

**מודל העסקת
המורים בישראל
ושיפור מערכת
החינוך**

אברהם תומר

פורום
החלת
למדיניות
ריבונות לאומית. חירות הפרט.

**שבט תשפ"א - פברואר 2021
נייר מדיניות מס' 69**



אברהם תומר עמית בפורום קהלת

אברהם תומר משמש כחוקר
מדיניות חינוך בפורום קהלת,
וכן כיו"ר ארגון ההורים "הדור
הבא – הורים למען בחירה
בחינוך". אברהם הינו בוגר
במדעי החברה וביטחון
מאוניברסיטת בר אילן
ומוסמך במדיניות ציבורית
מהאוניברסיטה העברית,
בוגר המכללה למדינאות
ולאחר מכן אף ניהל את
קהילת הבוגרים של המכללה.
בשבע השנים האחרונות משרת
כמפקד פלוגת חי"ר במילואים.



מודל העסקת

המורים בישראל

ושיפור מערכת

החינוך

אברהם תומר



שבט תשפ"א – פברואר 2021

נייר מדיניות מס' 69

**מודל העסקת המורים בישראל ושיפור מערכת החינוך
אברהם תומר**

נדפס בישראל, שבט תשפ"א – ינואר 2021

מסת"ב 0-84-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר
3	מבוא: שיפור איכות כוח ההוראה בישראל – אתגר ושברו
13	פרק א: זהות "המורה הטוב" ומודלים להעסקת מורים
21	פרק ב: מודל העסקת המורים בישראל והמלצות ועדת דברת
	פרק ג: דוגמאות לשימוש במודל העסקה מונחה-פוזיציה
31	במדינות המצליחות מבחינה חינוכית
37	פרק ד: העלאת שבר או שינוי מודל ההעסקה?
43	סיכום והמלצות
49	הערות



מזה שנים לא מעטות מדשדשת מערכת החינוך בישראל מאחור. ציוני תלמידה נמוכים ביחס למדינות המפותחות, והוא הדין להישגי בוגריה המפגרים אחרי הישגי מקביליהם ביתר המדינות המפותחות. בשנים האחרונות חל גידול עצום בתקציב החינוך בישראל, הגבוה כיום אף מתקציב הביטחון, ובכל זאת השיפור המיוחל אינו נראה לעין.

עקב האכילס של מערכת החינוך הישראלית הוא איכות כוח ההוראה בה. בחינה יסודית של מערכת החינוך בישראל – הן בהשוואה למדינות אחרות, הן בהשוואה מקומית – מלמדת כי החברה הישראלית איננה מצליחה למשוך את טובי בניה ובנותיה אל שדה החינוך. דא עקא, מחקר החינוך רואה באיכות המורים את הגורם המשפיע ביותר על איכות החינוך, וברי אפוא כי שיפור מערכת החינוך הישראלית לא ייכון מבלי שהמערכת תמשוך אליה כוח הוראה איכותי יותר.

יש הטוענים כי ניתן לשפר את כוח ההוראה הקיים באמצעות הכשרה איכותית. אחרים טוענים כי רק העלאת שכר המורים תביא לשיפור המבוקש. במסמך זה אנו מראים זה כי גם אם שתי ההצעות יכולות לסייע בשיפור פניה של מערכת החינוך בישראל, הרי שהתמקדות בהן לבדן תחטיא את המטרה ולא תביא לתוצאות המיוחלות. ראשית, בשנים האחרונות נוסו הצעות ממין זה אך במבחן התוצאה הן לא הועילו ולא שיפרו את כוח ההוראה. נוסף על כך, סקירת המחקר והתבוננות בנעשה במדינות העולם מלמדות כי השינוי העיקרי העשוי להביא לשיפור בכוח ההוראה ובתפקוד מערכת החינוך הוא מעבר למודל העסקה גמיש יותר. כפי שיתואר בהרחבה במסמך זה, אימוץ מודל העסקה המעניק סמכויות רבות יותר למנהלי בתי

הספר – בכל הנוגע לגיוס מורים, קביעת תנאי העסקתם ושכרם, ופיטוריהם במידת הצורך – עשוי לשפר את תפקודה של מערכת החינוך בישראל ואת הישגיה.

בדו"חות של ארגון ה-OECD מתואר מעבר זה כמעקב ממודל העסקה מונחה-קריירה למודל העסקה מונחה-פוזיציה שבו צורכי המערכת עומדים במרכז העניינים – הם ולא הקריירה של המורה. מערכות החינוך המובילות בעולם, להוציא חלק ממערכות החינוך במדינות אסיה, אכן נוקטות מודל זה ומושכות כוח הוראה איכותי המביא להישגים גבוהים.

המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בישראל מועסקים כיום על ידי המדינה ותנאי העסקתם נקבעים על ידה. גם תנאי העסקתם של מורי החטיבה העליונה, המועסקים על ידי ה"בעלויות" השונות (רשויות ורשתות חינוך), נקבעים על ידי משרד החינוך. אף זאת: למשרד החינוך ורק לו נתונה הסמכות לאשר העסקת מורים או לסיימה. נוסף על כך, שני ארגוני המורים, "הסתדרות המורים" ו"ארגון המורים", המייצגים רוב מכריע של עובדי ההוראה בארץ, הצליחו לאורך השנים למנוע לחלוטין את האצלת הסמכויות הללו – הסמכויות לקביעת שכר המורים או לסיום העסקתם – לבתי הספר או לרשויות המקומיות.

במסמך זה אנו מציעים כי לצד העלאת שכרם של מורים מתחילים – ובתנאי מקדים להעלאה זו – יוענקו סמכויות רחבות יותר למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות בכל הנוגע לקביעת תנאי ההעסקה ולהחלטה אילו מורים יעבדו בבית הספר. כבר לפני 15 שנה נקבעו בדו"ח דברת כמה המלצות ברוח זו. אנו סוקרים המלצות אלו בגוף המסמך וסבורים כי הכיוון שהתוו נכון וראוי וכי יש ללכת כמה צעדים רחוק יותר. רפורמה ממין זה עשויה להביא – תוך שנים ספורות – לשיפור דרמטי של מערכת החינוך בישראל ולשיפור תדמיתו של מקצוע ההוראה.



מבוא: שיפור איכות כוח ההוראה בישראל – אתגר ושברו

”לצד הנתונים

האישיים של

התלמיד והרקע

המשפחתי שלו

איכות המורים

היא הגורם

המשפיע ביותר

על איכותה של

מערכת חינוכית.”

איכות כוח ההוראה והשפעתו על מערכת החינוך:

סקירת ספרות

הסכמה רחבה שוררת בעולם המחקר ובקרב רבים מאנשי החינוך ב”שטח” כי כוח אדם איכותי הוא הגורם המשפיע ביותר על איכותה של כל מערכת חינוך. מאז החלו המדידות ההשוואתיות של הישגי התלמידים במערכות חינוך ברחבי העולם, ניסו חוקרים רבים ”לפצח את השיטה” ולעמוד על הגורמים העיקריים המבדילים בין מערכות חינוך מצליחות לבין מערכות חינוך לא מצליחות.

במחקרים שנערכו בשני העשורים האחרונים נמצא כי לפרמטרים רבים של מערכת החינוך – כגון גודל הכיתות ושיעור התקציב – ישנה השפעה מוגבלת על איכותה של המערכת. לעומת זאת, במחקרים אלה התברר כי לצד הנתונים האישיים של התלמיד והרקע המשפחתי שלו (הגורמים הראשונים במעלה להצלחת התלמיד), איכות המורים היא הגורם המשפיע ביותר על איכותה של מערכת חינוכית ועל הצלחת בית ספר מסוים או כיתה מסוימת.

במחקר שנערך בארצות הברית בשנת 1996 נמצא כי שני תלמידים בעלי יכולות דומות עלולים לפתח פער של 50% בידיעותיהם ובהישגיהם – תוך שלוש שנים בלבד – אם לאחד מהם ישנו מורה טוב ולחברו מורה גרוע.¹ עוד נמצא במחקר זה שלאיכות ההוראה נודעת השפעה רבה על הצלחתם או אי-הצלחתם של תלמידים מרקע חלש. במחקר נוסף שנערך ב־2014 נמצא כי בקרב תלמידים

שמוריהם היו איכותיים, רבים יותר רכשו השכלה אקדמית והכנסתם הייתה גבוהה יותר, והם פחות נטו להיכנס להריונות בלתי רצויים בגיל צעיר.²

דו"ח של חברת הייעוץ מקינזי שפורסם ב־2007 ביקש לעמוד על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם.³ מחברי הדו"ח הגיעו למסקנה כי "כמעט כל מערכות החינוך הטובות ביותר עושות שני דברים: הן מפתחות מנגנונים יעילים לבחירת מורים ולהכשרתם ומשלמות משכורות התחלתיות טובות".⁴ נוסף על כך מצאו מחברי הדו"ח כי מיון המורים לפני תחילת ההכשרה עדיף על סינון לאחר ההכשרה, משום שכאשר נעשה מיון מראש – איכות ההכשרה משתפרת מאוד והיא נחשבת יוקרתית.

איכות כוח ההוראה בישראל: תמונת מצב

דו"ח טאליס לשנת 2018 שאל מנהלים במדינות שונות מהם החסמים העומדים בפני הוראה איכותית במוסדות שהם מנהלים. בין תשובותיהם ציינו מנהלים ממדינות רבות כי קיים מחסור בהון אנושי איכותי, אך בקרב המנהלים בישראל קיבלה תשובה זו תמיכה נרחבת: מנהלים רבים יותר – בפער משמעותי ביחס למדינות אחרות – הצביעו על עובדה זו כמחסום העומד בפני הוראה איכותית. כ־37% מהתלמידים בישראל לומדים בבתי ספר שמנהליהם ציינו כי קיים מחסור במורים מוסמכים (לעומת 21% בממוצע במדינות ה־OECD) או שציינו כי קיים מחסור במורים להוראת מקצועות מסוימים בפרט וכי קיים מחסור במורים המיומנים בהוראה לתלמידים עם צרכים מיוחדים ומרקעים שונים או חוסר במערך מסייע ותומך.⁵

תרשים 1:

הגורמים שבגינם דיווחו מנהלים כי יכולתו של בית הספר לספק הוראה איכותית נפגעת במידה ניכרת.

מקור: טאליס 2018: סקר ההוראה והלמידה הבין-לאומי – דוח מורחב, מבט ישראלי, אוגוסט 2019 (עודכן בספטמבר 2020), עמ' 148.

הגורם	כלל ישראל	ממוצע OECD	בתי"ס דוברי עברית	בי"ס דוברי ערבית
חסרים עובדים המספקים תמיכה (ובכלל זה המערך המסייע)	43%	33%	38%	56%
חסרים מורים המיומנים בהוראה לתלמידים עם צרכים מיוחדים	41%	32%	37%	49%
חסרים מורים המיומנים בהוראה בסביבה רב-תרבותית או רב-לשונית	38%	20%	36%	44%
חסרים מורים מוסמכים	37%	21%	29%	58%
חסרים מורים להוראה במסלול המקצועי	35%	16%	33%	40%
חסרים מורים המיומנים בהוראה לתלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך	35%	17%	29%	47%

במבחני פיז"ה 2018 נמצא כי כ־33.6% מהתלמידים בני ה־15 בישראל לומדים בבתי ספר שמנהליהם דיווחו כי יכולת בית הספר לספק הוראה איכותית נפגעת משום שרמת צוות הוראה לוקה בחסר או משום שהצוות אינו מוסמך ביאות – לעומת ממוצע של 15.1% במדינות ה־OECD.⁶

”ניתן לשער כי התוצאות הבינוניות של תלמידי ישראל במבחנים הללו נובעת במידה רבה מנחיתותו של כוח ההוראה בישראל.”

איכות המורים בישראל ביחס לאוכלוסייה האקדמית בה איננה טובה, וכדי לעמוד על כך אין הכרח להישען רק על חוות דעתם הסובייקטיבית של המנהלים. הסיבה העיקרית לכך היא חוסר האטרקטיביות של המקצוע בקרב צעירים והתדמית השלילית הנלווית למקצוע. ציונם הממוצע במבחני פיז"ה במתמטיקה של תלמידי תיכון המעוניינים לעבוד בהוראה נמוך ב־50 נקודות מממוצע ציוניהם של תלמידים המתכננים לעבוד במקצועות אחרים הדורשים הכשרה אקדמית (ראו תרשים 2).⁷ רמת האוריינות של המורים בישראל אף היא מן הנמוכות ביותר ב־OECD; והדברים אמורים גם במיומנויות שפתיות אך בעיקר במיומנויות כמותיות. מהשוואה בין ציוני המורים מכל

העולם במבחן פיאה"ק, מבחן המודד את רמת מיומנויות היסוד של האוכלוסייה הבוגרת בכל מדינה, עולה כי ציוני המורים בישראל הם מן הנמוכים בעולם (ראו תרשים 3). כמו כן, נמצא מתאם חיובי בין מיומנויות המורים כפי שהן משתקפות במבחן פיאה"ק ובין הצלחת התלמידים במבחני פיז"ה; כלומר ניתן לשער כי התוצאות הבינוניות של תלמידי ישראל במבחנים הללו נובעת במידה רבה מנחיתותו של כוח ההוראה בישראל.⁸

בהקשר זה ראוי לציין כי את רמת המיומנויות הנמוכה (באופן יחסי) של המורים בישראל יש לתלות, במידה חלקית, בעובדה שמערכת החינוך הישראלית צומחת במהירות גדולה ביחס למדינות אחרות (ולא למותר להעיר כאן כי במדינות רבות בעולם, בעיקר באירופה, מערכת החינוך מצטמקת מדי שנה כחלק מהמגמה הדמוגרפית בהן). בכל שנה נפתחים בישראל בתי ספר חדשים רבים וכן כיתות חדשות רבות, והמערכת זקוקה לתוספת גדולה של מורים מעבר להחלפת מורים פורשים. מלבד זאת, כיוון שהאוכלוסייה בישראל צעירה באופן יחסי, מערכת החינוך בישראל גדולה ביחס למשק כולו, ולפיכך שיעור עובדי ההוראה מכלל שוק העבודה גבוה ביחס למדינות אחרות – ועובדה זו מקשה על סינון מורים איכותיים רבים כפי הנדרש.

על אף האתגרים הללו, ראוי – ורצוי – שכוח ההוראה בישראל יהיה איכותי יותר ויימנו עליו בעלי יכולות גבוהות יותר. כפי שנראה להלן, משרד החינוך לא פעל מספיק בשנים האחרונות כדי לשפר את איכות עובדי ההוראה. לא זו אף זו: כמה פעולות שנקט משרד החינוך, הנמשכות גם בימים אלה, סייעו לדרדור מערכת החינוך.

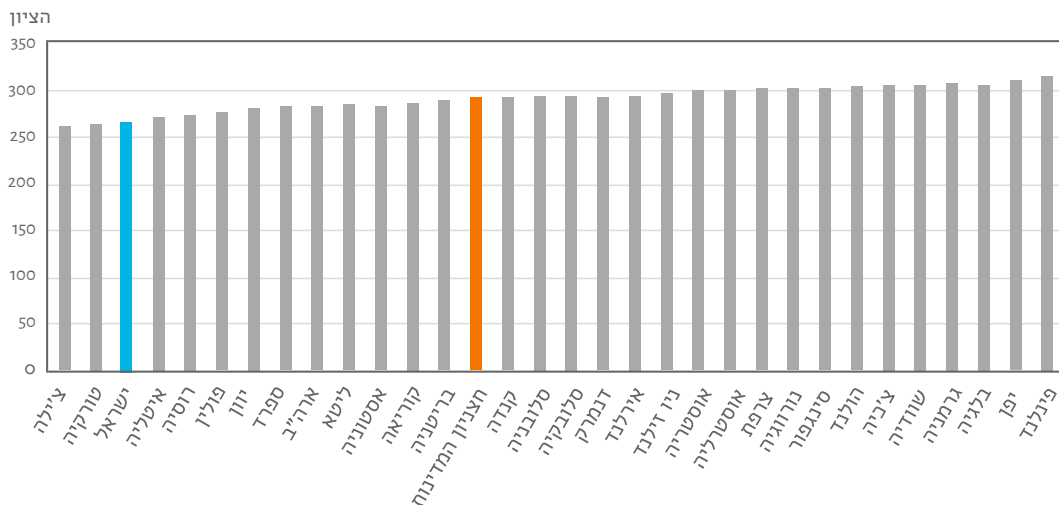
תרשים 2: בציוני המתמטיקה של המורים לעומת פצרים בציוני התלמידים.

ציר ה- X מציג את הפער בין ציוני המתמטיקה של סטודנטים המעוניינים בקריירת הוראה לבין ציוני הסטודנטים המעוניינים בקריירות אחרות. ציר ה- Y מציג את הציון הממוצע של התלמידים בכל מדינה במבחני המתמטיקה בפיד"ה. הגרף מראה כי קיים קשר חזק למדי בין שתי התופעות.

