

מערכת החינוך

הפרק מציג את התפתחותה של מערכת החינוך בעשור האחרון. בחלקו הראשון סקירה של ההתפתחויות העיקריות שחלו בשנים האחרונות באוכלוסיית התלמידים ובאוכלוסיית המורים, שינויים מרכזיים בהרכבם ובמאפיינים אחרים שלהם ולאחריה סקירת ההקצאה לחינוך, ברמה הלאומית וברמה הממשלתית, המשלימה חלק זה של הפרק. החלק השני של הפרק סוקר כמה מן הסוגיות המרכזיות בתחום החינוך, שהעסיקו השנה את הדיון הציבורי: הסוגיה הראשונה מתייחסת לזכאות לתעודת הבגרות ולאיכותה של התעודה. הסוגיה השנייה מציגה משמעויות תקציביות וחינוכיות של ההחלטה לצמצם את מספר התלמידים בכיתה, בעקבות ההסכם שנחתם בין הממשלה לבין ארגון המורים והסוגיה השלישית מתייחסת בקצרה לאי-השוויון בחינוך ולכיווני הפעולה המרכזיים הנדרשים במערכת החינוך בהקשר זה.

חלק א'. ההתפתחויות המרכזיות בעשור האחרון

1. תלמידים

במערכת החינוך כמעט 2.2 מיליון תלמידים, מיליון וחצי מהם בבתי-הספר, מכיתות א' ועד י"ב. קצב הגידול של כלל המערכת בעשור האחרון (מגני-הילדים ועד האוניברסיטה) היה איטי יחסית, בשיעור של כשני אחוזים לשנה, והוא הסתכם ב-20 אחוז במהלך העשור. בתוך כך החינוך העברי גדל בכ-13 אחוז בלבד והחינוך הערבי ב-61 אחוז. במקביל לכך, הגידול של תלמידי בתי-הספר בלבד (כיתות א'-י"ב) בשני המגזרים הסתכם ב-18 אחוז, כאשר החינוך העברי גדל בכ-11 אחוז והחינוך הערבי – ביותר מ-43 אחוז. הגידול בגני-הילדים תורם לעוצמת הגידול הכללי, כאשר אצל ילדי הגנים (גילאי 3-4) נמשך הגידול בשיעורי הלמידה, מעבר לגידול הדמוגרפי, והוא מהיר וגבוה יותר בקרב הערבים בהשוואה ליהודים.

מספר הכיתות בבתי-הספר עלה בתקופה הנידונה בשיעור גבוה יותר ממספר התלמידים, וכתוצאה מכך, מספר התלמידים הממוצע לכיתה ירד בכשבעה אחוזים. השינוי מאפיין את שני מגזרי המערכת, אולם הירידה גדולה יותר בחינוך הערבי, למרות שהכיתות בו גדולות יותר בממוצע, בהשוואה לחינוך העברי.

באשר לגודל בתי-הספר, כיווני ההתפתחות של שני המגזרים שונים: בתי-הספר בחינוך העברי הלכו וקטנו (בכ-15 אחוז במהלך העשור) ואילו בחינוך הערבי הם גדלו מעט, בממוצע. בחינוך העברי הירידה מוסברת בגידול חלקו של החינוך החרדי, שם בתי-הספר קטנים בהרבה בהשוואה לחינוך הממלכתי, ובחינוך הערבי, הגידול התאפשר על-ידי תוספות בנייה בבתי-ספר קיימים ובניית בתי-ספר גדולים יותר.

לוח 1. תלמידים, בתי-ספר וכיתות, 1998 ו-2008 (כולל חינוך מיוחד)

כיתות		בתי-ספר		תלמידים		
ממוצע תלמידים	סך-הכל	ממוצע תלמידים	סך-הכל	בתי-ספר (א'-י"ב) (אלפים)	כל מערכת החינוך* (אלפים)	
סך-כל המערכת						
28.7	42,886	415	2,962	1,230	1,815	1998
26.6	54,530	371	3,908	1,449	2,187	2008
-7.3	27.1	-10.6	31.9	17.8	20.5	שינוי תקופתי באחוזים**
חינוך עברי						
27.7	34,747	398	2,417	963	1,507	1998
25.6	41,647	338	3,159	1,067	1,708	2008
-7.6	19.9	-15.1	30.7	10.8	13.3	שינוי תקופתי באחוזים**
חינוך ערבי						
32.7	8,139	489	545	267	297	1998
29.6	12,883	510	749	382	479	2008
-9.5	58.3	4.3	37.4	43.1	61.3	שינוי תקופתי באחוזים**

* מגנני-הילדים ועד לאוניברסיטה. ** שיעורי הגידול חושבו טרם עיגול הנתונים.

ההרכב המגזרי של מערכת החינוך הושפע משני תהליכים, שפעלו בו-זמנית: ראשית, תהליך הריבוי הטבעי פועל ברציפות להגדלת חלקם של "הלא-יהודים" (ערבים, בדואים, דרוזים וצ'רקסים) באוכלוסיית ישראל בכלל ובאוכלוסיית התלמידים בפרט (שיעור התלמידים היהודים בכלל מערכת החינוך ירד מ-83 ל-78 אחוז, ושיעורם בתלמידי כיתות א'-י"ב ירד מ-78 ל-74 אחוז). התהליך השני הוא הגידול הנמשך בשיעורי הלמידה במגזר הערבי, ובמיוחד בחינוך העל-יסודי ובגני-הילדים (בחינוך העל-יסודי חלה עלייה מ-79 ל-90 אחוז, ובגני-הילדים – עלייה ניכרת, מ-34 אחוז ב-1998 ל-66 אחוז ב-2007). כתוצאה מהתפתחות זאת, שהושפעה בעיקר מהפעלת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, חלה הכפלה של מספר הילדים הערבים הלומדים בגנים במהלך עשור אחד. העלייה אשר תרמה בעבר לגידול מקביל של המגזר היהודי נבלמה במידה רבה בעשור האחרון ורק הגידול הטבעי המהיר יותר של המגזר החרדי מזין במעט את גידולו של כלל המגזר היהודי. עם זאת, יש לצפות שגם במגזר הערבי תחול ירידה בקצב הגידול במספר התלמידים, הן בעקבות הירידה בשיעורי הפריזון במשפחה הערבית, והן כתוצאה ממיצוי הפוטנציאל בשיעורי הלמידה ברמות השונות.

ההאטה שחלה בעלייה לארץ משתקפת בהרכבם של תלמידי המערכת (בתוך החינוך העברי), כמתבטא בגידול בחלקם של ילדי ישראל, שאביהם גם הוא יליד ישראל. בקרב גילאי 0-4 עלה שיעור זה במהלך העשור האחרון מ-69 ל-80 אחוז (כאשר שיעורם הכולל של ילדי ישראל ב-2007 – 98 אחוז), ואילו בקרב גילאי 15-19 עלה השיעור מ-38 ל-59 אחוז (וחלקם של כלל ילדי ישראל ב-2007, 86 אחוז). משמעות הדבר, שבמערכת החינוך של 2007, במגזר היהודי, רוב מכריע של בנים להורים (או לפחות אחד ההורים) שנולדו בישראל.

בהקשר זה יש לזכור, שהתגברות על קשיי הקליטה איננה מושגת ברכישת השפה הבסיסית של ההורים והילדים לבדה. הצלחה של תהליך הקליטה ושיפור ההישגים הלימודיים של ילדי העולים מחייבים התערות תרבותית של הורים-עולים בחברה הישראלית ופיתוח מיומנויות בשפה העברית. לעיתים נמשך תהליך הקליטה שנים רבות, כתוצאה משוני בין הקודים ההתנהגותיים, התרבותיים והחברתיים של החברה הקולטת, ובין המסורת והידע, שנצברו בארצות המוצא¹.

¹ לא מדובר בהערכה ערכית של מסורות וידע, שנצברו בארצות המוצא של העולים, לעומת הערכים, המסורות ודרכי ההתנהלות של החברה הקולטת.

