

יעל פישר, רוית רפאל, סופי רחמילוב

חוזרי מנכ"ל: "במסדרונות משרד החינוך" – יישום או מס שפתיים?

תקציר

מטרת המחקר מבוססת על מתודולוגיה איכותנית פרשנית, ומוצגים בו ממצאים של מחקר אורך העוסק בסוגיה המורכבת של חוזרי מנכ"ל. למחקר זה היו שלוש מטרות: לבדוק מהי מדיניות משרד החינוך בנושאים נבחרים, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל? עד כמה מכירים עובדי הוראה את הנהלים המופיעים בהם? ועד כמה הם מיישמים אותם? נבדקו 227 חוזרים ב-13 נושאים ונדגמו 23 בתי ספר וארבעה גני ילדים. רואיינו 157 אנשים. 48 מנהלים ושלוש גננות הצהירו כי הם מעוניינים בקביעת המדיניות החינוכית במוסד החינוכי שלהם, אבל לא בנושאים הקשורים לחיי אדם. בנוסף, מרבית המרואיינים אינם מכירים כלל את הכתוב בחוזרים, ודיווחו כי לדעתם הם עמומים, מסורבלים, עמוסים במלל ועוסקים בטפל ולא בעיקר, ובשל כך הם מתחמקים מהם ככל האפשר. לדעתם, חוזרי המנכ"ל אינם מספקים מענה לקשיים ולצרכים העולים מן השטח, ועל כן אין הם רואים בהם מסמכים מחייבים לעבודתם השוטפת, ורואים בהם המלצה בלבד.

מילות מפתח: חוזרי מנכ"ל, משרד החינוך, עובדי הוראה.

מבוא

מטרתם של חוזרי מנכ"ל משרד החינוך היא לקבוע את נוהלי העבודה ואת התפקידים במוסדות החינוך לכל הגורמים הרלוונטיים. יחד עם זאת, עד לכתובת מאמר זה נעשה בישראל רק מחקר אחד בלבד בשנת 1973 שחקר את חוזרי המנכ"ל, את מידת יישומם ואת שימושם במערכת (מן, 1973). במאמר זה נציג ממצאים של מחקר אורך העוסק בסוגיה המורכבת של חוזרי המנכ"ל. המחקר החל לפני יותר מעשור, במסגרת סמינריון "מדיניות החינוך" הניתן בתוכנית לתואר שני במנהל מערכות חינוך במכללה האקדמית אחוה. במהלכו נשאלו כמה מאות עובדי הוראה (מנהלים, מורים, יועצים חינוכיים) ועשרות הורים ותלמידים (בהתאם לנושאים שנחקרו) על הנושאים השונים

המופיעים בחוזרי מנכ"ל כדי לבדוק את מידת היכרותם עם החוזרים ואת והידע ששואבים מהם.

מתוך עשרות הנושאים שנבדקו לאורך השנים, הוחלט לפרסם רק את הממצאים לגבי שלושה-עשר מהם. שמונה מהנושאים הם "נושאים קשים" וחמישה נושאים הם "נושאים רכים". המושגים הושאלו מתחום היחסים הבין-לאומיים (בייחוד ביחסים הפוליטיים בין המדינות) אשר מכירים ב"כוח קשה" וב"כוח רך". "כוח קשה" משמע משהו קשה או חזק, משהו עם כוח רב (כגון כוח צבאי או כלכלי). "כוח רך", לעומת זאת, הוא קל יותר. כך גם נמצא בחוזרי מנכ"ל: הנושאים ה"קשים" אמורים להיות מחייבים יותר ועם הנחיות שאינן מאפשרות מרחב תמרון או שיקול דעת בקבלת החלטות למקבלי חוזרי המנכ"ל. הנושאים ה"רכים" אמורים להיות נתונים לפרשנות גדולה יותר ומרחב תמרון גדול יותר בכל הקשור לביצועם.

סקירת ספרות

מדיניות החינוך בעולם ובישראל

מדיניות חינוכית היא מערכת של הנחיות, הנוגעות לאופן הפעלתן של מערכות חינוך בכלל ומוסדות חינוך בפרט. היא מגדירה חוקים ונהלים לביצוע פעולות נדרשות בזירה החינוכית וביכולתה לעכב פעולות, כמו גם להשפיע על החלטות עתידיות או על יישום של החלטות קודמות. לכל מדינה יש המבנים הפוליטיים, הכלכליים והמוסדיים הייחודיים לה, ולכן המדיניות החינוכית תהיה שונה בהתאם להקשרים החברתיים, התרבותיים והכלכליים של כל מדינה (Ewiss et al., 2019).

מדיניות החינוך בעולם עוברת שינויים רצופים, הגורמים לשינויים בשיטות ההוראה וההערכה של המורים, אשר אמונים על שיפור תוצאות הלמידה של התלמידים (Nguyen, 2019). בולטים במיוחד השינויים שקרו בעקבות פרוץ מגפת COVID-19, כאשר מערכות החינוך בעולם כולו, החל מגני ילדים וכלה במוסדות להשכלה גבוהה, עמדו בפני החלטות לגבי המשך ההוראה והלמידה. החברה עברה מחינוך מסורתי לגרסאות שונות של חינוך מקוון בקצב תזזיתי. מה שקרה ברחבי העולם בתחום החינוכי מכונה "הוראת חירום מרחוק" (Emergency Remote teaching – ERT), המתארת מצב שבו התרחש מעבר זמני למצב הוראה חלופי עקב נסיבות קריטיות. ERT אמור להוביל בהדרגה לחינוך מרחוק בָּשָׁל יותר ושונה מזה הידוע היום, הממלא צרכים חינוכיים מעבר

למשבר הנוכחי. ההשוואה בין איכותה של למידה מקוונת ותוצאותיה ובין ההוראה המסורתית – פנים אל פנים במציאות המורכבת הניבה מאמרים רבים הנכתבים בנושא (Zimmerman, 2020; König et al., 2020). אך מעבר ל-ERT, ועוד טרום תקופת COVID-19, ברור היה לקובעי מדיניות החינוך בעולם שיש צורך בקביעת חלופות למדיניות הקיימת. חלופה זו מכונה בספרות כפדגוגיה מוטת עתיד (Future-Oriented Pedagogy או Future-based learning [FBL]). מגמות אלה יצרו עקרונות פדגוגיים חלופיים ושונים מהעקרונות המסורתיים, גם בתחום הכשרות המורים העתידית (Glogger-Frey et.al, 2018). ניתן לראות דיווחים על כך שמורים שנדרשו להתאים את עצמם למציאות החדשה, שינו את מערכות הלמידה שלהם ואימצו להוראתם שיטות הוראה מבוססות טכנולוגיה (Aliyyah et al., 2020; Gyimah, 2020; Nikdel-Teymori & Fardin, 2020). מדיניות החינוך בישראל נקבעת על פי חוק על ידי שני שותפים עיקריים – הממשלה והשלטון המקומי, הפועלים לאורך מרבית שנות קיום המדינה. השינויים התכופים במדיניות החינוך מתקשרים לחילופי שלטון רבים המביאים להחלפתם של שרי חינוך כמו גם מנכ"לים (גזיאל, 1999, 2002; וולנסקי 2004). ניתן לראות השפעה מתמשכת של רעיונות מיובאים ממדינות אחרות, בעיקר מארצות הברית ומאירופה ומיוזמות פרטיות (וולנסקי, 2006; אופלטקה, 2007; שמואלי, 2017).

מדיניות החינוך בישראל נקבעת באופן עקרוני על ידי המדינה מאז הקמתה, אבל גם גורמי הקשר (גורמים קונטקסטואליים) ובהם שינויים דמוגרפיים, תרבותיים, חברתיים, דתיים וכלכליים המתרחשים בארץ ובעולם, מעצבים במידה זו או אחרת את מדיניות החינוך ומובילים את הממשלה לפנות אל מערכת החינוך (גזיאל, 1999; Berkowich, 2017; Arndt & Tesar, 2018). המדיניות המרכזית של משרד החינוך על כל מטרותיה מצאה את ביטויה ביתר שאת בהחלטת הכנסת משנת 1968, שעיקרה היה שינוי מבנה מערכות החינוך, הקמתן של חטיבות הביניים וביצוע אינטגרציה חברתית. מטרתה של מדיניות החינוך החדשה הייתה להרחיב את מעגל הלומדים בחינוך העל יסודי, ליצור שוויון הזדמנויות בחינוך עבור ילדי ישראל מכל שכבות האוכלוסייה ולהפגיש אותם אלו עם אלו. יישומה של הרפורמה נפרשה על פני שנים רבות, אולם למעשה לא הושלמה, ועד לכתובת מאמר זה יש עדיין כ-20% מבתי הספר במדינת ישראל שלא קיבלו עליהם את הרפורמות ומלמדים במסגרות של בתי

ספר יסודיים שמונה שנתיים (א-ח) ומסגרות על יסודיות (ט-יב) (איכילוב, 2010; גזיאל, 1999; שמואלי, 2017; אליקים, 2021).

רצף הניסיונות הבלתי פוסקים לשינוי מדיניות החינוך בישראל, הביאו לקבוצות עניין להביע את דעתן בוועדות ציבוריות שונות, חלקן ביוזמת המשרד, אך רובן מקבוצות ציבוריות חוץ-משרדיות. רובן נבלמו. דוגמה בולטת לכך היא "התוכנית הלאומית לחינוך" (2005) אשר המלצותיה היו בכל תחומי החינוך: פדגוגיה, ארגון, מבנה ותקציב, ביניהן שיפור מעמד המורה ומעבר לבתי ספר בניהול עצמי. נכללה בה גם ההצעה להנהיג מבחנים סטנדרטיים ומדדים לבחינת היעילות והצמיחה הבית ספרית (מיצ"ב), כדי לבחון ביתר יעילות את הישגי התלמידים ואת התקדמותם ולהעריך את טיבה של מערכת החינוך בישראל (זוהר, 2021; איילון ואחרים, 2019; התוכנית הלאומית לחינוך, 2005). אולם משרד החינוך לא הצליח ליישם את המלצות הוועדה במלואן עקב התנגדות ארגוני המורים – הסתדרות המורים וארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים. המלצותיה של "התוכנית הלאומית לחינוך" תורגמו לשתי רפורמות שגר: "אופק חדש" (הסתדרות המורים) ו"עוז לתמורה" (ארגון המורים). בעוד ש"אופק חדש" יושמה כבר בשנת 2008 (באשרה, 2013) בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, "עוז לתמורה" הוקפאה ויושמה רק שלוש שנים מאוחר יותר (דרור ואחרים, 2014).

בזמן כתיבת מאמר זה התמנתה שרת חינוך חדשה, ד"ר יפעת שאשא ביטון, שגם היא ניסתה לשלב שינויים משמעותיים, כגון ביטול חלק גדול מבחינות הבגרות ומעבר לעבודות גמר חלופיות. אך בשעה שנכתבות מילים אלה, נתבשרנו על הליכה לבחירות חדשות ועל החלפת השלטון, כך שאין לדעת אם אכן שינויים אלה יתבצעו.