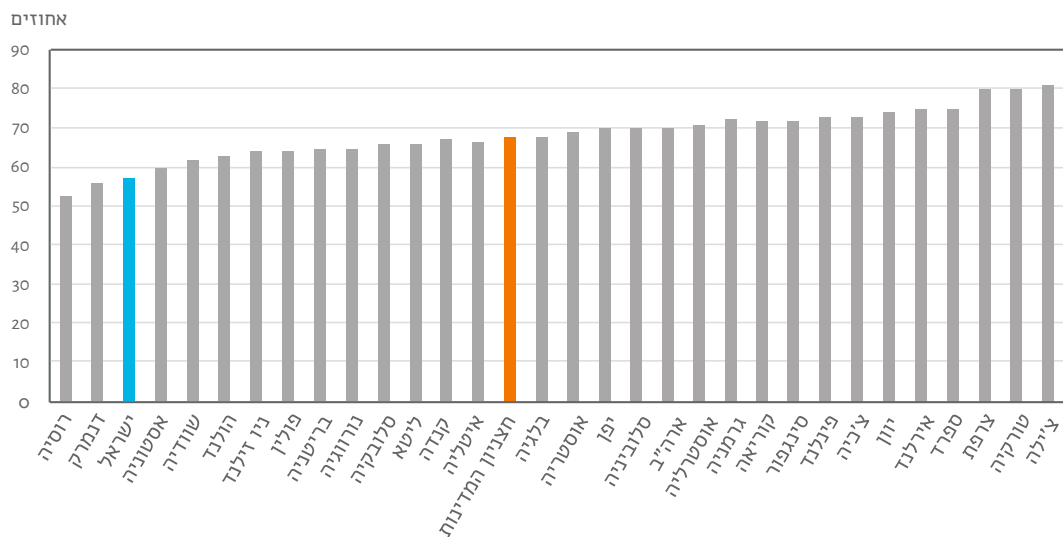
מקור: OECD, Effective Teacher Policies: Insights from PISA, PISA, OECD Publishing, 2018, p. 14 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>).



תרשים 3 הציון החיצוני של עובדי ההוראה במיומנויות המתמטיות, ישראל ושאר המדינות ב-OECD



מיקום הציון החיצוני של עובדי ההוראה במיומנויות המתמטיות יחסית לציון באוכלוסייה הכללית, ישראל ושאר המדינות ב-OECD



המקור: סקר מיומנויות הבוגרים (PIAAC)

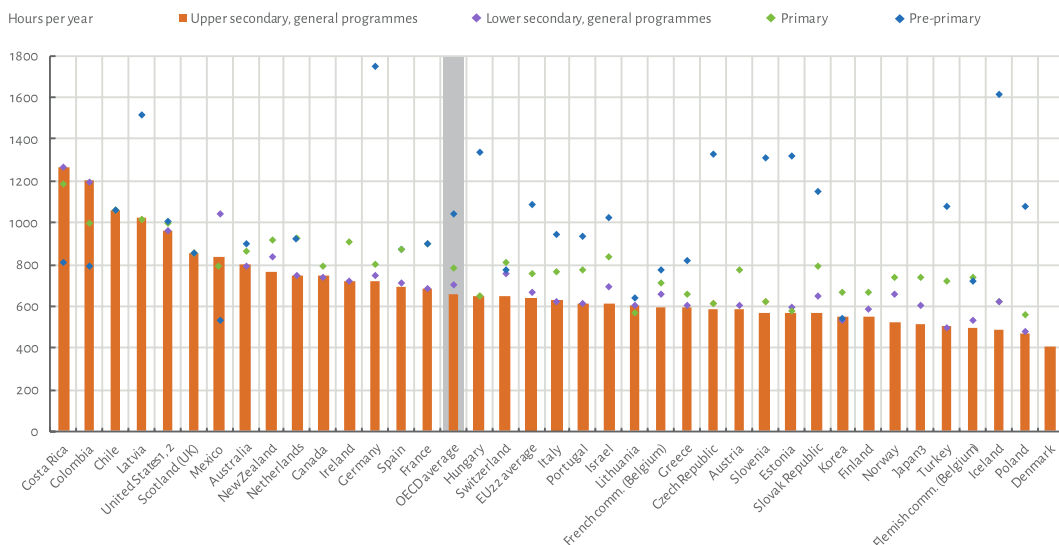
רפורמות אופק חדש (2008) ועוז לתמורה (2011) נועדו, בין השאר, לשפר את מעמדם של עובדי ההוראה ואת שכרם. לשם כך נוספו לבסיס התקציב השנתי כ־7.3 מיליארד שקל,⁹ שרובם המכריע הופנה להעלאת שכר המורים (לא כולל תוספת של כ־4 מיליארד שקל לשכרם בהסכמי שכר נוספים). שני מסמכים שפורסמו לאחרונה – אחד מטעם בנק ישראל,¹⁰ ואחד מטעם הלמ"ס – בדקו האם בשנים האחרונות חל שינוי באיכות כוח ההוראה. שני המסמכים הראו כי על אף ההשקעה הכספית הגדולה, לא חל כל שינוי בתחום זה. כוח ההוראה בישראל עודנו נמצא בתחתית דירוג מדינות ה־OECD מבחינת מיומנויות מתמטיות ומילוליות.

יתר על כן: בדיקת איכות המורים על פי ציוני הבגרות שלהם ביחס לאוכלוסייה הכללית מלמדת כי בשנים האחרונות חלה נסיגה באיכות המורים – הן מבחינת מיומנויות שפה הן מבחינת מיומנויות מתמטיות. על פי דו"ח בנק ישראל, ההסבר לעובדה זו מצוי בביקוש למורים שגדל באופן דרמטי בשנים האחרונות מחמת הניסיון לצמצם את גודל הכיתות לצד הגדלת מספר השעות השבועיות לכיתה.¹¹ שני מהלכים אלה הגדילו את הביקוש למורים במידה רבה מאוד, אך גם הובילו להורדת סף הכניסה להוראה. אכן, בעוד גודל הכיתות או משך יום הלימודים לא הוכחו במחקר כמרכיבים כה חשובים באיכות החינוך (מלבד בכיתות הנמוכות ביותר), הרי שאיכות המורים בלטה כאמור במחקר העולמי כגורם חשוב מאוד – אולי החשוב ביותר – לשיפור פניה של מערכת החינוך. חוקרי בנק ישראל ביקשו להסביר את היעדר השיפור באיכות המועמדים להוראה למרות עליות השכר בשנים האחרונות, וטענו כי אומנם השכר הגלובלי של המורים עלה אך מכיוון שרפורמות השכר כללו עלייה מקבילה בשעות העבודה הנדרשות, השכר השעתי בפועל כמעט שלא עלה ולפיכך לא היה בו משום תמריץ מספק למשיכת כוח אדם איכותי להוראה.¹²

אכן, מן הראוי לזכור כי בהשוואה למדינות אחרות, גם לאחר רפורמות השכר, מורים בישראל אינם עובדים שעות רבות בשנה. למעשה, רק בעקבות הרפורמות האחרונות, היקף שעות עבודתם קרוב לממוצע שעות העבודה במדינות ה-OECD, ואילו לפני החלת הרפורמות עבדו המורים פחות שעות מהממוצע (במידה משמעותית; ראו תרשים 5). נוסף על כך, אומנם לפני הרפורמות רוב שעות העבודה שאינן שעות הוראה פרונטלית לא נחשבו כשעות עבודה, אך מורים נדרשו להן לשם הכנת שיעורים, בדיקת מבחנים ופעולות נוספות הכלולות בעבודתו של המורה (הגם שלא נחשבו כשעות עבודה לעניין השכר, לא בוצעו דווקא בבתי הספר, ולא היה פיקוח עליהן מצד משרד החינוך). לכן, אף שהפעולות הנזכרות מפקחות אתה ונדרשות להיעשות בבתי הספר, תוספות השכר שקיבלו המורים במסגרת שתי הרפורמות הן תוספות אמיתיות – דהיינו תשלום נוסף בעבור אותו עומס עבודה. ובכן, גם תוספות אלו לא הביאו לשיפור באיכות כוח העבודה בהוראה.

מסמך של הלמ"ס, שעסק גם הוא בסוגיית הכשרת המורים וכניסתם להוראה, הראה כי בשנים 2006–2018 חלה ירידה תלולה בשיעור הסטודנטים שניגשו לבחינה הפסיכומטרית כתנאי לקבלתם למכללות להוראה.¹³ בעוד בחינוך הממלכתי-ערבי נשמרה יציבות יחסית בעניין זה, הרי שבחינוך הממלכתי-יהודי חלה ירידה חדה: מ-91% ל-35% (מכלל המתקבלים למסלולי הוראה במכללות). בחינוך הממלכתי-יהודי חלה ירידה תלולה אף יותר: מ-85% ל-19% בלבד. הסיבה לירידה זו פשוטה: חוזרי ההיערכות של מנהל עובדי הוראה קבעו כברירת מחדל לקבלה למכללות את מסלול "תעודת בגרות איכותית" הדורש ממוצע של 92 בבגרות הכוללת יחידות לימוד על פי מקצוע ההוראה המיועד.¹⁴ רק מי שאיננו עומד בתנאי זה נדרש להיבחן בבחינה הפסיכומטרית ולהגיש ציון משוקלל עם ציוני הבגרות.

תרשים 5: מספר שעות ההוראה השנתיות (לפי שלבי החינוך).



לא יהא מיותר לציין כאן כי מחקרים שונים הוכיחו בעבר כי בחינת הבגרות כשלעצמה אינה מנבאת במידה מספקת הצלחה בלימודים אקדמיים, כי בחינת הפסיכומטרי מאפשרת תחזית מדויקת יותר, וכי שקלול של שתיהן מספק תחזית מדויקת עוד יותר.¹⁵ לצד הירידה בשיעור הנבחנים חלה ירידה גם בציון הממוצע של מי שכבר נבחנו: בחינוך הממלכתי-יהודי הציון הפסיכומטרי הממוצע בקרב סטודנטים בשנה א נמצא במגמת ירידה קלה – מכ־523 בשנת 2006 לכ־508 בשנת 2018. בחינוך הממלכתי-דתי חלה ירידה תלולה ואחריה מגמת עלייה בשנים האחרונות – מכ־552 לכ־533. בחינוך הממלכתי-ערבי חלה ירידה תלולה בשנים האחרונות לאחר מגמת עלייה; כיום, הממוצע חזר לרמתו משנת 2006 – כ־447 נקודות במבחן הפסיכומטרי.¹⁶

גם מבט אל ציוני הבגרות של המורים איננו מבשר טובות. על פי הלמ"ס, בין השנים 2011–2019 הציון הממוצע בבגרות בשפה של מורים חדשים להוראת שפה נמצא במגמת ירידה. זהו המצב גם בקרב מורים חדשים להוראת מתמטיקה: ציונם הממוצע בבגרות במתמטיקה נמצא במגמת ירידה. שיעור המורים שנבחנו בחמש יח"ל במתמטיקה נמצא גם הוא במגמת ירידה תלולה: בחינוך היסודי, מכ־23% בשנת 2011 לכ־13% בשנת 2019; בחטיבות הביניים, מכ־50% לכ־35% בהתאמה; ובחטיבות העליונות מכ־53% לכ־44% בהתאמה. נקודת האור נמצאת בקרב המורים לאנגלית שציוניהם בבחינת הבגרות באנגלית נמצאים במגמת עלייה וכמותם גם שיעור המורים שנבחנו בחמש יח"ל. יש לציין כי באותן שנים

חלה ירידה בשיעור המורים בוגרי האוניברסיטאות ועלייה בשיעור בוגרי מכללות אקדמיות לחינוך.¹⁷

רבים טוענים כי ציוני הבגרות והפסיכומטרי אינם מנבאים במידה מספקת את איכות ההוראה. תוכנית מסיל"ה [=מיון סטודנטים ייעודי ללימודי הוראה], שהחלה לפעול לפני כשנתיים, שואפת לבחון את התכונות האישיותיות הנדרשות למורה כדי ללמד ולחנך – מלבד היכולות הקוגניטיביות הנדרשות ממנו – ובכך היא משלימה את המבחן הפסיכומטרי וציוני הבגרות הבודקים בעיקר יכולות קוגניטיביות וידע. עם זאת, המכללות מחויבות לשלוח לתהליך המיון של מסיל"ה רק חלק מהמועמדים ללימודי הוראה. טרם התקבלו אינדיקציות בנוגע ליעילותה של התוכנית באיתור מועמדים איכותיים ומתאימים יותר ללימודי ההוראה.

הסכמה רחבה שוררת אפוא בנוגע לרמתה הנמוכה (באופן יחסי) של איכות ההוראה בישראל – הן בהשוואה בינלאומית, הן בהשוואה מקומית – ומוסכם גם שזו אינה גזירת גורל. עם זאת, אין למצוא הסכמה בנוגע לגורמים לבעיה זו וממילא מוצעים לה פתרונות שונים – ולעיתים סותרים. אכן, דומה שהתבוננות בתוצאי המחקרים השונים שנערכו בשנים האחרונות במדינות העולם, לצד התבוננות כנה ומפוכחת במציאות הישראלית, עשויות להורות את דרך הישר לשיפור מערכת החינוך בישראל.

מבנה החיבור הוא כדלהלן. בפרק א נסקור גישות שונות בנוגע לשאלת תכונותיו של "המורה הטוב" ונציע שני מודלים עיקריים להעסקת מורים – על יתרונותיהם וחסרונותיהם. בפרק ב נתאר את מודל העסקת המורים הנוהג בישראל ונצביע על חסרונותיו, ונתאר בקצרה את מסקנות דו"ח דברת שהתפרסמו לפני למעלה מ־15 שנה ועסקו בדיוק בסוגיה זו. בפרק ג נסקור בקצרה את מודל העסקת המורים במדינות המצליחות מבחינה חינוכית. בפרק ד נדון בקצרה בשאלה האם מוטב להעלות את שכר המורים או שמא מוטב לשנות את מודל ההעסקה. לבסוף, בפרק האחרון, נסכם את ממצאינו ונציע כמה פתרונות ושינויי מדיניות העתידיים להערכתנו לחולל שיפור מיטבי.



פרק א: זהות "המורה הטוב" ומודלים להעסקת מורים

"המורה הטוב": תכונות, יכולות ודרכי מיון

מהם המאפיינים המשפיעים ביותר על איכות המורים? מהם המאפיינים האישיותיים שבהם נבחן מלכתחילה "מורה טוב"? מהם הכישורים שהוא רוכש במהלך שנות ההוראה ואשר הופכים אותו ל"מורה טוב"? ספרות המחקר העוסקת בשאלות אלו ודומותיהן, ומבקשת לעמוד על אופיו של "המורה הטוב", נפלגת לשלוש גישות עיקריות הבוחנות שאלות אלו משלוש זוויות שונות בהתאמה:

1. הכשירויות – השכלתו האקדמית של המורה, מספר שנות הוותק שלו בהוראה וההכשרות המקצועיות שעבר.

2. התכונות האישיות והפרקטיקות התוך־כיתתיות – התפיסות החינוכיות של המורה, ציפיותיו ומאפייניו האישיים, וכן שיטות ההוראה שלו והאינטראקציות עם התלמידים.

3. האפקטיביות – המידה שבה המורה תורם להישגי תלמידיו.

מזה שנים רבות, ניטש ויכוח עז בין חוקרי חינוך ואנשי מדיניות בנוגע למוקד הראוי לתשומת לב עיקרית בבואנו לשפר את כוח ההוראה: האם מוטב להשקיע בגיוס האנשים המתאימים ביותר להוראה מבחינת יכולותיהם הקוגניטיביות והבין־אישיות או שמא מוטב להעצים תהליכי למידה, השתלמות והכשרה של מי שכבר עובדים במערכת? המחזיקים בעמדה הראשונה נוטים להדגיש

את חשיבותם של משיכת כוח אדם איכותי, ברירת המועמדים הטובים ביותר, מתן תמריצים להצטיינות וקיום מודל העסקה גמיש. המחזיקים בעמדה השנייה מעדיפים לשמר את כוח ההוראה הקיים ולשפר את אופן הכשרתו, השתלמותו ותנאי העסקתו.

פרופ' אריק הנושק ועמיתיו, אשר בחנו אילו גורמים מנבאים במידה רבה את איכות המורים, מצאו כי למספר שנות הוותק של המורים (מלבד שלוש שנות ההוראה הראשונות), לטיב הכשרתם הפדגוגית, למעמדם התעסוקתי או לניסיונם בהוראה נודעת השפעה מועטת בלבד על הישגי התלמידים ואיכות ההוראה.¹⁸ לעומת זאת, הנושק ועמיתיו מצאו כי למיומנויות השפתיות והמתמטיות של המורים ישנה השפעה רבה על הישגי התלמידים. הנושק ועמיתיו מצאו מתאם חיובי בין תוצאות המורים במבחני פיאה"ק, ובין תוצאות תלמידיהם במבחני פיז"ה. תוצאות דומות עולות גם ממחקר אחר.¹⁹ אומנם מסקנותיהם של מחקרים אחרים אינן כה חד-משמעיות,²⁰ אך אין חולק כי ישנן תכונות ויכולות הנדרשות להוראה איכותית, הגם שקשה למדוד אותן. ביניהן יש למנות את: היכולת להעביר רעיונות מורכבים בשפה בהירה; היכולת ליצור סביבת למידה נוחה למגוון רחב של תלמידים; היכולת ליצור יחסי מורה-תלמיד בריאים; ויכולת שיתוף פעולה עם עמיתים למקצוע ועם הורים.

