

הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל

ועדת א.ל.ה.

אזרחים לקידום החינוך בישראל

הרצל בודינגר (יושב ראש הוועדה)

עידו אוחיון

דן בן-דוד

תמר ברק

הלל וורמן

דליה פרשקר

צבי צמרת

שבת שביט

בסיוע רב של רכזת הוועדה, קרן ברוורמן

ועדת א.ל.ה. פועלת מטעם הפורום לאחריות לאומית

אתר האינטרנט של הדו"ח :

<http://www.achrayutleumit.org.il/edu>

תוכן העניינים

i-iii	תמצית
1	הקדמה
1	א. המטרה
2	ב. ועדת א.ל.ה.
2	ג. מבנה הדו"ח

חלק ראשון: סוגיות ובעיות מרכזיות הקשורות למערכת החינוך בישראל

3	פרק ראשון: ההיבט הערכי
4	א. החיסרון בהסתמכות על החינוך הלא-פורמלי
4	ב. בעיות הקיימות כיום בחינוך הערכי במערכת החינוך הפורמלית
6	ג. חינוך ערכי – סיכום
7	פרק שני: ההיבט הכלכלי-חברתי
7	א. מגמות חברתיות-כלכליות ארוכות טווח
8	ב. הקשר בין השכלה לכלכלה
11	פרק שלישי: בעיות מבניות במערכת החינוך
11	א. איכות החינוך
13	ב. עלות החינוך
14	ג. הוצאות חינוך פרטיות
15	ד. שימוש בקבלני משנה למתן שירותי חינוך

חלק שני: הצעה לשינוי מבני במערכת החינוך

18	פרק רביעי: רקע
20	פרק חמישי: ליבת לימודים: "ארגז הכלים" של התלמיד
20	א. מה ללמוד?
21	ב. ידע מתיישן במהירות
22	ג. רמות וסגנונות למידה שונים של תלמידים
22	ד. מבחנים וציונים
23	פרק שישי: מבנה השינוי המוצע במערכת החינוך
23	א. התלמיד
24	ב. המורה
30	ג. הרשות הלאומית לחינוך
31	ד. משרד החינוך
32	ה. וועד מנהל של בית הספר
32	ו. מנהל בית הספר
33	ז. תקציבים
36	ח. הרשות המקומית

38	סיכום
40	נספח א': רשימת האנשים שהוועדה ראינה
42	נספח ב': על חברי הוועדה
43	חברי הפורום לאחריות לאומית

תמצית

מערכת החינוך בישראל מתקשה להנחיל לתלמידים נורמות התנהגות ראויות, והיא מתקשה להעניק להם יכולות גבוהות בתחומים בסיסיים חיוניים. בזמן שרמת ההישגים של ילדי ישראל היא הנמוכה בעולם המתועש, פערי החינוך בקרבה הם הגבוהים ביותר במערב. דו"ח זה מתמקד בתפקודה של מערכת החינוך ובהשלכות של רמת החינוך ופערי החינוך על החברה ועל המשק, ומציע רפורמה מבנית.

הרפורמה המבנית מתמקדת בצעדים שמטרתם שיפור משמעותי בהישגים בתחומי הליבה, הקטנה ניכרת בפערים בהישגים, הנחלת ליבת חינוך מחייבת, שינוי מהותי במעמד המורה – הכולל שינוי בזכויותיו ובחובותיו – והגדרה מחודשת של סמכויות בתוך מערכת החינוך. היות והבעיות חמורות מאוד, והשלכותיהן על החברה ועל המשק חריפות מאוד, לא ניתן עוד לעסוק בטיפול סימפטומטי, ולכן הדגש כאן הנו על שינוי מבני ומערכתי. הדו"ח איננו מתיימר לעסוק בכלל ההיבטים והבעיות במערכת החינוך. הוא מתמקד במספר סוגיות מרכזיות, ואנו סבורים שאם ההמלצות לגבי סוגיות אלה תתקבלנה ותישמנה, ממילא הן תשפיענה לטובה גם על מרבית הסוגיות שלא טופלו בדו"ח.

עיקרי הדו"ח

חלק ראשון: סוגיות ובעיות מרכזיות הקשורות למערכת החינוך בישראל

פרק ראשון: ההיבט הערכי

במהלך השנים מערכת החינוך שמה פחות ופחות דגש על חינוך לערכים. מדובר בנורמות התנהגות בסיסיות המקובלות בכל חברה נאורה. התוצאה באה לידי ביטוי בהיעדר כבוד לזולת ובחוסר סובלנות וסבלנות – שלעיתים מתבטאים באלימות מילולית ואף פיזית – ובחינוך לוקה בתחומים כמו חינוך לדמוקרטיה, לאזרחות טובה ולמורשת. לסוגיות אלה יש השלכות חמורות מאוד על אושיות החברה. לכן, יש להגדיר תוכנית ליבה מחייבת שתגלם בפני התלמידים בצורה מסודרת וברורה את הערכים שהחברה הישראלית שואפת אליהם.

כיוון שנושא החינוך לערכים כולל היבטים שאינם כמותיים, ואין להם מדדים ברורים להצלחה כמו ציון, וכדי שנושא החינוך לערכים לא יישאר תלוי ועומד ברמה התיאורטית בלבד, חשוב להדגיש כי מי שנושא באחריות לריכוז נושא הקניית ערכים הוא מנכ"ל המערכת – עם כל המשתמע מכך לגבי הכישורים הנדרשים מהמנכ"ל, אחריותו וסמכותו.

פרק שני: ההיבט הכלכלי-חברתי

מדינת ישראל ניצבת מול מספר מגמות כלכליות וחברתיות בעייתיות ביותר (צמיחה נמוכה, אבטלה, עוני, אי-שוויון ושסעים חברתיים חמורים), שהחמתן אינה נמדדת בשנים בודדות, אלא בעשורים שלמים ברציפות. מדובר במגמות ארוכות טווח המסכנות את עצם קיומה של מדינת ישראל. למערכת החינוך היה וישנו תפקיד מרכזי מאוד בקביעת אופייה ואיכותה של התשתית האנושית במדינה, ומכאן השפעתה הרבה על המגמות הנוכחיות ועל הסיכוי לשנותן בעתיד. לכן, תוכנית הליבה צריכה לכלול "ארגז כלים" חינוכיים בתחומי היסוד, שהנו ברמה גבוהה בהרבה מזו הנלמדת היום.

פרק שלישי: בעיות מבניות במערכת החינוך

רמת הידע שמשגיגים התלמידים בתחומי יסוד, כפי שהיא מתבטאת במבחנים ארציים ובין-לאומיים, הנה ירודה מאוד הן ביחס למדינות אחרות והן ביחס להישגי העבר. ריבוי הזרמים במערכת החינוך בוודאי אינו מסייע בהקטנת פערי החינוך הגדולים. מקור מרכזי של הבעיה אינו בהיקף ההוצאה לחינוך – שהנו ברמה המקובלת במערב ואף למעלה מזה – אלא בשימוש שנעשה בכספים אלה. שתיים מההוצאות הנובעות מכך הן הוצאות פרטיות גבוהות לחינוך, שבהן יכולות לעמוד רק חלק קטן מהמשפחות בישראל, וכן שימוש נרחב בקבלני משנה לצורך מתן שירותי חינוך ממלכתיים.

חלק שני: הצעה לשינוי מבני במערכת החינוך

פרק רביעי: רקע

התורמים העיקריים למצב החינוך הבעייתי היום הם תחלופה רבה בהנהגת המשרד, מבנה ארגוני אנכרוניסטי ולקוי, רמת מורים שאיננה עונה על הצרכים ותכנים לימודיים שאינם משקפים את צורכי החברה והמשק בישראל. אלה הם הגורמים המרכזיים לכך שמשאבים "זולגים" במהלך הדרך מתקציב המדינה אל היעד המרכזי – התלמיד. השינוי המבני והמערכתי המוצג כאן מציע כיצד ניתן להביא לשיפור בכל אחת מן הסוגיות הללו.

פרק חמישי: "ארגז הכלים" של התלמיד

לצד הגיוון הרב באורח החיים של אוכלוסיות שונות במדינת ישראל, יש להן הרבה מן המשותף הן בתחום הערכי והן בידע ובמיומנויות הדרושים לתלמידים כדי לתפקד כאזרחים במדינה ובעובדים

במשק מודרני ופתוח. מכאן שיש צורך בליבת לימודים אחידה שתספק ארגז כלים בסיסי אחיד המכיל את הכלים הנדרשים לכך, בכל מערכות החינוך ובכל היישובים והשכונות במדינת ישראל.

פרק שישי: מבנה השינוי המוצע במערכת החינוך

מטרת השינוי המבני היא לשדרג באופן משמעותי את האיכות ואת הכמות של המשאבים המגיעים לתלמיד ולייעל את מנגנון התמסורת שלהם בדרכם אליו. מוצעת "פירמידה", שבראשה עומד התלמיד ותחתיו מצויות כל המערכות הארגוניות התומכות בו (מטעמים של נוחות בהצגת הדברים בדו"ח, סדר הצגת הסעיפים כאן אינו תואם לחלוטין את הסדר ההירארכי של הפירמידה).

א. התלמיד

שיפור ניכר ברמת ההישגים והקטנה משמעותית בפערי ההישגים הם הצעד הראשון של הקניית שוויון הזדמנויות בתוך המדינה וחיזוקה – בתחרות כלכלית והתמודדות בטחונת – מול עמים אחרים. בניתה של מערכת חינוך השואפת להישגיות ולהקטנת פערים היא חלק מרכזי מהאחריות הממלכתית של מדינה לאזרחיה. חובת מדינת ישראל להעניק לילדיה **חינוך חינוך חינוך** היא חייבת לאפשר לכל ילד להתקבל לבית ספר המצוי באזור מגוריו החל מן הגן ועד לסיום כיתה י"ב. התלמיד צריך לקבל שעות לימוד רבות יותר ותוכניות לימודים טובות יותר בתחומי היסוד. השיפור באיכות החינוך יושג על-ידי מורים טובים יותר, שיעשו שימוש בתוכניות לימודים טובות יותר.

ב. המורה

מעמד המורה בישראל כיום הנו נמוך מהראוי ומהנדרש. מעמדו הנמוך של המורה פוגע בסמכותו ובתפקודו. הטיפול בנושא זה צריך לבוא הן מצד המנגנון (שבו עוסק הדו"ח) והן מצד החברה.

(1) **הכשרת המורה**: הכשרה מקצועית של מורה בישראל תחייב מסלול קבלת תואר ראשון (לפחות) באוניברסיטה או במכללה כללית וכן ותעודת הוראה. יש להקטין במידה ניכרת את מספר הסמינרים ואת המכללות להכשרת מורים ולהשאיר רק את הטובים מביניהם. ייעודם החדש והבלעדי של הסמינרים והמכללות להכשרת מורים יהיה במתן הסמכה לקבלת תעודת הוראה (אשר ניתן יהיה להמשיך לקבל גם באוניברסיטאות) וכן במתן הכשרה בתחומים מוגבלים ומוגדרים (כגון חינוך לגיל הרך וחינוך מיוחד).

(2) **ארגוני המורים**: שיתוף פעולה בין כל חלקי מערכת החינוך חיוני להצלחת השינוי המוצע. למורים צריך להיות עניין רב בכך שהשינוי המוצע כאן יקרום עור וגידים, כי הם יהיו בין הנהנים העיקריים מהמעבר לתנאי עבודה המקובלים בשאר חלקי המשק, על כל המשתמע מכך.

(3) **אופי העסקת המורה ותגמולו**: שכר המורים החודשי היום נמוך, אך גם שעות העבודה מעטות ביחס למגזרים אחרים במשק – מה שפוגע בתדמית הציבורית של מורים רבים שמשקיעים הרבה מזמנם לחינוך, לעיתים אף על חשבון זמנם הפרטי. הבעיה אינה נעוצה בשכר לשעה, שאיננו נמוך במיוחד, אלא בתנאי התעסוקה הכוללים. כל מורה במשרה מלאה צריך לעבוד שעות ושבועות כפי שמקובל בסקטורים אחרים במשק. הדבר יאפשר העסקת פחות מורים והעלאת שכרם של המורים המועסקים. יש לאפשר גמישות רבה יותר בהעסקת מורים ובקביעת שכרם על מנת לאפשר מערכת תמרוץ כספית הולמת עבור הישגיהם.

ג. רשות לאומית לחינוך

תוקם רשות לאומית לחינוך שתהיה מקצועית, ממלכתית וא-פוליטית, ולה תהיה הסמכות העליונה לקבוע את הקרדו (credo), ה"אני מאמין" של מערכת החינוך, ואת תוכנית הליבה. מדובר ברשות שתמנה 20-25 בעלי תפקיד לכל היותר ומספר מצומצם של עובדי מנהל.

ד. משרד החינוך

משרד החינוך יהיה אחראי על קביעת המדיניות של מערכת החינוך בהתאם לקרדו ולתוכנית הליבה שתקבע הרשות הלאומית. המשרד יהיה אחראי על הבקרה ויפקח על ביצוע תוכנית הלימודים – בכפוף לסטנדרטים אחידים, ברורים ושקופים, וכן בעזרת תוצאות מיצ"בים¹ ומבחנים – עד להשגת הרמה הנדרשת. אי לכך יבוטלו המחוזות, ומערך הפיקוח יצומצם במידה ניכרת. המשרד ינהל מרכז מידע ונתונים על הישגי תלמידים, מורים ובתי ספר בישראל.

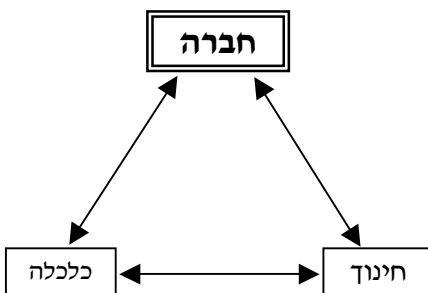
במטרה להגביר את השקיפות, משרד החינוך יפרסם את תוצאות המבחנים, המיצ"בים (ברמה הכי מפורטת שניתן תוך שמירה על צנעת הפרט) וכן את התקציבים ואת ההוצאות בפועל, עד הרמה הבית ספרית, בזמן אמת ולעניי כל באתר האינטרנט ובאמצעים אחרים.

¹ מיצ"ב הוא ראשי תיבות של מדד יעילות וצמיחה בית ספרית.

הקדמה

קיים קשר הדוק בין החינוך לבין חוסנה של ישראל בתחומים של ביטחון, חברה וכלכלה. סדקים בתחום הכלכלי-חברתי שהחלו לפני מספר עשורים הולכים ומתרחבים בהתמדה משנה לשנה ומעשור לעשור – על כל המשתמע מכך לגבי עתידה של מדינת ישראל. ראיות לסוגיות אלה יובאו בהמשך. גורמים רבים הביאו למצב הכלכלי-חברתי הבעייתי שבו נמצאת המדינה, ואחד מגורמי המפתח הוא מצב החינוך היסודי והעל-יסודי בארץ.

דו"ח זה מתמקד בתפקודה של מערכת החינוך, בהשלכות של רמת החינוך ופערי החינוך על החברה ועל המשק, ומציע שינוי מבני מערכת. ההישגים בלימודים של ילדי ישראל נמוכים בהשוואה למדינות אחרות, והם נמוכים גם לעומת הישגי העבר. הפערים בהישגים הם בין הגבוהים בעולם. הישגי התלמידים המצטיינים – שמשורותיהם יצא חלק חשוב מהדור שיוביל את המדינה בעתיד – נמוכים מאוד ביחס לכל המדינות המתועשות וכן ביחס למספר מדינות נוספות שרמת החיים בהן, כיום, נמוכה מזו שבשארל.



מערכת החינוך משפיעה כמובן על החברה ועל הכלכלה בישראל, אך היא גם מושפעת מאוד משתייהן כמכלול, וכן מכל אחת בנפרד. מכיוון אחד, חברה הטרוגנית מציבה אתגרים מיוחדים שעמם צריכה להתמודד המערכת. מכיוון שני, מידת ההצלחה של מערכת החינוך תלויה מאוד במידה שבה היא מצליחה לתעל עקרונות כלכליים לכיוונים של שיפור הישגי הילדים בכל המישורים. במילים אחרות, קיים קשר משולש בין חינוך, חברה וכלכלה וכן היזון חוזר בין כל רכיב ורכיב.

יחד עם זאת, לא מדובר בשלוש מטרות שוות ערך. המטרה העיקרית היא בנייתה של חברה חזקה מבחינה ערכית ומוסרית, חברה שבה כל

אזרח ידע כי ניתנת לו גם הזכות וגם האפשרות למצות את יכולתו על-פי כישוריו ורצונו, חברה הרואה בהטרוגניות הרבה של תושביה מקור ליצירה ולייחודיות שמעטות כדוגמתה במשפחת המדינות, חברה שאזרחיה חשים שותפות לדרך, אוהבים את מדינתם, מכירים וגאים בהישגיה ומוכנים לעשות כל מה שנדרש כדי לשמור עליה ולחזקה.

א. המטרה

החינוך והכלכלה מושפעים מאוד מאופייה של החברה, אך הם גם אמצעים חשובים מאוד בתהליך עיצוב דמותה של אותה חברה. מטרתו של דו"ח זה היא לתאר את מצב החינוך ותרומתו בהקשרים אלה, ובהינתן העובדות הקשות שיובאו בהמשך, להציע מסגרת לשינוי מבני במערכת החינוך של ישראל. במאי 2000 הוצגה לראש הממשלה דאז, אהוד ברק, ולממשלתו תמונת מצב על מערכת החינוך של ישראל. בסיכום הדברים המליץ צוות של כלכלנים וסוציולוגים בראשות חיים בן-שחר, שמערכת החינוך תקבע לעצמה שלוש מטרות: שיפור משמעותי ברמה, הקטנה ניכרת במידת אי-השוויון והתייעלות.² דו"ח זה מפרט כיצד ניתן לעשות זאת. השינוי המוצע מתמקד בצעדים שמטרתם שיפור משמעותי בהישגים בתחומי הליבה, הקטנה ניכרת בפערים בהישגים, הנחלת ליבת חינוך מחייבת, שינוי מהותי במעמד המורה – הכלל שינוי בזכויותיו ובחובותיו – והגדרה מחודשת של סמכויות בתוך מערכת החינוך.

היות והבעיות חמורות מאוד, והשלכותיהן על החברה ועל המשק חריפות מאוד, לא ניתן עוד לעסוק בטיפול סימפטומטי, ולכן הדגש כאן הנו על שינוי מבני ומערכתי. הדו"ח איננו מתיימר לעסוק בכלל ההיבטים והבעיות במערכת החינוך. הוא מתמקד במספר סוגיות מרכזיות, ואנו סבורים שאם ההמלצות לגבי סוגיות אלה תתקבלנה ותיושמו, ממילא הן תשפיענה לטובה גם על מרבית הסוגיות שלא טופלו בדו"ח.

אנו מדגישים כי חשוב מאוד שהשינוי המוצע יתקבל כמקשה אחת; יישום חלקי שלו עלול להרע עם המערכת יותר מאשר להיטיב עמה.

² מקור: דן בן-דוד, עורך (2000), "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי".

ב. ועדת א.ל.ה.

בחסות "מרכז רבין לחקר ישראל" הוקם "פורום לאחריות לאומית" אשר יתרונו הוא בריכוז של אנשי ציבור מובילים בחברה הישראלית, אשר התנסו ביישום חשיבה אסטרטגית בתחומים שונים לכדי מהלכים מעשיים. ועדת א.ל.ה. מורכבת מחברים בפורום לאחריות לאומית.

הרכב ועדת א.ל.ה. ואופי עבודתה הנם ייחודיים בנוף הוועדות הבוחנות והממליצות בתחום החינוך בישראל. זו אינה ועדה שמונתה על-ידי גורם כלשהו. כל חבריה ביקשו לקחת חלק בעבודתה מתוך דאגה עמוקה למצב החינוך בישראל ולהשלכות המצב הנוכחי על החברה הישראלית בדורות הבאים. פן אחר של ייחודיות הוועדה הנו בהיעדר ניגוד עניינים של חבריה. לצד היתרונות של ועדה בהרכב כזה, יש בה גם חסרונות: לקבוצת אנשים, שהם אמנם מקצוענים ובעלי ניסיון רב בתחומים רלוונטיים לא-חינוכיים כגון ניהול, משפט וכלכלה, אך אין ולא היה להם כל קשר למערכת החינוך (מלבד שניים משמונת חברי הוועדה שהיו קשורים בעבר, אך לא היום, למערכת החינוך), דרושה תקופת למידה ארוכה במיוחד. ועדת א.ל.ה. ישבה על המדוכה למעלה משנתיים וראיינה מספר רב של אנשים אשר השפיעו על מערכת החינוך בישראל והושפעו ממנה. ההשתתפות בוועדה הייתה התנדבותית לחלוטין, ללא שכר וללא החזר הוצאות. רשימת כל המרואיינים נמצאת בנספח לדו"ח. אנו מודים מאוד לכל המרואיינים, ולכל מי שסייע לנו, על הזמן שהקדישו ועל שיתוף הפעולה.

ג. מבנה הדו"ח

הדו"ח בנוי בצורה שונה מהמקובל בדו"חות המתמקדים במערכת החינוך. הצעה לשינוי מבני בהיקף המוצע, על כל המשתמע מכך, מחייבת הפנמה ציבורית עמוקה של הקשר בין חינוך לבין מידת החומרה של המצב הנוכחי בישראל והשלכותיו העתידיות על אופייה ועל חוסנה של המדינה. לכן החלק הראשון של הדו"ח מתמקד בתיאור הבעיות בתחום הערכים (פרק ראשון), בתחום הכלכלי-חברתי (פרק שני) ובבעיות המבניות במערכת החינוך עצמה (פרק שלישי).

החלק השני של הדו"ח מתמקד בשינוי המבני. פרק רביעי מתאר את המסגרת הרעיונית העומדת מאחורי השינוי המוצע. פרק חמישי עוסק בהדגשים התוכניים של הלימודים. פרק שישי מפרט את המבנה החדש שרצוי שמערכת החינוך בישראל תאמץ, לדעת חברי הוועדה.

חלק ראשון: סוגיות ובעיות מרכזיות הקשורות למערכת החינוך בישראל

פרק ראשון: ההיבט הערכי

לפני שבאים לדון בסוגיה של הקניית ערכים, ראוי להפריד בין ערכים שסופג אדם מרגע לידתו במשפחה, בבית ובסביבתו, לבין חינוך ערכי שאמורה להנחיל לו מערכת החינוך. אין ספק שהמשפחה צריכה להיות המסגרת הראשונה להקניית ערכים לילדים. גם לסביבה הרחבה יותר יש השפעה ניכרת על הילד מגיל צעיר.

לחינוך ערכי אמנם אין גיל, וגם אנשים מבוגרים עשויים לעבור תהליך של שינוי, אך אז התהליך קשה יותר, ויש לשבור הרגלים ישנים. קל יותר להנחיל נורמות התנהגות לילדים, ומכאן חשיבותה הרבה של מערכת החינוך. תפקידה להשלים את מערך הערכים שאליהם נחשפים ילדים ונערים מתבגרים ולארגן בפניהם בצורה מסודרת וברורה את הערכים שהחברה הישראלית שואפת אליהם.

חינוך לערכים צריך לתת מענה לבעיות הקשורות לנורמות התנהגות שליליות הרווחות בחברה והפוגעות באיכות החיים בה: התנהגות צעקנית, היעדר תרבות של הקשבה ודיון, קטיעה מתמדת של דברי הזולת, הטחת עלבונות, עוינות ותוקפנות בכבישים, גניבות מבתי מלון בארץ ובחול, חיילים ה"אוספים" ציוד צבאי לביתם, השלכת אשפה מהרכב, השחתת פארקים, אזורי נופש ורכוש ציבורי על-ידי הותרת ערימות של פסולת, חריטת שמות ורשלנות בכיבוי מדורות, דחיפות, עקיפות ו"קיצור" תורים, רמיסת דשאים מטופחים, צלצולי טלפון נייד, דיבור ממושך וקולני בטלפון הנייד באוטובוסים, במסעדות, בקולנוע, במופעים, בחתונות ובלוויות ועוד.

בתקופת היישוב ובתקופת הקמת המדינה נתפש ה"צבר" כמחוספס וקוצני מבחוץ, אך מתוק מבפנים. מסגרת נתפשה כ"מרובעות" והייתה נושא להלצות. הישראלי היה ידוע כמי שאינו מדייק וכחוצפן ובוטה, אך "בסך הכל הוא טוב, וניתן לסמוך עליו". אנו סבורים כי על מדינת ישראל להקדיש תשומת לב לשינוי נורמות התנהגות בקרב תושביה כיום. ראוי כי נלמד ממדינות אחרות ונאמץ חינוך מגיל צעיר לנימוס, לכיבוד החוק, לרגישות ולהתחשבות. אלה יהפכו את החיים בישראל לנעימים ולנוחים יותר. העם היהודי שקבע עוד משחרותו קוד אתי של "כבד את אביך ואת אמך", "ואהבת לרעך כמוך", "לא תשא ברעך עד שקר", "לא תגנוב", "דרך ארץ קדמה לתורה" ו"יפה תלמוד תורה עם דרך ארץ", עשוי למצוא במקורותיו שלו את ההנחיות אשר יסייעוהו בכך.

אלה הם ערכי המינימום. אנו סבורים כי התרשלות והזנחה בחינוך מינימלי זה מדרדרות בסופו של דבר את החברה בתהליך הדרגתי לתופעות התנהגותיות קשות יותר: רשלנות פושעת מצד מפעלים ורשויות שלטון המזרימים שפכים מסוכנים לנחלים ולים, קבלנים הגונבים את החולות שעוד נותרו בחופים, התנסות נוער מגיל צעיר בסמים ובאלכוהול, ובמעשי אלימות קשים חסרי פשר. בישראל ניתן לראות בשנים האחרונות עלייה באלימות המופנית כלפי אוכלוסיות חלשות, סחר בהיקפים גדלים והולכים בגופן של נשים, מעשי אונס ורצח נשים ואטימות לגורלם של מהגרי עבודה. חוגים רבים בישראל, ולא רק מתוך האוכלוסייה החרדית, כבר אינם לוקחים חלק שווה בנטל בצבא. מתועדת ירידה בשיעורי ההצבעה של האזרחים, ירידה באמון הציבור במערכת הפוליטית, עלייה במספר החקירות והחשדות הפליליים המופנים כלפי אנשי ציבור וכן עלייה במספר ההרשעות. מתגברים אירועים של התפרצויות אלימות, מהומות והתנהלות פלילית עד כדי אירועים מכוונני תודעה כגון רצח ראש ממשלה מכהן ומהומות מצד ערבים אזרחי ישראל.

חינוך לערכים מבקש להשפיע על העקרונות שבבסיס התנהגותו של האדם. אין מדובר ביכולתו ובמימוניותו, ואין מדובר במקצועיותו או בכישוריו, אלא בעמדותיו האישיות כלפי טוב ורע, ראוי ורצוי. ילד בעל ערכים מובחן מילדים הנוטים אחר גירויים וצרכים חולפים או אחר סמכותם של בני אדם אחרים. ילד בעל ערכים מכוון את התנהגותו לאור עקרונות, סדרי עדיפויות ותפישות העולם. הוא מווסת את התנהגותו שלו. לפיכך, ערכים הם נכסיו הרוחניים היסודיים ביותר, והם מהווים עבורו מצפן ומגדלור.

אנו עדים לסביבה המנציחה לא פעם התנהגויות שליליות. כך למשל המדיה האלקטרונית שוטפת את הציבור בדימויים חזקים ו"צהובים" של תוקפנות, אלימות וגירויים מיניים, ונוטלת אך מעט אחריות על חינוך הציבור ועל קידום טובתו. טלוויזיה לא רק משקפת, אלא גם תורמת להתפתחות של תרבות דיון כוחנית, מתפרצת וקוטעת. היא מלעיטה את התודעה הציבורית בידור גרידא רווי מסרים של אלימות, בוז ומעמד נחות לאישה. פרסומות רבות החוזרות על עצמן מדי יום הן כוח עיצוב עצום, והמסרים שבהן

צריכים להדאיג. אנשי ציבור רבים מדי משדרים אף הם אלימות מילולית ומהווים מודל לנורמות פסולות של התנהגות המתבטאות ב"הצבעות כפולות", בחשדות להונאה ולשוחד וכדומה.

לפיכך יש המבקשים להישען על בית המשפט כעל מוסד בעל יוקרה ציבורית איתנה, המפקח על ערכי התנהגות בסיסיים של השלטון ושל האזרחים גם יחד. אימת הדין עשויה, לפי תפישה זו, לעצור את ההתדרדרות ההתנהגותית מלהגיע לרמות פליליות. ואכן, בעשור האחרון יש בישראל מעין מירוץ להגדרת תחומי התנהגות רבים יותר ויותר במסגרת החוק. במסגרת זו נחקקו חוקים הקשורים להורים המכים את ילדיהם, לעישון, להטרדה מינית ועוד. תלמידים והורים פונים לבתי משפט על מנת לתבוע בתי ספר על אלימות אשר ספגו בין כותליהם. אגודות וועדות מפעילות מכבש לחצים לחקיקה נגד סחר בנשים ולהגברת פעילות המשטרה נגד תופעת הזנות וניצול נשים חלשות במצוקה, ועמותות מקדמות חקיקה להסדרת מעמד מהגרי העבודה בישראל. בית המשפט אכן מקבל על עצמו אחריות ציבורית זו במסגרת התפישה ש"הכל שפיט".