חוזרי מנכ"ל

חוזרי מנכ"ל אמורים להוות את ההנחיות של משרד החינוך ליישום המדיניות שלו. חוזר המנכ"ל הראשון יצא לאור בשנת 1955 (תשט"ו). הוא הופץ ב-2 בספטמבר 1955 על ידי ד"ר מ' אבידור (מנכ"ל משרד החינוך בשנים 1954–1960), וכלל שישה חלקים: החלק הראשון היה מיועד למנהלות גני הילדים, החלק השני – למנהלי בתי הספר היסודיים, החלק השלישי – לבתי הספר התיכוניים, החלק הרביעי – למנהלי בתי הספר לנערים עובדים, החלק החמישי – למנהלי בתי

המדרש למורים ולגננות והחלק השישי והאחרון היה מיועד לרשויות החינוך המקומיות.¹ בסעיף 9 של החוזר הראשון הנקרא "הודעות המנהל הכללי" נכתב: החל משנת הלימודים תש"ז יופיעו ההודעות הרגילות של המנהל הכללי אל מוסדות החינוך והתרבות ואל הרשויות המקומיות – בדפוס. ההודעות יידפסו מצד אחד של הנייר, כדי שאפשר יהיה לקבוע אותן על לוח המודעות – לידיעת כל המורים. מנהלי המוסדות מתבקשים להקפיד על תיוק העתק אחד של ההודעות, לפי מיספרו הסידורי, בתיק מיוחד להודעות (חוזר מנכ"ל תש"ז/1, 1955).

עם תחילת הוצאתם של חוזרי מנכ"ל, הוחלט במשרד החינוך על הוצאת שלושה סוגים של חוזרים: חוזרים רגילים, חוזרים מיוחדים וחוזרים משוכפלים, כאשר החוזרים הכילו הוראות שעה, הודעות ומידע. החוזר הרגיל הופץ בראשית כל חודש (פרט לחודשי פגרת הקיץ) והכיל הודעות לכל מוסדות החינוך. בנוסף לו הופצו בשני העשורים הראשונים בין שבעה לעשרה חוזרים מיוחדים, וכל אחד מהם הוקדש לנושא אחד.

החוזרים הרגילים והמיוחדים נשלחו בתפוצה נרחבת מאוד (בשנת 1973 דווח על תפוצה של 11,000 חוזרים) שכללה את כל בתי הספר, את אנשי המשרד הראשי, מפקחים ומדריכים, רשויות מקומיות, גופים חינוכיים ואנשי חינוך, הנהלות משרדי הממשלה, חברי ועדת החינוך של הכנסת, ספריות, עיתונות יומית ועיתונות חינוכית. מדי פעם הופצו "חוזרים משוכפלים" שנגעו לעניינים שוטפים ודחופים והופנו לממלאי תפקידים בבתי הספר, כמו גם לרשויות החינוך המקומיות ולגופים חינוכיים (מן, 1973).

צורתם החיצונית של החוזרים הייתה מסורבלת ולא משכה את העין. מתברר שמרבית המורים לא חתמו, שאכן קראו כל חוזר שמגיע לבית הספר, על אף שנדרשו לעשות כן. המנהלים אף הציעו לשלוח את החוזרים ישירות לבתיהם של המורים כדי להגדיל את תפוצת הקוראים. המסקנה שהתקבלה מבדיקת הנושא בשנות השבעים של המאה העשרים הייתה, שאומנם רוב המורים (75%) ידעו על קיומם של החוזרים, אך 25% האחרים כלל לא ידעו על קיומם או על תוכנם. המנהלים אף טענו שמפתח העניינים שנוסף בשנים תש"ז–תשכ"ז, כלל לא היה מוכר להם, ולכן לא נעשה בו שימוש (מן, 1973).

1 מתוך המאגר הסרוק של משרד החינוך.

החל מתחילת שנות השישים של המאה העשרים פורסם בחוזרי מנכ"ל (הוראות קבע, הוראות שעה והודעות) "מפתח עניינים" שהיה ערוך בסדר אלפביתי של כותרות הסעיפים ובסדר אלפביתי פנימי, ולצידם צוין האם מדובר בהוראת קבע.

השינוי החזותי הראשון הופיע רק בשנת 1987. מספרי העמודים הורדו לתחתית העמוד, מספרי הסעיפים הודגשו בצידי העמודים עם קיצור תוכן הסעיף, ובתחתית העמוד (במרכז) צוין מספר החוזר (ללא התוספת חוזר המנהל הכללי) מב/1 – כ"ב באלול התשנ"א (1 בספטמבר 1991).

הוראות הקבע (שפורסמו ועדיין מפורסמות פעמיים בשנה – בחודש אפריל ובחודש נובמבר) היו ועדיין תקפות מיום פרסומן (אלא אם כן צוין מועד אחר בתחילת החוזר), עד לכתיבת הוראה חדשה המבטלת או מעדכנת אותה. הוראות שעה תקפות (גם כיום) עד תאריך התפוגה המצוין בהוראה עצמה. המאפיינים אשר הופיעו ועדיין מופיעים הם ציון תאריך כניסת ההוראה לתוקף, על מי היא חלה, האם היא הוראה חדשה או עדכון להוראה קודמת, וכן רשימת ההוראות הקודמות באותו נושא ובנושאים קשורים. כן צוין ועדיין מצוין הגורם האחראי לכל אחת מן ההנחיות ודרכי ההתקשרות עימו.

להודעות היה, ועדיין נכון להיום, תוקף מחייב מעצם היותן הנחיות המנכ"ל למערכת הכפופה לו, והן פורסמו (ועודן מתפרסמות) אחת לחודש. מטרתן למסור לבתי הספר ולבעלי התפקידים מידע חיוני ולהסדיר תהליכי עבודה. רוב ההודעות תקפות בשנת הלימודים שבה הן פורסמו או עד שנתיים ממועד פרסומן. כאשר משרד החינוך מצא שמתוך 15,000 חוזרי מנכ"ל שהופצו בכל חודש כ- 15% מהם חזרו בדואר חוזר למשרד החינוך, הוחלט להקים מאגר דיגיטלי (ביוזמתו של ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל המשרד) והחל מינואר 1998 (חוזר נח/5) הוקם מאגר של חוזרי המנכ"ל ברשת האינטרנט, שבה הופיעו רק החוזרים משנה זו, והם חולקו לשתי קבוצות: "הוראות קבע והוראות שעה" ו"הודעות", ובוטלו החוזרים המשוכפלים. סעיפי החוזרים מוינו לעשרה מדורים ראשיים וכל מדור חולק לכמה תת-מדורים, לדוגמה:

הסעיף 3. ארגון ומינהל

3.10 רישום והעברות תלמידים

3.10-1 רישום לגני ילדים ולבתי-ספר יסודיים לקראת שנת הלימודים התשנ"ט
באתר הופיע מנגנון חיפוש, עץ מדורים, חוזרי מנכ"ל בקובצי PDF והוראות ישנות שבוטלו. למרות החידוש והמעבר מעותקים קשיחים לעותקים דיגיטליים,

החיפוש היה מסורבל, ומבנה החוזר הקשה מאוד על הבנת התכנים השונים. יחד עם זאת, המשיך משרד החינוך לשלוח גם עותקים קשיחים, אך בהיקפים קטנים בהרבה. נשלחו בעיקר הוראות והודעות חדשות, והמוסדות נתבקשו להחליף את הדפים החדשים בדפים שלא היו רלוונטיים. למעשה, האפשרות היחידה למצוא את החוזרים הקשיחים הייתה במוסדות שבהם שמרו את חוזרי המנכ"ל המתוקים או בתוכנת "כתובים" של הוצאת לאור "כתובים". ההוצאה סרקה את כל חוזרי המנכ"ל הקשיחים והעלתה אותם לתקליטורים, שנמכרו בעיקר למוסדות. התקליטור הופעל באמצעות תוכנה ייחודית. הוא אפשר למצוא את מרבית החוזרים משנת 1956 ואילך.

רק בשנת 2018, עם פתיחת שנת הלימודים תשע"ח, הוקם אתר חדש לחוזרי המנכ"ל (ביוזמתה של דליה הלוי דרזנר² ומנהל התקשוב של משרד החינוך) וחל שינוי במבנה המאגר. במערכת קיימים שני סוגים של הנחיות (בדומה למה שהיה קיים במאגר הישן): הוראות (הוראות קבע והוראות שעה) והודעות. הצגת החוזרים בצורה ברורה ואסתטית (לעומת הצורה המיושנת והלא ברורה במאגר הקודם), במבנה החוזרים והנגשתם. החוזרים שבוטלו, הוסרו מהמאגר (אך עדיין קיים במשרד החינוך עותק קשיח אחד מכל חוזר מנכ"ל שיצא). "עץ המדורים" שהיה קיים במאגר הקודם הוחלף ב"עץ נושאים", ופרסומי המנכ"ל אורגנו מחדש בעשרה נושאים ששמותיהם ברורים ומובנים כמעט לכל קורא, והם: תוכניות ויעדים חינוכיים; תחומי דעת ותוכניות לימודים; הוראה, למידה והערכה; אורחות חיים, תרבות ואקלים במוסדות חינוך; ארגון העבודה החינוכית; מסגרות חינוך בלתי פורמליות ופעילות חוץ בית ספרית; אוכלוסיות תלמידים ומסגרות מיוחדות; מנהל מוסדות חינוך; עובדים במערכת החינוך; בטיחות, ביטחון ושעת חירום. תיבות החיפוש שופרו ויש אפשרות לחפש לפי "חיפוש הנחיות בטקסט חופשי" ו"חיפוש הנחיות לפי מאפיינים". אחד החידושים החשובים ביותר שקיימים במאגר החדש הוא הופעת ארבעה סעיפים אלה שלא היו קיימים בחוזרים הקשיחים או במאגר הקודם: תמצית ההוראה, שינויים מהוראה קודמת בנושא, הוראות קודמות שהוראה זו מבטלת והוראות תקפות בנושאים קשורים. הופעתם של ההוראות המבוטלות חשובה ביותר, שכן במאגר הישן לא תמיד היה ניתן להבין האם ההוראה עדיין תקפה, ולעיתים אף נכתבה

2 מפמ"רית עברית בקדם-יסודי וביסודי וממונה על חוזרי המנכ"ל.

הוראה חדשה בשעה שהקודמת טרם בוטלה או שלגבי הוראה שבוטלה לא היה כתוב אם יש הוראה חדשה במקומה.

יחד עם הקמת האתר החדש נסרקו כל חוזרי המנכ"ל לשני מאגרים דיגיטליים: מאגר של קובצי אקסל המחולקים לפי עשורים ובכל עשור קישורים למאגר סרוק של כל החוזרים שהוצאו על-ידי המשרד. לחיצה על קישור מובילה למאגר קובצי PDF ישירות לחוזר הסרוק. מאגרים אלה אינם פתוחים לקהל הרחב,³ אם כי קיימת כוונה לאפשר גישה כזאת בעתיד.

המאגר החדש של חוזרי המנכ"ל נמצא עדיין בתהליכי בנייה. בשלב זה ההוראות שהוסבו לאתר החדש, אינן מבוטלות באתר הישן, ולכן חלק מן ההוראות שבתוקף נמצאות עדיין באתר הישן. בהוראות המצויות באתר הישן מצוין כי הן הוסבו לאתר החדש ומצורף אליו קישור. גם באתר החדש קיים קישור לאתר הישן.

