

בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת

תמונת מצב של החינוך הישראלי

שלמה סבירסקי נוגה דגן-בוזגלו

דצמבר 2009

מרכז אדפה AdvaCenter

מרכז אדפה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו-סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יוון
פרופ' ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
ד"ר דני פילק
ד"ר רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
עו"ד דורי ספיבק

צוות

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכות מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בווגלו
חוקרת ורכות-עמיתה, פורום נשים
לתקציב הוגן: גב' יעל חסון
רכות-עמיתה, פורום נשים
לתקציב הוגן: גב' מייסון בדווי
לוביסטית, פורום נשים לתקציב
הוגן: גב' ולריה סייגלשיפר
מנהלת הדרכה: גב' נלי מרקמן
מנהלת משרד: גב' מירה אסא-אופנהיים



This publication has been
produced in partnership with the
Rosa Luxemburg Foundation

תוכן העניינים

4	א. הדינמיקה של בידול ואי שוויון
8	ב. משרד החינוך מול "כוחות השוק"
10	ג. רפורמות ואי שוויון
14	ד. תכנית הלימודים: מי לומד מה?
18	ה. אי שוויון בהישגים
24	ו. מעמד המורות בעידן השוק
29	ז. מימון מערכת החינוך
30	1. ההוצאה הלאומית לחינוך
33	2. תקציב משרד החינוך
37	3. תקציב החינוך של הרשויות המקומיות
39	4. תשלומי הורים
44	ח. דברי סיכום

א. הדינמיקה של בידול ואי שוויון

ישראל מעולם לא הצליחה לכונן מערכת חינוך מדינתית אחידה ושווה לכל נפש. המאפיין הבולט ביותר של החינוך הישראלי הוא הבידול – לאומי, דתי, עדתי, מעמדי. בידול זה אינו תוצר של תפיסת־עולם פלורליסטית רב־תרבותית אלא של הסדרים פוליטיים וכלכליים רבי־שנים, שחלקם הושג בהסכמה וחלקם בכוח. הבידול, כיוון שהוא מעוגן ביחס־יכוח פוליטיים וכלכליים, מלווה במידה גדולה מאוד של אי שוויון.

בידול אידיאולוגי ודתי

עוד לפני 1948, מערכת החינוך שהקים היישוב היהודי התאפיינה במידה גדולה של בידול, על בסיס של השתייכות מעמדית־אידיאולוגית ודתית. בתי ספר התחלקו אז לארבעה זרמים – הזרם הכללי, שהיה מזוהה עם המעמד הבינוני העירוני ומאוחר יותר גם עם מפלגות המרכזי־ימין, והקיף כ־1948 50% מהתלמידים; זרם העובדים, שהיה בשליטת תנועת העבודה והקיף באותה שנה כ־25% מהתלמידים; זרם המזרחי, שהיה בשליטת מפלגת המזרחי (לימים המפד"ל וכיום "הבית היהודי"); והזרם של אגודת ישראל (בנטואיץ', 1960: 72).

ב־1953, חמש שנים לאחר הקמת המדינה, ניסה ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, להנהיג מידה גדולה יותר של אחידות ממלכתית, אך קצר הצלחה חלקית מאוד: שני הזרמים הגדולים, "הכללי" וזרם העובדים (שיחסי הגודל ביניהם התהפכו בינתיים, כתוצאה משליטת מפא"י במנגנון המדינה החדשה ובמנגנוני קליטת העלייה), התאחדו והפכו להיות מה שמוגדר כיום כ"חינוך ממלכתי", שהוא חילוני. זרם המזרחי הפך גם הוא לממלכתי אך שמר על בידולו הדתי תחת הכותרת "החינוך הממלכתי־דתי". ואילו זרם אגודת ישראל שמר על עצמאותו (הוא אף קרוי "החינוך העצמאי") תוך שהוא נהנה מממון ממלכתי, תחת הכותרת הביורוקרטית של "חינוך מוכר שאינו רשמי".

הבידול בא לידי ביטוי גם במישור הניהולי: אמנם, כל הזרמים כפופים באופן רשמי למשרד החינוך אך בפועל, שר החינוך מנהל בעיקר את "החינוך הממלכתי" החילוני. זאת, כיוון שהחינוך הממלכתי־דתי מנוהל על ידי אגף נפרד במשרד החינוך, המהווה למעשה ממלכה בתוך ממלכה.

גם החינוך החרדי מהווה ממלכה בתוך ממלכה, והנהלתו אף יושבת מחוץ למשרד החינוך (כיום מדובר בשתי ממלכות: החינוך העצמאי, שהוא יורשו של זרם "אגודת ישראל", ו"מעיין החינוך התורני" מיסודה של מפלגת ש"ס).

בידול לאומי

הפלסטינים, שעד 1948 היו רוב באוכלוסיית הארץ, למדו אז במערכת חינוך נפרדת שנוהלה על ידי ממשלת המנדט הבריטי. הבידול הלאומי נותר על כנו גם אחרי 1948, בעיקר משום שהיישובים הערביים שנתרו בתחומי ישראל הושמו (עד 1966) תחת ממשל צבאי. הבידול נמשך גם לאחר ביטול הממשל הצבאי: למעט יוצאי רופן מעטים, כמעט כל התלמידים והתלמידות הערבים לומדים תחת מורות ומורים ערבים בבתי ספר נפרדים שבהם שפת הלימוד העיקרית היא ערבית וחלק מן התכנים הם ייחודיים לערבים. באופן רשמי, בתי הספר הערביים משוייכים ל"חינוך הממלכתי", אך בפועל הם מנוהלים על ידי אגף נפרד במשרד החינוך. אלא שבשונה מן הזרם הממלכתי־דתי ומן הזרמים החרדיים היהודיים, המנוהלים על ידי נציגי הזרמים הללו עצמם, האגף לחינוך הערבי אינו נהנה מניהול ערבי עצמאי ובמשך רוב השנים עמדו בראשו יהודים. צריך להוסיף עוד כי בתי הספר הערביים מתפצלים גם הם, בתורם, למספר תתי־זרמים, כדוגמת בתי הספר הדרוזיים, שתכנית הלימודים שלהם שונה מעט מזו של שאר בתי הספר הערביים. כמו כן, לצד בתי הספר הממלכתיים הערביים פועלים בתי ספר לא ממלכתיים, החוסים תחת הכותרת של "חינוך מוכר שאינו רשמי", ובהם בתי ספר של כנסיות נוצריות.

בידול עדתי

עם הקמת המדינה נוסף לקווי בידול אלה גם קו בידול עדתי. קו זה הבדיל בין ותיקים, שהיו ברובם יוצאי אירופה, ובין היהודים שהגיעו באותן שנים מארצות ערב. אלה הופנו בחלקם הגדול ליישובים חדשים – מושבים ועיירות פיתוח – או לשכונות בשולי הערים הגדולות. גם כאשר התגוררו לצד ותיקים, הופנו ילדיהם, במקרים רבים, לכיתות נפרדות בתוך בתי ספר ותיקים. כך קרה שבשנת 1952, כ־85% מילדי העולים החדשים, רובם מארצות ערב, למדו בנפרד מבני־גילם היהודים (סבירסקי, 1990: 52).

בשנות ה־1960 התארך קו הבידול העדתי וחצה לא רק את החינוך היסודי אלא גם את החינוך התיכוני. זאת, כתוצאה מן המאמץ הממשלתי להעלות את שיעור הלמידה של תלמידים מזרחים בתיכון – שעד אז היה מזערי. הממשלה בחרה לעשות זאת באמצעות הפנייה מאסיבית של בני נוער מזרחים לבתי ספר תיכוניים מקצועיים. המסלול המקצועי הפך אז למעשה למסלול לימודים מוחזי, בעיקר. מסלול זה נשא גם אופי ארגוני נברל: לא זו בלבד שבתי הספר המקצועיים הוקמו בעיקר במרכזי מגורים של מזרחים, כדוגמת עיירות פיתוח, אלא שהם נוהלו, רובם ככולם, על ידי רשתות לא־ממשלתיות כדוגמת אורט, עמל, ויצ"ו ואחרים. יצויין כי קו הבידול שהפריד בין מסלול עיוני לבין מסלול מקצועי ניכר בכל אחד משלושת הזרמים היהודיים – הממלכתי־חילוני, הממלכתי־דתי והחרדי־אשכנזי. במקביל, המסלול העיוני היה אז מסלול לימודים אשכנזי בעיקרו.

"כוחות השוק"

מלחמת ששת הימים הביאה ממד חדש של בידול. אם עד אז הוכתבה דינמיקת הבידול על ידי גורמים אידיאולוגיים, דתיים, לאומיים ועדתיים, הרי שעתה היא החלה להיות מוכתבת יותר ויותר על ידי שיקולים מעמריים. אם להשתמש במונחים השגורים כיום בשיח הכלכלי ניתן לומר כי מאז שנות ה־1970, הגורם הדינמי העיקרי במערכת החינוך הוא "כוחות השוק": במקרה שלפנינו מדובר במשפחות מקרב המעמד הבינוני והגבוה שהתהווה בשנות הצמיחה הכלכלית הגדולה שלאחר הקמת המדינה והתחזק עוד בעקבות המלחמה ב־1967. משפחות אלה ביקשו עתה להקנות לבניהן ולבנותיהן השכלה ראויה למעמדם החדש, תוך התברלות מן הפועלים, המזרחים והערבים. תחילה הם עשו זאת באמצעות ניצול השפעתם על מנגנון המדינה; אחר כך – באמצעות ניצול כוחם הכלכלי הגובר.

הישגם הראשון של "כוחות השוק" היה שידרוג החינוך התיכון באמצעות הרפורמה של 1968, שחוללה מעבר משיטה של 8 שנות לימוד יסודי ו־4 שנות לימוד תיכון לשיטה של 6 שנות לימוד יסודי, 3 שנות לימוד בחטיבת ביניים ועוד 3 שנות לימוד בחטיבה עליונה. המורים בחטיבת הביניים נדרשו להיות אקדמאים, כמו עמיתיהם בחטיבה העליונה; זאת, בתקופה שבה מרבית המורות והמורים היו בוגרי סמינרים, אם בכלל. בדרך זו יצרה הרפורמה של 1968 מסלול

הכנה ש־שנתי לאוניברסיטה בהדרכת טובי המורות בארץ. יש להוסיף כי באותן שנים, מרבית המועמדים ללימודים אוניברסיטאיים היו בנים/ות משפחות אשכנזיות ותיקות ומבוססות יחסית, ומבחינה זאת ניתן לראות ברפורמה מהלך ממלכתי שיצר מסלול מיוחס עבור בני ובנות השכבה המבוססת שהתכשרו לתפקידי הנהגה, ניהול, פיקוד ומחקר.

אינטגרציה ואנטי־אינטגרציה

הרפורמה של 1968 לוותה בתכנית של אינטגרציה בין־עדתית, שעיקרה שילוב תלמידים מזרחים בחטיבות הביניים החדשות. האינטגרציה לא הצליחה למחוק ואף לא לטשטש את קו הבידול הבין־עדתי. ראשית, רק מיעוט מקרב התלמידים המזרחים בחטיבות הביניים – שהוקמו בדרך כלל ליד בתי ספר תיכוניים עיוניים – הצליח להמשיך לחטיבה העליונה העיונית; הרוב הועבר בתום חטיבת הביניים לחטיבה עליונה מקצועית. שנית, האינטגרציה עוררה התנגדות רבה מצד משפחות מבוססות, הן מהחינוך הממלכתי והן מזה הממלכתי־דתי, שנאבקו, בכלים משפטיים ופוליטיים ובמידה רבה של הצלחה, בתכנית האינטגרציה, תכנית שמשרד החינוך ממילא לא התעקש רי הצורך על יישומה (סבירסקי, 1990: פרק 6; גבתון, 2003). מאבקים אלה, שהתפרסו על פני שנות ה־1970 וה־1980, היו בבחינת הישג נוסף של "כוחות השוק", שכן הם הצליחו לבלום במידה רבה את מהלך הרפורמה והאינטגרציה: עד תחילת שנות ה־1990, רק 46% מהרשויות המקומיות ביצעו את הרפורמה, והיינו, הקימו חטיבות ביניים; ורק כ־56% מהתלמידים היהודים ר־46% מהתלמידים הערבים למדו בחטיבות ביניים (Gaziel, 1994)¹.

צמצום תקציבי

המאבק באינטגרציה גיבש כוח ציבורי שחתר לשמר את הבידול העדתי במערכת החינוך. כוח ציבורי זה מצא לעצמו עד מהרה אפיק פעולה חדש. היה זה בעקבות הפעלתה ב־1985 של תכנית החירום לייצוב המשק. תוכנית זו סימנה את השתלטותה בישראל של תפיסה פוליטית־כלכלית ניאורליברלית, ששינתה את פניה של המדיניות הציבורית.

^[1] מן הראוי לציין כי העניין המחקרי בסוגיית האינטגרציה, שהיה רב בשנות ה־1970 וה־1980, דעך בשנות ה־1990. גם העניין הרגולטורי בנושא דעך: במערכת החינוך לא מתקיימות בקרה ובריקה שיטתיות בחטיבות הביניים כדי לבחון את מימוש האינטגרציה בתוך בית־הספר (ברק מדינה, 2003: 24).

^[5] תמונת מצב של החינוך הישראלי

אם עד אז שלטה בכיפה התפיסה שהמדיניות הציבורית צריכה לשאוף לפיתוח רחב היקף של כלל החברה במגוון של תחומים – תעסוקה, דיור, חינוך, בריאות – באה התפיסה החדשה והציבה את הצמיחה הכלכלית כיעד המרכזי של המדיניות הממשלתית; אם עד אז ראו עצמם ראשי המדינה כמובילים של מאמץ הפיתוח, באה התפיסה החדשה והעבירה את ההובלה לידי המגזר העסקי; אם עד אז ריכזה המדינה בידיה את המשאבים המאפשרים פיתוח, באה התפיסה החדשה ודרשה לצמצם את תפקידיה של המדינה ואת המשאבים העומדים לרשותה, ובראש ובראשונה את תקציב המדינה (בן־בסט, 1999).

בתחום החינוך, הביטוי העיקרי של התפיסה החדשה היה קיצוץ תקציבי וכלימה של תנופת הפיתוח והשרדוג של מערכת החינוך. למעשה, לאחר 1985 לא הובילה עוד המדינה מהלכים לאומיים בתחום החינוך: הרפורמה המערכתית האחרונה בישראל היא עדיין זו של 1968.

חינוך אפור ופתיחת אזורי רישום

הקיצוץ התקציבי איים על איכות החינוך בכל רמות המערכת. בתגובה, משפחות מבוססות יזמו מהלך שסלל את הדרך לכניסת כסף פרטי למערכת: מימון הורים של שעות לימוד שקוצצו על ידי משרד האוצר. מהלך זה ביטא את השתרשותו של קו הבידול החדש במערכת החינוך, הלא הוא קו הבידול המעמדי, שכן רק חלק מן ההורים יכול היה לעמוד בדרישה החדשה, להוסיף מכיסם את עלות שעות הלימוד שקוצצו.

הבידול המעמדי קיבל עד מהרה, במהלך שנות ה־1990, ביטוי ארגוני חדש, כאשר משרד החינוך פתח את אזורי הרישום: אם עד אז חוייבו

הורים לרשום את ילדיהם לבתי ספר באזורי מגוריהם, שעשויים להיות בעלי צביון מעמדי מגוון, פתיחת אזורי הרישום סימנה מעבר לשיטה המאפשרת לבני/ות המעמד המבוסס ללמוד זה לצד זה גם אם הרבר כרוך ביציאה מאזור המגורים. החדירה למערכת של כספי הורים והפתיחה של אזורי הרישום סימנו את התבססות ההגמוניה של "כוחות השוק", והיינו, של משפחות מן המעמד הגבוה, במערכת החינוך.

יזמות פרטית

בשנות ה־1990 נוספו צורות חדשות של מימון פרטי ושל יוזמה פרטית, המטות את הכף לטובת בתי ספר בשכונות וביישובים מבוססים. בתי ספר החלו לגייס כספים באופן עצמאי – מהורים, מתורמים או מבעלי עסקים; להגדיל את הכנסותיהם כאמצעות השכרת חדרים לפעילות עסקית; ולגבות "שכר לימוד" – גם כאשר מדובר בבתי ספר ציבוריים למהדרין, המקבלים את רוב מימונם מקופת המדינה.

כיום, הביטוי הבולט ביותר של ההגמוניה של "כוחות השוק" הוא המספר הרב של בתי ספר חדשים, שהם פרי יוזמות פרטיות של רשתות חינוך וקבוצות הורים המבקשים להקים לילדיהם מוסדות חינוך ייחודיים. מדובר בבתי ספר ממלכתיים לכל דבר, שכן הם מקבלים את עיקר המימון ממשרד החינוך; אלא שבנוסף למימון ממלכתי זה הם גובים תשלומים מן ההורים, תחת שמות שונים, החל מתשלום עבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת) וכלה ב"שכר לימוד". תשלומים נוספים אלה משמשים, כמובן, למימון פעילויות שונות, אבל בו בזמן הם גם משמשים מנגנון של הדרה של תלמידים ממשפחות מעוטות משאבים, שאינן יכולות לעמוד בתשלום. כיוון שכך מן הראוי לכנות בתי ספר שכאלה "בתי ספר ציבוריים מתברלים". על היקף הפעילות היוזמת של הורים

ניתן ללמוד ממחקר של המכון ליזמות בחינוך, המעלה כי בשנים 2002–2007 פעלו 125 עמותות להקמת בתי ספר (ויינהבר, 23.3.09).² לפי הערכות של חוקרים, שיעור בתי הספר הציבוריים המתברלים (בין אם הוקמו ביוזמה פרטית ובין אם בציבורית) נע בין רבע לשליש מכלל בתי הספר בישראל (גבתון, 23.3.09; בלאס, 2005).

התבדלות כנטילת סמכות מדינתית

ראינו, כי הבידול המאפיין את מערכת החינוך הישראלית הוא תוצר של הסדרים רבי־שנים, שחלקם קדם להקמת המדינה. בה בעת, הבידול משקף דינמיקה פעילה ומתמשכת, שהואצה מאוד בשני העשורים האחרונים, לאחר יישום תכנית החירום לייצוב המשק, ב־1985. דינמיקה זו מובלת על ידי יוזמות של כוחות מעמדיים רבי עוצמה, הנוטלים לעצמם סמכויות הנתונות על פי חוק למשרד החינוך, והיינו למדינה. מן הראוי להדגיש כי באומרנו "נטילת סמכות" אין אנו מתכוונים לעצם היוזמה שמגלים אזרחים, שהרי החופש ליזומה אזרחית הוא מרכיב בסיסי של התרבות הפוליטית הדמוקרטית. כוונתנו היא לכך שקבוצות של אזרחים נוטלות לעצמן סמכות להקים חומות של בידול – מעמדי, לאומי, עדתי, דתי – בתוך מערכת החינוך הציבורית, שאמורה להיות פתוחה לכל. והן עושות זאת מבלי להסתכן כלל באובדן ההכרה המדינתית והמימון הממשלתי. המדינה, מצדה, לא זו בלבד שהיא אינה יוצאת להגן על מטרותיה ועל סמכותה, אלא שהיא אף מקדמת בעצמה מגמה של ביוזר והשלת אחריות, כפי שנראה להלן.

^[2] רבים מכנים את בתי הספר המתברלים בשם "בתי ספר פרטיים". זהו כינוי שגוי, שכן בתי ספר אלה מקבלים מימון ממשלתי. בישראל אין כמעט בתי ספר פרטיים לחלוטין, והיינו, כאלה הממומנים במלואם על ידי כספי ההורים. באחרונה נודע על תכנית להקים בית ספר שכזה, ביוזמת מנהלה לשעבר של גימנסיה הרצליה בתל אביב, דרור אלוני. לפי הפרסומים, שכר הלימוד בבית ספר זה יעמוד על 30,000 ש"ח בשנה (www.havruta-school.org.il).

גבולות הזכות לחינוך - מערכת החינוך במזרח ירושלים

בפועל, הזכות לחינוך של אלפי ילדים פלסטינים במזרח ירושלים מיושמת כיום באופן חלקי בלבד. במוקד הבעיות ניצב המחסור החמור בכיתות לימוד בבתי הספר הציבוריים. ב־2008 חסרו במערכת החינוך הציבורית במזרח העיר 1,000 כיתות לימוד; הצפי ל־2011 הוא מחסור של 1,500 כיתות. בתוך עשר שנים, בין 1995 ל־2005, גדל המחסור בכיתות פי שלושה (וורגן, 16.10.2006; עיר עמים,	
--	--

2007; 2009; מבקר המדינה, 2009א:

615־659).

המחסור בכיתות לימוד בחינוך הציבורי

מאלץ אלפי ילדים פלסטיניים לפנות לבתי ספר פרטיים או לא רשמיים – של כנסיות, של הוואקף, האו"ם או מוסדות פלסטיניים שונים. הלימודים באלה עולים כסף.

ב־2008 למדו בירושלים המזרחית

כ־90,000 תלמידים; פחות ממחציתם –

40,745 תלמידים – למדו במערכת החינוך

יש להוסיף כי נטילת הסמכות הגלומה בפעילותם של בתי ספר ציבוריים מבודלים ומתברלים מובילה בסופו של דבר גם לתופעות של הדרה האסורות באופן מפורש על פי חוק; למשל, אפלייה הנקוטה בבתי ספר חרדיים אשכנזיים כלפי תלמידים ותלמידות מזרחים; האפלייה הנקוטה בכל הורמים כלפי תלמידים ותלמידות ממוצא אתיופי; האפלייה בכל הורמים היהודיים כנגד תלמידים ותלמידות ערבים והאפלייה הנקוטה בבתי הספר הציבוריים המתברלים כלפי תלמידות ותלמידים ממשפחות שאינן מבוססות.

^[1] תמונת מצב של החינוך הישראלי 7

ב. משרד החינוך מול "כוחות השוק"

אל נוכח הפעלתנות הרבה של "כוחות השוק", המדינה – הגוף שממנו אנו מצפים לאזן את "כוחות השוק" – הסתפקה בדרך כלל במתן לגיטימציה בדיעבד למרבית מהלכי ההתברלות של המעמד הבינוני והגבוה: המדינה לא פעלה בתקיפות לאכיפת האינטגרציה בחטיבות הביניים (סבירסקי, 1990: פרק 6; גבתון, 2004); היא נתנה את ברכתה בדיעבד לכניסת כספי הורים למערכת; היא פתחה את אזורי הרישום; והיא עודדה את היוזמות הפרטיות. מזה למעלה מעשר שנים אף פועלת המדינה לבזר את סמכויותיה באמצעות העברתן לבתי הספר, על אף שמרבית בתי הספר אינם מסוגלים לכלכל את מעשיהם בעצמם, בין השאר משום הקושי בגיוס משאבים נוספים, מעבר לאלה שהם מקבלים ממשרד החינוך. ניתן לומר, אם כן, כי שליטתה של המדינה במערכת החינוך הולכת ומתרופפת, אם מבחינה זאת ש"כוחות השוק" נוטלים לעצמם מסמכויותיה ואם מבחינה זאת שהיא עצמה חותרת להעביר מסמכויותיה לאחרים, בעיקר באמצעות מהלכי ביזור.

מדובר במהפך חד ביותר, שכן בעשורים הראשונים לאחר 1948, המדינה הנהיגה את מערכת החינוך ביד רמה ובמידה גדולה של פעלתנות. מערכת החינוך נתפסה כאמצעי מרכזי בפרויקט בינוי האומה הישראלית. בתוך ארבע שנים נחקקו שני חוקי החינוך העיקריים – חוק לימוד חובה (1949) וחוק חינוך ממלכתי (1953). ביטוי ממצה לתפיסה שרווחה אז נתן בן ציון דינור, שר החינוך השני:

"חינוך ממלכתי פירושו שהחינוך הוא שטח הנמצא ברשותה של המדינה, בתחום פעילותה וסמכותה המלאה. חינוך ממלכתי אין פירושו רק הגברת מרותה של המדינה על החינוך, או רק הוצאתו של החינוך מתחום הפולמוס החברתי והמפלגתי. משמעותו של חינוך ממלכתי הוא הטלתה של האחריות לחינוך על המדינה – האחריות השלמה, הבלתי מעורערת והבלתי מחולקת... המדינה היא הנושאת באחריות המלאה לאופק שבו תכוון, תודרך ותוגשם התפתחותו של הדור הצעיר" (דינור, 1968: 25).

ואכן, המדינה היא שהובילה את מהלך הכנסתה של האוכלוסייה שהיתווספה ליישוב הוותיק – יהודים שבאו מקצוות תבל ופולסטינים

שנתרו בתחומי הקו הירוק – אל מערכת החינוך הציבורית, תוך מאמץ גדול של בינוי, הכשרת מורים והפצת תכנית הלימודים.

על מידת החשיבות שייחסה הנהגת המדינה באותם ימים לחינוך ניתן ללמוד מן העובדה שבראש משרד החינוך הוצבו דמויות מרכזיות במפלגת השלטון. בשלושת העשורים הראשונים עמדו בראש המשרד, בין השאר, זלמן שז"ר, ששימש מאוחר יותר כנשיא המדינה; זלמן ארן ואבא אבן, מראשי מפא"י; ויגאל אלון, מפקד הפלמ"ח ולימים מראשי מפלגת העבודה. לא זו בלבד אלא שבכל אותן שנים גילו גם ראשי הממשלה מעורבות גדולה. הרפורמה הגדולה של 1968 הונהגה הודות לשיתוף פעולה בין ראש הממשלה לוי אשכול ושר החינוך זלמן ארן.

מלחמת ששת הימים ב־1967 והסכסוך המתמשך על השטחים שכבשה אז ישראל, שינו את סדר היום של ממשלות ישראל. התפיסה ששלטה עד אז, של מדינה המובילה מאמץ פיתוח כלכלי ואנושי (developmental state), פינתה את מקומה לתפיסה המערבת שיקולים של מעצמתיות אזורית, שבבסיסה צבא גדול ותקציב ביטחון גדול, יחד עם שיקולים של כלכלת "שוק חופשי", המושתתת על צימוק תפקידיה של המדינה והאדרת מעמדו של ההון הפרטי.

ב־1977 הופקד משרד החינוך לראשונה בידי שותפה קואליציונית לא בכירה – המפד"ל. מאז ועד 2001 התחלפו בראשות המשרד שתי שותפות קואליציוניות לא בכירות: המפד"ל ומר"צ (להוציא שש שנים בהם שר החינוך היה איש מפלגת העבודה יצחק נבון, לימים נשיא המדינה). רק ב־2001 חזר המשרד לידי מפלגת השלטון, עם מינויה של לימור לבנת מהליכוד.

לבסוף, ב־1980 החל תקציב החינוך להישחק וב־1985 הוא ידע קיצוץ חד במסגרת תכנית החירום לייצוב המשק. תקציב החינוך שב וגרל בתקופת הקליטה של גל ההגירה הגדול ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, אבל בחישוב לתלמיד, הוא לא שב עוד לרמתו בתקופה הקודמת.

