



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ניצול שעות הוראה במערכת החינוך

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח באדר תש"ע

14 במרס 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט, חבר הכנסת זבולון אורלב, והוא עוסק בניצול שעות ההוראה במערכת החינוך.

משרד החינוך מקצה את מרבית שעות הלימוד במערכת החינוך כשעות תקן, המחושבות לפי מאפייניו של כל בית-ספר. שעות התקן כוללות "שעות אורך" – מספר השעות המינימלי שתלמיד לומד בכיתתו, "שעות רחב" – המוקצות לכיתה נוסף על שעות האורך (ובאמצעותן אפשר לחלק את הכיתה, ללמד בו-בזמן שני מקצועות וכו'), שעות ניהול, חינוך ותפקידים (ממכסת שעות הניהול המאושרות אפשר להקצות שעות גם לתפקידים שאינם ניהול בית-הספר, כפי שיפורט בהמשך) ושעות תגבור, המוקצות לפי הקריטריונים לזכאות לכך.

המסמך הנוכחי הוא דוח ראשוני, והוא עוסק בניצולן של שעות ההוראה משהוקצו שעות התקן לבית-הספר (כלומר, הוא אינו עוסק בתהליך הקצאת השעות ממשרד החינוך לבתי-הספר). לניצול שעות ההוראה במונח זה יש ארבעה היבטים עיקריים:¹

1. ניצול ימי הלימוד (בניכוי חופשות וחגים) ללמידת תחומי הדעת, ובתוך כך הגבלת מספר הימים שמותר לנצל לפעילויות חינוכיות וחברתיות אחרות בבית-הספר (ובכלל זה שחרור מלימודים לצורך הכנה לבחינות);
2. ניצול שעות ההוראה להוראה בפועל של תחומי הדעת בכיתות, ובתוך כך הגבלה של שעות ההוראה המוקצות למילוי תפקידים בבית-הספר ולמטרות אחרות (כגון פיצול כיתות לקבוצות קטנות, המהוות כיתה לא-תקנית);
3. צמצום היעדרויות ואיחורים של מורים ושל תלמידים, הפוגעים בימי הלימוד ובשעות ההוראה;
4. ניצול זמן השיעור, בשעות ההוראה המתקיימות בכיתות כנדרש, לצורך למידה בפועל, ובתוך כך צמצום הזמן המשמש לטיפול בבעיות משמעת ולמטרות אחרות, כגון הודעות לתלמידים.

במסמך מוצגים הנושאים האלה:

- מדיניות משרד החינוך –
 - יעדים שהציג שר החינוך לפני ועדת החינוך של הכנסת;
 - חוזר מיוחד – ימי הלימוד המחייבים.
- ניצול שעות ההוראה בבתי-ספר – נתוני בקרת התקן שעורך משרד החינוך.
- דוחות ומסמכים אחרים שעסקו בסוגיות הנוגעות לניצול שעות ההוראה.

¹ בספרות המחקר העוסקת בתחום זה משמשים מונחים מקצועיים שמקורם בשפה האנגלית. לשם הנוחות הם אינם משמשים כאן. הם יוזכרו בקצרה בפרק 4 במסמך זה.



מון המסמך עולים, בין היתר, הממצאים האלה :

- הנושא של ניצול שעות ההוראה במערכת החינוך עומד על סדר-יומו של משרד החינוך שנים רבות. בפרסומי המשרד בעניין זה מודגש כי הזמן הוא משאב מרכזי במערכת החינוך, וכי מחקרי למידה והערכה מלמדים על קשר ברור בין הזמן המושקע בלמידה לבין ההישגים הלימודיים ברמה המערכתית. שר החינוך גדעון סער הדגיש אף הוא את חשיבותו של נושא זה בעת שהציג את עיקרי מדיניותו לפני ועדת החינוך של הכנסת, בישיבת הוועדה שנערכה באוגוסט 2009. השר ציין בישיבה זו כי על-פי הערכת משרד החינוך, כ-20% מימי הלימוד במערכת החינוך אינם מוקדשים ללמידה ולהוראה.
- משרד החינוך פרסם באוקטובר 2009 חוזר מיוחד למנהלי בתי-הספר ובו הנחיות הנוגעות לימי הלימוד המחייבים בשנת הלימודים הנוכחית, ובכלל זה הנחיות בדבר מספר הימים אשר מותר לנצל לפעילויות חינוכיות-חברתיות שאינן לימוד תחומי הדעת. על-פי ההנחיות בחוזר זה, פרק הזמן המרבי שייעד לפעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת ונעשות בבית-הספר או מחוץ לו לא יעלה על 10% מימי הלימוד בשנה.
- בחוזר המיוחד נכתב כי קיום תוכנית הלימודים ושעות הלימוד המחייבות וניצול הימים ביעילות הם באחריותו של מנהל בית-הספר, בליווי ופיקוח של המפקח הכולל. בתוכנית היישום שהציג שר החינוך בנושא ניצול שעות הלימוד נכתב כי מנהלי המחוזות במשרד החינוך יקיימו מעקב ובקרה אחר ניצול מקסימלי של ימי הלימוד ושעות הלימוד.
- מקור המידע העיקרי העומד כיום לרשות משרד החינוך בבואו לבחון את שיעור ניצול שעות ההוראה בבתי-הספר להוראה בפועל של תחומי הדעת בכיתות, הוא הדוח השנתי על בקרת התקן. מדובר בדוח המסכם את ממצאיה של בקרה מדגמית הנערכת מדי שנה בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בחינוך הרשמי, ובה נבחן בין היתר הניצול בפועל של שעות ההוראה שמשרד החינוך מקצה לבתי-הספר.
- ממצאי דוח בקרת התקן לשנת הלימודים תשס"ח מעידים על חריגות נרחבות מהנחיות משרד החינוך בכל הנוגע לניצול שעות התקן המוקצות לבתי-הספר היסודיים ולחטיבות הביניים (ראו להלן הערות כלליות הנוגעות לנתוני דוח בקרת התקן, בפרק המבוא).
- בבתי-הספר היסודיים –
בכ-30% משכבות הגיל שנבדקו היתה חריגה בשעות האורך, כלומר לא ניתן בהן המינימום המחייב של שעות האורך על-ידי מורי משרד החינוך. בשליש מהכיתות שבהן נמצאה חריגה (כ-8% מהכיתות שנבדקו) אין השלמה של שעות אורך אלו ממקורות אחרים, וכך התלמידים עשויים לסיים את לימודיהם בשעה מוקדמת יותר ואף להפסיד לימוד של מקצועות חובה מסוימים.
- אשר ללימוד מקצועות הנכללים בתוכנית הליבה, מהבקרה עולה כי בכל האשכולות של תחומי הדעת נמצא חוסר של שעות. עם זאת, ההבדלים הגדולים בין המקצועות בהיקף החוסר בשעות מלמדים, לדעת מחברי הדוח, שבתי-הספר מעבירים שעות הוראה למקצועות "נדרשים", שיש בהם בחינה חיצונית שבית-הספר שואף להצליח בה.
- ממצאים אלו עשויים להצביע על חוסר ממשי בשעות הוראה הניתנות בפועל לתלמידים, תופעה אשר פוגעת, להערכת משרד החינוך, בהישגי התלמידים.



מנגד, בתי-ספר רבים (כ-36%) חורגים בהקצאה עודפת של שעות הוראה לתפקידים מאושרים (מעבר להקצאה המאושרת בתקן) ולתפקידים בלתי מאושרים (אשר ממילא אינם יכולים להיכלל בשעות התקן). כמו כן, בתי-ספר רבים (כ-34%) חורגים בפתיחת כיתות-אם עודפות, מעבר למספר הכיתות הנורמטיבי אשר נקבע להם בתקן.

▪ בחטיבות הביניים –

קרוב למחצית חטיבות הביניים שנבדקו (46%) לא נתנו לתלמידים את כל שעות האורך הנדרשות – 34 שעות שבועיות – גם לאחר השלמת השעות על-ידי מורים מהחטיבה העליונה או מאותה בעלות (כשבית-הספר הוא בבעלות רשת חינוך שיש לה בתי-ספר נוספים).

