

סדרת ניירות מדיניות

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 2011.08

DEVELOPMENTS IN ISRAEL'S EDUCATION SYSTEM

Nachum Blass

Policy Paper No. 2011.08

* * *

נחום בלס הוא חוקר בכיר במרכז טאוב. כל הטעויות הן של המחבר. הדעות המובאות להלן הן של המחבר 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.

המרכז נוסד ב-1982 ביזמתם של הרברט מ' סונגר, הנרי טאוב, וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרילין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף, וארגון הג'וינט האמריקאי. למדע נוסף ראו taubcenter.org.il או בדוא"ל info@taubcenter.org.il.

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

נחום בלס*

תקציר

התפתחות מערכת החינוך מגיל הגן ועד סיום החינוך העל-יסודי מוצגת בדגש מיוחד על השינויים הדמוגרפיים המתרחשים במערכת ובחלקם היחסי של מרכיביה. שתי תופעות בולטות, העלייה בחלקן של החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר הערבי; ושיעור בני ה-6 הממשיכים ללמוד בגני-הילדים. הדיון בכוח האדם בהוראה מתמקד בהשוואת תנאי העבודה והשכר של המורים בישראל לעומת עמיתיהם בחו"ל, על בסיס פרסום ה-OECD: *Education at a Glance*. מתברר שלאחר שהוכנסו תיקונים ושינויים בהגדרת הנתונים המדווחים על ישראל, מצבם היחסי של מורי ישראל טוב בהרבה ממה שנהוג היה לחשוב עד כה. החלק האחרון בפרק דן בהישגי המערכת בבחינות הבגרות – אמנם בשנים האחרונות חלה התייצבות בשיעור הזכאים לבגרות, אולם אם מתחשבים בכך שמספר התלמידים החרדים ותושבי מזרח ירושלים, הבוחרים לא לגשת לבחינות הבגרות הולך וגדל בהתמדה, הרי חלה עלייה בשיעור הלומדים ב-י"ב, בשיעור הניגשים לבחינות ובשיעור הזכאים לבגרות, שציוניהם עומדים בתנאי הסף לכניסה ללימודים גבוהים.

ני גורמים מרכזיים משפיעים באופן משמעותי על התפתחות מערכת החינוך בישראל – השינוי המהותי שחל בהרכבה הדמוגרפי והקיפאון היחסי בתקציבים המופנים אליה. התהליכים הללו נידונו בדו"ח לשנת 2009, בפרק "מערכת החינוך – מבט פנים" (בלס, 2010א), אולם ההדים התמקדו בעיקר בהתפתחויות הדמוגרפיות ופחות בקיפאון התקציבי. בשנה האחרונה השינויים

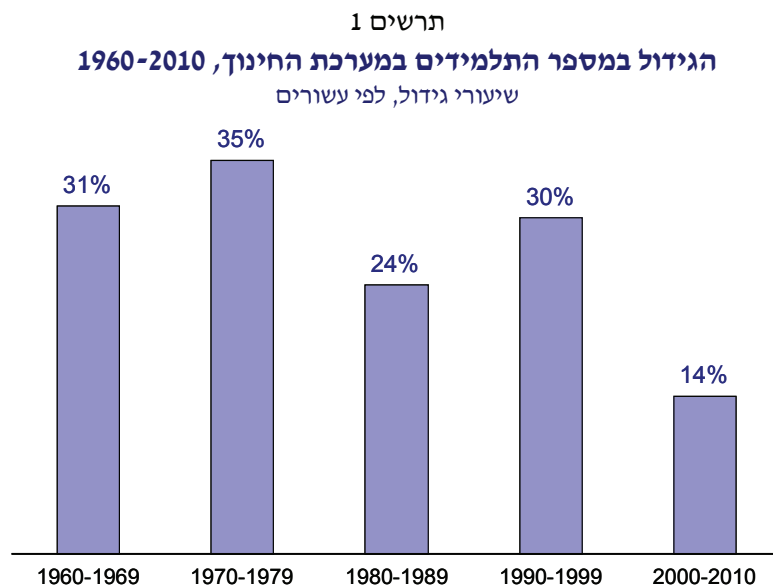
* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

ברצוני להודות לפרופ' יוסי שביט על ההערות לעבודה, לדלית נחשון-שרון על ההערות ועל העריכה של הפרק וליליה קוגן על עיבוד הנתונים בהכנת התרשימים.

הדמוגרפיים נמשכים באותה עוצמה אך חל שינוי לטובה בהיקף התקציבים המופנה לחינוך (ראו גם פרק על ההוצאה הציבורית בדו"ח זה). הפרק סוקר את השינויים שהתרחשו באוכלוסיית התלמידים ובמאפייני המורים (סעיפים 1 ו-2). הסקירה לגבי המורים כוללת השוואות בינלאומיות על בסיס פרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*. הסעיף השלישי מוקדש להישגי המערכת כמתבטא בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות.

1. תלמידים – הגידול במספרם ושינויים בהרכבם

מספר התלמידים גדל בעשור האחרון בקצב איטי בהשוואה לעשורים הקודמים – בארבעת העשורים שקדמו לעשור זה, 1960-2000, קצב הגידול היה בסדר גודל של בין 25 ל-35 אחוז, אך הוא הואט בעשור האחרון לכדי 14 אחוז בלבד (תרשים 1).



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קצב הגידול האיטי יחסית מסתיר הבדלים גדולים בשיעורי הגידול של חלקיה השונים של מערכת החינוך וכן הבדלים בתוך כל אחד מהם. לוח 1 מצביע על ההבדל בין המגזר היהודי והערבי: בין השנים 2000 ו-2010 מספר התלמידים הכולל (חינוך יסודי ועל-יסודי) במגזר היהודי גדל בכ-8 אחוזים בלבד ובמגזר הערבי בלמעלה מ-40 אחוז. מאז 1960 עלה מספר התלמידים היהודים פי 2.6 ומספר התלמידים הערבים – פי 12.6. הטורים האחרונים בלוח מצביעים על הירידה התלולה שחלה במהלך העשורים האחרונים בקצב הגידול במספר התלמידים בשני המגזרים.

לוח 1. **תלמידים יהודים וערבים, 1960-2010**
מספרים מוחלטים והתוספת כל עשור

התוספת כל עשור				סך-הכל		
אחוזים		מספרים מוחלטים		מספרים מוחלטים		
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
				31,905	429,586	1960
126	24	40,113	102,112	72,018	531,698	1970
121	23	87,243	121,291	159,261	652,989	1980
30	22	48,546	146,139	207,807	799,128	1990
34	28	71,220	226,803	279,027	1,025,931	2000
44	8	123,633	79,277	402,660	1,105,208	2010

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

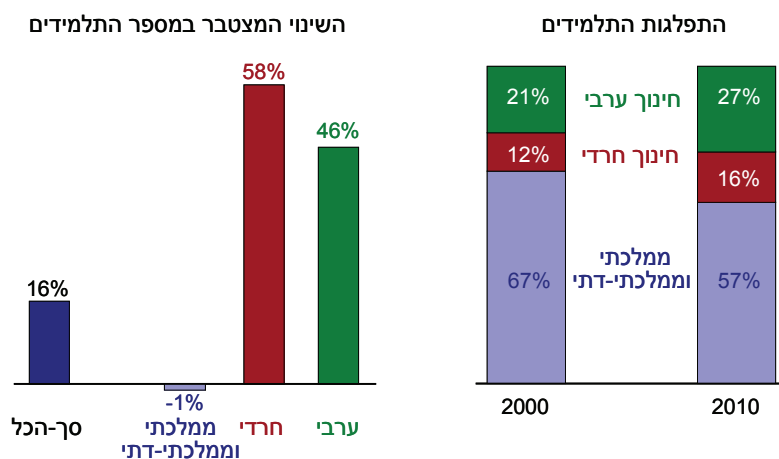
במהלך העשור האחרון ירד חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי בעשר נקודות אחוז, ולעומתם עלה שיעור התלמידים החרדים מכלל המערכת ב-4 נקודות אחוז ושיעור התלמידים הערבים – ב-6 נקודות אחוז (תרשים 2). הגידול הכולל של החינוך החרדי במהלך העשור האחרון היה מהיר מהגידול של החינוך הערבי והוא צפוי לעלות עליו עוד יותר בעתיד בשל ההבדל בתרומתם של שני המרכיבים העיקריים לגידול בחינוך בשני המגזרים. במגזר הערבי, הגידול במספר התלמידים נבע משני גורמים: שיעור הריבוי הטבעי הגבוה ועלייה בשיעור הלמידה; ואילו בחינוך החרדי הוא נבע בעיקר מהריבוי הטבעי. התהליכים האלה אוזנו במידת-מה בשנות התשעים בתרומת העלייה למגזר היהודי, אולם העלייה פחתה במידה ניכרת בעשור האחרון. לגבי העתיד, נראה שבמגזר הערבי צפויה לחול התמתנות, כתוצאה מירידת שיעורי הפרייה וכתוצאה ממיצוי פוטנציאל הגידול של

שיעורי הלמידה. אולם התמתנות כזאת איננה צפויה לחול במגזר החרדי, בו רוב הגידול נובע מריבוי טבעי, כאמור.

תרשים 2

תלמידים במערכת החינוך, 2000-2010

לפי מגזר ופיקוח



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1.א. שינויים במגזר היהודי, לפי סוג פיקוח¹

• **חינוך ממלכתי.** בין השנים 2000 ו-2010 החינוך הממלכתי (העברי) הצטמק ב-4 אחוזים, מ-682 אלף תלמידים ל-657 אלף. ההתפתחות בתוך המגזר נבדלת בין החינוך היסודי והעל-יסודי: בחינוך היסודי חלה ירידה חדה בחלק הראשון של התקופה אך היא נעצרה ואף החל גידול מאז 2006, כך שב-2010 מספר התלמידים השתווה למספרם ב-2000. לעומת זאת, בחינוך העל-יסודי מספר התלמידים גדל עד

¹ הנתונים מתבססים על "במבט רחב", מערכת הנתונים שמשרד החינוך מפרסם באתר האינטרנט שלו. מדי פעם יש הבדלים בין נתונים אלה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך רמת העדכון הגבוהה בנתונים המנהליים של משרד החינוך הכריעה בבחירה זו.

2002 ואחר-כך החל לרדת וב-2010 הוא נמוך ב-6 אחוזים לעומת 2000. בתוך הזרם הממלכתי החלק המוכר (שנהוג לכנותו "הפרטי") צמח מעט אולם חלקו עדיין זניח בשנת 2010, פחות מ-2 אחוזים מכלל החינוך הממלכתי העברי. הגידול שהתרחש אין בו כדי להצביע על התחזקות הפנייה לחינוך פרטי (מדובר על הכפלת מספר התלמידים, מ-2,500 בשנת 2000 ל-5,000 בשנת 2010, כאשר כ-60 אחוז מהתלמידים לומדים במספר קטן של בתי-ספר (הריאלי בחיפה, בכיתות ז'-ח' באקדמיה למוסיקה, בבית-הספר בויאר בירושלים, וב"עלה התיכון למדעים" בלוד).

• **חינוך ממלכתי-דתי.** מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי עולה בהתמדה אך לאט מאוד, וב-2010 הוא הגיע ל-204 אלף לעומת 190 אלף בשנת 2000 (גידול של 7 אחוזים). הגידול משמעותי יותר בחינוך היסודי, 12 אחוז, לעומת העל-יסודי, שגדל ב-2 אחוזים בלבד (גם במגזר זה חלקם של "המוסדות המוכרים" קטן יחסית, כאשר מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי במוסדות מוכרים גדל מ-2,700 ל-4,000 אך חלקם עדיין זניח יחסית לכלל המערכת, כ-4 אחוזים).²

• **חינוך חרדי.** השינוי הגדול מתרחש בחינוך החרדי, שמספר התלמידים בו עלה ב-58 אחוז בין השנים 2000 ל-2010. מדובר בגידול שנתי של קרוב ל-5 אחוזים, שהביא לשינויים מרחיקי לכת בחלקו של החינוך החרדי מכלל החינוך העברי (לוח 2). הלוח מצביע על השינוי שחל בהתפתחות החינוך החרדי מאז 1960: בשנים 1960-1980 חלקם של התלמידים החרדים מכלל החינוך העברי היה במגמת ירידה, אולם משנת 1980 ועד 2010 מתרחשת עלייה רצופה בחלקם. קיים פער בשיעורי הגידול בין 2000 ל-2005 ובין 2005 ל-2010 (כאשר בין 2000 ל-2005 עלה חלקם של תלמידי כיתה א' בחינוך החרדי ב-3.3 אחוזים ובין 2005 ל-2010 – ב-2 אחוזים), המרמז אולי על התמתנות מגמת הגידול של החינוך החרדי אך לא על הפסקתה.

² העובדה שמספר התלמידים במוסדות המוכרים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לא גדול אינה מעידה בהכרח על שביעות רצון גבוהה של ההורים מהמסגרות הרשמיות. היא יכולה להצביע על מיעוט החלופות ועל העלות הגבוהה של החינוך הפרטי מצד אחד, ומצד שני על הפתרונות שאפשרו להורים להתגבר על מכשלות החינוך הציבורי במסגרתו, כגון על-ידי הקמת בתי-ספר ייחודיים בחינוך הרשמי, ו/או הכללת רשתות שלמות, המתנהגות כחינוך פרטי לכל דבר, במסגרת החינוך הרשמי, ובמיוחד בחינוך הממלכתי-דתי.

לוח 2. **החינוך החרדי כאחוז מהחינוך העברי*, 1960-2010**
לפי רמת חינוך, אחוזים

	על-יסודי	יסודי	כיתה א'	
1960		6.6	7.6	
1970	3.7	6.6	6.2	
1980	4.0	5.7	4.9	
1990	5.7	7.6	6.3	
**2000	14.8	20.4	19.4	
2010	20.2	28.4	24.7	

* בכלל בתי-הספר היסודיים לומדים עד כיתה ו' אך בחינוך החרדי גם תלמידי כיתות ז'-ח' נכללים בחינוך היסודי ולכן חלקו של החינוך החרדי בכלל החינוך היסודי גבוה מחלקו בכיתה א'.