לוח 2. ילידי ישראל (היהודים) כחלק מכלל הילדים, לפי מקום לידת האב ולפי קבוצות גיל, 1996 ו-2007

קבוצת הגיל	2007		1996	
	ישראל	חו"ל	ישראל	חו"ל
4-0	0.80	0.20	0.69	0.31
9-5	0.74	0.26	0.59	0.41
14-10	0.67	0.33	0.49	0.51
19-15	0.59	0.41	0.38	0.62

ממד נוסף של התפתחות בהרכב התלמידים מתבטא בשינויים בהתפלגות מערכת החינוך לפי הזרמים החינוכיים אליהם משתייכים התלמידים². בעשור האחרון חלה התרחבות מסיבית – כמעט הכפלה – במספר התלמידים במסגרות החינוך החרדי מתוך כלל המגזר היהודי (ראה לוח 3). התרחבות זאת איננה משקפת מעבר מהחינוך הממלכתי לחינוך החרדי. המעבר של תלמידים ממערכות החינוך הממלכתיות למערכת החינוך החרדי הוא שולי (בלס ודוכן, 2006). ההתרחבות מוסברת כמעט אך ורק בדפוסי הריבוי הטבעי של האוכלוסייה החרדית, הגבוהים מאוד לעומת האוכלוסייה היהודית החילונית והיהודית הדתית, הלא-חרדית.

השפעתם החינוכית, החברתית והכלכלית של השינויים הללו במבנה הדמוגרפי מרחיקת לכת. תנאי הסביבה הכלכלית והלימודית גורמים לכך, שלפחות מחצית מהילדים ובני הנוער בישראל מתחנכים בסביבה, המקשה עליהם מאוד להגיע להישגים ראויים, אשר יפתחו בפניהם הזדמנויות מגוונות, ככל הניתן. מדובר בתנאים, אשר עלולים לפגוע ולהגביל את יכולותיהם לתפקד בחברה מודרנית, וזאת בין אם מתוך בחירה ערכית (בחברה החרדית), ובין אם כתוצאה מהזנחה והפליה מתמשכת (לדוגמה במגזר הערבי). היות שגם בחלקים אחרים של מערכת החינוך, כגון במגזר הערבי ובחלק מהפריפריה, החברתית או הגיאוגרפית,

² התופעה בולטת במיוחד בחינוך העברי אך למיטב ידיעתנו יש לה מקבילות גם בחינוך הערבי. בחינוך העברי קל לעקוב אחרי השינויים בהתחלקות לזרמים, בגלל עיגון ההפרדה ביניהם במבנה הארגוני של מערכת החינוך (הפרדה לפי סוגי פיקוח). בחינוך הערבי הרוב המכריע של בתי-הספר כלול בחינוך הממלכתי, אך התגברה הפנייה לבתי-הספר של הכנסייה (מדובר בגידול של 75 אחוז במספר התלמידים בבתי-ספר אלה בין 2000 ל-2007, כאשר סך-כל הגידול של המגזר הערבי הסתכם ב-43 אחוז). מעבר לכך יש נתונים חלקיים על גידול במספר הגנים המופעל על-ידי רשתות דתיות במגזר הערבי.

במגזר היהודי, ישנם ילדים לא מעטים שמצבם דומה, הרי העתיד עלול להיות עגום למדי. תמונת המצב חמורה עוד יותר לאור תחזית התלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הצופה שעד 2012 יקטן באופן מוחלט מספר תלמידי החינוך הממלכתי העברי, יעלה במקצת מספר התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי ואילו מספר הילדים בחינוך החרדי ובחינוך הערבי ימשיך ויגדל באופן משמעותי (מעגן, 2007). עוד מצביעות הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על כך, שב-2013 מספר התלמידים בחינוך היסודי החרדי והערבי יגיע ל-50 אחוז מכלל התלמידים.

לוח 3. החינוך העברי, לפי סוגי פיקוח*, 1999 ו-2008 (אחוזים)

2008			1999			
ממלכתי-דתי (חרדי)	ממלכתי-דתי	אחר (חרדי)	ממלכתי-דתי (חרדי)	ממלכתי-דתי	אחר (חרדי)	
24.5	19.0	56.5	13.6	21.3	65.1	כיתות א'
27.0	18.9	54.1	13.8	20.6	65.6	חינוך יסודי
—	20.0	80.0	0.4	17.6	82.0	חטיבות ביניים
20.5	17.3	62.2	10.9	18.7	70.4	חטיבה עליונה

* הנתונים לפי פיקוח מוצגים בשנתון הלמ"ס לפי שלבי חינוך ולא לפי דרגות כיתה, ולכן אחוז תלמידי המגזר החרדי בחינוך היסודי מוטה כלפי מעלה (כולל גם את כיתות ז' ו-ח'), וכך גם בחטיבה העליונה (הכוללת כאן את כיתה ט'). יחד עם זאת, הלוח מציג את המגמה הכללית, המצביעה, כאמור, על גידול חלקו של החינוך החרדי במערכת.

הדיון הציבורי בנושא הפערים במערכת החינוך התמקד עד כה לרוב בהיבטים החברתיים והמוסריים של אי-השוויון. ואולם, אם מדובר בכך, שכמחצית מתלמידי ישראל אינם מגיעים להישגים הלימודיים, הנדרשים על מנת לתפקד בחברה מערבית מודרנית, הרי גם להיבט הכלכלי יש משנה חשיבות. בעת שחלק כה גדול של אוכלוסיית התלמידים אינו זוכה לקבל את הכלים ההכרחיים להשתלבות פעילה ויצרנית בחברה, אנו ניצבים בפני סכנה פוטנציאלית, של הידרדרות החברה והכלכלה בישראל לרמה שלא תאפשר לנו להמשיך ולשפר את התשתית הכלכלית והחברתית, לצורך קיום השירותים החברתיים, החינוכיים והתרבותיים של כלל אזרחי המדינה. השינוי הדמוגרפי הנידון איננו מעורר רק היבטים פדגוגיים וכלכליים, אלא גם היבטים תרבותיים, ערכיים ופוליטיים

מרחיקי לכת. אוכלוסייה, שחלקים כה נרחבים ממנה אינם שותפים לתפיסה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, תשפיע באופן מכריע על כל מערכת שיקולים של הנהגה פוליטית עתידית. מדובר בסוגיות תכניות, כגון היכולת, הרצון וההצדקה לאכיפתה של תכנית ליבה; בסוגיות תקציביות, כגון התניית מימון הלימודים במילוי דרישות שונות; בסוגיות חינוכיות-חברתיות, כגון מדיניות האינטגרציה; בסוגיות מדיניות ופוליטיות כלליות, כגון אופיו וסיכויו של כל הסדר מדיני באזורנו או בסוגיות של הפרדה בין דת למדינה, וכדומה.

2. מורים ועובדי הוראה

השינויים העיקריים בכוח האדם החינוכי בישראל הם בתחום האקדמיזציה המהירה של המקצוע ועליית הגיל והוותק הממוצע של המורים והגננות. בחלק גדול מהמאפיינים של העוסקים בהוראה (במיוחד בהשכלה ובהיקף המשרה) ניכרת סגירה של הפערים בין המגזר העברי למגזר הערבי, אך ישנה הגדלה של הפערים במאפיינים אחרים (כמו בגיל ובוותק הממוצע).

לשתי מגמות השינוי העיקריות, האקדמיזציה העולה והעלייה בוותק הממוצע של המורים, יש השפעות חזקות הן בתחום התקציבי והן בתחום החינוכי. במישור התקציבי הן גורמות לעלייה גדולה בהוצאות השכר, ואילו במישור החינוכי, קיים חשש, שכתוצאה מקצב פרישה מואץ ייווצר מחסור במורים, במקצועות ובמקומות ספציפיים. מצד שני, הצערת כוח האדם במערכת החינוך והצורך בגיוס של מורים חדשים רבים עשוי ליצור הזדמנות של ממש לשיפור מהותי באיכות המורים.

באשר לתחום הראשון, מתבקש חיפוש אחר מנגנוני שכר, המקשרים טוב יותר בין שכר המורים לאפיונים שהוכחו או שיש סיכוי שיוכחו, כמשפיעים על ההישגים החינוכיים והלימודיים של התלמידים. באשר לנושא של המחסור הצפוי במורים, גם אם קיים קושי ניכר בעריכת תחזיות ארציות אפקטיביות של ביקוש והיצע למורים, בגלל הפיצול הרב של המערכת למגזרים, לשלבי גיל, לסוגי פיקוח, למחוזות גיאוגרפיים ולמקצועות, הרי אין ספק, שבת-ספר ויישובים יכולים וחייבים להיערך כל אחד בתחומו להתפתחויות הצפויות.