כמו כן, יותר ממחצית חטיבות הביניים חרגו בהקצאת שעות עודפות לתפקידים, מעבר לשעות המאושרות לכך בתקן.

▪ לדעת מחברי דוח בקרת התקן, יש קשר ברור בין החריגות שנמצאו בבקרה במסגרות הארגוניות – כלומר הקצאת שעות עודפת לתפקידים ולכיתות-אם נוספות – לבין החריגות במסגרות הפדגוגיות, המתבטאות כאמור בחוסר בשעות אורך ובשעות ליבה.

▪ המידע בדבר אי-ניצול שעות הלימוד בגין היעדרויות, איחורים וטיפול בבעיות משמעת אינו רב. על-פי הערכה של פרופ' דוד חן שנעשתה בעבור משרד החינוך בשנת 2007, היעדרויות מורים גורמות לאובדן של 6.8% משעות הלימוד, והיעדרויות תלמידים גורמות לאובדן של כ-10% משעות הלימוד.

אשר לטיפול בבעיות משמעת, בסקר שנערך בעבור ארגון המורים בשנת 2006 עלה כי 48% מהמורים בתי-הספר העל-יסודיים ציינו כי הם משקיעים כרבע עד שליש מזמן השיעור בטיפול בבעיות משמעת, ו-7% מהמורים ציינו כי הם משקיעים בנושא כמחצית זמן השיעור או יותר.



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט, חבר הכנסת זבולון אורלב, והוא עוסק בניצול שעות ההוראה במערכת החינוך.

יש להבהיר כי מדובר בדוח ראשוני, שמטרתו להציג מבחר נתונים רלוונטיים ולהציע נקודות נוספות לדיון ולהרחבה. להלן כמה הערות מקדימות בעניין זה:²

▪ מסמך זה מתמקד בממצאים על השימוש בפועל של בתי-הספר בשעות הוראה שהקצה להם משרד החינוך (ממצאים אלו לקוחים מדוח בקרת התקן שהמשרד מפיץ מדי שנה, וראו הרחבה להלן) ובמצאים אחרים על זמן ההוראה בפועל.

יש להדגיש כי בחינה מעמיקה של סוגיית ניצול שעות ההוראה במערכת החינוך מחייבת בדיקה נרחבת של תהליך ההקצאה של שעות ההוראה, נושא אשר אינו נדון בדוח ראשוני זה. מדובר בין היתר בבחינת אופן קבלת ההחלטות הנוגעות להקצאת שעות, וכן בבדיקה של מועדי קבלת ההחלטות, מועדי העברת המידע למנהלי בתי-הספר (כדי שיוכלו להיערך לשנת הלימודים הבאה) ומועדי העברת התקציבים הרלוונטיים.

מובן כי ללא בחינה מעמיקה של התהליך האמור, הממצאים המובאים במסמך זה עשויים להצביע בעיקר על הצורך בפיקוח ובאכיפה בכל הנוגע לניצול השעות שמשרד החינוך הקצה לבתי-הספר, אך לא על הנסיבות שהובילו לקביעת הקצאה מסוימת של שעות.

▪ כאמור, הממצאים על ניצול בפועל של שעות ההוראה בבתי-הספר לקוחים רובם ככולם מבקרת התקן המדגמית שעורך משרד החינוך מדי שנה, וליתר דיוק – מדוח בקרת התקן לשנת הלימודים תשס"ח (2007/08). יש להדגיש כי נתוני הבקרה נוגעים לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים בלבד, ולא לחטיבות העליונות.

כמו כן, בבקרה נבדקים בתי-ספר בחינוך הרשמי בלבד, ולא בחינוך המוכר שאינו רשמי. גם מוסדות החינוך המוכרים המשתייכים לרשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני אינם נכללים בבקרה, אף שבכל הנוגע לתקצוב שעות התקן מוסדות אלו זכאים לתקציב זהה לזה של החינוך הרשמי. נציין כי ממשרד החינוך לא נמסר כל הסבר מנומק לכך שמוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי אינם נבדקים במסגרת הבקרה.

נוסף על האמור לעיל, נתוני בקרת התקן אינם כוללים בתי-ספר אשר הצטרפו לרפורמת "אופק חדש". יש להדגיש כי לשינויים הארגוניים הכרוכים ברפורמה יש השפעה ניכרת על המדדים הנבדקים בתהליך בקרת התקן. לפיכך, יש חשיבות רבה לעריכת בקרה דומה בבתי-הספר שהצטרפו לרפורמה, וגם בדוח בקרת התקן הנוכחי יש המלצה מפורשת לעשות כן, בייחוד לנוכח העובדה שבשנת הלימודים הנוכחית הרפורמה מתנהלת ברוב בתי-הספר היסודיים בחינוך הרשמי – כ-72%, על-פי נתוני משרד החינוך.

▪ בימים האחרונים התקבל במשרד החינוך העותק הסופי של דוח בקרת התקן לשנת הלימודים תשס"ט. כיוון שממצאי דוח זה טרם נדונו בהרחבה בהנהלת המשרד, אנו נמנעים בשלב זה מהצגתם במסמך. נציין כי לדברי מנהל הבקרה, אין הבדל ניכר בממצאים המרכזיים בין שנת

² אנו מודים לד"ר גדעון בן-דרור, יועץ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, על סיועו בהכנת פרק זה במסמך.



תשס"ח לשנת תשס"ט. מכל מקום, ממצאי הדוח העדכני ישולבו במסמך המלא שיוגש לוועדת החינוך לקראת ישיבתה הבאה בנושא זה.

- מפאת מגבלות הזמן בכתיבת מסמך זה, בפרק 4 של המסמך מובאת סקירה חלקית בלבד של חיבורים נבחרים בתחום זה בשפה העברית, ובעיקר חיבורים שמשרד החינוך מפנה אליהם או השתמש בהם בתחום זה. לכתיבת סקירה ממצה נדרשת גם התייחסות רחבה למחקרים ולמסמכי מדיניות בתחום זה שפורסמו בשנים האחרונות במדינות בעולם. מן המידע שנאסף במרכז המחקר והמידע של הכנסת בשלב זה עולה למשל כי בארה"ב יש עיסוק נרחב בנושא שעות ההוראה וניצולן.

2. מדיניות משרד החינוך

הנושא של ניצול שעות ההוראה במערכת החינוך עומד על סדר-יומו של משרד החינוך כבר שנים רבות, והוא מוגדר כיעד מרכזי גם בזמן כהונתם של שר החינוך הנוכחי ושל מנכ"ל משרדו.

מובן כי מכיוון שהתקציב למימון שעות הוראה הוא חלק עיקרי בתקציבו של משרד החינוך (באמצעות מימון שכר המורים בחינוך היסודי ומימון שכר הלימוד בחינוך העל-יסודי), הנושא הוא בעל השלכות כספיות ניכרות. יתר על כן, הנושא כרוך בכמה אתגרים מרכזיים נוספים העומדים בפני מערכת החינוך, כגון יישום תוכנית הלימודים, שיפור הישגי התלמידים, שיפור האווירה בבתי-הספר וצמצום בעיות המשמעת.

בתשובת משרד החינוך על פנייתנו הראשונית בנושא ניצול שעות ההוראה במערכת החינוך ציינה הגב' לאה רוזנברג, סמנכ"לית המשרד ומנהלת המינהל הפדגוגי, ארבעה גורמים עיקריים המשפיעים על ניצול השעות במערכת החינוך (על-פי סדר הצגתם במקור):³

1. ניצול שעות ההוראה להוראה בפועל של תחומי הדעת אל מול ניצולן של השעות לנושאים אחרים, כגון תגמול למורים הנושאים בתפקידים בבית-הספר ("שעות תפקיד"). מקור המידע העיקרי בנושא זה הוא הדוח השנתי על בקרת התקן, ונרחיב עליו את הדיון בפרק 3 במסמך זה.
2. ניצול ימי לימוד לפעילויות חינוכיות שאינן לימוד בפועל של תחומי הדעת, ובכלל זה ימים שבהם התלמידים משוחררים מבית-הספר כדי להתכונן לבחינות.
3. היעדרויות ואיחורים של מורים ושל תלמידים, המשפיעים על ימי לימוד ועל שעות לימוד של תלמידים יחידים ושל כיתות. בעניין זה משרד החינוך מסתמך על דוח שהכין פרופ' דוד חן בשנת 2007, שממנו עלה כי היעדרויות מורים גורמות לאובדן של כ-6.8% משעות הלימוד, והיעדרויות תלמידים גורמות לאובדן של כ-10% משעות הלימוד.
4. ניצול זמן השיעור ללמידה אל מול עיסוק בבעיות משמעת ובעיות אחרות.