** בשנת 2000 חל שינוי באיסוף הנתונים, כך שתלמודי התורה החלו להיכלל בסטטיסטיקה הרשמית, ועל כן, ככל הנראה, הנתונים עד 1999 על שיעור החרדים בתלמידים היו מוטים כלפי מטה.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יש להדגיש, החינוך החרדי כולל בתוכו ארבע מערכות נפרדות: הרשת הוותיקה של החינוך העצמאי, הרשת החדשה של מעיין החינוך התורני, מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, שאינם שייכים לאחת הרשתות, ומוסדות הפטור (לוח 3)³. יש הבדלים ניכרים בין מערכות אלה, הן במאפיינים החברתיים-כלכליים שלהן והן בתכני הלימוד ובשיטות ההוראה. בעוד שרשת החינוך העצמאי הוותיקה, הגדולה, המבוססת, שבתי-הספר שלה יחסית גדולים יותר, והיא המסודרת בין מרכיבי החינוך החרדי, גדלה "רק" ב-37 אחוז (תרשים 3), רשת מעיין החינוך התורני גדלה ב-96 אחוז ומוסדות הפטור – ב-60 אחוז, כשהמוסדות המוכרים האחרים גדלו

³ חוק לימוד חובה מגדיר שלושה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות רשמיים, מוסדות מוכרים, ומוסדות פטור. מוסדות חינוך רשמיים הם אלה המופעלים על-ידי המדינה או הרשויות המקומיות (או על-ידי שניהם), ומתנהלים על פי הנחיות וכללים הנקבעים על-ידי המדינה. המוסדות המוכרים מופעלים על-ידי גורמים שאינם המדינה או הרשויות המקומיות ומידת הפיקוח עליהם קטנה יותר אך הם עדיין מפוקחים על-ידי המדינה, ומוסדות הפטור רמת הפיקוח מינימלית והם נקראים בשם זה משום שלימוד במסגרתם מוכר מבחינת חוק לימוד חובה – דהיינו מי שלומד בהם אינו עובר על החוק. רמת הפיקוח הנמוכה יחסית מתבטאת גם ברמת תקצוב פחותה (למעט במוסדות של הרשתות החרדיות).

בתקופה הנידונה ב-115 אחוז. הבדלים אלה מגלים, שהגידול מתמקד במוסדות הקטנים יותר והמפוקחים פחות על-ידי מערכות הבקרה של משרד החינוך.

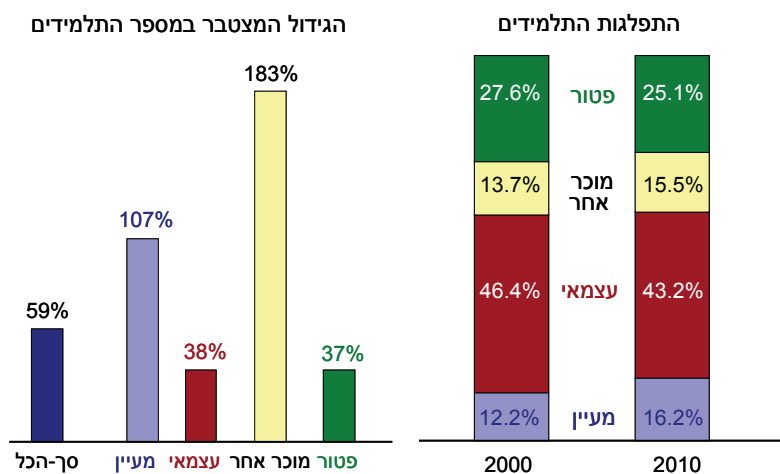
לוח 3. תלמידים בחינוך היסודי החרדי, 2000-2009
לפי רשתות משנה

שנה	סך-הכל	מעיין	עצמאי	מוכר אחר	פטור
2000	111,452	14,690	65,155	12,760	27,847
2005	140,370	19,728	66,055	19,457	35,180
2010	179,812	28,865	76,824	27,410	44,573

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד החינוך.

תרשים 3

תלמידים בחינוך היסודי החרדי, 2000-2010
לפי רשתות משנה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המשמעות של השינויים הדמוגרפיים במערכת החינוך רבה. בראש ובראשונה, כתוצאה מהגידול בחלקם של תלמידי המגזר החרדי – שתכנית הלימודים שלהם לוקה בחסר במקצועות כגון עברית, מתמטיקה, אנגלית, מחשבים ואזרחות ומדגישה במקומם מקצועות קודש – גדל חלקם של תלמידי ישראל, שתכנית הלימודים שלהם אינה עונה על צורכי וערכי חברה מערבית דמוקרטית או על צורכי משק מודרני ומפותח. מעבר לכך, האוכלוסייה החרדית ענייה ברובה, וכתוצאה מכך חל גידול בחלקם של התלמידים שתנאי הרקע הסביבתיים שלהם משפיעים, ככל הנראה, באופן שלילי על הישגיהם הלימודיים. בשני המקרים לא מדובר בקביעה ערכית ביחס לאורח החיים ולרמת החיים של החברה החרדית אלא בקביעה עובדתית. ולבסוף, העלייה בחלקם של בתי-הספר "המוכרים שאינם רשמיים" ומוסדות הפטור, שאינם משתייכים לאחת הרשתות, מצביעה על הפיצול ההולך וגדל בחינוך החרדי, ועל "תרבות" בתי-הספר הקטנים והקטנים מאד, תופעה בעלת השפעה רבה על הגדלת עלויות במערכת החינוך.

1.ב. שינויים במגזר הערבי, לפי הרכב ומעמד משפטי

כלל התלמידים הלא-יהודיים בישראל – המכונים בדרך-כלל תלמידי המגזר הערבי – מתחלקים במשרד החינוך לארבעה תת-מגזרים: המגזר הערבי (המתחלק בדומה למגזר העברי לחינוך רשמי ולחינוך מוכר שאינו רשמי), המגזר הבדואי, המגזר הדרוזי והמגזר הצירקסי והשומרונים (מספר התלמידים בשני האחרונים קטן במיוחד והוא לא ייכלל בניתוח הנוכחי). מעבר לכך מתקיימת גם חלוקה לא רשמית בין תלמידים מוסלמים, הפונים ברובם לחינוך הרשמי (אך שיעורים הולכים וגדלים מהם – כפי שנראה להלן – פונים לחינוך המוכר שאינו רשמי), לבין התלמידים הנוצרים, הפונים בשיעור ניכר לחינוך המוכר הלא-רשמי.

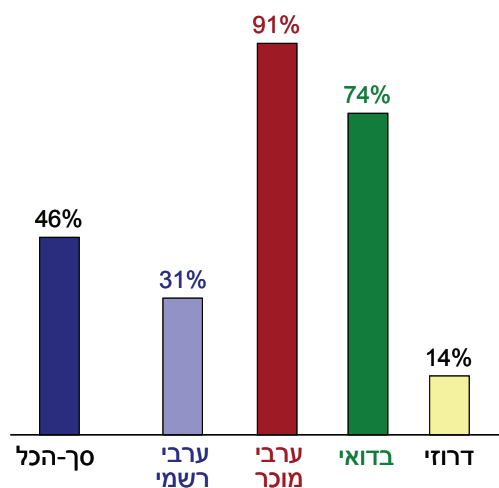
כפי שאפשר לראות בלוח 4 ובתרשים 4, יש הבדלים ניכרים במספר המוחלט ובקצב הגידול של כל אחת מתת-המערכות של התלמידים הלא-יהודיים. בשעה שהחינוך הבדואי צומח בקצב של כ-74 אחוז במהלך העשור האחרון בלבד, החינוך הדרוזי צמח ב-14 אחוז בלבד; ובעוד החינוך הערבי הרשמי צמח במהלך העשור בשיעור של 31 אחוז, החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי צמח בשיעור של 91 אחוז. הגידול הכולל של המגזר הערבי, 46 אחוז, נמוך מהגידול של המגזר החרדי (היהודי) באותה תקופה, שהסתכם ב-61 אחוז. הגידול של המגזר הערבי צפוי להמשיך ולהצטמצם, ראשית, בשל המיצוי הגבוה של שיעורי הלמידה בשנים האחרונות; וכן בשל הירידה שחלה בקצב הריבוי הטבעי במגזר זה בשנים האחרונות.

לוח 4. תלמידי החינוך הערבי, 2000-2010
יסודי ועל-יסודי, לפי תת מסגרות

סך-הכל	ערבי	ערבי מוכר שאינו רשמי	בדואי	דרוזי	
276,280	159,048	42,342	45,317	29,573	2000
341,382	192,222	55,360	61,934	31,866	2005
402,660	209,138	80,735	79,037	33,608	2010

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 4
הגידול המצטבר במספר התלמידים בחינוך הערבי, 2000-2009
חינוך יסודי ועל-יסודי, לפי תת מסגרות



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול הרב במסגרות החינוך המוכר (רובן משתייכות לכנסיות השונות) במגזר הערבי מצביע על תופעה מעניינת במיוחד. לכאורה מדובר במסגרות המשרתות את האוכלוסייה הנוצרית, ששיעורי הגידול הטבעי שלה נופלים מאלה של האוכלוסייה המוסלמית והתפתחות זו הייתה אמורה להביא להקטנת מספר התלמידים במסגרות אלה. למרות זאת, ההתפתחות הפוכה, כאשר קבוצת בתי-הספר "המוכרים" צומחת במהירות רבה ביותר. יתרה מזאת, עד כה התמקדה תשומת הלב הציבורית כלפי החינוך הערבי, המוכר שאינו רשמי, בבתי-הספר העל-יסודיים המצטיינים, שהביאו את תלמידיהם לתוצאות מעולות במבחני הבגרות. אולם, קצב הגידול של החינוך היסודי המוכר שאינו רשמי עולה על קצב הגידול של החינוך העל-יסודי כולו (80 לעומת 109 אחוז).

התופעה נובעת, במידה רבה, מגידול עצום שחל במספר התלמידים בחינוך היסודי בירושלים המזרחית, הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים. בשנת 2000 מספרם היה 2,908 בלבד אך הוא הגיע ל-16,163 ב-2011. המספרים המקבילים בחינוך הערבי הרשמי בירושלים היו 22,500 ב-2000 ו-25,480 ב-2010. הפער בגידול של שתי מערכות החינוך הערבי בירושלים נובע, ככל הנראה, מפיגור עצום בבינוי מוסדות חינוך רשמיים בירושלים המזרחית, המאלץ את ההורים לחפש פתרונות חינוכיים חלופיים לילדיהם. סיבה אפשרית נוספת – וכאן מדובר בהשערה בלבד – היא גידול באוכלוסיית ירושלים המזרחית כתוצאה מהגירה פנימה של תושבים ערבים חדשים, שאינם מוצאים את מקומם במסגרות החינוך הרשמיות, ו/או אנשים הגרים מחוץ לירושלים המזרחית ושולחים את ילדיהם ללמוד בה. המידע שבידינו על בתי-הספר האלה מועט ביותר, אך קרוב לוודאי שיש לכך השלכות רבות גם מעבר לתחום החינוכי. גם הגידול בחינוך העל-יסודי נובע בחלקו מהגידול במספר התלמידים הלומדים בחינוך העל-יסודי במזרח ירושלים ואינם מוצאים מקום במוסדות חינוך רשמיים, אך הוא נובע בעיקרו ממעבר של אוכלוסייה מוסלמית ממערכת החינוך הרשמית למערכת החינוך הנוצרית המוכרת שאינה רשמית.

החינוך הערבי העל-יסודי המוכר, שאינו רשמי, לא נחקר לעומק עד כה. בתי-הספר הכלולים במגזר זה ייחודיים בהיבטים רבים, כולל הישגים גבוהים מאד בבחינות הבגרות. בדיון שהתקיים לאחרונה בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב על החינוך הערבי, בו הרצה ד"ר ח'אלד אבו-עסבה, הועלו השערות שונות באשר לסיבות לגידול הרב של מסגרת החינוך הזאת. הסיבה העיקרית שצוינה הייתה עלייה באי-שביעות הרצון מהחינוך הציבורי הרשמי בקרב החלקים היותר חזקים בחברה הערבית המוסלמית, הפונים בשל כך למערכות חינוך חלופיות, אליטיסטיות

ברובן. מדובר בשכבות האוכלוסייה המבוססות, היכולות להרשות לעצמן את התשלום הכרוך בשליחת ילדיהם לבתי-ספר אלה, הגובים שכר לימוד גבוה וגם בוחרים את תלמידיהם בקפידה. למגמה זאת עלולה להיות השפעה הרת אסון על המערכת הציבורית הערבית הרשמית ועל יכולתה של המדינה להשפיע על המתרחש בחינוך הערבי.

עוד מעניין לציין את אחוז הגידול הנמוך יחסית במספר התלמידים הדרוזים בשנים האחרונות. נשאלת השאלה, האם הדבר נובע משיעורי הריבוי הטבעי ההולכים וקטנים במגזר זה, או ממעבר של חלק מהתלמידים הדרוזים לבתי-ספר במגזר הערבי הרשמי (במקומות יישוב מעורבים), או לבתי-ספר של החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי. קרוב לוודאי ששני ההסברים נכונים במידה זאת או אחרת.

1.ג. עלייה במספר בני ה-6 הלומדים בגני-הילדים

הארכת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 איננה מתממשת זה מספר שנים, למרות שהחקיקה בעניין זה הושלמה בשנת 1996⁴. אי-היישום של החוק מנומק על-ידי משרדי החינוך והאוצר בהיעדר תקציב מספיק ובסדרי העדיפויות הנוהגים במערכת החינוך. על רקע זה מעניין להצביע על תופעה, שהלכה והתפתחה במהלך השנים, בעקבותיה משרד החינוך מקצה מדי שנה מאות מיליוני שקלים, שאפשר היה להפנותם להמשך יישום חוק לימוד חובה חניס לגילאי 3-4, לצורך מימון הגידול בשיעור גילאי 6 הממשיכים ללמוד בגן למרות שהיה עליהם, לכאורה, "לעלות" לכיתה א'.

על פי הכללים הנוהגים, ניתן לאפשר לילדים בני 6, אשר על פי גילם אמורים לעלות לכיתה א' – באישור השירות הפסיכולוגי ובהתאם לתוצאות מבחני מוכנות לכיתה א' – להישאר בגן. מסתבר, שמאז שנת 2001 התרחש גידול מהיר במספר הילדים הנשארים בגן למרות שלפי גילם היה עליהם לעבור לבתי-הספר. יכולה להישאל השאלה, מה רע בכך, שילד שהוריו סבורים שהוא עדיין אינו בשל ללכת לבית-הספר יישאר עוד שנה בגן? ובכן, יש להביא בחשבון כי כאשר מדובר בתקציב נתון, הישארותו של ילד בגיל שש בגן באה על חשבון ילד אחר בגיל 3 או 4, אשר לא יוכל להיכלל במסגרת חוק לימוד חובה חניס.