כבר סקרנו לעיל את פעולת "כוחות השוק" במערכת החינוך מאז שנות ה־1980: כניסתו של כסף פרטי למערכת, פתיחת אזורי הרישום

וכיו"ב. אל נוכח פעולתם של כוחות אלה, המדינה היתה אמורה להציב משקל־נגד ולהגן, לחזק ולשרדג את החינוך הציבורי. בפועל, כפי שראינו, המדינה, לא זו בלבד שהיא לא כלמה את המגמות הבלתי־שוויוניות אלא אף נתנה הכשר בדיעבד לרבות מן הפעולות של השכבות המבוססות. מדוע?

ראשית, ראינו כי משרד החינוך הלך ואיבד ממעמדו לאחר 1977. משרד החינוך, כמוהו כמשרדים רבים אחרים, איבד מיכולתו הארגונית ליוזם, לפתח, למסד ולאכוף מהלכים רבי־היקף. משרד החינוך אינו יוצא דופן: למעשה, בשנים שלאחר 1985, רק שניים ממשרדי הממשלה שמרו על מעמדם ואף התחזקו: משרד הביטחון, שמעמדו היה רם עוד לפני מלחמת ששת הימים אך התחזק עוד לאחר מכן, בעקבות המדיניות המעצמתית החדשה; ומשרד האוצר, שהוליך את המעבר ממודל המדינה המפתחת למודל השוק החופשי. אחרי 1985 השתלט משרד האוצר בפועל על ניהול תקציבי מרבית שאר המשרדים – להוציא משרד הביטחון – באמצעות מינוי עובדי האוצר למשרת החשב הראשי של כל משרד ומשרד. כך נהג משרד האוצר גם במשרד החינוך והודות לכך הוא שולט לא רק בעיצוב תקציב החינוך ובעיצוב מדיניות השכר של המשרד, אלא גם ביכולת המשרד לממש רעיונות רפורמה המועלים מעת לעת.

שנית, במרבית המשרדים האזרחיים ובהם משרד החינוך, תחומי פעילות שבעבר היו מרכזיים עברו לידיים פרטיות, בעוד שפעילויות אחרות, ובהן פיקוח ואכיפה, נחלשו מאוד. בין השאר הופרטו גף תכניות לימוד, המרכז להכשרת עובדי הוראה בכירים, חלק גדול מפעולות הרגולציה התקציבית, חלק מפעילויות אגף שח"ר, ההשגחה על בחינות הבגרות, הפיקוח על טיולים בבתי ספר ועוד. גופים שפעלו בעבר מתוך משרד החינוך פועלים כיום מחוצה לו, כמו הרשות הארצית למדידה והערכה. פרויקטים גדולים של המשרד מנוהלים כיום על ידי גופים לא ממשלתיים ובהם קרן קרב וקרן סקטאר־ש"י. תחומי פעולה שבעבר נוהלו על ידי משרד החינוך מנוהלים כיום על ידי רשויות מקומיות, במקרים רבים באמצעות ספקים פרטיים, ובהם שירותי הניהול העצמי בירושלים (קרן רנה קאסן) ובתל אביב (חברת יובל חינוך). תחומי דעת שלמים מנוהלים כיום על ידי גופים פרטיים, ובהם שירותי סביבה מקוונת, חינוך לתזונה ובריאות ומרבית לימודי ההעשרה. כל אלה תואמים את המדיניות המוצהרת של משרד החינוך, להפוך מארגון

בעל סמכויות למשרד מטה בלבד (משרד החינוך, 2009ב).

כיום, הכוחות הדינאמיים ביותר במערכת החינוך מצויים מחוץ למשרד החינוך יותר מאשר בתוכו. שני הכוחות הדינאמיים ביותר הם, ראשית, המעמד המבוסס, היודע לנצל את נסיגתה של המדינה כדי לטפח עבור ילדיו בתי ספר אליטיסטיים מתברלים (ייחודיים, תורניים, למדעים ולאמנויות וכיו"ב). כוח זה פועל לא רק ברמה הבית־ספרית אלא גם ברמה הלאומית, באמצעותם של גופים ציבוריים כדוגמת ועדת דוברת ועמותת "הכל חינוך", שבראשן גורמים עסקיים המקדמים רפורמות שעיקרן שינויים ארגוניים, שסופם שיחזקו את מעמדם של רשויות מקומיות מבוססות ובתי ספר מבוססים.

כוח דינאמי שני הוא המפלגות החרדיות, שמערכות החינוך שלהן מתרחבות והולכות, אם בגלל הריבוי הטבעי הגבוה ואם בגלל ההצטרפות הגוברת של משפחות מעוטות משאבים, בעיקר מזרחיות, שצופות בחוסר אונים בהידלדלות בתי הספר הממלכתיים, מצד אחד, ואינן מסוגלות להתחרות בשוק החינוכי הנשלט על ידי "כוחות השוק", מצד שני.

ג. רפורמות ואי שוויון

חוקרי המדינה, שמועצת החינוך מאופיינת במידה גבוהה של אי שוויון,

העובדה, שמערכת החינוך מאופיינת במידה גבוהה של אי שוויון, איננה תגלית חדשה. נהפוך הוא: ממצאים מחקריים על כך היו מוכרים היטב כבר במחצית השנייה של העשור הראשון למדינה (ר' למשל סמילנסקי, 1957). האי שוויון אף עורר חשש בקרב הנהגת המדינה מכך שהמזרחים יערערו על הלגיטימיות של שלטונה (ר' צוקר, 1985:200). כאשר אבא אבן מונה לשר החינוך, ב־1960, הוא הכריז כי "העלאת רמתם של בני עדות המזרח היא החשובה במשימותיו החברתיות של מפעל החינוך" (שם: 199). אולם מחקרים שנעשו כעבור שני עשורים, בסוף שנות ה־1970, העלו כי האי שוויון נמשך גם בקרב הדור שנולד בישראל (ר', למשל, באשי, קאהן ודיוויס, 1981).

תרומה ממומנת של ממשלת ישראל לפרויקט "המחנכים"

יתרה מזאת, צמצום האי שוויון מעולם לא הוצב במרכזה של תכנית רפורמה ממלכתית. נהפוך הוא: תכניות הרפורמה הגדולות, בין אלה שיושמו ובין אלה שלא – התמקדו דווקא בשינויים ארגוניים שהעצימו את יתרונם של התלמידים והתלמידות המבוססים.

תוכנית "המחנכים" של ממשלת ישראל, 1985

ראינו כי ב־1968 הונהגה הרפורמה המשמעותית הראשונה (וגם האחרונה), שמטרתה הראשית היתה להאריך את משך ההכשרה ללימודים אקדמיים, מ־4 שנים ל־6 (חטיבת ביניים + תיכון), בעזרת מורים בעלי תואר אקדמי. אותה רפורמה עוררה התנגדות רבה בקרב מפלגות השמאל וחוגי השמאל במפלגת השלטון, מפא"י, בטענה שהיא תכונן בישראל מעמד של "אליטה משרתת". בתגובה לכך ומתוך רצון לזכות באישור הכנסת לרפורמה, החליטו מנסחיה להוסיף לה פן חדש – אינטגרציה בין אשכנזים למזרחים בחטיבות הביניים (לוי־פאור, 1987). אותה רפורמה הצליחה לענות על הצורך הרוחק של המדינה ושל המשק בכוח אדם משכיל, צורך שסופק, כאמור, על ידי בתי הספר התיכוניים ביישובים המבוססים. לעומת זאת, האינטגרציה הבין־עדתית הצליחה הרבה פחות: אמנם, שיעורי הלמידה של מזרחים בתיכון עלו מאוד באותן שנים, אבל לא היה זה כתוצאה מהתקבלותם לאותם בתי ספר תיכוניים בהם למדו ילדי הוותיקים אלא הודות להרחבה מאסיבית של המסלול המקצועי, אליו הופנו בעיקר מזרחים (ר' סבירסקי, 1990: פרק 4).

אמנם, סוגיית האי שוויון הבין־עדתי הניעה את משרד החינוך להנהיג תכניות סיוע רבות, שרובן יעדו במפורש לתלמידים מזרחים (לימים

תוכנית "המחנכים" של ממשלת ישראל, 1985

קובצו מרבית התכניות הללו תחת קורת הגג של אגף שח"ר – שירותי חברה ורווחה – במשרד החינוך). אלא שבדרך כלל, תכניות אלה לא באו לשנות את המבנה המבודל של מערכת החינוך או את ההפרדה של תלמידים למסלולים שונים, כי אם להעניק לתלמידים מזרחים סיוע נקודתי שיאפשר לחלק מהם להתקדם בתוך המערכת. תקופת הזוהר של תכניות אלה היתה בשנות ה־1970 וה־1980; בשנות ה־1990 קוצצו התקציבים של רובן (סבירסקי וסבירסקי, 2003).

ב־2002, שלושים וארבע שנים לאחר הרפורמה הגדולה נוצרה לראשונה הזדמנות לרפורמה רחבה חדשה במערכת החינוך. היה זה כאשר שרת החינוך לימור לבנת, חברת מפלגת השלטון דאז, הליכוד, מינתה "כוח משימה לאומי לקידום החינוך בישראל" בראשותו של איש העסקים שלמה דוברת. הוועדה חיברה מסמך מקיף ביותר, שעיקרי המלצותיו אומצו על ידי הממשלה בראשות אריאל שרון. אלא שיישום ההמלצות היה כרוך בהוצאה תקציבית גדולה – ואותה הממשלה לא אישרה. כיוון שכך, מרבית ההמלצות לא יושמו מעולם.

ועדת דוברת הכירה בעומק האי שוויון השורר במערכת החינוך ובין המלצותיה ניתן אף למצוא לפחות הצעה חשובה אחת להתמודדות עם הבעייה – הנהגת תקציב בית־ספרי דיפרנציאלי, כך שבתי ספר ביישובים לא מבוססים יקבלו תקציב גבוה מזה של בתי ספר ביישובים מבוססים. עם זאת, הוועדה לא ראתה בהתמודדות עם האי שוויון משימה עיקרית. במקום זאת, המלצתה החשובה ביותר היתה במישור הארגוני: לבזר את ניהול המערכת, ממשרד החינוך אל הרשויות האזוריות והמקומיות. המלצה זו עולה בקנה אחד עם המדיניות המקורי־כלכלית הנוהגת בישראל מאז 1985: צמצום רב ככל האפשר של תקציב המדינה ובמקביל, השלת אחריות מן הממשל המרכזי והעברתה אל גופים אחרים – עסקיים, אזרחיים או גופי שלטון מקומי. הבעייה היא שבמצב שבו מערכת החינוך מבודלת ומבוזרת ממילא, וכאשר הרשויות המקומיות השונות נבדלות זו מזו בהיקף המשאבים והיכולות, הצעה זו עלולה היתה להשריש עוד יותר את האי שוויון, שכן יישובים מעוטי משאבים היו מתקשים להתחרות ביישובים המובססים. למעשה, ההתמודדות עם האי שוויון דורשת דווקא גישה הפוכה מזו שהומלצה על ידי ועדת דוברת: הגברת מעורבותה של המדינה ולא צמצומה.

"אוטונומיה בית ספרית"

הרעיון של ביזור המערכת הועלה עוד קודם לכן, ב־1989, על ידי מנכ"ל משרד החינוך דאז, שמשון שושני. שושני הציע גישה של "אוטונומיה בית ספרית", שבמסגרתה יעביר משרד החינוך לבתי הספר אחריות על תחומים שעד אז היו באחריותו ובראשם ניהול תקציב בית הספר. הרעיון לקוח מעולם העסקים ועיקרו הפיכת כל בית ספר ל"מרכז רווח" המכלכל את צעדיו בעצמו. אלא שאוטונומיה היא משמעותית כל עוד ניתן לממש אותה: בניגוד לעולם העסקי, שם הנחת היסוד היא שלכל יחידה אוטונומית יש סיכוי של ייצור רווח, עולם החינוך הישראלי רווי בתי ספר (ורשויות מקומיות) הנעדרים סיכוי שכזה. אם לא די בכך, הרי שבמסגרת המהלך של "אוטונומיה בית ספרית" הורשו בתי ספר לגייס כספים מעל ומעבר לתקציב שהם מקבלים ממשרד החינוך, ממקורות שאינם עומדים לרשות כלל בתי הספר: תרומות, כספי הורים, הקצבות של הרשות המקומית או הפעלה עסקית של מבנה בית הספר – למשל, השכרת חדרים לפעילויות עסקיות לאחר שעות הלימוד, דבר שהוא אפשרי בערים הגדולות, שבהן יש פעילות עסקית רחבה וכתוצאה מכך ביקוש ער לחדרים ומבנים, אך אפשרי פחות ביישובים קטנים ומרוחקים מן המרכז, שבהם אין ביקוש דומה. על כל אלה יש להוסיף כי תחת תפיסת האוטונומיה הניהולית, המנהלת, שעד כה נתפסה כ"ראש למורות", הופכת בעל כורחה למנהלת עסקית הטרודה בעיקר בקשרים עם גורמי שלטון, עם ספקים ותורמים, תקשורת וכיו"ב. כלומר, ה"אוטונומיה הניהולית" הסיטה את עבודת המנהלות מפרדגוגיה למינהל.

בעוד שהמלצות ועדת דוברת לא יושמו, ברובן, המלצותיו של שושני זכו ליישום. התרגום המעשי של רעיון "האוטונומיה הבית ספרית" הוא "הניהול העצמי", אשר יישומו החל בסוף שנות ה־1990 בירושלים. לפי נתוני משרד החינוך, עד שנת 2004 עברו 673 בתי ספר לניהול עצמי (אתר משרד החינוך, "היישובים בניהול עצמי"; הנתון עודכן לאחרונה ב־2005; ר' גם מבקר המדינה, 2009).

פתיחת אזורי רישום

הצעה נוספת של שושני היתה פתיחה של אזורי הרישום. הצעה זו נועדה להרחיב את הזדמנויות של בני ובנות השכבה המבוססת ללמוד בבתי ספר נבדלים. יצחק נבון, שהיה שר החינוך כאשר שושני שימש

כמנכ"ל, רחה את ההצעה בטענה שיישומה יפגע באינטגרציה חברתית ובשוויון הזדמנויות בחינוך. בתגובה התפטר שושני ממשרתו ועבר לנהל את מינהל החינוך והתרבות של עיריית תל־אביב־יפו, שבמסגרתו הצליח ליישם את תכניתו בעיר. כעשר שנים מאוחר יותר, ב־2001, הפכה מדיניות פתיחת אזורי הרישום למדיניות כלל־ארצית. במסגרת מדיניות זאת, הקרויה "בחירה מבוקרת", כל רשות מקומית קובעת אזורי רישום ואילו כל תלמיד אמור לבחור בין בתי ספר בתוך אזור הרישום אליו הוא שייך.³

תוכנית "המחנכים" של ממשלת ישראל, 1985

לכאורה, פתיחה של אזורי הרישום יוצרת מצב של שוק ובחירה "חופשית" של הורים בבתי ספר. בפועל, כיוון שבתי הספר בשכונות השונות אינם שווים זה לזה, התחרות היא מוגבלת. ואז, כאשר תלמידים רבים מתחרים על מספר מקומות מוגבל באותם בתי ספר מועטים הנחשבים לטובים, התוצאה היא שבתי ספר אלה בוחרים בתלמידים (ולא להיפך), כשהם נוטלים לעצמם את התלמידים הנחשבים לטובים ומותירים את השאר לבתי הספר האחרים. במלים אחרות, השוק החינוכי שנוצר כתוצאה מפתיחת אזורי הרישום הוא שוק הנשלט בידי חזקים. באופן שכזה פתיחת אזורי הרישום ממסדת ואף מגבירה את האי שוויון במערכת.

תוכנית "המחנכים" של ממשלת ישראל, 1985

מן הראוי לציין כי שני איגודי המורים הגדולים, הסתדרות המורים וארגון המורים העל יסודיים, לא שותפו בוועדת דוברת וגם לא בגיבוש תכנית שושני. שני האיגודים כאחד מחו על רצונם של משרד האוצר ומשרד החינוך (בתקופת כהונתה של לימור לבנת) להנהיג רפורמות בחינוך באופן חד צדדי, ללא שיתוף המורים. הסיבה למהלך החד־צדדי של שרי האוצר והחינוך ברורה למדי: הן תכנית שושני והן ההמלצות של ועדת דוברת קראו לביזור מערכת החינוך ולאימוץ מודל ניהול עסקי הכולל "גמישות" בהעסקת מורות, כלומר פגיעה במבנה ההעסקה הנוכחי ובכוחם של האיגודים המקצועיים של המורות.

ארגוני המורים הציעו רפורמות משלהם: תכנית "עוז לתמורה" של ארגון המורים העל־יסודיים ותכנית "הצעד הקובע" של הסתדרות

^[3] תווד מנכ"ל תשס"ב/4(א). החלוקה לאזורי רישום והיקף התלמידים הנכללים בתכנית הנקראת "בחירה מבוקרת של בתי ספר על ידי התלמידים" משתנה מרשות מקומית אתר לאחרת

המורים. תכניות אלה הציגו להגדיל את שבוע העבודה של המורה כך שכל עבודתה תיעשה במסגרת בית הספר; שינוי מבנה התגמולים והקידום של עובדי ההוראה; הפחתת מספר התלמידים בכיתה והחזרה של תקציבי חינוך שקוצצו – כל זאת תוך שמירה על מבנה ממלכתי-ציבורי של החינוך. בעוד שתכנית שושני והמלצות ועדת דוברת ביססו את השינוי במערכת החינוך על העברת סמכויות לבתי הספר והפיקתם ליחידות כלכליות בהנהגת מנהלים "כלי-יכולים", איגודי המורים ביססו את המלצותיהם על שיפור מעמד המורות ותנאי עבודתן כאמצעי מרכזי לשיפור החינוך.

יש לציין כי רפורמות ארגוניות המתבססות על תפיסות הלקוחות מעולם העסקים אינן תופעה ייחודית לישראל. גם התופעה של עיצוב רפורמות חינוכיות על ידי אליטות עסקיות, ללא שיתוף המורים, אינה ייחודית לישראל. לארי קובן, חוקר חינוך אמריקאי שערך ניתוח השוואתי של רפורמות חינוכיות בארצות שונות, מצא כי ביזור האחריות, ממשרד החינוך אל הרשויות המקומיות ואל בתי הספר, לא הוליד תוצאות משמעותיות כלשהן בתחום החינוך עצמו. הוא כמעט ואינו משפיע על תפקוד בתי הספר, על ההוראה, על הלמידה ועל ההצלחה של הבוגרים בשוק העבודה. לדברי קובן, השפעתן העיקרית של כל הרפורמות היא בשינוי לרעה בתנאי העסקתן של המורות (אריאב וכפיר, 2008: 342-343). קובן מסק מכך שהתנאי להצלחת רפורמות חינוכיות הוא קיומה של מנהיגות פוליטית חזקה, תמיכה ציבורית ומימון מספיק; והחשוב מכל – שיתוף המורים (שם).

זרמי חינוך בישראל כיום

- כיום (2009) פועלות בישראל שש תתי-מערכות של בתי ספר:
- מערכת החינוך הממלכתי החילוני היהודי;
 - מערכת החינוך הממלכתי-דתית היהודי, המזוהה עם מפלגת המפד"ל (כרגע הבית היהודי);
 - מערכת החינוך החרדית היהודית, המפוצלת כיום לשניים;
 - החינוך העצמאי, המזוהה עם המפלגות אגודת ישראל ודגל התורה;
 - מערכת החינוך של מעיין החינוך התורני, המזוהה עם מפלגת ש"ס;
 - מערכת החינוך הערבי, שבתוכה ניתן להבחין במספר תתי-מערכות: לדוגמה, בתי הספר הדרוזיים, שבהם תכנית הלימודים מעט שונה מזו של בתי הספר הנוצריים או המוסלמים;
 - ביוני 2008 אושר זרם חדש הקרוי "החינוך הממלכתי המשלב", המבקש לגשר בין החינוך הממלכתי ובין החינוך הממלכתי-דתית.⁴

כל אחת מתתי-המערכות (להוציא את זרם החינוך הממלכתי המשלב, שנוסד רק ב-2008) מתפצלת, בתורה, על פי קווים מעמדיים ועדתיים. הביטוי הבולט ביותר לכך הוא קיומם, בכל תת-מערכת, של בתי ספר ציבוריים מתבדלים שניזומו על ידי האליטות המגזריות. בזרם הממלכתי מדובר במוסדות כדוגמת בתי ספר לאמנות או לטבע, בתי ספר דמוקרטיים או אנתרופוסופיים וכיו"ב; בחינוך הממלכתי-דתי מדובר בבתי ספר כדוגמת אלה של רשת נועם או רשת תל"י (תגבור לימודי יהדות). כל אלה בחינוך היסודי. בחינוך התיכון מתקיימת הבחנה ותיקה יותר בין בתי ספר עיוניים ומקצועיים. בזרם הממלכתי, בתי הספר העיוניים היוקרתיים ממוקמים בשכונות מבוססות; בחינוך הממלכתי-דתי מדובר בישיבות תיכוניות יוקרתיות; וכך גם בחינוך החרדי. במערכת החינוך הערבית, שרוב תלמידיה מוסלמים, מדובר בבתי ספר יוקרתיים המשתייכים ברובם לכנסיות נוצריות והמשרתים בני ובנות משפחות המסוגלות לשלם שכר לימוד גבוה – נוצריות ומוסלמיות כאחת. מן העבר השני ניצבים בתי ספר מקצועיים, הפועלים בכל אחת מתתי-המערכות. מאפיין מרכזי של בתי ספר אלה הוא שהם אינם מנהלים ישירות

על ידי משרד החינוך ואף לא על ידי הרשויות המקומיות, אלא על ידי רשתות לא ממשלתיות, שהגדולות שבהן הן אורט, רשת יהודית בין-לאומית לחינוך מקצועי; עמל, שנוסדה על ידי ההסתדרות; אמ"ת, המשתייכת לזרם הממלכתי-דתי; ויצ"ו, שהוקם על ידי נשים ציוניות מארצות הברית; ועתיד, רשת פרטית של בתי ספר למדעים וטכנולוגיה.

במהלך השנים השתנו יחסי הגודל בין הזרמים השונים. השינוי הבולט ביותר הוא הצטמקות החינוך הממלכתי היהודי (החילוני והדתי כאחד) והגידול של הזרמים החרדיים והזרם הערבי. ב-1970, התלמידים בבתי הספר היסודיים של החינוך הממלכתי היהודי (החילוני והדתי) מנו כמעט 80% מכלל תלמידי בתי הספר היסודיים. באותה שנה, 76% מכלל תלמידי כיתה א' למדו בבתי הספר הממלכתיים.

ארבעה עשורים לאחר מכן, ב-2008, חלקו של החינוך הממלכתי היהודי (החילוני והדתי) בקרב כלל תלמידי בתי הספר היסודיים עמד על 52.8% וחלקו בקרב תלמידי כיתה א' עמד על 53.4%. לעומת זאת, חלקו של החינוך היהודי החרדי בקרב תלמידי החינוך היסודי עלה בין 1970 ל-2008 מ-5.4% ל-19.4% וחלקו בקרב תלמידי כיתה א' עלה מ-5.0% ל-17.3%.

בעוד שחלקו של החינוך היסודי החרדי גדל כמעט פי 4, חלקו של החינוך היסודי הערבי גדל פי 1.5: מ-18.5% ב-1970 ל-27.9% ב-2008. אולם בקרב תלמידי כיתה א', שיעורם של תלמידי החינוך הערבי גדל פי 1.5, מ-19% ב-1970 ל-27.9% ב-2008. בחינוך העל יסודי, הירידה בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי מעט פחות דרמטית, מ-91% ב-1970 ל-67%, בעוד שחלקו של החינוך החרדי עלה מ-3.3%

תלמידים במוסדות חינוך

לוח 1
תלמידים במוסדות חינוך
לפי זרם וסוג בית ספר, 1969/70-2007/08, באחוזים מסך הכל בכל שורה

בית ספר יסודי					
שנה	סך הכל	% יהודי ממלכתי	% יהודי ממלכתי-דתי	% יהודי חרדי	% ערבי
1969/70	460,983	53.4%	22.6%	5.4%	18.5%
1979/80	546,158	57.6%	15.6%	4.4%	22.3%
1989/90	601,390	54.6%	16.4%	5.8%	23.2%
1999/00	731,198	45.4%	14.4%	15.3%	24.8%
2004/05	778,278	40.7%	13.7%	18.2%	27.3%
2006/07	820,275	39.2%	13.6%	19.0%	28.2%
2007/08	841,417	39.2%	13.6%	19.4%	27.9%
מזה כיתה א'					
1969/70	59,697	55.0%	21.0%	5.0%	19.0%
1979/80	84,429	59.0%	14.7%	3.8%	22.4%
1989/90	90,459	55.2%	17.1%	4.9%	22.8%
1999/00	113,571	45.1%	14.6%	14.4%	25.9%
2004/05	124,869	41.6%	14.0%	16.3%	28.1%
2006/07	134,193	40.1%	13.8%	16.9%	29.1%
2007/08	129,857	40.0%	13.4%	17.3%	29.3%
על יסודי (חטיבת ביניים וחטיבה עליונה)					
1969/70	145,386	69.6%	21.5%	3.3%	5.5%
1979/80	253,878	63.5%	19.2%	2.7%	14.7%
1989/90	394,563	64.9%	14.5%	3.1%	17.4%
1999/00	562,152	60.8%	14.7%	7.2%	17.3%
2004/05	599,765	55.1%	14.0%	8.9%	22.0%
2006/07	604,116	53.1%	13.9%	9.6%	23.4%
2007/08	607,241	52.7%	14.0%	9.5%	23.8%

הערות:
הנתונים כוללים את אוכלוסיית התלמידים במוזר ירושלים. נתוני הסך הכל כוללים תלמידים ערביים הלומדים במסגרות לא מוכרות. מקור: עיבוד של מרכז ארוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

ל-9.5%. נראה כי רבות מהמשפחות הרושמות את ילדיהן לבתי ספר יסודיים של החינוך החרדי מעבירות אותם בהגיעם לגיל תיכון לבתי ספר של החינוך הממלכתי. גידול מקביל חל גם בחלקו של החינוך התיכון הערבי, שגדל מ-14.7% ב-1980 ל-24% ב-2008. אמנם, אם בוחרים את 1970 כנקודת השוואה, הגידול הוא הרבה יותר דרמטי, מ-5.5% ל-24%. אלא שהדבר משקף בעיקר את העובדה שב-1970 שיעור הביקור של בני נוער ערבים בתיכון היה נמוך ביותר. בשנות ה-1970 התחולל גידול משמעותי, כתוצאה מהשקעה גדולה שביצע משרד החינוך באותו עשור בהרחבת שיעור הלמידה בתיכון (תוצאת של הרפורמה של 1968 ושל הרחבת רשת בתי הספר המקצועיים באותו עשור). לאחר 1980 התמתן שיעור הגידול בחלקם של הערבים בחינוך התיכון (הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות).

