

תוכן העניינים

שאלות מרכזיות לדיון 3

מסמכי רקע:

סטנדרטים במערכת החינוך בישראל: שאלות וכיווני מחשבה

גל פישר, בוגר מחזור י"ג
גרניט ברקת-אלמוג ואיל שאול, עמיתי מחזור י"ד 5

התפשטות תהליכי הפרטה אל מערכת החינוך טיוטה

איתן מורן, עמית מחזור ט"ו 17

איכות אקדמית והגדלת הנגישות להשכלה גבוהה – עקרונות סותרים או סינרגיים? טיוטה

ד"ר מיכל סלע, עמיתת מחזור ט"ו
יובל עברי, עמית מחזור י"ד 25

חינוך ערכי –

בידי מי האחריות לעיצוב המשמעויות הערכיות של תכנית הלימודים?
מסמך רקע

ענבר אביטל ואריה חסקין, עמיתי מחזור ט"ו 33



שאלות מרכזיות לדין:

- נוער בסיכון בישראל
- איכות אקדמית והגדלת הנגישות להשכלה גבוהה - עקרונות סותרים או סינרגיים?
- חינוך ערכי בידי מי האחראיות לעיצוב המשמעויות הערכיות של תכנית הלימודים?
- סטנדרטים בחינוך
- הפרטה של מערכת החינוך
- ילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך: סוגיות העוסקות בשילוב

נוער בסיכון בישראל

בישראל חיים כיום כ-330,000 בני נוער בסיכון. מושג הסיכון הינו רחב הרבה יותר מהדימוי הרווח שהוא פלילי בעיקרו. המילה סיכון מתייחסת לנוער ללא ראיית אופק התקדמות עתידית וללא אמונה במסוגלות להיות אזרח העומד ברשות עצמו בחברה הישראלית המערבית.

1.5% מתקציב המדינה, 3.6 מיליארד שקל בשנת 2005, הוקצו לנוער בסיכון. חלוקת ההוצאה על-פי גיל מצביעה על הענקת קדימות לגילאים מבוגרים:

גילאי 17-14 — 56%

גילאי 12-6 — 30%

גילאי 5-0 — 14%

בפאנל תוצג הנחה מבוססת מחקר לפיה הגיל הצעיר הוא טווח הגיל הכדאי ביותר להשקעה. שאלות אחרות שיידונו בפנל יהיו האם בתחום הנוער בסיכון מדינת ישראל הולכת קדימה או אחורה? האם ההשקעה בנוער בסיכון הנה מספקת? האם היא מנותבת למקומות החשובים ביותר או מתפזרת ללא מיקוד אפקטיבי?

חברי המושב, הבאים מרקע מגוון של טיפול, יתייחסו לסוגיות זמן הטיפול בנוער בסיכון - גיל צעיר או בוגר וכן לשאלות באשר לסוג הטיפול - בבית, בקהילה או מחוץ לקהילה.

איכות אקדמית והגדלת הנגישות להשכלה הגבוהה - עקרונות סותרים או סינרגיים?

מרצי הפאנל יבקשו להראות כי מצוינות אקדמית אינה עומדת בסתירה עם מתן שוויון הזדמנויות אקטיבי ועם הגדלת הנגישות להשכלה גבוהה. גם כיום, למרות העלייה הגדולה במספר המוסדות ובמספרי הסטודנטים הלומדים בהם, ליוצאי אשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים סיכוי רב יותר להתקבל ללימודים ואף להגיע לכלל סיומם המוצלח.

נבקש לתאר תמונת מצב חברתית בה שורר עדיין אי שוויון הזדמנויות, לסקור גישות קיימות ולהעלות שאלות הנוגעות לפתיחת שערי ההשכלה הגבוהה לבני עדות המזרח, לתושבי יישובי הפריפריה, לערבים ולנשים.

קיימות בעיות חברתיות ומשפטיות הנוגעות ליישום מדיניות של העדפה המתקנת, עם זאת, ללא רפורמות הכוללות פעילות אקטיבית, צמצום הפערים הקיים במערכת ההשכלה הגבוהה לא יתרחש באופן טבעי, בעתיד הנראה לעין.

חינוך ערכי

בידי מי האחריות לעיצוב המשמעויות הערכיות של תכנית הלימודים?

המציאות הישראלית מזמנת אתגרים מורכבים ביותר אשר נושאים אופי קיומי. ההתמודדות עמם תלויה במידה רבה בערכים של בני החברה הישראלית, דבר ההופך את שאלת החינוך הערכי למרכזית. הנחתנו היא כי למבנה תכנית הלימודים, לאופן העברתה, לתהליכי ההערכה של התלמיד ולמעמד היחסי של מקצועות הלימוד השונים, משמעויות ערכיות לא פחותות מהמשמעויות הערכיות של התכנים הנלמדים. לכן, במושב ישתתפו מעצבי המרכיבים הללו בתכנית הנלמדת: מנהלי בתי ספר ואנשי מטה במשרד החינוך.

במושב יתקיים שיח דינאמי שיפגיש בין שתי צורות התמודדות עם אתגר החינוך הערכי: זו של אנשי משרד החינוך וזו של מנהלי בתי ספר עם אתגר זה. אתגר זה הופך למורכב בחברה בה קיים ריבוי מערכות ערכיות, ובתקופה בה יש ערעור מתמיד של ערכים. כוונתנו היא כי השיח שנקיים יהווה תחילת תהליך שיתרום להתמודדות עם אתגר זה.

סטנדרטים בחינוך

במדינת ישראל, בדומה למדינות רבות בעולם המפותח, תנועת הסטנדרטים בחינוך תופסת תאוצה, והטמעת מונחים כמו אחריותיות, שקיפות, ומבחנים תקינים המיובאים מהשדה הניהולי, הופכת לאחת המטרות המרכזיות של מערכת החינוך. סביב שינויים אלו מתעורר ויכוח חינוכי-חברתי חשוב הנוגע ליתרונות, המחירים וההיתכנות של הטמעת סטנדרטים בחינוך.

במושב ננסה להאיר ולהתמודד עם הסוגיות המרכזיות העולות בויכוח: האם הסטנדרטים באמת משפרים הישגי תלמידים? כיצד מערכת של מבחנים תקינים ואחריותיות משפיעים על המורה וההוראה? האם הסטנדרטים מקדמים או בולמים שוויון הזדמנויות בחינוך? באיזו מידה הסטנדרטים הופכים את מערכת החינוך, ההוראה והלמידה לסטנדרטית ואחידה על חשבון ייחודיות ויצירתיות? ולבסוף, האם ניתן לשלב באופן מוצלח בין סטנדרטים מצד אחד ולמידה עתירת חשיבה מצד שני?

הפרטה של מערכת החינוך

מערכת החינוך אופיינה בעבר במעורבות ממשלתית גבוהה וריכוזיות ובתקצוב ממקורות ממשלתיים.

עידן הגלובליזציה, לא פסח על מדינת ישראל ומשיקולים שונים ומגוונים, בחלקם אידיאולוגיים, החלה להצטמצם מעורבות הממשלה.

תקציב מערכת החינוך קוצץ בשלוש השנים האחרונות בכ- 2.5 מיליארד ₪ המהווים כ- 10% מתקציב מערכת החינוך. בצד זה ניכרת עלייה בשיעור ההשתתפות במימון של גורמים חוץ מערכתיים ובהם השתתפות הרשויות המקומיות, תשלומי הורים, וכן גופים פילנתרופיים. יצוין כי ההיבט התקציבי אינו מנותק מההיבט התכני, וכך נמצאת עלייה הולכת וגוברת של גורמים אלו, במעורבות וקביעת סדר היום החינוכי.

הקיצוץ החד המערכת החינוך הנו רק אחד ממאפייני השינוי. ציר נוסף המאפיין תופעות אלו הינו הקיצוץ בשעות התקן הפורמאליות המוקצות למערכת החינוך, ובד בבד עלייה בתוכניות חינוכיות חיצוניות הן של משרד החינוך באמצעות מרכזים והן של גופים שונים מהמגזר השלישי ובכלל.

אנו נבקש לדון בשאלת הפרטת מערכת החינוך תוך התמקדות בסוגיית המכרזים על מגוון השלכותיה, על יתרונותיה וחסרונותיה, ולהציע מתווה אלטרנטיבי לביצוע פעולות חינוך ע"י גורמים חוץ מערכתיים.

ילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך: סוגיות העוסקות בשילוב

כולם מדברים על שילוב. משרד החינוך חרט על דגלו את מושג השילוב, אבל, מה זה, באמת, שילוב? איך עושים את זה? למה יש כל כך הרבה בעיות במימוש בעיקרון במערכת החינוך. האם המצב אבוד בישראל או שניתן (או רצוי) להציל אותו?

הפאנל יתמקד בשאלות הבאות:

מה זה שילוב? • האם הוא רצוי? • האם הוא מתקיים בהצלחה? • מהם התנאים לקיום השילוב הטוב? • מהם מדדי ההצלחה של שילוב טוב? • מי צריך להוביל את העשייה? • מי צריך לפקח? • איך נוכל לקבוע קו אחיד- מדיד וניתן לביצוע?

סטנדרטים במערכת החינוך בישראל: שאלות וכיווני מחשבה

גל פישר, גרניט אלמוג-ברקת ואיל שאול





סטנדרטים במערכת החינוך בישראל: שאלות וכיווני מחשבה

גל פישר, גרניט אלמוג-ברקת ואיל שאול

הקדמה

מערכת החינוך בישראל אימצה את תפיסת הסטנדרטים; פיתוחם ויישומם הם חלק מהמציאות החינוכית העכשווית. הטמעת הסטנדרטים במדינת ישראל חדשה יחסית, ולכן אנו נסמכים בנייר זה על עדויות מחקריות מחו"ל (בעיקר מארצות הברית) בבואנו לבחון קשיים והזדמנויות העשויים להופיע בתהליך. כוונתנו לעורר חשיבה ודיון על אופני הפיתוח של סטנדרטים כמדיניות חינוכית בישראל, ניסוחם ויישומם.

למאמר זה שתי מטרות קונקרטיות: הראשונה והעיקרית היא להציג באופן זהיר אך ביקורתי את רפורמת הסטנדרטים על מטרותיה ורכיביה. מטרה נוספת היא לבחון האם וכיצד מערכת חינוך יכולה ליישם מדיניות של סטנדרטים שאינה מובילה רק להוראה וללמידה לקראת-מבחן (המבוססת על שינון ותרגול), אלא גם להוראה וללמידה המטפחות חשיבה תוך יצירת תפיסה פרופסיונלית של אחריותיות בקרב אנשי החינוך. מאמר זה אינו מתיימר לתת תשובות שלמות ומלאות. בכוונתו להציג באופן בהיר את הבעיות, המתחים והדילמות, ולהצביע בסופו של דבר, בזהירות ובצניעות, על כיווני מחשבה ופעולה אפשריים.

הרקע לצמיחתם של הסטנדרטים

דרך אחת להבין את צמיחת הסטנדרטים בעולם ובמדינת ישראל היא על רקע הערפול בהגדרת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אופיה החברתי והפוליטי של החברה והתעצמותן של הרשויות המקומיות. הדרישה לביזור סמכויות נשענת על עמדה ניאו-ליברלית, המעמידה בסימן שאלה את מרכזיותו ההיסטורית של השלטון ומכוונת להקטנת כוחו, ובמקביל – להרחבת הסמכויות ושיקול דעת של רשויות מקומיות יזמיות נוכח קושי השלטון המרכזי לנהל את המערכת הציבורית בשל מצב תמידי של עומס יתר. ניר (2006) סבור שהתעצמות הקולות הקוראים לליברליזם ולפלורליזם של השירותים שמדינות דמוקרטיות מעניקות לאזרחיהן הביאה רבות מהן לאימוץ אוריינטציה ביזורית בהפעלת מוסדות שהמדינה אחראית להם, ומוצא שמגמה זו באה לידי ביטוי במערכות חינוך ציבוריות רבות ברחבי העולם והביאה להתגברות הנטייה להגדיל את הסמכויות המואצלות לבתי הספר (ניר, 2006, עמ' 296).

ועדת זנבר, שהמלצותיה פורסמו ביוני 1981, זיהתה מתח זה, והמליצה ש"המעורבות הישירה של משרד החינוך והתרבות תהיה גמישה... גמישות המעורבות עשויה לנוע על גבי ציר – החל מביצוע או הפעלה ישירה של המערכת, דרך מתן הוראות ביצוע מפורטות וכלה באפשרות של הסתפקות **בקביעת סטנדרטים**, פיקוח עליהם ויצירת תמריצים למימושם" (דו"ח ועדת זנבר, עמ' 57).

כתגובה למגמת הביזור פיתוח סטנדרטים הוא אפוא חלק אימננטי ממערכת החינוך. כמערכת בירוקרטית המבוססת על תהליכי האחדה המבטאים שאיפה להגביר את הסטנדרטיזציה, היא מבקשת להגביר באמצעותה את האפקטיביות שלה. קביעת סטנדרטים ביצועיים וניסיון לקביעת סטנדרטים של תפוקות נתפסים בהקשר זה כתהליך המקדם אפקטיביות (ענבר, 2000).

הסטנדרטים על-פי ניתוח זה נתפסים ככלי פיקוח המעניק מענה לשאיפת המערכת לצמצם שונות וליצור אחידות, ומאפשר בקרה אמינה של היחידות המבוזרות. וולנסקי מאפיין את הדרישה לסטנדרטים ברוח דומה, כשהוא טוען כי התנועה למרכז השליטה על הקוריקולום פעלה בעיקר באמצעות קביעת סטנדרטים חיצוניים ופרקטיקות של הערכה (וולנסקי, פרסום עתידי).