אנו סבורים כי מאמצים בערוץ המהיר לתיקון החברה הישראלית, היינו, באמצעות בתי המשפט, יאכזבו. אין מדינה היכולה להפעיל די כפייה על מנת לרסן התנהגות לא אחראית ולא מוסרית של אזרחיה. דמוקרטיה תשגשג רק אם אזרחיה יגלו אחריות אישית. ישראל זקוקה לאזרחים בעלי ערכים של אזרחות טובה, ועל כן אין מנוס ממסלול איטי ויסודי לשינוי פניה של החברה. אין מנוס מפיתוח ומתחזוקה של תהליכים לחינוך לערכים.

אמנם החינוך לנורמות התנהגות ולערכים מתחיל בבית ובסביבה, אך השלמת החינוך בתחומי יסוד אלה מוטלת בעיקר על כתפי מערכת החינוך.

א. החיסרון בהסתמכות על החינוך הלא-פורמלי

על מנת לתת מענה לתחושת אוזלת היד שמגלה מערכת החינוך בתחום החינוך לערכים, מסגרות חינוך בלתי פורמליות רבות קמות ונוטלות על עצמן משימה זו. כך למשל פועלות בארץ עשרות תנועות נוער, מתרבות מכינות קדם-צבאיות חילוניות ודתיות, פורחים אין-ספור עמותות חינוכיות ומכוונים לחינוך יהודי-ציוני. מכוני מחקר כגון "יון-ליר" ו"מרכז רבין לחקר ישראל" מציעים מנחים ויחידות חינוכיות, מוזיאונים וסינמטקים פותחים את שעריהם לתלמידים וכך הלאה.

פעילות חינוכית בלתי פורמלית היא מבורכת. חסרונה הבולט הוא בכך שהיא פונה רק לחלק קטן של בני הנוער בישראל ונוטלת רק חלק קטן מזמנם. המערכת היחידה שאליה התלמידים בישראל מחויבים על-פי חוק היא זו הפורמלית, ועליה אנו צריכים להשליך את ייבנו לחינוך ערכי בעל תפוצה רחבה. לפי תפישתנו, מערכת החינוך הפורמלית צריכה להיתפש כגוף האחראי המוביל לשיפור נורמות ההתנהגות של החברה הישראלית.

ב. בעיות הקיימות כיום בחינוך הערכי במערכת החינוך הפורמלית

ישנם כמה מכשולים הפוגעים בחינוך הערכי בבתי הספר.

בעיה ראשונה: הקושי הפוליטי

בשל הצמצום המשמעותי בקונצנזוס הערכי, יחסיתם של הערכים והחשש האמיתי שחינוך לערכים ינוצל לרעה על-ידי בעלי עוצמה לשם קידום "ערכים מטעים", ישנה רתיעה במדינה המערבית המודרנית מפני עיסוק בערכים במערכת החינוך הממלכתית. נשמעת טענה כי על מערכת החינוך להישמר כזירה ניטרלית הנקיייה ממאבקי כוח של מפלגות ושל קבוצות אינטרס, ועל כן עליה להימנע מחינוך לערכים. קושי זה גובר כמובן ככל שמדובר בהוספה על ערכי המינימום. אחד הביטויים לתפישה זו הוא פיצול הולך וגדל בבתי הספר הייחודיים המוקמים בישראל והמבקשים לחנך על-פי דרכם הספציפית.

אנו סבורים כי יש למהר ולהגדיר תוכנית ליבה מחייבת עבור כל בתי הספר בישראל, כך שהמימון הציבורי שיזכה לו בית הספר יותנה באימוצה המלא. כבר כיום מדינת ישראל מוצאת את עצמה מממנת בתי ספר המחנכים דורות של צעירים שאינם מחויבים לחוקיה של המדינה, לסמליה ולכללי ההתנהגות הנורמטיביים הנדרשים בה. על הרשות הלאומית (שתפקידיה יוגדרו בהמשך) לעסוק במלאכה זו, ולבסס את תוכנית הליבה תוך זיקה למסגרות ועדות קרמניצר (דמוקרטיה) ושנהר (זהות יהודית ממלכתית) ולדיוני המזכירות הפדגוגית בנושא. **קבלה מלאה של הליבה מכתובה קבלת תקציב.** עיקרון זה עשוי לעצב מחדש מטרות חינוכיות בבתי ספר ולשחרר כספים לבתי הספר המקיימים זיקה רופפת מינימלית זו. אנו מעודדים בתי ספר לקדם גם ערכים מיוחדים על-פי תפישתם, כל עוד אין הם סותרים את תוכנית הליבה, ותקצובם אינו בא על חשבון הוראת תוכנית הליבה.

בעיה שנייה: הזמן המוקדש לבירור ישיר של ערכים

יש מקום להקדיש זמן לשיחה ולבירור ערכים באופן ישיר. סקרים מעידים כי למרות זאת, שיעורי מחנך משמשים לעתים קרובות לצורכי הודעות, רשימות אדמיניסטרטיביות והשלמת שיעורים במקצועות אחרים. מורים גם חוששים מפני פגיעה באיזון הממלכתי, ולמרות ההצהרות כי יש לחשוף צעירים לסוגיות שנויות במחלוקת, קיים חשש בבתי הספר לדבר על נושאים כאלה. לפיכך בתי הספר מתמקדים במקצועות הלימוד וממעטים לקיים שיעורים העוסקים ישירות בבירור ערכים.

אנו סבורים שלתוכנית הלימודים יש להקדיש שיעורים לחינוך להתנהגות ראויה. זמן זה יוקדש לבירור דילמות התנהגותיות ולבחינת דמויות מופת מההיסטוריה האנושית והיהודית. ראוי שבתי הספר יחשפו את הצעירים לאוצרות התרבות האנושית הדנים בערכים. מיטב ההוגים, המשוררים, הסופרים והמנהיגים התלבטו ביצירות שונות לגבי ההתנהגות המוסרית הנאותה במצבים מורכבים, וביקשו לנסח ערכים אשר יש לנהוג לפיהם. אנו סבורים כי יש לשקול לספק לתלמידים בישראל "ארגז כלים ערכיים" על-ידי שיעורים שיוקדשו ללימוד ואולי אף לשינון טקסטים מופתיים מתחום התרבות היהודית, הישראלית והאנושית, כגון קינת דוד על מות שאול ויונתן, משל יותם, ניסיונותיו של אברהם להציל את סדום ועמורה, כתביו של ג'פרסון העוסקים בעיצוב מגילת העצמאות והחוקה האמריקאית, נאום לינקולן בגטיסברג על שחרור העבדים, נאום של מרטין לותר קינג "יש לי חלום...", נאום של אנטוניו ב"יוליוס הקיסר" מאת שקספיר וכדומה. דמויות אלה עשויות להימצא בתודעתו של כל אדם ולסייע לו כאשר יצטרך להתמודד בעצמו עם מצבים מורכבים, לשמש לו מצפן ומגדלור ולהציע לו דרכים נעלות להתנהגות. אם כן, יש להקדיש זמן בין השיעורים המקצועיים גם לשיעורים ערכיים. אלה לא יהיו מוקד לשטיפת מוח ערכית, אלא זמן לבירור ולבחירה אישית של ערכים. מסיבות מובנות, הטיפול בתחומים הערכיים חייב להיות מוגדר מאוד ולא נתון לשיקול דעת מקומי בלבד.

בעיה שלישית: הקושי לקיים פעילות חוץ-מסגרתית מעבר לתוכנית הלימודים

אנו סבורים כי בעוד ההוראה הממוסדת בכיתה, על-פי תוכנית הלימודים, מתאימה להקניית ידע, פעילות שמחוץ לתוכנית הלימודים מספקת הזדמנויות להתגבשות ערכים. פעילות כזו היא למשל ניהול עיתון, התארגנות סביב קבוצות ספורט, אחריות על אירועים ועל טיולים, תכנון שיעורים, השתתפות במועצת תלמידים, אחריות על ניקיון בית הספר, עזרה לקהילה וכדומה. בחלק מבתי הספר קיימים מועדונים מסוגים שונים כגון מועדון "דיבייטניג" (התדיינות), שבהם תלמידים נדרשים להציג סוגיות בפני קהל שומעים ולפתח מיומנויות של שכנוע, הקשבה ודיון, העדפת עובדות על-פני דעות והשערות לא-מבוססות וכדומה. יש לעודד מגמה זו. על בתי הספר לפתח מגע עם הקהילות שבקרבתם הם נמצאים כדרך להעשרת התנסויות הילדים במצבי חיים ממשיים. רצוי שכל בית ספר בישראל יהיה מחובר באורח אינטנסיבי ושוטף למוסדות כגון בתי אבות, בתי חולים, בתי תמחוי, עמותות התנדבות וכדומה. טיולים שנתיים ההופכים בבתי ספר רבים כיום לאטרקציות, צריכים לחזור להיות מוקדים לחינוך ערכי: הכרת ארץ ישראל דרך הרגליים, התנסות בחיי שטח ומחנאות וחברת שווים. בעוד השיעור הפרונטלי עשוי ללמד גוף ידע, ההתנסויות הלא-פורמליות עשויות לספק דילמות התנהגות קונקרטיים, הזדמנויות לבחינת התנהגות במצבי חיים מורכבים והזדמנויות לחוות התנהגות מופתית מצד אחרים. הזדמנויות כאלה מעבר לתוכנית הלימודים השגרתית צריכות להיות נחלתם של כל ילדי ישראל.

בעיה רביעית: פיתוח קשר אישי עם כל ילד

פיתוח הרכיב החוץ-מסגרתית בבתי הספר בישראל יעלה צורך בפתיחת ערוצי תקשורת רבים יותר בין מורה לתלמידו, כך שהתלמידים יוכלו לשוחח עם מוריהם על מצבים ועל דינמיקות בכיתה, על חייהם ועל דילמות המטרידות אותם ולערוך רפלקסיה על ערכים. לשם כך על המורים לשהות זמן רב יותר בבית הספר ולהיות מעורבים בחיי תלמידיהם בבית הספר ומחוצה לו וכן לטפח קשר עם משפחתם של הילדים שבאחריותם. אנו קוראים להדגיש את המשמעות החינוכית-הערכית שיש למבנה תנאי ההעסקה של המורים בבית הספר, ולבחון כיצד ניתן לספק את התנאים הבסיסיים לפיתוח קשר עמוק יותר בין כל תלמיד למורו. דבר זה מחייב התייחסות אחרת מהמקובלת כיום לסוגיית משך הימצאותו של המורה בין כותלי בית הספר. סוגיה זו תידון בהמשך הדו"ח.

העשרת ערוצי התקשורת ונושאים בין תלמידים למורים תחייב שינוי באיכות המורה. המורה יידרש מעתה לשמש יותר מבעבר דמות מופת, המשמשת בהתנהגותה ובאישיותה מודל ערכי עבור תלמידיה. אחת הסיבות לקושי שבהובלת מהלך של שיפור מערכת החינוך בישראל היא התלות של מוקד שינוי אחד במוקד שינוי אחר. במקרה דנן אין די בשינוי תנאי העסקתם של המורים. יש למצוא דרכים מעשיות להגדיל את הביקוש למקצוע ההוראה ולמשוך אל תוך המערכת דמויות אשר יכולות להוביל, להלהיב ולחנך צעירים. סוגיה זו תידון אף היא בפרקים אחרים בדו"ח זה. פעילויות שמעבר למקצועות הלימוד בתוכנית הלימודים, מטרתיהן ותפקידן צריכות להיות אף הן במוקד הכשרת המורה, נושא להשתלמויות ורכיב בבחינת התאמתו של מועמד למקצוע ההוראה.

בעיה חמישית: היעדר הגדרה של תגמולים ועונשים ככלי להפגנת ערכים

מערכת של תגמולים וסנקציות הכוללת ערכאת ערעור, משקפת את ערכי היסוד של כל ארגון, וכך ראוי לדעתנו שיהיה גם בבתי הספר. אנו סבורים כי מערכת כזו הכרחית לשם קיום תקשורת ברורה של העברת מסרים לתלמידים לגבי מה שנחשב אסור ומה שמותר. כל ילד מבקש בזמן זה או אחר לבדוק את הגבולות, ובידי המורה או המנהל צריכים להיות כלים ברורים להגדרת גבולות אלה לתלמידים. מתן תגמולים או הטלת סנקציות הם כלים הכרחיים לצורך זה. עונשים קלים כאשר התנהגות שלילית עודה באיבה עשויים למנוע את התפתחותה העתידית להתנהגות קשה יותר, ואת הצורך בעונשים כבדים יותר. תגמול על מעשה פשוט של התנדבות עשוי לעודד פעולות סיוע רחבות היקף בעתיד. לפיכך אנו קוראים לפתח קוד אתי ברור בבתי הספר, לתלמידים ולמורים, שינוסח ויאושר על-ידי הרשות הלאומית לחינוך (שתוגדר בהמשך הדו"ח), קוד אשר ילווה בהגדרת מרחב מדויק של תגמולים ושל סנקציות. כמו כן אנו קוראים, כבניסוחו של דו"ח וילנאי העוסק בצמצום האלימות בבתי הספר, לפעול "להגדרת סמכויותיו ואחריותו של מנהל בית הספר, אשר יאפשרו לו להבטיח את שלומם וביטחונם של תלמידיו."

בעיה שישית: תרבות של התלהמות ואלימות

אנו סבורים כי בישראל פושה תרבות חינוכית המושתתת על שלהוב הילדים, כאשר "בלגן" ורעש הם האינדיקציות לעניין שלהם במתרחש. הרגלים אלה טמונים עמוק בהתנהגותם של מחנכים ומורים, אך גם ובעיקר בקייטנות. מי שצועק חזק יותר, קולו נשמע. מבקשים מהתלמידים שוב ושוב שיצעקו. "לא שמענו", "יותר חזק", "עוד פעם, יותר חזק" הן קריאות המוכרות לכל ילד בישראל. הצעקות נתפשות כחביבות וחיוביות, אך עשויות גם להיות הרסניות ומפריעות וליצור מתח.

כמו כן, בית הספר אינו מנותק מהשכונה ומהעיר שבהן הוא ממוקם. חינוך ערכי בין כותלי בית הספר הוא בעל השפעה מצומצמת, כאשר מחוץ לכותלי נתקלים בהתנהגות שלילית עקבית כגון שימוש בסמים, שוטטות, אלימות וכדומה. אנו סבורים שעל בית הספר ליטול חלק בפורומים רחבים יותר ביישוב, במועצה ובעירייה ולסייע בתכנון הסביבה הרחבה של התלמיד לאחר שעות הלימודים.

ג. חינוך ערכי – סיכום

רבים נוהגים להזכיר את הצלחת "החברה להגנת הטבע" במאבקה להציל את פרחי הבר הנכחדים בישראל. מאמץ חינוכי ניכר הושקע אז מגני ילדים ועד התיכון על מנת לשנות דפוסי התנהגות של חברה שלמה. מערכת חינוך עשויה באופן זה לשפר את איכות החיים של כולנו. אנו חושבים שהדבר אפשרי גם כשמדובר בהתנהגויות אחרות. מערכת החינוך יכולה להנחיל ערכים ראויים בתפוצה רחבה. לכן, יש להגדיר תוכנית ליבה מחייבת, עבור כל בתי הספר בישראל, שתארגן בפני התלמידים בצורה מסודרת וברורה את הערכים שהחברה הישראלית הייתה רוצה לשאוף אליהם.

כיוון שהיבטים רבים בתחום החינוך לערכים אינם כמותיים, וכיוון שלחינוך לערכים אין מדדים ברורים להצלחה כמו ציון, אנו מדגישים שחשוב שייקבע כי ברמת הכיתה והמורה, מי שישא באחריות לריכוז נושא חינוך התלמידים והקניית ערכים יהיה מחנך הכיתה. אנו חושבים שיש צורך להחזיר למחנך מעמד בכיר באחריות על הכיתה שעליה הוא אחראי, ושעליו להיות בעל התאמה ספציפית לדרישות תפקיד זה, כלומר בעל ותק, ניסיון ואישיות מתאימה.

המחנך יהיה אחראי גם לכל תוכנית הלימודים שמחוץ למסגרת בית הספר – ארגון סיורים וטיולים בארץ לטובת היכרות היסטורית, גיאוגרפית ודמוגרפית, ביקור בתיאטרון וכיוצא בזה.

אנו מאמינים כי חשוב להחזיר לתלמידים כבוד כלפי הזולת. בהקשר זה, חשוב גם שיעריכו ויכבדו את המורה ואת בית הספר. מן הראוי שמערכת החינוך תמצא את הדרכים ואת השיטות המתאימות ביותר כדי לעשות זאת.

אנו סבורים כי מערכת החינוך הפורמלית לבדה אינה יכולה להביא לשיפור התנהגויות שליליות בחברה, ולכן אנו קוראים לדמויות ייצוגיות בחברה הישראלית להשתתף במאמץ זה. אנו קוראים לטלוויזיה, לקהילייה המסחרית ולאנשי ציבור לגלות אחריות לאומית, לתת דוגמה אישית בהתנהגותם ולחשוב על דרכים לחנך את הציבור לערכים של הגינות, נימוס והתחשבות. למערכת החינוך צריך להיות בהקשר זה מקום מרכזי בחינוך לערכים.

פרק שני: ההיבט הכלכלי-חברתי³

א. מגמות כלכליות-חברתיות ארוכות טווח

למערכת החינוך יש תפקיד חשוב מאוד בקביעת אופייה ואיכותה של התשתית האנושית במדינה, ומכאן השפעתה הרבה על המישורים הכלכליים והחברתיים. מדינת ישראל ניצבת מול מספר בעיות מרכזיות בתחומים אלה, בעיות שהוחרפו מאוד בשנים האחרונות. מדובר במגמות שאינן נמדדות בשנים בודדות, אלא בעשורים שלמים ברציפות. מילות המפתח מוכרות: צמיחה, אבטלה, עוני, אי-שוויון והוצאות רווחה. מה שידוע פחות הוא ממדי התופעות, ובעיקר מידת החרפתן המתמדת מאז שנות השבעים. שנת המפנה הייתה 1973. איך נראות שלוש המגמות המרכזיות בתחום הכלכלי-חברתי?

צמיחה

בין השנים 1950 ו-1972 גדל התוצר לנפש בישראל – שהוא המדד המקובל למדידת רמת חיים – ביותר מ-5% בשנה, אחד משיעורי הצמיחה הגבוהים בעולם. הפער בין מדינת ישראל למדינות המובילות הלך ונסגר בקצב מהיר.

מאז 1973 הכל נראה אחרת (דיאגרמה 1). מסלול הצמיחה התלול מאוד שאפיין את הצמיחה הגבוהה במדינה בשנים 1950-1972 הפך לאחד השטוחים במערב. בתקופה שרמת החיים במדינות ה-G7 (7 המדינות המערביות המובילות) עלתה ב-82%, רמת החיים בארץ עלתה ב-48% בלבד. כלומר, במקום להמשיך ולסגור את פער ההכנסות עם המדינות המובילות, אנו נסוגים לאחור במונחים יחסיים מאז 1973.

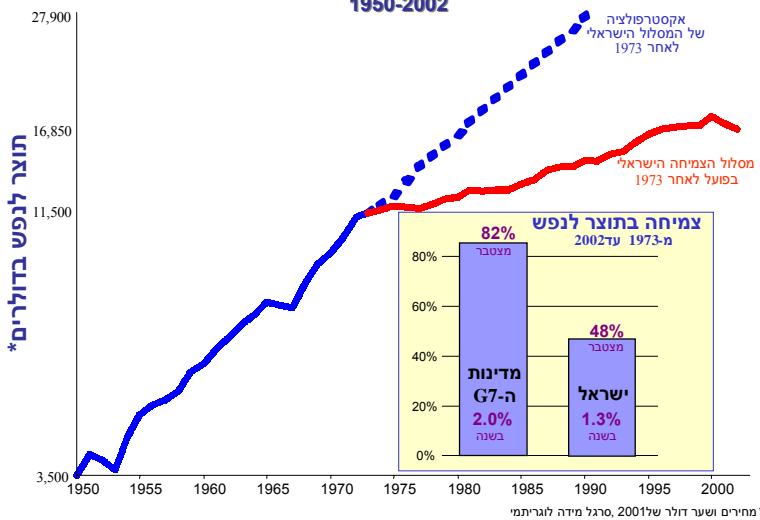
המפתח העיקרי לשיפור רמת החיים הנו שיפורים טכנולוגיים, כלומר שיפור באיכות גורמי הייצור וכן שיפור בשיטות השימוש בהם. בתחום זה יש לישראל בעיה. במהלך העשורים האחרונים הוזנחו מאוד התשתיות הפיזיות והאנושיות של המדינה – שהן אלמנטים מרכזיים בתהליך של קדמה טכנולוגית.

אבטלה

מלבד בועת האבטלה הקשורה לעלייה הגדולה בראשית שנות התשעים, חלה עלייה מתמדת בשיעורי האבטלה מאז 1973 ועד היום (דיאגרמה 2). הבעיה העיקרית, ההולכת ומחריפה, היא בקרב מי שהשכלתם נמוכה. משק מודרני, פתוח ותחרותי צריך יותר ויותר ידעים משכילות ומיומנות – ופחות ידעים לא-מיומנות. זו בעיה הקיימת בכל מדינות המערב, אך היא חריפה במיוחד בישראל. ואם אין די בצורך ההולך ופוחת, במונחים יחסיים, באנשים בעלי השכלה נמוכה, מייבאת ישראל מאות אלפי אנשים נוספים בעלי תכונות דומות, ובעיית האבטלה רק הולכת ומחריפה.

דיאגרמה 1

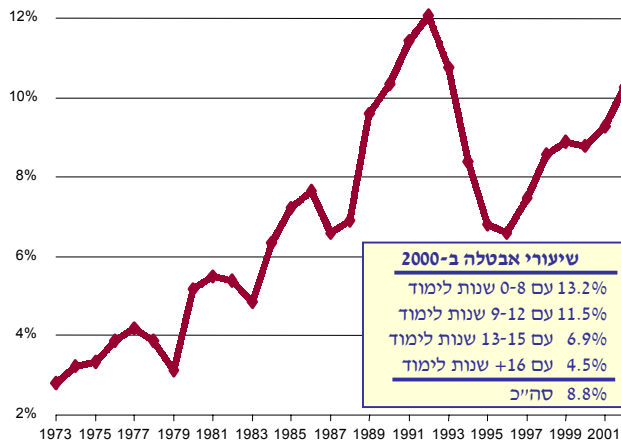
מסלול הצמיחה של ישראל 1950-2002



מקור: דן בן-דוד ודוד פאפל (1998) Review of Economics and Statistics. עיבוד נתוני הלמ"ס וה-OECD.

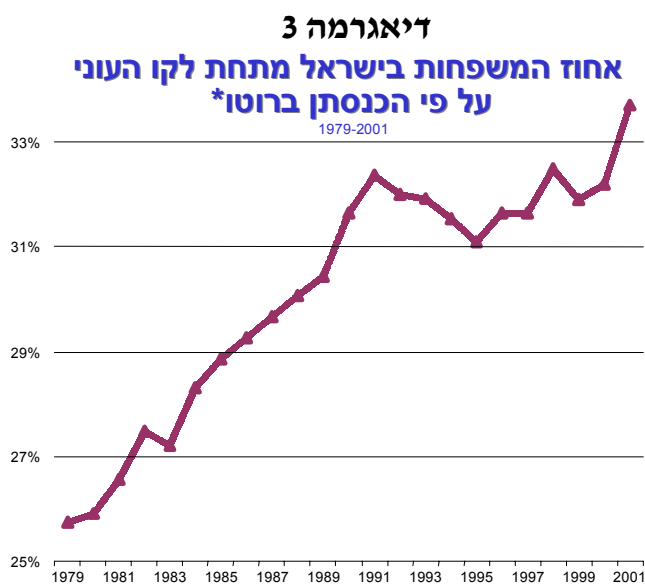
דיאגרמה 2

שיעורי האבטלה, 1973-2002



מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכלכלה, נתונים מהלמ"ס ובנק ישראל

³ חלקים נרחבים מפרק זה נלקחו משלושה מקורות עיקריים מאת דן בן-דוד: (1) סדרת ניירות עבודה "אי-שוויון וצמיחה בישראל" שפורסמה ברבעון לכלכלה במרס 2003, (2) תרשים "הבעיות העיקריות בתחום הכלכלי-חברתי ומוקדי מדיניות מרכזיים" ו-(3) סדרה של ארבעה מאמרים שפורסמו בעיתון "גלובס" בחודשים יוני-יולי 2003.



מקור: דן בן-דוד (2003) גלובס, עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי

זהו איום על חוסנה החברתי-הכלכלי של המדינה, ולאיום זה יש שתי השלכות.

ראשית, אי-שילובו של אחוז גדל והולך של החברה מתבטא ביכולת לאומית ירודה בקליטה, ביישום ובפיתוח של טכנולוגיות חדשות, והכוונה אינה רק לסקטור ההיי-טק. כל ענפי המשק המתחרים בחברות זרות, בין אם בחו"ל כיצוא ובין אם בארץ מול יבוא, חייבים להתמצא במעטפת הטכנולוגית בתחומם, כלומר בהתפתחויות הטכנולוגיות העדכניות ביותר. כשהמדינה אינה מנצלת את מלוא הפוטנציאל האנושי הטמון בה, המצב דומה למנוע העובד על פחות ופחות צילינדרים. בסוף כוחו לא יספיק כדי לשאת את משקלו. לא במקרה נמצא המשק במגמת הצמיחה הנוכחית מאז שנות השבעים.

שנית, אי-שילוב אחוז הולך וגדל של החברה במשק מתבטא בגידול מתמיד בעוני ובאי-שוויון בהכנסות ברוטו, מה שמחייב גידול מתמיד בתשלומי רווחה כדי למנוע גידול מקביל בעוני ובאי-שוויון בהכנסות נטו. את תשלומי הרווחה מממנים מסים, אך ככל שנטל המס כבד יותר, כך פוחת התמריץ להשקיע ולעבוד. הדבר פוגע בצמיחה ומחליש את יכולת המדינה לעמוד בתשלומי הרווחה הגדלים. אולם הגברת הנטל הכלכלי ללא פתרון שורש לבעיה המרכזית – המתבטאת בכך שחלק הולך וגדל של החברה אינו מצליח להתמודד מבחינה כלכלית במשק – אינו מונע את המשך הגידול המתמיד בעוני ובאי-שוויון בהכנסות ברוטו, דבר המגביר עוד יותר את הנטל וממשיך את הפגיעה בצמיחה. ישראל אינה מצליחה לצאת מהסחרור הזה כבר זמן רב. אך זהו סחרור גובר שלא ניתן יהיה לשאתו לנצח, על כל המשתמע מכך לגבי חוסנה העתידי הכולל של המדינה.

ב. הקשר בין השכלה לכלכלה

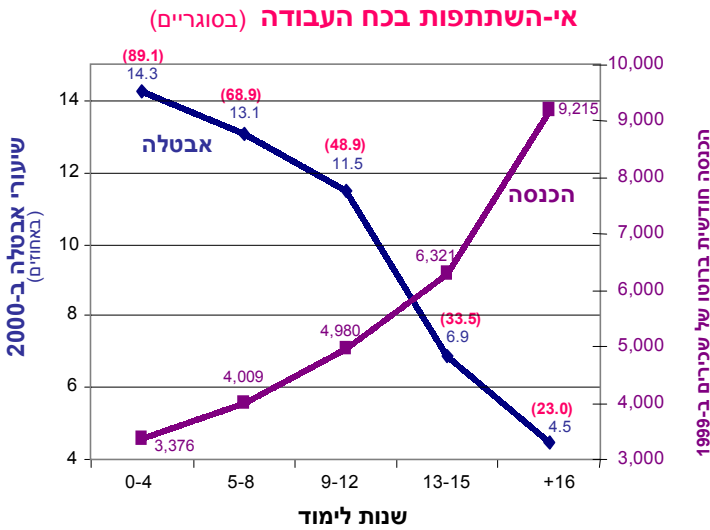
טיפול שורש בסוגיות הללו חייב להיות מערכתי, כלומר בעל שני ראשי חץ כמטרה: (1) הקטנת ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות ברוטו ו-(2) הגברת הצמיחה. למערכת החינוך תפקיד מרכזי – אך כמובן, לא בלעדי – בטיפול המערכתי. דהן (1999), למשל, מצא כי רבע עד מחצית מהפערים בשכר ניתן להסביר על-ידי משתנים שמייצגים גוונים שונים של רמות ההון האנושי.⁴

מהות הפתרון: שיפור משמעותי בחינוך הבסיסי לכל הילדים תוך כדי הגברה ניכרת של החינוך הניתן לשכבות החלשות, וכל זאת כדי להגביר את רמת המיומנות בחלקים נרחבים יותר של האוכלוסייה. כפי שנאמר לעיל, משק צומח עובר תהליך של שינויים מבניים המחייבים כוח עבודה יותר ויותר משכיל ומיומן. לכן ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר, כך ההכנסה גבוהה יותר, והסיכוי למצוא עבודה הולך וגובר (כפי שניתן לראות בדיאגרמה 4). כתוצאה מחשיבות ההשכלה בשני הקשרים אלה, מספר האנשים הטורחים לחפש עבודה הולך וקטן ככל שרמת השכלתם נמוכה יותר.

