



סדרת ניירות מדיניות

ועדת דוברת, "אופק חדש" ו"עוז לתמורה":
סיפור של דחייה וקבלה

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 2012.15

THE DOVRAT COMMITTEE, OFEK HADASH AND OZ LETMURA:
A STORY OF REJECTION AND ACCEPTANCE

Nachum Blass

Policy Paper No. 2012.15

* * *

נחום בלס, חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

המרכז נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סונגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרילין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. מידע נוסף אפשר למצוא באתר האינטרנט של המרכז www.taubcenter.org.il או בדוא"ל info@taubcenter.org.il.

ועדת דוברת, "אופק חדש" ו"עוז לתמורה": סיפור של דחייה וקבלה

נחום בלס*

תקציר

פרק זה עוסק בתנאי העבודה של המורים לאחר שנחתמו איתם הסכמי השכר ("אופק חדש" עם הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" עם ארגון המורים). העקרונות שעליהם מבוססים הסכמים אלו דומים במידה רבה לעקרונות שהציע כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת) ב-2005. לפרק שני מוקדים עיקריים. האחד הוא השוואת הסעיפים העיקריים בהסכמים שנחתמו עם המורים לסעיפים המקבילים בהמלצות כוח המשימה הלאומי, והשני – ניסיון לענות לשאלה מדוע המלצות כוח המשימה נתקלו בהתנגדות כה גורפת מצד ארגוני המורים, כאשר ההסכמים שנחתמו בפועל – אחרי שביתות ממושכות ומאבקים קשים – היו כה דומים להמלצות המקוריות. התשובה המוצעת כאן היא שכנראה שתי הסיבות העיקריות לדחייה הגורפת של המלצות כוח המשימה הן מגמת כותביהן לא לחרוג מתקציב מערכת החינוך, וחוסר נכונות לשתף את ארגוני המורים בעיצוב המלצות הכוח. מעבר לכך, דוח כוח המשימה כלל המלצות בנושאים שאמנם לא נגעו ישירות בתנאי העבודה והשכר של המורים, אך עמדו בסתירה לעמדות מקצועיות מושרשות ומקובלות בקרבם.

* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

השוואה של דוח כוח המשימה הלאומי, שני מסמכי העמדה של ארגוני המורים ונוסח ההסכמים שנחתמו בין הממשלה למורים מתבססת על ניתוח המסמכים הפתוחים לעיון של כל קורא. הדיון והמסקנות מבוססים על עמדותיו, ניסיונו והידע של כותב מסמך זה, שהיה שותף לדיונים במסגרת תפקידו כמזכיר ועדות שכר המורים וועדת משאבים ותקציבים בכוח המשימה. הפרק נשלח לקריאה מוקדמת של חלק מחברי כוח המשימה. פרופ' רות קלינוב, פרופ' נעמה צבר-יהושע, מאיר קראוס, מאיר שני, שי פירון ועופר ברנדס העירו הערות חשובות ומועילות רבות, וחלק מהערותיהם מוצאות ביטוי במסמך זה בין באופן מפורש כציטוט ובין בשינוי תוכנו המקורי – אם כי נותרו בינינו מן הסתם מחלוקות. הדעות והמסקנות הן של כותב המסמך בלבד.

לאחר תקופה של שביתות ממושכות נחתמו בין הארגונים היציגים של המורים בישראל לממשלה שני הסכמי שכר, שניתן לכנותם היסטוריים. ההסכמים לא עסקו רק בתנאי השכר, ששופרו במידה ניכרת, אלא גם שינו מן היסוד את מבנה משרת המורה. להסכמים אלו קדמו המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) וכן שני מסמכים חשובים של ארגוני המורים ("הצעד הקובע" של הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" של ארגון המורים)¹. ניתוח הסכמי השכר שנחתמו מגלה זיקה ברורה וקרבה רבה בין הסכמי השכר שנחתמו להמלצות כוח המשימה מחד, ולמסמכים שגובשו בזמנו בארגוני המורים מאידך. על רקע זה נשאלת השאלה: מדוע המלצות כוח המשימה הנוגעות למבנה המשרה, לתנאי העבודה ולשכר, נדחו בנחרצות כה רבה בקרב המורים ב-2005, אך התקבלו ברובן הגדול כמה שנים מאוחר יותר?²

בפרק יתואר בקצרה תהליך מינוי כוח המשימה הלאומי לחינוך. בהמשך יושוו המלצותיו להמלצות הסתדרות המורים ("הצעד הקובע") וארגון המורים ("עוז לתמורה"), ולהסכמי השכר שנחתמו בסופו של דבר. הדיון העוקב יעסוק בשאלה מדוע דחו המורים את המלצות כוח המשימה והאם הוא השפיע על התפתחות מערכת החינוך – ואם כן, כיצד.

1. כוח המשימה הלאומי: ההקמה וכתב המינוי

את כוח המשימה הקימו ב-2003 ראש הממשלה דאז אריאל שרון ושרת החינוך לימור לבנת, על רקע אי-שביעות רצון ממצב החינוך. לא ידוע בדיוק מה היו המניעים שהביאו אותם להחליט על הקמת כוח המשימה ומה התהליכים שהביאו

¹ "הצעד הקובע" הוא תכניתה של הסתדרות המורים לקידום החינוך בישראל (2004). "עוז לתמורה במערכת החינוך" היא התכנית של ארגון המורים העל-יסודיים לשינוי מבני וערכי במערכת החינוך, שהוגשה לכוח המשימה לקידום החינוך בישראל. הדיון בפרק מתייחס לכל מה שנכתב במסמכים אלו כאל עמדות רשמיות של הארגונים. באותה תקופה התפרסם דוח חשוב נוסף, "דוח א.ל.ה" (2003), שגם הוא התייחס לחלק ניכר מהסוגיות המוזכרות כאן.

² כוח המשימה עסק בנושאים רבים ומגוונים, והסכמי השכר נגעו בעיקרם במבנה המשרה, בתנאי העבודה ובשכר. מסמך זה לא ידון בחילוקי הדעות בין ארגוני המורים להמלצות כוח המשימה בנושאים כגון מינהלי החינוך האזוריים, תכניות לימודים, שיטת התקצוב וכדומה, אלא רק בסעיפים המופיעים בהסכמי השכר.

להקמתו, אך בכתבה שהתפרסמה בעיתון "הארץ"³ אמר מאיר שני (אחד המייסדים של כוח המשימה) את הדברים הבאים:

"בעקבות ממצאים שנחשפנו אליהם, בעיקר כתוצאה ממחקר של ד"ר דני בן-דוד⁴, כלכלן מאוניברסיטת תל אביב, על המצב החברתי-כלכלי בישראל, הכנו מצגת שהראתה איך מדינת ישראל הידרדרה ב-30 השנים האחרונות והולכת להיות מדינת עולם שלישי, והופענו עם המצגת הזאת בפורומים שונים. לימור לבנת שמעה על המצגת וביקשה שנציג אותה לצמרת משרד החינוך [...] הייתה לנו חלוקת תפקידים: [...] אני הצגתי את תחום הכלכלה והחברה, ושלמה התייחס לחינוך, ולימור, שלא הכירה אותו עד אז, התרשמה מאוד מהעניין ושלחה לי פתק עם שאלה: האם שלמה יסכים לעמוד בראש ועדה שהיא עומדת להקים? אני ענית לה שכן, בלי לשאול אותה. אחר כך היא שאלה אותה והוא אמר 'לא', ואז ניגשתי אליו ולחצתי עליו והוא אמר: 'בסדר, אבל אם אני בפנים, גם אתה בפנים'. וככה זה התחיל".

מאיר קראוס, שהיה מתאם עבודת כוח המשימה מטעם משרד החינוך, תיאר את הדברים בצורה דומה: "יוזמתם והתנגיטותם של אנשי היי-טק ועסקים מצליחים [דוברת, שני – נ"ב] לקידום מערכת החינוך בצמוד לפרסום תוצאות לא-מחמיאות של ישראל במבחנים בין-לאומיים, בצירוף נכונותה של השרה לבחון לעומק רה-ארגון של המערכת (דבר שפוליטיקאים בדרך כלל בוחרים להימנע ממנו) – כל אלה הניבו את רעיון כוח המשימה"⁵.

בכתב המינוי של כוח המשימה מ-21 בספטמבר 2003, שנכתב בתיאום עם יו"ר כוח המשימה המיועד ועל דעתו⁶, באו לידי ביטוי דגשים כלכליים ברורים ("היעד הראשון של מערכת החינוך – לאפשר למדינת ישראל יתרון יחסי כלכלי ארוך טווח") ותפיסות חברתיות מגובשות ("היעד השני של מערכת החינוך הוא הגברת הלכידות החברתית, והיעד השלישי – צמצום פערים והגברת השוויוניות"). כתב המינוי ביטא גם את הדגש הניהולי-אופרטיבי בתביעתו להשתית את מערכת החינוך

³ אביבה לורי, "הרפורמיסט", הארץ, 19.5.2004.

