

אוטונומיה

בית-ספרית: בין
מילים למעשים

סדרת מדיניות החינוך

אביטל בן שלמה



תמוז תשע"ח - יולי 2018
נייר מדיניות מס' 41



עו"ד אביטל בן-שלמה חוקרת בפורום קהלת

עו"ד אביטל בן-שלמה היא בעלת תואר LLB מאוניברסיטת בר-אילן, לומדת לתואר MA במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ועובדת כחוקרת בפורום קהלת.



אוטונומיה

בית-ספרית: בין

מילים למעשים

סדרת מדיניות החינוך

אביטל בן שלמה



תמוז תשע"ח - יולי 2018

נייר מדיניות מס' 41

אוטונומיה בית-ספרית: בין מילים למעשים
סדרת מדיניות החינוך
עו"ד אביטל בן שלמה

נדפס בישראל, תמוז תשע"ח - יולי 2108

מסת"ב 9-52-7674-965-978 ISBN



תוכן דברים

1	מבוא
5	א. אוטונומיה בארגון הלמידה בבתי הספר היסודיים
17	ב. אוטונומיה בארגון הלמידה בחטיבות הביניים
27	ג. סקירת ההחלטות בדוח האוטונומיה ובחינת יישומן בפועל
37	ד. המלצות
43	סיכום
45	הערות



**”מערכות חינוך
רבות ברחבי
העולם מכירות
באוטונומיה בית-
ספרית כמדיניות
חיונית, המאפשרת
לגורמים המיטיבים
להכיר את צורכי
בית הספר לעצב
את העשייה
החינוכית בו.”**

מערכות חינוך רבות ברחבי העולם מכירות באוטונומיה בית-ספרית כמדיניות חיונית, המאפשרת לגורמים המיטיבים להכיר את צורכי בית הספר לעצב את עשייתו החינוכית. אוטונומיה ניהולית מאפשרת ייחודיות בית-ספרית, התאמה תרבותית לקהילות מגוונות, מתן מענה לצרכים שונים של התלמידים ואף שימוש יעיל יותר במשאבים.

משרד החינוך מצהיר מאז שנות השבעים על מחויבותו לקידום האוטונומיה בחינוך.¹ בדצמבר 2016 הוקם צוות מקצועי שהתבקש לבחון אפשרויות להרחבת האוטונומיה של מנהלים ומורים בבתי ספר. בהליך ההתייעצות שערך הצוות לקחו חלק כמעט אלף משתתפים – מורים, מנהלים, נציגי רשתות חינוך, מפקחים, עובדי מטה במשרד החינוך, אנשי מגזר שלישי, אקדמאים ועובדי רשויות.²

ההתייעצות הובילה לגיבוש של 14 תובנות באשר להרחבת האוטונומיה בבתי הספר, למשל: נדרשת גמישות ניהולית בארגון הלימודים; יש לאפשר התאמה וגמישות בתכנית הלימודים בצד לימודי הליבה היוצרים מכנה משותף; יש לאפשר למנהל/ת גמישות במתן תמריצים לצוות החינוכי ולצוות המנהלתי; יש לאפשר אוטונומיה בניהול התקציב הבית-ספרי ועוד. המסקנות וההחלטות שהתקבלו בעקבותיהן פורסמו בדוח ”מרחבי אוטונומיה בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. דו”ח סיכום – תובנות והחלטות” (להלן: ”דוח מרחבי האוטונומיה”).³

בעקבות שמונה מהתובנות התקבלו החלטות ליישום מידי, בצד הצהרה שבהמשך יתקבלו החלטות נוספות ליישום יתר התובנות (ההחלטות המפורטות בדוח ממוספרות, כל אחת, על פי התובנה שעליה היא מבוססת, ולכן המספור של החלטות אינו רציף). רוב ההחלטות המפורטות בדוח יושמו לכאורה במסמך המתנ”ה לקראת

”בחינת ההחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה אל מול יישומן בפועל מעלה שאלות בנוגע למידת הרצינות שבה משרד החינוך מתייחס להחלטותיו ולהצהרותיו.”

שנת הלימודים התשע”ח, שהתפרסם זמן קצר לאחר פרסום הדוח. את מסמך מתנ”ה – ”מארז תכנון ניהול והיערכות” – מפרסם המנהל הפדגוגי במשרד החינוך מדי שנה לקראת שנת הלימודים הבאה, והוא מדריך את מנהלי בתי הספר בארגון הלימודים.⁴

בחינת ההחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה אל מול יישומן בפועל מעלה שאלות בנוגע למידת הרצינות שבה משרד החינוך מתייחס להחלטותיו ולהצהרותיו. אלה ממצאינו, כפי שיפורטו במאמר:

1. רבות מההחלטות לא יושמו. לא נערך כל שינוי בהנחיות הרלוונטיות לחלק מההחלטות; אשר להחלטות העוסקות בתחומים שאינם מוסדרים בהנחיות ספציפיות, ייתכן כי אלה יושמו אך לא מצאנו כל עדות לכך. כך, למשל, נקבע בדו”ח מרחבי האוטונומיה כי בשנת הלימודים התשע”ח יתקיים פיילוט שיאפשר לבתי ספר לנהל את מרב המשאבים המוקצים להם באופן מושכל וגמיש. לא הצלחנו לאתר כל אזכור לקיומו של פיילוט כזה – לא במסמכים רשמיים של משרד החינוך ולא בשום מקום אחר. גם הגורמים המקצועיים במשרד החינוך שאליהם פנינו לא הצליחו לאתר פיילוט כאמור.

2. חלק מההחלטות מלכתחילה לא מתיימרות להוביל לשינוי כלשהו ומסתפקות ב”הדגשה” של מרחבי האוטונומיה הקיימים, על אף ההצהרה בדבר הכרה בצורך לשינוי. כזו, למשל, החלטה ”להדגיש” את מרחבי האוטונומיה הקיימים בתחום הניהול של עובדי הוראה, אף שהביקורת על היעדר אוטונומיה בתחום זה הייתה מהנוקבות ביותר.

3. חלק מההחלטות מציגות שינויים שבוצעו בשנים קודמות כשינויים חדשים שהחלטה על ביצועם נבעה מדוח מרחבי האוטונומיה. הכוונה לשינויים והחלטות כמו לאפשר פריסה גמישה של שעות הלימוד המחייבות בכל מקצוע על פני כמה שנים, להגדיל את מרחבי הגמישות הנוגעים לתכנית הלימודים, לבזר את תהליך התכנון האסטרטגי – כולן החלטות שהתקבלו בעבר ויישומן החל לפני שנים מספר, אך בדוח הן מוצגות כהחלטות חדשות.

4. יש החלטות המצהירות על שינויים להרחבת האוטונומיה אך בפועל גורמות לצמצומה. דוגמה בולטת לכך היא ההחלטה לאפשר גמישות של 15% בהקצאה של שעות הלימוד בחטיבות הביניים: ההחלטה מוצגת כהרחבת האוטונומיה אך בעבר הייתה גמישות של 25% בהקצאת השעות, כך שבפועל מדובר בצמצום האוטונומיה.

**”בנייר עמדה זה
נציג סקירה של כל
אחת מההחלטות
שבדוח מרחבי
האוטונומיה, תוך
התייחסות פרטנית
לבעיות השונות
בהן או ביישומן.”**

בנייר עמדה זה נציג סקירה של כל אחת מההחלטות שבדוח מרחבי האוטונומיה, תוך התייחסות פרטנית לבעיות השונות בהן או ביישומן. סוגיית ההקצאה של שעות הלימוד עומדת במרכזו של מסמך זה ועל כן תיבחן בפרספקטיבה היסטורית רחבה יותר.

בפרק הראשון נציג סקירה מפורטת של ההתפתחויות באוטונומיה בהקצאת שעות לימוד **בבתי הספר היסודיים** משנת 2000 ועד היום. נראה כי מאז שנת 2003 יש מגמה של צמצום האוטונומיה בנושא. בשנת 2014 ניכר שינוי קל במגמה זו, משהוכנסו כמה מרחבי גמישות להנחיות היישום של מערכת השעות, אך בהנחיות לקראת שנת הלימודים התשע”ח שוב התהפכה המגמה, לכאורה עקב יישום של דוח מרחבי האוטונומיה, תחת כותרות חגיגיות בדבר הגברת האוטונומיה.

בפרק השני נסקור את ההתפתחויות בכללים החלים על הקצאת שעות לימוד **בחטיבות הביניים** משנת 2007 ועד היום. גם כאן ניכרת במשך השנים מגמה של צמצום האוטונומיה, למעט מרחב הגמישות שנקבע בשנת 2014 בהקצאת 25% משעות הלימוד. גם כאן נראה כי לקראת שנת הלימודים התשע”ח – כשלכאורה יושמו ההחלטות שנקבעו בדוח מרחבי האוטונומיה – דווקא הצטמצמה האוטונומיה (עם צמצום מרחב הגמישות מ-25% ל-15%), ואף הוסיפה להצטמצם בהנחיות לקראת שנת הלימודים התשע”ט.

בפרק השלישי נסקור את יתר ההחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה, וכן את המידה והאופן שבהם יושמו.

לסיום נביא את המלצותינו ליישום ממשי ואפקטיבי של תובנות הדוח.





א. אוטונומיה בארגון הלמידה בבתי הספר היסודיים

**”הכללים
שנקבעו בחוזר
שפורסם בשנת
2000 משקפים
מדיניות גמישה,
המבטאת הכרה
אמתית בחשיבות
האוטונומיה.”**

כפי שצוין במבוא, סוגיית הגמישות בהקצאה של שעות לימוד עומדת במרכזו של נייר עמדה זה ועל כן נרחיב את הדיון בנושא. בצד בחינת היישום של ההחלטות הרלוונטיות בדוח מרחבי האוטונומיה נבחן את ההתפתחויות בתחום גם בפרספקטיבה רחבה יותר. בסוף הדיון נראה כי בעניין ההקצאה של שעות הלימוד והתכנון של מערכת השעות, ההנחיות שנקבעו לאחר הדוח ובעקבותיו רק מצמצמות את האוטונומיה הניהולית.

נפתח את הסקירה בשנת 2000, עת פורסם חוזר מנכ”ל “מבנה הלימודים, עקרונות ההוראה וארגון מערכת השעות בבית הספר היסודי”.⁵ החוזר מפרט את העקרונות שלאורם יש לארגן את הלמידה ולקבוע את מערכת השעות. אחד העקרונות המרכזיים הוא אוטונומיה:

מערכת השעות משקפת את מדיניות בית הספר, את ההדגשים בתכניות הלימודים הבית-ספריות ואת היענות הדיפרנציאלית לצורכי הלומדים [...] בארגון מערכת שעות גמישה משתקף תהליך אוטונומי של קבלת החלטות חינוכיות על ידי צוות המוסד המנומק באמצעות פירוט הצרכים של המוסד. הגמישות במערכת השעות מספקת לצוות בית הספר גם הזדמנויות לחשיבה יצירתית מתמדת על אופן הקצאת המשאבים בהתאם למטרות.⁶

אכן, הכללים שנקבעו בחוזר משקפים מדיניות גמישה, המבטאת הכרה אמתית בחשיבות האוטונומיה. החוזר מפרט את מקצועות החובה (כגון שפת אם, אנגלית, מתמטיקה, תנ”ך, היסטוריה,

”נקבע כי ’בית הספר חייב להבטיח שבמשך שש שנות הלימוד יוקצו כ-75% מהזמן להוראת תכנית היסוד, ו-25% מהזמן יישארו לניצול חופשי של בית הספר.”

מדעים, חינוך גופני ועוד), אך לא את מספר השעות שיש להקצות לכל אחד מהם: ”תכניות הלימודים לא תנוסחנה במונחי זמן אחיד הדרוש ללימוד נושא או פרק זה או אחר אלא במונחי התפוקות הלימודיות המצופות. בית הספר יתרגם את המונחים האלה למונחי זמן לפי צורכי התלמיד”. בצד הגמישות הרחבה הזו נקבע כי ”בית הספר חייב להבטיח שבמשך שש שנות הלימוד יוקצו כ-75% מהזמן להוראת תכנית היסוד על בסיס דרכי הגישה השונות אל הידע ו-25% מהזמן יישארו לניצול חופשי של בית הספר [...] מוצע כי 10% מהזמן העומד לרשות בית הספר יוקצה לטיפוח הכשירות הרגשית של התלמידים”.

עוד נקבעה בחוזר ההקצאה של שעות התקן לכיתה, כלומר: שעות הלימוד השבועיות הבסיסיות המוקצות לכיתה, לא כולל תוספות כגון ”תמריץ כיתות גדולות”, ”שעות טיפוח”, שעות רוחב, וכדומה. נקבע כי לכיתות א’-ב’ יוקצו 29 שעות לימוד שבועיות, לכיתות ג’-ד’ יוקצו 31 שעות, ולכיתות ה’-ו’ – 32 שעות.⁷ חוזר מנכ”ל זה תקף גם כיום.

בשנת 2003 נקבעה לראשונה תכנית יסוד מחייבת לבתי הספר היסודיים (”תכנית הליבה”).⁸ התכנית נקבעה בחוזר מנכ”ל המפרט את מספר השעות שיש להקצות לכל מקצוע חובה בכל שנה.⁹ בשנת 2005 פורסם חוזר חדש עם תיקונים קלים.¹⁰ תכנית היסוד האמורה כוללת 15 שעות לימוד שבועיות מחייבות לכיתות א’ בבתי הספר הממלכתיים והממ”ד, 17 ש”ש מחייבות בכיתות ב’-ג’ ועשרים ש”ש מחייבות בכיתות ד’-ו’. למגזרים הערבי והדרוזי קיימות תכניות ליבה מותאמות. למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ולמוסדות הפטור ישנן תכניות ליבה מצומצמות יותר, בהיקף של 55-75 אחוזים מתכנית הליבה של המוסדות הרשמיים. חוזר המנכ”ל משנת 2005 תקף גם כיום.