⁴ מומי דהן (2001), "עליית אי השוויון הכלכלי", בספר ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985 עד 1998, בעריכת אבי בן-בסט, הוצאת עם עובד.

דיאגרמה 4

הקשר בין השכלה, אבטלה והכנסה



מקור: דן בן-דוד (2003) גלובס, עיבוד נתוני למ"ס

לדוגמה, מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה שהנה בעלת 0-4 שנות לימוד בלבד, 89% אינם מנסים אפילו למצוא עבודה. מה-11% הנותרים שאכן מחפשים, 14% אינם מצליחים למצוא עבודה, והם מובטלים. למזלה של מדינת ישראל, זו קבוצת אוכלוסייה קטנה מאוד יחסית, אך היא מבהירה בבירור את הקשר בין השכלה לבין הכנסה, אבטלה והשתתפות בכוח העבודה.

ניתן לחלק את האוכלוסייה הישראלית בגיל העבודה לשתי קבוצות מרכזיות: לבעלי השכלה תיכונית ומטה ולבעלי השכלה על-תיכונית. שתי הקבוצות כמעט זהות בגודלן (דיאגרמה 5), אך הן נבדלות מאוד בהכנסתן ובסיכוייהן למצוא עבודה. כאן טמון אחד המפתחות העיקריים להקטנת בעיות העוני ואי-השוויון ולהגברת הצמיחה.

מדיניות אשר תסייע בהעברת אוכלוסייה גדולה מצד ימין של עוגת האוכלוסייה שבדיאגרמה לצד שמאל, תתרום להקטנת אי-השוויון בשלושה ערוצים: ראשית, ישתפר מצבו הכלכלי של מי שיעשה את המעבר. שנית, ישתפר מצבו של מי שנשאר בצד ימין (כלומר, של בעל ההשכלה התיכונית ומטה) כתוצאה מהירידה במספר האנשים שעמם יצטרך להתחרות בשוק העבודה (מובן שמדובר במדינה שאינה מייבאת מאות אלפי מתחרים נוספים לצד ימין של עוגת האוכלוסייה מתאילנד, מרומניה וכדומה). שלישית, הגדלת מספר האנשים המשכילים תמתן את עליות השכר הניתנות לקבוצה זו. במילים אחרות, זהו מהלך של מלקחיים הפועל בו-זמנית בשני צדי עוגת האוכלוסייה, כדי להקטין את הפערים בין הצדדים.

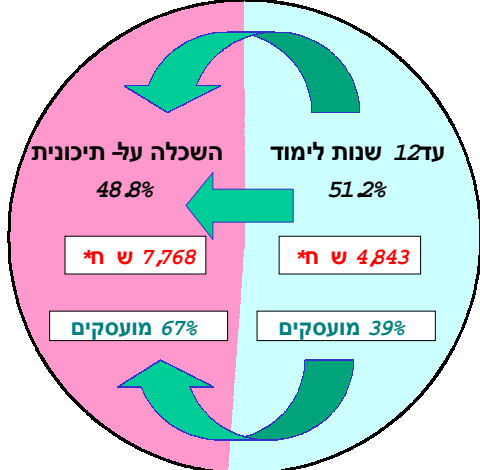
לא במקרה, מהלך המגביר את ממדי ההשכלה הכלליים בישראל תורם באופן בלתי אמצעי גם להגברת היכולת הלאומית לקלוט, ליישם ולפתח טכנולוגיות חדשות – וזהו אחד המפתחות העיקריים להגברת הצמיחה הכלכלית.

האם יהיו מספיק מקומות עבודה לאוכלוסייה הרבה שתשפר את השכלתה? דוגמה מארצות הברית יכולה להמחיש עד כמה המשק צמא לידיים משכילות. במהלך שנות השבעים והשמונים מספר בוגרי האוניברסיטאות שם הוכפל, מה שצריך היה לכאורה להקטין את שכרם של בוגרי האוניברסיטאות, אילו היו מציפים את השוק ומתקשים למצוא עבודה. אך בפועל, המשק האמריקאי היה זקוק לעוד יותר משכילים משקיבל, והתחרות עליהם בין המעסיקים גרמה להעלאת שכרם ב-25%.

דיאגרמה 5

התפלגות ההשכלה, 2000

בכח העבודה האזרחי (גילאי 15+)



* הכנסה חודשית ברוטו של שכירים, 1999

מקור: דן בן-דוד (2003) גלובס, עיבוד נתוני למ"ס

איך מגדילים את מספר המשכילים ואת מספר העובדים המיומנים במדינה? מספר מסיימי תיכון וזכאי הברגרות גדל במהלך השנים, אם כי בעשור השישי של מדינת ישראל זכאי הברגרות עדיין מהווים פחות ממחצית מכל שנתון של נערים ונערות המגיעים לגיל 18. בעשור האחרון נוספו מכללות רבות, ואוכלוסייה גדולה שלא יכלה בעבר להשיג תואר אקדמי, מצליחה היום לסיים תואר ראשון.

יחד עם זאת, צריך להבדיל בין כמות לבין איכות. אמנם יש יותר בוגרי תיכון ואקדמאים היום, וזה חשוב וטוב, אך השאלה היא מה טיבו של החינוך שהם מקבלים, בעיקר במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית המהווה קרש קפיצה למסלולים האקדמיים והמקצועיים העתידיים. במילים אחרות, למערכת החינוך היסודית והעל-יסודית יש תפקידים רבים בתחומים מגוונים, אך אחת המטרות העיקריות של המערכת היא הקניית כישורים בסיסיים לכל תלמיד אשר יאפשרו לו להתמודד

בהצלחה במשק הישראלי המודרני, הפתוח לעולם הרחב. את "ארגז הכלים" הזה של כישורים בסיסיים ייקח עמו העובד לכל מקום עבודה – או מוסד להשכלה גבוהה – שאליו יפנה בעתיד.

על-פי נתוני ה-U.S. Bureau of Labor Statistics שהתפרסמו ב- (Economist (2000), תקופת הזמן החציונית שבה עבד גבר אמריקאי בגילים 64-55 אצל מעבידו הנוכחי ירדה מ-15 שנים ב-1983 ל-11 שנים ב-1998. בגילים 54-45 היא ירדה מ-13 שנים ל-9 שנים, ובגילים 44-35 היא ירדה מ-7 שנים ל-5 שנים. כמו בשאר העולם המערבי, גם בארץ הולך וגדל מספר הפעמים שהעובד הישראלי מחליף מקומות עבודה במהלך חייו. יש לכך השלכות לא מבוטלות לגבי מה שנדרש שיהיה ב"ארגז הכלים" מבחינת תכולתו ואיכותו.

בעידן הגלובליזציה התלמידים של היום יצטרכו להתמודד בתחום הכלכלי בעתיד לא רק זה מול זה, אלא גם מול עובדים ממדינות אחרות. ככל שרמת ההישגים הכללית בארץ תהיה גבוהה יותר והפערים בהישגים יהיו קטנים יותר, כך יגדל מספר ההזדמנויות למימוש עצמי של חלקים גדולים יותר של האוכלוסייה הישראלית, והחברה כמכלול תצא נשכרת פעמיים: גם מהקטנת הצורך לתת סיוע למי שאינו מצליח להתמודד מבחינה כלכלית, וגם מהתוספת לעוגת התוצר הלאומי שאותם אנשים ייצרו. ברמה הארצית הדבר מקביל לניצול כל הצילינדרים של המנוע הלאומי.

השאלה היא איך נראה אותו "ארגז כלים" שבו מצטיידים תלמידי ישראל לעומת תלמידי מדינות אחרות. האם הכלים הבסיסיים הכלולים בו אכן מכינים את בוגרי מערכת החינוך למציאות הכלכלית שבה יחיו? באיזו מידה רמת החינוך בתחומים הבסיסיים בארץ משתווה לזו הניתנת במדינות אחרות, ומה מידת השוויוניות של רמת חינוך בסיסית זו בתוך ישראל? על כך בפרק הבא.

פרק שלישי: בעיות מבניות במערכת החינוך

א. איכות החינוך

מבחנים בין-לאומיים

שניים מהתחומים הבסיסיים החשובים ביותר שחייבים להיות בארגז הכלים של כל תלמיד הם מתמטיקה ומדע. במהלך העשורים האחרונים ניתנו מבחנים זהים בתחומים אלה לתלמידי כיתות ד' ו-ח' במדינות רבות ברחבי העולם. אחידות המבחנים, והעובדה שהם ניתנים טרם סיום לימודי התיכון, מאפשרות הבחנה השוואתית של מצב הלימודים בין מדינות עוד בטרם נושרים מהמערכת תלמידים שאינם מצליחים.

בזמן שמשנתנים כמו שיעור יודעי קרוא וכתוב באוכלוסייה, מספר שנות לימוד ממוצע לנפש וכדומה נמצאו במחקרים רבים כמשפיעים באופן מובהק על רמת החיים ועל שיעור הצמיחה הכלכלית, הניושק וקימקו (2000) מראים שהקשר בין הישגים במקצועות הבסיסיים כגון מתמטיקה ומדע לבין העלאת רמת החיים חזק עוד יותר.⁵ על-פי הנתונים שהם פרסמו, ציוני ילדי ישראל בגיל 13 במבחן המתמטיקה בשנים 1963-1964 היו הגבוהים ביותר מבין כל 12 המדינות המתועשות שהשתתפו במבחן (ראו לוח 1) – וזאת על אף קשייה הכלכליים של המדינה דאז וממדי קליטת העלייה יוצאי הדופן מכל קצווי תבל.

כעבור שני עשורים וחצי השתנתה התמונה בתכלית. ילדי ישראל בכיתה ח' קיבלו בסוף שנות התשעים את הציונים הנמוכים ביותר מבין כל המדינות המתועשות שהשתתפו במבחני מתמטיקה ומדע בין-לאומיים TIMSS (פירוט בן-דוד, 2003 א).⁶ כמו כן, פערי הציונים בארץ בין התלמידים החזקים לחלשים בכיתה ח' היו גדולים יותר מהפערים ב-49 מתוך 53 המדינות שילדיהן השתתפו במבחני המתמטיקה והמדע הבין-לאומיים במחצית השנייה של שנות התשעים. יש צורך להוסיף שהממצאים הישראליים אינם משקפים את מלוא חומרת המצב, כי הם אינם כוללים תלמידים במערכות החינוך החרדיות, שם רמת ההישגים נמוכה עוד יותר. ככל שהפערים בחינוך הבסיסי גדולים יותר, כך גדל אי-השוויון בהזדמנויות לנכנסים לשוק העבודה, מה שתורם להגברת אי-שוויון בהכנסות ברוטו.

הבעיה אינה רק שהממוצע של ישראל נמוך, ושהפערים סביב הממוצע גדולים. תלמידי ישראל החלשים ביותר (כלומר, חמשת האחוזים התחתונים מבין הנבחנים), שמשורותיהם יצאו בעתיד העניים בפוטנציה, חלשים בקנה מידה בין-לאומי. הם דורגו במקום ה-46 מבין החלשים בכל 53 המדינות.

אחד מתמרורי האזהרה הבוהקים במיוחד הוא הישגי התלמידים החזקים ביותר (כלומר, חמשת האחוזים העליונים מבין הנבחנים), שמשורותיהם יצא הדור שיוביל את מדינת ישראל בעתיד. התלמידים הישראליים המצטיינים בכיתה ח' דורגו מתחת למצטיינים של כל אחת מהמדינות המתועשות, ובמקום ה-35 מבין כלל 53 המדינות.

לוח 1

תוצאות מבחנים בינלאומיים במתמטיקה ובמדע

<p>1963-64 השוואה בין 12 מדינות מתועשות</p> <p>ציון ממוצע: ישראל במקום ה-1</p>
<p>1995 ו-1999 השוואה בין 53 מדינות</p> <p>(מתמטיקה ומדע, כיתה ח')</p> <p>ציון ממוצע: ישראל במקום ה-39</p> <p>פיזור ציונים: ישראל במקום ה-4 (כלומר, ל-49 מדינות ישנו פיזור ציונים קטן יותר מישראל)</p> <p>השוואת התלמידים החלשים: ישראל במקום ה-46</p> <p>השוואת התלמידים המצטיינים: ישראל במקום ה-35</p>

מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכלכלה.

בשנת 2003 נוספו ממצאים חדשים, המראים שממדי הבעיה אינם מצטמצמים. על-פי כתבה של ראלי סער שפורסמה ב"הארץ" ב-16 ביוני 2003 לגבי מבחנים במתמטיקה שניתנו בשנת 2002 לתלמידי כיתה ח', מתברר ש-53% מתלמידי בתי הספר הממלכתיים נכשלו. "קרוב לשני שלישים מהתלמידים בממלכת-דתי נכשלו, ושלושה רבעים מהתלמידים הערבים [נכשלו]. הפער בציוני המתמטיקה בין השכבות האמידות לחלשות, שהיה לפני חמש שנים ציון אחד, גדל לשני ציונים. אחד מכל שלושה תלמידים בבתי הספר בחינוך העברי, ושלושה מתוך חמישה בחינוך הערבי, נכשלו בהבנת הנקרא."

תוצאות מבחנים בין-לאומיים של PIRLS בהבנת הנקרא בקרב ילדי כיתה ד' אשר

⁵ Hanushek, Eric A. and Dennis D. Kimko (2000), "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations," *American Economic Review*, 90, pp. 1184-1208.

⁶ דן בן-דוד, "מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה", רבעון לכלכלה, מרס 2003, עמ' 47-72.

פורסמו בקיץ 2003, מחזקות תמונת מצב זו. ילדי ישראל דורגו במקום ה-23 מבין 35 המדינות שהשתתפו במבחן. פערי הציונים בין ילדי ישראל עצמם היו גבוהים יותר מאשר ב-30 מדינות. קשה לטעון שהבעיה הנה חוסר שעות הוראה, היות ומספר שעות ההוראה בשנה בארץ נמוך רק מבהולנד, וגבוה ב-23% מהמוצע בכל 35 המדינות שהשתתפו במבחני PIRLS.

הממצאים החדשים ביותר בעת כתיבת הדו"ח הם ממבחני PISA שניתנו ב-40 מדינות על-ידי ה-OECD, ארגון המדינות המתועשות, לילדים בני 15 (תוצאות המבחנים פורסמו על-ידי ראלי סער ב"הארץ" ב-2 ביולי 2003). במבחני PISA נבחנו התלמידים בשלושה תחומים: הבנת הנקרא, מתמטיקה וידע מדעי. המתאם בין ההישגים בשלושת המקצועות גבוה בכל המדינות, וכך גם בישראל – והממצאים אינם מרנינים. מבין 40 המדינות שהשתתפו במדגם, ילדי ישראל דורגו במקום ה-30 בהבנת הנקרא, במקום ה-31 במתמטיקה ובמקום ה-33 בידע מדעי. בכל שלושת המבחנים, כמו במבחנים הקודמים, ישראל נמצאת מתחת לכל המדינות המתועשות ומתחת למספר לא מבוטל של מדינות שמפותחות הרבה פחות, בינתיים, מישראל.

לבית הספר יש השפעה לא מבוטלת על סיכויי ההצלחה של התלמידים. גולד, לביא ופסרמן (2003) השתמשו בניסוי הטבעי של פיזור רנדומלי של עולים מאתיופיה עם הגעתם ארצה, ומצאו כי הפערים בין בתי ספר יסודיים באים לידי ביטוי מאוחר יותר בסיכויי הילדים לסיים בהצלחה את מסלול הלימודים עד לזכאות לבגרות.⁷

תעודות בגרות – זכאות

רק כ-40% מהנערים ומהנערות בכל שנתון מצליחים לזכות בתעודת בגרות. הפיזור של זכאי תעודת הבגרות אינו מתחלק באופן שווה על פני רכיביה השונים של האוכלוסייה הישראלית, ולמעשה נוצרים "איי ידע" בחתכים שונים בחברה הישראלית.

נתון בולט במיוחד לצורך המחשת נושא זה הוא חוסר שוויון במערכת החינוך על רקע השכלת הורים, גודל משפחה, מוצא וגורמים נוספים שבדרך כלל מצויים בהתאמה למקום המגורים. כפי שצוין לעיל, לא רק שההישגים הממוצעים של ילדי ישראל נמוכים מאוד, הפערים בין הישראלים לבין עצמם הם בין הגבוהים בעולם. ממצאיהם של דהן, מירוניציב, דביר ושי (2002) מצביעים על כך שהפער העדתי בשיעור הזכאות לבגרות גדול יותר בקרב הדור השני בארץ מאשר בקרב הדור הראשון, ושהפער בקרב הדור הראשון גדול יותר מהפער בקרב ילדי חוץ לארץ.⁸ כלומר הפערים הבין-עדתיים בשיעור הזכאות לבגרות הולכים וגדלים מדור לדור בארץ. הפער היחיד שקטן הוא בין דתות, אף שפער זה גדול למדי על אף הצמצום. שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב יהודים ונוצרים כפול מזה שבקרב המוסלמים, אך פער גדול זה בכל זאת קטן מהפער בדור האבות.

תעודות בגרות – איכות

מעבר לשאלת הזכאות לתעודת בגרות קיימת שאלת איכות התעודה. במציאות של היום אין די בהשגת הזכאות לתעודה, אלא חשובים רכיביה של התעודה הן מבחינה פדגוגית (קרי, תחומי הלימוד והמבחנים שבהם נבחן התלמיד) והן מבחינת היקף החומר (קרי, כמות היחידות או שעות הלימוד שלמד התלמיד).

למעשה, ניתן לסווג את איכות תעודת הבגרות לפי שתי קבוצות עיקריות:

1) בגרות סוג ראשון: משקלה הסגולי הגבוה נובע מצורת שקלול נתוני הקבלה לאוניברסיטאות בארץ, המעניקה נקודות בונוס רבות לבעלי תעודות בגרות המכילות מקצועות לימוד בני 5 יחידות לימוד, מקצועות ריאליים ושפות זרות.

- בגרות טכנולוגית גבוהה: תעודה המכירה בכך שהלומד סיים את לימודיו ורכש ידע במקצועות טכנולוגיים גבוהים בהיקפי לימוד נרחבים (בדרך כלל במקצועות טכנולוגיים נדרשים, כגון מחשבים, אלקטרוניקה ועוד). תעודה זו מעניקה לבעליה עוצמה רבה, הן בשל רכישת מקצוע מבוקש והן בשל משקלה הסגולי הגבוה לצורך קבלת התלמיד לאקדמיה.

- בגרות עיונית גבוהה: תעודת בגרות הכוללת מקצועות לימוד רבים בהיקף של 5 יחידות לימוד, המאפשרת לבעליה להתקבל למוסדות אקדמיים ואף מעניקה להם יתרון משמעותי: ה"בונוס" האקדמי.

⁷ Eric D. Gould, Victor Lavy and Daniele Paserman (2003), "Immigrating to Opportunity: Estimating the Effect of School Quality Using a Natural Experiment on Ethiopians in Israel," CEPR Discussion, Paper 4052.

⁸ מומי דהן, נטליה מירוניציב, איל דביר, שמואל שי, "האם הצטמצמו הפערים בחינוך?", רבעון לכלכלה, מרס 2002, עמ' 159-188.

2) בגרות סוג שני: כדי לאפשר למספר רב ככל הניתן של תלמידים לסיים את לימודיהם במערכת החינוך התיכונית במדינת ישראל כשבידיהם תעודת בגרות, הנהיג משרד החינוך בשנים האחרונות הקלות רבות במבנה תעודת הבגרות. כך למשל אישר משרד החינוך לתלמידים להיבחן באנגלית ברמת לימוד של 3 יחידות לימוד, רמה שאינה מאפשרת לתלמיד בעל תעודה מסוג זה להתקבל לאוניברסיטאות או למכללות מובילות בישראל. אמנם קיימים מוסדות להשכלה גבוהה בישראל המוכנים לקלוט בעלי תעודת בגרות אשר נבחנו בהיקף של 3 יחידות לימוד באנגלית, אך הם אינם נחשבים למוסדות השכלה גבוהה מן השורה הראשונה בישראל.

לסוגיית איכות מבחני הבגרות יש פן נוסף, פיצול בחינת הבגרות במתמטיקה ברמה של 3 יחידות לימוד לשני מבחנים נפרדים, המורכבים ממבחן על יחידה אחת וממבחן על שתי יחידות נוספות. פיצול זה מאפשר לתלמיד להיבחן בבחינה על יחידה אחת (בחינה שהשאלות בה ידועות מראש מתוך מאגר של שאלות) ולהיכשל בבחינה על שתי היחידות, ובכל זאת לקבל תעודת בגרות תקפה. תעודה זו אינה מאפשרת לבעליה ללמוד לימודים אקדמיים במוסדות מן השורה הראשונה בישראל, אולם היא מאפשרת לתלמיד להתקבל לתעסוקה בשירות המדינה.

תעודות בגרות – מסקנה

לאור חשיבות הזכאות לתעודת בגרות ברמה גבוהה, על המערכת לשאוף לשני יעדים בו-זמנית: להגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות ולהעלאת איכות התעודה. אין מדובר במטרות סותרות, אלא במטרות המשלימות זו את זו. ככל שיינתן חינוך טוב יותר למספר רב יותר של ילדים כבר בשלבי הלימוד הראשונים, כך יהיו תלמידים רבים יותר שיצליחו לסיים תיכון בהצלחה, וכך גם יוכלו לשאוף לרמת הישגים גבוהה יותר.

ב. עלות החינוך

הבעיה של מערכת החינוך אינה מחסור בכסף. ישראל מוציאה אחוז גדול יותר מהתוצר שלה על חינוך ילדיה מכל מדינה אחרת במערב. אך השוואת יחס ההוצאה לחינוך מתוך התוצר – על אף שזו דרך מקובלת להשוואת הוצאות בכל רחבי העולם – נותנת תמונה המטה כלפי מעלה את רף הוצאות החינוך בישראל.

אחוז התוצר המופנה לחינוך בארץ גבוה, בין השאר משום שאחוז הילדים מתוך האוכלוסייה בארץ גבוה אף הוא. לכן, על מנת להפוך את יחס ההוצאה לתוצר לבר-השוואה בין ישראל למדינות אחרות באופן מדויק יותר, יש לנכות מיחס זה את יחס התלמידים מתוך האוכלוסייה בכל מדינה. התמונה המתקבלת זהה מבחינה אלגברית⁹ להשוואת הוצאות חינוך לתלמיד (אשר מורכבות בעיקר מעלויות שכר המושפעות מרמת החיים במדינה) בניכוי התוצר לנפש (המייצג את רמת החיים במדינה).

הוצאות החינוך לתלמיד (המתוקנות עבור הבדלים בתוצר לנפש) במערכת החינוך העל-יסודית בישראל גבוהות ב-21% מהממוצע של 39 המדינות האחרות, שעבורן ישנם נתונים בני השוואה.¹⁰ במערכת החינוך היסודית ההוצאה לתלמיד גבוהה ב-28% מהממוצע של המדינות האחרות.

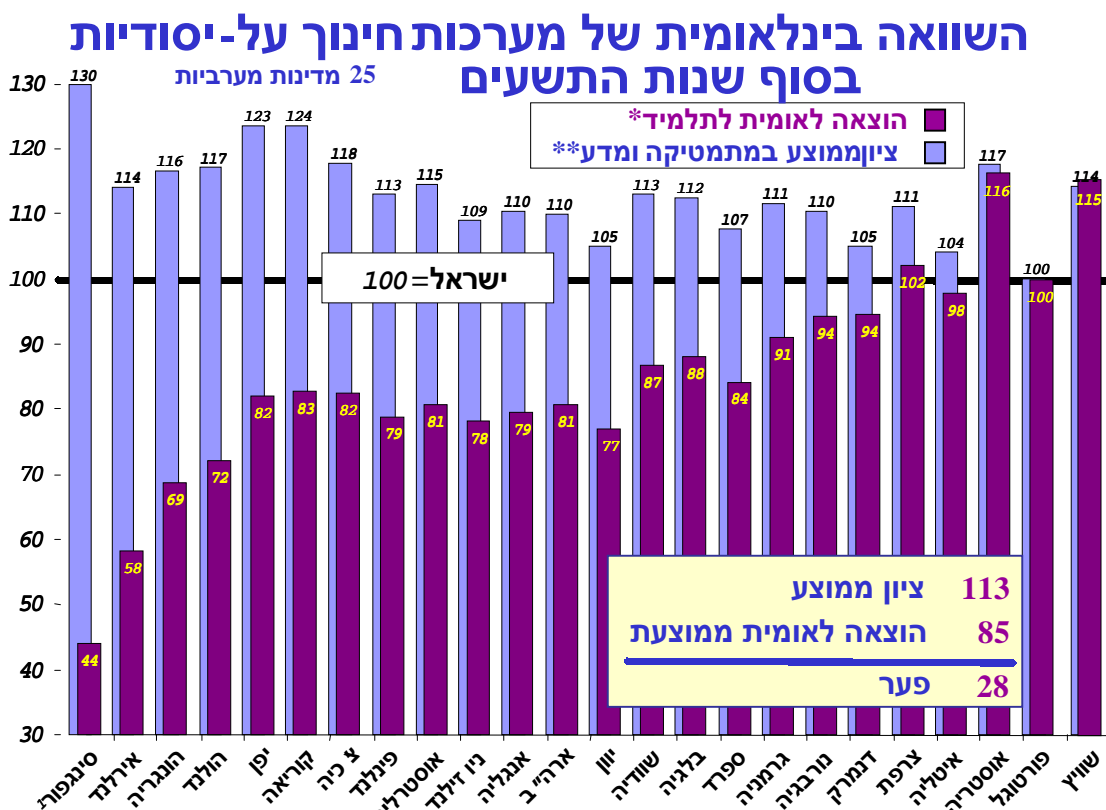
מהי מידת הקשר בין ההוצאות להישגים? כאשר משווים רק הוצאות, רואים כי ישראל מוציאה יותר מרוב המדינות. כאשר משווים רק הישגים, מתקבלת תמונה הפוכה: הישגי ילדי ישראל נמוכים בקנה מידה בין-לאומי. ניתן לחדד את ההשוואה בין הוצאות להישגים על-ידי התמקדות רק במדינות שעבורן ישנם נתונים על הוצאות (מה-OECD) וגם על הישגים (מ-TIMSS) בסוף שנות התשעים.

כפי שניתן לראות בדיאגרמה 6, ההוצאה הלאומית הממוצעת לתלמיד בבתי הספר העל-יסודיים ב-25 מדינות מערביות נמוכה ב-15% מההוצאה לתלמיד בארץ. בזמן שישראל הוציאה יותר ממרבית המדינות האחרות, ציוני ילדיה היו מתחת לציוני כל שאר המדינות מלבד פורטוגל. אילו המדינות האחרות היו מורידות את רמת לימודיהן לרמה הישראלית, ניתן להניח שהן היו חוסכות כספים, והוצאותיהן היו יורדות עוד יותר ביחס להוצאות בישראל. בהיעדר סרגל המתרגם את הורדת רמת הלימודים להקטנת הוצאות, נניח שקיים קשר לינארי ביניהם, כדי לקבל תמונה גסה לגבי היקף הוצאות היתר במדינת ישראל בתחום בתי הספר העל-יסודיים. במילים אחרות, נניח כי ירידה של אחוז בציונים מתבטאת בירידה של אחוז בהוצאות.

⁹ הוכחה בדן בן-דוד (2003 א), "מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה", רבעון לכלכלה, עמ' 47-72.

¹⁰ ההשוואה היא ל-1998. מאז, גדלו תקציבי החינוך בארץ, ובשנים האחרונות הם קוצצו. בכל מקרה, אין כוונת ניתוח הוצאות החינוך לומר שהתקציב גדול מדי ויש לקצו, ועל סוגיה זו יורחב הדיון בהמשך.

דיאגרמה 6



* הוצאות לתלמיד מתוקנות עבור יחסי כח קניה וכן עבור פערים בתוצר לנפש משנת 1998 (מלבד: ¹ משנת 1990)
 ** ציונים מהשנים 1995 ו-1999 (בלבד עבור ישראל)

מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכלכלה.