לוח 4. מאפיינים נבחרים של המורים לפי מגזר*, 1995 ו-2008

חינוך ערבי		חינוך עברי		
2008	1995	2008	1995	
קדם-יסודי				
26.2	41.5	8.7	15.9	גיל: עד 29 (%)
8.9	3.4	32.7	10.4	50+ (%)
68.6	1.8	68.4	14.6	אקדמאים (%)
25.3	26.3	24.8	24.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
11.6	11.4	17.7	13.5	שנות ותק - ממוצע
יסודי				
28.6	27.9	12.8	18.7	גיל: עד 29 (%)
12.7	7.0	24.1	12.4	50+ (%)
72.9	16.4	70.5	31.2	אקדמאים (%)
24.1	24.4	22.6	20.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
12.0	13.4	15.8	13.8	שנות ותק - ממוצע
חטיבת ביניים				
20.3	23.2	5.4	14.2	גיל: עד 29 (%)
14.0	7.6	34.2	14.0	50+ (%)
87.9	43.0	91.1	60.2	אקדמאים (%)
21.1	19.8	21.2	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.9	13.4	18.9	14.7	שנות ותק - ממוצע
חטיבה עליונה				
18.0	23.9	7.1	10.5	גיל: עד 29 (%)
16.9	9.7	38.1	22.2	50+ (%)
85.7	72.9	91.5	69.9	אקדמאים (%)
22.8	22.0	18.6	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.7	12.3	18.9	17.1	שנות ותק - ממוצע

* הגיל וההשכלה מתייחסים לאחוז מכלל המורים.

מקור: הלמ"ס, שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

לאחרונה נבדקה על-ידי חוקרי המרכז, בשיתוף עם חוקרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סוגיית פריסת המורים בבתי-הספר והקשר בינה לבין הביטוי של מדיניות העדפה מתקנת. כלומר, הקשר בין מאפייני המורים (כביטוי לאיכותם) לבין מדד הטיפוח בבתי-הספר בהם הם מלמדים (בלס ואחרים, 2008). השאלה שנבחנה היא, האם מאפייני המורים, המלמדים בבתי-ספר יסודיים המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות, דומים או שונים ממאפייני המורים, המלמדים בבתי-ספר יסודיים המשרתים אוכלוסיות תלמידים מבוססות? ועוד, האם יש הבדלים מהותיים בעלות שעת הוראה ושכר המורים בין בתי-ספר לפי מדד טיפוח, המשקף את מדרג החסכים החינוכיים של התלמידים? מסתבר, בהתאם לצפוי לאור הספרות המקצועית בתחום זה, כי שני המשתנים העיקריים, הנתפסים כיום כמבטאים את איכות כוח האדם בהוראה (למרות שלא נמצאו לכך הוכחות מחקריות של ממש) – ותקורמת השכלה – גבוהים יותר בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות (בלס, 2008א). אך בניגוד לממצאים במדינות אחרות (למשל, Murnane & Steele, 2007), המצביעים על הבדלים גדולים במאפייני המורים, המלמדים בבתי-ספר בעלי הרכב חברתי-כלכלי שונה של התלמידים, ההבדלים בארץ אינם גדולים (ראה לוח 5 ולוח 6). ההבדלים קצת יותר גדולים, כאשר מתייחסים לשיעור המורים ה"לא-מוסמכים" והמורים בדרגות ההשכלה הגבוהות, אך לא בהרבה.

לאור העובדה, שהפערים בהישגים בין תלמידים הלומדים בבתי-ספר בעלי מדד טיפוח נמוך לבין תלמידים הלומדים בבתי-ספר בעלי מדד טיפוח גבוה גדולים ומובהקים סטטיסטית, ולאור הממצאים שצינו לעיל, ברור שישנם גורמים נוספים, המשפיעים על הישגי התלמידים, מעבר למאפייני המורים אותם בדקנו בעבודה זאת (השכלה, וותק)³. ייתכן כי מדובר במשתנים המאפיינים את המורים, שלא נבדקו במסגרת העבודה, ו/או במשתנים אחרים, שאינם נוגעים ישירות למורים. מדובר למשל במשתני הרקע של התלמיד, בשעות לימוד נוספות שהוא מקבל מחוץ למסגרת הפורמלית, כגון בחינוך האפור, המהווה נקודת זינוק נוספת לתלמידים, הנהנים משירותים אלה, וכדומה.

³ בעבודה נבדקו משתנים נוספים, כגון גיל, היקף השתלמויות, והוראה בתחום ההתמחות של המורה, והממצאים היו דומים.

לוח 5. שיעור המורים בבתי-ספר יסודיים בעלי תואר ראשון, בעשירוני טיפוח נבחרים, לפי מגזר ופיקוח, 2003 (אחוזים)

עשירון טיפוח של בית-הספר ¹	סך-הכל	חינוך עברי			סך-הכל	חינוך ערבי
		ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל		
2	51.9	49.0	58.3	51.9	—	
3	49.0	51.3	56.0	49.0	—	
9	43.5	52.1	52.7	46.6	37.5	
10	43.8	49.2	47.2	41.6	49.3	
סך-הכל	45.9	49.9	52.4	45.7	46.5	
מקדם מתאם²	***-0.10	0.04	***-0.23	***-0.10	***-0.17	

לוח 6. ותק ממוצע – מורים בבתי-ספר יסודיים, בעשירוני טיפוח נבחרים, לפי מגזר ופיקוח, 2003

עשירון טיפוח של בית-הספר ¹	סך-הכל	חינוך עברי			סך-הכל	חינוך ערבי
		ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל		
2	14.5	13.0	14.0	14.5	—	
3	14.7	15.8	14.4	14.7	—	
9	12.7	14.3	16.7	14.4	9.3	
10	13.4	16.9	15.0	14.1	11.6	
סך-הכל	14.2	15.8	15.3	14.7	12.2	
מקדם מתאם²	***-0.15	-0.03	***0.15	-0.04	***-0.40	

1. עשירוני הטיפוח של משרד החינוך, מ-1 עד 10, מציגים את התפלגות התלמידים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים, כאשר העשירון הראשון הוא המבוסס ביותר והעשירי – החלש ביותר.

2. מובהקות מקדם מתאם: * 0.1, ** 0.05, *** 0.01 (מתייחס לכל לוחות המקור).

מקור: בלס ואחרים, 2008.

בניגוד להערכות המקובלות מסתבר, כי עלות שעת ההוראה בבתי-ספר, בהם לומדים תלמידים מאוכלוסיות חלשות חברתית-כלכלית, גבוהה מהעלות בבתי-הספר המבוססים (לוח 7). הממצא מצטרף לממצאים, המצביעים על כך, שהקצאת השעות לתלמיד בבתי-ספר "חלשים" גבוהה מהקצאת השעות לתלמיד בבתי-ספר "מבוססים" (זוסמן ורומנוב, 2007; קלינוב, 2008). הממצאים מוכיחים, שמדינת ישראל נוקטת במדיניות עקבית של העדפה מתקנת (אם כי, כנראה, לא מספיק מקיפה ויעילה).

לוח 7. שכר שנתי ממוצע לשעת תקן שבועית של מורים בבתי-ספר יסודיים רגילים, לפי עשירון טיפוח, מגזר ופיקוח, 2003 (שקלים)

חינוך ערבי	חינוך עברי			סך-הכל (ללא חרדי)	ממוצע עשירון טיפוח של בית-הספר
	ממלכתי- דתי	ממלכתי	סך-הכל (ללא חרדי)		
–	2,956	2,909	2,911	2,911	2
–	2,854	2,943	2,924	2,924	3
2,653	2,866	3,304	3,116	2,936	9
2,973	3,189	3,282	3,244	3,150	10

מקור: לוח 11, בתוך: בלס ואחרים, 2008.

3. ההקצאה לחינוך, ברמה הלאומית והממשלתית

בחינת השינויים בהקצאת המשאבים למערכת החינוך בתקופה בה אנו עוסקים מצריכה הסתכלות על כמה ממדים משלימים. ראשית נתייחס להוצאה הלאומית על חינוך, הן במונחים כספיים (ריאליים) והן כחלק מן התוצר של המדינה (התוצר המקומי הגולמי), ובהשלמה לכך, נבחן את ההוצאה לעומת הגידול שחל באוכלוסיית המקבלים, כלומר, כמתבטא בהוצאה לתלמיד. שלושת הממדים הללו מצביעים יחדיו על החשיבות היחסית של החינוך בכלל משאבי המדינה.

ברמה השנייה נתייחס להוצאה הממשלתית על חינוך, כלומר, לרמת ההקצאה הממשלתית לחינוך מצד אחד, והשינויים שחלו בה, ובהשלמה לכך – לחלקה של הממשלה במימון החינוך בישראל. שני הממדים מצביעים על החשיבות היחסית, שהוענקה על-ידי הממשלה בישראל (והמערכת הפוליטית) לתחום החינוך בתקופה זו, כמתבטא ברמת ההוצאות, הנובעת מאישור תקציב הממשלה בכנסת, ומהי מידת האחריות הכוללת על תחום החינוך במדינה.

