

## מערכת החינוך

התפתחות מערכת החינוך מאמצע שנות השבעים משקפת מחזוריות ארוכת טווח, החל בתנופה וגידול, דרך ירידה וקפיאה ועד לתקופה של צמיחה מחודשת בחומש הראשון של שנות התשעים. את החומש השני של שנות התשעים מאפיינת האטה מבחינת הגידול התקציבי והתרחבות המערכת. יש לראות האטה זו על רקע הנסיגה והצמצומים בתחומים אחרים של השירותים החברתיים מחד גיסא והמיתון הכלכלי המתמשך מאידך גיסא.

פרק החינוך מתמקד השנה בעיקר בהתרחבות ההשכלה העל-תיכונית והגבוהה, ההולכת וצוברת תאוצה. נקודת המוצא שלנו היא החינוך העל-יסודי, ובמיוחד שלב המעבר ממנו אל ההשכלה הגבוהה - בחינות הבגרות - שהשגתן, יוצרת את הבסיס והתשתית לאפשרויות הנפתחות בפני בוגרי מערכת החינוך הפורמלית בדרכם העתידית. הפרק פותח בניחות המשאבים הכספיים העומדים לרשות המערכת, ולאחר מכן נסקרת ההתפתחות הפיזית של המערכת, כהקדמה לדיון בסוגיות ההשכלה הגבוהה.

### 1. ההוצאה הממשלתית על חינוך

בעשור האחרון זוכה החינוך לשפע משאבים וליחס מיוחד בין קובעי הקצאת המשאבים. כך קורה אפילו בשנים האחרונות, בהן יצאה הממשלה לצמצם את הגירעון הממשלתי - ההוצאה לחינוך לא רק שלא קטנה אלא אף גדלה בשיעורים שנתיים משמעותיים. גידול זה בהוצאה הממשלתית היה גורם מכריע בגידול ההוצאה הלאומית הכוללת לחינוך, אשר מגיעה עתה ליותר מעשירית מהתוצר של המשק – שיעור גבוה מהמקובל בארצות המערב, אף לאחר תיקון עבור הרכב הגיל הצעיר יותר של אוכלוסיית ישראל.

לא תמיד זכה החינוך לעדיפות תקציבית כזאת. במהלך רוב שנות השמונים תקציב החינוך היה פחות או יותר קבוע בגודלו למרות הגידול

באוכלוסייה הכללית ובפרט באוכלוסיית התלמידים במדינה. המשמעות היתה, שההוצאה של הממשלה לחינוך במוצע לנפש נשחקה במהלך תקופה זו. כתוצאה מכך, ההוצאה השוטפת לחינוך, במוצע לנפש, פחתה והלכה עד 1987, עת הגיעה לשפל, ומאז היא עולה בהתמדה (ראה לוח 1). ב-1992 היא חזרה לרמה דומה לזו שהיתה ב-1980 ו-1994 ואילך היא גדלה בקצב עקבי ומרשים, במסגרת שינוי סדרי העדיפויות המוצהר של הממשלה.

### לוח 1. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, ממוצע לנפש

(ש"ח, מחירי 1997)

סה"כ	
2,941	1980
2,618	1987
2,923	1992
3,364	1994
3,665	1996
3,699	1999

### לוח 2. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל לפי מרכיבים עיקריים

(מיליוני ש"ח, מחירי 1997)

ישיבות	חינוך מקצועי	חינוך גבוה	חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	גני-ילדים	סך-הכל	
199	393	2,557	2,856	3,244	442	11,406	1980
457	260	2,103	4,097	3,131	574	11,437	1987
970	538	2,671	4,965	3,859	731	14,973	1992
917	543	3,163	6,525	4,632	876	18,161	1994
910	600	3,737	7,398	5,561	1,157	20,852	1996
970	631	4,022	7,886	6,238	1,236	22,584	1999

בחלוקה לפי רמות חינוך, השלב העל-יסודי הוא בעל התקציבים הגדולים ביותר, ולא דוקא בגלל היותו תת-המערכת הגדולה ביותר אלא בגלל העלות הגבוהה יותר של הלימודים בשלב זה, המתבטאת במיוחד בשכר המורים ובתנאי עבודתם. לתחום זה הוקצבו השנה קרוב ל-8 מיליארד ש"ח, בחצי מיליארד ש"ח יותר מאשר בשנת 1996. הזינוק

העיקרי בעלויות של רמת חינוך זו התרחש בין השנים 1992 ל-1994 - עת עלה תקציב החינוך העל-יסודי מ-5 ל-6 מיליארד ש"ח - גידול של 30 אחוז בתוך שנתיים.

סעיף החינוך השני בגודלו הוא החינוך היסודי, שהוא למעשה הענף הגדול ביותר – מבחינת מספר התלמידים - מבין ענפי המערכת. תקציבו לשנת 1999 מסתכם ב-6.25 מיליוני ש"ח, לאחר גידול של שלושה רבעי מיליארד לעומת 1996. בתחום זה, בשונה מקודמו, מבטא הדבר המשכיות לגידול נמרץ, אך מודרג יותר על פני זמן. קפיצת מדרגה אחת היתה בין 1992 ל-1994 - ובעקבותיה חלה עליית מדרגה נוספת בשנתיים שלאחר מכן, ועוד זינוק בשלוש השנים האחרונות.

החינוך הגבוה יקבל בשנת 1999 סכום של 4 מיליארד ש"ח. בתחום זה היה פיגור רב לאורך שנים רבות, ורק בין 1992 ל-1996 - היה גידול משמעותי של מיליארד ש"ח, אשר אך פיצה על הפיגור שהצטבר לפני כן. בכל מקרה, אם מתחשבים בגידול מספר הלומדים במוסדות האוניברסיטאיים המתוקצבים אנו מוצאים שעד היום לא שבה ההוצאה הממוצעת לתלמיד אף לרמה בה היתה לפני שני עשורים.

לישיבות מוקצב סכום של כמיליארד ש"ח, הגדול בארבעים אחוז מהסכום שניתן לתחום זה ב-1989, לפני עשור שנים. על פי נתוני הלומדים בהן, כמדווח בדברי ההסבר לתקציב המדינה, נראה כי חל פיגור בעדכון ההוצאה. ואולם בדיקת הנתון הזה, בהתבסס על השוואת מספר הלומדים בבתי-הספר החרדיים, מראה אי סבירות המצריכה בירור נוסף (ממצאי הבירור ידווחו בנפרד, לאחר השלמתו).

מבין מרכיבי מערכת החינוך, גני-הילדים נראים המוגנים ביותר מפני שחיקה, כשזו מתחוללת. ההוצאה על גני-הילדים לא סבלה מהשחיקה של ראשית שנות השמונים, והיא גדלה בהתמדה הן בערכים מוחלטים והן בממוצע לתלמיד (ראה לוח 3).

**לוח 3. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, בממוצע לתלמיד, לפי רמות חינוך (ש"ח, מחירי 1997)**

גני-ילדים	חינוך יסודי	על-יסודי	חינוך גבוה
1,675	5,810	13,308	45,740
1,974	4,591	10,916	37,625
2,113	5,567	11,169	32,399
2,133	5,720	11,198	33,157
2,314	5,974	11,293	33,968
2,598	6,157	12,489	31,381
2,814	6,874	14,184	34,577
2,686	7,628	13,580	33,001
3,623	8,039	15,450	36,750
3,840	8,184	15,404	35,281

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.  
 \*\* סיווג מחדש עקב שינוי במבנה תקציב משרד החינוך ב-1987.

רמת ההוצאה הממוצעת לתלמיד שהתקיימה בראשית העשור הקודם - היינו לפני השחיקה הגדולה - הושבה על כנה רק ב-1992 בחינוך היסודי, וב-1994 בחינוך העל-יסודי. בחינוך הגבוה, לעומת זאת, עד היום לא חזר המצב לקדמותו. ההוצאה לתלמיד בהשכלה הגבוהה נמוכה עדיין בשנת 1998 בכ-20 אחוז לעומת שנת 1980. בסעיפים הבאים נבחנת ההתפתחות של רמות החינוך השונות במונחים לא-כספיים.

## 2. התפתחות המערכת

### א. גני-ילדים

מדינת ישראל היא מן המתקדמות ביותר בעולם מבחינת שיעור הילדים המבקרים בגני-ילדים. במגזר היהודי הושגו שיעורי השתתפות כמעט מלאים (יותר מ-95 אחוז באמצע שנות התשעים) בגילאי 4-3 (טרום-חובה), והשתתפות מלאה ממש בגילאי 5 (גן-חובה). מספר התלמידים בגני-הילדים במגזר העברי בשנת הלימודים תשנ"ח - 1998<sup>1</sup> מגיע ל-300 אלף תלמידים בגילאי 5-2.

שיעור התלמידים המבקרים בגני-ילדים במגזר הערבי נמוך בהרבה מזה של המגזר העברי - 44 אחוז בגילאי 3, 71 אחוז בגילאי 4 וכ-90 אחוז בגילאי 5, ובסך-הכל כ-60 אלף ילדים, מזה כ-26 אלף בגיל חובה (מאז 1994 לא פורסמו נתונים רשמיים אחרים על שיעורי הלמידה בחינוך הקדם-יסודי).

שאלת מימון שכר הלימוד בגני-ילדים לגילאי 3-4 (טרום חובה) ראויה להיבחן לאור הכוונה לחוקק חוק לימוד חובה גם לגילאים אלו. היום נהוג בחינוך הקדם-יסודי שכר לימוד מודרג, ובו סולם בן 10 דרגות לפי קריטריונים של הכנסת ההורים, כאשר ההנחה המקסימלית לילד יכולה להגיע עד שיעור של 90 אחוז משכר הלימוד. ב-1997 נהנו 8,831 ילדים מפטור מקסימלי (90 אחוז) במסגרת פרויקט שיקום שכונות, ועוד 41,729 ילדים נהנו מפטור מלא בהיותם תושבי יישובים באזור עדיפות לאומית א' (נתוני הצעת התקציב לשנת 1998). בסך-הכל שילמו ההורים 67 אחוז מעלות שכר הלימוד בשנה זו, כאשר התקציב הכולל לאותה השנה היה 385 מיליון שקל.

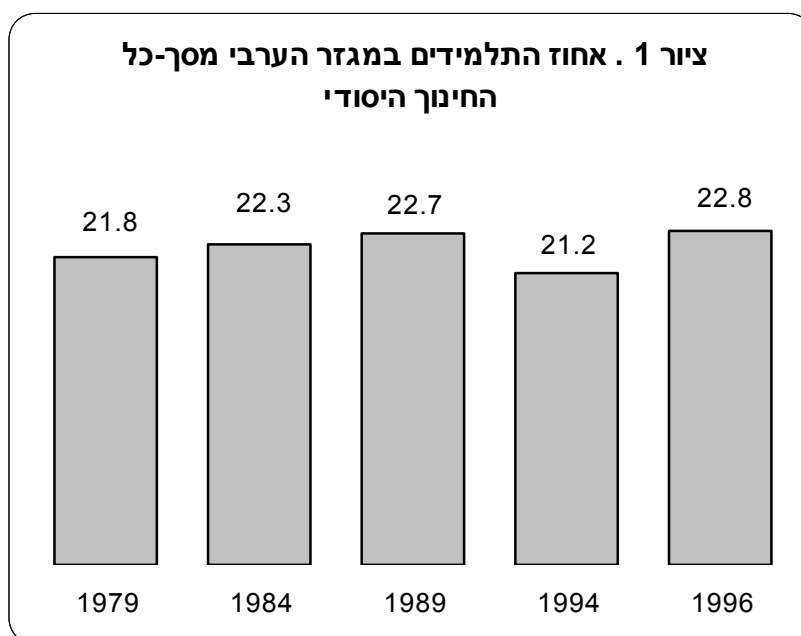
### ב. בתי-ספר יסודיים

מספר התלמידים במערכת החינוך היסודית מגיע בשנת הלימודים 1998 לכדי כ-700 אלף לעומת 626 אלף ב-1990, ו-560 אלף ב-1980. הגידול הכולל בעשור התשעים (1990-98) מסתכם ל-14 אחוז, והוא מיוחס כולו

<sup>1</sup> משרד החינוך מתייחס לשנות הלימוד לפי מניין השנים העבריות. אנו נתייחס בעבודה כולה לשנות לימוד לפי השנה הקלנדרית, שבה, בספטמבר, החלה שנת הלימודים, כלהלן: תשנ"ז היא שנת 1997, תשנ"ח היא 1998 וכו'.

לריבוי טבעי ולגל העלייה, לפי ששיעורי הלמידה בגילאים אלו הגיעו כבר מזמן למאה אחוז.

במגזר היהודי עלה מספרם של כלל תלמידי החינוך היסודי מ-480 אלף ב-1990 ל-540 אלף ב-1998, כלומר גידול של כ-12 אחוז. כמכלול שומר המגזר היהודי על חלקו במערך היסודי ברמה של כ-78 אחוז מן הסך-הכל על פני שנות התשעים, וזאת במידה רבה הודות לגל העולים שהגיע בתקופה זו. ניתן לראות עם זאת שבקרב תלמידי כיתות א' עולה שיעורו של המגזר הערבי לכדי רבע מן התלמידים לקראת סופה של התקופה. מספרם הכולל של תלמידי החינוך היסודי במגזר הערבי ב-1998 היה כ-165 אלף לעומת 139 אלף ב-1990 - גידול של 19 אחוז. במגזר זה בולטת ההתמדה של הגידול לאורך כל התקופה, שכולו נובע מהריבוי הטבעי.



בתוך המגזר היהודי נחלקת המערכת לשני זרמים עיקריים - ממלכתי וממלכתי-דתי (המונח המקובל היום הוא "פיקוח", לאחר שהמונח "זרם"

עבר מן העולם עם חקיקת חוק חינוך חובה) ולצידם מקבץ קטן יחסית של חינוך חרדי. מדידת גודלם היחסי של הזרמים השונים לפי רמות החינוך נתקלת בשתי בעיות: האחת קשורה בכך, שחלק ניכר מבתי-הספר לא עבר עדיין למתכונת של שלוש רמות - יסודי, חטיבת ביניים, וחטיבה עליונה. זאת ועוד, חלקיות המעבר בולטת יותר בחינוך הממלכתי-דתי, ולכן התמונה המתקבלת בסטטיסטיקה הרשמית עשויה להטעות. כדי לעקוף מגבלה זאת, לקחנו את מספרי התלמידים של כל מגזר לפי רמות כיתה מפורטות וריכזנו את הנתונים בתוך שלושה מקבצים התואמים מבנה של  $6 + 3 + 3$  כיתות, בהקבלה ליסודי, ביניים ועליונה. חישוב זה מלמד, כי במקבץ הנמוך, של תלמידי כיתות א'-ו', למדו בשנת 1996 בסך-הכל 485 אלף תלמידים, מהם 335 אלף בחינוך הממלכתי ו-103.5 אלף בחינוך הממלכתי-דתי. לשם השוואה, בראשית העשור הנתונים היו 421 אלף, 299 אלף, ו-89 אלף, בהתאמה. אחוז הזרם הממלכתי היה, אפוא, ונשאר דומיננטי, ברמה של 70%- אחוז.

בעיה שנייה קשורה עם מדידת גודלו של החינוך החרדי על שני חלקיו העיקריים - החינוך העצמאי ו"אל המעיין". הנתונים המדווחים לגבי מוסדות אלה אינם סדירים. למשל, מספר הלומדים בכיתה א' בבתי-ספר חרדיים המדווח ל-1988 היה 4,646. תוך שנה גדל הנתון על הלומדים בכיתות ב' פי 1.5 לכדי 7,145. בשנה שלאחר מכן נפל מספרם ב-15 אחוז, וכעבור שנה נוספת, ב-1991, חזר גודלו המדווח של המחזור (בכיתה ד') לרמתו הראשונית, אך בשנה שלאחר מכן שוב חל גידול של 25 אחוז. ההתפתחות בפועל של זרם זה בחינוך העברי טעונה, אפוא, בירור נוסף.

### ג. בתי-ספר על-יסודיים

קצב הגידול הממוצע של גילאי החינוך העל-יסודי היה דומה למדי בין שני מגזרי החינוך בין השנים 1984-1996 (כ-2.5 אחוז). בשנת 1998 לומדים בחינוך העל-יסודי 517 אלף תלמידים, מתוכם כ-220 אלף בחטיבות הביניים והשאר בחטיבה העליונה.

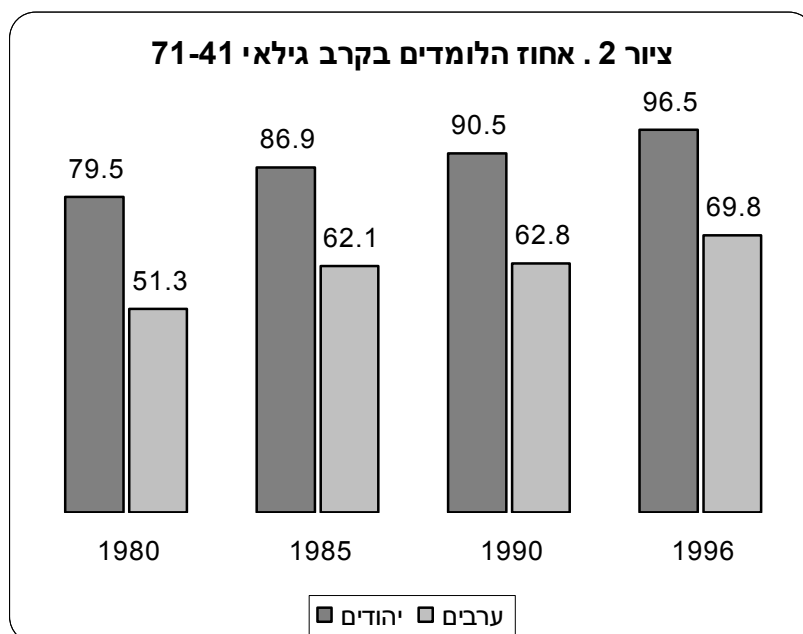
במגזר היהודי, המונה 80 אחוז מכלל תלמידי העל-יסודי, גדל מספר התלמידים הכולל בחינוך העל-יסודי בכ-4 אחוז בממוצע לשנה בשנות התשעים, לעומת 3 אחוז בחומש השני של שנות השמונים ויותר מ-5 אחוז בחומש הראשון של אותו עשור. מתכונת הגידול דומה בשתי חטיבות הלימוד, אך נבדלת בעוצמתה היחסית לפי תקופות: חטיבות הביניים גדלו באופן נמרץ של יותר מ-7 אחוז בממוצע לשנה עד אמצע שנות השמונים.

אחר כך הואט הגידול עד סוף העשור, ובראשית העשור הנוכחי שוב התעצם הגידול עם בוא גל העלייה ומדיניות תקיפה יותר ליישום הרפורמה.

במגזר הערבי שיעורי הגידול גבוהים יותר, עם הבדלים ברורים בין החטיבות: בחטיבות הביניים נמשך קצב גידול שנתי של כ-7 אחוז בציפיות מאז 1980 - כלומר תהליך התרחבות מרשים ומתמיד. בחטיבות העליונות, לעומת זאת, היה גידול רב בעשור הקודם אך הוא הלך והואט בהתמדה ובחוזקה - מ-8 אחוז לשנה בסוף שנות השבעים עד לכדי 2 אחוז בממוצע לשנה בעשור הנוכחי.

הגידול במערכת נמשך, כאמור, בהתמדה עוד מתקופות קודמות, והוא ניזון משלושה תהליכים משלימים: גידול דמוגרפי (גידול קבוצות הגיל הרלבנטיות כתוצאה מריבוי טבעי ועלייה), התפתחות חינוכית-חברתית (הרחבת שיעורי הלמידה), ושינוי ארגוני (המשך ההסבה של כיתות ז-ח לחטיבות ביניים).

**שיעורי הלמידה:** ניכר כי בשני העשורים האחרונים עדיין חלו שיפורים משמעותיים בתחום. באופן כללי נראה, כי המאמץ הגדול של מערכת החינוך, בעשור האחרון, להתגבר על תופעת הנשירה בחינוך העל-יסודי התמקד בעיקר במגזר העברי, וכי התקדמות המגזר הערבי בהיבט זה מפגרת במידה רבה אחרי ההתקדמות של המגזר העברי.





בשני המגזרים בולט ההבדל בין המינים, שיעורי הבנות הלומדות בחינוך העל-יסודי גבוהים יותר משיעורי הבנים - 94.3 לעומת 88.4 אחוז בחינוך העברי ו-72.21 לעומת 68.5 אחוז בחינוך הערבי.

**נשירה:** ניתן לעקוב אחר תופעת הנשירה המצטברת בעזרת נתונים על שנתון נתון על פני זמן. כך, למשל, אפשר לראות כי מתוך שנתון שלמד בכיתה ט' בשנת 1985, אחוז הלומדים בכיתה י"ב כעבור שלוש שנים, בשנת 1988, היה כ-83 אחוז. פירוש הדבר, שעד לסיום הלימוד העל-יסודי נשרו יותר מ-15 אחוז מבני המחזור. בשנים שלאחר מכן ניכרת עלייה בשיעורי הנשארים לכדי כ-86 אחוז בשנת 1990, 91.5 אחוז בשנים 1992 עד 1994 ואף 93.5 אחוז בשנים 1995 ו-1996 (יש לזכור כי בשנים האלה קלטה מערכת החינוך העל-יסודי את העולים).

בדיקה דומה מלמדת גם, כי שיעורי הנשירה מתוך מערכת החינוך הממלכתי נמוכים מאלה שבחינוך הממלכתי-דתי. כאשר בוחנים את המחזור שהחל לימודיו בכיתה ט' ב-1985, הרי שבחינוך הממלכתי נשארו ב-י"ב, ב-1988, 83 אחוז (דומה למוצע של כלל החינוך העברי) ובממלכתי-דתי רק 71 אחוז. בהמשך, מהמחזור שהחל לימודיו ב-1989 וסיים ב-1992, בחינוך הממלכתי סיימו 90 אחוז ורק 79 אחוז סיימו בממלכתי-דתי, ולגבי המחזור שהחל ב-1993 וסיים ב-1996, 95 אחוז סיימו י"ב בחינוך הממלכתי ו-82 אחוז בממלכתי-דתי.

הפער בין שני הזרמים בולט גם כאשר הם עולים על נתיב של הקטנת שיעורי הנושרים, הנובע משינוי המדיניות ומחוזק גם מקליטת העולים במערכת. קרוב לוודאי שמספריים אלה אינם מבטאים אך ורק התפתחויות בתוך כל "זרם" ויש כאן מרכיבים של תנועה בין המערכות.

**בתחום הארגוני:** לאחר למעלה מ-30 שנות פעילות טרם השלימה המערכת את הרפורמה בחינוך, אולם אחוז התלמידים הלומדים בחטיבות הביניים נמצא בגידול מתמיד, והוא מגיע עתה ל-70 אחוז מתלמידי ז-ט בחינוך העברי ו-77.51 אחוז בחינוך הערבי. לשם השוואה, השיעורים לשנת 1985 היו עדיין 54 ו-43 אחוז, בהתאמה. התהליך מתקדם, אפוא, מהר יותר במגזר הערבי. בתוך המגזר היהודי ראוי לציין את ההבדל בין החינוך הממלכתי בו 79 אחוז לומדים בחטיבות ביניים, לבין החינוך הממלכתי הדתי שבו השיעור רק כ-63 אחוז.

הגידול במספר הכיתות במערכת תאם - אך לא באופן מלא - את הגידול הרב במספר התלמידים. בחטיבה העליונה מספר הכיתות גדל

יותר ממספר התלמידים, דבר שתרם להורדת הממוצע בכיתות, ואילו בחטיבות הביניים התמונה הפוכה.

**לוח 4. ממוצע תלמידים לכיתה בחינוך העל-יסודי, לפי מגזר**

חינוך ערבי		חינוך עברי		סך-הכל		
1997	1990	1997	1990	1997	1990	
34.0	33.1	30.4	30.0	31.2	30.6	חטיבת ביניים
30.6	32.4	27.7	28.1	28.1	28.7	חטיבה עליונה

### 3. בחינות הבגרות

#### א. זכאים לתעודת בגרות

המעבר אל ההשכלה הגבוהה מתחיל בכרטיס הכניסה להשכלה הגבוהה - בחינות הבגרות. תעודת הבגרות היא, ללא ספק, מפתח לעתידו החברתי-כלכלי של הפרט בישראל בכלל ולא רק בדרכו אל ההשכלה הגבוהה. במהלך השנים חלה התפתחות רבה, שהתבטאה בין היתר בפתיחת מסלולי לימוד מגוונים, וזו הביאה לעלייה בשיעורי הלמידה בחטיבה העליונה ובשיעורי הניגשים לבחינות מתוך הלומדים.

בעשור האחרון חלה התקדמות גדולה בשיעור תלמידי י"ב מקרב שנתון הגיל, בשיעורי הניגשים לבחינות הבגרות, ובשיעור הזכאים מתוכם (שיעור הזכאים עלה בקצב איטי יותר מזה של שיעור הניגשים לבגרות). קצב הגידול של מספר הלומדים בי"ב היה גדול יותר בתחילת התקופה, אך הגידול במספר הניגשים לבחינות היה מהיר יותר בסוף התקופה.

**לוח 5. תלמידי י"ב, ניגשים וזכאים לבגרות משנתון הגיל (אחוזים)**

שיעור תלמידי י"ב משנתון (גיל 17)	שיעור ניגשים לבגרות משנתון	שיעור זכאים לבגרות משנתון	
33.8	-	16.2	1965
41.0	-	16.3	1973
54.2	-	21.3	1980
67.9	-	27.7	1985
71.8	51.8	31.4	1990

37.9	61.1	76.2	1995
38.7	65.6	79.5	1996
37.7	65.2	79.7	1997

העלייה הכוללת בשיעורי הזכאות לתעודת הבגרות איננה אחידה בכל חלקי המערכת ונותרו פערים ניכרים על אף המאמצים הנעשים לצמצמם.

**לוח 6. זכאים לבגרות\* כאחוז מגילאי 17, לפי קבוצות באוכלוסייה**

1995	1994	1991	1986	
41	39	33	29	<b>כל האוכלוסייה</b>
47	44	38	34	<b>יהודים</b>
41	38	32	30	בנים
53	51	43	39	בנות
52	51	49	45	<b>מוצא: ישראל</b>
39	34	28	23	אסיה-אפריקה
51	50	40	42	אירופה-אמריקה
20	19	16	14	<b>ערבים</b>
16	16	15	14	בנים
23	21	16	13	בנות
17	16	13	11	<b>דת: מוסלמים</b>
30	29	34	-	נוצרים
30	30	17	-	דרוזים

\*קיימים הבדלים מסוימים בנתונים לעומת לוח 5 בעמוד הקודם. ההבדלים נובעים מהבדלים בהגדרות ובשיטות איסוף הנתונים ועיבודם.

יש מקום לבחון את שיעורי הזכאות לתעודות הבגרות גם מתוך הניגשים (ולא מתוך שנתון הגיל) ובנתונים אלה מתגלים פערים אחרים בתוך החינוך העל-יסודי, למשל הפרדה לפי מסלולי הלימוד, העיוני והטכנולוגי.

בנתונים האחרונים בולט היתרון של תלמידי המסלול העיוני לעומת המסלול הטכנולוגי בשני המגזרים, העברי והערבי. תופעה זו קשורה לדגש החזק המושם במסלול העיוני על בחינות הבגרות, אך היא מצביעה גם על הבדלים בהרכב התלמידים במסלול הטכנולוגי. במסלול זה קיימים

מוסדות לימוד טכנולוגיים גבוהים ולצד מוסדות רבים ברמה נמוכה יותר, הקולטים בדרך-כלל את מי שלא התקבלו ללימודים עיוניים.

**ב. תלמידים הקרובים לזכאות**

בשנים האחרונות החל משרד החינוך לדווח לא רק על מספר הזכאים לבגרות מתוך כלל הנבחנים כי אם גם על מספרם של הקרובים לזכאות מלאה. המשרד קבע ארבע קטגוריות:

זכאים לתעודה;

זכאות ברמה א' - חסרי מקצוע אחד בלבד לזכאות לתעודה;

זכאות ברמה ב' - עמדו בבחינות בהיקף העולה על 13 יחידות לימוד;

אחרים - היקף של 13 יחידות ומטה.

נתונים אלה מלמדים על פוטנציאל הזכאים לבגרות מתוך שנתון הגיל. סביר להניח, כי רוב התלמידים המוגדרים ברמת זכאות א' וחלק גדול מן התלמידים ברמת זכאות ב' יגיעו בשלב די מוקדם (אחרי שירותם הצבאי) לתעודת בגרות מלאה. לפי הערכה כללית, לפחות 50 אחוז מבני כל שנתון יהיו זכאים לתעודת בגרות מלאה בסופו של תהליך ההשלמות. פוטנציאל המצטרפים למועמדים לחינוך על-תיכוני וגבוה יעלה, אפוא, על 50,000 לשנה.

**לוח 7. ניגשים לבגרות לפי מצב הזכאות, לפי נתיב לימודים, מין ולאום  
1997 (אחוזים)**

עיוני	טכנולוגי	בנים	בנות	יהודים	ערבים	
100	100	100	100	100	100	<b>סך-הכל</b>
64	43	55	61	60	45	זכאים
						<b>קרובים לזכאות</b>
8	9	8	9	9	7	רמה א'
12	22	17	15	15	18	רמה ב'
16	26	20	15	15	30	אחר

שיעור התלמידים הקרובים לזכאות ברמה א' דומה בכל הקבוצות, אם כי במגזר הערבי שיעורם מעט נמוך יותר. לגבי הקרובים לזכאות ברמה ב', המצב בעיוני טוב מזה שבטכנולוגי, המצב בין הבנות טוב יותר מזה שבין הבנים, ובין היהודים טוב יותר מזה שבין הערבים.

**ג. הנהגת מסלולים מגוונים להשגת תעודת הבגרות : הקלות בבגרות, תכניות לקידום שכבות תלמידים חלשות ונבחנים אקסטרניים**

**הקלות בבחינות הבגרות.** סוגיית התלמידים בעלי לקות הלמידה היא סוגיה כלל עולמית, והיא תולדה של התהליך ההולך ומתמשך של הניסיון של המערכת הממוסדת לתת פתרונות ראויים לתלמידים הסובלים מקשיים מסוגים שונים להשתלב כאזרחים שווי זכויות וחובות במערך החברתי. אחד ההיבטים של ניסיון זה הוא מתן הקלות שונות בבחינות הבגרות.

השנים האחרונות, שבהן עלתה המודעות לעניינם של בעלי קשיי למידה שונים (חקיקת חוק החינוך המיוחד ויישום מדיניות השילוב), מאופיינות על-ידי עלייה במספר ההקלות המאושרות לתלמידים הניגשים לבחינות: המספר הכללי של המבחנים ב-1997 היה 1,075,699, מתוכם 131,785 מבחנים ניתנו הקלות. דהיינו 12.2 אחוז מכלל הבחינות היו בחינות עם הקלות שונות. נתונים שבידינו מצביעים על עלייה בין השנים 1995 ועד 1998: המספר הכולל של ההקלות עלה תוך ארבע שנים בכ-150 אחוז ובסוגים מסוימים של הקלות אפילו ב-400 אחוז.

יש שמונה סוגים שונים של הקלות: (1) הקראה לקלטת אנגלית, (2) התעלמות משגיאות כתיב, (3) בחינה בעל-פה, (4) שעתוק, (5) תוספת זמן של 25 אחוז, (6) הקראת שאלון, (7) שאלון בית-ספרי, (8) שימוש במילונית.

**לוח 8. התפלגות סוגי ההקלות במבחני הבגרות**

סך-הכל	1	2	3	4	5	6	7	8	
57,857	235	10,580	5,009	6,161	31,071	3,709	742	350	1995
82,915	433	15,215	7,886	7,653	44,160	5,368	1,395	805	1996
113,229	564	21,569	9,745	8,970	59,872	8,897	2,259	1,353	1997
131,785	623	26,107	11,069	8,549	69,678	10,913	3,125	1,721	1998

סוג ההקלה הנפוץ ביותר הוא תוספת של 25 אחוז זמן בחינה. הקלה זאת מהווה 53 אחוז מכלל ההקלות. מספר מקבלי ההקלה הזו גדל במשך

ארבע שנים ב-125 אחוז. השאלה אם יש בכלל צורך במגבלת זמן בבחינות בגרות היא שאלה פתוחה מבחינה חינוכית.

סוג ההקלה הנפוץ השני הוא התעלמות משגיאות כתיב. הקלה זו נוטלת כ-20 אחוז מכלל ההקלות ומספר הנהנים ממנה גדל במשך ארבע שנים ב-147 אחוז.

הגידול הרב במספר מקבלי ההקלות יכול לנבוע מהחידוש שבנכונות המערכת לתת הקלות. מצב זה נוצל, ככל הנראה, על-ידי תלמידים שבעבר נמצאו בנחיתות יחסית לתלמידים אחרים. טרם נעשה מחקר הבודק את הסיבות לכך שבת-ספר מסוימים מגישים תלמידים לבגרות עם הקלות בשיעורים שונים מבתי-ספר אחרים, הדומים להם בהרכב הילדים. לא ברור גם אם תוצאות הבחינות בבתי-ספר אלה טובות יותר.

**הנבחנים האקסטריניים.** התפתחות נוספת הרלבנטית לנושא הזכאים לבגרות קשורה לסוגיית הנבחנים האקסטריניים. הקו המנחה בעניין זה הוא, כי מתן הזדמנות ליותר צעירים בחברה להשיג את תעודת הבגרות מחייב מסלולים מגוונים להשגת היעד, והמסלול האקסטריני מהווה דרך אפשרית נוספת לכך. המרכז לחקר המדיניות החברתית השתתף בבחינת הנושא של המדיניות כלפי הנבחנים האקסטריניים, במסגרת עבודה של ועדת משנה לוועדת החינוך של הכנסת שעסקה בכך. המטרה היתה להתייחס להתאמה בין מדיניות משרד החינוך להעלות את מספר הזכאים לתעודת בגרות, לבין הנעשה בחינוך התיכוני האקסטריני: האם ניתן לשפר בחינוך האקסטריני התיכוני בכיוון שיפור הסיכויים של התלמידים שם לקבל תעודת בגרות.

מדי שנה לומד ציבור גדול של אנשים במסגרות לימוד אקסטריניות וחלק ממנו גם ניגש לבחינות. בין 1,500 ל-2,000 אנשים מצטרפים מדי שנה אל ציבור הזכאים לתעודות בגרות לאחר שעמדו בחלק מהבחינות או בכולן במסגרת אקסטרינית. התלמיד האקסטריני עומד בפני קושי ניכר מאד, כאשר פרק הזמן הנדרש ממנו להשגת מטרתו - דהיינו השלמת הבחינות הנדרשות לצורך קבלת תעודת בגרות - הוא ארוך.

#### לוח 9. נבחנים וזכאים לתעודת בגרות אקסטרינית

שיעור זכאים	זכאים	נבחנים	
8.2	1,456	17,706	1995
10.1	1,995	19,671	1996
11.7	1,850	15,802	1997

מתברר, אמנם, כי שיעורם של התלמידים האקסטרניים המשיגים תעודת בגרות מלאה נמוך ביותר מקרב הנבחנים. עם זאת, רוב התלמידים משיג תעודת בגרות חלקית, ועומד בחלק מן הבחינות בהצלחה. גם השגת תעודת בגרות חלקית הינה בעלת משמעות וחשיבות, ואף המערכת האינטרנית מייחדת לכך מאמצים רבים, כפי שעולה להלן.

למספרים אלה של הנבחנים האקסטרניים יש להוסיף גם את התלמידים הנבחנים **בבחינות משנה**, שמטרתם לשפר ציונים והם ניגשים לבחינות במסגרת בתי-הספר של המערכת (ב1993- מדובר על כ30,000- מבחני משנה). חלקם תלמידי י"ב המתקנים ציונים מכיתה י"א, וחלקם מתקנים ציון חיובי (והם כבר כלולים בחשבון הזכאות לתעודה). המספר הרב הזה, ובעיקר צמיחתו המתמשכת וגדלה מדי שנה, מעיד על הביקוש הגדל והולך לתעודת בגרות בקרב אוכלוסיית הבלתי זכאים, וכן מעידה התופעה על המוטיבציה הגבוהה בקרב זכאי הבגרות להתקבל ללימודים גבוהים בעזרת תיקון הציונים.

**תכניות מיוחדות לקידום תלמידים חלשים.** במסגרת מאמצי המערכת לשפר את שיעורי הזכאות לבגרות הונהגו או הורחבו בשנים האחרונות תכניות מיוחדות לקידום תלמידים לקראת השגת תעודת הבגרות. במסגרת מאמץ זה בולטות מספר תכניות חשובות: תכנית מב"ר - מעבר לבגרות - קידום תלמידים ממסלול בגרות חלקית למסלול בגרות מלאה (התכנית מופעלת בכיתות השייכות למערכת הרגילה, בשכבות הגיל השונות, בחטיבה העליונה, שבהן עובדים על הכנה שונה, כיתות קטנות יותר, אינטנסיביות לימוד לפי תקופות). תכניות נוספות הן תה"ל - תכנית השלמה לבגרות למסיימי בגרות החסרים 1-3 מקצועות לבגרות; מכינות קדם אקדמיות, המעניקות הזדמנות שנייה לחיילים משוחררים; ומיכאל - תכנית מיוחדת למיצוי כישורים למצוינות.

**לוח 10. תלמידים בתכניות מיוחדות**

מספר התלמידים				
1998	1997	1995	1994	
15,000	12,790	6,690	3,500	מב"ר
4,000	3,600	1,200	820	תה"ל
10,800	10,800	8,325	8,150	מכינות קדם-אקדמיות
6,000	6,000			מיכאל

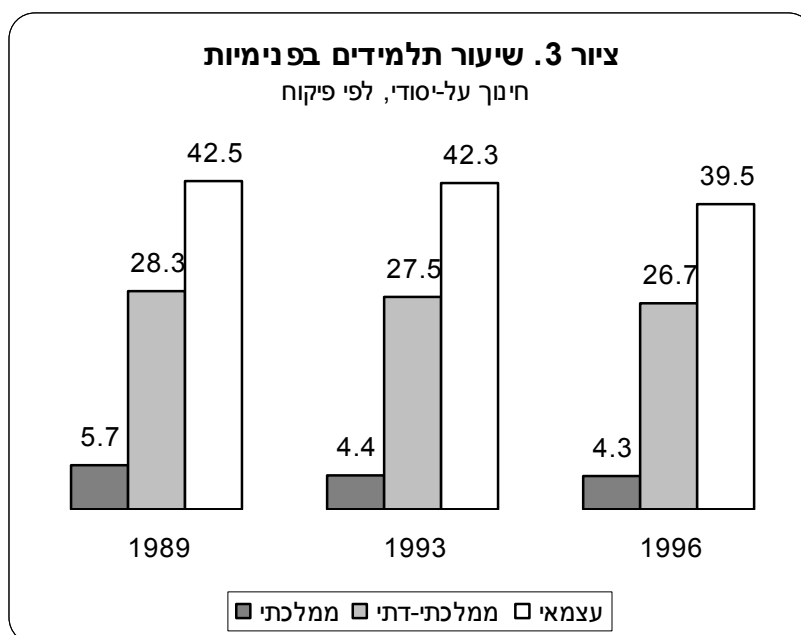


הנתונים מלמדים שהשנים האחרונות אכן מאופיינות בהגברת המאמץ בכיוון של "משיכת" אוכלוסיות חלשות יותר להשגת תעודת בגרות ונראה כי המאמץ נושא פירות": מבין כ-3,500 התלמידים שלמדו במסגרת תכנית מב"ר, וניגשו לבחינות הבגרות ב-1997, 1,330 סיימו את הבגרות בהצלחה וזכו בתעודה. 455 תלמידים נכשלו רק בבחינה אחת. הישגים אלה ראויים לציון על רקע העובדה שלכיתות המב"ר מתקבלים תלמידים אשר לפי הקריטריונים המקובלים (הישגים קודמים, יכולת לימודית, הערכות המורים) אינם מוגדרים כמתאימים להצבה במסלולי לימוד המובילים לתעודת בגרות בבית-הספר התיכון.<sup>2</sup>

עוד ראוי לציון כי 55 אחוז מבין התלמידים שנכללו במסגרת ההזדמנות השנייה (1,842 מתוך 3,350) זכו בתעודת בגרות. מכלול התכניות מלווה, כאמור, בנכונות להגדלת ההקלות הניתנות לתלמידים בעלי לקות למידה וקשיי למידה. כמו כן חלו בשנים האחרונות שינויים, חלקם גדולים למדי, במתכונת הבחינות ובפיזורן על פני שלוש השנים בחטיבה העליונה.

**פנימיות.** בעבר היה מקובל במערכת החינוך כי הפניה לפנימיות מסייעת לחלק מהתלמידים השוהים בפנימייה למקד את מאמציהם הלימודיים, בין השאר, למטרת השגת תעודת הבגרות. חלק גדול מהפנימיות התמקדו בקליטה של נוער שהופנה אליהן בניסיון אחרון למנוע את נשירתו ממערכת החינוך בכלל, וחלק מהנוער הופנה על-ידי עובדי רווחה בשל בעיות בבית ובמשפחה. במשך הזמן הרעיון הזה הלך ונשחק והיום מסתבר כי למעשה חלק גדול מהפנימיות שהוקם לקידום אוכלוסיות חלשות הפך אמצעי לקידום אוכלוסיות מבוססות. התופעה מתבטאת במיוחד בריכוז הפנימיות במגזרים הדתיים, לפי שנמצא הבדל בולט בין מגזרי הפיקוח השונים בשיעורי ההפניה ללימוד בפנימיות: שיעור גבוה יותר מתלמידי החינוך הממלכתי-דתי לומד בפנימיות, כשהפניה לפנימיות היא וולונטרית (ראה ציור 3).

<sup>2</sup> נורה רש, הערכת ניסוי: הפעלת מועדי חורף בבחינות בגרות לתלמידי כיתות מב"ר, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, בית-הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית, ירושלים.



תופעת ריבוי התלמידים הלומד בפנימיות היא בעלת השלכות רחבות. קרוב לוודאי שהאפיון החברתי-כלכלי והאידיאולוגי של התלמידים הלומדים בפנימיות הדתיות, שם היציאה מהבית לשיבה היא נורמה חברתית מקובלת, שונה מאד הן מזה של התלמידים בפנימיות של החינוך הממלכתי, והן מזה של התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי הלומדים בבתי-ספר רגילים (לא-פנימייתיים). בחינוך הממלכתי, הרוב המכריע של תלמידי הפנימיות הם עדיין תלמידים שהופנו לפנימיות על רקע קשיים לימודיים, התנהגותיים וחברתיים. לעומתם רוב תלמידי הפנימיות הדתיות פנו לשיבות מרצונם וחלק גדול מהם מהווה את האליטה הלימודית והאינטלקטואלית של הציבור הדתי. ריכוז ציבור זה במסגרת חינוכית כה אינטנסיבית יש לו כמובן השלכות חינוכיות, פוליטיות, חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת, אך אין בכוונתנו לדון בהן במסגרת זאת. נאמר רק שההשקעה החינוכית והכספית בכל תלמיד בפנימייה גבוהה בהרבה מזאת המושקעת בתלמיד בבית-ספר רגיל בקהילה.

#### **4. ההשכלה הגבוהה - התפתחותה והתרחבותה כמסלול מרכזי למוביליות חברתית**

מערכת החינוך הגבוהה כוללת את התלמידים באוניברסיטאות, במכללות שונות (ציבוריות ופרטיות, אזוריות, טכנולוגיות, הכשרת מורים) ובשלוחות של אוניברסיטאות זרות. אין ספק שהתפתחות המעניינת - ואולי אף החשובה ביותר - במערכת החינוך מתרחשת היום בתחום החינוך העל-תיכוני וההשכלה הגבוהה. התפתחות זאת משתקפת בכמה תהליכים בולטים; ראשית, במספר התלמידים הכולך וגדל בכל המוסדות העל-תיכוניים והמוסדות האקדמיים, המלווה במספר הגדל של מקבלי תארים. תהליך שני בולט הוא גיוון הולך ומתרחב של מוסדות החינוך העל-תיכוני, גיוון המתבטא בסוגי המוסדות, במיקומם, ובהיצע המקצועות הנלמדים בהם. התהליך השלישי הוא התרחבות תהליך ההפרטה בחינוך הגבוה.

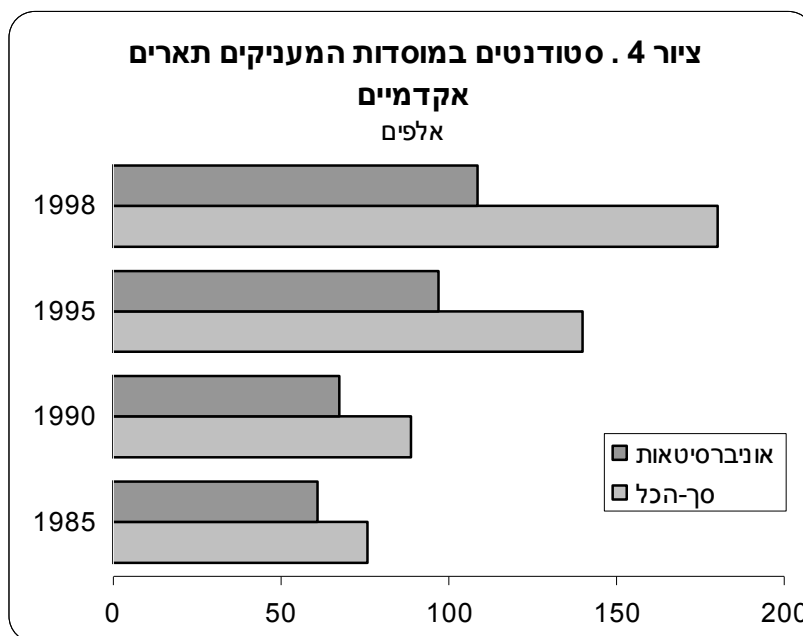
שלושת התהליכים הללו משנים לחלוטין את פני ההשכלה העל-תיכונית והגבוהה בישראל. התפתחות זאת קשורה לגידול האוכלוסייה הכללית, אך במיוחד לגידול אוכלוסיית הזכאים לתעודת בגרות והצטרפות אוכלוסיות חדשות לקהל מבקשי ההשכלה האקדמית. היא מבטאת, כמובן, את התביעה החברתית למתן יתר שוויון הזדמנויות לכלל האוכלוסייה בנגישות להשכלה הגבוהה. דחיפה נוספת לתהליך באה מצד התגברותם של תהליכים של פרופסיונאליזציה במקצועות שונים, המתבטאת בדרישה הגוברת לתואר ראשון בחלק מהמקצועות (ההוראה, מקצועות הסיעוד השונים, ביטוח, אופטומטרייה ועוד) מחד גיסא, והרצון לזכות בתגמול כספי ניכר הניתן לבעלי תואר אקדמי, מאידך גיסא.

#### **א. הגידול במספר הסטודנטים**

המודד הבולט ביותר להתפתחות בתחום ההשכלה הגבוהה הוא הגידול במספר התלמידים, והדיפרנציאציה הרבה בקצב הגידול בסוגים השונים של המוסדות להשכלה הגבוהה.

**לוח 11. סטודנטים במוסדות המעניקים תארים אקדמיים**

אחוז שינוי שנתי ממוצע	1998	1997	1995	1990	1985	
7	180,561	164,994	140,288	89,063	76,120	סך-הכל
5	108,880	104,900	97,250	67,770	61,205	אוניברסיטאות
23	41,198	31,616	19,402	8,286	2,881	מכללות: סה"כ
24	17,735	14,257	10,127	4,618	1,033	מכללות מורים
22	23,463	17,359	9,275	3,668	1,848	מכללות אחרות
7	30,473	28,478	23,363	13,007	12,034	אוניברסיטה פתוחה



מספר התלמידים באוניברסיטאות גדל מאז 1985 ב-77 אחוז, כשעיקר הגידול התרחש בשנים 1990 ל-1995, ושיעור הגידול השנתי הממוצע היה 7.5 אחוז. משנה זאת ואילך קצב הגידול ירד ל-3.8 אחוז בלבד. לעומת

זאת מספר התלמידים במוסדות אחרים המעניקים תארים אקדמיים גדל בכל התקופה ב-380 אחוז, כאשר שיעור הגידול השנתי הממוצע בתקופה 1990-1995 היה 15.1 אחוז, ובתקופה 1995-98 הוא 18.5- אחוז בממוצע. המספרים של הסטודנטים הלומדים במוסדות שאינם אוניברסיטאות אף מוטים בצורה משמעותית כלפי מטה, היות שאינם לוקחים בחשבון את אלפי התלמידים הלומדים בשלוחות של אוניברסיטאות זרות המעניקות גם הן תארים אקדמיים. מספרן של שלוחות אלה הולך וגדל בהתמדה וכך גם מספר התלמידים בהן. מעניין להשוות את שיעורי הגידול בתלמידים במוסדות השונים המעניקים תארים אקדמיים:

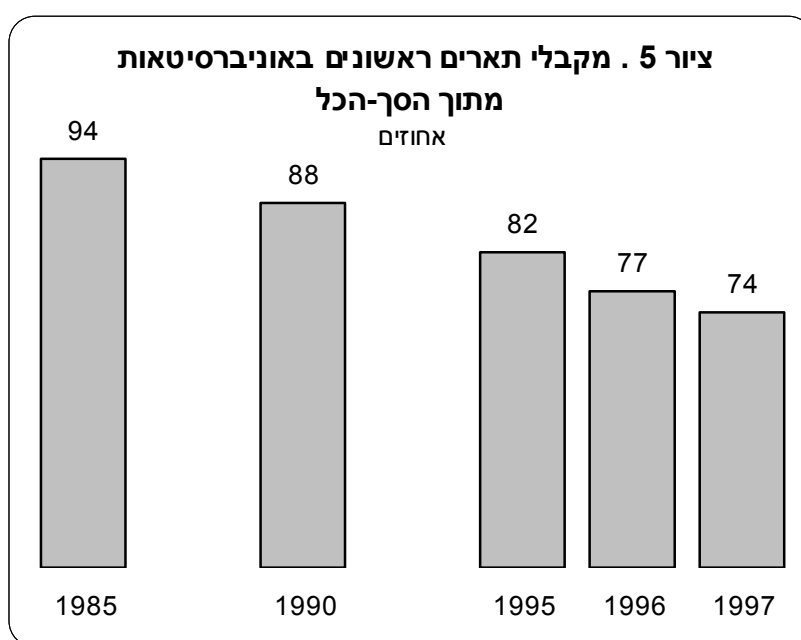
**לוח 12. סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות ובמוסדות אחרים, הגידול בין 1990 ל-1997**

שיעור גידול (אחוזים)	מקבלי תואר ראשון		שיעור גידול (אחוזים)	סטודנטים		
	1997	1990		1997	1990	
62	16,478	10,192	61	108,880	67,770	אוניב' - סה"כ
29	3,100	2,412	29	21,730	16,780	ירושלים
26	1,655	1,313	30	11,840	9,080	טכניון
41	4,154	2,940	33	25,610	19,270	תל-אביב
146	3,120	1,266	122	20,700	9,330	בר-אילן
107	2,401	1,160	97	13,390	6,780	חיפה
86	2,048	1,101	152	14,870	5,890	בן-גוריון
			16	740	640	מכון וייצמן
351	4,760	1,055	396	41,108	8,286	מכללות
273	1,048	281	134	30,473	13,007	אוניב' פתוחה

ההבדל הרב בשיעורי הגידול של שבע האוניברסיטאות בולט, ובתוכו במיוחד הגידול הנמרץ של האוניברסיטאות בן-גוריון, בר-אילן וחיפה, אולם, אף לא אחת מהן הגיעה לשיעורי הגידול של המוסדות שאינם אוניברסיטאות.

**לוח 13. מקבלי תארים ראשונים באוניברסיטאות ובמוסדות אחרים**

1997	1996	1995	1990	1985	
22,286	19,738	22,397	11,528	8,601	סך-הכל
16,478	15,138	18,339	10,192	8,113	אוניברסיטאות
4,760	3,950	3,443	1,055	457	מכללות: סה"כ
2,884	2,456	2,144	655	139	מכללות מורים
1,876	1,494	1,299	400	318	מכללות אחרות
1,048	650	615	281	31	אוניברסיטה פתוחה



באופן כללי אפשר לומר, שהמגמות הנבדלות באות לידי ביטוי גם בנתונים על מקבלי התואר הראשון. אם ב-1985 בעלי התארים מהמכללות היוו רק 5.6 אחוז מכלל מקבלי התארים, הרי שב-1998 הם היוו כרבע. גם כאן עלינו לחזור ולהדגיש שמדובר במספרים מוטים כלפי

מטה, היות שלא נכללים תלמידי השלוחות של האוניברסיטאות הזרות, המפרסמות לאחרונה רשימות שמיות הכוללות מאות בוגרים.

### ב. שיעורי למידה

הנתונים עד כאן הצביעו על התרחבות ההשכלה הגבוהה ועל החרیגה מגבולות האוניברסיטאות ומוסדות לא-אוניברסיטאיים, שהיו מוכרים זה מכבר, אל מוסדות חדשים ואל שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל. אין בידינו נתונים ומאפיינים לגבי הרכב הלומדים, גילאים, מוצא ומין הסטודנטים במוסדות אלה. יש, אפוא, לקחת בחשבון הטיות רבות בניתוח המגמות המשתמעות מהנתונים הבאים, המתייחסים למוסדות האוניברסיטאיים בלבד.

שיעורי הלמידה באוניברסיטאות בגילים 20-29 עלו בין 1985 ל-1996 משיעור של 7.6 לכדי 9.8. השיעורים נבדלים לפי מין, ואף לפי מוצא:

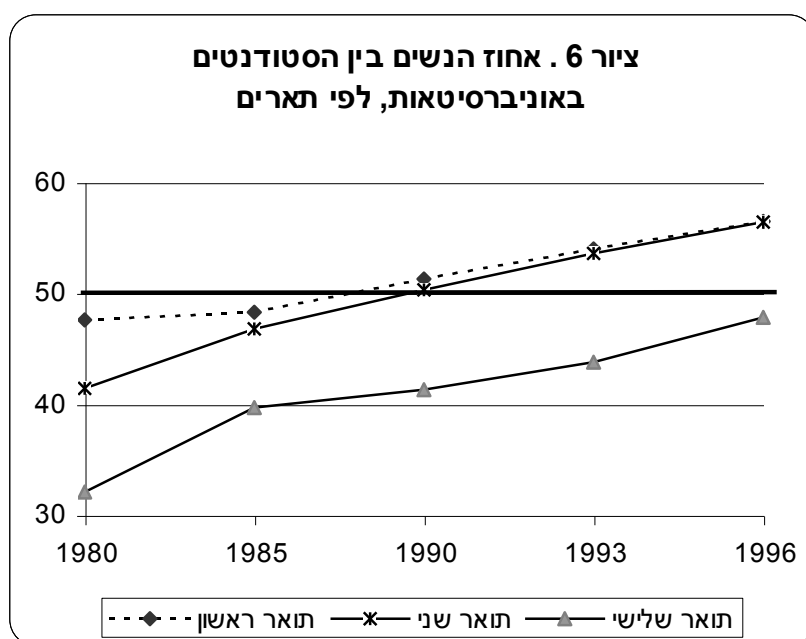
#### לוח 14. שיעורי למידה באוניברסיטאות, באוכלוסייה יהודית אחוז מגילאי 20-29

1996	1993	1990	1985	1975	
9.8	8.9	8.0	7.6	7.2	סך-הכל
8.1	7.8	7.3	7.5	8.0	גברים
11.5	10.1	8.7	7.6	6.3	נשים
					<b>ילידי ישראל לפי מוצא אב</b>
14.8	15.3	14.0	13.4	10.0	ישראל
5.8	4.7	3.9	3.7	3.0	אסיה-אפריקה
15.1	14.8	14.2	14.9	14.0	אירופה-אמריקה
5.8	3.3	3.1	2.8	2.1	<b>ילידי אסיה-אפריקה</b>
8.8	8.4	9.5	8.3	8.4	<b>ילידי אירופה-אמריקה</b>

בנתונים אלה מתגלה תהליך של סגירת פערים בין קבוצות אוכלוסייה. למעשה, הפערים בין המינים אף **התהפכו**, ושיעורי הלמידה של הנשים השיגו בהרבה את אלו של הגברים. תופעה זו מקבלת חיזוק מן המכללות, שבהן שיעור המכללות למורים גבוה מאד, והוא ידוע בשיעורן המכריע של הנשים. לא כך הדבר בפערים לפי מוצא: בהשתתפות של ילידי ישראל יוצאי אסיה-אפריקה נותר בעיצומו פיגור רב, אשר קצב תיקונו ב-15 השנים האחרונות אינו מבטיח רבות לגבי הצפוי. ייתכן אמנם שיש לכך

פיצוי בשיעורי יוצאי אסיה-אפריקה בקרב סטודנטים במערכות המשלימות לאוניברסיטאות, במכללות ובמוסדות אחרים, אך אין בידינו נתונים היכולים להעיד על כך.

הגידול במספר הסטודנטים איננו נובע רק מן המצטרפים החדשים לשורות הלומדים באוניברסיטה. ניכרת מגמת גידול בקרב הלומדים לתארים השני והשלישי בשיעורים גבוהים למדי. כלומר ניכרת נטייה להמשיך ללימודים גבוהים, להשיג תואר שני ואף להעמיק בלימודים ולהמשיך לתואר שלישי. גידול מספר הסטודנטים בתארים המתקדמים מתבטא בעליית חלקם בסך-כל הסטודנטים: בשנת 1985 למדו כ-15,000 סטודנטים לתארים המתקדמים בכלל האוניברסיטאות, והם היוו כרבע מן הסטודנטים. ב-1998 מספרם עלה לכדי 34,790 וחלקם בכלל הסטודנטים גדל לכדי שליש.



עליית שיעור הנשים בקרב הלומדים היא תופעה הבולטת בקרב הלומדים בהשכלה הגבוהה בכל רמות הלימוד והתארים. נשים הפכו לרוב בין הסטודנטים גם בלימודים לקראת התואר השני, ונראה כי לפי המגמה



בעשור האחרון אפשר לצפות כי גם בלימודי תואר שלישי ייעלם לחלוטין הפער בין גברים ונשים (כבר ב-1996 - 47.8 אחוז מכלל הלומדים לתואר שלישי היו נשים).

**לוח 15. אחוז הנשים בין הסטודנטים באוניברסיטאות, לפי תארים**

סך-הכל	תואר ראשון	תואר שני	תואר שלישי	
46.2	47.6	41.4	32.1	1980
47.9	48.3	46.8	39.7	1985
50.8	51.3	50.3	41.3	1990
53.6	54.0	53.6	43.8	1993
56.3	56.5	56.4	47.8	1996

**הרשמה.** נתון בולט במיוחד מתגלה בתוצאות ההרשמה לאוניברסיטאות - גדל והולך שיעור המתקבלים מבין הנרשמים. לעומת זאת, שיעורם של המתקבלים שאינם מממשים זאת ואינם מצטרפים נשאר יציב. ייתכנו שני הסברים לממצא הראשון. ההסבר האפשרי האחד הוא שהאוניברסיטאות החליטו להוריד את רף הקבלה ומקבלות היום תלמידים שהן לא היו מקבלות בעבר. ההסבר השני הוא, שהיות שיש היום יותר אופציות בפני הפונים ללימודים אקדמיים, הם נרשמים לאוניברסיטאות רק כאשר הם מעריכים שסיכוייהם להתקבל גבוהים.

**לוח 16. מתקבלים ונדחים מלימודים אקדמיים**

1980	1990	1995	1996	1997	1998	
48.2	55.9	60.0	62.9	63.5	63.5	התקבלו ולומדים
17.4	17.0	18.9	17.6	17.8	17.2	התקבלו ואינם לומדים
31.1	22.9	21.1	19.4	18.7	19.3	נדחו

### ג. הרחבת הגיוון בהיצע המוסדות המעניקים תארים אקדמיים

אחת המגמות הבולטות בהתפתחות החינוך הגבוה היא הגדלת ההיצע והגיוון של המוסדות המעניקים תארים אקדמיים. עיקר ההתפתחות לא נבע מתכנון חברתי ארוך טווח, כי אם מהביקוש ההולך וגובר מצד חלקים גדלים של האוכלוסייה לחינוך על-תיכוני ובעיקר לחינוך המקנה תואר ראשון. השינוי המהיר התבטא לא רק במספר התלמידים והמוסדות כי אם גם בגיוון, ברמה, בפיזור הגיאוגרפי, בבעלות, בהיצע מקצועות הלימוד ובדרכי הלמידה.

בנוסף למוסדות אלה פועלות בתחום החינוך העל-תיכוני מסגרות חשובות, שחלקן אינן מעניקות תארים ותעודות אקדמיות, אך עונות על צרכים של ציבור רחב החפץ בהרחבת השכלתו או בהכנה לקראת רכישת תארים אקדמיים. הבולטות במסגרות אלו הן: מכינות קדם-אקדמיות באוניברסיטאות; מכינות קדם-אקדמיות במכללות; הכשרה מקצועית של משרד העבודה; הכשרה מקצועית של גופים פרטיים; הכשרה מקצועית במקומות העבודה; חינוך על-תיכוני - למסלולי תעודה; חינוך על-תיכוני - ללא תעודה.

כאמור לעיל, רק חלק מהתפתחות זאת היה מתוכנן והוא תוצאת המימוש של תכנית האב לפיתוח המכללות שגובשה על-ידי המועצה להשכלה גבוהה ומשרד החינוך התרבות והספורט ב-1993. התכנית, שאושרה על-ידי החלטת ממשלה מיום 28.9.94, הציגה שלוש קטיגוריות של מכללות: מכללות אזוריות, מכללות טכנולוגיות ומכללות להכשרת מורים. יחד עם זאת לא עסקה התכנית במכללות הפרטיות ה"חוף תקציביות" ובשלוחות. בפברואר 1995 התקבל תיקון לחוק המועצה להשכלה גבוהה אשר ביסס את מעמדן של המכללות. שלושת עיקרי החוק הם הגדרת מכללה אקדמית, קביעת אמות מידה שוויוניות לתקצוב, ושוויון מעמד התארים הניתנים על-ידי מוסדות שונים. תיקון נוסף, שהתקבל ב-1998, מסדיר את פעילותן של השלוחות של אוניברסיטאות זרות בישראל ומטיל עליהן מגבלות שונות, שעיקרן הבטחת איכות זהה בשלוחות בארץ ובמוסדות האם בחו"ל - תכנית לימודים, רמת הוראה, ומעמד התואר המוקנה.

הדיון בסוגיית היקף ההשכלה הגבוהה והשפעתו הצפויה על איכותה ורמתה אינו חדש ואינו אופייני לישראל דווקא. ויכוח זה מלווה באורח מסורתי כל הרחבה של מסגרות חינוכיות, לאו דווקא אקדמיות. בצד

האחד ניצבים לרוב "שומרי החומות" מהממסד הקיים, ומהצד השני המתדפקים על דלתות ההשכלה.

המרכז לחקר המדיניות החברתית הכין מסמך, וזימן דיון בו, עוד ב-1994. בדברי ההקדמה למסמך נכתב "חיזוקה של ההשכלה הגבוהה מחד גיסא, ופתיחת שעריה בפני כלל האזרחים מאידך גיסא, אינם יעדים סותרים בהכרח. תמציתה של הדילמה שאנו מבקשים לדון בה היום היא, באיזו דרך להמשיך את פיתוח ההשכלה הגבוהה, בין היתר בעזרת המכללות, ולהגדיל בתוך כך את שיעור הלומדים במערכת ההשכלה הגבוהה. במיוחד יש לתת את הדעת לקבוצות אוכלוסייה שעד כה לא זכו לנגישות מספקת לחינוך הגבוה."

משתתפי הדיון חזו נכונה את הגידול בביקוש להשכלה גבוהה, ואת הצורך במציאת פתרונות ארגוניים מוסדיים חדשים - בעיקר בדמות מכללות. אולם לא ניתן שם ביטוי לעוצמת והיקף הגידול בביקוש ולכניסתן המסיבית של המסגרות הפרטיות לשוק ההשכלה הגבוהה.

ב-1998 פעלו בישראל למעלה משמונים מוסדות המעניקים תארים אקדמיים, לפי הסיווג הבא:

מספר המוסדות	סוג המוסד:
82	סך-הכל
7	אוניברסיטאות
1	האוניברסיטה הפתוחה
18	מכללות להכשרת מורים
22	מוסדות אחרים להשכלה גבוהה כולל מכללות אזוריות
23	שלוחות של אוניברסיטאות בחו"ל
11	מוסדות שקיבלו אישור ללימודים בשיטת לימודים מרחוק

אנו עוסקים בסעיף זה בעיקר במכללות למורים ובמוסדות אחרים להשכלה גבוהה. כאמור לעיל, אין בידינו נתונים של ממש על השלוחות של האוניברסיטאות הזרות ועל המוסדות שקיבלו אישור ללימודים בשיטת לימודים מרחוק. דיון מקיף ומלא בנושאי ההשכלה הגבוהה בישראל ב-1998 מצריך תמונה אמינה ומדויקת על מוסדות אלה, לפחות במשתנים שצוינו לעיל.

**לוח 17. תלמידים במוסדות על-תיכוניים ללא תארים אקדמיים**

אחר	אומניות, עיצוב, וארכיט- קטורה	פקידות, משפטים, מנהל, כלכלה ודומיהם	הנדסאות, טכנאות ודומיהם	הוראה	סך-הכל	
3,411	4,541	6,905	18,245	9,446	42,548	1995
3,468	5,197	7,720	19,310	10,819	46,514	1996
4,060	5,781	8,132	20,671	9,733	48,377	1997
4,646	5,837	7,988	22,788	7,591	48,850	1998

**לוח 18. תלמידי תואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה שאינם**

**אוניברסיטאות**

אחר	אומניות, עיצוב, וארכיט- קטורה	פקידות, משפטים, מנהל כלכלה ודומיהם	הנדסאות, טכנאות ודומיהם	הוראה	סך-הכל	
920	1,912	4,693	1,750	10,127	19,402	1995
2,372	2,201	5,896	2,497	10,781	23,747	1996
3,268	2,495	7,972	3,624	14,257	31,616	1997
4,699	2,501	9,942	6,231	17,735	41,108	1998

בשעה שהמוסדות העל-תיכוניים שאינם מקנים תואר אקדמי גדלו בסך-הכל בכ-15 אחוז, ובתחומים מסוימים אף הצטמצמו, הרי שהמוסדות האקדמיים שאינם אוניברסיטאות גדלו בפרק זמן של ארבע שנים ב-111 אחוז, כאשר במקצועות מסוימים הוכפל ושולש ומעלה מספר התלמידים.

הגידול הבולט ביותר היה במספר הלומדים במכללות למורים המעניקות תואר אקדמי. גידול זה הוא תוצאה של מדיניות האקדמיזציה המואצת של משרד החינוך והתרבות שהביאה לכך שחלק גדול ממוסדות אלה קיבלו את הרשות להעניק תארים אקדמיים (BEd). מדיניות זאת החלה למעשה לאחר הגשת דו"ח עיוני ב-1979. מטרת משרד החינוך היא

להגיע לכך שהכשרת המורים ברמות השונות תהיה לפי תכנית לימודים ארבע שנתית. על מנת לעודד את המורים להשלים את השכלתם ולרכוש תארים אקדמיים משתתף משרד החינוך בהוצאות הכרוכות בכך, החל בכיסוי שכר הלימוד, דרך השתתפות בהוצאות נסיעה, שחרור מהוראה בהיקף של מספר שעות בשבוע, וקרן השתלמות (חשוב לציין שמשרד החינוך אינו יוצא דופן מבחינה זאת, וגם שאר משרדי הממשלה והמעבדים הציבוריים מסייעים לעובדיהם הלומדים תוך כדי עבודה).

#### ד. חדירת מגמות של הפרטה לחינוך הגבוה

נראה שהשינוי המהפכני ביותר במערכת החינוך הגבוה אינו בהתרחבות המכללות כי אם בחדירה ההולכת וגוברת של מערכות פרטיות הפועלות למטרות רווח לתחום שהיה עד כה בבחינת מונופול מוחלט, הן מבחינה מעשית והן מבחינה אידיאולוגית, של השירות הציבורי.

הדיון בסוגיית המוסדות הפרטיים - ובמיוחד השלוחות - במציאות החברתית בישראל הוא דיון מורכב וקשה. מוסדות אלה אינם נוטים לפרסם את מספרי תלמידיהם, את מספרי המסיימים לקראת התואר ונתונים על סגל ההוראה, וכן אינם מוסרים מידע על השירותים והמתקנים האקדמיים העומדים לרשות תלמידיהם.

היות שבידינו נתונים חלקיים בלבד<sup>3</sup>, נתמקד במספר סוגיות, שעשויה להן השפעה כללית על מערכת החינוך הגבוה, כתוצאה מפריצת המוסדות הפרטיים לתחום ההשכלה הגבוהה. יש להדגיש שדיון זה ראשוני בלבד ודיון רחב יותר מחייב התייחסות מעמיקה יותר על בסיס נתונים מפורטים.

**ההיצע.** היום פועלות כ-80 מכללות ישראליות בבעלות פרטית, 23 שלוחות של אוניברסיטאות זרות, ועוד 11 מוסדות של למידה מרחוק. קצב הגידול במספר השלוחות הוא גדול והתיקון האחרון לחוק המועצה להשכלה גבוהה אמור לצמצם את התופעה או לפחות להבטיח במידה מרבית את הרמה האקדמית. מיגוון המקצועות המוצע על-ידי מוסדות אלה הוא גדול מאד, כאשר ישנה נטייה להתמקד במקצועות שאינם מצריכים מעבדות וסדנאות ומתקנים יקרים. בולט מאד מספר השלוחות המציעות לימודים בתחום החינוך, מנהל ציבורי, משפטים, וכלכלה. יש

<sup>3</sup> הנתונים הרשמיים שיש בידינו הם על מספר המוסדות הפרטיים שזכו להיתר הפעלה והמקצועות שהמועצה להשכלה גבוהה התירה להעניק בהם תארים.

גם מכללות המתמחות בתחומים מאד ספציפיים כגון ביטוח, תיירות, ועיצוב.

**צורת ההפעלה.** המכללות הפרטיות והשלוחות של האוניברסיטאות הזרות מופעלות בידי יזמים ישראלים, חלקם פרטיים, חלקם מוסדיים וחלקם ציבוריים לשם הפקת רווחים. חלק מהיזמים מפעיל שלוחות של כמה וכמה אוניברסיטאות זרות. האוניברסיטה הזרה מקבלת אחוז מסוים משכר הלימוד, והיזם מקבל את חלקו לאחר שניכה את הוצאותיו המורכבות משכר עובדי ההוראה, שכירות עבור המתקנים, פרסום, ומנהלה.

**גובה שכר הלימוד.** שכר הלימוד נע בין \$6000 ל-\$8000 לשנה. אולם השנה כוללת לרוב שנה קלנדרית שלמה (דהיינו שני סמסטרים, או שלושה +קיץ). בחלק המוסדות, ביחוד אלה המסונפים לאוניברסיטאות בארצות-הברית, הסטודנט נדרש גם לשהות פרק זמן מסוים באוניברסיטת האם להשלמת התואר. מוסדות רבים מבטיחים השגת תואר שני במהלך אותה השנה. המוסדות העוסקים בחינוך מדברים על השלמת תואר ראשון כאשר הם מתחשבים בניסיון המעשי, ובהשכלה שנרכשה במכללה. בחלק מהמוסדות ניתנת מלגה לתלמידים המגיעים מגופים ציבוריים שהתקשרו בהסכמים שונים עם המוסדות. התלמידים העובדים במוסדות ציבור זכאים גם להחזר שכר הלימוד במלואו או בחלקו.

שכר הלימוד איננו אחיד, והוא משתנה ממוסד אחד למשנהו, ממקצוע אחד לשני ומתואר ראשון לתואר שני ושלישי. קיימת אפשרות לחלוקתו ופריסתו למספר חודשים רב.

**מבנה הלימודים.** רוב השלוחות והמכללות משתדלות לרכז את הלימודים ביום עד יומיים בשבוע, במהלך שנה שלמה, כשהן מבטיחות לסיים את לימודי התואר השני באותה השנה. בחלק גדול מהאוניברסיטאות העבודה הנדרשת להשלמת התואר השני אינה מחייבת שום ידע בסטטיסטיקה ובשיטות מחקר כמותיות, בטענה שהעבודה היא בשיטות מחקר איכותיות. לגבי תואר שלישי הדרישות לגבי משך הלימודים ולגבי שהייה באוניברסיטאות האם הן לרוב יותר נוקשות. חלק מהשלוחות מקיימות חלק קטן מהלימודים בשפת אוניברסיטת האם - אנגלית בעיקר ומחייבות הגשת חלק מהעבודות או לפחות תקציר שלהן באנגלית.

**תארים.** התארים המוקנים על-ידי השלוחות נעים מתואר ראשון עד לתואר שלישי. חלק גדול מאד מהשלוחות מתמקד בלימודי השלמה לתואר ראשון - כאשר הם מתחשבים בלימודים במוסדות על-תיכוניים כגון המכללות למורים ובתי-ספר להנדסאים וטכנאים, ובניסיון המעשי שנרכש על-ידי בעלי מקצועות אלה. כל המוסדות מצהירים שהתארים המוקנים על ידם מוכרים על-ידי משרדי הממשלה לצורכי שכר וקידום. התארים המוקנים על-ידי השלוחות מאפשרים לבוגריהם להמשיך וללמוד באוניברסיטאות האם לתארים גבוהים יותר. יחד עם זאת תארים אלה בדרך כלל, פרקטית, אינם מאפשרים לבעליהם להמשיך וללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל היות שכמות ההשלמות הנדרשת אקוויולנטית לרוב ללימוד מחדש.

**ספריות ושירותים אקדמיים אחרים.** רוב השלוחות פועלות במתקנים שכורים של מבני ציבור כגון מתנ"סים, בתי-ספר תיכוניים, המכללות למורים וכד'. מעצם הפעלתן במוסדות אלה ברור שאין בהן ספריות אקדמיות ראויות לשמן. חלק מהשלוחות הגיע להסדרים עם ספריות אוניברסיטאיות שונות לאפשר לתלמידיהן להשתמש בשירותי הספרייה.

לאור האמור לעיל נשאלת השאלה, מה מושך סטודנטים ישראלים למוסדות אלה הגובים שכר לימוד כה גבוה, כשרמת ההוראה בחלק מהם מוטלת בספק, וגם ההבטחות הניתנות על-ידם באשר לזכויות השונות שמקנים התארים שלהן לא תמיד עומדות במבחן המציאות? נראה לנו שהתשובה לכך מורכבת מכמה וכמה סיבות השונות במשקלן היחסי מתלמיד לתלמיד.

1. נוחות - מבחינת לוח הזמנים ומבחינה גיאוגרפית. חלק גדול מהמוסדות הנ"ל נמצאים קרוב למקום מגורי התלמידים. האפשרות לסיים לימודי תואר תוך שנה כאשר הלימודים עצמם ממוקדים במשך יום או לכל היותר יומיים בשבוע קוסמת גם היא.
2. נגישות למקצועות נדרשים - חלק גדול מהמוסדות הפרטיים והשלוחות נכנס לתחומים המבוקשים ביותר של הלימודים האקדמיים - תחומים בהם האוניברסיטאות הנהיגו סלקציה חמורה. מדובר במשפטים, מנהל עסקים, תקשורת ומחשבים, שעד לאחרונה היו בבחינת חלום בלתי מושג והם הפכו לאפשרות ברת השגה.
3. דרישות אקדמיות - הדרישות האקדמיות במרבית המוסדות הפרטיים נוקשות ומחמירות פחות מהדרישות באוניברסיטאות. קיימת

- התחשבות רבה יותר בקורסים שנלמדו במסגרות על-תיכוניות לא אקדמיות ובניסיון המצטבר של התלמיד.
4. יחס אישי - רוב המוסדות הפרטיים הם עדיין קטנים בהיקפם ומקפידים על יצירת קשרים אישיים אינטימיים יותר בין התלמידים למוריהם.
5. חישוב כלכלי - למרות ששכר הלימוד במוסדות הפרטיים נראה הרבה יותר גבוה משכר הלימוד באוניברסיטאות, הרי שאם מביאים בחשבון את העובדה שניתן לסיים את התואר בשנה אחת לעומת שלוש או ארבע שנים באוניברסיטאות, מתברר שאין הבדל של ממש מבחינת עלות שכר הלימוד. יתירה מכך כל ההוצאות הנלוות מתמקדות בשנה אחת. אם נוסיף לכך את העובדה שתוספת השכר עם קבלת התואר הנכסף (המגיעה אצל מורים ל-5 אחוז עבור התואר הראשון, ו-7.5 אחוז עבור התואר השני), מתחילה להצטרף למשכורת כעבור שנה אחת ולא כעבור שלוש או ארבע שנים יתברר לנו שמבחינת הפרט אין ספק שההשקעה בלימודים במוסד המבטיח השלמת תואר תוך שנה אחת כדאית מאד. שיקול נוסף הוא כמובן השוואת עלות הלימודים בתחום לימודים מבוקש בארץ - שנמנע מהסטודנט במוסדות הקיימים להשכלה גבוהה ומתאפשר עתה עם הקמת המוסדות הפרטיים - לעומת עלות הלימודים בחו"ל, על כל המתחייב מכך. השוואה כזאת תראה מיד את העדיפות של לימודים בארץ על פני לימודים בחו"ל.

בהקשר לנושא האחרון, **סוגיית שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה** אינה יורדת מעל סדר היום הציבורי. לאחרונה הולכות וגוברות התביעות לפטור מלא משכר הלימוד. הנכונות הגדלה והולכת של ציבור הלומדים בישראל לשלם סכומים גבוהים במוסדות הפרטיים להשכלה גבוהה עומדת כאילו בסתירה לתביעה זאת. אולם כפי שכבר הראינו אין הדבר כך. להערכתנו רוב הלומדים במוסדות הפרטיים נמנים על אותו ציבור של בעלי היכולת, המעדיף לימודים בארץ גם כאשר הלימודים יקרים לעומת הלימודים בחו"ל, או שמדובר באנשים בשירות הציבורי או הפרטי היכולים להחזיר לעצמם את עלות לימודיהם תוך פרק זמן קצר. אם הערכתנו זאת נכונה אזי הרחבת מיגוון האפשרויות של ההשכלה הגבוהה בכיוון המכללות הציבוריות והמוסדות הפרטיים לא פתרה את שאלת העלות הגבוהה של לימודים אקדמיים לאוכלוסיות חלשות, ובכך נמנעת השתלבותן החברתית כלכלית המלאה של שכבות אלו.



הדרישה לפטור משכר לימוד, אף שיש לה הצדקה מסיבות רבות, היא בעייתית, בהיותה בעלת השפעות רגרסיביות מבחינת חלוקת ההכנסה הלאומית. כך למשל, מצאה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי, "העברות שירותי אוניברסיטאות ומוסדות אחרים של חינוך גבוה מגדילות את אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות - חלק גדול יחסית מהעברות אלו ניתנות למשקי בית בעשירונים העליונים. זאת משום שתלמידים רבים יחסית משתייכים למשקי בית בעלי הכנסה גבוהה מאשר למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. אי-השוויון עשוי להיות גבוה יותר מזה שבא לידי ביטוי בממצאים, כיוון שסטודנטים החיים בנפרד מהוריהם נחשבים בסקר הוצאות המשפחה כבני משקי בית נפרדים עם הכנסה נמוכה, ובהתאם לכך שויכו לעשירונים הנמוכים."<sup>4</sup>

יחד עם זאת, יש לזכור כי בארצות רבות במערב הלימוד באוניברסיטאות הוא חינם. מכל מקום, ראוי לחזור ולדון בהצעה שהועלתה בזמנו בפרסום של המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל על-ידי פרופ' א. רזין הקובעת שיש לאפשר **לכל** סטודנט לממן את **מלוא** שכר הלימוד, וכן דמי קיום, על-ידי הלוואה שתוענק לו ללא התניה במצבו הכלכלי הנוכחי של הסטודנט. ההלוואה תוחזר על פני תקופת זמן ארוכה, כאשר לסטודנטים בעלי כושר החזר נמוך יינתן מענק.<sup>5</sup> הצעה זאת תאפשר לכל מי שיכול ומעוניין לרכוש השכלה גבוהה ותסיר את המגבלה התקציבית העומדת בפני אוכלוסייה מעוטת אמצעים, בלי לגרום להגדלת הפערים החברתיים. הצעות דומות נשמעות גם לאחרונה, אולם יש להדגיש כי בשונה מהצעת המרכז, המדובר בהצעות הנוכחיות הוא בהלוואות למימון שכר הלימוד בלבד, ללא הוצאות קיום, וטווח הזמן להחזר ההלוואה קצר בהרבה מזה שבהצעה המקורית.

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השפעות העברות בעין על התפלגות ההכנסות, פרסום מיוחד מס' 1049.

<sup>5</sup> א. רזין, שילוב תכניות הסיוע לצעירים, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 1985.