אפשר להבין את צמיחת הסטנדרטים גם כתגובה לאירועים כלכליים-חברתיים, חוץ-חינוכיים. דוגמה טובה אחת היא ה"פאניקה המוסרית" שאחזה באמריקה בעקבות שיגור הלוויין הסובייטי הראשון, ספוטניק 1, לחלל (יאיר וענבר, 2006). עובדה זו נקשרת מיד להרגשה של משבר חינוכי כללי, שהתבטא בעיקר באי נחת מרמת הישגים הנמוכה

של תלמידים אמריקניים בהשוואה לתלמידים ממדינות מערביות אחרות.¹ תהליכים אלה הובילו להחלת יזמה גורפת להגדרת הסטנדרטים במערכת החינוך האמריקנית (פרידמן ופילוסוף, 2001). חוקרים אחרים טענו כי האירועים החוץ-חינוכיים מהווים "תירוץ" להשקת מדיניות בעלת גוון אידיאולוגי מסוים. ברוח זו קון טוען (2002) כי יש לתהות אם אכן מערכת החינוך האמריקנית נמצאת במשבר כפי שפוליטיקאים וקובעי מדיניות מסוימים מנסים לשכנע, או שמא מבקרי החינוך מנסים להשליט סדר יום פוליטי כלכלי ניאו-ליברלי.²

דוח דברת שייך – לפחות ברמת הרטוריקה המוצהרת – למחנה "המשבר החינוכי". הדוח פירט בהרחבה את תמונת המצב הבעייתית של ההישגים הלימודיים במערכת החינוך הישראלית. כוח המשימה שדברת עמד בראשו הציג תמונה עקבית של הישגים נמוכים ופערי הישגים גדולים שנתקבלה ממקורות שונים ולאורך זמן. בין היתר הצביע הדוח על הישגי התלמיד הישראלי, הנמוכים מהישגי עמיתיו כמעט בכל מדינות ה-OECD, בכל תחום ידע ובכל גיל שנבדקו. שיעור התלמידים המצטיינים נמוך, ושיעור התלמידים בעלי ההישגים הנמוכים גבוה. ישראל בולטת בשיעור נמוך של תלמידים מצטיינים בקריאה, במתמטיקה ובמדעים על-פי הגדרות ההצטיינות הבינלאומיות ובהשוואה למדינות ה-OECD. כן נמצא כי שיעור התלמידים החלשים הנו אחד השיעורים הגבוהים בעולם (דוח דברת, 2005, עמ' 47). בסיכום תמונת ההישגים הלימודיים של תלמידי ישראל הציג דוח דברת שאלה מהותית לגבי איכות ההון האנושי המתפתח במדינה ויכולתו להתחרות בעתיד עם המדינות המפותחות, וקבע כי יש להגביה את רף ההישגים ולפעול למען הטמעת סטנדרטים במערכת החינוך.

ברוח זו אפשר להבין את צמיחת הסטנדרטים כפועל יוצא של התעצמות תהליך הגלובליזציה, הפותח שווקים מסחריים ותרבותיים מגוונים ומחדד את התחרות על איכות מוצרים ובכלל זה על "מוצר משאבי ההון האנושי" (פרידמן ופילוסוף, 2001). ככל שהתפתחו תהליכי הגלובליזציה וככל שהואצה כניסתן של תפיסות כלכליות ליברליות אל השיח החינוכי, עלתה הדרישה לקביעת סטנדרטים לאיכות התהליך ולתוצריו במערכת החינוך (יאיר וענבר, 2006). הרטוריקה הכלכלית מושכת: תלמידים לא יצליחו לעמוד בדרישות הכלכליות שצופן להם העתיד אם לא יוכשרו בעבודה מאתגרת הרבה יותר בבתי הספר. טיעון נוסף הוא ששיפור בעבודה הבית ספרית לא יוכל להתרחש אלא בתנאי שקיפות, כלומר כשהישגיהם האמיתיים של התלמידים בכל בית ספר יזכו לתשומת לב ציבורית (Darling-Hammond, 2000).

מהם סטנדרטים ומהי רפורמה מבוססת סטנדרטים?

בספרות המקצועית ניתן למצוא המשגות שונות של המונח 'סטנדרטים' ושל יישומיו החינוכיים. אחד המינוחים הבולטים הוא זה של פרידמן ופילוסוף (2001), המאפיינים ארבעה סוגי סטנדרטים:

1. **סטנדרטים של תוכן או של תכנים לימודיים** (Content Standards). סטנדרטים אלה מבהירים מה המורים אמורים ללמד ומה התלמידים אמורים ללמוד. מהגדרה רחבה זו נגזרת תכנית הלימודים.
2. **סטנדרטים של הזדמנויות ללמידה** (Standards OTL = Opportunity To Learn). סטנדרטים אלה מגדירים את זמינות המשאבים שבית הספר, הרשות, הקהילה או משרד החינוך מעניקים לתלמידים כך שיוכלו לעמוד בסטנדרטים הנדרשים.
3. **סטנדרטים של ביצוע** (Performance or Achievement Standards) נובעים לכאורה מעדויות קונקרטיות באשר לנדרש מהתלמיד לדעת ולהיות מסוגל לעשות כדי לעמוד בסטנדרטי התוכן (בירנבוים, 1997). פרידמן ופילוסוף (2001) מגדירים סטנדרטים של ביצוע כ"מתארים את מידת הבקיאיות, ההישגים המצופים והמיומנויות הנדרשות בכל רמת לימוד".
4. **סטנדרטים של הערכה**. סטנדרטים של הערכה מספקים קריטריון שלאורו ניתן לבחון ולשפוט את איכותן של שיטות ההערכה.

הסטנדרטים אינם רק רעיון תיאורטי או מצפן חינוכי כללי, אלא בסיס לרפורמה חינוכית רחבת היקף כשמחנכים וקובעי מדיניות מגיבים לדרישה להגדרה ברורה של התוצאות החינוכיות הרצויות, ודרך למדידת הצלחת התלמידים

1 סימוכין נוספים למיקומה הנמוך של ארה"ב בדירוג העולמי הציגה "הוועדה הלאומית למצוינות בחינוך", שמונתה בידי נשיא ארה"ב רונלד רייגן ותיארה בדוח "אומה בסכנה" (1983) את ההישגים הנמוכים של החינוך בארצות הברית (חטיבה, 2003).
2 קון טוען כי דוח "אומה בסכנה" שהשתמש במונחים אפוקליפטיים לתיאור החינוך, שימש מצע לסדר היום השמרני שבא בעקבותיו.

במונחים של תוצאות אלה. דרישות אלה אינן חדשות:³ בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים אימצו מערכות חינוך רבות בעולם המערבי גישות ניהוליות מבוססות גיון-שוק והשיקו רפורמות מבוססות סטנדרטים (Volansky, in press; קובן, 2006). הגם שרפורמות אלו לא היו זהות, משותפים להן (בעיקר משנות התשעים ואילך) המאפיינים הבאים:

1. העלאת הדרישות להישגים האקדמיים מכלל התלמידים (Cohen, 1996).
 2. היסט הדגש מהמשאבים שיש לצייד בהם בתי ספר, לתפוקות במונחי ציוני תלמידים ועמידה בסטנדרטים (Cohen, 1996).
 3. ניסוח תכניות לימודים כלליות ומחייבות.
 4. יצירת מערכת הערכה ארצית המבוססת על בחינות שבצידן תגמולים וסנקציות (Darling-Hammond, 2004).
 5. "אחריותיות" (Accountability). הדרישה מהנהלות בית הספר ומבעלי התפקידים בו לתת דין וחשבון על הצלחת תלמידיהם (ובהרחבה, הדרישה מכל רמות המערכת לתת דין וחשבון על ביצועיהן) (יאיר וענבר, 2006).
- לסיכום אפשר לטעון כי חסידי הסטנדרטים מציעים להוביל רפורמה חינוכית הכוללת את הרכיבים הבאים: עריכת תכניות לימודים מונחות סטנדרטים גבוהים של הישגים לימודיים; השקת מערכת בחינות ומדידות הבודקת את השגת הסטנדרטים בפועל; שקיפות המידע. שילובם של מרכיבים אלו יוביל לאחריותיות המורים, בתי הספר ומערכת החינוך כולה,⁵ וישמש תמריץ אולטימטיבי לשיפור הישגים הלימודיים (Darling-Hammond, 2004).

סטנדרטים מנקודת מבט ישראלית: לקראת הצגת האתגר

הסטנדרטים חדרו אל השיח במערכת החינוך הישראלית החל משנת 2000. משרד החינוך התחיל באותה שנה לפתח סטנדרטים בתחומי דעת שונים ולהנהיג מעבר לחינוך מבוסס סטנדרטים. מטרת המהלך, כפי שפורסם מטעם המנהלת הכללית של משרד החינוך, הייתה:

להשביח את מערכת החינוך ולקדמה, להעלות את רמת הישגים של התלמידים, לחזק את יכולתם המקצועית של המורים והמנהלים, לסייע לרשויות לארגן את העבודה בצורה יעילה וחסכונית יותר ולפקח על ביצועה. הסטנדרטים מהווים מעין מגדלור או כוכב צפון אליו נתכוון כולנו הן בתחומי הדעת והן בהתנהלות של מוסדות החינוך השונים, ולאורם נרכז מאמץ לקידום התלמידים עד להשגת היעד, כלומר הסטנדרט שנקבע. בכך נמלא את מחויבותנו וניקח אחריות על ביצועינו תוך מתן דין וחשבון בשקיפות מלאה (דבר המנהלת הכללית בתוך החוברת "מערכת חינוך מבוססת סטנדרטים", 2005).

האגף לחינוך יסודי (חוזר מנכ"ל 3/זא, מיום 1 בנובמבר 2006) עוסק בנהלי עבודה של בתי ספר יסודיים על פי סטנדרטים ומורה על יישום תפיסת סטנדרטיזציה בכל בתי הספר היסודיים בחינוך הממלכתי הרשמי בכל הזרמים. הפרסום נועד להנחות את בתי הספר היסודיים

לבסס את עבודתם על סטנדרטים כחלק מתרבות ארגונית המטפחת מחויבות להבאת כל התלמידים להישגים הנדרשים (שנקבעים מעת לעת על ידי משרד החינוך) ולשקיפות באשר לתהליכים ולתוצאות של עבודת בית הספר כמערכת חינוך-למידה.⁶

במסגרת חוזר המנכ"ל מוגדרים תפקידיהם של מורה ומנהל בית ספר העובדים על-פי סטנדרטים. בעת פרסום חוזר המנכ"ל (1 בנובמבר 2006) נקבעו במערכת החינוך בישראל סטנדרטים בתכניות הלימודים בחינוך לשוני, במדע וטכנולוגיה, באנגלית, בסביבה מתוקשבת ובמידענות; סטנדרטים בערבית כשפת אם, במתמטיקה, במולדת,

3 לסקירה היסטורית ראו: Tyack, 1974; Ravitch, 1995.

4 בניגוד לגישת "החזרה ליסודות" ("back to basics") שהוביל ממשלו של הנשיא רונלד רייגן, שהדגישה את מיומנויות היסוד בלבד.

5 בהקשר זה חשוב לציין גם את הרעיון הניאו-ליברלי של בחירת הורים (Parental Choice) ואת רעיון השוברים החינוכיים

(Vouchers) מבית מדרשו של הכלכלן חתן פרס נובל מילטון פרידמן, שלפיו יוכלו הורים ותלמידים לשלם באופן ישיר לבית הספר

שירצו ללמוד בו.

6 ראו http://www.education.gov.il/edun_doc/sg3ak3_1_27.htm

בחברה ובאזרחות היו בפיתוח. כן נקבעו סטנדרטים מקצועיים למורים לאנגלית, לתהליכי קליטה של תלמידים עולים בבתי הספר, ליצירה, לניהול ולבקרה של תרבות ואקלים בית ספרי. סטנדרטים לתכניות לתלמידים מחוננים ומצטיינים, ליועצים חינוכיים במערכת החינוך ולוועדות השמה היו גם הם בפיתוח.

לשם הדגמה, האגף לחינוך יסודי מדגיש בין היתר את יתרונותיהם של סטנדרטים:

- יובילו להישגים לימודיים גבוהים, תוך מימוש יכולותיהם של כל התלמידים.
- יאפשרו קביעת יעדים ברורים, אחידים ומשותפים.
- יגבירו את השקיפות ואת האחיות במערכת.
- יסייעו להתמקצעות המורים בתהליכי הוראה-למידה-הערכה.⁷

בניגוד להלך רוח זה, אך לאור רציונל והצדקות דומות (אי שביעות רצון מרמת החינוך; הכנת התלמידים לעולם החברתי-כלכלי של מחר), הצהירו לא מכבר שרת החינוך פרופ' יולי תמיר ויו"ר המזכירות הפדגוגית פרופ' ענת זוהר, על השקת תוכנית חינוכית רחבת היקף שכותרתה: "האופק הפדגוגי: מלמידה המתמקדת בשינון מידע – ללמידה לקראת הבנה ופיתוח החשיבה". על-פי הצהרתה של שרת החינוך מדובר ברפורמה בתקציב של כשמונה מאות מיליון שקל למשך כחמש שנים, שהרצתה הניסיונית תחל כבר בשנת הלימודים הבאה. בין רכיבי התוכנית החדשה מונה שרת החינוך את השינויים הבאים:

- שינוי מבנה השאלות בבחינות הבגרות וסגנון: ריבוי של שאלות שידרשו חשיבה.
- יותר חקר ויישום ופחות שינון מידע בעל-פה.
- ציונו הסופי של התלמיד ייקבע גם על-פי הישגיו בעבודות ובפרויקטים שהכין בבית-הספר.
- התאמת חומרי הלמידה ודרכי ההוראה.
- שינוי בהכשרת המורים ובהשתלמויות השונות.

פרופ' זוהר מוסיפה: "מעבר מדגש על למידה רדודה המתמקדת בקליטה פסיבית של מידע ותרגול כללים נוקשים לפתרון בעיות, ללמידה פעילה המדגישה יצירת משמעות, פיתוח הבנה מעמיקה של התכנים ויכולות למידה וחשיבה".

נוכח העובדה שהתנועה לפיתוח החשיבה ניצבת (או לפחות נתפסת) כאנטיתזה לחינוך "הרגיל",⁸ וכנגד התפיסה הניאו-ליברלית ורפורמת הסטנדרטים, נראה על-פניו כי קיימת שורה של מתחים מובנים בין הטמעת סטנדרטים לבין פיתוח החשיבה, שדוגמאות להם ניסינו לתמצת בטבלה הבאה:

הבדלי גישות ומתחים בין התנועה לפיתוח החשיבה לבין רפורמות מבוססות סטנדרטים⁹

המאפיין	סטנדרטים	חשיבה
הוראה	מסורתית וישרה	הנחייתית ועקיפה
למידה	שינון	בניית ידע
מוקד הפעילות	מורה/תכנית הלימודים	תלמיד
תוצר חינוכי	התשובה הנכונה/ציון	שימושים גמישים בידע
יחס לחומר הלימוד	הספק	העמקה
כלי הערכה	מבחנים תקיניים	עדויות הבנה מגוונות
הנעה	חיצונית	פנימית/תלוית משימה
הגדרת הבעיה	משבר – בורות, ידע דל	משבר – אין חשיבה בלמידה

7 מתוך אתר האגף לחינוך יסודי: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Yesodi/standards/MeafianeyStandartim.htm>

8 ראו קון, 2002; סטון-וויסקי, 2004; פרקינס, 1998.