4 מוסדות זרם זה מקיימים לימודי יהדות מוגברים ושמים דגש על זהות יהודית במסגרת תכנית הלימוד הרגילה של משרד החינוך. ב-2008 נקבע כי ב-2009 יפעלו במסגרת זרם זה 8 מוסדות (תיכון 10 התשס"ח-2008 לחוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953 מילי 2008).

ד. תכנית הלימודים: מי לומד מה?

המשמעות המעשית החשובה ביותר של החלוקה לזרמים, ההפרדה למסלולים וההתבדרלות של בתי הספר הציבוריים הייחודיים היא, שהתלמידים והתלמידות בכל אחד מאלה לומדים בפועל תכנית הלימודים שונה; וכיוון שכך גם הישגיהם שונים.

מי לומד מה?

אם אנו מניחים כי התקדמות נורמטיבית של תלמידים משלב חינוך אחד למשנהו מבוססת על רכישת שליטה בתחומי ידע מוגדרים, אזי, במידה וישנם הבדלים בין בתי ספר שונים, או בין מסלולים בתוך בית הספר, בעושרה של תכנית הלימודים ובהיקף הלמידה שלה, הרי שהבדלים אלה מציבים מכשולים במסלול ההתקדמות הנורמטיבית.

למרבה הצער, השאלה "מי לומד מה?" אינה עומדת במרכז הפעילות המחקרית בתחום החינוך. אמנם, יש נתונים רבים על ההישגים של תלמידים מן הזרמים השונים (ר' להלן), מיישובים שונים ומבתי ספר שונים, אך יש מעט נתונים השוואתיים על ההבדלים בין בתי ספר ובין תלמידים בכל הנוגע לחומר הנלמד – הבדלים אשר סביר להניח כי הם מסבירים לפחות חלק מהבדלי ההישגים. גם משרד החינוך אינו מקדיש לסוגייה זאת תשומת לב מיוחדת: לאחרונה קבע מבקר המדינה כי במשרד החינוך אין מערך שיטתי של איסוף נתונים לגבי מצב הוראת המקצועות השונים בבתי הספר, כי תפקיד המפקחים המרכזיים (המפמ"רים) הוגדר לפני 20 שנה ומאז לא הותאם למציאות המשתנה וכי ועדות המקצוע אינן מתכנסות באופן סדיר. התוצאה – כשני שלישים מהמקצועות אינם נלמדים כנדרש, אם מבחינת היקף שעות הלימוד, אם מבחינת כיסוי מלא של הנושאים ואם מבחינת הכשרת המורות ללמד את המקצועות השונים. עוד קובע המבקר כי משרד החינוך אינו נוקט סנקציות כלפי בתי ספר שאינם מלמדים את המקצועות כנדרש (מבקר המדינה, 2009א: 773–869).

ביטוי מוכר של אי שוויון בחומר הנלמד הוא חלוקת התלמידים בתוך כל כיתה להקבצות, כאשר בכל אחת מהן לומדים את תכנית הלימודים בקצב שונה וכאשר התוצאה המעשית היא שתלמידים בהקבצה הגבוהה לומדים חלק גדול יותר של תכנית הלימודים מתלמידים בהקבצות הנמוכות. עקב כך יש הבדלים גדולים במידת ההתקדמות במסלול

הלימודים הנורמטיבי. בישראל, חלוקת תלמידים להקבצות נהוגה מאז שנות ה־1960, רק בשנות ה־1990 החל משרד החינוך להמליץ שלא לעשות זאת בחינוך היסודי (אלא רק החל בחטיבות הביניים; חוזר מנכ"ל משרד החינוך נ"ד 8 מיום 3.3.1994). מחקרים שנערכו בישראל ובהו"ל מצאו כי החלוקה להקבצות, במקום שתהיה אמצעי לחיזוקם של תלמידים איטיים הופכת לחלוקה של קבע בין קבוצות תלמידים שכל אחת מהן לומדת חומר שונה (ר' לדוגמא דורון ומילין, 1979). מחקרים אחרים העלו כי החלוקה להקבצות אינה תורמת להעלאת ההישגים בבתי הספר ולעומת זאת מגבירה את האי־שוויון בהישגים (Gamoran, 1992; Wheelock, 1992). יתרה מזאת, ארגון ה־OECD ממליץ כיום באופן מפורש שלא להפריד תלמידים לקבוצות הומוגניות, במיוחד בשלבי החינוך המוקדמים (OECD, 2009: 80).

גם השוואה בין בתי ספר, ולא רק בין הקבצות בתוך כל בית ספר, מעלה תמונה של אי שוויון בחומר הנלמד. ב־1981 ברק צוות של חוקרים את ההישגים הלימודיים של תלמידי בתי הספר היסודיים בישראל (באשי, קאהן ודיוויס, 1981). החוקרים ידעו להצביע על מידת ההתקדמות של התלמידים השונים בתכנית הלימודים הנורמטיבית. כך, לדוגמא, הם ידעו לציין כי בחלק מפעולות החשבון היו הישגיהם של תלמידי כיתות ו' ערבים ומזרחים מקבילים לאלה של תלמידי כיתות ד' אשכנזים (באשי, קאהן ודיוויס, 1981: 458).

מחקר עכשווי יותר שבחן את תכנית הלימודים בחטיבות הביניים בישראל הצביע על פער בין התכנית הרשמית לביצועה וכן על שונות בין בתי ספר מבחינת מבנה תכנית הלימודים, המקצועות הנלמדים והזמן המוקדש לכל מקצוע (רש ובן־אבות, 2004).

בחטיבה העליונה של בתי הספר התיכוניים, כשליש מן התלמידים לומדים במסלול מקצועי וכשני־שלישים במסלול עיוני (הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2008, לוח 8.10). נתונים לגבי 1992 מעלים שבבתי הספר המקצועיים הוקדשו פחות שעות לימוד למתמטיקה (3.6 שעות שבועיות במקצועי לעומת 5 בעיוני), מדעים (3 לעומת 4.5), שפה זרה (3 לעומת 4.4) ועברית (2.1 לעומת 4). לעומת זאת, מספר השעות השבועיות

שהוקדש ללימוד טכנולוגיה ומחשבים (23) היה גדול הרבה יותר מאשר במסלול העיוני (3.6) (רש ובן־אבות, 2004: לוח 2).

ועוד בחטיבה העליונה, ישנם הבדלים בין בתי ספר ובתוך בתי ספר באשר לרמת הלימוד במקצועות בהם נבחנים התלמידים בבחינות הבגרות. כל מקצוע ממקצועות הבחינה מחולק ל־5 יחידות, וכל תלמיד ותלמידה יכולים לבחור מה מספר היחידות שבו הם מבקשים להיבחן. מספר היחידות מעיד על היקף החומר שנלמד – וככל שמספר היחידות גבוה יותר, במיוחד במתמטיקה, אנגלית ועברית, גדלים הסיכויים להתקבל ללימודים אקדמיים בכלל ולמוסדות יוקרתיים בפרט. על רמת הלימודים בכל אחד מהמקצועות בהם נבחנים תלמידי התיכון ניתן ללמוד מנתונים שמפרסם משרד החינוך אחת לשנה על תוצאות בחינות הבגרות. ב־2008, למשל, רק 18.6% מן הנבחנים במתמטיקה נבחנו ברמה של 5 יחידות; 30% נבחנו ברמה של 4 יחידות והשאר – 51.4% נבחנו ברמה הנמוכה ביותר, 3 יחידות. באנגלית, 40.5% נבחנו ברמה של 5 יחידות, 36.9% ברמה של 4 יחידות ו־22.6% ברמה של 3 יחידות (משרד החינוך, 2009א). עדית ליבנה כחנה את התופעה בקרב תלמידי המסלול העיוני בלבד ומצאה שגם במסלול זה יש שלושה תתי־מסלולים פנימיים, שאותם היא סיווגה לפי מקבצי מקצועות הלימוד ולפי מספר יחידות הלימוד; את תתי־המסלולים היא כינתה בשם "בגרות רגילה", "בגרות אוניברסיטאית" ו"בגרות אליטיסטית" – שמות המלמדים על טיבם הבלתי־שווה של תתי־מסלולים אלה (ליבנה, 2006).

תכנית הליבה

בעוד שהאי שוויון בחומר הנלמד אינו מצליח לעורר התעניינות ציבורית בכלל ופוליטית בפרט, סוגיית "תכנית הליבה" מעוררת עניין רב, בעיקר מכיוון שהיא כרוכה בעימות פוליטי בין מפלגות חרדיות לחילוניות. במרכז העימות ניצבת העובדה שבתי הספר החרדיים מלמדים על פי תכנית לימודים עצמאית משלהם, ולא על פי תכנית היסוד של משרד החינוך.

בשיאו של העימות קראה מפלגת "שינוי" להתנות תיקצוב ממשלתי של מוסדות חינוך חרדיים בקיום מלא של תכנית היסוד (בג"צ 99/9751).

בעקבות זאת, מנכ"ל משרד החינוך הגדיר את מספר השעות שיש להקדיש לכל אחד מנושאי הלימוד בבית־הספר היסודי.⁵ ב־2003 הגדיר משרד החינוך את מקצועות היסוד כ"תכנית ליבה" וקבע זיקה בין היקף היישום של תכנית זו ובין רמת התקצוב הממלכתי של המוסד החינוכי (חוזרי מנכ"ל תשס"ג/10א] ותשס"ג/10ג] 1.6.2003). ב־2007 עשה משרד החינוך צעד נוסף כאשר פירסם תכנית ליבה חברתית־ערכית מחייבת – אבל זאת רק לשעת חינוך שמקיימים בתי הספר היסודיים בחינוך הממלכתי והממלכתי־דתי (חוזר מנכ"ל תשס"ח/3א] 1.11.2007). ב־2002 הוצב למשרד החינוך תאריך יעד – שנת הלימודים 2008 – לגיבוש תכנית יסוד לבתי הספר העל־יסודיים; זאת, בעקבות עתירה נוספת לבג"צ, שהוגשה על ידי ארגון המורים בבתי הספר העל־יסודיים (בג"צ 10296/02). ואכן, ב־2007 פירסם משרד החינוך תכנית ליבה לחינוך העל־יסודי, המגדירה את היקף הלימוד של המקצועות השונים וכן עקרונות פדגוגיים ונושאים מרכזיים (חוזר מנכ"ל תשס"ח/3א], 1.11.2007).

המפלגות החרדיות הגיבו בצעדים משלהן. מצד אחד, יש במפלגות החרדיות מי שהביעו נכונות לוותר על חלק מהתיקצוב הממשלתי באם יהיה בכך כדי להבטיח פטור מלימודי הליבה. מצד שני, המפלגות החרדיות נאבקות על חלקן בתקציב החינוך, תוך עקיפה של החלטות בג"צ: כך, ביולי 2008 הצליחה ש"ס להעביר בכנסת חוק המקנה פטור מלימודי הליבה לישיבות חרדיות קטנות אשר יוגדרו כ"מוסדות חינוך תרבותיים יחודיים" ויתוקצבו בשיעור של 60% מהתקצוב של מוסד ממלכתי על־יסודי עיוני. ללא החוק, לפי החלטת בג"צ מ־2002 המתנה תקצוב בלימודי ליבה, היה תקצוב הישיבות הקטנות, כ־260 במספר, נפסק בשנת הלימודים תשס"ט (חוק מוסדות חינוך תרבותיים יחודיים התשס"ח־2008). עוד קודם לכן, ב־2007, הביאו ח"כים של ש"ס לחקיקה המחייבת את הרשויות המקומיות לתקצב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים וביניהם מרבית מוסדות החינוך החרדיים, בשיעור של 75% מתקצוב בתי הספר הממלכתיים – ללא זיקה לקיום תכנית לימודים מחייבת (התיקון לסעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי התשי"ג־1953 ידוע כ"חוק נהרי").

⁵ חוזר מנכ"ל תש"ס/7 (ב), כ"ד באר א' תש"ס, מרס 2000.

העימות נובע, בחלקו, מאי-הסכמה סביב ההגדרה של "תכנית הליכה": ההגדרה המצמצמת כוללת רק לימודי שפות, מתמטיקה ומדעים; ההגדרה המרחיבה כוללת, בנוסף, "מצע ערכי, המבטא את ההסכמות הבסיסיות, הנגזרות מהיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ומערכים הומאניים אוניברסליים כגון זכויות האדם, אזרחות פעילה או הזכות לביטוי עצמי של דעות ושל אורחות חיים" (דוברת, 2005: 13-14; על ההבחנה בין שתי ההגדרות ר' מרקמן-שטרנברג, 2009). החרדים מתנגדים בעיקר להגדרה המרחיבה וסביר להניח כי אילו נדרשו לנהוג לפי ההגדרה המצמצמת, התנגדותם היתה נחלשת; למעשה, חלק ניכר ממוסדות החינוך החרדיים מיישם ממילא את תכנית היסוד של משרד החינוך: למשל, מוסדות מעיין החינוך התורני ורוב המוסדות החרדיים לבנות בשני הזרמים החרדיים (ר' תשובת משרד החינוך כבג"צ 10296/02).

שינוי מקיף יותר אינו יכול להתרחש במישור המשפטי ואף לא במישור החינוכי: הוא מחייב הסכמה במישור הפוליטי הלאומי. יש לזכור כי האוטונומיה החינוכית החרדית מעוגנת בהסכמים היסטוריים בין המפלגות החרדיות לתנועה הציונית, האחד משנת 1920, כאשר ההסדרות הציונית החלה לראשונה לתקצב בתי ספר בארץ ישראל, והשני משנת 1947, ערב הדיונים על חלוקת פלסטינה בין מדינה יהודית ובין מדינה ערבית. בשני המקרים, ההנהגה הציונית הסכימה להתפשר ולאפשר לחרדים אוטונומיה חינוכית במימון ציבורי כיוון שנוקקה לתמיכתם במימוש הפרויקט הציוני: ביצגו הציונים

מיעוט בעם היהודי, והם נזקקו לתמיכה ציבורית רחבה כדי לממש את ההבטחה שהיתה גלומה בהצהרת בלפור; וב-1947 נזקקו הציונים לתמיכה חרדית בתכנית החלוקה.

המושג של "תכנית ליכה" נוגע גם לתכנית הנלמדת בבתי הספר הערביים בישראל. דוברים יהודים רבים מכירים בכך שתכנית הלימודים בבתי הספר הערביים צריכה לכלול "ביטוי למורשת הערבית הנפרדת" (ר' לדוגמא דוברת, 2005: 35). אלא שבו בזמן הם דורשים מן המורים והתלמידים הערבים "נאמנות מלאה למדינת ישראל" (שם: שם). דרישה זו יכולה להתפרש כדבר המוכן מאליה וכהתנהגות המצופה מכל אזרח ותושב, אלא שבדרך כלל היא מועלית אך ורק לגבי האוכלוסייה הערבית בישראל. מכאן שדרישה זו נועדה לעצב את תכנית הלימודים הנלמדת בבתי הספר הערביים כך שהיא תעודד הזדהות מלאה ובלעדית עם הצד הישראלי בסכסוך הממושך בין התנועה הציונית ובין התנועה הלאומית הפלסטינית.

גם כאן, כמו בבירול החרדי/חילוני, מדובר בסוגייה שצריכה לבוא על פתרונה במישור הפוליטי הלאומי: סביר כי התמודדות שכזאת תהיה קשה אם לא בלתי אפשרית כל עוד נמשך העימות בין שני הלאומים. השאלה המעשית היא, האם יש בסוגיית "הנאמנות המלאה למדינת ישראל" כדי להצדיק, בינתיים, מדיניות של הדרה ואי שוויון בין יהודים לערבים בתחום החינוך.

על הלחץ להרחיב מחדש את החינוך המקצועי

לאחרונה מועלות הצעות לשוב ולהרחיב את המסלול המקצועי, לאחר ששיעור הלומדים בו ירד מכ-50% מתלמידי התיכון בשנות ה-1980 לכ-37% בשנות ה-2000. ההצעות באות בעיקר מכיוונו של מעסיקים:

1. התאחדות המלאכה והתעשייה, הטוענת שחסרים כ-5,000 טכנאים לתעשייה;
2. התעשיין סטף ורטהיים, הטוען (ב-2008) שבמסלול המקצועי לומדים רק כ-10% מתלמידי החטיבות העליונות וכי מסלולים המכונים "טכנולוגיים" הם למעשה מסלולים עיוניים שאינם מכשירים צעירים לתעשייה;
3. צה"ל, הטוען שבגלל מחסור בוגרי חינוך טכנולוגי ומקצועי, הוא נאלץ להכשיר כ-35%-50% מבוגרי הנתבי העיוני למקצועות טכנולוגיים במהלך השירות (וורגן ונתן, 2008: 13.7.29-32). בעקבות כל אלה מפעילים כיום משרד החינוך, משרד ראש הממשלה ואנשי אקדמיה ותעשייה תכנית לקידום החינוך הטכנולוגי והמקצועי. תכנית טו"ב (טכנאים ובגרות) מופעלת מאז 2007 במתכונת ניסויית עם כ-1,200 תלמידים.

בישראל, חינוך מקצועי הפך מסלול לימודים מרכזי ב-1965, כאשר הממשלה החליטה להרחיב את רשת בתי הספר המקצועיים הן כדי לענות על צורכי התעשייה – שהיתה אז ענף כלכלי גדול – והן כדי להוות שער כניסה לחינוך על-יסודי לבני הנוער המזרחים בשכונות ובעיירות הפיתוח, שעד אז היה ייצוגם בחינוך העל-יסודי זניח. בתוך עשור אחד נכנסו לתיכון מרבית בני הנוער המזרחים – בעיקר באמצעות המסלול המקצועי. מסלול תיכון מקצועי נפרד קיים במרבית ארצות העולם והוא משקף מדיניות היסטורית של הפרדה מעמדית בין מי שנועדו לשמש בתפקידי ניהול, פיקוד ומחקר ובין מי שנועדו לעבודה מקצועית בתעשייה. בחלק מן הארצות, כדוגמת גרמניה, חלוקה זו נהנית מלגיטימציה בין-מעמדית רבת-דורות המבוססת, בין השאר, על הסכמה בין הממשלה, המעסיקים והאיגודים המקצועיים המבטיחה לבוגרי המסלול המקצועי מעמד מקצועי, מסלולי קידום והמשך לימודים ושכר נאות. בישראל, לעומת זאת, המסלול המקצועי שימש רוב השנים כקטיגוריה שיוזרית, שהקריטריון העיקרי בהפנייה אליו היה ועודנו אי התאמה למסלול העיוני; כתוצאה מכך

הוא אינו נהנה מהסדרים דומים לאלה הקיימים בגרמניה. המסלול המקצועי ספג ביקורות רבות, בעיקר על רקע העובדה שבמשך שנים ארוכות הוא היה בעיקרו מסלול לבני נוער מזרחים (בשנות ה-1990 נפתחו מסלולים מקצועיים גם ביישובים ערביים). בעקבות ביקורות אלה נעשו שינויים במסלול, שעיקרם תיגבור לימודים עיוניים וחיפה מוגברת למקצועות ההיי-טק. עוד – כחלק ממאמץ לשנות את תדמיתו הירודה של המסלול, שונה שמו מ"מקצועי" ל"טכנולוגי". כיום, 37% מתלמידי החטיבה העליונה לומדים במסלול הטכנולוגי (ולא 10%, כטענתו של סטף ורטהיים). על רקע זה ניתן לתמוה, מדוע אין בשיעור זה כדי לספק את התעשיינים, לאור העובדה שהתעשייה מעסיקה כיום רק כ-16% מכוח העבודה בישראל – ולא 25%, כבשנת 1970. תמיהה שנייה היא מהותית יותר: מהו הצידוק המוסרי והחברתי לכבול בני נוער בגיל צעיר למסלול לימודים שבו הסיכויים להגיע ללימודים אקדמיים הוא נמוך, יחסית, ולמסלול חיים שבו השכר וסיכויי הקידום נמוכים גם הם.

ה. אי שוויון בהישגים

הביטוי המובהק ביותר של הבידול והאי־שוויון הלאומי, המעמדי, הערתי והרתי הוא ההבדלים הגדולים ברמת ההישגים של תלמידי ישראל.

את ההישגים ניתן למדוד בשתי צורות: האחת, מידת ההצלחה של התלמידים והתלמידות בהשלמת מסלול הלימודים הרשמי: ההתמדה בלימודים (אי נשירה), המעבר מכיתה לכיתה ביסודי, המעבר מבית הספר היסודי לחטיבת ביניים, המעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה (כאשר המעבר לחטיבה עליונה עיונית נתפסת כהישג גבוה מן המעבר לחטיבה עליונה מקצועית), הלימודים לקראת בחינות הבגרות (כאשר התלמידים מתחלקים לרמות לפי מספר היחידות במקצועות השונים), מידת ההצלחה בבחינות הבגרות (רמת הקושי של הבחינה [מספר היחידות] והציון בבחינה; העמידה בדרישות הקבלה של המוסדות להשכלה גבוהה; והמשך לימודים במוסד להשכלה גבוהה (כאשר גם כאן יש הבחנה על בסיס רמה ו/או יוקרה בין המוסדות השונים).

צורה שנייה של מדידת הישגים היא העמדת התלמידים והתלמידות במבחנים משווים – לאומיים ובינלאומיים. להלן נציג את הישגיהם של תלמידי ישראל מן הזרמים השונים ב־5 מדרגים: שיעור ההצלחה בבחינות הבגרות ושיעור ההצלחה במבחני המיצ"ב (בישראל) ובמבחנים הבינלאומיים PIRLS, TIMSS, PISA.

שיעור הזכאות לתעודת בגרות

המדד הנפוץ ביותר המשמש לציון האי־שוויון בין קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל הוא שיעור הזכאות לתעודת בגרות.

בכל אחד משני העשורים הקודמים עלה שיעור הזכאות לתעודת בגרות בעשר נקודות אחוז: מ־20% מקבוצת הגיל ב־1980 ל־30% ב־1990 ול־40% ב־2000. בעשור הנוכחי, דומה היה כי שיעור הזכאות ימשיך לעלות באותו קצב, לאחר שב־2004 הוא כבר הגיע ל־49.2%. אלא שלאחר מכן ירד השיעור הזכאות וב־2008 הוא עמד על 44.4%. ברעבד מתברר כי חלק מן הגידול שנרשם החל מאמצע שנות ה־1990 נבע מהקלות שניתנו לנבחנים ואשר השתנו משנה לשנה – החל בהגדלה של חלק

ממקצועות הבחינה וכלה באפשרות להיבחן על חלקים של המקצוע במועדים שונים. עוד מתברר כי הקלות אלה תרמו לחיזוק קו הבידול בין תעודת בגרות המקנה כניסה למוסדות להשכלה גבוהה ובין תעודה שאינה קבילה על המוסדות האקדמיים (Ayalon and Shavit, 2004).

לוח 2 להלן מציג את שיעור הזכאות לתעודת בגרות לפי זרם ולפי מסלול לימודים. הלוח מעלה, תחילה, את הפערים המעמדיים, הערתיים והלאומיים: ב־2008, הצעירים ביישובים המבוססים היו בעלי שיעור הזכאות הגבוה ביותר (מתוך קבוצת הגיל) – 67%; במלים אחרות, ביישובים אלה, 2 מתוך כל 3 צעירים וצעירות קיבלו תעודת בגרות. בעירות הפיתוח, השיעור היה נמוך באופן משמעותי – 46.9%, דהיינו, 1 מתוך כל 2 צעירים. ביישובים הערביים, שיעור הזכאות היה הנמוך ביותר: רק 1 מתוך כל 3 צעירים וצעירות קיבלו תעודת בגרות.

הלוח מציג גם נתונים על שיעורי הזכאות בזרמים היהודיים השונים: כאן, הנתונים הם של שיעור הזכאות מתוך הלומדים ב"ב, ולא של שיעור הזכאות מתוך קבוצת הגיל וזאת בגלל היעדר נתונים סטטיסטיים על גודל קבוצת הגיל של הקבוצות הרלבנטיות. שיעור הזכאות בשני הזרמים הממלכתיים היו דומים למדי – 62.7% בזרם הממלכתי דתי ו־62.9% בזרם הממלכתי־חילוני. שיעור הזכאות הנמוך ביותר נרשם בזרמים החרדיים – 21.7%. ניתן לראות עוד כי שיעור הניגשים לבחינות הבגרות מקרב הלומדים ב"ב בזרמים החרדיים הוא נמוך: כמחצית מן הלומדים, בהשוואה ליותר מ־90% בזרמים הממלכתיים – עדות לחשיבות הנמוכה, יחסית, המיוחסת לתעודת בגרות בקהילות החרדיות.

לבסוף, הלוח מציג נתונים על שיעור הזכאות בשני מסלולי הלימוד בתיכון – העיוני והטכנולוגי. במסלול העיוני, שיעור הזכאות עמד על 60.8%, בהשוואה ל־48% במסלול הטכנולוגי. הלוח שלהלן מביט עוד את ההפרש הגדול בין שיעור הניגשים לבחינות ובין שיעור המצליחים בהן, בעיקר בבתי הספר הערביים והחרדיים וכן במסלול הטכנולוגי.

6 יישובים שנכללו באשכולות 8-10 של הלמ"ס בשנת 2006 ושאוכלוסייתם גדולה מ־10,000 תושבים: אבן יהודה, גבעת שמואל, גבעתיים, גני תקווה, חוד השרון, הרצלייה, כוכב יאר, מבשרת ציון, מודיעין־מכבים־רעות, קרית אונו, קרית טבעון, רמת גן, רמת השרון, רעננה, תל אביב־יפו ותל מונר.

לוח 2

נתוני בחינות בגרות תשס"ז - 2008

שיעור הניגשים מתוך הלומדים ב"ב	שיעור הזכאים מתוך הלומדים ב"ב	שיעור הזכאים מתוך קבוצת הגיל	שיעור הזכאים בדרישות הסף של המוסדות האקדמיים
		44.4%	86.8%
		67.1%	
		61.3%	
		50.5%	
		46.9%	
95.6%	46.8%	39.5%	74.1%
93.0%	41.1%	32.4%	81.4%
86.9%	36.7%	26.6%	67.3%
93.4%	62.9%		90.1%
92.4%	60.8%		87.8%
93.9%	62.7%		85.6%
88.3%	48.0%		84.8%
52.2%	21.7%		

הערה: קבוצת הגיל המלאה כוללת את 5,240 התלמידים הערביים במועד ירושלים וכן 15,279 תלמידים במוסדות חרדיים שלא ניגשים לבחינות הבגרות. המקור: משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תשס"ז, אוגוסט 2009; מרכז אדוה, זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2007-2008, אוקטובר 2009 (ברפוט).

