



האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר למדיניות ציבורית

עבודת תזה לתואר מוסמך :

מידת ההיענות למדיניות בקרב מורים

המועסקים ע"י גופים מתווכים

בהדרכת ד"ר ענת גופן-שריג

מגיש : אמנון רבינוביץ'

ת.ז. : 039594544

תאריך הגשה : 16/02/14

תודות

אני מבקש להודות למנחת התזה ד"ר ענת גופן-שריג, על הנכונות לעזור תמיד, על התמיכה, הנועם והאמונה בי וכן, על העצות המקצועיות שערכן לא יסולא בפז. תודה גם לד"ר ניר מיכאלי מסמינר הקיבוצים ולד"ר ורדה שיפר ממכון ואן ליר שתרמו מהידע שלהם והיכרותם עם תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שבמידה רבה עודנה סמויה מעינו של החוקר. תודה אחרונה מגיעה למורות והמורים, שהיו נכונים להקדיש מזמנם, להיחשף ולשתף אותי בסיפורם. הנכונות לחשוף את רגשותיהם וסיפוריהם במהלך הראיונות עוררה בי השראה רבה. הראיונות והכתיבה היו עבורי מסע משמעותי ואני מרגיש שהייתה לי הזכות לקחת חלק במחקר התופעה הייחודית הזו של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.

תוכן העניינים

<u>5</u>	מבוא	א.
<u>6</u>	סקירת ספרות	ב.
6.....	1. אופן העסקת מורים מושפע ממגמות הפרטה בחינוך.....	8
8.....	2. מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: המקרה הישראלי.....	8
8.....	2.1 מיקור חוץ של אופן העסקת מורים כחלק מתהליך הפרטת החינוך בישראל.....	8
10.....	2.2 מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: הפרטה מלמעלה או הפרטה מלמטה?.....	10
11.....	2.3 מבנה ההעסקה של המורים בישראל.....	11
12.....	2.4 רקע היסטורי.....	12
12.....	2.5 האתגר באיפיון תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: מחסור בנתונים.....	12
13.....	2.6 הגדרת התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.....	13
15.....	היענות למדיניות	3.
15.....	3.1 היענות של מורים למדיניות.....	15
16.....	3.2 גישות, גורמים ותנאים המשפיעים על מידת ההיענות של מורים למדיניות.....	16
<u>20</u>	מסגרת מתודולוגית	ג.
20.....	1. שאלות המחקר ומסגרת מושגית.....	20
21.....	2. אוכלוסיית המחקר ואסטרטגיית גיוס המשתתפים.....	21
23.....	3. הליך הראיון וניתוח הראיונות.....	23
24.....	4. מגבלות והזדמנויות מחקריות.....	24
<u>25</u>	ממצאים	ד.
25.....	1. מיפוי תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל.....	25
25.....	1.1 תבחינים לאפיון העסקת מורים ע"י גופים מתווכים בישראל.....	25
26.....	1.2 מיפוי התופעה וקטגוריזציה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.....	26
30.....	2. מידת ההיענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות.....	30

- 2.1 רמות שונות של היענות למדיניות.....30
- 2.2 פרקטיקות המבטאות חוסר היענות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.....35
- 2.2.1 פרקטיקות מגוונות לחוסר היענות.....35
- 2.2.2 העלמת מידע מממונים ודיווחים פיקטיביים.....35
- 2.3 העסקה ע"י גופים מתווכים כהצדקה מודעת לאי-ציות.....36
- 2.4 גורמים המשפיעים על חוסר נכונות להיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.....38
- 2.4.1 תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי.....39
- 2.4.2 העדר אמון.....40
- 2.4.3 מחסור בהכלה רגשית.....44
- 2.4.4 העדר תחושת שייכות.....45
- 2.4.5 בלבול הנובע מריבוי גורמים ממונים בעלי קשר ישיר למורים.....46
- 2.4.6 יחס אינסטרומנטאלי למורים.....50
- 2.5 תופעות נלוות לחוסר היענות למדיניות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.....51
- 2.5.1 לקויות בדרכי קבלת מידע וצריכתו.....52
- 2.5.2 עקיפת סמכות של הרמה הממונה.....52
- 2.5.3 מחסור בנהלים וסטנדרטים.....54
- 2.6 מחוסר היענות להירתמות למדיניות: כיצד ניתן לרתום מורים למדיניות?.....56
- 2.7 השפעת אופן העסקה על המסירות והנכונות למילוי התפקיד.....58
- ה. מסקנות וההמלצות למחקר עתידי.....60
- ו. רשימת מקורות.....62

א. מבוא

כתוצאה מתהליך צמצום מדינת הרווחה בעשורים האחרונים, והחדרת נורמות עסקיות למערכות הציבוריות, חלו תמורות משמעותיות באופן העסקת המורים בעולם (מיכאלי, 2013). ספציפית בישראל, מגמות כלכליות עולמיות אלו לצד תמורות נוספות בשוק העבודה הישראלי, הובילו להעסקה של מורים במיקור חוץ, תופעה המכונה בשיח הציבורי "מורי קבלן". אמנם, בעולם, קיימים דפוסים שונים של מיקור חוץ בחינוך המשפיעים על אופן העסקת המורים, אולם נראה שהתופעה של העסקת מורים ע"י גופים מתווכים כפי שבאה לידי ביטוי בישראל ייחודית במאפייניה והיקפה הרחב. עד כה, מחקר מועט בלבד הוקדש לאיפיון תופעה זו, על אף היקפה ההולך ומתרחב משנות ה-80 ואילך במערכת החינוך בישראל. כיום אחד מכל עשרה מורים בישראל מועסק ע"י גוף מתווך ולא בהעסקה ישירה על ידי משרד החינוך, הרשות המקומית או הבעלות אליה הוא משתייך.

מחקר זה מבקש, אם כן, להפנות זרקור לכיוון תופעה שברובה הגדול הייתה סמויה מהעין, תוך התמקדות בשאלת ההיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. כשלב ראשון, מציע המחקר טיפולוגיה, ראשונה מסוגה למיטב ידיעתי, לאופן ההעסקה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל. הטיפולוגיה מבחינה בין ארבע קבוצות שונות של מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים שלכל אחת מאפיין ייחודי משלה. השלב השני והעיקרי של המחקר מתמקד בניתוח ואיפיון מידת ההיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.

ככלל, ממצאי המחקר חושפים דפוסים **משתנים** של יחסם של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות כפי שהוא משתקף מנקודת מבטם של המורים. חוסר היענות זה משתקף במודל מדורג של חוסר היענות ואי-ציות הנע ברצף שבין אי ציות מופגן לבין היענות פורמאלית בלבד למדיניות. בנוסף, המחקר מציע שישה גורמים המעצימים לאורך זמן את חוסר הנכונות של מורים המועסקים על ידי גורמים מתווכים להיענות למדיניות מנקודת מבטם של המורים עצמם: תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי, העדר אמון, מחסור בהכלה רגשית, העדר תחושת שייכות, בלבול הנובע מריבוי ממונים ויחס אינסטרומנטאלי למורים.

ב. סקירת ספרות

1. אופן העסקת מורים מושפע ממגמות הפרטה בחינוך

בעשורים האחרונים, כחלק מתהליכי הפרטה בחינוך בישראל, עבר מבנה ההעסקה של המורים תהליך שינוי שכלל גידול במספר המורים המועסקים במיקור חוץ. מורים אלו מועסקים על ידי גופים מתווכים והם מכונים בשיח הציבורי: "מורי קבלן". (וורגן, 2011; מיכאלי, 2013). העסקה באמצעות מיקור חוץ הינה ביטוי מוסדי של תהליכי הפרטה (Privatization) וביזור (decentralization), שהלכו והתעצמו בשלושת העשורים האחרונים בעולם המערבי (Newman, 2006). תהליכים אלו מהווים חלק ממגמה כלכלית-חברתית עולמית של "צמצום מדינת הרווחה" (Welfare State Retrenchment) והפרטה של שירותים חברתיים (פרידמן, 2004; פרידמן, 2005; Starr, 1988; Drakeford, 2000). במהלך עשורים אלו, חל שינוי מוסדי משמעותי באופן אספקת השירותים החברתיים, שבעבר התבצע באופן אוטונומי וריכוזי ע"י מנגנונים מוסדיים של "מדינת הרווחה". שינויים אלו כוללים: (1) גידול משמעותי במספר הארגונים הלא-מדינתיים המספקים שירותים חברתיים, (2) העצמת התחרות בין ספקי השירותים החברתיים, מדינתיים ולא מדינתיים, (3) מימון פרטי הולך וגדל של שירותים חברתיים, (4) הגדלת אפשרות הבחירה לאזרח מקבל השירות, ו- (5) ייבוא של פרקטיקות ניהוליות מהעולם העסקי לתוך המגזר הציבורי (Clark & Newman, 1997). שינויים אלו אפשרו למנגנונים דמויי שוק (Quasi-Market) להחליף את המוסדות המדינתיים האחראים על השירותים החברתיים לאזרח (Newman, 2006; Clark & Newman, 1997). החל ממחצית שנות ה-80, לוו תהליכי הפרטה אלו, בהתבססותו של הניהול הציבורי החדש (New Public Management) במערכות ציבוריות חברתיות במדינות דמוקרטיות. הצמצום הנמשך בתקציבי מדינת הרווחה, גרם לירידה ביכולתן של מדינות להשקיע בשירותי חינוך איכותיים, ואימוץ גישת הניהול הציבורי החדש לתוך מערכות החינוך הלך וצבר תאוצה. התבססותו במערכות ציבוריות חברתיות במדינות דמוקרטיות בא לידי ביטוי בנכונות של מערכות חינוך להיענות לדרישות ההולכות וגוברות מצד ההורים והציבור לחינוך מגוון, לבחירה בחינוך ולהשכלה גבוהה עבור ילדיהם (Dunleavy, Margetts, Bastow and Tinkler, 2006).

כחלק ממגמות אלו, גם מערכות חינוך רבות בעולם החלו לעבור תהליכי הפרטה בעשורים האחרונים. אימוץ של פרקטיקות הפרטה וערכים מהעולם העסקי – כגון: ביזור והאלצת סמכויות, מדידת תפוקות, שכר דיפרנציאלי מותאם ביצועים ומתן מקום רב יותר לבחירות הורים – הלכו ותפסו מקום רחב יותר בחלק ניכר ממערכת החינוך בעולם (Belfield and Levin, De Vries, 2010). ניתן להציע ארבעה מימדים שונים של תהליך ההפרטה הרלוונטים לתחום החינוך: (1) הפרטת האספקה – העברת שירותי חינוך מהמדינה לשחקנים שאינם מדינתיים; (2) הפרטת המימון – הגדלת המימון הפרטי של ההוצאות לחינוך לצד צמצום ההוצאה הציבורית; (3) הפרטת הניהול וקבלת ההחלטות – המדינה מעבירה את סמכויות הניהול וקבלת ההחלטות על אודות אופן אספקת החינוך לשחקנים שאינם מדינתיים לרבות האזרחים הצורכים את החינוך ו- (4) הפרטת הרגולציה – המדינה מעבירה לשחקנים שאינם מדינתיים סמכויות לפיקוח על שירותי החינוך (Starr, 1988;)

1988; Burchardt, 1997). מימדים אלו יכולים להתקיים הן אחד לצד השני והן בנפרד. לדוגמא, תשלומי הורים בבתי ספר ציבוריים מהווים הפרטה של המימון ללא הפרטה של קבלת ההחלטות, האספקה והרגולציה (זהבי, 2009). מיקור חוץ של אופן העסקת המורים מהווה דה-פקטו הפרטה של האספקה. עם זאת, הוא עשוי להכיל גם אלמנטים של הפרטת הניהול וקבלת ההחלטות (מיכאלי, 2013).

כחלק מתהליכי ההפרטה בחינוך בעשורים האחרונים – שהתחוללו בספירה העולמית והישראלית – הלכה והתרחבה התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים (מיכאלי, 2013; דגן-בוזגלו, 2010). הספרות המחקרית מציעה מספר גורמים שהשפיעו על יצירת תופעה זו. אימוץ גישת הניהול הציבורי החדש הובילה, בין השאר, לשינוי דרמטי במעמדו של מנהל בית הספר. המנהל הועלה לרמת "מנהיג" והאחריות שעל כתפיו גדלה והקיפה את כלל המשימות החינוכיות עליהן מופקד בית הספר. כדי להתאים בין רמת האחריות שעל כתפיו לעוצמת הסמכויות הפורמאליות, היה זה הכרחי להגדיל את סמכויותיו של מנהל בית הספר. כך, היה צורך להגדיל את רמת השליטה של המנהל בתקציבי בית הספר וכן לאפשר לו גמישות ניהולית לנייד, להחליף ולנהל באופן גמיש את המשאב העיקרי שלו: המורים (Mulford, 2003; שיפר ובינט, 2013). נוסף על אלו, מוסד הקביעות של עובדי ציבור ככלל ועובדי הוראה בפרט נתפס כמוסד בעייתי שמקשה על דינאמיות, ניווד והחלפת עובדים, אלמנטים שהפכו לעקרונות יסוד בגישת הניהול הציבורי החדש. ככלל, במדינות ה-OECD עובדי ציבור המועסקים בקביעות, כמו גם מורים ותיקים בעלי קביעות, נתפסו פעמים רבות כשמרנים, ללא יכולות להוביל יוזמות ולחדש חידושים ועם קשיים להסתגל לתנאים משתנים (Levin & Clive 2002; Levin, 2001; OECD, 2004). ירידת קרנו של מוסד הקביעות הגדילה את המוטיבציה של מערכות חינוך במערב להעסיק עובדי הוראה שלא יהיו קבועים במערכת וכך ניתן יהיה לנייד אותם בקלות רבה יותר מחוץ להסכמי השכר הנחתמים בין המדינות לארגוני המורים מעת לעת. כך, לפי בינט ושיפר (2013), ירידת קרנו של מוסד הקביעות לצד עליית קרנו של מעמד מנהל בית ספר והגמישות הניהולית, בסביבת הניהול הציבורי החדש גרמה לשינוי מוסדי באופן העסקת המורים ויצירת התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים (שיפר ובינט, 2013).

שינויים רחבי היקף אלו, יצרו שינויים כלליים במבנה ההעסקה של מורים. כך, מיקור חוץ של אופן העסקת המורים הוא תולדה של מבנה ההעסקה של מורים, המשתנה בין מדינה למדינה. ברובן הגדול של מדינות ה-OECD, מורים מועסקים ע"י הרשויות המקומיות, רשויות חינוך איזוריות או ע"י בתי הספר עצמם. כלומר, רמת הריכוזיות של מבנה העסקת המורים משתנה בין מדינה למדינה. ישנן מדינות המעסיקות את המורים באופן ריכוזי, בדרג המדינה, כדוגמת צרפת וגרמניה. לעומתן, מדינות אחרות מעסיקות את המורים ע"י הרשויות המקומיות או רשויות חינוך איזוריות. מדינות אחרות, המעסיקות את המורים באופן מבוזר, דוגמת הולנד, מאפשרות לכל בית ספר לגייס, לפתח, לנהל ולפטור את המורים בבית הספר, כל עוד נשמר סטנדרט ארצי לתנאי העסקת המורים. במדינות אלו המורים מועסקים על ידי בתי הספר עצמם שמשמשים לעיתים במעמד משפטי מקביל למלכ"רים (OECD, 2005).

בחלק מהמדינות, קיים הבדל בין אופן העסקת המורים בחינוך הציבורי לאופן העסקת המורים בחינוך הפרטי. באנגליה לדוגמא, מועסקים המורים בחינוך הציבורי ע"י הרשויות

המקומיות בעוד שהמורים בחינוך הפרטי מועסקים באופן ישיר על ידי בתי הספר (The Royal Statistical Society, 2012). בכל המדינות, מסגרות השכר בכל דרגי ההוראה, היקף המשרה, ימי הפיתוח המקצועי בשכר והתנאים הסוציאליים מופיעים בהסכמי השכר הנחתמים עם ארגוני המורים וחלים באופן מוחלט על כל המורים המועסקים בכל בתי הספר הציבוריים במדינה, בין אם מעסיקים בה מורים באופן ריכוזי ובין אם באופן מבוזר (OECD, 2012, OECD, 2005). בחלק מהמדינות, אם כי לא בכולן, בתי הספר הפרטיים מאמצים את הסטנדרטים של המערכת הציבורית (שיפר ובינט, 2013).

ניסיון לבחון באיזו מידה התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים רווחת בעולם, העלה חרס. אמנם מתקיים שיח ער, מלווה בגיבוי של ספרות מחקרית על מידת הצלחתם של תהליכי מיקור החוץ בחינוך (לדוגמא: Bastow and Tinkler, 2006), אלא שהמחקר החינוכי בעולם עוסק בתחומים משיקים בלבד לתופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. הספרות בעולם מרבה לעסוק במיקור חוץ של מוסדות החינוך וברמת הביזור של המערכת ותוך כך, בחלק מהמחקרים, נבחנת גם ההשפעה של מיקור חוץ על רמת השכר ותנאיהם של המורים (לדוגמא: Rho, 2013). כמו כן, מחקרים רבים מתמקדים בהעסקה על ידי חוזים אישיים ותגמול מורים על פי ביצועים באופן דיפרנציאלי (pay for performance) (לדוגמא: Springer & others, 2013), בהעסקת מורים על ידי בעלויות ועל ידי בתי ספר בזיכיון (Charter schools) (לדוגמא: Showna, 2011) ובהשפעות השינויים שמתבצעים בגובה שכר המורים (לדוגמא OECD, 2012). עם זאת, התופעה לפיה מורים במערכת הציבורית מועסקים ע"י גופים מתווכים – למיטב ידיעתי - לא נחקרה בעולם המערבי. לצורך קביעה זו נועצתי עם מיטב המומחים העוסקים בתופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל וכן סקרתי את כל המחקרים שהתפרסמו בין השנים 2009 ל-2014 בחיפוש ציפוי המילים "contracting-out" ו-"teachers" ב-google scholar, וכן, את עיקר הספרות העוסקת בתהליכי מיקור חוץ בחינוך במדינות ה-OECD. עם זאת, ספק רב אם קביעה זו מעידה על כך שהתופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים אינה רווחת כלל בעולם, שכן גם המחקר בישראל כמעט ולא עסק בתופעה זו על אף היקפה הרחב (מיכאלי, 2013).

2. מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: המקרה הישראלי

2.1 מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים כחלק מתהליך ההפרטה בחינוך בישראל

גם בישראל - במהלך שלושת העשורים האחרונים – ניכרת מגמה של הפרטה במערכת החינוך (איכילוב, 2010; יונה ודהאן, 1999). מבנה ההעסקה של המורים מושפע מהתמורות שחלו בשוק העבודה הישראלי בו החוזים האישיים, תפוקות העבודה והגמישות התעסוקתית החליפו, במידה רבה, את החוזים הקיבוציים המבוססים על מערכת שכר אחידה ושיוויונית ואת הבטחון התעסוקתי (אמיר פז פוקס, 2013). כחלק בלתי נפרד ממגמות אלו חל שינוי דרמטי גם באופן העסקת המורים בישראל (מיכאלי, 2013). מחקרים רבים מתחום החינוך (בלס, 2005; וולנסקי 1994, 2003; גיבתון, 2003, 2011; מיכאלי, 2013), מתחום הפילוסופיה של החינוך (יונה ודהאן, 1999, 2005) ומתחום הסוציולוגיה של החינוך (גוטוויין, 2008; איכילוב, 2006, 2009, 2010; יוגב, 2007;

רסניק, 2009; סבירסקי, 2003) מצביעים על ההפרטה בחינוך, כמגמה מרכזית שאין להמעט בערכה ובהשפעתה על מערכת החינוך הישראלית. חלק מהמחקרים מנסים לאתר את ההגיונות הרעיוניים העומדים בבסיס ההפרטה בחינוך בישראל: ממלכתיות מול עקרונות השוק (איכילוב, 2010); העצמת מנגנוני הבחירה בחינוך כמעבר מקולקטיביזם חברתי לאינדיווידואליזם אזרחי (יונה ודהאן, 1999); ונסיגה מעקרון שיוויון ההזדמנויות בחינוך (בלס, 2005). מחקרים אחרים עוסקים בהשפעות המוסדיות של תהליכי ההפרטה: אי שיוויון באופן כללי (לדוגמא: סבירסקי, 2003); הפרטת בתי ספר ובחירת הורים (לדוגמא: איכילוב, 2006, 2009; גיבתון, 2003); השפעת ההפרטה על מנגנוני רגולציה וסטנדרטיזציה (לדוגמא: וולנסקי, 2003). ברם, הספרות המחקרית על אודות ההפרטה בחינוך בישראל ממעטת לעסוק בדרכי העסקת המורים, זאת על אף שמדובר בחלק בלתי-נפרד מתהליכי הפרטה שעוברים על מערכת החינוך בישראל (סבירסקי, 2010; דגן-בוזגלו, 2010; ניר מיכאלי, 2013).

דגן-בוזגלו (2010) רואה את אופן העסקת המורים כאחד משבעה תהליכי ההפרטה של מערכת החינוך בישראל: (1) קיצוצים רבים בתקציב החינוך לצד גידול מתמיד במימון הפרטי המשלים בבתי הספר הציבוריים; (2) אימוץ מודל כלכלת השוק לצורך ניהול המערכת תוך הדגשת היחודיות, התחרותיות והשיווקיות של בתי הספר; (3) מדידה והערכה באמצעים הלקוחים מעולם התאגידים; (4) יזמות פרטית לרבות הקמת והתרחבות של רשתות חינוך, קרנות, רשתות בבעלות עסקית פרטית ובתי ספר שהוקמו ביוזמת הורים; (5) מיקור חוץ ומסחור של פונקציות שבעבר מולאו ישירות על ידי משרד החינוך, לרבות מערך בחינות הבגרות, פרויקטים להעשרה ותוכניות משלימות; (6) פעילות תאגידים, עמותות וקרנות בתוך בתי הספר; ו- (7) הצמחת מסלולים שונים של העסקת מורים על בסיס גישת ה-"גמישות ניהולית". לטענתה, הצמחת מסלולים להעסקת מורים דרך גופים מתווכים הפך להיות דפוס הפרטה דומיננטי בשנים האחרונות ויש לייחס לו חשיבות רבה (דגן-בוזגלו, 2010). לעומתה, מיכאלי מבצע הבחנה שונה של תהליכי ההפרטה במערכת החינוך בישראל. הוא מבחין בין שלוש מגמות: (1) הפרטה פדגוגית, (2) הפרטת המימון ו- (3) הפרטה מנהלית. את תהליכי ההפרטה המנהלית מפריד מיכאלי לשלושה: (1) ניהול עצמי של בתי ספר, (2) סטנדרטיזציה, מדידה ושקיפות ו- (3) העסקה גמישה של מורים (מיכאלי, 2013).

התומכים בגישת ה"העסקה הגמישה" רואים חשיבות רבה בשינוי מוסדי של דרכי העסקה של המורים, במתן סמכויות לפיטורין ובשכר דיפרנציאלי המבוסס על ביצועיהם. לטענתם, אימוץ גישה זו יתרום להרחקת מורים שחוקים, יעודד מורים אחרים להשקעה והצטיינות וכתוצאה מכך, תשתפר איכות ההוראה במערכת החינוך. אלו מחייבים שינויים מוסדיים לרבות העסקת מורים מחוץ להסכמים קיבוציים, המושתתים על מערכת שכר שיוויונית ואחידה על פי משתני ותק והשכלה ומקשים על פיטורין שרירותיים של מורים (מיכאלי, 2013). לעומתם, המתנגדים לגישת ה"העסקה הגמישה" טוענים שהמורים יהפכו להיות מוכוונים הישגיות ומדידה והמערכת תיטה להעדיף כח אדם זמני המכין בצורה טובה למבחני הבגרות ולמבחנים סטנדרטים אחרים על חשבון מחנכים ואנשי רוח וערכים. לדידם, תיווצר היררכיה בין מקצועות נדרשים (מתמטיקה, אנגלית, מחשבים) לבין מקצועות נדרשים פחות (מדעי הרוח והחברה) וייפגעו הבטחון התעסוקתי והזכויות של מורים ותיקים במערכת (מיכאלי, 2013).

מחקרים מועטים בלבד מבקשים לבחון לעומק את תהליך הפרטת ההעסקה של המורים במערכת החינוך הישראלית. יתרה מכך, הספרות כמעט ואינה מכילה כלל התייחסות להפרטה מנקודת מבטם של המורים שעברו את תהליך ההפרטה בעצמם: מורים המועסקים במסגרת מיקור חוץ ע"י גופים מתווכים.

2.2 מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים - הפרטה מלמעלה או הפרטה מלמטה?

האופן בו השפיעו תהליכי הפרטה בחינוך על אופן העסקת המורים משתנה בין מדינה למדינה, בהתאם למבנה ההעסקה של עובדי הוראה, למשמעות השחקנים במערכת לרבות ארגוני מורים (teachers unions), למדיניות החברתית כלכלית לאורך השנים ולהחלטות פוליטיות באשר למודל העסקת עובדי הוראה (שיפר ובינט, 2013). עם זאת - לפחות ככל שמדובר במקרה הישראלי - תהיה זו טעות לראות בתמורות שחלו באופן ההעסקה של מורים כתהליך שמקורו רק בהחלטות פורמאליות, מדיניות ממשלתית ומבנה השחקנים במערכת (Policy Driven Privatization). יש להבחין בדרך בה תהליכי הפרטה בחינוך מתרחשים: תהליכי הפרטה בחינוך שמקורם במדיניות ממשלתית (Policy Driven Privatization), אל מול תהליכי הפרטה שמקורם בלחץ של קבוצות בחברה האזרחית ויוזמות של הורים וארגונים המבקשים לספק חינוך פרטי (Demand Driven Privatization) (starr, 1988; גל-נור, 2007). כך, למקבלי השירות של מערכת החינוך בישראל, ההורים והתלמידים, תפקיד חשוב בתהליך הווצרות התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. אלו, יצרו דה-פקטו תהליך "הפרטה מלמטה" בו מערכת החינוך בישראל מצאה פתרון – בדמות מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים – כדי לענות על הדרישות ההולכות וגוברות של צרכני החינוך (מיכאלי, 2013; מרון, 2013).

הנטייה של הספרות המחקרית על אודות מדיניות החינוך בישראל להתמקד בשינויים הפורמאליים המתרחשים במערכת החינוך מאפיינת את כלל הספרות בעולם העוסקת בשינויים החלים ב"מדינת הרווחה" (Hacker, 2004). העובדה לפיה אור הזרקורים נעדר מתופעת מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים – וזאת למרות היקף והשפעת התופעה על המערכת – עשויה לנבוע לא רק מהמחסור בספרות זו בעולם, אלא גם בשל המימדים הבלתי-פורמאליים של התופעה. חקיקת החינוך בישראל מאפיינת באופן בולט טענה זו: בעוד שבבריטניה לדוגמה תהליכי הפרטה מוסדיים מעוגנים בחקיקה באופן קבוע, בישראל תהליכים אלו, על פי רב, מעוגנים בתקנות בלבד ופעמים רבות נושאים אופי סמוי שמקשה על פיקוח ורגולציה (Gibton & Goldring, 2001).

