

המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

עת למעשה נועז: הצעה לייעול מערכת החינוך בישראל ולהשבחתה

נייר עבודה

מוגש לכנס הרצליה השביעי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

2007 24-21 בינואר

שמשון שושני
עוזי ארד

1. רקע

אין ספק שחוסן של מדינות ועוצמתן יהיו תלויים בעתיד בהשקעה ב"הון האנושי", כלומר, במיצוי הפוטנציאל של כל יחיד. מיצוי הפוטנציאל, על פי הגדרתו של גארדנר (Gardner, 1961), הוא ההגעה למיטב בקרב כל פרט: "יש מוחות שונים, וכל מוח פועל בדרכו ובתחומו... יש דרך למדידת מצוינות על ידי השוואה בין בני אדם, ויש דרך אחרת – השוואה בין הטוב ביותר של עצמך לבין הגרוע של עצמך." בעבר מדדנו את עושרן של מדינות על פי כמות אוצרות הטבע, אך יפן, קוריאה הדרומית, סינגפור וישראל הוכיחו כי קיומם של אוצרות טבע עצמיים אינו בבחינת תנאי הכרחי לרכישת "הון". פיתוח צעירים חושבים ויצירתיים המסוגלים להעלות רעיונות חדשים ופתרונות חלופיים, "הנכס האינטלקטואלי" ו"הרעיון המקורי" – הם שיקבעו בעתיד את מיקומה של מדינה בין מדינות שונות (Toffler, 1980). אחד מאפיקי ההשקעה המבטיחים ביותר לחיזוק החברה, הביטחון והכלכלה הוא העלאת רמת ההשכלה הכללית של האוכלוסייה כולה, על כל מרכיביה - (The Report of the New Commission, 2007).

"...כמו בכלכלה, גם בחינוך נמצא כי במדינות המדגישות מצוינות הפערים נמוכים, ובמדינות שבהן ההישגים נמוכים הפערים גדולים. אם אמנם ברצוננו להקטין את הפערים בחינוך עלינו להדגיש מצוינות, ולא – אנו עלולים להגיע ל"גאות עולה של בינוניות". המחקרים הבין לאומיים מראים כי מדיניות הטיפוח הנהוגה היום בארץ אינה יעילה וכי יש לעבור ממדיניות של "מעט לרבים" למדיניות של "הרבה למעטים". ברם, אין די בשינוי מדיניות התקצוב. יש, כמובן, ללוותה בשינויים אחרים לרבות שינוי תכנית הלימודים, עידוד מצוינות במתמטיקה ובמדעים בכל רמות החינוך, כך שהתלמידים הטובים יהיו "קטר" שימשוך אחריו את כל המערכת, יישום אינטנסיבי של תכניות לסגירת פערים מגדריים, פערים בין פריפריה למרכז, פערים בין בתי ספר יהודיים לערביים ופערים בין תלמידים מרמות חברתיות – כלכליות שונות." (מברך, ליברמן, 2004).

מעבר לכך, לישראל, כמדינה, עניין עמוק בכך שמערכת החינוך וההשכלה שלה תתרום ככל הניתן לחוסנה, לעוצמתה, ליצרנותה ולשגשוגה. הדבר אף מתחייב בשל הנטל הביטחוני הרובץ עדיין על המדינה. נטל זה צורך משאבים רבים, הן במונחי "הון כספי" והן במונחי "הון אנושי". חובת השירות הצבאי קוטעת לרבים מהצעירים את מסלול הלימודים וההכשרה המקצועית, וגורמת לדחיית מועד גמר לימודיהם במספר שנים. כתוצאה מכך גם כניסתם למעגל העבודה מתאחרת, בהשוואה לבני גילם בארצות המתקדמות.

אם מדינת ישראל רוצה לשמור על יתרונה היחסי ועל יכולתה להתחרות עם העולם המערבי ועם שכנותיה, בתחומי הכלכלה, המדע, החברה והביטחון, עליה להעמיד את החינוך בראש סדר העדיפויות הלאומי ולהכיר בתקציבי החינוך כהשקעה ולא כהוצאה. מערכת החינוך חייבת להניף את דגל "המצוינות" ו"האיכות החינוכית" בכל תחומיה. אם מצרפים למטרות אלה גם את היעד של ייעול מסלולי הלימודים בארץ כך שבוגריהם יעמדו על אדני זינוק שווים לבני גילם במדינות המתקדמות, למרות חובת השירות הצבאי, תוך כדי שהמדינה, המשק, והחברה, יוצאים עוד נשכרים, אזי מתבקש שינוי כולל, מקיף ומערכתי של מערכת החינוך בישראל. שינוי זה מוצג להלן.¹

¹ ראו נא גם את הדו"ח "הצעה למבנה מערכת החינוך בישראל" (ינואר 1989), המפרט את המלצותיה של ועדה שמינה שר החינוך והתרבות יצחק נבון (ד"ר שמשון שושני – יו"ר, בנימין אמיר, פרופ' יוסף באשי, דליה מעוז, ד"ר רינה מיכלוביץ, דוד פור, גדי בראייר, פרופ' עמירם רביב, מרים רקנטי – רכזת הצוות). כמו כן ראו: Gooldlad, 1983.

