

ההוצאה לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי

נחום בלס וחיים בלייך

נייר מדיניות מס' 03.2020

ירושלים, סיוון תש"ף, יוני 2020

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל. פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מבוא

ב-2018 פורסמה העבודה הראשונה בסדרת עבודות בנושא התקצוב לכיתה ולתלמיד (בלס ובלייך, 2018). העבודה עסקה בהוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרגיל והרשמי ב-2017 בכיתות א'-ו' בלבד. במוקד העבודה הראשונה עמד חקר המשתנים המשפיעים על גודל ההקצאה לכיתה ולתלמיד. מצאנו כי מרבית התקציב מוקצה לבתי הספר לפי נוסחאות קבועות ואובייקטיביות שאמורות לחלק את המשאבים בצורה שוויונית בהתאם למאפיינים שונים של בתי הספר כמו מדד הטיפוח, השתתפות בתוכנית יום לימודים ארוך וגודל בית הספר.¹ כפי שהראינו, רק אחוז קטן יחסית מההבדלים בתקציב לכיתה ולתלמיד בין בתי הספר יכולים להיות מיוחסים להבדלים בין המגזרים וסוגי הפיקוח. כמו כן נמצא שהתקציב המועבר למוסדות הממלכתיים-דתיים הוא הגבוה ביותר (בין היתר בשל הקצאות המיועדות למילוי צרכים דתיים), והתקציב לבתי הספר הערביים² הוא הנמוך ביותר – גם אחרי פיקוח על מגוון מאפיינים של בית הספר.

הפרויקט השלם (בכפוף לזמינות הנתונים) יכלול את כל שלבי החינוך למסגרותיהם השונות, מגיל הגן ועד לחטיבה העליונה בכל המגזרים בחינוך הרשמי, בחינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור. בעבודה זו חילקנו את כלל תלמידי החינוך היסודי לשלוש מסגרות חינוך המאופיינות בעיקר על ידי מעמדן המשפטי. מסגרות החינוך שהוגדרו הן (א) החינוך הרשמי, שבו לומדים 74% מהתלמידים; (ב) החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן "מוכר"), שלומדים בו כ-13% מהתלמידים. נציין כי בקבוצה זו יש בעיקר מוסדות חרדיים אך גם קבוצה גדולה של בתי ספר ממלכתיים ערביים וקבוצה קטנה של בתי ספר ממלכתיים יהודיים וממלכתיים-דתיים. מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת מבחינת משרד החינוך, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר; (ג) שתי רשתות החינוך החרדי (להלן "הרשתות"), שעקרונות תקצובן דומים לעקרונות תקצוב החינוך הרשמי ובהן לומדים 13% מהתלמידים. העבודה הנוכחית, כאמור, גם היא דנה בחינוך היסודי בלבד, אך היא מרחיבה את הדיון בכמה היבטים:

א. היא מתייחסת לכלל החינוך היסודי הרגיל וכוללת גם את החינוך המוכר שלא נכללו בעבודה הקודמת;³

ב. היא מתייחסת לשינויים שחלו בין 2014 ל-2018;

ג. היא מתמקדת בסוגיית ההעדפה המתקנת, או במונחים של משרד החינוך – התקצוב הדיפרנציאלי.

* נחום בלס, חוקר ראשי ויו"ר תוכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. 1 להרחבה על מבנה מערכת החינוך בישראל על שלל מאפייניה ראו נספח 2.

2 בעבודה זו, בכל מקום שאנו מבחינים בין דוברי הערבית לפי ההבחנה של משרד החינוך נשתמש במינוח של משרד החינוך, ואילו כאשר אנו מתייחסים לכלל דוברי הערבית נכתוב "דוברי ערבית". ראו נספח 2, סעיף 3.

3 בין מוסדות החינוך הרשמי יש גם מספר קטן של מוסדות חרדיים. מוסדות אלו הצטרפו לחינוך הרשמי במסגרת המאמץ של משרד החינוך לפתוח בחינוך הרשמי זרם חרדי, ועל כן נהנו מנדיבות תקציבית רבה.

1. מערכת החינוך היסודי

א. מסגרות החינוך השונות: עקרונות התקצוב

הכוונה המוצהרת של משרד החינוך להעניק העדפה תקציבית לחינוך הרשמי גורמת לכך ששיטת התקצוב וכללי התקצוב של בתי הספר היסודיים שבמסגרת החינוך המוכר שונים מאלה הנהוגים בחינוך הרשמי. בחינוך המוכר אפשר להבחין בכמה מסגרות נפרדות: שתי הרשתות החרדיות – החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני; מוסדות חרדיים אחרים; מוסדות חינוך ערביים (לרוב כנסייתיים); בתי ספר יהודיים ממלכתיים (מספרם מועט); בתי ספר ממלכתיים-דתיים (מספרם מועט); ומוסדות פטור.

כל המסגרות הללו מתוקצבות באופן שונה מהחינוך הרשמי, ויש גם הבדלים בעקרונות התקצוב בין המסגרות עצמן. להלן נעמוד בקצרה על העקרונות המבדילים בין תקצוב בתי ספר רשמיים לבתי ספר מוכרים. הדיון יתבסס בעיקרו על מסמכים של מחלקת המחקר והמידע של הכנסת (וייסבלאי, 2016; 2017).

רוב התקצוב של שעות הלימוד במערכת החינוך הוא באמצעות הקצאת "שעות עבודה שבועיות"⁴. בחינוך היסודי הרשמי התשלום נעשה ישירות למורה, ובבתי ספר במעמד מוכר התשלום מועבר לבעלויות של המוסדות. הבעלויות מתוקצבות בסכום שהוא מכפלה של מספר השעות השבועיות ועלות שעה שבועית במוסד (המכונה "עלות שעת עבודה") בתוספת עלויות נלוות. על פי נתוני משרד החינוך, עלות שעת עבודה ממוצעת בחינוך הרשמי בשנת הלימודים תשע"ו היה גבוה במידה ניכרת מעלות שעת עבודה בחינוך המוכר.⁵ הסיבה העיקרית לכך היא שהמורים המלמדים במוסדות המוכרים לא נכללים בהסכם "אופק חדש"⁶. משמעות שיטת תקצוב זו היא שהתקציב העומד לצורכי ההפעלה של מוסדות חינוך שונים נקבע בעיקרו על ידי שני משתנים – מספר שעות העבודה המוקצה לבית הספר ועלותן. לפיכך ייתכן בהחלט מצב שבתי ספר אשר לרשותם עומד אותו מספר שעות עבודה שבועיות מקבלים תקציב שונה, ובתי ספר שמספר השעות המוקצה להם שונה מקבלים תקציב שווה. מספר שעות הלימוד המתוקצבות על ידי משרד החינוך בבתי ספר שאינם רשמיים נקבע כשיעור מתקצובם של מוסדות לימוד רשמיים, על פי הפירוט שלהלן:

1. מוסדות בחינוך המוכר השייכים לרשתות החינוך החרדיות הגדולות "מעייין החינוך התורני" ו"מרכז החינוך העצמאי" מתוקצבים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

4 המונח המקובל במשרד החינוך הוא "שעת הוראה", אך אנו בחרנו במונח "שעת עבודה" כי משרת מורה כוללת מלבד שעות הוראה בפועל בפני כל הכיתה או בקבוצה קטנה גם שעות עבודה המוקדשות להכנת מערכי שיעור, לבדיקת מבחנים, לפגישות עם הורים וכדומה.

5 לדוגמה, ב-2016 עלות שעת עבודה בחינוך המוכר מוחץ לרשתות הייתה נמוכה ב-36% מעלותה בחינוך הרשמי (וייסבלאי, 2016).

6 זהו אמנם הגורם המרכזי, אך יש גם גורמים נוספים כגון תשלומים עבור גמולי תפקיד שונים, תוספות עבור שעות אם וגיל, הבדלים בתנאים פנסיוניים וכדומה.

2. מוסדות בחינוך המוכר שאינם שייכים לרשתות מתוקצבים בשיעור של 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה.

3. מוסדות פטור מתוקצבים בשיעור של 55% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה.

לפי הוראות משרד החינוך, תקצוב מוסדות מוכרים בחינוך היסודי מותנה בעמידה בתנאים מסוימים, המשתנים מסוג מוסד חינוכי אחד למשנהו, ובהם הכללה של לימודי ליבה בתוכניות הלימודים שלהם, אי אפליה בקבלת תלמידים על רקע של מוצא, מין, ו/או הישגים לימודיים קודמים, השתתפות במבחני מיצ"ב ועוד.⁷

ב. סטטיסטיקה תיאורית, 2018

לוחות 1א ו-1ב מציגים את התפלגות התלמידים במערכת החינוך היסודי לפי מאפייני בית הספר הכלולים במחקר זה (חמישוני טיפוח, גודל בית הספר, יום לימודים ארוך ושילוב תלמידי חינוך מיוחד).

לוח 1א. התפלגות תלמידים לפי מאפייני בתי הספר בחינוך הרשמי, 2018

מ"מ	ממ"ד	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	
48%	21%	5%	—	—	—	החמישון החזק ביותר
22%	40%	29%	2%	—	—	חמישון 2
15%	23%	28%	16%	16%	—	חמישון 3
9%	13%	23%	25%	49%	7%	חמישון 4
6%	3%	14%	57%	36%	93%	החמישון החלש ביותר
2%	7%	59%	1%	1%	1%	קטן
19%	44%	41%	18%	44%	14%	קטן עד בינוני
39%	27%	—	43%	48%	45%	בינוני עד גדול
39%	22%	—	37%	7%	41%	גדול
85%	68%	73%	74%	—	11%	אין יום לימודים ארוך
15%	32%	27%	26%	100%	89%	יש יום לימודים ארוך
37%	44%	94%	10%	14%	16%	אין תלמידים בחינוך מיוחד
63%	56%	6%	90%	86%	84%	יש תלמידים בחינוך מיוחד

7 הדבר אמור להיבחן על ידי השוואה של הרכב התלמידים בבית הספר להרכב התלמידים באזור הרישום של בית הספר. הדבר אינו אמור למנוע קבלת תלמידים שאינם תואמים את ההשקפה ואורח החיים הדתי הנהוג בבית הספר.