תכנית הליבה לבתי הספר הממלכתיים-עבריים והממ"ד, כפי שנקבעה בחוזר המנכ"ל משנת 2005 ואשר תקפה גם כיום:

אשכול	מקצוע	כיתות א'	כיתות ב'-ג'	כיתות ד'-ו'
אשכול מורשת, רוח וחברה	תנ"ך		2	2
	לימודי החברה		3	3
אשכול שפות וספרות	עברית	6	3	3
	אנגלית			3
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה	מתמטיקה	5	5	5
	טבע ומדעים	2	2	2
אשכול מיומנויות הגוף	חינוך גופני	2	2	2
סך הכל שעות ליבה:		15	17	20

מסמך המתנ"ה פורסם לראשונה בשנת 2011 על ידי המנהל הפדגוגי במשרד החינוך.¹¹ נקבעה בו מערכת שעות מחייבת ובה פירוט של שעות הלימוד המחייבות עבור כל דרגת כיתה. מערכת שעות זו רחבה בהרבה ממסגרת שעות הלימוד המחייבות לפי תכנית הליבה: היא כוללת 26 ש"ש מחייבות לתלמידי כיתות א' (במקום 15 ש"ש מחייבות לפי תכנית הליבה), 27 שעות מחייבות לכיתות ב'-ג' (במקום 17 בתכנית הליבה), שלושים שעות מחייבות בכיתה ד' ו-33 שעות מחייבות בכיתות ה'-ו'¹² (במקום עשרים).


להלן שעות הלימוד המחייבות בחינוך היסודי הממלכתי לפי מסמך מתנ"ה התשע"ב:

שעות הלימוד השבועיות המחייבות						המקצוע	האשכול
ו'	ה'	ד'	ג'	ב'	א'	שכבת גיל	
6	6+1	6+1	8	8	10	עברית	אשכול שפות וספרות
4	4	4				אנגלית	
6	6	6	6	6	6	מתמטיקה	אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
3	3	3	3	3	3	מדע וטכנולוגיה	
1+1	1+1					תרבות ישראל ומורשת	אשכול מורשת, רוח וחברה
2	2	2	2	2		תנ"ך	
		2	2	2		מולדת, חברה ואזרחות	
2	2					גיאוגרפיה	
2						היסטוריה	
2	2	2	2	2	2	חינוך גופני	אשכול מיומנויות הגוף
2	2	2	2	2	2	אמנויות	אשכול אמנויות
1	1	1	1	1	1	שעת חינוך (מפתח הל"ב)	אשכול תרבות בית ספרית
1	1	1	1	1	1	בישורי חיים	
	1				1	זהירות בדרכים	
33	33	30	27	27	26	סך שעות הלימוד המחייבות:	
31	31	31	31	29	29	סך שעות הלימוד שבית הספר מקבל:	
1+ ש"ש להוראת שפת אם ישראל	1+ ש"ש להוראת שפת אם ישראל	1+ ש"ש להוראת שפת אם ישראל		5 שעות רוחב לפיצול	5 שעות רוחב לפיצול		

**”מרחב הגמישות
החדש איפשר
לבצע שינויים
בהיקף של שבע-
שמונה שעות
לימוד בשנה:
אפשר היה להזיז
שעות ממקצוע
אחד למשנהו או
להקצותן להוראת
מקצוע ייחודי.”**

במסמך המתנ”ה שפורסם בשנת 2014, לקראת שנת הלימודים התשע”ה, החל היישום של רפורמת ”ישראל עולה ביתה” שהנהיג שר החינוך לשעבר שי פירון. במסגרת הרפורמה נקבע כי ”שעות הלימוד המחייבות” יהפכו ל”שעות הלימוד המומלצות”. הקצאת השעות השבועיות נותרה כמעט זהה לזו משנים קודמות, אך צורפה לה הנחיה שלפיה אפשר להגמיש את אופן הקצאת השעות בהיקף של עד 25% בכמה תנאים, בהם שמירה על סך שעות האורך המחייבות בשבוע (”שעות התקן”) והוראת כל המקצועות המפורטים בטבלה (כלומר הקצאה של שעת לימוד אחת לפחות לכל מקצוע מדי שנה). לראשונה מאז שנת 2000 יצרו ההנחיות החדשות שינוי במגמה מבחינת האוטונומיה בהקצאה של שעות לימוד. מרחב הגמישות החדש אפשר לבצע שינויים בהיקף של שבע-שמונה שעות לימוד בשנה: אפשר היה להזיז שעות ממקצוע אחד למשנהו או להקצותן להוראת מקצוע ייחודי, לפי בחירת בית הספר.

במרץ 2017 פורסם כאמור דוח מרחבי האוטונומיה. התובנה הראשונה בדוח:

<p>#1 גמישות ניהולית בארגון הלימדה. יש לאפשר למנהל/ת וצוות בית הספר גמישות בתכנון יום, שבוע ושנת הלימודים, סביבת הלימודים ודרכי הלימדה כך שיותאמו לצרכי התלמידים ולתפיסת עולמו.</p>	
<p>202 משתתפים חובבי</p>	<p>התובנה התקבלה</p>

ליישום התובנה גובשו כמה החלטות:

<p>#1 בתי ספר יסודיים נרחיב את הגמישות למנהל/ת בארגון הלימדה, כפי שיפורט במתנ”ה תשע”ח. בתוך מערכת השעות נאפשר גמישות על ידי הגדלת מספר השעות בחלק מהמקצועות לפי צרכי בית הספר. בנוסף, נאפשר לפרוס כל מקצוע לאורך השנה (סמסטרים) ולאורך השנים, לשלב תחומי דעת ללימדה אינטגרטיבית, לקבוע את אורך השעורים וההפסקות (תוך שמירה על אורך יום הלימודים) ולהרכיב מסגרות למידה מגוונות.</p>		<p>גמישות ניהולית בארגון הלימדה</p>
<p>בתי ספר על יסודיים נרחיב את הגמישות למנהל/ת בארגון הלימדה, כפי שיפורט במתנ”ה תשע”ח. בתוך מערכת השעות נאפשר לשנות 15% מהשעות על מנת להתאים את המערכת לצרכי ולמטרות בית הספר. במערכת לחטיבה נאפשר גמישות לניוד שעות בין מקצועות ולפריסת מקצועות לאורך השנה ובין השנים, בכל המקצועות למעט שיעור חינוך. בנוסף נאפשר לאגם תחומי דעת, לקבוע את אורך השעורים וההפסקות ולארגן את קבוצת הלומדים בצורה מגוונת, בהתאם לחזון מנכ”ל.</p>		

להלן נבחן את רכיבי ההחלטה ואת היישום של כל אחד מהם.

1.1 א. "נרחיב את הגמישות למנהל/ת בארגון הלמידה, כפי שיפורט במתנ"ה תשע"ח. בתוך מערכת השעות נאפשר גמישות על ידי הגדלת מספר השעות בחלק מהמקצועות לפי צרכי ביה"ס"

במסמך מתנ"ה התשע"ח, שפורסם בשנת 2017, נקבעה "מערכת שעות מומלצת" חדשה שבה יושמו לכאורה ההחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה. לראשונה נקבעה מערכת שעות המאפשרת פריסה גמישה של שעות הלימוד המחייבות על פני השנים. כמו כן, לראשונה נקבע עבור כל מקצוע טווח שעות במקום מספר שעות מסוים.

להלן מערכת השעות המומלצת לחינוך היסודי הממלכתי לשנת הלימודים התשע"ח, כפי שפורסמה במסמך המתנ"ה:

שכבת גיל						שעות אורך מחייבות לשבוע:	
ו'	ה'	ד'	ג'	ב'	א'		
32	32	31	31	29	29	שעות אורך מחייבות לשבוע:	
7-5	8-6	8-6	9-7	9-7	11-9	עברית	שפות וספרות
5-3	5-3	5-3	2-0			אנגלית	
3-2	3-2	3-2	3-2	3-2	3-2	חינוך גופני	מיומנויות הגוף
7-5	7-5	7-5	7-5	7-5	7-5	מתמטיקה	מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
4-2		4-2		13-8		מדע וטכנולוגיה	
1	1	1	2-1	2-1	2-1	שעת חינוך (מפתח הל"ב)	תרבות בית ספרית
2-1	2-1	2-1	1	1	1	כישורי חיים	
2-1				2-1		זהירות בדרכים	
		5		1	1	תרבות יהודית ישראלית	מורשת, רוח וחברה
		9-8		3-2		תנ"ך	
5-3			7-5			א'-ד': מולדת, חברה ואזרחות ה'-ו': גיאוגרפיה - אדם וסביבה	
3-2						היסטוריה	אמנויות
		10-7		6-4		אמנויות	

**”בפועל, השינויים
שבוצעו בעקבות
הדוח מצמצמים
את האוטונומיה
במקום להרחיבה,
על אף הרושם
החיצוני המטעה
ובניגוד להחלטות
שהתקבלו
בדוח מרחבי
האוטונומיה.”**

בפועל, השינויים שבוצעו בעקבות הדוח מצמצמים את האוטונומיה במקום להרחיבה, על אף הרושם החיצוני המטעה ובניגוד להחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה.

א. בדוח מרחבי האוטונומיה נקבע כי ”בתוך מערכת השעות נאפשר גמישות על ידי הגדלת מספר השעות בחלק מהמקצועות לפי צרכי בית הספר”. למעשה, **מעולם לא הייתה מגבלה על הוספת שעות לימוד למקצוע**, כך שלא ברור מה החידוש (אין הכוונה לגמישות המאפשרת להגדיל את מספר השעות במקצוע אחד על חשבון שעות הלימוד המחייבות במקצוע אחר; כפי שיובהר להלן, ההנחיות החדשות מונעות זאת במפורש).

ב. במסמך מתנ”ה התשע”ח **הוגדל המינימום המחייב של שעות הלימוד בכמה מקצועות** וזו ודאי פגיעה באוטונומיה. בשנים קודמות החובה הייתה ללמד לפחות ש”ש אחת בכל מקצוע המפורט בטבלה (ובנוגע למקצועות הליבה חלו ההנחיות שבחוזר מנכ”ל תכנית הליבה המוזכר לעיל).¹⁵ במסמך זה נוספה לראשונה ההנחיה שלפיה **”לא ניתן** ללמד בתחום הדעת פחות שעות ממספר השעות המינימלי הנדרש, אך מותר בהתאם לשיקול הדעת, **לתת יותר** שעות ממספר השעות המומלץ” [ההדגשות במקור]. במילים אחרות, נקבע מינימום מחייב גבוה מהאמור בתכנית הליבה, לראשונה מאז המעבר ל”מערכת שעות מומלצת” (במקום ”מחייבת”) בשנת התשע”ה.

לדוגמה: תכנית הליבה מחייבת ללמד עברית בכיתה ב’ בהיקף של שלוש ש”ש. מסמך **מתנ”ה התשע”ז** ממליץ ללמד שמונה ש”ש, אך מרחב הגמישות בהיקף של 25% מאפשר להסתפק בשלוש השעות המחייבות על פי תכנית הליבה. לעומת זאת, לפי מסמך **מתנ”ה התשע”ח** חובה ללמד שבע ש”ש עברית בכיתה ב’, וההמלצה היא ללמד בין שבע לתשע ש”ש. סך הכול, לפי תכנית הליבה יש להקדיש למקצוע העברית במשך כל שנות הלימודים בבית הספר היסודי 21 ש”ש, ואילו לפי מסמך מתנ”ה התשע”ח חובה להקדיש למקצוע זה לפחות ארבעים ש”ש(!).

דוגמאות נוספות: הדרישה במסמך מתנ”ה התשע”ז הייתה ללמד בסך הכול שתי ש”ש של תרבות ישראל (אחת בכיתה ה’ ואחת בכיתה ו’). לעומת זאת, לפי מסמך מתנ”ה התשע”ח הדרישה היא ללמד לפחות חמש ש”ש של תרבות ישראל בכיתות ג’-ו’. לפי שני המסמכים חובה ללמד את מקצוע האמנות בכל שנתון, אך מאחר שלא מדובר במקצוע ליבה, בשנה”ל התשע”ז אפשר היה להסתפק בשעה שבועית אחת בכל שנתון, ובסך הכול שש ש”ש – ואילו לפי מסמך מתנ”ה התשע”ח חובה להקדיש למקצוע 11 ש”ש לפחות במהלך החינוך היסודי.

”עיון בטבלה מעלה כי עקב חידוש ”המינימום המחייב” הגמישות המובטחת בהיקף של 25% אינה ניתנת למימוש.”

כך, תחת מסווה החידוש של ”טווח שעות” – שמבחינה חזותית יוצר רושם של מרחב גמישות – צומצמה האוטונומיה ונפגעה הגמישות בארגון הלמידה.

ג. להלכה נשמר גם במסמך מתנ”ה התשע”ח העיקרון של 25% גמישות בארגון מערכת השעות, אלא שבשונה מהשנים הקודמות נקבע בו כי ”גמישות של כ-25% ניתנה באופן מובנה כבר בתוך טבלת השעות”. ברור שגמישות הניתנת ב”אופן מובנה” מכתיבה את אופן השימוש במרחב הגמישות ובכך, כמובן, מגבילה ומצמצמת אותו.

ד. מעבר לבעייתיות בעצם הרעיון של ”מרחב גמישות מובנה”, עיון בטבלה מעלה כי עקב חידוש ”המינימום המחייב” הגמישות המובטחת בהיקף של 25% אינה ניתנת למימוש. במסמכי המתנ”ה לשנים התשע”ה, התשע”ו והתשע”ז¹⁶ נקבע במפורש שיש גמישות פדגוגית בהקצאה של שעות הלימוד בהיקף של 25%, ושאת המערכת המומלצת יש ליישם בהיקף של 75% בלבד. כך, לפי ההנחיות באותן שנים, במשך שש שנות הלימוד בבתי הספר היסודיים נותרו 46 שעות מתוך 184 שעות התקן שאפשר להקצות בצורה גמישה לחלוטין, אם כתגבור למקצוע קיים ואם להוראת מקצוע נוסף לפי בחירת בית הספר. לעומת זאת, לפי מסמך מתנ”ה התשע”ח יש רק 31 שעות גמישות לחלוטין, שהן 17% בלבד משעות התקן. כל יתר שעות התקן מיועדות, כל אחת, להוראת מקצוע מסוים.

מעבר לפגיעה באוטונומיה תחת מסווה של הצהרות בדבר הרחבתה, מצב זה מנוגד לקביעה בחוזר מנכ”ל ”ארגון העבודה הפדגוגית” משנת 2000, שעודנו בתוקף, שלפיה: [...] במשך שש שנות הלימוד יוקצו כ-75% מהזמן להוראת תכנית היסוד על בסיס דרכי הגישה השונות אל הידע ו-25% מהזמן יישארו לניצול חופשי של בית הספר.”¹⁷

1.1.1 ב. ”בנוסף, נאפשר לפרוס כל מקצוע לאורך השנה (סמסטרים) ולאורך השנים.”