⁴ לימים פרופ' דן-בן-דוד, מנהל מרכז טאוב.

⁵ כל הציטוטים של מאיר קראוס ושל רות קלינוב בפרק לקוחים מהתכתבות עם המחבר (אלא אם צוין אחרת) ופורסמו בהסכמת הכותבים.

⁶ כך כותבת רות קלינוב: "עוד לפני הקמת הוועדה סוכמו כמה קווים מנחים עם ראש הממשלה דאז אריק שרון ועם שרת החינוך לימור לבנת. אלה כללו מסגרת תקציבית לעלות הרפורמה".

על עקרונות ניהוליים מתקדמים (חזון ומטרות ברורים, יעדים מדידים, שקיפות, יעילות וכדומה). כוח המשימה התבקש לגבש המלצות בכמה תחומים: יעדים מרכזיים לכלל מערכת החינוך; מבנה מערכת החינוך הציבורי; בחינה של מקצוע ההוראה על כל היבטיו ובכל שכבות הגיל; ושיפור הניהול במערכת החינוך. הכוח התבקש לסיים את עבודתו בתוך שנה.

ראוי להעיר כי כוח המשימה התבקש לבחון את נושא מקצוע ההוראה "תוך מאמץ להידברות עם ארגוני המורים ונציגיהם", אולם לא הייתה הנחיה להשיג שיתוף פעולה מלא. כמו כן, לא נאמר דבר באשר למגבלות תקציביות שעל כוח המשימה להתחשב בהן.

כוח המשימה הגיש את הדוח באיחור קל מאוד – בינואר 2005 – והממשלה אישרה אותו מיד וכמעט ללא דיון ב-16 בינואר באותה שנה (החלטת ממשלה מס' 3060). וכך נכתב בהחלטת הממשלה:

1. הממשלה רואה עדיפות לאומית ויעד מרכזי ביישום רפורמה מקיפה וכוללת בחינוך, שתהיה מאוזנת תקציבית לפי תחשיבי הוועדה, ומאמצת את עקרונות "התכנית הלאומית לחינוך", כפי שהוצגה על ידי כוח המשימה הלאומי.

2. לאמץ את עקרונות ההמלצות של "התכנית הלאומית לחינוך", שגיבש כוח המשימה הלאומי, בשינויים ובהתאמות הנדרשים לצורך יישום, למעט שני הנושאים שלהלן:

- נושאי שכר, תנאי עבודה ויחסי עבודה
- המלצות הכוח המשימה בדבר הרחבת התקציב הנדרש מעבר למסגרת התקציב, לרבות הרחבת חינוך חינוס בגנים

3. לאמץ את המסגרת התקציבית שעליה מושתתת התכנית, בכפוף לסדרי העדיפויות של תקציב המדינה כפי שייקבעו מעת לעת [...]

על שר האוצר ושרת החינוך, התרבות והספורט להיכנס ללא דיחוי למשא ומתן רצוף, כן ואמיתי עם ארגוני המורים וההסתדרות החדשה, מתוך שאיפה ליישם ולבצע את הרפורמה בהסכמה ובשיתוף פעולה [...]. במטרה להגיע להסכם קיבוצי או להסדר קיבוצי, בעניינים שאותם נהוג להסדיר בין המעסיקים ובין ארגוני העובדים האמורים.

בשונה מכתב המינוי, שבו התבקש כוח המשימה "לעשות מאמץ להידברות עם ארגוני המורים", בהחלטת הממשלה הוטל על השרים הנוגעים בדבר "להיכנס ללא

דיחוי למשא ומתן רצוף, כן ואמיתי [...] בעניינים שאותם נהוג להסדיר בין המעסיקים לארגוני העובדים". עם זאת, נציגי ארגוני המורים לא שותפו בכוח המשימה עצמו או בצוותי העבודה שהוקמו במסגרתו, והדבר לא היה מקרי⁷: חוסר השיתוף נבע הן מהיחסים המתוחים בין ראשי הארגונים לשרה לבנת, והן בשל גישתם החברתית-ארגונית-פוליטית של יוזמי רעיון כוח המשימה. לפי תפיסתם, לארגוני עובדים אין מקום בפורומים העוסקים בתכנון – ובעיקר בניהול – מערכת החינוך. כמו כן, לדעתם במקרה הספציפי של ישראל התרגלו ראשי ארגוני המורים במשך השנים לבחון כל דבר מפרספקטיבה צרה של תנאי עבודתם של המורים, ובפרט של המורים הוותיקים. עמדותיהם אולי הגיוניות מנקודת המבט של המורים, אך לעתים הן קרובות מנוגדות לצעדים הדרושים לשיפור מערכת החינוך. לפי ניתוח זה, ארגוני המורים נתפסו יותר כמכשול שיש להתגבר עליו, ולא כמשאב שאפשר וראוי לרתום אותו לביצוע משימה משותפת. שיתוף המורים בדיונים עלול לתקוע מקלות בגלגלים ולעכב את הסקת המסקנות בזמן, ועל כן עדיף להגיע להמלצות בלי לשתפם בדיונים ובשיקולים ולהביא להם טיוטה מוגמרת לעיון והערות⁸. הדבר אמור בעיקר אם מדובר בפגיעה במורים ותיקים על פני מורים חדשים (גישה שאכן הייתה מעיקרי המלצות כוח המשימה). בשלבים מסוימים טען מאיר שני, יו"ר הוועדה לתנאי העבודה והשכר, שלא יהיה מנוס מלעבור שביתת מורים ארוכה וקשה כדי לאלץ את המורים לקבל את המלצות הדוח (שביתות כאלה אמנם התקיימו, אך המלצות הדוח לא התקבלו)⁹.

החלטת הממשלה הוכנסה גם המגבלה התקציבית, שנעדרה כליל מכתב המינוי. אין להתפלא על הכנסת שיקולים כלכליים ומגבלות תקציביות להחלטת הממשלה, אך יש מקום לתהות על החלטת יו"ר הכוח המשימה שהמלצותיו לא יחרגו מתקציב החינוך הקיים (אם כי דובר על החזרת הסכומים שנגרעו בקיצוץ האחרון שהוחלט עליו ב-2003).

⁷ גם נציגי האוצר ומשרד החינוך לא שותפו בדיוני הכוח המשימה. עם זאת, היה למשרד החינוך נציג בכוח המשימה בתפקיד מתאם (מאיר קראוס), ונציגי האוצר היו משקיפים בדיוני ועדת השכר והמשאבים.

⁸ על גישתם של העומדים בראש כוח המשימה לסוגיית שיתוף המורים ומשרד החינוך אומרת רות קלינוב: "מלכתחילה הונח שיהיה צורך לכפות על המורים את הרפורמות, ואין סיכוי להגיע איתם להסכמה".

⁹ עם זאת – כפי שיצוין בהמשך – יו"ר כוח המשימה והעומד בראש צוות תנאי העבודה והשכר של המורים שמרו על קשר עם ראשי ארגוני המורים, ועדכנו אותם על ההמלצות המתגבשות כדי לשמוע את הערותיהם.

נראה כי הדבר נבע משילוב של כמה גורמים, וביניהם:

- בסיכום מוקדם עם ראשי האוצר נקבע כי כתנאי לתמיכתם העתידית בהמלצות כוח המשימה, הכוח לא ימליץ על חריגות תקציביות – ובתמורה יבוטלו קיצוצי התקציב משנת 2003. כוח המשימה שמר באדיקות יתרה על ההבנה הזו וחרג ממנה רק בנושא גני הילדים, שלגביהם הומלץ על תוספת תקציבית גדולה.
 - גישה נאצלת, אך אולי נאיבית מדי במציאות הפוליטית הישראלית, הגורסת כי אף שתוספת משאבים לחינוך היא חשובה ורצויה, הרי שגם בהיעדר תוספת ראוי להציע את ההצעות הטובות ביותר לשיפור במסגרת התקציבית הקיימת.
 - אמונה (שגויה לדעת המחבר), כי ניתן לבצע רפורמות חינוכיות גדולות גם ללא תוספות תקציב משמעותיות.
 - הערכה כי כל מערכת ציבורית גדולה, ובכלל זה מערכת החינוך, סובלת מניהול בלתי יעיל ובזבזני, ועל כן אפשר יהיה לשפרה באמצעות ניצול יעיל של המשאבים המבוזבזים.
- ייתכן שהניסיון רב השנים בהבראת חברות כלכליות שהיו במצב גרוע ללא תוספת משאבים משמעותית שיחק גם הוא תפקיד. כך או כך, ההחלטה הוכיחה את עצמה כהרת תוצאות בהמשך.
- שתי הנחות היסוד האידאולוגיות של יו"ר כוח המשימה (ואולי גם של מי שמינה את הכוח) – אי-שיתוף ארגוני המורים והעמידה בתקציב הקיים – היו הבסיס ליצירת עימות חזיתי בין הממשלה, שאימצה את המלצות כוח המשימה, ובין ארגוני המורים וחוגים ציבוריים רחבים. בשלב הראשון העימות הסתיים בדחייה מוחלטת של המלצות כוח המשימה הנוגעות לתנאי העבודה של המורים ושכרם. בשלב השני, כאשר נרגע העימות הרגשי בין הצדדים והוסרו הנחות יסוד אלו, הושגה הסכמה, וההמלצות התקבלו כמעט במלואן.