למרות שחלק ניכר מהמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מועסקים באופן זה בעקבות החלטות פורמאליות של מקבלי החלטות ברמה המדינתית (בר-גיורא, 2011), הרי שדווקא תחילת המגמה להעסקת מורים ע"י גופים מתווכים התקבלה שלא בהחלטה פורמאלית. העדות הראשונה להעסקת מורים שלא בהעסקה ישירה נמצאת בדו"ח מבקר המדינה משנת 1990 שעסק ב"חינוך האפור" (כך מכונה בכותרת הדו"ח). "החינוך האפור" על פי המבקר, הוא התופעה בה מועסקים מורים נוספים, שלא במסגרת הסכמי השכר הקיימים, במימון כספי הורים ובהסתמך על סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי התשי"ג 1953 ותקנות משרד החינוך לשעות נוספות, שלימים יכונה: תל"ן

(תוכנית לימודים נוספת). הרחבת היקף התופעה למימדים בה היא נמצאת כיום – כך אני מבקש לטעון - התרחשה גם בשל הצורך ההולך וגובר של מנהלי בתי הספר וראשי רשויות מקומיות לספק את רצון ההורים ע"י הגדלת היקף המשרות בבתי הספר לצד אילוצי הקביעות והסכמי השכר הנהוגים במשק. צמצום מתמשך בתקציבי החינוך, לצד ביקוש הולך וגובר של הורים לחינוך איכותי, הביא למצב בו ראשי רשויות, מנהלי אגפי חינוך ומנהלי בתי ספר נדרשים לאתר פתרונות יצירתיים שיאפשרו להם לשפר את איכות החינוך ע"י קליטת כ"א נוסף. עובדה נוספת שעשויה לתמוך בטענה זו היא חוסר המעקב של משרד החינוך אחר מימדי התופעה (וורגן, 2006; 2011). חוסר היכולת של משרד החינוך לאתר, להבין ולהתמודד עם התופעה נובע גם מהמידע המועט שיש למשרד החינוך על אודותיה (בר-גיורא, 2011; וורגן, 2011). תהיה זו טעות – כך אני מבקש לטעון – לראות בתופעת ההעסקה של מורים ע"י גופים מתווכים כתוצר של מדיניות ממשלתית ותו לא. יש להתחקות אחר תופעה זו ע"י הבנה של יחסי הגומלין בין הממשלה לבין החברה האזרחית והרצון של בתי הספר והרשויות המקומיות לספק את רצונות ההורים. תהליכים אלו, לא רק שהביאו להרחבת היקף התופעה, אלא נתנו לגיטימציה ציבורית ומעשית להחלטות פורמאליות ברמת המדינה להעסיק חלק מצוות ההוראה ע"י גופים מתווכים (מיכאלי, 2013).

2.3 מבנה ההעסקה של המורים בישראל

בישראל, המורים מועסקים בשני אפיקים עיקריים: הרב המוחלט של המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, שהם רב המורים בישראל, מועסקים באופן ישיר ע"י משרד החינוך. מדובר ב-105,019 מורים נכון לשנת 2013 (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2013). אגף בכיר לכ"א בהוראה במשרד החינוך אחראי להעסיק, לנייד, לפטר, לקדם ולקבוע את תנאי העבודה והפרישה של המורים. לעומתם, המורים בחטיבות העליונות ובחלק מחטיבות הביניים מועסקים ע"י הרשויות המקומיות או ע"י בעלויות שונות. בעלויות אלו משמשות כמנהלות בפועל של המורים ובסמכותם להעסיק, לנייד, לפטר ולקדם מורים, והן מקבלות מעמד רשמי זה מהמדינה רק לאחר עמידה בקריטריונים הקבועים בחוזר מנכ"ל. רב הבעלויות על בתי הספר התיכוניים הן רשויות מקומיות; אחרות, נפוצות פחות הן רשתות חינוך במעמד משפטי של עמותה, חברה בע"מ או קרן פילנתרופית, דוגמת רשת אורט, רשת עמית, רשת ויצ"ו, קרן רש"י; ישנן רשויות מקומיות שאינן מעסיקות את המורים באופן ישיר והן מפעילות תאגיד עירוני, עמותה או חברה עירונית כדי להעסיק את עובדי ההוראה דוגמת "רנה קאסין" בירושלים, "יובל חינוך" בת"א ו"החברה העירונית של ראשון לציון" בראשון לציון, ואלו משמשים כבעלות הרשמית של בית הספר. בנוסף, ישנן עמותות או חברות המוקמות על ידי הורים, המשמשות כבעלות של בית הספר (וורגן, 2006; 2011).

מבנה ההעסקה מושפע באופן ישיר מהמעמד החוקי של בית הספר. בישראל, מזה שנים ישנה הבחנה בין בתי ספר רשמיים, שמספרם עומד על כ-2500 נכון לתשע"ב (וורגן, 2013) ובתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, בעלי מספר דומה נכון לתשע"ב (וורגן, 2013). בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים רב בתי הספר הם רשמיים כבעלות המדינה ולכן המורים המועסקים בהם הינם עובדי מדינה המקבלים את משכורתם ממשרד החינוך. לעומת זאת, רב החטיבות העליונות ובתי הספר התיכוניים הארבע-שנתיים - הנפוצים ברשויות בהן לא הוקמו חטיבות ביניים - מוגדרים כבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, והמורים מועסקים על ידי הבעלות של בית הספר.

עם זאת, בשנים האחרונות הולכת ומתרחבת התופעה במסגרתה מורים רבים מועסקים ע"י גורמים מתווכים ואינם מועסקים באופן ישיר ע"י משרד החינוך, הרשות המקומית או הבעלות. משרד החינוך או הרשות המקומית משתמשים בגורם מתווך כדי להעסיק את המורים. חלק קטן, אם כי לא זניח, מהבעלויות משמשות גם הן, דה פקטו, כגוף מתווך המעסיק מורים.

2.4 מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל: רקע היסטורי

תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים החלה עוד בשנות ה-80, כאשר לחץ של הורים לתגבור לימודי לילדיהם האיץ בבתי ספר מבוססים להעסיק מורים נוספים שלא במסגרת הסכמי השכר החתומים (מבקר המדינה, 1990). באופן רשמי, תקנות משרד החינוך לאורך כל השנים, לא איפשרו העסקה של מורים ע"י גופים מתווכים. אף על פי כן, דה-פקטו בשטח, היקף התופעה – כתופעה בלתי-פורמאלית – הלך והתרחב (מיכאלי, 2013). במקביל, בעיקר בשנות ה-90 החלו לצמוח פרויקטים חינוכיים רחבי היקף המעסיקים מורים מחוץ להסכמים הקיבוציים. רובם, ביוזמת ובהובלת משרד החינוך וממשלת ישראל, דוגמת תוכנית היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה) ותוכנית החומש. חלקם, החל מיוזמות של ארגונים חברתיים, קרנות פילנתרופיות וקבוצות לחץ אחרות ועם הזמן אומצו – במידה משתנה – ע"י משרד החינוך, דוגמת תוכנית קרב. העסקת מורים בפרויקטים אלו איפשרה לזכיינים להעסיק מורים מחוץ להסכמים הקיבוציים (בר-גיורא, 2011).

תקנות משרד החינוך, כפי שבאו לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל המתפרסמים מעת לעת, אמנם איפשרו – רק בשנת 2002 – להבדיל בין העסקת עובד הוראה כלליים לעובדי הוראה המועסקים במסגרת תוכניות לימוד נוספות עליהן משלמים הורים (תל"ן). עם זאת, נקבע – בכל חוזרי המנכ"ל הרלוונטים העוסקים בתשלומי הורים ובשעות תל"ן – כי יש להשוות את תנאי עבודתם לתנאים של העובדים הכלליים במערכת החינוך כפי שמתעדכנים בהסכמי הקיבוצים הנחתמים מעת לעת בין המדינה לארגוני המורים (חוזר מנכ"ל תשס"ג/א]; חוזר מנכ"ל תשס"ו/3). על אף המדיניות המוצהרת הזו של משרד החינוך, במהלך השנים העוסקו – הן בהחלטות פורמאליות של המשרד והן ע"י רשויות מקומיות ובתי ספר שנענו לדרישות הורים ולחץ אזרחי – מורים רבים ע"י גופים מתווכים והתופעה הלכה והתרחבה (בר-גיורא, 2011, דוידוב, 2011, וורגן, 2011).

2.5 האתגר באיפיון תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: מחסור בנתונים

חקר התופעה של העסקת מורים ע"י גופים מתווכים מאתגר במידה רבה: הספרות המחקרית ממעטת לעסוק בנושא, שכן המחקר דורש נתונים אמניים שעד לאחרונה – ובמידה רבה גם כיום, כפי שיפורט להלן – היו סמויים מן העין כמעט לחלוטין. אחד הדו"חות החשובים ביותר המספק מידע על אודות דרכי העסקת המורים בישראל הוא דו"ח מיוחד של אגף המחקר והמידע של כנסת ישראל שהוגש לועדת החינוך של הכנסת בדצמבר 2011 (להלן: וורגן, 2011). ואף הוא מציין בפתיחה ובסיכום את הדברים הבאים:

“על-אף שוועדת החינוך של הכנסת דרשה ממשרד החינוך כבר בשנת 2006 להגביר את הפיקוח על התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים (וציינה כי

היא נעשית לעתים תוך פגיעה בזכויותיהם של מורים אלה), בכלל מערכת החינוך ובמסגרת התל"ן בפרט, נראה כי עד כה (דצמבר 2011) שמשרד החינוך לא נקט צעדים מפורשים בנושא וגם כיום הוא אף אינו אוסף נתונים מרוכזים על מספר המורים המועסקים במערכת החינוך באופן זה." (וררגן, 2011, עמוד 2).

זאת ועוד, לגבי הנתונים הנוגעים להיקף ההעסקה באמצעות גופים מתווכים קובע הדו"ח:

"איסוף הנתונים (או ליתר דיוק, היעדר איסוף כזה) בכל הנוגע להיקף ההעסקה ולדרכי ההעסקה של כלל המורים (ההדגשה במקור) במערכת החינוך הפורמלית מהווה חריג לרעה בתחום ניהול המידע במערכת זו. במקרה זה אין מדובר על התמהמהות מצד הממשלה במסירת הנתונים או בקושי להפיק נתונים קיימים, אלא בהיעדרה של מדיניות להסדרת הנושא." (וררגן, 2011, עמוד 14).

בעקבות השיח הציבורי הרב העוסק בתופעה של העסקת מורים ע"י גופים מתווכים והמחאה החברתית של קיץ 2011, מינתה מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, הגב' דלית שטאובר, באוקטובר 2011, את דני בר-גיורא, אז ראש מנהל חינוך ירושלים, לעמוד בראש ועדה שתמליץ על צעדי מדיניות שמטרתם **"לצמצם את מספר המורים עובדי קבלן, ולקבוע מדיניות כוללת להעסקת עובדים אלה במערכת החינוך"** (בר-גיורא, 2011, עמ' 3; מיכאלי, 2013). ועדה זו הגישה ניתוח של התופעה והמלצות מדיניות (להלן: דו"ח בר-גיורא) למנכ"לית משרד החינוך בדצמבר 2011. דו"ח מבקש להציג את התופעה, את היקפיה והבעיות שהיא מעוררת במערכת החינוך ומציע המלצות מדיניות כדי להביא לצמצומה.

2.6 הגדרת התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

העבודה היסודית ביותר שנעשתה על ידי משרד החינוך על מנת להגדיר בצורה בהירה את התופעה נעשתה ע"י ועדת בר-גיורא. לצורך עבודתה, הוועדה החליטה להציע הגדרה מצומצמת לתופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. היא הגדירה אותם בדרך הבאה:

מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים הם "כוחות הוראה רשמיים בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים ומהווים חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך, אולם מועסקים ע"י גופים מתווכים (חברות קבלניות, עמותות, רשויות מקומיות) ולא על ידי משרד החינוך" (בר-גיורא, 2011).

מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בבתי ספר במעמד מוכר שאינו רשמי, לרבות הרב המוחלט של בתי הספר התיכוניים הם **"כוחות הוראה רשמיים בבתי הספר הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים ומהווים חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך אולם מועסקים באמצעות גופים מתווכים (חברות קבלניות, רשויות מקומיות, עמותות) ולא על ידי הבעלות על בית הספר."**

הגדרה דומה למורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מוצעת בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (וורגן, 2011) אך בו נכללים גם מורים מבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים (רב בתי הספר התיכוניים) המועסקים ע"י **חברות עירוניות או תאגידים עירוניים** ולא באופן ישיר ע"י הרשות המקומית. זאת, על אף שהחברות או התאגידים הללו מוגדרים כבעלויות מבחינה חוקית ולפיכך לא נכללים בהגדרה הצרה המופיעה בדו"ח בר-גיורא. הדוגמאות הנזכרות בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת הן אגודת "רנה קאסיין" שבבעלות עיריית ירושלים, עמותת "יובל חינוך" שבבעלות עיריית ת"א והחברה העירונית של ראשון לציון המשמשות להעסקת כח אדם בהוראה. הדו"ח מציין שייתכן וישנן עוד חברות עירוניות או תאגידים עירוניים נוספים ברשויות אחרות. במחקר זה נאמץ את ההצעה המנוסחת בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת ונבקש לכלול גם מורים מבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים המועסקים ע"י חברות עירוניות או תאגידים עירוניים – על אף שיתכן והן מוכרות כבעלויות – גם מהטעם הבא: בעוד שרב הבעלויות, רשתות חינוך דוגמת "אורט" ו"עמל", קרנות פילנתרופיות דוגמת "רש"י" או רשויות מקומיות מנהלות הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חינוכית את בתי הספר שבאחריותן, תפקידם העיקרי של תאגידים עירוניים אלו הוא העסקה מנהלית של עובדי הוראה ולכן באופיין ובהתנהלותן הן דומות לגופים מתווכים. הכללה של מורים המועסקים ע"י תאגידים עירוניים תחת ההגדרה של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, משקפת גם את האופי הכללי של המיפוי שעתיד להיות מוצג בשלב א' של הממצאים, המבקש לערוך את האבחנות וההגדרות על בסיס הבנה מהותית של תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים ולא רק בהתאם למעמד המשפטי של קבוצות המורים השונות.

רב המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, אינם זוכים לתנאי ההעסקה של מורים המועסקים באופן ישיר, שזוכים לקבל שכר וזכויות על פי הסכמים קיבוציים. לעומתם, המורים המועסקים בחברות ותאגידים עירוניים מחוייבים לכאורה, לקבל שכר וזכויות באופן זהה לעמיתיהם לחדר המורים המקבלים שכר על פי הנהוג בהסכם הקיבוצי. עם זאת, מעדויות מורים עולה שלא כך הדבר (וורגן, 2011; מיכאלי, 2013). לפיכך, ההגדרה שנשתמש בה לצורך מחקר זה היא ההגדרה הבאה:

מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הם מורים רשמיים בבתי הספר הפועלים באופן רציף עם התלמידים אולם מועסקים ע"י גופים מתווכים.

הגדרה זו ראוי לפרט בהתאם למבנה ההעסקה הנהוג בישראל כיום המוצג לעיל וכן למעמד הגופים המתווכים עצמם. אם כן, ההגדרה המפורטת שאני מבקש להשתמש בה להגדרת המושג מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים במחקר זה היא:

מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הם (1) מורים רשמיים בבתי הספר היסודיים וחיבות הביניים הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים, אולם מועסקים ע"י גופים מתווכים (חברות קבלנית, עמותות, רשויות מקומיות) ולא באופן ישיר על ידי משרד החינוך; או (2) מורים רשמיים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים אולם מועסקים באמצעות גופים מתווכים (חברות קבלניות או עמותות) ולא באופן ישיר על ידי הבעלות על בית הספר (קרנות פילנתרופיות, עמותות,

רשתות חינוך); אַן (3) מורים רשמיים, בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים אולם מועסקים ע"י גופים מתווכים (תאגידים עירוניים) ולא באופן ישיר ע"י הרשות המקומית.

ראוי להקדיש תשומת לב מיוחדת לשלוש קבוצות שאינן נכללות בהגדרה זו. ראשית, הגדרה זו אינה כוללת מדריכים או סטודנטים המועסקים בעמותות, קרנות או גופים אחרים ופועלים בבתי הספר לאורך חלקים משנת הלימודים, גם אם מימונם מבוסס על בסיס התקציב של משרד החינוך, וזאת, מכיוון שאינם מורים רשמיים הפועלים עם התלמידים במהלך כל השנה. לדוגמה מדריכי עמותת "רוח יהודית", "אחריי", פרויקט מיכאל, ומדריכים בעמותות רבות נוספות. שנית, הגדרה זו מוציאה גם סטודנטים להוראה העוברים התלמודות בבתי הספר מכיוון שאינם מורים רשמיים כי אינם מקבלים משכורת מבית הספר.

שלישית, הגדרה זו מוציאה מורים המועסקים בשכר שעתי על ידי בעלויות שלא על פי ההסכמים הקיבוציים. קיימת תופעה נפוצה – שהיקפה המדויק אינו ברור – בחינוך המוכר שאינו רשמי, בה בעלויות נוהגות להעסיק מורים בשכר שעתי בניגוד להתחייבותן להעסיק את כל המורים במסגרת הסכמי השכר, על אף שהתחייבות זו מהווה תנאי לקבלת רשיון ממשרד החינוך (בר-גיורא, 2011). בעלויות אלו, בחלקן, רשתות חינוך גדולות, אינן נחשבות לגופים מתווכים על פי ההגדרה לעיל. עם זאת, מדיניות העסקה זו, לצד העדר אכיפה של משרד החינוך, מפחיתה באופן גורף את הצורך בהעסקת מורים ע"י גופים מתווכים בחינוך המוכר שאינו רשמי ומאפשרת דה-פקטו קיום של שיטות העסקה המנוגדות למדיניות המשרד במסגרת המערכת. מורים אלו אינם עונים להגדרה לעיל ואינם נכללים במסגרת מחקר זה. הסיבה העיקרית שלא להכליל בהגדרת התופעה מורים שנפגעים בתנאי העסקתם על ידי הבעלויות, אינה נעוצה רק בפורמאליסטיקה של הגדרת הגופים המתווכים, אלא עיקרה מהותי: מחקר זה אינו נועד לבחון את ההשפעות של תנאי העסקה ופגיעה בזכויות סוציאליות באופן כללי, אלא את התופעה של העסקה ע"י גופים מתווכים באופן ייחודי על שלל מורכבויותיה. בהקשר זה, ראוי לציין, שבמידה ותתקיים אכיפה של משרד החינוך על הבעלויות, סביר שהבעלויות יפנו להעסיק מורים אלו באמצעות גופים מתווכים (בר-גיורא, 2011).

3. היענות למדיניות

3.1 הענות של מורים למדיניות

היענותם של המורים, המשמשים כעובדי הקצה של מערכת החינוך, למדיניות מאופיינת גם כתת-קטגוריה של היענות עובדי קצה למדיניות. לעובדי הקצה במערכת הציבורית, האמונים על יישום מדיניות ומצויים בקשר ישיר עם האזרח (Street Level Bureaucracy), ובכלל זה למורים, תפקיד קריטי בהטמעת מדיניות ויישומה (Lipsky, 1980). חוקרי מדיניות, לעיתים קרובות, מתייחסים לדרג פקידות זה, לא רק כמבצעי מדיניות (policy-makers) אלא אף כשותפים לעיצובה (policy-takers). אלו מדגישים את מקומם המשמעותי של עובדי הקצה בתהליכי עיצוב מדיניות דה-פקטו (Brodkin, 1997; 2003; 2011; Maynard-Moody and Musheno, 2000, 2003; Sandfort,

(1999; 2000). אלא, שלעיתים, הפעולות, הכוונות והמוטיבציות של עובדי הקצה עשויות שלא לעלות בקנה אחד עם המדיניות המוצהרת שנקבעה ע"י הממונים להם (Brodkin, 2003; Lipsky, 1980; May and Winters, 2009; Gofen-Sarig, 2013).

הפער שנוצר בין המדיניות המוצהרת (formal Policy) לבין הפעולות של עובדי הקצה (street-level actions) משתנה בעיקר בהתאם למידת ואופן ההיענות של דרג עובדי הקצה למדיניות ולשינויים בה (policy compliance). הספרות המחקרית מייחסת גוון נורמטיבי משתנה להיענות למדיניות. יש המבקשים לצייר חוסר-היענות (non-compliance) בגוון שלילי כגון יצירת "חבלה" במדיניות (Brehm and Gates, 1997) או חריגה (divergence) שלילית מכוונת מהמדיניות שנקבעת על ידי קובעי המדיניות (Brodkin, 2003); אחרים, הבוחרים להדגיש את היתרונות בחוסר היענות למדיניות, טוענים את המונח דווקא במטען חיובי כגון "סרבנות יצירתית" (Haynes and Licata, 1995) או סטייה חיובית מודעת ממדיניות הממונים (Carey and Foster, 2011). בהקשר הזה, מעניין במיוחד המונח "guerrilla government" שנטבע ע"י אולארי (O'Leary, 2006; 2010) לפיו ישנן קבוצות של משרתי ציבור שפועלות באופן מודע ומכוון – אך לרב נסתר ומוצנע - כנגד המדיניות המוצהרת וכנגד כוונותיהם של הממונים עליהם, מתוך מוטיבציה פנימית להיות משרתי ציבור טובים יותר. קבוצות אלו מציבות דילמה של ממש בפני הממונים, כלשון שם מאמרה של אולארי (2010): "עובדי גרילה: האם מנהלים צריכים לטפח, לסבול או להשמיד אותם?".

לצד אלו, היענות של מורים למדיניות מאופיינת גם דרך היבטים הטמונים בסביבת העבודה החינוכית הייחודית למורים, וכן, דרך מערכות היחסים הייחודיות של המורים עם הממונים עליהם, ואף עם התלמידים ועם הוריהם (Herzberg, 1968). הספרות מרבה לעסוק בגורמים המשפיעים על מידת ההיענות של מורים לשינויים במדיניות הקיימת במטרה להבין מהם הגורמים הרוותמים מורים להיענות למדיניות לעומת גורמים המייצרים התנגדות למדיניות (Hart & Murphy, 1990; Scottstone and Dinham, 2000; Baskin, 2001). באופן כללי, ניתן לציין שמידת ההיענות נובעת ממהותה של המדיניות ומהאופן בו המדיניות מוטמעת (fullan, 2007). עם זאת, בניית מידת ההיענות של מורים למדיניות יש לייחס משקל רב ליחסו הפנימי של המורה לשינויי מדיניות ולפיכך ראוי לבחון את מידת ההיענות למדיניות גם מנקודת מבטו של המורה הספציפי (Morrison, 1998; fullan, 2007). ישנם מורים המרגישים נח, באופן כללי, עם שינויי מדיניות. לעומתם, יש מורים בעלי אופי מסורתי ושמרני יותר באשר לשינויים ולרב יירתעו משינויים או שיהיו ביקורתיים כלפי שינויי מדיניות (Senge, 1990).

3.2 גישות, גורמים ותנאים המשפיעים על מידת ההיענות של מורים למדיניות

הספרות המחקרית מציינת גורמים רבים - כלכליים, אישיים, אֶתִים, סביבתיים ותרבותיים - המשפיעים על מידת ההיענות של מורים למדיניות. גישות רציונאליות מדגישות את המניעים התועלתניים של המורים להיענות לשינויי מדיניות. אלו מחפשות כיצד ניתן לספק אינטרסים של

מורים – במונחים של רווח והפסד - כדי לעודד אותם להיענות למדיניות. כך, גורמים כגון סטטוס והכרה ציבורית, רמת שכר, בטחון תעסוקתי וקידום מקצועי עשויים להשפיע על מידת ההיענות של מורים למדיניות. חוקרים אלו מנסים, לדוגמא, לאמוד את ההשפעה שיש לרמת השכר או לתמריצים כלכליים על הנכונות של מורים באופן ספציפי ושל עובדי קצה באופן כללי להיענות למדיניות (Lavy, 2012; Waterreus & Dobbelsteen, 2001; Scottstone & Dinham, 2000; Lawler, 1991; Hoyle, 1986). לעומתן, גישות **סוציו-ארגוניות** המנתחות מדיניות חינוך באספקלריה של "בית הספר כארגון" מיחסות לתרבות הארגונית, למנהיגות החינוכית של המנהל, לתמיכת העמיתים ולאקלים הבית ספרי מקום רב ביצירת תנאים שיאפשרו מידה גבוהה של היענות למדיניות (Rosenholts, 1989, Fullan & Loubser, 1972; Evendon & Anderson, 1993). כך, הקשר האישי בין המנהל למורים (Morrison, 1998) תחושת השייכות והמחוייבות של המורים לבית הספר וחזונו (Evendon & Anderson, 1992), התמיכה הרגשית הניתנת למורים ע"י צוות בית הספר (Hall & Hord, 1987), רמת המעורבות של המורים בנעשה בין כותלי בית הספר ושיתופם בקבלת החלטות (Smylie, 1992) וכן, האמון השורר בין המורים להנהלה ובין המורים לבין עצמם (Schneider and Bryk, 2002) הם גורמים המגדילים את מידת הנכונות של מורים להיענות למדיניות ושינויים במדיניות. בהתאמה, עומס רב וריבוי דרישות – לדוגמא - מייצרים חוסר פניות להיענות לשינוי במדיניות (Hergreaves, 1994).

חוקרי מדיניות אחרים, אינם רואים את בית הספר כיחידה אוטונומית העומדת בפני עצמה, אלא כחלק אורגני מהקהילה, הרשויות המקומיות ובתי ספר אחרים המשפיעים ומושפעים בקשרי גומלין הדדיים. לדידם של חסידי גישה זו, המורים מושפעים משחקנים במערכת הפוליטית הרחבה כגון ארגוני המורים, קהילת בית הספר לרבות התלמידים והוריהם והרשויות המקומיות ולכן הם מדגישים **השפעות סביבתיות ופוליטיות** רחבות על מידת ההיענות של מורים למדיניות (Gibton & Sabar & Goldrin, 2000; Murillo V. M, 1999; Markus, 1983).

גם **למאפיינים האישיים** של המורים יש השפעה על מידת ההיענות למדיניות. היכולות האדפטיביות והיכולות הקוגניטיביות של המורה (Clarke, 1994); הגיל (Buchanan & Boddy, 1992) או המצב המשפחתי (Lawler, 1991) משפיעים על הדרך שבה מורים פועלים ועל דרך התייחסותם למדיניות המוטמעת על ידי גורמים ממונים. בהקשר זה, המגדר של המורה מהווה דוגמא מעניינת במיוחד במערכת החינוך הישראלית בה שיעור הנשים ביחס לאוכלוסייה גבוה במיוחד ביחס למדינות מערביות אחרות (Education at Glance, 2003): חוקרים מצביעים על כך שמורות ינטו לקבל סמכות בעוד מורים גברים יאופיינו יותר בהטלת ספק (Education at Glance, 2003; 2004).

משתנה נוסף המשפיע באופן דרמטי על רמת ההיענות למדיניות הוא **השלב בקריירה המקצועית** (Hart, 1987). בעוד שמורים בשנותיהם הראשונות עסוקים בעיקר ב"הישרדות" וקשיי השתלבות (Goodlad, 1984), ומורים לקראת סוף הקריירה שלהם מעידים על תופעות של שחיקה (Education at Glance, 2004), אזי מורים בשלבי הביניים של הקריירה שלהם מתאפיינים

במוטיבציה גבוהה להתחייב לשינויים (Education at Glance, 2003; 2004). מחקר אמפירי שבחן הטמעה של רפורמה רחבה בארה"ב הראה שמורים בשלב המוקדם-בינוני בקריירה שלהם (מורים בעלי ארבע שנות ותק עד מורים בעלי 10 שנות ותק) הראו מוטיבציה להסתגל לרפורמה, והשפיעו לטובה על עמיתיהם למקצוע, בעוד מורים חדשים ומורים ותיקים מאוד השפיעו בצורה שלילית על עמיתיהם (Hart & Murphy, 1990).

גישה אחרת מדגישה את **ההיבטים האתים** המשפיעים על הנכונות של מורים להיענות למדיניות. גישה זו בוחנת את הנכונות של מורים להיענות למדיניות דרך אספקלריה אתית המבקשת לחשוף את הדילמות הפנימיות הניצבות בפני המורה בעבודתו (Shapira-Lishchinsky, 2011). גישה מחקרית זו, מנסה להתחקות אחר הדילמות העומדות בפני המורה ובוחנת את המימדים המוסריים של עבודתו ונכונותו להיענות למדיניות. חוקרים אלו תופסים את המורה כסוכן מוסרי ואת בית הספר כסביבה רוויה בדילמות מוסריות, גם אם המורה בעצמו אינו בהכרח מודע לדילמה המוסרית שהוא ניצב בפניה (Tirri, 1999 ; Husu and Tirri, 2007). אחד המתחים העיקריים המוצגים בספרות על דילמות אתיות של מורים הוא המתח בין הדאגה לתלמידים ולטובתם החינוכית לבין הסטנדרטיים והכללים הפורמאליים של בית הספר והמערכת. דילמות אלו "צפות על פני השטח" כאשר מורים מתבקשים על ידי גורמים מממונים לשנות מדיניות קיימת (Victor and Cullen, 1988 ; Colnerud, 1997). מורים מטפחים כלים להתמודד עם המתחים והדילמות האלו, לאורך השנים. כדי לפתח את היכולות לזהות דילמות מוסריות ולהתמודד איתן טוב יותר מורים מפתחים כשירות אתית (Ethical Competence) המאפשרת להם לזהות ולהתמודד עם הכרעות חינוכיות - הכוללות מימדים אתיים - וקשורות לאימוץ מדיניות חדשה (Tom, 1980; Strike, 1990; Clark, 1991).