א. ההוצאה הלאומית על חינוך

בעשור השנים 1998-2007 עלתה ההוצאה הלאומית על חינוך במחירים קבועים בכ-17 אחוז. גידול זה כשלעצמו איננו מצביע על עלייה משמעותית בחשיבות שמייחסת החברה לחינוך, ובחינתו המלאה של השינוי מחייבת לבדוק את חלקו של החינוך בכלל משאבי המדינה.

מתברר שחלקה של ההוצאה הלאומית על חינוך בסך התוצר (המקומי הגולמי) ירד באותה תקופה מ-9.0 ל-8.3 אחוזים – שהינו עדיין אחד משיעורי ההוצאה הגבוהים בעולם – בעת שהתרחשה צמיחה כלכלית מהירה. לכן הירידה מצביעה על ירידה משמעותית בחשיבות היחסית שמעניקה המדינה לתחום החינוך דווקא בעת הזו.

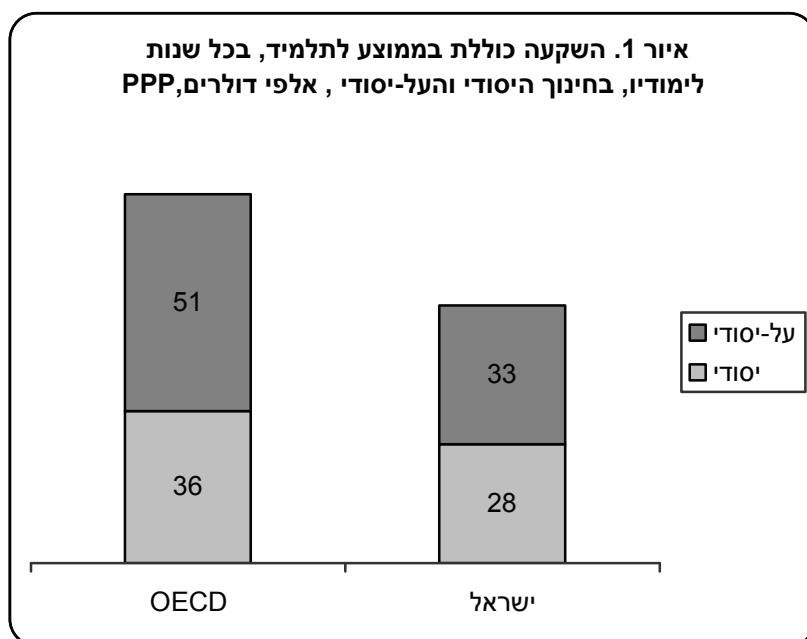
ממד משלים עולה מן הבחינה של ההשקעה לתלמיד ומהשוואתה לעומת ההשקעה במדינות אחרות. מסתבר כי במהלך העשור האחרון גדל הפער היחסי בהוצאה על חינוך בין ישראל ומדינות OECD, בשיעורים ניכרים בכל שלבי החינוך. ההשקעה הכוללת במוצע לתלמיד, בכל שנות לימודיו, בחינוך היסודי והעל-יסודי במדינות OECD (2005) עולה על 87.5 אלף דולר לתלמיד (ומורכבת מכ-36 אלף דולר ביסודי וכ-51 אלף דולר בעל-יסודי). בישראל המספרים נמוכים בהרבה: ההוצאה מסתכמת בכ-61 אלף דולר, מהם ניתנים במוצע לתלמיד ביסודי כ-28 אלף דולר ובחינוך העל-יסודי – כ-33 אלף דולר (ראה איור 1)⁴.

מסתבר, כי ישראל מקדישה לחינוך היסודי פחות מ-80 אחוז ממה שמקדישות במוצע מדינות OECD ולחינוך העל-יסודי – פחות מ-70 אחוז לעומת מדינות אלה. נתונים נוספים אף מצביעים על כך, שקצב הגידול של ההשקעה לתלמיד גבוה בהרבה במדינות OECD לעומת ישראל (OECD, 2008). בעוד שבישראל עלתה ההוצאה הלאומית לתלמיד, בין השנים 1995 עד 2005, ב-5 אחוזים בלבד, עלתה ההוצאה לתלמיד במדינות OECD באותה התקופה בלמעלה מ-30 אחוז.

במיוחד ראוי להדגיש, כי חלק מהאמצעות, המצטיינות בהישגים של תלמידיהן במבחנים הבינלאומיים, כגון אירלנד והונגריה, הגדילו את השקעתן בחינוך בשנים האחרונות בלמעלה מ-50 אחוז. למותר לציין, כי לאור העובדה, שהשוואת הישגים בין תלמידי ישראל לתלמידים במדינות העולם האחרות איננה יורדת מהפרק, רמת המשאבים המופנים לחינוך בשנים אלה מעוררת תהיות רבות.⁵

⁴ אם מביאים בחשבון הבדלים בין המדינות ברמות החיים, כמתבטא בהבדלים בתוצר לנפש, מתברר שההוצאה לתלמיד בישראל דומה להוצאה במרבית מדינות OECD.

⁵ טרם הוכח קשר ישיר בין השקעה כספית להישגים. עם זאת, הדיון בקרב המומחים בתחום החינוכי-הפדגוגי איננו עוסק, בדרך-כלל, בשאלה, האם השקעה כספית הכרחית לקידום הישגים לימודיים אלא מתמקד בחיפוש הדרכים היעילות ביותר לשימוש במשאבים המושקעים במערכת החינוך.



לוח 8. הוצאה לתלמיד, לפי רמת חינוך, ישראל ו-OECD*
(דולרים, שווי ערך כוח קנייה) 1995 ו-2005

ישראל לעומת OECD	OECD	ישראל	
			קדם-יסודי
1.05	2,631	2,763	1995
0.75	4,888	3,650	2005
			יסודי
0.97	3,595	3,485	1995
0.75	6,252	4,699	2005
			על-יסודי
0.96	4,971	4,776	1995
0.70	7,804	5,495	2005

* הלוח איננו מביא בחשבון הבדלים בין המדינות ברמות החיים. כאשר הבדלים אלה מובאים בחשבון, ההוצאה לתלמיד בישראל דומה לממוצע במדינות ה-OECD.

מקור: הלמ"ס, שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות; OECD, 2008. Table B1.

ב. ההוצאה הממשלתית על חינוך

באופן כללי, חלקו של תקציב החינוך בתקציב המדינה, הן מכלל התקציב והן מהתקציב ללא החזר חובות, יציב לאורך העשור האחרון, כאשר בשנים 2006-2007 ניכרת ירידה קלה של כמה עשיריות אחוז. לעומת זאת הסתכלות על ההוצאה לתלמיד, המביאה בחשבון את השינויים שחלו בגודל אוכלוסיית המקבלים, משקפת תמונה שונה לחלוטין, ומורכבת יותר.

לוח 9. הוצאה על חינוך לתלמיד בתקציב השוטף, 1998-2007, לפי רמת חינוך (ש"ח, מחירי 2007, ניכוי במדד מחירי הצריכה הציבורית האזרחית)⁶

שנה	סך-הכל	גני-ילדים	יסודי	על-יסודי
1998	17,622	4,893	11,547	20,958
1999	17,580	5,029	11,031	20,502
2000	17,620	5,534	11,219	19,798
2001	18,110	6,121	11,893	20,720
2002	17,202	6,073	11,502	19,466
2003	16,962	5,989	11,469	18,894
2004	16,090	6,094	11,429	18,532
2005	15,842	5,650	11,514	17,551
2006	15,596	5,862	11,563	17,234
2007	16,147	5,484	12,553	17,465
שינוי תקופתי %	-8.3	12.0	8.7	-16.6

מקור: מרכז טאוב (ראה נספח לוחות, הגדרות ומקורות בספר זה).

בין השנים 1998 ל-2007 ירדה ההוצאה לתלמיד ב-8 אחוזים (אם כי, ההיא עדיין גבוהה באופן משמעותי מההוצאה לתלמיד בתחילת שנות התשעים) אך השינויים נבדלים לפי שכבות הגיל: בגיל הרך היה גידול בהוצאות לאורך כל התקופה, המוסבר בהחלפה של ההוצאה הפרטית על

⁶ מרכז טאוב כולל בהוצאות החינוך הממשלתיות את הוצאות משרד החינוך לרמות החינוך השונות, את השתתפות הממשלה בהוצאות החינוך הגבוה, וכן את הוצאות משרד העבודה ומשרד הדתות (עד לביטולו) להכשרה מקצועית ולישיבות (הנתונים מנוכחים במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית). כלומר, הוצאות החינוך מוצגות לפי הנושא ואינן ממוקדות בהוצאות משרד החינוך בלבד, המרכז את הרוב המכריע של ההוצאה על החינוך.

