

**עלייתו ונפילתו
של "מתווה בעלז":
תמריצים ומדידה
ככלי לקידום
לימודי ליבה בחינוך
החרדי לבנים**

דבורה פלדמן



**תמוז תשפ"ו – יולי 2026
נייר מדיניות מס' 101**



דבורה פלדמן

חוקרת במחלקת מדיניות חינוך
בפורום קהלת

עבודתה מתמקדת במדיניות חינוך
בחברה החרדית ובממשק שבין
קהילה, מוסדות ומדינה.

בעלת תואר ראשון בחינוך ממכללה
ירושלים ותואר שני בלימודי מידע
מאוניברסיטת בר־אילן.



**עלייתו ונפילתו
של "מתווה בעלז":
תמריצים ומדידה
ככלי לקידום
לימודי ליבה בחינוך
החרדי לבנים**

דבורה פלדמן



**תמוז תשפ"ו - יולי 2026
נייר מדיניות מס' 101**

עלייתו ונפילתו של "מתווה בעלז": תמריצים ומדידה ככלי לקידום לימודי ליבה בחינוך החרדי לבנים
תמוז תשפ"ו - יולי 2026

מסת"ב 8-23-7796-965-978 ISBN



תוכן עניינים

1	תקציר
3	1. רקע
5	2. סקירת המתווה וקהל היעד
9	3. מתודולוגיה
11	4. ממצאים
11	4.1 חוזקות המתווה
11	4.1.1 מנגנון התמרוץ והפניית משאבים להוראה ולמידה
12	4.1.2 שימוש בנתונים לצורך למידה ושיפור
13	4.2 חולשות המתווה
13	4.2.1 ליקויים במנגנון התקצוב
15	4.2.2 עיתוי התקצוב והמשכיותו
16	4.2.3 עיתוי המבחנים
16	4.2.4 הנגשת נתונים חלקית
17	4.2.5 תכנון המתווה וניהולו
21	4.2.6 נתוני המבחנים
23	5. דיון ומסקנות
23	5.1 בין פוטנציאל למימוש
25	5.2 היתכנות יישום המתווה בקרב קבוצות שונות בחינוך החרדי

5.3	עקרונות רוחב לעבודה עם השדה: שונות מוסדית, יחסי אמן
27	שימוש בנתונים
31	5.4 מסקנות
33	6. המלצות
35	7. ביבליוגרפיה

רקע: מתווה בעלז הוא הסכם מדיניות שנחתם ביוני 2022 בין משרד החינוך ומשרד האוצר, ונועד לקדם לימודי עברית, מתמטיקה ואנגלית במוסדות חרדיים לבנים באמצעות תמרוץ תקציבי מותנה. ייחודו של המתווה היה בניסיון לקדם לימודי ליבה באמצעות מנגנון וולונטרי המבוסס על תמרוץ, מדידה ועבודה ישירה מול המוסדות, ולא באמצעות אכיפה או שינוי מבני רחב. התקצוב הותנה בעמידה בדרישות שונות, ובהן השתתפות במבחנים חיצוניים והכשרת מורים. הפילוט פעל במשך שלוש שנים (תשפ"ג–תשפ"ה), כלל עשרה מוסדות ויושם בהיקף מצומצם ובאופן חלקי על רקע מתחים ולחצים פוליטיים.

מטרה ושיטה: המסמך בוחן את יישום מתווה בעלז ואת הפוטנציאל והאתגרים שבקידום מדיניות מול תלמודי תורה שפועלים תחת פיקוח חרדי באמצעות תמריצים, מדידה ותקצוב מותנה. המחקר מבוסס על תשעה ראיונות עם מנהלי מוסדות ובעלי תפקידים, לצד ניתוח קולות קוראים ומסמכים שהתקבלו במסגרת בקשת חופש מידע.

ממצאים: המתווה הגביר את העיסוק בהוראת מקצועות הליבה, בלמידתם ובמעקב אחר ההישגים בהם. התקצוב המותנה, אשר קשר בין היקף התקציב להשתתפות במבחנים ולשיעורי העמידה בהם, עודד מוסדות לעסוק באופן שיטתי יותר בתהליכי הוראה ולמידה ולעבוד עם נתונים לצורך מעקב ושיפור. עם זאת, יישום המתווה הושפע במידה רבה מיכולות הניהול, מהתשתיות המקצועיות ומנקודת הפתיחה של כל מוסד. נוסף על כך, מחסור בנתונים מפורטים, היעדר תקשורת שוטפת עם המנהלים ועומסי דיווח הכבידו על יישום המתווה והעמיקו את התלות ביכולות הניהול ובתשתיות הקיימות של כל מוסד.

דיון: תמריצים ומדידה יכולים ליצור תנועה סביב לימודי הליבה, אך היכולת לתרגם אותם לשינוי פדגוגי תלויה במידה רבה ביכולות מוסדיות, באיכות המנהלים וביחסי העבודה בין המדינה למוסדות. הממצאים מדגישים כי תקשורת שוטפת, אמון וליווי אינם היבט משני ביישום מדיניות, אלא תנאי מרכזי ליכולתה של המדינה להוביל לשינוי בשטח. נוסף על כך, המתווה חידד את תפקידם המרכזי של מנהלים בהובלת תהליכי שינוי בתוך המוסדות והצביע על הפוטנציאל הטמון בעבודה עם נתונים ומדידה ככלי ללמידה, לשיפור הוראה ולהובלת תהליכי עבודה.

מסקנות: המתווה הציע מודל פעולה המבוסס על תמריצים, מדידה ואחריות לתוצאות. הוא היווה חלופת ביניים עבור מוסדות שאינם מעוניינים במעבר לחינוך הממלכתי-חרדי אך מוכנים לשיתוף פעולה חלקי עם המדינה. גם ביישום חלקי ובהיקף מצומצם, הפיילוט הצליח ליצור תנועה סביב לימודי הליבה והמחיש את הפוטנציאל הטמון בגישה זו. ממצאי הפיילוט מלמדים כי הצלחתו של המודל אינה נשענת רק על מבנה התמריצים, אלא גם על אופן היישום, התקשורת עם מנהלי המוסדות והיכולת להתאים את היישום לצרכים העולים מן השטח.

המלצות:

- א. הרחבת המתווה** – יש לחדש ולהרחיב את המתווה למוסדות נוספים, לאחר התאמתו על בסיס לקחי הפיילוט.
- ב. נוסחת התקצוב והמדידה** – יש לעדכן את מנגנון התקצוב והמדידה כך שלא יתבסס רק על השתתפות ועל השגת ציון עובר, אלא גם על התקדמות לאורך זמן, הישגים גבוהים ורכיב תקצוב בית ספרי קבוע שיאפשר תכנון לטווח בינוני וארוך.
- ג. עיתוי המבחנים ועיתוי התקצוב** – רצוי להתאים את מועדי הבחינות והתקצוב באמצעות הקדמת מועדי הבחינות וריווחם, הקדמת התקצוב ומתן מקדמות במהלך השנה.
- ד. הנגשת הנתונים והשימוש בהם** – יש להנגיש למוסדות נתונים מפורטים ברמת התלמיד ולעודד שימוש שיטתי בהם לצורך למידה, הערכה ושיפור.
- ה. ליווי, תקשורת ובניית יכולות** – יש לבסס מעטפת מקצועית הכוללת ליווי, תקשורת רציפה ובניית יכולות, ולאפשר למוסדות לבחור גורם מלווה מתוך מאגר ייעודי, בדומה למודל גפ"ן.



1. רקע

"מתווה בעלז" הוא הסכם שנחתם ביוני 2022 בין משרד החינוך ומשרד האוצר, ונועד לעודד לימודי עברית, מתמטיקה ואנגלית במוסדות חרדיים לבנים באמצעות תמרוץ תקציבי. המתווה הציע מודל מדורג לקידום לימודי ליבה, הנשען על תמרוץ מותנה ותלוי תוצאות ולא על אכיפה או שינוי מבני מקיף. קבלת התקצוב הותנתה בעמידה במספר דרישות, בראשן השתתפות במבחנים והכשרת מורים.

המתווה גובש בין חסידות בעלז למשרד האוצר ומשרד החינוך על רקע מצוקה תקציבית מתמשכת במוסדות החינוך.¹ מצוקה זו התבטאה בין היתר בקושי לתגמל מלמדים, למשך כוח הוראה איכותי ולספק מענים לתלמידים מתקשים, וזאת לאחר שניסיונות להשתלב ברשתות החינוך המפלגתיות הזכאיות לתקצוב גבוה ("החינוך העצמאי" ו"בני יוסף") לא צלחו.² אף שהמהלך זוהה עם חסידות בעלז, אשר נהנית ממעמד מרכזי ואינה נתפסת כגורם לעומתי בציבור החרדי, הוא עורר התנגדות חריפה בקרב ההנהגה החרדית והוביל למשבר פוליטי.³

ברובד המוצהר, ההתנגדות נסובה על שבירת הסטטוס־קוו בנוגע לעצמאות החינוך החרדי ועל הרחבת לימודי החול. ברובד הסמוי פעלו גם שיקולים מוסדיים ופוליטיים הקשורים למבנה הכוח ולשליטה ברשתות החינוך היסודי החרדי, שבהן לומדים כ־60% מהתלמידים החרדים (רגב ומילצקי, 2024). אף שהמתווה יועד

- 1 על הצגת המתווה בראשית הדרך ראו בכתבתו של אסינגר (2022).
- 2 החינוך העצמאי סירב לבקשת החסידות, בהתאם להנחיית הרבנים שלפיה הוא אינו פותח ואינו קולט מוסדות חדשים למעט מוסדות קירוב. ההצטרפות לרשת "בני יוסף" לא יצאה לפועל, בין השאר, בשל מחלוקת סביב הבעלות על מבני המוסדות, לדברי גורם המעורה בנושא.
- 3 על הרקע למתווה והמשמעויות שיוחסו לו ראו בכתבתו של קם (2022).

”בזירה של מתחים ומאבקים סביב לימודי היסוד בחינוך החרדי לבנים – הוא מציע גישה אחרת: שינוי מדורג הנשען על תמריצים, מדידה והצטרפות וולונטרית של מוסדות.”

למוסדות שאינם משתייכים לרשתות, האפשרות ליצירת ערוץ עצמאי וישיר מול המדינה נתפסה כאיום וכתקדים: הן עבור מוסדות המצויים ברשתות ועלולים לבחון חלופות, והן עבור מוסדות שמחוץ להן – נוכח תלותם ברשתות ובגורמים פוליטיים לצורך תקצוב.⁴ על רקע לחצים מבית ומחוץ, ובהם נפילת ממשלת בנט-לפיד והקמת ממשלת ימין-חרדים, נסוגה החסידות מן המתווה בתמורה להבטחה להגדלת תקציבים במסגרת הסכמים קואליציוניים. בהמשך הצטרפו מוסדות מחסידות בעלז וחסידיות נוספות לחינוך הממלכתי-חרדי (ממ”ח).⁵ עם זאת, הפיילוט המשיך לפעול תחת השם ”מתווה בעלז”, אף שבפועל לא כלל מוסדות של החסידות.

