

## התפתחויות מרכזיות בחלוקת המשאבים במערכת החינוך הפורמאלי בישראל<sup>1</sup>

### מבוא

למרות העניין הרב בנושא אי השוויון והפערים במערכת החינוך, נושא הקצאת המשאבים, והשלכתו על הפערים במערכת החינוך לא זכה לתשומת לב רבה על ידי הממסד המחקרי בישראל.<sup>2</sup> מטרתו של מסמך זה היא לשמש רקע לדיון עם עמיתנו מחו"ל בהתפתחות מדיניות התקצוב של משרד החינוך והשלכותיה על הפערים בחלוקת משאבי התקציב בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים.<sup>3</sup>

אנו נחלק מסמך זה למספר פרקים:

**פרק א –** יתאר את ההתפתחות, על פני ציר הזמן, של מדיניות התקצוב בכלל ותקצוב ההעדפה המתקנת בפרט המופעלת על ידי משרד החינוך.

**פרק ב –** יתאר את ההתפתחויות והמאבקים הפוליטיים והמקצועיים סביב הרצון להחיל את שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד.

**פרק ג –** סיכום והמלצות

ההתמקדות במדיניות הקצאת המשאבים של משרד החינוך היא בשל העובדה שמשרד החינוך הוא הגורם המשמעותי ביותר בהקצאת המשאבים, היות והוא מקצה כיום למעלה מ-90% מהתקציבים המיועדים לגילאי הגן, בית הספר היסודי וחטיבת הביניים, וכ-80% ומעלה מן התקציבים המיועדים לחינוך העל יסודי.<sup>4</sup> באשר לחלקן של הרשויות המקומיות הדעות חלוקות: יש חוקרים הסבורים שיש להן השפעה רבה על אי השוויון בהקצאת המשאבים (דהאן בן בסט 2009 א. פולק. 2012. מ. יוסטמן 2014), בעוד שיש הסבורים אחרת (בלס, זוסמן וצור, 2010). סיבה נוספת להתמקדות בנתוני משרד החינוך היא העובדה שרק לגבי משרד החינוך יש בידינו נתונים פחות או יותר אמינים בדבר מדיניות של הקצאת משאבים. הנתונים על הרשויות המקומיות, משקי הבית וגורמים

<sup>1</sup> מסמך רקע לדיון בסמינר חוקרים בווינגטון על סקירת ספרות בנושא סקירת ספרות בנושא "מגמות בהשקעת משאבים בחינוך לפי מעמד חברתי - כלכלי: השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר השלישי והשקעה של משקי בית".

<sup>2</sup> דיונו עוסק אך ורק במשאבים ה"פיסיים" - תקציביים. חשוב מאוד להדגיש שיש משאבים נוספים שאינם כספיים במובהק - אולי לא פחות חשובים - שלא ייכללו בסקירה זאת. כוונתי היא למשל להרכב החברתי-כלכלי של הכיתה, ה"הון התרבותי" בביתם של התלמידים, יחסה של החברה לסוגיות אי השוויון וכד'.

<sup>3</sup> המסמך המלא - כולל ניתוח דומה לגבי גני הילדים והחינוך העל יסודי שהושמט ממסמך זה בשל מגבלות המקום - יוגש במתכונת שונה לקהל הישראלי, המותאמת לעובדה שנתוני הרקע הכלליים המופיעים כאן מוכרים לו היטב למשתתפי הדיון בווינגטון, וחלקים אחרים הם בעלי עניין רק לציבור הישראלי, ועל כן הם מיותרים במסמך זה, ואילו חלק מהדברים הכלולים במסמך זה מוכרים היטב לקהל הישראלי ויהיו מיותרים במסמך הרחב יותר.

<sup>4</sup> למרות האמור לעיל, חשוב להדגיש שגם אם עיקר ההשקעה בתחומי החינוך השונים היא של הממשלה - והדבר מאד שונה ברמות הגיל השונות - עדיין להשקעה "בשוליים", של הרשויות המקומיות, משקי הבית, והעמותות, יכולה להיות השפעה רבת משמעות על מידת הדיפרנציאליות של הקצאת המשאבים המצרפית.

אחרים הם חלקיים, אקראיים ולא תמיד אמינים.<sup>5</sup> על מנת שלא נותר את סוגיית ה"שותפים" האחרים להקצאת משאבים בחינוך ללא התייחסות כלל נאמר רק את הדברים הבאים (שלגביהם אין מחלוקת בין החוקרים):

א. רשויות מקומיות חזקות (ובמיוחד תל אביב) מקצות תקציבים רבים לחינוך ואילו רשויות מקומיות חלשות (בעיקר הרשויות הערביות) מקצות סכומים אפסיים. (נתוני בקרת התקן השונים, ונתוני למס על התחלקות ההוצאה לחינוך בין הגורמים השונים כפי שנתחו במחקר של בלס זוסמן וצור 2010)

ב. ההקצאות של הרשויות הן לרוב דיפרנציאליות ומבטאות מדיניות של העדפה מתקנת בתחומן. ניתן לסכם את ההשפעה של הרשויות המקומיות על ההקצאה כהשפעה המגדילה את אי השוויון למרות מדיניות ההעדפה המתקנת בתוכן. (בלס, זוסמן, צור 2015).

ג. חלקם של ההורים בכלל ההוצאה לחינוך הוא יחסית קטן, אולם בשל העובדה שהורים בעלי יכולת כלכלית משקיעים בילדיהם יותר מהורים מחוסרי יכולת כלכלית ההשפעה הכוללת היא גרסיבית. (נתוני בקרת התקן, בלס זוסמן צור 2010).

ד. ההשקעה של העמותות השונות גם היא אינה גדולה יחסית אך השפעתה לרוב ממתנת את אי השוויון. זאת משום שרוב העמותות מקדישות חלק גדול מתקציביהן לחיזוק החינוך בשכבות החלשות (בלס זוסמן צור 2010).

בסופו של דבר אין תשובה מלאה על השאלה האם משאבי החינוך הלאומיים מוקצים באופן המגדיל או מצמצם את אי השוויון. יש לנו פיסות שונות של מידע בתחומים שונים, חלקן מבוססות יותר וחלקן מבוססות פחות, אך אנו עדיין רחוקים ממצב של יצירת תמונה מלאה.

#### **פרק א – התפתחות מדיניות התקצוב של משרד החינוך הנוגעת לצמצום אי-השוויון החינוכי - לימודי**

כל דיון בסוגיית אי השוויון במערכות חינוך חייב להבחין בין אי שוויון בהקצאה לאי שוויון בתוצאות, ולענות לשאלה: אי שוויון בין מי למי? היות ונושא הסקירה הנוכחית הוא אי שוויון בהקצאה לא נדון כאן בהגדרת אי השוויון בתפוקות. נסתפק רק בלומר שאי שוויון בתפוקות מתקיים כאשר ההישגים הממוצעים וסטיית התקן של ההישגים (בלי להגדיר באיזה הישגים מדובר) אינם שווים בין קבוצות האוכלוסייה השונות (ראה אדלר ובלס, 2008). את אי השוויון בהקצאות צריך לחלק לשניים. אי שוויון פורמאלי המתקיים כאשר שיעור המשאבים מתוך העוגה הכללית שמקבלת קבוצת אוכלוסייה

<sup>5</sup> התייחסות מפורטת יותר לטיב הנתונים העומדים לרשותנו, והמחקרים הדנים בחלקם של שלושת הגורמים הללו נמצא בנוסח העברי המלא.

אחת אינו תואם את חלקה באוכלוסייה הכללית, ואי שוויון ריאלי המתקיים כאשר שיעור המשאבים שמקבלת קבוצת אוכלוסייה אחת אינו מספיק על מנת להשיג שוויון בתוצאות (שם, 2008).