לוח 1ב. התפלגות תלמידים לפי מאפייני בתי הספר בחינוך המוכר וברשתות, 2018

כלל התלמידים במערכת החינוך	חרדי- פטור	חרדי- עצמאי	חרדי- מעיין	חרדי- מוכר	ערבי- מוכר	ממ"ד- מוכר	מ"מ- מוכר	
25%	16%	18%	1%	13%	2%	—	83%	החמישון החזק ביותר
20%	21%	26%	14%	16%	22%	83%	13%	חמישון 2
19%	19%	37%	27%	20%	22%	17%	—	חמישון 3
17%	37%	12%	39%	33%	24%	—	—	חמישון 4
19%	6%	6%	19%	18%	30%	—	4%	החמישון החלש ביותר
6%	19%	8%	25%	21%	9%	34%	34%	קטן
26%	43%	19%	53%	42%	22%	66%	30%	קטן עד בינוני
33%	21%	15%	17%	22%	24%	—	—	בינוני עד גדול
35%	17%	58%	5%	14%	45%	—	36%	גדול
74%	100%	69%	48%	100%	100%	100%	100%	אין יום לימודים ארוך
26%	—	31%	52%	—	—	—	—	יש יום לימודים ארוך
44%	100%	63%	67%	84%	100%	100%	100%	אין תלמידים בחינוך מיוחד
56%	—	37%	33%	16%	—	—	—	יש תלמידים בחינוך מיוחד

* על פי ההגדרה שנקבעה בעבודה הקודמת (בלס ובלייך, 2018), בבית ספר קטן לומדים עד 180 תלמידים; בבית ספר קטן עד בינוני לומדים 181-360 תלמידים; בבית ספר בינוני עד גדול לומדים 361-540 תלמידים; ובבית ספר גדול לומדים מעל 540 תלמידים.

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

מהנתונים עולות כמה נקודות:

1. **התפלגות התלמידים לפי הרמה החברתית-כלכלית בחינוך הרשמי:** בחינוך הממלכתי היהודי 70% מהתלמידים משתייכים לשני החמישונים המבוססים (חמישוני טיפוח 1 ו-2), בחינוך הממלכתי-דתי 61%, ובקרב דוברי ערבית אין כמעט בתי ספר בחמישונים אלו.

2. **התפלגות התלמידים לפי הרמה חברתית-כלכלית בבתי הספר שאינם חרדיים בחינוך המוכר:** אמנם מספר בתי הספר האלה קטן מאוד (27 בחינוך הממלכתי היהודי ו-4 בחינוך הממלכתי-דתי), אך מה שמאפיין אותם הוא השתייכות תלמידיהם לחמישונים המבוססים. החינוך המוכר הערבי גדול יותר בהיקפו, וגם שם בולטת העובדה שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חזק יותר מאשר בחינוך הרשמי הערבי. לשם הדגמה נציין שבחינוך הערבי הרשמי מספר התלמידים הלומדים בבתי ספר המשתייכים לשני החמישונים המבוססים הוא אפסי, ואילו בחינוך הערבי המוכר 22% מהתלמידים לומדים בבתי ספר בחמישון הטיפוח השני.
3. **התפלגות התלמידים לפי רמה חברתית-כלכלית של בתי הספר החרדיים:** תלמידי החינוך העצמאי הם המבוססים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו תלמידי מעיין החינוך התורני הם החלשים ביותר.
4. **יום לימודים ארוך:** בקרב היהודים 15% מהתלמידים בחינוך הממלכתי, 32% מהתלמידים בממלכת-דתי ו-27% מהתלמידים בחינוך החרדי הרשמי נהנים מיום לימודים ארוך. תלמידים בחינוך המוכר אינם זכאים להטבה זו (אך אין פירושה הדבר שהם אינם לומדים יום לימודים ארוך – הם רק לא מקבלים לשם כך תקציב ממשד החינוך). כל התלמידים במגזר הדרוזי, וכמעט כל התלמידים במגזר הבדואי, נהנים מיום לימודים ארוך, לעומת 26% בחינוך הממלכתי הערבי. הסיבה להעדפה של התלמידים הדרוזים והבדואים היא נתוני הרקע החברתיים-כלכליים שלהם ומיקומם במחוזות הצפון והדרום.
5. **חינוך מיוחד:** עובדה ראויה לציון היא שהרוב המכריע של התלמידים באוכלוסיית דוברי הערבית לומדים בבתי ספר שיש בהם כיתות חינוך מיוחד, ורק 63% מהתלמידים בחינוך הממלכתי היהודי ו-56% בחינוך הממלכתי-דתי לומדים בבתי ספר כאלה. במוסדות המוכרים כמעט אין כיתות חינוך מיוחד. אין לנו הסבר מבוסס לעובדה זו. הסבר אפשרי, רלוונטי לחינוך הערבי, הוא מיעוט של בתי ספר לחינוך מיוחד במגזר זה. אשר לחינוך החרדי, ייתכן שהרתיעה במגזר זה מלהכיר בצורך במענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים משפיעה על מספר התלמידים המקבלים שירותים של חינוך מיוחד.⁸
6. **גודל בית הספר:** בחינוך היהודי הרשמי רוב התלמידים לומדים בבתי ספר גדולים או בינוניים עד גדולים, אך יש הבדל ניכר בין החינוך הממלכתי (78%) לממלכתי-דתי (49%). במערכת החינוך החרדי התמונה מורכבת יותר: תלמידי מעיין החינוך התורני והחינוך החרדי הרשמי לומדים לרוב בבתי ספר קטנים, בעוד 58% מתלמידי החינוך העצמאי לומדים בבתי ספר גדולים. תלמידי החינוך החרדי המוכר נמצאים בתווך. בקרב האוכלוסייה הדוברת ערבית הרוב המכריע של התלמידים לומדים בבתי ספר גדולים או בינוניים עד גדולים.

8 בהקשר זה ראו למשל את דבריו של מבקר המדינה בדוח שלו לשנת 2001: "משיחות שקיימו נציגי הביקורת [...] עלה, שבחברה החרדית השמתו של ילד במסגרת לחינוך מיוחד מעוררת לעתים התנגדות עזה של ההורים, וכי הביקורת העלתה, שכמו בחינוך הממלכתי, גם בחינוך החרדי לא פעל המשרד באופן מערכתי להכשיר מורים ומנהלים בבתי הספר הרגילים לקלוט בכיתותיהם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. גם בבתי הספר החרדיים הרגילים תלמידים הזקוקים לטיפולים פרה-רפואיים אינם מקבלים אותם" (מבקר המדינה, 2002, עמ' 224).

מלוח 2 ניתן ללמוד על המתאם בין גודל בית הספר לגודל הכיתה, כך שבדרך כלל ככל שביט הספר גדול יותר גם הכיתות גדולות יותר. גודלן הממוצע של הכיתות בבתי ספר מאותה קבוצת גודל משתנה ממגזר למגזר – בפרט באוכלוסייה הדוברת ערבית, שם על פי רוב הכיתות קטנות יותר בהשוואה למגזר היהודי. מדובר בהתפתחות של השנים האחרונות, המבטאת את השיפור היחסי שחל במצבו של החינוך בקרב דוברי ערבית בהשוואה לחינוך היהודי, אשר עליו עמדנו בפרסום אחר (בלס, 2017).

לוח 2. מספר התלמידים בכיתה בפועל לפי גודל מוסד, פיקוח, מגזר ומעמד משפטי, 2018

סך הכול	גדול	בינוני עד גדול	קטן עד בינוני	קטן	
28.5	30.6	28.5	25.9	22.7	מ"מ
26.5	29.9	27.4	25.5	20.6	ממ"ד
18.2	—	—	23.7	15.7	חרדי
26.2	27.9	25.8	24.4	21.7	ערבי
25.1	27.1	25.8	24.4	17.6	דרוזי
25.8	27.4	25.0	24.4	22.5	בדואי
27.3	29.7	27.4	25.4	20.4	רשמי
24.0	30.5	—	26.3	18.4	מ"מ-מוכר
24.2	—	—	24.7	23.2	ממ"ד-מוכר
29.5	33.3	29.9	27.2	20.8	ערבי-מוכר
24.4	33.0	27.2	26.0	17.3	חרדי-מוכר
24.7	31.3	27.7	25.3	18.0	חרדי-פטור
25.8	32.5	28.3	25.8	18.2	מוכר
22.0	27.7	25.3	23.9	16.7	חרדי-מעין
27.3	31.0	26.3	25.2	17.1	חרדי-עצמאי
25.4	30.8	26.0	24.5	16.9	רשתות
26.8	30.1	27.3	25.3	18.5	סך הכול

* על פי ההגדרה שנקבעה בעבודה הקודמת (בלס ובלייך, 2018), בבית ספר קטן לומדים עד 180 תלמידים; בבית ספר קטן עד בינוני לומדים 181-360 תלמידים; בבית ספר בינוני עד גדול לומדים 361-540 תלמידים; ובבית ספר גדול לומדים מעל 540 תלמידים.

** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.

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

ג. התקציב הכולל, 2018

תרשימים 1א-1ד מציגים את התקציב הכולל לכיתה ולתלמיד על בסיס הנתונים שמפרסם משרד החינוך באתר מינהל כלכלה ותקציבים. התוצאות מתייחסות לתקציב שמקצה משרד החינוך בלבד, ואינן כוללות את התקציבים המועברים לבתי הספר על ידי הרשויות המקומיות, ההורים והמלכ"רים. מהלוחות עולים כמה ממצאים בולטים:

1. בחינוך הרשמי התקציב לכיתה ולתלמיד גדל ככל שהרמה החברתית-כלכלית של המוסד נמוכה יותר (רמת הטיפוח עולה). הדבר נכון הן במגזר היהודי והן במגזר דוברי הערבית. עם זאת, הפערים בתקצוב לטובת התלמידים בעלי נתוני הרקע החברתיים-כלכליים הנמוכים גדולים בהרבה במגזר היהודי מאשר במגזר דוברי הערבית. בחינוך המוכר קיימת העדפה מתקנת בעיקר ברשתות. המקורות העיקריים לתקצוב העודף לתלמיד מאוכלוסיות חלשות הם:

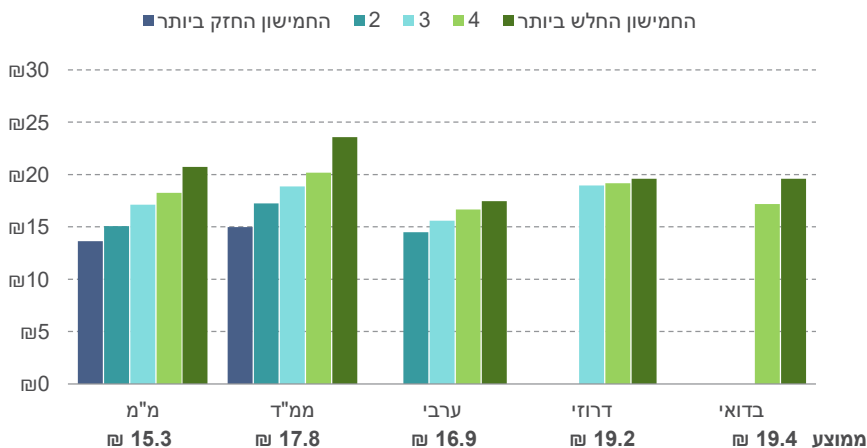
- א. סל טיפוח שבמסגרתו מוסיפים שעות עבודה בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר;
- ב. גודל כיתה דיפרנציאלי הקובע רף מקסימלי נמוך יותר לגודל כיתה לצורכי תקצוב בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה (אוכלוסיות חלשות);
- ג. יום לימודים ארוך המוענק בעיקר לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה (תוספת של 5-8 ש"ש, בהתאם לשכבת הגיל).