זרקור: ועדת דוברת – הרכב כוח המשימה ומבנהו

חברי כוח המשימה נבחרו בקפידה רבה לאחר שיו"ר הכוח שוחח עמם ותיאר את מטרות הכוח המשימה. ככל הנראה קריטריון הבחירה היה להעניק ייצוג למקצועות ותחומי ניסיון רלוונטיים רבים ככל האפשר מחד, ומאידיך לשמור על הומוגניות מסוימת מבחינת הגישה לבעיות – כדי למנוע דיונים לאין-סוף ולאפשר להגיע למסקנות והמלצות.

חלק מהביקורת שהוטחה בכוח המשימה הייתה שהוא נוהל בידי אנשי עסקים. מעבר לכך שאין לראות במילה "אנשי עסקים" מילה גסה, והשימוש בה היה לעתים ציני ונועד לערער את האמון בעבודת כוח המשימה, העובדה היא שרק מיעוט מבין חבריה היה מה שקרוי "אנשי עסקים" (שלמה דוברת, מאיר שני ויצחק דנציגר). נוסף לכך שירתו בכוח המשימה שני כלכלנים בכירים מומחים בתחום החינוך, פרופ' רות קלינוב ופרופ' ויקטור לביא. חברי ועדה נוספים היו אנשי אקדמיה מתחום החינוך או מתחומים קרובים (פרופ' אסמעיל אבו סעד, ד"ר מאיר בוזגלו, ד"ר דן גיבתון ופרופ' נעמה צבר בן-יהושע), אנשי שדה מתחום החינוך (אילנה בר, הרב אברהם גיסר והרב שי פירון) ומומחים ואנשי ציבור אחרים (גיקי ונונו, איש שלטון מקומי; פרופ' נילי כהן, פרופסור למשפטים; הרב מרדכי קרליץ, ראש עיריית בני ברק לשעבר; פרופ' אמנון רובינשטיין, שר החינוך לשעבר; ועופר ברנדס, שהיה עוזרו של שר החינוך אמנון רובינשטיין ושימש יועץ מיוחד לכוח המשימה). מאיר קראוס, בכיר במשרד החינוך, היה מתאם כוח המשימה מטעם משרד החינוך. את עבודת כוח המשימה ריכזו רות אוטולנגי, לשעבר מנהלת האגף לחינוך על-יסודי במשרד החינוך, ושמואל הר-נוי, שמילא תחומים רבים ושונים בצבא, בשירות הציבורי ובתחום החינוך.

כוח המשימה התחלק ל-12 ועדות מקצועיות, שחלקן התפצלו לצוותי משנה בנושאים נוספים: ועדת מינהלי חינוך אזוריים, ועדת הכשרת המורה וקידומו המקצועי, ועדת הרצף החינוכי, ועדה לילדים ונוער בסיכון, ועדה למדידה והערכה, ועדת זרמים וקהילות, ועדת חקיקה, ועדת ניהול בתי ספר, ועדה לתלמידים בעלי כשרים ייחודיים, ועדת שכר מורים וועדת תקציבים ומשאבים (את שתי הוועדות האחרונות ריכז הכותב, נחום בלס). בוועדות אלו השתתפו חברי כוח המשימה וכן מומחים שונים בתחומים הייחודיים לכל ועדה. כמו כן צורפו לוועדות משקיפים.

בין חברי הוועדות והמשקיפים היו נציגים רבים ממשרד החינוך והאוצר, אך אף לא נציג אחד של ארגוני המורים (למעט רוחמה קציר, שהשתתפה בכוח המשימה

להכשרת המורה וקידומו המקצועי). אך העובדה שהמורים לא שותפו בדיוני כוח המשימה אין פירושה שדעותיהם לא הובאו בחשבון. שני ארגוני המורים גיבשו מסמכים מעמיקים ורחבי היקף, שגובשו בידי צוותי מומחים. בהכנת המסמך של הסתדרות המורים "הצעד הקובע" (הסתדרות המורים, 2004), השתתפו, נוסף לאנשי הסתדרות המורים, גם י' גבאי, ח' גזיאל, ד' גורדון, י' כהן, נ' מארק, ע' סלנט, ד' ענבר וא' פלד. בהכנת המסמך של ארגון המורים העל-יסודיים "עוז לתמורה" (ארגון המורים העל-יסודיים, 2004) – שהתבסס על הצעה מוקדמת יותר שגובשה בארגון, נוסתה בחמישה בתי ספר ולוותה בהערכה של מכון סאלד – השתתפו י' פרידמן, ל' קרמר-חיון, א' לאור, ר' בן ישי, ס' קאהן, ש' גרניט, ג' בן דרור וד' רוזנפרב.

מעבר לכך, במהלך עבודת כוח המשימה – ובמיוחד לקראת תום דיוניו, לאחר שגובשו כבר עיקרי המלצות – התקיימו מפגשים רבים בין יו"ר כוח המשימה לעומדים בראש ארגוני המורים, וכן בין יו"ר הכוח לשכר מורים לנציגות מורחבת של ארגוני המורים, כדי לקבל את הסכמתם להמלצות.

2. המלצות כוח המשימה ועמדות ארגוני המורים: נקודות דמיון ושוני

בחלק זה יושוו המלצות כוח המשימה לארגוני עמדות המורים, כפי שהן באו לידי ביטוי בשני המסמכים שהוזכרו לעיל ובהסכמי השכר שנחתמו בסופו של התהליך. כאמור, כוח המשימה עסק בקשת רחבה של נושאים הנוגעים למערכת החינוך. סעיף זה יעסוק רק בנושאים הקשורים ישירות למבנה משרת המורים, לתנאי עבודתם ולשכרם.

המלצות כוח המשימה יוצגו בתחילת כל אחד מהנושאים הנדונים, ובהמשך יוצגו המלצות ארגוני המורים לאותו עניין. בסוף כל נושא יוצגו ההבנות שהושגו בו במסגרת ההסכמים שנחתמו: "אופק חדש" עם הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" עם ארגון המורים העל-יסודיים. אין כוונה להיכנס לכל המורכבויות והפרטים המצויים במסמכים השונים, וההשוואה תתייחס רק לנקודות המרכזיות ביותר ולהבדלים מהותיים ביניהם.¹⁰

¹⁰ ראוי לציין שקיים קושי של ממש להשוות את חמשת המסמכים, שכל אחד מהם כולל עשרות סעיפים. עם זאת, רשת האינטרנט מלאה ב"השוואות" של הסכמי "אופק חדש"

היקף משרת המורה ומספר ימי העבודה בשבוע. על פי הצעת כוח המשימה, משרת המורים והגננות צריכה להיות בן 40 שעות שבועיות, ושבוע הלימודים צריך להיות בן חמישה ימי עבודה של שמונה שעות. ההצעה ביטאה את תפיסת חברי כוח המשימה, שלפיה המעבר למבנה עבודה דומה לזה של כלל העובדים במשק הוא תנאי מרכזי לשיפור אמיתי של מעמד מקצוע ההוראה¹¹.

הצעות ארגוני המורים היו דומות בעניין היקף המשרה, אך שונות באשר למספר ימי הלימודים בשבוע. הצעתו של ארגון המורים הייתה זהה להצעה של ועדת דוברת, ואילו בהצעה של הסתדרות המורים דובר על היקף משרה כולל של 36 שעות בשבוע¹². בשתי הצעות המורים שבוע העבודה נותר בן שישה ימים. בסופו של דבר קיבלו שני ההסכמים קיבלו את עמדות המורים.

המעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים עלה גם בעת הדיונים על יום לימודים ארוך, וכן נדון בהרחבה בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך (ועדת אדלר). קיצור שבוע הלימודים היה אמור לסייע במימון המעבר ליום לימודים ארוך, על ידי העברת שעות הלימוד של יום שישי לשאר ימי השבוע. המתנגדים הגדולים לצעד זה היו אנשי החינוך הדתי, שחששו מפני ביטול תורה. גם חלק מהמורים התנגדו משום שסברו שהדבר יקשה על פינוי יום בשבוע ללימודים של המורים, וגורמים אחרים הביעו דאגה בעניין תעסוקת התלמידים בימי שישי. בסופו של דבר, טיעונים אלו הביאו לביטול כריכת ההחלטה על יום לימודים ארוך בהחלטה על מעבר לשבוע לימודים מקוצר (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך, 1996). עם זאת, ההתנגדות של המורים לא הייתה חזקה במיוחד, היות שהסדרי העבודה הקיימים אפשרו להם, גם לפני המעבר ל"אופק חדש" ול"עוז לתמורה", לעבוד משרה מלאה בחמישה ואף בארבעה ימים בשבוע. בסופו של דבר סוגיית מספר ימי הלימודים בשבוע לא נכללה בהסכמי השכר החדשים, ושבוע הלימודים של התלמידים והעבודה של המורים נותר בן שישה ימים.

חלקן של שעות ההוראה הפרונטליות בכלל שעות עבודת המורה. עד לחתימה על הסכמי השכר החדשים עמד מספר שעות העבודה השבועיות הפרונטליות הנדרשות ממורה בחינוך היסודי על 30 שעות, ובחינוך העל-יסודי – על 24 שעות. עם זאת,

¹¹ ו"עוז לתמורה", ומאחורי כל השוואה יש בדרך כלל מגמתיות מסוימת ונטייה להלל הסכם זה ולגנות הסכם אחר, בהתאם להזדהות הארגונית של הכותב.

¹² עם זאת, הכוח לא התייחס למבנה שנת הלימודים ולחופשות הארוכות של המורים.

¹² בסקר שנערך בנושא עמדת הסתדרות המורים לגבי שבוע לימודים בן חמישה ימים התברר כי רוב המורים תומכים במעבר לשבוע עבודה בן חמישה ימים. הסקר נערך במכון רפי סמית והתבסס, בין היתר, על קבוצות מיקוד בקרב חברי הסתדרות המורים.

רבים מהמורים (אימהות לילדים עד גיל 14, מורים ומורות מעל גיל 50, מורים הממלאים תפקידים שונים ומורים המכינים תלמידים לבגרות) נהנו מהקלות בעניין זה, כך שבפועל מספר השעות הפרונטליות של מורים בחינוך היסודי היה 25.5 (ראו כהן, 2011).

על פי הצעת כוח המשימה, בשבוע עבודה היו המורים בבית הספר היסודי אמורים ללמד 26 שעות פרונטליות (25 שעות בכיתות ז'–ח'), ומורים בחינוך העל-יסודי – 23 שעות פרונטליות. בשאר השעות יעסקו המורים בהוראה פרטנית, ימלאו תפקידים שונים בבית הספר ויקיימו פעילויות מקצועיות אחרות. על פי ההצעה, ההפחתה היחידה בהיקף המשרה תהיה למורה אם – והיא תצמצם את מספר השעות הלא-פרונטליות.

הרעיון שעמד מאחורי ההמלצה היה להביא להגדלת מכסת שעות ההוראה בפועל כדי להפחית את מספר המורים, וכך להעלות את שכרם ולשפר את רמתם. כמו כן, היא נועדה להבטיח נוכחות מלאה של מורים בבתי הספר במשך כל שבוע הלימודים של התלמידים, שיועד גם הוא להיות בן 40 שעות.

מסמך "הצעד הקובע" של הסתדרות המורים הציע שמורים בחינוך היסודי ילמדו 24 שעות פרונטליות ו-21 שעות בחינוך העל-יסודי (כלומר להפחית את מספר שעות ההוראה בפועל). מסמך "עוז לתמורה" הציע שמורים בחינוך העל-יסודי ילמדו 24 שעות (כלומר להשאיר את המצב כפי שהוא).

בהסכם "אופק חדש" הסכימו הצדדים שהמורים בכיתות א'–ו' ילמדו 26 שעות פרונטליות, ואילו המורים בכיתות ז'–ט' – 24 שעות. גם על פי הסכם "עוז לתמורה" המורים בכיתות ז'–י"ב צריכים ללמד 24 שעות פרונטליות. בסופו של דבר, ארגוני המורים התקרבו בהסכם להמלצות כוח המשימה, ובמקרה של החינוך העל-יסודי – אף הרחיקו מעבר לכך.

ביטול גמולי תפקיד וגמולים אחרים. כאמור, אחד העקרונות החשובים ביותר שהנחו את עבודתנו של כוח המשימה היה ארגון המערכת באופן שיאפשר להפחית את מספר המורים, כדי לאפשר בחירה קפדנית יותר של מורים טובים (להגדיל את אפשרויות הבחירה) ולהעלות את שכרם. כפי שהוזכר בסעיף הקודם, אחת הדרכים שהוצעו לשם כך הייתה להגדיל באופן ישיר את מספר שעות ההוראה הפרונטליות הנדרשות ממורה.

עוד המלצה מרכזית בכיוון זה הייתה לבטל את גמולי התפקיד והגמולים האחרים המוענקים למורים, המתבטאים בהפחתה של מספר השעות הפרונטליות

שהמורה נדרש ללמד¹³. כוח המשימה המליץ לבטל, או ליתר דיוק להחליף בתוספות שכר, את הגמול עבור שעות חינוך (הניתנות למחנכי כיתה), שעות גיל (הניתנות למורים מעל גיל 50), שעות הכנה לבגרות ושעות ריכוז מקצוע ושכבה.

במסמך של הסתדרות המורים אין התייחסות לנושא, ובהצעת "עוז לתמורה" מוצע "ביטול השיטה לפיה ניתנים גמולי התפקיד למיניהם בדרך של הפחתת שעות ולהמירה בתוספת אחוזית למשכורת" (עמ' 16), או במילים אחרות – מובעת שם הסכמה מלאה עם המלצות ועדת דוברת. עם זאת, ארגון המורים העל-יסודיים שינה את עמדתו בדיוני השכר שלאחר מכן, והביע התנגדות לביטול הגמולים השעתיים. סוגיה זו עמדה במוקד ההידיינות הממושכת בין ארגון המורים למשרדי החינוך והאוצר¹⁴.

בסופו של דבר, בהסכם עם הסתדרות המורים בוטלו כל הגמולים (למעט הגמול עבור גיל ומורה אם), ואילו בהסכם עם ארגון המורים כל הגמולים וההנחות נותרו על כנם – הישג שדוברי הארגון מרבים להשתבח בו. זהו ההבדל הבולט ביותר בין שני הסכמי השכר, והוא גם זה החורג במידה הרבה ביותר מהמלצות דוח דוברת. עם זאת, חשוב מאוד להדגיש שבניגוד לעבר, הפחתת שעות פרונטליות בגין מילוי תפקידים אינה מפחיתה ממספר השעות הכולל שהמורה חייב להיות בבית הספר, דהיינו: על כל התפקידים (כולל חינוך והכנה לבגרות) להתבצע בבית הספר.

העלאת שכר המורים. כוח המשימה המליץ ששכר המורים והגננות יועלה ויותאם לרמת שכרם של עובדים אקדמאים בעלי השכלה דומה בשירות המדינה, בהתחשב בתנאי עבודתם. בפרט הושם דגש רב על העלאת שכרם של המורים המתחילים. במסמך "הצעד הקובע" הוצע ששכר המורים יהיה דומה לשכר הממוצע במשק, ואילו ב"עוז לתמורה" נדרשה תוספת של 60 אחוז בגין המעבר למשרה של 40 שעות. הצעות כוח המשימה היו נדיבות מהנדרש במסמך "הצעד הקובע" אך נמוכות מדרישות ארגון המורים, שכן שכר האקדמאים בשירות המדינה גבוה מהשכר הממוצע במשק. גובה התוספת באחוזים בהסכם השכר הסופי אינו ברור, והוא נתון

¹³ לקראת המשא ומתן המקצועי על תכנית "אופק חדש" נערך אומדן מעודכן של מספר שעות ההוראה הממוצע בכיתה. לפי האומדן, מספר השעות הממוצע שמלמד מורה במשרה מלאה בחינוך היסודי הוא כ-25.5 ש"ש. מורה המלמד בחטיבת ביניים מלמד בכיתה 21.5 ש"ש ומורה המלמד בחטיבה עליונה מלמד 19 ש"ש.

¹⁴ קשה לדעת בוודאות מה היו הסיבות לשינוי העמדה אצל ארגון המורים, אך ייתכן שהדבר נבע מההתנגדות הגדולה של חלק מהמורים המשוך להסתדרות המורים לסעיף זה ב"אופק חדש".