חינוך קדם-יסודי בהוצאה ציבורית, כנובע מהפעלת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. השינוי בחקיקה והחלת החוק הביאו לכך, שחלקו של המגזר הציבורי במימון הגיל הרך עלה מ-74 אחוז ב-1994 ל-81 אחוז ב-2004 (זו השנה האחרונה שיש בידינו נתונים לגביה, אך יש להניח, ששיעור ההשתתפות הממשלתית יעלה, ככל שתימשך הרחבת היישום של החוק לגבי גיל זה).

בחינוך היסודי הייתה עלייה בהוצאה לתלמיד עד 2001 ולאחריה חלה ירידה מסוימת עד 2006 ועלייה חדה ב-2007, ככל הנראה באופן חד-פעמי, כתוצאה מתקצוב הסכמי השכר עם המורים בחינוך היסודי. שינוי זה לא בא עדיין לידי ביטוי בשינוי מבנה המשרה או בתוספת משמעותית של שעות פרטניות למורים.

בחינוך העל-יסודי נמשכה עלייה רציפה עד 2001, שלאחריה החלה ירידה, שנמשכה עד 2007. זו הירידה הבולטת ביותר בהוצאה לתלמיד, המצביעה על צמצום של כ-17 אחוז.

שינויים ברמת השירותים החינוכיים, שעל המערכת לספק לתלמידיה, אינם מתחייבים רק מהגידול הכולל בתלמידים. יש להביא בחשבון גם שינויים בהרכב הדמוגרפי של תלמידי ישראל (ראה לעיל), בהשתייכותם המגזרית ובהרכבם החברתי-כלכלי. אחת התופעות הרלוונטיות היא הגידול בשיעור האוכלוסייה החלשה חברתית-כלכלית, כנובע מריבוי טבעי גבוה יותר בקרב הערבים והחרדים; וכן הגידול במספר הילדים ובחלקם מן הסך-הכל של תלמידי החינוך המיוחד, שרמת המשאבים המופנית אליהם גבוהה יותר. גם שינויים ברמת החיים הכללית, המשפיעים על דרישות ועל טעמי הציבור ממערכת החינוך, רלוונטיים בדיון על רמת המשאבים הנדרשת. צירוף כל הגורמים הללו (לרבות הגידול הטבעי) היה מצריך שההיקף הכולל של התקציב יגדל ריאלית בכ-1-2 אחוזים לשנה, על מנת לשמור על רמת שירותים סבירה.

חלק ב'. סוגיות בתחום החינוך

1. זכאות לתעודת בגרות

תעודת הבגרות, המוענקת לעומדים בבחינות הבגרות בתום לימודיהם התיכוניים, היא יעד נכסף של כל נער ונערה בישראל וציון דרך משמעותי בחייהם של מי שקיבלו אותה. בשנים האחרונות כוון חלק הארי של מדיניות הטיפוח להעלאת שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות בקרב כל קבוצות האוכלוסייה.

א. שיעורי הזכאות בבחינות

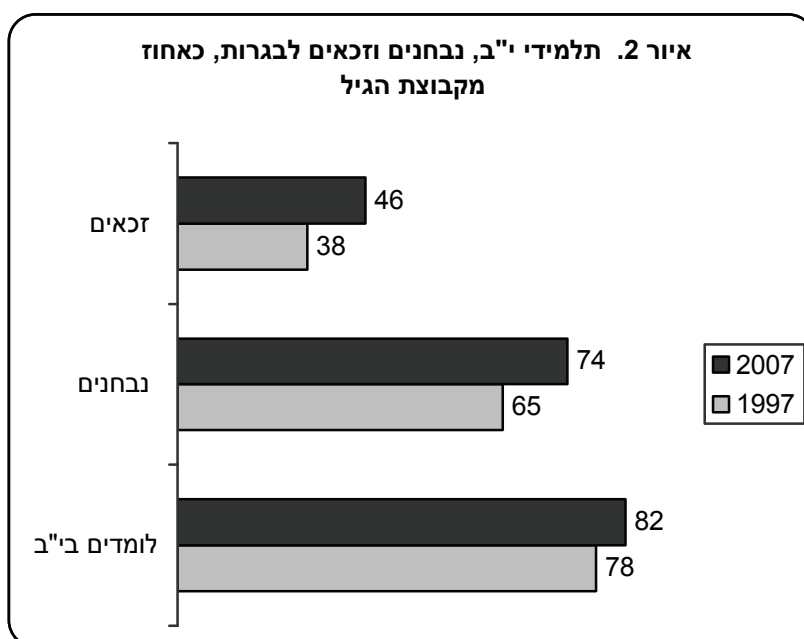
מקובל להתייחס לשיעור הזכאים בבחינות מקבוצת הגיל הרלוונטית, כמבטא את הישגי החינוך בכלל אוכלוסיית ישראל. בעשור השנים שבין 1997 ל-2007 גדל שנתון גילאי י"ב בכ-14 אחוז, מספר הלומדים בכיתות י"ב – ב-19 אחוז, מספר הנבחנים בבחינות הבגרות – ב-30 אחוז, ומספר הזכאים לתעודת הבגרות – ב-40 אחוז. נתונים אלה מצביעים בבירור על הצלחתה של מערכת החינוך להביא אל קו הגמר של החינוך העל-היסודי קבוצות אוכלוסייה חדשות, ובדרך-כלל חלשות יותר. עם זאת, מערכת החינוך איננה כוללת בתוכה את כל הנוער בישראל, ולא הכל שותפים ליעדים שהיא מציבה. כך אם נפחית מן המכנה את תלמידי החינוך החרדי ותלמידי החינוך במזרח ירושלים, הבוחרים לא להשתתף כלל בבחינות הבגרות, מסיבות ערכיות, יגדל בהרבה שיעור הזכאות המושג במערכת החינוך (לפי גישה זו הישגי המערכת נבחנים בהתייחס למי שנכללים במסלול זה. יתרה מכך, כפי שהצבענו בראשית הסקירה, מדובר בשתי קבוצות של האוכלוסייה, שקצב גידולן מהיר בהרבה לעומת הגידול של אוכלוסיית התלמידים המשתתפת במערכת, בערכיה וביעדים שהיא מציבה בפני התלמידים)⁷.

⁷ מעניין לציין, כי גם לגבי הכללת או אי-הכללת שתי קבוצות אלה של האוכלוסייה במבחנים הבינלאומיים, בהם משתתפת ישראל, מתנהל ויכוח דומה; בתחום זה, מקובל שהתוצאות המושגות אינן מתייחסות למי שאינם משתתפים במבחנים.

לוח 10. תלמידי י"ב, נבחנים וזכאים לבגרות מתוך קבוצת הגיל 1997 ו-2007

שיעור השינוי 1997-2007 (%)	2007	1997	
13.8	115,100	101,100	קבוצת הגיל (מונחים מוחלטים)
19.1	94,206	79,070	• לומדים בי"ב
29.9	85,581	65,871	• מספר נבחנים
39.9	53,325	38,124	• מספר זכאים
(%) אחוזים			
	100	100	קבוצת הגיל המלאה
5.1	82	78	• לומדים בי"ב
13.8	74	65	• מספר נבחנים
21.0	46	38	• מספר זכאים

מקור: משרד החינוך, מחלקת הבחינות, פורסם באתר האינטרנט של המשרד.



