

# 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>

## 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 ותישומנה, 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 המוסד – 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 ובעבודים

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"בים<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> מיצ"ב הוא ראשי תיבות של מדד יעילות וצמיחה בית ספרית.

#### ה. וועד מנהל של בית הספר

יוקם וועד מנהל של בית הספר המשול לדירקטוריון של חברה. תפקידו העיקריים של הוועד המנהל הם לפקח על עבודת המנהל, לאשר תוכניות עבודה ותקציבים של בתי הספר ולאשר גיוס מורים ופיטוריהם. הוועד המנהל יורכב מנציגים של ארבע קבוצות: משרד החינוך (40%), הורים (30%), מורים (15%) ורשות מקומית (15%). היות ומשרד החינוך אמור להוות גוף ניטרלי ומקצועי, 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 יכין את תוכניות העבודה ויתרגם אותן להצעות תקציב אשר יוגשו לאישור הוועד המנהל של בית הספר. הוא יהיה אחראי על ביצוע תוכנית העבודה, עמידה ביעדים ובתקציב, גיוס מורים ופיטוריהם (בכפוף להסכמי העבודה). מנהל בית הספר צריך לעבור הכשרה מקצועית בתחום הניהול ורצוי – אך לא חובה – שיהיה מורה בעל ניסיון. הוא ייבחר לתפקידו על ידי הוועד המנהל במכרז על-פי רשימה של דרישות וכישורים.

#### ז. תקציבים

תקציב בית הספר יהיה מבוסס על סכום כספי לילד במקום על שעות הוראה לילד או על כל נוסחה אחרת המקובלת היום. תקציב החינוך המוקצה על-ידי המדינה (כלומר מבלי לקחת בחשבון סכומים נוספים מהרשות המקומית, מההורים או מגורמים נוספים) יהיה בהיקף המאפשר מתן **חינוך חינם בפועל** לכל ילד ברמה שתאפשר לו לרכוש את כל הידע והמיומנויות אשר ייקבעו על-ידי הרשות הלאומית לחינוך. יינתנו תקציבים מיוחדים לתגבור על-פי מפתח סוציו-אקונומי וכן כתגמול עבור הצלחות ביצועיות של בית הספר. **קבלת תקציב מותנה בקבלה מלאה של ליבת הלימודים.**

#### ח. הרשות המקומית

הרשות המקומית תקבל ממשרד האוצר, בתיאום עם משרד החינוך ובאישורו, את תקציב החינוך של בתי הספר הנמצאים באזור הרשות. התקציב יהיה "צבוע" במלואו (כלומר לתקציב כולו תהיה מטרה מוגדרת), והוא יוצא 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.

#### סיכום

דו"ח זה מתמקד בראייה כוללת של החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל. בעיית מערכת החינוך אינה נובעת רק מטיבם של המורים, אינה נובעת רק מתוכניות הלימוד הלוקות בחסר ואינה נובעת רק מניהול כושל ובזבזני. היעדר גמישות בכל חלקי מערכת החינוך הגביר והאיץ את ההתדרדרות. הכשל הנו מערכתי. כך לא ניתן להמשיך.

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. שיפורים כאלה 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.

הדו"ח מציע שינויים מבניים במערכת החינוך של ישראל. חשוב קודם כל לדעת לאן רוצים להגיע, ורק אחר כך להחליט איך רצוי לעשות את המעבר. דו"ח זה מתווה את היעד. אנו מדגישים כי חשוב מאוד שהשינוי המוצע יתקבל כמקשה אחת; יישום חלקי שלו עלול להרע עם המערכת יותר מאשר להיטיב עמה.

אנו קוראים לממשלת ישראל ולאזרחי מדינת ישראל להכיר בצורך להקדיש מאמץ משותף להצלחת 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.