

אי שוויון במערכת החינוך

עיקרי הדברים שהובאו בכנס חטיבת המחקר של בנק ישראל 26.6.2019

נחום בלס*

בדברי בכנס שאלתי ארבע שאלות. האם יש אי שוויון במערכת החינוך? האם אי השוויון הצטמצם לאחרונה? האם אפשר לצמצם את אי השוויון? והאם הדבר אפשרי במסגרת המשאבים הקיימים? התשובה לכל השאלות היא: כן. אי השוויון עדיין רווח במערכת החינוך, בעשור האחרון הוא הצטמצם מאד, ובעיקר בין המגזר היהודי לערבי, צמצום אי השוויון הוא בעל חשיבות עליונה ויש דרכים להשגתו כאשר המרכזית שבהן היא הפעלת תקן דיפרנציאלי לתלמיד בכל שלבי מערכת החינוך החל מגיל הגן וכלה בחינוך העל יסודי. הדבר ניתן לביצוע על ידי הפעלה מושכלת ויעילה יותר של מערכת החינוך. מה שצריך זה רק רצון ונחישות של העומדים בראש המערכת והירתמות של כלל עובדיה.

1. מבוא

אף שאיני כלכלן, הסכמתי להשתתף בכנס של חטיבת המחקר של בנק ישראל היות והוא דן בנושא שאני עוסק בו כבר למעלה מארבעים שנה – מערכת החינוך בישראל, בדגש על סוגיית אי השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. סיכום זה של דבריי בכנס מתחלק לשלושה חלקים בלתי שווים באורכם, בניסיון לתת מענה לשלוש שאלות: האם מערכת החינוך בישראל שוויונית? האם בשנים האחרונות הפערים מצטמצמים או מתרחבים?¹ האם צמצום הפערים הוא מטרה רצויה ובת השגה, ומה אפשר לעשות לשם כך?

א. האם מערכת החינוך בישראל היא שוויונית?

התשובה לשאלה זו היא חד-משמעית. מערכת החינוך בישראל, בדומה להרבה מאוד מערכות חינוך במדינות אחרות, אינה שוויונית. המערכת איננה שוויונית לא במשאבים שהיא משקיעה בחלקיה השונים ולא בהישגים הלימודיים והחינוכיים של קבוצות התלמידים השונות.

מבחינת המשאבים התקציביים, התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי נהנו בכל שנות קיום המדינה מיתרון משמעותי לעומת התלמידים הלומדים בחינוך הממלכתי היהודי, ועוד יותר מכך לעומת תלמידי החינוך הממלכתי הערבי.² יש לכך הוכחות בשפע באתר

* מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל – דוא"ל: nachum03@gmail.com
¹ הדברים בכנס נאמרו לפני פרסום נתוני PISA 2018, המצביעים לכאורה על הגדלת הפערים בין יהודים לערבים. עם זאת, נראה כי למרות נתונים אלו מרבית הנתונים העומדים לרשותנו עדיין מצביעים על הקטנת הפערים.
² הנאמר לעיל נכון כאשר משווים תלמידים הלומדים בבתי ספר באתו מדד טיפוח. כאשר מתייחסים לסך כל התלמידים הדברים מתאזנים במקצת והתלמידים הערבים זוכים לתקציב גבוה יותר מעמיתיהם בחינוך הממלכתי היהודי. היתרון של החינוך הממלכתי-דתי נובע במידה רבה מהחלטות פוליטיות וארגוניות שלא היו קשורות בהכרח להעדפה תקציבית. היתרון בולט עוד יותר כאשר מתייחסים גם לתלמידים הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי.

מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך.³ כמו כן, תלמידים יהודים במרכז לומדים לרוב בבתי ספר שבהם המורים הם בעלי השכלה טובה יותר וותק רב יותר מעמיתיהם בפריפריה הגיאוגרפית (מעגן 2017), ועד השנים האחרונות תלמידים ערבים למדו בדרך כלל בכיתות גדולות יותר.

אי השוויון בהישגים בולט במיוחד בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לתלמידים מרקע מבוסס, ובין תלמידים יהודים לערבים. אי שוויון זה מוצא את ביטויו הן במבחני המיצ"ב והבגרויות במישור הארצי והן במבחנים הבינלאומיים (PISA, TIMSS, PIRLS), אשר מהם עולה שישראל היא מהמדינות שבהן הפער בציונים בין התלמידים החזקים לחלשים הוא מהגבוהים ביותר.

לאור האמור לעיל אפשר בהחלט לומר שאף שצמצום הפערים מופיע כאחד היעדים המרכזיים של משרד החינוך בכל פרסומו, ובין שלושת היעדים הראשונים המוזכרים מדי שנה בדברי ההסבר לתקציב משרד החינוך, אי השוויון במערכת החינוך בישראל – כפי שמצביעים על כך הלוחות והתרשימים שיובאו להלן – הוא עובדה שאי אפשר להתכחש לה, ועל כן התשובה לשאלה הראשונה היא, כאמור לעיל, שמערכת החינוך בישראל איננה שוויונית.

ב. האם בשנים האחרונות הפערים מצטמצמים או מתרחבים?

לשאלה זו התשובה ידועה פחות. על מנת להשיב עליה חשוב להזכיר כמה צעדים שנקט משרד החינוך בשנים האחרונות, שחלקם נועדו מלכתחילה להביא לצמצום הפערים ובחלקם מטרה זו הייתה רק אחת מכמה מטרות שונות. הצעד המרכזי שמטרתו המוצהרת הייתה צמצום הפערים הלימודיים הוא ההחזרה החלקית⁴ של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד שהביאה לתוספת 150 אלף שעות הוראה.⁵ בין הצעדים החשובים האחרים שצמצום הפערים היה אחת המטרות והתוצאות שהושגו בעקבותיהם אפשר למנות את הכניסה לתהליך של צמצום מספר התלמידים לכיתה, שבמסגרתו ניתנה עדיפות לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש; חתימה על הסכמי העבודה אופק חדש (2007) ועוז לתמורה (2011), שבעקבותיהם נוספו מאות אלפי שעות פרונטליות ופרטניות; ויישום תוכניות נוספות שכללו מרכיבים של העדפה מתקנת כגון צהרונים ותוכנית החופש הגדול. כל המהלכים הללו – וגם ההחלטה בדבר יישום מלא של חוק לימוד חובה לגילאי 3–4, שהיא גרסיבית בעיקרה