ב. רמת הבחינות

ישנה טענה, כי העלייה בשיעור הזכאים לתעודת הבגרות הושגה כתוצאה מהורדת רמת הקושי של הבחינות. רמת הקושי נקבעת על בסיס כמה גורמים, ובהם רמת ההעמקה והמורכבות של השאלות, כמות החומר הנדרש, מידת ההחמרה במתן הציונים, שקלול מרכיבי הבחינה השונים לציון הסופי, ותנאים סביבתיים בזמן הבחינה, כגון משך הבחינה, צורתה, הקלות שונות לתלמידים עקב ליקויי למידה⁸, וכדומה. בחלק מהמרכיבים אכן חלו שינויים משמעותיים המקלים על הניגשים לבחינות הבגרות. יחד עם זאת, השאלה המרכזית היא, האם רמת הקושי, ההבנה הנדרשת של החומר והתחכום בבחינות הנוכחיות עולים או נופלים לעומת השנים הקודמות. מענה יסודי על כך מצריך מחקר מקיף, המשווה את רמת הקושי של השאלות בבחינות הבגרות בעבר עם רמת הקושי הנוכחית של השאלות. מחקר אחד, הנוגע בעקיפין בסוגיה הוא מחקרם של פרופ' ברוך נבו ועמיתיו על מועד ב' של בחינות הבגרות. החוקרים, שעסקו בהסברים אפשריים לעלייה בציונים במועד ב' ולעלייה בשיעורי הזכאים והמתקרבים לזכאות, מציינים במסקנותיהם, שאין ירידה בדרגת הקושי של השאלונים במועד ב' על בסיס שיפוטם של מעריכים מנוסים (נבו ואחרים, 2005).

השאלה של השוואת רמת בחינות הבגרות לעומת העבר איננה ייחודית לישראל והיא נידונה לא מעט, למשל בספרות האמריקאית, כאשר התשובות עליה חלוקות בדומה לתשובות ביחס לסוגיות חינוכיות אחרות. לדעת חלק מהחוקרים, הרי בניגוד לטענה הרווחת, שבעבר ההישגים הלימודיים היו טובים יותר, בדיקות שונות מצביעות דווקא על רמה גבוהה יותר של התלמידים היום לעומת העבר (Schrag, 1997; Rothstein, 1998). ולעומתם, ישנם אנשי חינוך, הטוענים, שמערכת החינוך העל-יסודית והאקדמית כאחת סובלות מירידה ברמת הלימודים ומ"אינפלציה של ציונים" (Estrich, 1998).

⁸ שיעור הזכאים להקלות בבחינות (בעיקר תוספת זמן והתעלמות משגיאות כתיב) עלה מ-8 אחוזים ב-1998, ל-22 אחוז ב-2007 (קשתי, "הארץ", מיום 28.8.2008).

לגבי ישראל, אפשר להביא כמה נימוקים כנגד הטענה על הירידה ברמתה של מערכת החינוך:

(א) שיעור הזכאים לבגרות עלה בקצב מהיר יותר משיעור הנבחנים, ולכן, הגדלת מספר הנבחנים לא לוותה בהכרח בהורדת רמת הדרישות בבחינות.

(ב) שיעורי הדחייה של מועמדים ללימודי שנה א' באוניברסיטאות ירדו מאז שנות השמונים ב-7 אחוזים. ייתכן שיש בכך כדי להעיד על רמה יציבה של איכות הפונים למוסדות ההשכלה הגבוהה.⁹

(ג) בעשור האחרון חלו מספר שינויים בבחינות הבגרות, ולמרות זאת, בשנת 2006, תלמידי ישראל למדו יותר מקצועות ובהיקף של יותר יחידות לימוד, בהשוואה לשנת 1997 (ראה לוח 11).

(ד) קריטריון מרכזי לאיכות הבחינות ורמתן הוא שיעור הבחינות, המזכה את הבוגר באפשרות להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה. מסתבר שחלה עלייה מרשימה בשיעור הבחינות, המאפשר קבלה ללימודים אקדמיים, וזאת הן בהיקף החומר הנלמד והן ברמתו (להלן נדגים זאת במקצוע המתמטיקה, אך התמונה דומה גם במקצועות אחרים (לוח 12)).

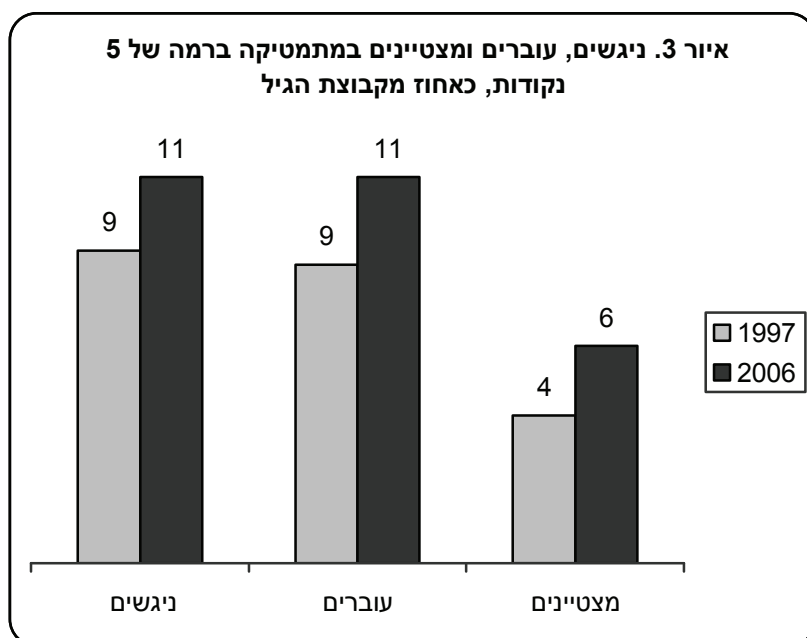
לוח 11. זכאים לתעודת בגרות, לפי היקף יחידות הלימוד, 1997 ו-2007

אחוזי שינוי	2007	1997	
40	53,325	38,124	מספר הזכאים
			שיעור מסיימים לפי היקף יחידות הלימוד
-10	32.6	36.3	• 20-25 יחידות לימוד
22	23.4	19.2	• +31 יחידות לימוד

⁹ אמנם ייתכן, שהאפשרויות הרבות, שנפתחו היום בפני המבקשים השכלה גבוהה (כמו מכללות, וכדומה), מביאות לכך, שתלמידים שאינם עומדים בתנאי הקבלה, אינם פונים לאוניברסיטאות אלא לחלופות, במכללות השונות או בחו"ל. ייתכן גם שרמת הדרישות של האוניברסיטאות ירדה, אולם, יחד עם זאת, העובדה ששיעור הנדחים ירד מצביעה על כך שאיכות הפונים לא השתנתה ואולי אף עלתה.

לוח 12. ניגשים, עוברים ומצטיינים במתמטיקה, מקבוצת הגיל, 1997 ו-2006

אחוזי שינוי	2006	1997	
14	115.1	101.1	קבוצת הגיל (אלפים) מזה: באחוזים
14	56.0	49.1	ניגשים במתמטיקה
25	54.0	43.2	עוברים במתמטיקה
31	23.7	18.1	מצטיינים במתמטיקה
24	11.0	8.9	• ניגשים בחמש יחידות
29	11.0	8.5	• עוברים בחמש יחידות
48	6.2	4.2	• מצטיינים בחמש יחידות



ברצוננו גם להסב את תשומת הלב לשתי נקודות הנראות לנו חשובות: ראשית, ירידה במספר הבחינות ובהיקף החומר הנדרש אינם פועלים בהכרח להורדת הרמה הלימודית. אנשי חינוך רבים טוענים, שהעומס המוגזם, לדעתם, שהיה נהוג בעבר, תרם לשטחיות וללמידה המתבססת על שינון ולא על הבנה. צמצום מספר הבחינות והיקף חומר הלימוד הנדרש לקראתן, לכן, גם עשויים לתרום להעמקה וללמידה משמעותית יותר של החומר הנכלל בבחינה (אם כי אמנם אין זה מובטח).

שנית, בהנחה שמטרת הבחינה לבדוק ידע ויכולת להתמודד עם מטלות אינטלקטואליות לימודיות, ולא דירוג תלמידים לפי כושרם לעמוד במטלות לימודיות שונות בתנאי לחץ, הרי הקלה ב"תנאים סביבתיים" אין פירושה בהכרח הורדת רמת הדרישות אלא מתן הזדמנות טובה יותר ושווה יותר לתלמידים בעלי כישורים שונים.