ניתן לייחס את הגידול במספר בני ה-6 הלומדים בגן לכמה גורמים: גידול במספר הילדים בשנתון; שינוי במדיניות משרד החינוך בכל הנוגע למעבר ילדים מהגן לבתי-ספר; ושינוי בהעדפות ההורים.

⁴ התפתחות החוק, שנחקק לראשונה ב-1982, מתוארת בפירוט אצל בלס ואדלר, 2004.

מה היקף התופעה בישראל? משנת 2001 חל גידול במספר הילדים בשנתון הגילי אך לא חל שינוי במדיניות משרד החינוך. הנתון המעניין, לפיכך, איננו הגידול במספר המוחלט של הילדים בגיל 6 שנשארו בגן, אלא שיעורם הגדל מכלל הילדים בשנתון. מתברר ששיעורם עלה מ-9 ל-17 אחוז במהלך 8 שנים בלבד (בשנים שקדמו לכך פורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדן, שנע בסביבות 4,000 תלמידים לשנה, שהיוו בין 4 ל-5 אחוזים מהשנתון של בני ה-6). תופעה דומה במהותה אך שונה בקצב התרחשותה דווחה בארצות-הברית, שם ירד שיעור גילאי 6 הלומדים בכיתה א' מ-96 ל-84 אחוז במהלך 40 שנה (Deming, Dynarsky, 2008).⁵

מה הסיבה לשינוי הגדול במספר הילדים הנשארים בישראל בגן? קשה להשתכנע, שהגידול המואץ בשיעורי ההישארות בגנים של בני ה-6 נובע מגידול במספר הילדים שאינם בשלים ללמוד בבתי-הספר (גם אם יש אינדיקציות לכך ששיעור הילדים בעלי לקויות למידה הולך וגדל). סביר יותר להניח, שהכללים להישארות של ילדים בגנים נאכפים פחות בהקפדה, ושההורים אינם להוטים – מסיבות שונות⁶ – לקראת המעבר של ילדיהם לבית-הספר כבעבר.

כפי שאפשר לראות בלוח 5 קיים הבדל בין החינוך העברי והחינוך הערבי, כאשר במגזר העברי חלה עלייה מ-12 ל-20 אחוז במהלך העשור האחרון ובמגזר הערבי – מאחוז אחד ל-8 אחוזים, בהתאמה. קיימים גם הבדלים גדולים בתוך המגזר היהודי, כאשר התופעה גדלה בחינוך החרדי יותר מאשר בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי.

חוקרים אמריקאים (Deming and Dynarsky, 2008; Elder and Lubotsky, 2006) הראו שלהארכת שנות הלימוד של ילדים בגנים יש משמעות כלכלית ברורה לגבי הפרט – תוספת שנה של עלויות חינוך (או לחלופין – עלויות החזקת הילד בבית), והפחתת שנה של השתכרות עתידית של הילדים – כאשר הרווח החינוכי הוא בסימן שאלה. בהקשר הנוכחי, יש להדגיש את העלות למשק מעבר לעלות לפרט. העלות התקציבית של ילד בגן למדינה נעה בסביבות 13,000 שקל. הכפלת הסכום במספר הילדים שנשארו בגן ב-2009 מסתכמת לכדי 300 מיליון שקל. גם אם חלק מילדים

⁵ חשוב להדגיש שאין מדובר בהכרח בילדים הנשארים עוד שנה בגן, כי אם בחלק לפחות מהמקרים בילדים המתחילים ללמוד בגן בגיל יותר מאוחר.

⁶ אחת הסיבות יכולה להיות דאגה רבה יותר לרווחת הילד ו"איכות חייו" מאשר לצורך "להספיק מהר יותר לסיים את הלימודים". להעדפות אלה של ההורים יש אינדיקציות גם בממצאי הסקר החברתי – 2010, המוצג בפרק האחרון בספר זה. סיבה אחרת היא ההעדפה – המונעת משיקולים של רווחת הילד – שילדיהם יהיו הגדולים בכיתה ולא הצעירים.

אלה היה צריך להישאר בגן מסיבות חינוכיות טהורות עדיין מדובר בסכומים גדולים מאד, שניתן היה להקצותם להשלמת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4.

לוח 5. בני ה-6 הממשיכים ללמוד בגן חובה, 2001 ו-2008

סך-הכל ולפי לאום, מונחים מוחלטים ואחוזים*

2008 (תשס"ט)		2001 (תשס"א)		
שיעור מבני ה-6 (%)	מוחלטים	שיעור מבני ה-6 (%)	מוחלטים	
17	23,249	9	10,337	סך-הכל
20	20,283	12	10,005	יהודים
8	2,966	1	332	ערבים

* נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על קפיצה גדולה ובלתי מוסברת במספר גילאי 6 הנשארים בגנים בין השנים 2001-2004 לשנים 2005-2010. גם נתונים שהועמדו לרשותנו על-ידי משרד החינוך מצביעים על גידול ניכר בשיעור בני ה-6 הנשארים בגן אך הוא פחות מזה שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים עליו. בשל אי-התאמות בהגדרות, בייחוד בכל הקשור לגיל, השימוש הוא בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בחינת היקף העלות התקציבית של הישארות בני ה-6 בגנים עולה גם מתרגום מספר הנשארים בגנים למספר כיתות הגן החדשות שיש לפתוח עבורם. בהנחה שמספר הילדים הממוצע בגן הוא כ-30, הישארות בגנים של למעלה מ-23,000 ילדים מחייבת תוספת של כ-800 גנים. אם התופעה תימשך בממדים אלה, תידרש תוספת בנייה של 800 גנים על מנת לקלוט את גילאי 3-4 במספר דומה, ותוספת זו לא הייתה נדרשת לו בני ה-6 היו עוברים לבתי-הספר כנדרש. מעבר לכך, מדובר על תוספת קבועה של עלויות שכר והפעלה של כ-1,000 גננות ושל כ-800 עוזרות גננות, המסתכמת גם היא בקרוב ל-250 מיליון שקל. דומה שהסוגיה מחייבת דיון מעמיק, שבעקבותיו תתקבלנה החלטות על סדר העדיפויות בחינוך הקדם יסודי.

2. מורים – שינויים בדפוסי העבודה, בתנאי העבודה ובשכרם

2.א. שינויים עיקריים במאפיינים של המורים ובדפוסי עבודתם

• **עלייה בגיל ובוותק.** הוותק והגיל הממוצע של ציבור המורים מושפעים בעיקר מדפוסי הפרישה מצד אחד ומהכניסה להוראה מצד שני, כאשר כמה מגמות הפועלות במקביל במערכת החינוך משפיעות על שני התהליכים. מדובר בעיקר בקצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים; בשינויים בגודל הממוצע של הכיתות; ובהחלטות תקציביות על מספר השעות המוקצה לכיתה ולתלמיד. גם למגמות שמחוץ למערכת החינוך יש השפעה על מאפיינים אלה של המורים, היכולים לפעול בכיוונים מנוגדים. כך לדוגמא, מצב כלכלי קשה יכול לגרום מצד אחד לעיכוב היציאה לגמלאות ולהעלאת הגיל והוותק ומצד שני – לרצון להצטרף לשורות המקצוע ולהצטרפו. גם שיפור ביוקרה של מקצוע ההוראה יחסית למקצועות אחרים בחברה יכול לפעול בצורה דומה.

באשר לכיוונים השונים של ההשפעה, התמדה בעבודה של מורים מבוגרים ו"נשירה" גבוהה של מורים צעירים משפיעות על העלייה בוותק הממוצע של מורים. לעומת זאת, גידול במספר התלמידים ופתיחת בתי-ספר חדשים וכיתות חדשות ישפיעו על הירידה בוותק ובגיל הממוצע. החלטות חינוכיות ואדמיניסטרטיביות שונות, המגדילות את הביקוש למורים, יביאו בדרך-כלל לירידה בגיל הממוצע (אלא אם כן הגידול בביקוש יסופק על-ידי הגדלת היקפי המשרה של מורים ותיקים, על-ידי דחיית פרישה של מורים מבוגרים או גם על-ידי החזרה לעבודה של מורים שפרשו).

הגידול המואץ של אוכלוסיית התלמידים, שאפיין בעשור האחרון את המגזר הערבי, הן כתוצאה מהריבוי הטבעי והן כתוצאה מהעלייה בשיעורי הלמידה, ולעומתו הגידול המתון יותר במגזר היהודי השפיעו על הגיל והוותק של המורים בשני המגזרים. במגזר הערבי השינויים אמנם לא הביאו להורדת ממוצע הגיל והוותק של המורים אך הם האטו מאוד את עליית הגיל והוותק בהשוואה למגזר היהודי. באשר לשאר הגורמים, המשפיעים על הוותק והגיל הממוצע, לא היו שינויים דרמטיים.

לוח 6. מאפיינים נבחרים של המורים, 2000 ו-2010
לפי מגזר, לפי שלבי חינוך

ערבים		יהודים			
2010	2000	2010	2000		
קדם-יסודי					
19.3	36.1	8.7	10.3	(%)	גיל: עד 29
6.0	4.7	33.6	18.1	(%)	50+
75.7	20.4	71.7	35.4	(%)	אקדמאים
24.9	28.6	25.0	25.6		שעות עבודה בשבוע – ממוצע
12.8	10.5	17.6	15.9		שנות ותק – ממוצע
יסודי					
23.5	33.5	14.6	18.2	(%)	גיל: עד 29
14.3	8.3	25.7	16.6	(%)	50+
79.9	37.9	72.9	50.2	(%)	אקדמאים
28.3	24.9	25.1	22.6		שעות עבודה בשבוע – ממוצע
12.8	12.5	15.6	14.3		שנות ותק – ממוצע
על-יסודי					
17.6	23.1	7.1	11.4	(%)	גיל: עד 29
17.2	13.7	38.4	27.3	(%)	50+
87.5	80.2	85.3	76.6	(%)	אקדמאים
25.1	24.1	23.3	21.2		שעות עבודה בשבוע – ממוצע
13.7	13.3	18.9	17.0		שנות ותק – ממוצע

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התופעה הבולטת בחינוך הקדם יסודי בעשור האחרון הייתה ירידה בשיעור הגננות הצעירות במגזר הערבי לעומת ירידה מתונה יותר במגזר היהודי (לוח 6). שיעור המורות מעל גיל 50 בחינוך היסודי הערבי כמעט הוכפל אך הוא עדיין נופל בהרבה משיעורן בחינוך היסודי העברי. גם המורות בחינוך העל-יסודי הערבי צעירות מן המורות במגזר היהודי המקביל, אולם העלייה בגיל בולטת גם שם. חשוב להדגיש, שלמרות העלייה בגיל הממוצע של המורים, הוותק הממוצע איננו עולה על 20 שנה באף שכבת גיל במגזר היהודי – ועל 15 שנים במגזר הערבי, ומעל 60 אחוז (במקרים רבים, הרבה מעל) מהמורים והגננות הם בני פחות מ-50. כלומר, בניגוד

לרושם, שעשוי להתקבל מן הנתונים על העלייה בגיל הממוצע של המורים, רוב המורים אינם עומדים לקראת פרישה בעשור הקרוב. באופן כללי, הוותק והגיל הממוצעים עולים בשני מגזרי החינוך הראשיים, כאשר המורים במגזר הערבי עדיין צעירים יותר ובעלי ותק נמוך יותר. לעלייה בוותק הממוצע של המורים יש השפעה מיידית על עלות שכרם, היות שתוספת של כל שנת ותק מתבטאת בתוספת של שני אחוזים בשכר (למעשה ייתכן שאף יותר מזה, כי בחמש שנות הוותק הראשונות הקידום בשכר מהיר יותר).

• **עלייה בשיעור האקדמאים.** האקדמיזציה המהירה של המורים בישראל היא מן השינויים הבולטים בעשור האחרון, כאשר הקצב היה מואץ יותר במגזר הערבי לעומת המגזר היהודי (לוח 6). למעלה מ-75 אחוז מהגננות במגזר הערבי ו-72 אחוז במגזר היהודי הן בעלות תואר אקדמי ב-2010 לעומת 11 בלבד ו-35 אחוז, בהתאמה, בשנת 2000. בחינוך הערבי היסודי שיעור המורות האקדמאיות עלה מ-40 ל-80 אחוז, והוא גבוה יותר מהשיעור בקרב המורות היהודיות. השינויים בחינוך העל-יסודי פחות דרמטיים, היות שכבר בשנת 2000 שיעור האקדמאיות היה גבוה מאוד, אך גם ברמת חינוך זו שיעור האקדמאיות בקרב המורות הערביות גבוה מאשר בקרב המורות היהודיות.

האם פירוש הדבר שאיכות המורים יותר גבוהה? לא בהכרח. קודם כל, חלק גדול מהמורות שקיבלו תארים אקדמיים הן בוגרות של השלוחות של האוניברסיטאות הזרות שפרחו בישראל בסוף שנות התשעים ובמחצית הראשונה של שנות האלפיים⁷. חלק גדול נוסף הן מורות שסיימו את לימודיהן במכללות למורים לפני שהמכללות הפכו אקדמיות והן השלימו לימודים של שנה אחת לצורך קבלת התואר⁸. היות שהפיקוח על הרמה האקדמית של השלוחות הזרות ועל הלימודים להשלמת התואר לא היה הדוק, ככל הנראה, וזאת בלשון המעטה, השפעת קבלת התואר האקדמי במקרים אלה על איכות ההוראה מוטלת בספק. ולבסוף, כפי שמסתבר מן הספרות המחקרית (בלס, 2008), הקשר בין רמת התואר של המורה, גם כאשר הוא ניתן על-ידי מוסדות אקדמיים ותיקים ומוכרים, לבין איכות ההוראה, כמתבטא בהישגים לימודיים של התלמידים ובמשתנים חינוכיים

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד החינוך אינם מפרסמים נתונים, המבחינים בין מקבלי תארים אקדמיים מהמוסדות להכשרת מורים, מהאוניברסיטאות הישראליות ומהשלוחות של האוניברסיטאות הזרות.