ברמת התקציב לכיתה ההבדלים בולטים פחות: אם ברמת התלמיד הפער בין התקציב לתלמיד בחמישון החלש לתלמיד בחמישון המבוסס עמד ב-2018 על 34%, הרי ברמת הכיתה הפער הוא 15% בלבד.

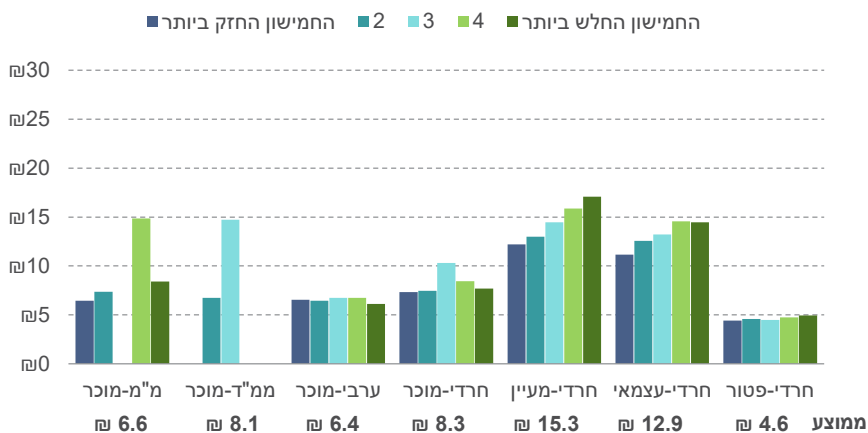
2. בחינוך הרשמי ניתן לראות כי ההוצאה הממוצעת לכיתה ולתלמיד במגזר הדרוזי והבדואי היא הגבוהה ביותר, ובחינוך הממלכתי היהודי היא הנמוכה ביותר. ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך המוכר נמוכה משמעותית מההוצאה בחינוך הרשמי, והדבר מבטא את מדיניות משרד החינוך לעודד את מערכת החינוך הציבורי הרשמי.

3. במערכת החינוך הרשמי כמעט בכל החמישונים החינוך הממלכתי-דתי מתוקצב ברמה הגבוהה ביותר הן לתלמיד והן לכיתה, ואילו החינוך בקרב דוברי הערבית מתוקצב ברמה הנמוכה ביותר. בחינוך המוכר מוסדות הפטור מתוקצבים ברמה הנמוכה ביותר.

תרשים 10. תקציב לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי, 2018 באלפי ש"ח



תרשים 11. תקציב לתלמיד בחינוך היסודי הלא רשמי, 2018 באלפי ש"ח



* יש לשים לב למספרם הנמוך של בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים בחינוך הממלכתי היהודי (בממ"ד ארבעה בתי ספר בחמישונים 2 ו-3, ובממלכתי היהודי שלושה בלבד בחמישונים 4 ו-5).
מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

2. השינויים במערכת החינוך היסודי בשנים 2014–2018

חלק זה של העבודה יתמקד בבחינת מספר שינויים מרכזיים שהתרחשו במערכת החינוך היסודי בין השנים 2014 ל-2018, המועד האחרון שיש לנו נתונים לגביו. בתקופה זו נקט משרד החינוך שני מהלכים שהיו אמורים להשפיע על היקפי ההעדפה המתקנת: החזרה חלקית של התקצוב הדיפרנציאלי, והורדה הדרגתית של הרף העליון למספר התלמידים בכיתה. תהליך נוסף, שאינו תלוי במדיניות משרד החינוך, שהייתה עשויה להיות לו השפעה על ממדי ההעדפה המתקנת, הוא המשך השינויים בשיעורי הילודה בחלקי האוכלוסייה השונים והשלכותיו על מספרי התלמידים.⁹ לשם חידוש התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים הוקצה בתקציב המשרד לשנים 2015–2018 סכום של 416 מיליון שקל (ראו לוח נ'1 בנספחים). לצורך צמצום גודל הכיתות על ידי הורדת הרף העליון למספר התלמידים בכיתה הוקצו באותו הזמן 317 מיליון שקל. חשוב אולי לציין שמדובר כאן בתקציב שאושר למטרות אלו ולא דווקא בתקציב שבוצע בפועל, שהוא לרוב נמוך יותר (בלס וקוגן, 2014). להלן נעמוד על עיקרי השינויים שחלו במערכת החינוך היסודי בשנים 2014–2018.

א. שינויים דמוגרפיים

התפלגות התלמידים בין המגזרים, סוגי הפיקוח והמעמד המשפטי בחינוך היסודי ב-2018 לא הייתה שונה מהותית מההתפלגות ב-2014 (ראו לוח 3), אך בכל זאת אפשר להצביע על כמה שינויים. חלקו של החינוך הממלכתי היהודי גדל בנקודת אחוז אחת, חלקם של החינוך הממלכתי-דתי ושתי רשתות החינוך החרדי גדל במעט פחות מנקודת אחוז כל אחד, ואילו חלקם של דוברי הערבית ירד בכ-2.5 נקודות אחוז. אם אמנם מדובר במגמה הרי אלה שינויים שאינם זניחים כלל ועיקר.

9 הירידה בשיעורי הילודה – כאשר היא אינה מלווה בשינויים בבינוי ו/או בצמצום מספר הכיתות – יכולה להשפיע על גודל הכיתה הממוצע, וזה מצידו משפיע על התקציב לתלמיד.

לוח 3. התפלגות התלמידים בחינוך היסודי בין המגזרים, סוגי הפיקוח והמעמד המשפטי

הפרש	2018	2014	
1.1%	38.9%	37.8%	מ"מ
0.7%	14.2%	13.5%	ממ"ד
0.4%	0.5%	0.1%	חרדי (ממלכתי)
-1.7%	12.8%	14.4%	ערבי
-0.2%	1.7%	1.8%	דרוזי
-0.5%	5.5%	6.0%	בדואי
0.0%	0.6%	0.6%	מ"מ-מוכר
-0.1%	0.1%	0.2%	ממ"ד-מוכר
-0.3%	3.5%	3.8%	ערבי-מוכר
-0.9%	2.6%	3.5%	חרדי-מוכר
0.7%	4.5%	3.8%	חרדי-מעיין
0.9%	10.0%	9.1%	חרדי-עצמאי
-0.1%	5.2%	5.3%	חרדי-פטור

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

ב. שינויים בגודל הכיתה

לגודל הכיתה יש משמעות רבה בכל הנוגע להקצאה לכיתה ולתלמיד.

זרקור

גודל כיתה – למה הכוונה?

בדיון על גודל כיתה נוהגים להשתמש בהגדרות שונות ועל כן גם מקבלים תוצאות שונות. כך יש להבחין בין "גודל כיתה מקסימלי", "גודל כיתה ממוצע", "גודל ממוצע של כיתה רגילה", "גודל כיתה מקסימלי לתקצוב" ו"גודל כיתה בפועל"¹⁰.

גודל כיתה מקסימלי הוא מספר התלמידים בכיתה שמעליו, בהתאם להסכמים עם ארגוני המורים המגבילים את גודל הכיתה המרבי ל-40, יש לפצל את הכיתה (למשל, כאשר מספר התלמידים בשכבה בכיתות ד' הוא 81 יהיו שלוש כיתות, וכאשר מספר התלמידים הוא 41 יהיו שתי כיתות).

גודל כיתה ממוצע הוא סך כל התלמידים מחולק במספר הכיתות, לרבות תלמידי החינוך מיוחד.

גודל ממוצע של כיתה רגילה הוא סך כל התלמידים מחולק במספר הכיתות, ללא תלמידי החינוך המיוחד.

10 כאשר הודיע שר החינוך לשעבר נפתלי בנט שגודל הכיתה הורד מ-40 ל-32 תלמידים הוא התייחס למעשה ל"גודל כיתה מקסימלי". חשוב לציין שההצהרה בדבר הורדת הרף לגודל כיתה מקסימלי אינה מדויקת. במקרים שהרף הורד מדובר בהורדה ל-34 תלמידים, ורק כאשר מדובר בגודל כיתה לתקצוב בבתי ספר במדד טיפוח גבוה (אוכלוסיות חלשות) הרף הורד ל-32 תלמידים. לדיון מפורט בנושא ראו שרון ובריל, 2019.

גודל כיתה מקסימלי לתקצוב מתייחס למציאות המקשה לפצל כיתות המונות בין 34 ל-39 תלמידים לשתי כיתות ובהן 20 תלמידים ומטה. במקרה כזה הכיתה לא תפוצל וגודל הכיתה לתקצוב יהיה בין 32 ל-40 (תלוי במדד הטיפוח של בית הספר), ותקן השעות לכיתה יוגדל במידה ניכרת כפיצוי על כך שהכיתה לא פוצלה. כך למשל, אם בבית ספר מסוים יש 40 תלמידים בכיתה ד', הרי בפועל תהיה בבית הספר כיתה ד' אחת; אם מדובר בבית ספר מבוסס (מדד טיפוח 1) הוא יתוקצב לפי כיתה ד' אחת, ואם הוא משרת תלמידים מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר הוא יתוקצב כאילו יש בו שתי כיתות ד' של 20 תלמידים.

גודל כיתה בפועל הוא המשתנה המעניין והחשוב ביותר מבחינת הדיון הציבורי (בשעה שלצורכי בחינת ההקצאה לכיתה ולתלמיד חשוב לבחון את מספר הכיתות לתקצוב). לפיכך, כאשר אנו מתארים את ההתפתחויות במערכת החינוך אנו מתייחסים לגודל הכיתה בפועל, ואילו כאשר אנו דנים בהתפתחויות בתחום אי השוויון בהקצאות אנו מתייחסים לגודל הכיתה לתקצוב.

הגודל הממוצע של כיתה רגילה בפועל בחינוך היסודי הרשמי בישראל ירד מ-30 בשנת 2000 ל-27.5 ב-2018,¹¹ כשהמספר משתנה מסוג פיקוח אחד למשנהו, בין המגזרים וגם לפי קריטריונים אחרים כגון המעמד המשפטי של בית הספר (רשמי או מוכר), מחוז וכדומה.