תכנית הליבה בנויה כטבלה המפרטת כמה שעות לימוד יש להקצות להוראה של כל מקצוע בכל שנה (למשל, יש ללמד תנ”ך בכיתות ב’-ו’, שתי ש”ש בכל שנה; למקצוע המדעים יש להקצות שתי ש”ש בכל שנה מכיתה ב’ עד ו’ וכו’). גם מערכות השעות שבמסמך המתנ”ה פירטו את מספר הש”ש מחייבות עבור כל מקצוע בכל שנה. במסמך מתנ”ה התשע”ח נקבעה לראשונה מערכת שעות המאפשרת גמישות בפיזור השעות על פני השנתונים (למשל, יש ללמד לפחות

**”בראייה
רחבה, ברור
שהפגיעה במרחב
האוטונומיה עקב
ההגדלה של מספר
הש”ש המחייבות
והצמצום במספר
השעות הגמישות
היא משמעותית
יותר מהרחבת
הגמישות בפריסת
הש”ש המחייבות
על פני שנות
הלימוד.”**

שמונה ש”ש מדעים בכיתות א'-ד'; יש ללמד לפחות שמונה ש”ש תנ”ך בכיתות ג'-ו' וכו').

מרחב גמישות זה ניתן ליישום חלקי בלבד. אמנם נקבע במסמך כי הגמישות בפריסת שעות הלימוד כפופה לתכנית הליבה שנקבעה בחוזר מנכ”ל – אלא שבחלק גדול מהמקרים יש **סתירה** בין השתיים. כך, למשל, הגמישות בפריסת שעות הלימוד במקצועות תנ”ך ומדעים כלל אינה ניתנת ליישום, ובמקצועות אחרים היא ניתנת ליישום מוגבל בלבד. ברור שאין בכך הרחבה משמעותית של האוטונומיה.

עם זאת, אם נניח שהכוונה היא שהמערכת המומלצת גוברת על תכנית הליבה בכל הנוגע לשנת הלימוד שבה יש ללמד כל מקצוע, אזי האפשרות להפעלת שיקול דעת בנוגע לפריסת הש”ש המחייבות על פני שנות הלימוד היא חידוש ראוי ואף רצוי להרחיבה בשנים הבאות. גם כך, בראייה רחבה, ברור שהפגיעה במרחב האוטונומיה עקב ההגדלה של מספר הש”ש המחייבות והצמצום במספר השעות הגמישות היא משמעותית יותר מהרחבת הגמישות בפריסת הש”ש המחייבות על פני שנות הלימוד.

1.1.1 ג. [נאפשר] לשלב תחומי דעת ללימודה אינטגרטיבית.”

לא אותר כל שינוי שבוצע כדי לאפשר את מרחב הגמישות הזה. ככל שידוע לנו, אין להחלטה זו כל השלכה מעשית ואין בה כל חידוש. כמו כן לא מצאנו שום מסמך רשמי המעודד שילוב כזה או תומך בביצועו. תמיד נדרשו בתי הספר לדווח על מערכת שעות שבה מוקצה לכל מקצוע מספר מינימלי של שעות לימוד, וזה המצב גם היום. ככל הנראה, החלטה זו היא הצהרה לקונית על אפשרות שתמיד התקיימה, גם אם לא באופן מובנה ומוסדר, והיא מתקיימת גם היום ובאותה צורה.

1.1.1 ד. [נאפשר] לקבוע את אורך השיעורים וההפסקות (תוך שמירה על אורך יום הלימודים).”

החלטה זו אכן יושמה. בתאריך 4.12.2017 פורסם חוזר מנכ”ל חדש בנושא “שעות הפעילות במוסדות החינוך הרשמי של מדינת ישראל”,¹⁸ המחליף את חוזר המנכ”ל הקודם בנושא, משנת 2014.¹⁹

בחוזר החדש הוחלפו ההגבלה הקובעת כי “אורכו של שיעור ינוע בין 45 ל-50 דקות, ולפחות שניים מתוך ארבעת השיעורים

”גמישות משמעותית ומלאה בהרכבה של קבוצות לימוד תתאפשר רק באמצעות מעבר לתקצוב פר תלמיד במקום תקצוב פר כיתה. זאת, בצד ביטול ההנחיות בנוגע לגודל הכיתה ולמספר שעות האורך או הרוחב לכיתה.”

הראשונים יהיו בני 50 דקות”, ההגבלה שלפיה ”אין לשחרר כיתות לימוד במהלך שעות הלימודים לאירועי הספורט, ובכלל זה תחרויות בית הספר. יש לקיים אירועים אלה בסיום יום הלימודים”, והדרישה שלפיה ”כל שינוי באורך שעת הלימודים ובמועד ההפסקות טעון אישור של מנהל המחוז”. במקום שלוש אלה נקבע הסעיף שלפיו ”אורכו של שיעור ייקבע באופן המשרת את התפיסה הפדגוגית של בית הספר לשם הגברת יעילותו של התהליך הלימודי, כל עוד נשמרים הכללים המחייבים האלה: שמירה על הסכמי השכר באופן שיאפשרו לכל מורה איגום יומי או שבועי של מסגרת בת 45 עד 50 דקות לשיעור, שמירה על מסגרת ברורה ומוגדרת של הפסקות עבור התלמידים ואנשי הצוות.”²⁰

שינוי נוסף הוא ביטול הסעיף המפרט את מספר ימי הלימוד המחייבים בשנה ואת מספר הימים המותרים לפעילות חוץ-כיתתית.²¹

1.1.ה. ”[נאפשר] להרכיב מסגרות למידה מגוונות.”

לא ברור אם יושמה החלטה זו ואם כן – כיצד. שיטת התקצוב הנוכחית מחייבת להרכיב כיתות הומוגניות וקבועות, שכל אחת מהן מקבלת מספר שעות אורך שיש להעביר לכיתה בהרכבה הרשמי. גמישות משמעותית ומלאה בהרכבה של קבוצות לימוד תתאפשר רק באמצעות מעבר לתקצוב לתלמיד במקום תקצוב לכיתה. זאת, בצד ביטול ההנחיות בנוגע לגודל הכיתה ולמספר שעות האורך או הרוחב לכיתה.

אמנם בשנים האחרונות הורחבה הגמישות בהרכבת קבוצות הלימוד, בעקבות המרה של שעות ה”סל” לשעות טיפוח, כמו גם בעקבות הגדלת ההקצאה של שעות רוחב, המאפשרות לחלק את הכיתה לכמה קבוצות לימוד או להוציא מספר מצומצם של תלמידים לתגבור פרטני. עם זאת, מדובר במהלך שהחל בשנת 2014 ומכאן שאינו חידוש הנובע מדוח מרחבי האוטונומיה מ-2017. מעבר לכך, הגמישות בעניין זה כפופה להנחיות רבות המגבילות הן את אופני השימוש באותן שעות והן את היעדים שלטובתם יש להקצותן.

לסיכום

מאז חוזר המנכ"ל משנת 2000, שקבע את עקרונות היסוד בעניין ארגון הלמידה, הלכה והצטמצמה האוטונומיה בתחום ההקצאה של שעות לימוד. המגמה השתנתה במסמך מתנ"ה התשע"ה, שקבע את הכלל שלפיו נתונה לבית הספר גמישות בהיקף של 25% בהקצאה של שעות התקן. המגמה התהפכה שוב במסמך מתנ"ה התשע"ח, שאימץ שינויים המרחיבים את המינימום המחייב של ש"ש למקצוע ובכך למעשה מצמצמים את מרחב הגמישות מ-25% ל-17% – כל זאת, לכאורה, כיישום של דוח מרחבי האוטונומיה, ותחת כותרות חגיגיות בדבר הגברת האוטונומיה. גם ההחלטה לאפשר גמישות בפריסת שעות הלימוד המחייבות על פני השנים לא שינתה את התמונה, משום שהכפיפות לתכנית הליבה מאפשרת יישום חלקי בלבד של גמישות זו.

ההחלטות הנוספות להרחבת הגמישות בארגון הלמידה – לאפשר שילוב של תחומי דעת ללמידה אינטגרטיבית ולאפשר הרכבה של קבוצות למידה מגוונות – לא יושמו. ההחלטה לאפשר גמישות בקביעת אורך השיעורים וההפסקות היא היחידה שיושמה ובאופן שאכן מרחיב את האוטונומיה הניהולית.





ב. אוטונומיה בארגון הלמידה בחטיבות הביניים

כאמור, סוגיית הגמישות בהקצאה של שעות לימוד היא נושא מרכזי בנייר עמדה זה ולפיכך נקדיש גם להקצאת השעות בחטיבות הביניים בחינה מעמיקה יחסית לזו של יתר ההחלטות בדוח מרחבי האוטונומיה. גם כאן נראה כי ההנחיות שנקבעו אחרי הדוח ובעקבותיו רק מצמצמות את האוטונומיה הניהולית.

חוזר המנכ"ל הראשון העוסק במערכת השעות בבתי הספר העל-יסודיים פורסם בשנת 2007²². החוזר קובע את תכנית היסוד הן לחטיבות הביניים (כיתות ז'-ט'), והן לחטיבות העליונות (כיתות י'-י"ב), ומפרט את מספר שעות הלימוד המחייבות בכל מקצוע חובה בכל כיתה:

י"ב	י"א	י'	ט'	ח'	ז'	מקצוע	אשכול
2	2	2	2	2	2	תנ"ך	יהדות ורוח
2	2	2	2	2	2	היסטוריה	
2	2	2	2	2	2	ספרות/ מחשבת ישראל	
			1	1	1	מורשת/ תושב"ע	
				2	2	גאוגרפיה	חברה
1	1	1	2			אזרחות	
2	2	2	2	2	2	עברית	שפות
3	3	3	3	3	3	אנגלית	
3	3	3	3	3	3	מתמטיקה	מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה
1	1	2	2	2	2	מדע וטכנולוגיה	
1	1	1	1	1	1	חינוך גופני	מיומנויות הגוף
1	1	1	1	1	1	שעת חינוך	כישורי חיים
18	18	19	21	21	21	סך השעות השבועיות הצבועות:	
9	9	11	6	6	6	שעות בחירה (שעות תגבור, בכל מקצוע מהמקצועות המפורטים בטבלה, לפי שיקול דעת בית הספר):	
10	10	9	9	7	7	שעות השלמה (שימוש חופשי לפי שיקול דעת בית הספר):	
37	37	39	36	34	34	סך השעות השבועיות לכיתה:	

בשנת 2009 פורסם חוזר חדש בעניין תכנית היסוד לחינוך העל-יסודי. חוזר זה ביטל את התכנית הקודמת וקבע תכנית יסוד חדשה, המתייחסת לכיתות ז'-ט' בלבד (חטיבת הביניים); מאז טרם נקבעה תכנית ליבה מחייבת לחטיבה העליונה. מאחר שגם מערכת השעות המחייבת שבמסמך המתנ"ה מתייחסת לחטיבת הביניים בלבד, **כל האמור מכאן והלאה בנוגע להקצאה של שעות לימוד יתייחס לחטיבות הביניים בלבד.**

להלן הקצאת שעות הלימוד המחייבת כפי שנקבעה בחוזר מנכ"ל זה:

אשכול	מקצוע	ז'	ח'	ט'
שפת יסוד	שפת אם	3	3	2
	מתמטיקה	4	5	4
	מדעים	4	5	5
	אנגלית	4	4	4
	תוספת על פי צורכי בית הספר למקצועות החובה באשכול זה	10		
ליבה חינוכית	חינוך לאזרחות			2
	חינוך יהודי (תרבות ישראל)	1	2	
	חינוך (חינוך חברתי + כישורי חיים)	2	1	1
	חינוך גופני	2	2	2
ליבה חינוכית אקדמית: רוח וחברה	תנ"ך	לפחות 6 ש"ש על פני 3 שנים		
	היסטוריה	לפחות 6 ש"ש על פני 3 שנים		
	ספרות	לפחות 6 ש"ש על פני 3 שנים		
	גיאוגרפיה	לפחות 6 ש"ש על פני 3 שנים		
שפות נוספות ולימודי בחירה	ערבית/ צרפתית	1+2	1+2	1+2
	מקצוע בחירה	2 ש"ש על פני 3 שנים		
סך השעות השבועיות הצבועות: 107				

”תכנית היסוד משנת 2009 משקפת צמצום ניכר של האוטונומיה הבית-ספרית.”

תכנית היסוד משנת 2009 משקפת צמצום ניכר של האוטונומיה הבית-ספרית. הטבלה הבאה מציגה את הפערים בין תכנית זו לתכנית היסוד שקדמה לה, משנת 2007:

שעות השלמה (שימוש חופשי לפי שיקול הדעת של בית הספר)	שעות בחירה (תגבור)	ש"ש צבועות	
23	18 בית הספר רשאי להשתמש בשעות אלו לתגבורים בכל מקצוע מהמקצועות המפורטים בטבלה	63	תכנית היסוד 2007
2	10 *בית הספר רשאי להשתמש בשעות אלו לתגבורים במקצועות שפת אם, מתמטיקה, מדעים או אנגלית בלבד	95	תכנית היסוד 2009

תכנית היסוד משנת 2009 כוללת מרחב גמישות חדש: בנוגע למקצועות תנ"ך, היסטוריה, ספרות וגאוגרפיה נקבע כי יש להקדיש לכל מקצוע בסך הכול שש ש"ש במשך שלוש השנים של חטיבת הביניים, בעוד שתכנית היסוד הקודמת חייבה להקדיש לכל אחד מהם שתי ש"ש בכל שנה. מדובר בגמישות שולית בהשוואה לצמצום הדרמטי בשעות הבחירה וההשלמה והפיכתן לשעות צבועות.

במסמך המתנ"ה הראשון, משנת 2011 (**מתנ"ה התשע"ב**)²⁴ מופיעה "מערכת שעות מחייבת" זהה לטבלת שעות הלימוד שהופיעה בחוזר מנכ"ל תכנית היסוד משנת 2009.