בארכיון מצויות ההוראות המבוטלות והגדרות מיוחדות בחיפוש מובילות אליהן. המעבר לאתר החדש הביא לצמצום מ-18,000 חוזרים בערך לכ-4,000 חוזרים, והתהליך עדיין בעיצומו.⁴ גם היום, בדומה למה שהיה בעבר, היחידות השונות המבקשות לעגן נוהל או נושא בחוזר מנכ"ל מביאות לדיון את ההצעה לאחר גיבושה ביחידה ועל פי הצורך גם לוועדה מקצועית. בנושאים מסוימים החוזרים עוברים לעיון בלשכה המשפטית של משרד החינוך ורק לאחר מכן מתפרסמים. הגוף הארגוני המופקד על הפקת חוזרי המנכ"ל הוא המנהל הפדגוגי, הממונה על ניהול כל המערך הפדגוגי של מוסדות החינוך בישראל. משנת 2014 מעורבת בארגון המאגר ובתהליך הכתיבה של חוזרי המנכ"ל גם חברה לייעוץ ולליווי תהליכי חינוך שזכתה במכרז.

עובדי משרד החינוך הממלכתי והממלכתי דתי, הכפופים ישירות למנכ"ל, מחויבים לציית להוראות המתפרסמות בחוזרי המנכ"ל, למעט מקרים שבהם ההוראות מנוגדות לחוקים או מקרים שבהם יש דרישה לבצע מטלות שאינן בתחום סמכותו של המנכ"ל. במקרים כאלה הם רשאים לסרב (טאוב, 2019). לפיכך, אין לחוזרי המנכ"ל תוקף משפטי (למרות שכך כתוב באתר החדש של חוזרי המנכ"ל), אלא תוקף מנהלי ומשמעתי. עובדי ההוראה שרובם עובדי מדינה, עוברים עבירת משמעת אם אינם פועלים לפי חוזרי מנכ"ל. זכותם למחות ולערער

3 כותבת המאמר קיבלו אישור מיוחד להתחבר למאגרים אלה לצורכי מחקר.

4 מתוך ריאיון עם גב' דליה הלוי דרזנר ב-17 בינואר 2022.

על ההוראות, אך אין בכך כדי לפטור אותם מחובת המשמעת. אנשי החינוך חייבים לציית להוראות המתפרסמות בחוזרי מנכ"ל, אלא אם כן הם יודעים שההוראות מנוגדות לחוקים. במקרה כזה עליהם לסרב. אנשי החינוך העובדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, מחויבים לציית להוראות המתפרסמות בחוזרי המנכ"ל בנושאים פדגוגיים, אולם בנושאים מנהליים וארגוניים אין חובה זו חלה עליהם. עובדי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ועובדי משרדי ממשלה אחרים מחויבים לציית להוראות מנכ"ל משרד החינוך אך ורק במקרים שבהם החוק קובע זאת. אם לאו, הציות להוראות נתון לשיקול דעתם ונובע משיקולים של רצון וכדאיות (טאוב, 2019).

מטרת המחקר ושאלותיו

- מטרתו של מחקר זה היא לבחון את מדיניות החינוך כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל, ובמסגרת עולות שאלות אלה:
- א. מהי מדיניות משרד החינוך (בנושאים נבחרים) כפי שבאה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל?
- ב. עד כמה מכירים עובדי הוראה את הנהלים המתפרסמים בחוזרים?
- ג. ועד כמה מיישמים עובדי הוראה את הנהלים המופיעים בהם?

אתיקה במחקר

לכל מרואיין הוסברה מטרת המחקר ואת המסגרת שבה הוא נערך. נאמר לו שאין חובה להשתתף בו, ושניתן לבקש בכל שלב ושלב שהמידע לא יוכנס למחקר. לפני תחילת תת-המחקרים נשלח מכתב אל בתי הספר ואל המרואיינים שהסכימו להשתתף במחקר, ובו הסבר על נושא המחקר ועל כך שהוא אנונימי לחלוטין – ללא זיהוי הנבדקים וללא זיהוי המוסד הנבדק. למרואיינים הוסבר כי הריאיון יוקלט ורק לאחר הסכמתם לתהליך שתואר בפניהם, ייקבע מועד למפגש, לשיחה טלפונית או פגישה מקוונת באמצעות תוכנת zoom. במהלך הראיונות פנים אל פנים הונח מכשיר ההקלטה באופן גלוי. אם הריאיון היה טלפוני, נאמר למרואיין שהשיחה מוקלטת, כמו גם בראיונות שנעשו ב-zoom. כל ריאיון שוקלט מילה במילה.

מתודולוגיה

המחקר מבוסס על מתודולוגיית המחקר האיכותני הפרשני. ניתוח התוכן הפרשני מוגדר כטכניקה מחקרית לניתוח תופעות ושינויים חברתיים-תרבותיים, כפי שאלו באים לידי ביטוי בטקסטים כתובים (שלסקי ואריאלי, 2016; קליין, 2010). מדובר בשיטה שבה החוקר הבוחן את הטקסט אינו משנה את הכתוב (Reingold & Zamir, 2017).

אוכלוסיות המחקר (מאגרי הנתונים)

במחקר זה יש שני מאגרי נתונים (אוכלוסיות). הראשון הוא חוזרי מנכ"ל. נבדקו 227 חוזרים בשנים 1968–2021 ב-13 נושאים שונים: שמונה נושאים "קשים" (ראו הסבר לעיל) וארבעה נושאים "רכים". המאגר השני הוא בתי ספר או גני ילדים. נדגמו 23 בתי ספר וארבעה גני ילדים, סך הכול 27 מוסדות חינוך אשר את פירוטם ניתן לראות בנספח 1. בכל מוסד חינוכי נבחרו, בהתאם לנושא, שלושה מרואיינים, בסך הכול 157 נדגמים. את פרטי הנדגמים ניתן לראות בנספח 1.

כלי המחקר

במחקר זה נעשה שימוש בשני כלי מחקר: ניתוח תוכן וראיונות עומקים מובנים למחצה.

ניתוח התוכן נערך על 227 חוזרי מנכ"ל העוסקים ב-13 נושאים שונים. מרבית השאלות לראיונות שבוצעו חוברו על סמך ניתוח התוכן של החוזרים, בהתאם לנושאים השונים של חוזרי מנכ"ל. עשר שאלות (חמש שאלות הקשורות למדיניות בית ספרית וחמש – הקשורות לחוזרי מנכ"ל) נקבעו מראש, ללא קשר לניתוח התוכן של החוזרים ואלו הן:

- א. מי קובע באופן כללי את המדיניות של בית הספר שלך?
- ב. מהי המדיניות לנושא הנחקר (כל נושא בנפרד)?
- ג. כיצד נקבעת המדיניות לגבי הנושא הנחקר (כל נושא בנפרד)?
- ד. מי לדעתך צריך לקבוע את המדיניות הבית-ספרית?
- ה. באילו נושאים היית מעוניין שמשרד החינוך יקבע עבורך את המדיניות?
- ו. באיזו מידה אתה מייחס חשיבות לחוזרי מנכ"ל?
- ז. האם ידוע לך מה כתוב בחוזרי מנכ"ל על הנושא הנחקר? אם כן, פרט.

- ח. האם ובאיזו מידה עוזרים לך חוזרי מנכ"ל באופן כללי? אם עוזרים – האם חוזר המנכ"ל בנושא הנחקר עזר לך?
- ט. באופן כללי, מה אתה עושה עם חוזר מנכ"ל מרגע שהוא מגיע אליך?
- י. האם קיימות בדיקה ואכיפה של תוכני חוזרי המנכ"ל על ידי מנהל בית הספר? אם לא, פרט מדוע.

מהלך המחקר

לצורך מחקר זה נבחרו תת-מחקרים שנעשו במהלך שבע השנים האחרונות (משנת 2015) במסגרת עבודה סמינריונית בתוכנית לתואר שני במכללה האקדמית אחוה. מתוך כל תת-המחקרים שנעשו במהלך השנים, נבחרו רק שלושה-עשר נושאים. כל תת מחקר נעשה על ידי משתתף אחר בסמינר, והחוקרים היו אחראים לבחירת בתי הספר (במדגמי נוחות) ולבחירת המרואיינים, באישור מנחת הסמינריון. לא ניתן היה לבחור בבית הספר שבו לימד משתתף הסמינריון. השאלות שנשאלו בראיונות, מעבר לעשר השאלות הקבועות והמשותפות לכולם, נבחרו ביחד עם מנחת הסמינריון, ושובצו רק לאחר קבלת אישור המנחה. חלק מהראיונות נעשות טלפונית (או ב-zoom) וחלקם פנים אל פנים. בחירת הנושאים מתוך כלל הנושאים שעליהם נכתבו העבודות הסמינריוניות, נעשתה במשותף עם שלוש כותבות המאמר, תוך חיפוש גגוון נושאים שיאפיינו "נושאים קשים" ו"נושאים רכים". סקירת הספרות נכתבה במיוחד לצורך מאמר זה. כל כותבי הסמינריון נתנו את אישורם לשימוש בחומרי הסמינריון.

ממצאים

ניתוח תוכן

נותחו 227 חוזרי מנכ"ל העוסקים ב-13 נושאים שונים. בכל אחד מהנושאים חולצו התמות המרכזיות (המשניות אם היו כאלה) ונבדקו הנושאים העיקריים שהוצגו בהם. להלן לוח 3 ובו פירוט הנושאים, השתייכותם לנושאים "רכים" ונושאים "קשים" והתמות העיקריות שכל נושא עוסק בהן:

לוח 1: ממצאים עיקריים מניתוח התוכן

נושא	מספר החוזרים	שנת חוזר ראשון	שנת עדכון אחרון	תמות מרכזיות עיקרי התוכן המוצג
1. אלרגיות בגני הילדים	6	2004	2017	מנהל: הנחיות ברורות למנהל הגן מה לעשות במקרה שבגן יש ילדים בעלי אלרגיות שונות. פדגוגיה: פְּנים גן הילדים וחוץ גן הילדים. תוכניות חינוכיות וליווי חינוכי.
2. מיון תלמידים על פי הישגים וכישורים	6	1973	2012	מנהל: תקנות ונהלים בדבר רישום תלמידים והנחיות בנוגע לאיסור קיומם של מבחני מיון וקבלה.
3. מבחנים	16 (מבחנים רגילים) 23 (מבחני מיצ"ב)	1985	2020	מנהל: הסדרת השימוש במבחנים.
		2007	2021	פדגוגיה: הכנה להתמודדות עם המבחן. שיתוף תלמידים בהכנת מאגרי שאלות ובפיתוח מחוונים.