מחקר שפורסם בשנת 2016 ביקש להתמודד עם הקושי לזהות יכולות אלו ולכמתן באמצעות כניסה לכיתות ובחינת הפרקטיקות החינוכיות שנוקטים מורים המצליחים להעלות את הישגי תלמידיהם.²¹ בשונה ממחקרים קודמים שנערכו במדינות מפותחות, בעיקר בארצות הברית, מחקר זה נערך במדינה מתפתחת, באקוודור, שבה התרחשה בעשור האחרון קפיצת מדרגה חינוכית. אחד מיתרונותיו של מחקר זה הוא שמלבד השפעת המורה על ציוני תלמידיו במתמטיקה ועל כישורי השפה שלהם, נבדקה בו גם השפעת המורה על התפקודים הקוגניטיביים-ניהוליים של התלמידים (כגון: יכולת ריכוז, זיכרון עבודה [working memory] וגמישות מחשבתית). לצד תכונותיו של המורה ויכולותיו, נבדק גם תפקודו בכיתה – באמצעות מצלמות שתיעדו את האינטראקציות שלו עם התלמידים. את האינטראקציות הללו קידדו החוקרים על פי פרוטוקול CLASS (Classroom Assessment Scoring System) המודד את איכות הלימוד, האקלים הכיתתי ומידת הארגון שמנהיג המורה בכיתתו.

**”קושי זה מעמיד
בספק את יכולתה
של מערכת
חינוכית למיין –
ברמה ארצית –
את המועמדים
להוראה הבאים
בשעריה, ומעלה
תהייה האם לא
נכון יותר להפקיד
את מלאכת
ההערכה והמיין
בידי המנהלים.”**

בדומה למחקרים קודמים, גם תוצאי מחקר זה מעידים כי ישנם הבדלים משמעותיים בין יכולותיהם של מורים שונים וכי השפעת המורים על הישגי התלמידים במקצועות השפה והמתמטיקה היא עצומה. כן נמצא – שוב – שמאפיינים כגון קביעות, ותק או מנת משכל אינם הגורמים היוצרים את ההבדלים. לעומת זאת, ציוני המורים על פי מודל CLASS הצליחו לנבא הן את הצלחת התלמידים במבחנים (או אי-הצלחתם) הן את טיב התפקודים הקוגניטיביים-ניהוליים של התלמידים (המשפיעים בטווח הארוך יותר מהציונים). מחקר זה גם הראה כי הורי התלמידים ידעו להצביע על המורים המוצלחים והמורים הפחות-מוצלחים בבתי הספר של ילדיהם וכי דעתם הלמה במידה רבה את ממצאי מודל ה-CLASS.

ממחקר זה ניתן להסיק כי תהליכי המיין, הסינון, ההכשרה וההערכה של המורים נדרשים להיות קרובים ככל הניתן ל”שטח” החינוכי. בהיעדר כלים סטטיסטיים ברורים המאפשרים לחזות את איכות המורים וכשירותם, אין אלא להסתייע בארגז כלים חלופי שעיקרו כניסה לתוך הכיתות ובחינת המתרחש בתוכן על מנת להעריך את המורים. לחלופין, ניתן לבחון את המורה אך ורק על פי תוצאות תלמידיו, מבלי להתבונן בפרקטיקות שבהן הוא משתמש, אך בחינה צרה כזו עלולה לתמרץ מורה להצטיין במדדים שעליהם הוא נבחן ולהזניח את כל השאר. עוד יש להסיק ממחקר זה כי בשונה ממערכת ביורוקרטית, הרי שהורי התלמידים מזהים בקלות את המורים המוצלחים והפחות-מוצלחים, כנראה מתוך היכרותם הישירה עם המורים ועם איכויותיהם שאינן בהכרח ברות כימות.

בדומה למחקרים אחרים, גם תוצאות מחקר זה מבהירות עד כמה קשה לנבא מי יהיה המורה האפקטיבי מבלי לבחון את המורה מקרוב, במהלך עבודתו, לאורך זמן. קושי זה מעמיד בספק את יכולתה של מערכת חינוכית למיין – ברמה ארצית – את המועמדים להוראה הבאים בשעריה, ומעלה תהייה האם לא נכון יותר להפקיד את מלאכת ההערכה והמיין בידי המנהלים.

מסקנות המחקרים שהובאו לעיל מלמדות כי מורה טוב הוא מי שבידיו היכולות הקוגניטיביות והאישיותיות המתאימות, ולעומת זאת כי להכשרה, להשתלמות או לוותק אין משקל רב לגבי מידת הצלחתו של המורה. מאידך גיסא, המחקרים דלעיל מורים כי כימות היכולות הנדרשות ממורה ומדידתן – כל שכן סינון מוקדם על פיהן – אינם משימה קלה כל עיקר. כיצד נוכל אפוא לשפר את איכות כוח ההוראה?

דומה כי התשובה טמונה במודל העסקת המורים. מכיוון שמדדים אובייקטיביים אינם מאפשרים לנבא את מידת הצלחתו של המורה והתאמתו לתפקיד, מן הראוי שלסביבה הקרובה אליו תינתן האפשרות לבחון את יכולותיו "תוך כדי תנועה". מכיוון שלמאמצים לשפר בדיעבד את כישורי ההוראה של מורה ישנה תועלת מועטה בלבד, הרי שמשיכת מועמדים רבים למערכת, תוך הגמשת תנאי העסקתם, נראית אפקטיבית יותר מהניסיון לשפר את יכולותיהם של המורים הקיימים תוך שמירה על קביעותם. כדי להציע דרכים לשיפור איכות ההוראה, ראוי אפוא שנתמקד במודל העסקתם של המורים בישראל ונגמיש אותו עד שיאפשר תהליכי מיון וסינון מתמשכים – והמורים מצידם יתומצו להצלחה.

בסעיף הבא נציג שני אבות־טיפוס בעניין זה, שני מודלים להעסקת מורים הנוהגים בעולם, ונעמוד על יתרונותיהם וחסרונותיהם כפי שהם מפורטים בדו"חות ה־OECD. נבחן את המודל הנוהג בישראל, בהשוואה למדינות אחרות ב־OECD. בהמשך, נמליץ על הצעדים העשויים לשפר את כוח ההוראה במערכת החינוך הישראלית.

שני מודלים להעסקת מורים:

מודל מונחה־קריירה ומודל מונחה־פוזיציה

דו"ח יסודי שפרסם ארגון ה־OECD ב־2005 הבחין בין שני מודלים להעסקת מורים: מודל מונחה־קריירה (career-based model) ומודל מונחה־פוזיציה (position-based model).²² המודל הראשון רואה במורים אנשים העתידים לעסוק במקצוע זה במשך כל ימי חייהם עד פרישתם לפנסיה: הם מתחילים לעסוק בו כשהם צעירים, תמורת שכר נמוך המטפס בעקביות לאורך הקריירה, עד לפרישתם. ההעסקה על פי מודל זה נעשית בצורה ריכוזית, בידי המדינה, והשיבוץ בבתי הספר ובכיתות מושפע בעיקר מצרכי־אילוציו של המורה ופחות מהאינטרסים והצרכים של בית הספר שבו הוא משובץ. דו"ח ה־OECD מציין כי ברוב המדינות הנוהגות לפי מודל זה, המחסור במורים נמוך באופן יחסי ומקצוע ההוראה נחשב יוקרתי – ביחס למקצועות בשוק הפרטי – משום שעומדות לו הזכויות הייחודיות של "עובדי מדינה" הן מבחינת שכר, הן מבחינת ביטחון תעסוקתי. לעומת היתרונות הללו, ניצבים חסרונותיו של מודל זה, כפי שמונה אותם דו"ח ה־OECD: (1) הכשרתם של המורים ושיבוצם

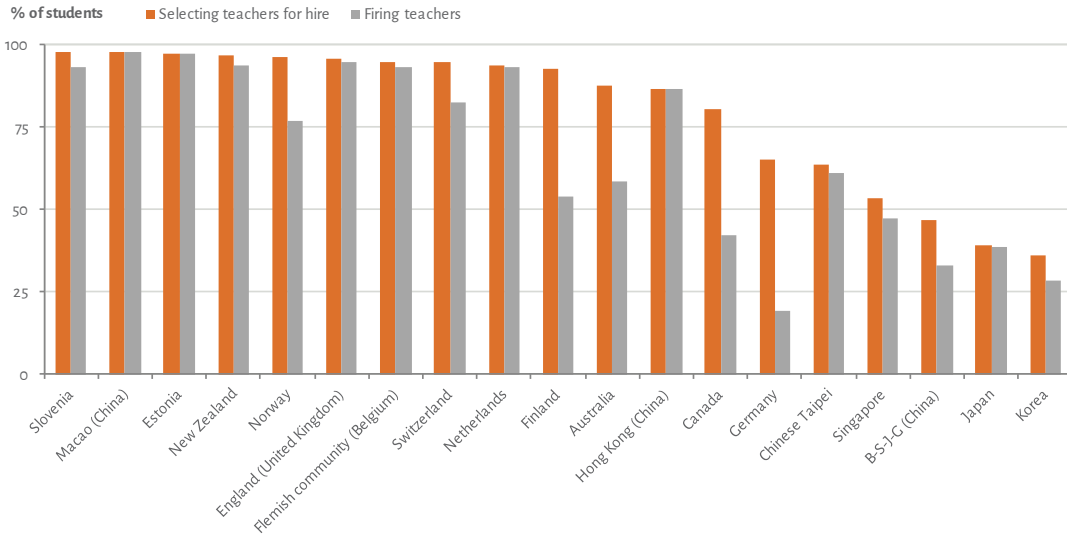
אינם תואמים בהכרח את הצרכים הספציפיים בשטח; (2) הסיכון להוראה איננו מתבצע על פי המיומנויות הנדרשות להוראה דווקא; (3) חסרים תמריצים לשיפור ההוראה ולהתפתחות מקצועית; (4) לבתי הספר אין סמכות מספקת לעצב את אופי ההוראה בהם על פי הצרכים הבית-ספריים או הכיתתיים (5) לבסוף, במודל כזה קשה למשוך להוראה אנשים שאינם "נעולים" על מקצוע ההוראה אך עשויים להשתלב בו באופן חלקי או לזמן מוגבל.

המודל השני – מונחה-הפוזיציה – הוא מודל גמיש יותר המתרכז במציאת מורה למשרה ספציפית בהתאם לצורכי בית הספר. במודל זה, אנשים יכולים להיכנס למקצוע בגילים שונים, בצעירותם או בעשורים מאוחרים יותר לחייהם, לתקופות מוגבלות או כמשרה חלקית במקביל למקום עבודה נוסף. במערכת החינוך הבנויות על פי מודל זה, שיעורו של השכר ההתחלתי גבוה לרוב מזה שבמודל הראשון, הוא עולה באופן מתון יותר, והשפעת הוותק עליו נמוכה. במודל זה, בחירת המורים נעשית בדירה המקומית – בבית הספר עצמו או ברשות המקומית. חיסרון אחד המאפיין מודל זה, על פי דו"ח ה-OECD, הוא הקושי של בתי הספר להתחרות בשוק הפרטי ולגייס מורים טובים – בעיקר בגילים המבוגרים יותר. יתרה מכך, דו"ח ה-OECD קובע שבמודל זה קשה יותר לגייס מורים טובים לאזורים פריפריאליים ונדרשים מקורות תקציביים תוספתיים על מנת לאפשר לבתי ספר באזורים הללו להתחרות על ליבם של מורים איכותיים.

ובכן, כיצד משפיע מודל העסקת המורים על תוצאות התלמידים?

דו"ח מאוחר יותר של ה-OECD, שהסתמך על ממצאי מבחן פיז"ה מ-2015, מצא כי 13 מדינות, מתוך 19 המדינות שהשיגו את התוצאות הטובות ביותר במבחן, קרובות יותר למודל המונחה-הפוזיציה.²³ בדו"ח נמצא כי לפחות 80% מהתלמידים בני ה-15 במדינות אלה לומדים בבתי ספר שלמנהליהם או לוועד המנהל שלהם (Boards) ישנה מידה רבה של סמכות בגיוס מורים וסינונם. רוב המדינות יוצאות הדופן בהקשר הזה הן ממזרח אסיה. סמכותו של בית הספר לפטר מורים נפוצה מעט פחות מהסמכות לגייס מורים, אך בקרב המדינות המצטיינות גם היא גבוהה למדי כפי שניתן לראות בתרשים 6.

תרשים 6 High Performing Countries and Economies in PISA



מחברי דו"ח ה-OECD מסכמים את הסוגיה במילים הבאות:

סמכות בתי הספר לגייס מורים ולפטרם נפוצה במדינות הנורדיות, האנגלוסקסיות, והמזרח-אירופיות, גם במערכות החינוכיות בעלות הישגים הנמוכים יותר. מודל ההעסקה הציבורי הנהוג במדינות אלו הוא המודל מונחה-הפוזיציה – שעל פיו השירותים הציבוריים באותן מדינות מתמקדים בבחירת המועמדים המתאימים ביותר לכל משרה פנויה, בין אם על ידי גיוס מועמד חיצוני בין אם על ידי קידום פנימי. לעומת זאת, הסמכות לגייס מורים ולפטרם נפוצה פחות במדינות דרום-אירופיות (כגון צרפת, יוון, איטליה, פורטוגל וספרד) וכן במדינות אמריקה הלטינית (להוציא צ'ילה) ובמדינות המזרח-אסייתיות. מדינות אלו מאופיינות במודל העסקה מונחה-קריירה שעל פיו הגיוס לשירות הציבורי מבוסס על תעודות אקדמיות או מבחני כניסה, ומורה שגויס מקבל תפקידים ומתקדם בהתאם לכללי המערכת.²⁴

דו"ח נוסף של ה-OECD, משנת 2008, שעסק בשיפור המנהיגות הבית-ספרית קבע נחרצות כי:

”יכולתם של מנהלי בתי ספר לבחור את צוות ההוראה שיעבוד תחתיהם חיונית לפיתוח התרבות הבית-ספרית ולשיפור הישגי התלמידים.”

יכולתם של מנהלי בתי ספר לבחור את צוות ההוראה שיעבוד תחתיהם חיונית לפיתוח התרבות הבית־ספרית ולשיפור הישגי התלמידים. חוסר מעורבות של המנהלים בגיוס המורים ובפיטורם עלול לפגוע ביכולתם לתת מענה לצרכים חינוכיים. קשה גם להטיל עליהם אחריות לתוצאות כאשר אין להם השפעה על בחירת הצוות. חוסר היכולת להיות מעורב באספקט כה חשוב של חיי בית הספר משול, כפי שתיאר זאת מנהל בית ספר מאוסטריה, לציפייה ממאמן קבוצת פוטבול שקבוצתו תנצח גם כאשר אין בידו היכולת לבחור את שחקני הקבוצה.²⁵

בדו"ח זה נכתב במפורש כי מידת האוטונומיה של בתי ספר בכל הנוגע לגיוס מורים או פיטורם היא המשתנה היחיד (בתחום מדיניות העסקת המורים) שנמצא קשר בינו ובין שיפור תוצאות התלמידים או הידרדרותם.²⁶





פרק ב: מודל העסקת המורים בישראל והמלצות ועדת דברת

מודל העסקת המורים הנהוג במדינת ישראל כיום הוא המודל מונחה־הקריירה. בהתאם, העלייה בשכר המורים בישראל מבוססת על ותק ועל צבירת השתלמויות, והמערכת מעודדת מורים להישאר במקומם כאשר שכרם עולה אט־אט ברבות השנים ומגיע לשיאו לקראת הפרישה לפנסיה. אין זה מפתיע אפוא לגלות שמערכת החינוך בישראל סובלת מהבעיות המאפיינות את המודל מונחה־הקריירה כגון הקושי לתמרץ מורים להצטיינות או היעדר סמכות מספיקה של המנהלים לעצב את ההוראה על פי חזונם.

יחד עם זאת, ובאופן חריג למדי, מערכת החינוך בישראל סובלת גם מתופעות לוואי שעל פי דו"ח ה־OECD מאפיינות מדינות הנוהגות על פי המודל השני – המודל מונחה־הפוזיציה. בישראל ישנו מחסור קבוע למדי במורים על אף היציבות התעסוקתית שממנה הם נהנים.²⁷ אחוזים נכבדים מהמורים בישראל אינם מוכשרים ללמד את המקצוע שהם מלמדים.²⁸ למקצוע ההוראה בישראל נלווית תדמית שלילית, וודאי שהוא איננו נהנה מהיוקרה האמורה להתלוות למקצוע במודל מונחה־הקריירה.²⁹ בתי הספר בפריפריה הישראלית סובלים מנחיתות באיכות כוח ההוראה בהם ביחס למרכז הארץ. הלכה למעשה, מערכת החינוך בישראל יוצאת קירחת מכאן ומכאן.