לאחר שהגדרנו לעצמנו למה אנו מתכוונים בדיון על אי השוויון בהקצאה, נשאלת כמעט מאליה השאלה אי שוויון בין מי למי. בעולם הרחב מקובלות ההשוואות בין עשירים לעניים, בין פריפריה למרכז, וכד'. גם בישראל נהוגות השוואות שונות, אנו נתמקד באי שוויון הנובע מנתוני הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד.

### **התפתחות שיטות התקצוב במערכת החינוך.**

#### **החינוך הקדם יסודי :**

שיטת התקצוב בחינוך הקדם-יסודי במדינת ישראל לא שונתה למעשה מאז הקמתה. שיטה זו מבוססת על תחשיב עלויות לכיתת גן: העלות מתחלקת בין 33 ילדים בגן המצוי ביישובים מבוססים ו-31 ילדים בגן המצוי ביישובים פחות מבוססים. ההוצאות בגן חובה מתחלקות באופן שעלויות העבודה (הגנת ועוזרת הגנת) מכוסות על ידי הממשלה, ואילו עלויות התחזוקה מכוסות על ידי הרשות המקומית. לעומת זאת בגני טרום חובה לגילאי 3-4 המימון כוסה עד 2012 ברובו המכריע באמצעות שכר לימוד דיפרנציאלי ששילמו ההורים בהתאם להכנסתם. בשנות השמונים הוחלט על הרחבת חוק חינוך חובה מגיל 5 לגיל 3-4 והפעלתו ההדרגתית וננקטו צעדים שפטרו שכבות אוכלוסייה חלשות מתשלום באופן מלא או חלקי.<sup>6</sup> ב-2011 התרחשה בישראל תנועה רחבת היקף של מחאה חברתית שהצליחה לאחד חוגים רחבים והתמקדה בהיבטים שונים של יוקר המחיה בעיקר בתחום הדיור והחינוך. בעקבות הלחץ הציבורי הכבד הוקמה וועדה בראשותו של פרופ טרכטנברג ואחת ההמלצות המרכזיות של הדו"ח שלה הייתה יישום מלא ומידי של חוק לימוד חובה חינוך 3-4 ומתן פטור מלא לכל האוכלוסייה מתשלום.

#### **החינוך היסודי :**

תחשיב העלויות בחינוך היסודי מתבסס גם הוא על עלויות שכר עובדי ההוראה, היקפי המשרה שלהם, תוכנית הלימודים, וגודל הכיתה. יחידת התקצוב הבסיסית הנוכחית

<sup>6</sup> בישראל הוחלט על חוק לימוד חובה מגיל 5 מיד עם הקמת המדינה, אך במקביל פעלו ברוב היישובים גני טרום חובה לגילאי 3-4. המאבק להרחבת החוק לגילאי 3-4 שמשמעותה גם הטלת חובה על ההורים לשלוח את הילדים לגן (חובה שבדרך כלל עד כה אינה נאכפת) ומתן פטור מתשלום שכר לימוד, כבר בשנות השמונים, אך ההחלטות שהתקבלו בנושא זה לא יושמו ונדחו הלון ושוב במסגרת דיוני התקציב, ורק בשנות התשעים הוחל ביישום הדרגתי של החוק ביישובים החלשים מבחינה חברתית - כלכלית

היא הכיתה עם התחשבות מועטה במספר התלמידים בכיתה. במהלך השנים כפי שנראה בהמשך השתנו שיטת התקצוב בחינוך היסודי מספר פעמים שינויים שהביאו לידי ביטוי התפתחויות בתפיסה של המשרד באשר למדיניות הנכונה בנושא צמצום הפערים.

#### **חטיבת הביניים:**

תקצוב חטיבת הביניים עבר גם הוא מספר שינויים במהלך השנים. עד 1993 הוא היה דומה מאד לתקצוב בחינוך היסודי, כאשר ההעדפה המתקנת באה לידי ביטוי באמצעות "סל טיפוח" (ראה הרחבה בהמשך). ב-1994 נוסתה שיטת תקצוב חדשה שיטת "תקן דיפרנציאלי לתלמיד" שלימים אומצה בחינוך היסודי.<sup>7</sup> השינוי החזיק מעמד רק שנה אחת כשלאחריה גובשה שיטת תקצוב חדשה – שאומצה מאוחר יותר בחינוך היסודי, שיטת "התקן המשולב לתלמיד" שהיא למעשה שיטת תקצוב לכיתה, עם פיצוי מסוים על מספר התלמידים, וההרכב החברתי-כלכלי.

#### **החטיבה העליונה:**

בחטיבה העליונה שיטת התקצוב העקרונית לא השתנתה כלל בעשרים השנים האחרונות. המימון נעשה באמצעות "שכר לימוד"<sup>8</sup> לתלמיד, שנקבע על פי אותם המרכיבים שקבעו את תקצוב שלבי החינוך האחרים, כשבנוסף לכך יש התחשבות במסלול הלימודים (עיוני לעומת טכנולוגי), תחום הלימודים (מקצועות שונים בחינוך הטכנולוגי), דרגת הכיתה, פרופיל עובדי ההוראה במוסד (ווקט והשכלה ממוצעים) ורמת השירות שנותן בית הספר. השינויים שהתרחשו במשך השנים נגעו רק ל"מקדמים" של מרכיבי החישוב ולא לדרך החישוב עצמה. לדוגמה שינוי בגודל הכיתה כמרכיב בתקצוב, שינוי במספר השעות הנדרש וכד'.

#### **התפתחות "מדד הטיפוח"<sup>9</sup>:**

מדד הטיפוח הוא הכלי המרכזי המשמש מאז שנות השישים בידי משרד החינוך לדירוג בתי ספר ו/או תלמידים על פי יכולתם (ה"אובייקטיבית") להגיע להישגים לימודיים

<sup>7</sup> כותב שורות אלה הוא שגיבש את השיטה על פי בקשתו של ד"ר שושני מנכ"ל משרד החינוך באותה התקופה.

<sup>8</sup> המונח "שכר לימוד" הוכנס במרכאות בשל העובדה שעל פניו לפחות הוא משולם כולו על ידי המדינה. השתתפות הורים במימון החינוך העל יסודי נעשית במסגרת תשלומי הורים הנקבעים על ידי כל מוסד בנפרד, והסדרתם בידי המדינה היא חלקית בלבד ולא תמיד אפקטיבית.

<sup>9</sup> פירוט מלא יותר של התפתחות מדד הטיפוח ראה בלס, 2009 2010

וחינוכיים. ניתן להבחין בחמישה מדדי טיפוח שונים שהופעלו במהלך השנים. המעבר מממד לממד לא היה מקרי והוא קשור לשינויים בהתייחסות מערכת החינוך לזיהוי האוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת, לאפיון החסכים של אוכלוסיות אלה, ליחידת המדידה של רכיבי הממד (התלמיד הבודד או בית הספר), ולניסיון להתאים את הממד להתפתחויות החברתיות והדמוגרפיות.

