



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**הפעלת בתי-ספר על-יסודיים ש-ש-  
שנתיים על רקע יישום רפורמות "אופק  
חדש" ו"עוז לתמורה"**

**מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אסף וינינגר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ד בשבט תשע"ד

10 במרס 2014

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת עמרם מצנע ומובאת בו סקירה על בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים על רקע יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה".

### מן המסמך עולים, בין השאר, הדברים האלה:

- בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים נוצרו בעקבות רפורמה במבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל שגובשה בשנת 1968. במסגרת זו נקבע כי החינוך היסודי יהיה שש-שנתי והחינוך העל-יסודי יהיה אף הוא שש-שנתי ויושתת על שתי חטיבות משנה: חטיבת-ביניים (כיתות ז'–ט') וחטיבה עליונה (כיתות י'–י"ב), מלבד מקרים שבהם יחליט משרד החינוך על מבנה אחר. יישומה של הרפורמה המבנית נתקל בקשיים רבים ונמשך שנים רבות, אולם בשנים האחרונות חל גידול במספרם של בתי-הספר השש-שנתיים, וכיום זהו המבנה העל-יסודי הדומיננטי במערכת החינוך.
- במהלך השנים טענו גורמים שונים כי הפעלת בתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים כרוכה בקשיים רבים, ובכלל זה קשיים הקשורים למבנה הארגוני, להעסקת עובדים, להיבטים פדגוגיים ולהיבטים תקציביים. הטענה העיקרית שהועלתה בהקשר זה היא שבית-הספר הוא אומנם שש-שנתי אולם הוא אינו פועל במתכונת אינטגרטיבית של בעלות, של ניהול, של שיטות הוראה ושל מקורות ושימושים תקציביים.
- אחת הסוגיות המרכזיות בהפעלת בתי-הספר השש-שנתיים היא סוגיית הבעלות הכפולה על מוסדות אלו, שכן המצב השכיח במערכת החינוך העל-יסודית הוא שחטיבות-הביניים הן בבעלות המדינה והחטיבות העליונות הן בבעלות הרשויות המקומיות או עמותות ורשתות חינוך. לפיכך, רוב מורי חטיבות-הביניים הם עובדי מדינה, והמורים בחטיבות העליונות הם עובדים של הגוף שבעלותו החטיבה העליונה. עם זאת, לעתים משרת ההוראה של המורים מורכבת הן משעות הוראה בחטיבת-ביניים והן משעות הוראה בחטיבה העליונה. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-29% מהמורים שלימדו בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים בשנת תשע"ג (2012/13) לימדו בשתי החטיבות (11,284 מורים מתוך 39,279 מורים בבתי-הספר השש-שנתיים).
- בשנים האחרונות מיושמות במערכת החינוך שתי רפורמות מערכתיות הנוגעות בין השאר למבנה ההעסקה של המורים. רפורמת "אופק חדש" בגני-הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מיושמת מאז שנת הלימודים תשס"ח (2007/08); רפורמת "עוז לתמורה" מיושמת בבתי-הספר התיכוניים מאז שנת הלימודים תשע"ב (2011/12). לעניין בתי-הספר השש-שנתיים משמעות הדבר היא שמיושמות בהם במקביל שתי רפורמות שונות הנוגעות לתנאי העבודה והשכר של המורים, ומכאן שמלמדים בהם יחד מורים שתנאי העבודה שלהם שונים זה מזה, ואף מורים שמוחלים עליהם במקביל שני הסכמי העסקה שונים – במקרים שבהם משרתם נחלקת בין חטיבת-ביניים ובין החטיבה העליונה. לטענת גורמים הנוגעים



בדבר, קיומם של שני ההסדרים במקביל מקשה מאוד על ניהול סגל עובדי ההוראה בבית-הספר השש-שנתי.

▪ בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) מופעלות שתי הרפורמות במקביל ב-233 בתי-ספר שש-שנתיים (כלומר, בכל בתי-הספר השש-שנתיים שבהם מיושמת רפורמת "עוז לתמורה", אך בפחות ממחצית מכלל בתי-הספר השש-שנתיים). על-פי משרד החינוך, צפוי שרפורמת "עוז לתמורה" תיושם במלואה משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ואילך, ואז יחולו שתי הרפורמות במקביל בכל בתי-הספר השש-שנתיים.

▪ נראה שמשרד החינוך ער לבעיות הכרוכות ביישום המקביל של שתי הרפורמות בבתי-הספר השש-שנתיים, ובתשובת המשרד על פנייתנו בנושא נכתב כי "משרד החינוך גיבש ומפעיל פתרונות להתאמות בין הרפורמות וממשיך ביצירת פתרונות נדרשים נוספים; זאת, כדי לאפשר גמישות ניהולית ורציפות בין חטיבת-הביניים והחטיבה העליונה בבית-הספר השש-שנתי". עם זאת, לטענת התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל, על אף כל ההתאמות שנעשו עדיין אין פתרון לרוב הבעיות שמקורן יישום שתי הרפורמות במקביל בבתי-הספר השש-שנתיים.

## 1. רקע – התהוות מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל<sup>1</sup>

סמוך למועד הקמת המדינה חוקק חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ונקבע בו כי חובת הלימוד תתחיל בגיל חמש, בגן-הילדים, ותימשך שמונה שנים, בבית-הספר היסודי (כיתות א'–ח').<sup>2</sup> בדיון שהתקיים בחוק בכנסת לא עלה כלל עניין מבנה החינוך, והקביעה של שמונה שנות לימוד בחינוך היסודי לא הייתה אלא עיגון בחוק של נוהג קיים. הלימודים בבתי-הספר התיכוניים, שבהם הלימודים לא היו לימודי חובה, היו ארבע-שנתיים (כיתות ט'–י"ב).<sup>3</sup>

בשנות ה-50 וה-60 החלה להתגבר המודעות לקיומם של פערים לימודיים הנובעים מהבדלים חברתיים-תרבותיים. התגלה כי מיומנויות פשוטות, כגון קריאה וכתובה, נקנו בקושי רב על-ידי בני עולים, ומשום כך הפיגור בהישגים הלימודיים החל להצטבר בכיתות שבהן למדו ילדים "בני יוצאי מדינות האסלאם". המאמץ להגביר את השוויון ולצמצם את הפערים החינוכיים, וכן וההכרה כי כל "תוכניות הטיפוח"

<sup>1</sup> פרק זה מבוסס במלואו על דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (ועדת-רימלט), 1971.

<sup>2</sup> באותו שלב הוחלף המונח "בית-ספר עממי", שהיה מקובל עד אותה עת, במונח "בית-ספר יסודי". ייתכן כי שינוי זה מצביע על מפנה בגישות לחינוך. כלומר, אם בתחילת המאה דובר על חינוך "עממי", שהוא כמעגל סגור המכין את הילד לחיים לעבודה, ובמקביל לכך על "מכונות עממיות", המכונות את הילד ללימודים גבוהים יותר, בתחילת שנות ה-50 כבר משתמשים במונח "חינוך יסודי", כלומר, המעגל אינו סגור והמערכת החינוכית היסודית היא תשתית להמשך לימודים כלשהו.

<sup>3</sup> עם זאת, כמה שנים לאחר מכן, בעקבות השפעתן של תפיסות אחרות, הוכרו חמישה בתי-ספר תיכוניים על-ידי משרד החינוך כמערכת שש-שנתית רשמית, ונקבע כי בבתי-ספר אלה ייעשה ניסוי בתוכנית לימודים שונה מהתוכנית הרשמית. בעקבות בתי-ספר אלה הנהיגו עוד שלושה בתי-ספר בחיפה מבנה דומה.



שנוסו עד אותה עת לא הצליחו לגרום לשינוי של ממש,<sup>4</sup> הובילו בשנת 1963 להקמתה של **ועדת-פראוור**, ועדה ציבורית לשם בדיקת הצורך והאפשרויות להרחיב את חוק לימוד חובה חינוך לכיתות ט' ו-י.<sup>5</sup> במרס 1965 המליצה הוועדה על הרחבת חוק לימוד חובה חינוך והחלתו על כיתה נוספת (כלומר, גם על כיתה ט'). עוד המליצה הוועדה על שינוי מבנה מערכת החינוך על-ידי יצירת בתי-ספר יסודיים שש-שנתיים (כיתות א'-ו'), חטיבות-ביניים (כיתות ז'-ט') ובתי-ספר תיכוניים תלת-שנתיים (כיתות י'-י"ב).

מייד לאחר פרסום מסקנות הוועדה הודיע שר החינוך כי משרדו מאמץ את המסקנות. ואולם, נוכח הוויכוח הציבורי הער בדבר המסקנות והפולמוס החרף שעוררה הסתדרות המורים סביב רעיון הרפורמה, החליט משרד החינוך שלא ליישם את המלצות הוועדה מייד. בהמשך לכך, במאי 1966, הביא שר החינוך לפני מליאת הכנסת הצעת החלטה להקים ועדה פרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל, כדי שסוגיה זו תיקבע על-ידי הכנסת. ההצעה התקבלה, והוקמה ועדה בראשות ח"כ אלימלך רימלט (יושב-ראש ועדת החינוך דאז), שחבריה היו חברי הכנסת נציגי הסיעות (להלן: **ועדת-רימלט**).

לאחר שנתיים שבהן פעלה ועדת-רימלט, הוחלט לקבל את הרפורמה שהציע משרד החינוך ובתוך כך לערוך שינוי במבנה מערכת החינוך. הוועדה המליצה על הרחבת חוק לימוד חובה חינוך והחלתו על שתי כיתות נוספות (כלומר, הוא יחול עד כיתה י' – כיתה אחת יותר מכפי שהמליצה ועדת-פראוור).<sup>6</sup> **בסוגיית מבנה החינוך המליצה הוועדה כי החינוך היסודי יהיה שש-שנתי ואף החינוך העל-יסודי יהיה שש-שנתי ויושתת על שתי חטיבות משנה: חטיבת-ביניים (כיתות ז'-ט') וחטיבה עליונה (כיתות י'-י"ב), מלבד המקרים שבהם יחליט משרד החינוך על מבנה אחר.** הוועדה גם המליצה שבכל מסגרת ארגונית תשמש חטיבת-הביניים גם תקופת מעקב והסתכלות, לשם ייעוץ לתלמידים ולהורים ולשם הכוונת תלמידים בהמשך לימודיהם העל-יסודיים לכיוון המתאים לנטייתיהם ולכישוריהם.<sup>7</sup> **המלצות הוועדה אושרו על-ידי מליאת הכנסת ביולי 1968.**

הוועדה המליצה כי חטיבות-הביניים יוקמו לפי סדר העדיפויות המפורט להלן (בסדר יורד): הקמת בתי-ספר על-יסודיים מקיפים שש-שנתיים שבהם שתי יחידות משנה: חטיבת-ביניים וחטיבה עליונה; הצמדת חטיבות-ביניים לבתי-ספר על-יסודיים קיימים; הקמת חטיבות-ביניים נפרדות, במגמה לפתח אותן לבתי-ספר על-יסודיים מקיפים שש-שנתיים; הצמדת חטיבות-הביניים לבתי-ספר יסודיים.