במסמך **מתנ"ה התשע"ה**²⁵ הוגדרה לראשונה טבלת שעות הלימוד כ"שעות הלימוד השבועיות המומלצות" במקום "שעות הלימוד השבועיות המחייבות", ונוספה הנחיה: "ניתן להגמיש את הקצאת השעות בהיקף של עד 25%". טבלה זו כמעט זהה לטבלת שעות הלימוד המחייבות שבחוזר מנכ"ל תכנית היסוד משנת 2009 (מלבד ש"ש אחת שנוספה להוראת שפת אם בכיתה ט'). בהנחיות ליישום מערכת השעות שבמסמך המתנ"ה נקבע: "אין בטבלה זו ביטול של חוזר שעות הליבה המחייבות".

אם הטבלה כמעט זהה לתכנית היסוד, ואם תכנית היסוד עדיין מחייבת – איך אפשר ליישם את מרחב הגמישות שנקבע במסמך המתנ"ה, שעל הנייר הוא בהיקף של 25%?

מאחר שלכיתות ז'–ט' מוקצות בסך הכול 107 שעות תקן, 95 מהן צבועות לפי תכנית היסוד, אפשר להשתמש במרחב הגמישות רק לניוד של עד 12 ש"ש (107 פחות 95), שהן כ-11% בלבד משעות התקן.

במסמך **מתנ"ה התשע"ו**²⁶ חל שינוי ניכר בטבלת שעות הלימוד, לראשונה מאז תחילת הפרסום של מסמכי המתנ"ה: נוספו שתי ש"ש ללימודי מתמטיקה, ארבע הש"ש המוקדשות למקצוע תרבות ישראל נהפכו לשעות תוספתיות (כלומר שעות המוקצות בנפרד משעות התקן ונוסף עליהן), נוספו שתי ש"ש לשיעורי חינוך חברתי וכישורי חיים, ולמקצוע הבחירה הוקדשו שש ש"ש במקום שתיים, בצד החובה להקצות שלוש מהן למקצוע בחירה מתחום האמנות.

הטבלה הבאה משווה בין מערכת השעות המומלצת לשנת הלימודים התשע"ו לבין תכניות הליבה משנת 2007 ומשנת 2009:

שעות השלמה (שימוש חופשי לפי שיקול הדעת של בית הספר)	שעות בחירה (תגבור)	ש"ש צבועות	
23	18 בית הספר רשאי להשתמש בשעות אלו לתגבורים בכל מקצוע מהמקצועות המפורטים בטבלה	63	תכנית היסוד 2007
2	10 בית הספר רשאי להשתמש בשעות אלו לתגבורים במקצועות שפת אם, מתמטיקה, מדעים או אנגלית בלבד	95	תכנית היסוד 2009
3		+ 101 שלוש ש"ש למקצוע בחירה בתחום האומנויות	מערכת שעות מומלצת, מתנ"ה התשע"ו

”מסמך מתנ”ה התשע”ז שינה פעם נוספת את טבלת שעות הלימוד. הפעם נקבע לכל מקצוע סך השעות המומלצות לשלוש שנות הלימוד בחטיבת הביניים, במקום לפרט את מספר שעות הלימוד לכל שנה.”

בדומה לאמור במסמך מתנ”ה התשע”ה, גם מסמך מתנ”ה התשע”ו מצהיר על מרחב גמישות בהיקף של 25% בהקצאה של שעות הלימוד המפורטות בטבלה, בצד ההצהרה על כך שחוזר מנכ”ל תכנית היסוד עדיין מחייב. כלומר, ממילא אפשר לנייד רק את שעות הלימוד שאינן צבועות לפי תכנית היסוד – בסך הכול 12 ש”ש במשך שלוש שנות הלימוד בחטיבה, שהן 11% מסך השעות המוענקות לכיתות ז’-ט’.

מסמך **מתנ”ה התשע”ז**²⁷ שינה פעם נוספת את טבלת שעות הלימוד. הפעם נקבע לכל מקצוע סך השעות המומלצות לשלוש שנות הלימוד בחטיבת הביניים, במקום לפרט את מספר שעות הלימוד לכל כיתה.

אשר למרחב הגמישות החדש, המאפשר לכאורה פריסה גמישה של שעות הלימוד על פני השנים, נקבע כי יש ליישמו בכפוף לתכנית היסוד. כך, למשל, אם תכנית היסוד קובעת כי למקצוע שפת אם יש להקצות שלוש ש”ש בכיתה ז’, שלוש ש”ש בכיתה ח’ ושתי ש”ש בכיתה ט’ (בסך הכול שמונה ש”ש), ואילו במסמך המתנ”ה נקבע כי יש להקצות למקצוע זה בסך הכול תשע ש”ש על פני שלוש שנות הלימוד בחטיבה, למעשה מרחב הגמישות נוגע רק לשעה השבועית האחת הנוספת שנקבעה במסמך המתנ”ה.

מבחינת סך השעות שיש להקצות לכל מקצוע במשך שלוש שנים, כמעט ואין הבדל בין מערכת השעות הקודמת ממתנ”ה תשע”ו לבין מערכת השעות החדשה (מלבד תוספת של ש”ש אחת למקצוע תרבות ישראל וביטול החובה להקצות לפחות 3 ש”ש למקצוע מתחום האמנות).

אשכול	מקצוע	סך כל השעות השבועיות בשלוש שנים
שפות וספרות	עברית	9 (חובה ללמד בכל אחת משלוש השנים)
	ספרות	6
	אנגלית	12 (חובה ללמד בכל אחת משלוש השנים)
מתמטיקה ומדעים	שפה זרה שנייה (ערבית/ צרפתית)	9
	מתמטיקה	15 (חובה ללמד בכל אחת משלוש השנים)
	מדעים	14
מורשת, רוח וחברה	תנ"ך	6
	תרבות יהודית ישראלית	5
	היסטוריה	6
	אזרחות	2 (מומלץ בכיתה ט')
	גיאוגרפיה אדם וסביבה	6
ליבת החינוך	חינוך חברתי וכישורי חיים	6 (2 שעות שבועיות מידי שנה)
	חינוך גופני	6 (חובה ללמד בכל אחת משלוש השנים)
אמנויות	מקצוע בחירה מתחום האמנויות	תוספת שעות לפי בחירת בית הספר
אוטונומיה בית ספרית		כל שאר השעות המוקצות לבית הספר יחולקו באוטונומיה בית ספרית, אחרי השלמת מינימום 108 שעות-אורך במשך שלוש שנים

”במסמך מתנ”ה התשע”ח, שפורסם זמן קצר לאחר פרסום דוח מרחבי האוטונומיה, יושמו לכאורה ההחלטות שהתקבלו בדוח; אלא שכמו השינויים שנערכו במערכת השעות של בתי הספר היסודיים, גם כאן אין ולא כלום מאחורי הצהרות משרד החינוך על הרחבת האוטונומיה.”

בדוח מרחבי האוטונומיה שפורסם בשנת 2017 התקבלו, בין היתר, החלטות שונות שנועדו להרחיב את הגמישות למנהל בארגון הלמידה.

במסמך מתנ”ה התשע”ח, שפורסם זמן קצר לאחר פרסום דוח מרחבי האוטונומיה, יושמו לכאורה ההחלטות שהתקבלו בדוח; אלא שכמו השינויים שנערכו במערכת השעות של בתי הספר היסודיים, גם כאן אין ולא כלום מאחורי הצהרות משרד החינוך על הרחבת האוטונומיה. נבחן להלן את ההחלטות שהתקבלו בדוח מרחבי האוטונומיה בנוגע לארגון הלמידה בחטיבת הביניים ואת היישום של כל אחת מהן.

1.2.א. ”בתוך מערכת השעות נאפשר לשנות 15% מהשעות על מנת להתאים את המערכת לצרכי ומטרות בית הספר.”

ההתחייבות לאפשר גמישות בהקצאת 15% משעות הלימוד אכן יושמה, אך כותבי הדוח מתהדרים במרחב גמישות זה ו”שוכחים” לציין שקודם לכן הייתה הגמישות בהקצאת שעות הוראה בחטיבות הביניים בהיקף של 25%, כמפורט לעיל.

צמצום הגמישות בניוד שעות מ-25% ל-15% מצמצם גם את הסתירה בין תכנית היסוד (שכאמור מאפשרת גמישות בהקצאה של כ-11% בלבד משעות התקן) לבין מערכת השעות שבמסמך המתנ”ה. עם זאת, אפשר היה ליישב את הסתירה גם ללא פגיעה באוטונומיה – באמצעות צמצום השעות המחייבות בחוזר מנכ”ל תכנית היסוד, במקום הרחבת השעות המחייבות לפי מסמך המתנ”ה.

במסמך **מתנ”ה התשע”ט**²⁸ נמשכה מגמת צמצום האוטונומיה בהנחיה חדשה המגבילה את מרחב הגמישות בניוד שעות: ”ישנה גמישות של 15% בין תחומי הדעת [...] להוציא תחומי דעת בהם הישגי בית הספר נמוכים (1-3). שם יש לתת **לפחות** את כל השעות הנדרשות” [ההדגשה במקור]. לפיכך, בית ספר שציון המיצ”ב שלו באחד מתחומי הדעת הנבחנים במיצ”ב (שפת אם, אנגלית, מתמטיקה ומדעים) נמצא בעשירון 1-3 (כלומר שלפחות 70% מבתי הספר שנבחנו באותה שנה קיבלו ציון גבוה יותר באותה בחינה) – אינו יכול להשתמש במרחב הגמישות כדי להפחית משעות הלימוד באותו מקצוע. במסמך מתנ”ה התשע”ח לא הייתה הגבלה דומה אלא רק הנחיה ”רכה”, שלפיה ”בהקצאת השעות למקצועות השונים חשוב להבטיח עמידה בהישגים המצופים”.

**”במסמך מתנ”ה
התשע”ט צומצמה
הגמישות בפריסת
שעות הלימוד על
פני השנים ונקבע
כי את המקצועות
עברית, אנגלית,
מתמטיקה, מדעים,
חינוך חברתי
וחינוך גופני יש
ללמד כל שנה
ובהיקף של לפחות
שתי ש”ש.”**

1.2.1 ב. ”במערכת לחטיבה נאפשר גמישות לניוד שעות בין מקצועות ולפריסת מקצועות לאורך השנה ובין השנים, בכל המקצועות למעט שיעור חינוך.”

התחייבות זו נשמעת כהחלטה חדשה, לכאורה כזו שהתקבלה בעקבות הליך ההיוועצות המתואר בדוח; אך למעשה טבלת שעות הלימוד במסמך מתנ”ה התשע”ח זהה לחלוטין לזו של מסמך מתנ”ה התשע”ז.

במסמך **מתנ”ה התשע”ט** צומצמה הגמישות בפריסת שעות הלימוד על פני השנים ונקבע כי את המקצועות עברית, אנגלית, מתמטיקה, מדעים, חינוך חברתי וחינוך גופני יש ללמד כל שנה ובהיקף של לפחות שתי ש”ש. במסמך מתנ”ה התשע”ח לא נקבעה כל הגבלה מסוג זה על המקצועות עברית ומדעים; אשר למקצועות אנגלית, מתמטיקה וחינוך גופני אמנם הייתה דרישה ללמד בכל שנה, אך ללא מינימום של שתי ש”ש לשנה. רק על המקצוע חינוך חברתי חלו שתי ההגבלות – החובה ללמד בכל שנה והחובה להקצות בכל שנה מינימום של שתי ש”ש.

1.2.1 ג. ”[נאפשר] לקבוע את אורך השיעורים וההפסקות.”

חוזר המנכ”ל החדש, המסדיר את נושא ”שעות הפעילות במוסדות החינוך הרשמי של מדינת ישראל”, מרחיב את הגמישות גם בהקשר לחינוך העל-יסודי.²⁹

ההוראות המגבילות בנוגע לארגון יום הלימודים (”שניים מבין ארבעת השיעורים הראשונים יהיו בני 50 דקות כל אחד ושני שיעורים יהיו בני 45 דקות כל אחד. יש לארגן את השיעורים ואת ההפסקות בכל מוסדות החינוך באופן שניתה הלומדת 4 שיעורים ללא כל צירוף בין השיעורים תימצא בבית הספר לפחות 240 דקות, ובבתי הספר שניתנים שבהם שיעורים מצורפים – 230 דקות”), הוחלפו בהנחיות המאפשרות גמישות מסוימת: ”אורכו של שיעור ייקבע באופן המשרת את הרעיון הפדגוגי הבית-ספרי לשם הגברת יעילותה של הלמידה, כל עוד נשמרים הכללים המחייבים האלה: שמירה על הסכמי השכר, באופן שיאפשר לכל מורה איגום יומי או שבועי של מסגרת של 45 עד 50 דקות לשיעור; שמירה על מסגרת ברורה ומוגדרת של הפסקות עבור התלמידים ואנשי הצוות; משך הזמן המרבי של שיעור רצוף ומחובר יארך עד 100 דקות.”

”תכנית היסוד לחטיבות הביניים היא רחבה במיוחד ומותירה 11% בלבד משעות התקן להקצאה גמישה. תכנית היסוד גוברת על הנחיות המתנ”ה ועל כן אי-אפשר ליצור גמישות משמעותית בתחום כל עוד היא נותרת תקפה.”

2.1.d. ”נאפשר לאגם תחומי דעת... ולארגן את קבוצת הלומדים בצורה מגוונת, בהתאם לחוזר מנכ”ל”.

גם בהקשר זה הביקורת שלנו דומה לביקורת שהובאה לעיל בנוגע להחלטות דומות שהתקבלו בנוגע לבתי הספר היסודיים. אמנם בבתי הספר העל-יסודיים – בעיקר בחטיבות העליונות – יש פחות הגבלות על ארגון הלימודים, אך עדיין יש לא מעט הגבלות. חלקן נובעות מההנחיות המפורטות בחוזרי המנכ”ל, במסמך המתנ”ה ובמסמכים נוספים מטעם משרד החינוך וחלקן נובעות מהסכמי השכר עם המורים, הקובעים כללים נוקשים מאוד באשר לאורך שעות העבודה של מורה, למספרן ולמערכת השעות של כל מורה.