³ <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut88.pdf>

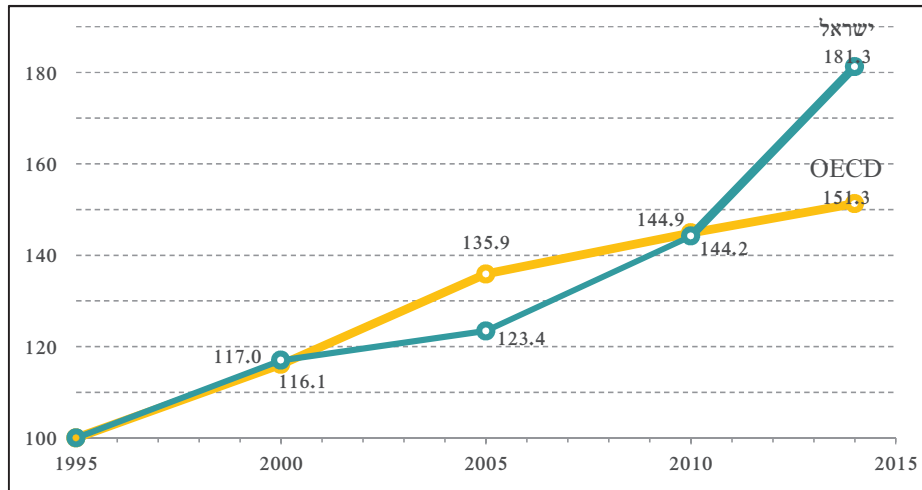
⁴ חלקית, משום שהוא היה פחות מקיף מהניסיון הראשון בהנהגת תקן דיפרנציאלי לתלמיד (ראו בלס 2015; בלס ושבית 2017; בלס 2018). חישוב התוספת לכיתות בעשירוני הטיפוח השונים מצביע על כך שסך התוספת הוא 3.4%, כאשר התוספת המרבית היא כ-14% בעשירון הטיפוח הנמוך והפחתה ויציבות בעשירוני הטיפוח הנמוכים. ראו באתר מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך,

http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/Ikaretochnit_%20zimzumpearim.pdf

⁵ חלק משעות אלו הועברו משימושים אחרים ורק חלק מהתוספת מקורה בתוספת תקציב למשרד החינוך.

כי היא היטיבה בעיקר עם השכבות המבוססות – הביאו לכך שתקציב משרד החינוך לתלמיד כמעט הוכפל. תרשים 1 מראה את מגמת הגידול בהוצאה לתלמיד בישראל בהשוואה למדינות OECD

תרשים 1
מגמות בהוצאה לתלמיד
(מדד ההוצאה בדולרים מתוקני PPP לתלמיד; 100 = 1995)



מקור: Education At Glance 2019, לוח C1.3 | עיבוד: נחום בלס, מרכז טאוב

האם בעקבות הגידול בהוצאה לתלמיד הפערים הצטמצמו? נראה שהתשובה לשאלה זו חיובית בעיקרה, כאשר צמצום הפערים בא לידי ביטוי בולט במיוחד – אם כי לא רק – בין התלמידים היהודים לתלמידים הערבים.⁶ כדי להשתכנע שאלה אמנם פני הדברים נתבונן בכמה נתונים. נתוני מינהל כלכלה ותקציבים, ושאר הנתונים המובאים בהמשך, מצביעים בכיור על כך שהפערים בתקציב לתלמיד ולכיתה בכל רמות החינוך הצטמצמו (או לחלופין כאשר היה מלכתחילה פער לטובת הקבוצות החלשות – הוא גדל).

מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל ירד בשנים האחרונות בכל הגילים. הירידה בחטיבת הביניים הייתה בולטת יותר מאשר בשלבי החינוך האחרים, ובחינוך הערבי יותר מאשר בחינוך העברי. חלק מהצמצום הוא תוצאה של ירידת שיעורי הילודה במגזר הערבי, אך חלק הוא גם תוצאה של מדיניות משרד החינוך להקטנת מספר התלמידים בכיתה. עיון בלוח 1 ממחיש את התוצאות של המהלך לצמצום מספר

⁶ אני מתמקד בצמצום הפערים בין יהודים לערבים כי הוא חופף במידה רבה את צמצום הפערים בהתאם לנתוני רקע חברתיים-כלכליים ובין מרכז לפריפריה.

התלמידים בכיתה בחינוך היסודי. אפשר לראות שהמהלך אמנם נשא פרי אך היקף ההשפעה היה מוגבל למדי. הכיתות בחינוך הערבי אמנם צומצמו יותר מאשר בחינוך היהודי – צעד בכיוון החיובי, אך במגזר היהודי צומצמו בעיקר הכיתות בבתי הספר המבוססים.

לוח 1

שינויים בגודל כיתה 2014-2018 (מספר תלמידים לכתה)

כולל	חמישון 5	חמישון 4	חמישון 3	חמישון 2	חמישון 1	
-0.9	0.1	0.1	0.0	-1.1	-1.5	ממלכתי
0.0	1.9	0.9	-0.3	-0.2	-0.9	ממלכתי דתי
-1.3	-1.4	-1.2	-1.5	1.3		ערבי
-1.8	-1.5	-2.0	-1.7			דרוזי
-1.3	-1.2	-2.7				בדואי
-0.9	-0.9	-0.8	-0.5	-0.9	-1.4	רשמי
-2.0	-4.7	-3.0		2.4	-1.7	מ"מ- מוכר
-2.6			-1.6	3.2		ממ"ד- מוכר
-1.2	-2.6	-1.9	1.5	-0.7		ערבי – מוכר
0.1	-0.3	0.5	0.0	-0.1	-0.9	חרדי – מוכר
0.7	-0.5	1.1	0.6	0.8	0.0	חרדי – פטור
0.0	-1.2	0.2	1.0	0.0	-0.3	לא רשמי
1.5	0.4	1.9	2.0	1.2	1.1	חרדי – מעיין
-0.2	2.8	0.9	0.1	-0.5	-0.8	חרדי – עצמאי
0.4	1.3	1.6	0.8	-0.4	-0.7	חרדי
-0.6	-0.9	-0.3	0.1	-0.6	-1.2	כולל

מקור: בלס ובלייך (בהכנה)

ומה באשר להישגים הלימודיים? את ההתקדמות במבחני המיצ"ב אפשר למדוד רק החל מ-2008 – השנה הראשונה שבה הוחל בכיול המבחנים. כפי שעולה בבירור מלוחות 2 ו-3, בין 2008 ל-2017 ציוני כלל התלמידים בכל מקצועות הבחינה בכיתות ה' ו-ח' עלו, ומקדמי ההשתנות ירדו. מעניין במיוחד ההבדל בקצב השיפור בהישגים בין המגזר היהודי למגזר הערבי. מתברר שבכל המקצועות היו העלייה בציונים והירידה במקדמי ההשתנות⁷ גבוהות יותר במגזר הערבי מאשר במגזר היהודי.⁸

⁷ מקדם ההשתנות הוא מדד שונות שמתוקן לגודל הממוצע. ירידה במקדם השתנות מצביעה על ירידה באי שיוון ולהפך.

