

אי שוויון במערכת החינוך : מי מתנגד ומי נהנה מהפערים?

נחום בלס*

הפרק הבא הוא הרחבה והעמקה של טורי דעה וקטעים אחרים שפרסם המחבר בבמות שונות, כמו גם של תגובות לדבריו. הכתוב בו הוא על דעת המחבר בלבד.

תקציר

המאבק לשוויון ולצמצום פערים במערכת החינוך הוא אחד הנושאים המדוברים ביותר בשיח החינוכי בישראל מאז שנות השישים. אלא שבשנים האחרונות עמדו בפני משרד החינוך סוגיות הקשורות באופן ישיר או עקיף לרעיון השוויון בחינוך, ובכולן נבחר אופן התמודדות המשקף מגמות המבטלות, מצמצמות או מאטות מהלכים לקידום השוויון שנקט המשרד בעבר. פרק זה מבקש לבחון את ההתפתחויות האלה ואת השלכותיהן, כמקרי מבחן לנכונות המערכת להשקיע בצמצום פערים הלכה למעשה. המהלכים שייסקרו בפרק הם: (א) חזרה לשיטת התקצוב של תקן לתלמיד בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים; (ב) יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 והחלטה להוסיף סייעת שניה בגני הילדים; (ג) יישום החלטת הממשלה באשר לצמצום הצפיפות בכיתות; (ד) הקשחת המדיניות התקציבית כלפי בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, כפי שהתבטאה במאבק מול בית הספר הריאלי בחיפה ובתי הספר הנוצריים.

* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות בישראל, המכללה האקדמית אור יהודה. פרק זה מוקדש לזכרה של מורתי וידידתי, האחת והיחידה פרופ' רות קלינוב, שהלכה לעולמה בימים אלו.

מבוא

חשיבותם של שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך ושל הניסיונות להשיגו מוסכמים כמעט על הכל בישראל, וההסכמה חוצה גבולות פוליטיים ואתניים. במבחנים הבין-לאומיים תלמידי ישראל ניצבים תדיר בראש רשימת הפערים הלימודיים בין תלמידים ממעמד ומרקע שונה, ובמהלך השנים הוקמו כמה ועדות שדנו בפתרונות למצב. ראשי מערכת החינוך נקטו בשיטות שונות במאבק באי השוויון, והבולטות שבהן היו שינויים בשיטות התקצוב, תנאים מועדפים לאנשי חינוך העובדים בפריפריה הגיאוגרפית, תכניות לימודים ייחודיות ומסגרות מותאמות לתלמידים מרקע חלש.

אולם למרות מאמצים ניכרים אלו, נראה כי מאחורי הקלעים התמונה נראית מעט אחרת. בספרה "מי מפחד משוויון" כותבת שרת החינוך לשעבר יולי תמיר על הקשיים שנתקלה בהם כאשר רצתה לקדם מהלכים לצמצום פערים בין אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה – וככל הנראה קשיים אלו משותפים לכל שר חינוך שניסה לעשות זאת בעבר, או ינסה בעתיד. תמיר מצביעה על כך שקבוצות וחוגים המצדדים לרוב בפומבי בשוויון הזדמנויות פועלים לסיכול צעדים המכוונים להשגת מטרה זו, כאשר נראה להם שהאינטרסים שלהם עומדים בסכנה (תמיר, 2015).

פרק זה מבקש לבחון לעומק כמה צעדים שיושמו לאחרונה במערכת החינוך, ולהציג את ההיסטוריה שקדמה להם ואת השפעתם על נושא השוויון בחינוך. בסעיף הראשון ייבחנו השינויים באופן התקצוב לתלמיד לאורך השנים, בדגש על תהפוכות השנים האחרונות. הסעיף השני יסקור את יישום ההחלטה להחיל את חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4 ולתקצב מימון לסייעת שנייה בגני הילדים. בסעיף השלישי תיבחן סוגיית צמצום הצפיפות בכיתות בבתי הספר היסודיים, והסעיף הרביעי יעסוק במאבקם של בתי הספר הנוצריים – המייצגים את המוסדות במעמד מוכר שאינו רשמי – לקבלת תקצוב.

תמונת-העל הנשקפת מסקירה זו מגלה כי אף שערך השוויון נישא בפי כל, בפועל קשה מאוד ליישם שינויים המקדמים קבוצות מוחלשות, היות שהחלטות המדיניות מתקבלות לא אחת על סמך דעתן וטובתן של הקבוצות המבוססות, המשפיעות במידה רבה יותר על השיח הציבורי.

1. שיטת תקצוב בתי הספר

מערכת החינוך בישראל מתוקצבת בדרכים שונות בכל אחד משלביה. בחינוך הקדם-יסודי ובחטיבה העליונה כמעט לא הופעלה מדיניות של העדפה מתקנת. לעומת זאת, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים הפעילה המדינה שלוש שיטות תקצוב עיקריות בשנים האחרונות, וכל אחת מהן כללה בתוכה מרכיבים של העדפה מתקנת: (א) תקן לכיתה בתוספת "סלים"; (ב) תקן דיפרנציאלי לתלמיד; (ג) התקן המשולב.¹

שיטת התקן לכיתה בתוספת "סלים": שיטה זו פעלה בחינוך היסודי מקום המדינה עד 2004, ובחטיבת הביניים עד 1994. לפי השיטה, עיקר התקציב הוקצה באופן שווה לכלל בתי הספר באמצעות תקן בסיסי לכיתה, שאמור היה לאפשר הפעלה של תכנית לימודים בסיסית. לתקן הזה נוספו תוספות שונות ("סלים"), שמטרתן לתת מענה לבעיות ייחודיות לבית הספר, או להשקיע בנושאים שהמדינה חפצה לסייע בקידומם.

השיטה הייתה נוחה מאוד להפעלה מבחינה אדמיניסטרטיבית, קל היה להסביר אותה לציבור המשתמשים, והיו בה יסודות של צדק ושוויון בסיסי שמנעו הפליה לרעה של בתי ספר ששירתו אוכלוסיות קטנות (בגין מיקומם או השקפת עולמם). היא גם אפשרה לעודד ולתמרץ נושאים ספציפיים בקלות יחסית. עם זאת, היו בה כמה חסרונות: ראשית, היא יצרה העדפה ברורה (לפחות מבחינת ההקצאה של משאבים לתלמיד) לבתי ספר קטנים או מוסדות שהכיתות בהם קטנות מסיבות אחרות (למשל פיצול לבנים ובנות).² שנית, השיטה הותירה פתח להחלטות המבוססות על מניעים אידיאולוגיים ופוליטיים של העומדים בראש המערכת, ואפשרה להם להעדיף בתי ספר ואוכלוסיות שהם רצו ביקרם. שלישית, ריבוי הסלים – שהיקפם הגיע בתקופות שונות לסדרי גודל של מעל 20 אחוז מכלל תקציב השעות, וחלקם ניתנו על פי קריטריונים מעורפלים – יצר גם הוא חלוקה לא צודקת של המקורות. בתי ספר שבראשם מנהלים בעלי יוזמה (שלרוב משרתים אוכלוסיות חזקות ממילא) הצליחו לגייס משאבים רבים יותר מבתי ספר אחרים.

¹ לצד אלו מתקיימות שיטות תקצוב שונות בחינוך החרדי ובחינוך המוכר שאינו רשמי.
² בחינוך הממלכתי-דתי היו הרבה כיתות קטנות, הן בגלל היותו מיעוט ביישובים רבים, והן בגלל המגמה לפצל את הכיתות לפי מין. ביישובים החקלאיים חלק גדול מהכיתות קטנות בשל פיזור האוכלוסין הדליל.

שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד: על פי שיטה זו, שהייתה נהוגה בשנים 2004–2007, התקצוב מתחשב בשני נתונים בלבד: מספר התלמידים בבית הספר, ונתוני הרקע חברתי-כלכלי של התלמידים. הנהנים הגדולים משיטה זו היו בתי הספר הגדולים שאוכלוסיית תלמידיהם נמנית עם שכבות האוכלוסייה החלשות, דהיינו בעיקר בתי הספר הערביים וחלק מבתי הספר במגזר החרדי.³ הנפגעים העיקריים היו בתי ספר קטנים שתלמידיהם מרקע חברתי-כלכלי מבוסס. רוב בתי הספר ניצבו בתווך: בחלקם מספר התלמידים היה גדול מספיק כדי לקיים את תכנית הלימודים המלאה, גם אם הם שירתו אוכלוסייה מבוססת, או שהם היו קטנים וחלשים, ואז הם פוצו על ההפסד הכרוך בגודל המוסד ובמיעוט תלמידים בכיתה בתוספת בשל נתוני הרקע החברתי-כלכלי.

שיטת התקן המשולב: על פי שיטה זו, הפועלת בחטיבת הביניים מאז 1995 ובבתי הספר היסודיים מאז 2008, התקציב המוקצה לכל כיתה מורכב משני חלקים. החלק הראשון והעיקרי הוא התקן הבסיסי, שניתן לכל כיתה באופן אחיד ושוויוני.⁴ החלק השני מורכב משתי תוספות עיקריות לתקציב שעות הוראה: (א) תוספת הנגזרת מגודל הכיתה, הניתנת עבור כל תלמיד מעבר ל-20 בכיתה, ללא התחשבות בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמידים; (ב) תוספת הנגזרת מההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים בבית הספר. לכך יש להוסיף גם את התוספות עבור שעות תפילה בחינוך הממלכתי-דתי, ושעות הוראה עבור יום לימודים ארוך בבתי ספר.

מנקודת המבט של ההעדפה המתקנת, תוצאותיה של שיטת תקצוב זו תלויות בגודל היחסי של התקן הבסיסי לעומת התוספות, ועוד יותר במה שנותר מתקציב שעות ההוראה לצורכי סל הטיפוח וההעדפה המתקנת לאחר שמקצים את התקן הבסיסי ואת כל התוספות. המציאות היא שמאז 2009 מאגר שעות ההוראה שנותר לסל הטיפוח הארצי הוא בסביבות 6 אחוזים. עקב כך משרתת השיטה בעיקר בתי

³ בתי הספר החרדיים ברשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני נהנו מהמעבר לשיטת תקצוב זו, בשל העובדה שלראשונה מאז קום המדינה הוחל עליהם גם מדד הטיפוח, והיות שהם יכלו ליהנות מתקן גבוה יותר לתלמיד כי אוכלוסיית התלמידים שלהם חלשה מבחינה חברתית-כלכלית.

⁴ מאז תש"ע הוכנס בנוסחה שינוי, ולפיו גודל הכיתה לצורך חישוב תקצוב משתנה בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר. המשמעות היא שכאשר בבית הספר המבוסס ביותר יש 80 תלמידים בשכבה, יאושרו לו שתי כיתות בנות 40 תלמידים כל אחת, וכל כיתה מקבלת את התקן הבסיסי ואת שאר התוספות בהתאם למספר תלמידיה. לעומת זאת, לבית הספר החלש ביותר יאושרו 3 כיתות של 27 תלמידים, ואז יקבל בית הספר שלושה תקנים בסיסיים ותוספות.