במקביל למאבק סביב המתווה פורסם קול קורא להשתתפות בו. עשרות מוסדות הביעו בכך עניין, אך רובם פרשו בשל לחצים. גם לאחר פרסומו נעשו ניסיונות לעצור את המהלך, אך אלה כשלו בשל מגבלות משפטיות. לבסוף, הפיילוט יושם במתכונת מצומצמת בלבד, ולא הורחב מעבר למוסדות שכבר נרשמו אליו. לחץ פוליטי ודה-לגיטימציה הובילו להיענות נמוכה ולתמהיל מוסדות שאינו חרדי ברובו.

עם זאת, גם בהיקפו המצומצם, המתווה מבטא ניסיון להתמודד עם סוגיה לאומית מתמשכת. בזירה של מתחים ומאבקים סביב לימודי היסוד בחינוך החרדי לבנים – הוא מציע גישה אחרת: שינוי מדורג הנשען על תמריצים, מדידה והצטרפות וולונטרית של מוסדות.

נייר זה בוחן את יישום ”מתווה בעלז” וכולל התייחסות לתכנון ולניהול של המודל לצד מימושו ברמת המוסד. בתוך כך הוא מנתח את חוזקותיו, את מגבלותיו ואת פוטנציאל ההמשך שלו. הפרק הבא מציג את עיקרי המתווה ואת קהל היעד שלו.

4 מוסדות הפטור מתוקצבים בשיעור נמוך יחסית, מצב המחזק את זיקתם לגורמים פוליטיים ותקציבים קואליציוניים. ראו למשל מלאך וברקוביץ (2022) וכן המשרוקית של גלובס (2024).

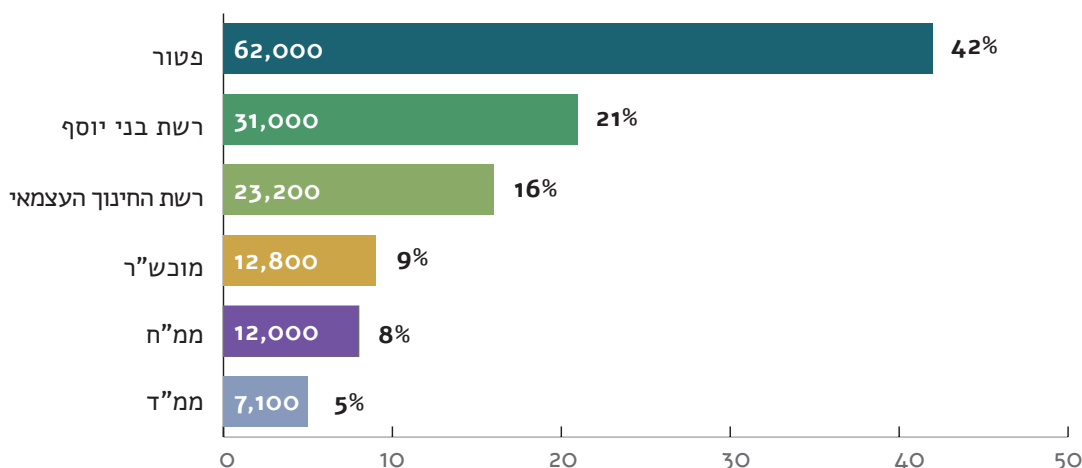
5 להיבטים הפוליטיים והמוסדיים של ההתנגדות למתווה, מעבר לנימוקים האידיאולוגיים הגלויים, ראו ביתאן (2022) וליפשיץ (2025).



2. סקירת המתווה וקהל היעד

קהל היעד המקורי של המתווה כלל כמחצית מתלמידי החינוך החרדי לבנים: תלמידי מוסדות הפטור (42%) ומוסדות המוכש"ר שאינם משתייכים לרשתות המפלגתיות (9%). מוסדות אלו מחויבים בהיקף חלקי של לימודי ליבה, זכאים לתקצוב חלקי ופועלים באוטונומיה רחבה יחסית ותחת פיקוח מצומצם. מאפיינים אלו מעצבים בפועל את גבולות ההתערבות של המדינה ואת תנאי היישום של המתווה. יתר התלמידים (37%) לומדים ברשתות החינוך המפלגתיות, המחויבות ל-100% מלימודי הליבה וזכאיות לתקצוב דומה לחינוך הממלכתי, וכן במסגרות ממלכתיות – ממ"ח (8%) וממ"ד (5%) (רגב ומילצקי, 2024).

התפלגות תלמידי החינוך החרדי לפי המעמד המשפטי של מוסד הלימודים



מקור: עיבוד לפי רגב ומילצקי (2024).

על רקע מאפייני השדה, המתווה עוצב כמנגנון הנשען על תמריצים, מדידה והצטרפות וולונטרית של מוסדות, ולא על רגולציה ישירה.

מסמך הקריטריונים פותח לאור רציונל כלכלי ברור: מחסור בלימודי ליבה פוגע בהשתלבות גברים חרדים בשוק העבודה ובתוצר. בהתאם לכך, התוכנית מציעה תקצוב ו"מעטפת ליווי" ללא התערבות בלימודי הקודש וללא ניסיון לשנות את אופיו של המוסד. השימוש בשפה טכנית מאפשר מסגור תפעולי זהיר ומינימליסטי, המפחית חיכוך ערכי ומגדיר מראש תחום התערבות מצומצם וברור. רציונל זה בא לידי ביטוי גם בעיצוב המתווה עצמו, הנשען על היגיון כלכלי-טכני, ופחות על הגיון חינוכי-קהילתי.

בתוכנית זכאים להשתתף מוסדות פטור ומוכש"ר בחינוך היסודי הפועלים בפיקוח חרדי, שתקצובם אינו עולה על 75%, וברוב כיתותיהם לומדים למעלה מ-20 תלמידים. תנאים אלו מחריגים תלמודי תורה השייכים לרשתות החינוך ומאפשרים הצטרפות של תלמודי תורה שאינם חרדיים אך פועלים תחת פיקוח חרדי.⁶

ההצטרפות למתווה מחייבת עמידה במספר דרישות בסיסיות, ובהן תוספת שעות לימוד, העסקת מורים בעלי הכשרה, הגשת תוכנית עבודה, שיתוף נתונים ואפשרות לבקרה והשתתפות במבחנים חיצוניים. התקצוב ניתן בשלבים ובהתאם לעמידה בקריטריונים, אך קיימת גמישות מסוימת בשימוש במשאבים.

תקציב המתווה עבור עשרת המוסדות המשתתפים בו היה כ-9.6 מיליון ש"ח בממוצע לשנה.⁷ עיקר התקצוב במתווה התבסס על נוסחת תקצוב פר-תלמיד, שכללה שני רכיבים: האחד נועד לתמרץ השתתפות במבחנים ונקבע לפי שיעור התלמידים שנבחנו, והשני נועד לתמרץ עמידה ברף המעבר ונקבע לפי שיעור התלמידים שעברו את המבחן. ככל ששיעור הנבחים ושיעור העוברים היו גבוהים יותר, כך גדל היקף התקצוב (ראו בטבלה שלהלן).

הסכום המשולם עבור כל תלמיד שנבחן נע בין כ-8,000 ל-15,500 ש"ח לתלמיד. במבחני כיתה ח' ניתן תמרוץ גבוה יותר, כנראה בשל הקושי בקידום לימודי חול בשכבות הגבוהות. מבנה המענק

6 יש קבוצה של מוסדות המשתתפים לזרם הדתילאומי או החרד"לי אך פועלים תחת פיקוח המחוז החרדי ולא תחת החמ"ד. על פי הערכות מדובר בכמה אלפי תלמידים בנים, אך אין נתון רשמי בנושא מאחר שהמיון הקיים מבוסס על סוג הפיקוח ולא על סוג האוכלוסייה.

7 החישוב מבוסס על ממוצע העלות השנתית של המתווה בשנים תשפ"ג-תשפ"ד, לפי מענה משרד החינוך לבקשת נתונים בעניין מתווה כעל חינוך החרדי במסגרת חופש המידע, 18 בנובמבר 2025.

שילב בין תמרוץ השתתפות רחבה לבין עידוד עמידה ברף המעבר, באופן שנועד למנוע מהמוסדות לשלוח לבחינות רק חלק מצומצם מתלמידיהם. כמו כן, ניתן מענק חד־פעמי בגין השתתפות במבחנים מקדימים, שתפקידם למפות בתחילת שנת הלימודים את רמת התלמידים ביחס להישגים הנדרשים.

מרכיבי המענק וגובהו⁸

גובה המענק למוסד החינוך – שכבות ג' ו־ז'	גובה המענק למוסד החינוך – שכבות ח' שבבה ח'	שיעור המעבר בבחינות (מתוך מצבת התלמידים בתחילת שנת הלימודים)	
מספר התלמידים הנבחרים בפול 8,000 ש"ח	מספר התלמידים הנבחרים בפול 8,000 ש"ח	פחות מ־30%	1
מספר התלמידים הנבחרים בפול 12,000 ש"ח	מספר התלמידים הנבחרים בפול 13,000 ש"ח	30% ומעלה	2
נוסף על סעיף 2: תוספת של 2,000 ש"ח לכל תלמיד נוסף מעבר ל־60%	נוסף על סעיף 2: תוספת של 2,000 ש"ח לכל תלמיד נוסף מעבר ל־60%	60% ומעלה	3
נוסף על סעיפים 2–3: תוספת של 1,500 ש"ח לכל תלמיד נוסף מעבר ל־90%	נוסף על סעיפים 2–3: תוספת של 1,500 ש"ח לכל תלמיד נוסף מעבר ל־90%	90% ומעלה	4

מבנה זה העניק תמריץ ברור להגדלת ההשתתפות במבחנים ולשיפור שיעור העמידה בציון העובר, באופן שביקש לעודד השתתפות רחבה. עם זאת, המדידה עצמה התבססה בעיקר על הבחנה בין מעבר לאי־מעבר, ללא הבחנה בין רמות הישגים שונות. כמו כן נקבע מנגנון הוצאה מהתוכנית עבור מוסדות שבהם שיעור התלמידים שעברו את המבחן נותר נמוך מ־30% גם לאחר שלוש שנות השתתפות וללא מגמת שיפור ניכרת.⁹

המנגנון מתבסס על נוסחה פשוטה להפעלה הנשענת על מספר מדדים מצומצם, ובכך טמון גם כוחו. עם זאת, פשטות זו אינה מאפשרת לתת ביטוי להיבטים רחבים ומורכבים יותר של תהליכי הוראה ולמידה. לצד זאת, חלק ממרכיבי המתווה, ובהם הליווי והכשרת המורים, נותרו עמומים או יושמו באופן חלקי לאורך השנים.