לפי הנחה מפשטת זו, פערי ההוצאות לתלמיד בהינתן אותה רמת חינוך מגיעים ל-28% בין ישראל לבין ממוצע המדינות האחרות. באירלנד, למשל, מוציאים 58% בלבד מההוצאה הישראלית לתלמיד, בזמן שילדיהם השיגו ציונים הגבוהים ב-14% מהציונים של ילדי ישראל. התמונה דומה כאשר מדובר בהשוואת ההוצאה הציבורית לתלמיד. אילו האירים היו מוציאים פחות על חינוך כדי להוריד את רמתם לרמה הישראלית, אזי על-פי הנחת הלינאריות, הייתה ההוצאה הלאומית לתלמיד באירלנד מהווה 44% בלבד מההוצאה הישראלית – פער של 56% – וזאת בזמן שפערי הציונים בתוך אירלנד היו נמוכים ב-6% מפערי הציונים בתוך ישראל.

ישנן מדינות אשר הוציאו יותר לתלמיד, אך גם ביצועיהן היו גבוהים יותר. ההוצאה הלאומית לתלמיד באוסטריה, למשל, הייתה גבוהה ב-16%, אך הישגי ילדיה היו גבוהים ב-17%, מה שאומר שההוצאה תמורת רמת ההישגים דומה באוסטריה ובישראל. באופן כללי, הפער הממוצע בין הוצאות להישגים הנו 28% כאשר מדובר בהוצאה הלאומית לתלמיד. פערי הציונים בתוך 25 המדינות היו נמוכים ב-14% מפערי הציונים בתוך ישראל – עובדה שאינה נלקחת בחשבון בחישוב פערי ההוצאות.

ניתוח דומה נעשה גם עבור הוצאות חינוך ציבוריות, והתוצאות דומות אף הן. הפער הממוצע בין הוצאות ציבוריות להישגים הנו 25% (פירוט נוסף בבן-דוד, 2003 א). בבתי הספר היסודיים מתקבלת תמונה דומה.

ג. הוצאות חינוך פרטיות

נוכח כל הממצאים שהובאו לעיל, איך בכל זאת יכולות האוניברסיטאות לשמור על רמתן הגבוהה? בטווח שבין רמת החינוך הנמוכה בגיל חינוך חובה לבין החינוך האקדמי הטוב נמצאים בתי הספר התיכוניים האמורים לגשר בין שני הקצוות. מתברר שזו משימה שהם מתקשים לעמוד בה.

שני נתונים יכולים לרמוז על מידת אי-ההצלחה של מערכת החינוך התיכונית במלאכת הגישור בין השכלה יסודית להשכלה אקדמית. הנתון הראשון: שיעור הזכאים לבגרות, כלומר אחוז מסיימי מסלול הלימודים עד התיכון כולל בחינות הבגרות, הנו מתחת ל-50% מהשנתון.

הנתון השני: רמת הלימודים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים אינה מאפשרת למרבית הבוגרים להשלים את מסלול הלימודים עד תום מבחני הבגרות. מה שבתו הספר הציבוריים אינם נותנים לתלמידים, נקנה ככל הנראה על-ידי הורים בעלי מודעות ואמצעים לעשות זאת.

מכאן שהנתון השני משקף את המחיר הכספי להורים, מחיר הנובע מאי-הצלחת המערכת הפורמלית במתן רמת חינוך נאותה שתאפשר לתלמידים להפוך לסטודנטים בבוא היום. מתוך ההוצאה הלאומית השוטפת (כלומר, ללא השקעות פיזיות) לחינוך יסודי ב-1997, 7% מכלל ההוצאה באו ממשקי הבית (לוח 2). חלקם של משקי הבית מתוך ההוצאה הלאומית לחינוך עלה ל-20% עבור החינוך העל-יסודי. מדובר ב-1.9 מיליארד ש"ח (במחירי 1997) שהוציאו משקי בית על חינוך על-יסודי – הוצאה שאינה כוללת ספרי לימוד וצורכי כתיבה שנקנו על-ידי משקי הבית.

נוכח הקשר החזק בין השכלת ילדים להשכלת הורים, לגודל המשפחה ולנתונים כלכליים-חברתיים נוספים (כפי שמראים, למשל, דהן, מירוניצ'בי, דביר ושי, 2002), מערכת החינוך הישראלית אינה מצליחה, בלשון המעטה, לספק את התגבור הנדרש למתן כרטיס כניסה שוויוני לשוק העבודה. כפי שמצביעים

הישגיהם הנמוכים (יחסית לשאר המדינות) של ילדים ישראלים מצטיינים בכיתות ח' (אלה המשתייכים לחמשת האחוזים העליונים), המעבר למעטפת הידע העולמית באוניברסיטאות הישראליות מחייב התערבות רבה מאוד של ההורים בחינוך התיכוני של ילדיהם.

נוכח העובדה שההוצאות הפרטיות אינן מתחלקות באופן שווה בין המשפחות במדינה, יש להניח כי מדובר בתופעה המגבירה עוד יותר את ההבדלים בחינוך שמקבלים ילדי ישראל. לכך יש השלכות לא מבוטלות על ממדי אי-השוויון והעוני בהכנסות ברוטו וכן על צמיחה כלכלית של המשק כולו בדור הבא.

לוח 2 הוצאה לאומית שוטפת לחינוך יסודי ועל-יסודי, 1997

מזה:

הוצאה לחינוך של משקי בית*

(במיליוני ש"ח)	(במיליוני ש"ח)	(באחוזים)
מוסדות חינוך יסודי	8,512	596 (7%)
מוסדות חינוך על-יסודי	9,629	1,926 (20%)
סה"כ	18,141	2,522 (14%)

* אינו כולל ספרי לימוד וצורכי כתיבה שנקנו ע"י משקי בית

מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ד. שימוש בקבלני משנה למתן שירותי חינוך

בשנים האחרונות אנו עדים למצב שבו תוצאות הבגרות משתפרות לאט מדי ומעט מדי לאורך ציר הזמן. למרות כל הניסיונות והוצאת הכספים על תוכניות שונות מטעם משרד החינוך, התוצאה בעינה נשארת. רק כ-40% מבוגרי מערכת החינוך בממוצע אווזים בידם תעודת בגרות כשהם מסיימים את לימודיהם בכיתה י"ב. (מחקרים מורים כי בשנים שלאחר שחרורם מהצבא משלימים חלקם את המבחנים הדרושים על מנת לעמוד בכללי הזכאות לתעודת הבגרות, אולם אין זה מעניינה של ועדה זו, אשר בדקה רק את תחום האחריות של משרד החינוך, קרי עד סיום כיתה י"ב.)

קיימים גורמי חיכוך וחוסר יעילות רבים במערכת. גורמים אלו הם סיבה מרכזית לעובדה שלמשתמש הקצה, קרי התלמיד, מגיע כה מעט כסף, עד כי כסף זה אינו מצליח להשפיע על התוצאה הסופית של הישגיו. למשל, שעות ההוראה בכיתה כמעט שלא גדלו בשנים האחרונות, למרות הגידול בכמות הכסף שהופנה לחינוך. חלק מתוך שעות ההוראה לכיתה אינו מגיע כלל למשתמש הקצה, אלא מנוצל במסגרת מערך שלם של גמולים והיקפי משרה הניתנים למורה (שעות חינוך וכיוצא בזה).

במאמץ להביא לשינוי מהיר ואינטנסיבי בתמונת מצב זו, מקדיש משרד החינוך חלק נכבד מתקציבו (כמיליארד שקלים לפי הערכות שונות) לעבודה מול קבלנים וספקי משנה, שרובם מספקים למערכת שירותים שאותם אמורה המערכת לספק בעצמה לקהל צרכניה (בעיקר שירותי תוכן והוראה).

מעדויות שהובאו בפני הוועדה, מתברר שמשרד החינוך נסמך יותר ויותר על גורמי חוץ שאינם מהווים חלק אינטגרלי מן המערכת כדי לשפר את המצב שתואר לעיל. לפי עדויות, כמיליארד ש"ח מתקציב המשרד מופנים לגורמים חיצוניים אשר מנסים, בשיטות שלהם, להביא לסגירת פערי החינוך ולמילוי החסר בתחום הישגי הלומדים ובחינות הבגרות.

בשיטת עבודה זו יש כמה בעיות. אחת מהמשמעותיות שבהן היא העתקת אחריותו של משרד החינוך והעברתה לידי גורמים פרטיים אשר מספקים שירותים שונים למערכת. תמונת המצב היא של "מיני הפרטה" המביאה לבזבוז רב ושתועלתה נמוכה, וזאת משום ריבוי הידיים שעובר הכסף, ולנוכח העובדה שכל גוף מנקה לעצמו תקורה כזו או אחרת, מה שמביא לכך שרק חלק קטן מהכסף האמור להגיע למשתמש הקצה, קרי התלמיד, מגיע אליו בסופו של דבר. לפי שיטת עבודה זו, משרד החינוך מפרסם מכרז לספקי תוכן שונים, ובאמצעות הגוף הזוכה מזרים תקציבים לפרויקטים שונים שאינם מתוקצבים במסגרת הרגילה של תקציבי משרד החינוך המועברים ליחידות המשנה שלו עצמו.

לפי שיטת עבודה זו, משרד החינוך מפרסם מכרז לספקי תוכן שונים, ובאמצעות הגוף הזוכה מזרים תקציבים לפרויקטים שונים אשר אינם מתוקצבים במסגרת הרגילה של תקציבי משרד החינוך המועברים ליחידות המשנה שלו עצמו. דרך נוספת היא פנייה יזומה של קרנות וגורמים וולונטריים, חיצוניים למשרד החינוך, המעוניינים ליזום ולבצע פעילות התערבותית במוסדות מערכת החינוך, איש לפי שיטתו ודרכו, ומביאים עמם מימון, חלקי או מלא, שהנו חיצוני למשרד. כך פועלות בתוך המערכת כמה דיסציפלינות אשר אינן מטעמו או בניהולו של משרד החינוך.

שיטת עבודה זו מקנה למשרד החינוך כמה יתרונות:

- 1) הימנעות מהעסקה ישירה של עובדים. בצורת העסקה זו משרד החינוך אינו המעסיק של עובדי ההוראה, ולפיכך אינו מחויב להעסקתם במסגרת ההסכמים הקיבוציים ואינו כפוף להסכמי השכר שנחתמו עם ארגוני המורים.
- 2) רענון צוות העובדים והעסקת צוות שאינו מתוך המערכת. שיטת העבודה באמצעות גופים חיצוניים נועדה בין השאר להביא למפגש בין המערכת ועובדיה לעובדים ולשיטות הוראה חיצוניות בתקווה לרענן את שיטות העבודה ואת האנשים העומדים מול התלמידים בכיתות (יחד עם זאת, חשוב לזכור כי במרבית המקרים הדבר אינו נעשה כחלק מובנה של תוכנית מערכתית, אלא מוצע כפתרון מידי ומקומי, על כל המשתמע מכך).
- 3) אפשרות לביצוע פרויקטים נקודתיים התלויים במקום ובזמן. בצורה זו יכול משרד החינוך לרכז משאבים וכוח אדם ביישוב מסוים או לצורך מסוים לפרק זמן מוגבל, ללא צורך לשנות את מבנה ההעסקה או את המערכת הפדגוגית של המוסד החינוכי שבו מתבצעת פעולת ההתערבות.
- 4) גמישות בשכירת עובדים ובפיטוריהם.
- 5) העלאת מספר שעות הוראה במוסד ושימוש בטכניקות לימוד חדישות מבלי להתעמת עם ועדי המורים וללא מחלוקות עם צוות המורים המקומי.
- 6) תשלום שכר גבוה יותר, שלא במסגרת הסכמי השכר, לעובדי הוראה, אם כי לפרק זמן מוגבל.

לעומת יתרונות אלו, לשיטה יש גם חסרונות בסיסיים, ובחלק מהמקרים היא אינה תורמת את התרומה המיוחלת. חסרון מרכזי הוא העתקת אחריותו של משרד החינוך והעברתה לידי גורמים פרטיים אשר מספקים שירותים שונים למערכת. מדובר למעשה ב"מיני הפרטה" המביאה לבזבוז, וזאת משום ריבוי הידיים שעובר הכסף, ולנוכח העובדה שכל גוף מנקה לעצמו תקורה כזו או אחרת, מה שמביא לכך שרק חלק קטן מהכסף האמור להגיע למשתמש הקצה, קרי התלמיד, מגיע אליו בסופו של דבר. בעיות נוספות הנובעות משימוש בקבלני משנה במערכת החינוך כוללים:

- 1) מיומנות/איכות: כוח האדם זול, אך לא מיומן במקרים רבים. כאשר חברה מסוימת זוכה במכרז למתן שירותים עבור משרד החינוך, היא מעסיקה את עובדיה לפי קריטריון של עלות ולא לפי קריטריון של תפוקת המורה. החברה המעסיקה את המורים עבור משרד החינוך מעוניינת להגדיל את רווחיה ככל הניתן, ולפיכך מעסיקה ברוב המקרים את המורים הזולים, ולא דווקא את המורים הטובים (לעתים הם גם לא מוסמכים). בחלק מן המקרים המורים חסרי ידע או ניסיון להתמודד עם הבעיות שאותן מבקש המכרז לפתור, והחברות המעסיקות אותם אינן מקנות להם את הידע הנדרש כדי להתמודד עם בעיות אלו. אין במשרד החינוך מערך מובנה של ביקורת איכות המתנה תשלום לספקים בהישגים של התלמידים.
- 2) יציבות/ארעיות: כוח אדם משתנה ולא קבוע. המורים המלמדים במסגרות של חברות חיצוניות הם, ברוב המקרים, מורים המועסקים על-פי חוזה קבלן או עובדים עונתיים המועסקים לפי משימה. כאשר נגמרת המשימה או כאשר המועסק מוצא עבודה מכניסה יותר, עבודתו בפרויקט מופסקת. בתנאים כאלו קשה ואף בלתי אפשרי ליצור קשר ורציפות בין כוח האדם בהוראה ובין התלמידים.
- 3) ריבוי פרויקטים: במקומות מסוימים מתקיימים כמה פרויקטים במקביל, ללא קואורדינציה ותיאום, ולפיכך קיים ניצול לא יעיל של המשאבים השונים שמקצה המערכת. מעבר לעובדה זו, יש להביא

בחשבון שלכל פרויקט יש צוות מנהל, אחראים ומפקחים ותקורות אחרות, וכך נגרע שוב חלקם של משתמשי הקצה, היינו התלמידים.

4) שימוש בכספי המכרזים שלא למטרות שלשמן נועדו. הוועדה נוכחה לדעת כי בחלק מן המקרים מעביר משרד החינוך כספים באמצעות הגופים הזכיינים לא למטרות שלשמן נועד הפרויקט. העברת הכספים מתבצעת על-ידי פנייה לגוף החיצוני ובקשה ממנו כי ישלם לאדם או לחברה מסוימים וידווח על כך כביכול במסגרת הפרויקט שעליו הוא מקבל תמורה ממשרד החינוך. למעשה, נוצר כאן נתיב עוקף של העברת כספים למטרות שלא לשמן נועדו.

5) פעילות חיצונית/התנגדות ארגונית: בחלק מן המוקדים שבהם מתבצעת ההתערבות נוצר אנטגוניזם כלפי הגוף המתערב אשר מתיימר לבצע שינוי נרחב בזמן קצר. בפועל, גם אם הגורם המתערב יכול לבצע שינוי כזה, יקשה על הצוות המקומי לשתף פעולה בביצוע השינוי, כיוון שהדבר יהיה למעשה הכרה בכישלוננו ובדלות כוחו של הצוות המקומי. יחד עם זאת, יש לציין כי כיום מתחזקת ההכרה במשרד החינוך כי שינוי יש לבצע באמצעות הכוחות המקומיים, ויותר ויותר פרויקטים מתבצעים על-ידי הצוות המקומי של המוסד החינוכי המקבל הדרכה איכותית חיצונית. יש לזכור כי כוח אדם איכותי עולה כסף רב, שלא ניתן לשלמו באמצעות סולמות השכר הנהוגים במשרד החינוך מחד גיסא, ובשל ועד עובדים חזק מאידך גיסא. לכן מוצא המשרד פתרון חלקי לבעיה זו באמצעות תגמול חיצוני על-ידי חברות קבלניות. במובן זה מהווה ההתקשרות עם ספק חיצוני פתרון נוח להרחבת גבולות ההשתכרות.

6) הישגים/השקעה: הישגים נכבדים בזכות השקעה רבה, אשר יתמוטטו כאשר ההשקעה תיגמר. כלומר לא משקיעים בתשתיות ובפתרונות לטווח ארוך, אלא ב"קסמים" וב"קוסמים". בחלק מן המקומות שבהם הושקע ממון רב, ובעקבות זאת הושגה הצלחה, יש לשאול מה יקרה כאשר יאזל הממון או כאשר תסתיים פעילות ההתערבות (למשל, תוכנית החומש למגזר הערבי)?

מסקנה

הוועדה קיבלה את הרושם כי בכל הקשור לקניית שירותי חינוך מגורמים חיצוניים, לא מיושמים במשרד החינוך פרמטרים והגדרות צרכים מדויקות. לא קיימים כללים ברורים בכל הקשור בהעסקת קבלני משנה, לא בנושא האיכות, לא במנגנון התמסורת הכספית, ובוודאי שלא כחלק מוגדר מתוכנית מערכתית של החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל.

לפיכך חלק ממטרת השינוי המבני המוצע בדו"ח היא לצמצם חלק ניכר מבעיות אלו, ולבנות מסגרת שבה מערכת החינוך הפורמלית תוכל להתמודד ביתר הצלחה עם הבעיות שנוותרו. על-ידי כך יצטמצם בצורה ניכרת הצורך להישען על גופים חיצוניים ועל קבלני משנה. בכל מקרה, השימוש בספקי חינוך הבאים מחוץ למערכת לצורך מתן חינוך לתלמידים שבתוכה חייב להיעשות על-פי אמות מידה ברורות בכל הנוגע לשיטות ההוראה ולנותני השירותים, וחייב להתקיים מערך מובנה של ביקורת איכות במשרד החינוך המתנה תשלום לספקים בהשגת התפוקות שהובטחו.

אנו ממליצים כי הסמכות להתקשר עם גורמי סיוע חיצוניים תועבר לידי הצוותים המנהלים של בתי הספר, אשר יוכלו להגדיר לעצמם את צורכיהם בצורה הטובה ביותר. אנו סבורים כי מאחר שכל בית ספר יימדד גם על פי הישגיו, יהיה זה אינטרס של הצוות המנהל להתקשר עם הגורמים הטובים ביותר עבורו, ובמידה שההתקשרות לא תביא לתוצאות המקוות, תהא האחריות על ההוצאה הכספית ועל חוסר ההישגים מונחת על כתפי הצוות המנהל.

חלק שני: הצעה לשינוי מבני במערכת החינוך

פרק רביעי: רקע

ב-11 השנים האחרונות התחלפו שמונה שרי חינוך, וכל אחד מהם כיהן בתפקידו במשך שנה וחצי בממוצע. במערכת שבה אפשר לראות תוצאות של החלטות, שינויים ורפורמות רק לאורך תקופות ארוכות של שנים, משמעות הדבר היא ששרי החינוך יכולים רק להתחיל לעשות דברים, אבל לא לבחון את תוצאותיהם. שרי החינוך בממשלות ישראל הם כולם שרים פוליטיים, ותפיסת הממלכתיות של האחד אינה דומה לזו של רעהו. יתר על כן, לאחר חמישים וחמש שנות עצמאות, עדיין איננו יכולים להצביע על קרדו (credo), "אני מאמין" ממלכתי אחד שסביבו יש קונצנזוס מקיר לקיר. משמעות הדברים היא שמערכת החינוך "מזגזגת" כל הזמן על ציר ההתקדמות הרעיוני-הערכי שלה. דומה שהדבר הממחיש זאת בצורה הטובה ביותר הוא העובדה שעד היום לא הותוותה תוכנית ליבה המחייבת את כל ילדי ישראל, והתוצאה היא, בין היתר, כרסום בלכידות החברתית שלנו. נוכח פערים לימודיים כה מפליגים בין הקבוצות השונות (יהודים וערבים, חילונים וחרדים), אין כל סיכוי שנגיע אי פעם לממלכתיות משותפת הן מבחינה ערכית והן מבחינה מעשית, שכן מערכת החינוך אינה מצידדת את תלמידיה ב"ארגז כלים" יחיד ואחיד, שאיתו הם יוכלו לצאת לחיים, להתמודד וליצור בעידן הדיגיטלי.

משרד החינוך הוא גם מיניסטרוון המגדיר מדיניות ומפקח על ביצועה, וגם הבעלים של "אמצעי הייצור", קרי בתי הספר, המורים והתקציבים. כלומר, מדובר במערכת הסובבת סביב עצמה, ריכוזית מאוד, שקיימת בה דינמיקה של שימור עצמי, סטטוס-קוו והישרדות, במקום דינמיקה של חדשנות ויצירתיות. האנטיתזה של מבנה מערכת כזה הוא מבנה של ניהול עצמי. מבנה זה, שהוא דו-שכבתי, יוצר מערכת איזונים טובה ויעילה יותר. משרד החינוך, על-פי תפיסה זו, הופך להיות המיניסטרוון הקובע מדיניות והמפקח על ביצועה, ואילו מערכת הניהול העצמי אמונה על ביצוע המדיניות. בין שני קטבים אלה יכולה להתקיים משוואה נכונה של סמכות ואחריות, של שכר ועונש, של הישגיות ותגמול ושל תחרותיות בריאה בבחינת קנאת סופרים תרבה חוכמה. אך דא עקא, כל שינוי בכיוון של ניהול עצמי תהפוך שדרה של פקידות עירונית וממשלתית למיותרת, ומכאן נובע חלק לא מבוטל מההתנגדות לשינוי זה. גם כאשר נכפה קיצוץ על המערכת, היא מקצצת בכל הדברים החשובים זולת כוח אדם שאיננה זקוקה לו, והתוצאה היא עודף מועסקים ביחס לכל תלמיד.

לוח 3

מספר משרות ותלמידים בכיתה

שנת לימודים	מספר משרות ממוצע תלמידים	
	הוראה* לכיתה	בכיתה
1989/90	1.62	28
1998/99	1.93	28
שינוי (באחוזים)	19%	0%

* ממוצע שווה ערך משרות מלאות לכיתה

מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכללה. נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

דוגמה מהצד השני של אותו מטבע היא מה שקורה כאשר תקציב החינוך גדל באופן משמעותי. בשנת הלימודים 1989-1990 עמד מספר משרות ההוראה לכיתה על 1.62 (לוח 3). כעבור עשור, בשנת הלימודים 1998-1999, גדל מספר משרות ההוראה לכיתה ל-1.93. אך בזמן שחל גידול של 19% במספר משרות ההוראה ביחס לכל כיתה, מספר התלמידים בכיתה לא השתנה, ונשאר 28.

היות ומספר התלמידים גדל במהלך העשור, העובדה שלא חל שינוי במספר התלמידים בכיתה מצביעה על פתיחת כיתות נוספות ועל הגדלת מספר משרות ההוראה. אך העובדה שמספר משרות ההוראה לכיתה גדל ב-19% רומזת על כך שאוישו משרות נוספות רבות מעבר לגידול במספר הכיתות.

מערכת החינוך בארץ קטנה מאוד יחסית לרוב מדינות המערב, ולמרות זאת היא בנויה על היררכיה של ארבע רמות: מטה משרד החינוך, מטות המחוזות של משרד החינוך, הרשויות המקומיות ובתי הספר (לכך יש להוסיף את המטות של זרמי החינוך השונים המחזיקים מערכות פיקוח ומטות משלהן). זהו מנגנון ענק ומסורבל, שאינו מסוגל לרכז משאבים כדי לצמצם פערים בחינוך, ועיקר עיסוקו בשימור עצמו. במבנה זה מתקיימים גורמי חיכוך וחוסר יעילות, וישנם גורמי תיווך רבים בדרך שעובר הכסף אל התלמיד, כך שלפחות חלק מהכסף אינו מגיע אליו. בעשור האחרון קיבלה מערכת החינוך עדיפות תקציבית על כל המערכות החברתיות האחרות, אולם התקציבים לא הופנו כראוי ליעדם, והראיה לכך היא שלא רואים כל הבדל בתפוקות, ואף גרוע מכך, גרף ההישגים נמצא בירידה כל הזמן.

התנהגות ארגוני המורים מהווה אבן רחיים כבדה על צווארה של המערכת. הם מחסום עיקרי בפני כל שינוי, קדמה, חדשנות ויצירתיות. הם מעבירים מסר שמערכת החינוך קיימת עבורם במקום להעביר מסר שהם משרתיה. ארגוני המורים הכתיבו מצב שבו אי-אפשר כלל לפטר מורים, אבל גם אי-אפשר לתגמלם על-פי שיטה דיפרנציאלית כלשהי, לא על-פי הישגים, לא על-פי מקצועות מועדפים ולא על-פי כל קריטריון

אחר שיש בו אלמנט של השקעה או של הישג. שכר המורים עלה בשנים האחרונות ללא תמורה ממשית באיכות ההוראה.

"קו הייצור" של המורים, קרי סמינרים ומכללות להכשרת מורים, מייצר כל הזמן עודף עצום של מורים, שאיכותם ירודה ועלות הכשרתם גבוהה למדי. דרישות הקבלה הן מינימליסטיות: מתחת לתנאי הקבלה של מכללות כלליות, הנמוכים כשלעצמם מתנאי הקבלה לאוניברסיטאות. את הלימודים מסבסדת הממשלה באופן מסיבי. מספר הבוגרים המשתלבים בהוראה הולך ופוחת, ומספר הבוגרים העוזבים את ההוראה לאחר תקופות קצרות הולך וגדל.

מערכת ההוראה בנויה על פירמידה היררכית שטוחה, המקשה על תכנון מסלולי קידום. זוהי מערכת שהתגמול העיקרי הקיים בה הוא על-פי ותק. זוהי מערכת שארגוני המורים גזרו עליה קיבעון וקיפאון, ולכן הדרך היחידה להשיג בה תגמול נוסף היא דרך ה"קומבינה", שהתוצאה ההרסנית שלה היא צמצום קבוע ומתמשך בשעות ההוראה הפרונטלית. לפיכך פחות מחמישים אחוזים מן התלמידים מגיעים לרמת הישגים המתקבלת על הדעת.

הניהול במערכת החינוך אינו מוכר כמקצוע, מה שתורם לרמה הירודה של הניהול בה. מנהל בית הספר אינו חייב להיות מורה. הדבר רצוי ואף יש לו יתרונות, אך הוא אינו הכרחי. אם רוצים שמורים יהיו מנהלים, צריך להכיר בניהול כמקצוע ולדרוש מהמורה המנהל לרכוש את מקצוע הניהול, וכמובן לתגמל אותו בהתאם.

במערכת החינוך קיימים פגמים וליקויים בהיקף כזה, שאילו היינו חיים בעולם אוטופי, הדרך היחידה לטפל בהם הייתה לסגור את המערכת הקיימת ולבנות מערכת חינוך חדשה. אך כיוון שאיננו חיים בעולם נטול מגבלות, אין מנוס מלהציע שינויים ושיפורים במערכת הקיימת.

פרק חמישי: ליבת לימודים: "ארגז הכלים" של התלמיד

מערכת חינוך השמה את התלמיד בראש סדר העדיפויות שלה חייבת קודם כל להחליט מה היא רוצה שילמד. לאחר מכן עליה לקבוע את הפלטפורמה להעברת הידע באופן היעיל והטוב ביותר. פרק זה עוסק בידע ובמיומנויות למידה.

המקצועות מתמטיקה והבנת הנקרא נחשבים למקצועות בסיס, הם מהווים "שפה" ומאפשרים גישה לשלל תחומי ידע אחרים. מי שאינו יכול לקרוא גם אינו יודע תנ"ך, אזרחות או גיאוגרפיה, ומי שאינו מבין מתמטיקה פשוטה גם אינו יכול ללמוד מדעים, כימיה, ביולוגיה ופיזיקה. לפיכך משמעות הממצאים שהוצגו בפרק השלישי היא שלרוב התלמידים בישראל יש נקודת זינוק נמוכה באופן כללי בכל הקשור לרכישת ידע.

ידע דל ויכולת דלה לרכישת ידע משפיעים לרעה על גורלו האישי של התלמיד ועל גורלה הכולל של החברה. הפרט נהנה פחות ממשאבי תרבות המספקים משמעות עשירה לחיים והמאפשרים לו מעורבות בתהליכים חברתיים ופוליטיים הקובעים את גורלו. המשמעות הכלכלית מדידה יותר: חשיבות ההשכלה בהכנסה של הפרט ושל החברה הולכת ועולה עם הזמן. תלמיד שיודע פחות גם מצויד פחות לשוק העבודה. הוא מועד יותר לשכר נמוך, לאבטלה ולתלות בשירותי רווחה. במשפחה שההורים בה בעלי השכלה נמוכה, רבים יותר הסיכויים שתונצח ותשוכפל נחיתות כלכלית גם בדור הבא. לפיכך, החברה הישראלית מסתכנת בפגיעה בכושר התחרות שלה עם חברות אחרות בעידן של כלכלה גלובלית, כאשר תחרות כזו היא הקובעת את רמות החיים של הדורות הבאים. הקושי של פרטים רבים בחברה הישראלית ללמוד משפיע מאוד על המגמות הכלכליות-חברתיות ארוכות הטווח החמורות שתוארו בפרק השני: קצב צמיחה נמוך, עלייה באבטלה, בעוני ובפערי הכנסה ברוטו ותלות גוברת בשירותי הרווחה.