המשך הלוח בעמוד הבא

המשך לוח 1:

תות מרכזיות עיקרי התוכן המוצג	שנת עדכון אחרון	שנת חוזר ראשון	מספר החוזרים	נושא	
<i>מנהל</i> : קביעת מדיניות על ידי המנהל, צוות המורים, נציגי ההורים והתלמידים.					
<i>פדגוגיה</i> : תרומת שיעורי בית, מינון, סוג המטלות, אכיפה, עירוב ההורים ושונות בין התלמידים	2019	1996	5	4. שיעורי בית	
<i>טיפול</i> : נוהלי השגחה והתערבות.					נושאים "קשים"
<i>מניעה</i> : יצירת מסגרות בבית הספר המאפשרות שיח אישי וקבוצתי.	2011	1981	12	5. אובדנות ילדים ובני נוער	
<i>מנהל</i> : ביצוע הלכה למעשה של תוכנית הליבה בהתאם לשעות חובה.					
<i>פדגוגיה</i> : חלוקה לארבעה אשכולות: שפה וספרות; מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה; מיומנויות הגוף; מורשת, רוח וחברה.	2005	2003	3	6. לימודי ליבה (יסודי)	

המשך הלוח בעמוד הבא

תמות מרכזיות עיקרי התוכן המוצג	שנת עדכון אחרון	שנת חוזר ראשון	מספר החוזרים	נושא
מנהל (פנים בית ספרי): נהלים מוגדרים בהתאם לסוגיית המשמעת מנהל (חוץ בית ספרי): פדגוגיה (פנים בית ספרי): תהליכים חינוכיים ותוכניות טיפול ומניעה פדגוגיה (חוץ בית ספרי): נהלים לפנייה לגורמי חוץ מנהל (בעלי תפקידים): תכנון מערכת הבית-ספרית ושיבוץ שעות פרטניות; קיום בקרה ומעקב אחר ביצוע; יידוע ההורים.	2020	1963	50	7. משמעת וענישה
פדגוגיה (בעלי תפקידים): קידום הישגי התלמידים, יצירת קשרי מבוגר (מורה)- תלמיד; מתן אפשרות לכל תלמיד לבוא לידי ביטוי, לחוש תחושות שייכות, הערכה וקבלה.	2014	2008	4	8. השעה הפרטנית

נושאים
"קשים"

המשך הלוח בעמוד הבא

נושא	מספר החוזרים	שנת חוזר ראשון	שנת עדכון אחרון	תמות מרכזיות עיקרי התוכן המוצג
9. טקסים : יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל	15	1988	2013	מנהל : התייחסות למבנה הטקסים ; דרישה לשתף את התלמידים בהכנת הטקסים ; התייחסות לתלמידים שחוו שכול .
	17			פדגוגיה : לבתי הספר אוטונומיה בבחירת תוכני הטקסים ואופן העברתם. מנהל : יישום על ידי מנהל חברה ונוער במשרד החינוך, הצוות החינוכי והרשות המקומית.
נושאים "רכים" 10. הכנה לצה"ל	21	1981	2018	פדגוגיה : חיזוק מיומנויות ותחושת המסוגלות האישית של התלמידים. מנהל : המנהלים נדרשים לבחור בתוכניות חינוכיות חיצוניות להפעלה בבית הספר, מתוך מאגר התוכניות הממוחשב בלבד.
	9	2010	2021	פדגוגיה : שימוש בתבחינים לבחירת תוכניות חינוכיות חיצוניות ובמודל לשילוב תוכניות בבית הספר.

המשך הלוח בעמוד הבא

המשך לוח 1:

נושא	מספר החוזרים	שנת חוזר ראשון	שנת עדכון אחרון	תמונת מרכזיות עיקרי התוכן המוצג
12. מועצת תלמידים	14	1978	2020	בעלי תפקידים (מנהל): הקצאת משאבים לפעילות ודאגה לתנאים לפעילות.
נושאים "רכים"				
13. תל"ן [= תכנית לימודים נוספת]	41	1953	2021	בעלי תפקידים (מנחה): הדרכה והנחיה של המועצה; ייצוג ההנהלה מול מועצת התלמידים. מנהל: קהל היעד; שעת שיבוץ התל"ן (סוף שהיום); הצעת תוכניות חלופיות לילדים שאינם משתתפים.
				בעלי תפקידים: מנהל המחוז, מנהל בית הספר, הורים.

בנוסף לתמות המרכזיות בכל נושא המופיע בחוזרי המנכ"ל, היו שתי קטגוריות מובנות מראש והן "מדיניות החינוך" ו"חוזרי מנכ"ל". קטגוריות אלה נבחרו ללא קשר לניתוח התוכן של החוזרים, ונועדו לתת מושג על הגישה הכללית של מנהלים, בעלי תפקידים, של גנות, של הורים ותלמידים למדיניות החינוך, וההיכרות של כלל הנבדקים בכל הקשור לחוזרי מנכ"ל. השאלות נקבעו מראש והיו זהות בכל הראיונות. את השאלות ניתן לראות בפרק המתודולוגיה.

ניתוח הראיונות

נוסף על התמות המרכזיות של הנושאים הנבחרים בחוזרי המנכ"ל, היו שתיים מובנות מראש: "מדיניות החינוך" ו"חוזרי מנכ"ל". קטגוריות אלה נבחרו ללא קשר לניתוח התוכן של החוזרים, ונועדו לתת מושג על הגישה הכללית של כל הנוגעים בדבר: מנהלים, בעלי תפקידים, גנות, הורים ותלמידים למדיניות החינוך, ולהיכרות של כלל הנבדקים בכל הקשור לחוזרי מנכ"ל. השאלות נקבעו מראש והיו זהות בכל הראיונות. את השאלות ניתן לראות בפרק המתודולוגיה. להלן הממצאים מתוך ניתוח הראיונות במופיעים על פי התמות: מדיניות החינוך, חוזרי מנכ"ל, נושאים "קשים" ונושאים "רכים".

א. מדיניות החינוך

השאלה שפתחה את כל הראיונות הייתה "מי קובע את מדיניות בית הספר (או גן הילדים)?" בכל הקשור לתפיסתם של הנבדקים את קובעי מדיניות החינוך, נמצאו הבדלים בין הנושאים ה"קשים" לנושאים ה"רכים", אך הם נאמרו ברובם כאמירות אגב. מתוך 48 מנהלים, 40 מורים ו-46 בעלי תפקידים ושלוש גנות, כולם ללא יוצא מן הכלל, טענו שמדיניות החינוך במוסדות החינוך נקבעת בראש ובראשונה על ידי מנהל המוסד. נמצאו וריאציות מעטות שבהן נאמר: "המנהל קובע את המדיניות יחד עם הצוות החינוכי", או כפי שתיארה אחת המנהלות: "אני חושבת שהמדיניות צריכה להיקבע בתוך בית הספר על ידי הצוות, מתוך היכרות עם התלמידים"; "הייתי רוצה להיות זו שקובעת את המדיניות בסופו של דבר". אחת המנהלות אף הוסיפה שהמדיניות צריכה להיקבע על ידי מעגלים נרחבים יותר בתוך הצוות החינוכי, מעבר למנהל ולצוות הניהול: "מי שצריך לקבוע את מדיניות בית הספר הם בראש ובראשונה צוות הניהול של בית הספר. אליהם תחבור מנהיגות הביניים הפדגוגית שהיא בעיני רכזי המקצוע. יש נושאים שבהם יש אוטונומיה לצוות".

לגבי השאלה "מי לדעתך צריך לקבוע את המדיניות", נמצאה גם אחדות דעים שהעומדים בראש המוסדות החינוכיים מעוניינים באוטונומיה ברוב התחומים, אך נשמעה גם הסתייגות מעטה מהענקת אוטונומיה מוחלטת למוסדות החינוך: "אי אפשר להגיד שהפיקוח של משרד החינוך מיותר, לכל החלטה שנעשית יש משמעות. יש יתרון למדיניות שמוכתבת מבחוץ, ולא תמיד לבית הספר יש תשובה לכל המצבים". אך ניתן לראות שיש סתירה בין התגובה הראשונה לשאלה "מי קובע" ל"מי צריך לקבוע", ממצא שיועלה בדיון.

כאשר נשאלו מנהלי המוסדות באילו נושאים היו מעוניינים שמשד החינוך יקבע את המדיניות, התשובות היו דומות בעיקרן. מנהל אחד אמר: "משרד החינוך צריך לתת לנו מסגרת מדיניות ואנו נפעיל שיקול דעת לפי ראות עינינו". מנהל נוסף אמר: "אני לא מעוניין כלל שמשד החינוך יקבע עבורי את המדיניות. באופן חד משמעי בית הספר עצמו! עם התערבות מינימאלית של משרד החינוך". היות שחלק מהראיונות התקיימו במהלך תקופת COVID-19, נושא קביעת המדיניות ומתן אוטונומיה לבתי הספר כלל בתוכו גם את המדיניות בתקופת מגפה, כפי שציינה אחת המנהלות: "אין מישהו שמכיר את בית הספר יותר טוב מהמנהל ומהצוות המוביל ורק הם צריכים לקבוע את המדיניות. תראי עכשיו בקורונה איזה בלבול! למה לא לתת למנהלים להחליט וזהו". אכן כן הושמעו קולות אחרים, כאשר מדובר בנושאים הקשורים לביטחון ולבטיחות, לאלימות של תלמידים, לאובדנות ולעבודה מול הורים, כפי שציינה אחת המנהלות: "רק במקרים שעוסקים בשמירה על ביטחון הילדים והצוות. זה משהו שכן הייתי רוצה. כלומר אם לטיול אומרים לי שצריך אישורים כאלה, לאוטובוס אישורים כאלה, למדריך, מעולה, זה דברים שאני לא מקצועית בהם, והם נותנים לי את כל הדרוש להוציא את הילדים בצורה בטוחה". מנהל אחר הוסיף: "יש יתרון למדיניות שמוכתבת מבחוץ ולא תמיד לבית הספר יש תשובה לכל המצבים". כל ההורים והתלמידים (14 ההורים ו-13 תלמידים) שנשאלו לגבי נושא קביעת המדיניות, טענו שהמנהלים והצוותים החינוכיים קובעים את המדיניות. משרד החינוך כלל לא הוזכר על-ידם.

ב. חוזרי מנכ"ל

לעומת התשובות החד משמעיות שניתנו בנושא קביעת מדיניות, התשובות בנושא חוזרי מנכ"ל היו מעט מגוונות יותר, וניתן להבחין שתפיסת חוזרי מנכ"ל אכן קשורה לנושאים "קשים" ונושאים "רכים".