2. היעדים העיקריים שהשינוי המוצע שואף להשיג²:

- ייעשה לצמצום פערים בהישגים לימודיים בין יוצאי קבוצות חברתיות שונות: צמצום פערים חברתיים ע"י מתן הזדמנויות רבות ומגוונות יותר להתקדמות בלימודים ולהצטיידות בהשכלה ובמיומנויות מקצועיים.
- א. התאמה של סביבות הלמידה ותוכניות הלימודים במערכת החינוך לתפקוד מיטבי בתרבות הטכנולוגיה והתקשורת של המאה העשרים ואחת. שתי המשימות הראשונות – מימוש הפוטנציאל (שהינו למעשה חינוך למצוינות) וצמצום הפערים – הינן שתי מטרות מוסכמות ברמה הרטורית שאינן סותרות זו את זו. אולם ברור כי במסגרות החינוכיות הקיימות, עם איכות ההוראה הקיימת ועם תוכניות הלימודים ודרכי ההוראה המיושמות כיום, אין אפשרות להגיע לאיזון בין שתי התביעות החברתיות החשובות הללו.
- ב. השגת מיצוי הפוטנציאל של כל יחיד, שניב הישגים לימודיים גבוהים יותר אשר יתבטאו בתוצאות של בחינות הבגרות ומבחני המשוב.
- ג. ייעול מבנה הלימודים ומסלוליהם בארץ, כך שבוגריהם יתייצבו על אדני הזינוק לחייהם המקצועיים על בסיס שוות לזה של בני גילם במדינות המתקדמות, למרות תקופת השירות הצבאי (או השירות הלאומי).
- ד. לאפשר למחצית מהתלמידים בישראל להשלים את מסלול הלימודים עד שלב תואר ראשון, טרם התגייסותם לצה"ל.
- ה. לתרום לחיזוק הכלכלה, המשק והחברה ע"י הגדלת התוצר הלאומי בזכות כניסתם המוקדמת יותר של בוגרי מסלולי הלימודים למעגל העבודה והיצירה.

3. השינוי המבני המוצע:

אנו ממליצים על שינוי תוכני ומבני במערכת החינוך בישראל. לפי הצעתנו, במבנה החדש יתחילו התלמידים את לימודיהם בגיל ארבע (כיתה א') ויסיימו אותם בגיל תשע עשרה. חובת הלימוד תהיה על פי החוק רק עד גיל שש עשרה, אולם חינוך חניס יינתן עד גיל תשע עשרה. בגיל שש עשרה ייבחנו התלמידים בבחינות הבגרות. אלה שלא יעמדו בבחינות ימשיכו בתכנית ההזדמנות השנייה. מגיל שש עשרה ועד גיל תשע עשרה (לפני הגיוס לצה"ל) ילמדו התלמידים לימודי בחירה במסגרות על-תיכוניות.

המבנה החדש יאפשר חמש עשרה שנות לימוד ברצף אחד עד לגיוס לצבא – שנים עשרה שנות לימוד בסיסי ועוד שלוש שנים של לימודי בחירה על-תיכוניים. הגיוס לצבא יהיה בגיל שמונה עשרה, לאחר סיום מסלולי בחירה דו-שנתיים, או בגיל תשע עשרה לאחר סיום התואר הראשון בלימודים אקדמיים.

פירוט המבנה:

- חטיבה קדם-יסודית, לגילאי ארבע עד שמונה;
- חטיבה יסודית, לגילאי שמונה עד שנים עשרה;
- חטיבה תיכונית, לגילאי שנים עשרה עד שש עשרה;
- חטיבה על-תיכונית, לגילאי שש עשרה עד תשע עשרה.

² ראה "מערכת החינוך בישראל – תמונת מצאי – חצי הכוס המלאה" ו – "חצי הכוס הריקה", המחולק בנפרד.

בכל אחת משתי החטיבות הראשונות (הקדם-יסודית והיסודית) – כלומר, בגילאי ארבע עד שתיים עשרה – ילמדו התלמידים בבתי ספר קטנים (של כארבע מאות תלמידים) לפי האפשרויות המקומיות. רצוי שהכיתות בחטיבות אלה יהיו רב-גיליות, כדי לאפשר לכל תלמיד ללמוד ולהתקדם על פי הקצב האישי שלו. בבתי הספר של החטיבה התיכונית יהיו כשמונה מאות תלמידים, (הכל לפי האפשרויות המקומיות) וכל חטיבה כזו תזון משתי חטיבות יסודיות.

המבנה החדש יאפשר ויחייב להגיע עם התלמידים לפחות לאותם הישגים לימודיים וחינוכיים שמגיעים אליהם כיום בגיל שמונה עשרה, אך בגיל צעיר יותר. מכאן נגזר הצורך לארגן מערכת חינוך שתהיה מושתתת על עקרונות אחרים, וליצור בית ספר יעיל יותר.

- המערכת החדשה תשיג בחמש עשרה שנות לימוד את התפוקות החינוכיות שהמערכת הישנה השיגה בשבע עשרה שנות לימוד. (יש הממליצים על שש עשרה שנות לימוד במקום חמש עשרה).
- תחילת לימוד חובה חינוך תוקדם לגיל ארבע.
- החטיבה העל-תיכונית תכלול שני מסלולים: מסלול אקדמי של לימודים לתואר ראשון על פי אמות המידה של המוסדות להשכלה גבוהה; ומסלול על-תיכוני, שיכלול את כל המסגרות האחרות – טכנאים/הנדסאים, מסלולי לימוד דו-שנתיים, הזדמנויות שנייה ושלישית לבגרות, מכינות קדם-צבאיות ומסלולי סיווג מקצועי.

