

מדינת ישראל
משרד החינוך
המינהל להכשרה השתלמות והדרכה לעו"ה

הוועדה המיעצת למנכ"ל
בענין בקשות של רשויות לשינוי במבנה
הרצף החינוכי

דוח סופי
(טיוטא)

תוכן העניינים :

3.....תמצית

5.....מבוא

6.....תהליך חיטוב מערכת החינוך – רקע

10.....עבודת הוועדה

11.....היבטים פדגוגיים

13.....היבטים משפטיים

15.....היבטים בתחום ניהול כח אדם בהוראה

16.....היבטים תשתיתיים

17.....היבטים תקציביים

18.....סיכום ביניים – המלצות שהוגשו בחודש מרץ 2006

19.....עבודת הצוות הפדגוגי

21.....מפגשים עם מומחים מהאקדמיה

24.....מפגש עם נציגי מנהלי מחוזות

25.....מפגש עם ארגוני המורים

26.....מפגש עם נציגי השלטון המקומי

27.....סיכום והמלצות

תמצית

1. הוועדה המייעצת למנכ"ל לעניין בקשות של רשויות מקומיות לשינוי הרצף החינוכי הוקמה, בעקבות פניה של עשרות רשויות לשנות את מבנה הרצף החינוכי ביישוביהם, כחלק מהמלצות התכנית הלאומית לחינוך.
2. מוקד הטיפול בסוגית הרצף החינוכי התנקז לכיתות ז'-ח', והדיון סביב היותן חלק מבית הספר היסודי, או היותן חלק מחטיבת הביניים.
3. הוועדה ריכזה ניירות עמדה בהיבטים הקשורים לנושא בתחומי הפדגוגיה, המשפט, כח אדם בהוראה, תשתיות ותקציבים.
4. מבחינה פדגוגית נמצא כי קיימים בעולם דגמים רבים של רצף הבית ספרי ואין דגם אחד אולטימטיבי מומלץ. סוגית נקודות החיתוך לא נחקרה לא בארץ ולא בעולם ועל כן לא קיימות הוכחות אמפיריות המכריעות מהי נקודת החיתוך הרצויה או הנכונה.
5. המלצת הביניים של הוועדה הייתה לדחות את היישום, במידה וימצא ראוי, לשנת הלימודים תשס"ח ועד לסוף שנת 2006 לבחון את ההיבטים הפדגוגיים.
6. לשם כך, הוקם צוות פדגוגי אשר בחן את הסוגיה מבחינה פדגוגית, מתוך הבנה כי ההיבט הפדגוגי הוא המכריע בנושא ועל בסיסו יש לבחון את ההיבטים הבאים.
7. הצוות נפגש עם מומחים מהאקדמיה, נציגי מנהלי מחוזות, נציגי המשרד, נציגי ארגוני המורים ונציגי מנהלי מחלקות חינוך. הזמין בדיקה מהנעשה

בעולם, ויזם יחד עם לשכת המדען הראשי בדיקה ממוקדת במצב חטיבות הביניים על ידי מכון סאלד.

8. ההמלצה המרכזית היא **שיש להשאיר את המבנה הקיים** ואין יתרון פדגוגי – חינוכי בשינוי הרצף הקיים מאחר ושינוי במבנה הנוכחי במערכת החינוך, אינו ערובה לקידומה של המערכת החינוך מחד, ומאידך ידרוש עלויות תקציביות גבוהות (אשר ספק לקיום מקורות תקציב).

9. מומלץ לשאוף למבנה אחיד במערכת החינוך במתכונת של שש שנות חינוך יסודי, ושש שנות **חינוך על יסודי**, עם מעבר אחד ביניהם. לפיכך, לאפשר פתיחת מסגרות חינוכיות, רק על בסיס מבנה זה, ולא כל מבנה אחר. יש לאפשר תקופת מעבר קצובה בזמן.

מבוא

הוועדה המייעצת למנכ"ל לעניין בקשות של רשויות מקומיות לשינוי הרצף החינוכי הוקמה, בעקבות פניה של עשרות רשויות לשנות את מבנה הרצף החינוכי ביישוביהם.

בקשות הרשויות לשינוי הרצף החינוכי הוגשו על רקע המלצות התכנית הלאומית לחינוך, לאפשר למינהל החינוך האזורי לקבוע את מבנה הרצף החינוכי המתאים והאפשרי לאזור.

הוועדה התבקשה לבחון את הבקשות, ולהציע למשרד החינוך חלופה מתאימה.

הנחיות היסוד אשר ניתנו לוועדה:

1. מעבר אחד מאי-י"ב (א-ח' – ט-י"ב, א-ו' – ז-י"ב, או א-ז' – ח-י"ב)
2. מודל אחיד בתוך כל ישות מוניציפאלית עצמאית בבתי הספר הרשמיים.
3. שינוי המבנה החינוכי אינו מצריך תוספת בינוי ולא התאמות פיזיות נוספות במערכת.
4. שינוי המבנה החינוכי ייקח בחשבון השלכות עתידיות באשר לבעיות פרופסיונאלית של מורים שלא ניתן יהיה לשבצם בעקבות השינוי.

חברי הוועדה:

ד"ר איציק תומר, סמנכ"ל ומנהל מינהל הכשרה השתלמות לעו"ה, - יו"ר
מר אדי הרשקוביץ, סמנכ"ל ומנהל מינהל כלכלה ותקציבים
גב' לאה רוזנברג, סמנכ"לית ומנהל המינהל הפדגוגי
מר שמואל הרנוי, ראש מטה היישום
ד"ר שי כנעני, מנהל מינהל הפיתוח
ד"ר אילנה זיילר, מנהלת אגף א' מוסדות חינוך
מר ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכח אדם בהוראה
עו"ד איריס שלו, הלשכה המשפטית
יפה פס, מנהלת האגף לחינוך על יסודי
שרה רוזיטר, מנהלת האגף לחינוך יסודי

תהליך חיטוב מערכת החינוך - רקע¹

במהלך שנות ה-60 התכנסו שתי ועדות בתמיכתו של שר החינוך דאז, מר זלמן ארן: ועדת פראוור, שמונתה בשנת 1963 ובחנה את נושא הארכת משך לימוד החובה בשנה או בשנתיים, וועדת רימלט, שמונתה בשנת 1967 ובחנה את מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי.