לסיכום

תכנית היסוד לחטיבות הביניים היא רחבה במיוחד ומותירה 11% בלבד משעות התקן להקצאה גמישה. תכנית היסוד גוברת על הנחיות המתנ”ה (כפי שנקבע במפורש במסמכי המתנ”ה) ועל כן אי-אפשר ליצור גמישות משמעותית בתחום כל עוד היא נותרת תקפה. במשך השנים פורסמו הנחיות להרחבת האוטונומיה שלמעשה אינן ניתנות ליישום (למשל גמישות בהיקף של 25% בהקצאה של שעות הלימוד, או גמישות בפריסת שעות הלימוד המחייבות על פני שלוש שנות הלימוד בחטיבה).

במסמך מתנ”ה התשע”ח צומצם רשמית מרחב הגמישות בניוד שעות מ-25% ל-15%, בניגוד למגמה בשנים הקודמות שפעלה להרחבת הגמישות (גם אם באופן לא אפקטיבי), ובניגוד מוחלט להצהרות שבדוח האוטונומיה. במסמך מתנ”ה התשע”ט חל צמצום נוסף במרחב גמישות זה כשנקבע שאי-אפשר ליישמו במקצועות שבהם הישגי בית הספר במבחני המיצ”ב נמוכים.

החלטה נוספת בדוח האוטונומיה – לאפשר פריסה גמישה של שעות הלימוד על פני השנתונים – יושמה למעשה כבר במסמך מתנ”ה התשע”ז, שפורסם כשנה לפני דוח האוטונומיה. במסמך מתנ”ה התשע”ט נקבעו הגבלות ליישום מרחב גמישות זה.

יתר החלטות שבדוח הנוגעות לארגון הלמידה בחטיבות הביניים לא יושמו, מלבד החלטה לאפשר גמישות בקביעת משך השיעורים וההפסקות.



ג. סקירת ההחלטות בדוח האוטונומיה ובחינת יישומן בפועל

”ההחלטות
להרחבת הגמישות
בנוגע לתכניות
הלימודים
מתארות מצב קיים
ולא יוצרות כל
שינוי בתחום.”

לאחר שסקרנו בהרחבה את יישומן של ההחלטות שהתקבלו בעקבות תובנה מס' 1 שבדוח, בעניין הגמישות בארגון הלמידה, נבחן את יתר ההחלטות שהתקבלו בדוח ואת יישומן בפועל. נזכיר כי בדוח מרחבי האוטונומיה נבחרו שמונה תובנות ליישום מידי מתוך רשימה מקורית של 14 תובנות, וכי ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהן נושאות כל אחת את מספר התובנה שהיא באה ליישם, ומכאן הקפיצות במספור ההחלטות.

תובנה מס' 2. תכנית הלימודים: ליבה בצד התאמה וגמישות

ההחלטות להרחבת הגמישות בנוגע לתכניות הלימודים מתארות מצב קיים ולא יוצרות כל שינוי בתחום.

2 | תכנית הלימודים – ליבה לצד התאמה וגמישות. לצד תכנית לימודים אחידה המייצרת מכנה משותף רחב לכלל התלמידים, יש לאפשר לביה"ס תכנית לימודית המותאמת לצרכיו.

126
משתתפים חוזרי



התובנה התקבלה

”קיים מהלך –

שהחל בשנת

2014 – להרחבת

האוטונומיה

בפיתוח המקצועי.

לא מצאנו

עדות להתקדמות

ניכרת בהרחבת

הגמישות בתחום.”

כיישום לתובנה זו הוצגו בדוח כמה החלטות:

<p>תכנית הלימודים – ליבה לצד התאמה וגמישות</p>	<p>#2</p> <p>בתי ספר יסודיים קיימים מספר ערוצים לגמישות בתכנית הלימודים, כפי שיפורט במתנ"ה תשע"ח. בחלק ממקצועות החובה, ניתן לבחור נושאים מתוך סל תכנים נתון מתכנית הלימודים, ולצד זאת מסלולים המאפשרים לבית הספר להציע תכנית לימודים ייחודית. בנוסף, ניתן לבחור תכניות חינוכיות מתוך מאגר התכניות בהתאמה לצרכי בית הספר וייחודיותו, להשתמש בכל ספרי הלימוד המאשרים בגמישות גילאים ובהתאמה ללומדים או ללמד ללא ספר לימוד מלווה (באמצעות אסופה שכתבה על ידי הצוות או מרחב דיגיטלי), ולפתח שיטות הוראה, למידה והערכה חדשות ומרחבי למידה פורצי מקום ומן.</p> <p>בתי ספר על יסודיים קיימים מספר מודלים לגמישות בתכנית הלימודים, כפי שיפורט במתנ"ה תשע"ח. בהתאם לרפורמה שביצענו (30/70), ניתן לבחור נושאים מתוך סל תכנים בחלק ממקצועות החובה ולהציע תכנית לימודים ייחודית. בנוסף, ניתן לבחור תכניות חינוכיות מתוך מאגר התכניות בהתאמה לצרכי בית הספר וייחודיותו, להשתמש בכל ספרי הלימוד המאשרים בגמישות גילאים ובהתאמה ללומדים, ולפתח שיטות הוראה, למידה והערכה חדשות ומרחבי למידה פורצי מקום ומן.</p>
---	---

מלשון הסעיף עולה כי מדובר בתיאור של מצב קיים ולא בהחלטות לביצוע שינויים, ואכן לא אותר כל שינוי בהנחיות הרלוונטיות לנושאים המוזכרים בהחלטה בהשוואה למצב הדברים לפני קבלת החלטות המפורטות בדוח מרחבי האוטונומיה.

תובנה מס' 4. בניית יכולות ההוראה

קיים מהלך – שהחל בשנת 2014 – להרחבת האוטונומיה בפיתוח המקצועי. לא מצאנו עדות להתקדמות ניכרת בהרחבת הגמישות בתחום. עם זאת, פורסמו הנחיות מפורטות יותר למנהלים בנוגע לתכנון ולארגון הפיתוח המקצועי הבית-ספרי.

<p>#4</p>	<p>בניית יכולות ההוראה. היכולת להכשיר, לפתח ולהעריך את צוות ההוראה, חשובה ומשמעותית בניהול ביה"ס. חופש פעולה למנהל/ת ביה"ס יחד עם תמיכה מקצועית מהמפמ"רים וממומחי הפיתוח המקצועי, יאפשרו התאמת ההדרכה והפיתוח המקצועי לצרכי ביה"ס.</p> <p>96 משתתפים חוברים</p> <p>התובנה התקבלה</p>
------------------	--

<p>#4</p>	<p>בניית יכולות ההוראה</p> <p>הרחבנו את הגמישות הפדגוגית בפיתוח המקצועי, כפי שיפורט במתנ"ה תשע"ח. למנהל/ת תינתן האפשרות ליצור ולנהל מבנים ושגרות של למידת צוות המורים בהתאם למחויבות לתהליך, והגשת תכנית רב שנתית והקצאת תקציבים. בנוסף, נחבר את תהליך הערכת המורים לפיתוח המקצועי, ומרכזי הפסג"ה יסייעו לבתי הספר בתהליך הפיתוח המקצועי. בהמשך נקיים חשיבה על איגום סלי המשאבים לפיתוח המקצועי ולהדרכה ועל הפחתת ההתניות בין קבלת תכניות ותקציבים לבין הפיתוח המקצועי.</p>
------------------	--

4.א. "למנהל תינתן אפשרות ליצור ולנהל מבנים ושגרות של למידת צוות המורים בהתאם למחויבות לתהליך, הגשת תכנית רב שנתית והקצאת תקציבים. בנוסף, נחבר את תהליך הערכת המורים לפיתוח המקצועי, ומרכזי הפסג"ה יסייעו לבתי הספר בתהליך הפיתוח המקצועי".

מנהל בית הספר אחראי, בין היתר, על הפיתוח המקצועי של סגל ההוראה. מלבד ההשתלמויות שכל מורה מתבקש לעבור, המנהל רשאי ליזום תהליכים נוספים – בית-ספריים – של פיתוח מקצועי, כגון ליווי של מורה חדש על ידי מורה ותיק, השתלמויות בית-ספריות בהתאם לצרכים הספציפיים של סגל ההוראה או בהתאם לייחודיות הבית ספרית, הרצאה של מורה מוביל לכלל הצוות וכדומה. הגמישות בתחום זה חשובה וחיונית ומטרתה לאפשר התאמה מרבית של תהליכי הפיתוח המקצועי לצרכים הייחודיים של סגל בית הספר ולתרבות הבית-ספרית. הנושא בא לידי ביטוי במסמכי המתנ"ה החל במסמך מתנ"ה התשע"ה. במסמך מתנ"ה התשע"ח אין כל התפתחות משמעותית בתחום; לעומת זאת, במסמך מתנ"ה התשע"ט הורחב הפרק העוסק בפיתוח המקצועי והושם דגש על הנחיות למנהל בית הספר – לתכנון הפיתוח המקצועי ולשימוש נכון במרחבי הגמישות הנתונים לו זה מכבר בתחום זה.

4.ב. "בהמשך נקיים חשיבה על איגום סלי המשאבים לפיתוח המקצועי ולהדרכה ועל הפחתת ההתניות בין קבלת תכניות ותקציבים לבין הפיתוח המקצועי".

כפי שעולה בבירור מלשון ההחלטה, מדובר בחלטה שאינה אופרכיבית, אלא מעין הצהרת כוונות כללית.

התחום הדרן בבנייה של יכולות ההוראה מורכב משניים: הדרכה ופיתוח מקצועי. ההדרכה נעשית על ידי מדריך שנכנס לשיעורים וצופה במורים או מדגים להם בפועל הוראה בכיתה, וכן מנהל שיח עם המורים המודרכים במסגרת שעת צוות. הפיתוח המקצועי הוא שם כולל לכל ההכשרות הנעשות בתוך בית הספר או מחוצה לו שלא על חשבון שעות ההוראה בכיתה: השתלמויות, קורסים דיגיטליים, תארים מתקדמים, השתלמויות בית-ספריות, תכנית אקדמיה-כיתה, תכנית מורים מובילים ועוד.

**”כיווני הפעולה
המוצעים בהחלטה
זו – איגום
סלי משאבים
והפחתת ההתניות
לקבלת תקציבים
– רלוונטיים
לפתרון הגבלות
טיפוסיות דומות
על קבלת משאבים,
המצמצמות את
האוטונומיה
במגוון הקשרים.”**

הקצאת המשאבים לכל אחד מהסעיפים נעשית בנפרד ואי-אפשר לנייד משאבים מסעיף אחד למשנהו. כל בית ספר יסודי מקבל עבור הדרכה שבע עד 21 שעות חודשיות (על פי החלטת המחוז הנסמכת על קריטריונים שקבע המשרד). מנהל בית הספר נדרש לבחור את נושאי ההדרכה מתוך רשימה סגורה – לפחות אחד בתחום הלימודי ולפחות אחד בתחום החברתי-ערכי-רגשי. הנחיות נוספות קובעות כי סך ההדרכות בבית הספר לא יעלה על חמישה תחומים, וכי כלל ההדרכות למורה לא יעלה על שלושה תחומים.³⁰

כאמור לעיל, הפיתוח המקצועי כולל מגוון רחב של הכשרות ותכניות. לקבלת חלק מהתכניות הבית-ספריות נדרשת עמידה בתנאים. למשל, עבור השתלמות בית-ספרית המיועדת לכל צוות המורים בבית הספר זכאי מנהל בית הספר ל-30-45 שעות מרצה מן החוץ, ועוד 15-30 שעות למרצים מקרב צוות ההוראה הבית-ספרי. כל אלה מותנים בהצגת תכנית כוללת לשימוש במשאבים בית-ספריים להובלת תהליכי למידה.³¹

ההחלטה בדוח מרחבי האוטונומיה מתייחסת לאפשרות לאגם את שני סעיפי התקצוב הללו לסעיף תקצוב אחד וכן לאפשרות לצמצם את התנאים לקבלת התכניות. מהלך כזה יאפשר למנהל בית הספר להשתמש בגמישות רבה יותר בכלל המשאבים המיועדים לבנייה של יכולות הוראה בהתאם להבנתו ולשיקול דעתו המקצועי. החלטה זו טרם יושמה.

כיווני הפעולה המוצעים בהחלטה זו – איגום סלי משאבים והפחתת ההתניות לקבלת תקציבים – רלוונטיים לפתרון הגבלות טיפוסיות דומות על קבלת משאבים, המצמצמות את האוטונומיה במגוון הקשרים. כך, למשל, במשך עשרות שנים נעשה חלק גדול מההקצאה של שעות לימוד לבתי הספר באמצעות ”סלים”. הסלים הם שעות שבועיות הניתנות לבתי ספר לשימושים מוגדרים מראש (סלים לשיפור הישגים, סל חינוך אישי, סל מ”ד ועוד); ולכל סל מוצמדת רשימת התנאים המזכים את בית ספר בקבלתו. המשמעות היא שבמקום להקצות לבתי ספר דומים מספר דומה של שעות לימוד, כל בית ספר קיבל את הכמות המינימלית של שעות התקן ואז היה המנהל יוצא ל”מסע ציד” לקבלת סלים למיניהם.

מטבעה, שיטת הסלים כרוכה בבירוקרטיה רבה ומקנה יתרון לרשויות ולבתי ספר המסוגלים להעסיק עובדים שזה עיקר עיסוקם – איתור הסלים וביצוע הבירוקרטיה הדרושה להשגתם. התוצאה היא המצב האנומלי שבו דווקא בתי הספר החזקים יותר מקבלים משאבים רבים יותר מבתי הספר החלשים. התוצאה הנלווית היא

”בתחום הניהול של הצוות החינוכי, בחירתו ותגמולו, הביקורת על היעדר האוטונומיה היא מהנוקבות ביותר. אף על פי כן, הבשורה היחידה של הדוח בעניין זה היא ש”יודגשו” מרחבי האוטונומיה הקיימים בתחום.”

צמצום האוטונומיה, שהרי שעות הסל הן שעות צבועות המיועדות לשימוש מוגדר מאוד.

בעקבות הדוח לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך³² הוחלט לצמצם את הסלים ולאגם את כל שעות הלימוד למאגר אחד, שממנו יוקצו שעות הלימוד לכל בית ספר באופן דיפרנציאלי, בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר.

בדומה, חלקים ניכרים מהמשאבים המיועדים לפיתוח מקצועי של סגל בית הספר מוקצים כיום באמצעות סלים, וקבלתם מותנית בהוכחת עמידה בתנאים למיניהם. הסרת הגבלות כגון אלו היא חיונית בתחום זה כמו גם בכל תחום אחר הקשור לשימוש במשאבים שבית הספר מקבל ממשרד החינוך.