4. תוכניות הלימודים לחטיבות הגיל השונות:

תפקידה של מערכת החינוך יהיה להגדיר את המטרות של כל אחת מהחטיבות שיוקמו (פרידמן ופילוסוף, 2001). בעקבות הגדרת המטרות יוזמנו חומרי הלימוד מן האוניברסיטות ומגופים אחרים על בסיס תחרותי. תוכניות הלימודים יתחלקו לשני סוגים: תוכניות חובה (core curriculum) ותוכניות רשות. בחטיבות הקדם-יסודית והיסודית יילמדו תוכניות גרעין מחייבות,³ ובחטיבה התיכונית יתקיים גרעין חובה במסגרת בחינות הבגרות. תוכניות החובה ייקבעו ברמה הארצית במקצועות הבאים: שפת-אם, אנגלית, מתמטיקה ותנ"ך (ולמיעוטים – בהתאם). במקצועות האחרים יילמדו תוכניות גרעין מחייבות שייקבעו ברמה הבית-ספרית. תוכניות הרשות ייקבעו במסגרת המקצועות הנהוגים כיום וכן במקצועות אחרים. תוכניות אלה מיועדות לבחירת התלמידים על פי יכולתם והתעניינותם.

א. החטיבה הקדם-יסודית

- בשלב זה הילד רוכש מיומנויות והרגלים בסיסיים בתחומים שונים אשר קובעים את טיב תפקודו בעתיד כלומד, ואלה התחומים:
- הרגלים בתחום הפיזי – הרגלי בריאות וניקיון, עצמאות והרגלי שירות עצמי;
 - הרגלים בתחום הריגושי – שליטה ברגשות והבעתם באורח נורמטיבי;
 - מיומנויות חברתיות, מיומנויות למידה ומיומנויות אינטלקטואליות. נוסף על כך, הילד רוכש היכרות ראשונה עם אמצעי ביטוי אומנותיים והרגלים של צריכת תרבות.

³ משרד החינוך והתרבות פרסם נושא זה בחוזר מנכ"ל סג/10/א, סיוון תשס"ג, יוני 2003: "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל".

כל אלה יטופחו במסגרת החטיבה הקדם-יסודית. נוסף על כך תתרכז התוכנית ב"אני וסביבתי" בנושא כולל, כשהכוונה היא לסביבה הפיזית והאנושית, ותדגיש במסגרת זו גם מנהגים והווי של התרבות היהודית (ושל המיעוטים – בהתאם).

מסיימי החטיבה אמורים לשלוט בקריאה, בכתיבה ובחשבון, בדומה למקובל כיום בסוף כיתה ג. ייקבע כי שליטה בסיסית בהבנת הנקרא, במתמטיקה ובמחשוב הינה תנאי מוקדם למעבר לכיתה הבאה. האחריות להקניית המיומנויות מוטלת על בית הספר, ואין להרשות מצב שבו התלמיד "נשאר כיתה". את ההישגים יש להשיג במסגרת הזמן שהוקצבה לבית הספר ובדרכים פדגוגיות שונות.

ב. החטיבה היסודית

תוכנית הלימודים תתרכז בעיקר בהישגים של התרבות האנושית הכללית והיהודית (ושל המיעוטים – בהתאם). זהו שלב שבו התלמידים קוראים וכותבים, ומסוגלים להבין את ההישגים של התרבות האנושית. חוויית היצירה האנושית הינה מטרה יסודית בשלב זה, והתלמידים ילמדו תחומים רבים על פי נושאים או על פי בעיות המוצגות לפנייהם במטרה שימצאו להן פתרון.

התלמיד ילמד לעבוד בשיתוף פעולה עם האחרים, לנסח את דבריו בכתב ובעל-פה, ולדווח/לספר לשומעים או לקוראים על חומר שקרא. בשלב זה יגונו דרכי ההוראה, והמורה וספר הלימוד לא יהיו עוד מקורות הידע הבלעדיים. בסיום הלימודים בחטיבה היסודית (בגיל שנים עשרה) צפוי שהתלמיד יהיה ברמה של מסיים כיתה ח במערכת הקיימת.

ג. החטיבה התיכונית

תוכנית הלימודים בחטיבה התיכונית תתבסס על המתכונת של בחינות הבגרות ובחינות הגמר, ויהיה בה גרעין חובה שיחול על כל התלמידים. רוב יחידות ההוראה יילמדו על פי הדיסציפלינות. נוסף על המגמות הקיימות של הקניית ידע, ייעשה מאמץ להקנות כישורים של חשיבה ביקורתית ופתרון בעיות.

בחינות הבגרות יתקיימו בגמר הלימודים בחטיבה התיכונית, אחרי שנים עשרה שנות לימוד (בגיל שש עשרה). רמת הדרישות תישמר, ויהיו מקצועות שבהם ההישגים אף יעלו. במקצועות אחדים יהיה צורך לערוך שינויים בתכנים של בחינות הבגרות בהתאם לתוכניות הלימודים החדשות ולהתפתחויות נוספות בעתיד. לתלמידים אשר מסיבות שונות לא עמדו בבחינות הבגרות או בחלק מהן בגיל שש עשרה, תינתן הזדמנות שנייה להיבחן בגיל שבע עשרה עד שמונה עשרה.

ד. החטיבה העל-תיכונית

חטיבה זו תציע מגוון רחב של אפשרויות. חופש הבחירה של התלמיד יגדל, ויוצע מגוון של מסלולי לימוד שיהיה בו כדי לספק את הצרכים האישיים ואת צורכי החברה.