שתי ועדות אלה המליצו על הכנסת חטיבות הביניים למערכת החינוך כחטיבה הראשונה של החינוך העל-יסודי.

ועדת פראוור

ועדת פראוור מונתה באוקטובר 1963 כדי לבחון את נושא הארכת משך לימוד חובה בשנה או בשנתיים (מעל גיל 14).

בינואר 1965 פורסמו מסקנות הוועדה:

1. להאריך את משך לימוד החובה בשנה אחת;
2. ליצור חטיבת ביניים שתכלול את הכיתות ז'–ט'. חטיבה זו תשמש שלב ראשון של החינוך העל-יסודי ותהיה יחידה העומדת בפני עצמה מבחינת ניהול, תוכנית לימודים וצוותי מורים;
3. לאפשר כמה מודלים של שילוב חטיבת הביניים במבנה מערכת החינוך, כדלהלן: חטיבת הביניים תהיה חלק מבית-ספר מקיף; חטיבת הביניים תשתלב במסגרת בית-ספר על-יסודי שש-שנתי; חטיבת הביניים תהיה בית-ספר נפרד, או במקרים מסוימים תצורף כיתה ט' לבית-ספר יסודי קיים. בסוף כיתה ז' יעברו כל התלמידים לחטיבה חדשה, שיהיה בה משום הכנה לחינוך העל-יסודי.

¹ רונייה בריטברד, מיכל טביביאן-מזרחי, שינויים שחלו במבנה מערכת החינוך בישראל והצעות לשינויים שעלו במהלך השנים, הכנסת, מחקר ומידע, 2003.

הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך בישראל – הרפורמה במבנה החינוך בישראל (ועדת רימלט)

ב 1966 הוקמה ועדה פרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל, כדי שסוגיה זו תיקבע על-ידי הכנסת.

כפי שצוין בהמלצות הוועדה, המטרות העיקריות שלשמן נדרש שינוי במבנה החינוך הן העלאת רמת ההוראה וההישגים הלימודיים והחינוכיים בכל שלבי החינוך, צמצום הפער ברמת ההשכלה ובסיכויים להשתלב בחברה ובמשק מתקדם, ויצירת מפגש בין ילדים משכבות אוכלוסייה מגוונות במסגרות לימוד אזוריות.

המלצות הוועדה לבחינת מבנה החינוך (ועדת רימלט):

החינוך היסודי יימשך שש שנים, מכיתה א' עד כיתה ו'; החינוך העל-יסודי יהיה אף הוא בן שש שנים, ויושתת על שתי חטיבות: חטיבת ביניים (כיתות ז'–ט') וחטיבה עליונה (כיתות י'–י"ב), כל זאת – למעט מקרים שבהם יחליט משרד החינוך על מבנה אחר.

חטיבת הביניים תשמש תקופת מעקב והסתכלות לשם ייעוץ לתלמידים ולהורים ולשם הכוונת תלמידים בהמשך לימודיהם העל-יסודיים לכיוון המתאים לנטיותיהם וליכולתם. כל התלמידים המסיימים כיתה ו' יעברו לכיתה ז', וכל המסיימים את לימודיהם בחטיבת הביניים, להוציא מקרים יוצאים מהכלל, יוכלו להמשיך את לימודיהם באחד המסלולים של החינוך העל-יסודי, בהתאם לייעוץ שינתן להם בגמר לימודיהם בחטיבה.

המורים בחינוך העל-יסודי, ובכללם מורי חטיבות הביניים, יוכשרו בהכשרה אקדמית.

הקמת חטיבות הביניים תיעשה לפי סדר העדיפויות המפורט להלן:

- הקמת בתי-ספר על-יסודיים מקיפים שש-שנתיים המכילים שתי יחידות משנה – חטיבת ביניים וחטיבה עליונה;
- הצמדת חטיבות הביניים לבתי-ספר על-יסודיים קיימים;
- הקמת חטיבות ביניים נפרדות, במגמה לפתח אותן לבתי-ספר על-יסודיים מקיפים שש-שנתיים;

ועדת רימלט לא קבעה מועד להשלמת הרפורמה, וכך, 12 שנים לאחר הקמתה, בשנת 1978, הקים שר החינוך דאז, זבולון המר, ועדה ציבורית, בראשות פרופ' יהודה אמיר, לבדיקת הרפורמה במערכת החינוך. ועדה זו בחנה את הדרכים להשגת יעדי הרפורמה ודנה בקצב יישומה ובסיבות לכך שהיא הופעלה באופן חלקי בלבד. ועדת אמיר מצאה כי הגורמים שעיכבו את יישום הרפורמה היו קשיים תקציביים, קיטוב חברתי, התנגדות ההורים, בעיות מיוחדות בציבור הדתי ומעורבות הממסד של הרשויות המקומיות. קשיים נוספים שהתגלעו במהלך הפעלת הרפורמה קשורים לשילוב הארגוני של חטיבות הביניים ולכפיפותן לחטיבה העליונה, וכן להמשכיות תוכנית הלימודים, להתאמה בין הייעוץ וההכוון בחטיבת הביניים ובין השיבוץ החברתי והמיון למגמות בחטיבה העליונה ולעצם הקושי במעבר מחטיבה לחטיבה.