לוח 4א ו-4ב מציגים את השינויים בגודל כיתה רגילה בפועל בין 2014 ל-2018 בכל מערכת החינוך היסודי. תחילה נבדוק את הנתונים לפי מדד הטיפוח של בית הספר ולאחר מכן לפי גודל בית הספר. באופן טבעי קיים הבדל בין הרף העליון של מספר התלמידים בכיתה למספר הממוצע של התלמידים בפועל. מספר התלמידים המקסימלי הנוכחי בכיתה (רק בחלק מדרגות הכיתה) הוא 40; המספר הממוצע הוא כ-28. בתקופה האמורה (2014-2018) ירד גודל הכיתה בכל החינוך היסודי ב-0.6 תלמידים לכיתה. על פי הקצב הנוכחי של ביצוע המדיניות להקטנת מספר התלמידים בכיתה, כדי להגיע ליעד של מקסימום 32 תלמידים לכיתה בהתאם להחלטת הממשלה¹² יידרש זמן רב.¹³ יתרה מזו, אפשר לראות שבתי הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות (החמישון הראשון והשני) נהנו ממדיניות משרד החינוך יותר מאשר בתי הספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר. הדבר אינו מפליא היות ובתי ספר אלו, בייחוד בחינוך הממלכתי היהודי, היו הגדולים ביותר והכיתות בהם היו הגדולות ביותר. במובן זה המהלך להקטנת מספר התלמידים בכיתה פעל לטובת האוכלוסיות המבוססות דווקא, אך חיזק את החינוך הציבורי על ידי הקטנת הפיתוי לעבור לחינוך המוכר, שם הכיתות קטנות יותר. כפי שניתן לראות בלוח 4א, השינויים בגודל הכיתה לא היו אחידים גם כאשר מתייחסים לכל מגזר וסוג פיקוח בנפרד. בחינוך הממלכתי היהודי ובחינוך הממלכתי-דתי הכיתות קטנו בבתי הספר המבוססים, ודווקא בבתי הספר שמשרתים אוכלוסיות חלשות יותר הכיתות גדלו. לעומת זאת בקרב דוברי ערבית הכיתות קטנו בכל החמישונים – אם כי יש לזכור שבאוכלוסייה זו כמעט אין בתי ספר המשרתים תלמידים ממשפחות מבוססות (חמישון ראשון ושני). בחינוך החרדי התוצאות היו מגוונות.

12 החלטת ממשלה מס' 4275 (חכ/159) מיום 27 בנובמבר 2008.

13 הורדה של הרף העליון ב-25% (מ-40 ל-32) אמורה להביא גם להורדה של מספר התלמידים הממוצע. בהינתן התפלגות גודלי הכיתות בישראל, וללא שינויים במאפייני מערכת אחרים, הממוצע יצטרך לרדת לכ-23.5 תלמידים בכיתה. על כן, אם בארבע שנים ירד מספר התלמידים ב-0.6, יידרשו כמעט 30 שנה להגיע ליעד.

לוח 4א. השינוי בגודל הכיתה בפועל בשנים 2014-2018 לפי חמישוני טיפוח*

השינוי הכולל	החמישון החלש ביותר	4	3	2	החמישון החזק ביותר	
-0.9	0.1	0.1	0.0	-1.1	-1.5	מ"מ
0.0	1.9	0.9	-0.3	-0.2	-0.9	ממ"ד
-1.3	-1.4	-1.2	-1.5	1.3	—	ערבי
-1.8	-1.5	-2.0	-1.7	—	—	דרוזי
-1.3	-1.2	-2.7	—	—	—	בדואי
-0.9	-0.9	-0.8	-0.5	-0.9	-1.4	רשמי
-2.0	-4.7	-3.0	—	2.4	-1.7	מ"מ-מוכר
-2.6	—	—	-1.6	3.2	—	ממ"ד-מוכר
-1.2	-2.6	-1.9	1.5	-0.7	—	ערבי-מוכר
0.1	-0.3	0.5	0.0	-0.1	-0.9	חרדי-מוכר
0.7	-0.5	1.1	0.6	0.8	0.0	חרדי-פטור
0.0	-1.2	0.2	1.0	0.0	-0.3	מוכר
1.5	0.4	1.9	2.0	1.2	1.1	חרדי-מעיון
-0.2	2.8	0.9	0.1	-0.5	-0.8	חרדי-עצמאי
0.4	1.3	1.6	0.8	-0.4	-0.7	רשתות
-0.6	-0.9	-0.3	0.1	-0.6	-1.2	השינוי הכולל

* יש לזכור שהחמישונים אינם מתייחסים בהכרח לאותם בתי ספר ב־2014 וב־2018, שכן חמישון הטיפוח של רבים מבתי הספר השתנה במהלך התקופה.

** עבור בתי ספר בחינוך החרדי הרשמי נתוני החמישונים לשנת 2014 לא היו זמינים.

*** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.

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

מהתבוננות בלוח 4ב, המתאר את השינוי בגודל הכיתה לפי גודל בית הספר, עולה כי גם כאן יש מי שנהנה יותר ומי שנהנה פחות. כפי שניתן לראות, הנהנים הגדולים מהמהלך לצמצום מספר התלמידים בכיתה הם בתי הספר הגדולים, בייחוד בחינוך הממלכתי היהודי והממלכתי-דתי, ובתי הספר הקטנים והגדולים דוברי הערבית, שם השינויים בולטים מאוד. אין ספק שהגורמים המשפיעים כאן היו מצד אחד הירידה בשיעורי הילודה במגזר זה לעומת העלייה בשיעורים אלו בקרב האוכלוסייה הדתית-לאומית, ומצד שני הפער בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים בין שתי הקבוצות, שתרם ליישום אפקטיבי יותר של מדיניות המשרד.

לוח 4.ב. השינוי בגודל הכיתה בפועל בשנים 2014-2018 לפי גודל בית הספר

קטן	קטן עד בינוני	בינוני עד גדול	גדול	השינוי הכולל
-0.3	-0.2	-1.3	-1.7	-1.0
0.7	0.3	-0.9	-1.7	0.0
-3.5	-0.7	-0.8	-1.2	-1.3
-2.5	-1.4	-1.9	-1.6	-1.7
-1.2	-0.1	-1.2	-1.1	-1.3
-0.3	-0.2	-1.2	-1.2	-0.9
0.9	0.3	0.0	-6.8	-1.4
-0.1	—	—	—	-2.2
4.2	-1.4	-0.1	-1.0	-0.6
0.1	1.2	1.3	0.8	0.3
-0.7	0.9	1.3	-0.7	0.8
0.2	0.5	0.8	-0.9	0.3
0.6	1.2	0.9	-2.4	1.4
-0.2	0.0	-0.4	-1.3	-0.2
0.2	0.6	0.0	-1.4	0.3
0.1	0.1	-1.0	-1.2	-0.5

* על פי ההגדרה שנקבעה בעבודה הקודמת (בלס ובלייך, 2018), בבית ספר קטן לומדים עד 180 תלמידים; בבית ספר קטן עד בינוני לומדים 181-360 תלמידים; בבית ספר בינוני עד גדול לומדים 361-540 תלמידים; ובבית ספר גדול לומדים מעל 540 תלמידים.

** מספר המוסדות שעבורם נעשה חישוב בכל לוח אינו זהה משום שהיו מוסדות שלא היו לגביהם נתונים עבור חמישוני הטיפוח, ולכן ייתכנו הבדלים זניחים בעמודות "השינוי הכולל" בשני הלוחות.

*** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.

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

ג. שינויים בתקצוב לכיתה ולתלמיד

נתוני לוח 5א מראים שבסך הכול התקציב לכיתה גדל בכל אחת מהקבוצות ובכל החמישונים, אך לא במידה שווה. יש הבדלים בגידול בתקצוב במונחים יחסיים בין הקבוצות השונות ובחמישונים השונים. הקבוצה שבה הגידול היחסי בתקציב לכיתה היה הגבוה ביותר היא בתי הספר המוכרים, שהיוו ב-2018 כ-18% מהמוסדות וכ-13% מהתלמידים.

לוח 5א. השינוי בתקצוב לכיתה בשנים 2014-2018 לפי חמישוני טיפוח*

השינוי הכולל	חמישון 5	חמישון 4	חמישון 3	חמישון 2	חמישון 1	
6%	13%	8%	9%	4%	4%	מ"מ
5%	7%	8%	7%	6%	4%	ממ"ד
8%	10%	7%	6%	3%	—	ערבי
7%	9%	5%	5%	—	—	דרוזי
11%	12%	-1%	—	—	—	בדואי
7%	10%	8%	8%	5%	4%	רשמי
16%	19%	13%	—	35%	14%	מ"מ-מוכר
18%	—	—	113%	15%	—	ממ"ד-מוכר
32%	29%	33%	34%	34%	—	ערבי-מוכר
26%	21%	31%	37%	19%	12%	חרדי-מוכר
19%	22%	22%	19%	18%	14%	חרדי-פטור
23%	28%	22%	29%	21%	16%	מוכר
9%	11%	10%	9%	5%	3%	חרדי-מעין
5%	9%	5%	7%	4%	2%	חרדי-עצמאי
7%	11%	8%	8%	3%	2%	רשתות
8%	11%	8%	13%	7%	4%	השינוי הכולל

* יש לזכור שהחמישונים אינם מתייחסים בהכרח לאותם בתי ספר ב-2018 וב-2014, שכן חמישון הטיפוח של רבים מבתי הספר השתנה במהלך התקופה.

** עבור בתי ספר בחינוך החרדי הרשמי נתוני החמישונים לשנת 2014 לא היו זמינים.

*** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.

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

עוצמת השינוי בתקציב לתלמיד (לוח 5ב) חזקה מעט יותר, משום שבמקביל להגדלת התקצוב הייתה גם ירידה בגודל הכיתה (בעיקר במגזר דוברי הערבית, וקצת פחות בחינוך הממלכתי היהודי), שהעצימה את ההשפעה של השינויים על ההקצאה לתלמיד. גם כאן אפשר להצביע על כך שהתקציב לתלמיד גדל בכל המגזרים וסוגי הפיקוח. כמו כן, בדרך כלל העלייה בתקצוב

בבתי הספר בחמישון החלש הייתה גדולה יותר מאשר בבתי הספר בחמישונים המבוססים. ועוד בדומה לתקצוב לכיתה, בולטת במיוחד העלייה בתקצוב לתלמיד בחינוך המוכר.¹⁴

לוח 35. השינוי בתקצוב לתלמיד בין השנים 2014 ל-2018 לפי חמישוני טיפוח*

השינוי הכולל	חמישון 5	חמישון 4	חמישון 3	חמישון 2	חמישון 1	
10%	14%	9%	9%	7%	10%	מ"מ
6%	2%	6%	9%	7%	7%	ממ"ד
15%	16%	13%	13%	0%	—	ערבי
15%	17%	13%	16%	—	—	דרוזי
17%	18%	13%	—	—	—	בדואי
11%	15%	12%	11%	8%	9%	רשמי
29%	57%	80%	—	28%	26%	מ"מ-מוכר
25%	—	—	118%	13%	—	ממ"ד-מוכר
37%	39%	38%	32%	40%	—	ערבי-מוכר
28%	18%	34%	49%	13%	16%	חרדי-מוכר
16%	19%	19%	11%	17%	13%	חרדי-פטור
23%	31%	22%	25%	22%	19%	מוכר
5%	9%	4%	4%	2%	12%	חרדי-מעיון
7%	0%	3%	9%	7%	3%	חרדי-עצמאי
7%	5%	4%	7%	6%	4%	רשתות
11%	16%	10%	14%	10%	9%	השינוי הכולל

* יש לזכור שהחמישונים אינם מתייחסים בהכרח לאותם בתי ספר ב-2018 וב-2014, שכן חמישון הטיפוח של רבים מבתי הספר השתנה במהלך התקופה.