תובנה מס' 5. בחירה של הצוות החינוכי ותגמולו

ההחלטה מסתפקת ב”הדגשת” האוטונומיה הקיימת בתחום, על אף ההכרה בצורך החיוני בהרחבת הגמישות בתחום זה. מעבר לכך, גם ההחלטה ”להדגיש” את האוטונומיה הקיימת לא יושמה.

<p># 5</p> <p>הרחבת אפשרויות תימרוץ ותגמול הצוות החינוכי. הצלחתו של ביה”ס נובעת בין היתר מהמוטיבציה, תחושת השייכות והמחויבות של הצוות החינוכי. לשם כך יש לאפשר למנהל/ת גמישות ביכולת לתמרץ את הצוות החינוכי והמנהלת.</p>	<p>42</p> <p>משותפים חובר</p>	<p>התובנה התקבלה</p>
		<p>✓</p>

<p># 5</p> <p>נדגיש את מרחבי האוטונומיה הקיימים באפשרויות למתן גמולים לבעלי תפקידים בקרב הצוות החינוכי.</p>	<p>42</p> <p>משותפים חובר</p>	<p>בחירה ותגמול הצוות החינוכי</p>
		<p>✓</p>

בתחום הניהול של הצוות החינוכי, בחירתו ותגמולו, הביקורת על היעדר האוטונומיה היא מהנוקבות ביותר. אף על פי כן, הבשורה היחידה של הדוח בעניין זה היא ש”יודגשו” מרחבי האוטונומיה הקיימים בתחום – וגם החלטה זו לא יושמה. גם במסמך מתנ”ה התשע”ח וגם במסמך מתנ”ה התשע”ט אין התייחסות לנושא התגמול של הצוות החינוכי, לא בדף המפרט את מרחבי האוטונומיה בתחומים השונים ולא בשום הקשר אחר.

לגופו של עניין, יש הנחיות מפורטות בעניין גמולים לעובדי הוראה.³³ הנחיות אלו מגבילות מאוד את מרחב שיקול הדעת של המנהל ולעתים קרובות אף מאלצות אותו להקצות למורה מוכשר תפקיד שאינו מתאים לו – ועל חשבון שעות ההוראה של אותו מורה (כלומר על חשבון התפקיד שבו הוא הכי מוכשר) רק כדי לתגמל אותו על עבודתו.

תובנה מס' 6. האחריות על בחירת הצוות ועל המבנה הארגוני הבית-ספרי

לא אותר כל שינוי בתחום ולא נמצאה עדות ליישום התהליכים לטווח ארוך שעליהם הוחלט בתובנה זו.

<p># 6 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.</p>	<p>139 משתתפים חוברים</p>	<p>התובנה התקבלה</p>
---	---------------------------	----------------------

<p># 6 נדגיש את מרחבי הגמישות הקיימים באפשרויות ניהול עובדי ההוראה. לשם כך, נבנה יחידת לימוד בנושא ניהול עובדי הוראה במסגרת הפיתוח המקצועי למנהלים. בטווח הארוך נגבש נושאים אפשריים לדיון במסגרת הסכמי השכר הבאים.</p>	<p>אחריות לבחירת הצוות ולמבנה הארגוני הבית ספרי</p>
--	---

"נדגיש את מרחבי הגמישות הקיימים באפשרויות ניהול עובדי ההוראה".

כאמור לעיל, בתחום הניהול של עובדי הוראה, היעדר האוטונומיה הוא מהבולטים ביותר. גם בעניין זה הבשורה העיקרית של הדוח היא ש"יודגשו" מרחבי האוטונומיה הקיימים בתחום.

מעבר לכך, גם במסמך מתנ"ה התשע"ח וגם במסמך מתנ"ה התשע"ט מפורטים תחת הכותרת "גמישות בניהול צוות ההוראה" שני נושאים: פיתוח מקצועי והדרכה.³⁴ בנושאים אלו אכן בוצעה רפורמה חשובה ומשמעותית בשנים האחרונות, אולם כאשר מנהלים קובלים על היעדר אוטונומיה בניהול עובדי ההוראה הם מתייחסים בעיקר לבחירת הצוות החינוכי ולעיצוב המבנה הארגוני הבית-ספרי (כפי שעולה מההתבטאויות העומדות מאחורי התובנה, המצוטטות בדוח מרחבי אוטונומיה ואשר על בסיסן גובשה החלטה זו³⁵). בנושאים הנתפסים על ידי מנהלים כמשמעותיים מאוד מחד גיסא, וככאלו שהגבלות בהם הן הנוקשות ביותר מאידך גיסא, לא נעשה כל שינוי.

"לשם כך, נבנה יחידת לימוד בנושא ניהול עובדי הוראה במסגרת הפיתוח המקצועי למנהלים".

אכן חשוב לתת למנהלים את כל הכלים לניהול מיטבי של עובדי ההוראה ולניצול מלוא מרחב הגמישות בתחום, גם אם אינו רחב מאוד. לא הצלחנו לאתר יחידת לימוד כזו ולכן איננו יכולים להתייחס אליה לגופה.

"בעניין בחירת הצוות החינוכי ועיצוב המבנה הארגוני הבית-ספרי - נושאים הנתפסים על ידי מנהלים כמשמעותיים מאוד מחד גיסא, וככאלו שהגבלות בהם הן הנוקשות ביותר מאידך גיסא, לא נעשה כל שינוי."

”גמישות תקציבית
היא היסוד
והבסיס לכל סוג
של אוטונומיה
ניהולית, הן
בתחומים פדגוגיים
והן בתחומים
של כוח אדם.”

”בטווח הארוך נגבש נושאים אפשריים לדיון במסגרת
הסכמי השכר הבאים.”

לא ידוע לנו על התקדמות כלשהי באפיק פעולה זה. לדעתנו, חשוב
שמשרד החינוך יפרסם לציבור את עמדתו בנוגע לשינויים הנדרשים
בנושא, גם אם המשא ומתן עצמו עם הגורמים הרלוונטיים נעשה
באופן שאינו חשוף לציבור.

תובנה מס' 7. גמישות תקציב

ההחלטה מצהירה על פיילוט שיתקיים בשנת הלימודים
התשע"ח. לא נמצא כל אזכור לקיומו של פיילוט כאמור.

# 7	גמישות תקציב. למנהל/ת וצוות בית הספר צרכים נוספים מעבר לשעות ההוראה ויש לתת בידם אוטונומיה ומנגנון תומך לניהול והפעלת המשאבים, שזיבילו לאפקטיביות גבוהה יותר במענה לצרכי ביה"ס.
92	משתתפים חובר
התובנה התקבלה	

# 7	נבחן את ההצעה ליצור תכנית שתאפשר לבית הספר לנהל את מירב המשאבים המוקצים לו, באופן מושכל וגמיש כדי למקסם את העשייה החינוכית בבית הספר. התכנית תחל בפיילוט בשנת הלימודים תשע"ח. ביסודי התכנית תתבסס על הניהול העצמי.
גמישות תקציב	

גמישות תקציבית היא היסוד והבסיס לכל סוג של אוטונומיה
ניהולית, הן בתחומים פדגוגיים והן בתחומים של כוח אדם. לפיכך
החשיבות בהרחבת הגמישות התקציבית היא מהמעלה הראשונה.

לא נמצא מידע על הפיילוט האמור או אזכור לקיומו, לא באתר
הניהול העצמי של משרד החינוך ולא במקום אחר, רשמי או לא
רשמי. פנינו גם לגורמים מקצועיים במשרד החינוך אך הם לא
הצליחו לאתר פיילוט כאמור.

תובנה מס' 10. הגברת האוטונומיה בתהליך התכנון האסטרטגי

אכן מתחולל בשנים האחרונות שינוי משמעותי מבחינת התפיסה של תהליך התכנון האסטרטגי, שעוצב מחדש כתהליך בית-ספרי, במקום תהליך ריכוזי שממנו נגזרות הנחיות לביצוע המונחחות על המנהלים. לא אותרה כל התפתחות בתהליך זה במסמך מתנ"ה התשע"ח, אך במסמך מתנ"ה התשע"ט יש התקדמות מסוימת בנושא.

<p>#10 מראים את הכיוון ולא את הדרך. חשוב כי קביעת מטרות ויעדי מערכת החינוך שמוביל משרד החינוך ("מה עושים") תיעשה בהליך משותף. לאחר שהוגדרו, יש לאפשר לבתי הספר את המרחב להגדיר יעדים נוספים ולקבוע את הדרכים להשגתם ("איך עושים").</p>	<p>76 משתתפים חוברי</p>	<p>התובנה התקבלה</p>
--	-----------------------------	----------------------

<p>#10 מעגל התכנון השנתי עוצב על בסיס ההבנה כי המנהלת/הוצות החינוכי יודעים בצורה הטובה ביותר כיצד לקדם את בית הספר. המתנ"ה לשנת תשע"ח מגדירה את מרחבי הכיוון לכלל בתי הספר וכל מנהלת/ וצוותו ידויקו את הדרך המתאימה למאפייני בית הספר, יתכננו ויבחרו את דרכי הפעולה המתאימות ביותר על בסיס מגוון ההמלצות והכלים המפורטים במתנ"ה.</p>	<p>מראים את הכיוון ולא את הדרך</p>
--	------------------------------------

כאמור לעיל, מסמך המתנ"ה פורסם לראשונה בשנת 2011, במסגרת ההיערכות לשנת הלימודים התשע"ב.³⁶ במסמך זה הוצגה תכנית אסטרטגית סדורה שכונתה "התכנית האסטרטגית של משרד החינוך",³⁷ ובה פורטו היעדים והמטרות של משרד החינוך עבור מערכת החינוך כולה. המסמך פירט גם את המשימות שכל בית ספר נדרש למלא כדי שמשרד החינוך יוכל להגשים את יעדיו. גם מדדי התפוקה הם מערכתיים, דוגמת "מספר בתי הספר בהם נלמד המקצוע 'תרבות ישראל ומורשתו'", "מספר בתי הספר בהם לפחות מחנך אחד משתתף בקורס 'מפתח הלב'" וכו'.³⁸ עבור כל משימה פורטו "הנחיות לביצוע המשימה בהובלת מנהלי בתי הספר".

במסמך מתנ"ה התשע"ה³⁹ התחולל השינוי הראשון: לראשונה הוגדרו חלק מהמשימות כמשימות בחירה, שההחלטה אם ליישמן נתונה לשיקול דעתו של המנהל. כמו כן, לראשונה הוגדרו מדדי תפוקה בית-ספריים במקום מדדים מערכתיים, לדוגמה: "שליטה בשיח כתוב ודיבור תקיני של שפת אם", "המורים הרלוונטיים בבית הספר משתתפים בהשתלמויות מתאימות לפיתוח מקצועי" וכו'.⁴⁰

במסמך מתנ"ה התשע"ו⁴¹ הורחבה הגמישות בתכנון האסטרטגי. נקבע כי מלבד שלושה יעדי חובה נתונה לצוות בית הספר האחריות להגדיר את יעדי בית הספר ולבנות על בסיסם תכנית אסטרטגית

**”ישנו מעבר
 ממצב של תכנית
 אסטרטגית אחת,
 ריכוזית מאוד,
 שתפקיד המנהל
 בה מתמצה
 בביצוע הנחיות
 אחידות המונחתות
 מלמעלה, למצב
 שבו צוות בית
 הספר והמנהל
 בראשו מתבקשים
 להגדיר יעדים
 בית-ספריים
 ולבנות תכנית
 אסטרטגית
 המותאמת
 ליעדים שהציבו.”**

לבית הספר. אין ספק כי זהו שינוי משמעותי בגישתו של משרד החינוך לעניין האופי והמהות של התכנית האסטרטגית הבית-ספרית – ממצב של תכנית אסטרטגית אחת, ריכוזית מאוד, שתפקיד המנהל בה מתמצה בביצוע הנחיות אחידות המונחתות מלמעלה, למצב שבו צוות בית הספר והמנהל בראשו מתבקשים להגדיר יעדים בית-ספריים ולבנות תכנית אסטרטגית בית-ספרית המותאמת ליעדים שהציבו ולנתונים הייחודיים של בית הספר.


במסמך מתנ”ה התשע”ז הורחב מספר היעדים המחייבים משלושה לחמישה (נוספו יעדי החובה של קידום הישגים במיומנויות הבסיס ושילוב ערכים בפעילות המוסד). כן נוסף למארג פרק מפורט המנחה את צוות בית הספר בתהליך העיצוב של התכנית האסטרטגית הבית-ספרית ומציע לכך כלים.

לא מצאנו שינוי משמעותי בין מסמך מתנ”ה התשע”ז למסמך מתנ”ה התשע”ח מבחינת התכנון האסטרטגי. לעומת זאת, במסמך מתנ”ה התשע”ט אכן חלה התקדמות בנושא: במקום 21 יעדים יש רק 15 יעדים, קצרים וממוקדים. נוסף על כך, כלל היעדים מוגדרים כנתונים לבחירת המנהל וכבר אין הבחנה בין יעדים מחייבים ליעדים אחרים.

תובנה מס’ 11. טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הביורוקרטי

תובנה זו עוסקת בשניים: בתחום החינוכי יותר – טיוב הרגולציה – לא התקבלה שום החלטה ליישום; בתחום השני – הפחתת הנטל הביורוקרטי – לא ידוע לנו על התקדמות ביישום ההחלטה.

<p> #11 טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הביורוקרטי. ישנה חשיבות בבקרה ומדידה, אך אלו צריכות להיות יעילות ולשרת את המערכת, כך שיובילו ללמידה ושיפור. </p> <p> על מטה משרד החינוך להסדיר את תהליכי איסוף הנתונים, הבקרה והמדידה באופן שיפחית את הנטל מהמנהלים, ייעל את מערכות הדיווח ויוביל לבניית מסד נתונים אחוד ונגיש לכלל הגורמים במערכת. </p> <p> 45 <small>משתתפים חובבי</small> </p>	<p>  התובנה התקבלה </p>
--	---

<p> #11 טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הביורוקרטי. ישנה חשיבות בבקרה ומדידה, אך אלו צריכות להיות יעילות ולשרת את המערכת, כך שיובילו ללמידה ושיפור. על מטה משרד החינוך להסדיר את תהליכי איסוף הנתונים, הבקרה והמדידה באופן שיפחית את הנטל מהמנהלים, ייעל את מערכות הדיווח ויוביל לבניית מסד נתונים אחוד ונגיש לכלל הגורמים במערכת. </p>	<p>  טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הביורוקרטי </p>
--	--

”טיוב הרגולציה בחינוך מצריך קודם כל ביטול של הרגולציה המיותרת ורק אחר כך שיפור ההליכים הכרוכים ביישום ואכיפה של הרגולציה שנותרה.”

