

סדרת ניירות מדיניות

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך: מורים ותלמידים

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 2013.11

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE EDUCATION SYSTEM:
PUPILS AND TEACHERS

Nachum Blass

Policy Paper No. 2013.11

* * *

הדעות המובאות להלן הן של המחברים ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

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

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך : תלמידים ומורים

נחום בלס*

תקציר

הפרק עוסק בשני נושאים עיקריים: התפתחות ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, ואפיוני אוכלוסיית המורים בעקבות הסכם "אופק חדש". תחילה מוצג המשך ההאטה בקצב הגידול של החינוך החרדי ושל החינוך הערבי, וכנגד זה – העלייה בקצב הגידול בחינוך העברי הרשמי. בהמשך מתוארת השפעת ההחלטה ליישם את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 על מספר התלמידים בגני הילדים הציבוריים. בסופו של הפרק נבחנת השפעת החתימה על הסכם "אופק חדש" על מאפיינים שונים של אוכלוסיית המורים, כגון הגיל הממוצע, היקף המשרה והשכר.

1. מגמות דמוגרפיות בקרב תלמידי ישראל¹

ב-2011 נמשכה המגמה שהוצגה אצל בלס (2012): עלייה בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות באוכלוסייה היהודית לעומת ירידה בחלקן של קבוצות אלו באוכלוסייה הערבית. ההבדל בין המגזרים בשיעורי השינוי בפריון ובהצטמצמות היחסית של קבוצות הגיל הצעירות טרם מצא ביטוי ממשי בירידת חלקם של התלמידים הערבים מתוך כלל התלמידים. עם זאת, בין 2010 ל-2011 שיעור הילדים היהודים בגני הילדים עלה מ-78.2 ל-78.8 אחוז, ושיעור גילאי 0-4 עלה מ-75.1 ל-75.6 אחוז.

* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
¹ חלק זה של הפרק נכתב עם חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב.

ההבדלים בין קבוצות שונות במגזר היהודי במאפיינים דמוגרפיים, ובמיוחד בשיעורי הפרייון ובמספר הילדים במשפחה, משפיעים גם הם על הרכב מערכת החינוך. הבדלים אלו משתקפים היטב בשינויים בהתפלגות התלמידים לפי זרמי החינוך השונים, הנבדלים זה מזה בעיקר במידת הדתיות.²

חינוך קדם-יסודי

ב-2013 החל השלטון לקדם את ההמלצה של ועדת טרכטנברג: להחיש את היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 4–3. הנתון הראשון הבולט לעין הוא שבעקבות החלת ההמלצות, בין 2012 ל-2013 גדל מספר הילדים הלומדים בגנים שבפיקוח משרד החינוך ב-21,500, שהם 5 אחוזים ממספר הילדים. אם מניחים שכל הילדים שהצטרפו לא ביקרו בעבר בגני ילדים (ציבוריים או פרטיים), הרי שמדובר בקליטה של קצת פחות ממחצית מכלל הילדים בשנתון, כלומר הילדים שיש לקלוט כדי להשלים את ביצוע החוק (אם מניחים שצריך לקלוט גם את הילדים שלמדו בעבר בגני ילדים פרטיים, הרי שמדובר בשליש) (בלס ובלייך, 2013). יש לציין שגם בין 2011 ל-2012 גדל מספר הנקלטים במערכת ב-11,500 ילדים, כך שבקיצוץ גידול השנתונים הטבעי בשנתיים שלפני כן, ההשפעה של התחלת היישום (המתבטאת בשינוי בין 2010 ל-2012) הייתה גידול של בין 2 ל-3 אחוזים במספר הלומדים בגנים. הגידול המשמעותי ביותר במספר התלמידים (חשוב להבחין בין מספר התלמידים למספר הילדים) והעלייה הכי משמעותית בקצב הגידול היו בחינוך הממלכתי היהודי (12 אחוז). הדבר אינו מפתיע, כי בקבוצת אוכלוסייה זו שיעור הילדים שלא נהנה מחוק לימוד חובה היה הגבוה ביותר, ולכן פוטנציאל ההצטרפות היה גבוה (בלס ובלייך, 2013). היות שנתוני משרד החינוך אינם כוללים גני ילדים פרטיים, קשה לומר אם מדובר באוכלוסיית ילדים שלא למדה בעבר בגני הילדים, או שמא לפחות חלקם למדו בעבר בגני ילדים פרטיים. ייתכן גם שמדובר בילדים שלמדו ב-2012 במסגרת חרדיות בשל שכר הלימוד הנמוך או יום הלימודים הארוך, ולאחר יישום החוק עברו למגזר הממלכתי.

² בחינוך היהודי קל לעקוב אחרי השינויים הללו, בגלל עיגון ההפרדה בין זרמים דתיים בתוך המבנה הארגוני של מערכת החינוך. בחינוך הערבי הרוב המכריע של בתי הספר כולל אמנם בחינוך הממלכתי, אך גם שם יש התרחבות של מסגרות דתיות בקרב המוסלמים, כמו גם העדפה לבתי הספר של הכנסייה בקרב הנוצרים.