השאלה הראשונה שנשאלו המרואיינים הייתה "באיזו מידה אתה מייחס חשיבות לחוזרי מנכ"ל?". התשובה הייתה גורפת, וכולם ללא יוצא מן הכלל, טענו שהם מייחסים חשיבות רבה, כפי שציינה אחת המנהלות: "אני מייחסת חשיבות רבה מאוד לחוזרי המנכ"ל. הם משמשים לקביעת סדר וארגון בבית הספר [...] חוזרי המנכ"ל עוזרים לי מאוד. אני רואה בהם כלי מכוון, אם מנהל רוצה להרחיב הוא מוזמן אבל זוהי התוכנית הבסיסית והמחייבת [...] אני קוראת אותם בקפידה. ואז מעבירה לכל הגורמים הרלוונטיים בהתאם לנושא. אכיפה ובדיקה מתבצעת כל הזמן. מתקיימים דיונים ונעשות פעולות בהתאם לשינויים ותיקונים שיוצאים". אך כאשר נשאלו המרואיינים: "האם ידוע לך מה כתוב בחוזרי מנכ"ל על הנושא הנחקר?", התשובות היו מגוונות גם מבחינת המשיבים וגם מבחינת תפקידם במוסדות. בנושאים "קשים" כל המנהלים, ללא יוצא מן הכלל, טענו שחוזרי המנכ"ל מנחים אותם בנושאים והם מהווים "ספר חוקים". מתשובותיהם ניתן להבין את ההבחנה בין הנושאים ה"קשים" לנושאים ה"רכים", כפי שציין אחד המנהלים: "למשל טיולים אנחנו מסתכלים על הכללים של חוזר מנכ"ל [...] אנחנו חייבים לשמור על עצמנו מבחינה משפטית". אבל כאשר הם נשאלו: "האם אתם מכירים את הכתוב בחוזר מנכ"ל (בנושא הנחקר)", התשובות היו מנוגדות למה שנאמר שאלה הקודמת. כאן נשמעו קולות כמו: "אני מרגיש שהחוזרים מנותקים, ומרוחקים מהנעשה בשטח", או "אני לא מצליחה לעקוב אחרי כל חוזרי המנכ"ל שנשלחים [...] החוזר לא עוזר בכלל, לא ניתן להבין כיצד ליישם את ההנחיות". נשמעה גם תשובה כמו למשל: "כל זמן שיש שקט, אין בדיקה. אלא במקרה שההורים מתקילים אותנו בהתנהלות שלא על פי החוזר כביכול ושולחים מכתב לפיקוח". מנהלת אחת אף ציינה בכנות: "אני מוציאה מחוזרי מנכ"ל דברים שאני צריכה [...] ויש חוזרי מנכ"ל והנחיות שאני אומרת הם לא הכי חשובים".

כאשר נשאלו המנהלים: "למי אתם מעבירים את החוזרים?", ארבעים מנהלים טענו שהם מעבירים לצוות המורים בכללותו, ושמונה מנהלים טענו שהם מעבירים רק לחלק מחברי הצוות, כפי שטענה אחת המנהלות: "אם יש עדכון שמדבר על התנהלות תלמידים בכיתה או הורים אז אני שולחת. בעיקרון אני לא שולחת חוזרים למורים, יש עומס. למשל האמנה הבית ספרית מבוססת על חוזר מנכ"ל. ניהול טיולים זה לפי חוזר מנכ"ל. האם דנתי במושג הזה? ממש לא. מבחינתי חוזר מנכ"ל הוא כלי לידע, למידע. מה אני אציף אותם?". תשובה מעניינת נוספת בסוגיית העברת חוזרי המנכ"ל לצוות ניתנה על ידי אחת

המנהלות: "אולי היא לא מעבירה כי עם כל החוקים והנהלים שיש שם לא יישארו מורים במערכת החינוך, אז אולי עדיף שלא נדע".

מעניין שכאשר נשאלו חברי הצוות החינוכי האם הם מקבלים את חוזרי המנכ"ל, כולם, מלבד מורה אחת, השיבו שאינם מקבלים את החוזרים ואף אינם קוראים אותם, כפי שציינה אחת המורות: "אני לא קוראת חוזרי מנכ"ל, אלא מונחית על ידי מדיניות בית הספר שאני מניחה שהיא בחפיפה לחוזרי המנכ"ל". מורה אחרת טענה: "אין לי זמן לקרוא חוזרי מנכ"ל, והאמת אין לי רצון [...]". מדיניות בית הספר מאוד ברורה ואני מקפידה לפעול על פי המדיניות". תגובות מעט קיצוניות יותר היו מהמורים, כפי שציינה אחת המורות: "אינני קוראת כלל את החוזרים ולומר את האמת אני לא מבינה מאיפה להתחיל [...] בכלל לא ידעתי שהנושא קיים בחוזר מנכ"ל".

היועצות החינוכיות הפגינו ידע של ממש רק בנושאים הקשורים לתחום עיסוקן, כמו אובדנות, נשירה מבית הספר ובעיות משמעת, כפי שציינה אחת היועצות: "אני לא לוקחת סיכונים בנושא. כל תקופה מסוימת אני פותחת את החוזר ומוודאת שהנהלים ברורים לי ושאיני זוכרת אותם". יועצת נוספת טענה: "רוב חוזרי המנכ"ל לא מגיעים אליי, אלא אני מגיעה אליהם כי בדרך כלל קורה משהו. בעקבות האירוע שקורה אני הולכת ובודקת מה כתוב בחוזר המנכ"ל. כלומר אני ניגשת לחוזרי המנכ"ל בהתאם לצורך". המנהלים טענו שבנושאים כאלה הם סומכים על היועצות. יחד עם זאת, היועצות ציינו שאת המידע הן מקבלות כאשר מחפשות בעצמן בחוזרים הרלוונטיים.

ג. נושאים "קשים"

שיעורי בית: נחקרו שמונה מרואיינים – שתי מנהלות, שתי מחנכות, שני תלמידים ושני הורים. בתחום הפדגוגי, כל שמונת המרואיינים התייחסו בדבריהם לסוגיות פדגוגיות שצריכות לעלות בעת גיבוש מדיניות בית ספרית בנושא שיעורי בית, כפי שמגדיר חוזר מנכ"ל. כך למשל ארבעת אנשי הצוות שרואיינו שיתפו כי בבואם לגבש מדיניות בית ספרית בנושא שיעורי בית, הם מגדירים תחילה את המטרות הפדגוגיות של הכנת שיעורי הבית. שישה מרואיינים התייחסו לבעיות המתעוררות בנושא שיעורי הבית, אף כי לא כולם הסכימו על אותן הבעיות. בתחום המנהלי ניכר כי בתי הספר אינם עומדים בהנחיות ובדרישות הכתובות בחוזרי מנכ"ל. שישה מרואיינים דיווחו כי לא מתקיימות בבית ספרם ישיבות צוות בנושא שיעורי בית וגם לא מתקיימים

דיונים על כך עם נציגי ההורים, אף על פי שחוזר מנכ"ל מורה על כך, כפי שאמרה אחת המנהלות: "לא מתקיימות ישיבות צוות בנושא שיעורי בית ולא מתקיימים דיונים על כך עם נציגי ההורים [...] ההורים לא מחליטים". אחת המחנכות אף הוסיפה ואמרה: "הם התלונו על עומס במתמטיקה, על המון המון עמודים, אז שוב שאלתי אותם מה דעתם, איך הם רואים את זה [...] כל מורה אומרת לכיתתה מה המדיניות שלה". כל שמונת המרואיינים ציינו כי לא מונה בבית הספר איש צוות האחראי לנושא שיעורי הבית, זאת בניגוד לכתוב בחוזר מנכ"ל. באשר לפרסום נוהלי בית הספר בנושא שיעורי בית, הדעות חלוקות. ארבעת אנשי הצוות שרואיינו טענו כי הם מפרסמים את מדיניות בית הספר בנושא שיעורי בית, לעומת זאת ההורים והתלמידים טוענים שמדיניות שיעורי הבית אינה מתפרסמת.

1. מבחנים: השתתפו עשרים ושישה מרואיינים – שישה מנהלים, תשעה מחנכים, מורה אחת, תשעה הורים ותלמיד אחד. בתחום המנהלי, עשרים מרואיינים הפגינו בקיאות חלקית בלבד בנהלים המסדירים את עניין השימוש במבחנים. קיים פער ברמת הידע בנושא בין המנהלים ובין שאר המרואיינים. ששת המנהלים היו היחידים שהכירו היטב את חוזר מנכ"ל בנושא מבחנים. בתחום הפדגוגי ניתן לומר כי כל המרואיינים אינם בקיאים בכתוב בחוזר מנכ"ל. המרואיינים לא התייחסו בדבריהם לסוגיית הכנת התלמידים להתמודדות עם המבחן, ולא לחשיפתם של התלמידים למבנה המבחן ולסוגי השאלות. כן המרואיינים לא הפגינו בקיאות בנושא חלופות בהערכה, למרות הדרישה של חוזר מנכ"ל מהמנהלים לקדם נושא זה בבית הספר.
2. אלרגיות בגן ילדים: הגנות שרואיינו מודעות לקיומם של נהלים לקליטת ילד אלרגי בגן הילדים, אך לא באופן מדויק בהשוואה לכתוב בחוזרי המנכ"ל, כפי שניתן ללמוד מדבריה של אחת הגנות: "לא ניתן להתעלם מקבוצת ההורים מנכונותם ומהרצון הטוב לסייע בהוצאת האלרגן. בשנה שעברה אחת האימהות התעקשה להכניס חלב ומוצריו בטענה שבתה אינה אוכלת דבר מלבד זאת, וכשסירבתי פנתה אל המפקחת שחזרה אליי בניסיון להגמיש את הכללים ולארגן סביבה בטוחה מבלי לפגוע בשאר הילדים. לכן אני טוענת שלהורים יש כוח, הם עושים כאוות נפשם ומסוגלים לכופף את המערכת ואין שום סל של סנקציות מולם". גם הסייעות בגנים וההורים לילדים האלרגיים ציינו כי הם מודעים לנהלים המנחים, אך לא ידעו לציין אותם במלואם. עוד עלה מדברי המרואיינים כי התחום הפדגוגי אינו מיושם על פי חוזר מנכ"ל,

הם ציינו פעילויות פדגוגיות מגוונות אשר חלקן מופיע בחוזר המנכ"ל, אך לא כולן.

3. מיון תלמידים: אנשי הצוות שרואיינו אינם מכירים את תוכן החוזרים. הם ציינו כי בבית ספרם מתקיימים תהליכי מיון שונים בקבלה למגמות, ביניהם מבחנים, ראיונות אישיים לתלמידים ובדיקה של תעודות, וזאת בניגוד לנהלים המפורסמים בחוזרי המנכ"ל, כפי שתיאר זאת אחד המנהלים: "כפי שצינתי קודם, רכזי המגמות הם אלה שעורכים מיונים, ראיונות או מבחני כניסה. לדוגמה, רכזת מגמת הכדורסל תבחן תלמיד שרוצה להיכנס למגמת כדורסל, רכזת מחול את התלמידים שמעוניינים במגמה וכן הלאה. יש סוגים שונים של מיונים, כמו ראיונות, תעודות מהיסודי ומבחני קבלה. זה תלוי במגמה [...] הישגים הם מרכיב אחד בקבלה למגמות. לדוגמה, אם לתלמיד יש קשיים לימודיים רבים והוא מקבל שעות עזרה פרטניות שונות וההתמקדות איתו על הפער הלימודי, אז כנראה שמגמת מנהיגות לא תתאים לו מבחינת התכנים הנוספים שרק יעמיסו עליו ואז הדבר יגרום לו עוול ותסכול".

4. אובדנות: נמצא כי תשעת המרואיינים מודעים לנהלים ולהנחיות בנוגע לטיפול ברמה הבית ספרית וברמה חוץ בית ספרית. הם מקפידים לפעול על פי הנחיות חוזר מנכ"ל בנוגע לתהליכי מניעה פנים בית ספריים, וכן מתקיימים תהליכי מניעה חוץ בית ספריים, כמו מפגש פורום מנהלים יישובי. כדברי אחת היועצות: "המדיניות היא לגמרי על פי חוזרי מנכ"ל. ברגע שמגיע אירוע אובדני פועלים אחד לאחד על פי חוזר. אין מקום לשיקול דעת. המדיניות נקבעת על פי חוזר מנכ"ל".