ספר שבהם כיתות צפופות מאוד, ובתי ספר שבהם כיתות קטנות מאוד (בשל הבטחת מינימום שעות הוראה, המתחלקות בין תלמידים מעטים יותר). עיקר המוסדות בקטגוריות אלו הם בתי ספר ממלכתיים-דתיים, הנוהגים לפצל כיתות לבנים ולבנות; חלק מבתי הספר במועצות האזוריות; בתי ספר ממלכתיים יהודיים בערים הגדולות; ובתי ספר במגזר הערבי.

יתרונה הגדול של השיטה הוא במתן פיצוי משמעותי לכיתות צפופות. החיסרון הגדול שלה הוא בכך שכאשר החלק המוקדש להעדפה מתקנת מתוך כלל התקציב הוא קטן, היא אינה יכולה להציע שינוי של ממש בתחום.

השינוי בשיטת התקצוב לאורך השנים

כאמור לעיל, מאז קום המדינה עד 1994 שיטת התקן לכיתה בתוספת סלים הייתה נהוגה בחטיבת הביניים, ואילו בחינוך היסודי היא התקיימה עד 2004. שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד נוסתה בחטיבת הביניים במשך שנה אחת בלבד, אולם הניסיון הופסק בטרם עת⁵ ובמקומו הופעלה בחטיבת הביניים שיטת התקן המשולב לכיתה.

בחינוך היסודי ההתפתחות הייתה שונה מעט, אך לא בהרבה. במענה לדרישת בג"ץ (בג"ץ 1614/00, 1994) מינתה שרת החינוך דאז לימור לבנת בסוף 2001 ועדה בראשותו של ד"ר שמשון שושני (הידועה כ"וועדת שושני"), כדי לבחון מחדש את שיטת התקצוב הקיימת בשלושת סוגי המוסדות בחינוך היסודי: מוסדות רשמיים, מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור. לאחר דיונים ממושכים הגישה הוועדה את המלצותיה לשרת החינוך באוגוסט 2002. ההמלצה העיקרית הייתה לשנות את שיטת התקצוב מיסודה, ולאמץ במקומה את שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. את הוועדה הנחתה התפיסה שמימון מוסדות החינוך היסודי בישראל צריך להיעשות לפי קריטריונים שוויוניים, הוגנים, יעילים, ישימים, גלויים ואחידים לכלל התלמידים בישראל.

בין המלצות ועדת שושני לשיטת התקצוב שנוסתה בחטיבת הביניים היה דמיון מהותי רב,⁶ אך היו בה שני מרכיבים חשובים שלא היו בניסיון הראשון:

⁵ גילוי נאות: כותב פרק זה היה מחבר המסמך שעמד בבסיס הניסיון לשינוי השיטה.
⁶ אולי, בין היתר, משום שכותב מסמך זה היה אחד היועצים הכלכליים לוועדה, וכאמור גם מעורב בניסיון לרפורמה בחטיבת הביניים.

א. משרד האוצר הבטיח תוספת מימון בסך 80,000 שעות.⁷

ב. גובש מדד טיפוח חדש.⁸ המדד החדש היה שונה מהותית מהקודם בכמה היבטים. הוא התייחס לכלל אוכלוסיית התלמידים (יהודים לא-חרדים, ערבים וחרדים) וכלל כמה מרכיבים שלא הופיעו במדדים קודמים, כגון מיקומו של בית הספר באזורי עדיפות לאומית, היותו של התלמיד או הוריו עולים, והיות ארץ הלידה של התלמיד או הוריו אחת ממדינות המצוקה. מרכיבים אלו הוכללו במדד כדי למנוע את האפשרות הסבירה שאם יוחלט לקבל את שיטת התקצוב החדשה, היישום יעשה על ידי העתקת משאבים מאסיבית מהמגזר הממלכתי – ובמיוחד מהממלכתי-הדתי – למגזר הערבי ולבתי הספר החרדיים, ואם תקבל תוספת משאבים כמעט כולה תוקצה למגזרים אלו.

עוד בטרם הופעלה השיטה החדשה נמתחה עליה ביקורת מצד גורמים ציבוריים שונים. אנשי החינוך הממלכתי-דתי טענו כי ייגרם הפסד למערכת החינוך של המגזר, שהכיתות בה קטנות.⁹ לעומתם אנשים מהצד השמאלי של המפה החברתית הצביעו על האפליה הגלומה במדד הטיפוח החדש, בשל הענקת משקל רב למרכיבי אזורי העדיפות הלאומית ולאורך העלייה – מדדים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הערבית בישראל.¹⁰

⁷ היועצים דרשו תוספת של 120,000 שעות כדי שלא יהיה צורך להפחית שעות בבתי ספר, והכוונה הייתה בעיקר לבתי ספר ממלכתיים-דתיים ולחלק מבתי הספר בחינוך הממלכתי היהודי שהכיתות בהם קטנות יחסית (בעיקר בפריפריה ובמועצות האזוריות).

⁸ לאור הבלבול התדיר בין המונחים, חשוב לעמוד על ההבדל העקרוני בין "מדד הטיפוח" ל"שיטת תקצוב". מדד טיפוח הוא כלי סטטיסטי למדידת היכולת היחסית של תלמיד, קבוצת תלמידים או בית ספר להגיע להישגים לימודיים לעומת אחרים. שיטת תקצוב היא הנוסחה שלפיה מוקצים משאבי התקציב של המשרד. ייתכן מצב של מדד טיפוח לקוי המשרת שיטת תקצוב פרוגרסיבית וטובה (כגון מדד הטיפוח שגובש בוועדת שושני, ששירת את שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד"), ולחלופין מדד טיפוח מצוין המשולב בשיטת תקצוב רגרסיבית (כמו במקרה של מדד שטראוס ושיטת התקן המשולב לתלמיד).

⁹ יו"ר ועדת החינוך של הכנסת דאז, ח"כ זבולון אורלב, צוטט בערוץ 7 כאומר "המפד"ל דוחה את הדוח, שיישומו יביא לגריעת כ-20 אלף שעות הוראה ממערכת החינוך הציונית-דתית, הנאמדות בכ-100 מיליון שקלים" (27 באוגוסט 2002).
<http://www.inn.co.il/News/Flash.aspx/33195>

¹⁰ ראה למשל דבריה של ח"כ יולי תמיר בוועדת החינוך של הכנסת: "אני חושבת שדוח שושני עושה עוול אדיר לערבים, כי הוא נותן במדד הטיפוח משקל מאוד גדול לעלייה. עד 40 אחוז נגזלים מערבים בהיעדר מדדים שהם יכולים לענות עליהם. [...] אי אפשר לקבל את דוח שושני כמו שהוא בגלל מדד הטיפוח" (הכנסת, 2013).

בניגוד לביקורת שנמתחה על שיטת התקן הדיפרנציאלי לפני יישומה, מחקרים שבדקו את תוצאותיה מצאו שהיא הביאה לצמצום פערים משמעותי (בלס, 2007; בלס, זוסמן וצור, 2010; קלינוב, 2010).¹¹ יתרה מכך, שני המחקרים הצביעו בפירוש על הצלחה בהשגת המטרה המרכזית של שינוי שיטת התקצוב: יצירת מצב שבו בתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מוחלשות נהנים מתקציב גבוה יותר מבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות.

למרות ההצלחה המוכחת של שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד ביישום מדיניות של העדפה מתקנת (ואולי בגללה?), שילוב כל הכוחות שהתנגדו לשיטה זו גרם לכך שכעבור ארבע שנים החליטה שרת החינוך יולי תמיר לפעול לביטולה. הביטול נעשה עקב תנאים שנוצרו לאחר החלטת בג"ץ בנושא שונה לחלוטין,¹² בנימוק ששיטת התקן הדיפרנציאלי אינה מאפשרת לבתי ספר רבים לקיים מערכת לימודים תקינה, ולעבור לשיטת התקן המשולב לכיתה.

ב-2015 פרסם משרד החינוך נתונים על הקצאת המשאבים במערכת החינוך. הנתונים מצביעים על כך שב-2014 ההעדפה המתקנת המוענקת לתלמיד מהרקע החלש ביותר לעומת התלמיד מהרקע המבוסס ביותר, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעלות שעות ההוראה לתלמיד, עמדה על 23 אחוז לטובת תלמידים מרקע חלש. ההעדפה המתקנת לכיתה בבית ספר בעל נתוני הרקע החלשים ביותר הייתה 5 אחוזים בלבד לעומת כיתות מרקע מבוסס (משרד החינוך, 2015). לעומת זאת, בשיא היישום של דוח שושני (שנת 2008) – שהופסק בטרם הגיע ליישום מלא – ניתנה ההעדפה מתקנת של כ-25 אחוז לתלמיד וכ-19 אחוז לכיתה (בלס, זוסמן וצור, 2010). היות שהשינוי המשמעותי היחיד שהתרחש באותו פרק זמן היה בשיטת התקצוב, אין זה מופרך לשער שהסיבה להרעה נעוצה במעבר זה.

שיטת התקצוב המתוכננת לשנים הקרובות

ב-2013 נבחרה ממשלה חדשה ומונה שר חינוך חדש – שי פירון, איש חינוך מובהק. פירון היה חבר ועדת דוברת, שבין היתר המליצה להפעיל את שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד בכל מערכת החינוך, ולהרחיבה לכלל הוצאות החינוך על ידי קביעת "סל הוצאות לתלמיד" (דוח ועדת דוברת, 2005). אי לכך, אין זה מפליא

¹¹ למען שמירה על גילוי נאות חשוב לציין שכותב הפרק, שהשתתף בעריכת מחקרים אלו, נמנה כאמור עם היועצים של ועדת שושני.

¹² פסק דין בבג"ץ 11163/03, שניתן בעקבות עתירת ארגון "עדאלה" למניעת אפליית המגזר הערבי בעקבות אי הכללתו בהגדרות של אזורי עדיפות לאומית ב-2003.

שמיד עם מינויו הוא פעל להקמתה של ועדה שהייתה צריכה לגבש הצעה לאימוץ מחודש של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. הוועדה עבדה תחת מעטה של סודיות מלאה,¹³ ולא במקרה. באחד הדיונים הראשונים של הוועדה לשקיפות בכנסת התייחס השר פירון לסוגיה באומרו:

במשרד החינוך אין באמת דרך לחשוף את הנתונים, כי לתקציב החינוך השפעות פוליטיות עצומות. שרי חינוך לדורותיהם לא רצו להציג את הנתונים הבעייתיים. פרסום נתוני הפערים יכול להביא אף לפירוק הממשלה (הכנסת, 2015).

באותה ישיבה אף הודה פירון כי הוא עצמו עיכב את פרסום תקציב משרד החינוך מסיבות פוליטיות (יוסף, 2015).

מתוך הודעת דוברות משרד החינוך (2014) עלה שעם השלמת המהלך המתוכנן ליישום התקן הדיפרנציאלי בחינוך היסודי יורגשו שלוש רמות השפעה. בקרב בתי הספר בשליש החזק ביותר מבחינה חברתית-כלכלית לא יהיה שינוי של ממש בתקצוב שעות הוראה לכיתה (כלומר, אף תלמיד לא אמור להיפגע ביחס למצב הקיים); בשליש האמצעי התוספת תהיה של כשלוש שעות שבועיות לכיתה; ואילו בבתי ספר המשתייכים לשליש החלש מבחינה חברתית-כלכלית התוספת תעמוד על 7 שעות שבועיות. בחטיבות הביניים בתי הספר בשליש החזק מבחינה חברתית-כלכלית יקבלו תוספת של שעה וחצי, בשליש האמצעי – של 3 שעות, ובשליש החלש ביותר – 14 שעות.

