

מורים מובילים שינוי

נייר מדיניות, מאי 2024

אוטונומיה בית-ספרית תעסוקתית ופדגוגית

מערכת החינוך בישראל מאופיינת בריכוזיות גבוהה בהשוואה למקבילותיה במדינות OECD. ריכוזיות זו מתבטאת הן במבנה העסקת המורים (בכלל זאת בסוגיית פיטורי מורים), הן בתוכני הלימוד והמישור הפדגוגי. בנייר זה אנו סוקרים את המצב בישראל ומציעים פתרונות שונים להגברת האוטונומיה הבית-ספרית.

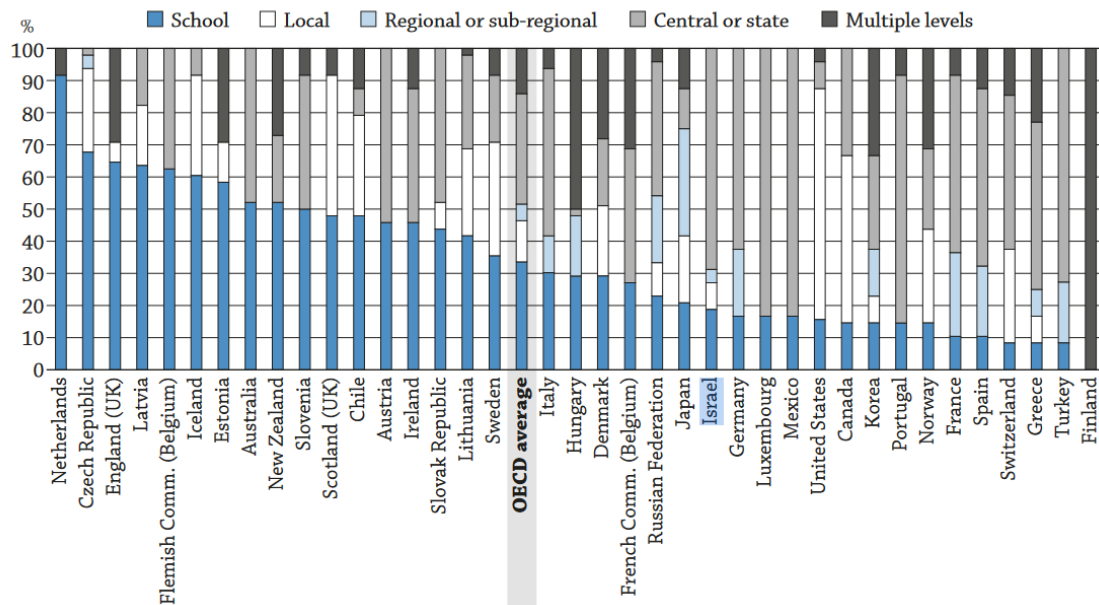
אוטונומיה וריכוזיות במערכת החינוך בישראל

"אוטונומיה בית-ספרית" הוא מונח המתאר את מידת יכולתה של הנהלת בית ספר לקבל החלטות במגוון תחומים בחיי בית הספר – ניהול, העסקת כוח אדם, פדגוגיה ותקצוב – בהתאם לצרכים ב"שטח" ולתפיסה החינוכית של בית הספר, תוך התערבות מינימלית של גורם חיצוני בקבלת ההחלטות.

לאוטונומיה בית-ספרית נודעת חשיבות בהקשרים שונים. מחקרים רבים מלמדים כי הישגי התלמידים משתפרים ככל שהאוטונומיה הבית-ספרית גבוהה יותר, בייחוד כשמוצאם בקבוצות מיעוט הסובלות מאפליה על רקע מוצא אתני או על רקע סוציו-אקונומי. מלבד זאת, אוטונומיה בית-ספרית מאפשרת יצירת זהות ייחודית לבית הספר, מביאה לגיוון באופיים של בתי הספר ויוצרת "דינמיקת שוק" בין בתי ספר המתחרים על לב ההורים.