א. מבחנים משווים בינלאומיים

1. PIRLS (ראו לוח 6)

המבחן המשווה הבינלאומי הראשון בו משתתפים תלמידי ישראל הוא מבחן באוריינות קריאה (PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study) הנערך בכיתה ד' של בית הספר היסודי, דהיינו בגיל 10. המבחן מבוצע על ידי האיגוד הבינלאומי להערכת הישגים חינוכיים (International Association for the Evaluation of Educational Achievement-IEA). המבחן האחרון נעשה ב־2006

והשתתפו בו 45 מדינות ומחוזות. בישראל, המדרג לא כלל תלמידים של החינוך המיוחד ותלמידים של בתי הספר החרדיים. בסך הכל השתתפו באותו מבחן 3,908 תלמידים מ־149 בתי ספר בישראל.

התוצאות מעלות כי בקרב שני הזרמים הממלכתיים היהודיים – הדתי והחילוני – ישנם תלמידים שהשיגו תוצאות המעמידות אותם בראש טבלת הממוצעים של המדינות המשתתפות, לצד רוסייה, הונג קונג, קנדה וסינגפור (הלוח שלהלן מציג עבור כל ארץ וארץ את הציון הממוצע בלבד: סביר להניח כי בתוך כל אחת מן הארצות נרשמו הישגים גבוהים עוד יותר). המדובר בתלמידים בני משפחות יהודיות מבוססות. לעומת

זאת, בקרב תלמידים יהודים בני משפחות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך יותר, ההישגים נמוכים יותר. עם זאת, הישגיהם של כל התלמידים היהודים מצויים מעל לממוצע של כלל 45 הארצות והמחוזות.

לעומת זאת, ההישג הממוצע של התלמידים הערבים בישראל נמוך מן הממוצע של כלל הארצות והמחוזות והוא נמוך באופן משמעותי מן ההישג הממוצע של כלל התלמידים היהודים בישראל. למעשה, ההישגים שלהם מציבים אותם בתחתית הטבלה, מתחת לממוצע הכללי של הארצות שהשתתפו במבחן ולצד ארצות מוסלמיות כדוגמת אירן ואינדונזיה ומעט מעל לארצות מוסלמיות אחרות כדוגמת קטאר, כווית ומרוקו (על פערי הישגים בין יהודים לערבים במבחנים משווים ר' גם קנת'כהן, כהן ואורן, 2005).

2. מבחן TIMSS (ראו לוחות 7-8)

המבחן הבינלאומי המשווה השני נערך בכיתה ח', דהיינו, בגיל 13-14. מדובר במבחן במדעים ובמתמטיקה (Trends in International Mathematics and Science Study 2007) והשתתפו בו 49 ארצות. בישראל כלל המדגם 3,708 תלמידים מ-146 בתי ספר, לא כולל בתי ספר חרדיים.

הן במתמטיקה והן במדעים, ההישגים של התלמידים היהודיים היו נמוכים באופן משמעותי מן ההישג הממוצע של הארצות שבראש הטבלה. לא זו בלבד אלא שלא כמו במבחן PIRLS, רק יהודים מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובינוני ניצבו מעל הממוצע של כלל 49 הארצות המשתתפות: יהודים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ניצבו מתחת לממוצע

7 בשל מספר קטן של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה במגזר דוברי הערבית נתוניהם אינם מרווחים.

זה, הן במתמטיקה והן במדעים.

באשר לערבים, הישגיהם בשני המקצועות היו נמוכים מן הממוצע של כלל הארצות המשתתפות, הן במתמטיקה והן במדעים.

3. PISA (ראו לוחות 9-10-11)

המבחן המשווה הבינלאומי השלישי נערך בכיתה י', בגיל 16, בשלושה מקצועות: מדעים, מתמטיקה וקריאה. מדובר במבחן PISA (Program for International Student Assessment) הנערך על ידי הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח (OECD). המבחן האחרון התקיים ב-2006 ונטלו בו חלק 57 ארצות. בישראל השתתפו במבחן 4,584 תלמידים מ-149 בתי ספר.

גם במבחן PISA נתגלו פערים גבוהים בין תלמידי הורמים והמעמדות השונים בישראל. למעשה, הפערים בתוך ישראל, בין בתי ספר ובתוך בתי ספר, הם מן הגבוהים ביותר מבין המדינות המשתתפות. יש לציין כי פער של 35 נקודות במבחן נחשב לפער של שנת לימודים.

כמו במבחן TIMSS שנערך בכיתה ח', כך גם במבחן PISA הנערך בכיתה י', הישגיהם של הקבוצה הישראלית בעלת הציונים הגבוהים ביותר – יהודים מרקע חברתי-כלכלי גבוה – אינם בין הגבוהים ביותר והם עלו רק כמעט על הממוצע של ארצות ה-OECD. הישגיהם של כל השאר – יהודים מרקע חברתי-כלכלי בינוני ונמוך, וכל התלמידים הערבים – נמוכים מן הממוצע של ה-OECD. למעשה, הישגיהם של יהודים מרקע חברתי-כלכלי נמוך קרובים למדי לאלה של הערבים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

ב. המיצ"ב הישראלי

המבחן האחרון בו נדון הוא פנים-ישראלי. מדובר במיצ"ב ("מדרי יעילות וצמיחה בית ספרית"). המבחן נערך על ידי משרד החינוך בכמחצית מבתי הספר היסודיים (כיתות ב' וה') וחטיבות הביניים בישראל (כיתה ח'), לא כולל המגזר החרדי ובתי ספר לחינוך מיוחד. המיצ"ב מתקיים בארבעה תחומי דעת – שפת אם (עברית/ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה – ומלווה בשאלונים העוסקים באקלים בית-ספרי, סביבה פדגוגית ועוד. בכיתה ב' נערך מיצ"ב רק בתחום השפה והאוריינות.

כמעט בכל התחומים, ההישגים במיצ"ב מסתדרים במדרג הרומה לזה של המבחנים הבינלאומיים: יהודים מרקע חברתי-כלכלי גבוה בראש המדרג (בשל מיעוט המקרים, הנתונים אינם כולל ערבים מרקע חברתי-כלכלי גבוה) כשאחריהם כל השאר: יהודים מרקע חברתי-כלכלי בינוני; ערבים מרקע חברתי-כלכלי בינוני; יהודים מרקע חברתי-כלכלי נמוך; ובתחתית המדרג – ערבים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

לוח 3

מדע וטכנולוגיה

לפי רקע חברתי-כלכלי, בסולם מיצ"ב, 2008

מדע וטכנולוגיה	רמת הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד	כלל התלמידים	דוברי עברית	דוברי ערבית
כיתות ה'	נמוך	449	496	416
	בינוני	500	515	473
	גבוה	542	544	-
כיתות ח'	נמוך	453	469	441
	בינוני	500	504	492
	גבוה	536	536	-

לוח 4

אנגלית

לפי רקע חברתי-כלכלי, בסולם מיצ"ב, 2008

אנגלית	רמת הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד	כלל התלמידים	דוברי עברית	דוברי ערבית
כיתות ה'	נמוך	465	485	450
	בינוני	498	494	504
	גבוה	532	530	-
כיתות ח'	נמוך	441	463	424
	בינוני	493	500	479
	גבוה	552	553	-

לוח 5

מתמטיקה

לפי רקע חברתי-כלכלי, בסולם מיצ"ב, 2008

מתמטיקה	רמת הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד	כלל התלמידים	דוברי עברית	דוברי ערבית
כיתות ה'	נמוך	456	485	434
	בינוני	503	514	474
	גבוה	544	545	-
כיתות ח'	נמוך	455	460	452
	בינוני	492	494	487
	גבוה	543	543	-

הערות:

1. דריקע החברתי-כלכלי של התלמיד נקבע על פי השכלת הורים, הכנסה, פריפריאליות ועלייה מארצות מצוקה. rama.education.gov.il
 2. בשל מספר קטן של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה במגזר דוברי הערבית נתוניהם אינם מרווחים.
 3. סולם הציונים נקבע על פי ממוצע=500 וסטיית תקן של 100 נקודות.
- מקור: משרד החינוך, ראמ"ה/הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מיצ"ב התשס"ח, חלק א' מבחני הישגים, 17 בדצמבר 2008.

לוח 6

אוריינות קריאה

כיתות ד', PIRLS 2006

מדינה / קבוצה בישראל	ציון
יהודים, ממ"ד, רקע חברתי־כלכלי גבוה	570
רוסיה	565
הונג־קונג	564
יהודים, ממלכתי, רקע חברתי־כלכלי גבוה	564
קנדה, מחוז אלברטה	560
סינגפור	558
קנדה, מחוז קולומביה הבריטית	558
לוקסמבורג	557
קנדה, מחוז אונטריו	555
איטליה	551
הונגריה	551
שוודיה	549
גרמניה	548
ישראל - יהודים	548
הולנד	547
בלגיה הפלמית	547
בלגריה	547
דנמרק	546
קנדה, מחוז נובה סקוטיה	542
לטוויה	541
ארצות הברית	540
יהודים, ממלכתי, רקע חברתי־כלכלי בינוני	540
אנגליה	539
אוסטריה	538
ליטא	537
טייוואן	535
קנדה, מחוז קוויבק	533
יהודים, ממ"ד, רקע חברתי־כלכלי בינוני	533
ניו־זילנד	532
סלובקיה	531
סקוטלנד	527
יהודים, ממלכתי, רקע חברתי־כלכלי נמוך	527
יהודים, ממ"ד, רקע חברתי־כלכלי נמוך	525
צרפת	522
סלובניה	522
פולין	519
ספרד	513
ישראל - סך הכל	512
איסלנד	511
ממוצע PIRLS	500
מולדובה	500
בלגיה הצרפתית	500
נורווגיה	498
רומניה	489
ניאורגיה	471
ערבים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	460
מקדוניה	442
טרינידד טובגו	436
ישראל - ערבים	428
אירן	421
ערבים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	409
אינדונזיה	405
קטאר	353
כווית	330
מרוקו	323
דרום־אפריקה	302

הערות לכל הלווחות:

רקע חברתי כלכלי מוגדר על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך על פי עשירון הטיפוח של בתי הספר בהם לומרים התלמידים והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, rama.education.gov.il

לוח 3:

מקור: משרד החינוך. רמא"ה - רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך. "מכתנים בינלאומיים". PIRLS 2006. בנובמבר 2007. PIRLS 2006. 28. cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim

לווחות 4-5:

מקור: משרד החינוך. רמא"ה - רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך. "ממצאי המחקר הבינלאומי 9". TIMSS 2007. בדצמבר 2008. cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim

לווחות 6-7:

הערה: הממוצע מתייחס לארצות החברות ב־OECD ואינו כולל את כל הארצות שבטבלה.

מקור: משרד החינוך. רמא"ה - רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך. "PISA 2006. נתוני ישראל". 4. לדצמבר 2007. PISA 2006. 2007. cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim

לוח 8

מדעים

כיתות ח', TIMSS 2007

מדינה / קבוצה בישראל	ציון
סינגפור	567
טייוואן	561
יפן	554
דרום קוריאה	553
אנגליה	542
הונגריה	539
צ'כיה	539
סלובניה	538
הונג־קונג	530
רוסיה	530
ארצות הברית	520
ליטא	519
אוסטרליה	515
שבדיה	511
סקוטלנד	496
איטליה	495
יהודים, רקע חברתי־כלכלי גבוה	495
ארמניה	488
יהודים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	488
נורווגיה	487
אוקראינה	485
ישראל - יהודים	485
ישראל - סך הכל	468
בחרין	467
ממוצע TIMSS	466
בוסניה־הרצגובינה	466
רומניה	462
איראן	459
מלטה	457
טורקיה	454
סוריה	452
קפריסין	452
תוניס	445
ישראל, ערבים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	441
יהודים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	428
אינדונזיה	427
עומאן	423
ישראל - ערבים	422
גאורגיה	421
כווית	418
ישראל, ערבים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	418
קולומביה	417
לבנון	414
מצרים	408
אלג'יריה	408
הרשות הפלסטינית	404
ערב הסעודית	403
מרוקו	402
אל־סלבדור	387
בוצואנה	355
קטאר	319
גאנה	303

לוח 9

מדעים

כיתות י', PISA ,2006

מדינה / קבוצה בישראל	ציון
פינלנד	563
הונג קונג	542
קנדה	534
סינְטאייפי	532
יפן	531
אסטוניה	531
ניו־זילנד	530
אוסטרליה	527
הולנד	525
ליכטנשטיין	522
קוריאה	522
סלובניה	519
גרמניה	516
בריטניה	515
צ'כיה	513
שוויץ	512
סינְמקאו	511
אוסטריה	511
בלגיה	510
אירלנד	508
ישראל, יהודים, רקע חברתי־כלכלי גבוה	506
הונגריה	504
שוודיה	503
ממוצע OECD	500
פולין	498
דנמרק	496
צרפת	495
קרוואטיה	493
איסלנד	491
לטביה	490
ארצות הברית	489
סלובקיה	488
ספרד	488
ליטא	488
נורווגיה	487
לוקסמבורג	486
רוסיה	479
ארצות הברית	475
איטליה	474
פורטוגל	474
יוון	473
ישראל - יהודים	467
ישראל - סך הכל	454
יהודים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	452
ערבים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	442
צ'ילה	438
סרביה	436
בלגריה	434
אורוגווי	428
טורקיה	424
ירדן	422
תאילנד	421
רומניה	418
יהודים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	417
מונטנגרו	412
מקסיקו	410
ישראל - ערבים	403
ערבים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	395
אינדונזיה	393
ארגנטינה	391
ברזיל	390
קולומביה	388
תוניס	386
אזרבייג'ן	382
קטר	349
קירגיסטאן	322

לוח 10

מתמטיקה

כיתות י', PISA ,2006

מדינה / קבוצה בישראל	ציון
סינְטאייפי	549
פינלנד	548
הונג־קונג	547
קוריאה	547
הולנד	531
שוויץ	530
קנדה	527
סינְמקאו	525
ליכטנשטיין	525
יפן	523
ניו־זילנד	522
בלגיה	520
אוסטרליה	520
אסטוניה	515
דנמרק	513
צ'כיה	510
איסלנד	506
אוסטריה	505
סלובניה	504
גרמניה	504
שוודיה	502
אירלנד	501
ממוצע OECD	498
צרפת	496
ישראל, יהודים, רקע חברתי־כלכלי גבוה	496
בריטניה	495
פולין	495
סלובקיה	492
הונגריה	491
לוקסמבורג	490
נורווגיה	490
ליטא	486
לטביה	486
ספרד	480
אזרבייג'ן	476
רוסיה	476
ארצות הברית	474
קרוואטיה	467
פורטוגל	466
איטליה	462
ישראל - יהודים	460
יוון	459
יהודים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	447
ישראל - סך הכל	442
סרביה	435
אורוגוואי	427
טורקיה	424
תאילנד	417
רומניה	415
בלגריה	413
צ'ילה	411
מקסיקו	406
ערבים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	406
יהודים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	405
מונטנגרו	399
אינדונזיה	391
ירדן	384
ארגנטינה	381
ישראל - ערבים	372
קולומביה	370
ברזיל	370
ערבים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	366
אזרבייג'ן	353
קטר	312
קירגיסטאן	285
קירגיסטאן	311

לוח 11

קריאה

כיתות י', PISA ,2006

מדינה / קבוצה בישראל	ציון
קוריאה	556
פינלנד	547
הונג־קונג	536
קנדה	527
ניו־זילנד	521
אירלנד	517
אוסטרליה	513
ליכטנשטיין	510
פולין	508
שוודיה	507
הולנד	507
בלגיה	501
אסטוניה	501
שוויץ	499
יפן	498
סינְטאייפי	496
בריטניה	495
גרמניה	495
דנמרק	494
סלובניה	494
ממוצע OECD	492
סינְמקאו	492
אוסטריה	490
צרפת	488
ישראל, יהודים, רקע חברתי־כלכלי גבוה	487
איסלנד	484
נורווגיה	484
צ'כיה	483
הונגריה	482
לטביה	479
לוקסמבורג	479
קרוואטיה	477
פורטוגל	472
ליטא	470
איטליה	469
סלובקיה	466
ספרד	461
יוון	460
ישראל - יהודים	456
טורקיה	447
יהודים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	447
צ'ילה	442
רוסיה	440
ישראל - סך הכל	439
תאילנד	417
ערבים, רקע חברתי־כלכלי בינוני	416
אורוגוואי	413
מקסיקו	410
בלגריה	402
סרביה	401
ירדן	401
רומניה	396
אינדונזיה	393
ברזיל	393
מונטנגרו	392
יהודים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	390
קולומביה	385
תוניס	380
ארגנטינה	374
ישראל - ערבים	372
ערבים, רקע חברתי־כלכלי נמוך	363
אזרבייג'ן	353
קטר	312
קירגיסטאן	285

תמונת מצב של החינוך הישראלי **23**

1. מעמד המורות בעידן השוק

ראינו, כי המדינה לא הציבה משקל נגד לדינמיקת הבידול והאי שוויון, שהלכה והתעצמה עם השנים. אחת הסיבות לכך היא שחיקתו של משאב מדינתי חשוב, הלא הוא כוח ההוראה וליתר דיוק, עשרות אלפי המורות והמורים. גורמים רבים עמדו מאחורי שחיקה זו: ראשית, הירידה ההיסטורית ביוקרת המקצוע; שנית, החתירה המתמשכת של המדינה ושל גורמים עסקיים להחליף את כוח ההוראה הקיים בכוח אחר, מדומיין, שאינו בנמצא; שלישית, החדרתם של מודלים עסקיים של העסקה אל חדר המורות בבית הספר; רביעית, התעלמותה של המדינה מן המורות בבואה לשקול רפורמות במערכת החינוך; חמישית, הבידול הארגוני בתוך מערכת החינוך, שפיצל את ציבור המורות מגזרים מגזרים; שישית, מדיניות הצמצום התקציבי (ר' הפרק הבא), היוצרת עימות מובנה מתמשך בין המדינה לבין מורותיה.

מעמד ציבורי נשחק

בתקופה שקדמה להקמת המדינה, המורים (אז, רובם גברים) כקבוצה נהנו מיוקרה רבה, שנבעה מן העובדה שהם היו שותפים פעילים בפרוייקט בינוי האומה: הפיכת הלשון העברית ללשון היום־יום, הבניית הנרטיב הציוני והכשרת הדרו שאייש את הארגונים הלוחמים והמיישבים של היישוב היהודי. מקצוע ההוראה משך רבים מבני השכבה המשכילה של היישוב.

עם קום המדינה, המורים היו נציגיה היום־יומיים המוחשיים ביותר של המדינה בקרב מאות ילדי העולים וילדי הערבים, שהצטרפו אל מערכת החינוך המדינתית החדשה, כמו גם בקרב הוריהם. אלא שעתה מצא עצמו מקצוע ההוראה בתחרות יוקרה עם המשרות החדשות שנפתחו במנגנון המדינה ואשר משכו רבים מן המורים (ליסק, 1961; בן דוד, 1966). את מקומם של הגברים תפסו נשים שבאותן שנים היו רובן ככולן אשכנזיות בנות ותיקים. עם הזמן, גם אפשרויות התעסוקה של נשים אלה התגונו, כתוצאה מהתרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה ופתיחת הזדמנויות תעסוקה חדשות במגזר המדינתי והעסקי. את מקומן של הנשים האשכנזיות שפנו לקריירות חדשות תפסו בהדרגה נשים מזרחיות,

שבעבורן היווה מקצוע ההוראה פרוודור למובילות חברתית. כיום מקצוע ההוראה בישראל הוא מקצוע של "צווארון ורוד", דהיינו מקצוע נשי ששכרו, יוקרתו וסיכויי הקידום בו נמוכים ביחס למקצועות "צווארון לבן". יתרה מזאת, רוב המורות הן נשים בנות המעמד הבינוני והבינוני־נמוך (אריאב 2008: 21–23; הוז וקינן 2008: 9). המורה של ימינו איננה עוד נציגתה המובהקת של המדינה, כבימים עברו; במקום זאת, היא חלק מצבא גדול של "עובדות מדינה" שיוקרתן הקבוצתית נשחקה במידה רבה.

השינויים במעמדו של כוח ההוראה התרחשו במקביל לתהליכים שסקרנו בפרקים הקודמים – העימותים סביב האינטגרציה, השחיקה בתקציב החינוך, הירידה במעמדו של החינוך הציבורי. כל אלה תרמו להסתייגות גוברת של השכבות המבוססות מן החינוך הציבורי ולהעדפתם את בתי הספר המתברלים למיניהם. סביר להניח כי השינויים בכוח ההוראה תרמו גם הם למגמת המעבר לבתי ספר ציבוריים מתברלים שבהם, בתמורה לתשלום נוסף, זוכים ילדי המשפחות המבוססות לא רק לתכניות לימודים מגוונות ומועשרות אלא בעיקר למורות בעלות שיוך מעמדי דומה לשלהן או לפחות בעלות הודעות מעמדית הולמת. בתי הספר הציבוריים המתברלים, מצדם, תורמים לפיצול של כוח ההוראה ולפגיעה במעמדן הקיבוצי של המורות, שכן הם מעסיקים מורות רבות באמצעות חוזים אישיים, תוך עקיפה של ההסכמים הקיבוציים.

במלים אחרות, כיום אין עוד דמות אחת של "מורה", אלא דמויות רבות: מורות "דגילות", מורות "ייחודיות" וכיו"ב. וזהו כמובן רק חלק של התמונה, שהרי ראינו כי בניגוד לעשורים הראשונים לאחר קום המדינה, כאשר רוב התלמידים למדו בחינוך הממלכתי, חילוני ורתי כאחד, כיום שיעור התלמידים הלומד בחינוך שאינו ממלכתי גדול מאוד: כיוון שכך יש כיום לא רק מורות חילוניות ודתיות אלא גם מורות של אגודת ישראל, של ש"ס ושל חב"ד כמו גם מורות דמוקרטיות, אנתרופוסופיות וכיו"ב. במקום שהמורה הטיפוסית תייצג את המדינה היא מייצגת מגזר חינוכי זה או אחר ולעתים רק אופנה חינוכית חולפת. התוצאה המצטברת היא החלשת מעמדו הציבורי של כוח ההוראה ושל מקצוע ההוראה.

בעשור האחרון, כאשר התברר כי הישגיהם של התלמידים הישראליים במבחני הישגים בין לאומיים נמוכים, עשו פרשנים שימוש סטריאוטיפי

בהרכב המגדרי, המעמדי והעדתי המשתנה של כוח ההוראה כדי להפנות אצבע מאשימה אל "איכות כוחות ההוראה", במקום אל המבנה המאוד לא שוויוני של מערכת החינוך. תפיסות סטריאוטיפיות הן גם אלה העומדות מאחורי הפתרון המוצע על ידי רבים, ובהם ועדת דוברת, למשוך אל מקצוע ההוראה "אוכלוסיות חזקות" – שם קוד מקובל לאשכנזים/ות משכילים/ות. יש לציין כי מדובר בפתרון המועלה לעתים קרובות גם בתחומים אחרים של המדיניות הציבורית: כך למשל התכנית "נגב 2015" לפיתוח הנגב, שהתבססה במידה רבה על הרעיון של משיכת לנגב של "אוכלוסיות חזקות" ממרכז הארץ, במקום על השקעה באוכלוסייה הנוכחית של הנגב (ר' סבירסקי, 2007).

"בעיית איכות כוח ההוראה" עמדה ועדיין עומדת מאחורי המאמץ לשפר את השכלתן של המורות. במשך שנים, אחד ההבדלים המשמעותיים ביותר בין בתי ספר שונים בישראל, ובייחוד בין בתי ספר במרכז הארץ ובאזורים המרוחקים מן המרכז, היה השכלת המורות. ב־1978 המליצה ועדה בראשות השופט משה עציוני על אקדמיזציה של מוסדות ההכשרה להוראה ועל בניית מסלול הכשרה ארבע־שנתית. משרד החינוך אימץ את ההמלצה ובתוך כשני עשורים הושלמה האקדמיזציה של הסמינרים הגדולים. אלא שאקדמיזציה זו היתה חלקית: הניהול האקדמי של המוסדות הושאר בידי משרד החינוך במקום בידי המועצה להשכלה גבוהה, המנהלת את האוניברסיטאות ואת המכללות האקדמיות. העובדה שהמכללות להוראה הושארו, כדברי תמר אריאב, "מחוץ למשפחת ההשכלה הגבוהה" (אריאב, 2008: 10), משמעותה תנאי העסקה פחותים המקשים על גיוס סגל הוראה ועל פיתוח ניהול אקדמי עצמאי (שם). במהלך השנים שחלפו מאז ועדת עציוני המליצו ועדות רבות אחרות (קדר, 1991; אריאב וכץ, 2004; אריאב, 2005; דוברת, 2005) על העברת המכללות להוראה לניהול ותקצוב מלא של המל"ג, אולם עד כה לא יושמו ההמלצות.

האקדמיזציה העלתה, כמובן, את שיעור המורות המחזיקות בתארים אקדמיים, תוצאה ראויה כשלעצמה, אולם מעבר לכך לא היה בה כדי לשפר את מעמד המקצוע: בראש ובראשונה היא לא יצרה ביקוש גדול יותר ללימודי הוראה ולא שינתה את מאפייני הפונים ללימודי ההוראה (כפיר, 2007; אריאב, 2007; גלילי, 2009).

לצד האקדמיזציה הונהגו גם רפורמות אחרות שעיקרן הנסיון לבסס את ההוראה כמקצוע (פרופסיה) עצמאי הדורש הכשרה פורמאלית מובחנת במוסדות ייעודיים. הבעייה היא שכלל לא ברור מהי הכשרת טובה להוראה: חוקרים רבים מצביעים על הקושי להסכים על מהות ההכשרה הרצויה להוראה ובפועל, תכניות ההכשרה משתנות מארץ לארץ וממוסד למוסד בתוך כל ארץ (אריאב 2008: 7–26). יתרה מזאת, המוסדות להכשרת מורים אינם בהכרח מקור הגיוס המועדף למורים חדשים: בתי ספר רבים מעדיפים לגייס מורים שאינם בוגרי מוסדות שכאלה. ועוד, מורים רבים אף נרשמים למסלול לקבלת תעודת הוראה רק לאחר שנים שעברו בהוראה בפועל, מבלי שקיבלו הכשרה פורמאלית.

מדיניות ה"השבחה" של המורות לא שינתה את התמונה. למעשה, הציפויות שנתלו באקדמיזציה היו בלתי מציאותיות, אם נזכור כי בעיותיה המרכזיות של מערכת החינוך הן הבידול והאי שוויון. במערכת שכזאת, המורות, וליתר דיוק מידת ההשכלה הפורמלית שלהן, הן רק מרכיב אחד במכלול של כוחות המייצרים תפקוד לקוי ותפוקות בלתי מספקות.