8 אפשרויות השימוש במענק נקבעו לפי שיעור המעבר: מוסדות שפחות מ־30% מתלמידיהם עברו את הבחינות הוגבלו לשימושים פדגוגיים בסיסיים, ואילו מוסדות מעל רף זה יכלו להשתמש בתקציב בגמישות רחבה יותר בהתאם לתוכנית העבודה של המוסד. לאורך השנים חלו מספר שינויים באופן התקצוב. התיאור המובא כאן מבוסס על הקול הקורא העדכני של המחוז החרדי במשרד החינוך לשנת תשפ"ה (2024).

9 ההחלטה היתה אמורה להתקבל לאחר בחינת המקרה בוועדת חריגים ומתן אפשרות למוסד להציג את עמדתו, ובכפוף להחלטת ועדת ההקצבות.

הפיילוט פעל במשך שלוש שנים, ובמהלכן נערכו שינויים בקולות הקוראים שפורסמו לשנים תשפ"ג-תשפ"ה:

- החל מהשנה השנייה הוגבלה ההשתתפות למוסדות ממשיכים בלבד.
- שונה עיתוי חלוקת התקציב, מתשלום מרוכז לתשלום מדורג ותלוי אבני דרך.
- הורחבה הדרישה להצגת תוכנית עבודה מפורטת, המבוססת על תוצאות המבחנים ומכוונת לשיפור הביצועים בהתאם להן.
- חודדה ועוגנה אפשרות ההוצאה מהתוכנית במקרים של אי־עמידה מתמשכת ביעדים.
- הוסר סעיף שעסק בהקמת מעטפת מקצועית למוסדות, הכוללת ליווי, הכשרה ופיתוח מקצועי.¹⁰
- הוסר סעיף שכלל תקציב נוסף למעטפת מקצועית שניתן באמצעות שוברים.

שינויים אלו משקפים למידה והתאמות באופן יישום המתווה לאורך השנים, לצד צמצום הדרגתי של הפיילוט ושל חלק מהרכיבים שנכללו בתכנון הראשוני על רקע מורכבות פוליטית.

10 בקול הקורא הראשון, לשנת תשפ"ג, נכלל סעיף להקמת מנהלת למעטפת מקצועית, שכללה מערך שירותים רחב למוסדות, בהם ליווי מנהלים, הכשרת צוותים, פיתוח מקצועי ופיתוח חומרי לימוד. המנהלת נועדה לפעול בשיתוף מנוון גורמים ובעלי תפקידים, וחלק מהמענק יועד לרכישת שירותים אלו. סעיף זה הוסר בקולות הקוראים הבאים.



3. מתודולוגיה

הפיילוט משמש מקרה בוחן לבחינת עקרונות פעולה, חסמים ותנאים המשפיעים על קידום לימודי ליבה בחינוך החרדי לבנים. מטרת המחקר היא לבחון את יישום המתווה ואת מידת הצלחתו בפועל, וכן ללמוד ממנו על השימוש בתמרוץ מותנה, מדידה ותקצוב מבוסס תוצאות ככלי מדיניות. לצד זאת, הפיילוט יושם באופן חלקי ומצומצם, דבר שהשפיע על היקפו ועל אופן מימושו ומגביל את היכולת להעריך את המודל במתכונתו המקורית.

המחקר מבוסס על תשעה ראיונות: שישה ראיונות עם מנהלי תלמודי תורה שהשתתפו בפיילוט,¹¹ ראיון עם מנהל תלמוד תורה שלא השתתף בו וכן שני ראיונות עם בעלי תפקידים במשרד החינוך ובמשרד האוצר. לצד זאת נותחו קולות קוראים וחומרים שהתקבלו במסגרת בקשת חופש מידע. שמות המרואיינים ופרטים מזהים נוספים שונו או הושמטו כדי לשמור על אנונימיות.

להלן תיאור המוסדות שהשתתפו בפיילוט ומאפייניהם המרכזיים:

בשנתו הראשונה הצטרפו לפרויקט עשרה מוסדות: שישה תלמודי תורה תורניים-לאומיים וארבעה תלמודי תורה חרדיים. המוסדות התורניים-לאומיים היו במעמד מוכש"ר, המוסדות החרדים כללו מוסד במעמד פטור (חסידים) ושלושה מוסדות במעמד מוכש"ר (מוסד ספרדי, מוסד של עולים אנגלו-סקסים ו"קירוב" הפונה גם לאוכלוסייה שאינה חרדית).

11 לאורך המסמך נעשה שימוש במונח "מנהלים", אף שחלק מהמרואיינים נשאו בתפקידי ניהול אחרים במוסדות.

ברבים מהמוסדות התקיימו כבר לפני הפיילוט חלק מהרכיבים שהמתווה ביקש לקדם: לימודי ליבה, השתתפות במבחני מיצ"ב וצוותים חינוכיים בעלי הכשרה אקדמית. עם זאת, רכיבים אלה התקיימו במידה משתנה ולעיתים ללא תשתית מערכתית סדורה, כך שהמתווה עסק פחות בהכנסתם ויותר בחיזוקם ובהטמעתם באופן עקבי. מאפיינים אלה אינם משקפים את קהל היעד המקורי של המתווה, ובפרט מוסדות פטור. אולם לצד השוני, קיימות גם נקודות השקה באתגרים הניצבים בפני מוסדות אלה. ניתוח היישום מאפשר להצביע על חוזקות וחולשות הרלוונטיות גם למוסדות חרדיים נוספים.

המסמך מבקש להשיב על השאלות הבאות:

1. מהן החוזקות והחולשות של מתווה בעלז?
2. האם ראוי להפעיל מחדש את המתווה ואף להרחיבו?
3. אילו התאמות ושינויים נדרשים במתווה, לאור ניסיון היישום בפועל?
4. לאילו סוגי מוסדות בחינוך החרדי לבנים המתווה עשוי להתאים?
5. מה ניתן ללמוד מן הפיילוט על השימוש בתמרוץ מותנה בכלי מדיניות?



4. ממצאים

ניתוח הממצאים מצביע על חוזקות במתווה, ובהן תמרוץ מותנה המתמקד בפדגוגיה, לצד חולשות במבנה התקצוב ובאופן התכנון והניהול בפועל.

4.1 חוזקות המתווה

4.1.1 מנגנון התמרוץ והפניית משאבים להוראה ולמידה

החוזקה המרכזית של המתווה טמונה במנגנון התמרוץ, אשר קשר בין תקצוב לבין השתתפות במבחנים ועמידה ביעדים (השגת ציון עובר). מנגנון זה יצר תמריץ לפעולה, למעקב ולעבודה ממוקדת יותר, כפי שתיאר אחד המנהלים:

בנימין: "התקצוב היה תלוי בהצלחה, והייתה שנה של נפילה. אז מאוד התחדדנו מה בדיוק חסר ואילו נושאים, וזה גרם להרבה יותר חזרות בתוך הכיתות. זה... נתן לנו כהנהלה הכוונה מה חסר ולמה עוד להתכונן."

מנגנון זה גם תרם להגברת מעורבות המנהלים במעקב אחר תהליכי הלמידה וליכולתם להניע מורים באמצעות חיבור בין הצלחה פדגוגית לבין הגדלת משאבים, כגון מתן סיוע פרטני לתלמידים מתקשים או ציוד פדגוגי.

אריאל: "מורים תמיד רוצים עוד שעות... אמרתי... ככל שתצליח יותר תקבל."

אופן המימוש בפועל השתנה בין מוסדות. רוב המנהלים תיארו מעורבות ומוטיבציה גבוהה, אך בחלק מהמוסדות גם התקדמות חלקית נתפסה כהישג משמעותי, ולא הייתה בהכרח שאיפה למצות את מלוא התמריץ שניתן במסגרת התוכנית.

חיים: "כל ציר מעל אפס הוא כבר גבוה."

המתווה כלל דרישה לייעוד פדגוגי של התקציב, אשר נועדה לכוון את השימוש במשאבים להשקעה בהוראה ובלמידה. ברוב המוסדות תרם רכיב זה למיקוד משאבים בפעולות פדגוגיות ולחיזוק העיסוק בהוראה ובלמידה. לצד זאת, לא בכל המוסדות הדבר הוביל לשינוי פדגוגי משמעותי, ולעיתים נעשה שימוש גמיש יותר בתקציב בהתאם לצרכים שזיהו מנהלים בשטח.

הקצאת המשאבים בפועל הופנתה למגוון צרכים, אשר המרכזי שבהם היה תגבור ההוראה, לרבות הוספת שעות הוראה, פיצול כיתות, הוראה פרטנית ולעיתים גם הדרכת מורים וגיוס כוח הוראה מיומן. שימושים נוספים כללו תמרוץ תלמידים, העשרה לימודית וחברתית ורכש ציוד פדגוגי (כגון ספרי לימוד וספרי ספרייה). אופן חלוקת המשאבים אפשר, על פי המרואיינים, גם שימוש בתקציב לתגמול מורים, בין היתר באמצעות הגדלת היקף ההעסקה.

לבסוף, הגם שהיקף השינוי בפועל היה מוגבל, המתווה יצר במקרים רבים קשב מוגבר ועיסוק שיטתי יותר בתחומי ההוראה והלמידה.

4.1.2 שימוש בנתונים לצורך למידה ושיפור

מעבר למנגנון התמרוץ, השימוש בנתונים לצורך הבנת מצב הלמידה זוהה כחוזקה נוספת של המתווה, אף שהפוטנציאל לא מוצה בשל שיתוף חלקי ומוגבל של נתונים מצד משרד החינוך, כפי שיפורט להלן. חלק מן המנהלים תיארו שימוש בנתונים לצורך זיהוי פערים וגיבוש מענים מותאמים, כגון התערבות פרטנית עבור תלמידים מתקשים או חיזוק רכיבים לימודיים ברמה הכיתתית. שיתוף בנתונים לא נתפס כמאיים, גם כאשר הממצאים אתגרו תפיסות קודמות, כפי שתיאר אחד המנהלים:

בנימין: "מצד אחד אתה מקבל סטירה – כי חשבת שהחבר'ה ברמה גבוהה, וחלק מהכיתות נפלו, אבל מצד שני זה מאוד שיפר את הלמידה."

מן הראיונות עלה באופן בולט הצורך בנתונים מפורטים יותר. המידע שנמסר בפועל היה רחוק מלענות על צורכי המנהלים וכלל בעיקר ממוצעים כיתתיים. בהמשך ניתן אומנם מידע מעט יותר מפורט, אך עדיין היקפו היה מוגבל. במקרה אחד נראה כי נעשה שימוש במבחנים פנימיים, אשר לדברי המנהל תרמו באופן משמעותי למיפוי הלמידה ברמת התלמיד:

בנימין: "ראינו תלמיד-תלמיד מה הציון שלו... אז ידענו למדוד איפה אנחנו באמת, ולא ברמה הכללית."