⁸ בהקשר זה נציין שבמדינות מפותחות השינויים בציונים ובפערים הם בדרך כלל איטיים הרבה יותר (ראה למשל בלס, 2018). גם אם נביא בחשבון בעיות של העתקות ואמינות במבחנים, קשה להסיק שהן מבטלות את קו המגמה הכללי.

לוח 2
ציונים ומקדם השתנות בבחינות מיצ"ב בכיתות ה' באנגלית ובמתמטיקה,
2008 ו-2017

ערבים		יהודים		כלל המערכת		שנה
מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	מתמטיקה
0.22	450	0.18	521	0.20	500	2008
0.14	550	0.12	573	0.13	566	2017
-0.08	100	-0.06	52	-0.07	66	הפרש
מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	אנגלית
0.22	478	0.19	509	0.20	500	2008
0.16	540	0.17	539	0.17	539	2017
-0.07	62	-0.02	30	-0.03	39	הפרש

מקור: דוח ראמ"ה, 2017
 עיבוד: נחום בלס, מרכז טאוב

לוח 3
ציונים ומקדמי השתנות בבחינות מיצ"ב בכיתות ח' ב-2008 וב-2017
בכלל המערכת ובמגזר היהודי והערבי

ערבים		יהודים		כלל המערכת		מתמטיקה
מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	מקדם השתנות	ממוצע	
0.19	471	0.20	512	0.20	500	2008
0.19	508	0.17	545	0.18	534	2017
0.00	37	-0.02	33	-0.02	34	הפרש
אנגלית						
0.19	452	0.19	519	0.20	500	2008
0.15	498	0.17	533	0.16	523	2017
-0.04	46	-0.02	14	-0.04	23	הפרש
מדעים						
0.23	466	0.18	513	0.20	500	2008
0.19	576	0.19	592	0.19	587	2017
-0.04	110	0.01	79	-0.01	87	הפרש

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: ראמ"ה, 2017

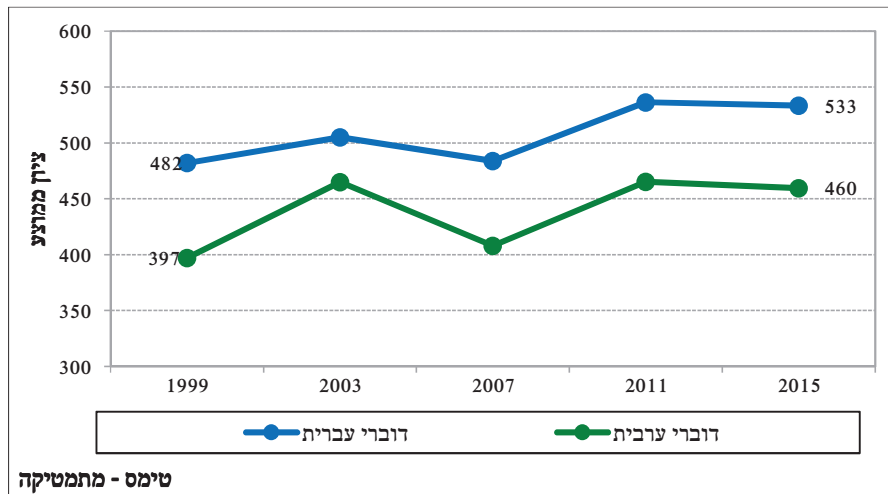
נעבור עתה להתבונן בהישגים בבחינות הבגרות. כאן אפשר לומר שהפער המוחלט בשיעורי הזכאות לבגרות בין יהודים לערבים כמעט לא השתנה (16% ב-2006 ו-18% ב-2016), וגם הפער בשיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של המוסדות להשכלה גבוהה נשאר דומה (22%), אך הפערים היחסיים הצטמצמו. תוצאה זו בולטת על רקע העובדה ששיעורי הנשירה בחינוך העל-יסודי הצטמצמו בקצב מהיר יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך העברי: בין 2003 ל-2017 הם ירדו בכ-7% במגזר הערבי לסוגיו, ב-4% בחינוך הממלכתי-דתי וב-2.7% בחינוך הממלכתי היהודי (ינאי,

פוקס ובלס, 2019). יש המתייחסים להישגי התלמידים הערבים בבחינות הבגרות בהסתייגות כלשהי; לטענתם, אין ללמוד מתוצאות אלו על התקדמות וצמצום פערים משום ששיעור ההעתיקות במגזר הערבי גבוה יותר, וגם משום שרמת הדרישות בבחינות ירדה. אולם היות ואין לנו הוכחות לכך שרמת הדרישות של הבחינות נמוכה יותר, ולכך שהיקפי ההעתיקות בהן גבוהים יותר מאשר בעבר – לדעתי התוצאות שנמנו לעיל משקפות את המצב לאשורו.

ומה אפשר ללמוד מהמבחנים הבינלאומיים? גם מבחנים אלו מצביעים על כך שמאז שנת 2000 הייתה התקדמות של ממש הן בשיפור רמת הציונים והן בצמצום הפערים. תרשים 2 מציג את הישגי התלמידים היהודים והערבים במתמטיקה במבחן TIMSS לכיתות ח'. מן התרשים עולה כי הפער בין יהודים לערבים, שבשנת 1999 עמד על 85 נקודות, הצטמצם במהלך השנים וב-2015 כבר עמד על 73 נקודות. אמנם מדובר בצמצום לא גדול, שרובו התרחש בין 1999 ל-2003, אך בכל זאת המגמה ברורה.

תרשים 2

ההישגים במתמטיקה של תלמידי ישראל בחמשת המחזוריים של מחקר TIMSS לפי מגזר, 2015–1999



מקור: ראמ"ה, דוח TIMSS 2015

עם זאת, בשעה שהפער בהישגים בין התלמידים היהודים לתלמידים הערבים ירד בעקבות עלייה מהירה יותר בציונים במהלך השנים, בתוך המגזרים אין הדבר כך: בתוך המגזר העברי הפער (CV) ירד, ובתוך המגזר הערבי הוא דווקא עלה.

