

# **המדינה ואיגודי מורים בצומתי שינוי מדיניות**

**מסמך רקע  
לקראת**

**כנס ון ליר לחינוך 2010  
מדיניות מורים והוראה**

כתבו: יצחק ברקוביץ ונלי מרקמן

ספטמבר 2010

## תוכן העניינים

2.....	א. הדיאלקטיקה המובנית ביחסי המדינה ואיגודי המורים בצומתי שינוי מדיניות	2.....
5.....	ב. מורכבות היחסים בין המדינה לאיגודי המורים	5.....
7.....	ג. סוגי היחסים בין המדינה לאיגודי מורים בצומתי שינוי מדיניות	7.....
9.....	ד. סיכום ואבני דרך לקידום שיתוף פעולה בין המדינה לאיגודי המורים	9.....
10.....	ה. ביבליוגרפיה	10.....
13.....	ו. נספח	13.....

א. הדיאלקטיקה המובנית ביחסי המדינה ואיגודי המורים בצומתי שינוי מדיניות

ברבות ממדינות העולם קיימת תמימות דעים גורפת בנוגע לצורך בשינוי מערכתי שיוביל למציאות חינוכית איכותית ויעילה יותר (Eberts 2007). בכוחן של רפורמות לקבוע כיצד מוקם ומנוהל בית ספר ומה תהיה האינטרקציה בין בעלי העניין השונים במערכת, כלומר מה יהיו היחסים בין מורים, מנהלים, הורים ותלמידים. רפורמות כמייצגות תהליכי שינוי רחבים ורב-ממדיים מעוררות לרוב התנגדויות שונות. המדינה כיוזמת או מובילה של הרפורמה שואפת להתגבר על התנגדויות אלו על מנת ליישם בפועל את המטרות המתוכננות. אחת ההתנגדויות המשמעותיות המעכבות את המדינה בבקשה להוביל שינויים חינוכיים נעוצה בקיומם של איגודי מורים חזקים (Kasten and Fossedal 1996; Moe 2001).

יש הגורסים כי לאיגודי מורים יש השפעה ניכרת על המבנה והתפקוד של מערכת החינוך, מכיוון שהם מעורבים הן בתהליכי קבלת החלטות ברמת המקרו והן בתהליכי יישום ברמת המיקרו. מצד אחד נטען כי איגודי המורים משפיעים על תהליכי עיצוב מדיניות באמצעות משא ומתן קיבוצי ובדרך זו על היבטי פעולה רבים של בתי ספר (Moe 2001). מצד שני נטען כי לאיגודי המורים יש השפעה ניכרת על יישום שינויים במערכת בשל מרכזיותם של המורים בתהליך החינוכי (Elboim-Dror 1973), מפני שמרבית תהליכי ההוראה והלמידה מתקיימים בכיתה באינטרקציה בין המורה לתלמידים. על כן, ההסכמה של איגודי המורים עם המדיניות הכרחית להצלחתה. הסכמה זו מהותית בפרט בצמתים של שינויי מדיניות ורפורמות.

לתפיסת אלו הרואים באיגודי המורים גורם מעכב מול רפורמות וניסיונות שינוי, איגודים אלה מקדמים בעיקר את האינטרסים של עצמם ושל המורים ולא של התלמידים (ספורטא 2009). לגרסתם, הכוח הקיבוצי של המורים יצר מגבלות שבולמות את יכולת התגובתיות של בתי הספר הציבוריים לאתגרים החברתיים ולצורכי השעה. עקב כך, לדבריהם, הפכה מערכת החינוך הציבורית למערכת יקרה יותר ויעילה פחות. על כן הם סוברים שכדי לקדם רפורמה חינוכית אמיתית, יש צורך להחליש את איגודי המורים ולא לאפשר להם לצאת נגד השינויים המוצעים.

מנגד, יש הרואים באיגודי המורים גורם מתווך משמעותי בין המדינה למורה היחיד. איגודי מורים חזקים מאפשרים למדינה לבוא במשא ומתן עם מספר מצומצם של איגודים, המסוגלים לרתום ולגייס את תמיכתו של ציבור המורים. כך, תחת הצורך לבוא בדין ודברים עם מורים או התאגדויות קטנות ומרובות ברמה המקומית יכולה המדינה לפעול במרוכז. בתהליך משא ומתן זה האיגודים המאגדים את האינטרסים של חבריהם מקדמים את הרפורמה, בתהליך של קח ותן, מתוך הגנה ושמירה על זכויות המורים המאוגדים.

אם כן, עולות שתי תפיסות מתחרות: האחת גורסת כי המדינה עשויה להרוויח מקיומם של איגודי מורים חלשים, ואילו השנייה טוענת כי התועלת המרבית למדינה תושג ברתימת איגודים חזקים למטרותיה. דיאלקטיקה אימננטית זו נובעת מכך שהמדינה זקוקה לאיגודי מורים חזקים

ובעלי משמעות כדי להוציא לפועל שינוי מערכתי רחב ומקיף, ואולם עוצמה זו של האיגודים היא שמאפשרת להם להתנגד להצעות לרפורמות, לשנותן ואף להביא לביטולן.

בדומה ליחסים המתקיימים בין מעסיקים ובין איגודי עובדים בתחומים אחרים, גם מערכת היחסים שבין המדינה לאיגודי המורים מאופיינת בלא מעט ניגודי אינטרסים. ניגודי אינטרסים אלו עשויים להיות פועל יוצא של מטרות כלכליות, מטרות חברתיות ומטרות פרופסיונליות (תמיר (Gaziel and Taub 1992; 2009).

המטרות הכלכליות קשורות לשכר ולתנאי העבודה של המורים. כמו בכל חוזה עבודה אחר, המורים כעובדים שואפים למקסם את משכורתם ולהשיג תנאי עבודה טובים יותר. כנגד זה המדינה, שהיא המעסיק העיקרי שלהם, שואפת להגדיל את היעילות הארגונית ולהקטין את הוצאותיה.

מטרות חברתיות הן מטרות שאיגודי המורים מקבלים על עצמם כארגון חברתי המנסה לקדם אג'נדה חברתית-תרבותית. כך למשל יכולים איגודי מורים בעולם להילחם על מקומו של החינוך הציבורי מפאת חשיבותו, על צמצום פערים חינוכיים ולמען שוויון הזדמנויות בחינוך. הם יכולים להילחם גם על עניינים שאינם קשורים ישירות לחינוך, דוגמת המאבק של איגודי המורים בארצות הברית כנגד אפליית השחורים או מאבקה של הסתדרות המורים, עם קום המדינה, לחייב את בתי הספר ללמד בשפה העברית.

מטרות פרופסיונליות נוגעות לרצון לקדם את ההוראה כפרופסיה ואת מעמדו של המורה. כך למשל, בהקשר זה ישאפו המורים להגדיל את מרחב האוטונומיה הניתן להם, שכן עצמאות היא תנאי מקדים ודרישת יסוד של פרופסיה המבקשת לממש את שיקול דעתה. לעומת רצונם זה של המורים, המדינה תרצה בדרך כלל לצמצם את דרגות החופש ברמת השטח שכן כך מתאפשרת לה שליטה טובה יותר ביישום המדיניות.

בפועל, איגודים רבים מייצגים בפעילותם מול הממשל מטרות רבות (Govender 2004). לא פעם ההתנגדויות העולות לרפורמה מוצעת הן שילוב של אינטרסים כלכליים, חברתיים ומקצועיים. צומתי שינוי מדיניות מנקזים לתוכם קונפליקטים מכיוון שלמעשה כל רפורמה ישירה או עקיפה במערכת החינוך יש לה השלכות נרחבות על האינטרסים של האיגודים והמורים.

הלכה למעשה, כל הרפורמות המוצעות נוגעות לצד הפרופסיונלי בתפקיד המורה ולו מעצם העניין שהן מוכתבות באופן היררכי וכך מצמצמות את האוטונומיה של המורה. כך למשל, רפורמות פדגוגיות רבות הנוגעות לתוכניות הלימוד נתפסות כמצמצמות את שיקול הדעת הפרופסיונלי של המורה ועל כן יוצרות ניגוד אינטרסים מובנה. נוסף על כך, לרבות מהרפורמות יש גם השלכות מקיפות על מעמד המורים, ולפיכך חלק ניכר מהמשא ומתן בצומתי שינוי מדיניות מוקדש לתנאי העבודה ולסביבת ההוראה (Eberts 2007). יתר על כן, אפילו רפורמות מבניות שנתפסות

כמינוריות בהשפעתן הצפויה על המורים מתגלות לא אחת כבעלות השלכות על התפקיד, ההכשרה והמעמד של המורה.

## ב. מורכבות היחסים בין המדינה לאיגודי המורים

בעשורים האחרונים נפוצה אצל רבים ההבנה כי ליחסים בין המדינה לאיגודי המורים יש השלכות על תהליכי הוראה ולמידה. עקב כך, עלה לא פעם הרעיון ליצור שינוי במאזן יחסים אלו (ספורטא איגודי המורים. Boucher 1985; Grace 1987; Kasten and Fossedal 1996 ; 2009) ולהעצים או להחליש את

עוצמת איגודי מורים נמדדת על פי קריטריונים אחדים, ובהם אלה ( Kasten and Fossedal 1996): מספר הארגונים הפעילים בכל מדינה; שיעור המורים המאוגדים בהם מכלל ציבור המורים ויכולתם לפעול באופן עצמאי (כלכלית וחוקית, למשל באמצעות משא ומתן קיבוצי וזכות שביתה) (ראו נספח); חקיקה הנוגעת ליכולתם של איגודים לקיים משא ומתן קיבוצי ושביתות, לאופי החברות בארגון ולמנגנון גביית דמי החבר, לאפשרות לניידות בין איגודים ולמדיניות אזורי רישום ובחירה בין בתי ספר. חקיקה כזאת משפיעה השפעה ניכרת על עוצמת איגודי המורים ועשויה לחזק או להחליש את כוחם (Kasten and Fossedal 1996).

בהקשר זה, חשוב להדגיש כי איגודים מקצועיים הם ארגונים שקיומם ודרכי פעולתם מותנים בדפוסי הניהול והאידיאולוגיה המקובלים במדינה (Hyman 1994; Wever 1995). גורם מהותי במיוחד לעיצוב היחסים בין המדינה לאיגודים הוא דפוס השליטה והאידיאולוגיה החברתית-כלכלית של המדינה. דפוס השליטה מאופיין בנטייה של המדינה למרכז או לבזר את סמכויותיה ובכוח האכיפה שברשותה, ואילו האידיאולוגיה המנחה את מדיניות המדינה עשויה ללבוש פן ניא-ליברלי או פן סוציאל-דמוקרטי. גורמים אלו, דהיינו דפוס שליטה ואידיאולוגיה חברתית-כלכלית, שלובים זה בזה ומכתיבים במידה רבה את המסגרות המשפטיות והכלכליות שבהן פועלים איגודי המורים.

יש הטוענים כי שליטה חינוכית מרכזית, במדינות מערביות, מקדמת את כוחם ואת מעורבותם של מורים בעיצוב מדיניות (Kerchner 1992; Jouen 1998) מפני שהמבנה הריכוזי יוצר מצד אחד אינטרסים משותפים בקרב ציבור המורים ומצד אחר גוף אחד שמולו מתנהל הדיון הארגוני-חינוכי. אלו מגדילים את יכולת ההשפעה של איגודי המורים והופכים אותם לשחקן חשוב בשיח החינוכי.

כיום מסתמנת מגמה הפוכה במערכות חינוך מודרניות רבות, מגמה של מעבר ממדיניות חינוך מרכזית אל מדיניות חינוך מבוזרת (קובן 2006; Fiske 1996). תהליך זה הוא חלק מהרעיון הניאו-ליברלי המציב במרכז את עקרון הצמצום של מעורבות המדינה והעברת השליטה אל הכוחות המקומיים ואל דינמיקת השוק. המצדדים בתהליך טוענים כי הוא מאפשר שיתוף של בעלי העניין והעצמתם על ידי האצלת סמכויות והעברת האחריות לגורמי השטח. המתנגדים למדיניות זו טוענים כי בבסיס תהליך הביזור החינוכי קיימת אג'נדה ברורה המכוונת להסרת אחריות המדינה מתחומים ומנושאים חינוכיים מסוימים (ספורטא 2009).

לאור זאת, רבים מאיגודי המורים מתנגדים למדיניות הביזור, הכוללת תהליכי הפרטה, מכיוון שאלה מצמצמים את כוחם וגורמים להחלשתם. הביזור מחליש את כוח המיקוח הקיבוצי של האיגודים שכן הוא הופך את המשא והמתן מלאומי-ארצי למקומי. הוא יוצר הפרדה בין האינטרסים של המורים, ומקטין את הסולידריות ביניהם ואת יכולתם של האיגודים לגייס תמיכה למאבקים משותפים. משום כך רוב האיגודים מתנגדים לרפורמות שיש בהן רכיבי ביזור והפרטה ורואים בהן פגיעה בשוויון ובמקצועיות (Torres et al. 2000).

לצד מגמה זו, המציינת את ויתורה של המדינה על שליטתה בפונקציות מרכזיות בחינוך, מסתמנת העדפתה של המדינה להמיר את השליטה הישירה בשליטה עקיפה רגולטיבית ( Yonah et al. 2008). כך למשל, קובעי מדיניות חינוך מתמקדים בהגדרת תקנים האמורים להוביל להעלאת הישגים, מתוך קידום מדיניות של אקונטביליות המעוגנת בתמריצים ובסנקציות ( Watson and Supovitz 2001).

### ג. סוגי היחסים בין המדינה לאיגודי מורים בצומתי שינוי מדיניות

את היחסים בין המדינה לאיגודי מורים בצמתים של שינויי מדיניות אפשר לאפיין באמצעות שני צירים: הציר האופקי עוסק במבנה היחסים, דהיינו במידה שבה הגדרת התפקידים של הצדדים מגובשת מראש או דינמית ונתונה לשינוי, והציר האנכי עוסק ברוחב היחסים, דהיינו במידה שבה היחסים כוללים תחומי אינטרקציה מרובים או לחלופין מתמקדים במספר מצומצם של תחומים (ראו תרשים).

#### תרשים: הצגת רצף היחסים בין המדינה לאיגודי המורים



מן המודל עולים ארבעה סוגים של יחסים בין המדינה לאיגודי המורים: הסוג הראשון מייצג יחסים ביורוקרטיים בעלי אופי פורמלי המוגדר מראש באמצעות נהלים ותקנות. הגדרות אלו חלות על מגוון רחב של תחומים באינטרקציה; הסוג השני מבטא יחסים כלכליים המוגדרים באופן רשמי על ידי חוזה. סעיפי החוזה נוגעים למספר מצומצם של תחומים הניתנים להערכה; הסוג השלישי כולל יחסים פוליטיים, בשל התבססותם על אינטרסים שמאופיינים בדינמיות רבה. לרוב, יחסים אלו מתגבשים בתחומי חבירה ספציפיים; הסוג הרביעי משקף יחסים שיתופיים, גמישים, המבוססים על הבנה הדדית.

למעשה, כל סוג יחסים מתבסס על עיקרון מנחה שונה המכתיב את אופי האינטרקציות בין שני הצדדים (ראו טבלה). כך למשל, יחסים ביורוקרטיים מבוססים על שיח של סמכות וכוח, יחסים כלכליים מבוססים על עקרונות שוק של קח ותן ובעיקר על בסיס הנוסחה של עלות--תועלת, יחסים פוליטיים מבוססים על השפעה ויחסים שיתופיים מבוססים על אמון.



**טבלה: סוגי היחסים בין המדינה לאיגודי מורים**

				סוג היחסים	משתתף
שיתופיים	פוליטיים	כלכליים	ביורוקרטיים		
הדדיות	קואופטציה	תמריצים	סמכות	אסטרטגיית המדינה	
הדדיות	שכנוע	חליפין	התנגדות	אסטרטגיית איגודי המורים	

ביסוס היחסים על עקרונות פורמליים (כגון ביורוקרטיה וכלכלה) נועד להגביל את מעורבות איגודי המורים בתהליכי עיצוב המדיניות ולרתום אותם באמצעים אינסטרומנטליים ליישומה (Humphries 2001).