9 הטבלה מציגה אבטיפוסים בלבד, ואינה מתיימרת לבאר את מגוון ההמשגות, הגישות והיישומים של שתי התפיסות והפרקטיקות החינוכיות. מטרתה להניע את השאלה כיצד לשלב בין שתי תמות, הנראות כבעלות הגיונות שונים.

נראה כי המציאות החינוכית במדינת ישראל מכילה מתחים וסתירות שהנייר אינו יכול לסבול, וכי עתיד החינוך במדינת ישראל כולל את שתי המגמות גם יחד. מגמות אלו כבר תורגמו לפעולות קונקרטיות תוך השקעת משאבים רבים, לכן לא יהיה סביר להניח כי אחת מהן תזכה לבלעדיות ותבוא על חשבון האחרת. דווקא בשל כך יש להתמודד ברצינות עם השאלה הבאה: האם אפשר לשלב בצורה פורייה בין מדיניות של סטנדרטים לבין הוראה ולמידה מטפחות חשיבה, ואם כן, כיצד?

הגדרת הבעיה

אנו סבורים שהבעיה נמצאת באופן היישום של הסטנדרטים. מהספרות המקצועית עולה כי האופן השכיח שבו אנשי חינוך, פוליטיקאים ובעלי דעה נוספים מוציאים מן הכוח אל הפועל את רעיון הסטנדרטים מאשרר הוראה ולמידה שמרנית ומקטין את הסיכוי לקדם מערכת חינוך מטפחת חשיבה. יישום זה מושתת על תפיסה חד ממדית של אחריותיות, שנגזרים ממנה מערכי מבחנים תקינים כמנוף מרכזי לשיפור בתי הספר. גישה זו מובילה לסטנדרטיזציה של ההוראה והלמידה, לאשרור פרקטיקות כיתתיות מסורתיות, לפגיעה במעמד המורים, ובמקרים רבים גם לפגיעה בבתי ספר המחנכים אוכלוסיות מוחלשות. תפיסה רחבה יותר של רעיון האחריותיות יכולה לעומת זאת להגדיל את משקל התמצעות המורים, להדגיש תהליכים לימודיים לצד תוצרים, לכוון לשינוי הפרקטיקות הכיתתיות ולחיזוק בתי ספר מוחלשים. כל אלה יכולים להגדיל את הסיכוי לחינוך לשם חשיבה.

אנו מניחים כי אפשר להציב סטנדרטים של חשיבה והבנה.¹⁰ כלומר, אם יש ממש ברעיון של הוראת החשיבה, הרי שאפשר לנסחו בצורה בהירה ומפורטת, במונחים של ביצועים מצופים מתלמידים ושל תנאים בית-ספריים ומערכתיים מתאימים.¹¹ זאת לצד פיתוח וניסוח של אחריותיות פרופסיונלית, שלצידה סטנדרטים פרופסיונליים, ככלי עבודה משניים שאינם מהות הכל. תכניות לימודים מבוססות סטנדרטים כוללות ממילא דרישה להבנה עמוקה, מיומנויות וכישורי חשיבה.¹² במילים אחרות, לב הבעיה אינו בוויכוח סביב רשימה כזו או אחרת של הישגים נדרשים.

אחריותיות בירוקרטית

ביישום רפורמות הסטנדרטים בעולם שלטת על-פי רוב תפיסה של אחריותיות בירוקרטית.¹³ ליבה של האחריותיות הבירוקרטית הוא שליטת הרשות (מקומית או מרכזית) בפעילות הבית ספרית באמצעות חקיקת חוקים ותיקון תקנות. חוקים ותקנות אלו ממוקדים בעיקר במערכת של הערכה ומדידה. שתי הנחות בדבר למידה ושינוי מונחות בבסיס תפיסה זו: ראשית, הישגי התלמידים במבחנים הם האינדיקציה הטובה ביותר לטיב השירות החינוכי שבתי הספר נותנים. שנית, בתביעה ברורה מבתי הספר (שלעיתים תכופות מגיעה יחד עם סנקציות) לעמידה בסטנדרטים אפשר להשפיע על העושים במלאכה, ובעיקר על מורים, לטייב את עבודתם, וכפועל יוצא מכך ישתפרו תפוקות בתי הספר במונחים של ציוני תלמידים. במילים אחרות, בית הספר הוא האחראי בפני השלטון, ואחריותו מתמצה בתפוקות התלמידים. אפשר לכנות סוג זה של אחריותיות "אחריותיות בירוקרטית מבוססת תפוקות" (outcome-based accountability, O'Day, 2002).

באיזו מידה מערכת מבוססת מבחנים שכזו היא מנוף אפקטיבי לשיפור ההוראה, הלמידה וההישגים? מהן ההשלכות של תפיסת אחריותיות שכזו על בתי הספר, המורים וההוראה? ובאיזו מידה אחריותיות בירוקרטית מונחית תפוקות מקדמת הוראה ולמידה לשם חשיבה?

10 יש מיגוון גישות לאופן שבו ראוי להחדיר חשיבה לחינוך בכלל, ולתכניות הלימודים בפרט, אך אין אנו עוסקים כאן בשאלה זו. באופן כללי, הכוונה היא להטמעת מיומנויות חשיבה במקצועות הלימוד ולהתאמתן.

11 ראו פרקינס, 1998; סטון-וויסקי, 2004.

12 בתכנית לחינוך לשוני בבית הספר היסודי, מצוינים ההישגים הנדרשים הבאים: פרשנות, יישום, היסק, סיבה, תוצאה, הדגמה ועוד.

13 לטיפולוגיות של אחריותיות, ראו: Elmore, et al., 1996; Darling-Hammond & Archer, 1991.

מיקוד יתר במבחן

ההנחה שאפשר לשפר את ההוראה והלמידה באמצעות מערכת מבחנים (וביחוד מבחנים גבוהי סיכון¹⁴) חשובה מאוד לענייננו, משום שהוראה ולמידה לשם פיתוח מיומנויות וכישורי חשיבה מחייבת שינוי של המעשה החינוכי בכיתה. זאת מכיוון שהיא מבקשת להחליף הוראה "נוקשה" ו"מסורתית" ("chalk & talk") ולמידה מבוססת שינון, בהוראה עקיפה ומובנית (scaffolding) שתאפשר לתלמיד לקדם את כישוריו הקוגניטיביים הגבוהים ואת הבנתו בנושאי הלימוד.

המחקר בארה"ב מגלה בהקשר זה כי מערכת מבחנים המודדת את מידת העמידה בסטנדרטים מאשררת ואף מחזקת הוראה ולמידה המבוססות על הרצאה ושינון, ומונעת מבתי הספר לטפח כישורים קוגניטיביים מסדר גבוה בקרב התלמידים, ובסופו של דבר "הוראה ולמידה לקראת בחינה" הופכת לפדגוגיה המרכזית של בית הספר. כל אלו מובילים לפגיעה בעצמאותם המקצועית של המורים, לתחושות קשות של מורים ותלמידים כאחד, ובעיקר לחוסר מוטיבציה ללמד וללמוד (Hargreaves, 2004). ספרות מחקרית מצטברת מצביעה על תוצאות בלתי רצויות של מדיניות המבחנים גבוהי הסיכון: הצרת הקוריקולום, עיצוב הוראה להקניית מיומנויות חשיבה מסדר נמוך בלבד ועיוות של ציונים (Klein, et al, 2000; Koretz & Barron, 1998; Linn, 2000); זאת ועוד, מדיניות של "השארת כיתה", כתגובה לאי הצלחה במבחנים, אינה מובילה לשיפור הישגי התלמיד, אלא דווקא מגדילה את סיכויי הנשרתו. מבחנים גבוהי סיכון, שבעקבותיהם מתוגמל התלמיד או מוענש על בסיס ציוני, הם לפיכך תמריץ להעברת תלמידים מתקשים לחינוך מיוחד, להשארותם כיתה ולהנשרתם, כל זאת כדי שגיליון הציונים הבית ספרי ייראה טוב יותר (Allington & Bredford, 1992; Darling-Hammond, 1992; Figlio & Getzler, 2002; Koretz, 1988; Shepard & Smith, 1988; Smith et al, 1986). בתי ספר על-פי ציוני המבחן של תלמידיהם עלול להפוך לעונש לבתי ספר המקבלים תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ומחזיקים אותם, ולתגמל בתי ספר סלקטיביים ומנשרים (Smith et al, 1986).

ברצוננו להדגיש כי יש חשיבות לסטנדרטים ולכלי הערכה במערכת החינוך: סטנדרטים מבהירים מטרות ויעדים אופרטיביים, מגדירים תפקידים, מעניקים הכרה בשוויון ובמצוינות. אך השאלה הנשאלת היא כיצד ראוי לתרגם רעיונות אלה לכלים יישומיים שיתמכו במטרות המהותיות של מערכת החינוך. במילים אחרות: כיצד ראוי להעריך את רמת ההבנה שיש לתלמיד בנושא הלימוד ואת יכולות החשיבה שלו? כיצד ראוי להשתמש בהערכה כך שתתמוך בשיפור הישגי התלמידים והמורים בלי לפגוע בהם?

ברצוננו להדגיש: אין כל ספק שכלי הערכה אמנם נדרשים במערכת חינוך פורמלית, אך השאלה הנשאלת היא כיצד ראוי להשתמש בכלים אלה כך שיתמכו במטרות המהותיות של מערכת החינוך. ובאופן קונקרטי יותר: כיצד ראוי להעריך את רמת ההבנה שיש לתלמיד בנושא הלימוד ואת יכולות חשיבתו? כיצד ראוי להשתמש בהערכה כך שתתמוך בשיפור ביצועי התלמידים והמורים ולא תפגע בהם?

אנו ממליצים לפיכך לבחון את מידת השימוש במבחנים גבוהי סיכון ואת אופן השימוש בהם.¹⁵ כן חשוב לדון בשאלה כיצד לתעל מבחנים ומידע הנגזר מהם לשיפור בתי הספר, ההוראה והלמידה.¹⁶ דרך אחת לעשות זאת היא בניסוח שאלות מבחן, תרגילים ומטלות הבוחנים יכולות ומיומנויות חשיבה. לבסוף, ראוי להתייחס לשאלה כיצד להעניק משקל משמעותי לדרכי הערכה אחרות התואמות את התמות של חינוך החשיבה.¹⁷

מיקוד יתר בתוצרים

האחריותיות הברוקרטית ממוקדת בתוצרים ובתפוקות של תלמידים ומזניחה את התהליכים החינוכיים. חסידי האחריותיות טוענים כי התוצרים הם ברורים ואובייקטיביים ואילו התהליך החינוכי הוא עמום וסובייקטיבי, כך שהניסיון לתבוע אחריותיות ברמת התהליך החינוכי עלול להוביל לסיבוכים מיותרים (O'Day, 2002). לעמדה זו שני כשלים מרכזיים הקשורים זה בזה: התוצר החינוכי (במונחי ציון) אינו מעיד במדויק על התהליך החינוכי שהתרחש ותפיסת אחריותיות שכזו מותירה את דלת הכיתה סגורה ואת שער התרבות הבית ספרית נעול.

14 בניגוד למבחנים נמוכי סיכון שמטרתם לספק מידע למקבלי החלטות ברמת מאקרו, מבחנים גבוהי סיכון הם מבחנים שלפי תוצאותיהם מתקבלות החלטות לגבי תלמידים, מורים ובתי ספר. בחלק ניכר מרפורמות מבוססות סטנדרטים הושקה מערכת מבחנים שכזו (ראו: יאיר וענבר, 2006; Volansky, in press).

15 לפעמים עצם פרסום נתוני הישגים של בתי ספר שונים באזור מסוים הוא סנקציה קשה ביותר.

16 כמה נקודות חשובות בהקשר זה: מהימנות המבחנים ותקפותם; טיב הקשר בין המידע הנגזר מהמבחן לבין הפרקטיקה הכיתתית; המועד המתאים למסירת הנתונים לבתי הספר. ראו: O'Day, 2002.

17 הכוונה כאן היא בעיקר למגוון ביצועי הבנה והערכתם. ראו: פרקינס, 1998.

ציון גבוה במבחן-תקן אינו מעיד בהכרח על תהליך חינוכי עמוק שהתלמיד עבר. להפך, לפעמים ציון כזה מעיד דווקא על שינון ולמידה לקראת מבחן. העניין המרכזי הוא שלצורך בחינת תהליכי ההוראה והעמקתם יש לפתוח את דלת הכיתה להתבוננות וליצור תרבות עבודה בית ספרית המאפשרת ומעודדת העברה של ידע פדגוגי רלוונטי בין מורים, פתרון בעיות באופן שיתופי, למידה מ-best practices ועוד. אלא שפתיחת מהלכים כאלה בסביבת העבודה הבית ספרית השכיחה היא משימה מסובכת הדורשת שינוי עומק בתרבות הבית ספרית,¹⁸ ובדיוק משינוי מסוג זה מתרחקת האחריותיות הבירוקרטית מבוססת התפוקות.¹⁹ יתירה מזו, דורשי האחריותיות הבירוקרטית ההיררכית והחיצונית לבית הספר עלולים לראות בדרישות אלה התחמקות מ"הדבר האמיתי": כשלון בית הספר והמורים לספק את הסחורה.

"פוליטיקה של האשמה" מעין זו אינה הוגנת כאשר אי העמידה בסטנדרטים המצופים נובעת לא רק מחוסר מקצועיותם של המורים והמנהל אלא בעיקר ממשתנים חוץ-בית ספריים כמו המעמד הסוציו-אקונומי של הורי התלמידים, כמו גם מהאופי האינטגרטיבי של בית הספר ומהמשאבים הדלים העומדים לרשותו (Thrupp, 1998). במילים אחרות, האחריותיות אינה כלי יעיל לטיפול בסביבת העבודה של המורים ונותרת מחוץ לדלתות הכיתה וחדר המורים.