טיוב הרגולציה בחינוך מצריך קודם כל ביטול של הרגולציה המיותרת ורק אחר כך שיפור ההליכים הכרוכים ביישום ואכיפה של הרגולציה שנותרה. תובנה זו עוסקת רק בשלב השני – שיפור ההליכים הכרוכים ברגולציה.

המסמך הנידון כאן (”מרחבי אוטונומיה. דו”ח סיכום – תובנות והחלטות”) פותח בשתי שאלות:

1. אלו תחומים צריכים להימצא בידי מנהל/ת וצוות בית הספר על מנת לקדם הצלחה בבית הספר?

2. אלו תחומים צריכים להימצא בידי המרכז (מטה, מחוז, רשת, רשות) על מנת לקדם הצלחה בבית הספר?

בפועל המסמך עוסק אך ורק בשאלה הראשונה: כל תובנותיו מתייחסות למרחבי האוטונומיה הדרושים (ולא לתחומים שבהם דרוש ניהול מרכזי), ולכל תובנה מוקדש עמוד שלם המפרט את הטיעונים העומדים בבסיסה.

מהלך לטיוב הרגולציה בחינוך צריך להיות הפוך – ברירת המחדל צריכה להיות אוטונומיה. השאלה היחידה צריכה להיות ”אלו תחומים הכרחי להשאיר בסמכות ריכוזית”, ולהשאיר בסמכות ריכוזית רק תחומים שיש בהם שיקולים כבדי-משקל לכך. בתחומים שלא ינוהלו באופן ריכוזי תיקבע רגולציה מינימלית ורק אם היא הכרחית.

שינוי תפיסתי כזה – שלפיו אוטונומיה היא ברירת המחדל – המחייב הנמקה משכנעת לכל החלטה המותירה סמכויות בידי משרד החינוך או הרשות, עשוי לחולל שינוי אמתי במערכת.

לסיכום

כפי שנאמר במבוא לנייר עמדה זה, דוח מרחבי האוטונומיה מוצג כמסמך אופרטיבי המפרט תובנות והחלטות ואף מצהיר כי רבות מההחלטות כבר נמצאות בשלבי יישום מתקדמים. אך למעשה, רוב ההחלטות כלל לא יושמו או יושמו בשנים הקודמות לכתיבת הדוח וללא קשר אליו; החלטות אחרות יושמו באופן המצמצם את האוטונומיה במקום להרחיבה.



ד. המלצות

1. המלצות כלליות

כדי ליצור אוטונומיה בית-ספרית אמיתית ואפקטיבית יש לאמץ כמה שינויים יסודיים.

השינוי הראשון הוא תפיסתו: **אוטונומיה ניהולית צריכה להיות ברירת המחדל**, מתוך תפיסה שבית הספר מחזיק בכלים ובידע הדרושים לניהול העשייה החינוכית בין כתליו. הותרת סמכויות בידי המשרד צריכה להיעשות רק כאשר יש לכך הצדקות מובהקות.

השינוי הנדרש השני הוא הגמשת המשאבים. כל עוד שיטת התקצוב נוקשה, מרחבי גמישות בנוגע להחלטות הקצה של המנהל אינם ישימים. גמישות פדגוגית ללא גמישות תקציבית היא גמישות למראית עין בלבד ואינה ישימה. **יש לעבור לשיטת תקצוב שקלית פר תלמיד** במקום תקצוב בשעות פר כיתה, ואפשר להתחיל ביישום שיטת תקצוב זו כפייילוט, כפי שהוחלט בהחלטה מספר 7 בדוח מרחבי האוטונומיה.

דיון מעמיק יותר בתקצוב בתי הספר והמלצות מפורטות בנושא, בצד המלצות חינוכיות נוספות לשיפור מערכת החינוך, מובאים בהרחבה בנייר מדיניות מקיף בנושא בחירה ואוטונומיה בחינוך שפרסם פורום קהלת.⁴²

בצד האוטונומיה הפדגוגית והתקציבית יש ליצור אוטונומיה בניהול כוח האדם. **יש לפעול להרחבת הגמישות בבחירת צוות ההוראה, בתגמולו ובקביעת המבנה הארגוני הבית-ספרי.** כידוע, שינויים בתחום העסקת המורים קשים מאוד לביצוע בשל כוחם הרב של ארגוני המורים, הפועלים לעתים קרובות לקידום אינטרסים צרים וללא התחשבות בטובתה של מערכת החינוך כולה.

”כל עוד שיטת
התקצוב נוקשה,
מרחבי גמישות
בנוגע להחלטות
הקצה של המנהל
אינם ישימים.
גמישות פדגוגית
ללא גמישות
תקציבית היא
גמישות למראית
עין בלבד.”

”יישום ראוי של ההחלטות שנקבעו בדוח מרחבי האוטונומיה יתבצע באמצעות חזרה לכללים שנקבעו בחוזר המנכ”ל משנת 2000: קביעת רשימה של מקצועות לימוד מחייבים תוך הימנעות מהגדרת מונחי זמן אחידים להוראה של כל מקצוע.”

עם זאת, ככל שמשרד החינוך ימשיך להימנע מטיפול בסוגיה חיונית זו, תלך ותידחה האפשרות להביא לשיפור משמעותי במערכת החינוך. מוצע לבצע ניסוי ביישום הגמישות בניהול עובדי ההוראה במסגרת הפיילוט האמור בצד מאמצים לביצוע השינויים הנדרשים בהסכמי השכר.

2. המלצות בנוגע להקצאה של שעות לימוד בחינוך היסודי

יישום ראוי של ההחלטות שנקבעו בדוח מרחבי האוטונומיה יתבצע באמצעות חזרה לכללים שנקבעו בחוזר המנכ”ל משנת 2000: **קביעת רשימה של מקצועות לימוד מחייבים תוך הימנעות מהגדרת מונחי זמן אחידים להוראה של כל מקצוע.** תכניות הלימודים תישארנה תקפות; עמידה ביעדים המחייבים להוראת מיומנויות היסוד (שפת אם, מתמטיקה, אנגלית) תיבדק באמצעות מבחני המיצ”ב; הוראת המקצועות האחרים תיבדק על ידי הפיקוח בדומה לנעשה כיום. משרד החינוך יוכל כמובן לפרסם מערכות שעות מומלצות, אך בשונה מהמצב כיום אלה אכן יהיו המלצה ולא יהא בהן כל ממד מחייב.

הצעה זו מבוססת על ההבנה שהקצאה של שעות לימוד במערכת לא מבטיחה הרבה מבחינת התוצאה, היינו: הידע המועבר לתלמידים. השיטה של הקצאת שעות נותנת לפקידי משרד החינוך תחושה של שליטה בנעשה בבתי הספר, אך למעשה לעתים קרובות בית ספר יכול להעביר תכנים וערכים בצורה אפקטיבית יותר על ידי שימוש גמיש בשעות הוראה, בשילוב עם שיטות הוראה מגוונות ובמרחבים משתנים – ולהגיע לתוצאה של ידע רחב ומעמיק בהרבה ושל הפנמה משמעותית יותר של תכנים וערכים. השיטה של הקצאת שעות מחייבת שימוש ספציפי מאוד במשאב היקר של זמן הוראה, באופן שלעתים קרובות כופה חוסר יעילות על המערכת. נוסף על כך, השיטה אינה מתחשבת בצרכים השונים של אוכלוסיות שונות וכופה על כולם את אותן הגבלות בהקצאה של שעות הלימוד. זו הסיבה שלשיטה של תכנית לימודים עם הקצאה מחייבת של שעות לימוד אין יתרון על שיטה המסתפקת בתכנית לימודים מחייבת.

לשיטה המסתמכת על חובת הקצאה של שעות לימוד אין יתרון מהותי – ויש לה השלכות כבדות-משקל על מרחב האוטונומיה של בתי הספר בכל הנוגע לארגון הלמידה. חובת ההקצאה של שעות לימוד מאלצת את בתי הספר לארגן את עיקר הלמידה במבנה של שעות לימוד בכיתות-אם מוגדרות, אף שכיום מוכרות שיטות רבות

**”התמקדות בתוכני
הלימוד הנדרשים
– במקום בהטלת
חובות על בתי
הספר בנוגע להיקף
ולהקצאה של
המשאבים עבור
כל מקצוע –
תאפשר ליישם
שיטות הוראה
חדשניות ומגוונות.”**

ומגוונות ללמידה דוגמת מרחבי למידה, למידה מבוססת פרויקטים, כיתה הפוכה וכו'. התמקדות בתוכני הלימוד הנדרשים – במקום בהטלת חובות על בתי הספר בנוגע להיקף ולהקצאה של המשאבים עבור כל מקצוע – תאפשר ליישם שיטות הוראה חדשניות ומגוונות.

הקושי העיקרי בהצעה זו הוא הסיכון שבעקבות אובדן השליטה על ההקצאה של שעות לימוד יפתח משרד החינוך דרכים חלופיות להתערבות בנעשה בתוך בתי הספר, למשל באמצעות הכבדת הפיקוח. התפתחויות מסוג זה עלולות להביא למצב שבו יצא שכרנו בהפסדנו, כאשר בעקבות צעד אחד של הרחבת האוטונומיה במקום אחד ינקוט משרד החינוך שני צעדים לצמצום האוטונומיה מכיוון אחר. לפיכך, יש לתכנן וליישם רפורמה כזו באופן זהיר מאוד.

אפשרות מתונה יותר מבחינת הגמישות הבית ספרית היא לקבוע ”יחידות תוכן” מחייבות כחלופה לחובות הקיימות כיום בנוגע להקצאה של שעות לימוד. כך, למשל, במקום מערכת שעות מחייבת, הקובעת כי יש להקצות למקצוע היסטוריה שעתיים עד שלוש שעות לימוד בכיתות ה'-ו', ייקבע כי יש ללמד לפחות יחידת תוכן אחת במקצוע ההיסטוריה במשך שנות החינוך היסודי, ובמקום החובה להקצות ללימודי תנ"ך עשר שעות לימוד ייקבע כי יש ללמד חמש יחידות תוכן במקצוע זה. כדי ששינוי מסוג זה לא יפגע באוטונומיה הבית-ספרית יש לקבוע סל רחב של יחידות תוכן לכל מקצוע, ולהגדיר כל יחידת תוכן באופן בסיסי וגמיש ככל האפשר, ללא כל הגבלה על שיטות ההוראה או על מבנה הלמידה.

הצעה מתונה אף יותר תהא לעבור למערכת מומלצת בפורמט דומה לזה שנקבע עבור חטיבות הביניים: **לכל מקצוע מחייב תיקבע הקצאת שעות מחייבת עבור שש שנות הלימוד בבית הספר היסודי, ללא דרישות נוספות לגבי החלוקה של שעות אלה בין שנות הלימוד.** נוסף על כך יקפיד משרד החינוך לכבד את הכלל שנקבע בחוזר מנכ"ל 8-3.1 משנת 2000, שלפיו **עד 75% בלבד משעות התקן יוקצו להוראה של מקצועות החובה** ויתר השעות יישארו לניצול חופשי של בית הספר. משרד החינוך יוכל לעדכן ולשנות את המערכת המחייבת מעת לעת, בהתאם למדיניות השר, אך בכפוף להגבלות שלעיל: לא תהיינה הגבלות על הפריסה של שעות הלימוד על פני השנים וסך השעות המחייבות לא יעלה על 75% משעות התקן.

בהתאם להגבלות אלו, להלן דוגמאות למערכות מומלצות:

מקצוע	סך כל שעות הלימוד בשש שנים
שפת אם	30
אנגלית	14
מתמטיקה	30
זהירות בדרכים	2
חינוך גופני	12
מדע וטכנולוגיה	15
תנ"ך ותרבות יהודית	15
אמנויות	10
מולדת, אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה	10
סך כל השעות:	138 (מתוך 184 שעות תקן = 75%)

סך כל שעות הלימוד בשש שנים		מקצוע
תגבור / הרחבה	הקצאת חובה	
24	20	שפת אם
	10	אנגלית
	20	מתמטיקה
	2	זהירות בדרכים
	12	חינוך גופני
	15	מדע וטכנולוגיה
	15	תנ"ך ותרבות יהודית
	10	אמנויות
5	1	מולדת
	1	אזרחות
	1	גאוגרפיה
	2	היסטוריה
138 (מתוך 184 שעות תקן = 75%)		סך כל השעות:

מובן שלצורך יישום המלצות אלו יש לערוך שינויים והתאמות הן בחוזר מנכ"ל תכנית היסוד והן במסמך המתנ"ה.

3. המלצות בנוגע להקצאה של שעות לימוד בחטיבת הביניים

המלצותינו בעניין מערכת השעות המחייבת בחטיבת הביניים דומות לאלה העוסקות בהקצאה של שעות לימוד בחינוך היסודי. גם כאן אנו סבורים כי ישום ראוי של החלטות משרד החינוך שנקבעו בדוח מרחבי האוטונומיה ייעשה באמצעות **קביעת רשימה של מקצועות לימוד מחייבים, תוך הימנעות מהגדרה של מונחי זמן אחידים להוראת כל מקצוע; לחלופין – באמצעות קביעת היקף מחייב של יחידות תוכן בכל מקצוע במקום מספר מחייב של שעות לימוד.**

גם כאן, הצעתנו המתונה יותר היא שהמערכת המחייבת תגדיר עבור כל מקצוע מספר שעות לימוד מחייב לכל שלוש שנות הלימוד בחטיבה, בדומה למערכת הקבועה כיום במסמך המתנ"ה. בשונה מהמצב הנוכחי, מערכת זו תקיף רק עד 75% משעות התקן, ו-25% מהשעות יישארו לניצול חופשי של בית הספר. התערבות בפריסה של שעות הלימוד על פני השנים תתקיים רק במקרה של בית ספר כושל.

מובן שכדי שמרחב הגמישות יהא בר ישום יש לערוך התאמות גם בתכנית היסוד הקבועה בחוזר המנכ"ל.