המצב כיום:

היקף חטיבות הביניים גדל בהתמדה עם השנים. מ-32 חטיבות בשנת הלימודים תש"ל (1969/70) עד 500 חטיבות בשנת הלימודים תשס"ג (2002/3). על השתרשות חטיבות הביניים במערכת החינוך נוכל ללמוד מהנתונים על מספרי התלמידים: בשנת הלימודים 1969/70 היה שיעור הלומדים בחטיבת הביניים כ-11%, ובשנת הלימודים 2002/3 היה שיעורם 73%.

מבנה מערכת החינוך כיום הטרוגני, ישנם דגמים שונים בערים שונות, כך ניתן למצוא לצד בתי הספר היסודיים א'-ו' גם בתי ספר יסודיים א'-ח' (רמת גן, גבעתיים), וגם בתי ספר יסודיים א'-ט'. בחינוך העל יסודי ניתן למצוא חטיבות ביניים צמודות על בסיס רצף שש שנתי, וכן חטיבות ביניים עצמאיות. וכן בתי ספר ארבע שנתיים ט' – י"ב.

מגמות בעולם המערבי:

גם הסקירה אשר הוזמנה על ידי לשכת המדען הראשי לבחינת המגמות בעולם המערבי² מלמדת כי במרבית מדינות אירופה מבנה החינוך נע סביב המתכונת של 6-3-3, במטרה להשיג שתי מטרות מרכזיות:

א. הרחבת מעגל הלומדים במסגרת חינוך חובה וצמצום הנשירה.

ב. שדרוג איכויות ההוראה, הלמידה ומיומנויות היסוד.

הרקע להקמת הוועדה הנוכחית:

התכנית הלאומית לחינוך אשר הוגשה בינואר 2005, הציעה לצמצם את המעברים בין המסגרות החינוכיות, ליצור בין כיתה א' לכיתה י"ב מעבר אחד, ולקיים שני שלבי חינוך – בית-ספר יסודי ובית-ספר על-יסודי, כך שחטיבות הביניים כשלב חינוכי נפרד יבוטלו. התכנית המליצה לאפשר למינהל החינוך האזורי, במסגרת תקציבו ומשאביו, לקבוע את מבנה הרצף המתאים והאפשרי לאזור מבחינה כלכלית וארגונית, ובלבד שכל בתי-הספר השייכים לאותו זרם באותו מינהל חינוך אזורי יהיו מושתתים על אותו מבנה של רצף חינוכי³.

על בסיס המלצה זו פנו רשויות מקומיות למשרד בבקשה לשנות את הרצף החינוכי בישוביהם. הבקשות לשינוי הרצף החינוכי כללו מגוון אפשרויות ומגוון נקודות חיתוך על פני הרצף.

² וולנסקי עמי, מגמות של שינוי במבנה החינוך העל יסודי ומניעהן – מבט בינלאומי במדינות נבחרות, יולי 2006 (טיוטא)

³ התכנית הלאומית לחינוך, כח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, ינואר 2005

עבודת הוועדה :

הוועדה ריכזה ניירות עמדה של יחידות המטה בהיבטים הפדגוגיים, המשפטיים, התקציביים והתשתיתיים (בינוי, התאמת מבנים והסעות) ובמקביל התקיימו היועצויות עם מנהלי מחוזות.

על בסיס חוות הדעת אשר התקבלו עד כה, הסתמן כי הסוגיות המרכזיות כוללות את ההיבטים הבאים :

- היבטים פדגוגיים
- היבטים משפטיים
- היבטים בתחום ניהול כח אדם בהוראה
- היבטים תשתיתיים
- היבטים תקציביים

I. ההיבטים הפדגוגיים:

אגפי הגיל במינהל הפדגוגי ניתחו את הסוגיה בהיבט הפדגוגי, היתרונות והחסרונות בכל אחת מנקודות החיתוך האפשריות (בין ו' ל-ז', בין ז' ל-ח', בין ח' ל-ט' ובין ט' ל-י').

מהניתוח עולה כי:

- א. קיימים בעולם דגמים רבים של רצף הבית ספרי ואין דגם אחד אולטימטיבי מומלץ.
- ב. סוגית נקודות החיתוך לא נחקרה לא בארץ ולא בעולם ועל כן לא קיימות הוכחות אמפיריות המכריעות מהי נקודת החיתוך הרצויה או הנכונה.
- ג. המחקר הן בארץ והן בעולם עוסק ועסק בהיבטים חינוכיים בתוך כל מבנה אך כאמור לא בנקודת החיתוך עצמה.
- ד. המחקרים בארץ עסקו בהיבט הפדגוגי הוראתי בכיתות הטרוגניות בחטה"ב אך לא בשאלה האם החיתוך דווקא בנקודה זו הוא מיטבי.
- ה. בארץ לא נעשו מחקרי אורך לגבי השינויים שחלים אצל תלמידים, בכל היבט אפשרי, לימודי חברתי רגשי לאורך שנים בית הספר (א' - י"ב).
- ו. המסקנות לגבי הצלחתן או כישלונן של חטה"ב במתכונן הנוכחית אינן מבוססות מחקריות. מאידך גיסא, שולטת במערכת התפיסה, כי בית הספר היסודי משדר אמפטיה ואכפתיות כלפי הילדים, ובית הספר העל יסודי משדר ומדגיש הישגים אקדמיים – מכאן שההכרעה היכן מתבצע החיתוך היא עקרונית. יחד עם זאת, נתוני המיצ"ב כפי שהועברו על ידי ד"ר גילי שילד מראים במובהק שהישגי תלמידים בכתות ח' בבית ספר 8 שנתי (א' - ח') גבוהים מהישגי תלמידים בכתות ח' בחטיבות.

המסקנות הן :

א. בכל שלב חיתוך יצטרכו בתי הספר להיערך לתהליך הכוון כפול. גם בבית ספר שש שנתי או ארבע שנתי במעבר בין ט' ל-י' יהיה צורך בתהליך הכוון לקראת התמקצעות ובחירת יחידות הלימודים. יצירת הרצף הפיזי לא תחסוך את הצורך בהכוון.