בהקשר זה הספרות ממליצה על שילוב בין אחריותיות בירוקרטית לבין אחריותיות מקצועית. (Adams & Kirst, 1999; Darling-Hammond & Ascher, 1991). הנחת המוצא של האחריותיות המקצועית היא שטיפול הון אנושי הוא פעילות מורכבת ואי אפשר לתפעל אותה רק באמצעות התקנת תקנות כלליות בכיוון של top-down (Cohen, 1989). במקום זאת יש לצייד את אנשי המקצוע בידע ובמיומנויות מיוחדים, שאפשר ליישם בהקשרים ספציפיים. ידע זה מנוסח כסטנדרטיים מקצועיים של הפרופסיה, ולאורו נדרשים אנשי המקצוע לתת דין וחשבון (O'Day, 2002). בשדה החינוך לתפיסה זו שלושה היבטים מרכזיים:

1. מיקוד בתהליכי ההוראה – אופני האינטראקציה בין מורים, תלמידים ותכני לימוד (Cohen & Ball, 1999), כשהדגש כאן הוא על ביצועי המורים יותר מאשר על ביצועי התלמידים.

2. פיתוח ידע מקצועי – מיקוד בידע ובמיומנויות שעל המורים לרכוש וליישם כדי ללמד בצורה אפקטיבית.

3. נורמות של מקצוע ההוראה – דוגמת מיקוד בצרכיו של התלמיד, שיתוף פעולה בין מורים כדי להשביח את ההוראה ומחויבות לעמידה בסטנדרטים מקצועיים גבוהים ולשיפור מתמיד (שם).

לאחריותיות המקצועית יש חיסרון בולט אחד: כדי שמורים יוכלו לנטוש את תרבות העבודה האינדיווידואליסטית לטובת תרבות עבודה שיתופית, נראה כי יש צורך לתקן תקנות שיאפשרו זאת, כגון סטנדרטים של הזדמנויות למידה. אך התקנת תקנות "מלמעלה למטה" הן חלק מאחריותיות בירוקרטית. כך שלסיכום נראה שאיזון בין אחריותיות מקצועית המדגישה את הפן התהליכי של ההוראה והלמידה לבין אחריותיות בירוקרטית המפקחת על התהליכים החינוכיים באמצעות הקצאת משאבים ומיקוד בתפוקות ובתוצרים יכול ליצור סביבה מתאימה לטיפול הוראה ולמידה עתירי חשיבה.

לסיכום, על-אף שמקור התביעה ליישום סטנדרטים הוא תוצר של חוסר שביעות רצון מהישגי התלמידים, הכתיבה רפורמת הסטנדרטים סדר יום ניאו-ליברלי שהדגיש בעיקר תוצרים ותפוקות של תלמידים. הספרות המקצועית הרלוונטית מראה כי מגמה זו הובילה לתוצאות ולהשלכות לא רצויות.

מאחר שאנו סבורים כי מערכת חינוכית, בדומה לכל מערכת ארגונית, זקוקה לבהירות, להאחדה ולסדר יום ברור, יש להמשיך ולפתח סטנדרטים חינוכיים ולשקול לדוגמה איזון בין סטנדרטים הישגיים הגוררים אחריותיות בירוקרטית מבוססת תפוקות לבין סטנדרטים המאפשרים הזדמנויות ללמידה ואחריותיות פרופסיונלית. הקפדה על מערכת איזונים שכזו עשויה לטפח סביבה חינוכית אנושית המשלבת אופק פדגוגי מבטיח בעבור תלמידי ישראל.

18 לתיאור התרבות הבית ספרית ראו: Sarason, 1984; Goodlad, 1984; Eisner, 1992; Lortie, 1975.

19 קובן (2006) מציין כי אין סימוכין להשערה ששינוי ברכיבי המעטפת של הכיתה ובית הספר (הקצאת משאבים, שינוי מבנה יום הלימודים, בחירת הורים וסגנון ניהול) מביא לשינוי הפעילות בכיתה (שם, עמ' 34). לניסיון רציני להסביר מדוע ההוראה חסינה מפני שינוי, ראו: Cohen, 1989.

ביבליוגרפיה

- Adams, J. E., & Kirst, M. (1999). New demands for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. In Murphey, J., & Louis, K. S. (Eds.), *Handbook of research in educational administration*. San Francisco: Jossey-Bass. 463-489.
- Allington, R. L., & McGill-Franzen, A. (1992). Unintended effects of educational reform in New York. *Educational Policy*, 6(4), 397-414.
- Cohen, D. K. (1989). Teaching practice: Plus que ca change. In Jackson, P. (Ed.). *Contributing to Educational Change: Perspectives on Research and*. Berkeley, CA: McCutchan. 27-84.
- , (1996). Standards-based school reform: Policy, practice, and performance. In Ladd, H. F. (Ed.). *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Cohen, D. K., & Ball, D. L. (1999). *Instruction, capacity, and improvement*. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education.
- Darling-Hammond, L. (1992). Educational indicators and enlightened policy. *Educational Policy*, 6(3), 235-265.
- , (2004). Standards, accountability, and school reform. *Teachers College Record*, 106(6), p. 1047-1085.
- , (2000). Teacher quality and student achievement. *Educational Policy Analysis Archive*, 8(1). Retrieved March 20, 2004, from: <http://epaa.asu.edu/eppa/v8n>.
- Darling-Hammond, L., & Ascher, C. (1991). *Creating accountability in big city school systems*. New York: ERIC Clearinghouse.
- Eisner, Elliot W. (1992). Educational reform and the Ecology of Schooling. *Teachers' College Records*, 93 (4).
- Elmore, R. F., et al. (1996). The new accountability in state education reform: From process to performance. In H. F. Ladd (Ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*, 65-98.
- Figlio, D. N., & Getzler, L. S. (2002). *Accountability, ability, and disability: Gaming the system?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Goodlad, J. I. (1984). *A Place Called School: Prospects for the Future*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Hargreaves, A. (2004). Inclusive and exclusive educational change: Emotional responses of teachers and implications for leadership. *School Leadership and Management* 24(2).
- Klein, S. P. et al. (2000). *What do test scores in Texas tell us?* Santa Monica: RAND.
- Koretz, D., & Barron, S. I. (1998). Arriving in Lake Wobegon: Are standardized tests exaggerating achievement and distorting instruction? *American Educator*, 12(2), 8-15, 46-56.
- Linn, R. L. (2000). Assessment and accountability. *Educational Researcher*, 29(2), 4-16.
- Lortie, D. (1975). *Schoolteacher: A Sociological Study*. Chicago: Chicago University Press.
- O'Day, J. (2002). Complexity, accountability, and school improvement. *Harvard Educational Review*, 72(3), p. 293-329.
- Ravitch, D. (1995). *National standards in American education: A citizen's guide*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sarason, S. B. (1984). *The Culture of The School and The Problem of Change*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Shepard, L., & Smith, M.L. (1988). Flunking kindergarten: Escalating curriculum leaves many behind. *American Educator*, 12(2), 34-38.



Smith, F., et al. (1986). *High school admission and the improvement of schooling*. New York: City Board of Education.

Thrupp, M. (1998). Exploring the politics of blame: School inspection and its contestation in New Zealand and England. *Comparative Education*, 34(2), 195-208.

Tyack, D. B. (1974). *The one best system: A history of American urban education*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Volansky, A. *The Rise and the price of the standards movement or the rising price of the standards movement* (in press).

בירנבוים, מ' (1997). *חלופות בהערכת הישגים*. אוניברסיטת תל-אביב, רמת-אביב, רמות.

חטיבה, נ' (2003). *תהליכי הוראה בכיתה*. תל אביב: הוצאה האקדמית לפיתוח סגל הוראה.

יאיר, ג' (1993). *אומה בסכנה: החובה לרפורמה בחינוך*. הוועדה הלאומית של המצוינות בחינוך.

יאיר, ג' וענבר, ד' (2006). סטנדרטים להישגים בחינוך: אבני בוחן, אבני דרך או אבני נגף? בתוך, ענבר, ד. (עורך). *לקראת מהפכה חינוכית? ירושלים: מכון ון ליר, עמ' 130-145*.

"כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר" (2005). ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט (תקציר).

ניר, א' (2006). העצמת בית הספר ומלכודת המרכזיות. בתוך, ענבר, ד' (עורך). *לקראת מהפכה חינוכית? ירושלים: מכון ון ליר. עמ' 296-309*.

סטון-וויסקי, מ' (עורכת) (2004). *הוראה לשם הבנה*. ירושלים: מכון ברנקו-וויס.

ענבר, ד' (2000). *ניהול שונות - האתגר החינוכי*. אבן יהודה: רכס.

פרידמן, י' ופילוסוף, ש' (2001). סטנדרטים במערכת חינוך. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

פרקינס, ד' (1998). *לקראת בית ספר חכם: מאימון הזיכרון - לחינוך החשיבה*. ירושלים: מכון ברנקו-וויס.

קובן, ל' (2006). נקודת מבט בינלאומית והיסטורית על רפורמות חינוך לאומיות. בתוך, ענבר, ד' (עורך). *לקראת מהפכה חינוכית? ירושלים: מכון ון ליר. עמ' 22-34*.

קון, א' (2002). *החינוך שילדנו ראויים לו*. בני ברק: ספריית הפועלים.



התפשטות תהליכי הפרטה אל מערכת החינוך

– טיוטה –

איתן מורן





התפשטות תהליכי הפרטה אל מערכת החינוך

– טיוטה –

איתן מורן

סקירת ספרות

בשני העשורים האחרונים אנו עדים להסגת גבולות השליטה של המדינה, תוך חיפוש חלופות במגזר הפרטי. מגמות אלה, המתרחשות ביתר הרחבה בארצות-הברית ובאנגליה, הובילו לגיבוש תפיסה חדשה של אחריות החברה כלפי אזרחיה, המכונה הפרטה, PRIVATIZATION, (דרי, 1996).

תהליכי הגלובליזציה יצרו לחצים על ממשלות לפתוח את המשקים הציבוריים לתחרות כלכלית. חדירתם של מנגנוני השוק הפתוח והתחזקותם קידמו את הרצון להחילם גם על שירותים ציבוריים, וכן ל"הקטין את הממשלה" באמצעות הפרטה (גל-נור, רוזנבלום, יראוני, 1998).

סבס (1996) סבור כי אחד מן הכוחות האידיאולוגיים המניעים את הדוגלים בהפרטה נובע מהתחושה כי השלטון נעשה ריכוזי ומסואב, חסר יעילות, פולשני ושולט בחיי היום-יום.

תומכי ההפרטה סבורים כי היא עשויה לתרום להגברת היעילות הכלכלית, מתוך הנחה כי בהפרטה גלומים תהליכים שיש להם השלכות על צמיחה ועל חלוקת העושר. זאת תפיסה פרגמטיסטית, המבקשת לשפר את הישגי הממשל בדרכים חלופות ליישום. מנגד, מתנגדי ההפרטה תומכים בצדק חברתי ולעיתים גם משיקולי יעילות כלכלית, מאמינים כי תהליכי ייצור יעילים יכולים להתרחש גם תחת בעלות ממשלתית וסבורים כי לא בכל תנאי הפרטה רצויה ומועילה (ארנון, עמיחי, 1991).

בבריטניה של שנות השמונים, הובילה ראש הממשלה מרגרט ת'אצ'ר את דגל ההפרטה תחת הכותרת "ביטול הלאמה". במקביל, בארצות הברית יצר ממשל רייגן, שביקש לעודד את הבחירה בקבלנות חוץ, את הסיסמה "עידוד הפיריון באמצעות תחרות" (Productivity enhancement through competition) (סבס, 1996).

בעבר, במרבית המדינות המתפתחות וברוב המדינות המתועשות, הייתה הבעלות על השירותים הציבוריים בידי הממשלה, מהסיבות הבאות:

- רווחת הצרכנים והרצון למנוע ניצול לרעה של עוצמה מונופוליסטית.
 - הלחץ הפוליטי לסבסד שירותים.
 - היקף ההון ורמת המיומנות הדרושים להקמת מפעלים ולהפעלתם.
 - כמגמה כללית, הגיע הגידול בחברות הממשלתיות לשיא באמצע שנות השמונים, אולם במהלך העשורים שחלפו התבררו שלושה דברים:
 - חברות פרטיות שפעלו באותם תחומים הוכיחו לעיתים הישגים טובים יותר.
 - ההישענות על הקופה הציבורית נמשכה מעבר לתקופה שהוגדרה מלכתחילה.
 - הצמיחה המיוחלת לא הושגה ברוב המקרים.
 - במטרה להתמודד עם בעיות אלו ננקטו שני קווי מדיניות:
 - הבראתן של חברות ממשלתיות בתוך המבנה הקיים של בעלות ממשלתית.
 - הפרטתן של חברות ממשלתיות שניתן למוכרן ליזמים פרטיים.
- במדינות רבות ננקטו בעשור האחרון צעדים לייעל את תפקודן של חברות ממשלתיות ולהופכן למוקדי רווח הנושאים



את עצמם. כתוצאה משורת צעדים אלה עלתה הרווחיות של חברות ממשלתיות בכל הארצות, ורבות מהן הפסיקו להיות לנטל על התקציב השוטף, זאת על אף שלעיתים הניסיון ליעל נתקל באי-אלה בעיות, כהתנגדויות פוליטיות, באי-מימוש רפורמות במישור הענפי והמאקרו-כלכלי ובלחצים חברתיים ואף כלכליים.

התפיסות הניאו-שמרניות שהעדיפו את עקרונות השוק הפרטי, קידמו את התביעה לפתוח לבחירה גם את בתי הספר הציבוריים בארצות הברית (חושן, 2004) מילטון פרידמן, כלכלן יהודי-אמריקני, חתן פרס נובל בכלכלה, פיתח את הרעיון של בחירת הורים, שהורחב בידי ג'יימס קולמן. ביסוד רעיון זה מונחת התפיסה שהאפשרות הניתנת להורים לבחור את בית הספר בעבור ילדם עשויה להביא את בתי הספר להתחרות ביניהם במטרה לשרוד. זאת ועוד, כללי השוק החופשי יחייבו אותם לשפר את עמידתם בסטנדרטים הישגיים גבוהים כמו גם לשווק מסר של איכות (יאיר וענבר, 2006). תכנית "שוברי חינוך", תכנית בחירה המיושמת באמצעות "שוברי חינוך" הניתנים להורים, מאפשרים להם לבחור את בית הספר שילדיהם ילמדו בו מתוך כלל בתי הספר באזור מגוריהם. שוברי חינוך מוענקים לקבוצות מעוטות יכולת, ותמורתם ניתן לקבל שירותי חינוך על פי בחירת ההורים, לרבות מוסדות פרטיים. תכנית זו שונה מתכניות בחירה אחרות, בהיותה אמצעי חיצוני המאפשר בחירה בין בתי ספר ציבוריים לבין בתי ספר פרטיים.