לפיכך, לצד האינטרס הפרטי יש אינטרס ציבורי להשקיע בהשכלה הבסיסית של כלל האזרחים. לכן יש עניין ציבורי לפצות על הקושי של משקי בית פרטיים להעניק משאבים אלה לילדיהם בעצמם. זהו ייעודה של מערכת החינוך הפורמלית. ממצאים ירודים במבחני ידע בין-לאומיים (המלווים מדי פעם בסקרים מקומיים מתוקשרים על דלות הידע של פרחי הוראה או של תלמידים) אינם מעידים רק על רמת ידע מדאיגה של אזרחים ישראלים, אלא גם על כשל של מערכת החינוך הפורמלית בישראל להתמודד עם המצב.

א. מה ללמוד?

אנו חיים בעידן של התפוצצות ידע. תחומים חדשים של מידע צצים מדי יום ביומו וזורמים בנגישות הולכת וגוברת בכלי התקשורת השונים – החל בשיחות סלון פרטיות ובכנסים מקצועיים, דרך ספרים וכתבי עת וכלה בטלפונים ניידים, במחשבי כף-יד, בטלוויזיה, בקולנוע ובאינטרנט. אנו חשופים כיום לתרבויות זרות, לאנשים מחוגים ומתחומי פעולה מגוונים ולאין-סוף תחומי עשייה והתעניינות. במה מכל אלה צריכה מערכת החינוך להתמקד? האין התמקדות מערכת החינוך במקצועות לימוד ספציפיים עוצרת את התלמיד?

אחת המגמות הבולטות במערכת החינוך בעשורים האחרונים היא התפתחות של מאות מקצועות, שבתי ספר מבקשים למשוך באמצעותם את תשומת לב התלמידים, כגון קולנוע, מחול, ביו-טכנולוגיה, עיתונאות ועוד. עדות לכך היא העובדה שבכל שנה יש כשלוש מאות סוגים שונים של מבחני בגרות, שבחלקם נבחנים רק תלמידים בודדים. אופנה זו מושתתת על האינסטינקט החזק האומר שהעשרה רק מועילה לתלמיד, ועל רצונם של בתי ספר למשוך אליהם תלמידים חזקים באמצעות פוטנציאל הפיתוח הקיים במגמות אלה.

הוועדה סבורה כי באופן מערכתי יש להתנות את שילובם של מקצועות לימוד אלה בבתי הספר בהקניה קודמת ברמה בסיסית של מקצועות ליבה הכרחיים לכלל תלמידי ישראל. בכך אנו מאמצים את המלצתו של חיים הררי, נשיא לשעבר של מכון "ויצמן", המדרג את המקצועות השונים על-פי מידת חיוניותם לתלמידים:

1) **מדרג ראשון: "שפות"**. יש ללמד את המקצועות עברית, אנגלית ומתמטיקה המהווים שפות, ושבהם תלויה הלמידה של שלל תחומי הידע האחרים. לדעתנו יש לשקול ולהוסיף למדרג זה הקניית מיומנויות חשיבה, הצגת נושא ומידענות הכוללת שימוש במחשב ככלי לאיתור מידע וללימוד. כמו כן, יש לראות בתחום החינוך הערכי בכללו, שפה של ערכים, וללמד אותה במקביל באותה רמה ועוצמה של שפות ההשכלה.

2) **מדרג שני: מקצועות קלאסיים**. יש ללמד את המקצועות הקלאסיים – אזרחות, היסטוריה, מדע, גיאוגרפיה, ספרות ותנ"ך – המעניקים לתלמיד זהות והתמצאות בסיסית בסביבה ובחברה שבהן הוא

חי. בכל המקצועות האלה יש להקנות ידע מהזווית היהודית והישראלית ומהזווית העולמית. אנו סבורים כי יש לשקול את הכללת הוראת השפה הערבית, הפותחת אפשרויות רבות ללמידה ולהבנה של המציאות הערבית שסביבנו. לתלמידים שאינם יהודים יש להקנות ידע בנושא דתם. בנוסף, מומלץ לכלול בתוכנית הלימודים שלהם היכרות עם ההיסטוריה ועם התרבות של עם ישראל.

3) **מדרג שלישי: מקצועות אחרים.** ניתן ללמד את שלל המקצועות האחרים – הייחודים, המיוחדים ו/או האקזוטיים – שאינם התנאי הראשוני להצלחתם של התלמיד והחברה, אך הם מעניקים העשרה והתמחויות ספציפיות.

על-פי גישה זו, המדרגים יוצרים הבחנה בין ידע שטוב לתלמיד לבין ידע חיוני שהתלמיד צריך. המדרג הראשון ולאחר מכן המדרג השני של המקצועות הם "ארגז כלים" הכרחי ותנאי לכל למידה אחרת. לכן על מערכת חינוך ממלכתית לדאוג להקניית "ארגז כלים" זה קודם למדרג האחרון. לגישה זו יש השלכות לגבי המדיניות כלפי מקצועות המדרג השלישי. **על מערכת החינוך להימנע לחלוטין מהפניית משאבים ציבוריים, כספיים או אחרים למותרות אלה כל עוד היא אינה שבעת רצון מהרמה המתקבלת ממקצועות הבסיס בקרב כל תלמידי ישראל, עד האחרון שבהם.** אנו ממליצים להחזיר את המשאבים החינוכיים הציבוריים לבסיס. מקצועות אחרים צריכים להיות מטרה עבור שלבי התפתחות מערכת החינוך בעתיד, ובינתיים עליהם להתקיים ממשאבים פרטיים או קהילתיים מקומיים.

רק לאחר שהובטחה התשתית המתוארת כתוכנית ליבה, שאותה מחויבת מערכת החינוך בישראל להקנות לכל תלמיד הלומד בה, ניתן לאפשר לימוד מקצועות נוספים כביו-טכנולוגיה, אמנות, כלכלה, מוזיקה, עיתונאות, תיאטרון, קולנוע, ריקוד ועוד.

ב. ידע מתיישן במהירות

מערכת חינוך פורמלית מחויבת יותר מכל מערכת אחרת להקנות לתלמידיה ידע מוסמך ומהימן. אחריות כבדה זו מתבטאת בזמן הרב המושקע במערכת בעיבוד מידע חדש: עד שוועדה מקצועית מתכנסת, דנה וקובעת תוכנית לימודים חדשה, עד שנכתב ספר לימוד חדש ונערך ניסוי פיילוט ולבסוף מתקיימות השתלמויות מורים כדי להחדירו לשימוש בבתי הספר, עובר לעתים עשור שלם. מצד אחד מקנה הדבר יציבות למערכת: מורים ותלמידים יודעים מראש את חומר הלימוד שיש ללמוד. מצד אחר, ידע מתיישן במהירות. כך, למשל, על לימודי המשטר במקצוע האזרחות להדביק את קצב שינוי שיטת הבחירות בישראל, על לימודי הספרות להדביק את קצב ההוצאה לאור של ספרי מקור חדשים חשובים ושל תרגומים חדשים ועוד. כמו כן מתפתחים באופן מתמיד תיאוריות חינוכיות חדשות, רעיונות להפעלות וחיידושים שונים בהוראת המקצוע. כיום נקוטה גישה שעל-פיה חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך מעדכנים את המורים במקצועות השונים באורח מוסמך באשר להתפתחויות מחייבות בתחומם.

ברצוננו לעודד את מערכת החינוך לפתח בכל אחד ממקצועות ההוראה רשת מידע אינטראקטיבית מתוקשבת, אשר תאפשר למורים ולתלמידים כאחד להתעדכן באופן מידי בחידושים וברעיונות בעת למידת המקצוע.

באופן כללי, כאשר במערכת החינוך רוצים למצוא אמצעי פדגוגי כתמסורת להקניית ידע בתחום מסוים, לא תמיד צריך "להמציא את הגלגל" – תהליך שהנו איטי, יקר ורווי מכשולים. ישנם יתרונות לגודל כאשר לומדים מניסיונם של אחרים. באופן ספציפי, ישראל אינה המדינה היחידה בעולם בעלת אוכלוסייה הטרוגנית עם רכיב גדול של מהגרים. אפשר וצריך להיעזר במסלוקות מידע כגון תוכנית "What Works Clearinghouse" החדשה שהוקמה ומופעלת על-ידי משרד החינוך האמריקאי החל משנת 2002 כדי להתמודד עם בעיות דומות לשלנו.¹¹ לא בהכרח הכל מצליח, ולא תמיד הפתרונות מתאימים לישראל, אך זהו בדיוק היתרון של מסלוקה מסוג זה, שמטרתה כשמה, ליידע את הציבור בדבר תוכניות הלימוד שהצליחו לעמוד ביעדן על-פי תקנים ודרישות מחמירים למדי. חשוב מאוד שמערכת החינוך תאמץ תוכניות מוכחות שאינן רק מגבירות ידע, אלא גם מאפשרות ומזינות חשיבה יצירתית ומקוריות.

על סגלי ההוראה ועל התלמידים ללמוד לנצל את מערכות המידע המתקדמות על מנת לעמוד בחזית הידע והחשיבה במקצוע שאותו הם לומדים ובגישות הפדגוגיות החדשניות הננקטות. מערכת החינוך צריכה לנקוט אמצעי בקרה ופיקוח על מערכות מידע אלו על מנת להבטיח מידע מוסמך המקובל עליה. תהליך זה יהפוך את ניהול הידע במערכת החינוך למורכב יותר מאי פעם בעבר, ואנו סבורים כי סטנדרטים של אמנינות ואיכות מצריכים הידוק קשרים בין מערכת החינוך לאקדמיה. יש לבדוק כיצד השקעה מסיבית

¹¹ אמנם הישגי התלמידים האמריקאים טובים מהישיג ילדי ישראל, אך גם אצלם התוצאות נמוכות כל כך, עד שהביאו להפנמה שכך הם לא יכולים עוד להמשיך. ההתעוררות הובילה למספר צעדים, שאחד הבולטים שבהם הוא חוק פדרלי שנחתם על-ידי נשיא ארצות הברית הנקרא: "No Child Left Behind" בינואר 2002.

במעגלים שונים של אינטרנט פנימי כמקור מידע רב, איכותי ובזמן אמת תחליף את תוכניות הלימוד ואת ספרי הלימוד הקשיחים ותהווה גם מאגר של אמצעי הוראה, סיכומים, מבחנים ועוד.

ג. רמות וסגנונות למידה שונים של תלמידים

סוגיה קבועה העולה בהוראת גופי ידע אחידים כגון תוכנית הלימודים בהיסטוריה או בתנ"ך היא העובדה שהיות ותלמידים שונים זה מזה בדרגת העניין והיכולת שלהם, חלקם תמיד נשאר מאחור. אחת הסוגיות שכל מערכת חינוך ציבורית מתמודדת איתה היא שלא התלמיד, אלא הכיתה, היא היחידה הלומדת, וככזו היא הטרוגנית ומגיבה בדרכים שונות מאוד לתהליכים המתרחשים בה. מערכת חינוך ציבורית אינה יכולה להצמיד לכל תלמיד במדינת ישראל מורה פרטי אשר ידאג לתהליכים המתאימים לסגנון הלמידה שלו, ליכולתו ולתחומי העניין הספציפיים שלו.

עם זאת, אנו מבקשים לעודד את מערכת החינוך לבדוק דרכים שבהן עשוי כל תלמיד לקבל זמן למידה אישי. פתרונות מבניים לכך עשויים להיות הארכת זמן שהות בבית הספר של מורה המלמד את אחד מתחומי היסוד והגדלת מרחב המגע האישי שלו עם התלמידים, ניצול כוח עזר בבית הספר אשר יכלול פרחי הוראה, מורות חיילות, מתנדבים וגורמים שונים בקהילה, יצירת מודל עבודה של תלמידים מכיתות גבוהות עם תלמידים מכיתות נמוכות, יצירת מודל של "כיתות אורך", שלפיו תלמידים לומדים יחד לא על-פי שכבת גיל, אלא על-פי הרמה ומוקד העניין בתחום הידע, לימוד דרך כתיבת פרויקטים אישיים, שבמסגרתם תלמידים חוקרים ומבררים נושא באורח עצמאי, פיתוח ספריות ומרכזי מידע בבתי הספר ועוד.

ד. מבחנים וציונים

שלוש טענות לפחות מושמעות נגד קיום מבחנים במערכת החינוך בכלל, ונגד קיומם של מבחני הבגרות בפרט. טענה ראשונה היא שהמבחנים מושכים את כל המערכת לשינון חומר מינימלי. ספרי לימוד נכתבים מלכתחילה על מנת להתמקד במינימום הנדרש למבחן, תלמידים קוראים תקצירים, ומודגשות שיטות של שינון. בדרך זו מטרות חינוכיות מורכבות של פיתוח יצירתיות, דמיון וחשיבה נחקות הצדה. טענה שנייה היא שהצלחה במבחן הופכת לעיקר המוטיבציה ללמידה, ובכך המערכת מגדלת דורות של צעירים שהמוטיבציה שלהם חיצונית. כאשר יצאו הצעירים הללו מתוך המסגרת החינוכית המתגמלת למידה, הם יפסיקו ללמוד. לפיכך, נטען כי בטווח הארוך המבחנים מעודדים בורות. טענה שלישית נפוצה היא שרוב החומר הנלמד נשכח בין כה וכה לאחר המבחן ומתן הציון, ולכן אינו מעיד על שליטה אמיתית בתחום הידע.

חלופות לקיומם של מבחנים מוצעות מדי פעם בפעם, החל מביטולם המוחלט וכלה במתן הערכות על עבודות כתובות הדומות לעבודות סמינריוניות. אנו סבורים שאין תחליף למבחנים בכלל ולמבחני הבגרות בפרט. אין כיום שיטה עדיפה, שתספק לתלמידים עצמם אמת מידה לגבי מידת התקדמותם ושליטתם בחומר, ושתספק למערכת החינוך אמת מידה להצלחתה להנחיל ידע שהיא חפצה להנחילו. אם תלמידים מעטים בלבד נכשלים בבחינות הבגרות, סימן שתלמידים אלה אחראים לכך שלא התכוונו למבחן; אך אם אחוז גבוה של תלמידים בכל שנתון אינו מסיים בהצלחה, כלומר עם תעודת בגרות, את מסלול לימודיו, יש בכך כדי להעיד על כשל מערכתי בהוראה. לפיכך, מבחני הבגרות ממלאים תפקיד חשוב במערכת כולה, כמשוב המעודד תיקון עצמי. יש לתגברם במבחנים ארציים גם ברמות לימוד נמוכות יותר, כדי לאתר בעיות בטרם מתחילים להיווצר פערים גדולים בין הדרישות הלימודיות לבין ההישגים, פערים אשר עלולים להוביל לנשירה עתידית של תלמידים. אנו סבורים שקיימת מגמה במערכת החינוך כיום להוריד את סף הקושי של מבחני הבגרות על מנת להקל על תלמידים ולאפשר לרבים יותר לעבור את המבחנים בהצלחה. שיטה זו פסולה, ויש להוקיעה. זו שיטה המסתירה בעיות ואינה פותרת אותן.

פרק שישי: מבנה השינוי המוצע במערכת החינוך

מערכת אשר הופכת את נושא קיומה, התלמיד, לכלי משחק לקידום האינטרס המקצועי ומייעדת תקציבים המיועדים ל"משתמש הסופי", קרי התלמיד, למטרת הישרדותה שלה, היא מערכת שאיבדה את המצפן הנורמטיבי הראוי. לכן, ראשית כל ומעל לכל אנו מציעים לשנות את צורת החשיבה ולהפוך את הפירמידה הנוכחית שבה התלמיד נמצא בתחתית, לפירמידה שבה התלמיד נמצא בקודקוד. כפי שניתן לראות בדיאגרמה, אנו מציעים פירמידה חדשה, שבה מצויים גם רכיבים חדשים.

כפי שנאמר בתחילת הדו"ח, הקשר בין חינוך לכלכלה משקף מערכת היזון חוזר-דו-כיוונית. כיוון אחד של ציר זה בא לידי ביטוי במצב הכלכלי-חברתי הקשה והמתדרדר שתואר בפרק השני. הכיוון השני בציר המחבר בין חינוך לכלכלה מבוסס על הצורך שמערכת החינוך תתעל כוחות כלכליים טבעיים לשיפור שירותי החינוך הציבוריים במדינת ישראל במקום להתעלם מהם (במקרה הטוב) או להילחם בהם (במקרה הרע), מה שיקשה מאוד לשפר בפועל את המערכת. כדי ששינוי מקיף במערכת החינוך יצליח, הוא חייב להיות מושתת על עיקרון זה. הסעיפים הבאים עוסקים בהיבטים השונים של השינוי המבני המוצע. הנושאים הקשורים למבנה והשינויים המוצעים יידונו בהמשך, לא בהכרח על-פי הסדר שבשרטוט.



א. התלמיד

המטרה העיקרית של השינוי המבני המוצע היא בניית מערכת חינוך ציבורית אשר תעביר בדרך היעילה והשקופה ביותר את מרב המשאבים המושקעים בה אל מי שעומד בראש הפירמידה, היינו התלמיד. התמריצים במערכת חייבים להיבנות על-פי אותו עיקרון: ניצול מקסימלי של כל רכיבי המערכת כדי שהחינוך שניתן לתלמיד יהיה הטוב ביותר שניתן להשיג תמורת המשאבים המושקעים.

שינוי תקציבי חייב להישען על שינוי סדר היום בכל הקשור לתפקוד בתי הספר והמערכת בכללותה. רמת הלימודים הבסיסית תיקבע על-ידי סטנדרטים ארציים בקורסי הליבה בכל שנת לימוד. מבחני מעבר תקופתיים לכל תלמיד יקבעו אם הוא עומד בתנאי המעבר הבסיסיים האלה כדי להתקבל לכיתה הבאה.

רמת הביצוע הממוצעת של התלמידים בכל תחום ובכל שכבה וכן גודל סטיית התקן (המודדת את פערי ההישגים) יספקו תמונת מצב על ביצועי כל בית ספר. מערך הפיקוח היקר והמכביד הקיים היום יוחלף במערך של בוחנים, כדי שלסגל בתי הספר לא יהיה קשר למערך המבחנים או לבדיקותם. תוצאות מבחנים אלה יהוו בסיס לתוספות תקציב שיינתנו לבתי הספר לפי רמת ביצועי תלמידיהם.

פרסום התוצאות (ממוצע וסטיית תקן של כל בית ספר בכל מבחן) באתר האינטרנט של משרד החינוך יגביר את השקיפות ויאפשר לכולם – לתלמידים ולהורים, למנהל ולמורים, למשרד החינוך ולכל מי שמעוניין בכך – לדעת מה היו הישגיו של בית הספר בכל תחום, בכל שכבה, בכל שנה. הממצאים יוכלו לסייע למנהל בית הספר לקבוע לאילו אנשי סגל מגיע תגמול נוסף, והיכן צריך לשפר.

למרבית האירוניה, חוק חינוך חובה כפי שהוא מונהג כיום מחייב כל ילד להישאר במסגרת בית הספר עד גיל 16, אך אינו מחייב את בתי הספר לקבל כל תלמיד החי באזורם. כמו כן, בתי הספר התיכוניים מפעילים לחץ כבד על התלמידים לבחור במסלול זה או אחר – כאשר השיקולים אינם תמיד טובת התלמיד, אלא שיקולים של תדמית בית הספר. למנהגים אלה השלכות חברתיות בעייתיות מאוד. הם פסולים וחייבים להיפסק.

במקומם, מיום הנהגת השינוי המבני, על כל בית ספר – מהגן ועד כיתה י"ב – תהיה מוטלת החובה לקבל ללימודים כל ילד שמתגורר באזור בית הספר. הדבר יחייב את בתי הספר להתמודד עם תלמידים חלשים או בעייתיים, והישגי בתי הספר יימדדו לא רק על-פי הציון הממוצע במבחנים, אלא גם על-פי הפערים בתוצאות, שיעור הניגשים לבגרות (אם מדובר בתיכוניים) ושיעור המעבר מכיתה אחת לבאה אחריה.

אמנם בית הספר יוכל לערוך מבחני קבלה לכל ילד הבוחר בתחום מוגבר זה או אחר, אך ברירת המחדל היא שבית הספר יהיה חייב לספק רמת לימודים בסיסית מוגדרת לכל תלמיד. כמו כן, בית הספר לא יוכל "להגיש" תלמידים לבגרות ולהחליט עבורם באיזו רמה ייבחנו. כשם שכל תלמיד יצטרך לחיות עם תוצאותיו במבחנים, כך גם בתי הספר, על כל המשתמע מכך לגבי התחרות בין בתי הספר על כספי התמרוץ, והדבר יאלץ את בתי הספר לנסות להכין טוב יותר כל ילד, כך שיצליח יותר במבחני הבגרות.

ב. המורה

1) הכשרת המורה

מספר גדול מדי של החלשים יותר, אלה שאינם מתקבלים לאוניברסיטאות או למכללות, אלו שאין להם ברירה אקדמית אחרת, הם המצטרפים למעגל ההוראה והחינוך. על-פי רוב, הם אלה המאכלסים את הסמינרים ואת המוסדות להכשרת מורים. הם מהווים אחוז גדול מאוד מהמועמדים להוראה.

אנו סבורים שכדי להפוך על פיה את המגמה רבת השנים של נסיגה בהישגי התלמיד הישראלי, יש לבצע שינויים נרחבים. אנו סבורים שיש לבצע מהפכה. המפתח להצלחה טמון באיכות המורה, במעמדו ובמידת המוטיבציה שאפשר לטעת בו.

הסמינרים והמכללות להכשרת מורים הפכו אנכרוניסטיים והם אינם קיימים עוד במדינות המערב – מלבד בישראל (כפי שנאמר לוועדה). באופן כללי, רק בעלי השכלה יכולים להכשיר את הדור הבא לרמה הנדרשת, הכוללת השכלה אקדמית לרבים מהם. קשה לתאר איך שכבת מורים, שחלקים נרחבים ממנה אינם עומדים בדרישות המינימליות של כניסה לאוניברסיטאות או אפילו למכללות המעניקות תואר BA, יכולה לעמוד בדרישה החשובה של חינוך הדור הבא של מדינת ישראל ולהקנות לו את הכלים המינימליים שתוארו לעיל.

לכן אנו סבורים שיש לבטל את המסלול הקיים להכשרת מורים באמצעות סמינרים ומכללות להכשרת מורים. כפי שהוסבר בפרק השלישי, העוסק בחולי המערכת, הסמינרים והמכללות מהווים "קווי ייצור" יקרים מאוד, והם מסמיכים מורים שרמתם המקצועית אינה מספקת. הסמינרים והמכללות מסמיכים עודפי מורים, במיוחד מהמגזרים הערבי והחרדי. מתוך עשרות אלפים המוסמכים על-ידי הסמינרים והמכללות השונות להכשרת מורים, רבים אינם נקלטים במקצוע מלכתחילה, ואחוז ניכר אינו נשאר בתחום ההוראה בפועל מעבר למספר שנים בודדות. **יוצא אפוא שמערכת הסמינרים והמכללות להכשרת מורים מסמיכה מדי שנה בשנה מספר מורים העולה בהרבה על צורכי המערכת.** אנו סבורים שמסלול הכשרת המורה צריך לעבור דרך תעודת הבגרות והבחינה הפסיכומטרית, ושציוני המינימום צריכים להוות רף גבוה באמת. אנו סבורים שההכשרה להוראה צריכה להיעשות באוניברסיטה או במכללה כללית ולחייב לפחות תואר ראשון (BA) בתחומים ריאליים, הומניים, טכניים וכדומה וכן תעודת הוראה.

אנו מכירים את הטיעונים בדבר ייחודיות ההכשרה בסמינרים ובמכללות להכשרת מורים, ואיננו מסכימים עמם. כל מה שמייחד את הסמינרים אפשר להעתיק לאוניברסיטאות ולמכללות הכלליות¹². יתרה מזאת, גם למקצועות כגון רפואה, משפטים, פסיכולוגיה ואחרים יש מאפיינים ייחודיים, ואף על פי כן כל המקצועות הללו נלמדים באוניברסיטה. נקודה נוספת היא שלא קשה לדעת, על-פי תחזיות דמוגרפיות, לכמה מורים תזדקק המערכת בתכנון ארוך טווח. הסיוע הממשלתי לאוניברסיטאות ולמכללות השונות יינתן על-פי מפתח הדרישות הצפויות, ובכך יימנע הבזבוז האדיר של המשאבים הקיים כיום.

היות והשינוי המומלץ לסגירה מוחלטת של הסמינרים והמכללות להכשרת מורים הנו בגדר מהפך תפיסתי, ובהינתן שמסיבות שונות לא ניתן יהיה להביא לסגירתם המוחלטת, אנו ממליצים על הקטנת מספרם במידה ניכרת והשאריתם של הטובים ביותר מהקיימים היום – אך ייעודם ישתנה:

- התפקיד הבלעדי של מרבית הסמינרים והמכללות להכשרת מורים שיוותרו יהיה במתן הסמכה לקבלת תעודת הוראה (אשר ניתן יהיה להמשיך לקבלה גם באוניברסיטאות). היות ואוכלוסיית הסטודנטים תהיה בעלת תואר ראשון אוניברסיטאי לפחות, תיפטר הבעיה של קבלת תלמידים בעלי נתונים אישיים נמוכים, כי הרי כל מי שיכנס למסלול הכשרה לתעודת הוראה יהיה חייב לעבור קודם את מסננת הקבלה האוניברסיטאית ולסיים את התואר ברמה שהינה מעל למינימום שיקבע.
- מספר קטן מאוד של סמינרים ומכללות להכשרת מורים יוכל לספק הכשרה בתחומים ייחודיים, מוגבלים ומוגדרים כגון חינוך לגיל הרך, חינוך מיוחד ויהדות. מדובר בתחומים שממילא משקפים

¹² הכוונה במונח "מכללה כללית" היא למכללה בה ניתן לקבל תארים ראשוניים בתחומים רבים ומגוונים כגון מתמטיקה, פיזיקה, ספרות, יהדות, היסטוריה, מחשבים, אנגלית וכדומה.

את הייחודיות הרעיונית הגלומה במוסדות אלה, ובאופן טבעי רגישים יותר לשינויים חריפים ומהירים. יחד עם זאת, השארתם יכולה להתאפשר רק אם תנאי הקבלה אליהם יועלו לרמה המקבילה לחוגים רגילים באוניברסיטאות או במכללות כלליות.

כאשר בוגרי תואר ראשון יצאו לשוק העבודה, תצטרך מערכת החינוך להתחרות בסקטורים אחרים כדי להעסיקם, מה שמבטיח שבוגרים אלה יקבלו שכר התואם את כישוריהם. מעמד המורים בעיני הציבור ישודרג בהתאם, ובאופן טבעי, מבלי שיזדקקו להצהרות מלאכותיות מצד הדרג הפוליטי או הפקידותי. כמו בכל מקום עבודה אחר, מורה בעל השכלה ומיומנויות כלליות שאינן קשורות רק להוראה ירחיב את מרחב אפשרויות התעסוקה שלו, ותלותו בשכר שמשלמת מערכת החינוך תקטן.

במבנה החדש המוצע יצטרך המורה להתמודד על תפקיד ההוראה בסביבה תחרותית שתתגמל את העובדים בה על-פי קריטריונים של הישגים. במערכת החדשה, אשר בה בעיקרון יהיה למורה מקום עבודה יחיד או עיקרי, אפשר יהיה לתכנן לו מסלולי קידום גם מבחינה מקצועית וגם מבחינת השכר. התנאים לקידום כזה יהיו אובייקטיביים לגמרי: עמידה ביעדים, חוות דעת מהממונים, משוב, מבחן סוציומטרי וכיוצא בזה.

2) ארגוני המורים

"התרבות שלנו היא תרבות שבה מורה לא מדבר לילד בגובה העיניים. אני לא בטוח/ה שמורים אוהבים תלמידים." כך התבטאה בפני הוועדה אחת הדמויות המרכזיות שהובילו את מערכת החינוך בעשור האחרון. התבטאות קשה זו משקפת מוטיב שחזר על עצמו במידה זו או אחרת במהלך השנתיים שבהן ישבה הוועדה.