לסיכום, הממצאים מצביעים על פוטנציאל לשילוב בין תמרוץ, עבודה עם נתונים ותהליכי הוראה ולמידה, אך פוטנציאל זה מומש באופן חלקי בלבד.

4.2 חולשות המתווה

המתווה התבסס על מודל מצומצם יחסית, שגובש בעיקר מנקודות מבט מערכתית והתבסס על מנגנוני תמרוץ ומדידה. מאפיינים אלו, לצד הפער בין תכנון המתווה לבין תנאי היישום שלו בפועל, השפיעו על מבנה המתווה, על מנגנון התקצוב ועל הקשיים שעלו לאורך הדרך.

4.2.1 ליקויים במנגנון התקצוב

מנגנון התקצוב התבסס על מספר מצומצם של מדדים. לפשטות זו יתרון יישומי, אך היא מצמצמת את יכולתו של המנגנון לתת מענה מותאם לשונות ולמורכבות של תהליכי הוראה ולמידה ברמת המוסד והפרט. ניתן להצביע על חמישה קשיים מרכזיים הנובעים ממבנה המנגנון:

א. שיטת תקצוב שאינה מותאמת לשונות בין מוסדות

מנגנון התקצוב לא כלל מרכיב דיפרנציאלי המתחשב במאפייני המוסד, כגון ריכוז תלמידים עולים, מיקום בפריפריה וכו'. היעדר התאמה זו הקשה על חלק מבתי הספר לעמוד בתנאי הסף, גם כאשר נעשה מאמץ פדגוגי ניכר.

ב. היעדר רכיב תקצוב גלובלי ברמת בית הספר

קידום למידה ושיפור הישגים הוא תהליך מערכתי ומתמשך, אך במתווה הוא מתומרץ בעיקר כאירוע נקודתי בשנה בודדת.¹² כך תיאר את הפער אחד המנהלים:

נתנאל: "מדובר במצב מעוות שבו נבחנות רק שלוש שכבות בבית הספר, והוא מתקצב על פי תלמידים ששייכים רק להן, בזמן שהכוונה היא שהתוכנית תפעל בכל הכיתות במוסד. זה מצב מורכב ובעייתי, אתה כאילו מתקצב את כל המוסד על שלוש שכבות."

שיטת התמרוץ אינה משקפת את האופי המוסדי של המהלך. היא נשענת על בחינה של חלק מצומצם מהשכבות (כיתות ג', ו' ו-ח'), ולכן מתמרצת פעולה נקודתית בלבד, אף שהשינוי הנדרש והרצוי הוא מערכתי.

ג. משקל גבוה לרכיב ההשתתפות במבחנים

מרכיב ההשתתפות במבחנים הוא תנאי תקציבי משמעותי, אך קיים מועד אחד בלבד להיבחנות, והוא אינו נתון לשליטת המוסד. היעדרויות תלמידים, לעיתים בשל מחלה או עיתוי בעייתי של המבחן, הובילו לפגיעה תקציבית גם במקרים שבהם התקיימה למידה בפועל. כך המחיש אחד המנהלים את הבעיה:

אריאל: "ילד שלא נכח לא מתוקצב, גם אם היה חולה. כבר ירדו תשעה רק על זה."

מצב זה יצר תחושה של "קנס" שאינו עומד בהלימה לאחריות המוסד או להשקעתו החינוכית.

נתנאל: "זה לא משהו שלמנהל יש מה לעשות איתו. אם לא בא תלמיד למבחן הוא מפסיד 12 אלף שקל."

ד. פסילת תלמיד שלא השתתף בכל המבחנים

תלמיד שנעדר ממבחן אחד או יותר אינו מזכה את המוסד בתקצוב, גם אם השתתף בשני המבחנים האחרים, אף שאין קשר בין המבחנים וכל אחד עוסק בתחום דעת נפרד.

¹² בקול הקורא הראשון הופיעה התייחסות לתקציב מוסדי תוספתי, אך רכיב זה לא נכלל בהמשך.

ה. שיטת תקצוב המבוססת על ציון יחיד

התבססות על מדד בינארי – ציון עובר – ללא הבחנה בין רמות הישג או התייחסות לשיפור לאורך זמן יוצרת תמריץ בעייתי. במקום לעודד קידום רחב של תלמידים, היא מכוונת את המשאבים בעיקר אל מי שסיכויי הצלחתם גבוהים מלכתחילה, ומחלישה את כדאיות ההשקעה בתלמידים הזקוקים ביותר לתמיכה. כך תיאר אחד המנהלים את השפעתה של שיטת התקצוב על סדרי העדיפויות הפדגוגיים במוסד:

אליהו: "שיטת התקצוב הייתה מעוותת... אני יודע מראש שיש ילדים דוברי אנגלית... אצלנו זה מאוד חד... מספיק לי לדבר עם מורה לאנגלית כדי להבין מי הילדים שאין להם סיכוי לעבור את המבחן... אז אפילו שהתקדמו מאוד בעברית וחשבון, הם לא מהווים שום תועלת מבחינת תקציב... ואז צריך סך הכול לדבר עם מורים מי הילדים שהם מעולים, ולהשקיע בהם את עיקר המשאב... את יכולה להעלות ציון דרמטי במתמטיקה ולא תקבלי שום דבר. זה פשוט אבסורד."

מעבר לכך, שיטת התקצוב יוצרת תמריץ שלילי להשקעה בתלמידים שכבר עומדים ברף הנדרש, במטרה לקדם אותם לרמות גבוהות יותר. בפועל, עיקר המאמץ מופנה לעמידה ברף הנדרש, ולא לטיפול מצוינות או לצמצום פערים.

לצד ליקויים מבניים אלו במנגנון התקצוב, עלו מן הראיונות גם קשיים תפעוליים הנוגעים לאופן יישום המתווה בפועל.

4.2.2 עיתוי התקצוב והמשכיותו

העברת התקציב התבצעה בסוף שנת הלימודים ובכך הקשתה על ניהול התזרים הבית-ספרי. נוסף על כך, חוסר הוודאות שליווה את המתווה, אשר לעיתים התקבל האישור על המשכו רק במהלך השנה, הקשה על היערכות פדגוגית ותקציבית מראש. כך תיאר זאת אחד המנהלים:

אריאל: "הכול פעל תמיד באיחור. היה שנים שרק בטבת אמרו שהפרויקט יוצא לדרך, זו התנהלות בכל הדברים. בתי ספר הם סוג של בנק. מפעילים פרויקט ומשרד החינוך משלם רק בסוף השנה."

מעבר לקושי הניהולי, חוסר הוודאות פגע גם ביכולת לתכנן שינוי פדגוגי רחב יותר, הדורש אורך נשימה תקציבי.

נתנאל: "התקצוב מאפשר שיפור נקודתי... קצת יותר תגמול למורים, קצת יותר שעות. לא היה אפשר לבנות משהו מהפכני. בשביל משהו מהפכני צריך ביטחון, רצף והבטחה להמשכיות וליווי."

סוגיית העיתוי עלתה כמרכיב משמעותי במתווה, הן ביחס למועד העברת התקצוב והשלכותיו הניהוליות והפדגוגיות, והן ביחס למיקום המבחנים בלוח השנה הבית-ספרי. חוסר הוודאות שנלווה למתווה והיעדר הבטחה להמשכיות הגבילו אף הם את היכולת לתכנן ולהוביל מהלך רוחבי בכלל המוסד.

4.2.3 עיתוי המבחנים

מועד המבחנים, שנקבע לסוף שנת הלימודים, עלה כאתגר משמעותי המשפיע על מספר התלמידים הניגשים לבחינות. תקופה זו מאופיינת בירידה בקשב הלימודי ובריבוי פעילויות סיום, ונוסף על כך, המבחנים התקיימו בסמיכות זה לזה. כפי שתיאר אחד המנהלים:

אריאל: "הם קבעו מתי התאריך, בדרך כלל בתאריך של מסיבות סיום. למה לחכות ולא סביב פסח? ילדים לא מגיעים."

אתגר נוסף שעלה נוגע לתלמידי כיתה ח', המצויים לקראת סיום לימודיהם במוסד והתקבלו כבר למסגרות על-יסודיות. במצב זה ניכרת לעיתים ירידה במוטיבציה להשקיע במבחנים, ולעיתים אף אדישות או יחס לעומתי כלפי המוסד, דבר שעלול להוביל לתוצאות נמוכות ולהשפיע על היקף התקצוב.

4.2.4 הנגשת נתונים חלקית

על אף חשיבות העבודה עם נתונים, המידע שנמסר למנהלים היה כללי מדי, ללא פילוח שיאפשר זיהוי פערים ותכנון מענים בהתאם. בהמשך ניתנה רמת פירוט גבוהה יותר, אך עדיין היה חסר מידע ברמת התלמיד, לרבות תחום הידע שבו התקשה. בקשות לקבלת המבחנים הגולמיים, כדי שמוסדות יעבדו מידע זה באופן עצמאי, נענו בשלילה. בקשות למבחנים לדוגמה נענו בשלילה גם הן, אף שיכלו לסייע בתיאום ציפיות בתחילת הפיילוט, בתרגול ובמיפוי פנימי.

**”דפוס חוזר
בקשיים שעלו
הוא שחלקם היה
ניתן למניעה אילו
התכנון והיישום
היו נעשים בשיתוף
פעולה הדוק
יותר עם מנהלי
המוסדות.”**

אריאל: ”התוצאות היה ברדק, לא הסכימו לחשוף מבחנים. ביקשנו ואמרו 'חצי נכשלו'. אמרנו 'תנו לראות מבחנים'... בשנה הראשונה כלום, בשנה השנייה טיפה יותר, שלישית הסכימו להראות גרפים.”

זאת ועוד, תוצאות המבחנים התקבלו בשלב מאוחר, לעיתים בתחילת שנת הלימודים העוקבת, דבר שהקשה על ביצוע התאמות בזמן. כך תיאר זאת מנהל נוסף:

נתנאל: ”אפילו לא נתנו את התוצאות פר תלמיד, נתנו משהו כללי: כמה תלמידים עברו מתוך כמה שניגשו. אין לך ברמת התלמיד שום כלי אמיתי של נתונים, והם הגיעו מאוד באיחור, בתחילת שנת הלימודים הבאה. מוסד שרוצה להגיד: 'אני רוצה לראות איפה אני חלש', לא קיבל נתונים במשך הרבה זמן.”

בהיעדר נתונים מספקים, נדרשו המנהלים למאמץ מיוחד כדי להבין מה עליהם לשפר.

4.2.5 תכנון המתווה וניהולו

לצד היבטים הנוגעים לעיצוב המתווה עצמו, כגון מנגנון התקצוב, עיתוי היישום ושיתוף בנתונים, עלו מן הראיונות גם סוגיות רוחביות הקשורות לאופן שבו המתווה תוכנן ונוהל, ובפרט ליחסי הגומלין בין השחקנים המעורבים.