בעשור האחרון, תנופת האקדמיזציה, שמיצתה את עצמה במידה רבה, פינתה מקום לתנופה חדשה: החדרתם של מודלים עסקיים לתחום ההעסקה וההפעלה של המורות. בעוד שהאקדמיזציה ביקשה לשדרג את יכולותיהן של המורות, המודלים העסקיים חותרים לאפשר למעסיקים גמישות ושיוקל דעת מירבי. נזכיר כי כיום, המדינה איננה עוד המעסיקה היחידה של מורות וכי שותפים לה גופים לא ממשלתיים, חלקם עסקיים, שמספרם הולך וגדל. משטר העסקה שכוה לקוח, כמובן, מן העולם התאגידי העסקי, שבו יש דגש על חובות משמעת ותפוקה מצד העובדים.

בהקשר זה ראוי לציין שתי מגמות המשולבות זו בזו. האחת היא זו הגלומה במדיניות "האוטונומיה הבית ספרית" (או "הניהול העצמי"), המבקשת לבוד את האחריות שעד כה היתה בידי משרד החינוך. מדיניות זו חותרת במידה רבה תחת הצורך בשיפור שכרם ומעמדם של המורים, שכן המנהלות, הנאלצות לתפקד בסביבה של צמצום תקציבי, נדחקות דווקא אל הפינה של "גמישות ניהולית", כלומר הוזלת עלות עבודת המורות, צמצום האוטונומיה המקצועית שלהן ויצירת צורות העסקה נחותות. המגמה השנייה היא זו הגלומה במדיניות ההערכה, שגם היא לקוחה

⁸ מקובל להתייחס אל עובדי/ות ההוראה כלשון זכר. גם האיגודים המקצועיים של עובדי/ות ההוראה קרויים כלשון זכר: הסתדרות המורים (בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים) וארגון המורים (בחטיבות העליונות). אלא שכיום הרוב המוחלט של עובדי/ות ההוראה בחינוך לגיל הדר, בחינוך היסודי ובחינוך העל יסודי הן נשים.

מן העולם העסקי. כל בית ספר נמדד על פי הישגיו, ובתוך כל בית ספר, כל מורה נמדדת לפי הישגיה. מבחינתה של כל מורה, הישגי תלמידיה משפיעים על המשך העסקתה; מבחינת בית הספר, הישגי התלמידים קובעים את גורלה של המנהלת. מדיניות ההערכה מצמצמת במידה ניכרת את האוטונומיה המקצועית של המורות, הכפופות ללוח מבחנים אינטנסיבי ולדרישות דיווח מחמירות ומנתבת אותן להוראה הממוקדת בהצלחה במבחנים במקום במיומנויות למידה וחינוך כמובנם הקלאסי. הרגש המוחלט על הישגים גם מחריף את ההסללה במערכת החינוך בכך שנוצר לחץ להוציא מן המסלול הנורמטיבי תלמידים המפריעים להשגת רף ההישגים הנורמטיבי.

במבט על פני שניים־שלושה העשורים האחרונים ניתן לומר, אם כן, כי המדינה איברה, למעשה, חלק גדול מן השליטה שהיתה לה על כוח ההוראה. במקרים רבים היא אף ויתרה על שליטה זו, אם לטובת "כוחות השוק" ואם לטובת זרם חינוכי כזה או אחר. אובדן זה משפיע, כמובן, על יכולתה של המדינה להנהיג רפורמות רצויות. יתרה מזאת: כפי שנראה להלן, אין כל ביטחון בכך שהמדינה מעוניינת בשיתופו של כוח ההוראה בהנהגת הרפורמות הדרושות.

היחלשותם של איגודי המורים

המורים היו אחת הקבוצות המקצועיות הראשונות שהתאגרו בארץ, עוד ב־1903 (רחל אלבוים דרור, 1990). כפי שראינו, בשנים שקדמו להקמת המדינה הנהה ציבור המורים מיוקרה חברתית רבה. ב־1958 פרשו מורי התיכון מהסתדרות המורים והתאגרו בנפרד במסגרת ארגון המורים העלייסודיים. למרות הפיצול, כל אחד משני הארגונים נותר איגוד גדול וחזק שראה עצמו ראוי להוביל מהלכים ברמה הלאומית. כך, למשל, בשנות ה־1960 התייצבה הסתדרות המורים בראש המאבק נגד הרפורמה הגדולה של 1968. להסתדרות המורים היה כאן אמנם אינטרס ארגוני מובהק – החשש שהמורים בחטיבות הביניים, שנועדו להיות אקדמאים, יצטרפו אל ארגון המורים העלייסודיים ולא אל הסתדרות המורים. אבל מניע חזק לא פחות היה החשש – שהתברר, כפי שראינו, כמוצדק – שהרפורמה תקים מסלול לימודים ייחודי ללאיטה (רוד לוי־פאור, 1987). הסתדרות המורים הפסידה במאבק.

מאז, אין למעשה כוח ציבורי של ממש המסוגל להתנגד באופן יעיל למהלכים מדינתיים ועסקיים שתוצאתם היא הגברה של הבידול והאי שוויון. כפי שראינו לעיל, איגודי המורים אפילו לא הוזמנו ליטול חלק בוועדה החשובה ביותר שפעלה בשנים האחרונות בתחום החינוך, הלא היא ועדת דוברת. למעשה, מדיניות החינוך מתנהלת מזה שנים ללא שיתופם של גופים המסוגלים להציע שיקולים פדגוגיים אל מול שיקולים מדינתיים צרים (צמצום ההוצאה התקציבית) ושיקולים עסקיים (אימוץ מודלים תאגידיים של ניהול). "השותפים הטבעיים" לעיצוב מדיניות החינוך הם אנשי עסקים וכספים כרוגמת המשתתפים בוועדת דוברת ובתנועת "הכל חינוך", בעוד שהמורות והמורים נתפסים כחיילים מבצעים.

שינוי לרעה נוסף התרחש ברפוס ההעסקה של המורות, בעקבות

החרירה של "כוחות השוק" אל בתי הספר: כיום, אלפי מורות מועסקות על ידי ארגונים לא ממשלתיים, חלקם ארגונים הפועלים למען רווח וחלקם שלא למטרות רווח. שניים מן הארגונים הלא־ממשלתיים הבולטים ביותר בתחום זה הם אגודת "דנה קאסן" בירושלים ואגודת "יובל חינוך" בתל אביב. שניהם הוקמו על ידי הרשויות המקומיות במסגרת המעבר של בתי ספר לניהול עצמי ותפקידם העיקרי הוא אספקה של שירותים ניהוליים לבתי הספר לצד אספקה של מורות – מורות מחליפות, מורות לשיעורי העשרה ובהמשך גם מורות להכנה לבחינות הבגרות ולמקצועות היסוד. לצד שניים אלה פועלות גם חברות כוח אדם עסקיות כרוגמת "גוונים הדרכות בע"מ", המציעה לבתי ספר מורות בעלות מופחתת.

אל סוכנויות כוח האדם בהוראה יש להוסיף את מאות העמותות והארגונים העסקיים המפעילים תכניות לימוד והעשרה בבתי הספר. עמותות וארגונים אלה מעסיקים מורות על בסיס זמני או שעתי, ללא קביעות, בשכר נמוך ולעיתים אף ללא תנאים סוציאליים. ארגונים עסקיים נוהגים לפטר את המורות בסוף שנת הלימודים ולהעסיקן מחדש בתחילת שנת הלימודים הבאה (קו לעובר, 2009). לפי הערכת ארגון המורים העלייסודיים, כ־10% מכוח ההוראה בחינוך העלייסודי מועסקים ללא תקן בערוצים העוקפים את ההסכמים הקיבוציים (רן ארז, ראיון, 15.3.09). למרבה הצער אין נתונים מדויקים לגבי היקף התופעה (דוידוב, 2009). דפוסי העסקה אלה פוגעים במעמדן המקצועי והארגוני של כלל המורות במספר דרכים:

ראשית, הן יוצרות מעמדות נבדלים בתוך חדר המורות. מדובר בארבעה מעמדות עיקריים: (א) מיעוט של מורות המועסקות בחוזים אישיים ללא תנאים סוציאליים אך בשכר גבוה; (ב) רוב של מורות המועסקות על פי תנאי ההסכמים הקיבוציים, כולל קביעות; (ג) מורות המועסקות על פי ההסכמים הקיבוציים אך ללא קביעות; (ד) מורות המועסקות בחוזים אישיים – ללא קביעות, על בסיס ארעי ובתנאים פחותים;

שנית, דרכי ההעסקה החדשות מחלישות את האיגודים המקצועיים של המורות ופוגעות ביכולתם להשפיע על תנאי העבודה במקצוע;

שלישית, דרכי ההעסקה החדשות מערערות את הביטחון התעסוקתי של המורות, הסובלות ממילא מסטטוס תעסוקתי נמוך;

רביעית, דרכי ההעסקה החדשות פוגעות במעמדן של המורות אל מול ההורים, כאשר רבים מאלה הופכים להיות מעסיקיהן בפועל, במסגרת עמותות הורים הפועלות ליד בתי הספר.

שכר נמוך

גם לאחר שנחלשו, הסתדרות המורים וארגון המורים העל יסודיים הם עדיין איגודים מקצועיים גדולים: הסתדרות המורים מנתה ב־2009 מעל ל־88,000 חברות וחברים; ארגון המורים העלייסודיים מנה כ־45,000 חברות וחברים. למעשה, מדובר בשניים מתוך שלושת האיגודים הגדולים

בישראל, לצד הסתדרות עובדי המדינה. דבר זה אמור להעניק למורות יתרון משמעותי בשוק עבודה שבו מרבית העובדות והעובדים כיום אינם מאוגדים ואינם נהנים מהגנתם של הסכמים קיבוציים. כידוע, ישנם במגזר הציבורי איגודי עובדים המצליחים להבטיח לחבריהם שכר ותנאים נלווים טובים ביותר – למשל, עובדי המונופולים הממשלתיים ובהם חברת הנמלים, חברת החשמל ורשות שדות התעופה.

לא כך איגודי המורים: במשך שנים, שכר המורות היה אחד הנמוכים בקרב עובדי/ות המגזר הציבורי.^[דרושה הבהרה] לא זו בלבד אלא שאיגודי המורים גם התקשו לחדש את ההסכמים הקיבוציים הנוגעים להם: כך, למשל, עד 2007 התבסס שכר המורות על הסכם קיבוצי משנת 1994, למרות שהישגיו נשחקו בתוך שנים ספורות (וסרמן, ראיון, 4.3.09).

לטענת הממונה על השכר במשרד האוצר, ההסכם הקיבוצי שנחתם ב־2007 עם הסתדרות המורים והמכונה "אופק חדש", כבר גרם ל"עלייה מסוימת" בשכר עובדי ההוראה שהינם עובדי מדינה. עדיין, שכר המורות עובדות המדינה היה נמוך מן השכר הממוצע של עובדי/ות שירות המדינה והגיע רק לכדי מחצית מהשכר הממוצע של עובדי משרד הביטחון (משרד האוצר, 19.1.2009).

הסכם "אופק חדש" הוצג על ידי הממשלה כ"רפורמה מקיפה בחינוך היסודי ובחט"ב" (החלטת ממשלה 4083 מיום 14.09.08). למעשה מדובר בהסכם שכר ותנאי עבודה של המורות שאינו כולל שינויים פדגוגיים או מערכתיים. עיקרו של ההסכם, האמור להיות מיושם בהדרגה עד 2013, הוא קיצור שבוע העבודה של המורות ל־5 ימים או 36 שעות, שמתוכן 26 שעות הן פרונטאליות, 5 פרטניות ו־5 שעות שהייה. בתמורה, יקבלו מורות חדשות העלאת שכר משמעותית. הצד השני של המטבע הוא "גמישות ניהולית" ומתן סמכויות העסקה ופיטורין למנהלות. ועוד: קידומן של המורות בדרגות השכר יהיה נתון במידה רבה לשיקול דעתן של המנהלות. יתרה מכך, הקידום יהיה איטי יותר מזה הנהוג כיום; בכל דרגה תהיה מכסה מירבית של קידום, כך שרק חלק מן המורות יזכה לקידום. המנהלים אף יזכו לטבלת שכר ייחודית משלהם. במקביל ליישום ההסכם התחייבה ממשלת ישראל להפחית את מספר התלמידים בכיתה עד למקסימום של 32 ילד.

ההסכם מיטיב עם מורות חדשות, אך מורות ותיקות עלולות להיפגע בתחום הקידום, הגמולים והפנסיה (ההסכם אינו כולל שום התייחסות לגמלאיות). נראה שאחת ממטרותיו של ההסכם היתה לעודד פרישה של מורות ותיקות וכניסה של מורות צעירות למערכת.

העלות התקציבית של ישום "אופק חדש" מוערכת ב־5 מיליארד ש"ח והיא תתפרס על פני השנים 2007–2013. זוהי עלות נמוכה למדי, המשקפת את העובדה שההסכם אינו כולל השקעה בתשתיות

(הדרושה לשם קיום מכובד של יום לימודים ארוך והוראה פרטנית) ותוספת שעות תקן לתלמיד כמו גם את העובדה שעיקר הגידול בשכר הוא אצל מורות חדשות. למעשה, "אופק חדש" מימש שאיפה ישנה של משרד האוצר, שקיבלה גיבוי גם מוועדת דוברת ומוועדת שושני, להעלות את שכר המורות לא כפיצוי על שחיקתו אלא כתמורה להסכמתן לשינוי מבנה השכר הקיים ולהנהגת "גמישות ניהולית".

בעת כתיבת מסמך זה, הסכם "אופק חדש" מתבצע באיטיות. סיבה אחת היא תקציבית: ראשית, התקציב מתפרס על פני חמש שנים; שנית, הקיצוצים הרוחביים שנעשו בתקציב המדינה לשנים 2009–2010 פגעו, בין השאר, בהיקף היישום של "אופק חדש". סיבה שלישית היא ההתנגדות החריפה של המורות ובעיקר של הוותיקות שבהן: לטענתן, השכר החודשי אמנם גדל אך השכר השעתי דווקא קטן, כתוצאה מכך שיום ההוראה מתארך. עוד הן טוענות כי "אופק חדש" פוגע בתנאי הפנסיה וההשתלמות. בתי ספר רבים שנכללו בתכנית "אופק חדש" מיישמים את ההסכם באופן חלקי בלבד, בהיעדר תשתיות מתאימות. כתוצאה מכך ישנם בתי ספר המהססים להצטרף להסכם. משרד החינוך והסתדרות המורים, מצדם, מפעילים לחץ כבד על מורות להצטרף להסכם – או לפרוש (אתר התעוררות, www.2all.co.il/web/Sites/morim/DEFAULT.asp; ענת שניידר ותמי חנונה, ראיון, 23.12.08). במרץ 2009 הגיש ארגון המורים העלייסודיים, שלא הצטרף להסכם, עתירה כנגד משרד החינוך והאוצר בדרישה לעצור את יישום "אופק חדש" בשל לחץ ואימים המופנים למורים שאינם מעוניינים להצטרף והנדרשים לעבור ללמד בבית ספר אחר (וליקוביץ', 22.3.09).

יש לציין כי עד 2007 ניצבו שני הארגונים בחזית אחת אל מול כל הנסיגנות להחדיר את דפוסי השוק הכלכלי אל תוככי בתי הספר. ההתנגדות של ארגון המורים העלייסודיים להסכם הובילה אותו ב־2007 להשבית את בתי הספר העל יסודיים במשך חודשיים. בעקבות השביתה נחתם הסכם קיבוצי עם ארגון המורים הכולל הטבות שכר, החזר שעות למערכת וסדרת ועדות משותפות לגיבוש רפורמה בהסכמה. אולם מתביעה שהגיש ארגון המורים העל יסודיים ב־2009 עולה כי המדינה אינה עומדת בהסכמות שנקבעו בהסכם הקיבוצי בעניין צמצום מספר התלמידים בכיתות והקצאת תוספות תקציביות כבר בשנת הלימודים 2009 (ס"ק 13/08, ארגון המורים נ' משרד האוצר ואח').

מבט השוואתי בינלאומי

על שכרן הנמוך, יחסית, של המורות בישראל, ניתן לעמוד באמצעות השוואה עם שכרן של המורות בארצות המאוגדות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח, ה־OECD. נתונים של ארגון זה לשנת 2006 מעלים, כי בישראל השכר השנתי המירבי של מורות על פי ההסכמים הקיבוציים (ביסודי, חטיבות ביניים וחטיבה עליונה) עמד על 21,389 דולר – פחות ממחצית השכר הממוצע בארצות ה־OECD.

השוואה משמעותית יותר היא זו המבוססת על שקלול השכר בתוצר המקומי הגולמי לנפש: על פי נתוני ה־OECD, השכר המירבי של מורות

^[1] בשנת 2008 הועסקו בשירות המדינה 87,791 עובדי הוראה ב־75,601 משרות מלאות. השכר הממוצע לחודש, כולל תשלומים שנתיים והחזר הוצאות במשרדי הממשלה, כולל עובדים המועסקים על פי חוזה אישי מיוחד היה 12,654 ש"ח. השכר הממוצע של עובדי הוראה בשירות המדינה בשנת 2008 היה 9,116 ש"ח, מתוך ר־ח הוצאות שכר של העובדים המועסקים בשירות המדינה לשנת 2008

ישראליות עמד ב־2006 על 68% מן התמ"ג לנפש הישראלי – בעוד שבארצות ה־OECD, הממוצע עמד על בין 122% ל־134% מן התמ"ג לנפש שם (OECD, 2008, לוח D3.1). גם אם נביא בחשבון את הגידול בשכר המורות בגין הסכם "אופק חדש", שלרברי הממונה על השכר במשרד האוצר הגיע לכ־15%, הרי ששכר המורות בישראל עדיין נמוך מן התמ"ג לנפש בישראל – 78% ממנו; ובוודאי שהוא נמוך מן הממוצע בארצות ה־OECD.

מבט השוואתי פנים־ישראלי

נתוני השכר שבהם משתמש ה־OECD הם אלה של מורות שהן עובדות מדינה ומועסקות על פי הסכם קיבוצי. אולם כפי שראינו לעיל, מספר גדל והולך של מורות מועסקות על ידי גופים לא מדינתיים ושלא על

פי הסכמים קיבוציים. שכון של אלה נמוך מן השכר שראינו עד כה. אפשר לעמוד על כך על בסיס נתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס על עובדי/ות חינוך. אמנם, הקטיגוריה של "עובדי/ות חינוך" כוללת לא רק מורות, אך מורות הן בוודאי הקבוצה הגדולה ביותר בקטיגוריה זו – 76%. ובכן, נתוני הלמ"ס מעלים כי ב־2008, השכר הממוצע של "עובדי חינוך" עמד על 6,311 ש"ח (הלמ"ס, סקר הכנסות 2008: ברפוס). נתון זה הוא ממוצע עבור גברים ונשים כאחד. אם נבודד את הנשים בלבד, נמצא כי שכרן הממוצע עמד באותה השנה (2008) על 5,687 ש"ח (שם: שם). מדובר בשכר שהיה נמוך מן השכר הממוצע של נשים בכלל המשק (6,077 ש"ח) ובוודאי מן השכר הממוצע הכללי (נשים וגברים) במשק – 7,922 ש"ח (שם: שם).

ז. מימון מערכת החינוך

שחיקה במימון הציבורי, גידול באי שוויון

הבידול והאי שוויון באים לידי ביטוי לא רק בהיבט הארגוני של מערכת החינוך, הלא הוא החלוקה לזרמים, וולא רק בהיבט הפדגוגי, הלא הוא העובדה שתלמידים שונים לומדים חומרים שונים וברמת מורכבות שונה, אלא גם בהיבט התקציבי: למרות שרוב המימון של המערכת הוא ציבורי וכזוה אמור להיות מחולק באופן שווה בין כל בתי הספר ובין כל התלמידות והתלמידים, בפועל תלמידים ובתי ספר נבדלים אלה מאלה בגובה התקציב העומד לרשותם – ממשלתי, עירוני, פרטי. האי שוויון בתקציבים, מצדו, הוא אחד הגורמים לאי שוויון בין בתי ספר ובין תלמידים – בהיקף שעות הלימוד, בעושרה של תכנית הלימודים, בכוח ההוראה ובתשתיות הפיסיות.

האי־שוויון התקציבי הוא תוצר של שני גורמים עיקריים: הגורם הראשון הוא היתרון ההיסטורי שהיה לבתי הספר של היישוב הוותיק על פני בתי הספר של שתי הקבוצות החדשות שבאו תחת קורתה של מערכת החינוך הישראלית לאחר 1948, המזרחים והפלסטינים; הגורם השני הוא חדירתו של כסף פרטי למערך המימון של בתי הספר.

בתי הספר הוותיקים נהנו מיתרון בכל הנוגע למבנים, ציוד, מורות ומורים בעלי הסמכה וותק ועל כן גם בעלי שכר גבוה יותר; הם גם נהנו ממגוון עשיר יותר של תכניות לימוד, ספריות, מעבדות וכיו"ב. זאת, מן הטעם הפשוט שרבים מבתי הספר שלהם נבנו על פני שנים, לפני 1948. ביישובי העולים ובכפרים הפלסטיניים, לעומת זאת, חלפו שנים עד שהוקמו מבנים ראויים וגוייסו מורות ומורים מוסמכים. היתרון ההתחלתי התעצם עוד כתוצאה מכך שהמוסדות הוותיקים ידעו לנצל היטב את המשאבים שהעמידה המדינה החדשה לרשות מערכת החינוך. אמנם, בתוך מעט יותר מעשור החלה הממשלה ליוום מהלכים של צמצום פערים ובהם השקעה בנינוי ובשידרוג הכשרתן של המורות ביישובים היהודים החדשים, אך תהליכים אלה נמשכו שנים רבות, שבמהלכן ידעו המוסדות הוותיקים לשמר ולבסס את יתרונם. במהלך שנות ה־1960 אף התחיל מהלך של פיצוי, שמעולם לא היה מלא, ברמותן של שעות לימוד נוספות ותכניות לימוד ייחודיות ל"טעוני טיפוח" (שהוגדרו במשך שנים כבנים/ות למשפחות מרובות ילדים של עולים מעוטי השכלה מארצות אסיה ואפריקה; אלגרבל, 1974). למרבה האכסורד, ההגדרה של "טעון טיפוח", כיוון שהיתה עדתית/יהודית, הותירה את התלמידים הערבים בישראל מחוץ למעגל

הנהנים מפיצוי תקציבי ופדגוגי.¹⁰

הגורם השני לאי־שוויון התקציבי בין בתי ספר הוא, כאמור, חדירתו, החל ב־1985, של כסף פרטי למערכת החינוך. אמנם, לא היה בכך חידוש מוחלט, שכן עד 1979 היו הלימודים בתיכון בישראל כרוכים בתשלום שכר לימוד. אלא ששכר הלימוד חל אז על כל מי שלמד בתיכון (באותם ימים, רק מעט יותר ממחצית קבוצת הגיל) בעוד שהכסף הפרטי שהחל לחדור למערכת לאחר 1985 הגיע רק מחלק מהורי התלמידים ויצר ריבוד כספי בקרב תלמידי התיכון. יתרה מזאת, הכסף הפרטי החדש נכנס בשלב שבו הלימודים בתיכון כבר היו מוגדרים כ"חינוך חנם". התפנית באה בעקבות הקיצוץ בתקציב החינוך במסגרת תכנית החירום לייצוב המשק, שאילץ בתי ספר להפחית שעות הלימוד. בתגובה החלו הורים מבוססים לממן מכיסם את השעות החסרות. עד מהרה נפער פער בין בתי ספר המסוגלים לגייס כספי הורים – ומקורות כספיים נוספים – ובין אלה שאינם מסוגלים לכך. שלא במפתיע, אלה הראשונים מצויים בשכונות וביישובים המבוססים במרכז הארץ בעוד שאלה האחרונים הם אותם בתי ספר שסבלו עוד קודם לכן וכמשך שנים רבות מתיקצבו פחות: בתי הספר ביישובים הערביים ובתי הספר בעיירות הפיתוח ובשכונות היהודיות "הדרומיות" של הערים הגדולות.

החיבור שבין האי־שוויון בתיקצוב הציבורי ובין האי־שוויון שמוליד המימון הפרטי יוצר מערכת חינוך שבה המשאבים הכספיים מתחלקים באופן מאוד לא שוויוני, כאשר לצדם של בתי הספר מעטים, יחסית, שהם עתירי־משאבים, פועל רוב של בתי ספר שמשאביהם עונים רק על הצרכים הבסיסיים.

למרבה הצער, המידע הקיים בנושא מימון מערכת החינוך סובל ממידה גבוהה של חוסר שקיפות וכיוון שכך אינו מאפשר לחשב את המשאבים העומדים לרשות בתי הספר השונים.

להלן נדון בכמה מן ההיבטים המרכזיים של סוגיית המימון: ההוצאה הלאומית לחינוך וחלוקתה בין מקורות ציבוריים ובין מקורות פרטיים; תקציב משרד החינוך; תקציב החינוך של הרשויות המקומיות; תשלומי הורים; ובעיית חוסר השקיפות של הנתונים הכספיים של מערכת החינוך.

^[10] רק ב־1994, בתקופת כהונתו של יצחק רבין כראש ממשלה, הוכרו גם הערבים אורחי ישראל כוכאים לתקציבי "טיפוח": אלא שאו, בתוך שנים ספורות, קוצצו תקציבי הטיפוח: ר' סבירסקי וסבירסקי, 2003. בכל מקרה,התלמידים הערבים מקבלים פחות שעות טיפוח: בדיקה שנערכה על בסיס נתוני 1999 העלתה כי ההקצאה הממוצעת של כספי טיפוח לתלמיד ערבי היוותה רק 20% מן ההקצאה לתלמיד יהודי באותה רמת חסך (קהאן, 2009).

1. ההוצאה הלאומית לחינוך

מקורות המימון של מערכת החינוך

מערכת החינוך ממומנת¹¹ על ידי מספר מקורות:

- תקציב משרד החינוך;
- תקציבי הרשויות המקומיות;
- משקי הבית, המוציאים כספים על "תשלומי הורים", על רכישת ציוד לימודי וכיו"ב;
- המגזר השלישי (קרנות ומוסדות אזרחיים הפועלים שלא למטרת רווח), המממן גם הוא פעולות שונות כדוגמת העשרה;
- המגזר העסקי, המממן תכניות העשרה, רכישת ציוד וכיו"ב.

חיבור של כל המקורות הללו נותן את "ההוצאה הלאומית לחינוך" – כל הכסף שהוצע על חינוך בתחומי ישראל במהלך שנה נתונה. בדרך כלל, נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך מתייחסים לכל שלבי הלימוד, מחינוך קדם־יסודי ועד המוסדות להשכלה גבוהה. כיוון שמסמך זה אינו מתייחס להשכלה הגבוהה, ניכינו את נתוני ההשכלה הגבוהה בכל מקום בו הדבר אפשרי. כיוון שכך, כאשר ידובר להלן על ההוצאה הלאומית לחינוך הכוונה היא לגילאי 5–17 – חינוך קדם־יסודי (גן חובה), יסודי ועל־יסודי (עד וכולל כיתה י"ב).