5. לימודי ליבה: רואיינו תשע נשות מקצוע – מנהלות, מחנכות ומורות מקצועיות. המראוינות ידעו את מהותה הפדגוגית של תוכנית הליבה כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזרי המנכ"ל – יצירת שוויון, הלימה בין בתי הספר, צמצום פערים בחברה ויצירת בוגר עצמאי ומשכיל. אולם שלוש המנהלות ציינו כי אין הן נעזרות בחוזר מנכ"ל לצורך שימוש מנהלי, כמו חלוקת שעות לימודי הליבה אלא נעזרות במסמך מתנ"ה.⁵ כדברי אחת המנהלות: "אנחנו עובדים לפי מה שמשרד החינוך נותן לנו, אבל אני עושה את ההתאמות שלי

5 מתנ"ה – מארז תכנון והיערכות המציג את מטרות התוכנית השנתית של משרד החינוך, לפי שכבות גיל, ומספק למנהלים מידע על אודות משאבים ועל כלים ניהוליים ותכנוניים שעומדים לרשותם לצורך היערכות לשנת לימודים. <https://matana.education.gov.il>

ומתאימה את זה לייחודיות [...] חלוקת השעות משתנה בהתאם לשכבה. איני זוכרת, אך יודעת לפי תכנית המתנ"ה".

6. ענישה ומשמעת: השתתפו עשרים ושמונה מרואיינים. מן הראיונות עלה כי במוסדות החינוך שנבדקו פועלות תוכניות חינוכיות-פדגוגיות למניעת אלימות, וכן תוכניות ייעודיות לכיתה, לקבוצת תלמידים ולתוכניות אישיות לתלמידים בהתאם לנושא המטופל, וזאת בהלימה להנחיות הפדגוגיות המופיעות בחוזרי מנכ"ל. לעומת זאת, נוהלי הענישה והמדיניות הננקטת בבתי הספר שנבדקו איננה בהלימה מתמדת למצוין בחוזר המנכ"ל ובמדג הענישה. היו בעלי תפקידים שדיווחו כי אין מדיניות קבועה לאורך השנים, אלא הענישה משתנה בהתאם לתלמיד ולחומרת האירוע, ואף בהתאם לאירועים שהתרחשו בשנים קודמות. בנוסף, במקרים של אירועי משמעת המובילים להשעיית תלמיד מהמסגרת החינוכית עלו מן הראיונות דיווחים מגוונים ולא נמצאה אחידות בין בתי הספר, כפי שניתן ללמוד מדבריה של אחת האימהות: "מעולם דבר כזה לא קרה אצלנו. גם תלמידים הכי מופרעים, לא משנה מה הם יעשו – אפילו היה תלמיד שהרביץ למורה ולא עשו לו כלום [...] אין לבית ספר את היכולת להעניף תלמידים. אסור להם. המפקחת לא מאשרת".

7. שעות פרטניות: השתתפו תשע מרואיינות (מנהלות, מחנכות ומורות מקצועיות) והן ציינו כי בבתי הספר מתקיימות שעות פרטניות, אשר על פי רוב מעוגנות במערכת השעות של בית הספר. אולם יישומן איננו תמיד בהלימה להנחיות המנהליות והפדגוגיות המצוינות בחוזרים. כפי שדיווחה אחת המנהלות: "אנחנו מקיימים את השעות הפרטניות. לפעמים אנחנו לוקחים את השעות גם לטובת פרויקטים כשהקבוצות קצת יותר גדולות. אבל זה גם נכנס בתוך השעות הפרטניות וזה בסדר. יש פרויקטים עם קצת יותר תלמידים".

ד. נושאים רכים

1. הכנה לצה"ל: השתתפו שנים-עשר מרואיינים – שמונה אנשי צוות וארבעה תלמידים. ניתן לומר כי בתחום המנהלי המרואיינים מכירים באופן חלקי בלבד את מטרות התוכנית ואת העקרונות להפעלתה, כפי שבאים לידי ביטוי בחוזרי המנכ"ל. כך למשל כאשר נשאלו המרואיינים: "מיהו הגורם המאשר את התוכנית בבית הספר?", רובם טענו כי זה תפקידו של המנהל. עם זאת, על

פי חוזר המנכ"ל, אישורה של תוכנית ההכנה לצה"ל תתבצע על ידי הממונה על החינוך החרבתי-קהילתי במחוז. עוד עולה מניתוח הראיונות כי יישום נוהלי חוזר המנכ"ל בנושא הכנה לצה"ל מתבצע ברובו כראוי, אם כי לעיתים באופן אינטואיטיבי ולא מהיכרות עם תוכני חוזר המנכ"ל. כך למשל ציינו שתי מרואיינות כי בבית ספרן תוכנית ההכנה לצה"ל מתחילה בכיתה י' אף על פי שמדובר בהנחיה ברורה שכתובה בחוזר המנכ"ל, והמרואיינות ייחסו זאת להחלטה ספונטנית של בית הספר. גם בתחום הפדגוגי המרואיינים הפגינו ידע חלקי בלבד. רק ארבעה מהמרואיינים הכירו את צירי הפעולה המרכזיים של התוכנית.

2. רכזת מעורבות חברתית: "מנהלת בית הספר לוקחת ברצינות את התוכנית ועושה תמיד פגישת חשיבה לפני קיום התוכנית כדי להתאים אותה לשכבה". וכך תלמיד י"א: "מנהלת בית הספר לוקחת ברצינות את התוכנית ועושה תמיד פגישת חשיבה לפני קיום התוכנית על מנת להתאים אותה לשכבה".
3. מועצת תלמידים: השתתפו שבע מרואיינות – שלוש רכזות חינוך חברתי, שלוש מנחות מועצת תלמידים ומנהלת אחת. מניתוח הראיונות עולה כי פעילותה השוטפת של מועצת התלמידים אינה מתקיימת לרוב על פי הנהלים שהוגדרו בחוזר המנכ"ל, בשל היכרות מועטה עם תוכני החוזר או בשל אי הסכמה עם הכתוב בהם. כך למשל חוזר המנכ"ל מגדיר כי כל תלמיד רשאי לבחור את מועמדו למועצה וכל תלמיד גם רשאי להגיש את מועמדותו. עם זאת, ארבע מרואיינות שיתפו כי בבית ספרן תלמידים עם בעיות משמעת אינם יכולים להגיש את מועמדותם למועצת התלמידים. אחת המרואיינות אמרה בהקשר זה: "לתלמידים עם בעיות משמעת קשות אנחנו לא כל כך מאפשרים להיבחר, כי מועצה זה דוגמה ומופת". דוגמה נוספת לאי עמידה בנהלים הכתובים בחוזר המנכ"ל עלתה מדבריהן של ארבע מרואיינות שטענו כי בבית ספרן לא קיים תו תקן לבחינת תקינותה של מועצת התלמידים, אף על פי שחוזר המנכ"ל מחייב לעבוד על פי תו תקן. בכל הקשור לתחומי האחריות של מנהל בית הספר ומנחה מועצת התלמידים, המרואיינות הפגינו ידע חלקי. לא כל הסמכויות והאחראויות של מנהלי בתי הספר ומנחות מועצת התלמידים, שהוצגו על ידי המרואיינות, מוזכרות בחוזר המנכ"ל. בנוסף, יש אחראויות שחוזר המנכ"ל הגדיר, אך המרואיינות לא הזכירו.
4. מגזר שלישי: השתתפו שמונה מרואיינים – ארבעה מנהלים וארבעה סגנים. בתחום המנהלי, כל שמונת המרואיינים שיתפו כי אין הם מכירים את המאגר

הממוחשב של התוכניות החיצוניות, שעל פי חוזר המנכ"ל אך ורק ממנו, יש לבחור תוכניות להפעלה בתוך בית הספר. יותר מכך, כל שמונת המרואיינים טענו, כי אין הם מכירים את המושג "מגזר שלישי בחינוך". בתחום הפדגוגי חוזר המנכ"ל ממליץ לעשות שימוש בתבחינים לבחירת תוכניות חינוכיות חיצוניות, וכן שימוש במודל לשילוב התוכניות בבית הספר. מתוך הראיונות עלה כי המרואיינים אינם נעזרים בתוכני חוזר המנכ"ל. כך למשל לדברי כל שמונת המרואיינים, בבית ספרם בוחרים תוכניות חיצוניות בהתאם לשיקול דעתם של חברי ההנהלה, והם אלו שגם מחליטים על האופן שבו יוטמעו התוכניות בבית הספר. אחד המרואיינים אמר בהקשר זה: "אני פתוח לשמוע כל מיני רעיונות, לא פוסל אף מפגש, אלא אם כן זה דברים שמלכתחילה לא רלוונטיים לגבינו, כל מפגש מכובד בהקשבה ואם זה מתאים אנחנו משבצים את זה".

5. תל"ן: השתתפו תשעה מרואיינים – שלושה מנהלים, שלושה רכזים פדגוגיים ושלושה הורים. בתחום המנהלי הפגינו כל המרואיינים ידע חלקי בלבד בכתוב בחוזר מנכ"ל. הם ידעו לתאר רק חלק ממטרות התוכנית ורק חלק מהנהלים להפעלתה. כך למשל רק שלושה מרואיינים ידעו לנקוב בתעריף המדויק של שעת תל"ן. מקרב המרואיינים היו ההורים בעלי הידע הדל ביותר. מבחינת תחומי אחריות, כל המרואיינים לא הזכירו את אחריותו של מנהל המחוז ביחס להפעלת התל"ן. עם זאת, שישה מרואיינים הזכירו את אחריותו של מנהל בית הספר בכל הקשור להפעלת התוכנית, ושלושה מרואיינים – את תפקידם של ההורים בהקשר זה.

6. טקסים: השתתפו שמונה-עשר מרואיינים – שישה מנהלים, שש יועצות, שלושה מורים ושלושה מחנכים. בתחום המנהלי, לדברי כל שמונה-עשר המרואיינים רוב ההנחיות של חוזר מנכ"ל לגבי אופן עריכת טקסי הזיכרון מתקיימות בבתי הספר. המרואיינים דיווחו על קיום טקסים על פי מתווה מוגדר ועם אלמנטים זהים, הכוללים: הורדת הדגל לחצי התורן, עמידה בצפירה, שירת ההמנון, הקפדה על לבוש הכולל חולצה לבנה ועוד. כן הם שיתפו כי התלמידים משתתפים באופן משמעותי בתהליך ההכנה לטקס ובטקס עצמו: "לפעמים תלמידים אפילו כותבים טקסטים ושירה, מעודדים אותם מאוד להביע את עצמם בדרכים אלו". בתחום הפדגוגי, כל המרואיינים העידו על קיום פעילויות מקדימות לטקסים הכוללות שיעורי חינוך, ככתוב בחוזר מנכ"ל. אחת המרואיינות אמרה בהקשר זה: "אנחנו מדברים בכיתה

על המשמעות של היום זה. חושפים אותם לסיפורים ויצירות ונותנים להם לשתף ברגשות שלהם". באשר לתוכני הטקסים שיתפו מחצית מן המרואיינים כי בבתי הספר שלהם פועלים באוטונומיה בהקשר זה, ומחצית שיתפו כי אצלם נצמדים להמלצות חוזר מנכ"ל, ומשתמשים בחומרי העזר במצויים בחוזר. "אנחנו בוחרות טקסטים ושירים 'קלאסיים' שצוינו בחוזרי מנכ"ל". "אנחנו בונות יחד עם המנהלת את הטקסים [...] בוחרות טקסטים ושירים 'קלאסיים' שצוינו בחוזרי מנכ"ל..." (רכזת חברתית).

