

הצוות המכין

ראש הצוות	פרופ' דן ענבר, ראש תחום חינוך, מכון ון ליר בירושלים
ראשי תת-הצוותים	<p>ד"ר אמנון כרמון, עמית מחקר, תחום חינוך, מכון ון ליר בירושלים – מחבר נייר העמדה "מדיניות מורים בשבר גאולוגי-פדגוגי"</p> <p>ד"ר ורדה שיפר, עמיתת מחקר, תחום חינוך ותחום הפרטה ורגולציה, מכון ון ליר בירושלים – מחברת נייר העמדה "ניהול כוח אדם בהוראה במערכת החינוך בישראל"</p>
חברי הצוותים	<p>עדו אבגר, חוקר, תחום חינוך, מכון ון ליר בירושלים</p> <p>פרופ' תמר אריאב, נשיאת המכללה האקדמית בית ברל ויו"ר רמ"א (מועצת ראשי המכללות האקדמיות לחינוך)</p> <p>פרופ' מיכל בלר, מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)</p> <p>יעל גוראון, מנהלת חטיבה עליונה הרטוב, מורה לאזרחות וספרות ועמיתה במכון מנדל למנהיגות חינוכית</p> <p>נורית הרמן-אלמוזנינו, מנהלת תחום חינוך, מכון ון ליר בירושלים</p> <p>נעם זוסמן, כלכלן, חטיבת המחקר, בנק ישראל</p> <p>רוית מזרחי שטלמן, חוקרת, תחום חינוך, מכון ון ליר בירושלים</p> <p>שלומית עמיחי, יו"ר חותם, ג'וינט ישראל חל"צ</p> <p>אמירה פרלוב, מנהלת בית ספר ניסויי משלב, כפר אדומים</p> <p>אבי קמינסקי, מנהל אגף החינוך והנוער בעיריית ראש העין ויו"ר איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות</p> <p>נעמי ריפתין, יו"ר המזכירות הפדגוגית, הסתדרות המורים</p>

מבוא

דן ענבר

בעשורים האחרונים התהוו שברים עמוקים בין בית הספר לסביבה החברתית שבה הוא פועל. פעולתו של בית הספר במתכונתו הנוכחית אינה רק בלתי פונקציונלית אלא גם מזיקה מבחינות חינוכיות וחברתיות חשובות. בלב השברים בין בית הספר לחברה נמצאים המורים כמוקד שמנקז את השבבים הניתזים אליו מכל עבר: התלמידים, ההורים, מנהל בית הספר, מטה משרד החינוך והציבור הרחב.

לנוכח כל זה אנו מציעים שכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013 ישמש נקודת פתיחה וזרז להתנעת תהליך של חשיבה אסטרטגית על פרדיגמות חלופיות לבית הספר, פרדיגמות ראויות ואפשריות במציאות הישראלית של ראשית המאה ה-21. מהפרדיגמות הללו אנו מציעים לגזור את ההמלצות המעשיות למדיניות מורים.

לקראת הכנס, ועל סמך הפעילות שנעשתה בשלוש השנים האחרונות במכון ון ליר, מוצגים לדיון שני ניירות מדיניות.

נייר המדיניות הראשון מנתח חמישה שברים שהתהוו בעשורים האחרונים בין בית הספר לחברה ועומד על השאלות שהם מעוררים ועל הנזקים החינוכיים הטמונים בהם. בהמשכו מוצגות הבעיות ששברים אלו יוצרים לציבור המורים. התלכדות השברים מייצרת שורה של "בעיות שבר". דיון פנים-חינוכי בבעיות השבר אינו מספיק ויש צורך במבט רחב על מכלול תופעות חברתיות בשיתוף פעולה רב-מערכתי. יש צורך בתזוזה של ממש על מנת לאחות את השבר. שינויים מסדר ראשון אינם מספיקים; נדרשים שינויים מסדר שני.

נייר המדיניות השני מציע מתווה לתהליך הידברות שיתופי והדרגתי. מטרת התהליך לברר ולהגדיר את התפקידים, הסמכויות והאחריות הכרוכים בניהול כוח האדם בהוראה ולחלק מחדש את התפקידים, הסמכויות והאחריות בין רשות השלטון המרכזית (בעיקר משרד החינוך) לבין רשויות השלטון המקומי באופן מושכל ומוסכם. מתווה ההידברות המוצע בנייר מכוון להניע תהליכי הבשלה ומוכנות בקרב הרשויות המקומיות ולהגביר את האמון בין בעלי העניין בתחום החינוך.

זהו תהליך המכוון לפיתוחם של צוותי הוראה מגובשים ומחויבים לכל התלמידים ביישוב שבו הם עובדים; צוותים, שסביבת העבודה שלהם מעודדת יצירתיות, שותפות ואמון, שהם תנאים הכרחיים לשיפור תהליכי ההוראה והלמידה ושל מערכת החינוך בכלל. היעד הוא לנתק את הקשר בין מעמד חברתי-כלכלי לבין הישגים לימודיים. ובמילים אחרות – היעד הוא לנתק את הקשר בין הפערים הבלתי נסבלים ברמת שירותי החינוך בין המרכז לבין הפריפריה הגאוגרפית והחברתית.

מדיניות מורים בשבר גאולוגי-פדגוגי

אמנון כרמון

תקציר

בעשורים האחרונים התהוו שברים עמוקים בין בית הספר לסביבה החברתית שבה הוא פועל. פעולתו של בית הספר במתכונתו הנוכחית אינה רק בלתי פונקציונלית אלא גם מזיקה מבחינות חינוכיות וחברתיות חשובות. בלב השברים בין בית הספר לחברה נמצאים המורים כמוקד שמנקז את השבבים הניתזים אליו מכל עבר: התלמידים, ההורים, מנהל בית הספר, מטה משרד החינוך והציבור הרחב. לנוכח כל זה אנו מציעים שכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013 ישמש נקודת פתיחה וזרז להתנעת תהליך של חשיבה אסטרטגית על פרדיגמות חלופיות לבית הספר, פרדיגמות ראויות ואפשריות במציאות הישראלית של ראשית המאה ה-21. אנו מציעים לגזור מהפרדיגמות המלצות מעשיות למדיניות מורים: המערך הכולל של הליכי ההכשרה, הפיתוח המקצועי, ההסמכה וההעסקה של המורים במערכת החינוך.

המסמך מציג חמישה שברים בין בית הספר לחברה שמחייבים חשיבה חדשנית:

1. בית ספר של מדינת לאום הפועל בסביבה גלובלית.
2. בית ספר שמחנך לתחרותיות כלכלית, אישית ולאומית, על רקע של משבר סביבתי גלובלי שנגרם בחלקו הגדול מתחרותיות זו.
3. בית ספר "חרושת" שאמור להכשיר עובדים לכלכלת ידע.
4. בית ספר המבוסס על מדיום הדפוס ופועל בסביבה דיגיטלית.
5. בית ספר המניח מסגרות של משפחה, ילדות ונעורים שהתערערו מן היסוד.

שילוב של שברים אלו מציב ארבע בעיות מרכזיות לפני המורים, ובעיות אלו מחייבות מדיניות מורים חדשה: עומס יתר, אפקטיביות נמוכה, חוסר רלוונטיות והתפתחות של קרע בין המדינה למורים. מצב זה מחייב את מדינת ישראל להמציא ולבנות מוסדות, כלים ותהליכים שיאפשרו חשיבה ותכנון אסטרטגיים בתחום החינוך, וכן ליצור את התנאים החינוכיים שיאפשרו התמודדות מוצלחת עם בעיות השבר שכרוכות בעבודת המורה בזמננו.

לפיכך המסמך מציג שש המלצות מרכזיות. ארבע ההמלצות הראשונות מתייחסות למוסדות ולכלים החינוכיים להתנעת תהליכי החשיבה והתכנון האסטרטגיים, ושתי האחרונות מתייחסות למדיניות מורים הנדרשת בעת הזו. ההמלצות הנוגעות לחשיבה האסטרטגית בחינוך הן:

1. יש להקים מרכז לחשיבה אסטרטגית בחינוך.
2. יש להקים יחידה לתכנון אסטרטגי במשרד החינוך.
3. יש ליצור תהליך קצר טווח של בניית חזון חינוכי עתידי למדינת ישראל.
4. ראוי ליצור "יחידות מעבדה" במערכת החינוך לבחינת השינויים המוצעים.

ההמלצות בתחום מדיניות המורים הן:

1. יש להקים גוף מתכלל להובלת השינויים הפדגוגיים המוצעים.
2. על הכשרת המורים והפיתוח המקצועי של מורים להפוך לטרנספורמטיביים באופיים.

מבוא

אופיים של ההכשרה, הפיתוח המקצועי והליכי ההסמכה וההעסקה של אנשי מקצוע למיניהם אמורים להיקבע לאור מטרות-על, תפקיד ודפוסי פעולה של המוסד החברתי שבמסגרתו הם אמורים לפעול. לכן הדיון הרווח בנושאים אלו בכל הקשור במורים (מה שנכנה להלן "מדיניות מורים" כמונח הכולל את כל התהליכים הללו במושג כולל אחד) מניח מראש מטרות, תפקיד ודפוסי פעולה נהוגים של בית הספר הקיים. מרבית המתווים למדיניות מורים מציגים מסגרות, תכנים, דרכי למידה ומנגנוני הערכה והסמכה שיאפשרו למורים לפעול באופן הטוב ביותר בבית הספר הקיים.

אך כיצד עלינו לנהוג בשאלות הנוגעות למדיניות מורים כאשר מטרות-העל ותפקידו הנוכחי של בית הספר הקיים מוטלים בספק ורבים וטובים מחפשים להם חלופות? ומה עלינו לעשות כאשר אנו מגיעים למסקנה שמבחינות חשובות בית הספר הקיים מזיק מבחינה חברתית וחינוכית? במצב זה העיסוק במדיניות מורים מחייב הכרעה חד-משמעית בין שתי חלופות: (1) להניח מראש את פרדיגמת בית הספר הקיים ולהציע המלצות המיועדות לשיפורה; (2) להתניע חשיבה אסטרטגית שמטרתה לבחון פרדיגמות חלופיות מתאימות למציאות הישראלית של ראשית המאה ה-21 ולגזור ממנה המלצות מעשיות למדיניות מורים (ולשאר ממדי היסוד של בית הספר).

אנו מציעים שכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013 ישמש נקודת פתיחה וזרז למעבר לדיון ברוח האפשרות השנייה.

השיח החינוכי בישראל עוסק בשאלות של מדיניות מורים במסגרת הפרדיגמה הקיימת. לפנינו הזדמנות פז לפתוח בדיון חינוכי מסוג אחר, שעל אף חשיבותו הרבה כמעט שאינו מתקיים. לפיכך המסמך הנוכחי אינו כתוב כנייר מדיניות מקובל שמציג בעיה מוגדרת וחלופות לפתרון. במקום זה הוא מתמקד בהנמקת הצורך בשינוי הפרדיגמה הבית ספרית הקיימת ומצביע בעקבות זאת על המוסדות, הכלים והתהליכים החינוכיים להתנעת תהליך שיטתי של עיצוב פרדיגמה חלופית.

הנייר פותח בהצגת חמישה שברים שהתהוו בעשורים האחרונים בין בית הספר לחברה ועומד על השאלות שהם מעוררים ועל הנזקים החינוכיים הטמונים בהם. בהמשכו מוצגות הבעיות ששברים אלו יוצרים לציבור המורים. בחלקו האחרון של הנייר מוצגות שש המלצות חינוכיות לאיחוי השברים.

השבר בין בית הספר לסביבת הפעולה שלו

את היחס בין בית הספר לבין הסביבה החברתית שבה הוא פועל בראשית המאה ה-21 אפשר להמשיל לשבר גאולוגי-פדגוגי (כרמון, 2009; אפלווג ושל-ויגיטר, 2010). שבר גאולוגי נוצר כאשר כוחות בפנים כדור הארץ יוצרים תזוזה של שכבות סלע לאורך סדק שנפער בהן. כאשר מתרחש שבר כזה, נוצרת אי-התאמה בין שכבות הסלע שקודם לכן יצרו רצף אחד שלם. על פי מטפורה זו, בית הספר והחברה הסובבת היו בעבר סלע רציף ואיתן שהתגבש על ידי כוחות חברתיים רבי עוצמה. אולם בהדרגה פער גורמים חברתיים שונים סדק בין בית הספר לחברה וצד אחד של הסדק – החברה – זו ממקומו, בעוד הצד השני – בית הספר, נותר יציב במקומו. השבר הגאולוגי-פדגוגי הזה התפתח בגלל צירוף של שלושה תהליכים: (1) היווצרות של בית הספר בסוף המאה ה-19 בהקשר של הצרכים והערכים של אותה תקופה; (2) התמסדות דפוסי הפעולה של בית הספר ויצירת מנגנונים רבי עוצמה המשמרים אותם; (3) שינויים מהותיים שהתרחשו בכל גורמי הסביבה שיצרו את בית הספר. השבר נוצר מפני שבית הספר לא עבר שינוי משמעותי שנועד להתמודד עם אותם שינויים חברתיים.

להלן מספר שינויים חברתיים עמוקים שמייצרים את השבר וכמה שאלות ששינויים אלה מציבים לפני בית הספר. חשוב לציין שזו רשימה חלקית בלבד של שינויים חברתיים משמעותיים לחינוך, וכוונת הצגתם היא לחשוף את עומק השבר ולא לתאר אותו במלוא היקפו.

חמישה שינויים חברתיים מהותיים התחוללו בעשורים האחרונים: הגלובליזציה, המשבר האקולוגי, עליית כלכלת הידע, התפתחות המדיה הדיגיטלית והשינוי היסודי במוסד המשפחה.

גלובליזציה. בית הספר נוצר כמוסד מרכזי של מדינת הלאום. לא היה אפשר לעצב את האתוס הלאומי ואת האזרח של מדינת הלאום ללא בית הספר, ולא היה אפשר להקים את בית הספר המודרני, שמספק חינוך חובה וחינם לכול, ללא מדינת הלאום. תוכני בית הספר, דפוס ההוראה השולט בו, סדריו וטקסיו עוצבו כולם באופן ישיר את מטרותיה וצרכיה של מדינת הלאום החדשה (גלנר, 1994; Green, 1990). הגלובליזציה מציבה לבית הספר שאלות קשות. למשל: האם, נוסף על "בניית האומה", עליו גם לבנות "אזרחות גלובלית"? מהו היחס הראוי כלפי הגלובליזציה: השתלבות או התבדלות (כרמון, 2011; נוסבאום, 2011; Appiah, 2008)? האם הצורך להתחרות בהצלחה בכלכלה הגלובלית צריך להפוך למטרת-העל של בית הספר? האם ממטרה זו מתחייבים תהליכי הסטנדרטיזציה, המבחנים הבינלאומיים והפיקוח הנוקשה שהתפשטו ברחבי העולם ובישראל (Alexander, 2010; Ravitch, 2010; Sahlberg, 2011)? האם בית הספר, שנועד לשרת את מדינת הלאום, יכול להתמודד עם אתגרי הגלובליזציה (רסניק, 2007, 2009; Ben Peretz, 2009)?

משבר אקולוגי. הצמיחה הכלכלית והדמוגרפית האדירה, שהואצה באופן חסר תקדים החל משנות החמישים של המאה הקודמת, יצרה תנאים למשבר אקולוגי חמור ביותר. מרבית החוקרים בתחום טוענים בתוקף שאם לא ייעשו במהרה שינויים עמוקים בדפוסי היסוד הפוליטיים, הכלכליים, התרבותיים והטכנולוגיים, הן ברמת המדינה והן במרחב הגלובלי, לא נוכל למנוע את המשבר (The World Watch, 2013). מה צריך להיות תפקידו של בית הספר בהקשר זה? האם עליו להפוך את החינוך לקיימות (sustainability) לאחת ממטרות העל שלו? האם עליו להכין את הקרקע לשיתופי פעולה על-מדינתיים ובין-תרבותיים החיוניים להתמודדות עם הבעיות האקולוגיות? ואם כן, מה נובע מכל זה באשר לדרכי ההוראה והלמידה, לתכנים ולערכים המכוננים שלו?¹ האם, למשל, ראוי ש"מקצועות הליבה" ימשיכו להיות אותם תחומי דעת שמכשירים את הבוגרים לתחרותיות כלכלית, או שיש לעצב תכנית ליבה המדגישה ערכים וצרכים חברתיים שונים בתכלית?