מטרת נייר-עמדה זה לעורר דיון ולבחון האם אפשר ליצור חלוקה טובה יותר של התפקידים ושל האחריות בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, חלוקה שתאפשר לנצל את יתרונותיו של כל מגזר במטרה לספק את צורכי אזרחי החברה בדרך האפקטיבית והמוסרית ביותר.

הפרטה – כללי

להלן יעדי ביניים של תהליך ההפרטה שמטרתם קידום יעילות כלכלית:

- קידום יעילות כלכלית
- חיזוק תפקודו של המגזר הפרטי בכלכלה
- צמצום מעורבות המדינה בכלכלה
- שיפור חוזקו הפיננסי של המגזר הציבורי
- יצירת שוק הון מפותח
- שימוש בכספי ההפרטה למטרות ציבוריות אחרות

אם זאת, אין קביעה חד משמעית כי תהליך ההפרטה מחזיק בהכרח, בכל מצב, ביתרונות כלכליים, וכלכלנים אף תמכו בעבר בהלאמות רחבות היקף. יתר על כן, הפרטה ותחרות הינם שני תהליכים נבדלים זה מזה.

לכן ההתנגדות להפרטה-בכל-מצב אינה נובעת לכן רק מטעמים חברתיים-מוסריים שאינם קשורים (לכאורה) לדיון הכלכלי; גם במישור הכלכלי עצמו תיתכן שניות ביחס ליתרונות תהליך ההפרטה על מנגנוניו השונים. הסוגיה החברתית אינה מנותקת מן הסוגיה הכלכלית. מחיר תהליכי ההפרטה במתכונתם הנוכחית במגזר הציבורי, והשאלה האם אלו העדפות הפרטים והציבור רובו ככולו, הם חלק מסוגיית היעילות הכלכלית במובנה הרחב, ואינם מצטמצמים – מנקודת ראות כלכלית – לטיעון חברתי גרידא.

הפרטת שירותים ציבוריים לעומת מסחרים

הדמיון בין הפרטת שירותים מסחריים (להלן: utilities, כגון בזק, כי"ל ועוד) לבין הפרטת שירותים חברתיים נובע מהעברת הבעלות לידיים פרטיות, וליתר דיוק: גם להעברת הבעלות על **ביצוע** הפעילות. תיתכן רמה קיצונית יותר של הפרטה, נסיגה מוחלטת מהתערבות ממשלתית ולמעשה קומדיפיקציה.

עם זאת, הפרטת שירותים מסחריים של חברות המוכרות שירות לציבור הרחב, בו **למוצר יש מחיר**, וכל **צרכן יכול** בפוטנציה להשתמש בשירות זה, שונה מהפרטת שירותים חברתיים המסופקים בחינם על ידי המדינה.

אספקת השירותים החברתיים על ידי המדינה אינה רק סוגיה טכנית אלא מרכיב מהותי בתפיסה המרחיבה המקובלת

בנוגע לתפקיד המדינה ואחריותה לקיום ולאספקת שירותים אלה ולמימוןם באמצעות גביית מיסים.

בהנחה שאין מדובר בהעברת שירותי חינוך כמוצר לשוק הפרטי, אלא בשירות שניתן על ידי גורמים פרטיים וימומן על ידי המדינה (בחוזה או במכרז כזה או אחר) במודלים מתונים של הפרטה, תעביר המדינה את ביצוע ואספקת השירותים הציבוריים – במקרה דנן: חינוך – למגזר הפרטי, אך תשאיר לעצמה עליהם.

מה יכלול הפיקוח ואיזה חובה תנבע ממנו?

האם יהיה הפיקוח ערכי-תוכני? האם החברות שיזכו בהפעלה יחויבו להקים מנגנוני סבסוד פנימיים כחלק מתנאי הזיכיון, והאם לא ייווצר תמריץ לצמצום היקף הסבסוד ולפגיעה במעגל הזכאים לו?

ההתקשרות החוזית עם הזוכה במכרז, מקיפה ויסודית ככל שתהיה, אין בה כדי לחזות וליתן מענה נאות לכל הסיטואציות העוללות לפגוע באיכות שירותי החינוך אשר יסופקו לתלמידים. התקשרות עם גורם שמטרתו מקסום רווח מחייבת משנה זהירות, מכיוון שבהחלט תיתכן משוואה שבה חיסכון בעלויות הקבלן משמעו מקסום רווחים, ומכאן עשויה להיפגע מטרת השירותים החברתיים – מקסימום רווחה.

מעבר להיבט הכלכלי, עיגון התקשרות בנושאי חינוך בממד חד סטרי, באמצעות חוזה שמשמעו יחסי מזמין/קבלן, מעקר את אפשרות השיח ואת ההיזון החוזר, החיוני כל כך בעשייה חינוכית דינאמית, אשר מושא פועלה הם אנשים ולא מוצרים/סחורות.

בהינתן ההנחה כי רגולציה תמשיך להתקיים, יהיו לה עלויות בשני המקרים: הן בהפעלה ישירה בידי המדינה הן בהפרטה ובתפעול בידי גופים פרטיים. עלויות אלו יחולו כמוכן גם על מודלים מעורבים, המשלבים בין שתי תפיסות ההפעלה.

יש לבחון את יעילות (גם במונחי תועלת חינוכית) העסקתם של מורים המועסקים על ידי חברה פרטית (תחת רגולציה) לעומת יעילותה של חברה בבעלות ציבורית, ולענייננו – גם של עמותות בבעלות ציבורית, המפותחות בישראל כסוכנויות ביצוע ולא בהכרח כסוכנויות שינוי.

אפשר לומר כי אין "מתכון" מנצח ושלבוני להפרטה כשיטה עדיפה לאספקת שירותים חברתיים, גם בראייה כלכלית. מעמד הבכורה המוקנה לעוסקים בכלכלה ובתקציב אינו מתקף את "נכונות" או "יעילות" ביצוע מדיניות הרווחה, באמצעות הפרטה והעברת הפעלת השירותים לשוק הפרטי.

הפרטה, התייעלות/יעילות וכוח אדם

בדרך כלל מיוחסת לחברות התייעלות בייצור, המיתרגמת במקרים רבים לעלויות ייצור נמוכות יותר מתוך שאיפה לגידול ברווחיות. התייעלות זו אינה מייצגת בהכרח יעילות כלכלית. התייעלות מהווה רק מרכיב מן המושג הרחב של יעילות כלכלית. כאשר בוחנים סוגיות של התייעלות כלכלית במובן עלויות גורמי הייצור במערכת החינוך, מדובר בעיקר בעלויות העסקת כוח-אדם, המהווים את רובו המכריע של תקציב מערכת החינוך, כ-26.5 מיליארד ₪. רוב המועסקים במערכת החינוך הם עובדי כוח-אדם בהוראה, והשאר הם עובדי מטה משרד החינוך, אנשי תחזוקה, וכמובן מנהלות הגופים המפעילים מערכות חינוכיות בעבור משרד החינוך ובמימונו החלקי או המלא.

קיטון בהוצאות השכר של מועסקים אלו, באמצעות השתמטות מהמחויבות לתשלום שכר ע"פ הסכמי עבודה (שעה אפקטיבית) אינו מייצג יעילות כלכלית אלא חלוקה שונה של הכנסות, בין העובדים לבעלי החברה. המכרז יצר למעשה מנגנון לעקיפת תקנון השירות לעובדי הוראה (כהסכם שכר), ובכך נוצר תמריץ לצמצום שעות הוראה ולהעברתם למעין מירוק חוץ.

האם הפרטה תורמת בהכרח לשימוש מיטבי בגורמי הייצור של השירותים החברתיים (יעילות הייצור)?

האם המונח המכניסטי הזה נועד במקורו להפעלת שירותים חברתיים, או שמא זהו מונח הנאכף על מערכת שתוצריה אינם מדידים כמוצר כלכלי גרידא (אהבת איש לאשתו, חינוך לערכים ועוד)?

הרווח הוא כלי להשגת יעילות בחברה, והוא חלק ממערכת התמריצים המשפיעים על התנהלות החברה. השאלה הערכית שעולה בהקשר זה היא האם אנו כאזרחים מעוניינים שהתמריץ המרכזי של מערכת החינוך בישראל יהיה מקסום רווחים?

כאשר בוחנים תהליך הפרטה כלשהו, יש לאתר את המנגנון שיבטיח התאמה בין תוצרי מערכת השירותים החברתיים לבין הצרכנים הנזקקים להם.

כיצד יובאו בחשבון העדפות ההורים במערכת החינוך כהעדפות הפרטים? דרך הארנק? דהיינו, העדפה לזרם חינוכי כזה או אחר (חינוך דמוקרטי/יהודי) תיקבע דרך מנגנון המחירים ועל פי כללי היצע וביקוש? כיצד ינוהל, אם בכלל, מנגנון גבייה שקוף ופרוגרסיבי? נראה כי יש מקום לישות שלטונית-ציבורית, מפקחת, מתאמת המסדירה את פעולתם של שירותים אלו.

אין זה סוד כי פרופיל כוח האדם המועסק במערכת השירותים החברתיים סובל מתדמית אפרורית. האם תסייע הפרטה לקליטת כוח-אדם איכותי יותר למערכת החינוך? עלינו לבחון האם פרופיל כוח-האדם בחברות המגזר הפרטי טוב יותר בהכרח מכוח-האדם במגזר הציבורי. אין בהכרח טענה מסוג זה. ודאי שישנה התפלגות על פי מערכת התמריצים ועל פי משתנים אחרים.

לכך יש להוסיף כי בחלק ניכר מהפרויקטים החינוכיים שעברו הפרטה נקלטו אותו כוח-אדם שהועסק קודם לכן במערכת הציבורית. לאחר תהליך "מיטוב" מתבצעת קליטה מחדש על בסיס העסקה ארעית, תפוקתית (בסיס שעת), ובתנאים סוציאליים נחותים.

עיון קביעותם של המורים המועסקים באופן הנורמטיבי במערכת החינוך ממסמס את יכולת הגמישות של משרד החינוך לצרכים המשתנים של המערכת (קייטון במספר תלמידים, מקצוע שעבר זמנו לדוגמה). כך נולד המונח "שעות פרופסיונאליות", שכן המשולם למורים קבועים שלא נמצא להם שיבוץ בעבודה. בד בבד נשחקה יכולת הבקרה האפקטיבית על מורים (ועובדים אחרים) בעלי קביעות במערכת החינוך. מכאן מתחדד הצורך במערכת שתקיים בקרה ישירה על המאמץ של עובד ההוראה ועל תוצאותיו (לא בהכרח תפוקותיו). מערכות מדידה ובקרה אפקטיבית קיימות באופן נרחב בחברות הפרטיות, ונראה כי אין מניעה מהותית לייבאן לשימוש אפקטיבי במערכות הציבוריות.

כדי לנסות ליהנות בשדה החינוך הציבורי מן היתרונות השכיחים באופן פעולת החברות הפרטיות (כגון מערכת תמריצים ובקרה יעילה) עלינו לבחון כיצד מתרגמים, מְבנים ומנצלים אותם בארגונים שמטרתם מקסימום רווחה ולא מקסימום רווח.

תיתכן מגבלה של משיכת כוח אדם איכותי למגזר הציבורי בשל חוזי התעסוקה הנהוגים בו, ולכן ההבדל האיכותי, אם הוא קיים, אינו נגזר מהבעלות המעסיקה אלא מההבדל בחוזי ההעסקה.

העברת הביצוע של תכניות חינוך רבות לשירותי מיקור חוץ, דהיינו תהליך מכרוז שבסופו נבחר קבלן, גרמה להרעה ממשית בתנאי העסקתם של עובדי ההוראה בפרויקטים אלו, כאשר עד לאחרונה לא צוינה הגנה כלשהי על זכויות עובדי ההוראה הנדרשת במכרזים מן המעביד, לבד מדרישות החוק שמחייבות ממילא את כלל המעסיקים.

התוצאה: לקבלן יש מניע כלכלי להציע את התעריף הנמוך ביותר ללא עלויות סוציאליות, על מנת לצמצם את עלות השכר המהווה מרכיב משמעותי בסך עלות הפרויקט, ובכך לשפר את סיכוייו לזכות במכרז ובד בבד להגדיל ככל האפשר את שולי הרווח בפרויקט.

באחרונה החל להתרחש שינוי בדרישות המכרזים, במגמה לשפר את תנאי העסקתם של העובדים המועסקים במסגרת זו. שינוי זה מתחולל מכמה מניעים:

הן מפאת פסיקות בית הדין לעבודה שהטיל את האחריות לתנאי עובדי הקבלן על מזמין השירות, קרי: משרדי הממשלה; הן כי הצטרפה לכך יזמה להוגנות תעסוקתית של השרה יולי תמיר, שהקימה ועדה לקביעת כללים להעסקת עובדי קבלן; והן לאור התובנה שחלחלה אל נציגי מערכת החינוך, כי על אף דרישתם החוזית לכוח אדם איכותי, הרי שהמחיר הנמוך המוצע לעובדי הוראה – בסופו של תהליך המכרז – אינו אטרקטיבי. כתוצאה מכך, כוח האדם המגיע לבסוף לעבודה בפרויקטים אינו עומד לכן בדרישות האיכות שהוגדרו לכתחילה.

דגם סוכנויות הביצוע שיוצע בראשי פרקים במהלך הפאנל העוסק בנושא ההפרטה בחינוך, מבקש לעצב חוזי העסקה גמישים יותר מחד-גיסא אך איכותיים וסוציאליים יותר מאידך-גיסא, ובכך לשמר מסגרת תעסוקתית אטרקטיבית והוגנת, כזו שתמשוך אליה כוח אדם איכותי ותשמור על הגמישות התפעולית הנדרשת להתאמת מסגרות התעסוקה לתנאים משתנים.

הפרטה בחינוך

הבעלות על מוסדות החינוך ברמות גיל למיניהן, כולל בתי ספר תיכוניים במערכת החינוך בישראל, מגוונת ומורכבת מעמותות, רשתות חינוך, רשויות מקומיות, ובחלק מהמקרים אף שייכת ישירות למדינה עצמה.

הגדרת ההפרטה כפעולה מהותית המציינת נסיגה ממחויבות, אחריות למערכת החינוך ומעורבותה בה אינה יכולה להצטמצם להגדרה של שינוי בעלות והעברת נכס ציבורי לידיים פרטיות.