לכאורה, ניתן היה לחשוב שארגוני המורים יעשו כל שביכולתם כדי לשנות תדמית זו. אך בפועל, ארגוני המורים היו עד היום חלק מהבעיה במקום חלק מהפתרון. מהדוברים שהופיעו בפני הוועדה מתברר, שארגוני המורים הם בין האיגודים המקצועיים בעלי הכוח ויכולת ההשפעה הגדולים ביותר במשק. בעיני הדוברים כוח זה מנוצל לרעה ומייצר מקובעות ושמירה על סטטוס-קוו. כל רעיון ליוזמה חדשה, לשינוי ארגוני, לשינוי תנאי העסקה, לשינויים מבניים וכדומה נבלם או שאינו מיושם, בראש ובראשונה בשל החשש שארגוני המורים יתנגדו וישבתו או יפעילו עיצומים כדי למנוע את קבלת הרעיון ואת יישומו בפועל.

לפי הדוברים, הדבר בא לידי ביטוי בתחומים רבים: שינוי במבנה שכר המורים, איכות המורים, כלומר קידום מורים טובים ופיטורי עובדים שאינם מתאימים, שילוב כוח עבודה מיומן, מתאים וטוב, תוכניות הפרטה ופיתוח ניהול עצמי לבתי ספר, גמול השתלמות, רה-אורגניזציה לטווח ארוך, מנגנון משוב למורים, העסקת מורים בעיירות פיתוח לפי חוזים אישיים, מסלולי הכשרה וביצוע רפורמות במערכת החינוך.

ואם אין די בכך, היו שאמרו שרבות מפעולות הארגונים אינן נעשות מתוך שמירה על אינטרס המורה, אלא על מנת לחזק את הארגון עצמו. במקרים מסוימים שבהם התבקשו המרואיינים להתייחס לנושא זה או אחר, הסתכמה התגובה בכך שהדבר בלתי אפשרי, בשל חשש (מבוסס) מהתנגדות ארגוני המורים, ובכך הסתיים הדיון בנושא.

שיתוף פעולה בין כל חלקי מערכת החינוך חיוני להצלחת השינוי המבני המוצע. טובת המורים – שלא לדבר על טובת המדינה כולה – תלויה בכך שנציגי המורים יהפכו לחלק מהפתרון במקום להמשיך להוות חלק מהבעיה. למורים צריך להיות עניין רב בכך שהשינוי המוצע כאן יקרום עור וגידים, כי הם יהיו בין הנהנים העיקריים מהמעבר לתנאי עבודה המקובלים בשאר חלקי המשק, על כל המשתמע מכך.

אכן ישנם מספר קווי דמיון בין השינויים המוצעים כאן לתוכנית "עוז לתמורה" המוצעת על-ידי ארגון המורים העל-יסודיים.¹³ על אף ההבדלים הלא-מבוטלים בין תוכנית המורים לבין הרעיונות וההמלצות המוצגים כאן, בתוכנית המורים מובאים מספר עקרונות שעליהם נראה שניתן יהיה לבסס הסכמה בין המורים לבין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

למשל, הארגון מבקש להנחיל שיטת תגמול דיפרנציאלית כדי "לתקן תחושה של חוסר צדק וקיפוח בקרב מורים המשקיעים מאמץ רב ומגיעים להישגים נאים, אך אינם זוכים לתגמול הולם." בין

¹³ "עוז לתמורה במערכת החינוך", ארגון המורים העל-יסודיים, פברואר 2000.

הקריטריונים שמציינים המורים לקביעת שכר דיפרנציאלי נמצאת הערכת הישגים אישית לכל מורה, וזו המלצה שאנו מאמצים בדו"ח זה (ראו בהמשך).

כמו כן, כפי שאנו ממליצים, גם ארגון המורים מציע "לעגן את כל שעות העבודה של המורה במסגרת משרתו הרשמית. כל עבודה נוספת שמבצע המורה מעבר לשעות ההוראה בכיתה, תבוצע בין כותלי בית הספר ותזכה את המורה בתגמול הראוי, כחלק ממשרתו."

כפי שניתן לראות – ולקוות – נדמה שקיימת כאן קרקע פורייה לשיתוף פעולה בין המורים לממשלה, כי צריך להיות ברור לכל שכך לא ניתן להמשיך. אנו ממליצים להשקיע את מרב המאמצים כדי שקרקע זו תישא פרי.

3) אופי העסקת המורה ותגמולו¹⁴

סוגיית גובה שכר המורים פרוצה לחלוטין, ללא כל מכנה משותף המאפשר דיון ענייני בנושא. לכאורה, שכר המורים נמוך מאוד וגם גבוה מאוד בו-זמנית. השכר החודשי נמוך כל כך, שאין זה פלא שקשה למשוך מספיק בעלי השכלה וכישורים מתאימים לעסוק במקצוע ההוראה. אך כאשר עורכים השוואה עניינית בין שכר המורים לשכרם של סקטורים ציבוריים אחרים במשק, מתברר שהוא אינו נמוך כלל בהשוואה אליהם, כשלוקחים בחשבון את הרכיבים העיקריים הקובעים בישראל את בסיס השכר: השכלה, שעות עבודה וותק.

מדובר בבניית מאגר נתונים חלקי מאוד – היות ולמרבית ההפתעה, אין במדינת ישראל מאגר נתונים כלשהו מסוג זה. המאגר שנבנה מתמקד במורים ובשלוש קבוצות התייחסות אחרות שבהן אחוז הנשים המועסקות גדול יחסית: עובדים סוציאליים, אחיות בריאות הציבור ואחיות בתי החולים.¹⁵ קבוצת התייחסות רביעית, עובדי המח"ר (מדעי החברה והרוח) והמהנדסים, מאפשרת השוואה לקבוצה גדולה ומגוונת של עובדי ציבור בעלי תואר אקדמי. ההשוואה נעשית עבור שכר ברוטו למשרה מלאה ב-2002, כאשר העובדים מחולקים לקבוצות לפי ארבעה חתכים של ותק (שנה אחת, 10, 15 ו-20 שנות ותק) וכן לפי חתכים של השכלה על-תיכונית (תואר ראשון ותואר שני).¹⁶

לפני ניתוח התוצאות, מספר הערות לגבי נתוני השכר. השכר בקבוצות השונות הנו ממוצע עבור דרגות שונות, בהינתן רמת השכלה ושנות ותק. במקרה של עובדים סוציאליים, מדובר בעובדים בשירות המדינה בלבד. כתוצאה ממאגר נתונים מוגבל העומד לרשות משרד האוצר (ונשאלת השאלה מדוע, בעצם, הוא מוגבל כל כך), לא ניתן להפריד בין שכר מורים בבתי ספר יסודיים לבין שכר מורים בבתי ספר על-יסודיים לפי חתכי השכלה וותק. לכן שכר המורים המובא כאן הנו ממוצע של יסודי ועל-יסודי, בהינתן רמת השכלה ושנות ותק. חשוב לציין כי ממוצע השכר בקרב המורים בחינוך העל-יסודי בפועל גבוה יותר מהממוצע המובא כאן כתוצאה מהזדמנויות תגמול טובות יותר, כגון תוספות שכר עבור הכנת תלמידים לבחינות בגרות. בכל קבוצות העובדים השכר ברוטו מחושב כסכום של השכר המשולב, תוספות שכר על-פי הסכמי עבודה ותשלומים אחרים כגון הבראה, ביגוד וכדומה.¹⁷ נתוני השכר אינם כוללים שעות נוספות, מלבד אצל אחיות בתי החולים, ובמקרה זה מדובר רק ב-4 שעות שבועיות שכל האחיות מחויבות לעבוד על-פי הסכמי השכר, מה שהופך את המשרות הרגילות בפועל ל-40 שעות שבועיות.

א) שכר חודשי

השכר ברוטו של מורה מתחיל, כלומר בעל תואר ראשון ולאחר שנת ותק אחת, הנו 4,026 ש"ח בחודש. הוספת תואר שני מעלה את השכר של מורה מתחיל ב-160 ש"ח. כעבור 19 שנה, שכרו של מורה בעל תואר ראשון עולה ב-88% ל-7,559 ש"ח, בזמן ששכרו של בעל תואר שני עולה ב-103% ל-8,488 ש"ח. האם מדובר בשכר נמוך, כפי שטוענים ארגוני המורים?

¹⁴ סעיף זה מסכם ממצאים מתוך דן בן-דוד (2003 ב), "מבט נוסף על כיווני מערכת החינוך בישראל".

¹⁵ הנתונים נאספו בעזרת צוות בראשות עפרה ברטוב, סגנית בכירה לממונה על השכר במשרד האוצר. אנו מודים לראש אגף התקציבים, אורי יוגב, לממונה על השכר, יובל רכלבסקי, לעפרה ברטוב, למיטל פוירשטיין ולשאר אנשי הצוות באוצר על הסיוע. העיבודים נעשו על-ידי דן בן-דוד, והם על אחריותו בלבד.

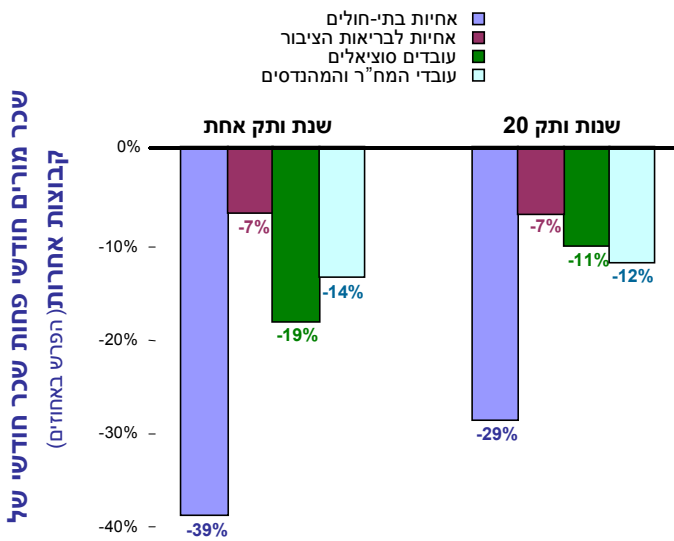
¹⁶ לשם הפשטת הדיון יוצגו כאן רק הממצאים עבור שנת ותק אחת ו-20 שנות ותק. כמו כן מוצגות התוצאות עבור בעלי תואר ראשון בלבד. השמטת קבוצות הביניים של שנות הוותק וכן של בעלי תואר שני אינה משנה את התמונה הכללית, וכך מתאפשרת הצגה חדה יותר של התמונה הכללית.

¹⁷ סעיף החזר הוצאות (עבור רכב, נסיעות וכדומה) אינו נלקח כאן בחשבון. הכללתו אינה משנה באופן משמעותי את יחסי השכר בין הקבוצות השונות.

דיאגרמה 7

פערים בשכר חודשי ברוטו

בוגרי תואר ראשון, לפי שנות ותק, 2002



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב, עיבוד נתוני משרד האוצר

דיאגרמה 7 משווה את השכר החודשי של המורים לארבע הקבוצות האחרות. בעלי תואר ראשון ושנת ותק אחת מקבלים 39% פחות בחודש מאחיות בתי החולים, 7% פחות מאחיות בריאות הציבור, 19% פחות מעובדים סוציאליים ו-14% פחות מעובדי המח"ר והמהנדסים. פערים אלה אינם משתנים כעבור שני עשורי עבודה במקצוע. לכן כאשר ארגוני המורים אומרים שהמורים מקבלים יחסית מעט כסף בכל חודש, יש בזה משהו – אך אין זו התמונה כולה.

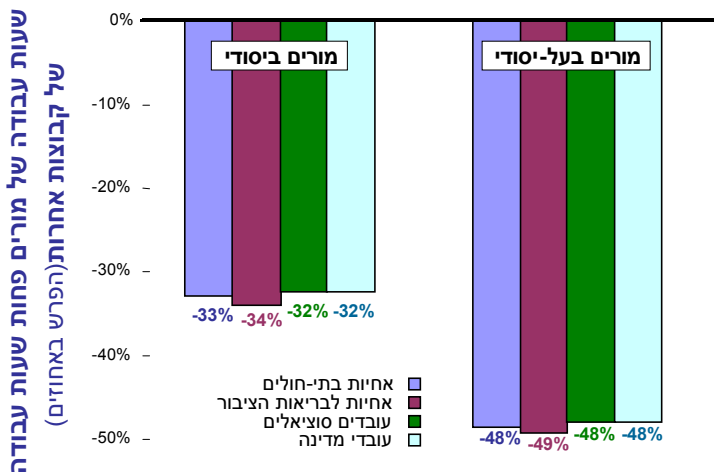
ב) זמן עבודה

משרה של מורה בבית ספר יסודי עומדת על 30 שעות שבועיות. בבתי ספר על-יסודיים מספר השעות השבועיות יורד ל-24. במילים אחרות, המשרה היא עבור 6 שעות ביום בבתי ספר יסודיים ו-4.8 שעות ביום בבתי ספר על-יסודיים. לא כל השעות הן שעות הוראה פרונטליות, וטבעי שכך כי למורים ישנם תפקידים נוספים מלבד הוראה פרונטלית.¹⁸ בימים מסוימים ישנם מורים שלוקחים עבודה הביתה, משתתפים בשיבות, נפגשים עם הורים וכדומה. קשה מאוד להעריך את היקף הפעילויות האלה כאשר הן מתחלקות בין כל המורים, בכל המקצועות ובמשך כל השנה – אך ברור שזו לא נחלת הכלל (זו אחת הבעיות הרציניות כאשר לא ניתן לתגמל מורים עבור עבודות שאינן נמדדות בשיטת התעסוקה הנוכחית).

דיאגרמה 8

פערים בשעות עבודה שנתיות, 2002

(כולל הנחה של חודש עבודה נוסף בקיץ אצל המורים)



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל אביב, עיבוד נתוני משרד האוצר

לעומת זאת, יש מספר לא מבוטל של סיבות להפחתת שעות עבודה בפועל. למשל, קיימת הפחתת שעות הוראה בגין גיל מבוגר (שעתיים) וכן בקרב אמהות לילדים (10% משרה). הפחתות אלה אינן נלקחות בחשבון כאן, מה שמטה כלפי מעלה את חישוב שעות העבודה השנתיות של המורים, ומטה כלפי מטה את חישובי השכר לשעה (כלומר, פועל לחיזוק טענת המורים). למרות זאת, מורים בבתי הספר היסודיים עובדים כ-27% פחות בכל שבוע מהקבוצות האחרות וכ-41% פחות בבתי הספר העל-יסודיים.

למורים יש גם פחות ימי עבודה בשנה. בבתי הספר היסודיים מלמדים 220 יום בשנה, 10 ימים יותר מאשר בבתי הספר העל-יסודיים.

היות ובתי הספר פתוחים שישה ימים בשבוע, אך המורים עובדים רק חמישה ימים, מספר הימים שבהם מלמדים המורים בשנת לימודים מהווה חמש-שישיות ממספר ימי הלימוד בשנה, כלומר 183 ימי עבודה בבתי הספר היסודיים ו-175 ימי עבודה בבתי הספר העל-יסודיים. זאת לעומת 229 ימי עבודה בשנה אצל העובדים הסוציאליים, אחיות בריאות הציבור ועובדי המח"ר והמהנדסים, ו-225 יום בשנה אצל אחיות בתי החולים.

¹⁸ על פי מינהל התקציבים במשרד החינוך, ממוצע שעות הוראה שבועיות למורה בחינוך העל-יסודי היה 22 בשנת הלימודים תשמ"א, וירד ל 19 שעות בממוצע בתשנ"ח. אחת השיטות להפחתת מספר שעות ההוראה בפועל הנו המושג "שעות אוויר" הניתנות למורה תמורת פעילות אחרת. (מקור: יעל אנדרוף).

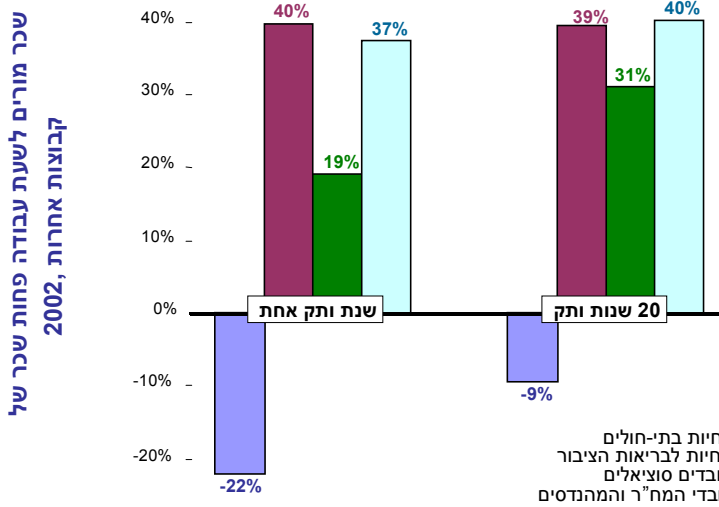
במילים אחרות, מורים בבתי הספר היסודיים עובדים כ-20% פחות ימים בכל שנה, והמורים בבתי הספר העל-יסודיים עובדים כ-24% פחות ימים מהקבוצות האחרות. ניתן לטעון, וכך אכן טוענים ארגוני המורים, שהמורים עובדים גם ימים נוספים במהלך השנה. אם נלך לקראת טענה זו ונניח שמתוך חופשת קיץ של חודשיים המורים עובדים חודש שלם (כלומר, עוד 20 ימי עבודה בשנה), נבצע כאן תיקון שהוא מעל ומעבר לנדרש. נמשיך להניח שקיים חודש עבודה נוסף אצל המורים גם בהמשך.

כאשר מחברים את שעות העבודה המעטות למספר ימי העבודה המעטים (גם כאשר מוסיפים למניין ימי העבודה של המורים חודש נוסף בקיץ), מתברר שבמהלך שנה שלמה המורים בבתי הספר היסודיים עובדים כשליש פחות מהעובדים בקבוצות האחרות (דיאגרמה 8), ואילו המורים בבתי הספר העל-יסודיים עובדים רק כמחצית מהזמן המקובל בקבוצות האחרות.

דיאגרמה 9

פערים בשכר ברוטו לשעה -בתי ספר יסודיים

בעלי תואר ראשון



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני משרד האוצר

חשוב להדגיש שוב כי מדובר בממוצע עבור מגזר שלם. אין כל ספק כי ישנם מורים רבים שעובדים מספר שעות גדול בהרבה מהממוצע של כלל המורים. לא רק שאין כאן כל כוונה לפגוע במורים אלה, אלא ההפך הוא הנכון. הגיע הזמן לאפשר לכל מורה תגמול בהתאם לתרומתו למערכת.

ג) שכר לשעת עבודה

האם שכר המורים אכן נמוך, גם כאשר לוקחים בחשבון את כמות הזמן שהם עובדים? כלומר, מהו השכר לשעת עבודה?¹⁹

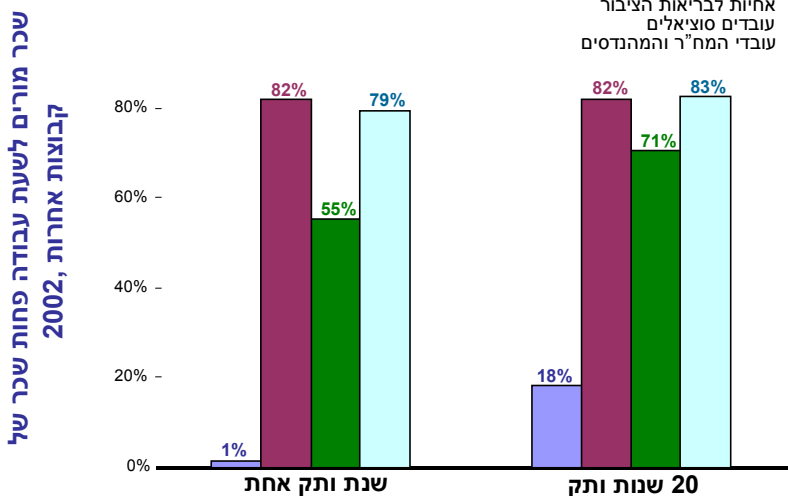
כאשר מחלקים את השכר השנתי במספר שעות העבודה השנתיות, מתברר ששכר המורים לשעת עבודה אינו נמוך כל כך כפי שניתן היה לחשוב על-פי השוואת השכר החודשי (דיאגרמה 9). מורים בעלי תואר ראשון בבתי ספר יסודיים בעלי שנת ותק אחת מקבלים 22% פחות מאחיות בתי החולים, 19% יותר מעובדים סוציאליים, 37% יותר מעובדי המח"ר והמהנדסים ו-40% יותר מאחיות בריאות הציבור. לאחר שני עשורים של ותק, שכר המורים גדל לעומת שכרן של הקבוצות האחרות, למעט שכרן של אחיות בריאות הציבור, הגדל באותו קצב.

בבתי הספר העל-יסודיים, מורים בעלי תואר ראשון מקבלים שכר גבוה יותר לשעה מכל הקבוצות האחרות

דיאגרמה 10

פערים בשכר ברוטו לשעה -בתי ספר על-יסודיים

בעלי תואר ראשון



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני משרד האוצר

¹⁹ השכר לשעה המחושב כאן אינו מקביל ל"ערך שעה" המחושב על-ידי משרד האוצר והמכיל רכיבים שאינם רלוונטיים כאן.

(דיאגרמה 10): 1% יותר מאחיות בתי החולים עם שנת ותק אחת (18% יותר כאשר ההשוואה היא לאחר 20 שנות ותק), 55% יותר מהעובדים הסוציאליים (71% יותר כאשר ההשוואה היא לאחר 20 שנות ותק), 79% יותר מעובדי המח"ר והמהנדסים (83% יותר לאחר 20 שנות ותק) ו-82% יותר מאחיות בריאות הציבור בכל שנות הוותק.

אין ספק שמורים רבים משקיעים שעות רבות מזמנם "החופשי" לכאורה לצורכי עבודתם, אך ברור מאוד שמספר לא מבוטל של מורים מוצאים זמן במהלך השבוע בין השעות 0800 עד 1700 לביצוע מספר לא מבוטל של עבודות נוספות בשכר.

היות ובחישוב כאן הוסף חודש עבודה (מחצית מחופשת הקיץ), ולא נלקחו בחשבון ההפחתות בשעות העבודה השבועיות שתוארו לעיל, יש להניח ש"תיקון" זה בהחלט מפצה על עבודת המורים הנעשית מחוץ לשעות העבודה הפורמליות. כתוצאה מכך, סביר להניח שהתמונה שהוצגה כאן מייצגת שכר לשעה אצל מורים הנמוך משכרם בפועל. ובכל זאת, מדובר בשכר לשעת עבודה של מורים שאינו נמוך לעומת קבוצות הייחוס האחרות.

ד) מסקנות בנוגע לשכר המורים

(1) הגיע הזמן לעשות סדר בנושא השכר והתעסוקה של מורים ולהפוך את מקצוע ההוראה למקצוע כמו בכל תחום אחר. בתחום ההוראה יש מקצועות הדורשים זמן רב יותר מהמורה, מבחינת העזרה לתלמידים, ההכנות וכדומה, ויש מקצועות הדורשים ממנו פחות זמן. היקפי התעסוקה, היקפי המשרה וכן התגמול חייבים לשקף הבדלים אלה.

ההתייחסות למשרה מלאה צריכה להשתנות, וההתייחסות לחלקי משרה תיגזר מכך. על כל מורה במשרה מלאה לבוא לעבודה כל בוקר, לעזוב כל ערב ולבצע את כל המשימות המוטלות עליו בין כותלי בית הספר. כל מורה צריך לקבל שטח משרדי אישי כדי לעבוד בזמן שאינו מלמד. מספר ימי החופשה יהיה כמקובל בתחומים אחרים. אם ירצה המורה לעסוק בעבודות נוספות בזמנו הפנוי, זכותו לעשות זאת, ואין זה עניינה של מערכת החינוך (כל עוד מדובר בעבודות שאין בהן אלמנט של ניגוד עניינים נוכח משרתו הקבועה של המורה).

הזמן הרב הנוסף שיעבוד כל מורה במשרה מלאה יאפשר מתן שכר חודשי גבוה יותר באופן משמעותי, מה שיהפוך את המקצוע לאטרקטיבי יותר עבור אנשים כישרוניים בעלי השכלה אקדמית. כאשר מורים יעבדו הרבה יותר שעות ביום והרבה יותר ימים בשנה, המערכת לא תזדקק למורים רבים כל כך. מעבר (מדורג, כמובן, ולא חד-פעמי מסיבות מובנות) למצב שבו פחות מורים מועסקים, ישחרר כספים שניתן יהיה להעביר לאותם מורים שיעבדו יותר שעות.

כאשר צוות ההוראה ימצא בבית הספר כל יום וכל היום, ניתן יהיה להוסיף שעות הוראה לתלמידים ולעבור ליום לימודים ארוך ולשנת עבודה ארוכה יותר בכל רחבי הארץ. מתן יותר השכלה לתלמידים יהווה צעד ראשון בהעלאת רמת ההישגים הכללית במדינה ובהקטנת הפערים בחינוך, כי ניתן יהיה לתת באופן ממלכתי את התגבור שהורים בעלי אמצעים מאפשרים לילדיהם באופן פרטי היום. הימצאותו של המורה בבית הספר גם לאחר שעות ההוראה תאפשר נגישות רבה יותר לתלמידים הנאלצים היום לפנות למורים פרטיים לצורך בירור שאלות.

המעבר ליום לימודים ארוך יותר מחייב התייחסות לצורך של התלמידים לאכול. במקרים מסוימים מדובר בילדים שהארוחה שיאכלו בבית הספר תהיה הארוחה המזינה ביותר שיקבלו במהלך היום. מתן ארוחות חמות ומזינות במחיר מסובסד לתלמידים (התלמידים יוכלו לבחור בין קניית ארוחה לבין הבאת אוכל מהבית) עונה על צורך זה.

הדבר שיתרום ליכולתה של מערכת החינוך לעבור ליום לימודים ארוך הנו העברת המערכת כולה לשבוע לימודים של 5 ימים. יש לכך השלכות הרבה מעבר למערכת החינוך. המעבר של כל מערכת החינוך לשבוע עבודה של 5 ימים יכול להוות קטליזטור שיוביל את שאר המשק, כלומר את העסקים שטרם עשו זאת, לעבור לשבוע עבודה של 5 ימים כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות. מעבר של המשק כולו לשבוע עבודה של חמישה ימים ימנע במשפחות רבות את הבעיה של ילדים שיימצאו בבית ללא השגחה (בימי שישי) בשעה שהוריהם יאלצו לעבוד. ייצור ההכנסות מתרבות הפנאי שתפתח יוכל לפצות במידה לא מבוטלת על אובדן התוצר למשק מהמעבר לשבוע עבודה כמקובל במערב. להתפתחות תרבות הפנאי יש גם השלכות לא מבוטלות על איכות החיים במדינה.

זאת ועוד. ישראל מאופיינת בשיעור השתתפות בכוח העבודה מהנמוכים בעולם המערבי. העלות השנתית למדינה נמדדת בעשרות מיליארדי שקלים במונחים של אובדן תוצר, שלא לדבר על הצורך

הרב יותר בתשלומי רווחה להשלמת הכנסות נמוכות. מעבר של בתי הספר ליום עבודה, לשבוע עבודה ולשנת עבודה כמקובל במשק, יאפשר להורים רבים להצטרף למעגל העבודה – מה שיאפשר להעלות את רמת החיים של אותן משפחות. אם המדינה תשכיל גם לספק לילדים שירצו בכך תוכניות העשרה הכוללות פעילויות חברתיות-חינוכיות-אתלטיות התואמות את גילם בשעות אחר הצהריים – כלומר לאחר סיומו של יום הלימודים הארוך – במחיר מסובסד (ואף בחינם אם צריך, על-פי מבחני הכנסה), היא תצא נשכרת פעמיים: גם בשל המרת שעות בטלה, צפייה בטלוויזיה וכדומה בפעילויות המעשירות בתוכן והמוסיפות לילדים בריאות לנפש ולגוף, וגם בשל מתן אפשרות מלאה לכל הורה הרוצה לעבוד, לעשות זאת בראש שקט.

המעבר של מערכת החינוך לשבוע לימודים של 5 ימים יאפשר החכרת מבני בתי הספר בימי שישי לגופים שונים, ובהם מוסדות להכשרה מקצועית. כך ייעשה שימוש רב יותר במבני הציבור הקיימים.

(2) לקשר בין תמרוץ כספי ישיר עבור הישגיות לבין הישגים בפועל יש לא מעט דוגמאות. אחד המחקרים האחרונים בהקשר זה בוצע בארץ (לביא, 2003), ומצביע על שיפורים בהישגי הבגרות אצל תלמידים כתוצאה מתמרוץ מורים בהוראת אנגלית ומתמטיקה.²⁰

תמרוץ על-פי הישגים מחייב שילוב של מדידה אובייקטיבית של הישגים (מבחנים תקופתיים כלל ארציים במקצועות הליבה השונים בכל שכבות הגיל) וכן הערכה סובייקטיבית הלוקחת בחשבון – נוסף לתוצאות המבחנים – את תרומתו הכוללת של המורה לתלמידי בית הספר. ההערכה הכוללת תיעשה על-ידי מנהל בית הספר אשר יחליט איך לחלק בונסים למורים (בכפוף לאישור הוועד המנהל של בית הספר).

