

סקירת ספרות בנושא :

**”מגמות בהשקעת משאבים¹ בחינוך לפי מעמד חברתי - כלכלי :
השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר
השלישי והשקעה של משקי בית”²**

מאת מר נחום בלס

חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מוגש לצוות המומחים בנושא אי שוויון וחינוך : קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך
דצמבר 2015, כסלו תשע”ו

¹ דיונונו עוסק אך ורק במשאבים ה”פיסיים – תקציביים”. חשוב מאד להדגיש שיש משאבים נוספים שאינם כספיים במובהק – אולי לא פחות חשובים – שלא ייכללו בסקירה זאת. כוונתי היא למשל להרכב הסוציו אקונומי של הכיתה, ה”הון התרבותי” בביתם של התלמידים, יחסה של החברה לסוגיות אי השוויון וכד’.

² סקירה זו הוזמנה על ידי צוות המומחים ”אי שוויון וחינוך : קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך” מטעם היזמה למחקר יישומי בחינוך, כדי שתשתמש חומר רקע לדיוני הצוות

- הדברים מתפרסמים על דעת המחבר ובניסוחו
- בכל שימוש בסקירה או ציטוט ממנה, יש לאזכר את המקור כדלקמן : בלס, נחום (2015), **מגמות בהשקעת משאבים בחינוך לפי מעמד חברתי - כלכלי : השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר השלישי והשקעה של משקי בית**, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת הצוות ”אי שוויון וחינוך : קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך” היזמה למחקר יישומי בחינוך.
- כל שימוש בסקירה ייעשה בכפוף לרישיון ייחוס-שימוש לא מסחרי-שיתוף זהה (CC-BY-NC-SA).

פתיחה

למרות מרכזיותה של בעיית אי השוויון והפערים במערכת החינוך, נושא הקצאת המשאבים (הכספיים והאחרים) במערכת החינוך לפי מעמד חברתי – כלכלי לא זכה בדרך כלל לתשומת לב רבה על ידי הממסד המחקרי בישראל, וגם קהילת החוקרים הבינלאומית ממעטת יחסית לבחון באופן אמפירי כיצד מתחלקים המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות זו מזו באפיון הסוציו אקונומי.³ עובדה זאת די מפתיעה לאור ההיקף העצום של המשאבים המושקעים בחינוך, וכמות המחקרים העוסקים בקשר שבין משאבים לסוגיהם לתפוקות החינוכיות.⁴ מטרתה של סקירת ספרות זאת, להגיש לקורא תמצית קצרה של הידע העדכני בנושא על סמך המחקר הבינלאומי, לסכם את ממצאי המחקרים שנעשו בישראל על התפלגות הקצאת המשאבים בין קבוצות תלמידים בעלות נתוני רקע סוציו אקונומיים שונים (בעיקר הכוונה למדד טיפוח אך לעיתים גם מגזר וסוג פיקוח).

המשאבים בהם תעסוק הסקירה יהיו:

- א. **תקציב** - תוך התמקדות בתקציב ההוראה שהוא המרכיב הדומיננטי בהוצאה לחינוך.
- ב. **כוח אדם** - הקצאת כוחות ההוראה – ובעיקר האם יש הבדלים באיכויות המורים בין בתי הספר המאופיינים על ידי אוכלוסיות תלמידים
- ג. **גודל כיתה**
- ד. **תשתיות**

הדיון בכל אחד מהתחומים יתמקד בפערים בחלוקת המשאבים בין בתי ספר ותלמידים בכמה וכמה חתכים שונים:

- א. לפי שלב חינוך (קדם יסודי, יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה)
- ב. לפי מקור המימון (ממשלה, שלטון מקומי, משקי בית, עמותות ואחרים)
- ג. לפי רמה סוציו אקונומית (מדד הטיפוח), תוך התייחסות נפרדת – אך ורק היכן שהדבר מתבקש – למגזר (יהודים וערבים) וסוג פיקוח (ממלכתי, ממלכתי דתי וחרדי)

³ הבולטים והידועים שבין החוקרים הישראליים בתחום זה שאפשר למנות הם: רות קלינוב, ויקטור לביא, איריס בן דוד הדר, אדריאן זיידרמן, נילי מרק, חנה בר ישי, מומי דהן, נועם זוסמן, אבי בן בסט, ומשה יוסטמן, כאשר רק לגבי חלקם אפשר לומר שזהו תחום עיסוקם העיקרי.

³ ייתכן ויש פער בין מה שהחוקרים ואנשי החינוך סוברים באשר לחשיבות סוגיית הפערים לבין מה שהציבור חושב. הדבר עולה מתוצאות סקרים בעריכת מרכז טאוב המצביעים על כך שהציבור בדרך כלל מעניק לסוגיית הפערים חשיבות משנית. (נחשון בלס 2009, 2010).

ליבה של הסקירה הוא תיאור ממצאי המחקרים, והנתונים הסטטיסטיים והאדמיניסטרטיביים הקיימים הנוגעים ישירות לפערים בין קבוצות התלמידים השונות זו מזו בנתוני הרקע הסוציו אקונומיים במשאבים העומדים לרשותם.⁵

תיאור כללי של דרך העבודה

ההצלבה של שלבי החינוך (6), מקורות המימון (4), ותחומי ההקצאה (4) – שלא לדבר על ההבחנות בין מגזרים, סוגי פיקוח - יוצרת מערכת של "תאים". כמות המידע המחקרי, נשוא בדיקתנו, המבוסס מחקרית נעה בין מידע רב יחסית להיעדר מוחלט. במסגרת סקירה זאת, המוגבלת בהיקפה, נוכל להתייחס רק לחלק מה"תאים". הבחירה תהיה על פי שני שיקולים מרכזיים. האחד קיומו של מידע מחקרי או אחר שאותר בידינו, והשני החשיבות (כמותית, איכותית, חברתית או אחרת) של התא.⁶ ברור מאלי שחלק מהמחקרים יופיעו ב"תאים" שונים, כי הם עוסקים במספר נושאים. בנוסף למחקרים וסקירות שפורסמו על ידי חוקרים ובפרסומים מדעיים נעשה שימוש במקורות מידע נוספים ובהם:

א. פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (השנתון, ופרסומים ספציפיים בנושאים הנוגעים לנושאים הכלולים בסקירה).

ב. פרסומי משרד החינוך ובהם חוזרי המנכ"ל, ואתרי אינטרנט כגון "במבט רחב", "שקיפות תקציבית" ואתרים אחרים המתחזקים על ידי מינהל כלכלה ותקציבים.

ג. פרסומים של מרכז המידע והמחקר של הכנסת

ד. נתונים ממאגרי מידע בינלאומיים כגון EAG, TIMSS, PISA וכד'

בשל הרצון להיות רלבנטיים ככל האפשר למצב הנוכחי של מערכת החינוך הישראלית, הסקירה מתמקדת (למעט עבודות מרכזיות בתחום שיש מקום להתייחס אליהן) למאמרים ועבודות שפורסמו אחרי שנת 2005 ומתבססת על חיפוש באתרי אינטרנט על סמך מילות החיפוש הבאות (כולל תרגומן לאנגלית): תקציב, שיטות תקצוב, מדד טיפוח, גודל כיתה, איכות מורים, נתוני רקע סוציו אקונומיים, בינוי, הקצאת משאבים, אי שוויון, פערים, מגזר, סוג פיקוח.⁷ המשך הסקירה יתחלק לארבעה חלקים.

חלק א – מבוא ורקע כללי

חלק ב – תקצוב מערכות חינוך והתפתחות מדיניות התקצוב וההעדפה המתקנת בישראל

חלק ג - התפלגות הקצאת המשאבים בין קבוצות אוכלוסייה שונות

חלק ד – סיכום והמלצות

⁵ במקום אחר במסגרת הפרויקט הנוכחי תתואר התפתחות השפעות הרפורמות השונות שהונהגו במערכת החינוך (יישום דו"ח שושני, הפעלת שיטת התקצוב לפי המלצות המדען הראשי ס. שטראוס, אופק חדש, עוז לתמורה, המגמות בחינוך הטכנולוגי וכו'), והשפעתן על הקצאת המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות

⁶ ברור שהחשיבות במקרה דנן היא החשיבות המיוחדת ל"תא" בעיני כותב הסקירה. כל אחד מהקוראים יכול להסכים או לא להסכים עם גישת הכותב.

⁷ לצורך הכנת הסקירה פניתי לכל החוקרים הישראלים שעוסקים בתחום וביקשתי מהם לשלוח לי את עבודותיהם שעסקו בהקצאת משאבים בין תלמידים ובתי ספר מרקע סוציו אקונומי שונה. לשמחתי רוב החוקרים נענו לבקשתי, אך לצערי היבול של העבודות הרלבנטיות – דהיינו כאלה שעסקו במפורש בהבדלים בהקצאה בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולא בקשר שבין משאבים להישגים – היה דל.

הגדרות

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 סקירתנו 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 בלס 1997 2009). את אי השוויון בהקצאות צריך לחלק לשניים. אי שוויון פורמאלי המתקיים כאשר שיעור המשאבים מתוך העוגה הכללית שמקבלת קבוצת אוכלוסייה 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, או במילים אחרות כאשר ה"תפוקה השולית" של השקל האחרון שונה בין הקבוצות (שם 2009).

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, בין תושבים ותיקים למהגרים, בין בניס לבנות, בין תלמידים ללא צרכים מיוחדים (אם יש כאלה) לתלמידים עם צרכים מיוחדים, וכו' וכו'.

גם בישראל נהוגות השוואות שונות כגון בין עשירים לעניים, יהודים וערבים, דתיים וחילוניים, תושבי יישובים מבוססים ועיירות פיתוח וכד'. אנו נתמקד בהמשך עבודתנו בהבחנות שעיקרן נתוני הרקע הסוציו אקונומיים של התלמיד (השכלת הורים, הכנסת הורים, מספר ילדים במשפחה, מיקום גיאוגרפי וכד') נתונים שנכללו (כולם או בחלקם) בעבר ונכללים כיום בצורה זאת או אחרת במה שקרוי בז'ארגון החינוכי בישראל "מדד הטיפוח". בנוסף לכך נתייחס גם – במקומות בהם יש לכך חשיבות מיוחדת - לשני היבטים מרכזיים נוספים: ההיבט הלאומי – דהיינו ההבחנה בין יהודים ללא יהודים, וההיבט הדתי אידיאולוגי – דהיינו ההבחנה בין החינוך הממלכתי שאיננו דתי, לחינוך הממלכתי הדתי והחינוך החרדי (ושוב בז'ארגון החינוכי המקובל בישראל ההבחנה לפי "סוג פיקוח"). לא נתייחס בעבודה זאת להבחנה לפי מגדר, צרכים מיוחדים, או סוג יישוב כל עוד הן אינן משקפות את ההבחנות הסוציו אקונומיות.

רקע היסטורי

אפשר לומר שהדיון באי שוויון ופערים במערכות חינוך בעולם עלה למרכז הבמה, ובמידה רבה אף החל, במחצית השנייה של המאה הקודמת, כשהקטליזטור העיקרי לכך הייתה מלחמת העולם השנייה, וההתפתחויות שבאו בעקבותיה. גיוס כלל תושבי המדינות שלחמו בנאציזם, והרטוריקה השוויונית בה השתמשו המדינות שלחמו כנגד מדינות הציר ושתקפה את אידיאולוגיית הגזע, הופנו אחרי המלחמה פנימה, והיוו קרקע פורייה למלחמה בסגרגציה ובאי השוויון במערכות

החינוך באירופה ובארצות הברית, והשפיעו גם על מדינות בשאר חלקי העולם. בישראל, שבה בעקבות מלחמת העצמאות, והעלייה המסיבית מרחבי העולם בסוף שנות הארבעים ובשנות החמישים, השתנתה כליל המפה הדמוגרפית, הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בעליית המודעות לפערים שבין עולים לוותיקים, מזרחים לאשכנזים, ויהודים לערבים.⁸

המחקר החינוכי לא פיגר אחרי ההתפתחויות החברתיות ומאז שנות החמישים של המאה הקודמת הצטברה כמות אדירה של מחקרים שעסקו בקשת הרחבה של הנושאים הנוגעים לפערים חברתיים ולימודיים. החוקרים שחקרו את סוגיות אי השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות התמקדו בעיקר בתיעוד, תיאור והוכחת הקשר שבין משתנים סוציו אקונומיים שונים לבין ההישגים החינוכיים והלימודיים (למשל Coleman 1966; Jencks, 1972; Pettigrew, 1967), קצת פחות בחקר הקשרים בין סוגי משאבים שונים לבין ההישגים הלימודיים והחינוכיים (למשל הקשר שבין גודל ההשקעה הכספית להישגי התלמידים נושא שזכה ליותר תשומת לב בשלבים יותר מאוחרים (Hanushek, 2003; Agasisti Et al, 2014; Loeb Et al 2007 ואחרים), עוד פחות, ועוד יותר מאוחר בחקר היקף ורמת אי השוויון בהקצאה בין הקבוצות הסוציו אקונומיות השונות (Duncan Et. Al, 2011; Carter Et Al, 2013)

כתוצאה ישירה מעבודה רבת שנים זאת, ומהידע החינוכי המצטבר, אין כיום חוקר חינוך רציני שמטיל ספק בכך שלנתוני הרקע הסוציו אקונומיים יש השפעה גדולה על ההישגים הלימודיים והחינוכיים של בני הנוער. הוויכוח בין החוקרים הוא רק באשר לעוצמתם של נתוני הרקע האישיים והחברתיים של התלמיד יחסית לאפיונים שונים של בתי הספר ומערכת החינוך, ובמידת היכולת של מערכת החינוך להתמודד עם ולהתגבר על הקשיים והיתרונות שמציבים נתוני הרקע הסוציו אקונומיים של התלמידים והמציאות החברתית בה הם שרויים (ראה למשל Hanushek 2003 מצד אחד לעומת Carter Et Al, 2013).

תמצית הידע המדעי העדכני הנוגע להשפעת המשתנים שנבדקו לבדיקה

נעבור עתה לסיכום, ברמת ראשי פרקים מתומצתים, של הידע המוסכם, ותיאור המציאות הרווחת בדרך כלל במדינות המפותחות, המשמשות לנו כמקור התייחסות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במחקרים שונים המשמשים כרקע כללי להמשך הדיון בהקצאת המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל.

תקציב

המשאב הישיר, המייד, והגלוי ביותר במערכת החינוך הוא כמובן המוקצה לבתי הספר הוא התקציב. כאשר דנים בתקציב בכללותו מתכוונים בעצם לכל מה שאפשר להקצות לבתי ספר

⁸ סקירה מקיפה של התפתחות מדיניות הטיפוח בישראל ראה במאמר של אבי לוי מנהל אגף שחי"ר . (1999). קידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות. בתוך יובל למערכת החינוך, בעריכת א' פלד. משרד החינוך התרבות והספורט, הוצאה לאור. משרד הביטחון, עמ' 109-134

באמצעותו, בלי ל"צבוע" אותו.⁹ נראה שהידע החינוכי המצטבר, וממצאי המחקרים שבדקו את הקשרים בין השקעה בחינוך בכלל והשקעה בהעדפה מתקנת בפרט, לתוצאותיה החינוכיות מאפשרים לנו לומר די בבטחה את הדברים הבאים:

- א. היות ובדרך כלל קיים מתאם חזק בין נתוני הרקע של התלמידים לבין הישגיהם הלימודיים והחינוכיים, הקצאת משאבים דיפרנציאלית, המתחשבת בעובדה שתלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש מתקשים יותר להגיע להישגים חינוכיים ולימודיים מתלמידים מרקע סוציו אקונומי מבוסס, היא תנאי הכרחי – אם כי לא תנאי מספיק – לצמצום הפערים הלימודיים והחינוכיים.
- ב. ההגדרה של תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש, כמו גם דרכי האיתור של תלמידים אלה משתנים מארץ לארץ. לעיתים ההגדרה היא אתנית, לעיתים היא דמוגרפית, לעיתים היא מתייחסת לוותק (מהגרים מול תושבים מקומיים) ולעיתים לסגנונות חיים (נוודים, דיירי סירות, צוענים). גם דרכי האיתור הן שונות. לרוב הן מסתמכות על נתוני הכנסה והשכלה של ההורים, אך לעיתים הן מתייחסות לאזורים גיאוגרפיים ולעיתים למאפיינים סוציו אקונומיים של מקומות המגורים.
- ג. הקצאת המשאבים הכספיים הדיפרנציאליים יכולה להתבצע – ומתבצעת בפועל – בצורות שונות. בחלק מהמקרים על ידי תקציב דיפרנציאלי לתלמיד, בחלק מהמקומות בתקצוב עודף לבתי ספר המצויים באזורי מצוקה, ובחלק מהמקומות על ידי תקצוב תכניות לימוד מיוחדות. מובן מאליו שיש לא מעט מקרים בהם משולבות שיטות תקצוב שונות.
- ד. ברוב המדינות המפותחות (ראה בלס 2008), וישראל אינה יוצאת דופן מבחינה זאת, קיימות תכניות שונות של העדפה מתקנת, אך בסיכומו של דבר המשאבים העומדים לרשות התלמידים מהשכבות המבוססות – המגיעים במצטבר מכל המקורות – ממשלה, רשויות מקומיות, הורים וגופים אחרים – הם בדרך כלל גדולים, וגדולים בהרבה, מאלה העומדים לרשות התלמידים מהשכבות החלשות, והתוכניות השונות של ההעדפה המתקנת אינן מסוגלות לבטל את הפערים במשאבים בין האוכלוסיות השונות, קל וחומר שאין הן מסוגלות לבטל את הפערים בתפוקות החינוכיות והלימודיות.¹⁰
- ה. הביטוי ה"פיזי" העיקרי להקצאת משאבים בחינוך הוא שעות עבודה של מורים.¹¹ הדבר בא לידי ביטוי גם במינוח המקובל בישראל¹², לצורך תקצוב מערכת החינוך: "שעות שבועיות". שעה שבועית אינה שעת הוראה כי אם העלות הממוצעת של "שעת עבודה שנתית של מורה". הספרות המחקרית עוסקת לא מעט בשאלת הקשר בין מספר שעות ההוראה המוענקות לתלמידים לבין ההישגים הלימודיים והחינוכיים. ביטוי להתלבטות זאת הן הדרישות העולות חדשות לבקרים במקומות שונים להאריך את יום הלימודים, את שבוע הלימודים ואת שנת הלימודים מחד

⁹ כאשר אנו מדברים על תקציב "צבוע", אנו מתכוונים שהסכום הכספי המוקצה יוצא אך ורק למטרה ספציפית כגון: גודל כיתה, שעות הוראה, הכשרת מורים, מבנים וציוד וכד'.