### **הגדרת אוכלוסיות התלמידים הזקוקות לטיפוח ומדד הטיפוח בישראל.**

כאמור, מדד הטיפוח הוא כלי המשמש את משרד החינוך בישראל להגדרת האוכלוסיות הראויות וזקוקות להעדפה מתקנת. נהוג לראות בכמה סוגים של אוכלוסיות מועמדים "טבעיים" להעדפה מתקנת:

1. אוכלוסיות התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך
  2. אוכלוסיות התלמידים מרקע תרבותי-סביבתי השונה מהרקע של הרוב (בישראל מדובר בעיקר בערבים, חרדים ועובדים זרים)
  3. תלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים.
  4. תלמידים בעלי צרכים מיוחדים על רקע פיזי או נפשי.
- מטרת מדד הטיפוח בישראל הייתה **תמיך** להעניק העדפה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך – בין אם הם בעלי הישגים גבוהים ובין אם הם בעלי הישגים נמוכים. זאת מתוך הנחה שרקע חברתי-כלכלי נמוך הוא הגורם המרכזי המעכב תלמידים מלהגיע למיצוי יכולותיהם הלימודיות והחברתיות. (אלגרבל, 1975; אדר, 1978; בלס, 1980; קאהן, 1985א, קאהן 1985ב; יאיר, 1991; נשר, 1996; לוי, 1999).
- האוכלוסייה הראויה להעדפה מתקנת הוגדרה בישראל באמצעות שלושת הקריטריונים הבאים:

1. אוכלוסייה המתגוררת באזורים המוגדרים על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים כאזורי פיתוח.
2. אוכלוסייה, המוגדרת על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים, כאוכלוסיית מצוקה, ומתגוררת מחוץ לאזורי הפיתוח.
3. אוכלוסייה המוגדרת על ידי סוג מסוים וספציפי של מצוקה כגון: אוכלוסייה נושרת או מועדת לנשירה מבית הספר, אוכלוסייה בסיכון וכו"ו<sup>10</sup>

<sup>10</sup> אגף שח"ר תוכנית עבודה לתשנ"ז.

### מדד הטיפוח הראשון (1963-1973)<sup>11</sup>

מדד זה היה בעיקרו מדד בית ספרי (שהקצה ציון לכל בית ספר, ולא לכל תלמיד) והסתמך- בתחילה על הישגי כיתה ד' בעברית וחשבון - ובמועד מאוחר על פי ההישגים בסקר בכיתות ח' בשתי שנים רצופות, אחוז העולים החדשים, אחוז האבות יוצאי אסיה אפריקה, ותק המנהל והכשרתו, אחוז המורים הבלתי מוסמכים, אחוז המורים שלא מתגוררים במקום עבודתם. המשתנים הבולטים בהיעדרם היו משתני הכנסת והשכלת ההורים. בולטת גם העובדה שמדד זה לא התייחס כלל לתלמידים ערבים וחרדים.

### "מדד אלגרבל" (1974-1993)<sup>12</sup>

מדד זה קבע את רמת הטיפוח בעזרת המשתנים הבאים: השכלת האב, מוצא האב, ומספר הילדים במשפחה. המדד שהיה יעיל מאד מבחינה מנהלית, עם השנים זכה לביקורת רבה בשל העובדה ששיעור התלמידים שהוריהם נולדו בחו"ל הולך ויורד במהירות רבה, ועל כן משתנה ארץ המוצא של האב הלך ואיבד מערכו כמשתנה מנבא הישגים. גם מדד זה לא התייחס להכנסת המשפחה, ולא הוחל כלל על האוכלוסייה הערבית והחרדית.

### "מדד נשר" (1994-2004)<sup>13</sup>

כתוצאה מהביקורת על מדד אלגרבל מונתה ב-1989 ועדה לבחינת כל הסוגיות הקשורות למדד הטיפוח. בעקבות המלצות הוועדה גובש מדד טיפוח חדש, שהופעל לראשונה באופן ניסיוני בבתי הספר היסודיים העבריים, והורחב מאוחר יותר גם לחטיבות הביניים ולבתי הספר הערביים.<sup>14</sup> רכיבי המדד היו: שיעור משפחות בעלות הכנסה נמוכה, שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה, גודל המשפחה, שיעור העולים החדשים, ומידת הפריפריאליות.<sup>15</sup> לגבי האוכלוסייה הערבית נוספו המשתנים הבאים: "יישובים לא מוכרים" (למשל יישובים בדואים שלא הוכרו על ידי המדינה אך יש בהם הרבה תושבים "יישובי הפזורה") ערים מעורבות כמו עכו רמלה וכד', יישובים קטנים. כפי שאפשר לראות החידוש המרכזי של מדד זה היה הכללת התלמידים הערבים במדד.

<sup>11</sup> המרכיבים של מדדי הטיפוח השונים ומשקלותיהם מובאים בנספח.

<sup>12</sup> כונה כך על שם מר מ. אלגרבל, איש מחלקת התכנון במשרד החינוך שגיבש מדד זה.

<sup>13</sup> "מדד נשר" נקרא כך על שם המדענית הראשית של משרד החינוך באותה התקופה, פרופ' פרלה נשר.

<sup>14</sup> ראה נשר, 1996.

<sup>15</sup> שקלול המרחק המזערי של היישוב משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה) במשקל 2/3, וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי במשקל 1/3. הסיבה להוספת הרכיב של ריחוק ממרכז הארץ למדד הטיפוח היא שתושבי היישובים הפריפריאליים סובלים מתנאי פתיחה הנופלים מאלו במרכז הארץ בגלל עצם המגורים שם (למשל בגלל מגוון מצומצם של שירותים).

יחד עם זאת קביעת מדד נפרד לאוכלוסייה הערבית, לווותה בהחלטה שחלקה של האוכלוסייה הערבית במשאבים המוקצים להעדפה מתקנת, יהיה דומה לחלקה היחסי באוכלוסייה. בהיות האוכלוסייה הערבית בכללותה אוכלוסייה במעמד סוציו אקונומי נמוך בהרבה מהאוכלוסייה היהודית, החלטה זאת הייתה החלטה מפלה.

#### **"מדד שושני" (2004-2008)<sup>16</sup>**

וועדת שושני הוקמה על ידי שרת החינוך לימור לבנת בעקבות פניה לבית הדין הגבוה לצדק נגד מדיניות התקצוב בחינוך היסודי, שגרמה לכך שחלק מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, תוקצבו בחסר לעומת בתי ספר חרדים.<sup>17</sup> מדד הטיפוח שהומלץ על ידי ועדת שושני היה שונה עקרונית ממדד נשר מכמה בחינות. קודם כל המדד התייחס לתלמיד הבודד ולא לבית הספר. שנית הוא התייחס לכל התלמידים בעוד שהמדדים הקודמים לא התייחסו כלל לתלמידים החרדים. המדד כלל הן מרכיבים שהופיעו במדדים קודמים: השכלת אב, מספר ילדים במשפחה, פריפריאליות וארץ עליה, והן מרכיבים שלא נכללו בעבר: השכלת אם, יישובים בעדיפות לאומית, ועולים מארצות מצוקה.<sup>18</sup> בקביעת המשקלות השונים של כל רכיב במדד ניתנה הדעת גם לאופן ההתחלקות הצפויה של התקציב בין המגזרים השונים. בשל הקושי להשיג את נתוני ההכנסה של משפחת התלמיד החליטה הוועדה לוותר על משתנה ההכנסה.

#### **"מדד שטראוס" (2008-היום)**

הביקורת הציבורית, ובעיקר הדיונים בבג"ץ 11163/03 שעסק בסוגיית ההפליה הגלומה בקביעת אזורי העדיפות הלאומית<sup>19</sup> הביאו לכך שמשרד החינוך נאלץ לגבש מדד טיפוח חדש "מדד שטראוס", שלא יכלול בין מרכיביו את מרכיב העדיפות הלאומית. דרך חישוב "מדד שטראוס" דומה בעיקרה לדרך חישוב "מדד שושני" ההבדל בין שני המדדים הוא ברכיבי המדדים השונים ומשקלותיהם. "מדד שטראוס" כולל ארבעה רכיבים בלבד: השכלת ההורה המשכיל ביותר, הכנסה<sup>20</sup>, פריפריאליות ועולים (עד 10 שנים לפני תחילת הלימודים). הוצאו מהמדד הרכיבים של גודל משפחה, עלייה מארץ מצוקה והימצאות באזור עדיפות לאומית. על פניו, מדד הטיפוח החדש שנכנס לתוקף

<sup>16</sup> להלן בהתייחסנו לשנה"ל 2008 כוונתנו לשנת הלימודים תשס"ח החופפת את השנים 2007/8

<sup>17</sup> הגדרה משפטית לבתי ספר שאינם בבעלות המדינה או הרשות המקומית

<sup>18</sup> זאת הייתה החלטה פוליטית בעליל שגרמה בסופו של דבר לצורך בשינוי מהותי של המדד