בהנחה שחילופי השלטון שקרו מאז והתפתחויות עתידיות אחרות לא יפגעו במהלך שליישומו נדרשות כמה שנים, יש לבחון מה כולל המתווה החדש של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד ומה לא. המרכיב החיובי החשוב ביותר של מהלך זה הוא הוספת כמות ניכרת של שעות הוראה לסל הטיפוח בחינוך היסודי. אולם אף שעצם ההכרזה על חזרה לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד היא חיובית, המהלך עדיין חלקי ומצומצם ואינו מתייחס כלל לגני הילדים ולחטיבות העליונות, או למרכיבי הוצאה אחרים שאינם שעות הוראה.

מעבר לכך, הפגם העיקרי של המהלך הוא שהמתווה החדש אינו משנה את שיטת התקצוב הקיימת – שיטת התקן המשולב – והתוספת המוצעת אינה גדולה מספיק. בתום חמש שנים היקף השעות המוקצות להעדפה מתקנת אמור להיות 240,000 שעות, היינו, תוספת של 140,000 שעות למכסה הקיימת של 100,000 שעות.

¹³ כך למשל לא פורסם מה הרכב הוועדה, מה כולל כתב המינוי שלה, את מי היא פגשה ועם מי התייעצה, ועל אילו נתונים בדיוק היא ביססה את ממצאיה.

מתוך תוספת זו, 70,000 שעות ימומנו מהתקציב השוטף של משרד החינוך, והתוספת הממשית של משרד האוצר תהיה עבור מימון של 70,000 שעות בלבד. כדי להבין את משמעותם של נתונים אלו, יש לראותם על רקע העובדה שבשנת 2000 (עוד לפני המעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד) עמד היקף שעות ההוראה בסל הטיפוח על 91,000 שעות, ועוד 19,000 הוקצו לטיפוח במסגרת סלי עדיפות לאומית (בסך הכל 110,000 שעות). מספר התלמידים אז היה נמוך ב-25 אחוז ממספר התלמידים כיום, ובכ-30 אחוז ממספר התלמידים שצפוי בעוד חמש שנים. אם כן, נראה שרק כדי לשמור על רמת ההעדפה שהייתה בשנת 2000 צריך היה להוסיף כ-40,000 שעות הוראה (10,000 שעות לכיסוי ההפרש בין התקצוב הנוכחי, העומד כאמור על 100,000 שעות, ובין התקצוב של 110,000 שעות שהיה בשנת 2000 – ועוד 30,000 שעות לגידול טבעי).

לאור הנתונים שהוצגו לעיל, די ברור שהתוספת הנכללת בתקן החדש קטנה מהכמות הנדרשת כדי לצמצם באופן רציני את הפערים בהישגים בין האוכלוסיות השונות. אם משווים את המתווה התיאורטי הנוכחי של התקצוב הדיפרנציאלי למתווה התיאורטי של התקן הדיפרנציאלי על פי דוח שושני, אפשר לראות שהמתווה הקודם העניק העדפה גדולה בהרבה לבתי הספר המשרתים אוכלוסיות חלשות. לוח 1 ממחיש את עיקרי ההבדלים בכיתה שנבחרה לדוגמה – כיתה ג' בחינוך הממלכתי. לוח נ'1 המופיע בנספחים מבהיר חד-משמעית כי בהנחה שהמתווה המוצע יתבצע במלואו, הוא עדיף על המתווה של דוח שושני (לו היה מבוצע במלואו) עבור בתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות, אך מיטיב הרבה פחות עם אוכלוסיות חלשות.

לוח 1. השוואה בין תקצוב שעות הוראה לכיתה לפי הנוסחה החדשה של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד ולפי מתווה ועדת שושני עבור כיתות ג' בחינוך הממלכתי

מספר תלמידים בכיתה	שעות הוראה לכיתה לפי נוסחה חדשה		שעות הוראה לכיתה לפי נוסחת שושני		היחס בין התלמידים מהרקע החלש ביותר לרקע החזק ביותר
	תלמידים מרקע מבוסס	תלמידים מרקע חלש	תלמידים מרקע מבוסס	תלמידים מרקע חלש	
20	31.00	38.00	36	40	1.23
25	32.00	39.00	36	50	1.22
30	33.00	40.00	38	60	1.21
35	34.00	46.40	44	70	1.36
40	39.00	56.40	50	80	1.45

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: משרד החינוך

בסיכומו של דבר אפשר לומר שהמלצות הוועדה, וההחלטות שהתקבלו בעקבותיהן, היו בבחינת אכזבה לכל מי שציפה לבשורה של חזרה לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, ולהרחבתה לשלבי חינוך ולתחומי הוצאה נוספים. עם זאת, אם יוחלט לקדם במידה רבה יותר את נושא התקצוב הדיפרנציאלי, הסכמי העבודה "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", הכוללים – בין היתר – הגדלה של שעות העבודה למורה, מאפשרים חלוקה מחדש של המשאבים כמעט בלי לפגוע בבתי הספר המבוססים. כיום התקצוב לכיתה הוא 1.7 משרות מלאות של מורה (61.2 שעות שבועיות) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

לשם ההמחשה יושוו שני בתי ספר היפותטיים שבהם עשר כיתות: הראשון הוא בעל מדד טיפוח 10, הגבוה ביותר (אוכלוסייה מרקע חברתי-כלכלי חלש), והשני בעל מדד טיפוח 1, היינו: משרת את האוכלוסייה המבוססת ביותר. לוח 2 מציג את שעות התקן שיוקצו לכל מוסד בשלושה מצבים: ללא העדפה מתקנת, לאחר העדפה מתקנת של 27 אחוז מכלל שעות התקן למוסדות בעלי מדד טיפוח גבוה, ולאחר העדפה מתקנת של 42 אחוז.¹⁴ כפי שאפשר לראות, אפילו במצב של העדפה מתקנת

¹⁴ שיעורי ההעדפה המתקנת הם לשם הדגמה בלבד, ונבחרו כדי לאפשר שימוש במשרות מלאות.

בגובה 42 אחוז, עדיין אפשר להמשיך לקיים הוראה תקינה של תכנית הלימודים גם בבתי הספר המבוססים ביותר במגבלת המשאבים הקיימים – דהיינו ללא תוספת עלות הוראה וכיתות – כי כל כיתה תקבל 36.5 שעות פרונטליות (מעבר להיקף הנדרש בתכנית הלימודים, המחייבת 32 שעות) ו-14 שעות שבועיות אחרות.

לוח 2. השוואת המשאבים המוקצים לבתי ספר ברמות שונות של העדפה מתקנת לפי מדד הטיפוח של בית הספר, על בסיס התקן הנוכחי (2015)

מורים במשרה מלאה	תקצוב שעות הוראה לבית הספר			סך שעות שבועיות	מדד הטיפוח של בית הספר (10=מצב חברתי-כלכלי חלש ביותר) ללא העדפה
	שעות הוראה אחרות	שעות הוראה פרונטליות	שעות הוראה אחרות		
17	170	442	612	10	
17	170	442	612	1	
העדפה של 27% משעות התקן					
19	190	494	684	10	
15	150	390	540	1	
העדפה של 42% משעות התקן					
20	200	520	720	10	
14	140	364	504	1	

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

2. יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 והוספת סייעת שנייה בגני טרום חובה

אחת התוצאות הבולטות של המחאה החברתית ששטפה את המדינה ב-2011 הייתה ההחלטה ליישם מיידית ובמלואו את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. לפני כן היישום המלא של החוק נדחה פעם אחר פעם – באמצעות מנגנון חוק ההסדרים – בשל קשיים תקציביים. במקום למלא אחרי דרישות החוק, הוסכם על משרד החינוך והאוצר ליישם את החוק "באופן הדרגתי", ולהחילו ביישובים ובשכונות חלשים מבחינה כלכלית-חברתית. החלטות אלו הביאו לכך שמרבית האוכלוסייה בשכונות

ויישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית לא שילמה ב-2011 שכר לימוד עבור גני הילדים, כולל גילאי 4-3.

המחאה החברתית – שזכתה לתמיכת ציבור רחב, אך ביטאה בראש וראשונה את מצוקתם של אנשי מעמד הביניים – הביאה לכך שהוחלט ליישם את החוק החל מ-2013 במלואו, דהיינו לכלול בו גם את אוכלוסיית הילדים ביישובים ובשכונות המבוססים. החלטה זו גרעה למעשה כמיליארד שקלים, שקודם יועדו לסבסוד אוכלוסיות חלשות בלבד, מתקציבי ההעדפה המתקנת (שכן סכום זה לא נתן, מאז 2013, שום העדפה לאוכלוסייה החלשה), והוסיפה כשני מיליארד שקלים להפחתת הנטל התקציבי ממשפחות ממעמד בינוני וגבוה.¹⁵ מבלי להיכנס כאן לדיון בדבר ההצדקה והכדאיות של מדיניות תמיכה אוניברסלית כדרך יעילה לצמצום פערים, ברור שההחלטה, שזכתה לתמיכה ציבורית רחבה מאוד, הייתה רגרסיבית באופן חד-משמעי.

משרד החינוך נרתם למשימה במרץ וביעילות ראויים להערכה, ומספר הילדים בגני הילדים הציבוריים גדל באופן מרשים – וחלק מהגידול מקורו במעבר מגני ילדים פרטיים לגנים ציבוריים. אולם כאן התעוררה בעיה חדשה. היות שתקני כוח האדם בגנים לא השתנו, הגננות ועוזרות הגננות במקומות שקודם שירתו בעיקר גילאי 4-5 צריכות עכשיו להתמודד עם ילדים רבים בני 3, שחלקם עדיין אינם גמולים ודורשים זמן טיפול רב יותר. הדבר עורר תסיסה גדולה בקרב ההורים ואף הביא להפגנות ברחבי הארץ.

משנכנס שר החינוך החדש נפתלי בנט לתפקידו, אחד הצעדים הראשונים שלו היה לחתום עם משרד האוצר הסכם לסבסוד עוזרת גננת שנייה בגנים לגילאי 4-3 שיש בהם יותר מ-30 ילדים. זהו ללא ספק צעד חשוב בכיוון של שיפור השירות בגני הילדים, אך האם יש כאן העדפה מתקנת? זו כבר שאלה אחרת.

ברור שהצעד הנוכחי לא יהפוך את השירות בגן המשרת אוכלוסיות חלשות לטוב יותר מזה הניתן לאוכלוסיות מבוססות. גם להצהרה של שר החינוך – "אנחנו [...] נשקיע יותר, ובמיוחד בחלשים. ילד בן 3 בישראל יקבל את אותה הזדמנות אם הוא גר בהרצליה, בנהריה או ברהט. במדינת ישראל איכות החינוך של ילד לא תיקבע לפי תלוש המשכורת של הוריו" (משרד החינוך, 2015ב) – אין שום ביסוס

¹⁵ תקציב החינוך הקדם-יסודי גדל בכשני מיליארד שקלים לאחר ההחלטה ליישם את החוק. בין שהגידול בא על חשבון סעיפים אחרים בתקציב משרד החינוך, ובין שהוא נוסף לתקציב משרד החינוך במלואו, הדבר אינו משנה את העובדה שבמהות מדובר בהקלה בסדר גודל של שני מיליארד שקלים עבור האוכלוסיות המבוססות.