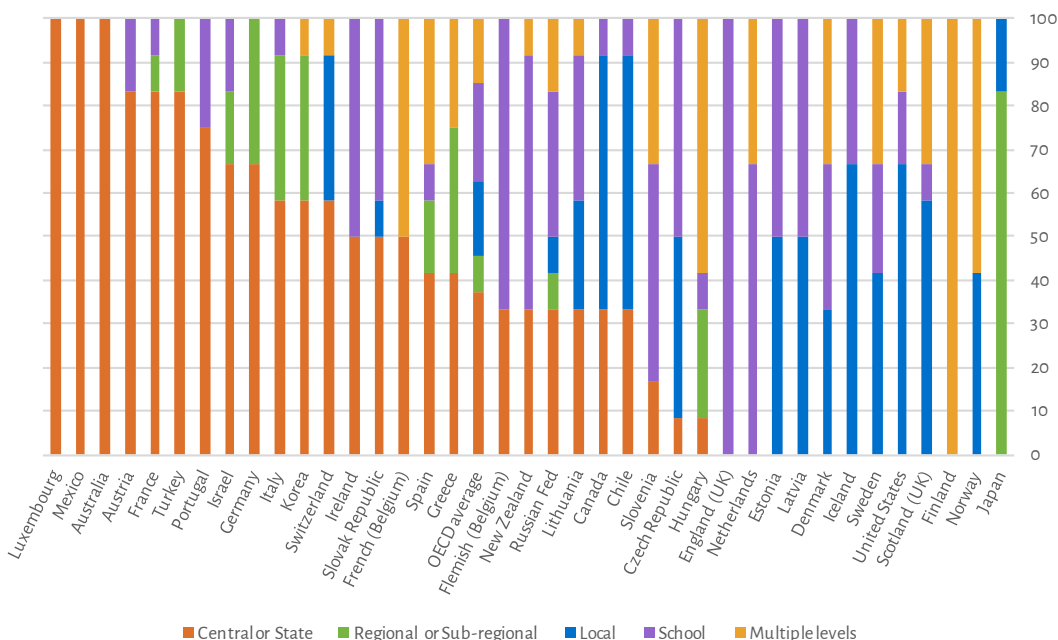
ריכוזיות מערכת החינוך בישראל

אחד הפרקים בדו"ח השנתי של ה-OECD, *Education at a Glance 2018*, הוקדש לשאלה "מי מקבל את ההחלטות החשובות במערכת החינוך?" וביקש לבחון עד כמה בתי הספר הנבדקים אוטונומיים או שמא נשלטים בידי גורמים מדינתיים. הדו"ח מציין כי החל משנות השמונים ישנה מגמה עולמית של ביזור סמכויות חינוכיות ל"שטח" תוך השארת הסמכות לקביעת הסטנדרטים והפיקוח על העמידה בהם בידי הרשות המדינית. על פי הדו"ח, הסיבות למגמת ביזור קבלת ההחלטות לדרגי השטח משתנות ממקום למקום, אך בעיקרן עומד הרצון להגביר את היעילות ואת ניצול התקציבים, לצמצם את הבירוקרטיה, להגביר את האחריות כלפי הקהילות המקומיות, לנהל באופן יצירתי יותר את כוח ההוראה, ולאפשר פיתוח פדגוגיות חדשניות ויצירת תמריצים להצטיינות.³⁰

הדו"ח השווה בין חטיבות ביניים בכל המדינות ותוצאותיו מוכיחות באופן חד-משמעי כי מערכת החינוך הישראלית ריכוזית מאוד. בישראל, 69% מההחלטות בכלל תחומי החינוך – ארגון ההוראה, ניהול כוח האדם, תכנון הלמידה וניהול המשאבים – מתקבלות בידי השלטון המרכזי, לעומת 35% מההחלטות בממוצע בכלל מדינות ה-OECD. בישראל, רק 19% מההחלטות נתונות בידי בית הספר (שאר ההחלטות מתקבלות ברמת המחוז או הרשות המקומית), לעומת ממוצע של 34% בשאר מדינות ה-OECD. לפי דו"ח זה, רק מערכות החינוך של פורטוגל, טורקיה, מקסיקו ולוקסמבורג הקטנה ריכוזיות יותר ממערכת החינוך בישראל.

תוצאות דומות עולות גם מבחינה ממוקדת של ההחלטות בנוגע לניהול כוח האדם. בישראל, כ-67% מההחלטות אלו מתקבלות ברמה המדינית, כ-17% ברמה המחוזית וכ-17% ברמה הבית-ספרית; ואילו בכלל המדינות 37% מההחלטות הנוגעות לכוח האדם מתקבלות ברמה המדינית, 25% ברמה המחוזית או המקומית, ו-22% ברמה הבית-ספרית (שאר ההחלטות מתקבלות במשותף על ידי נציגי כמה רמות, ראו תרשים 7). תתי-הנושאים שלגביהם נבדק מי מחזיק בסמכות קבלת ההחלטות הם:³¹ (1) מינוי מורים ומנהלים ופיטוריהם; (2) קביעת חובות התפקיד של מורים ומנהלים – אחריות, פעולות ומשימות נדרשות; (3) הגדרת התפקיד של המורה הפרטי (שעות עבודה בשבוע ובשנה, זהות הכיתה שילמד וגודלה, וכל כיוצא בזה); (4) מדרגות השכר והתנאים לעלייה בהן. כפי שניתן לראות בתרשים 7, הצבע הכחול שמייצג את הרשויות המקומיות נעדר מהעמודה של מדינת ישראל, משום שלרשויות המקומיות בישראל אין כל סמכות בענייני העסקת כוח ההוראה – למעט החטיבות העליונות (שלא נבחנו בדו"ח זה).

תרשים 7: באלו רמות מתקבלות החלטות בענייני כוח אדם



מידת הריכוזיות הגבוהה של מערכת החינוך בישראל עולה גם מתחושותיהם של יתר אנשי החינוך בארץ. בשנת 2016 יצא משרד החינוך בפנייה לציבור לשם התייעצות בעניין זה – התייעצות ציבור שנשאה את השם "מרחבי אוטונומיה לבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים" ומסקנותיה פורסמו כעבור שנה, בדצמבר 2017 – ושאל את אנשי החינוך בארץ לסוגיהם: "אילו תחומים צריכים להימצא בידי מנהל/ת וצוות בית הספר על מנת לקדם הצלחה בבית הספר?" ו"אילו תחומים צריכים להימצא בידי המרכז (מטה, מחוז, רשת, רשות) על מנת לקדם הצלחה בבית הספר?". כמעט אלף אנשי חינוך השתתפו בהתייעצות, ומתשובותיהם נתגבשו 14 תובנות מרכזיות.

התובנה שזכתה כמעט לפופולריות הרבה ביותר הייתה התובנה הבאה:

אחריות לבחירת הצוות ולמבנה הארגוני הבית-ספרי. תשתית ההצלחה של ביה"ס טמונה בצוות הניהול וההוראה. יכולת מנהל/ת ביה"ס לבחור צוות ולמנות בעלי תפקידים בעלי יכולות, כלים וחזון התואמים את חזונו שלו וחזון הקהילה הלומדת, תאפשר הצלחה בית ספרית.³²

האצלת סמכויות לניהול כוח ההוראה בבית הספר נמצאת אפוא בראש מעייניהם של אנשי החינוך בארץ, ושיפור מערכת החינוך לא ייכון אם לא ייעשו צעדים בכיוון זה. למרבה הצער דווקא תובנה

זו לא יושמה על ידי משרד החינוך כלל וכלל. נתאר כעת את מצב העניינים במערכת החינוך בישראל כיום בכל הנוגע לגיוס מורים, פיטור מורים, ותגמולים.

האם חסרים מורים במערכת החינוך?

אחד היעדים המרכזיים שהציב לעצמו משרד החינוך בשנים האחרונות הוא צמצום מספר התלמידים בכיתה. בהצעת התקציב לשנת 2019 הוזכר היעד הבא: "המשך צמצום יחס מורה-תלמיד". בכל ההקשרים הללו צמצום מספר התלמידים למורה מוזכר בנשימה אחת עם יעד צמצום גודל הכיתות, וההיגיון שבדבר מובן.

עם זאת, במערכת החינוך הישראלית שוררת אנומליה מסוימת: מצד אחד, הכיתות בה הן מהגדולות ביותר ב-OECD: ממוצע של 27 תלמידים בכיתה בחינוך היסודי, ו-29 תלמידים בחטיבות הביניים, לעומת ממוצע של 21 ו-23 תלמידים בהתאמה ביתר מדינות ה-OECD (כלומר פער של 26%-28%); ומצד שני, בדיקת היחס בין כמות המורים (מנורמל למשרות מלאות) לבין כמות התלמידים במערכת מציבה את ישראל קרוב לממוצע. באופן יחסי ישנם אפוא מורים רבים במערכת החינוך הישראלית. בחינוך היסודי היחס עומד על 15 תלמידים לכל מורה, בדיוק כמו הממוצע במדינות המפותחות, ובחטיבה התחתונה היחס עומד על מורה על כל 12 תלמידים, פחות מממוצע המדינות המפותחות העומד על 13 תלמידים.

בהשוואה למדינות ה-OECD בכלל, ולמדינות המפותחות ביותר ב-OECD בפרט, ניכר כי כוח ההוראה של ישראל איננו מנוצל כראוי. אומנם מדינת ישראל איננה חריגה בכמות שעות ההוראה של מורה בשנה, וגם לא בכמות שעות הלימוד של תלמיד בשנה, אך הפער שבין גודל הכיתות בה ובין מספר המורים המועסקים על ידה חריג ביותר.

ניתן להציע כמה הסברים אפשריים לחוסר ניצול משווע זה, אך אלו השערות שטרם נחקרו לעומק. ככלל, נראה שזוהי תוצאה נוספת של הניהול הריכוזי של משאב ההוראה במערכת. לו היו המורים מועסקים על ידי בתי הספר, ועלויות כוח האדם היו מחושבות לצד סעיפים אחרים בתקציב המוגבל של בית הספר, הייתה מצבת כוח האדם מנוהלת באופן מהודק ומפוקח יותר והבזבוז היה קטן.

גיוס ושיבוץ מורים בבתי הספר

בישראל, כניסתם של מורים חדשים למערכת נעשית בשני שלבים: תקופת ניסיון שכוללת שנת התמחות, ועבודה קבועה. כל אדם העומד בתנאי הסף להוראה – שהם תעודת הוראה ותואר אקדמי – יכול להיות מועסק במערכת החינוך, ולאחר שנת ההתמחות הוא מקבל רישיון לעיסוק בהוראה. מורים חדשים יכולים אומנם לבצע את תקופת ההתמחות ללא עמידה בתנאים הנזכרים, אך הם נדרשים להשלימם תוך שנתיים ימים; ולא – תופסק עבודתם. היקף העסקתם של מתמחים חייב לעמוד על שליש משרה לפחות בתקופת ההתמחות בשנה הראשונה, ולא פחות מחצי משרה לאחר מכן.³³ לאחר שנתיים בהוראה (כולל שנת ההתמחות) מקבל המורה קביעות, אלא אם המנהל מקבל אישור מהפיקוח לבחון את המורה שנה נוספת (ובמקרים נדירים אף שנתיים נוספות, באישור הסתדרות המורים). למעט מקרים נדירים, אין אפשרות להקטין היקף משרה של עובד הוראה קבוע, ומדי שנה המערכת מחויבת לשבץ תחילה את עובדי ההוראה הקבועים ורק לאחר מכן עובדים חדשים ללא קביעות. משמעותה של מחויבות זו היא שאם מורה פלוני איבד את מקום עבודתו (לדוגמה, אם בית הספר נסגר), כל מנהל בית ספר באזור מחויב להעדיפו לצורך אישור משרה חדשה (במידה שכך יורה לו מפקח) על פני מועמד חדש מבחוץ. כל עוד אין מורים המחכים למשרה פנויה, רשאי מנהל בית הספר לגייס מועמדים שעומדים בתנאי הסף – באישור הפיקוח.

תמונת מצב זו נכונה לגבי בתי הספר המשתייכים לזרם הממלכתי והממלכתי-דתי. לעומתם, בבתי הספר המשתייכים לזרם הממלכתי-ערבי קיים נוהל ייחודי: "העברות, שיבוצים והשלמות משרה בבתי הספר הערביים".³⁴ מכיוון שבניגוד לחברה היהודית, החברה הערבית נהנית מעודף גדול של מועמדים להוראה שסיימו את הכשרתם, בכל מחוז קיימת ועדה מקצועית המשבצת את המועמדים לפי שיטת ניקוד. המנהלים מעבירים לוועדה את החוסרים שלהם בבוח אדם, ומקבלים את המורים הנצרכים על פי הסדר שלהם ברשימה המחוזית. לא רק מורים חדשים נדרשים להירשם ברשימה זו, אלא גם מורים פעילים המבקשים לעבור ממוסד אחד למוסד אחר או מורים המבקשים להגדיל את אחוז משרתם. הוועדה המחוזית קובעת את סדר הקבלה לפי ניקוד המורים, הנקבע בין היתר על פי ותק, מצב משפחתי ודרגת השכלה וגם על פי ציוני המורים – הן במסגרת לימודיהם האקדמיים הן בבחינות ייעודיות שמקיים משרד החינוך בשפות השונות.

שכר מורים מתחילים וסולם דרגות השכר

שכרם הממוצע של המורים בישראל עלה באופן משמעותי בעקבות רפורמות אופק חדש ועוז לתמורה, אך המורים הוותיקים הם אלו שנהנו מרוב תוספות השכר. כאמור לעיל, ככל שלגובה השכר ישנה השפעה משמעותית על איכות מערכת החינוך, הרי שהדברים נכונים לגבי שכר מורים מתחילים ולא שכר מורים ותיקים; למרבה הצער, רוב הסכמי השכר שנחתמו בשנים האחרונות לא יישמו המלצה זו. אומנם ההסכמים הקיבוציים שנחתמו בשנתיים האחרונות כללו תוספות מסוימות למורים צעירים, אך הללו לא צמצמו את פערי השכר באופן משמעותי ולא הפכו את שכרו ההתחלתי של מורה לאטרקטיבי בעבור צעירים מוכשרים – ודברים אלו נכונים בייחוד לבתי הספר היסודיים. גם כיום, מורים צעירים משתכרים שכר נמוך ביחס לאפשרויות תעסוקתיות אחרות העומדות בפניהם,³⁵ ואף ביחס למקביליהם במדינות אחרות. הם סוגרים את הפער ומשתווים לממוצע רק לקראת סוף הקריירה, לאחר שנות ותק ארוכות.³⁶

גרף עליית השכר של המורים בישראל הוא כמעט התלול ביותר ב-OECD (רק בקוריאה הדרומית הגרף תלול יותר). בישראל, מורה המצוי בסוף הקריירה שלו מרוויח פי 2.7 יותר מעמיתו המצוי בתחילת הדרך. ב-OECD עומד יחס זה על שיעור ממוצע של 1.7. במילים אחרות: פערי השכר בין מורים מתחילים לבין מורים ותיקים בישראל גבוה ב-60% מהממוצע במדינות המפותחות.³⁷ טווח השנים שלאורכן ממשיך רכיב הוותק להשפיע על גובה השכר ייחודי גם הוא לישראל: הוא עומד על 36 שנות ותק לעומת ממוצע של 24 שנים במדינות ה-OECD.³⁸

תגמול מורים וקידום

במסגרת רפורמת אופק חדש, ניסה שר החינוך דאז, גדעון סער, להכניס מרכיבי מצוינות ומומחיות למודל השכר. במסגרת הרפורמה הועלה שכר המורים במידה משמעותית, וכן הוטמע מנגנון תגמול על פי איכות הוראה – התניית קידום מורים לדרגות 7–9 ב"תוצאות ההערכות של המורה, שבוצעו בהתאם להנחיות המקצועיות של משרד החינוך". נוסף על כך נקבעה מכסה של מורים לכל דרגה – עד 10% מהמורים בדרגה 7, עד 5% בדרגה 8, ועד 3% בדרגה 9 העליונה.³⁹

כעבור שנים מספר, לאחר שהמכסות מוצו ומורים לא קודמו עוד לדרגות העליונות באופן אוטומטי, החלה הסתדרות המורים ללחוץ על משרד החינוך לבטל את ההתניות – ולבסוף הצליחה. בהסכם

”תגמולי הצטיינות אישיים אינם קיימים כלל במערכת החינוך בישראל.”

הקיבוצי שנחתם ב־19.3.2017 בוטלו ההתניות הללו, ומאז כל מורה יכול להגיע לדרגות השכר העליונות לפי הוותק וההשתלמויות שהוא צובר – ללא התניות מקצועיות ובלא מכסות.

עד שנת 2013 העניק המשרד תגמולים תוספתיים למורים על בסיס גיאוגרפי, על מנת לתמרץ מורים ללמד ביישובים פריפריאליים וחלשים, וכן כדי לתמרץ מורים למקצועות שבהם היה קיים מחסור במורים. כיום, ניתנים תגמולי הצטיינות אך ורק באופן קבוצתי לצוותי הוראה של בתי ספר מצטיינים בחטיבה העליונה בלבד (על פי הסכם עוז לתמורה). כ־40% מהחטיבות העליונות מקבלות את התגמול באופן דיפרנציאלי לפי עשירונים. תגמולי הצטיינות אישיים אינם קיימים כלל במערכת החינוך בישראל.

המנגנון היחיד המאפשר למנהל לתגמל באופן אישי מורים מסגל בית הספר הוא הטלת תפקידים נוספים (כגון מחנך, רכז שכבה או מקצוע, חניכת מורים מתמחים, רכז בטיחות בדרכים וכדומה). כל תפקיד כזה נושא עימו תוספת שכר, לרוב בשיעור חד־ספרתי. על פי דו"ח השכר של משרד האוצר, למעלה ממחצית מהמורים בישראל מחזיקים בתפקיד נוסף (מלבד ההוראה) המקנה להם תוספת שכר. חלק קטן מהם מחזיק ביותר מתפקיד אחד.⁴⁰

פיטורי מורים

פיטורי מורים קבועים במערכת החינוך בישראל יכולים להתבצע על פי אחת משלוש הסיבות הבאות:

1. **פיטורים תקציביים/מנהליים.** פיטורין ממין זה יכולים להתקיים בעקבות הפחתת תקן השעות של בית הספר (למשל כאשר מספר התלמידים בבית הספר קטן, כאשר מספר הכיתות מצטמצם או כאשר נסגרות מגמות בבית הספר). במקרה כזה, מחייבות התקנות לפנות אל ארגוני המורים בסוף תקופת ההרשמה (סביב ה־10 באפריל) ולא יאוחר מה־31 במאי. לאחר תאריך זה לא ניתן לפטר מורים גם אם בית הספר שבו הם מלמדים נסגר.