מידת ההיענות של מורים למדיניות, בהסתכלות כוללת, מושפעת גם מהתנאים, במובן הרחב, בהם עובדים המורים (Herzberg, 1968). ניתן להבחין בין **תנאים מניעים**, המאפיינים את דרכי העבודה של המורה ומשפיעים על המוטיבציה בעבודה כגון: הצבת מטרות ויעדים, תחרותיות, הכרה, מפגשים חינוכיים עם תלמידים בכיתה ובשיחות אישיות, אמון ופיתוח וקידום מקצועי, לבין **תנאים חיצוניים** שהם תנאים אינהרנטיים לעבודה ואם הם לא מסופקים במידה הרצויה או לא מטופלים נכון הם עשויים להוות גורם מפריע ולהוביל לאי שביעות רצון בקרב מורים (Dissatisfaction) כגון: תנאי שכר וזכויות, מרחבי עבודה ויחסי גומלין במרחב העבודה של המורה (Herzberg, 1968). מחקרים אמפיריים רבים מראים שגם אם ימולאו כל התנאים החיצוניים כראוי, אין הכרח שתתקיים מחויבות של המורים למדיניות אם לא יוצרו התנאים המניעים המגבירים את המוטיבציה הפנימית של המורה בעבודתו החינוכית (Herzberg, 1968). תנאים מניעים אלו, הנוגעים לאישיות העמוקה של כל מורה ומורה ומאפשרים, מכונים **מניעים אישיותיים-פנימיים** והם מפתח להגדלת ההירתמות למדיניות בקרב מורים (Fullan, 2007). במילים אחרות, מידת ההיענות של מורים למדיניות, טמונה גם – ויש הטוענים בעיקר (Morrison, 1998) - במניעים פנימיים-אישיותיים של המורה אשר נדר, בתהליך של שינוי, להסתגל ולהתמודד עם מורכבויות בהתאם למוטיבציות, לקשיים, לצרכים, לתחושת הבטחון ולתחושת המסוגלות

העצמית שלו (Woods, 1994). מניעים פנימיים אלו, טמונים באופן עמוק באישיותו של המורה והם מאופיינים ע"י המוטיבציה להישגיות, ההשתייכות למטרה גדולה יותר והרצון להשפיע. (McClelland, 1961). מניעים פנימיים-אישיותיים אמנם משתנים בין מורה למורה, וטמונים במידה רבה באישיותו (Fullan, 2007). אולם, התנאים במסגרת החינוכית יכולים ליצור מוטיבציות המעוררות מניעים אלו (Herzberg, 1968). הספרות המחקרית מרבה לדון בהשפעה של העדר תנאים חיצוניים שונים על יחס של מורים למדיניות. אני מבקש לטעון שקידום המחקר העוסק בהשפעת העסקת מורים ע"י גופים מתווכים על התנאים הפנימיים של עבודת המורה ועל המוטיבציות המעוררות את המניעים הפנימיים-אישיותיים, לרבות אופי העבודה החינוכית עם התלמידים, האמון והתמיכה של המערכת, מנגנוני הפיתוח והקידום המקצועי – ולא רק על התנאים החיצוניים – יכול לסייע רבות בהבנת תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים והשלכותיה.

סקירה זו משקפת - במידה רבה - את הספרות המחקרית העוסקת בעובדי הקצה של המערכת הציבורית. מתוך הספרות הכללית העוסקת בהטמעה ויישום מדיניות, גופן-שריג (2013) מציעה להבחין בין חמישה הסברים שונים המסבירים חריגה ממדיניות וחוסר היענות למדיניות מנקודת מבטם של עובדי הקצה במערכת הציבורית: (1) חוסר היענות למדיניות מונע מתוך החלטות מקצועיות (professional decision) הנובעות מסביבת עבודה המאופיינת במגבלות תקציב, ריבוי משימות, לחץ, מחוייבויות מקצועיות סותרות ולעיתים אף מדיניות מעורפלת או קונפליקטואלית שמחייבת הכרעה (Lipsky, 1980; Maynard-Moody and Musheno, 2000; Brodtkin, 1997;); (2) חוסר היענות מתוך החלטה אתית (ethical decision) בה עובדי הקצה של המערכת שוברים את הכללים כדי לעשות צדק לציבור באופן כללי (Copper, 2001; O'Leary, 2006) או בשביל לסייע לקבוצת האנשים שהם משרתים באופן ישיר (Evans and Harris, 2004; Furber and Thomson, 2006; Hutchinson, 1990;); (3) חוסר היענות כבחירה אישית רציונאלית (rational choice) המושפעת מהאינטרסים והנטיות של העובד ושל הממונים עליו (Brehm and Gates, 1997; Brodtkin, 2011; Hill, 2006; May and Winter, 2009; Riccucci, 2005). (4) חוקרים בגישת הרציונאליות המוגבלת (bounded rationality) (Hill, 2003; Yanow, 1996). ייחסו חוסר היענות לגבולות המידע של עובדי הקצה המושפעים מגורמים שונים לרבות מיומנויות, הרגלים, ערכים, מניעים, נאמנויות, וחוסר יכולת לרכוש ידע רלוונטי (Simon, 1947;); ו- (5) חוקרים בגישת ניתוח פרשני (interpretive policy analysis) (Jones, 2003; Keiser, 2010) יסבירו חוסר היענות למדיניות, בכך שהפעולות של עובדי הקצה מושרשות במשמעויות החברתיות ששפתחו לאורך זמן ולכן נרכשות ומועברות (Hill, 2003; Yanow, 1996).

סקירה זו מבקשת לפרוש בפני הקורא את הספרות המחקרית המתייחסת לשני היבטים מרכזיים: ראשית, סקירה זו מבקשת לאפיין ולהעמיק בתופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים; כך, היא מתמקדת בתמורות שחלו באופן העסקת מורים בישראל ובעולם כחלק מתהליך ההפרטה בחינוך, וכן, ברקע, במאפיינים ובהגדרה של תופעת המורים המועסקים ע"י גופים

מתווכים כפי שהתפתחה בישראל מאז שנות ה-80. שנית, הסקירה מבקשת להקיף את הספרות המחקרית העוסקת בהיענות של מורים למדיניות, כמו גם, את הגורמים, התנאים והגישות השונות בהן חוקרים בעולם מבקשים לבחון היענות מורים למדיניות. המחקר הזה נשען על שני היבטים מרכזיים אלו תוך שהוא בוחן בקרב קבוצות שונות של מורים את ההשפעה של ההעסקה ע"י גופים מתווכים על היענותם של מורים למדיניות.

ג. מסגרת מתודולוגית

1. שאלות מחקר ומסגרת מושגית

מטרת מחקר זה היא לבחון כיצד מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מתייחסים למדיניות חינוך. במחקר, נבקש להתמקד בשאלות הבאות:

א. מהם האתגרים העומדים בפני מורים כאמונים על יישום מדיניות חינוך? האם ובאיזה אופן שונים אתגרים אלו בין מורים המועסקים באופן ישיר לבין מורים המועסקים באמצעות גורמים מתווכים?

ב. מהן תחושותיהם ותפיסותיהם של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים על אודות המערכת בה הם עובדים?

ג. מהם הביטויים השונים לחוסר היענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים לשינויי מדיניות?

כדי להציע תשובות לשאלות אלו, מחקר זה ישלב שני חלקים: שלב ראשוני בו יוצג מיפוי לתופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל; ושלב שני המתאר מחקר איכותני המבוסס על ראיונות עומק עם מורים, כאלו המועסקים באמצעות גופים מתווכים וכאלו המועסקים באופן ישיר.

היות ומחקר זה מבקש להתמקד במורים המועסקים על ידי גורמים מתווכים, נדרש כשלב ראשון למפות את האופנים השונים של דרך העסקה זו. לכן, השלב הראשון של המחקר, מנסה להציע מיפוי כללי של התופעה, כפי שהתפתחה בישראל משלהי שנות ה-80 ועד היום, תוך דיון בתבחינים שונים, לפיהם ניתן לבחון כל קבוצת מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל. המיפוי מבוסס על נתונים שנכללו בדו"ח בר-גיורא שפורסם בדצמבר 2011 במטרה לקבוע מדיניות כוללת להעסקת מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים ולהביא לצמצום התופעה במערכת החינוך בישראל (בר-גיורא, 2011), נתונים שפורסמו בדוחות מרכז המידע והמחקר של הכנסת (וורגן, 2006; 2011) וכן נתונים שפורסמו במסגרת נייר מדיניות מטעם מכון ואן-ליר וכנס שנערך במכון בו השתתפו נציגי משרד החינוך (שיפר ובינט, 2013; ואן-ליר, 2013). אלו, למיטב ידיעתי, מקורות המידע היחידים המכילים נתונים רשמיים - חלקיים אמנם - על אודות התופעה והם משמשים כבסיסי הידע המרכזיים לשלב המחקר הראשון. דה-פקטו, מדובר במיפוי ראשון מסוגו של התופעה, שעל אף המחסור בנתונים, מבקש להקיף את כל הקבוצות השונות של המורים המועסקים ע"י

גופים מתווכים וכן, להציע איפיון ייחודי לכל קבוצה. מלבד הערך העומד בפני עצמו של מיפוי זה, יש לו תרומה מכרעת למחקר האיכותני בשני מובנים: ראשית, מיפוי זה תרם להחלטה המתודולוגית בנוגע לאוכלוסיית המחקר, בסופה נבחרו שלוש קבוצות מורים שונות כמפורט בהמשך; ושנית, המיון לקבוצות המורים השונות מאפשר ביצוע השוואה שיטתית בין הקבוצות השונות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים לבין עצמן.

בשלב השני נבחרה שיטת מחקר איכותנית, המותאמת לבחינתה של תופעה ייחודית וחדשה (צבר, 1990), שעלתה לכותרות השיח הציבורי בשנים האחרונות וברובה עודנה סמויה מעיני החוקר והציבור הרחב. מחקר איכותני זה מבוסס על ניתוח נתונים אינדוקטיבי ושיטתי של ראיונות עומק חצי-מובנים עם מורים. תוך כך, המחקר מבקש להציג "תיאוריה מעוגנת בשדה" (Grounded Theory) הכוללת דיון והצגת היבטים שונים כתשובות אפשריות לשאלות המחקר (Glaser and Strauss, 1967). ההחלטה לבחור שיטת מחקר איכותנית נובעת מסיבות נוספות: ראשית, כדי לנסות להבין לעומק את היחס של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות, יש לאפיין תחושות וחוויות הכוללות מרכיבים סובייקטיביים הדורשים מחקר מעמיק ואינם ניתנים לכימות. באופן ספציפי, הניסיון להבין את רמת ההענות של פקידים בדרג זוטרה למדיניות, מנקודת מבטם של המורים כפקידים זוטרים בתחום החינוך, מאפשר ליצור ידע משותף על אודות הניסיון והאמונות של מורים שלעיתים סמוי מן העין (Sandfort, 1999; 2000). שנית, קשיים וחסמים הניצבים בפני מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, במקרים רבים יהיו סמויים מן העין. מחקר כמותי עלול להחמיץ איתור וזיהוי של חסמים וקשיים, בעוד מחקר איכותני יאפשר איפיון ומיפוי שלהם (Bogdan & Biklen, 1992).

2. אוכלוסיית המחקר ואסטרטגיית גיוס המשתתפים

אוכלוסיית המחקר כוללת הן מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים והן מורים המועסקים באופן ישיר, כולם בישראל. בשלב המחקר הראשון, המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל מוינו לארבעה קטגוריות: (1) מורים המועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים; (2) מורים המועסקים ע"י תאגידים או עמותות של הרשויות המקומיות; (3) מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שלא במסגרת הסכמי השכר ו-(4) מורים המועסקים בתוכניות תגבור והעשרה במסגרת הארכת יום הלימודים. מבין ארבעת קבוצות המורים האלו, נבחרו שתי קבוצות שבהן מתמקד מחקר זה: (1) מורים המועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים ו-(2) מורים המועסקים ע"י תאגידים עירוניים. מכל אחת מהקבוצות האלו נבחרה קבוצת מורים ייחודית המשתייכת למעסיק בודד: קבוצת מורי פרויקט היל"ה וקבוצת מורי אגודת רנה קאסין בהתאמה. קבוצת מורי היל"ה המונה כ-1600 מורים, נבחרה כחלק מהקטגוריה של מורים המועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים, אשר מאפיינת גם את 4000 מורי תוכנית קרן קרב. קבוצת מורי "אגודת רנה קאסין" בירושלים המונה כ-1730 עובדים ומורים, נבחרה כחלק מהקטגוריה של מורים המועסקים ע"י תאגידים או חברות המשתייכים לרשויות המקומיות, שהיקפה המדויק אינו ידוע בשל העדר נתונים במשרד החינוך, אבל היא מכילה מעל ל-2750 מורים (ואן ליר, 2013; שיפר

ובינט, 2013; בר-גיורא, 2011; וורגן, 2011). קבוצות אלו נבחרו בעיקר מסיבה אחת: הנגישות המוגבלת למורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, ובעיקר החשש הגדול של מורים אלו להתראיין ולתת אמון במראיין מהווה חסם משמעותי לחוקר המעוניין לחקור את נקודת מבטם; הנכונות של מורים משתי הקבוצות שנבחרו למחקר – קבוצת מורי היל"ה וקבוצת מורי רנה קאסין – להתראיין, הייתה גדולה יותר, באופן יחסי לקבוצות האחרות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. בנוסף, כל אחת משתי קבוצות אלו – מורי היל"ה ומורי רנה קאסין - דומיננטית מבחינה כמותית ביחס לקטגוריה אליה היא משתייכת במיפוי וכן דומיננטית מספיק (מעל 10%) ביחס לכל המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שיש נתונים רשמיים על אודותיהם.

למסגרת המחקר נבחרה גם קבוצה שלישית ובה מורים המועסקים באופן ישיר, כלומר, אינם מועסקים במיקור חוץ ע"י גופים מתווכים ומייצגים, במובן זה, את מרבית המורים בישראל. קבוצה זו משמשת כקבוצת השוואה: ההחלטה לבחור קבוצת מחקר של מורים המועסקים באופן ישיר נועדה כדי לבסס תמות ומודלים המאפיינים באופן ייחודי מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. מחקר זה מבקש לייחד תמות המאפיינות מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, ולשם כך, בחרתי לערוך השוואה שיטתית בין תשובות המורים המועסקים באופן ישיר לבין תשובותיהם של המורים מהקבוצות המועסקות ע"י גופים מתווכים, תוך דיון במשותף ובשונה. לדוגמא, חוסר אמון של מורים במסגרת בה הם מלמדים (בית ספר או מרכז השכלה) אפיין, אולי באופן מפתיע, מורים המועסקים באופן ישיר, לעומת מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שהביעו אמון רב יותר בדרגים הממונים עליהם בבית הספר או במרכז ההשכלה. השוואות אלו איפשרו יצירה, בידול וביסוס של תמות ייחודיות למורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.

כך, המורים שרואיינו מתוך אוכלוסיית המחקר חולקו לשלוש קבוצות מחקר שונות: (1) **שמונה מורים המועסקים בתוכנית היל"ה**, קבוצת מורים המשתייכת למועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים; (2) **עשרה מורים המועסקים ע"י התאגיד העירוני "רנה קאסין" בירושלים**, קבוצת מורים המשתייכת למועסקים ע"י תאגידים או עמותות של הרשויות המקומיות; ו- (3) **עשרה מורים המועסקים באופן ישיר**. במהלך בחירת המרואיינים, הושקע מאמץ כדי לשמור מחד על תמהיל מגוון של המרואיינים בתוך כל קבוצה, ומאידך לשמור על מתאם בין השונות בתוך כל קבוצת מרואיינים במחקר לבין השונות של כלל המורים המועסקים במסגרות ההעסקה השונות. לדוגמא, המורים שרואיינו בקבוצת מורי היל"ה היו ברובם צעירים בין גיל 30 ל-40, אך בחלקם מבוגרים יותר בין גיל 45 ל-60 כפי שמאפיין את המורים המלמדים בתוכנית היל"ה באופן כללי (בר-גיורא, 2011). כך, שלושת קבוצות המורים מתאפיינות בגוון במשתנים הבאים: מין, גיל, איזור מגורים, מקצועות לימוד, בתי ספר או מרכזי השכלה בפרויקט היל"ה. זאת, למעט הסייגים הבאים: ראשית, קבוצת המורים המועסקים ע"י אגודת רנה קאסין כללה מורים רק מארבעה בתי ספר שונים בירושלים; שנית, ארבעה מתוך עשרת המורים המועסקים בתוכנית היל"ה מלמדים במחוז ת"א; ושלישית, בכל אחת מהקבוצות היו שלושה מורים לאזרחות, כמות גדולה באופן יחסי לאחוזם הכללי בקרב המורים. אלו נבעו מקשיים באיתור מורים מתאימים בקטגוריות המתאימות.

איתור המרואיינים בוצע באמצעות פנייה למספר מורים מכל קבוצת מחקר, גברים ונשים, צעירים ומבוגרים, במגוון איזורי מגורים ובכל הדיציפלינות. מרואיינים נוספים הגיעו בשיטת "חבר

מביא חברי המכונה "כדור שלג" (snow ball) וסוננו על פי ההתאמה, כדי לאפשר שונות בקבוצת המחקר, התואמת, ככל שניתן היה, את השונות בקרב אוכלוסיית המורים הכללית בתוכנית או בפרויקט ממנו נבחרו עשרת המורים המרואיינים.

3. הליך הראיון וניתוח הראיונות

תהליך איתור המועמדים לראיונות וביצוע הראיונות נמשך בין חודש מאי לחודש נובמבר 2013. הראיונות ארכו כשישים דקות ונבנו כראיונות עומק חצי-מובנים בהם מופיעות שאלות העוסקות ביחס למדיניות. השאלות המרכזיות שהופיעו בראיונות היו:

- האם תוכלי לתאר כיצד את/ה מקבלת/ת מידע לגבי כניסה של מדיניות חדשה או כללים חדשים?
- האם הייתה מדיניות שהיה לך נח להטמיע?
- האם היו מקרים שבאופן אישי לא הסכמת להכנסה של מדיניות או כלל חדש?
- מה עמד מאחורי אי הסכמתך למדיניות הזו?
- האם את/ה זוכרת/ת מקרה אחר בו מישהו מעמיתך לא היה מוכן לציית למדיניות מסוימת במסגרת ההוראה? האם לדעתך הוא פעל כראוי?
- באופן כללי, האם בדרך כלל את/ה מרגישה/ת מחוייבת/ת למדיניות חדשה שמועברת ע"י משרד החינוך?
- האם יש מקרים של חוסר היענות למדיניות, ששמעת עליהם, או שביצעת בעצמך, שנתפסים בעיניך כלא לגיטימיים?
- לאור ניסיוןך, אילו גורמים יכולים להשפיע על היחס של מורים למדיניות חדשה?
- לאור ניסיוןך, מהן התובנות הכלליות שלך בנוגע ליישום או אי-יישום של מדיניות?

במהלך הראיונות המרואיינים שיתפו אותי בקונפליקטים שהיו להם עם המעסיק ואני עודדתי אותם לפרט על הקונפליקט ומתוך תיאורים אלו, ניתן היה להסיק מסקנות לגבי יחסם למערכת החינוך, למעסיק הספציפי, לרמת האמון שהם מייחסים לרמות השונות במערכת החינוך ולהיבטים שונים ברמת היענותם לשינויי מדיניות. בנוסף, בחרתי להתעכב על הדוגמאות שהמורים הביאו במהלך הראיונות לחוסר היענות למדיניות ואף הוספתי שאלות שבעקבותיהן המורים פרטו והעמיקו את התייחסותם לגבי המקרה, המוטיבציות שלהם לחוסר היענות למדיניות, המחשבות שהיו להם לפני, בזמן ואחרי המקרה ולגבי מאפייני המקרה מנקודת מבטם.

במהלך הראיון, המורים לא הוכונו כלל להתייחס באופן ישיר לאופן העסקתם, אלא הוכונו לשאלות שהתמקדו ביחס שלהם למדיניות. רק כשהזכירו המורים היבטים שונים של אופן העסקה כשנשאלו על מוכנותם להיענות למדיניות, התעכבתי ושאלתי שאלות בנוגע לאופן ההעסקתם: כיצד משפיע עליך אופן ההעסקה? האם וכיצד הוא פוגע בתפקודך היום-יומי? בנוסף, רק בתום הראיון נאספו הפרטים האישיים ופרטי ההעסקה של המרואיין. פרקטיקה זו נועדה

לשמור על הפרדה מובנת במהלך הראיון בין ההתייחסות לאופן ההעסקה לבין הנכונות להיענות למדיניות.

ברם, ב-15 מתוך 18 הראיונות עם המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, כשנשאלו המורים שאלות על נכונותם להיענות למדיניות, היבטים שונים של העסקתם ע"י גוף מתווך בלשו וחילחלו באופן משמעותי לחלק ניכר מהתשובות. ממצא זה עשוי ללמד על הקשר ההדוק בין אופן ההעסקה לבין מידת ההיענות למדיניות וכן על מודעות המורים לאופן העסקתם.

הראיונות הוקלטו, תומללו ונותחו בגישת "תיאוריה מעוגנת בשדה" (Grounded Theory), לפיה יש להופיק תמות מרכזיות מהדברים הנאמרים בראיונות וכך לייצר מצע לקידוד הראיונות. כשלב ראשון התבצע קידוד פתוח (Open Coding) בהתאם לאמירות המורים המרואיינים, ובשלב שני התבצע קידוד צירי (Axial Coding) במהלכו קובצו יחדיו מושגים וטענות לכדי תמות מרכזיות שרלוונטיות למחקר. במהלך הקידוד הצירי, נותחו אמירות המורים הן דרך השוואות בין המרואיינים בתוך שלוש קבוצות המחקר והן בהשוואות בין הקבוצות. לאחר מכן, התובנות המחקריות הוסקו ע"י ביצוע שיטתי של השוואות בין התמות המרכזיות, לרבות הפרקטיקה ההשוואתית שהתמקדה באיתור והגדרת המשותף לחברי קבוצת מחקר אחת, תוך חידוד ההבדלים בינה לבין קבוצות המחקר האחרות. כדי להגן על המרואיינים, לא יצוינו שמותיהם בציטוטים, גם לא כראשי תיבות. רשימת הציטוטים והתאמתם לשמות המרואיינים שמורה אצלי.

4. מגבלות והזדמנויות מחקריות

למחקר הנוכחי שתי מגבלות עיקריות. ראשית, הבחירה במתודולוגיה איכותנית מאפשרת אמנם גמישות ויכולת להעמיק ולחשוף חסמים, קשיים ודקויות ולכן מתאימה לשאלת המחקר. עם זאת, מדגם מצומצם – בדומה למחקר איכותני באופן כללי - אינו מאפשר הכללה של התובנות העולות במחקר על כל אוכלוסיית המחקר (Firestone, 1993). שנית, לרקע של החוקר יש משמעות ראויה לציון. החוקר הוא מורה בשנתו החמישית בבית הספר ע"ש "זיו ומרקס" בירושלים וככזה הועסק ע"י אגודת רנה קאסין והיה שותף להובלת מאבק לסיום העסקת המורים באופן זה ולמעבר להעסקה ישירה ע"י עריית ירושלים. ראוי לציון, שבמהלך כתיבת התזה, מועברים מורי בית הספר 'זיו ומרקס' להעסקה ישירה ע"י העירייה.

לרקע זה מגבלות, אך גם הזדמנויות: מחד גיסא, ישנה סכנה של ממש שהמוטיבציות האישיות שאני מגיע איתן למחקר עלולות לשבש, מבלי משים, את התהליך המחקרי וכך לפגוע בממצאים. עלי להיות מודע למגבלה זו, עירני וביקורתי כלפי עצמי, תוך הקפדה יתרה על נייטרליות ומחוייבות להוגנות ויושרה אקדמית מוחלטת. מאידך גיסא, ההיכרות הרבה עם התחום, הקשר האישי עם עשרות רבות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, והמפגש עם גורמים במערכת החינוך שעוסקים בהיבטים מגוונים של התופעה, איפשרו לי להגיע למרואיינים שבטחו בי, חשפו בפני את המורכבות של התופעה וכך איפשרו לעין מחקרית להיחשף לפרטים רגישים ונקודות מבט שספק אם ניתן היו נחשפים בדרך אחרת או על ידי מראיינים אחרים.

ד. ממצאים

פרק ממצאי המחקר מחולק לשניים: החלק הראשון מציג מיפוי של תופעת המורים המועסקים ע"י מתווכים בישראל; החלק השני של מבקש לאפיין את מידת ההיענות למדיניות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מנקודת מבטם של המורים. החלק הראשון של הממצאים מכיל מיפוי המבוסס על ההגדרה שהוצעה לתיחום תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בסקירת הספרות ועל שבעה תבחינים שסייעו למיין את הקבוצות השונות של המורים. החלק השני של הממצאים מציג את התמות המרכזיות שעלו מתוך הראיונות עם המורים: חלק זה, נפתח באיפיון מודל מדורג של רמות היענות שונות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים; הוא מציג ממצא המעיד על כך שהעסקה על ידי מתווכים עשויה לשמש כאמתלה מודעת לאי ציות למדיניות; בנוסף, ממצאי המחקר מפרטים גורמים שונים המשפיעים על חוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים וכן דיון בפרקטיקות שונות של חוסר היענות; זאת ועוד, הממצאים מפרטים תופעות נלוות לחוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים; לסיום, ממצאי המחקר מנסים להציע מספר גורמים שעשויים לצמצם חוסר היענות למדיניות ולחזק את היכולת של ממונים לרתום מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות. במהלך החלק השני שולבו בעבודה ציטוטים של המורים. בחלק מהמקומות בחרתי להביא בפני הקורא את התמות המרכזיות, ללא ציטוטים; בחלק אחר, בחרתי להדגים, לעיתים בהרחבה, באמצעות הציטוטים את הטענות העיקריות כדי לאפשר העמקה ברעיונות המרכזיים של המחקר.

1.1 מיפוי תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל

השלב הראשון של המחקר מנסה להציע מיפוי כללי של תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל. מיפוי זה, מבוסס על הגדרת התופעה כפי שהוצעה בסקירת הספרות ועל שבעה תבחינים שונים שמאפשרים למיין את קבוצות המורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים בישראל. המיפוי מבוסס רק על נתונים רשמיים שפורסמו על ידי המדינה (בר-גיורא, 2011; וורגן, 2006; 2011; שיפר ובינט, 2013; ואן-ליר, 2013). מיפוי זה מחדש בכך שהוא מבקש להציע איפיון ייחודי לכל קבוצת מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים המבוסס על המאפיינים המהותיים של המורים ולא רק על הגדרות משפטיות וכלכליות. כמו כן, מיפוי זה מהווה בסיס לשלב השני של המחקר.

1.1.1 תבחינים לאפיון העסקת מורים ע"י גופים מתווכים בישראל

כדי להציע טיפולוגיה לקבוצות שונות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, נציע שבעה תבחינים שניתן לבחון באמצעותם מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שונים במערכת החינוך. תבחינים אלו מבוססים על התבחינים העיקריים שהוצעו בדו"ח בר-גיורא (בר-גיורא, 2011).