לתוצאות מבחנים ארציים תקופתיים במקצועות הליבה ישנם גם יתרונות נוספים:

- כשייקבעו סטנדרטים למעבר מכיתה לכיתה, ניתן יהיה להפעיל בקרה על עמידת כל תלמיד בתנאים.

- בית הספר יתומרץ (כפי שיפורט בסעיף המתאר את אופן חלוקת תקציב החינוך) לא רק על-פי רמת הישגים של תלמידיו ועל-פי הפערים בהישגים, אלא גם על-פי מידת ההצלחה של התלמידים בעמידה בתנאי המעבר לכיתה הבאה.

(3) שכר הנקבע לפי יכולת והישגים מושפע מאוד מרמת הידע ומהנסיון של המורה, לכן ישנה חשיבות רבה מאוד לרקע האקדמי ולוותק בתחום ההוראה. היות ואלה צריכים לבוא לידי ביטוי בעבודתו של המורה, יש לנתק את השכר מהצמדה אוטומטית למספר שנות וותק ולתואר אקדמי (וכך גם כדאי לפעול בשאר המגזר הציבורי). יש לפצות את המורה על-פי תרומתו להצלחת המערכת בהענקת חינוך לילדים (פירוט רב יותר בהקשר זה נמצא בסעיף המתאר את אופן חלוקת התקציב). ככל שיגדל הניסיון כתוצאה מהוותק בעבודה, תגדל יכולת התרומה של המורה. אי-ההצמדה האוטומטית לוותק תספק את התמריץ למיצוי יכולת זו.

(4) קבלת מורה לעבודה רק בתנאי שסיים לפחות תואר ראשון באוניברסיטה או במכללה אקדמית מוכרת על-ידי המועצה להשכלה גבוהה וכן סיים הכשרה פדגוגית, כלומר הוא בעל תעודת הוראה.

(5) נושא ההשתלמויות המקצועיות הפך מופקר במהלך השנים. כאשר התמריץ יינתן עבור ביצוע העבודה ולא עבור התואר, ידאג המורה ללמוד ולהשתלם רק במקום טוב ורק בתחום הרלוונטי לעיסוקו.

(6) אין די ביתר הגמשה בנוגע לקידום ולתגמול מורים. ייעול בתפקוד מערכת החינוך מחייב גם גמישות רבה יותר בכל הקשור להעסקת מורים ולפיתוריהם. עם זאת, יש צורך לאזן גמישות זו באמצעות הגנה על המורים מפיתורים שרירותיים. קיימות מספר אפשרויות לסוגים שונים של הסכמים: העסקה לפי הסכם קיבוצי מול בית הספר, העסקה לפי חוזה אישי ורעיונות אחרים.

ג. הרשות הלאומית לחינוך

בראש משרד החינוך תמיד עומדת אישיות פוליטית. אי לכך, אנו מציעים להקים רשות לאומית לחינוך שתהיה ממלכתית וא-פוליטית. תפקידה העיקרי של הרשות יהיה לקבוע את הנושאים הבאים:

²⁰ Victor Lavy (2003), "Paying for Performance, The Effect of Teachers' Financial Incentives on Students' Scholastic Outcomes, CEPR Discussion Paper 3862.

- (1) הגדרת הקרדו (credo), ה"אני מאמין" של מערכת החינוך, ועיסוק שוטף בסוגיות ובדילמות הקשורות בכך.
 - (2) הגדרת תוכנית הליבה לכל ילדי ישראל ועיסוק שוטף בסוגיות ובדילמות הקשורות בכך.
 - (3) עיסוק בנושאים חדשים ומתפתחים בתחומי החינוך: תחומי מדע חדשים, טכנולוגיות מידע חדשות, התאמות נוספות של מערכת החינוך לצרכים חדשים שיעלו מעת לעת וכדומה.
 - (4) עיסוק בחפיפה, בפער, בסתירה או בהשלמה בנקודות הממשק שבין זרמי החינוך השונים המיוצגים ברשות.
 - (5) מינוי ראשי מנהל חינוך ברשויות המקומיות, תוך איחוד רשויות ביחס לתחום החינוך (שתפקידם יפורט בהמשך בפסקה העוסקת ברשות המקומית).
- חברי הרשות יהיו אנשי מקצוע בולטים בתחום חינוך. חברים נוספים ברשות יהיו נציגים – על-פי מפתח שייקבע – של כל זרמי החינוך הקיימים בארץ, קרי החילוני, הדתי, החרדי והערבי. כל חברי הרשות, כולל נציגי הזרמים השונים, יהיו חייבים להיות בעלי רמה אישית, מקצועית וציבורית גבוהה. מנגנון המינוי של הרשות, לרבות העומד בראשה, יהיה חייב להיות נקי משיקולים פוליטיים.
- אין כל צורך – ואף אסור שתוקם – רשות לאומית לחינוך שהיא גדולה, מסורבלת ויקרה. ניתן לבצע את כל תפקידי הרשות עם מספר קטן יחסית של אנשים – לכל היותר 20-25 בעלי תפקיד ומספר מצומצם של עובדי מנהל.

ד. משרד החינוך

אנו מציעים להפוך את משרד החינוך למיניסטריון, שאחריותו תתמקד בתחומים הבאים:

- (1) תרגום ויישום הקרדו (ה"אני מאמין") של מערכת החינוך ועיסוק שוטף בסוגיות ובדילמות הקשורות בכך.
- (2) אחריות על הבקרה והפיקוח על ביצוע תוכנית הלימודים התואמת את הקרדו ואת תוכנית הליבה שייקבעו על-ידי הרשות הלאומית. הפיקוח יעשה בכפוף לסטנדרטים אחידים, ברורים ושקופים, וכן בעזרת תוצאות מיצ"בים ומבחנים – עד להשגת הרמה הנדרשת.
- (3) הכנת תוכניות לימודים ובחירת ספרי לימוד.
- (4) ייזום חקיקה בכנסת בנושאי חינוך.
- (5) ייזום הנחיות והוראות מקצועיות – רגולציה של מערכת החינוך (יחס כמותי של מורים לעומת תלמידים, יחס כמותי של תלמידים לעומת בתי ספר, תקנים של מוסדות חינוך לרבות מבנים, ריהוט וציוד ודרישות ממורים במקצועות ההוראה השונים), הנחיות כלליות בנושא בחינות והנחיות לגבי דרישות ממנהלים.
- (6) העברת הפיקוח מהמחוזות למשרד החינוך.
- (7) אישור תקציב החינוך והשגתו ממשרד האוצר.
- (8) פיקוח ובקרה על ביצוע המדיניות על-ידי הנהלות בתי הספר.
- (9) טיפול בנושאים המצויים בממשק שבין משרד החינוך לרשויות המקומיות (למשל נושאי בינוי ותחזוקה של מבני חינוך, הכללת תכנים מקומיים בתוכניות הלימוד, פעילות חברתית וכדומה).
- (10) הקמה והפעלה של מרכז מידע שירכז את נתוני המיצ"בים²¹, המבחנים, התקציבים, הוצאות בפועל, ונתונים אחרים המציגים את ביצועי מערכת החינוך על כל רכיביה – עד הרמה הבית ספרית – יעקוב אחריהם, יעדכנם ויפרסמם במלואם (ברמה הכי מפורטת שניתן תוך שמירה על צנעת הפרט) בזמן אמת לציבור באינטרנט ובאמצעים אחרים. אחת מתוצאות הלוואי החשובות תהיה הגברת השקיפות של נתונים הקשורים להוצאות ולתוצאות במערכת. חשיפת תפקודה של מערכת החינוך לעיני הציבור תאפשר פיקוח ציבורי רב יותר על המערכת.
- (11) ביטול המחוזות. מדינת ישראל קטנה בשטח ובאוכלוסין. מערכת החינוך שלה קטנה מאוד בהשוואה לדמוקרטיה המערביות. אנו מניחים שסיבות היסטוריות אובייקטיביות כגון מלחמות, ריחוק הפריפריה מהמרכז, היעדר תשתיות כבישים ותקשורת ועוד, הולידו בזמנו את הצורך ביצירת שכבת ניהול הביניים של המחוזות במשרד החינוך. לאורך השנים הלכו המחוזות וגדלו, הלכו ותפחו, עד שהחלו לנגוס תקציבי ענק שבמקור היו אמורים להגיע אל ה"משתמש הסופי", קרי התלמיד. אילו ניתן

²¹ מיצ"ב הוא ראשי תיבות של מדד יעילות וצמיחה בית ספרית.

היה להוכיח שיש זיקה אמיתית בין התשומה המושקעת במחוזות לבין הישגי המערכת והתלמידים, אפשר היה אולי להתווכח על זכות קיומם של המחוזות. ביטול המחוזות יחסוך למערכת מאות מיליוני שקלים. בארץ ישנם שישה מחוזות וכ-800 מפקחים. עלות הפעלת המפקחים היא כ-160 מיליון ש"ח, ולכך יש להוסיף את סכומי עלות הנדל"ן במחוזות, כוח אדם מנהלי, רכב, מחשוב וכיוצא בזה. לפיכך אנו מציעים תכנון הדרגתי למשך 3-5 שנים לביטול המחוזות. בכפר הגלובלי של ימינו, שבו מצויים כבישים מהירים, מטוסים לכל מקום בארץ, דואר אלקטרוני, פקס וטלפון – שלא לדבר על הכנסת הממד החדש של מבחנים סטנדרטיים בכל נושא, בכל שכבת גיל ובכל בית ספר – אין כל בעיה לקיים את הפיקוח על בתי הספר בארץ ממשד החינוך בירושלים בעזרת נציגיו הנמצאים בוועדים המנהלים של בתי הספר (ראו פירוט בסעיף הבא).

ה. וועד מנהל של בית הספר

הוועד המנהל של בית הספר משול לדירקטוריון של חברה. תפקידיו העיקריים של הוועד המנהל הם:

(1) לפקח על עבודת המנהל.

(2) לאשר תוכניות עבודה ותקציבים של בית הספר.

(3) לאשר גיוס מורים ופיטוריהם.

מחברי הוועד נדרשת נאמנות מוחלטת למטרות וליעדים של בית הספר, שכולם מתמקדים בתלמיד. הוועד המנהל יורכב מנציגים של ארבע קבוצות: משרד החינוך (40%), הורים (30%), מורים (15%) ורשות מקומית (15%). היות ומשרד החינוך מהווה גוף נייטרלי, האחראי על הפיקוח והבקרה על ביצוע המדיניות, חשוב שיהיה לו המשקל הרב ביותר בוועד. המינויים של נציגי משרד החינוך חייבים להיות על פי בסיס מקצועי בלבד וא-פוליטיים לחלוטין. בהינתן הסמכויות של הוועד המנהל, חשוב שיהיה רוב מובטח – אם כי לא גדול – לצירוף של נציגי משרד החינוך ומורי בית הספר. יושב ראש הוועד, שייבחר על-ידי הוועד, יהיה אחד מנציגי ההורים. סעיפים רבים מתוך חוק החברות והעמותות ניתן להחיל על הוועדים המנהלים של בתי הספר, ובעיקר את הסעיפים העוסקים בנאמנות הוועד המנהל למטרות בית הספר.

ו. מנהל בית הספר

מנהל בית הספר יפעל באופן כזה:

(1) הוא יבחר לתפקידו על ידי הוועד המנהל במכרז על-פי רשימה של דרישות וכישורים, הכוללת גם הכשרה או לפחות ניסיון מוצלח מוכח בתחום הניהול.

(2) מועמד לניהול בית ספר יהיה חייב לסיים בהצלחה מסלול הכשרה מיוחד באחת האוניברסיטאות, מסלול ייעודי שישלב בין בתי הספר לחינוך, למנהל ציבורי ולמנהל עסקים. מסיימי התוכנית למנהלים יקבלו תעודת גמר שתאפשר להם לעמוד במכרזים לניהול בתי ספר.

(3) את המכרז לתפקיד מנהל בית ספר יפרסם הוועד המנהל, והוא שיבחר במועמד לתפקיד. משרד החינוך יוכל, ברמת המדיניות, להוסיף את דרישותיו למכרזים אלה, אם כי לא לכל מכרז בנפרד, אלא רק למודל הכללי של מכרזים אלה (ברמת הרגולציה).

(4) המנהל יכין תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות הכוללות הגדרות ברורות של יעדים.

(5) הוא יתרגם את תוכניות העבודה להצעות תקציב. התקציב יצטרך לבטא מבחינה כמותית ובאופן יחסי את גודל המשאבים שיושקעו ישירות ב"משתמש הסופי", קרי התלמיד.

(6) הוא יגיש את תוכניות העבודה והתקציב לאישור הוועד המנהל של בית הספר. אחד מתפקידי בית הספר יהיה ייצור הכנסות, ולו גם צנועות, כדי לכסות את ההוצאות.

(7) הוא יעביר כל רבעון, כל סמסטר או כל תקופה אחרת שתיקבע, דו"ח תקופתי על פעילות והישגים ועל עמידה בתקציב.

(8) הוא יגיש דו"ח שנתי על ביצוע תוכנית העבודה ועל עמידה ביעדים ובתקציב.

(9) הוא יהיה אחראי על גיוס מורים, כאשר הטיפול בסוגיית חוזה העסקתם יהיה באמצעות הסכם קיבוצי מול בית הספר, חוזה אישי, או פתרון אחר שעליו יוחלט, אשר יאפשר איזון בין הגברת הגמישות בהעסקת מורים ופיטוריהם לבין מניעת פיטורים שרירותיים.

(10) הוא ימליץ לוועד המנהל על פיטורי מורים. החלטה על פיטורי מורה תתקבל רק ברוב קולות בוועד המנהל.

(11) הוא ימליץ לוועד המנהל על בונוסים למורים עבור הישגים מיוחדים.

(12) הוא ידווח למשרד החינוך לפי דרישות הפיקוח והבקרה של המשרד.

ז. תקציבים

1) עקרונות התקצוב ברמה הלאומית

(א) חינוך חינוך לכל ילד :

נוכח העובדה שלפוטנציאל הלימוד של כל ילד יש השפעה ניכרת על ייצוב דמותו ועל יכולת ההשתכרות העתידית שלו, אין כל ספק היכן צריך להיות ממוקם החינוך בסדר העדיפויות המשפחתי בכל הקשור להקצאת זמן וכסף. אך התרומה הכוללת העצומה וההשלכות ארוכות הטווח של חינוך טוב, שוויוני וערכי לחברה ולמשק הישראלי מכתובות שסוגיית מימון החינוך לא תהיה תלויה רק בסדרי העדיפויות וביכולת המימון של התא המשפחתי. ישראל חייבת לספק את כל צורכי החינוך הבסיסיים, כולל לימודי העשרה, ספרים, טיולים המוגדרים חיוניים וכדומה לכל ילדי ישראל מהגן ועד כיתה י"ב, ללא כל הוצאה להוריהם. במילים אחרות: **חינוך חינוך בפועל לכל ילד, ללא קשר לצרכיו או ליכולתו, הוא אינטרס לאומי ממדרגה ראשונה. זוהי גם זכות יסוד של כל ילד.**

לחינוך חינוך בפועל יש השלכות נוספות בהקשר של ייעול המערכת. למשל, כאשר מערכת החינוך תצטרך לקנות את כל ספרי הלימוד ולהשאלם בכל שנה לתלמידים, יהיה לה אינטרס לא להחליף מהדורות ספרים לעתים תכופות. שיקולים של יתרונות לגודל בקנייה יחייבו את המערכת להיצמד למספר שיטות הוראה מוכחות.

(ב) תקציבים רב-שנתיים :

היות ואין תנודות אוכלוסייה משמעותיות משנה לשנה, על התקציבים להיות רב-שנתיים, כדי לאפשר גמישות מרבית בתכנון ובביצוע.

(ג) תקצוב לפי תלמיד :

על המדינה – באמצעות משרד החינוך – לקבוע אמות מידה ברורות ושקופות של תקצוב זהה לכל תלמיד, אשר יספק לו את הכלים הנדרשים. על תקצוב זה לכלול רכיב של הוצאה שוטפת ורכיב של השקעה בהון, מה שיחייב פתיחת בתי ספר המכילים מספר תלמידים מעל למינימום שייקבע, כדי לנצל את היתרונות לגודל. היוצאים מן הכלל היחידים בשיטת תקצוב זו יהיו בתי ספר קטנים ביישובים מרוחקים ומבודדים.

ועדת שושני עשתה צעד חשוב בכיוון זה, אך אנו לא מסכימים עם קביעתה שהבסיס יהיה שעות הוראה לילד במקום סכום כספי לילד. למשל, שעת מורה בעל תואר שלישי עולה יותר משעת מורה בעל תואר שני, המקבל יותר ממורה בעל תואר ראשון. לא קשה לנחש באילו שכונות ויישובים נוטים להימצא המורים בעלי ההשכלה הגבוהה יותר, ולכך ישנן השלכות לא מבוטלות על היקפי התקציב בפועל המועברים לבתי הספר השונים. על-פי המלצות ועדת שושני, בתי ספר ביישובים מבוססים יוכלו לקבל תקציב גדול יותר עבור שעת הוראה ממה שיקבלו בתי ספר בשכונות מצוקה עבור אותה שעת הוראה. כמו כן, שעת משכורת הניתנת למורה לעתים קרובות אינה שעה המגיעה לתלמיד. לכן הבסיס לתקצוב לפי תלמיד חייב להיות כסף ולא שעות.

(ד) תקצוב מיוחד :

לחלק מבתי הספר יינתן תקציב נוסף על-פי שני הקריטריונים הבאים :

- אוכלוסיות מרקע כלכלי-חברתי חלש : תקציב נוסף יינתן לבתי ספר, במידת הצורך, על-פי נתוני רקע משפחתי וכלכלי של כל ילד בבית הספר, וזאת כדי לאפשר הקטנת פערים בהישגים בין כל השכונות והיישובים במדינת ישראל.

מצד אחד, ועדת שושני עשתה צעד חשוב בכיוון הנכון כאשר קבעה שהתגבור יבוסס על אמות מידה אחידות לכולם. מצד אחר, אמות המידה שקבעה הוועדה משקפות נטיות פוליטיות במקום שיקולים מקצועיים גרידא, והתוצאה עלולה להיות בעייתית למדי מבחינה חברתית. במקום להקטין פערים בחינוך, עיוותי התקצוב הגדולים שבהמלצות הוועדה עלולים לגרום להגדלת הפערים.

הגורמים העיקריים המשפיעים על הישגי התלמיד הם השכלת הוריו (ובעיקר השכלת אמו), מספר האחים הגרים בבית ומשתנים נוספים המשקפים את האמצעים הכספיים העומדים לרשות המשפחה. אך המשקל שנתנה ועדת שושני לגורמים אלה הנו נמוך במידה ניכרת מחשיבותם האמיתית.

הוועדה המליצה – ומשרד החינוך מתחיל ליישם זאת בשנת 2003 – ש-20% מהתגבור יינתן אם היישוב נמצא ב"עדיפות לאומית" ועוד 10% עבור ריחוק ממרכז הארץ. במילים אחרות, אף שמצב החינוך בשכונות מצוקה בערים הגדולות ירוד למדי, שכונות אלה לא יעמדו בתנאים של

30% מהתגבור, ואילו יישובים מבוססים ייהנו מהתקציבים המוגברים. התגבור למי שעלה לארץ לפני 20 שנה (כלומר שילדיו כבר צברים) הנו 20%, שיעור הגדול מהתגבור הניתן עבור השכלת אם (15%) או השכלת אב (15%). לפי הגדרה זו, ילדים ערבים לא יוכלו לעמוד ב-50% מהתנאים, על אף המצב המחפיר של החינוך במגזר זה.

אין כל קושי לאמוד, מבחינה סטטיסטית-אקונומטרית, את מידת ההשפעה של כל הגורמים הכלכליים והחברתיים המשפיעים באמת על הישגי התלמידים (הסעיף הבא, "עקרונות התקצוב ברמה המקומית" מרחיב את היריעה בהקשר זה) ולבסס את התגבור על אמות מידה מקצועיות. היות ואחת המטרות העיקריות של מערכת החינוך חייבת להיות מתן שוויון הזדמנויות, מה שיקטין את ממדי העוני והתלות, יצמצם את הפערים הכלכליים ויעלה את רמת החיים הכללית של תושבי מדינת ישראל, הגיעה העת שהשיקולים הקובעים "צורך" במתן תקצוב דיפרנציאלי יהיו על-פי אמות מידה מקצועיות בלבד.

- תמרוץ הישגיות. במטרה לתמרץ מבחינה כספית פעולות המשפרות הישגים בבית הספר, תוקם קופת תמרוץ מיוחדת אשר תעניק תקציב נוסף לחלק מבתי הספר על-פי הישגי תלמידיהם:
 - לפי רמת ההישגים וכן לפי השינוי ברמה לעומת השנה הקודמת.
 - לפי רמת הפערים בהישגים בתוך בית הספר ולפי השינוי בפערים לעומת השנה הקודמת.
 - לפי אחוז התלמידים העובר מכיתה אחת לכיתה הבאה (ייקבעו קריטריונים לאומיים למעבר).
 - במקרה של תיכונים, לפי אחוז התלמידים באזור המגורים באותו שנתון שניגש ועובר בהצלחה את מבחני הבגרות. משקל רב יותר יינתן עבור אחוזים גדולים של תלמידים הנבחנים ברמות גבוהות יותר (כלומר ב-4 וב-5 יחידות לימוד).
- כדי למנוע הטיית כספי התמרוץ לטובת בתי ספר באזורים מבוססים, יש לשקלל את הביצועים על-פי נתונים המשקפים את הרקע המשפחתי והכלכלי של ילדי בית הספר.

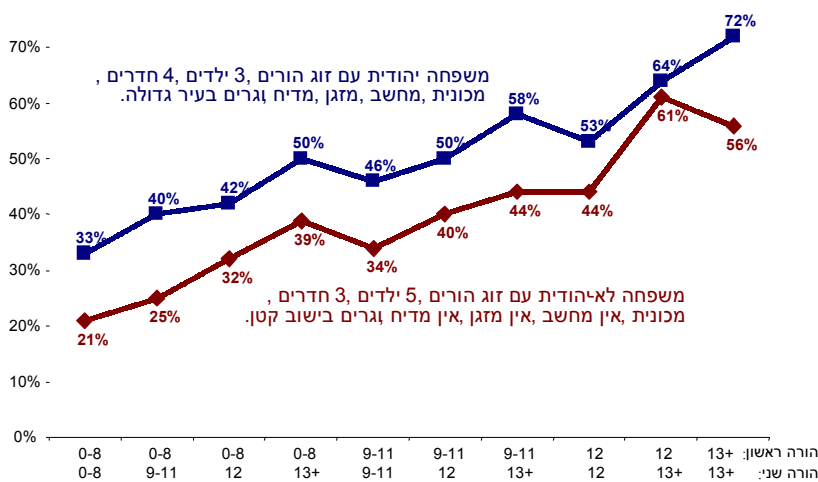
ה) אי-תקצוב מוחלט של בתי ספר אשר אינם עומדים בתנאי מינימום של הישגים בקורסי הליכה:

אמנם לא כל בני האדם נוצרו שווים, כפי שכתב ג'פרסון, אך זוהי זכות יסוד של כל אדם לקבל הזדמנות שווה כדי למצות את היכולת הטמונה בו. תנאי הכרחי להזדמנות שווה הנו מתן חינוך טוב בכל תחומי היסוד, ומתן תגבור למי שזקוק לו. בית ספר שאינו מספק את המינימום הנדרש פוגע בזכויות הילדים לקבלת הזדמנות שווה בחיים. לא ייתכן שמדינת ישראל תסייע למוסד כזה להמשיך להתקיים.

2) עקרונות התקצוב ברמה המקומית

כאמור, בכל העולם, וגם בישראל, יש להשכלת ההורים, לגודל המשפחה ולמאפיינים כלכליים-חברתיים נוספים השפעה מובהקת (מבחינה סטטיסטית) על הישגי הילדים. למשל, את השפעת השכלת ההורים על סיכויי ילדיהם להשגת בגרות ניתן לראות בדיאגרמה 11, שמקורה במחקרם של דהן, מירוניציב, דביר ושי (2002). במשפחה יהודית הכוללת זוג הורים, 3 ילדים, 4 חדרים, מכונית, מחשב, מזגן ומדיח כלים, אשר גרה בעיר גדולה, ושבחיה כל אחד מההורים למד רק 8-0 שנים, הסיכוי שילדיהם ישיגו תעודת בגרות הוא 33% בלבד. אם המשפחה אינה יהודית, ויש בה זוג הורים בעלי נתוני השכלה דומים, 5 ילדים, 3 חדרים, מכונית, ללא מחשב, ללא מזגן

דיאגרמה 11
סיכויים חזויים להשגת בגרות



מקור: דהן, מירוניציב, דביר ושי (2002)

וללא מדיח כלים, והיא גרה ביישוב קטן, הסיכוי שילדיהם יהיו זכאים לתעודת בגרות יורד ל-21%. כפי שדהן, מירוניציב, דביר ושי מראים, כל אחד מהמאפיינים הללו לבדו, ובוודאי כולם יחד, מקטינים את הסיכוי לזכאות לתעודת בגרות.

בשתי המשפחות, ככל שרמת ההשכלה אצל ההורים גבוהה יותר, כך גם גדלים סיכויי הילדים להשגת בגרות. כאשר השכלת שני ההורים היא בין 9 ל-11 שנות לימוד, גדל סיכוי הזכאות לבגרות במשפחה הראשונה מ-33% ל-46%, ובמשפחה השנייה מ-21% ל-34%. אם לשני ההורים השכלה של לפחות 13 שנות לימוד, גדלים הסיכויים לזכאות לבגרות אצל ילדי המשפחה הראשונה ל-72%, ואצל ילדי המשפחה השנייה ל-56%.

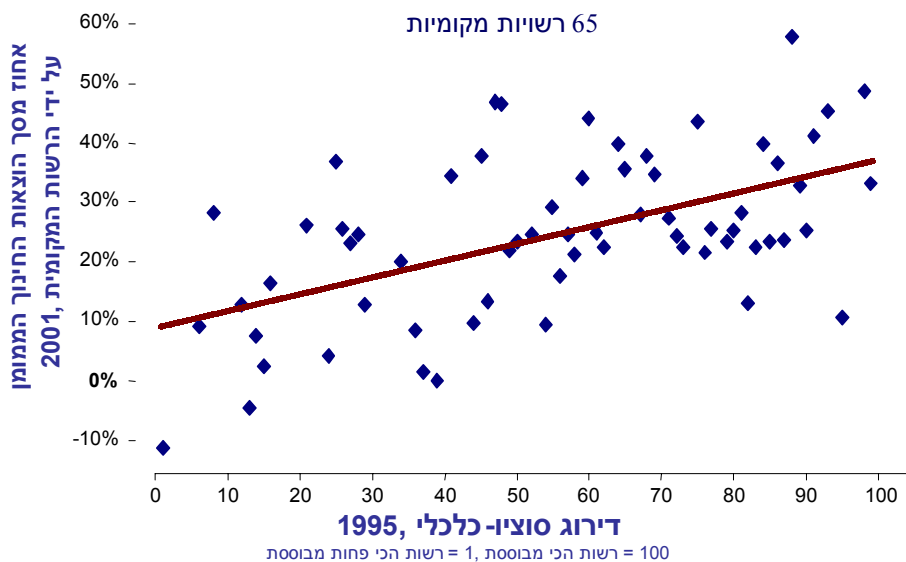
לכן באזורים שבהם יש אוכלוסייה בעלת השכלה גבוהה, משפחות קטנות וכולי, ניתן לשער שהישגי הילדים יהיו גבוהים. לא במקרה, וכפי שניתן לראות בדיאגרמה 4 לעיל, כאשר השכלת ההורים גבוהה יותר, גם ההכנסות גבוהות יותר – מה שמאפשר גביית ארנונות גבוהות יותר באותם אזורים. כאשר הרשויות המקומיות עשירות יותר, הן מוסיפות בדרך כלל תקציבי חינוך גדולים יותר לכספים המגיעים מהממשלה, ופערי ההישגים בין ילדי ישראל רק מעמיקים בין האוכלוסיות השונות.

בדו"ח על נושא החינוך שנכתב עבור כנס קיסריה 2003 כלול לוח התפלגות הוצאות החינוך לפי מקורות המימון ולפי רשויות מקומיות עבור שנת 2001 (המבוסס על נתוני מרכז השלטון המקומי)²². יוסטמן וספיבק (2001) כוללים לוח המדרג 100 יישובים על-פי מדד סוציו-כלכלי.²³ ישנן 65 רשויות מקומיות המופיעות בשני הלוחות גם יחד. הקשר בין דירוג סוציו-כלכלי לבין חלקה של הרשות המקומית בתוך סך הוצאות החינוך מופיע בדיאגרמה 12. ככל שהרשות מתקדמת בדירוג ב-10 מקומות, חלקה בסך הוצאות החינוך גדל ב-2.8 נקודות אחוז הוצאה. כלומר, אם רשות המדורגת במקום ה-15 מלמטה תורמת (על-פי האומדן) 13.3% מסך הוצאות החינוך, אזי רשות מקומית הנמצאת במקום ה-25 תורמת (על-פי האומדן) 16.1% מסך הוצאות החינוך. מי שנמצאת במקום ה-75 תורמת (על-פי האומדן) 30% מסך הוצאות החינוך.