2. **פיטורים משמעתיים.** ניתן לפטר מורים כתוצאה מהפרת משמעת חמורה של המורה, שהובחה בבית דין משמעתי של השלטון המקומי או בבית דין משמעתי של עובדי המדינה.

"בשנים תשע"ח, תשע"ט ותש"ף פוטרו בישראל מטעמים פדגוגיים 19 עובדי הוראה – כולל גננות, ועובדי הוראה בשלבי היסודי וחטיבת הביניים – מתוך כ־180,000 עובדים בסך הכול."

3. **פיטורים פדגוגיים.** פיטורים אפשריים גם כתוצאה מאי-התאמתו של מורה קבוע למערכת החינוך. בשנת 2017 פורסמה הוראה בעניין זה הנושאת את הכותרת "גמישות בהעסקת עובדי הוראה: מורים, גננות, סגני מנהלים ומנהלים". עיון במסמך זה, ובסדרי הפעולה הנדרשים על מנת להביא לסיום העסקתו של מורה, מלמד כי הגמישות המדוברת מתייחסת בעיקר לגבי פיטורי מורה מתחיל שטרם זכה לקביעות. מאידך גיסא, על מנת לפטר מורה בעל קביעות נדרשות לא פחות מעשר פעולות עוקבות (ביניהן: בקרות, תיוג חומרי מעקב, הושבת ועדה פריטטית, קיום שימוע ומתן אפשרות לערעור). את ההחלטה בסוף התהליך מקבל מנכ"ל המשרד (או מנהל אגף כוח הוראה אם מתמנה מטעמו).

כשמדובר במורים עם 16 שנות ותק ומעלה, תהליך הפיטורים נמשך בדרך כלל שנתיים ימים. בשנה הראשונה של ההליך מעורבים בו שני מפקחים. אם הללו קבעו שהמורה מועמד לפיטורים, הוא מקבל "אזהרת מנכ"ל". בשנה לאחר מכן, הוא מבוקר על ידי שלושה מפקחים. בהמשך, אם מועצת המפקחים של המחוז החליטה – על פי דו"חות הפיקוח של שלושת המפקחים – כי יש להפסיק את עבודת המורה, אזי שר החינוך או מנכ"ל המשרד ישלחו למורה מכתב פיטורים.⁴¹ למורה המפוטר שמורה זכות ערעור המנוצלת בהצלחה ברבים מן המקרים. למעשה, די שיתגלו פגמים בשלב מסוים בתהליך הפיטורים הארוך כדי לבטל את ההחלטה ולהחזיר את המורה למשרתו.

לא פלא אפוא שפיטורים פדגוגיים כמעט שאינם מתרחשים בישראל. בשנים תשע"ח, תשע"ט ותש"ף פוטרו בישראל מטעמים פדגוגיים 19 עובדי הוראה – כולל גננות, ועובדי הוראה בשלבי היסודי וחטיבת הביניים – מתוך כ־180,000 עובדים בסך הכול. פיטורים מנהליים לא התרחשו – ולו פעם אחת – בשלוש השנים הללו.⁴²

החל מ־2017 מפעיל משרד החינוך תוכנית שתכליתה מעבר של בתי הספר היסודיים ל"ניהול עצמי". במסגרת התוכנית, מואצלות סמכויות מסוימות לאחריות אוטונומית של בתי הספר. אכן, אף שהניהול העצמי כולל סמכויות בניהול עובדים שאינם עובדי הוראה, בתחום העסקת עובדי ההוראה לא הואצלו כל סמכויות למנהל בית הספר.⁴³ למעשה, אף שמשרד החינוך מכיר היטב בצורך להגמיש את העסקת המורים, עד כה נעשו ניסיונות מעטים בלבד כדי לקדם מהלכים ממין זה. לא זו אף זו: גם צעדים שכבר הושגו אחרי מאמצים רבים, הוסגו אחור.

המלצות דו"ח דברת בעניין העסקת מורים

דו"ח ועדת דברת, שנתפרסם בשנת 2005, נחשב לדו"ח המקיף ביותר שנכתב על אודות מדיניות החינוך הרצויה במדינת ישראל. ההחלטה על הקמת הוועדה התקבלה על ידי הממשלה בספטמבר 2003, והיא התבקשה להציע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל, לשרטט תוכנית שינוי כוללת – פדגוגית, מבנית וארגונית – ולהתוות את הדרך ליישומה (על פי האמור בדו"ח). בראשות הוועדה עמד איש העסקים מר שלמה דברת, ו-15 חבריה הנוספים היו אנשי אקדמיה וחינוך מכלל המגזרים בישראל. הוועדה אף העסיקה 110 אנשים נוספים בוועדות-משנה שונות. את המלצותיה הסופיות הגישה הוועדה בינואר 2005. דו"ח ועדת דברת כלל הצעות מרחיקות לכת בנוגע לסוגיית העסקת המורים בישראל. למרבה הצער, רובם המכריע של ההצעות הללו לא יושם עד כה.

בתקציר הדו"ח נכתב כי "המנהל, בשיתוף הצוות הניהולי, אחראים לקבל מורים לעבודה בבית הספר, לשבצם בתפקידיהם, לסייע להם להתפתח מבחינה מקצועית, לקדםם בדרגה ולהחליט על הפסקת עבודתם, בכפוף לתהליכים המחייבים".⁴⁴ הדו"ח הציע לאפשר לבתי הספר להעסיק כ-5% ממצבת המורים שלהם בחוזים אישיים שלא יהיו כפופים לחוזים הקיבוציים. נוסף על כך, כדי לתעדף את הפריפריה הומלץ בדו"ח לאפשר לבתי ספר פריפריאליים להשתמש ב-20% מהתקציב התוספתי המוקצה להם (לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי) על מנת לתגמל מורים בחוזים אישיים על פי צורכי בית הספר ולמשוך אליו כוח הוראה איכותי.⁴⁵ המלצה זו לא יושמה או קודמה מעולם.

גם בנוגע למורים הכפופים להסכמים קיבוציים היו לחברי ועדת דברת הצעות מרחיקות לכת: על מנת לשפר את איכות כוח ההוראה, המליצו כותבי הדו"ח "ליצור עבור המורים מסלולי קידום ותמריצים שיעודדו הצטיינות, שההתקדמות בהם לא תתרחש אך ורק על פי ותק והשכלה פורמלית". בהתאם הוצע כי הקידום בין דרגה לדרגה יתבסס על שישה מרכיבים: (1) הצלחה בתפקידי הוראה בהרכב כיתתי, קבוצתי ופרטני; (2) מחויבות אישית ומקצועית; (3) השתלמות מתמדת; (4) יכולת בין-אישית; (5) עשייה פרופסיונלית, הכוללת נכונות למילוי תפקידים; (6) התנסות במגוון תפקידים.⁴⁶

מחברי הדו"ח נתנו מקום גם לוותק, לעניין קידום ומעבר בין דרגות שכר, אך דגש רב יותר ניתן על הוכחת יכולת ומומחיות שייבחנו על ידי שלושה גורמים כתנאי לקידום: מורה חונך, הנהלת בית הספר וגורם חיצוני לבית הספר. עוד המליצו כותבי הדו"ח להעניק תגמולי

הצטיינות קבוצתיים לבתי ספר מצטיינים, ותגמולים אישיים למורים מצטיינים במיוחד. המחברים הציעו כי צעד זה ייעשה במסגרת ניסוי מבוקר שיבדוק את השלכות התמריץ. עד היום, לא אומצה אלא ההמלצה על תגמולים בגין הצטיינות בית-ספרית.

בתחום הפיטורים מסיבות פדגוגיות המלצות הוועדה היו כדלהלן:

הזכות להפסיק את עבודתו של מורה נתונה בידי הנהלת בית-הספר, אשר תקים מתוכה צוות בית-ספרי לדיון בנושא. הצוות, שאת דיוניו יוביל מנהל בית-הספר, יהיה מורכב לפחות משלושה אנשים, שאחד מהם אינו כפוף מכל בחינה שהיא למנהל בית-הספר. החלטות הצוות יתקבלו ברוב קולות.

מספר המורים שמותר להפסיק את עבודתם מסיבות פדגוגיות יהיה פונקציה של מספר המורים בבית הספר, כדלקמן:

- בבתי-ספר המעסיקים עד 30 מורים – מורה אחד בשנה.
- בבתי-ספר המעסיקים 30 עד 60 מורים – שני מורים בשנה.
- בבתי-ספר המעסיקים 60 עד 100 מורים – שלושה מורים בשנה.
- בבתי-ספר המעסיקים מעל 100 מורים – ארבעה מורים בשנה.
- הדו"ח קבע כי בטרם קיום הליך הפיטורים, יחויב המנהל בקיום שיחות משוב ובמתן אפשרות למורה להשתפר. מחברי הדו"ח המליצו שככל שהמורה ותיק יותר, כך יושקע מאמץ רב יותר בניסיונות לסייע למורה להשתפר בטרם תופסק עבודתו. כך או כך, התהליך אינו אמור לארוך יותר מחצי שנה (או 9 חודשים במקרה של מורים ותיקים). כפי שראינו, מדובר בקיצור דרמטי של משך התהליך הנמשך כיום שנתיים לפחות. לפי הדו"ח, ועדה של מנהל החינוך האזורי – החלופה המוצעת בדו"ח דברת למנהלי החינוך הרשותיים – היא זו שתאשר או תשלול את בקשת המנהל להפסיק את עבודתו של המורה, והיא תוסמך גם להעניק למורה שנת ניסיון נוספת. מורה שיפוטר יקבל מענק הסתגלות בשווי משכורת חודשית על כל שנת וותק עד תקרת שכר שנתי. למותר לציין כי גם הצעות אלו לא יושמו מעולם.



פרק ג: דוגמאות לשימוש במודל העסקה מונחה- פוזיציה במדינות המצליחות מבחינה חינוכית

על מנת שלא להסתפק בסכמות ובנתונים, נסקור בפרק זה את עיקרי מדיניות העסקת המורים במדינות שונות בעולם המפותח. לצורך העניין נבחרו מדינות שלהן תוצאות טובות מאוד במבחנים הבינלאומיים ואשר עשויות לשמש מודל לחיקוי בעבור מדינת ישראל. בהקשר זה יש לציין כי אומנם למערכות החינוך בכמה מדינות מזרח-אסייתיות ישנן תוצאות מעולות במבחנים הבינלאומיים, אך בכל זאת בחרנו שלא לסקור אותן מכיוון שהפערים התרבותיים והארגוניים – בין מדינת ישראל לביןן – גדולים מדי להבנתנו ולפיכך אין בהן כדי לשמש בסיס אמין להשוואה, כל שכן מודל לחיקוי, בעבור מדינת ישראל. רוב המדינות שייסקרו להלן (מלבד אנגליה) הן מדינות שגודלן קטן עד בינוני ומערכות החינוך בהן קרובות בהיקפן למערכת החינוך בישראל. מסיבה זו בחרנו למשל שלא לסקור את מערכת החינוך האסטונית, שמערכת החינוך בה קטנה מזו של ירושלים, על אף הצלחותיה החינוכיות הידועות – והוא הדין לאיסלנד וללוקסמבורג.

הולנד

מערכת החינוך בהולנד נחשבת לאחת מהמבוזרות ביותר בקרב מדינות ה-OECD.⁴⁷ עקרון "החופש החינוכי" מעוגן בחוקת הולנד מאז 1917, ומכוחו כמעט כל אזרח יכול להקים בית ספר המבוסס על ערכיו ועקרונותיו. ההכרה בבית הספר מצד המדינה מותנית בעמידה בכמה עקרונות ספורים. על פי השאלון למנהלים בפיז"ה 2015, 86% מההחלטות הרלבנטיות לבתי הספר בהולנד מתקבלות בתוך בתי הספר – על ידי המורים, המנהלים או הוועדים המנהלים (Boards) – ורק חלק קטן מהן נקבע על ידי הרשויות.

בהולנד, מנהלי בתי הספר והמורים מתמנים על ידי ועדים מנהלים (הרכב הוועדים משתנה ממקום למקום),⁴⁸ ולעיתים קרובות הסמכות למנות מורים מואצלת אל המנהלים עצמם – על פי תנאי החוזה שנחתם ביניהם לבין הוועד המנהל. המורים נדרשים להחזיק בתעודת הוראה ובתעודת יושר, אך ניתן למנות מורים למשרה זמנית (עד שנתיים) ללא תעודת הוראה. מדרגות השכר של המורים בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי שונות זו מזו, וההתקדמות בסולם השכר מותנית בכמה גורמים: הכשרות, ניסיון, חוות דעת מקצועיות ונשיאה בתפקידים נוספים. תחום ההשתלמויות המקצועיות למורים נתון בידי בתי הספר, המקבלים מימון מיוחד ממשד החינוך ההולנדי לשם מטרה זו. בתי הספר נהנים מאוטונומיה מוחלטת בעניין זה – הן מבחינת כמות ההשתלמויות, הן מבחינת תוכן. בפועל, ההשתלמויות מבוצעות על ידי מגוון רחב של גופים ציבוריים ופרטיים.⁴⁹

בשנים האחרונות סובלת הולנד (כמו מדינות רבות אחרות) ממחסור במורים למקצועות מסוימים.⁵⁰ כוח ההוראה בהולנד מבוגר ביחס למדינות אחרות, ועובדה זה עשויה להביא למחסור גדול בשנים הקרובות. ואכן, בשנים האחרונות יותר ויותר מורים בהולנד מועסקים בתנאים גמישים או לזמן מוגבל כדי לפתור מחסור זה. משרד החינוך ההולנדי אינו רואה זאת בעין יפה ולא מוצא יתרון במודל זה על פני העסקה רגילה של המורים. על מנת למשוך כוח הוראה איכותי למערכת, בתי הספר מקבלים ממשד החינוך תוספת תקציבית המיועדת לקידום מורים מצטיינים בסולם השכר.⁵¹ בעתיד הקרוב בתי הספר יוכלו גם לתת בונוסים למורים. במקביל נערך בהולנד פיילוט של תשלום לפי ביצועים.

כמו המנהלים

מועסקים על

ידי הרשויות

המוניציפליות

שהן ספקיות

”החינוך העיקריות.”

גם מערכת החינוך בפינלנד היא מן המבוזרות בעולם. המערכת עוצבה מחדש בשנות השישים של המאה הקודמת והתקיימה בתצורה זו כשלושה עשורים. בתחילת שנות התשעים עברה מערכת החינוך הפינית תהליך מקיף של ביזור – בדמות האצלת סמכויות רבות לרשויות המקומיות ולבתי הספר, לצד קיצוץ עמוק של דרגי הפיקוח וסמכויותיהם. המאפיין העיקרי של מערכת החינוך הפינית הוא אָמון: אמון של המערכת בניהולן של הרשויות המקומיות, ואמון של הרשויות במנהלי בתי הספר והמורים. פינלנד נהנית מביקוש גבוה ללימודי הוראה המאפשר ברירת הטובים ביותר להוראה. מקצוע ההוראה נחשב יוקרתי, בין השאר בשל האמון הרב שזוכים לו המורים והאחריות הגדולה שהחברה הפינית מניחה על כתפיהם.

בפינלנד, המורים כמו המנהלים מועסקים על ידי הרשויות המוניציפליות שהן ספקיות החינוך העיקריות.⁵² בכ־70% מהרשויות המוניציפליות בפינלנד יש פחות מ־1000 תלמידים. המורים נבחרים לרוב על ידי הוועד המנהל של בית הספר בשיתוף עם המנהל. המנהלים עצמם נבחרים על ידי המועצה המוניציפלית, בהתבסס על הצעות הוועד המנהל של בית הספר ולאחר התייעצות עם צוות ההוראה בו. הסמכות לגיוס מורים בפינלנד משתנה ממקום למקום: ברשויות מוניציפליות מסוימות הסמכות נתונה לוועד המנהל המוניציפלי; ברשויות מסוימות בידי הוועד המנהל הבית־ספרי; וברשויות אחרות בידי המנהל עצמו.⁵³ מספר המשרות נקבע על ידי בית הספר ואינו מוכתב מלמעלה. בפינלנד אין רגולציה מדינית על אופן הכנסת מורים חדשים להוראה אלא ישנן רק המלצות שהרשויות ובתי הספר יכולים לקבל ויכולים לדחות.

רוב מכריע של המורים בפינלנד חברים בארגוני עובדים. לאחר שמורים מקבלים קביעות, נדירים המקרים שבהם הם מסיימים את תפקידם. אם קיים אילוץ, בדרך כלל יעברו המורים הללו לבית ספר אחר באותה רשות מקומית. במקרים שבהם מורים קבועים נעדרים לתקופות ארוכות, מותר לספקי החינוך לשכור מורים זמניים כמעט ללא הגבלה. אם הם חסרי הכשרה, התקופה המרבית שניתן להעסיקם היא בין חצי שנה לשנה. כאשר מורים קבועים אינם יכולים לבצע את תפקידם כראוי לאורך זמן, או כאשר נפח העבודה שלהם יורד ולמעסיק אין תפקיד אחר בנמצא – ניתן לפטרם. רוב מקרי הפיטורים בפינלנד מתרחשים כאשר בית ספר נסגר או מתמזג עם בית ספר אחר. פיטורים מסיבות פדגוגיות נדירים למדי. הודעת המעסיקים למורים על סיום העסקתם צריכה להינתן כחודש עד שישה חודשים מראש – על פי מידת הוותק של המורה.

