

פרק 2

מאופרטור לרגולטור

שלמה דוברת, איש עסקים ובעבר יו"ר "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (ועדת דוברת), טען בהרצאה שבה נכחתי כי ישראל היא המדינה המערבית היחידה המעסיקה באופן ישיר את רוב המורים והמנהלים. למיטב ידיעתי, גם צרפת וסינגפור דומות לישראל ומעסיקות את המורים בחינוך הציבורי. אך פרט למדינות אלה, המודלים השכיחים בעולם הם העסקה על ידי רשות מקומית (או מחוז בארצות הברית²²), על ידי עמותה (לעיתים קרובות ארגון כנסייתי) או על ידי חברה למטרות רווח.²³ העסקת מורים בתור עובדי מדינה היא שריד לימי מפא"י, לשאיפה לממלכתיות ולסימביוזה שהתקיימה באותם ימים בין המפלגה או הממשלה ובין ארגוני העובדים. ימה באשר לעידן פוסט 1977? האם זהו המצב הרצוי גם כיום? אני מעלה את השאלה הזו באופן תאורטי לחלוטין. ברור לי שאין כיום בשלות במשרד החינוך או בהסתדרות המורים לשקול "דפורמה" בתחום העסקת המורים, ובפרט מעבר למודל העובד כבר עשרות שנים בחטיבות העליונות - שם עובדי ההוראה מקבלים את שכרם מן הבעלות (לרוב הרשות המקומית או רשת חינוך) ולא ישירות ממשרד החינוך.

²² משמעות המושג "מחוז" בהקשר של מערכת החינוך האמריקנית שונה לגמרי ממשמעותו בישראל. בישראל המחוז הוא יחידה בהיררכיה של משרד החינוך, ואילו בארצות הברית מדובר בישות משפטית נפרדת לחלוטין ממחלקת החינוך של המדינה.

²³ ארגון OECD מחלק את בתי הספר לציבוריים, פרטיים במימון ציבורי (לדוגמה רשת בתי הספר צ'רטור בארה"ב, או רשתות החינוך העל-יסודי אצלנו) ופרטיים עצמאיים (כאלה שאינם מקבלים מימון ציבורי, למשל בתי ספר של הכנסייה או בתי ספר שכל הכנסותיהם מתשלומי ההורים).

1. עובדי הוראה בתור עובדי משרד החינוך - שיקולים בעד ונגד

קל להסביר מדוע להסתדרות המורים יש אינטרס להמשיך במצב הקיים: בתקופות של רוחחה כלכלית במשק ושל ממשלה אוהדת לעבודה המאורגנת (או לכל הפחות ממשלה הנמנעת מעימותים עם ארגוני העובדים), אפשר להשיג מן המעסיק הישגים נאים במאמץ קטן יחסית בתקופות של משבר כלכלי או של ממשלה שגישתה אל ארגוני העובדים לוחמנית²⁴ עדיף לנהל משא ומתן קשה, כולל "סגירת שלטר" בגנים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, מול מעסיק אחד שיש לו נקודת תורפה ייחודית - הפוליטיקאים.

פוליטיקאים זקוקים נואשות לאהדת ההורים, וההורים לא רוצים את הילדים בבית כשהם חייבים לצאת לעבודה. יתרה מזאת, כאשר המדינה היא המעסיק במקרים רבים צומחת מכך תועלת לעובדי ההוראה בשירות המדינה, בזכות השוואת תנאיהם לאלו של עובדי מדינה "רגילים". תנאי עובדים אלה נקבעים במשא ומתן בין משרד האוצר להסתדרות הכללית, גוף חזק הרבה יותר מהסתדרות המורים ובעל מגוון "שלטרים" שאפשר לאיים בסגירתם כדי ללחוץ על המדינה.²⁵

ומה בנוגע אלינו, משרד החינוך? האם טוב או רע לנו שרוב עובדי ההוראה בישראל, כולל מנהלים מקבלים תלוש משכורת מן המדינה? להלן שלושה יתרונות מרכזיים למצב הקיים. הראשון הוא די טריוויאלי, ואילו את השני והשלישי למדתי מעמיתי במשרד ואודה שיש צדק בדבריהם.

24 דוגמה לגישה כזו ראינו בממשלת שרון, כאשר בנימין נתניהו כיהן בתפקיד שר אוצר ולימור לבנת הייתה שרת החינוך. בתקופה זו בוצעו קיצוצים גדולים בתקציב החינוך, ועל רקע זה פוטרו גם מאות מורים. הסתים הצורמים בין השרה לשני ארגוני המורים, בייחוד סביב ועדת דוברת, עוררו בשיח הציבורי את האסוציאציה למרגרט תאצ'ר, 'גברת הברזל' הנאו-ליברלית. מעניין לשים לב כי נסיקת הקריירה הפוליטית של לימור לבנת האישה החזקה בליכוד באותה תקופה וזו שהחזיקה בזמנית בתיק בכיר (חינוך) ובתיק נוסף (תרבות וספורט) נקטעה לחלוטין. לאחר תקופה באופוזיציה שימשה לבנת שרת התרבות והספורט בעוד שתי קדנציות ולקראת הבחירות לכנסת ה-20 הודיעה על פרישה מהחיים הפוליטיים. ייתכן כי ההסבר לכך הוא הקספץ האישי האגרסיבי שניהלו הארגונים נגד השרה, אך ייתכנו גם הסברים אחרים כגון פחות במעמדה של לבנת במרכז הליכוד בעקבות התנהלותה סביב תוכנית ההתנתקות. גם פרופ' יולי תמיר עברה מתקפה אישית אגרסיבית בתקופת המאבק של ארגון המורים העלייסודיים, לאחר החתימה על רפורמת אופק חדש ושבת המורים הארוכה בתיכונים. אף פרופ' תמיר פרשה מהחיים הפוליטיים בתום כהונתה בתור שרה. שני מקרים אלה עשויים להסביר מדוע הימנעות מעימות ישיר בארגוני המורים עשויה להיות אסטרטגיה מועדפת על שרי חינוך. מצב כזה מותיר על כנו בעיות כרוניות בתחומים הנוגעים לארגוני המורים כמו הקביעות והחופשות.

25 הפסקה שלעיל עוסקת באינטרס של הסתדרות המורים, אבל מי שחשובים באמת הם המורים. האם האינטרס של המורים בהקשר הנוכחי זהה בהכרח לאינטרס של הסתדרות המורים? אינני יודע. אני חושב שהשאלה בעד ונגד העסקת מורים על ידי משרד החינוך יכולה להיות נושא מעניין לשיח מעמיק בקרב מורים ביסוד ובחטיבת הביניים.

הפחות מצמצמת אותם מאוד.²⁷

ומהם החסרונות? אני מצאתי שניים משמעותיים. הראשון מגביר להבנתי את הניכור בין השטח לבינינו, והשני אף מונע בעיניי מהמשרד לבצע כהלכה נתח נכבד מתפקידו: להיות רגולטור על כלל מוסדות החינוך (חוק הפיקוח על החינוך, 1969).

א. ארגון המונה כמאתיים אלף עובדים (במוסדות החינוך, במטה ובמחוזות אינו מסוגל לתת מענה מקצועי, אדיב ומתאים אישית לעובד, הן במישור ההתפתחות המקצועית והאישית והן במישור השכר, תנאי העסקה וכדומה).

ככל שהארגון גדול יותר, כך גובר הצורך בסטנדרטיזציה. ככל שיש יותר סטנדרטיזציה, יש פחות מענה המותאם לשונות בין עובדי ההוראה. כך מצטברת תחושה של ניכור מצד השטח, ולניכור יש מחיר בנכונות של השטח להתגייס לטובת מהלכים מלמעלה. במילים אחרות, החיסרון הראשון מקוץ את היתרון הראשון: עובד ההוראה אומנם כפוף פורמלית לארגון ששמו משרד החינוך, אך אינו חש שהארגון הזה רואה אותו בתור אדם. כאשר עובד אינו חווה שייכות והזדהות עם הארגון קל לו להתעלם מנהליו או לזלזל בהם, והוא ודאי לא יתגייס בכל מאודו ליישום רפורמות ותהליכי שינוי שמוביל הארגון אם אינם תואמים ממילא את תפיסת עולמו הערכית והמקצועית.

אם יש דבר כזה ארגון "גדול מדי", האם משרד החינוך הוא ארגון כזה? אולי מודל העסקה שהיה מתאים לעידן שבו פעלו בישראל עשרים אלף עובדי הוראה אינו מתאים לעידן הכולל מאתיים אלף עובדים? לשם השוואה בדקתי כמה עובדים יש בחברת גוגל העולמית, אחת החברות הגדולות בעולם. ברבעון הראשון של 2018 דיווחה גוגל כי סך עובדיה בכל המדינות שהיא פועלת בהן הוא כ־85,000 - כמחצית ממספר מקבלי השכר ממשרד החינוך בישראל! ולא זו בלבד, אלא שבכל מדינה שמועסקים בה עובדים של גוגל יש מטה מקומי ובראשו מנכ"ל/ית. הללו מטפלים גם בהתמקצעות הצוות וגם בתחום משאבי אנוש ושכר, על פי נהלים של החברה אך בתוספת מקום לגמישות בהתאם לתנאי המקום. מתוך כ־85,000 עובדי גוגל ברחבי העולם, לדוגמה, כ־800 כפופים למנכ"ל גוגל ישראל, והחברה מחזיקה שני מרכזי מחקר ופיתוח בארץ - בתל אביב ובחיפה.

27 אם נפעיל קצת חשיבה ביקורתית על נימוק זה נוכל להקשות - אם אי אפשר לתת אמון ברשויות המקומיות, איך משרד החינוך מאפשר להן להעסיק את רוב עובדי ההוראה בחטיבות העליונות ואינו מְלֵאִים את בתי הספר הללו? ומן הצד השני - אם אפשר לתת אמון ברשויות המקומיות בנוגע לחטיבות עליונות, מדוע לא ניתן לתת בהן אמון גם בנוגע לבתי ספר יסודיים ולחטיבות ביניים?

כעת אדגים באמצעות שני מקרי בוחן, תאורטיים אבל סבירים מאוד, את הטענה שסטנדרטיזציה של הנהלים מגבירה ניכור מצד השטח.