ב. ברמת התשתיות יש להשקיע ביצירת מרחבים מתאימים לשכבות גיל שונות כדי שימצאו את מקומם בהיבט הפדגוגי ובהיבט החברתי.

ג. אין אפשרות להציע מודל אולטימטיבי מועדף, יחד עם זאת מבין נקודות החיתוך האפשריות המודל המוצעים : א'-ו', ז'-י"ב, או א'-ח', וט-י"ב.

ד. בהעברת כיתות ז'-ח' מחטיבת הביניים לבית הספר היסודי, תלמדנה תכניות הלימודים הנלמדות בחטיבות הביניים על כל המשתמע מכך, תוך שמירה על התקצוב הקיים כיום בחטיבות הביניים לעו"ה, תלמידים, שרתים ומזכירות לכיתות ז'-ח' בלבד. במקרה כזה כיתה ו' תהווה שנת מעבר והכנה לקראת ז'-ח'.

II. ההיבטים המשפטיים:

ההיבטים המשפטיים נוגעים כעקרון לעובדי ההוראה, ולשינוי במעמד המורים ומעמד המנהלים. שינוי ברצף יצור מצב בו יהיה מנהל אחד שש שנתי וצוות הניהול מתחתיו אשר יורכב מסגני מנהלים חלקם עובדי משרד החינוך וחלקם עובדי בעלות. סגני המנהלים יוסמכו לטפל בנושאים אורכיים לכיתות ז'-י"ב ולא יהיה מנהל חטיבת ביניים, האחראי על חטיבות הביניים.

הקשיים המשפטיים העולים ממבנה של רצף שש שנתי מורכבים משתי קבוצות עיקריות:

א. המקורות המשפטיים להיווצרות חטיבת הביניים (ופועל יוצא מכך, הממונה-מנהל חטיבת ביניים, עובד המשרד המתמנה ע"י מנכ"ל המשרד) מכתיבים את האופן בו ניתן לשנות את המצב הקיים.

ב. הבעיות המשפטיות הקיימות במצב של רצף שש שנתי הנובעות מכך שבמבנה השש שנתי קיימת קבוצת מורים (בד"כ מורי חט"ב) עובדי משרד החינוך וקבוצת מורים אחרת (בד"כ עובדי חטיבה עליונה) עובדי בעלות.

א. לעניין המקורות המשפטיים-

1. נושא הרפורמה הוחלט בהחלטת הכנסת עוד בסוף שנות ה-60. פועל יוצא מהחלטה על הפעלתו של מבנה חט"ב הוא מינוי של מנהל חט"ב. הואיל והחלוקה שנערכה היא שמורים בחטיבת ביניים יהיו מורי משרד חינוך, הרי שגם מנהל חטיבת ביניים מונה לתפקיד ע"י משרד החינוך (ע"י המנכ"ל- סעיפים 18-19 לתקנות חוק חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח) תשי"ז-1956).

2. תפקיד הממונה על חטיבת הביניים בבית הספר העל יסודי השש שנתי עוגן כמסמך שהיה פרי הסכמה בין משרד החינוך לבין ארגוני המורים. במסמך זה שפורט בחוזר מנכ"ל לג/6 מובהר מהם תפקידיו של מנהל חטיבת ביניים, שיוחדו לו ובין היתר- תפקידיו בעיצוב חט"ב, טיפול בכל ענייני החינוך וההוראה בחט"ב בהתאם לעקרון- הרפורמה בחינוך, היותו אחראי על הרשומות הפדגוגיות בחט"ב וחתירתו על מסמכים הנוגעים לכך. יתירה

מזו, הפונקציה של מנהל חטיבת ביניים עוגנה בהסכם קיבוצי בין ממשלת ישראל והרשויות המקומיות לבין הסתדרות המורים מ-22.2.79.

מכאן, התפקיד של מנהל חטיבת הביניים עוגן במקורות משפטיים המחייבים, **אם מבקשים לבטל תפקיד זה או לשנותו מהותית** (בכך שיהיו סגני מנהלים אורכיים ובכך שאף אם יש ממונה על חטיבת הביניים, הוא ימונה כסגן מנהל ע"י מנהל השש שנתי ומפקח ולא ע"י מנכ"ל המשרד ככל מנהל ביה"ס המועסק ע"י משרד החינוך), **יש לעשות כן בשיתוף מלא של ארגוני המורים**, תוך שינוי הסכם קיבוצי והסכמות דו-צדדיות וייתכן שנדרש לשינוי החלטה בכנסת (וזה לאחר שלשון ההחלטה של הכנסת תיבדק).

ב. לעניין הקשיים המשפטיים ברצף השש שנתי:

מצב של רצף שש שנתי משמעותו, כי קיים מנהל אחד בביה"ס - מנהל השש שנתי, שהינו עובד בעלות ואחראי על כל הבט: פדגוגי, תקציבי ואדמיניסטרטיבי, הן על כתות- חטיבת ביניים והן על כיתות העל יסודי. במצב זה מתעוררות בעיות בשל ביטול הפונקציה של מנהל חטי"ב על כל התפקידים, שיוחדו לו במבנה השש-שנתי בבצוע הרפורמה וכאחראי, בין היתר, מינהלית על המורים עובדי משרד החינוך, כפי שפורט לעיל. פועל יוצא מכך הוא, כי בהעדר מנהל עובד משרד החינוך, למעשה האחראי כשלוח של המעסיק על עובדי משרד החינוך- מורי חטי"ב הוא מי שאינו מועסק ע"י משרד החינוך- מנהל השש שנתי.

מצב זה יוצר קושי משפטי רב, הנובע כאמור מכך שמנהל השש שנתי הינו שלוח המעסיק ממונה גם על תקציבית וגם אדמיניסטרטיבית על מורים עובדי מדינה שאינם מועסקים על ידי מעסיקו של מנהל השש שנתי. כך למשל, בעיה בעניין דיווח לכא"ב ולגזברות על ידי מנהל שאינו עובד המשרד; נושאים של זכויות מורים הנקבעות על ידי מי שאינו שלוח של המעסיק וכוצ"ב.

יש לתת את הדעת על סוגיה זו במסגרת הסכם קיבוצי.

III. היבטים בתחום ניהול כא"ב:

שינויים במבנה הרצף החינוכי עלולים ליצור תזוזות ומעברים של עובדי הוראה. מעברים אלו הינם מעברים מסוגים שונים:

- א. מעבר מהוראה בשכבת גיל אחת לשכבת גיל אחרת (מהוראה בכיתות חט"ב להוראת בכיתות של בי"ס יסודי)
- ב. מהוראה בכיתות חטיבות ביניים לכיתות בי"ס תיכון.
- ג. מצב שבו עלול להיווצר מצב של "התייתרות" מורים בגלל חוסר אפשרות לשבצם.

שינוי הרצף החינוכי יהיה מותנה בכך שלא ייווצר מצב של חוסר שיבוץ למורים קבועים, או פגיעה בתנאי העסקה קיימים.

כמו כן, חשוב מאוד שנציגי ארגוני המורים יהיו שותפים לדיונים ולהחלטות העקרוניות. יש לציין כי בטרם נעשים שינויים כאלה יש לבחון שמירה על זכויות המורה בכל הנוגע לאי-פגיעה בהיקף משרתם, נושאי הפנסיה ככל שמדובר במורים ותיקים וכיוצ"ב.

IV. היבטים תשתיתיים:

1. ההנחיה היא **ששינוי ברצף השש-שנתי לא יגרום לבניה מיותרת**. ההשקעה במבנים לצורך שינוי הרצף תבוא על חשבון פתרון בעיות דחופות אחרות כגון מבנים יבילים או חידוש מבנים. (דוגמא: העברת הגולן למבנה א'-ח' והעברת כתות ט' ומעלה לבית הספר האזורי בקצרין תגרום לבניה בקצרין בעוד באזור יישארו מקומות לימוד פנויים) לפיכך, יש צורך לבדוק את **ההשפעה של השינוי על האזור** (דוגמא: העברת הגולן למבנה א'-ח' תשפיע בוודאות על בתי הספר הר וגיא במועצה אזורית הגליל העליון ואולי גם על בית הספר בית ירח במועצה אזורית עמק הירדן, שני בתי הספר יאבדו מספר רב של תלמידים, שיש להם היום מקום לימודים ובטווח יותר ארוך עשוי להיווצר מחסור במקומות לימוד בבית ספר נופי גולן אליו מבקשים לנקז את כל תלמידי הגולן).
2. **מפרט פיזי לבתי ספר יסודיים הכוללים כתות ז'-ח'**, בעניין זה יש לקבל החלטות על היקף הפרוגרמה הפיזית של בית הספר. עד כה המשרד מחיל על כתות ז' ח' בבתי ספר יסודיים את הפרוגרמה של בתי ספר א'-ו' (125 מ"ר ברוטו לכיתה ומוסיף חדרי לימוד בלבד. משמעו שאין לבית ספר יסודי ברצף א'-ח' חדרי ספח הולמים כגון ספריה ומעבדות בשווה ערך של חטיבת ביניים (פרוגרמה של חט"ב היא כ- 175 מ"ר ברוטו לכיתה).
3. **השלכה על עלות השתתפות המשרד במימון הסעות** – עניין זה טרם נבדק בשום מקרה. בישובים עירוניים נראה שהתוצאה תהיה צמצום בעלות ההסעות משום שבדרך כלל בתי הספר היסודיים קרובים יותר לבית מאשר בתי הספר העל יסודיים והרחבת טווח הכתות של בית הספר היסודי תקטין מרחקים. לא בהכרח שעניין זה נכון במועצות האזוריות ובישובים הקטנים.

V. ההיבטים התקציביים:

1. חטיבות הביניים מתוקצבות באופן שונה מבתי הספר היסודיים בסל השירותים הנלווים: עובדי מינהל, עובדי שירותים, ספרנים, עובדי סיוע (לבורנטים, עובדי מעבדה, מחשבים) ורכזי חינוך. תקצוב כיתות ז'-ח' על פי הפרמטרים הנהוגים בבתי הספר היסודיים יפחית את התקצוב הקיים היום לחטיבות הביניים, בכ- 291 מליון ₪ על פי הנתונים הבאים (באלפי ₪):

טווח כיתות	מס כיתות	מספר תלמידים	מספר משרות שרתים	עלות שרתים	מספר משרות מזכירים	עלות מזכירים	סה"כ שרתים או מזכירים המוסדות הפוכים לתגמול כמו יסודיים	עלות תלמיד לפי חטיבות ביניים (שירותים נלווים) (נוספים)	הפרש לתלמיד עלות נוכחית חטיבות ביניים לבין יסודיים
ז	2,654	83,712	414	29,188	182	12,893	42,081	138,627	-96,546
ח	2,766	86,917	430	30,276	189	13,374	43,650	143,935	-100,285
ט	2,660	81,875	405	28,529	178	12,603	41,132	135,585	-94,453
סה"כ	8,080	252,504	1,250	8,7993	549	38,870	126,863	418,147	-291,284

2. הפחתה מעין זו תיצור התרעמות בקרב השלטון המקומי. לחלופין שמירה על אופן התקצוב בכיתות ז'-ח' בבתי הספר היסודיים כנעשה בחטיבות הביניים עלולה להביא לדרישה להשוואת תקצוב בשאר הכיתות (א'-ו'), לכך יהיו השלכות תקציביות משמעותיות.

3. סוגיה נוספת שיש לבחון את העלויות שלה היא כיתות ז' – ח' בבתי הספר היסודיים ואופן תקצובן במקרה ויש שינוי ברצף החינוכי. במידה ויוחלט להשוות את התקצוב של כיתות ז'-ח' בבתי הספר היסודיים לתקצוב כיתות ז'-ח' בחטיבות הביניים המשמעות הנה תוספת של 20 מלש"ח בהשוואה לתקצוב הנהוג היום על פי הפירוט הבא (באלפי ₪):

טווח כיתות	מס כיתות בחינוך הרשמי	מספר תלמידים	מספר משרות שרתים	עלות שרתים	מספר משרות מזכירים	עלות מזכירים	סה"כ שרתים או מזכירים המוסדות הפוכים לתגמול כמו יסודיים	עלות תלמיד לפי חטיבות ביניים (שירותים נלווים) (נוספים)	הפרש לתלמיד עלות נוכחית חטיבות ביניים לבין יסודיים
ז	515	11,177	78	5,519	34	2,438	7,957	18,509	10,552
ח	530	11,025	81	5,714	36	2,524	8,238	18,257	10,019
סה"כ	1,045	22,202	160	11,233	70	4,962	16,195	36,767	20,571

סיכום ביניים – המלצות שהוגשו בחודש מרץ 2006

- א. ביצוע שינוי הרצף החינוכי לא לפני שנת תשס"ח.
- ב. יש להגיע להסדר עם ארגוני המורים במכלול בעיות הרצף.
- ג. מוקד הטיפול בסוגיית הרצף החינוכי מתנקז לכיתות ז'- ח', ועד כה מסתמנות שתי חלופות:
1. כיתות ז-ח' יסודיות – התקצוב הכיתות יעשה על פי הנהוג בבתי הספר היסודיים
 2. כיתות ז-ח' חטיבתיות – התקצוב הכיתות יעשה על פי הנהוג בחטיבות הביניים.
- תכנית הלימודים בכל חלופה תהיה כנהוג בחטיבות הביניים כיום.
- לכל חלופה היבטים בתחומי הפדגוגיה, התשתית הפיזית, המשפט, התקציב וניהול כוח האדם בהוראה.
- לפיכך יוקמו שלושה צוותים אשר יבחנו את הסוגיות הבאות:
- א. צוות פדגוגיה – בהשתתפות המינהל הפדגוגי, המזכירות הפדגוגית והמפמ"רים אשר יבחנו את תכנית הלימודים וסוגית מבחני ההישגים והעיתוי ומבחני המעבר, ויגבשו המלצותיהם. על בסיס עבודת צוות זה יש לבחון את המשמעות מבחינת כוח אדם בהוראה
 - ב. צוות תקציב – לבחינת המשמעויות התקציביות מבחינת עלויות תלמידים, שעות תקן ועלויות מינהליות.
 - ג. צוות לבחינת המשמעויות הפיזיות בתחומי בינוי, התאמת מבנים והסעות.
- הלשכה המשפטית תבחן את ההמלצות של הצוותים השונים.

עבודת הצוות הפדגוגי

הצוות הפדגוגי הוקם כחלק מהוועדה המייעצת, לאחר שהוועדה המייעצת הגישה את המלצות הביניים.

הוחלט למקד את עבודת הוועדה בשלב השני בתחום הפדגוגי. בין חברי הוועדה היתה הסכמה כי נקודת המוצא לכל חלופה היא פדגוגית וחייבים לקבל החלטה מבוססת פדגוגית אשר תשליך על שאר המרכיבים (משפטי, תשתית, תקציבי וכח האדם בהוראה).

לפיכך הוקם צוות פדגוגי אשר כלל את החברים הבאים:

- ד"ר איציק תומר – סמנכ"ל ומנהל מינהל הכשרה השתלמות והדרכה לעו"ה -יו"ר
- ד"ר אילנה זיילר – מנהלת אגף א' מוסדות חינוך, ומנהלת אגף לחינוך קדם יסודי
- גב' שרה רויטר, מנהלת אגף לחינוך יסודי
- גב' יפה פס, מנהלת אגף לחינוך על יסודי

תפקידו של הצוות היה לבחון את ההיבטים הפדגוגיים אשר במהות סוגית הרצף החינוכי ונקודת החיתוך הרצויה, ולהציע מתווה ראוי מבחינה פדגוגית, אשר ישמש כאמור בסיס לגיבוש המלצות הוועדה

דרכי עבודת הצוות:

- מפגש עם מומחים מהאקדמיה:
ד"ר נורה רש, האוניברסיטה העברית
פרופ' יצחק קשתי, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' חיים אדלר, האוניברסיטה העברית
פרופ' יצחק פרידמן, מכון סאלד
פרופ' יוסי יונה, אוניברסיטת בן גוריון
- מפגש עם אנשי המשרד: גב' חווה פרידמן – הפסיכולוגית הראשית, מר שמואל בורקש, מינהל החמ"ד
- מפגש עם נציגי מנהלי מחוזות: גב' אורלי פרומן – מנהלת מחוז תל אביב, מר שמעון הראל – מנהל מחוז ירושלים

- מפגש עם ראשי ארגוני המורים
 - מפגש עם נציגי מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות
 - קבלת סקירה על המצב בעולם מלשכת המדען הראשי
 - הזמנת בדיקה ממוקדת לגבי מצבן של חטיבות הביניים בשיתוף המדען הראשי ובביצוע של פרופ' יצחק פרידמן, מכון סאלד.
- במפגשים עם אנשי האקדמיה, אנשי המשרד נציגי השלטון המקומי נדונה השאלה מהו המבנה החינוכי הרצוי למערכת החינוך הישראלית?

מפגשים עם מומחים מהאקדמיה:

כאמור השאלה אשר נשאלו המומחים היתה מהי נקודת החיתוך הרצויה על פי הרצף החינוכי, ואשר יש לה עדיפות חינוכית פדגוגית.

מהמפגשים אשר התקיימו עם ד"ר נורה רש, פרופ' יצחק קשתי, פרופ' חיים אדלר, פרופ' יצחק פרידמן ופרופ' יוסי יונה עולים הממצאים הבאים:

סוגית נקודות החיתוך לא נחקרה, לא בארץ ולא בעולם, ועל כן לא קיימות הוכחות אמפיריות המכריעות מהי נקודת החיתוך הרצויה או הנכונה. יחד עם זאת, ברור כי מוקד הדיון סביב שאלת החיתוך מתרכז בגילאי חטיבת הביניים כסוגיה מכרעת.

הרפורמה החינוכית אשר הביאה להקמת חטיבות הביניים מטרותיה המרכזיות היו:

- א. אקדמיזציה של החינוך בשכבות ז' - ח' – דהיינו לימוד מדעי בכלים ומיומנויות מדעיים, על ידי כוחות הוראה אשר הכשרתם אקדמאית.
- ב. חברתית - יצירת מסגרות חברתיות לאינטגרציה בין מגוון קבוצות בחברה הישראלית, ומניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך.

על פי פרופ' קשתי, מרבית מדינות המערב, ביצעו בתקופה זו רפורמה דומה, ושינו את המבנה החינוכי באופן כזה שיצר חטיבות ביניים, במטרה לקדם את החינוך המדעי.

במהלך השנים מאז החלה הרפורמה, נעשו מעט מאוד מחקרים אמפיריים על חטיבות הביניים. המחקרים האחרונים נעשו בראשית שנות השמונים והצביעו על הצלחה יחסית של חטיבות הביניים, הן במישור הלימודי והן במישור החברתי (גם אם ההישגים לא עלו, הרי שהם גם לא ירדו בעקבות המעבר לחטיבת הביניים).

יחד עם זאת ישנו חוסר שביעות רצון מחטיבות הביניים במתכונת הקיימת היום. חוסר שביעות הרצון בא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

1. טענות כלפי אי עמידה בתכנים ובחוסר מוכנות מתאימה של תלמידי החטי"ב לקראת המעבר לחטיבה העליונה.

2. גיל התלמידים ושלב ההתבגרות בהם התלמידים נתונים הופכים את חטיבות הביניים למוקד אינטנסיבי של אלימות.

3. תנאי ההמשכיות לא מתקיים בכל המקרים, ההצמדה האוטומטית לחטיבה העליונה לא מתקיימת במלואה, במיוחד בחינוך הדתי שבו יש לעיתים שלושה מעברים.

כל המומחים עמם נפגשו הסכימו פה אחד כי אין מקום להציע שינוי מבני למערכת החינוך.

שינוי מבני, כזה או אחר, כורך בתוכו עלויות גבוהות מאוד בתחומים שונים: תכניות פדגוגיות, מערך כוחות ההוראה, תשתיות פיסיות ועוד. יחד עם זאת, אין כל ערובה כי הוא יחולל את השינוי הנדרש למערכת החינוך.

הצעתם הייתה, לבחון את נקודות התורפה של המערכת החינוכית במבנה הנוכחי, ולהציע פתרונות אשר יסייעו לקדם את המערכת.

בדבריהם התייחסו המומחים לנקודות הבאות:

1. **פרופ' חיים אדלר** – סבור כי מטעמים של חינוך ממלכתי בישראל, זו תהיה טעות לאפשר שינויים שונים ברשויות שונות, גם במובן הסמלי – קביעת מדיניות כוללת מדיניות של מבנה מערכת החינוך. מבחינת שליטה פדגוגית של מערכת החינוך מתבקש מבנה אחיד בכל המערכת. עצם השינוי בין רשויות שונות הוא נסיגה בסמכות המשרד ופגיעה בחינוך הממלכתי. הבקשה לשינוי היא שינוי אידיאולוגי ולא פדגוגי.

2. **ד"ר נורה רש** – מציעה לא לאפשר גמישות או שינוי מבני חלקי, יצירת מסגרות על רצף שונה, מהווה הזדמנות ליצור דיפרנציאציה והנשרה מהמערכת.

3. **פרופ' יצחק פרידמן** – לא תומך בשינוי מבנה מערכת החינוך, אלא מציע בדיקה שיטתית וממוקדת של הבעיות האופייניות לחטיבות הביניים במטרה למצוא חלופות פדגוגיות ראויות לבקשה לשנות את הרצף החינוכי.

4. **פרופ' יוסי יונה** – סבור כי המגמה לשינוי במבנה החינוך תעמיק את הפערים החברתיים. אין ערובה לכך שהפתרון הוא בחיטוב, אך ברור שהעדר החיטוב ויצירת רצף חינוכי הוליסטי בישוב יעצמו פערים חברתיים וחינוכיים. ביטול חטיבות הביניים בוודאי לא ישפר את מפת השוויון במערכת החינוך.

5. **פרופ' יצחק קשתי** – מציע למשרד להתחיל להפעיל את סמכותו כשלטון מרכזי. סבור כי אם יינתן מנדט לכל ראש עיר להציע מבנה חינוכי, הרי שיש כאן בעיה, משום שהמאבק הוא על האוניברסאליות של החינוך והמבנה הראוי, במיוחד כאשר ההישגים הלימודיים, במיוחד בתחום המדעים, נמצאים במגמת ירידה בשנים האחרונות

לדעתם בכדי לקדם את ההישגים הלימודיים, להגביר את המוטיבציה ולהפחית את האלימות יש להתייחס לפרמטרים הבאים:

1. תכניות הלימודים ותכני הלימוד
2. אקלים חינוכי- חברתי
3. הכשרת כוחות ההוראה
4. שיטות ודרכי הוראה
5. מהותה של האינטגרציה הן לתלמיד והן למורה (פרופ' יוסי יונה)

מפגש עם נציגי מנהלי מחוזות:

החזרת מערכת החינוך השש שנתית למבנה של יסודי בן שמונה שנים הוא משימה בלתי אפשרית מהבחינה התקציבית. אמנם בחטיבות הביניים היום יש מוקדי קושי שיש לטפל בהם ואולם לא דרך שינוי מבנה הרצף החינוכי.

החזרה לכיתות א'-ח' בעייתית מאוד. הרפורמה בשעתו התבססה על שתי מטרות – אקדמית – השבחת כוח האדם בבתי הספר והשנייה חברתית – יצירת אינטגרציה בין קבוצות שונות באוכלוסיה. שינוי מבנה הרצף משמעותו ביטול המטרה החברתית.

בעד המבנה השש שנתית, וביטול החטיבות העצמאיות. אין לאפשר הטרוגניות בין רשויות שונות.

יש מקום לבחון את הקשיים בהם אנו מתמודדים במבנה הקיים ולמצוא את הפתרונות במסגרת זו.

חשוב להיוועץ עם ארגוני המורים בסוגיה זו.

מפגש עם ארגוני המורים:

רן ארז, יו"ר ארגון המורים:

ארגון המורים בעד הרצף השש שנתי, ומעבר אחד בסוף כיתה ו'.

המבנה הפנימי בתוך הרצף השש שנתי, הוא בסמכותו של מנהל בית הספר במטרה להתמודד עם הצרכים המקומיים. לארגון אין העדפה במקרה זה למבנה פנימי כזה או אחר.

ראוי לבחון את הבקשות שהוגשו על ידי הרשויות עד כה מהבחינה הפדגוגית ולראות מהם השיקולים המנחים את הרשויות, לא בהכרח שיקולים חינוכיים פדגוגיים.

כמו כן חשוב מאוד ההיבט החברתי, ביטול הרצף החינוכי משמעותו ביטול האינטגרציה, שמירה על קבוצות חברתיות הומוגניות במסגרות חינוכיות נפרדות, כך שתיווצר מסגרת סגרגטיבית, אשר תגדיל את הפערים החברתיים והחינוכיים.

הסתדרות המורים:

בתכנית החינוכית להתחדשות מערכת החינוך בישראל "הצעד הקובע"⁴, מציעה הסתדרות המורים מבנה חינוכי מועדף ברצף של יסודי (א'-ו'), חטיבת ביניים (ז'-ח') וחטיבה עליונה (י'-י"ב). מבנה זה לדעתה מאפשר מרקם פסיכולוגי – חברתי. יחד עם זאת ההסתדרות סבורה כי יש לשמור על איזון בין הצורך במסגרת קטנה, תומכת ואפקטיבית לבין הצורך במימוש יתרונות הגודל.

⁴ הסתדרות המורים בישראל, הצעד הקובע – תכנית חינוכית להתחדשות מערכת החינוך בישראל, 2006

מפגש עם נציגי השלטון המקומי

בפגישת הצוות עם הגב' שוש אקוויז, מנהלת המחלקה לחינוך בעיריית הרצליה, נדון התהליך שהעיר מקיימת בשנתיים האחרונות בנושא הרצף החינוכי סביב השאלה היתה מהו המבנה הארגוני הראוי למערכת החינוך בעיר.

בתהליך שותפו הורים, מורים, מנהלים, מפקחים, ובסופו נבחנו כל החלופות:

- מבנה של 4-8 חזק מהבחינה הרגשית והמוגנות, אך חלש מהבחינה הפדגוגית.
- מבנה של 6-6 – חלש מהבחינה הרגשית והמוגנות, אך חזק מהבחינה הפדגוגית.
- מבנה של 7 – 5 מאפשר מענה לבחינה הרגשית והמוגנות, אך מאפשר חיזוק ההיבטים הפדגוגיים.

הנחות היסוד היו כי יש להבטיח גודל בית ספר אשר יאפשר תפקוד מתאים, מעבר אחד במהלך 12 שנות לימוד, והתמודדות עם נושא האלימות ובטחון התלמידים שהוא סוגיה מכרעת בעיר הרצליה.

המודל המומלץ בעיריית הרצליה הוא מבנה של 5-7, בעיקר בכדי להתמודד עם שאלת האלימות והמוגנות.

מפגש עם מנהלי מחלקות חינוך סביב סוגיה זו מתוכנן.

סיכום והמלצות:

לאחר סקירת המצב בעולם, המפגשים עם המומחים, ואחרים, המלצות הצוות הן:

1. ההמלצה המרכזית היא **שיש להשאיר את המבנה הקיים** ואין יתרון פדגוגי – חינוכי בשינוי הרצף הקיים מאחר ושינוי במבנה הנוכחי במערכת החינוך, אינו ערובה לקידומה של המערכת החינוך מחד, ומאידך ידרוש עלויות תקציביות גבוהות (אשר ספק לקיום מקורות תקציב).
2. מומלץ לשאוף למבנה אחיד במערכת החינוך במתכונת של שש שנות חינוך יסודי, ושש שנות חינוך על יסודי, עם מעבר אחד ביניהם. לפיכך, לאפשר פתיחת מסגרות חינוכיות, רק על בסיס מבנה זה, ולא כל מבנה אחר. יש לאפשר תקופת מעבר קצובה בזמן.
3. מומלץ לאפשר גמישות בתוך המבנה השש שנתי בכדי להתמודד עם הסוגיות אשר הוזכרו קודם לכן. נושא זה צריך להיבדק באופן נפרד.
4. יחד עם זאת, ברור כי במתכונת הקיימת היום יש בעיות ונקודות תורפה, אשר בעיתן קיים חוסר שביעות הרצון מהמבנה הנוכחי. לפיכך החלופה לשינוי הרצף החינוכי הינה איתור הבעיות, ומציאת דרכי התמודדות במטרה לקדם את המערכת החינוכית, תוך שמירה על המבנה הנוכחי.
5. הסקירה אשר מתבצעת על ידי מכון סאלד לבחינת מצבן של חטיבות הביניים תהווה בסיס לגיבוש המלצות לדרכים להתמודד עם נקודות התורפה הנוכחיות