לפירושים שונים¹⁵. עם זאת, השכר התחילי היחסי שהציע כוח המשימה בסוף 2004, שעמד על 5,500 שקל למורה בעל תואר ראשון ו-6,050 למורה בעל תואר שני, היה גבוה משווי השכר שהשיגו ארגוני המורים ב-2008 וב-2011 (5,591 ו-5,861 שקלים בהתאמה). לעומת זאת, שכר המורים שהגיעו לשיא הוותק שנכלל בהסכמים היה גבוה יותר מזה שהציע כוח המשימה: 15,382 שקלים לעומת 10,285 למורים בעלי תואר ראשון ו-15,720 שקלים לעומת 13,750 למורים בעלי תואר שני. כאן נראית באופן ברור הנטייה של ארגוני המורים להיטיב עם מורים בכירים על חשבון המורים המתחילים. עם זאת, כוח המשימה המליץ לאפשר תוספת של עד 12 אחוז עבור הוראה של יותר שעות פרונטליות מהמינימום המחייב, ובמקרים ייחודיים, על פי החלטת הנהלת בית הספר – עד 20 אחוז.

מרכיבי השכר של המורים. כוח המשימה הציע לבסס את שכר המורים על מרכיבים קבועים ומרכיבים משתנים.

• **מרכיבי השכר הקבועים: ותק, השכלה ודרגות**

ותק. נוסחת הוותק הקודמת בשכר המורים קבעה עלייה של חמישה אחוזים בשבע השנים הראשונות, שני אחוזים מדי שנה משנת הוותק השמינית עד השנה ה-25 ואחוז אחד מדי שנה עד לשיא הוותק – 36 שנים. כוח המשימה לא דרש לבטל את הוותק, אך המליץ להקטין את משקלו. הוא הציע נוסחה שתוסיף שני אחוזים על השכר ההתחלתי בכל אחת מ-20 השנים הראשונות, ועוד אחוז אחד מדי שנה בעשר השנים הבאות. ההבדל בין שתי הנוסחאות עצום. בעוד שבנוסחה הקודמת השכר הטבלאי של מורים בשיא הוותק ובאותה הדרגה היה גבוה ב-114 אחוז מהשכר התחילי, בנוסחה של כוח המשימה שכרם של המורים בשיא הוותק היה גבוה רק ב-50 אחוז.

בהצעות הסתדרות המורים אין התייחסות ספציפית לנושא הוותק, ואילו הצעת ארגון המורים מדוברת על תוספת של שני אחוזים לשנה ב-20 השנה הראשונות ועל אחוז אחד מהשנה ה-21, כלומר: התוספת המצטברת בשיא הוותק (35 שנה) הייתה אמורה להיות 72.5 אחוז.

¹⁵ כאמור לעיל, רוב הפרסומים העוסקים בהשוואה בין ההסכמים מתייחסים לסוגיית השכר, ובעיקר לסוגיית השכר לשעה, וכל כותב מוצא דרכים יצירתיות להוכחת טענתו. בסופו של דבר, לאחר כל ההשוואות, תוספת השכר בכל אחד מההסכמים אמנם ניתנה בצורות שונות, אך היא דומה למדי.

הסיכומים הסופיים בנושא היו שונים בכל אחד משני ההסכמים שנחתמו עם ארגוני המורים: בהסכם עם הסתדרות המורים הוסכם על תוספת של שני אחוזים בכל אחת משבע השנים הראשונות ואחוז אחד עד השנה ה-36, ובסך הכל – 50 אחוז (בדיוק לפי ההצעה של ועדת דוברת, אם כי בפריסה על פני שנים רבות יותר – כלומר הצעת ועדת דוברת היטיבה יותר עם המורים). לעומת זאת, בהסכם עם ארגון המורים נשמרה נוסחת הוותק המקורית.

השכלה. לפני החתימה על הסכמי השכר, כל עלייה ברמת ההשכלה הבטיחה למורים תוספת שכר: מעבר מרמת מורה מוסמך למורה אקדמאי הניבה תוספת בסדר גודל של 15 אחוז, עבור תואר שני – שמונה אחוזים נוספים, ועבור תואר שלישי (דוקטור) – שבעה אחוזים נוספים.

כוח המשימה המליץ להתנות כניסה להוראה בתואר ראשון, להעניק תוספת של עשרה אחוזים עבור תואר שני, להתנות את המעבר מדרגה 5 לדרגה 6 בזכאות לתואר שני (כשהמעבר עצמו מוסיף 11 אחוז למשכורת) ולהוסיף עוד כשלושה אחוזים עבור תואר שלישי.

בהסכם השכר עם שני ארגוני המורים הוסכם על תוספת שכר עבור תואר שני בסדר גודל של 4-5 אחוזים, ועל עוד תוספת בשיעור דומה עבור תואר שלישי.

דרגות. עד החתימה על הסכמי השכר הנוכחיים, מסלול קידום השכר של המורים היה מוכתב על ידי טבלת השכר, גמולי השתלמות וגמולי תפקיד בהיקפים די מוגבלים (למעט גמולי הניהול). למעסיקים לא היה כל שיקול דעת לגבי העלאה בשכר.

כוח המשימה הציע שינוי מהותי, שעיקרו קביעת דרגות שכר שהמעבר ביניהן מותנה רק בחלקו בוותק (נקבע פרק זמן מינימלי למעבר מדרגה לדרגה) ובהשכלה (נדרש תואר ראשון לכל הפחות בדרגות הנמוכות ותואר שני בדרגות הבכירות). תנאים נוספים למעבר בין הדרגות הם ביצוע תפקידים שונים בבית הספר, הצטיינות בהוראה וקריטריונים נוספים, שחלקם הוצעו במפורש והיתר היו אמורים להיקבע בשלב מאוחר יותר. ארגוני המורים קיבלו עקרונית את גישת הוועדה, והיא עוגנה סופית בהסכמי השכר.

בהסכמי השכר נאמר שאת הקריטריונים למעבר מדרגה לדרגה יקבעו משרד החינוך והרשות הארצית למדידה והערכה (גוף שהוקם בעקבות ועדת דוברת, להלן ראמ"ה), בהתייעצות עם ארגוני המורים. ההבדלים בין הצעות כוח המשימה להצעות ארגוני המורים היו בפרטים: מספר הדרגות, פרק

הזמן בין מעבר מדרגה לדרגה והליכי האישור למעבר ביניהן. בסופו של דבר נקבעו דרגות קידום למורים, ונקבע כי יוגבל שיעורם של בעלי כל דרגה מכלל המורים (עדיין לא ברור האם מדובר בשיעור כלל-ארצי או בתוך כל בית ספר בנפרד). כמו כן הוסכם שיוגבל שיעור בעלי הדרגות הבכירות מתוך כלל המורים. "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" הציעו להמשיך לשמור על מקומם של הוותק, ההשכלה וההשתלמויות כמרכיבים מרכזיים בקביעת השכר, אך הוסיפו לכך ביצוע תפקידים שונים בבית הספר.

● **מרכיבי שכר משתנים (תשלומים דיפרנציאליים למורים)**

כוח המשימה המליץ לכלול בשכר המורה מרכיבי שכר משתנים, במטרה להגביר ולהעצים את כלי הניהול שבידי המנהל וליצור תמריצים למורים. מרכיבים אלו היו אמורים להביא בחשבון את נתוני הרקע של התלמידים (בעיקר את המצב חברתי-כלכלי של בית הספר), כיתות צפופות במיוחד, קושי ספציפי וזמני בכיתה מסוימת וכדומה. הכוונה הייתה להפוך את המנהל לגורם הממליץ והמשפיע המרכזי בשאלה למי מגיעה תוספת שכר, והתוספות עצמן נועדו להיות בלתי קבועות ולא חלק מהשכר הרגיל. עוד המליץ כוח המשימה להעניק בונוסים לצוותים בית ספריים, ולשקול לתגמל גם מורים מצטיינים במיוחד. ההצעה כללה מנגנון של הערכת מורים ומסלולי קידום מקצועיים, מתוך כוונה שיעמדו בפני המורים מסלולי קידום המבטיחים תגמול על יכולותיהם, מקצועיותם, השכלתם והישגיהם.

שני ארגוני המורים הסכימו לבטא הצטיינות בתגמולים דיפרנציאליים, אך הדבר בא לידי ביטוי רק בהסכם השכר "עוז לתמורה".