דוגמה מתחום ההתפתחות המקצועית של מורים

נניח כי ההנחיות הסטנדרטיות של משרד החינוך היו שבשנתיים הראשונות להוראה יוכרו קורסי פיתוח מקצועי לגמול רק אם יעסקו בניהול כיתה, בהתמודדות עם בעיות משמעת או בתקשורת מיטבית עם הורים. נניח גם כי מדיניות זו נקבעה בהחלטה מושכלת ומבוססת ראיות, ולאחר ניתוח שיטתי של הסיבות לנשירת מורים חדשים מן המקצוע. עכשיו נתבונן בסיפוריהם של שני מורים בבילוגיה המתחילים את שנת ההוראה הראשונה שלהם בחטיבה העליונה. רינה סיימה לימודי תואר שני בבילוגיה ותעודת הוראה באוניברסיטה; אביב סיים תואר B.Ed. במכללה, במסלול ייחודי שכלל שעות רבות של התנסות מעשית בהוראה, וכן קורסים עיוניים בנושאים פדגוגיים גנריים ובפדגוגיה של הוראת הבילוגיה. הנוהל הסטנדרטי הולם להפליא את צורכי הלמידה של רינה, אך הוא אינו רלוונטי כלל לצורכי הלמידה של אביב. בעקבות הקורסים העיוניים וההתנסות המעשית העשירה שרכש מחד גיסא, ופערי ידע התוכן שלו בבילוגיה מאידך גיסא, היה נבון הרבה יותר לקבוע לאביב מסלול למידה שונה לחלוטין. המסלול המתאים לו אמור להתמקד בידע מדעי מעמיק ועדכני בנושאים הנכללים בתוכנית הלימודים בבילוגיה בחטיבה העליונה. אביב ניסה לערער, ואף הציע תוכנית בנויה ומנומקת. אולם הממונה על הפיתוח המקצועי במחוז סירב לבקשתו, וגם הערעור שהגיש לאגף לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה לא הועיל. מהי החוויה הראשונית שקיבל אביב ממשרד החינוך ותיצר בראשו לשנים? הוא יחוש שזהו גוף מנותק מהשטח, נוקשה וחסר מודעות שירות בעליל.

דוגמה מהתחום המנהלי, ובייחוד נושא השכר

רינה מהסיפור הקודם היא נשואה ואם לשלושה ילדים. כאשר היא נכנסת לחשבון הבנק שלה ב־1 באוקטובר, בתום חודש ראשון של עבודה, היא מגלה שקיבלה משכורת של 3,500 שקלים נטו בלבד. רינה רותחת וגם מודאגת, משום שבתור מורה חדשה היא ציפתה להכנסה קרובה ל־8,000 שקלים לחודש - כמו שפורסם בתקשורת כבר לפני מספר חודשים, כשנחתם הסכם חדש בין המדינה לארגון

המורים. הרי היא מילאה את כל הטפסים, והמנהלת שלה דיווחה במערכת המקוונת של משרד החינוך על שיבוץ שעות המתאים להיקף של משרה מלאה. אם כן, איפה הבעיה? האם זו תקלה חד פעמית, או שכל מה שאמרו בתקשורת הוא רמאות? היא מוצאת את הסיסמה לפורטל המאפשר לה לצפות בתלוש השכר ולהוריד קובץ שלו. בתוך דקה היא מבינה מה הבעיה, ומרגישה מצד אחד הקלה ומצד שני כעס גדול: מישו לא עדכן את הפרטים שמילאה בטופס 101 של מס ההכנסה, ולכן הורידו לה מס מקסימלי. היא מתקשרת למוקד הטלפוני שהמספר שלו מופיע בפורטל. לאחר המתנה בת שתי דקות בלבד עונה לה מוקדנית ושומעת ממנה את הסיפור: "אל תדאגי, זה קורה לפעמים, נתקן מייד. יש לך העתק מהטופס שמסרת במחוז? יופי, תשלחי לי את הטופס שוב במייל כשאנחנו על הקו". רינה מעבירה את הטופס, והמוקדנית מקריאה כל שדה בפרטים האישיים שהיא מעדכנת: "שלושה ילדים, אין הכנסות נוספות... זהו, הכול מסודר. בזכות נקודות הזיכוי שאני רואה שיש לך פה לא יגבו ממך בכלל מס הכנסה במשכורת כזו אלא רק ביטוח לאומי ומס בריאות". "אבל רגע", שואלת רינה, "מה יקרה לכל מה שכבר הורדתם?" המוקדנית מגמגמת קצת: "אה, בזה אני לא יכולה לעזור לך. את צריכה לחכות לסוף דצמבר, להגיש למס הכנסה בקשה להחזר מס, ובתוך כמה חודשים יחזירו לך אותו לחשבון הבנק כולל ריבית והצמדה". רינה כועסת - פקיד אחד פישל והיא צריכה לשלם את המחיר? היא מבקשת לדבר עם הממונה על המוקדנית, ומקבלת את אותה התשובה. מהי החוויה הראשונית שמקבלת רינה ממשרד החינוך ואשר תיצרב בראשה לשנים? היא מרגישה שהפקידים שם אינם מקצועיים, ושאי אפשר לסמוך על המערכת שתדאג לזכויות שלה.

האם בעיות כמו של אביב ושל רינה לא יכלו להתרחש בארגון קטן יותר? ודאי שכן, אך בכל זאת נראה לי סביר שארגונים קטנים יהיו גמישים יותר להיענות לבקשות חריגות כמו של אביב. גם ההסתברות לטעויות כמו במקרה של רינה נוטה לעלות ככל שהארגון גדול יותר וקולט יותר עובדים חדשים בכל שנה.

ב. **כאשר משרד החינוך הוא המעסיק של המורים נוצרת בעיית ניגוד עניינים כרונית שאינה מאפשרת לו להיות רגולטור על בתי הספר.**²⁸

28 הכוונה לרגולציה במובן רחב: החל מרגולציה "קשה" - בקרה ואכיפה, דרך רגולציה על ידי מדידה והערכה וכלה ברגולציה "רכה" יותר של פיקוח והדרכה (supervision).

בין משרד האוצר למשרד הבריאות קיימת זה שנים ארוכות מחלוקת בנושא הפרטת בתי החולים הממשלתיים, מהם 11 בתי חולים רגילים (שניים בבעלות משותפת של הממשלה ושל רשות מקומית), וכן כמה בתי חולים פסיכיאטריים וגריאטריים. השנה שוב עלה הרעיון להעביר את הבעלות על בתי החולים הממשלתיים לידי קופות החולים (כבר כיום קופת חולים כללית היא הבעלים של 14 בתי חולים). אחת הטענות המרכזיות של אנשי האוצר היא שבשל ניגוד עניינים, משרד הבריאות לא באמת יכול להיות רגולטור על בתי חולים שנמצאים בבעלותו באותו אופן שהוא משמש רגולטור על בתי החולים שבבעלות קופת חולים.

באנלוגיה לתחום החינוך, אני טוען כי משרד החינוך יכול להיות רגולטור רק על עבודתם של עובדי הוראה שאינו מעסיק,²⁹ שכן אחרת הוא מצוי בניגוד עניינים. בבתי ספר שמשרד החינוך מעסיק את עובדיהם הצלחתו של בית הספר היא הצלחה של המשרד, וכישלונו הוא כישלון של המשרד. במצב שכזה המשרד אינו יכול לערוך בקרה או פיקוח מקצועיים באמת. ארחיב בעניין זה בהמשך דבריי.

2. משרד החינוך בתפקיד רגולטור

2.1 ניסיון להגדרה פשוטה של הרגולציה ומרכיביה

לחקרי מדיניות ציבורית יש הגדרות מרובות למושג רגולציה, אך רבות מהן נראו לי בלתי מובנות בעליל להדיוטות. כדי לפשט את העניין, הבה נחשוב על רגולציה של מהירות הנסיעה בכביש. אפשר לחלק אותה לשלושה רכיבים:

א. קביעת המהירות המותרת המקסימלית בכל סוג כביש או בקטע כביש מסוים ופרסום ההחלטה.³⁰

ב. בדיקת העמידה של הנהג בכללי המהירות המותרת, למשל על ידי שוטר או מצלמת מהירות.

29 דוגמאות לעובדי הוראה שאינם מקבלים שכר ממשרד החינוך: עובדי הוראה בחטיבות עליונות בבעלות רשות מקומית, בחטיבות עליונות בבעלות רשות החינוך, בבתי הספר הכנסייתיים או בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בשלבי גיל מוקדמים יותר - רובם ככולם בחינוך החרדי.

30 בדוגמה זו יפורסמו עקרונות כלליים, כמו המהירות המקסימלית בכביש עירוני, בספרי תאוריה ובאתר הגוף המוסמך; המהירות המקסימלית בקטע כביש מסוים תפורסם בעזרת תמורה.

ג. כאשר מהירות הנהג גבוהה מהמותרת - שליחת דו"ח הכולל קנס ו"נקודות" או אפשרות להישפט.

אם כן, אפשר לתאר בהכללה שלושה רכיבים או שלבים לרגולציה:

- קביעת המצב הרצוי (למשל בצורת נהלים או סטנדרטים) והפצתו לקהל היעד
- מדידת הפער בין המצוי לרצוי בקרב קהל היעד
- אכיפה במקרה של פער גדול בין המצוי לרצוי

2.2 ישראלים ורגולציה - לא הולכים יחד

עד כה אני מתרשם שברגולציה הישראלית בכלל, ובחינוך בפרט, אנחנו חזקים יותר - אם כי ממש לא מושלמים - ברכיב הראשון, ברכיב השני פחות וברכיב השלישי עוד פחות. לדוגמה: יש לנו חוקים ותקנות מתקדמים בנושא הגנת הסביבה, אבל מעט מדי פקחים בשטח.³¹ גם העבריינים המעטים שהפקחים תופסים, קטנים וגדולים כאחד, אינם משלמים מחיר שהוא פרופורציונלי לגודל הנזק ועשוי להרתיע עבריינים פוטנציאליים אחרים. בשורה התחתונה - הבלגן חוגג: יותר מדי זיהום באוויר, במים ובקרקע - הרבה יותר מן הרמות הרצויות שהגדירו אנשי המשרד לאיכות הסביבה; יותר מדי אשפה בחופים, ברחובות ובצידי הכביש, ומעט מדי פעילות ירוקה יזומה כמו צמצום צריכה מיותרת וטיפול מיטבי בפסולת. הטענה שהכול בעיה של תקנים ותקציבים היא הפתרון הקל, כי דווקא בתחום הגנת הסביבה הבעיה פתירה. תאורטית היה אפשר לממן את התקנים, את כלי הרכב ואת הציוד של גדודי הפקחים בעזרת הכנסות מדו"חות. ואם המדינה תהפוך בתוך כמה שנים לירוקה ומצוחצחת כמו שוויצריה? אומנם יהיו פחות הכנסות, אבל גם פחות צורך בגדודים של פקחים.