במהלכים שנקטו. מספר הילדים בגן, מספר העובדות, הציוד, גודל הגן וכדומה – כל אלה יהיו זהים בכל הגנים, ללא התחשבות באפיוני אוכלוסיית הילדים. העדפה מתקנת הייתה מושגת אם היו קובעים למשל שמספר הילדים המקסימלי בגני ילדים ביישובים חלשים, או כאלה המשרתים אוכלוסיות חלשות, יהיה 25 ולא 30. אמנם הייתה כוונה לסייע יותר לרשויות החלשות בכך שהשתתפותן במימון הסייעת השנייה תהיה נמוכה יותר, אך מגמה זו בוטלה כמעט לחלוטין בעקבות התנגדות חריפה של הרשויות המבוססות.

אם כן, כל עוד מרבית גילאי 3–4 בגנים העירוניים היו ילדים המתגוררים ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית, איש לא התלונן על צפיפות ואף אחד לא דרש תוספת כוח אדם. למעשה, השיח הציבורי כלל לא עסק בנושאים אלו. רק ברגע שהשירות הפך לאוניברסלי התגבשו הכוחות הדורשים לשפרו.¹⁶ אין בכך כמובן כדי לומר שהמהלך ליישום חוק לימוד חובה לגילאי 3–4 והוספת סייעת שנייה בגנים הם אינם מהלכים חשובים או חיוביים, אולם זו עוד דוגמה בולטת לכך שכדי ליישם רפורמות של ממש, הדורשות תוספת תקציבים גדולה, יש צורך בתמיכה ציבורית רחבה של השכבות המבוססות בחברה.

3. צמצום מספר התלמידים בכיתה ו"מחאת הסרדינים"

שלא כמו הצפיפות בגני הילדים, נושא גודל הכיתה עולה מדי פעם לדיון ציבורי זה שנים אחדות, וארגוני המורים וציבור ההורים הן קבוצות הלחץ החזקות ביותר לצמצום מספר התלמידים בכיתה. בשנה האחרונה התגבר לחץ ההורים ונהפך למחאה רחבת היקף, שזכתה לכינוי "מחאת הסרדינים". ההתפתחויות בנושא זה יכול לשמש דוגמה נוספת כיצד יישומה של רפורמה חינוכית מעוכב בידי השלטון, גם לאחר שהוחלט לבצעה כמה פעמים, בשל היעדר משאבים ורצון של ממש לבצעה מסיבות שונות – אך אותה הרפורמה חוזרת לסדר היום שוב ושוב, ומקודמת כאשר הלחץ של שכבות האוכלוסייה החזקות מתגבר.

ההחלטה הראשונה של הממשלה להקטין את מספר התלמידים בכיתה ל-32 התקבלה לאחר שארגון המורים הציב דרישה זו כאחד התנאים העיקריים לסיום השביתה הארוכה שהתקיימה ב-2007. בסיום השביתה הצהירו שרי האוצר והחינוך

¹⁶ מעבר לעובדה שבעקבות יישום החוק הצטרפו לגני הילדים עשרות אלפי ילדים שבעבר לא למדו בגנים, או למדו בגנים פרטיים, הצורך לבצע את המהלך במהירות מבלי שנוספו במקביל כל כיתות הגן הדרושות תרם כנראה גם לצפיפות רבה יותר בגנים הקיימים.

בבית הדין הארצי לעבודה כי: "ממשלת ישראל רואה בהפחתת מספר התלמידים בכיתה צעד חשוב לקידום מערכת החינוך" (בית הדין הארצי לעבודה, 2007), וב-2008 נקבע בהחלטת ממשלה להקטין בהדרגה ל-32 את מספר התלמידים בכיתה – בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבות העליונות (מזכירות הממשלה, 2008). חשוב לשים לב שלפי הניסוח מדובר בהחלטה גורפת כי מספר התלמידים בכיתה לא יעלה על 32, בכל שכבות הגיל ובכל הכיתות.

לשם בחינת דרכי היישום מונתה ועדה ציבורית בראשותו של פרופ' יצחק פרידמן. ועדת פרידמן הגישה את המלצותיה באוגוסט 2008,¹⁷ והעיקרון של רף מקסימלי של 32 תלמידים בכיתה בכל שלבי הגיל היה חלק מרכזי מהן. בנובמבר 2008 התקבלה החלטת ממשלה שלישית בנושא. ההחלטה אימצה את עקרונות דוח ועדת פרידמן, אך הוכנס בה שינוי מהותי. במקום לקבוע שהרף המקסימלי למספר התלמידים בכיתה יהיה 32, נקבע כי:

בשנת הלימודים תשס"ט מספר בתי הספר שייכנסו לתכנית ייקבע בהתאם למסגרת התקציב שאושרה לנושא בעבור שנת לימודים זו. בתי הספר שייבחרו לתכנית בשנה זו יהיו בתי ספר המוגדרים כחלשים ביותר על פי מדד הטיפוח של משרד החינוך בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה. התכנית תיושם כך שבבתי ספר אלו יקטן מספר התלמידים לתקצוב כיתה ל-32 (מזכירות הממשלה, 2008ב', ההדגשה אינה במקור – נ"ב).

הממשלה גם אימצה את המלצות הוועדה ללוות את השלב הראשון של המהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתה במחקר מעקב אחרי התוצאות החינוכיות של תלמידיו, שיתבצע על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה.¹⁸ המשמעות של השינוי המינורי לכאורה בניסוח היא שכאשר מספר התלמידים בכיתה עולה על 32, אפשר להמיר את חלוקת הכיתה בפיצוי בית הספר על ידי שעות הוראה נוספות. כלומר: בבית הספר ימשיכו לפעול כיתות גדולות, אך הן יזכו לתוספת שעות שאפשר יהיה לנצלן לפיצול בחלק מהשעות, להוספת מורה שני או לכל דרך טיפול אחרת שסגל בית הספר ימצא לנכון. לשם הדגמה יילקח בית ספר ממלכתי ובו 80 תלמידים בשכבת כיתה ג'. על פי כללי התקצוב הקודמים, המוסד היה צריך לפצל את השכבה לשתי כיתות בנות 40 תלמידים, ללא התחשבות במדד הטיפוח שלו. תוספת של תלמיד אחד חייבה את משרד החינוך לאשר את פיצול

¹⁷ המלצות אלו היו דומות במהותן להמלצות של מרכז טאוב באותו נושא (בלס, 2008).

¹⁸ מחקר כזה לא בוצע מעולם.

השכבה לשלוש כיתות, אחרת הוא מסתכן בשביתת מורים. על פי הכללים הנוכחיים, בית ספר כזה – בהנחה שאינו פועל במסגרת יום חינוך ארוך – יתקצב לפי שתי כיתות של 40, בתקציב של 39.6 שעות שבועיות לכיתה, ובסך הכל ב-79.2 שעות שבועיות, אם הוא מוגדר בעשירון טיפוח 1. לעומת זאת, אם הוא נמצא בעשירון 5 או 10 הוא יתקצב לפי שלוש כיתות (שתי כיתות בנות 27 תלמידים ואחת בת 26 תלמידים) לפי 32.4 שעות שבועיות, לכיתה, ובסך הכל – 97.2 שעות שבועיות. אם כן, ההבדל המהותי בין החלטות הממשלה להמלצות ועדת פרידמן היא שבתי הספר מעשירון 5 ומעלה אינם חייבים לפצל את השכבה לשלוש כיתות. הם יכולים להמשיך ולתפקד בשתי כיתות של 40 תלמידים מבלי להסתכן בשביתת מורים בתמיכת הסתדרות המורים, ולהשתמש בשעות הנוספות על פי ראות עיני הנהלת בית הספר.

המשמעות התקציבית של צמצום גודל הכיתה

תקצוב התכנית לצמצום מספר התלמידים בכיתה נעשה בשתי תקנות נפרדות: האחת הייתה בתחום החינוך היסודי, והיא הופיעה לראשונה ב-2008 ונעלמה מאז 2013. השנייה השתייכה לתחום החינוך העל-יסודי, הוכנסה לראשונה ב-2010 והמשיכה להופיע גם ב-2014 (תקנה מס' 270925). בסך הכל הוקצו לשם הקטנת הצפיפות בכיתות כ-900 מיליון שקלים במהלך השנים 2013–2008, והסכום שנעשה בו שימוש – על פי דוח החשב הכללי – עמד על 360 מיליון שקלים בלבד. כאשר נתונים אלו הוצגו לראשונה בציבור, טענו אנשי משרד החינוך שהם אינם מבטאים את המצב לאשורו. ככל הנראה הם התכוונו לכך שחלק מהסכומים, בייחוד אלו שבתקנות החינוך היסודי, עברו לתקנת השעות הכללית, אולם בפועל עדיין שימשו לצורך צמצום מספר התלמידים בכיתה. אין לפירוש זה זכר בספרי התקציב ובדברי ההסבר לתקציב, וגם לא נמצא לכך אישוש בפרוטוקולים של ועדת הכספים שעסקו בשינויים התקציביים בשנים אלו במשרד החינוך. עם זאת, גם אם כל הסכומים שיועדו בתקציב המקורי לצמצום מספר התלמידים בכיתה אמנם שימשו למטרה זו, הרי שהסכום שעמד לצורך זה במהלך השנים שחלפו מאז 2008 היה נמוך משמעותית מהסכום הנדרש לביצוע המשימה, שעל פי האומדן הזהיר ביותר עמד ב-2008 על 5.7 מיליארד שקלים (בלס, 2008).¹⁹

¹⁹ צריך להביא בחשבון שסכומים אלו חושבו בלי לקחת בחשבון את הסכמי השכר החדשים, שייקרו משמעותית את עלות ההוראה.

תוצאות ההשקעה בצמצום גודל הכיתה

מה היו התוצאות של חמש שנות פעילות של משרד החינוך לצמצום מספר התלמידים בכיתה? לוחות 3–4 מספקים את התשובה. עיון בלוח 3 מראה בבירור כי השינויים בגודל הכיתה בחינוך היסודי במגזר היהודי היו קטנים מאוד. במגזר הערבי, לעומת זאת, הייתה התקדמות של ממש, וההפחתה הגיעה לכ-3 תלמידים בממוצע לכיתה, דהיינו כעשרה אחוזים.

לוח 3. ממוצע התלמידים בכיתה בחינוך היסודי לפי מגזר וסוג פיקוח*, 2006–2013

סוג פיקוח	2006	2008	2010	2012	2013
חינוך עברי					
חרדי	22.9	23.0	23.1	23.3	23.3
ממלכתי	28.9	29.0	29.1	28.8	28.7
ממלכתי-דתי	25.1	24.9	24.9	24.7	24.5
חינוך ערבי					
בדואי	31.0	30.9	29.4	28.0	27.3
דרוזי	29.8	29.5	28.4	27.5	27.0
ערבי	31.4	31.5	30.7	28.8	28.2

* ללא חינוך מיוחד.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

לוח 4 מתאר את ההתפתחות בתחום בחטיבות הביניים. בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי במגזר היהודי²⁰ יש שינוי קל, אך הוא די זניח (4 אחוזים), ונראה כי מגמת הירידה החלה עוד ב-2006, לפני שהגיעו להסכם על צמצום מספר התלמידים בכיתה. במגזר הערבי השינוי הוא די משמעותי ומגיע – בדומה לחינוך היסודי – לסדר גודל של בין תשעה לעשרה אחוזים. עקב כך, ממוצע התלמידים בכיתה מתחיל להיות דומה מאוד לחינוך הממלכתי היהודי.

²⁰ החינוך החרדי לא נמנה כאן מפני שאין בו כמעט חטיבות ביניים.

לוח 4. ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבות הביניים
לפי מגזר וסוג פיקוח*, 2006–2013

2013	2012	2010	2008	2006	סוג פיקוח
					חינוך עברי
26.1	26.2	26.6	27.0	27.2	ממלכתי
23.8	24.0	24.3	24.6	24.7	ממלכתי-דתי
					חינוך ערבי
26.6	27.1	28.2	29.3	29.1	בדואי
25.4	25.6	26.7	27.8	27.9	דרוזי
26.7	27.0	28.4	29.5	29.7	ערבי

* ללא חינוך מיוחד.

מקור : נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים : משרד החינוך

אם כן, למרות השיפור במגזר הערבי הירידה הכוללת במספר התלמידים הממוצע בכיתה אינה גדולה. עם זאת, כדי לאמוד את ההצלחה במשימה רצוי לבדוק לא רק את הממוצעים, אלא גם את שיעור הכיתות החורגות מהתקן של 32 תלמידים לאורך השנים. לוח 5 משווה את התפלגות הכיתות לפי גודל ב-2008, 2013 ו-2015.²¹ בכיתות א'-ו' חל צמצום של בין שלושה לארבעה אחוזים במספר הכיתות המונות 33 תלמידים ומעלה (מ-24.1 אחוז ב-2008 ל-18.7 אחוז ב-2015). הדבר בא לידי ביטוי בהקטנה של הכיתות בטווח שבין 31 ל-40+ תלמידים, וגידול מקביל של הכיתות בטווח של 20–30 תלמידים. מעניין ששיעור הכיתות בטווח שבין 11 ל-20 תלמידים כמעט לא השתנה. בסך הכל מספר הכיתות התקניות (עד 32 תלמידים) עלה במהלך שבע שנים ב-5.4 אחוזים (ומתוכם 1.7 אחוזים בכיתות קטנות מאוד, שכאמור שייכות ברובן לחינוך המיוחד).

לעומת זאת, בכיתות ז'-ט' התמונה השתנתה באופן דרמטי: שיעור הכיתות הכוללות יותר מ-32 תלמידים צנח מ-41.2 אחוז ב-2008 ל-25.6 אחוז בלבד ב-2015.

²¹ בקבוצת הכיתות הקטנות במיוחד (עד 10 תלמידים) נמצאות בעיקר כיתות חינוך מיוחד, ואילו בקבוצה של 40+ נמצאות בעיקר כיתות שהדיווח לגביהן שגוי. לפיכך, ההתמקדות היא בעיקר הקבוצות שבתווך. הבדיקה נעשתה על סמך קובצי תלמידים לשנים הרלוונטיות.

עם זאת, העובדה כי יותר מרבע מכלל הכיתות בשכבות אלו עדיין גדולות מהנדרש מעידה כי הדרך להשלמת המשימה עוד ארוכה.

לוח 5. התפלגות הכיתות לפי מספר התלמידים בשנים 2008, 2013 ו-2015
כיתות א'-ו' וכיתות ז'-ט', כאחוז מכלל הכיתות בשכבות הגיל, כולל חינוך מיוחד

2015	2013	2008	מספר התלמידים בכיתה
			כיתות א'-ו'
9.4%	9.0%	7.7%	פחות מ-10
5.5%	5.9%	5.4%	11-15
7.5%	7.9%	7.4%	16-20
22.8%	22.8%	18.5%	21-25
28.0%	28.2%	26.4%	26-30
20.0%	19.1%	23.4%	31-35
6.3%	6.3%	10.5%	36-40
0.6%	0.7%	0.7%	+40
81.3%	83.0%	75.9%	עד 32
			כיתות ז'-ט'
12.9%	12.2%	10.9%	עד 10
7.3%	7.7%	6.9%	11-15
7.0%	7.0%	5.8%	16-20
14.3%	13.9%	10.3%	21-25
21.9%	21.0%	15.7%	26-30
24.5%	25.7%	24.4%	31-35
10.6%	11.3%	23.0%	36-40
1.5%	1.3%	3.0%	+40
74.4%	73.4%	58.8%	עד 32

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

מה נדרש כדי להשלים את המהלך, והאם התכנית הנוכחית עונה לדרישה?

בהינתן המצב הנוכחי, השאלה המרכזית שיש לשאול היא כמה כיתות צריך להוסיף כדי להגיע ליעד של 32 תלמידים בכיתה לכל היותר.²² כדי לבדוק את העניין מונתה ועדה בראשות מנהלת מחוז צפון במשרד החינוך, ד"ר אורנה שמחון. דיוני הוועדה נערכו בסודיות מוחלטת, ודוח המסקנות פורסם רק אחרי עיכובים רבים.

כותרת הדוח – "הוועדה לבחינת יחס מורה-תלמיד בכיתה" – מצביעה במידה רבה על כוונת הממנים שהוועדה תבחן אופציות חלופיות לצמצום מספר התלמידים בכיתה (למשל הוספת מורה או מתמחה לכיתה רבת תלמידים).²³ ואכן, ועדת שמחון בחנה אפשרויות שונות לפתרון סוגיית הצפיפות בכיתות, וביניהן צמצום דיפרנציאלי בשכבות גיל שונות, והוספת סטודנט להוראה או סטאז'ר לכיתות גדולות במיוחד. בסעיף זה תיסקר האפשרות הראשונה מתוך האופציות השונות שנכללו בדוח הוועדה: הפחתה גורפת של מספר התלמידים לכיתה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ל-32 תלמידים.²⁴

על פי דוח הוועדה – שלא כולל פירוט של דרכי החישוב – אופציה זו כרוכה בתוספת של 2,673 כיתות ו-5,111 מורים, בעלות של 3.6 מיליארד שקלים (משרד החינוך, 2015). לא ברור על מה מסתמכים נתונים אלו, אולם התחשיב שנערך לצורך פרק זה שונה מהותית מאומדן הוועדה. החישוב התבסס על מספרי התלמידים בחינוך הרגיל בכל מוסד ובכל שכבת גיל, ולפיו נבדק מה מספר הכיתות הדרוש בכל שכבה כאשר מספר התלמידים המרבי בכיתה הוא 40, לעומת המספר הדרוש כאשר מספר התלמידים המרבי הוא 32. הפער בין מספר הכיתות הקיימות למספר הנדרש הוא מספר הכיתות שיש להוסיף. בחישוב לא נלקחו בחשבון הצרכים הנובעים מגידול הטבעי והגירה פנימית, כך שהוא בבחינת הערכת חסר.²⁵ אך גם כך מתברר שבבחינת כל השכבות מאז ועד י"ב, תוספת הכיתות הנדרשת לשם יישום המהלך כיום גבוהה יותר ממה שהייתה ב-2008. בשעה שבשנת 2008 נדרשה תוספת

²² חשוב להבחין בין תוספת כיתה במשמעות של יחידת לימוד ובין תוספת כיתה במשמעות של בינוי. הראשונה מחייבת כמובן הרבה יותר "כיתות".

²³ רבים וטובים אינם מבחינים בין "גודל כיתה" ל"מספר התלמידים למורה". הנושא הובהר בעבר בכמה פרסומים – למשל אצל בלס (2010).

²⁴ יצוין שגם אופציה זו עומדת בסתירה להחלטות הממשלה הראשונות להחיל את הקטנת מספר התלמידים בכיתה על כל מערכת החינוך, לרבות החינוך התיכוני.

²⁵ בדרך כלל הגידול טבעי של מערכת החינוך עומד על 2–1.5 אחוזים מדי שנה, ומשמעותו תוספת של כ-1,200 כיתות גן ובית ספר. לכך יש להוסיף מאות רבות של כיתות למתן מענה להגירה פנימית (בלס, 1983).

של כ-8,200 כיתות כדי להגיע ל-32 תלמידים בכיתה לכל היותר, ב-2013 נדרשות קרוב ל-9,000 כיתות (750 כיתות בממוצע בכל שכבה) – או 6,750 כיתות, אם מתייחסים לשכבות א' עד ט' בלבד. התקציב שיידרש לצורך הוספת כיתה כולל את המרכיבים הבאים:

א. עלות הוראה והפעלה של כיתות חדשות: עלות הוראה ממוצעת לכיתה בחינוך היסודי היא 402,000 שקלים. בחטיבת הביניים העלות היא 508,000 שקלים, ובחטיבה העליונה היא עומדת על למעלה מ-600,000 שקלים (משרד החינוך, 2015). בהנחה שיצטרפו להוסיף רק 6,750 כיתות (750 כיתות לשכבה בטווח א'-ט'), ולפי ממוצע של עלות הוראה על סך 430,000 שקלים לכיתה, סך העלות יהיה בסביבות 3 מיליארד שקלים.

ב. עלות בניית כיתה: עלות הבנייה של כיתה מוערכת בכ-750 אלף שקלים.²⁶ אפילו אם יצטרפו לבנות רק 3,000 כיתות (בהנחה שכיתות אחרות יאוחדו או ישתמשו במבנים קיימים), ההוצאה תעמוד על כ-2.25 מיליארד שקלים.

ג. עלות הכשרת מורים: העלות להכשרת מורה חדשה עומדת כיום על כ-250,000 שקלים לפחות.²⁷ הוספת 6,750 כיתות דורשת תוספת של כ-10,000 משרות מלאות – והיות שרוב המורים אינם עובדים במשרות מלאות, הרי שיהיה צורך בתוספת של לפחות 13,000 מורים שעלות הכשרתם נאמדת בכ-3 מיליארד שקלים.²⁸

ד. עלות שירותי עזר נוספים: עם תוספת הכיתות יהיה צורך להוסיף שירותים כגון מזכירות ושרתים, אולם תוספת העלות בסעיף זה אינה גדולה יחסית לסכומים שנקבו לעיל.

אם כן, אומדן גס מאוד של עלויות השלמת המהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתות ל-32 לכל היותר מגיע לכשמונה ורבע מיליארד שקלים – בהנחות מקלות

²⁶ במשרד החינוך (2013) נאמר שעלות בניית כיתה ב-2012 הייתה 711,000 שקלים, לכן האומדן של 750,000 שקלים לכיתה ב-2015 נראה סביר.

²⁷ על פי הנאמר בדוח שמחון, עלות הכשרת מורה היא כ-120 אלף שקלים. אולם נתון זה מתעלם מהעובדה שלאור הנשירה במהלך ההכשרה ובשנים הראשונות, יש להכשיר בין שניים לשלושה מורים לעבודה כדי להביא מורה מתמיד אחד למערכת. נתונים אלו נבדקו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם כמובן ידועים למשרד החינוך.

²⁸ ייתכן מאוד שאפשר יהיה לצמצם את העלות בסעיף זה, לאור הגידול שחל במספר מסיימי המוסדות להכשרת מורים לאחרונה.

מאוד באשר לצורכי הבינוי, ובלי שהחטיבות העליונות ייכללו במהלך. נתונים אלו הם כמובן אומדן ראשוני, ויש כמה וכמה דרכים לצמצום העלויות (ראו בלס, 2008). אולם גם לאחר שכל הצעדים האפשריים יינקטו, עדיין יידרש תקציב גדול מאוד להשלמת המהלך.

לוח 6. הערכת העלויות להשלמת המהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתה ל-32 לכל היותר

המלצות דוח ועדת שמחון לעומת נתוני מרכז טאוב, במיליוני שקלים

סעיף הוצאה	רמת חינוך	דוח שמחון	חישוב מרכז טאוב
הוראה	יסודי	703	1,809
	חטיבת ביניים	255	1,143
	סך הכל	958	2,952
בינוי	יסודי	1,532	1,500
	חטיבת ביניים	473	750
	סך הכל	2,005	2,250
הכשרת מורים	יסודי	470	2,160
	חטיבת ביניים	143	1,069
	סך הכל	613	3,229
שונות	יסודי	64	64
	חטיבת ביניים	16	16
	סך הכל	80	80
סך הכל		3,656	8,510

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: דוח ועדת שמחון (משרד החינוך, 2015); משרד החינוך

על רקע נתונים אלו, צריך להתייחס בזהירות להודעת משרד החינוך על הקטנת הצפיפות בכיתות א'-ב', שבה קבע שר החינוך שתוך חמש שנים ילמדו כל תלמידי ישראל בחינוך היסודי בכיתות קטנות, הכוללות 32-34 תלמידים בלבד (דטל, 2015). המהלך המדובר נוגע ל-321 כיתות בלבד, ואילו שכבת כיתות א' בשנת הלימודים תשע"ו כוללת למעלה מ-4,500 כיתות. ברור שמדובר בפעולה שהשפעתה חיובית, אך

היקפה מצומצם מאוד. מיליארד השקלים שיוקצו בשנים הקרובות לטובת הקטנת כיתות ושיפור היחס מורה-תלמיד בגנים ובבתי הספר, על פי ההודעה של משרד החינוך, אינם יכולים בשום צורה ואופן להספיק להשגת היעד של צמצום מספר התלמידים בכיתה ל-32 בכל מערכת החינוך היסודי, קל וחומר אם הוא צריך לכלול גם את חטיבת הביניים (בלא להזכיר כלל את החטיבה העליונה).

ובחזרה ל"מחאת הסרדינים": המחאה התרחשה בעיקרה בשכונות מבוססות בערי מרכז הארץ, בעקבות החלטת משרד החינוך לא לאפשר להורים לממן על חשבונם מורים נוספים כדי לאפשר פיצול כיתות גדולות במיוחד. ללא ספק יש צדק והיגיון בדרישת ההורים שמשרד החינוך יעמוד בהתחייבות להוריד את מספר הילדים בכיתה ל-32 לכל היותר. הצרה היא שמימוש התחייבות זאת הוא כאמור לעיל יקר מאוד, והשאלה הנשאלת מאליה היא מי יהיו הנהנים העיקריים מהשקעה מאסיבית שכזאת, ובמיוחד מהמהלך האחרון. לכאורה הנהנים העיקריים ממנו יהיו התלמידים הערבים, ובדין, בשל צפיפות הכיתות הגדולה במיוחד באוכלוסייה זו, ובמידה פחותה תלמידי החינוך הממלכתי היהודי, המדורגים אחריהם בצפיפות הכיתות במגזר. אלא שחלק גדול מהתלמידים הערבים ממילא היו אמורים להיכלל בין התלמידים שכיתותיהם יצומצמו בשל כללי התקצוב הקיימים, הקובעים שהתקצוב לכיתה בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה יעמוד על 32 תלמידים. על כן, מי שיהנו מהמהלך הנוכחי – כמו במקרה של הוספת סייעת לגני ילדים – יהיו בעיקר האוכלוסיות המבוססות.

4. מחאת בתי הספר הנוצריים: סיפורו של החינוך המוכר שאינו רשמי²⁹

בתחילת שנת הלימודים תשע"ו שבתו בתי הספר הנוצריים במשך כמעט חודש,³⁰ בדרישה להשוות את תנאי המימון שלהם לאלו של בתי הספר החרדים. השביתה העלתה על סדר היום הציבורי שתי סוגיות נפרדות. האחת היא סוגיית האפליה שהחינוך הערבי סובל ממנה, והשנייה היא סוגיית החינוך הפרטי ומיצובו אל מול

²⁹ חלק מהדברים המובאים בסעיף זה מבוססים על דברים שכתבו משתתפי פורום אינטרנטי המנוהל בידי כותב שורות אלו, גם אם הם אינם מצוטטים במפורש.

³⁰ השביתה הגיעה לסיומה אחרי שהובטחה תוספת מיידית של 50 מיליון שקלים לתקציבם, והוקמה ועדה שאמורה לבחון את הנושא לעומקו.

החינוך הציבורי. הרצון להתמודד עם שתי הסוגיות בהצלחה יוצר – לכאורה לפחות – מתח וניגוד עניינים.

אשר לסוגיה הראשונה, היחס המפלה כלפי החינוך הערבי בא לידי ביטוי באופנים רבים: החל בתקצוב, עבור באפשרות להביא לידי ביטוי את הייחוד הלאומי במסגרת ארגונית ניהולית נפרדת, וכלה באפשרות הקיימת במערכת היהודית לקיים מערכות דתיות נפרדות.³¹ היחס הציבורי והתקשורתי לשביתה מעיד גם הוא על השוליות המיוחסת לחינוך זה: ברור לכל שלו 33,000 תלמידים יהודים היו מושבתים מלימודים במשך פרק זמן כה ארוך, הארץ כולה הייתה רועשת – קל וחומר לו היה מדובר בבתי ספר אליטיסטיים כגון הריאלי בחיפה, גימנסיה הרצליה ותיכון חדש בתל אביב והתיכון ליד האוניברסיטה בירושלים. והנה, השביתה כללה עשרות בתי ספר במגזר הערבי, שחלק מהם נמנים עם בתי הספר הטובים במדינה – אם שופטים לא רק על פי תוצאות בחינות הבגרות, כי אם גם על פי ההישגים של בוגריהם בשלבים מאוחרים יותר בחיים – ועולם כמנהגו נהג. יחס מפלה זה דורש תיקון מיידי. גם התביעה להחיל על בתי הספר הנוצריים את הפשרה שנחתמה עם בית הספר הריאלי בחיפה – הפחתה הדרגתית מאוד בשכר הלימוד הנגבה מההורים, בתמורה לויתור על הצמצום בהשתתפות הממשלה – הייתה מוצדקת. אולם בתי הספר הנוצריים לא דרשו להשוותם לבית הספר הריאלי אלא לבתי הספר החרדיים. בדרישה זו כרכו בתי הספר הנוצריים את שתי רשתות החינוך "מעין החינוך התורני" ו"החינוך העצמאי", עם שאר בתי הספר החרדיים המוכרים שאינם רשמיים. הם גם הקפידו שלא להבחין בין תקצוב החינוך היסודי וחיטבת הביניים לתקצוב החינוך העל-יסודי – וכל זאת לא בכדי, כפי שיוסבר בהמשך.

ההיבט הלאומי וההיבט המעמדי

לפני שדנים בהשלכות הכלל מערכתיות של מאבק בתי הספר הנוצריים, ראוי לשים לב להיבט שעד כה לא הובלט במאבק זה, הלוא הוא ההיבט הלאומי. בתי הספר הנוצריים, שחלקם הוקמו עוד לפני קום המדינה, משרתים מאז הקמתם את ילדי האליטה של החברה הערבית הנוצרית בישראל, והם גם אלה המטפחים ומבטיחים את המשך קיומה ושגשוגה. בשנים האחרונות הם מאבדים בהדרגה את אופיים הדתי, והופכים לאלטרנטיבה מקובלת מאוד על מעמד הביניים המתרחב בציבור

³¹ בכמה יישובים – הדוגמה הבולטת ביותר היא ירושלים – אין גם מספיק בתי ספר ציבוריים ברמה נאותה שמעניקים חינוך בשפה הערבית לכל התלמידים.

הערבי הכללי. אלפי רופאים, עורכי דין, מהנדסים ואנשי עסקים התחנכו בבתי ספר אלו.³² בניגוד לבתי הספר הציבוריים הערביים, בתי הספר הנוצריים הפרטיים נהנים מחופש מלא במינוי מורים ומנהלים,³³ ומחופש – חלקי לפחות – בקביעת תוכני הלימוד.³⁴ קיומם של בתי ספר כאלו מהווה חלופה להורים הרוצים בחינוך בעל אופי דתי לילדיהם – אפשרות המוענקת להורים היהודים במסגרת החינוך הציבורי. לעתים הם גם האפשרות היחידה להענקת חינוך איכותי לתלמיד ערבי במקום מגוריו.

לאור האמור לעיל, ברור לגמרי מדוע רוב רובו של הציבור הערבי התאחד מאחורי המאבק של בתי הספר הנוצריים, אף שהוא מסייע להגברת הקיטוב המעמדי בתוכו. במקרה זה המרכיב האידיאולוגי הלאומי גובר על המרכיב האידיאולוגי המעמדי, אפילו בקרב מנהיגי מפלגות וארגונים האמורים לכאורה להעדיף את ההיבט האוניברסלי החברתי.

מציאות פוליטית חינוכית זו גורמת לכך שחוגים רחבים, המייצגים בהזדמנויות שונות עמדות בלתי מתפשרות כלפי "הפרטת החינוך" כאשר מדובר במגזר היהודי, נוטים לקבל בהבנה את צמיחתו של מגזר פרטי משגשג במגזר הערבי – אף שהוא ממייך ומפלה לא פחות. על סתירה פנימית זו בעמדתם הם עונים לרוב שקודם כל צריך לטפל בהפליה הבסיסית של המגזר הערבי, ואין לדרוש מאזרחי מיעוט לאומי לעמוד בראש החץ של המאבק לשוויון חברתי.

תקצוב בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים ותהליכי ההפרטה

את המאבק של בתי הספר הנוצריים (ולכך יש להוסיף גם את מאבקו של בית הספר הריאלי בחיפה, שהתקיים כמה חודשים לפני כן) יש לראות בהקשר למציאות החוקית, הארגונית והתקציבית של מערכת החינוך. מבחינה משפטית בתי הספר

³² הערה היסטורית מעניינת שהעיר פרופ' אמנון רובינשטיין: "בעבר לא קיבלו בתי הספר הנוצריים פרוטה מהמדינה, ואני החלטתי לפעול על פי עקרונות חוקתיים ולהכיר בהם כמוכרים שאינם רשמיים. השרה יולי תמיר ואני היינו מוכנים גם להכיר בהם כבתי ספר רשמיים, בתנאי שלא ימיינו תלמידים. חלק מבתי הספר היו מוכנים לכך, אך לא הסכימו להעביר את הקרקעות למדינה, לפי דרישת היועצים המשפטיים. לדעתי, אין הצדקה עניינית לתביעה זו והצעתי לשרה יולי תמיר ליזום שינוי בחוק – אם אכן יש צורך בכך" (תכתובת אישית עם המחבר).

³³ כדאי לזכור שבמשך שנים רבות, ויש הטוענים שגם כיום, לשב"כ הייתה השפעה על קביעת מנהלי בתי הספר, והניסיונות לבטלה לא הצליחו.

³⁴ המוסדות הם גם בעלי הקרקעות שבתי הספר בנויים עליהן, ואין להם שום רצון להעביר בעלות זו למדינה.

בישראל מתחלקים לשלושה סוגים, בהתאם לרמת הפיקוח שיש למדינה עליהם ולתקצוב המוענק להם: בתי ספר רשמיים, בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור.³⁵ חלק מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (בעיקר בחינוך העל-יסודי) הם מוסדות ציבוריים מכל בחינה שהיא – למעט הבעלות. הם מלמדים על פי תכנית הלימודים הארצית, מעסיקים את מוריהם על פי הסכמי העבודה הארציים, מקבלים את כל הבאים בשעריהם וכדומה. חלק מבתי הספר הללו מקיימים רק חלק מהקריטריונים שנמנו לעיל, וחלק אינם מקיימים את רובם.³⁶ כל בתי הספר הנוצריים מוגדרים מבחינה משפטית "מוכרים שאינם רשמיים", ועל כן הם אמורים להיות מתוקצבים בדומה לבתי ספר יהודיים באותו מעמד.

בתי הספר היסודיים במעמד מוכרים שאינם רשמיים מתוקצבים בשיעור 75 אחוז מהתקצוב של בתי הספר הרשמיים, ומוסדות הפטור – בשיעור 55 אחוז. זהו השיעור המקסימלי, אך ניתן – וצריך – להפחית אותו אם הם אינם מלמדים תכנית ליבה, או ממיינים תלמידים בקבלה לבית הספר, ואם ההרכב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים מצביע על מניעת כניסתם של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. הסיבה להגבלות אלו היא הרצון לחזק את מערכות החינוך הציבורי, העומדות בשורה שלמה של כללים ומגבלות שמערכות חינוך פרטיות ופרטיות למחצה, לשליש ולרביע משוחררות מהן.

כללי תקצוב אלו חלים רק על מה שקרוי "תקציב ההוראה הבסיסי".³⁷ תקצוב מרכיבי ההוצאה אחרים – שיכולים להיות רבים ומשקלם יכול להיות משמעותי מאוד בתקציב בתי הספר (למשל הסעות, סל טיפוח, בעלי תפקידים אחרים בבית

³⁵ פרק זה דן בבתי הספר היסודיים, שם יש הבדל במימון בין בתי הספר הרשמיים לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. בחינוך העל-יסודי, שרובו המכריע מוגדר כחינוך מוכר שאינו רשמי, הבעיה אינה קיימת, כי התקצוב הוא זהה ונקבע בהתאם לדרגת הכיתה, מסלול הלימודים, פרופיל עובדי ההוראה ורמת השירות בבתי הספר. כמעט שאין חטיבות ביניים מוכרות שאינן רשמיות (ב-2014 למדו בהן 614 תלמידים).

³⁶ הוא הדין לגבי כלל בתי הספר היסודיים המוכרים הלא-רשמיים, בין שהם יהודיים ובין שערביים. תלמידי החטיבה העליונה מתוקצבים על ידי המדינה באופן שווה לבתי הספר הציבוריים (למעט אולי השתתפות הרשויות המקומיות), ומשלימים את תקציביהם על ידי גביית שכר לימוד, ובמקרה של המוסדות הנוצריים – גם תמיכה מהכנסייה.

³⁷ בז'רגון של משרד החינוך הכוונה בעיקר ל"תקן הבסיסי". במוסדות הרשמיים השכר משולם ישירות לעובדים, והם נחשבים לעובדי מדינה. בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים שעות התקן הללו מועברות לבעלי המוסד, ומתוקצבות בהתאם לפרופיל עובדי ההוראה בבית הספר. היות שפרופיל עובדי ההוראה בבתי הספר החרדיים שונה מהותית מהמוצע מבחינת הוותק, ההשכלה וגמולי השתלמות (בדרך כלל כל אלו נמוכים בהרבה), הרי שגם כשמספר שעות התקן זהה, שווה הערך השקלי שלהם נמוך יותר.

הספר וכדומה) – אינו מוסדר בתקנות, והוא נתון לשיקול דעתו הבלעדי של משרד החינוך. כך קרה שבשנת תשע"ג קיבלו בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים תוספות עבור תמרוץ וטיפוח, אולם הן בוטלו בתשע"ד.³⁸

במסמך המסתמך על נתונים שהעבירו בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור, יש הערכות שונות המצביעות על כך ששיעור של הממשלה בתקציב הללו נמוך בהרבה מ-75 אחוז ו-55 אחוז, בהתאמה (מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2013). עם זאת, עורכי המסמך מסתייגים מהדיוק שלו, ובכל מקרה עיקר הפער נובע מכך שהתנאים לתמיכה אינם מקוימים במלואם, ומהבדלים גדולים בעלות כוחות ההוראה – שמקורם באפיוני המורים ובאי הצטרפותם להסכם "אופק חדש", המנומקת בכך שהסכם זה חל רק על עובדי מדינה המקבלים עליהם את כל כללי ההכשרה והקידום.

כאמור לעיל, בתשע"ד ביטל משרד החינוך תוספות תקציב שניתנו למוסדות המוכרים שאינם רשמיים בשנה שלפני כן. יתרה מכך, הוא הטיל מגבלות על גביית שכר הלימוד מהתלמידים במוסדות אלו, והתיר לבתי הספר לגבות מההורים אך ורק את ההפרש בין ההקצבה שהוא מעביר ובין שכר הלימוד בחינוך הרשמי, בתוספת 15%. בהחלטתו גרם המשרד לבתי הספר האלה מצוקה תקציבית חמורה, והקשה עליהם להמשיך ולהעניק את רמת השירות החינוכי שנתנו בעבר – וחלק מהם אולי ייאלצו אפילו לסגור את שעריהם.

עד כאן, הכל סביר. מדינת ישראל רוצה לעודד את החינוך הציבורי ולהקשות על החינוך הפרטי, והיא עושה זאת באמצעות הגדלת היתרון התקציבי למי שפועל על פי הכללים שהיא מכתובה. בהיות בתי הספר הנוצריים מוגדרים כמוכרים לא רשמיים, אין להם לכאורה שום עילה חוקית – וכל עוד הם אינם מקיימים את התנאים שמקיימים בתי הספר הרשמיים, גם לא מוסרית – לתבוע מהמדינה תביעות תקציביות, כל עוד הדבר חל גם על בתי הספר המוכרים הלא רשמיים האחרים.

דא עקא, לכללים אלו יש יוצא מהכלל, ההופך את מדיניות התקצוב של המדינה ומשרד החינוך לבעייתית. בתי הספר של הרשתות החרדיות "מעייין החינוך התורני ו"החינוך העצמאי" מתוקצבות באופן שווה לבתי הספר הממלכתיים.³⁹ לאור זאת

³⁸ מעבר לכך, מוסדות החינוך החרדיים הנכללים ברשתות הגדולות קיבלו תוספת עבור תפילה, פיצול כיתות א'-ב' ועוד כמה נושאים.

³⁹ מדובר בחוק יסודות התקציב שנחקק בלחץ המפלגות החרדיות בשנות התשעים. זה אולי חוק מפלה, אך עדיין זה החוק.

טוענים בתי הספר הנוצריים לאפליה, ודורשים לקבל תקצוב שווה לרשתות אלו (אך לא לבתי הספר החרדיים הפועלים מחוץ לרשתות). טענתם מקבלת חיזוק לאור העובדה, שכבר הוזכרה לעיל, שבשעה שבחינוך היהודי הורה יכול לבחור את המוסד החינוכי של ילדו תוך התחשבות בנטייתו הדתיות, בלי שהדבר יפגע במימון החינוך שהילד מקבל ומבלי שהוא יצטרך להוסיף על כך מכיסו הפרטי, אפשרות כזו לא קיימת בחינוך הערבי שהוא כולו ממלכתי.

רבים וטובים – במיוחד ראשי הציבורי הערבי, אך גם ארגון המורים העל-יסודיים למשל – גוזרים ממצואות זו מסקנה חד-משמעית: בתי הספר הנוצריים צודקים במאבקם וצריך להיענות לדרישתם. אולם מסקנה זו היא נמהרת, ועלולה להעמיד את כלל החינוך הציבורי בפני בעיות קשות מאוד.

הסיכון העיקרי בהכרה בדרישה של בתי הספר הנוצריים הוא יצירת תקדים. לטענת בתי הספר הנוצריים, מספר התלמידים הכולל בהם הוא כ-33,000. קרוב לוודאי שפחות ממחציתם הם תלמידי כיתות א'-ו', דהיינו: המאבק נוגע לכאורה לכ-17,000 תלמידים. אולם אם מאבקם של בתי הספר הנוצריים יוכתר בהצלחה, יהיה זה בלתי צודק ובלתי אפשרי להשאירו בגבולות אלו, ויהיה צורך להחילו על כלל בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים – כאן התמונה היא שונה לחלוטין.

בתשע"ד למדו בבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים 195 אלף תלמידים, מתוכם 116 אלף ברשתות "מעין החינוך התורני" ו"החינוך העצמאי". פירוש הדבר הוא שהסוגיה רלוונטית לא ל-17,000 תלמידים, כי אם לכ-80,000 תלמידים, כמחצית מהם ערבים (23,000 תלמידי מזרח ירושלים שלא השתתפו בשביתה, והשאר ברובם בבתי הספר הכנסייתיים), 32,000 חרדים אחרים, וכ-9,000 יהודים בממלכתי ובממלכתי דתי. המאבק של בתי הספר הנוצריים הוא למעשה מאבקם של כל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים, והוא עלול לשים לאל את ניסיונותיו של משרד החינוך לחזק את בתי הספר הציבוריים על ידי הגדלת היתרון התקציבי שלהם לעומת בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים.

אך העלות של השלמת מימון כלל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים מ-75 ל-100 אחוז היא הנזק החמור פחות. הנזק האמיתי הוא פריצת הדרך והסרה של רוב המחסומים בפני פתיחת בתי ספר פרטיים – דבר שיגביר את הקיטוב בכל מערכת החינוך. הנזק בחינוך הערבי, שם מגמות הפנייה לחינוך הפרטי התגברו מאוד בתקופה האחרונה,⁴⁰ עלול להיות חמור במיוחד. כמו כן, מימון שווה לבתי

⁴⁰ חלקם של בתי הספר המוכרים הלא רשמיים (לא רק הנוצריים) במגזר הערבי, העומד היום על 22.9 אחוז, עמד ב-2004 על 14.3 אחוז, וב-2000 – על 11.7 אחוז.

ספר ציבוריים ולבתי ספר פרטיים, שאינם כפופים לדרישות התכניות והארגוניות של משרד החינוך – וכתוצאה מכך מצליחות לתת שירות טוב יותר לבאים בשעריהם – יהיה בעל השלכות קשות ביותר גם על החינוך הציבורי היהודי. מספר הילדים הלומדים כיום בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי הכלולים בפקוח הממלכתי והממלכתי דתי הוא אמנם זניח, אך יש מספר לא קטן של ילדים במוסדות "ייחודיים", "ניסיוניים" ועל-אזוריים למיניהם, הנהנים מתקציב ציבורי מלא אף שהם מפריס לא מעט מהכללים המחייבים את החינוך הציבורי (במיוחד היעדר מיון וגביית שכר לימוד). קרוב לוודאי שהשוואת תנאי המימון של החינוך המוכר שאינו רשמי לחינוך הרשמי תגרום לפרישה רבתי של מוסדות אלו מהחינוך הרשמי, כדי שיוכלו ליהנות מהחופש הרב יותר שמעניק הסטטוס "מוכר שאינו רשמי".