כלכלת הידע. בית הספר נבנה כדי להכשיר עובדים לתעשייה החרושתית, ובתי החרושת שימשו הדגם המנחה של מבנהו הארגוני ודפוסי הפעולה שלו. אופי המטלות הלימודיות, דרכי ההערכה, טיב היחסים בין מורים לתלמידים, המעבר מכיתה לכיתה וקבלת תעודת סיום על בסיס עמידה בדרישות תקן סטנדרטיות ועוד – כולם מוסברים על בסיס אותו קשר אמיץ בין בית הספר לבית החרושת. הבעיה היא שבראשית המאה ה-21 מרבית המשרות במשקים המערביים קשורות לכלכלת הידע ולא לכלכלה החרושתית. כלכלת הידע מחייבת יכולת עיבוד פעיל ויצירתי של ידע, כישורי למידה משוכללים ועבודת צוות שיתופית, ואילו בית הספר הקיים מחנך לשחזור ידע במבחן, אינו מקנה כישורי למידה חיוניים ומציב במוקד למידה אישית ותחרותיות (אבריס, 1999; Fiske, 1991). כיצד, אם כן, אמור להיראות בית ספר שמכשיר את בוגריו לכלכלת ידע? מהי הפדגוגיה שעליה הוא נשען? מהן דרכי ההערכה ההולמות? וכמובן, מהו תפקידם של המורים בבית ספר שכזה? האם עדיין עיקר פעולתם יתמצה במסירת ידע בשיעור?

מדיה דיגיטלית. בית הספר כשמו כן הוא: מבוסס על המדיום ששלט בעת הקמתו – הספר המודפס. אולם כיום המדיום השולט הוא דיגיטלי ובמרכזו האינטרנט. מערכות החינוך בעולם מצויות בתהליכים מואצים

¹ ראו ניסיון להתמודד עם שאלות אלו אצל כרמון ואחי (2012).

ויקרים של תקשוב בתי הספר, כאשר ברוב המקרים הכוונה היא לשלב את הטכנולוגיות החדשות בתוך המבנה הבית ספרי הקיים, ללא חשיבה מעמיקה על השינויים הנדרשים במבני היסוד של בית הספר על מנת להפיק מהם את המיטב (סלומון, 2000). חמור יותר – כמעט אף אחד במערכת החינוך אינו עוצר כדי לבחון את ההשפעות הדרמטיות של המדיה הדיגיטלית על תודעתם של אלה החשופים אליה שעות רבות מדי יום ואת השלכותיהן החינוכיות.² חשוב להדגיש: בית הספר אינו יכול להתעלם מהטכנולוגיות הדיגיטליות מפני שהן משנות את התלמידים, את המורים ואת טיבו של הידע והמידע. לכן חיוני לשאול: כיצד ראוי ללמוד וללמד בעידן הדיגיטלי? האם על בית הספר להפוך לדיגיטלי במידת האפשר או שעליו דווקא ליצור סביבה סטרילית מטכנולוגיות דיגיטליות בחלק ניכר מזמנו? מה ראוי לעשות עם הספר המודפס ועם קריאה של טקסטים ארוכים – האם לוותר עליהם או דווקא לעשות מאמץ מכוון לשמר אותם ואת כישורי החשיבה, הריכוז והדמיון הכרוכים בהם?

משפחה. בית הספר הקיים מבוסס על תפיסת משפחה וילדות שהתערערה מהיסוד בעשורים האחרונים (פוסטמן, 1987; למיש, 2006). בית הספר בנוי על ההנחה שהמשפחה עושה סוציאליזציה ראשונית לילדה: היא מקנה להם דפוסי התנהגות מקובלים, מציבה להם גבולות ברורים ומספקת להם תמיכה רגשית חיונית. בית הספר נדרש במסגרת הסדר זה להתמקד בערך המוסף שלו, והוא הקניה של ידע ומיומנויות שנדרשות לתפקוד אזרחי וכלכלי תקין במדינה המודרנית. אך מה צריך להיות תפקידו של בית הספר כאשר משפחות רבות אינן ממלאות יותר את חלקן בהסדר? משפחות רבות נמנעות מהצבת גבולות ברורים לילדיהן, אינן מספקות להם נוכחות ותמיכה הוריות ומפעילות דפוס הורות מתירני שעומד בניגוד גמור לדפוס הסמכות המסורתי השורר בבית הספר (מייזלס ושרף, 2009). האם על בית הספר להפוך לתחליף בית ולמלא חלק משמעותי מהפונקציות ההוריות? האם עליו לשנות את הגדרת קהל היעד שלו ולכלול את ההורים כחלק מאותו קהל יעד? ומה ההשתמעויות של אלה לתפקיד המורה ולדפוסי הארגון והפעולה המרכזיים של בית הספר?

חמשת השברים שהוצגו כאן מציבים אפוא לפני בית הספר שאלות קשות שמחייבות אותנו לבחון מהיסוד את הפרדיגמה הבית ספרית הקיימת. היעדרו של דיון כזה והמשך פעולתו של בית הספר במתכונת הקיימת טומנים בחובם מספר נזקים חברתיים וחינוכיים משמעותיים ביותר. נציין שלושה:

- א. **הצפת מידע.** השפעותיה הקשות של הצפת המידע על תודעתם של ילדים (ומבוגרים) הולכת ומתבררת: בעיות קשב וריכוז, שטחיות, הסחת דעת, חשיבה מקוטעת, אדישות רגשית ועוד (Carr, 2011; Turkle, 2011). בית הספר הקיים, המתאפיין במסירה ללא הפסקה של פריטי מידע רבים, מחמיר את המצב עוד יותר.
- ב. **ניכור.** הפדגוגיה הקיימת מתכחשת למצוקותיהם ולבעיותיהם של התלמידים, מנכרת ומשעממת אותם, עד כדי אי-הבנה של טעם הלמידה במתכונתה הקיימת. צעירים רבים תוהים בקול מדוע עליהם "לקבל" מהמורים רשימות ארוכות של עובדות בשיעורים, כאשר הם יכולים להגיע אליהן בלחיצת כפתור. הניכור הוא גורם מרכזי (אם כי לא היחיד) לבעיות המשמעת הרבות ולהפרעות במהלך השיעורים, ובעיקר תורם להתפתחות גישה שלילית כלפי למידה ועיסוק רציני בידע. בית הספר איבד את הנרטיב היכול להצדיק את ההוראה בעיני המורים ואת הלמידה בעיני התלמידים (פוסטמן, 1998).
- ג. **אינסטרומנטליות.** המסר הסמוי (שבמקרים רבים הוא גלוי) שילדים מקבלים בבית הספר כיום הוא שלומדים "בשביל הבגרות" וכדי "לעשות קריירה". המסר נקלט היטב, ובוגרי בית הספר מגיעים

² בשנים האחרונות הולכות ומתרבות העדויות המחקריות להשפעות העמוקות והמטרידות של האינטרנט על כישורינו הקוגניטיביים, על המערכת הרגשית שלנו, על תהליכי בניית הזהות ואף על מבנה המוח. ראו Carr, 2011; Turkle, 2011.

לאוניברסיטה ולמכללה כדי "לעשות תואר". גישה אינסטרומנטלית בוטה, שהופכת לטעם היחיד ללמידה בבית הספר ובהשכלה הגבוהה, חותרת תחת אושיות מוסדות החינוך הקיימים ועלולה להוביל לקריסתם בעתיד הלא רחוק.³

מורים בחזית השבר

השינויים החברתיים שתוארו מציבים שאלות קשות בנוגע לכל ממדי הפרדיגמה הבית ספרית, אך המורים, יותר מכל ממד אחר, עומדים בחזית השבר. המורים הם מוקד שמנקז את השבבים הניתזים אליו מכל עבר: מהתלמידים, מההורים, ממנהל בית הספר, ממטה משרד החינוך ומהציבור הרחב.

טענה זו מקבלת חיזוק משמעותי ממסקנות כנס ון ליר הראשון לחינוך (מאי 2009), בהשתתפות מנכ"לים ואנשי חינוך מ-14 מדינות חברות בארגון OECD בכותרת "מחזון ומדיניות – לביצוע". אחת המסקנות המרכזיות של הכנס הייתה שהגורם המשפיע ביותר על איכות החינוך הוא המורים. חשיבותם של המורים כגורם המשפיע על טיב מערכת החינוך שבה ועלתה גם בשני כנסי החינוך הבינלאומיים הבאים שנערכו במכון ון ליר בנושאים מדיניות מורים והוראה (2010) ומושגי הרגולציה והאמון במערכת החינוך (2012). בהקשר זה מוכרת גם קביעתו של דוח מקינזי ש"איכותה של מערכת חינוך אינה יכולה לעלות על איכות מוריה" (ברבר ומורשד, 2009: 9).⁴

התלכדות השברים שתוארו מייצרת שורה של "בעיות שבר". בעיות שבר, המתהוות מהפער הגדל והולך בין בית הספר לחברה, שונות מבעיות רגילות בשדה החינוך בשני היבטים עיקריים: (1) הבנה שלהן והתמודדות עמן מחייבות ראייה רחבה החורגת מתחום החינוך. דיון פנים-חינוכי אינו מספיק ויש צורך במבט רחב על מכלול תופעות חברתיות; (2) השבר יוצר אי-התאמה מבנית בין שני צדדיו ולכן יש צורך בתזוזה משמעותית על מנת לאחותו. שינויים מסדר ראשון אינם מספיקים; נדרשים שינויים מסדר שני.

להלן ארבע בעיות שבר שכרוכות בעבודת המורים בימינו, ארבעתן תולדה של שילובים בין השברים החינוכיים שתוארו:

1. **עומס יתר.** זו אולי הבעיה הקשה מכולן. כל אחד מהשברים תורם לה את חלקו. נוסף על תפקיד ההוראה המסורתי, שהוא משימה קשה בפני עצמה, המורים בימינו צריכים להיות תחליף הורים, לספק תמיכה רגשית ולהציב גבולות שחסרים במשפחה; לחנך תלמידים שהורגלו בגישה חינוכית אחרת בבית; להורות עם לוח וגיר לילדים שנולדו לסביבה דיגיטלית; ללמד לבחינות הבגרות תלמידים שאין להם עניין בנושאים מופשטים; לעמוד בתביעות לאחריותיות (accountability) שמונחתות על המורים חדשים לבקרים (Ariav, 2013).⁵

2. **אפקטיביות נמוכה.** עוצמת ההשפעה החינוכית של המורה הולכת ויורדת בעוד הדרישות ממנו הולכות וגוברות. בעיה זו נוצרת משילוב של שני תהליכים: (1) לחינוך הבית ספרי קמו בעשורים האחרונים מתחרים בעלי עוצמה חסרת תקדים. ילדים בימינו מבלים יותר זמן מול מסכים – טלוויזיה, מחשב

³ ראו אלמוג ואלמוג (2013), וכן תגובות של צעירים למאמר בגיליון **הד החינוך** שיצא בעקבות מאמרם (הד החינוך, אפריל 2013).

⁴ ראו בהקשר זה גם את נייר המדיניות לקראת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013: **ניהול כוח אדם בהוראה במערכת החינוך בישראל**.

⁵ ביטוי בולט ומוחשי למצב זה ניתן לראות בדבריה של המורה גילי דוד בחוברת **שר חינוך יקר: 30 עצות לשר חינוך מתחיל**, שהתפרסמה בשנת 2009 בהוצאת **הד החינוך**. הכותרת של מאמרה מדברת בעד עצמה: "מורים ומורות בישראל זקוקים לאוויר לנשימה". ראו **שם**, עמ' 18.

וטלפונים חכמים – מאשר מול מורים בבית הספר, וזהו בילוי מרגש לעומת ה"בילוי" המנוכר בבית הספר (Carr, 2011; Turkle, 2011); (2) המורה פועל היום במצב של תביעות חינוכיות רבות וסותרות, הנובעות מאידאולוגיות חינוכיות סותרות ברמת המערכת, בית הספר ותודעת המורה (Back, [Forthcoming]).

3. **חוסר רלוונטיות.** התחומים שבהם המורה באמת נחוץ בימינו הם תחומים שבהם אין לו אפשרות ממשית לפעול במסגרת בית הספר הקיים. למשל, במקום לעודד את המורה לדון עם תלמידיו בשאלות הזהותיות והערכיות הקשות שאתן הם מתמודדים, המורה מצווה להכין את תלמידיו לבחינות באמצעות דרכי הוראה ותכנים הרחוקים מעולמם – עבודה הרחוקה גם משאיפותיהם של המורים עצמם. לפיכך כל הגורמים שמעורבים בחינוך הבית ספרי – תלמידים, מורים והורים – חשים יותר ויותר שבית הספר הקיים מאבד מהרלוונטיות ומהחשיבות החינוכיות שלו.⁶

4. **קרע בין המדינה למורים.** בעיה זו היא תוצאה של שלוש הבעיות הקודמות ובעיה בפני עצמה: הצירוף של עומס היתר, חוסר האפקטיביות ותחושת חוסר הרלוונטיות, יחד עם חוסר התמיכה מצד המערכת והציבור הרחב, יוצר אצל מורים רבים תחושות קשות של ניכור, תסכול וחוסר אמון. לכך יש להוסיף את ההתייחסות אליהם כאל משאב כלכלי בדרך להשתלבות בכלכלה הגלובלית, שמקצינה את תחושות הניכור שלהם ומדרדרת עוד יותר את מעמדם בציבור (Back, [Forthcoming]). אנו עומדים בפתחו של משבר אמון הדדי בין המדינה למורים. במצב כזה גם יוזמות שעשויות לשפר את מצבם של המורים נתקלות בחוסר אמון מצדם.

מניתוח לפעולה

המצב שתואר כאן מוביל לשלוש מסקנות מרכזיות:

1. יש להכיר בכך שעבר זמנה של הפרדיגמה הבית ספרית הקיימת, ולכן על מדינת ישראל להתניע מהלך של שינוי פרדיגמתי בתחום החינוך.
2. שינוי מסוג זה מחייב בנייה של מוסדות, כלים ותהליכים שיאפשרו חשיבה ותכנון אסטרטגיים אפקטיביים וארוכי טווח בתחום החינוך.
3. מדיניות המורים צריכה לייצר את התנאים החיוניים שיאפשרו התמודדות מוצלחת עם בעיות השבר שכרוכות בעבודת המורה בזמננו ולבנות את התשתית לשינויים הפרדיגמטיים הנדרשים.

תפיסת השינוי

לפני שנציג את ההמלצות לפעולה הנובעות ממסקנות אלה, נעמוד בקצרה על תפיסת השינוי שמנחה אותן. תפיסה זו מבוססת על שתי הנחות:

1. שינוי מהותי בחינוך יכול להתרחש רק בעקבות שילוב חכם ודינמי בין שינוי מלמטה לשינוי מלמעלה. יש לעודד ניסיונות לשינוי ברמת הרשויות המקומיות, בתי הספר והמורים בכיתות הלימוד. מערכת החינוך הישראלית רוויה ביוזמות שינוי מסוג זה, אך כיום הן נעשות במקרים רבים כפעולה חתרנית כלפי המערכת, במקום שיזכו בתמיכה ובליוי שכה נחוצים להן. מעבר לכך, חלק ניכר מניסיונות השינוי אינם נלמדים ונחקרים ואינם משפיעים כלל מעבר להקשר הספציפי שבו הם נעשו.⁷ בד בבד יש להקים מוסדות מתאימים

⁶ ראו מבחר מדברי מורים בכנס שהתקיים במכון ון ליר בשנת 2007, בזמן שביתת המורים העל-יסודיים (כרמון, 2009).

⁷ היוצא מן הכלל בתחום זה הוא האגף לבתי ספר ניסויים במשרד החינוך. אנו מברכים על פעולתו וקוראים להרחבה מסיבית של אופני הפעולה מסוג זה.

ולשנות את דפוסי הפעולה מהסוג של "מלמעלה" ברמת משרד החינוך. גישת "אלף פרחים יפרחו" או "grass roots" היא פורייה עד גבול מסוים. אין באפשרותם של בית ספר יחיד או רשות מקומית לרכז את המומחיות האקדמית, הידע המעשי, יכולות ההמשגה והתקציבים הנחוצים כדי לחולל שינוי חינוכי מסדר שני. לשם כך נחוצים שיתופי פעולה שיטתיים בין גורמים שונים, מחקר עמוק ומתמשך, ויותר מכול – תכלול של ידע וניסיון שנלמד מישראל ומרחבי העולם. יותר מזה: חוסר התוחלת של שינויים חינוכיים שכפויים מלמעלה ידוע היום, אולם אין בכך כדי לפסול יוזמות לשינוי שיוצאות ממשרד החינוך או ממוסדות מרכזיים אחרים. כמה מניסיונות השינוי המעניינים ביותר נעשו ביוזמת המשרד אגב שימוש בתמריצים במקום בכפייה מלמעלה.⁸ לפיכך על משרד החינוך לעודד שינויים הצומחים מ"השדה" ובד בבד להקים את המוסדות והארגונים שיאפשרו להם להתפתח, להתרחב ולהתמסד לאורך זמן. אחדות מהמלצותינו בהמשך יתייחסו לכך.