הליכי פיטורים. אחת הביקורות הנפוצות כלפי ארגוני המורים היא הקשיים שהם מערימים על תהליכי פיטורים של מורים שאינם עומדים בדרישות המקצוע. כוח המשימה התייחס לנושא זה בהרחבה, וגיבש הליכי פיטורים המבוססים על שלושה עקרונות. הראשון הוא יצירת גיליון הערכה למורים, שיש למלא מדי שנה. הגיליון נועד למנוע פיטורים שרירותיים כאשר גיליונות הערכה קודמים היו חיוביים (וגם קידום מהיר כאשר גיליונות הערכה קודמים היו שליליים). על פי המלצות הכוח, גיליונות ההערכה צריכים להיות גלויים למורה וצריכה להינתן לו אפשרות לערער על מה שכתוב בהם. העיקרון השני הוא שכאשר ההנהלה יוזמת פיטורים, יש למורה זכות להביא לדיונים בנושא נציגים ועורך דין מטעמו. העיקרון השלישי הוא מתן הזדמנות למורים לשפר את ביצועיהם. זכות זאת משמעותית יותר ככל שהוותק של

המועמדים לפיטורים גדול יותר. נוסף לכך, כוח המשימה הציע שמורים שעבודתם תופסק יקבלו מענק הסתגלות, שילך ויגדל ככל שלמורה יש ותק רב יותר. ארגוני המורים לא הזכירו את נושא הפיטורים, אך בהסכם השכר "עוז לתמורה" העניין מופיע בנספח ה', המגדיר שוב את ההליכים הנדרשים כדי לפטר מורה. בנספח נאמרים כמה דברים חשובים: ראשית, אפשר לפתוח בהליך פיטורים רק לאחר שבמסגרת ההערכה השנתית המתקיימת בבית הספר נאספו חוות דעת שליליות על המורה. לאחר מכן המורה יהיה ב"שנת ליווי פדגוגי", ובמסגרתה יבקרו גורמים שונים בשיעוריו ותיתן לו הזדמנות לשפר את תפקודו. אם הוא לא עמד בכך, בשנה שלאחר מכן יחל תהליך מסודר של ביקורים בשיעוריו, ורק בסיומו – אם המורה לא שיפר את ביצועיו – אפשר יהיה לפטרו.

לעומת המלצות כוח המשימה, בהתייחסות לסוגיית הפיטורים ב"עוז לתמורה" אין הבחנה בין מורים צעירים לוותיקים, אין התייחסות לתפקודו הקודם של המורה (לכאורה מספיקה חוות דעת שלילית אחת של ההערכה) ואין מענקי הסתגלות. לפיכך, הסיכום שהושג בהסכם הסופי נופל מהצעות ועדת דוברת בהיבט של הגנה על זכויות המורים המפוטרים.

החתמת כרטיס עבודה. בדוח כוח המשימה הופיעה ההמלצה להחתים כרטיס עבודה, שאינה מופיעה במסמכי "הצעד הקובע" ו"עוז לתמורה" אך מופיעה בהסכמי השכר עם שני הארגונים. גם כאן נטו הסכמי השכר לכיוון כוח המשימה.

חדרי מורים ותנאים פיזיים. כוח המשימה הכיר בצורך לשפר באופן ניכר את התנאים הפיזיים הניתנים למורים. תשומת הלב מוקדה בחדרי עבודה אישיים למורים, בשירותים נפרדים ובשירותי מחשוב ותקשורת. הנושא אף תוקצב, ומשרד החינוך התבקש להכין תכניות לחדרי מורים משופרים. הדברים הוזכרו גם בהסכמי העבודה של המורים, אך לא נקבעו כללים ברורים.

גודל כיתה. כוח המשימה אמנם לא המליץ על הקטנת הכיתות, אך הבהיר ששינוי שיטת התקצוב עשוי לסייע בנושא זה בכך שבתו ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות יזכו לתקציב גדול מספיק שיאפשר להם לפצל כיתות גדולות.

הסתדרות המורים המליצה על כיתות בנות כ-25–27 תלמידים. לעומת זאת, ארגון המורים העל-יסודיים לא עסק בנושא במסמך "עוז לתמורה" שהוגש לכוח המשימה. הדבר מפתיע לאור העובדה שהנושא עמד במוקד שביתת המורים הגדולה, שבסיומה הובטח למורים שהממשלה תפעל לצמצום גודל הכיתה המקסימלי ל-32 תלמידים.

גודל הכיתה לא נכלל בהסכמי השכר, אך במשרד החינוך מונתה ועדה שתבחן את השלכות ההחלטה להקטין את הכיתות. ועדה זו הגישה כמה המלצות, אך רק חלק קטן מהן יושם. הקושי שביישום המלצה זו נעוץ בעיקר בעלות הגבוהה שלה – לרבות המרכיב החד-פעמי של השקעה בבינוי – שעל פי הערכות שנעשו במרכז טאוב מגיעה ליותר מתשעה מיליארד שקלים (בלס, 2008).

בדוח דוברת היו עוד סעיפים רבים שנגעו לתהליכי הכשרת המורים והשתלמותם, לתפקיד המנהל ולתנאי העבודה הפיזיים של המורים. לפחות חלקם נדונו גם בהסכמי השכר, אך נראה שאלו הנקודות המרכזיות המצביעות בבירור על כך שהדמיון וההסכמה בין המלצות ועדת דוברת למסמכים שהגישו המורים לכוח המשימה – קל וחומר להסכמי השכר שנחתמו בסופו של דבר – עלו במידה רבה על קווי המחלוקת.

3. ניתוח ותובנות

אם כן, מדוע התנגדות המורים להמלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל הייתה כה גורפת, למרות הדמיון הרב בין המלצות הדוח של כוח המשימה לעמדות שבאו לידי ביטוי במסמכים שהכינו ארגוני המורים לקראת דיוני הכוח, ולהסכמות שהממשלה וארגוני המורים הגיעו אליהן לבסוף? מדוע ההסכם עם ארגון המורים נחתם רק שלוש שנים אחרי ההסכם עם הסתדרות המורים?¹⁶ ומדוע יצאו ארגוני המורים באופן כה נחרץ נגד דוח דוברת, וטענו שהוא יביא לפגיעה קשה במורים ולפיטורים המוניים? התשובה לכך נעוצה בשני מישורים.

הדרת המורים מדיוני הכוח המשימה: כאמור, דוח כוח המשימה הלאומי מבטא במידה רבה תפיסת עולם ניהולית הסוברת כי מערכת החינוך היא מערכת ארגונית-כלכלית, ככל מערכת מורכבת ומסובכת אחרת, ולכן ניתנת לשליטה ובקרה בכלים ניהוליים מתקדמים. אין הכוונה לומר שחברי הכוח המשימה התעלמו מההיבטים הערכיים, האידיאולוגיים והפוליטיים המרכזיים כל כך במערכות חברתיות בכלל, ובמערכת החינוך בפרט; הם לא היו זרים למציאות החברתית המורכבת והמסוכסכת שמערכת החינוך הישראלית פועלת בתוכה. אולם רובם – על סמך

¹⁶ ההסכם עם הסתדרות המורים נחתם ב-31 באוגוסט 2008 ועם ארגון המורים – ב-14 באוגוסט 2011, אך בתי הספר הראשונים שנכנסו למסגרת "אופק חדש" הקדימו בשנה את ההסכם עם הסתדרות המורים.

ניסיונם רב השנים והיכרותם עם ההתמודדויות המרות בין ארגוני המורים למשרדי החינוך והאוצר – היו משוכנעים שארגוני המורים, בדרישותיהם המקצועיות ובמגבלות שהם מטילים על המנהלים בכל הקשור לתגמול מורים מצטיינים ופיטורי מורים גרועים, הם במידה רבה אחד מהגורמים המרכזיים למצבה העגום של מערכת החינוך, ועל כן בלתי אפשרי, ואף מוטעה, לשתף איתם פעולה בדיוני הכוח המשימה.

עקב תפיסתם זו, נציגי המורים לא שותפו כחברים בכוח המשימה או בצוותי המשנה שהוקמו, ואף לא ניתנה להם דריסת רגל בדיוני הצוותים כמשקיפים – אף שנציגי משרד החינוך והאוצר השתתפו בדיונים אלו. עם זאת, יו"ר כוח המשימה ויו"ר צוות תנאי העבודה והשכר נפגשו עם נציגי ארגוני המורים אחת לכמה שבועות, עדכנו אותם בהמלצות העיקריות, קיבלו מהם תגובות והעבירו להם טיוטות לעיון ולתגובה. לפיכך, ניתן לומר שארגוני המורים עודכנו כל הזמן בהמלצות ההולכות ומתגבשות והיה להם מספיק זמן להגיב – והם אכן הגיבו. בחלק מהנושאים דעתם התקבלה ובחלקם לא, ונראה היה שההמלצות הסופיות הן כאלה שיוכלו לחיות איתן¹⁷. הניסיון להגיע להסכמות עם נציגי ארגוני המורים בשלב האחרון של דיוני כוח המשימה, כאשר ההמלצות היו כבר מגובשות – באמצעות מפגשים אינטנסיביים בין יו"ר הכוח לעומדים בראש ארגוני המורים, וכן בדיונים ממושכים בין נציגי ארגוני המורים למאיר שני, יו"ר הצוות לתנאי עבודה ושכר של המורים – היה ניסיון עקר, שלא עלה יפה.