ההתפתחות בחינוך הממלכתי-דתי הייתה דומה לזו שחלה בחינוך הממלכתי, אם כי מודגשת פחות. אפשר להסביר זאת בכך שאוכלוסיית החינוך הממלכתי-דתי חלשה יותר מבחינה סוציו-אקונומית, ולכן קרוב לוודאי שחלקים גדולים יותר ממנה נהנו מפטור משכר לימוד כבר לפני טרכטנברג, ועל כן כבר למדו בגני הילדים. התפתחות מעניינת ומפתיעה חלה באוכלוסיית תלמידי הגנים החרדים, שהתמעטה לאחר שהוחל היישום המלא של חוק לימוד חובה לגילאי 4-3. אפשר לייחס זאת באופן חלקי למעבר של ילדים חרדים לגנים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, אך לצד זאת חשוב להזכיר שיש תהליך מתמשך של ירידה משמעותית בקצב הגידול של אוכלוסייה זו: מקצב גידול שנתי של 7 אחוזים בין השנים 2000 ל-2005 לקצב גידול שנתי של 3 אחוזים בין 2005 ל-2012.

אוכלוסיית התלמידים הערבים בגנים גדלה בקצב מהיר מאוד (53 אחוז) בשנים 2000-2005, ובקצב אטי הרבה יותר (6 אחוזים) בשנים 2013-2005 (לוח נ'1 בנספח). מה שאולי מעניין אף יותר הוא השינוי בהתפלגות בין חינוך רשמי לחינוך מוכר במגזר בקבוצת גיל זו (לוח נ'2 בנספח). ההתפתחות המואצת של החינוך המוכר שאינו רשמי הואטה מאוד אחרי 2005, מגידול של מעל 100 אחוז בין 2000 ל-2005 לגידול של כ-40 אחוז בין 2005 ל-2010, ולאחר מכן נרשמו עצירה מוחלטת ואף ירידה. נראה שהפעולות שנקט משרד החינוך כדי להגביר את נגישות הגנים בפיקוחו, למשל בינוי מזורז, הביאו לשינוי המגמה.

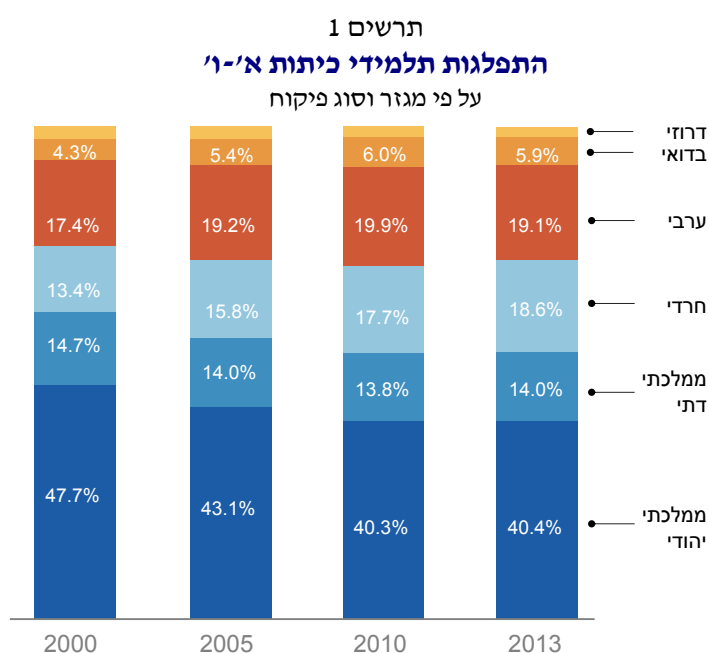
בסיכומו של דבר, חלקו של החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי מתוך כלל החינוך הקדם-יסודי שמשדר החינוך מדווח עליו גדל מ-51 אחוז ב-2005 ל-56 אחוז בשנת 2013.³ אמנם לא כל שכבת הגיל נכללת בין הלומדים אולם כבר ב-2012, לפני יישום המלצות ועדת טרכטנברג, למדו בגנים 98 אחוז מגילאי 5, 96 אחוז מגילאי 4 ו-90 אחוז מגילאי 3, וביחד – כ-95 אחוז מכלל גילאי 5-3 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). למספר זה יש משמעות, לאור זאת שבשנים האחרונות רווחת הקביעה שחלקו של החינוך החרדי והערבי יעבור במהרה את גבול ה-50 האחוזים.⁴

³ אמנם בשנת 2000 עמד חלקם של הזרמים הממלכתי והממלכתי-דתי על 60 אחוז, אך זה היה לפני ההפעלה הסלקטיבית של חוק לימוד חובה לגילאי 4-3, שבעקבותיה הצטרפו למערכת בעיקר תלמידים חרדים וערבים.

⁴ גם התחזית האחרונה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא מספר התלמידים בבתי ספר יסודיים לשנת 2019, שלהערכת המחבר מוטה במידת מה לכיוון הגדלת חלקם של התלמידים החרדים והערבים, אינה חוזה שחלקם יעבור את גבול ה-50 אחוז ומגיעה ל-49 אחוז "בלבד".

חינוך יסודי (כיתות א'-ו')

תרשים 1 מציג את חלוקת התלמידים בחינוך היסודי לפי מגזר מאז 2000 (נתונים עבור התפלגות התלמידים בכל רמות החינוך מצויים בלוח 1 בהמשך). המגמות שנצפו בחינוך הקדם-יסודי – הקטנה בקצב הגידול של החינוך הערבי והחרדי, לעומת התאוששות בגידול בחינוך הממלכתי העברי, הנובעות בעיקר משינויים בשיעורי הילודה, ורק מעט משינויים בדפוסי הרישום לגנים בגילאים שאינם חובה בקרב אוכלוסיות שונות – מתבטאות בחינוך היסודי באופן חלקי יותר. חשוב לציין שהחינוך היסודי כולל מספר שונה של כיתות בזרמי החינוך השונים. הדגש כאן יהיה על כיתות א' עד ו' בכל הזרמים כדי שהנתונים יהיו בני השוואה.



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

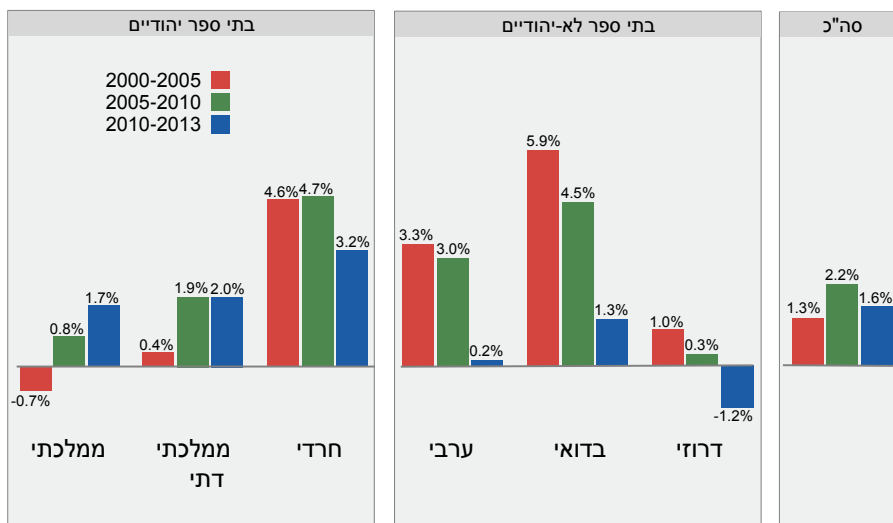
את השינויים בחינוך היסודי ניתן לראות בתרשים 1 לעיל ובתרשים 2, ואלו העיקריים בהם :

- א. מספר הילדים וקצב הגידול בחינוך הממלכתי היהודי עלו, ונבלמה המגמה של הקטנת חלקו מתוך כלל מערכת החינוך.
- ב. קצב הגידול של החינוך הממלכתי-דתי נבלם, אך חלקו היחסי בכלל המערכת נשמר.
- ג. חלה האטה משמעותית בקצב הגידול של החינוך החרדי, אולם נשמר חלקו בכלל מערכת החינוך.
- ד. החינוך הערבי בכללותו שומר על חלקו היחסי מתוך אוכלוסיית התלמידים, אך קצב הגידול יורד בהתמדה.

תרשים 2

מספר התלמידים בכיתות א'-ו' – שיעורי שינוי ממוצעים

על פי מגזר וסוג פיקוח



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

תופעה נוספת שדווחה אצל בלס (2012) היא התחזקותו של החינוך המוכר במגזר הערבי על פני החינוך הרשמי, והיא ניכרת גם בשנה החולפת: חלקו של החינוך המוכר עלה מ-10 אחוזים בשנת 2000 ל-18 אחוזים מכלל החינוך הערבי היסודי ב-2013 (לוח נ"ב בנספח). תופעה זו צריכה להדאיג את מערכת החינוך הרשמי של המדינה, כי היא משדרת חוסר אמון רב של האוכלוסייה הערבית בחינוך הממלכתי. ראוי להקדיש לנושא זה מחקר מעמיק יותר שיעמוד על הסיבות לתופעה ועל פריסתה הגיאוגרפית והיישובית, יאפיין את האוכלוסייה שנוטה יותר לפנות לחינוך המוכר ויבחן את ההשלכות החינוכיות והחברתיות של המהלך.

החינוך העל-יסודי

המגמות שמאפיינות את כיתות א'–ו' מתקיימות גם בחינוך העל-יסודי, אם כי הן טרם הגיעו לביטוי מלא. בכיתות ז'–ט' מורגשות הפסקת ההצטמצמות ותחילת הגידול במספרי התלמידים בחינוך הממלכתי היהודי, לצד האצה בגידול בחינוך הממלכתי-דתי והאטה בגידול בחינוך החרדי. אך למרות ההאטה, החינוך החרדי עדיין גדל בקצב כפול מהחינוך הממלכתי-דתי ומהיר כמעט פי ארבעה מהחינוך הממלכתי. החינוך הערבי ממשיך לגדול בקצב מהיר, אך יותר לאט מאשר בתקופה הראשונה שנבדקה, ואותו הדבר אפשר לומר גם על החינוך הבדואי.

תמונת המצב בכיתות י'–י"ב שונה במידת מה מהמתרחש בשלבים המוקדמים יותר של מערכת החינוך. כאן מספר התלמידים בחינוך הממלכתי היהודי ב-2013 עדיין נמוך יותר מאשר בשנת 2000, וחלקו של מגזר זה מכלל החינוך ב-2013 הוא 48 אחוז בלבד, לעומת 59 ב-2000. עם זאת, גם כאן אפשר לראות מעבר מקצב גידול שלילי לקצב גידול חיובי בחינוך הממלכתי, עלייה בקצב הגידול של החינוך הממלכתי-דתי וירידה גדולה בקצב הגידול השנתי של החינוך החרדי, הבדואי והדרוזי.⁵

⁵ נוסף לשינויים הפנימיים בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית תלמידי י"ב, צריך כמובן לקחת בחשבון גם את הגידול באוכלוסיית התלמידים החרדים ותלמידי מזרח ירושלים, שאינם לומדים במערכת החינוך הנכללת בדיווחי משרד החינוך אך בכל זאת נכללים בכלל השנתון.

**לוח 1. מספר התלמידים במערכת החינוך, על פי מגזר וזרם חינוכי
באלפים, שנים נבחרות**

סה"כ	ממלכתי	ממלכתי דתי	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	
קדם-יסודי							
284.3	123.7	48.1	58.3	37.6	7.4	9.3	2000
341.6	125.1	50.7	81.7	57.9	7.9	18.5	2005
379.9	140.3	58.3	94.3	62.3	7.8	16.8	2010
400.2	150.9	62.4	99.9	60.7	8.8	17.5	2012
421.7	168.6	66.5	97.6	63.3	8.6	17.1	2013
כיתות א'-ו'							
676.4	322.4	99.3	90.8	117.8	17.0	29.1	2000
722.0	311.5	101.3	113.7	138.9	17.8	38.7	2005
806.5	324.8	111.5	143.1	160.7	18.1	48.2	2010
842.1	336.3	115.9	158.3	163.3	18.1	50.3	2012
846.2	341.6	118.2	157.3	161.5	17.5	50.1	2013
כיתות ז'-ט'							
329.0	182.6	47.5	33.2	48.5	7.1	10.0	2000
344.2	168.5	47.6	43.4	62.7	8.0	14.0	2005
367.0	165.9	48.4	53.2	72.5	8.4	18.7	2010
383.1	169.7	50.4	58.5	76.3	8.1	20.2	2012
391.1	171.6	51.2	59.7	79.1	8.3	21.2	2013
כיתות י'-י"ב							
290.9	172.5	42.0	29.9	34.9	5.4	6.3	2000
316.2	173.0	43.0	39.5	45.6	6.0	9.1	2005
329.5	162.7	44.0	47.3	56.3	7.1	12.1	2010
337.2	161.8	44.5	49.9	60.8	7.1	13.1	2012
345.9	164.4	46.2	50.5	63.8	7.2	13.9	2013

**לוח 1 (המשך). מספר התלמידים במערכת החינוך, על פי מגזר וזרם חינוכי
באלפים, שנים נבחרות**

סה"כ	בדואי	דרוזי	ערבי	חרדי	ממלכתי דתי	ממלכתי	סה"כ
2000	54.7	36.9	238.8	212.2	236.9	801.2	1,580.6
2005	80.3	39.7	305.1	278.3	242.6	778.1	1,724.0
2010	95.8	41.4	351.8	337.9	262.2	793.7	1,882.9
2012	101.1	42.1	361.1	366.6	273.2	818.7	1,962.6
2013	102.3	41.6	367.7	365.1	282.1	846.2	2,004.9

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

**2. שינויים בשכר, בדפוסי התעסוקה ובתנאי העבודה של מורים
בעקבות "אופק חדש"**

חלק זה של הפרק מנתח את השינויים בחינוך היסודי בעקבות החתימה על הסכם השכר "אופק חדש".⁶ לפני החתימה על ההסכם, שווה ערך משרה מלאה (full-time equivalent) היה 30 שעות, שכולן – לכאורה – היו צריכות להיות שעות פרונטליות.⁷ הסכם "אופק חדש" דורש מהמורים לעבוד 36 שעות בשבוע, מהן 26 שעות פרונטליות, 5 שעות שהייה ועוד 5 שעות פרטניות.⁸

לשינוי במבנה המשרה היו סיבות רבות. הציפייה הייתה שהסכם "אופק חדש" יביא לכך שהמורים יקדישו יותר מזמנם להוראה בפועל, וחלק מקובעי המדיניות (ובוודאי חלק מחברי ועדת דוברת, שהמלצותיהם בנושא מבנה משרת המורה היו

⁶ הדיון יתמקד בחינוך היסודי כי הביצוע בגני הילדים ובחטיבות הביניים החל מאוחר יותר, וביצוע הרפורמה "עוז לתמורה", הדומה במרכיביה העיקריים ל"אופק חדש", החל רק השנה במתכונת ניסיונית, ועדיין אין בנמצא נתונים משמעותיים לגביו.

⁷ בגלל שעות חינוך, שעות גיל ושעות אם (הסדרים המאפשרים למורים ותיקים ולאמהות לעבוד פחות שעות פרונטליות), בפועל היקף משרה מלא היה כ-27 שעות בלבד.

⁸ גם כאן יש הקלות בשל שעות גיל ושעות אם, אך אין הפחתת שעות בשל שעות חינוך, ועל כן אפשר לומר שהיקף המשרה המלאה בפועל הוא בסביבות 35 שעות.

הבסיס להסכם) סברו שהדבר יאפשר לצמצם את מספר המורים ולהעלות את שכרם. לעומת זאת, קובעי מדיניות אחרים חששו שבעקבות ההחמרה בתנאי העבודה יהיו מורים רבים שיפרשו, ומורים אחרים יסתפקו ברמות השכר הקודמות ויקטינו את היקף המשרה.

מאז החלת הסכם "אופק חדש" נכתבו כמה עבודות שבדקו היבטים שונים של השינוי. שאול כהן בחן את המאפיינים של המורים שהצטרפו להסכם (כהן, 2011), דוד מעגן (2012) בחן שינויים בדפוסי הצטרפות להוראה ופרישה ממנה בעקבות החתימה על ההסכם, וחוקרי הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) מלווים את השינוי מתחילתו, ופרסמו עד כה מחקרי מעקב שעסקו בעיקר בשביעות רצון המנהלים והמורים ובדרכי היישום של הרפורמה בבתי הספר (ראמ"ה, 2008, 2010; פס ולפיד, 2012; שמש ואחרים, 2012).

הדיון כאן יתמקד בכמה נקודות הנוגעות לשינויים שהתחוללו בקרב מורי החינוך היסודי, שהמחקרים שצוינו לעיל לא עסקו בהן.

האם בעקבות הרפורמה נוצרה מגמת פרישה של מורים?

כדי לבדוק האם הרפורמה עודדה מגמת פרישה מהמערכת יש להשוות את מספרי המורים בפועל (כוחות הוראה, על פי מינוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ואת מספר שווה ערך המשרות המלאות (המבטא את היקף שעות הלימוד המוקצה למערכת החינוך) לפני ואחרי הרפורמה, תוך השוואה למספרי התלמידים. הנתונים שיוששו הם עבור השנים 2000, 2007 ו-2012. ההשוואה לנתוני 2000 נועדה לתת פרספקטיבה של טווח זמן סביר באורכו לפני ההסכם, כדי למנוע אפשרות של ייחוס תהליכים מסוימים להשפעת ההסכם בשעה שלמעשה הם מבטאים התפתחויות ותהליכים שהחלו עוד לפני החתימה על ההסכם. שנת 2007 נבחרה כשנת ייחוס, כי זאת השנה האחרונה לפני הפעלת "אופק חדש", ונתוני 2012 הם העדכניים ביותר בעת כתיבת פרק זה.

כפי שאפשר לראות בלוח 2, מספר המורים (כוחות ההוראה) בחינוך העברי גדל ב-16 אחוז בין 2007 ל-2012, בעוד שמספר התלמידים גדל ב-12 אחוז בלבד. הנתונים המקבילים בחינוך הערבי היו 27 ו-9 אחוזים, בהתאמה. מספר משרות ההוראה המלאות עלה ב-21 אחוז במגזר היהודי, וב-23 אחוז במגזר הערבי. מכאן ברור שלא זאת בלבד שמספר המורים לא קטן בעקבות הרפורמה, הוא אף עלה משמעותית ביחס לעלייה במספר התלמידים, דהיינו החשש מעזיבה מסיבית של מורים לא התממש.

לוח 2. נתונים נבחרים עבור החינוך היסודי, לפני ואחרי רפורמת "אופק חדש"
2007,2000 ו-2012 ושיעורי שינוי בין 2007 ל-2012

שינוי בין 2007 ל-2012 (באחוזים)	2012	2007	2000	
חינוך עברי				
+21%	42,438	35,066	31,845	שווה ערך משרות מלאות
+16%	54,198	46,610	43,426	כוחות הוראה*
+20%	27,638	24,354	22,763	כיתות
+12%	670,631	598,029	558,640	תלמידים
-9%	24.3	24.6	24.5	ממוצע תלמידים לכיתה
-9%	15.8	17.1	17.5	מס' תלמידים למורה
חינוך ערבי (לרבות בדואים ודרוזים)				
+23%	16,437	13,351	8,977	שווה ערך משרות מלאות
+27%	19,362	15,209	11,001	כוחות הוראה*
+20%	9,502	7,898	6,130	כיתות
+9%	251,621	231,268	181,640	תלמידים
-9%	26.5	29.3	29.6	ממוצע תלמידים לכיתה
-8%	15.3	17.3	20.2	מס' תלמידים למורה

* כלל המורים, ללא תלות בהיקף עבודתם.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

האם בעקבות הרפורמה יש ירידה בממוצע הוותק וההשכלה של המורים?

מתברר שהחשש שהרפורמה תלווה בפרישה מסיבית של מורים ותיקים ומנוסים, שאת מקומם יתפסו מורים טירונים, לא התממש (לוח 3). גיל המורים ממשיך לעלות – אם כי קצב העלייה במגזר היהודי אטי יותר מאשר במגזר הערבי בשנים האחרונות. גם ותק המורים ממשיך לעלות במגזר הערבי ונשאר יציב במגזר היהודי. שיעור המורים האקדמאים בשני המגזרים עולה גם הוא.

לוח 3. מאפיינים נבחרים של מורים בחינוך היסודי: 2000, 2007 ו-2012 לפי מגזר

ערבים			יהודים			
2012	2007	2000	2012	2007	2000	
						גיל
22.1%	31.2%	33.5%	13.2%	11.9%	18.2%	עד 29
13.7%	12.2%	8.3%	25.9%	25.4%	16.6%	50 ויותר
86.7%	69.5%	37.9%	79.7%	66.0%	50.2%	אקדמאים
						ממוצע שנות ותק
13.1	11.7	12.5	15.9	16.0	14.3	ממוצע שעות עבודה בשבוע
29.9	23.4	24.9	27.0	21.1	22.6	היקף משרה ממוצע*
0.83	0.78	0.83	0.75	0.70	0.75	

* חלוקת מספר השעות הממוצע במשרה מלאה תקנית (30 שעות ב-2000 וב-2007, ו-36 שעות ב-2012)

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

האם פירוש הדבר הוא שבעקבות הרפורמה איכות המורים גבוהה יותר? על כך אפשר לומר שני דברים: א. מגמת העלייה בוותק המורים ובהשכלתם התקיימה גם לפני הרפורמה. ב. הקשר בין ותק המורים והשכלתם לאיכותם אינו ברור. קשר כזה לא הוכח במחקרים רבים שנערכו בחו"ל (בלס, 2008), ובישראל הבעיה מסובכת שבעתיים לאור העובדה שחלק גדול מהמורים שקיבלו תארים אקדמאיים הם בוגרי שלוחות האוניברסיטאות הזרות שפרחו בישראל בסוף שנות התשעים ובמחצית

הראשונה של שנות האלפיים, או מורים שהשלימו לימוד תואר ראשון תוך שנה אחת לאחר שלימודיהם העיקריים היו במוסדות להכשרת מורים. היות שהפיקוח על הרמה האקדמית של השלוחות הזרות ועל הלימודים להשלמת התואר לא היה הדוק, השפעת קבלת התואר האקדמי במקרים אלו על איכות ההוראה מוטלת בספק.

נקודה מעניינת הנוגעת לעלייה בשיעור המורים האקדמאים היא ההבדל בין המגזרים: נכון ל-2012 שיעור המורים האקדמאים במגזר הערבי גבוה מזה שבמגזר היהודי. מכאן עולות כמה שאלות המחייבות מענה בעבודות המשך, למשל:

- האם תופעה זאת נובעת מעודף בוגרי מוסדות להכשרת מורים, ולפיכך מאפשרויות בחירה טובה יותר של המורים הנכנסים בפועל להוראה במגזר הערבי?
- האם תהליכי ומסלולי הכשרת המורים במגזר הערבי שונים במהותם מאלה שבמגזר העברי?
- האם לתהליך האקדמיזציה המגיע למיצויו במגזר הערבי תהיה השפעה על הישגי התלמידים במגזר זה?

בלי כל קשר לסוגיית האיכות, ראוי להדגיש שגם אם השפעת העלייה בוותק ובהשכלה של כלל המורים על הישגי התלמידים אינה ברורה, ההשפעה על ההוצאה לחינוך היא חד-משמעית, מפני שהשכר קשור לוותק ולהשכלה וריבוי אקדמאים מביא לטיפוס השכר כלפי מעלה.

למרות העלייה בגיל הממוצע של המורים, הוותק הממוצע איננו עולה על 16 שנה במגזר היהודי, ועל 14 שנים במגזר הערבי. כמו כן, מעל 75 אחוז מהמורים הם בני פחות מ-50. המשמעות היא שבניגוד לרושם שעשוי להתקבל מן הנתונים על העלייה בגיל הממוצע של המורים, הרוב המכריע של המורים אינם עומדים לקראת פרישה בעשור הקרוב. לעובדה זאת יש חשיבות רבה בכל דיון באשר לאפשרויות השיפור הכולל באיכות כוח האדם בהוראה.

האם בעקבות הרפורמה מורים הסתפקו בשכר הקודם והקטינו את היקף משרתם?

כאמור, הסכם "אופק חדש" דורש מהמורים במשרה מלאה לעבוד 36 שעות (26 פרונטליות, 5 שעות פרטניות ו-5 שעות שהייה), לעומת 30 שעות לפי הסכם השכר הקודם. היות שהיקף המשרה הממוצע הנוכחי עלה בין השנים 2007 ל-2012 מ-70 אחוז ל-75 אחוז במגזר היהודי, ומ-78 אחוז ל-83 אחוז במגזר הערבי – מספר שעות העבודה של מורים בפועל (הוראה + שעות אחרות) עלה מ-21.1 ל-27 במגזר היהודי ומ-23.4 במגזר הערבי ל-29.9⁹.

העובדה שהמורים עמדו בדרישה להעלות את מספר שעות העבודה במקביל להגדלת היקף המשרה מצביעה, לכאורה לפחות, על כך שדרישת משרד החינוך הייתה מוצדקת – כמובן בתנאי שהמורים אמנם עובדים את השעות שהם נדרשים לעבוד, דבר שאכן קורה על פי נתוני הלוח שלעיל.

לא פחות מעניינת מהשאלה של השפעת ההסכם על שעות העבודה של המורים היא השאלה בדבר השפעתו על שעות ההוראה בפועל. בעבודה שבוצעה במשרד החינוך לקראת חתימת ההסכם החדש התברר שהיקף שעות הוראה בפועל במשרה מלאה עמד על כ-27 שעות הוראה בשבוע, לעומת ההתחייבות ל-30 שעות בהסכם הישן.¹⁰ כאמור, במסגרת ההסכם החדש מורים במשרה מלאה מחויבים ב-26 שעות הוראה פרונטליות ו-5 שעות הוראה פרטניות. הסדרי שעות האם ושעות הגיל לא בוטלו, ועל כן היקף ההוראה בפועל עומד בערך על 30 שעות הוראה – מהם כ-26 בהוראה פרונטלית ו-4 בשעות פרטניות.

אם כן, לכאורה חלה ירידה של אחוזים בודדים בהוראה פרונטלית, אולם יש לקחת בחשבון שגם לפני "אופק חדש" חלק מהמורות לימדו במסגרת משרתן תלמידים בודדים או קבוצות קטנות. יתרה מזאת, הוראה בקבוצות קטנות אינה דורשת פחות מקצועיות ומאמץ מהוראה פרונטלית – למעשה יש עדויות לכך שהמורים שהתרגלו לצורת ההוראה הפרונטלית מתקשים מאוד במעבר להוראה פרטנית.

⁹ העלייה בהיקף המשרה במגזר הערבי בין השנים 2007 ל-2012 עומדת בסתירה לטענה שמשרד החינוך מתמודד עם עודף המורים במגזר הערבי על ידי הקטנת היקפי המשרה, והעסקת מורים רבים בהיקפי משרה מצומצמים.

¹⁰ בהסכם השכר הקודם לא הייתה הבחנה בין שעות הוראה פרונטליות לשעות פרטניות או הוראה בקבוצות קטנות, אף ששעות כאלו אכן ניתנו במסגרת "שעות רוחב".

האם שכר המורים עלה ריאלית?

השוואת שכר המורים לפני ההסכם ואחריו מסובכת בשל שינוי כולל של מבנה השכר, מעבר מהתקדמות על פי ותק והשכלה בלבד לקידום על פי דרגות, ושינוי במדיניות הגמולים. עם זאת, אפשר להשוות את שכרו של מורה בעל תואר ראשון ברמות ותק שונות לפני ואחרי ההסכם (לוח 4).

לוח 4. השוואת שכר חודשי ברוטו על פי טבלאות השכר, בשקלים של 2012

שינוי בין 2008 ל-2012 (באחוזים)	2012	2008	
72%	5,677	3,298	תואר ראשון, שנת ותק אחת
34%	6,923	5,179	תואר ראשון, 15 שנות ותק
21%	8,532	7,043	תואר ראשון, ותק שיא

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הסכם "אופק חדש"

ומה קורה כאשר מתבוננים על שכר המורים בישראל יחסית לשכר המורים במדינות OECD? פרסומי הארגון לשנים האחרונות (OECD, 2012 ו-2013) מספקים שלוש נקודות מעניינות. האחת היא ששינוי בשכר המורים בישראל מאז שנת 2007 עד 2011 היה הגבוה ביותר מכל מדינות ה-OECD (26 אחוז בחינוך היסודי, 14 אחוז בחטיבת הביניים והיעדר שינוי בחטיבה העליונה, לעומת 2 אחוזים, אחוז אחד והיעדר שינוי בהתאמה ב-OECD). הנקודה השנייה היא שהשכר בפועל בישראל גבוה הרבה יותר מהשכר לפי סולמות השכר (כלומר מהשכר הפורמלי, ללא תוספות וגמולים שונים שמתווספים למשכורת) ב-OECD. על פי נתוני OECD, ב-2011 השכר השנתי של מורים בעלי 10 שנות ותק בחינוך היסודי בישראל (על פי טבלאות השכר) עמד על 27,174 דולרים במונחים של יחס כוח קנייה, והשכר הממוצע, הכולל תוספות שונות, עמד על 30,829 דולרים.

אלא שהשוואה פשוטה כזו של שווי בדולרים אינה לוקחת בחשבון את העובדה שרמת החיים במדינת ישראל בכלל נמוכה יותר גם היא. הנקודה המעניינת השלישית היא מדד שפותר את בעיית השוואת ההבדלים ברמת החיים בכך שהוא מחלק את השכר הממוצע (על פי סולמות השכר) בתמ"ג לנפש (המשקף את רמת החיים במדינה). במדד זה מתחילה ישראל להתקרב לממוצע ב-OECD בחינוך היסודי: 1.07 בישראל לעומת 1.23 ב-OECD, פער של 15 אחוז. לעומת זאת בחינוך העל-יסודי, שם נתוני OECD עדיין משקפים את הסכם השכר הקודם, היחס בישראל עומד על 0.88 לעומת 1.23 ב-OECD, כלומר פער של 40 אחוז (OECD, 2012). עם זאת, מובן מאילו שיש לראות נתונים אלו על רקע הפיגור הגדול בשכר המורים בישראל לעומת המורים ב-OECD בשנים הקודמות.

3. סיכום

פרק זה דן בשתי סוגיות המעסיקות את מערכת החינוך תדיר. הראשונה היא ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, והשנייה היא מאפייני כוח האדם החינוכי והקשרים שבין מאפיינים אלו לתנאי העבודה והשכר, כפי שהם מתבטאים בהסכמי העבודה עם ארגוני המורים.

הדיון בסוגיה הראשונה מעלה שקצב הגידול בחלקן של אוכלוסיות התלמידים הערבים והחרדים במערכת החינוך הואט מאוד בשנים האחרונות. בסך כל החינוך הערבי (מגיל 3 עד כיתה י"ב) ירד קצב הגידול מ-5 אחוזים בין 2000 ל-2001 ל-2 אחוזים בין 2012 ל-2013, והתופעה בולטת במיוחד בשכבות הגיל הצעירות. בחינוך החרדי הנתונים המקבילים היו ירידה מ-7 אחוזים בין השנים 2000 ל-2001 להיעדר גידול כלל בין 2012 ל-2013. גם בקרב החרדים התופעה בולטת במיוחד בגילים הצעירים – בכיתה א' ירד הגידול מ-5 אחוזים בין 2000 ל-2001 לצמצום מספר התלמידים ב-5 אחוזים בין 2012 ל-2013 (לפי נתוני אתר "מבט רחב" של משרד החינוך).¹¹

¹¹ מעניינת במיוחד הסתירה בין הריבוי הטבעי הגבוה של האוכלוסייה החרדית להאטת קצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים וליציבות, או אפילו הירידה, בשיעור הייצוג של אוכלוסייה זו בכנסת, שירד מאז הבחירות של 1999 (מ-22 נציגים ל-18). האם הדבר מצביע על תופעות שטרם אובחנו באוכלוסייה החרדית? התשובה לכך איננה ידועה, אך ברור שנושא זה ראוי לבדיקה יסודית יותר.

עם זאת, אין ספק שלפחות בעשור הקרוב חלקם של התלמידים החרדים והערבים מכלל אוכלוסיית התלמידים יתקרב ל-50 אחוז. השאלה אם הוא יגיע ל-50 אחוז או ירד לגבולות 45 אחוז משנית לחלוטין. העובדה החשובה היא שקרוב למחצית מאוכלוסיית התלמידים במדינה מקבלת כיום – וקרוב לוודאי תקבל גם בעתיד הנראה לעין, אם לא יחול שינוי דרמטי במדיניות הממשלה ומשרד החינוך – חינוך שיתקשה להעניק לה את הכלים הדרושים להשתלבות מיטבית בכלכלה ובחברה הישראלית במחצית הראשונה של המאה העשרים ואחת.¹²

הדיון בחלקו השני של הפרק מראה שתרומתו העיקרית של יישום הסכם השכר "אופק חדש" היא הגדלה מסיבית של שעות ההוראה לכיתה. הדבר נובע בעיקר מכך שבניגוד לציפיות (ולכוונות) הוא לא לווה בצמצום סגל ההוראה, בעקבות הגדלת מספר שעות ההוראה הפרונטליות למורה. גם החשש מפרישה מסיבית וסלקטיבית של מורים ותיקים ומשכילים מהמערכת לא מומש, ואם הייתה פרישה רבה יותר הרי שהצטרפות מורים חדשים פיצתה על פרישה זו במידה רבה. מעבר לכך, בזכות ההסכם שכר המורים הושווה לשכר בעלי מקצועות אחרים ברמת השכלה דומה, והפער בין השכר היחסי לתמ"ג לנפש למורה בישראל לשכר יחסית לתמ"ג במדינות ה-OECD הצטמצם מאוד. כל זאת נאמר בלי לחרוץ משפט לגבי התוצאות החינוכיות והמקצועיות האחרות, שכן היישום הושלם רק לאחרונה ופרק הזמן הקצר מאז השלמתו אינו מאפשר עדיין שיפוט אובייקטיבי.

¹² כשמדברים על כלים אין הכוונה רק למקצועות המדעים ולאנגלית, כי אם גם למקצועות כמו אזרחות, היסטוריה ומקצועות אחרים במדעי הרוח והחברה, החיוניים לבניית תשתית למדינה יהודית ודמוקרטית כפי שהוגדרה במגילת העצמאות

נספח**לוח נ'1. מספר גילאי 3-5 בגני ילדים בחינוך הערבי**

שינוי שנתני (באחוזים)	שינוי כולל (באחוזים)	סה"כ	חובה (גילאי 5)	גן מעורב (גילאי 3-5)	טרומ חובה (גילאי 3-4)		סה"כ
					2000	2005	
		37,103	17,897	5,681	13,525	2000	
8.9%	53.2%	56,840	21,891	8,840	26,109	2005	
1.2%	6.1%	60,288	20,613	12,530	27,145	2010	
	-3.2%	58,365	20,454	13,001	24,910	2012	
*0.4%	4.6%	61,062	19,735	16,158	25,169	2013	
חינוך רשמי							
		28,253	16,455	1,813	9,985	2000	
6.2%	35.0%	38,136	18,550	4,511	15,075	2005	
-2.2%	-10.7%	34,043	15,270	7,735	11,038	2010	
	0.9%	34,351	15,175	8,391	10,785	2012	
*3.5%	10.0%	37,789	14,984	12,162	10,643	2013	
חינוך מוכר							
		8,850	1,442	3,868	3,540	2000	
16.1%	111.3%	18,704	3,341	4,329	11,034	2005	
7.0%	40.3%	26,245	5,343	4,795	16,107	2010	
	-8.5%	24,014	5,279	4,610	14,125	2012	
*-3.9%	-3.1%	23,273	4,751	3,996	14,526	2013	

* שיעור השינוי מ-2010 עד 2013

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

לוח נ'2. התפלגות התלמידים בחינוך היסודי במגזר הערבי לפי סוג חינוך
(מוכר או רשמי)

שנים	מוכר	רשמי	סך הכל
באלפים			
2000	11.7	106.1	117.8
2005	16.1	122.8	138.9
2010	24.7	136.0	160.7
2013	28.7	132.8	161.5
כאחוז מסה"כ			
2000	10%	90%	100%
2005	12%	88%	100%
2010	15%	85%	100%
2013	18%	82%	100%
שיעורי שינוי			
2000-2005	38%	16%	18%
2005-2010	53%	11%	16%
2010-2013	16%	-2%	0%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

מקורות

בלס, נחום (2008), **אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך: סקירת ספרות**, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים, היזמה למחקר יישומי בחינוך.

בלס, נחום (2012), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נחום וחיים בלייך (2013), **יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3: קשיים והצעות לפתרון**, נייר מדיניות מס' 01.2013, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 64**.

כהן, שאול (2011), **היענות מורים לשינוי - גורמים המשפיעים על הצטרפות מורים לרפורמת אופק חדש**, האוניברסיטה העברית, בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.

מעגן, דוד (2012), **רפורמת "אופק חדש": האם ובאיזו מידה הביאה הרפורמה לשיפור באטרקטיביות מקצוע ההוראה ואיכות כוח ההוראה?**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (טרם פורסם).

פס, לאה וחיים לפיד (2012), **רפורמת אופק חדש בתום ארבע שנים ליישומה: ממצאי מחקר איכותני בקרב צוותי בתי ספר בשנה"ל תשע"א**, הרשות הארצית למדידות והערכה (ראמ"ה).

שמש, מיכל, טל רוז, דוד רטנר, יאיר לנדסברג ונועה שר (2012), **הערכת רפורמת אופק חדש בשנה"ל תש"ע בחינוך היסודי: יישום הרפורמה, הטמעתה והתמורות בעקבותיה**, ראמ"ה.

הרשות הארצית למדידות והערכה (2010), **הערכת רפורמת "אופק חדש" בתום שנתיים ליישומה בחינוך היסודי: יישום הרפורמה והטמעתה בחינה השוואתית של הישגים לימודיים ואקלים בית-ספרי**.

פרימן, טל וד"ר אלישבע בן ארצי (2008), **הערכת היישום של רפורמת "אופק חדש" בשנה"ל התשס"ח: נתונים כמותיים**, ראמ"ה.

OECD (2012, 2013), Education at a Glance (EAG), 2012 & 2013.