2. עשרות השנים האחרונות בישראל ובעולם מתאפיינות בניסיונות רבים לרפורמות חינוכיות. ניסיונות אלו ברובם נכשלו מסיבות מגוונות (אייזנר, 2010; כהן, 2010; קיובן, 2010; Tyack and Cuban, 1995). ראוי בהחלט להפיק לקחים חשובים מהמחקר הענף של הרפורמות, אך אנו טוענים שעצם התפיסה העומדת ביסוד המושג המקובל של "רפורמה" אינה מתאימה לסוג השינוי המוצע כאן. רפורמה נתפסת בדרך כלל כמעבר ממצב מוגדר א' למצב מוגדר ב' במספר שנים קצוב. אבל מצב הדברים שתואר בחלקים הקודמים של המסמך אינו מאפשר רפורמה מסוג זה. אין בידינו היום כל הגדרה ברורה ל"מצב ב' " שאליו אנו רוצים להגיע, וגם אם תהיה הגדרה שכזו ראוי שהיא תהיה טנטטיבית וגמישה ככל הניתן. בעת ובעונה אחת ברור לנו שבמהלך שנות מימוש השינוי יתחוללו שינויים חברתיים משמעותיים שיחייבו את שינוי השינוי עצמו. לכן במקום להציע עוד "רפורמה" אנו מציעים לייצר את הכלים החינוכיים ליצירת תרבות של שינוי מתמשך אגב ניטור קבוע ושוטף שלו.

המלצות לפעולה

להלן שש המלצות לפעולה. מקצתן מתמקדות ביצירת כלים חינוכיים להתנעת תהליך אסטרטגי של שינוי הפרדיגמה החינוכית ולניהולו, והאחרות מציעות מהלכים בתחום מדיניות המורים שחינוכיים לבניית התשתית הנחוצה לאותו שינוי. כמה מההמלצות פתוחות יותר ומציעות כיווני חשיבה רצויים בלי להכריע בהם, וכמה מציעות דרכי פעולה קונקרטיות יותר.

1. **הקמת מרכז לחשיבה אסטרטגית בחינוך.** מוצע להקים מרכז ארצי לחשיבה אסטרטגית בחינוך שיפעל מחוץ למשרד החינוך אך יקיים עמו קשר הדוק. בחודש אפריל השנה התקיים במכון ון ליר בירושלים סמינר בינלאומי בהשתתפות חוקרים ומומחים לחשיבה אסטרטגית ממגוון מדינות בעולם שמטרתו הייתה לדון בחשיבה אסטרטגית בחינוך ובמאפייניו של מרכז שמבקש לעסוק בחשיבה שכזו. להלן ההמלצות המרכזיות שעלו בסמינר בנוגע לאופיו הרצוי של מרכז כזה:

א. המרכז ייצור מבנה שבו מתקיים שילוב פורה של אנשי מקצוע מהשדה ומומחים מהאקדמיה. מטרתו המרכזית היא לבחון ולהציע מבנים, שיטות ופרקטיקות בתחום החינוך מישראל והעולם ולשתף בהם את בעלי העניין.

⁸ למשל, פרויקט 30 היישובים בשנות התשעים, ביוזמת יו"ר המזכירות הפדגוגית באותם ימים, פרופ' דוד גורדון ז"ל, וה"אופק הפדגוגי" בהובלתה של יו"ר המזכירות הפדגוגית לשעבר פרופ' ענת זוהר.

- ב. המרכז ייצור תשתית לאיסוף נתונים על מערכת החינוך הישראלית. יש צורך בגיבוש תמונה רחבה ככל האפשר של מערכת החינוך לאורך זמן וללא תלות בחילופי השלטון. תשתית הנתונים תכלול נתונים כמותיים ואיכותניים על תלמידים, מורים, הורים ועוד.
- ג. המרכז ייעזר במומחים חיצוניים כמנטורים. יש חשיבות בהבאת מומחים מהארץ ומהעולם בנושאים שונים כדי ליצור דיון עמוק ומבוסס ידע על משמעות הנתונים.
- ד. המרכז ימצא וימציא את הגשרים המוצלחים בין המחקר האקדמי לבין מקבלי ההחלטות. עליו לתרגם ידע אקדמי באופן נגיש וזמין למקבלי ההחלטות.
- ה. המרכז יציג את תוצריו למקבלי ההחלטות ולאנשי החינוך בשדה ויביאם לדיון ציבורי רחב.
- ו. תפקיד חיוני של המרכז הוא לסייע לאנשי התקשורת להבין את ממצאי המחקרים ואת המסקנות שניתן להקיש מהם, ובכך להוביל לדיווח הוגן ואמין יותר בתחום החינוך.
- ז. המרכז ייצר מערך של זרימת מידע בין גופים העוסקים בחינוך. אחת הדרכים ליצירת מערך מעין זה היא הפגשת נציגים מארגונים שונים כדי לדון בנושאי חינוך.
- ח. המרכז יכשיר חוקרים צעירים שיתמחו במדיניות חינוך.

2. **הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי במשרד החינוך.** יש לעשות הבחנה ברורה בין תכנון אסטרטגי לבין חשיבה אסטרטגית: תכנון הוא פעולה של המדינה; חשיבה אסטרטגית כדאי לעשות בסביבה משוחררת עד כמה שאפשר מאילווצים פוליטיים וכלכליים מידיים. החשיבה "מבחוץ" אמורה לתמוך בתכנון האסטרטגי "בפנים". יחידת התכנון במשרד החינוך תתווך בין המרכז לחשיבה אסטרטגית לבין מקבלי ההחלטות. עליה להציע מתווי פעולה מציאותיים וישימים מבחינה פוליטית ותקציבית על בסיס החשיבה שנעשתה מחוץ למשרד, ובה בעת עליה לסייע בנתונים ובמידע החיוניים למוסדות החשיבה האסטרטגית.

על גופי החשיבה והתכנון האסטרטגיים להגיע להכרעות חשובות בשלוש סוגיות יסוד שרכוזות במדיניות המורים: פדגוגיה, ארגון ותכנים.

א. **פדגוגיה.** בלב הפדגוגיה הבית ספרית עומדת הצגת הידע בשיעור על ידי המורה, ולכן לא מפתיע שחלק ניכר מתהליכי ההכשרה מכוונים לממד זה של עבודת המורה. אך הממד הזה אפוף היום בסימני שאלה רבים הנובעים בראש ובראשונה מהאפשרויות שפותחות הטכנולוגיות הדיגיטליות, וכן מהצרכים ומהמיומנויות הנדרשים לעיסוק בכלכלת הידע. לדוגמה, הפדגוגיה של "כיתות הפוכות" (flip classes), שבה הידע מוצג מחוץ לשיעור באמצעים דיגיטליים (למשל: TED, Coursera, Khan Academy) והשיעור מוקדש לעיבודו בסיוע של המורה, כובשת במהירות את ההשכלה הגבוהה, ויש סימנים לכך שפניה להשתלטות על חלק ניכר מזמן הלמידה בבית הספר (Christensen, 2011). כיצד צריכה להיראות הכשרת מורים שהפדגוגיה המרכזית שלה היא "כיתה הפוכה"? מהן המיומנויות הנדרשות ממורה שיעקר עבודתו היא עיבוד של ידע שהוצג על ידי גורם (דיגיטלי) אחר?

ב. **ארגון.** דפוס הארגון הדומיננטי בבית הספר הוא דמות מורה אחד, בעל כמה וכמה תפקידים (ההולכים ומתרבים). תהליך ההכשרה מושתת על הנחת יסוד זו. המורה בן זמננו אמור, אם כן, להתמחות בתחום דעת אחד או יותר, באופני ההוראה שלו, בשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, בהוראה פרטנית, בעבודה מול הורים, בממדים רגשיים של התלמיד ועוד. כל צורך נוסף שעולה מהשינויים בסביבה החוץ-בית ספרית מתורגם במהרה לעוד ידע או מיומנות שעל המורה לרכוש בתהליך ההכשרה. האינפלציה התפקודית של המורה מחייבת חשיבה מחודשת על הנחת היסוד שעומדת בבסיס דפוס ארגון זה. האם יש מקום לעבור לדפוס ארגוני אחר שבו יש בבית הספר צוות

של עובדי חינוך מסוגים שונים העובדים במשולב? ואם כן – מהם הסוגים השונים של עובדי החינוך, וכיצד יש להכשיר כל אחד מהם?

ג. **תכנים.** מהם התכנים החשובים ביותר שעל כל מורה או עובד חינוך ללמוד במסגרת הכשרתו? האם ניתן להסתפק כיום בשילוש הקדוש של הכשרת המורים הכולל את למידת תחום הדעת, הדידקטיקה וההכשרה המעשית להוראה באותו תחום ואת לימודי היסוד בחינוך? מה מקומם של אותם תהליכים חברתיים שתוארו בחלק הקודם? האם עלינו להציב בליבת ההכשרה גם תכנים שקשורים בתהליכי הגלובליזציה, קיימות, השפעות המדיה הדיגיטלית, עיצוב זהות בסביבות מקוונות וכדומה? מעבר לזה – אם אכן עיקר הנטל להצגת הידע יעבור למורי-על שיפעלו במסגרת המדיה הדיגיטלית, מהו מקומה הראוי של ההתמחות הבינתחומית בהכשרתו של המורה? אף לא לאחת משאלות אלה אין היום תשובה ברורה, וחיוני לתת עליהן את הדעת ברצינות ולעומק.

3. **יצירת תהליך קצר טווח של בניית חזון חינוכי עתידי למדינת ישראל.** לשם התנעת תהליך השינוי האסטרטגי המוצע כאן יש צורך בפעולות בעלות נראות והשפעה גם בטווח הקצר. אחת ההמלצות המרכזיות שעלו בסמינר הבינלאומי שהתקיים השנה במכון ון ליר הייתה ליצור תהליך שיימשך שנה. התהליך יכוון לבניית מסמך רציני של חזון חינוכי עתידי. מסמך החזון יהיה הזרז ונקודת המוצא לתהליכי החשיבה והתכנון האסטרטגיים בתחום החינוך. הכוונה היא לזמן קבוצה של כ-10 מומחי חינוך מהארץ ומהעולם שידונו במשך מספר ימים מרוכזים בחזון החינוכי העתידי של מדינת ישראל. התוצר של קבוצת המומחים יהיה מסמך קצר שיכיל את הממדים המרכזיים של החזון המוצע, בצירוף ההכרעות המוצעות בכל אחד מהם. מסמך זה יהיה הבסיס לדיון בקבוצות מיקוד ברחבי הארץ. קבוצות המיקוד יורכבו מאנשי חינוך מהשדה ומהאקדמיה, מאנשי ציבור והגות בולטים, מנציגים של מגזרים שונים בחברה הישראלית, וכן מהורים ותלמידים, והם יתקיימו במסגרות הומוגניות והטרוגניות. ההערות של קבוצות המיקוד ייאספו וישולבו במסמך חזון רחב יותר שיעובד מחדש לאורך.

שלוש ההמלצות הראשונות הן המלצות לפעולה בטווח הזמן הקצר ביותר. הן אמורות ליצור מבנים, כלים ותרבות ארגונית שסייעו לתהליכי קבלת ההחלטות בחינוך להיות מבוססים יותר על: (1) ראייה אסטרטגית ארוכת טווח; (2) דיון ערכי ותאורטי מושכל ורחב; ו-(3) יותר ראיות מחקריות אמינות, ופחות על שיקולים פוליטיים קצרי טווח.

4. **יצירת יחידות מעבדה לבחינת השינויים המוצעים.** תחום החינוך הוא מעשי בטבעו, ולכן הוא רגיש ביותר להקשרי הפעולה שבהם הוא פועל. נוסף על כך, בהיותו תחום מעשי חלק, ניכר מהידע החיוני לפעולתו אינו ידע תאורטי אלא ידע מעשי שנצבר רק באמצעות התנסות רפלקטיבית בפעולה. יתרה מזו, כאשר מדובר בשינויים משמעותיים בחינוך, אין כל טעם להפעילם ברמה רוחבית לפני שהם נבחנו היטב ברמה מצומצמת יותר. לפיכך מוצע בזה שמשד החינוך יעודד ויתמרץ יחידות חינוכיות ברמות שונות של פעולה (רשות מקומית, רשת בתי ספר או בית ספר יחיד, וכן תחום דעת מסוים) לבחור לשמש כמעבדה חיה לבחינת השינויים. משרד החינוך יספק ליחידות הללו תמיכה מקצועית, מחקרית ותקציבית במידת הצורך. הממצאים שיילמדו מיחידות המעבדה ישמשו בסיס מידע חיוני ליישום השינויים ברמה רחבה יותר.

5. **הקמת גוף מתכלל להובלת השינוי הפדגוגי.** היום לא עומדים לרשות משרד החינוך בישראל האמצעים הנחוצים להובלת שינוי פדגוגי מערכתי בבתי הספר. לכאורה, המפמ"רים (מפקחים מרכזיים) של המקצועות השונים (כפופים ליו"ר המזכירות הפדגוגית) הם האחראים לתכנים הנלמדים ולדרכי ההוראה וההערכה. אולם המפמ"רים אמונים על יישומן של דרכי ההוראה הקיימות והם מתמקדים בדרכי ההוראה בתחום התוכן שלהם. אבל מה שנדרש לשם הובלת שינוי פדגוגי כולל הוא חשיבה פורצת דרך בתחומי ההוראה והלמידה והתמקדות בפדגוגיה גנרית, כלומר בממדים הפדגוגיים המשותפים לתחומי התוכן השונים. ללא תפיסה פדגוגית גנרית וכוללת (שייעשו בה התאמות לתחומי התוכן השונים) אין אפשרות לחולל את השינוי המוצע.

אנו מציעים להקים גוף שיתכלל את מהלך השינוי הפדגוגי שיוחלט עליו. גוף זה יכול להיות זרוע של המזכירות הפדגוגית ולפעול בשילוב עם המפמ"רים או לפעול כיחידה עצמאית בתוך משרד החינוך או להיות יחידת סמך של משרד החינוך בדומה לראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה). אנו ממליצים למשרד החינוך לבחון את החלופות השונות ולפעול בהקדם להקמתו של גוף מסוג זה. מוצע שהגוף הפדגוגי המתכלל יתבסס על שישה דפוסי פעולה מרכזיים:

- א. למידה מיישומים פדגוגיים מוצלחים בבתי ספר בישראל: במערכת פועלות יוזמות פדגוגיות מוצלחות, אך, כאמור, חלקן הגדול לא נלמד באופן שיטתי במקום כלשהו. כך יורד לטמיון ידע פדגוגי מעשי רב ערך.
- ב. למידה מדגמים פדגוגיים מוצלחים בעולם – הן מדגמים קונקרטיים שמיושמים בשדה והן מהמחקר.
- ג. בניית מנגנוני תמיכה וליווי של המורים בבתי הספר, בעיקר פיתוח וליווי של קהילות מקצועיות של מורים בתוך בתי הספר ובין בתי ספר.
- ד. הפעלת תכניות הכשרה למנחים פדגוגיים שמכוונים לשינוי הפדגוגיה הבית ספרית הקיימת. מנחים אלו ייבחרו מתוך המורים המצטיינים. למורים אלו יתאפשר מסלול קידום מקצועי.
- ה. שיתוף רחב של מורים ומנהלים בחשיבה ובתכנון.
- ו. בניית מנגנוני הערכה (מעצבת בעיקרה) ומשוב לבחינת תהליכי השינוי הפדגוגיים ואופני יישומם

לגוף המתכלל בתחום הפדגוגיה צריכים להיות שלושה מאפיינים עיקריים:

- א. **המשכיות:** שינויים פדגוגיים מחייבים זמן לשם הטמעה מוצלחת (בדרך כלל בין שלוש לחמש שנים). ולכן גוף שכזה צריך להיות עמיד במידת האפשר בפני השינויים הפוליטיים התכופים שמאפיינים את מערכת החינוך שלנו.
- ב. **מקצועיות:** הגוף צריך להיות מורכב בעיקר מאנשי מקצוע מתחום החינוך.
- ג. **שיתופיות:** על הגוף ליצור מנגנונים חדשניים של שיתוף ושילוב ציבורים מגוונים בחשיבה, בתכנון ובניטור של תהליכי היישום.