** עבור בתי ספר בחינוך החרדי הרשמי נתוני החמישונים לשנת 2014 לא היו זמינים.

*** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.

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

14 בתקופה שבין 2014 ל-2018 התרחשו כמה אירועים שכלל הנראה השפיעו על הגדלת התקציבים למוסדות המוכרים. התקציב לבתי הספר הערביים הנוצריים הוגדל בעקבות שביתה שנמשכה ארבעה שבועות (ראו וייסבלאי, 2017). מעבר לכך, בעקבות הבחירות של 2015 מפלגת "יש עתיד" יצאה מהממשלה והמפלגות החרדיות הצטרפו, ושינוי זה הביא לגידול ניכר בתקציבי בתי הספר החרדיים המוכרים. כמו כן באותה תקופה היה העימות המתוקשר בין בית הספר הריאלי בחיפה לבין משרד החינוך, שנסב סביב התנגדות המשרד לזכותו של בית הספר לגבות תשלומים גבוהים מההורים. עימות זה הביא בסופו של דבר לפשרה שבמסגרתה הוגדלו התקציבים שמשרד החינוך מעביר לבתי הספר המוכרים הלא חרדיים.

3. מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי, 2014–2018 א. השינויים בכלל החינוך היסודי: רקע כללי

למשרד החינוך יש שתי מטרות על שיקולות, במצבים מסוימים, לעמוד בסתירה זו לזו. האחת היא צמצום הפערים הלימודיים, והשנייה היא עידוד וחיזוק החינוך הציבורי. את המטרה הראשונה משרד החינוך משיג על ידי תקצוב דיפרנציאלי המתחשב בנתוני הרקע של התלמידים, ואת השנייה על ידי העדפה בתקצוב החינוך הרשמי על פני החינוך המוכר והרשתות. ואולם כאשר התלמידים החרדים בחינוך המוכר וברשתות באים מרקע חברתי-כלכלי חלש, יכולה להיווצר סתירה בין שתי המטרות. אחת הדרכים להתמודד ולפתור, חלקית לפחות, את הסתירה הזאת היא להציב בפני מערכות החינוך המוכר דרישות שיקטינו את ההבדלים העקרוניים בין לבין החינוך הרשמי. כך למשל, ועדת שושני, שבחנה את שיטת התקצוב במערכת החינוך היסודי, המליצה על תקצוב אחיד לכל בתי הספר ובלבד שבבתי הספר המוכרים ילמדו חלקים מתוכנית הליבה, וכן שלא יפעילו מדיניות קבלת תלמידים המונעת אינטגרציה (דוח ועדת שושני, 2002). אפשר כמובן להציב דרישות נוספות כגון העסקת מורים על פי הסכמי העבודה הארציים, הטלת מגבלות על גביית כספי הורים וכדומה.

כבר ב־2014, בחינוך הרשמי היה יתרון תקציבי לכיתות ולתלמידים הלומדים בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה, שאוכלוסיית התלמידים בהם חלשה מבחינה חברתית-כלכלית. בהתאם לכך, **גידול באי השוויון בתקצוב משמעו שהגידול בתקציב לכיתה ולתלמיד לאורך זמן בקרב אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש גבוה מזה של תלמידים מרקע חזק**. במילים אחרות, כאשר רמת הדיפרנציאליות (אי השוויון) בתקצוב עולה – פירוש הדבר שמטרת מדיניות משרד החינוך להגדיל את ההעדפה המתקנת מושגת, ולהפך. לעומת זאת, כאשר מתייחסים לכלל המערכת, החינוך המוכר (בעיקר החינוך החרדי, שמהווה את רובו), שתלמידיו באים לרוב משכבות פחות מבוססות, מקבל תקציבים נמוכים יותר.¹⁵ על כן, הקטנת אי השוויון בתקצוב בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר מביאה לידי ביטוי את הסתירה שלעיל – **מתן העדפה תקציבית למוסדות המשרתים אוכלוסיות חלשות יותר מצמצמת את היתרון התקציבי של החינוך הציבורי**.

במשך שנים היה התקציב לכיתה, ובתוכו סל הטיפוח, הכלי העיקרי להגברת ההעדפה המתקנת שבמסגרתה מוקצים תקציבים גדולים יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. מאז קום המדינה שונתה כמה פעמים שיטת התקצוב של החינוך היסודי, שהייתה שונה מהותית בבתי הספר הרשמיים לעומת בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (ראו בלס, 2010; בלס, זוסמן וצור, 2010). ב־2014 הוחלט להפעיל שוב את התקן הדיפרנציאלי לתלמיד במתכונת שונה מזו שהופעלה בין השנים 2004–2008 והוכנסו שינויים באופן חישוב התקן הבסיסי לכיתה, כך ששיטת החישוב החדשה מתחשבת בגודל הכיתה ובמדד הטיפוח של בית הספר. מטרתנו לבדוק מה הייתה השפעת שינויים אלו על התקצוב לכיתה ולתלמיד לאורך זמן.

15 החינוך המוכר תוקצב ברמה נמוכה יותר מהחינוך הרשמי מסיבות שונות, החל בהיעדר הוראת לימודי ליבה (בחינוך החרדי) ובהעסקת מורים שלא על פי הסכמי העבודה הארציים, וכלה במדיניות מפלה של קבלת תלמידים ובגביית שכר לימוד.

ב. השינויים בכלל החינוך היסודי: בחינה אמפירית

המדד שישמש לניתוח אי השוויון בתקצוב לכיתה ולתלמיד הוא מדד תייל (Theil, 1967).¹⁶ המדד מקבל ערכים חיוביים (או 0 במצב של שוויון מלא), וככל שהוא גבוה יותר כך הוא מצביע על רמת אי שוויון גבוהה יותר. מדד זה מאפשר לחלק את האוכלוסייה הכוללת לתת-קבוצות (לדוגמה לפי מעמד משפטי, מגזר, פיקוח, אזור גיאוגרפי וכדומה). בעבודה זו בחרנו לבחון את רמת הדיפרנציאליות בשלוש מסגרות חינוך המאופיינות בעיקר על ידי מעמד המשפטי. כפי שצינו בראשית דברינו, הקבוצות שהוגדרו הן (א) החינוך הרשמי, שבו לומדים 74% מהתלמידים;¹⁷ (ב) מוסדות מוכרים, שבהם לומדים 13% מהתלמידים; (ג) שתי רשתות החינוך החרדי, שבהן לומדים כ-13% מהתלמידים. כפי שמתואר בתרשים 2, ניתן לפרק את אי השוויון בתקצוב לשני רכיבים:

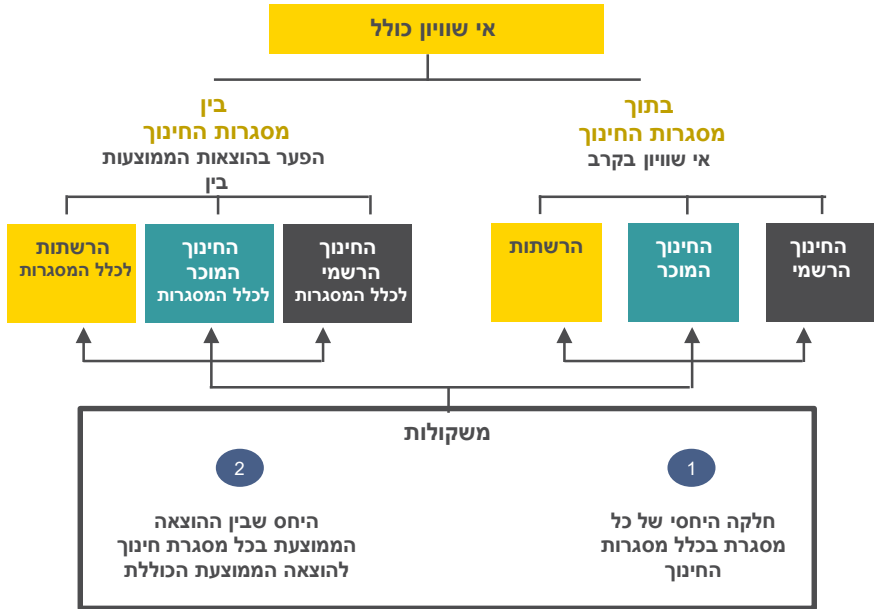
1. אי שוויון **בתוך** מסגרות חינוך (within) – אי שוויון הנובע מהבדלים בתקצוב (לתלמיד או לכיתה) בין בתי ספר המשתייכים לאותה תת-קבוצה. בשלב הראשון אומדים את רמת אי השוויון בתקצוב בנפרד עבור כל אחת ממסגרות החינוך (רשמי, מוכר ורשתות). לאחר מכן משקללים באמצעות משקולות (על פי נוסחת מדד תייל) את שלושת מדדי אי השוויון שהתקבלו בנפרד עבור כל תת-קבוצה לכדי אומדן אחד, ואומדן זה מבטא כאמור את אי השוויון בתוך שלוש מסגרות החינוך.

2. אי שוויון בין מסגרות חינוך (between) – אי שוויון הנובע מההבדלים בתקצוב הממוצע בין מסגרות החינוך השונות. מבחינה חישובית זהו הסכום המשוקלל של פערי התקציב שבין שלוש המסגרות, כאשר מתחשבים רק בתקצוב הממוצע שלהן.

16 להרחבה על מדד תייל ראו בנספחים.

17 החינוך החרדי הרשמי, שגודלו היחסי מצומצם מאוד, לא נכלל בניתוח.

תרשים 2. פירוק אי השוויון בין ובתוך קבוצות אוכלוסייה



מקור: נחום בלס וחיים בליך, מרכז טאוב

בתרשימים 3א ו-3ב ניתן לראות כי במערכת החינוך היסודי בכללותה חלה ירידה ברמת אי השוויון הכולל בתקצוב. אולם יש לפרש את הנתון הזה בזהירות. לאחר פירוק אי השוויון הכולל נמצא כי:

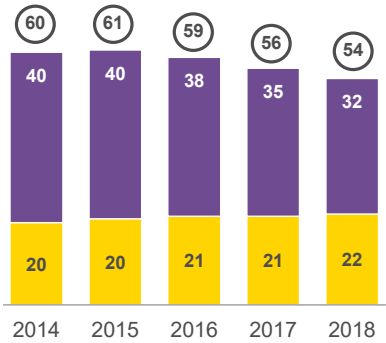
1. רכיב אי השוויון שבין (between) שלוש המסגרות גדול במידה ניכרת מרכיב אי השוויון שבתוך (within) מסגרות החינוך. נתון זה משקף את ההבדלים המהותיים ברמות התקצוב הממוצע בין מסגרות החינוך, ובעיקר בין החינוך המוכר, שמתאפיין ברמת הוצאה ממוצעת נמוכה, בהשוואה לשאר הקבוצות.
2. בהסתכלות על פני זמן, רכיב אי השוויון שבין (between) שלוש מסגרות החינוך פחת משמעותית, וזה למעשה ההסבר לירידה הכוללת באי השוויון. עובדה זו מצביעה על כך שחל צמצום פערים ברמת התקצוב הממוצע.¹⁸ בהקשר זה נציין שקצב הגידול בתקצוב הממוצע לכיתה ולתלמיד בחינוך המוכר, שמתאפיין ברמת הוצאה ממוצעת נמוכה, היה גבוה במידה ניכרת מזה שבשאר המסגרות. לוחות 5א ו-5ב שהוצגו לעיל מלמדים שקצב

18 חלקו היחסי של רכיב אי השוויון בין מסגרות החינוך (between) בסך אי השוויון בהוצאה לכיתה ירד מ-84% בשנת 2014 ל-75% בשנת 2018. בהוצאה לתלמיד ירד חלקו היחסי באותה תקופה מ-67% ל-60%.