<sup>19</sup> בג"ץ זה לא הופנה כנגד משרד החינוך כי אם נגד המדיניות הכללית של הממשלה שהעניקה עדיפות תקציבית ואחרת ליישובים שהוגדרו כיישובים המצויים באזורי "עדיפות לאומית", אך הקריטריונים להכללה ברשימת יישובי העדיפות הלאומית היו כאלה שהרוב המכריע היו יישובים יהודיים (מתוך מעל 500 רק יישובים ספורים היו ערבים)

<sup>20</sup> מרכיב ההכנסה מתייחס להכנסה הממוצעת של הורי התלמידים בבית הספר והוא מתקבל ממס הכנסה

בשנת הלימודים תשס"ח משקף טוב יותר מציאות של חסך חינוכי לימודי מהמדד הקודם, משום שהוא מסתמך על רכיבים שהקשר בינם לבין חסכים חינוכיים הדוק יותר, והם מתייחסים לכלל אוכלוסיית התלמידים.<sup>21</sup>

### סיכום

בשעה שהשינוי בשיטות התקצוב במערכת החינוך היה יחסית מועט, הרי שהתפתחות מדד הטיפוח מאז 1963, ובייחוד מאז אמצע שנות התשעים הייתה מהירה הרבה יותר ואופיינה על ידי שתי מגמות עיקריות. המגמה הראשונה היא הרחבת התחולה של ההעדפה המתקנת מהחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, דרך הכללת החינוך הערבי וכלה בהכללת החינוך החרדי. המגמה השנייה היא הגברת השוויוניות בין קבוצות האוכלוסייה השונות. רכיבי המדד הולכים והופכים ליותר ויותר שוויוניים וללא העדפה בולטת למגזר מסוים באוכלוסייה. השינויים במדד הטיפוח תרמו לשיפור אמינותו ויכולתו לשמש ככלי יעיל בחתירה לצמצום פערים. לעומת זאת השינויים האחרונים בשיטות התקצוב בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, שעיקרם חזרה מתקן דיפרנציאלי לתלמיד לתקן המבוסס על תקצוב לכיתה, הם בעלי נטייה רגרסיבית מובהקת, דבר שהוכח בפרסומים האחרונים של משרד החינוך (משרד החינוך 2015, בלס, זוסמן צור, 2010)

### פרק ב – התקן הדיפרנציאלי לתלמיד בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים – המאבק נמשך.

ההכרה בדבר קיומם של פערים עמוקים בהישגים בין קבוצות אוכלוסייה שונות במערכת החינוך בישראל התקבעה בקרב המנהיגות החינוכית כבר בסוף שנות החמישים, והביאה לשורה של צעדים שנועדו לצמצם פערים אלה. הצעדים העיקריים שנועדו למטרה זו היו: הקמת בתי ספר מקיפים, הרחבת החינוך הטכנולוגי, הרפורמה החינוכית הגדולה שהביאה להקמת חטיבות הביניים, והקצאת תקציבים נוספים (באמצעות שעות הוראה בעיקר) על ידי מיסוד "סל טיפוח" שהוקצה בין בתי הספר בעזרת "מדד הטיפוח".

בין הצעדים הבולטים במסגרת זאת אפשר למנות שני ניסיונות להנהיג שיטת תקצוב חדשה, שעיקרה היה התחשבות רבה בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמיד.

<sup>21</sup> בהקשר זה ראוי להקדיש שמדד טיפוח אמין יותר אינו מבטיח בהכרח הקצאה פרוגרסיבית יותר. מדד הטיפוח הוא רק כלי לדירוג התלמידים על פי רמת הקושי שלהם – בהתאם לנתוני הרקע החברתיים כלכליים – להצליח בלימודים. הוא יכול לשמש גם למדיניות רגרסיבית לחלוטין, אם למשל מחליטים להקצות לתלמידים מרקע חברתי כלכלי חזק יותר משאבים כי הם "יוכלו לנצל אותם יותר טוב".



הניסיון הראשון הופעל בחטיבות הביניים ב-1994, והשני בחינוך היסודי בין השנים 2004 ל-2008. למרות הדמיון המהותי בין המלצות ועדת שושני לשיטת התקצוב שנוסתה בחטיבת הביניים שני הבדלים בתנאי ההפעלה תרמו לכך שהשיטה פעלה במשך זמן ארוך יותר בחינוך היסודי מאשר בחטיבות הביניים. ההבדל הראשון הוא שבחינוך היסודי הובטחה תוספת מימון בסך 80,000 שעות.<sup>22</sup> ההבדל השני הוא אימוץ השינוי על ידי שרת החינוך באותה העת, והקמת מנהלת ביצוע פנים משרדית בעלת סמכויות נרחבות להפעלת השינוי בשיטת התקצוב. למרות ששני הבדלים אלה יצרו תנאים חיוביים יותר להפעלת השיטה החדשה, הם לא הספיקו על מנת להתגבר על ההתנגדויות של גורמים שונים להפעלתה, והיא בוטלה לאחר פרק זמן קצר יחסית. זאת למרות שהיא הביאה להישגים משמעותיים בהגדלת ההקצאה הפרוגרסיבית ובהקטנת אי השוויון בהקצאת המשאבים בין המגזרים השונים.

מה היו הכוחות, ומי עמד מאחוריהם? הנושא טרם נחקר עד תום.<sup>23</sup> יחד עם זאת נראה שבחינה מעמיקה יותר, של שלוש שיטות המימון העיקריות שפעלו בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, שכבר הוזכרו לעיל, מעלה מיד ועל פני השטח מי הן האוכלוסיות המפיקות את מירב התועלת מכל אחת מהשיטות.

**שיטת התקן לכיתה + "סלים שונים":** לפי שיטה זאת, שפעלה בחטיבת הביניים עד 1994 ובחינוך היסודי עד 2004, עיקר התקציב הוקצה באופן שווה לכלל בתי הספר באמצעות תקן בסיסי לכיתה האמור לאפשר הפעלה של תוכנית לימודים בסיסית. על התקן הזה נוספו תוספות שונות שמטרתן מענה לבעיות ייחודיות לבית הספר, או קידום נושאים שהמדינה חפצה לסייע בקידום. השיטה הייתה מאד נוחה להפעלה מבחינה אדמיניסטרטיבית, קל היה להסביר אותה לציבור המשתמשים, והיו בה יסודות של צדק ושוויון בסיסי שמנעו הפלייה לרעה של בתי ספר ששירתו אוכלוסיות קטנות (בגין מיקומם או השקפת עולמם). היא גם אפשרה, בקלות יחסית, לעודד ולתמרץ נושאים ספציפיים. יחד עם זאת היא יצרה העדפה ברורה לבתי ספר קטנים או לבתי ספר בהם הכיתות קטנות מסיבות אחרות (למשל פיצול לבנים וبنות). היא גם העניקה "מרחב גמישות" להחלטות המבוססות על מניעים אידיאולוגיים ופוליטיים של העומדים בראש המערכת, ואפשרה להם להעדיף בתי ספר ואוכלוסיות שהם רצו ביקרם. חלק מבתי

<sup>22</sup> המונח שעות שבועיות הוא מונח בעל משמעות תקציבית ולא משמעות חינוכית, והוא מבטא את העלות השנתית הממוצעת של שעת עבודה של מורה (כאשר מישרת מורה מוגדרת באמצעות מספר שעות העבודה שהוא צריך ללמד במהלך שבוע). היועצים דרשו תוספת של 120 אלף שעות על מנת שלא יהיה צורך להפחית שעות מבתי ספר והכוונה הייתה בעיקר בתי ספר ממלכתיים דתיים וחלק מבתי הספר בחינוך הממלכתי היהודי שכיתותיהם היו קטנות יחסית (בעיקר בפריפריה ובמועצות האזוריות). גם תוספת השעות שאושרה, בסופו של דבר לא ניתנה במלואה.