אירלנד

רוב בתי הספר באירלנד נתונים בבעלות גופים פרטיים כגון רשתות חינוך וכנסיות אך ממומנים על ידי המדינה באופן מלא.⁵⁴ מאז 1998, בעלויות אלו נדרשות (למעט מקרים מיוחדים) למנות ועד מנהל לכל אחד מבתי הספר שבבעלותם. בוועדים הללו חברים שני נציגי הורים (אב אחד ואם אחת), נציג מורים, המנהל, ועוד שני נציגים המוסכמים על כלל השותפים האחרים. הרכב הוועד מתחלף מדי ארבע שנים. הוועדים הללו מופקדים, בין השאר, על גיוס מורים או פיטוריהם ועל קביעת חובות התפקיד⁵⁵ – ובכפוף לנוהלי המשרד הממשלתי, חוקי העבודה וההסכמים הקיבוציים.⁵⁶

שכר המורים באירלנד גבוה משכר המורים במדינות ה-OECD, וייתכן שיש בכך כדי להסביר את הביקוש הגבוה להוראה באירלנד ואת היוקרה שממנה נהנה המקצוע בחברה האירית. מה שמייחד את שכר המורים האיריים הוא עלייה מהירה דווקא בשנים הראשונות במקצוע: מורה מתחיל מקבל שכר שנתי של כ-31,000 יורו (בכלל שלבי החינוך), אך לאחר עשר שנים במערכת שכרו קופץ לכ-46,500 ו-48,300 יורו בשנה – בבית הספר היסודיים והעל-יסודיים בהתאמה. לאחר מכן השכר עולה לאט יותר, עד לכדי שכר שנתי של 60,000 יורו לאחר 22 שנות הוראה.⁵⁷ משכורות הבסיס ניתנות מאת המדינה על פי סולם שכר קבוע המושפע בעיקר מוותק, אך כמחצית מהמורים נהנים מתוספות שכר בגין תחומי אחריות נוספים (סגני מנהל, עוזרי מנהל ומורים המופקדים על תחומים ספציפיים, בדומה לישראל). בתי הספר באירלנד אינם מקבלים תקציב שכר גמיש לבונוסים או לתוספות אחרות למורים מצטיינים.

תנאי הסף להוראה וכללי הקידום בקריירה מפורטים בחוזרים של משרד החינוך האירי. במסמכים אלה מפורט גם סדר הפעולות הפורמליות והא-פורמליות הנדרשות להשעיית מורים או פיטוריהם.⁵⁸ אומנם משרד החינוך האירי איננו מתערב בשיקולי המינויים והפיטורים של מורים אלא רק מגדיר את סדריהם ומפקח על תקינות ההליכים, אך ארגוני המורים גרמו לכך שפיטורי מורים באירלנד יהיו אירוע נדיר למדי הברוך בתהליך מסובך וארוך.⁵⁹ מורים רבים באירלנד עובדים במשרה חלקית בתחילת דרכם, ורק לאחר מכן נכנסים למשרות קבועות, מקבלים קביעות וניתן לפטרם רק במקרים של בעיות התנהגות קשות או חוסר יכולת לעמוד במשימות.

אנגליה

בתי הספר באנגליה נחלקים לכמה קטגוריות ומודל ההעסקה בכל אחת מהן שונה. ב"אקדמיות", שהם בתי ספר אוטונומיים הממומנים באופן מלא על ידי המדינה, העסקת המורים נתונה כמעט לחלוטין בידי הבעלות של בית הספר. בבתי ספר אלו ניתן להעסיק גם מורים ללא כל תעודת הסמכה (Qualified Teacher Status). בתי הספר הציבוריים באנגליה (maintained schools) מתחלקים לכמה זרמים שבכל אחד מהם נוהג מודל העסקה שונה. בדומה ל"אקדמיות", גם ב־ foundation schools וב־voluntary aided schools, המעסיק החוקי של צוות ההוראה הוא הוועד המנהל (governing board) של בית הספר. לעומת זאת, ב־community schools וב־voluntary controlled schools, המעסיק הרשמי של המורים הוא הרשות המקומית. במסגרת האחריות על העסקת מורים מצופה מהוועד המנהל להאציל את סמכויות העסקת המורים למנהל בית הספר, הן לעניין גיוס מורים הן לעניין פיטוריהם, אך ההחלטה הסופית לגבי פיטורים דורשת את אישורו של הוועד המנהל. תקופת ההתראה המומלצת באנגליה לפני פיטורים עומדת על חודשיים או שלושה חודשים. החוק מחייב התראה של שבוע בלבד למורים צעירים, ושבוע נוסף לכל שנת ותק עד תקרה של 12 שבועות. בשנים האחרונות נערכה באנגליה רפורמת שכר מקיפה במערכת החינוך שעיקרה מעבר לתגמול לפי ביצועים במקום על פי ותק. הרפורמה והשלכותיה תתוארנה בהרחבה בפרק הבא.

צ'כיה

אף שצ'כיה איננה משתייכת לקבוצת המדינות המפותחות והעשירות ביותר, מערכת החינוך שלה מציגה תוצאות טובות למדי במבחנים הבינלאומיים. בכל שלושת מבחני הפיז"ה (מתמטיקה, שפה ומדעים), מדורגת מערכת החינוך הצ'כית בשליש העליון – לצד מדינות דוגמת גרמניה, אירלנד ושווייץ – והיא נמצאת במגמת עלייה בשנים האחרונות.

כוח ההוראה הצ'כי מונה כמאה אלף מורים. כפי שניתן להתרשם מתרשים 2, המורים בצ'כיה נמנים על בעלי המיומנויות הגבוהות באוכלוסייה, אף ששכרם אינו גבוה במיוחד – לא ביחס למדינות אחרות ולא ביחס למשרות מקבילות בתוך המדינה. יש לציין כי בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בשכר המורים בצ'כיה אשר הובילה לצמצום משמעותי בפער בין שכר המורים לשכר עובדים במקצועות אחרים, אך שכר המורים בצ'כיה עודנו נמוך באופן יחסי.

”המורים בצ’כיה מועסקים על ידי בתי הספר וגם מבנה ההעסקה והיקף שעות ההוראה נקבעים בידי המנהלים – בכפוף למסגרת הנהלים של מערכת החינוך הצ’כית ולחוקי העבודה.”

למנהלי בתי הספר בצ’כיה עומדת אוטונומיה רבה הן בנוגע לקביעת תוכניות הלימוד, הן בנוגע לניהול המשאבים, הן בנוגע לניהול כוח האדם (כולל גיוס מורים, הכשרתם ופיטוריהם). כמה מן הסמכויות הללו משותפות להם ולרשויות המקומיות כפי שניתן לראות בתרשים 7. המורים בצ’כיה מועסקים על ידי בתי הספר וגם מבנה ההעסקה והיקף שעות ההוראה נקבעים בידי המנהלים – בכפוף למסגרת הנהלים של מערכת החינוך הצ’כית ולחוקי העבודה.⁶⁰

עובדי ההוראה בצ’כיה נחלקים לכמה דרגות ותפקידים ולכל דרגה או תפקיד הכשרות תואמות: מורה רגיל, מחנך, מורה להכשרת מורים במוסדות להשכלה גבוהה, מורה לשעות הפנאי (מופקד על חינוך בלתי-פורמלי), מחנך מיוחד, פסיכולוג, עוזר הוראה ומאמן לחינוך גופני.

תהליך הביזור של מערכת החינוך הצ’כית החל לאחר נפילת המשטר הקומוניסטי ב-1989, והוא נעשה מתוך ניסיון לעצב מחדש את מערכות הממשל.⁶¹ חקיקה שהתקבלה בצ’כיה שנה לאחר מכן עיגנה את עצמאות בתי הספר במסגרת מערכת החינוך החדשה. למן אותה שנה חדלו המורים מלהיות מועסקים על ידי המדינה. 12 שנים לאחר מכן גם הניהול האדמיניסטרטיבי של בתי הספר עבר לידי הרשויות המקומיות והמחוזות.

דנמרק

תחום העסקת מורים בדנמרק מבוזר ונתון לניהולן של הרשויות המקומיות ובתי הספר. בכל שלבי החינוך מן הגנים ועד לחטיבות הביניים, הרשות המקומית היא המעסיקה את עובדי ההוראה. בחטיבות העליונות, בתי הספר עצמם הם הגורם המעסיק. שכרם הבסיסי של המורים הדניים נקבע על פי הסכמים קיבוציים, אך מלבדו ישנן תוספות בגין ותק, הכשרות ותחומי אחריות, והללו נקבעות באופן עצמאי בבתי הספר וברשויות המקומיות ללא סולם שכר אחיד.

בתי הספר בדנמרק רשאים לפטר מורים (במקביל לעדכון הארגון שאליו משתייכים המורים). אם מדובר במורים חדשים, ההתראה חייבת להינתן להם חודש מראש; אם הם בעלי ותק העולה על חצי שנה – הם זכאים ל-3 חודשי התראה מראש; כאשר הוותק עולה על 8 שנים ו-7 חודשים – הם זכאים להתראה של חצי שנה.



פרק ד: העלאת שכר או שינוי מודל ההעסקה?

לצד העמדת מודל ההעסקה במרכז הדיון, יש המדגישים את גובה שכרם של המורים – בייחוד שכרם ההתחלתי. לטענתם, העלאת שכר המורים בכלל עשויה למשוך כוח אדם איכותי למערכת, וכדי לשפר את פני מערכת החינוך אין צורך בשינוי מודל ההעסקה. טענה זו נשמעת לעיתים קרובות בשיח הציבורי בישראל,⁶² והטוענים אותה מניחים כי שכר גבוה יותר ימשוך כוח אדם איכותי יותר להוראה, ישמר את המורים במערכת במידה רבה יותר ויתמרץ אותם להצליח.

ואכן, דו"ח של חברת הייעוץ מקינזי שהתפרסם ב־2007 קבע כי שכרם ההתחלתי של מורים הוא גורם העשוי להשפיע במידה ניכרת על גיוס מורים איכותיים למערכת. ככלל, ברור ששיפור תנאי השכר משפיע על הביקוש למשרות הוראה אך לא ברור האם די בצעדים ממין זה. מחקרם של הנושק ועמיתיו לימד כי אין הוכחה שהעלאת שכר המורים משפיעה על הישגי התלמידים, כלומר כי אין קשר סיבתי בין השניים.⁶³ לפי הנושק, העלאת השכר אכן מגדילה את הביקוש למשרות הוראה, אך אין בכך כדי להבטיח שלמקצוע ההוראה מגיעים מורים מוכשרים יותר או שהם נשארים בו לאורך זמן. נזכיר כי דו"ח ה-OECD שהזכרנו לעיל מצא קשר בין ביזור סמכויות ההעסקה לבתי הספר ובין עלייה בהישגי התלמידים, אך לא נמצא קשר דומה בין העלאת שכר המורים לעלייה בהישגי התלמידים במבחני פיז"ה.

ובכן, האם העלאת שכר למורים בכלל עשויה לשפר את איכות ההוראה בישראל? האם זהו תנאי מספיק או שמא נדרשים צעדים נוספים לשיפור פני מערכת החינוך? כמה מחקרים שנערכו ברחבי העולם בשנים האחרונות ביקשו לבחון סוגיה זו בפרוטרוט. ממצאיהם

שופכים אור על הסוגיה ומלמדים כי התשובה מורכבת יותר.

מחקר שנערך באורוגוואי בשנים האחרונות מצא כי להעלאת שכר המורים ב-25% נודעה השפעה מועטה מאוד על הישגי התלמידים.⁶⁴ מסקנות דומות עולות ממחקרים שנערכו במדינות "העולם השלישי" כגון גמביה⁶⁵ או זמביה.⁶⁶

לעומת זאת, ממחקרים אחרים עולה שהעלאת שכר המורים משפיעה על הישגי התלמידים במידה ניכרת. מחקר רחב היקף שנערך באנגליה מצא כי פער של 10% בין שכר המורים לבין השכר הממוצע – לרעת המורים – הוביל לירידה של 2% בציוני התלמידים בבחינות הבגרות, והפער אף גדל במקומות שבהם לבתי הספר לא הייתה השפעה על תנאי ההעסקה של המורים או שהרגולציה על השכר בהם הייתה הדוקה יותר.⁶⁷ המלצת המחקר, שיושמה באנגליה לאחר מכן, הייתה הצורך להגמיש את סולם השכר כך ששכר המורים יוכל להתאים עצמו לאלטרנטיבות המקומיות בשוק התעסוקה ולהתחרות בהן.⁶⁸

במחקר שנערך בטקסס בחנו חוקרים את הקשר בין העלאת שכר המורים לבין שימורם במערכת. החוקרים הסיקו כי: (1) העלאת שכר המורים מורידה את שיעור התחלופה במערכת ומשמרת אותם בה לאורך זמן רב יותר, כפי שהראו מחקרים נוספים;⁶⁹ (2) תוצאה זו נכונה בעיקר לגבי מורים בתחילת דרכם, היא פוחתת ככל שהוותק עולה, ונעלמת כעבור 19 שנות ותק – אז אין להעלאת שכר כל השפעה על הישארותם של מורים במערכת; (3) השטחת סולם השכר משפרת את ביצועי המורים, ובמקביל שומרת על חיסכון יחסי בתקציבים.⁷⁰ עורכי המחקר שיערו שהעלאת השכר תשפר גם את הישגי התלמידים – בהתבסס על מחקרים אחרים שמראים כי מורים ותיקים ובעלי ניסיון מביאים להישגים טובים יותר מאשר מורים מתחילים. אומנם הראינו לעיל שמחקרים אחרים מסייגים את מידת השפעתו של מרכיב הוותק על הישגי התלמידים, אך אין ספק שהעלאת שכר מורים מתחילים, כפי שמציע מחקר זה, עשויה לצמצם את תופעת הנשירה של מורים מצטיינים בתחילת דרכם.

בסיכומו של דבר, מהמחקרים השונים שנעשו בעניין זה נראה כי העלאת שכר המורים – בייחוד כאשר לה תלות חזקה במרכיב הוותק – מגדילה את יכולת השימור של מורים במערכת. מאידך גיסא, לא הוכח כי יש בכך כדי לשפר את איכות ההוראה במערכת החינוך. ברי כי במדינות שבהן איכות ההוראה טובה די בשימור כוח האדם במערכת, אולם בכל הנוגע למדינות שאיכות כוח ההוראה בהן אינה מספקת – ונדרש למשון כוח אדם חדש ואיכותי יותר – שימור כוח

מה ניתן לעשות כאשר אין בנמצא תקציבים תוספתיים המאפשרים להפוך את שכרם של כל המורים לאטרקטיבי? אחד הפתרונות האפשריים במקרים כגון כזה הוא הגמשת סולם השכר כך שיכלול ממד של תשלום לפי ביצועים (performance-based pay). בשנים האחרונות החלו מדינות רבות לאפשר תשלום לפי ביצועים – אם על ידי בונוסים שנתיים, אם באמצעות קידום דרגה בטבלת השכר בעקבות הצטיינות, אם בתגמולים אקראיים. ארגון ה-OECD בחן את קיומו של מודל תשלום זה ב-35 מדינות החברות בו, ומצא כי 18 מהן משלבות תשלום גמיש נוסף לפי ביצועים לפחות באחת מן התצורות הנזכרות. כאשר בחנו החוקרים האם תשלום לפי ביצועים אכן משפר את תוצאות התלמידים במבחנים הבינלאומיים, הם הגיעו לתוצאה מעניינת: במדינות שבהן השכר הכולל למורים גבוה בהן באופן יחסי (ביחס לתל"ג לנפש במדינה; +115%) הכנסת ממד של תשלום לפי ביצועים לא שיפרה את הישגי התלמידים; אך במדינות ששכר המורים בהן נמוך באופן יחסי, הישגי התלמידים אכן השתפרו בעקבות המהלך.⁷¹

מחקר רוחבי שנערך בארצות הברית מצא כי במחוזות שבהם נהוג תשלום לפי ביצועים על מנת לתגמל מצוינות הצליחו למשוך להוראה סטודנטים שקיבלו ציונים גבוהים יותר – ב-30 נקודות – במבחני SAT (בחינה פסיכומטרית המשמשת כבחינת כניסה לאוניברסיטאות ולמכללות בארצות הברית) ביחס למחוזות שבהם לא קיים מודל שכר כזה.⁷²

ייתכן שמקרה הבוחן המעניין ביותר לענייננו מצוי במדינת ויסקונסין. ב-2011 התקבל בוויסקונסין חוק חדש שהחליש את כוח המיקוח של ארגוני המורים ואפשר לבתי הספר לחתום על חוזים אישיים עם המורים. עד אז, שיעור השכר של רוב מכריע מקרב המורים נקבע על פי הסכמים קיבוציים והתבסס על ותק והיקף הכשרות, כנהוג במדינות רבות. לאחר שהחוק התקבל, רוב המחוזות במדינה אימצו במהירות מודל שכר גמיש יותר, ורק מיעוט מהמחוזות המשיך לאחוז במודל השכר הישן מוטה הוותק. מחקר שנערך לאחרונה מצא כי במחוזות שאימצו את המודל החדש, שכרם של מורים אפקטיביים (על פי מודל ה-value-added אשר בוחן את הישגיו של התלמיד לפני עבודתו של המורה ולאחריה, על מנת לבחון את השפעת ההוראה על התלמיד) עלה, ואילו שכרם של מורים אפקטיביים-פחות ירד, וזאת על אף שבתי הספר לא מדדו את הערך המוסף של מוריהם בזמן אמת (כפי שנקטו עורכי המחקר בדיעבד). במילים אחרות: מן המחקר

“מורים מוצלחים יותר עברו למחוזות שבהם השכר התבסס על ביצועים, על מנת לשפר את שכרם, ואילו מורים מוצלחים פחות עשו מסלול הפוך על מנת לבצר את קביעותם ואת עלייתם העקבית בסולם השכר.”