לוח 4
הציונים של תלמידי כיתות ח' במתמטיקה ומדעים במבחן TIMSS 1999
ו-TIMSS 2015, לפי מגזר

1999						
מדעים			מתמטיקה			
מקדם השתנות	סטיית תקן	ממוצע	מקדם השתנות	סטיית תקן	ממוצע	
0.190	92	484	0.199	96	482	חינוך עברי
0.223	89	399	0.199	79	397	חינוך ערבי
2015						
מדעים			מתמטיקה			
מקדם השתנות	סטיית תקן	ממוצע	מקדם השתנות	סטיית תקן	ממוצע	
0.180	95	528	0.173	92	533	חינוך עברי
0.236	108	458	0.226	104	460	חינוך ערבי

מקור: דוחות TIMSS | עיבוד: נחום בלס

גם בהשוואה לשאר המדינות שהשתתפו במבחנים באותן שנים הנתונים מראים בבירור שישראל שיפרה את הציונים בשני המקצועות וצמצמה את הפערים בקצב מהיר יותר מהממוצע של שאר המדינות.

לוח 5
ציונים, סטיות תקן ומקדמי שונות בישראל ובמדינות שהשתתפו במבחני
TIMSS 1999 ו-TIMSS 2015 במתמטיקה ומדעים

מתמטיקה 1999			מתמטיקה 2015			
CV	סטיית תקן	ממוצע	CV	סטיית תקן	ממוצע	
0.206	96	466	0.200	102	511	ישראל
0.171	85	496	0.168	85	506	המדינות המשתתפות
מדעים 1999			מדעים 2015			
CV	סטיית תקן	ממוצע	CV	סטיית תקן	ממוצע	
0.224	105	468	0.205	104	507	ישראל
0.174	88	507	0.160	83	518	המדינות המשתתפות

אשר למבחן PISA, המתייחס לגילאי 15, התוצאות מצביעות בבירור על כך שמאז המבחן הראשון בשנת 2000 חל שיפור ברמת הציונים של תלמידי ישראל, וצומצמו הפערים (למעט בקריאה, שם הם לא השתנו). גם במבחן זה ישראל שיפרה את הישגיה במידה רבה יותר, הן בהשוואה לממוצע כלל המדינות והן בהשוואה לממוצע של המדינות שהשתתפו בכל המבחנים. עם זאת יש לזכור שהישגי ישראל נמוכים בכל השנים בהשוואה לשאר המדינות המשתתפות במחקר (בלס, 2018).

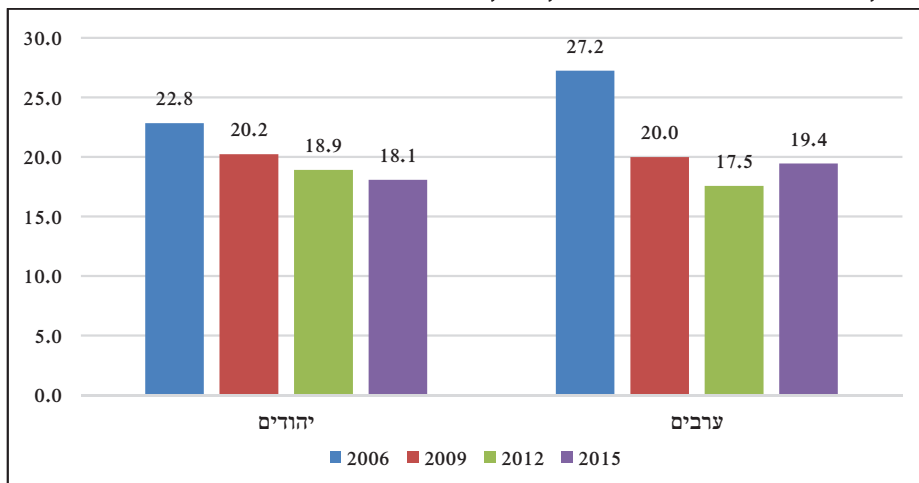
לוח 6

ציונים, סטיות תקן ומקדמי שונות במבחני PISA 2000 ו-PISA 2015 של ישראל, כלל המדינות המשתתפות והמדינות שהשתתפו רק בשני המבחנים

הפרש CV	הפרש ס.ט.	הפרש ציון	CV 2015	CV 2000	ס.ט. 2015	ס.ט. 2000	ס.ט. 2000		
-0.01	-5	0	0.18	0.20	89	482	94	482	מתמטיקה
-0.01	-5	-10	0.19	0.20	89	472	94	482	כלל המדינות
-0.08	-29	37	0.22	0.30	102	470	131	433	ישראל
-0.01	-2	3	0.19	0.20	93	487	95	483	מדעים
-0.01	-4	-5	0.19	0.20	92	477	95	482	כלל המדינות
-0.06	-19	33	0.23	0.29	106	467	125	434	ישראל
0.00	1	2	0.20	0.20	95	485	95	483	קריאה
0.00	0	-7	0.20	0.20	95	475	95	483	כלל המדינות
-0.01	4	27	0.24	0.24	113	479	109	452	ישראל

כפי שאפשר לראות בתרשים 3, הצמצום בפערים במתמטיקה התרחש גם בכל מגזר בנפרד.

תרשים 3

מקדם השונות (CV) במתמטיקה בקרב ערבים ויהודים לפי שנה, מבחני פיזה⁹

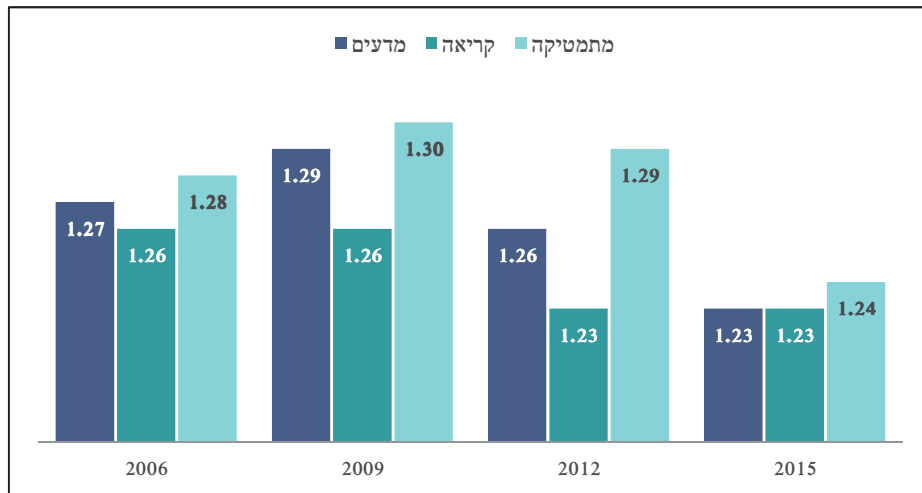
מקור: דוחות PISA, שנים שונות | עיבוד: אביב ליברמן