להלן התבחינים:

1. **זהות המעסיק:** המדינה (משרד החינוך), הרשות המקומית, תאגידים עירוניים, בעלויות של בתי ספר, עמותות, קרנות, חברות מסחריות או גופים שזכו במכרזי משרד החינוך. במקרה שהמעסיק הוא בעלות על בית ספר מוכר שאינו רשמי, האם הבעלות היא בעלות על בית ספר אחד ובפועל משמשת רק לצורכי בית הספר? האם היא רשת חינוך עם תפיסה פדגוגית וניהולית עצמאית (אורט, עמל, דרור בתי חינוך, יד ביד וכד') או שהיא מתפקדת כעמותה נטולת סמכויות פדגוגיות ותפקידה המרכזי הוא ניהול כח אדם הוראה?
2. **זהות המורה המועסק:** דרישות ותנאי הסף לקבלה לעבודה כמורה, לרבות תעודות, השכלה וניסיון. האם מדובר במורים קבועים או במורים שהעסקתם היא עבודה נוספת?
3. **אופן תשלום השכר:** שכר על פי הסכמי שכר לרבות "עוז לתמורה" ו"אופק חדש", שכר שעתי (שעות אפקטיביות), מספר חודשי העסקה בשנה, תנאים סוציאליים לרבות הפרשות לפנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות.
4. **המקור התקציבי להעסקה:** האם המקור התקציבי נשען על "בסיס התקציב" של משרד החינוך, תקציבי משרד פרויקטאליים (כגון מורי היל"ה), תקציבי רשות מקומית, תשלומי הורים, כסף המגיע ממגזר שלישי או תמהיל המשלב כמה מאלו.
5. **תחום התוכן:** הדרכת תחומי העשרה או הוראת מקצועות ליבה.
6. **מתכונת הפעולה של הפרויקט:** האם מדובר בהוראה במסגרת השעות במערכת השעות הפורמאלית, האם מדובר בהוראה/הדרכה במסגרת חוגי העשרה, האם מדובר בהארכת יום לימודים.
7. **הערכה פיקוח וביקורת:** מהו תהליך כניסת עובדי הוראה למוסד החינוכי, מהם נהלי וסדרי הדוות, הבקרה, איסוף המידע והפיקוח הפדגוגי.

דו"ח בר-גיורא מבצע מיון ואבחנה של הקבוצות השונות של מורים המועסקים על ידי מתווכים בעיקר על בסיס תבחין המקור התקציבי להעסקה (תבחין 4 להלן). בעוד שהמיון שהוצע בדו"ח בר-גיורא צמוד אמנם להגדרות המשפטיות והכלכליות, הוא מחמיץ במידה רבה – כך אני מבקש לטעון – את המאפיינים המהותיים הייחודיים של הקבוצות השונות של המורים המועסקים ע"י מתווכים שכדי להבליטם, נדרש להתחשב בקריטריונים רבים יותר. מחקר זה מבקש להציע סיווג ומיפוי של הקבוצות השונות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים ע"י שימוש בכל שבעת התבחינים, בדגש על זהות המעסיק, אופן תשלום השכר ומתכונת הפעולה של הפרויקט.

1.2 מיפוי התופעה וקטגוריזציה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

על פי תבחינים אלו ניתן להציע טיפולוגיה של ארבע קבוצות עיקריות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: (1) מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים **שלא במסגרת הסכמי השכר**; (2) מורים המועסקים ע"י **תאגידים או עמותות של הרשויות המקומיות**; (3) מורים המועסקים **בתוכניות תגבור והעשרה במסגרת הארכת יום הלימודים**; ו-(4) מורים המועסקים **במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים**.

שלא כמו אבחנות ומיונים שנעשו במסגרת דוחות קודמים שעסקו בתופעה זו בהן נבדלו הקבוצות האחת מהשנייה רק על פי מקורות התקציב ומעמדם המשפטי של בתי הספר (וורגן, 2006; 2011; בר-גיורא, 2011) מאחורי דרך חלוקה זו, עומדת עמדה עקרונית המבקשת להדגיש את המאפיין המהותי הבולט ביותר בכל אחת מהקבוצות מנקודת מבטם של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. מיפוי זה יפרט על אודות כל קבוצה את המאפיין העיקרי שלה, את התבחין העיקרי שעל פיו סווגו חברי הקבוצה, וכן, איפיון קצר המתייחס לכל אחד מהתבחינים על פי הסדר בו הם מפורטים לעיל.

להלן מיפוי ארבעת הקבוצות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים:

(1) מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שלא במסגרת הסכמי השכר: התבחין העיקרי המאפיין קבוצה זו הוא **אופן תשלום השכר**; לרב יועסקו מורים אלו בשכר שעתי; אלו מורים המועסקים לרב ע"י עמותות פרטיות (עמותות הורים), חברות, תאגידים עירוניים או קרנות פילנתרופיות; מתוקף ההגדרה שהוצעה לעיל מדובר במורים רשמיים המלמדים לאורך כל השנה; לעיתים, מדובר במורים המלמדים בבית הספר במשרה חלקית וכך, מקבלים חלק משכרם במסגרת הסכם קיבוצי וחלק בשכר שעתי; המקור התקציבי להעסקה יהיה לרב, אם כי לא תמיד, כספי הורים, עמותות או קרנות פילנתרופיות; מורה שרואיין למחקר זה סיפר שהוא מכנה מורים אלו "מורי תל"ן" כי הם מקבלים את המשכורת מכספי ההורים; לעיתים רחוקות, כספי הרשות המקומית; מורים אלו מלמדים תחומי העשרה ותחומי ליבה; לרב במסגרת השעות הפורמאליות, לעיתים לאחריהן; תהליכי ורמת הפיקוח והביקורת לא ידועים.

תופעה זו אינה מפוקחת ולפיכך אין מידע רשמי על היקף התופעה. עדויות של מורים מצביעות על כך שהתופעה נפוצה מאוד בחינוך הרשמי (רב בתי הספר היסודיים) ונפוצה פחות בחינוך המוכר שאינו רשמי.

(2) מורים המועסקים ע"י תאגידים או עמותות של הרשויות המקומיות: התבחין העיקרי המאפיין קבוצה זו הוא **זהות המעסיק**; מורים אלו, מועסקים ע"י תאגידים עירוניים, המשמשים באופן רשמי כבעלות, אלא שדה-פקטו גופים אלו משמשים כגופים מתווכים בהם הרשות המקומית משתמשת להעסקת כ"א בהוראה; המורים המועסקים הם מורים רשמיים בבתי הספר, רובם מבתי הספר התיכוניים שבמעמד מוכר שאינו רשמי; רשויות מקומיות לעיתים מעסיקות מורים צעירים בחטיבות ביניים ויסודיים דרך תאגידים אלו על מנת להעלות את פרופיל המורים המועסק באופן ישיר ע"י משרד החינוך וכך להגדיל את התקציב המועבר ממשרד החינוך לרשויות המקומיות (בר-גיורא, 2011); המורים בקבוצה זו מועסקים, לכאורה לפחות, על פי הסכמי השכר החתומים, אלא שמעדויות של מורים לעיתים יש פגיעה בזכויותיהם (וורגן, 2011); המקור התקציבי להעסקה הוא בסיס התקציב של משרד החינוך או בסיס התקציב של הרשות המקומית; מורים אלו מלמדים מקצועות ליבה; במסגרת השעות הפורמאליות; מנגנוני הפיקוח מבוזרים לתאגידים העירוניים כדין היותן בעלויות לכל דבר ועניין.

דוגמאות בולטות להעסקה זו: עמותת "אגודת בית-ספר תיכון עירוני כל ישראל חברים ע"ש פרופ' רנה קאסן" (להלן: אגודת רנה קאסן) בירושלים המעסיקה כ-1500 עובדים ומורים מ-23 בתי

ספר בבעלות עיריית ירושלים ובנוסף, מעסיקה 250 מורים מבתי ספר הנמצאים בבעלות העמותה¹; חברת "יובל חינוך בע"מ" בת"א המעסיקה 861 מורים בבתי ספר שונים בעיר; החברה העירונית של ראשון לציון המעסיקה כ-170 מורים בבתי ספר שונים בעיר ראשון לציון (וורגן, 2011, ואן-ליר, 2013). למשרד החינוך ולמרכז השלטון המקומי אין מידע על היקף התופעה ולכן המספר המדויק של המורים המועסקים ע"י תאגידים וחברות עירוניות אינו ידוע (וורגן, 2011; ואן ליר, 2013). דו"ח בר-גורא אינו מתייחס למורים אלו כלל (בר-גורא, 2011). לא מן הנמנע, ואף סביר, כי קיימים תאגידים עירוניים ברשויות מקומיות נוספות, המעסיקים מורים בדרך זו.

כאן ראוי לציין, בין שתי קבוצות המורים האלו יש חפיפה: ישנם מורים המועסקים ע"י תאגיד עירוני (קבוצה 2) ואינם מקבלים את שכרם על פי הנהוג בהסכמי השכר (קבוצה 1). ניתן לטעון שחפיפה זו פוגעת, במובן מסוים, בהצעת המיפוי הזו שכן קטגוריזציה טובה שואפת לאבחנות מוחלטות בין קבוצות. עם זאת, כל חלוקה אפשרית של כלל המורים המועסקים ע"י מתווכים לקבוצות שונות, לרבות חלוקות קודמות שנצמדו להגדרות משפטיות וכלכליות, עשויות להכיל חפיפות מסוימות שנובעות מהמורכבות של תופעת המורים המועסקים ע"י מתווכים ודרכי ההעסקה השונות.

(3) מורים המועסקים בתוכניות תגבור והעשרה במסגרת הארכת יום הלימודים: התבחין העיקרי המאפיין קבוצה זו הוא **מתכונת הפעולה של הפרויקט**; מורים אלו מועסקים בתוכניות המופעלות ע"י זכיינים; המעסיק יהיה חברה, עמותה או קרן פילנתרופית, בהתאם להגדרות המכרז ותהליך מיקור החוץ שמבצע משרד החינוך; לרב, המועסקים מקבלים שכר שעתי; המקור התקציבי הוא משרד החינוך, הרשויות המקומיות, כספי הורים או קרן פילנתרופית; ברב התוכניות מדובר על שילוב בין האפשרויות; המועסקים מלמדים שיעורי ליבה ושיעורי העשרה; קיימת שונות רבה לגבי רמות הפיקוח של התוכניות; תוכנית אחת ללא פיקוח של משרד החינוך ותוכניות אחרות בעלות רמות פיקוח משתנות.

משימת איפיון קבוצת מורים זו על פי התבחין של **זהות המועסק** היא סבוכה. מחד גיסא, ישנה שונות רבה בין המועסקים בקבוצה זו: חלק מכח האדם המועסק בתוכניות אלו הן מורים בעלי תעודת הוראה וניסיון רב, בעוד שחלק אחר מורכב מסטודנטים ללא תעודות; עבור חלק מהמועסקים זוהי העסקה במשרה מלאה המשמשת כמקור הבלעדי להכנסתם, בעוד חלק אחר מועסק במשרה חלקית בלבד. מאידך גיסא, ניתן לקבוע מספר מאפיינים המאפיינים את כל התוכניות בקטגוריה זו: הן מאופיינות בניוד גבוה של עובדים; וכולן מעסיקות, לפחות בחלק מכח האדם העומד לרשותן, מורים מוסמכים.

ישנן מספר תוכניות המעסיקות מורים בקטגוריה זו: תוכנית החומש למגזר הערבי, הדרוזי והבדואי בה מועסקים 3500 מורים מוסמכים בעלי תעודת הוראה; תוכנית מיל"ת בה מועסקים 4000 מורים ומדריכים ביניהם 600 הם מורים רשמיים המועסקים בשעות נוספות במסגרת התוכנית; התוכנית להארכת יום הלימודים לגילאי 3 עד 9 (טרכטנברג) אשר בתהליכי יישום בימים אלו ומועסקים בה מורים באיזורים רבים ברחבי הארץ.

¹ מלבד נתון זה המייצג את שנת תשע"ג, הנתונים מייצגים את שנת תשע"א.

(4) **מורים המועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים :**
 התבחינים העיקריים המאפיינים קבוצה זו הם **זהות המעסיק ומתכונת הפעולה של הפרויקט ;**
 מורים אלו מועסקים בתוכניות המופעלות ע"י זכיינים ; המעסיק יהיה חברה, עמותה או קרן
 פילנטרופית, בהתאם להגדרות המכרז ותהליך מיקור החוץ שמבצע משרד החינוך ; ישנן שתי
 תוכניות המעסיקות מורים בקטגוריה זו : פרויקט היל"ה בו מועסקים כ-1600 מורים מוסמכים
 ופרויקט קרב בו מועסקים כ-4000 מדריכים, ביניהם כ-1200 מורים מוסמכים ; המועסקים מקבלים
 שכר שעתי או שכר משרה ותנאים שאינם תואמים את הסכמי השכר בבתי הספר ; יצויין כי קיים
 הסכם שכר להפעלת תוכנית היל"ה ; המקור התקציבי הוא משרד החינוך, הרשויות המקומיות
 וכספי קרן פילנטרופית ; בפרויקט קרב משרד החינוך מממן עד 50% מהעלות ; בתוכנית היל"ה
 המורים מלמדים שיעורי ליב"ה, בעוד בתוכנית קרב המדריכים מלמדים שיעורי העשרה ; הפיקוח על
 התוכניות נעשה ע"י הרשויות המקומיות והמשרד .

כאמור לעיל, המידע הקיים על אודות תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הוא חלקי
 בלבד. עם זאת, מתוך המיפוי שהוצג להלן ניתן להצביע על כך שמדובר על תופעה שאינה שולית כלל
 שהיקפיה הרחבים ומורכבותה מוכיחים את התבססותה במערכת החינוך בישראל.

תרשים 1: היקפי הקבוצות השונות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

קבוצות השונות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים	הגופים המתווכים	כמות מורים המועסקים בקבוצה
מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שלא במסגרת הסכמי שכר	מועסקים בגופים שונים ופזורים בין בתי ספר ברחבי הארץ	אין למשרד החינוך נתונים על היקף התופעה
מורים המועסקים ע"י תאגידים או עמותות של הרשויות המקומיות	אגודת "רנה קאסיין", חברת "יובל חינוך", החברה העירונית של ראשון לציון	מעל 2750
מורים המועסקים בתוכניות תגבור והעשרה במסגרת הארכת יום הלימודים	תוכנית החומש, תוכנית מיל"ת, התוכנית להארכת יום הלימודים (טרקטנברג)	מעל 8500
מורים המועסקים במסגרת תוכניות המופעלות ע"י משרד החינוך במכרז במהלך שעות הלימודים	פרויקט היל"ה, תוכנית קרן קרב	5600
סה"כ		מעל 16,850

2. מידת היענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות

2.1 רמות של חוסר היענות של מורים

אחד הממצאים המרכזיים של מחקר זה מתאר חוסר היענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מדיניות במודל מדורג של אי-ציות וחוסר היענות. מידת היענות של מורים למדיניות אינה מוגדרת רק בדיכוטומיה שבין מורים הנרתמים באופן מלא למדיניות לבין מורים שמביעים התנגדות מוחלטת למדיניות (Senge, 1990). על בסיס הספרות הקיימת, העוסקת במורים ובאופן כללי בעובדי קצה, אני מבקש להציע רצף מדורג של **רמות היענות** למדיניות: (1) אי-ציות (disobedience) מופגן, הכולל סרבנות גלויה לביצוע המדיניות שמטרתה להביא לפגיעה ביישום המדיניות או לשינוי בה (לדוגמא: Brehm and Gates, 1997); (2) אי-ציות שקט, הכולל סרבנות מוצנעת ונסתרת לביצוע המדיניות (לדוגמא: Copper, 2001; O'Leary, 2006); (3) חוסר-היענות למדיניות, כאשר ניתנת בחירה למורה; (4) היענות כפויה למדיניות, כאשר לא ניתנת בחירה למורה; (5) היענות פורמאלית למדיניות, כאשר המורה עושה את המינימום ההכרחי לביצוע המדיניות; (6) היענות אמיתית למדיניות, כאשר המורה נענה לשינויים הנדרשים בעצמו; (7) הירתמות למדיניות, בה המורה עושה כל מה שנדרש במסגרת המדיניות החדשה ותוך כך משפיע על מורים עמיתים; ו-(8) מחוייבות, שהיא הרמה הגבוהה ביותר של יחס לשינוי מדיניות וכוללת מעורבות מוחלטת של המורה להביא לתוצאות במסגרת המדיניות (O'Leary, 2006; Senge, 1990; Carey and Foster, 2011; Fullan, 2007; Brehm and Gates 1997; Haynes and Licata 1995).

באופן כללי, על אף שמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים עשויים להיתפס כאוכלוסייה מוחלטת (מיכאלי, 2013), הראיונות מעלים תמונה לפיה מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים נוהגים להשתמש בפרקטיקות המבטאות חוסר היענות למדיניות במידה רבה יותר מהמורים המועסקים באופן ישיר. רב המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים העידו בראיונות שלא נענו למדיניות במקרים רבים תוך מתן דוגמאות, בעוד המורים שמועסקים באופן ישיר התקשו למצוא דוגמאות בהן לא נענו למדיניות.

במהלך הראיונות, המורים התבקשו לציין דוגמאות בהן "לא נענו למדיניות" או "לא היו נכונים להטמיע מדיניות מסוימת". בכלל הראיונות אוזכרו 54 דוגמאות לאירועים או מצבים שהמורים הגדירו אותם כ"חוסר היענות למדיניות" או "חוסר מוכנות להטמיע מדיניות". 27 דוגמאות ע"י 8 מורי היל"ה, 18 דוגמאות ע"י 10 מורי "רנה קאסיין", ורק 11 דוגמאות ע"י 10 מורים המועסקים באופן ישיר (תרשים 2). הדוגמאות שציינו המורים קודדו וקוטלגו על פי מידת היענות למדיניות שהוצעה במודל: (1) אי-ציות מופגן; (2) אי-ציות שקט; (3) חוסר-היענות למדיניות, כאשר ניתנת בחירה למורה; (4) היענות כפויה למדיניות, כאשר לא ניתנת בחירה למורה; ו-(5) היענות פורמאלית למדיניות. בדוגמאות שסווגו כהיענות כפויה למדיניות, המורים הביעו בפני הרמה הממונה תרעומת וחוסר רצון למלא אחר המדיניות ובכל זאת הטמיעו אותה. לעומת זאת, בדוגמאות שסווגו כהיענות פורמאלית למדיניות, מורים לא הביעו תרעומת או אי-נחת מהמדיניות והטמיעו אותה תוך עשיית המינימום הנדרש בלבד.

במהלך הראיונות ניכר היה שמורי היל"ה הצליחו תוך שניות ספורות, בקלות, באופן יחסי, להיזכר במקרים שהוגדרו כ"חוסר היענות למדיניות". מורי "רנה קאסין" התקשו לאתר מקרים אלו באופן יחסי למורי היל"ה. המורים המועסקים באופן ישיר התקשו מאוד לאתר מקרים אלו באופן יחסי לשתי הקבוצות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים וחלק מהמקרים שהגדירו המורים כ"חוסר היענות למדיניות" קוטלגו להיענות פורמאלית למדיניות ואף היענות מלאה למדיניות. במהלך הראיונות, כמענה לשאלות אחרות, אוזכרו גם דוגמאות רבות בהן מורים נענו והטמיעו מדיניות ואותן ניתן היה לסווג כהיענות, הרתמות או מחוייבות למדיניות. הסעיפים הבאים מתארים את הרמות השונות במודל המדורג של מידת חוסר ההיענות.

תרשים 2: טבלה המתארת סווג דוגמאות לחוסר היענות למדיניות על פי מידת ההיענות:

מידת היענות	ציטוט המאפיין באופן בולט את מידת ההיענות	מורי היל"ה 8 במדגם	מורי "רנה קאסין" 10 במדגם	מורים בהעסקה ישירה 10 במדגם
אי ציות מופגן	"כן, עשיתי את זה כדי לשנות את המצב הנורא. וכולם ראו. כן, היה ברור לי שאולי יהיה לזה מחיר"	2	2	1
אי ציות שקט	"לא עשיתי את זה, לא חשבתי שזה נכון, רכזת ההשכלה ידעה, אני ידעתי, והמשכנו לחיות ולהתנהל"	17	9	2
חוסר היענות כשניתנת בחירה למורה	"איפה שאפשר לא להיכנס לקונפליקטים ופשוט לא לעשות מה שאני לא מסכימה איתו, אז פשוט ככה, לא הייתי עושה."	4	3	2
היענות למדיניות כפויה	"כשלא הייתה לי ברירה, ביצענו שינוי בגודל הקבוצה לפי מה שכתוב בנהלים החדשים, למרות שחשבתי שזה לא נכון."	4	3	3
היענות פורמאלית וביצוע המינימום ההכרחי	"התחלנו לעשות את מה שהוא אמר, להגיד לך שעשינו את זה בהתלהבות כמו שצריך? ממש לא"	0	1	3
סה"כ דוגמאות		27	18	11

2.1.1 אי ציות מופגן למדיניות

במהלך הראיונות, אוזכרו מקרים ספורים בלבד שסווגו כאי-ציות מופגן למדיניות. לא היה בדוגמאות אלו כדי לאפיין שוני בולט בין הקבוצות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים לבין קבוצת המורים המועסקים באופן ישיר. בכל הדוגמאות שהובאו המוטיבציה לאי-ציות מופגן נבעה מראיית התלמידים והמשימה החינוכית כמטרה עליונה, וניכר שהמורים שהביעו פרקטיקות של אי-ציות מופגן עשו זאת, כך לדבריהם, כדי לקדם את טובתם הכללית של תלמידיהם. ממצא זה תואם את הגישה האתית (ethical decision) לחוסר היענות של מורים ועובדי קצה באופן כללי, לפיה מורים ועובדי קצה שוברים את הכללים כדי לעשות צדק לציבור באופן כללי (Copper, 2001; O'Leary, 2006) או בשביל לסייע לקבוצת האנשים שהם משרתים באופן ישיר (Evans and Harris, 2004; Furber and Thomson, 2006; Loyens and Maesschalck, 2010). דוגמא לכך בדבריו של מורה המועסק בפרויקט היל"ה שעודד מורים לא להגיע לעבודה, במהלך שביתה, בניגוד להנחיה ישירה של הממונים:

"הבנתי שמישהו צריך לעשות את זה. [...] זה היה לפני שהיה ועד מאורגן. ואין מה לעשות, היה ברור לי שיש פה סיכון גדול. כן, אתה יודע [...] שמישהו יחליט שהוא מעיף אותי, מעיף את כל מי שעושה בעיות, אבל אני אומר לך בכל הכנות, מה שחשבנו עליו היה רק התלמידים. [...] היה צריך שמישהו יתחיל את הסיפור הזה."

2.1.2 אי ציות שקט למדיניות

באופן כללי, תשובות המורים לשאלות העוסקות בחוסר היענות למדיניות והדוגמאות שציינו המורים בראיונות מעידות על כך שרמת חוסר ההיענות הנפוצה ביותר – לפחות כפי שעולה ממצאי מחקר זה – היא אי-ציות שקט. בקטגוריה זו קיים פער רב בין המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים לבין המורים המועסקים באופן ישיר. בקרב קבוצת מורי היל"ה, על פי דברי המורים, ישנם לא מעט התנגשויות וקונפליקטים בין עמדותיהם החינוכיות, צרכיהם או רצונם לבין מדיניות חדשה שמוטמעת ע"י משרד החינוך או המעסיק "רשת עתיד". רב מורי היל"ה מעידים על עצמם שלא נקטו פעולה של התנגדות מכוונת למדיניות שמטרתה לבטל את המדיניות. הפעולות שנקטו היו בדרך כלל "בתחום האפור", כשהמורים "מעגלים פינות" (כך, לדברי אחד המורים), ולכן, חוסר הנכונות להיענות למדיניות הייתה סמויה והמורים השתדלו שלא לעורר את תשומת לב הממונים עליהם לכך שהם פועלים בניגוד למדיניות המוכתבת. דוגמא לאי ציות ב"תחום האפור" היא המדיניות לא לשלם למורים על שיעורים שאליהם התלמידים לא מגיעים, מדיניות שהשתנתה, נכון לרגע כתיבת מחקר זה. מספר מורי היל"ה העידו שבאופן קבוע נהגו לחרוג מהמדיניות המחייבת דווח רק על שעות הוראה שהתקיימו בפועל. מורים אלו העידו שדיווחיהם כללו שיעורים שלא התקיימו בשל העדרות של תלמידים. להלן דוגמא מדבריו של אחד המורים שהעידו על כך:

"אז שם, אתה יודע, זה תחום אפור כי אף אחד לא באמת יודע שהתלמידים, אף אחד בבירוקרטיה למעלה לא יודע אם התלמידים באו או לא. אז אם המנהל של

המרכז בסדר עם המורים הוא אומר לך תרשום את השעות, ואם הוא לא בסדר הוא מקפיד שלא תרשום, שלא תדווח את השעות ואז לא תקבל שכר. [...]. אנחנו? כן, אנחנו רשמנו את השעות, רשמנו את השעות."

כאשר נשאלו מורי היל"ה למה לא התנגדו למדיניות באופן מופגן יותר, הסיבות שעלו התמקדו בחשש למקום עבודתם ובתחושה שלא ניתן יהיה לשנות את המדיניות. להלן חלק מדבריה של מורת היל"ה שהתייחסו לשת"י סיבות מרכזיות אלו:

"הרבה מאד מהמורים... הם חוששים, הם חוששים לעבודה שלהם, חוששים להתנגד יותר מדי, כי כל המבנה הזה של המערכת הוא גם יוצר מצב כזה שאין לך, אתה לא יכול לבוא ולדבר עם מישהו כאילו. אני מתכונת, זה לא איזה מצב נורמלי שאתה יכול לבוא ולהגיד למישהו, מישהו מטעם המעסיק שלך, תשמע, יש לי פה בעיה, אני רוצה שתבין אותי ויהיה איזשהו דיון כי, כי לא מקשיבים. והמצב הזה מייצר פחד וחשש"

גם מורי "רנה קאסין" ציינו פחות למדיניות מאשר המורים המועסקים באופן ישיר. גם הם העידו שלרוב השתדלו להצניע את חוסר נכונותם לבצע את מדיניות המוכתבת ולהיענות לנהלים. להלן חלק מראיון עם מורה המועסקת ע"י עמותת רנה קאסין הכולל דוגמא לאי ציות שקט:

המורה: נגיד כן, החליטו, [...] שילד שנעדר מיום שישי, משעים אותו מיום שני. לא עשיתי את זה.

מראיין: מה זאת אומרת, מי החליט את הדבר הזה? תסבירי.

המורה: המנהלת.

מראיין: מה היא החליטה?

המורה: שילד שלא הגיע ביום שישי לבית ספר, משעים אותו ביום שני.

מראיין: משעים אותו מבית ספר? עוד פעם?

המורה: כן.

מראיין: למה?

המורה: כדי להבהיר לילדים שיום שישי זה לא יום חופש.

מראיין: הבנתי, זה בגלל שהייתה בעיה שהם לא מגיעים בימי שישי.

המורה: אבל לא הטמעתי, לא עשיתי את זה.

מראיין: למה?

המורה: כי לא האמנתי בזה. חשבתי שלא ככה נכון לטפל בבעיה.

מראיין: אז פשוט לא עשית את זה?

המורה: [מצחקקת] כן.

מראיין: ולא הודעת לאף אחד? הודעת למישהו על זה?

המורה: לא, אבל אף אחד גם לא עקב אחרי זה, אף אחד לא ידע מי הגיע או לא הגיע...