¹⁰ מחקרים שונים שנערכו בארה"ב מצביעים על כך שעל מנת להביא תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש לרמת הישגים הנדרשת מכלל התלמידים יש להעניק להם העדפה מתקנת תקציבית ברמה של 50% לפחות. (PWC 2002) מצוטט אצל קלינוב 2010 בלס 2008)

¹¹ איננו אומרים שעות הוראה, כי עבודת המורים כוללת מרכיבים רבים נוספים מעבר להוראה הישירה.

¹² בארצות אחרות משתמשים במונח משרה או חלקי משרה.

והתביעה להקצות שעות עבודה רבות יותר לתלמידים מתקשים ובמיוחד תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש מאידך.

ו. כמות מסוימת של שעות הוראה ולימוד היא הכרחית. לא יכולה להתקיים למידה ללא הוראה בכיתה. לפיכך חשוב מאד לדעת מה כמות שעות העבודה שמערכת חינוך משקיעה וחלוקת שעות אלה בהתאם למטרות שהן משמשות (שעות פרונטאליות, שעות פרטניות, שעות תפקיד ושעות אחרות).

ז. חשיבות שעות ההוראה גדולה במיוחד כאשר מספר השעות המוקצות לכיתה הוא קטן, והיא הולכת וקטנה ככל שמספר השעות המוקצות לכיתה הולך וגדל.¹³

ח. שעות ההוראה הישירות והפרטניות חשובות במיוחד לאוכלוסיות החלשות, אי לכך יש חשיבות רבה לבחינת עקרונות ודרך הקצאתן בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

ט. מידת ההשפעה של תוספת שעות הוראה מותנית במידה רבה בשיטות ההוראה המופעלות ובכישורי המורים. כאן רווחת מאד הקביעה שלעיתים קרובות More of the same היא מדיניות בלתי יעילה ובזבזנית. בחלק גדול מהמקרים, אין מספיק ידע, וכאשר יש ידע הוא לא מופעל בצורה יעילה, על מנת להפיק את המירב מהמשאבים שכן מושקעים בהעדפה מתקנת.

איכות המורים

הספרות המקצועית מאוחדת בדעתה שהמשאב הבית ספרי החשוב ביותר בעל ההשפעה הגדולה ביותר על ההישגים הלימודיים והחינוכיים הם המורים המלמדים בבתי הספר (ראה למשל דו"ח מקינזי המפורסם (McKinsey, 2007) מכאן המרכזיות של סוגיית איכות המורים בכל דיון על מערכת החינוך בכלל, ועל הישגיה הלימודיים חינוכיים בפרט. השאלה כיצד "מתחלקים" המורים בין בתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש לבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע סוציו אקונומי מבוסס היא בעלת חשיבות ראשונה במעלה בכל דיון על פערים לימודיים וחינוכיים. את הנושא אפשר למיין לשלוש קטגוריות ראשיות:

א. עצם מציאות המורים בבתי הספר – דהיינו האם בתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות סובלים יותר או פחות ממחסור במורים? התשובה כאן היא – כנראה שכן (OECD 2013).

ב. תחלופה של מורים - האם בתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות סובלים יותר מתחלופה של מורים? התשובה גם כאן בשל הנטייה של מורים להעדיף הוראה בבתי ספר שמשרתים אוכלוסיות תלמידים מבוססות התשובה גם כאן היא ככל הנראה חיובית

ג. איכות המורים – האם המורים המלמדים תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש הם "איכותיים" פחות? היות ואין לנו קריטריונים מספיק טובים להערכת איכות מורים הרי שהתשובה לשאלה זאת מתמקדת בוותק ובהשכלה של המורים כמשתנים האמורים לבטא "איכות" גם כאן התשובה היא שברוב הארצות מורים "איכותיים" יותר מלמדים תלמידים מבוססים יותר. הסיבות לכך שונות, מצד אחד יכולות מערכות חינוך יותר מבוססות (בייחוד במקומות בהם רב חלקו של החינוך הפרטי, או במקומות ששיעור המימון של הרשות המקומית גדול) לשלם יותר למורים ומצד שני הנטייה של מורים לבקש העברה מבתי ספר המשרתים

¹³ בכך בא לידי ביטוי עקרון התועלת השולית הפוחתת המוכר לנו מתחום הכלכלה

אוכלוסיות תלמידים חלשות לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מבוססות, שהוזכרה לעיל, גורמת לדילול אוכלוסיית המורים המעולים במקומות החלשים. לפיכך, בסופו של דבר, למרות שבחלק גדול מהמדינות המפותחות מקצים יותר "שעות עבודה" לאוכלוסיות תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש, העדפה זאת מושמת לרוב לאל בשל העובדות שצוינו לעיל. **למרות האמור לעיל יש סימנים לכך שבישראל ההבדלים בין אפיוני מורים המלמדים תלמידים מאוכלוסיות חלשות למורים המלמדים תלמידים מאוכלוסיות מבוססות הם די קטנים (בלס ואחרים 2008).**

גודל כיתה

משתנה נוסף שמרבים לדון בו בהקשר להישגים לימודיים הוא גודל כיתה ממוצע. הדעות בדבר השפעתו של משתנה זה חלוקות מאד (ראה Angrist Lavy, 1999; Bohrnstedt Et. Al, 1999; Hattie, 2009; Buckingham, 2003; Boneronning, 2003) לגודל הכיתה השלכות כבדות משקל כספית וחינוכית. ההשלכות הכספיות נובעות מהצורך בהגדלת מספר המבנים והמורים (שני המרכיבים הגדולים והיקרים ביותר בהוצאה לחינוך), והחשיבות החינוכית נובעת מהחשש שצמצום מספר התלמידים בכיתה, המחייב תוספת גדולה של מורים, עלול להיות מלווה בירידת איכות המורים.

היעדר ההסכמה בין החוקרים מקורו בקושי מתודולוגי בסיסי בחקר התופעה בשל העובדה שלעיתים קרובות הרכב הכיתות איננו מקרי. במקרים רבים התלמידים החלשים מבחינה לימודית – שלעיתים כה קרובות הם גם תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש – מופנים לכיתות קטנות, עובדה הגורמת לכך שנוצרת תופעה "אנומלית" לכאורה של קשר ישר בין גודל כיתה להישגים לימודיים (ככל שהכיתה גדולה יותר ההישגים גבוהים יותר). למרות האמור לעיל גם במקרה של גודל הכיתה יש כמה וכמה ממצאים מוסכמים המסתמכים בעיקר על מספר מחקרי מפתח שנערכו בארצות הברית. הבולטים במחקרים אלה הם המחקרים שבוצעו בטנסי, ויסקונסין וקליפורניה.¹⁴ שתי המסקנות העיקריות הן:

- א. לגודל הכיתה יש בהחלט השפעה על ההישגים הלימודיים והחינוכיים בייחוד בכיתות הנמוכות, וההשפעה היא מתמשכת.
- ב. ההשפעה גדולה במיוחד על תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש.

מבנים ומתקנים

אם יש נושא עליו כמעט ואין מחלוקת בין החוקרים הרי זאת העובדה שהשפעתם של מבנים, מתקנים וציוד על ההישגים הלימודיים והחינוכיים היא מינורית. באמרנו כל זאת אי אפשר להתעלם מהעובדה שבארצות רבות המתקנים הפיזיים העומדים לרשות תלמידים מבוססים

¹⁴ בשני המקומות הראשונים מדובר בניסויים מבוקרים, בקליפורניה מדובר במחקר מעקב אחרי החלטה המתייחסת לכלל מערכת החינוך בקליפורניה להקטין את מספר התלמידים בכיתות הנמוכות. חשוב לנו להדגיש שהרלבנטיות של מחקרים אלה לגבי המציאות בישראל היא מאד מוגבלת בשל העובדה שגודל הכיתה עליו מדובר במחקרים הוא כמעט מחצית מגודל הכיתה בישראל. במחקר STARR מדברים על הקטנת הכיתה מסדר גודל של 25-20 לסדר גודל של 15-20, כאשר גודל הכיתה הממוצע בישראל הוא למעלה מ-28, והרף העליון עומד על 40. כל הניסיונות להציע להנהלת משרד החינוך לערוך מחקר מבוקר על סוגיית גודל הכיתה בישראל העלו עד כה חרס.

טובים יותר מאשר אלה העומדים לרשות תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש. עובדה הבאה לידי ביטוי בולט בנתוני PISA2012, כאשר שיעור המנהלים בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות המדווחים על כך שהנתונים הפיזיים (מתקנים, ציוד וכד') העומדים לרשותם פוגע ביכולתם להעניק חינוך טוב לתלמידיהם גבוה בהרבה משיעור המנהלים בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות (OECD 2013)¹⁵

¹⁵ בישראל קשר זה פחות ברור כיום בשל העובדה שבשל הצורך לסגור פערים שנוצרו בתחום במשך שנים רבות, חלק גדול מהבינוי החדש נעשה במגזר החרדי והערבי.

כללי

הגורם המשמעותי ביותר בהעברת המשאבים למערכת החינוך, ובקביעת המדיניות באשר להקצאתם הוא משרד החינוך. משרד החינוך מקצה כיום (לאחר יישום ההחלטה על חינוך חנם לגילאי 3-4) למעלה מ-90% מהמשאבים בחינוך גילאי הגן בית הספר היסודי וחטיבת הביניים.¹⁶ וכנראה למעלה מ-80% מהמשאבים בחינוך העל יסודי.¹⁷ העובדה שחלקם של הרשויות המקומיות וההורים אינו גדול במיוחד, אינה מפחיתה מחשיבותם, היות ומדובר בהוצאה "בשוליים" או בלשון אחרת הוצאה הנוגעת לעיתים ל"נשמה היתירה" של המערכת. אי לכך לחלק זה בהוצאה יכולה להיות השפעה רבה דווקא על תחושת אי השוויון, גם אם ההשפעה בפועל יותר קטנה. באופן כללי וגם ביותר ניתן לתאר את המציאות בתחום הקצאת התקציבים השונים בין חלקי האוכלוסייה השונים כלהלן:

א. משרד החינוך מקיים מדיניות של העדפה מתקנת בעיקר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. בגיל הגן ובחטיבה העליונה ההעדפה המתקנת היא זניחה. בגן ההעדפה המתקנת מתבטאת בהקטנה מינימלית של גודל הכיתה לתקצוב (33 ילדים לכיתה במקומות מבוססים סוציו אקונומית ו-31 ילדים לכיתה במקומות פחות מבוססים). בחטיבה העליונה היא באה לידי ביטוי במימון כיתות קטנות יותר (מב"ר ואתגר)¹⁸. לאור האמור לעיל אפשר להגדיר את ההשפעה הכוללת של מדיניות התקצוב הממשלתית כמקטינה במידה מסוימת – את אי השוויון בהקצאה, אך בוודאי לא בצורה שיכולה לצמצם את אי השוויון בתפוקה.

ב. גובה ההוצאות של הרשויות המקומיות לחינוך בכלל ולהעדפה מתקנת בפרט אינו שווה והוא משתנה בהתאם לעצמתן התקציבית, והנטייה האידיאולוגית של ההנהגה המקומית. ככלל, ההקצאות של הרשויות הן דיפרנציאליות ומבטאות מדיניות של העדפה מתקנת בתחומן. רשויות מקומיות חזקות (ובמיוחד תל אביב) מקצות משאבים גדולים לחינוך ואילו רשויות מקומיות חלשות (בעיקר הרשויות הערביות) מקצות לכך סכומים אפסיים. ניתן לסכם את ההשפעה של הרשויות המקומיות על ההקצאה כהשפעה המגדילה במידה מועטה את אי השוויון למרות מדיניות ההעדפה המתקנת בתוכן (בלס זוסמן צור – לקראת פרסום). למרות האמור לעיל, גם אם התוצאה הסופית הכוללת אינה גדולה הרי שבמקרים ספציפיים אפשר לראות פערים מאד גדולים

¹⁶ אומדן זה מבוסס על התייחסות לחלקו של משרד החינוך גם להוצאות הרשויות המקומיות, (כגון שרתים ומזכירות, קציני ביקור סדיר, פסיכולוגים וכו').

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדווחת אמנם שהממשלה והרשויות המקומיות מכסים רק כשני שלישי מההוצאה לחינוך על יסודי, אולם הם כוללים בחינוך העל יסודי גם קורסים למבוגרים ועוד סוגי הוצאות שונים שאין להם כל קשר לחינוך בחטיבות העליונות. אישוש להערכה זאת אפשר למצוא בלוח B3.1 בפרסום EAG2014 בו מצוין שההוצאה של משקי הבית על חינוך יסודי, על יסודי ועל תיכון לא אקדמי היא בסדר גודל של 4% גורמים פרטיים אחרים 6.5% ובסך הכל 10.5%. כשהמוצע ב-OECD הוא 8.6%.

¹⁸ באופן בסיסי הכוונה היא לתלמידים חלשים משכבות סוציו אקונומיות חלשות. בפועל מדובר בעצם לתלמידים חלשים ללא הבחנה של ממש לפי נתוני הרקע.

בין ההשקעה לתלמיד ברשויות מקומיות חלשות וחזקות ההקצאות של הרשויות הן לרוב דיפרנציאליות ומבטאות מדיניות של העדפה מתקנת בתחומן.¹⁹

ג. כל האמור לגבי הרשויות המקומיות אמור ביתר שאת לגבי ההוצאות של משקי הבית. גם שם למרות שחלקם של ההורים בכלל ההוצאה הוא יחסית זניח (ראה בלס זוסמן צור 2010), הרי בשל העובדה שהורים בעלי יכולת משקיעים בילדיהם יותר מהורים מחוסרי יכולת ההשפעה הכוללת היא רגרסיבית.²⁰

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

מידת השפעתו של תקציב החינוך, ויכולתו להגביר או לצמצם את הפערים הלימודיים והחינוכיים הנגרמים על ידי נתוני רקע סוציו אקונומיים, נקבעת על ידי שלושה מרכיבים עיקריים:

גובה התקציב

לעיתים קרובות נשמעות בציבור הרחב הטענות שתקציב משרד החינוך קוצץ בשנים האחרונות פעמים רבות. האמת היא שההיפך הוא הנכון. בין שנת 2000 ל-2014 גדל התקציב הריאלי של משרד החינוך במונחים של תקציב לתלמיד למעלה מ-20%.²¹ גם בחלקו של תקציב החינוך מתוך כלל תקציבי המשרדים האחרים יש עלייה משמעותית, מסדר גודל של כ-8.75% מכלל התקציב ב-2003 לסדר גודל של 10.75% ב-2014. לכאורה מדובר כאן בעלייה "קטנה", של 2% בלבד, אך למעשה זהו ביטוי לשינוי רחב ועמוק ביחס הממשלה לתחום החינוך. התמונה אולי תיראה באור קצת שונה אם נאמר שההוצאה הלאומית לחינוך כאחוז מהתוצר המקומי הגלמי כמעט ולא השתנתה באותה התקופה. שאלה אחרת שאפשר לשאול היא האם ההוצאה לתלמיד במונחים של אחוז מהתל"ג לנפש בתקופה הנסקרת גדלה או ירדה. מסתבר שככלל התשובה היא שההוצאה לתלמיד נותרה פחות או יותר באותה הרמה (בין 15% ל-16%).

חלק התקציב המוקצה להעדפה מתקנת

יש הנוהגים לבחון את הקצאות משרד החינוך להעדפה מתקנת על ידי התבוננות בשעות ההוראה המוקצות לתלמיד או לכיתה על פי קריטריונים של מדד טיפוח. אולם גישה זאת שהיא אמנם יותר קלה למעקב אינה מדויקת בשל היות שעות ההוראה רק חלק מהמשאבים שמשרד החינוך מקצה לתלמידים ולכיתות. בעבר נעשה ניסיון להתחקות אחרי שיעורי ההעדפה המתקנת על ידי בחינת

¹⁹ יש חוקרים כגון גולן 2004 דהאן וכן בסט 2009 פולק 2012 ויוסטמן 2014 החולקים על הערכה זאת ומייחסים לרשויות המקומיות משקל רב הרבה יותר ביצירת הפערים במשאבים העומדים לרשות בתי הספר מקבוצות אוכלוסייה שונות.

²⁰ חלקם של ההורים הוא משמעותי הרבה יותר בגיל הרך (0-2) ובתמיכה בלימודי הילדים בחינוך העל תיכוני והגבוה, וכמובן בהוצאה לחינוך הבלתי פורמאלי

²¹ למרות האמור לעיל היו כמה שנים בתקופה זאת – בעיקר בתחילתה – בהן התקציב, כולל התקציב לתלמיד, ירד אך בסדרי גודל זניחים של עד 2%.

היקף התקציבים בתקנות השונות של משרד החינוך שניתן להגדירן בצורה זאת או אחרת כתקנות המיועדות כולן או ברובן לשיפור ההישגים של תלמידים בעלי נתוני רקע סוציו אקונומיים חלשים.²² במסגרת הבדיקה חולקו כל התקנות שאפשר היה לקשרן באופן כלשהו לתחום ההעדפה המתקנת – ושאינן מוגדרות כ"שעות שבועיות" בסל הטיפוח או בסלים אחרים²³ – לשלוש קטגוריות. תקנות המופעלות על ידי אגף שח"ר, תקנות המיועדות ישירות ובלעדית להעדפה מתקנת אך מופעלות על ידי גורמים אחרים, ותקנות המיועדות לאוכלוסיות כלליות אך מרבית הנהנים מהן הם תלמידים משכבות סוציו אקונומיות חלשות. המיון לקבוצות השונות היה כרוך בקשיים לא מעטים, חלקם מהותיים וחלקם טכניים. הקשיים המהותיים נבעו בעיקר מהצורך להחליט אם סעיף תקציבי מסוים מבטא תכנית מסוג זה או אחר; הקשיים הטכניים נובעים משינויים שנפלו במהלך השנים בהגדרות ומחוסר השקיפות של התקציב. לצורך עבודה זאת עודכן החישוב עד 2013.

