מרכז טאוב
לחקר המדיניות החברתית בישראל

מערכת החינוך בישראל 2020–2024: מערכת שמרנית במציאות תזזיתית

נחום בלס

מאמר זה פורסם במסגרת **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024**

נייר מדיניות מס' 15.2024

ירושלים, כסלו תשפ"ה, דצמבר 2024

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. המרכז מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים ובפני כלל הציבור בישראל תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית מדיניות ציבורית. הצוות המקצועי של המרכז ועמיתי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים מבוססי נתונים בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך וחלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

אנא צטטו מחקר זה כך:

Blass, N. (2024). The Education System in Israel 2020–2024: A Conservative System in a Dynamic Reality. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. https://doi.org/10.5281/zenodo.14568439

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מערכת החינוך בישראל 2020–2024: מערכת שמרנית במציאות תזזיתית

נחום בלס

השנה פרק החינוך מתמקד בשלושה נושאים: תקציב המדינה, כוח האדם בהוראה והישגים לימודיים. אולם לפני שניגש לנושאים אלו אי-אפשר שלא להתייחס – ככל שמאפשרים הנתונים – לתוצאות הממשיות ולהשפעות עתידיות אפשריות של שלושת השברים הטקטוניים שטלטלו, ועודם מטלטלים, את החברה הישראלית ואת מערכת החינוך מאז 2020: משבר הקורונה, התוכניות לשינוי מערכת המשפט והסערה החברתית והפוליטית שהן עוררו, וטבח 7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו. מובן שמלוא השפעתם של אירועים אלה – שהחמור בהם טרם הסתיים – עדיין לא ברורה. ובכל זאת אי-אפשר לכתוב פרק המסכם את ההתפתחויות האחרונות במערכת החינוך בישראל בלי לבחון, לפחות באופן ראשוני, את השפעותיהם המיידיות והעתידיות.

בשעה שהקורונה השפיעה בדרגות שונות על כלל מערכת החינוך, חילופי השלטון לצד הניסיון לחולל רפורמה משפטית התבטאו במערכת החינוך בעיקר במהלכים להגדלת התקציבים המופנים למערכות החינוך החרדיות והתגברות השיח הציבורי המקטב, שאמנם התנהל בעיקר בחברה הבוגרת אך חלחל גם לתוך בתי הספר. המלחמה, לעומת זאת, נתנה את אותותיה בכל התלמידים במערכת החינוך – מי בשל פינוי מיישוב מגוריו או בשל גיוס בן משפחה למילואים[1] ומי בשל האזעקות, על הפחד שהן מעוררות והמהומה הנלווית לכניסה למרחב המוגן. בפרסום של מרכז מידע וידע לתמיכה בעורף במצב החירום המיוחד נכתב כך:

---

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הפרק נכתב בסיועם של ד"ר שרית סילברמן ויהונתן פלוטקין. החלקים העוסקים בהיעדרויות ובתחלופת מורות נכתב בשיתוף ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס.

1 האוכלוסייה הערבית והחרדית אינן רלוונטיות באשר לגיוס, וגם חלקן בקרב המפונים נמוך יותר מבשאר האוכלוסייה.

כאשר מסתכלים פרטנית על אוכלוסיית **הילדים והנוער** רבים מהם נחשפו למצבים מסכני חיים ותכנים קשים ברשת. כ-19,900 ילדים ונוער הוכרו עד כה בביטוח לאומי כנפגעי פעולות איבה כתוצאה מהמלחמה, וכ-300,000 הם ילדים למשרתי מילואים שגויסו. מספר מחקרים מצאו כי רבים מהילדים סובלים ממצוקה רבה וחרדה נוכח אירועי המלחמה – 76% מהילדים בגילאי 2–12 סובלים מרמה גבוהה של מצוקה רגשית וקרוב ל-54% סובלים מחרדה. בקרב ההורים, 27% דיווחו על רמות גבוהות של דיכאון וחרדה.[2]

עם פרוץ המלחמה גויסו לשירות מילואים כמעט 300 אלף חיילים וחיילות[3] – כולם הורים, אחים או בני משפחה רחוקים יותר של תלמידים. על כך יש להוסיף כ-330 אלף אנשים שפונו מבתיהם או התפנו ביוזמתם בתחילת המלחמה בגלל המצב הביטחוני.[4] מנתונים עדכניים שהתקבלו לאחרונה ממשרד החינוך עולה כי מאז פרוץ המלחמה כמעט 38 אלף תלמידים מכל שלבי החינוך חוו פינוי מבתיהם, כשליש מהם מיישובים בצפון וכשני שלישים מיישובים בדרום.[5] הלוח להלן מציג את המספרים לפי שלב חינוך ולפי אזור מגורים.

לוח 1. מספר התלמידים שפונו מאז פרוץ המלחמה, לפי שלב חינוך ואזור מגורים

	צפון	דרום
גני ילדים	1,932	5,204
יסודי (א'–ו')	5,287	10,692
חטיבת ביניים (ז'–ט')	2,719	4,911
חטיבה עליונה (י'–י"ב)	2,669	4,227
סך הכול	**12,607**	**25,034**

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, לפי חוק חופש המידע

בטווח המיידי, ניתן לומר במידה רבה של ודאות כי למצב שבו עשרות אלפי ילדים שוהים תקופה ממושכת מחוץ לביתם ולמאות אלפים יש הורה או בן משפחה קרוב במילואים תהיה השפעה כזו או אחרת על יכולתם ללמוד ולהתפתח בצורה בריאה.[6] כמו כן, יש

2 מרכז מידע וידע לתמיכה בעורף במצב החירום המיוחד, 16 בספטמבר 2024.

3 ראו באתר צה"ל.

4 על פי הערכה ראשונית של המכון הישראלי לדמוקרטיה מ-19 באוקטובר 2023.

5 הנתונים נמסרו לבקשת מרכז טאוב על פי חוק חופש המידע.

6 להשפעה של גיוס הורה למילואים ופינוי ממקום המגורים על ילדים צעירים יותר ראו בפרק של הגיל הרך בספר זה.

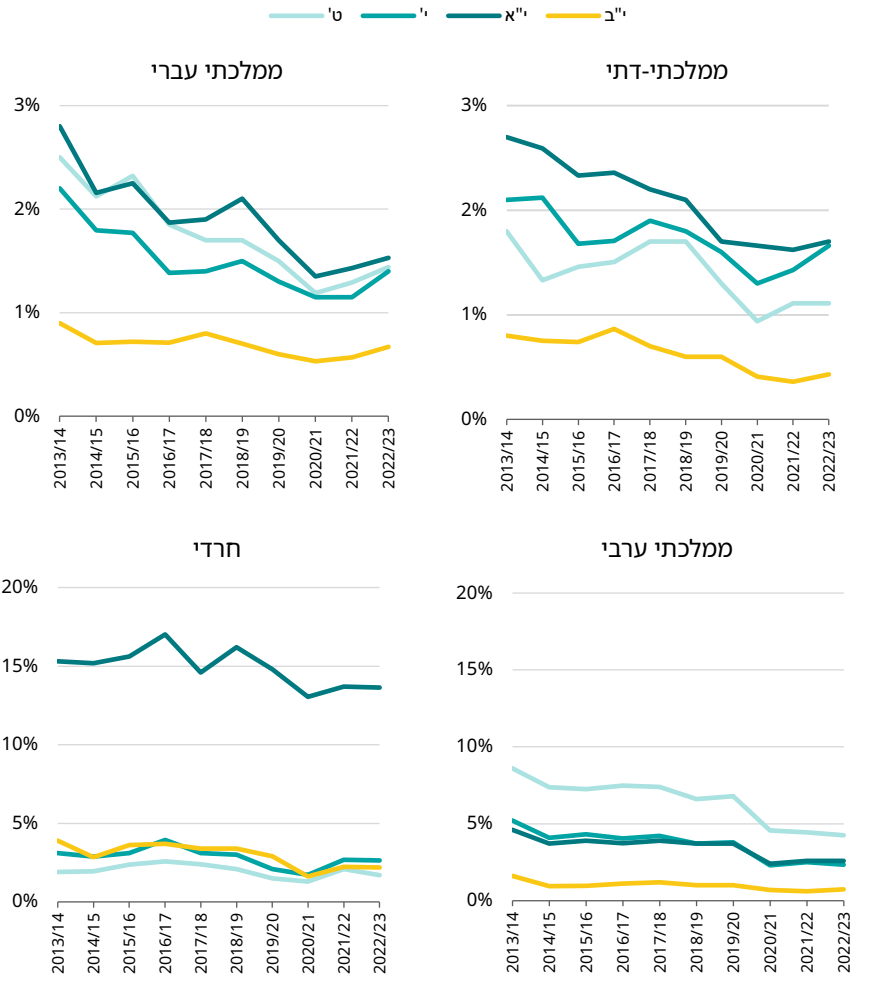
לזכור כי גם תלמידים שאינם חשופים ישירות למלחמה מושפעים ממנה במידה כזאת או אחרת. לפיכך, עלייה בשיעורי הנשירה, ירידה בהישגים הלימודיים והתרבות אירועים של אלימות פיזית ואחרת הן אפוא תוצאות צפויות.

את התוצאות ארוכות הטווח של מצב המלחמה (וכפי שנראה בהמשך, גם את השפעותיה של תקופת הקורונה) קשה יותר להעריך, בין השאר משום שמשרד החינוך מפרסם באתרים הרשמיים נתונים על הישגים לימודיים וחינוכיים רק עד שנת 2022. את ההשפעות של המלחמה על ההישגים הלימודיים עדיין אי-אפשר להעריך כי התוצאות של מבחני המיצ"ב טרם פורסמו, ותוצאות בחינות הבגרות שפורסמו הן של בחינות שנערכו לפני המלחמה. לפיכך מה שאפשר לעשות לעת עתה הוא לציין נתונים ספורדיים שמפרסמים גופים שונים שיכולים לשמש אינדיקציה למגמות המתהוות במערכת החינוך בשל המלחמה.

כך למשל, לפי נתוני הלמ"ס על נשירת תלמידים, המגמה המבורכת של ירידה עקבית בשיעורי הנשירה נבלמה, ובקרב כמה קבוצות אף התהפכה אחרי 2020. פרסום קודם של מרכז טאוב בחן את מגמות הנשירה בחטיבה העליונה (ינאי ואחרים, 2019). מאז פרסום זה, אירועים גלובליים רבים, ובראשם מגפת הקורונה, גרמו לחוסר יציבות במערכת החינוך ועלולים היו להשפיע על שיעורי הנשירה. תרשים 1 להלן מציג את שיעורי הנשירה בחטיבה העליונה לפי שכבת גיל וקבוצת אוכלוסייה. בעשור האחרון ירדו שיעורי הנשירה באופן כללי בכל הקבוצות ובכל השכבות. יש לציין כי הירידה הניכרת ביותר חלה בשנים שהושפעו במידה הרבה ביותר מהקורונה – שנת הלימודים 2020 והמעבר ל-2021. עם זאת, בשנתיים שלאחר מכן (2022–2023) נמדדה עלייה קלה בשיעורי הנשירה, אך הם לא שבו לרמות שלפני הקורונה. בחינוך העברי, שיעורי הנשירה מגיעים לשיא בכיתה י"א, ובחינוך הערבי הם הגבוהים ביותר בכיתה ט'. המגמות במערכת החינוך הממלכתית-דתית והחילונית דומות יחסית – רוב הנשירה מתרחשת בין כיתה ט' לכיתה י"א, ואילו בחינוך החרדי שיעורי הנשירה גבוהים במיוחד בכיתה י"א בשל המעבר לישיבות גבוהות.