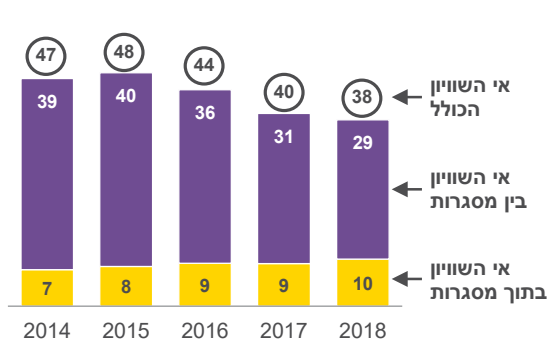
הגידול בתקצוב בחינוך המוכר בהשוואה לשאר המסגרות היה גבוה לא רק ברמת הממוצע אלא גם בכל חמישון טיפוח.

3. העלייה ברכיב אי השוויון שבתוך (within) מסגרות החינוך מעידה על עלייה במידת הדיפרנציאליות בתקצוב בתוך מסגרות החינוך. במילים אחרות, הגידול בתקצוב במוסדות המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש היה גבוה מזה של מוסדות המשרתים אוכלוסיות מבוססות.

תרשים 3ב. אי השוויון בהוצאה לתלמיד בכלל החינוך היסודי



תרשים 3א. אי השוויון בהוצאה לכיתה בכלל החינוך היסודי



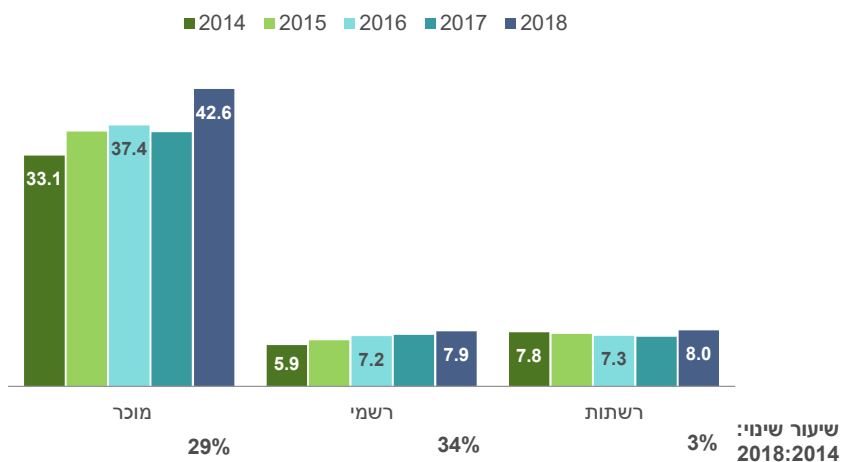
* לפי ערכי מדד תייל, מוכפלים ב-1,000. הסכום הכולל אינו מסתכם תמיד ב-100% בגלל עיגול מספרים. מקור לשני התרשימים: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: משרד החינוך

השאלה המתבקשת היא האם הגידול בדיפרנציאליות בתקצוב על פני זמן מתקיים בכל אחת משלוש מסגרות החינוך או רק בחלק מהן. תרשימים 4א ו-4ב מתארים את השינויים ברמות אי השוויון על פני זמן בתוך (within) כל אחת משלוש מסגרות החינוך. מהתרשימים עולות כמה נקודות:

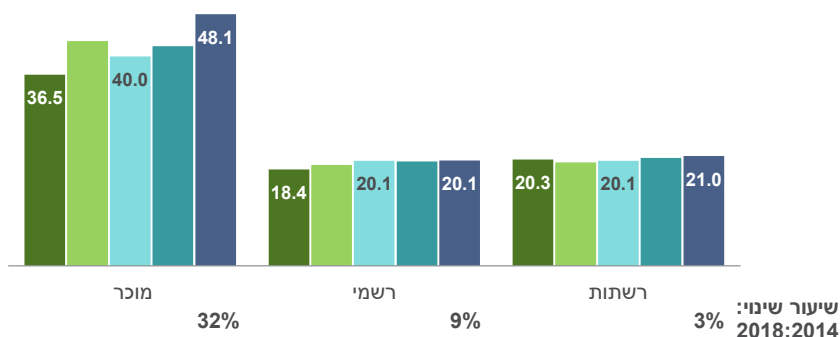
1. בהוצאה לכיתה ולתלמיד, ההבדלים ברמות אי השוויון בין הקבוצות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בגובה העמודות, משקפים בעיקר את ההטרוגניות בחינוך המוכר בהשוואה ליתר הקבוצות. כאמור, מדובר בקבוצה קטנה יחסית.
2. בהוצאה לכיתה ניתן להבחין במגמות שונות בדיפרנציאליות בתוך חלקי המערכת השונים. נתוני החינוך הרשמי מצביעים על עלייה עקבית באי השוויון בתקצוב, כלומר תוספות גבוהות יותר הופנו לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר. נתוני החינוך המוכר תנודתיים יותר, אך גם בקבוצה זו הדיפרנציאליות עולה עם השנים. אשר לשתי רשתות החינוך החרדיות, ניתן לראות שבין 2014 ל-2017 יש ירידה ברמת הדיפרנציאליות, ובשנה האחרונה הנתונים מצביעים על עלייה חדה.

3. בהוצאה לתלמיד המגמות ברמות הדיפרנציאליות בסך הכול דומות למגמות בהוצאה לכיתה. אפשר לציין שבחינוך הרשמי מגמת העלייה מתונה יותר בהשוואה למגמה בהוצאה לכיתה. חשוב להזכיר שבשנים אלו חל צמצום בגודל הכיתה דווקא בבתי ספר שמשותפים אוכלוסיות חזקות. לכן, במונחי הוצאה לתלמיד, תהליך זה מיתן במידה מסוימת את מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך.

תרשים 4א. אי השוויון בהוצאה לכיתה לפי מעמד משפטי



תרשים 4ב. אי השוויון בהוצאה לתלמיד לפי מעמד משפטי



* מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר. לפי ערך מדד תייל, מוכפלים ב-1,000.

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

מערכת החינוך היא מערכת דינמית בכמה מובנים. לצד שינויים דמוגרפיים המתרחשים על פני זמן חלים גם שינויים ב"סטטוס" של המוסדות. דבר זה בא לידי ביטוי בעיקר בשינויים בממד הטיפוח, ובמידה פחותה בשינויים במאפיינים נוספים.¹⁹ על פי הנתונים, שינויים כאלה התרחשו ב-40% (37% בחינוך הרשמי, 53% במוכר ו-42% ברשות) מהמוסדות שהיו בשנת 2018.²⁰ במסגרת עבודה זו בוצע ניתוח, אשר אינו מוצג כאן, הבוחן את המגמות עבור מוסדות שלא חלו שינויים בסטטוס שלהם – שינויים שיכלו להשפיע על אופן התקצוב שלהם. ככלל ניתן לומר שבקרב מוסדות שלא חל בהם שינוי בסטטוס, המגמות ברמת הדיפרנציאליות דומות לאלה שתוארו לעיל בעבור כלל המוסדות (ראו תרשימים נ'2א ונ'2ב בנספחים).

ג. התפתחויות במדיניות התקצוב הדיפרציאלי בחינוך הרשמי

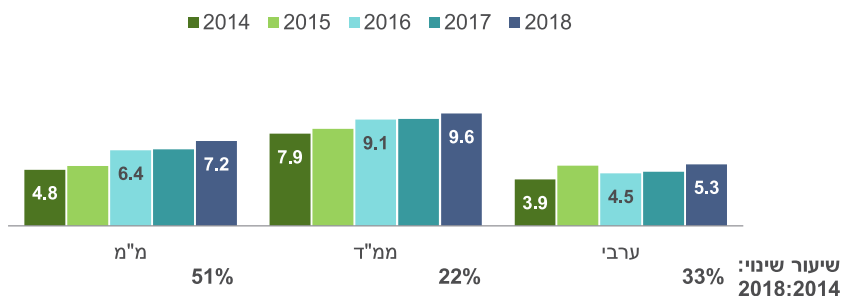
כאמור, רוב התלמידים במערכת החינוך היסודי לומדים בחינוך הרשמי. מערכת זו הטרונגית מאוד: יש בה יהודים וערבים, חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי, ולאחרונה גם חינוך חרדי, אם כי חלקו זניח יחסית. בחלק הקודם הראינו כי רמת הדיפרנציאליות בחינוך הרשמי עלתה. חלק זה בוחן את מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי בשלושת חלקיה השונים של המערכת – החינוך הממלכתי היהודי, החינוך הממלכתי-דתי וכלל דוברי הערבית. יש להדגיש כי ניתוח זה אינו בוחן את ההבדלים ברמות התקצוב בין חלקי המערכת (כלומר את הפער בהוצאות הממוצעות בין מסגרות החינוך). בתרשימים 5א ו-5ב מתוארות המגמות באי השוויון בחלוקה לשלוש מסגרות חינוך – החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי ודוברי ערבית. ראשית ניתן לראות שרמת אי השוויון בהוצאה בחינוך הערבי נמוכה יותר מזו שבחינוך היהודי. הדבר נובע מכך שבמרבית המוסדות דוברי ערבית התקצוב דומה למדי (מרביתם משרתים אוכלוסיות חלשות). כמו כן, בהוצאה לכיתה מידת הדיפרנציאליות עולה בכל מסגרות החינוך. ההבדלים בקצב השינוי משקפים במידה רבה הבדלים דמוגרפיים (התפלגות שונה לפי חמישוני טיפוח).²¹ מבחינת התקציב לתלמיד, הנתונים משקפים במידה רבה יותר גם את השינויים בגודל כיתה שחלו במשך השנים (במיוחד בחינוך הממלכתי-דתי). בשנים אלו (2014–2018) הצטמצמו הכיתות בבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק, וגדלו בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מרקע נמוך יותר. כתוצאה מכך ירדה רמת הדיפרנציאליות המשתקפת בנתוני ההקצאה לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי.