⁸ במהלך העשור האחרון מספר הלומדות במוסדות להכשרת מורים במסגרת לימודי המשך, שהם לימודי השלמה לתואר בוגר, היה דומה למספר הלומדות בשנה א' (לוח 8.53 בשנתון הסטטיסטי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

וחברתיים אחרים, שמקובל להתייחס אליהם כקריטריונים לבחינת תוצאות העבודה במערכת החינוך, הוא רופף. לעומת זאת, ברור שעלות השכר גבוהה יותר, היות שבישראל ניתנות תוספות שכר אוטומטיות של כ-15 אחוז עבור תואר ראשון ועוד 5 אחוזים עבור תואר שני. ההשפעה של הצמדת השכר להשכלה הפורמלית ללא עדות ממשית להשפעת ההשכלה על איכות ההוראה, הביאה לאחרונה, בארצות-הברית לדוגמא, להתגברות התביעות להפסיק לשלם למורים תוספות שכר עבור תואר שני⁹.

• **עלייה בחלקיות המשרה.** שינוי מעניין ובעל השלכות מרחיקות לכת מתרחש בחלקיות המשרה של המורים, שעלתה באופן דרמטי במגזר היהודי ובמגזר הערבי בין השנים 2000 ו-2010 (לוח 6). מדובר בעלייה מ-22.6 ל-25.1 שעות בממוצע בחינוך היסודי העברי, ומ-24.9 ל-28.3 שעות בחינוך הערבי (השינוי אף גדול יותר כאשר מרחיבים את טווח ההסתכלות מ-1995: בלס, 2010א, לוח 11, עמ' 157). אילו היה מדובר בחינוך היסודי בלבד, היינו מייחסים את השינוי להרחבת המשרה הנובעת מיישום רפורמת "אופק חדש", המחייבת מורים לעבוד בהיקפי משרה גדולים יותר, אולם עלייה דומה התרחשה גם בחינוך העל-יסודי העברי (עלייה של 10 אחוזים) ואף בחינוך הערבי העל-יסודי (אמנם עלייה פחותה יחסית, של 4 אחוזים). לא נמצא בינתיים הסבר מניח את הדעת לשינוי זה, אך ככל הנראה מדובר בשינוי מהותי בהעדפות המורים בכל רמות החינוך, שאיננו ניכר בחינוך הקדם-יסודי. בהקשר זה ראוי לציין, שלמרות הטענות בדבר עודף מורים במגזר הערבי – המלוות, לעיתים קרובות, באמירות, שהמערכת מנסה להתמודד עם התופעה בצמצום היקפי המשרה של המורים המועסקים, על מנת לאפשר קליטת מורים חדשים – לא נראה שינוי בהיקף המשרה של המורים במגזר זה.

⁹ העובדה שלא נמצא קשר של ממש בין רמת ההשכלה של המורים ובין ההישגים הלימודיים של תלמידיהם הביאה לכך, שכיום, בעת מצוקה תקציבית בארצות-הברית, יש הקוראים לביטול תוספות השכר למורים בעבור תואר שני. עם זאת, ראוי לסייג את האמירה, בכך שהמחקר מצביע על השפעה חיובית של הוותק בשנים הראשונות לעבודת המורה, ולהשכלה יש השפעה בעיקר בהוראת מתמטיקה בחינוך העל-יסודי. בכנס שנערך בארצות-הברית בנובמבר 2010, הנושא הועלה על-ידי שר החינוך האמריקאי, ארני דונקן, וכן על-ידי ביל גייטס, התורם סכומים ניכרים לחינוך:

<http://thegazette.com/2010/11/22/should-teachers-with-masters-degrees-be-paid-more-if-it-doesnt-help-kids/>, הורד מהאינטרנט ב-7.12.2010. דיון חשוב ומעניין בנושא זה גם מופיע באתר ה"ניו-יורק טיימס" מיום 16.8.2009 – הורד ב-7.12.2010: <http://roomfordebate.blogs.nytimes.com/2009/08/16/education-degrees-and-teachers-pay/>

בתחום החינוכי קיים חשש, עקב קצב הפרישה המואץ עם העלייה בגיל ובוותק, שייווצר מחסור במורים, בייחוד במקצועות ובמקומות ספציפיים. אולם, כפי שעולה מפרסום אחר של מרכז טאוב בתחום זה, וכפי שיתברר מנתונים המופיעים בהמשכה של סקירה זאת, קרוב לוודאי, שבעיית המחסור במורים פחות חמורה ממה שעולה מן הדיון הציבורי (בלס, 2010ב)¹⁰. המאמצים הגדולים שכבר נעשו לגייס מורים ממקורות חלופיים למקורות המסורתיים – מכללות להכשרת מורים ומחלקות החינוך במוסדות להשכלה גבוהה – היו אולי בעלי תהודה תקשורתית גבוהה אך תרומתם למערכת בשלב הקצר לפחות איננה גדולה, ואיננה יכולה להיות גדולה לאור היקפם המצומצם מחד גיסא, ואי-הוודאות בדבר כוח ההתמדה של מורים, שגויסו באמצעות פרויקטים אלה, מאידך גיסא. צעדים כאלה, כמו פתיחת מסלולים חלופיים או הרחבה רבת היקף של מסלולים קיימים להכשרת מורים, עלולים להתברר כיקרים, כמיותרים, ואף כמזיקים (במיוחד אם בעקבותיהם יגויסו מורים שאינם מתאימים ויוקרת המקצוע תיפגע).

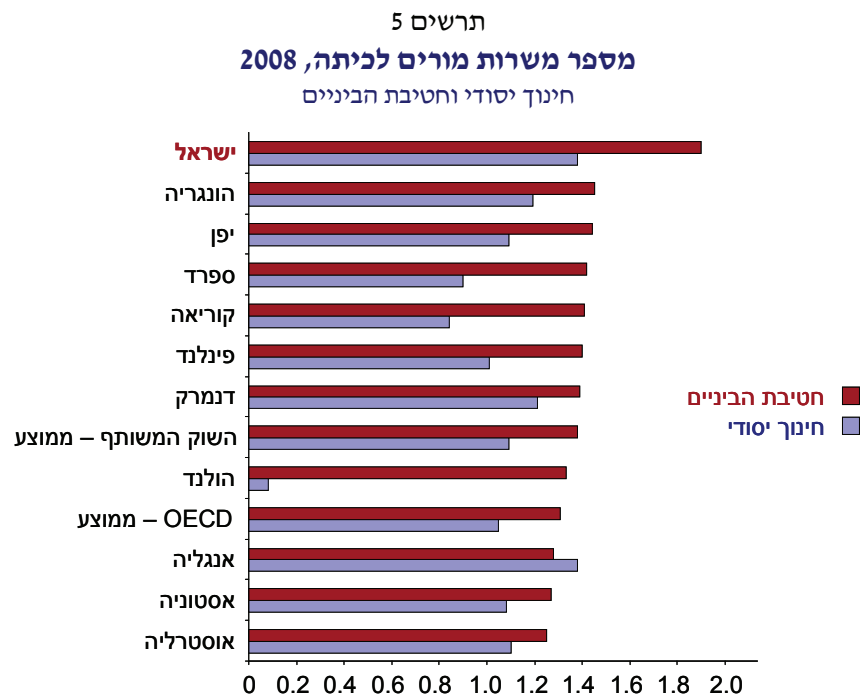
נתונים שפורסמו לאחרונה על-ידי ה-OECD, ב-*Education at a Glance 2010*, (EAG) מספקים תמיכה נוספת לטענה, שבישראל אין מחסור בבעלי כישורים לשמש כמורים, וכי על מחסור נקודתי (מקומי), אפשר להתגבר באמצעות שינויים מבניים ארגוניים ותמריצים מסוגים שונים. הפרסום מדווח על מספר שעות הלימוד של התלמיד (או כפי שמקובל במערכת המינוחים בישראל – "שעות אורך" לכיתה) מצד אחד, ועל מספר שעות ההוראה (במונחים של 60 דקות) שעובד המורה בשנה מצד שני. חלוקה פשוטה של מספר השעות, שמורה במשרה מלאה (FTE – Full Time Equivalent) עוסק בהוראה פרונטלית, במספר השעות שהכיתה לומדת ("שעות האורך"), נותנת את מספר משרות המורה לכיתה (לוח 7 ותרשים 5). מהחישוב עולה, שעל מנת למלא את מכסת שעות האורך שמקבלת כיתה בישראל יש צורך ב-1.38 משרות מורה בחינוך היסודי ו-1.9 משרות מורה בחטיבת הביניים לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, העומד על 1.05 ו-1.31, בהתאמה.

¹⁰ שאלת המחסור במורים נידונה בפרסום שיצא לאחרונה במרכז טאוב (בלס, 2010ב). מעבודה זו עולה כי כמה אינדיקטורים, המשמשים בדרך-כלל להוכחת המחסור במורים (עלייה בשיעור המורים הבלתי מוסמכים, עלייה בגודל הממוצע של כיתות, וביטול ו/או צמצום היקף ההוראה במקצועות מסוימים), אינם מתקיימים במציאות הישראלית. לעומת זאת, בידי המדינה כלים רבים להגביר את היצע שעות העבודה של מורים ולצמצם את הביקוש (תמרוץ להגדלת היקף המשרה, ייעול השימוש בשעות המוקצות לבתי-הספר, גיוס מורים ותיקים שפרשו וכדומה). אי לכך, צעדים לגיוס מורים רבים חדשים בין אם על-ידי פתיחת מסלולים חלופיים ובין אם על-ידי הרחבה רבת היקף של מסלולים קיימים להכשרת מורים עלולים להתברר כיקרים, מיותרים, ואף מזיקים (אם בעקבותיהם יגויסו מורים לא מתאימים ויוקרת המקצוע תיפגע).

לוח 7. הקצאת זמן הוראה לכיתה, ישראל וארצות נבחרות ב-OECD, 2008
חינוך יסודי וחיבת הביניים

מדינה	שעות לימוד לכיתה – שנתי		שעות הוראה לשנה – סך-הכל	
	יסודי	חטיבת הביניים	יסודי	חטיבת הביניים
ישראל	1,044	1,139	755	598
OECD – ממוצע	822	918	786	703
אוסטרליה	959	1,011	873	812
אנגליה	899	925	654	722
אסטוניה	683	802	630	630
דנמרק	783	900	648	648
הולנד	1,000	1,080	930	750
הונגריה	724	885	611	611
יפן	774	868	709	603
ספרד	794	1,015	880	713
פינלנד	683	829	677	592
קוריאה	703	867	840	616

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ; OECD.

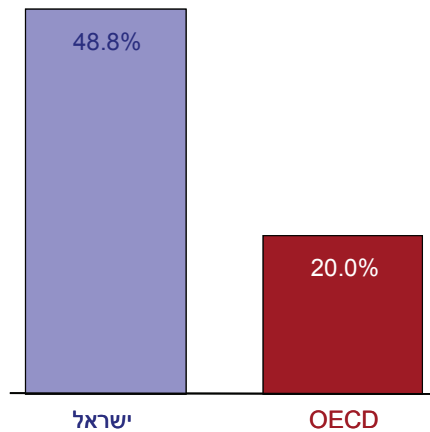


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

השוואה לעומת מדינות מסוימות ב-OECD (קלינוב, 2010) מראה, שמספר משרות המורים במונחי FTE, הנדרש על מנת לבצע את שעות האורך לכיתה בישראל, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, הוא הגבוה ביותר ורק אנגליה (בחינוך היסודי) משתווה לישראל (תרשים 5). גם חלקיות המשרה של המורים בישראל גבוהה בהשוואה ל-OECD, עובדה המצביעה גם היא על כך, שמספר המורים (ולא "שווי ערך משרה מלאה") בישראל יחסית למספר הכיתות במערכת החינוך גדול יותר מאשר ב-OECD. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009 מראים,

כי 48 אחוז מהעובדים בענף החינוך עבדו במשרה חלקית¹¹ (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2010 – לוח 12.11). השיעור הממוצע במדינות OECD נמוך בהרבה – 20 אחוז בלבד (נתון לשנת 2004) (תרשים 6) (European Commission DG, 2006). באנגליה, למשל, מדובר ב-16 אחוז מבין המורים שעבדו במשרה חלקית ב-2002, ובקולומביה הבריטית שבקנדה – 23 אחוז (30 אחוז בקרב מורות ו-8 אחוזים בקרב מורים-גברים) (Vineall, 2002). כתוצאה מכך מספר המורים לכיתה בישראל בפועל אף גבוה יותר.

תרשים 6
מועסקים במשרה חלקית בחינוך*
כאחוז מכלל המועסקים בחינוך



* ישראל – 2008 ; OECD – 2004.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ; OECD.

¹¹ אמנם מדובר כאן ב"עובדי חינוך" ולא רק במורים, אולם הרוב המכריע הוא מורים (ההערכה היא, שכלל עובדי החינוך האחרים – והדבר נתמך גם בנתוני OECD – אינם עולים במספרם על 20 אחוז מעובדי החינוך, ולפיכך הנתון על העובדים במשרה חלקית הוא קרוב לוודאי אמין).

מההשוואה נגזרת מסקנה ברורה לגבי סוגיית ה"מחסור במורים". היות שמספר המורים לכיתה בישראל גבוה בשליש עד 50 אחוז לעומת ה-OECD, הרי בעת מחסור במורים, עדיף לחפש דרכים להגדלת מספר שעות ההוראה ולהגדלת היקפי המשרה של המורים הקיימים ולהקטין את מספר שעות העבודה לכיתה, במקום לחפש פיתרון שמשמעותו הגדלת מספר המורים (נראה שהסכמי השכר עם המורים הולכים בכיוון זה לפחות בכל הנוגע להגדלת היקפי המשרה).

מבט נוסף מזווית ראייה אחרת על מספר המורים לכיתה מתקבל מנתוני ה-OECD, המציגים את מספר התלמידים לכיתה ומספר התלמידים למורה. ההבדל בין מספר המורים לכיתה, המתקבל מחישוב זה, לעומת החישוב שהוצג בלוח 7, נובע מהבדלים בהגדרת שעות העבודה של המורה (בגישה הראשונה מדובר בשעות ההוראה בפועל – "שעות פרונטליות" ובשנייה – במספר שעות העבודה למשרה מלאה של מורה).