הגדרת ההפרטה בחינוך הרלוונטית לדיון זה היא שינוי הכללים שמערכת החינוך מתנהלת לפיהם, כולל הקמת מוסדות חינוך שאינם בבעלות ישירה של המדינה, החלת כללי השוק הכלכלי על התנהלות מערכת החינוך ומתן קדימות לגישה העסקית-ארגונית על פני גישות פדגוגיות וחברתיות.

במקביל המדינה מצמצמת את מעורבותה ואת מחויבותה, בין היתר בקיצוץ תקציב החינוך, מכרז פרויקטים חינוכיים ושקלול מודע של תקציבים חוץ מוסדיים, כגון כספי הורים ותרומות לתכניות יזומות של קרנות וגופים פרטיים במערכת החינוך.

את תהליך ההפרטה בחינוך נבחן תחת ההנחה כי מטרתה ומושא פעילותה של מערכת החינוך, על ביטוייה המוסדיים, הם בני אדם – תלמידים ולא חומרי גלם. תכלית מערכת החינוך היא לחולל שינויים בתלמידים אלו כדי להעצים אותם, לצייד אותם בידע (חיברות וערכים) ובכישורי חיים, ולהבטיח להם עתיד פתוח שאינו נחרץ על פי מוצאם העדתי והלאומי, מינם או היכולת הכלכלית של משפחתם (איכילוב, 2005).

בסקירה זו אנסה לבחון ביטויים שונים של הפרטה בחינוך על פי הגדרתה לעיל, ואבחן את המתח בין תהליך ההפרטה לבין מטרת היסוד של מערכת החינוך בישראל.

רשות ההורים לבחור מסגרת חינוכית לילדיהם. העדר מעורבות והסדרה של נציגי מערכת החינוך תיצור תחרות לכאורה בין בתי ספר, כאשר בלא מעורבות כלשהי אך טבעי שתיווצר סגרגציה של אוכלוסיות חזקות במוסדות יוקרתיים, גם במובן היקר של המילה.

בית ספר בניהול עצמי הנו ביטוי לאוטונומיה ניהולית ותקציבית בעיקר, ולא בהכרח ביטוי לאוטונומיה פדגוגית. בית הספר הופך למרכז אחריות ורווח, בדומה לסניף עצמאי של רשתות קמעונאיות (פולגת, גולף וכו'). על המנהל לדאוג לאיזון תקציבו (החסר במרבית המקרים בבסיס) ולשאוף להגדלת הכנסות.

גידול בהכנסות מתאפשר באמצעות הפנמה וספיחה של פעילויות עסקיות אל תוך ביה"ס, כגון: מתן חסות לפעילויות ביה"ס, עריכת הסכמים בין בתי ספר לבין גורמים עסקיים, שימוש במיקור חוץ (חוגים, תגבורים וכו'), פיתוח חומרי למידה ותכניות לימוד בידי חברות מסחריות (ריבוע כחול, רש"ת), השכרת שטחים לפרסומות, פנייה מאסיבית למגייסי תרומות, קרנות, בוגרים ושאר נדבות.

בתי ספר ייחודיים: בתי ספר ביזמה ובמימון מסיבי של הורים, כגון דמוקרטי, אנתרופוסופי וכו'.

מימון של גורמי חוץ באמצעות קרנות: קרן קרב, קרן רש"י ועוד. המימון מוכלל ומחליף שעות ותכניות לימוד. המימון אינו חסר זהות, איננו פילנתרופיה גרידא, אלא מלווה בסדר יום חינוכי, ולעיתים בתכניות מובנות מטעם התורם. בעל המאה הוא בהחלט גם בעל הדעה.

קיצוץ מקורות ממשלתיים: הסתמכות (בעצימת עין) על מימון הורים וכן השלמת מימון באמצעות רשויות מקומיות וגורמי חוץ נוספים. הקיצוץ בא לידי ביטוי בשורה של מהלכים, בין היתר בצמצום שעות תקן, בהגדלת מספר הילדים בכיתה, בקניית תכניות חינוכיות – שהמשרד היה שותף לעיצובן – המאופיינות בסלקטיביות ומופנות לחלק מהתלמידים, כתחליף להשלמת יום הלימודים ליום חינוך ארוך. יש מניפולציות תקציביות אחרות שתכליתן להקטין את שיעורי המימון של משרד החינוך. צמצומים נוספים באים לידי ביטוי בהקפאת תקציבי בינוי וחיידוש מוסדות וכן בסגירה/קיצוץ בתכניות חינוכיות ובקיצוץ בתמיכות לגופים חינוכיים.

מכרז של פרויקטים חינוכיים: התקשרויות חינוכיות רבות שנכרתו בין משרד החינוך לבין גופים חינוכיים, לצורך הפעלת פרויקטים חינוכיים מגוונים ומשמעותיים, נאלצו לעבור תהליכי מכרז כחלק מחוק חובת המכרזים שנחקק ב-92'.

עם הזמן חלחלה התובנה כי התקשרויות אלו הינן גם דרך עוקפת להפעלת תכניות חינוכיות תוך בית ספריות שלא

באמצעות מערכת ההוראה הנורמטיבית, קרי: שעות התקן של עובדי ההוראה במוסד.

הפועל היוצא של אופן הפעלת הפרויקטים החינוכיים באמצעות מכרזים:

- ארעיות הפרויקט החינוכי. דבר אינו מבטיח את רציפותו מעבר לתקופה הקצובה במכרז ולעיתים אף במעבר בין שנה לשנה.
- היחסים בין נציגי הגופים החינוכיים מפעילי הפרויקטים לבין נציגי משרד החינוך החלו ללבוש דפוס של יחסי פטרון – קליינט.
- פרויקטים שנמסרו לביצוע באמצעות מכרז מצויים בחשיפה גבוהה לקיצוצים, ומכאן – לחוסר ודאות אינהרנטית בסוף תקופת ההתקשרות, ולעיתים בתוך תקופת המכרז. חוזה העבודה בין משרד החינוך לבין מבצע הפרויקט הנו חוזה דרקוני וחד צדדי, המאפשר למשרד שינוי מוחלט בהיקף הפעלת הפרויקט, ובאופן ישיר – שינוי בהיקף תקציבו.
- מרבית ההתקשרויות נערכות עד לפרק של שלוש שנים, כאשר בכל שנה יש צורך באשרור, ובעצם בהתקשרות חוזית חדשה. העיכוב בחתימת החוזה וחוסר הידיעה האם יש תקציב להפעלת הפרויקט מובילים לעיתים לפיטורי – מגן של צוות העובדים בכל שנה מחדש.
- סך תקבולי הזכיון תלוי בתפוקות. דהיינו, תגמול הזכיון מתבצע על פי מספר הראשים/החניכים ("פר קפיטה") שנהגו מהפרויקט החינוכי ביחידת הזמן המצומצמת ביותר (מחזור/חודש/שבוע).
- מהן הברירות העומדות בפני הזכיון אם אין עובדיו עומדים בתפוקה, לפטר כוח-אדם? לא תמיד אפשר לצמצם כוח אדם, היות שהוא נקבע במכרז כדרישה קבועה. גם במקרים בהם יש הקבלה בין מספר העובדים הנדרש למספר התלמידים בפרויקט, המחשבה שאפשר לשנות את היקף המועסקים בכל חודש נתון אינה ראויה לא בהיבט התועלת החינוכית וודאי לא בהיבט ההוגנות התעסוקתית.
- עם כניסתן של חברות עסקיות לתחום אספקת שירותים חינוכיים החלו אלה לצבור מומחיות במענה על מכרזים. מיומנות זו מקנה להם דומיננטיות שאינה נשענת בהכרח על מקצועיות חינוכית, אלא על מיומנות ניסוחית.
- תהליך נוסף המתרחש בעולם המכרזים הנו כניסתן של קרנות העוסקות בתחום החינוך לביצוע פרויקטים חינוכיים. הקרנות נהנות מיתרון אדיר בתחרות על ביצוע פרויקטים אלו. לא עוד הסתפקות בפילנתרופיה לשמה, אלא מעורבות בקביעה, בהתוויה ואף ביישום מדיניות חינוכית. יתרון הקרנות בתהליך מכרז פרויקטים חינוכיים בא לידי ביטוי במניעת התחרות באמצעות פטור ממכרז באמצעות מימון מחצית מעלות הפרויקט (matching), סעיף 4 לחוק חובת מכרזים) ולחלופין ביכולתן לסבסד מכרזים רבים, שכן רוב המכרזים כיום מכוונים להפעלה של מנהלת הפרויקט ולא של הפרויקט בכללו. לפיכך, די בסבסוד מינימאלי מתחת למחירי העלות ליתר מראש את שאר השחקנים. זוהי לכאורה תחרות מול כוח מעין מונופוליסטי (הגבל אלכ"רי?), כאשר כלל לא ברור כי תחרות זו, שעיקר עניינה כסף, היא זו שתבטיח איכות בביצוע הפרויקטים החינוכיים.
- לעיתים נדרש הזכיון לגייס כסף כחלק מהפעלת הפרויקט כגון בפרויקט הילה (מעבר ברנקו וויס לרשת אורט, לדוגמה).
- יצוין כי המשקל השווה – לכאורה – בין מרכיב האיכות למרכיב העלות (50% / -50%) מכיר בחשיבות האיכות, אבל רכיב האיכות הינו ציון נצבר, ואילו ברכיב העלות המציע הזול מקבל ציון 100.
- גם בנושא מכרז פרויקטים חברתיים יש לבחון את העדפות הפרטים/ציבור האזרחים במגוון סוגיות: לדוגמה: האם הם מעדיפים מצב שבו אנשי החינוך מועסקים באופן זמני כשוק תעסוקה משני, דבר שיבנה לאורך זמן זרימה של כוח-אדם המבוסס על שוק של הזדמנויות, ארעיות, ולא בהכרח על איכויות?
- לסיכום יש לומר כי תהליך מכרז פרויקטים חינוכיים עתירי היקף טומן בחובו פגיעה בתנאי העסקתם של עובדי ההוראה, כניסה של גורמים ממוקדי רווח, ולבסוף פוטנציאל משמעותי לפגיעה באיכות הפרויקט המבוצע ביחס לחלופות אפשריות.

ביבליוגרפיה:

1. איכילוב, א' (אוגוסט 2005) הפרטה ושוויון הזדמנויות לחינוך איכותי; כתב-עת "צדק", מכון ון ליר
2. ארנון, א', עמיחי, ו' (1991) הפרטה וגבולותיה; סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל

**איכות אקדמית והגדלת הנגישות להשכלה הגבוהה –
עקרונות סותרים או סינרגיים?**

– טיוטה –

ד"ר מיכל סלע ויובל עברי





איכות אקדמית והגדלת הנגישות להשכלה הגבוהה – עקרונות סותרים או סינרגיים?

– טיוטה –

ד"ר מיכל סלע ויובל עברי

נקודת המוצא של מאמר זה היא שמצוינות אקדמית אינה עומדת בסתירה למתן שוויון הזדמנויות אקטיבי ולהגדלת הנגישות להשכלה גבוהה. גם כיום, למרות העלייה הגדולה במספר המוסדות ובמספרי הסטודנטים הלומדים בהם, ליוצאי אשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים סיכוי רב יותר להתקבל ללימודים ולהגיע לכלל סיומם המוצלח. נבקש לתאר תמונת מצב חברתית שעדיין שורר בה אי שוויון הזדמנויות, לסקור גישות קיימות ולהעלות שאלות הנוגעות לפתיחת שערי ההשכלה הגבוהה לבני עדות המזרח, לתושבי יישובי הפריפריה, לערבים ולנשים. יש עם זאת בעיות חברתיות ומשפטיות הנוגעות ליישום מדיניות של העדפה מתקנת; ללא רפורמות הכוללות פעילות אקטיבית, לא יצטמצמו בעתיד הנראה לעין הפערים הקיימים במערכת ההשכלה הגבוהה.

מבוא

הקמת אוניברסיטאות המחקר בישראל הושתתה על תפיסה שלפיה קיימת אחדות בין המחקר להוראה ונדרשות להן יכולות אינטלקטואליות גבוהות. תפיסה זו יצרה גישה אליטיסטית במערכות המיון של ההשכלה הגבוהה. מנגד, מיד לאחר קום המדינה החלה מגמה של התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה, שהגיעה לשיאה בשנות ה-90 עת ניתנה ההרשאה להקמת המכללות הציבוריות והפרטיות²⁰.

עם קום המדינה פעלו בתחומה שני מוסדות להשכלה גבוהה, הטכניון והאוניברסיטה העברית בירושלים ואילו בשנת תשס"ו נמנו בארץ 68 מוסדות להשכלה גבוהה. גם במספרי הסטודנטים חל גידול ניכר, בשנת תשס"ו למדו בכל המוסדות גם יחד כ- 210,000 סטודנטים (נתוני מל"ג)²¹. החלטות מל"ג שאפשרו זאת נשענו על ההנחה שרכישת השכלה גבוהה חיונית לאפשר חלון הזדמנויות שוויוני לפרטים בחברה, שמהם תצא החברה כולה נשכרת.

במאמר זה ננסה לעמוד על שתי מגמות המתקיימות במקביל: מחד גיסא – פתיחת שערי המוסדות להשכלה גבוהה והגדלת נגישותם לאוכלוסיות מוחלשות, ומאידך גיסא – קיומה של רטוריקה מריטוקרטית המדגישה ביתר שאת את רכיב המצוינות משלב המיון והקבלה ללימודים ולכל אורכם.

בבואנו לבחון את המתח בין ערך המצוינות האקדמית לבין ערך השוויון החברתי אנו דנים בקונפליקט בין ערכי שוויון לבין ערכי חירות. אנו מקבלים את ההבחנה בין "חירות שווה" ל"שוויון ערך של חירות", ותומכים בדעה כי יש לסייע לבני אדם לממש בפועל את מהותם כחופשיים וכשווים. היינו, גישה זו נוגדת את התפיסה הפורמלית של שוויון ואת טענתה שאין להטיל כל מגבלה על אפשרותו של אדם לממש את חירותו אלא אם זו מונעת ישירות מאחרים לממש את חירותם; השוויון במובן זה מתקיים שכן על שום אדם לא מוטלת מגבלה שאינה חלה גם על האחרים²².

גם כיום נעה מערכת ההשכלה הגבוהה בין שני קטבים, השאיפה למצוינות ולקידום המחקר, מול השאיפה לאפשר שוויון הזדמנויות.