ככלל אפשר לומר את הדברים הבאים.

- א. מאז 1989 ההיקף התקציבי של תקנות המופעלות על ידי אגף שח"ר ירד משמעותית מסדר גודל של כאחוז וחצי, לפחות מאחוז אחד.
- ב. סדר הגודל של התקנות המבוצעות על ידי יחידות אחרות אך ייעודן מוגדר במובהק כקידום אוכלוסיות חלשות (לדוגמא מתן מלגות לתלמידים מאוכלוסיות חלשות, מורות חיילות המופנות בדרך כלל בתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות וכד') נע באותה התקופה בין שניים לשלושה אחוז.
- ג. תקנות שהגדרתן אמנם כללית אך מרביתן מופנות למעשה לאוכלוסיות חלשות (לדוגמא כיתות מב"ר ואתגר בחינוך העל יסודי) עמדו על סדר גודל של בין שמונה לתשעה אחוזים עד 2012. אולם כאן יש להעיר שעד 2012 חושבה השתתפות משרד החינוך בשכר הלימוד בגני טרום חובה כחלק מהתקציבים להעדפה מתקנת כי היא הופנתה בעיקר לסיוע להורים עניים.²⁴ כיום אין להתייחס לסעיף זה כאל העדפה מתקנת היות והוא חל על כלל הילדים.

בסיכומו של דבר אפשר לומר שמערכת החינוך יוצרת העדפות בהקצאת המשאבים לשם קידום הלימודי של לתלמידים בני שכבות חברתיות חלשות, אך היקף ההעדפה המתקנת רחוק מלספק את הצרכים. יתירה מכך, מגמה זאת מתקיימת זה עשרות שנים במגזר העברי הממלכתי והממלכתי דתי ורק לאחרונה היא באה לידי ביטוי גם במגזר הערבי.

²² נושא זה נבדק מאז 1989 (ראה המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל 2003, אדלר ובלס 2009).

²³ עד ליישום דוח שושני סל הטיפוח, וסל עדיפות לאומית עמדו על סדר גודל של מעל 100 אלף שעות שבועיות ²⁴מדובר במאות מיליוני שקלים (כ-800 מיליון בשנת 2012). התקציב בסעיף זה עלה ב-2013 וב-2014 למעל 2 מיליארד שקל. מעבר לכך בכל השנים התייחסו אל סעיף ההסעות כאל העדפה מתקנת היות והוא מופנה בעיקר לפריפריה ולתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ששיעור התלמידים מהאוכלוסיות החלשות ביניהם גבוה משיעורם באוכלוסייה. אם נוציא גם סעיף זה מהסעיפים המוגדרים כהעדפה מתקנת, יתברר לנו שמשרד החינוך **מקצה כיום** לצורך זה סדר גודל של בין 8 ל-9 אחוז בלבד מתקציבו.

שיטות תקצוב באופן כללי והתפתחות בישראל.²⁵

בין הנושאים בהם עוסק המחקר החינוכי הן בתקציב ובהקצאת משאבים למוסדות החינוך אחד הנושאים החשובים הוא שיטות התקצוב השונות, דרכי קביעתן, והשפעותיהן החינוכיות והלימודיות.²⁶ ככלל אפשר לחלק את שיטות התקצוב על פי קריטריונים שונים.

- א. יחידת הקצה המתוקצבת – הכיתה ו/או התלמיד הבודד
 - ב. מידת החופש של הצוות החינוכי בשימוש בתקציב - כאשר התקציב המועבר למוסד החינוכי הוא או תקציב "פתוח" (דהיינו נתון לשיקול הדעת של הצוות החינוכי במוסד" או תקציב "צבוע" דהיינו מוגדר לפעילויות מסוימות של צוות המוסד אין שיקול דעת לתחלופה ביניהן.
 - ג. דרך העברת התקציב – במזומן או ביחידות עבודה (שעות שבועיות, משרות מורה)
- כל שיטות התקצוב משתמשות בנוסחה (או כמה נוסחאות) אך הן שונות זו מזו ברמת המורכבות והפירוט שלהן. רמת השונות מותנית בעיקר בהיקף ומספר הגורמים שהמתקצב מעוניין להתחשב בהם, במגוון המוסדות, וברמת האמון המוענקת להנהלות בתי הספר. הגורמים שמופיעים כמעט בכל נוסחאות התקצוב הם: שלב הגיל (בתי ספר על יסודיים מתוקצבים לרוב ברמה גבוהה יותר מבתי ספר יסודיים), מרחק מהמרכז (פריפריה מתוקצבת יותר), גודל מינימלי, מספר התלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ואפיוני סגל ההוראה.

שיטות התקצוב בישראל

החינוך הקדם יסודי - שיטת התקצוב בחינוך הקדם יסודי לא שונתה למעשה מאז קום המדינה והיא מבוססת על תחשיב עלויות לכיתת גן (גננת, עוזרת גננת והוצאות אחזקה ותפעול) כאשר תחשיב העלות לתלמיד הוא לפי בין 33 ילדים בגן המצוי ביישובים מבוססים ו-31 ילדים בגן המצוי ביישובים פחות מבוססים. ההוצאות בגן חובה מתחלקות באופן שעלויות העבודה (הגננת ועוזרת הגננת) מכוסות על ידי הממשלה, ואילו עלויות התחזוקה על ידי הרשות המקומית. בגני טרום חובה לגילאי 3-4 אופן חישוב המימון אינו שונה מהותית אך עד 2012 המימון כוסה ברובו המכריע באמצעות שכר לימוד דיפרנציאלי בהתאם להכנסת ההורים. בשנות השמונים הוחלט על הפעלה הדרגתית של חוק חינוך חובה חינוך בגני טרום חובה ונקטו צעדים שפטרו שכבות אוכלוסייה חלשות מתשלום באופן מלא, או חלקי. ב-2012, בעקבות המחאה החברתית ודו"ח טרכטנברג, הוחלט על פטור מלא של כל האוכלוסייה מתשלום. (על התפתחות החקיקה והיישום בנושא זה ראה אדלר ובלס, 2004; צבן ובלס, 2012; בלס ובלייך, 2013; וורגן, 2009, 2007 א). את המימון הממשלתי משלים מימון של הרשויות המקומיות (בשיעורים שבין 10% ל-15%) המיועד בעיקרו להפעלה השוטפת, ההורים גם הם משלמים סכומים לא גבוהים יחסית כאגרה.

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 היא

²⁵ עקרונות שיטות התקצוב בשלבי הגיל השונים מתפרסמים מדי שנה באתר מנהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך, וכאשר יש שינויים מהותיים בחוזרי מנכ"ל.

²⁶ החוקרים הבולטים בתחום זה הם רוס ולבציץ (ROSS LEVACIC 1999, Fazekas 2012) בישראל עסקו בנושא חנה בר ישי (בר ישי 2001) ובלס נ (בלס 2008, 2009, 2010, 2014) בלס זוסמן וצור (2010)

הכיתה עם התחשבות במספר התלמידים בכיתה, ותוספות קטנות יחסית בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר.²⁷ במהלך השנים השתנו שיטות התקצוב בחינוך היסודי באופן משמעותי שלוש פעמים: ב-2004 כאשר הופעלה שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד (על סמך דו"ח שושני), ב-2008 כאשר הופעלה שיטת התקן המשולב (על סמך דו"ח שטראוס) וב-2015 כאשר הופעלה מחדש שיטת תקן דיפרנציאלי לתלמיד בנוסח מתוקן. הרשויות המקומיות, ההורים, וגופים אחרים משלימים (כפי שיתואר בהמשך) את התקציב שמעביר משרד החינוך.

חטיבת הביניים – תקצוב חטיבת הביניים עבר גם הוא שינויים, הדומים במהותם לשינויים שהתחוללו בחינוך היסודי, אם כי הם בוצעות בשנים שונות. עד 1993 הוא היה דומה מאד לתקצוב בחנוך היסודי, כאשר ההעדפה המתקנת באה לידי ביטוי באמצעות "סל טיפוח". ב-1994 נוסחה שיטת תקצוב חדשה שיטת "תקן דיפרנציאלי לתלמיד" שלימים אומצה בחינוך היסודי.²⁸ 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 הסוציו אקונומי. ב-2015 הוכנס שוב שינוי דומה לזה שהוכנס בחינוך היסודי. באשר להשתתפות גורמים אחרים ראה לעיל.

החטיבה העליונה - בחטיבה העליונה שיטת התקצוב העקרונית לא השתנתה כלל בעשרים השנים האחרונות. המימון נעשה באמצעות "שכר לימוד"²⁹ 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 (וותק 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'. חלקם של הרשויות המקומיות, ההורים וגורמים אחרים כגון רשתות החינוך (עמל, אורט וכד') הוא משמעותי יותר בחינוך העל יסודי מעשר בחינוך היסודי (גם על כך ראה בהמשך)

בסופו של דבר ועל פניו נראה ששיטת התקצוב הפרוגרסיבית ביותר, ובעלת הפוטנציאל הגדול ביותר לצמצום פערים היא שיטת ה"סל הדיפרנציאלי לתלמיד", המקצה את כלל תקציבי החינוך (ולא רק תקציבי ההוראה) תוך התחשבות בנתוני הרקע האישיים הסוציו אקונומיים של התלמידים.³⁰

²⁷ במקביל לשיטת התקצוב המרכזית שפעלה בחינוך הרשמי, פעלו שיטות תקצוב שונות (ברמת ההשתתפות ו/או בדרך התקצוב) בחינוך החרדי.

²⁸ כותב שורות אלה הוא שגיבש את השיטה על פי בקשתו של ד"ר שושני מנכ"ל משרד החינוך באותה התקופה.
²⁹ המונח "שכר לימוד" הוכנס במראות בשל העובדה שעל פניו לפחות הוא משולם כולו על ידי המדינה. השתתפות ההורים במימון החינוך העל יסודי נעשית במסגרת תשלומי הורים הנקבעים על ידי כל מוסד בנפרד, והסדרתם בידי המדינה היא חלקית בלבד ולא תמיד אפקטיבית.

³⁰ יחד עם זאת בהחלט ייתכן מצב שאם הדיפרנציאל המשמש לצרכי הקצאה הוא קטן (נניח שהתלמיד בעל נתוני הרקע החלשים ביותר יקבל רק 10% מהתלמיד בעל נתוני הרקע החזקים ביותר), ולעומת זאת התקציב הנפרד – המוקצה בנוסף ומעבר לתקציב השוויוני הניתן לתלמיד ו/או לכיתה – הוא מספיק גדול, הרי שהשיטה השנייה תהיה יותר פרוגרסיבית.

"מדד טיפוח" - כלי המדידה למידת הצרכים של התלמידים בשיטות התקצוב השונות

מדינות רבות מאד בעולם כוללות בנוסחת התקצוב את נתוני הרקע הסוציו אקונומיים של התלמידים מתוך כוונה להעניק העדפה מתקנת לתלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש. לצורך זה כל המדינות משתמשות בכלי מנהלי (אצלנו הוא קרוי "מדד טיפוח") המשמש אותן לדירוג הצרכים התקציביים של בתי הספר בהתאם לאפיון הסוציו אקונומי של תלמידיהם.³¹ "מדדי הטיפוח" שונים ממדינה למדינה הן במשתנים הכלולים בהם והן במשקלות המיוחסים לכל מרכיב. בישראל מדדי הטיפוח השתנו כמה וכמה פעמים, שינויים שביטאו לרוב גם שינויים בהשקפות העולם של העומדים בראש המערכת.³² בארצות אחרות כוללים נתונים כגון "אזרחים הגרים בספינות נהר", "ילידים", צוענים, דוברי שפות זרות וכד' – הכל בהתאם לנתונים הספציפיים לאותה המדינה. צריך להיות ברור לקורא שאותו מדד טיפוח יכול לשמש שיטות תקצוב שונות לחלוטין ונבדלות זו מזו מאד ברמת הפרוגרסיביות שלהן.

התפתחות "מדד הטיפוח"³³

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

הגדרת אוכלוסיות התלמידים הזקוקות לטיפוח ומדד הטיפוח בישראל.

בדרך כלל נהוג לראות בכמה סוגים של אוכלוסיות מועמדים "טבעיים" להעדפה מתקנת:

1. אוכלוסיות התלמידים מרקע סוציו אקונומי נמוך
 2. אוכלוסיות התלמידים מרקע תרבותי סביבתי השונה מהרקע של הרוב (בישראל מדובר בעיקר בערבים, חרדים, עובדים זרים וכד')
 3. תלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים.
 4. תלמידים בעלי צרכים מיוחדים על רקע פיזי או נפשי.
- מטרת מדד הטיפוח בישראל הייתה **תמיד** להעניק העדפה לתלמידים מרקע סוציו אקונומי נמוך – בין אם הם בעלי הישגים גבוהים ובין אם הם בעלי הישגים נמוכים - מתוך ההנחה שרקע סוציו אקונומי נמוך הוא הגורם המרכזי המעכב את התלמידים מלהגיע למיצוי יכולותיהם הלימודיות והחברתיות. (אגרבל, 1975; אדר, 1978; בלס, 1980; קאהן, 1985; יאיר, 1991; נשר, 1996; לוי, 1996)

³¹ חשוב להבחין בין "מדד הטיפוח" שהוא בסך הכל כלי לדירוג הקושי החינוכי הנובע מנתוני רקע סוציו אקונומיים (על פי התפיסה השלטת שיכולה להיות שונה ממדינה למדינה) לבין "שיטת התקצוב" המבוססת על ידי נוסחאות התקצוב השונות.

³² ראה בלס 2009 וכן פרסום נפרד במסגרת פרויקט זה.

³³ פירוט מלא יותר של התפתחות מדד הטיפוח ראה בלס, 2009, 2010

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'.³⁴

מדד הטיפוח הראשון (1963-1973)³⁵

מדד זה היה בעיקרו מדד בית ספרי, והסתמך על הישגי כיתה ד' בעברית וחשבון, (ובמועד מאוחר על פי ההישגים בסקר בכיתות ח' בשתי שנים רצופות), אחוז העולים החדשים ואחוז האבות יוצאי אסיה אפריקה, ותק המנהל והכשרתו, אחוז המורים הבלתי מוסמכים וכן אחוז המורים שלא מתגוררים במקום עבודתם. המשתנים הבולטים בהיעדרם הם משתני הכנסת והשכלת ההורים. מה שיותר חשוב ובולט היא העובדה שמדד זה לא התייחס כלל לתלמידים ערבים וחרדים.

"מדד אלגרבל" (1974-1993)³⁶

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. גם מדד זה לא התייחס להכנסת המשפחה, ולא הוחל על האוכלוסייה הערבית והחרדית.

"מדד נשר" (1994-2004)³⁷

כתוצאה מהביקורת על מדד אלגרבל, מונתה ב-1989 ועדה לבחינת כל הסוגיות הקשורות למדד הטיפוח. בעקבות המלצות הוועדה גובש מדד טיפוח חדש, שהופעל לראשונה ניסיונית בבתי הספר היסודיים העבריים, והורחב מאוחר יותר גם לחטיבות הביניים ולבתי הספר הערביים.³⁸ רכיבי המדד היו: שיעור משפחות בעלות הכנסה נמוכה, שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה, גודל המשפחה, שיעור העולים החדשים, פריפריאליות, לגבי האוכלוסייה הערבית נוספו המשתנים הבאים: "יישובים מוכרים" ערים מעורבות, יישובים קטנים. כפי שאפשר לראות החידוש המרכזי של מדד זה היה הכללת התלמידים הערבים במדד. יחד עם זאת קביעת מדד נפרד לאוכלוסייה הערבית, לוותה 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 ללא ספק החלטה מפלה בעליל.

³⁴ אגף ש"ר תוכנית עבודה לתשנ"ז.

³⁵ המרכיבים של מדדי הטיפוח השונים ומשקלונם מובאים בנספח.

³⁶ כונה כך על שם מר מ. אלגרבל איש מחלקת התכנון במשרד החינוך שגיבש אותו

³⁷ "מדד נשר" נקרא על ידינו על שם המדענית הראשית באותה התקופה פרופ' פרלה נשר

³⁸ ראה נשר 1996

"מדד שושני" (2004 2008)³⁹

מדד הטיפול שהומלץ על ידי וועדת שושני היה שונה עקרונית ממדד נשר מכמה בחינות. המדד התייחס לתלמיד הבודד ולא לבית הספר, לכל התלמידים ללא יוצא מהכלל, כלל מרכיבים שלא נכללו בעבר. בשל הקושי להשיג את נתוני ההכנסה של משפחת התלמיד ובגלל המתאם הגבוה בין נתונים אלה לבין מקום מגוריו של התלמיד וגודל המשפחה העדיפה הוועדה לוותר על משתנה ההכנסה ולהחליפו במשתנים אלה.⁴⁰

"מדד שטראוס" (2008 - עד היום)

הביקורת הציבורית, ובעיקר הדיונים בבג"ץ 11163/03 שעסק בסוגיית ההפליה הגלומה בקביעת אזורי העדיפות הלאומית הביאו לכך ששרד החינוך גיבש מדד טיפוח חדש "מדד שטראוס". 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, פריפריאליות וארץ לידה. הוצאו מהמדד הרכיבים של גודל משפחה, עלייה מארץ מצוקה והימצאות באזור עדיפות לאומית. על פניו, מדד הטיפול החדש שנכנס לתוקף בשנת הלימודים תשס"ח, עדיף על המדד הקודם, משום שהוא מסתמך על רכיבים שהקשר בינם לבין חסכים חינוכיים הדוק יותר, והם מתייחסים לכלל אוכלוסיית התלמידים.

סיכום

בשעה שהשינוי בשיטות התקצוב במערכת החינוך היה יחסית מועט, הרי שהתפתחות מדד הטיפול 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 הינה הגברת השוויוניות. רכיבי המדד הולכים והופכים ליותר ויותר שוויוניים וללא העדפה בולטת למגזר מסוים באוכלוסייה. השינויים במדד הטיפול 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 גרסיבית.