ההשערה שלי היא שבמקרים רבים הרגולטור בישראל נטול שיניים משום שכך הישראלים רוצים: כשיש מעט שוטרי תנועה, אפשר לנסוע בשוליים בפקק בלי להיתפס; כשיש מעט פקחים של רשות המסים, אפשר לעבוד ב"שחור" בלי לתת חשבונות - וכך הלקוח משלם פחות והספק מרוויח יותר; כשיש מעט מדי פיקוח ואכיפה של נהלי בטיחות הבנייה, הקבלנים אינם מקפידים על הנהלים ומחירי הדירות נמוכים יותר (וסליחה על הבטות - מי שעלול לשלם בחייו על

31 מקובל לראות בפקחים או במפקחים חלק מרכיבי האכיפה, בשל סמכותם להוציא דו"חות ובמקרים מסוימים גם לעכב חשודים עד להגעת המשטרה (ראו במדריך הרגולציה של משרד ראש הממשלה). בחלוקה המוצעת כאן פקח או מפקח עוסקים בשני רכיבים יחד - גם מדידת הפער בין רצוי למצוי (על ידי הסתובבות בשטח וזיהוי תופעות של אייקום נהלים) וגם אכיפה. הפרקליטות, לעומת זאת, עוסקת באכיפה בלבד.

בהתאם לנאמר לעיל, אפשר לראות שבכל הנוגע לרכיב הראשון ברגולציה - קביעת המצב הרצוי והפצתו לקהל היעד - יחידות המשרד בהחלט כותבות נהלים רבים. רובם מופיעים בחוזרי מנכ"ל, אולם לא כולם נחוצים בהכרח (ראו פירוט בהמשך הדברים). בעניין הרכיב השני, אני מתרשם שיש מקום לשיפור בעבודתם של מפקחים ומדריכים המשמשים רגולטורים³² באופן שיועיל לבתי הספר ולמערכת כולה, גם ללא הרחבת תקנים.³³ המפתח העיקרי לכך הוא הפרדה בין אופרטור לרגולטור (ראו להלן).

היבט אחר ברכיב השני של הרגולציה הוא מערכת מדדי איכות סטנדרטיים, כמו התוכנית הלאומית של משרד הבריאות למדדי איכות של בתי חולים. המקבילה שלנו למערכת המדדים של משרד הבריאות היא "התמונה החינוכית", יוזמה של השר נפתלי בנט שזיכתי להיות שותף בצוות הפיתוח שלה. אומנם, זוהי התקדמות אדירה לעומת המדד שהיה נהוג בעבר - מדידת האיכות של חטיבות עליונות על סמך מספר אחד בלבד, כלומר אחוז הזכאות לבגרות. אך לפנינו עוד עבודה רבה בפיתוח מדדים כדי ש"התמונה החינוכית" תמדוד את כל התוצאות הרצויות שהיינו רוצים שבית הספר או הרשות המקומית יחתרו אליהן בעבודתם עם תלמידים.

באשר לרכיב הרגולציה השלישי, מסיפורי עמיתי למטה העוסקים במגוון עצום של נושאי רגולציה אני חווה תסכול עצום בעניין הבקרה והאכיפה. כפי שכבר ציינת, ריבוי בתי הספר שכל מפקח כולל אחראי עליהם, נוסף על מעורבותו במשימות של אופרטור (ראו להלן), מונעים ממנו להיות רגולטור אפקטיבי של הכללים בחוזרי המנכ"ל הרבים. תהליכי הבקרה המדגמית בבתי הספר יכולים לכלול רק מספר מצומצם מאוד של תחומי תוכן, לכן, ברוב הגדול של חוזרי המנכ"ל מיישמים את הכללים בפועל רק מי שממילא היו בעלי מוטיבציה פנימית לקיימם, או אלו שמשדלים לרצות את הפיקוח. בשני המקרים מדובר בפרשנות מקומית של הכללים, והם

32 אנחנו מקבלים את ראיית המפקח בתור רגולטור כמוכנת מאלה, שהרי אנו מכירים פקחים ומפקחים בזירות רגולטוריות שונות, אולם ראיית המדריך בתור רגולטור מוכנת מאלה פחות. אני מתרשם כי אף שהציפיות התאורטיות הן שתפקיד המדריך יזכיר את עבודתם של מדריכים בפסיכולוגיה קלינית, בעבודה סוציאלית וכדומה - תפיסה מרוחקת מעולם הרגולציה - עבודתו בפועל היא בעיקר תערוכת של רגולטור ואופרטור. בתור רגולטור המדריך הוא שליח של יחידה במשרד (לדוגמה של מפמ"ר של שפ"י או של הפיקוח במחוז), והוא מגיע לבית הספר כדי לצפות בפערים שבין המצוי לרצוי ביישום המדיניות או התוכנית של המשרד. בתור אופרטור המדריך הוא שליח של אותה היחידה בדיוק, ותפקידו לוודא עמידה ביעדים בתוכנית העבודה של היחידה בבתי הספר שבתחום אחריותו. גם המפקח הכולל נמצא באותו מצב כמובן.

33 בספרו "הערך המוסף באוטונומיה" (להוסיף מראה מקום) מציע חוקר האוטונומיה של בתי הספר בריאן קולדוול כי הערכת עובדי משרד החינוך תתבסס על המשוב מבתי הספר בנוגע לתרומתו של בעל התפקיד המוערך לתפקוד התקין של בית הספר. ארחיב בנושא זה בפרק "משינוי במבנה הארגוני לשינוי בתרבות הארגונית".

אינם דומים בהכרח לכוונתו של מי שניסח אותם. בהיעדר פיקוח או הדרכה הפער נותר בעינו, ומצב עניינים זה הופך את המשרד ל"נמר של נייר" בעיני השטח. רשויות חזקות, מנהלות חזקות וקהילות חזקות לומדות כיצד לעקוף את הנהלים ולעשות כרצונן, או גרוע מכך - כיצד לנצל את המשאבים שנועדו לביצוע משימות מתוכנית העבודה של המשרד לצורך משימות התואמות את החזון ואת תוכנית העבודה של הרשות או של בית הספה.

2.4 תרבות חוזרי המנכ"ל

להלן כמה בעיות מרכזיות הנוגעות להבנתי ל"תרבות חוזרי המנכ"ל" הנהוגה זה שנים במשרד החינוך. חשוב להדגיש כי את החוזרים הללו כותבות יחידות המטה. ברוב המקרים הם פרי יוזמה שלהן, ואיני מזהה קשר בין מאפייני החוזרים לסגנונות הניהול של מנכ"לים. אדרבה, המנכ"ל הנוכחי אף החל במהלך למיפוי כלל חוזרי המנכ"ל, במטרה לדלל את המאגר דילול ניכר ולהופכו לשימושי יותר עבור המשרד ועבור השטח.

א. **בחירה באסטרטגיית רגולציה של כללי "עשה ואל תעשה" שאינה המתאימה ביותר להקשר בהכרח.** משרד ראש הממשלה מוביל בשנים האחרונות מהלך שמבוסס על עבודה של ארגון ה-OECD, ומטרתו רגולציה ממשלתית חכמה.³⁴ הרעיון הכללי הוא ללמד את משרדי הממשלה כיצד לאזן בחוכמה בין הצורך ברגולציה ממשלתית שתכליתה הגנה על האינטרסים של הציבור ובין הצורך בהסרת מגבלות רגולטוריות כדי לעודד פעילות כלכלית, חדשנות ויזמות. האיזון נעשה בעזרת תאוריה בהירה ושימה של רגולציה חכמה, לצד כלים יישומיים להערכת ההשפעה החיובית והשלילית של הרגולציה ולסיוע במציאת הפתרון האופטימלי לכל הקשה. שניים מן התוצרים הראשונים של המהלך הם מדריך להערכת השפעה של רגולציה חדשה³⁵ ומדריך לטיוב של רגולציה קיימת. במדריך להערכת השפעה של רגולציה חדשה נסקרות מגוון אסטרטגיות רגולציה (ראו עמ' 88-95). למדתי ממנו כי מלבד הגישה הנהוגה בחוזרי המנכ"ל שלנו ומתבססת על כללי עשה ואל תעשה, יש חלופות רבות לביצוע רגולציה - בסקלה הנעה בין רגולציה "רכה" ל"קשה". המדריך מציין את החסרונות הרבים שיש לגישת הכללים והאיסורים, המכונה שם "ציווי ושליטה". למיטב ידיעתי, בעלי התפקידים במטה העוסקים ברגולציה בעת עבודתם אינם

34 ראו אתר ייעודי לנושא: <http://regulation.gov.il/default.aspx>.

35 למדריך זה ראו כאן: http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf.

מודעים כלל למגוון האסטרטגיות, וכן ליתרונות ולחסרונות של כל אחת מהן.³⁶

ב. הרגולציה כוללת יותר מדי כללים שאינם נחוצים בהכרח. מחד גיסא קיים ריבוי חוזרי מנכ"ל, ומאידך גיסא - בתוך כל אחד מהם יש פירוט יתר של כללי עשה ואל תעשה. להבנת, תופעה זו נוצרת בשל כמה גורמים: ראשית, לאנשי המטה יש תפיסות וידע משלהם בנוגע לדרך המיטבית לתפקוד של מורה או מנהל בתחום שהם אמונים עליו, ויש בהם רצון מובן להפיץ אותם לשטח באופן שישפיע על העשייה. שנית, חלק מן המנהלים - בייחוד אלה המעוניינים לרצות את הפיקוח או חוששים ממנו - נוהגים לבקש מן המטה הנחיות מפורטות של "מה" ו"איך", כדי שתהיה הלימה גבוהה בין מה שביקש המפקח לראות בבואו לבית הספר ובין העשייה שלהם ושל צוותם בפועל, ולבסוף, באירועים חריגים המגיעים לתקשורת, העיתונאים - בשם הציבור כולו - מעלים ציפייה לרגולציה חזקה הכוללת נהלים (אם אלו אינם קיימים כבר) וכמובן גם לפיקוח, לבקרה ולאכיפה. לעיתים אירועים כאלה נוטים לייצר רגולציה מוגזמת, או בתיאורו הציורי של פרופ' יצחק גלינר, נציב שירות המדינה לשעבר: "איש אחד עשה במכנסיים ועכשיו מכריחים את כולם ללבוש חיתולים".