בדיון בוועדת החינוך של הכנסת בפברואר 2024 דיווחה סמנכ"לית במשרד החינוך כי בעקבות החלטת הממשלה על פינוי תושבי עוטף עזה ויישובי קו העימות בצפון עם תחילת המלחמה, פונו מבתיהם כ-48,000 תלמידים במערכת החינוך – כ-31,300 מיישובי הדרום וכ-16,700 מיישובי הצפון. אשר לנשירה, באותו דיון נאמר כי בחינוך העל-יסודי לומדים 15,502 תלמידים שהתפנו וכי לגבי 91% מהם יש דיווח נוכחות במערכות המשרד. 9% הנותרים אינם מדווחים, אך למשרד יש מידע לגביהם: כ-1,200 מהם לא הגיעו באופן סדיר למסגרות החינוך אך אותרו והוחזרו ללמידה, ו-815 אחרים עדיין אינם מגיעים באופן סדיר למסגרות החינוך (אלמקייס, 2024).

תרשים 1. שיעורי הנשירה בחטיבה העליונה בשנות הלימודים תשע"ד–תשפ"ג, לפי שכבה וקבוצת אוכלוסייה



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, אתר במבט רחב

כפי שהדברים נראים כיום, שלוש התוצאות הקשות ביותר של שלושת המשברים, ובייחוד הרפורמה המשפטית והמלחמה, הן:

1. **התרחבות הפערים בין ארבע תת-המערכות המרכיבות את מערכת החינוך –** החינוך הממלכתי העברי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הממלכתי הערבי והחינוך החרדי. פערים אלה, שגם בעבר הקשו ביצירת אתוס ישראלי משותף, ניכרים היום בכל דיון ומפגש, פרטי וציבורי כאחד. ספירת כיפות בהפגנות, מניית חללי צה"ל על פי השתייכותם האידיאולוגית, התעלמות מצרכים אובייקטיביים כאשר בוחנים תקציבים המוענקים לקבוצות שונות – כל אלה הם רק ביטוי חלקי למציאות חדשה. הסכנה כאן היא התפוררות מרחיקת לכת של האתוס המשותף הבסיסי ביותר הרואה בישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.

2. **התגברות השיח וההתנהגות האלימים והבלתי סובלניים לדעות ולהתנהגויות הזולת –** תופעות אלה הולכות ומתרבות בין התלמידים לבין עצמם, בין התלמידים למוריהם, בחדר המורות[7] ובין צוותי ההוראה להורי התלמידים, ומעלות חשש כבד בנוגע לאופייה של החברה הישראלית בעתיד. שיח פתוח במרחבים חינוכיים הוא מרכיב קריטי בעיצוב ערכי הסובלנות, ההקשבה והכבוד ההדדי. דיון מכבד בסביבה החינוכית חיוני לפיתוח מיומנויות חברתיות ולהבטחת חברה דמוקרטית, פתוחה ומכילה בעתיד.

3. **שגרה המאופיינת בחוסר שגרה –** מערכת החינוך אמורה להיות מקור של יציבות ותמיכה לתלמידים, אך בשנים האחרונות המצב מלמד שלא תמיד אפשר לסמוך על המערכות שיתפקדו כהלכה. חוסר יציבות וחוסר אמינות הפכו לנורמה. דבר זה מעלה שאלות הרות גורל לגבי העתיד, בייחוד בנוגע ליחסם של התלמידים למערכות מוסדיות כשיגדלו. איזה סוג של אזרחים אנו מחנכים אם הם לומדים שאי-אפשר לסמוך על "המערכת"? האם יבינו את החשיבות של ציות למערכות ולתקנות, או שמא ימצאו שאין הן אמינות ולכן אין הכרח להישמע להן?

לפיכך אחת המשימות החשובות של מערכת החינוך תהיה לשוב ולמצוא את החישוקים המאחדים את החברה הישראלית ולחזקם, ולהטמיע בקרב כלל התלמידים ערכים של סולידריות, סובלנות, חשיבה ביקורתית והזדהות עם ערכי היסוד של מדינת ישראל כפי שהם באים לידי ביטוי בחוק החינוך הממלכתי ובמגילת העצמאות.

---

7 היות שרוב העוסקות במקצוע ההוראה והמחזיקות בתפקידי ניהול בבתי הספר בישראל הן נשים השתמשנו במורות ומנהלות לאורך כל הפרק.

עתה נעבור לדון בתקציב משרד החינוך, שהושפע אף הוא מן התנודות שחלו במדינה, ולאחר מכן נרחיב את היריעה בנוגע לכוח האדם בהוראה. לבסוף נבחן את התמורות שחלו בהישגי התלמידים בישראל ואף נשווה אותם להישגים במדינות אחרות.

התקציב

בשנים 2019–2024 חלו שינויים וזעזועים בתקציב המדינה. ב-2020 לא היה תקציב מאושר, ובשנים האחרות הוכנסו בו שינויים תכופים, אשר חלקם התחייבו בשל הקורונה, חלקם בשל הגדלה מסיבית של התקציבים למגזר החרדי והדתי בעקבות חילופי השלטון וחלקם בשל צורכי המלחמה.

כפי שכבר תיארנו בעבר (בלס וקוגן, 2014), כאשר דנים בתקציב של כל משרד ממשלתי יש להתייחס בעצם לשלוש צורות של התקציב:

1. התקציב המקורי: התקציב שמאשרת הכנסת בתחילת השנה.
2. התקציב המאושר על שינוייו: התקציב הכולל את כל השינויים שהוכנסו בתקציב המקורי במהלך השנה ואושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת.
3. התקציב שבוצע בפועל.

למעשה בכל אחד מאלו יש שני תקציבים – תקציב נטו ולצידו תקציב ברוטו, שכולל בתוכו השתתפויות של גורמים נוספים כגון כספי הורים. להלן נתייחס לתקציב נטו בלבד.

לפי הנתונים המוצגים בלוח 2, בחמש השנים האחרונות חל גידול של יותר מ-37% בתקציב החינוך המקורי, 32% בתקציב על שינוייו ו-34% בתקציב שבוצע בפועל.

לוח 2. התקציב הרגיל, 2019–2024

במיליארדי ש"ח

	התקציב המקורי	התקציב על שינוייו	ביצוע
2019	60.5	64.1	60.9
2020	63.7	66.6	64.0
2021	67.3	71.8	66.4
2022	67.8	74.6	70.6
2023	79.5	84.9	81.5
2024	82.9		

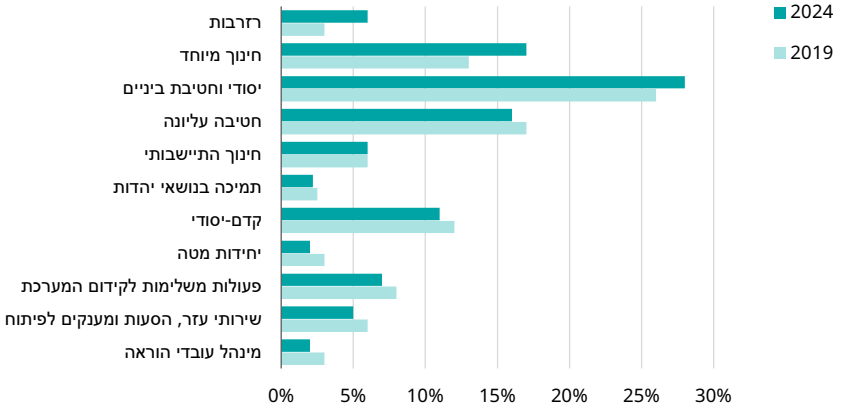
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

כפי שאפשר להבחין בנקל מן הנתונים שבלוח 2, התקציב המקורי של משרד החינוך תמיד נמוך יותר מהתקציב על שינויין, וביצוע התקציב כמעט תמיד גבוה יותר מהתקציב המקורי (למעט בשנת 2021, אז הוא היה נמוך מהמקורי ב-900 מיליון ש"ח) ונמוך בהרבה מהתקציב על שינוייו. זאת משום שכמעט תמיד משרד החינוך אינו יכול לבצע במלואם שינויים המוכנסים לתקציב במהלך השנה, ועל אחת כמה וכמה בסופה. לפיכך עולה השאלה: האם משרד החינוך בונה את תקציבו מראש בחסר או שמא יש בכך עדות לחוסר יכולתו לנצל את התקציב העומד לרשותו?

שינויים בתקציב משרד החינוך לפי תחומים

ניתוח השינויים הפנימיים בתקציב משרד החינוך, כפי שהם משתקפים בחלוקה בין התחומים, מגלה מגמות של שינוי בעדיפויות ובמדיניות. מתרשים 2 עולה כי בין התחומים שבהם נרשמה עלייה בולטת בחלקם בתקציב נמצאים החינוך המיוחד ותחום החינוך היסודי וחטיבת הביניים. לעומת זאת, ישנה ירידה ניכרת בתחומים אחרים, כגון מינהל עובדי הוראה ויחידות מטה. שינוי מהותי נוסף הוא העלייה בתקציב הרזרבות, הכולל את הכספים הקואליציוניים.

תרשים 2. התקציב המקורי לפי תחום כאחוז מתקציב משרד החינוך, 2019 ו-2024



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, אגף החשב הכללי

לוח 3 בוחן אם הירידה בחלקם היחסי של תחומים מסוימים, כמו מינהל עובדי הוראה, נובעת מירידה בהיקף התקציב המופנה אליהם, או שמא מן הגידול המשמעותי בתקציב המשרד ובתקציבים המופנים לתחומים אחרים. הנתונים בלוח מראים כי במונחים נומינליים תקציבי התחומים, רובם ככולם, עלו בשונות ניכרת בשיעורי השינוי: בעוד תחומים כמו רזרבות, חינוך מיוחד וחינוך יסודי זכו לגידול של ממש, בתחומים אחרים היה גידול מתון בלבד ואף ירידה, כפי שקרה במינהל עובדי הוראה.

לוח 3. התקציב המקורי לפי תחום ושיעור השינוי, 2019 ו-2024

תחום	2019 (ש"ח)	2024 (ש"ח)	שיעור השינוי בין 2019 ל-2024
רזרבות	1,963,487	4,848,480	147%
חינוך מיוחד	7,889,882	13,882,639	76%
יסודי וחטיבת ביניים	15,871,614	23,174,660	46%
חטיבה עליונה	10,100,791	13,311,138	32%
חינוך התיישבותי	3,673,020	4,648,710	27%
תמיכה בנושאי יהדות	1,490,675	1,863,628	25%
קדם-יסודי	7,194,180	8,792,392	22%
יחידות מטה	1,730,668	1,990,024	15%
פעולות משלימות לקידום המערכת	4,890,305	5,622,983	15%
שירותי עזר, הסעות ומענקים לפיתוח	3,663,573	4,194,076	14%
מינהל עובדי הוראה	1,988,180	1,743,055	-12%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, אגף החשב הכללי

שינויים בתקציב – תחומים נבחרים

החינוך המיוחד

החינוך המיוחד הוא התחום שזכה לעלייה הגדולה ביותר בתקציב בשנים 2019–2024 ולגידול ניכר בחלקו היחסי מתוך תקציב משרד החינוך (מ-13% ל-17% מהתקציב). הגורמים המרכזיים לעלייה זו, כפי שכתבנו אשתקד (בלס, 2023), היו:

- הגידול המתמשך במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד;
- עלייה בחלקם של התלמידים עם צרכים מיוחדים שעלותם גבוהה בכלל תלמידי החינוך המיוחד;

- יישום הרפורמה בחינוך המיוחד אשר הביא להרחבת סל השירותים הניתנים לתלמידים אלו, כגון הגדלת תקציבי השילוב וההכלה בבתי הספר והרחבת ההגדרה של התלמידים הזכאים לסל שילוב אישי, וכפועל יוצא גם הגדלה ניכרת במספרם.