³⁹ להלן בהתייחסו לשנה"ל 2008 כוונתנו לשנת הלימודים תשס"ח החופפת את השנים 2007/8
⁴⁰ זאת הייתה החלטה פוליטית בעליל שגרמה בסופו של דבר לצורך בשינוי מהותי של המדד

חלק ג - התפלגות הקצאת המשאבים בין קבוצות אוכלוסייה שונות⁴¹

תקציב שקלי – ותקציב שעות עבודת המורים.

משרד החינוך

גני הילדים (גילאי 3-5)

ישראל היא בין המדינות ששיעור הילדים גילאי 3-5 המבקרים בגנים הוא מהגבוהים ביותר בעולם (EAG2014), ומגיע לקרוב ל-90% מכלל המחזור. הישגה של ישראל במישור זה הוא בולט במיוחד לאור העובדה שהרוב המוחלט (יהודים וערבים) לומדים במסגרות ציבוריות מפקחות על ידי משרד החינוך, על פי תכניות לימודים אחידות ועל ידי גנות שעברו הכשרה דומה. התקצוב של גני הילדים אינו מבחין בין המגזר היהודי לערבי, ובין פריפריה למרכז, אך גם אינו כולל כמעט שום העדפה מתקנת,⁴² וגם היישום המלא של חוק לימוד חובה חנם לגילאי 3-4 שהתאפשר בעקבות המחאה החברתית ודו"ח טרכטנברג לא קידם נושא זה.⁴³

ההתייחסות בנתוני השקיפות התקציבית שפורסמו לאחרונה לגבי הגנים היא רק לפי רשות ו/או אשכול סטטיסטי ועל כן גם ההשוואה לפי נתוני הרקע הסוציו אקונומי של ילדי הגן אינה פשוטה. ובכל זאת ההשוואה בין גנים המצויים באשכולות סוציו אקונומיים שונים מעוררת שאלות, כאשר כמעט ואין הבדל בהוצאה לילד בין אשכול 1 לאשכול 10 ויש הבדל של 14% לטובת אשכול 9 לעומת אשכול 2. יתירה מכך יש הבדלים גדולים מאד בסדרי גודל של מעל 40% בין יישובים באותו אשכול סוציו אקונומי. ייתכן שההסבר לאי סדירויות אלה נובע מאיכות הנתונים וייתכן גם שהוא מצביע על בעייתיות שסיבותיה אינן ברורות לנו.⁴⁴

השאלה האם פטור מלא משכר לימוד (חינוך חנם) יוצר העדפה מתקנת מבחינת מערכת החינוך היא שאלה פתוחה. מצד אחד סבסוד שכזה מרחיב את האפשרויות העומדות בפני ציבור ההורים משכבות סוציו אקונומיות חלשות ובכך יש כמובן שיפור לעומת מצב שבו הם לא יכלו לקבל שירות חינוכי מסוים בגלל עלותו. מצד שני, כל עוד אין הבדל באופי, טיב, והיקף השירות הניתן להורים – באופן הקשור לנתוני הרקע הסוציו אקונומיים, קשה לראות בפטור מלא מתשלום עבור הלימוד בגן העדפה מתקנת במשמעות החינוכית של המילה. לאור האמור לעיל נראה שכיוון שילדים מרקע סוציו אקונומי חלש יכלו גם לפני יישום המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ליהנות

⁴¹ כאמור לעיל תיאורטית פרסנו מפה של לפחות 96 תאים (לפי שלב חינוך, מגזר, סוג פיקוח, וגורם מתקצב) לצורך מיפוי התחלקות המשאבים. בהמשכו של פרק זה נתייחס אך ורק ל"תאים" לגביהם יש בידינו נתונים מחקרניים ו/או נתונים סטטיסטיים זמינים.

⁴² פירוט מלא של שיטת התקצוב לגני הילדים – שהיא הרבה יותר מורכבת ומפורטת - נמצא באתר מינהל כלכלה

ותקציבים <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/monsipali2015.pdf>

⁴³ אפשר אולי לראות בעובדה שהחלת חוק יום לימודים ארוך בגני הילדים (שטרם יושם במלואו) מתבצעת בעיקר ביישובים מרקע סוציו אקונומי חלש העדפה מתקנת חלקית לפחות, אך מספר גני הילדים שנהנים מיום לימודים ארוך הוא פחות מעשירית מכלל הגנים, ורק כ-60% מהם נמצאים ביישובים חלשים.

⁴⁴ הרחבת הנתונים הכלולים באתר השקיפות התקציבית באופן שיידמו לנתונים על בתי הספר כולל הוספת נתוני מדד הטיפוח של הגנים, יאפשרו לחוקרים בעתיד לנתח את התפלגות ההקצאה גם בגנים.

מנגישות לגני ילדים קדם חובה) הרי **שמצבם היחסי** אל מול ילדים מרקע סוציו אקונומי מבוסס הורע שכן האחרונים, שהתפנה להם תקציב עקב הפטור משכר לימוד, יכולים כיום להקצות תקציב זה לפעילויות העשרה נוספות שלא התאפשרו להם לפני כן.⁴⁵ אי לכך, על פניו, לפחות, מדובר בצעד רגרסיבי בעיקרו משום שהוא העביר תקציבים של מאות מיליוני שקלים להורים שהם יחסית בעלי אמצעים. במענה לכך אפשר לטעון, שלא מדובר בהעברת כספים לאוכלוסיות חזקות על חשבון אוכלוסיות חלשות כי אם בהשגת תוספת למשרד החינוך שאינה פוגעת כלל באוכלוסיות החלשות, תוספת שלא הייתה מתקבלת לו הוגדרה כתוספת המיועדת לצמצום פערים. לאחרונה הניב תהליך יישום החוק עוד תוצאה, הלא היא הוספת עוזרת גננת שנייה בגני טרום חובה בהם מספר הילדים עולה על 30. גם החלטה זאת אינה מבחינה במתן השירותים בין גני ילדים המאוכלסים באוכלוסיות חלשות לגני ילדים המאוכלסים באוכלוסיות מבוססות. בתחילה גם הוחלט שהנטל התקציבי של תוספת הגננות יחולק בצורה שוויונית יותר בין הרשויות המקומיות החזקות לרשויות המקומיות החלשות, כאשר הרשויות החלשות יישאו בעשרה אחוז מעלות הסייעות הנוספות ואילו הרשויות המקומיות החזקות יישאו בחמישים אחוז מההוצאה, אך כתוצאה מהתנגדות של השלטון המקומי למרכיב זה של המהלך הוא בוטל זמן קצר אחרי שהוחלט עליו, והמצב – מבחינת ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון הסייעות – חזר כמעט לקדמותו, דהיינו ביישובים הלא מבוססים עלות הסייעת תהיה כולה על הממשלה ואילו יישובים המבוססים יכסו רק 20% מעלות הסייעת.

בתי ספר יסודיים וחיטבות הביניים.

המשאב ה"כספי- פיזי" העיקרי להקצאת משאבים בחינוך הפורמאלי הוא שעות עבודה של מורים.⁴⁶ הדבר בא לידי ביטוי גם במינוח המקובל בישראל⁴⁷, לצורך תקצוב מערכת החינוך "שעות שבועיות", כאשר שעה שבועית אינה שעת הוראה כי אם העלות הממוצעת של "שעת עבודה שנתית של מורה". שעות ההוראה הן גם המשאב לגביו היקף המידע שעמד לרשות החוקרים בעבר, והעומד לרשותם כיום, הוא הגדול והמהימן ביותר. אי לכך גם רוב העבודות שנעשו בעבר באשר לפערים במשאבים העומדים לרשות בתי הספר במגזרים השונים התמקדו במשתנה זה. את ממצאי המחקרים שהתייחסו עד 2008 ושהוצגו במחקרים הקודמים (זוסמן ועמיתיו 2007, בלס, 2009, 2010; בלס זוסמן צור, 2010, בלס זוסמן צור, 2015; קלינוב, 2010; התנועה לאיכות השלטון, 2008) אפשר לסכם כלהלן:

א. מערכת החינוך מקיימת מדיניות של העדפה מתקנת הן בחינוך היסודי והן בחטיבת הביניים.

ב. מדיניות זאת מופעלת למעשה מאז שנות החמישים, והיא מהווה חלק בלתי נפרד מתקצוב החינוך היסודי בכל אחת משלוש שיטות התקצוב שהופעלו.

⁴⁵ מדובר כמובן רק בקבוצות הורים שלגביהן הפטור הזה הוא משמעותי (נניח עשירוני הכנסה 3-6 ולא עשירוני

הכנסה 7

⁴⁶ איננו אומרים שעות הוראה, כי עבודת המורים כוללת מרכיבים רבים נוספים מעבר להוראה הישירה.

⁴⁷ בארצות אחרות משתמשים במונח משרה או חלקי משרה.

ג. ההעדפה המתקנת התקיימה בהתחלה אך ורק בחינוך הרשמי היהודי (ממלכתי וממלכתי דתי), ורק בשנות התשעים התחילו להפעיל אותה גם לגבי החינוך הערבי, וב-2004 גם בחינוך החרדי

ד. ההעדפה המתקנת המשמעותית ביותר התקיימה בין השנים 2004 – 2007 כאשר הופעלה שיטת התקן לתלמיד.

ה. בכל השנים החינוך הממלכתי דתי נהנה מיתרון בהקצאות הכספיות לעומת החינוך הממלכתי ועוד יותר לעומת החינוך הערבי והחרדי. יתרונו של החינוך הממלכתי דתי מוסבר הן בתנאים אובייקטיביים (פיזור ונתוני רקע חלשים יותר לעומת אלה של החינוך הממלכתי היהודי) והן בנסיבות פוליטיות (עמידה רבת שנים של שרים דתיים בראש מערכת החינוך).

למרות היות שעות ההוראה המשאב העיקרי, הן כמובן אינן המשאב היחיד, וראייה מקיפה של ההוצאה לחינוך צריכה לכלול גם את כל שירותי העזר לסוגיהם. בשנה האחרונה פרסם משרד החינוך נתונים על התחלקות התקציבים שהוא העביר למוסדות החינוך⁴⁸ בשנים 2012 ו-2014. הנתונים, למרות שהם לעיתים בעייתיים מאפשרים לראשונה, להעמיק את ההתבוננות בהתחלקות כלל תקציב משרד החינוך, על פי קטגוריות שונות.⁴⁹ נתוני המצגת של משרד החינוך משקפים את המצב הן לגבי התלמיד והן לגבי הכיתה ולפי מגזר, פיקוח ומדד הטיפוח. בהקשר הנוכחי מעניינים אותנו בעיקר הנתונים לפי מדד הטיפוח אך נתוני המגזר וסוג הפיקוח יכולים כמובן לתרום לעידון וחיודוד התמונה. הנתונים שבולטים לעין הם הנתונים הבאים:

- א. בשעה שההוצאה לתלמיד החלש ביותר הייתה גבוהה ב-25% ב-2012 וב-30% ב-2014 הפער בהוצאה לכיתה היה של 9% ב-2012 ו-10% ב-2014. כאשר מתייחסים לשעות שבועיות בלבד (לא כולל את ההוצאות האחרות) הפערים יותר קטנים (20% ו-22% לתלמיד, ו-5% ו-4% לכיתה)
- ב. חלקן של ההוצאות האחרות מעבר לשעות ההוראה היה בממוצע 13% ב-2012 ועלה ל-16% ב-2014, והוא היה גבוה יותר בבתי הספר בעשירוני הטיפוח הנמוכים -15% בחלש ביותר לעומת 11% במבוסס ביותר ב-2012 ו-19% לעומת 13% ב-2014.
- ג. ההעדפה המתקנת בחינוך היהודי הרשמי (דהיינו לא כולל החרדים) היא הרבה יותר גדולה ועוברת את החמישים אחוז לתלמיד ההעדפה המתקנת לכיתה היא הרבה יותר קטנה ומגיעה ל-19% בלבד.
- ד. ההקצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי דתי היא הגבוהה ביותר, והיא עולה ב-11% על ההקצאה בחינוך הערבי, ב-18% על ההקצאה בחינוך הממלכתי, וב-19% בחינוך החרדי. כאשר מתבוננים על ההקצאה לפי כיתה הפערים מצטמצמים.

⁴⁸ מדובר רק בתקציבים שאפשר לשייכם ישירות לבתי ספר, המהווים כ-85% מהתקציב של משרד החינוך. יש לציין שזאת הפעם הראשונה שמתפרסמים נתונים מסוג זה וזהו צעד בעל משמעות רבה בכיוון של הגברת השקיפות ושיפור הנגישות של החוקרים לנתונים שהיו עד כה בלתי שקופים.

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MinhalCalcala/shkifut/shkifut.htm>

⁴⁹ יחד עם זאת העובדה שהנתונים שהמשרד העלה לאינטרנט כוללים רק את נתוני 2012 ו-2014 אינם מאפשרים לערוך השוואות לשנים הקודמות, וחבל. יתרון חשוב נוסף של נתונים הוא שהמצגת המסכמת אותם מתייחסת לא רק לנתונים בהתאם לאשכול הסוציו אקונומי של היישוב בו מצוי בית הספר כי אם גם לעשירוני הטיפוח של בתי הספר עצמם.

ה. ההעדפה המתקנת במגזר הערבי הרבה יותר מצומצמת מההעדפה המתקנת במגזר העברי.

נתוני חטיבת הביניים מצביעים על העדפה מתקנת קטנה יותר מאשר בחינוך היסודי כאשר מדברים בהקצאה לתלמיד, היעדר מוחלט של העדפה מתקנת ואפילו יתרון לבתי הספר החזקים כאשר מדברים בהוצאה לכיתה. המתקנת כאשר מתייחסים לכיתה. כמו כן כמעט ואין העדפה מתקנת במגזר הערבי. אין שום ספק שפרסום הנתונים בצורתם הנוכחית יכול וצריך לשמש בסיס מידע מרכזי וחשוב לכל בחינה עתידית של התחלקות המשאבים שמקצה משרד החינוך לבתי הספר על פי קריטריונים שונים בכלל, ומדד הטיפוח בפרט.

החטיבה העליונה – על פניו תקצוב החטיבה העליונה נקבע על ידי ארבעה פרמטרים: דרגת הכיתה של התלמיד, המסלול והמגמה, פרופיל עובדי ההוראה בבית הספר ורמת השירות של בית הספר, ואינו מתייחס כלל לנתוני הרקע הסוציו אקונומיים של התלמידים. בפועל קיימת התייחסות מסוימת והיא באה לידי ביטוי במימון כיתות קטנות יותר – כיתות מב"ר והכוון - לתלמידים חלשים (שרובם מרקע סוציו אקונומי חלש), ותקצוב גבוה יותר למגמות המקצועיות שגם בהן לרוב התלמידים נתוני רקע פחות מבוססים. נתוני אתר השקיפות התקציבית מאפשרים לנו לראשונה לראות את ההבדלים בתקצוב לתלמיד לפי מדד הטיפוח של בתי הספר.⁵⁰ מסתברים כמה דברים מאד מעניינים:

- א. ב-2012 הפער בתקצוב בין התלמיד החלש ביותר לתלמיד החזק ביותר היה 11% ואילו ב-2014 הוא עמד על 3% בלבד.
- ב. ב-2012 תלמידים בחמישון השני, השלישי והרביעי תוקצבו גבוה יותר מהתלמידים בחמישון החמישי. ב-2014 הפערים לטובת החמישונים 2-4 גדלו.
- ג. ב-2012 תלמיד במגזר היהודי תוקצב ב-26% יותר מאשר תלמיד ערבי, ב-2014 הפער גדל ל-30%. משמעות נתונים אלה מוחרפת כאשר לוקחים בחשבון ששיעור התלמידים הערבים בחינוך הטכנולוגי גבוה בהרבה מזה של היהודים (54.5% ב-2014 לעומת 33.5%), כאשר החינוך הטכנולוגי הוא יותר יקר.
- ד. בולטת גם העובדה שתלמיד במגזר הדרוזי מתוקצב ברמה מאד זהה לתלמיד במגזר היהודי דהיינו כמעט 30% יותר מאשר במגזר הערבי.
- ה. בין השנים 2012 ל-2014 עלה התקצוב במגזר היהודי ב-9% בעוד שבמגזר הערבי הוא עלה ב-6% בלבד ואילו במגזר הבדואי החלש במיוחד הוא עלה ב-2%.
- ו. תלמיד בחינוך הממלכתי דתי תוקצב ב-2012 ב-14% יותר מאשר תלמיד בחינוך הממלכתי היהודי, ב-46% יותר מאשר תלמיד ערבי, וב-62% יותר מתלמיד חרדי. ב-2014 המספרים היו 18%, 56%, ו-65% בהתאמה. כל זאת בלי לקחת בחשבון את תשלומי ההורים והתוספות של הרשויות המקומיות.

⁵⁰ ב-2012 פורסם גם מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההוצאה הציבורית והפרטית בחינוך העל יסודי. מחקר זה מתייחס לנתוני 2003, ומוסר הרבה מאד נתונים מעניינים בחלקם דומים מאד לנתוני השקיפות התקציבית ובחלקם שונים. קריאת הלוחות והתרשימים היא לעתים בעייתית במיוחד כאשר על אותם הגרפים מופיעות ההוצאות הציבוריות לחינוך החרדי והממלכתי, או כאשר מציגים נתונים על הוצאות לחינוך הערבי ביישובים באשכולות 9-10 כאשר לא ברור אם בכלל בתי ספר ערביים ביישובים אלה

אין ספק שנתונים אלה של משרד החינוך מאפשרים ואפילו מחייבים בדיקה מדוקדקת יותר כי קשה להשלים עם מצב שבו קבוצת אוכלוסייה אחת נהנית מתקציב הגדול בחמישים אחוז ויותר מקבוצות אוכלוסייה אחרות.