<sup>4</sup> בעקבות ההכרה בקיומם של הפערים הלימודיים נולד רעיון הטיפוח בחינוך הישראלי, ומפעלי טיפוח רבים החלו להתפתח במערכת החינוך למען מי שנחשבו "טעוני טיפוח". בין פרויקטים אלו היו בין השאר מגמות קדם-מקצועיות, שיעורי עזר לילדי עולים בלימודי הלשון העברית, שכן לימוד מדורג בכיתות ט', יום לימודים ארוך, שנת לימודים מאורכת, מפעל ה"הקבצה" ומפעל טיפוח בחינוך העל-יסודי.

<sup>5</sup> הוועדה הציבורית לבדיקת הצורך והאפשרויות של הרחבת חוק לימוד חובה חינוך, בראשות פרופ' יהושע פראוור, לשעבר יושב-ראש המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, הוקמה על-ידי שר החינוך דאז זלמן ארן ופעלה בשנים 1963-1965.

<sup>6</sup> הוועדה המליצה על הרחבה הדרגתית של חוק לימוד חובה חינוך, באופן שהכללת הגיל 14-15 בחוק תבוצע עד שנת 1972 והכללת הגיל 15-16 תבוצע עד שנת 1975. בהמלצות הוועדה נכתב עוד כי צורכי המדינה והחברה מחייבים מדיניות חינוך המציבה לעצמה למטרה להבטיח בהדרגה לימוד חינוך לכל ילד מגיל 4 ועד גיל 18.

<sup>7</sup> כמו כן, הומלץ כי כל התלמידים המסיימים כיתה ו' יעברו לכיתה ז' וכי תבוטל בחינת הסקר, לא תתקיימנה בחינות ולא תיערך ברירה (סלקציה) במעבר התלמידים מבית-הספר היסודי לחטיבת-הביניים, מלבד במקרים יוצאים מן הכלל, לגבי תלמידים הזקוקים למסגרת של חינוך מיוחד על-פי חוות דעת מוסמכת של מומחים. אשר למסיימי חטיבות הביניים, הומלץ כי למעט מקרים יוצאים מן הכלל, הם יוכלו להמשיך את לימודיהם באחד המסלולים של החינוך העל-יסודי ולא סקר, ללא בחינות וללא סלקציה, אלא בהתאם לייעוץ המוסמך שיינתן להם עם גמר לימודיהם באותה חטיבה. המלצה זו ביטאה את הרעיון המרכזי שהדריך את הוועדה, והוא פתיחת החינוך העל-יסודי לכל ילדי האומה.



בדברי ההסבר של הוועדה נכתב כי היא העדיפה את המונח "חטיבת-ביניים" על מונח אחר שהוצע, "חטיבה ראשונה", בשל הכוונה להבליט את צביונה המיוחד ואת אופייה הספציפי של חטיבת הביניים במסגרת החינוך העל-יסודי ולמנוע את שילובה האוטומטי בבית-הספר העל-יסודי. נוסח המלצות הוועדה בעניין זה היה פשרה בין התפיסה כי הכיתות ז'–ט' הן יחידת חינוך לעצמה, ובין התפיסה כי חטיבת-הביניים אינה אלא יחידת משנה בחינוך העל-יסודי והיא מהווה חלק אינטגרלי ממנו. על-פי הוועדה, בשלב השני (העל-יסודי) יהיו שתי חטיבות, לכל אחת מהן סימני היכר חינוכיים ומינהליים-ארגוניים משלה.

## 2. יישום הרפורמה והמחלוקת בדבר הצלחתה

יישומה של הרפורמה המבנית האמורה נתקל בקשיים רבים ונמשך שנים רבות. בחלק מן הרשויות המקומיות וכן בחלק ממגזרי החינוך הושלמה הרפורמה כמעט שלושה עשורים לאחר שהוחלט עליה. יתר על כן, יש יישובים שבהם הרפורמה לא בוצעה או לא הושלמה עד היום.<sup>8</sup> בהקשר זה יצוין כי אומנם ועדת רימלט לא קבעה בהמלצותיה מועד להשלמת הרפורמה, אולם בקרב רוב חבריה הייתה מעין הסכמה כי יישומה יימשך 5-7 שנים לערך.<sup>9</sup> עוד יצוין כי המלצות הוועדה לא עוגנו בחוק אלא נתקבלו בהחלטה של מליאת הכנסת כאמור.

אשר להצלחת הרפורמה בהשגת יעדיה הפדגוגיים, בקרב הגורמים העוסקים בנושא זה העמדות מנוגדות,<sup>10</sup> אולם בזיכרון הציבורי היא נצרבה בהקשר של האינטגרציה, ובדין בסוגיה זו היה לכינון חטיבות-הביניים מקום מרכזי. במסמך שנכתב במשרד החינוך לפני שנים מספר נכתב בין היתר כי כבר באמצע שנות ה-80 ניכרה אי-נחת ציבורית מחטיבות-הביניים, בשל הישגים דלים בתחום האינטגרציה החברתית ותחושה שלפיה המבנה אינו משרת את היעדים הפדגוגיים הרבים שיועדו לו. בהמשך הדברים נכתב כי "עשרים שנה מאוחר יותר, בסביבה שונה לחלוטין מבחינה פדגוגית, חברתית, כלכלית ופוליטית נתפסת חטיבת-הביניים כעקב אכילס של מערכת החינוך. תוצאות במבחנים בין-לאומיים ורמת אלימות

<sup>8</sup> בשנת 1978, 12 שנים לאחר הקמת ועדת-רימלט, הקים שר החינוך דאז זבולון המר ועדה ציבורית בראשות פרופ' יהודה אמיר לבדיקת הרפורמה במערכת החינוך. ועדה זו בחנה את הזרכים להשגת יעדי הרפורמה ודנה בקצב יישומה ובסיבות להפעלתה באופן חלקי בלבד. ועדת-אמיר מצאה כי הגורמים שעיכבו את יישום הרפורמה היו קשיים תקציביים, קיטוב חברתי, התנגדות ההורים, בעיות מיוחדות בציבור הדתי ומעורבות של חלק מהרשויות המקומיות. קשיים נוספים שהתגלעו במהלך יישום הרפורמה נגעו 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 הנובע במעבר מחטיבה לחטיבה.

<sup>9</sup> דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (ועדת-רימלט), 1971, עמ' 251.

<sup>10</sup> מחד גיסא נטען כי הרפורמה חוללה מהפך גדול וחיובי בכל מערכות החינוך בארץ והביאה להרחבת מעגל הלומדים בחינוך העל-יסודי, להגדלת ההשקעות בחינוך, לבנייה של מאות בתי-ספר חדשים ולאקדמיזציה של ההוראה בחטיבות-הביניים ובבית-הספר העל-יסודיים. מאידך גיסא נטען כי הרפורמה הפכה את בתי-הספר ל"בתי-חרושת" עצומים, שבהם לומדים, בבית-ספר מקיף אחד כמה אלפי תלמידים ברמות לימוד קוטביות. עוד נטען כי בבתי-ספר אלה גדל הניכור בין מורים לתלמידים, ולעתים קרובות המורים אינם מכירים את מאות תלמידיהם; נוסף על כך, הניכור והעובדה שתלמידי חטיבות-הביניים מחקים את המעשים השליליים של תלמידי הכיתות העל-יסודיות הולידו בעיות משמעת חריפות. כמו כן, נטען שהשאפה לאינטגרציה בין אוכלוסיות שונות לא התממשה, ושהעובדה שתלמידים שונים לומדים תחת אותה קורת-גג אינה מעידה בהכרח על התקרבות בקרב הדור הצעיר. על-פי: צבי צמרת, זלמן ארן ומערכת החינוך: העשור השני, תשי"ח–תשכ"ח, עורכים: צבי צמרת וחנה יבלונקה, סידרת עידן, הוצאת יד יצחק בן-צבי, תשס"א (2000/01).



מאששות בקרב אנשי מקצוע, כמו גם בציבור הרחב, תפיסה שלפיה חטיבות-הביניים, עצמאיות וממוזגות בתיכון שש-שנתי כאחד, מהוות חוליה חלשה ביותר במערכת החינוך".<sup>11</sup>

בשנת 2005 המליצה ועדת-דברת על ביטול חטיבות-הביניים. על-פי הוועדה, "המעברים בין המסגרות החינוכיות עלולים להיות קשים לתלמידים ולפגוע ברצף החינוכי, ואף לגרום לנשירת תלמידים מלימודים סדירים. לפיכך בין כיתה א' לכיתה י"ב יתקיים רק מעבר אחד ויתקיימו רק שני שלבי חינוך – בית-ספר יסודי ובית-ספר על-יסודי. חטיבות-הביניים כשלב חינוכי נפרד יבוטלו". בהמשך הדברים המליצה הוועדה "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 חינוכי".<sup>12</sup>

בהמלצה זו של ועדת-דברת לא נכללה אומנם הגדרה מפורשת של הכיתות שישתייכו לכל אחד מן השלבים, אך בהמלצות אחרות שנכללו בדוח הסופי של הוועדה יש אזכורים של בית-ספר יסודי שש-שנתי ושל בית-ספר על-יסודי שש-שנתי. זאת ועוד, בדוח הביניים שהגישה הוועדה הופיעה המלצה עם הגדרה מפורשת של מבנה שש-שנתי יסודי ושש-שנתי על-יסודי, אך בסופה הוצעה גם אפשרות פתוחה למבנה אחר, שבו בית-ספר יסודי של שבע או שמונה שנים (ובית-ספר על-יסודי בהתאם).