מערכת החינוך בישראל מתאפיינת בריכוזיות גבוהה ביחס למערכות חינוך מקבילות בעולם. דו"ח OECD לשנת 2018 מציג את מידת הריכוזיות של בתי ספר יסודיים וחיטבות ביניים בעולם באמצעות חלוקה גרפית של זהות מקבלי ההחלטות בהן: הנהלת בית הספר, גורם מקומי-מחוזי או גורמי שלטון מרכזי. בגרף המוצג להלן, ככל שמדינה ממוקמת בצד הימני יותר, כך מידת הריכוזיות במערכת החינוך בה גבוהה יותר. מן הגרף עולה כי לא רק שישראל ריכוזית יותר מממוצע המדינות אלא שהרוב המוחלט של ההחלטות במערכת החינוך הישראלית מתקבל בידי הדרג העליון ביותר, משרד החינוך.

Figure D6.1. Percentage of decisions taken at each level of government in public lower secondary education (2017)



Countries are ranked in descending order of the percentage of decisions taken at the school level.

Source: OECD (2018), Table D6.1. See Source for more information and Annex 3 for notes (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).

ריכוזיות זו נוגעת למגוון מישורים ולה השלכות בשלל תחומים. ראשית, בתחום הפדגוגי. היעדר אוטונומיה מגביל מאוד את בתי הספר ואיננו מאפשר יצירת תוכן פדגוגי שיתאים לאוכלוסייה הבאה בשערי בית הספר. הוא יוצר "מידה אחת לכול". מערכת החינוך בישראל מורכבת ממגוון קהילות, ולכל קהילה דרישות שונות, אמונות שונות ורצונות שונים לגבי טיב החינוך של ילדיה. כאשר הנהלת בית הספר נעדרת היכולת לקבל החלטות פדגוגיות ותקציביות, התוצאה היא קבלת החלטות לקויה ואיטית בידי דרגים שאינם מחוברים לקהילת בית הספר.

גם במישור הניהולי נודע חיסרון רב להיעדר האוטונומיה. חוסר התקשורת הטבעי בין המורים והמנהלים ב"שטח" לבין מקבלי ההחלטות – בייחוד כשמדובר בגורמי שלטון מרכזי ולא בגורמים מחוזיים – מונע שיפורים והתייעלות על פי הצרכים של צוותי ההוראה. כתוצאה מכך, אין הלימה בין דרישותיה של מערכת החינוך לבין המענה המערכתי להן.

היבט יסודי של אוטונומיה בית-ספרית נוגע למרכיב החשוב ביותר בחיי בית הספר: כוח ההוראה. בהיעדר אוטונומיה, אין גם יכולת לשפר את כוח ההוראה ולתגמל את אנשי הצוות הראויים לכך. עובדה זו קשורה למודל העסקת המורים בישראל – ובכך נדון עתה.

מודלים להעסקת מורים

כפי שזיהה דו"ח OECD משנת 2005, ברחבי העולם רווחים שני מודלים עיקריים לתעסוקת מורים: מודל "מונחה-פוזיציה" ומודל "מונחה-קריירה". המודל הראשון רואה את המורים כעובדים גמישים שיכולים להיכנס למערכת ולצאת ממנה בקלות יחסית והוא מאפשר גיוס של מורה מסוים למשרה מסוים גם במשרה חלקית או שעתית, לפי הצורך. זהו המובן של כינוי "מונחה-פוזיציה". במודל זה, אדם יכול להפוך למורה גם בגיל מבוגר, שכרו אינו נקבע לפי הוותק

(או: לא רק לפי הוותק) אלא בעיקר לפי מידת הנחיצות שלו. לדוגמה, אם בבית ספר X נדרש מורה למגמת מחשבים, תוכל הנהלת בית הספר לגייס מהנדס תוכנה, המתגורר באזור בית הספר ועובד במקביל בחברת הייטק, לעבודה של כמה שעות שבועיות. אם כעבור זמן, לא יהיה עוד צורך בו – תיפסק ההתקשרות עימו.