דומה שמערכת החינוך בישראל מגיעה להישגים למרות הקיצוצים הגדולים בתקציב החינוך העל-יסודי, וזאת מכמה סיבות עיקריות:

- מודעות גבוהה בקרב תלמידים והורים לחשיבות של תעודת הבגרות בכלל, ותעודה המאפשרת המשך לימודים גבוהים בפרט.
- המדיניות הנוהגת במערכת החינוך היום מייחסת חשיבות להישגים בבחינות הבגרות, תוך מתן העדפה להפחתה ואף ביטול הסלקטיביות בקבלה לחינוך העל-יסודי, ולמניעת ובלימת ההנשרה במהלך הלימודים, שהיו נהוגות בבתי-ספר על-יסודיים רבים.
- גיבוש ופיתוח תכניות ופעולות, המקדמות תלמידים לקראת השגת תעודת הבגרות והעתקת משאבים כספיים ואחרים מיעדים אחרים, לשם הגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות.
- הנהגת שינויים חשובים במבנה בחינות הבגרות, ובעיקר הוספת מועדים לבחינות חוזרות; הנהגת הקלות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים; וצמצום היקף החומר הנדרש לבחינה, המאפשר, מצד אחד, העמקה רבה יותר בחומר הנלמד, אך מצד שני, מקל על התלמידים אם העמקה שכזאת אינה נדרשת.
- הנהגת שינויים ארגוניים ותוכניים רחבי היקף בחינוך הטכנולוגי, שחיזקו את המרכיב העיוני ושיחררו משאבים להרחבת ההכנה לבגרות. ולבסוף, אם דומה, שלאור נתונים אלה אפשר "להסתדר" ולהגיע להישגים גבוהים גם ללא גידול בתקציב, הרי מסקנה זאת שגויה. אמנם

הושגו הישגים בתחום ההצלחה בבחינות הבגרות, למרות הקיצוצים בתקציב הכולל של החינוך העל-יסודי, אך הם גרמו להעסקת משאבים מיעדים אחרים חשובים של המערכת. כך לדוגמה בתחום שיפור איכות החיים של תלמידים ומורים או טיפול טוב יותר בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים.

ג. השוואה למדינות אחרות

הדיון הציבורי על הישגיה של מערכת החינוך הישראלית הושפע בשנים האחרונות גם מהישגיהם הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים. מקומה של ישראל במדרג ההישגים של תלמידי המדינות השונות אכן איננו מעורר גאווה. הנתונים אף חמורים במיוחד, היות שלא רק שהתוצאות לגבי ישראל נמוכות אלא תלמידי ישראל מובילים בפערים העמוקים ביותר בהשוואה בינלאומית. עוד מתברר שהישגי התלמידים הטובים בישראל נופלים מהישגי התלמידים הטובים במדינות רבות, כאשר הישגי התלמידים החלשים בישראל נופלים מהישגי התלמידים החלשים במדינות רבות.

אולם, איננו עדים לתופעה חדשה או ל"הידרדרות" מערכת החינוך הישראלית יחסית למדינות אחרות. לוח 13 מראה בבירור, שמיקומה היחסי של ישראל בין המדינות שהשתתפו בכל מבחני TIMSS ו-PISA הרלוונטיים היה די נמוך גם בעבר והוא לא השתנה לרעה. אגב, גם מדינות אחרות לא שינו את מקומן היחסי במידה משמעותית.

לוח 13. דירוג ישראל במבחנים הבינלאומיים TIMSS ו-PISA

א. מבחן TIMSS במתמטיקה לכיתות ח' (מתוך 14 מדינות שהשתתפו בארבעת המבחנים)								
2007		2003		1999		1995		ישראל
ציון	דירוג	ציון	דירוג	ציון	דירוג	ציון	דירוג	
463	13	496	12	466	14	522	*8	
ב. מבחני PISA (מתוך 26 מדינות שהשתתפו בשני המבחנים **)								
2006				2000				ישראל
ציון	דירוג	ציון	דירוג	ציון	דירוג	ציון	דירוג	
442	25	433	25					

* המדגם ב-1995 לא כלל ערבים וחרדים.

** גם ב-2003 התקיים מבחן אולם ישראל לא השתתפה בו.

2. הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות

אחד ההישגים המרכזיים, שהושגו בסיום שביתת המורים הארוכה בחינוך העל-יסודי בשנת 2007, היה ההסכם, לפעול להקטנת מספר התלמידים בכיתה באופן הדרגתי ל-32, לכל היותר. כהכנה לביצוע החלטה זאת, סוכם על בחינת ההשפעות של המהלך על התקציב השוטף (שכר מורים ועובדי חינוך אחרים), על תקציב הפיתוח (הבינוי, בעיקר), על צורכי כוח האדם בהוראה, והשפעות נלוות אחרות.

במרכז הוכנה עבודה, אשר פירטה את הסיכויים והסיכונים, הכרוכים במימוש ההחלטה להקטין את הכיתות (בלס, 2008). העבודה התייחסה בעיקר לסוגיית העלות, הכרוכה בביצוע ההסכם עם המורים ולדרכים שיאפשרו להתמודד עם הסכנות הצפויות (בעיקר ירידה באיכות המורים). המסקנות העיקריות היו כדלקמן:

(א) להסכם עם ארגוני המורים, על הקטנת מספר התלמידים בכיתה, עשויה להיות השפעה בעלת חשיבות היסטורית על התפתחותה של מערכת החינוך בארץ. הדבר מותנה כמובן בהתאמת שיטות הלימוד וההוראה למציאות החדשה.

(ב) עלות הביצוע המלא תנוע בין 5.7 ל-9.3 מיליארד שקל. סכום זה יתחלק כלהלן: כשני מיליארד ש"ח הוצאות שוטפות (תוספת שכר למורים הנוספים, שיידרשו כתוצאה מהגדלת מספר הכיתות), והשאר הוצאות חד-פעמיות לבינוי ולהכשרת מורים¹⁰.

(ג) מספר המשרות המלאות הנוסף, הנדרש למימוש מלא של ההסכם, עומד על כ-14,000. היות שרוב המורים אינם עובדים במשרה מלאה, מספר המורים הנוסף, שיידרש לביצוע ההסכם, הוא כ-17,000 (בהנחה שלא יחול שינוי בהעדפותיהם בבחירה בין פנאי לעבודה).

(ד) הגדלת הביקוש למורים בהיקף כזה – אם לא יימצאו דרכים ושיטות לגיוס מועמדים איכותיים להוראה – יכולה לגרום לירידה ברמה הכללית של המורים במערכת, ולנדידה של מורים טובים יותר, מבתי-ספר המצויים בפריפריה ו/או כאלה המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות, לבתי-ספר הממוקמים במרכז ומשרתים אוכלוסיות תלמידים מבוססות.

¹⁰ התחשיבים אינם מביאים בחשבון את הסכמי העבודה החדשים שנחתמו עם המורים. הסכמים אלה מעלים את עלות השכר למשרה מלאה, אך אם יבוצעו במלואם ניתן יהיה להקטין את עלות ההכשרה על-ידי הפחתת מספר המורים הנדרש. ההערכה היא, ששיעור המשרות המלאות לכיתה לא ישתנה.

ה) מספר חדרי הכיתה הנדרש למימוש ההסכם מגיע לכדי 7,500 (ראה לוח 14 להלן). ניצול יעיל יותר של מצאי המבנים הקיים במערכת ושימוש בשיטות ארגון חלופיות לשיבוץ כיתות בבית-הספר יכול להקטין מספר זה בצורה משמעותית אך תהיינה לכך, כמובן, גם השלכות חינוכיות אותן צריך להביא בחשבון.

ו) פעולה נמרצת והחלטית להקטנת מספר הכיתות הקטנות, המונות פחות מ-25 תלמידים, עשויה לתרום, הן בגלל עצם ההקטנה במספר הכיתות והן בשל יתרונות לגודל בעלות הפעלת בתי-ספר, להקטנת העלות הכוללת של המהלך¹¹.

ז) תרומה נוספת להקלת המעבר וצמצום השפעותיו השליליות – בעיקר הגדלת הביקוש למורים – עשויה לבוא מכיוונים נוספים, כגון: שינוי מבנה המשרה של מורים, אימוץ מלא של שיטת התקצוב הדיפרנציאלי לתלמיד, הפעלת שיטות תגמול חדשניות למורים המלמדים בבתי-ספר בהם צפיפות התלמידים בכיתות גבוהה. חלק מצעדים אלה משפיע בכיוון של הקטנת מספר הכיתות הקטנות, וחלק אחר בכיוון של הגדלת היקפי המשרה של מורים, מגמה שהמערכת מעוניינת לעודד אותה.

ח) יהיה צורך במהלך מסיבי של חידוש תכניות האב לחינוך (העוסקות במיפוי מוסדות חינוך ביישובים), בכל המקומות בהם תידרש תוספת בינוי משמעותית. מהלך כזה, שיביא בחשבון התפתחויות דמוגרפיות וחינוכיות, יכול לצמצם במידה ניכרת את צורכי הבינוי. שני הכיוונים הבולטים במהלך זה – רה-ארגון במגזר היהודי, הכולל העברה של מוסדות חינוך מתפנים מהמגזר הממלכתי והממלכתי-דתי למגזר החרדי, ותוספות בנייה במגזר הערבי.