6. **יצירת הכשרת מורים טרנספורמטיבית.** הכשרת המורים צריכה לראות את תפקידה העיקרי כמכשיר (תרתי משמע) לשינוי מערכת החינוך. כלומר, היא צריכה לחולל טרנספורמציה – שינוי עמוק ומתמשך – בתפיסה החינוכית ובאופני הפעולה של המורים העתידיים ולאפשר בכך את הטרנספורמציה הנדרשת למערכת החינוך בכללותה. דרישה כזו מנוגדת לעמדתה הטבעית של מערכת הכשרה מקצועית, שכן תפקידה בימים כתיקונם הוא לסגל את מקבלי ההכשרה להוראה למערכת הקיימת. אולם מצב השבר שתואר כאן מחייב את מוסדות הכשרת המורים לפעול במתח פנימי לא פשוט, ברם בלתי נמנע: מצד אחד להכשיר את מקבלי ההכשרה להוראה לתפקוד הולם במסגרת בתי הספר הקיימים, ומצד אחר להכשיר מורים (או לפחות כמה מהם) לתפקיד של סוכני שינוי. מורה שהוא סוכן שינוי יגיע לבית הספר מחויב לשינוי ומוכשר לעשות אותו. זו משימה מורכבת ומתסכלת לעתים, אך היא אפשרית בתנאי שהיא נידונה בגלוי בתהליך ההכשרה וזוכה להמשכיות בתהליכי הפיתוח המקצועי של המורים בשדה. הכשרה טרנספורמטיבית להוראה חייבת, אם כן, ראשית – לנהל דיון מעמיק בשאלות היסוד שברוכות במצב המורים בימינו, ובעיקר בזהותו המקצועית הראויה של המורה בעידן הידע כרכיב מרכזי בתכנית ההכשרה; ושנית – לשנות בעצמה את תהליכי ההוראה והלמידה הרווחים בה, כך שמקבלי ההכשרה להוראה יחוו במסגרתה פדגוגיות חלופיות שאותן הם יידרשו ליישם בהמשך הדרך.

מקורות

- אבירם, ר', 1999. **לנווט בסערה: חינוך בחברה פוסטמודרנית**, תל אביב: מסדה.
- אייזנר, א', 2010. "רפורמה חינוכית והאקולוגיה של החינוך הבית-ספרי", בתוך: ג' פישר וני מיכאלי (עורכים), **שינוי ושיפור במערכות חינוך**, ירושלים: ברנקו וייס ואבני ראשה, עמ' 51-69.
- אלמוג, ע', ותי' אלמוג, 2013. "על בוגרים ושקרים", **הד החינוך** (גיליון פברואר).
- אפליוג, נ', ויי' שלו-ויגיסר, 2010. **תפקיד המורה במאה ה-21**, נייר עבודה לקראת כנס ון ליר לחינוך, 2010.
- ברבר, מ', ומ' מורשד, 2009. **דוח מקינזי: על הגורמים להצלחתן של מערכות חינוך הטובות בעולם**.
- גלנר, א', 1994. **לאומים ולאומיות**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- כהן, ד', 2010. "מקצוע ההוראה: ככל שמשנתנה, נותר בעינו", בתוך: ג' פישר וני מיכאלי (עורכים), **שינוי ושיפור במערכות חינוך**, ירושלים: ברנקו וייס ואבני ראשה, עמ' 99-147.
- כרמון, א', 2009. "הכשרת מורים בשבר גיאולוגי-פדגוגי", **הד החינוך** (דצמבר): 54-56.
- , 2011. "החינוך חייב לטפח תודעה גלובלית ביקורתית", **הד החינוך** (אפריל): 28-31.
- כרמון, א', ל' אטינגר, ד' דוניץ, ותי' הראל, 2012. **חינוך לקיימות רחבה: מתווה לבית ספר של המאה ה-21**, נייר מדיניות שהוגש לרשת הירוקה ומרכז השל.
- למיש, ד', 2006. "לחזור ולבחון את מושג הילדות", **פנים** (נובמבר).
- מייזלס, ע', ומ' שרף, 2009. "דפוסי הורות ותפקוד בבית הספר", **הד החינוך** (אוגוסט): 50-54.
- נוסבאום, מ', 2011. "פטריויטיזם וקוסמופוליטיות", **הד החינוך** (אפריל): 32-37.
- סלומון, ג', 2000. **טכנולוגיה וחינוך בעידן המידע**, חיפה ותל אביב: אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן.
- פוסטמן, נ', 1987. **אבדן הילדות**, תל אביב: ספרית פועלים.
- , 1998. **קץ החינוך**, תל אביב: ספרית פועלים.
- קיובו, ל', 2010. "שוב ושוב חוזרת הרפורמה", בתוך: ג' פישר וני מיכאלי (עורכים), **שינוי ושיפור במערכות חינוך**, ירושלים: ברנקו וייס ואבני ראשה, עמ' 24-50.
- רסניק, ג', 2007. "אתגרי הגלובליזציה", **הד החינוך** (דצמבר): 44-47.
- , 2009. "גלובליזציה של החינוך והבניית שיח ניהולי בישראל", **אלפיים** 34: 82-110.
- Alexander, A., 2010. *The Perils of Policy: Success, Amnesia and Collateral Damage in Systemic Educational Reform*, Miegunyah Distinguished Visiting Fellowship Program Public lecture, March 10.
- Appiah, K. A., 2008. "Education for Global Citizenship," *Yearbook of the National Society for the Study of Education* 107 (1): 83-99.
- Ariav T., 2013. *The Education of Teachers: Characteristics and Challenges*, Paper presented at The 6th International Conference on Teacher Education: Changing Reality through Education, The David Yellin Academic College of Education, Jerusalem.
- Back, S., [Forthcoming]. *Teachers Identity: A Story of Crisis*.

- Ben-Peretz, M., 2009. *Policy-Making in Education: A Holistic Approach in Response to Global Changes*, New York: Rowman.
- Carr, N., 2011. *The Shallows: What the Internet is Doing to Our Brains*, New York: W.W. Norton.
- Christensen, C., 2011. *Disrupting Class*, New York: McGraw-Hill.
- Fiske, E., 1991. *Smart Schools, Smart Kids: Why Do Some Schools Work?*, New York: Simon & Schuster.
- Green, A., 1990. *Education and State Formation*, New York: St. Martin's Press.
- Ravitch, D., 2010. *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, New York: Basic Books.
- Sahlberg, P., 2011. *Finnish Lessons: What the World Can Learn from Educational Change in Finland*, New York: Teachers College Press.
- The World Watch, 2013. *Vital Signs: The Trends that are Shaping Our Future*, Vol. 20.
- Turkle, S., 2011. *Alone Together*, New York: Basic Books.
- Tyack, D, and L. Cuban, 1995. *Tinkering Toward Utopia*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

ניהול כוח אדם בהוראה במערכת החינוך בישראל

ורדה שיפר

תקציר

נייר עמדה זה מציע מתווה לתהליך הידברות שיתופי והדרגתי שמטרתו לברר ולהגדיר את התפקידים, הסמכויות והאחריות הכרוכים בניהול כוח האדם בהוראה ולחלק את התפקידים, הסמכויות והאחריות מחדש בין רשות השלטון המרכזית (בעיקר משרד החינוך) לבין רשויות השלטון המקומיות באופן מושכל ומוסכם. מתווה ההידברות המוצע יניע תהליכי הבשלה ומוכנות בקרב הרשויות המקומיות ויגביר את האמון בין בעלי העניין בתחום החינוך. חלוקה מחדש כזו – שלה יהיו שותפים כל בעלי העניין בתחום החינוך – תוביל בטווח הבינוני והארוך לפתרון של שתי תופעות לא רצויות: האחת היא הכישלון המתמשך של משרד החינוך, כמעסיק העיקרי של מורים במערכת החינוך (ובמיוחד בחינוך היסודי), לווסת את פריסת המורים באופן שיבטיח איכות דומה של מורים בכל רחבי הארץ ובכל תת-מערכות החינוך. במיוחד לוקים ההשמה והשיבוץ של מורים במקצועות הליבה, ובהם מורים במדעים, באנגלית ובמתמטיקה, באזורי פריפריה וביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. והשנייה היא העיוות המתמשך בחלוקת הסמכויות, התפקידים והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, שאינו מתחשב לא בשינויים שעברו על השלטון המקומי מאז החלת חוק הבחירה הישירה של ראשי רשויות ולא באחריות שקיבלו עליהן הרשויות להספקת מגוון שירותים לתושביהן.

שתי התופעות הללו מונעות את פיתוחם של צוותי הוראה מגובשים ומחויבים לכל התלמידים ביישוב, צוותים שסביבת העבודה שלהם מעודדת יצירתיות, שותפות ואמון, שהם תנאים הכרחיים לשיפור תהליכי ההוראה והלמידה ומערכת החינוך בכלל. שתי התופעות הלא רצויות הן על כן גורם בעל משקל בקיומו של הקשר החזק והיציב בין מעמד חברתי-כלכלי לבין הישגים לימודיים. ובמילים אחרות – הן נושאות בחלק משמעותי של האחריות לפערים הבלתי נסבלים ברמת שירותי החינוך בין המרכז לבין הפריפריה הגאוגרפית והחברתית.

תוצאות חיוביות של ההליך המוצע יכללו את חיזוק מעמדו של משרד החינוך בנושא באחריות למתן הזדמנות אמיתית לכל ילד – בלא קשר למעמדה החברתי-כלכלי של משפחתו ושל הרשות המקומית שבה הוא מתגורר – למצות את יכולותיו ולהיות שותף פעיל בחברה. פירושו של דבר שמשרד החינוך יתווה מדיניות מורים כוללת שבמסגרתה, בין היתר, מדיניות של ויסות ותמרוץ שתבטיח פיצוי נאות לרשויות חלשות. הרשויות המקומיות – בעקבות תהליכי למידה, השתפרות והעצמה – תקבלנה עליהן את האחריות והסמכות ליצור סביבת עבודה בטוחה, פתוחה ומעודדת יצירתיות ואמון למורים במערכת החינוך היישובית, כזו שתשפר את תהליכי ההוראה והלמידה וגם תעלה את מעמד המורה.

כללי

פיתוחים טכנולוגיים, תופעות של הגירה וקבוצות מיעוטים שאינן מעוניינות בהכרח להשתלב בתרבות הרוב, דרישות של הכלכלה הגלובלית, תקשורת פתוחה וזמינה, ועוד – לכל אלה יש השפעות ניכרות על המערכות הפוליטיות והחברתיות של כל המדינות וכמובן גם על מערכות החינוך שלהן. הדוחות של ארגון OECD (2005) והמחקרים הנעשים במסגרתו על מערכות החינוך במדינות החברות בו מצביעים על השינויים העמוקים שעוברות המערכות הללו בעשורים האחרונים ועל העמימות ואי-הוודאות המאפיינות את סביבות העבודה שעל פיהן עליהן לקבוע מדיניות ולקבל החלטות הנוגעות לרווחת הדורות הבאים. במרבית המדינות עלתה חשיבותו של בית הספר כיחידה המרכזית שבה מתרחשת הפעילות החינוכית, והתחוללו שינויים בדרכי עבודת משרדי החינוך, בחלוקת הסמכויות ובעקרונות האסדרה (רגולציה).

הגישות האפשריות למשילות של מערכות חינוך ובתי ספר מושפעות משינויים בשירותים הציבוריים במדינות הדמוקרטיות מאז תחילת שנות השמונים של המאה העשרים, ובהם המעבר ממינהל בירוקרטי ל"ניהול הציבורי החדש" – New Public Management (NPM) - והדגש שמושם במסגרתו על הפרטה, מיקור חוץ, מדידת ביצועים ותוצאות.

ישראל היא אחת המדינות הדמוקרטיות היחידות שלא נעשתה רפורמה מתוכננת ומגובשת בשירות המדינה שלה (עד לימים אלה ממש, שבהם מתקיימים דיונים על החלת רפורמה בניהול משאבי האנוש בשירות הציבורי), למרות שגם הוא, כמו שירותי המדינה במדינות אחרות, חווה קיצוץ חוזר בתקציבו ובכוח האדם שלו. בישראל הופרטו שירותים או הועברו למיקור חוץ כפעולות שנבעו מאילוצי תקציב (ולעתים מ"יבוש" מכון), ולא כתוצאה של מדיניות כוללת וקוהרנטית.

מערכת החינוך בישראל הועמדה לפני אתגרים מיוחדים: בד בבד עם הקיצוצים הגדולים בתקציבים החברתיים במהלך שנות השמונים של המאה הקודמת החלו מאמצע שנות השמונים גלי הגירה של קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים – ממדינות חבר העמים ומאתיופיה – שחיבו התארגנות מיוחדת של שירותי החינוך והרווחה. האוכלוסייה - הוותיקה והעולה - ציפתה שהדור הצעיר יקבל חינוך שיאפשר לו להיות שותף בכלכלה הגלובלית וליהנות מרמת חיים משופרת, כמו זו שהוצגה באמצעי התקשורת, הגלובליים גם הם. הציפיות בישראל מבית הספר, כמו במרבית המדינות הדמוקרטיות, הלכו ותפחו – ובשנות התשעים נראה היה שערכי הניהול הציבורי החדש יספקו את התשובה ויסיעו למערכות החינוך לעמוד באתגרים החדשים. סטנדרטים, מבחנים מקומיים ובינלאומיים, תגמול דיפרנציאלי למורים מצליחים ואוטונומיה גדלה והולכת של בית הספר כיחידה שבה מתרחשת העשייה החינוכית הם דוגמאות אחדות לאימוץ של ערכי הניהול הציבורי החדש בתחום החינוך.

כבר בתחילת שנות האלפיים החלו להישאל שאלות בדבר יכולתן של רפורמות הניהול הציבורי החדש להתמודד בהצלחה עם האתגרים, ובמיוחד עם אלו שהוצבו לפני מערכות החינוך. על פי Mulford (2003) מרבית מערכות החינוך במדינות OECD עברו מממשלים בירוקרטיים קלסיים (ובריאניים) למערכות שמאופיינות על ידי ערכים מן העולם העסקי. למעשה, צורת המשילות של NPM בתחום החינוך – שכללה כאמור ביזור עוצמות לבתי ספר אבל גם מרכזו בתחום תכניות הלימודים וההערכה, עידוד תחרות בין בתי ספר, גיוס משאבים מהציבור ומארגונים לא ממשלתיים ופיקוח רב יותר על מקצועות ההוראה – לא הביאה את התוצאות המקוות. Mulford (2003) גם מצביע על כך שבמקצת מדינות OECD (וישראל היא דוגמה מובהקת לעניין זה) מקובל עירוב בין המודלים השונים, שלעתים קרובות מדי יוצר סתירות פנימיות וחוסר הלימה במערכת – מצד אחד היבטים של ריכוזיות בירוקרטית בנוסח הממשל הבירוקרטי הישן, ומצד אחר דרישה לאחריות מצד בתי הספר ולעמידה במדידת ביצועים. לטענתם של Dunleavy et al. (2005),

הנתמכת גם על ידי חוקרים אחרים, הניהול הציבורי החדש הגביר את המורכבות של המערכות (במקום ארגון בירוקרטי אחד ששולט בכל רכיבי המערכת, ריבוי גופים, אי-בהירות באשר לסמכות ואחריות, וכדומה) ולא סייע כלל לפתרון הבעיות החברתיות. (Dunleavy et al. (2006), כמו Mulford (2003) ו-De Vries (2010), חיפשו דרך לחבר מחדש את החלקים המשוסעים של החברה, לגבש הסכמות ולעשות זאת מתוך הגדרה מחדש של תפקיד המדינה ובלא להיגרר שוב לריכוזיות משתקת.

כל הצעה לשיפור רכיב כלשהו בשירות הציבורי, ובמיוחד במערכת מורכבת ורגישה כמו מערכת החינוך וניהול כוח האדם בהוראה, תצטרך להביא בחשבון את ההתפתחויות הללו ואת הרעיונות הנלווים אליהם.

ניהול כוח אדם בהוראה בישראל: תיאור המצב הקיים

כוח האדם בהוראה במדינת ישראל מועסק על ידי שלושה גורמים עיקריים:

1. מרבית המורים מועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, באמצעות מחוזותיו. אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך מופקד על העסקת המורים בחינוך הרשמי (כלומר, המורים העובדים בבתי הספר שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות). אחריות זו כוללת שיבוץ עובדי ההוראה, תנועת עובדים, קבלה, פיטורים, פרישה, רווחת העובדים וקידומים.