לעומת זאת, במודל מונחה־הקריירה, ההוראה היא קריירה והבחירה בה היא בחירה ארוכת טווח. במודל זה, אדם בוחר להיות מורה בגיל צעיר, שכרו המתחיל נמוך והוא עובד כל חייו כמורה ושכרו עולה בהדרגה, עם הוותק. ההעסקה במודל זה נעשית בצורה ריכוזית, על ידי המדינה, ושיבוץ מורים נעשה על פי צורכיהם ואילווציהם ולא על פי צורכי המערכת.

לשני המודלים יתרונות וחסרונות, אך דו"ח מאוחר יותר של ה־OECD, משנת 2018, מצא כי מבין 19 המדינות שלהן מערכות החינוך הטובות ביותר, ב־13 נהוג מודל מונחה־פוזיציה. עוד מתברר כי במדינות אלו, שיעור גדול יותר מקרב התלמידים לומד בבתי ספר שבהם למנהל או לוועד המנהל ישנה השפעה על בחירת המורים וסינון מועמדים.

דו"ח נוסף של ה־OECD משנת 2008 דן בחשיבותה של יכולת בחירת צוות המורים בידי המנהל. באופן לא מפתיע הדו"ח מצא כי חוסר יכולת של מנהל לבחור את הצוות החינוכי בבית הספר עלול לפגועה במענה של בית הספר לתת מענה לצרכים חינוכיים. כאמור, אין בכך כדי להפתיע שהלוא בכל ארגון או חברה, עבודת הצוות ואיכות האנשים הן החשובות ביותר ועל כן נדרש מיון קפדני בבחירתם. הדו"ח מצא גם קשר בין מידת האוטונומיה של בית הספר בתחום גיוס ופיטור מורים לבין הישגי התלמידים.

מודל העסקת מורים בישראל: על ותק, פיטורים ועוד

מבנה השכר של המורים בישראל הולם את המודל מונחה־הקריירה וכך גם אופי ההעסקה: הדוגמה שהוצעה לעיל, של גיוס מתכנת להוראה שעתית של מגמת מחשבים, כמעט שאינה בת היתכנות כיום. בהתאם, שכרו של מורה בישראל מתחיל בסכום נמוך מאוד והוא עולה עם השנים. למעשה, גרף עליית השכר של מורים בישראל הוא כמעט התלול ביותר ב־OECD: מורה בסוף דרכו מרוויח בממוצע פי 2.7 ממורה בתחילת דרכו, זאת לעומת ממוצע ה־OECD העומד על 1.7.

שכר התחלתי נמוך הוא גורם ראשון במעלה לעזיבת המערכת; מורה מתחיל עשוי לעזוב בית־רקלות את המקצוע בשל השכר ההתחלתי הנמוך (במקום ליהנות ממשכורת גבוהה לאחר שניים־שלושה עשורים). עובדה זו לא השתנתה ברפורמות שקודמו בשנים האחרונות, אופק חדש ועוז לתמורה. הללו היטיבו בעיקר עם המורים הוותיקים שממילא מרוויחים הרבה יותר מהמורים המתחילים.

למעשה, הדרך היחידה כיום לתגמל או לקדם מורה מצטיין היא הענקת תפקיד נוסף (ריכוז וכיוצא בזה) המזכה אותו בעלייה מינורית במשכורת, כרוכה בשעות עבודה נוספות ובעיקר "מוציאה אותו מהכיתה" וגורמת לו לא לעסוק במה שהוא טוב בו: ללמד.

ואומנם, כפי שהראה החוקר הנודע אריק הנושק וכפי שהראו גם אחרים, העלאת שכר המורים באופן כוללני איננה משפרת את איכות ההוראה. יתר על כן, גם העלאת שכר דיפרנציאלית אינה מתכון מובטח לשיפור הישגי התלמידים אם היא איננה כרוכה גם בגמישות ניהולית הנתונה למנהלים ולמפקחים. כך אין להם תמריץ אישי לשמר את המורים הטובים ולתגמל אותם.