ג. אחדות יתר שאינה מותאמת לשונות בשטח. הכללים המופיעים בחוזר המנכ"ל (א) בכל טקסט דומה) נוסחו על פי תפיסות וידע של בעל תפקיד או מספר מצומצם של בעלי תפקידים, על פי התרשמותם מרמת המקצועיות בשטח ועל פי מידת האמון שהם רוחשים למנהלים או למורים. מטבע הדברים יש מוסדות חינוך שבעבורם הכללים הללו אינם הגיוניים ובמקרים מסוימים אפילו אינם ישימים. לדוגמה הנחיה לבצע למידה מתוקשבת בזמן תרגיל חירום - בבית ספר שאין בו די מחשבים או חיבורים לאינטרנט. המפגש של מנהלים עם טקסטים מסוג זה מצמיח ביקורת וציניות כלפי משרד החינוך, ומחזק את הסטיגמה ש"המשרד מנותק מהשטח".

ד. היעדר יישום של הכללים בשל הפצה שאינה מיטבית ובשל חוסר מודעות של מנהלי בתי הספר. מחד גיסא, נוכח התדירות הרבה שבה יוצאים חוזרי מנכ"ל והנחיות אחרות למוסדות החינוך, לרוב הפצה בדואר אלקטרוני בלבד אינה מספיקה ליצירת מודעות

36 מעיון באתר הייעודי לנושא נראה כי משרד החינוך טרם הצטרף למשרדי ממשלה אחרים, שהכינו תוכנית חומש לטיוב הרגולציה בתחום סמכותם.

לכללים חדשים. מאידך גיסא, ריבוי החוזרים אינו מאפשר להפעיל בכל פעם "קמפיין" מודעות והסברה לאלפי מנהלים ולקיים כנסים, סדנאות או אפילו הדרכות מתוקשבות, שכן זמנם של המנהלים מוגבל מאוד. המשמעות: אם אין מודעות לכללים, אין שום סיכוי שהם ייושמו.

2.5 דוגמאות לחולשת הרגולטור

הטענה כי משרד החינוך הוא רגולטור חלש, "נמר של נייר", היא טענה קשה הדורשת הוכחה. להלן כמה דוגמאות שקיבלו תהודה רבה בתקשורת, ואף נדונו בכנסת או בדו"חות של מבקר המדינה:

א. תשלומי הורים - מצד אחד קיימת טבלת תשלומי ההורים המפורסמת, כולל ה"פסטיבל" השנתי סביב האישור בוועדת החינוך של הכנסת; מצד שני עומדת המציאות, והיא משתקפת בין השאר באומדני הלמ"ס להוצאה הפרטית על חינוך. ברור לנו שבמספר גדול של בתי ספר ההורים משלמים מרצון תשלומים גבוהים הרבה יותר מאלו המופיעים בטבלה.³⁷ פעמים רבות הגבייה נעשית בדרכים "יצירתיות", וכך בית הספר עומד לכאורה במגבלות משרד החינוך - וזהו הסכום שמדווח עליו למשרד - אך בפועל סך התשלום לבית הספר גבוה הרבה יותר. זו דוגמה למצב טרגי שבו היעדר הלימה שכיח למדי בין נוהל המשרד ובין התנהלות בית הספר בפועל מייצר מעגל קסמים של חוסר אמון הדדי. משרד החינוך אינו מאמין לדיווחי בתי הספר במערכות הממוחשבות, ובוחן את תשלומי ההורים (וכן את העמידה

³⁷ יש לזכור כי טבלת תשלומי ההורים המקסימלית המאושרת בכנסת נוגעת למוסדות החינוך הרשמיים ולא למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. למוסדות אלה קיים נוהל נפרד הכלול בחוזר מנכ"ל, ובו מגוון החרגות עקרוניות לטבלה הבסיסית: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-11/HoraotKeva/K-2016-12-3-11-18.htm>. נוסף על כך המשרד מפעיל ועדת חריגים לנושא תשלומי הורים, והחלטותיה שקופות לציבור: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MinhalRishuyBakaraAchifa/harigim/tashaach.htm>. ראוי גם להזכיר את המקרה הייחודי של בית הספר הריאלי בחיפה. לאחר משא ומתן ממושך הגיע בית הספר להסכם עם משרד החינוך, ולפיו בתום תהליך רב שנתי יהפוך בית הספר היסודי שלו לבית הספר היחיד בישראל שהוא "מוכר עצמאי" - מוסד חינוך שאינו מקבל כל תקצוב מן המדינה או מן הרשות המקומית, ותקציבו מגיע אך ורק ממקורות פרטיים, קרי תשלומי הורים ותרומות. בסטטוס זה יעמוד שכר הלימוד בכיתות א'-ו' על 21,000 שקלים לשנה, ובכיתות ז'-ח' על 26,000 שקלים לשנה. בית הספר התיכון (ט'-י"ב) יישאר במעמד "מוכר בלתי רשמי". בית הספר יקבל תקצוב חלקי (בהשוואה לתיכון בבעלות העירייה למשל) משום שתלמידיו מתקבלים לאחר מיונים, ושכר הלימוד יהיה כ-10,000 שקלים לשנה. להרחבה ראו: <https://www.colbonews.co.il/haifa-news/10819>.

בנהלים נוספים) בהליך בקרה מדגמי. הבקרה על בתי הספר היא רובד רגולציה שנוסף רק לפני שנים אחדות לרובד הפיקוח, והיא מבוצעת בפועל על ידי חברות פרטיות שהן זכייניות של המשרד.³⁸ הבקרה גורמת למנהלים תחושה קשה של חוסר אמון במשרד החינוך, כפי שניתן לראות בשלל הכתבות בתקשורת על תגובות של מנהלים למכרזי רכישת שירותים וכוח אדם של מנהל רישוי, בקרה ואכיפה.³⁹

ב. מיון גלוי וסמוי של תלמידים - אף על פי שיש איסור על מיון תלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים,⁴⁰ לא פעם עולה בתקשורת סיפור על בית ספר שנערכים בו מיונים או תלונה של הורים על אפליה בקבלה. לדוגמה: בית הספר לטבע וסביבה בתל אביב ערך במשך שנים רבות תהליכי מיון באמצעות תצפית לילדי גן, כדי לקבוע את התאמתם לכיתה א' בבית הספר. מדיניות זו קיבלה להבנתי גיבוי ממנהל החינוך של העירייה, ומאמצי משרד החינוך להגיע להסכמה על הפסקת המיונים לא הועילו. לפני כמה שנים החליט המשרד לאסור את המיונים ולכפות קבלה באמצעות הגרלה. מועצת ההורים בבית הספר עתרה לבית המשפט נגד משרד החינוך בדרישה להמשיך בשיטת המיון שהייתה נהוגה עד אז, ובנימוק שההגרלה תפגע אנושות ברוח בית הספר. אני גאה לומר שגם אני תרמתי את חלקי הקטן לניצחון של משרד החינוך בבית המשפט (פסק הדין ניתן ב־2017, והערעור של ההורים נדחה ב־2018). חוות דעת מדעית קצרה שכתבתי הראתה שאין עדויות מדעיות להתגבשות "נטייה לטבע וסביבה" בגילאי הגן, משום שנטיות בכללן מתגבשות רק סביב גיל ההתבגרות. זאת ועוד, תמהתי:

38 בכתבה המופיעה בקישור שבהערה העוקבת, ההצדקה של דוברות משרד החינוך לצורך בפעולות הבקרה היא הרחבת האוטונומיה למנהלים בשנים האחרונות. לנוכח הנאמר בפרק זה איני בטוח שהמנהלים בישראל אכן חווים הרחבה ניכרת של האוטונומיה שלהם. למעוניינים להרחיב בעניין כדאי לעיין בדו"חות ראמ"ה על הערכת "ניהול עצמי", וכן בדו"חות פיו"ה וטאלים של ה־OECD. במחקרים אלה נכללו גם שאלונים למנהלים ובהם פריטים על רמת האוטונומיה הבית־ספרית, וכך אפשר לקבל מהם את מקומה של ישראל בהשוואה בין־לאומית מנקודת המבט של מנהלים.

באשר לטענה "יותר אוטונומיה מצריכה יותר בקרה", רעיון זה מקביל למודל הנאו־ליברלי המיושם בבריטניה (ואשר הבנק העולמי ממליץ עליו כעל "מתכון" לרפורמה בחינוך במדינות מתפתחות) - אוטונומיה, מדידה סטנדרטית ואחריותיות גבוהה. הבקרה על בתי ספר בבריטניה מבוצעת ע"י OFSTED, גוף ציבורי חיצוני למשרד החינוך. למתעניינים בנושא בקרה מומלץ לעיין במחקרים ובעיתונות מבריטניה בנושא ההשפעה של OFSTED על מערכת החינוך הבריטית.

39 ראו לדוגמה כאן: <https://www.10.tv/mmnews/137239>.

40 לריכוז כלל הנהלים בנושא ולמידע על יישומם ראו במסמך מאת מרכז המחקר והמידע של הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/mmm/Pages/document.aspx?docId=2d556b58-c9f7-e411-80c8-00155d010977>.

כיצד ייתכן שכל אותם תלמידים שעל פי המיונים נוטים לטבע וסביבה משתייכים "במקרה", שנה אחר שנה, לאוכלוסייה הומוגנית מאוד של ילדים מרקע סוציו-אקונומי גבוה? האם בקרב בני העניים אכן אין בנמצא ילדים חובבי טבע? מסופקני.

ג. דרישות הסף ממורים למתמטיקה - במשך שנים רבות קובעי המדיניות במערכת החינוך ובעלי עניין חיצוניים למערכת מוטרדים מהישגי התלמידים במתמטיקה, במבחנים ארציים ובמבחנים בין-לאומיים. בשנים האחרונות, החל מתקופת הכהונה של השר שי פירון ועוד יותר מכך בתקופתו של השר בנט, מושם דגש רב על הגדלת מספר בוגרי המערכת שלמדו מתמטיקה ברמה מעמיקה המדגישה חשיבה מתמטית. המודד הכמותי המשמש בניהול המהלך הוא מספר הנבחנים במקצוע ברמת חמש יחידות לימוד. ההצדקה למדיניות זו כפולה: בהיבט טובת החברה והכלכלה, תתרום המדיניות לטיפול משאב אנושי חיוני להמשך ההתפתחות של תעשיית ההייטק המקומית (חברות הזנק ומרכזי מחקר ופיתוח של תאגידים בין-לאומיים). תעשיית ההייטק לגווניה היא מנוע צמיחה מרכזי של המשק, ואף גורם משמעותי בחוסן המדיני והביטחוני של מדינת ישראל. בהיבט טובת הפרט, השתלבות בתעשיית ההייטק (או במחקר המדעים המדויקים) משמעה הכנסה גבוהה מאוד בהשוואה לממוצע במשק. עבור תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, "כרטיס כניסה" לענף זה הוא גם כלי מצוין לניידות חברתית.