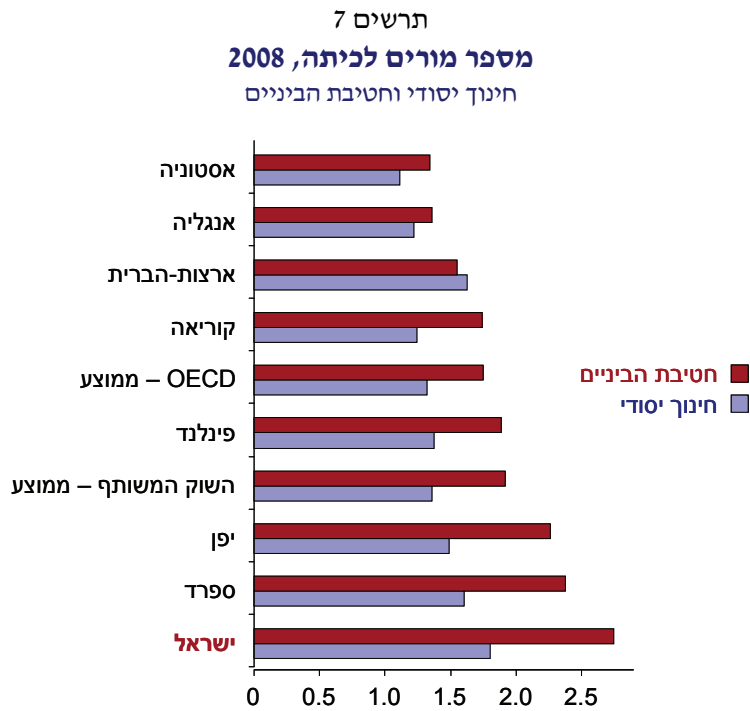
בדומה להשוואה שעשה בן-דוד (2010), הנתונים בלוח 8 ובתרשים 7 מצביעים גם הם על אותה מציאות אך בצורה חריפה עוד יותר: מספר המורים לכיתה בחינוך היסודי גבוה בישראל לעומת הממוצע ב-OECD ב-32 אחוז (לעומת 27 אחוז כנובע מהחישוב בלוח 7) ובחטיבת הביניים – ב-61 אחוז (לעומת 45 אחוז כנובע מלוח 7).

לוח 8. מספר תלמידים לכיתה ותלמידים למורה, 2008

חינוך יסודי וחטיבת ביניים

מדינה	מספר תלמידים לכיתה		מספר תלמידים למורה	
	יסודי	חטיבת הביניים	יסודי	חטיבת הביניים
ישראל	27.6	32.5	15.3	11.8
OECD – ממוצע	21.6	23.9	16.4	13.7
אוסטרליה	23.7	23.6	15.8	-
אנגליה	24.6	20.4	20.2	15.0
אסטוניה	18.3	21.4	16.4	16.0
ארצות הברית	23.3	22.8	14.3	14.8
דנמרק	19.6	20.0	-	10.1
יפן	28.1	33.2	18.8	14.7
ספרד	21.0	24.4	13.1	10.3
פינלנד	19.8	20.1	14.4	10.6
קוריאה	30.0	35.3	24.1	20.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

2.ב. תנאי העבודה של המורים – ישראל לעומת ה-OECD

מקובל לדון בתנאי העבודה של המורים תוך השוואתם לתנאים של עובדים אחרים במשק או לתנאי העבודה של מורים במדינות אחרות. להלן נתמקד בהיבט ההשוואתי-הבינלאומי תוך פירוט והסבר ההגדרות הנוהגות במדינות ה-OECD¹².

¹² גם אם מתברר בהמשך, שתנאי העבודה של המורים בישראל, בהשוואה למדינות OECD טובים ממה שנהוג לחשוב, הרי במובנים רבים הם עדיין נחותים בהרבה מהממוצע ב-OECD ואין בכוונת דברינו לנקוט עמדה בכל הנוגע לעמדות הצדדים השונים בדיון על תנאי העבודה של המורים בישראל.

• **מבנה המשרה ועומס העבודה**¹³. משרת המורים מוגדרת בהיקף עבודתם, הנמדד על-ידי מספר השבועות והימים שעליהם לעבוד, ובתוכם מספר שעות ההוראה הפרונטלית (במונחי 60 דקות) ומספר השעות שהם נדרשים לשהות בבתי-הספר ("שעות שהייה").

משרת המורה איננה מוגדרת באופן אחיד בכל המדינות. חלקן מתייחס רק לשעות הפרונטליות (למשל בלגיה, פינלנד וצרפת); חלקן מפריד בין שעות הוראה ושעות שהייה בבית-הספר (למשל אוסטרליה, אירלנד וארצות-הברית); ומדינות אחרות מתייחסות למכלול השעות – שעות ההוראה, שעות שהייה בבית-הספר ושעות העבודה בבית (למשל נורווגיה, פורטוגל וספרד).

ישראל השתייכה, עד לאחרונה, למדינות המגדירות, לכאורה לפחות, את היקף עבודת המורה בשעות הפרונטליות אותן הוא נדרש ללמד¹⁴. מציאות זו נתונה בתהליך של שינוי משמעותי, לפחות בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים¹⁵, בעקבות החלת הרפורמה "אופק חדש". במסגרת הרפורמה הוגדרה מחדש משרת המורה בישראל, כך שהיא מסתכמת ב-36 שעות בשבוע ומורכבת מ-26 שעות הוראה בכיתה, 5 שעות הוראה פרטנית ויתר השעות מוקדש לעבודה חינוכית ואחרת לפי צורכי המורה וצרכי בית-הספר. בשלב זה, כל עוד חלק ממורי ישראל אינם כלולים ברפורמה, התיאור יתייחס למערכת במסגרתה הקודמת.

• **מבנה עבודת המורה**. עבודת המורה מורכבת, כאמור, משני חלקים עיקריים – עבודת הוראה בכיתה ועבודה שאינה הוראה, הנחלקת לשניים, לעבודה בתחומי בית-הספר ולעבודה מחוץ לתחומי בית-הספר, ובעיקר בבית. סך-כל שעות העבודה כולל שלושה סוגי שעות: שעות הוראה בכיתה (בקבוצה או לתלמידים בודדים),

¹³ חלק זה של העבודה מבוסס כולו על השוואת נתוני ישראל לנתונים המתפרסמים בפרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*, אלא אם כן יאמר אחרת.

¹⁴ בפועל רוב המורים אינם נדרשים להקדיש את כל זמנם להוראה פרונטלית. חלק גדול משמש בתפקידים שונים בבתי-הספר, כגון חינוך, ריכוז וניהול, המרכיבים את משרד המורים בתוספת לשעות ההוראה בכיתה. חלק אחר מהמורים מקבל הקלה בשעות הפרונטליות שהוא נדרש ללמד עקב גיל או ילדים צעירים. יחד עם זאת, המורים נדרשים לשהות בבית-הספר שעתים נוספות בשבוע ("שעות שהייה"), ועוד מקובל לדרוש מהם השתתפות במספר ימי היערכות לפני פתיחת שנת הלימודים והשתתפות בפעילויות שונות אחרות מחוץ לשעות הלימודים.

¹⁵ לאחרונה גם ארגון המורים (בו מאוגדים מרבית מורי החינוך העל-יסודי) הגיע להסכם עם משרדי החינוך והאוצר על מעבר למבנה משרה דומה (אם כי בהסכם זה מספר שעות העבודה בשבוע הוא 40 ולא 36, ולעומת זאת שעות חינוך ותפקיד אחרות מופחתות משעות ההוראה הפרונטליות הנדרשות, אך פרטי ההסכם טרם גובשו במועד כתיבת פרק זה.

שעות תפקיד, המתבצעות בבית-הספר, ושעות פרופסיונליות¹⁶. שני סוגי השעות הראשונים הם על פי הגדרה שעות עבודה (הוראה + לא הוראה) והשעות הפרופסיונליות אינן נחשבות כשעות עבודה.

להלן תיאור והסבר לגבי המצב בפועל בישראל:

- **שעות הוראה בכיתה.** משרה מלאה של מורי החינוך היסודי בישראל מוגדרת ב-30 שעות הוראה שבועיות ושל מורי החינוך העל-יסודי – ב-24 שעות (עד ל"אופק חדש"). המונח "שעות הוראה" חופף למונח "שיעורים" (Class Periods) אך השוואה עם ה-OECD (בפרסום Education at a Glance (EAG) מחייבת לבטא את היקף עבודת המורים במונחי שעות בנות 60 דקות (ולצורך זה יש להתאים את מספר השיעורים שמורה בישראל נדרש ללמד ל"שעות הוראה" על פי הגדרת OECD – היות שמשך השיעור הממוצע בישראל הוא 48 דקות, יש לכפול את מספר השיעורים בישראל ב-0.8).
- **שעות התפקיד.** שעות התפקיד של המורים בישראל, שאינן מוגדרות במדויק במונחי זמן, הן שעות המופחתות משעות ההוראה הפרונטלית לצורך מילוי תפקידים שונים. הן נחשבות חלק משעות עבודה של המורה לכל דבר ועניין אך אינן כלולות במניין שעות ההוראה. מדובר בעיקר בשעות לתפקידי ניהול וריכוז, שעות חינוך ושעות הכנה לבגרות¹⁷.
- **שעות פרופסיונליות.** מדובר בשעות המופחתות מסיבות שונות מסך-כל שעות העבודה במשרה מלאה (שעות הוראה + שעות תפקיד) מבלי לפגוע בשכר. הכוונה בעיקר לשעות גיל (2 שעות שבועיות (ש"ש) למורים מעל גיל 50 ו-4 שעות שבועיות (ש"ש) מעל גיל 55), ושעות אם בהיקף של 10 אחוזים מן המשרה למורה העובדת מעל 79 אחוז משרה (כלומר: למורה אם בחינוך היסודי, העובדת 27 שעות, משלמים עבור 30 שעות, ולמורים מעל גיל 50, העובדים 28 או 26 שעות (תלוי בגיל), משולם שכר עבור 30 שעות (ובחינוך העל-יסודי הדבר נכון לגבי 24 שעות)).

¹⁶ המונח "שעות פרופסיונליות" אינו שגור במילון של משרד החינוך והוא הוגדר לצורכי עבודה זאת. מבחינה מושגית אפשר להתייחס לשעות אלה כאל שעות עבודה ואז משרת מורה מלאה היא 30 ש"ש ביסודי ו-24 בעל-יסודי. אך גם אפשר להתייחס אליהן כאילו אינן שעות עבודה ואז היקף משרת המורה מופחת בהתאם לנתונים הספציפיים. הבחנה זאת חשובה במיוחד לדיון במספר התלמידים למורה, ולגביה הנטייה היא לקבל את הגישה השנייה.

¹⁷ בפועל ניתן למצוא בבתי-הספר תפקידים נוספים רבים. בדו"ח בקרת התקן ל-2004 נמנו מעל 50 שמות של תפקידים, אמנם רובם המכריע היה בהיקף שעות מצומצם ביותר.

עד לפרסום ה-OECD האחרון – *Education at a Glance 2010* – הנתונים לגבי ישראל הראו, שהמורים בחינוך היסודי לימדו בפועל 1,025 שעות, בחטיבת הביניים – 788 שעות ובחטיבה העליונה – 665 שעות. לאחרונה, נערך במשרד החינוך אומדן מעודכן של מספר שעות ההוראה הממוצע של המורים בכיתה. לפי אומדן זה, מספר השיעורים הממוצע, שמורה העובד במשרה מלאה מלמד בשבוע, מגיע בחינוך היסודי לכ-25.5, בחטיבת הביניים ל-21.5 ובחטיבה העליונה ל-19¹⁸. מכאן נגזר, כי שעות המגע השבועיות הוא 20.4 בחינוך היסודי, 17.2 בחטיבת הביניים ו-15.2 בחטיבה העליונה. מספר שעות המגע השנתיות הוא, לפיכך, 755 בחינוך היסודי, 598 בחטיבת הביניים, ו-541 בחטיבה העליונה (ומספרים אלה אכן תואמים לפרסום האחרון של ה-OECD: *Education at a Glance 2010*). ראו השוואה של היחס של שעות ההוראה בישראל לעומת ממוצע ה-OECD ב-2008 לעומת 2009 בתרשים 19⁸.

מונח מקובל בהתייחס להיקף עבודתו של מורה הוא "שווה ערך משרה מלאה" (FTE)²⁰. השימוש במונח זה מצריך הבחנה בין **מספר המשרות המלאות**, הנדרש לביצוע כל התפקידים המוטלים על מערכת החינוך במדינה, ובין **מספר המורים**, שצריכים לעבוד במשרה מלאה על מנת לבצע את כל התפקידים. שני "הערכים" אינם זהים, היות שבכל מדינה – בדומה לישראל – יש הסדרים שונים, המאפשרים למורים, בעלי מאפיינים מסוימים (גיל, ותק, מצב משפחתי וכדומה) לעבוד פחות מהמוגדר כמשרה מלאה ולהיחשב עובדים במשרה מלאה לצורך קבלת שכר. לפיכך, בסופו של דבר, עמידה ב"מכסת" שעות העבודה, הנדרשת למערכת החינוך, מחייבת גיוס של יותר מורים העובדים במשרה מלאה ("שווה ערך משרות הוראה מלאות") מאשר מספר "משרות ההוראה המלאות", המתקבל מחלוקת סך שעות ההוראה הנדרש (בישראל כאמור לעיל עד לאחרונה היה מדובר ב-30 שעות בחינוך היסודי וב-24 שעות בחינוך העל-יסודי).

החשיבות של הערך "שווה ערך משרה מלאה" גדולה, בקובעה בפועל את מספר המורים הנדרש לקיים את המערכת על פי הכללים שהיא קבעה לעצמה. הערך הזה משפיע על מודד חשוב אחר בסטטיסטיקה החינוכית – מספר התלמידים למורה, המתקבל מחלוקה של מספר התלמידים במספר שווה הערך של משרות מלאות.

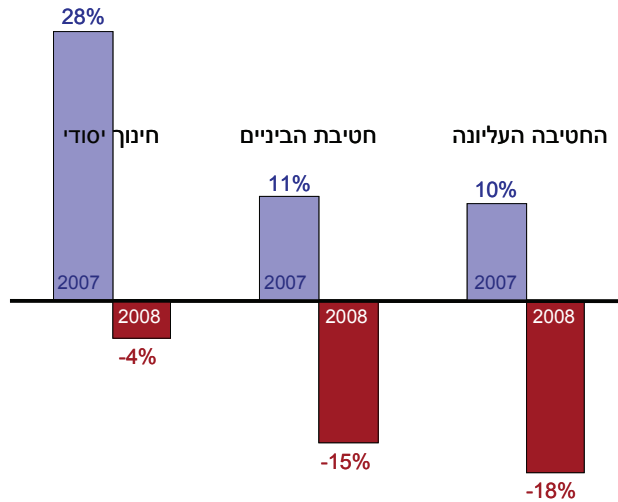
¹⁸ נתון זה אינו עומד בהכרח בסתירה לנתון על היקף המשרה הממוצע מפני שאינו כולל את שעות התפקיד.

¹⁹ מובן מאליו שהמעבר ל"אופק חדש" יביא לשינוי כל החישובים הללו. מספר שעות ההוראה של מורים בחינוך היסודי יסתכם ב-930 (26 שעות פרונטליות + 5 שעות הוראה פרטניות כפול 37.5 שבועות בשנה), ומספר שעות השהייה יגיע לכדי 1,350 (36 שעות כפול 37.5 שבועות).

²⁰ Full Time Equivalent - FTE.

תרשים 8

מספר שעות העבודה הפרונטליות, 2007 ו-2008*
מורים בישראל לעומת ה-OECD



* לפי רמת חינוך, במונחים של 60 דקות, לפני ואחרי התיקונים שהוכנסו בנתונים.

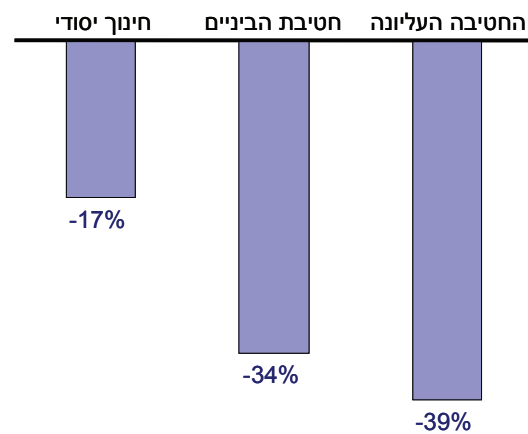
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

לאחרונה הסתיימה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדיקה בנושא זה, ממנה עולה, כי שווה ערך משרה מלאה (FTE) בחינוך היסודי ב-2009 הוא 27.1 שעות, בחטיבת הביניים – 20.9 שעות ובחטיבה העליונה – 21.9 שעות²¹.

²¹ ממצא זה מעורר הסתייגות, היות שהוא כולל את שעות החינוך, שעות תפקיד לכל דבר ועניין, בהן המורה ממלא מטלות שונות הכרוכות בתפקידו. מדובר בקשר עם הורים; בטיפול בבעיות חברתיות, לימודיות ואחרות, העולות במהלך הלימודים בכיתה; בטיפול בקשיים שונים של תלמידים, כולל הפניה שלהם לטיפול של גורמים אחרים, וכדומה. הנימוק שהמורה אינו חייב להיות לשם כך בבית-הספר אינו רלוונטי לצורך הגדרת השעות הללו כשעות תפקיד. אם נתייחס אל שעות אלה כאל שעות תפקיד לכל דבר ועניין, הרי שההפרש בין משרה מלאה לשווה ערך משרה מלאה יצטמצם לכ-6 אחוזים בלבד.

מהנתונים החדשים שנמסרו ל-OECD עולה בבירור, כי המורים בישראל מלמדים בכיתה ושוהים בבית-הספר פחות שעות מעמיתיהם ב-OECD, והפער בין שעות העבודה של המורים בישראל לשעות העבודה של המורים ב-OECD הולך וגדל ככל שעולים בשלבי הגיל. פער זה מגיע לשיאו במספר השעות שהמורים בישראל שוהים בבתי-הספר – 39 אחוז פחות ממספר השעות שהמורים ב-OECD שוהים בבתי-הספר (תרשים 9).

תרשים 9
מספר השעות שמורים בישראל נדרשים לשהות
בבתי-הספר לעומת ממוצע ה-OECD, 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

2.g. שכר המורים – ישראל לעומת OECD²²

שכר המורים נדון גם הוא בפרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*. הנתון הבולט ביותר בנושא זה – כפי שהופיע בפרסום ה-OECD עד 2009 – קובע, שמורה בישראל, בעל 15 שנות ותק, משתכר 62 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש, בעוד הממוצע בארצות OECD עומד על 117 אחוז.

האם אמנם זהו תיאור נכון של המציאות? ב-2010, בעקבות בדיקה שנערכה במשרד החינוך ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהשתתפות מרכז טאוב, הועברו ל-OECD נתונים מתוקנים, שכללו עדכון ותיקונים לעומת הדיווח בפרסומים הקודמים. עדכון ותיקונים אלה – הגם שהם אינם שלמים – משנים מהותית את תמונת השכר של המורים בישראל יחסית לשכר המורים בארצות OECD (קלינוב, 2010)²³, כפי שהדבר עולה מהפירוט להלן:

• **תוספת שכר עבור תואר אקדמי.** ישראל נהגה לדווח ל-OECD על המורים לפי דרגת "מורה מוסמך" כעל המורה הטיפוסי בישראל. הדיווח היה נכון בעבר הרחוק אך ככל שתהליך האקדמיזציה במערכת החינוך התעצם, המורה ה"טיפוסי" בישראל הוא כיום אקדמאי²⁴, בעל תואר ראשון ומעלה. הדיווח צריך להיות בהתאמה לכך, כאשר מתייחסים להכשרה המינימלית של המורים – ההשפעה של השינוי הזה בדיווח הינה מרחיקת לכת, היות שקיים פער של 15 אחוז בין שכר מורה מוסמך בעל 15 שנות ותק בהוראה לשכר מורה בעל תואר ראשון בעל 15 שנות ותק בהוראה.

²² הדיווח בשכר המורים מציג מספרים, הנראים כבעלי רמת דיוק גבוהה. אולם, בשל הבדלים בהגדרות, במועדי איסוף הנתונים, וכן בשל קשיים באיסוף הנתונים, יש להתייחס אליהם ברמת קירוב בלבד. הדבר נכון לגבי הנתונים של ישראל, וקרוב לודאי, שכך גם לגבי נתונים של מדינות אחרות. בהתאם לכך, יש להתייחס להבדלים של אחוזים בודדים לכאן או לכאן בזהירות מרבית. בפרק זה נציג את עיקרי הדברים בלבד. ניתוח מפורט של ההשוואה של נתוני ישראל לעומת נתוני OECD אפשר יהיה למצוא בפרסום נפרד של המרכז שיעסוק בסוגיה זאת.

²³ תיקון מלא של הנתונים היה צריך להביא לכך ששכר המורים בישראל, כמתואר בפרסום ה-OECD, יעלה בסדר גודל של 44 אחוז על השכר שתואר בפרסום הקודם.

²⁴ כבר בשנת 2003 מספר המורים בדרגת "מורה מוסמך", בוגרי המוסדות הלא-אקדמיים להכשרת מורים בכל מערכת החינוך, היה נמוך מ-3.5 אחוזים ורובם מורים ותיקים מאד. מדובר על פחות מ-2 אחוזים מהמורים בעלי 15 שנות ותק בחינוך היסודי ופחות מאחוז אחד מבין מורי חטיבות הביניים.

- **השתתפות המעביד בקרן השתלמות.** נתוני השכר שהועברו מישראל לא כללו את השתתפות המעביד בקרן ההשתלמות של המורים²⁵ – מדובר בתוספת של כ-9 אחוזים על כלל השכר (הייתה כאן טעות מתמשכת, היות שההנחיה המפורשת של OECD הייתה, שיש לכלול את תוספות השכר המצטרפות אוטומטית לשכר הכלול בטבלות השכר).
- **גמול עבור כפל תואר.** מורים בעלי תואר אקדמי ותעודת הוראה. רוב המורים כיום, זכאים לגמול בעבור כפל תואר בשיעור של 10.5 אחוז מהשכר הבסיסי (תיקון אשר לא בוצע בפועל).
- **תוספות שכר כתוצאה מהסכם השכר האחרון.** מדובר בסדר גודל של כ-10 אחוזים. השינויים שהוכנסו העלו את שכר המורים בעלי 15 שנות ותק ובעלי הכשרה "מינימלית" מ-62 אחוז מהתמ"ג לנפש, כפי שהוצג ב-EAG 2009, ל-73 אחוז ב-EAG 2010. תיקון מלא של הדיווח, לאחר השוואה מלאה של כלל מרכיבי השכר כנדרש, עשוי להביא את השיעור המתאים ל-87 אחוז מהתמ"ג לנפש. הלוח הבא (לוח 9), המתבסס על עבודתה של רות קלינוב (2010), מצביע על ממדי השינוי בהשוואה לעומת מדינות אחרות. כך, למשל, מסתבר, שהפער בין ישראל לארצות-הברית בגובה שכר המורים יחסית לתמ"ג קטן מאד. גם הפער יחסית לפינלנד אינו גדול מאוד, אולם הפער לעומת קוריאה, ניו-זילנד וספרד גדול מאוד (תרשים 10).

²⁵ לכאורה מדובר על 8.4 אחוזים בלבד אך בשל הטבות שונות למורות בחופשת לידה ולמורים באזורי עדיפות לאומית הממוצע הוא 9 אחוזים.

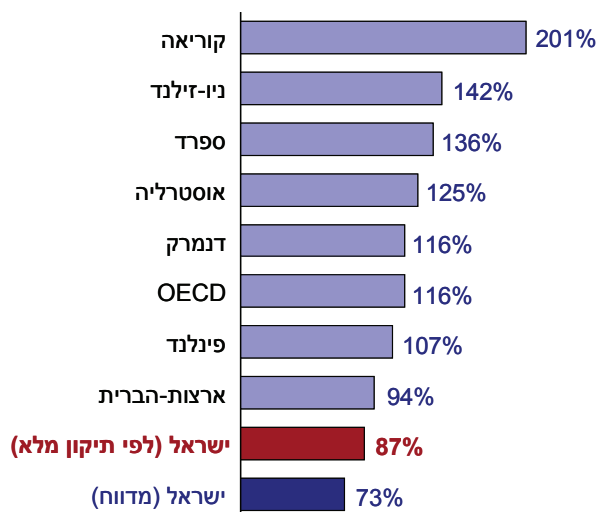
לוח 9. שכר שנתי של מורים בחינוך יסודי, 2008
במונחים שנתיים, לפי שווי כוח קנייה

תמ"ג לנפש (מונחים מוחלטים)	שכר המורים (15 שנות ותק, הכשרה מינימלית)	
27,216	19,868	ישראל (מדווח)
27,216	23,711	ישראל (לפי תיקון מלא)
33,988	39,426	OECD – ממוצע
36,877	46,096	אוסטרליה
46,991	44,172	ארצות-הברית
36,472	42,308	דנמרק
27,051	38,412	ניו-זילנד
31,468	42,796	ספרד
35,717	38,217	פינלנד
27,149	54,569	קוריאה

מקור: קלינוב, 2010.

תרשים 10

היחס בין שכר המורים לתמ"ג לנפש, 2008
חינוך יסודי



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

• **השכר לשעת עבודה.** השינויים בנתוני השכר החודשי מחד ובמספר שעות העבודה של המורים מאידך באים לידי ביטוי גם בשינויים בשכר לשעת עבודה. מסתבר שהשכר לשעת עבודה ב-2008 כמעט כפול לעומת 2007. רמת השכר עדיין נמוכה לעומת שכרו של מורה ממוצע ב-OECD אולם השכר איננו מהווה שלישי משכרו של מורה ב-OECD אלא שני-שליש (לוח 10 ותרשים 11).

לוח 10. שכר לשעת עבודה של מורה, 2007-2008

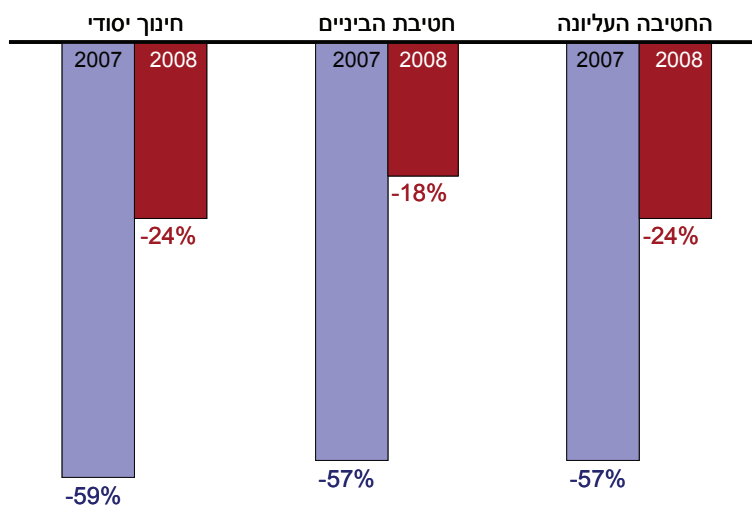
מורים בעלי 15 שנות ותק והכשרה מינימלית
(בדולרים, לפי שווי כוח קנייה)

2008 מתוקן	2008	2007	
OECD			
50	50	49	חינוך יסודי
60	60	61	חטיבת הביניים
71	71	72	חטיבה עליונה
ישראל			
31	26	16	חינוך יסודי
40	37	21	חטיבת הביניים
44	41	25	חטיבה עליונה
יחס השכר:			
ישראל לעומת OECD			
0.62	0.52	0.33	חינוך יסודי
0.67	0.62	0.34	חטיבת הביניים
0.62	0.58	0.35	חטיבה עליונה

תרשים 11

שכר המורים לשעת עבודה: ישראל לעומת ה-OECD

לאחר נירמול עבור רמת החיים במדינות*



* השכר חלקי תמ"ג לנפש בישראל לעומת השכר חלקי התמ"ג לנפש ב-OECD.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

לסיכום, נתוני השכר של מורי ישראל, כפי שהוצגו בפרסומי ה-OECD, כולל בפרסום האחרון מ-2010, מוטים כלפי מטה במידה ניכרת. לגבי העבר, מדובר בהטיה כלפי מטה של כ-30 אחוז לגבי מורים מתחילים וכ-45 אחוז לגבי מורים ותיקים. אם נוסיף לזאת את תוספות השכר האחרות, שהמורים מקבלים כחלק מתנאי העבודה (גמולי השתלמות, תפקיד, וכדומה), הרי שכר המורים בישראל אף גבוה בסדרי גודל של 50-60 אחוז מהנתון שהתפרסם על-ידי ה-OECD ב-2009 (EAG 2009) וב-30-40 אחוז לעומת הנתון שפורסם ב-2010 (EAG 2010). ייתכן שגם הנתונים של מדינות אחרות מוטים כלפי מטה או כלפי מעלה, אך אין בידינו אפשרות לבדוק זאת, ועל כן, הסקת מסקנות חד-משמעיות מן ההשוואה של שכרם של מורי ישראל לעומת המורים במדינות אחרות הינה חפוזה ובלתי אחראית.

3. הישגים בבחינות בגרות – סך-כל האוכלוסייה ומגזרים בתוכה

זכאות לתעודת הבגרות בתום לימודי התיכון היא ללא ספק ציון דרך משמעותי בחיי כל נערה ונער בישראל, כאשר תעודת הבגרות מתמידה בתפקידה כשומר הסף בפועל על מסלולי המוביליות החברתית בישראל. תעודת הבגרות נתפסת ככזו בקרב הציבור הרחב של ההורים והתלמידים ללא קשר להשקפה החינוכית, החברתית והמקצועית.

המאמצים לצמצום הפערים בחינוך וחלק הארי של מדיניות הטיפוח ממוקדים ומכוונים, זה שנים רבות, להעלאת שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות של אותן קבוצות האוכלוסייה שהשיגו נמוכים לעומת הישגי קבוצות אחרות. כפי שנראה בהמשך, מאמצים אלה תרמו לכך, שבשנת 2009 לומדים בכיתה י"ב בבתי-הספר בפיקוח המדינה 80 אחוז מבני 17 באוכלוסייה. כ-72 אחוז מהם ניגשים לבחינות בגרות, 46 אחוז זכאים לתעודה בתום הלימודים בחטיבה העליונה ו-39 אחוז זכאים לתעודה המאפשרת המשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה.

אולם, תמונה זו איננה משקפת באופן מלא את תוצאות עבודת מערכת החינוך, היות שהערכה "אמיתית" של עבודת המערכת מחייבת התחשבות בשינויים הדמוגרפיים שחלו באוכלוסיית התלמידים בישראל. באופן ספציפי מדובר על הגידול המהיר והמתמשך שחל בקבוצות האוכלוסייה, שאינן ניגשות כלל לבחינות הבגרות, בעיקר האוכלוסייה החרדית (ובתוכה הבנים) וכן קבוצת ערביי מזרח ירושלים. ברור שעל מנת לשפוט מערכת כלשהי צריך לאפשר לה לפעול, ומערכת החינוך אינה פועלת בקרב הקבוצות שאינן ניגשות לבחינות, והאחריות למצב שנוצר מוטלת על המערכת הפוליטית-הלאומית, המאפשרת זאת ולא על מערכת החינוך²⁶. זהו מקרה קלסי, בו מערכת החינוך בישראל מואשמת בכישלון – ואין ספק בכך, שהעובדה שכעשרים אחוז מכלל אוכלוסיית גילאי 17 אינם לומדים בכיתה י"ב ואינם ניגשים לבחינות הבגרות היא כישלון – שהיא אינה אחראית לו.

אחריותה של מערכת החינוך בעניין זה איננה דומה לאחריות שיש לה בתחום הפערים הלימודיים המתקיימים בתוכה. אמנם גם בעניין זה ניכרת ההשפעה של הפערים הכלכליים הכלליים בחברה, אך למרות הקושי בתחום הפערים, מערכת החינוך אמורה להשתמש במשאבים העומדים לרשותה בצורה טובה יותר, כדי להביא לצמצום.

²⁶ גישתנו בנושא זה שונה עקרונית ומהותית מהגישה המוצגת בפרסום החשוב של מרכז אדוה על בחינות הבגרות (קונור-אטיאס, אבו-חלא, 2010).

"ניכוי" החרדים וערביי מזרח ירושלים מן המכנה "הרלוונטי" מביא לכך, ששיעור הלומדים ביי"ב מקבוצת הגיל ה"רלוונטית" מגיע לכדי 97 אחוז, שיעור הנבחנים – 87 אחוז, שיעור הזכאים – 56 אחוז ושיעור בעלי התעודה שתקנה כניסה להשכלה גבוהה – 48 אחוז.

כשליש מהניגשים לבגרות ב-1998, שלא היו זכאים לבגרות בתום לימודיהם, ניגשו שוב לבחינות במהלך 8 שנים שלאחר מכן והשלימו את כל חובותיהם לקבלת תעודת בגרות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007). היות שאין לנו סיבה להניח, שהיקף תופעת השלמת החובות לצורך זכאות בבגרות פחת בשנים האחרונות (ההיפך הוא הנכון), הרי מדובר בשיעור הזכאים, המשלימים את זכאותם לבגרות מתוך "קבוצת הגיל הרלוונטית", ליותר משני-שליש. הישג כזה הינו משמעותי. הדיון להלן מתמקד בהערכת הישגיה של מערכת החינוך, כנמדד בהבאת הבוגרים לסיום לימודים עם הזכאות לתעודת בגרות, תוך התייחסות לאוכלוסייה שהוגדרה לעיל כ"אוכלוסייה הרלוונטית".

בהקשר זה, חשוב לציין כי:

- מערכת החינוך התמידה במגמה של העלאת שיעורי הזכאות לבגרות מאז שנות הששים. יחד עם זאת, קצב ההתקדמות הואט מאד בעשור האחרון וכמעט נעצר.
- למרות שאפשר להצביע על צמצום פערים בין קבוצות האוכלוסייה (בשיעור הלמידה ביי"ב, בשיעור הניגשים לבחינות, בשיעור ההצלחה בבחינות, ובשיעורי הזכאות לתעודות העומדות בדרישות הסף לקבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה), הפערים עדיין גבוהים מאד.

בשנים האחרונות נערכו בבחינות הבגרות שינויים ארגוניים רבים, שנועדו להקל על הנבחנים – פריסה של מועדי הבחינה, פרסום החומר לקראת הבחינה, צמצום ומיקוד היקף החומר הנלמד לקראת הבחינה, ותוספת בהקלות לתלמידים בעלי לקויות למידה שונות (גם יש עדויות להקלה בציונים, המוכרת כ"אינפלציה של הציונים"). השינויים תרמו להגדלת שיעורי הזכאות לתעודה. למרות שאין הוכחה מחקרית לכך שרמת הבחינות ירדה, הן ברמת הקושי של השאלות, והן ברמת הידע (אך לא בכמותו) וההבנה הנדרשות מהתלמידים, הולכות ומתרבות העדויות על כך, שרמת הפונים לאוניברסיטאות בתחומים שונים הולכת ויורדת, דבר המחייב את האוניברסיטאות לקיים שיעורי השלמה על מנת להביא את הבאים בשעריהן לרמה הנדרשת. כך למשל, בדו"ח הוועדה, שבחנה לאחרונה את לימודי המתמטיקה באוניברסיטאות בישראל (המועצה להשכלה גבוהה, 2010), נאמר במפורש, שאנשי הסגל בכל האוניברסיטאות מתלוננים על ירידת רמת הידע של המתקבלים החדשים

לאוניברסיטאות. חברי הוועדה אמנם קובעים שאין בידיהם בסיס איתן לקבוע את היקף החומרה של המצב אך הם ממליצים להתאים את "תכנית הלימודים" לרמת המתקבלים למוסדות להשכלה גבוהה. טענות דומות בוטאו בדו"ח אחר של המועצה להשכלה גבוהה על מקצוע הפיסיקה (המועצה להשכלה גבוהה, 2007), גם הן ללא ביסוס מחקרי.

3.א. בחינות הבגרות – לומדים, נבחנים וזכאים

ב-2010 למדו בחינוך העל-יסודי 611 אלף תלמידים בכל החטיבות והמגזרים, כ-260 אלף מתוכם בחטיבת הביניים והשאר בחטיבה העליונה. קצב הגידול בשיעורי הלמידה במגזר העברי נעצר בשנים האחרונות. לכאורה אפשר אפילו להצביע על ירידה בשיעורי הלמידה אך הסיבה לכך אינה ירידה בשיעורי למידה כי אם הגידול באחוז התלמידים החרדים הלומדים במערכות שאינן בפיקוח המדינה. במקביל חלה עלייה משמעותית בשיעורי הלמידה במגזר הערבי.

המאמץ הגדול של מערכת החינוך בעשור האחרון, להתגבר על תופעת הנשירה, נשא פרי בשני מגזרי החינוך העיקריים: בחינוך העברי שיעורי הלמידה הגיעו כמעט למקסימום אפשרי (בהתחשב בכך, שחלק מהילדים אינם בארץ או אינם יכולים להשתתף במערכת החינוך מסיבות שונות) ובמגזר הערבי ההישגים נאים למדי. בשני המגזרים קיים הבדל בולט לפי מגדר, כאשר שיעור הבנות בחינוך על-יסודי גבוה משיעור הבנים – 972 מאלף לעומת 931 מאלף בחינוך העברי ו-925 מאלף לעומת 864 מאלף בחינוך הערבי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010).

בלוח 10 ניתן לראות, כי קבוצת גילאי 17 גדלה ב-17 אחוז במהלך 15 שנה. הגידול במספר הלומדים בי"ב עלה על הגידול הכללי והסתכם ב-24 אחוז. מספר הניגשים לבחינות גדל ב-38 אחוז, מספר הזכאים לתעודת בגרות – ב-40 אחוז ומספר הזכאים לתעודה, העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמאיים, ב-46 אחוז. נקודה נוספת ראויה לציון היא, שההתקדמות בנושא הזכאות לבגרות כמעט ונעצרה בחמש השנים האחרונות, ונשארה יציבה ברמה של כ-45 אחוז בקבוצת הגיל המלאה וכ-55 אחוז בקבוצת הגיל הרלוונטית.

ההישג של מערכת החינוך, שיש בו להעיד על עומקה של העבודה החינוכית ניכר מכך שאחוז הלומדים בי"ב עלה יותר מן הגידול של קבוצת הגיל, אחוז הניגשים לבחינות עלה יותר מאחוז הלומדים בי"ב, ואחוזי הזכאים, והזכאים בתעודות העומדות בדרישות הסף, עלו יותר מהעלייה במספר התלמידים. הנגישות לבחינות הבגרות עלתה וכן עלתה מידת ההצלחה בבחינות.

לוח 10. ניגשים לבגרות, לפי מצב הזכאות, 1995-2009
 לפי נתיב לימודים, סוג פיקוח, מגדר ולאום (מספרים מוחלטים ואחוזים)

השינוי (%)	2009	2005	2000	1995	
17	116,996	113,189	107,800	100,100	קבוצת הגיל המלאה
161	20,865	19,068	11,100	8,000	מזה: חרדים וערביי מזרח ירושלים
5	96,477	94,121	96,700	92,100	קבוצת הגיל הרלוונטית*
24	93,311	92,814	83,976	75,075	מזה: לומדים בי"ב
38	83,997		73,412	61,061	ניגשים לבגרות
40	53,895	52,520	43,982	38,539	זכאים לבגרות
46	46,134	43,804	37,913	31,497	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות
					אחוזים מקבוצת הגיל המלאה:
	80	82	78	75	לומדים בי"ב
	72	74	68	61	ניגשים לבחינות
	46	46	41	38	זכאים לבגרות
	39	39	35	32	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות
					אחוזים מקבוצת הגיל הרלוונטית:
	97	91	87	82	לומדים בי"ב
	87	82	76	66	ניגשים לבחינות
	56	56	45	42	זכאים לבגרות
	48	43	39	34	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות

* חלק קטן מהחרדים ניגש לבגרות אך שיעורי ההצלחה שלהם קטנים יחסית.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3.ב. הצלחה בהעלאת שיעורי הזכאות בבחינות הבגרות

מספר גורמים תרמו לעליית ההישגים בבחינות הבגרות:

- מודעות תלמידים והורים לחשיבות תעודת הבגרות בכלל ותעודת המאפשרת המשך לימודים גבוהים בפרט.
- חידוד המסר של ראשי מערכת החינוך כלפי בתי-הספר על חשיבות ההישגים בבחינות הבגרות, תוך ביטול או הפחתה של הסלקטיביות בקבלת התלמידים וכן של ההנשרה במהלך הלימודים – שתי מגמות שנהגו בבתי-ספר על-יסודיים רבים בשנים קודמות.
- תגבור במשאבים של תכניות ופעולות, המקדמות תלמידים להשגת תעודת בגרות.
- שינויים במבנה הבחינות, ובעיקר צמצום היקף החומר הנדרש לבחינה; צמצום מספר הבחינות החיצוניות ("הגרלה" בתקופת השר רובינשטיין) או והיקף החומר הנדרש לבחינה ("מיקוד" בתקופת השר לוי); ופיזור העומס של הבחינות על פני מספר שנים.
- העתקת תקציבים מהחינוך הטכנולוגי לחינוך העיוני.
- הרחבת ההקלות לתלמידים בעלי לקויות למידה (הרחבה בזרקור להלן).

כל אחד מהגורמים הללו נושא גם היבטים שליליים. הדגש על חשיבות תעודת הבגרות חידד ראייה פונקציונלית צרה של מערכת החינוך; השינויים בארגון בחינות הבגרות הקדימו את ההכנות לבחינות הבגרות מהשליש האחרון של כיתה י"ב כבר לכיתה י', והחדירו את האווירה של לימוד לקראת בחינות לשלבים מוקדמים יותר של המערכת; שיטת המיקוד וצמצום היקף הבחינה הביאו להזנחה של תחומים חשובים, שאינם נכללים בבחינות; וההקלות לבעלי לקויות למידה הפכו למכרה זהב לגורמים שונים, שיש ביכולתם להעניק את האישורים המקנים הקלות אלה. יחד עם זאת, דומה שהיתרונות ונקודות הזכות של כל אחד מהצעדים הללו גברו על השלילה.

זרקור: הקלות או התאמות לבעלי לקויות למידה מסוגים שונים

הקלות או התאמות בבחינות הבגרות נועדו לסייע לנבחנים בעלי לקויות למידה שונות, שנאלצו בעבר להתמודד בתנאים זהים לתלמידים אחרים, שהיו בלתי שווים בעבורם. תופעה זו היא כלל עולמית והיא תולדה של התהליך המתמשך של דמוקרטיזציה בחינוך ושל הניסיון של המערכת הממוסדת לתת במסגרתה פתרונות ראויים לתלמידים בעלי לקויות שונות, כדי להביא לשילובם בחברה כאזרחים שווי זכויות וחובות.

בארצות-הברית למשל, משרד החינוך מעריך, שכ-20 אחוז מכלל התלמידים הינם בעלי לקויות למידה מסוגים שונים ורק 5 אחוזים מהם מאובחנים. לדברי אחד החוקרים, למעלה מ-2.5 מיליון תלמידים בארצות-הברית מסוגים היום כתלמידים בעלי לקויות למידה, וההוצאות הנוספות על חינוכם – מעבר להוצאות הרגילות – מוערכות ב-3.25 מיליארד דולר. תלמידים אלה נהנים מהקלות שונות, כתוספת זמן בבחינות, סיוע בשיעורי-בית, ועד פטור מהשתתפות בלמידה של מקצועות הנחשבים קשים יותר, ובעיקר מתמטיקה ושפות זרות בחלק מהאוניברסיטאות (Sternberg, 1998). מחקרים אחרים הצביעו על כך, שבין 25 ל-40 אחוז מהסטודנטים, המבקשים הקלות בגין לקויות למידה, סיימו את בית-הספר התיכון ללא שום סיוע מיוחד (Victoria Allen, 1996).