2. כוח האדם בהוראה בחטיבות העליונות, ובחלק מחטיבות הביניים, מועסק על ידי הבעלות על בית הספר – רשתות, עמותות ולעתים חברות. מקצת מבתי הספר העל-יסודיים (חטיבות ביניים וחטיבות עליונות) הם בבעלות הרשויות המקומיות.

3. מורים רבים – שמספרם למעשה לא ידוע – מועסקים באמצעות גורמים מתווכים, לעתים עמותות שפועלות בתוך בתי הספר (מבקר המדינה, 2012א) ולעתים גורמים שמעסיקים מורים, שאין להם קשר ישיר לפעילות בית הספר ותפקידם הוא לתת שירותי העסקה בלבד. סוגיה זו של מורים המועסקים על ידי גורמים מתווכים נמצאת לאחורונה בלבד של דיון ציבורי נרחב המדגיש בעיקר את אופני ההעסקה הפוגעניים ואת העובדה שבתוך בתי הספר נוצרים מעמדות שונים של מורים.¹

דוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012 מייחד פרק להיבטים בניהול כוח אדם במערכת החינוך (מבקר המדינה, 2013). הפרק מתמקד במורים המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך ובמיוחד בבתי הספר היסודיים. על פי הדוח, בשנים 2011/12 היו עובדי הוראה בחינוך הרשמי, שהם 86,200 משרות מלאות. כשליש עבדו בחטיבות הביניים. בנוסף עבדו באותן השנים כ-53,000 מורים בחטיבות העליונות, שמקצתם הועסקו, בהנחיית משרד החינוך, על ידי הרשויות המקומיות. הדוח מקפיד שלא לציין כמה מכלל המורים הועסקו על ידי המשרד, והוא מסתפק באמירה שהמשרד מעסיק יותר מ-100,000 מורים. נראה, שהמספר המדויק של אלה המועסקים ישירות על ידי המשרד בכל רגע נתון לא ידוע. די בממצאי דוח המבקר כדי לומר שמשרד החינוך אינו מצליח לבצע כראוי את המטלה המורכבת של ניהול כוח אדם בהוראה. נביא כאן בקיצור רק מקצת מן הממצאים:

1. מאגרי המידע של המשרד בתחום כוח אדם בהוראה אינם מספקים תשתית מספקת לניהול ולחיזוי של צרכים עתידיים לנוכח שינויים בהיצע.
2. למשרד אין כלים לתכנן את המערכת המורכבת של כוח אדם בהוראה, והוא לא הקצה לכך תקציב או כוח אדם ייעודי.

¹ לעניין זה ראו וורגן, 2011; משרד החינוך, 2012א; פז-פוקס ובן-שמחון פלג, 2012.

3. אלפי מורים בחטיבות העליונות מלמדים מקצועות שלא הוכשרו להם; קרוב ל-50% מהמורים המלמדים אזרחות ושיעור דומה מאלה המלמדים ספרות לא הוכשרו למקצועות הללו. בהיסטוריה, בגאוגרפיה ובלשון עברית שיעור המורים המלמדים מקצועות אלה ולא הוכשרו לכך מגיע לכ-40%.
4. אין למשרד מידע מהימן על מקצועות ההוראה שרכשו מורים לפני כניסתם למערכת, ואין הוא מצליב את המידע שבידיו עם המידע שנמצא ברשות המכללות. לפיכך ויסות המורים בין המחוזות והשמה על פי צרכים הופכת למשימה בלתי אפשרית.
5. באשר לאיתור מועמדים להוראה, בחינתם, מיונם ושיבוצם, אומר המבקר כי אלה "אינם מובנים דיים ואינם נעשים על פי הנחיות מפורטות המבטיחות תהליך סדור ויעיל". (שם, עמ' 994). דוגמה בולטת לליקויים בתחומים הללו היא שיבוצם של מורים רבים ימים ספורים בלבד לפני תחילת שנת הלימודים.

החינוך העל-יסודי: ניהול כוח אדם בסבך בעלויות

החינוך העל-יסודי (כיתות ז'-י"ב) מחולק לשתי חטיבות – כיתות ז'-ט', שהן חטיבות הביניים (חט"ב), וכיתות יי-י"ב – החטיבות העליונות (חט"ע). הן דוח מבקר המדינה הנ"ל (ג63, 2013) והן מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא (וורגן, 2010), מצביעים על הגיוון והיעדר האחידות בין שתי חטיבות הלימודים הללו ובתוך החטיבות בין בתי הספר. מרבית חטיבות הביניים (462) מוצמדות לחטיבות העליונות ויחד הן יוצרות בתי ספר שש-שנתיים (שם). מבנה זה מועדף על ידי משרד החינוך, שכן הוא עולה בקנה אחד עם המלצות דוח הוועדה לרפורמה במערכת החינוך (משרד החינוך, 2005 (ועדת דברת)). לפי ועדת דברת, יש העדפה למעבר מבית ספר לבית ספר ברצף החינוכי. עם זאת בשנת 2010 פעלו 174 חטיבות ביניים עצמאיות (וורגן, 2010).

מרבית חטיבות הביניים הן בבעלות המדינה, כפי שבתי ספר היסודיים הם בבעלותה,² ואילו החטיבות העליונות שייכות לבעלויות אחרות, בהן: הרשויות המקומיות, רשתות חינוך ועמותות. גם המורים משתייכים לכל מיני ארגונים: מורי חט"ב שמשויכים לכיתות היסודיות הם חברים בהסתדרות המורים, ואילו המורים בחינוך העל-יסודי הם חברים בארגון המורים העל-יסודיים. בחטיבות הביניים, ובמיוחד בבתי הספר העל-יסודיים השש-שנתיים, מלמדים יחד מורים שתנאי העבודה שלהם שונים זה מזה וכך גם מעמדם. בשנים האחרונות, עם יישום רפורמת "אופק חדש", ועוד יותר עם תחילת יישום רפורמת "עוז לתמורה" (של ארגון המורים העל-יסודיים), עלו לפני השטח המתוחות ואי-ההסכמות בין קבוצות המורים, והן מאיימות להשפיע על היכולת להפעיל את "עוז לתמורה" בבתי הספר האמורים.

תופעה נוספת, המאפיינת במיוחד את הרשויות המקומיות החלשות יותר, היא העברה של סמכויות הניהול, ולעתים אף נתח של הבעלות על בתי הספר העל-יסודיים, לגופים פרטיים, בדרך כלל רשתות המתמחות בניהול בתי ספר. לדברי בעלי תפקידים באותן רשויות, אין לרשויות המקומיות הידע והניסיון הנדרשים לשם ניהול מערכות חינוך באופן יעיל, ועל כן הן מעדיפות להעביר את המערכת העל-יסודית שבתחומן לניהולם של גורמים שזו התמחותם. ראיונות עם בעלי תפקידים העלו שמשרד החינוך מעודד אותן לפעול בדרך זו (ראו גם בג"ץ 7947/05- ועד ההורים בשדרות נ' עיריית שדרות ומשרד החינוך). בין הרשתות הפועלות בתחום זה נמצאות אורט ועמל הוותיקות, רשת אמ"ית, דרכ"א של קרן רש"י החדשה יחסית, רשת עתיד ורשת טומשין (שתיהן, כך נראה, גופים עסקיים), מכללת סכנין, וייתכן שיש גופים נוספים.

² הסיבה לכך היא ששתי הכיתות הנמוכות של חטיבת הביניים – ז' ו-ח' – היו חלק מבית הספר היסודי בטרם הרפורמה (ועדת רימלט), ששינתה את מבנה מערכת החינוך משמונה שנים של חינוך יסודי וארבע שנים של על-יסודי לבית ספר יסודי שש-שנתי – שלוש שנות חטיבת ביניים ושלוש שנות חטיבה עליונה.

אין בידינו מחקרים הבודקים לאורך שנים אם אמנם עלו ההישגים החינוכיים באותם יישובים שבהם נטלו רשתות וארגונים את ניהול בתי הספר. ואולם בבדיקה פרטנית בכמה רשויות³ נמצאו העברות של בית ספר מרשת אחת לאחרת לאחר שעמד לפני קריסה וכן העברה של כל בתי הספר העל-יסודיים ביישוב לרשת אחת בעלת השקפת עולם מסוימת. במספר מקרים לא נמצא שלניהול בית הספר על ידי רשת יש ערך מוסף או שהוא משפיע על השלטון המקומי בבואו לבצע שיפורים במערכת החינוך שלו.

התופעות הללו מצביעות על היעדרה של מדיניות-על ברורה וכללי רגולציה שיקבעו את המחויבות של הרשויות השלטוניות (השלטון המרכזי או המקומי) כלפי תושביהן, יבטיחו את ביצועה ויאפשרו חינוך ציבורי ופתוח שייתן ביטוי למגוון של השקפות עולם ראויות כפי שמצופה מחינוך ציבורי. תפקידה של הרשות המקומית ביחס לבעלויות – בין שהן רשתות חינוך ובין שהן משתייכות לחינוך מוכר לא רשמי לסוגיו – לא ברורה די צורכה, ועל כן יכולתה של הרשות לתרום לשיפור תהליכי ההוראה והלמידה מוגבל ביותר.

כאמור, חלק הארי של המורים מועסק על ידי משרד החינוך והבעלויות של בתי הספר, ואולם מספר גדל והולך של מורים מועסקים על ידי גורמים מתווכים – עמותות וארגונים (כמו קרנות יישוביות, חברות עסקיות ועמותות), שאינן קשורות ישירות לבתי הספר. כפי שעולה מהדוחות (מבקר המדינה, 2012ב, משרד החינוך 2012א) וכן מדוחות מרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה שבמכון ון ליר (פז-פוקס ובן-שמחון פלג, 2012), עובדי הוראה אלה – המכונים "מורי קבלן" ומוגדרים לעתים כמדריכים ולא כמורים – מועסקים בתנאים לא ראויים. פעמים רבות הם מועסקים על פי שעות או עשרה חודשים בשנה בלבד וללא תנאים סוציאליים. למשרד אין מידע על כישוריהם (מבקר המדינה, 2012ב), ובחדר המורים נוצרים מעמדות שונים של מורים (משרד החינוך, 2012א). בעקבות המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) וההחלטה להאריך את יום הלימודים לילדי הגן ולילדי הכיתות הנמוכות של בית הספר היסודי הוציא משרד החינוך ביולי 2012 מכרז (משרד החינוך, 2012ב) בדבר הפעלת כל רכיבי מערך תוספת שעות השהייה בגנים ובמוסדות החינוך. עולה שמשרד החינוך עצמו מעודד העסקת כ-15,000 עובדי חינוך נוספים באמצעות זכיון, ושוב – ללא תנאי עבודה ראויים.

מתקבל הרושם שמשרד החינוך (וגם שירות המדינה בישראל בכלל) מעוניין בעובדי הוראה ללא קביעות, ללא תנאים, כאלה שאפשר לנייד ולפטר אותם ושאינם יוצרים מחויבות של המעסיק כלפיהם. האם עובדי הוראה כאלה יכולים, בתנאים הללו, לתפקד כפי שמצופה מהם? להיות מחויבים לתלמידיהם, להיות משקיעים, לומדים ומפתחים את המקצועיות שלהם?

כיצד מועסקים מורים במדינות OECD

במרבית מדינות OECD מורים מועסקים על ידי הרשויות המקומיות (או רשויות חינוך אזוריות) או ישירות על ידי בתי הספר. בהולנד, המדינה ה"מבוזרת" ביותר מבחינת ניהול כוח האדם, בית הספר, ולמעשה מנהל בית הספר, אחראי לגיוס, לפיתוח, לניהול ולפיטורי המורים בבית ספרו. באנגליה המערכת מעורבת: המורים המלמדים בבתי הספר הציבוריים מועסקים על ידי הרשויות המקומיות (שהן לעתים אזוריות), ואילו בתי הספר הפרטיים (עצמאיים, או אקדמיות במעמד של בתי ספר עצמאיים) מעסיקים ישירות את מוריהם (The Royal Statistical Society, 2012). גרמניה וצרפת הן המדינות הריכוזיות ביותר: בצרפת המדינה היא המעסיקה של המורים, ובגרמניה דרג המדינה (LAND), ולא הדרג הפדרלי, הוא המעסיק של המורים (OECD, 2005).

³ למשל טירה, ירוחם ושדרות.

נוסף על כך בכל מדינות OECD :

- המורים מאוגדים ויש להם יכולות מרשימות לניהול משא ומתן על גובה שכרם.
- מסגרות השכר בכל דרגי ההוראה קבועות ומחייבות בבתי הספר הציבוריים. במקרים רבים בתי הספר הפרטיים מאמצים את הכללים (אם כי יש כמובן כאלה שלא). תגמול נוסף נעשה לעתים בבתי הספר הפרטיים שלא באמצעות השכר.
- גובה שכר המורים במערכות הציבוריות נע בין גובה התפוקה הלאומית הממוצעת לנפש ובין פעמיים התפוקה הלאומית הממוצעת לנפש. במדינות העניות יותר שכר המורים נוטה להיות גבוה יותר.
- היקף המשרה (בממוצע 190 ימי עבודה בשנה) וכן ימי הפיתוח המקצועי (השתלמויות) בשכר (בממוצע 5 ימים בשנה) נקבעים גם הם בהסכמים וחלים על כל המורים במערכות הציבוריות.
- גיוס המורים, פיתוח הקריירה, האחריות לשימור המורים הטובים והפיטורים הם בסמכות המעסיק.
- תנאי הפנסיה נקבעים ברוב המדינות בהסכמים הכלליים.
- מרבית המדינות מרְכְּזו את הערכת המורים באמצעות בחינות. ואולם על פי ממצאי OECD, הערכת עמיתים ויצירת קהילות של מורים (על ידי המעסיקים) משפיעות יותר על איכות ההוראה מאשר ההערכות החיצוניות.
- התופעה של העסקת מורים שלא על ידי גורמים ציבוריים או הבעלויות על בתי ספר לא מופיעה בדוחות או בספרות רלוונטית. הבעלויות על מוסדות החינוך יכולות להיות עמותות, אבל אין תופעה של שימוש בגורמים מתווכים רק לצורכי ההעסקה.

על הפער בין המעמד החוקי לבין המציאות שבה פועלות הרשויות המקומיות בישראל

הרשויות המקומיות בישראל פועלות בסביבה עמומה, רווית סתירות פנימיות ולעתים אף עוינת, במיוחד מצד השלטון המרכזי. מן ההיבט הממשלי והמבני אפשר לטעון שהרשויות המקומיות, שמאז 1978 ראשיהן נבחרים באופן ישיר נוסף על הבחירות למועצת הרשות, הן רשויות שלטוניות לכל דבר, נדבך ביניים – בין האזרח לבין השלטון המרכזי – במבנה הדמוקרטי של הממשל בישראל, כזה המייצג נאמנה את תושביו. ואולם שינוי שיטת הבחירה של ראשי הרשויות לא הביא לשינוי מקביל בחקיקה הנוגעת למגוון התפקידים של הרשות המקומית, ולמעשה אין כל הגדרה מוסכמת באשר לסל השירותים שעל הרשות המקומית לספק לתושביה, ואין גם מדיניות ברורה (או מדיניות בכלל) באשר לחלוקת הסמכויות בין הרשות המרכזית לרשות המקומית. ניסיון לחוקק חוק עיריות חדש ב-2007 לא הגיע לכלל סיום. תפקידי הרשויות בתחומים השונים מוגדרים רק בחלקם וההגדרות הללו מפוזרות במספר רב של חוקים ותקנות. בתחום החינוך הסעיף החשוב והמשמעותי שיכול להיות בסיס לשינויים המוצעים במסמך זה הוא סעיף 7 (ב) בחוק לימוד חובה (תש"ט-1949), ולפיו :

קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף. השר, בהתייעצות עם שר הפנים, ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך

הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של אותה רשות חינוך מקומית.

בהמשך אותו החוק ניתנת לשר החינוך האפשרות לעקר ולקצץ ב"שותפות" הזו, לדוגמה – לאכוף על הרשות המקומית להקים בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים (סעיף 10).

באותו החוק (חוק לימוד חובה, התש"ט-1949) מובהר שבתי ספר המוחזקים על ידי הרשויות המקומיות, בין שרק על ידי הרשויות ובין שבמשותף עם משרד החינוך, הם בתי ספר רשמיים. דהיינו, לעניין הבעלות – מעמד הרשויות המקומיות כמעמד משרד החינוך. רשות מקומית, על פי אותו החוק, חייבת לערוך רישום של ילדים הלומדים בתחומה, אבל אם הרשות לא עומדת בחובה זו או לא מבצעת אותה כנדרש, יכול שר החינוך להעביר סמכות זו לגוף אחר.

חוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953 – החוק המכונן השני של מערכת החינוך בישראל – עוסק במטרות החינוך, בתכניות הלימודים, בהכרה בבתי ספר מוכרים לא רשמיים ובלמודים בהם, בתכניות ניסוי, בתכניות השלמה ובמעמדם של ההורים בהקשרים הללו. בחוק מרכזי זה מוזכרות הרשויות המקומיות פעמיים – פעם בהקשר של אותה חובת רישום וחובת בתי הספר לדווח לרשות המקומית (סעיף 22) על רישום תלמידים במסגרתם ופעם ככאלה שהשר יכול לאכוף עליהן בצו למזג בתי ספר (סעיף 10 (א) ו-ב)).

למרות תשתית חקיקתית מיושנת ובמידה רבה מאובנת זו חלו שינויים משמעותיים ומהותיים במאפייני הרשויות המקומיות מתחילת שנות התשעים של המאה ה-20. מחד גיסא, קוצצו באופן חד מענקי המדינה לרשויות, אותם המענקים שאפשרו לרשויות לספק שירותים בסיסיים לתושביהן. מאידך גיסא, עם תחילתו של גל העלייה הגדול מארצות חבר העמים (1989) קיבלו על עצמן הרשויות המקומיות את מימושו וביצועו של תהליך הקליטה, אם בשינוף תלמידים עולים בבתי הספר, אם במתן שירותי רווחה (תעסוקה) ואם בהספקת מקום מגורים.

באותה תקופה, ובעקבות פעילות נמרצת של המרכז לשלטון מקומי, מונו מנהלי מחלקות חינוך (ובכך הובטח שאמנם יוקמו מחלקות חינוך) ברשויות המקומיות. המנהלים החדשים נדרשו להיות בעלי רקע והשכלה חינוכית (חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך) התשס"א-2001). יוצא אפוא שזה כשני עשורים הולכת ונבנית ברשויות המקומיות תשתית של יכולות ומשאבים במגוון שירותים חינוכיים.

נראה שההתנגיחות של הרשויות המקומיות למשימה הלאומית המרכזית של קליטתם של כמיליון עולים, גם אם נעשתה בליט בריחה, עודדה פיתוח בקרב קבוצות של רשויות (כאלה שנוצרה בהן תנופת בנייה, תסיסה כלכלית והגברת היכולת לגייס משאבים מבפנים), אך גם האיצה את שקיעתן של אחרות. משנות התשעים מעמיקים ההבדלים והפערים בין הרשויות. רשויות שנהנו מתנופת הפיתוח וההכנסות שנוצרו בעקבותיה משתחררות במידה רבה מן התלות בשלטון המרכזי, ואילו האחרות, במיוחד אלה שבפריפריה, מתמודדות עם קיצוצים נרחבים בתקציבים עד כדי פגיעה ביכולת לספק שירותים בסיסיים, המלווים בכשלי מנהיגות ופגיעה בטוהר המידות (בן-אליא, 2007).

המונח "רשויות מקומיות" מתייחס לערים, למועצות אזוריות כפריות ודלות תושבים ולמועצות מקומיות בנות כמה אלפי תושבים. ישנן רשויות מקומיות שלהן, כאמור, הכנסות גבוהות מעסקים בתחומן והן נטולות מענק איזון מצד המדינה ורמת השירותים שהן מעניקות לתושביהן גבוהה למדי. הרשויות הללו גם מאוגדות בפורום ה-15. לעומתן יש רשויות שהשירותים שהן מספקות ממומנים על ידי המדינה בלבד, והן מספקות שירותים בסיסיים דלים ביותר. יש מרכזיות ויש פריפריאליות, ויש כאלה שנשללה מהן הזכות לבחור את ראשיהן והן מנוהלות על ידי ראשי רשויות ממונים. ברבות מהרשויות צומצמו הסמכויות השלטוניות בשל ליווי צמוד של חשב, מבקר או פונקציה מלווה אחרת מטעם השלטון המרכזי. הגיוון וההבדלים הם כה

גדולים שספק אם אפשר לחקור, לכתוב, או להמליץ על מדיניות שתתייחס ל"רשויות המקומיות" בישראל כאל מקשה אחת.

ניסיונות להסדרת מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי

לפחות חמש ועדות הוקמו כדי לבחון את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. כמה מהן אף התייחסו ישירות למערכת החינוך:

1980: ועדת זנבר – המליצה על העברת מוקד העשייה החינוכית לרשויות המקומיות.

1992: ועדת הרמלך – קבעה כי על השלטון המרכזי לקבוע מדיניות ולפקח ועל שלטון מקומי לבצע את המדיניות.

1993: ועדת סוארי – המליצה על עידוד תהליכי הפרטה והפחתת המעורבות של השלטון המרכזי, תוך מתן חופש פעולה גדול יותר למגוון גופים, בכללם גם השלטון המקומי.

1993: ועדת וולנסקי – התמקדה בתחום החינוך. המליצה על הקמת תאגידי מחוז חינוכיים ועל איגום משאבי החינוך.

2004: ועדת דברת – התמקדה בתחום החינוך. המליצה על ארגון כל מערכת החינוך בשלושה רבדים: משרד החינוך, מינהלי חינוך אזוריים ומוסדות חינוך.

לצד פעילותן של ועדות אלו נכתבו לא מעט מחקרים וניירות מדיניות (ובהם מסמך של רונית תירוש וויקטור לביא, שנכתב לקראת כנס קיסריה 2003, המאזכר רבות מן הסוגיות והבעיות המועלות גם במסמך זה). מרבית הוועדות וניירות המדיניות ממליצים על צורה זו או אחרת של ביזור סמכויות לרשויות מקומיות או לרשויות אזוריות.

בשנת 2012 החל מהלך, וולונטרי בעיקרו, של התארגנות רשויות מקומיות באשכולות. אשכולות אלה מתאגדים כתאגידי ומחליטים באילו תחומים ברצונם לפעול במשותף. במועד כתיבת נייר זה פועלים כבר שישה אשכולות, והם זוכים בתמיכה ובעידוד מצד משרד הפנים. נראה שתהליך הלמידה של יצירת שיתופי פעולה וויתור על בלעדיות ועל פיצולים נמצא בעיצומו.

לנוכח מאמצים אלו עולה כמובן השאלה במה יכול המסמך הזה לחדש ומה יכול להיות הערך המוסף שלו. שלא כמו מרבית מסמכי הוועדות וניירות העמדה, מסמך זה אינו עוסק בביזור אלא בתהליך שמטרתו ליצור חלוקה מחדש של סמכויות ואחריות בין רשויות שלטוניות, אגב חיזוק המעמד, הסמכות והיכולות של כל אחת מהרשויות לקבוע יעדים ולבצע את המטלות שתקבל על עצמה. עוד יש להוסיף שמסמך זה מתמקד בנגזרת אחת, חשובה, של מדיניות מורים והוראה. אין מדובר ברפורמה גורפת אלא בהתחברות הדרגתית לתהליכים שכבר מתקיימים.

התופעות הלא רצויות: הגדרת הבעיות

התשתית המחקרית והחוקית שהובאה לעיל מצביעה על כמה תופעות לא רצויות שאפשר לכנסן לשתי תופעות המתקיימות בשני תחומים נבדלים: האחת – מערך ניהול כוח אדם בהוראה הפועל בלא מסגרת של

מדיניות כוללת והמגלם בתוכו סתירות מהותיות והיעדר הלימה בין המטרות, שהן: שיפור תהליכי ההוראה והלמידה, שיפור היכולות הפרופסיונליות של המורים והעצמתם – לבין אופני הפעולה, הכוללים: ויסות ושיבוץ לקוי של מורים, פיקוח לקוי על העסקת המורים (בלס, 2010; דוניצה-שמידט וזוובסקי, 2012) והעברת ההעסקה של עובדי חינוך (מורים, גננות, מדריכים וכד') במספרים גדלים והולכים, לידי גופים מתווכים, שאין קשר ישיר בינם לבין בתי הספר שבהם מלמדים אותם המורים. כל אלה מחלישים מורים ומוסדות חינוך ומפחיתים את המחויבות של העוסקים בעשייה החינוכית כלפי תלמידיהם.

התופעה השנייה קשורה לחוסר מדיניות ברורה באשר לתפקידן של הרשויות המקומיות במערכת החינוך בכלל ובניהול כוח אדם בהוראה בפרט, ועל כן איש הישר בעיניו עושה בתחום החינוך ברשויות מקומיות. תופעה זו יוצרת עיוותים ביחס שבין המצב בשטח לבין המצב החוקי וכן כפילויות ובזבוז משאבים שנמצאים ממילא במחסור. היעדרה של חלוקת תפקידים ברורה בין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות היא אחד הגורמים העיקריים לפערים הגדולים בהשקעות לפי תלמיד בין רשויות חזקות לרשויות חלשות.

שתי התופעות הללו יחד מבטיחות יציבות מרשימה ומדאיגה של הקשר בין מעמד חברתי-כלכלי לבין הישגים לימודיים. מדובר בקשר שהמדינה, חרף השקעותיה, איננה מצליחה להחליש. נראה שההשקעות של המדינה, של הרשויות המקומיות החזקות ושל גופים ואישים שלא למטרות רווח מחמיצות את העיקר – הצורך בארגון מחדש של ניהול כוח האדם בהוראה, ניצול יעיל יותר של יכולות ומשאבים ובניית מערכת קוהרנטית שתיצור תשתית חזקה לשיפור הדרוש באיכות מערכת החינוך הישראלית כולה.

הגדרת הבעיה

היעדר מדיניות ברורה באשר לחלוקת התפקידים שבין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות בתחום ניהול כוח האדם בהוראה: כתוצאה מחוסר זה נוצרים בשטח עמימות ובלבול באשר לסמכויות בתחומים הנוגעים לניהול כוח האדם בהוראה ולכניסה של עובדי הוראה קבלניים, וכן מתקיים פיקוח לקוי. היעדרה של מדיניות ברורה משקף גם חוסר יכולת ליצור הסכמות בין בעלי העניין. התוצאה היא **חוסר אפשרות ליצור ולקיים סביבת עבודה תומכת, יוצרת אמון וכזו המפתחת את המקצועיות של המורים ואת המחויבות שלהם לתלמידיהם.**

הגדרת הבעיה המוצעת ממקמת את הבעיה במישור קביעת המדיניות ותהליך יצירת ההסכמות החיוני לקביעת מדיניות. התהליך המוצע לפתרון הבעיה כולל מעבר לדפוסי פעולה חדשים ברמת השטח – הן במשרד המרכזי והן ברשויות המקומיות.

המלצות

עיקרה של ההצעה דלהלן הוא **התהליך**, שמטרתו היא להגיע לחלוקה ברורה, בהירה ומוסכמת על כל בעלי העניין של הסמכות והאחריות באשר לניהול כוח אדם בהוראה. התהליך המוצע, אמור, כמו כן, לעודד למידה, פיתוח יכולות והבנה באשר לתפקיד של כל רשות שלטונית בתחום מורכב זה של ניהול כוח האדם בהוראה.

חלוקת תפקידים יעילה, שמביאה בחשבון את הסמכויות השלטוניות והמחויבויות השונות של כל רשות כלפי אזרחיה, תוביל ליצירת צוות מורים יישובי מגובש (בלא קשר לזהות הבעלות), שיש לו מחויבות לכל התלמידים (גם אלה מבתי ספר שכנים שנמצאים מחוץ לגדר בית הספר שלהם), שמשותף פעולה בקידום היכולות המקצועיות של כל העושים במלאכת החינוך, יוצר מערך של אמון ופועל במשותף לקידום ההוראה והלמידה ביישוב.

התהליך המוצע

1. משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי יחד עם ארגוני המורים ומשרדי הפנים והאוצר (להלן: הצוות המצומצם) יקבעו ויצהירו כי **הבנייה מחדש של ניהול כוח האדם בהוראה וחלוקה סבירה והגיונית של התפקידים בין המשרד לבין הרשויות המקומיות בתחום זה הם יעד מרכזי של המשרד (או הממשלה) ושמימושו יושלם בתוך עשור**. עוד יצהירו שתהליך הבנייה מחדש יעשה בשיתוף מלא ומושכל עם הרשויות המקומיות ובעלי עניין אחרים.
2. משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגוני המורים יקבעו אילו ארגונים ישתתפו בתהליך עיצוב המדיניות (סך הכול 15-20 חברים). להלן: הצוות המורחב) וימנו אישיות בכירה להובלת התהליך. כבר בשלב זה יוצעו על ידי הצוות המצומצם 4-5 רשויות אפשריות לפיילוט לתהליך עיצוב המדיניות וליישומו. מוביל הצוות יישא וייתן עם הרשויות המוצעות לשם קבלת הסכמתן.
3. כינוס הצוות המורחב לשם הבהרת המטרות; הגדרת כללי המשחק של הדיונים (זמן דיבור, חובת ההשתתפות וכדומה); קביעת הכללים לאימוץ החלטות (למשל רוב או קונצנזוס); החלטה על מסמכים נלווים להצעות החלטה; הגדרת כללי דיווח של מוביל התהליך ושולחיו (יש לקבוע למי יש לדווח בכל משרד). **תפקיד חשוב של חברי הצוות המורחב הוא להבטיח שכל הצעה, בכל תחום של ניהול כוח אדם בהוראה, תעלה בקנה אחד ותעמוד בתנאים של המשילות הטובה, כפי שיפורט להלן.**
4. המשימה הראשונה של הצוות המורחב היא לנתח ולתאר את רכיבי ניהול כוח האדם בהוראה ולהציע אפשרויות לחלוקת תפקידים בין הרשות המרכזית לרשות המקומית. (לגבי תחומים אחדים יש הסכמות במרבית המדינות, למשל פונקציית רישוי המורים וקביעת מסגרות שכר ודירוגים, שנעשים בדרך כלל ברמת השלטון המרכזי). שלוש ההצעות שיש להן התומכים הרבים ביותר יועברו לעיון, להערות ולהארות של קבוצת בעלי עניין רחבה יותר, ואולי אף לציבור רחב יותר באמצעות פלטפורמה אינטרנטית.
5. בהתחשב בהערות תעוצב הצעה אחת שעליה אפשר להסכים. הצעה זו תעבור לשלב הבא של התהליך.
6. בשלב הבא יתחלק הצוות לתת-צוותים – 3-5, בהתאם למספר הרשויות שישתתפו בפיילוט. כל צוות יתרחב ויכלול נציגים של הרשות המקומית המשתתפת בפיילוט (ראש רשות, מנהל מחלקת חינוך, יועץ משפטי). מטרת תת-הצוותים היא לברר ולהבהיר איזה מהתפקידים שעליהם הומלץ שהרשות המקומית תקבל עליה הרשויות אמנם מוכנות לקבל עליהן; באיזה אופן הן חושבות שאפשר לבצע את התפקידים הללו; מה הסיוע והתמיכה שהן יזדקקו להם; באיזה קצב הן יכולות להתקדם; אילו תהליכי למידה עליהן לעבור; ועוד. לחברי הצוות המורחב, החברים בתת-הצוותים, נועד תפקיד חשוב בהנחלת תרבות הדיון ובשמירה על הכללים והקריטריונים המוסכמים.
7. ממצאי התהליך הזה והתובנות של חברי תת-הצוותים יועברו לצוות המורחב. הצוות המורחב יתווה בעזרת הממצאים והתובנות הללו את תהליך המדיניות המוסכם (ואולי שניים או שלושה תהליכים שונים) שהרשויות הנבחרות תתחלנה ליישם. צפוי ששבעת השלבים עד לגיבוש המדיניות ואופני יישומה ימשכו כשנתיים. תהליך היישום יהיה מלווה הן על ידי הצוות המורחב והן על ידי מומחים מקצועיים, לפי הצורך.
8. במהלך היישום יש להתחיל בהידברות עם רשויות נוספות להרחבת הפיילוט.