ב־2005, השנה האחרונה עבורה יש נתונים מפורטים לפי דרג החינוך, ההוצאה הלאומית על חינוך קדם־יסודי, יסודי ועל־יסודי עמדה על 39.5 מיליארד ש"ח (הלמ"ס, 10.3.2009; במחירי 2008). הנתון היה מורכב כלהלן: 27.1 מיליארד ש"ח הוצאה ממשלתית; 3.6 מיליארד ש"ח הוצאה של הרשויות המקומיות; 7.8 מיליארד ש"ח הוצאה של משקי הבית; ועוד סכומים קטנים שהוציאו מוסדות ללא כוונת רווח. במלים אחרות, המימון הציבורי היה אחראי ל־80% מן ההוצאה הלאומית לחינוך והמימון הפרטי – ל־20%.¹²

בהשוואה למערב, ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל נמוכה

הנתונים על משקלה בתמ"ג של ההוצאה הלאומית לחינוך מאפשרים לערוך השוואות בינלאומיות. בישראל נהוג לערוך את ההשוואה עם ארצות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD), המאגד את מרבית הארצות העשירות בעולם וכן כמה מן הבולטות שבין הארצות המתפתחות ובהן דרום קוריאה, מקסיקו, וברזיל; סין והורו אינן כלולות. לאחרונה הגישה ישראל בקשה להצטרף כתברה בארגון וכתוצאה מכך נוהג הארגון לצרף לטבלאות שלו גם נתונים על ישראל.

לוח 12 ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד

לפי דרג חינוך, 2006, מוסדות ציבוריים ופרטיים, בדולרים, על בסיס שווי כוח הקנייה

	יסודי	תיכון (כולל חט"ב)
ישראל	4,923	5,858
מדינות OECD	6,437	8,006

מקור: OECD, 2009; לוח B1.1a.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ישראל	85	83%	83%	82%	81%	82%	81%	80%	80%	79%	80%
ממוצע OECD	87	87%	87%	87%	87%	87%	87%	87%	87%	87%	87%

מקור: OECD, 2009; לוח B2.5.

	1995	2000	2005
ישראל	85	100	113
ממוצע OECD	87	100	121

מקור: OECD, 2009; לוח B2.5.

	1995	2000	2005
ישראל	85	100	113
ממוצע OECD	87	100	121

מקור: OECD, 2009; לוח B2.5.

שנה	הוצאה לאומית לחינוך
1972/73	8,817
1975/76	10,254
1980/81	12,693
1985/86	13,229
1990	18,845
1995	30,730
2000	37,457
2001	40,153
2002	39,612
2003	37,580
2004	38,942
2005	39,471

הערות:

נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך הם לפי מגזר מממן.

למן שנת 1962 הלמ"ס מציגה את נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך לפי מגזר מממן במחירים שוטפים בלבד. בכדי להביא את הנתונים הריב שנתיים של ההוצאה הלאומית לחינוך לרמת מחירים אחידה נעזרנו במדד המחירים לצרכן. זו אינה האופציה המדוייקת ביותר אולם היחידה שעמדה לרשותנו.

מקורות:

עיבוד של מרכז ארוה מותך הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1962–2007, מרץ 2009; הלמ"ס, 2009.11.8. "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2005–2008", הודעה לעיתונות: הלמ"ס, ירחון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; נתונים שהתקבלו מגף חשבונות לאומיים בלמ"ס.

לוח 15

מקורות המימון של ההוצאה הלאומית לחינוך קדם־יסודי, יסודי ותיכון

2005-1995, מימון ציבורי, מימון פרטי, לפי מגזר מממן, באחוזים מסך ההוצאה הלאומית

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ציבורי	82%	83%	83%	82%	81%	82%	81%	80%	80%	79%	80%
פרטי	18%	17%	17%	18%	19%	18%	19%	20%	20%	21%	20%

הערות:

ההוצאה הציבורית כוללת: הוצאה ממשלתית, הוצאה של רשויות מקומיות והוצאה של מלכ"רים ממשלתיים.

ההוצאה הפרטית כוללת: הוצאה של משקי בית והוצאה של מלכ"רים לא ממשלתיים.

ההוצאה הציבורית והפרטית בלוח שלעיל אינה כוללת את ההוצאה על מוסדות אוניברסיטאיים ועל מוסדות אחרים להשכלה גבוהה.

נתוני ההוצאה הלאומית חושבו על פי מגזר מממן.

מקורות:

עיבוד של מרכז ארוה מותך הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1962–2007, מרץ 2009; הלמ"ס, 2009.11.8. "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2005–2008", הודעה לעיתונות; נתונים שהתקבלו מגף חשבונות לאומיים בלמ"ס.

הנתונים המעורכנים ביותר שפירסם ה־OECD מתייחסים לשנת

2006. הם מעלים כי במונחי תמ"ג, ההוצאה הלאומית למוסדות חינוך¹³ לגילאי 5–17 בישראל – 4.4% תמ"ג – היתה השלישית בגובהה ארצות ה־OECD, שהממוצע שלהן עמד על 3.8% (OECD, 2009; לוח B2.4).

לכאורה, זהו נתון המלמד על החשיבות הרבה המיוחסת בישראל לחינוך בגילאי 5–17; למעשה, הנתון הגבוה משקף מציאות דמוגרפית: בישראל, משקלם של ילדים ובני נוער באוכלוסייה הכללית גבוה מאשר במרבית ארצות ה־OECD (משקל דומה יש רק במקסיקו, ברזיל וצ'ילה – ובאיסלנד הקטנה; ר' OECD, 2008; תרשים B.24). כיוון שכך, ישראל חייבת להקדיש לחינוך שיעור יחסי גבוה יותר של ההכנסה הלאומית שלה, אם ברצונה להעניק לילדים ולבני הנוער שלה שירותי חינוך ברמה סבירה.

השוואה משמעותית יותר מתאפשרת על בסיס ההוצאה הלאומית לחינוך **בחישוב לתלמיד**.¹⁴ כאשר מחשבים את ההוצאה הלאומית כך, יורד מיקומה של ישראל אל מתחת לממוצע: ב־2006, הממוצע עבור כל ארצות ה־OECD עמד על 6,437 דולר (במונחי PPP) לתלמיד בחינוך היסודי ועל 8,006 דולר בחינוך התיכון, בעוד שהמספרים המקבילים בישראל היו 4,923 דולר ו־5,858 דולר (OECD 2009; לוח B1.1a). בשני תחומי הוצאה אלה כאחד, ישראל ניצבה במקום 23 מתוך 34 ארצות.

יש הטוענים כי גם החישוב של ההוצאה הלאומית לתלמיד אינו מספיק וכי יש לשקלל אותו בעושרה של הארץ, שכן, כך הטענה, אך סביר הוא שארץ עשירה תשקיע בחינוך יותר מארץ ענייה. את זאת אפשר לבחון באמצעות חישוב ההוצאה הלאומית לתלמיד כשיעור מן **התמ"ג לנפש** – שהוא מדד השוואתי של עושר. ובכן, גם על פי מדד זה, ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל אינה גבוהה כמיוחד: ההוצאה לחינוך קדם יסודי עמדה על 15% מהתמ"ג לנפש – בהשוואה לממוצע של 18% בארצות ה־OECD; ההוצאה לחינוך יסודי עמדה על 20% מהתמ"ג לנפש – כמו השיעור הממוצע בארצות ה־OECD; וההוצאה לחינוך תיכון עמדה על על 24%, מעט מתחת לממוצע של 25% ב־OECD

הוצאה לאומית למוסדות חינוך – אינה כוללת הוצאות כדוגמת רכישת ציוד או שיעורים פרטיים על ידי משקי בית.

14 ר' הערה 4 לעיל.

(OECD, 2009; לוח B1.4). הנתונים מעלים עוד כי יש ארצות המשקיעות יותר, באופן יחסי, מישראל: למשל, קוריאה הדרומית ופורטוגל (שהתמ"ג לנפש שלהן נמוך מזה של ישראל) משקיעות בחינוך היסודי ובחינוך התיכון שיעורים גבוהים יותר מן התמ"ג לנפש שלהן. במלים אחרות, ההוצאה הלאומית לחינוך היא לא רק פונקציה של עושרה של הארץ אלא גם של מדיניות לאומית: קוריאה הדרומית ופורטוגל משקיעות כיום בחינוך יסודי יותר מן המצופה על פי התמ"ג לנפש שלהן.

לא זו בלבד שההוצאה הלאומית לחינוך בישראל, בחישוב לתלמיד, אינה גבוהה, אלא שהיא גם אינה גדלה בקצב דומה לזה של ארצות ה־OECD. כאשר ההוצאה הלאומית בשנת 2000 מוגדרת כ־100, ההוצאה הלאומית לחינוך היסודי והעל יסודי בארצות ה־OECD גדלה מ־88 ב־1995 ל־121 ב־2006, בעוד שבישראל, הגידול היה מצומצם יותר – מ־87 ל־113 (OECD, 2009; לוח B2.5). יש לציין כי הן בישראל והן ב־OECD, הגידול בהוצאה הלאומית לחינוך היה מעט גבוה מן הגידול בתמ"ג, אלא שהתמ"ג הממוצע ב־OECD גדל בתקופה הנדונה יותר מן התמ"ג של ישראל.

מבט היסטורי: לפני 1985, אחרי 1985

בישראל, נתונים המאפשרים לבחון את ההוצאה הלאומית לפי מגזר מממן על חינוך קדם־יסודי, יסודי ועל יסודי, ללא ההשכלה הגבוהה, קיימים רק מאז 1972/73.¹⁵

כפי שניתן לראות בלוח 14 להלן, ב־8 השנים שבין 1972/73 ובין 1980/81 גדלה ההוצאה הלאומית לחינוך לגילאי 5–17, מ־8.8 מיליארד ש"ח ל־12.7 מיליארד ש"ח – גידול של 44%. זאת, בעיקר בעקבות התרחבות החינוך העל־יסודי; נזכיר כי במסגרת הרפורמה של 1968 הוארכה חלות חוק חינוך חובה עד גיל 15, דבר שחייב, מצד אחד, השקעה בבנייה של חטיבות ביניים וחטיבות עליונות ומצד שני, הרחבה של אוכלוסיית תלמידי התיכון, שגדלה במהלך שנות ה־1970 בכ־75%. המימון של התרחבות זאת היה בעיקרו ציבורי.

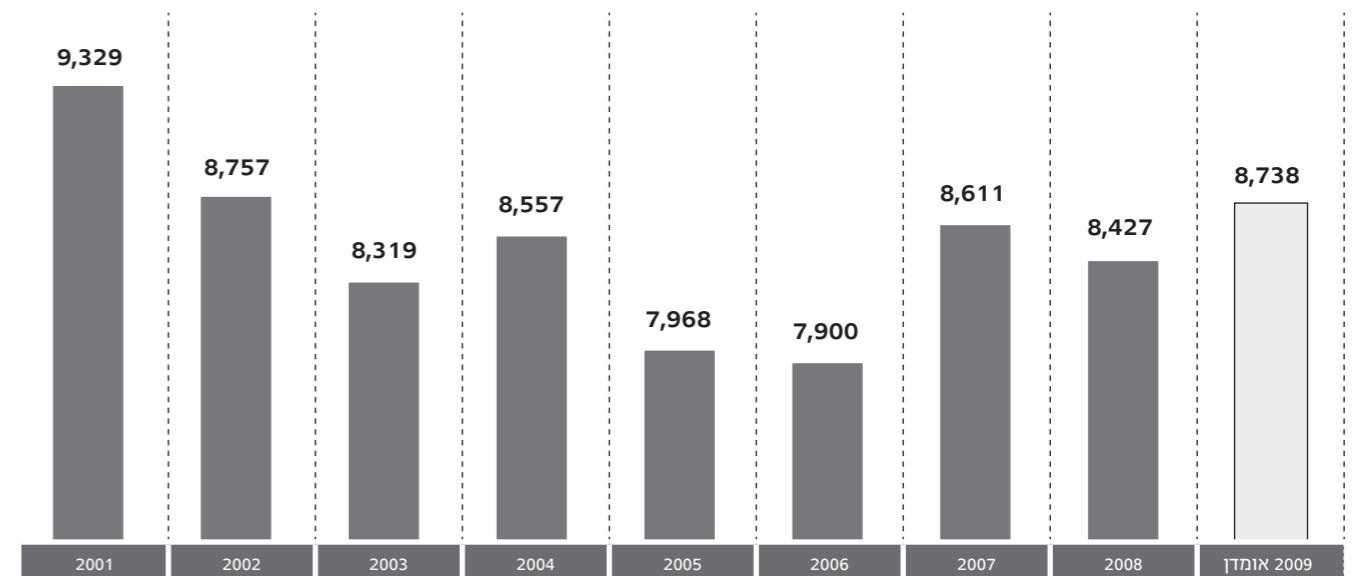
ב־1980 נעצרה תנופת ההתרחבות של מערכת החינוך, בראש

^[1] עד 1989/90, נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך התייחסו לשנה שבין 31 באפריל ל־31 במרץ

^[2] תמונת מצב של החינוך הישראלי 31

תרשים 2 תקציב שעות התקן לתלמיד

כל הזרמים, 2009-2001, בש"ח, במחירי 2008



מקורות: עיבוד של מרכז ארוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון שנתי, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 2009 משרד החינוך, אוגוסט 2009; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

של 5%. במלים אחרות, הצמיחה הכלכלית שידעה ישראל לפני פרוץ המשבר הפיננסי הבינלאומי לא תורגמה לגידול בריזומני בתיקצוב החינוך.

שחיקה בתקציב שעות התקן

המרכיב הבודד החשוב ביותר של תקציב משרד החינוך הוא תקציב שעות התקן – הלא הוא התקציב המממן את ההוראה בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה. תקציב שעות התקן נפגע באופן משמעותי מן הקיצוצים התקציביים הגדולים שנעשו בתקופת האינתיפאדה השנייה, בשנים 2001-2003. תרשים 2 מציג את מידת השחיקה של תקציב זה, בחישוב לתלמיד: מסכום של 9,329 ש"ח לתלמיד בשנת 2001 ל-7,900 ש"ח לתלמיד בשנת 2006. ב-2007 ו-2008 שב תקציב שעות התקן בחישוב לתלמיד לגדול, והוא אמור לגדול עוד ב-2009. אלא שגם כך, הוא עדיין יעמוד על סכום נמוך מזה של 2001, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן.

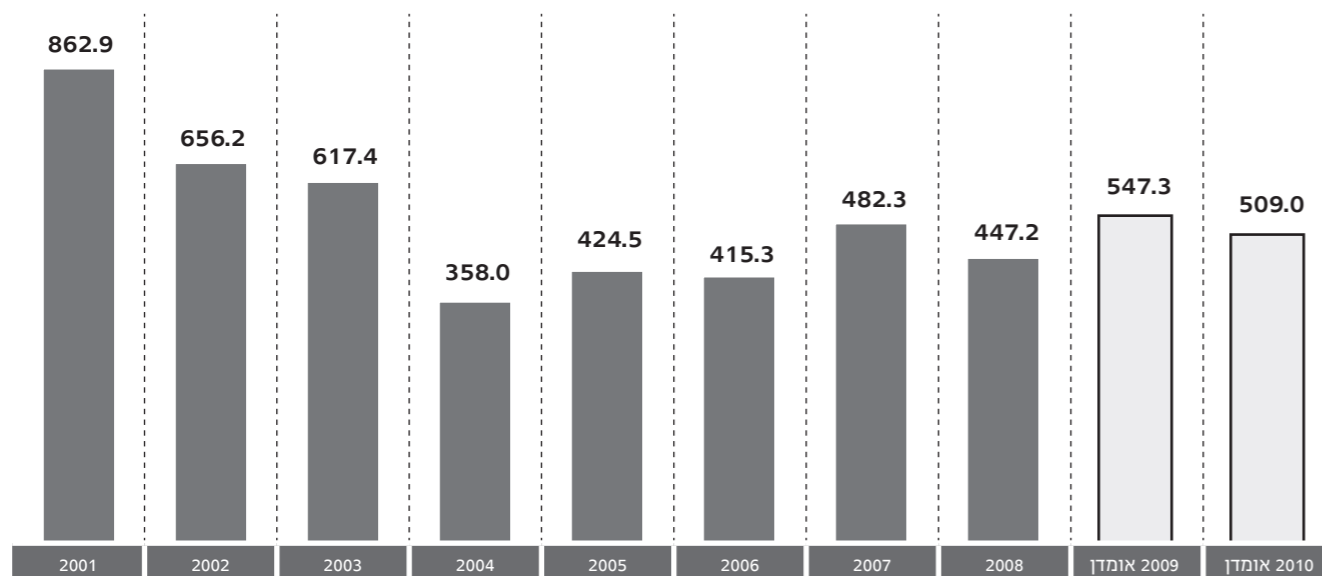
השחיקה בתקציב שעות התקן פגעה בעיקר בשני הזרמים הממלכתיים, הזרם הממלכתי-חילוני¹⁹ והזרם הממלכתי-דתי. תקציב שעות התקן של זרמים אלה לא גדל כלל בין 2001 ל-2008, ולמעשה אף קטן באחוז, מ-12.249 מיליארד ש"ח ל-12.124 מיליארד ש"ח; זאת, על אף העובדה שמספר התלמידים בזרמים אלה גדל בכ-6%.

לעומת זאת נרשם גידול משמעותי בתקציבם (הכולל) של שני הזרמים החרדיים, החינוך העצמאי וזרם מעיין החינוך התורני – אלא שגם גידול זה לא הדביק את הגידול באוכלוסיית התלמידים שלהם: התקציב גדל מסך של 1.22 מיליארד ש"ח ב-2001 לסך של 1.51 מיליארד ש"ח ב-2008

19 כולל החינוך התיישבותי.

תרשים 3 תקציב הפיתוח בחינוך

2010-2001, במיליוני ש"ח, במחירי 2008



מקורות: עיבוד של מרכז ארוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון שנתי, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 2009-2010, משרד החינוך, אוגוסט 2009.

הנתונים בטבלה שלעיל מתייחסים, כאמור, לשנת 2003. שנה לאחר מכן החל משרד החינוך לתקצב את בתי הספר היסודיים לפי מפתח חדש, שפותח על ידי ועדה שבראשה עמד שמשון שושני ("ועדת שושני"). בעוד שעד 2003 זכו בתי ספר בשעות תקן נוספות, שמעבר לשעות התקן הבסיסיות, על בסיס "מדד טיפוח בית-ספרי", ועדת שושני הציעה להשתית את התקציב על בסיס של "מדד טיפוח לתלמיד". מדד טיפוח זה כלל, בין היתר, מרכיב של מגורים ביישוב הכלול ברשימת עדיפות לאומית א'; הכללתו של מרכיב זה הפלתה לרעה את התלמידים הערבים. ב-2006 נענה בג"צ לעתירה לשנות סעיף זה (בג"צ 11163/03). חוק המסמך את הממשלה לקבוע אזורי עדיפות לאומית והטבות ליישובים נכלל אמנם בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 אולם עד היום לא נקבעה רשימת יישובים ערביים הזכאים להטבות כוהו. מכל מקום, נראה כי שיטת ההקצאה החדשה לא תשנה את המצב הקיים באופן יסודי, אם משום שהיא מיושמת בהדרגה על פני מספר שנים ואם משום שמספר שעות התקן המיועד להעדפה מתקנת הוא ממילא קטן (שם: 3).

מכלול הנתונים שהצגנו מעלה תמונה של תיקצוב בלתי שוויוני של שעות התקן. האי-שוויון נובע הן מהדרתם של הערבים ממנגנוני ההעדפה הלאומית והן מן העובדה שהזרם הממלכתי-דתי הצליח להשריש נורמה של כיתות קטנות יותר עבור המוסדות שלו.

שחיקה בתקציב הפיתוח

מרכיב חשוב של תקציב החינוך הוא תקציב הפיתוח, המממן בנייה של כיתות ובתי ספר. תקציב הפיתוח אמור להתמודד עם הצורך לענות על הגידול באוכלוסיית התלמידים, מצד אחד, ועם הבלאי של תשתיות החינוך מצד שני.

תקציב הפיתוח של משרד החינוך נשחק מאוד בעשור הנוכחי, מסכום

(ממ"ד) נהנו מן ההקצאה הנדיבה ביותר של שעות תקן, הן ממשרד החינוך (באמצעות אגף ארגון מוסדות החינוך במשרד החינוך, ובקיצור אמח"י) הן מכלל המקורות (הרשות המקומית, תשלומי הורים וכיו"ב) (שם: 8). אחד ההסברים לכך הוא שבתי הספר של הזרם הממלכתי רטי מצליחים לקבל הכרה בכיתות קטנות יותר ובמספר קטן יותר, בממוצע, של תלמידים לכיתה; וכאמור, שעות התקן מוקצות לפי כיתות. לעומת זאת, בבתי הספר במגזר הממלכתי הערבי נרשמה ההקצאה הנמוכה ביותר של שעות תקן – 73% מהקצאת השעות לממ"ד – למרות שאוכלוסייתם הממוצעת גדולה יותר וכך גם מספר התלמידים בכיתה (שם: 8).

התייחסות שנייה מצויה במחקר על תיקצוב החינוך היסודי ב-2003 (זוסמן, פסטרנק, מנסור, רומנוב ורימון, 2003). כאן נמצא כי בתי ספר הזכאים לשעות תקן נוספות בגין הגדרתם כזקוקים לטיפוח – למשל, בתי ספר בפריפריה ובתי ספר באזורי עדיפות לאומית – אכן קיבלו יותר שעות תקן מבתי ספר רגילים. בתי ספר ערביים, שלא נהנו מהעדפה לאומית, קיבלו פחות שעות תקן מאחרים. הלוח שלהלן מציג את מספר שעות התקן של הזרמים השונים, בחישוב לתלמיד.

לוח 17. שעות תקן לתלמיד

על פי דוח בקרת התקן לשנת 2003

מעיין החינוך התורני	1.56
הזרם הממלכתי דתי	1.40
החינוך העצמאי	1.29
הזרם הממלכתי-חילוני	1.29
בתי"ס דרוזיים	1.23
בתי"ס בדואיים	1.20
בתי"ס ערביים	1.16

מקור: נועם זוסמן, מירב פסטרנק, עדנאן מנסור, רמיטרי רומנוב, עופר רימון, "ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003. הלמ"ס, סדרת נידות עבודה, מס. 25, 2003, לוח נ"ג-1, עמ' 87.

של 862.9 מיליון ש"ח ב־2001 לסכום של 447.2 מיליון ש"ח ב־2008. תקציב משרד החינוך לשנים 2009 ו־2010 אינו כולל גידול של ממש בתקציב הפיתוח (ראו תרשים 3 לעיל).

האחריות החוקית להקמת מוסדות חינוך חלה על הרשויות המקומיות, בעוד שהאחריות למימנם חלה על משרד החינוך (בן־אליא וכנעני, 1996). המשמעות המעשית של השחיקה המתמשכת בתקציבי פיתוח של משרד החינוך היא, שרשות מקומית המבקשת לבנות מוסדות חינוך חדשים או להרחיב או להחדש את אלה הקיימים, נאלצת להסתמך במידה גוברת והולכת על מקורותיה היא, או על גיוס משאבים ממקורות אחרים. אחד המקורות הללו הוא מפעל הפיס, המסייע לכל הרשויות; מקור אחר הוא תרומות. הבעייה היא, שרשויות מקומיות נבדלות זו מזו ביכולתן לגייס תרומות: לערים גדולות כמו תל אביב וירושלים יש קרנות עירוניות המתמחות בגיוס כספים, אך לרוב המכריע של שאר הרשויות אין כל יכולת להקים מנגנון של גיוס תרומות.

למרבה הצער, אין בנמצא נתונים מלאים ואחידים על צרכי הפיתוח במערכת החינוך. לפי אומדן אחד, שנערך בשנת 1992 על ידי ועדת הר־מלך, גילם הממוצע של למעלה ממחצית מבני החינוך עמד אז על למעלה מ־25 שנה (בן־אליא וכנעני, 1996). לא מצאנו אומדנים מעורכנים יותר, אולם סביר להניח כי חלק גדול מאותם מבנים פשוט התיישן עוד וכי היום מדובר במבנים שהם בני למעלה מ־40 שנה. בספטמבר 2006 העריכה שרת החינוך דאז, יולי תמיר, כי בישראל

יש מחסור של כ־6,000 כיתות לימוד, מתוכן 1,300 במזרח ירושלים (סלע, 4.9.2006). נתונים שהציג משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מלמדים כי בסוף 2007 חסרו כ־1,100 כיתות בבתי הספר הערביים בישראל (ללא מזרח ירושלים וללא המועצה האזורית אבו בסמה) (מבקר המדינה, 2008: 73–102). בבתי הספר הכרואיים בנגב חסרו, לפי הערכה משנת 2005, 1,250 כיתות לימוד (וורגן ולוטן, 17.07.2007).

במרץ 2007 החליטה ממשלת ישראל על תכנית חומש לשנים 2007–2011 לבניית 8,000 כיתות לימוד, 4,370 מתוכן במימון של תקציב המדינה ו־2,950 במימון של מפעל הפיס. חישוב שערכנו על פי נתוני החלטת הממשלה (משרד ראש הממשלה, 18.3.2007) מעלה כי תקציב תכנית החומש של משרד החינוך אמור היה לעמוד ככל אחת מן השנים 2007 ו־2008 על 464 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 על 534 מיליון ש"ח. אם נניח כי תקציב הפיתוח של משרד החינוך אמור לכסות לא רק את עלויות תכנית החומש אלא גם פרוייקטים נוספים, הרי שנתוני תקציב הפיתוח המוצגים בתרשים 3 לעיל מלמדים כי בשנים 2007–2009 לא תוקצבה תכנית החומש במלואה.

מכלול הנתונים הללו מלמד כי קצב הפיתוח והאחזקה של תשתיות החינוך בישראל אינו עונה על הצרכים. למצוקת הכיתות וחללי הלימוד יש השלכות מרחיקות לכת, לא רק בתחום השוויון בין הזרמים השונים, ובעיקר בין בתי הספר הערביים לכלל בתי הספר היהודיים, אלא גם בתחום היכולת של מערכת החינוך להתמודד עם חידושים ארגוניים

ופדגוגיים. כך, למשל, רבים מצביעים על כך שבעיית התשתיות היא המחסום העיקרי בפני יישום ראוי לשמו של הסכם "אופק חדש", המחייב פיצול כיתות ויצירת חדרי עבודה למורות. הדבר נכון גם בכל הנוגע למיחשוב בתי הספר וליישום תכנית השילוב של ילדים הזקוקים לחינוך מיוחד (וסרמן, ראיון, 4.3.09).

3. תקציב החינוך של הרשויות המקומיות

אי שוויון מאפיין גם את המימון של שירותי החינוך על ידי הרשויות המקומיות.