המצדדים במצוינות האקדמית טוענים כי יש לבצע מדיניות סלקטיבית בתהליך בחירת סטודנטים, המסתמכת על פרמטרים "אובייקטיביים" של הישגים במבחני אינטליגנציה ובהישגים לימודיים פורמליים. מכאן נובע כי פתיחת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסיות מגוונות ורחבות יותר והורדת תנאי הקבלה בכניסה לאוניברסיטאות והמכללות תביא לירידה במצוינות האקדמית ותפגע בטיב המחקר.

20 וולנסקי, ע. (2005), "אקדמיה בסביבה משתנה, מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004". בהוצאת הקיבוץ המאוחד. תל אביב.
21 (http://www.che.org.il/download/files/table1_0861.xls)
22 עזרא, ע. (2006), "צדק ושוויון: צריך העדפה מתקנת?". סדרת קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד. תל אביב.

תפיסה דו-קוטבית זו רואה סתירה בין שני הערכים הללו ואינה מאפשרת דיון בדגמים חלופיים המצביעים על זיקה בין מצוינות אקדמית לשוויון הזדמנויות חברתי ועל החשיבות של הגיוון התרבותי והחברתי בתהליכים שמקדמים חדשנות אקדמית. אפשר לטעון עוד כי הרחבת המערכת עשויה להגדיל את הכוחות התחרותיים הפנימיים ולהגביר את השאיפה למצוינות.

בדיון הציבורי קיימת הסכמה הצהרתית בדבר הערך שבהגדלת הנגישות להשכלה גבוהה; הוויכוח מתמקד בשאלת האמצעים שיש לנקוט לשם כך.

יש טיעונים רבים המצדיקים את הגדלת הנגישות להשכלה גבוהה לכל קבוצות האוכלוסייה. ראוי למנות חלק מהם:

1. בישראל יש פערים מובנים בין קבוצות חברתיות והניעות החברתית מוגבלת; לאוניברסיטאות יש תפקיד בתיקון חוסר צדק זה באמצעות העדפה מתקנת.

2. לאוניברסיטאות יש תפקיד חיוני בטיפוח דור העתיד של מקבלי ההחלטות במדינה ובחברה האזרחית. לפיכך עליהן להרחיב את מגוון הדעות והתרבויות בהן, כדי לתת ביטוי לפרספקטיבות של קבוצות חברתיות ותרבותיות רבות ככל האפשר.

3. שונות רב-תרבותית של החוקרים תאפשר עריכת מחקרים המתבססים על נקודות מוצא מגוונות, כמו גם פיתוח חדשנות מחקרית ומצוינות. הדבר בולט במיוחד בכל הנוגע למדעי החברה, הרוח והמשפטים, בהיות הדיונים מוזנים מהשקפות עולם רבות ומגוונות ככל האפשר.

המתנגדים להעדפה מתקנת במערכת ההשכלה הגבוהה טוענים כי היא מסכנת את הסטנדרטים האקדמיים הגבוהים הנחוצים לשמירת רמה גבוהה של הוראה, מחקר ומצוינות אקדמית וכי הסיוע לנמצאים בעמדת נחיתות בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה, פוגע בזכותם של מי שהיו מתקבלים לו נותר מקום.

נתונים על אי שוויון במערכת ההשכלה הגבוהה

המכללות האזוריות הגדילו אמנם את נגישות תושבי הפריפריה להשכלה גבוהה, אך בשל יוקרתו הנמוכה של התואר שהן מעניקות לא הביא קיומן לצמצום המיחול של הפערים בין תושבי המרכז לבין תושבי הפריפריה במערכת ההשכלה הגבוהה.

הטבלה בנספח א' מראה כי רק כ-15% מהסטודנטים הם בני המגזר הערבי, כששיעורו של מגזר זה באוכלוסיית המדינה הוא כ-20%; ורק כ-25% מהסטודנטים הם בני עדות המזרח; לבוגרי מסלול לימודים מקצועי בתיכון סיכויי קבלה נמוכים מאוד לעומת בוגרי המסלול העיוני.²³

פילוח הסטודנטים במוסדות למיניהם מעלה כי קיים מיתאם גבוה בין האשכול החברתי-כלכלי שממנו הגיע הסטודנט לבין סיכויי להתקבל למוסד להשכלה גבוהה בכלל ולאחת מאוניברסיטאות המחקר בפרט (נספח ב').²⁴

עקב הפערים הבולטים בשלב הקבלה לאוניברסיטה, למותר לציין כי תת-הייצוג של בני עדות המזרח והערבים בסגל האקדמי הנו בלתי נמנע.

בתחילת שנות ה-60, הוקם מפעל המכינות הקדם-אקדמיות ככלי לצמצום פערים ולפתיחת שערי ההשכלה הגבוהה לחסרי תעודת בגרות חלקית או מלאה.

קיימים מסלולי מכינה נוספים בחלק ממוסדות ההשכלה הגבוהה המיועדים לתת מענה לאוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים כגון: מסלול ללקויי למידה, מכינה ללקויי ראייה, מכינה לעולים חדשים, מכינה לסטודנטים עולי אתיופיה ומכינה לסטודנטים ערבים.

הפער בין האוניברסיטאות למכללות האזוריות השפיע גם על היווצרות היררכיה בין המכינות הקדם אקדמיות. המכינות באוניברסיטאות היוקרתיות (תל-אביב וירושלים) נחשבות לטובות ביותר והתעודה שהן מקנות מוכרת ברוב המוסדות האקדמיים האחרים; המכינות במכללות האזוריות יוקרתיות פחות ותעודת הגמר שלהן אינה מוכרת באופן מלא באוניברסיטאות.

23 סבירסקי, ש. קונור-אטיאס, א. (2006) "תמונת מצב חברתית", מרכז אדוה. ישראל.
24 סבירסקי, ש., קונור-אטיאס, א. (2006) "תמונת מצב חברתית", מרכז אדוה. ישראל.

מכיוון שאחוז התלמידים מהפריפריה במכינות של המכללות האזוריות גבוה, תופעה זו מחדדת את פערי הנגישות למוסדות היוקרתיים הקיימים לכתחילה בין תושבי הפריפריה החברתית והגיאוגרפית לבין תושבי המרכז.

בתחילת שנות ה-2000 החלו לפעול פרויקטים במוסדות להשכלה גבוהה, חלקם במימון המוסדות וחלקם במימון משותף עם ארגונים פילנתרופיים ששמו להם למטרה להרחיב את הנגישות להשכלה גבוהה בישראל לפלחי אוכלוסייה מוחלשים.

בין התכניות הללו נמנות: "ראויים לקידום", "עתידים", "אקדמיה", "הישגים" ועוד. התכניות נבדלות במיקודן. חלקן מטפחות השכלת קבוצות מצטיינות מהפריפריה מהתיכון ועד לסיום התואר הראשון, חלקן מאתרות בוגרי תיכון מצטיינים ומאפשרות כניסה לאוניברסיטאות בתנאים הנמוכים במעט מדרישות הסף ומעניקות תמיכה לסטודנט לאורך לימודיו.

מטרתן של תכניות אלה לנסות ולתקן עיוותים שנוצרו כתוצאה מהזנחה בת שנים של מערכת החינוך באזורים מסוימים וכן של רשויות הרווחה.

נתמקד עתה בחסמים הבאים: המבחן הפסיכומטרי, קשיים במעברים בין מוסדות ותארים והפליית נשים.

יצוין כי אלה רק חלק מן החסמים והמכשלות המסבירים את תמונת המצב הלא שוויונית במדינת ישראל.

חסמים בכניסה: המבחן הפסיכומטרי

גורם מרכזי בדיון בהגדלת הנגישות להשכלה גבוהה בישראל הוא המבחן הפסיכומטרי. בדיון הציבורי בישראל בשנים האחרונות הפך המבחן הפסיכומטרי למוקד לחילוקי דעות מהותיים. המצדדים במבחן טוענים כי זהו הכלי היחיד הקיים היום, המשלב קריטריון אחיד ומהימן שיכול לנבא ברמת דיוק סבירה יכולת אקדמית עתידית. הטענה היא כי לציוני הבגרות המשוקללים עם הציון הפסיכומטרי יש יכולת הניבוי הגבוהה ביותר בנוגע להצלחה בלמודים. המתנגדים למבחן טוענים שהמבחן הפסיכומטרי מוטה תרבותית וחברתית. כן נטען כי תעשיית קורסי ההכנה למבחן מאפשרת יתרון לבעלי אמצעים כלכליים לעומת קבוצות מוחלשות. ההטיה התרבותית באה לידי ביטוי גם בכך שהמבחן אינו מותאם לקבוצות ייחודיות כגון: ערבים, לקויי למידה, לקויי ראייה ועולים חדשים. המאבק על המבחן הפסיכומטרי הגיע לשיאו בשנת הלימודים תשס"ד כאשר המל"ג ביטל את חובת שקלולו והנהיג את שיטת המצרף, אולם הסדר זה לא צלח והתנגדות האוניברסיטאות הביאה לביטולו. המבחן הפסיכומטרי חזר להיות רכיב דומיננטי במדיניות הקבלה לאוניברסיטאות ולמכללות.

הדיון מעלה כמה שאלות:

האם אכן כלי זה הוא האפקטיבי ביותר? האם נעשו די מאמצים להחליפו בכלים אחרים או בשיטות מיון חילופיות? האם כלי זה אמור לנבא הצלחה בלימודים או הצלחה כפרופסיונלים (כדוגמת רופאים, עורכי דין, עו"סים וכדומה) לאחר הלימודים?

האין בכלי זה, אשר הטייתו התרבותית הוכחה, כדי להמשיך ולבסס מדיניות קבלה סלקטיבית למוסדות היוקרתיים להשכלה גבוהה, כל זאת על מנת לשמר את צמתי הכוח החברתיים בידי מתי מעט?

הכרות הדדיות ומעברים בין מוסדות

מערכת ההשכלה הגבוהה התרחבה מאוד בשני העשורים האחרונים וקיבלה מבנה פירמידה. בראשה אוניברסיטאות המחקר, באמצעה המכללות הפרטיות ובתחתיתה המכללות הציבוריות ושלוחות של אוניברסיטאות זרות מחו"ל. הפערים מתבטאים ביוקרת המוסדות והתארים המוענקים; קיים גם מיתאם חיובי בין יוקרת המוסדות לרמות השכר של בוגריהם: שכרם של בוגרי המכללות הציבוריות הוא הנמוך מבין בעלי ההשכלה הגבוהה והוא קרוב לשכרם של בוגרי התיכון ללא השכלה גבוהה.²⁵

25 דגן-בוזגלו, נ. (2007) "הזכות להשכלה גבוהה בישראל, מבט משפטי ותקציבי" מרכז אדווה. ישראל.

קיימים חסמים המקשים את המעבר בין מוסדות להשכלה גבוהה. וולנסקי²⁶ מונה ביניהם את הקושי במעבר מלימודי תואר ראשון במכללה ללימודי תארים מתקדמים באוניברסיטאות המחקר ואת הקשיים שנתקלה בהם האוניברסיטה הפתוחה בתכנית המעבר של בוגריה לאוניברסיטאות המחקר.

המכניזם הקדם-אקדמיות הוקמו כחלק מיוזמה לפתיחת שערי ההשכלה הגבוהה ולהשגת שוויון פורמלי בחינוך. כיום קיימים חסמים במעבר ממכינה של מוסד אחד ללימודים במוסדות אחרים (ובעיקר מהמכללות לאוניברסיטאות המחקר). לא בכולן סיום הלימודים מקנה תעודת בגרות, מה שאינו מאפשר קבלה ללימודים גבוהים מחוץ למוסד שהמכינה פועלת בו; עוד נמצא כי אמצעי זה לא פתח שערים כמצופה לאוכלוסיית המגזר הערבי, שמיעטה לבחור בו. בישראל מפותחת גם מערכת השכלה על-תיכונית, הזוכה לקרדיטציה אקדמית מזערית, אם בכלל, במעבר ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה.

חסמים אלה, בהיערמם על תשתית של אי שוויון במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית, מאפשרים את המשכו של תהליך שימור המבנים החברתיים הקיימים ותורמים בכך להרחבת הפערים החברתיים בישראל.

נדרשת רפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל שתכלול "שיח" והסכמי הכרות הדדיים בין המוסדות לשם הסדרת המעברים ביניהם; זאת כדי לאפשר לסטודנטים מצטיינים, שהתקשו להתקבל לאוניברסיטאות המחקר בשל חסמי הכניסה, לעבור אליהן בהמשך דרכם האקדמית והמקצועית.

אי שוויון – נשים

כששואלים מדעניות האם מינן השפיע על הקריירה שלהן, הן עונות לרוב כי אין כל קשר בין הדברים. מהנתונים מצטיירת תמונה אחרת.

ראשית, ייצוג נשים במדע ובטכנולוגיה נמוך, כמומחש בנספח ג.²⁷ יש סגרגציה אופקית בחלוקה הלא אחידה של נשים על פי תחומי לימוד ועיסוק.²⁸

ייצוג נשים בסגל האקדמי עמד בתשס"ב על 28.4% בכל המוסדות להשכלה גבוהה ועל 24.6% באוניברסיטאות המחקר. ייצוגן הולך ופוחת עם העלייה בדירוג האקדמי. בתשס"ג עמד שיעור הפרופסוריות מן המניין על 11.5% באוניברסיטאות המחקר בישראל.²⁹ ייצוגן הנמוך של נשים בסגל האקדמי אינו מובן, נוכח העובדה כי מדי שנה כמחצית ממסויימי תואר דוקטור הן נשים. מהדרה חריפה במיוחד סובלות נשים ערביות, חרדיות ומזרחיות.

עם השנים התרחשה עלייה הדרגתית ואיטית באחוז הנשים בסגל האקדמי, אולם עדיין נצפה שינוי איטי בייצוג הנשים בדרגות הבכירות.

מצבן של הנשים בסגל האקדמי בר-תיאור באמצעות "סכמת המספריים" (הקיימת גם במדינות המערב האחרות). היינו, עם העלייה בסולם הדרגות עולה אחוז הגברים בסגל האקדמי ופוחת אחוז הנשים. מסר-ירון³⁰ מוסיפה היבט השוואתי לא מחמיא: על פי נתונים שפירסמה הקהילה האירופית באוקטובר 2003, ישראל נמצאת במקום האחרון יחסית לכל החברות בקהילה האירופית מבחינת שיעור הנשים החוקרות.