האם ניתן היה להגיע להסכמות אלו לו שותפו המורים בכוח המשימה הלאומי? הדעות על כך חלוקות. רות קלינוב למשל סבורה שהשינויים שהציעה ועדת דוברת היו "שינויים מבניים מרחיקי לכת, ולא היה שום סיכוי שיתקבלו על המורים, בין אם היו משתפים אותם בוועדות ובין אם לאו [...] לעומת זאת, סיכומיה לגבי נושאים פחות שנויים במחלוקת היו דומים לאלה של איגודי המורים, והעבודה שעשתה הוועדה בנושאי שכר ושעות עבודה סייעה להשגת ההסכמים איתם". מאיר קראוס סבור כי "לתלות את כישלון היישום בעובדה שנציגות המורים לא שותפה לאורך הדרך מצמצם את היקף הבדיקה שאירוע זה ראוי ומזמן לנו [...] אין ספק כי גם הארגונים לא טופלו כראוי, אם כי איני יכול לומר כיצד היה ראוי לנהל את מערכת היחסים הזאת וגם איני בטוח כי שילובם באופן מלא בוועדות היה הפתרון הראוי".

¹⁷ על פי מכתבו של מאיר שני מיום 22 ביולי 2012.

טענה אחרת היא שייתכן שדווקא העובדה שארגוני המורים לא היו שותפים בכוח המשימה אפשרה לו להמליץ על תנאים טובים למערכת, שלא היו מתאפשרים אחרת. לראיה: לארגוני המורים לקח כמה שנים להגיע להסכמה עם הממשלה על מתווה דומה לזה שקבעה ועדת דוברת. לפי גישה זו, אילו היו המורים חלק מכוח המשימה, סביר להניח שהמתווה לא היה נקבע מלכתחילה ולא היו נוצרים הלחצים לשינוי מערכת כה משמעותי.

למרות עמדות אלו, העובדה שההסכמים שנחתמו בסופו של דבר היו כה קרובים לעמדות הצדדים בראשית התהליך מדברת בעד עצמה, ומוכיחה שאפשר היה להגיע להסכמים אלו בשלבים מוקדמים יותר. ייתכן כי הדבר היה מצריך עבודה ממושכת יותר של כוח המשימה ודיונים "יעילים" פחות, אולם התמורה הייתה צמצום של המאבק המר שנלווה אליהם. כעת כמובן אין שום אפשרות להוכיח איזו מהעמדות נכונה יותר.

להיבט הבסיסי והענייני הזה בדרך ניהול עבודת כוח המשימה (חוסר השיתוף של ארגוני המורים), שיצר מלכתחילה אנטגוניזם כלפי המלצותיה, יש להוסיף בראש ובראשונה את ניגוד האינטרסים הבסיסי שבין עובדים למעבידיהם, הגובר לעתים קרובות על המטרות המשותפות שלהם; את מערכת היחסים העכורה שנוצרה בין יושבי ראש ארגוני המורים, ובמיוחד יו"ר ארגון המורים העל-יסודיים, ובין שרת החינוך דאז לימור לבנת ושרת החינוך שכינה אחריה, פרופ' יולי תמיר; ואת חוסר האמון העמוק כלפי נציגי הממשלה בדיונים על הסכמי השכר. גם ליריבות המרה והמסורתית בין ארגוני המורים ולמאבקם על נאמנות מורי חטיבות הביניים הייתה תרומה לא מעטה לכך שהדיונים על הסכם שכר אחד למורים התפוצצו, וההסכם עם ארגון המורים נחתם רק שלוש שנים מאוחר יותר.

ההחלטה לא לחרוג ממסגרת התקציב הקיימת¹⁸: אין אפשרות כספית, ארגונית, חברתית ופוליטית לבצע רפורמה ברמה ובהיקף שהציע כוח המשימה ללא תוספת תקציבים של ממש. הניסיון המצטבר מלמד שרפורמות חינוכיות בארץ ובעולם שנועדו לשפר את מערכות החינוך היו כרוכות בתוספות תקציב משמעותיות – הן בתוספות ניכרות לבסיס התקציב, ולא רק בתקופת המעבר, והן בחריגות ניכרות מהאומדנים המקוריים בתקציבי הביצוע. עם זאת, מתברר שבדרך כלל, כאשר היה

¹⁸ יש לסייג קביעה זאת במקצת, כי כוח המשימה תבע שכספי הקיצוץ האחרון שבוצע בתקציב המשרד יוחזרו. כמו כן, צוין בדוח שלשם יישום חלק מההמלצות, במיוחד בנושא גני הילדים ויום הלימודים הארוך, יהיה צורך בתוספת תקציב.

רצון להתמיד בביצוע הרפורמות נמצאו המשאבים החסרים, שבעת תכנון הרפורמה איש לא חשב על אפשרות קיומם.

אך כאמור לעיל, יו"ר הכוח המשימה היה מחויב להסכמות קודמות עם ראש הממשלה, שר האוצר ושרת החינוך, וסבר שמכיוון שמערכת החינוך מנוהלת בחוסר יעילות אפשר יהיה להביא לשיפורה במידה ניכרת גם ללא תוספת תקציב. גישה זו באה לידי ביטוי גם בדוח עצמו, שם נאמר כי: "בעבודתנו מצאנו מקרים רבים של חוסר יעילות וניצול לא יעיל של משאבים במערכת החינוך, כגון כפילויות ארגוניות (מטה, מחוזות, רשויות), חוסר יעילות במערך הכשרת המורים, ושימוש לא נכון במשאבים המיועדים לחיזוק אוכלוסיות חלשות" (עמ' 50).

לצד זאת, בעת הדיונים על טיוטות הדוח השונות נשמעה גם עמדה אחרת, שהציעה שבדוח ייכתב:

"עם זאת, נראה לנו לאחר בדיקה מעמיקה שאין בתיקון פגמים ואי-יעילויות אלו **בלבד** להביא לידי כך שמערכת החינוך תעלה עליית מדרגה ברמת השירות שהיא מספקת לתלמידיה ובהישגיהם הלימודיים והחינוכיים. ללא תוספת משאבים ניכרת, אי אפשר, **בו זמנית ובמקביל**, גם לשפר משמעותית את שכר המורים, גם להאריך את יום הלימודים, גם להקטין את מספר התלמידים בכיתות, גם לשדרג את איכות התשתיות הפיזיות, גם להגדיל את שיעורי הלמידה ולמנוע נשירה, וגם לאפשר למי שלא סיים את חוק לימודיו עד גיל 18 לעשות זאת בשלב מאוחר יותר. לאחר שנה של עבודה ברור לנו מעל לכל ספק, שעליית מדרגה כזאת יכולה להיעשות רק בהדרגה ועל פני כמה שנים, והיא מחייבת שינוי במערכת העדיפויות החברתית הכללית והגדלת חלקה של מערכת החינוך בכלל המקורות הלאומיים. כאמור, ייתכן שהדבר בלתי אפשרי בטווח הקצר, אך אין ספק שהוא הכרחי בטווח הבינוני והארוך."

בסופו של דבר עמדה זו לא התקבלה, אף שהיו חברים מרכזיים בכוח המשימה שתמכו בה¹⁹.

אומדנים שונים שנערכו במסגרת הוועדה לתקציבים ומשאבים הצביעו על היקף התקציב הנוסף שנדרש כדי לבצע את כל המלצות כוח המשימה. מדובר היה בסדר גודל של בין ארבעה לחמישה מיליארד שקלים, אולם יו"ר כוח המשימה ועופר ברנדס, שהיה לו תפקיד מרכזי בגיבוש המלצות כוח המשימה, דחו המלצות אלו. הם סברו שהן בלתי מבוססות ולא מציאותיות, שאין סיכוי שמקבלי ההחלטות בממשלה יקבלו אותן, ושחישובים שהם עצמם ערכו מאפשרים ליישם את המלצות כוח המשימה גם ללא תוספת תקציב.