19 חלו שינויים גם בפיקוח ובמעמד המשפטי. כמו כן קמו מוסדות חדשים.

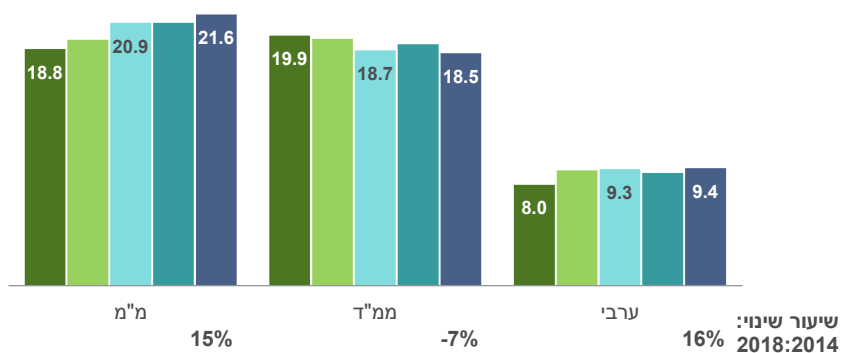
20 אם היינו מתייחסים לעשירוני טיפוח ולא לחמישוני טיפוח, שיעור המוסדות שחל בהם שינוי באחד המאפיינים היה גדול בהרבה. להרחבה על מוסדות שחל בהם שינוי בחמישון או בעשירון הטיפוח ראו תרשימים נ'1 בנספחים.

21 השינויים ברמת אי השוויון בתקצוב נבדקו גם בהתייחסות נפרדת למוסדות המשרתים אוכלוסיות לא מבוססות (חמישוני 4–5; הניתוח אינו מוצג בעבודה). בניתוח נמצא כי המגמות לאורך זמן, הן לתלמיד והן לכיתה, דומות למגמות בכל החמישוני, למעט חריג אחד בחינוך הממלכתי-דתי, שבו הייתה עלייה בין 2014 ל-2018 (אם כי בין 2016 ל-2018 הייתה ירידה).

תרשים 5א. אי השוויון בהוצאה לכיתה בחינוך היסודי הרשמי, לפי מגזר ופיקוח



תרשים 5ב. אי השוויון בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי, לפי מגזר ופיקוח



* לפי ערכי מודד תייל, מוכפלים ב-1,000.

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

סיכום

בעבודה זו בחנו את השינויים בתקצוב בחינוך היסודי, תוך התמקדות בסוגיית אי השוויון בתקצוב בין מסגרות החינוך השונות ובתוכן. העבודה בוחנת לעומק האם מדיניות משרד החינוך להרחבת ההעדפה התקציבית המתקנת לאוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית השיגה את מטרתה.

כאשר מתבוננים במערכת החינוך היסודי בהיבט של התקצוב מצטיירת התמונה הבאה: בחינוך הרשמי הוצאה הממוצעת לכיתה ולתלמיד במגזר הדרוזי והבדואי היא הגבוהה ביותר, ובחינוך הממלכתי היהודי היא הנמוכה ביותר (תרשימים א1-א11).²² את היתרון של החינוך הבדואי והדרוזי בתקצוב יש לייחס בעיקר לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים שלהם ולמדיניות ההעדפה התקציבית המתקנת, המתבטאת בהקצאות סל הטיפוח, בגודל השונה של הכיתה לתקצוב ובקימו של יום לימודים ארוך. כאשר מתבוננים בתקצוב לפי חמישונים אפשר לראות שבמערכת החינוך הרשמי כמעט בכל החמישונים החינוך הממלכתי-דתי מתוקצב ברמה הגבוהה ביותר הן לכיתה והן לתלמיד. החינוך המוכר (למעט הרשתות) מתוקצב ברמה נמוכה בהרבה בהפרשים של עשרות אחוזים. עובדה זו מוסברת ברצון של משרד החינוך לתת יתרון משמעותי לחינוך הציבורי על פני החינוך הפרטי.

השינוי הגדול בין 2014 ל-2018 התחולל דווקא בחינוך המוכר (ללא הרשתות), שם היה גידול של 23% בתקצוב לכיתה ו-23% בתקצוב לתלמיד, בעוד התקצוב בחינוך הרשמי גדל רק ב-7% לכיתה וב-11% לתלמיד. כל זאת אף שהכיתות בחינוך המוכר גדלו ב-0.3 תלמידים לכיתה ואילו הכיתות בחינוך הרשמי קטנו ב-0.9 תלמידים לכיתה. הסיבות להתפתחות מעניינת זו ראויות למחקר נפרד; אפשר לשער, על כל פנים, שמה שתרם לכך במידה רבה הם השינויים בהרכב הקואליציוני לאחר בחירות 2015, ההסכמים שמשרד החינוך חתם בעקבות שביתת בתי הספר הפרטיים הערביים, והסכסוך עם בית הספר הריאלי בחיפה בדבר סמכותו לגבות תשלומי הורים.

מעבר לשינוי בולט זה אפשר לציין עוד שבדרך כלל הגידול בהוצאה לכיתה ולתלמיד היה גבוה יותר בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות מבבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות. לבסוף נשאלת השאלה כיצד השפיעה מדיניות משרד החינוך בשנים 2014-2018 על הפערים בהקצאה לכיתה ולתלמיד? הדיון בסוגיה זו מושפע בעיקרו מההבדלים הגדולים בהיקף התקצוב ובשיטות התקצוב בין שלושת חלקיה העיקריים של מערכת החינוך היסודי: החינוך הרשמי, שבו לומדים 74% מכלל התלמידים, החינוך המוכר, הכולל כ-13% מהתלמידים, ושתי הרשתות החרדיות הגדולות, הכוללות גם הן כ-13% מכלל התלמידים.

נראה אפוא שכאשר מדובר באי שוויון בתקצוב בין שלושת חלקי המערכת (החינוך הרשמי, המוכר ושתי הרשתות) אי השוויון צומצם – כלומר ההעדפה שניתנה לחינוך הרשמי הציבורי והמפוקח באופן מלא על פני החינוך המוכר ושתי הרשתות, הפרטי בהגדרתו והמפוקח רק באופן חלקי – קטנה. לעומת זאת, בתוך כל אחד מחלקי המערכת בנפרד אפשר לראות שאי השוויון בתקצוב עלה – כלומר ההעדפה המתקנת לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש שהייתה קיימת בראשית התקופה – גדלה.

22 איננו מתייחסים כאן לחינוך החרדי הרשמי היות ומדובר בקבוצה קטנה מאוד.

מקורות

בלס, נ' (2009). **אי שוויון בהקצאת משאבים: התפתחות מדיניות ההעדפה המתקנת בחינוך היסודי בישראל**. הכל חינוך – התנועה לקידום החינוך בישראל.

בלס, נ', ובלייק, ח' (2018). **ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי**. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 147–170). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', זוסמן, נ', וצור, ש' (2010). **תקצוב החינוך היסודי 2001–2009**. ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

דוח ועדת שושני (2002). **דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי**. ירושלים: משדר החינוך.

וייסבלאי, א' (2016). **ערך שעת הוראה בתקצוב בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וייסבלאי, א' (2017). **תקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי ונתונים השוואתיים על מצבם החברתי-כלכלי של בתי ספר יסודיים ממגזרים שונים (על פי מאפייני תלמידיהם)**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה (2002). **שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל**. בתוך **דוח מבקר המדינה 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000** (עמ' 224–243). ירושלים: משרד מבקר המדינה.

שרון, ד', ובריל, י' (2019). **מסרב ללמוד מטעויות: בנט מבסס קמפיין שלישי על הישג שכבר הופרך**. **גלובס**, 6 ביולי, 2019.

Theil, H. (1967). *Economics and information theory*. Amsterdam: North-Holland.

נספחים

1. מדד תייל (Theil) לאי שוויון

המדד שמשמש לניתוח אי השוויון בעבודה זו הוא מדד תייל (Theil, 1967). המדד מקבל ערכים חיוביים (או 0 במצב של שוויון מלא), וככל שהוא גבוה יותר כך הוא מצביע על רמת אי שוויון גבוהה יותר. המדד מוגדר כך:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \ln \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)$$

כאשר:

n – מספר בתי הספר

y_i – הוצאה של בית ספר i ($i=1 \dots n$)

\bar{y} – ממוצע ההוצאה של כלל בתי הספר

אחת התכונות החשובות של מדד אי השוויון היא יכולת הפירוק (decomposability). כך למשל המדד מאפשר לפרק את אי השוויון לשני מרכיבים: (א) אי שוויון בתוך (within) קבוצות המוסדות (מגזר, פיקוח ומעמד משפטי) – אי שוויון שמקורו בשונות בהוצאות בתוך הקבוצות; (ב) אי שוויון בין (between) קבוצות המוסדות – אי שוויון שמקורו בשונות בהוצאות הממוצעות בין הקבוצות. המשוואה ששימשה לחישוב המדדים היא:

$$\begin{aligned} T &= \sum_{k=1}^m w_k \frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} T_k + \sum_{k=1}^m w_k \frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \ln \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right) = \\ &= \sum_{k=1}^m s_k T_k + \sum_{k=1}^m s_k \ln \left(\frac{s_k}{w_k} \right) = \\ &= T_{\text{within}} + T_{\text{between}} \end{aligned}$$

כאשר:

s_k – שיעור ההוצאות של קבוצה k מכלל ההוצאות	T – מדד תייל בכלל בתי הספר
T_{within} – אי השוויון בתוך הקבוצות	w_k – גודלה היחסי של קבוצה k
T_{between} – אי שוויון בין הקבוצות	\bar{y}_k – ההוצאה הממוצעת של קבוצה k
	T_k – מדד תייל של קבוצה k

הרכיב השמאלי של המדד (within) הוא סכום משוקלל של רמות אי השוויון בתוך קבוצות המוסדות, והרכיב הימני (between) מתמקד בפערים בין הקבוצות השונות. הנחת היסוד ברכיב ה-between היא שכל המוסדות בקבוצה מסוימת מקבלים את ההוצאה הממוצעת של הקבוצה. מכאן שליחס ברכיב ה-between יש משמעות מיוחדת. כאשר קבוצה מסוימת מתוקצבת בשיעור גבוה יותר מחלקה באוכלוסייה (כלומר היחס גדול מ-1), תרומתה למדד תהיה חיובית. כאשר היחס קטן מ-1 תרומת הקבוצה למדד תהיה שלילית,²³ ובמקרה שהיחס הוא 1 בדיוק נאמר כי אי השוויון בין הקבוצות אינו קיים. כמו כן, לעובדה שרכיב אי השוויון בין הקבוצות אינו שלילי, אף שהתרומות של קבוצות מסוימות יכולות להיות שליליות, יש משמעות נוספת: לקבוצות שמשקל ההוצאה עבורן גבוה ביחס לחלקן באוכלוסייה המדד נותן משקל גבוה יותר מאשר לקבוצות שמשקל ההוצאה עבורן נמוך מחלקן באוכלוסייה.