התברר שהמנהלים ידעו מי הם המורים האפקטיביים בבתי הספר שלהם מבלי להזדקק למערכת מדידה השוואתית מדויקת. כתוצאה מכך, מורים מוצלחים יותר עברו למחוזות שבהם השכר התבסס על ביצועים, על מנת לשפר את שכרם, ואילו מורים מוצלחים פחות עשו מסלול הפוך על מנת לבצר את קביעותם ואת עלייתם העקבית בסולם השכר. נוסף על כך מצא המחקר כי המורים שנשארו ללמד במחוזות שבהם השכר החל להתבסס על ביצועים התאמצו יותר בעבודתם והשתפרו בביצועיהם ביחס לעבר.⁷³

מחקר נוסף שנערך בוויסקונסין מצא כי החוק ששחרר את סולם השכר ותנאי ההעסקה מידי ארגוני המורים הביא לעלייה של 20% בשיעור מסיימי לימודי ההוראה ביחס למדינות אחרות. רוב העלייה מיוחסת לאוניברסיטאות האיכותיות והממיינות ביותר, ולפיכך יש לשער כי גם איכות המורים השתפרה בעקבות המהלך.⁷⁴

מחקרים אלו שנערכו בוויסקונסין הם ייחודים בנוף המחקרים בשדה החינוך. לאחר ויכוח ארוך שנים בנוגע להשפעת ארגוני מורים על איכות החינוך,⁷⁵ נוצרה הזדמנות חד-פעמית לבחון את השלכותיה הראשוניות והשניוניות של השפעה זו – בשל השינוי החד והמהיר שהתחולל במדינה למחוזותיה.

למודל התגמול על פי ביצועים אובייקטיביים מדידים ישנם יתרונות וחסרונות (המוזכרים במחקרים רבים), ומן הראוי להזכירם. יתרונות: מודל זה מתמרץ מורים להשקיע יותר בהצלחת תלמידיהם; הוא מספק למורים צעירים הזדמנות לשכר טוב יותר; הוא מביא לתחרותיות היוצרת הכרה בהצטיינות; הוא מקל על הרחקת מורים לא מוצלחים; והוא מסייע לשמר מורים מצוינים ולגייס מורים טובים נוספים. חסרונות: מודל זה גורם למורים להתרכז בשיפור ציוני תלמידיהם במבחנים הנמדדים בלבד, ולהזניח לעיתים את השאר. מודל זה אף משווה אופי תעשייתי למעשה החינוכי ומביא להתעלמות מהממדים הרכים והבלתי-מדידים של החינוך. במסגרת מודל זה, קיים קושי רב להפריד בין השפעת המורה על תלמידיו לבין השפעתם של גורמים רבים שאינם תלויים בו (כגון מעורבות [או אי-מעורבות] הורים, קשיים חברתיים, רקע סוציו-אקונומי נמוך, קשיי למידה שונים, ונסיונות תקופתיות). לבסוף, מודל זה עשוי לתמרץ מורים לברוח מאתגרים חינוכיים מורכבים ולחפש “הצלחות קלות” (כגון להשקיע בתלמידים שפוטנציאל השינוי שלהם גבוה ולא באחרים).

למרות חסרונותיה של שיטת התשלום לפי ביצועים, נראה כי ניתן להגדיר את ה“ביצועים” הנדרשים באופן שייתן את הדעת על

**”אם מנהל בית
ספר יקבל תקציב
שתכליתו מתן
תוספות שכר
ומענקים למורים
מצטיינים,
מבלי לקבוע
מדדים כמותיים
אובייקטיביים
לקבלתם, ניתן
יהיה להגדיר
מצוינות של מורים
באופנים שונים
ומגוונים.”**

החסרונות הללו. לדוגמה, אם מנהל בית ספר יקבל תקציב שתכליתו מתן תוספות שכר ומענקים למורים מצטיינים, מבלי לקבוע מדדים כמותיים אובייקטיביים לקבלתם, ניתן יהיה להגדיר מצוינות של מורים באופנים שונים ומגוונים.

מודל זה אומץ בשנים האחרונות באנגליה. ב־2013 הוביל משרד החינוך הבריטי רפורמה שבמסגרתה בוטלו מדרגות השכר האחידות למורים, ובתי הספר חויבו להציג תוכנית שכר עצמאית שתתבסס על ביצועים במקום על ותק. תכליתה של הרפורמה הייתה להקל על בתי הספר להגיב לשינויים בשוק העבודה המקומי וליצור תמריצים לשיפור בתוך בתי הספר. הרפורמה הושקה בספטמבר 2013 אך שכר המורים הושפע ממנה רק ב־2014 בפתיחת שנת הלימודים הבאה. בתי הספר נתבקשו לקבוע בעצמם כיצד להעריך את ביצועי המורים, ומודלים שונים פותחו בבתי הספר והועתקו על ידי בתי ספר אחרים. מן הראוי לציין כי באנגליה עומדת להורים זכות בחירה מלאה בין בתי הספר, ועובדה זו מחייבת את בתי הספר להתחרות על לב התלמידים ולהציג יכולות גבוהות והישגים מרשימים. נוסף על כך, תקציב בתי הספר באנגליה נקבע בהתאם למספר התלמידים הרשומים, וכבר לפני הרפורמה המדוברת למנהלי בתי הספר הייתה הסמכות לגייס מורים ולפטורם. הרפורמה העניקה למנהלי בתי הספר סמכויות נוספות ואפשרה להם לקבוע את מדרגות השכר של המורים.

יש לציין כי הרפורמה התייחסה לבתי הספר הציבוריים. באנגליה ישנם כאמור עוד אלפי בתי ספר הנקראים ”אקדמיות” (Academies) ובתי ספר אחרים שהם מעין בתי ספר פרטיים ברישיון. הרגולציה עליהם פחותה והם אינם מחויבים לתוכנית הלימודים הציבורית. רוב התיכונים באנגליה משתייכים לקטגוריה זו, וכן למעלה מ־25% מבתי הספר היסודיים.⁷⁶

מחקר שפורסם לאחרונה⁷⁷ בחן את תוצאות הרפורמה לאחר שנים מספר ושאל שלוש שאלות עיקריות: (1) האם בתי הספר שקיבלו יד חופשית בתשלום השכר אכן ניצלו זאת וערכו שינויים במודל התשלום?; (2) כיצד השפיעו השינויים על הביקוש למשרות בבית הספר?; (3) האם ביזור מנגנון השכר השפיע על יעילות המורים ועל הצלחת התלמידים?

המחקר מצא כי ב־2015 רק כ־7% מהמנהלים דיווחו שהרפורמה משפיעה על יכולתם לגייס מורים חדשים, אך כשליש מהמנהלים כבר דיווחו כי הרפורמה השפיעה על יכולתם לשמר מורים טובים. עוד מצא המחקר כי הסרת הביורוקרטיה על השכר שיפרה יותר את ציוניהם של תלמידים מבתי ספר באזורים שבהם השכר הממוצע

גבוה יותר. הרפורמה אפשרה לבתי ספר אלו להעלות את השכר ולהפוך אותו לתחרותי ביחס למקצועות אחרים באזור, וכך לגייס מורים טובים ולשמר את המורים הטובים הקיימים. גם באזורים חלשים יותר השכר עלה אך במידה פחותה. עם זאת, דווקא בתי ספר עם שיעור גבוה של תלמידים מרקע סוציו־אקונומי חלש העלו את שכר המורים יותר על מנת למשוך ולשמר מורים טובים שיסכימו לעבוד בתנאים קשים יותר, וכך גם שיפרו יותר את הישגי התלמידים. כמו כן, נמצא שהשכר עלה יותר באזורים שבהם קיימים יותר בתי ספר פרטיים שמתחרים על כוח ההוראה האיכותי.

תכליתו העיקרית של המחקר הייתה לבדוק כיצד השפיעה הרפורמה על הישגי התלמידים. גם בהקשר זה מצא המחקר כי באזורים שבהם השכר גבוה באופן יחסי, כל עלייה בשכר המורים תורגמה לעלייה בציוני התלמידים. אף זאת: השיפור התחולל כבר ב־2013, לפני שהרפורמה השפיעה על שכר המורים, משום שהמורים ידעו כי בסוף השנה תהיינה השלכות להישגיהם. גם כאן מי שנהנו יותר מהרפורמה היו התלמידים החלשים: ככל שבית הספר כלל יותר תלמידים חלשים, כך הוא השתפר יותר.

מסקנת המחקר היא חד־משמעית: מדרגות שכר קבועות במגזר הציבורי פוגעות ביעילות העובדים בכלל וביעילות המורים בפרט. בתי הספר שסבלו יותר מכול מקיבעון השכר שנהג קודם ל־2013 הם בתי ספר הממוקמים באזורים שבהם מתקיים שוק עבודה תחרותי אך אחוז נכבד מתלמידיהם הם תלמידים חלשים. בתי הספר הללו לא יכלו להתחרות בשכר בשוק העבודה באזור, וזאת גם משום שההוראה בהם מאתגרת יותר ומצריכה מתן שכר גבוה יותר על מנת למשוך מורים טובים. הרפורמה אפשרה זאת למנהלים והקצתה להם את המשאבים באופן ההולם את האתגרים שעומדים בפניהם, הן בתוך בית הספר הן בתחרות על כוח הוראה איכותי.

לסיכום נראה כי אף שהעלאת שכר לכלל עובדי ההוראה (ובפרט לעובדי הוראה זוטרים המשתכרים שכר נמוך באופן יחסי) עשויה למשוך כוח אדם איכותי יותר אל ההוראה, הרי שהגמשת מודל השכר ומתן השפעה רבה יותר לבתי הספר על קידום המורים ותגמולם ישפיעו יותר על איכות המורים – מבלי להזדקק לתוספת תקציבית גדולה. נובח הבשלים הטמונים בפיקוח בירוקרטי, נראה כי מוטב שאת ביצועי המורים יבחנו מעסיקיהם הישירים, היכולים לשפוט את איכותם ותרומתם באופן מיטבי, ולא משרד החינוך או אחת מזרועותיו.



סיכום והמלצות

איכותה של מערכת החינוך נגזרת במידה רבה מאיכות המורים שהיא מצליחה לגייס. עד עתה, למרות רפורמות השכר שהתבצעו בשנים האחרונות, לא הצליחה מערכת החינוך בישראל לגייס מידה מספקת של מורים מהשכבה האיכותית והמוכשרת יותר בחברה הישראלית. הסינון המקדים במוסדות האקדמיים להכשרת עובדי הוראה בישראל הוא מזערי ביותר, והוא הדין למועמדים להוראה המתדפקים על שערי בתי הספר. למרבה הצער, היכולת לשפר את כוח ההוראה הקיים במערכת מוגבלת למדי, וניכר כי סט הכישורים של המורה שעימם מגיע המורה "מהבית", מהם מדידים ומהם בלתי מדידים, חיוניים להצלחתו יותר מכל הכשרה שיעבור או ניסיון שיצבור.

מחקרי ה-OECD מלמדים כי רוב מכריע של המדינות המובילות מבחינה חינוכית נוטה לכיוון מודל ההעסקה מונחה-הפוזיציה, דהיינו מודל העסקה גמיש המעמיד את צורכי המשרה במרכז ולא את קריירת המורה. במדינות הללו, הסמכויות בתחום העסקת המורים (החל מגיוס המורים, עבור בהשפעה על שכרם, וכלה בעת הצורך גם בפיטוריהם) נתונות במידה רבה בידי הגורמים הקרובים ל"שטח" – במנהל בית הספר, בוועד המנהל או ברשות המקומית. כפי שראינו, היכולת להוביל תהליכים חינוכיים תלויה במידה רבה בהגמשת מודל ההעסקה.

סקירת מצב העניינים בישראל מורה כי בעוד בתחום גיוס המורים מתקיימת אוטונומיה מסוימת, לפחות במגזר היהודי, הרי שתחומי התגמול והפיטורין מנוהלים בריכוזיות רבה וכי למנהלי בתי הספר נתונות סמכויות מצומצמות ביותר. שאלונים שונים והתייעצויות ציבוריות מלמדים כי מצב זה מטריד עד מאוד את קהילת אנשי החינוך בארץ.

לכאורה, הפתרון הפשוט ביותר לסוגיה זו – שמוזכר רבות בשיח הציבורי – הוא העלאת שכר המורים, בפרט המורים המתחילים. מהלך ממין זה עשוי למשוך צעירים מוכשרים אל שדה ההוראה, אך בסביבה של תנאי העסקה קשיחים וריכוזיים, יהא זה פתרון יקר מאוד שהשפעתו תבוא לידי ביטוי בטווח הארוך בלבד (אם בכלל). מהעלאת שכר קיבוצית ייהנו המורים כולם, גם הבינוניים והגרועים שביניהם. יתרה מזאת: ללא סמכות ממשית לפיטורין, יעודד המהלך את המורים הפחות-מוכשרים לדבוק בכיסאותיהם. ואכן, במדינות רבות שבהן נוסה מהלך כזה, הוא לא הביא בשורה של ממש.

מסקירת המחקר שהובאה בפרקים הקודמים, נראה הפתרון היעיל ביותר והמידי ביותר הוא הגמשת תנאי ההעסקה של מורים תוך מתן אפשרות למנהלי בתי הספר להשפיע על קידום המורים ותגמולם. שינוי ממין זה יועיל יותר למערכת החינוך ועלותו תהא נמוכה בהרבה. לצד זאת, ראוי שתלותו של בסיס השכר במרכיב הוותק תהא פחותה יותר וכי השכר יהיה שוויוני יותר.

למן סוף שנות השמונים התגברה במדינות העולם מגמת ביזור הסמכויות במגזרים ציבוריים (כחלק מגישת ה-New Public Management שהגבירה את יעילות השירותים הציבוריים והכניסה אלמנטים של ניהול מהמגזר הפרטי) ומגמה זו עודנה נמשכת בימינו אלה. מגמה זו חלחלה ברבות השנים גם אל מערכות החינוך המובילות בעולם. ברובן ניתנת כיום אוטונומיה רבה לבתי הספר, וקבלת ההחלטות מצויה בידי הרשויות המקומיות, הוועדים המנהלים של בתי הספר והמנהלים עצמם. רק במעט מן המעט של המדינות המפותחות, המדינה היא המעסיקה הרשמית של המורים. כמעט שאין למצוא מדינה בעלת מערכת חינוך מתקדמת המתערבת באופן ישיר בתהליכי המינוי והפיטורים של מורים – כפי שמתרחש בישראל. רוב המדינות מסתפקות בקביעת התקנות והפרוצדורות הנדרשות בכל תהליך והחלטה. הגיע הזמן שישראל תצטרף למגמה זו ותיהנה מפירותיה.

הלכה למעשה, המלצותינו מרחיקות לכת מעט יותר מאלו שבדו"ח דברת:

- ראשית ראוי לשקול להעביר את העסקת המורים מידי המדינה אל הרשויות המקומיות ואל רשתות החינוך, ובעתיד אף לבתי הספר עצמם (אם תכשר השעה וייווצרו התנאים האדמיניסטרטיביים והתקציביים הנדרשים לשם כך). דו"ח דברת המליץ להעביר את העסקת המורים לידי מנהלי החינוך האזוריים, אך נראה שמוטב שסמכות זו תעבור לידי הרשויות המקומיות הקשורות יותר לבתי הספר הן מבחינה תקצובית הן מבחינה תפעולית. בשונה מדו"ח דברת, איננו מוצאים הבדל גדול בין שימור סמכויות ההעסקה בידי המשרד או בידי המנהלים המחוזיים שלו.

- על מנת למשוך מורים טובים למערכת, מחובתה של המדינה לאפשר לבתי הספר לגייס מורים ולסיים את העסקתם על פי הנורמות הנהוגות במדינות המפותחות, ללא הליכים מסורבלים וללא מגבלות מיותרות (מלבד אלו החלות מכוח חוקי העבודה הקיימים בשאר המשק הישראלי). אם המורה איננו מזיק אך גם איננו כה מוצלח, ראוי לקיים תהליך שבמהלכו יקבל המורה משוב וינסה להשתפר בטרם תופסק העסקתו. תמיכה במורה במטרה לשפר את עבודתו וכישוריו, כתחליף לפיטורין, תבוצע לפי שיקול דעת המנהל ואך ורק אם הוא סבור שקיים פוטנציאל לשיפור וכי לעת עתה התלמידים אינם ניזוקים. אנו מאמצים את המלצת דוח דברת להעניק מענק הסתגלות למורה שפוטר ביחס לשנות הוותק שצבר. במידה שתקודם פשרה עם ארגוני המורים בנושא זה, מן הראוי לדרוש שיתאפשר למנהל לפטר בכל שנה עד 10% מהצוות (ולא כ-3% כפי שהציעה ועדת דברת). כך יוכל מנהל בית הספר לשפר את כוח ההוראה בבית ספרו, במידה שקיים צורך בכך, בלא לחכות שנים ארוכות.