שינויים קיצוניים כל כך ובפרק זמן קצר כל כך מעידים למעשה על קריסת השליטה של משרד החינוך בתקציבים המוקצים לחינוך המיוחד. קריסה זאת באה לידי ביטוי בולט ב-2022 בפער של מעל 10% בין התקציב המקורי לביצוע התקציב. מצב עניינים זה הביא למינויה של ועדה ציבורית בראשות עמוס שפירא שהתבקשה לבחון את הסיבות למשבר בחינוך המיוחד ולהציע פתרונות. הוועדה טרם סיימה את עבודתה אך היא כבר הציגה תובנות ראשוניות, כפי שהגדיר זאת יו"ר הוועדה בישיבה של הנהלת משרד החינוך ולאחר מכן בישיבה של ועדת החינוך בכנסת. על פי תובנות אלו הסיבה העיקרית למשבר היא דווקא מצבו של החינוך הכללי, המביא הורים לילדים עם צרכים מיוחדים להעדיף חינוך במסגרות נפרדות על פני החינוך במסגרות הרגילות, ולפעול בכל דרך אפשרית כדי להעניק לילדיהם אבחונים המזכים אותם ביתרונות תקציביים וחינוכיים (על פי תפיסתם). כדי לשנות זאת המליץ יו"ר הוועדה להקטין את מספר התלמידים הממוצע בכיתות הגן, בית הספר היסודי וחטיבת הביניים ל-19. לדעתו הדבר אפשרי בלי להגדיל את מספר המורות ועלות העסקתן – אם יצומצם היקף שעות העבודה של מורות המוקצה לכיתה. נציין שלמסקנה הזאת הגענו גם אנחנו בעבודה מוקדמת יותר של מרכז טאוב (בלס ואחרים, 2023ב).

החינוך היסודי וחטיבות הביניים

תחום החינוך היסודי וחטיבות הביניים הוא הגדול ביותר בתקציב משרד החינוך והוא מתחלק לארבעה חלקים: בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים שמשתייכים לחינוך הרשמי מקבלים את חלק הארי של התקציב, כ-85% מהסך הכולל. החינוך העצמאי מקבל כ-8% מהתקציב, מעיין החינוך התורני כ-4%, ומוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור יחד מקבלים כ-3%.

מבט על תקציב החינוך היסודי וחטיבות הביניים בשנים 2019–2024 (לוח 4) מצביע על מגמה עקבית של צמיחה. כמו כן ניכר שיש פערים בין התקציב המקורי לביצוע בפועל, כאשר ברוב השנים הביצוע עלה על התכנון המקורי. לדוגמה, בשנת 2022, הביצוע היה גבוה בכ-3.66 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי. שנת 2023 היא נקודת ציון חשובה, עם עלייה חדה בתקציב. התקציב המקורי עמד על כ-24.4 מיליארד ש"ח – עלייה של כ-46% לעומת השנה הקודמת. אף שהתקציב המקורי לשנת 2024 נמוך במקצת מזה של 2023, הוא עדיין גבוה משמעותית בהשוואה לתקציב בשנים שקדמו לה. הנתונים מראים מגמה ברורה של הגדלת ההשקעה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בקצב של כ-5% בשנה,

והדבר בא לידי ביטוי – בעיקר בחינוך היסודי – בעלייה במספר השעות לתלמיד ובירידה במספר התלמידים בכיתה. את העלייה החריגה ב-2023 יש לייחס לחתימה על הסכם השכר החדש עם הסתדרות המורים.

לוח 4. תקציב החינוך היסודי וחטיבות הביניים, 2019–2024

באלפי ש"ח

	התקציב המקורי	התקציב על שינויין	ביצוע	אחוז הגידול בתקציב המקורי	אחוז הגידול בתקציב על שינויין	אחוז הגידול בביצוע
2019	15,871,614	17,310,406	17,156,855			
2020	—	—	18,103,233			
2021	17,492,798	18,647,196	18,237,983			1%
2022	16,713,133	20,668,715	20,369,155	-4%	11%	12%
2023	24,459,411	25,403,842	25,099,694	46%	23%	23%
2024	23,174,660			-5%	—	—

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, מפתח התקציב

רזרבות

סעיף הרזרבות נועד לאפשר גמישות בניהול התקציב והתמודדות עם אירועים בלתי צפויים. הרזרבות נחלקות לשלושה סוגים עיקריים: רזרבה להתייקרויות, שמטרתה לממן התייקרויות מחירים; רזרבה פיסקלית, שנועדה לשמש מקור תקציבי זמין לצרכים המתעוררים במהלך השנה מבלי לפגוע בעמידה בכללים הפיסקליים (יעד הגירעון ומגבלת ההוצאה); ורזרבות אחרות (בר, 2024).

בשנים שנסקרו נמדדה עלייה חדה בסעיף הרזרבות בתקציב משרד החינוך, מ-1.96 ל-4.85 מיליארד שקלים בקירוב – עלייה של 147% (ראו לוח 3 לעיל). אחד ההבדלים הבולטים ביותר בין התקציב על שינוייו לתקציב המקורי הוא איפוס מלא של סעיפי הרזרבה והגדלה של סעיפים אחרים בתקציב על שינוייו.

ואולם לצד העלייה החדה בסעיף זה חל שינוי דרסטי גם בחלוקה הפנימית בין הרזרבה להתייקרויות ובין הרזרבה הפיסקלית: בין השנים 2019 ו-2024 עלה משקלה היחסי של הרזרבה הפיסקלית בתקציב הרזרבות ב-115%, מ-11% ל-24%, בעוד משקלה של הרזרבה להתייקרויות ירד ב-15%, מ-89% ל-76% מתקציב הרזרבות. עיקר העלייה נובע מהגידול בתקציב העתודה להסכם הקואליציוני (הנכלל ברזרבה הפיסקלית). בתקציבי 2023 ו-2024 היווה סעיף זה כ-85% מהרזרבה הפיסקלית. שינויים אלו משקפים מגמה ברורה של הסטת משאבים לטובת מימוש הסכמים פוליטיים (דורי, 2024).

המחשה להכפפתו של תקציב הרזרבות לשיקולים פוליטיים אפשר לראות בהחלטת הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב 2024, כאשר הוחלט לקצץ את תקציב הרזרבה להתייקרויות להסכם השכר עם בתי הספר העל-יסודיים, בעוד תקציב הרזרבות להכללת המורות החרדיות בהסכם אופק חדש נשמר.

האם החינוך הממלכתי העברי והממלכתי הערבי מופלים לרעה מבחינה תקציבית?

אחד הנושאים הרגישים שבלב הדיון הציבורי עוסק בשאלה: האם תקציבי החינוך מתחלקים באופן שקוף ושוויוני בין חלקי המערכת (הממלכתי העברי, הממלכתי-דתי, הממלכתי הערבי והחינוך החרדי), והאם אי-השוויון בתקצוב חלקיה השונים של מערכת החינוך התרחב או הצטמצם? הדעה הרווחת, המתבססת בעיקרה על נתוני ההוצאה הממוצעת לתלמיד ומספר התלמידים הממוצע בכיתה שמפרסמים משרד החינוך והלמ"ס, היא שהמערכת מתעדפת באופן גלוי וסמוי את החינוך הממלכתי-דתי על פני חלקי המערכת האחרים. ואמנם הנתונים, לכאורה לפחות, מאששים דעה זאת (דטל, 2024). אך כאשר מנתחים את הנתונים ביסודיות מתקבלת תמונה מורכבת הרבה יותר.

חוקרי מרכז טאוב פרסמו כמה מחקרים בנושא ההוצאה לתלמיד בשלבי החינוך השונים.[8] ממצאיהם מראים שאמנם תלמידי החינוך הממלכתי-דתי נהנים מתקציבים גבוהים יותר מעמיתיהם בשאר מערכת החינוך, אך פערים אלה מוסברים בעיקר בנוסחאות תקצוב גלויות המבוססות על כללים שבדרך כלל אפשר בהחלט להראות את הקשר שביניהם לבין צרכים חינוכיים.

כללי תקצוב אלה כמעט ולא שונו לאורך השנים. לפיכך אפשר לומר שההבדל הנוכחי בהקצאה בין המגזרים ובין סוגי הפיקוח אינו נובע מהחלטות שרירותיות המושפעות משיקולים זרים שהתקבלו לאחרונה כי אם מתוך החלטות שגובשו לאורך הרבה שנים בהכרעות המושפעות משיקולים פוליטיים, חינוכיים ואידיאולוגיים. הכרעות אלה באות לידי ביטוי בחקיקה ראשית (כגון חוק החינוך הממלכתי או חוק לימוד חובה), בחקיקה משנית (תקנות שונות) ובחוזרי מנכ"ל או בכללי התקצוב, שבדרך כלל חילוקי הדעות לגביהם מצומצמים. מקורם של הפערים שנותרו נעוץ רק בחלקו בסלי תקצוב ייחודיים (כגון שעות תפילה לחינוך הממלכתי-דתי ותוכניות חומש למגזר הערבי). יתרה מזאת – הפערים בתקצוב בין חלקי המערכת הולכים ומצטמצמים.

8 על ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי ראו בלס ובלייך, 2018; 2020 (מחקר נוסף עתיד להתפרסם בקרוב). על ההוצאה בחטיבה העליונה ראו בלס ובלייך, 2024. נושא ההוצאה לתלמיד בחטיבות הביניים נמצא בשלבי מחקר מתקדמים.

כוח אדם בהוראה

כמדי שנה גם השנה עולה נושא המחסור במורות, וכמדי שנה גם השנה קשה לזהות מחסור כזה או אפילו מגמה של היווצרות מחסור שכזה (אם כי יכול להיות מחסור נקודתי במקומות יישוב מסוימים או במקצועות ספציפיים). לשם הוכחת טענתנו נציין שוב שגם בשנת תשפ"ד שיעור הגידול במספר המורות, הן באופן כללי (שעמד על 3.3%) והן במגזרים שונים של מערכת החינוך, היה גדול משיעור הגידול במספר התלמידים (שעמד על 1.5%).[9] אמנם מספרן של המורות החדשות בתשפ"ד היה קטן ממספרן בתשפ"ג (12,411 לעומת 14,890), אך מספר המורות החדשות שהצטרפו בתשפ"ד עדיין גבוה משמעותית ממספר המורות שעזבו באותה השנה (10,143).[10] נרחיב על כך להלן בחלק העוסק בתחלופת מורות.