הרשויות המקומיות השלטון המקומי

כללי - משרד החינוך הוא אמנם המקור המרכזי לתקצוב מערכת החינוך היסודי וחיבת הביניים, אך יש לו שותפים שגם להם יש השפעה על התחלקות המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. שותף מרכזי וחשוב אחד הוא השלטון המקומי. השלטון המקומי משתתף במימון מוסדות החינוך בשני אופנים שונים. האופן האחד הוא על ידי השלמת מימון בסעיפים בהם משרד החינוך הוא המממן העיקרי כגון מזכירות בתי הספר, עובדי ניקיון, קציני ביקור סדיר הסעות וכד'. האופן השני הוא על ידי מימון שירותים ונושאים שונים שמשרד החינוך אינו משתתף במימונם. בשנים האחרונות נכתבו ארבעה מחקרים ונייר עמדה אחד (דהן בן בסט 2009, פולק 2012, גולן 2004 בלס זוסמן צור (בהכנה לדפוס ויוסטמן 2014) שהתייחסו בשאלת ההשפעה שיש לתקציבי השלטון המקומי על הפערים בחינוך. שני המחקרים הראשונים מתייחסים לנושא זה בצורה תמציתית ביותר ומצביעים על כך שרשויות מבוססות – כאלה המצויות באשכולות הסוציו אקונומיים 8-10 - מקצות לכל תלמיד סכומים הרבה יותר גדולים מהרשויות החלשות ובכך מרחיבות את פערי התקצוב לתלמיד.⁵¹ לדברי חוקרים אלה ההשקעות של הרשויות המקומיות תורמות תרומה מכרעת להגדלת אי השוויון. עבודתו של אבי גולן היא הרבה יותר מצומצמת ומתארת את ההבדלים בתקציב חמישה מוסדות חינוך על יסודיים ברשויות מקומיות שונות. בלס זוסמן וצור סבורים שההשפעה של הרשויות המקומיות היא הרבה יותר מצומצמת והם מבססים את מסקנתם על נתוני בקרת התקן לשנים 2000-2009.⁵² בקרת התקן היא פרויקט של משרד החינוך במסגרתו נבדקים מקורות המימון של שעות הלימוד של מאות בתי ספר יסודיים וחיבות ביניים. לדבריהם השפעת הרשויות המקומיות מורכבת משני מרכיבים הפועלים בכיוונים מנוגדים. בתוך הרשות הן פועלות לצמצום אי השוויון על ידי העדפה מתקנת לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות, ואילו בין הרשויות המקומיות ההשפעה היא בכיוון של צמצום ההעדפה המתקנת כי הרשויות המבוססות משקיעות יותר הן בתלמידים החלשים והן בתלמידים המבוססים. לחיזוק טענתם העומדת בסתירה לטענות החוקרים האחרים הם מתבססים על ההסתייגות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממהימנות הנתונים על הוצאות הרשויות המקומיות. ניתוח הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות המופיעים באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תומך בעמדתם של בלס זוסמן צור 2010⁵³

⁵¹ פולק מצביע על פער של כמעט פי עשרים ב-2012 ובן בסט ודהן על פער עוד יותר גדול ב-2006.

⁵² בהתייחסם לפער בין ההערכה שלהם להערכה של דהן ובן בסט הם מפנים את תשומת הלב לכך שגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסתייגת משימוש בנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות לצורך בחינת חלקן במימון החינוך.

⁵³ דיון מפורט יותר בנושא זה ראה באתר של מרכז טאוב.

החינוך הקדם יסודי - כללי התקצוב של משרד החינוך המטילים על הרשות המקומית את עלות ההפעלה השוטפת של גני הילדים, 13% מעלויות השכר של עוזרות הגנות, וכיסוי הוצאות בגנים חסרים.⁵⁴ הוצאה זאת דומה בכל הגנים ללא הבדל בנתוני הרקע של תלמידיהם ולכן היא כמעט ואיננה משפיעה על אי השוויון בהקצאה.

החינוך היסודי – על פי נתוני הל.מ.ס העול המרכזי נופל על הממשלה (93%), והרשויות המקומיות מכסות רק בין 5% ל-6%. הנתון הנ"ל מתייחס לסך כל ההוצאה ולא רק לשעות התקן. נתון זה עומד בהתאמה מוחלטת לנתוני מחקר שהוזכר לעיל שהתבסס על ממצאי בקרת התקן של משרד החינוך ושהתייחס לשעות התקן בלבד. מכאן שגם אם במקומות ספציפיים, ובמוסדות חינוך ספציפיים להוצאות הרשות המקומית לחינוך יכולה להיות השפעה משמעותית בסך הכל ההשפעה של הרשויות המקומיות על אי השוויון בהקצאה גם כאן אינה גדולה.

החינוך העל יסודי - החינוך העל יסודי כולל את חטיבות הביניים ואת החטיבות העליונות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מבדילה בין שני שלבי חינוך אלה כאשר היא מתייחסת לנושא המימון. להערכתנו הנתונים בחטיבות הביניים דומים לאלה שבחינוך היסודי וזאת בשל העובדה ששני שלבי חינוך אלה מתוקצבים בשיטה דומה ובשניהם המורים הם עובדי מדינה. בחטיבה העליונה הרשויות המקומיות משתתפות רק ב-2% - 3% מהמימון. נתון זה הוא מפתיע היות ומקובל לחשוב שדווקא בחינוך העל יסודי חלקן של הרשויות המקומיות הוא הגבוה ביותר ומסתבר שאין הדבר כך, וזאת בעיקר בשל העובדה שהרוב המכריע של בתי הספר אינו בבעלות הרשויות המקומיות כי אם בבעלות רשות החינוך ועמותות המקבלות תקציבים ישירות ממשרד החינוך. גם כאן ייתכן מאד שבמקומות מסוימים התמונה היא שונה אך בסך הכל גם כאן השפעת הרשויות המקומיות על אי השוויון בהקצאה אינה גדולה מאד.

לסיכום: שישה שבעה אחוז מכלל התקציב הציבורי לחינוך אינו סכום זניח, אולם השפעתו על אי השוויון היא מועטה. דוגמאות פרטניות מיישוב זה או אחר אינן משנות את התמונה הכללית. עיקר אי השוויון מקורו במדיניות הממשלתית הכוללת ולשם צריך לכוון את עיקר המאמץ כאשר רוצים לצמצם פערים בתשומות ובתפוקות במערכת החינוך.

⁵⁴ הרשות חייבת להשתתף בעלויות עודפות של הפעלת הגנים אם היא איננה עומדת בכללי האכלוס שמשרד החינוך

משקי בית

כללי - השותף השלישי במימון החינוך, ואולי גם השותף בעל ההשפעה הגדולה ביותר על קיומם של פערים לימודיים וחינוכיים הם כמובן ההורים ("משקי הבית"). כל משפחה בישראל מוציאה בין 12% ל-13% מהכנסתה לחינוך ובידור (למס 2015). ברור שהממוצע מסתיר בתוכו פערים גדולים מאד בהוצאה האבסולוטית לחינוך - שהיא לענייננו המשתנה בעל החשיבות המרכזית - בהתאם לרמת ההכנסות של המשפחה, ומספר הילדים במשפחה. השפעת ההוצאות של המשפחה והשלטון המקומי על אי השוויון פועלת בצורה שונה מהשפעת ההורים. בשעה שהראשונים משפיעים על ידי הקצאת הסכומים שבאחריותם בין קבוצות התלמידים השונות, האחרונים משפיעים באופן ישיר על ידי הקצאת משאבים לילדיהם הפרטיים, או לבתי הספר בהם הם לומדים. במקרה הראשון הגורם המשפיע ביותר על אופי התחלקות ההוצאה היא התפיסה האידיאולוגית באשר לשוויון ופערים, במקרה השני הגורם המשפיע ביותר הוא תפיסתם של ההורים בדבר חשיבות החינוך המוענק לילדיהם ככלי המקנה להם יתרון על פני ילדים אחרים במהלך חייהם הבוגרים.⁵⁵

השפעת משקי הבית פועלת בשלושה אפיקים שאפשר גם לדרגם בסדר עולה בעצמת השפעתם על הפערים בהישגים הלימודיים והחינוכיים. האפיק האחד הוא תשלומים ישירים למוסדות. האפיק השני הוא באמצעות השקעה במערכת החינוך ה"בלתי פורמאלית" ובלשון אחרת "הוצאות לחוגים ושיעורים פרטיים". האפיק השלישי והחשוב מכל הם המשאבים העומדים לרשות הילדים בבתייהם (תנאי למידה נוחים, ספרים, עיתונים, נסיעות ובילויים וכד'). בדיון הנוכחי, בשל תוך היצמדות למגבלות המקום והנושא, נעסוק באפיק הראשון בלבד.

החינוך בישראל לגילאי 3-17 הוא לכאורה חינם. אולם למעשה ההורים משתתפים במימון חלק מההוצאות של בתי הספר והגנים. מימון זה מיועד בעיקרו להוצאות שאינן הוצאות הוראה, אולם חשיבות הוצאות אלה היא רבה ואין לזלזל בה. השתתפות ההורים במימון בתי הספר מוסדרת על ידי חוזר מנכ"ל משרד החינוך. החוזר קובע את תשלומי הורים המרביים המותרים לגבייה. בחוזר מפורטים סעיפי תשלום שונים: תשלום חובה, תשלום מיוחד, תשלומי רשות, תשלום על תכנית לימודים נוספת (תל"ן) ורכישת שירותים מרצון. בסעיף רכישת שירותים מרצון אין מגבלה על גובה התשלום. התחושה הציבורית היא שתשלומי ההורים לבתי הספר הולכים ומתרבים ושהם תורמים תרומה משמעותית מאד להגדלת הפערים במשאבים העומדים לרשותם. האמנם התחושה מוצדקת? הנושא נבדק די באינטנסיביות וכמות המחקרים העוסקים בו גדולה יחסית לנושאים אחרים שעסקו בהתפלגות המשאבים בין מוסדות החינוך. (הלר...צדיק...וורגן...זוסמן...בלס 2010. קלינוב 2007. סבירסקי ודגן בוזלו.. למס 2012). הסיבה לכמות המחקרים היא ככל הנראה הבולטות שזוכה לו נושא תשלומי ההורים העולה לדיון מדי שנה בוועדת החינוך של הכנסת

החינוך הפורמאלי (גן חובה - יב)⁵⁶ - חלקן של הוצאות משקי הבית בחינוך הפורמאלי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא בסדר גודל של בין 5% ל-6% ובחינוך היסודי, וכ-20 אחוז

⁵⁵ ראה למשל בהקשר זה את הדיון בספרה של יולי תמיר 2015

⁵⁶ הדיון כאן כולל גם את גני החובה. איננו דנים בהוצאה לגיל הרך בשל הקושי להבחין בנתוני סקר הוצאות המשפחה בין גילאי 3-4 לגילאי 0-2 ובשל הכללת המעונות באותה הקטיגוריה.

בחינוך העל יסודי.⁵⁷ הוא כולל את כל ההוצאות של משקי הבית שניתן לשייכן לחינוך היסודי. על פניו סדרי גודל אלה מגבילים מאוד את השפעתם של משקי הבית על ההתפלגות הכוללת של הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים. ממצאי מחקריהם של רות קלינוב (2007) והלר ועמיתיה (2007), בהסתמכם על אותם נתוני בסיס, מאששים את הממצא הכללי. אין בדברים אלה משום סתירה לכך שבמקומות מסוימים כספי ההורים מהווים תוספת משמעותית לתקציבי בתי הספר, ויכולים ליצור פערים גדולים לטובתם של בתי ספר הגובים תשלומים גבוהים מההורים בדרכים שונות. יחד עם זאת תופעת בתי הספר הפרטיים והייחודיים הגובים שכר לימוד ו/או תשלומים אחרים מההורים היא עדיין די מצומצמת בהיקפה. במסמך של יובל וורגן (2011) על מסלולי הלימוד הייחודיים מדובר על כך שב-2011 היו בסך הכל על 68 בתי ספר יסודיים ייחודיים, כמחציתם מוכרים שאינם רשמיים (או בלשון אחרת "פרטיים"). אם נזכור שמדובר על כך שבחינוך הממלכתי והממלכתי היו באותה העת למעלה מ-2100 בתי ספר, נוכל ליחס לתופעה את המשקל הראוי לה, ולהסיק שהתחושה הציבורית בדבר התרומה הגדולה של תשלומי ההורים לאי שוויון בהקצאת המשאבים בבתי הספר היסודיים אינה מבוססת במציאות.

בשנה האחרונה נעשית במרכז טאוב עבודה מקיפה הבוחנת את הוצאות משקי הבית לחינוך שתוצאותיה הסופיות יפורסמו במהלך 2016. בשלב זה אפשר כבר להתרשם שכמצופה יש הבדלים משמעותיים בהוצאה לחינוך יסודי בין חמישוני ההכנסה השונים, אך שיעור ההוצאה לחינוך יסודי מסך ההוצאה שונה משמעותית בין החמישוני כאשר משפחה מהחמישון הראשון מוציאה לחינוך יסודי בערך שמונה אחוז מסך הוצאותיה לנפש, ומשפחה בחמישון החמישי פחות מארבעה אחוז.

כפי שראינו היקף תשלומי ההורים המועברים לבתי הספר יחסית לתקציבים המוקצים על ידי המדינה והרשויות הוא נמוך.⁵⁸ עובדה זאת אינה עומדת בסתירה לכך שהיקף ההשקעות של ההורים בילדיהם על כל צורותיהן הוא בעל השפעה מכרעת על הפערים בהישגים הלימודיים. ניתוח הממצאים של סקרי הוצאות משקי הבית מאפשר הצצה לתהליך היווצרותם של פערים חינוכיים. ההורים המבוססים "עוקפים" את נקודת הפתיחה השווה, יחסית, המוענקת במסגרות החינוך החובה על-ידי השקעה נוספת בחינוך ילדיהם בגיל הרך, על-ידי החינוך המשלים ועל-ידי סיוע ניכר במימון הלימודים הגבוהים שלהם. בדרך זאת הם מקנים יתרון בהתמודדויות הצפויות להם בהמשך החיים. המשפחות הבלתי מבוססות מקדישות לכל שלב בחינוך ילדיהם, למעט החינוך המשלים, חלק יחסי גדול יותר מצריכתן לעומת המשפחות המבוססות. יחד עם זאת, ככל שגדל חלקה של המדינה במימון החינוך, כן גדל התמריץ לשכבות המבוססות להוסיף על כך ולממן חינוך נוסף או חלופי לילדיהם. ההסבר הסביר לתופעה הוא, כי הורים בשכבות המבוססות חותרים להקנות לילדיהם יתרון חינוכי, יתרון שנמנע מהם כאשר החינוך הממלכתי הוא שוויוני. המסקנה האופרטיבית המתבקשת היא, שיש להשקיע משאבים ציבוריים באורח דיפרנציאלי, כדי

⁵⁷ אמנם הממצאים המופיעים בעבודה של הלמס מ-2012 די תומכים במספרים אלה אך ממצאי העבודה של מרכז טאוב שונים ודומים יותר להערכה המופיעה לעיל. גם נתוני השנתון הסטטיסטי של למס בעייתיים בשל העובדה שכבר צויינה לעיל, שהוא כולל מרכיבים שכלל אינם שייכים לחינוך העל יסודי הוא קרוב לוודאי בסביבות 10% כאשר חלק גדול מאד מזה אינו מגיע לבתי הספר כי אם מושקע בשיעורים פרטיים וחוגים לסוגיהם

⁵⁸ המילה "נמוך" יש בה כמובן אלמנט של הערכה סובייקטיבית

לפצות על אי-יכולתן של השכבות החלשות לגייס ממשאביהן העצמיים את המקורות הנחוצים לחינוך ילדיהן, ברמה ובאיכות הזמינה לילדים בני השכבות החברתיות המבוססות.

עמותות וגורמים אחרים

גורם רביעי בעל השפעה על התפלגות המשאבים הכספיים בין מוסדות החינוך הם עמותות וקרנות הניזונות ממקורות כספיים שונים.⁵⁹ רוב הדיון המחקרי והציבורי אודות העמותות וגורמים אחרים של המגזר השלישי הפועלים במוסדות חינוך מתייחס לסוגיית ההפרטה של מערכת החינוך. יש כיום מאות עמותות וקרנות הפועלות בתוך מוסדות החינוך בתחומים שונים ומגוונים. בעבודה שנעשתה בהזמנת משרד החינוך (וינהבר ועמיתיה 2008) אותרו 425 עמותות ו-81 קרנות הפועלות במערכת החינוך, ומספר זה אינו סופי גם על פי דברי עורכי הסקר. מנתוני הסקר עולה שב-89% מבתי הספר יש פעילות של לפחות גורם חיצוני אחד כאשר המספר הממוצע, המשתנה בהתאם לסוג הפיקוח, המגזר וכד' הוא 2-3 תכניות. יש סוגים רבים של גופים ותוכניות חיצוניים הפועלים בבתי הספר אך רק 5% מהתוכניות הן תוכניות בתשלום (דהיינו שאפשר לייחס להן – או לפחות לאלה שהתשלום אינו רק לכיסוי הוצאות - מטרות רווח).⁶⁰ דוח אחר שהוכן על ידי לשכת המדען הראשי במשרד החינוך (משרד החינוך 2008) מצביע גם הוא על מאות עמותות וגופים הפועלים בבתי הספר, ודו"ח במקר המדינה מ-2011 מסתמך ומאשר ממצאי דוחות אלה.

אין בכוונת המסמך הנוכחי להיכנס לסוגיית ההפרטה אך נשאלת השאלה האם הפעילות של הקרנות והגופים הפרטיים מחזקת או מחלישה את ההעדפה המתקנת. נראה שלמרות שעל פניו מגמות של הפרטה אמורות לפגוע בשוויון, המציאות היא הרבה יותר מורכבת. ניר מיכאלי במאמרו החשוב על הפרטה (2010) מתעלם למעשה מהעובדה החד משמעית העולה ממחקרם של וינהבר ועמיתיה שהשקעת הקרנות והעמותות באוכלוסיות החלשות גדולה בהרבה מההשקעה באוכלוסיות המבוססות. גם בלס זוסמן וצור (2010) שהסתמכו על ממצאי בקרת התקן הצביעו על כיוון דומה. ואמנם למיטב הערכתנו קרנות ועמותות רבות ובמיוחד הגדולות שבהן כגון קרן רש"י קרן קרב, קרן ברנקו וייס וכד' ממקדות את מאמציהן דווקא באוכלוסיות החלשות, ובכך מגבירות את ההעדפה המתקנת. גם אופי הפעילות שונה בהתאם למדד הטיפוח כאשר בבתי ספר ממדד טיפוח גבוה הפעילות היא בעיקרה בתחום לימודי הליבה ואילו בבתי הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות הפעילות היא בעיקר פעילות של העשרה. בסיכומו של דבר המחקרים והממצאים המצויים בידינו אינם מאפשרים הסקת מסקנה חד משמעית לכאן או לכאן.⁶¹ לשם כך יש צורך

⁵⁹ בחלק זה של העבודה אנו מתייחסים אך ורק לעמותות וגופים שעיקר תקציבם אינו תקציב ממשלתי (למשל קרן רש"י, קרן קרב וכד'), ולא לגופים כמו רשת אורט, עמל, נעמת ויצו וכו'.. המקורות הכספיים של העמותות השונות הם בעיקר תרומות של פרטים וארגונים, כספי הורים, וכספי ממשלה ורשויות מקומיות המגיעים כ"מטשינג" או כהשתתפות. הממשלה משתתפת אומנם רק בכחמישה אחוז מהתכניות, אך מדובר בתכניות מרכזיות בעלות היקפים כספיים גדולים.