הרשויות המקומיות שותפות למשרד החינוך בהפעלה ובמימון של מערכת החינוך. באשר להפעלה, הרשויות המקומיות אחראיות על הבינוי של הגנים ושל בתי הספר כמו גם על אספקת שירותים נלווים כדוגמת הסעות, שרתים, קציני ביטחון, סייעות לגננות, קציני ביקור סדיר וכיו"ב. בנוסף, הרשויות המקומיות נושאות באחריות ישירה להפעלת החינוך התיכון, מורשת מן התקופה שקדמה להקמת המדינה. המימון של כל אלה נעשה גם הוא במשותף, בצורה של מימון תואם (matching),

מיוחד בבתי ספר רגילים, והתקציב הנמוך ביותר – לתכנית השילוב. מבנה זה מעודד העדפה של השמת תלמידים בכיתות נפרדות ובבתי ספר נפרדים על פני שילובם בכיתות רגילות ובכך הוא למעשה מסכל את האפשרות לשלב מספר רב ככל האפשר של תלמידים בחינוך הרגיל.

"גילוי" אוכלוסייה חדשה של בעלי צרכים מיוחדים

לא זו בלבד שתיקצוב חוק השילוב אינו מספיק, אלא שעם הנהגת מדיניות השילוב "התגלו" תלמידים שבעבר לא למדו במסגרות של חינוך מיוחד ואשר רובם הם בעלי לקויות קלות (בעיות

קשב־ריכוז, לקויות למידה קלות כמו דיסלקציה וכדומה). ב־2008 עמד מספרם על כ־80,000 (וורגן, מאי 2007; רות פן, 13.2.2008). מתברר כי בפועל, אלה מהווים את מרבית התלמידים המשולבים, כיום בכיתות הרגילות. יוצא שחוק השילוב, יותר משהביא לסגירת מסגרות נפרדות ולאינטגרציה של בעלי לקויות קשות, הביא להסטת תקציבים לתלמידים שעד לשינוי החוק לא הוגדרו כבעלי צרכים מיוחדים. לצד התלמידים המשולבים מצויים תלמידים שממשיכים להיות משובצים לבתי ספר נפרדים של חינוך מיוחד ולכיתות נפרדות של חינוך מיוחד בתי ספר רגילים: ב־2002, לפני יישום "חוק השילוב",

כאשר משרד החינוך מממן כ־75% מן העלות והרשויות המקומיות – את ה־25 הנותרים. בפועל, החלוקה משתנה מיישוב ליישוב, בין השאר בהתאם ליכולותיה של הרשות המקומית.

ב־2007, הרשויות הוציאו סכום כולל של כ־10 מיליארד ש"ח על שירותי חינוך. מתוך זה, כ־7 מיליארד ש"ח היו כספים שמשרד החינוך העביר להן לצורך הפעלת השירותים שנמנו לעיל: בתי ספר תיכוניים, שירותי אחזקה, קציני ביקור סדיר וכיו"ב (משרד החינוך, עובדות ונתונים 2007: עמ' 31). היתרה – 3 מיליארד ש"ח – היו כספים ממקורותיהן העצמיים של הרשויות המקומיות.

הסכומים המועברים על ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות, בחישוב לתלמיד, אמורים להיות שווים בין רשות מקומית אחת למשנה. בפועל, הסכומים אינם שווים: כך, למשל, במשך שנים רבות היו ההוצאות לחינוך של הרשויות המקומיות הערביות נמוכות מאלה של הרשויות המקומיות היהודיות: בשנת 1970, למשל, ההוצאות לחינוך, בחישוב לנפש, עמדו על 17% בלבד מן ההוצאה הממוצעת בכלל הרשויות המקומיות בישראל, ובשנת 1980 – על 32%. ב־1997 גדל השיעור והגיע ל־76% – עדיין נמוך באופן משמעותי מן הממוצע, אך יותר גבוה מאשר בעשורים הקודמים (רזין, 2003: 70). במשך שנים, אחת הסיבות לכך היתה רמת השתתפות נמוכה של הממשלה במימון תקציב החינוך של הרשויות המקומיות הערביות: יש לציין שכאן דווקא חל שיפור משמעותי, מהוצאה השווה ל־15% מן הממוצע של כלל הרשויות המקומיות בישראל, ב־1970,

עמד מספרם על 39,015; ב־2008 הוא גדל ל־54,593.

כאמצעי הסללה החינוך המיוחד

על כל אלה יש להוסיף שמסגרות החינוך המיוחד משמשות לא רק לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים אלא גם להסללה של תלמידים מקבוצות חלשות. נתונים של הלמ"ס מעלים כי שיעורם בחינוך המיוחד של תלמידים יוצאי אתיופיה שהוריהם נולדו בישראל גבוה פי שניים משיעורם באוכלוסייה. כן נמצא כי סיכויי תלמיד ללמוד במסגרת חינוך מיוחד גוברים ככל שרמת ההשכלה וההכנסה של הוריו נמוכה יותר (הלמ"ס, 3.5.2009).

^[1] הכוונה לשירותים מסוג הוראה מתקנת, תיראפיה באמנות, עורים טכניים ללמידה כמו קלטות אודיו, סייעות אישיות וכו'. ב־2004 קבע בג"צ כי השילוב סובל מתת תקצוב חזיב את המדינה להגדיל את התקציב (בג"צ 6973/03 מרצ'יאנו נגד משרד האוצר). בעקבות הפסיקה הוספו סכומים, שגם הם אינם עונים על הצרכים. על פי הערכת משרד החינוך, יישום מלא של מדיניות השילוב בתיכון ובגנים – במתכנתת ההקצאה הנוכחית, שכאמור אינה מספיקה – מצריך תקציב נוסף של 450 מיליון ש"ח (וורגן 2007:4).

להוצאה הגבוהה ב־12% מן הממוצע ב־1997 (שם: שם).

פערים גדולים עוד יותר קיימים בכל הנוגע להשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות. כידוע, רשויות מקומיות נבדלות זו מזו ביכולתן לגייס משאבים, אם בגלל פיזור לא אחיד של מרכזי מסחר ותעשייה ודיור יוקרתי, המניבים תשלומי ארנונה גבוהים, אם בגלל יעילות הגבייה ואם בגלל יכולת לא אחידה לגייס תרומות ותקציבים ממשלתיים מגוונים. רוב הרשויות המקומיות בישראל נזקקות למימון ממשלתי מיוחד – "מענק איוון" – כדי לספק שירותים בסיסיים כדוגמת נקיון; רק מיעוט של 15 רשויות ("פורום ה־15") אינו נזקק למענק זה.

רשויות מבוססות יכולות לממן לא רק את חלקן במימון התואם עם הממשלה (כאמור, 25% לערך) אלא להוסיף על כך גם תקציבים משל עצמן למימון שעות תקן נוספות, תכניות העשרה, שירותים שונים וכיו"ב. לעומתן יש רשויות מקומיות שאינן יכולות להוסיף דבר, כמעט, בגלל הרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות: ביישובים הערביים בישראל, לדוגמא, ההכנסות העצמיות ב־1997 עמדו על 31% בלבד מן הממוצע של כלל הרשויות המקומיות בישראל. חמורה עוד יותר היא העובדה שמדובר בתופעה רבת־שנים ועל כן על פער מצטבר: גם ב־1970 עמד שיעור ההכנסות העצמיות ביישובים הערביים בישראל על 31% מן הממוצע הארצי (רזין, 2003: 70).

כל הנתונים שמנינו עד כה מצביעים על אי שוויון רב בין רשויות מקומיות בכל הנוגע למימון מערכות החינוך המקומיות. למרבה הצער לא עלה בידינו להציג רשימה מפורטת של יישובים לפי גובה הוצאותיהם על חינוך. זאת, משום חוסר האחידות השורר באשר לכתובת אליה מעביר משרד החינוך את השתתפותו: עקרונית, כל הסכום אמור להיות מועבר אל הרשות המקומית; למעשה, כאשר מוסד ממוסדות החינוך ברשות מקומית מופעל על ידי גוף חיצוני – למשל, רשת אורט או רשת מעיין החינוך התורני – משרד החינוך מעביר את הכסף ישירות אל המוסד ולא אל הרשות המקומית. אלא שבדיקות שערכנו בלמ"ס ובמרכז השלטון המקומי העלו כי כללי העברת הכספים אינם אחידים: בחלק מן הרשויות המקומיות הכסף מועבר ישירות למוסד או לרשת המנהלת אותו בעוד שבחלק אחר של הרשויות הכסף מועבר לרשות המקומית וזו מעבירה אותו אל המוסד – גם כאשר מדובר במוסדות של אותה רשת חינוך חיצונית עצמה.

הוצאה שנתית לחינוך של רשויות מקומיות בישראל	
בחישוב לתלמיד, לפי אשכול חברתי־כלכלי, 2006	
אשכול	הוצאה לחינוך, בש"ח
1	150
2	759
3	629
4	1,838
5	2,665
6	2,065
7	2,530
8	4,180
9	3,389
10	2,371

מקור: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, 2009, עמ' 28.

ב־2009 פירסמו אבי בן־בסט ומומי דהן ניתוח דומה לזה שאנו ביקשנו לעשות, של הוצאה תקציבית מקומית בחישוב לתלמיד, תוך התבססות על קבצים של משרד החינוך. לצורך הניתוח הם התייחסו רק למוסדות המנוהלים על ידי הרשות המקומית ורק לתלמידים הלומדים במוסדות המנוהלים על ידי הרשות המקומית. כאמור, אנו מצאנו כי יש רשויות המקבלות ממשרד החינוך הן את התקציבים המיועדים למימון המוסדות שבניהולן והן את התקציבים המיועדים למוסדות שבניהול גורם אחר. בן־בסט ודהן בחנו את ההוצאה התקציבית המקומית הכוללת – הן הכספים שהרשויות קיבלו ממשרד החינוך במסגרת המימון התואם (matching) והן הכספים ממקורות עצמיים. את הרשויות המקומיות קיבצו בן־בסט ודהן לפי אשכולות חברתיים־כלכליים. הם מצאו כי בשנת 2006 הוציאו רשויות מקומיות באשכול החברתי־כלכלי הנמוך ביותר 150 ש"ח לתלמיד, בעוד שרשויות מקומיות באשכול הגבוה ביותר הוציאו 2,371 ש"ח לתלמיד – סכום הגבוה פי 16 (בן בסט ודהן, 2009: 28). נתונים אלה, די בהם כדי להצביע על הפערים בתיקצוב החינוך השוררים בין היישובים השונים בישראל.

4. תשלומי הורים

משקי הבית הם מקור המימון החשוב השלישי של ההוצאה הלאומית לחינוך, לצד משרד החינוך והרשויות המקומיות. ראינו כי ב־2005, כאשר ההוצאה הלאומית על חינוך קדם־יסודי, יסודי ועל־יסודי עמדה על 36.8 מיליארד ש"ח, חלקם של משקי הבית עמד על 7.3 מיליארד ש"ח (הלמ"ס, 10.3.2009; במחירי 2005).

כפי שראינו בתחילתו של פרק זה, חלקם של משקי הבית במימון ההוצאה הלאומית (ללא אוניברסיטאות ומוסדות להשכלה גבוהה) לחינוך מצוי בקו עלייה: הוא גדל מ־18% ב־1995 ל־20% ב־2005.

הגידול בחלקם של משקי הבית הוא תוצר, מצד אחד, של שחיקת תקציב משרד החינוך, היוצרת לחץ על משקי הבית לתרום מכיסם למימון פעילותם השוטפת של בתי הספר, ומצד שני, של היווצרות "שוק פרטי" בתוך מערכת החינוך, המעורר ייצור "מוצרים חינוכיים" רבי־עלות, החל מגני ילדים ובתי ספר יסודיים "ייחודיים" וכלה במסלולי לימוד יוקרתיים בתיכון. כפי שראינו בפרק הראשון של מסמך זה, כל אלה הם תוצר כניסתם למערכת של "כוחות שוק" השוחקים את מעמדם של שירותי החינוך הציבוריים מצד אחד ומרחיבים את שדה הפעילות של שירותי חינוך פרטיים מצד שני.

ההוצאה של משקי הבית מורכבת מפריטים שונים: בין השאר הם מממנים עבור ילדיהם פעילויות אחר הצהריים, שיעורים פרטיים ורוכשים עבורם ציוד לימודי. פריט חשוב במיוחד הוא תשלומי הורים למוסדות בהם לומדים ילדיהם. בתשלומים אלה נתמקר להלן.

נתחיל בקביעה כי אין הנמצא נתונים אחידים על תשלומי הורים.

המקור העיקרי של נתונים אלה הוא סקר הוצאות משקי הבית שהלמ"ס עורכת אחת לשנה. על פי נתונים שקיבלנו מן הלמ"ס והמבוססים על הסקר שנערך ב־2007, שהוא הסקר השנתי המלא האחרון הקיים, יש

לוח 19								
הוצאה חודשית ממוצעת לילד בחמישונים של משקי בית								
לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 2007, בש"ח, במחירים שוטפים								
סוג מוסד	סה"כ	1	2	3	4	5		
גן חובה	161	86	139	136	319	356		
בית ספר יסודי	100	76	118	101	119	136		
חטיבת ביניים	110	56	108	132	164	198		
בית ספר תיכון עיוני	157	92	157	151	223	257		
בית ספר תיכון מקצועי, חקלאי	173	138	137	250	227	18		
סק הכל	331	149	267	352	530	684		

הערה: סך ההוצאה כולל גם הוצאה על מעון יום, פעוטון ומשפתון; גן ילדים פרטי; גן טרום חובה; בית ספר אקסטרני; אוניברסיטאות ומוסדות חינוך אחרים. מקור: נתונים שהתקבלו מגף צריכה בלמ"ס, אוגוסט 2009.

פערים גבוהים בהוצאה של משקי הבית השונים, בחישוב לילד. משק בית בחמישון העליון מוציא על ילד בחינוך הקדם־יסודי (גן חובה) סכום הגבוה פי 4 מזה של החמישון התחתון; על ילד בחינוך היסודי – פי 1.8; על ילד בחטיבת ביניים – פי 3.5; ועל ילד בתיכון עיוני – פי 2.8. מדובר בפערים משמעותיים ביותר, ועם זאת המידע המתפרסם בתקשורת על גובה תשלומי הורים בבתי הספר הייחודיים למיניהם מטיל צל של ספק על הנתונים; התחושה היא שהפערים גדולים עוד יותר.

סקר התשומות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מקור שני של מידע על תשלומי הורים הוא סקר תשומות שערכה הלמ"ס ב־2001. באותו סקר פנתה הלמ"ס אל מנהליו/ות בתי ספר וביקשה מהם לדווח על תקציביהם – התקציבים שהם מקבלים ממקורות שונים *מעבר לתקציב הבסיסי* המתקבל ממשרד החינוך ומהרשות המקומית; להלן נקרא לתקציבים אלה "הכנסות נוספות". מדובר בהכנסות המיועדות לכיסוי הוצאות שונות, החל משיעורי העשרה וכלה בתכניות לימוד מיוחדות. על סמך ממצאי הסקר העריך הלמ"ס כי ב־2001 עמדו הוצאות אלה על סך של כ־3.8 מיליארד ש"ח – כ־18.5% מכלל ההוצאה השוטפת לחינוך יסודי ועל יסודי (הלמ"ס, אפריל 2006: 3; במחירי 2001). הסקר העלה כי כמחצית מן ההוצאות הללו מומנה על ידי רשויות ציבוריות (משרד החינוך והרשויות המקומיות) בעוד שהמגזר הפרטי (משקי בית, גופים עסקיים ומלכ"דים לא ממשלתיים) נשא במחצית הנותרת (שם: 3).

עוד עולה מן הסקר כי ב־2001, בתי ספר בישראל קיבלו, בממוצע, הכנסות נוספות בגובה של 2,897 ש"ח לתלמיד. על מידת האי־שוויון השוררת במערכת ניתן ללמוד מן העובדה שבבתי הספר היהודיים עמד הסכום, בממוצע, על 3,484 ש"ח ואילו בחינוך הערבי – על 985 ש"ח בלבד. פער נוסף נמצא בין בתי ספר ממלכתיים חילוניים – 3,439 ש"ח לתלמיד – ובתי ספר ממלכתיים־דתיים – 2,750 ש"ח לתלמיד. הסכום הגבוה ביותר נרשם בבתי ספר חרדיים (ללא פנימיות): 4,553 ש"ח לתלמיד (שם: 5).²³

עוד נמצא כי במגזר היהודי, בתי הספר שתלמידיהם משתייכים לעשירונים הגבוהים, לא זו בלבד שהם מצליחים לגייס יותר "הכנסות נוספות" ממקורות פרטיים בכלל ומהורי תלמידיהם בפרט, אלא שהם גם יודעים לגייס "הכנסות נוספות" ממקורות ציבוריים – משרד החינוך והרשות המקומית – יותר מאשר בתי ספר המשרתים את העשירונים הבינוניים והנמוכים (שם: לוח ג').

בבתי ספר ערביים המשרתים את העשירונים הנמוכים ביותר, לעומת זאת, המקור העיקרי של "הכנסות הנוספות" בעשירונים הנמוכים הם

^[1] הסכום הגבוה שהתקבל בבתי הספר החרדיים נבע מכמה סיבות: ראשית, התברר כי חלק ממנהלי המוסדות החרדיים כלל ב"הכנסות הנוספות" גם את משכורות המורים – דבר שמנהלים בבתי הספר הממלכתיים לא יכולים לעשות, משום שהמורים שלהם מקבלים את משכורתיהם ישירות ממשרד החינוך (בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים) או מן הרשות המקומית. שנית, בתי הספר החרדיים מקבלים "הכנסות נוספות" לא רק ממשרד החינוך אלא גם ממשרד הרתות (בשיעור גבוה במיוחד במוסדות העל־יסודיים) וממשרד העבודה (שם: לוח ה'). שלישית, מספר התלמידים במוסדות החרדיים נמוך, יחסית, ועל כן בחישוב לתלמיד, "ההכנסות הנוספות" גבוהות (שם: לוח ט').

מקורות ציבוריים; סביר להניח כי מדובר בעיקר בכספי "טיפוח" של משרד החינוך, המופנים אל התלמידים הפחות מבוססים (שם: לוח ג').

על חשיבותם ההולכת וגדלה של תשלומי ההורים ניתן ללמוד מן העובדה שבישראל כולה, ההכנסות מתשלומי הורים היוו ב־2001 58.6% ממקורות המימון הפרטיים של בתי הספר שנסקרו (שם: 8). כמעט כל בתי הספר (89%) דיווחו כי חלק מן "ההכנסות הנוספות" הגיע מכספי הורים. לעומת זאת, רק 21.3% דיווחו שהם מקבלים תרומות (שם: לוח י"א).

למה שימשו "ההכנסות הנוספות"? נתוני הסקר מראים כי הסכום הגדול ביותר הופנה למשכורות מורים ולהשתלמויות מורים. הסכום השני בגודלו הוקדש לתכניות לימוד נוספות ולפעילויות של קרן קרב (שם: לוח ט"ז).

למרבה הצער, הלמ"ס החליטה שלא לפרסם את סקר התשומות, וזאת משתי סיבות עיקריות: האחת, ההיענות לסקר היתה נמוכה, יחסית, במיוחד בקרב בתי הספר החרדיים והערביים, והשנייה – בבתי הספר החרדיים, קשה היה להפריד בין הכנסות ממקורות שונים, דבר שיצר נתוני הכנסה גבוהים במיוחד. לסקר התשומות לא היה המשך.

מה הסכום הכולל שמשלמים ההורים בישראל?

למרות שתשלומי הורים החלו תופחים ועולים לפני דור, בעת כתיבת מסמך זה אין בקיים נתונים מלאים, רציפים ומקובלים על גובהם הכולל. הגוף הראשי האמון על איסוף ופרסום נתונים שכאלה הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אלא שבתוך הלמ"ס ניתן למצוא שלושה מקורות שונים של נתונים רלבנטיים, שאינם אחידים בכל הנוגע למוסדות המובאים בחשבון, לתאריך ולגובה הסכום – הגם שההבדלים ביניהם אינם גדולים. שלושת המקורות מוצגים בלוח שלהלן.

לוח 20

סך תשלומי הורים: שלושה מקורות בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

	סקר תשומות	גף חשבונות לאומיים	סקר הוצאות משקי הבית
השנה אליה מתייחסים הנתונים	2001	2005	2007
מוסדות שהובאו בחשבון	יסודי ועל יסודי	קדם־יסודי, יסודי ועל־יסודי	קדם־יסודי, יסודי ועל־יסודי עיוני
גובה הסכום - במחירים שוטפים (מיליארדי ש"ח)	1.9	1.7	2.2
גובה הסכום - במחירי 2008 (מיליארדי ש"ח)	2.2	1.9	2.3

מקורות: עיבוד של מרכז ארוה מתוך הלמ"ס, סקר תשומות כמערכת החינוך לשנת תשס"א, אפריל 2006; נתונים שהתקבלו מאגף חשבונות לאומיים בלמ"ס, אוגוסט 2009; נתונים שהתקבלו מגף הוצאות משק הבית, על סמך סקר הוצאות משקי הבית 2007.

על התחשיבים האלה של הלמ"ס אפשר להוסיף תחשיב שערך מרכז השלטון המקומי, בהתבסס על דיווחים של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. לפי אומדן זה, סך תשלומי ההורים הגיע (ב־2006) ל־3.3 מיליארד ש"ח (צדיק, 2006).

התמונה המצטיירת מכלל התחשיבים הללו היא שההורים בישראל מוסיפים מכיסם סכום גבוה ביותר למימון מערכת החינוך, הגם שגובהו המדויק של הסכום אינו ידוע. וכאמור, סכום זה הפך לגורם חשוב בהעמקת האי השוויון במשאבים בין בתי ספר השונים (Nir and Miran, 2006; Nir and Miran, 2007 ; צדיק ושוורץ, 2009).

הכלכלנית רות קלינוב דיווחה ב־2007 כי על פי נתוני ה־OECD, תשלומי הורים בבתי הספר היסודיים בישראל מימנו 6.4% מכלל ההוצאות הישירות של בתי הספר, בעוד שבארצות ה־OECD הממוצע היה נמוך יותר – 5% (קלינוב, 2007.19.1). עוד מצאה קלינוב כי בעוד שבארצות ה־OECD תשלומי ההורים משמשים לפעולות אקסטרה־קוריקולריות, בישראל הם משמשים גם למימון הוראה (שם).

תשלומי הורים: על מה משלמים? כמה זה עולה?

החוק הישראלי (חוק לימוד חובה 1949 וחוק חינוך ממלכתי 1953) קובע זכות לחינוך חינם עד גיל 16, בבתי ספר של המדינה. אלא שהפטור מתשלום חל רק על דמי הרשמה ושכר לימוד ובפועל נושאים הורים בנטל של תשלומים רבים נוספים. חלקם נכללים באגרת תשלומים שנתיית הנקבעת על ידי משרד החינוך באישור ועדת החינוך של הכנסת; חלקם נגבים ללא אישור.

אגרת התשלומים שמאשרת ועדת החינוך של הכנסת כוללת **תשלומי חובה** (ביטוח תאונות ובריאות השן) ו**תשלומי רשות** (סל תרבות, טיולים, מסיבות ושיעורי העשרה) עד תקרה אותה קובעת הוועדה. בנוסף מופיע תשלום עבור "**רכישת שירותים מוצן**" (תוספת העשרה, תגבור לימודי, פרויקטים מיוחדים כגון הפקת עיתון בית ספרי) שאינו מוגבל לתקרה מסוימת ומותנה באישור של הורי התלמידים ומפקח/ת בית הספר.

הורים רשאים שלא לשלם את תשלומי הרשות, אולם במקרה כזה ילדיהם לא ישתתפו בפעילויות הממומנות. נוכח הקיצוצים התכופים בתקציב החינוך מופעל על הורים לחץ רב לשאת בתשלומי הרשות, כפיצוי על הקיצוצים.[[]^{דרוש מקור]}

יש לציין כי תשלומי ההורים הם פוג של **מס רגרסיבי**: התשלום אינו מותנה ברמת ההכנסה או במספר התלמידים במשק הבית ועקב כך הוא

מעניין לציין כי משרד החינוך מפעיל קרן לסיוע למשפחות נזקקות בנושא תשלומי הורים. ב־2008 היה תקציב הקרן 43 מיליון ש"ח. ניצול כספי הקרן הסיוע הוא חלקי, בשל מספר סיבות: הורים רבים אינם יודעים על קיומה של הקרן, כספי הקרן יכולים לכסות רק חלק קטן מהעלות הכוללת של האגרה וחלוקת המלגות נעשית רק במחצית השניה של שנת הלימודים. בנוסף, הקריטריונים אינם שקופים וקבלת התנהה כרוכה בחשיפה של המצוקה הכלכלית בפני בית הספר, גורם המרתיע הורים רבים (וורגן, 2009.5.24:12).

 מהווה נטל כבד במיוחד על משפחות מהמעמד הבינוני ומהמעמד הנמוך.‏^[25]

על מה משלמים הורים לבית הספר?

א. תשלומים המאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת

1. **תשלום חובה בעבור ביטוח תאונות אישיות ושירותי בריאות השן:** ב־2010־2009 יעמדו תשלומים אלה על 64 ש"ח.

2. **תשלום עבור הזנה:** במוסדות בהם מתקיים מפעל הזונה משלמים ההורים גם עבור הזנה. התשלום מבוסס על גובה ההכנסה של ההורים; התשלום המירבי לתלמיד מגיע לכ־750 ש"ח לשנה (נכון לשנת הלימודים תשס"ח).

3. **תשלומי רשות למימון פעילות העשרה:** תכניות העשרה חיצוניות (קרן קר"ב, למשל), טיולים, מסיבות סוף שנה, אלבום סיום לכיתות ו', ט' וי"ב, סיורים לימודיים. בשנת 2009–2010 יעמדו תשלומים אלה על 220 ש"ח לילד בגן ילדים, 500 עד 870 ש"ח לתלמיד ביסודי, 840 עד 1,000 לתלמיד בחטיבת ביניים ו־1,000 עד 1,300 לתלמיד תיכון.

4. **תשלום רשות הדיפעמי עבור רכישת ציוד "מרוכזת":** בעבור ספרים, חוברות, ציוד מעבדה וכיו"ב. בתי ספר רבים גובים מהורים כסף גם לצורך רכישת ציוד שבאחריות הרשות המקומית: התקנת מזגנים, רכישת מחשבים, שכפול דפים. בשנת 2009 יעמוד הסכום המירבי המותר לגבייה על 125 ש"ח בקדם יסודי, 250 ש"ח ביסודי ו־450 ש"ח בעל יסודי.

שני התשלומים האחרונים אינם בגדר חובה, אולם ועדי ההורים בבתי הספר מפעילים לחץ כבד על הורים שאינם משלמים. לפי הנחיות משרד החינוך, במידה והפעילות הממומנת בתשלומי הורים מתקיימת במהלך יום הלימודים, יש לשתף בה את כלל התלמידים ואילו אם היא מתקיימת לאחר שעות הלימודים, ניתן למנוע השתתפות של מי שלא שילם. בפועל, יישום ההנחיות משתנה מבית ספר אחד למשנהו.