על בסיס המלצות ועדת-דברת פנו באותה שנה עשרות רשויות מקומיות למשרד החינוך בבקשה כי יאשר שינוי של מבנה הרצף החינוכי ביישוביהן. בבקשות הועלו מגוון אפשרויות ומגוון נקודות חיתוך" על פני הרצף החינוכי. בעקבות זאת הקים משרד החינוך ועדה מייעצת למנכ"ל לשם גיבוש מדיניות בנושא. בדצמבר 2006 הוגש למנכ"ל משרד החינוך דאז מר שמואל אבואב הדוח הסופי של הוועדה, ובו המלצה מרכזית שלא לבטל את חטיבות-הביניים, מאחר שלא נמצא כל יתרון פדגוגי-חינוכי בשינוי הרצף הקיים. הוועדה מצאה שיש בעולם דגמים רבים להסדרת הרצף החינוכי וכי סוגיית נקודות החיתוך לא נחקרה די הצורך (הן בארץ והן בעולם) ולכן אין הוכחות אמפיריות לעדיפותו של דגם כלשהו על האחרים ולנקודת החיתוך הרצויה. עוד הוסיפה הוועדה כי "שינוי במבנה הנוכחי במערכת החינוך אינו ערובה לקידומה של המערכת מחד, ומאידיך ידרוש עלויות תקציביות גבוהות".<sup>13</sup>

אף שהוועדה המליצה שלא לבטל את חטיבות-הביניים, היא הייתה ערה לבעיות ולנקודות התורפה שבמתכונת הלימודים הקיימת, שהביאו לחוסר שביעות רצון ממבנה החינוך. הוועדה ציינה כי החלופה לשינוי הרצף החינוכי היא איתור הבעיות הקיימות ומציאת דרכים להתמודד עמן לשם קידום המערכת החינוכית, תוך שמירה על המבנה הנוכחי. במסגרת זו הומלץ "לאפשר גמישות בתוך המבנה השש-שנתי העל-יסודי כדי להתמודד עם מוקדי הקושי". הוועדה המליצה כי תוקם ועדה בראשות האגף לחינוך על-יסודי אשר תבחן את החלופות לגמישות המבנית. נציין כי אין בידינו פרטים נוספים על יישום ההמלצה להקים ועדה כזאת.

<sup>11</sup> משרד החינוך, המשנה למנהלת הכללית (בתקופת המנכ"לית שלומית עמיחי), מינהל התכנון, תכנון אסטרטגי 2009: מסמכי הסיכום של צוותי העבודה – תקצירי מנהלים, ינואר 2009.

<sup>12</sup> כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, [התוכנית הלאומית לחינוך \(המלצה מס' 1.5.1\)](#), ינואר 2005.

<sup>13</sup> משרד החינוך, הוועדה המייעצת למנכ"ל בעניין בקשות של רשויות מקומיות לשינוי במבנה הרצף החינוכי, דוח סופי, דצמבר 2006.



אשר להטרוגניות המבנית שנוצרה במערכת החינוך ברבות השנים (ראו בפרק הבא), הוועדה קבעה כי "מומלץ לשאוף למבנה אחיד במערכת החינוך הרשמית במתכונת של שש שנות חינוך יסודי ושש שנות חינוך על-יסודי, עם מעבר אחד ביניהם". עוד המליצה הוועדה כי "בשש שנות החינוך העל-יסודי מומלץ כי כל המורים בבית-הספר יהיו מועסקים על-ידי מעביד אחד". נראה כי המלצה זו נוגעת לקושי להפעיל את בתי-הספר השש-שנתיים, ולנושא זה נתייחס בהמשך המסמך.

במהלך התכנון האסטרטגי של משרד החינוך לשנת 2009, התכנסו כמה צוותי עבודה לדון בנושא מדיניות מרכזיים; אחד מן הצוותים עסק בנושא "בחירת הדרכים להגדלת האפקטיביות של חטיבות-הביניים ברצף החינוכי". במסמך הסיכום של צוות זה נכתב כי מוקד הבעיה הוא היעדר מדיניות ומטרות ברורות לכיתות ז'–ט' בתחומים פדגוגיים, חברתיים וארגוניים, בהקשר של קיומן הן כחטיבות-ביניים עצמאיות והן כחטיבות ממוסדות במסגרת השש-שנתית. עוד נכתב במסמך כי "אף שהניסיון הבין-לאומי מוכיח כי סגירת חטיבות-הביניים היא החלופה הטובה ביותר, מעריך הצוות כי במצב התקציבי הקיים ואל מול האתגרים הדמוגרפיים של מערכת החינוך, הפתרון הראוי של סגירת חטיבות-הביניים העצמאיות אינו ניתן לביצוע. לכן, כפתרון של בדיעבד, יש לפעול באופן דיפרנציאלי על החטיבות המשולבות בשש-שנתי ועל חטיבות-הביניים העצמאיות, מתוך שאיפה להתפוגגות החטיבות במבנה השש-שנתי, ותמיכה בחטיבות העצמאיות באתגר שמולו הן ניצבות". הצוות המליץ על כמה כיווני פעולה עיקריים. אחת ההמלצות הייתה בנושא "שיפור הניהול, חיזוק המנהל והצוות הניהולי", ובמסגרתה הומלץ על "הגמשת התחום הניהולי בשאיפה לביטול החטיבה".<sup>14</sup>

### 3. נתונים על מבנה החינוך העל-יסודי בישראל<sup>15</sup>

יישומה של הרפורמה המבנית נתקל כאמור בקשיים רבים, ובפועל נוצרו במהלך השנים מבנים שונים של חינוך על-יסודי: חטיבות-ביניים עצמאיות (כיתות ז'–ט') וחטיבות עליונות עצמאיות (כיתות י'–י"ב); חטיבות-ביניים וחטיבות עליונות בבתי-ספר שש-שנתיים (כיתות ז'–י"ב), ובחלק מהמקומות – בתי-ספר ארבע-שנתיים (כיתות ט'–י"ב) כפי שהיה נהוג טרם יישום הרפורמה. ככלל, נראה שבשנים האחרונות הצטמצם מספרן של חטיבות-הביניים העצמאיות וגדל מספרם של בתי-הספר השש-שנתיים, וכיום זהו המבנה העל-יסודי הדומיננטי במערכת החינוך.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> משרד החינוך, המשנה למנהלת הכללית (בתקופת המנכ"לית שלומית עמיחי), מינהל התכנון, תכנון אסטרטגי 2009: מסמכי הסיכום של צוותי העבודה – תקצירי מנהלים, ינואר 2009.

נראה כי מדיניות זו באה לידי ביטוי (לכל הפחות מבחינה פדגוגית) כבר בשנת 1996, בחוזר מנכ"ל שהוציא משרד החינוך בנושא ארגון מערכת הלימודים בבית-הספר העל-יסודי. בחוזר נכתב כי הוא "משלב לראשונה את עקרונות ארגון הלימודים בחטיבת-הביניים ובחטיבה העליונה, רואה את בית-הספר העל-יסודי כרצף שש-שנתי, ופועל ברוח המטרות שבאו לידי ביטוי בהחלטות הכנסת עם הקמת הרפורמה של חטיבת-הביניים". משרד החינוך, חוזר המנהל הכללי, חוזר מיוחד כ' (התשנ"ו), ארגון מערכת הלימודים בבית-הספר העל-יסודי, יוני 1996.

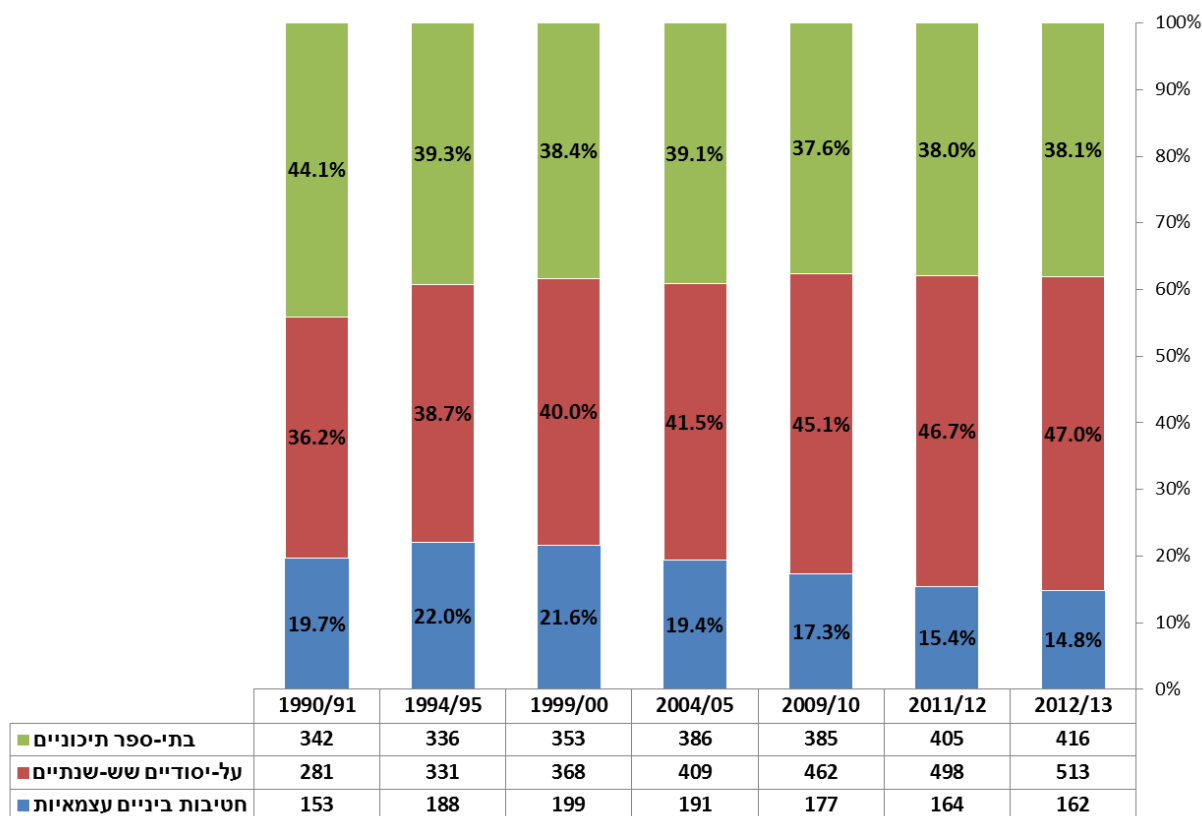
<sup>15</sup> מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים התקבלו ממר דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה, בתאריך 6 במרס 2014. הנתונים כוללים בתי-ספר בחינוך הרגיל (ללא חינוך מיוחד), ללא בתי-ספר בפיקוח חרדי.