⁶⁰ בסקר של לשכת המדען הראשי אחוז התכניות בתשלום גבוה בהרבה ועומד על מעל 16%.

⁶¹ נעיר רק שאולי הדיון בנושא התרומות של הגופים השונים חורג מכל פרופורציה כאשר ההערכה היא שב-2002 היקפן היה בסדר גודל של 1 אחד (זוסמן 2007). וגם אם היקף זה גדל בשנים האחרונות הוא עדיין נשאר מצומצם מאד יחסית להשקעות הגורמים האחרים

במאמץ מרוכז של איסוף נתונים מבתי הספר שיכלול הן משאבים המגיעים ככספים ישירים והן משאבים המגיעים בצורת ציוד, סיוע מקצועי וכד'.

איכות המורים

כאמור לעיל, הספרות המקצועית מאוחדת בדעתה שהמשאב הבית ספרי החשוב ביותר בעל ההשפעה הגדולה ביותר על ההישגים הלימודיים והחינוכיים הם המורים המלמדים בבתי הספר. מכאן המרכזיות של סוגיית איכות המורים בכל דיון על מערכת החינוך בכלל, ועל הישגיה הלימודיים חינוכיים בפרט. הבעיה כאן היא בכך שאין הסכמה של ממש כיצד מגדירים "איכות" מורים, ומה הם הפרמטרים על פיהם אפשר למדוד אותה. יתירה מכך, די מוסכם על החוקרים כי הפרמטרים הנוכחיים: וותק בהוראה, השכלה, וכמות השתלמויות משקפים – במקרה הטוב – רק חלקית את "איכות" המורים. פרמטרים אלה ממשיכים לשמש את הספרות החינוכית, ובמיוחד את האדמיניסטרציה החינוכית יותר משום הנוחות לאספם מאשר בשל כושרם לאבחן את איכות המורים.⁶²

בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, נושא כוח האדם בהוראה מוכתב במידה מכרעת על ידי משרד החינוך (וכמובן האוצר) מצד אחד ועל ידי העדפות המורים מצד שני. משרד החינוך משפיע בשני אפיקים עיקריים:

- א. הכשרת המורים נעשית ברובה במוסדות המצויים תחת פיקוחה המלא של המדינה
 - ב. שכר המורים ותנאי עבודתם נקבעים בהסכמי עבודה ארציים ורוב המורים עובדים על פי התנאים שנקבעו בהסכמים אלה. במסגרת אפיק זה המדינה יכולה – אם רצונה בכך – לקבוע תנאי עבודה מועדפים למורים המלמדים במוסדות, במקומות, או במקצועות שהיא מעוניינת לעודד. התוצאה היא שלשלטון המקומי, להורים ולעמותות יש השפעה מוגבלת מאד על "איכות" כוח האדם בבתי הספר (על ידי הענקת תנאי העסקה טובים יותר למורים איכותיים), אם כי יכולה להיות להם השפעה על כמותו (על ידי הגדלת תקציבים להעסקת מורים נוספים).
- כאן נכנס לתמונה גורם נוסף הלא הם המורים עצמם. שוק העבודה של המורים הוא שוק חופשי⁶³, ומדינת ישראל היא בסך הכל מדינה קטנה, והמרחקים בין מקום מגורי המורה למקום עבודתו אינם גדולים, אי לכך למורים יש השפעה חזקה (בייחוד כאשר יש מצב של מחסור במורים) על מקום עבודתם. היות ובישראל בדומה למדינות אחרות רוב המורים מעדיפים לעבוד, מסיבות שונות, במוסדות חינוך המשרתים אוכלוסיות מבוססות, הרי שהעדפות המורים עומדות לפעמים בסתירה לכוונות העומדים בראש מערכת החינוך, ומחייבים אותם לנקוט במדיניות אקטיבית להפניית מורים לגנים ובתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות.

⁶² יש מי שסבור שניתן להתגבר על הקושי בהערכת "איכות" המורים על פי וותק והשכלה על ידי בדיקת השכר, וזאת בהנחה שבתי ספר ו/או רשויות מקומיות יתגמלו מורים טובים בשכר גבוה יותר. לגישה מעין זאת אין שום אחיזה במציאות בישראל כאשר ארגוני המורים מתנגדים באופן גורף לשכר דיפרנציאלי. גם הניסיון המצטבר בהעסקת

מורים בחוזים אישיים (בהיקפים מצומצמים מאד) אינו מאפשר הסקת מסקנות בנידון ⁶³ הדבר אינו מובן מאליו. היו שנים בהם המדינה הכתיבה את מקום העבודה של בוגרי המוסדות להכשרת מורים, וגם היום כאשר יש עודף היצע של מורים (כמו למשל במגזר הערבי), למדינה יש אפשרות להשפיע על מקום עבודתו של המורה. יש מדינות בעולם, כולל מדינות דמוקרטיות כגון צרפת, או פחות דמוקרטיות כגון ויטנאם, בהן למדינה יש השפעה חזקה מאד על הצבת המורים

בישראל נעשו מחקרים לא מעטים על מורים ועל אפיוניהם אך מעטים בלבד התפלגותם בבתי הספר בהתאם לממד הטיפוח של בתי הספר. אחד המכשולים שמציב משרד החינוך בפני החוקרים בתחום זה הוא סירובו להעמיד לרשותם את נתוני מדדי הטיפוח של בתי הספר, ועל כן הסטטיסטיקה באשר למקום עבודתם של המורים מתייחסת ליישובים לפי מדד סוציו אקונומי. אי לכך עלינו להסתפק בנתונים המדברים על הפרשי השכר בין מורים העובדים ביישובים בעלי מדד סוציו אקונומי שונה.⁶⁴

מסתבר, על פי ההודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מגמות בשכרם של המורים מיום 2.3.2015, שבניגוד לתחושה הרווחת בציבור, שכרם של המורים בכל שלבי החינוך דומה מאד בכל הרמות הסוציו אקונומיות של היישובים.⁶⁵ ממצא זה תואם את ממצאיהם של בלס ועמיתיו 2008 ו-2010, שאמנם אין הפליה ופערים באיכות המורים (כפי שהיא מתבטאת בשכרם) בין היישובים, אך גם אין שום העדפה מתקנת במובן זה.

מעבר לכל האמור לעיל יש להתייחס בזהירות לנתונים על שכר המורים – כאינדיקטור לאיכותם – ובמיוחד כאשר משווים את נתוני החינוך הרשמי העברי לחינוך הערבי והחרדי, מסיבה נוספת. מערכות החינוך הערבי והחרדי גדלו בעשורים האחרונים בקצב הרבה יותר מהיר מאשר החינוך הממלכתי העברי והממלכתי דתי. בשל הקושי וחוסר הרצון של מערכות חינוך אלה לקלוט מורים יהודים שאינם חרדים הוותק – שהוא מרכיב חשוב בשכר – ושילת תמריצים באזורי עדיפות לאומית המוענקים למורים יהודים שאינם חרדים⁶⁶, גורמים לכך ששכרם יהיה נמוך יותר מבלי שהדבר יעיד משהו על איכותם.⁶⁷

אי אפשר לסיים חלק זה של הסקירה מבלי לציין שקיימות אינדיקציות לכך שדווקא במוסדות המוכרים שאינם רשמיים הלא ציבוריים, אלה הממומנים קיימים הפרשי שכר בין המורים שאינם קשורים בהכרח לוותק ולהשכלה. מוסדות אלה מידה רבה על ידי ההורים – ובמיוחד אלה הפועלים לשם רווח – מעסיקים מורים על פי חוזים אישיים. לעיתים קרובות במשא ומתן על שכר מצבן של ההנהלות במשא ומתן עם המורים טוב יותר. הדבר מתרחש כי חלק מהמורים מעוניינים יותר לעבוד במוסדות המשרתים אוכלוסיות מבוססות או במצבים בהם יש עודף גדול של מורים.

גודל כיתה

משתנה גודל הכיתה נתפס על ידי ציבור המורים וההורים – למרות שאין לכך אישוש מחקרי גורף – כמשתנה בעל השפעה רבה על תוצאות התהליך החינוכי. הדעה הרווחת היא שככל שהכיתה קטנה יותר למורים יש יותר כלים ויכולת להגיע עם תלמידיהם להישגים גבוהים יותר. אי לכך

⁶⁴ הצגה זאת היא בעייתית משום שהיא מעניקה לכל בתי הספר ביישוב אותו ציון סוציו אקונומי, ואז מתקבל מצב בו, למשל, בתי ספר בשכונות חלשות בתל אביב מקבלים ציון גבוה יותר מאשר בתי ספר בשכונות מבוססות בירושלים.
⁶⁵ הנתונים בהודעה אמנם מתייחסים לחינוך הממלכתי העברי, אך אין לנו סיבה טובה להניח שהם שונים מהותית

בשאר חלקי מערת החינוך

⁶⁶ משרד החינוך סייע בעבר למורים שלימדו בבתי ספר באזורי עדיפות לאומית על ידי מתן תמריצים שונים כגון תוספת שכר במקצועות נדרשים, קידום ותק מואץ, השתתפות בשכר דירה, תשלום חלקו של מורה בקרן השתלמות למורים, השתתפות בהוצאות נסיעה, השתתפות בשיעור של 75 אחוזים בשכר לימוד.

⁶⁷ יצויין שמבחינת ההשכלה שיעור בעלי תואר ראשון (אם כי לא תואר שני) במערכת החינוך הערבית דומה ובשנים האחרונות אפילו עולה על זה שבמערכת החינוך העברית. (ראה לוחות 8.4, 8.7, ו-8.18 בשנתון הסטטיסטי ל-2014.

חשוב לראות אם תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש לומדים בכיתות גדולות יותר או קטנות יותר. חשוב מאד להדגיש שלממצאים של המחקר הבינלאומי באשר לגודל הכיתה על המחשבה החינוכית בישראל יש ככל הנראה רלבנטיות מוגבלת מאד. הסיבה לכך היא העובדה שמה שנחשב ככיתה גדולה בארצות המפותחות נחשב ככיתה קטנה או בעלת גודל ממוצע בישראל. המחקר המפורסם שנערך במדינת טנסי בארה"ב דיבר על הקטנת כיתות מסדר גודל של 25 תלמידים בכיתה ל-15 מספרים שאם בגדר חלום בלבד בישראל.

על גודל הכיתה בישראל משפיעים כמה גורמים, חלקם גורמים בשליטת השלטון המרכזי, קרי הממשלה בכלל ומשרד החינוך בפרט וחלקם גורמים אובייקטיביים. הממשלה והכנסת משפיעים באמצעות החקיקה הראשית ובעיקר זאת שקובעת את האפשרות של ההורים לבחור בין סוגי הפיקוח השונים. משרד החינוך משפיע באמצעות קביעה של הכללים לגודל כיתה מכסימלי, כללי תקצוב, ומרחקי הליכה מקובלים בין מקום מגורי התלמיד למקום הלימודים. השלטון המקומי יכול להשפיע על גודל הכיתות באמצעות קביעת הגבולות של אזורי רישום, וההורים משפיעים על ידי העדפותיהם באשר למקום הלימודים של ילדיהם (כולל שינוי מקום מגורים כאשר מקום הלימודים שנקבע על ידי הרשות המקומית לא נראה להם). לעמותות ולגורמים אחרים יכולה להיות השפעה על גודל הכיתה באמצעות החלטות היכן לפתוח מוסדות חינוך ובאיזה תנאים להפעיל אותם.

כאמור לעיל בדיון על שיטות התקצוב משרד החינוך הפעיל כמה כללים של העדפה מתקנת הנוגעים לגודל הכיתה בכל רמות החינוך. בגני הילדים הוא קבע שגודל הכיתה לתקצוב יהיה נמוך בשני תלמידים ביישובים נטולי מענק, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים הוא הקטין את הגודל המכסימלי לתקצוב ברמות הטיפול הגבוהות ואילו בחטיבה העליונה הוא מאפשר קיומן של כיתות קטנות יותר (כיתות מב"ר ואתגר). ההיקפים התקציביים והמספריים של כללי תקצוב אלה אינם מאד גדולים, וכן גם השפעתם על גודל הכיתות בפועל.⁶⁸

יש לא מעט מחקרים הנוגעים לגודל כיתה, ביניהם לביא ואנגריסט 1999 ופניגר ושביט 2011, ואיתי אשר 2014 בדקו את השפעת גודל הכיתה על ההישגים בחינוך היסודי, וורגן 2011 וסבירסקי ודגן – בוזגלו 2013, בדקו את גודל הכיתה לפי סוג פיקוח, מגזר, ומעמד משפטי. אולם שני המחקרים היחידים אותם הצלחנו לאתר ושהתייחסו גם להתפלגות הכיתות לפי גודל ולפי מדד הטיפול היו מחקריו של בלס 1999 ו-2008. גם הדוחות שנכתבו לאחרונה בנושא זה (דוח שמחון 2014 ודוח פרידמן 2008) לא עסקו בשאלה זאת. בסך הכל אפשר לסכם את הממצאים כלהלן:

א. יש הבדל משמעותי בגודל הכיתה לפי מדד הטיפול בין המגזר היהודי לערבי, כאשר הצפיפות במגזר הערבי יותר גדולה. הסיבות לכך הן ריכוז גדול מאד של תלמידי החינוך הערבי בעשירוני הטיפול הגבוהים, פיגור רב שנים בבינוי, וצמיחה מהירה הנובעת מריבוי טבעי והגדלת שיעורי למידה.

ב. בשני המגזרים שיעור הכיתות המאוכלסות בצפיפות גבוה יותר בעשירוני הטיפול המבוססים.

⁶⁸ כאן מדובר כמובן בהערכה אישית

- ג. במגזר היהודי שיעור הכיתות המאוכלסות בצפיפות בחינוך הממלכתי גבוה בהרבה משיעורן בחינוך הממלכתי דתי והחרדי.
- ד. בעקבות החלטות הממשלה להקטין את הצפיפות בכיתות, וכתוצאה מהאטה בקצב הגידול של המערכת אפשר להצביע על מגמה של הקטנת המספר הממוצע של התלמידים בכיתה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.
- ה. אין סימנים לשינוי בגני הילדים. קרוב לוודאי שבשנים 2013-15 הייתה אפילו מגמה של עלייה בצפיפות כתוצאה מהצורך לקלוט את גילאי 3-4.

- האם הממצאים הללו מצביעים על מדיניות של הפליה מכוונת? כנראה שלא. הם כן מצביעים על:
- א. מציאות פוליטית חברתית של מערכת חינוך מפוצלת לארבע – אם לא יותר – תת מערכות שהמעברים ביניהן של תלמידים ומורים זניחים
- ב. מציאות דמוגרפית שבה בחלק גדול מאד מהיישובים בארץ ההורים הרוצים בחינוך ממלכתי דתי ו/או חרדי הם מיעוט, עובדה המחייבת לעיתים קרובות, בשל המסגרת החוקית שצוינה לעיל, הקמת בתי ספר קטנים.⁶⁹
- ג. למרות האמור לעיל ההיתר לפיצול כיתות על רקע מיני נותן יתרון מסוים לחינוך הממלכתי דתי ולחינוך החרדי.

מבנים ומתקנים

כאמור לעיל יש הסכמה בין החוקרים שלמבנים ומתקנים יש השפעה מועטה בלבד על ההישגים הלימודיים. ככלל אפשר לומר גם שנושא זה לא עניין את החוקרים. בישראל במידה ונערכו מחקרים בנושא מבנים ומתקנים הם נעשו במסגרת המכון לפיתוח מבני חינוך ורווחה שהיוזמה להקמתו יצאה ממי שהייתה מנהלת אגף הפיתוח במשרד החינוך ד"ר יעל פוזנר. עבודות המכון התייחסו בעיקר להיבטים הפיזיים של בתי הספר. הגורם המשפיע ביותר על איכות המבנים, ופריסתם הוא מינהל הפיתוח במשרד החינוך הקובע את הסטנדרטים להקמת המבנים, מחשב את התקציב הדרוש לבנייתם ומאשר את הצורך בהקמתם. ההשפעה של השלטון המקומי, ההורים והעמותות למיניהן על הפריסה וההתפלגות של המבנים בין קבוצות האוכלוסייה השונות היא מוגבלת. היא יכולה לבא לידי ביטוי בעיקר במידת היוזמה להקמת המבנים, בהתקשרות עם האדריכלים, ובהוספה לא גדולה במיוחד כי היא כולה על חשבון הרשות המקומית על הפרוגרמה המאושרת על ידי המשרד.

במשך הרבה מאד שנים איכות המבנים במגזר הערבי ובחינוך החרדי הייתה הרבה יותר נמוכה מאשר בחינוך הממלכתי היהודי. בשנים האחרונות בעקבות מאמצי משרד החינוך לסגור פערי בינוי בין המגזרים, נוצרה מציאות שבמגזר הערבי ובמיוחד אצל הבדואים בדרום גיל המבנים נמוך יותר מאשר במגזר היהודי ורמתם גבוהה יותר (בלס 2006).

החינוך הבלתי פורמאלי והחינוך הגבוה

⁶⁹ במקומות שבהם יש ריכוזים גדולים של אוכלוסייה ממלכתית דתית, או חרדית הכיתות הם גדולות וצפופות כיוון שכללי האיכלוס הם זהים לאוכלוסייה הדתית והחילונית

אי אפשר לסיים סקירה זאת בלי להתייחס לפחות בכמה משפטים לשני חלקים של מערכת החינוך שאינם כלולים בחינוך הפורמאלי: החינוך ה"בלתי פורמאלי" ומערכת ההשכלה הגבוהה.