<sup>23</sup> נכתבו מספר עבודות המתארות את ההיסטוריה שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, הניסיונות ליישומה והסיבות לזניחתה, כשהאחרון שבהם הוא המאמר של בלס וקראוס בדו"ח שהוכן במכון ון ליר לקראת כנס של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך לאחרונה בחיפה (בלס וקראוס 2014).

הספר הקטנים אמנם היו בפריפריה ושרתו אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך, אך חלק גדול מהם גם השתייכו ל"התיישבות העובדת" בחינוך הממלכתי, ולחינוך הממלכתי-דתי.<sup>24</sup> ריבוי ה"סלים", שחלקם ניתן על פי קריטריונים מעורפלים, יצר גם הוא חלוקה לא צודקת של המקורות - בתי ספר שבראשם מנהלים "יזמים" (שגם הם לרוב משרתים אוכלוסיות חזקות) הצליחו לגייס יותר משאבים מבתי ספר אחרים. ולבסוף, היות והתקצוב נקבע לפי כיתה נורמטיבית<sup>25</sup> (20-40) ללא קשר לגודלה, נוצר תמריץ משותף להורים, למורים ולאנשי הרשות המקומית, ליצור מצבים שחייבו פיצול תות, ולפיכך זיכו את בית הספר בתקציב נוסף. אופציה זו נוצלה בראש ובראשונה על ידי אוכלוסיות מבוססות שידעו טוב יותר כיצד לנצל אפשרויות שונות של המערכת.

**שיטת "התקן המשולב"** על פי שיטת התקן המשולב, הפועלת בחטיבת הביניים מאז 1995 ובבתי הספר היסודיים מאז 2008, התקציב המוקצה לכל כיתה מורכב משני חלקים:

- החלק הראשון והעיקרי הוא התקן הבסיסי, שבדומה לשיטה הקודמת ניתן לכל כיתה באופן אחיד ושוויוני.
  - החלק השני מורכב משתי תוספות עיקריות:<sup>26</sup>
    - תוספת הנגזרת מגודל הכיתה אך ללא התחשבות בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמידים, (דהיינו בית הספר מקבל עבור כל תלמיד מעבר לתלמיד ה-20 בכיתה תוספת של תקציב ואין זה משנה אם מדובר בבית ספר המשרת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש או מבוסס).
    - תוספת הנגזרת מההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים בבית הספר.
- תוצאותיה של שיטת תקצוב זו תלויות ביחס שבין החלק הראשון (תקן הבסיסי) לבין החלק השני, התוספתי, וכן ביחס בין שתי התוספות (זו התלויה בגודל הכיתה וזו המתחשבת בהרכב חברתי-כלכלי). בישראל (מאז 2009) החלק הראשון מהווה בפועל למעלה מ-70% מסך השעות. כתוצאה מכך משרתת השיטה בעיקר את בתי הספר הקטנים (בתי ספר דתיים וכאלו הממוקמים במועצות האזוריות, בדומה למה שנאמר לגבי השיטה הקודמת). התוספת הנגזרת ממספר התלמידים בכיתה, שיכולה להגיע

<sup>24</sup> בחינוך הדתי 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 הפיזור הדמוגרפי (כפי שהדבר מתקיים במרבית ארצות העולם באזורים הכפריים)

<sup>25</sup> "כיתה נורמטיבית" היא מונח אדמיניסטרטיבי תקציבי הנוגע לתקציב לכיתה והוא מגדיר את מספר הכיתות שמשרד החינוך יתקצב בהתאם למספר התלמידים בשכבה. היות והגודל המכסימלי לכיתה הוא 40 והגודל המינימלי הוא 20 (כאשר יש פחות מ-20 תלמידים בית הספר יקבל מחצית מתקן השעות לכיתה), הרי שאם יש בשכבה 120 תלמידים בית הספר יתקצב לפי שלוש כיתות בשכבה, ואם יש 121 תלמידים הוא יתקצב לפי ארבע כיתות.

<sup>26</sup> שתי התוספות האחרות הן עבור יום לימודים ארוך לבתי ספר הנכללים במסגרת זאת ושעות תפילה לבתי ספר דתיים

למקסימום של כ-20% מתקציב השעות, פועלת לטובת הכיתות צפופות (ממלכתיים בערים הגדולות, וערבים), ואילו התוספת הנגזרת מנתוני הרקע החברתיים-כלכליים פועלת בעיקר לטובת האוכלוסייה הערבית והחרדית. יתרונה הגדול של השיטה לעומת השיטה הקודמת הוא באיחוד של כל התוספות התקציביות האפשריות- דבר המגביר את השקיפות התקציבית, ובמתן פיצוי משמעותי לכיתות צפופות. החיסרון הגדול שלה הוא בכך שכאשר החלק המוקדש להעדפה מתקנת מתוך כלל התקציב הוא קטן היא איננה יכולה להעניק העדפה מתקנת של ממש.

**שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד** – שיטה זאת נוסחה כאמור רק שנה אחת (1994) בחטיבות הביניים וארבע שנים (2004-2007) בבתי הספר היסודיים. על פי שיטה זאת התקצוב מתחשב בשני נתונים בלבד: מספר התלמידים בבית הספר (ולא בכל כיתה ספציפית), ונתוני הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים.<sup>27</sup> המרוויחים הגדולים של השיטה הם בתי הספר הגדולים שאוכלוסיית תלמידיהם נמנית על שכבות האוכלוסייה החלשות. במציאות של ישראל בעשרים השנים האחרונות מדובר בעיקר בבתי הספר הערביים ו**בחלק** מבתי הספר במגזר החרדי.<sup>28</sup> המפסידים הגדולים היו אמורים להיות בתי הספר הממלכתיים דתיים קטנים ו/או כאלה שרצו בפיצול כיתות לבנים ובנות, וכלל בתי הספר הקטנים שתלמידיהם מרקע חברתי-כלכלי מבוסס. רוב בתי ספר היו בתווך. או שהם היו קטנים וחלשים ואז ההפסד הכרוך בגודל פוצה על ידי התוספת בגלל נתוני הרקע החברתי-כלכלי, או שהם היו גדולים ומבוססים ואז הרווח הנובע מהגודל קוזז על ידי ההפסד בגלל נתוני הרקע.

עוד בטרם הופעלה השיטה נמתחה עליה ביקורת מצד גורמים ציבוריים שונים: אנשי החינוך הממלכתי דתי טענו כי יגרם הפסד למערכת החינוך הממלכתי דתי, שכיתותיה קטנות.<sup>29</sup> לעומתם אנשים מהכיוון השמאלי של המפה החברתית הצביעו על ההפליה הגלומה במדד הטיפוח החדש בשל הענקת משקל רב למרכיבי העדיפות הלאומית, וארץ העלייה – מדדים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> על מנת למנוע מצב שבתי ספר לא יוכלו לקיים את תוכנית הלימודים בגלל מספר תלמידים נמוך נקבעה "רשת ביטחון" לבית הספר ברמה של מכפלת שעות מינימום לכיתה במספר הכיתות הנורמטיביות. (מה זה?) בבית הספר.

<sup>28</sup> גם בתי הספר החרדים נהנו מהמעבר לשיטת התקצוב זאת כאשר כי לראשונה הוחלו כלפיהם (לפחות כלפי החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני) כללי תקצוב זהים לאלה המוחלים על בתי הספר בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, ובשל העובדה שלראשונה הוחל עליהם גם מדד הטיפוח, והיות ואוכלוסיית התלמידים שלהם חלשה מבחינה חברתית-כלכלית הם יכלו ליהנות מתקן גבוה יותר לתלמיד.