⁹ בתרשימים 3 ו-4 אנו מתייחסים למבחן 2006 כי ברוח הישראלי על מבחן PISA 2000 לא היו נתונים על פערים לפי רמה חברתית-כלכלית ולפי מגזר, ובמבחן 2003 ישראל לא השתתפה. תרשים אלה וכן לוח 6 אינם מתייחסים לנתוני PISA 2018, שטרם פורסמו במועד מתן ההרצאה ושמצביעים על תמונה הרבה פחות חיובית, אך יש בהחלט מקום לבדיקה מעמיקה יותר.

תרשים 4 מציג את הפערים (כשהם מבוטאים על ידי מקדם ההשתנות) במקצועות השונים בין תלמידים בחמישון החברתי-כלכלי העליון לעומת אלה שבחמישון החברתי-כלכלי התחתון. התרשים מצביע על כך שבשלושת המקצועות בהם נבחנו התלמידים הפער בין התלמידים החזקים ביותר לתלמידים החלשים ביותר הצטמצם, כשהצמצום בולט במיוחד מאז 2009. צמצום הפערים בולט במיוחד במתמטיקה ומדעים.

תרשים 4

היחס בין הישגי תלמידים מהחמישון החברתי-כלכלי העליון והתחתון בשלושה מקצועות לפי שנה



מקור: דוחות PISA, שנים שונות | עיבוד: אביב ליברמן

נוכח כל הנתונים שהובאו לעיל אפשר לומר במידה רבה של ביטחון שבשנים האחרונות – ולפחות בין שנת 2000 ל-2015 – הפערים במשאבים ובהישגים בין קבוצות התלמידים השונות הצטמצמו.¹⁰

ג. האם צמצום הפערים הוא מטרה רצויה וכת השגה, ומה אפשר לעשות לשם כך?

בטרם אשיב על שאלה זו ברצוני להתעכב על שאלה אחרת, חשובה לא פחות: האם אפשר בכלל להגיע למצב שבו מערכת החינוך תהיה שוויונית, או לפחות שוויונית במידה רבה? מהתבוננות בנעשה במדינות אחרות עולה שגם מדינות שהמערכת

¹⁰ כאמור לעיל נתוני PISA 2018 מחייבים בחינה מדוקדקת יותר של קביעה זאת, אך לי נראה שצבר הנתונים הקיים עדיין מאפשר לקבוע שמסקנה זאת נכונה.

האידיאולוגית, הפוליטית והחברתית שלהן איננה בעלת אוריינטציה שוויונית (למשל חלק ממדינות דרום מזרח אסיה) יכולות להגיע לרמת פערים נמוכה יחסית בהישגים, וגם מדינות שבהן האוכלוסייה מאוד הטרוגנית (כגון קנדה וארה"ב) יכולות להגיע לרמות שוויון גבוהות יותר מזו שהושגה בישראל. מדוע אם כן ישראל כל כך מתקשה לצמצם את הפערים? לשם כך יש לבחון את הקשיים המבניים, החינוכיים והחברתיים העומדים בפני כל ניסיון לקדם מדיניות של צמצום פערים במערכת החינוך בישראל.

הקושי המבני והאדמיניסטרטיבי העיקרי – לפחות בכל הנוגע לצמצום הפערים במשאבים – נובע מעקרונות התקצוב של מערכת החינוך. מהתבוננות שטחית אפשר לראות שרוב תלמידי מערכת החינוך אינם זוכים להעדפה מתקנת ממוסדת. בגן הילדים, שלב שרבים רואים בו את השלב החשוב ביותר במסגרת החינוך, התקצוב הוא לכיתה ואין בו שום העדפה מתקנת, למעט הקטנה זניחה של מספר התלמידים בכיתה ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית. בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים יש תוכניות שונות של העדפה מתקנת ובהן הקצאה דיפרנציאלית של סל הטיפוח, גודל כיתה דיפרנציאלי לתקצוב וכולי, אך סל הטיפוח מצומצם יחסית בהיקפו, עיקר התקציב מוקצה באופן שוויוני לכיתה, והתוספת שנועדה לפצות על גודל הכיתה מוענקת באופן שוויוני. יתרה מזאת, חלקים גדולים של המערכת – כרבע בהערכה זהירה (החינוך החרדי, החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי ותלמידי מזרח ירושלים) – אינם כלולים כמעט בשום מסגרת של העדפה מתקנת. בחטיבה העליונה רק לאחרונה הוחלט על הפעלת תקצוב דיפרנציאלי במסגרת ניסיונית וחלקית. עיקר התקצוב מוענק על סמך קריטריונים כגון דרגת הכיתה, פרופיל עובדי ההוראה ורמת השירות בבית הספר. קריטריונים אלו מעניקים יתרון של ממש בתקצוב לבתי ספר המעסיקים מורים משכילים וותיקים, עם רמת מתקנים גבוהה.¹¹ לפיכך היקף ההעדפה המתקנת בחטיבה העליונה הוא זניח (אם לא מביאים בחשבון כיתות מב"ר וכיתות אתגר, המכוונות במוצהר לתלמידים חלשים מבחינה לימודית ולא דווקא לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, שהיקפן קטן).¹² בחינוך הבלתי פורמלי, אף שמדובר במסגרות ובפעילויות שהתלמיד מבלה בהן חלק נכבד מאוד מזמנו, כמעט אין העדפה מתקנת – וגם אילו הייתה היא לא יכולה להיות משמעותית, נוכח תקציבו הזעום של החינוך הבלתי פורמלי (פחות מ-1.5% מתקציב משרד החינוך).

¹¹ לעומת זאת הם גם מעניקים יתרון תקציבי לבתי ספר עם מגמות מקצועיות הדורשות השקעות גדולות וכיתות לימוד קטנות, אך ככל הנראה עד לשנים האחרונות היתרון התקציבי של המגמות המקצועיות – בעיקר אלה המיועדות לתלמידים החלשים – לא פיצה על הסיכוי הנמוך של בוגריהן להשתלב בעבודה בשלבים מאוחרים יותר של החיים.

¹² כיתת מב"ר היא כיתת אם בשכבות י"ב, המהווה חלק ממערך הכיתות בשכבת הגיל. התוכנית נועדה לחזק תלמידים בהיבט רוגשי, הערכי והקוגניטיבי, כך שיוכלו להשיג זכאות לתעודת בגרות איכותית מיטבית שתאפשר להם להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה. להרחבה ראו <https://tinyurl.com/tg3cnyqj>. בכיתות אתגר משולבים תלמידים מתמידים, תת-משיגים ומרקע חברתי-כלכלי נמוך, אך בתי הספר יכולים להמליץ גם על תלמידים שאינם עומדים בכל הקריטריונים – למשל מרקע חברתי-כלכלי מבוסס – להתקבל לכיתה זו. להרחבה ראו <https://tinyurl.com/qwrndlx>

הקושי החינוכי מקורו בכך שעד היום איננו מכירים את "פונקציית הייצור" של החינוך, או במילים אחרות, איננו יודעים בוודאות איזו גישה תניב את הפירות הרצויים כאשר אנו רוצים לקדם הישגים לימודיים וחינוכיים. לכן לעיתים קרובות אנו נאלצים "לירות לכל הכיוונים" בניסיון להגיע לתוצאה הרצויה. אמנם אפשר להצביע על קשר סטטיסטי בין הוצאות להישגים, לפחות כאשר רמת ההוצאה הבסיסית היא נמוכה, אך אי אפשר לבסס קשרים אלה באופן סיבתי. ניתן גם להסכים עם הקביעה שהגדלת תקציב אינה בהכרח ערובה לשיפור גדול בהישגים, אך בה במידה יהיה נכון לומר שללא השקעה של משאבים – ולהערכת השקעה מסיבית – לא ניתן להגיע להישגים ממשיים בצמצום פערים.

ואולם מעל לקושי האדמיניסטרטיבי והחינוכי ניצב הקושי הגדול מכולם – הקושי החברתי-פוליטי. מקובל לומר שנושא השוויון בחינוך ובהזדמנויות עומד בלב הקונצנזוס, אך לאמיתו של דבר הוא אינו במוקד ההתעניינות של רוב הציבור, ולמדיניות המנסה לקדם שוויון יש מתנגדים רבים וחזקים. על כך כתבה שרת החינוך לשעבר יולי תמיר:

מתברר כי בחברה הישראלית [...] ערך השוויון מצוי אי שם בתחתית סולם הערכים. משמעות הדברים ברורה: בחברה הישראלית קיימת נכונות אישית להירתם ליעדים לאומיים וביטחוניים, אך קיים מרד סמוי ואפקטיבי נגד כל תהליך שמקדם ניעות חברתית ושוויון. הפער העצום בין השיח השוויוני-המכיל, ששימש את האליטה הישראלית, לבין מנגנוני שימור הפערים המעמדיים, שהופעלו מראשית ימיה של המדינה היה עדות לבאות. במתח שבין השיח האידיאולוגי למציאות המעמדית החלו לנבוט הזרעים הראשונים של תסכול חברתי (תמיר, 2015, עמ' 181, 184).

גם שר החינוך לשעבר שי פירון נתקל במציאות דומה, כאשר נושא התקצוב הדיפרנציאלי נתקל בהתנגדות בתקופת כהונתו. את ניסיונו סיכם במילים חריפות בספרו:

לראשונה אחרי שנים רבות הנענו תהליך ליישומו של תקצוב דיפרנציאלי משמעותי בן כ-30%. [...] הלחצים היו כמעט בלתי נסבלים. [...] אלה הרגעים בהם אתה מגלה שעבור חלק מן הציבור הדיבורים על עם ישראל, אהבת ישראל, והדאגה לכל חלקי האומה, הם סיסמה, אמירות מן השפה ולחוץ (פירון, 2015 עמ' 159).

ובכל זאת, מה עלינו לעשות? אין ספק שתנאי הכרחי (אם כי אין בו די) להגברת השוויון בהישגים הוא הגדלת המשאבים מכל הסוגים (תקציבים, כוח אדם, תשומת לב וכדומה) המיועדים להשגת מטרה זו. דרך המלך לכך היא הנהגת "סל שירותים דיפרנציאלי"¹³. צעד כזה ייצור בסיס תקציבי להנהגת מדיניות חינוכית וחברתית

¹³ שוויון בהישגים על פי תפיסתי אינו מצב שבו הישגי כל הפרטים שווים; זהו מצב שבו ההישג הממוצע וסטיית התקן בציונים במקצועות הלימוד השונים זהים בתוך כל קבוצת אוכלוסייה.

שתקדם – לאו דווקא תבטיח – המשך התקדמות לצמצום פערים בהישגים. שתקדם המשך התקדמות?

הנהגת סל שירותים דיפרנציאלי מבוססת על שלוש הנחות יסוד. הראשונה היא שתקצוב נאות הוא תנאי הכרחי לקיום מערכת חינוכית מתפקדת, ושללא העדפה מתקנת אי אפשר לבטל או לצמצם פערים חינוכיים ולימודיים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. הנחת עבודה זו אינה עומדת בסתירה לעמדות המדגישות את חשיבות ההשקעה היעילה והמושכלת. הנחת היסוד השנייה היא שניתן וצודק לקיים סל שירותים דיפרנציאלי בכל תקציב, אך על מנת לקיים שירותי חינוך ברמה נאותה יש להבטיח תקציב שיכול לענות על הצרכים והדרישות של כל שכבות האוכלוסייה; היעדר תקציב בהיקף מתאים למערכת הציבורית יכול לגרום לנטישתה על ידי השכבות המבוססות. הנחת העבודה השלישית היא שהתקציב הנוכחי של משרד החינוך מאפשר לעבור לתקצוב שעות ההוראה בשיטת סל השירותים הדיפרנציאלי, אך על מנת לתקצב גם את חלקן של הרשויות המקומיות ואת תשלומי ההורים יהיה צורך בצעדים נוספים שלא במסגרת תקציב משרד החינוך.