התהליך⁴ מותיר בידי משתתפיו את ההחלטה על אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים ומניח שההסכמות ותהליך הלמידה וההידברות יבטיחו יישום מוצלח. עם זאת, בהתחשב במצב בישראל ובניסיון של מרבית מדינות OECD, התהליך חייב להתייחס לסוגיות שלהלן ולהוביל ל-:

1. התוויית מדיניות ברורה מצד המדינה באשר להבטחת חינוך הנותן לכל ילד הזדמנות אמיתית להוציא מן הכוח אל הפועל את הכישורונות והיכולות הטמונים בו. פירוש הדבר התוויית דרכים לוויסות נכון יותר של משאבי החינוך, בכלל זה מדיניות תמרוץ ותגמול של מורים באזורים פריפריאליים.
2. הגדרה בהירה וקוהרנטית של תפקידי המדינה מחד גיסא ושל תפקידי הרשות המקומית (או אשכול הרשויות) מאידך גיסא באשר לניהול כוח האדם בהוראה ומציאת פתרונות לכפילויות במערכת.
3. התוויית מדיניות ברורה באשר לתנאי הכניסה של מורים למערכת החינוך. ייתכן שיהיה צורך ליצור מאגר נתונים ארצי של מורים מוסמכים (ובכלל זה בוגרי תכניות הכשרה).
4. ניהול משא ומתן עם האוצר וארגוני המורים על מסגרות השכר ושלבי הקידום והגמשה מוסכמת של העסקה ופיטורים, גם בהתחשב בהערכת ביצועים. המשרד יודא שהבעלויות על בתי ספר יעמדו בהסכמים שיתגבשו.
5. העסקת כוח אדם בהוראה תיעשה אך ורק על ידי גופים שלטוניים או הבעלויות. לא תתאפשר העסקת עובדי הוראה על ידי גופים מתווכים.
6. תמיכה מקצועית ותקציבית של משרד החינוך ברשויות המקומיות ביישום התפקידים שבאחריותם.
7. הרשויות המקומיות תפתחנה את היכולות המקצועיות לניהול הגיוס וההשמה של מורים בתחומן, וכן את פונקציית ניהול השכר. המגמה היא שבתוך עשור תהפוכנה הרשויות המקומיות (או האשכולות) למעסיק של המורים בחינוך הרשמי.
8. הרשויות תפתחנה קהילה של בתי ספר ושל מורים בתחומן ותבנינה מערך פיתוח מקצועי מותאם לצרכים (בית ספריים, יישוביים ואישיים) ומתוך ראייה כלל-יישובית.
9. הרשויות המקומיות, יחד עם משרד החינוך והארגונים היציגים, יפתחו מסלולי קריירה מגוונים, כאלה המביאים בחשבון ראייה כלל-יישובית ואף שיתוף פעולה עם בתי ספר אחרים.
10. הרשויות המקומיות תהיינה שותפות למערך ההערכה והמדידה של מערכת החינוך בתחומן, ובמיוחד של המורים, שכן הן תהיינה האחראיות למסלולי הקריירה (ובעתיד גם להליכי גיוס ופיטורים).
11. תגובש מדיניות ברורה באשר לתפקידיו של המשרד ולתפקידיה של הרשות המקומית כלפי בתי ספר מוכרים לא רשמיים וכלפי בתי ספר שהם בבעלות רשתות בתחומה של הרשות המקומית.

⁴ הצעת התהליך לעיל הושפעה מתהליך שנוסח בשנים 2011-2012 בבריטניה באותו הנושא עצמו תחת הכותרת: *Action Research* (Parish, Baxter, and Sandals, 2012) *into the Evolving Role of the Local Authority in Education*. התהליך נעשה בתמיכת ארגון הרשויות המקומיות של בריטניה.

עקרונות מנחים לתהליכי קביעת המדיניות

העקרונות המוצעים להלן עולים בקנה אחד עם הצעות האיחוד האירופי בדבר משילות טובה (Commission of the European Communities, 2001) שמטרתן "לפתוח את תהליכי קביעת המדיניות כדי לערב יותר אנשים וארגונים בעיצוב מדיניות (האיחוד) וביישומה". המטרה הזו טובה גם לענייננו, והעקרונות המוצעים יפים לתהליך שמחייב הסכמות רחבות ושיתופי פעולה בין גורמים שלטוניים וארגוני חברה אזרחית:

1. **פתיחות** (openness): הנגשת התהליך והמסמכים בלשון מובנת ובאמצעי תקשורת פתוחים לכול.
2. **השתתפות** (participation): באחריות מקבלי ההחלטות לשתף את כל בעלי העניין, ובמיוחד גורמים שלטוניים (רשויות מקומיות ואזוריות) וגופי חברה אזרחית. יש לעשות זאת בכל השלבים של תהליך קביעת המדיניות.
3. **דיווחיות** (accountability): יש צורך בבהירות רבה באשר לתפקידם של השותפים בקביעת המדיניות ובאשר לאחריותם לדווח לציבור ולמשרדים השותפים.
4. **אפקטיביות** (effectiveness): על המדיניות להיות מבוססת על מטרות ברורות, ועליה להתייחס לצרכים ולספקם בזמן.
5. **הלימה בין כל הרכיבים** (coherence): ראיית המכלול ומניעת סתירות פנימיות והצגת המדיניות באופן שיובן לכול.

לחמשת עקרונות האיחוד האירופי יש להוסיף, בהקשר הספציפי של ההצעה הנדונה כאן, נקודה נוספת הנוגעת למצב הרשויות בישראל – הדרגתיות והתאמת התהליך למצבן של הרשויות. וכך, רשויות עצמאיות ובעלות יכולות ניהוליות מוכרות תעבורנה למודל החדש (שעליו יוסכם בשלבים מוקדמים), והאחרות רק לאחר תקופת למידה, הכשרה וניסוי. כאמור, בעידוד משרד הפנים, אך באופן וולונטרי, החלו כבר רשויות להתקבץ לאשכולות ולפעול בתחומים, על פי בחירתן, במשותף. ייתכן שלאחר תקופת הכשרה ולמידה יתגבשו הרצון והאפשרות להעביר את תפקידי ניהול כוח האדם בהוראה במשותף להנהלת האשכול (האשכולות רשומים כתאגידים לכל דבר). **חשוב לזכור כי מדובר בתהליך ארוך טווח, שיכול להימשך 10-12 שנים עד להשלמתו.**

סיכום

רמת האי-אמון של משרדי הממשלה ברשויות המקומיות היא גבוהה ביותר, וגם הציבור אינו רוחש אמון ליכולתן של הרשויות המקומיות לבצע את המוטל עליהן. ריבוי מקרי החקירות של ראשי ערים בשנה האחרונה מוסיף גם הוא לתחושת חוסר האמון. ואולם הסיפור מורכב יותר: מצד אחד – כאשר נצפה שיפור של ממש בהישגים חינוכיים במקום כלשהו, הדבר נובע מהשקעות של הרשות המקומית. יישובים כמו באר שבע, בת ים ודימונה (שלא לדבר על רעננה וכפר סבא) העלו את ההישגים ביישוב (וגם את רמת האמון של תושביהן בהם) באמצעות התערבויות חינוכיות כלל-יישוביות. בה בעת משרד החינוך פועל בשנים האחרונות מתוך חולשה ניכרת ומעדיף להעביר את ניהול כוח האדם לגופים מתווכים שאין להם מחויבות כלפי התלמידים ושאינם דואגים לפיתוח המקצועי של המורים או לביטחון התעסוקתי שלהם. בכך המשרד פוגע באפשרויות השיפור של מערכת החינוך. התהליך המוצע יכול להביא, אם יתנהל באופן מושכל וללא לחצים ודרישות לזירוז, לשינוי גם ברמות האמון שבין הגורמים השונים וגם לשיפור בתהליכי ההוראה והלמידה בכל בתי הספר.

יש להתחיל את התהליך ביישובים בינוניים, שיש בהן מנהיגות מקומית אמינה (למשל באר שבע, חולון ואום אל-פאחם) ולא בערים הגדולות, שבהן כבר נקבעו דפוסי חלוקת תפקידים שלא באמצעות מדיניות מתוכננת אלא על פי מאזן כוחות שמגמד למעשה את מקומה של המדינה.

באשר לרשויות חלשות – אלה צריכות, כאמור, לעבור הכשרות, תהליכי הבראה והתעצמות, ובמידת האפשר התגבשות לאשכולות, שכן ייתכן שהמתווה לא יתאים לרשויות קטנות מאוד. לאור ההתקדמות המרשימה בימים אלה ממש בפיתוח האשכולות, אפשר לקוות שעד השלב השני של התהליך יהיו אשכולות שירצו להצטרף למתווה ואף יהיו מוכנים לכך מבחינת יכולותיהם.

מקורות

מאמרים וניירות עמדה

- בלס, נחום, 2010. **האם יש מחסור במורים**, נייר מדיניות 14, ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל.
- בן-אליא, נחום, 2007. **העשור האבוד של השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 1.
- דוניצה-שמידט, סמדר, ורות זוזובסקי, 2012. "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך", **בשבילי מחקר** 18: 45-51.
- לביא, ויקטור, ורונית תירוש (ראשי הצוות), 2003. **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס איזור וביזור**, נייר עמדה 44, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פז-פוקס, אמיר, ושרית בן-שמחון פלג, 2012. **בין הפרטי לציבורי: הפרטות והלאמות בישראל**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, מרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה, עמ' 32-33.

De Vries, Jouke, 2010. "Is New Public Management Really Dead?," *OECD Journal on Budgeting* (vol. 2010/1): pp.1-5.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, 2006. "New Public Management is Dead. Long Live Digital-era Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.

Mulford, Bill, 2003. *School Leaders: Changing Roles and Impact on Teachers and School Effectiveness*, OECD.

Parish, Natalie, Andrew Baxter, and Leigh Sandals, 2012. *Action Research Into the Evolving Role of the Local Authority in Education*, Research Report DFE-RR224, UK Department of Education.

דוחות

בג"ץ 7947/05, **בתייה קטר, יו"ר ועד ההורים של העיר שדרות נ' שרת החינוך התרבות והספורט**, תק-על 2005(3), 2908 (2005).

וורגן יובל, 2010. **חטיבות הביניים ומקומן במבנה החינוך העל-יסודי במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- , 2011. העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ועדת הרמלך, 1992. דוח הצוות הבין-משרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, ירושלים.
- ועדת זנבר, 1981. דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי.
- ועדת סוארי, 1993. המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות, תל אביב.
- מבקר המדינה, 2012א. מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך, דוח שנתי 62 (לשנת הכספים 2011), עמ' 629-661.
- , 2012ב. קרן קרב: ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך, דוח שנתי 62 (לשנת הכספים 2011), עמ' 663-697.
- , 2013. היבטים בניהול כוח אדם במערכת החינוך, דוח שנתי 63 (לשנת הכספים 2012), עמ' 971-1010.
- משרד החינוך, 1993. דוח הוועדה לבתי-ספר בניהול עצמי (ועדת וולנסקי).
- , 2005. כוח המשימה הלאומי ("ועדת דברת"), משרד החינוך והתרבות, ירושלים.
- , 2012א. דוח ועדת מנכ"לית משרד החינוך לבחינת העסקתם של עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך, דוח המלצות, דצמבר 2011 (יו"ר הוועדה: דני בר-גורא).
- , 2012ב. מכרז מס' 17/6.2011, הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות, www.education.gov.il/michrazim/documents/3769.doc

Commission of the European Communities, 2001, *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

OECD, 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, [www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffective teachers-homepage.htm](http://www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffective-teachers-homepage.htm)

The Royal Statistical Society, 2012. "Who Employs Teachers?," www.rss.org.uk/site/cms/contentviewarticle.asp?article=822

ניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך בישראל

דעת מיטוט

נעם זוסמן, חטיבת המחקר, בנק ישראל¹

אחת ההמלצות המרכזיות של נייר העמדה היא להעביר לידי הרשויות המקומיות את ניהול המורים בחינוך הרשמי, לרבות גיוס, השמה, פיטורים, תשלומי שכר וקידום. אני שולל הצעה זו מהטעמים הבאים:

שיקולי ממלכתיות

יש חשיבות עליונה להקניית ליבת ערכים משותפת ולצמצום שסעים וכיתתיות. מאחר שהחינוך הוא גורם מרכזי בעיצוב פני החברה, כדי להבטיח ליבה כזו ולהימנע מפוליטיזציה של המערכת עליו להיוותר באחריותה המלאה של המדינה. כיוון שהמורים הם גורם המפתח במערכת החינוך, ראוי שהמדינה תנהל את כוח האדם בהוראה.

שיקולי שוויון

- ביזור הסמכויות צפוי להוביל לחיזוק הזיקה בין מעמד חברתי-כלכלי לבין הישגים לימודיים ולהרחבת אי-השוויון, משתי סיבות עיקריות: ראשית, בין הרשויות יש הבדלים ניכרים ביכולת לנהל את מערכת החינוך, והבדלים אלה מתואמים עם הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות. למעשה, כבר כיום רבות מהרשויות החלשות מתקשות לנהל את ההיבטים של מערכת החינוך שהן מופקדות עליהם, והן מעבירות את הסמכויות לידי אחרים (בעלויות ועמותות נוספות), ובמקרים רבים אלה מספקים שירותי חינוך באיכות נמוכה יותר. תופעה זו ודאי תתרחב עם ביזור הסמכויות והתרחבות תחומי אחריותן של הרשויות. שנית, אם יעבירו את פונקציית ניהול השכר לרשויות המקומיות, הדבר יוביל לכך שרשויות חזקות יוכלו, באמצעות תמריצים כספיים נאים, למשוך לתחומיהן מורים טובים יותר מאשר רשויות חלשות ודלות אמצעים, וכך יגבר אי-השוויון בחינוך.
- העברת הסמכויות לרשויות עלולה להחריף את התופעה של מיקור חוץ בהעסקת מורים ("עובדי קבלן"), כפי שקורה למשל כאשר מדובר בעובדים סוציאליים בלשכות הרווחה ברשויות. לדבר אין השלכות רק על שירותי החינוך (כאמור לעיל) אלא גם על אי-השוויון בשוק העבודה.
- כדי לבזר סמכויות יהיה צורך להעניק לרשויות החלשות תמיכה תקציבית לא מבוטלת על מנת לאפשר להן לנהל כיאות את מערכות החינוך בתחומיהן, נוסף על התמיכה הניתנת במסגרת מדיניות ההעדפה המתקנת שמשרד החינוך נוקט כלפי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. הנטל ייפול על מעמד הביניים: הוא ייאלץ לממן את התוספת התקציבית באמצעות תוספת מס או לספוג קיצוץ בתקציב החינוך (הבלתי מספק כנראה) המופנה אליו. מטעמים של כלכלה פוליטית יש חשש שמעמד הביניים, אשר רובו המכריע אינו מתגורר ברשויות החלשות, יתנגד לכך. אם תקציב החינוך המשרת אותו יצטמצם בכל זאת, הוא יגדיל את ההוצאה הפרטית, והדבר יפריע לצמצום את הפערים בחינוך.

¹ דעותיי אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל.

שיקולי ניהול

- אם יעבירו את הסמכויות של ניהול המורים לידי הרשויות המקומיות, לא ניתן יהיה להבטיח כי המורים עומדים בסטנדרטים מקצועיים, ולא ניתן יהיה להבטיח להם שוויון הזדמנויות בקבלה לעבודה, קידום ופיטורים לפי קריטריונים אחידים והוגנים, וכיוצא באלה. תופעות אלה עלולות להחריף בגלל הקיטוב בחברה, מאחר שהוא מתארגן תכופות על פי קווים גאוגרפיים-מוניציפליים.
- תהליכי ההערכה והמדידה של מורים צריכים להישאר באחריות הבלעדית של המדינה על מנת להבטיח סטנדרטים אחידים וגבוהים. שיתוף הרשויות המקומיות בתהליכים הללו פותח פתח להעדפת מורים משיקולים זרים ולחריגות ממינהל תקין.
- אם כשלי הניהול של השלטון המרכזי – המוזכרים בנייר העמדה – אכן קיימים, יש לתקנם במסגרת הקיימת. ניתן להעריך, ברמת ביטחון גבוהה, שאם יעבירו את ניהול החינוך לרשויות המקומיות, הוא יסבול מכשלי הניהול הנפוצים ברשויות המקומיות, ובכלל זה ניהול של כוח האדם בהן. דברים אלה חלים ביתר שאת על רשויות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית.
- קרוב לוודאי שכתוצאה מביזור הסמכויות תיווצר כפילות מינהלית במערכת החינוך, משום שדרגי הניהול ברשויות המקומיות לא יחליפו את כל דרגי הניהול במשרד החינוך אלא במידה מסוימת יתווספו עליהם.
- אין ביסוס מחקרי לכך שתכניות התערבות בישראל, שנעשו ביוזמת הרשויות המקומיות ובניהולן, הביאו להישגים גבוהים מההישגים בתכניות שמשרד החינוך ניהל. הוא הדין באשר לבתי ספר שעברו לניהול עצמי. יתר על כן, את בתי הספר היסודיים מנהלת המדינה בלבד, בשעה שאת החטיבה העליונה מנהלות הרשויות המקומיות או הבעלויות. למרות זאת אי-אפשר לקבוע שהחטיבות העליונות מתנהלות טוב יותר מבתי הספר היסודיים, כוח האדם בכלל זה, ונראה כי גם התפוקות אינן טובות יותר.