דפוס חוזר בקשיים שעלו הוא שחלקם היה ניתן למניעה אילו התכנון והיישום היו נעשים בשיתוף פעולה הדוק יותר עם מנהלי המוסדות. היעדר היכרות מספקת עם צורכי המוסדות ואופן התנהלותם, לצד תפקידו המרכזי של המנהל בהובלת המהלך, עלו כחוליה חסרה בעיצוב המתווה ובניהולו.

א. תקשורת לקויה בין הדרג המקצועי והמנהלים

דפוס חוזר שעלה לאורך הראיונות הוא היעדר תקשורת שוטפת בין הדרג המקצועי למנהלים ותחושת ניתוק מהשטח לאורך תכנון המתווה ויישומו. חלק מהמנהלים תיארו תסכול מול מה שנתפס בעיניהם כאטימות או חוסר הקשבה, במיוחד במקרים שבהם ניתן היה לתת מענה באמצעות שיח עם המנהלים והתייחסות לניסיון שנצבר בשטח. כך תיאר זאת אחד המנהלים:

נתנאל: "המתווה בנוי בצורה מאוד עקומה. לא מתכתב עם שום תכלית פדגוגית וגם תקציבית. וכמה שניסינו בהקשר הזה, הבירוקרטיה יותר קשוחה, והיו כל כך בטוחים וגאים בעצמם שלא נתנו לשטח להגיד שום דבר."

בהמשך דבריו עלתה גם ביקורת על מידת המחויבות של המשרד להצלחת המתווה:

נתנאל: "הם טוענים שזה לא עומד ביעדים, לא עשו שום מאמץ שזה באמת יעמוד. שום שיח מול מוסדות, שום חשיבה על המודל."

היעדר תקשורת מסודרת פגע גם ביכולתם של מנהלים להיערך כראוי ויצר אי־בהירות בתחילת הפיילוט בנוגע לתחומי הלימוד שייכללו במבחנים. אחד המנהלים התייחס לכך:

בנימין: "מאוד חשוב בתחילת השנה לשבת עם צוות תלמוד תורה ולדבר על ציפיות, ואיך נראים המבחנים, ולהביא דוגמה למבחן."

היעדר תקשורת ותחושה של חוסר מחויבות לתהליך פגעו באמון המנהלים, בהטמעת המתווה וברציפות העבודה. במתווה המקורי נכללו גם רכיבי ליווי ותקשורת מול בתי הספר, אך אלו לא מומשו בפועל.

ב. בירוקרטיה מכבידה

חלק מהמנהלים תיארו תסכול מתמשך לנוכח עומס דרישות דיווח ופיקוח טרחני:

אליהו: "ימים של מזכירות שעובדות על דברים משוללי היגיון. שחזורים של דברים חסרי כל ערך..."

התנהלות זו דרשה השקעת זמן ניהולי יקר ולוותה בתחושת חוסר אמון בשיקול הדעת של המנהלים.

אליהו: "כל היום רק ביקורות ודוחות ביצוע ועל מה הוצאתם. מתישים מנהלים... תסמכו על מנהלים שרוצים לא פחות מכם שבתי ספר יצליחו."

היעדר תקשורת שוטפת, לצד רגולציה מכבידה, הוביל לבזבוז משאבים ניהוליים יקרים, במקום לחיזוק עבודת המנהלים. דפוס זה הועצם על רקע היכרות מוגבלת עם המערכות שאותן נועדה התוכנית לשרת.

ג. חוסר היכרות עם השדה וצמצום האוטונומיה

לאורך הראיונות עלה דפוס חוזר של פיקוח יתר והתערבות בשיקול הדעת של המוסדות. מנהלים תיארו התנהלות זו כחסרת הבנה של הפרקטיקה החינוכית ושל אופן פעולתם של תלמודי תורה. כך תיאר אחד המנהלים את הפיקוח ואת ההתנהלות של המשרד סביב המתווה:

אליהו: "אתה רואה מי האנשים שעושים את זה, חלקם לא מבינים בחינוך. למשל אמרנו: 'אתה דורש מילדים – חייב לתת גם תגמול'... והם התחילו לרדת לקטנות ולהתווכח על כל שטות והבל. כל מוסד שיעשה מה שילדים אצלו רגילים, מה שהולך. נותנים לילדים שובר קנייה... אחר כך ביקורת מטורפת, הזיה מוחלטת, אין כזו ביקורת בעולם. יורדת לרמה של שקל."

בדומה לכך, אחד המנהלים תיאר כיצד הדרישה לעמידה במספר שעות מוגדר נתפסה כהתערבות שלא לצורך בשיקולים הפדגוגיים והערכיים המנחים אותו.

איתמר: "אם אומרים 'תוסיף שעות אנגלית' אני לא אוסיף. למה? כי אני לא יכול לשנות את האני מאמין שלי... אם היו אומרים לי: 'אל תשנה את האני מאמין, אבל אנחנו מאפשרים לפצל כיתה לשניים'... זה שיח עם מנהלים, והיו באמת אומרים 'מה אתם צריכים בשביל להעלות את הרמה שלכם?' יש לי המון רעיונות איך אני יכול לשפר את לימודי החול שלי בלי לשנות את האני מאמין."

כפי שעולה מדברי המנהלים, הבעיה לא הייתה עצם קיומן של דרישות מערכתיות, אלא ההתערבות בדרכי הפעולה של המוסדות להשגת היעדים. הבחנה זו משקפת את המתח בין היגיון מערכתי אחיד לבין שיקול הדעת הפדגוגי של מנהלים. כאשר היגיון כזה מיושם על מוסדות בעלי תפיסה חינוכית מובחנת, הוא עלול להקשות עליהם לקדם את המטרות שהמתווה עצמו מבקש להשיג. מצב זה משקף פער בין תכנון המודל לבין יישומו בפועל, על רקע חלוקת האחריות בין גורמים שונים.

ד. תפקיד המנהל והיעדר ליווי

לאורך הראיונות בלט תפקידם המרכזי של מנהלי בתי הספר, או גורמים ניהוליים מטעמם, בהובלת יישום המתווה: רתימת צוותי ההוראה, הובלת תהליכי היערכות וקבלת החלטות הנוגעות לאופן היישום. מנהלים נדרשו לעבוד עם נתונים, לזהות חולשות ולבחון דרכים לשיפור ההוראה והלמידה במטרה להעלות את שיעור התלמידים העוברים. לצד זאת, עלו רמות שונות של מעורבות ויכולת להתמודד עם הפיקוח, הרגולציה והעומס הבירוקרטי שנלוו למתווה. אף שהמתווה המקורי כלל רכיב של ליווי, יישומו החלקי בפועל הותיר מנהלים ללא ליווי לאורך התהליך. במצב זה, העבודה נעשתה במידה רבה באופן עצמאי ונשענה על היכולות והתשתיות הקיימות של המוסד, מה שהגביר את השפעת נקודת הפתיחה של המנהל על יכולתו להוביל את התהליך.

ה. הכשרת מורים

ברוב המוסדות המורים היו בעלי הכשרה אקדמית, אך נראה כי רק חלק קטן מן התקציב, אם בכלל, הופנה לפיתוח מקצועי. אף שבקריטריונים מוגדרת דרישה להכשרת מורים בתחום הדעת, להשתתפות בהתפתחות מקצועית ולקבלת ליווי שוטף, בפועל הדרישה מתמצה בדיווח ראשוני בעת ההצטרפות למתווה, ללא מנגנון שיבטיח הכשרת מורים ופיתוח מקצועי.

בהיעדר דרישה קונקרטית ומנגנון מחייב, פיתוח מקצועי לא תועדף בפועל, בין היתר על רקע ריבוי צרכים פדגוגיים וארגוניים. גם מבנה הפיתוח המקצועי במסלול המוכש¹³, לצד תנאי ההעסקה של המורים, אינו מתמרץ דיו פיתוח מקצועי מתמשך ואינו כולל מסלול קידום מובנה בדומה למסגרות החינוך הממלכתי.¹³ אחד המנהלים תלה קושי זה במאפייני ההעסקה של המורים:

בנימין: "רוב המורים עובדים בשני מקומות, אז להלביש עוד השתלמות זה קשה. היו יכולים לדרוש אם המשכורות היו יותר משמעותיות."

13 במודל גמולי ההשתלמות התוספת לשכר ניתנת עבור מספר מוגבל של גמולים, ולכן לאחר צבירתם התמריץ להשתלמויות נוספות פוחת. ראו למשל דיון בפורום פרוג על מבנה התגמול וכדאיות השתלמויות (וטילון, 2023). על הזכאות להשתלמויות והכדאיות שלהן ראו גם במאמרם של ברק קורן ואחרים (2025).

אף שהמתווה כולל התייחסות להכשרה מקצועית של מורים ואף לליווי מקצועי, הדרישה מנוסחת בו באופן כללי ואינה מגדירה מהו הסף הנדרש להכשרה או לפיתוח מקצועי, ובפרט בתחום הדעת. נוסף על כך, לא נקבעו במתווה מנגנוני מעקב, אכיפה או התניה שיבטיחו את מימוש הדרישה. עמימות זו יצרה פער בין המדיניות המוצהרת לבין היישום בפועל: מנהלים רבים לא ראו בכך רכיב אופרטיבי של המתווה, ורק מעטים ציינו יוזמות נקודתיות כגון הבאת מורים מומחים או ליווי מקצועי. מציאות זו ממחישה כי גם כאשר פיתוח מקצועי מופיע כדרישה במתווה, מימושו תלוי בתנאי העבודה, במבנה התמריצים בפועל ובמנגנוני הבקרה והאכיפה המלווים אותו.

4.2.6 נתוני המבחנים

לצד הממצאים האיכותניים שעלו מן הראיונות, נבחנו גם הנתונים שנאספו במסגרת המתווה.¹⁴ הנתונים הקיימים אינם מאפשרים לבחון כראוי שיפור בהישגים או לזהות דפוסים פדגוגיים ומערכתיים לאורך זמן, בשל היעדר נתונים גולמיים ורצף מדידה עקבי. עם זאת, מן הנתונים הקיימים ניתן ללמוד כי עברית היא המקצוע שבו שיעורי ההיבחנות והמעבר הם הגבוהים ביותר, אנגלית היא התחום החלש ביותר, עם שונות גבוהה בין המוסדות, ומתמטיקה מצויה בתווך.

14 הנתונים התקבלו ממשרד החינוך כמענה לבקשה על פי חופש המידע, ולא כללו נתונים גולמיים או פילוחים מפורטים ברמת התלמיד או תחום הידע.



5. דיון ומסקנות

**”הפוטנציאל
של המתווה,
שלא מומש דיו,
הוא בהצעת
מודל פעולה
חלופי למדיניות
הממשלתית ביחס
לחינוך החרדי:
מעבר מהתמקדות
בפיקוח ובאכיפה
להתערבות
המבוססת על
תמריצים, מדידה
ואוטונומיה.”**

פרק זה עוסק בפוטנציאל הגלום במתווה, במגבלותיו ובהמשך גם בתובנות רחבות יותר בנוגע לעבודה עם שדה החינוך החרדי.