כזכור, המבנה החדש מציע להשיג לפחות אותם תוצרים המושגים כיום, ובגיל צעיר בשנתיים מהמקובל כיום. המשמעות הנובעת מכך היא שדרכי העבודה בבית הספר צריכות להשתנות ולהתייעל. שינויים אלה מיועדים לאפשר חתירה למצוינות כערך. התביעה למצוינות אין כוונתה טיפוח של קבוצה קטנה של תלמידים מוכשרים. תביעה זו צריכה להנחות את תהליך חינוכו של כל פרט ופרט תוך שאיפה לחזק את הצד החזק ביותר של כל תלמיד. איכות הלמידה של התלמיד אינה בגדר נתון קבוע, אלא מהווה מרכיב שהחינוך אמור לפעול עליו, ולא

למיין לפיו. חתירה למצוינות תוך שאיפה לחזק את הצד החזק ביותר בתלמיד היא שתניב את המצוינות המבוקשת. התביעה למצוינות צריכה להתבטא במוכנות למאמץ אינטלקטואלי שיטתי וממושך, בדחיית סיפוקים אחרים ובהקפדה על למידה על פי נורמות המאפשרות המשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה.

פערים לימודיים בין קבוצות אוכלוסייה והכישלון למצות את מלוא היכולות של תלמידים הן בעיות המצויות בתחום אחריותה של המערכת החינוכית, בעוד התפיסה הסמויה אך השלטת כיום במעשה החינוכי מטילה את האחריות להישגים נמוכים ולפערים בין הקבוצות על הקבוצות עצמן, על התלמיד עצמו ועל הוריו.

מערכת המוכנה לקבל על עצמה את האחריות ללמידה, תשפר מייד את שני המרכיבים התלויים בה בלבד: טיב ההוראה ומשך הזמן המוקצה לכל תלמיד להוראת תחומי הלימוד הבסיסיים.

5. היבטים, שיקולים ויתרונות נוספים

מעל ומעבר ליעדים ולמטרות של התוכנית, כפי שפורטו בסעיפים 2 ו-3 דלעיל, טמונים בה יתרונות נוספים, ביניהם:

א. הזדמנות שנייה:

במבנה החדש, המושג "הזדמנות שנייה" מקבל משמעות מעשית מאוד בכך שבתום תקופת לימודי החובה ייוותרו שנתיים עד שלוש שנים למתן הזדמנות שנייה להשגת תעודת הבגרות או תעודה מקצועית אחרת. התכנית מאמצת את העיקרון הפדגוגי של הקצאת זמן למידה דיפרנציאלי. התלמידים שיסיימו את תעודת בגרות בגיל צעיר יותר, יסייעו להעברת משאבים לתלמידים חלשים יותר.

ב. הקצאת זמן דיפרנציאלי:

במודל הלמידה הבית-ספרי הנהוג כיום בישראל, שלפיו האחריות ללמידה מוטלת על התלמיד ועל הוריו, תלמידים אינם מצליחים לנצל את ההזדמנות שניתנת להם ללמוד בפרק זמן נתון. אפשר להגיע לרמת הישגים לימודיים בסיסית משותפת לכל אוכלוסיית התלמידים, אך ורק אם המערכת תכיר בכך שדרכי הלימוד והצרכים שונים מתלמיד לתלמיד. השוני בולט במיוחד בכל הקשור למשאבי הזמן הנחוצים לתלמיד על מנת להגיע לידע הנדרש. זה מה שהמבנה החדש, התוכן ודרכי הוראה חדשות ינסו להשיג.

ג. תקצוב דיפרנציאלי:

הקצאת זמן לימוד דיפרנציאלי לתלמיד, היא המפתח לשיפור הישגים לימודיים ולצמצום פערים. זמן דיפרנציאלי מחייב תקצוב דיפרנציאלי.

המבנה החדש יעבור לשיטת תקצוב חדשה שתתבסס על שלושה עקרונות מובילים:

- תקן דיפרנציאלי לתלמיד שישקף את החסכים החינוכיים הנגרמים לתלמיד כתוצאה מתנאי רקע חברתיים כלכליים וגיאוגרפיים, ומשתנים המבטאים עדיפות לאומית.
- הוראה של תוכנית ליבה, שתיקבע על ידי משרד החינוך כתנאי הכרחי לתקצוב ולפיקוח על ביצועה.
- שיעור השתתפות מדורג של משרד החינוך במימון בתי הספר שייקבע בהתאם לעמידתם בשני תנאים:
 - 1) ביצוע הוראותיו של המשרד ותקנותיו בנושאי מדיניות מרכזיים כפי שהן משתקפות בחוזרי המנהל הכללי (בעיקר מדיניות קבלת תלמידים).

- 2) עמידה בסטנדרטים חינוכיים שייקבעו על ידי משרד החינוך והשתתפות במיצב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים) כולל מבחני המשוב.

ד. עמידה בסטנדרטים החינוכיים:

במבנה החדש המוצע, ייערכו מבחני הישג ארציים מחייבים אשר לא יאפשרו לבתי ספר חלשים להמשיך ולקדם תלמידים שאינם עומדים בסטנדרטים. היות שהאחריות תיפול על המורים ועל בית הספר, תהיה המערכת חייבת לנקוט בכל הצעדים המצויים בידה, החל בתוספת משאבים, וכלה בהחלפת הסגל החינוכי המוביל ואפילו סגירת בתי ספר, על מנת להביא את התלמידים לרמה הנדרשת בכל נקודת זמן.