לוח נ'1. תקציב משרד החינוך להגדלת סל הטיפוח וצמצום מספר התלמידים בכיתה בשנים 2015–2019

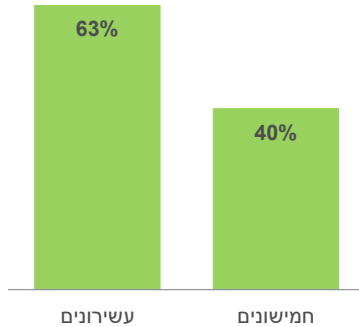
שנה	טיפוח	צמצום
2015	125	55
2016	91	112
2017	90	100
2018	90	50
2019	70	50
סך הכול	466	367

* הנתונים מתבססים על הקטע המתייחס לשינויים העיקריים במעברים מתקציב שנה אחת לשנה שלאחריה המופיעים בספרי תקציב משרד החינוך לשנים הרלוונטיות. שני הנושאים המדוברים הופיעו לראשונה בתקציב משרד החינוך בשנת הכספים 2015.

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

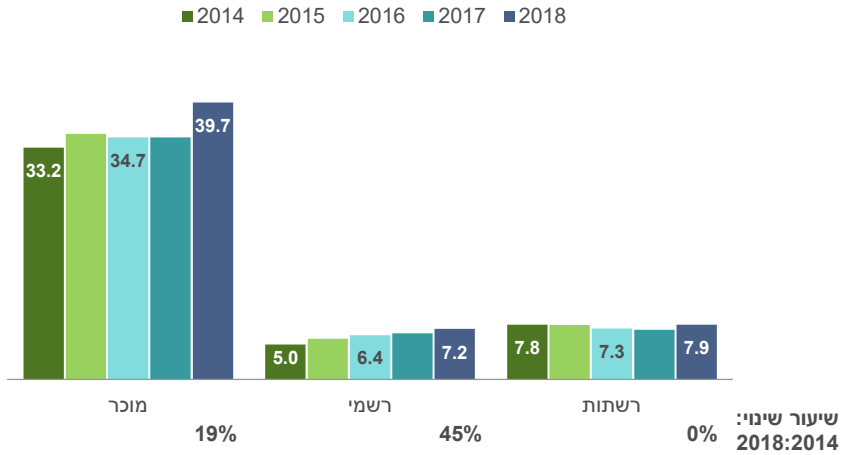
23 כאשר היחס בין 0 ל-1, ערכי הפונקציה הלוגריתמית יהיו שליליים. ככל שהיחס בתחום זה יגדל, התרומה השלילית תפחת.

תרשים נ'1. מוסדות שחלו בהם שינויים בחמישוני טיפוח ובעשירוני טיפוח כאחוז מכלל המוסדות שהיו בשנת 2018

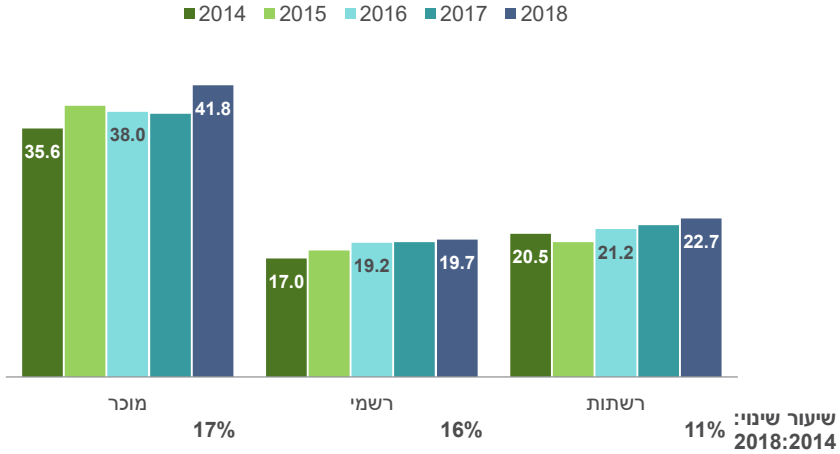


מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים נ'2א. אי השוויון בהוצאה לכיתה



תרשים נ'2ב. אי השוויון בהוצאה לתלמיד



* במוסדות שלא חל שינוי בסטטוס שלהם (חמישון טיפוח, מעמד משפטי וכדומה)
 ** מוסדות הפטור, אף שהם נחשבים קטגוריה משפטית נפרדת, נכללים לצורך עבודה זו בחינוך המוכר.
 מקור לשני התרשימים: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: משרד החינוך

2. מבנה מערכת החינוך בישראל

מערכת החינוך בישראל משרתת תלמידים מכל שלבי החינוך, החל בחינוך הקדם-יסודי וכלה בחינוך הגבוה. אי אפשר לבחון שום סוגיה של מדיניות חינוכית ללא הכרת עקרונות המיון המרכזיים שלה. להלן עקרונות המיון העיקריים של המערכת:

1. גיל

חלוקה זו, המכונה "שלבי חינוך", היא המוכרת ביותר לציבור, והיא מעוגנת בבסיסה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 ובהחלטות הכנסת בדבר הרפורמה במערכת החינוך. התלמידים במערכת מסווגים לקבוצות על פי החלוקה הבאה:

- א. גן טרום-חובה (מ-2012 כלולים גם גילאי 3-4 בחוק לימוד חובה)
- ב. גן חובה (גילאי 5)
- ג. חינוך יסודי (כיתות א'-ו' – גילאי 6-11)
- ד. חטיבת הביניים (כיתות ז'-ט' – גילאי 12-14)
- ה. חטיבה עליונה (כיתות י'-י"ב – גילאי 15-17)
- ו. לימודים על-תיכוניים ואקדמיים (גיל 18+)

אלו הם שלבי החינוך העיקריים. לצד חלוקה זו יש גיוון בסוגי המסגרות בכל שלב חינוך. כך למשל יש גני ילדים הכוללים את כל גילאי 3-5 לצד גנים לכל גיל בנפרד; בחינוך היסודי, לצד בתי הספר השש-שנתיים יש בתי ספר שמונה-שנתיים; ובחינוך העל-יסודי, לצד החטיבה העליונה יש בתי ספר על-יסודיים ארבע-שנתיים.

2. מעמד משפטי

חוקי החינוך של מדינת ישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך הנבדלים זה מזה לפי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: מוסדות החינוך הרשמי, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן "המוכר"), ומוסדות הפטור:

- א. מוסדות החינוך הרשמי כוללים את החינוך הממלכתי היהודי והערבי ואת החינוך הממלכתי-דתי, מגן הילדים ועד חטיבת הביניים. בשנים האחרונות הוקם גם חינוך חרדי רשמי, אך היקפו עדיין קטן מאוד.
- ב. המוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי כוללים את כל בתי הספר העל-יסודיים (החטיבה העליונה), מוסדות חינוך של רשת החינוך החרדי העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני ומוסדות מוכרים אחרים, שלא כולם דתיים. בקטגוריה זו יש הבחנה בין המוסדות של שתי הרשתות החרדיות, המשויכות פוליטית למפלגות חרדיות (החינוך החרדי העצמאי משויך לאגודת ישראל ומעיין החינוך התורני משויך לש"ס), לבין המוסדות המוכרים האחרים. מוסדות החינוך של הרשתות החרדיות נהנים ממעמד מיוחד שעוגן בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, לפיו הם זכאים לתקצוב זהה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים.
- ג. מוסדות הפטור הם מסגרות חרדיות ודתיות הפטורות את ההורים השולחים את ילדיהם אליהן מחוק לימוד חובה.

מלבד שלושת סוגי המוסדות שנמנו לעיל יש גם כמה מוסדות של קבוצות שאינן מכירות בקיומה של מדינת ישראל ואינן נעזרות בה למימון מוסדות החינוך שלה, דוגמת נטורי קרתא והעדה החרדית.

3. מגזר

החלוקה בעקרון מיון זה נעשית לפי השתייכות לאומית. ההבחנה העיקרית היא בין יהודים ללא-יהודים, והלא-יהודים מתחלקים לשלוש תת-קבוצות: ערבים, בדואים ודרוזים. תת-מגזר נוסף הוא הצ'רקסים, אך הוא זניח בהיקפו. יש המגדירים את כל התלמידים הלא יהודים כ"ערבים", אך אנו מעדיפים להשתמש בתת-אוכלוסייה ספציפית (לדוגמה בדואים) או במונח "דוברי ערבית". חשוב לציין שיש עוד אלפי תלמידים המוגדרים "אחרים", בהם עולים או ילדי עולים שאמנם אינה יהודייה ולכן אינם נחשבים יהודים, ורובם המכריע לומדים כיום בחינוך הממלכתי היהודי.

4. סוג פיקוח

עקרון מיון זה מתייחס לתפיסת העולם הדתית של המוסד החינוכי. שלוש הקבוצות העיקריות הן:

- א. החינוך הממלכתי, הכולל את המוסדות שאינם מוגדרים דתיים במגזר היהודי ובמגזר דוברי הערבית.
- ב. החינוך הממלכתי-דתי, הכולל בתי ספר המחנכים את התלמידים ברוח הציונות הדתית.
- ג. חינוך אחר – כאן הכוונה על פי רוב לחינוך יהודי חרדי.

שני כלי מיון נוספים הם רמה חברתית-כלכלית ובעלות:

5. רמה חברתית-כלכלית

משרד החינוך מדרג את כל התלמידים במערכת לפי רמה חברתית-כלכלית. לשם כך הוא יצר "מדד טיפוח" המבוסס על המאפיינים האישיים של כל תלמיד. המאפיינים במדד ומשקלותריהם הם: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), מידת הפריפריאליות של בית הספר (20%), ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%). התלמידים מדורגים על פי התוצאה המשוקללת ומחולקים לעשר קטגוריות שוות בגודלן, מהנמוכה ביותר לגבוהה ביותר – "עשירוני טיפוח". מדד הטיפוח של בית הספר הוא ממוצע מדדי הטיפוח של התלמידים הלומדים בו. בעשירון טיפוח 1 נמצאים מוסדות המשרתים תלמידים מהרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר, ואילו בעשירון 10 נמצאים בתי ספר המשרתים תלמידים מהרמה הנמוכה ביותר, הזקוקים מאוד לטיפוח נוסף. לשם הנוחות השתמשנו בעבודה זו בחמישוני טיפוח.

6. בעלות

מיון זה נעשה על פי הבעלות על המוסד החינוכי.

- א. מוסדות בבעלות המדינה (משרד החינוך או משרד העבודה והרווחה)
- ב. מוסדות בבעלות הרשויות המקומיות
- ג. מוסדות בבעלות רשתות חינוך (מעייין החינוך התורני, החינוך החרדי העצמאי והרשתות אורט, עמל, אמי"ת, חורב, נעם-צביה, ויצ"ו, נעמת וכדומה)
- ד. מוסדות בבעלות עמותה
- ה. מוסדות בבעלות פרטית