5.1 בין פוטנציאל למימוש

החינוך החרדי לבנים הוא זירת מאבק מתמשכת, אשר על אף פריצות דרך, כמו הקמת הממ”ח ושינויים במנגנון התקצוב של הרשתות, לא התחולל בה שינוי מערכתי רחב. עם זאת, מחקרים בנושא (ברק קורן ואחרים, 2025; שגב, 2022)¹⁵ מצביעים על כך שיש מספר לא מבוטל של מנהלי מוסדות המעוניינים לחזק את לימודי הליבה. במציאות זו המתווה מציע אפיק פעולה משמעותי להנעת שינוי.

מן הממצאים עולה כי מנגנון התמרוץ המותנה הוביל להשקעה בלימודי היסוד ולשיפור מסוים בתהליכי ההוראה והלמידה בקרב תלמודי התורה שהשתתפו בפיילוט. הקישור בין תקצוב להשתתפות במבחנים ולעמידה ביעדים העניק למנהלים תמריץ לעסוק באופן שיטתי יותר בהוראה ולהתבסס על נתונים בקבלת החלטות. לצד תחושת מעורבות-היתר שתיארו חלק מן המנהלים, במקרים רבים הותיר המתווה מרחב פעולה בניהול המשאבים. גמישות זו אפשרה התאמה של השימוש בתקציב לצרכים פדגוגיים שעלו מן השטח, ובכך חיזקה את הקשר בין הניהול התקציבי לבין העשייה הפדגוגית.

הפוטנציאל של המתווה, שלא מומש דיו, הוא בהצעת מודל פעולה חלופי למדיניות הממשלתית ביחס לחינוך החרדי: מעבר מהתמקדות בפיקוח ובאכיפה להתערבות המבוססת על תמריצים, מדידה

15 היחס המורכב ללימודי חול אינו מוגבל למוסדות המוכשר והפטור וקיים גם אצל חלק ממנהלי תלמודי התורה בממ”ח (ורא & Oplatka, Erlanger, 2025; ארלנגר, 2024).

”בשונה מפיקוח, אשר נשען לרוב על מדידת תשומות ומחייב מעורבות הדוקה והיכוך מתמשך, המתווה מתמקד במדידת תוצאות ומצמצם את הצורך בהתערבות ישירה.”

ואוטונומיה. מודל זה בולט במיוחד בהקשר של החינוך החרדי לבנים, המאפיין ביחסים מורכבים ובחשדנות הדדית בין המדינה למוסדות החינוך. בשונה מפיקוח, אשר נשען לרוב על מדידת תשומות ומחייב מעורבות הדוקה והיכוך מתמשך, המתווה מתמקד במדידת תוצאות ומצמצם את הצורך בהתערבות ישירה. בכך הוא מבקש לאפשר פעולה בתוך גבולות ברורים ולהותיר מרחב לשיקול דעת רחב של המוסדות בעניין אופן היישום.

מאפיין נוסף של המתווה הוא הפנייה הישירה למוסדות עצמם וצמצום התיווך של גורמי ביניים. מהלך זה אינו רק שינוי ארגוני, אלא שינוי באופן הפעולה: עבודה מול מנהלי מוסדות כשחקני קצה, ולא רק מול נציגויות או גורמים מתווכים. בתוך כך נחשף פער בין השיח הרשמי לבין דפוסי הפעולה בשטח: לצד עמדות פומביות המסתייגות מלימודי ליבה, עולות אינדיקציות לנכונות מצד מנהלים והורים לשילובם, בפרט כאשר הדבר מלווה במתן משאבים ובמענים מותאמים. התמריצים אינם רק כלי לעידוד השתתפות, אלא חושפים נכונות קיימת שאינה מתבטאת באופן גלוי בערוצים ממוסדים. יצוין כי בעבר היו לימודי החול נפוצים יותר במערכת החינוך החרדית לבנים בגיל היסודי, על אף ההתנגדויות והמאבקים סביבם (הורוביץ, 2012), ומשכך המתווה אינו מציע שינוי מן היסוד, אלא נשען על דפוסים שהתקיימו בעבר.

לצד הפוטנציאל, עלו גם חולשות הנוגעות למבנה התקצוב, לשונות בין מוסדות ולניהול המתווה. עם זאת, עיקר הביקורת אינו מופנה לתכנון המודל עצמו, אלא לאופן יישומו וניהולו בפועל, כפי שהוא נתפס ברמת המוסד.

היכולת להסיק מסקנות על בסיס הפיילוט מוגבלת. היעדר נתונים אמפיריים שיטתיים, לצד תמהיל המוסדות, מגביל את היכולת להעריך את השפעת המתווה על הישגי התלמידים ואת התאמתו לקהל היעד המרכזי. נוסף על כך, מאחר שרוב המוסדות המשתתפים כבר לימדו לימודי ליבה ונבחנו במבחני המיצ"ב, הפיילוט בחן בעיקר שיפור במסגרת קיימת, ולא את עצם ההיתכנות של הכנסת לימודי ליבה ומבחנים חיצוניים למוסדות שאינם מורגלים בהם. במובן זה, המודל לא נבחן בתנאים שלשמש תוכנו.

מגבלות אלו מתחדדות גם ביחס לאופן המדידה. ההערכה בפיילוט התבססה על הבחנה מצומצמת של מעבר או אי-מעבר ועל ממוצעים כיתתיים, ללא נתונים ברמת התלמיד. כתוצאה מכך, קשה להעריך

את היקף השיפור בפועל או להפיק תובנות שיסייעו בשיפור העבודה הפדגוגית. מצב זה מצביע על הצורך בהרחבת בסיס הידע, הן באמצעות נתונים ברמת התלמיד, והן באמצעות הבנה מעמיקה יותר של תהליכי ההוראה והלמידה.

מעבר למגבלות ההערכה, יש להדגיש כי הפיילוט לא נוסה במלואו. לחצים פוליטיים עיצבו את היקפו ואת אופן יישומו והובילו למימוש מצומצם של המתווה. בהתאמה לכך, הממצאים משקפים בעיקר את פוטנציאל המתווה ואת התנאים למימושו, יותר מאשר את ביצועיו בפועל.

5.2 היתכנות יישום המתווה בקרב קבוצות שונות בחינוך החרדי

היתכנות היישום של המתווה בקרב קבוצות שונות בחינוך החרדי לבנים אינה אחידה. הבדלים במאפייני המוסדות, ברמת התקצוב, במידת הפיקוח ובניסיון בעבודה מול משרד החינוך משפיעים הן על הנכונות להשתלב במתווה והן על היכולת ליישמו בפועל.

בניגוד לחלק ממוסדות המוכש"ר, המלמדים ליבה בהיקף גבוה, משתפים פעולה עם משרד החינוך ופועלים במסגרת מוסדית סדורה יחסית, מוסדות הפטור מתמודדים עם פערים גדולים יותר בתשתיות הארגוניות והפדגוגיות. רבים מהם פועלים בסביבה מעוטת משאבים, עם מצבת כוח אדם מצומצמת, היעדר תגמול מסודר על הכשרה ופיתוח מקצועי ולעיתים גם ללא תוכנית לימודים, מערך הערכה או מנגנוני עבודה סדורים. הם מאופיינים ביחס מסויג יותר כלפי שיתוף פעולה עם המדינה וכלפי לימודי חול, בפרט אנגלית (ראו שפיגל, 2011). במציאות זו, המעבר למודל הכולל מבחנים חיצוניים, עבודה מבוססת נתונים ודיווח שוטף אינו רק שינוי טכני, אלא שינוי מוסדי הדורש היערכות ארגונית ופדגוגית.

לנוכח פערי התשתיות והיכולות בין מוסדות, יישום המתווה דורש ליווי מקצועי ופדגוגי מותאם. בהקשר זה, בולטת חשיבותה של המנהלת שהופיעה בקול הקורא הראשון אך לא הוקמה בפועל. ללא מעטפת ליווי והכוונה מתמשכת, יישום המתווה עלול להישאר ברמה טכנית ומצומצמת, למשל באמצעות הוספת שעות הוראה או תגמול נקודתי למורים, בלי להוביל לפיתוח יכולות מוסדיות רחבות יותר או להטמעת תהליכי עבודה סדורים לאורך זמן.

"יש קבוצה ניכרת של מוסדות הנמצאים בתווך: מוסדות שאינם מעוניינים במעבר לממ"ח, אך כן מוכנים לשיתוף פעולה חלקי עם המדינה."

לצד הפוטנציאל שעלה מן הפיילוט, עלו גם הסתייגויות ביחס למתווה ולפוטנציאל ההצטרפות אליו, ובהן התנגדות עקרונית ללימודי חול, ובפרט ללימוד אנגלית, והיעדר לגיטימציה קהילתית ממוסדות לשינוי. ההשתתפות במבחנים חיצוניים אינה מובנת מאליה. נכון להיום רוב מוסדות החינוך החרדי ביסודי, גם אלה של הבנות, אינם ניגשים למבחנים כאלה. עם זאת, הנכונות של עשרות מוסדות להצטרף לפיילוט, שנבלמה בעקבות לחצים פוליטיים וקהילתיים, מצביעה על פער בין הנכונות שעלתה ברמת המוסדות לבין היכולת לממש אותה בפועל, על רקע מגבלות ולחצים חיצוניים המופעלים עליהם.

יש קבוצה ניכרת של מוסדות הנמצאים בתווך: מוסדות שאינם מעוניינים במעבר לממ"ח, אך כן מוכנים לשיתוף פעולה חלקי עם המדינה. עבור מוסדות אלה, המתווה עשוי להיות חלופת ביניים רלוונטית, המאפשרת שמירה על אוטונומיה מוסדית וקהילתית לצד עמידה בדרישות מסוימות מצד המדינה. בשל כך, הוא עשוי לאפשר קידום לימודי ליבה ותהליכי התמקצעות גם במוסדות שאינם צפויים להצטרף לממ"ח בעתיד הנראה לעין.

אף שהמתווה אינו נותן מענה למכלול האתגרים בחינוך החרדי לבנים, הוא כן מכניס מרכיב של תקצוב מותנה, מדידה ואחריות מוסדית. בשונה מהחינוך הממלכתי, שבו התקצוב קבוע ונקבע על פי התשומות הנדרשות, מתווה התקצוב מותנה בתוצאות, כלומר בהשתתפות במבחנים ובעמידה ביעדים שנקבעו. מודל זה דורש מעורבות ומחויבות מוסדית לקידום לימודי היסוד. ייתכן שעקרונות מסוימים מן המתווה, ובראשם תקצוב מותנה ומדידה, יהיו רלוונטיים בעתיד גם לקידום מהלכים מול הרשתות החרדיות.