פערי ההשקעה בחינוך בין הרשויות גדולים מאוד – בין 0% (ואף השקעה שלילית) מסך הוצאות החינוך ברשויות העניות ביותר לבין כ-50% ברשויות המבוססות יותר מבחינה כלכלית. ככל שלרשויות

דיאגרמה 12

קשר בין מעמד סוציו-כלכלי של רשות מקומית וחלקה בהוצאות החינוך



המקומיות חלק גדול יותר במימון תקציבי בתי הספר, כך גם יגדלו פערי התקציבים בין בתי הספר באזורים שונים. לצירוף של פערים בנתונים המשפחתיים והכלכליים-חברתיים עם פערים בתקציבים יש השלכות שליליות לא-מבוטלות על פערי ההישגים הלימודיים בעתיד הקרוב ועל פערי הכנסות בעתיד הרחוק. כאשר הילדים של היום יהפכו להורים של מחר, מה שמופיע בדיאגרמה 11 יחזור על עצמו.

לכאורה, ניתן לטעון שמי שמשלם יותר מסים צריך להיות זכאי ליהנות יותר מפרותיהם. הדבר מתאפשר בקלות רבה יותר כאשר המיסוי הוא מקומי (ארנונה) וההוצאה נשאת

מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב. עיבוד נתוני יוסטמן וספיבק (2001), צוות בראשות משותפת של תירוש לביא (2003)

²² "הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואזור", צוות בראשות משותפת של מנכ"לית משרד חינוך, רונית תירוש, וויקטור לביא, כנס קיסריה, יולי 2003.

²³ משה יוסטמן ואביה ספיבק, "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה, דצמבר 2001, עמ' 572-606.

ביישוב. אך זו תמונה פשטנית מדי. גם אם השיקול של הפרט הנו דאגה רק לילדיו, והוא נטול סנטימנטים כלשהם לזולת – סוגיה חברתית בעייתית מאוד בפני עצמה – אזי להיעדר ראייה לאומית בהקצאת תקציבי החינוך יש השלכות ישירות על כיסו של אותו משלם מסים מקומי הדואג רק לעצמו.

אם תקציבי בתי הספר יהיו תלויים במידה ניכרת בכספים שמגיעים מהרשות המקומית – ובהינתן ההבדלים בהשכלה ובהכנסה של הורים בשכונות וביישובים שונים – תהיה זו מתכונת ברורה להגדלת ממדי האבטלה בשכבות החלשות מבחינה סוציו-אקונומית, להגדלת פערי ההכנסות ולהרחבת ממדי העוני בהכנסות ברוטו. כפי שהוסבר בפרק השני, הדבר יצריך גידול ניכר ומתמיד בסיוע הכספי לאוכלוסיות אלה – וזאת רק כדי לשמר את הקיים ברמת ההכנסות נטו. ככל שיגדלו הוצאות הרווחה, כך יצטרכו לגדול המסים המממנים הוצאות אלו. במילים אחרות, חברה שאינה משקיעה משאבים ביחס הפוך לאפשרויות המימון של הרשויות המקומיות ושל האוכלוסיות של אותן רשויות, תשלם בריבית דריבית כאשר הילדים האלה יגדלו.

הרצון לבזר את מערכת החינוך מהרמה הלאומית לרמה המקומית נעשה מטעמים מובנים, במיוחד לאור המחדלים של משרד החינוך עד היום. אבל לא בטוח שהרשויות המקומיות יעילות יותר בתחום החינוך. מלבד מספר דוגמאות להצלחה ברשות זו או אחרת, שמעה הוועדה על מספר לא מבוטל של דוגמאות הפוכות לחלוטין של חוסר יעילות וניגודי עניינים בהקצאת כספים ובהעסקת עובדים, ואפילו על מקרים שבהם כספי חינוך מהתקציב הלאומי שהנם ייעודיים, מגיעים לרשויות מקומיות ומנוצלים למטרות שאינן קשורות כלל לחינוך. במילים אחרות, במספר מקרים רב מדי הרשות המקומית מהווה תחנת מעבר יקרה מאוד בדרכו של הכסף אל התלמיד. בדוגמאות רבות מדי השפעתן של הרשויות המקומיות על החינוך המקומי נתונה לשיקולים זרים – פוליטיים או אישיים – שאינם תורמים לקידום חינוך הילדים, אלא להפך. מכאן שההשלכות הכלכליות-חברתיות של ביזור מהמערכת הלאומית למערכת המקומית, כפי שהוצע על-ידי רבים, הן בעייתיות למדי.

כדי למנוע אי-הבנה, אין הכוונה למנוע מהורים מבוססים ומרשויות עשירות להשקיע בילדיהם. זכותם המלאה לעשות זאת, וההשקעה תביא ברכה לילדים ולחברה כולה. יש בהחלט מקום לאפשר לרשויות מקומיות, ואפילו לעודדן, להוסיף תקציבים לבתי ספר מקומיים. אך תקציבים אלה צריכים לבוא בנוסף, ולא במקום התקציבים הלאומיים שיינתנו על-פי המפתח שפורט לעיל. במילים אחרות, כל בית ספר יקבל מהתקציב הלאומי מספיק – לאור הרקע הכלכלי-חברתי של התלמידים שהוא מחנך – כדי לאפשר לו לעמוד ברמות ההישגים הלאומיות שייקבעו.

3) עקרונות התקצוב ברמת בית הספר

קבלת תקציב מותנה בקבלה מלאה של ליבת הלימודים.

כל מנהל בית ספר יכין הצעת תקציב שנתית, שאותה יגיש לאישור הוועד המנהל. יהיו גם תקציבים רב-שנתיים, אך כדי לפשט את הדברים אנו נמנעים מלהתייחס אליהם במסגרת זו.

נציג הרשות המקומית בוועד המנהל ידאג שהצעת התקציב תובא לדיון גם בפני הרשות המקומית. נציגי משרד החינוך בוועדים המנהלים של בתי הספר בתחום הרשות המקומית יעבירו את התקציבים למשרד החינוך. לאחר שמשרד החינוך יאשר את הצעות התקציב של כל בתי הספר, הוא יוסיף את התקציב שלו ויעביר את ההצעה למשרד האוצר, שעמו הוא יקיים דיונים עד לאישורו של התקציב ולהכללתו בחוק התקציב.

ח. הרשות המקומית

מנהל בית הספר לא יעמוד לבדו מול משרדי החינוך והאוצר בכל הנוגע לקבלת תקציבים המגיעים לו. כמו כן, הוא לא יפעל לבדו בכל הקשור להוצאת כספים.

תוקם מערכת יחסים חדשה של איזונים ובלמים בין המדינה (שהיא המתקצבת העיקרית), הרשות המקומית (שהיא המייצגת הרשמית של האינטרסים החינוכיים המקומיים) ומשתמשי הקצה בבית הספר (אשר מקבלים כעת חופש פעולה נרחב בהרבה בשימוש בכסף).

הרשות המקומית תקבל ממשרד האוצר, בתיאום עם משרד החינוך ובאישורו, את תקציב החינוך – על-פי הקריטריונים שפורטו בסעיף הקודם – של בתי הספר הנמצאים באזור הרשות. התקציב יהיה "צבוע" במלואו (כלומר בעל מטרה מוגדרת), ויוצא לפי תוכניות העבודה שהוכנו על-ידי מנהלי בתי הספר. הרשות תקצה חלק מהכנסותיה, על-פי חקיקה או על-פי מערכת תקנות, להוצאות חינוך נוספות בתחום הרשות המקומית.

בכל רשות מקומית תהיה יחידה (מחלקה, חטיבה או מנהל) האחראית לכל נושאי החינוך שבתחום הרשות. העומד בראש היחידה יהיה איש חינוך ותיק או איש ציבור ידוע שימונה לתפקיד על-ידי הרשות הלאומית לחינוך (רצוי שפרנסתו או קידומו לא יהיו תלויים בתפקיד זה). היחידה האחראית לחינוך ברשות המקומית תקבל מעמד סטטוטורי מכוח תקנה או חקיקה, **שייתן בידיה את השליטה המלאה על תקציבי החינוך ברשות המקומית**. מבנה זה נועד להבטיח שכל התקציבים המיועדים ברשות לחינוך יוצאו אך ורק לחינוך. כל סכום מתקציב החינוך שיוצא למטרות אחרות יקוזז עם קנס מסעיפים אחרים של המועצה ויוחזר לחינוך.

תפקידי הרשות המקומית יהיו בין היתר :

- 1) בניית מוסדות חינוך חדשים.
- 2) אחזקת מוסדות חינוך קיימים.
- 3) שיתוף בתי הספר בחגים ובאירועים בקהילה.
- 4) ייצוג בוועד המנהל של כל אחד מבתי הספר בתחום הרשות המקומית.
- 5) הובלת המשא ומתן על תקציבי מוסדות החינוך ברשות המקומית מול משרד החינוך.

בתי הספר שולטים על נכסים ועל אמצעי ייצור שאינם מנוצלים היטב. על הרשות המקומית לשתף פעולה עם הנהלת בית הספר כדי למצוא דרכים לניצולם ולייצור הכנסות לטובת תקציב בית הספר. יש לכך משמעות כלכלית וחינוכית כאחת.

סיכום

למערכת חינוך ממלכתית יש תפקיד מרכזי בחברה מודרנית, אך רבים מהאישים שעמם נפגשה הוועדה הביעו את חששם שמערכת החינוך הישראלית אינה מצליחה לשאת בתפקיד זה; היא מתקשה להנחיל לצעירים נורמות התנהגות ראויות, והיא מתקשה להעניק להם יכולות גבוהות ולו רק בתחומים בסיסיים חיוניים.

התוצאות הנובעות מכך גורליות; הן טומנות בחובן איום וסכנה לחברה הישראלית. מערכת החינוך הישראלית איבדה את הבכורה בהוראת התחומים הבסיסיים, כפי שהמשק הישראלי איבד את הבכורה בצמיחה הכלכלית, וכפי שהחברה הישראלית איבדה את הבכורה בשוויוניות הכנסותיה. במקום להוביל, מפגרת היום המדינה מאחורי העולם המפותח – ומאחורי מספר מדינות שאינן מפותחות – בשלושה תחומים מרכזיים שבהם אמורה להתמקד מערכת החינוך: הישגים (נמוכים), פערים בהישגים בתוך המדינה (גדולים) והוצאות חינוך (גבוהות).

מתקבל הרושם כי הולכות ופושות בקרבנו גם נורמות התנהגות בעייתיות. כך הדבר בטלוויזיה, בפרסומות, בפוליטיקה, בתוך המשפחה ועל הכביש. אנו עדים לאלימות, לבוטות, לקולניות, למסרים שליליים כלפי נשים ומגורי עבודה, לעלייה בשחיתויות ובהתנהגות בעלת גוון פלילי בעולם העסקים ובמציאות הפוליטית ועוד ועוד.

מערכת החינוך הממלכתית אינה מתמודדת בהצלחה עם כל זאת, ואינה מצליחה לקדם באורח מספק את הצרכים הדרושים לחוסנה של החברה הישראלית ולאיכות החיים שבה. רבים ערים לכך, וועדות רבות קמו במהלך השנים על מנת להציג ולפתור בעיות שונות הקיימות במערכת החינוך הישראלית. חלק מהוועדות אף הביאו לשינויי מדיניות בתחומים שונים, אך רבים מהאישים שאליהם פנינו סבורים כי בכללו של דבר, למרות הוועדות השונות, למרות הדו"חות ולמרות חילופי מדיניות, מערכת החינוך בישראל ועמה החברה הישראלית מתדרדרות זה שנים רבות.

הוועדות השונות שהוקמו טיפלו בבעיות נקודתיות, אך נמנעו מסיבות שונות לעסוק בשינויים מבניים ומערכתיים הדרושים למערכת החינוך. הדו"ח הנוכחי מבקש לעשות בדיוק זאת: לא למקד את תשומת הלב בבעיה אחת או שתיים בלבד במערכת החינוך, אלא להתבונן בראייה כוללת במערכת ובתפקודה כמערכת. בעיית מערכת החינוך אינה נובעת רק מטיבם של המורים, כפי שמצאו ועדות מסוימות, היא אינה נובעת רק מתוכניות הלימוד הלוקות בחסר כפי שמתברר מדו"חות אחרים, והיא אינה נובעת רק מניהול כושל ובזבזני. היעדר גמישות בכל חלקי מערכת החינוך הגביר והאיץ את ההתדרדרות. הכשל הנו מערכתי. כך לא ניתן להמשיך.

כיצד צריכה להגיב מדינה הנמצאת במצב שבו ההוצאות אינן משקפות הישגים? ניתן להוריד את ההוצאות לרמה שתשקף את ההישגים או להעלות את ההישגים לרמה שתשקף את ההוצאות. התואים ארוכי הטווח בצמיחה, באבטלה, בעוני ובאי-שוויון המתוארים לעיל לא נוצרו בחלל ריק, ולמערכת החינוך היה תפקיד מרכזי (אך כמובן, לא בלעדי) בהיווצרותם וכן בהתמשכותם בהווה ובעתיד הנראה לעין. חינוך יסודי ועל-יסודי הנו מעמודי התווך של התשתית האנושית בכל מדינה. לכן:

בהינתן השלכות הכלכליות-חברתיות הנובעות מרמת החינוך הניתנת היום במדינת ישראל, ובהינתן היקפי הסעד והתמיכה – ואובדן התוצר – שהמדינה תצטרך לשלם על כך בעתיד, הבחירה צריכה להיות בעד העלאת הישגי מערכת החינוך לרמה שתשקף את ההוצאות על החינוך, ולא להפך. הרפורמה המוצעת כאן היא מבנית ומערכתית, והיא מצביעה על הדרך שבה ניתן לעשות זאת.

תקופת המעבר ממערכת החינוך הנוכחית למערכת החינוך המוצעת בוודאי לא תהיה זולה. מהיכן יבוא הכסף? חלקו נמצא בסכומים המתבזבזים היום במשרד החינוך. השאר יצטרך לבוא על חשבון סעיפים אחרים בתקציב המדינה. היות והיקף ההוצאה הציבורית הכוללת בישראל גבוה יותר (כאחוז מהתמ"ג) מאשר היקף ההוצאה הציבורית הכוללת בכל אחת מהמדינות המערביות האחרות, יש מהיכן לקחת את הכסף הדרוש. גם היקף ההוצאה האזרחית, כלומר גם כאשר לא לוקחים בחשבון את הוצאות הביטחון של ישראל ושל המדינות האחרות, ישראל מוציאה הרבה מעבר למקובל במערב (בן-דוד, 2003 ג.)²⁴ בשורה התחתונה, יש מספיק כסף ציבורי בישראל לצורך מימון תקופת המעבר והשינויים הדרושים. הכל עניין של סדרי עדיפויות.

²⁴ דן בן-דוד, "צעדת הלמינג של מדינת ישראל", פורסם ב"גלובס" ב-29 ביוני 2003 תחת הכותרת "יחד, אל התהום".

כפי שמערכת החינוך משפיעה על כלכלת ישראל, כך גם עקרונות כלכליים משפיעים על מידת ההצלחה של כל השינויים המוצעים, בין אם במוצהר ובין אם לאו. קווי היסוד של הרפורמה המבנית המוצעת כאן מושרשים ביסודות הכלכלה. ביכולתם להגביר את השאיפה למצוינות בכל חלקי המערכת, להגדיל את הסיוע לשכבות החלשות וכן לייעל את המערכת על-ידי צמצום הביורוקרטיה והחדרת עקרונות של מדידה, בקרה, תמריצים ושקיפות.

צריך לזכור שהצלע חינוך-כלכלה במשולש שקודקודו הם חינוך-כלכלה-חברה נועדה בעיקר לשרת ולחזק את הקודקוד העיקרי של המשולש: החברה בישראל. חיזוק זה יתרחש גם מכיוון שדרוג החינוך וגם מכיוון העצמת הכלכלה, קרי המשק הישראלי.

ללא שיפור ניכר ברמת החינוך הבסיסי וברמת השוויוניות בהישגים של התלמידים בלימודים הבסיסיים, תתקשה ישראל להתחרות בהצלחה במשק העולמי המתקדם והפתוח. ללא שיפור ניכר בחינוך לערכים, לא ניתן יהיה לצפות לשינויים מהותיים בנורמות ההתנהגות המכרסמות באושיות החברה והשלטון בישראל. ללא שיפור מהיר בחינוך, נתקרב לנקודה שבה למדינת ישראל יהיו מערכות הנשק מהמתקדמות בעולם, בלא שיהיו מספיק אזרחים בעלי ידע ויכולת להפעילן.

שיפורים מספיקים ב"ארגז הכלים" יכולים להתרחש רק כתוצאה משינוי מהותי בהדגשים במערכת החינוך, מהנחלת ליבת חינוך איכותית ומחייבת, מהגברה ניכרת בשקיפות הציבורית בכל הקשור להוצאות ולהישגים, מתקצוב דיפרנציאלי המופנה לחינוך ילדי השכבות החלשות וכן מהתייעלותה של מערכת החינוך.

בהינתן אופייה של המערכת הפוליטית ומבנה הממשל במדינת ישראל, רפורמה מבנית מערכתית בהיקפים המוצעים כאן – שחשיבות יישומה כמקשה אחת הודגשה בהקדמה לדו"ח זה – יכולה להתבצע רק אם יוביל אותה ראש הממשלה בסיוע צמוד של השרים הנוגעים בדבר, בעיקר שרי החינוך והאוצר. על ראש הממשלה למנות אנשי מקצוע מובילים בתחומים הרלוונטיים שהנם א-פוליטיים ונטולי אינטרסים אישיים, כדי ליישם בפועל את המעבר המורכב אל עידן החינוך החדש.

אנו קוראים לממשלת ישראל ולאזרחי מדינת ישראל להכיר בצורך להקדיש מאמץ משותף להצלתה של מערכת החינוך הממלכתית שאינה עומדת במשימתה הלאומית. יש להעז ולהוביל את מערכת החינוך הישראלית ואת החברה הישראלית לעתיד טוב יותר. עתיד זה, אנו מבקשים להדגיש, לא יתרחש מעצמו. הרפורמה המבנית המוצעת כאן תאפשר זאת.

נספח א': רשימת האנשים שעמם נפגשה הוועדה

(לפי סדר האלף-בית של שמות המשפחה)

השר זבולון אורלב – שר הרווחה. לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ויושב ראש ועדת החינוך של הכנסת
 פרופ' אורית איכילוב – בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל אביב
 מר נפתלי אלוני – עוזר למזכ"ל הסתדרות המורים
 אלוף משנה (מיל') דרור אלוני – לשעבר מנהל הגימנסיה העברית הרצליה, תל אביב
 גב' יעל אנדרון – סגנית הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לשעבר רפרנטית "חינוך" במשרד האוצר
 מר רן ארז – יו"ר ארגון המורים העל-יסודיים
 מר שחר בארי – יו"ר עמותת "אלון"
 מר יהודה בדיחי – סגן מנהלת האגף להכשרת הוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט
 גב' גילה בן-הר – מנהלת מט"ח. לשעבר מנהלת מנהל החינוך והתרבות, עיריית תל אביב יפו
 פרופ' מרים בן פרץ – הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת חיפה. יו"ר הוועדה לבדיקת הכשרת המורים
 גב' איילה בר-יועצת התקשורת של שרת החינוך, התרבות והספורט, לימור לבנת
 מר עופר ברנדס – יועץ שר החינוך לשעבר, פרופ' אמנון רובינשטיין
 עו"ד יצחק ברקוביץ – יו"ר בפועל של הוועדה המשפטית של ארגון ההורים הארצי
 עו"ד אריה ברנע – מנהל הגימנסיה העברית הרצליה, תל אביב
 גב' שגית דואני – דוברת הסתדרות המורים
 ד"ר מומי דהן – מרצה לכלכלה בבית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית
 פרופ' חיים הררי – לשעבר נשיא מכון "ויצמן"
 ד"ר עמי וולנסקי – סמנכ"ל לתכנון, משרד החינוך, התרבות והספורט
 מר יוסי וסרמן – מזכ"ל הסתדרות המורים
 ד"ר שרה זיו – מנהלת האגף להכשרת עובדי הוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט
 ד"ר דני טרופר – יו"ר "גשר" מפעלים חינוכיים, יועץ שר החינוך לשעבר זבולון המר
 השרה לימור לבנת – שרת החינוך, התרבות והספורט
 הרב יצחק לוי – חבר כנסת, לשעבר שר החינוך
 ד"ר מרים מבורך – ראש מכללת "לוינסקי"
 פרופ' מוטי מירוני – עורך דין, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, מומחה לדיני עבודה
 אלוף משנה (מיל') זאב נתיב – מנהל המרכז החינוכי "יובל עילם", הרצליה
 מר יובל עילם – מנהל המרכז החינוכי "יובל עילם", הרצליה
 גב' שלומית עמיחי – מנכ"לית אלכ"א, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך
 עו"ד סיגל פעיל – יועצת משפטית של ארגון המורים העל-יסודיים.
 מר ארז פרנקל – יו"ר ועד ההורים הארצי
 גב' יבגניה קומיסרצ'יק-טוניס – מורה לגיל הרך עד י"ב בבתי ספר ברחבי הארץ
 פרופ' אמנון רובינשטיין – דיקן בית הספר רדזינר למשפטים, המרכז הבין-תחומי הרצליה, לשעבר שר
 החינוך
 גב' נעמי רפתין – יו"ר המועצה הפדגוגית בהסתדרות המורים
 מר ציון שורק – מנהל בית הספר להכשרת מורים בהסתדרות המורים
 גב' ורדה שיפר – מנהלת בית הספר "מנדל" למנהיגות חינוכית, ירושלים (בשבתון)

ד"ר שמשון שושני – מנכ"ל חברת "תגלית", לשעבר מנכ"ל משרד החינוך
גבי שלומית שמרון – יועצת עצמאית לאגף תכנון משרד החינוך בנושא ניהול עצמי של בתי ספר, לשעבר
מנכ"לית מרכז "ציפורי"

מר דני שפירא – מורה למתימטיקה, הגימנסיה העברית הרצליה, תל אביב
ד"ר דן שרון – מנהל קרן "ברנקו-וייס", לשעבר מנהל מכון "ברנקו-וייס", לשעבר מנכ"ל משרד החינוך
גבי רונית תירוש – מנכ"לית משרד החינוך, התרבות והספורט

אנשים נוספים שמסרו לוועדה נתונים

גבי עפרה ברטוב – סגנית בכירה לממונה על השכר במשרד האוצר
רו"ח שוש ברלינסקי – מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתקצוב ולתכנון
מר יוסי גידניאן – ראש הגף לסטטיסטיקה של החינוך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר נח גרינפלד – מנהל הגף להכשרת עובדי הוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט
מר שלמה הרשקוביץ – סמנכ"ל לתכנון ומידע, המועצה להשכלה גבוהה
גבי סופיה מינץ – הממונה על יישום חוק חופש המידע, משרד החינוך, התרבות והספורט
גבי מיטל פוירשטיין – משרד הממונה על השכר במשרד האוצר
מר מרק פלדמן – מרכז גף עבודה ושכר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
גבי שפרה קופשטיין – ראש הגף לחינוך גבוה ומדע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר עדי קורסיה – רכז תקציבים בכיר, האגף להכשרת עובדי הוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט
גבי חוה קליין – מרכזת בכירה לתכנון ומידע, המועצה להשכלה גבוהה
גבי שושנה קפלן – מרכזת מקצועית, הגף לחינוך גבוה ומדע, אגף חברה ורווחה, הלשכה המרכזית
לסטטיסטיקה
גבי מירב שביב – סמנכ"ל לתקצוב, המועצה להשכלה גבוהה
מר אורי שוסטרמן – רכז תחום חינוך ותרבות באגף תקציבים, משרד האוצר
גבי יפה שושן – יועצת בכירה למנכ"לית משרד החינוך, התרבות והספורט
מר ציון שבת – ראש אגף בכיר לכוח אדם והוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט

נספח ב': על חברי הוועדה

אלוף (מיל') הרצל בודינגר

בשנים 1992-1996 מפקד חיל האוויר. בוגר הפקולטה לכלכלה ומנהל עסקים באוניברסיטת בר-אילן, בוגר התוכנית לניהול מתקדם באוניברסיטת הרווארד. נשיא ויו"ר מועצת המנהלים של חברת ראדא תעשיות אלקטרוניקה בע"מ.

עו"ד עידו אוהיון

בעל תואר שני במדעי המדינה, יוזם ומנהל פרויקטים חינוכיים במסגרות שונות ומנכ"ל כנס שדרות.

ד"ר דן בן-דוד

מרצה בכיר בחוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב. דוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת שיקגו. מתמחה בתחום המאקרו-כלכלה, ובמיוחד בנושאים הקשורים לצמיחה כלכלית ולמסחר בינלאומי. בשנים האחרונות מתמקד במגמות ארוכות הטווח של ישראל בתחום הכלכלי-חברתי.

עו"ד תמר ברק

עוסקת בגישור ויישוב סכסוכים, מגשרת ומלמדת בקורסי גישור, מו"מ ויישוב סכסוכים.

מר הלל וורמן

דוקטורנט לחינוך במסגרת תוכנית מלגאי הנשיא באוניברסיטת בר-אילן. מחקריו מתמקדים בקידום הבנה ומעורבות פוליטית של תלמידים ישראלים. עוסק בריכוז כנסים ופרסומים בינלאומיים בנושא "חינוך לשלום" באוניברסיטת בר-אילן.

גב' דליה פרשקר

אשת עסקים בתחום ההיי-טק והתוכנה. בוגרת ממר"ם. מייסדת ויו"ר משותף לשעבר של חברת המימד החדש בע"מ.

ד"ר צבי צמרת

מנהל יד בן-צבי, חתן פרס אבי-חי בעבר, יו"ר "ועדת צמרת" בכביש בר-אילן, כתב את הספרים: "עלי גשר צר חינוך בשנות המדינה הראשונות" ו-"ימי כור ההיתוך קליטת העלייה ההמונית". שימש כמנהל בית ספר מקיף בקרית שמונה.

מר שבתי שביט

סמנכ"ל קבוצת מרחב, מנכ"ל "מכבי" שירותי בריאות לשעבר, בעל תואר שני מביה"ס למנהל ציבורי ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד. שירת בסיירת מטכ"ל ובתפקידים שונים במוסד, ועמד בראשו.

חברי הפורום לאחריות לאומית

אלוף (מיל') עוזי דיין – יושב ראש הפורום

מירי מס – מנכ"ל הפורום

עו"ד סיגל פעיל	הרב פרופ' דני הרשקוביץ	איתן אדרס
דליה פרשקר	הלל וורמן	עו"ד עידו אוהיון
ד"ר צבי צמרת	דודי זילברשלג	אירנה אולבינסקי
יבגניה קומיסרצ'יק טוניס	הרב ישראל זינגרביץ	אדר אזנקוט
שלום קיטל	הלי זמורה	חיים איילון
הרב מרדכי קרליץ	עו"ד בן דרור ימיני	ד"ר ישי אלמוג
הרב ד"ר אורי רגב	אלי"מ (מיל') אהובה ינאי	ד"ר עוזי ארד
צבי רמות	ד"ר אלכס יעקובסון	רוני ארז
ארי שביט	מאיר יפה	אלוף (מיל') הרצל בודינגר
שבתאי שביט	אהרליה כהן	ד"ר מאיר בוזגלו
דרור שטרנשוס	ד"ר הנרייט כלב	מאשה בומן
מרסל שיינמן	ג'ורא מיוחס	דוד בועז
ד"ר דן שיפטן	הלל מלוא	ד"ר דן בן-דוד
ורדה שיפר	עו"ד ד"ר עמרם מליץ	הרב יואל בן-נון
במבי שלג	שמואל מרחב	מוטי בראור
ד"ר זכי שלום	ג'ונתן סבג	דוד ברודט
מוטי שקלאר	פרופ' זאב סגל	עו"ד תמר ברק
פרופ' זאב תדמור	אלוף (מיל') יעקב עמידרור	רותי בר שליו
	בני פיקדו	יונתן בשיא
	פרופ' שי פלדמן	ענת גוב
	הרב יהודה פליקס	הרב יהודה גלעד
	חוה פנחס כהן	טל דנאי
		ד"ר אריאל הלפרין

עריכה: ועדת א.ל.ה.

עורכת לשונית: עידית נבו

הפקה: ברלזון & רן לוי