אי לכך, נראה שאם מעוניינים בחיזוק החינוך הציבורי, כחלק ממאבק לשוויון בחינוך, עמדתו של משרד החינוך צודקת ונכונה, והעובדה שמולו ניצבת קבוצה של בתי ספר אליטיסטיים – בין שבמגזר הערבי ובין שבמגזר היהודי – אינה מפחיתה מצדקתה. מי שמעוניין באמת בהעלאת רמת ההישגים של כלל האוכלוסייה, ולא רק של החלקים המבוססים בתוכה, לא צריך להתרשם מטיעוניהם של מפעילי בתי ספר אליטיסטיים ובוגריהם. מוסדות אלו מגיעים להישגיהם במידה רבה בזכות יכולתם לפעול בתנאים נוחים יותר מאלה שבהם פועלים בתי הספר הציבוריים. אם בתי הספר הפרטיים, הערבים והיהודים כאחד, יהיו מוכנים לוותר על הפריבילגיה למיין תלמידים, לגבות כספים כאוות נפשם, להעסיק מורים בתנאי העסקה שונים מהמקובל, אפשר יהיה לדבר על השוואת המימון שהם מקבלים לזה של בתי הספר הציבוריים. כל עוד זה לא קורה, על משרד החינוך לדבוק בעמדתו העקרונית – ולהשית אותה לא רק על בתי הספר הנוצריים, כי אם גם על בתי הספר היהודיים המוכרים שאינם רשמיים, כולל הריאלי בחיפה.

5. סיכום

בפרק זה נסקרו ארבעה נושאים אקטואליים במערכת החינוך, ולכל אחד מהם היבט כזה או אחר הקשור לצמצום הפערים הלימודיים והחברתיים בין תלמידים משכבות חברתיות שונות. סקירת אופן התקצוב של מערכת החינוך הראתה כי לאחר תהפוכות רבות, השיטה שאמורה להיות מיושמת בשנים הקרובות מיטיבה פחות עם השכבות החלשות מאשר שיטות קודמות. גם סקירת יישום חוק לימוד

חובה לגילאי 3-4 והוספת סייעת לגנים הראו כי ככל הנראה הנהנים העיקריים משינויי המדיניות יהיו השכבות המבוססות יחסית. יתרה מכך: בעיית המחסור בכוח אדם בגנים עלתה על סדר היום הציבורי רק כאשר הפכה לנחלתן של שכבות אלו.

בנושא צמצום גודל הכיתה המחישו הנתונים בפרק כי יישום החלטות ממשלה קודמות להורדת המספר המרבי של תלמידים בכיתה ל-32 ידרוש משאבים נרחבים הרבה יותר מהצפי של משרד החינוך, וכי גם בנושא זה תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך לא יפיקו מההחלטות שהתקבלו ב-2015 רווח ניכר יותר מזה שהיה צפוי להם לפי המדיניות הקודמת.

בחלק האחרון, שניתח את מחאת בתי הספר הנוצריים בראי התקצוב למוסדות במעמד מוכר שאינו רשמי, הוצגה הטענה כי המגמות העולות ממאבק זה, כמו גם ממאבקיו של בית הספר הריאלי בחיפה, עלולות לסכן את מעמדו של החינוך הציבורי.

במבט כללי על הכיוון שמערכת החינוך צועדת בו, הסוגיות שעלו בפרק מראות כי למרות ההצהרות של גורמים השונים בדבר חשיבות השוויון בחינוך, בסופו של דבר הם מצדדים במהלכים המצמצמים את ההעדפה המתקנת. בדרך כלל התנגדות זו מצליחה לבטל כליל, או לפחות לעמעם ולצמצם, את השלכות החלוקתיות של המהלכים המיועדים. קשיים אלו נותרים בעינם גם כאשר התקציב המוקצה למערכת החינוך גדל, ולכאורה קיימת אפשרות לפעול לצמצום הפערים

כמשקל נגד לטיעון בעד שירותים אוניברסליים, שאינם מתחשבים בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמידים והוריהם, אפשר לטעון כי חינוך ציבורי ראוי – כזה שגם תלמידים מהשכבות החברתיות החלשות ביותר יוכלו להפיק ממנו את מרב התועלת – יכול להתקיים רק אם הציבור בכללותו, ובמיוחד השכבות המבוססות ומעמד הביניים, יתמוך בו. טיעון זה חזק מאוד, והוא מסתמך על הדגם של מדינות סקנדינביה – ונראה שגם המציאות הישראלית מאששת אותו.

לאור האמור לעיל, ברור שהעברה מאסיבית של משאבים בין מגזרים שונים בחברה הישראלית, ובייחוד מהמגזר היהודי לערבי או מהמגזר הממלכתי לחרדי, צפויה להיתקל בהתנגדות עזה. עם זאת, העובדה שזו משימה קשה אינה משחררת את מנהיגי מערכת החינוך מהחובה להגשימה.

נספחים

לוח נ'1א'. השוואת שעות ההוראה לפי מתווה ועדת שושני ולפי מתווה התקן הדיפרנציאלי החדש
שעות לכיתה ג', לפי רמת טיפוח

מספר התלמידים בכיתה	חזק	רמת טיפוח			יחס בין החלש ביותר לחזק ביותר – תקן חדש
		בינוני-שושני	בינוני-תקן חדש	חלש-שושני	
20	31.00	31.00	34.00	31.00	1.23
21	31.20	31.20	34.20	31.20	1.22
22	31.40	31.40	34.40	31.40	1.22
23	31.60	31.60	34.60	31.60	1.22
24	31.80	31.80	34.80	31.80	1.22
25	32.00	32.00	35.00	32.00	1.22
26	32.20	32.20	35.20	32.20	1.22
27	32.40	32.40	35.40	32.40	1.22
28	32.60	32.60	35.60	32.60	1.21
29	32.80	32.80	35.80	32.80	1.21
30	33.00	33.00	36.00	33.00	1.21
31	33.20	33.20	36.20	33.20	1.21
32	33.40	33.40	36.40	33.40	1.21
33	33.60	33.60	36.60	33.60	1.26
34	33.80	33.80	36.80	33.80	1.31
35	34.00	34.00	37.00	34.00	1.36
36	34.20	34.20	37.20	34.20	1.42
37	35.40	35.40	38.40	35.40	1.42
38	36.60	37.40	40.40	37.40	1.43
39	37.80	39.40	42.40	39.40	1.44
40	39.00	41.40	44.40	41.40	1.45

לוח נ'1ב'. השוואת שעות ההוראה לפי מתווה ועדת שושני ולפי מתווה התקן הדיפרנציאלי החדש
שעות לתלמיד, לפי רמת טיפוח

מספר התלמידים בכיתה	חזק	רמת טיפוח			יחס בין החלש ביותר לחזק ביותר – תקן חדש
		בינוני-שושני	בינוני-תקן חדש	חלש-שושני	
20	1.55	1.55	1.70	1.55	1.23
21	1.49	1.49	1.63	1.49	1.22
22	1.43	1.43	1.56	1.43	1.22
23	1.37	1.37	1.50	1.37	1.22
24	1.33	1.33	1.45	1.33	1.22
25	1.28	1.28	1.40	1.28	1.22
26	1.24	1.24	1.35	1.24	1.22
27	1.20	1.20	1.31	1.20	1.22
28	1.16	1.16	1.27	1.16	1.21
29	1.13	1.13	1.23	1.13	1.21
30	1.10	1.10	1.20	1.10	1.21
31	1.07	1.07	1.17	1.07	1.21
32	1.04	1.04	1.14	1.04	1.21
33	1.02	1.02	1.11	1.02	1.26
34	0.99	0.99	1.08	0.99	1.31
35	0.97	0.97	1.06	0.97	1.36
36	0.95	0.95	1.03	0.95	1.42
37	0.96	0.96	1.04	0.96	1.42
38	0.96	0.98	1.06	0.98	1.43
39	0.97	1.01	1.09	1.01	1.44
40	0.98	1.04	1.11	1.04	1.45

מקור : נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים : משרד החינוך

מקורות

- בג"ץ 1614/00 (1994), בית הספר הריאלי ואחרים נגד משרד החינוך ואחרים.
- בית הדין הארצי לעבודה (2007), פסק דין בעניין התחייבות לצמצם את מספר התלמידים בכתות הלימוד, סק 20/07.
- בלס, נחום (1983), תחזית צרכי הבינוי במערכת החינוך לשנים 1985-1995, משרד החינוך והתרבות, האגף לפיתוח.
- בלס נחום (2008) הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות, נייר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום (2010), האם יש מחסור במורים? נייר מדיניות מס' 14.2010, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ויוליה קוגן (2014), תקציב משרד החינוך 2000-2014: מגמות ובעיות, נייר מדיניות מס' 2014.06, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום וחיים בלייך (2013), יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4: קשיים והצעות לפתרון, נייר מדיניות מס' 01.2013, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דוברות משרד החינוך (2014), צמצום פערים ושוויון בין המינים, 25 בנובמבר 2014. <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Dovrut/pearim/tochnitlezim/zumpearim.htm>
- דטל, ליאור (2015), "התוכנית לצמצום הצפיפות בכיתות: משנת הלימודים הקרובה - בכיתות א'", דה מרקר, 6 באוגוסט 2015.
- <http://www.themarker.com/news/education/1.2701590>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), שנתון סטטיסטי לישראל 2014.
- הכנסת (2003), פרוטוקול מס' 31 מישיבת ועדת החינוך והתרבות, 9 ביוני 2003.
- הכנסת (2015), פרוטוקול מס' 2 מישיבת הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, 21 ביולי 2015.
- יוסף, עידן (2015), "פירון: עיכבתי פרסום תקציב מסיבות פוליטיות", News1, 21 ביולי 2015. <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-367178-00.html>

מזכירות הממשלה (2008), **תכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה**, החלטה מס' 3020 של הממשלה, 27 בינואר 2008.

מזכירות הממשלה (2008ב'), **תכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה**, החלטה מס' 4275 של הממשלה, 27 בנובמבר 2008.

מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2013), **תקצוב שעות הוראה בבתי-ספר יסודיים במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי ופטור**, 11 ביולי 2013.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03242.pdf>

משרד החינוך (2002), **דוח הוועדה לבדיקת תקצוב החינוך היסודי (ועדת שושני)**.

משרד החינוך (2005), **דוח הוועדה לתכנית הלאומית לחינוך (ועדת דוברת)**.

משרד החינוך (2012), **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ב**. <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut.pdf>

משרד החינוך (2013), *Fact and Figures in the Education System*, <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/Facts.pdf>

משרד החינוך (2015), **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד**.

<http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut44.pdf>

משרד החינוך (2015ב'), **בוקר חדש לגני הילדים בישראל**, אתר המשרד.

<http://edu.gov.il/owlHeb/GanaiYeladim/YozmotChinuciyotVeRefrmot/SecondAssistant/Pages/LiveStream.aspx>

משרד החינוך (2015ג'), **הוועדה לבחינת יחס מורה תלמיד בכיתה : דו"ח מסכם**.

קלינוב, רות (2010), **תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2003-2008**, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק בע"מ (חל"צ), מאמר לדיון A10.01.

תמיר, יולי (2015), **מי מפחד משוויון? על חינוך וחברה בישראל**, הוצאת ידיעות אחרונות.