- לאחר ביזור והגמשת מודל העסקת המורים, שכר המורים המתחילים יעלה במידה משמעותית ויהפוך אטרקטיבי ביחס למקצועות אקדמיים אחרים. במקביל, נדרשים שני שינויים אקוטיים: (1) צמצום משקל הוותק בעליית שכר המורים; (2) הקדמת שיא השכר כך שיגיע לאחר 20-25 שנות עבודה, בדומה לממוצע במדינות ה-OECD, ולא אחר 36 שנה (כפי

המצב הנוהג כיום). הצלחתו של מהלך זה תיבחן סביב השאלה האם האטרקטיביות של מקצוע ההוראה גדלה והוא מושך סטודנטים רבים ואיכותיים יותר. במצב כזה, יתאפשר להעלות את סף הכניסה למקצוע ולברור את המועמדים הטובים ביותר.

- לצד הוותק או במקומו, נדרש שסולם השכר יכלול מדרגות שכר מקצועיות שיושפעו מהצלחות המורה והישגיו ואשר יטילו עליו תחומי אחריות נוספים התואמים את יכולותיו וניסיונו (כגון ניהול כיתה, הנחיית מורים אחרים, ריכוז מקצוע ופיתוח תוכני לימודים וחומרים מקצועיים). ראוי שלתפקידים כאלה יוענק משקל שכר גבוה – יותר ממשקל הוותק ויותר מהנהוג כיום בהסכמים הקיבוציים – וכי בידי המנהלים יהיה חופש מלא למנות מורים לתפקידים אלו על פי צורכי בית הספר, בהתאם ליכולות המורים ובכפוף לתקנים שיקצה משרד החינוך.
- רצוי לשקול גם קביעת דרגות הוראה שאינן כוללות אחריות נוספת מלבד הוראה. דרגות אלו לא יהיו תלויות בוותק, אך יבטאו את היות מורה מצטיין ומנוסה ("מורה בכיר", "מורה מומחה" וכדומה). כך ניתן יהיה לתגמל את המורים המוכשרים ביותר מבלי "להוציא אותם מהכיתה". נוסף על כך, יש לאפשר תוספות שכר בעבור מקצועות שבהם קיים מחסור במורים.
- המערכת נדרשת לאפשר למנהלים לגייס מורים בחוזים אישיים כאשר שני הצדדים מעוניינים בכך, בוודאי במקצועות שבהם קיים מחסור מקומי או ארצי. חוזים אישיים יאפשרו למנהלים למצוא מענה שיהלום את צורכי בית הספר – באמצעות תשלום שכר גבוה יותר ללא תלות בוותק או בהכשרות. כך למשל יוכלו להיכנס לכיתות אקדמאים מתחומים שונים בתמורה לשכר שעות. המלצה זו מותנית במידה רבה בהפיכת מודל התקצוב של משרד החינוך למודל תקצוב שקלי פרי-תלמיד. מודל כזה ישאיר בידי המנהלים סכומי כסף מספיקים שבהם יוכלו להשתמש בגמישות גם לתוספת כוח אדם (אף אם זמנית או חלקית).

- בעשורים האחרונים נערכו תהליכי ביזור מגוונים במערכות חינוך ציבוריות שונות בעולם – כדי שהללו תישארה גמישות וכדי להלום את הצרכים המשתנים. למעשה כך אירע גם למערכות ציבוריות אחרות במדינת ישראל, כגון מערכת הרווחה ומערכת הבריאות, מתוך הבנה שאין הכרח כי הגורם המממן יהיה הגורם המפעיל וכי לעיתים קרובות מוטב להפריד בין השניים. ברוב המדינות המפותחות, מערכות החינוך הציבוריות נדרשות להתחרות במוסדות חינוך פרטיים והללו מכריחים אותן להישאר רלבנטיות ואטרקטיביות. בישראל, לעומת זאת, במקום לשחרר את המערכת הציבורית ולאפשר לה להתחדש ולהתגוון, משרד החינוך מונע כבר שנים ארוכות את הקמתם של מוסדות פרטיים שעלולים לאתגר אותו, ובכך דוחה גם את ההכרח שלו להשתנות ולשחרר את בתי הספר הציבוריים מניהולו המסורבל ומהרגולציה החונקת שלו. ככל שנוקפות השנים, כך הצורך הופך דוחק יותר. אין כל ספק שפערי האיכות בין מערכת החינוך הישראלית למקבילותיה במערב ידרשו לבסוף שידוד מערכות כולל. כפי שראינו, מבין כל האספקטים שבהם נדרש ביזור סמכויות ומתן אוטונומיה לבתי הספר, ההיבט המשמעותי ביותר הוא ניהול המשאב העיקרי בשדה החינוך, הלוא הוא כוח ההוראה. אם ה"סלתה ושמנה" של החברה הישראלית יפנה אל שדה החינוך – מה שיקרה רק בהינתן הרבה יותר חופש פעולה ויוזמה – אין ספק שהמערכת תשתפר באופן דרמטי, ושינויים נוספים יהיו רק עניין של זמן.



- 1 William L. Sanders and June C. Rivers, *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*, University of Tennessee, Value-Added Research and Assessment Center, November 1996.
- 2 Raj Chetty, John N. Friedman and Jonah E. Rockoff, "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood", *American Economic Review*, 104 (2014), pp. 2633–2679.
- 3 Michael Barber and Mona Mourshed, *How the World's Best-Performing Schools Systems Come Out on Top*, McKinsey & Co., 2007. הדו"ח תורגם לעברית בשנת 2008 ביוזמת הסתדרות המורים וראה אור במסגרת פרסומי כתב העת שלה, הד החינוך. ראו מייקל ברבר ומונה מורשד, **דוח מקינזי: על הגורמים להצלחת של מערכות החינוך הטובות בעולם** (זמין בכתובת <http://avneyrosha.org.il/resourcecenter/resources-docs/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%9E%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%96%D7%99.pdf>).
- 4 שם, עמ' 10.
- 5 **טאליס 2018: סקר ההוראה והלמידה הבין-לאומי - דוח מרחב, מבט ישראלי**, אוגוסט 2019 (עודכן בספטמבר 2020), עמ' 146–148.
- 6 Table II.B1.5.19: Principals' Negative Views on Teaching Staff, by School Characteristics, PISA 2018 Results (Volume II) (<https://doi.org/10.1787/888934038666>). בשאלת המחסור במורים בישראל נעסוק בקצרה להלן פרק ב (בקטע הממוסגר).
- 7 OECD (2018), *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>).
- 8 Eric A. Hanushek, Marc Piopiunik and Simon Wiederhold, "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance", *Journal of Human Resources*, 54 (2018), pp. 857–899.
- 9 ראו **בנק ישראל: דין וחשבון 2018**, ירושלים: בנק ישראל, 2019, פרק ו: המגזר הציבורי ומימונו, סעיף 7: שירותי הממשלה - התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות, עמ' 155–166 (<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%90%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%9A%D7%90%D7%94%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%90%D7%94.pdf>).
- 10 ראו שם.
- 11 שם, עמ' 163.
- 12 שם.

- 13 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה 2000-2019, ירושלים, 2.7.2019. (https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/184/06_19_184b.pdf).
- 14 משרד החינוך, מנהל עובדי הוראה, האגף להכשרת עובדי הוראה: "תנאי קבלה ללימודים במכללות האקדמיות לחינוך בשנת הלימודים תש"פ", 5.2.2019. (https://meyda.education.gov.il/files/PortalShaar/prerequisite_1.pdf).
- 15 מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, השימוש במבחן הכניסה הפסיכומטרי לאוניברסיטאות (מכפ"ל): תמונת מצב ותמצית נתונים לשנים 2010-2012, יוני 2013.
- 16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: מגמות בהכשרה להוראה.
- 17 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: רקע אקדמי וטרום-אקדמי של עובדי הוראה, ירושלים, 27.8.2019.
- 18 "Steven G. Rivkin, Eric A. Hanushek and John F. Kain, "Teachers, Schools, and Academic Achievement". *Econometrica*, 73 (2005), pp. 417-458; Hanushek, Piopiunik and Wiederhold, "The Value of Smarter Teachers
- 19 ראו Matthew M. Chingos and Paul E. Peterson, "It's Easier to Pick a Good Teacher than to Train One: Familiar and New Results on the Correlates of Teacher Effectiveness", *Economics of Education Review*, 30 (2011), pp. 449-465.
- 20 לדוגמה ראו מחקר שמצא קשר בין ניסיון המורים והצלחת התלמידים: Quality", *Journal of Public Economics*, 100 (2013), pp. 61-78. כן ראו מחקר שמצא קשר בין הניסיון, התעודות וההכשרות של המורים ובין ציוני תלמידיהם (בעיקר במתמטיקה): Charles T. Clotfelter, Helen F. Ladd and Jacob L. Vigdor, "Teacher Credentials and Student Achievement: Longitudinal Analysis with Student Fixed Effects", *Economics of Education Review*, 26 (2007), pp. 673-682.
- 21 M. Caridad Araujo et al., "Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten", *The Quarterly Journal of Economics*, 131 (2016), pp. 1415-1453.
- 22 OECD, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Education and Training Policy, Paris: OECD Publishing, 2005.
- 23 OECD, *Effective Teacher Policies: Insights from Pisa*, 2018, pp. 49-50.
- 24 שם, עמ' 50.
- 25 Beatriz Pont, Deborah Nusche and Hunter Moorman, *Improving School Leadership Volume 1: Policy and Practice*, Paris: OECD Publishing, 2008, p. 56.
- 26 OECD, *Effective Teacher Policies*, p. 68.
- 27 על פי דו"ח מבקר המדינה 269: כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה, יחסרו בשנת הלימודים הבאה מעל 3,000 מורים במגזר היהודי.
- 28 שם, עמ' 976.
- 29 Peter Dolton et al., *Global Teacher Status Index*: 2018, 2018.
- 30 Tracey Burns and Florian Köster (eds.), *Governing Education in a Complex World, Educational Research and Innovation*, Paris: OECD Publishing, 2016.
- 31 OECD, "Sources, Methods and Technical Notes", *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2018.
- 32 משרד החינוך אתר ההתייעצות, מרחבי אוטונומיה: מרחבי היסודיים והעלייסודיים - דו"ח סיכום, תובנות והחלטות, מרץ 2017.
- 33 נוהל קליטת מועמדים ושיבוץ עובדי הוראה לשנה"ל תש"פ: מדינת ישראל משרד החינוך אגף בכיר כוח אדם בהוראה, 12.5.2019, עמ' 16.
- 34 משרד החינוך, אגף בכיר כוח אדם בהוראה: העברות, שיבוצים והשלמות משרה בבתי הספר הערביים - תש"פ, 5.2.2019.

- 35 יש לציין כי נכון לזמן כתיבת נייר זה, המורים בשלב העליסודי נהנים משכר התחלתי שאיננו כה נמוך (ולאחר ההסכם שנחתם במרץ 2018), ואילו המורים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים עודם מרוויחים שכר נמוך (כיוון שטרם נחתם הסכם שכר עדכני).
- 36 על פי דו"ח Education At A Glance 2019, מורה מתחיל בישראל מרוויח כ־21'22 אלף דולר בשנה לעומת 33'34 אלף דולר בממוצע במדינות ה־OECD. זהו פער של כ־36%.
- 37 OECD, Education at a Glance 2018.
- 38 OECD, Education at a Glance 2015: OECD Indicators, Paris: OECD Publishing, 2015.
- 39 **הסכם קיבוצי ליישום רפורמת "אופק חדש" במערכת החינוך**, עמ' 16.
- 40 **אגף השכר והסכמי עבודה - משרד האוצר, דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018**, פברואר 2020, עמ' 97.
- 41 משרד החינוך, מאגר חוזרי מנכ"ל, גמישות בהעסקת עובדי הוראה - מורים, גננות, סגני מנהלים ומנהלים, 1.10.2017.
- 42 אלו הנתונים שקיבלנו מהממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד החינוך ב־26.10.2020 בתשובה לפנייתנו.
- 43 חוזר מנכ"ל משרד החינוך: מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום, הוראת קבע מס' 0041 - החלפה, 1.10.2017.
- 44 **המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ("ועדת דוברת")**, 16.1.2005, עמ' 23.
- 45 שם, עמ' 139.
- 46 שם, עמ' 123.
- 47 ראו: OECD, Education Policy Outlook Netherlands, 2014, p.14.
- 48 OECD, Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education, Paris: OECD Publishing, 2016.
- 49 Deborah Nusche et al., OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Paris: OECD Publishing, 2014.
- 50 <https://www.onderwijsinspectie.nl/> וראו בכתובת The State of Education in the Netherlands 2016/2017, chap. 3 documenten/rapporten/2018/11/14/the-state-of-education-in-the-netherlands-2016-2017.
- 51 ראו בכתובת https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-education-staff-52_en.
- 52 Sirku Kupiainen, Jarkko Hautamäki and Tommi Karjalainen, The Finnish Education System and Pisa, Finland: Ministry of Education Publications, 2009.
- 53 ראו בכתובת https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-24_en.
- 54 ראו בכתובת https://www.citizensinformation.ie/en/education/primary_and_post_primary_education/going_to_primary_school/boards_of_management.html.
- 55 Governance Manual for Primary Schools 2019–2023, Department of Education and Skills, Cornamaddy, Athlone, 2019.
- 56 ראו בכתובת https://www.education.ie/en/Circulars-and-Forms/Active-Circulars/cloo44_2019.pdf.
- 57 OECD, Education At A Glance 2019, Table D3.1a: Teachers' statutory salaries, based on the most prevalent qualifications at different points in teachers' careers (2018).
- 58 ראו בכתובת https://www.education.ie/en/Circulars-and-Forms/Active-Circulars/cloo49_2018.pdf.
- 59 ראו בכתובת https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-36_en.

- 60 .Act on Education Staff and on the Amendment to Some Other Acts 23(1)
- 61 ראו בכתובת <https://www.msmt.cz/ministry/history?lang=2>.
- 62 ראו לדוגמה: איתי מזר, "העלאת שכר המורים: ההשקעה הכלכלית הנכונה ביותר", **הגיע זמן חינוך**, 20.4.2015; יעל קישון, "האם העלאת שכר המורים באמת משפרת את רמת החינוך?", *mako*, 25.8.2013; שירה קרפיק־ספיר, "חיווק מעמד המורים: נחתם הסכם תוספת שכר לעובדי הוראה", **נלובס**, 19.3.2017; " עלייה של כ־20% בשכר המורים המת־חילים ל־8000 שקל", *HRus*, 26.3.2018.
- 63 .Hanushek, Piopiunik and Wiederhold, "The Value of Smarter Teachers", pp. 892–894
- 64 José María Cabrera and Dinand Webbink, *Do Higher Salaries Yield Better Teachers and Better Student Outcomes? Documentos de Trabajo/Working Papers* 1804, Facultad de Ciencias Empresariales y Economía. Universidad de Montevideo.
- 65 Todd Pugatch and Elizabeth Schroeder, "Teacher Pay and Student Performance: Evidence from the Gambian Hardship Allowance", *Journal of Development Effectiveness*, 10 (2018), pp. 249–276
- 66 Grieve Chelwa, Miquel Pellicer and Mashekwa Maboshe, "Teacher Pay and Educational Outcomes: Evidence from the Rural Hardship Allowance in Zambia", *South African Journal of Economics*, 87 (2019), pp. 255–282
- 67 Heather J. Hough, *Salary Incentives and Teacher Quality: The Effect of a District-Level Salary Increase on Teacher Recruitment*, 2012
- 68 Jack Britton and Carol Propper, "Teacher Pay and School Productivity: Exploiting Wage Regulation", *Journal of Public Economics*, 133 (2016), pp. 75–89
- 69 Susanna Loeb and Marianne Page, "Examining The Link Between Teacher Wages And Student Outcomes: The Importance Of Alternative Labor Market Opportunities And Non-Pecuniary Variation", *The Review of Economics and Statistics*, 82 (2000), pp. 393–408
- 70 Matthew D. Hendricks, "Does It Pay to Pay Teachers More? Evidence from Texas", *Journal of Public Economics*, 109 (2014), pp. 50–63
- 71 .OECD, "Does Performance-Based Pay Improve Teaching?", *PISA Focus* 16, May 2012
- 72 Michael Jones and Michael Hartney, "Show Who the Money? Teacher Sorting Patterns and Performance Pay across U.S. School District", *Public Administration Review*, 77 (2017).
- 73 Barbara Biasi, *The Labor Market for Teachers Under Different Pay Schemes: No 24813, NBER Working Papers*, National Bureau of Economic Research, Inc, 2018
- 74 E. Jason Baron, *Union Reform, Performance Pay, and New Teacher Supply: Evidence from Wisconsin's Act 10*, (19.4.2019 (Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3317540> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3317540>
- 75 מטא־אנליזה של מחקרים מהעשורים האחרונים בנוגע להשפעתם של ארגוני מורים מצאה כי הם גורמים להוצאה גדולה יותר על שכר עובדי הוראה שרובה מגיעה למורים ותיקים. השפעתם על ציוני התלמידים נמצאה מינורית לרעת ארגוני המורים. ראו Joshua M. Cowen and Katharine O. Strunk, "The Impact of Teachers' Unions on Educational Outcomes: What We Know and What We Need to Learn", *Economics of Education Review*, 48 (2015), pp. 208–223
- 76 *Schools, Pupils, and their Characteristics (Official Statistics)*, 13 January 2018 (Archived from the original on 14 January 2018).
- 77 Simon Burgess, Ellen Greaves and Richard J. Murphy, *Deregulating Teacher Labor Markets*, *IZA Discussion Papers*, No. 12592, Bonn: Institute of Labor Economics (IZA), 2019

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720
פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-84-0



9 789657 674840