מיפוי קהלי היעד מצביע על כך שההיתכנות של יישום המתווה אינה אחידה, וקיימים הבדלים בין קבוצות שונות בחינוך החרדי לבנים. השונות במעמד המשפטי, ברמת התקצוב ובמאפייני הפעילות של המוסדות משפיעה הן על מידת הנכונות להשתלב במתווה, והן על היכולת ליישמו בפועל. לצד מגבלותיו, המתווה עשוי להציע חלופת ביניים עבור מוסדות שאינם מעוניינים במעבר לממ"ח, אך כן מוכנים לשיתוף פעולה חלקי עם המדינה.

”השונות בתנאי הפתיחה של מוסדות החינוך חושפת פער מובנה בין המדיניות האחידה לבין השדה החינוכי המגוון.”

5.3 עקרונות רוחב לעבודה עם השדה: שונות מוסדית, יחסי אמן ושימוש בנתונים

השיח על החינוך החרדי נוטה להתמקד בהתערבות מלמעלה: פיקוח, רגולציה ותקצוב. אולם בפועל, יישום המדיניות מושפע גם מהאופן שבו מוסדות, מנהלים וקהילות מגיבים אליה ומפרשים אותה. דינמיקה זו בולטת במיוחד במערכת החינוך החרדית, המאופיינת באוטונומיה רחבה ובהשתייכות קהילתית. בתוך מציאות זו, מנהלי בתי הספר ממלאים תפקיד מרכזי בתיווך המדיניות ובאופן שבו הנחיות, משאבים וכלים מתורגמים לפרקטיקה מוסדית. מן הממצאים עולים שלושה עקרונות רחבים הקובעים את האופן שבו מדיניות פועלת ומתעצבת בשדה.

5.3.1 שונות מוסדית ומדיניות אחידה

השונות בתנאי הפתיחה של מוסדות החינוך חושפת פער מובנה בין המדיניות האחידה לבין השדה החינוכי המגוון, שבו יכולות ניהוליות ותשתיות מוסדיות שונות מעצבות בפועל את אופן היישום ואת היכולת לממש את מטרות המתווה. משתני רקע כמו מאפייני תלמידים, מצבת כוח אדם ויכולות המנהל עולים כמרכיבים משמעותיים ביישום המתווה. מאפיינים נוספים כגון מעמד סוציו-אקונומי, אזור גיאוגרפי ומעמד משפטי עשויים גם הם להשפיע.

אחת הזירות שבהן שונות זו מתבטאת היא איכות כוח ההוראה וההשקעה בפיתוחו. אף שהכשרת מורים מופיעה כדרישה במתווה, היא אינה מגובה בבקרה או בתמרוץ ברור. בשיחות עם מנהלים לא תוארה השקעה מיוחדת באפיק זה. ייתכן שהדבר נובע מכך שהדרישה נותרה ברמת ההצהרה בלבד או מכך שהתמקדה בהכשרה ולא בפיתוח מקצועי, אף שרבים מהמורים במוסדות המשתתפים כבר היו בעלי הכשרה. נוסף על כך, נוכח ריבוי הצרכים, ייתכן שמנהלים העדיפו להפנות משאבים לתגמול מורים ולהימנע מהוספת דרישות ממורים הפועלים תחת עומס ובשכר נמוך.

ממצאים אלה ממחישים את המגבלות של ההסתמכות על תמריצים בלבד. גם כאשר מוסדות מעוניינים לקדם לימודי ליבה, היכולת לעשות זאת בפועל תלויה בתשתיות מקצועיות, בכוח אדם וביכולת הניהולית של המוסד. במובן זה, תמריצים לבדם אינם מבטיחים שינוי פדגוגי, ונדרשת גם בניית יכולות מקצועיות של אנשי חינוך (Elmore, 2002). לצד זאת, קביעת דרישות אחידות בתחום זה עלולה לצמצם את שיקול הדעת של מנהלים ולהקשות על ההתאמה

לצרכים המקומיים. לכן יש לעגן את בניית היכולות המקצועיות כחלק ממטרות המתווה, בין היתר באמצעות ליווי, לצד הותרת אופן היישום גמיש ותואם להקשר המוסדי.

לסיכום, אחידות המתווה, בין שהיא נובעת מרצון לפשט את המודל ובין שמקורה בחוסר הבנה של שדה החינוך בכלל ושל תלמודי התורה בפרט, מובילה לכך שמוסדות חינוך נאלצים לעמוד בתנאים אחידים במציאות שאינה אחידה. התייחסות לשונות בין מוסדות, גם באמצעים רבים כגון ליווי והתאמה מקומית, היא תנאי לאפקטיביות של המתווה.

5.3.2 תקשורת ואמון – בסיס למדיניות חינוכית והובלת שינוי

שינוי חינוכי אינו נובע רק מהסדרה תקציבית או רגולטורית, אלא גם מיכולת העבודה המשותפת עם הגורמים המובילים אותו בפועל בשטח. מן הממצאים עולה כי אחד הקשיים המרכזיים בהטמעת המתווה נבע מהפער בין האחראיות שהוטלה על מנהלים לבין מידת האוטונומיה והגמישות שניתנה להם בפועל. המנהלים נדרשו להוביל שינוי פדגוגי ולעמוד ביעדים, אך במקביל התמודדו עם פיקוח הדוק, דרישות דיווח מפורטות וגמישות מוגבלת בשימוש במשאבים. היעדר היוועצות עם מנהלים ואנשי שטח בשלבי התכנון הוביל למתווה שאינו מתחשב דיו במאפייני המוסדות, במשאביהם ובאופייה של העבודה החינוכית. תקשורת רציפה עם מנהלים הייתה יכולה לאפשר למידה תוך כדי עשייה ולגשר על הפער בין התכנון לבין היישום בפועל.

מרכיב מרכזי שלא קיבל ביטוי מספק במתווה הוא תפקידם של מנהלים בתרגום מדיניות חינוכית לפעולה בתוך בית הספר, בייחוד בחינוך החרדי לבנים (ראו ברק־קורן ואחרים, 2025). המנהלים מחזיקים בידע ייחודי על צורכי המוסד והקהילה, לצד תפקיד מרכזי בתיווך בין המוסד, הקהילה והמדינה.¹⁶ מן הראיונות עולה כי מנהלים לא התנגדו לייעוד התקציב למטרות פדגוגיות, אלא ביקשו גמישות רבה יותר באופן חלוקתו וצמצום של העומס הדיווחי. הצורך באחריותיות (accountability) ובפיקוח על שימוש בתקציבים מובן, אך ניתן להשיגו בדרכים יעילות יותר שאינן מכבידות על המוסד שלא לצורך.

16 על מורכבות תפקידו של מנהל תלמוד תורה וריבוי הזירות שבהן הוא פועל ראו בדבריו של שילה (תשפ"ה).

תקשורת ואמון אינם היבט משני ביישום מדיניות, אלא תנאי מרכזי ליכולתה של המערכת להוביל לשינוי בשדה. מחקר המשך יוכל להרחיב את התמונה באמצעות בחינת נקודת המבט של מורים ורכזי מקצוע, המעורבים אף הם ביישום המדיניות בפועל.

5.3.3 שימוש בנתונים ככלי ללמידה ולשיפור מדיניות

הנתונים במתווה שימשו בעיקר כלי בקרה לצורך אומדן תקציבי והערכת היישום. עם זאת, מן הממצאים עולה כי לצד תפקיד זה, לשימוש בנתונים היה גם פוטנציאל לסייע בשיפור ההוראה ובהתאמת המדיניות לצורכי השטח. מרבית המוסדות ניסו לעבוד עם הנתונים, אולם נתקלו במחסור בנתונים מפורטים המאפשרים מיקוד פדגוגי כגון זיהוי תלמידים מתקשים או נושאים ספציפיים שבהם התקשו תלמידים. מגבלה זו עלתה לא פעם כמקור לתסכול בקרב מנהלים, שביקשו להשתמש בנתונים לצורך עבודה פדגוגית ממוקדת יותר. לצד זאת, מידת השימוש בנתונים לא הייתה אחידה, ונראה כי הושפעה גם מתנאי הפתיחה של המוסד וממידת החיבור של המנהלים לרציונל הפדגוגי של המתווה.

מן הממצאים עולה גם פער בין האופן שבו מוסדות השתמשו בנתונים לצורך שיפור פנימי לבין האופן המצומצם שבו נעשה בהם שימוש ברמת המטה. בחלק מן המוסדות נעשה ניסיון, גם אם חלקי, להפיק מן הנתונים תובנות לצורך שיפור ההוראה, אך ברמת המטה שימשו הנתונים בעיקר לצורכי בקרה, תקצוב והערכת יישום. לצד איסוף הנתונים הכמותיים לא נבנו מנגנונים סדורים של שיח עם מנהלים ואנשי שטח שיאפשרו לפרש את הנתונים, ללמוד מהם ולעדכן את המתווה בהתאם לניסיון המצטבר. כתוצאה מכך, הידע שנצבר במוסדות לא תורגם ללמידה רחבה יותר, לא עבר בין המנהלים עצמם וגם לא בין השטח לבין המטה.

ממצאים אלה מדגישים כי השאלה אינה רק אילו נתונים נאספים, אלא גם כיצד עובדים איתם ולאילו מטרה משתמשים בהם. עצם קיומם של נתונים אינו מבטיח שימוש אפקטיבי בהם. השימוש תלוי גם במידת האמון של מנהלים בכך שלא ישמשו נגדם, בהבנה ברורה של מטרת איסופם ובאפשרות לפרש אותם במסגרת שיח משותף עם המטה. היבטים אלה בולטים במיוחד בהקשר של תלמודי התורה, שעבור רבים מהם שיתוף בנתונים אינו מובן מאליו בשל מתיחות וחשדנות סביב גבולות האוטונומיה והעמידה בדרישות המדינה. השינוי שמציע המתווה הנדון – ממנגנונים המבוססים בעיקר על

פיקוח וסנקציות למנגנון של תקצוב תוספתי המכוון לעבודה פדגוגית ולשיפור הישגים – עשוי להשפיע גם על האופן שבו מוסדות תופסים את איסוף הנתונים ואת מערכת היחסים מול המדינה.

במובן זה, מנגנוני מדיניות שונים משפיעים הן על התנהלות המוסדות והן על האופן שבו מהלכים מערכתיים נתפסים בשטח – כמהלך המבקש לייצר שיתוף פעולה עם המוסדות או כמהלך המבקש לכפות עליהם צורת פעולה מסוימת. הבחנה זו עשויה להיות משמעותית במיוחד בקהילה שבה היחסים עם רשויות המדינה מלווים לעיתים קרובות בחשדנות הדדית, ובפרט סביב סוגיות של איסוף נתונים והערכה חיצונית. בהתאם לכך, כאשר נתונים נתפסים בעיקר ככלי לפיקוח, הנכונות של מוסדות להשתמש בהם לצורכי למידה ושיפור עשויה להיפגע (Datnow & Park, 2014).