סל שירותים דיפרנציאלי ועקרונות הפעלתו

סל שירותים דיפרנציאלי הוא שיטת תקצוב המבוססת על העיקרון שיש להבטיח לכל תלמיד באשר הוא – יהודי או ערבי, חילוני או חרדי, תושב המרכז או הפריפריה – סיכוי שווה להגיע להישגים לימודיים וחינוכיים בהתאם ליכולותיו, כישורנותו והמוטיבציה שלו. היות והקשר בין רקע חברתי-כלכלי להישגים לימודיים ידוע ומוכח, הרי הרצון להבטיח לכל תלמיד סיכוי שווה מחייב הענקת יתרון תקציבי, או במילים אחרות "העדפה מתקנת" לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.

העיקרון הבסיסי ביותר של ההצעה הוא שכל מערכת החינוך – הפורמלית והבלתי פורמלית – תתקצב בשיטת סל השירותים הדיפרנציאלי לתלמיד. ככל שהתלמיד בא מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר (מדד הטיפוח שלו גבוה יותר), התקציב המוענק לבית הספר או למסגרת הבלתי פורמלית שאליו יפנה יהיה גבוה יותר.¹⁴ סל השירותים הדיפרנציאלי לתלמיד לא יהיה סל אישי כי אם סל בית ספרי, והוא ייקבע בהתאם למדד הטיפוח הממוצע של תלמידי בית הספר ומידת ההטרונגניות של המוסד החינוכי. מדד הטיפוח שלפיו ייקבע סל השירותים הדיפרנציאלי יעודכן באופן שוטף תוך בחינת הקשר שבין נתוני הרקע של התלמידים להישגיהם הלימודיים והחינוכיים. כאמור לעיל, הסף המינימלי לגודלו של סל השירותים הדיפרנציאלי יאפשר קיום מערכת חינוך העומדת גם בדרישות של הורי התלמידים מהשכבות המבוססות. הפער בין התקציב

¹⁴ התקצוב לתלמיד יתייחס רק לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים ללא התחשבות בהישגיו הלימודיים, בשל הרצון לתת גם למוכשרים ביותר מבין התלמידים המגיעים מרקע חברתי-כלכלי חלש את ההזדמנות להגיע להישגים הגבוהים ביותר.

לתלמיד ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר לתלמיד ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר יהיה ברמה שתאפשר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש להגיע להישגים דומים לאלה של תלמידים מרקע מבוסס.

סל השירותים הדיפרנציאלי יופעל בכל מוסדות החינוך בכפוף לכמה תנאים:

- מיון תלמידים ייאסר באופן מוחלט ובלבד שהתלמיד והוריו יקבלו על עצמם את כללי ההתנהגות במוסד, ושהכללים אינם עומדים בסתירה לחוקי המדינה ומערכת החינוך. כך למשל, מוסד דתי יהיה רשאי לדחות תלמיד אם הוא איננו דתי (ואפילו אם הוא "איננו דתי במידה הראויה" על פי כללי המוסד), אך לא יהיה רשאי לדחות תלמיד בשל מוצאו העדתי, התנהגות בני משפחתו הקרובה והרחוקה וכדומה.
- מוסדות החינוך לא יגבו מההורים שום תשלום נוסף. הורים שירצו לחזק ולשפר את חינוך ילדיהם יעשו זאת מחוץ לבית הספר.
- מוסדות החינוך לא יקבלו תוספות תקציביות מהרשות המקומית. אם רשות חינוך מקומית תרצה לחזק את מערכת החינוך בתחומה היא תעשה זאת על ידי הרחבת הפעילות במישור החינוך הבלתי פורמלי.
- תוכנית הלימודים בכל מוסד תכלול מקצועות ותוכני ליבה בהיקף שיאפשר לתלמידים לעמוד בדרישות מערכת החינוך, ולבתי הספר לשמור על זהותם האידיאולוגית והחינוכית. רמת ההישגים במקצועות הליבה תיקבע מתוך התחשבות במגבלות השעות המוקצות ללימודי מקצועות אלו.
- המורים במוסד יעמדו בדרישות ההשכלה וההכשרה שיקבע משרד החינוך, ויועסקו בהתאם להסכמי עבודה ארציים.

אי מילוי של תנאי אחד או יותר מתנאים אלו יגרום לכך שבית הספר לא יוכל לקבל את סל השירותים שמגיע לו על פי נתוני תלמידיו, או שסל השירותים יצומצם, בהתאם לכללים שייקבעו מראש.¹⁵

יתרונות ההצעה אל מול המצב הקיים:

- א. ההצעה מתייחסת לכלל העלויות של מוסדות החינוך ולא רק לשעות ההוראה.
- ב. כל תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש יהיה זכאי לסיוע, שיתבטא בתקציב מוגדל לעומת תלמיד מרקע חברתי-כלכלי מבוסס יותר, ללא כל קשר למקום מגוריו, להישגיו הלימודיים, למוצאו או לדתו. בכך תובא לידי ביטוי ההכרה של החברה בצורך של המערכת לפצות חלק מאזרחיה על נתוני מוצא קשים יותר במסלול לימודיהם.
- ג. ההצעה מחילה את עקרון התקצוב הדיפרנציאלי המותנה ברקע חברתי-כלכלי על גני הילדים, החטיבות העליונות והחינוך הבלתי פורמלי.

¹⁵ משמעות הדבר היא שבית ספר יכול להחליט שלא לעמוד באחד מהתנאים שצוינו לעיל ולקבל על עצמו הפחתה בתקציבו.

ד. ההצעה פוטרת את הרשויות המקומיות מעלות ההפעלה של השירותים הנלווים למערכת החינוך מחד גיסא, ופותרת את סוגיית הדיפרנציאליות במימון שירותים אלו (סוגיה שהייתה במוקד החיכוך בין מרכז השלטון המקומי למשרדי החינוך והאוצר) מאידך גיסא.

ה. ההצעה מקשה במידה רבה על ממשפחות ומרשויות מבוססות להעניק לילדיהן יתרון על פני ילדים ממשפחות ומרשויות חלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית במסגרת החינוך הציבורי הפורמלי.

ד. האם הפעלת סל שירותים דיפרנציאלי אפשרית מבחינה תקציבית?

הפעלת סל שירותים דיפרנציאלי לתלמיד היא מהלך המצריך משאבים ניכרים. האם הדבר אפשרי, במיוחד נוכח הגידול הרב שכבר נעשה בתקציב מערכת החינוך בעבר והאתגרים הכלכליים והביטחוניים שמדינת ישראל ניצבת בפניהם כיום, והקושי לשכנע את הציבור בכדאיות ההשקעה בהווה ובעתיד הקרוב?