ראוי לציין, בדברי המורים המועסקים ע"י אגודת רנה קאסין, בלט במיוחד שינוי היחס למדיניות שהוכתבה ע"י עריית ירושלים, ואשר זכתה, לפי המורים, להתנגדויות ויחס מנוכר יותר ממדיניות אחרת. מורה המועסק ברנה קאסין ציין:

"העמותה הזו (מתייחס ל"רנה קאסין") היא פשוט כלום מבחינה חינוכית [...] היא צינור להעברת כספים של העירייה כדי למנוע בעיקר מחויבות לקביעות של עובדים בעירייה. כשהבנו שזה מה שקורה פה, ושבגלל זה אנחנו נדפקים [...] שמי שבאמת אחראי על מה שקורה זו עריית ירושלים, התחלנו להתייחס אחרת גם למה שמנחיתים עלינו כל פעם מהעירייה. כן, בטח שזה משפיע. באופן כללי אתה פתאום מתייחס אחרת לעריית ירושלים"

2.1.3 חוסר היענות כשניתנת בחירה למורה

מורה ותיקה המועסקת על ידי "רנה קאסין", שהעידה ש"תמיד אבצע את המוטל עלי במסגרת התפקיד", ובאופן כללי מדבריה נשמע שהיא מאופיינת בהתנהגות מערכתית, כאשר התייחסה לשאלה "מתי לא תיעני למדיניות?" היטיבה לתאר את התנהגותה הכללית בדרך הבאה:

"איפה שאפשר לא להיכנס לקונפליקטים ופשוט לא לעשות מה שאני לא מסכימה איתו, אז פשוט ככה, לא הייתי עושה."

לעיתים, מקבלים מורים אפשרות לבחור שלא להיענות למדיניות או לבקשות של ממונים. על אף שלא נמצא פער גדול בין מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים לבין מורים המועסקים באופן ישיר בדוגמאות שסווגו כחוסר היענות למדיניות כשניתנת בחירה למורה, ניכר בדבריהם הכלליים של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, שהם נוטים להשתמש ברמת חוסר היענות זו לעיתים תכופות. דבר שלא ניכר בדברי המורים המועסקים באופן ישיר. מורה מפרויקט היל"ה הדגים זאת כאשר התבקש ללמד קבוצה נוספת במרכז ההשכלה בו לימד וסירב. המורה דרש לקבל תשלום גבוה יותר וכשקיבל הודעה שלא יזכה לו, החליט שלא להיענות לבקשת הממונים. על פי דברי המורה, זו הייתה הפעם הראשונה במרכז ההשכלה בו לימד, שמורה סירב לקחת על עצמו קבוצה:

"ביקשו ממני לקחת קבוצה חדשה של תלמידים. ואז אני אמרתי שאני מצפה שהמערכת תהיה מחויבת כלפיי, ושאני אקח את התלמידים האלה אבל בתנאי שיגדילו לי את החלק של המשרה, אני לא מוכן לקחת אותם על שעות זמניות אפקטיביות. זה דבר שיצר רעש מאד גדול, זה הקפיץ לכולם שם את הפיזיזם לשמיים. כאילו, מה פתאום אני מעז לבוא ולדרוש דרישה כזאת או להתנות את הדברים, ומה פתאום אני מסרב בכלל לקחת תלמידים [...] אין לי ספק שהתלמידים נפגעו מזה, חלק מהם היו תלמידים שזו הייתה השנה האחרונה שלהם, ואם לא למדו מתמטיקה אז, איך להגיד את זה בשפה פשוטה, הם, זה דפק אותם. אבל יש פה בעיה של המערכת. שהיא לא מוכנה להתחייב."

2.1.4 היענות כפויה למדיניות

בראיונות רבים, מורים שהביעו התנגדות למדיניות, לבסוף, נאלצו להטמיע את המדיניות בלית ברירה. דוגמאות אלו סווגו כהיענות כפויה למדיניות. על אף שלא הובאו דוגמאות רבות לתופעה במהלך הראיונות, חלק ניכר מהמורים שרואיינו, הדגישו בדבריהם באופן ישיר שפעמים רבות הם מתנגדים למדיניות אבל עושים את כל מה שהם נדרשים. יש לציין שרמת היענות זו, באה לידי ביטוי במידה דומה בכל קבוצות המורים. דוגמא מתוך דבריו של מורה היל"ה שהתייחס לשינוי מדיניות שנועד להגדיל את מספר התלמידים הלומדים בקבוצות הלימוד בכל שיעור:

"התחילו לעשות לי מס גולגולות, מספר גולגולות, אמרתי רגע רגע, אני לא יכול להבטיח [...] הם (מתייחס לרשת עתיד) רוצים שמונה תלמידים ולא תמיד אני יכול להשיג להם שמונה תלמידים. [...] בוא נגיד ככה, המשכנו את זה באותה שנה כי כבר התחלנו, לא רציתי אבל לא המשכנו עם זה אחר כך כי לא רציתי להתחיל להסתיר מידע, להגיד הנה הגיעו שמונה והגיעו שישה, לא רוצה לשקר. אני חושב שאנחנו צריכים לתת איזשהי דוגמא אישית לתלמידים. [...] להיות אמיתי וכן עם עצמך ועם הסובבים אותך. לכן באתי ואמרתי אני לא יכול. קיוויתי שזה שאני אגיד את הדברים ישנה את ההנחתה הזו. טעיתי. [...] כן, בסוף, כשלא הייתה לי ברירה, ביצענו שינוי בגודל הקבוצה לפי מה שכתוב בנהלים החדשים, למרות שחשבתי שזה לא נכון."

2.2 פרקטיקות המבטאות חוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

2.2.1 פרקטיקות מגוונות המבטאות חוסר היענות

ממצאי המחקר מצביעים על כך שרוב הדוגמאות המבטאות חוסר היענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים למדיניות היו שונות ומגוונות: חוסר נכונות להטמיע תוכנית לימודים חדשה, אי הסכמה להחתים שעון נוכחות, צירוף נערים לקבוצת לימוד באופן המנוגד לנהלים, קיום ראיון בתקשורת למרות איסור מפורש לכך, חריגה מתוכנית הלימודים הקיימת, מתן פטור לתלמידים מנוהל רשמי של המוסד החינוכי, פתיחת קבוצות למידה בניגוד להנחיות הקיימות, שינוי שעות המפגש עם התלמידים בניגוד להנחיות הכלליות של הממונים ועוד ועוד. הממצא לפיו רב הדוגמאות לחוסר היענות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הן מגוונות וניתן לייחס אותן לתחומים שונים בעבודת המורה, עשוי לתמוך בהנחת היסוד לפיה ניתן לאפיין היענות למדיניות גם כתופעה כללית שאינה תלויה בהכרח בתוכן המדיניות.

2.2.2 העלמת מידע מממונים ודיווחים פיקטיביים

על אף שרוב הפרקטיקות המבטאות חוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הינן מגוונות, ניתן לציין פרקטיקה אחת שבולטת במיוחד בקרב מורי היל"ה: העלמת מידע מממונים ודיווחים פיקטיביים. בקרב מורי היל"ה - מהפרטים שנחשפו בראיונות - ניכר שיש שקיפות גבוהה במידע ובנתונים המועברים בין המורים להנהלות מרכזי ההשכלה. עם זאת, ניכר שמידע רב מועלם מהמעסיק, "רשת עתיד". מורי היל"ה רבים העידו על כך שבראש מעייניהם

להעניק חינוך טוב ולסייע לתלמידיהם. לטענתם, כדי להיטיב עם התלמידים, הם נאלצים לנקוט בפרקטיקות של הסתרת מידע מממונים ודיווחים פיקטיביים. כך, דיווחים, נתונים ודוחות שמגיעים לבעלי תפקידים המזוהים עם המעסיק, שאינם חלק ממרכזי ההשכלה, מכילים דיס-אינפורמציות.

הדוגמאות לכך מגוונות: דיווחים פיקטיביים על כמות ילדים בקבוצות לימוד כדי לקיים למידה בקבוצות קטנות יותר מהמדיניות שמאפשר המעסיק; העלמת מידע לגבי שעות הוראה של מורים; התחמקות ממילוי מבחני סטנדרט; העלמת נתונים על תדירות הגעת תלמידים לשיעורים כדי לאפשר לתלמידים להמשיך וללמוד ועוד. רק לעיתים רחוקות, הסתרת המידע והדיווח הפיקטיבי מתבצעים ללא תיאום וידיעת הגורמים הממונים על המורים ובכלל זה רכזי מרכזי ההשכלה. לעיתים, חלק מבעלי התפקידים בדרגים הממונים מודעים לחוסר האמינות של הדיווחים. בחלק מהמקרים, דרגים ממונים במרכז ההשכלה אף מעודדים אי-דיוקים בדווח כאשר הם מזדהים עם צרכים פדגוגיים ומקצועיים המועלים על ידי המורים בשטח כך שייטיבו עם חינוך התלמידים. כתגובה לשאלות שעסקו בתגובות הצפויות של המעסיק להעלמת המידע, ענו המורים תוך הדגשת היעדר הקשר הישיר בין המעסיק לבין המורים והתלמידים:

"אני מניחה שאם עתיד ישמעו על זה שמלמדים תלמידים שהם לא רשומים, אז אני לא בטוחה שהם יאהבו את זה. אני חושבת שהם בעיקר אין להם שום מושג [...] מה קורה בשטח, אין להם שום מושג וזה לא מעניין אותם. הם אנשים שהם מאד מאד חיצוניים לסיפור הזה ובסופו של דבר המוטיבציה שלהם היא או קצת לחזק קשרים שלהם במשרד החינוך, לזכות בעוד מכרזים וגם לגזור את הקופון, אז אין להם שום עניין לראות את הדברים מעבר לטבלאות אקסאל של כמה תעודות יצאו וכמה תלמידים נרשמו."

המורים שרואיינו מקרב מורי רנה קאסין ומורים המועסקים באופן ישיר לא העידו על העלמת מידע מממונים.

2.3 העסקה ע"י גופים מתווכים כהצדקה מודעת לאי-ציות

לכאורה, ניתן אולי היה לצפות שאוכלוסיית המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים עשויים לנהוג בפרקטיקות של אוכלוסיות מוחלשות ולהתנהג בביישנות, בכניעות ובצייתנות. חלק מהמורים שרואיינו עונים לאופן התנהגות זה, אך לא באופן שאינו תואם את ההתנהגויות המאפיינות מורים המועסקים באופן ישיר שגם, תדיר, מביעים צייתנות ונאמנות לדברי הממונים, גם אם אינם תמיד מסכימים עם המדיניות או הנהלים. עם זאת, כפי שהודגם לעיל, חלק מהמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים משתמשים בפרקטיקות של אי-ציות וחוסר היענות למדיניות. במהלך הראיונות, המורים התייחסו לשאלות מבלי שנשאלו ישירות על הקשר בין מידת היענות למדיניות לבין אופן העסקתם. אף על פי כן, חלק מהמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, העידו באופן מפורש ומודע שאופן העסקתם הוא זה שמצדיק ומניע את מוכנותם הנמוכה להיענות למדיניות. מורה המועסק ע"י רנה קאסין היטיב לתאר זאת:

"יש איזשהו חופש מסוים כביכול במרחב הפעולה המיידית שלך, אם אתה מועסק על ידי חברת קבלן. כי מראש אתה בן חורג אז מראש מותר לך לעשות דברים שלבן חורג מותר לעשות ולירוש החוקי לא."

בחלק מהראיונות, המורים השתמשו בעובדת היותם מועסקים ע"י גופים מתווכים, כאמתלה להסבר שאינם מחוייבים באופן מלא לנהלים ולמדיניות של משרד החינוך. דוגמא בולטת היא סיפורו של מורה המועסק ע"י אגודת רנה קאסין שסירב להיענות לבקשת פקיד מעיריית ירושלים, תוך מעבר על הוראות חוזר מנכ"ל, בגלל "שאינו מועסק ע"י עיריית ירושלים". להלן דבריו:

"יש דברים שזה (מתייחס להעסקתו ע"י עמותת רנה קאסין) היה מאד נוח. כשלימדתי "נכבה", ועשו ראיון בהארץ עם מורים, אני הייתי היחיד שמוכן (להתראיין) בשם מלא. ואז אמרו לי - לך דבר עם המנהלת כי אתה לא יכול לעשות את זה בלי אישור. והמנהלת הפנתה אותי לעירייה. עכשיו, אני לא הבנתי בכלל למה אני צריך לדבר עם העירייה, וגם הבעתי את זה באוזני העירייה. (אמרתי ל-) סגן הדובר - אני לא מבין למה אני מדבר איתך בכלל, אני לא עובד עירייה. [...]

הסיפור הוא כזה, אני ביקשתי להתראיין בשם מלא, באמת הייתי הי-ח-י-ד (נאמר בהדגשה) שהתראיין בשמו. אבל לפני כן התקשרתי לסגן דובר העירייה ואמרתי תראה, אמרו לי לבקש ממך אישור, אני לא יודע למה, אני לא עובד עירייה. הוא אמר, על מה זה? אמרתי לו "על הנכבה". הוא אמר, אני לא רואה איך זה יכול להועיל לנו. אמרתי, זה לא להועיל, זו האמת, זה מה שאני עושה. אז הוא אמר טוב, אני אחזור אליך עם תשובה. והוא חזר אליי עם תשובה שאני לא יכול להתראיין. [...]. שאלתי למה? הוא לא ענה. [...]. בסופו של דבר קיבלתי הודעה שאומרת, הראיון לא אושר. אמרתי, ככה? אז אני מתראיין, והלכתי להתראיין."

לאחר שהגיע המורה לשיחת בירור אצל מנהלת בית הספר אמר:

"היא אמרה לי ככה, זו אמורה להיות שיחת בירור. אמרתי, בבקשה, אני תמיד שמח כשמבררים מה אני עושה. לא, בכיף, לא עשיתי שום דבר לא בסדר, אני גם ממש לא מאלה שמסתירים את הדברים שאני עושה. ואז היא אמרה, אבל למה? אמרתי, את הפנית אותי לדובר, אמרתי לו שאני לא מבין למה. אני לא עובד עירייה, אני לא כפוף לזה, רוצים שאני אהיה כפוף, תעסיקו אותי ואז נדבר. [...]. אמרתי את זה לסגן דובר, תראה, אני לא כפוף אליך, זאת אומרת, אין לי... ואמרתי לה (למנהלת), תראי, אני לא עובד חברת חשמל, חברת חשמל לא יכולים לזמן אותי לבירורים, אני גם לא עובד עירייה, אין פה מה לברר, ובוזה זה נגמר."

לאחר שנשאל האם היה משנה את תגובותיו אם היה מועסק ישירות ע"י העירייה, ענה המורה:

"כן, אני חושב שבמפורש היה יותר נח לכפות עלי, או לי היה פחות נח לצאת בגלוי

נגד הוראה כזו אם הייתי עובד ישיר ואם לא היה לי את המרמור הזה על זה שאני לא עובד ישיר כי אז הייתי יותר מזדהה אולי עם המערכת."

מקרים דומים, הועלו ע"י מורי היל"ה וע"י מורי אגודת רנה קאסין אחרים. בכל המקרים האלו, תיארו המורים את חוסר מוכנותם להיענות למדיניות כתלויה באופן ישיר בידיעה שהעסקה ע"י גורם מתווך תאפשר למורים לא להיענות למדיניות שאינה נוחה להם או שאינה מסכימים איתה מבחינה עקרונית ואידיאולוגית.

2.4 גורמים המשפיעים על חוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

ממצאי המחקר מצביעים על שישה גורמים עיקריים אותם מציינים המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים כבעלי השפעה ישירה על ירידה במוכנותם להיענות למדיניות: (1) תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי; (2) העדר אמון של המורים במעסיק וברשויות; (3) יחס אינסטרומנטלי אליו זוכים המורים; (4) העדר מנגנונים שיכילו את הצרכים הרגשיים של המורים; (5) בלבול הנובע מריבוי גורמים ממונים ו- (6) העדר תחושת שייכות למקום העבודה. גורמים אלו אוזכרו במהלך הראיונות על ידי המורים המועסקים באופן ישיר, אך בתדירות נמוכה יותר. שלא כמו היבטים אחרים שהזכירו המורים בראיונות, חמשת הגורמים האלו עלו בממצאי המחקר ככאלו שיש להם קשר של סיבה-תוצאה למידת ההיענות למדיניות.

תרשים 3: גורמים המובילים לחוסר נכונות להיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים:



2.4.1 תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי

בראיונות, המורים לא הוכוונו להתייחס באופן ישיר להעסקתם ע"י גופים מתווכים, אלא הוכוונו לשאלות שהתמקדו ביחסם למדיניות. עם זאת, רובם המוחלט קישר חלק מהשאלות למורכבות הטמונה בהעסקתם ע"י מתווכים. לאחר שצינו אירועים, חוויות ותחושות הנוגעות לתנאי העסקתם, אני עודדתי אותם לפרט ולהרחיב על הבעיות בתנאי העסקתם כפי שהם רואים אותם. בקרב קבוצת מורי היל"ה, כל ההתייחסויות של המורים נסובו סביב המעסיק: דוגמאות מלפני שנת 2012 שניתנו על ידי המרואיינים התייחסו ל"חברה למתנ"סים"; דוגמאות שניתנו על ידי המרואיינים אחריה התייחסו ל"רשת עתיד". לעומת זאת, ממצאי המחקר מעידים על כך שהמורים המועסקים ע"י אגודת רנה קאסין מודעים פחות לאופן ההעסקה שלהם באופן יחסי לקבוצת מורי היל"ה: ארבע מהמורים, שצינו את אופן העסקתם כגורם לחוסר היענות, והעידו שהפגיעה בזכויותיהם מפריעה להם מאוד, כשנשאלו מאוחר יותר באופן ישיר, התקשו להסביר מהם הפגיעות בזכויותיהם ומה המקור להן. מורים אחרים מרנה קאסין ציינו שבהתחלה לא נראתה להם אף בעיה הנובעת מהעסקתם ע"י אגודת רנה קאסין. דוגמא בולטת לכך ניתן למצוא בדבריו מורה המועסק כבר שש שנים ע"י רנה קאסין:

"ההעסקה על ידי רנה קאסין היה סיפור מורכב, אני נהייתי מודע לו רק בשנה השנייה או השלישית שלי להוראה. [...] קודם לא כל-כך שמתי לב לזה. [...] כי ידעתי שאני לא בא בשביל הכסף, כי לא חשבתי שדופקים אותנו עד כדי כך, לא הייתי מודע לזה פשוט. ואז אתה מתחיל לשים לב לדברים. ואז היה את הקטע שלא קיבלנו משכורת עשרה ימים [...] ובמקרה הייתי בחדר מורים באותו יום והתעצבנתי על זה."

ככלל, רב המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הביעו תחושות תסכול על תנאי עבודתם, השכר הנמוך, הפגיעה בכספי הפנסיות וקרנות ההשתלמות, ההעסקה דרך שעות אפקטיביות (תשלום על שעת ההוראה בלבד) וחוסר הבטחון התעסוקתי שנגרם כתוצאה מהפיטורין החוזרים ונשנים כל שנה בשנה, לדבריהם. בעוד ששתי קבוצות המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הזכירו את התסכול מתנאי העבודה באופן תדיר במהלך הראיונות והעידו שתנאי העבודה מייצרים ניכור שמוביל לחוסר נכונות להיענות למדיניות, אזי המורים המועסקים באופן ישיר הביעו תחושות תסכול על גובה השכר בלבד ואף אחד מהם לא ציין שיש לכך השפעה ישירה על נכונותם להיענות למדיניות.

במהלך הראיונות עלה נושא השכר הנמוך, תוך כדי השוואות למדרגות השכר הנהוגות במסגרת ההסכמים הקיבוציים במערכת החינוך, כגורם שמוביל ליחס מנוכר למקום העבודה וכן כגורם שמוביל לקונפליקטים ולעזיבת מורים את הפרויקט. לדברי המורים, השכר הוא אשר דה-פקטו מחולל את תחלופת המורים הגבוהה בפרויקט. בהקשר זה, מורה היל"ה ציין:

"מורים לא היו נשאים פה, רובם לא היו נשאים פה, לא יודע אם אני הייתי נשאר. כי בסופו של דבר אתה צריך לפרנס גם, בסופו של יום, מעבר לרצון באמת גם"

לתרום, ויש רצון לתרום [...] אתה צריך לחזור הביתה עם משהו".

מורה אחר ציין את ההשפעה שיש לתנאי העבודה על עזיבה של מורים: "אתה רוצה שיבואו סתם מורים לשלושה, ארבעה חודשים ויעזבו? כי הם היו עוזבים, היו מקרים כאלה, כי הם לא יכלו. ואז מה אתה אומר לתלמידים האלה? לא מאמינים בכם, מביאים לכם משהו זמני, אתם סתם ביביסיטר".

כל המורים המועסקים ע"י רנה קאסין, ציינו באופן ברור שהם מרגישים פגועים מהפגיעה התדירה בזכויותיהם. חלק מהם ציין בפירוש שפגיעה בזכויותיהם מייצרת חוסר נכונות להרתם לשינויים. מורה אחד ציין את ההשפעה של הפגיעה בזכויות על שינוי עליו פירט שהוטל עליו להוביל במחשוב בבית הספר:

"לא שילמו לנו זכויות. אני... חייבים לי [...], חייבים לי עוד כמה עשרות אלפי שקלים, כמה עשרות אלפי שקלים בזכויות, עדיין. [...] זה קונפליקט קשה, אתה הולך לעבודה ולא משלמים לך כסף, זה לא מאד נעים. [...] בטח שזה משפיע. זה משפיע, מי רוצה להוביל עכשיו שינויים גדולים במחשוב כשהוא יודע שלא משלמים לו את מה שצריך?"

מורה אחר שיתף בתחושות חשדנות וניכור כלפי המעסיק:

"העמותה (מתייחס לרנה קאסין) עושה את הכל כדי לשלם לאנשים משכורות, כשיש להם דפיציט כי לא העבירו אליהם כסף אז הם לוקחים את זה מהפנסיות. אז אני לא חושב שמישהו גנב לכיס, לא, אני לא מייחס כוונות רעות. אבל התוצאה היא שאנחנו לא קיבלנו את הזכויות. [...] כשאתה מבין שמישהו פה נעשה על הגב שלך, אז אתה מתחיל להתעצבן, ובצדק. זה מנכר."

משפטים אלו, כמו גם איזכורים אחרים בראיונות נועדו, בחלק מהמקרים, להצדקת חוסר המוכנות להיענות למדיניות ולהסביר את המוטיבציה הנמוכה להתאמץ, להוביל שינויים ולפעול באופן מגוייס למדיניות שהועברה ע"י הממונים.

2.4.2 העדר אמון בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

כדי לאפשר למורים לחנך וללמד באופן מיטבי הם חייבים שינתן בהם אמון בסיסי התומך בהם כאנשי מקצוע שתפקידם לחנך וללמד. לאמון זה תפקיד קריטי בתפקוד היומ-יומי של המורים בבית הספר ובהצלחה של תהליכי ההוראה והלמידה (Goddard, 2001). על פי רב, האמון של מורי היל"ה במערכת החינוך בכלל, במעסיק המפעיל את פרויקט היל"ה וברשויות המוניציפליות היה נמוך מאוד. עם זאת, מעניינת במיוחד העובדה שחלק ניכר ממורי היל"ה הביע אמון גדול מאוד בצוות

החינוכי ובהנהלות מרכזי ההשכלה: **"אין לי אמון במערכת, יש לי אמון במערכת שבה אני עובדת, במרכז, יש אצלינו הרבה אנשים טובים."** מורה אחרת ציינה: **"יש תקשורת מאד טובה בתוך הצוות והתקשורת הטובה הזאת היא בעצם מה שמקדם את הנערים"**.

מערכות חינוך מבוססות על כך שהצלחת כל בעלי התפקידים קשורה בקשר ישיר להצלחת האחרים. מערכות יחסים מתמידות אלו באות לידי ביטוי באופן מובהק גם בקשר שבין יחסי האמון שבין מורים והממונים עליהם לבין יחסי האמון שבין המורים לתלמידיהם. במילים אחרות, כדי לבצע את תפקידם כהלכה תוך כדי הבעת אמון בתלמידים, מורים זקוקים לאמון מצד הממונים עליהם (Schneider and Bryk, 2002). במהלך הראיונות, נמצא מתאם בין רמת האמון שהוענקה למורים, לבין האמון שהמורים הביעו כלפי הממונים עליהם. לדוגמא, לטענת מורה מהיל"ה, התחושה שהמעסיק לא נותן בה אמון, מובילה לחוסר אמון שלה כלפי המעסיק.

לצד הטענות העקרוניות הרווחות במחקר החינוכי על חשיבות האמון במורים ובתלמידים להצלחת התהליך החינוכי, מחקרים אמפיריים רבים מראים את הקשר שבין אמון במורים לבין שיפור והצלחת מדדים חינוכיים שונים כגון: נוכחות מורים, נוכחות תלמידים, ממוצע ציונים, שביעות רצון הורים ועוד (לדוגמא: Adams and Christenson 2000; Tschannen-Moran 2011; Forsyth et al 2006). מחקרים נוספים מראים שאמון הדדי בין המורים לממונים עליהם מעודד את המחוייבות של המורים לתהליכים שמובילים הממונים עליהם ומגביר את הנטייה של המורים לפעול למען הארגון ואף מעבר לדרישות התפקיד הפורמאליות (Tschannen-Moran and Hoy 2003; Tschannen-Moran 2000). זאת ועוד, קיים מתאם חיובי בין תחושת אמון של מורים לבין מוכנותם להיענות לשינויי מדיניות. אמון מחליש את תחושת הסיכון הכרוכה בכל שינוי מדיניות ולכן מורים הפועלים בסביבת אמון מרגישים בטוחים יותר להתנסות בחידושים ולהתחייב לשינויי מדיניות (Bryk and Schneider 2002).

מורי היל"ה ציינו בראיונות שהתחושה הסובייקטיבית שלהם היא שאין הערכה ואמון בהם כמורים. מורה אחד ציין:

"יש לי תחושה שמישהו שם (ברשת עתיד) בצד המנהלתי, הארגוני שהוא לא פדגוגיה, הטמיע את המסר הזה שהמורים הם כוח אדם לא איכותי. [...] תחושה שאומרים לך - אתם לא רוצים, תלכו. כאילו, לא מדובר פה באנשים, כאילו לא מדובר פה באנשים עם השכלה."

מיעוט ממורי היל"ה אף הביעו התייחסויות קיצוניות יותר שמעידות על יחסי ניכור, חוסר הערכה והיעדר אמון מוחלט במעסיק. התייחסויות אלו נשמעו גם כלפי "רשת עתיד", המעסיק הנוכחי של מורי היל"ה וגם כלפי "החברה למתנ"סים" הזכין הקודם של פרויקט היל"ה: **"כיוון שזה גוף עסקי, אז הוא יותר מדבר ביזנס. [...] מי שמרוויח זה המשכורת המנופחת של המנכ"ל והמטה שלו."** מורה אחר ציין: **"זה נראה שהמעסיק הוא האויב שלי, לחלק [...] מהמורות קשה עם הטרמינולוגיה של אויב, אבל המעסיק כמעסיק הוא האויב שלי"**.