ה. מסגרות מיוחדות:

העקרונות המוצעים בתכנית ברמה הקונספטואלית יצמצמו במידה ניכרת את הצורך בהוצאת תלמידים למסגרות אחרות. ההכרה בשונות של כל יחיד מעבר לגרעין תוכני משותף מאפשרת טיפול אישי בכל אחד מתלמידי הכיתה הרגילה.

ו. בשלות קוגניטיבית ורגשית בגיל צעיר:

- כיום, התלמידים הצעירים מסוגלים לקלוט טוב יותר את רוב עולמות התוכן.
- הילדים כיום מפותחים ומעושרים יותר.
- הוראה אינדיבידואלית ומותאמת לצורכי התלמיד יכולה לפצות על דרישות קוגניטיביות מוגברות.
- השינוי המבני מאפשר הזדמנות שנייה "לתיקון תקלות" לפני הגיוס לצה"ל.
- הוראה אינדיבידואלית מאפשרת התייחסות להתפתחות הרגשית של התלמיד. המעבר לתכניות לימוד רלוונטיות יותר יגביר את המוטיבציה ללמוד.
- התחלה מוקדמת ושיטתית יותר בלימודים תאפשר התפתחות רגשית מהירה יותר בהשוואה למצב הקיים היום.

ז. שיפור טיב ההוראה:

השינוי המבני יאפשר גם מעבר לשינוי מבנה יום עבודתו של המורה ותשלום שכר גבוה יותר לכל המורים המלמדים משרה מלאה. רמת שכר הולמת, אין פירושה העלאת שכר אחידה לכלל עובדי ההוראה.

ח. הקטנת הנשירה:

מאחר שאפשרויות הבחירה שיוצעו לתלמידים תגדלנה, יגבר העניין שלהם בלימודים, ותפחת הנשירה במערכת החינוך.

ט. החינוך הערכי:

החינוך הערכי הוא חלק מתכנית הלימודים. ערכי יסוד קיימים צריכים לקבל דגשים אחרים.

י. השבחת כוח האדם המשרת בצה"ל ובשירות הלאומי:

שלטונות צה"ל תומכים בשינוי המוצע, מאחר שהוא תורם הן להשבחת כוח האדם המתגייס לשירות חובה וקבע, וגם יקל במשהו על הצבא, אשר, בלית ברירה נטל על עצמו את עול ההכשרה. גם התלמידים וגם הצבא והמשק יהיו מעוניינים שכמה שיותר תלמידים ישלימו את חטיבת הלימודים העל תיכונית טרם גיוסם. לפיכך, ניתן לצפות שצה"ל יאמץ מדרג גילי גמיש לגיוס לצה"ל, בין 17 ל-19, כך שיושלם השלב העל-תיכוני.

יא. גידול בתוצר המדינה והכנסותיה :

נדרש חישוב כלכלי על מנת לאמוד את סדרי הגודל של החיסכון ושל הרווח, שיושגו ע"י המשק, בזכות ייעול מערכת החינוך וחזוק שוק העבודה, במיוחד על ידי הזרמת כוח אדם שהוא במלוא אונן וחיוניותו. יהיה שיעור זה אשר יהיה, הוא יגדיל את התוצר וגם את הכנסות המדינה, ואלה יופרשו מן הסתם לקידום מערכות חברתיות, חינוכיות, בריאותיות ואחרות, לרווחת הפרט ולקידום יעדים חברתיים ולאומיים.

סיכום

ההצעות הארגוניות והפדגוגיות לשינוי יאפשרו לממש במציאות של היום את המטרות המוצהרות של מערכת החינוך: "הישגים לימודיים גבוהים, מימוש הפוטנציאל של היחיד, צמצום פערים בין קבוצות וניצול טוב יותר של הזדמנויות חינוכיות...". מערכת חינוך, השואפת להכשיר את תלמידיה למצוינות, חייבת לפעול על פי אותו ערך עצמו. הציפייה שתלמידים יצטיינו בכל תחומי העשייה אינה יכולה להתממש במערכת בינונית (יאיר, 1997).

חובתנו ליצור בתי ספר איכותיים ומקצועיים יותר, שבהם מנהלים ועובדי הוראה טובים אשר יבטיחו לצעירים יציאה ממעגל העוני והנחשלות והצלחה כלכלית. אימוץ ההמלצות ויישומן המיידי עשויים לתקן את הנתק שנוצר בין הסביבה והמציאות לבין מערכת החינוך. מערכת הקופאת על שמריה ואינה משתנה, נידונה לכישלון.

ביבליוגרפיה

יאיר, גד (1997). **סקר איכות החינוך תשנ"ז**. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון לחקר הטיפוח.

מברך זמירה, ליברמן גלית (2004), בשם השוויון בשם המצוינות: האם קידום המצוינות פוגע בשוויון החינוך? השתמעויות לקביעת מדיניות חינוכית, **מגמות** מג 1 עמוד 195-216.

פרידמן, יצחק ופילוסוף, שרון (2001). **סטנדרטים במערכות חינוך**. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

משרד החינוך והתרבות (2003). **חוזר המנהלת הכללית סג/10/א** – תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל.

Gardner, J. (1961). *Excellence: Can it be equal and excellent too?* NY: Harper & Brothers Publishers.

Gooldlad, J. (1983). *A place called school: Prospects for the future*. NY: McGraw-Hill.

The Report of the New Commission on the Skills of the American Workforce (2007) *Tough Choices or Tough Times* by Washington, DC National Center on Education and the Economy 20004.

Toffler, A. (1980) *The third wave*. New York: Bantam Books.

גורמים לסטאטוס קוו במערכת החינוך בישראל

ד"ר שמשון שושני

מבוא

בעשור האחרון מערכת החינוך בישראל "קופאת על השמרים" ואינה מתאימה את עצמה למציאות המשתנה. מערכת כזו נדונה לניווט ולכישלון. מציאות חמורה זו מסכנת את יתרונה האיכותי היחסי של מדינת ישראל ואת יכולתה להתחרות בתחומי הכלכלה, המדע, החברה והביטחון.

בכנסי הרצליה 2001, 2004 (ארד 2001, שושני 2004, 2006) ניתחנו בהרחבה, תוך הסתמכות על נתונים רבים את "חצי הכוס המלאה" ואת האתגרים העומדים בפני המערכת החינוכית בישראל, והמלצנו על כיוונים לקביעת המדיניות החינוכית ויישומה.

בשנים האחרונות גובשו והוגשו תוכניות חשובות אחרות לרפורמה במערכת החינוך בישראל. "עוז לתמורה במערכת החינוך" (2000) של ארגון המורים העל יסודיים, ועדת א.ל.ה (2003) בראשות האלוף (מיל.) הרצל בודינגר, "הצעד הקובע" (2005) של הסתדרות המורים, וועדת דוברת (2005), "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" של ממשלת ישראל.

וועדות ודו"חות אלה חושפים את המציאות החינוכית העגומה ואת המצב החינוכי הקשה בישראל. חלקם מציינים ומסבירים את הסיבות למציאות זו. הוועדות השונות נמנעות מלהתמודד עם שאלת המפתח: מה מונע ומעכב יישום שינויים ושיפורים מערכתיים מקיפים במערכת החינוכית בישראל? ברור שאם גורמים מעכבים אלה לא יטופלו, יהיה קשה לקדם את יישומה של רפורמה חינוכית בישראל ואת ביצועה.

א. בית הספר בסבך הדרישות הסותרות: ה"סופרמרקט":

הרקע להקמת וועדות שונות היה בין השאר הכישלון בהישגיהם הלימודיים של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים (PISA, TIMMES) והישגיהם הדלים במבחני המיצ"ב. לכאורה, שיפור ההישגים הלימודיים והצלחה במבחנים בינלאומיים חייבים להיות היעד המרכזי של מערכת החינוך לשנים הבאות; אך האם גם הלקוחות של בית הספר, ההורים או התלמידים, מסכימים ליעד זה? האם הורי התלמידים בגן הילדים, בבית הספר היסודי והעל-יסודי מסכימים כי בית הספר יהפוך לבית חרושת למבחנים ולציונים, כדי שמדינת ישראל תזכה באחד המקומות הראשונים במתמטיקה ובמדע במבחנים הבינלאומיים? האם המורים מסכימים, כי יימדדו בהישגיהם כמורים, על פי תוצאות התקדמות תלמידיהם במבחנים?

ייתכן שלקוחות המערכת החינוכית – הורים ותלמידים – רוצים לראות בבית הספר, "בית חם" ובתי הספר יוערכו "על פי מידת הביטחון, הרווחה הנפשית והתמיכה הרגשית והחברתית שהם מעניקים לבאים בשעריהם, וכן על פי מידת שביעות הרצון של התלמידים והוריהם מהיחס לתלמידים, מהאקלים החברתי ומאיכות החיים הסביבתיים" (דוח דוברת 2005, 76).

אפשר כי במרכז העשייה החינוכית, שעל פיה תימדד המערכת, כפי שמציעה המערכת הפוליטית, יש להעמיד תוצרים של תלמיד "אוהב אדם, אוהב עמו וארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל מכבד את הוריו ואת משפחתו" (שם, 75).

היעדר קונסנזוס או מחויבות באשר ליעדיה של המערכת החינוכית ולמטרותיה, כמו גם הציפיות והדרישות כי המערכת תפתור את חוליי החברה (סמים, אלכוהול, אלימות ועוד), הופכים את בית הספר בישראל ל"סופרמרקט", המנסה לספק את רצון הלקוחות כולם. כתוצאה מכך הלקוחות זוכים למענה חלקי בלבד, ומכאן צצות תחושות של תסכול ואכזבה בקרב המעורבים בתהליך החינוכי. מן הראוי שרפורמה חינוכית תתמקד במה שעובדי ההוראה מתיימרים לדעת לעשות טוב יותר מאחרים, כי לכך הוכשרו: ללמד ולשפר הישגים. סיכוייה של רפורמה חינוכית, המציבה בפני בית הספר "סופרמרקט" של יעדים, ליישם את יעדיה ולשנות את המצב הקיים, קלושים.

ב. ארגוני המורים כאיגודים מקצועיים:

בראשית דרכה, בשנותיה הראשונות של המדינה, הייתה הסתדרות המורים סמכות מקצועית-חינוכית שותפה בעיצוב מדיניות החינוך (יונאי 1999). בשלושת העשורים האחרונים ובעיקר לאחר הפילוג בהסתדרות המורים והקמת ארגון מורי בתי הספר העל-יסודיים, הפכו שני ארגוני המורים לאיגודים מקצועיים תקיפים, דהיינו, לקבוצות אינטרס הבולמות שינויים. ההסכמים הקיבוציים עם ארגוני המורים מבטיחים שמירת הסטאטוס קוו בכל הנושאים. לפיכך, כל סטייה העומדת בניגוד לאינטרס המקצועי הקולקטיבי, כגון פיטורי מורים כושלים, סגירת בתי ספר עקב צמצום במספר התלמידים, ביזור סמכויות לרשויות מקומיות ולבעלויות, או הגדלת מרחב בחירה להורים בין בתי ספר, נתקלת במחסום ובהתנגדות.