”יש להדגיש כי מסמך מתנ”ה התשע”ח נכתב בד בבד עם כתיבת דוח האוטונומיה. אם כך, לא מדובר רק במקרה הנפוץ של קושי ביישום מדיניות אלא בפער של ממש בין הצהרות המשרד על מעשיו לבין המעשים בפועל.”

בסוף שנת 2016 ערך משרד החינוך התייעצות מקיפה לבחינת התחומים שיש בהם צורך בהרחבת האוטונומיה הבית-ספרית. כמעט אלף מורים, מנהלים, אקדמאים, עובדי משרד החינוך וגורמים רלוונטיים נוספים השתתפו במהלך והביעו את עמדותיהם. מסקנות הצוות שמינה משרד החינוך לצורך העניין היו ברורות ומנומקות וסוכמו ב-14 תובנות תמציתיות. בהמשך לתובנות התקבלו שמונה החלטות לביצוע מיד.

סקירה מעמיקה של מסמכי המתנ”ה שפורסמו לקראת שנות הלימודים התשע”ח והתשע”ט העלתה שיש פער ניכר בין ההחלטות שעליהן הוצהר בדוח לבין יישומן בפועל.

יש להדגיש כי מסמך מתנ”ה התשע”ח נכתב בד בבד עם כתיבת דוח האוטונומיה. בהחלטות שבדוח האוטונומיה צוין שוב ושוב כי הן יבואו לידי ביטוי במסמך המתנ”ה, למשל: ”נרחיב את הגמישות למנהל בארגון הלמידה כפי שיפורט במתנ”ה תשע”ח”, ”קיימים מספר ערוצים לגמישות בתכנית הלימודים כפי שיפורט במתנ”ה תשע”ח” וכו’. אם כך, לא מדובר רק במקרה הנפוץ של קושי ביישום מדיניות אלא בפער של ממש בין הצהרות המשרד על מעשיו לבין המעשים בפועל.

הדיון שהוצג ממחיש את הדיסוננס המחשבתי המאפיין את משרד החינוך בכל הקשור לאוטונומיה. מצד אחד יש הסכמה רחבה באשר לחשיבות העיקרון הכללי של מתן אוטונומיה לבתי הספר לשם קביעה ועיצוב של המעשה החינוכי בין כתליהם. הסכמה זו באה לידי ביטוי במגוון התבטאויות ומסמכים מטעם גורמים בכירים (יותר או פחות) במשרד. עקרון האוטונומיה הוא מהעקרונות הבולטים המלווים את מדיניות החינוך בארבעת העשורים

**”מצד אחד יש
הסכמה רחבה
באשר לחשיבות
העיקרון הכללי
של מתן אוטונומיה
לבתי הספר. מצד
שני, כשמגיעים
לביצוע, רוב
הגורמים
במשרד החינוך
מתקשים לוותר
על סמכויותיהם
להתערב בנעשה
בבתי הספר
ולהכתיב להם
מה לעשות,
כמה וכיצד.”**

האחרונים. מצד שני, כשמגיעים לביצוע, רוב הגורמים במשרד החינוך מתקשים לוותר על סמכויותיהם להתערב בנעשה בבתי הספר ולהכתיב להם מה לעשות, כמה וכיצד. כל גורם משוכנע כי הכללים החלים על התחומים שתחת אחריותו הם חיוניים ושכל ”ויתור” עלול להוביל לתוצאות הרוות-אסון. גישה זו מבטאת חוסר אמון במערכת – אולם אמון הוא הרכיב הקריטי והחיוני ביותר לקידום מדיניות של אוטונומיה בחינוך.

כשל נוסף הבא לידי ביטוי במקרים שסקרנו הוא צבירת רגולציה. במקרים רבים נוספים כללים מגבילים שנועדו לקדם מדיניות מסוימת של השר המכהן ללא התחשבות בהשפעתם על מכלול החובות המגבילות בתחום הרלוונטי. דוגמה בולטת לכשל זה היא בתחום שעמד במרכז מסמך זה – הקצאה של שעות לימוד. בכל קדנציה ניתן דגש לתחום מסוים, ובהתאם נקבעו כללים המחייבים הקצאה של מספר שעות לימוד מינימלי למקצועות הרלוונטיים לתחום זה: פעם אזרחות, פעם חינוך, פעם שיפור הישגים במיומנויות היסוד ופעם לימודי אמנות. במקום לבצע את המלאכה המורכבת של צמצום במקום אחד כדי להרחיב במקום אחר, פעם אחר פעם המדיניות מבוצעת באמצעות הוספת חובות על אלו הקודמות. אילו היה משרד החינוך מכבד את הכלל התקף, שלפיו תינתן לבתי הספר גמישות בהקצאת 25% משעות התקן, הוא היה נאלץ להכריע בכל פעם היכן ”לוותר” כדי שיתאפשר להגביר את החובות בתחומים הקרובים יותר ללבו של השר.

יישום ההמלצות שהובאו בנייר עמדה זה עשוי להביא למימוש אפקטיבי הן של תובנות המחקר הבינלאומי בנוגע לשיפור הישגים והן של תובנות הצוות המקצועי שהקים משרד החינוך, המייצגות עמדות המקובלות במעגלים רחבים מאוד בקרב עובדי הוראה, מנהלי בתי ספר, מפקחים, וגורמים מקצועיים במשרד החינוך.

- 1 לסקירה היסטורית קצרה ראו: אדם ניר "העצמת בית הספר ומלכודת המרכזיות" בתוך: דן ענבר (עורך) **לקראת מהפיכה חינוכית?** (ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2006); שובל שפט, אביטל בן-שלמה ויצחק קליין **אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה**, נייר מדיניות 34 (ירושלים: פורום קהלת, יוני 2018), עמ' 51-53.
- 2 משרד החינוך **אתר ההתייעצות "בתי הספר היסודיים - מרחבי אוטונומיה"** (ארכיון) <https://yoursay.education.gov.il/1005>
אתר ההתייעצות "בתי הספר העל יסודיים: מרחבי אוטונומיה" (ארכיון) <https://yoursay.education.gov.il/1004>
- 3 משרד החינוך (2017) "מרחבי אוטונומיה לבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. דו"ח סיכום - תובנות והחלטות" [/http://yoursay.education.gov.il/knowledge1/File/Index/230317-insights-dec](http://yoursay.education.gov.il/knowledge1/File/Index/230317-insights-dec)
- 4 משרד החינוך (2017) "מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ח" http://2017.matana.openfox.co.il/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99
- 5 חוזר מנכ"ל 3.1-8 (1.3.2000) "מבנה הלימודים, עקרונות ההוראה וארגון מערכת השעות בבית הספר היסודי" http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/s7bk3_1_8.htm
- 6 שם (והדגשות הוספו).
- 7 יש לציין ששעות תקן אלו רלוונטיות רק למוסדות שלא הונהג בהם יום חינוך ארוך (יוח"א). חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 קובע כי שעות הלימוד בשבוע לא יפחתו מ-41, ולפי התיקון לחוק משנת 2009 לא יפחתו שעות הלימוד השבועיות מ-37. החוק מוחל בהדרגה ואמור היה להגיע ליישום מלא בתוך חמש שנים, אך המהלך נתקל בקשיים רבים, הן תקציביים והן אחרים, והמועד ליישום המלא נדחה שוב ושוב. המועד התקף כיום ליישום הוא שנת 2022.
- 8 הדבר נעשה בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 1999 על ידי יוסף פריצקי ממפלגת שינוי, שבה נטען כי משרד החינוך חייב לקבוע תכנית יסוד מחייבת כפי שעולה מסעיפים 1, 4 ו-11 לחוק חינוך ממלכתי, (תשי"ג-1953), וכפי שנקבע בתק' נות 1 ו-3 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 שהותקנו מכוחו.
- 9 חוזר מנכ"ל 3.1-22 "תכנית יסוד (וליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/sd1ak3_1_22.htm
- 10 חוזר מנכ"ל 3.1-25 "תכנית יסוד (וליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2006-3a-3-1-25.htm>
- 11 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ב <http://meyda.education.gov.il/files/preschool/matananew.pdf>
- 12 כך, מערכת השעות שנקבעה במתנ"ה עבור כיתות ה' ו-ו' מכסה את כל שעות התקן המוקצות באותם שנתונים (31 ש"ש), ועליון נוספה "שעה תוספתית" שהוקצתה להוראת המקצוע תרבות ישראל.

- 13 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ה
<http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/b-print.pdf>
- 14 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ח
http://2017.matana.openfox.co.il/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99
- 15 חוזר מנכ"ל 3.1-25 "תכנית יסוד (וליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל"
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2006-3a-3-1-25.htm>
 (להלן: "חוזר מנכ"ל תכנית הליבה לחינוך היסודי").
- 16 ראו, לדוגמה, מסמך מתנ"ה התשע"ז, עמ' 122
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/matana_yesodi_tashaz.pdf
- 17 חוזר מנכ"ל תשס"ז (כ) 7 (2000) "ארגון העבודה הפדגוגית"
http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/s7bk3_1_8.htm
- 18 חוזר מנכ"ל 43 (2017) "שעות הפעילות במוסדות החינוך הרשמי של מדינת ישראל"
<http://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=52>
- 19 מנכ"ל 3.7-82 (2014) "שעות הפעילות במוסדות החינוך הרשמי של מדינת ישראל"
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-7/HoraotKeva/K-2014-12-1-3-7-82.htm>
- 20 סעיף 3.1.3.3 א.בשני החוזרים.
- 21 סעיף 3.5 בחוזר הישן (חוזר מספר 3.7-82).
- 22 חוזר מנכ"ל 3.1-30 (2007) "תכנית היסוד (הליבה) לחינוך העל יסודי"
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2008-3a-3-1-30.htm>
- 23 חוזר מנכ"ל 3.1-36 (2009) "תכנית היסוד (הליבה) לחטיבות הביניים בחינוך העל יסודי"
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2009-8a-3-1-36.htm>
- 24 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ב, עמ' 162
<http://meyda.education.gov.il/files/preschool/matananew.pdf>
- 25 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ה, עמ' 201
<http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/c-print.pdf>
- 26 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ו, עמ' 107
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/alyesodi_matana_2015.pdf
- 27 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ז, עמ' 118
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/matana_tashaz_al_yesodi.PDF
- 28 מארו תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ט
http://matana.education.gov.il/%D7%A2%D7%9C-%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93%D7%99-%D7%A2%D7%A7%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%92%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%AA
- 29 חוזר מנכ"ל 3.7-82 (2014) "שעות הפעילות במוסדות החינוך הרשמי של מדינת ישראל"
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-7/HoraotKeva/K-2014-12-1-3-7-82.htm>
- 30 המינהל הפדגוגי "מודל ההדרכה לבתי ספר יסודיים בחינוך הרגיל - היערכות לקראת תשע"ח"
<http://meyda.education.gov.il/files/yesodi/alon/alom15/web.pdf>

- 31 "מהי גמישות פדגוגית?"; מתוך אתר "אנף א' לפיתוח מקצועי לעובדי הוראה"
[/http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/PituachMiktzoie/gmisott](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/PituachMiktzoie/gmisott)
- 32 משרד החינוך (2014) דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/Doh_benmisradi_zimzumpearim.pdf
- 33 סעיף 1.12 לתקנון שירות עובדי הוראה, "מינויים וגמולים של בעלי תפקידים"
[/http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Sherut/Takanon/perek1A/Tafkidim](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Sherut/Takanon/perek1A/Tafkidim)
- 34 ראו לדוגמה, מתוך מתני"ה תשע"ט:
<http://matana.education.gov.il/%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93%D7%99-%D7%90%D7%95%D7%98%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%94>
- 35 עמ' 13 לרוח מרחבי אוטונומיה. בין הציטוטים המובאים כבסיס להחלטה: "חייבים למצוא דרך בה נאפשר למנהל בית ספר לבחור את כוח ההוראה"; "בראש ובראשונה לאפשר למנהל בית החינוך לבחור את הצוות שאיתו הוא רוצה להוביל את בית החינוך"; "צריך לתת למנהל חלק בבחירת המורים כדי שיוכל אח"כ לקחת אחריות על עבודתם"; "הסכמי השכר והמבנה של מנהל חס"ב וחט"ע מקשים מאוד על מנהל בית הספר ליצור את המבנה הארגוני הטוב ביותר בשלל הנסיבות של בית הספר הייחודי שלו" וכן הלאה.
- 36 משרד החינוך (2011) "מארוז תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ב"
<http://meyda.education.gov.il/files/preschool/matanaew.pdf>
- 37 שם, בעמ' 41: "במארוז ריכזנו עבורכם את המשימות וההנחיות שמגדירים את הציפיות מהמנהלים ומהמפקחים למול על אחת ממטרות התכנית האסטרטגית של משרד החינוך".
- 38 שם, בעמ' 42-43.
- 39 משרד החינוך (2014) "מארוזי תכנון ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ה - למנהלי בתי הספר היסודיים ולמפקחים"
<http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/b-print.pdf>
- 40 שם, בעמ' 17-120.
- 41 משרד החינוך (2015) "מארוזי תכנון, ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ו - יסודי"
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/yesodi_matana_2015.pdf
- 42 שובל שפט, אביטל בן-שלמה ויצחק קליין אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה, נייר מדיניות 34 וירושלים: פורום קהלת, יוני 2018.
https://27da482dm48c5mf5k1jtow2p-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/KPF070_AutoEd_ELECTRONIC.pdf

חברות נוספות בסדרה



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 25



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23



תמוז תשע"ו - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29



אייר תשע"ו - מאי 2016
נייר מדיניות מס' 28



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26



ניסן תשע"ז - אפריל 2017
נייר מדיניות מס' 32



טבת תשע"ז - ינואר 2017
נייר מדיניות מס' 31



כסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30



סיוון תשע"ז - יוני 2017
נייר מדיניות מס' 35



סיוון תשע"ח - יוני 2018
נייר מדיניות מס' 34



אייר תשע"ז - מאי 2017
נייר מדיניות מס' 33



סיוון תשע"ח - יוני 2018
נייר מדיניות מס' 38



אייר תשע"ח - מאי 2018
נייר מדיניות מס' 37



חשוון תשע"ח - אוקטובר 2017
נייר מדיניות מס' 36

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 החלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-52-9



9 789657 674529