מנגד, ביסוס היחסים על עקרונות בלתי פורמליים (כגון פוליטיקה ושיתוף) נועד לערב את איגודי המורים כבר בתהליכי עיצוב המדיניות עצמם. אינטרס זה של המדינה עשוי לנבוע משני מניעים שונים: האחד, שאיפה לקדם שיתוף מוגבל של נציגי המורים מתוך רצון ליצור קואופטציה, והשני, רצון לקדם שיתוף מלא של נציגי המורים בעיצוב המדיניות (Gaziel and Taub 1992).

כאשר היחסים המכוונים נובעים ממניעים פוליטיים, המדינה היא שמחליטה באיזה שלב בתהליך קבלת ההחלטות ייכללו המשתתפים ועל מה הם ישפיעו (Gaziel and Taub 1992), ועל כן לעיתים יחסים אלו מכונים "שיתוף מדומה" (Anderson 1999). לעומת זאת, קיימים יחסי שיתוף אותנטיים המבוססים על אמון הדדי (Anderson 1999). על פי תפיסה זו, הידע והלגיטימציה נמצאים אצל אלו הקרובים לפעילות ולכן צריכה להיות להם זכות לומר את דעתם ולהיות שותפים בקביעת ההחלטות. דוגמאות לשיתוף כזה אפשר למצוא בשווייץ ובדנמרק, שבהן נהוגים כדבר שבשגרה יחסי עבודה של שיתוף בין הרשויות לאיגודי המורים (Jouen 1998).

#### ד. סיכום ואבני דרך לקידום שיתוף פעולה בין המדינה לאיגודי המורים

מרבית הרפורמות המוצעות נוגעות להיבטים פרופסיונליים, כלכליים וחברתיים המעניינים את ציבור המורים, והן מעודדות מעורבות גבוהה של האיגודים השונים. בהשלמה לכך, למדינה המתנהלת באופן מרכזי יש אינטרס בקיומם של איגודי מורים חזקים העשויים לסייע לה בקידום ובתיווך של שינויי המדיניות מול המורים במערכת. לאור זאת, חשוב כי שני הצדדים, כלומר המנהיגויות בממשל ובאיגודי המורים, יבססו דפוסי עבודה שיתופיים והדדיים על מנת לקדם את מערכת החינוך.

לסיכום, יש כמה צעדים בונים שהצדדים יכולים לנקוט כדי לטפח שותפות שתקדם את מערכת החינוך (Eberts 2007). מקבלי ההחלטות ומנהיגות איגודי המורים כאחד חייבים לקדם עבודה משותפת לקביעת יעדים, להגדרת הפעילויות הנדרשות להשגתם ולהקצאת משאבים. נוסף על כך, יש לקדם הקמת צוות מנהל קבוע (אשר יכלול את מנהיגי איגודי המורים) שיעריך את ההתקדמות לקראת המטרות המוגדרות ויבצע את ההתאמות הנדרשות לשם כך במערכת. לבסוף, על מקבלי ההחלטות ואיגודי המורים לשאוף לעבור משיח המבוסס על פורמליזציה וחוזים, המשרטט תחומי אחריות נפרדים לכל צד, לשיח על אחריות משותפת. שיתוף זה יכלול שיח על היבטי מדיניות, תהליכים ופרוצדורות מתוך מחויבות הדדית להשגת המטרות והתוצאות.

ספורטא, י', 2009. "ארגוני מורים – עד כמה הם נוראים?!", אלפיים 7 : 281--302.

קובן, ל', 2006. "נקודת מבט בינלאומית והיסטורית על רפורמות חינוך לאומיות", ד' ענבר (עורך),  
לקראת מהפכה חינוכית, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד,  
עמ' 22--35.

תמיר, ע', 2009. ארגון בראש – תהליך התפתחותו של ארגון המורים העל-יסודיים, תל אביב:  
משכל.

Anderson, G. L., 1999. "The politics of participatory reforms in education," *Theory Into Practice* 38(4): 191--195.

Boucher, L., 1985. "Teacher unions: Some Swedish perspectives," in M. Lawn (ed.),  
*The politics of teacher unionism: International perspectives*, London: Croom Helm, pp. 141--157.

Eberts, R., 2007. "Teachers unions and student performance: Help or hindrance?"  
*Future of Children* 1: 175--200.

Elboim-Dror, R., 1973. "Organizational characteristics of the education system,"  
*Journal of Educational Administration* 11(1): 3--21.

Fiske, Edward B., 1996. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*,  
Washington, D.C.: World Bank.

Gaziel, H. and D. Taub, 1992. "Teachers Unions and Educational Reform – A  
Comparative Perspective: The Cases of France and Israel," *Educational Policy*  
6: 72--86.

Govender, L., 2004. "Teacher unions, policy struggles and educational change, 1994  
to 2004," in L. Chisholm (ed.), *Changing Class: Education and Social Change  
in Post-Apartheid South Africa*, Cape Town: HSRC Press, pp. 267--291.

- Grace, G., 1987. "Teachers and the state in Britain: A changing relation," in M. Lawn and G. Grace (eds.), *Teachers: The culture and politics of work*, London: The Falmer Press, pp. 193--228.
- Humphries, S., 2001. "Types of relations between states and organized teachers as exemplified in education reform," Doctoral dissertation, Université de Montréal, Canada.
- Hyman, R., 1994. "Changing trade union identities and strategies," in R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New frontiers in European industrial relations*, Oxford: Blackwell, pp. 108--139.
- Jouen, E., 1998. "Building coalitions for reform," *The Education International Magazine* 4(1--2): 28--29.
- Kasten, R. and G. Fossedal, 1996. "Teacher union 'concentration' in 21 countries," AdTI, Retrieved 20 June 2010 from: [http://netx.u-paris10.fr/foreduc/centre\\_de\\_ressources/teachers\\_unions.htm](http://netx.u-paris10.fr/foreduc/centre_de_ressources/teachers_unions.htm).
- Kerchner, C. T., 1992. "Foreword: A world view of teachers' unions," in B. S. Cooper (ed.), *Labor relations in education: An international perspective*, pp. xv-xviii.
- Moe, T. M., 2001. "Teachers Unions and the Public Schools," in T. M. Moe (ed.), *A Primer on America's Schools*, Stanford, CA: Hoover, pp. 151--184.
- Torres, C., S. Cho, J. Kachur, A. Loyo, M. Mollis, A. Nagao, and J. Thompson, 2000. *Political Capital, Teachers' Unions and Collaborative Strategies in Educational Reform in the United States, Canada, Korea, Mexico and Argentina*, Report of a study funded by Pacific Basin Research Centre, Soka University of America.
- Watson, S., and J. Supovitz, 2001. "Autonomy and accountability in the context of standards-based reform," *Education Policy analysis Archives* 9(32), Retrieved 20 June 2010 from: <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n32.html>.

Wever, K. S., 1995. "Political economic institutions, labor relations, and work," in A. Howard (ed.), *The changing nature of work*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 52--66.

Yonah, Y., Y. Dahan, and D. Markovich, 2008. "Neo-liberal reforms in Israel's education system: the dialectics of the state," *International Studies in Sociology of Education* 18: 199--217.

השוואה בינלאומית בין איגודי מורים

מספר איגודי מורים מרכזיים	שיעור החברות בקרב כלל המורים	יכולת משא ומתן קיבוצי	יכולת שביתה	בחירת הורים בבתי ספר	
8	80%	כן	כן	מהותית	אוסטרליה
2	68%	כן	לא	שולית	ארצות הברית
5	60%	לא	לא	מהותית	בריטניה
3	60%	כן	כן	מהותית	גרמניה
5	95%	כן	לא	מהותית	דנמרק
2	65%	חלקית	לא	שולית	דרום קוריאה
6	80%	כן	כן	מהותית	הולנד
2	38%	חלקית	לא	שולית	יפן
2	100%	כן	כן	שולית	ישראל
4	84%	חלקית	לא	מהותית	ניו זילנד
5	22%	חלקית	לא	שולית	סינגפור
5	63%	חלקית	לא	מהותית	ספרד
6	67%	כן	כן	מהותית	צרפת
2	81%	כן	כן	שולית	קנדה
2	80%	כן	כן	מהותית	שוודיה

הערה: הנתונים המוצגים מובאים מתוך Kasten and Fossedal (1996).