בעקבות הקונצנזוס במחקר על הקשר החזק בין איכות המורים וההוראה להישגי התלמידים, ננקטו במשך השנים צעדי מדיניות שונים לשיפור איכות המורים למתמטיקה, בד בבד עם הרחבה כמותית של קבוצה זו. בשנת 2002 הגישה ועדה בראשות פרופ' נאווה בן-צבי את המלצותיה למנכ"לית משרד החינוך דאז, ובהן הומלץ על תנאי הסף האלה: בחטיבה העליונה - תואר שני במתמטיקה או בהוראת המתמטיקה, בחטיבת הביניים - תואר ראשון במתמטיקה, ובבית הספר היסודי - תואר ראשון בחינוך הכולל התמחות בהוראת מתמטיקה. על פי פרסומים בתקשורת משרד החינוך אומנם קיבל את המלצות הוועדה, אך דו"חות של מבקר המדינה, של הלמ"ס ושל משרד החינוך עצמו הראו כי בפועל ההמלצות לא יושמו - ואין להתפלא על כך. מול דרישות הסף הגבוהות שהעמידה ועדת בן-צבי ניצבו שני אילוצים מרכזיים: מחד גיסא, חלופות תעסוקתיות עדיפות לעומדים בתנאי הסף הורידו את היצע המורים החדשים. מאידך גיסא, הביקוש למורים בשטח נותר קשיח ולמעשה אף עלה - הן בשל הגידול באוכלוסייה והן בשל הפחתת המספר המינימלי של תלמידים לפתיחת מגמה של חמש יחידות לימוד.

בשנים האחרונות הוריד משרד החינוך את רף הדרישות,⁴¹ והוא פועל במגוון ערוצים להגדלת מספר המורים שיעמדו בדרישות החדשות. דוגמאות לערוצים אלה הן תוכניות הסבת אקדמאים להוראה ותוכנית להרחבת ההסמכה של מורים פעילים שהוסמכו לרמת ארבע יחידות לימוד. אף על פי כן עדיין קיים פער גדול בין המצוי לרצוי, בייחוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.⁴²

הדוגמאות שלעיל מדגישות את הפער בין תפיסת הרגולטור את עצמו ובין המציאות הנשקפת בפניו במראה, או בין "דה-יורה" ל"דה-פקטו". אם נקרא רק את חוזרי המנכ"ל ואת שאר מסמכי המדיניות המופצים ממטה המשרד, נחשוב כי המשרד הוא רגולטור ריכוזי וחזק, וכי הוא קובע נהלים היורדים לפרטי פרטים. אך במקרים רבים התמונה האמיתית היא "נמר של נייר", שכן למרות הנהלים שבכתב - בפועל מתקיים אקלים של אוטונומיה רבה לרשויות מקומיות, למנהלי בתי ספר ולמורים, ולכן גם השונות רבה מאוד. הרגולטור מתערב רק במקרים קיצוניים כמו מיונים של ילדי גן בבית הספר לטבע בתל אביב, או תשלומי ההורים בבית הספר הריאלי בחיפה.

2.6 מדדי אוטונומיה בית-ספרית של ה-OECD - עדות תומכת לחולשת הרגולטור

עדות מרתקת בעיני לפער בין ריכוזיות "דה-יורה" לביזור "דה-פקטו" עולה משאלוני ה-OECD למנהלי בתי ספר בנושאי אוטונומיה בית-ספרית במחקרי פיז"ה וטאליס. מחקר פיז"ה כולל, נוסף על המבחנים לתלמידים, גם סקרים לתלמידים הנבחנים ולמנהליהם (בחטיבות העליונות). מחקר טאליס כולל, נוסף על סקרים למורים בכיתות ח', גם סקרים למנהליהם (בחטיבות הביניים). בין השאר, המנהלים נשאלים בנוגע להיבטים שונים של אוטונומיה בית-ספרית. התדמית המקובלת של משרד החינוך הישראלי היא שזהו משרד ריכוזי מאוד, והיא מתבססת להבנתי

41 ראו בכתבה כאן: <https://news.walla.co.il/item/2997105>.

42 מקרה המורים למתמטיקה גם מדגים אתגר אופייני של משרד החינוך, בהיותו רגולטור שהוא גם אופרטור - הצורך לאזן בין סטנדרטים של איכות ובין עמידה ביעדים כמותיים. בכהונתי בתפקיד מדען ראשי אני רואה שוב ושוב כיצד דילמות בין איכות לכמות מהוות איום משמעותי על השיח בין חוקרים באקדמיה ובין הדרג המקצועי במשרד החינוך, ועל היכולת של חוקרים מהאקדמיה (ולמעשה גם על היכולת שלי בתור איש המשרד) להשפיע על המדיניות. אם המלצות הפרופסורים או המדען הראשי נתפסות כאוטופיה לא ישימה - ייתכן שלא כדאי בכלל לשאול לדעתם. יתרה מזאת, ודאי אין טעם להציב פרופסור/ית בראש ועדה שתמליץ למנכ"ל/ית או לאחד הסמנכ"לים על מדיניות, שכן דחיית ההמלצות - או קבלתן ללא יישום בפועל - יובילו לעוגמת נפש לכל המעורבים. פרט לוועדות קונצנזוס של היוזמה למחקר יישומי בחינוך הפועלות דרך לשכת המדען הראשי ומתקציבה, בשנותיי במשרד החינוך לא הוקמה ככל הידוע לי אף ועדה חדשה בראשות חוקר/ת מן האקדמיה. אם המידע שבידי נכון, הוועדה האחרונה בראשות חוקר/ת מונתה לתפקיד בנובמבר 2013 והגישה את המלצותיה באוגוסט 2014. בראש הוועדה עמדה פרופ' מלכה מרגלית, והיא עסקה בנושא תלמידים בעלי לקויות למידה. המלצות הוועדה מיושמות בהדרגה בתוכנית "מלקות ללמידה" - בשלב ראשון בחטיבות הביניים בלבד, וגם בתוך שלב גיל זה רק בפריסה הדרגתית של בתי ספר.

בעיקר על ניתוח מסמכים כתובים. לעומת זאת, נקודת המבט הסובייקטיבית של מנהלי בתי הספר שהשתתפו במחקרים אלה מגלה תמונה עקיבה של רמת אוטונומיה בית-ספרית דומה לרמת האוטונומיה הממוצעת ב-OECD, ולעיתים אפילו גבוהה ממנה - הן בהיבטים מנהליים והן בהיבטים פדגוגיים.⁴³

לדוגמה מובא בטבלה להלן הדירוג של ישראל במחקר פיז"ה 2015 בנוגע לאוטונומיה בית-ספרית. האוטונומיה נמדדה במידת הסמכות של מורים ומנהלים בבית הספר לקבל החלטות בכמה תחומים, ובמדד אוטונומיה מסכם. ככל שהמיקום ב"טבלת הליגה" גבוה יותר, כלומר ככל שהמספר בדירוג קטן יותר - המשמעות היא אוטונומיה רבה יותר לשטח. בשאלון זה השתתפו מנהלי בתי ספר על-יסודיים מ-74 מערכות חינוך, רק חלקן מדינות של ה-OECD. הפער בין המאפיינים הריכוזיים של חוזרי המנכ"ל ובין דיווחי המנהלים על רמת אוטונומיה גבוהה, בהשוואה לכלל המדינות המשתתפות ובמקרים מסוימים גם יחסית למדינות ה-OECD, הוא עדות חזקה בעיניי לתופעת "נמר של נייר". בסופו של דבר ההשפעה של משרד החינוך על קבלת ההחלטות ברמה הבית-ספרית, הן בחטיבת הביניים והן בחטיבה העליונה, היא כנראה די קטנה. ייתכן שמצב זה היה נמנע אילו משרד החינוך היה ממעיט מאוד בפרסום נהלים חדשים או אף מבטל נהלים קיימים רבים שאבד עליהם הכלח, ואילו היה משקיע מאמצים רבים בפקוח, בבקרה ובאכיפה על מעט הנהלים שיישארו (לדוגמה חמשת התחומים שנבדקו מטעם ה-OECD וכן ענייני בטיחות וניהול כספים תקין).

תחום הסמכות	מקום ישראל בקרב המדינות המשתתפות	מקום ממוצע מדינות ה-OECD בקרב כלל המדינות המשתתפות	הערות
משאבים לבית הספר	22 מתוך 74	26 מתוך 74	פינלנד במקום ה-23
קביעת תוכנית הלימודים	22	27	
מדיניות הערכת תלמידים	14	28	פינלנד במקום ה-15
קבלת תלמידים לבית הספר	32	31	
מדיניות המשמעת	23	27	
מדד מסכם	24	33	

43 חשוב להסתייג ולומר שאין לנו נתונים מן ה-OECD על אוטונומיה בית-ספרית בחינוך היסודי. ייתכן שהחווייה של מנהלי בתי ספר יסודיים בישראל שונה מהותית מחווייתם של מנהלי על-יסודי.

3. משרד החינוך בתפקיד אופרטור

בדומה למצב במשרד הבריאות, חלק עיקרי מן המשימות של מטה משרד החינוך או של המחוז הן משימות של אופרטור ולא של רגולטור. בתפקיד אופרטור, משרד החינוך "מנהל את המנהלים" (או, לעיתים רחוקות יותר, מנהל היישר את המורים). הצורך בניהול המנהלים נובע מרצונם של שרים ושל מנכ"לים להוביל תהליכי שינוי מהירים ויעילים במערכת, בין שמדובר במדיניות שיוזם השר ובין בתגובה ללחץ חיצוני על משרד החינוך (אירוע אקטואלי דרמטי, מחאה ציבורית, ביקורת של הכנסת או של מבקר המדינה וכדומה). בחלק זה אנתח את עבודת המשרד בתפקיד האופרטור על פי הבנתי את מערכות היחסים בין מטה, מחוז ומוסד חינוך. תבנית העבודה זוהה למעשה הן לרפורמה מערכתית שעלותה מיליארדי שקלים, דוגמת "אופק חדש", והן לפרויקטים ולמהלכי שינוי בהיקף של מיליוני שקלים בודדים.

א. הגדרת הפרויקט והאחראי: בשלב זה יחידה או בעל תפקיד מקבלים לידיהם אתגר ספציפי מן הרמה הממונה - כגון הפחתת האלימות, ניהול פרויקט הצהרונים או העלאת מספר הנבחנים בבגרות בהיקף חמש יחידות לימוד במתמטיקה. הפרויקט יכול להיות "אד-הוק" ותחום בזמן, או משימת קבע של היחידה. לעיתים משימה עוברת מאחריות של יחידה אחת לאחרת, או מתרחבת ליותר מיחידה אחת ונמצאת באחריות בעל תפקיד שהוא "המתכלל" - כלומר האחראי למשימה בפני הרמה הממונה.

ב. ריבוי פרויקטים: בכל תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של המשרד מופיעים מאות פרויקטים. תוכנית זו מאורגנת על פי רשימה מצומצמת של מטרות ויעדים, ולכן לא מן הנמנע שקיימים עוד מאות פרויקטים שאומנם אינם מופיעים בה אך מתבצעים בפועל. פרויקט שאינו משובץ לאף יעד מן הרשימה אומנם איננו מבוטל, אך סביר שהוא ייתפס בעדיפות נמוכה בעיני המחוז ובתי הספר. אני חושב שיש מקום למחקר שיטתי על הפרויקטים הוותיקים שנמצאים "מתחת לרדאר". אפשר להעלות השערות אופטימיות, ולטעון שהיציבות לאורך שנים והמרחק מאור הזרקורים ומן הלחץ של שרים ומנכ"לים הפכו את התוכניות לאפקטיביות במיוחד מבחינת החזר על כל שקל השקעה,⁴⁴ ולבעלות יכולת לייצר שינוי בר-קיימה בשטח. מצד שני אפשר להעלות גם השערות פסימיות, ולומר שיישור הקו של מוסדות החינוך עם סדרי העדיפויות

44 ברור שאי אפשר למדוד את השפעת התוכנית הקטנה בעזרת מדדים כמו מספר בתי הספר שהיא פועלת בהם ודיווחו שתרמה להם, או מספר המורים והמנהלים שהשתתפו בה ודיווחו שתרמה להם, שכן מדדים אלה תלויים מאוד במסגרת התקציב של התוכנית. לכן יש צורך לשאול עד כמה כל שקל של התוכנית הוא אפקטיבי, מדד שאפשר לחשב גם לתוכניות עתירות תקציב וגם לתוכניות דלות תקציב.

המתחלפים של שרים ומנכ"לים גורם לכך שלתוכניות הוותיקות "אין לקוחות", ושהחזקה מלאכותית של התוכנית היא בזבוז משאבים, בייחוד בתחום כוח האדם.

ג. לכל פרויקט נלוות תשומות כסף וכוח אדם: כוח האדם כולל לדוגמה את עובדי המשרד, מדריכים, עובדי קבלן חיצוני שנבחרים בהליך מכרזי ועובדי ארגון מגזר שלישי. מצוקת כוח האדם במגזר הציבורי, הנטייה לשימוש במיקור חוץ וכללי חוק חובת המכרזים יוצרים כלל פשוט ואכזרי - קל הרבה יותר לגייס לפרויקט כסף מאשר כוח אדם איכותי שידע לעשות שימוש אפקטיבי בכסף זה. מנהלי יחידות לעולם לא יסרבו לתוספת תקציב, גם אם מדובר בתקציב שאפשר להשתמש בו רק בעזרת מיקור חוץ, ולכן יש סבירות לא קטנה לשימוש שאינו מיטבי במשאבים. ניקח לדוגמה מצב שבו משרד החינוך מקצה תקציב של עשרות מיליוני שקלים לטובת משימה בעלת חשיבות לאומית. הקצאת התקציב יכולה להגיע מתוך "סל לא צבוע" של השר, מהחלטת ממשלה או בעקבות פנייה למשרד האוצר ושכנועו בצורך של תוספת תקציב למטרה זו. התקציב אינו מגיע יד ביד עם תקנים של עובדי משרד, ואף אינו כולל "ימי הדרכה" להעסקה זמנית של עובדי הוראה בפרויקט. כך מתחיל מרוץ נגד השעון, קרי סוף שנת התקציב, למצוא ארגון או כמה ארגונים לביצוע המשימה במיקור חוץ. במקרים מסוימים הגוף המבצע (חברה בע"מ או עמותה) ייבחר בהליך של מכרז. במקרים אחרים תיעשה הבחירה אגב פטור ממכרז, באמצעות "מיזם משותף" שבו מימון הפרויקט מתחלק בין משרד החינוך לגוף השותף. לוח הזמנים הקצר והדומיננטיות של הייעוץ המשפטי ושל החשבות, גורמים המשמשים "שחקני וטו" בתהליכי קבלת ההחלטות, מייצרים איום ממשי על היכולת לבחור גוף מבצע איכותי. לעיתים קרובות היחידות המקצועיות נשארות כבולות לספק שאינן מרוצות מעבודתו בעליל רק בגלל המחיר הגבוה של שבירת החוזה ועריכת מכרז או מיזם משותף חדש. יתרה מכך, שיטת מיקור החוץ פוגעת בהדרגה במקצועיות של בעלי התפקידים הבכירים במשרד החינוך. על פי המקובל במיקור חוץ, מנהל טוב במטה הוא מנהל שיודע "לתקתק מכרזים", כלומר לעבוד ללא בעיות עם הלשכה המשפטית, עם החשבות ועם אגף המכרזים, ולנהל את עבודת הספק היטב - ברגישות ובנחישות. בעולם כזה אין יתרון לבעלי תפקידים שיש להם ידע מעמיק בתחום התוכן שהם אמונים עליו, ועובדים כאלה הולכים ונדחקים החוצה מהמערכת לטובת "שועלי המכרזים". בד בבד עם התרוקנות הידע בתחומי התוכן במטה המשרד, חלק מהספקים צוברים ידע תוכן כה רב עד שהם מגיעים לרמת ידע זהה לזו של אנשי משרד החינוך הרוכשים מהם שירותים, ולעיתים אף גבוהה ממנה. דוגמה לכך אפשר לראות בהתמחות של מט"ח - חברה המשמשת ספק של המזכירות

הפדגוגית - בפיתוח תוכניות לימודים, חומרי לימוד ופלטפורמות טכנולוגיות.⁴⁵

ד. לכל פרויקט יש יעדי תפוקה מדידים ותחומים בזמן (לרוב לפי שנת לימודים) ולפעמים גם יעדי תוצאה:⁴⁶ לעיתים קרובות המרוץ אחר השגת יעדי התפוקה הופך לעיקר עד שנדמה כי התכלית שלשמה הפרויקט קיים נעשית שולית.

ה. האחראי/ת על הפרויקט ניצב/ת "בחזית הסכנה" מול הרמה הממונה: אם לא עומדים ביעדים השנתיים או הרב-שנתיים, זהו כישלון של האחראי/ת. השקיפות של תוכניות העבודה בתחילת השנה, ושל העמידה ביעדיהן בתום השנה, היא חלק מהותי מתורת התכנון של משרד ראש הממשלה. מחיר השקיפות הוא החמרת הסיכון של האחראי/ת על הפרויקט. אינני יודע אם הנושא נחקר, אך הייתי משער כי בתנאים אלה יעשה האחראי על הפרויקט כל צעד כשר - ואולי גם כשר פחות - כדי לשפר את תמונת המצב של הפרויקט כפי שהיא משתקפת ביעדי התפוקה או התוצאה הכמותיים שהוגדרו לו. תופעה זו קרויה "חוק קמפבל",⁴⁷ והיא מתועדת היטב בהקשר של השפעות המבחנים הסטנדרטיים - בישראל אלה המיצ"ב והבגרות - בייחוד כאשר התוצאות ברמה הבית-ספרית מוצגות בשקיפות לציבור.

ו. שיתוף פעולה בין מנהל/ת הפרויקט ובין המחוז הוא חיוני: ניסיונות לעקוף את המחוז ולגשת היישר למורים או למנהלים מייצרים מתחים ומאיימים על ביצוע מוצלח. מאידך גיסא, ריבוי הפרויקטים (מאות כאמור) בתוכנית העבודה של המטה מייצר צוואר בקבוק במחוז, ומורכבות נוספת כשיש התנגשות בין סדרי העדיפויות של המחוז.

ז. האחריות של מנהלת בית הספר וצוותה לפרויקט: הדברים שנכונים בנוגע למחוז, נכונים שבועתיים בנוגע למנהלת בית הספר ולמורים. הם "מופגזים" דרך קבע בהוראות, בהנחיות, בהדרכות, בחומרים כתובים, בדרישות לדיווח סטטוס ועוד. חומרים אלה

45 בשל רמת ההתמקצעות הגבוהה, אין פלא כי מט"ח זוכה עם השנים שוב ושוב בכמה מכרזים של משרד החינוך ושל ראמ"ה. מצד שני, הזכיות החוזרות מהוות כר פורה לטענות המתחרים על הגבלת תחרות חופשית במקרה הטוב ועל שחיתות במקרה הרע. טענות כאלה עולות בתקשורת בכל כמה שנים, ומציבות את המשרד בעמדת מגננה.

46 על ההבחנה בין המושגים ראו בנספח לפרק "משינוי במבנה הארגוני לשינוי בתרבות הארגונית".

47 את החוק ניסח דונלד קמפבל ב-1975, והוא קובע כי "ככל שמשתמשים יותר במדד (אינדיקטור) כמותי חברתי כלשהו בתהליך קבלת החלטות חברתיות, כך המדד יהיה נתון יותר ללחצים משחיתים, ונטייתו לעוות ולהשחית את התהליכים החברתיים שהוא אמור למדוד תגדל" (זוהר, 2013). להרחבה נוספת ראו בספרה האמור של זוהר (פסקה מן הספר העוסקת בנושא מופיעה כאן: <https://kotar.cet.ac.il/KotarApp/Index/Chapter.aspx?nBookID=99943332&nTocEntryID=99945169>).

מגיעים בריזמנית ממספר רב של גורמים מקצועיים במטה או במחוז אשר כל אחד מהם אחראי לניהול פרויקט אחר בתוכנית העבודה של המשרד. להבנת מצבם של המורים בעניין זה טוב לאין ערוך משל המנהלות. מורה מקבל הנחיות בעיקר ממפמ"ר או ממדריך תחום דעת. גם בעלי תפקידים אחרים, כמו יועצת בית הספר או רכז החינוך החברתי, מקבלים הנחיות מבעל תפקיד אחד במטה או במחוז. כל יתר ההנחיות של המשרד ינחתו על שולחן המנהלת, והיא המהווה "חיץ" (buffer) בין המשרד לצוות. היא מתווכת את המידע לצוות המורים, מרככת אותו או חוסמת אותו לחלוטין. המנהלת צריכה לעבוד תחת עשרות או מאות פרויקטורים של משרד החינוך, וכל אחד מהם רוצה שהיא ובית הספר שלה כולו יגויסו לפרויקט שלו לחלוטין.⁴⁸ רצון זה כמובן מעורר ציניות וניכור אצל המנהלות. בפועל, במקרים רבים האחריות של המנהלת ושל צוות בית הספר היא אפסית. אם תהיה הצלחה היא לא תיזקף לזכותם, ואם יהיה כישלון - הם לא ישלמו את המחיר המשמעותי: בתי ספר מגויסים רק לפרויקטים שקיימת אצלם מוטיבציה פנימית להשתתף בהם. אשר לפרויקטים אחרים, התגובה נעה בין כמה אפשרויות: החל מריצוי המטה או המחוז ויצירת מראית עין של שיתוף פעולה, לעיתים אגב "עטיפת" שגרת בית הספר ויוזמות מקומיות כאילו הן חלק מהפרויקט הארצי; דרך דחינות או סירוב שקט לקחת חלק בפרויקט; ועד סירוב גלוי ומנומק, לרוב בטענה - המוצדקת - על עומס ועל היעדר הלימה לתעדוף הפרויקט בתוכנית העבודה השנתית של ביה"ס.

ח. האחריות של מנכ"ל/ית משרד החינוך לפרויקט ולתוכנית העבודה הכוללת של המשרד: מנכ"ל אינו אחראי רק כלפי השר שמינה אותו לתפקיד, ובדרך כלל מתעניין רק במספר מצומצם מאוד של פרויקטים מתוך מאות הפרויקטים הכלולים בתוכנית העבודה של המשרד. המנכ"ל אחראי גם כלפי גורמים רבים אחרים: ה"משקיע" בפרויקטים - כלומר ציבור משלמי המיסים (מיוצג על ידי משרד האוצר); הכנסת, בתפקיד הרגולטור של משרדי הממשלה; מבקר המדינה, בית המשפט, וכן הציבור בכלל - בין בתיווך כלי התקשורת ובין בשיח ישיר ברשתות החברתיות. המנכ"ל/ית חייב/ת בכל מקרה לייצג הצלחה כלפי חוץ, גם אם המציאות שונה או שאין די נתונים כדי להעריך את מידת ההצלחה. זהו אתגר המעצים את חשיבותה של הדוברות, ומחליש את היכולת של הדרג המקצועי להביע בפומבי - אפילו בתוך המשרד עצמו - אמירות שאינן הולמות את התמונה המוצגת כלפי חוץ. אתגרים כאלה ניצבים לפני מנכ"לים של משרדי ממשלה

48 מבלי להביא בחשבון "מנהלים" נוספים של המנהלת - הרשות המקומית, ובחלק מן החטיבות העליונות גם הרשת.

בכל העולם, אך נדמה לי כי בישראל הלחץ המופעל עליהם להציג הצלחות בלבד, ובזמן קצר מאד, הוא גבוה במיוחד. לחץ זה נובע הן מחוסר הסבלנות הכרוני של הציבור הישראלי לכישלונות או להבשלה של תהליכים ארוכים, והן בשל תקופות הכהונה הקצרות יחסית של מנכ"לים ושרים.

4. מה קורה כשהאופרטור והרגולטור הם אותו אדם או אותה יחידה במטה?

ככלל, נראה לי סביר לשער כי מבין שני התפקידים - האופרטור ינצח תמיד במקרה של התנגשות ראשית, בשל עניין ניגוד העניינים: ההתנהגות של האדם בארגון, ושל הארגון כולו, מושפעת מאוד מן המדדים שנמדדים עליהם. על כן, אם ההצלחה של האדם או של היחידה נמדדת על פי ביצוע משימה של אופרטור בתוכנית העבודה, ברור שמשימה זו תקבל עדיפות. סיבה משנית היא מאפיינים של בעלי התפקידים בקנהלים העוסקים בפדגוגיה ושל המפקחים במחוזות, רבים מהם מנהלי בתי ספר לשעבר (חוץ מן היוצאים מן הכלל - מפמ"רים). סביר להניח שאלו אנשים שאישיותם נוטה לניהול ישיר של כפיפים, והם אינם מורגלים בהשפעה עקיפה על אחרים דרך טקסט כתוב הכולל כללים, תמריצים וכדומה. ככל הידוע לי, בניגוד למסלול הקריירה הניהולי חסר במשרד החינוך מסלול קריירה של רגולטור כיצד משפיע כפל התפקידים על ביצוע משימות רגולציה? להלן כמה תופעות שעלולות להתרחש:

א. עמימות בנוגע למצב הרצוי מחמת ניגוד עניינים. כאשר בעל התפקיד מקבל משימה בתור אופרטור בתוכנית העבודה, יש לו אינטרס - מודע או לא מודע - לשמור על עמימות כלפי הרמה הממונה עליו. המשמעות היא עמימות גם כלפי המוסד החינוכי בהכרח. לעיתים קרובות חוזרי המנכ"ל לוקים בבהירות בכל הנוגע למושגים, תהליכים ותוצרים, ואינם מאפשר לקהל היעד להבין בקלות מהו תהליך איכותי ומהו תהליך שאינו איכותי, מה ייחשב תוצאה מוצלחת ומה ייחשב כישלון. להבנתי חוסר הבהירות אינו תקלה של המערכת, עדות לכאורה ליכולות חשיבה וכתובה נמוכות של בעלי תפקידים שניסחו את החוזרים, אלא מאפיין של המערכת. העמימות היא אסטרטגיה של האופרטור להתמודד עם הדרישה לשאת באחריות לתוצאות, כאשר סיכויי ההצלחה שלו במשימה הם נמוכים מאוד. ללא קשר ליכולותיו המקצועיות ולדבקותו במטרה, האופרטור פועל בשטח רווי במאות אופרטורים אחרים המתחרים זה בזה על הזמן והקשב המוגבלים של המנהלים, של המורים ושל התלמידים. בשורה התחתונה - האופרטור שומר על עצמו, ובשל כך הרגולציה נפגעת.

ב. **פרסום טקסטים המערכים בתוכם רגולציה ואופרציה הנוגעת לניהול תהליך.** בטקסטים כאלו נמצא מיקוד רב מאוד בהנחיות איך להגיע למצב הרצוי, וכך נפגעת האוטונומיה של השטח. אם הטקסט הוא קול קורא לרשויות או לבתי ספה משמעותו היא למעשה התניית משאבים תוספתיים בשלילת האוטונומיה של ה"איך". כאמור, בתגובה חלק מן הרשויות ומבתי הספר מפתחים יכולת לייצר מראית עין של ציות להנחיות, ולנצל את המשאבים שהקצה המשרד בדרך אחרת. ייתכן שהם ישתמשו בהם להשגת אותה מטרה שהתווה המשרד, כלומר ינהגו בפועל באוטונומיה בשאלת ה"איך", וייתכן שישתמשו בהם אפילו לצרכים אחרים - ויטלו לעצמם אוטונומיה בשאלת ה"מה".

ג. **חזרנות וסיכול פעילות של גורמים חיצוניים למשרד המציעים תוכנית התערבות משל עצמם.** בין הגורמים אפשר למנות רשויות מקומיות, פילנתרופיה ועמותות, חוקרים מהאקדמיה, חברות טכנולוגיה וכדומה. גורמים אלה נדרשים לעיתים קרובות לאישורו של בעל התפקיד הרגולטור, אך הם נמצאים למעשה בתחרות עם הפרויקט שהוא עצמו מוביל בכובע האופרטור שלו. גם זו דוגמה לניגוד עניינים. לבעל התפקיד יש במקרים רבים אינטרס מובנה, מודע או לא מודע, להכשיל גורמים חיצוניים - גם אם הפתרון שלהם עשוי להיות אפקטיבי יותר ומשרד החינוך יכול ללמוד ממנו.⁴⁹ אני משער שיש מדרג בתוך קבוצת הגורמים החיצוניים:

- סיכוי גבוה יותר לשיתוף פעולה עם קרנות פילנתרופיה ועמותות, משום שהן מביאות עימן משאבים תוספתיים.

- סיכוי נמוך יותר לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, בעקבות המתח המובנה בין שני "שחקנים" שונים במארג היחסים של מערכת החינוך המנסים לנהל את בית הספר.

- הנכונות לשיתוף פעולה עם חוקרים, עם חברות טכנולוגיה או עם עמותות שאינן מביאות עימן מימון תתגלה כשהאופרטור במשרד יהיה מוכן להכיר בכך שהידע שלו אינו מספיק כדי לפצח אתגר מסוים המונח לפתחו. בנקודות אלה הוא יראה את התועלת שבגיוס גוף חיצוני המתאפיין בחדשנות, ביזמות, בחשיבה יצירתית או בידע עדכני ואיכותי מהעולם.

49 בהקשר המסוים של המחקר בחינוך, אני חושש שחוקרים בישראל סובלים מדי פעם בפעם מניגוד העניינים - מודע או לא מודע - הכרוך בכך שיחידות פועלות הן בתור אופרטור והן בתור רגולטור. היות שהאיסורים וההגבלות מגיעים לחוקר דרך לשכת המדען הראשי, הוא אינו מודע לכך שאנו רק "מעתיקים ומדביקים" את דבר היחידה המקצועית, ואותה יחידה נגועה כאמור בניגוד עניינים.

5. הפיכת המשרד לרגולטור ללא רפורמה בהעסקת עובדי ההוראה? כן, זה אפשר

הרעיון שמשרד החינוך יהיה רגולטור בלבד אינו מקורי. אם נחזור לשלמה דוברת, איש העסקים שהוזכר בתחילת הפרק, הוא עצמו הציע זאת לאחרונה שוב בכתבתה של מירב ארלוזורוב.⁵⁰ בנימוקיו שם הוא אף הוסיף כי משרד החינוך אינו מסוגל להיות אופרטור אפקטיבי. באותה כתבה הגיב לדברים מנכ"ל המשרד, שמואל אבואב, וציין במיוחד את השונות הרבה בין הרשויות:

יש רשויות שמסוגלות לנהל את מערכת החינוך שלהן לא פחות טוב ממשרד החינוך. להערכתי, יש 50-80 רשויות שיכולות לקבל אוטונומיה בניהול מערכת החינוך. יש רשויות בינוניות שיפתחו את היכולות האלה בעתיד, ויש רשויות חלשות שדורשות ניהול ריכוזי של משרד החינוך. זאת גם המדיניות של השק, לא צריך לנהל את כולם לפי אותם פרמטרים. אפשר לתת לחזקים לעבוד, ולהתרכז במקומות החלשים יותר.

5.1 הרשות המקומית - אופרטור, משרד החינוך - רגולטור

אם אני מבין נכון את משמעות הדברים של מנכ"ל המשרד ואת מדיניות השק, אזי משרד החינוך בהחלט יכול להתקדם במסלול הביזור שמשרד הפנים כבר צעד בו מול הרשויות המקומיות. ייתכן שתמיד יישארו מעט רשויות מקומיות "אדומות" (בעלות קטגוריה נמוכה של תפקוד או הישגים)⁵¹ שמחלקת החינוך שלהן עדיין תודקק למעין "ועדה קרואה" של משרד החינוך. אך המפתח למעבר הוא בניית היכולות (capacity building) במחלקות החינוך של הרשויות ה"צהובות", כלומר בעלות רמה בינונית של תפקוד או הישגים. ככל שמשרד החינוך ישקיע יותר בבניית יכולות בקרב הרשויות ה"צהובות", יתערב יותר ברשויות ה"אדומות" ובד בבד יפחית את מעורבותו ברשויות ה"ירוקות" (קרי בעלות רמת תפקוד והישגים מצוינת) - כך נלך ונתקרב לחזון. בקווים כלליים, על פי חזון זה המשרד הוא רגולטור של הרשויות המקומיות, ואילו הן עצמן נוטלות את תפקיד האופרטור. יתרה מכך, סביר כי במדיניות של אוטונומיה דיפרנציאלית התוצאות של מערכת החינוך ישתפרו בכללן, ובפרט יש סיכוי גדול לצמצום פערים - בניגוד לביזור אחיד, מדיניות שבסבירות גבוהה צפויה להרחיב פערים (רוטמן, 2016).

50 <https://www.themarker.com/news/education/1.4586855> . הכתבה פורסמה בתאריך 9.11.2017.

51 ב"ז'רגון הרמזור" של המשרד נעשה שימוש גם במטה וגם בשטח בהקשרים שונים - רשויות אדומות, בתי ספר אדומים ועוד. נתקלתי גם בבית ספר שתלמידיו חולקו במיפוי השוטף של ההישגים וההתנהגות לתלמידים אדומים, צהובים וירוקים. מילה אחרת הנחשבת בז'רגון ללשון נקייה יותר לשימוש בצבע האדום היא "במיקוד". כך אפשר לדבר על רשויות במיקוד, בתי ספר במיקוד ואוכלוסיות במיקוד (לדוגמה בדואים, יוצאי אתיופיה, חניכי פנימיות וכדומה).

נשים לב כי הפרדה בין רגולטור לאופרטור דורשת שינוי גם בתוכנית העבודה של המשרד. כדי לאמוד את אפקטיביות המשרד בהיותו רגולטור, מצמיח יכולות ואופרטור גם יחד, יש צורך להבחין בין מדדי תוצאה מערכתיים הנוגעים - בהתאמה - לסך הרשויות ה"ירוקות", לסך הרשויות ה"צהובות" ולסך הרשויות ה"אדומות". אני סבור כי רצוי היה לעגן את המהלך גם בשינוי חקיקה בחוק הפיקוח על החינוך (חוק שנחקק אף הוא בעידן מפא"י), שכן כיום אפשר לטעון כי נסיגה חלקית או מלאה של משרד החינוך מן הפיקוח על החינוך ברשויות ה"ירוקות" מנוגדת להוראות החוק.

5.2 משרד החינוך - בתפקיד אופרטור, רשות עצמאית בתפקיד רגולטור

אם הרעיון של אוטונומיה דיפרנציאלית לא יעבוד - כלומר אם יתברר שה-"DNA" של משרד החינוך הוא של אופרטור, שלאמיתו של דבר המטה והמחוזות אינם מסוגלים לפעול באופן דיפרנציאלי מול הרשויות המקומיות לאורך זמן ושהתהליך כולו אינו חסין לתחלופת שרים - יהיה נכון לשקול חלופה אחרת. חלופה זו כרוכה בשינוי מבני ניכר, אם כי הרבה פחות קיצוני משינוי המעסיק של רוב המורים במדינה. חלופה זו היא הפרדה בין אופרטור לאומי, כלומר משרד החינוך, לרגולטור לאומי - רשות עצמאית (כפי שרשות החשמל היא רגולטור של חברת החשמל ושל יצרנים פרטיים). על פי חלופה זו תוקם רשות עצמאית לרגולציה על החינוך, והיא תהיה נפרדת מן המשרד ולא כפופה למנכ"ל שלו.⁵² רשות זו תוקם על בסיס הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), ותקבל לתחום אחריותה גם את בחינות הבגרות.⁵³ מלבד

52 ייתכן שהיא תצטרך להיות כפופה ישירות לראש הממשלה, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, או במקרה חריג ביותר - לכנסת.

53 כמו בהקשרים אחרים שצינו בפרק זה, גם בנושא בחינות הבגרות משרד החינוך נמצא בניגוד עניינים. בתפקיד הרגולטור על בתי הספר עליו לוודא, באמצעות הבחינה, כי המורים מלמדים על פי תוכניות הלימודים הלאומיות וכי הלמידה אפקטיבית. למשרד יש גם מחויבות כלפי החברה הישראלית בכלל, וכלפי המוסדות להשכלה גבוהה בפרט, לשמור על סטנדרט גבוה ואחיד ככל האפשר בבחינות - שהרי אחרת לתעודה שבידי התלמיד אין כל ערך. מנגד, בתפקידו של המשרד בכובע האופרטור יש לו מחויבות כלפי הציבור הישראלי להעלות את אחוזי הזכאות לבגרות בכל שנה, ועוד מדדים רבים הנוגעים למצוינות (נבחני חמש יחידות לימוד במתמטיקה, בגרות איכותית וכדומה). מצב זה יוצר תמריץ לאנשי משרד החינוך ולדרג הפוליטי לנקוט מדיניות שאומנם תשפר את הסטטיסטיקות, אך לא בהכרח תייצר בוגרים מוכנים יותר למערכת ההשכלה הגבוהה ולשוק העבודה. לדוגמה: כאשר יחידה במשרד החינוך מובילה את כתיבת הבחינה (אומנם בפועל על ידי זכ"י) וקובעת את מדיניות בדיקת הבחינות (מתן ציונים, מתן "פקטור" ועוד) - יש מדרון חלקלק של הורדת רף הדרישות, והדרך היחידה להימנע ממנו היא הוצאת התהליך לגורם מקצועי בלתי תלוי. הפרדה דומה קיימת בבחינות הסמכה של עורכי דין ורואי חשבון, או בבחינות הסמכה בתחום הרפואי והפרה-רפואי.

זאת יתווספו אליה בעלי תפקידים מן המזכירות הפדגוגית שיעסקו בקביעת תוכניות הלימודים וברגולציה על הוראתה בפועל, ובעלי תפקידים ממנהל עובדי הוראה שיעסקו ברגולציה על הכשרה ופיתוח מקצועי של מורים. כמו כן, יתווספו לרשות זו יחידות שתפקידן המרכזי הוא תוכניות לימודים ורגולציה, אך לא תכנון ויישום של המדיניות.⁵⁴

מודל דומה מופעל באוסטרליה, שם פועלת הרשות האוסטרלית לתוכניות לימודים, מדידה ודיווח (ACARA) ברמה הפדרלית. רשות זו קובעת את תוכניות הלימודים הפדרליות שמהן נגזרות תוכניות הלימודים בכל מדינה באוסטרליה, והיא אחראית למבחנים הסטנדרטיים המקבילים למיצ"ב אצלנו. כלומר, הרשות מבצעת את תפקידי ראמ"ה וכן חלק מתפקידי המזכירות הפדגוגית שלנו. מלבד זאת אפשר ללמוד גם מן ההפרדה המבנית בין משרד החינוך הבריטי ובין OFSTED, הרשות העוסקת בפיקוח ובקרה על בתי ספר - כולל הבחינות הסטנדרטיות המקבילות למיצ"ב אצלנו. רשות זו כפופה פורמלית לבית המלוכה ומדווחת על פעולותיה לפרלמנט. רשות אחרת בבריטניה, OFQUAL - גם היא נפרדת ממשרד החינוך - עוסקת בהסמכות פורמליות (בתחומים שונים, לא רק בחינוך), ומבצעת את הרגולציה על חמשת הגופים הלא-ממשלתיים הכותבים את הבחינות המקבילות לבחינות הבגרות שלנו.

סוגיית האופרטור והרגולטור שבה עסק פרק זה היא אנומליה מבנית, אך יש לה השפעות עמוקות על התרבות הארגונית שנוצרה עם השנים במשרד החינוך. בפרק הבא אדון בתרבות הארגונית במבט רחב יותר, ואציע כמה רעיונות לשיפור.

מראי מקום נבחרים

הכנסת. (1969). חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969.

https://fs.knesset.gov.il/6/law/6_lsr_209329.PDF

הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). (2018). סקר ההוראה והלמידה הבין לאומי -

טאליס (2018). <https://www.rama.education/publication/talis-2018-2>.

זוהר, ע. (2013). ציונים זה לא הכל. הקיבוץ המאוחד: רמת גן

54 מלבד במזכירות הפדגוגית, תוכניות לימודים נכתבות בשנים האחרונות גם ביחידות אחרות. לדוגמה: תוכניות לימודים בחינוך טכנולוגי נמצאות בסמכות מנהל תקשוב, תוכנית "מפתח הל"ב" פותחה ומתוחזקת באגף יסודי, תוכנית "כישורי חיים" - בשפ"י, ומנהל חברה ונוער מכין יחידות הוראה סביב אירועים נקודתיים או דמויות היסטוריות.