

לימוד המקצועות ההומניים בבתי הספר שבפיקוח הממלכתי

תקציר

מדינת ישראל אחראית לספק לתלמידי ישראל חינוך חובה חינוכי¹ מגיל 3 ועד לכיתה י"ב. משרד החינוך קבע את תכנית היסוד (תכנית הליבה) לחינוך היסודי ואת תכנית היסוד לחטיבות הביניים, ובהן מוגדרים התכנים, מיומנויות הלמידה והערכים שהתלמידים במערכת החינוך הישראלית חייבים ללמוד, על בסיס תכניות הלימודים. במסגרת זו נכללים מקצועות כמו עברית ותנ"ך. בנוגע לחטיבות העליונות קבע משרד החינוך כמה מקצועות שחובה להיבחן בהם ברמת בסיס (שתיים או שלוש יחידות לימוד²) לשם השגת תעודת בגרות. בחלק מן המקצועות, לרבות ספרות, היסטוריה ותנ"ך, ניתן להיבחן גם ברמה מוגברת של חמש יחידות לימוד (להלן - יח"ל).

המדיניות הרשמית של משרד החינוך היא לתגבר את שעות הלימוד במקצועות הליבה ולהגדיל את מספר הזכאים לתעודת בגרות הכוללת חמש יח"ל במדעי הרוח (ספרות, תנ"ך והיסטוריה). בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2011 נקבע יעד של "העלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות מלאה ואיכותית"; תעודת בגרות איכותית מוגדרת כתעודה שבה תלמידים נבחנים ברמה מוגברת³ במקצועות החובה (מקצועות הליבה - אנגלית, מתמטיקה, היסטוריה, ספרות ותנ"ך), במקצועות מדעיים (כימיה, פיזיקה וביולוגיה) או בשניהם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים ללימוד המקצועות ספרות, היסטוריה ותנ"ך (להלן - המקצועות ההומניים⁴) בבתי ספר בפיקוח הממלכתי⁵ במגזר היהודי⁶; מקצועות אלה נכללים בתכנית היסוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, והם בין מקצועות החובה בבחינות הבגרות. הביקורת נעשתה במשרד החינוך.

-
- 1 סעיף 7 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
 - 2 רמת המקצוע נמדדת ביחידות לימוד, בטווח של 1-5. ככלל, משרד החינוך מקצה שלוש שעות פרונטליות בשבוע ליחידת לימוד אחת, בשנת הלימודים.
 - 3 ברמה מוגברת התלמידים נבחנים בבחינת בגרות בהיקף של ארבע או חמש יח"ל. מרבית התלמידים ברמה מוגברת נבחנים ברמה של חמש יח"ל.
 - 4 מקצועות בתחומי מדעי הרוח והחברה, להבדיל ממקצועות ריאליים או מדויקים.
 - 5 במערכת החינוך שלושה סוגי פיקוח: ממלכתי (כללי), ממלכתי-דתי (ממ"ד) ו"אחר" (לרבות פיקוח על המגזר החרדי).
 - 6 מוסדות החינוך משויכים לארבעה מגזרים: יהודי; ערבי; דרוזי וצ'רקסי; בדואי.

עיקרי הממצאים

הנבחנים במקצועות ההומניים - מגמות

המדיניות הרשמית של משרד החינוך, כפי שהובאה בהצעת התקציב לשנים 2009 ו-2010, היא לתגבר את שעות הלימוד במקצועות הליבה ולהגדיל בתוך ארבע שנים ב-10% את מספר הזכאים לתעודת בגרות הכוללת חמש יח"ל במדעי הרוח (ספרות, תנ"ך והיסטוריה). ביטוי למדיניות זו ניתן גם בהצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012, שבה נקבע שיש להתמקד במקצועות הליבה ולחזקם. גם בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2010 הוא הציב יעד של עלייה במספר הלומדים את מקצועות החובה לבגרות ברמה מוגברת של חמש יח"ל.

מנתוני משרד החינוך עולה כי מסוף שנות התשעים של המאה העשרים, במשך כעשר שנים, חלה ירידה ניכרת במספר הנבחנים במקצועות ההומניים ברמה של חמש יח"ל ובשיעורם מכלל התלמידים. גם בשנים 2009-2011, שבהן שם לו המשרד למטרה להשיג גידול במספר הנבחנים, לא חל גידול במספרם ואף חלה ירידה מסוימת.

בקרה על ניצול ימי לימוד ושעות לימוד במקצועות ההומניים

1. ככלל, אין בידי משרד החינוך מידע כולל הנגזר מבקרה שיטתית על בתי הספר בדבר מידת הניצול של ימי לימוד מלאים לצורך הוראה. המפקחים המרכזים (להלן - המפמ"רים⁷) של המקצועות ההומניים בחינוך הממלכתי מסרו כי ימי לימוד אינם מתקיימים כנדרש בחוזרי המנכ"ל.

2. משרד החינוך מקצה חלק ניכר מתקציבו למימון שעות לימוד בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים בחינוך הרשמי, וכן בחטיבות העליונות שבפיקוח הממלכתי. ממצאי הביקורת מלמדים כי בידי משרד החינוך אין מידע בדבר ניצול שעות הלימוד במקצועות הלימוד השונים, ובכללם המקצועות ההומניים, בחטיבות העליונות. הצורך במידע כזה גובר בשל החשש שהעלו המפמ"רים של המקצועות ההומניים בחינוך הממלכתי וההערכות של ראשי המשרד בדבר ניצול חלקי בלבד של ימי הלימוד בבתי ספר אלה.

התאמה בין מקצוע ההכשרה של עובד ההוראה למקצוע שהוא מלמד, במקצועות ההומניים⁸

מנתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשע"ב עולה שכ-40% מעובדי ההוראה שלימדו בחטיבות הביניים בחינוך הרשמי ובחטיבות העליונות אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה, ספרות וכן עברית, לשון והבעה לא הוכשרו ללמד מקצועות אלה; רוב עובדי ההוראה המלמדים מקצועות הומניים בחינוך העל-יסודי בפיקוח הממלכתי-

7 המפקח המרכזי (מפמ"ר) אחראי למקצוע ההוראה שהוא מפקח עליו, על כל צדדיו התוכניים והפדגוגיים, כלפי המזכירות הפדגוגית. בשנת 2012 שינה המשרד את שם התפקיד, והוא נקרא "מנהל תחום דעת".

8 בעניין זה ראו גם בדוח זה בפרק "היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך", עמ' 971.

דתי לא הוכשרו ללמד את המקצוע שהם מלמדים, וכמוהם גם 30%-45% מהמורים בפיקוח הממלכתי-יהודי ובפיקוח הממלכתי-ערבי.

סיכום והמלצות

מדיניות משרד החינוך בנוגע למקצועות ההומניים דוגלת בהתמקדות במקצועות הליבה ובחיזוקם, וכן בהגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות הכוללת לימוד מקצועות ממדעי הרוח (היסטוריה, תנ"ך וספרות) ברמה של חמש יח"ל. נתוני המשרד מעידים על ירידת קרנם של מקצועות אלה, כך שבעשור האחרון, ועוד לפני כן, שיעור התלמידים שבחרו ללמודם ברמה של חמש יח"ל קטן והולך.

ירידת קרנם של המקצועות ההומניים עשויה לנבוע מגורמים שונים אשר לא נבחנו במסגרת דוח ביקורת זה. לנוכח ממצאי הביקורת, על הנהלת משרד החינוך ליזום בדיקה מקיפה אשר לחולשות המסתמנות בקשר להוראת המקצועות ההומניים, כל זאת במטרה לקדם פעולות לחיזוק וביסוס הוראתם במערכת החינוך ובכך לממש את המדיניות שקבעה בנושא זה. עוד עליה לוודא שתוכן תכנית פעולה מפורטת לשם השגת התאמה בין מקצוע ההוראה של המורה לתחום הכשרתו ולפעול לביצועה.

על המינהל הפדגוגי לגבש תכנית פעולה לשיפור בכלי הבקרה שברשותו, כדי להבטיח שתוצג לפני הנהלת המשרד ויחידותיו תמונת מצב שנתית המשקפת את מידת ניצול שעות הלימוד וימי הלימוד בבתי הספר. על מחוזות המשרד מוטל לאתר מוסדות שאינם מנצלים את המשאבים כנדרש ולפעול לתיקון הדבר.



מבוא

מדינת ישראל אחראית לספק לתלמידי ישראל חינוך חובה חינוך מגיל 3 ועד לכיתה י"ב. בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), נקבע כי מטרת החינוך הממלכתי הן, בין היתר, לבסס את ידיעותיהם של התלמידים בתחומי הדעת השונים, וכן ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל ואת תורת ישראל ותולדות העם היהודי.

לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: מוסד חינוך רשמי⁹; מוסד חינוך לא רשמי ששר החינוך הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר; ומוסד חינוך שאינו מוכר. מוסדות החינוך הרשמי מוחזקים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי

9 סעיף 7 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה).

10 בחוק לימוד חובה הוגדר מוסד חינוך רשמי "מוסד המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".

ההוראה בהם (להלן - עו"ה) הם עובדי מדינה; במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי¹¹ או חינוך ממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד)¹², על פי תכנית לימודים מלאה שקובע משרד החינוך ובפיקוחו המלא.

1. בחינוך הרשמי יש בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים. החטיבות העליונות (כיתות י"ב) הן מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ואינם בבעלות משרד החינוך אלא בבעלות הרשויות המקומיות או גופים אחרים (רשתות חינוך, עמותות וחברות), והם המעסיקים של עו"ה בהם. החטיבות העליונות מחויבות אף הן ללמד על פי תכנית הלימודים שקבע משרד החינוך והוא מפקח עליהן.

בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)¹³ פעלו בחינוך הממלכתי במגזר היהודי 720 בתי ספר יסודיים ו-307 חטיבות ביניים, ולמדו בהם בסך הכול כ-403,000 תלמידים, שהם כ-37% מכלל התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בישראל¹⁴. מספר החטיבות העליונות בחינוך הממלכתי במגזר היהודי היה 392, ולמדו בהן כ-220,000 תלמידים, שהם כ-60% מכלל התלמידים בחטיבות העליונות בישראל.

2. משרד החינוך קבע את תכנית היסוד (תכנית הליבה) לחינוך היסודי ואת תכנית היסוד לחטיבות הביניים. תכנית יסוד מגדירה את התכנים, מיומנויות הלמידה והערכים שהתלמידים במערכת החינוך הישראלית חייבים ללמוד, ומבוססת על תכניות הלימודים הקיימות והמשנות מפעם לפעם. במסגרת זו נכללים מקצועות כמו עברית, תנ"ך, מתמטיקה ואנגלית. בנוגע לחטיבות העליונות קבע משרד החינוך כמה מקצועות שחובה להיבחן בהם ברמת בסיס (שתיים או שלוש יחידות לימוד)¹⁵ לשם השגת תעודת בגרות. בחלק מן המקצועות, לרבות מתמטיקה, אנגלית, ספרות, היסטוריה ותנ"ך, ניתן להיבחן גם ברמה מוגברת של חמש יחידות לימוד (להלן - יח"ל).

3. המדיניות הרשמית של משרד החינוך כפי שהובאה בהצעת התקציב לשנים 2009 ו-2010 היא לתגבר את שעות הלימוד במקצועות הליבה, ולהגדיל בתוך ארבע שנים ב-10% את מספר הזכאים לתעודת בגרות הכוללת חמש יח"ל במדעי הרוח (ספרות, תנ"ך והיסטוריה). ביטוי לכך אף ניתן בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2010, שבה נקבע יעד של עלייה במספר התלמידים הלומדים את מקצועות החובה לבגרות ברמה מוגברת של חמש יח"ל. בהצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012 קבע המשרד שיש להתמקד במקצועות הליבה ולחזקם. בתכנית העבודה לשנת 2011 נקבע יעד של "העלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות מלאה ואיכותית". תעודת בגרות איכותית מוגדרת כתעודה שבה תלמידים נבחנים ברמה מוגברת במקצועות החובה (מקצועות הליבה - אנגלית, מתמטיקה, היסטוריה, ספרות ותנ"ך), במקצועות המדעיים (כימיה, פיזיקה וביולוגיה) או בשניהם.

4. בחודשים מרץ-יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים ללימוד המקצועות ספרות, היסטוריה ותנ"ך (להלן - המקצועות ההומניים)¹⁶ בבתי ספר בפיקוח הממלכתי במגזר

11 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי או עדתי או לארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של שר החינוך או של מי שהוסמך לכך על ידיו.

12 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממ"ד הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הצינונות הדתית.

13 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

14 הנתונים מתייחסים רק לחינוך הרגיל ולא למוסדות החינוך המיוחד. הנתונים נוגעים לחינוך העברי בפיקוח ממלכתי, שכן דוח ביקורת זה עוסק במקצועות לימוד הומניים הנלמדים בבתי ספר במגזר היהודי; במוסדות חינוך במגזרים הלא יהודיים לומדים על פי תכנית לימוד אחרת.

15 רמת המקצוע נמדדת ביחידות לימוד, בטווח של 1-5. ככלל, משרד החינוך מקצה שלוש שעות פרונטליות בשבוע ליחידת לימוד אחת, בשנת הלימודים.

16 מקצועות בתחומי מדעי הרוח והחברה, להבדיל ממקצועות ריאליים או מדויקים. מקור: אברהם אבן שושן, המלון החדש, הוצאת קרית ספר בע"מ, ירושלים, תשמ"ח.

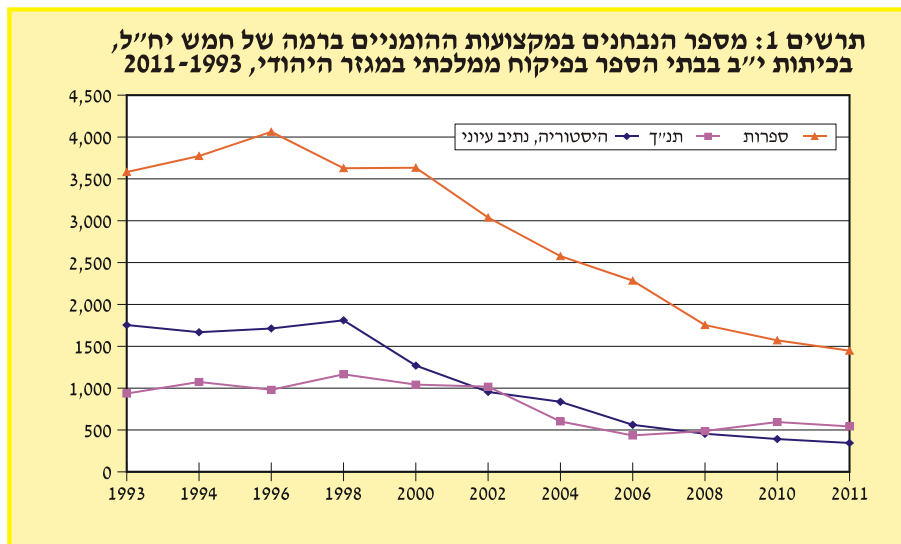
היהודי; מקצועות אלה נכללים בתכנית היסוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והם בין מקצועות החובה בבחינות הבגרות. הביקורת נעשתה במשרד החינוך.

לימוד מקצועות הומניים ברמה של חמש יח"ל - תמונת מצב

שלושת המקצועות ההומניים - ספרות, היסטוריה ותנ"ך - נכללים כאמור בתכנית היסוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והם ממקצועות החובה לשם קבלת תעודת בגרות. יש להבחין בהם בבחינת בגרות ברמת בסיס של שתי יח"ל.

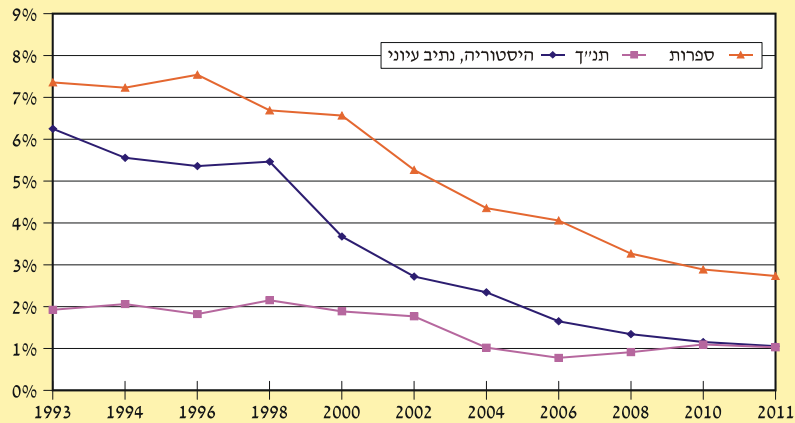
נתוני משרד החינוך על הנבחנים בשלושת המקצועות ההומניים

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים של משרד החינוך לשנים 1993-2011, על הנבחנים ברמה של חמש יח"ל במקצועות ההומניים בחינוך הממלכתי במגזר היהודי¹⁷.



17 הנתונים להיסטוריה כוללים את הנתיב העיוני בלבד. נתיב הוא כיוון הלימודים הכללי שבו לומד התלמיד: עיוני, טכנולוגי או חקלאי. בשנת 2011 למדו 54,465 תלמידים בכיתות י"ב בפיקוח ממלכתי במגזר היהודי בכל הנתיבים - מהם 34,070 בנתיב העיוני, 19,780 בטכנולוגי ו-615 בחקלאי. המידע על לימודי היסטוריה נוגע רק לנתיב העיוני כיוון שרק בשנת 2007 הפך המקצוע למקצוע חובה גם בנתיב הטכנולוגי.

תרשים 2: שיעור הנבחרים ברמה של חמש יח"ל מכלל התלמידים בכיתות י"ב בבתי ספר בפיקוח ממלכתי במגזר היהודי, במקצועות ההומניים, 1993-2011



מהתרשימים עולה כי מספר הנבחרים בשלושת המקצועות ההומניים ירד בצורה ניכרת במשך התקופה הנסקרת. בשנת 2011 נבחנו בספרות ברמה של חמש יח"ל 1,447 תלמידים, פחות ממחצית מספרם בשנת 1993, אז נבחנו 3,581 תלמידים; מספר הנבחרים בהיסטוריה ברמה של חמש יח"ל בשנת 2011 (345 נבחרים) היה פחות מרבע ממספרם בשנת 1993 (1,754 נבחרים); וגם בתנ"ך חלה ירידה ניכרת במספר הנבחרים - 543 נבחרים בשנת 2011 לעומת 936 נבחרים בשנת 1993.

גם בשיעור הנבחרים במקצועות ההומניים ברמה של חמש יח"ל מכלל תלמידי י"ב בפיקוח ממלכתי במגזר היהודי חלה ירידה ניכרת לאורך מרבית התקופה הנסקרת. בשנת 2011 היו 53,022 תלמידים בכיתות י"ב בחינוך הכללי, כמגזר היהודי. באותה שנה נבחנו בספרות ברמה של חמש יח"ל רק 2.7% מסך כל התלמידים, בעוד שבשנת 1993 היה שיעורם 7.4%; בהיסטוריה הגיע שיעור הנבחרים ברמה מוגברת בשנת 2011 ל-1.1% לעומת 6.2% בשנת 1993; בתנ"ך היה שיעור הנבחרים בשנת 2011 1.0% לעומת 1.9% בשנת 1993. במרבית השנים חלה ירידה בשיעור הנבחרים במקצוע זה. מגמה זו נבלמה בשנת 2008 ואף חל גידול קטן בשיעור הנבחרים, אולם מספרם ושיעורם מהלומדים בכיתה י"ב נותרו נמוכים לעומת שנת 1993.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 נאמר כי קיימים תהליכים ארציים וגלובליים "שכוללים דגש על מקצועות מדעיים וטכנולוגיים שנתפסים יוקרתיים יותר ובעלי פוטנציאל לרכישת השכלה מניבה יותר מבחינה כלכלית בעוד המקצועות ההומניסטיים נתפסים פחות חשובים ופחות יוקרתיים. תהליך זה כרוך גם בירידה ביכולת האוריינית של הצעירים ובקושי מתמשך שלהם במקצועות רבי מלל כמו המקצועות ההומניסטיים".

לתלמיד נתונה מידה מסוימת של בחירה במקצועות הלימוד שילמד וייבחן בהם ברמה מוגברת. הביקורת לא עסקה בשיקולי התלמידים ובדרכים להגביר את מידת האטרקטיביות של המקצועות ההומניים מנקודת ראותו של התלמיד, אלא בפעולות משרד החינוך ליישום מדיניותו בנושא. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי לצד התהליכים הארציים והגלובליים שעליהם הצביע משרד החינוך בתשובתו, ייתכנו גם גורמים הנוגעים למדיניות הפדגוגית שמוביל המשרד. למשל, בסוף שנת 2010 הצביע יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז על הצורך לבחון אם יש כריזי מקצועות בחירה בחטיבה העליונה כדי להחליש את מקצועות הליכה¹⁸.

מנתוני משרד החינוך עולה אפוא כי מסוף שנות התשעים של המאה העשרים, במשך כעשר שנים, חלה ירידה ניכרת במספר הנבחנים במקצועות ההומניים ברמה של חמש יח"ל ובשיעורם מכלל התלמידים. גם בשנים 2009-2011, שבהן שם לו המשרד למטרה להשיג גידול במספר הנבחנים, לא חל גידול במספרם ואף חלה ירידה מסוימת. על משרד החינוך לבדוק את הגורמים לירידה במספר הנבחנים ברמה של חמש יח"ל במקצועות ההומניים ובשיעורם מכלל התלמידים בכיתות י"ב. בהתאם לממצאי הבדיקה, יש לנקוט פעולות שיבטיחו את השגת היעדים שקבע המשרד במדיניותו.

במכתבה של מנכ"לית משרד החינוך, גב' דלית שטאובר, למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012 היא ציינה כי לשם השגת המטרות בדבר ההתמקדות בלימודי הליכה וחזוקם הונחו ראשי האגפים הנוגעים בדבר במזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ) להגיש ליו"ר המזכירות עד תחילת דצמבר 2012 תכנית פעולה הכוללת היבטים תקציביים ושיתוף ליישמה. יו"ר המזה"פ כתבה למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 2012 כי הוגשו טיוטות לתכנית פעולה כוללת וכי הנושא נמצא בדיונים במזה"פ.

היסטוריה

ההיסטוריה היא מקצוע חובה מכיתה ו' ועד כיתה י"ב; חובה ללמדו בהיקף של שתי שעות שבועיות בכיתות ו', ובהיקף שלא יפחת משש שעות בשבוע, במהלך שנתיים לכל הפחות, מתוך שלוש שנות הלימוד בחטיבת הביניים, ושבע שעות בסך הכול בשנות הלימודים בחטיבה העליונה (כיתות י"ב-י"ג)¹⁹.

ב-2006 וב-2007 כתב מנכ"ל משרד החינוך דאז אל המורים להיסטוריה כי "לימוד ההיסטוריה הוא ניסיון להבין ככל האפשר את תולדות האנושות, דרכי התפתחותה ואת הסיבות לתהליכים ולאירועים השונים. הכרת העבר והבנתו הם כלי חיוני להבנת ההווה ולהיערכות לקראת העתיד". עוד כתב כי "הלימוד מאפשר ללומדים להבין את המורשת התרבותית הכללית והלאומית שלהם... כמו כן הלימוד תורם לגיבוש זהותם של התלמידים כחלק מבני התרבות האנושית וכחלק מהעם היהודי וכן לחיזוק זיקתם לעם, לחברה ולמדינה"; "אחד הצירים המרכזיים בתהליך לימודי ההיסטוריה במדינת ישראל בחינוך היהודי הוא הדגשת רציפות הקשר בין עם ישראל לארץ ישראל".

18 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62ב (2012), "מקצועות הלימוד בבתי הספר", עמ' 771.
 19 באמצע שנות התשעים של המאה העשרים בוטלה ההפרדה שהייתה נהוגה שנים רבות בין לימודי ההיסטוריה הכללית ובין לימודי תולדות עם ישראל, ושני המקצועות הפכו למקצוע אחד - היסטוריה.

על פי נתונים שריכז המפמ"ר²⁰ לשעבר להיסטוריה, עד שנת 2007 צומצם מספר השעות שהוקצו ללימוד היסטוריה מ-20 שעות שבועיות במהלך שנות לימוד התלמיד (כיתות ו'-י"ב) ל-14-16 שעות שבועיות, דהיינו קיצוץ של כ-25%; נוכח הקיצוצים צומצם מספר נושאי הלימוד במקצוע זה.

1. בתחילת 2010 כתב המפמ"ר לשעבר להיסטוריה אל שר החינוך, מר גדעון סער, אל המנכ"ל דאז, ד"ר שמשון שושני (להלן - המנכ"ל לשעבר), ואל יו"ר המזכירות הפדגוגית²¹ דאז (להלן - יו"ר המז"פ לשעבר): "מספר השיעורים המוקצב ללימוד המקצוע אינו מאפשר למורים ללמד בדרך משמעותית את הנושאים החשובים לחיזוק ולעיצוב זהותם הלאומית ציונית של התלמידים המתבגרים". הוא הוסיף כי בעקבות פנייתו בשנת התשס"ז (2007) נקבע בחוזר מנכ"ל כי יש להקדיש ללימודי היסטוריה בחטיבה העליונה שבע שעות לפחות, ומומלץ להקדיש להם תשע שעות. נמצא כי המפמ"ר לשעבר לא קיבל מענה בכתב. באפריל 2011 שב וכתב המפמ"ר לשעבר לשר ולמנכ"ל לשעבר כי מספר שעות לימודי היסטוריה בחינוך הממלכתי בפועל אף קטן ממספר השעות המתחייב מהוראות משרד החינוך.

במאי 2011 ענה המנכ"ל לשעבר למפמ"ר לשעבר להיסטוריה: "בקדנציה זו לא קוצצה שעה אחת משעות היסטוריה במערכת החינוך. נתוספו שעות לימוד על פי סדר עדיפות ובראש ובראשונה במקצועות ליבה בחטיבת הביניים בהם נבחנו תלמידי ישראל. אני מקווה שתקציב המדינה יאפשר הרחבה גם במקצועות אחרים".

2. במרץ 2011 כתבה חברה בוועדת המקצוע²² אל יו"ר ועדת המקצוע כי לימודי היסטוריה הם מקיפים, אולם בשל צמצום שעות הלימוד חלק גדול מהתלמידים אינם מכירים את האירועים המרכזיים בחיי העם היהודי.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 הוא פירט פעולות שנקט להעלאת מספר התלמידים הלומדים היסטוריה ברמה מוגברת, ובהן: תוספת שעות לימוד לבתי ספר שבחרו ללמד היסטוריה ברמה מוגברת; פעולות הדרכה והשתלמויות למורים להיסטוריה ברמה מוגברת; ומינוי מדריכה חדשה ללימודי היסטוריה ברמה מוגברת.

על משרד החינוך לבדוק כבר במהלך שנת הלימודים התשע"ג אם הפעולות שנקט כאמור משיגות את מטרתן להגדיל את מספר התלמידים הלומדים היסטוריה ברמה מוגברת. אם יתברר כי הפעולות לא השיגו את מטרתן, מוטל עליו לגבש דרכי פעולה אחרות לשם השגת היעד.

20 המפקח המרכז (מפמ"ר) אחראי כלפי המזכירות הפדגוגית למקצוע ההוראה שהוא מפקח עליו, על כל צדדיו התוכניים והפדגוגיים, ובכללם יישום של תכניות לימודים ובקרה על יישומן, הנחיית מורים ואיסוף מידע. כל מפמ"ר מרכז את ועדת המקצוע שתפקידה לייעץ ליו"ר המזכירות הפדגוגית בענייני המקצוע שעל הוראתו מפקח אותו מפמ"ר. עוד על המפמ"ר ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "הפיקוח על הוראת תחומי דעת", עמ' 773. בשנת 2012 שינה המשרד את שם התפקיד, והוא נקרא "מנהל תחום דעת".

21 המזכירות הפדגוגית היא הסמכות המקצועית העליונה במשרד החינוך בכל הנושאים הפדגוגיים במערכת החינוך (למעט הסמכויות של מינהל החינוך הדתי). סמכות זו כוללת את התוויית המדיניות הפדגוגית והקוריקולרית של המשרד, בכפיפות לשר החינוך ולמנכ"ל. עוד על המז"פ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "מקצועות הלימוד בבתי הספר", עמ' 771.

22 ועדת מקצוע היא ועדת קבע שתפקידה לייעץ למזכירות הפדגוגית לגבי המדיניות של הוראת המקצוע; תכניות לימודים והפעלתן ועוד. עוד על ועדות המקצוע ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "הכנת תכניות לימודים", עמ' 829.

תנ"ך

התנ"ך הוא מקצוע חובה מכיתה ב' ועד כיתה י"ב. בבית הספר היסודי והעל-יסודי (כיתות ז'-י"ב) הוא נלמד בהיקף של שתי שעות שבועיות לאורך כל השנים.²³

בספטמבר 2007 כתב מנכ"ל המשרד דאז באיגרת אל המחנכים והמורים: "שלא כבעבר, הולך הדור הצעיר ומתרחק מהתנ"ך. עניינם של התלמידים בו מתמעט... הוא היה לספר לימוד, למקצוע שיש להיבחן עליו ולקבל ציון... עלינו לפעול לשינוי מצב זה. משום שהתנ"ך אינו עוד מקצוע לימוד במערכת החינוך שלנו. הוא מגילת היסוד של עמנו, הוא ה'קושאן' שלנו על הארץ, והוא תרומתנו שאין לה שיעור לתרבות האנושית".

1. במחקר שנעשה בשנת 2010 הועלה כי במשך השנים התגלעו קשיים ייחודיים ואופייניים להוראת התנ"ך,²⁴ והוסבר שהם נובעים גם מ"זרותו של הטקסט המקראי" והקושי להבין את שפתו ולשונו בגלל השוני הרב לעומת שפתנו ולשונונו, ומהפער שבין התנ"ך ובין עולמם של התלמידים. עוד בשנת 2004 כתבה המפמ"רית לתנ"ך בחוזר שהופץ לבתי הספר לגבי הנחלת הקריאה בתנ"ך, שמכשול עיקרי שעומד בפני השגת מטרה זו הוא אי-ידיעת הקריאה בתנ"ך: היעדר יכולת קריאה והוטה מציב מחיצה בין התלמיד לבין הכתוב ויוצר ניכור.

2. באוקטובר 2010 כתב יו"ר המזה"פ לשעבר אל מנכ"ל המשרד לשעבר כי משום שבחטיבה העליונה נלמד התנ"ך בהיקף מזערי של שתי יח"ל בשנה, "נדרש מורה לתנ"ך העובד בהיקף של משרה מלאה (24 ש"ש) ללמד 12 כיתות במקביל מצב שאינו מאפשר היכרות רצינית ויחס אישי לתלמידים, ופוגע ישירות באיכות ההוראה והלמידה" (ההדגשה במקור). יו"ר המזה"פ לשעבר התייחס גם למצב שנוצר בעקבות חוזר מנכ"ל מספטמבר 2009, אשר בו התיר משרד החינוך ללמד תנ"ך, וכן מקצועות אחרים, לפחות שנתיים מתוך שלוש שנות הלימודים בחטיבת הביניים, והסביר שבקבות זאת יש כיתות שלא לומדות בשנים מסוימות כלל את המקצוע.

3. באפריל 2011 התקיים בהנהלת משרד החינוך דיון בנושא מקצוע התנ"ך בהשתתפות שר החינוך, המנכ"ל לשעבר, יו"ר המזה"פ לשעבר ובעלי תפקידים נוספים. בדיון נקבע בין השאר כי ייעשה סקר בקרב המורים לתנ"ך כדי לברר כמה מהם מלמדים ללא תעודת הוראה במקצוע; יו"ר המזה"פ לשעבר ידון עם הנהלת הטלוויזיה החינוכית לגבי הפקת תכניות העוסקות בתנ"ך; המנכ"ל לשעבר יקיים פגישה עם גורמים במועצה להשכלה גבוהה כדי לבחון כיצד ניתן לעודד את לימודי מדעי הרוח, בדגש על לימודי התנ"ך; תיבחן האפשרות לחזק את לימודי התנ"ך בהכשרת מורים לבתי הספר היסודיים; והדרג המקצועי במשרד יקיים דיון בנוגע להוספת בחינה בתנ"ך בקרב תלמידים בכיתות ה' או ו'. יצוין כי בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 נאמר כי בתוך שנה יונהגו בחינות בקיאות וידע במקצוע התנ"ך לשם חיזוק התרבות והמורשת, הן בחינוך היסודי והן בחטיבות הביניים.

משרד החינוך דיווח למשרד מבקר המדינה על פעולות שנקט בעקבות הדיון האמור: הסמנכ"ל ומנהל המינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה העביר למנכ"ל המשרד לשעבר נתונים על עו"ה במקצוע התנ"ך; הסמנכ"לית ומנהלת המינהל להכשרה ולפיתוח מקצועי של עובדי הוראה הודיעה למנכ"ל על האפשרות לקיים תכנית "להרחבת הסמכה והתמקצעות של מורים כוללים בחינוך היסודי"; לא התקיימה פגישה עם המועצה להשכלה גבוהה, כפי שנקבע. המשרד הסביר כי הדבר נובע מפרישתו של מנכ"ל המשרד לשעבר. במכתב של יו"ר המזה"פ למשרד מבקר המדינה מינואר

23 בבתי ספר על-יסודיים יש ללמד לפחות שש שעות, על פני שלוש שנים.

24 (א) איריס יניב, מניכור לדיאלוג: הוראת התנ"ך בחינוך הממלכתי העל-יסודי, חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה, הפקולטה לחינוך, החוג להוראה, הדרכה ולמידה (2010), חלק שלישי: ממצאי המחקר, עמ' 48; (ב) חוזר הפיקוח על הוראת התנ"ך בחינוך הממלכתי (התשס"ד).

2013 נאמר כי הועלו הסתייגויות מקיום מבחן נוסף בתנ"ך ומתנהלים דיונים פנימיים לגיבוש עמדה ולבדיקת חלופות. ביוני 2011 העבירה הטלוויזיה החינוכית הצעה לתכנית טלוויזיה ונתונים על עלותה, אולם לדבריה, משרד החינוך לא הגיב.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 נאמר כי הוא נקט כמה פעולות לשם הגדלת מספר התלמידים שנבחנו בתנ"ך ברמה מוגברת, לרבות עריכת שינויים בתכנית הלימודים והשתלמויות למורים. הטלוויזיה החינוכית השיבה בינואר 2013 כי בשנתיים האחרונות כמעט ולא הופקו תכניות חדשות, עקב בעיות תקציביות.

מהאמור לעיל עולה כי מרבית ההחלטות שהתקבלו בישיבה באפריל 2011 לא הבשילו לכלל פעולה של ממש. על משרד החינוך לשוב לגבש דרכי פעולה להשגת היעד שקבע - להגדיל את מספר התלמידים הלומדים תנ"ך ברמה מוגברת - ולפעול ליישומן.

ספרות

הספרות היא מקצוע חובה בכל שלבי החינוך, מבית הספר היסודי ועד לסיום לימודי התלמיד בכיתה י"ב. בבית הספר היסודי נלמד המקצוע במסגרת חינוך לשוני: עברית - שפה, ספרות ותרבות, ולספרות יוחד מקום מרכזי; יש ללמדו בכיתה א' בהיקף של שש שעות שבועיות, ובכיתות ב'-ו' - שלוש שעות שבועיות.

באיגרת ששלח מנכ"ל המשרד דאו למורים ולמורות לספרות ביולי 2007 נכתב כי הספרות מעשירה את השפה, ומפתחת את היצירתיות והדמיון. במסמך של המזכירות הפדגוגית משנת 2007 נכתב כי הוראת ספרות משולבת בטיפוח מתמיד של כישוריהם האורייניים של התלמידים, לרבות הבנת הנקרא והעשרת אוצר המילים, וכן שיפור כלי ההבעה בכתב ובעל פה; מחקרים מצביעים על הקשר שבין קריאה חופשית ובין הישגים לימודיים.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 הוא כתב כי הפיקוח על הוראת הספרות רואה חשיבות רבה בהגדלת מספר התלמידים הבוחרים ללמוד ספרות ברמה של ארבע או חמש יחידות; לשם כך הוא נקט כמה פעולות, ובעיקר השתלמויות למורים המלמדים ספרות ברמה מוגברת והקצאת תקציבים לבתי ספר המתחילים ללמד ספרות ברמה מוגברת בשנת הלימודים התשע"ב.

על משרד החינוך לבדוק כבר במהלך שנת הלימודים התשע"ג אם הפעולות שנקט השיגו את יעדן להגדיל את מספר התלמידים הלומדים ספרות ברמה מוגברת.

הקצאת משאבים לתגבור לימוד המקצועות ההומניים בחטיבה העליונה

באפריל 2011 התקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל המשרד לשעבר, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, יו"ר המזה"פ לשעבר ומנהל מינהל כלכלה ותקציבים, ובו הוחלט לתגבר את לימוד

המקצועות הלימוד ההומניים - תנ"ך בחינוך הממלכתי, וכן היסטוריה וספרות בחינוך הממלכתי והממ"ד, ב-50 בתי ספר בכל מקצוע.

בפברואר 2013 כתבה יו"ר המזוה"פ למשרד מבקר המדינה על תוצאות יישום ההחלטה האמורה: 27 בתי ספר קיבלו תקציב נוסף לתגבור הלימודים במקצוע הספרות; 10 בתי ספר קיבלו תקציב נוסף לתגבור הלימודים במקצוע ההיסטוריה; 7 בתי ספר קיבלו תקציב נוסף לתגבור הלימודים מקצוע התנ"ך.

יוצא אפוא כי ההחלטה לתגבר את הלימודים בכל אחד מהמקצועות האמורים ב-50 בתי ספר יושמה במידה חלקית.

בקרה על ניצול ימי הלימוד ושעות הלימוד במקצועות ההומניים

ההוראה בבית הספר באה לידי ביטוי בהוראה של תחומי הדעת השונים ובפעילויות חברתיות. יום הלימודים מורכב משעות לימוד, שהן משאב זמן בעל חשיבות רבה וקשר ישיר עם ההישגים הלימודיים. את תכניות הלימודים בנה משרד החינוך על פי ימי הלימוד המחייבים ושעות הלימוד שבהם. אי-ניצול של הימים האלה במלואם ושל שעות ההוראה שבהם פוגם בלמידה.

משרד החינוך מקצה חלק ניכר מתקציבו לחינוך הרשמי, שבו בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים. את עיקר המשאבים הוא מקצה עבור שעות לימוד שניתנות לכל בית ספר (שעות שבועיות). גם תכנית הלימודים שקבע המשרד ושכרם של עו"ה מוגדרים בשעות לימוד. משרד החינוך שם לו למטרה לשפר את ניצול שעות הלימוד בבתי ספר: במסגרת תכנית העבודה שלו לשנים 2009-2012 הוא קבע כיעד ניצול מרבי של זמן ההוראה המוקצה (ימי לימוד ושעות לימוד) והתמקדות במקצועות הליכה וחזוקים.

משרד החינוך מצא כי אחוז גבוה משעות ההוראה במערכת החינוך אינן מנוצלות להוראה וללמידה של תחומי הדעת בשל אבדן ימי לימוד רבים, וזאת מסיבות שונות, ביניהן ריבוי של פעילויות שאינן הוראה ולמידה של תחומי דעת במשך יום הלימודים בבית הספר, ותכנון מערך לוח הבחינות הבית-ספרי.

ניצול ימי הלימוד המחייבים

באוגוסט 2009 ציין שר החינוך בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת כי שיפור ההישגים הלימודיים כרוך בניצול מרבי של זמן הלימוד; 20% מימי הלימוד במערכת אינם מנוצלים; זמן השיעורים אינו מנוצל מסיבות שונות, לרבות "בעיות של משמעת".

בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט ממרץ 2010 אמר מנכ"ל המשרד לשעבר כי בשנת הלימודים התש"ע החל המשרד לאכוף את הוראותיו בנושא ניצול ימי הלימוד בבתי הספר. הוא ציין כי מנהלי בתי הספר הם שאמורים להיות אחראים לניצול ימי הלימוד ושעות הלימוד ולמסור דיווח

בעניין למפקחים, והמפקחים נדרשים לדרווח למנהל המחוז. המנכ"ל הוסיף כי הטמעת ההוראות האלה דורשת זמן, ובכל אופן - יותר משנת לימודים אחת. המשרד קבע כי אחת המשימות המרכזיות לשם השגת יעד זה היא הנחיית מוסדות החינוך לנצל באופן מרבי את זמן הלימוד בחינוך היסודי והעל-יסודי.

1. באוקטובר 2009 פרסם משרד החינוך חוזר מיוחד למנהלי בתי הספר שנועד לשפר את ניצול זמן הלימוד באותה שנה: "ימי לימוד המחייבים - שנת הלימודים תש"ע" (להלן - חוזר ימי לימוד מחייבים). מטרת החוזר הייתה להסדיר מסגרת זמן מְכַבֵּית לקיום פעילויות חינוכיות חוץ-כיתתיות באופן שיאפשר ניצול יעיל של זמן הלימוד. בחוזר נכתב כי קיום תכניות הלימודים ושעות הלימוד המחייבות וכן ניצול הימים בצורה יעילה נמצאים באחריותו של מנהל בית הספר, בליווי ובפיקוח של המפקח הכולל²⁵.

בחוזר נקבעו ההוראות האלה: פרק הזמן המרבי שיועד לפעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת ומבוצעות בבית הספר או מחוץ לו לא יעלה על 10% מימי הלימוד בשנה. בכיתות א'-י"א חובה ללמד לפחות 90% משעות ההוראה שנקבעו על פי תכנית הליכה, בכיתה י"ב חובה ללמד 85% משעות אלה; אין לקצר את יום הלימודים ולשחרר תלמידים לצורך הכנה לקראת בחינה. בחוזר נקבע גם מספר ימי החופשה המותרים לפני בחינות בגרות, וכן פורט מספר ימי הלימוד המחייבים בכל אחד משלבי החינוך (יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה), לאחר ניכוי ימי חופשה וימי פעילויות חוץ-כיתתיות.

ביוני 2010 הוציא משרד החינוך חוזר דומה לקראת שנת הלימודים התשע"א וצוין בו כי הוא חל רק על שנה זו. בחוזר נקבע כי הלימודים בחטיבות העליונות יתקיימו עד 20.6.11, וכי בכיתות י"ב יתקיימו הלימודים עד 15.5.11 כסדרם, על פי מערכת השעות הרגילה, ומ-16.5.11 יתקיימו הלימודים על פי מערכות חלופיות שייבנו מראש בשני מסלולים: עבור תלמידים הניגשים לבחינות הבגרות תיבנה מערכת שתותאם למועדי בחינות הבגרות, והם יחויבו בתקופה זו להשתתף בשיעורים שייקבעו במערכת החדשה, לרבות שיעורי תגבור ושיעורי הכנה לבחינות הבגרות; ועבור תלמידים שאינם ניגשים לבחינות הבגרות תיבנה מערכת לימודים שונה, ואף הם יחויבו להשתתף בכל השיעורים שייקבעו בה.

לקראת שנת הלימודים התשע"ב לא פרסם משרד החינוך חוזר דומה. לקראת שנת הלימודים התשע"ג הוא פרסם מסמך²⁶ ובו כמה מההוראות שנכללו בחוזר ימי לימוד מחייבים, למשל ההוראה שפרק הזמן המרבי לפעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת והמבוצעות בבית הספר או מחוצה לו לא יעלה על 10% מימי הלימוד בשנה; ושכיתות ז'-י"ב יש ללמד לפחות 90% משעות ההוראה שנקבעו בתכנית הליכה.

2. בפגישות שקיים צוות הבדיקה של משרד מבקר המדינה עם המפמ"רים של המקצועות הנ"ך, ספרות והיסטוריה בחינוך הממלכתי עלה כי ימי לימוד אינם מתקיימים כנדרש בחוזרים.

25 בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידיו של המפקח הכולל, ובהם אישור של הוראות משרד החינוך במוסד ווידוא ביצוען, לרבות ביצוע תכניות לימוד והקצאת שעות; קיום הערכה ובקרה על המוסד; "הדרכה והכוונה של מנהל המוסד בתכנון משאבים, איגומם והקצאתם לשם השגתם של יעדים חינוכיים וארגוניים".

26 "מארו תכנון, ניהול והיערכות לקראת שנת הלימודים" (מתנ"ה) - מסמך שהפיץ המינהל הפדגוגי ושפורטו בו מטרותיה ויעדיה של התכנית האסטרטגית של משרד החינוך לשנים 2009-2012. כמו כן פורטו הנחיות להטמעת היעדים, המשימות לבתי הספר וסל המשאבים למימוש המשימות.

(א) המפמ"רית להיסטוריה בחינוך הממלכתי מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2012 כי בפועל שנת הלימודים בחטיבה העליונה מסתיימת הרבה לפני 20 ביוני; מספר שעות הלימוד מצטמצם עוד יותר בשל ריבוי פעילויות חברתיות בבית הספר. לדבריה, מורים בחטיבה העליונה מדווחים על אבדן גדול של שעות לימוד, אולם אין בידיה נתונים כמותיים.

(ב) המפמ"רית לתנ"ך בחינוך הממלכתי מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2012 שבפועל מלמדים בחטיבה העליונה כ-70%-80% מסך כל שעות הלימוד האפשריות במהלך השנה; בכיתה י' אחרי חג הפסח כל מערכת הלימודים משתבשת.

3. (א) בסוף שנת 2007 כתב המפמ"ר לספרות אל יו"ר המזה"פ לשעבר שאין הלימה בין תכנית הלימודים בחטיבת הביניים לבין מספר השעות בפועל המוקדשות למקצוע זה; הדבר נובע לא רק מעומס יתר בתכנית וממחסור אובייקטיבי בשעות הניתנות לבתי הספר, אלא בעיקר מהעובדה שמנהלים רבים מעבירים שעות ספרות לפעילויות אחרות בבית הספר. הוא ציין כי הדבר פוגע קשות ביכולת האוריינית של התלמידים, וכי המורים אינם מספיקים ללמד את תכנית הלימודים המלאה בספרות. המפמ"ר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי הדברים האלה נכונים גם לשנת 2012. לגבי החטיבות העליונות כתב כי "מנהלים רבים מקצצים בשעות הלימוד ומאלצים את המורים 'לדחוס את החומר' באמצעות הרצאות, סיכומים מודפסים ומרתונים".

(ב) במאי 2010 כתב המפמ"ר לספרות אל יו"ר המזה"פ דאז כי בפועל כ-40% מהשעות בספרות אינן מנוצלות ללימוד ספרות אלא לפעילויות חברתיות, או שהן מתבטלות בשל מחלות מורים, ימי חופשה לפני בחינות ועוד; מצב זה מקשה על קיום תהליכי הוראה-למידה משמעותיים בבית הספר.

בתשובה למבקר המדינה כתב המפמ"ר לספרות באוגוסט 2012 כי שני מכתביו האמורים מבוססים על שיחות עם מדריכות ומורות להוראת ספרות, ואין אפשרות לערוך לכך שהנאמר בהם הוא נכון ומדויק; סוגיית אי-ניצולן המרבי של שעות ההוראה בבית הספר אינה ייחודית למקצוע הספרות.

דברי המפמ"ר לספרות בסוגיית ניצול שעות הלימוד במקצוע וההערכות שהעלה בדבר שיעור שעות הלימוד הנלמדות בפועל מעלים את החשש שקיימת בעיה יסודית, שמקשה במידה מסוימת את לימוד מקצוע הספרות לפי תכנית הלימודים שנקבעה למקצוע.

4. התברר כי במסגרת הבקרה שעושה המשרד בחטיבות העליונות (בנוגע לבקרה זו - ראו להלן) לא נבדקת כלל מידת הניצול של ימי הלימוד. מדברים שמסר למשרד מבקר המדינה מנהל אגף הבחינות במינהל הפדגוגי, שאחראי גם למערך הבקורות, עולה כי הבקרה לא עסקה בנושא זה. הוא ציין כי מנהלי בתי הספר העל-יסודיים הם בעלי חופש פעולה לקבל החלטות הקשורות גם ללוח שנת הלימודים בחטיבות העליונות.

בחזור ימי לימוד מחייבים קבע המשרד את אחריותו של מערך הפיקוח לוודא שימי הלימוד ינוצלו בצורה יעילה: הניצול הוא באחריותו של מנהל בית הספר, והמפקח הכולל נדרש ללוותו ולפקח על כך. משרד מבקר המדינה ביקש מהמחוזות מרכז, צפון, חיפה ודרום של משרד החינוך נתונים על מידת יישום הוראות חוזר ימי הלימוד המחייבים בבתי הספר.

(א) על פי דברים שכתב מחוז חיפה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012, אין בידי נתונים כאלה.

(ב) מפקחת מחוז מרכז מסרה ביולי 2012 כי מנהלת המחוז שוחחה על כך עם כלל המפקחים במחוז בתחילת שנת הלימודים התשע"ב, והנחתה אותם לרענן את הוראות החוזרים ולבדוק את מידת יישומם; כל מפקח בודק זאת עם מנהלי בתי הספר שבתחום פיקוחו; מנהלי בתי ספר אשר ביקשו לחרוג מההוראות נדרשו להגיש בקשה מנומקת; הנהלת המחוז לא קיבלה דיווחים ממפקחים על חריגה מההוראות.

(ג) מחוז צפון מסר ביולי 2012 כי מבדיקה שקיים עם המפקחים על המגזר היהודי הממלכתי ועם המפקח על המגזר הערבי עולה כי בתי הספר אינם חורגים מהוראות חוזרי המנכ"ל, אך לא היו בידי נתונים על מספר ימי הלימוד בפועל בכל בית ספר.

(ד) סגן מנהלת מחוז דרום מסר בספטמבר 2012 כי המחוז בודק את יישום הוראות חוזר המנכ"ל באמצעות הפיקוח הכולל.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 צוין כי במחוז חיפה מתקיימים ימי לימודים מחייבים כנדרש בחוזר המנכ"ל. כל חריגה מהוראות החוזר מותנית באישור הפיקוח, מראש ובכתב; במחוז צפון לא התקבל דיווח מהמפקחים במחוז על חריגה מהוראות חוזר המנכ"ל בשנות הלימודים התשע"א והתשע"ב. הוא הוסיף כי תיבחן סוגיית הניצול של ימי הלימוד, בין השאר באמצעות קבוצות מיקוד של עו"ה, ובעקבות המידע שיופק יוחלט על הפעולות הנדרשות.

עולה אפוא שככלל, אין בידי משרד החינוך מידע כולל הנגזר מבקרה שיטתית על בתי הספר בדבר מידת הניצול של ימי לימוד מלאים לצורך הוראה. יצוין גם כי על משרד החינוך לתת דעתו לפערים המסתמנים בין תשובתו האמורה בנוגע למחוזות צפון וחיפה ובין דיווחי המפמ"רים למקצועות ההומניים.

מאחר שהמידע בדבר מידת הניצול של ימי הלימוד הוא הכרחי לשם אכיפת הוראות חוזרי ימי הלימוד המחייבים, ויש לו השלכות גם על הוראת המקצועות ההומניים, יש מקום כי המינהל הפדגוגי יערוך שינויים בבקרה שנעשית בחטיבות העליונות, ובכך יאפשר מעקב אחר ניצול ימי הלימוד בהן. כמו כן מוטל על המזדה"פ לקיים בחינה ממשית אשר לטענות של המפמ"רים וההערכות של ראשי משרד החינוך, ובמידת הצורך להביא את ממצאי בדיקתה לפני הנהלת המשרד, לשם גיבוש תכנית פעולה לשיפור ניצולם של ימי הלימוד.

בקרה על ניצול שעות הלימוד בחטיבות הביניים

חוזר מנכ"ל תכנית היסוד (הליכה) לחטיבות הביניים בחינוך העל-יסודי מאפריל 2009 מגדיר את מבנה תכנית היסוד ואת מספר השעות המחייב לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת בכיתות ז'-ט'. לפי הוראות החוזר יש בתכנית היסוד ארבעה אשכולות, אשר בהם אשכול "ליבה חינוכית אקדמית", שכולל מקצועות רוח וחברה (תנ"ך, היסטוריה, ספרות וגאוגרפיה). משרד החינוך קבע כי את שעות הלימוד של המקצועות תנ"ך וספרות באשכול האמור יש ללמד לפחות שנתיים מתוך שלוש שנות הלימוד בחטיבת הביניים, רצוי ברציפות, או ללמדן בכל שנה בסמסטר אחד באופן מרוכז. למשל, יש ללמד שש שעות תנ"ך בסך הכול במהלך הלימודים בכיתות ז'-ט', שש שעות היסטוריה ושש שעות ספרות.

המינהל הפדגוגי, בראשות סמנכ"לית בכירה, מופקד על שיפור ההישגים הלימודיים והחינוכיים ועל בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים. כדי לבחון באיזו מידה מנצלים בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים את שעות הלימוד שמקצה להם משרד החינוך, עושה המינהל הפדגוגי בקרה על ניצול שעות התקן בבתי הספר בחינוך הרגיל (להלן - בקרת התקן)²⁷. ממצאי בקרת התקן הם למעשה מקור המידע היחיד שעמד לרשות המשרד על ניצול שעות הלימוד האלה עד לשנת

27 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, 259, בפרק "ניצול שעות לימוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים", עמ' 742. הבקרה נערכת בבתי ספר בחינוך הרגיל ולא בחינוך המיוחד.

הלימודים התשע"ב. בבקרה נבדקים עניינים מינהליים ופדגוגיים באמצעות מסירת שאלונים למנהלי בתי הספר וניתוחם; בין היתר נבדק נושא ניצול שעות הלימוד בבתי הספר בהשוואה להוראות המשרד. המשרד גם קבע שכל בית ספר יבוקר לפחות פעם בחמש שנים.

התברר כי בכל הנוגע לחטיבות הביניים, נעשתה בקרת התקן בשנים האחרונות באופן חלקי בלבד²⁸: בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט לא נכללו בה חטיבות ביניים; בשנת התשע"ע נכללו בה 64 חטיבות ביניים (שהן כ-10% מכלל חטיבות הביניים בחינוך הרשמי); בשנת התשע"א לא נעשתה בקרה כלל; ובשנת הלימודים התשע"ב היא נערכה ב-163 חטיבות ביניים (כ-25%).

בשנת הלימודים התשע"ב החל משרד החינוך להטמיע בבתי הספר מערכת ממוחשבת חדשה, שמנהל בית הספר נדרש להזין בה את מערכת השעות של המוסד, המכילה מידע על עו"ה ועל המקצוע שהוא מלמד במונחי שעות שבועיות.

חשוב לקיים בקרה שיטתית ורחבה על ניצול שעות הלימוד בחטיבות הביניים, לרבות שעות הלימוד במקצועות ההומניים, בעיקר לאור היעדים שהציב לעצמו משרד החינוך בתחום זה. על המשרד להקפיד ולקיים את הבקרה בתחום זה (בדומה לפעילותו בשנת הלימודים התשע"ב), תוך הקפדה שיטתית הן על שיעור משמעותי של מוסדות הנכללים בבקרה והן על רציפות הבקרות לאורך השנים.

בקרה על ניצול שעות הלימוד בחטיבות העליונות

תכנית הלימודים המחייבת בחטיבה העליונה מעוגנת בחוזר מיוחד שהוציא המשרד בשנת 1977. לפי ההנחיות של האגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי, על בתי הספר ללמד שש שעות בשבוע בכל אחד מהמקצועות תנ"ך, ספרות ועברית בסך הכול במהלך הלימודים בכיתות י"ב; כן עליהם ללמד שבע שעות בשבוע היסטוריה. את המידע בדבר מידת הניצול של תקציב משרד החינוך לשם קיום שעות לימוד בחטיבות העליונות מרכז משרד החינוך באמצעות בקרה בחטיבות העליונות שנעשית באמצעות קבלן. על פי מסמכי המשרד, הוא ביקש באמצעות בקרה זו להשוות את דיווחי בתי הספר על שעות הלימוד למספר השעות שהם נדרשים ללמד בתכנית הלימודים המחייבת. המשרד גם קבע שבמהלך שנת לימודים יתקיימו 180 בקרות בבתי הספר (לרבות בקרות חוזרות).

נמצא כי בשנת הלימודים התשס"ט לא עשה המשרד בקרה על החטיבות העליונות; בשנת הלימודים התש"ע נכללו בבקרה 40 חטיבות עליונות מ-1,405 חטיבות בסך הכול בחינוך הרגיל (3%), וריכוז ממצאיה לא כלל נתונים על ניצול שעות הלימוד לפי מקצוע הוראה, אלא על מספר השעות הכולל שבית הספר ניצל בהשוואה לתקציב הכולל שהועבר אליו; הבקרה לשנת הלימודים התשע"א כללה 250 חטיבות עליונות (18%); בנתונים מרוכזים לשנת התשע"א על 100 מהחטיבות שנבדקו מוצג מספר השעות שנלמדו בכל מקצוע ובכל שכבת גיל, אך לא נערכה השוואה לשעות בתכנית הלימודים המחייבת.

יוצא, אפוא, שלמשרד החינוך אין מידע על מידת ניצול השעות בחטיבות העליונות.

28 בכל הנוגע לבתי הספר היסודיים, נעשתה בקרת התקן בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט בכ-300-400 בתי ספר בשנה (כ-22% מכ-1,300 בתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי); בשנת התש"ע השתתפו בה רק 65 בתי ספר יסודיים (שהם כ-5% מכלל בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי); בשנת התשע"א לא נעשתה בקרה כלל, ובשנת הלימודים התשע"ב היא נעשתה ב-410 בתי ספר יסודיים (כ-25%).

בתשובת משרד החינוך הוצגו מגבלות הבקרה, אשר אינן מאפשרות, לדבריו, לבדוק את מידת הניצול של שעות הלימוד כאמור. לדוגמה, יש ללמד תנ"ך בהיקף של שש שעות בשבוע בסך הכול בכיתות י"ב, אך ניתן ללמוד במשך שנתיים בלבד, ובלבד שיישמר ההיקף הכולל של השעות בכל שלוש שנות הלימוד; מאחר שבכל שנה נדגמים בבקרה רק חלק מבתי הספר, והבקרה מציגה "צילום מצב" בית-ספרי הנכון למועד עריכתה, לא ניתן להשוות בין סך השעות המחויבות לבין סך השעות שנלמדות בפועל.

מתשובת הקבלן שביצע עבור משרד החינוך את הבקרה בשנים התש"ע-התשע"א למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 עולה, כי משרד החינוך לא הגדיר לפניו את הצורך להשוות את סך השעות במקצועות הלימוד לסך השעות הנדרשות.

בידי משרד החינוך אין, אפוא, מידע בדבר ניצול שעות הלימוד במקצועות הלימוד השונים, לרבות המקצועות ההומניים, בחטיבות העליונות. הצורך במידע כזה גובר בשל החשש שהעלה המשרד עצמו בדבר ניצול חלקי בלבד של ימי הלימוד בבתי ספר אלה.

על המינהל הפדגוגי לבצע שיפור בכלי הבקרה שברשותו, כדי להבטיח שתוצג לפני הנהלת המשרד ויחידותיו תמונת מצב שנתית שמשקפת את מידת ניצול שעות הלימוד וימי הלימוד המלאים בבתי הספר. על מחוזות המשרד לפעול לתיקון המצב באותם מוסדות שנמצא בהם תת-ניצול של שעות הלימוד או של ימי הלימוד. באופן זה ניתן יהיה לאורך זמן להבטיח ניצול מיטבי של משאבי המשרד.

התאמה בין מקצוע ההכשרה של עובד ההוראה ובין מקצוע ההוראה שהוא מלמד, במקצועות ההומניים²⁹

1. כדי להבטיח את איכות ההוראה בבתי הספר קבע משרד החינוך הנחיות בחוזרי המנכ"ל בנוגע להכשרה המזערית הנדרשת מעו"ה. ככלל, נדרש מועמד להוראה לרכוש השכלה מקצועית בתחום הדעת של מקצוע ההוראה שהוא מעוניין ללמד, וכן ללמוד לימודים פדגוגיים לקראת קבלת תעודת הוראה. את ההשכלה המקצועית יכול המועמד לרכוש במכללה להכשרת עו"ה, במוסד להשכלה גבוהה או במוסד מקביל בחו"ל שהלימודים בו והתואר שהוא מעניק מוכרים על ידי משרד החינוך. עבודה בהוראה מחייבת התמחות בהוראה במשך שנה. אם עו"ה הוא בעל השכלה אקדמית ותעודת הוראה וסיים התמחות בהוראה בהצלחה, ינפיק לו המשרד רישיון לעסוק בהוראה.

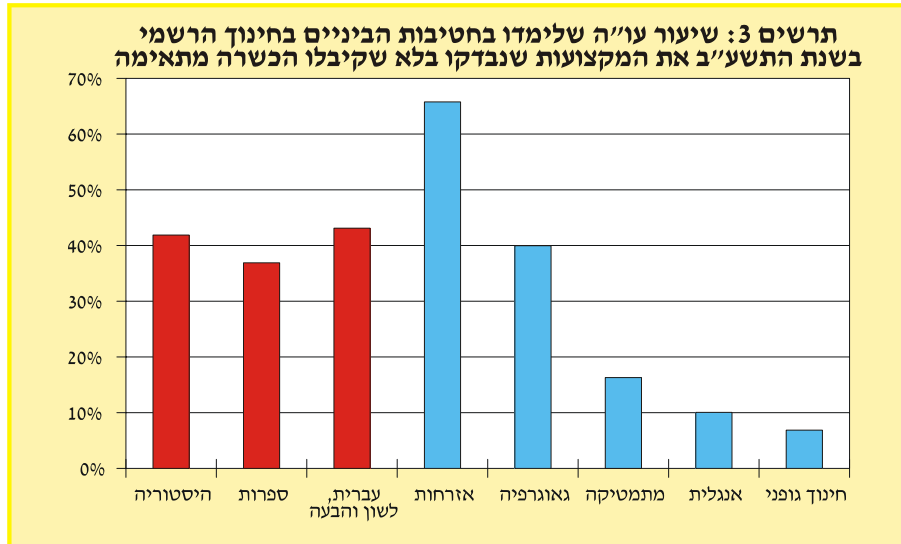
2. משרד החינוך קבע הנחיות מחייבות בנוגע להכשרה הנדרשת מעו"ה בחינוך העל-יסודי: חוזר מנכ"ל מיוחד מדצמבר 1996 מפרט את ההכשרה המקצועית והפדגוגית הנדרשת ממורה בחינוך העל-יסודי במקצועות העיוניים.

במהלך שנת 2009 החל מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך לפתח את מערכת "זיקות מקצוע", שהוטמעו בה כללים שקבעו גורמים שונים במשרד, לרבות המזכירות הפדגוגית, בדבר המקצועות שיוכל ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים. מערכת זו נועדה להציג קשר בין הכשרת עו"ה למקצועות שהוא מלמד ולקבוע, בהינתן מקצוע הכשרה מסוים, מה הם המקצועות שהוא רשאי ללמד ובאילו שלבי חינוך ניתן לשבץ אותו. המערכת מאפשרת ליצור האחדה של כמה

29 בעניין זה ראו גם בדוח זה בפרק "היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך", עמ' 971.

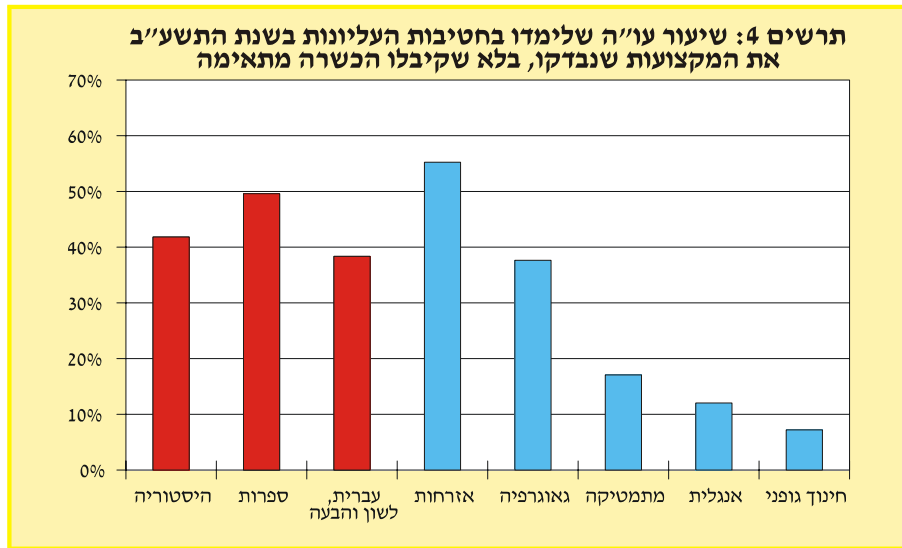
מקצועות הוראה תחת תחום דעת אחד וכן להתאים בין מקצוע ההכשרה למקצוע ההוראה שהוא מיועד לו, לפי שלב החינוך שביית הספר נמצא בו.

3. (א) בתרשים 3 מוצגים נתוני משרד החינוך על שיעור עו"ה שלימדו בחטיבות הביניים בחינוך הרשמי בשנת התשע"ב את המקצועות שנבדקו, בהם ספרות, היסטוריה ועברית, לשון והבעה, בלא שקיבלו הכשרה מתאימה ללמד את מקצוע ההוראה שלימדו³⁰.



בתרשים 4 מוצגים נתונים כאמור על עו"ה בחטיבות העליונות בשנת הלימודים התשע"ב:

30 הכשרה מתאימה - על פי כללים שקבע משרד החינוך בדבר המקצועות שרשאי ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים, ולפי הנתונים הקיימים במאגרי המידע של המשרד. מקצועות ההוראה שנבדקו נבחרו משום שהם נכללים בתכנית הליבה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והם מקצועות חובה בחטיבה העליונה, וכן משום שהם נכללים במערכת זיקות מקצוע. הנתונים כוללים עו"ה בחינוך הרגיל (ולא בחינוך המיוחד).



מתרשימים 3 ו-4 עולה שכ-40% מעו"ה שלימדו אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה, ספרות וכן עברית, לשון והבעה לא הוכשרו ללמד מקצועות אלה.

(ב) מהנתונים האמורים עולים פערים בין בתי הספר בחינוך העל-יסודי (חטיבות ביניים וחטיבות עליונות) שבפיקוח הממלכתי-יהודי, בתי הספר שבפיקוח הממלכתי-ערבי ובתי הספר שבפיקוח הממ"ד. במקצועות היסטוריה, ספרות וכן עברית, לשון והבעה, שיעור המורים שלא הוכשרו לתפקידם גבוה במיוחד בבתי ספר שבפיקוח הממ"ד (כ-50%-60%), ושיעורם בבתי ספר בפיקוח הממלכתי-יהודי הוא הנמוך מבין שלושת המגזרים במקצועות ההומניים באופן יחסי, ונע בין 30% ל-40%.

יוצא, אפוא, כי בכל הנוגע למקצועות ההומניים, רוב המורים בפיקוח הממ"ד לא הוכשרו לתפקידם, וכמוהם גם 30%-45% מהמורים בפיקוח הממלכתי-יהודי ובפיקוח הממלכתי-ערבי.

משרד החינוך השיב בנובמבר 2012 כי המזכירות הפדגוגית רואה חשיבות רבה בבחינה מעמיקה של סוגיית הידע וההכשרה של מורים שנדרשים ללמד את המקצועות השונים; "על בסיס זיהוי החסר במורים תפעל המזכירות הפדגוגית בשיתוף יחידות אחרות במשרד לעידוד צעירים לפנות למסלולי הכשרה להוראה במקצועות הנדרשים"; בתוך כך "אמורה להינתן גמישות מבחינת מקצועות הלימוד שמהווים תנאי לקבלת רישיון הוראה בתחומי דעת שונים"; יש צורך להסדיר מערך מובנה של "הרחבת הסמכה", כך שמי שלמד מקצוע מסוים לתואר אקדמי ואף קיבל בו תעודת הוראה יוכל, בהינתן השתלמות מסוימת והוכחת יכולת הוראה, לקבל הסמכה לתחום אחר.

תשובתו של משרד החינוך מלמדת על דרכי פעולה אפשריות לשם השגת התאמה בין מקצוע ההוראה של המורה לתחום הכשרתו; על פי מסמכי המשרד, דרכי פעולה אלה לא גובשו לכלל תכנית פעולה שקיבלה את אישור הנהלת המשרד. אם סבורה הנהלת משרד החינוך שיש לנקוט דרכי פעולה אלה, עליה לקבל החלטה בנושא, לוודא שתוכן תכנית עבודה מפורטת ולפעול לביצועה.

סיכום

מדיניות משרד החינוך בנוגע למקצועות ההומניים דוגלת בהתמקדות במקצועות הליכה ובחיזוקם, וכן בהגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות הכוללת לימוד מקצועות ממדעי הרוח ברמה מוגברת. נתוני המשרד מעידים על ירידת קרנם של מקצועות אלה: בעשור האחרון, ועוד לפני כן, קטן והולך שיעור תלמידי החטיבות העליונות הבוחרים ללומדם ברמה של חמש יח"ל.

מצב זה עשוי לנבוע מגורמים שונים אשר לא נבחנו במסגרת דוח ביקורת זה. עם זאת הועלו ליקויים בנוגע למידע המצוי בידי משרד החינוך בדבר מידת ניצול שעות הלימוד, ליקויים בנוגע לעבודת המטה של המשרד, וליקויים בנוגע למידת ההתאמה בין תחום הכשרתו של מורה למקצוע הומני ובין המקצוע שהוא מלמד.

לאור הממצאים שהועלו בדוח זה, על הנהלת משרד החינוך ליזום בדיקה מקיפה אשר לחולשות המסתמנות בקשר להוראת המקצועות ההומניים, וזאת במטרה לקדם פעולות לחיזוקה וביסוסה של הוראת המקצועות ההומניים במערכת הלימודים. עוד עליה לוודא כי תוכן תכנית פעולה לשיפור הניצול של ימי הלימוד ושעות הלימוד, וכן לבצע שינויים בכלי הבקרה שבידי המשרד כדי להבטיח שתוצג לפני הנהלת המשרד ויחידותיו תמונת מצב שנתית שמשקפת את מידת ניצול שעות הלימוד וימי הלימוד המלאים בבתי הספר.