ב. תשלומים שאינם מאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת

בנוסף לתשלומים המאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת, נוהגים מוסדות לגבות סכומים נוספים כלהלן:

1. **תשלום לוועד ביתה:** סכום של כ־150 ש"ח לתלמיד לצורך פעילות חברתית, מתנות למורים וכו'.

בשנים האחרונות גברה הביקורת על היקף תשלומי ההורים. ח"כ יולי תמיר, שרת חינוך לשעבר, הציעה להנהיג מס ייעודי על שירותי חינוך, שייגבה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, תוך הבאה בחשבון של מוצבה הכלכלי של המשפחה, מספר התלמידים בבית ושלב הלימוד. מרובי בהצעה בעייתית: ראשית, יש בה משום השלמה עם הכריסום דה פקטו בעקרון של חינוך ממלכתי חינם ומיסוד של תשלומי ההורים כמנגנון מימון משלים: שנית, יש חשש שמיסוד ההסדר יאיץ את המגמה הנמשכת בשני העשורים האחרונים של צמצום הרוצאה הציבורית על חינוך ועלייה בהיקף הרוצאה הפרטית. הדרך הראייה לממן את מערכת החינוך היא באמצעות המס על הכנסה, של יחידים ושל חברות: העלאה של מס ההכנסה, ולכל הפחות אי הפחתתו, יכולה לאפשר חינוך חינם המושתת על מימון ציבורי מלא. הבעיה היא שהמדיניות השודרת בעשור האחרון דוגלת רווקא בהפחתת מס ההכנסה.

2. **תשלום עבור לימודי מוגמה:** בתי ספר תיכוניים רבים גובים תשלום עבור ציוד ללימודי מגמה כגון ציוד אמנות וציוד מעבדה. כשמדובר במגמות עתירות ציוד, תשלומים אלה עשויים להגיע לאלפי ש"ח לתלמיד. מדובר בתשלומים שאינם מאושרים על־ידי משרד החינוך. האחריות עליהם נתונה בידי מפקחי המקצוע, אך הללו מתערבים רק כאשר מגיעות אליהם תלונות בדבר חריגות.

3. **תשלום בעבור העסקת כוחות הוראה:** במסגרת מדיניות הניהול העצמי, בתי ספר גובים כספי הורים גם עבור העסקת מורים וסייעות באמצעות עמותות או חברות בת עירוניות. הכספים משמשים לפיצול כיתות, הכנה לבחינות הבגרות, תגבור במקצועות היסוד וכיו"ב.

4. **שכר לימוד בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים:** בקטגוריה זו נכללים בתי ספר ייחודיים, רשתות כגון רשת נועם בממ"ד, בתי ספר ניסויים, בתי ספר של הכנסייה וכיו"ב. בכל אלה, המוגדרים כבתי ספר "מוכרים שאינם רשמיים", מותר לגבות שכר לימוד בנוסף על התקצוב הציבורי המגיע לבתי הספר. שכר הלימוד עשוי לנוע בין 1,000–2,500 ש"ח לחודש לתלמיד.

5. **תשלומים אחרים:** הורים נדרשים לעתים לממן גם הוצאות אחרות וביניהן רכישת ציוד שהרשות המקומית אינה מסוגלת לממן, כגון מזגנים; וכן פעילויות אחרות ובהן מסע לפולין.

כמה משלמת כל משפחה?

ועדת החינוך של הכנסת מאשרת, אחת לשנה, את הגובה המירבי המותר של תשלומים הנדרשים מהורים. הסכומים משתנים מכיתה לכיתה: כך, למשל, בשנת הלימודים שנתפתחה בספטמבר 2009, יוכלו בתי ספר יסודיים לדרוש מהורים לתלמיד/ה בכיתה ו' סכום שנתי של 1,509 ש"ח (תשלומי חובה ורשות, תשלום בעבור שלוש שעות תל"ן ותשלום בעבור רכישה מרוכזת של שירותים וציוד אישי). הורים לתלמיד/ה בכיתה י"ב יירדשו לשלם עבור אותם סעיפים סכום של עד 2,212 ש"ח לשנה (וורגן, 2009.24.5).

בפועל, בתי ספר רבים גובים מהורים סכומים גבוהים יותר באופן משמעותי. רו"ח בקרה שנתי שערך משרד החינוך ב־2008 באמצעות זכיין עסקי במרגם של בתי ספר העלה כי התשלום הממוצע שנדרש מתלמיד/ה בכיתות י"י"ב עמד על 5,618 ש"ח לשנה ומתלמיד בכיתות ז'־ט' על 4,318 ש"ח לשנה (וורגן, 2009.24.5). מדובר בסכומים הגבוהים פי שניים ויותר מן הסכום המאושר על ידי ועדת החינוך של הכנסת.

מצד שני, כ־35% מההורים אינם משלמים אף לא את מלוא הסכום הנדרש בעבור תשלומי הרשות שבאישור ועדת החינוך של הכנסת. מתוכם, 16% אינם משלמים כלל ו־19% משלמים רק חלק מהסכום הנדרש (וורגן, 2009.24.5).

^[1] תמונת מצב של החינוך הישראלי 41

מי יודע מהו תקציב בית הספר?

המידע התקציבי שמפרסם משרד החינוך סובל ממידה גבוהה של חוסר שקיפות, דבר המקשה על ניתוח המדיניות. אפילו משרד האוצר קובל על כך ש"היום קשה להבין ממשרד החינוך כמה כל בית ספר מקבל בכל שנה" (גולדנברג, 2009: 13.8).

תקציב בית הספר אינו שקוף, בראש ובראשונה משום שמרבית התקציב שמשרד החינוך והרשות המקומית מקצים לבית הספר אינו ניתן בכסף אלא בשעות הוראה. בהינתן מספר שעות הלימוד השבועיות של כיתה רגילה ובהינתן מספר הכיתות, בית הספר מקבל מספר של שעות הוראה המספיקות כדי לקיים את כל שעות הלימוד בכל הכיתות. שעות ההוראה קרויות שעות תקן (או ש"ש – שעת הוראה שבועית במשך כל השנה). משרד החינוך קובע את אמות המידה הבסיסיות: מספר שעות הלימוד בשבוע, מספר שעות הלימוד בכל מקצוע, מספר התלמידים בכיתה וכיו"ב. בית הספר, מצדו, מרגע שהוא יודע כמה ש"ש הוא קיבל, מעסיק מורות במספר העונה על הצרכים, בכל מקצוע ומקצוע.

עד כאן הכל פשוט, אלא שמכאן ואילך הדברים נהיים מורכבים יותר. 1. הגורם הראשון והעיקרי למורכבות נעוץ בעובדה שהמורות הן בעלות נתונים אישיים שונים זו מזו – השכלה, ותק, השתלמויות וכיו"ב. כתוצאה מכך, השכר של כל אחת מהן שונה. 100 שעות תקן

לבית ספר שבו כל המורות הן ותיקות ובעלות השכלה אקדמית עולות יותר כסף מ-100 שעות תקן של בית ספר שבו המורות הן צעירות ובעלות השכלה נמוכה יותר. אין עובדה זו אומרת דבר, כמובן, לגבי איכות ההוראה בכל אחד משני המוסדות אלא אך ורק קביעה כי תקציביהם שונים.

2. הגורם השני למורכבות הוא העובדה שתקציב השכר של כל בית ספר ובית ספר אינו ידוע, משום ששכר המורות משולם על ידי משרד החינוך (ביסודי) או על ידי הרשות המקומית (בתיכון) ישירות לחשבון הבנק של כל מורה.

3. הגורם השלישי למורכבות הוא העובדה ששעות התקן אינן שעות ההוראה היחידות הקיימות ב"שוק השעות" של מערכת החינוך. בתי ספר יכולים לגייס לעצמם שעות הוראה נוספות מאחד או יותר מן המקורות הבאים:

ראשית, משרד החינוך עצמו מקצה לבתי ספר שעות הוראה נוספות, המיועדות לסייע לבתי ספר הממוקמים ביישובים בעלי דירוג חברתי-כלכלי נמוך או לבתי ספר המקבלים מספר תלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי חלש. הקצאת השעות נעשית על פי מדד נזקקות חברתית-כלכלית, הקרוי "מדד טיפוח". מידת הנזקקות לטיפוח נקבעת כיום על פי "מדד טיפוח שטראוס", על שם המדען הראשי של משרד החינוך, סידי שטראוס. המדד כולל ארבעה

מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (משקל המרכיב במדד – 40%), מידת הפריפריאליות של היישוב (20%); מעמד הכלכלי של היישוב (20%); שילוב של ארץ הלידה וארץ מצוקה (20%) (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2009 ודברי הסבר, משרד החינוך: 127).

שנית, משרד החינוך מקצה לבתי ספר לא רק "שעות טיפוח" אלא גם שעות נוספות אחרות: תוספת שעות בהתאם לסלי עדיפויות – למשל, ליישובי קו עימות או ליישובים הכלולים בתכנית שיקום שכונות; תוספת שעות באמצעות קרן קרב או באמצעות שירות לאומי, מורות חיילות, סטודנטים של פר"ח ותגבור שעות תורניות (בבתי ספר ממלכתיים-דתיים) (ואן גלדר, 2002: 29.9: 11);

שלישית, לא רק משרד החינוך מקצה שעות תקן נוספות אלא גם רשויות מקומיות מבוססות. מספר השעות הללו משתנה מיישוב ליישוב, מבית ספר לבית ספר ואף משנה לשנה, ואין שום גוף המחזיק במידע מרוכז על מספר הרשויות הנוהגות כך ועל מספר השעות הכולל; אין גם אפשרות לדעת מה גובה השתתפותו של משרד החינוך בתקציבי החינוך של הרשויות המקומיות השונות; זאת משום שבחלק מן הרשויות המשרד מעביר את השתתפותו רק לרשות המקומית ובחלק אחר הוא מעביר כספים גם לרשתות הניהול השונות (אורט,

עמל, הרשתות החרדיות וכיו"ב). יתרה מזאת, "בשל מבנה תקציב שונה בין רשות לרשות קשה להגיע לנתונים ברורים על רמת ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך ועל חלוקת הכסף בין השימושים השונים" (ועדת דוברת, 2005: 206, סעיף 9.6.3 לדו"ח);

רביעית, בתי ספר המצליחים לגבות כספים מהורים, מתורמים ומעסקים, מתרגמים חלק מן הכספים לשעות הוראה נוספות (הקרויות תל"ן – תכנית לימודים נוספת). גם כאן אין שום גוף המרכז מידע על היקף התופעה.

משרד החינוך אינו אוסף נתונים מסודרים ועקביים על מכלול התשלומים שהורים נדרשים לשלם לבתי הספר. סקר התשלומים שנעשה על ידי הלמ"ס ב-2001, כדי לאסוף מידע על סך ההכנסות של בתי הספר ממקורות שמחוץ למשרד החינוך, נגנז ואין לו המשך.

4. הגורם הרביעי למורכבות הוא העובדה שתקציב בית הספר מורכב לא רק משעות הוראה אלא גם משירותים שונים: מזכירות, אחזקה, אבטחה, ספרייה, מעבדה, מרפאה ועוד. המימון של שירותים אלה מתחלק בין משרד החינוך (רוב המימון) והרשות המקומית. חלק מן השירותים קיים בכל בית ספר: למשל, מזכירות. שירותים אחרים קיימים רק בחלק מבתי הספר: למשל, ספרייה או מעבדה. כדי לזכות במימון של משרד החינוך לשכר לבורנט/ית או

ספרן/ית צריך להקים תחילה את הספרייה ואת המעבדה. לאור העובדה שתקציבי הפיתוח של משרד החינוך הולכים ומצטמצמים, מי שזוכה ליהנות ממימון שכזה הם אותם בתי ספר המצליחים לממן את הקמת הספרייה או המעבדה ממקורות עצמאיים.

סיכומו של דבר – המקורות הכספיים המשמשים את בתי הספר הם רבים ומגוונים והמידע עליהם מבוזר מאוד. שום גורם מדינתי אינו מחזיק במידע מלא על תקציבי בתי הספר.

מצב זה כופה על מנהלות בתי ספר להפוך ל"ציידות שעות" המכתות רגליהן ממשרד למשרד וממפקח למפקח, ברדיפה אחר שעות נוספות. סביר להניח ש"הציידות" המוצלחות ביותר הן מנהלות בתי ספר בערים ובשכונות המבוססות במרכז הארץ, שנהנות מקשרים עם ממסד החינוך ומצויידות במפות מעודכנות של המקורות השונים. סביר להניח עוד, כי גם לשיוך המפלגתי של העומדים בראשות משרד החינוך יש השפעה על טיב המקורות העומדים לרשות בתי ספר של הזרמים השונים: העובדה ששרי חינוך ומנכ"לים המשתייכים למפד"ל שירתו במשרד החינוך יותר מכל מפלגה אחרת בתקופה 2001-1977 תרמה ככל הנראה לכך שבתי הספר של הזרם הממלכתי דתי נהנים ממספר שעות התקן לתלמיד הגבוה ביותר.

הכורח המוטל על מנהלות בתי ספר, לדאוג בעצמן לגיוס משאבים נוספים,

הביא לאחרונה לצמיחתו של ענף כלכלי חדש – ייעוץ כלכלי למוסדות חינוך. בחלק מן המקרים מדובר באנשים שעבדו בעבר במערכת החינוך ולמדו להכיר את כל נבכייה והמציעים כיום את שירותיהם לבתי הספר כבעלי עסקים פרטיים (למשל, משרד עו"ד כבירי-נבדקידר; חברת "נתיב"; שחף-שירותים חשבונאים פיננסיים).

ועדת דוברת התמודדה עם סוגיית התקציב הבית-ספרי ואף העלתה הצעה מעשית: לאגם את כל מקורות המימון במסגרת "סל שירותים", שיכלול את עלות שכר המורות, את עלות הניהול ואת עלות השירותים הנלווים (שרתים, מאבטחים וכיו"ב) (דוברת, ינואר 2005: 185). יתרה מזאת, ועדת דוברת הציעה להעביר את מרבית תקציב החינוך – 87% ממנו – אל בתי הספר (שם: 184), ברוח מדיניות "הניהול העצמי".

עוד הציעה ועדת דוברת, כי תיקצוב בתי הספר ייעשה על בסיס דיפרנציאלי, כאשר בתי ספר המשרתים משפחות מעוטות הכנסה יקבלו תיקצוב גבוה יותר מבתי ספר המשרתים משפחות מבוססות. אמנם, הוועדה הדגישה שאין לקצץ את תקציביהם של בתי הספר המבוססים יתר על המידה במהלך המעבר לתקציב דיפרנציאלי, אולם גם כך מדובר בהמצאה ראויה במסגרת של מהלך לאומי כולל להתמודדות עם הפערים העמוקים המאפיינים את המערכת כיום.

הדינמיקה של בידול ואי שוויון יצרה בישראל מערכת חינוך המפולגת ומפוצלת לפי קווים של לאום, מעמד, עדה וזרם דתי. זוהי מערכת ללא תכנית לימוד משותפת לכל. זו גם מערכת המנתבת תלמידים למסלולי לימוד שונים וכתוצאה מכך גם לרמות הישגים שונות ולנקודות סיום שונות.

בעשור האחרון הפך החינוך נושא בכותרות, אם על רקע ההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים בינלאומיים, אם על רקע הנסיגות לגבש "תכנית ליבה" ואם על רקע האפלייה הגזעית, העדתית או המעמדית, שהפכה ביטוי בולט ביותר של הבידול. עם כל זאת, החינוך עדיין רחוק מאוד מלתפוס מחדש את מקומו הראוי בסדר העדיפויות הלאומי, כפי שהוא תפס בשניים־שלושה העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה. הוכחה ניצחת לכך מצויה בעובדה שהמלצותיה של ועדת דוברת מעולם לא יושמו במלואן, משום שאותה ממשלה שאימצה אותן בחום לא היתה מוכנה להקדיש ליישומן ולו חלק משמעותי מן התקציבים הדרושים.

אלא שהמלצותיה של ועדת דוברת, הגם שלא יושמו ברובן, ממחישות גם את דלות הניתוח המאפיינת חלק גדול מן ההתייחסויות הציבוריות לבעיותיה של מערכת החינוך. הוועדה סברה כי התיקונים העיקריים הנדרשים הם ארגוניים וניהוליים, משל מדובר בתאגיד עסקי שבעליו החדשים מבקשים לשפר את ביצועיו באמצעות קיצוץ בעלויותיו והגמשה של מערכותיו. מכאן הדגש הרב על בידור סמכויות, על גמישות ניהולית ועל אוטונומיה בית ספרית. הגם ש"כוח המשימה" הוכיח מודעות רבה לסוגיות של בידול ואי שוויון, המלצותיו, כיוון שהתמקדו בסוגיות של ניהול, איימו להגדיל את האי שוויון אף יותר.

התמונה שניסינו להציג במסמך זה מצביעה על כך שמדובר בנושא פוליטי ברמה הלאומית הגבוהה ביותר, נושא שהוא שווה־ערך במעמדו למעמדו של נושא הביטחון ולמעמדה של המדיניות המקרו־כלכלית. אם אנו חפצים בשינוי של ממש, החינוך צריך להיות אחד משלושת הנושאים העומדים בראש סדר היום של ראש הממשלה – לצד הביטחון והכלכלה. כשם שראש הממשלה מנווט את מדיניות הביטחון ואת המדיניות המקרו־כלכלית למרות שבממשלתו מכהנים שר ביטחון ושר אוצר, כך מדיניות

החינוך צריכה להיות מנווטת על ידי ראש הממשלה למרות שבממשלתו מכהן שר חינוך.²⁶

זאת, משום שהסוגיות המרכזיות בתחום החינוך אינן פדגוגיות אלא פוליטיות. ההתמודדות עם סוגיית הבידול הממלכתי/חרדי מצריכה משא ומתן בדרג של ראש ממשלה, שיבחן מחדש את הסכמי הסטטוס־קוו הישנים; סיום ההדרה והאפלייה של החינוך הערבי, ולפחות צמצומן, מצריכים החלטה בדרג של ראש ממשלה ולא בדרג של שר חינוך; הגדלה משמעותית של תקציב החינוך מחייבת החלטה של ראש ממשלה, כיוון שהיא כרוכה ביצירת איוון חדש בין צרכי הביטחון של ישראל לצרכי החינוך וההשכלה הגבוהה שלה.

הדגש המושם כאן על הצורך בניווט פעיל של ראש הממשלה אין בו כדי לבטל את הצורך במשרד חינוך המסוגל לקיים שליטה על המערכת. גם כאן הדוגמאות הטובות הן משרד הביטחון ומשרד האוצר, שהם שני משרדים בעלי עוצמה רבה, הגם שבעל התפקיד המנווט את פעילותם ברמה הגבוהה ביותר הוא ראש הממשלה.

מגמות ההפרטה והביזור שהחלו באמצע שנות ה־1980 מוססו במידה רבה את יכולת השליטה של משרד החינוך כמו גם את יכולת הרגולציה שלו, עד כדי כך שאין בידו להתייצב כמשקל־נגד ל"כוחות השוק" הפועלים כיום במערכת. התפיסה שהנחתה כמה מן הוועדות המרכזיות שעסקו במערכת החינוך ובראשן ועדת דוברת, לפיה אפשר להפריט את המערכת ולבזרה כאשר משרד החינוך עצמו מסתפק ברגולציה, אין לה על מה להתבסס, שכן יכולת הרגולציה של המשרד התמוססה יחד עם יכולת השליטה שלו.

תקציב החינוך חייב לגדול – ובאופן דיפרנציאלי, כך שבתי הספר בפריפריה החינוכית ייהנו במשך תקופה של לפחות 10 שנים מתקצוב גבוה מן הנורמטיבי. ואילו התקציב הנורמטיבי צריך להיות זהה ברמתו לתקציב ממנו נהנים כיום רק בתי הספר המבוססים, הודות ליכולתם

²⁶ במדינות רבות מהלך של רפורמה בחינוך נחשב לחשוב מספיק כדי להצדיק מעורבות עמוקה של ראש המדינה. יחד עם זאת, מעורבות של ראש המדינה, כשלעצמה, אין בה כדי להבטיח שינוי בכיוון הנכון: הרפורמה שהנהיג הנשיא האמריקני ג'ורג' בוש, תחת השם No Child Left Behind, מתאפיינת במרכיבים רבים הלקוחים מן התרבות התאגידית העסקית והמיועדים להגביר את הפיריון והתפוקות של המערכת, גם כאשר הדבר אינו מלווה בהכרח בשיפור התיפקוד הפדגוגי של בית הספר (Sadovnik, Dworkin, Gamoran, Hallinan, and Scott, 2008).

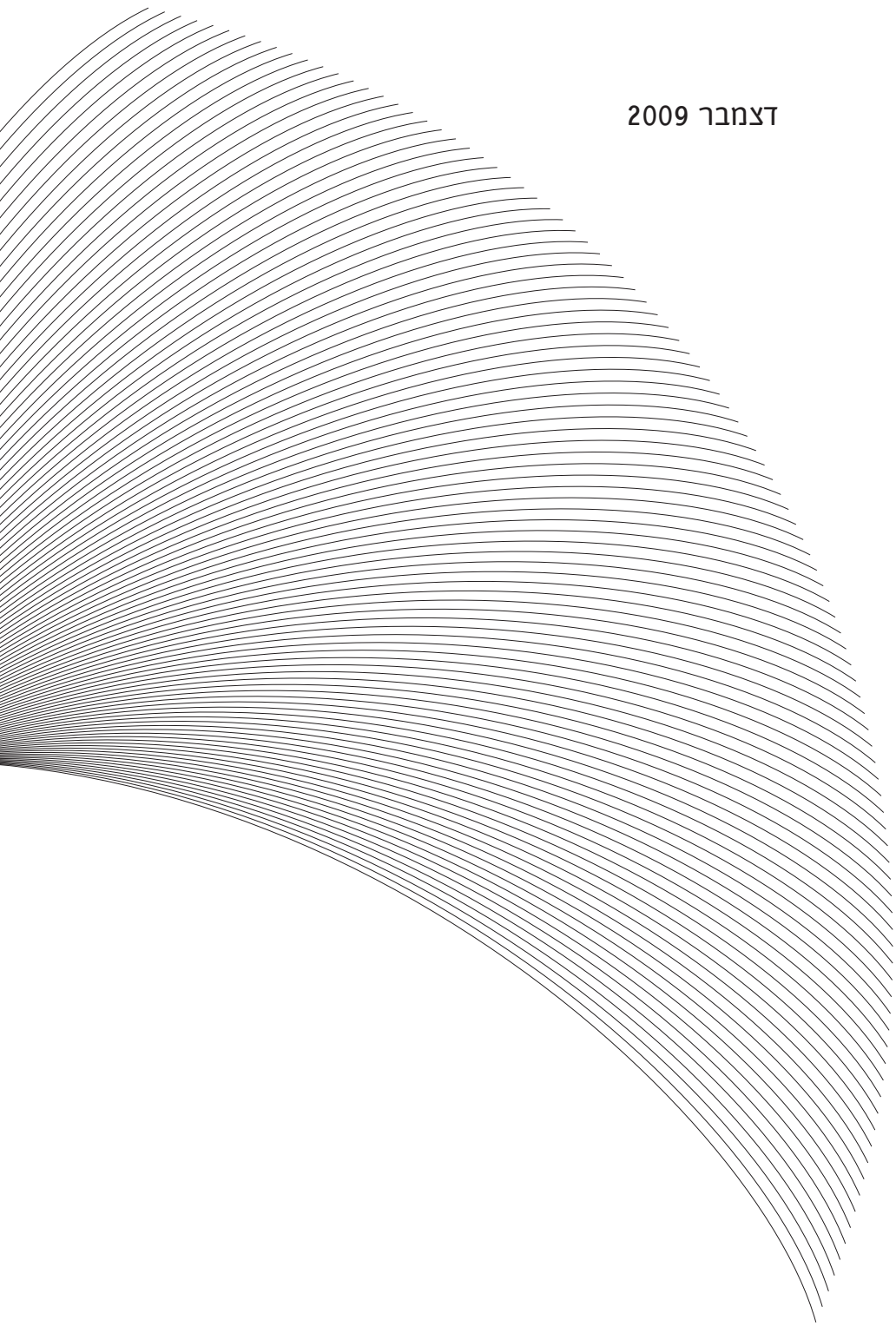
לגייס משאבים ממקורות רבים – ממשרד החינוך, כספי הורים, תרומות, כספי הרשות המקומיות וכיו"ב. הגדלה של תקציב החינוך צריכה להתבסס, כאמור, על מאזן חדש בין תקציב הביטחון לתקציב החינוך, דבר המחייב את ניווטו של ראש הממשלה.

ברמת בית הספר והכיתה, השינוי הנדרש הוא במדיניות ההוראה: מאז שנות ה־1960, המדיניות השלטת היא יצירה של קבוצות תלמידים הומוגניות באמצעות חלוקה להקבוצות ולמסלולים – ואף הרחה מן החינוך הרגיל לחינוך המיוחד. חלוקה זו התרחשה מאחורי המסך האידאולוגי של "אינטגרציה", שתרגומה המעשי היה הושבת תלמידים ותלמידות תחת קורת גג אחת – אך במסלולים נפרדים.

את המדיניות הזאת יש להחליף במדיניות של הוראה ולמידה בכיתות/קבוצות הטרוגניות. יש להזכיר כי זו היתה כוונתם של אנשי חינוך שעמדו מאחורי יישום מדיניות האינטגרציה בשנות ה־1960. אלא שכונתם לא מצאה ביטוי מעשי שכן משרד החינוך לא הקצה אז את המשאבים הדרושים להכשרת מורות להוראה בכיתות הטרוגניות. יש להוסיף כי גם כאן יש חשיבות להתייצבות של האליטה הפוליטית מאחורי מדיניות של הוראה הטרוגניות, אשר במישור הפוליטי־הלאומי משמעה שותפות גורל של הקבוצות השונות בחברה הישראלית. כיום, כאשר משרד החינוך איבד מידה רבה של יכולת שליטה וכאשר "כוחות השוק" פועלים כל העת ליצירת הומוגניות מעמדית, המסר הלא כל כך סמוי של ההנהגה הפוליטית הוא מסר של היפרדות, מאחור מסך אידאולוגי של "מצוינות". את המסר הזה יש להחליף במסר של שותפות.

לבסוף, ההנהגה הפוליטית צריכה להתייצב מאחורי ציבור המורות והמורים, כשהמסר השליט הוא: אין להחליף את ציבור המורות, יש להחליף את תנאי ההוראה. שכר גבוה יותר, פינות עבודה אישיות, פיצול כיתות גדולות וטיפוח תחושה של אתגר ושליחות מן הסוג המאפיין כיום את אנשי היי טק יכולים לרומם את ציבור המורות ולאפשר להן להוביל מהלך של שיפור ושרדרוג של מערכת החינוך.

דצמבר 2009



مرکز أدفا AdvaCenter
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל