

## בת מצווה לכוח המשימה הלאומי לקידום החינוך (ועדת דוברת): מה השתנה?

נחום בלס\*

### תקציר

חלפו 12 שנים מאז הגיש "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (ועדת דוברת) את המלצותיו לממשלה. בשנים אלו עברה מערכת החינוך בישראל שינויים מרחיקי לכת: נחתמו הסכמי עבודה חדשים עם ארגוני המורים, ששינו את תבנית ההעסקה ושיפרו את שכר המורים באופן משמעותי; תקציב משרד החינוך גדל הן במונחים מוחלטים והן במונחי תקציב לתלמיד; הוקמו הרשות הארצית למדידה והערכה ומכון "אבני ראשה" האחראי להכשרת מנהלים; ולאחר שביטול מורים ממושכת הוחל בתהליך (אטי אמנם) של צמצום מספר התלמידים בכיתה. שינויים אלו מצאו את ביטויים גם בשיפור בהישגים הלימודיים ובשביעות רצון גבוהה יותר של המורים משכרם ומעמדם, שמצאה את ביטוייה, בין השאר, בהתגברות תופעת בעלי מקצועות אקדמיים שמבקשים לעבור הסבה להוראה. בפרק זה ייסקרו ההתפתחויות הללו לעומק, בדגש על ההשוואה להמלצות שניתנו בוועדת דוברת.

\* חוקר ראשי במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. לפירוט הרקע שהביא להקמת ועדת דוברת, כתב המינוי שלה ודרכי פעולתה ראו בלס (2012)

## מבוא

"כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", או בשמו המוכר יותר "ועדת דוברת", הוקם ביוזמת ממשלת ישראל בספטמבר 2003. המינוי ניתן מידי ראש הממשלה דאז אריאל שרון ו"ל ושרת החינוך דאז לימור לבנת (בתיאום עם שר האוצר דאז בנימין נתניהו). הקמת הוועדה הייתה במידה רבה תגובה לביקורת הנרחבת שנמתחה על מערכת החינוך בישראל, בעקבות מה שנתפס כציבור ככישלונם של תלמידי ישראל בשורה של מבחנים בין-לאומיים, ובמיוחד מבחני TIMSS ו-PISA. בינואר 2005 הגיש העומד בראש כוח המשימה (להלן: ועדת דוברת) את הדוח שהצוות בהנהגתו עמל עליו במהלך 16 חודשים (התכנית הלאומית לחינוך, 2004).

עבודת הוועדה לוותה מלכתחילה בהתנגדות של ארגוני המורים ובהיעדר תמיכה (שלא לומר התנגדות פסיבית) של הפקידות הבכירה במשרד החינוך. ההתנגדות הלכה וגברה ככל שעבודת הוועדה התקדמה והתחזקה עוד יותר עם פרסום המלצות הוועדה, ואף קיבלה גיבוי מחוגים רחבים בהנמקות חינוכיות, מקצועיות ופוליטיות (לדוגמה ענבר, 2006). 13 השנים שחלפו מאז מינוי הוועדה ו-12 השנים מאז הגשת הדוח הן פרק זמן מספיק כדי להצביע על התפתחויות חשובות במערכת החינוך וזיקתן (הגלויה או הסמויה) לעבודת הוועדה. עצם הקמת כוח המשימה, דרך עבודתו והיקף המלצותיו הם חד-פעמיים ויוצאי דופן במערכת החינוך, ועל כן בדיקת ההשפעות ארוכות הטווח של המלצותיו היא חשובה ומאתגרת.<sup>1</sup> פרק זה יוקדש לתיאור כמה התפתחויות שחלו במערכת החינוך מאז 2000 – שלוש שנים לפני הקמת הוועדה – עד למועד כתיבת פרק זה (2016), כדי שאפשר יהיה לבחון אם יש קשר בין הממצאים וההמלצות שנכללו בדוח דוברת להתפתחויות שהתרחשו במערכת החינוך – ואם קיים קשר, מה הם עוצמתו והיקפו.

הממצאים שיתוארו בפרק מצביעים על דמיון, ולעתים כמעט זהות, בין ההמלצות ובין מה שהתרחש בפועל, גם אם בפער של שנים לא מעטות. אין בכך כדי להראות קשר סיבתי ישיר ומידי בין עבודת הוועדה והמלצותיה להתפתחויות; אפשר לטעון שהדברים היו מתרחשים ממילא, או שלדוח ולמלצותיו הייתה רק השפעה שולית. כך או כך, פרק זה מבקש להתבונן אילו מהמלצות הוועדה יושמו ואילו לא, ובהתאם לכך לשפוט את עבודת הוועדה לקולה או לחומרה.

## ועדות ציבוריות במערכת החינוך במבט כללי

לפני הדיון העיקרי בוועדת דוברת, ראוי לבחון מה מלמדת ההיסטוריה הישראלית על הציפיות האפשריות מעבודת ועדה ציבורית, ועל הסיכוי שהמלצותיה יהפכו למסמך תכנון אופרטיבי. מערכת החינוך בישראל ידעה לא מעט ועדות ציבוריות ומקצועיות, וכאן יימנו כמה מן העיקריות שבהן.

1 אירוע דומה לו – אם כי צנוע בהרבה בהשפעתו – היה פרסום דוח "תכנון החינוך לשנות השמונים" של ד"ר אלעד פלד (פלד, 1975).

הוועדה הידועה ביותר ככל הנראה היא "ועדת רימלט", שהורכבה מחברי כנסת, והמליצה על רפורמה נרחבת שבעקבותיה עברה מערכת החינוך ממבנה של חלוקה לשני מוסדות לימוד לאורך השנים במערכת (שמונה שנים בבית ספר יסודי וארבע שנים בבית ספר על-יסודי) למבנה של שלושה מוסדות: שש שנים בבית ספר יסודי, שלוש שנים בחטיבת ביניים ושלוש שנים בחטיבה עליונה. הוועדה המליצה גם על הארכת חוק לימוד חובה עד כיתה י' והקמת חטיבות ביניים אינטגרטיביות (הכנסת, 1971). ועדה אחרת בראשות השופט עציוני הוקמה בעקבות שבידת מורים נרחבת, והמליצה על שינויים משמעותיים בתנאי העבודה של המורים (עציוני, 1978). ועדת אדלר המאוחרת יותר עסקה בנושא יום לימודים ארוך. הוועדה פעלה במסגרת מרכז טאוב והמלצותיה התקבלו בזמנו אצל ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו, אך לא זכו ליישום מלא (דוח ועדת אדלר, 1996). שלוש ועדות חשובות אחרות עסקו בחינוך המדעי-טכנולוגי (ועדת הררי, 1992), בלימודי יהדות בחינוך הממלכתי (משרד החינוך, 1994א) ובלימודי מקצוע האזרחות (משרד החינוך, 1996). לכל אלה אפשר להוסיף את הוועדה בראשות מרים בן פרץ, שעסקה בבחינות הבגרות (משרד החינוך, 1994ב); את ועדת מרגלית, שעסקה בנושא החינוך המיוחד (משרד החינוך, 2000); וכמובן ועדת ביטון לשילוב מורשת יהדות המזרח בתכנית הלימודים (משרד החינוך, 2016), שהגישה את הדוח שלה לאחרונה.

כל הוועדות שצוינו לעיל הורכבו ממיטב המומחים ואנשי החינוך בתחומים הרלוונטיים, והגישו דוחות מקיפים שהושקעה בהם עבודה רבה. מה עלה בגורלם? האם הם אמנם מעלים אבק במדפים עלומים, כפי שסבורים לא מעט אנשים, או שאולי חלקן תרמו תרומה משמעותית להתפתחות המערכת? במסגרתו של הפרק הנוכחי אין די מקום לסקירה המאפשרת תשובה נאותה לשאלה זו. יש האומרים שמשרד החינוך – ובעצם כל גוף ממשלתי אחר – מנצל את הוועדות הציבוריות ואת יוקרת העומדים בראשן באופן ציני, והמטרה העיקרית בהקמתן היא לדחות הכרעות הנדרשות בחיפזות, או לתת גושפנקה להחלטות שהתקבלו כבר ממילא. ללא ספק שימושים מסוג זה רווחים וקיימים. עם זאת, במקרים לא מעטים עבודתן של ועדות מסוג זה, או של צוותי חשיבה חיצוניים שהמשרד יוזם, תורמת תרומה של ממש לשיח הציבורי, ולפעמים גם משפיעה על החלטות חשובות שמקבלים העומדים בראש מערכת החינוך, בין שבאורח ישיר ובין שבעקיפין. דוגמאות לכך אפשר למצוא בהסכמי השכר שנחתמו בעקבות ועדת עציוני, בשינויים שנערכו בבחינות הבגרות בעקבות ועדת בן פרץ, ובדיונים על יום לימודים ארוך בעקבות ועדת אדלר.

על כל פנים, כדי להפחית את תסכול האנשים ששירתו בעבר וישרתו בעתיד בוועדות מעין אלה, ולהפחית את מידת חוסר האמון הציבורי בתוצאות עבודתן, צריך להבהיר שהניסיון המצטבר מלמד שוועדה ציבורית הפועלת מחוץ למערכת הרשמית איננה, ולא יכולה להיות, גוף תכנוני ביצועי – גם אם הזמן והתקציב העומדים לרשותה נדיבים מאוד. כדי שמהלך תכנוני של מערכת גדולה כמו מערכת החינוך יוכל להתממש, הוא חייב להתבצע בתוך המערכת או בשיתוף פעולה מלא ועמוק איתה.

בדיקת ההיסטוריה של מינוי ועדת דוברת, דרכי פעולתה והתגובות להמלצותיה, שתוארה כאמור לעיל אצל בלס (2012), מצביעה על כך שפעילות ועדת דוברת אינה חורגת

מהתוכנות שצוינו לעיל.<sup>2</sup> אשר על כן, בפרק הנוכחי לא תיערך השוואה נוקדנית של מימוש פריט זה או אחר מהמלצותיה הרבות (למעלה מ-120) של הוועדה, כי אם תיבחן השאלה באיזו מידה רוח הדברים, הממצאים שעלו תוך כדי עבודתה והמסקנות העיקריות השפיעו – וממשיכים להשפיע – על מערכת החינוך בישראל.

## 1. שינוי במסגרת ההעסקה של המורים

השינוי הבולט ביותר שהתרחש בשנים 2005–2015 היה הגידול בתקציב משרד החינוך, אולם הנושא הפותח של הפרק יהיה דווקא השינויים שחלו באותה התקופה בתנאי ההעסקה של המורים. הסיבה לסדר זה היא כפולה: ראשית, המורים הם הנושאים העיקריים בנטל החינוך, ואי לכך כל שינוי משמעותי במערכת החינוך חייב להתבטא בשינוי תנאי עבודתם של המורים. שנית, השינוי שאכן חל בתנאי עבודתם היה למעשה הגורם המרכזי לגידול בתקציב.

ועדת דוברת ייחסה מקום מרכזי בעבודתה לתנאי העבודה של המורים ולדרך הכשרתם. השינויים העיקריים שנכללו בהמלצות הוועדה (כפי שבאו לידי ביטוי בעשרות תת-המלצות וסעיפים) היו:

- א. העלאת שכר משמעותית, בדגש על העלאת שכר המורים המתחילים
- ב. שינוי במבנה המשרה, המחייב את המורים לשהות בבית הספר בין 36 ל-40 שעות בשבוע ולחלק את הזמן בין הוראה פרונטלית בכיתה, הוראה פרטנית ושעות הכנה
- ג. שינוי במסלול הקידום תוך כדי יצירת דרגות שהמעבר ביניהן מותנה בעמידה בתנאים שונים, ולא רק בוותק ובהשכלה.
- ד. שיפור תהליכי הכשרת המורים באמצעות העברת המוסדות להכשרת מורים לאחריות הוועדה לתכנון ותקצוב.

התקווה של אנשי כוח המשימה הייתה ששינויים אלו ישפרו במידה רבה את איכות הפונים להוראה, את הכשרתם ואת התמדתם. החשש היה שהשינויים יביאו לפרישה מסיבית של מורים ותיקים וטובים, שיראו בתנאי העבודה החדשים הרעה של ממש במצבם. מה קרה בפועל? האם התממשו התקוות והאם התבדו החששות?

עיקר השינויים שנערכו בתנאי ההעסקה של המורים עוגנו בהסכמי השכר "אופק חדש", שנחתם עם הסתדרות המורים וחל על כלל מורי החינוך היסודי וחלק ממורי חטיבות הביניים, ו"עזו לתמורה", החל על מורי החינוך החטיבה העליונה ויתר המורים בחטיבות הביניים. החתימה על הסכמים אלו, ובעקבותיה השינויים הגדולים בתנאי העבודה של

<sup>2</sup> במהלך דיון שהתקיים במסגרת עבודתה של קבוצת דיון בנושא "הייתכן תכנון כולל במערכת החינוך?" סיפר יו"ר הוועדה שלמה דוברת שכאשר ביקש מפרופ' דן גבתון להצטרף לוועדה "ניבא" לו פרופ' גבתון שבתחילה הפוליטיקאים יתלהבו מההמלצות, אולם כאשר יתחילו ההתנגדויות התלהבותם תצטנן ולאחר מכן הם יסתייגו. כאשר שאל דוברת למה בכל זאת חשוב שהוועדה תקום, ענה לו פרופ' גבתון שהספרות המחקרית מלמדת שבסופו של דבר בין 50 ל-70 אחוז מהמלצותיהן של ועדות ציבוריות מסוג זה מיושמות, אם הן עובדות ברצינות – גם אם המישימים לא מקפידים לייחס זאת למציעים המקוריים.

המורים, קרתה רק שנים אחדות לאחר הגשת הדוח (הסכם "אופק חדש" נחתם ב-2008, ו"עוז לתמורה" ב-2011). הסיבה העיקרית לאיחור זה הייתה הנתק בין משרד החינוך והאוצר לארגוני המורים בשלהי כהונתה של לימור לבנת. נתק זה נגרם במידה לא מעטה בשל ההחלטה של יו"ר הוועדה<sup>3</sup> שלא לשתף את ארגוני העובדים בצורה פורמלית ומלאה בדיוני הוועדה (אם כי הוא קיים איתם מגעים רצופים והם היו מודעים לכל המלצותיה לפני פרסומן). נתק זה הביא לכך שכאשר הוצגו ההמלצות לארגוני המורים הם התנגדו להן בתוקף.

האיחור בהגעה להסכם עם המורים, ויישום המדורג של ההסכמים, גורמים לכך שההשפעות של המלצות הוועדה מורגשות גם הן באיחור. איחור זה מתבטא בכך שהמורים החדשים שנכנסו למערכת לאחר החתימה על ההסכמים הללו הם עדיין מיעוט מכלל המורים, והמערכת טרם הטמיעה במלואם את השינויים המהותיים שהוצעו. למרות זאת, ניצני השינויים – בתחום כוח האדם בהוראה מחד גיסא ובהישיג התלמידים מאידך גיסא – ניכרים לעין, גם אם אינם ניתנים להערכה מלאה ומקיפה. הסעיפים הבאים יעסקו בשינויים שחלו במצבם של המורים באספקטים שונים. הנתונים מבוססים על הידע המעודכן ביותר שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מעגן, 2015).

## שכר המורים

אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת דוברת הייתה להביא לשינוי מהותי בשכר המורים. מטרת השינוי המוצע הייתה כפולה: להעלות את שכר המורים, שהיה בשפל המדרגה, ולשפר את מצבם ביחס לכלל השכירים במשק, ובמיוחד ביחס לשכירים במקצועות אחרים הדורשים השכלה אקדמית. שינוי זה היה בעצם המנוע העיקרי שהביא בהמשך להגדלת תקציבי משרד החינוך.

ההחלטה להעניק למורים עדיפות על פני עובדים אחרים בהסכמי השכר התקבלה בצמרת משרד האוצר תוך כדי המשא ומתן שהתנהל עם הסתדרות המורים לאחר כניסתה של יולי תמיר לתפקיד שרת החינוך.<sup>4</sup> כפי שעולה מהנתונים, אכן התרחש שינוי משמעותי ביותר בתנאי העבודה של המורים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>5</sup> בעקבות הסכמי השכר החדשים השכר הריאלי של עובדי ההוראה עלה ב-32.2 אחוז בין 2003 ל-2013, ואילו השכר הריאלי של שאר העובדים במשק עלה ב-8.4 אחוזים בלבד (לוח 1).

3 לפי דברים שנשא שלמה דוברת בדיון שהתקיים במכון ון ליר ביום 30 ביוני 2015, הוא סבור עד היום שהחלטתו הייתה מוצדקת, כי היא אפשרה לוועדה להגיע לדוח מוסכם.

4 הדברים מתועדים במכתבו של ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר באותה העת, לכותב מסמך זה מיום 18 במאי 2015.

5 מרבית הנתונים באשר לכוח האדם בהוראה מבוססים על מעגן (2015), אלא אם צוין אחרת.

### לוח 1. שכר חודשי ממוצע בקרב עובדי הוראה לעומת כלל השכירים במשק

שנה	שכר חודשי נומינלי		שכר חודשי ריאלי	
	עובדי הוראה	כלל השכירים	עובדי הוראה	כלל השכירים
2003	6,591	6,908	6,591	6,908
2013	10,509	9,030	8,716	7,489
שיעור השינוי	59.4%	30.7%	32.2%	8.4%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: מעגן (2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לפי מעגן (2015), באותה התקופה עלה שכרם הריאלי של מורים ב-24 אחוז, ושל מורות – ב-35 אחוז, בעוד שכר הגברים והנשים במקצועות אחרים עלה ב-5 אחוזים וב-15 אחוז, בהתאמה (לוח 2). עלייה חדה זו הביאה לכך ששכר המורים עבר בגובהו את השכר הממוצע במשק. בקרב גברים היה השכר הממוצע של מורים נמוך בכ-8 אחוזים לעומת שאר הגברים השכירים ב-2003, וב-2013 המצב התהפך: שכר המורים היה גבוה ב-8 אחוזים משכר הגברים השכירים האחרים. אצל הנשים שכר המורות היה גבוה יותר מאשר שכרן של עובדות שכירות אחרות כבר ב-2003, אולם ההבדל גדל מ-21 אחוז ל-41.2 אחוז ב-2013.

### לוח 2. שכר ריאלי ממוצע, עובדי הוראה לעומת כלל השכירים במשק

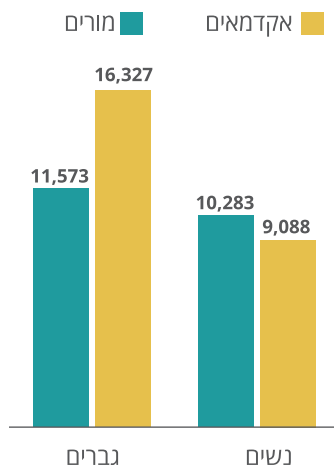
שנה	עובדי הוראה	כלל השכירים	נשים		יחס מורים/ כלל המשק
			עובדי הוראה	כלל השכירים	
2003	7,735	8,416	6,335	5,232	21.1%
2004	7,935	8,585	6,622	5,437	21.8%
2005	8,049	8,677	6,672	5,484	21.7%
2006	8,120	8,495	6,834	5,384	26.9%
2007	8,868	9,153	7,464	5,876	27.0%
2008	8,961	9,079	7,533	5,731	31.4%
2009	8,860	8,716	7,564	5,745	31.7%
2010	9,150	8,630	7,878	5,670	38.9%
2011	9,194	8,518	8,000	5,636	42.0%
2012	9,416	9,157	8,328	6,056	37.5%
2013	9,598	8,860	8,569	6,038	41.2%
שיעור השינוי	24%	5%	35%	15%	-

מקור: מעגן (2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

למרות האמור לעיל, ההתמקדות בפערי השכר בין המורים לכלל השכירים אינה מייצגת דיה, מפני שהשכלת המורים גבוהה מהממוצע. כדי לקבל תמונה ברורה יותר יש לבחון את פער השכר בין מורים לשכירים בעלי תואר במקצועות אחרים. בקבוצה זו המורים הגברים עדיין מרוויחים הרבה פחות מעמיתיהם בעלי התארים האקדמיים (הפרש של 27 אחוז ב-2013), אך הנשים מרוויחות 13 אחוז יותר מעמיתותיהן האקדמאיות (תרשים 1).

ומה הנתונים לגבי השכר לשעת עבודה? אחת הטענות הנפוצות בקרב מורים הוא שהסכמי השכר לא שיפרו משמעותית את שכרם, היות שהם היו מלווים בעלייה במספר שעות העבודה, שלמעשה קיזזה את העלייה הגדולה בשכר. טענה זו אינה מביאה בחשבון שכיום המורים מקבלים שכר עבור שעות עבודה שבעבר לא קיבלו בעבורן תשלום (כגון שעות הכנה ופגישות), ולצורכי השוואה יש להוסיף אותן לשעות ההוראה הפרונטליות שעבורן שולם בעבר. תשובה אחרת גלומה בהשוואת השכר לשעה כשמביאים בחשבון את השינויים בהגדרת משרה מלאה (מספר שעות העבודה הנחשב כמשרה מלאה). השוואה זו מראה בבירור שהשכר הריאלי לשעת עבודה עלה בין 2003 ל-2013 ב-7.3 אחוזים בקרב מורים גברים וב-19.8 אחוז אחוז בקרב מורות (לוח 3).

### תרשים 1. שכר חודשי ממוצע מורים ובעלי תואר ראשון בכלל המשק



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

### לוח 3. שכר ריאלי חודשי של מורים, בחישוב לפי הגדרת משרה מלאה

שנה	גברים	נשים	יחס גברים/נשים
2003	5,276	4,170	26.5%
2004	5,427	4,431	22.5%
2005	5,267	4,442	18.6%
2006	5,453	4,569	19.4%
2007	5,964	4,916	21.3%
2008	5,834	4,937	18.2%
2009	5,624	4,700	19.7%
2010	5,766	4,818	19.7%
2011	6,068	5,096	19.4%
2012	5,964	5,024	18.7%
2013	5,661	4,995	13.3%
שיעור השינוי	7.3%	19.8%	-

מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

עוד השוואה מעניינת היא ההתפתחויות בשכר ביחס ל-OECD. השוואה זו מצביעה גם היא על שיפור גדול בשכר המורים בישראל, הבולט עוד יותר על רקע הקיפאון בשכר המורים במדינות ה-OECD. מ-2005 עד 2013 גדל שכר המורים הריאלי בחינוך היסודי בישראל ב-26 אחוז, שכר המורים בחטיבת הביניים – ב-19 אחוז, ובחטיבה העליונה – ב-10 אחוזים (הפערים בין רמות הגיל השונות מבטאים את ההבדל במועד חתימת הסכמי השכר). אולם למרות העלייה החדה, שכר המורים בישראל במונחי דולרים שווי-ערך כוח קנייה (PPP) עדיין נמוך משמעותית מהשכר הממוצע ב-OECD. לדוגמה, שכר מורה שנתי בחינוך היסודי בעל תואר אקדמי אחרי 15 שנות ותק ב-2014 בישראל היה 28,281 דולרים לעומת 42,675 בממוצע ב-OECD. אף שהשכר בחינוך היסודי בישראל עבר את השיפור הגדול ביותר לאורך התקופה (OECD, 2016).

#### לוח 4. שינויים בשכר המורים בין 2000 ל-2013

עבור מורים בעלי תואר אקדמי ו-15 שנות ותק, במחירים קבועים, מדד: שנת 2005=100

חטיבה עליונה			חטיבת ביניים			יסודי			
2013	2007	2000	2013	2007	2000	2013	2007	2000	
110	102	100	119	102	99	126	103	99	ישראל
101	101	93	102	101	91	103	101	89	OECD

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב

נתונים: OECD (2016, table D3)

מעניין לסכם את הדיון בנושא שכר המורים בנתונים מתוך הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסקרים שנערכו בשנים 2005 ו-2013 כללו שאלות על שביעות רצון מהיבטים שונים בעבודה בקרב בעלי משלחי יד שונים, ומהשוואה בין השניים עולה כי ב-2005 רק 33 אחוז מהמורים בחינוך היסודי ו-49 אחוז מהמורים בחינוך העל-יסודי היו מרוצים משכרם. לעומת זאת, ב-2013 הנתונים עמדו על 59 אחוז ו-63 אחוז, בהתאמה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005; 2013). השינוי הדרסטי נובע כולו מהסכמי השכר החדשים שנחתמו במהלך התקופה.

### דפוסי הצטרפות, עזיבה והתמדה במקצוע

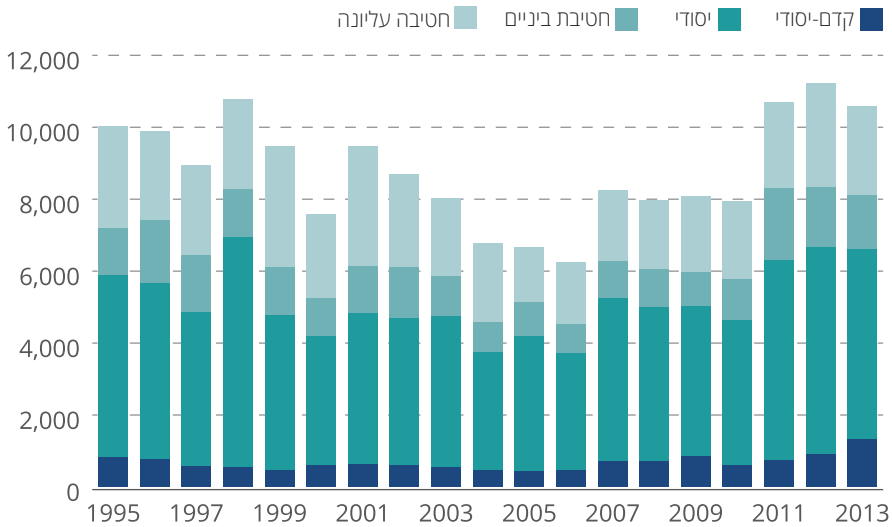
כאמור לעיל, אחת המטרות המרכזיות של כוח המשימה הלאומי הייתה שיפור איכות כוח האדם במערכת החינוך, בד בבד עם העלאת היוקרה של המקצוע. אחד החששות הכבדים היה צמצום הפנייה של מועמדים חדשים להוראה ונטישה משמעותית של מורים, במיוחד הוותיקים שבהם, בשל מה שנראה כהרעה בתנאי העבודה. כיום יש נתונים בדוקים המאפשרים לבחון את התקוות והחששות הללו.

**א. מספר המורים.** מספר המורים בחינוך היסודי העברי גדל בין 2005 ל-2015 בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול במספר התלמידים (מספר התלמידים גדל ב-23 אחוז, ואילו מספר המורים גדל ב-30 אחוז – ראו לוח נ'1 בנספחים). בחטיבת הביניים הגידול במספר התלמידים ובמספר המורים היה זהה, ועמד על 10 אחוזים, ואילו בחטיבה העליונה המצב



היה הפוך: הגידול במספר התלמידים היה 18 אחוז ואילו הגידול במספר המורים הגיע ל-12 אחוז. במגזר הערבי הגידול במספר המורים בחינוך היסודי עמד על 34 אחוז, בעוד הגידול במספר התלמידים היה 18 אחוז בלבד. בחטיבת הביניים הנתונים היו 29 אחוז ו-34 אחוז, בהתאמה, ואילו בחטיבה העליונה גדל מספר התלמידים ב-53 אחוז ומספר המורים ב-67 אחוז, בהתאמה (תרשים 2).

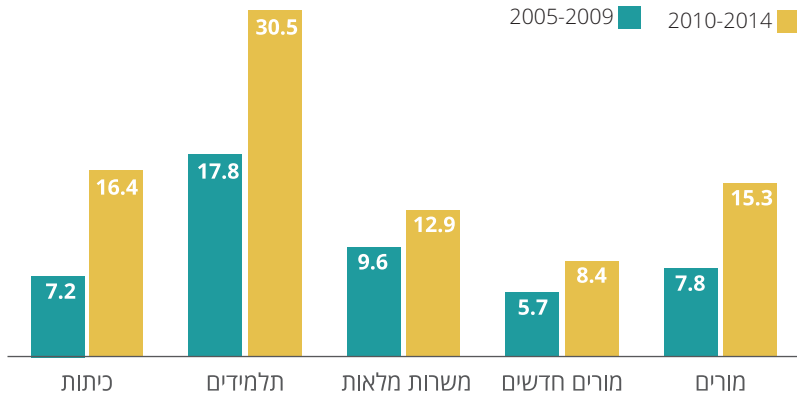
### תרשים 2. עובדי הוראה חדשים לפי רמת חינוך



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

הסיבות לגידול הרב במספר המורים (וכפי שיודגם בהמשך, במספר המשרות המלאות) הן בעיקר גידול במספר התלמידים, תוספת שעות לימוד ומאמצי משרד החינוך להפחית את הצפיפות בכיתות. כל אחת מסיבות אלו תרמה לגידול בביקוש למורים, והתרומה של כל אחד מגורמים אלו משתנה בין העתים ובין רמות החינוך (תרשים 3).  
 יהיו הסיבות אשר יהיו, מתברר שהמעבר למבנה העבודה החדש לא גרם לנטישה משמעותית של מורים, ואפילו להפך. הגידול המשמעותי במספר המורים מצביע על כך שהחששות בנושא לא היו מוצדקים, והשינוי התקבל בעיקר בהבנה – ואולי אף בברכה – בקרב המורים.

### תרשים 3. שיעורי השינוי השנתי המצטבר במרכיבי הביקוש למורים



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

**ב. היקף המשרה.** גם החשש שהמורים יקטינו את היקף משרתם בשל המעבר למסגרות העבודה החדשות התבדה. בין 2005 ל-2015 המורים בחינוך היסודי העברי לא זאת בלבד שלא נטשו את עבודתם בשל המעבר לשבוע עבודה של 36 שעות, הם אפילו הגדילו את היקפי המשרה שלהם מ-75 אחוז ל-78 אחוז בממוצע. בחינוך הערבי גדל היקף המשרה הממוצע באותה תקופה מ-80 ל-85 אחוז, בהתאמה.<sup>6</sup> בחינוך העל-יסודי ניכרה תופעה מצומצמת יחסית של הקטנת המשרה, אך שם המעבר למסגרת העבודה של "עוז לתמורה" טרם הסתיים וצריך להמתין עוד כמה שנים כדי לראות את השפעת השינוי.

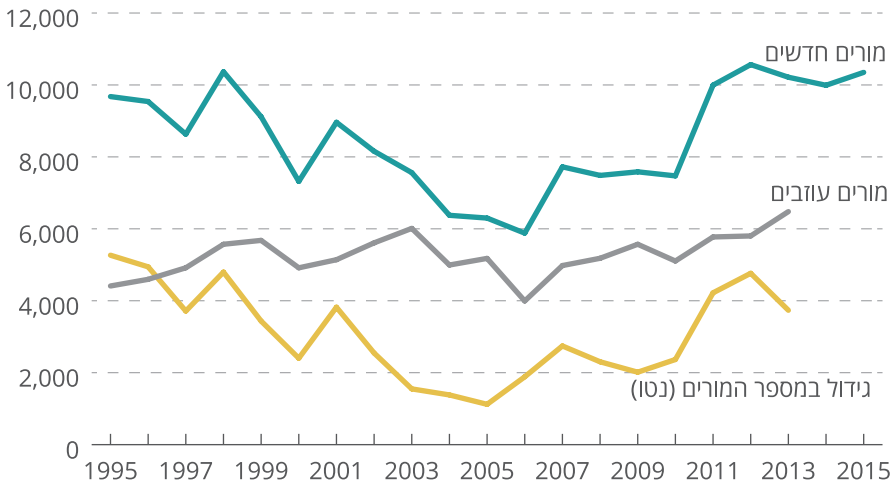
נקודה מעניינת וחשובה הראויה לתשומת לב היא הגידול הרב במספר המורים ובהיקף המשרה בחינוך היסודי במגזר הערבי. תופעה זו מעמידה בסימן שאלה את הטענות בדבר עודף מורים בחינוך הערבי היסודי, שכן במצב של עודף מורים, אפשר היה לצפות דווקא להקטנת היקף המשרה ולא להגדלתו (בהנחה שמשרד החינוך פועל לחלוקה צודקת יותר של המשרות בין מורים רבים).<sup>7</sup>

6 החישוב נעשה על ידי חלוקת מספר המשרות המלאות במספר המורים (ראו לוח נ'1 בספחים). יש לציין שבשלוש השנים האחרונות דווקא מסתמנת נטייה קלה לצמצום היקף המשרה בכל רמות הגיל אצל היהודים והערבים כאחד. ייתכן שהסיבה לכך היא הגידול במספר המבקשים להצטרף למקצוע.

7 נושא זה ראוי לבדיקה מעמיקה יותר. יש עדויות רבות מאוד על עודף מורים במגזר הערבי, במיוחד בגליל. אולם נתונים על הגידול במספר המורים בפועל לעומת הגידול במספר בוגרי מוסדות להכשרת מורים מעלים תמונה שונה. עוד נתון מעניין הוא שיעור הנקלטים בהוראה בחלוקה לפי מסגרת ההכשרה. בקרב בוגרי אוניברסיטאות ומוסדות להכשרת עובדי הוראה, שיעורי הנקלטים במקצוע גבוהים יותר אצל ערבים מאשר אצל יהודים (אם כי בקרב ערבים השיעורים ירדו, ואילו אצל יהודים הם עלו בין בוגרי האוניברסיטאות ונשארו די יציבים אצל בוגרי מוסדות להכשרת עובדי הוראה). לעומת זאת, בקרב אקדמאים שלמדו בתכניות הסבה להוראה הייתה ירידה גדולה בשיעורי ההשתלבות במקצוע בקרב ערבים ואצל יהודים הייתה עלייה משמעותית. להרחבה בנושא שיעורי הכניסה להוראה ראו בספחים.

**ג. נשירה מהוראה.** אחד ההיבטים החשובים המצביעים על שביעות רצון של המורים מעבודתם הוא שיעור הנשירה. כאמור לעיל בדיוני ועדת דוברת הובע החשש שאימוץ המלצות הוועדה יגרום לנטישה של מורים. ובעיקר היה חשש מפרישה של מורים ותיקים, שהשיפור המוצע בשכרם היה נמוך מהשיפור בשכר המורים החדשים ושהתרגלו לתנאי העבודה הקודמים. גם במקרה זה החשש הופרך. מספר המורים הנושרים ב-2003 היה דומה מאוד למספר המורים שנשרו ב-2012, אף שחל גידול משמעותי במספר המורים הכולל. במהלך התקופה כולה היו שינויים בממדי הנשירה לכאן ולכאן, וככל הנראה הם הושפעו בעיקר משינויים במצב הכלכלי הכללי (בעתות שפל כלכלי בדרך כלל יורדים מאוד שיעורי הנשירה מהוראה). עם זאת, נראה שככלל אפשר לדבר על יציבות ואף ירידה קלה בשיעורי הנשירה (תרשים 4).

**תרשים 4. מספר המורים החדשים והעוזבים**



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

**ד. איכות המורים.** אין דרך המוסכמת על כלל העוסקים בחינוך למדידת איכות המורים, אולם הדרך המקובלת ביותר היא מדידה באמצעות השכלה וותק. בין 2005 ל-2015 חלה עלייה רצופה ומשמעותית בהשכלה של מורים, ולקראת סוף התקופה שיעור בעלי התואר האקדמי נע סביב 90 אחוז בכל שלבי הגיל בחינוך העברי, ואף גבוה מכך בחינוך הערבי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016, לוחות 8.4, 8.7 ו-8.18). גם שיעור בעלי התואר השני עולה בהתמדה. שיעור זה עדיין גבוה יותר במגזר העברי, אך קצב הגידול במגזר הערבי מהיר הרבה יותר.

אשר לוותק: בין 2005 ל-2015 הוותק הממוצע במגזר העברי עלה במקצת בחינוך היסודי (מ-15.4 ל-15.6 שנים) וירד בחטיבת הביניים (מ-18.1 ל-17.4 שנים) ובחטיבה העליונה (מ-19.6 ל-18.9 שנים). במגזר הערבי יש עלייה בוותק בכל שלבי החינוך (ראו לוח נ'1

בנספחים). שינויים בוותק הממוצע מבטאים לרוב שני תהליכים הפוכים ברמה משתנה: שינויים בשיעורי הנשירה מהוראה (ככל שהם פוחתים עולה ממוצע הוותק) ושינויים בביקוש למורים, הנובעים מגידול המערכת או מתוספת שעות הוראה (ככל שהביקוש למורים גובר, מספר המורים החדשים המצטרפים למערכת גדל והוותק יורד). היות שקשה לבדוד את ההשפעות הללו, אפשר להניח ששינויים לא גדולים בוותק הממוצע מצביעים לרוב על יציבות בתחום.

אם כן, נתוני ההשכלה האקדמית והוותק בקרב מורים מצביעים לכל הפחות על יציבות, וסביר להניח שאף על עלייה, באיכות המורים במערכת החינוך (כפי שהיא משתקפת בשני מדדים אלו).

## שביעות רצון מהוראה כמקצוע

אחת התוצאות שוועדת דוברת רצתה להשיג הייתה שיפור יוקרת המקצוע ושביעות הרצון של המורים ממקצועם. בהקשר זה הושוו התוצאות של הסקר החברתי מ-2005 לתוצאות הסקר מ-2013 (בדומה לשאלת שביעות הרצון מהשכר), וההשוואה מצביעה על כמה נתונים מרתקים:

שביעות הרצון של המורים מעבודתם מצויה בצמרת המקצועות הנבדקים. על פי נתוני 2013, מורים שבעי רצון מעבודתם יותר מאשר מהנדסים, מפתחי תוכנה, עורכי דין ובעלי מקצועות אחרים, ומקצוע ההוראה הוא השלישי בדירוג שביעות הרצון מכלל המקצועות: 95 אחוז ב-2013 לעומת 87 אחוז ב-2005 (לוח 5). חשוב להצביע על העובדה שמורים שבעי רצון ממקצועם הרבה יותר מאנשים המועסקים במקצועות שהשכר הממוצע בהם גבוה בהרבה, לרבות מקצועות שיש בהם יתרון למי שנבחן ברמת חמש יחידות במתמטיקה (מונח שנהפך לסממן למצוינות בקמפיין הנרחב של משרד החינוך). בעוד שבקרב המורים 57 אחוז השיבו שהם "מרוצים מאוד" מעבודתם, בקרב מהנדסים ואדריכלים רק 36 אחוז מרוצים מאוד מעבודתם. בקרב מפתחי תוכנה ומנתחי יישומים עמד הנתון על 47 אחוז, ובקרב הנדסאים וטכנאים – על 44 אחוז. בקרב הנדסאים בענפי טכנולוגיות המידע – אחד המקצועות הנחשבים לסובלים ממחסור בעובדים והשכר בהם גבוה – רק 34 אחוז מרוצים מאוד מעבודתם, ושיעור העובדים שהשיבו שהם "מרוצים" או "מרוצים מאוד" הסתכם ב-88 אחוז מכלל העובדים, לעומת 95 אחוז בקרב המורים. ב-2005, כאשר נתוני הנבדקים שהצהירו שהם "מרוצים מחייהם" נותחו לפי משלח יד, התברר ששיעור המורים שענו כך היה דומה לשיעור בקרב מהנדסים ואדריכלים, וגבוה מזה של מנתחי המערכות ובעלי משלח יד אקדמי בתחומי המחשוב לסוגיהם. יש להניח שעם השיפור הכללי בתנאי העבודה של המורים יתרונם בשביעות הרצון מחייהם רק גדל. נתונים אלה מספקים לא מעט נקודות למחשבה בכל הנוגע למערכת ההסברה והשכנוע שנוקט משרד החינוך לגבי הפניית התלמידים ללמוד מתמטיקה ברמת חמש יחידות.

בין השנים 2005 ל-2013 חל שיפור ניכר בדירוג: בסקר החברתי לשנת 2005 המורים היו רק במקום העשירי מבחינת שביעות הרצון מהמקצוע, וב-2013 הם דורגו במקום השלישי. בשני הסקרים המורים היו בין בעלי המקצוע שחששם מאיבוד מקום עבודתם היה הנמוך ביותר. ב-2013 כ-75 אחוז מהמורים לא חששו כלל לאבד את מקום עבודתם.

### לוח 5. שיעור שביעות הרצון מהעבודה לפי משלח יד\*, 2013

שיעור העובדים שהשיבו "מרוצים/ מרוצים מאוד"	מרוצים	מרוצים מאוד	משלח יד
99.1	14.1	85.0	מרצים באוניברסיטאות ובמוסדות להשכלה גבוהה
95.1	38.4	56.7	גננות ומורים בבתי ספר יסודיים ומורים בבתי ספר על-יסודיים
95.7	44.4	51.3	מנכ"לים
93.1	48.5	44.5	מנהלים בתעשייה, בנייה והפצה ומנהלי שירותים מקצועיים
89.1	45.2	43.9	הנדסאים וטכנאים*
89.0	51.0	38.1	רופאים (כולל רופאי שיניים)
94.6	58.7	36.0	מהנדסים ואדריכלים
87.9	52.4	35.6	עורכי דין
86.1	51.8	34.3	אחיות
87.4	53.5	33.9	הנדסאים וטכנאים בענפי טכנולוגיות המידע
85.9	52.4	33.5	רואי חשבון, כלכלנים, יועצים פיננסיים ויועצי השקעות
77.0	49.7	27.3	עובדים מקצועיים בתעשייה, בבינוי, בחקלאות ואחרים
86.0	48.0	38.0	סך הכל

\* מקצועות נבחרים.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי (2013)

עד כה נדונו השינויים שחלו בקרב כלל ציבור המורים. אולם לא פחות מעניין, ואולי אף יותר, לבחון את השינויים שחלו במוסדות להכשרת עובדי הוראה, ובמגמות הכניסה למקצוע והפרישה ממנו בקרב מורים חדשים.

**היקף הפונים למוסדות להכשרת עובדי הוראה.** בין 2005 ל-2014 גדל מספר המסיימים מסלולים שונים המכשירים עובדי הוראה ב-49 אחוז (לוח 6. נראה שהייתה בעיה כלשהי בנתוני 2009, הנמוכים באופן חריג). לצורך הפרק רלוונטיים בעיקר הנתונים מאז 2010, כי הם אלה המשקפים את השפעת הסכמי העבודה החדשים (לפחות שלוש שנים מאז חתימת "אופק חדש") על הרצון ללמוד הוראה. בחמש השנים הללו ניכרת עלייה של ממש במספר הבוגרים במוסדות להכשרת עובדי הוראה: מ-5,755 ב-2010 ל-8,572 ב-2014). הגידול המשמעותי ביותר נרשם בקרב הפונים למסלולי הסבת אקדמאים: עלייה של 81 אחוז במספר הבוגרים לעומת 2009, ולמעלה מפי ארבעה ממספרם ב-2005.

### לוח 6. מספר הבוגרים במסגרות להכשרת עובדי הוראה, לפי סוג לימודים

שנה	תואר ביגד בהוראה	הסבת אקדמאים	תעודת הוראה מאוניברסיטה	סך הכל בוגרים	תלמידים בבתי ספר (אלפים)
2005	3,811	740	1,186	5,737	1,388
2006	3,685	569	1,039	5,293	1,407
2007	3,578	593	937	5,108	1,434
2008	3,891	869	999	5,759	1,449
2009	3,077	1,028	859	4,964	1,473
2010	3,194	1,705	856	5,755	1,509
2011	3,372	2,000	840	6,212	1,532
2012	4,034	1,788	1,121	6,943	1,565
2013	3,752	2,604	1,050	7,406	1,588
2014	4,428	3,087	1,057	8,572	1,618
שיעור השינוי	39%	81%	23%	49%	7%

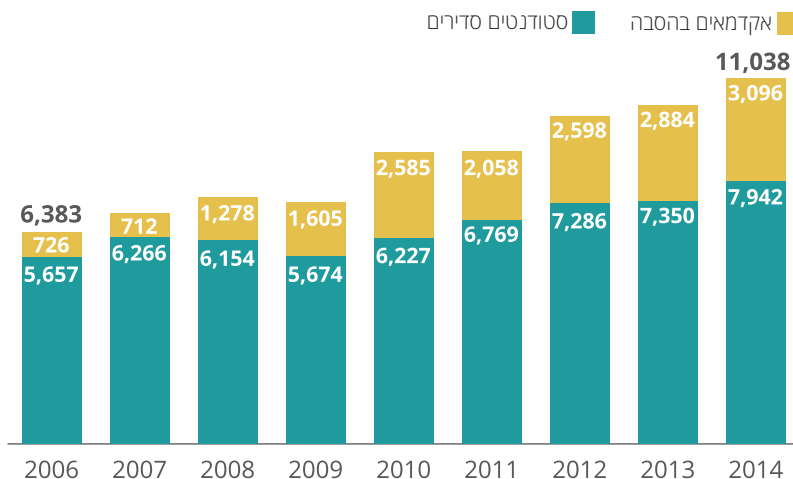
מקור: מעגן (2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מספר הסטודנטים החדשים במוסדות להכשרת עובדי הוראה גדל גם הוא באותה התקופה: מ-6,383 סטודנטים ב-2006 ל-11,038 ב-2014 – גידול של 73 אחוז (תרשים 5). הגידול הדרמטי בפנייה של בעלי תואר אקדמי שלא למדו חינוך והוראה לקריירה של הוראה דורש בדיקה והסבר מעמיקים, שאינה מתאפשרת בעבודה הנוכחית. הנתונים מצביעים על כך ששיעור האנשים הפונים להסבה מקצועית הולך וגדל. הדבר מרמז אולי שחלק גדול מהמבקשים לפנות להוראה הם אנשים שכבר התנסו בעבודה במקצוע שלמדו באוניברסיטה, ומסיבות שונות העדיפו לעסוק בהוראה. בניגוד למה שאפשר היה אולי לצפות לאור הקשיים של ערבים אקדמאים להיקלט במציאת מקום עבודה מתאים לכישוריהם ולהשכלתם, מרבית הפונים להסבה אינם ערבים; דווקא בחינוך הממלכתי חלקם של המבוגרים הפונים להסבה מקצועית הוא הגדול ביותר (מעגן, 2015). למרות היעדר מחקר מבוסס, אפשר להציע שלושה הסברים לעלייה במספר הפונים לתכניות הסבה להוראה:<sup>8</sup> (א) העלייה הגדולה יחסית בשכר המורים שיפרה את מיצובם

8 הדיון על ההשלכות של הגידול במספר בעלי תעודת ההוראה שעברו הסבה מקצועית מציב שאלות נוספות בדבר איכותם של הפונים להסבה. האם כישוריהם האקדמיים (לפחות) גבוהים יותר או נמוכים יותר מאלה שפנו מלכתחילה למוסדות להכשרת עובדי הוראה, או לכאלה שלא מצאו עבודה במקצוע שבחרו בו מלכתחילה? האם הכשרתם להוראה טובה יותר או פחות? ולאור העובדה שמנהלי המוסדות מעדיפים כנראה את המורים שפנו במקור להוראה והוכשרו במוסדות להכשרת עובדי הוראה, האם נכון להעביר את המוסדות להכשרת מורים לאחריות ות"ת?

מבחינת השכר ביחס למקצועות אחרים; (ב) נראה שהציבור הולך ומשתכנע ביתרונות היחסיים המהותיים של מקצוע ההוראה, החסין יותר בפני תמורות טכנולוגיות ומבטיח יציבות תעסוקתית גבוהה יחסית; (ג) ככל הנראה מקצוע זה מבטיח לעוסקים בו תחושות סיפוק ומימוש עצמי, המפצות במידה לא מעטה על קשיים והשכר שעדיין נותר נמוך ביחס למקצועות אקדמיים אחרים.

### תרשים 5. מספר סטודנטים חדשים במכללות לחינוך

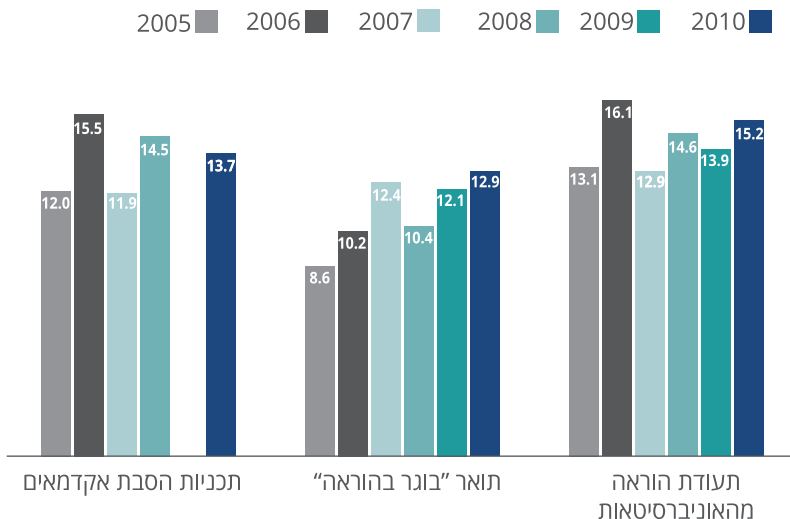


מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

**היקף הנקלטים בהוראה.** מספר המורים החדשים גדל מ-6,299 ב-2005 ל-9,991 ב-2014 – גידול של 58 אחוז. היות שהיקף הפרישה כמעט לא השתנה במהלך התקופה (כמודגם בפסקה הבאה), המורים שהצטרפו ענו על העלייה בביקוש לעובדי הוראה שנוצרה עקב גידול במספר התלמידים, צמצום מספר התלמידים בכיתות והוספת שעות לימוד.

**ממדי הפרישה מהוראה של מורים צעירים.** לאור הגידול במספר המורים הנקלטים במערכת, נשאלת גם שאלה חשובה בדבר שיעורי הפרישה. במבט על כל התקופה שיעורי הנשירה עלו, אך הם נשארו יציבים פחות או יותר כאשר מתבוננים על התקופה שמאז 2008, מועד החתימה על הסכם "אופק חדש" (תרשים 6 בעמ' הבא). מעניין להיווכח כי שיעורי העזיבה גדלו דווקא בקרב בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה, ואילו בקרב מקבלי תעודת הוראה מהאוניברסיטאות הם נשארו יציבים פחות או יותר, ובקרב מסיימי התכניות להסבת אקדמאים הם אפילו ירדו (לאור העובדה שרוב הבוגרים בהסבה הם מבוגרים יחסית, כפי שנאמר למעלה, הדבר עשוי להצביע על כך שהבוגרים בהסבה שקולים ונחרצים יותר בבחירתם).

### תרשים 6. שיעורי פרישה מהוראה בתוך 3 שנים לפי מסגרת הכשרה ושנת כניסה למקצוע

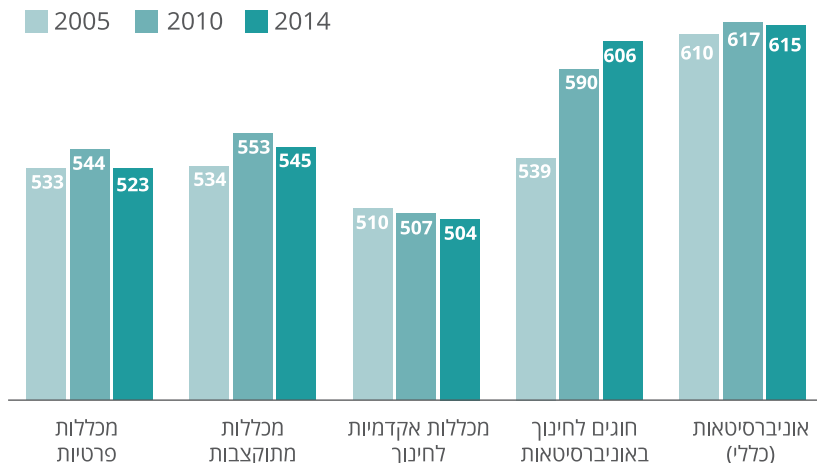


מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

**איכות המורים החדשים והסטודנטים להוראה.** בנושא כישוריהם הקוגניטיביים של המצטרפים למוסדות להכשרת עובדי הוראה התמונה מורכבת. בשנים 2005–2014 הציון הפסיכומטרי הממוצע של תלמידי שנה א' במוסדות להכשרת עובדי הוראה כמעט ולא השתנה, ואילו הציון של תלמידי החוג לחינוך באוניברסיטאות עלה בחדות (תרשים 7). דרך אחרת להתבונן על סוגיית ה"איכות" היא לפי מקור הגיוס של מורים חדשים למערכת החינוך. כאמור לעיל, בתקופה שנבחנה גדל מאוד מספר בעלי התארים האקדמיים מתחומים שונים הפונים להוראה. יש לראות בכך גם הבעת אמון ורצון מצד אנשים במקצועות אחרים במערכת החינוך, וגם עדות עקיפה לשמירה – ואולי אף עלייה – ב"איכות" הפונים להוראה (היות שבקרב בעלי תארים בתחומים אחרים ציוני הפסיכומטרי גבוהים לרוב מציוני הפונים ללימודי הוראה).



### תרשים 7. ציוני פסיכומטרי של סטודנטים בשנה א' לפי מוסד לימודים



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

## 2. התפתחות תקציב משרד החינוך

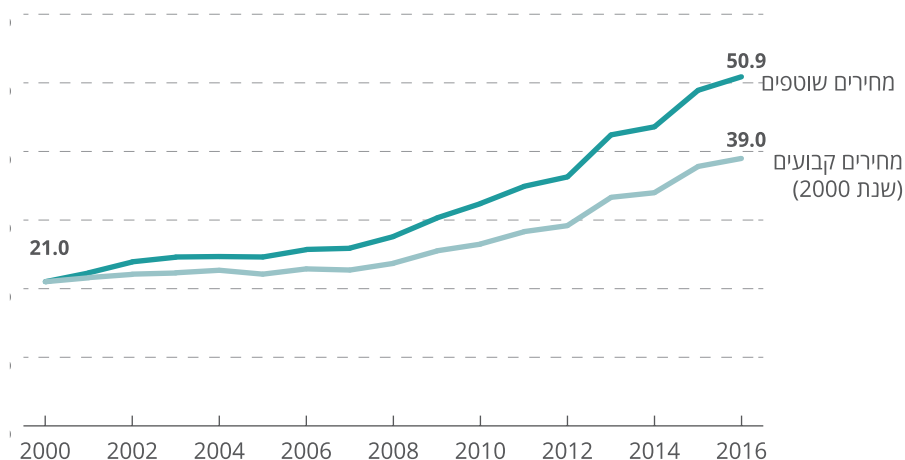
**גידול בסך התקציב.** בין 2000 ל-2016 התחוללה מהפכה של ממש בתקציב משרד החינוך. התקציב הנומינלי גדל בשיעור חסר תקדים<sup>9</sup> של 142 אחוז, והתקציב הריאלי – ב-86 אחוז (תרשים 8). המהפך הדרמטי בגישת הממשלה לתקצוב מערכת החינוך בולט במיוחד על רקע תחושה של משבר בתקצוב מערכת החינוך ששררה בעת הקמת הוועדה, שהתבטאה בין השאר בדיווחים רבים בתקשורת על "הקיצוצים הרבים והתכופים בתקציב החינוך" – קיצוצים שלרוב לא היו ולא נבראו, ואם התקיימו הרי שהיו קטנים בהיקפם.<sup>10</sup> כיצד התחוללה מהפכה תקציבית זו? מה אפשר אותה, והאם המלצות ועדת דוברת השפיעו על מקבלי ההחלטות? בדומה לתחומים רבים אחרים, קשה להעריך ולכמת את ההשפעות של גורמים שונים על החלטות פוליטיות כבדות משקל כאלה או אחרות. כאשר גורמים שונים מוזכרים כסיבה, הם יכולים להיות למעשה חסרי משמעות של ממש ומסך

9 למעט בתקופת כהונתו השנייה של יצחק רבין כראש ממשלה, שבה הייתה קפיצה נחשנית בתחום ההשקעה בחינוך בשנה אחת.

10 בשנה שקדמה למינוי הוועדה (2003) גדל תקציב משרד החינוך ב-0.7 אחוז, ומספר התלמידים גדל ב-1.3 אחוז. בשנה שבה פעלה הוועדה גדל תקציב המשרד ב-1.9 אחוזים, ומספר התלמידים גדל ב-1.7 אחוזים בלבד. בשנה שלאחר הגשת דוח הוועדה (2006) קוצץ תקציב המשרד ב-2.8 אחוזים ומספר התלמידים גדל ב-0.9 אחוזים, וזו הייתה השנה היחידה שחל בה קיצוץ של ממש בתקציב, אולם מיד בשנה לאחר מכן גדל תקציב המשרד ב-3.8 אחוזים, בעוד מספר התלמידים גדל ב-1.3 אחוז בלבד (ראו לוח נ'3' בנספחים).

עשן בלבד המכסים על הגורמים האמתיים, ואילו כאשר הם אינם מוזכרים כלל הם יכולים להיות גורם סמוי אך מרכזי ומשפיע. אנו נמצאים במצב דומה במקרה הנוכחי כאשר אנו יכולים להצביע רק על הדמיון הרב שבין המלצות הוועדה לצעדים שנקטו בפועל, ולראות בכך ראיות נסיבתיות. אולם ראיות נסיבתיות אלו נראות על פניהן כמוצקות מאוד.

### תרשים 8. תקציב משרד החינוך, מחירים קבועים ושוטפים במיליארדי שקלים, ללא תקציב הפיתוח



מקור: מעגן (2015), הלמ"ס

בין 2007 ל-2016 התחוללו כמה התפתחויות שתרמו כל אחת בתורה לגידול בתקציב, וכולן מופיעות במפורש או במרומז בהמלצות מרכזיות בדוח הוועדה. שתי ההתפתחויות המרכזיות, שדרשו תוספות של מיליארדי שקלים לתקציב משרד החינוך, הן חתימת הסכמי השכר עם שני ארגוני המורים ויישום מלא של חוק חינוך חובה חינום לגילאי 4-3. האחרות הן המהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתה, הגדלת סל הטיפול במסגרת המהלך להשבת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, והוספת סייעת שנייה לגני הילדים – וכל אחת מהן דרשה תוספת של מאות או עשרות מיליוני שקלים. אף על פי שההמלצה להעלות את שכר המורים דרשה כאמור את מרב תוספת התקציב, ב-2005 נמנעה ועדת דוברת מלהמליץ על תוספות גדולות לתקציב משרד החינוך, בשל רצון העומד בראשה להוכיח שניתן לבצע את השינויים המוצעים במסגרת התקציב הקיימת (בלס, 2012).<sup>11</sup> גישה זו באה לידי ביטוי בהמלצות

11 לדברי מר שלמה דוברת, המלצות הוועדה כללו תוספת של 11 מיליארד שקלים לאורך חמש שנים, וזה הסכום שנוסף בפועל, אך מסיבות טקטיות אי אפשר היה להבליט זאת. לכותב פרק זה, ששימש מזכיר הצוות לתקציבים ומשאבים בראשות פרופ' רות קלינוב, זכורה דווקא הנחיה שיש לעשות כל מאמץ להגביל את ההיקף התקציבי לתקציב שהוקצה בפועל באותה עת (עם החזרת הקיצוץ שהופעל באותה השנה, שלא היה גדול במיוחד). גם כאשר דובר על תקציבי מעבר הכוונה הייתה בעיקר ל"החלקה" במסודות שאמורים היו להיפגע משיטת התקצוב החדשה ובתוספות בניוי. המקום היחיד הבולט שצוין בו שיהיה צורך בתוספת תקציב גדולה היה ההמלצה על מימוש חוק לימוד חובה לגילאי 4-3.

## בפרק 6, שם נאמר:

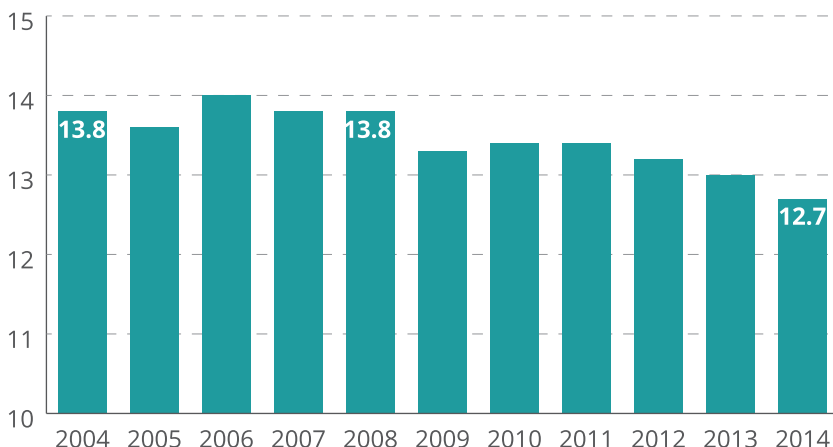
המתווה התקציבי בתכניתנו מבוסס על שימור תקציב החינוך, באופן ריאלי, ברמת ההוצאה הציבורית בשנת 2003 [...] המתווה התקציבי מניח שתקציב החינוך יתאם לגידול הטבעי באוכלוסייה, ובמשך חמש השנים הקרובות יתווספו לו תקציבי מעבר כמפורט בתכניתנו.

שאיפה זו תורגמה בטעות (ולעיתים בעידוד גורמים שונים שגרמו להטעיה מכוונת) בקרב מבקרי הוועדה כהמלצה להשיג חיסכון מרבי על ידי פיטורים מסיביים של מורים. לאור זאת, ברור מדוע הרצון להישאר במסגרת התקציב הקיים הביא להתנגדות נחרצת של שני ארגוני המורים להמלצות הוועדה. התנגדות גורפת זו גרמה לעיכוב של שלוש שנים ביישום המלצות הוועדה, ולנתק של ממש ועוינות רבה בין ארגוני המורים לשרת החינוך דאז לימור לבנת. התוצאה הייתה שהמלצות הוועדה הוקפאו למעשה עד למינויה של פרופ' יולי תמיר לתפקיד שרת החינוך. הפשרת הקיפאון התאפשרה רק לאחר שתמיר הגיעה להסכמה עם ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט על תוספת בסך חמישה מיליארד שקלים לתקציב משרד החינוך (תוספת שגדלה עוד יותר בהמשך) (תמיר, 2013). שר החינוך שהגיע אחריה גדעון סער ומנכ"ל משרדו ד"ר שמשון שושני הקפידו לשמור על הסכמי השכר עם הסתדרות המורים, והצליחו להגיע להסכם שכר דומה עם ארגוני המורים ("עזו לתמורה"), בכך שאפשרו הגדלה נוספת של התקציב.

השביתה הגדולה של ארגון המורים, המחאה החברתית ומאוחר יותר "מחאת הסרדינים", קידמו והאיצו גם כן את המהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתה ולהוספת סיעת שנייה. **גידול בתקציב לתלמיד**. גידול בתקציב הכללי של משרד החינוך אינו מצביע בהכרח על גידול ריאלי בתקציב העומד לרשות המערכת, מפני שיש להביא בחשבון את הגידול במספר התלמידים. ואמנם, מ-2000 עד 2015 גדל מספר התלמידים בכל מערכת החינוך ב-35 אחוז בלבד. בחינוך היסודי הוא היה 31 אחוז, בחטיבת הביניים 16 אחוז, ובחטיבה העליונה – 27 אחוז. אולם אפילו ההשוואה בין הגידול בתקציב לגידול במספר התלמידים עלולה להטעות, וכדי לבחון אם היה שינוי של ממש בתשומות התקציביות המיועדות ישירות לפעילות חינוכית, צריך לבחון את הגידול בתקציב לתלמיד – שבמינוח של משרד החינוך מתבטא במספר השעות השבועיות לתלמיד. אולם השינויים במבנה המשרה ופער הזמנים בחתימה על הסכמי השכר בין ארגוני המורים השונים מקשים על ההשוואה, ועל כן נשתמש בנתון אחר הקשור לנושא: היחס בין מספר התלמידים למשרה מלאה של מורה.

כפי שאפשר לראות בתרשים 8, מספר התלמידים למשרה מלאה של מורה ירד מ-13.8 ב-2007 ל-12.7 ב-2014 – ירידה של 9 אחוזים. אם מביאים בחשבון שהן מספר המורים והן היקף המשרה הממוצע גדלו משמעותית באותה התקופה, ברור שגם מספר השעות לתלמיד עלה – עדות להגדלת התשומה החינוכית המיועדת ישירות לתלמידים.

### תרשים 9. ממוצע תלמידים למשרה מלאה של מורה



מקור: מענן (2015), הלמ"ס

**גידול בשיעור תקציב החינוך מתוך כלל התקציב.** גידול בחלקו של תקציב החינוך בתקציב הכללי מצביע על עליית החשיבות של החינוך בסדר העדיפויות הממשלתי – וכפי שמודגם בבירור אצל בלס (2014), מאז שנת 2000 אכן חלה קפיצה גדולה גם במדד זה. הגידול בהשקעה הממשלתית לחינוך בתקופה זו היה מרשים גם בהשוואה למדינות OECD. בין 2005 ל-2012 גדלו הן ההוצאה הכוללת לחינוך והן ההוצאה לתלמיד בישראל בקצב מהיר בהרבה מזה שבמדינות OECD.

באילו תחומים התמקדו שינויי התקציב? את התשובה לכך אפשר למצוא כאשר בוחנים את השינויים בהתפלגות המבנה הפנימי של תקציב משרד החינוך בין 2005 ל-2014 (בלס, 2014). השינויים הגדולים ביותר התחוללו בחינוך הקדם-יסודי (בעקבות יישום חוק חינוך חובה חנים לגילאי 3-4) ובחינוך היסודי (בעקבות יישום הסכם השכר "אופק חדש" עם הסתדרות). מגזר נוסף שנהנה מגידול משמעותי בתקציבו הוא החינוך המיוחד.

### 3. השינוי בהישגים לימודיים<sup>12</sup>

בסעיף זה יוצגו עיקרי הדברים והשינויים שהתחוללו בתחום ההישגים הלימודיים של תלמידי ישראל בשנים האחרונות, ויבחן עומק הקשר של שינויים אלו למימוש של המלצות ועדת דוברת.

12 עיקרי הדברים בסעיף זה מסתמכים על בלס (2014). הנתונים לגבי המיצ"ב והבגרויות עודכנו, ואילו הדיון בהישגי התלמידים במבחנים הבין-לאומיים תומצת במידה רבה ומובאות בו רק התוצאות העיקריות.

## מבחני המיצ"ב

על פי הדוח של הרשות הארצית למדידה והערכה, "השינוי המצטבר בין השנים תשס"ז/תשס"ח (2007) לשנת תשע"ה (2015) מראה על עלייה בהישגים במרבית המקצועות ודרגות הכיתה, ויציבות במקצועות האחרים" (ראמ"ה, 2015). העלייה בהישגים מתקיימת הן בכיתה ה' והן בכיתה ח', אולם היא בולטת יותר בכיתה ה'. עם זאת, אפשר להצביע על עלייה מהירה יחסית בשנים 2007-2011<sup>13</sup> והתייצבות בשנים 2014-2015 (ב-2014 לא התקיימו מבחנים), בעיקר בשנתיים האחרונות.

לשם המחשה של משמעות השינויים הללו אפשר להשוות את השינוי שחל בין 2007 ל-2015 בתוצאות מבחן NAEP בארצות הברית, הדומה במידה רבה במטרותיו למבחני המיצ"ב (לוח 7). במבחנים אלו השיפור בהישגים בקריאה ובמתמטיקה בכיתות ד' ו-ח' היה לא יותר מאחוז, ולעומת זאת בישראל השינוי בתוצאות המבחנים בכיתה ה' היה 54 נקודות במתמטיקה (עלייה של כ-13 אחוז), 33 נקודות באנגלית (עלייה של כ-7 אחוזים), ו-45 נקודות בעברית (עלייה של כ-9 אחוזים). בכיתה ח' הציגו עלו ב-6 אחוזים, ב-3 אחוזים וב-8 אחוזים, בהתאמה.

### לוח 7. ממוצע הציונים בקריאה ובמתמטיקה, 2007 ו-2015 מבחני מיצ"ב בישראל לעומת מבחני NAEP בארצות הברית

מקצוע	ציון ממוצע - 2007	ציון ממוצע - 2015	שיעור שינוי בין 2007 ל-2015 (באחוזים)
<b>קריאה</b>			
ישראל (כיתות ה')	492	537	9.1
ארה"ב (כיתות ד')	221	223	0.9
ישראל (כיתות ח')	500	558	11.6
ארה"ב (כיתות ח')	264	265	0.4
<b>מתמטיקה</b>			
ישראל (כיתות ה')	490	554	13.1
ארה"ב (כיתות ד')	240	240	0
ישראל (כיתות ח')	500	532	6.4
ארה"ב (כיתות ח')	281	282	0.4

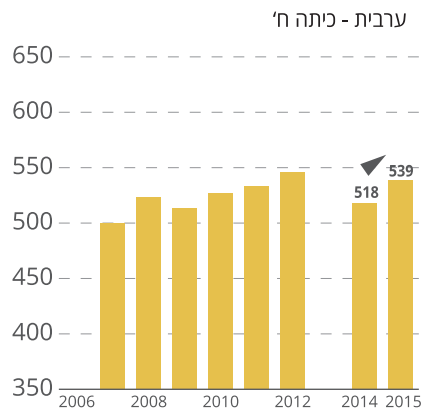
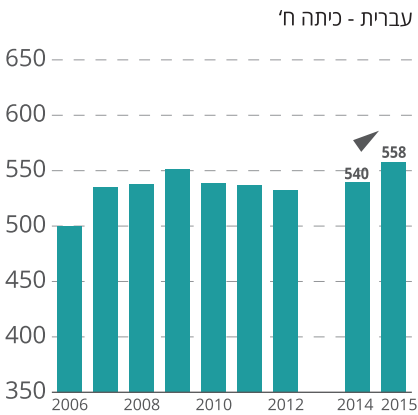
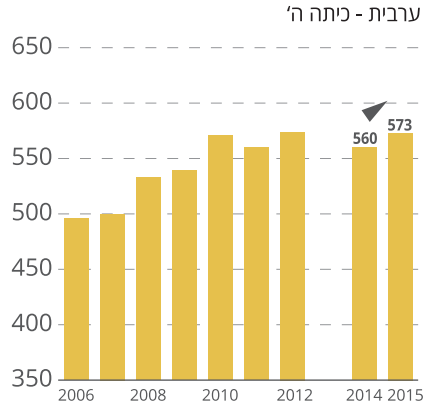
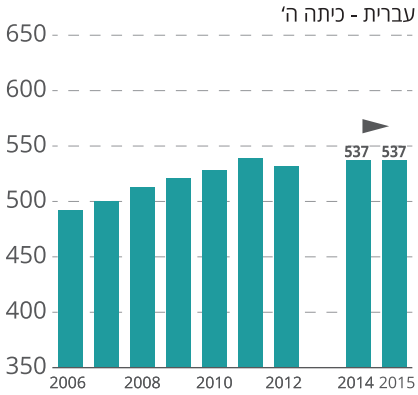
13 ההשוואה כוללת נתונים רק מאז 2007, כי רק משנה זו התוצאות מכילות, דהיינו מובטח שדרגת הקושי במבחנים זהה בכל שנה.

מה הסיבה לעלייה המהירה בתקופה הראשונה לעומת ההתייצבות בתקופה השנייה, לאור העובדה שתקציב משרד החינוך עלה באופן רצוף לאורך כל התקופה? הסבר אפשרי אחד הוא שהעלייה בתקציב הרלוונטית לאוכלוסיית התלמידים הנבחנת במיז"ב התחוללה בעיקר בתקופה הראשונה. עיקר הגידול בתקציבים לכיתות ה'-ח' (הנבדקות במיז"ב) חל בשנים 2007-2011, עם המעבר ההדרגתי לתכנית "אופק חדש". תקציב החינוך היסודי גדל בשנים אלה ב-42 אחוז, ואילו בשנים 2011-2014 הוא גדל כ-13 אחוז בלבד (מאז 2014 תקציבי חטיבת הביניים צורפו לתקציב החינוך היסודי, דבר המקשה על ההשוואה. בכל מקרה, חלק מכיתות ח', הנכללות בחטיבות הביניים, זכו לגידול בתקציב רק החל מ-2011, עם חתימת הסכם "עוז לתמורה").

התקציר של ראמ"ה (2015) כולל מחוון הקובע מתי השינוי קטן ומתי הוא גדול (אמנם הוא מחוון לשינוי שנת, אך נראה כי אפשר להשתמש בו גם במבט רב-שנתי). על פי המחוון, כל שינוי של מעל 20 נקודות (כ-4-5 אחוזים לעומת המצב הקודם) נחשב גדול, ושינוי של מעל 30 נקודות (6 אחוזים ומעלה) הוא גדול מאוד. אם מיישמים את המחוון על הממצאים במוצגים בתרשים 9, ניכר שבמרבית המקצועות השינוי היה משמעותי מאוד.

נתונים אלו הם ממוצעים ארציים שאינם מביאים לידי ביטוי הבדלים בין מגזרים, רמות חברתיות-כלכליות של בתי הספר, סוגי פיקוח וכדומה, אך דווקא נתונים אלו מדגישים את הצורך להכיר בהתקדמות הרבה של המערכת מחד גיסא, ואת המשימה להמשיך בהתקדמות - בדגש על קידום הקבוצות החלשות ועל צמצום פערים - מאידך גיסא.

**תרשים 10. הישגי תלמידים במבחני המיצ"ב  
כלל בתי הספר, ממוצע בסולם רב-שנתי**

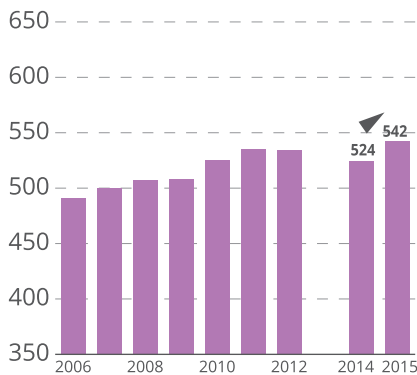
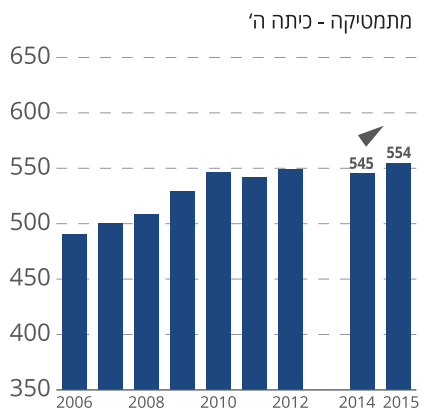


מקור: ראמ"ה (2015)

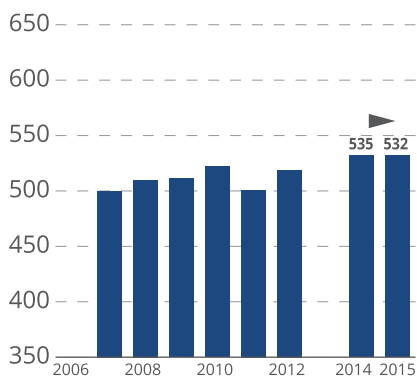
**תרשים 10 (המשך). הישגי תלמידים במבחני המיצ"ב**

כלל בתי הספר, ממוצע בסולם רב-שנתי

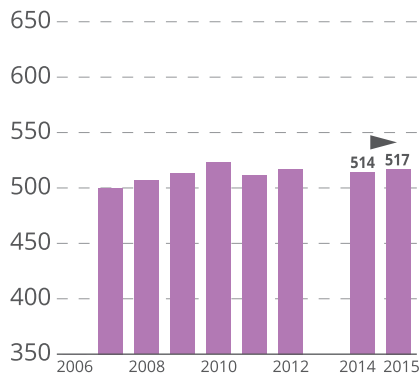
אנגלית - כיתה ה'



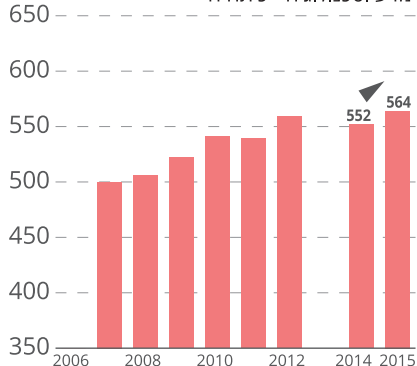
מתמטיקה - כיתה ח'



אנגלית - כיתה ח'



מדע וטכנולוגיה - כיתה ח'



מקור: ראמ"ה (2015)



## בחינות הבגרות

על פי נתוני משרד החינוך (2016ב'), שיעור הזכאים לבגרות מתוך שכבת הגיל המלאה עלה מכ-46 אחוז ב-2006 ל-56 אחוז ב-2015. שיעור זה הוא רב משמעות, ובולט עוד יותר על רקע הגידול הרב במספר הנערים והנערות שאינם לומדים את תכנית הלימודים של מדינת ישראל, ואינם ניגשים על כן לבחינות הבגרות (החרדים וערביי מזרח ירושלים, ששיעורם מכלל האוכלוסייה גדל מ-12 אחוז ב-2004 ל-19 אחוז ב-2014).<sup>14</sup>

בקרב קבוצות התלמידים העיקריות הניגשות לבגרות (התלמידים הפונים לחינוך הממלכתי – יהודים וערבים כאחד – והממלכתי-דתי), שיעור הזכאות עומד על מעל 75 אחוז אצל היהודים, ומעל 56 אחוז אצל הערבים. חשוב להדגיש ששיעור הזכאות לבגרות הנמדד בתום הלימודים בתיכון – העומד ב-2015 על 66.5 אחוז מכלל הלומדים בי"ב וכאמור על 56 אחוז מכל קבוצת הגיל – אינו נתון סופי, מפני שחלק גדול (25 אחוז) מאלו שנכשלו בבחינות הבגרות בתום לימודיהם במערכת החינוך משלימים את הבחינות וזכאים לתעודה במהלך השנים שלאחר מכן. בסופו של דבר, שיעור הזכאות המשקף נכונה את המגמות מבחינת מערכת החינוך (ללא חרדים וללא תושבי מזרח ירושלים) עומד כיום, כאמור, על יותר מ-60 אחוז.<sup>15</sup> יש הטוענים שהעלייה בשיעור הזכאות נובעת מהורדת רמת הקושי של הבחינות, אך הטענה טרם הוכחה במחקר. לעומת זאת, ידוע ששיעור התלמידים הלומדים בי"ב, שיעור הלומדים בהיקפים מורחבים, שיעור הניגשים לבחינות הבגרות, ושיעור המצליחים בבחינות – כל אלה נתונים אוניקטיביים הניתנים למדידה – עלה במהלך השנים, עובדה שעשויה להצביע על שיפור של ממש במערכת החינוך.

## מצבה של ישראל במבחנים הבין-לאומיים

גם בהיבט ההישגים במבחנים הבין-לאומיים אפשר להצביע על התקדמות ניכרת. הישגי תלמידי ישראל במבחן TIMSS<sup>16</sup> בין 2007 ל-2011 השתפרו מאוד, הן מבחינת הדירוג והן מבחינת הציון.<sup>17</sup> מבין 21 המדינות שהשתתפו בכל מבחני TIMSS לכיתות ח' מאז 1999, ישראל היא המדינה ששיפרה את הציון הממוצע בצורה המרשימה ביותר. גם המיקום שלה בדירוג עלה בצורה החדה ביותר, ושיעור התלמידים החלשים ירד מ-25 אחוז ב-2007 ל-13

14 קבוצת הגיל של החרדים וערביי מזרח ירושלים ב-2014 כוללת כ-17 אלף תלמידים במגזר החרדי, שכמחציתם לומדים במוסדות שלא מגישים לבגרות ועוד כ-7000 במזרח ירושלים שרובם המכריע לומדים ונבחנים בבחינות הבגרות על פי התכנית הירדנית. יש להביא זאת בחשבון כאשר מתייחסים לשיעור הזכאות מקבוצת הגיל. גם את העובדה שמחצית מקבוצת החרדים לומדים בבתי ספר המגישים לבגרות צריך להביא בחשבון כאשר מתייחסים לשיעור הזכאות מכלל הלומדים בי"ב, כי מבין התלמידים החרדים הלומדים בבתי הספר המגישים לבגרות ניגשים לבגרות בפועל פחות ממחצית, ומבין הניגשים רק כשליש נמצאים וזכאים לבגרות.

15 אינדיקציה לכך היא שעל פי נתוני הלשכה, 63 אחוז מגילאי 34–25 למדו 13 שנים ומעלה ב-2012.

16 במבחן זה, שהוא הוותיק בין המבחנים הבין-לאומיים, נבחנים תלמידים מכיתות ד' ו-ח' במקצועות מדעים ומתמטיקה. ישראל משתתפת רק במבחן לתלמידי כיתות ח'.

17 קפיצות גדולות כאלו בציונים ובמיקום הן נדירות מאוד, ולעתים קרובות אינן חוזרות על עצמן במבחן הבא. עם פרסום התוצאות פרץ ויכוח נוקב בשאלה מה הביא לקפיצה הגדולה בציונים ובמיקום של תלמידי ישראל בסולם ההישגים הבין-לאומי – ראו בלס (2014).

אחוז ב-2011. התוצאות הללו אולי אינן מדהימות כאשר משווים את רמת הישגי התלמידים בישראל לרמה של תלמידי המדינות האחרות, אך הן בהחלט מרשימות כאשר מדברים על שיפור ההישגים בישראל עצמה.

התוצאות במבחני PIRLS 2011<sup>18</sup> היו דומות לתוצאות במבחן TIMSS 2011. ישראל היא המדינה השנייה אחרי איראן מבחינת שיפור הציון שלה, והשלישית אחרי ארצות הברית ואנגליה מבחינת שיפור הדרוג. גם כאן ההישגים של ישראל עדיין נמוכים יחסית לרוב המדינות, אך בהחלט ניכר תהליך שיפור.

גם במבחני PISA ישראל נמצאת במקום הרביעי מבחינת שיפור הציון של תלמידיה, מתוך עשר מדינות בלבד (מתוך 26) ששיפרו את ציוניהן. מבחינת שינוי המיקום ישראל מדורגת במקום התשיעי, מבין 12 המדינות ששיפרו את מצבן.<sup>19</sup> מעבר לכך, אם בודקים את שיעורי התלמידים ברמות ההישגים הנמוכות והגבוהות במדעים, נמצא שישראל הקטינה שיעור זה במידה משמעותית (שנייה רק לפולין); ואם בודקים את שיעורי התלמידים ברמות הגבוהות, הרי שגם כאן השיפור של ישראל היה השלישי ברמתו (אחרי פולין וקוריאה). לאור כל האמור לעיל, לא נראה שמצבה של ישראל – שהיה, בל נשכח, רע מבחינת הישגי תלמידיה יחסית למדינות האחרות בראשית שנות אלפיים – הורע יחסית למדינות האחרות, ואולי אפילו ההפך הוא הנכון.

קשה לקבוע אם יש קשר בין השיפור הניכר בהישגי התלמידים להמלצות ועדת דוברת. עם זאת, להמלצות הוועדה הייתה ככל הנראה השפעה הן על הגידול בהיקף המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך, הן על מספר המורים והן על סדרי העבודה בבתי הספר, המתבטאים בשהות רצופה יותר של המורים בבתי הספר והוספה של מאות אלפי שעות פרטניות. הספרות המחקרית החינוכית מאוחדת בדעתה שאיכות כוח האדם החינוכי היא הגורם הבית ספרי בעל ההשפעה הרבה ביותר על ההישגים הלימודיים והחינוכיים של התלמידים. בהקשר זה נראה שכל שנאמר עד כה מצביע על כך שחל שיפור גדול בתנאי העבודה, השכר, שביעות הרצון. וככל הנראה עקב כך עלתה גם איכות כוח האדם החינוכי בישראל – אף כי בשלב זה השיפור בולט יותר בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, שם הסכמי השכר נחתמו מוקדם יותר.

באשר לתפקיד המשאבים התקציביים בשיפור ההישגים הדעות חלוקות יותר, אולם יש הסכמה מלאה לכך שסף מינימלי של משאבים תקציביים הוא תנאי הכרחי ליכולת התפקוד התקין של המערכת. כחומר למחשבה בהקשר זה כדאי לשים לב לעובדה ששלוש אוכלוסיות התלמידים שזכו להשקעת משאבים תקציביים ניכרים הגיעו להישגים העולים על המצופה בהתחשב בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים שלהן. בראש ובראשונה הדבר ניכר בתלמידי החינוך הממלכתי-דתי, שברוב התחומים והמקצועות מגיעים להישגים לימודיים דומים לאלה של תלמידי החינוך הממלכתי היהודי, אף שנתוני הרקע החברתיים-כלכליים הממוצעים שלהם נמוכים בממוצע מהנתונים המקבילים של עמיתיהם בחינוך הממלכתי.

18 מבחני PIRLS בוחנים אוריינות קריאה ומיועדים לקבוצת גיל צעירה יותר (כיתות ד'-ה').

19 ראוי לציין שהמדינות הבולטות ביותר לשלילה היו אוסטרליה, שהציון של תלמידיה ירד ב-29 נקודות ומיקומה הידרדר מהמקום החמישי לתשיעי, וניו זילנד, שהציון של תלמידיה ירד ב-37 נקודות ומיקומה ירד מהמקום השלישי ל-11. שתי מדינות אלו עברו מאז ראשית שנות התשעים רפורמות חינוכיות מרחיקות לכת ברוח הנאו-ליברלית.

אחד ההסברים המתקבלים על הדעת לעובדה זו הוא שתלמידי החינוך הממלכתי-דתי נהנים זה שנים רבות מתקציבים גבוהים יותר מעמיתיהם בחינוך הממלכתי, הן במונחי תקציב לכיתה והן במונחי תקציב לתלמיד, וגם לומדים בכיתות קטנות. הקבוצה השנייה הם התלמידים הדרושים, המגיעים להישגים העולים בהרבה על הישגי עמיתיהם הערבים. כאן אחד ההסברים יכול להיות ההחלטה לכלול את כל הישגים הדרושים במסגרת התכנית של יום לימודים ארוך, יתרון הנמנע מעמיתיהם הערבים.

הקבוצה השלישית היא התלמידים האתיופים, שכפי שהראה מחקר של מרכז טאוב הגיעו תוך פרק זמן קצר להישגים השכלתיים דומים לאלה של התלמידים הערבים – הישג לא מבוטל בהתחשב בכך שהרוב המכריע של הוריהם וחלק מהם הגיעו לארץ לפני שנים לא רבות. ההשקעה לתלמיד שהוא או הוריו הגיעו מאתיופיה עולה על ההשקעה בתלמידים אחרים, אפילו כאלה ברמת טיפוח הדומה לשלו.

ברור שאפשר להסביר את ההצלחה של כל אחת מקבוצות התלמידים הללו גם בהסברים נוספים, וההסברים יהיו ככל הנראה תקפים. עם זאת, אי אפשר להתעלם מההעדפה התקציבית רבת השנים שקבוצות אוכלוסייה אלו נהנות ממנה ומהשפעתה האפשרית על ההישגים.

## 4. שינויים ארגוניים ומוסדיים

לועדת דוברת הייתה השפעה הן באופן ישיר ומידי והן בעקיפין על כמה החלטות חשובות החורגות מן התחומים שנסקרו עד כה.

**הקמת הרשות הארצית למדידה והערכה.** עד להקמת הוועדה פעלה במשרד החינוך יחידה פנימית שעסקה בהערכת פעילויות ותכניות שונות של המשרד. כמו כן, לשכת המדען הראשי הייתה אחראית לייזום ולהזמנה של מחקרי הערכה מגופים חיצוניים. ועדת דוברת המליצה על הקמת גוף הערכה חיצוני ועצמאי, שבראשו דמות בעלת שיעור קומה ויוקרה אקדמית. המלצה זאת יושמה במלואה עם הקמת הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), שפרופ' מיכל בלר נקראה לעמוד בראשה. כל תפקידי הערכה של הפעילות והתכניות השונות שמשרד החינוך מפעיל ויוזם הועברו לאחריותו של גוף זה. ראמ"ה גם קיבלה את האחריות להשתתפות ישראל במחקרים הבין-לאומיים. בעקבות התפתחות זאת בוטלה יחידת הערכה הפנימית, וצומצמו פעילותה ויוקרתה של לשכת המדען הראשי.

הקמת ראמ"ה הביאה בעקבותיה למיסוד תהליכי הבקרה והמעקב הפנימיים, והביטוי הבולט ביותר לכך הם מבחני המיצ"ב הכלל ארציים הכוללים בתוכם מבחני הישגים מכוילים – המאפשרים השוואת ההישגים לאורך שנים – בקריאה, במתמטיקה, באנגלית ובמדעים בכיתות ה' ו-ח', ושאלונים הנוגעים לאווירה הלימודית בבתי הספר.<sup>20</sup> מבחני המיצ"ב והאחריות למבחנים הבין-לאומיים הם אמנם ליבת הפעילות של ראמ"ה, אך הם מהווים רק חלק ממנה. עם שאר הפעילויות ניתן למנות מעקב מחקרי אחרי המעבר למסגרות ההעסקה שנקבעו בהסכמי העבודה החדשים (שביעות רצון של העובדים, הפעלת השעות הפרטניות וכדומה), גיבוש קריטריונים לקידום בדרגות של עובדי הוראה וגיבוש

20 אמנם גם בעבר היו מבחני הישגים ארציים אך הם לא היו מכוילים, דבר שלא אפשר בחינה של התקדמות משנה לשנה, והעברתם לא הייתה סדירה.

קריטריונים ליכולת תפקודית של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. אין ספק שהקמתה של ראמ"ה תרמה באופן משמעותי לאיכות הניהול וההפעלה של משרד החינוך באפשרה לעומדים בראשו להסתמך על נתונים בדוקים מחקרית.

**הקמת "אבני ראשה"**. ועדת דוברת ייחסה מקום חשוב ומרכזי לתפקיד שממלאים המנהלים בתהליך הלימודי והחינוכי המתקיים בבתי הספר. המסקנות המיידיות שהתבקשו מכך היו הצורך במתן הכשרה ייחודית, קביעת תנאי כניסה לצורך התקבלות לתפקיד וסולם שכר נפרד. במסגרת יישום ההמלצות הוקם הגוף החדש "אבני ראשה", שתפקידו איתור מנהלים פוטנציאליים, הכשרתם לתפקידי ניהול, סיוע למנהלים חדשים, ותמיכה והשתלמויות למנהלים ותיקים. אישיות חינוכית בכירה – גב' יהודית שלוי – מונתה לעמוד בראש "אבני ראשה", ומר יצחק דנציגר, מיוזמי ועדת דוברת ואחד מחבריה, צורף לוועד המנהל כנציג קרן יד הנדיב, ובכך ממשיך לייצג את רוח ועדת דוברת במקומו. מכון "אבני ראשה" הכשיר במשך השנים מאות מנהלים ותרם וממשיך לתרום לקידום מערכת החינוך בתחום זה. שתי השפעות ארגוניות ומוסדיות אלו ניתנות לקישור ישיר ומידי להמלצות הוועדה. נוסף להן, אפשר אולי להצביע על שתי השפעות עקיפות יותר.

**הקמת ארגון "הכל חינוך"** ומינוי הרב שי פירון לשר החינוך. אחד החברים הפעילים והבולטים בוועדת דוברת היה הרב שי פירון, שהיה מנהל אולפנה בפתח תקווה בעת מינויו לוועדה. במהלך עבודת הוועדה נקשרו קשרי ידידות והערכה אמיצים בינו ובין יו"ר הוועדה, והם הובילו בהמשך להקמת עמותת "הכל חינוך" ומינוי הרב פירון למנכ"ל. העמותה שמה לעצמה למטרה לגייס תמיכה ציבורית בכמה מישורים עיקריים: צמצום פערים, חקיקת חוק חינוך ציבורי וקידום מעמד מקצוע המורה והמנהל, וניהלה מאבקים ציבוריים ומתוקשרים בכמה נושאים. פעילות העמותה זכתה לתשומת לב רבה בפרשת היחס לתלמידים האתיופיים בחינוך הממלכתי-דתי בפתח תקווה, ובגיוס לובי רחב לתמיכה בחקיקת חוק חינוך ציבורי. מאבקים אלו תרמו במידה רבה לגיבוש נוכחותו הציבורית של הרב פירון ולהצבתו כדמות חינוכית מובילה ברשימת "יש עתיד", ולאחר מכן למינויו לשר חינוך.

במסגרת פרק הזמן הקצר ששירת כשר חינוך ניסה הרב פירון לקדם נושאים שעלו בדיוני הוועדה ומצאו ביטוי בהמלצותיה, כגון שינויים בתוכני הלמידה וחזרה לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. בסופו של דבר המלצות הצוות שהקים הרב פירון לא שינו משמעותית את שיטת התקצוב הקיימת, אך הוסיפו לסל הטיפוח כחמישים אלף שעות "נטו" (תוספת שמשרד האוצר התחייב לתקצב) ועוד כמאה אלף שעות שהוסטו מסעיפים אחרים בתקציב משרד החינוך, שבחלקם היו "העברה מכיס לכיס".<sup>21</sup> נותר עדיין לראות מה יהיו התוצאות הסופיות של המהלך, ואם באמת תיווצר העדפה משמעותית של כ-50 אחוז בין התלמיד החלש ביותר לתלמיד החזק ביותר, כפי שנאמר בהמלצות הצוות הבין-משרדי שבחן את הנושא.<sup>22</sup>

21 לדוגמה, ההחלטה לצמצם את הפיצוי על גודל כיתה הפחיתה משמעותית את התקצוב במגור הבדואי, ואילו התוספת לסל הטיפוח הוסיפה שעות רבות למגור זה.

22 עם זאת, אפשר לומר שהגישה של ועדת דוברת בדבר גודל הפער הרצוי התקבלה עקרונית, ואף מוצאת את ביטוייה הן בתכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית (יולי 2016, עמ' 86). הקובעת יעד של פער של 60 אחוז בין התלמיד החלש ביותר לתלמיד החזק ביותר, והן בהצעת חוק ההסדרים, המדבר על הרחבת שיטת התקן הדיפרנציאלי גם לחטיבה העליונה ועל יעד של פער בן 50

**העברת האחריות למוסדות להכשרת עובדי הוראה לוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת).** אחת ההמלצות החשובות של הוועדה הייתה העברת האחריות להפעלת ותקצוב המוסדות להכשרת עובדי הוראה למועצה להשכלה גבוהה והאחריות לתקצוב מוסדות אלו לוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת). המלצה זאת לא הייתה ייחודית לוועדה, ונשמעה לעתים קרובות גם במקומות אחרים, אך ההתנגדות לכך – שהייתה גם עניינית וגם קשורה ליוקרה מקצועית – לא אפשרה את מימושה. בשנים האחרונות מהלך זה צובר תאוצה וכמה מוסדות, ובהם בית ברל, מכללת לוינסקי ומכללת אורנים, כבר מצויים בתהליך המעבר.

## סיכום

פרק זה מצביע על השינויים הגדולים שהתרחשו במערכת החינוך מאז שוועדת דוברת הגישה את המלצותיה. לא כל המלצות הוועדה יושמו – כמה המלצות מרכזיות נדחו בשל שיקולים של מערכת החינוך והמערכת הפוליטית, וחלקן פשוט לא יצאו אל הפועל. כך למשל ההמלצה להקים מרחבי חינוך אזוריים, שהייתה מרכזית ביותר לדעת חברי הוועדה, אפילו לא נשקלה ברצינות בשום פורום. חברי הוועדה לא היו מודעים ככל הנראה למרכזיות של תחום החינוך בפוליטיקה המקומית ולחוסר הישימות של ההצעה. גם הניסיון הכושל בתחומים אחרים שבהם נוסה הרעיון של שיתופי פעולה בין-יישוביים לא הובא בחשבון. ההמלצה להפעיל יום חינוך ארוך בכל המערכת לא יושמה, אף שהשינוי במבנה העבודה של המורים לכאורה מאפשר זאת. נוסף לכך חקיקת חוק חינוך ציבורי, אחת מאבני היסוד בהמלצות הוועדה, נתקעה בכנסת ולא נראה שתקודם בעתיד הנראה לעין.

עם ההמלצות החשובות הנוספות שעדיין ממתנינות ליישום אפשר למנות כמה וכמה: הפעלת לימודי ליבה כלליים; שמירה על רצף פדגוגי וביטול חטיבות הביניים; מהפכה פדגוגית בגיל הרך (למרות יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3); התחדשות פדגוגית ויישום למידה משמעותית (אף שאפשר כבר להצביע על צעדים בכיוון זה); ארגון מחדש של מערכת החינוך; התייעלות ושיפור האפקטיביות בגופים המנהליים.

לצד ההמלצות הרבות שלא מומשו, ההמלצות שהתקבלו ואלה המצויות בתהליך של מימוש חלקי או מתקדם הן אבן דרך חשובה ומשמעותית בתולדות מערכת החינוך בישראל. המאמץ שהושקע בעבודת הוועדה, ובמיוחד המנהיגות והנחישות של מי שעמד בראשה, ראויים להערכה ולתודה מצד כל מי שנושאי החינוך בישראל קרובים ללבנו.

אחוז. המלצה נוספת בנושא תקציבי של ועדת דוברת העולה מדי פעם על סדר היום הציבורי היא ביטול שיטת ה-Matching, הקובעת השתתפות אחידה של תקציבים ממשלתיים בהוצאות חינוך מסוימות של הרשויות המקומיות, והמרתה בהשתתפות דיפרנציאלית בהתאם לרמה החברתית-כלכלית של הרשות.

## מקורות

- בלס, נחום (2012), "ועדת דוברת", 'אופק חדש' ו'עוז לתמורה': סיפור של קבלה ודחייה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285-312.
- בלס, נחום (2014), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך" בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, עמ' 305-338.
- בלס, נחום (2016), **חשיבותן של תוצאות המבחנים הבין-לאומיים למערכת החינוך**, נייר מדיניות מס' 01.2016, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ומאיר קראוס (2014), "יישום דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2003-2007: רקע, תהליך ותובנות", בתוך משה יוסטמן (עורך), **העדפה מתקנת בתקציב מערכת החינוך: הסכמה עקרונית, קשיים ביישום**, דוח שהוכן עבור כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ון-ליר, עמ' 28-36.
- דוח הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך - ועדת אדלר (1996).**
- הכנסת (1971), **דין וחשבון הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל תשכ"ו-תשכ"ח (ועדת רימלט).**
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2005), **הסקר החברתי לשנת 2004.**
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **הסקר החברתי לשנת 2012.**
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), **שנתון סטטיסטי לישראל 2016.**
- מעגן, דוד (2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **היבטים טכנוניים של כוח-אדם בהוראה והכשרה להוראה**, סקירה שניתנה במסגרת יום העיון "האם אפשרי תכנון כולל למערכת החינוך?", מכון ון ליר, נובמבר 2015.
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1979), **דין וחשבון הוועדה הממלכתית לבדיקת מעמד המורה ומקצוע ההוראה (ועדת עציוני).**
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1992), "מחר 98": **דוח הוועדה העליונה לחינוך מדעי וטכנולוגי (דו"ח הררי).**
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1994א'), "עם ועולם" - **תרבות יהודית בעולם משתנה, המלצות הוועדה לבדיקת לימוד היהדות בחינוך הממלכתי (ועדת שנהר).**
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1994ב'), **דוח הוועדה לבדיקת המתכונת של בחינות הבגרות והגמר: בגרות 2000 (ועדת בן פריץ).**
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1996), **דוח ועדת קרמניצר: "להיות אזרחים - חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל".**
- משרד החינוך, התרבות והספורט (2000), **דוח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (ועדת מרגלית).**

משרד החינוך, התרבות והספורט (2005), דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל – התכנית הלאומית לחינוך (ועדת דוברת).

משרד החינוך, התרבות והספורט (2016א'), דוח הוועדה להעצמת מורשת יהדות ספרד והמזרח במערכת החינוך (ועדת ביטון).

משרד החינוך (2016ב'), [התמונה החינוכית: נתונים ארציים תשע"ה](#) (מצגת).

ענבר, דן (2006), לקראת מהפכה חינוכית, מכון ון-ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.

פלד, אלעד (1976), החינוך בישראל בשנות השמונים: הצעת תוכנית, משרד החינוך והתרבות.

ראמ"ה (2015), מיצ"ב תשע"ה - ממצאים עיקריים.

OECD (2015), *Education at a Glance*.

## נספחים

### לוח נ'1. נתונים על מספר התלמידים והמורים ואפיוניהם, לפי רמת חינוך

חטיבה עליונה			חטיבת ביניים			חינוך יסודי			
שיעור שינוי	תשס"ה	תשע"ה	שיעור שינוי	תשע"ה	תשס"ה	שיעור שינוי	תשע"ה	תשס"ה	
1.18	409	348	1.10	281	256	31.2	971	787	<b>חינוך עברי</b> גידול במספר התלמידים (באלפים)
1.10	28,490	26,010	0.98	17,429	17,831	1.38	46,430	33,619	שווה ערך משרות מלאות
1.12	37,496	33,394	1.10	25,124	22,873	1.30	59,491	45,600	סה"כ עובדי הוראה
1.04	73.4	70.7	1.09	95.9	87.6	1.32	86.5	65.5	<b>אחוזים</b> בעלי דרגת שכר אקדמית
1.11	8.9	81.0	1.34	43.8	32.8	1.53	25.1	16.4	בעלי דרגת שכר מ"א ומעלה
0.98	0.76	0.78	0.89	0.69	0.78	1.06	0.78	0.74	חלקיות משרה
0.97	18.9	19.6	0.96	17.4	18.1	1.01	15.6	15.4	ממוצע שנות ותק מוכרות
1.53	99111	64,550	1.29	85,951	66,403	1.18	249,056	210,359	<b>חינוך ערבי</b> גידול במספר התלמידים
1.58	7,974	5,054	1.40	6,365	4,551	1.42	16,785	11,797	שווה ערך משרות מלאות
1.67	9,002	5,383	1.44	7,515	5,207	1.34	19,690	14,671	סה"כ כוחות הוראה
1.15	91.1	78.9	122	97.0	79.2	1.57	92.8	59.0	<b>אחוזים</b> בעלי דרגת שכר אקדמית
1.47	30.3	20.6	171	26.1	15.3	2.97	17.0	5.7	בעלי דרגת שכר מ"א ומעלה
0.94	0.89	0.94	0.97	0.85	0.87	1.06	0.85	0.80	חלקיות משרה
1.01	13.5	13.4	104	13.9	13.4	1.16	13.8	11.9	ממוצע שנות ותק מוכרות

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: אתר משרד החינוך, למ"ס - שנתון סטטיסטי לישראל (2016)



**לוח נ'2. שיעורי כניסת מורים חדשים לבתי הספר, לפי לאום ומסגרת הכשרה**

תכניות להסבת אקדמאים		תואר בוגר בהוראה		תעודת הוראה מאוניברסיטה		
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
67.4	83.4	73.4	89.8	69.5	85.4	2005
70.6	77.7	71.4	87.0	71.9	86.0	2006
73.9	76.0	73.0	79.1	69.7	87.0	2007
74.9	72.9	74.0	86.0	77.2	85.1	2008
74.6	64.9	73.4	84.1	77.4	83.1	2009
72.9	62.7	72.6	72.4	76.2	82.2	2010
76.8	50.0	71.2	73.5	78.8	83.3	2011
12%	-40%	-3%	-18%	13%	-2%	שיעור שינוי

מקור: דוד מעגן (2015), הלמ"ס

**לוח נ'3. שיעור הגידול במספר התלמידים ובתקציב והפרש ביניהם**

שנה	גידול במספר התלמידים	גידול בתקציב	הפרש
2002	1.9%	1.4%	0.5%
2003	1.3%	0.7%	0.6%
2004	1.7%	1.9%	0.2%-
2005	0.9%	-2.8%	3.7%
2006	1.3%	3.8%	-2.5%

מקור: נחום בלס, מרכז שאוב נתונים: משרד החינוך, נתוני התקציב