<sup>29</sup> ב-27.82002 צוטט יו"ר ועדת החינוך של הכנסת, ח"כ זבולון אורלב בערוץ 7 כאומר "המפד"ל דוחה את הדו"ח, שישומו יביא לגריעת כ-20 אלף שעות הוראה ממערכת החינוך הציונית-דתית, הנאמדות בכ-100 מיליון שקלים".

<sup>30</sup> ראה למשל דבריה של ח"כ י. תמיר בוועדת החינוך של הכנסת מיום 19.6.2003 " אני חושבת שדוח שושני עושה עוול אדיר לערבים, כי הוא נותן במדד הטיפוח משקל מאוד גודל לעלייה. עד 40% נגזלים מערבים בהיעדר מדדים שהם יכולים לענות עליהם. .. אי-אפשר לקבל את דוח שושני כמו שהוא בגלל מדד הטיפוח."

הביקורת הנוקבת ביותר נכללה במסמך שהכין קאהן (2004). לדבריו, המודל שגיבשה וועדת שושני יוצר את הרושם שהקצאת כל שעות התקן במערכת החינוך היסודי היא דיפרנציאלית על פי מידת הזכאות של התלמיד. רושם זה הוא מוטעה כיוון שההקצאה התוספתית לתלמיד היא בין אפס לתלמידים החזקים ביותר לשישים אחוז לתלמידים החלשים ביותר. היות והתקציב לתלמיד נע בין 1.25 שעות שבועיות לתלמידים מהרקע המבוסס ביותר ל-2 ש"ש לתלמידים מהרקע החלש ביותר הרי שרוב התקציב מחולק באופן שוויוני ורק חלק קטן ממנו באופן דיפרנציאלי.<sup>31</sup>

למרות ובניגוד לביקורת שנמתחה על שיטת התקן הדיפרנציאלי לפני יישומה, מחקרים שבדקו את תוצאותיה מצאו שהיא הביאה לצמצום משמעותי של פערי התקצוב בין המגזרים השונים. במחקר שנערך ביוזמת התנועה לאיכות השלטון (בלס, 2007) ושבדק את תוצאות הפעלת שיטת התקצוב החדשה, במהלך השנתיים הראשונות להפעלתה (2004-2005), נמצא בין השאר:

1. יישום דו"ח שושני הביא להגדלת השוויוניות בתוך המגזר היהודי.
2. היקף הקצאת השעות למגזר הערבי ובעיקר למגזר הבדואי גדל באופן משמעותי.
3. התוצאה של הגברת השוויוניות הושגה בעיקר על ידי הקטנת הקצאת השעות במגזר היהודי והגדלת הקצאת השעות למגזר הערבי.

גם במחקר מאוחר יותר נמצא שהפער במשאבים בחינוך היסודי בין קבוצות האוכלוסייה השונות הצטמצם במידת מה.<sup>32</sup> לולא הופסקה הפעלת השיטה ב-2008 (לפני שהיא מומשה במלואה) היה הצמצום יכול להיות ניכר עוד יותר. כמו כן נמצא במחקר זה שבעקבות עליה קטנה בהשתתפות ההורים וגורמים אחרים במימון החינוך הממלכתי דתי אף מגזר לא נפגע – דהיינו מספר השעות השבועיות לכיתה לא ירד - מהמעבר לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד (כמובן שאין פירוש הדבר שלא היו בתי ספר בודדים שלא נפגעו).<sup>33</sup>

שני המחקרים הצביעו בפירוש על הצלחה של מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך המתבטאת בצמצום לאורך שנים של הפערים בתקצוב בין חלקיה השונים של מערכת החינוך, והיווצרות מצב בו בתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מוחלשות נהנים מתקציב גבוה יותר מבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות. ממצאים אלה מחזקים את הרושם שמה שהביא לגניזת שיטת התקצוב הדיפרנציאלי היה היכולת

<sup>31</sup> בחינוך הדתי ניתנה תוספת אחידה של 0.2 ש"ש לצרכי תפילה

<sup>32</sup> בלס נ, זוסמן נ, צור ש: תקצוב החינוך היסודי 2001-2009 סדרת מאמרים לדיון 2010.18 בנק ישראל דצמבר 2010

<sup>33</sup> השיפור העיקרי היה בתוספת השעות המשמעותית במגזר הערבי, ובמיוחד במגזר הבדואי, מעבר לכך ממצא מרכזי נוסף היה שבניגוד לאזהרות המתנגדים לשינוי, היקף שעות הלימוד בחינוך לכתתי דתי ובחינוך הממלכתי נפגע במידה מצומצמת מאד.

והעוצמה הפוליטית של קבוצות בעלי עניין לתרגם תחושות בלתי מבוססות בדבר הרעת מצבן המוחלט והיחסי, ללחץ פוליטי אפקטיבי. ב-2015 פרסם משרד החינוך נתונים על הקצאת המשאבים במערכת החינוך נכון לשנת 2012 (ארבע שנים אחרי המעבר לשיטת התקן המשולב). הנתונים אלו מצביעים על כך שהמצב ב-2012 שונה לרעה מהמצב שהיה ב-2008.<sup>34</sup> היות והשינוי המשמעותי היחיד שהתרחש באותו פרק זמן היה המעבר משיטת תקצוב אחת לשנייה, אין זה מופרך לשער שהסיבה להרעה נעוצה במעבר זה. אם עלינו להשיב לשאלה איזה משיטות התקצוב שנידונו עדיפה ככלי להקצאה שוויונית ולצמצום פערים בהקצאת תקציבים כאשר יש פערים כאלה, התשובה תלויה במשקל השעות המקצות להעדפה מתקנת ("סל הטיפוח") מתוך כלל המשאבים התקציביים המוקצים לבית הספר. בשיטת "התקן הבסיסי לכיתה" הגיע היקף שעות ההוראה שהוקצו על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים לסדר גודל שבין 12% ל-15%. בשיטה הדו-שלבית הוא היה 5% עד 7%, בשיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" (לו יושמה במלואה), הוא היה עומד על כ-26%. המסקנה במציאות הקיימת היא, לפיכך, חד משמעית: **שיטת התקן דיפרנציאלי לתלמיד היא השיטה היעילה ביותר לצמצום אי השוויון.**<sup>35</sup>

בסיכומו של דבר ברור שעיקר ה"חולשה" של שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, לעומת שתי השיטות האחרות היא בכך שהנהנים העיקריים ממנה היו אמורים להיות תלמידי המגזר הערבי והחרדי. כידוע לכולנו העוצמה הפוליטית של האוכלוסייה הערבית היא זניחה. לעומת זאת לאוכלוסייה החרדית יש אמנם עוצמה פוליטית רבה בתנאים מסוימים, אך היא נעדרת תמיכה ציבורית ותקשורתית. למתנגדים אלה יש לצרף גורם חשוב נוסף שהתנגד בגלוי ומאחורי הקלעים למעבר לשיטת התקצוב החדשה. כוונתנו לבעלי תפקידים מסוימים במשרד החינוך שחלק מעצמתם הארגונית והמקצועית נשען על שליטה במשאבי תקציב שאינם שקופים. אנשים אלה חששו מאיבוד כוחם, או מצמצומו כתוצאה מאימוץ שיטה תקציבית גלויה ושקופה המאפשרת למנהלי מוסדות החינוך, ולכל גורם מעוניין אחר, לדעת בדיוק מה התקציב שצריך לעמוד לרשותו, ומקטינה במידה רבה את "חופש הפעולה וההעדפה" המצוי בידיהם.

כפי שראינו שני הניסיונות לצמצם מהותית את אי השוויון באמצעות שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד הופסקו לפני שיושמו במלואם, ובטרם שניתנה להם האפשרות להגיע לבשלות, אך רעיונות בעלי ביסוס ושורשים עמוקים במציאות אינם נעלמים. ב-

<sup>34</sup> הודעה לעיתונות של משרד החינוך ופרסום נתונים השקיפות התקציבית ינואר

2015 <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut.pdf>

<sup>35</sup> יהיה זה הוגן להדגיש שבשניהם כותב שורות אלה, שעמדתו בזכות התקן הדיפרנציאלי ברורה, היה מעורב.