ארגוני המורים אינם יכולים להשיג את כל מאווייהם, אך יש בכוחם למנוע את מה שאינם מסכימים לו (Moe 2001). רפורמה חינוכית, אם היא נתפסת כעומדת בניגוד לאינטרס של האיגוד המקצועי, סיכוייה להתממש קלושים; זאת אף על פי שהיא יכולה לכלול המלצות רבות, שבכוחן לקדם תלמידים, לצמצם פערים ולטייב את תהליך ההוראה והלמידה. אחת התוצאות האפשריות של אי-היכולת ליישם רפורמות חינוכיות בישראל תהיה המשך עידוד הקמתם של בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, או בתי ספר בבעלות פרטית, שהעובדים בהם אינם סרים למרותו של האיגוד המקצועי (כגון: החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני וכו').

ג. ההיבט הפוליטי:

המשטר הקואליציוני הנהוג בישראל וממשלות שקיומן תלוי בחסדי מפלגות, הם גורמים מרכזיים באי-יכולתה של מערכת החינוך הישראלית לאכוף מדיניות חינוכית על כל המגזרים המתוקצבים על ידה. רפורמות חינוכיות ושינויים חלים בעיקר על החינוך הממלכתי, בעוד מגזרים אחרים זוכים ל"אוטונומיה" תחת כנפי מפלגות פוליטיות. ניהול החינוך הציבורי הוא עניין מורכב הכרוך בשיקולים פוליטיים, דהיינו, בשיקולים הנובעים מסדר עדיפויות שמעורבים בו אינטרסים ויחסי עוצמה. לפוליטיקה המפלגתית בישראל השפעה מכרעת על סדר היום החינוכי.

בשנים האחרונות התחלפו ממשלות, שרי חינוך ומנהלי משרדיהם בתכיפות רבה. כל שר מבקש להטביע את חותמו על מדיניות החינוך "הן באמצעות מינוי אנשי מפתח במשרדו כקובעי מדיניות והן באמצעות

החלפתם של קווי מדיניות קודמים בחדשים" (יוגב 2004). אי-היציבות הפוליטית והחילופים התכופים משדרים אי-בהירות באשר למטרות וליעדים ובעיקר מעוררים תחושה של חוסר יכולת לחולל שינויים משמעותיים. כל הנהגה חדשה במשרד החינוך מעוניינת להנהיג שינויים ושיפורים שכן היא הצליחה להגיע לשלטון, במידה רבה, על יסוד תוכניותיה אלו. שרי חינוך באים והולכים, אך הכוחות המתנגדים לשינויים – קבוצות האינטרס השונות – נשארות במקומן.

ד. ההיבט המנהלי-מקצועי:

היכולת לבצע שינויים מערכתיים וליישם תלויה בכוח אדם מקצועי מתאים בכל הרמות. כוח האדם במערכת החינוך אינו יציב וסובל מתחלופה בכל רמות הביצוע. ביצוע רפורמות כוללות ומקיפות אורך זמן רב ודורש מחויבות ממושכת מצד אנשי המטה הבכירים. המחסור בכוח אדם מיומן מקשה ליישם שינויים שישומם נבחן לטווח ארוך.

תהליך קבלתם של עובדים חדשים ומיומנים לביצוען וליישומן של רפורמות כוללות ומקיפות בשירות הציבורי ובעיקר בשירות המדינה, מורכב ומסובך. בתקופות של קיצוצים וצמצומים בכוח האדם, אי-אפשר לשבץ את האנשים המתאימים בתפקידים המתאימים. סוגיית איכות כוח האדם המקצועי, בשירות הציבורי ובמערכת החינוך בכלל וברמת המטה בפרט, היא מרכיב חינוכי ומרכזי שרפורמה כוללת ומקיפה אינה יכולה להתעלם ממנו בשלבי הביצוע והיישום.

ה. תקציב החינוך:

תכנון עבודה רב-שנתי הוא בלתי אפשרי במשרד החינוך והתרבות, כמו במשרדי ממשלה אחרים. התקציב הוא שנתי ונוכח אי-הוודאות והנסיבות המשתנות במהירות במציאות הישראלית, השינויים והקיצוצים בו בלתי ניתנים לחיזוי. ללא אפשרות לתכנן עבודה לפחות על בסיס מסגרת תלת-שנתית, וללא גמישות בביצוע התקציב, אין למשרד החינוך "שליטה בפעולותיו, הוא חסר בסיס ריאלי לתקצוב ונעדר כלי חיוני לקביעת סדרי קדימות והערכת תוצאות" (קוברסקי 1989). ניסיון העבר מלמד שרפורמה חינוכית כוללת ומקיפה שהייתה צריכה להתבצע במשך חמש שנות תקציב לא התבצעה עד היום, בין השאר בעקבות נסיבות משתנות (מלחמה), וטיפול בנושאים שמשרד האוצר, המופקד על תקציב המדינה, ראה כדחופים וכחשובים יותר.