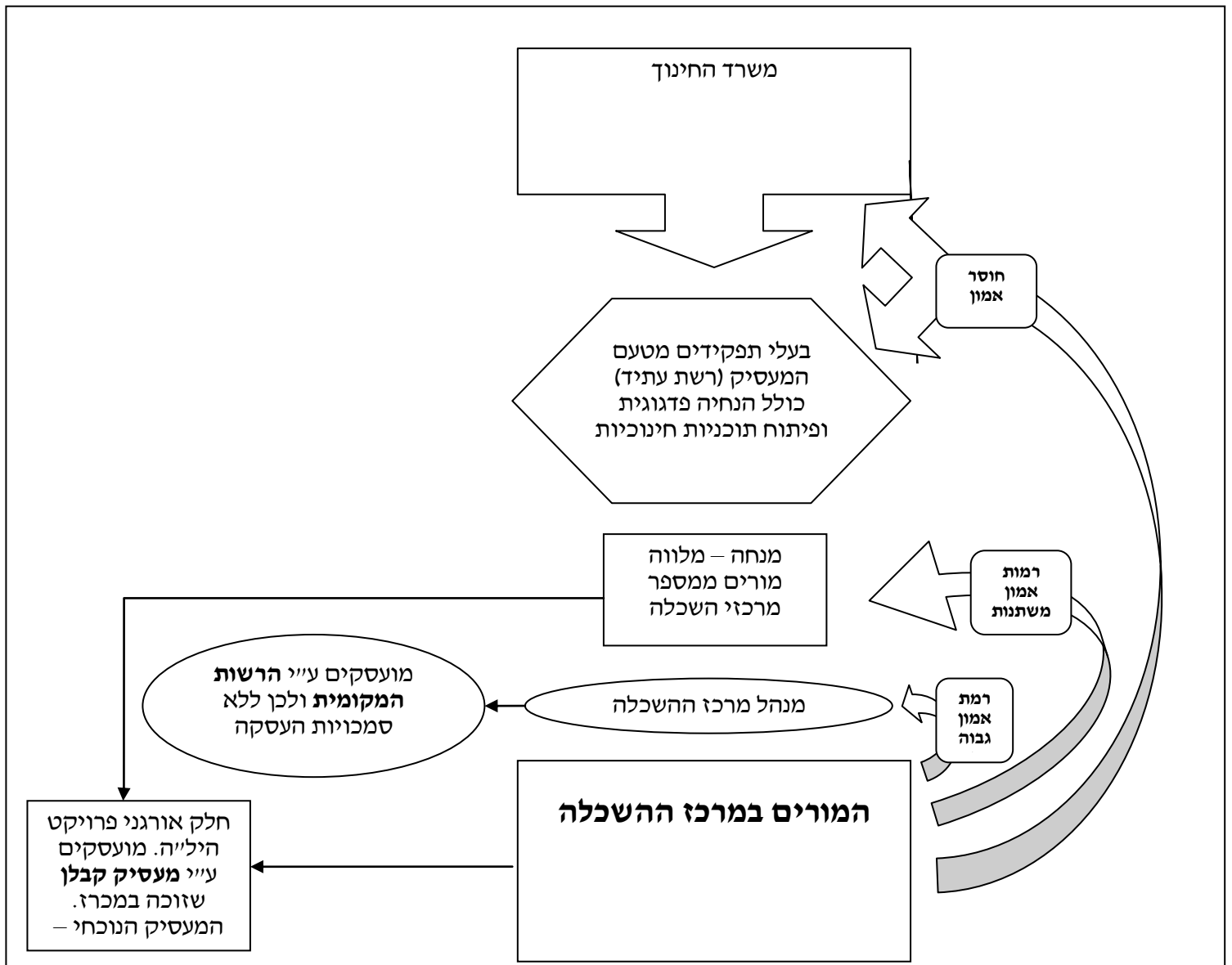
לא מן הנמנע כי תפיסתם הערכית של מורים אלו השפיעה גם היא על תפיסתם את הממונים עליהם, עם זאת, ראוי לציין, בקרב המורים המועסקים באופן ישיר לא נשמעו כלל התבטאויות דומות.

חלק ממורי היל"ה וממורי "רנה קאסיין", על פי רב מורים לאזרחות, התייחסו לקושי לתנך לאמון במוסדות המדינה כאשר להם עצמם אין אמון במערכת. מורה אחת ציינה:

"אני, התפקיד שלי כמורה, אני מחזירה את האמון בממסד [...] אני לא מאמינה, אבל זה מה שאני עושה. [...] אני רוצה שהם ילחמו על המדינה. כדי שהם ילחמו על המדינה הם לא יכולים להיות מיואשים, אני צריכה שהם לא יהיו מיואשים [...] כי אם אתה מאמין שהכל מושחת, הכל זה חרטה, הכל נגדי אז אין על מה לדבר. [...] אז המסקנה היא להיות רמאי. [...] אבל [...] בממסד הזה, באיך שהוא מתייחס אלי, לי אין אמון בו."

ממצאי המחקר עולה כי מורים המועסקים ע"י תוכנית היל"ה חשים אמון כלפי מרכזי ההשכלה או הגורמים הממונים עליהם באופן ישיר, בעוד הם חשים ניכור למעסיק, לרשויות המקומיות ולמערכת החינוך (תרשים 4).

תרשים 4: מערכת יחסי האמון של מורי פרויקט היל"ה

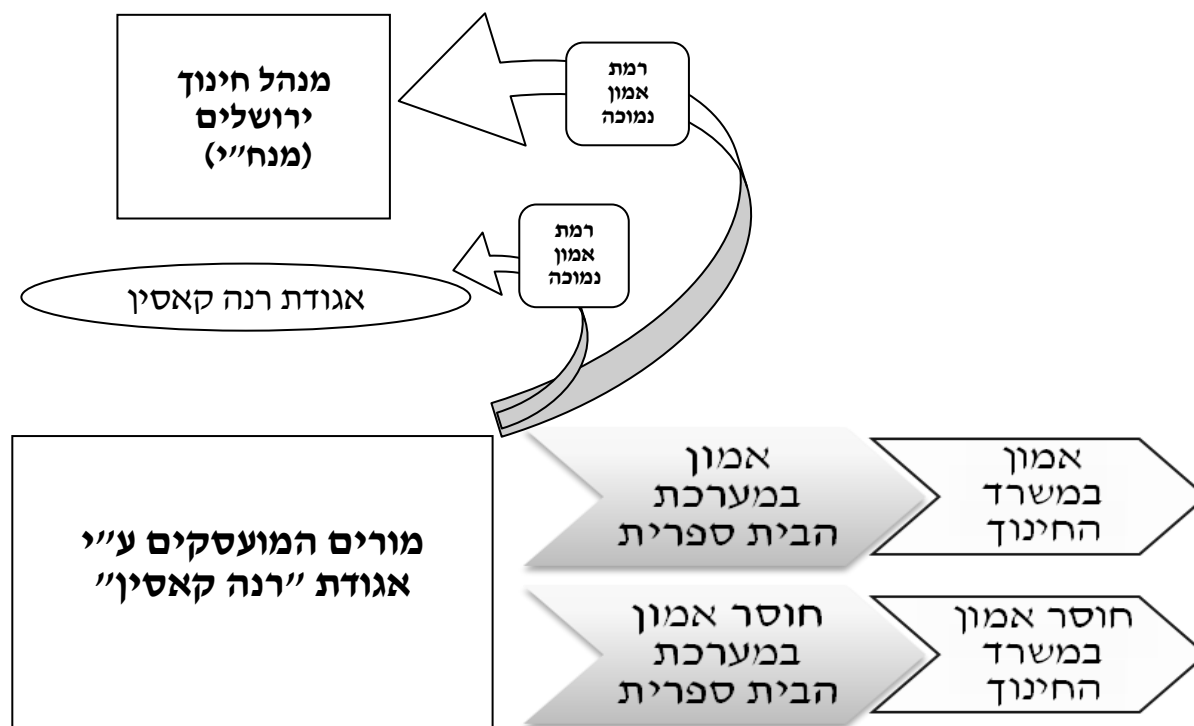


זאת, בניגוד למורים המועסקים באופן ישיר ומורי "רנה קאסין". על פי רב, עלה מדברי המורים המועסקים באופן ישיר ומדברי המורים המועסקים ע"י אגודת "רנה קאסין" כי קיים מתאם גבוה בין רמת האמון בבית הספר לבין רמת האמון במערכת החינוך. מורים שניכר בהם כי חשו סלידה וניכור מהמערכת הבית ספרית, הביעו, לרב, גם חוסר אמון במערכת החינוך; ובהתאמה, מורים שהעידו על יחסי אמון במרחב הבית ספרי, נטו להביע אמון במערכת החינוך (תרשים 5).

תרשים 5: מערכת יחסי האמון של מורים המועסקים באופן ישיר עם הגורמים הממונים עליהם



עם זאת, מבלי להתייחס לרמות האמון המשתנות בין בתי הספר השונים, מורי "רנה קאסין" העידו שיש להם רמת אמון נמוכה במעסיק "רנה קאסין" ומנהל החינוך של עריית ירושלים (מנח"י) שחלקם תופסים אותו כאחראי על אופן העסקתם (תרשים 6). מורה המועסק ע"י רנה קאסין, ציין באופן בולט את חוסר האמון שמורים המועסקים בעמותת "רנה קאסין" חשים כלפי מנהל חינוך ירושלים (מנח"י): **"באופן כללי, אנחנו חושדים במנח"י כשהם נותנים לנו משהו חדש, הרבה פעמים המטרה שלהם היא לעשות לנו נזק, ממש. זאת אומרת, כשמנחיתים עלינו החלטה זו בדרך-כלל החלטה לא טובה, אחרת לא היו טורחים להנחית אותה, היו מוצאים דרך אחרת להעביר לנו אותה."** מורה אחר ציין: **"אני יש לי חשד בסיסי כלפי מנח"י בכל דבר שהם יביאו לי. זאת אומרת, אני מניח שכמו שהם יצרו תרבות של השתקה הם לא רוצים לשמוע, כי הם יכלו להתנהל אחרת."**



2.4.3 אבדן תחושת שייכות למקום העבודה בקרב מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים

ממצאי המחקר מראים קשר בולט של סיבה ותוצאה בין תחושת העדר שייכות למקום העבודה לבין רמת ניכור (Teacher's Alienation) גוברת המשפיעה על חוסר מוכנות להיענות למדיניות הממונים בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. התופעה בולטת בקרב שתי הקבוצות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים באופן יחסי לקבוצה של המורים המועסקים באופן ישיר. מורה היל"ה שעבד בעבר בבית ספר אמר בראיון:

"ככה זה אצלינו (בהיל"ה), אתה לא חלק ממשו. אני יודע מה זה בית ספר רגיל, שיש בו מורים קבועים וכיתה משלך אם אתה מחנך. אתה יכול לאהוב את בית ספר ואתה יכול לא לאהוב אותו... עבדתי בבית ספר רגיל. כאן (מתייחס לעבודה בפרויקט היל"ה) אתה לא שייך לשום מקום. אתה חלק ממרכז השכלה שהוא אפילו לא שייך למעסיק שלך"

מורה אחר בפרויקט היל"ה ציין: *"אף אחד לא מסתכל על המורים בתור באמת חלק ממש אתה יודע, אורגני מהדבר הזה. זה הדבר שאולי הכי חסר פה, שגם אותי*

**מתסכל, שאני לא מרגיש שקיימת פה איזשהי, איזשהו גוף אורגני שבאמת פועל
ביחד למען אתה יודע, המטרות הנאצלות האלה של החינוך.**

מורי היל"ה ציינו את תחושת חוסר השייכות למרכזי ההשכלה כגורם שמפחית את מחוייבותם לבקשות והוראות הממונים. חלק ממורי רנה קאסין, לעומתם, הדגישו את הפערים בתחושת השייכות והמחוייבות שקיימים בתוך חדר המורים בין המורים המועסקים ע"י אגודת "רנה קאסין" לבין מורים המועסקים באופן ישיר. להלן דוגמא בולטת לכך מתוך דברים של מורה שמתוסכל מחוסר הסולידאריות בין המעמדות השונים בחדר המורים:

**"אנשים שמועסקים על ידי משרד החינוך, אני רואה את זה בחדר מורים, הם
אדישים, לא מעניין אותם כלום, אין סולידריות כזאת באמת. [...] וכן, אני מרגיש
ממש את המעמדות האלה בחדר המורים, ממש, מגעיל אותי אפילו. [...] זה מגעיל
אותי עד כדי שאט נפש, עד כדי אפילו עזיבת המקצוע, ממש ממש, אני חשבת
פעמיים להתפטר ולעזוב. לא באמצע שנה אבל לעזוב בסוף שנה, ממש. ממש ממש
כן."**

2.4.4 צרכים רגשיים של מורים ותמיכה רגשית

גישות במחקר מדיניות חינוך אשר מבקרות את הגישות הרציונאליות, מבקשות להדגיש את הפן הרגשי המשפיע על היחס של מורים למדיניות. על פי הגישה המדגישה את הצרכים הרגשיים של המורים יש לפן הרגשי השפעות של ממש על היחס של מורים למדיניות. באופן כללי, שינויי מדיניות חינוך המשפיעים על עבודת המורים עשויים לעורר רגשות עזים בקרב מורים, הזקוקים להכלה רגשית ותמיכה כדי להסתגל ולצלוח את השינוי. הפחד מהשינוי ברמה האישית, תחושת חוסר המסוגלות להסתגל לשינוי ותחושות כעס ותסכול שצפות במסגרת השינוי עשויות לקבוע את היחס של המורה למדיניות שעל הפרק (Adams, 1976). הול והורד (1987) מסבירים את ההתמודדות הרגשית שעובר מורה בתהליכי שינוי מדיניות ע"י המונח **'בעיות מדאיגות'**. לדידם, מורה יתמודד רגשית עם המדיניות החדשה דרך הצפת בעיות מדאיגות שרלוונטיות לתפקודו היום-יומי: כיצד שינוי המדיניות ישפיע עלי? על יחסי עם התלמידים? עם מורים אחרים? עם המנהל? כיצד המדיניות תשפיע על כמות או איכות העבודה שלי? מה יחשבו עלי כמורה? בעיות אלו עשויות להביא להצפה רגשית ולחוסר פניות רגשית שתפגע בהסתגלות לשינוי וביחס למדיניות החדשה. המטרה העיקרית במתן מענה רגשי ייחודי למורים בתהליכי שינוי מדיניות נועדה – כך טוענים הול והורד – לתת מענה לבעיות המדאיגות שצפות מהמורה (Hall & Hord, 1987). מבחינה רגשית, כאשר לאורך תהליכי שינוי מדיניות, ניתנת למורים תמיכה מתאימה, אזי התנגדות המורים למדיניות יכולה להיחפך ליחס של התאמה וליחס של היענות למדיניות. התנגדות לשינוי, מהבחינה הרגשית, היא תהליך שמתמוסס באופן הדרגתי ע"י מודולוציה של השינוי לתנאים המסייעים למוטיבציות, למניעים הפנימיים וליכולות של המורה. מחקרים אמפיריים בדקו את ההסתגלות הרגשית של מורים לשינוי ומצאו כמה ממצאים מעניינים: ראשית, מורים שמביעים התנגדות לשינוי מדיניות בתחילתו,

ומשדרים לחץ, ביקורת וחוסר וודאות, עשויים להיות אלו שבסופו של תהליך ההסתגלות לשינוי יהיו המחוייבים ביותר לתהליך בשל אופיים הבלתי מתפשר; שנית, תהליך הסתגלות מתרחש אצל רב המורים במידה והם מקבלים מענה רגשי המספק את צרכיהם; עם זאת, מחקרים מראים שמענה רגשי אינו בהכרח מביא להסתגלות של כל המורים לשינוי המדיניות; מורים שלא הסתגלו לשינוי המדיניות ייטו להביע פרקטיקות של התנגדות או אפאטיות למדיניות וסביר שיפגעו בתהליך שינוי המדיניות בטווח הארוך (Woods, 1994).

מנקודת מבטם של המורים, ממצאי המחקר הנוכחי מצביעים על כך שיש מחסור במנגנונים פורמאליים שיכולים לסייע בהכלת הצרכים הרגשיים של קבוצת מורי היל"ה. באופן ספציפי, בעת שינוי מדיניות משמעותיים, הכוללים שינוי בהרגלי העבודה היום-יומית של המורים, לא היו קיימים מנגנונים המסוגלים לתת מענה להכלה רגשית של מורים והדבר פיתח תחושות של ניכור למדיניות. הדבר בלט בהתנגדויות לשינויים ב-(1) תוכניות לימודים, (2) גודל הקבוצות אותן מלמדים המורים ו-(3) מדיניות העוסקת בקשר המצופה בין מורה לתלמיד מחוץ לשעות ההוראה. ניכר שמורי היל"ה לא זכו למנגנונים שיכלו את צרכיהם הרגשיים וחלק ניכר מהם פיתח התנגדות לשינויי מדיניות אלו. מורה אחת, התייחסה להטמעה של תוכנית לימודים חדשה לתלמידים שאינם ניגשים לבגרות. במהלך דבריה ניכר בקולה הקושי הרב וחוסר הבטחון:

"היה לי קשה כשפתאום הבנתי שאני צריכה ללמד אותם לפי התוכנית החדשה, ולא היה עם מי להתייעץ. [...] כל מה שהוא לא בגרות, ממש היה לא ברור. התוכנית לבגרות מאוד ברורה. כן. התוכנית שאני פתאום הייתי צריכה ללמד אותה הייתה שונה ממה שהייתי רגילה. הבעיה הייתה שכשזה לא הלך עם התלמידים, אני התעצבנתי ולא היה כל כך איך ואיפה לפרוק את הכעסים."

ניתן לציין, על פי ממצאי המחקר, שהעדר תמיכה רגשית מהווה גורם בולט לחוסר היענות רק בקרב מורי היל"ה. הממצאים מצביעים על כך שרמת הצרכים הרגשיים שלא הוכלו בקרב קבוצת מורי "רנה קאסין" הייתה דומה מאוד לרמת הצרכים הבלתי מוכלים של קבוצת המורים המועסקים באופן ישיר. עבור המורי קנה קאסין, כמו גם המורים המועסקים באופן ישיר, גורם ההכלה הרגשית היה משמעותי פחות מגורמים אחרים שמובילים לחוסר היענות למדיניות.

2.4.5 בלבול הנובע מריבוי גורמים ממונים בעלי קשר ישיר למורים

ממצאי המחקר מצביעים על כך שלמבנה המורכב של מערכת החינוך לרבות יחסי הכוחות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות יש השפעה זעומה על התחושות היום-יומיות של מורים המועסקים באופן ישיר. רק מיעוט מהמורים המרואיינים המועסקים באופן ישיר העידו שהרגישו תחושות בלבול ממחוייבות למספר ממונים. רובם העיד שהכפיפות למנהל בית הספר מייצרת מחוייבות כלפי היררכיה ברורה. שני אירועים – האחד שעוסק בהטרדה מינית והשני בראיון של מורה לתקשורת - שצינו מורים שרואיינו למחקר, דרשו התערבות של גורמים ממונים מעבר לרמת בית הספר. לפי המורים, אירועים אלו חשפו קונפליקט בין מנהל החינוך בראשות המקומית לבין

המפקחת על בתי הספר והמחוז. עם זאת, ניכר שמדובר **"במקרים מאוד קיצוניים ולא ביום-יום"** כפי שטען אחד המורים.

לעומת זאת, ממצאי המחקר מעידים שלמבנה המורכב של ההעסקה במסגרת פרויקט היל"ה השפעות דרמטיות על התחושות היום-יומיות ופרקטיקות העבודה של המורים שרואיינו. זאת ועוד, מבנה העבודה המורכב מוביל לבלבול בין דרישות הממונים השונים, ולעיתים נוצר ערפול באשר לדרישות ולציפיות מהמורה והמורים נאלצים לעבוד בסביבה מרובת סתירות. הצורך להיענות לדרישות של ממונים רבים, מוביל לחוסר יכולת להיענות לכולן ולתמרן בין המדיניות של הממונים השונים. כדי להבין לעומק כיצד תחושת בלבול זו משפיע על חוסר היענות למדיניות יש להבין את מבנה ההעסקה המורכבת כפי שנתפס בעיני מורי היל"ה. ראשית, מנהלות ההשכלה נתפסות ע"י המורים כבעלות סמכות מוגבלת לטיפול בבעיות אישיות ולחלקן חסרה ההבנה המקצועית המספקת – כך לדבריהם - שיכולה לתת כלים משמעותיים למורים. מורה מפרויקט היל"ה ציין:

"אתה תבוא למנהלת ההשכלה, אז אותה זה לא מעניין הבעיות שלך כל-כך. מבחינתה הקבלן שם אותך אצלה שתעבוד, תעבוד."

מורה אחר ציין: **"מנהלת ההשכלה מועסקת של הרשויות המקומיות. ככה שזה כל מיני אנשים שעבדו בתחום של נוער בסיכון ברשויות המקומיות או במקומות אחרים והגיעו להיות מנהלי ההשכלה. אז אין להן את הרקע הפדגוגי המספיק ואין להן ניסיון בהוראה, כלומר הן לא יכולות תמיד להבין את העבודה שהמורה עושה."**

שנית, המנחה, נתפסת אמנם כבעלת סמכות פדגוגית, מקצועית ומינהלית, אך ניכר שחוסר הזמינות שלה והקושי הנובע ממחוייבותה למעסיק ובו בזמן לריצוי המורים, היוו גורמים שמקשים על עבודתה ולא נותנים מענה מספיק למורים:

"עכשיו, יש לך את המנחה אבל המנחה היא לא זמינה לך כל הזמן. [...] זה לא שאתה יכול לבוא ולדפוק על הדלת ולהגיד אני רוצה רגע לדבר איתך כמה דקות או בואי נקבע פגישה למחר. לא, המנחה מסתובבת על פני... היא אחראית על מרכזים נגיד לא יודע מה, מנתניה ועד מודיעין, והיא מסתובבת כל החודש בין המרכזים. בשבילה לקבוע פגישה איתה זה נסיעה מיוחדת, אתה רוצה לקבוע פגישה איתה אז היא תגיד לך אוקיי, בעוד שלושה שבועות אני מגיעה אולי נוכל לקבוע פגישה, זה לא פשוט. [...]
עכשיו זה לא שאתה תבוא למנחה ותגיד שיש לך בעיות עם המנהלת השכלה, כאילו."

מורה אחר הדגיש את המורכבות של תפקידן ביחסי הכוחות בין המעסיק למורים:

"המנחות בהיררכיה הן שתי דרגות מעל למורות, והם, הרמה הבאה מעליהן זה כבר המטה של המעסיק. אז כדרכן של מנהלות בדרגי ביניים הן (המנחות) בין הפטיש לסדן. מצד אחד הן חשות הזדהות עם המערכת, מצד שני הן עובדות קבלן בדיוק כמו המורות."

מורי היל"ה העידו על כך שמורכבות זו מייצרת תחושות של בלבול וסביבה קונפליקטואלית בה הרצון לרצות מספר רב של ממונים עלול להוליד פרקטיקות המבטאות חוסר היענות למדיניות, לפחות אצל חלקם. מורה אחת ציינה:

"לפעמים הציפיות לא כל כך ברורות, המנחה אומרת ככה, ומנהלת מרכז ההשכלה בכלל אומרת משהו אחר."

ממצאים אלו מחזקים תיאוריות לפיהן חוסר היענות למדיניות בקרב עובדי קצה (Street Level Bureaucracy) מונע מתוך החלטות מקצועיות (professional decision) הנובעות מסביבת עבודה המכילה מחויבויות מקצועיות סותרות ומדיניות מעורפלת או קונפליקטואלית שמחייבת הכרעה (Lipsky, 1980; Maynard-Moody and Musheno, 2000).

בקרב מורי "רנה קאסין" ממצאי המחקר מצביעים על כך שיש תחושה של תסכול ועמימות כתוצאה מההעסקה ע"י רנה קאסין. על אף שהמעסיק "רנה קאסין" אינו עוסק בנושאים פדגוגיים וחינוכיים, התגלה שהימצאותה בשרשרת הגורמים הממונים על המורים מעצימה באופן משמעותי את תחושות הבלבול, התסכול והמדיניות המעורפלת. מורה המועסק ע"י רנה קאסין ציין:

"אנחנו מקבלים הנחיות והוראות למעשה ממספר גופים שונים. זאת אומרת, משרד החינוך ששולח אינספור רפרנטים לכל נושא והרפרנטים האלה הרבה פעמים אין להם מושג. שולחים רפרנט בספרות שלא יודע ספרות, שולחים רפרנט במתמטיקה שלא יודע מתמטיקה, זה מטורף. עכשיו, בעיניי הוא לא יודע מתמטיקה, יכול להיות שבעיני המשרד הוא כן. לי יש שיטה שהיא עובדת, אומרים לי זה לא מעניין אותנו אם השיטה שלך עובדת, יש אג'נדה. אז יש מנח"י, יש משרד החינוך ויש את המעסיק (מתייחס לרנה קאסין) שיש לו אג'נדה משלו הרבה פעמים [...]. גם למעסיק יש אג'נדות, כל מיני. זה נראה הגיוני כל זה?"

עם זאת, לעיתים, ריבוי הממונים איפשר למורים "להינות מכל העולמות". ניכר שהמורים למדו עם הזמן את החוזקות והאינטרסים של כל אחד מהצדדים ולמדו להסתדר בתוכם בתוך המערכת ולהשתמש בקופליקטים ובמדיניות המעורפלת כדי לקדם החלטות שהם רוצים. מורה המועסק ברנה קאסין ציין:

"לדוגמא, אנחנו קיבלנו גיבוי פדגוגי מרנה קאסין כי הם לא התעסקו בפדגוגיה. אז אם אתה לא מתעסק עם זה, אתה נותן גיבוי להחלטה שבית הספר שלך מקבל. למשל תלבושת אחידה שאין לנו, שגדעון סער החליט שתלבושת אחידה היא חובה לפי נהלי המשרד. קיבלנו גיבוי מהעמותה כשהחלטנו שלא תהיה בבית ספר תלבושת אחידה. או למשל פייסבוק, המשרד הוציא הוראה למורים לא להיות חברים בפייסבוק, אנחנו קיבלנו החלטה, וכאן שיתפנו פעולה עם מנח"י נגד המדיניות של משרד החינוך, והמורים שלנו חברים של התלמידים בפייסבוק בעידוד של בית הספר, בסייגים."

במקרים אחרים, ניכר שהמורים היו קורבנות לויכוחים פנימיים שהיו בין השחקנים השונים במערכת:

"כעסנו על העמותה (רנה קאסין) כי לא שילמו [...] ומנח"י? מנח"י הצליחו בצורה מאד נבונה להרחיק את זה מעצמם. הם העסיקו אותנו בעמותה, כל הקונפליקטים, כל הכעסים היו על העמותה, הם יצאו נקיים. העבירו כסף, לא העבירו כסף, הם תמיד יצאו נקיים. ורק מי שבאמת באמת בסוד העניינים, שזה מתי מעט, מבין שהאחריות היא על מנח"י ועל המשרד שחסכו כסף על חשבון העמותה. אבל הכעסים לא הלכו אליהם."

ריבוי הגורמים הממונים והיחסים ביניהם אינו מסייע ביצירת אמון ותחושת גיבוי, ומוביל לתחושת בלבול, וניכור כלפי המערכת. המציאות מרובת הקונפליקטים והמחוייבויות הופכים את חייהם המקצועיים של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, לדבריהם, לסבוכים מדי:

"המערכת הזאת היא מערכת שהיא מורכבת מכל מיני דברים, כלומר מכל מיני גורמים. קודם כל יש את מרכז ההשכלה שאני עובד בו בעצם ביומיום, שהוא בעצם מנהלת ההשכלה היא מנהלת אותי ביומיום, היא הכתובת הישירה שלי לכל מה שקורה עם התלמידים, לכל מיני שאלות, לבעיות. אבל היא לא המעסיק שלי. אז אם למשל יש איזשהו קונפליקט שקשור לתנאי העבודה שלי, כמו למשל שכר או שעות שהתבטלו או דברים כאלו, יש פה לפעמים אפילו ניגודי אינטרסים כי היא רוצה למשל את מלוא הגמישות. היא רוצה שאם מחר בבוקר היא מחליטה לקחת את התלמידים לטיול, היא יכולה לבטל לי יום עבודה בשביל זה. עכשיו, היא לא תשלם לי על היום הזה, כן? אז היא רוצה את הגמישות הזאת לעצמה, היא מרגישה פחות מחוייבת כלפיי. [...] המעסיק, שהוא חברת קבלן, הם מתנהגים כמו חברת קבלן ולא כמו שהייתי מצפה מגוף חינוכי, הם מתייחסים למורים בדרך-כלל כמו [מצחקק] כמו לעובדי קבלן, כלומר כמו לאיזשהו משאב זמין ומתכלה. הם מצפים שהם יציבו מורה ביחידה מסוימת, היחידה תנהל אותו, והם מצפים שהמורה יעשה כל מה שצריך וכל מה שהם דורשים ממנו. והם ממעטים למשל לעמוד לצד המורה במקרה שנוצרים קונפליקטים בינו לבין למשל מנהלת ההשכלה. הם מעדיפים, אם כבר הם ייקחו את הצד של מנהלת ההשכלה. וגם אם לא באופן ישיר וגלוי לפחות בוא נגיד הם לא יעמדו לצד המורה וייכנסו בעצמם לקונפליקט מול מנהלי ההשכלה. אז יש פה בעיות מאד גדולות."

ממצא נוסף הצביע על רמת היכרות נמוכה של מורי היל"ה עם בעלי תפקידים רשמיים בתוך משרד החינוך ובי"רשת עתיד" שעשויים לסייע למורים בעבודתם. דוגמאות בולטות הן מורה למתמטיקה שאמר: *"האמת, אין לי מושג מי הרכז מתמטיקה ב(רשת) עתיד"*; וכן מורה להיסטוריה שציינה: *"מפמ"רית היסטוריה? כן אני יודעת שיש כזו אחת"*. כאשר נשאלו להיכרות או לציין שם של בעלי תפקיד מסויימים, ניכר פער רב בין מורי היל"ה לבין מורי רנה קאסין והמורים המועסקים באופן ישיר.

2.4.6 יחס אינסטרומנטאלי למורים

התייחסות אינסטרומנטאלית ופונקציונאלית למורה עלולה לפגוע במוטבציה של המורים לביצוע עבודתם (Fullan, 2007). ממצאי מחקר זה מעידים על כך שהתייחסות אינסטרומנטאלית למורים מאפיינת באופן בולט יותר את קבוצות המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים ביחס למורים המועסקים באופן ישיר. בנוסף, מנקודת מבטם של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, התייחסות אליהם ככלי להשגת מטרות אחרות, נתפסת כגורם לחוסר נכונות להעינות למדיניות.

בעת שינויי מדיניות, הדגישו הן מורי היל"ה והן מורי "רנה קאסין" שהם מקבלים יחס פונקציונאלי, ש"מקטין אותנו", תוך "הנחתות של נהלים מפורטים" (כפי שציין אחד המורים) וללא הסברים. התייחסות זו גורמת למורים המועסקים ע"י גופים מתווכים להרגיש בני-החלפה ולפתח ניכור למדיניות. מורה המלמד בפרויקט היל"ה תיאר זאת באופן חד וברור:

"זה כאילו אתה אוויר, ממש ככה, אוויר, תחושה כזו שלא סופרים אותך, זה לא שאתה לא חשוב, אתה חשוב מאוד למערכת, אבל אתה עובד קבלן, אתה מכשיר שמבצע את מה שאומרים לו לעשות, לא מורה ולא מחנך ולא בטיח. זה אבסורד שאני מתייחס לעצמי כמו מחנך של תלמידים, אבל מתייחסים אלי כמו איזה פקיד, אפילו, תשמע, אפילו יותר גרוע."

חלק מהמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים סיפרו שהם זוכים לקבל יחס נעים, פתוח ומעצים מהממונים הישירים שלהם: **"באופן כללי, מנהלת מרכז ההשכלה מתייחסת אלי מאוד יפה, שואלת לדעתי בנושאים חינוכיים וחשוב לה להיות מעורבות במה שעובר על התלמידים שלי ואפילו עלי".** חלק אחר סיפר שהוא זוכה ליחס מרוחק, פונקציונאלי ושהרב המוחלט של השיחות עם הממונים מתרכז בנהלים, דיווחים ועדכונים על שיעור ותדירות ההגעה של התלמידים לשיעורים ומצבם הלימודי במונחים טכנים ודלים: **"היא שואלת בעיקר כמה הגיעו, מוודא ששום דבר לא נהרס ושיש שקט תעשייתי [...] לגבי מה שבאמת היה בשיעור – לא כל כך אכפת לה, לגבי – ברור שלא".**

רב המורים משתי קבוצות המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים העידו שהם זוכים ליחס אינסטרומנטאלי סביב שינויי מדיניות שלרב מונחתת מלמעלה. כך, מונחים כמו "הנחתה", "לא סופרים אותנו" ו-"להתיישר לפי הנהלים" אוזכרו פעמים רבות ע"י המורים שרואיינו במהלך דבריהם על שינויי מדיניות. הנחתות של מדיניות, שמועברות למורים המועסקים ע"י גופים מתווכים ללא התייעצות או דיאלוג, מאפיינות התייחסות אינסטרומנטאלית הרואה במורה כלי שרת (Robertson, 1992). מורה המועסק ע"י אגודת "רנה קאסין" תיאר זאת כך:

"יש כאן בבסיס איזו תשתית פגומה. אני חושב שכל עניין ההנחתות הוא עניין של תשתית פגומה. וכמעט הכל זה הנחתות. אין כאן זדון, יש כאן טיפשות ויש כאן התנהלות שמבחינתי היא אלימה הרבה פעמים, של המשרד כלפינו, של מנח"י כלפינו וברור של רנה קאסין"

מורה המועסק בפרויקט היל"ה ציין:

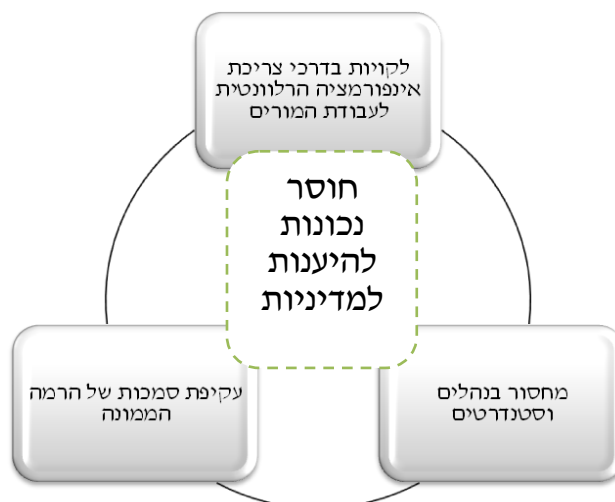
“אני שומע את זה כהנחתה. אני לא רואה את התהליך שקרה, אני שומע את זה כהנחתה, מעכשיו אנחנו נעשה כך וכך, אבל לא ממש תהליך או משהו כזה, זה יותר הנחתה.”

נמצא, שההתייחסות למורים באופן אינסטרומנטאלי, נפוצה מאוד בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. מהראיונות עולה כי הממונים הישירים של המורים, כמו גם בעלי תפקידים אחרים בגופים המתווכים, מתייחסים למורים באופן אינסטרומנטאלי ובעשותם כן הם פוגעים בנכונות של מורים להיענות למדיניות.

2.5 תופעות נלוות לחוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים

על פי ממצאי המחקר בולטות שלוש תופעות שבמהלך הראיונות עלו כתופעות נלוות לחוסר נכונות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים להיענות למדיניות. שתי הקבוצות של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הציפו תופעות אלו כתופעות הקשורות באופן ישיר לחוסר היענות למדיניות, עם זאת, הן אינן מאופיינות בקשר של סיבה ותוצאה לחוסר היענות למדיניות. לכן, לא הוכללו במחקר זה כגורמים לחוסר היענות. ממצאי המחקר מצביעים על כך שתופעות אלו מעשירות את המסד הסביבתי עליו עשויות להתפתח פרקטיקות המבטאות חוסר היענות ואי ציות. שלושת התופעות האלו הן: (1) לקויות בדרכי קבלת מידע רלוונטי לעבודת המורים; (2) מחסור בנהלים וסטנדרטים; ו- (3) פרקטיקות של עקיפת סמכות של הרמה הממונה (תרשים 6). תופעות אלו, כך על פי תיאורי המורים, נוצרו ע"י צורך פרגמטי להתמודד עם קשיי היום-יום בסביבת העבודה רוויית הקונפליקטים, מרובת השחקנים, והעדר הוודאות המאפיינת את עבודתם של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים.

תרשים 6: תופעות נלוות לחוסר היענות למדיניות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים



2.5.1 לקוויות בדרכי קבלת מידע וצריכתו

שלוש לקוויות מרכזיות בדרכי צריכת מידע שהכרחי ורלוונטי לעבודת המורים מאפיינות את קבוצת המורים המועסקים במסגרת פרויקט היל"ה: (1) מורים מעידים על מחסור במידע לרבות תוכניות לימודים עדכניות; (2) מחסור בכלים לצורך ולאתר מידע רלוונטי לעבודתם הן כמורים מקצועיים והן בנושאים חינוכיים ורגשיים; ו- (3) אופן צריכת המידע מבוסס על "משיכה" של מידע או במילים אחרות, ביצוע תדיר של פעולות יזומות – בעל פה ובאינטרנט - כדי למצוא ולצרוך מידע רלוונטי לעבודה, בניגוד למורים המועסקים באופן ישיר אשר העידו שהם מקבלים את רב המידע הרלוונטי לעבודתם "בדחיפה". על פי ממצאי המחקר, דרכי צריכת המידע של קבוצת מורי רנה קאסין, היו דומות לדרכי צריכת המידע של קבוצת המורים המועסקים באופן ישיר.

2.5.2 מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים נטו לעקוף גורמים מממונים

אחת מההשלכות של ריבוי גורמים מממונים שעלה כגורם לחוסר היענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים - כך עולה ממצאי המחקר - היא הנטייה לעקוף את הרמה הממונה כדי לא להיענות למדיניות. מורים משתי קבוצות המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים הזכירו דוגמאות וארועים שכללו עקיפה של הגורמים הממונים על מנת להצליח ליישם את מטרותיהם. מורי פרויקט היל"ה, המאופייין במערך העסקה מורכב, ניצלו פעמים רבות את המחוייבויות הסותרות שהוליד מבנה ההעסקה בפרויקט כדי לעקוף סמכות של גורם מקצועי ממונה ולפנות לאחר, הנמצא מעליו או לצידו בהיררכיה. במסגרת היל"ה הדבר הפך לשגור עד כדי כך שמורים באופן תדיר היו עוקפים את סמכות מנהלת ההשכלה. מורי רנה קאסין הציגו את מנהלי בתי הספר כמנהלים חלשים שמתכופפים להוראות אגודת "רנה קאסין" ולכן, חלקם, פיתחו פרקטיקות העוקפות את מנהל בית הספר ופונות באופן ישיר לגורמים בעמותת "רנה קאסין" לרבות מנכ"ל העמותה בעניין שכר; וכן, פרקטיקות העוקפות את מנהל בית הספר בנושאים פדגוגיים וחינוכיים.

מורה אחת בשנותיה הראשונות להוראה, שלא רצתה לקבל את המדיניות של בית הספר, ראתה לנכון להשתמש בקשר עם הפיקוח על כיתות מב"ר (מסלול בגרות רגיל) של אגף שח"ר (האגף לשירותי חינוך ורווחה) במשרד החינוך כדי לסייע לה לקדם מטרות שלא הצליחה לקדם מול הנהלת בית הספר:

מורה: קודם כל, ההחלטה נגיד לא להגדיר כיתת אומ"ץ (כיתת אומ"ץ מתוקצבת ברמה גבוהה יותר מכיתת מב"ר), למרות שאני הרגשתי שהילדים שלי הם בסטטוס של אומץ והם צריכים את הטיפול של אומץ. וכאילו, כדי לא להדביק דימוי וכזה החליטו שלא.

מראיין: למרות שהייתה להם זכאות?

מורה: כן, וזה יצר עבורי קונפליקט אדיר כי הרגשתי שאין לי שום כלים, אין לי שום כלים של המערכת. ויותר מזה, גם מב"ר אני הרגשתי שכאילו, נורא מנסים לעשות כאילו זו כיתה רגילה. אז כל מיני, כאילו, להתחמק, לנסות להתעלם מכל מיני

דרישות או בקשות של הנהלים של מב"ר כדי לגרום להם להרגיש שהם כיתה רגילה. אבל אני הרגשתי שזה הורס אותי ואותם ואת כל מה שהם, החיוב שיכול לצאת ממב"ר. אז היה שם המון קונפליקט, אבל לא היה לי מה לעשות עם זה, לא היה לי יכולת לשנות את זה, להשפיע. ושוב, וגם פה קצת נקטתי גישה חתרנית כי אני פשוט הייתי בקשר ישיר עם הרכזת מב"ר שלי מטעם אגף שחר, ושיתפתי אותה בהמון דברים שבבית ספר ממש היו מעדיפים שאני לא אשתף אותה.

מראיין: כמו מה?

מורה: כמו המצב לאשורו בכיתה, כמות הנכשלים, כמות הילדים הלא מתפקדים, הציונים שהם מקבלים. כל מיני דברים שבבית ספר ממש...

מראיין: מה, רצו להעלים את זה מהמשרד?

מורה: כן, כן.

מראיין: למה לדעתך?

מורה: כי זה פוגע, כי מציקים להם אחר כך, כי אם לא עומדים ברף. זה כאילו אבסורד אבל אם לא עומדים ברף מסוים של ציונים של מב"ר אז שוללים את הזכות לקבל מב"ר, שמב"ר זה תקציבים. אז מב"ר אמור להיות ילדים שעוברים בגרות, אבל הילדים האלה לא עוברים בגרות, אז זה מן מלכוד כזה.

מראיין: ומה קרה בשיחות שלך עם האחראית? [...]

מורה: לא, נפגשנו הרבה. לא, זה היה קשר לגיטימי, זה היה ידוע בבית ספר שהיא כאילו המלווה שלי. נפגשנו מדי שבוע אני חושבת, או מדי שבועיים, משהו כזה. שמה הרגשתי שדווקא יש לי אוזן קשבת. [צוחקת] ניסינו לפעמים ביחד לבוא כתנועת מלקחיים על...

מראיין: על ההנהלה

מורה: כן.

מראיין: הבנתי. היא ממש ליוותה אותך

מורה: כן.

מראיין: הרגשת שיש ביניכם אמון?

מורה: כן.

מראיין: היה לך משהו שהיה, שנוצר קונפליקט עם הבית ספר?

מורה: כן.

מראיין: מה, תספרי לי דוגמא.

מורה: נגיד ילדים שאני הרגשתי שבית הספר לא מסוגל לתת להם את המענה שהוא צריך. ובית הספר האינטרס שלו, אני מן הסתם מציגה את זה מאד חד צדדי, אבל. לא בית ספר מתוך גסות זה גם תקציבים, בוא נשים את זה על השולחן, זה גם תקציבים במובן הזה שבית ספר לא רוצה לאבד ילדים כי כל ילד זה תקציב. אבל זה לא רק, זה גם האמונה לחבק ומשפחה ולהכיל וזה. אז כאילו, ילדים שבית ספר אמר בסדר, הם לא עושים כלום, הם לא יעשו כלום, אין סיכוי שהם יעשו שום דבר תלמידאי, אבל אנחנו משאירים אותם. ואני הרגשתי שזה עוול, שזה עוול להם, שזה עוול לכיתה, שזה עוול למורים שמנסים ללמד אותם. אם הם לא יכולים ללמוד אז צריך למצוא להם פתרון אחר, צריך למצוא להם מסגרת אחרת. וזה היה מלחמה מאד מאד מאד

נוקבת. עד שכאילו העליתי את זה ל(רכזת כיתות מב"ר מטעם אגף שח"ר) והיא באה, כאילו בשמה, באה להנהלה וביקשה לראות את הנתונים, וביקשה לראות את אחוזי, את היכולות...

מראיין: של הכיתה שלך או בכלל?

מורה: כן, של הכיתה שלי, מב"ר, היא הייתה רכזת מב"ר.

מראיין: אה, הכיתה שלך הייתה מב"ר יחידה בשכבה.

מורה: כן.

מראיין: ואז מה קרה, מה קרה כשהיא ביקשה את הנתונים?

מורה: זה התחיל קצת לזעזע את המערכת. לא במופגן כעסו עליי אבל נתנו לי להבין שכאילו, תקעתי פה גול עצמי לבית ספר. אבל זה התחיל להניע את המערכת, היו צריכים להתחיל להראות כל מיני נתונים, היו צריכים לתת כל מיני תשובות.

מראיין: מי היה צריך לתת תשובות?

מ: המנהלת, היועצת שהיא גם רכזת מב"ר כביכול. אז זה הכה גלים קצת. בסוף בסוף שלושה ילדים עזבו או הועזבו, שאם לא הייתי נלחמת, שזה הזוי כאילו, שאני נלחמת על זה שהם יעזבו. אבל אני באמת האמנתי בכל ליבי שזה לעשות להם עוול להשאיר אותם שם ככה. ולא היה קורה כלום אחרת, הם היו נשארים

מראיין: אז הם בתכלס עזבו כי את פנית למשרד?

מורה: כן

ככלל, ממצאי המחקר מצביעים על כך שריבוי הגורמים הממונים הגביר את תופעת עקיפת הסמכות. על פי ממצאי המחקר, חלק מהמקרים של עקיפת סמכות הגיעו כתגובה למדיניות שהמורה חש איתה אי-נוחות כלשהי. עם זאת, בחלק אחר מהמקרים, עקיפת סמכות נעשתה למלא צרכים אחרים של המורה שאינם קשורים באופן ישיר למידת היענותו למדיניות מסוימת.

2.5.3 מחסור בנהלים וסטנדרטים

תהליכי שינוי מדיניות רוויים פעמים רבות בהכתבת נהלים הניתנים בפירוט דקדקני וציפייה מהממונים לעמוד בכולם. תהליכים אלו נתפסים פעמים רבות בקרב מורים כחדירה לאוטונומיה וזלזול באחריות האישית של המורה ולכן מובילים לסלידה מהמדיניות ופגיעה במוטיבציה. לעומת זאת, שינויי מדיניות, שבתהליך ההטמעה שלהם מוסבר לעומק הרציונאל העומד מאחורי המדיניות לצד מרחב אוטונומי בו המורים יכולים להביא לידי ביטוי את כישוריהם ורעיונותיהם עשויים להתפס טוב יותר (Senge, 1990; Robertson, 1992). הדרישה ההולכת וגדלה לאחריותיות, מצד הגורמים הממונים, המתבטאת במדידת עבודת המורה ובהתערבויות חיצוניות, עשויה לפגוע בתהליך הטמעת המדיניות ולעורר התנגדות בקרב מורים (Fullan, 2007).

שתי קבוצות המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים העידו שהפיקוח על עבודתם הוא מינימאלי. עם זאת, ההשערה לפיה העדר הפיקוח על מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים עשוי לתרום לתחושת החירות הפדגוגית של המורים וכך להיות גורם המשפר את המוטיבציה של המורים לפעול, התבדתה. רב מורי היל"ה העידו על חוסר הפיקוח, העדר הסטנדרטים והמדיניות הברורה

כגורמים בעייתיים המעודדים חוסר מקצועיות ומעלים תחושות של בלבול ובדידות. זאת, בעוד מורים מן המניין העידו כי הפיקוח, מנגנוני המדידה ומדיניות סטנדרטים נוקשים פוגעים בעבודתם ומורידים את המוטיבציה שלהם לעבוד.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים נאלצים להתמודד באופן יום-יומי עם החלטות חינוכיות ללא מדיניות מוגדרת וסטנדרטים ברורים על פיהם עליהם לפעול. שוב ושוב נשמעו בראיונות טענות על המחסור בנהלים ובסטנדרטים אחידים: **"אין שום קונץ נוהלים מסודר שמסביר את הפרקטיקה ביומיום, את הפרוצדורות שמורה צריך לעשות"**. זאת ועוד, לאורך זמן, ניכר שהמורים מפתחים ביקורת על העדר המדיניות, שמובילה אותם, כך לדבריהם, לחוות תחושות בלבול, בדידות ותסכול. מורה בפרויקט היל"ה ציינה: **"לא מודדים [...], לא משווים לכל הארץ, לא שואלים אותך מה הנתונים [...]. זה מייצר תחושה שלאף אחד לא אכפת ממך [...], אתה לבד במערכת"**.

המצביאות החינוכית היום-יומית מחייבת את המורים לקבל החלטות ולפתור בעיות העולות מהשטח גם בהעדר מדיניות ברורה. בנושאים פדגוגיים, ההתאמות למדיניות הכללית הנקבעת ע"י משרד החינוך, הנדרשות לחינוך תלמידי היל"ה, לעיתים, לא מתבצעות, והעדר המדיניות מייצר חוסר ודאות. דוגמא לכך ניתן לראות בדבריו של מורה למתמטיקה מפרויקט היל"ה:

"בתכניות הלימוד של משרד החינוך [...] לשאלון זה וזה צריך בין מאה ארבעים למאה חמישים שעות. המספרים האלה לא תקפים לגבינו כי אנחנו מלמדים בהרבה פחות שעות. לנו אין שום הנחיה כתובה שאומרת אתה צריך ללמד שישים שעות לשאלון מסוים או משהו כזה. [...] אנחנו מלמדים גם לתכניות של עשר שנות לימוד ושתיים-עשרה שנות לימוד. כלומר, רק לתת לתלמיד תעודת גמר אחרי בחינה פנימית. [...] זה פחות או יותר אותו דבר. גם פה, אין שום סילבוס"

מאוחר יותר מורה זה המשיך: **"אף אחד לא בא ואמר תסתכל על התכניות האלה או אל תסתכל על התכניות האלה או תסתכל על תכניות אחרות. זה יוצר מצבים [...] לא כל-כך טובים וגם לא נעימים לפעמים, שלא ברור לי למשל מה הציפיות ממני כמורה, כמה שעות אני אמור ללמד תלמיד"**

לממצא זה יש חשיבות מיוחדת: המשמעות של היעדר מדיניות - לפחות במקרה של המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים שרואינו במחקר - אינה מתפרשת על ידי המורים באופן פוזיטיבי כמתן אוטונומיה לקבל את החלטות בעצמם, אלא כהתנהלות חסרת מקצועיות, דבר המגביר את רמת הניכור, מותיר את המורה להתמודד בעצמו עם קונפליקטים ומעלה את המוטיבציה לא להיענות למדיניות.

"התחושה שלי הייתה, כל דבר שתעשה זה בסדר, אין איזה יעדים, אין איזה פיקוח, אין איזה הצבת מטרות, כן? כלומר, הסיסמה היא, לא מוותרים על אף אחד ולא מוותרים לאף אחד, והכוונות הן באמת טובות והצוות הוא באמת מאד אמפתי וכולי, אבל כמו שאמרתי, כל מה שתעשה עם הילדים זה בסדר כל עוד הם לא שורפים את המרכז, משהו כזה. זה לא מקצועי"

מורה מרנה קאסין ציין: "מעולם לא ראיתי מפקח של משרד החינוך, לא ראיתי. [...]
מעולם לא ראיתי את האנשים האלה בבית ספר, אולי פעם אחת. לא ראיתי את
המפקחים, לא ראיתי אותם נכנסים בכלל לשיעורים. אין פיקוח, זו מערכת הכי לא
מפוקחת שיש."

לעומתם, הרב הגדול של המורים מן המניין העידו שהפיקוח, המדידות וכמות הטפסים שהם
נאלצים למלא בעבודתם פוגעים בעבודתם ולא מאפשרים להם לחנך על פי דרכם: "כמות
הטופסולוגיה שאני צריכה למלא פשוט מוציא לי את החשק מללמד". מורה אחר ציין ש"מאוד
קשה לי המדיניות של ההערכה והמדידה שמקדם המשרד". מורה אחד הביא כדוגמא:

"יש אצלי הנחיה מאד ברורה בבית ספר ממרכזת השכבה שאני חייב לבחון את
התלמידים [...] בהיקף מסוים, בצורה מסוימת. ויש לי עם זה הרבה קשיים. [...]
העימותים האלה עם רכזת השכבה, עם רכזת המקצוע, היו על מדיניות כמו שהיא
רואה את המקצוע. שהיא טוענת שזה כמו שהמשרד רואה את המקצוע. ולי זה מאד
קשה."

חלק ממורי רנה קאסין הביע שביעות רצון ממידת החופש. כתשובה לשאלה, האם, באופן כללי אתה
מרגיש מחוייב למדיניות משרד החינוך, ענה אחד המורים:

"כן, כן, [...] אני מאמין שבמקומות שבהם אני לא מסכים עם זה אז יש לי מספיק
מרחב פעולה כדי לעשות עם זה משהו, או כדי להשמיע את קולי. ואם לא, אז לקבל
בסוף את ההכרעה, זאת אומרת, שוב, בניגוד למה שנהוג לחשוב, אני רואה את
המערכת כמערכת שהיא מאד מאפשרת, באמת. [...] ובסופו של דבר אני המורה
בכיתה ויש לי באמת אוטונומיה אדירה בתוך העסק הזה."

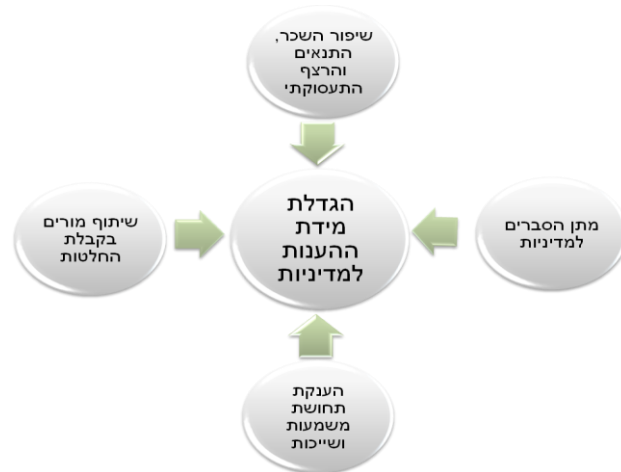
2.6 מחוסר היענות להירתמות למדיניות: כיצד ניתן לרתום מורים למדיניות?

ממצאי המחקר מצביעים על מספר גורמים המגבירים את מידת היענותם של מורים המועסקים ע"י
גופים מתווכים למדיניות מנקודת מבטם של המורים. נמצא, שהגורמים הבולטים לחוסר היענות
למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים – תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי,
העדר אמון, מחסור בהכלה רגשית, העדר תחושת שייכות, בלבול הנובע מריבוי ממונים ויחס
אינסטרומנטאלי – תואמים באופן חלקי בלבד לגורמים הבולטים המובילים להיענות למדיניות.
במילים אחרות, התשובות של המורים והדוגמאות שהציגו באשר לגורמים המובילים לחוסר היענות
למדיניות, לא תאמו באופן מלא את התשובות של המורים כשנשאלו באופן ישיר על גורמים
שעשויים להגדיל את מידת מחוייבותם למדיניות.

ממצאי המחקר מצביעים על ארבעה גורמים בולטים שצויינו ע"י מורים המועסקים ע"י
גופים מתווכים ככאלו שמגבירים את מידת היענותם למדיניות: (1) שינוי בגובה השכר, שינוי תנאים
ושמירה על רצף תעסוקתי: "קודם כל, שישלמו לי כמו שצריך"; (2) מתן הסברים למדיניות:
"שיסבירו לי למה זה טוב, מה המשמעות של הדברים שהם מנחיתים, בכנות, שנבין מה הרצינאל

של השינוי"; (3) הענקת תחושת משמעות ושייכות: "שיתנו לי תחושה שסופרים אותי"; ; ו-4) שיתוף מורים בקבלת החלטות: "גם לי יש סיני" ו"שלא רק יעשו כאילו מקשיבים, שיתנו לנו להיות חלק ממי שקובע, אנחנו המורים אחרי הכל". (תרשים 7)

תרשים 7: גורמים המשפיעים על הגדלת מידת ההיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים:



הגורם היחיד שלא אוזכר כלל כגורם המשפיע על היענות למדיניות, הוא מידת שיתוף המורים בהחלטות. כאשר נשאלו המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מה יכול לסייע להם להירתם למדיניות, גורם זה – שיתופם בקבלת החלטות – עלה באופן מובהק כגורם קריטי שישפר את נכונותם להירתם למדיניות.

ככלל, אחד הצעדים החשובים ביותר לרתום עובדים לשינוי מדיניות הוא שיתופם בתהליך השינוי ובקביעת המדיניות. מעורבות של עובדים בתהליך קביעת המדיניות מעצים את העובדים, מעניק משמעות לעבודתם ומקל על תהליכי ההסתגלות של העובדים לשינוי המדיניות (Robertson, 1992). לעובדי הקצה במגזר הציבורי (Street Level Bureaucracy), כאלו שאחראים דה-פקטו על הוצאת המדיניות לפועל, השפעה אדירה על המדיניות בין אם מקבלי החלטות מעוניינים בכך ובין אם לאו (Lipsky, 1980). שיתוף המורים המעורבים בשינוי המדיניות, בגיבוש ובדרך היישום של המדיניות מייצר מחויבות למדיניות החדשה. המחויבות לשינוי המדיניות תהיה משמעותית יותר ככל שהמורים ירגישו תחושת בעלות הנובעת ממעורבות בעיצוב והטמאת המדיניות (Senge, 1990).

תיאוריה זו קיבלה אישוש ממחקרים אמפיריים שבחנו הטמעת רפורמות ושינויי מדיניות בקרב עובדי קצה באופן כללי ובקרב מורים בפרט. בסלובניה, לדוגמא, נמצא שהצלחת רפורמה חינוכית בתהליכי הוראה במדינה, הייתה תלויה במידה מכרעת בתפיסת המורים לגבי שיתופם ומעורבתם בתהליך גיבוש המדיניות. מחקרם של קאלין וזולגיאן (2007) בדק את התייחסות המורים לרפורמה, שהוטמעה מלמעלה למטה (Top-Down) ומצא שהמורים לא תפסו את עצמם כמעורבים

במדיניות הפדגוגית של הרפורמה ולכן לא נרתמו לשינוי ולעיתים אף הביעו פרקטיקות של התנגדות לשינוי המדיניות (Kalin and Zuljan, 2007).

עם זאת, חלק מהמורים המעוסקים ע"י גופים מתווכים שרואינו מעידים על חוסר שיתוף בקבלת החלטות:

"ברירת המחל היא שלא משתפים את המורים. [...] תבוא, תלמד את השעה שלך ותלך, כל השאר זה לא אתה. אם יש למשל פעילויות, ויש פעילויות. היחידה לקידום נוער עורכת כל מיני פעילויות פנאי לתלמידים, טיולים, חוגים, דברים כאלו, לא מעדכנים באופן שוטף את המורים על מה שקורה. על מה עם התלמידים, איך נראה שבוע של התלמידים, מה קורה עם התלמידים במקצועות האחרים שהם לומדים."

מורה מרנה קאסין ציין:

"נושא העסקה בכלל, גורמי העסקה, נתונים שאתה צריך, סוג של חשאיות, חשאיות. שינויים שהם מהותיים, יש מעטה חשאיות. מהותיים אני מתכוון, העסקה, משכורת, שינוי מגמה, שינוי מגמות בבית ספר, מעטה חשאיות. כל הדברים הקוסמטיים הם יחסית פתוחים, אנחנו בשנה הבאה נעשה כך וכך, לגבי נגיד לדוגמא שיפוץ. גורמים שהם אסטרטגים, זאת אומרת שינוי מדיניות אסטרטגי, יש מעטה חשאיות. אני לא חושב שאני שותף לקבלת החלטות שם, לא שותף בכלל למה עובר בכלל, אם זה שינוי מגמות, לא ממש מרגיש כך."

2.7 השפעת אופן ההעסקה על המסירות והנכונות למילוי התפקיד

מחקר זה בחן גם את הנכונות של מורים להמשיך ולבצע את עבודתם באופן מסור גם לאור הקשיים הנובעים מאופן העסקתם. נמצא שמורי רנה קאסין, רובם ככולם, לא נתנו, לפגיעה בזכויותיהם, לפחות לדבריהם, להשפיע על ההוראה שלהם בכיתה. מורים רבים העידו כי מהרגע שנכנסו לכיתה, התעלמו לחלוטין מעצם היותם מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. מורה אחד מרנה קאסין תיאר זאת כך:

"תראה, זה אולי השפיע (מתייחס להעסקה ע"י רנה קאסין), אבל אני לא יודע אם בסופו של דבר (זה השפיע) על איך שאתה מלמד. ולא, זה לא השפיע עליי עד כדי כך. זה היה מעצבן, זה העסיק אותי, אבל בסופו של דבר [...] מה, צריך ללמד. לא?"

מורה אחר מרנה קאסין אמר: *"זה עשה רושם רעה בחדר מורים הרבה פעמים. קשה לי להגיד שמישהו, בן-אדם בא בבוקר לעבוד, הוא נכנס לכיתה הוא לא חושב על זה שלא שילמו לו את הפנסיה, זה לא במודעות, זה לא שם, זה לא על הסקאלה שלך ביומיום. אבל זה יוצר תחושה קשה, זאת אומרת בסוף היום כשאתה חוזר הביתה... אפילו לא בסוף היום, פעם בחודש שאתה מקבל את התלוש אתה אוכל את הלב."*

מורה נוסף המועסק ע"י אגודת רנה קאסין הסביר שהתחושות הקשות הנובעות מצורת העסקה לא צריכות להשפיע על התלמידים: **"אני לא יודע, זה עניין אינדיבידואלי. אני בן אדם עם משמעת עצמית וזה לא משנה, זה משפיע על הנפש שלי בוודאי, משפיע על הרצון שלי לעזוב, בוודאי, אבל לא משפיע על רמת הלימוד שלי זה לא. מה זה, זה, אני לא מרגיש כאילו אוקיי, דופקים אותי אז אני אדפוק את התלמידים או את המערכת ואני לא אלמד טוב. אפילו לא לשנייה, אמיתי לחלוטין, אפילו לא לשנייה הרגשתי כך, ממש לא, בלי שום קשר. הרגשתי בהחלט מיליון פעם רצון להגיד טפו לכו מפה, אני רוצה לעזוב את המקום הזה. את המקום הזה, את המערכת הזאת, זה מגעיל אותי."**

לעומת זאת, חלק ממורי היל"ה העידו שלאופן העסקתם השפעה ישירה על ההוראה בכיתות. לדידם, התחושות הקשות מובילות לחוסר נכונות להמשיך בשגרה את ההשקעה החינוכית במסירות.

"כל זה קורה (מתייחס לדברים שאמר קודם לכן שנגעו לפגיעה בשכר ובזכויות כתוצאה מאופן ההעסקה), עכשיו המורה נכנס לכיתה, תגיד לי איך אתה רוצה שהוא ילמד עכשיו? האם הוא בכלל יכול לתת את כל כולו?"

מורה אחר מפרויקט היל"ה העיד שישתדל להיות תמיד מסור לתלמידים ולעבודתו החינוכית אבל לא ימלא את כל משימותיו מעבר לשעות הלימודים:

"מורה צריך להתקשר לתלמיד (שלא הגיע לשיעור, לשאול) למה לא הגעת? הוא (המורה) כבר איבד כסף, איפה הוא יעשה את זה? או משהו אחר, להכין את השיעורים של מחר, הוא אומר רגע, מה ההשקעה שמשקיעים בי? אה, איך הם נותנים לי להרגיש? אז למה שאני אכין מערך יותר טוב, למה שאני קצת אחדש את המערך שיעור שלי?"

ממצאים אלו חשובים בעיקר כדי לתאר את הקונטקסט של תופעת חוסר ההיענות למדיניות. גם אם חלק מהמורים המועסקים ע"י גופים מתווכים מעידים שבאופן ישיר, אופן העסקתם לא פוגע באיכות החינוך שהם מעניקים לתלמידיהם, לא מן הנמנע, שחוסר נכונותם להיענות למדיניות, שמושפע – באמצעות גורמים שונים – מאופן ההעסקה, משפיע באופן עקיף על תפקודם בכיתה.

ה. מסקנות והמלצות למחקר עתידי

פרק זה נועד לפרט מספר תובנות משמעותיות שעולות מתוך ממצאי המחקר. הביקורות העיקריות בשיח הציבורי – כמו גם העיסוק של הספרות המחקרית – על אודות תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל התמקדו בפגיעה הסוציאלית בזכויותיהם ובמעמדם של אלו שנמצאים בחזית החינוכית: המורים (לדוגמא: מיכאלי, 2013; דגן-בוזגלו, 2010; דוידוב, 2011; וורגן, 2009). לכן תופעה זו נבחנה בעיקר בהקשריה הכלכליים כחלק מתהליכי הפרטה בחינוך בישראל (שיפר ובינט, 2013). הממצאים של מחקר זה מבקשים להציג את האופן שבו העסקת מורים ע"י גופים מתווכים בא לידי ביטוי במידת חוסר ההיענות ואי הציות למדיניות. ההחלטה שלא לאמץ את הפריזמה הכלכלית הממוקדת בתהליכי הפרטה בחינוך שהספרות המחקרית על אודות תופעת המורים המועסקים ע"י גופים מתווכים אימצה עד כה, הובילה לממצאים חדשים המאירים את התופעה מכוונים אחרים משמעותיים לא פחות. השוני הרב, כפי שבא לידי ביטוי בממצאי המחקר, בין המורים המועסקים על ידי גופים מתווכים לבין מורים המועסקים באופן ישיר, מסמן את החשיבות של התבוננות באספקלריה רחבה יותר בתופעה.

תובנה משמעותית העולה מממצאי המחקר מסמנת את חוסר ההיענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים כתופעה הבאה לידי ביטוי **במודל מדורג של חוסר היענות ואי-ציות** שנע ברצף שבין אי ציות מופגן לבין היענות פורמאלית בלבד למדיניות. בלטו במיוחד כמות המקרים בהם מורים החליטו שלא לציית למדיניות באופן שקט שאינו מופגן. מעניינים במיוחד מקרים בהם מורים משתמשים באופן ישיר בעובדת היותם מועסקים ע"י גופים מתווכים כאמתלה שלא להיענות למדיניות. מסקנה נוספת שעולה מהמחקר חושפת **שישה גורמים שונים שבלטים במיוחד בקרב מורים המועסקים ע"י מתווכים המובילים לחוסר היענות למדיניות**: תנאי העסקה וחוסר בטחון תעסוקתי, העדר אמון, מחסור בהכלה רגשית, העדר תחושת שייכות, בלבול הנובע מריבוי גורמים ממונים ויחס אינסטרומנטאלי למורים. לצד גורמים אלו, ממצאי המחקר מצביעים על **שלוש תופעות נלוות** לחוסר היענות בקרב מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים: לקוויות בדרכי קבלת מידע וצריכתו, עקיפת סמכות של הרמה הממונה ומחסור בנהלים וסטנדרטים.

בנוסף לכך, המורים המרואיינים במחקר זה, טענו, ברובם, שהפגיעה בזכויותיהם, לא השפיעה על תפקודם היום-יומי בכיתה. רוח זו איפיינה את רב המורים המועסקים ע"י מתווכים שרואיינו. במילים אחרות, הממצאים מראים, לפחות מנקודת מבטם של המורים עצמם, שאופן ההעסקה אינו משפיע באופן ישיר על המעשה החינוכי בכיתה. עם זאת, ניכר שהעסקת מורים ע"י גופים מתווכים מייצרת סביבה ותנאים שפוגעים בנכונות המורים להיענות למדיניות, ביחס למורים המועסקים באופן ישיר. כך, לא מן הנמנע שדווקא לאורך זמן, נגרמים נזקים – באופן עקיף – לאיכות החינוך באופן כללי.

ממצאי מחקר זה עשויים לספק גם השלכות מדיניות. אם וכאשר, יוחלט על שינויים במבנה ההעסקה של מורים שכיום מועסקים ע"י מתווכים, ראוי יהיה להתייחס למספר היבטים: ראשית, ראוי להתייחס לא רק לשכר, הזכויות והרצף התעסוקתי של המורים, אלא גם לגורמים אחרים שמובילים לחוסר היענות למדיניות לרבות החזרת האמון, מתן תחושת שייכות, לזכות הטמעת שינויי מדיניות בהסברים רציונאליים על אודותיה ושיתוף מורים בקבלת החלטות, מרכיבים שאותם הציפו

המורים ככאלו שעשויים לרתום אותם למדיניות ולהגדיל את המחוייבות שלהם לשינויים. שנית, גם מדיניות שמשמרת חלק מהמצב התעסוקתי של המורים המועסקים ע"י מתווכים, עשויה להיות אפקטיבית אם תנסה לצמצם חלק מן הגורמים המובילים לחוסר היענות.

ממצאי המחקר מחדדים את הצורך בהמשך העמקת וביסוס המחקר על אודות התופעה של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים, הסיבות להיווצרותה והשפעותיה על מערכות חינוך בעולם ובישראל בפרט. החשיבות העיקרית של מחקר איכותני זה היא בניסיונו להעלות השערות על אודות הביטויים לחוסר ההיענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. מחקר כמותי רחב יסייע בביסוס וחיזוק מסקנות המחקר ויסייע בגיבוש המלצות מדיניות שיאפשרו למקבלי החלטות להתמודד עם האתגרים המורכבים של תופעת המורים המועסקים ע"י מתווכים באופן כללי, וכן עם חוסר היענות למדיניות בקרב מורים אלו. במקרה הספציפי של התופעה בישראל, מחקר כמותי יאפשר לבחון את מסקנות המחקר על כל אחת מארבעת הקבוצות השונות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים בישראל כפי שהוצעו בשלב א' של הממצאים וכך לשכלל את המלצות המדיניות באופן שונה לכל אחת מקבוצות המורים.

כדי לענות על השאלה האם העסקת מורים על ידי גורמים מתווכים פוגעת באיכות החינוך, ראוי לנסות ולהעמיק בחלק ממצאי מחקר זה. למחקר זה, ניתן להציע מחקר המשך שיעמיק בחלק מהגורמים לחוסר היענות למדיניות בקרב מורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים, לרבות רמת האמון, השייכות לבית הספר, רמת ההכלה הרגשית של המורים, הבלבול הנובע מריבוי ממונים והיחס האינסטרומנטאלי לו זוכים המורים. מחקר המשך המבקש לבחון השפעות אלו, כמו גם השפעות נוספות שיש להעסקת מורים ע"י גופים מתווכים, עשוי להציע תשובות מעמיקות לשאלת ההשפעה של אופן העסקת מורים על איכות החינוך. זאת ועוד, ניתן להציע מחקר המשך שינסה לחשוף נקודות מבט שונות על מידת חוסר ההיענות של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים. נקודות המבט של המעסיקים הישירים של המורים המועסקים ע"י גורמים מתווכים, כמו גם נקודות המבט של מקבלי החלטות במשרד החינוך וברשויות המקומיות שמחליטים שלא להעסיק באופן ישיר את המורים, עשויים להשלים את התמונה המצטיירת שנותרה לעיתים חד צדדית בשל ההתמקדות בנקודת המבט המורית בלבד.

לבסוף, נדרשת הגדרה מחקרית, מלווה במחקר חוצה מדינות, לתופעת המורים המועסקים ע"י מתווכים ולהשפעותיה. המשגה זו צריכה להתמקד הן במורכבויות הטמונות בתופעה הכללית של מורים המועסקים ע"י גופים מתווכים והן בהשפעותיה והשלכותיה הישירות, תוך הגדרת אבחנות ברורות בינה לבין תהליכים אחרים של מיקור חוץ בחינוך.

Adams, Kimberly S. and Sandra L. Christenson, 2000. "Trust and the Family-School Relationship: Examination of Parent-Teacher Differences in Elementary and Secondary Grades" **Journal of School Psychology** 38: 477-497.

Berliner, David., and Nichols Sharon, 2007. **Collateral Damage: How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools**, Cambridge: Harvard Education Press.

Bogdan, R., & Biklen. S. 1992. **Qualitative Research for Education**, (2nd ed.), Needham Heights: Allyn and Bacon.

Brehm, John, and Scott Gates. 1997. **Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public**. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Brodkin, Evelyn Z. 1997. Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. **Social Service Review** 71:1-33.

Brodkin, Evelyn Z. 2003. **Street-level research: Policy at the front lines. In: Policy into action: Implementation research and welfare reform**, ed. Corbett T, Lennon MC, p. 145-164. Washington, DC: Urban Institute Press.

Brodkin, Evelyn, Z. 2011. Policy work: Street-level organizations under new managerialism, **Journal of Public Administration Research and Theory** 21:253-77.

Bryk, Anthony S. and Barbara L. Schneider, 2002. **Trust in Schools: A Core Resource for Improvement**, New York: Russell Sage Foundation.

Carey, Malcolm, and Victoria Foster. 2011. **Introducing 'deviant' social work: Contextualizing the limits of radical social work whilst understanding (fragmented) resistance within the social work labor process**. *British Journal of Social Work* 41: 1-18.

Colnerud, G. 1997. Ethical Conflicts in Teaching ,**Teaching and Teacher Education**, Vol. 13, No. 6, pp. 627-635.

De Vries Youke, 2010, "Is New Public Management Really Dead", **OECD Journal of Budgeting**, Volume 2010/1, OECD

Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon, Tinkler Jane, 2006. "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16 (3), pp. 467-494.

Eunju, Rho, 2013. "Contracting Revisited: Determinants and Consequences of Contracting Out for Public Education Services", **Public Administration Review**, Volume 73, Issue 2, pages 327–337.

Eyal, Ori, 2008. "When Parents Choose to Start-up a School: A Social-Capital Perspective on Educational Entrepreneurship". **Journal of Educational Administration** 46: 99-118.

Evans, Tony, and John Harris. 2004. "Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion". **British Journal of Social Work** 34:871-95.

Firestone, W.A. 1993. "Alternative Arguments for Generalizing from Data as Applied to Qualitative Research", **Educational Researcher**, 22(4), 16-23.

Foldy, Erica G., and Tamara R. Buckley. 2010. "Re-creating street-level practice: The role of routines, work groups, and team learning." **Journal of Public Administration Research and Theory** 20: 23-52.

Forsyth, Patrick B., Laura L. B. Barnes, and Curt M. Adams, 2006. "Trust-Effectiveness Patterns in Schools," **Journal of Educational Administration** 44(2): 122–141.

Friedman Milton., 1955. "The Role of Government in Education" in Robert A. Solo (Ed.), **Economics and the Public Interest**, New Jersey: Rutgers College.

Fullan M. 2007. **The New Meaning of Educational Change**. Fourth Edition. Teachers college Press. Columbia University.

Gibton, Dan, 2011. "Law-based Educational Governance in Israel: From Equality to Diversity." **Educational Management Administration & Leadership**, 39(4): 434–454.

Glaser, B., and A. Strauss. 1967. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. New York: Aldine.

Goddard, Roger D., Megan Tschannen-Moran, and Wayne K. Hoy, 2001. "Teacher Trust in Students and Parents: A Multilevel Examination of the Distribution and Effects of Teacher Trust in Urban Elementary Schools", **Elementary School Journal** 102(1): 3–17.

Hacker, Jacob S. 2004. "Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States." **American Political Science Review** 98: 243-60.

Hall, G. & Hord, S. 1987. **Change in Schools**. New York: State University of New York Press.

Handler, Joel. 1986. **The conditions of discretion: Autonomy, community, bureaucracy**. New York, NY: Russell Sage.

Hargreaves A. 1984. "Experience Counts, Theory Doesn't: How Teachers Talk About Their Work." **Sociology of Education**, Vol. 57, No. 4, Ethnographic Studies of Education.

Hargreaves A. 1994. **Changing Teachers, Changing Times**. London: Cassell.

Haynes, Eddy A., and Joseph W. Licata. 1995. "Creative insubordination of school principals and the legitimacy of the justifiable." **Journal of Educational Administration**, 33: 21–35.

Husu, J., & Tirri, K. 2007. "Developing whole school pedagogical values a case of going through the ethos of "good schooling". **Teaching and Teacher Education**, 23, 390-401.

Ichilov, Orit. 2009. **The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspective**. New York: Springer.

Jones, Bryan D. 2001. **Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance**. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, Bryan D. 2003. "Bounded rationality and political science : Lessons from public administration and public policy." **Journal of Public Administration Research and Theory** 13: 395-412.

Keiser, Lael R. 2010. "Understanding street-level bureaucrats decision making : Determining eligibility in the social security disability program." **Public Administration Review** 70: 247-57.

Lavy, Victor, 2002 "Evaluating the Effect of Teacher Performance Incentives on Students' Achievements", **Journal of Political Economy**.

Levin, Henry, 2001. **Privatizing education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion?** Boulder, Colo: Westview Press.

Levin, Henry and Clive, Belfield, 2002. **Education privatization: Causes, consequences and planning implications**. Paris: Unesco International institute for educational planning.

Lipsky, Michael. 1980. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation.

Loyens, Kim, and Jeroen Maesschalck. 2010. "Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy." **Administration & Society** 42: 66-100.

Maynard-Moody, Steven, and Michael Musheno. 2000. "State agent or citizen agent: Two narratives of discretion." **Journal of Public Administration Research and Theory** 10:329-58. 33

Maynard-Moody, Steven, and Michael Musheno. 2003. **Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Meyers, Marcia, K., and Susan Vorsanger. 2003. "Street-level bureaucrats and the implementation of public policy", In **Handbook of public administration**, ed. B. Guy Peters and John Pierre, 245-55. Thousand Oaks, CA: Sage.

Meyers, Marcia, Bonnie Glaser, and Karin Mac Donald. 1998. "On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms." **Journal of Policy Analysis and Management** 17:1-22.

Mulford, Bill, 2003, "School Leaders: Changing Roles and Impact on Teachers and School Effectiveness", OECD.

Newman, Janet, 2006. "Modernization and the dynamics of welfare governance." **Zeitschrift für Sozialreform**, 2(52): 165–179.

OECD, 2005. **Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers**, OECD.

www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffective_teachers-homepage.htm

OECD 2004, "Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security", **Policy Brief**, OECD

O'Leary, Rosemary. 2006. "The ethics of dissent: Managing guerrilla government." **Public Integrity** 9: 97-109.

O'Leary, Rosemary. 2010. "Guerrilla Employees: Should managers nurture , tolerate , or terminate them?" **Public Administration Review** 70: 8-19.

Riccucci, Norma M., Marcia K. Meyers, Irene Lurie, and Jun Soep Han. 2004. "The implementation of welfare reform policy: the role of public managers in front-line

practices." **Public Administration Review** 64:438–48.

Riccucci, Norma M. 2005. **How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ritchie, Shawna, 2011. "**Innovation in Action: An Examination of Charter Schools in Alberta**". the West in Canada Research Series. CanadaWest Foundation.

Robertson, I.T, 1992. **Motivation: Strategies, Theory and Practice**. London: Institute of Personnel Management.

Sandfort, Jody R. 1999. "The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines." **Social Service Review** 73:314-39.

Sandfort, Jodi. R. 2000. "Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system." **Journal of Public Administration Research and Theory** 10:729–56.

Senge, P. 1990. **The Fifth Discipline**. New York: Doubleday.

Shapira-Lishchinsky, O, 2011. "Teachers' Critical Incidents: Ethical Dilemmas in Teaching Practice" ,**Teaching and Teacher Education**, Volume 27, Issue 3 ,Pages 648-656.

Smith, Steven R. 2003. "Street-level bureaucracy and public policy." **In Handbook of public administration**, ed. B. Guy Peters and John Pierre, 354-65. Thousand Oaks, CA: Sage.

Springer, Matthew G; Hamilton, Laura; McCaffrey, Daniel F.; Ballou, Dale; Le, Vi-Nhuan; Pepper, Matthew; Lockwood, J. R.; Stecher, Brian M. 2013. **Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching**, ERIC, National Center on Performance Incentives.

Starr, Paul. 1988. "The meaning of privatization." **Yale Law and Policy Review**, 6: 6–41.

Strauss, Anselm, and Juliet M. Corbin. 1990. **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**. London: Sage.

The Royal Statistical Society, 2012. "**Who Employs Teachers?**"
www.rss.org.uk/site/cms/contentviewarticle.asp?article=822

Tirri, K. 1999. "Teachers' perceptions of moral dilemmas at school." **Journal of Moral Education**, 28(1), 31-47.

Tschannen-Moran, Megan, 2003. "Fostering Organizational Citizenship: Transformational Leadership and Trust," in Wayne K. Hoy and Cecil G. Miskel (eds.), **Studies in Leading and Organizing Schools**, Greenwich: Information Age, pp. 157–179.

Tschannen-Moran, Megan, 2009. "Fostering Teacher Professionalism in Schools: The Role of Leadership Orientation and Trust", **Educational Administration Quarterly** 45: 217–247.

Tschannen-Moran, Megan, 2011. "In Search of Trust: Contributing to the Understanding of a Taken-for-Granted Construct", in Michael F. Dapaola and Patrick B. Forsyth (eds.), **Leading Research in Educational Administration: A Festschrift for Wayne K. Hoy**, Charlotte: Information Age, pp. 1–15.

Victor, B. and Cullen, J.B 1988. **The organizational bases of ethical work climates,** *Administrative Science Quarterly*, Vol. 33 pp. 101-125.

Vinzant, Janet C., and Lane Crothers. 1998. **Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service.** Washington DC: Georgetown University Press.

Wilson, James Q. 1989. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.** New York: Basic Books.

Woods P. 1994. **Adaptation and Self-Determination in English Primary Schools.** *Oxford Review of Education*, Vol. 20, No. 4, pp. 387-41.

Yanow, Dvora. 2000. **Conducting interpretive policy analysis.** Thousand Oaks, CA: Sage.

Zehavi, Amos. 2009. **"No exit? : Public funding, private education and accountability in Israel."** Tel Aviv University: The Harold Hartog School of Government and Policy.

איכילוב, אורית, 2010. "כינון החינוך הציבורי והנסיגה ממנו", בתוך: אורית איכילוב (עורכת) **הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל**, תל אביב: הוצאת רמות אוניברסיטת תל אביב, עמודים 21-51.

בלס, נחום 2005. "על הפרטה ועל חינוך", בתוך: יעקב קופ (עורך) **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמודים 200-272.

בר-גיא, דני, משרד החינוך, 2011. "ועדת מנכ"לית משרד החינוך לבחינת העסקתם של עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך דו"ח המלצות" להלן: [דו"ח דני בר-גיא](#).

גיבתון, דן, 2003. "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל" בתוך: יובל דרור, דוד נבו ורינה שפירא (עורכים), **תמורות בחינוך קווים למדיניות החינוך בשנות האלפיים**, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

דוידוב, גיא, 2010. "עובדי קבלן' בבת-הספר", בתוך: אורית איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל**, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, עמודים 145-173.

דגן-בוזגלו, נוגה, 2010. **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, תל אביב: מרכז "אדוה".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **"מגמות בקרב כח אדם בהוראה לשנים 2013-2000"**, ירושלים: 2013.

ואן ליר, 2013. **"הקלטת כנס בנושא 'כיצד הפכו מורות ומורים בישראל למורי קבלן?'"** ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, 30.12.13.

וורגן יובל, 2006. **"העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים"**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וורגן יובל, 2011. **"העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר תופעת העסקת מורי באמצעות גורמים מתווכים"**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וורגן, יובל, 2013. **"השתתפות רשויות מקומיות בתקצוב בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי"**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

יונה יוסי, ודהאן, יוסי, 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי, בתוך: אלעד פלד (עורך) **יובל למערכת החינוך בישראל**, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, עמודים 165-173.

מיכאלי, ניר, 2013. "מגמות הפרטה במערכת החינוך", בתוך: גל-נור יצחק ופז-פוקס אמיר (עורכים) **אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה**, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים.

מבקר המדינה, 1990. **"החינוך האפור"**, ירושלים: דוח שנתי 40, עמודים 330 – 337.

מבקר המדינה, 2012. **"מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך"**, דוח שנתי 62 (לשנת הכספים 2011), עמודים 629-661.

מרון, אסא, 2013. "מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל", בתוך: **אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה**. ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

משרד החינוך, 2002, **חוזר מנכ"ל תשסג / 3 (א), "תשלומי הורים"**, כ"ו מרחשוון תשס"ג, 1 בנובמבר 2002.

משרד החינוך, 2003. חוזר מנכ"ל תשס"ד/4 (א), "תכנית לימודים נוספת (תל"ן) בגני ילדים - השלמה לסעיף 9-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/3 (א)", ו' כסלו תשס"ד, 1 בדצמבר 2003.

סבירסקי, שלמה 2003. מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש, בתוך: שמואל שי ונעמיקה ציון (עורכים) **חינוך וצדק חברתי בישראל, על שוויון הזדמנויות בחינוך**, ירושלים: מכון ון ליר.

פרידמן, מילטון, 2004. **החופש לבחור: עיקרי הכלכלה החופשית**. תל אביב: המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי.

שיפר, ורדה ובינט, גלית, 2013. **כיצד הפכו מורות ומורים בישראל למורי קבלן? העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך בישראל**, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים.