

## מערכת החינוך

הסקירה עוסקת בהתפתחויות שחלו במערכת החינוך, בה לומדים ומתחנכים היום, במסגרות שונות, מעל 2 מיליון תלמידים. הסקירה פותחת בהצגת ההתפתחויות העיקריות והשינויים שחלו בעשור האחרון באוכלוסיית התלמידים והמורים במערכת החינוך. בסעיף השני של הסקירה אנו מתייחסים למשאבי המדינה המופנים לחינוך, כמתבטא בהוצאות הממשלה ובחלקן מן ההוצאה הלאומית לחינוך, וכמתבטא בתקציב המדינה. הסעיף השלישי של הסקירה מוקדש השנה לדיון בשינויים שחלו במדיניות משרד החינוך כלפי צמצום הפערים במערכת החינוך והעדיפות הניתנת לקידום אוכלוסיות חלשות.

### 1. תלמידים ומורים במערכת

#### א. מגמות מרכזיות של ההתפתחות

ההישג המרכזי של מערכת החינוך בישראל הוא יכולתה להתמודד בהצלחה עם קצב הגידול המהיר של אוכלוסיית התלמידים ולהיענות באורח סביר לצורכיהם המגוונים. במגזר היהודי הגידול נבע מעלייה, שהמשיכה להגיע לארץ, שהיו בה כמה גלים בולטים, ומריבוי טבעי מהיר, שהתרכז בשנים האחרונות בעיקר במגזר החרדי. במגזר הערבי הגידול נבע בעיקר מריבוי טבעי, שלאחרונה הצטמצם ומעלייה בשיעורי הלמידה.

להלן נציג באופן תמציתי את התפתחויות המרכזיות:

- מספר התלמידים גדל יותר ממספר הכיתות וממספר בתי-הספר. כתוצאה מכך הצפיפות בכיתות עלתה וכן גודלם הממוצע של בתי-הספר.
- מספר משרות ההוראה<sup>1</sup> של מורים גדל יותר ממספר התלמידים. הדבר נובע מהגדרת מספר שעות העבודה של המורה, מחלקן של שעות ההוראה הפרונטליות במשרת המורה, וכן מהגדלת מספר הכיתות ומספר שעות ההוראה לכיתה.

<sup>1</sup> עבודתו של מורה בבית-הספר מהווה יחידה ארגונית-מנהלית אחת (מדובר רק במשרות הממומנות על-ידי משרד החינוך).

- הגידול בשיעורי הזכאים לבגרות עלה על הגידול במספר התלמידים. יש בכך כדי להעיד על דמוקרטיזציה מהירה, שהתרחשה במערכת החינוך, המתבטאת בשיעורים הולכים וגדלים של לומדים ביי"ב, של ניגשים לבחינות ושל מצליחים בהן.
- שיעורי הגידול במגזר הערבי, הגבוהים בממדים הנבחרים המוצגים, מעידים בעיקר על נקודת הזינוק הנמוכה בהרבה של מגזר זה.

#### לוח 1. ממדים נבחרים של התפתחות המערכת – 2007-1980

זכאים לבגרות*	משרות הוראה	כיתות	בתי-ספר	תלמידים	סך-הכל
12,400	72,840	30,409	2,367	1,200,636	1980
52,383	152,452	53,861	3,891	2,129,216	2007
4.2	2.1	1.8	1.6	1.8	שיעור הגידול
<b>יהודים</b>					
11,100	64,222	25,291	1,996	1,023,410	1980
44,860	122,615	41,391	3,147	1,662,300	2007
4.0	1.9	1.6	1.6	1.6	שיעור הגידול
<b>ערבים</b>					
1,300	8,618	5,118	371	177,226	1980
7,523	29,837	12,470	744	466,916	2007
5.8	3.5	2.4	2.0	2.6	שיעור הגידול

\* נתוני הזכאים לבגרות מתייחסים לשנים 1980 ו-2005.

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

- שיעורי הלמידה עלו מאז 1980 בצורה מרשימה (ראה לוח 2). בחינוך היסודי היהודי הם היו כמעט אוניברסליים זה מכבר ובמגזר הערבי הם היו קרובים לכך, ובשנת 2006 הם אוניברסליים בחינוך היסודי בשני המגזרים. ההתקדמות של המגזר הערבי בשיעור הלומדים בחינוך העל-יסודי משמעותית מאוד, ובולטת לעין ההתקדמות של הבנות במגזר זה, אשר "השיגו" את הבנים ושיעורי הלמידה שלהן קרובים למקסימום.

**לוח 2. שיעורי למידה בחינוך היסודי והעל-יסודי, יהודים וערבים, 1980-2006 (לא לפי ילדים)**

	גילאי 14-17		גילאי 6-13	
	בנות	בנים	סך-הכל	
<b>יהודים</b>				
1980	868	729	967	
2006	989	963	*946	
שיעור הגידול	1.1	1.3	1.0	
<b>ערבים</b>				
1980	440	580	944	
2006	929	891	969	
שיעור הגידול	2.1	1.5	1.0	

\* בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש הטיה כלפי מטה בשיעורי הלמידה במגזר היהודי, בשל פערים בנתוני כלל האוכלוסייה, הנובעים ממדגם האוכלוסייה משנת 1995; וכן בשל גידול במספר הילדים, בעיקר במגזר החרדי, הלומדים במסגרות שאינן נכללות כלל בסטטיסטיקה.

**מקור:** למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

• שיעורי הזכאות לבגרות ושיעורי המסיימים של לימודי התיכון בקרב תלמידי י"ב מקובלים כמוודדים בהערכת הישגי החינוך במדינה. במהלך העשורים האחרונים (מאז 1980) עלה בהתמדה שיעור הלומדים בי"ב (לוח 3). גם שיעורי הניגשים לבחינות ושיעורי הזכאות לבגרות עלו בהתמדה. עם זאת, עדיין ישנן קבוצות גדולות באוכלוסייה, שאינן לומדות במערכת החינוך הרשמית ואינן ניגשות לבחינות הבגרות (במיוחד במגזר החרדי ובחלק מהמגזר הערבי). יש להדגיש, כי שיעורן של קבוצות אלה באוכלוסייה ובקרב התלמידים נמצא במגמת עלייה מתמדת.

**לוח 3. קבוצת הגיל, לומדים בי"ב, נבחנים וזכאים לבגרות (אחוזים)**

	2005	2000	1990	1980
קבוצת הגיל (אלפים)	115.8	107.8	85.0	65.5
קבוצת הגיל	100.0	100.0	100.0	100.0
לומדים בי"ב	80.2	77.9	72.2	54.2
נבחנים	72.6	68.1	51.8	-
זכאים	43.8	40.8	31.4	21.3

**מקור:** למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

• ההישגים של המדינה בתחום החינוך ניכרים גם בשיפור שחל ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הבוגרת. ההתקדמות ניכרת בשתי הקבוצות של האוכלוסייה, יהודים וערבים, אך עדיין בולט הפער ביניהם (ראה לוח 4). יחד עם זאת, על רקע הפער הגדול שהיה בראשית שנות המדינה אפשר לראות סימנים מעודדים בכיוון של צמצום הפערים. כמו כן יש לזכור, כי ישראל קלטה עלייה גדולה, ששיעור גבוה מתוכה היו עולים בעלי השכלה גבוהה, והם אינם תוצר של מערכת החינוך בישראל.

**לוח 4. בני 15 ומעלה, לפי סוג בית-הספר אחרון בו למדו**

על-תיכון וגבוה	תיכון/ ישיבה	יסודי וחטיבה	לא למדו	
18.8	48.3	26.6	6.3	<b>יהודים</b>
44.3	44.8	8.3	2.1	1980
2.4	0.9	0.3	0.3	*2006
				שיעור הגידול
				<b>ערבים</b>
7.1	23.6	50.0	19.3	1980
18.9	43.1	31.7	6.1	2006
2.7	1.8	0.6	0.3	שיעור הגידול

\* הנתון ב-2006 מדווח על יהודים ואחרים.

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

**ב. התלמידים – שינויים מרכזיים בהרכבם**

גילאי החינוך מהווים כ-33 אחוז באוכלוסיית המדינה, לעומת 36 אחוז ב-1990 ויותר מ-38 אחוז ב-1980. שיעורי הילדים באוכלוסיית ישראל גבוהים לעומת רוב מדינות המערב. בתוך ישראל נבדלות ביניהן קבוצות שונות באוכלוסייה בהרכב הגיל, וכן בקצב השינויים המאפיין את ההתפתחות. ההבדלים הללו משתקפים במערכת החינוך, בהשפיעם על חלקן היחסי של קבוצות שונות של האוכלוסייה בקרב התלמידים. השינויים שחלו בהרכב התלמידים, הלאומי, הדתי, אך גם ההרכב החברתי-כלכלי הם השינויים המשמעותיים ביותר שחלו במערכת החינוך בשנים האחרונות. לשינויים אלה יש השלכות כבדות משקל על היבטים שונים של התנהלות המערכת, יכולותיה והישגיה בעתיד.

1) **הרכב הלאום.** ההבדלים בין המגזרים בשיעור גילאי החינוך באוכלוסייה גדולים. במגזר היהודי מגיע חלקם של גילאי 0-19 ל-30 אחוז. שיעור זה דומה בקרב הנוצרים בני המגזר הערבי, אך אצל המוסלמים מדובר בשיעור גבוה בהרבה, כ-48 אחוז מהאוכלוסייה הם ילדים ואצל הדרוזים כ-40 אחוז. גם קצב השינויים בין שתי הקבוצות העיקריות הללו נבדל, כאשר אצל היהודים חלה ירידה בשיעורם של הילדים ב-3 אחוזים בין 1995 ל-2006 ואצל הערבים הירידה הייתה קטנה יותר באותו עשור (של אחוז אחד בלבד).

בהקשר זה, שני תהליכים פעלו בכיוונים מנוגדים, בהשפעתם על הרכב התלמידים: העלייה פעלה להגדלת חלקה של האוכלוסייה היהודית (והאחרת, המשייכת עצמה לחלק היהודי של החברה). התהליך השני, הריבוי הטבעי, המבטא הבדלים בשיעורי הילודה, פועל ברציפות להגדלת חלקם של לא-יהודים בקרב תלמידי ישראל (ערבים, בדואים ודרוזים). שיעור התלמידים הערבים עלה במהלך עשור אחד בקצב מהיר מאד, והגיע בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים לכ-28 אחוז ב-2007.

2) **תהליך ה"התחרדות".** המגמה הבולטת בהתפתחות ההרכב של תלמידי המגזר היהודי בארץ מתבטאת בהשתייכותם לפי סוג פיקוח (זרם חינוך), המעוגנת במבנה הארגוני של מערכת החינוך. מדובר בכך, שבעשור האחרון, מאז 1995, התרחש גידול רב במספר התלמידים, הלומדים במסגרות החינוך החרדיות, שהואט במקצת רק בשנתיים-שלוש האחרונות. מקורה של התרחבות זאת הוא בעיקר הריבוי הטבעי הגדול יותר של האוכלוסייה החרדית, העולה בממדיו במידה ניכרת על זה של האוכלוסייה היהודית החילונית ושל האוכלוסייה היהודית הדתית-הציונית (ראה איור 1).

לוח 5 מגלה, מעבר לעובדה הברורה על פניה של הגידול בשיעור החינוך החרדי (האחר), כי קצב הגידול של החינוך החרדי בראשית העשור, בשנים 1995-2000, היה הרבה יותר גבוה מזה שבין השנים 2000-2006. עם זאת, יש כמה אינדיקציות לכך, שתהליך הגידול של החינוך החרדי נמצא בהאטה. הדבר ניכר בלוח, בהבדל בין חלקם של החרדים בקרב תלמידי כיתה א' וחלקם בכלל החינוך היסודי ב-2006.



**לוח 5. התלמידים במגזר היהודי, לפי פיקוח, 1995-2007**

רמת החינוך	2007			2000			1995		
	ממלכתי	ממ"ד	אחר	ממלכתי	ממ"ד	אחר	ממלכתי	ממ"ד	אחר
כיתה א'	56.6	19.5	23.9	60.4	19.2	20.4	68.3	21.4	10.3
יסודי	54.6	18.9	26.5	60.9	19.7	19.4	68.2	21.3	10.5
חטיבת ביניים	80.0	19.9	0.1	81.3	18.5	0.2	82.0	17.6	0.4
חטיבה עליונה	62.3	17.0	20.7	68.0	17.2	14.8	73.8	18.2	8.0

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

3) **עליית הוותק בארץ**. מגמה בולטת בהתפתחות הדמוגרפית של היהודים בישראל מתבטאת בעליית חלקם של ילדי ישראל דור שני. אפשר לראות שבקרב גילאי 0-4 עלה שיעור זה במהלך עשור מ-67 לכמעט 80 אחוז, ואילו בקרב גילאי 15-19 מ-36 ל-55 אחוז, בהתאמה (לוח 6). המשמעות של נתונים אלה היא שב-2006 ה**רוב המכריע** של ילדי ישראל היהודים הם בנים להורים (או לפחות אחד ההורים) שנולדו בישראל, על כל המשתמע מכך.

לוח 6. **ילידי ישראל (יהודים), לפי ארץ לידת האב, לפי גיל (אחוזים)**

גיל	1995		2000		2006	
	ישראל	חו"ל	ישראל	חו"ל	ישראל	חו"ל
4-0	67	33	71	29	79	21
9-5	57	43	62	38	73	27
14-10	48	52	54	46	65	35
19-15	36	64	45	55	57	43

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

### ג. המורים – עליית הגיל וההשכלה

כוח האדם החינוכי בישראל משתנה משנה לשנה, וכמה שינויים עיקריים בולטים בהתפתחותו, חלקם מאופיינים במיוחד בקצב המהיר שלהם. כפי שהפיצול בין המגזרים מאפיין את אוכלוסיית התלמידים ומעוגן בהפרדה הקיימת במערכת, כך המורים נוטים, בדרך-כלל, להשתייך לאורך שנות עבודתם לזרם ולמגזר חינוכי מסוים. למרות ששני המגזרים פועלים, לפחות בחינוך הקדם יסודי ובחינוך העל-יסודי, בסביבות שונות מאד זו מזו, כאשר במגזר היהודי מערכת החינוך יציבה בהיקפה, ואפילו מצטמצמת, ואילו במגזר הערבי היא מתרחבת במהירות, ישנה התקרבות רבה בין מורי שני המגזרים במאפיינים רבים (לוחות 7 ו-8).

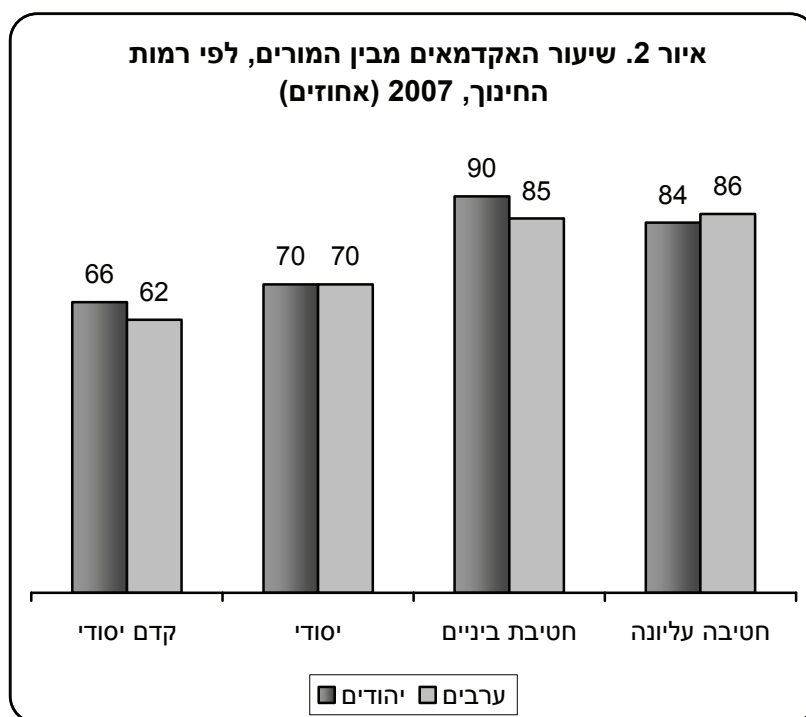
ההתבגרות (ההזדקנות) של המורים היא אחת התפתחויות המרכזיות המאפיינות אותם, כך גם עליית הוותק הממוצע, הנובעת במידה רבה מעליית הגיל. שינויים אחרים בולטים בתחום ההכשרה של המורים, כמו עליית שיעור האקדמאים בקרבם, וכן שינויים בגודל משרתם הממוצעת. השינויים ברמת ההשכלה של המורים מצביעים על הישג חשוב ביותר, שהושג במערכת החינוך. במיוחד ראויה לציון הירידה הדרסטית במספר

המורים הבלתי מוסמכים במגזר הערבי, וכן העובדה ששיעור המורים האקדמאים במגזר הערבי משתווה לזה במגזר היהודי.

**לוח 7. מורים, לפי דרגות הסמכה בחינוך היסודי, 1980-2007**  
(התפלגות באחוזים)

יהודים	אקדמאים	בכירים	מוסמכים	לא-מוסמכים
1980	14.8	21.6	48.5	15.6
2007	70.4	20.7	4.9	3.9
1980	8.6	6.1	57.8	27.5
2007	69.7	21.4	3.2	5.7

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.





ניתן לומר, שתהליך האקדמיזציה של מורי ישראל כמעט והסתיים בחינוך העל-יסודי והוא נמצא בשלבים מאד מתקדמים גם בחינוך הקדם יסודי, שם למעלה מ-60 אחוז מהגננות הן בעלות תואר אקדמי ובחינוך היסודי, שם שיעור המורים האקדמאים מגיע ל-70 אחוז (ראה גם לוח 8). השינויים בהיקף המשרה הממוצעת של המורים ושל הגננות נבדלים לפי רמות החינוך. בחינוך הקדם יסודי יש ירידה של ממש בהיקף זה, הן בקרב הגננות היהודיות והן בקרב הגננות הערביות. ייתכן שהתופעה נובעת מן האפשרות להעסקת גננות מחליפות ליום בשבוע. לעומת זאת, בשאר שלבי החינוך אנו עדים למגמה של הגדלת היקף המשרה בחינוך היהודי והקטנתה בחינוך הערבי. תהליך זה מצמצם את הפער בין המגזרים, כאשר היקף המשרה במגזר הערבי עדיין גבוה יותר.

באופן כללי ציבור המורים הולך ונהיה מבוגר יותר, ושיעורם של המורים המבוגרים עולה עם העלייה בשלבי החינוך, כך שבחטיבה העליונה 37.5 אחוז מהמורים הם מעל גיל 50. תהליך זה איטי יותר במגזר הערבי, מפני שחלה במגזר זה התרחבות מהירה בשנים האחרונות, שתרמה לקליטה רבה יותר של מורים צעירים, במיוחד בחינוך הקדם יסודי (גננות) ובחינוך העל-יסודי.

לעלייה בגיל יש השלכות על הביקוש הצפוי למורים. התבגרותם תביא בעתיד הקרוב לפרישה מסיבית מהוראה, והיא מחייבת התייחסות לאפשרות של היווצרות מחסור חמור במורים במגזרים, באזורים ובמקצועות מסוימים. ייתכן, שלצורך ההתמודדות עם המחסור במורים בטווח הקצר, יש מקום לייצר תמריצים להרחבת היקפי המשרה ולדחיית הפרישה של מורים, מצד אחד, ואף להצטרפות מחודשת של פורשים מהוראה מצד שני. בטווח הארוך יש להבטיח היקפים מתאימים של "פרחי הוראה", ומצטרפים להוראה ממקורות אחרים.

לוח 8. מאפיינים נבחרים של המורים\*, 1995-2007

ערבים			יהודים			
2007	2000	1995	2007	2000	1995	
<b>קדם יסודי</b>						
31.1	37.9	41.5	7.2	9.4	15.9	גיל: עד 29 (%)
8.3	5.0	3.4	32.6	18.5	10.4	50+ (%)
61.5	18.0	1.8	66.0	36.3	14.6	אקדמאים (%)
שעות עבודה בשבוע						
24.3	28.6	26.3	22.3	25.2	24.6	- ממוצע
10.8	10.1	11.4	18.2	16.2	13.5	שנות ותק - ממוצע
<b>יסודי</b>						
31.2	33.7	27.9	11.9	18.6	18.7	גיל: עד 29 (%)
12.2	7.9	7.0	25.4	17.9	12.4	50+ (%)
69.7	38.8	16.4	70.4	52.5	31.2	אקדמאים (%)
שעות עבודה בשבוע						
23.4	24.1	24.4	21.1	20.7	20.6	- ממוצע
11.7	12.5	13.4	16.0	14.4	13.8	שנות ותק - ממוצע
<b>חטיבת ביניים</b>						
21.1	27.1	23.2	5.3	12.9	14.2	גיל: עד 29 (%)
13.6	9.6	7.6	34.3	21.8	14.0	50+ (%)
85.1	64.9	43.0	90.4	77.2	60.2	אקדמאים (%)
שעות עבודה בשבוע						
20.1	20.0	19.8	19.7	19.3	18.8	- ממוצע
13.8	13.3	13.4	18.7	15.7	14.7	שנות ותק - ממוצע
<b>חטיבה עליונה</b>						
19.2	21.8	23.9	7.0	9.9	10.5	גיל: עד 29 (%)
16.2	12.6	9.7	37.4	30.8	22.2	50+ (%)
85.8	73.9	72.9	83.6	77.2	69.9	אקדמאים (%)
שעות עבודה בשבוע						
22.5	21.8	22.0	19.8	18.4	18.8	- ממוצע
13.6	13.1	12.3	19.7	18.3	17.1	שנות ותק - ממוצע

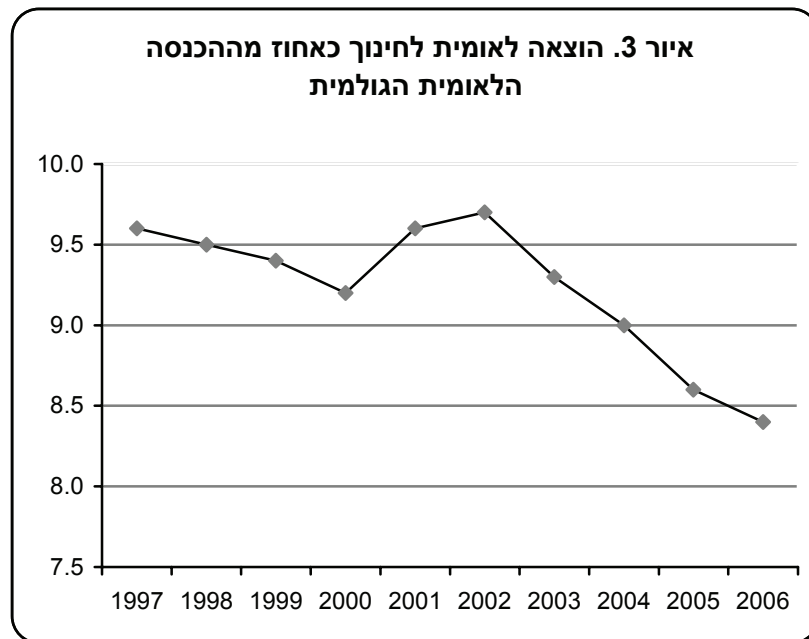
\* הגיל וההשכלה מתייחסים לאחוז מכלל המורים.

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

## 2. הפניית משאבים למערכת החינוך

### א. שינויים בהיקף המשאבים הלאומיים לחינוך בעשור האחרון

השאלה, אם היקף המשאבים המופנה לחינוך גדל או הצטמצם בעשור האחרון, יכולה להיבדק באמצעות כמה מודדים. הסכום המוחלט, המוצג במחירים קבועים, מלמד על גודלה הכולל של ההוצאה הלאומית, אשר התרחב מכ-40 ל-45 מיליארד שקל בין השנים 1997 ו-2002, ומאז רמתה נשארה פחות או יותר יציבה. אולם באותן שנים ירד באופן תלול חלקה של ההוצאה הלאומית לחינוך, כאחוז מההכנסה הלאומית הגולמית, משיעור של 9.7 אחוזים לכדי 8.4 אחוזים ב-2006. שיעור זה אמנם גבוה ביחס למדינות מערביות אחרות – הממוצע למדינות ה-OECD היה 6.3 אחוזים ב-2004 – אולם, יש לזכור את ההבדלים הגדולים בין המדינות בהרכב האוכלוסייה. שיעור הילדים באוכלוסיית ישראל גבוה בהרבה משיעור הממוצע למדינות ה-OECD.



**לוח 9. הוצאה לאומית לחינוך, במונחים מוחלטים וכאחוז מהתוצר  
הלאומי הגולמי, 1997-2006**

*2006	*2005	*2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>מונחים מוחלטים, מיליארדי ש"ח, מחירי 2000</b>									
45.0	44.1	45.1	45.0	45.3	44.5	42.8	42.0	40.9	39.5
<b>אחוזים מתל"ג</b>									
8.4	8.6	9.0	9.3	9.7	9.6	9.2	9.4	9.5	9.6

\* אומדנים.

**מקור:** למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

הוצאות הממשלה הן מרכיב מרכזי בהוצאה הלאומית לחינוך (סדרות עקביות מסודרות של הוצאות הממשלה לחינוך מוצגות על-ידי המרכז)<sup>2</sup>. במקביל לירידה שחלה בחלקה של ההוצאה הלאומית לחינוך מתוך התוצר – המוסברת בפער בין גידול ההוצאה הלאומית לחינוך לגידול בתוצר הלאומי הגולמי – ירד חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה, מ-80 אחוז באמצע שנות התשעים, ל-75 אחוז בשנים 2004-2005 – שינוי זה מוסבר בחלקו בגידול של ההוצאה הפרטית להשכלה הגבוהה (ראה לעיל פרק על "הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים").

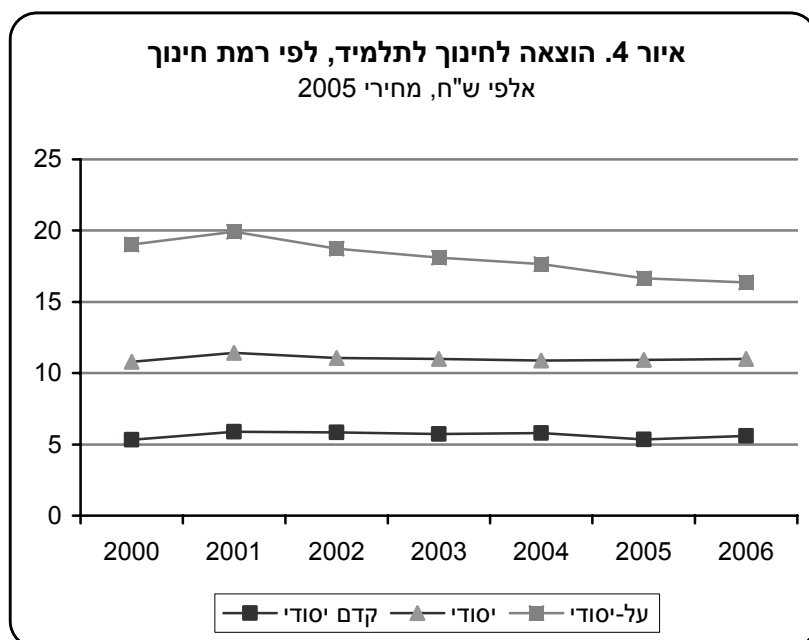
ניתוח השינויים בהקצאת המשאבים הממשלתיים **לתלמיד** מבטא את ההתחשבות בגידול של אוכלוסיית התלמידים. לוח 10, המבוסס על נתוני המרכז, מצביע על ירידה בהוצאה בממוצע לתלמיד לאורך התקופה (במונחים של מחירים קבועים). אמנם היו תנודות מסוימות אך מאז 2001 הירידה הינה רציפה. ההתפתחות נבדלת לחלוטין בין שלבי החינוך: ההוצאה גדלה בכ-10 אחוזים בין 2000 ל-2006 בחינוך הקדם יסודי; היא שמרה לכאורה על יציבות בחינוך היסודי, לאורך כל התקופה שמאז 1997 ואף בשנים האחרונות, המוסברת בעליית תקציבי החינוך המיוחד, כך שתקציב החינוך היסודי הרגיל הצטמצם גם הוא; והיא קטנה בכמעט 20 אחוז בחינוך העל-יסודי.

<sup>2</sup> ראה הפרק על "הוצאות הממשלה" לעיל, ופירוט ההוצאות הכלולות בסעיף חינוך, המוצג בנספח הגדרות ומקורות (שם, עמ' 124).

**לוח 10. הוצאה לחינוך לתלמיד, 1997-2006, לפי רמת חינוך**  
 (תקציב שוטף, ש"ח, מחירי 2005, ניכוי במדד מחירי הצריכה  
 הציבורית האזרחית)

על-יסודי	יסודי	קדם יסודי	סך-הכל	
20,308	10,843	5,083	17,258	1997
19,027	10,781	5,319	16,934	2000
19,913	11,430	5,883	17,405	2001
18,733	11,070	5,845	16,555	2002
18,107	10,992	5,740	16,256	2003
17,659	10,890	5,807	15,332	2004
16,651	10,924	5,360	15,030	2005
16,358	11,000	5,591	14,851	2006

מקור: מרכז טאוב.



האם ניתן להסביר את השינויים הללו על רקע מדיניות החינוך של הממשלה? נתייחס לכך בהפרדה לפי רמות החינוך:

**חינוך קדם יסודי.** הגידול בהוצאה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי מבטא את תחילת היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. הגידול בולט במיוחד לאור העובדה, שבשנים האחרונות הצטרפו למערכת החינוך הקדם יסודית תלמידים רבים מהמגזר הערבי והבדואי.

**חינוך יסודי.** היציבות לכאורה של ההוצאה המופנית לחינוך היסודי, למרות החלטות חוזרות ונשנות על קיצוצים תקציביים, מוסברת, כאמור, בגידול בתקציבי החינוך המיוחד. בנוסף לכך, הגידול בשיעור התלמידים החרדים מסך החינוך היסודי, שעלותם נמוכה יותר, תורם לגידול מתון יותר בעלויות בגין ריבוי טבעי. מעבר לכך, נוספו סכומים לצורך יישום השינוי בשיטת התקצוב בחינוך היסודי ולצורך יישום חוק השילוב.

**חינוך על-יסודי.** ההקצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי ירדה ב-20 אחוז, כאמור. מחצית מירידה זאת מוסברת בצמצום מספר השעות לתלמיד. המחצית האחרת, הירידה בשיעור של כ-10 אחוזים מאז 2001 במספר שעות הלימוד הממוצע לתלמיד ולכיתה, הן בחטיבת הביניים והן בחטיבה העליונה, מוסברת בצמצום המשמעותי שהתרחש בתקציבי הישיבות, ובצמצום בהוצאות הנלוות, אשר מעבר לשעות ההוראה. עוד ייתכן שלהתחלקות התלמידים בין החינוך העיוני והטכנולוגי הייתה תרומה מצטברת להקטנת ההוצאה לתלמיד (החינוך הטכנולוגי יקר יותר פי כ-1.5 לתלמיד לעומת החינוך העיוני).

## **ב. השוואה בינלאומית**

**השוואת השינוי ב"השקעה" הלאומית בחינוך בישראל לעומת ארצות OECD** מגלה, כי הפערים היחסיים העמיקו והתרחבו בעשור האחרון. קיים הבדל ניכר בין התפתחות ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל ובארצות OECD ולוח 11 להלן מצביע על שתי ההתפתחויות המרכזיות שעולות מן ההשוואה:

(1) ב-2004, ההשקעה בתלמיד בישראל הייתה נמוכה מהממוצע בארצות OECD בכל רמות החינוך, ובכולן, למעט בחינוך היסודי, המצב הורע בשנות האלפיים לעומת אמצע שנות התשעים.

(2) המצב היחסי של ישראל לעומת ארצות OECD גרוע במיוחד בחינוך העל-תיכוני ובחינוך הקדם יסודי, והוא סביר, יחסית, בחינוך היסודי: השקעה הממוצעת לתלמיד בכל שנות לימודיו בחינוך היסודי והעל-יסודי

בארצות OECD עומדת על 81,485 דולר (33,768 ביסודי ו-47,717 בעל-יסודי), בעוד שבישראל המספרים המקבילים הם 67,548 (31,152 ביסודי, ו-36,396 בעל-יסודי). ישראל משקיעה, אם כן, בחינוך היסודי 92 אחוז מהשקעתן של ארצות OECD ואילו בחינוך העל-יסודי רק 76 אחוז ממה שהן משקיעות, בממוצע.

**לוח 11. הוצאה לתלמיד, לפי רמת חינוך, ישראל ו-OECD (מונחי PPP\*)**

ישראל לעומת OECD	OECD	ישראל	קדם יסודי
1.05	2,631	2,763	1995
0.83	5,146	4,278	2004
			<b>יסודי</b>
0.97	3,595	3,485	1995
0.98	5,319	5,192	2004
			<b>על-יסודי</b>
0.96	4,971	4,776	1995
0.85	7,150	6,066	2004
			<b>על-תיכוני</b>
1.00	10,444	10,446	1995
0.78	14,536	11,289	2004

\* קיימים כמה הבדלים לעומת המספרים המופיעים ב-OECD, 2007.

מקור: למ"ס, שנים שונות; ושנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

נתונים משלימים (OECD, 2007) מלמדים, כי קצב הגידול בהשקעה לתלמיד היה גבוה בהרבה בארצות OECD לעומת ישראל. בעוד שבישראל, גדלה ההוצאה הלאומית לתלמיד, בין השנים 1995 ל-2004 ב-5 אחוזים בלבד, בארצות OECD היא גדלה באותה התקופה ב-38 אחוז בממוצע, וב-19 ארצות השוק המשותף – ב-37 אחוז.

אין כל ספק בכך, שהפערים היחסיים בתקצוב לתלמיד בין ישראל לבין ארצות OECD התרחבו ובמיוחד בחינוך העל-יסודי. נתונים אלה רלבנטיים לדיון, המתקיים בשנים האחרונות בישראל, על הישגיה הבלתי מספקים במבחנים הבינלאומיים למיניהם. מבחנים אלה נערכים ברובם דווקא בקבוצות הגיל בהן ההשקעה בישראל יורדת.

### ג. הגדלת התקציבים והעלאת רמת ההישגים

ההסכמה החברתית הרווחת לגבי חשיבות ההשקעה בחינוך איננה באה אם כן לידי ביטוי בתקציבי החינוך של השנים האחרונות בישראל. התחשבות בשינויים בהרכב ובאפיונים של אוכלוסיית התלמידים, ברמת החיים הכללית בישראל, וברצון להעלות את הישגיהם הלימודיים והחינוכיים של תלמידי ישראל, מצדיקה הגדלה של ההיקף הכספי הריאלי של התקציב לפחות בשיעור של 1 עד 2 אחוזים לשנה<sup>3</sup>. הצמצום הריאלי בתקציב לתלמיד הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי מעידים הן על חוסר התחשבות בהתפתחויות בתוך הסביבה החברתית-כלכלית בה פועלת מערכת החינוך, והן על הירידה שהתרחשה – במיוחד בחינוך העל-יסודי – ברמת התקצוב, וכפועל יוצא מזה גם ברמת השירות שהמערכת מעניקה לתלמידיה.

הדרישה להגדיל את תקציבי החינוך ולהתייחס אליהם כאל השקעה הינה צודקת חברתית ומבוססת מחקרית. גם אם הקשר בין השקעה כספית לתפוקה לימודית לא תמיד ברור, הרי שהקשר בין רמת ההשכלה של הפרט להכנסתו ולאיכות חייו מוכח ללא צל של ספק. ממחקר שהתפרסם לאחרונה בארה"ב עולה, שכל דולר של השקעה במניעת נשירה מניב בין 1.5 ל-3.5 דולר החזר, תלוי בתכנית המופעלת (Levin, Belfield, 2007). בישראל, בה כארבעים אחוז מאוכלוסיית התלמידים מתקשים להגיע לרמת ידע וכישורים, שיבטיחו להם השתלבות נאותה במשק המודרני, צמצום הפערים איננה רק מטרה ערכית ומוסרית חשובה, אלא גם יעד כלכלי ומשקי ראשון במעלה.

כדי לשלב את ישראל בין המדינות המובילות בתחום החינוך, נדרשת תוספת לתקציב. טענות חוזרות ונשנות בדבר "חוסר היעילות והבזבוז" במערכת החינוך, וטענות לגבי הצורך לצמצם את "המינהל המנופח" של המערכת, כדי להפנות משאבים ניכרים לשיפור ביצועי התלמידים, אינן מבוססות. ההוצאה למינהל במשרד החינוך היא בסדר גודל של כ-3 אחוזים מתקציב המשרד, וצמצומה לא יעלה את מערכת החינוך "על דרך המלך". יתירה מזאת, מערכות חינוך זקוקות לניהול ולפיקוח, היות שלא ניתן לפקח ביעילות על למעלה מ-4,000 מוסדות חינוך ללא מאות מפקחים, וככל שמערכת החינוך תהיה מבוזרת יותר היא תזדקק לפיקוח רב יותר. לפיכך, העברת סמכויות ביצוע ליישובים, או לבתי-הספר לא

<sup>3</sup> ראה בעניין זה את הדיון המפורט בפרק של שנה שעברה.



תחסוך בהכרח כוח אדם ניהולי אלא תעביר אותו מהמרכז לפריפריה. כמובן, אין בכך כדי להתנגד לבדיקה ולהשקעת מאמצים בחיפוש דרכי התייעלות בתוך משרד החינוך. מערכת החינוך היא מערכת גדולה, שתקציבה גדול בהתאם, ואין ספק, שניתן למצוא דרכים להתייעלותה. אולם, לא ניתן להניח, שאפשר לעשות שינויים איכותיים במערכת בלי להוסיף לה סכומי כסף משמעותיים.

### 3. מדיניות משרד החינוך לקידום אוכלוסיות חלשות<sup>4</sup>

למערכת החינוך הישראלית יש תפקיד מרכזי בתחום צמצום הפערים בהישגים הלימודיים, בין תלמידים יוצאי שכבות חברתיות-כלכליות שונות, תוך מתן העדפה מתקנת לתלמידים מרקע משפחתי חלש, המאופיינים בחסכים חינוכיים<sup>5</sup>. עליית התשואה להשכלה בעשורים האחרונים מגבירה את החשיבות של צמצום אי-השוויון הניכר בהישגים החינוכיים כמנגנון להקטנת הפערים החברתיים-כלכליים, במיוחד שהקיטוב בהתחלקות ההכנסות בישראל הוא מן הגבוהים בעולם המערבי היום.

בפני מערכת החינוך עומדות דרכי התערבות שונות לצמצום אי-השוויון בחינוך. אחת המרכזיות והיעילות שבהן היא העדפה מתקנת בהקצאת שעות ההוראה ובהקצאת מורים ביחס לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. מחקרים שנערכו בעולם מלמדים, שהגדלת מספר שעות ההוראה, המתבטאת גם בצמצום גודל הכיתה<sup>6</sup>, תורמת במידה מסוימת לשיפור ההישגים הלימודיים, והיא משמעותית יותר בקרב תלמידים בכיתות הנמוכות ובקרב השכבות החלשות (Angrist, Lavy, 1999). אמנם למאפייני הרקע של התלמידים, כמו השכלת הוריהם, יש השפעה רבה יותר על ההצלחה בלימודים מאשר להקצאת משאבים

<sup>4</sup> סעיף זה נכתב ביחד עם נעם זוסמן ממחלקת המחקר בבנק ישראל. הדעות המובאות כאן אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל.

<sup>5</sup> מחקרים מראים שלהכנסת ההורים ולהשכלתם יש תרומה חיובית להכנסה ולהשכלה של ילדיהם, כשיתר המשתנים קבועים. למקרה הישראלי ראו: Beenstock, 2002.

<sup>6</sup> ניתן להציג את שעות ההוראה לתלמיד במונחים של שעות הוראה לכיתה על-ידי סכום השעות של כל התלמידים בכיתה. למשל: לרשות כיתה של 20 תלמידים, הזוכים כל אחד ל-1.5 שעות הוראה שבועיות, עומדות 30 שעות הוראה בשבוע במהלך שנת הלימודים. הגדלת מספר שעות ההוראה השבועיות לתלמיד מאפשרת להקטין את הצפיפות בכיתה ו/או להוסיף שעות הוראה שבועיות לכיתה.

לחינוך, אך הראשונים אינם במעגל ההשפעה המיידית של המדיניות הציבורית, לפחות בטווח הקצר.

במערכת החינוך בישראל קיימות מסגרות שונות, שנועדו לחיזוק אוכלוסיות חלשות, תוך קביעת קריטריונים ברורים ואחידים להקצאת משאבים ויצירת העדפה מתקנת. למרות זאת, אין בכך די, שכן ההישגים הלימודיים של בני השכבות החלשות – למשל במבחני המיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית-ספרית), בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובאיכותה, ובעיקר בשיעורי ההשתתפות במערכת ההשכלה הגבוהה – נמוכים בהרבה. זאת ועוד, תקציב המשרד כיום איננו משקף תשומת לב נאותה להיבט של צמצום הפערים. אפשר להבחין בכך בעיון בדברי ההסבר לתקציב. קידום האוכלוסיות החלשות וצמצום הפערים, שהיה בעבר בין שלושת היעדים המרכזיים של משרד החינוך, ממוקם השנה במקום השמיני בלבד ביעדי המשרד. בתחום הביצועי, התקבלו במשרד החינוך שתי החלטות רבות משמעות, האחת נוגעת ישירות לצמצום חלקו היחסי של התקציב, המיועד לחיזוק אוכלוסיות חלשות; והשנייה מיוצגת בשינויים שנערכו בתקצוב החינוך היסודי, המחלישים אף הם את המדיניות של העדפה מתקנת.

#### **א. חלקו היחסי של התקציב לקידום אוכלוסיות חלשות ולצמצום פערים**

בעשור האחרון הצטמצמו המשאבים המופנים לתכניות המיועדות לקדם אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית ולצמצם פערים. בתקציבי משרד החינוך והתרבות ניתן למצוא מספר תקנות, שייעודן קידום אוכלוסיות חלשות, ואפשר לקבצן לארבע קבוצות. לוח 12 מצביע על הצמצום שחל מאז אמצע שנות התשעים, בחלקם של התקציבים המופנים להעדפה מתקנת, מתוך כלל תקציבי משרד החינוך. המגמה נמשכה גם בשנת התקציב 2007 והצמצום בולט בתקציבי אגף שחי"ר ובתקציבים המיועדים לעולים חדשים ולתלמידים בפריפריה.

אפשר עוד לציין, שייתכן שהעדפת האוכלוסיות החלשות הייתה אף קטנה יותר במהלך השנים האחרונות, אילו בוצעו כל החלטות הכנסת להרחבת חוק לימוד החובה לבני 3-4, ואילו הופעל החוק להפעלת יום חינוך ארוך בכל מערכת החינוך. ההפעלה החלקית של החוק תרמה לכך שהוא הופעל בעיקר באזורים ובבתי-ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. מצד שני, אילו שיטת התקצוב לתלמיד, המתחשבת

בנתונים החברתיים-כלכליים, הייתה מוחלת גם בחינוך העל-יסודי, שיעור ההעדפה המתקנת היה עולה באופן משמעותי.

**לוח 12. תקציבי משרד החינוך לאוכלוסיות חלשות, 1995-2007**  
(אחוזים מתוך התקציב המאושר, לפי קבוצות\*)

קבוצות יעד	1995	2000	2005	2007
קבוצה א'	0.98	1.09	0.78	0.69
קבוצה ב'	5.89	5.06	6.31	6.35
קבוצה ג'	0.67	1.50	1.00	0.91
קבוצה ד'	2.56	2.26	1.14	1.02
<b>סך הכל</b>	<b>10.1</b>	<b>9.91</b>	<b>9.23</b>	<b>8.98</b>

מקור: משרד האוצר, תקנות התקציב – עיבודי מרכז טאוב.

**\* להלן פירוט הקבוצות:**

**קבוצה א'** – תקנות באחריות אגף שח"ר, שיעודן הבלעדי טיפול באוכלוסיות חלשות (ישנן גם תקנות להקצאה מיוחדת של שעות הוראה שבועיות לאוכלוסיות חלשות שאינן במונחים תקציביים).

**קבוצה ב'** – תקנות המופעלות על-ידי יחידות אחרות, המיועדות למימון פעילויות ומסגרות שהשירותים שהן מעניקות מותנים בראש ובראשונה בקריטריונים חברתיים-כלכליים (הכנסת הורים, השכלת הורים, מועד עלייה לארץ, פריפריה גיאוגרפית וחברתית, וכדומה). לעיתים מדובר בשילוב של נתוני רקע חברתי-כלכלי עם הישגים לימודיים חלשים (לדוגמא בתכניות כמו מפת"נים, תימו"נים, תכנית אומ"ץ, מרכזי נוער ועוד).

**קבוצה ג'** – תקנות המופעלות על-ידי יחידות אחרות, המיועדות למימון פעילויות ומסגרות, שההצטרפות אליהן מותנית בקריטריוני קבלה של הישגים לימודיים, אך משרתות בעיקר אוכלוסיות חלשות חברתית-כלכלית (לדוגמא מכינות קדם-אקדמיות, המפעל להכשרת ילדי ישראל, פנימיות שונות בחינוך ההתיישבותי ובמוסדות עליית הנוער לשעבר).

**קבוצה ד'** – תקנות המופעלות על-ידי יחידות אחרות, המשרתות את כלל האוכלוסייה, אך יש בהן מרכיבים נפרדים לאוכלוסיות חלשות, או שרוב אוכלוסיית המקבלים חלשה (לדוגמא עולים חדשים ותלמידים המתגוררים בפריפריה).

### ב. שינוי אופן התקצוב בחינוך היסודי

לאחרונה חל שינוי במדד הטיפוח, וכן שונתה שיטת התקצוב. השינוי הראשון תורם לקידום השוויון במערכת החינוך, אולם השינוי השני פועל בכיוון ההפוך, ובעוצמה חזקה בהרבה.

עד שנת הלימודים תשס"ג (2003) תוקצב החינוך היסודי בשיטת התקן הבסיסי לכיתה, כאשר ההעדפה המתקנת הושגה באמצעות חלוקת שעות לימוד דרך סל הטיפוח ו"סלים אחרים". משנת הלימודים תשס"ד (2004) ועד תשס"ז (2007) התקצוב בחינוך היסודי נקבע לפי שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד", המבוססת על הקצאה דיפרנציאלית של שעות הוראה לכל תלמיד, על פי מדד חסך חינוכי אישי, המביא בחשבון את גורמי הרקע של התלמיד<sup>7</sup>. התלמידים חולקו לעשירונים בעזרת מדד הטיפוח, כך שתלמידים בעשירון התחתון, שבאו מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר, היו צפויים לקבל, אילו יושמה השיטה במלואה, כ-60 אחוז יותר שעות הוראה מתלמידים בעשירון העליון<sup>8</sup>.

מדד הטיפוח, שגובש בעקבות "דו"ח שושני", לקה בשני חסרונות בולטים: ראשית, הוא לא התחשב בהכנסת משק הבית ושנית, הוא נתן משקל רב למגורי התלמיד באזור עדיפות לאומית א'. בעקבות פנייה לבג"ץ, נקבע בראשית 2006, כי הסתמכות על מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך, לשם הקצאת משאבים מכל סוג שהוא, אינה חוקית, בהפלותה לרעה את התלמידים בחינוך הערבי<sup>9</sup>. על רקע זה גיבש משרד החינוך מדד טיפוח חדש ("מדד שטראוס"), שבהשוואה למדד הקודם הושמטו ממנו רכיבי אזור עדיפות לאומית א' ומספר האחים והאחיות, אך התווספה לו ההכנסה המשפחתית השנתית ברוטו לנפש תקנית, ונערכו שינויים נוספים.

לפי "מדד שטראוס" לחלוקת שעות ההוראה, המיועדות להעדפה מתקנת – מעבר לתקן הבסיסי המוקצה באורח שוויוני בין כלל התלמידים – תלמיד בעשירון הטיפוח התחתון (החלש) יקבל פי שלושה

<sup>7</sup> שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד הוצעה במשך כמה שנים על-ידי מרכז טאוב בדו"חות השנתיים, ואף אומצה על-ידי הוועדה בראשותו של מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני, ב"דו"ח שושני", כאשר גובש בה מדד טיפוח אותו החלו ליישם במערכת החינוך היסודי תחילה.

<sup>8</sup> היישום של "דו"ח שושני" היה הדרגתי, ובשל קיצוצים נרחבים בתקציב משרד החינוך והרצון להבטיח רשת ביטחון של שעות הוראה לכיתה הוא נתקל בקשיים.

<sup>9</sup> בג"ץ 11163/03 מתאריך 27/02/2006.

יותר מתלמיד בעשירון הטיפוח העליון. על פניו מדד הטיפוח החדש, שנכנס לתוקף בשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ח (2007-2008), עדיף על המדד הקודם, בהדקו את הזיקה בין הקצאת שעות ההוראה לבין החסכים החינוכיים. ואולם יתרון זה מתבטל לחלוטין, משום שהיקף המשאבים המיועד להעדפה מתקנת הולך ופוחת במידה ניכרת, בגלל שינוי שיטת ההקצאה של שעות ההוראה.

מאז יישום "דו"ח שושני" הוקצו כל שעות ההוראה בהתאם למדד הטיפוח. אולם בשיטה החדשה, שהוכנסה בשנה האחרונה, ההקצאה היא דו-שלבית: קודם כל מחלקים את עיקר התקציב על מנת להבטיח את **המינימום ההכרחי** של שעות הוראה – 36 שעות הוראה שבועיות לכל כיתה מעל 20 תלמידים (ותוספת שעות משתנה עבור כל תלמיד נוסף בכיתה) – ואת היתרה מקצים להעדפה מתקנת. שינוי זה כשלעצמו לא היה פוגע במדיניות צמצום הפערים, אילו היקף המשאבים היה כזה המאפשר רמה דומה של העדפה, כפי שהייתה בשיטה הקודמת. בפועל, לא כך הדבר. ניתוח ההקצאה מלמד, כי לפי שיטה זו נותרו למטרות של העדפה מתקנת אחוזים בודדים בלבד מכלל תקציב החינוך.

### ג. המעבר לשיטת התקצוב הדו-שלבית

צמצום אי-השוויון בחינוך דרך מדיניות של העדפה מתקנת הוא מטרה מרכזית, שיש להמשיך ולחתור אליה גם בעיתות של שפל כלכלי ומצוקה תקציבית. על כן הגישה שהתקבלה לאחרונה, ולפיה הקצאת שעות ההוראה להעדפה המתקנת היא השארית, לאחר שה"מינימום ההכרחי" של שעות הוראה מוקצה באופן שוויוני לכלל האוכלוסייה, עומדת בסתירה למדיניות זו.

המונח "מינימום הכרחי" נתון לפרשנות ומשתנה מעת לעת. לשם המחשה, ה"מינימום ההכרחי", שמשרד החינוך מקצה היום לחטיבות הביניים, הוא כ-35 שעות הוראה שבועיות והוא הופחת ב-11 אחוז במהלך חמש השנים האחרונות (בשנת 2000 היו 39 ש"ש), ואילו ה"מינימום ההכרחי" לפי השיטה החדשה בחינוך היסודי הוא כאמור 36 שעות. לא ברור, אם כן, מדוע ה"מינימום ההכרחי" בחינוך היסודי גבוה מ"המינימום ההכרחי" בחטיבת הביניים, ומדוע חל שינוי במרכיב זה במרוצת השנים?

שיטת התקצוב הדו-שלבית, שנכנסה לתוקף רק לאחרונה, בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008), התקבלה לאחר שמשרד החינוך נתקל

בשני קשיים עיקריים: ראשית, הוא לא הצליח להבטיח מינימום של שעות הוראה לחלק מבתי-הספר. יישום מלא של שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" היה מחייב תוספת של כ-160 אלף שעות הוראה שבועיות (שעותן כ-700 מיליוני ש"ח); שנית, הקצאת כל השעות למערכת החינוך בהתאם למדד "שטראוס" מחייבת להעביר שעות הוראה מהחינוך העברי – בעיקר מהחינוך הממלכתי-דתי – לחינוך הערבי<sup>10</sup>.

המעבר לשיטה הדו-שלבית, והבסיס של "מינימום ההכרחי" בהיקף של 36 שעות הוראה שבועיות לכיתה, משאיר להעדפה מתקנת בחינוך היסודי 5 עד 6 אחוזים בלבד מסך שעות ההוראה – 50-60 אלף שעות הוראה. השוואה לעומת העבר, לשיטה שנהגה בחינוך היסודי עוד לפני יישום "דו"ח שושני" (בה הוקצו סלי שעות הוראה ייעודיים לטיפול, לעולים, לעדיפות לאומית, וכדומה), מלמדת שההקצאה לטיפול הגיעה לפחות ל-12 עד 15 אחוז מכלל שעות התקן. יתרה מכך, אילו יושמה במלואה שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד", שהייתה נהוגה בשלוש השנים האחרונות, ההקצאה לפי קריטריונים חברתיים-כלכליים הייתה מגיעה ל**כרבע** מכל שעות ההוראה במערכת החינוך.

החישוב וההשוואה מצביעים על כך, שהמעבר לשיטה הדו-שלבית מצמצם את היקף ההעדפה המתקנת בחינוך היסודי. תוספת השעות הזניחה, לתלמידים עם חסכים חינוכיים גדולים ביותר, לא תוכל לתרום תרומה של ממש לקידום ולצמצום הפערים בהישגים הלימודיים.

לפי הערכות של משרד החינוך, אם יתווספו לתקציב החינוך היסודי 160 אלף שעות הוראה, כאשר כולן יוקצו לצורכי העדפה מתקנת, הרי שיטת התקצוב החדשה תהיה עדיפה על שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד", שכבר הונהגה בעקבות דו"ח שושני<sup>11</sup>. החישוב מצביע על כך, שמימוש מלא של שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" יביא להקצאה של כ-260 אלף שעות הוראה לפי קריטריונים חברתיים-כלכליים, ואילו בשיטת התקצוב החדשה הדו-שלבית תוספת של 160 אלף שעות על 50 אלף השעות המיועדות להעדפה מתקנת, תביא לכך שיוקצו 210 אלף שעות למטרה זו. בלוח 13, מוצגת לדוגמא כיתה בת 40 תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק (עשירון עליון), אשר – אם אמנם יוסיפו 160 אלף

<sup>10</sup> להערכתנו מדובר בסדר גודל של כמה עשרות אלפי שעות בלבד.

<sup>11</sup> דברי מר מ. שגיא, סגן מנהל המינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, בוועדת החינוך של הכנסת (11.7.2007).

שעות לתקציב משרד החינוך – תזכה לאחר תוספת השעות בכ-50 שעות הוראה שבועיות בשתי שיטות התקצוב. לעומת זאת, לפי השיטה הדו-שלבית, תלמידים מהרקע החלש ביותר יקבלו רק כ-62 שעות, ולפי שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" הם ייהנו מכ-80 שעות (ואף 88 שעות בחינוך הממלכתי-דתי, למשל).

**לוח 13. הקצאת שעות הוראה שבועיות לכיתה, לפי שתי השיטות, לפי מספר תלמידים בכיתה ועשירון טיפוח, תקציב נוכחי ותקציב בתוספת של 160 אלף שעות הוראה**

תוספת של 160 אלף שעות הוראה		תקציב נוכחי		עשירון טיפוח	מספר תלמידים לכיתה
שיטה דו-שלבית	"תקן דיפרנציאלי לתלמיד"	שיטה דו-שלבית	"תקן דיפרנציאלי לתלמיד"		
36.0	38.7	36.0	36.6	עליון – חזק	20
36.0	41.2	36.0	37.2	אמצעי	20
40.0	44.3	63.0	38.7	תחתון – חלש	20
37.5	42.0	36.0	38.8	עליון – חזק	30
47.4	45.7	40.3	39.6	אמצעי	30
60.0	50.3	44.6	40.7	תחתון – חלש	30
50.0	50.9	42.5	46.7	עליון – חזק	40
63.2	56.0	53.7	47.8	אמצעי	40
80.0	62.1	59.5	49.2	תחתון – חלש	40

מקור: עיבודים של מרכז טאוב.

הלוח מראה שבשיטת התקצוב החדשה ההעדפה המתקנת הצטמקה בהשוואה לזו שהייתה נהוגה בשיטה שקדמה לה, והיא מלווה בהעתקת שעות הוראה מבתי-ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לתלמידים מרקע חזק.

**ד. זרכים לקידום העדפה מתקנת – סיכום**

מדיניות של העדפה מתקנת וקידום תלמידים מרקע חלש, תוך צמצום אי-השוויון בחינוך, הם יעדים חשובים של החברה הישראלית ומשרד החינוך, ולמרות שקיימים קשיים רבים בהשגתם הם ניתנים לביצוע.

בשנים האחרונות נרשם קיצוץ מתמשך במספר שעות ההוראה לתלמיד בחינוך היסודי הרגיל, כאמור, ונדרשות, לדברי משרד החינוך, עוד כ-160 אלף שעות (בעלות של כ-700 מיליוני ש"ח), לצורך השלמת המהלך לצמצום אי-השוויון במערכת. אולם, משרד החינוך שינה לאחרונה את שיטת התקצוב, באופן התורם לצמצום אי-השוויון רק לכאורה, מפני שהשיטה החדשה כוללת שינויים, שיביאו להסטת משאבים מתלמידים חלשים לתלמידים חזקים, תוך פגיעה קשה במדיניות ההעדפה המתקנת, שהייתה מאבני היסוד של מדיניות המשרד לאורך שנים.

צעד זה נעשה במקום לחזק את הביטוי של מדיניות זו לא רק באמצעות הגדלת תקציב החינוך היסודי, אלא גם בהעמדת מקורות נוספים לרשות תלמידים מרקע חלש, שיבואו משינויים פנימיים בתקציב משרד החינוך ובמדיניותו.

בעניין זה ראוי להדגיש שני היבטים לגבי החינוך היסודי – האחד הוא, ששיטת התקצוב החדשה, בהבטיחה מינימום שעות לפי גודל הכיתה, פועלת במגזר היהודי בעיקר לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס, בכיתות קטנות מאד ובכיתות גדולות מאד, שקיבלו בשיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" פחות שעות הוראה בממוצע. מעבר לכך, התוספת בגין גודל כיתה מעודדת הגדלת כיתות, והיקפה הקטן יחסית אינו מאפשר לבית-הספר לפצל כיתה אם הוא מעוניין בכך. יוצא אפוא, שהעתקת חלק או כל תוספת השעות בגין גודל כיתה לטובת העדפה מתקנת יכולה להגדיל ואף להכפיל את מספר השעות המוקצה להעדפה מתקנת גם בשיטת התקצוב החדשה.

ההיבט השני קשור ליום חינוך ארוך. בשיטת התקצוב החדשה ממשיך להתקיים יום לימודים ארוך בכ-580 בתי-ספר, ובשנת 2007 הוקצו לכך כ-71 אלף שעות הוראה. לפי נתוני משרד החינוך רק מחצית מבתי-הספר ומהתלמידים, הנהנים מיום לימודים ארוך, נמצאים בשלושת העשירונים הנמוכים, ולכן מידת ההעדפה המתקנת ביישום יום לימודים ארוך מוגבלת. יש למקד את החלת יום הלימודים הארוך בבתי-



ספר המאכלסים תלמידים מרקע חלש, כדי שהם ייפגעו פחות מהבטחת מינימום השעות לכיתה.

מעבר לכל האמור לעיל לגבי החינוך היסודי, ראוי לאמץ את שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד", עם שינויים קלים, גם בחינוך העל-יסודי, כדי לחזק את ההעדפה המתקנת בחטיבות הביניים ובתיכון, בלי לפגוע ברמת החינוך הנאותה של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק. מעבר כזה לא יגרום לפגיעה משמעותית בבתי-ספר, שבין מסלוליהם מגמות טכנולוגיות. הוא יביא לכך, שבחירת מסלול הלימודים על-ידי התלמידים (והוריהם), ומדיניות קבלת תלמידים של בתי-הספר, יושפעו בעיקר משיקולים חינוכיים – מה טוב לתלמיד, ומה עונה על רצונו וכישוריו – ולא משיקולים תקציביים (של הנדוניה התקציבית שיביא עימו התלמיד לפי מסלול הלימודים). התאמה טובה יותר בין רצונותיו של התלמיד (והוריו) וכישוריו לבין התכנים הנלמדים בבית-הספר, תביא לכך שתלמידים, המפיקים תועלת רבה יותר ממסלולי לימוד טכנולוגיים-מעשיים לסוגיהם, יבחרו במסלולים אלה, והדבר יפעל לטובתם ולטובת המשק והחברה כאחד.

אימוץ שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" בכל דרגי החינוך יאפשר גם השגת מטרה נוספת – התאמת הצפיפות בכיתות ומספר שעות ההוראה לצרכים החינוכיים. השיטה מקנה יותר שעות הוראה לבתי-ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, והם מאופיינים, בדרך-כלל, בצפיפות גדולה בכיתות (בייחוד במגזר הערבי והבדווי). אימוץ שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" ביחד עם צמצום תכנית הלימודים המחייבת, יעודד את הנהלות בתי-הספר, בהם תלמידים מרקע חלש, בשיתוף עם המורים, לבחור בין חלופות: צמצום מספר התלמידים בכיתה, תוך שמירה על מסגרת שעות הוראה, המספיקה לקיום תכנית הלימודים התקנית; או הגדלת מספר השעות המוקצה לכיתה. הבחירה תהיה בהתאם להיקף השעות העומד לרשות בית-הספר, התפיסה החינוכית והצרכים.

## מקורות

- בג"ץ 11163/03 מתאריך 27/02/2006.  
 דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (דו"ח שושני).  
 2002. ירושלים.  
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **שנתון סטטיסטי לישראל**. ירושלים, שנים  
 שונות.  
 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. **הקצאת משאבים לשירותים  
 חברתיים**. בעריכת יעקב קופ. ירושלים, שנים שונות.  
 משרד האוצר. **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**. ירושלים, שנים  
 שונות.  
 — התקנות המפורטות של התקציב. שנים שונות.

- Angrist, J.D. and Lavy, V. (1999). "Using Maimonides' Rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, pp. 533-575.
- Beenstock, M. (2002). *The Effect of Parent's Education and Earning Upon the Education and Earnings of Their Children*. The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion Paper No. 02.08.
- Levin, H., Belfield, C., Muennig, P., Rouse, C. (2007). The Cost and Benefits of an Excellent Education for All of America's Children. Prepared under grant support from Lilo and Gerry Leeds to Teachers College, Columbia University.
- OECD (2007). *Education at a Glance*.