2013 נבחרה ממשלה חדשה ומונה שר חינוך חדש, הרב שי פירון.<sup>36</sup> מיד עם מינויו הוקמה ועדה שהייתה אמורה לגבש הצעה לאימוץ מחודש של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. הוועדה עבדה למעלה משנה, והמוצר הסופי, התייחס לחינוך היסודי ולחטיבת הביניים, לשעות ההוראה בלבד, השאיר על כנה את שיטת התקן המשולב, והוסיף 150 אלף שעות בלבד (חצי מזה מתוך תקציב המשרד). לאור האמור לעיל אפשר לומר שהמלצות הוועדה ובעקבותיהן ההחלטות של שר החינוך היו בבחינת אכזבה לכל מי שציפה לבשורה של חזרה לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, ולהרחבתה לשלבי חינוך ותחומי הוצאה נוספים.

בסיכומו של דבר הניסיון הישראלי<sup>37</sup> מלמד שרפורמות משמעותיות בתקצוב, שמטרתן הגברת שוויוניות, אפשריות מבחינה פוליטית רק כאשר הן זוכות לתמיכה של קבוצות מבוססות יותר (בעיקר מעמד הביניים ומעמד הביניים הגבוה). יהיה קשה מאד, עד כמעט בלתי אפשרי ליישם רפורמות הנתפסות בעיני הקבוצות המבוססות כמקטינות את יתרון היחסי, קל וחומר ככאלה המקטינות את המשאבים לרשותן. לאור האמור לעיל, ברור שביצוע העברה מסיבית של משאבים בין מגזרים שונים בחברה הישראלית ובייחוד מהמגזר היהודי לערבי צפויה להיתקל בהתנגדות.

### פרק ג – סיכום

מסמך זה תיאר בקצרה את התפתחות מדיניות התקצוב של משרד החינוך, את הכלי המרכזי – מדד הטיפוח – ששימש אותה לצרכי העדפה מתקנת, ואת הביטוי המעשי של מדיניות זאת – במקרה הספציפי המתואר כאן – המקרה של יישום שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד.

מתוך תיאור הדברים עולה בבירור הקשר ההדוק שבין החלטות אדמיניסטרטיביות ניטראליות לכאורה, למציאות החברתית והפוליטית המתקיימת בארץ. קשר זה איננו ייחודי לישראל. המאבק על משאבים תקציביים ואחרים הוא בבסיס מאבקי הכוח הפוליטיים בכל חברה, ובמאבק זה כוחן של הקבוצות החלשות מבחינה חברתית-כלכלית או דחויית בשל סיבות אתניות ואידיאולוגיות לסוגיהן, הוא בדרך כלל חלש יותר מכוחן של קבוצות בעלות מסורת הגמונית. אולם למרות אמת אוניברסאלית זאת יש מקרים בהם האינטרס של הקבוצות החלשות גובר, ומתקבלות החלטות ליישם

<sup>36</sup> שי פירון היה גם חבר בוועדת דברת, ובהיותו מנכ"ל תנועת "הכל חינוך" ניהל מאבק ציבורי להנהגת תקן דיפרנציאלי לתלמיד בכל מערכת החינוך מהגן ועד לחטיבה העליונה.

<sup>37</sup> דוגמאות נוספות לכך מהשנים האחרונות בישראל הן יישום חוק לימוד חובה חינוך לגילאי 3-4, הדרשה להוספת סייעות לגני הילדים לגילאי 3-4, והניסיון להקטין את הצפיפות בכיתות, בלי לפרט נאמר רק שחלקם של מעמדות הביניים בכלל המהלכים הללו היה מכריע. גם הניסיון הבינלאומי מלמד שרפורמות תקציביות שנועדו לקדם שוויון ולצמצם פערים היו מלוות כמעט תמיד בתוספות תקציביות משמעותיות.

- מדיניות הפועלת לצמצום היתרונות מהן נהנות הקבוצות השולטות בחברה. השאלה מתי נוצרים תנאים המאפשרים מדיניות של צמצום פערים היא שאלה מורכבת שמסגרת עבודה זאת אינה מאפשרת לרדת לעומקה. יחד עם זאת מקרה הבוחן אותו הבאנו, וכן ארועים אחרים שיתוארו בעבודה המורחבת יותר (יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, והתפתחות החינוך הטכנולוגי בחטיבה העליונה) מצביעים על כמה כיווני מחשבה.
1. אין זהות בין מדיניות של שיפור רמת השירות (היקף וטיב כאחד) לבין מדיניות של צמצום פערים וקידום שוויון. כל עוד שיפור השירות הוא אחיד לכל האוכלוסייה אי השוויון ימשיך להתקיים.
  2. הרבה יותר קל פוליטית לקדם מדיניות של שיפור השירות לכולם מאשר מדיניות של צמצום פערים.
  3. מדיניות של מתן שירותים אוניברסאליים שיש לה היבטים גרסיביים מובהקים, יכולה להיות פרוגרסיבית כאשר הפער בין המצב הקיים לבין המצב המצופה גדול יותר בשכבות החלשות.
  4. רפורמה המכילה שירות אוניברסאלי במקום בו הייתה העדפה מתקנת משמעותית לפני כן (כפי שהיה הדבר במקרה של יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4) היא גרסיבית בעליל.
  5. למרות האמור לעיל, יישום צעדים האמורים בטווח הארוך יותר לצמצם את אי השוויון, מחייב יצירת קואליציות פוליטיות חברתיות בין הקבוצות הכי חלשות לבין הקבוצות היותר חזקות ("מעמדות הביניים"). כאשר נוצרות בריתות כאלה, או כאשר הקבוצות החזקות יותר מובילות את המאבק הסיכויים ליישום טובים יותר (ראה מקרה יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, תוספת סייעת שניה בגני ילדים צפופים, והקטנת כיתות). לעומת זאת כאשר לא נוצרת ברית בין הקבוצות החלשות לקבוצות חזקות יותר, המאבק לצמצום פערים נתקל בקשיים וסובל כישלונות (ראה מקרה התקן הדיפרנציאלי לתלמיד).
  6. אחת המסקנות העולות מכל האמור לעיל היא שקל יותר לקדם שוויון וצמצום פערים כאשר היתרון היחסי של הקבוצות החלשות מצטמצם מאשר כאשר יש צורך להעביר משאבים מהקבוצה החזקה לקבוצה החלשה. אי לכך תנאי כמעט הכרחי לביצוע רפורמה המיועדת לקדם שוויון במערכת הוא להבטיח תוספת תקציב שתמנע את הצורך להקטין את היקף המשאבים ממנו כבר נהנות הקבוצות החזקות.
  7. בחברה בה השוויון הוא אינו ערך מרכזי המובן מאליו כי אם ערך משני בחשיבותו וקידומו מנומק בנימוקים פונקציונאליים ("אי שוויון פוגע בכלכלה...בלכידות החברתית... בעצמה הבטחונית"), למחקר המצביע על הנזקים הנגרמים על ידי מצבים של אי שוויון יכולה להיות תרומה אסטרטגית. אי לכך חשוב ~~מאד~~ למי

שמעוניין בצמצום פערים לחזק ולקדם מהלכים התורמים לשיפור מערך הנתונים על מערכת החינוך, על הקשרים שבין נתוני התלמידים, המוסדות בהם הם לומדים, והמורים המלמדים אותם. חשוב במיוחד שהנתונים הללו יהיו שקופים וזמינים לציבור בכלל ולציבור החוקרים בפרט. מיותר לציין שאין זה המצב בישראל.