נראה שהחלק ה"קל" יחסית נוגע דווקא להוצאה הכרוכה בעלות ההוראה. הסדרי העבודה הנוכחיים, שהוסיפו כאמור מאות אלפי שעות עבודה של מורים – ובייחוד שעות פרטניות – מאפשרים העדפה מתקנת משמעותית שלא תפגע במינימום שעות ההוראה ההכרחי בבתי הספר המבוססים. לדוגמה, בשיטת התקצוב הנהוגה כיום תקציב בית ספר יסודי ממוצע בן 10 כיתות הוא 612 שעות (442 פרונטליות ו-170 אחרות). מתן העדפה מתקנת של 43% לבית ספר לא מבוסס על פני בית ספר מבוסס יעניק 720 שעות לבית הספר הלא מבוסס ועדיין יותר 504 שעות לבית הספר המבוסס.

נראה כי יהיה קשה יותר לוותר על חלקן של הרשויות המקומיות, שנאמד כיום בכארבעה מיליארד שקל.¹⁶ בלי לנמק כרגע את דבריי אומר שאני רואה שני מקורות אפשריים לגיוס סכום זה מתוך תקציב משרד החינוך: האחד הוא הפעלת רפורמה מרחיקת לכת בבחינות הבגרות, שעלותן מגיעה כיום למיליארד שקלים; והאחר, מאבק חסר פשרות בביטול ימי לימוד ושעות לימוד, המגיע לשיאו בכיתה י"ב – שבה שנת הלימודים נפסקת למעשה אחרי פסח ובמקרים רבים אף אחרי פורים – אך מתקיים גם בשלבי החינוך האחרים. על פי הערכתי, המתבססת על עבודות שערכתי בעבר עבור משרד החינוך, ההיקף של שעות הלימוד המבוטלות מגיע הרבה מעל 10%. בהתחשב בכך שתקציב משרד החינוך, העובר היום את רף 60 מיליארד השקלים, מוקדש בעיקרו (כ-80%) לשכר מורים – הפחתה של כל אחוז בביטול שעות לימוד יכולה להתבטא במאות מיליוני שקלים.

¹⁶ מדובר בהוצאה עצמית של הרשויות מעבר לסכומים שמעביר להן משרד החינוך. החלק העיקרי של הסכום הוא השלמה לשכר השרתים והמוזכירות, אך חלק אחר הוא תוספות שהרשויות מעבירות למערכות החינוך שלהן המיועדות למתן שירותים שהם מעבר לאלה הנדרשים במסגרת הסדרי ההשתתפות בתקציבי משרד החינוך המועברים לרשויות.

גופים חיצוניים ועמותות – גם אם הם גדולים ועתירי משאבים כמו הסוכנות היהודית – אינם יכולים להוות גורם מרכזי בהפעלת סל שירותים דיפרנציאלי במערכת הפורמלית, אך הם יכולים להשפיע במידה ניכרת בתחום הבלתי פורמלי, שם תקציב משרד החינוך הוא קטן. תוספת של כמה מאות מיליונים לחינוך הבלתי פורמלי, בייחוד כאשר גם תוספת זו מועברת באופן דיפרנציאלי בהתאם ליכולות הגופים המשתתפים והרשויות המקומיות, יכולה לשנות מהותית את תמונת המצב בתחום זה בפריפריה ובמגזר הערבי. לשם כך ראוי לאגם את המשאבים של השלטון המקומי, המוסדות הלאומיים (כגון הסוכנות היהודית וקק"ל) ועמותות ולאפשר לקיים מסגרות פעילות ארציות ומקומיות לאחר שעות הלימודים לקידום הנוער.

יש להדגיש שעם כל החשיבות של הנהגת סל שירותים דיפרנציאלי, צמצום הפערים במערכת החינוך לא יושג ללא שינויים ושיפורים בתוכניות ובדרכי הלימוד הנהוגות כיום, ובמיוחד לתלמידים מרקע חברתי כלכלי חלש, וללא צעדים משלימים נוספים במישור הפוליטי. מה שמונע את אימוץ ההחלטה על סל שירותים דיפרנציאלי הוא לא המגבלה התקציבית וגם לא הקשיים הארגוניים; הקושי הוא פוליטי בעיקרו – כלומר החשש של קבוצות אוכלוסייה מסוימות לאבד את היתרונות שהן נהנות מהם. השרה יולי תמיר נאלצה לעבור מתקן דיפרנציאלי לתלמיד (מתכונת מצומצמת של סל השירותים המוצע) לתקן משולב לכיתה, וגם שי פירון, שתמך בהחזרת התקן הדיפרנציאלי, נכנע לבסוף ללחצים שהופעלו עליו ונאלץ להסתפק בגרסה מדוללת ומצומקת של תקן דיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים. משימת צמצום הפערים במערכת החינוך בישראל תושג רק באמצעות מחויבות של הנהגת משרד החינוך ופעולה נחושה לקידום הצעדים שהומלצו לעיל.

מקורות

- בלס, נ' (2018). "מערכת החינוך: מבט-על", בתוך: א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2018, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' (2015). "מי מתנגד ומי נהנה מהפערים?" בתוך: א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018, עמ' 131–146, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- בלס, נ', וח' בלייך (בהכנה). "ההוצאה לתלמיד במערכת החינוך היסודי", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- בלס נ' וח' בלייך (2018). "ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי", בתוך: א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2018, עמ' 147–170, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- בלס נ' ו'י' שביט (2017). "מערכת החינוך בישראל בשנים האחרונות: מבט-על", בתוך: א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2017, עמ' 179–191. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- ינאי, ג', פוקס, ה', ובלס, נ' (2019). לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מעגן, ד' (2017). פריסת האיכות של מורים במערכת החינוך ומדידת שינויים באיכותם על פני זמן, נייר עבודה מס' 106, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- משרד החינוך – אתר במבט רחב.
- משרד החינוך – אתר מינהל כלכלה ותקציבים, תקציב משרד החינוך לשנים 2014–2019.
- משרד החינוך – אתר מינהל כלכלה ותקציבים, שקיפות תקציבית.
- פירון, ש' (2015). הכל חינוך: מסע לעומקה של מערכת החינוך בישראל, הוצאת ידיעות ספרים, ראשון לציון.
- תמיר, י' (2015). מי מפחד משוויון? על חינוך וחברה בישראל, הוצאת ידיעות ספרים, ראשון לציון.

OECD (2019). Education at a Glance, OECD Publications, Paris.