לא זו אף זו. במחקר שערך ה־OECD התגלה שבמדינות שבהן שכרם של המורים נמוך באופן יחסי, תשלום מבוסס־ביצועים למורים מעלה את הישגי התלמידים (מה שאיננו נכון במדינות שבהן מורים מקבלים משכורת גבוהה מהמשכורת הממוצעת במדינה). מחקר אחר שנערך בארה"ב גילה תוצאות דומות וכך גם במחקר שנערך לגבי ציוני SAT (מבחן דמוי פסיכומטרי הנהוג בארה"ב) שקיבלו סטודנטים שלמדו במחוזות שבהם מקבלים המורים תגמול מבוסס־ביצועים לעומת סטודנטים שלמדו במחוזות שבהם מודל התגמול הזה איננו קיים.

היבט נוסף הקשור לאוטונומיה – וליתר־דיוק להיעדר אוטונומיה – הוא תהליך פיטורי מורים. בישראל מדובר בהליך ארוך ומפותל. נתוני משרד החינוך מלמדים כי בשנה"ל תשע"ח–תש"ף, מתוך למעלה מ־180,000 עובדי מערכת החינוך – מנהלים, מורים וגננות – פוטרו רק 19 עובדי הוראה (!).

אין כאן המקום להרחיב על אופיו של הליך הפיטורין, אך די אם נציין כי כשמדובר במורים בעלי 16 שנות ותק, נדרש פרק זמן של מעל שנתיים כדי לפטרם. מעבר לזאת, ההליך כולל התערבות של שני מפקחים שנדרשים לקבוע בשנה הראשונה של ההליך כי המורה מועמד לפיטורים, ובסופה הוא מקבל "אזהרת מנכ"ל". אם מועצת המפקחים של המחוז החליטה שיש לפטר מורה, אזי שר החינוך בכבודו ובעצמו או מנכ"ל המשרד נדרשים לשלוח את מכתב הפיטורים למורה; אך המורה יכול לערער על ההחלטה בבית דין לעבודה או בית דין מנהלי, מה שמאריך עוד יותר את ההליך. לא למותר לציין כי בכל תהליך הפיטורים – שיכול להימשך כמה שנים – המורה ממשיך ללמד בבית הספר ללא קשר לעילת הפיטורים וכמעט שלא ניתן להרחיקו מבית הספר.

ריכוזיות תקציבית ופדגוגית

היבט נוסף הקשור לאוטונומיה בית־ספרית נוגע לקשר שבין תקציב ופדגוגיה. אוטונומיה תקציבית מאפשרת לבית הספר להתוות לעצמו צביון מסוים בהתאם לקהילה שהוא משרת. כיום, בתי הספר מקבלים תקציב בהתאם לשעות כיתה ולא על פי מספר התלמידים. למעשה, למנהל אין אפשרות להשתמש באופן גמיש בתקציבים שבידיו, ה"צבועים" מראש למטרות ייעודיות. גמישות תקציבית היא הבסיס לגמישות פדגוגית וניהולית – בעיקר בהיבטי כוח אדם. בהתאם, למנהל אין אפשרות להתאים את קצב הלימוד בכל מקצוע. הוא פועל על פי תוכנית לימודים אחידה ומקבל תקצוב דרך שבלונה קשיחה לזמן לימודי לכל מקצוע.

השיטה המקצה "זמן כיתה" הופכת את המערכת ללא יעילה. היא יוצרת "מידה אחת לכול" ואינה לוקחת בחשבון את הצרכים השונים של אוכלוסיות תלמידים שונות. מוטב שבית הספר והמורים ב"שטח" יתאימו את שעות הלימוד ואופן הלימוד לאופי הכיתה. בנוסף, הקצאת משאבים כזו מכריחה את בית הספר לארגן את שעות הלמידה על פי כיתות אֶם מוגדרות, מה שמונע פיתוח של שיטות הוראה מוכרות אחרות כמו מרחבי למידה משותפים, למידה מבוססת פרויקטים וכו'.