## ביבליוגרפיה

- אדר ל (1978) : האם דרוש לנו המונח "טעוני טיפוח" עיונים בחינוך 18, 14-5
- אדלר ח בלס נ 2009 אי שוויון במערכת החינוך בישראל – תמונת מצב
- אדלר ח בלס 1997 אי השוויון בחינוך 1980-1995 בתוך י. קופ (עורך) הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל
- אלגרבל מ (1975) מדדים לאפיון ההרכב החברתי של בית הספר ושיטה להקצאת תקציב הטיפוח בין בתי הספר, מגמות 21 עמ 219-227
- בג"ץ 11163/03 מ 2007 חומר רקע של המשיבים בדיון מתאריך 17/06/2007. (בג"ץ אזורי עדיפות לאומית).
- בג"ץ 2814/97 מ (2000) ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי נגד משרד החינוך (בג"ץ שח"ר)
- בלס נ 2013 בליך ח יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3 : קשיים והצעות לפתרון, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
- בלס נ בליך ח 2012 בתוך א. קמחי (עורך) החינוך הקדם-יסודי בישראל גילאי 3-5 הגידול הדמוגרפי והביקור בגנים 2000-2010
- בלס נ, זוסמן נוצר ש 2015 מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי-עברי סדרת מאמרים לדיון 2015.04
- בלס נ, זוסמן נוצר ש 2010 תקצוב החינוך היסודי 2009-2001, סדרת מאמרים לדיון 2010/18 בנק ישראל.
- בלס נ 2010 אי שוויון בהקצאת משאבים – שלב ב באתר האינטרנט של הכלל חינוך
- בלס נ 2009 אי שוויון בהקצאת משאבים – הוצאת הכלל חינוך
- בלס נ 2008 סקירת ספרות בדבר שיטות התקצוב הנהוגות בארץ ובעולם על מנת להפעיל מדיניות של העדפה מתקנת. הוכן עבור לשכת המדען הראשי, והועדה שעסקה בגיבוש מדד הטיפוח החדש.
- בלס נ 2007 - חלוקת תקציב המדינה – שקיפות ושוויוניות: יישומו של ד"ר שושני כמקרה בוחן<sup>38</sup>
- בלס נ 1980 מדד טעוני הטיפוח - מספר נקודות לדיון, מגמות כ"ו 227-231
- בן בסט, אבי ומומי דהן, 2009. (עורכים וכותבים) הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר.

<sup>38</sup> הממצאים הראשוניים של הבדיקה הוצגו בכנס של התנועה לאיכות השלטון במאי 2006, לאחר מכן הוכן המסמך באופן סופי לפרסום ב-2008 אך בשל סיבות תקציביות טרם יצא לאור. את הטיוטות הסופיות אפשר לקבל בתנועה לאיכות השלטון.

יאיר ג (1991) מדד הטיפוח: שלושה פרדוקסים ובחנים אמפיריים הערות למדיניות הטיפוח בשנות התשעים, מגמות ל"ד 5-26

**יוסטמן מ 2014 (עורך) - תקצוב דיפרנציאלי בחינוך חוברת הכנה לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה א.**

**א.לוי (1999) התפתחות מדיניות מערכת החינוך בישראל לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות. בתוך א. פלד (עורך) יובל למערכת החינוך בישראל, הוצאת משרד הביטחון ומשרד החינוך**

מדינת ישראל משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, האגף לשח"ר (1997) תוכנית העבודה של האגף לשח"ר.

מדינת ישראל משרד החינוך 2002: דו"ח הועדה לבדיקת תקצוב החינוך היסודי (דון"ח שושני)

מדינת ישראל משרד החינוך 2005: התכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברתי")

מדינת ישראל משרד החינוך 2015: ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ב

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

נשר פ 1996 – מדד הטיפוח – עקרונות להקצאה, מדינת ישראל, משרד החינוך התרבות והספורט מהדורה מתוקנת.

פולק, אליאב, 2012. תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית. מכון מילקן.

קאהן ס (2009) - אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות ביטולה באמצעות שינוי כלל ההקצאה: ס. קאהן, מגמות 2009, מו(3) 380-397.

קאהן ס 2004 תקצוב בתי"ס היסודיים עפ"י דו"ח ועדת שושני (מסמך פנימי שהועבר

לידי מחבר סקירה זאת)

קאהן ס (1985א). מדדי הטיפוח - מסגרת מושגית, ירושלים: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,

קאהן ס. (1985ב). אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 1. ירידה באחוז "טעוני הטיפוח" האמנם?: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,

קאהן ס. (1985ג). אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 2. אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות ובהקצאת המשאבים. המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,

קאהן ס. (1987). אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות לטיפול ובהקצאת משאבי טיפוח בחינוך, מגמות מס' 30 401-379 1987

קלינוב ר 2009 - הקצאת שעות לבתי ספר יסודיים וחיבות בינים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים 2003-2008, עבור לשכת המדען הראשי.

קלינוב ר 2008 - תקצוב דיפרנציאלי על-ידי משרד החינוך כמכשיר להעדפה מתקנת: תזכיר שהוגש למדען הראשי,

קלינוב ר 2007 - מימון פרטי של שירותי חינוך בתוך המערכת הציבורית, קלינוב רות (2007): תזכיר שהוגש למדען הראשי במשרד החינוך

רוקח א. 1970 – אוכלוסיית התלמידים בבתי ספר הטעונים טיפוח בתוך עשור למפעלי הטיפול בעריכת ש. עדיאל, משרד החינוך והתרבות 1970

**לוח 1: השוואת רכיבי מדד הטיפוח ומשקולותיהם השונים על פי "מדד נשר", "מדד שושני" ו"מדד שטראוס"**

מדד שטראוס		מדד שושני		מדד נשר		
כל התלמידים				דרוזים	ערבים וبدوים <sup>1</sup>	יהודים <sup>1</sup>
20	עשירון הכנסה משפחתית לנפש תקנית			25	25	25
		15	השכלת אב <sup>9</sup>			
40	(הגבוה מבין ההורים)	15	השכלת אם <sup>9</sup>	25	25	25
		10	מספר אחים ואחיות <sup>10</sup>	12.5	12.5	15
		20	עולה (נשר שנים אחרונות)			15
20		10	עולה מארצות מצוקה <sup>11</sup>			
		10	ריחוק ממרכז הארץ <sup>12</sup>			20
20				37.5	12.5	
		20	מגורים באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות			
					12.5	שיעור תלמידים מיישובים לא-מוכרים
					12.5	עיר מעורבת <sup>8</sup>

המקור: בלס זוסמן צור 2010.

**הערות ללוח:**

- (1) תלמידים בבתי ספר רשמיים (למעט בניהול עצמי) וכן ברשתות החרדיות החינוך העצמאי ומעיין החינוך החרדי.
- (2) הכנסה שנתית לנפש תקנית עד 15,000 ש"ח. ההכנסה המשפחתית כוללת את ההכנסה ברוטו של הורים מעבודה שכירה ועצמאית וכן קצבאות ילדים, מענק לידה, דמי מילואים, דמי אבטלה ודמי פגיעה בעבודה.
- (3) השכלת אב עד 9 שנות לימוד.
- (4) מספר ילדים מצד האם: יהודים – 5, לא-יהודים – 6.
- (5) עולים עד 10 שנים לפני תחילת שנת הלימודים (בשנת הלימודים תשס"ג מדובר על עולים משנת 1992 ואילך).
- (6) המרחק בין האזור הטבעי שבו ממוקם בית הספר לבין העיר הקרובה ביותר מבין שלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה).
- (7) מספר התושבים ביישוב בו שוכן בית הספר אינו עולה על 2,000.
- (8) העיר בה שוכן בית הספר.
- (9) שנות לימוד. משנתה רציף עד 20 שנות לימוד בקפיצות של שנתיים.
- (10) מספר אחים ואחיות שנולדו לאם.
- (11) עבור עולים בעשר השנים האחרונות.
- (12) שקלול המרחק המזערי של היישוב משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) במשקל 2/3, וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי במשקל 1/3.