נעמי ריפתין, יו"ר המזכירות הפדגוגית, הסתדרות המורים

אחריותה של המדינה, ושל משרד החינוך כזרוע שלה, לדאוג לחינוך שוויוני לכל ילדי ישראל ולא להתנער מאחריות זו על ידי העברתה לגופים אחרים. לנוכח המציאות הכלכלית, החברתית והביטחונית המורכבת החינוך חייב להיות ממלכתי. רק משרד חינוך ממלכתי יכול להתמודד עם כל המורכבות ולאזן אותה. המדינה צריכה לדאוג למערכת החינוך ולראות בה מטרה ראשונה לשמירת חוסנה. חובתה של המדינה לדאוג לעובדי הוראה ראויים, המקבלים תנאים ראויים לעבודתם. מדינת ישראל היא מדינה הטרוגנית בכל תחומי החיים, ובאחריות מוסדותיה לדאוג לאזן בין הרשויות החזקות והחלשות כדי לתת לכולם חינוך מיטבי ושווה. תרומת הרשויות המקומיות חשובה כחלק מהמערכת, בתיאום ובשיתוף פעולה עם משרד החינוך כגורם האחראי המרכזי. ההצעות במסמך זה גורמות לדיפרנציאליות בין הרשויות ועלולות להרחיב את הפערים ביניהן אם האחריות למערכת החינוך תועבר אליהן.

יעל גוראון, עמיתה במכון מנדל למנהיגות חינוכית וחברה ב"תנועת המורים-מחנכים. מורים דרך"

אסטרטגיה של ניהול כוח אדם בהוראה – הכשרה, השמה ופיתוח מקצועי של מורים – נגזרת מתוך תפיסת מערכת החינוך את תפקידה ומטרותיה, הפדגוגיות והחברתיות. הנייר האמור מבקש להוביל מהלך של העברת אחריות, או אחריות חלקית, של התחומים האלה ממשרד החינוך לרשויות המקומיות. מהלך שכזה

משמעו דומה להפרטה בכך שהחזקים יכולים להתחזק עוד יותר ואילו החלשים כלכלית נותרים מאחור. זו אינה רק הפרטה כלכלית, אלא הסרת אחריות מהמדינה למקצועיותם ולמעמדם של מוריה והפקדת גורלם בידי הרשויות המקומיות. במצב המשברי שהמורים שרויים בו ממילא² אין פעולה בעייתית ופוגענית מזו. הנייר המוצע כאן מגדיר היטב את הבעיות הקשות בתחום מדיניות המורים בישראל, אך מציע מענה שלהבנתי מחריף את הבעיות הללו במקום למגרן. אם המורים יקרים למערכת החינוך ולמדינת ישראל עלינו למצוא את הכלים והדרך לאפשר להם מרחב מקצועי ראוי, שאינו תלוי בהתנהלותו של בית ספר כזה או אחר או בהתנהלותה של רשות מקומית כזו או אחרת. הכרה בהוראה כמקצוע ופיתוח מקצועי ראוי של מורים אינם חזון נפרץ. טרם הגיעה השעה להעביר את התחום השביר והחשוב הזה ולהטביעו בביצת הפוליטיקה המקומית.

² סיבותיו המגוונות של המשבר מפורטות בנייר העמדה "מדיניות מורים בשבר גאולוגי-פדגוגי" שהוכן לכנס זה.

stressed the necessary accompanying conditions and frameworks. Some countries with huge levels of decentralisation, such as The Netherlands, in general do well in international assessments such as PISA, but there are also counter-examples. There also is a lot of evidence that decentralisation needs to be balanced with specific steering and accountability arrangements. But my main point is that local autonomy in teacher management is not the crucial factor in moving a system to transform itself. I cannot judge very well whether radical decentralisation would provide answers to important challenges in the Israeli education systems (I am somehow sympathetic to the view that an agency is needed which could ensure that the best teachers are allocated to the most demanding environments, a view expressed in the minority report), but in an international perspective local autonomy in teacher management is not a very critical factor.

Conclusion

Contemporary education systems need to engage in processes of innovation and transformative change in order to address the challenges that 21st century economic and social environments put onto them. Over-dramatizing the changes needed will not help to develop the understanding or to raise the political support for them. Changes needed are very comprehensive and deal with all dimensions of educational systems. It will not suffice to modernise pedagogy if the curriculum remains unchallenged. The question of governance of transformative change is a critically important one. Strengthening the strategic management and planning capacity in the centre or top of the system makes a lot of sense, but will remain an ineffective measure if all the decentral parts of the system, including its many stakeholders, would not also acquire a stronger capacity of understanding and action. Teachers are crucial 'nodal points' in any education system and whether a system is ready for the 21st century will ultimately be felt in the work of teachers and their impact on student learning. But teachers should be viewed as competent professionals, not as administrators of innovations designed elsewhere.

transformation also needs moments of stabilisation (or in the words of the theoretician of change Kurt Lewin: change is a process of ‘de-freezing’ – ‘moving’ – ‘freezing’). But I like the paper’s ambition to initiate a process of continuous transformation, a system designed around transformation rather than stability. But in such a vision of systemic change, it is all the more necessary to locate change in all parts and dimensions of the system, not only in the centre. Mobilising de-central parts and stakeholders might even be of more strategic importance as strengthening the strategic foresight and planning in the centre of the system. One of CERI’s most recent publications, *Innovative Learning Environments*, looks at innovations at the level of schools or individual learning environments and how they fuel and foster change in different directions.

Teachers and Teacher Policies

Apart from the recommendations to strengthen the strategic management capacity at the Ministry, the main focus of the document is on teachers. The first paper includes a few very important statements on teachers, while the second discusses the required changes – mainly with regard to teacher allocation – in greater detail. I feel not very competent to comment on the specific reforms advocated in the second paper, but will formulate a few general points on teachers policies and decentralisation.

The paper describes four main problems affecting the work of teachers, which are overload, low effectiveness, irrelevance and the rift between the state and teachers. While these are important issues and while some of the recommendations for actions are very relevant, a coherent view on teachers’ professionalization is missing. In several publications – such as *Teachers Matter* – and initiatives – such as the Teacher Summits – the OECD has advanced a comprehensive and ambitious view on teachers’ professionalization. Some comments in the document seem to be in line with this view, while others seem to be more out of tune with it. The crucial thought underpinning the OECD’s view on teachers is that modern education systems facing huge challenges and demanding transformative change, need excellent and high-skilled professionals. Teachers are architects of learning in more challenging conditions and environments. Teacher training is a crucial element in the chain of professionalization processes, but certainly is not the only one. As TALIS has demonstrated, continuous professional development throughout the career is as equally important.

The second paper discusses one specific issue in much more detail, namely the process of allocation of teachers, and argues for a radical decentralisation of the allocation and employment regulations of teachers. This position is challenged in a minority report.

Overall, my position is that the issue of central or de-central teacher allocation is not the main issue with regard to bringing transformative change in an education system. While it is true that in the past the OECD has favoured decentralisation in educational governance arrangements, it always has

The main idea behind this short overview is that it would be risky to view one area of innovation, for example teachers, in isolation from the others. While some dimensions might change more rapidly than others, the direction of change in the system as a whole should be in line with changes in all of its dimensions in order to be effective.

The Governance of Educational Transformation

Any discussion of innovative transformation in education systems is confronted with the question how such change can be made to happen. In fact, this is a governance issue and we should understand the complexity of this issue. This issue is briefly discussed in the remarks in the paper on the concept of educational change. While these paragraphs lack clarity, the view which comes out of them – and which also fuels the specific recommendations – is that the top (or ‘centre’) of the system should initiate a culture of continuous change (different from a process of ‘reform’ which is meant to move a system from point A to point B).

There are several problems with this notion. First of all, as already noted, educational change should encompass all levels and dimensions of a system. It is difficult to imagine a process of change where the driver is located in only one part, how powerful it might be. I agree with the need to strengthen the capacity of the system’s centre (the ministry) with regard to strategic analysis and planning. But education systems have become more and more complex, with a multiplication of stakeholders and steering mechanisms, which go beyond the well-known ‘top-down’ and ‘bottom-up’ visualisation. Most education systems have evolved formally or informally in multilevel systems, with their own specificities and governance challenges. OECD/CERI’s project on *Governing Complex Education Systems* specifically looks at the consequences of fully understanding the governance challenges in education from a ‘complexity theory’ perspective. The project also looks into the consequences of multilevel and multi-stakeholder governance for the design of educational change and transformation. The research for example shows that strengthening the capacity of de-central or local nodes is equally important in driving change. It is of crucial interest to have ‘laboratories of change’, but they should not merely be conceived as units where innovations designed elsewhere should be tested. The paper lacks a vision on how to empower local levels in education systems and its many stakeholders in becoming active partners in educational transformation. Schools should no longer be conceived or treated as passive recipients of changes designed elsewhere and implemented on them instead of with them. And teachers are not the administrators of educational change, but are the professionals of educational change.

The second problem – referring to the second note in the paper on the concept of change – has to do with the discrepancy between a model of continuous, adaptive change on the one hand and the recommendations of strategic planning in the centre of the system. The concept of continuous, adaptive change – in contrast to the concept of ‘reform’ – might be a bit naïve: educational

SKILLS AND PEDAGOGY	
Industrial societies	21st century societies
Cognitive skills	Cognitive, social and emotional skills
Discipline	Character
Routine skills	Non-routine skills
Curriculum centred	Skills centred
Linear concepts of learning	Non-linearity
'Learning to the test'	'Joy of learning'
Formal education centred	Continuum from formal to informal
Evidence-poor learning environments	Evidence-rich learning environments
Pedagogy for selection of few	Pedagogy of success of all

These changes have enormous consequences on the institutional contexts and the organisation of learning, as the following table makes clear. Institutionalised teaching and learning takes place in environments which we commonly label as 'schools', but the reality of what we imagine in schools may be quite diverse.

ORGANISATION	
Industrial societies	21st century societies
Educational provision	Supported learning
Standardisation and uniformity	Personalisation and flexibility
Focused on the median	Fostering all talents
Confined in time and space	Time and space independent
Bureaucratic control	Devolved local responsibility
Vertical accountability	Horizontal accountability
Capacity at the top	Capacity at point of delivery
Reform by prescription	Schools and teachers reform
Teachers as administrators	Teachers as professionals
Management	Leadership

And, finally, educational transformation also requests some important changes at the level of the system itself.

SYSTEM-LEVEL CHANGE	
Industrial societies	21st century societies
Weak research evidence base	Strong research evidence base
Weak innovation in education	Very innovative education sector
Low knowledge dynamics	High knowledge dynamics
Schools as services	Schools as learning organisations

rationales and challenges. A closer look into this international knowledge base undoubtedly could have improved the analytical quality and policy relevance of the paper. OECD/CERI is planning to hold an international conference in November 2014 on the topic of innovation in education, to which our Israeli colleagues already are warmly invited.

The Multidimensionality of Educational Innovation

More serious than the language question is whether the challenges to innovate educational systems have been well conceptualised in the paper. The main origins of challenges (or “fault lines”) are situated outside the educational systems. This is of course right: most education systems change because of external pressures, when they become so much out of tune that change is inevitable. There are very few examples of relevant change which are driven by internal forces. The paper focuses on globalisation, the ecological crisis, the demands of the knowledge society, the impact of technology and digital media, and the fading role of the family in socialisation. All these external factors are very relevant, but there are probably many more.

The main problem with the paper is that the precise ways in which these external factors translate into educational challenges and issues for educational policy and practice remain unclear. The paper briefly discusses three “educational ills” (again a very dramatic term) such as the information flood, alienation and instrumentality. Next the paper immediately jumps into the main problems with which teachers, who find themselves “on the fault line”, are confronted.

From the OECD knowledge base educational reform and innovation need to be conceptualised from a more comprehensive perspective. Space and time are lacking to discuss these issues at length, so I will confine myself to a very short overview with the help of a couple of tables. My main point is that it would be wrong to conceptualise the changing professional roles of teachers in a decontextualized way, without looking at the system-wide changes needed.

A perspective on educational transformation should first of all look into the skills demands, the consequences for the curriculum and the changes at the level of pedagogy. The following table summarizes the direction of change on a number of dimensions. Others could be added, but my main point is that any view on educational change should first of all look into the essential questions of the ‘what’ and the ‘how’ in education. All education systems around the world find themselves somewhere along the way in transforming from an industrial view on teaching and learning into a 21st century perspective. I don’t know where exactly Israel would stand in any of these continuums, but certainly it will not completely be on the left of the diagram. And in some indicators it might maybe be already rather at the right side of the axis.

The document *Toward a new Paradigm of Education* is a good example of the reformist and innovative perspective that is developing around the globe. Obviously, it is fuelled by concerns on particular challenges for the Israeli educational system, but it very much shares the concerns that similar approaches have developed in other countries. The paper on *Teacher Policy along a Pedagogical Fault Line* summarizes the main challenges of contemporary education systems in a short-list of five “fault lines” and then looks at the problems teachers face in dealing with them. I will mainly focus my comments on this paper.

In reviewing this paper my main comment will be that the challenges discussed are very relevant and that the general direction of innovative transformation aspired is the right one, but that the some challenges are exaggerated while others seem to be missing. Still, I do very much support the essence of the recommendations formulated at the end.

Change, Transformation, Fault Lines and Paradigm Shifts

The document adopts quite dramatic language to describe the challenges facing the Israeli education system by adopting a geological concept in a metaphoric manner and to argue for a ‘paradigm shift’. The geological concept of fault lines might be appealing to the imagination and raise interest; the question is whether it is helpful in fostering an analytical understanding of what’s going on. Together with concepts such as paradigm shifts (referring to Thomas Kuhn’s *The Structure of Scientific Revolutions*) these concepts suggest the need and desirability of sudden, dramatic changes in education.

Evidence on education change shows that education systems almost never go through such periods of short-term, dramatic, radical change. Most processes of change and transformation in education do not correspond to this image. Even from a rhetorical perspective such concepts might miss the point, as they might deter major stakeholders in the process of transformation. Also in political rhetoric language is critically important and one must be careful in choosing the right kinds of metaphors. A better metaphor might be that education systems are ‘out of tune’ with major societal transformations and need to be brought closer to what the economy and society needs. Probably a condition of being ‘out of tune’ is the case most of the time; education systems rarely precede social change. The question is how to decide whether an education system is *too much* out of tune with what is happening in society. It’s a problem of quantitative gradation, not of absolute qualitative discontinuity as concepts such as fault lines and paradigm shifts seem to suggest.

The OECD, and the Centre for Educational Research and Innovation in particular, has done a lot of work on educational innovation. Projects such as *The Innovation Strategy for Education and Training*, *Innovative Learning Environments* and *Innovative Teaching for Effective Learning* have accumulated a lot of knowledge and policy experiences on contemporary educational change, its



Toward a New Paradigm of Education: The International Perspective

Comments by Dirk Van Damme¹

Introduction – 21st Century Education Systems Need Transformative Change

When economies and societies at large change at a rapid pace, education systems come into an awkward position. This is because they have a specific relation to time, which is different from many other social institutions. Education also serves to transmit the human heritage built over the entire history of mankind to the future generations. On the other hand school prepares not so much for the immediate future but for a lifetime and even beyond: educated parents raise their children with different skills and values than low-educated parents do, so education even has an impact across generations. So the time impact of education is huge. That's why education systems have a certain inherent slowness. It was the pioneering education philosopher and sociologist Emile Durkheim who saw education as a kind of 'condensation' of human society's history, its culture and its social structure, thus basically following social change.

On the other hand reformers want to have education playing a much more pro-active role, not only following social change, but instead preparing, anticipating and fostering change. They step in the footsteps of the American pragmatist educational reformer John Dewey, who saw education as driving social change by stressing the transformative capacities of education. In many countries policy makers and innovators ask not only whether education does things right, but also whether education does the right things. Are we preparing young people for the skills the economies and societies of the 21st century will need?; are we teaching the right kind of subjects in contemporary curricula?; are we making full use of the potential of new technologies?; have we fully understood how learning happens according to the latest research findings on learning; and do we have the best teachers, and the best teacher training and professional development, to make all this happen? In many countries these questions are on the table. The OECD has done a lot of work on all these questions and stands ready to support countries in driving educational transformation. Experiences of educational transformation in countries can greatly help other countries to improve processes and governance of educational change and to avoid commonly encountered pitfalls.

¹ Head of the Innovation and Measuring Progress Division, Directorate for Education and Skills, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). This comment is written in my personal name and does not necessarily reflect the view of the OECD.