בהמשך לדברים אלו ציינה הגב' רוזנברג כי משרד החינוך נוקט שני מהלכים עיקריים:

³ לאה רוזנברג, סמנכ"לית משרד החינוך המינהל הפדגוגי, מכתב, 24 בספטמבר 2009.



א. לפי הסכם "אופק חדש" אשר נחתם עם הסתדרות המורים, כל שעות ההוראה ישמשו להוראה בלבד, ולא למילוי תפקידים (אשר בגינם יינתן גמול נפרד);

ב. המשרד יפרסם חוזר מנכ"ל ובו הנחיות מפורטות בנושא.

להלן יוצגו היעדים שהציג שר החינוך לפני ועדת החינוך של הכנסת בנוגע לניצול שעות הלימוד, וכן עיקרי החוזר המיוחד שמשרד החינוך פרסם בנושא "ימי הלימוד המחייבים" בשנת הלימודים בנוכחית.

2.1. יעדים שהציג שר החינוך לפני ועדת החינוך של הכנסת

ב-26 באוגוסט 2009 ערכה ועדת החינוך, התרבות והספורט ישיבה מיוחדת בנושא "היערכות לפתיחת שנת הלימודים תש"ע", ובה הציג שר החינוך גזעון סער את מדיניותו בנושאי החינוך.⁴ אחד מראשי הפרקים במדיניות שהוצגה לוועדה היה "ניצול מקסימלי של שעות הלימוד". בעניין זה נמסר לוועדה כי על-פי נתוני המשרד, כ-20% מימי הלימוד במערכת החינוך אינם משמשים כיום ללמידה והוראה.⁵ לפיכך, השר הציב כמה יעדים למדיניות המשרד בתחום זה:

- צמצום הפער בין זמן ההוראה המוקצה (ימי לימוד ושעות לימוד) לבין זמן הלימוד בפועל;
- צמצום ניכר של היעדרויות מורים ותלמידים;
- צמצום מספר השעות שאינן משמשות את התלמידים ישירות.

בהמשך לדברים אלו הוצגו עיקרי תוכנית היישום שגיבש המשרד להשגת היעדים האמורים:

- חוזר מנכ"ל ינחה להקפדה על ניצול מקסימלי של זמן הלימוד (ימי לימוד ושעות הלימוד) בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי;
- מנהלי המחוזות יקיימו מעקב ובקרה אחר ניצול מקסימלי של ימי הלימוד ושעות הלימוד;
- מנהלי בתי-הספר ינהלו בקרה על ניצול שעות הלימוד וידווחו לפיקוח ולהנהלת המחוז;
- יוכנס שעון נוכחות לבתי-הספר היסודיים ולחטיבות הביניים;
- יינתן טיפול מיוחד לבתי-ספר חריגים.

יש לציין כי הגדרת הטיפול בזמן הלימוד כאחד מיעדיו המרכזיים של משרד החינוך אינה חדשה, וגם בעבר הציב המשרד יעדים דומים. למשל, לקראת סיום כהונתה של שרת החינוך הקודמת יולי תמיר, גיבש צוות עבודה של משרד החינוך המלצות מפורטות למדי בדבר "שיפור ביעילות ארגון הלימודים והלמידה", במסגרת תהליך של תכנון אסטרטגי אשר נערך בראשית שנת 2009. עיקרי המלצות אלו ייסקרו בפרק 4 במסמך זה.

⁴ משרד החינוך, מצגת בנושא "ממשלת ישראל מאמינה בחינוך", הציג שר החינוך בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-26 באוגוסט 2009; פרוטוקול מס' 61 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ה-18, 26 באוגוסט 2009.

⁵ נתון דומה (ואף גבוה יותר) על שיעור ימי הלימוד שאינם מנוצלים הציג גם מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, בין היתר בכנס שערך איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות לקראת פתיחת שנת הלימודים תש"ע. ראו: אפרת זמר, "מנכ"ל משרד החינוך: ימי הלימוד לא מנוצלים", **nrg-מעריב**, 20 באוגוסט 2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/932/446.html>, תאריך הכניסה: 2 במרס 2010.



2.2. חוזר מיוחד – ימי הלימוד המחייבים

באוקטובר 2009 שלח משרד החינוך למנהלי בתי-הספר חוזר מיוחד בנושא "ימי הלימוד המחייבים – שנת הלימודים תש"ע".⁶ בחוזר זה הודגש כי הזמן הוא משאב מרכזי במערכת החינוך, יש לו חשיבות רבה והוא קשור ישירות להישגים הלימודיים. עוד מצוין בחוזר כי תוכנית הלימודים ו"דרישות המינימום" נבנו על-פי ימי לימוד מחייבים, ואי-מיצוי מקסימלי של ימי הלימודים ושעות ההוראה פוגם בלמידה. לפיכך, המשרד הנחה את מנהלי בתי-הספר לפעול כדלקמן:

• פעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת –

- פרק הזמן המרבי שייעוד לפעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת ונעשות בבית-הספר או מחוץ לו לא יעלה על 10% מימי הלימוד בשנה. ימי הציון הממלכתיים, טיולים ופעילויות חינוכיות-חברתיות נוספות ייכללו במכסה זו. שעות פעילות הנעשית בחלק מיום הלימודים ייספרו וייכללו במסגרת המכסה.
- בכיתות א'-י"א חובה ללמד לפחות 90% משעות ההוראה שנקבעו על-פי תוכנית הליבה. בכיתה י"ב חובה ללמד 85% משעות אלו.
- תכנון הטיולים השנתיים בחינוך העל-יסודי יהיה בראייה תלת-שנתית. יש להביא בחשבון ביטול שיעורים עקב היעדרות מורים המשתתפים בטיול. חובה לקיים לימודים למחרת החזרה מטיול שנתי.

• **קיצור יום לימודים וימי חופשה לפני בחינות** – אין לקצר את יום הלימודים ולשחרר תלמידים לצורך הכנה לבחינה. אין לאפשר ימי חופשה לצורך לימודים לפני בחינת המתכונת⁷ ("המגן"). יש לאפשר יום חופשה אחד בלבד לפני כל בחינת בגרות.

• **סיום שנת הלימודים בחטיבה העליונה** – תלמידי כיתה י' ילמדו עד 20 ביוני. על סיום שנת הלימודים של תלמידי כיתות י"א-י"ב תצאנה הנחיות המשך (בתשובת המינהל הפדגוגי של משרד החינוך על פנייתנו בנושא זה, נמסר כי חל עיכוב בפרסום הנחיות אלו עקב הצורך לקיים דיון בנושא בהשתתפות היושב-ראש הנכנס של המזכירות הפדגוגית, וישיבה בנושא אמורה להיערך ביום סגירתו של מסמך זה, 14 במרס 2010).

לאור הנחיות אלו, המשרד קבע בחוזר את מספר ימי הלימוד המחייבים בכל שלב החינוך בשנת הלימודים תש"ע:

מספר ימי הלימוד המחייבים בשנת הלימודים תש"ע⁸

מספר שבועות לימוד בפועל	יסודי	חטיבת ביניים	חטיבה עליונה
33.75	28	28	28
222	210	210	210
22	21	21	21
סה"כ ימי לימוד – נטו	200 ⁹	189	189

⁶ משרד החינוך, ימי הלימוד המחייבים – שנת הלימודים תש"ע, חוזר מיוחד למנהלי בתי-הספר, אוקטובר 2009.

⁷ הנחיה זו לגבי בחינות המתכונת בוטלה בהמשך, בהחלטת שר החינוך, בעקבות פניית מועצת התלמידים והנוער הארצית.

⁸ המספרים בטבלה נוגעים לימי הלימוד המחייבים במוסדות החינוך שבהם שבוע הלימודים הוא של שישה ימים. מספר ימי הלימוד המחייבים במוסדות הלימוד שבהם שבוע לימודים של חמישה ימים מפורט בחוזר המשרד.

⁹ בחוזר משרד החינוך מצוין כי מספר ימי הלימוד (נטו) הוא 201. נראה כי מדובר בטעות, שכן מספר ימי הלימוד הוא 222, מים ושיעור ימי הפעילות החוץ-כיתתית המותרים הוא 10%, כלומר 22 יום.



יש לציין כי בחוזר האמור נכתב כי "קיום תוכנית הלימודים ושעות הלימוד המחייבות וכן ניצול הימים בצורה יעילה נמצאים באחריותו של מנהל בית-הספר תוך ליווי ופיקוח של המפקח הכולל". בתשובת משרד החינוך על פנייתנו ובחוזר המיוחד לא צוינו צעדים נוספים הנוגעים לבקרה ולאכיפה של ניצול שעות ההוראה בכלל ולאכיפת הנחיות החוזר בפרט. כאמור, בתוכניתו של שר החינוך אשר הוצגה לוועדת החינוך של הכנסת נכתב כי מנהלי המחוזות יקיימו בקרה ומעקב אחר נושא זה. כיוון שבעיית ניצול השעות מוכרת למשרד החינוך זמן רב, וכיוון שידוע שיש נושאים אחרים אשר משרד החינוך פרסם בעניינם הנחיות מפורטות אך הן אינן מקוימות במלואן (למשל תשלומי הורים, שימוש בספרי לימוד מאושרים ופרסום מחירי הספרים להורים), נראה כי נדרשת הגדרה ברורה יותר של סמכויות הבקרה והאכיפה בנושא. למשל, מוצע לשקול כי תהיה חובת דיווח תקופתי של מנהלי המחוזות למינהל הפדגוגי, המופקד על הנושא במשרד החינוך.

3. נתוני בקרת התקן

כאמור, מקור המידע העיקרי העומד כיום לרשות משרד החינוך בבואו לבחון את שיעור ניצול שעות ההוראה בבתי-הספר להוראה בפועל של תחומי הדעת בכיתות, הוא הדוח השנתי על בקרת התקן. מדובר בדוח המסכם את ממצאיה של בקרה מדגמית הנערכת מדי שנה בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בחינוך הרשמי, אשר במסגרתה נבחן בין היתר השימוש בפועל של בתי-הספר בשעות ההוראה שמשרד החינוך מקצה להם. הדוח נערך על-ידי זכין חיצוני ומוגש לד"ר משה דקלו, סגן מנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל אגף בכיר לארגון הלימודים במשרד החינוך. לאחר מכן מובאים עיקרי הממצאים לדיון בהנהלת המינהל הפדגוגי ובהנהלת המשרד.

כפי שזכר במבוא למסמך זה, דוח בקרת התקן אינו כולל את החטיבות העליונות ואינו כולל את מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. נוסף על כך, הדוח אינו כולל נתונים על בתי-ספר שהצטרפו לרפורמת "אופק חדש", אף שבכל הנוגע לחינוך היסודי הרשמי, כיום הם כ-70% מבתי-הספר היסודיים, על-פי נתוני המשרד. כמו כן, לא ברור עד כמה המדגם של בתי-הספר בבקרה הוא מדגם מייצג מבחינה סטטיסטית, משום שהוא מושפע בין היתר מהכוונה של משרד החינוך בדבר מוסדות מסוימים שהוא מעוניין לבדוק. עם זאת, בדוח סיכום הבקרה מובא פירוט מדויק של מאפייני המוסדות שנכללו בבקרה, ובהם בתי-ספר בגדלים שונים (מבחינת מספר התלמידים בהם), ממגזרים שונים (יהודי/לא יהודי), בפיקוח שונה (ממלכתי/ממלכתי-דתי), במחוזות שונים ובעשירוני טיפוח שונים במדד החברתי-כלכלי.

יש להדגיש כי תהליך בקרת התקן כשלעצמו, והדוח המסכם אותו, כוללים נושאים נוספים ומדדים רבים אשר אינם נוגעים ישירות למסמך זה (לכל הפחות בשלב זה שבו מוגש הדוח הראשוני), אך הם בעלי חשיבות רבה בהיבטים אחרים של מערכת החינוך (למשל המקורות הנוספים לכוח-אדם בהוראה בבתי-הספר, הפעלת תוכניות טיפוח ורווחה, ובדיקה מדגמית של מידת ההתאמה בין תחומי הדעת שמורים מלמדים לבין הסמכתם הרשמית).

כמו כן, נזכיר כי משרד מבקר המדינה ערך לאחרונה ביקורת מקיפה על נושא בקרת התקן במשרד החינוך, וממצאיו בנושא אמורים להתפרסם בקרוב.



3.1. ממצאי הבקרה לשנת תשס"ח על ניצול שעות הוראה¹⁰

להלן יוצג מבחר ממצאים רלוונטיים מדוח בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים לשנת הלימודים תשס"ח. בממצאים שיוצגו משמש המונח "חריגה"; ככלל, במושגי בקרת התקן, "חריגה" היא כל ביצוע בפועל בבית-הספר אשר נמצא כי הוא שונה בכמותו (עודף או חוסר) לעומת החובה המוגדרת בחוזרי המנכ"ל ובהנחיות המינהל הפדגוגי.

על-פי מחברי הדוח, אפשר לחלק את החריגות לשתי קבוצות ראשיות, לפי מהותן: חריגות במסגרות ארגוניות הקשורות לבסיסי התקנים של בית-הספר (ובהן שעות התקן, שעות התפקיד וכיתות-האם, וראו הסבר להלן); **חריגות במסגרות פדגוגיות** הקשורות לפעילות ההוראה מול התלמידים (שעות אורך, שעות תגבור ושעות ללימוד מקצועות הליבה, וראו הרחבה להלן). **לדבריהם, נראה כי יש קשר ברור בין החריגות בשתי המסגרות שלעיל, בין היתר משום שב-96% מבתי-הספר נמצאו חריגות בשתייהן (חריגה אחת לפחות בכל מסגרת).**

להלן פירוט הממצאים:

החינוך היסודי

▪ **חריגה בשעות תקן** – 11.3% מבתי-הספר שנבדקו בבקרה חרגו משעות התקן שהקצה להם משרד החינוך, כלומר דיווחו על העסקת מורים בהיקף גדול מזה שאושר. היקף החריגה בשעות היה 968 שעות הוראה שבועיות, שהן כ-32 משרות מלאות.

▪ **חריגה בשעות אורך** – מספר שעות האורך שקבע משרד החינוך מתוך שעות התקן הוא מספר השעות המינימלי הנדרש לקיום בפועל של תוכנית הלימודים המחייבת, לשכבת הגיל ולתלמיד בכיתה. במלים אחרות, שעות האורך מבטאות את משך השעות המינימלי המחייב של התלמיד בכיתתו, לפי מערכת השעות השבועית של התלמיד בכיתה-האם שלו בכל דרגת כיתה. שעות אלו אמורות להינתן בפועל אך ורק על-ידי מורים עובדי מדינה.¹¹ לפיכך, כל ממצא המצביע על חוסר בשעות אורך בשכבה, משמעותו שהתלמידים לומדים פחות שעות בשבוע עם המורים המקצועיים שחייבים ללמד אותם בשעות אלו ושבועבורם ניתנת הקצאת השעות בתקן. בבקרת התקן נמצא כי בפועל משובצים מורים שאינם עובדי מדינה הממומנים ממקורות אחרים בשעות האורך של התלמידים.

ב-29.4% משכבות הגיל בבתי-הספר שנבדקו בבקרה היתה חריגה בשעות האורך, כלומר לא ניתן בהן המינימום המחייב של שעות האורך על-ידי מורי משרד החינוך מהתקן שבמימון משרד החינוך:

- **במרבית הכיתות האלה (כשני-שלישים) יש השלמת שעות על-ידי מורים הממומנים ממקורות אחרים** (מדריכי תוכנית קרב, מורים שהורים משלמים בעבורם במסגרת תוכנית לימודים נוספת – תל"ן, עובדי רשויות מקומיות, עמותות וקרנות, מתנדבים, מורות חיילות, בנות שירות לאומי ועוד).

¹⁰ אנו מודים לד"ר משה דקלו, סגן מנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל אגף בכיר לארגון הלימודים, משרד החינוך, ולמר מנחם קפלן, מנהל הבקרה, על עזרתם בהבהרת נתוני הבקרה.

¹¹ להוציא שלוש שעות של מדריכים מתוכנית קרב, בבתי-הספר שבהם מופעל יום חינוך ארוך שבו משולבת התוכנית בתקן הרשמי.



- עם זאת, בשליש מהכיתות האלה (8% מהכיתות שנבדקו) אין השלמת שעות אורך – במלואן או בחלקן – ממקורות אחרים, כלומר התלמידים לומדים פחות שעות מהמינימום המחייב, וכך עשויים לסיים את לימודים מוקדם מהנדרש ואף להפסיד לימוד של מקצועות חובה מסוימים.

▪ חריגה בהפעלת תוכנית הליבה ושעות התגבור – משעות האורך שהן חובה לתלמיד, מספר מסוים של שעות מיועדות ללימוד תוכנית הליבה, על-פי פירוט לאשכולות של תחומי דעת ומקצועות לימוד. כך, בכיתה א' מספר שעות האורך המחייב לתלמיד היה בשנת תשס"ח 29 שעות שבועיות, ואילו מספר השעות המחייב לתלמיד ללמידה של מקצועות הליבה היה 19 שעות שבועיות (על-פי בקרת התקן; חוזר המנכ"ל לחינוך היסודי מגדיר 15 שעות שבועיות בלבד – י.ו.).

ככלל, בכל האשכולות של תחומי הדעת בתוכנית הליבה נמצאה חריגה, כלומר חוסר בשעות ללימוד המקצועות הכלולים בהם. עם זאת, נמצא שיעור גבוה של מוסדות החורגים באשכולות ובמקצועות מסוימים, כגון לימודי חברה או חינוך גופני (מקצועות חובה על-פי חוזר מנכ"ל), אמנויות ותרבות בית-ספרית (אשכולות מומלצים על-פי חוזר מנכ"ל), ולעומת זאת שיעור נמוך הרבה יותר של מוסדות החורגים באשכולות ובמקצועות אחרים. מחברי הדוח מסיקים מכך שמרבית השעות החסרות במקצועות האמורים מועברות למקצועות "נדרשים", כלומר מקצועות המסתיימים בבחינות חיצוניות אשר לבית-הספר יש עניין רב בהצלחה בהן.

כמו כן, בבקרה נמצא כי בכ-52% מבתי-הספר שנבדקו ושהוקצו להם שעות תגבור דיפרנציאליות (שעות הוראה קבועות של מורה מהתקן המלמד תלמיד יחיד או קבוצות תלמידים – תלמידים מתקשים או תלמידים עולים) לא הוקצו השעות ליעדן, אלא שימשו בדרך כלל להוראה רגילה או לתפקידים, כפי שיפורט בהמשך. בסך הכול נמצא חוסר בהיקף של 5,587 שעות תגבור, שהן כ-186 משרות מלאות.

▪ החריגות בהקצאת שעות הוראה לתפקידים ולגמולים – בתקן השעות של בית-הספר מוגדרת הקצאה מאושרת של שעות הוראה לכמה תפקידים במוסד החינוכי. התפקידים המאושרים להקצאה: ניהול, חינוך, סגנות בניהול, ייעוץ וניהול "אשכול פיס". לצורך זה יש מפתח הקצאה המבוסס על גודל בית-הספר ועל מרכיבים נוספים.

תפקידים נוספים שמותר להקצות להם שעות הוראה כגמול תפקיד הם רב בית-הספר, ריכוז והכנה לחינוך מיוחד ושעות טיפול במחוננים. אף שמדובר בתפקידים מאושרים, על-פי רוב אין לכך הקצאת שעות בתקן בית-הספר (מעבר לשעות אשר אפשר להקצות לכך מתוך שעות הניהול המאושרות). פרט לכך, אין אישור בהנחיות משרד החינוך להקצאת שעות הוראה למילוי תפקידים.

בבקרה נמצא כי 35.9% מבתי-הספר היסודיים חרגו בהיקף השעות לתפקידים, כלומר העבירו שעות הוראה לתפקידים – מאושרים ולא מאושרים – מעבר להקצאה המאושרת בתקן. יש לציין כי בשנים קודמות שיעור החריגה בסעיף זה היה גדול עוד יותר (בשנת תשס"ז למשל היה שיעור המוסדות החורגים 49.3%). החריגה בהיקף הקצאת השעות לתפקידים לא מאושרים הסתכמה ב-1,772 ש"ש, השוות ל-59 משרות הוראה מלאות.

נוסף על כך, בבקרה נמצא כי 11% מהמנהלים של בתי-הספר שנבדקו ניצלו את שעות הניהול מעבר להקצאה שניתנה לכך בתקן.



- **חריגה בכיתות-האם** – לכל בית-ספר מחושב בעת הקצאת שעות התקן מספר כיתות-האם ה"נורמטיבי" לפי מספר התלמידים בכל שכבת גיל, ולפי מספר כיתות זה מוקצות שעות האורך ושעות הניהול והחינוך. חריגה בסעיף זה משמעותה פתיחת כיתות-אם עודפות, מעבר למספר שחושב בתקן בית-הספר. בשנת תשס"ח נמצא כי 34.4% מבתי-הספר היסודיים חרגו בפתיחת **כיתות-אם**.
- **חריגה בניצול שעות מילוי מקום** – כ-25% מבתי-הספר שנבדקו בבקרה עשו שימוש עודף בשעות מילוי מקום, בהיקף של 25%-30% מהממוצע הארצי.
- **בחלוקת בתי-הספר שבמדגם לשלוש קבוצות על-פי עשירון חברתי-כלכלי, נמצא כי בתי-הספר בעשירונים הנמוכים (מוסדות מבוססים מבחינה חברתית-כלכלית) חורגים במרבית התחומים מהממוצע הארצי, בתי-הספר הבינוניים קרובים בחריגותיהם לממוצע הארצי, ואילו בתי-הספר בעשירונים הגבוהים (אשר מצבם החברתי-כלכלי ירוד יחסית) חורגים פחות מהממוצע הארצי.**
- **"שיעור ביצוע שעות ההוראה לתלמידים" מכלל שעות התקן של בית-הספר** – נתון זה מצביע על שיעור שעות ההוראה של מורים עובדי משרד החינוך מתקן בית-הספר אשר משמשות להוראה מול התלמידים (הנתון כולל את שעות האורך, שעות הרוחב, שעות התגבור ושעות מוסדיות). השיעור הארצי הממוצע היה בשנת תשס"ח 85.6% משעות התקן, ועל-פי הדוח הוא דומה לשיעור בשנים הקודמות. עם זאת, בבקרה נמצא כי 44% מבתי-הספר שנבדקו השתמשו בפחות מ-85% משעות התקן – כלומר פחות מהממוצע הארצי – להוראה מול התלמידים.
- **מחברי הדוח מדגישים כי ככל שקטן "שיעור ביצוע שעות ההוראה לתלמידים", כך עולה מספר שעות ההוראה הנלקחות מהתקן, אשר משמשות מורים עובדי משרד החינוך לתפקידים (מאושרים ולא מאושרים), ומכאן שיעור היקף שעות ההוראה לתלמידים בפועל.**

חטיבות הביניים

על-פי דוח הבקרה, החישוב המדויק של החריגות בחטיבות הביניים מורכב מאשר בחינוך היסודי, הואיל וכל החטיבות ה"צמודות" (שהן חלק מבית-ספר על-יסודי שש-שנתי) רשאיות לנייד שעות הוראה בין חטיבות הביניים לחטיבה העליונה ולהפעיל שעות ותפקידים מעבר לתקן הפורמלי לשלב חינוך זה.¹²

- בכלל חטיבות הביניים (צמודות ועצמאיות) שנבדקו בבקרה, 55% מהחטיבות חרגו בהקצאת שעות לתפקידים.
- **קרוב למחצית חטיבות הביניים שנבדקו (46%) לא נתנו לתלמידים את כל שעות האורך הנדרשות – 34 שעות שבועיות – גם לאחר השלמת השעות על-ידי מורים מהחטיבה העליונה או מאותה בעלות (כשבית-הספר הוא בבעלות רשת חינוך שיש לה בתי-ספר נוספים).** בדוח

¹² אפשר להזכיר כי מחקרם של רש ובן-אבות משנת 2002 על יישום תוכנית הלימודים בחטיבות הביניים הצביע על הבדלים ניכרים בין בתי-ספר בזמני הלמידה במקצועות הלימוד, גם בבתי-ספר השייכים לאותו מגזר. החוקרים הדגישו כי ההבדלים מעידה על מציאות שבה תלמידים עשויים להיחשף להזדמנויות למידה שונות מאוד, אף שחטיבת הביניים היא שלב חינוך בלתי סלקטיבי, ובו עדיין אין הפרדה למסלולי לימוד נבדלים, ומלבד הבדלים הקשורים לשייכות המגזרית ותוכנית הלימודים אמורה להיות משותפת לכל התלמידים באותו מגזר.

מתוך: נורה רש ואהרן בן-אבות, מה מלמדים בבתי-ספר למעשה? – שונות ואחידות ביישום תוכנית הלימודים הרשמית בחטיבות-ביניים בישראל, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים – בית-הספר לחינוך, דצמבר 2002.



הבקרה מודגש כי מדובר בממצא חמור, וכי אי-ביצוע כל שעות האורך גורם לנזק משמעותי להישגים הלימודיים בשלב חינוך זה ואחריו.

- 40% מחטיבות הביניים שנבדקו בבקרה לא נתנו לתלמידים עולים או לתלמידים "זכאי טיפוח" (כך במקור) את כל מכסת שעות הטיפוח והתגבור שקיבלו לשם כך בהקצאת שעות התקן.
- הממוצע הארצי של "שיעור ביצוע שעות ההוראה לתלמידים" היה בשנת תשס"ח 88.8% בחטיבות הביניים הצמודות (כולל שעות מהבעלות) ו-86.9% בחטיבות הביניים העצמאיות. עם זאת, 59% מחטיבות הביניים שנבדקו נתנו שעות הוראה בשיעור נמוך מהממוצע הארצי.

לסיכום פרק זה:

ממצאי דוח בקרת התקן מעידים על חריגות נרחבות מהנחיות משרד החינוך בכל הנוגע לניצול שעות התקן המוקצות לבתי-הספר היסודיים ולחטיבות הביניים.

הממצאים הנוגעים לחריגות בשעות האורך ובשעות להוראת חלק ממקצועות הליבה עשויים להצביע על חוסר ממש בשעות הוראה הניתנות בפועל לתלמידים, תופעה אשר פוגעת – להערכת משרד החינוך עצמו – בהישגי התלמידים. ממצאים אלו חמורים במיוחד כאשר אין השלמת שעות לימוד לתלמידים ממקורות אחרים.

מנגד, בתי-ספר רבים חורגים בהקצאה עודפת של שעות הוראה לתפקידים מאושרים (מעבר להקצאה המאושרת בתקן) ולתפקידים בלתי מאושרים (אשר ממילא אינם יכולים להיכלל בשעות התקן). כמו כן, בתי-ספר רבים חורגים בפתיחת כיתות-אם עודפות, מעבר למספר הכיתות הנורמטיבי אשר נקבע להם בתקן.

לדעת מחברי הדוח, יש קשר ברור בין החריגות במסגרות הארגוניות, כגון הקצאת שעות עודפת לתפקידים ולכיתות-אם נוספות, לבין החריגות במסגרות הפדגוגיות, המתבטאות כאמור בחוסר בשעות אורך ובשעות ליבה.

נציין כי גם כאשר ניתנת בבתי-הספר השלמה של שעות האורך הנדרשות, הניצול של שעות ההוראה למטרות שאינן הוראה בפועל מעיד על יכולתם של בתי-ספר רבים להסתמך על כוח אדם בהוראה הממומן ממקורות אחרים, ומכאן שגם בתחום זה ניכרים פערים חברתיים-כלכליים בין בתי-הספר, אשר מתבטאים גם בפערים בהישגים הלימודיים. לחלופין, הדבר עשוי להעיד על בעיות הנוגעות לקריטריונים להקצאת שעות שאינן שעות תקן על-ידי משרד החינוך, אולם כאמור המסמך הנוכחי אינו עוסק בסוגיה זו.

כאמור, בבקרה נמצא כי בבתי-הספר היסודיים הוקצו לתפקידים שאינם מאושרים על-ידי משרד החינוך 1,772 שעות שבועיות. לכך יש להוסיף 481 שעות שבועיות אשר הוקצו לתפקידים אשר אומנם מאושרים על-ידי משרד החינוך אך לא הוקצו להם שעות בתקן. החריגה הכוללת בשעות בשני הסעיפים האלה היא 2,253 שעות שבועיות – כ-1% משעות התקן בבתי-הספר היסודיים שנבדקו בבקרה.

לצורך העניין, ובהתחשב בכל ההסתייגויות שהוצגו במבוא למסמך זה, בהערכה גסה שלפיה 1% מסך שעות התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים הנוכחית משמש לתפקידים ולא להוראה בפועל – מדובר בכ-18,600 שעות שבועיות, שהן שוות ערך לכ-90 מיליון ש"ח.



4. דוחות אחרים שעסקו בסוגיות הנוגעות לניצול שעות ההוראה

להלן יוצגו עיקרי הממצאים מכמה מקורות אחרים אשר עסקו בשנים האחרונות בסוגיות הנוגעות לניצול שעות ההוראה במערכת החינוך שהוצגו בראשית מסמך זה:

- פרופ' דוד חן, תזכיר בנושא "משאבי הזמן במערכת החינוך בישראל", הוכן עבור משרד החינוך, 2007 –

לפי תזכיר זה, ספרות המחקר מצביעה על כמה נקודות מבט להערכת זמן הלמידה:

1. זמן המוקצה למערכת (בשעות או בימים) – Allocated time ;
2. זמן המוקצה לימי לימוד (בימים) – Schooling time ;
3. זמן המוקצה לשעות הוראה (בשעות) ;
4. זמן למידה בפועל (בשעות) – Time on task (TOT).

פרופ' חן הצביע על קושי מסוים בנתונים הנוגעים לכל אחת מנקודות המבט הללו. למשל, מחישוב פשוט שערך בדבר הזמן המוקצה למערכת בשעות (באמצעות חלוקת התקציב הרלוונטי ומספר השעות הכולל שאפשר לממן באמצעותו במספר הכיתות במערכת החינוך) עלה כי יש עודף שעות בהיקף ניכר – עד כדי שליש מהשעות – אשר אין לו הסבר ישיר. נוסף על כך, פרופ' חן מזכיר כי הזמן המוקצה לימי לימוד בפועל מצטמצם עקב פעילויות שאינן לימוד פורמלי ועקב היעדרויות ואיחורים (וכן שביתות).

על-פי התזכיר, היעדרויות תלמידים מפחיתות כ-10% מזמן הלמידה בפועל (TOT), ואילו היעדרויות מורים מפחיתות 6.8% מהזמן הזה. גורמים נוספים, כגון איחורים, ניצול זמן השיעור לטיפול בבעיות משמעת ולנושאים שאינם לימוד גרידא ואי-התמקדות במקצועות הליבה, גורמים לפי תזכיר זה לשחיקתם של עד 44% ממשאבי זמן ההוראה בכיתה (כך במקור. לא ברור לאיזו קטגוריה משויך נתון זה).

בסיכומו של דבר, התזכיר הצביע על כך שכ-66% בלבד מהזמן המוקצה לשעות הוראה אכן מנוצל ללמידה בפועל.

- נחום בלס, מסמכים שהוגשו לוועדה לחינוך על-יסודי ולאגף שח"ר במשרד החינוך בנושא ניצול זמן הלימודים –

התזכיר של פרופ' דוד חן שנוצר לעיל התבסס בין היתר על עבודות שהכין הכלכלן נחום בלס בעבור משרד החינוך בשנים 2001 ו-2006. באחת העבודות האלה ערך בלס סקירת ספרות מקיפה בנושא, ובה נמצא כי בעיית הניצול היעיל והאופטימלי של הזמן שנועד ללימודים היא כלל-עולמית, ואובדן זמן הלימוד בכל מערכות החינוך בעולם הוא רב. להלן כמה מעיקרי הממצאים הנוספים בעבודה זו בדבר מערכת החינוך בישראל:¹³

- שיעור ימי הלימוד המבוטלים מסיבות שונות בחטיבה העליונה הוא לכל הפחות 10%. בכיתות י"ב מבוטלים ימי לימוד רבים מאוד, בעיקר בגלל הפסקת הלימודים הסדירים

¹³ נחום בלס, רמת ניצול זמן התלמיד והמורה במערכת החינוך בישראל – סקר ספרות, "בלס" תכנון וייעוץ חינוכי בע"מ, 2006.



לאחר חופשת הפסח, המוסברת בדרך כלל בצורך להתכונן לבחינות הבגרות או לבחינות פנימיות אשר יש להן השפעה על ציון ה"מגן" הבית-ספרי. **על-פי הערכה, בשל ההכנות לבחינות הבגרות ולבחינות המתכונות, התלמידים והמורים בכיתות י"ב אינם פועלים במסגרת מערכת השעות הרגילה פרק זמן שאורכו המצטבר נע בין 40 ל-100 ימים, ובממוצע הוא 70 ימים** (ובכלל זה ימי הבחינות עצמם. לעתים משוחררים מהלימודים תלמידים שכלל אינם ניגשים לבחינת בגרות מסוימת או לכמה בחינות). על כך נוסף כאמור ביטול של ימי לימוד בשל היעדרויות ואיחורים.

- **שיעור ההיעדרות של המורים, מסיבות שונות, הוא 6%-10% מימי הלימוד; שיעור האיחורים הוא לפחות 5% ממשך השיעור. במקביל, שיעור ההיעדרויות והאיחורים של התלמידים משתווה לזה של המורים ואף עולה עליו.**

- על רקע שני הממצאים הבולטים שלעיל, מובאות כמה **המלצות שנועדו להביא לצמצום מספר ימי הלימוד המבוטלים ומספר שעות הלימוד האובדות**, ובהן: ריכוז ימי הבחינות בפרק הזמן שבין 20 ביוני ל-20 ביולי, וכן בחופשות חג החנוכה וחג הפסח; תכנון מוקדם של שנת הלימודים לפי לוח הבחינות; הקפדה על ניצול ימי הלימוד של תלמידים שאינם נבחרים לצורך העשרה ותגבור; הידברות עם צה"ל כדי שידחה את גיוסי הקיץ לתחילת חודש אוגוסט לכל המוקדם; הפעלת שיעורים כפולים, אשר יחסכו את אובדן הזמן עקב איחור בכניסה לכיתה לאחר הפסקה; הנהגת מערכת צלולים כפולה – צלול לסיום ההפסקה וצלול לתחילת השיעור.¹⁴

• **משרד החינוך, הצעות צוות העבודה בנושא "שיפור ביעילות ארגון הלימודים והלמידה", במסגרת תהליך התכנון האסטרטגי לשנת 2009**¹⁵ –

מטרת צוות זה היתה להציע דרכים למיצוי מקסימלי של משאבי הזמן לטובת ההוראה והלמידה בבית-הספר. הצוות המליץ על שורה של צעדים אשר יגדילו את מספר ימי הלימוד בפועל לטובת פעילות לימודית, תוך שילוב הממד הארגוני-מערכתי והממד הפדגוגי והחברתי. להלן כמה מאפשרויות הפעולה שהציע הצוות:

- **ארגון שנת הלימודים:**¹⁶ הקדמת פתיחת שנת הלימודים ל-20 או ל-25 באוגוסט; חיבור חופשת יום הכיפורים לחופשת סוכות; קיום חופשת חורף בת חמישה-שבעה ימים, שבמהלכה ייערכו בחינות בגרות חורף במקצועות החובה.

- **בחינות הבגרות:** דחיית תחילתן של הבחינות במועד קיץ בכעשרה ימים; דחיית תחילתן של הבחינות לבוגרי כיתות י' עד לאחר 20 ביוני; קביעה שבוגרי כיתות י' יוכלו להיבחן במועד קיץ בארבעה שאלונים של מקצועות חובה בלבד – לשון, מתמטיקה, אנגלית והיסטוריה;

¹⁴ הצעה זו והצעות נוספות בתחום המשמעת הכיתתית מופיעות גם בספרן של מירי וילף וחברת הכנסת (וחברת ועדת החינוך כיום) ד"ר עינת וילף, **בחזרה לאלף-בית: הדרך להצלת החינוך בישראל (ללא תוספת תקציב)**, תל-אביב: ידיעות ספרים, 2008.

¹⁵ משרד החינוך, המשנה למנהלת הכללית, מינהל התכנון, **תכנון אסטרטגי 2009: מסמכי הסיכום של צוותי העבודה – תקצירי מנהלים**, ינואר 2009. בראש הצוות הנוכח לעיל עמדו לאה רוזנברג, סמנכ"לית משרד החינוך ומנהלת המינהל הפדגוגי, וד"ר סולי נתן, מנהלת מחוז המרכז של משרד החינוך.

¹⁶ יש לציין כי הנושא של ארגון שנת הלימודים, בדגש על קיצור מועדי החופשות, נדון גם בישיבה מיוחדת שקיימה בעניין זה ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-17. בסיכום הדיון קרא יושב-ראש הוועדה דאז, חבר הכנסת מיכאל מלכיאור, למשרד החינוך ולארגוני המורים לפתוח בהידברות כדי להגיע להסכמות הנדרשות. ראו פרוטוקול מס' 466 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 7 ביולי 2008.



הרחבת אפשרויות ההיבחנות במועד "המחצית השלישית – סמסטר קיץ" וביטול מועד ב'; הפחתת מספר בחינות הברורות, ועוד.

- **מערך בחינות בית-ספריות:** משרד החינוך ימליץ לבתי-הספר על מספר מקסימלי של בחינות פנימיות בסמסטר לקראת שאלון בברורות; משרד החינוך ינחה את בתי-הספר וימליץ להם על מועד תחילת בחינות המתכונת ועל בניית מערך תגבור יעיל לניצול שעות למידה בין מועדי הבחינות בשעות היום.

- **פעילויות נוסף על הוראת תחומי דעת:** הגדרת פרק הזמן המקסימלי לפעילויות אלו בימים שלמים ובשעות (לפעילויות "שעתיות"). מומלץ על 10-15 ימים בסך הכול, וכאמור יש לתרגם חלק מהימים לשעות יחידות; הנהגת דיפרנציאציה בהקצאת פרק הזמן המוגדר לפעילויות אלו על-פי דרגת הכיתה; העמקת שילוב החינוך הערכי-חברתי בתוכנית הבית-ספרית הכוללת, ושילוב התכנים בתוכניות ההוראה.

- **תכנון וארגון של ההוראה בהתאמה למשאבי הזמן:** הכנת תוכנית הוראה לכיתה או לקבוצת לימוד על-ידי כל מורה; קיום תהליכי בקרה אחר התכנון; הכנת תוכנית ההוראה על בסיס מספר שעות ההוראה בשנה ליחידת לימוד, ולא על בסיס שעות שבועיות.

- **צמצום היעדרויות ואיחורים של מורים ותלמידים:** דיווח ובקרה.

- **שמירה על "זמן הלמידה":** הקצאת זמן מוגדר להודעות ועדכונים; הקצאת זמן לפעילויות כגון מועצת תלמידים והכנה לטקסים ואירועים.

- **שעות תפקיד:** ביטול שעות תפקיד כך ששעה שנתית תשמש רק כשעת הוראה (על-פי מודל "אופק חדש")

אפשר לראות כי חלק מהצעות הצוות באו לידי ביטוי בהנחיות משרד החינוך בנוגע לימי הלימוד המחייבים, וככלל, ההצעות עולות בקנה אחד עם התוכנית שהציג שר החינוך לפני ועדת החינוך ועם ממצאיהם של המקורות הנוספים שהוצגו בפרק זה. נראה כי על משרד החינוך להמשיך ולבחון את אפשרות היישום של הצעות הצוות אשר טרם באו לידי ביטוי בהנחיות.

• **אי-ניצול זמן השיעור עקב טיפול בבעיות משמעת** – בתשובת משרד החינוך על פנייתנו לא הובא נתון מפורש בסוגיה זו. גם במקורות הנוספים שזכרו במסמך זה לא נמצאו נתונים ברורים, ולפיכך נדרשת בדיקה נוספת ורחבה יותר. בסקר שערכו פרופ' אבי דגני וד"ר רינה דגני ממכון "גיאוקרטוגרפיה" בעבור ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים בשנת 2006, עלה כי 48% מהמורים בבתי-הספר העל-יסודיים ציינו כי רבע עד שליש מזמן השיעור משמשים לטיפול בבעיות משמעת, ו-7% מהמורים ציינו כי כמחצית מזמן השיעור או יותר משמשים לצורך זה.¹⁷

¹⁷ אבי דגני ורינה דגני, מכון "גיאוקרטוגרפיה", אלימות כלפי מורים: היקף התופעה ודרכים להתמודדות – סקר מעקב, יוני 2006, באתר האינטרנט של ארגון המורים, <http://www.irgun-hamorim.org.il/content/4X4.ppt#307,1>, שקופית 2010%, תאריך הכניסה: 10 במרס 2010. זהו סקר מעקב, וקדמו לו סקרים דומים בשנים 2003-2005. הסקר נערך בקרב כ-400 מורים, שהיו לפי עורכי הסקר מדגם מייצג של אוכלוסיית המורים בבתי-הספר העל-יסודיים בישראל.



מומחים אחרים, כגון פרופ' עמוס רולידר, הזכירו בהזדמנויות שונות כי זמן רב מהשיעור מתבזבז על טיפול בבעיות משמעת – עד מחצית השיעור¹⁸ – אך כאמור טרם הגיעו לידינו ממצאים של מחקרים מקיפים שנערכו בישראל בעניין זה. בכל הנוגע ל**איחורים**, פרופ' רולידר הציג בעבר נתונים שלפיהם זמן האיחור הממוצע של מורים בכניסה לכיתה לאחר ההפסקה הגדולה הוא שבע דקות (שהם כ-14% משיעור שאורכו 50 דקות). כמו כן, הוצגו נתונים המצביעים על כך שתלמידים הנכנסים באיחור לשיעור גורמים לעיכוב ניכר בתחילת ההוראה.¹⁹

• **השוואה בין-לאומית של מספר שעות ההוראה** – יש להזכיר כי בדוח החינוך השנתי של ארגון ה-OECD יש השוואה הן של מספר שעות ההוראה השנתיות של מורה, והן של מספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד, לפי שלב חינוך. על-פי השוואה זו, המספר הכולל של שעות העבודה השנתיות (בתוך בית-הספר) למורה בישראל בחינוך היסודי גבוה מהמספר הממוצע במדינות ה-OECD, בעוד שמספר שעות העבודה השנתיות למורה בישראל בחינוך הביניים ובחטיבות העליונות נמוך מהמספר הממוצע במדינות ה-OECD. בכל הנוגע למספרן של שעות הוראה נטו, מספר השעות המדווח בישראל גבוה יותר מממוצע ה-OECD (או מצוי בטווח השעות הממוצע) בכל שלבי החינוך, אך נמוך יותר (ובחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות – נמוך בהרבה) מאשר בארה"ב.²⁰

ממצא נוסף העולה מן ההשוואה האמורה הוא כי מספר שעות ההוראה השנתיות לתלמיד (בממוצע), גבוה בישראל יחסית למדינות ההשוואה, בכל שלבי החינוך.²¹ השוואה זו נדונה בין השאר במאמר חדש של פרופ' רות קלינוב מן האוניברסיטה העברית בירושלים. היא מציינת כי יש להניח שמספר השעות הגדול המדווח בישראל נובע בין השאר מכך שבישראל לומדים שישה ולא חמישה ימים בשבוע, ואולי גם מפיצולים רבים של כיתות בחינוך העל-יסודי למקצועות בחירה רבים, לרמות לימוד וכו'. פרופ' קלינוב מציינת עוד כי מספר השעות הנלמד הוא בין השאר תולדה של **מספר השבועות הנלמד**. הערתו של נחום בלס בעניין זה, המופיעה במאמרה של קלינוב, היא שישראל שגתה בדיווח הנתונים האמורים: היא דיווחה על 42-43 שבועות לימוד בשנה, אולם ככל הנראה – בניגוד להנחיות ארגון ה-OECD – לא נוכו ימי החגים.²² בטבלה שהוצגה לעיל אפשר לראות כי מספר שבועות הלימוד בפועל שמציין משרד החינוך בחוזר המנכ"ל האחרון הוא נמוך יותר.

¹⁸ שחר גינוסר, "אפס בהתנהגות", **ידיעות אחרונות** – מוסף שבעה ימים, 8 במאי 2009; רחל סלע, "ההתנהגות בכיתה הלימוד: ראיון עם פרופ' עמוס רולידר", **קשר עין: ירחון ארגון המורים העל-יסודיים**, מס' 147, 2005, עמ' 22-23.

¹⁹ עמוס רולידר, ראש המכון לחקר ולמניעת אלימות במוסדות חינוכיים, המחלקה למדעי ההתנהגות – מכללת עמק יזרעאל, מצגת בנושא: "התנהגות אנטי-חברתית והשפעתה על האקלים הערכי-לימודי בבית-הספר", הוצגה ביום עיון שכותרתו "לוקחים את החינוך בידיים" שערכה הסתדרות המורים – עמותת המורים לקידום ההוראה (בשיתוף המזכירות הפדגוגית) בשנת 2003, באתר האינטרנט של הסתדרות המורים: <http://www.itu.org.il/Index.asp?CategoryID=197&ArticleID=199>, תאריך הכניסה: 10 במרס 2010.

נתונים דומים למדי על מחקרים של פרופ' רולידר מופיעים גם בעבודתו של בלס שצוטטה לעיל.

²⁰ OECD, *Education at a Glance 2009*, Table D4.1, p. 412.

ראו גם: רות קלינוב, "מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בין-לאומית על-פי Education at a Glance 2009", תזכיר שהוכן עבור ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, ספטמבר 2009. פרופ' קלינוב מציינת בתזכיר זה כי לרבות ממדינות ההשוואה חסרים נתונים בנושא זה, ולכן יש להתייחס בספקנות לממצאים.

²¹ OECD, *Education at a Glance 2009*, Table D1.1, P, 366.

²² רות קלינוב, **תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2003-2008**, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מורים פאלק בע"מ (חל"צ), מאמר לדיון מס' A10.01, חלק א': "תקצוב החינוך היסודי וחטיבות הביניים – השוואה בין-לאומית", ירושלים, ינואר 2010.