אשר לאיכות המורות ולהתאמתן למקצוע שהן מלמדות, אין בידינו שום נתון המרמז על ירידה באיכותן. ראשית חשוב לומר שהתאמה או אי-התאמה למקצוע תלויה במידה רבה בהגדרה. בישראל הלמ"ס מגדירה מורה כמתאימה למקצוע אם היא בעלת תואר ראשון ממוסד להשכלה גבוהה בישראל או בחו"ל (למי שהוכר לה התואר שלמדה בחו"ל), או בעלת תואר בוגר בהוראה מהמכללות האקדמיות לחינוך או בעלת רישיון הוראה. לשם התאמה להוראת מתמטיקה על המורה להיות בעלת תואר, תעודת הוראה או רישיון הוראה באחד מתחומי הדעת האלה: מתמטיקה, סטטיסטיקה, מדעי המחשב, מדעים פיזיקליים או הנדסה. חשוב לציין שאין די בניסיון של שנים רבות בהוראת מקצוע מסוים ובהשתלמויות בהוראת המקצוע כדי שהמורה תיחשב מתאימה למקצוע. אולם גם על פי הכללים המחמירים של הלמ"ס, כפי שעולה מנתוני השנתון הסטטיסטי לשנת 2023, אפשר להיווכח בשיפור ניכר במהלך העשור האחרון בתחום זה, בעיקר במתמטיקה ובאנגלית (לוח 5).

9 אמנם שיעור הגידול במשרות מלאות בשנת תשפ"ד היה אפסי אך הדבר מוסבר במלואו על ידי הקטנת שיעור המשרות המלאות בחינוך החרדי, עובדה שפירושה גידול במספר המורות בחינוך החרדי העובדות במשרה חלקית.

10 הלמ"ס מדווחת על עזיבת מורות רק בחלוף שלוש שנים מהיום שאינן מופיעות ברישומי משרד החינוך.

לוח 5. שיעורי ההתאמה למקצוע בעברית, מתמטיקה ואנגלית, תשע"ג–תשפ"ג

	תשע"ג (2012/2013)			תשפ"ג (2022/2023)		
	יסודי	חטיבת ביניים	חטיבה עליונה	יסודי	חטיבת ביניים	חטיבה עליונה
עברית – סך הכול	23.3%	64.5%	62.8%	25.6%	60.2%	63.8%
מתמטיקה – סך הכול	28.3%	63.1%	62.6%	38.4%	73.8%	77.3%
אנגלית – סך הכול	56.1%	65.0%	59.0%	69.6%	76.4%	71.6%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2023א, לוח 4.48

אמנם שיעורי ההתאמה למקצועות הללו נמוך, ובהרבה, מ-100%, אך זה המצב גם במדינות רבות אחרות בעלות מערכות חינוך מתקדמות. באוסטרליה, למשל, 39% מהמנהלות באזורים עירוניים מרכזיים ו-42%–66% באזורים המרוחקים יותר דיווחו על קשיים בהצבת מורות בעלות הכשרה מתאימה בכיתות (Du Plessis, 2013). ככל הנראה סדנא דארעא חד הוא.

בעשור האחרון שיעור המורות שאין להן תואר אקדמי בחינוך היסודי, הן העברי והן הערבי, ירד מאוד, ואילו שיעור המורות בעלות תואר אקדמי מתקדם עלה והגיע קרוב ל-30% (הלמ"ס, 2023א, לוח 4.34). המגמה דומה גם בחינוך העל-יסודי (לוח 4.35). יתר על כן, שיעור המורות המשתלמות עלה מממוצע של כ-65% בשנים 2008–2013 לממוצע של 80% בשנים 2018–2021.[11] כלומר, הנתונים מלמדים דווקא על מגמת עלייה ברמת ההשכלה בקרב מורות במערכת החינוך באופן כללי.

אנו שומעים לא מעט דיווחים גם על הקושי להשיג מנהלות איכותיות, וגם כאן הנתונים לא תמיד מאששים את "חוכמת ההמון". הנתונים בשנתון (לוח 4.39) רומזים לכמה תופעות, חלקן תומך בטענה בדבר הקושי להשיג מנהלות וחלקן עומד בסתירה לטענה זאת. קודם כול, שיעור המנהלות החדשות בשנים האחרונות גבוה משיעורן בשנים הכלולות בלוח. בולט במיוחד הגידול בשיעורן של בעלות תואר שני ומעלה, מפחות מ-70% ב-2009 ליותר מ-80% ב-2022. שנית, שיעור המנהלות הצעירות ירד במידה ניכרת. נתון זה יכול לרמז על רתיעה של מועמדות צעירות להיכנס לתפקידי ניהול, אך ייתכן שיש בו כדי ללמד על הקשחת תנאי הקבלה למשרת ניהול. מבחינת שלבי החינוך, שיעור המנהלות בעלות ותק נמוך מאוד בחינוך היסודי עלה ובחינוך העל-יסודי הוא ירד – עובדה שמעידה אולי על קושי גדול יותר בגיוס מנהלות ביסודי לעומת העל-יסודי.

11 הלמ"ס, 2023א, לוח 4.47. אמנם אין בידינו נתונים על הקשר שבין כמות ההשתלמויות לתוצאות החינוכיות אך הדברים מעידים על המוטיבציה של המורות.

היעדרויות מורות[12]

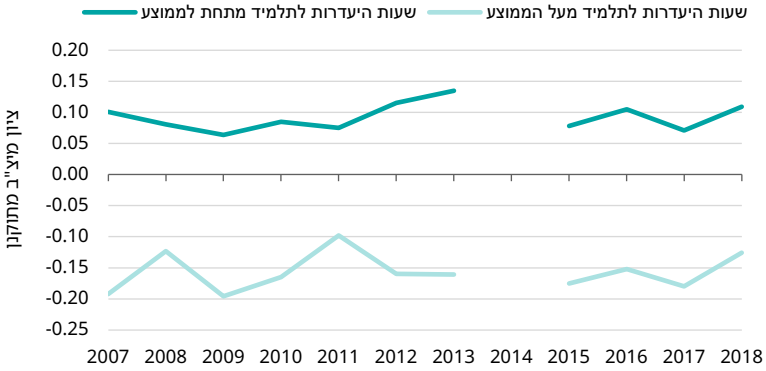
נושא היעדרויות המורות איננו חדש והוא זכה לדיון מפורט בדוח מבקר המדינה (2019) וגם בפרסומים מוקדמים יותר (רוזנבלט ושירום, 2007). מנתוני השנתון הסטטיסטי לשנת 2023 על המספר הכולל של שעות ההיעדרות של מורות, מספר שעות ההיעדרות הממוצע של כל מורה ושיעור שעות ההיעדרות מסך שעות ההוראה עולים כמה נתונים חשובים שיש לתת עליהם את הדעת ולנתחם לעומק.

הנתון הבולט ביותר הוא שבשנתיים האחרונות שיעור ההיעדרויות של מורות הוכפל ביחס לשיעורן הממוצע בתשע השנים הקודמות – מכ-5 מיליון שעות היעדרות בממוצע בשנים תשע"ג–תשפ"א לכ-11 מיליון שעות בממוצע בשנים תשפ"ב ותשפ"ג. עובדה זו נכונה בכל בחינות המיון בלוח (הלמ"ס, 2023א, לוח 4.44), והשונות בין הקבוצות נמוכה למדי. יש לציין כי משנת תשפ"ב הלוח כולל גם את שעות ההיעדרות של מורות בחטיבה העליונה, שלא נכללו בו בשנים קודמות, והן הוסיפו לסך שעות ההיעדרות השנתי כ-2.4 מיליון שעות בכל אחת מהשנתיים האחרונות. שינוי זה יש בו כדי להסביר חלק מן הגידול בשעות ההיעדרות אך לא את כולו. בנוגע לשאר ההפרש, ישנם שני הסברים אפשריים: או שזוהי תוצאה של שיפור בתהליכי הדיווח, או שהקורונה ומדיניות הבידודים, שנמשכה גם כאשר המגפה הייתה בנסיגה, הן שהביאו לכך. לנוכח היקף השינוי ההסבר הראשון נראה לנו סביר יותר. אם אמנם אלה הם פני הדברים, הרי גם בהתחשב בנתוני החטיבה העליונה שנוספו לסך הכולל בשנתיים האחרונות, ניכר ששיעור ההיעדרויות בשנים עברו היה הרבה יותר גבוה מהמדווח. שני נתונים נוספים שבלטו לעין הם ששיעורי ההיעדרויות נמוכים יותר בקרב מורים גברים (כנראה משום שבדרך כלל הנשים הן שנשארות בבית כאשר הילדים חולים), ושהשיעורים נמוכים יותר בחטיבה העליונה.

לתופעת ההיעדרויות יכולות להיות תוצאות כבדות משקל הן מבחינה חינוכית-לימודית והן מבחינה כלכלית. בפרק זה קצרה היריעה מלנתח את הבעיה לעומק והיא ראויה לדיון נפרד; נאמר רק שבחינה ראשונית של הקשר בין היעדרויות לבין הישגים לימודיים מלמדת שבבתי ספר שבהם שיעור ההיעדרויות של המורות גבוה מהממוצע, ההישגים נמוכים יותר מאשר בבתי ספר שבהם שיעור ההיעדרויות נמוך מהממוצע. כפי שרואים בתרשימים 3 ו-4 להלן, הדבר נכון הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. אין בכך כדי להפתיע, היות שהצלחה בלימודים מותנית באווירה לימודית יציבה ובקשר הדוק ופורה בין התלמידים למוריהם המבוסס על היכרות מעמיקה ביניהם.

12 חלק זה, העוסק בהיעדרויות, מילוי מקום ותחלופת מורות, נכתב בשיתוף עם ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס בהתבסס על נתוני הלמ"ס.

תרשים 3. הישגים במבחן המיצ"ב בכיתה ה', לפי שעות היעדרות מורות לתלמיד



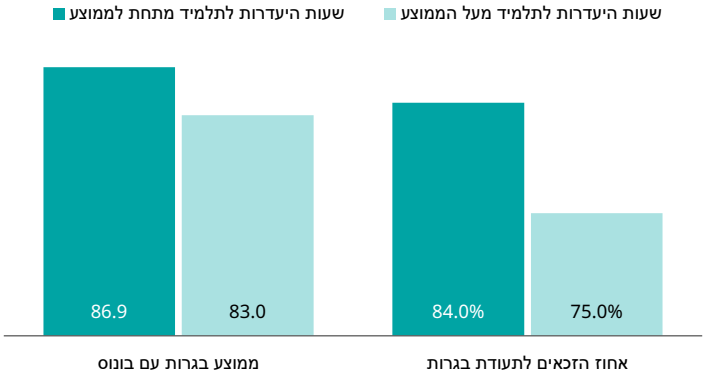
הערה: הציון הכללי (מתוקנן) בבחינות המיצ"ב במונחי סטיית תקן הוא המיקום היחסי בין כלל בתי הספר שבהם נבחנו בבחינות המיצ"ב באותה שנה. ערך חיובי מציין מיקום יחסי של בתי הספר מעל לממוצע וערך שלילי מציין מיקום יחסי מתחת לממוצע.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

כאשר מתבוננים על הקשר שבין ממוצע שעות ההיעדרות של מורות לתלמיד לבין ההישגים בבחינות הבגרות מצטיירת תמונה דומה.[13] מתרשים 4 עולה כי בשנת הלימודים תשפ"ב, בבתי ספר שבהם מספר שעות ההיעדרות הוא מתחת לממוצע, ממוצע הבגרות עם בונוס היה 86.9, לעומת ציון ממוצע של 83.0 בבתי ספר שבהם מספר שעות ההיעדרות הוא מעל לממוצע. באותו אופן, שיעור הזכאות לבגרות היה 84% ו-75%, בהתאמה.

13 הנתונים על שעות היעדרות בתיכונים מתבססים על סקר בקרב מדגם של בתי ספר תיכוניים שערכה הלמ"ס בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22).

תרשים 4. הישגים בבחינות הבגרות, לפי שעות היעדרות מורות לתלמיד, תשפ"ב (2021/22)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

לוח 6 להלן מציג ממצאים ממודל רגרסיה שבחן את הקשר בין ממוצע הבגרות לבין שעות ההיעדרות של מורות ברמת המוסד, בהתבסס על מדגם של 83 בתי ספר. מן הממצאים עולה כי הציון הממוצע בבתי ספר בחינוך הממלכתי העברי גבוה ב-6.7 נקודות מהציון הממוצע בבתי ספר בחינוך הערבי, בעוד בין בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי ובתי ספר בחינוך הערבי אין כל הבדל. עוד עולה כי בבתי ספר בפריפריה (מחוזות הצפון והדרום) הציון הממוצע נמוך ב-7.3 נקודות מזה שבבתי ספר במרכז, וכי כל עלייה בעשירון של המדד החברתי-כלכלי של תלמידי בתי הספר מוסיפה 4.0 נקודות לממוצע. לבסוף, ממוצע שעות ההיעדרות לתלמיד נמצא בקשר שלילי ומובהק עם ממוצע הבגרות ברמת המוסד, וכל שעת היעדרות מפחיתה 0.22 נקודות מממוצע הבגרות במוסד. מממצאי המודל על פי המקדם המתוקנן עולה כי התרומה הגדולה ביותר לשונות המוסברת בהישגים קשורה למדד החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר.

לוח 6. ממצאים ממודל רגרסיה: תוצאות האמידה של הגורמים המסבירים את ממוצע הבגרות ברמת המוסד

	מקדם	מובהקות	מקדם מתוקנן
שיפוע הרגרסיה	68.871	<.0001	—
חינוך ממלכתי עברי	6.714	0.002	0.320
חינוך ממלכתי-דתי	0.609	0.819	0.028
מדד חברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר (עשירונים)	3.972	<.0001	0.685
פריפריה	-7.337	<.0001	-0.346
ממוצע שעות היעדרות לתלמיד	-0.223	0.054	-0.153
מספר בתי הספר (N)	83		
R^2	0.582		

הערה: המדד החברתי-כלכלי של תלמידי בתי הספר פותח בלמ"ס ונועד לאפיין את ההרכב של התלמידים מבחינת השכלת ההורים, הכנסת ההורים, מספר האחים והמצב המשפחתי של האם. פיתוח המדד נעשה באמצעות שיטה סטטיסטית של "ניתוח גורמים".

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

כאמור, להיעדרויות יש משקל רב גם מבחינת התקציב. על פי נתוני הלמ"ס (2023א, לוח 4.44), בשנת הלימודים תשפ"ג נרשמו כ-10.6 מיליון שעות היעדרות. הנתונים על היעדרויות מורות קשורים קשר הדוק לנושא מילוי המקום. אם כל שעת היעדרות כרוכה במילוי מקום, ועלות שעת מילוי מקום היא כ-150 ש"ח, הרי בחישוב שנתי מדובר בכ-1.6 מיליארד ש"ח. זהו סכום אדיר שתועלתו החינוכית מוטלת בספק.[14]

מנושא ההיעדרויות ניתן לחלץ תובנה חשובה לגבי הטענה על מחסור במורות במערכת החינוך. בהנחה ש-11.5 מיליון שעות ההיעדרות שנרשמו בתשפ"ג הן שעות "פרונטליות" בלבד, ובהנחה שמשרת מורה היא 25 שעות שבועיות פרונטליות (ממוצע של 26 ביסודי ו-24 בעל-יסודי, ובסך הכול 875 שעות בשנה), מדובר בכ-13 אלף משרות מלאות או כ-15 אלף מורות. גם אם נניח שרק 50% משעות ההיעדרות כרוכות במילוי מקום, ושרק כ-50% מהמורות המחליפות הן מורות בעלות הכשרה להוראה, עדיין מדובר באלפי מורות פנויות שמעוניינות לעבוד במשרה מלאה או חלקית. יתרה מזו, עצם הנכונות של אותן מורות להיות זמינות בהתראה קצרה מלמד שהן מעוניינות מאוד ללמד. המסקנה המתבקשת היא שככל הנראה המערכת אינה עושה שימוש יעיל במאגר המורות העומד לרשותה. מכל מקום, הדבר מחליש את הטענה בדבר מחסור במורות במערכת החינוך.

14 בפועל, בחלק משעות ההיעדרות מגיעה לכיתה מורה מחליפה מבית הספר, ובמקרים אחרים הכיתה פשוט נשלחת הביתה או להפסקה. עדיין העלות של שעות ההיעדרות היא גבוהה מאוד.

ניידות של מורות בתוך המערכת

מדי שנה בשנה הלמ"ס בוחנת את שיעורי הניידות של המורות, המשקפים את עזיבת המערכת או מעבר מבית ספר אחד לאחר. מורה מוגדרת כעוזבת את המערכת אם היא לא מופיעה בקובץ המורות של משרד החינוך שלוש שנים מהשנה האחרונה שבה הופיעה בקובץ. נתוני הלמ"ס מאפשרים לנו לבחון את תופעת העזיבה של מוסדות חינוך והמעבר מאחד לאחר מאז 1990 (הלמ"ס, 2023א, לוח 4.52). מן הבדיקה עולים כמה דברים מעניינים:

1. שיעורי העזיבה של מערכת החינוך לא השתנו הרבה במשך השנים ונעו בין 3.9% ל-4.7% ללא מגמת שינוי ברורה. לעומת זאת, שיעורי המעבר בין בתי ספר ירדו בצורה עקבית ומשמעותית מ-9.5% ב-1990 ל-5.8% ב-2019. כלומר, ככל הנראה חל שיפור ב"כוח ההחזקה" של בתי הספר, והסגל שלהם נהיה קבוע יותר.

2. שיעורי העזיבה של מורות בחטיבה העליונה היו הגבוהים ביותר, אולם הם ירדו במהלך השנים וב-2019 השתוו פחות או יותר לשיעורי העזיבה ביסודי ובחטיבת הביניים. לעומת זאת שיעורי המעבר בין בתי ספר בחטיבה העליונה בתחילת התקופה היו הנמוכים ביותר מבין שלבי החינוך, וכך גם בסופה.

3. שיעורי העזיבה והמעבר בין בתי הספר בחינוך הערבי ובחינוך החרדי נמוכים בהרבה משיעורי העזיבה בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, וייתכן שאפשר ללמוד מכך על החשיבות שביציבות ההכנסה במגזרים אלה, שהם חלשים יותר מבחינה חברתית-כלכלית.

4. מורות צעירות נוטות לעזוב יותר ממורות מבוגרות (למעט כמובן סמוך לגיל הפרישה). מדובר בתופעה מוכרת של נשירה בשלבים הראשונים של הכניסה למקצוע הנובעת מאכזבה של המורה הצעירה מהעבודה על כל היבטיה או מחוסר התאמה, רצון ויכולת להתמיד. במקביל לכך, שיעורי העזיבה של מורות בעלות ותק נמוך בהוראה הם הגבוהים ביותר.

5. ב-1990 שיעורי העזיבה והמעברים בין בתי הספר היו גבוהים יותר בקרב מורות בעלות השכלה גבוהה יותר, ואילו ב-2019 המגמה התהפכה ושיעורי העזיבה גבוהים יותר דווקא בקרב חסרות השכלה אקדמית ובעלות תואר ראשון.

6. בכל השנים שיעורי העזיבה והמעברים בין בתי הספר היו גבוהים יותר ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים מבוססים, אך מגמה זו הצטמצמה בשנים האחרונות (למעט שיעורי העזיבה בשנת תש"ף).

תחלופת מורות במערכת החינוך

הדיון במחסור במורות ובתחלופת מורות מתמקד בדרך כלל ברמה המערכתית. השאלה הנשאלת לרוב היא כמה מורות חסרות בכלל מערכת החינוך. כאשר מנסים להתעמק קצת יותר, שואלים כמה מורות חסרות במחוז או ביישוב זה או אחר, במקצוע מסוים או במגזר וסוג פיקוח. גם הדיון בתחלופת מורות נעשה לרוב באותה הדרך.

בחלק זה ברצוננו להתמקד בהיבט המוסדי דווקא. על ההבדל בין שתי הגישות אפשר ללמוד מהדוגמה הבאה: נניח שיש שני בתי ספר ובכל אחד מהם 100 מורות. בשנה מסוימת 50 מורות עוברות מבית ספר אחד לבית הספר השכן, ו-50 מורות מבית הספר השכן עוברות לבית הספר הראשון. בסך הכול לא חסרות מורות כלל ולכאורה אין שום בעיה מערכתית. עם זאת המנהלת, צוות המורות, התלמידים וההורים בכל בית ספר מתמודדים – כל אחד בהיבטים אחרים – עם תחלופה של 50% מהמורות על כל המשתמע מכך, וההשתמעויות הן לעיתים חיוביות ולעיתים שליליות.

בצד היתרונות אפשר לדבר על רענון השורות, הכנסת רעיונות חדשים ולפעמים גם שיפור באיכות ההוראה, כאשר מגייסים מורות שכישוריהן טובים יותר,[15] אך גם אז קרוב לוודאי שזה בא על חשבון בתי הספר האחרים שמצבם הורע. אולם לרוב, ככל ששיעורי התחלופה גבוהים יותר נזקי התחלופה עולים על יתרונותיה. הם גוזלים זמן ניהול יקר וכרוכים בקשיי הסתגלות למקום עבודה חדש וכמובן בהיעדר תחושת יציבות והמשכיות אצל התלמידים, שכעת עליהם להתרגל למורות חדשות רבות. אם רוב המורות שמצטרפות לצוות הן צעירות וחדשות נדרשת יותר הדרכה, הסיכוי שהן יעזבו כעבור שנה גדול יותר, וגם צריך יותר מורות כאלה כי על פי רוב הן עובדות במשרה חלקית. זאת ועוד, חוסר היציבות וחוסר ההמשכיות עלולים לפגוע במהלכים ארוכי טווח ואף ברמה הכללית של סגל המורות. לפיכך חשוב לבדוק כמה שאלות בסיסיות:

1. מהם שיעורי התחלופה של מורות ברמה המוסדית?
2. האם שיעורי התחלופה דומים בין כל המוסדות, ואם לא – מה מאפיין מוסדות ששיעורי התחלופה בהם גבוהים או נמוכים במיוחד?
3. האם שיעורי התחלופה יציבים על פני זמן? ואם לא, האם ניתן להסביר את ההבדלים בין התקופות שונות?

15 בהקשר זה מזכירים לעיתים קרובות את המהלך שהתבצע במערכת החינוך בוושינגטון, שבמסגרתו הוצאו מהמערכת מורות שהוערכו כגרועות. התוצאה הייתה שיפור בהישגים, אך מבקרי המהלך טענו שהדבר התאפשר משום שהעלו מאוד את השכר וכן שבאזור היה היצע גדול של מורות טובות. לדברי המבקרים, מאחר שמדובר בשני תנאים שלא תמיד יכולים להתקיים, אי-אפשר לצפות לאותה תוצאה בכל מקום שמיישמים מהלך דומה.

4. במה מתאפיינים בתי הספר שבהם חל שיפור באיכות המורות ובמצבם הכללי, ובמה מתאפיינים בתי הספר שאיכות המורות בהם הידרדרה ומצבם הורע?
5. האם לשיעורי התחלופה יש השפעה על הישגי התלמידים?

בשלוש השאלות האחרונות נעסוק בעבודה נפרדת. בפרק זה נתמקד רק בשיעורי תחלופת המורות והתפלגותם לפי מאפיינים שונים.

ברמה המוסדית, מדי שנה בשנה חלק גדול מן המורות בכל בתי הספר מפסיקות לעבוד, בין לצמיתות ובין באופן זמני, ובשנה שלאחר מכן הן מוחלפות במורות אחרות. שיעור התחלופה משתנה ממוסד למוסד, אך הוא כמעט תמיד גבוה משיעור המורות העוזבות את המערכת לצמיתות. מי הן המורות העוזבות ומי הן המורות המצטרפות בשנה שלאחר מכן?

המורות העוזבות הן:

- מורות שעוזבות בהגיען לגיל הפרישה המוגדר בהסכמי העבודה;
- מורות שעוזבות את העבודה בשל פרישה מוקדמת;
- מורות שעוזבות את הארץ;
- מורות שעוברות להורות בבית ספר אחר בשל מעבר דירה או מסיבות אחרות;
- מורות שיוצאות לשנת שבתון;
- מורות שיוצאות לחל"ת;
- מורות שיוצאות לחופשת לידה מוארכת;
- מורות שעוזבות את בית הספר מסיבות אחרות.

בשלוש הקטגוריות הראשונות מדובר בכ-4%–6% בשנה מכלל המורות במערכת (ראו הלמ"ס, 2023ב, לוח ז). בקטגוריה הרביעית נכללות בעיקר המורות המשנות מקום מגורים. מנתוני הלמ"ס על הגירה בין יישובים (הלמ"ס, 2023א, לוח 2.26) עולה כי בכל שנה עוברים מיישוב ליישוב בממוצע כ-3% מתושבי המדינה. היות ששיעורי ההגירה הפנימית בתוך יישובים גבוהים יותר משיעורי ההגירה בין יישובים,[16] אפשר להניח שכ-6%–8% מכלל האוכלוסייה מחליפים מקום מגורים (בין יישובים ובתוך יישובים). קרוב לוודאי ששיעור זה בין המורות גבוה יותר הן מפאת גילן והן משום שהן יותר ניידות בעקבות בני זוגן. לכך מצטרפות סיבות אחרות כגון אי-שביעות רצון מהעבודה בבית

16 ראו בבלוג של יוגב שרביט, המדד המוניציפלי, דפוסי תנועה בתוך ישובים והחוצה מהם, 11 בפברואר 2021.

הספר שבו המורה מלמדת או קידום במעבר לבית ספר אחר. גם אם לא כל המורות שמחליפות מקום מגורים מחליפות מקום עבודה, סביר ש-5% מהמורות עושות כן עקב שינוי מקום המגורים או מהסיבות שהוזכרו לעיל. הקטגוריה החמישית כוללת כאמור את המורות היוצאות לשבתון. היות שמורה זכאית לשבתון אחת לשש שנים, הרי בכל שנה 16% מהמורות זכאיות לשבתון. אין בידינו נתונים על שיעור המורות שמנצלות את זכאותן לשבתון. אשר לשלוש הקטגוריות האחרונות אין לנו הערכה טובה אך קרוב לוודאי שמדובר בעוד כ-5%. אם נסכם את כל אלה, הרי בהערכה גסה אפשר להניח שבכל בית ספר עוזבות בכל שנה כ-20%–25% מהמורות, ושיעור דומה של מורות חדשות או כאלה שחזרו לעבוד בבית הספר מצטרפות לבית הספר בכל שנה (Ingersoll & Tran, 2023).

המורות המצטרפות הן מעין "תמונת מראה" של המורות העוזבות:

- מורות חדשות (מהמוסדות להכשרת מורות ומורות שעברו הסבה ממקצועות אחרים);
- מורות שחוזרות מפרישה ממושכת;
- מורות עולות;
- מורות המגיעות מבתי ספר אחרים בשל מעבר דירה או מסיבות אחרות;
- מורות שחוזרות משבתון;
- מורות שחוזרות מחל"ת;
- מורות שחוזרות מחופשת לידה מוארכת.

כאמור לעיל, שיעור המורות המצטרפות לבתי הספר גדול במקצת משיעורי המורות העוזבות. הסיבה לכך היא שמספר המורות הכולל גדל מדי שנה מהר יותר ממספר התלמידים והכיתות.

כיצד בדקנו

בהסתמך על נתוני הלמ"ס איתרנו בכל בית ספר את המורות העוזבות בשנה מסוימת ואת המורות שהצטרפו לבית הספר בשנה שלאחריה, תוך הבחנה בין מגזר ופיקוח לשנים 2010/11, 2015/16, 2018/19, והשנתיים האחרונות. קיבצנו את בתי הספר שמהם פרשו המורות בארבע קבוצות לפי שיעור המורות העוזבות: עד 15%, 15%–25%, 25%–35% ו-35% ומעלה. לאחר מכן בחנו את שיעורי המורות המצטרפות לאותם בתי ספר על פי אותה חלוקה.

לגבי השנה האחרונה בדקנו את התפלגות בתי הספר בהתאם לאותן ארבע קבוצות לפי בחינות מיון נוספות, כגון אשכול חברתי-כלכלי, מדד טיפוח, גודל בית הספר ומאפיינים שונים של המורות כגון השכלה, ותק ושיעורי היעדרות.

לאחר מכן ערכנו (לגבי השנה האחרונה) מיון דומה, אך הפעם השמטנו מבתי הספר שנבדקו את בתי הספר שמונים פחות מ-100 תלמידים ואת בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. את הראשונים משום מיעוט בתי הספר בסדר גודל זה ומיעוט המורות בהם וההשפעה הגדולה של כל פרישה והצטרפות על שיעור התחלופה, ואת שניהם הן בשל איכות הנתונים על המורות והן בשל המחויבות הנמוכה יותר של המדינה לגבי איוש משרות ההוראה בבתי ספר אלו.

שיעורי התחלופה במהלך השנים

כפי שעולה מלוח 7, בשנים שבדקנו שיעור המורות העוזבות נע בין 18% ל-22% בשנה ואילו שיעור המצטרפות החדשות יחסית למספר המורות שלימדו בבית הספר בשנה שחלפה נע בין 18% ל-28%. שיעור המורות החדשות יחסית לסגל המורות בשנת הצטרפותן נע בין 19% ל-27%. מתברר שהיקף התופעה – בייחוד כאשר מדובר על היקפי המצטרפות – אינו אחיד על פני השנים, וגם הפערים בין שיעורי המצטרפות לשיעורי העוזבות משתנים משנה לשנה, אם כי בדרך כלל שיעורי המצטרפות גבוהים משיעורי העוזבות. במובן זה שנת 2021 יוצאת דופן; סביר להניח שהסיבה לכך היא מגפת הקורונה, שייתכן כי בעקבותיה מורות רבות עזבו את המערכת. מה שמפתיע אולי הם לא רק ההבדלים בין השנים בשיעורי המצטרפות והעוזבות כי אם גם **השוני בפערים** שבין שיעורי העוזבות והמצטרפות. בכל מקרה, אפילו בשנה שבה שיעורי העזיבה היו הנמוכים ביותר עדיין מדובר בקרוב ל-20% מכלל המורות, וככל הנראה אף יותר, אם מתייחסים לחינוך היסודי הרשמי בלבד (ללא בתי ספר חרדיים ופרטיים) בבתי הספר שבהם שש כיתות ויותר.

לוח 7. עוזבות ומצטרפות להוראה, שנים נבחרות

שנת עזיבה	שנת הצטרפות	מספר מוסדות	מספר מורות בשנת העזיבה	מספר מורות בשנת ההצטרפות	עזבו בשנת העזיבה	הצטרפו בשנת ההצטרפות
2010	2011	2,653	71,712	76,143	15,934 (22%)	20,365 (27%)
2015	2016	2,955	83,962	85,365	17,631 (21%)	19,034 (22%)
2019	2019	2,883	91,817	93,453	16,224 (18%)	17,860 (19%)
2021	2022	3,037	103,596	99,930	22,244 (21%)	18,578 (19%)
2022	2023	2,933	106,438	112,392	21,393 (20%)	27,347 (24%)

הערה: הערכים בסוגריים מייצגים את שיעור המורות העוזבות והמצטרפות בשנת העזיבה ובשנת ההצטרפות, בהתאמה.
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

כעת נעבור לבחינה פרטנית יותר של היקפי המורות העוזבות ב-2022 לעומת היקפי המצטרפות ב-2023. נעשה זאת תחילה לגבי המערכת בכללותה (לוח 8א) ולאחר מכן לגבי בתי ספר בחינוך הרשמי שבהם שש כיתות ויותר (לוח 8ב).

לוח 8א. עוזבות ומצטרפות מכלל אוכלוסיית המורות במערכת, 2022 ו-2023

שיעור העזיבה	מספר מוסדות ב-2022	מספר מורות ב-2022	מספר מורות ב-2023	עזבו ב-2022	הצטרפו ב-2023
15%–1%	1,002	40,118	43,660	3,584 (9%)	7,126 (16%)
25%–15%	1,064	39,033	41,117	7,712 (20%)	9,796 (24%)
35%–25%	795	24,816	25,761	7,239 (29%)	8,184 (32%)
+35%	471	11,897	12,187	5,067 (43%)	5,357 (44%)
סך הכול	3,332	115,864	122,725	23,602 (20%)	30,463 (25%)

הערה: הערכים בסוגריים מייצגים את שיעור המורות העוזבות והמצטרפות בשנת העזיבה ובשנת ההצטרפות, בהתאמה.
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

לוח 8ב. עוזבות ומצטרפות מכלל אוכלוסיית המורות בחינוך הרשמי בבתי ספר שבהם שש כיתות ויותר, 2022 ו-2023

שיעור העזיבה	מספר מוסדות ב-2022	מספר מורות ב-2022	מספר מורות ב-2023	עזבו ב-2022	הצטרפו ב-2023
15%–1%	875	31,304	33,023	2,829 (9%)	4,548 (14%)
25%–15%	695	26,235	27,320	5,086 (19%)	6,171 (23%)
35%–25%	567	19,970	20,767	5,290 (26%)	6,087 (29%)
+35%	346	11,093	11,387	3,826 (34%)	4,120 (36%)
סך הכול	2,160	77,110	80,101	14,807 (19%)	17,798 (22%)

הערה: הערכים בסוגריים מייצגים את שיעור המורות העוזבות והמצטרפות בשנת העזיבה ובשנת ההצטרפות, בהתאמה.
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

ממבט ראשוני בנתונים עולות כמה מסקנות:

1. שיעור התחלופה של מורות גבוה בהרבה משיעור הנשירה מן המערכת. בשעה ששיעור הנשירה נע בין 4% ל-5%, בשנת 2023 שיעור המורות שהצטרפו לבתי ספר שלא לימדו בהם שנה קודם לכן עמד על 25% (22% בבתי ספר בחינוך הרשמי שבהם שש כיתות ויותר), ושיעור המורות שעזבו בתי ספר אך לא פרשו מן המערכת היה 20% (19% בבתי ספר בחינוך הרשמי שבהם שש כיתות ויותר).
2. חלקם של בתי הספר מכלל המוסדות שבהם שיעור התחלופה הוא מתחת ל-15% עומד על 40%, בעוד חלקם של בתי הספר שבהם שיעור התחלופה עולה על 35% עומד על 16%. סביר מאוד שבבתי הספר האלה תחושת המחסור במורות חריפה במיוחד.

כאשר בחנו את שיעורי התחלופה לפי מגזר ופיקוח (לוח 9) התברר לנו כי:

1. בחינוך הממלכתי העברי, הממלכתי-דתי והחרדי שיעור בתי הספר שבהם התחלופה הייתה מעל 35% עמד על 17%, ובחינוך הערבי הוא היה 4.5% בלבד. לעומת זאת שיעור בתי הספר שבהם שיעור התחלופה היה נמוך מ-15% בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי עמד על 12%, בערבי על 58% ובחינוך החרדי הוא עמד על 45%. ייתכן כי אפשר ללמוד מכך שמורות בחינוך הערבי חוששות יותר לאבד את עבודתן,

ששיעורי ההגירה הפנימית שם נמוכים ושהיציאה לחופשת לידה ארוכה ולשנת שבתון נדירה יותר. כך גם במגזר החרדי.

2. בדרך כלל, שיעורי ההצטרפות של המורות החדשות גבוהים משיעורי העזיבה, ועל כן יש גידול מתמיד של המערכת.

לוח 9. עזבות ומצטרפות מכלל אוכלוסיית המורות, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2022 ו-2023

סוג פיקוח	שיעור העזיבה	מספר מוסדות ב-2022	מספר מורות ב-2022	מספר מורות ב-2023	עזבו ב-2022	הצטרפו ב-2023
ממלכתי עברי	15%–1%	158	4,832	5,340	534 (11%)	1,042 (20%)
	25%–15%	506	18,434	19,409	3,712 (20%)	4,6872 (24%)
	35%–25%	401	13,215	13,602	3,869 (29%)	4,256 (31%)
	+35%	217	6,028	6,015	2,515 (42%)	2,502 (42%)
	סך הכול	1,282	42,509	44,366	10,630 (25%)	12,487 (28%)
ממלכתי-דתי	15%–1%	61	1,928	2,114	198 (10%)	384 (18%)
	25%–15%	172	6,266	6,801	1,275 (20%)	1,810 (27%)
	35%–25%	199	6,194	6,545	1,820 (29%)	2,171 (33%)
	+35%	91	2,598	2,664	1,062 (41%)	1,128 (42%)
	סך הכול	523	16,986	18,124	4,355 (26%)	5,493 (30%)
חרדי	15%–1%	348	18,473	20,569	1,567 (8%)	3,663 (18%)
	25%–15%	183	7,756	8,122	1,504 (19%)	1,870 (23%)
	35%–25%	118	3,447	3,698	994 (29%)	1,245 (34%)
	+35%	129	2,640	2,907	1,213 (46%)	1,480 (51%)
	סך הכול	778	32,316	35,296	5,278 (16%)	8,258 (23%)

לוח 9 (המשך). עוזבות ומצטרפות מכלל אוכלוסיית המורות, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2022 ו-2023

סוג פיקוח	שיעור העזיבה	מספר מוסדות ב-2022	מספר מורות ב-2022	מספר מורות ב-2023	עזבו ב-2022	הצטרפו ב-2023
ממלכתי ערבי	15%–1%	435	14,885	15,637	1,285 (9%)	2,037 (13%)
	25%–15%	203	6,577	6,785	1,221 (19%)	1,429 (21%)
	35%–25%	77	1,960	1,916	556 (28%)	512 (27%)
	+35%	34	631	601	277 (44%)	247 (41%)
	סך הכול	749	24,053	24,939	3,339 (14%)	4,225 (17%)
סך הכול		3,332	115,864	122,725	23,602 (20%)	30,463 (25%)

הערה: הערכים בסוגריים מייצגים את שיעור המורות העוזבות והמצטרפות בשנת העזיבה ובשנת ההצטרפות, בהתאמה
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

נראה לנו שהעובדה שתופעות ההיעדרות, הניידות והתחלופה של מורות בולטות יותר באזורים ובבתי ספר מבוססים הקרובים יותר לעין התקשורת תורמת לא מעט לבולטות הדיון במחסור במורות.

לוח 10 להלן מציג ממצאים ממודל רגרסיה שבחן את הקשר בין שיעורי התחלופה של מורות ברמת המוסד לבין מאפייני המורות והתלמידים במוסד, כולל שיעור שעות ההיעדרות של המורות מסך שעות העבודה השנתיות שלהן, בהתבסס על מדגם של 2,016 בתי ספר. מניתוח ממצאי הרגרסיה עולה כי בבתי ספר בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי שיעורי התחלופה של המורות גבוהים מאלו שבבתי ספר בחינוך הממלכתי הערבי. עוד עולה כי ככל שבית הספר גדול יותר, ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר ועם שיעור גבוה יותר של שעות היעדרות – כך שיעורי התחלופה של המורות גבוהים יותר, ובאופן מובהק; בבתי ספר בפריפריה שיעורי התחלופה נמוכים יותר מאלו שבמרכז; וככל שממוצע השעות לכיתה, ממוצע הוותק בהוראה, שיעור המורות המוסמכות עם השכלה אקדמית, מספר המשרות המלאות וממוצע התלמידים למורה גבוהים יותר – כך שיעורי התחלופה נמוכים יותר, ובאופן מובהק. ממצאי המודל על פי המקדם המתוקנן עולה כי התרומה הגדולה ביותר לשונות המוסברת בשיעורי התחלופה קשורה למגזר החינוך של המוסד.

לוח 10. ממצאים ממודל רגרסיה: תוצאות האמידה של הגורמים המסבירים את שיעורי התחלופה של מורות ברמת המוסד

	מקדם	מובהקות	מקדם מתוקנן
שיפוע הרגרסיה	0.470	<.0001	
חינוך ממלכתי עברי	0.071	<.0001	0.339
חינוך ממלכתי-דתי	0.079	<.0001	0.317
מספר התלמידים במוסד	0.000	0.004	0.176
מדד חברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר (עשירונים)	0.007	0.001	0.110
שיעור שעות היעדרות	0.002	<.0001	0.098
אשכול חברתי-כלכלי של היישוב	0.002	0.068	0.053
פריפריה	-0.015	0.000	-0.070
ממוצע שעות לכיתה	-0.000	0.001	-0.111
ממוצע ותק בהוראה	-0.003	<.0001	-0.111
שיעור מורות מוסמכות עם השכלה אקדמית	-0.180	<.0001	-0.112
משרות מלאות במוסד	-0.002	<.0001	-0.239
ממוצע תלמידים למורה	-0.009	<.0001	-0.315
מספר בתי הספר (N)	2,016		
R^2	0.405		

הערה: המדד החברתי-כלכלי של תלמידי בתי הספר פותח בלמ"ס ונועד לאפיין את ההרכב של התלמידים מבחינת השכלת ההורים, הכנסת ההורים, מספר האחים והמצב המשפחתי של האם. פיתוח המדד נעשה באמצעות שיטה סטטיסטית של "ניתוח גורמים".

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

הישגים לימודיים

הישגים לימודיים הם אחד המדדים להערכת פעילותה של מערכת החינוך. אף שאין הם משקפים באופן מלא את כלל הכישורים והיכולות של תלמידים, הם כלי מקובל להערכת רמת הידע והמיומנויות הנרכשות במערכת החינוך. מבחנים הבוחנים הישגים לימודיים מאפשרים להשוות את הצלחתם של תלמידים בין מוסדות לימוד שונים, בין מדינות ואף לאורך זמן, ולספק תובנות לשיפור המדיניות החינוכית. בחלק זה נסקור את התוצאות במבחנים בכיתות ד' ו-ח', בבחינות הבגרות ובמבחנים בין-לאומיים.

הישגים בכיתה ד' ובכיתה ח'

הגוף האחראי למדידת הישגים לימודיים בישראל הוא הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), והיא עשתה זאת במשך שנים רבות מאז הקמתה, בעיקר באמצעות מבחני המיצ"ב. דוחות המיצ"ב אפשרו לנטר את התקדמות המערכת מבחינת יכולות התלמידים במקצעות עברית, אנגלית, מתמטיקה ומדעים, וכן לעמוד על האקלים החינוכי בבתי הספר. בתשע"ט מסיבות שונות – בעיקר עקב ביקורת ציבורית נרחבת – הפסיק משרד החינוך את המבחנים, ומערכת החינוך נותרה ללא כלי מרכזי רשמי למעקב אחר הישגי התלמידים בשלבי החינוך, בקבוצות האוכלוסייה ובמקצועות השונים. רק לאחרונה, בתשפ"ב, ערך משרד החינוך שוב מבחן ארצי לאוריינות שפה בכיתה ד', ובתשפ"ג הוא חזר על אותו המבחן בכיתות ד' ו-ח'. לפיכך לצורכי השוואה לאורך זמן קיים רק המבחן בכיתה ד' ולצורכי השוואה בין סוגי המגזר והפיקוח ורמות הטיפוח יש שלושה מבחנים. כל זאת נוסף על המבחנים הבין-לאומיים.

התוצאות של מבחן האוריינות לכיתות ד' בתשפ"ג, שנערך שנה אחרי שוך מגפת הקורונה, מלמדות על שיפור ניכר לעומת תשפ"ב, ובלשון הדוח:

> [ניכרת] עלייה רוחבית ומשמעותית בהישגי תלמידי כיתות ד' בשפת אם בתשפ"ג, בקרב כל הקבוצות בחברה הישראלית. ב-1 מכל 3 בתי ספר דוברי עברית (37%) וב-2 מתוך 3 בתי ספר דוברי ערבית (67%) חל שיפור גדול בממוצע ההישגים ביחס לשנה שעברה. [...] שיעור התלמידים שסווגו לרמת הביצוע הגבוהה במבחן עלה ל-59% בקרב דוברי העברית (16%+), ל-40% בקרב תלמידים בפיקוח החרדי (8%+) ול-12% בקרב דוברי הערבית (9%+).[17]

תוצאות המבחן מלמדות גם על פערים גדולים בהישגים בין יהודים לערבים ובין בתי ספר מרקע חברתי-כלכלי חלש לבתי ספר מרקע מבוסס. אך בכך אין כל חדש. נתוני מבחן זה משקפים את השינוי שחל במערכת החינוך מדצמבר 2021 ועד ינואר 2023 והם בהחלט בבחינת בשורה טובה – אך כפי שכבר נאמר, סנונית אחת אינה מבשרת את בוא האביב. לצערנו אין ביכולתנו לומר אם הישגי תשפ"ג מחזירים את תלמידי כיתות ד' לרמה של תלמידי כיתות ד' לפני הקורונה כי המבחנים אינם בני השוואה. על כן נותר להמתין למבחן תשפ"ד כדי לבחון אם מגמת השיפור נמשכת. בכיתות ח', שבהן נערך המבחן לראשונה, אי-אפשר כמובן להצביע על התקדמות כי אין נקודה להשוואה, אך התמונה דומה ומלמדת על פערים ניכרים בין דוברי עברית לדוברי ערבית.

17 ראו באתר ראמ"ה, אוריינות שפה בקרב תלמידי כיתות ד' וח': תמונת מצב – תשפ"ג.

הישגים בבחינות הבגרות

האם הקורונה השפיעה לרעה על הישגי התלמידים בבחינות הבגרות? לפי נתוני שנתון הלמ"ס (2023א, לוח 4.19) ולפי נתוני אתר "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך, התשובה שלילית. לפי השנתון, נתוני 2020–2021, שנות הקורונה, משתווים ואולי אף עולים במקצת על נתוני 2019, השנה שלפני הקורונה. לפי נתוני "שקיפות בחינוך", בשנים תשע"ד–תשע"ט הייתה עלייה מתונה בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות. המפתיע הוא שבשנות הקורונה, תש"ף ותשפ"א, נמשכה העלייה בשיעורי הזכאות. לפי הנתונים העדכניים ביותר משנת תשפ"ב, השיעור נשמר על 76% – 6% מעל השיעור לפני משבר הקורונה בשנת תשע"ט.

לכך אפשר להציע שני הסברים. האחד אופטימי יותר והשני פחות. על פי ההסבר האופטימי, השמירה על ההישגים נובעת מהיעילות הרבה יותר של הלמידה בכיתות קטנות – גם כאשר הדבר פגע במספר שעות הלימוד – ואולי גם מיעילות הלמידה מרחוק. ההסבר הפחות אופטימי, וכנראה גם הסביר יותר, הוא הורדת רמת הדרישות בשל התחשבות בהפסד ימי הלימוד.

נתון חשוב ומעניין – התומך אולי דווקא בהסבר האופטימי – הוא כי שיעורי הנבחנים עלו במקצת בחינוך העברי ולא השתנו בחינוך הערבי. כמו כן מעניין לציין כי שיעור הנבחנים מכלל הלומדים בחינוך הערבי עולה משמעותית על שיעורם בחינוך העברי. גם קצב הגידול בשיעורי הזכאות בחינוך הערבי גבוה יותר מאשר בחינוך העברי – וב-2021 שיעור הזכאות של התלמידים הערבים אף היה גבוה מזה של עמיתיהם היהודים. ואולם היתרון של החינוך העברי נשמר בשיעורי הזכאות לתעודה העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות (61.6% לעומת 50.2%).

הישגים במבחנים בין-לאומיים

לאחרונה פורסמו תוצאות של שלושה מבחנים בין-לאומיים – מבחן פירלס (PIRLS) לכיתות ד', מבחן טימס (TIMSS) לכיתות ח' ומבחן פיזה (PISA) לבני 15 (ראמ"ה, 2023א, 2023ב, 2024). למבחנים הבין-לאומיים יש חשיבות רבה; אפשר ללמוד מהם על היבטים רבים ושונים בפעילותן של מערכות חינוך במדינות שונות. מה שאי-אפשר ללמוד מהם, וחשוב לומר זאת, הוא על הקשר בינם ובין צמיחה כלכלית עתידית של המדינה (ראו בלס ואחרים, 2023א). קשה עוד יותר להסיק מתוצאותיהם על איכותה של מערכת החינוך במדינה זו או אחרת. השיפוט בנושא זה תלוי בהגדרה של מטרות מערכת החינוך, ואלה בעיקרן כפופות לפרשנות אידיאולוגית. קושי נוסף בהקשר זה הוא שההשפעות של מערכת החינוך הן ארוכות טווח ואי-אפשר להעריכן בנקודת זמן מסוימת.

ככלל, התוצאות של מבחנים אלו אינן אחידות. במבחני פירלס וטימס הייתה ירידה חדה בממוצע ההישגים לעומת מבחני השנים הקודמות, ואילו במבחן פיזה נרשמה יציבות בהישגי התלמידים. במבחן פירלס בשפת אם שנערך בשנת 2021 ירד ממוצע הציונים של תלמידי ישראל בכ-20 נקודות (רמה דומה ל-2001), לעומת ירידה ממוצעת של 8 נקודות בלבד בכלל המדינות שנבדקו. במבחן טימס במתמטיקה ובמדעים (2023) הירידה של תלמידי ישראל הייתה גדולה אף יותר – 32 נקודות (לעומת ירידה של 11.5 נקודות בממוצע בשאר המדינות שנבדקו). לעומת זאת במבחן פיזה (2022), כפי שנראה להלן, התמונה הפוכה. ייתכן שההבדל נעוץ בכך שמבחני פירלס וטימס מתמקדים בכישורים מוקדמים יותר, שהושפעו בצורה חריפה יותר מהשיבושים שגרמה הקורונה, בעוד מבחן פיזה בוחן מיומנויות רחבות יותר שאולי פחות רגישות לאותם שיבושים. יש לשער שמגפת הקורונה השפיעה גם על ההישגים במבחן טימס 2023, אבל אז נשאלת השאלה מדוע בישראל הירידות היו דרמטיות כל כך בהשוואה למדינות האחרות. כפי שכתבו חוקרי ראמ"ה, "חשוב לזכור שהמחקר אינו מאפשר לקבוע קשרים של סיבה ותוצאה בכל הנוגע לשינויים בהישגים. [...] כפי שעולה מהנתונים המובאים כאן, מגמת הירידה שנצפתה בישראל חריגה בהשוואה למדינות אחרות, ולכן קשה לייחס אותה להשפעות המגיפה בלבד" (ראמ"ה, 2023ג).

במבחן פיזה, הבודק אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה, ישראל היא בין המדינות היחידות שבהן התלמידים הטובים השיגו הישגים טובים יותר לעומת המבחן הקודם שנערך ב-2018. כמו כן, שיעור הירידה בהישגים של התלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש היה בין הנמוכים ביותר, מה שהביא כמובן לשיפור במיקומה היחסי במדרג המדינות (ראמ"ה, 2023ב). תוצאות אלה הושגו אף על פי ש-75% מתלמידי ישראל דיווחו על היעדרות ממושכת מבית הספר לעומת 60% בממוצע ב-OECD, ואף שבהשוואה לממוצע ב-OECD תלמידי ישראל דיווחו שהביטחון שלהם ביכולתם ללמוד מרחוק נמוך יותר ושהמורות שלהם עמדו לרשותם פחות.

לא ברור מדוע הישגיהם של תלמידי ישראל הצעירים הושפעו יותר מהקורונה בהשוואה לעמיתיהם במדינות אחרות בעוד התלמידים הבוגרים הצליחו לשמור על רמת הישגים גבוהה יותר מעמיתיהם במדינות ה-OECD, וגם בדוחות של ראמ"ה לא נמצא הסבר לכך.

סיכום

פתחנו את הפרק בהתייחסות קצרה להשפעות המלחמה על מערכת החינוך. ניסינו כמיטב יכולתנו להצביע על כיוונים אפשריים של התפתחויות עתידיות, מתוך מודעות מלאה לעובדה שבדרך כלל, ובייחוד בישראל, עריכת תחזיות היא מלאכה שהצלחותיה מועטות.

בחלק העוסק בתקציב מערכת החינוך הראינו כי חמש השנים האחרונות מתאפיינות בחוסר יציבות קיצוני בתקציב בשל הקורונה, הסערה החברתית והפוליטית סביב הרפורמה המשפטית והמלחמה שבעת כתיבת שורות אלו עדיין נמשכת. אירועים אלה גרמו לכך שב-2020 לא היה תקציב מדינה, וב-2023 ו-2024 היה צורך לתקן את התקציב.

בחלק המרכזי של סקירה זו, העוסק בכוח אדם בהוראה, חזרנו ובחנו אם יש מחסור במורות וירידה באיכותן. הפעם התמקדנו, מעבר למבט הרגיל על מספרי המורות והכשרתן, בסוגיות שהדיון בהן אינו נפוץ אך הן קשורות מאוד, להערכתנו, לסוגיית תחושת המחסור במורות – היעדרויות מהעבודה, מילוי מקום ותחלופה. הצבענו על ההיקפים העצומים ההולכים וגדלים של ההיעדרויות וכפועל יוצא גם של הצורך במילוי מקום, ועל השיעורים הגבוהים של תחלופת המורות, שהיא חריפה במיוחד בבתי הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות יותר.

לבסוף, בחלק העוסק בהישגים סקרנו בקצרה את הנתונים שעלו ממבחני ההישגים הארציים בכיתות ד' וח'. אשר להישגי כיתות ד' – הממצאים מלמדים על שיפור, אך ראוי להמתין למבחנים נוספים היות שהנתונים האחרונים מתייחסים לשנתיים בלבד. נתוני כיתות ח' אינם בני השוואה כי המבחנים נערכו רק פעם אחת. במבחנים הבין-לאומיים הישגי התלמידים הישראלים במבחן פירלס ובמבחן טימס היו נמוכים משמעותית מהישגי עמיתיהם בשאר המדינות המשתתפות, אך לעומת זאת במבחן פיזה הישגי תלמידינו נשארו יציבים בעוד הישגי התלמידים במדינות האחרות רשמו ירידות חדות. לא מצאנו לכך הסבר מניח את הדעת.

מקורות

אלמקייס, י' (2024, 5 בפברואר). נתוני הנשירה נחשפים: מאות תלמידי תיכון מפונים לא מגיעים לבתי הספר. **מקור ראשון**.

בלס, נ' (2023). אור וצל במערכת החינוך בישראל. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023** (עמ' 221–251). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', וקוגן, י' (2014). **תקציב משרד החינוך בשנים 2000–2014: מגמות ובעיות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2018). ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 147–170). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2020). ההוצאה לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 389–422). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', דבאוי, מ', ווינרב, א' (2023א). **הישגים במבחנים בין-לאומיים והקשר שלהם לצמיחה כלכלית**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', בנטל, ב', ודבאוי, מ' (2023ב). **יחסי הגומלין בין גודל הכיתה ומספר שעות הלימוד והשפעתם על הישגים לימודיים**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2024). **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בר, א' (2024). **הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2016–2024**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

דורי, א' (2024, 7 ביולי). בכספים הקואליציוניים לא נגעו: קיצוץ רוחבי בתקציבי החינוך והרווחה. **גלובס**.

דטל, ל' (2024, 1 בספטמבר). הכלי המרכזי של הממשלה לקטב ולפלג: תקציב החינוך **דה מרקר**.

הלמ"ס (2023א). **שנתון סטטיסטי לישראל 2023 – מספר 74**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הלמ"ס (2023ב). הודעה לתקשורת (28.3.2023): **עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ג (2022/23)**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ינאי, ג', פוקס, ה', ובלס, נ' (2019). לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 253–276). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מבקר המדינה (2019). היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה. בתוך: מבקר המדינה: **דוח ביקורת שנתי 69ב** (עמ' 1077–1124). משרד מבקר המדינה.

ראמ"ה (2023א). **מחקר פירלס 2021: אוריינות קריאה בקרב תלמידי כיתות ד'**. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה (2023ב). **פיזה 2022: אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה – תמונת מצב תלמידים בני 15**. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה (2023ג). **מחקר טימס (TIMSS) 2023: הערכת הידע והמיומנויות במתמטיקה ובמדעים – תמונת מצב בקרב תלמידים בכיתה ח'**. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה (2024). **TIMSS 2023: ירידה חדה וחריגה בהישגי תלמידי כיתות ח' במתמטיקה ובמדעים**. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

רוזנבלט, ז', ושירום, א' (2007). היעדרויות מורים בישראל: גורמי רקע אישיים וארגוניים, **מגמות מה**(2), 301–329.

Du Plessis, A. (2013). ***Understanding the out-of-field teaching experience***. PhD Thesis, School of Education, The University of Queensland.

Ingersoll, R. M., & Tran, H. (2023). Teacher shortages and turnover in rural schools in the US: An organizational analysis. ***Educational Administration Quarterly, 59***(2), 396–431.