ו. הסביבה החברתית המשתנה:

משנת 1990 גדל מספר התלמידים בישראל ב-35% לערך. מערכת החינוך עשתה מאמץ שאין דומה לו לקלוט אוכלוסיות חדשות, אשר לכל אחת מהן מאפיינים ייחודיים, המקשים עליה להגיע להישגים לימודיים גבוהים. אפשר למנות שלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות: העולים מחלק ממדינות מזרח אירופה ואתיופיה; המגזר הערבי; אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים המשתלבות בחינוך הרגיל.

חלק ניכר מאוכלוסיית התלמידים החדשה בא מרקע חברתי-כלכלי נמוך, וברור כי הפערים הכלכליים-חומריים בחברה משתקפים גם בבית הספר (דהן ואחרים 2001). חלק ממשפחות התלמידים מתפקדות באורח לקוי. מספרם של התלמידים הסובלים מקשיים הנובעים מהשתייכותם למשפחות חד-הוריות הולך וגדל; קשיים אלו משפיעים על יכולתם להפיק את המרב מן הלימודים. לצד זאת, ילדים רבים גדלים במשפחות שאין להן כל ציפיות ממערכת החינוך, דבר המשליך גם הוא על הישגיהם הלימודיים.

והחינוכיים. ככל שמעמיק הקיטוב החברתי-כלכלי בארץ, יש להניח כי גדל גם מספר הילדים הגדלים על רקע תנאים סביבתיים קשים אלו. אוכלוסיות מיוחדות אלו נזקקות למשאבים מיוחדים. בעיקר מתעוררת הדרישה לכוח אדם מקצועי מתאים בסגל בית הספר, שיוכל לסייע למורים ולתלמידים להתמודד עם הבעיות החוץ בית ספריות. המציאות החינוכית כיום נובעת, בין השאר, מאי-יכולתה של המערכת החינוכית לגייס את המשאבים הנדרשים ולהתמודד עם הבעיות החוץ בית ספריות.

ז. שחיקה במעמדו של מקצוע ההוראה וביוקרתו:

- אין סטנדרטים מקצועיים גבוהים להערכת תפקודם של מנהלים ושל מורים. היעדר הליך מקוצר להרחקתם של הבלתי ראויים מבתי הספר הם אחת הסיבות העיקריות למציאות החינוכית העכשווית. מנהלים ומורים בעלי ידע מקצועי מוגבל ובעלי רמה רוחנית ותרבותית דלה, המגלים אדישות וניכור למעשה החינוכי, מעוררים תחושת אי-אמון מצד הורים ועמיתים ופוגעים במעמדם וביוקרתם של מנהלים ומורים מוכשרים, הנושאים העיקריים בעול החינוך וההוראה.
- מורות מעולות רבות נטשו את המערכת החינוכית בגלל הזדמנויות חדשות שנפתחו בפניהן, למשל, בתחום המשפטים, הרפואה, הבנקאות והטכנולוגיה שגם תגמול חומרי בצדן. מעמדו של מקצוע ההוראה ויוקרתו תלויים גם בתגמול ראוי. (Finn 2001), אם בכוונתנו למשוך את המוכשרים ביותר מבין בוגרי המוסדות להשכלה גבוהה ולמנוע פרישת כוח הוראה מוכשר ומיומן הנמצא בתוך מערכת החינוך, יש לתגמל את המורים ברמת שכר נאותה ביחס לענפי משק אחרים בשירות הציבורי.

ביבליוגרפיה

ארגון המורים העל יסודיים (2004) עוז לתמורה במערכת החינוך, רפורמה בחינוך ותוכנית ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים.

ארד, עוזי (עורך) (2001) *מאזן החוסן והביטחון הלאומי*, ידיעות אחרונות.

דהן, מומי, נטליה מירוניצ'ב, איל דביר, ושמואל שי, 2002. האם הצטמצמו הפערים בחינוך. על הגורמים הקובעים זכאות לתעודת בגרות בישראל, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקוב חזן במכון ון ליר בירושלים, ירושלים, חוברת 2.

ועדת א.ל.ה. (2003) *הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל*, הפורום לאחריות לאומית (הרצל בודינגר יו"ר).

זוובסקי, רות. (2001) *הישגיהם של תלמידי ח' בישראל פבירטי מבחן Timss- 1999* תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

דוח דוברת 2005. *כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך*, משרד החינוך התרבות והספורט, ירושלים.

יוגב, אברהם (עורך) 2004. "מחקר, מדיניות ופוליטיקה בחינוך: משולש שווה צלעות או משולש ברמודה?", *מגמות* (1): 9-3.

יונאי, יוסף, 1999. "מורים לאומה שילדיה לומדים; הכשרת מורים בישראל", בתוך אלעד פלד (עורך), *יובל למערכת החינוך בישראל*, משרד החינוך, התרבות והספורט וההוצאה לאור של משרד הביטחון, ירושלים ותל-אביב.

קוברסקי, חיים (יו"ר), 1989. *דין וחשבון הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה*, ירושלים, כרך א', עמ' 128.

Finn, C. E., 2001. "Getting Better Teachers and Treating them right," in Moe Terry M. (ed.), *A Primer on America's Schools*. Stanford, Cal.: Hoover Institution Press, pp.127--151.

Moe, Terry M., (ed.), 2001 *A Primer on America's Schools*. Stanford, Cal.: Hoover Institution Press, Moe, Terry M., (ed.), 2001b. *Teachers Unions and the Public Schools* pp.151--185.