דיון

סוגיית חוזרי מנכ"ל כקובעי מדיניות משרד החינוך לא העסיקה את קהילת חוקרי המדיניות לאורך שנים. לראיה, עד כה פורסם מאמר אחד בלבד בנושא (מן, 1973) ואזכור במאמר נוסף (הופמן וברון, 2019). יחד עם זאת, משנת 1955 ועד היום מוצאים חוזרים אלה בפרקי זמן קצובים, מספר פעמים בשנה. מהי תועלתם של החוזרים ולצורך מה משרד החינוך ממשיך לפרסם הנחיות ונהלים רבים כל כך? האם אכן יש צורך בכתיבתם ובהפצתם, ואם כן באילו נושאים הם צריכים לעסוק? בתקופה מאתגרת כפי שאנו נמצאים כיום, כאשר אנחנו נמצאים בשולי מגפת COVID-19, נשמע קולם של מנהלי בתי הספר, כמו גם של עובדי חינוך, הטוענים למתן אוטונומיה לניהול בתי הספר (ארלוזורוב, 2020). רבים מהמרואיינים בשלוש השנים האחרונות (משנת 2019) התייחסו בדבריהם למשבר הקורונה, וטענו כי התנהלות המשרד עם המשבר הייתה ועודנה לקויה, משום שהחלטות המתקבלות אינן מספקות מענה לקשיים ולצרכים העולים מן השטח. ואולי אכן הבשיל הזמן לשנות את התפיסה הכללית של קביעת מדיניות החינוך במדינת ישראל, שתכלול בתוכה גם שינוי מקיף (ואולי אף ביטול) של חוזרי מנכ"ל. מעניין שגם משרד החינוך עצמו תומך בהענקת אוטונומיה לבתי הספר (לפחות על פי אמירותיו הפומביות). נדמה כי מדיניות זו נתקלה ונתקלת בהתנגדויות מצידם של ארגוני המורים ואנשי אקדמיה, והיא לא יושמה עד כה וספק אם תיושם בעתיד הקרוב (וולנסקי, 2020). בזמן כתיבת מאמר זה מדינת ישראל מצויה לאחר בחירות חדשות וחילופי שלטון. כפי שהעבר לימד אותנו, גם הצהרת הכוונות שהייתה במהלך השנה האחרונה שעסקה בין היתר בשני נושאים חשובים ומרכזיים: אוטונומיה למנהלי בתי הספר ושינוי מבנה בחינות הבגרות, רחוקה ממימוש, במיוחד כאשר ברור ששרת החינוך המכהנת לא תמשיך לכהן כשרת החינוך בעוד שבועות ספורים.

שלוש שאלות נשאלו במחקר זה: (1) מהי המדיניות של משרד החינוך בנושאים נבחרים כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל? (2) עד כמה מכירים עובדי הוראה את הנהלים המופיעים בהם; (3) עד כמה מיישמים עובדי הוראה את הנהלים המתפרסמים שם?

על שאלת המחקר הראשונה קל אומנם לענות, כי כאשר מנתחים את חוזרי המנכ"ל (במקרה שלפנינו בנושאים נבחרים), ניתן לדלות את המדיניות המוצהרת. אך כל עוד עובדי ההוראה אינם מכירים את הכתוב בחוזרים אלה ואינם מיישמים את הנהלים המופיעים בהם, לא ניתן להתעלם מהשאלה: לצורך מה חוזרים אלה עדיין נכתבים? למרות הצפייה ש"מדיניות חינוך שנקבעה בכל התחומים נועדה להיות מבוצעת ככתבה וכלשונה על ידי המופקדים על יישומה" (גזיאל, 1991, עמ' 5), ממצאי הראיונות הרבים שבוצעו בשנים האחרונות (משנת 2015) מראים תמונה אחרת. הואיל וההנחיות של חוזר המנכ"ל הן הוראות קבע של משרד החינוך, מפורשות ואחידות לכל בתי הספר, צפוי היה שהן תעבורנה אל צוות המורים ולהתבצע במלואן באופן זהה. אך לא כך נמצא במחקר זה. מרבית אנשי החינוך (בבתי הספר ובגני הילדים) אינם מעוניינים שמשד החינוך יקבע עבורם מדיניות בנושאים חינוכיים. אנשי החינוך סבורים כי משרד החינוך מנותק מן הנעשה בשטח, ועל כן אינו יכול לקבל החלטות המטיבות עם התלמידים וצרכיהם. המעשה הנכון, לדעתם של אנשי החינוך שרואיינו לצורך מחקר זה, הוא שיש לאפשר לאנשים העובדים עם התלמידים יום-יום, לקבוע את המדיניות החינוכית של בתי הספר. בדומה לממצאים, גם בספרות המחקר נטען, כי רק אנשי החינוך העובדים עם התלמידים בשטח, יכולים לאבחן את צורכי התלמידים בצורה נאמנה, ועל כן רק הם יצליחו להחליט באופן מיטבי על אופי השירותים שיש לספק לתלמידים (וולנסקי, 2004). יש אף שיטענו כי צֶשׁל הזמן לשתף את התלמידים בתהליכי קבלת ההחלטות של בתי הספר, ולא רק בנושאים הקשורים למועצת התלמידים, אלא גם בתחומים נרחבים יותר (Chong, et.al., 2018).

הצוותים החינוכיים, כמו גם ההורים והתלמידים שרואיינו, תופסים את תפקידו של בית הספר כגוף המעצב מדיניות עצמאית המותאמת לצורכי התלמידים (יוגב, 2004). ההורים והקהילה תופסים את המנהלים כדמויות המובילות את בית הספר, על פי "האני מאמין" שלהם, יחד עם הצוות המוביל ועם כלל המורים. למשרד החינוך ייחסו תפקיד בקביעת נוהלי מסגרת המקנים סדר, בטיחות וביטחון. קיים החשש אצל המנהלים בכלל והמורים בפרט, מלקיחת אחריות על נושאים ועל מצבים מסכני חיים.

אחת הסוגיות המרכזיות במחקר זה עוסקת ביעילותם של חוזרי מנכ"ל. בכל הנוגע לשימוש בהם ולהכרת התכנים המופצים באמצעותם, טוענים המנהלים שהם מכירים אותם ובחשיבותם, ואף טוענים שהם מעבירים אותם לידעת הצוותים החינוכיים. אמירות כאלה נשמעות יותר כאמירות של "רציה חברתית" או "תקינות פוליטית" מאשר המציאות עצמה. הלכה למעשה, רוב אנשי החינוך אינם מתעמקים בכתוב בחוזרי המנכ"ל, אלא רק מעלעלים בהם ואינם קוראים אותם בעיון. גם מן (1973) טענה במחקרה שנערך לפני כחמישים שנה, כי לא כל המורים קוראים את חוזרי המנכ"ל באופן מלא, וכי יש מורים שקוראים רק את ראשי הפרקים.

האם הקריאה המרפרפת נובעת מחוסר העניין שאנשי החינוך מגלים בחוזרי המנכ"ל? מסרבול החוזרים? מחוסר היכולת לעקוב אחרי השינויים ולהבינם? האם אמירתם של אנשי החינוך בדבר חשיבות חוזרי המנכ"ל, היא רק משום שהם מחויבים לציית להם? נכון הוא שעובדי משרד החינוך הממלכתי והממלכתי דתי, הכפופים ישירות למנכ"ל, מחויבים לציית להוראות המתפרסמות בחוזרי המנכ"ל (טאוב, 2019), אך האם עובדה זו מצדיקה הוצאה מרובה כל כך של נהלים ושל הודעות?

יחד עם האמור לעיל ניתן לראות שתפיסת חוזרי מנכ"ל אכן קשורה לנושאים "קשים" ונושאים "רכים". לעומת התשובות החד-משמעיות שניתנו במושא קביעת מדיניות, היו התשובות בנושא חוזרי מנכ"ל מעט מגוונות יותר. אך גם בנושאים "קשים" המתקבלים כמחייבים, ניכר כי בתי הספר אינם עומדים בהנחיות ובדרישות הכתובות בחוזר מנכ"ל, אלא במקרים בודדים הקשורים בחיי אדם (כמו למשל באובדנות או פגיעות מיניות) הם נצמדים אל הכתוב בהם, בהתנהלותם ובטיפול באירועים חריגים. בנושאים אחרים "קשים" ו"רכים" הנוגעים לתהליכי למידה והוראה ולאורחות חיים במסגרות החינוך, מנהלי בתי הספר ובעלי תפקידים אינם מדקדקים בלשון חוזרי המנכ"ל, אלא מנהלים תהליכים בהתאם לתפיסתם החינוכית ולשיקול דעתם תוך התאמה למאפייני בית הספר, לאוכלוסייה ולקהילת בית הספר. כך למעשה תובעים את זכותם לניהול עצמי.

אפילו נושא רגיש כל כך כמו "אלרגיות במוסדות חינוך", הנתפס כנושא "קשה" ומחייב, לא מעט אנשי חינוך מעלימים עין לגביו. הגנות שרואיינו מודעות אומנם לקיומם של נהלים לקליטת ילד אלרגי בגן הילדים, אך אינן פועלות במדויק לפי ההוראות הכתובות בהם.

כיצד אפוא ניתן להסביר את העובדה שרק המנהלים הם היחידים שהכירו היטב את חוזר מנכ"ל בנושא מבחנים? אם אכן הדברים כך, אפשר להסיק אחת משתי המסקנות: האחת היא שהמנהלים אינם משתפים את הצוות כנדרש בחוזר מנכ"ל ובקביעת המדיניות בנושאי מבחנים; והשנייה – שמרביתם אינם דואגים להעביר את הנהלים לצוותים החינוכיים. הממצאים מצביעים על כך שבנושא מבחנים אין הכנה ראויה של התלמידים כנדרש. האם ניתן להסיק אם כך שחוזרים בנושאים שכאלה מיותרים? שאלה זו חייבת להיות מופנית לקובעי המדיניות במשרד החינוך.