הדיון במתווה מעלה גם מספר תובנות רחבות יותר ביחס לעבודה מול שדה החינוך החרדי:

ראשית, תמרוץ ומדידה אינם מספיקים כשלעצמם כדי להניע שינוי פדגוגי. גם כאשר קיים תמריץ ברור, יכולתם של מוסדות לתרגם אותו לעבודה פדגוגית בפועל תלויה במידה רבה ביכולות הניהול, בתשתיות העבודה ובמשאבים העומדים לרשותם. ללא רכיבים אלה, התמרוץ עלול להישאר טכני ולהוביל לשינויים מוגבלים בלבד. במובן זה, האתגר אינו טמון רק בעיצוב מנגנון התמרוץ, אלא גם ביכולת לייצר תנאים שיאפשרו למוסדות לעבוד איתו באופן אפקטיבי, בין היתר באמצעות ליווי ותמיכה מותאמי מוסד.

שנית, כדאי לשים לב לקיומו של פער תפיסתי ביחס למשמעותה של אוטונומיה. ברמת המדיניות, אוטונומיה היא כלי ניהולי שנועד לאפשר למוסדות גמישות בדרך להשגת יעדים מוגדרים. בחינוך החרדי לבנים, לעומת זאת, אוטונומיה נתפסת ככלי לשמירה על ערכים ודפוסי פעולה עצמאיים, ופחות כמנגנון ניהולי להשגת יעדים חיצוניים. פער זה עשוי להשפיע על האופן שבו מוסדות מפרשים את דרישות המתווה ונענים לו ועל מידת האפקטיביות של מנגנוני התמרוץ והמדידה.

לבסוף, השיח על החינוך החרדי לבנים נוטה לראות באי־ציות ובחולשת הפיקוח את מוקד הבעיה, ונותן משקל נמוך יותר לאופן שבו התנהלות המדינה עצמה מעצבת את השדה ואת מידת ההיענות למדיניות. התנהלות המאופיינת בריחוק, חוסר אמון ותחושת הכתבה

מלמעלה עשויה להשפיע על רמת המחויבות לתהליך ועל הנכונות להשקיע בו, גם אם אינה הגורם היחיד לכך. הביקורת שעלתה ביחס לתכנון ולניהול של המתווה מצד משרד החינוך אינה משקפת קשיים נקודתיים בלבד, ומצביעה גם על דפוסים רחבים יותר ביחסי המשרד והשדה. לצד זאת, בעיצוב מדיניות חינוך חרדי נדרש תיעדוף. מהלכים שונים עשויים לקדם מטרות שונות, ולעיתים אף עשויים לסתור זה את זה. הניסיון לקדם מטרות רבות במקביל עלול להוביל לפתרונות חלקיים. התמקדות במהלכים מצומצמים יותר, גם אם פחות שאפתניים, עשויה לאפשר שינוי הדרגתי ובר-קיימא.

מתווה בעלז מגלם ניסיון לייצר מודל פעולה שונה מול מוסדות החינוך החרדי, המבוסס על תמריצים, מדידה ואוטונומיה לצד עבודה ישירה מול המוסדות עצמם. אף שהפיילוט יושם באופן חלקי, הוא מצביע על הפוטנציאל הטמון במנגנונים גמישים המבוססים על אחריות מוסדית עבור קידום לימודי הליבה וחיזוק העבודה המקצועית במוסדות.

5.4 מסקנות

- תמרוץ ומדידה יכולים לייצר הנעה, מיקוד ומעורבות ניהולית סביב לימודי היסוד. עם זאת, הם אינם מספיקים כשלעצמם להובלת שינוי פדגוגי. היכולת של מוסדות לתרגם את מנגנון התמרוץ לעבודה חינוכית בפועל תלויה גם ביכולות ניהול, בליווי ובתשתיות עבודה מתאימות.
- היענות למדיניות אינה תלויה רק במנגנוני פיקוח ובקרה. יחסי האמון, התקשורת ואופן יישום המדיניות בשטח משפיעים גם הם על הנכונות של מוסדות ומנהלים להשקיע בתהליך.
- מנהלי בתי הספר הם חוליית מפתח בתיווך המדיניות ובהפיכתה לפרקטיקה מוסדית. במוסדות החינוך החרדיים, העבודה הישירה מול מנהלים עשויה לשמש מנגנון משמעותי לקידום מדיניות.
- הנתונים במתווה עוצבו בעיקר ככלי מדידה ובקרה, אך טמון בהם גם פוטנציאל ללמידה ולשיפור, הן ברמת בתי הספר והן ברמת עיצוב המדיניות.



6. המלצות

א. הרחבת המתווה

- יש לחדש את יישום המתווה במוסדות החינוך החרדי לאחר עריכת ההתאמות הנדרשות על בסיס ניסיון הפיילוט.

ב. נוסחת התקצוב והמדידה

- יש לעדכן את מנגנון התקצוב כך שלא יתבסס רק על השתתפות ועל השגת ציון עובר.
- מומלץ לשלב מדדים המשקפים התקדמות לאורך זמן לצד רכיבי תגמול על הישגים גבוהים.
- יש לבחון מודל המפחית את התלות בין תחומי הדעת בלי לעודד בחירה סלקטיבית בין מקצועות.
- מומלץ לבחון הוספת רכיב תקצוב בית ספרי, מתוך הבנה שהשינוי הנדרש הוא מערכתי.

ג. עיתוי המבחנים והתקצוב

- יש להתאים את עיתוי המבחנים והתקצוב כך שיתמכו בתכנון ובעבודה פדגוגית לאורך השנה.
- מומלץ להקדים ולרווח את מועדי המבחנים וכן לבחון הרחבה הדרגתית של הבחינות לשכבות נוספות לצורך מדידת ההתקדמות לאורך זמן.
- יש להקדים את מועד התקצוב ולבחון מתן מקדמות במהלך השנה.

ד. הנגשת הנתונים והשימוש בהם

- יש לספק למוסדות נתונים מפורטים ברמת התלמיד שיאפשרו למידה ושיפור פדגוגי.
- מומלץ לעגן את השימוש בנתונים לצורך הערכה שוטפת ולמידה לאורך זמן.

ה. ליווי, תקשורת ובניית יכולות

- יש לבסס את הליווי ואת בניית היכולות כחלק מובנה מהמתווה, באמצעות גוף מקצועי מתכלל שירכז את המעטפת.
- הליווי צריך לאפשר עבודה שוטפת עם מנהלים וצוותי הוראה וכן התאמה לשונות בין המוסדות ולהקשר המקומי.
- מומלץ לשלב מנהלים כבר בשלבי התכנון וההתאמה של המתווה וליצור מסגרות קבועות לתקשורת, למידה ושיתוף ידע בין מנהלים, צוותי הוראה והגורמים המובילים את התוכנית.
- יש להקים מאגר של גורמי ליווי חיצוניים בעלי ניסיון בעבודה עם החברה החרדית ולאפשר למוסדות לבחור מתוכו גורם מלווה, בדומה למודל גפ"ן.



7. ביבליוגרפיה

- ארלנגר, ח' (2024). מנהלי תלמודי תורה כמעבר למסלול הממלכתי-חרדי: זהות מקצועית, גבולות סמכות ויחסי קהילה-מדינה [חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת תל אביב.
- ברק-קורן, נ', פרייזמן, ל' ונחמני, ג' (2025). לימודי ליבה בחינוך החרדי לבנים: תמונת מצב אמפירית והשלכות משפטיות. משפטים נ"ו.
- הורוביץ, ג' (2012). תשתית למיפוי החינוך החרדי בישראל. אגורא מדיניות.
- מלאך, ג' וברקוביץ, א' (2022). ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37: תקצוב החינוך החרדי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד החינוך - המחוז החרדי (2022). קול קורא: תקצוב תוכנית תוספתית לחינוך לימודי אנגלית, עברית ומתמטיקה במוסדות הפטור והמוכשר - תשפ"ג ואילך, רשימת התכנים.
- משרד החינוך - המחוז החרדי (2024). קול קורא 16977: תקצוב תוכנית תוספתית לחינוך לימודי אנגלית, עברית ומתמטיקה במוסדות חרדים לבנים - תשפ"ד, רשימת התכנים.
- משרד החינוך - המחוז החרדי (2024). קול קורא 17440: תקצוב תוכנית תוספתית לחינוך לימודי אנגלית, עברית ומתמטיקה במוסדות חרדים לבנים - תשפ"ה, רשימת התכנים.
- רבב, א' ומילצקי, י' (2024). דוח מצב החברה החרדית 2024. המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית.
- שגב, י' (2022). בין הלכה למעשה: שיקולים של קודש וחול ביישום תכנית הליבה בבתי ספר חרדים לבנים [חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת חיפה.
- שילה, י' (תשפ"ה). ממנהל למנהיג: הצורך הדוחק בפיתוח מקצועי עבור מנהלי תלמודי תורה. צריך עיון.
- שפיגל, א' (2011). ותלמוד תורה כנגד כולם: חינוך חרדי לבנים בירושלים. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- Datnow, A., & Park, V. (2014). Data-driven leadership. Jossey-Bass.
- Elmore, R. F. (2002). *Bridging the gap between standards and achievement: The imperative for professional development in education*. Albert Shanker Institute.
- Oplatka, I., & Erlanger, C. (2025). Emotional responses of school members and stakeholders from a religious community to a curriculum reform. *British Journal of Religious Education*, 1-14.
- עיתונות**
- אטינגר, י' (2022, 22 בינואר). בקרב: לימודי ליבה לתלמידים בחסידות בעלז? כן.
- ביתאן, א' (2022, 2 בספטמבר). מתווה בעלז והדאגה לגוש הימין: המשבר ביהדות התורה רק מעמיק. מקור ראשון.
- המשרוקית של גלובס (2024, ביולי). האם החינוך החרדי מתקצב רק מכספים קואליציוניים? גלובס.
- טילון (2023, 15 בינואר). מורים נבוכים חלק ב – האם משתלם להשתלם? פורום פרוג.

ליפשיץ, מ' (2025, 11 בפברואר). ["הם מפנימים פתאום מושגים חדשים": מהפכת החינוך הממלכתי בציבור החסידי. מקור ראשון.](#)

פרומקין, ש' (2022, 26 בינואר). [האדמו"ר מבעלז אישר שילוב לימודי ליבה: "חסידויות נוספות עומדות בתור". וואלה.](#)

קם, ז' (2022, 29 באוגוסט). [העימות ביהדות התורה: הצעת הפשרה של אגודת ישראל. כאן.](#)

שרביט, ע' (2022, 9 בספטמבר). [9,000 תלמידי בעלז עשויים לסלול את הדרך ללימודי ליבה בחינוך החרדי. זמן ישראל.](#)

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-23-8



9

789657 796238

פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il