ראשי ארגוני המורים ואנשים אחרים שביקרו את דוח דוברת עמדו מיד על הפער הגדול בין המלצות הדוח למשאבים שהוא מקצה להן, והפנו חלק גדול מהביקורת לפער זה. ואמנם, בסופו של דבר נוספו לתקציב החינוך סכומים ניכרים בסדרי גודל דומים לאלו שהעריכה הוועדה לתקציבים ומשאבים – וזאת לביצוע הסכם השכר בלבד, בלי להתייחס להמלצות האחרות.

לסיכום: המלצות כוח המשימה הלאומי, שהיו המקיפות והמעמיקות ביותר שהוצגו בפני מקבלי ההחלטות זה עשורים רבים, התקבלו בהתנגדות גורפת אצל שני ארגוני המורים. אולם אף שעל פניו נראה היה שבעקבות המאבק בין ארגוני המורים למשרד החינוך מתו המלצות כוח המשימה מות נשיקה, הרי בפועל אפשר לראות את השפעתן בכמה תחומים. ראשית, הן הביאו להקמת שני גופים חשובים: הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) והמכון הארצי להכשרת מנהלים ("אבני ראשה"). נוסף לכך, מדד הטיפוח שגיבשה ועדת שושני, שכלל היבטים מפלים כלפי האוכלוסייה הערבית – כגון מתן זכויות יתר ליישובים באזורי עדיפות לאומית ולעולים – שונה ל"מדד שטראוס". סולם זה הוציא מרכיבים אלו מחישוב המדד וכלל בו את מרכיב ההכנסה, ובכך נעשה שוויוני

¹⁹ רות קלינוב למשל אומרת כי "בפועל התגלה חוסר גמישות של קבוצת המייסדים והיה סירוב לשנות כמה הצעות שלא היו מקובלות על חברי הוועדה, גם כאלו שלא היו מקובלות על רובם. במיוחד היו חילוקי דעות בדבר היכולת לעמוד במגבלה הכספית". מאיר קראוס אומר: "בעניין התקציב הייתה הנחה מוטעית שיש עודפים אדירים מבוזבזים במערכת, וניצול יעיל יותר שלהם ייצור את משאבים הדרושים לביצוע הרפורמה [...] בדיוני ועדת התקציב בחנו את הסעיפים השונים ואת המקורות האפשריים להסטה ונמצאו מאות בודדות של מיליונים, בעוד שלביצוע הרפורמה נדרשו כמה מיליארדים. חוסר הנכונות לבקש הגדלת תקציב [...] הייתה שגיאה".

יותר – בדומה ליתר המלצות הכוח המשימה. אך ההשפעה המעשית הגדולה ביותר של המלצות כוח המשימה הייתה בתחום תנאי העבודה של המורים. כאן באה לידי ביטוי עוצמת השילוב בין המלצות כוח המשימה לתכניות השינוי שגובשו בארגוני המורים, והיא הביאה לכך שראייה מפוכחת של המציאות, ותפיסה דומה לגבי מטרות החינוך, הובילו בסופו של דבר גם לתוצאות חשובות, אשר עשויות להביא גם לשינוי של ממש במערכת החינוך. מעבר להשפעה המעשית המוחשית, לכוח המשימה הייתה – ויש עדיין – השפעה מרחיקת לכת על עיצוב מסגרת השיח והדיון הציבורי בכל הקשור לסוגיות היסוד של מערכת החינוך בישראל.

נספח

לוח נ1. השוואה בין הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" להמלצות כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת)

עוז לתמורה	אופק חדש (ז'-ט')	אופק חדש (א'-ו')	כוח המשימה	ימי עבודה בשבוע ²⁰
6	6	6	5	ימי עבודה בשבוע ²⁰
24 ²³	24	26 ²²	23-26 ²¹	שעות פרונטליות
16	12	10	13-17	שעות אחרות
40	36	36	40	סה"כ שעות עבודה לשבוע
יש	אין	אין	לא נדון	החתמת כרטיס
5,581	5,581 גמולי תפקיד שקליים בלבד	5,581 גמולי תפקיד שקליים בלבד	5,500	שכר תחילי למורה, B.A. ²⁴ , ש"ח
15,382	15,382	15,382	10,835	שכר מרבי למורה, B.A. ש"ח
5,650	5,650	5,650	6,050	שכר תחילי למורה, M.A. ש"ח
15,720	15,720	15,720	13,750	שכר מרבי למורה, M.A. ש"ח

²⁰ ימי פעילות בית הספר. בהסכמי השכר של המורים נקבע כי הם יכולים לעבוד חמישה ימים כשבית הספר פתוח שישה ימים.

²¹ 26 שעות בחינוך היסודי ו-23 שעות בעל-יסודי.

²² שעות התפקיד אינן מופחתות ממספר השעות הפרונטלי. בהצעה המקורית של הסתדרות המורים דובר על 24 שעות פרונטליות ביסודי ו-21 בעל-יסודי. ב"אופק חדש" שעות מורה-אם מופחתות משעות שהייה ולא מהשעות הפרונטליות. שעות הגיל עדיין מופחתות מהשעות הפרונטליות, אך לא יהיו יותר הפחתות שעות בשל לימודים.

²³ שעות התפקיד מופחתות ממספר שעות ההוראה הפרונטליות, וגם שעות התפקיד בארגון המורים.

²⁴ ועדת דוברת הציעה ששכר המורים יהיה גבוה מהשכר הממוצע במקצועות מדעי החברה וגבוה יותר מהשכר הממוצע במשק. הסתדרות המורים הציעה בהצעה המקורית הצמדה לשכר הממוצע במשק, וארגון המורים תבע תוספת של 60 אחוז. כל ההצעות של ועדת דוברת במחירים של 2005.

לוח נ1. (המשך)

מרכיבי שכר	כוח המשימה	אופק חדש (א'-י')	אופק חדש (ז'-ט')	עוז לתמורה
ותק, השכלה, תפקידים, כישורים, תפוקות	ותק, השכלה, תפקידים, כישורים, תפוקות, השתלמות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים
הערכת מורים	על פי כללים עתידיים ²⁵	על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם הסתדרות המורים ובהנחיית ראמ"ה	על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם הסתדרות המורים ובהנחיית ראמ"ה	לשיקול הנהלת בתי הספר, על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם הסתדרות המורים ובהנחיית ראמ"ה
קידום בדרגות	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ. אין מגבלה על מספר בעלי דרגות גבוהות	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ. יש מגבלה על מספר בעלי דרגות בכירות מתוך כלל המורים	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ	לפי ותק, השכלה, הערכות הנהלה, ביצוע תפקידים. יש מגבלות על מספר המורים שזכאים לקידום
שכר דיפרנציאלי	דרגות ובנוסף קבוצתי, ניסיון לבנוס אישי	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	מענקים ל-15% בעלי ההערכות הטובות ביותר, מענקים לצוותים בבתי ספר מצטיינים

²⁵ הרשות הארצית למדידה והערכה הוקמה בעקבות המלצות כוח המשימה הלאומי.

**לוח נ1' (המשך). השוואה בין הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה"
להמלצות כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת)**

עוז לתמורה	אופק חדש (ז'-ט')	אופק חדש (א'-ו')	כוח המשימה	הליך פיטורים
הליך מסודר שיימשך לכל היותר שנתיים.	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	הליך מסודר ומדורג על פי ותק, יכול להימשך שנה עד שנתיים. פיטורים מזכים בכמה חודשי שכר להסתגלות. מספר המפוטרים בשנה מוגבל. לכל מורה יהיה גיליון הערכה, שיהיה בסיס לקידום או פיטורים.	
אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	250-600 ביסודי, 400-1,000 בעל-יסודי	גודל בית ספר
הפחתה מדורגת ל-32 ²⁶	הפחתה מדורגת ל-32	הפחתה מדורגת ל-32	אין הפחתה	גודל כיתה
פינות עבודה	פינות עבודה	פינות עבודה	פינות עבודה, שיפור בשירותים	תנאים פיזיים

²⁶ ההפחתה נקבעה בעקבות שביתת המורים העל-יסודיים, אך היא אינה חלק מהסכם השכר.

מקורות

ארגון המורים העל-יסודיים (2004), עוז לתמורה במערכת החינוך: תכנית ארגון המורים העל-יסודיים לשינוי מבני וערכי במערכת החינוך, מוגשת לכוח המשימה לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת).

בלס, נחום (2008), הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הסתדרות המורים בישראל (2004), הצעד הקובע: תכניתה של הסתדרות המורים לקידום החינוך בישראל, נייר עמדה.

ועדת א.ל.ה. (2003), הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל, הפרוים לאחריות לאומית.

tau.ac.il/~danib/israel/EducationCommitteeReport

כהן, שאול (2011), היענות מורים לשינוי: גורמים המשפיעים על הצטרפות מורים לרפורמת "אופק חדש" בישראל, האוניברסיטה העברית.