ואומנם מאז שנות השבעים מצהיר משרד החינוך על כוונתו להגדיל את האוטונומיה החינוכית בבתי הספר ופועל באמצעות יוזמות־מספר כדי לקדם מטרה זו. היוזמה האחרונה היא זו המכונה גפ"ן (ראשי תיבות של "גמישות פדגוגית ניהולית") שמטרתה לתת סל תקציבי לבתי ספר ולאפשר להם להשתמש בסל הזה בצורה שתאפשר גמישות ניהולית פדגוגית טובה יותר. הסמכויות שאמורות להינתן למנהלי בית הספר במסגרת התוכנית כוללות סמכות תקציבית, סמכות לביצוע

התאמות בתוכנית הלימוד הבית־ספרית וכנגזרת מכך סמכות לארגון הלימודים בתוך המשאבים הקיימים על פי שיקול דעתם בצורה שמתיישבת עם מטרות משרד החינוך.

אכן אף שתוכנית גפ"ן היא צעד נכון מבחינה עקרונית, בפועל היא אינה ממלאת את ייעודה ואף מסרבלת את מעט הגמישות שהייתה בידי המנהלים. כמוה גם רבות מהמלצות הוועדות והיוזמות אינן מבוצעות ואף למעשה מצמצמות את האוטונומיה החינוכית. בפועל המצב נותר על כנו ואף מידרדר.

שיטת התקצוב

כאמור, רובו המכריע של תקציב בתי הספר בא מתשלום ספציפי בעבור שעות לימוד של מורים (נוסף לשעות כיתה). משרד החינוך מכתוב את ייעודה של כל שעה בצורה ריכוזית וקובע איזה תוכן יילמד בבתי הספר ומתי. כפועל יוצא, מבכרים בתי ספר להוכיח את זכאותם לשעות הוראה גם אם הדבר אינו מתכתב עם מטרות־העל שלהם שהיא הענקת ידע ומיומנויות לתלמידיהם.

למעשה, מודל שיטת התקצוב הנהוג במערכת החינוך מורכב מאוד וכולל רכיבים של סוג התלמיד ("רגיל" מול "חינוך מיוחד"), מיקום שעות לימוד וכדומה. התקציב מגיע דרך משרד החינוך באמצעות החישוב של שעות "מתומחרות" על פי שיטה סבוכה הכוללת תמהיל עם הרשות המקומית וקריטריונים לגבי סוגים של תלמידים. מעבר למורכבות שבניהול תקציב סבוך שכזה, בידי המנהל אין כמעט כספים שייעודם גמיש וניתן להפנותם ליוזמות מקומיות, מה שמשאיר אותו מוגבל ביכולתו ליזום פרויקטים חינוכיים חדשניים. מערכת מסובכת זו גם מקשה על המורה להבין כמה שווה שעת הוראה אחת וכיצד נכון לבנות את מהלך ההוראה.

ככלל, יש להבחין בסוגיית התקציב בין החינוך היסודי ובין החינוך העל־יסודי. בבתי ספר היסודיים וחיטבות הביניים (הרשמיים, שמתקצבים ישירות על ידי משרד החינוך) התקצוב נעשה על פי הקצאת "שעות שבועיות" ולא בצורה של כסף. השעות השבועיות הן המטבע לתקצוב ללא קשר בעלות שעה ההוראה. השעות השבועיות שמוקצות לכל מוסד תלויות בגורמים רבים שמשרד החינוך מחליט לגביהם על פי קריטריונים משלו. משרד החינוך מקצה מכסה נוספת של שעות למטרות נוספות שבית הספר יכול לבחור. בנוסף, סעיפי התקצוב "צבועים" לנושאים מסוימים כך שלא ניתן לאפשר העברת תקציב בין יעדים שונים.

בתיכונים, לעומת זאת, שיטת התקצוב שונה והיא ניתנת בשקלים פר תלמיד, כאשר הבסיס הוא מספר השעות השבועיות אשר מוענקות לכיתה. כל תלמיד מקבל "תקן שעות לתלמיד", כלומר זכאי למספר שעות בשבוע. מספר זה נקבע על פי קריטריונים שונים שקובע משרד החינוך. בית הספר מקבל תקציב על פי סך השעות שהתלמידים זכאים אליהם כפול עלות שעת ההוראה הממוצעת בבית הספר. ככלל, לתיכונים ישנה גמישות אוטונומית גדולה יותר משום שהם אינם בבעלות המדינה אלא שייכים בדרך כלל לרשת או לעמותה ("בעלות").

המלצות מדיניות

כללי

בדברינו עד כה עמדנו על חשיבותה של אוטונומיה בית־ספרית בחיי בית הספר ועל היעדרה הכמעט־מוחלט ממערכת החינוך בישראל. כפי שראינו, ישנו קשר בלתי ניתן להתרה בין אוטונומיה תקציבית ואוטונומיה פדגוגית. יכולת ניהול עצמית של משאבים תקציביים מאפשרת

הקצאה מדויקת יותר של תכנים פדגוגיים בעלי עלויות שונות בהתאם לצורכי בית הספר. לדוגמה, רק בדרך זו מנהל בית הספר יכול להקצות משאבים ניכרים למקצוע שרבים מתלמידיו מתקשים בו. הרציונל העומד מאחורי הגברת האוטונומיה הוא ההבנה שניהול משאבי בית הספר ייעשה בצורה המיטבית ביותר דווקא על ידי צוות בית הספר והדרגים הקרובים ל"שטח" – להבדיל מהקתבה של חוקים נוקשים על ידי משרד החינוך.

היבטי תקצוב ופדגוגיה

(1) בבתי הספר התיכוניים, מרבית המורים מועסקים על ידי רשת התיכונים שלה שייך בית הספר ("בעלות") כגון אורט ואמי"ת. לנוכח קיומה של תשתית ארגונית זו, ניתן להגדיל את יכולתו של המנהל לנהל את מצבת כוח האדם והשכר בצורה מקילה על ידי פתיחת אפיקים חדשים לניהול כספים והסרת חסמים בירוקרטיים.

(2) יש לאמץ את המלצת ועדת דברת שלפיה רוב מוחלט של התקציב יופנה להנהלת בית הספר תוך השתת מגבלות צנועות מ"בפנים" על עלויות ניהול.

(3) מומלץ להפוך את שיטת התקצוב לכספית לעומת שעות לימוד, משום שהשיטה הנוכחית יוצרת עיוותים ותמריצים לא נכונים.

(4) תחת מגבלות מסוימות יוכל בית הספר למצוא מקורות הכנסה נוספים כמו השכרת מבנים לשימוש לאחר שעות הלימוד.

(5) פתרון מתון-יחסית הוא הקצאת יחידות "תוכן" לכל מקצוע במקום הקצאת שעות במשך שנות החינוך החטיבתי. בצורה זו, המורים ידעו להתאים את לוי"ז הלימוד בהתאם לכיתה במקום לכפות פרק זמן אחיד.

(6) ניתן להגדיל את סל יחידות התוכן כך שהנהלת בית הספר תוכל לבחור נושאים המתאימים בעיניה לכיתה. לכל יחידת תוכן יהיו מגבלות רכות, לגבי העברת תקציב מנושא אחד לנושא אחר, אבל ההחלטה בסופו של דבר תהיה בידי הצוות הניהולי של בית הספר.

אלו הן הצעות ראשוניות שניתן ליישם כדי להגדיל את מידת האוטונומיה הבית-ספרית. מומלץ – והצעותינו מאפשרות עובדה זו – שיהיה זה תהליך מדורג שראשיתו בפילוט בבתי ספר חזקים שלהם תקציבים גדולים ואילו בתי ספר חלשים יקבלו בתחילה תמיכה ממשרד החינוך והאוטונומיה שלהם תיוותר מוגבלת.