כיצד להסביר את התופעה? האם נשים הן חוקרות מוצלחות פחות? פוריות פחות? יצירתיות פחות?

הבנת התופעה כרוכה בהבנת מיקום החסמים העומדים לפני נשים במהלך הקריירה האקדמית. השימוש ברטוריקה מריטוקרטית, המאפשרת כביכול את כניסת הטובים ביותר לשורותיה, מנציחה את המבנים והפרקטיקות המשמרים אי שוויון כלפי נשים בסגל.

האפליה המגדרית בתקופתנו הינה בעל אופי מעודן אך עודה נפוצה ביותר. לאוניברסיטאות בארץ יש אוטונומיה

26 וולנסקי, ע. (2005), "אקדמיה בסביבה משתנה, מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 2004-1952". בהוצאת הקיבוץ המאוחד. תל אביב.

27 "ספר נתונים, נשים בישראל 2004", שדולת הנשים בישראל. תל אביב.

28 מסר-ירון, ח. (2004) "קידום נשים במדע ובסגל האקדמי בישראל", בתוך: "העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל" בעריכת מאור, ע. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

29 תורן, ג. (2005), "נשים באקדמיה הישראלית דימויים, מספרים, הפליה". בהוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

30 מסר-ירון, ח. (2004) "קידום נשים במדע ובסגל האקדמי בישראל", בתוך: "העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל" בעריכת מאור, ע. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

מלאה בכל הנוגע לגיוס חברי סגל, קידום או פיטוריהם. תהליכי ההערכה והשיפוט של חברי סגל הם אחד המנגנונים המרכזיים החשובים להטיות ולמניפולציות. התהליכים על פי רוב חסויים וסודיים, יש בהם הרבה הדלפות, הם מורכבים מרוב גברי הפועל מתוך אמונות והטיות מגדריות, חלקן בלתי מודעות.³¹

לטענת גולן³² קיימת "מסה קריטית", המוגדרת בכ- 30-40%, ואשר בהתקיימה, יש די כוח לנשים להעלות לסדר היום הציבורי נושאים וסוגיות הרלוונטיים להן.

הגעה למסה קריטית לא תתרחש ללא אמוץ מדיניות של העדפה מתקנת באוניברסיטאות. שינוי כזה לכשיתחולל, יגרור בעקבותיו גם שינוי בסגל המכללות והוא נחוץ לא רק למען קידום עקרונות של צדק חברתי אלא מתוך אינטרס כלכלי מובהק של ניצול הון אנושי מבוזבז.

ביבליוגרפיה נוספת ששימשה חומר רקע להכנה:

1. וולנסקי, ע. (2006). "מגמות שינוי במבנה החינוך העל יסודי ומניעיהן, מבט בינלאומי במדינות נבחרות". הוגש למדען הראשי של משרד החינוך.
2. מאוטנר מ. (2004). "תכנית הקבלה המיוחדת בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב". בתוך: "העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל", בעריכת מאור, ע. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.
3. מסר-ירון, ח'; כהנוביץ', ש. (2003) "נשים ומדע בישראל-תמונת מצב". המועצה לקידום נשים במדע ובטכנולוגיה.

31 תורן, נ. (2005), "נשים באקדמיה הישראלית: דימויים, מספרים, הפליה". הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.
32 גולן, ג. (2004) "הבטחת ייצוג של נשים בתחום הפוליטיקה", בתוך: "העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל", בעריכת מאור, ע. בהוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

נספח א'

בוגרי תיכון ב-1997 שהחלו ללמוד באוניברסיטאות או במכללות אקדמיות עד שנת 2005 לפי מאפיינים³³

(באחוזים מתוך כלל מסיימי התיכון בכל שורה)

מין	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סה"כ
גברים	16.5	9.9	26.4
	22.4	10.1	32.5
נשים			
לאום	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סה"כ
יהודים	21	11.4	32.4
ערבים	12.2	2.7	14.9
מוצא	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סה"כ
ישראל	22.6	13	35.6
אסיה-אפריקה	15.5	10.2	25.7
אירופה-אמריקה	25.5	10.9	36.4
אשכול כלכלי-חברתי של יישוב המגורים	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סה"כ
1-2	12.5	2.6	15.1
3-4	12.4	4.8	17.2
5-6	17.6	8.8	26.4
7-8	23.8	13.7	37.5
9-10	29.5	18.1	47.6
נתיב לימודים בתיכון	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סה"כ
עיוני	25.2	11.9	37.1
מקצועי	7.4	6.2	13.6

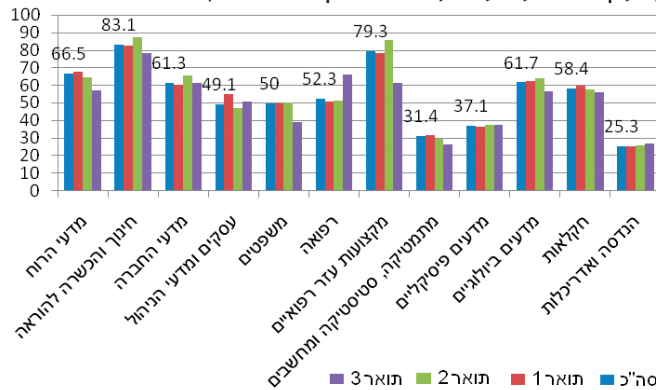
הערות:

מוצא אסיה-אפריקה: ילידי ישראל לאב יליד אסיה-אפריקה וכן ילידי חו"ל שנולדו באסיה או באפריקה.
מוצא אירופה-אמריקה: ילידי ישראל לאב יליד אירופה-אמריקה וכן ילידי חו"ל שנולדו באירופה או באמריקה.

נספח ג'

נשים מתוך כלל הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה לפי תחומי לימוד ותואר 2003/2002

(הערך המופיע מעל העמודות מציין את הסה"כ)



מקור הנתונים בגרף מתבסס על: "ספר נתונים, נשים בישראל 2004", שדולת הנשים בישראל. (לקוח מנתוני ות"ת)

נספח ב'

אחוז הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות מבני/ות 20-29, לפי יישוב בשנים 2004-2005

שם הישוב	שעור סטודנטים ביישוב
עומר	33.6%
קריית אונו	23.6%
רמת השרון	21.5%
אופקים	8.4%
קריית מלאכי	7.6%
אור יהודה	7.2%
כפר קאסם	2.9%
רהט	3.5%
שעור ארצי	12.1%

33 "תמונת מצב חברתית 2006", מרכז אדווה, תל אביב.

חינוך ערכי

בידי מי האחריות לעיצוב המשמעויות הערכיות של תכנית הלימודים?

– מסמך רקע –

ענבר אביטל ואריה חסקין





חינוך ערכי

בידי מי האחריות לעיצוב המשמעויות הערכיות של תכנית הלימודים?

– מסמך רקע –

ענבר אביטל ואריה חסקין

בידי מי האחריות לעצב את המשמעויות הערכיות של תכניות הלימודים בבית הספר? האם כל מי שהאחריות בידו נותן על כך את הדעת היום? האם יש לכוון את המשמעויות הערכיות של תכניות הלימודים לכיוונים מוגדרים? מה צריך להשתנות במערכת החינוך כדי שיהיה אפשר לממש זאת?

החלטנו יחד עם צוות בוגרי מנדל, שהיו שותפים עמנו בחשיבה על מבנה המושב, לא להגיש נייר עמדה עם המלצות מדיניות בנושא ההיבטים הערכיים של בית-הספר, מאחר שסוגיה זו של החינוך הערכי היא סבוכה וטעונה, ומכילה בתוכה את רוב קווי המחלוקת בשיח הרעיוני המתקיים בחברה הישראלית. חשוב היה לנו לקחת את הזמן כדי ליצור הצעה שנעשה סביבה בירור עם נציגי קבוצות רעיוניות מגוונות בחברה הישראלית.

מושב זה הוא אפוא צעד הפתיחה בתהליך שתכליתו הגשת נייר עמדה עשיר ומנומק למשרד החינוך. אנו מזמינים את מי שהנושא חשוב לו לצאת איתנו לתהליך זה.

במושב הנוכחי אנו יוצאים מנקודת הנחה כי תכני הלימוד בבית הספר רחבים הרבה יותר מהתכנית הפורמלית הנלמדת, ומשליבים באופן קוהרנטי תכנים-מבנה-אופן-הערכה.

- תכנים – הבסיס לבחירת הידע המועבר (מה ילמדו ומה לא?), השיח המתקיים בכיתה, עיצוב הסביבה, מקורות המידע.
- מבנה – משך יחידות הלימוד, הפרישה שלהן על פני השבוע (מבנה מערכת השעות), המעמד היחסי של המקצועות (ומורי המקצועות), רמת האוטונומיה שמוקנית למורים ולתלמידים לעצב את התוכן.
- אופן – אופן העברת השעורים, אופי השאלות הנשאלות, תהליכים קוגניטיביים ורגשיים המזומנים לתלמידים.
- הערכה – על מה התלמיד, המורה ובית הספר מוערכים.

אפשר לקרוא על כך בהרחבה במאמר המצורף "ארגון הידע המוסדי: תפיסות ידע ומנגנוני שימור" מאת אמנון כרמון שפורסם בכתב-העת "דפים" (חוברת מס' 43, בהוצאת מכון מופ"ת, 2006).

מאחר שהתלמיד נמצא בבית הספר בשנים שזהותו ואישיותו מתעצבות בהן באופן מכריע, עיצוב המתנהל בסביבה ובתקופה שמזמנות ערעור מתמיד של ערכים; וגם כאשר אין מתיימרים לחנך לערכים, נוצר חינוך ערכי בתהליך סטיכי; הרי נשאלות השאלות: מהם המסרים שהתלמיד סופג ממגוון ההיבטים של תכנית הלימודים במתכונתה הנוכחית? האם לא ראוי לתת את הדעת לכלל המסרים הגלויים והסמויים של המערכת? האם לא הגיע הזמן לקבל החלטות מהו הכיוון הערכי שצריך לחנך אליו? איך נבנית חוויה חינוכית כוללת המשלבת לא רק הוראה רלוונטית ואפקטיבית, אלא כזו שתהיה מספיק פתוחה, מאפשרת ועמוקה כדי לא להפוך להטפה אידיאולוגית?

להחלטות בדבר הכיוון הערכי יש כמה שותפים אפשריים: משרד החינוך, הנהלת בית הספר וצוות המחנכים, הורי התלמידים וחברי הקהילה שבית הספר נמצא בה, וכמובן התלמידים. לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל התמודדו בשאלות הערכיות עם שותפים למיניהם. אפשר לקרוא על כך במאמר המצורף, "חמישים שנות חנוך לערכים – מחברה מתהווה לחברה משתנה – סקירה התפתחותית" מאת מרים שכטר ויעקב עירם (מתוך הספר: צמתים: ערכים וחינוך בחברה הישראלית, 2001), ומה ראוי שיקרה היום, מיהם השותפים לבירור השאלות הערכיות? האם כל אחד משותפים אלו עושה עם עצמו בירור מעמיק בשאלה, והאם קיים שיח בין השותפים לשם בירור זה? שיח זה יקבע במידה רבה מה משקלם של ערכי הליבה שיש לחנך אליהם במערכת החינוך כולה, מה משקלם של הערכים שיקבעו בצורה אוטונומית בבית הספר עצמו, ומה יהיו מבנהו של בית-הספר ופעולתו.



כצעד ראשון לביור סוגיות אלה בחרנו לזמן סביב שולחן דיונים מנהלי בתי ספר, הנתקלים בשאלות והתלבטויות ערכיות מדי יום בעבודתם, ואנשי מטה במשרד החינוך שמתפקידם לקבוע את המדיניות המקצועית לחינוך הערכי במערכת, כל אחד ותפקידו.

לחברת זו מצורף גם שאלון אישי. אנו נחשים להמשיך בתהליך הביור ולא להסתפק בדברים שייאמרו היום בחדר זה. לשם המשך התהליך אנו מחפשים שותפים, אנשי חינוך ברזחם, המעוניינים לנסות ולהשפיע על מערכת החינוך. יחד, נפעל לקיום יום עיון מעמיק בנושא זה בשנה הבאה, וכן מפגשי שיח, שבסופם יופק נייר העמדה המיוחל. נסיים בקטע משיר של יהודה עמיחי:

על הדברים שלא מלמדים בבית הספר

עברתי ליד בית-הספר שבו למדתי בנעורי

ואמרתי אל לבי, כאן למדתי דברים אחדים

ולא למדתי דברים אחרים. כל חיי אני אוהב אהבת חנינם

את הדברים שלא למדתי. אני מלא דעת, אני מומחה

בוטניקה של עץ הדעת טוב ורע, אני יודע על פריחתו

ועל צורת עליו ופעולת שורשיו, על מזיקיו ועל טפיליו,

אני עדיין חוקר את הטוב והרע ואחקור עד יום מותי.

עמדתי ליד בית הספר. בחדר הזה ישבנו ולמדנו,

חלונות חדרי כיתה תמיד פונים אל העתיד

ואנחנו חשבנו לתומנו שזה הנוף שראינו מן החלון...

ומתוך ניתוח ספרותי לשיר מאת חנה לוק, כפי שמופיע באתר "לעת אתה":

"[...] על מנת להבין את האמירה בשורות אלה יש לבדוק מה חסר ברשימה המפורטת של נושאי המחקר הבוטני. יש שם פריחה, עלים, שורשים, מזיקים וטפילים, אבל אין שם פירות. הפרי של עץ הדעת הוא זה שאמור להקנות ידיעת טוב ורע, כאמור בספר בראשית ב' פסוק י"ז: 'ומעץ הדעת טוב ורע לא תאכל ממנו כי ביום אכלך ממנו מות תמות'. הידיעה האמיתית כרוכה בחטא ובאיום 'מות תמות', והמעשה שיביא לידיעה איננו התבוננות חוקרת אנליטית, אלא פעולת אכילה – התנסות חושית כוללת המטמיעה עמוק בתוך הגוף את הנאכל. יודעים מהבטן ולא מהראש, כמו בחוויה דתית שאיננה ניתנת להמשגה מילולית.

"[...] ואולי יש כאן קריאה לעסוק בבית הספר לא רק בהקנייה מסודרת של תחומי דעת (להצליח לפתור שאלות ובחינות), אלא גם לפתח מקום שמצמיח תלמידים עם פתיחות לחיים, לאהבה ולזולת."