החינוך הבלתי פורמאלי

משרד החינוך מקצה למערכת זאת סכום זניח של מאות מיליונים בודדים מתוך תקציב של למעלה מארבעים מיליארד שקל. מספר זה יש לראות על רקע העובדה שכל ילד מבלה את עיקר זמנו מחוץ לבית הספר, ושהפערים הגדולים ביותר בהשקעה בחינוך בין קבוצות האוכלוסייה השונות באים לידי ביטוי דווקא בהוצאות ל"חינוך הבלתי פורמאלי" – חוגי העשרה, שיעורים פרטיים, תנועות נוער, וכד'. פערים אלה יכולים להגיע לסדרי גודל של פי עשר ואפילו יותר. בתחום זה, שקשה להגזים בחשיבותו, באים לידי ביטוי בצורה הבולטת ביותר הפערים שיוצרים ההורים, וכל מאמציהם הנוכחיים של משרד החינוך, הרשויות המקומיות והעמותות למיניהן משקלם היחסי מועט ויכולתם לצמצם את הפערים מוגבלת. מה הסיבה למציאות זאת? אין בידינו תשובה לכך. ברור שכולם מודעים לחשיבות הזמן שהילד/ה והנער/ה מבלים מחוץ לבית הספר, אז מדוע מקצים לנושאים אלה תקציבים כל כך מועטים? האם מישהו חשב ברצינות ולעומק מה הייתה יכולה להיות ההשפעה של הגדלת תקציבי החינוך הבלתי פורמאלי, באופן דיפרנציאלי תוך מתן העדפה מתקנת משמעותית, מחצי מיליארד שקל לשני מיליארד (5% מתקציב משרד החינוך)? מה יכלה להיות ההשפעה של הרחבת פעילות תנועות הנוער, חברת המתנסים, הקונסרבטוריונים, המוזיאונים ושאר מוסדות התרבות והספורט על איכות החיים של בני הנוער, ופני החברה הישראלית?

השכלה גבוהה

התחום השני שאינו נכלל במסגרת הדין הנוכחי הוא תחום ההשכלה הגבוהה. מדינת ישראל מסבסדת את ההשכלה הגבוהה. סבסוד זה כולל כיסוי ההפרש שבין העלות הריאלית של הסטודנט במוסדות המתקצבים לבין שכר הלימוד שהוא משלם. התבוננות בהרכב אוכלוסיית הסטודנטים לפי נתוני הרקע הסוציו אקונומיים שלהם מצביע בבירור על כך שהיצוג של קבוצות האוכלוסייה החלשות (ערבים, חרדים, תושבי יישובים באשכולות הסוציו אקונומיים החלשים, ואחרים) הוא נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה. לדוגמה ב-2013 49% ממסיימי התיכון היהודים (ו-68% מהזכאים לבגרות) המשיכו בתום שמונה שנים מסיום הלימודים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה. המספרים המקבילים בין הערבים היו 30.3% ו-50.8% בהתאמה. כמו כן 65% מבין מסיימי התיכון היהודים שהתגוררו ביישובים מבוססים המשיכו ללמוד לעומת 32% בלבד מאלה שהתגוררו ביישובים חלשים. במגזר הערבי המספרים היו 47% ו-27% בהתאמה (ההתייחסות לגבי הערבים הייתה ליישובים בינוניים ומבוססים).⁷⁰ על פניו נראה שאחד הפתרונות שהיה רצוי לשקול ברצינות הוא מימון שכר הלימוד באמצעות הלוואות מותנות בכושר החזר. הלוואות

⁷⁰ לוח 8.48 שנתון סטטיסטי לישראל מס' 65

כאלה יכולות לפתוח את שערי ההשכלה הגבוהה לרווחה בפני קבוצות אוכלוסייה שעד כה מימון החינוך הגבוה היה קשה להן.

חלק ד – סיכום והמלצות

עד כה סקרנו את ממצאי המחקרים השונים שעוסקים באופן מפורש או עקיף בסוגיית הקצאת המשאבים בין חלקיה השונים של אוכלוסיית התלמידים תוך התייחסות לנתוני הרקע הסוציו אקונומיים בישראל. נראה שזה המקום לסיכומים והמלצות העולים מתוך הממצאים. נעשה זאת באמצעות ניסיון לתת מענה למספר שאלות:

א. האם יש פערים בהקצאת משאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות זו מזו בנתוני הרקע הסוציו אקונומיים שלהם, והאם הם מתרחבים או מצטמצמים?

נראה שהתשובה לחלקה הראשון של שאלה זאת היא חד משמעית. גם היום עדיין יש פערים גדולים בהקצאת המשאבים בין שכבות האוכלוסייה השונות. על סמך נתוני אתר השקיפות התקציבית אנחנו יכולים לומר שכיום (או למען הדיוק ב-2014) תלמידים מרקע סוציו אקונומי מבוסס בדרך כלל נהנים מתקציבי משרד החינוך בהיקפים גדולים יותר מתלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש. מדיניות ההעדפה המתקנת בה נקט משרד החינוך במשך עשרות שנים לא הצליחה לגרום לשינוי רדיקלי של מציאות זאת, ובשנים האחרונות אפילו חלה נסיגה מסוימת ברמת ההעדפה המתקנת. מציאות זאת מוחרפת כאשר לוקחים בחשבון גם את ההקצאות של השלטון המקומי, וההורים.

ב. מי הוא הגורם בעל ההשפעה הגדולה ביותר על התפלגות הקצאת המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות?

הגורם המוביל והמשפיע ביותר על התפלגות הקצאת המשאבים במערכת החינוך הפורמלית מגיל 3 ועד 17 הוא משרד החינוך. תקציביו הם הגדולים ביותר, הוא זה שקובע את שיטת התקצוב, את היקף ודרך ההעדפה המתקנת, את אופי ההכשרה של המורים ומסגרת העסקתם, את ההנחיות המשפיעות בסופו של דבר על גודל הכיתות, ואת התקנים והסטנדרטים של הבינוי. גם לשלטון המקומי יש השפעה, אך היא משנית בחשיבותה והיא באה לידי ביטוי ברמת התחזוקה של מוסדות החינוך, בהשלמות של שעות הוראה וציוד, ובמיפוי אזורי הרישום. השפעה זאת היא אולי "בשוליים" אך במקרים רבים היא יכולה ליצור את ההבדל שבין תחושת רווחה לתחושה של מצוקה. ההורים הם גורם משמעותי באמצעות תשלומי ההורים לבית הספר, אך השפעתם על הפערים גדולה שבעתיים באמצעות המשאבים המושקעים בילדים בבית ומחוץ לבית הספר. בניגוד למה שנאמר על העמותות למיניהן במסגרת הדיונים על הפרטה, השפעת התקציבים שהן מפעילות היא לרוב בכיוון של צמצום הפערים אך יכולת השפעתן מאד מוגבלת.

ג. מה צריך לעשות היום על מנת להקטין את הפערים בהקצאת המשאבים⁷¹

⁷¹ חשוב אולי להדגיש ש"צמצום פערים" ו"שוויון" בהקצאת משאבים אינם מספיקים על מנת לצמצם פערים ולהשיג שוויון בהישגים. מה שנדרש הוא קיום מציאות של העדפה מתקנת.

לאור כל מה שנאמר לעיל, ומתוך מודעות מלאה לעובדה שצמצום הפערים בהקצאת משאבים, הוא רק תנאי הכרחי אך בהחלט לא תנאי מספיק לצמצום הפערים בהישגים, על פניו נראה **שסל שירותים דיפרנציאלי** לתלמיד הוא המכשיר בעל הפוטנציאל הגדול ביותר לצמצם את אי השוויון הנוכחי **בהקצאת משאבים**. סל השירותים הדיפרנציאלי צריך להתקיים בכל שלבי החינוך מגן הילדים ועד לחטיבה העליונה, לכלול את כל המרכיבים שנדרשים למתן חינוך ראוי לכלל התלמידים, ולהיות בהיקף שיאפשר מתן חינוך ברמה כזאת שתספק את רוב ההורים, ותשכנע אותם להישאר במערכת הציבורית ולא לפנות למערכות חינוך פרטיות. כמו כן סל השירותים הדיפרנציאלי לתלמיד חייב להבטיח שהתלמיד החלש ביותר יקבל העדפה מתקנת בסדר גודל שיאפשר צמצום משמעותי ביותר של הפערים בהישגים הלימודיים והחינוכיים.⁷²

ד. כיצד ישפיע אימוץ סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד על הפערים בהקצאת תקציבים ושעות הוראה?

יכולת השפעתו של סל השירותים הדיפרנציאלי לתלמיד על צמצום הפערים בהקצאת משאבים והשגת רמה נחוצה של העדפה מתקנת, שהיא תנאי הכרחי לשוויון בהישגים, מותנית בגודל ההבדל שבין התקצוב לתלמיד מהרקע המבוסס ביותר לתלמיד מהרקע החלש ביותר. שיעור ההעדפה המתקנת מכלל התקציב **אינו מותנה כלל בגודל התקציב** העומד לרשותה, והוא בעצם פועל יוצא של הכרעה ערכית בדבר הסיוע שרוצים להעניק לתלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש. לעומת זאת רמת השירות החינוכי הניתן לכלל ציבור התלמידים, ובמיוחד לציבור התלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש, היא במידה רבה פועל יוצא של התקציב העומד לרשות מערכת החינוך. תקציב נמוך, גם אם הוא יוקצה באמצעות סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד ויאפשר העדפה מתקנת ברמה גבוהה, ייצור מציאות של שירותי חינוך שאינם עומדים בציפיות ההורים. מציאות שכזאת תיצור בהכרח לחצים לפרישה מהמערכת הציבורית ו/או לחילופין ל"חינוך אפור". סל שירותים דיפרנציאלי וכולל לתלמיד יאפשר גם להעביר את כל השירותים שמיומנם מתחלק כיום בין משרד החינוך לרשויות המקומיות למשרד החינוך בלבד, ולפתור את הבעיה של השתתפות שווה של רשויות מקומיות ברמה סוציו אקונומית שונה בתקציבי החינוך.

ה. כיצד ישפיע אימוץ סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד על הפערים בהקצאת כוחות הוראה?

סל שירותים דיפרנציאלי יאפשר – על ידי העמדת התקציבים הדרושים לכך – להנהלת משרד החינוך לקבוע ולתקצב מערכת תגמול נפרדת ומיוחדת למורים המלמדים תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש. מהלך זה יכול לתמרץ מורים חדשים לפנות להוראה בבתי ספר במדד טיפוח גבוה, לעודד מורים טובים שמלמדים כיום בבתי ספר במדד טיפוח גבוה להמשיך וללמד בהם, ולגרום למורים שמלמדים בבתי ספר במדד טיפוח נמוך לבקש העברה לבתי ספר במדד טיפוח גבוה.

ו. כיצד ישפיע אימוץ סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד על הפערים בגודל כיתה?

תקצוב לתלמיד – כל תקצוב לתלמיד – מעודד ייעול של מערכת החינוך על ידי מתן האפשרות להנהלת בית הספר לבחור בין כיתות גדולות עם הרבה שעות הוראה לכיתה, לכיתות קטנות עם מעט שעות הוראה לכיתה. תקצוב סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד מאפשר לקיים בבתי ספר במדד טיפוח גבוה כיתות קטנות עם הרבה שעות הוראה. לעומת זאת בתי ספר במדד טיפוח נמוך

⁷² כאמור לעיל, חייב להיות פער של לפחות 50% בהקצאה לתלמיד מהרקע הסוציו אקונומי החזק ביות לתלמיד מהרקע הסוציו אקונומי החלש ביותר. הפער שהוצע בזמנו על ידי וועדת שושני היה 60%.

יוכלו להמשיך ולבחור בין כיתות גדולות עם הרבה שעות לבין כיתות קטנות עם מעט שעות, כל זאת בהתאם להעדפת הסגל החינוכי בתיאום עם ההורים.

ז. מה הם מאגרי המידע העומדים כיום לרשותנו?

לרשות החוקרים המעוניינים בחקר התפלגות המשאבים בין קבוצות התלמידים מרקע סוציו אקונומי שונה יש כיום מאגרי מידע רבים.

1. מאגרי המידע של משרד החינוך – משרד החינוך מאפשר היום גישה למאגרי מידע רבים מאד. האתר השימושי והנגיש ביותר הוא האתר האינטרנטי "במבט רחב" הכולל פרטים רבים על מוסדות חינוך משנת 1991. האתר אינו כולל נתוני תלמידים, תקציב, ומה שחסר בו במיוחד הם נתוני מדד הטיפוח של בתי הספר.⁷³ אתר חשוב נוסף הוא אתר השקיפות התקציבית. בשלב זה יש בו נתונים תקציביים לשנים 2012 ו-2014 על כל מוסדות החינוך. האתר סובל עדיין מכמה בעיות אך הוא אתר חשוב, וברגע שהוא יכלול גם נתונים משנים קודמות, ויעודכן לגבי ההווה הוא יהיה מקור חשוב ביותר למחקר. חוקרים יכולים גם לבקש גישה למאגרי המידע של משרד החינוך (קבצי מורים, תלמידים, מוסדות, תשלומים, בחינות בגרות וכד') באמצעות חדר המחקר הוירטואלי. מעבר לכך ניתן – אחרי קשיים לא מעטים ופרקי זמן לא קצרים – לבקש נתונים ספציפיים ממשרד החינוך על סמך חוק חופש המידע.

2. מאגרי המידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – בנוסף לנתונים שמשרד החינוך מספק ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יש בלשכה נתונים חשובים על הוצאות המשפחה לחינוך, מהם אפשר ללמוד הרבה מאד על הדפוסים השונים בהוצאה לחינוך. גם הרשויות המקומיות מעבירות נתונים מהם אפשר ללמוד על הקצאותיהן לחינוך, כמו כן יש שם נתונים הנאספים במסגרת סקרים שונים כגון הסקר החברתי, מפקד האוכלוסייה וכד'. כל הנתונים הללו, במגבלות שונות של סודיות וצנעת הפרט, יכולים לעמוד לרשות החוקרים (לפעמים כל הנתונים הגלמיים, ולפעמים עיבודים שצריך לבקש). תהליך קבלת הנתונים יכול להיות ארוך ולפעמים גם לא זול במיוחד אך הוא כדאי ולפעמים הכרחי.

3. מוסדות מחקר – בידי הרשות הארצית להערכה והמרכז הארצי לבחינות והערכה יש נתונים רבים על תוצאות מבחני המיצ"ב והמבחנים הפסיכומטריים. קבלת הנתונים לצרכי מחקר ממקורות אלה נתקלת לעיתים בקשיים. איכות הנתונים, והיקפם מצדיקה השקעת מאמץ בהנגשתם לציבור הרחב.

4. הערת אזהרה - למרות כל האמור לעיל, קיימים פערים ואי התאמות גדולים בתשתית הנתונים הנדרשת לשם מעקב אחרי התפלגות המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. קיימים גם קשיים בתיאום בין משרד החינוך ובין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובתוך משרד החינוך עצמו, הנובעים מהגדרות שונות לאותם משתנים, מדרכי איסוף שונות, ומדרכי עיבוד שונות. ניסיונות לקבל נתונים, המקשרים קשרים ענייניים ומהותיים בין נתוני תקציב, תלמידים, כוח אדם, ומערכות שכר, נתקלים לפעמים בקשיים גדולים, שקשה להתגבר עליהם כל עוד מערכות

⁷³ משרד החינוך מסרב בעקשנות להעמיד לרשות החוקרים נתוני מדד טיפוח של בתי הספר מחשש – צודק אם הוא מתממש – של סטיגמטיזציה של מוסדות. להערכתי ניתן להתגבר על חשש זה. הנתון של מדד הטיפוח של המוסד הוא קריטי לכל מחקר הדן בהיבטים חברתיים של מערכת החינוך

איסוף ועיבוד הנתונים השונות ממשיכות לתפקד במתכונתן הנוכחית. המערכות הני"ל, שהן כה חיוניות לגיבוש כלים יעילים למעקב אחרי התפלגות המשאבים, פותחו בזמנים שונים על-ידי גופים שונים ומשמשות גם כיום למטרות שונות. תיאום בין כל המערכות הללו ויצירת מערכת אחת ויחידה, שתשרת את כולם באופן שוטף, דורש ראיית מאקרו, סטייה מדרכי עבודה מקובלות, ובחינה מחודשת של כל מערכות הנתונים במשרד ודרך איסופם. זהו תהליך קשה וארוך, שכרוך לעיתים קרובות בויתור על עמדות כוח והשפעה, ועל כן אין לצפות לכך שהוא יתרחש מאליו. הוא יכול להתרחש אך ורק אם וכאשר האנשים בדרגות הבכירות ביותר, השר והמנכ"לית, יחליטו שהדבר חשוב ויטילו את כל כובד משקלם למימושו.

ח. הצעות למחקרים בעתיד

מיעוטו של המחקר בנושא הקצאת המשאבים בין אוכלוסיות התלמידים השונות אינו נובע ממיעוט הנתונים העומדים כיום לרשותנו ומקורו ככל הנראה נעוץ יותר בחוסר העניין של החוקרים, וחבל. אם בכל זאת יהיו חוקרים שירצו לעסוק בנושא זה הרי שיש תחומים שהם כמעט בבחינת קרקע בתולה. הידע שלנו על התפלגות משאבי העמותות בכל הגילאים שואף לאפס. גם הידע באשר להיקף והתפלגות המשאבים ברשויות המקומיות הוא דל וקשה מאד להשוות ביניהן בשל השונות בדרכי הדיווח. הידע שלנו רב יותר כאשר אנו מתייחסים לנתוני משרד החינוך, אך גם כאן המחקר על גני הילדים והחטיבה העליונה עדיין בחיתוליו.

שני נושאים שמחכים מאד לחוקר שייקח על עצמו את האתגר לחקור אותם הם :

א. הקשר בין גודל הכיתה למסלול הניעות של התלמידים בתוך המערכת, וההישגים בסוף יב' ומאוחר יותר. נראה שהנתונים הגלמיים קיימים (קבצי תלמידים, מוסדות ובחינות הבגרות במשרד החינוך) קבצי מיצ"ב ברשות הארצית למדידה והערכה, קבצי המבחנים הפסיכומטריים במרכז הארצי לבחינות, בחינות התייצבות לשירות צבאי בצה"ל, נתוני לימודים ממוסדות להשכלה גבוהה, ונתונים תעסוקה והכנסה מסקרי כוח אדם ומס הכנסה. מה שצריך לעשות הוא לפעול בתבונה לשילובם של הנתונים על מנת לקבל מידע אמין בדבר התועלת שבהקטנת גודל הכיתה לקבוצות האוכלוסייה השונות.

ב. מעברים של מורים בין בתי ספר בעלי אפיונים שונים. מה אפיוני המורים העוברים, מה מסלולי המעבר השכיחים, מי מפסיד ומי מרוויח. כל אלה שאלות בעלות משקל רב וחשוב לקבל עליהם תשובות.

כדברי המשורר "עוד הדרך רב עוד רב המלחמה"

- אבו עסבה, ח:** 2013 - הפערים בתשומות והשלכותיהם על התפוקות של מערכת החינוך הערבית בישראל בתוך פרקטיקה של הבדל בשדה החינוך בישראל: מבט מלמטה ון ליר.
- אדי-רקח, א:** 2014 (עורכת) - דוח ועדת המשנה לחינוך, הועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.
- אדר, ל:** 1978 - האם דרוש לנו המונח "טעוני טיפוח" עיונים בחינוך 18, 5-14
- אדלר, ח בלס, נ:** 1997 - אי השוויון בחינוך 1980-1995 בתוך י. קופ (עורך) הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל
- אדלר, ח בלס, נ:** 2004 - פוליטיקה חינוך וידע מדעי – היש ביניהם קשר? , מגמות כרך מג' מספר 1 פברואר 2004
- אדלר, ח בלס, נ:** 2009 - אי שוויון במערכת החינוך בישראל – תמונת מצב
- איתי, א:** 2014 - גודל כיתה ויחס תלמידים למורה - סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר, מוגשת לד"ר אורנה שמחון יו"ר ועדת יחס מורה לתלמיד בכיתה 10.12.2014
- 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:** 2007 - חומר רקע של המשיבים בדיון מתאריך 17/06/2007. (בג"ץ אזורי עדיפות לאומית).
- בג"ץ 2814/97:** 2000 - ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי נגד משרד החינוך (בג"ץ שח"ר)
- ביגר ח, הלפרין ח, להב ח, לוי א, ליבנה ע, מלקמ א, רוזנר מ, שנער מ:** 2004 - הצעת מתווה לגיבוש יחסי גומלין בין משרד החינוך למגזר השלישי. מנדל – מכון למנהיגות חינוכית 2004)
- בלס נ:** 2012 – מגמות בהתפתחות מערכת החינוך, נייר מדיניות מס' 2012/10 מרכז טאוב לחקר המדיניות http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2012.10blass.pdf
- 2010 א אי שוויון בהקצאת משאבים – שלב ב באתר האינטרנט של הכל חינוך
- 2010, ב - האם יש מחסור במורים? , מרכז טאוב, נייר מדיניות מס' 2010/14, http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2012.10blass.pdf
- 2009, ב שיפור האטרקטיביות של מקצוע ההוראה, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת צוות המומחים "מי ילמד כשחסרים מורים", היוזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, יולי 2009, עמ' 29.
- 2008 א 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 .
- 2008 ב הקטנת גודל הכיתה משמעויות תקציביות וחינוכיות מרכז טאוב 2008
- 2006 סקר צרכי בינוי ביישובי הקבע הבדואים בנגב, מוגש לעמותת דרומה – עידן הנגב (לא פורסם – פתוח לקריאה על פי דרישה מהמחבר)
- 1999 סוגיית גודל הכיתה בתוך פרק מערכת החינוך הקצאת משאבים לשירותים חברתיים מרכז טאוב 1999
- 1980 מדד טעוני הטיפוח - מספר נקודות לדיון, מגמות כ"ו 227-231

בלס נ בלייך ח : 2013 - יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3 : קשיים והצעות לפתרון, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

בלס נ בלייך ח 2012 - בתוך א. קמחי (עורך) החינוך הקדם-יסודי בישראל גילאי 5-3 : הגידול הדמוגרפי והביקור בגנים – 95 2010-2000

בלס נ, זוסמן נ וצור ש : 2015 (בדפוס), 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 נ וצור ש : 2010 - תקצוב החינוך היסודי 2009-2001, סדרת מאמרים לדיון 2010/18 בנק ישראל.

בלס, נ. קוגן י : (2014) - תקציב משרד החינוך בשנים 2014-2000 : מגמות ובעיות (2014). מרכז טאוב, ירושלים <http://taubcenter.org.il/index.php/publications/education-budget/lang/he/>.

בלס נ קראוס מ 2009 - אי שוויון בהקצאת משאבים – הוצאת הכל חינוך

בלס נ קראוס מ : 2010 - העדפה מתקנת בתקצוב בחינוך היסודי – הוצאת הכל חינוך אפריל 2010

בלס נ, רומנוב ד : 2010 – על אחידות שכר המורים ומעמדם היחסי לעומת יתר השכירים נייר מדיניות מס 2010.13

בלס נ רומנוב ד, אלמסי כ, מעגן ד, שיינברג ד : 2008 - מאפייני פריסת המורים בבתי – הספר ומדיניות העדפה מתקנת, מרכז טאוב ירושלים 2008

בן בסט, א דהן מ : 2009 - הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר .

בנק ישראל – דו"ח בנק ישראל 2008 פרק ח' סוגיות במדיניות הרווחה

בר ישי ח : 2001 – מימון החינוך מכון הנרייטה סאלד ירושלים

וינהבר ב, בן נון ר שיפמן א : 2008 - סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך, תשס"ח

גולן, א' : 2004 - תקצוב החינוך העל-יסודי. בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית (הוגש לוועדת תקציבים ומשאבים של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך).

דגן-בוזגלו נ : 2010 - היבטים של הפרטה במערכת החינוך, מרכז "אדוה", נובמבר 2010.

דהאן, י ויונה י : 2006 - דוח דוברת, שוויון הזדמנויות והמציאות בישראל. תיאוריה וביקורת, גיליון מס' 28, עמ' 101-125. מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד .

הלר, ח', זוסמן, נ', רומנוב, ד' ואחרים : (2007) - ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 26 .

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). שנתון סטטיסטי לישראל (שנים שונות .).

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה 2015 הכנסות והוצאות משק הבית נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2012 סיכומים כלליים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2015 הודעה לעיתונות מגמות בשכרם של עובדי הוראה : 2003-2012 2.3.2015

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי בתי הספר התיכוניים בישראל 2012, פרסום מס' 1501.

הוועדה לשינוי חברתי כלכלי – 2011

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007. ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003, פרסום מס' 1303.

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה 2004 סקר תשומות במערכת החינוך לשנת תשס"א וורגן. י 2011 מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך, מרכז המידע והמחקר של הכנסת 1.7.2009

- 2011 מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל – תמונת מצב 30.8.2011

- 2009 דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 ירושלים, מרכז המידע והמחקר של הכנסת 1.7.2009

- 2009 תשלומי הורים במערכת החינוך (מסמך עדכון), מרכז המידע והמחקר של הכנסת 24.5.2009

- 2009 עוני והישגים לימודיים במערכת החינוך, מרכז המידע והמחקר של הכנסת 15.11.2009

- 2007 א נתונים על מספר התלמידים בגני הילדים, ירושלים, מרכז המידע והמחקר של הכנסת 1.7.2007

- 2007 בדיקת יישום חוק יום חינוך ארוך, ירושלים, מרכז המידע והמחקר של הכנסת **ועדת קליין** (2008) הוועדה לבדיקת דרכי החינוך בגיל הרך, ועדת מומחים מטעם האקדמיה הישראלית למדעים <http://www.academy.ac.il/asp/pirsumim/Yozma.html>.

זוסמן נ' פסטרנק מ, מנסור ע, רימון ע ורומנוב ד' (2007). ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל בשנת 2003. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ינואר). סדרת ניירות עבודה מס' 25.

חברת יעל 1985 פרויקט בקרה וביקורת על מערכת גביית התשלומים מהורי תלמידים וספרי לימוד, במוסדות החינוך הפרוייקט מבוצע ע"י חברת אגוד הייעל (1985)

חסייסי ר מחסור במורים - מסמך עדכון - הכנסת מרכז המחקר והמידע כתיבה : 2013

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

יוסטמן מ (עורך) 2014 העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך, הוכן עבור כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ון ליר ירושלים

לוי א. (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 2015 : הועדה לבחינת יחס מורה תלמיד בכיתה (ועדת שמחון : דו"ח מסכם, ינואר 2015

מדינת ישראל משרד החינוך 2005 : התכנית הלאומית לחינוך

מדינת ישראל משרד החינוך 2002 : דו"ח הועדה לבדיקת תקצוב החינוך היסודי

מדינת ישראל משרד החינוך לשכת המדען הראשי 2008 סקר פעילות גורמים חיצוניים בבתי ספר חיצוניים וחטיבות ביניים בחינוך הרגיל העברי והערבי דוח מסכם 2008.

מדינת ישראל משרד החינוך, מינהל לכלכלה ותקציבים "תקצוב מוניציפלי" תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת התקציב 2015 ירושלים, התשע"ה

מדינת ישראל, משרד החינוך המינהל לכלכלה ותקציבים 2015 אתר השקיפות התקציבית <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MinhalCalcala/shkifut/shkifut.htm>

מדינת ישראל משרד החינוך, המנהל לכלכלה ותקציבים 2014.. מערכת סל תלמיד בחטיבות הביניים לשנה"ל תשע"ד.

מדינת ישראל משרד החינוך, המנהל לכלכלה ותקציבים 2014.. השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ד 2014. המנהל לכלכלה ותקציבים.

מדינת ישראל משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים. מערכת החינוך בראי המספרים (פרסום שנתי שוטף עד לאחרונה – חלק מהנתונים מופיעים באינטרנט באתר של משרד החינוך המינהל לכלכלה ותקציבים .

מדינת ישראל משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים עובדות ונתונים (פרסום שנתי שוטף עד לאחרונה – חלק מהנתונים מופיעים באינטרנט באתר של משרד החינוך המינהל לכלכלה ותקציבים.

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

מדינת ישראל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014. דוח הועדה למלחמה בעוני [doi: http://media.wix.com/ugd/520601_ce03256935964d1aaad2cf9300903d52.pdf](http://media.wix.com/ugd/520601_ce03256935964d1aaad2cf9300903d52.pdf)

מדינת ישראל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה מחקר וכלכלה אינדיקטורים מרכזיים על המעונות והמשפחתונים המוכרים 2000-2013 אוגדן לוחות

מדינת ישראל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, דו" ועדה מייעצת בראשות פרופ' מ. רוזנטל, ינואר 2009

מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה 2011 משרד החינוך מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך

מדינת ישראל משרד מבקר המדינה (2005). דו"ח מבקר המדינה מס' 56 - משרד החינוך, ממצאי מעקב.

מיכאלי נ 2010 מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל, פרק מתוך מחקר בנושא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה טיוטה לדיון, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר

מרכז השלטון המקומי (2012) חינוך חנם לגילאי 3-4 נייר עמדה- www.kav.lahinuch.co.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/emda.doc

מרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל 2003, טיוטה אגף שח"ר: סקירת הפעילות והמלצות לשינויים ארגוניים ירושלים, אפריל 2003

נחשון – שרון ג. בלס נ – הסקר החברתי 2009 בתוך דו"ח על מצב האומה, חברה כלכלה ומדיניות בעריכת ד. בן-דוד, מרכז טאוב ירושלים 2010

נחשון – שרון ג. בלס נ – הסקר החברתי 2010 בתוך דו"ח על מצב האומה, חברה כלכלה ומדיניות בעריכת ד. בן-דוד, מרכז טאוב ירושלים 2011

- נשר פ 1996 – מדד הטיפוח – עקרונות להקצאה, מדינת ישראל, משרד החינוך התרבות והספורט מהדורה מתוקנת.
- סבירסקי ש, דגן – בוזגלו נ** 2013 אי שוויון ואי שקיפות על תקציב החינוך בישראל, מרכז אדוה 2013
- סבירסקי ש, דגן – בוזגלו נ** 2009 בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת, תמונת מצב של החינוך הישראלי, מרכז אדוה 2009
- פולק, אליאב**, 2012. תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית. מכון מילקן.
- פיכטלברג - ברמץ א** 2007 מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן אומדנים לשנת 2007 מינהל מחקר וכלכלה משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
- פירון שי** 2015 – הכל חינוך הוצאת ידיעות אחרונות ספרי חמד
- פניגר י, שביט י**, 2011 המחיר הדמוגרפי שיעורי הילודה והישגים במבחנים בינלאומיים נייר מדיניות מס' 2011.10 מרכז טאוב
- צבן ה, ובלס נ**. בתוך איל קמחי (עורך) החינוך הקדם יסודי בישראל היבטים ארגוניים ודמוגרפיים, נייר מדיניות מס' 2012/1,
- פרידמן י** 2008 הקטנת מספר התלמידים בכיתה - דוח הוועדה לקביעת העקרונות והדרכים להקטנת מספר התלמידים בכיתות (לא פורסם ברבים)
- צדיק ע** 2006 תשלומי הורים במערכת החינוך חלק ב': אומדן עלות והשלכות חברתיות, מרכז המחקר והמידע, כנסת 2006
- קאהן ס** (2009) - אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות ביטולה באמצעות שינוי כלל ההקצאה: ס. קאהן, מגמות 2009, מו(3) 380-397.
- (1987). אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות לטיפוח ובהקצאת משאבי טיפוח בחינוך, מגמות מס' 30 379-401 1987
- (1985א). מדדי הטיפוח - מסגרת מושגית, ירושלים: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,
- (1985ב). אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 1. ירידה באחוז "טעוני הטיפוח" האמנם?: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,
- (1985ג). אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 2. אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות ובהקצאת המשאבים. : המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית 1985,
- (2004) תקצוב בתי"ס היסודיים עפ"י דו"ח ועדת שושני (מסמך שהוגש ללשכת המדען הראשי) **קלינוב, ר**, 2010. תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2003-2008. המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק בע"מ (חל"צ), מאמר לדיון A. 10.01
- 2009 - הקצאת שעות לבתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים 2003-2008, עבור לשכת המדען הראשי.
- 2008 - תקצוב דיפרנציאלי על-ידי משרד החינוך כמכשיר להעדפה מתקנת: תזכיר שהוגש למדען הראשי,
- 2007 - מימון פרטי של שירותי חינוך בתוך המערכת הציבורית, קלינוב רות (2007): תזכיר שהוגש למדען הראשי במשרד החינוך-education.gov.il/NR/rdonlyres/5B2E6358-A9D7.../word38.doc

קפלן, מ' (שנים שונות). בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (1999-2006). משרד החינוך והתרבות, המינהל הפדגוגי, האגף לארגון הלימודים.
תמיר י 2015 – מי מפחד משוויון? הוצאת ידיעות אחרונות
תנועה לאיכות השלטון – 2008 חלוקת תקציב החינוך – שקיפות ושוויוניות: יישומו של דו"ח שושני כמקרה בוחן, המחלקה לכלכלה ומחקר (ייעוץ נ. בלס)

Agasisti T Longobardi Sand Regoli A Does public spending improve educational resilience?

A longitudinal analysis of OECD-PISA data 2014 <https://ideas.repec.org/p/ipu/wpaper/3.html>

Angrist, J. D. and Lavy, V. (1999). Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement. The Quarterly Journal of Economics, pp. 533-575.

Barber, M. and Mourshed, M. (2007). How the World's Best Performing School Systems Come Out On Top? McKinsey & Co. September.

Bohrnstedt, G. W., Stecher, B. M. (1999). Class Size Reduction in California: Early Evaluation Findings, 1996-1998. Palo Alto, CA: American Institutes for Research.

Buckingham, J. (2003). The Missing Links: Class Size, Discipline, Inclusion and Teacher Quality. Issue Analysis, 2003. The Centre for Independent Studies.

Carter Prudence L., Welner Kevin G. Closing the Opportunity Gap: What America Must Do to Give Every Child an Even Chance – May 28, 2013

COLEMAN JAMES 1966 Equality of Educational Opportunity Council for Education Policy, Research and Improvement (2005). Impact of the Class Size Amendment on the Quality of Education in Florida. November,

GREG J. DUNCAN RICHARD J. MURNANE Whither Opportunity?

Rising Inequality, Schools, and Children's Life Chances 2011

Fazekas M 2012 SCHOOL FUNDING FORMULAS - REVIEW OF MAIN CHARACTERISTICS AND IMPACTS OECD Education Working Paper No. 74 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)11&docLanguage=En)

Hanushek, E. (2003). "The Failure of Input-Based Schooling Policies."

Hattie J 2009, Visible Learning, Routledge, 2009)

Heckman J 2008, Schools, Skills, and Synapses, Discussion Paper No. 3515 May 2008 IZA.

Heckman, J. J., L. J. Lochner, and P. E. Todd. Earnings Functions and Rates of Return. Journal of Human Capital, 2(1), Spring 2008, 1{31.

Heckman, J. J. and D. V. Masterov (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics, 29(3), 446-493.

Jencks C 1972 Inequality: A Reassessment Of The Effect Of Family And Schooling,

Levacic, R. (2008), "Financing Schools. Evolving Patterns of Autonomy and Control", Educational Management Administration and Leadership, Vol. 36, No. 2, pp. 221–234.

Levačić R **FUNDING SCHOOLS BY FORMULA** Paper prepared for International Conference on Educational Systems and the Challenge of Improving Results, September 15 and 16 2006 University of Lausanne, Switzerland

Loeb, S., Bryk, A., Hanushek, E. (March 2007). Getting Down to Facts: School Finance and Governance in California. WP, Stanford University.

OECD (2013), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA , OECD Publishing

Pettigrew, T. F . (with the staff of the U.S. Commission on Civil Rights) **Racial isolation in the public schools. Vols. I & II.** Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1967.

Pricewater-Cooper (2002): Study of Additional Educational Needs – Phase II Final Report
DfES, London

Ross, K. N. and R. Levacic (eds.) (1999), Needs-based Resource Allocation in Education. Via Formula Funding to Schools, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.