ט) מוצע להפעיל את המהלך הכולל באופן מדורג, שיבטא את ההעדפה של אוכלוסיות תלמידים חלשות ויופנה לרמות הכיתה, בהן השפעתו מרבית. ההפעלה המדורגת תגרום לכך, שבשנים הראשונות עיקר ההשקעה יופנה לחינוך הערבי, לכיתות הנמוכות ולחטיבות הביניים ובשנים האחרונות – לחינוך העברי ולאוכלוסיות המבוססות. יחד עם זאת, מוצע לכלול גם בשלבים המוקדמים כיתות ממגזרים אחרים על מנת לא לאבד את התמיכה הציבורית במהלך.

¹¹ היקף ההשפעה של מהלך זה מותנה במידת היישום של עקרון התקן לתלמיד. ככל שהתקצוב יקפיד יותר על עקרון זה השפעתו תהיה קטנה יותר, כי התקצוב ייקבע על פי מספר התלמידים ולא על פי מספר הכיתות.

לוח 14. עלויות הורדת מספר התלמידים המקסימלי בכיתה, מ-40 ל-32

	קבוצות נפרדות			סך-הכל			
	י-י"ב	ז-ט'	מזה: א-ג'	יסודי א-ו'	א-ג' ז-ט'	א-י"ב א-ט'	
סך התוספת							
כיתות	1,665	1,906	2,055	3,915	3,961	5,821	7,486
משרות	3,663	4,193	3,083	5,873	7,276	10,066	13,729
מורים	4,309	4,933	4,110	7,830	9,043	12,763	17,073
סך-כל העלויות: שוטפות וחד-פעמיות (מיליארדי ש"ח)							
1. "מחמירה"	2.3	2.6	2.3	4.4	4.9	7.0	9.3
2. "מצומצמת"	1.4	1.6	1.4	2.7	3.0	4.3	5.7
הוצאות שוטפות (מיליוני ש"ח)							
סך-הכל	564	646	475	904	1,120	1,550	2,114
שכר מורים	513	587	432	822	1,019	1,409	1,922
נלוות	51	59	43	82	102	141	192
הוצאות חד-פעמיות (מיליוני ש"ח)							
סך-הכל							
1. "מחמירה"	1,694	1,940	1,850	3,524	3,789	5,463	7,158
2. "מצומצמת"	847	970	925	1,762	1,895	2,732	3,579
בינוי							
1. "מחמירה"	833	953	1,028	1,958	1,981	2,911	3,743
2. "מצומצמת"	416	477	514	979	990	1,455	1,872
הכשרת מורים							
1. "מחמירה"	862	987	822	1,566	1,809	2,553	3,415
2. "מצומצמת"	431	493	411	783	904	1,276	1,707

מקור: בלס, נ, 2008ב.

3. הצעות לצמצום פערים בחינוך

בעיית הפערים בהישגים במערכת החינוך איננה יורדת מהפרק זה שנים רבות. יש לציין, על רקע הדיון הכולל בפערים, המעמיקים בחברה הישראלית, כי דווקא הפערים בהישגים הלימודיים הצטמצמו, בהיבטים מסוימים, בעשור האחרון. הצעות מפורטות לצמצום פערים ולצמצום אי-השוויון בתחום החינוך, נכללות במסמך שהופיע לאחרונה (ראה: מרכז טאוב, 2008). ההמלצות העיקריות הן בכיוונים הבאים:

- המלצות בתחום מניעת הנשירה, ובמיוחד במוקדיה במגזר הערבי ובקרב העולים, שם שיעורי הנשירה גבוהים במיוחד.
- שינוי שיטת התקצוב במערכת החינוך – מדובר בצורך להחזיר ולהחיל את שיטת התקן הדיפרנציאלי, המושתתת על מפתח חברתי-כלכלי, לפי הרקע החברתי-כלכלי של כל תלמיד ותלמידה¹². השיטה בוטלה לאחרונה על-ידי משרד החינוך.
- שיפור כוח ההוראה, הכולל מורים, מנהלים ויזמים חינוכיים. יש להציב נושא זה כמשימה לאומית וכלל-מערכתית ולהפעיל מדיניות, שתבטיח, שבין הפונים להוראה יימצאו גם יוצאי קבוצות איכות גבוהות יותר (המסמך המפורט עומד על הדרכים לפעולה בתחום זה).
- פעולות נוספות נדרשות באופן נבדל בשלבים השונים של המערכת: כך לדוגמא, בחינוך הקדם-יסודי, מוצע להחיל באופן מלא ומהיר את החוק לחינוך חינם לגילאי 3 ו-4 וללוותו בעבודה עם המשפחה, בעיקר בפריפריה, כדי לחזק את המודעות של ההורים למידת השפעתם המכרעת על התפתחות הילד. בחינוך העל-יסודי, לדוגמא, מוצע ליצור בתוך המערך הבית-ספרי הקיים הסדר, לפיו לכל תלמיד ותלמידה תהיה קבוצת השתייכות קטנה בנוסף למערך הכיתתי, להדגשת חשיבותה של תשומת לב אינדיבידואלית להצלחה של תלמידים (דן שרון, 2004).

¹² מרכז טאוב היה המוסד הראשון שהמליץ על הפעלתה של שיטה זאת, ולאחר מכן המליץ עליה גם דו"ח שושני, שאומץ על-ידי משרד החינוך. שיטת תקצוב זאת זכתה לגיבוי גם בפסק דין של הבג"ץ ובדו"ח של כוח המשימה הלאומי (דו"ח דברת).

- עוד ראוי להזכיר את תכנית הליבה, המחייבת את מערכת החינוך להחילה בדחיפות להבטחת עתיד החינוך. יש לקבוע, שכל מוסד הנהנה מתקציב ממלכתי יהיה מחויב בהוראת מיומנויות יסוד של קריאה וכתיבה, חשיבה וידע מתמטיים, שפה זרה, יסודות המדע ומיומנויות מחשב. כך גם לגבי מספר השעות המינימלי, שיש להקדישו לכל אחד ממקצועות ותחומי לימוד אלה. להמלצה זאת אין עלות כספית. הקושי הוא פוליטי ולא תקציבי.

מקורות

- בלס, נ. (2008א). אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך, סקירת ספרות, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, היוזמה למחקר יישומי בחינוך. יד הנדיב, משרד החינוך.
<http://www.academy.ac.il/data/projects/34/morim-horaa-heb.pdf>
- (2008ב). **הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ., דוכן, י. (2006). **תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך: מעברים בין המגזרים השונים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ., רומנוב, ד., אלמסי, כ., מעגן, ד., שיינברג, ד. (2008). **מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות. — (2007). הודעה לעיתונות. 30 ביולי.
- זוסמן, נ., רומנוב, ד. (2007). **ההוצאה הפרטית על חינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מעגן, ד. (2007). **תחזית תלמידים למערכת החינוך 2006-2012**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אפריל.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2008). **אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים**. דו"ח כוח המשימה מוגש לנשיא המדינה ולשר הרווחה והשירותים החברתיים. ירושלים: אוקטובר.
- משרד החינוך (2007). **עובדות ומספרים 2007**.
- נבו, ב., שימבורסקי, ג., חזני, א. (2005). **בחינות הבגרות מועד ב**. אוניברסיטת חיפה, המחלקה לפסיכולוגיה; מכון הנרייטה סאלד, ירושלים. המחקר מומן על-ידי משרד החינוך, התרבות והספורט, לשכת המדען הראשי.
- קלינוב, ר. (2008). **תקצוב דיפרנציאלי כמכשיר להעדפה מתקנת**. מסמך המוגש למדען הראשי של משרד החינוך.
- קשתי, א. "הארץ", מיום 28.8.2008
- שרון, ד. (2004). **מישלים חינוכיים: כיתות וקבוצות – הצעה לשינוי דרכי ההוראה בחינוך העל-יסודי**, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Estrich S. (1998). "It's Not Who Goes to College; It's Who Can Stay There," *USA Today*, May.
- Murnane, R. & Steele, L. (2007). What is the problem: The Challenge of providing effective teachers of all children. *The Future Children*, 17(1): 15-43.
- OECD (2008). *Education at a Glance*.
- Rothstein, R. (1998). Reflections on the Limitations of our Ability to Measure School's Productivity and Some Perspective from the Past, in: Fowler, R. (ed.), *Development in School Finance*, pp.11-16.
- Schrag, P. (1997). The Near Myth of Our Failing Schools. *The Atlantic Monthly*, Oct.