יש שמונה סוגים של הקלות: הקראה לקלטת אנגלית, התעלמות משגיאות כתיב, בחינה בעל-פה, שעתוק, תוספת זמן של 25 אחוז, הקראת שאלון, שאלון בית-ספרי ושימוש במילוניית. ההקלות הנפוצות ביותר הן תוספת הזמן, אפשרות להיבחן בעל-פה, התעלמות משגיאות כתיב ואפשרות להקראת השאלון. הרוב המכריע של ההקלות (למעלה מ-75 אחוז) שייך לקטגוריה של תוספת זמן והתעלמות משגיאות כתיב, הקלות שאפשר היה לוותר עליהן לו הוסרה באופן מוחלט מגבלת הזמן בבחינה ולו ניתנה אפשרות גורפת להשתמש במעבד תמלילים בעת הבחינה.

בישראל חלה עלייה בהיקף ההקלות השונות בבחינות בגרות. בשנת 1997 (תשנ"ז) ניתנו הקלות ב-131,785 מתוך סך כולל של 1,075,699 מבחנים. מדובר ב-12.2 אחוז מסך כל הבחינות. לאחר כעשור, בשנת 2008, שיעור התלמידים שקיבלו התאמות והקלות בבחינות הגיע ל-26 אחוז ("הארץ", אור קשתי, מיום 9.12.2009), ושנה קודם השיעור היה 23.1 אחוז מכלל הנבחנים בבחינות הבגרות. ממצאים דומים עולים מתוך מחקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופורסם לאחרונה (שיף ואחרים, 2010).

במחקר של שיף ועמיתיה גם נמצא קשר ברור בין הרמה החברתית-כלכלית של הנבחנים והשכלת האם, ובין שיעור הזכאים להתאמות למיניהן. שיעורי הזכאים להקלות נבדלים בין רשויות מקומיות בישראל. מסתבר, שככל שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, שיעורי ההקלות לתלמידים גבוהים יותר. כך למשל, שיעור מקבלי ההתאמות בכוכב יאיר, שהגיעה למקום הראשון בארץ בשיעורי הזכאות לבגרות, עמד על 39 אחוז מכלל התלמידים; ואילו בשוהם, הנמצאת במקום השני בשיעורי הזכאות לבגרות, שיעור מקבלי ההתאמות – כ-34 אחוז. גם בערים מבוססות אחרות נרשם שיעור גבוה של מקבלי הקלות, ובהן מודיעין, רעננה ורמת-השרון (33-36 אחוז). ערים אלה נמצאות בצמרת טבלת הישגי הבגרות. לעומת זאת, בערים כמו באר-שבע, קריית-מלאכי ואשדוד שיעור מקבלי ההתאמות בבחינות הבגרות נע סביב ה-20 אחוז. בערי הפיתוח בדרום, כמו אופקים ונתיבות, השיעור עמוד על כ-25 אחוז.

ההבדלים גדולים גם בין מגזריה של המערכת, כאשר במגזר היהודי כ-31 אחוז מהתלמידים מקבלים התאמות בבחינות הבגרות, לעומת כ-9 אחוזים במגזר הערבי, 7 אחוזים בקרב המגזר הדרוזי וכ-3 אחוזים בלבד אצל הבדואים.

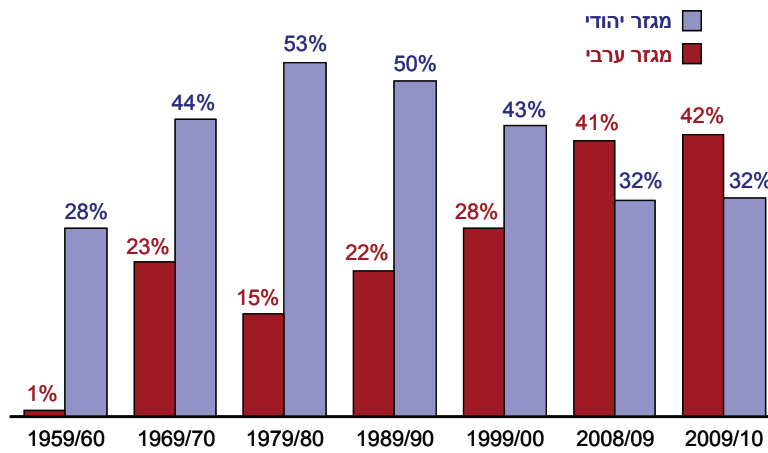
ההבדלים בשיעור ההקלות בין בתי-ספר ברמה חברתית-כלכלית דומה טרם נחקרו, וכן לא נבדקה השאלה, האם תוצאות הבחינות בבתי-ספר אלה טובות יותר. לעומת זאת במחקר של שיף ועמיתיה (2010), נבחנה ההשפעה של מתן ההתאמות על הסיכוי לזכות בציון טוב יותר בהינתן שתנאי הרקע דומים, ונמצא שמתן התאמות כמעט שאינו משפיע כלל על הציונים. לאור האמור לעיל, למרות האפשרות שחלק מהתלמידים "מנצל לרעה" את האפשרות לקבל הקלות (ובעיקר את ההקלות הנפוצות, תוספת זמן והתעלמות משגיאות כתיב), הרי ההערכה היא, שהתופעה איננה פוגעת מהותית ביכולתן של הבחינות לשקף את רמת הידע של התלמידים, ועל כן גם איננה נתפסת כהורדה של רמת הבחינות.

במסגרת השינויים והמגמות שהונהגו במערכת העל-יסודית ננקט מהלך שנועד להקטין את חלקו של החינוך הטכנולוגי בכלל החינוך העל-יסודי מחד גיסא, ולהביא לעלייה בחלקן של המגמות המובילות לתעודת בגרות בתוך החינוך הטכנולוגי, מאידך גיסא (תרשים 12). מהלך זה הצטרף להגדלה המסיבית של מספר כיתות המב"ר (כיתות מעבר לבגרות)²⁷, שנועד להעביר משאבים מהחינוך הטכנולוגי

²⁷ כיתות מב"ר ("מעבר לבגרות רגילה") הן כיתות קטנות יותר (עד 25 תלמידים לכיתה), והן נועדו לאפשר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש להצליח בבחינות הבגרות.

לחינוך העיוני וגם להעתיק את הדגש בחינוך הטכנולוגי מהמגמות המעשיות למגמות המובילות לתעודת בגרות. המהלך הזה הביא לעלייה בשיעורי הזכאות לבגרות הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי. בחינוך העברי כתוצאה מהעסקת משאבים מרובים מהחינוך הטכנולוגי לחינוך העיוני, ואילו בחינוך הערבי כתוצאה מהגברת שיעורי הלמידה בעקבות פיתוח החינוך הטכנולוגי (תהליך שהתקיים בחינוך העברי בשנות הששים והשבעים).

תרשים 12
תלמידי החינוך הטכנולוגי, 1960-2010
 כאחוז מכלל תלמידי החטיבה העליונה, לפי מגזר



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ובכן, נשאלת השאלה, האם יש לזקוף את ההצלחה של מערכת החינוך, כמתבטא בגידול במספר הלומדים, מספר הניגשים ושיעורי הזכאים לבגרות, או לפחות חלק ניכר ממנה, לשינויים שנערכו במבנה בחינות הבגרות, או להקלה במתן הציונים ולהורדת רמת הבחינות?

שאלות אלה לא נבדקו בצורה יסודית בישראל, ועל כן לא ניתן להשיב עליהן בוודאות. באופן כללי, יש לומר, ששאלת ההשוואה של רמת החינוך ביחס לעבר איננה ייחודית לישראל. לעיתים קרובות נהוג להרחיק את עדותנו לארצות-הברית, ואף במקרה זה מתברר, שהסוגיה נידונה לא-מעט בספרות האמריקאית.

התשובות על השאלה חלוקות בדומה למצב בסוגיות חינוכיות אחרות. חלק מהחוקרים טוען, שלמרות הטענות הרווחות על כך שההישגים הלימודיים בעבר היו טובים יותר, הרי אם וכאשר נעשו בדיקות להשוואת ההישגים של תלמידים כיום להישגים של תלמידים מלפני כמה עשרות שנים, ההישגים של התלמידים הנוכחיים עלו בהרבה על הישגי התלמידים בעבר (Schrag, 1998). אנשי חינוך אחרים טוענים לעומתם, שמערכת החינוך העל-יסודית והאקדמית כאחת סובלות מירידה ברמת הלימודים ומ"אינפלציה של ציונים" (Estrich, 1998). פרסום עדכני מ-2009 (IES,) של משרד החינוך האמריקאי עורך השוואה של הישגי תלמידים בשלוש קבוצות גיל (9, 13, 17) בקריאה ובמתמטיקה בין השנים 2008-1971. מתברר שהישגי התלמידים בני ה-17 כמעט לא השתנו לאורך השנים, וזאת בשעה שהישגי התלמידים בני קבוצות המיעוטים החלשות השתפרו משמעותית, והישגי התלמידים בני הקבוצות המבוססות כמעט לא השתנו. התופעה ה"מוזרה" הזאת מוסברת בשינוי שחל בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית תלמידי ארצות-הברית, שהתבטא בעליית חלקן של הקבוצות החלשות באוכלוסייה, תופעה שאיננה זרה גם לישראל.

האם רמת ההישגים בבחינות הבגרות עלתה או ירדה? בחינת השאלה מחייבת מחקר מקיף להשוואת רמת הקושי בבחינות, הנקבעת על פי כמה מודדים, ובהם רמת ההעמקה והמורכבות של השאלות, כמות החומר הנדרש, מידת ההחמרה במתן הציונים, שקלול הציון במרכיבי הבחינה השונים, ותנאים סביבתיים בזמן הבחינה, כגון משך הבחינה, צורתה, וכדומה. מחקר כזה טרם נעשה.

עם זאת, ברמה העקרונית חשוב להדגיש, כי ירידה במספר הבחינות ובהיקף החומר הנדרש אינם פועלים בהכרח להורדת הרמה הלימודית. אנשי חינוך רבים טוענים, שהעומס המוגזם, לדעתם, שהיה נהוג בעבר תרם לשטחיות וללמידה המתבססת על שינון ולא על הבנה. צמצום מספר הבחינות והחומר הנדרש יכולים על כן לתרום להעמקה וללמידה משמעותית יותר של החומר הנכלל בבחינה.

ובנוסף לכך, בהנחה שמטרת הבחינה צריכה להיות בדיקת ידע ויכולת להתמודד עם מטלות אינטלקטואליות לימודיות ולא עם דירוג התלמידים לפי כושרם לעמוד במטלות לימודיות שונות בתנאים של לחץ, הרי שההקלה ב"תנאים סביבתיים" איננה מביאה בהכרח להורדת רמת הדרישות, והיא עשויה לתת הזדמנות טובה יותר ושווה יותר לתלמידים בעלי כישורים שונים להתמודד עם מטלה זאת.

מקורות

- בלס, נחום (2010א). "מערכת החינוך – מבט מבפנים". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ.
- (2010ב). *האם יש מחסור במורים? ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות 2010.14* (דצמבר).
- (2008). אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים: <http://education.academy.ac.il>
- בלס, נחום וחיים אדלר (2004). "פוליטיקה, חינוך וידע מדעי. היש ביניהם קשר?" *מגמות, מ"ג, 1*. פברואר.
- בן-דוד, דן (2010). "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ.
- הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות*. — (2009). *פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2*.
- (2007). הודעה לעיתונות מיום 7.11.2007. http://www.cbs.gov.il/reader/new_hodaot/hodaa_template.html?hodaa=200706217
- המועצה להשכלה גבוהה (2010). *דו"ח כללי של הוועדה להערכת הלימודים במתמטיקה (פורסם באנגלית – להלן)*.
- (2007). *דו"ח כללי של הוועדה להערכת הלימודים בפיסיקה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, דצמבר (פורסם באנגלית – להלן)*.
- משרד החינוך. "במבט רחב" – מערכת הנתונים באתר האינטרנט של המשרד. קונור-אטיאס, אתי, האלה אבו-חלא (2010). זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2008-2009. תל-אביב: מרכז אדוה (דצמבר).
- קלינוב, רות (2010). מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על פי פרסום ה-OECD: *Education at a Glance, 2010* – OECD. משרד החינוך, ראמ"ה, הרשות הארצית למדידה והערכה (ספטמבר).

שיף, יפה, עדנה שמעוני וחיים פורטנוי (2010). תלמידים המקבלים התאמות לצורך היבחנות בבחינות הבגרות: מאפיינים והישגים. סדרת ניירות עבודה, מס' 58, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אגף חינוך, השכלה וכוחות הוראה (דצמבר).

Allen, Victoria (Public Broadcasting System) (1996). "A Disability Crutch". *USA Today*, July 10.

Council for Higher Education (2010). *The Committee for the Evaluation of Mathematics Study-Programs General Report*.

— (2007). *A General Report of the Committee for the Evaluation of Physics Studies*.

Deming, David and Dynarski, Susan (2008). *The Lengthening of Childhood*, NBER Working Paper, No. 14124, June.

Elder, Todd E. and Darren H. Lubotsky (2006). Kindergarten Entrance Age and Children's Achievement: Impacts of State Policies, Family Background, and Peers (June). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=916533>.

Estrich, Susan (1998). "It's Not Who Goes to College; It's Who Can Stay There". *USA Today*, May 12.

IES (Institute of Education Sciences). National Center for Educational Statistics (2009). *The Nation's Report Card*. U.S. Department of Education (NCES 2009-479).

European Commission DG EAC. A report submitted by GHK (2006). Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship (December). (Ref. 2005-4682/001-001 EDU ETU). Lot 2: Mobility of Teachers and Trainers Final Report.

OECD (2010). *Education at a Glance*.

Schrag, Peter (1998). "The Near Myth of Our Failing Schools". *The Atlantic Monthly*, Oct..

Sternberg, Robert (1997). "Extra Credit for Doing Poorly". NYT, August 25.

Vineall, Tony (Chairman) (2002). Teacher Supply and Demand in British Columbia. Enhancing the Quality of Education: Attracting, Recruiting and Retaining the Best Teachers. Eleventh Report, School Teacher's Review Board.