נציין כי גם במערכת האינטרנט של משרד החינוך "מבט רחב – מספרים על חינוך" יש נתונים על מספר בתי-הספר העל-יסודיים לסוגיהם. נתונים אלה דומים למדי לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולשם שמירה על אחידות הנתונים המופיעים במסמך העדפנו להשתמש בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>16</sup> עם זאת, נציין כי ההבחנה בין חטיבות-ביניים עצמאיות ובין חטיבות-ביניים המשולבות במסגרת על-יסודית שש-שנתית אינה תמיד חד-משמעית, שכן קיומה של חטיבת-ביניים במסגרת שש-שנתית עשוי לטשטש את הגדרתה כשלב חינוך העומד בפני עצמו. כלומר, לא ברור כמה מחטיבות-ביניים אלה הן אכן חלק מרצף חינוכי שש-שנתי שבו בית-הספר השש-



**תרשים 1. בתי-ספר על-יסודיים לפי סוג מוסד, תשנ"א-תשע"ג (1990-2013)**



**מהנתונים בתרשים עולים בין השאר הממצאים האלה:**

- במהלך השנים חלה עלייה ניכרת של כ-83% במספר בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים – 513 בתי-ספר בשנת תשע"ג (2012/13), בהשוואה ל-281 בשנת תשנ"א (1990/91). כמו כן, חלה באותן שנים עלייה בשיעורם של בתי-ספר אלה בכלל בתי-הספר העל-יסודיים – 47% בשנת תשע"ג בהשוואה ל-36.2% בשנת תשנ"א.
- משנת תש"ס (1999/00) חלה ירידה במספרן של חטיבות-הביניים העצמאיות. עד לשנת תשע"ג (2012/13) חלה ירידה של כ-19%, ובשנה זו היו 162 חטיבות-ביניים עצמאיות, בהשוואה ל-199 חטיבות-ביניים עצמאיות בשנת תש"ס. משנת תשנ"ה (1994/95) ואילך חלה ירידה בשיעור חטיבות-הביניים העצמאיות בכלל בתי-הספר העל-יסודיים, ובשנת תשע"ג שיעורן היה 14.8%, לעומת 22% בשנת תשנ"ה.
- עם השנים חלה עלייה של כ-19% במספר בתי-הספר התיכוניים – 416 בתי-ספר תיכוניים בשנת תשע"ג (2012/13), בהשוואה ל-350 בתי-ספר תיכוניים בשנת תש"ן (1989/90). באותן שנים חלה ירידה בשיעור בתי-הספר התיכוניים בכלל בתי-הספר העל-יסודיים – 38.1% בשנת תשע"ג, לעומת

שנתי מתפקד כמסגרת ארגונית ופדגוגית אחת, וכמה מהן מתפקדות בפועל כבתי-ספר עצמאיים, השילוב שלהן עם החטיבות העליונות באותו מרחב מתבטא ברמה הפיזית בלבד ובפועל מדובר בשני בתי-ספר נפרדים.



הכנסת

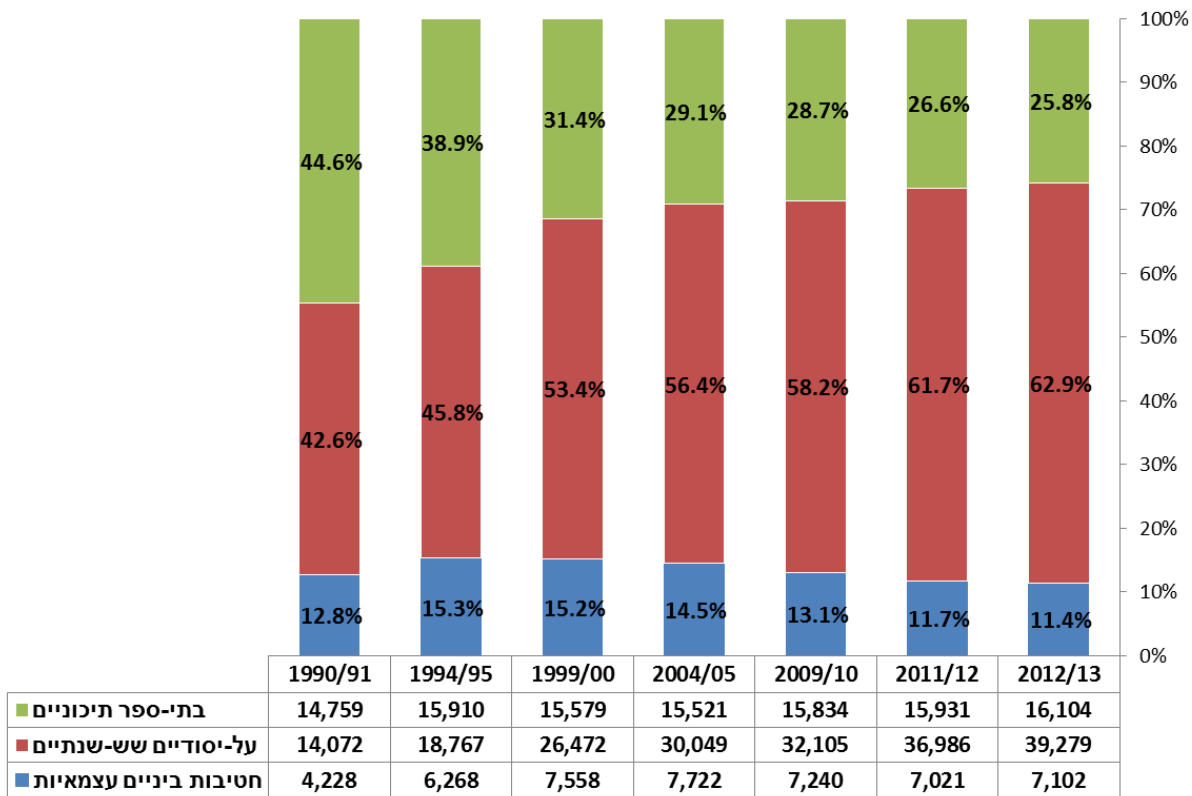
מרכז המחקר והמידע



47% בשנת תש"ן (רוב הירידה התרחשה עד אמצע שנות ה-90, ובמקביל חלה באותן שנים עלייה ניכרת בשיעור חטיבות-הביניים העצמאיות בכלל בתי-הספר העל-יסודיים).

- מכלל הנתונים אפשר להצביע על מגמה מסוימת של העדפת מסגרות על-יסודיות שש-שנתיות על החלופות האחרות למבנה החינוך העל-יסודי.

**תרשים 2. עובדי הוראה בבתי-ספר על-יסודיים לפי סוג מוסד, תשנ"א-תשע"ג (1990-2013)**



**מהנתונים בתרשים עולים בין השאר הממצאים האלה:**

- עם השנים חלה עלייה ניכרת, של כ-27%, במספר עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים – 39,279 בשנת תשע"ג (2012/13), בהשוואה ל-14,072 בשנת תשנ"א (1990/91). כמו כן, גדל שיעורם של עובדי ההוראה בבתי-ספר אלה בכלל עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים – 62.9% בשנת תשע"ג, לעומת 42.6% בשנת תשנ"א.

- משנת תשס"ה (2004/05) חלה ירידה במספר עובדי ההוראה בחטיבות-הביניים העצמאיות. עד שנת תשע"ג (2012/13) עמדה ירידה זו על כ-8% – 7,102 עובדי הוראה בשנת תשע"ג, בהשוואה ל-7,722 בשנת תשס"ה. משנת תשנ"ה (1994/95) חלה ירידה בשיעור עובדי ההוראה בחטיבות-הביניים העצמאיות בכלל עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים, ובשנת תשע"ג עמד שיעורם על 11.4%, בהשוואה ל-15.3% בשנת תשנ"ה.



- במהלך השנים חלה עלייה של כ-9% במספר עובדי ההוראה בבתי-הספר התיכוניים. לעומת זאת, חלה ירידה ניכרת בשיעור עובדי ההוראה בבתי-הספר התיכוניים בכלל עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים – 25.8% בשנת תשע"ג, בהשוואה ל-44.6% בשנת תשנ"א.
- **מכלל הנתונים אפשר ללמוד כי בתי-הספר השש-שנתיים הם מסגרת ההעסקה המרכזית של עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים, ומגמה זו הולכת ומתחזקת במשך השנים.**

#### 4. בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים

כאמור, בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים הם כיום הדגם העל-יסודי הדומיננטי במערכת החינוך. במהלך השנים טענו גורמים שונים הנוגעים בדבר כי הפעלת בתי-ספר אלה כרוכה בקשיים רבים, ובכלל זה קשיים הקשורים למבנה הארגוני, להעסקת עובדים, להיבטים פדגוגיים ולהיבטים תקציביים. הטענה העיקרית שהועלתה היא שבית-הספר הוא אומנם שש-שנתי, אולם הוא אינו מופעל במתכונת אינטגרטיבית של בעלות, של ניהול, של שיטות הוראה ושל מקורות ושימושים תקציביים.<sup>17</sup> נזכיר כי נושא זה עמד במחלוקת עוד בדיוני ועדת-רימלט, שנוסח המלצותיה היה פשרה בין התפיסה שחטיבת-הביניים היא יחידת חינוך עצמאית ובין התפיסה שעליה להיות חלק אינטגרלי מבית-הספר השש-שנתי. הוועדה המליצה כי לכל אחת מהחטיבות יהיו סימני היכר חינוכיים ומינהליים-ארגוניים משלה, אולם היא לא פירטה מה יהיו אותם סימני היכר, ועניין זה נותר מעורפל.<sup>18</sup> נראה כי במשך השנים הוסיף והתקיים המתח בין שתי הגישות, והדבר תרם גם כן לאי-נחת ממבנה החינוך בישראל, כפי שפורט בהרחבה בפרק 1.1 לעיל.

אחד הקשיים המרכזיים בהפעלת בתי-הספר השש-שנתיים נובע מהבעלות הכפולה על מוסדות אלו, שכן המצב השכיח במערכת החינוך העל-יסודית הוא שחטיבות-הביניים הן בבעלות המדינה והחטיבות העליונות הן בבעלות הרשויות המקומיות או עמותות ורשתות חינוך. לפיכך, **רוב מורי חטיבות-הביניים הם עובדי המדינה, והמורים בחטיבות העליונות הם עובדים של הגוף שהחטיבה העליונה בבעלותו.** מבחינה מינהלית המשמעות היא שבבית-הספר השש-שנתי יש שתי קבוצות של מורים, ומנהל בית-הספר נדרש לטפל בהן בשתי מערכות העסקה נפרדות, מול גורמים שונים. יתר על כן, לעתים משרת ההוראה של המורים מורכבת משעות הוראה הן בחטיבת-ביניים והן בחטיבה עליונה, במסגרת "הסכם שאילה והשאלת מורים".<sup>19</sup> בעבר נטען כי הבעלויות המקבילות מקשות על ניודם של מורים בין שתי החטיבות,

<sup>17</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הזיקה בין בעלות המדינה לבין בעלות ציבורית במוסדות חינוך שש-שנתיים (ז'–ב), כתבו שירה בן-ששון-פורסטנברג ואודי שפיגל, 6 בנובמבר 2001; ד"ר גדעון בן דרוך, יועץ לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, בית-הספר העל יסודי השש-שנתי (ז'–י"ב): כמסגרת ארגונית, חינוכית ותקציבית אחת, 1 בדצמבר 2003.

<sup>18</sup> להבדיל מעמדת ועדת-פראוור, שקדמה לה, שהמליצה כי חטיבת-הביניים תהיה יחידה העומדת בפני עצמה מבחינת ניהול, תוכנית לימודים וצוותי מורים.

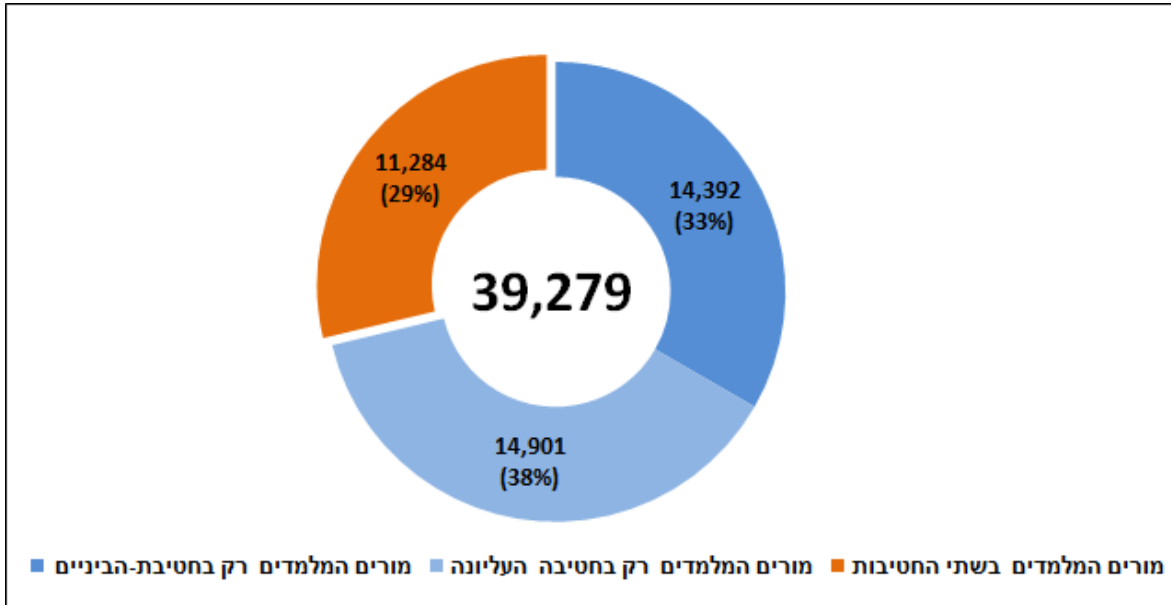
<sup>19</sup> בשנת 1982 נחתם הסכם בין מדינת ישראל, מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות, ובין הסתדרות המורים בישראל וארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים, להסדרת העסקתם של מורים העובדים תחת שתי בעלויות בבתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים. בהסכם נקבעו הסדרים לשאילה ולהשאלה של מורים בין הבעלויות. על-פי ההסכם, הוא נחתם "הואיל ובית-הספר [השש-שנתי] מהווה יחידה פדגוגית וניהולית אחת, חרף היותו מורכב משתי חטיבות, והואיל וישנם מורים המלמדים בשתי החטיבות, והואיל וזכותו של מנהל בית-הספר לשבץ מורים בשתי החטיבות, לפי צורכי בית-הספר ובשים לב למשאלות המורים". על-פי: אתר הלשכה לתנאי שירות עובדי הוראה באתר האינטרנט של משרד החינוך, [תקנון שירות עובדי מדינה – שאילה והשאלת מורים בבתי-ספר שש-שנתיים](#), תאריך כניסה: 10 במרס 2014.



ניוד אשר נדרש מבחינה פדגוגית וארגונית.<sup>20</sup> כאמור, בסוף שנת 2006 המליצה ועדה מייעצת למנכ"ל משרד החינוך כי המורים בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים יועסקו על-ידי מעביד אחד.

להלן יוצגו נתוני עיבוד מיוחד שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדבר מאפייני העסקתם של עובדי ההוראה בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים:

**תרשים 3. מורים בבתי-ספר שש-שנתיים לפי החטיבה שבה הם מלמדים, תשע"ג (2012/13)<sup>21</sup>**



מהנתונים בתרשים עולה כי כ-29% מהמורים המלמדים בבתי-הספר השש-שנתיים, מלמדים הן בחטיבת-ביניים והן בחטיבה עליונה (11,284 מתוך 39,279 מורים בבתי-הספר השש-שנתיים). כ-71% מהמורים בבתי-ספר אלה מלמדים רק באחת משתי החטיבות (כ-33% מלמדים בחטיבות-הביניים וכ-38% מלמדים בחטיבות העליונות). יצוין כי בחינוך הערבי שיעור המורים המלמדים בשתי החטיבות קטן במידה ניכרת מהשיעור המקביל בחינוך העברי – כ-9% לעומת כ-33%, בהתאמה. עוד נציין כי משיחות שקיימנו עם גורמים הנוגעים בדבר עולה שייתכן שנדרשת בדיקה נוספת של מספר המורים המלמדים בפועל בשתי החטיבות, משום שאילוצים שונים עשויים להשפיע על דיווחי מנהלים בעניין זה.

<sup>20</sup> ד"ר גדעון בן-דרור, יועץ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, בית-הספר העל יסודי השש-שנתי (ז-י"ב): כמסגרת ארגונית, חינוכית ותקציבית אחת, 1 בדצמבר 2003.

<sup>21</sup> מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים התקבלו ממר דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה, בתאריך 6 במרס 2014. הנתונים כוללים בתי-ספר בחינוך הרגיל (ללא חינוך מיוחד), ללא בתי-ספר בפיקוח חרדי.



טבלה 1. מורים בבתי-ספר שש-שנתיים המלמדים בשתי החטיבות, לפי התפלגות משרתם, תשע"ג (2012/13)<sup>22</sup>

מורים המלמדים פחות מ-20% משרתם בחטיבה העליונה	מורים המלמדים 20%-40% משרתם בחטיבה העליונה	מורים המלמדים 40%-60% משרתם בחטיבה העליונה	מורים המלמדים 60%-80% משרתם בחטיבה העליונה	מורים המלמדים 80%-100% משרתם בחטיבה העליונה	כלל המורים גם הבניניים וגם בחטיבה העליונה
974 (9%)	2,284 (20%)	3,363 (30%)	3,689 (33%)	974 (9%)	11,284 (100%)

מהנתונים בטבלה עולה כי כ-83% מהמורים בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים המלמדים בשתי החטיבות, מלמדים בכל אחת מהן בהיקף של יותר מ-20% משרתם. עוד עולה כי כ-30% מהמורים המלמדים בשתי החטיבות, מלמדים בכל אחת מהן בהיקף של יותר מ-40% משרתם (כלומר משרתם נחלקת באופן כמעט שווה בין שתי החטיבות).

נציין כי על סוגיית ההעסקה במקביל נוספת סוגיית השייכות של המורים לשני ארגונים מקצועיים. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רוב המורים בחטיבה העליונה חברים בארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים ובמכללות (להלן: ארגון המורים), בעוד המורים בחטיבות-הבניניים נחלקים בין שני ארגוני המורים – ארגון המורים והסתדרות המורים. פיצול זה עשוי גם הוא להקשות על הפעלת בתי-הספר השש-שנתיים, במקרים של השבתת הלימודים או במהלך מאבק על תנאי העבודה. להשתייכות לארגונים מקצועיים שונים יש חשיבות גם לעניין יישום רפורמות "אופק חדש ו"עוז לתמורה", כפי שיוצג בהמשך המסמך.

טבלה 2. מורים בבתי-ספר שש-שנתיים לפי השתייכות ארגונית, תשע"ג (2012/13)<sup>23</sup>

מורים המלמדים רק בחטיבת-הבניניים		מורים המלמדים רק בחטיבה העליונה		מורים המלמדים בשתי החטיבות		
מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור	
6,032	42%	10,854	73%	6,898	61%	חברים בארגון המורים
7,012	49%	2,822	19%	3,866	34%	חברים בהסתדרות המורים
1,348	9%	1,225	8%	520	5%	לא חברים / אין מידע
<b>14,392</b>	<b>100%</b>	<b>14,901</b>	<b>100%</b>	<b>11,284</b>	<b>100%</b>	<b>סך הכול</b>

<sup>22</sup> ש.ם.

<sup>23</sup> ש.ם.



בעיה מרכזית נוספת בבית-הספר השש-שנתי היא הניהול הכפול בו. במחקר שדה שנערך בשנת 2008 על-ידי מכון ון-ליר בקרב מנהלי בתי-ספר ורכזים פדגוגיים בחטיבות-ביניים (הן עצמאיות והן בבתי-ספר שש-שנתיים), נמצא כי לבעיה זו שני היבטים: (א) הבעלות הכפולה של שני שלבי החינוך: על-פי המחקר, קיומן של שתי מערכות שונות של תקנות ארגוניות במוסד אחד מקשה מאוד על ההפעלה התקינה שלו ועושה את מלאכת הניהול לבלתי אפשרית כמעט. פעמים רבות מנהל המבקש להאחד את עבודת צוותי ההוראה שלו לאורך שש שנות הלימוד בבית-הספר מוצא שהדבר אינו אפשרי. (ב) חוסר תיאום ועמימות בהגדרת הכפיפויות ובחלוקת הסמכויות בין המנהלים של שני שלבי החינוך: בעיה זו מחריפה עוד יותר מאחר שמנהלי חטיבות-הביניים ממונים על-ידי משרד החינוך ומנהלי החטיבות העליונות ממונים על-ידי הבעלות השונות.<sup>24</sup>

לדברי מר מנשה לוי, סגן מנהל התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל, מנהל בית-הספר השש-שנתי אינו שותף לבחירת מנהל חטיבת-הביניים בהליך המרכזי של משרד החינוך, ומכאן שלמעשה מנהל חטיבת-הביניים אינו כפוף למנהל השש-שנתי, אף שלהלכה הוא אמור לעבוד תחתיו.<sup>25</sup> בהקשר זה יצוין כי באתר האינטרנט של משרד החינוך מפורטים כללים למינוי מנהלי חטיבות-ביניים בבתי-ספר שש-שנתיים וחטיבות-ביניים צומחות. על-פי כללים אלה, בבית-ספר שש-שנתי ימונה למנהל חטיבת-ביניים עובד מדינה, למעט מקרים חריגים. לדוגמה, בבית-ספר שבו, בשל מבנה ארגוני ופדגוגי ייחודי (לדוגמה "בתים": ז'-ח', ט'-י, י"א-י"ב), מנהל בית-הספר השש-שנתי והבעלות של בית-הספר מבקשים שלא למנות מנהל חטיבת-ביניים, ועמדה זו היא על דעת המפקח הכולל של בית-הספר, ימונה במקום זה סגן מנהל ראשון לחטיבת-הביניים.<sup>26</sup>

בשנים האחרונות מיושמות במערכת החינוך שתי רפורמות מערכתיות הנוגעות בין השאר למבנה ההעסקה של המורים. רפורמת "אופק חדש" בגני-הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות-הביניים מיושמת מאז שנת הלימודים תשס"ח (2007/08); רפורמת "עוז לתמורה" מיושמת בבתי-הספר התיכוניים מאז שנת הלימודים תשע"ב (2011/12). **מבחינת בתי-הספר השש-שנתיים משמעות הדבר היא שמימושם בהם במקביל שתי רפורמות הנוגעות לתנאי העבודה והשכר של המורים. נראה כי מצב זה גורם להחרפה נוספת של הקשיים בהפעלת בתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים.**

---

<sup>24</sup> ד"ר נורה רש וקבוצת ון-ליר לחינוך, **חטיבות-הביניים בישראל: בעיות, קשיים ופתרונות אפשריים – מסגרת לניתוח כיווני הכרעה**, ירושלים: מכון ון-ליר בירושלים ומשרד החינוך, סדרת מדיניות חינוך ופדגוגיה, 2008.

<sup>25</sup> מר מנשה לוי, סגן מנהל התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל ומנהל בית-הספר העל-יסודי השש-שנתי "מקיף מעין-שחר" במועצה האזורית עמק-חפר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בפברואר 2014.

<sup>26</sup> להרחבה בנושא זה ראו: אתר "אופק חדש" באתר האינטרנט של משרד החינוך, **בתי-ספר שש-שנתיים – מנהלים**, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2014.

נציין כי בהתייחסות שקיבלנו ממכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית, הומלץ לשקול מעבר למבנה "בתים", שעל-פיו יהיו בבית-הספר השש-שנתי לשלושה בתים (במקום שתי חטיבות), ובראש כל בית יעמוד מנהל שימונה ישירות על-ידי מנהל בית-הספר השש-שנתי. על-פי המכון, מאחר שהמינוי יתבצע על-ידי המנהל השש-שנתי, הכפיפות הניהולית והמקצועית תהיה ברורה ולא יהיה מאבק על סמכויות הניהול. עוד על-פי המכון, למבנה הבתים, שמשמעו חלוקה מפורטת יותר לקבוצות גיל, יש חשיבות משום שהוא מאפשר מומחיות בדרג הניהול בעבודה השוטפת עם בני גיל מסוים. לדוגמה, ניהול הבית הצעיר יכול להתחשב בסוגיות הגיל והמשמעת המאפיינים את הגיל. על-פי: גברת יהודית שלוי, מנכ"לית מכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2014.



## 5. הפעלת רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בבתי-הספר השש-שנתיים

רפורמת "אופק חדש", המוחלת כאמור גם בחטיבות-הביניים, מיושמת בהדרגה לפי הסכם שנחתם בין משרד החינוך להסתדרות המורים בדצמבר 2008. על-פי משרד החינוך, פריסה מלאה של הרפורמה בחטיבות-הביניים מתקיימת בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14), בהתאם להסכם.<sup>27</sup> במסגרת הרפורמה הוגדל מספר שעות העבודה השבועיות של מורה בחטיבת-הביניים המלמד במשרה מלאה ל-36 שעות (שיעורים) במקום 24, לפי פירוט זה: 23 שעות פרונטליות, 9 שעות שהייה (לצורך ישיבות עבודה, הכנת חומרי למידה ותכנון ההוראה, מפגשים פרטניים עם הורים ובדיקת עבודות ומבחנים) ו-4 שעות המיועדות להוראה פרטנית של קבוצה של עד חמישה תלמידים, שתוכנן נקבע על-ידי בית-הספר, על-פי הנחיות משרד החינוך. כמו כן, שונה מתווה ההתפתחות המקצועית של מורים לאחר כניסתם להוראה, והוא מחייב כל מורה ללמוד 60 שעות לשם קידום מקצועי, לפי המקצועות שהוא מלמד והתפקידים שהוא ממלא. לכל אלה נלווה קידום בשכר המורים ובשכר המנהלים וסגניהם.<sup>28</sup> בספטמבר 2013 הוארך ההסכם ליישום הרפורמה בשנתיים נוספות (ונכללו בו כמה תוספות ועדכונים), וכעת תקופת ההסכם היא עד 30 ביוני 2015.<sup>29</sup>

על-פי משרד החינוך, מדיניותו בנוגע ליישום רפורמת "אופק חדש" בחטיבות-הביניים היא בהתאם להסכם,<sup>30</sup> ומכאן שכל עובדי ההוראה המועסקים בחטיבות-הביניים הרשמיות ועומדים בתנאי ההצטרפות לרפורמה מצורפים אליה, ללא קשר להשתייכותם הארגונית (כלומר, גם עובדי הוראה החברים בארגון המורים). פטור מהצטרפות ניתן במקרים חריגים, על בסיס אישי-הומניטרי. נציין כי בעניין יישום רפורמת "אופק חדש" בחטיבות-הביניים (הן החטיבות העצמאיות והן אלה הפועלות במסגרת השש-שנתית) מתקיים כיום הליך משפטי בין ארגון המורים ובין הסתדרות המורים והמדינה, והוסכם כי יתקיים הליך גישור בין הצדדים בנושא זה.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> גברת מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.

<sup>28</sup> אתר "אופק חדש" באתר האינטרנט של משרד החינוך, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2014.

<sup>29</sup> הסכם קיבוצי ליישום רפורמת "אופק חדש", 17 בספטמבר 2013.

<sup>30</sup> גברת מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.

<sup>31</sup> תחילת ההליך המשפטי בשנת 2009, בעת שארגון המורים הגיש לבית-הדין האזורי בירושלים בקשת צד בסכסוך קיבוצי, ובה עתר בבקשה להורות למדינה להימנע מחיוב עובדי ההוראה בחטיבות-הביניים המיוצגים על-ידו להשתתף בתוכנית "אופק חדש". בית-הדין האזורי קבע כי על הצדדים לפנות למשא-ומתן, שבמהלכו לא יפוטרו או ינוידו מורים החברים בארגון המורים רק בשל התנגדותם להצטרפות לתוכנית. על החלטה זו הגישו המדינה והסתדרות המורים בקשת רשות ערעור לבית-הדין הארצי לעבודה, והוא פסק כי המדינה רשאית להמשיך בהפעלת רפורמת "אופק חדש" לגבי כלל המורים עובדי המדינה בחטיבות-הביניים. בעקבות פסיקה זו עתר ארגון המורים לבג"ץ, וזה דחה את העתירה. במקביל לכך ציין בג"ץ כי השאלה מיהו הארגון היציג של מורי חטיבות-הביניים המועסקים על-ידי המדינה היא המפתח לפתרון הסכסוך, וכי עניין זה אפשר לברר בתוך מערכת בתי-הדין לעבודה (על-פי: עס"ק 62/09, הסתדרות המורים בישראל נ' מדינת ישראל, תק-אר 2009(2), 636; בג"ץ 7726/09, ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים נגד בית-הדין הארצי לעבודה, משרד החינוך התרבות ומשרד האוצר והסתדרות המורים בישראל).

בספטמבר 2012 הגיש ארגון המורים לבית-הדין הארצי לעבודה בקשת צד בסכסוך בין-ארגוני, בטענה כי בניגוד למערכת יחסי העבודה ששררה כל השנים, ולפיה תנאי העבודה של עובדי ההוראה בחטיבות-הביניים הוסדרו על-ידי שני ארגוני עובדים, ארגון המורים "הודח" ממעמדו כארגון יציג של עובדי ההוראה בכיתות הלימוד ז'-ט', שהן חלק מהחינוך העל-יסודי. הסתדרות המורים והמדינה טוענות כי יחידת המיקוח בחינוך העל-יסודי, שכללה את כיתות הלימוד ז' עד י"ב, פוצלה, והמבקש אינו עוד ארגון יציג בכיתות ז'-ט', שצורפו לחינוך היסודי בעקבות הסכמי "אופק חדש". ביום 2 בינואר 2014 הסכימו הצדדים, בעקבות המלצת בית-הדין, כי יקוים הליך גישור בין הצדדים עד ליום 30 בינואר 2014 (על-פי: סב"א 29108-09-12, ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים ובמכללות נ' מדינת ישראל והסתדרות המורים בישראל, תק-אר 2012(3), 1048; תק-אר 2014(1), 69).



בשנת הלימודים הנוכחית מצורפות לרפורמת "אופק חדש" 501 חטיבות ביניים בבתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים, ומספר עובדי ההוראה המצורפים אליה השנה הוא 23,227 – כ-62% מכלל עובדי ההוראה בבתי-הספר השש-שנתיים (כולל מורי החטיבות העליונות).<sup>32</sup> נראה כי מדובר ביישום כמעט מלא של הרפורמה בחטיבות-הביניים בבתי-הספר השש-שנתיים.

רפורמת "עוז לתמורה" מיושמת בהדרגה לפי הסכם שנחתם עם ארגון המורים באוגוסט 2011. תחילת יישום הרפורמה בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12) **והשלמתו המלאה, על-פי הערכות משרד החינוך, תהיה בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15)**.<sup>33</sup> על-פי פרסומי משרד החינוך, שכר המורים בחינוך העל-יסודי אמור לעלות בעקבות הרפורמה בכ-51%. במסגרת הרפורמה נקבע כי שבוע העבודה של מורה במשרה מלאה יהיה בן 40 שעות שבועיות (הפכו לשיעורים): 24 שעות הוראה פרונטלית, 10 שעות תומכות הוראה, שיוקדשו לשיבות עבודה, השתלמויות, שיחות עם הורים, הכנסת חומרי הוראה ובדיקת עבודות ומבחנים, ו-6 שעות הוראה פרטנית, שבהן יעבוד המורה עם קבוצות של עד חמישה תלמידים.<sup>34</sup> **תקופת ההסכם ליישום הרפורמה היא עד יום 31 בדצמבר 2016.**<sup>35</sup>

בשנת הלימודים הנוכחית מצורפות לרפורמת "עוז לתמורה" 233 חטיבות עליונות בבתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים (כלומר, פחות ממחצית מכלל החטיבות העליונות בבתי-הספר השש-שנתיים) ומספר עובדי ההוראה המצורפים אליה השנה הוא 9,865 – כ-26% מכלל עובדי ההוראה בבתי-הספר השש-שנתיים (כולל מורי חטיבות-הביניים).<sup>36</sup>

**מהאמור לעיל עולה כי בבתי-הספר העל-יסודיים השש-שנתיים מיושמות כיום במקביל שתי רפורמות שונות המשפיעות על תנאי העבודה והשכר של המורים, ומכאן שמלמדים בהם יחד מורים שתנאי העבודה שלהם שונים זה מזה, וכן מורים שמוחלים עליהם שני הסכמי העסקה שונים – אם משרתם נחלקת בין חטיבת-הביניים ובין החטיבה העליונה.<sup>37</sup> כאמור, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 11,284 מורים בבתי-הספר השש-שנתיים (כ-29% מכלל המורים בבתי-ספר אלה) מלמדים גם בחטיבת-הביניים וגם בחטיבה העליונה.**

בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) מופעלות שתי הרפורמות במקביל ב-233 בתי-ספר שש-שנתיים (כלומר, בכל בתי-הספר השש-שנתיים שבהם מיושמת רפורמת "עוז לתמורה", אך בפחות ממחצית מכלל בתי-הספר השש-שנתיים). על-פי נתוני משרד החינוך, 11,098 מעובדי ההוראה בבתי-ספר אלה צורפו לרפורמת "אופק חדש" ו-9,269 מהם צורפו לרפורמת "עוז לתמורה".<sup>38</sup> יצוין כי נתון זה יכול

<sup>32</sup> גברת מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> אתר "עוז לתמורה" באתר האינטרנט של משרד החינוך, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2014.

<sup>35</sup> הסכם קיבוצי ליישום רפורמת "עוז לתמורה", 14 באוגוסט 2011.

<sup>36</sup> שם; על-פי נתוני משרד החינוך שצוינו לעיל, מספר עובדי ההוראה בבתי-הספר השש-שנתיים שצורפו לאחת משתי הרפורמות הוא 33,092 עובדי הוראה. עם זאת, יש להביא בחשבון כי נתון זה יכול לכלול מורים שצורפו לשתי הרפורמות ונספרו פעמיים.

<sup>37</sup> עובד הוראה יכול להיות מועסק במקביל על-פי שתי הרפורמות, אם משום שהוא מועסק במוסדות שונים, ואם משום שהוא פועל בשלבי חינוך שונים באותו מוסד.

<sup>38</sup> גברת מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.



לכלול עובדי הוראה שצורפו לשתי הרפורמות ונספרו פעמיים. כאמור, צפוי שרפורמת "עוז לתמורה" תיושם במלואה משנת הלימודים הבאה, ואז יחולו במקביל שתי הרפורמות בכל בתי-הספר השש-שנתיים.

גורמים שונים מביעים ביקורת על יישום שתי הרפורמות במקביל בבתי-הספר השש-שנתיים. לטענת ארגון המורים, "לא ניתן לנהל מבחינה פדגוגית, ניהולית וארגונית בית-ספר שש-שנתי עם שתי רפורמות שונות", שכן "בהיעדר תנאי עבודה אחידים נשבר בית-הספר השש-שנתי לרסיסים ונפגע החינוך העל-יסודי באופן חמור". על-פי הארגון, החלת תנאי עבודה ושכר שונים על עובדי הוראה בבתי-הספר השש-שנתיים "פוגעת בהכרח בגמישות הניהולית של המנהל בניוד עובדי הוראה על ציר הרצף השש-שנתי".<sup>39</sup> לדברי מר מנשה לוי, סגן מנהל התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל, החלת שתי הרפורמות ריסקה את מבנה בית-הספר השש-שנתי, שכן בכל אחת מהחטיבות נוצרו תנאי העסקה שונים, והדבר מקשה מאוד על ניהול סגל עובדי ההוראה בבית-הספר השש-שנתי.<sup>40</sup> לדבריו, הקושי בא לידי ביטוי בתחומים רבים, ובכלל זה מבנה שבוע עבודה שונה,<sup>41</sup> גמולים שונים לבעלי תפקידים,<sup>42</sup> סולם דירוג לא אחיד<sup>43</sup> ומערכת השתלמויות שונה.<sup>44</sup>

עוד נציין כי בהתייחסות שקיבלנו ממכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית, נטען כי הקושי בשאילה והשאלה של מורים בין שתי החטיבות החרף עם הפעלת שתי הרפורמות, ונראה כי שיקול הדעת הפדגוגי נפגע בשל הצורך לשבץ את המורים בחטיבת-הביניים או בחטיבה העליונה לפי הגורם המעסיק ולא לפי הצורך הפדגוגי.<sup>45</sup>

הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) התבקשה להעריך את רפורמת "עוז לתמורה" מאז ראשית דרכה. תכנית ההערכה נועדה ללוות את הרפורמה במחקר לאורך שנות התפתחותה. בשנת 2014 פרסמה ראמ"ה שני דוחות מחקר (דוח איכותני ודוח כמותי) שבחנו תפיסות של תלמידים, מורים

---

<sup>39</sup> מר רן ארז, יו"ר הנהלת ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בינואר 2014.

<sup>40</sup> מר מנשה לוי, סגן מנהל התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל ומנהל בית-הספר העל-יסודי השש-שנתי "מקיף מעין-שחר" במועצה האזורית עמק חפר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בפברואר 2014.

<sup>41</sup> משרה מלאה של מורה ברפורמת "אופק חדש" היא של 36 שעות שבועיות, ואילו משרה מלאה של מורה ברפורמת "עוז לתמורה" היא של 40 שעות שבועיות. כלומר, בבית-הספר השש-שנתי יש שתי מערכות העסקה שונות המעניקות תמורה שונה. יתרה מזאת, עד לאחרונה עמד ערך שעה ב"אופק חדש" על 45 דקות, לעומת 60 דקות ב"עוז לתמורה", והבדל זה הביא ליצירת שני לוחות צלולים בבית-הספר. לדבריו של מר לוי, נושא זה תוקן כעת במסגרת ההסדר האחרון שהיה בין ארגון המורים ומשרדי החינוך והאוצר.

<sup>42</sup> מערכת הגמולים לבעלי תפקידים שונה בכל אחת מהרפורמות. לדוגמה, בעוד ברפורמת "עוז לתמורה" מחנך כיתה זכאי לשלוש שעות "גמול מחנך" על חשבון השעות הפרונטליות (כלומר הוא נדרש ללמד פחות שעות פרונטליות ממורים שאינם מחנכים), ברפורמת "אופק חדש" מחנך כיתה אינו זכאי לשעות מסוג זה, והוא נדרש ללמד את אותו מספר שעות פרונטליות ככל מורה אחר. לטענתו של מר לוי, מצב זה גורם לכך שמורים רבים אינם מעוניינים לחנך בחטיבת-הביניים.

<sup>43</sup> סולם הדירוג ברפורמת "אופק חדש" שונה מסולם הדירוג ברפורמת "עוז לתמורה", ולפיכך לכל מורה המלמד במקביל בשתי החטיבות יש שני סולמות דירוג נפרדים שעל-פיהם הוא מקבל את משכורתו, ובכל אחד מהסולמות יש כללים אחרים לצורך קידום בדרגה.

<sup>44</sup> מורה המועסק על-פי רפורמת "אופק חדש" חייב לצבור שעות השתלמות כדי להתקדם בדרגה, בעוד מורה ברפורמת "עוז לתמורה" אינו חייב בהשתלמויות לשם קידום בדרגה. כמו כן, חלק מההשתלמויות מוכרות רק ברפורמה אחת ולא בשתיהן, והסדר זה עלול להקשות על המורים לצבור שעות השתלמות.

<sup>45</sup> גברת יהודית שלוי, מנכ"לית מכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2014.

בהקשר זה נוסף כי בסעיף 10(ז) ברפורמת "אופק חדש" מצוין כי "לגבי עובד הוראה אשר מועסק בחלק ממשרתו בחטיבת-הביניים ובחלק ממשרתו בהשאלה לחטיבה עליונה (בהתאם להסכם שאילה והשאלה מיום 15.8.82), יחול המעבר להעסקה על-פי הרפורמה רק על חלק המשרה שבו הנו מועסק בחטיבת-ביניים".





ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי הטמעתה בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13). בשני הדוחות נכללה התייחסות גם לשילוב רפורמת "עוז לתמורה" עם רפורמת "אופק חדש" בבתי-הספר השש-שנתיים כפי שיוצג להלן.<sup>46</sup>

בדוח המחקר האיכותני נכתב כי **הקשיים הרבים והמשמעותיים בהם נתקלים מנהלים בבתי-ספר שש-שנתיים בשילוב שתי הרפורמות במקביל מצטיירים כאיום אסטרטגי על הצלחת הרפורמה**. עוד נכתב כי השילוב הכפול יוצר קשיים רבים ונוספים המכבידים כפל מונים על היכולת להטמעה מוצלחת בבית-הספר, תוך שימורו כבית-ספר שש-שנתי. גורמי הניהול בבתי-הספר מתקשים ביישום שתי מסגרות עבודה שונות בבית-ספר אחד, המקשות מאוד על תכנון מערכת השעות הכוללת ועל תכנון הכשרות מורים ושיבות צוות, מעצמות את הפיצול בחדר המורים, ופוגמות מאוד ביכולת לנייד מורים בין חטיבת-הביניים לחטיבה העליונה. עם זאת, נמצא כי בבתי-ספר שש-שנתיים שבהם יש הפרדה ארגונית ופעמים רבות גם פיזית בין חטיבת-הביניים לחטיבה העליונה עניין הקושי בשילוב שתי הרפורמות לא עלה כבעיה משמעותית בדרך כלל.<sup>47</sup>

בדוח המחקר הכמותי נמצא כי מקרב 43 מנהלים בבתי-ספר שש-שנתיים, בהם מיושמות שתי הרפורמות במקביל<sup>48</sup>, 63% סבורים כי השילוב של שתי הרפורמות יעיל במידה מועטה בלבד, או אינו יעיל כלל; 16% סבורים כי השילוב יעיל במידה בינונית; ו-20% סבורים כי שילוב שתי הרפורמות הוא יעיל במידה רבה או רבה מאוד. המנהלים אשר בעיניהם השילוב של שתי הרפורמות אינו יעיל הסבירו זאת בכך שקיימים פערים ניכרים בין שני ההסכמים ברפורמות השונות בתנאי ההעסקה של המורים. פערים אלו יוצרים, לדבריהם, קשיים ניכרים בבניית מערכת השעות הבית-ספרית, קשיים במיצוי מיטבי של השעות הפרטניות ופילוג בין מורים ב"אופק חדש" למורים ב"עוז לתמורה".<sup>49</sup>

בנוסף נשאלו המנהלים לעמדתם בנושא המשך היישום של שתי הרפורמות בבית-ספרם. מיעוט זניח מן המנהלים (2%) השיבו כי היו בוחרים להמשיך ביישום שתי הרפורמות כמו שהן. מחצית מן המנהלים (50%) סבורים כי יש להמשיך ביישום שתי הרפורמות עם הכנסת שינויים. אותם המנהלים הציעו לבנות רפורמה אחת אחידה לבתי-הספר השש-שנתיים, כך שתהיה התאמה מלאה בין תנאי ההעסקה של המורים בחטיבות-הביניים ובחטיבות העליונות, וזאת על-מנת לנצל באופן מיטבי את הרצף השש-שנתי. שאר המנהלים סברו כי עדיף להפסיק את "אופק חדש" בבית-הספר ולהמשיך ב"עוז לתמורה" (14% מן המנהלים), או להפסיק את "עוז לתמורה" בבית-הספר ולהמשיך ב"אופק חדש" (7% מן המנהלים), או להפסיק את שתי הרפורמות ולחזור למתכונת העבודה הקודמת (4% מן המנהלים), או להמשיך ביישום שתי הרפורמות כמו שהן (2% מן המנהלים). 23% מן המנהלים לא ידעו להשיב לשאלה.<sup>50</sup>

**בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא נכתב כי "משרד החינוך גיבש ומפעיל פתרונות להתאמות בין הרפורמות וממשיך ביצירת פתרונות נדרשים נוספים; זאת, כדי לאפשר גמישות ניהולית ורציפות בין**

<sup>46</sup> המידע אשר לדוחות ראמ"ה נוסף לאחר הגשת המסמך בעקבות פרסום הדוחות באתר ראמ"ה.

<sup>47</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [רפורמת "עוז לתמורה" – תפיסות של מורים ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנה"ל תשע"ג – דוח המחקר האיכותני](#), ינואר 2014.

<sup>48</sup> מתוך אותם בתי-ספר, 22 הצטרפו ליישום מלא של "עוז לתמורה" ו-21 הצטרפו ליישום חלקי. מפאת מספרם הקטן של בתי-הספר השש-שנתיים בהם יושמו במקביל שתי הרפורמות, ניתוח תשובות המנהלים בנושא זה נערך עבור כל אותם מנהלים של בתי-ספר בהן מונהגות שתי הרפורמות, ללא השוואה בין יישום מלא וחלקי של רפורמת "עוז לתמורה".

<sup>49</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [רפורמת "עוז לתמורה" – תפיסות של תלמידים, מורים ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנה"ל תשע"ג – דוח המחקר הכמותי](#), פברואר 2014.

<sup>50</sup> שם.



חטיבת-הביניים והחטיבה העליונה בבית-הספר השש-שנתי".<sup>51</sup> בהקשר זה יצוין כי בהסכם להארכת יישום רפורמת "אופק חדש" בשנתיים נכללו כמה עדכונים הנוגעים לבתי-הספר השש-שנתיים: בהסכם נקבע כי לרשות מחנכי כיתה יעמדו עד שתי שעות פרטניות לצורך ניהול הכיתה (ברפורמת "עוז לתמורה" עומדות למחנכי כיתה עד שלוש שעות פרונטליות לצורך ניהול הכיתה). כמו כן, נקבע כי במקרים שבהם מועסק "בעל תפקיד" בחטיבת-ביניים צמודה בבית ספר שש-שנתי, יובאו בחשבון, לצורך עמידה במגבלת המינימום של השעות הפרונטליות שבהן הוא מחויב בהוראה בכיתה, כל שעות ההוראה הפרונטליות שניתנות בכיתה עם תלמידים, בכל הרצף השש-שנתי.<sup>52</sup>

נוסף על עדכונים אלה פרסם המשרד בשנת תשע"ד חוזר ובו הבהרות למורים המועסקים בהסדרים על-פי כמה רפורמות במקביל. בחוזר הובאו הבהרות בכמה נושאים: גמול לרכז מקצוע שש-שנתי; גמול פיצול לעובד הוראה המועסק בחטיבת-ביניים ובחטיבה עליונה בבית-ספר שש-שנתי; תוספת אם למורה המועסקת בסוגי העסקה שונים.<sup>53</sup>

עם זאת, לטענת מר מנשה לוי, על אף כל ההתאמות שבוצעו, עדיין לא ניתן פתרון לרוב הבעיות הטמונות ביישום שתי הרפורמות במקביל בבתי-הספר השש-שנתיים. לטענתו, הפתרון היחיד לפערים ולחוסר ההתאמה בין שתי הרפורמות הוא יצירת רפורמה אחת שתהיה משותפת לכל בתי-הספר השש-שנתיים, ללא הבחנה בין שעות הוראה בחטיבת-הביניים ובין שעות הוראה בחטיבה העליונה. עוד לדבריו, התאגדות המנהלים הייתה שותפה לבניית מתווה לרפורמה אחת המשלבת בין שתי הרפורמות, אולם מתווה זה אינו מיושם בשל אי-הסכמה בין ארגוני המורים.<sup>54</sup>

נציין כי בדיון שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לקראת פתיחת שנת הלימודים הנוכחית אמר שר החינוך שי פירון: "אנחנו לא יכולים להמשיך במערכת שבה יש שתי רפורמות בבית-ספר שש-שנתי. התהליך הזה חייב להיפתר בזמן. הוא לא קורה ביום. הוא צריך להיות בהסכמה, הוא צריך להיות בהתקרבות בין שני הארגונים". לדברי שר החינוך, הסכם "אופק חדש" הוארך בשנתיים נוספות במטרה להביא לסיום שתי הרפורמות באותו הזמן "כדי שאי-אפשר יהיה אחרי זה להמשיך עם שניים [עם שתי רפורמות]". לדבריו הארכת ההסכם על שינויו היא "הסדר ביניים מבחינת מורי בתי-הספר השש-שנתיים. צמצמנו את הפערים בין שתי הרפורמות... אבל זה עדיין לא הדבר שאנחנו רוצים

<sup>51</sup> גברת מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.

<sup>52</sup> הסכם קיבוצי ליישום רפורמת "אופק חדש", 17 בספטמבר 2013.

<sup>53</sup> משרד החינוך, מינהל עובדי הוראה, [חוזר לבעלויות תשע"ד/4](#), 8 בינואר 2014.

נוסף על כך, נראה שיש התאמות נוספת שאינן מעוגנות בהסכם הקיבוצי ובחוזר ההבהרות לבעלויות. למשל, באתר האינטרנט של משרד החינוך נכתב כי משנת תשע"ד יעודכן החישוב של היקף משרה מינימלי של חצי משרה לעובד הוראה חדש המועסק על-פי רפורמת "אופק חדש", ועל-פי העדכון, לשם בדיקת עמידתו של עובד זה בתנאי של "היקף משרה מינימלי של חצי משרה (סעיף 27 ג) להסכם 'אופק חדש'" ייכללו גם שעות ההוראה המבוצעות בחטיבה העליונה.

עוד נכתב כי לחישוב העמידה בתנאי של "מינימום השעות הפרונטליות שבהן בעלי התפקידים ביעוז לתמורה" מחויבים בהוראה בפועל בכיתה" יובאו בחשבון גם שעות ההוראה הפרונטליות של עובד ההוראה בחטיבת-הביניים באותו המוסד. בכל מקרה, יש חובה להעביר חלק משעות ההוראה הפרונטליות בפועל בכיתה בחטיבה העליונה (ראו: אתר "אופק חדש" באתר האינטרנט של משרד החינוך, [בתי-ספר שש-שנתיים](#), תאריך כניסה: 18 בפברואר 2014).

<sup>54</sup> מר מנשה לוי, סגן מנהל התאגדות המנהלים של בתי-הספר העל-יסודיים בישראל ומנהל בית-הספר העל-יסודי השש-שנתי "מקיף מעין-שחר" במועצה האזורית עמק חפר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בפברואר 2014.



להביא אליו. זה לא רק עניין של כסף, זה גם עניין של שפה. זה לא נכון שבאותו בית-ספר ידברו בשתי שפות, זה עניין חינוכי פדגוגי פשוט".<sup>55</sup>

כאמור, בהליך המשפטי המתנהל כיום בבית-הדין הארצי לעבודה הוסכם על קיום הליך גישור בין שני ארגוני המורים (הליך זה אמור היה להתקיים עד יום 30 בינואר 2014). על-פי החלטת בית-הדין הארצי לעבודה מיום 2 בינואר 2014, בהליך הגישור ישתתפו ארגון המורים, הסתדרות המורים ונציגי המדינה: נציג משרד החינוך ונציג הממונה על השכר במשרד האוצר. בהחלטת בית-הדין נכתב עוד כי "אין בהסכמת הצדדים כאמור לעיל כדי להפריע להקמת הוועדה הפדגוגית מטעם מנכ"לית משרד החינוך, שעליה הסכימו ארגון המורים והסתדרות המורים".<sup>56</sup> נציין כי בתשובת משרד החינוך לא נכללה התייחסות להיבטים אלה.

---

<sup>55</sup> פרוטוקול מס' 70 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 26 באוגוסט 2013.

<sup>56</sup> סב"א 29108-09-12, ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים ובמכללות נ' מדינת ישראל והסתדרות המורים בישראל, תק-אר 2014(1), 69.