נושא שהוא רלוונטי מאוד גם לימים אלה, הוא לימודי ליב"ה (נושא המשותף לנושאים "קשים"). רבים הדיונים הנערכים בעיתונות הכתובה, המדוברת והמשודרת, הקושרת בין תקציבי משרד החינוך לקיומם של לימודי ליב"ה במגזר החרדי. למרות החשיבות הרבה של נושא "לימודי ליב"ה", המנהלים, המורים, ההורים והתלמידים בבתי הספר היסודיים אינם מודעים למקצועות הנכללים בלימודי הליב"ה. סוגיית לימודי ליב"ה נבחנה במחקר זה בבתי הספר היסודיים אך לא נבחנה בבתי הספר העל יסודיים. הממצאים הצביעו על כך שעובדי ההוראה בבתי הספר היסודיים כלל אינם יודעים מה כתוב בחוזר מנכ"ל בנושא ליב"ה. הם מכירים רק את הכתוב במתנ"ה [= מארז תכנון והיערכות]. אם כך, מדוע מופיע עדיין בחוזרי המנכ"ל הסבר מפורט על מבנה לימודי הליב"ה שהוא כל כך שונה ממה שנכתב במארז מתנ"ה? (החוזר האחרון עודכן בשנת 2005, ראו קישור):

<https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/Et1/HoraotKeva/K-2006-3a-3-1-25.htm>sMedorim/3/3-

לו היו פועלים בבתי הספר היסודי לפי חוזרי מנכ"ל, היו נשארות 10–15 שעות לשיקול דעתו של המנהל (למשל בכיתה א' מחויבים רק ל-15 ש"ש לימודי ליב"ה מתוך 29 ש"ש, ואילו במארז מתנ"ה מחויבים ל-26 ש"ש). הקפדה על חוזרי מנכ"ל הייתה יכולה להוות אבן דרך ראשונה באוטונומיה של המנהלים. ניתן אפוא לשער שגם אנשי משרד החינוך אינם מכירים את הכתוב בחוזר זה. אם כך, לצורך מה הוא עדיין קיים? אין זה הנושא היחיד שבו קיימים פערים כה גדולים בין הכתוב בחוזרים ובין המתבצע בשטח. דוגמה נוספת היא סוגיית "השעות פרטניות". כל בית ספר מחליט לעצמו על הרכב השעות ועל מהותן, בעוד שבחוזר עצמו יש הנחיות ברורות לגבי הנושא.

כאשר בודקים את ההיכרות של אנשי חינוך עם נושאים "רכים", כגון הכנה לצה"ל, מועצת תלמידים, טקסים ותל"ן [= תוכנית לימודים נוספת], לא ניתן למצוא בקיאות מעמיקה בכתוב בחוזרי המנכ"ל. ההיכרות היא שטחית ואין מודעות לרוב הנהלים וההוראות הכתובים בהם. כמעט כל המרואיינים טענו שחוזרי המנכ"ל עמומים, מסורבלים, עמוסים במלל ועוסקים בטפל ולא בעיקר, וזו הסיבה שהם מתחמקים מהם. עוד טענו מרבית המרואיינים שהחוזרים אינם מספקים מענה לקשיים ולצרכים העולים מן השטח, ולכן הם מתייחסים אליהם כהמלצה בלבד. לאור הממצאים הנ"ל עולה השאלה: האם לא הגיעה העת לקבל החלטה אמיצה ולבטל את חוזרי המנכ"ל?

מקורות

- אופלטקה, יי (2007). כח, סמכות ופוליטיקה בבית הספר. בתוך: יי אופלטקה (עורך), **יסודות מנהל החינוך: מנהיגות וניהול בארגון חינוכי** (עמ' 85–106). פרדס הוצאה לאור.
- איילון, ח', בלס, נ', פניגר, יי, שביט יי (2019). **אי שוויון בחינוך, ממחקר למדיניות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- איכילוב, א' (2010). כינון החינוך הציבורי בישראל והנסיגה ממנו. בתוך: א' איכילוב (עורכת) **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 21–50). הוצאת רמות.
- אליקים, ל' (2021). **תפיסותיהם של מורים את חטיבות הביניים (ז–ט) בישראל בהשוואה לבית הספר היסודי השמונה שנתי (א–ח)**. חיבור לשם קבלת תואר מוסמך בהוראה (M.Ed.). המכללה האקדמית אחוה.
- ארלוזורוב, מ' (2020, 3 בנובמבר). הקורונה הכריעה – צריך לפזר את סמכויות משרד החינוך בין הרשויות המקומיות, **TheMarker**, עמ' 9.
- באשרה, ס' (2013). הרפורמה "אופק חדש" בקרב מורים בבית ספר לחינוך מיוחד. (גרסה אלקטרונית). **דפי יוזמה - כתב עת ליוזמות חינוכיות** 7, 153–166. אוחר בתאריך: 19 בינואר 2022 מ: http://library.macam.ac.il/study/pdf_files/d11231.pdf
- גזיאל, ח' (1999). מדיניות החינוך בישראל: מבנים ותהליכים. בתוך א' פלד (עורך), **יובל למערכת החינוך בישראל** (עמ' 67–84). משרד החינוך והתרבות.
- גזיאל, ח' (2002). **בית-ספר בניהול עצמי** (עמ' 13–22). הוצאת רמות.
- דרור, א', פרידמן צדוק, ט', רוזן, ע', ורצברגר, יי וכנאפיס פ' (2014). **רפורמת עוז לתמורה: תפיסות של מורים ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנה"ל תשע"ג**. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך ומשרד החינוך. אוחר בתאריך: 19 בינואר 2022 מ: https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/HaarachatProjectim/Oz_Latmura.htm
- הופמן, ת' וברון, מ' (2019). מה מספרים חוזרי מנכל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך. **הצעה לסדר**, 32 (עמ' 28–32). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- התוכנית הלאומית לחינוך (2005)**. כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל. ממשלת ישראל מאמינה בחינוך. משרד החינוך.

- וולנסקי, ע' (2004). המעבר לניהול עצמי- סיכויים וסיכונים. בתוך ר' ארהרד וא' קלינגמן (עורכים), **ייעוץ בבית-ספר בחברה משתנה**. הוצאת רמות.
- וולנסקי, ע' (2006). **צמצום פערים בחינוך: סוגיות נבחרות במדיניות פעולה של השלטון המקומי בישראל**. אוניברסיטת תל-אביב.
- וולנסקי, ע' (2020). **תלמידי האתמול ותלמידי המחר: שלושה גלים של רפורמות בעולם החינוך, כרך ב'**. הוצאת שוקן.
- זוהר, ע' (2021). אפיסטמולוגיה ופדגוגיות רווחות: כיצד להימנע מהשטחת הידע בתכנון לימודים ובלמיה של מורים. בתוך: ח' עראר, ג' קורץ, ח' בר ישי (עורכים), **חינוך כמערכת מורכבת**. פרדס הוצאה לאור.
- חוזר מנכ"ל תשט"ו/1, ט"ו באלול, (1955). **הודעה מס' ט"ז 1**. משרד החינוך.
- טאוב, ד' (2019). מעמד המשפטי של חוזרי מנכ"ל. בתוך ד', טאוב (עורך). **מערכת החינוך בראי החוק והמשפט** (עמ' 34–37). פרדס הוצאה לאור.
- יוגב, א' (2004). מחקר, מדיניות ופוליטיקה בחינוך: משולש שווה צלעות או משולש ברמודה? **מגמות** מג (1), 3–9.
- מן, ב' (1973). **שימוש ויעילותם של חוזרי המנהל הכללי**. מכון הנרייטה סאלד.
- קליין, ע' (2010). ניתוח שיח ביקורתי של טקסט עיתונאי. בתוך ל' קסן ומ' קרומר-נבו (עורכות), **ניתוח נתונים במחקר איכותני** (עמ' 230–253). אוניברסיטת בן-גוריון באר שבע.
- שלסקי, ש' ואריאלי, מ' (2016). מהפוזיטיביזם לפרשנות ולגישות פוסט מודרניות. בתוך נ' צבר-בן יהושע (עורכת), **מסורות וזרמים במחקר האיכותני: תפיסות, אסטרטגיות וכלים מתקדמים** (עמ' 23–65). מכון מופת.
- שמואלי, א' (2016). דרכו של החינוך הממלכתי. בתוך א' שמואלי (עורך), **נתיבות בחינוך** (עמ' 21–41). דור לדור, נד. מכון הנרייטה סאלד ואוניברסיטת תל אביב.
- שמואלי, א' (2017). **נתיבות בחינוך** מכון הנרייטה סאלד – המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.
- Aliyyah, R. R., Rachmadtullah, R., Samsudin, A., Syaodih, E., Nurtanto, M., & Tambunan, A. R. S. (2020). The perceptions of primary school teachers of online learning during the Covid-19 pandemic period: A case study in Indonesia. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 7 (2), 90–109.

- Ardnt, S. & Tesar, M. (2018). True fake news: Reshaping educational policies with the #MarchoofOurLives. *Policy Futures in Education*, 16 (3), 233–236.
- Ewiss, M. Z., Abdelgawad, F., & Elgendy, A. (2019). School educational policy in Egypt: societal assessment perspective. *Journal of Humanities and Applied Social Sciences*, 55–68.
- Glogger-Frey, I., Ampatziadis, Y., OhstA., & Renkl, A. (2018). Future teachers' knowledge about learning strategies: Misconnects and knowledge-in-pieces. *Thinking Skills and Creativity*, 28, 41–55.
- Gyimah, N. (2020). *Assessing technological innovation on education in the world of coronavirus (Covid-19)*.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3670389>
- König, J., Jäger-Biela, D. J., & Glutsch, N. (2020). Adapting to online teaching during Covid-19 school closure: Teacher education and teacher competence effects among early career teachers in Germany. *European Journal of Teacher Education*, 43 (4), 608–622.
- Nguyen, H. C. (2019). An investigation of professional development among educational policy-makers institutional leaders and teachers. *Management in Education*, 33 (1), 32–36.
- Nikdel-Teymori, A., & Fardin, M. A. (2020). Covid-19 and educational challenges: A review of the benefits of online education. *Annals of Military and Health Sciences Research*, 18 (3), 1–5.
<https://doi.org/10.5812/amh.105778>
- Reingold, R., & Zamir, S. (2017). Multicultural education vs. implicit and explicit ethnocentric education: Text analysis of a contemporary Israeli value education program. *Center for Educational Policy Studies Journal*, 7 (4), 63–83.

נספח 1

לוח 2: מדגם בתי הספר וגני הילדים לפי סוג המוסד והמחוז

בית ספר על יסודי (כפרי)	בית ספר על יסודי (עירוני)	בית ספר יסודי (כפרי ¹)	בית ספר יסודי (עירוני)	גן ילדים (עירוני)	
1	4	3		4	מחוז דרום
	3		12		מחוז מרכז

1 "כפרי" מתייחס למוסדות חינוך השייכים לקיבוצים, למושבים וליישובים קהילתיים.

לוח 3 : מדגם מרואיינים בתי ספר

תלמידים		בעלי תפקידים		הורים		מורים		סייעות	גננות	מנהלים		
על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	גן	יסודי	על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי			על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	
10	3	26	10	3	11	12	28	3	3	23	25	מספר (N)
		25	11	2	10	18	50			22	46	מין: נקבה
4	3	1	1	1						4	2	זכר
6			3		12					3	7	לא צוין
18-16	12-9	53-28	46-37	43-30	43-32	43-34	60-27	58-38	60-32	61-35	59-41	גיל
		25-4	23-9			18-4	39-7		13-9	30-16	33-19	ותק בהוראה
		12-1	19-3					28-8		15-4	16-1	ותק בתפקיד

המשך לוח 3 :

תלמידים		בעלי תפקידים		הורים		מורים		סייעות	גננות	מנהלים		השכלה
על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	גן יסודי	יסודי	על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי			על יסודי (כולל חטיבה)	יסודי	
כיתה ז' 3	כיתה ד' 2			1				3				12 שנות לימוד
כיתה י' 1	כיתה ו' 1	5	1	3	2	15		1		9	22	תואר ראשון
כיתה י"א 2		10	6	3	1	7		2				תואר שני
כיתה י"ב 2			3									תואר שלישי
				1								אחר
לא צוין 1				6	6	6				13		לא צוין