

תקצוב דיפרנציאלי בחינוך - למה לא עושים את מה שכולם מסכימים עליו?

סיכום דיון בקבוצת עבודה, 3.11.14

מוביל התוכן: פרופ' משה יוסטמן

מנחה: תמנה שמאלי

מתעדת: טל רייכמן

משרד החינוך, בתמיכת הממשלה כולה, מחויב מזה שנים לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים בחינוך על מנת להבטיח שמערכת החינוך תאפשר לכל ילד למצות את התפתחותו האישית ללא תלות בנסיבות מוצאו. זאת ועוד, המשרד מכיר בכך שהגשמת יעד זה כרוכה בהעדפה מתקנת בתקצוב, כדי לענות על צרכיהם הנוספים של תלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי נזקק. עיקרון זה עמד במרכזן של המלצות ועדת שושני, אומץ על ידי ועדת דוברת, וקיבל ביטוי בנוסחאות תקצוב שונות שהפעיל המשרד במשך השנים. אולם התוצאות בפועל אינן מניחות את הדעת: מידת הפרוגרסיביות בתקצוב החינוך מוגבלת מאוד ובמקטעים מסוימים כלל אינה קיימת; וכמובן, קיימים עדיין פערים גדולים בחינוך המתואמים עם הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד. שלושה סוגי מכשולים מקשים על יישום מדיניות תקצוב דיפרנציאלי לצמצום פערים:

- קשיים אובייקטיביים: זו משימה מורכבת במהותה, שכן אין נוסחה ברורה שמתרגמת תוספת תקציב לצמצום פערים; וברור שמערכת החינוך לבדה אינה יכולה לסגור פערי חינוך שמקורם בפערים גדולים בחברה.
- אתגרים פוליטיים שצריך להתגבר עליהם: תקצוב דיפרנציאלי מתקן כרוך בתוספת משאבים למגזרים החלשים בחברה — ערבים, חרדים, עניים — משאבים שמקורם באוכלוסייה היהודית, הלא-חרדית המבוססת. מהלך כזה תלוי בנכונותם של אלה האחרונים לוותר על יתרונות מוקנים לטובת המטרה הכללית של מצום פערים.
- ניסיון העבר מלמד שיישום תכנית רחבה לתקצוב דיפרנציאלי צריכה להתגבר על מכשולים בירוקראטיים: להתנגדות פנימית מצד גורמים במערכת הרואים ברפורמה המתוכננת איום על סמכויותיהם; קשיחויות מובנות במערכת המחייבים פעולה הדרגתית; וקושי לקיים קו מדיניות לאורך זמן.

הכנס בחסות



העקרונות הבאים מבקשים להתמודד עם קשיים אלה:

- צמצום פערים הוא יעד רצוי אם הוא מושג על ידי **קידום החלשים ולא עיכוב החזקים**. מכאן ברור שתקצוב דיפרנציאלי ידרוש **תוספת משאבים**. תכנון הרפורמה חייב לקחת בחשבון את היקף המשאבים שיעמדו לרשותה.
- על מנת שהמדיניות החדשה תפעל ביעילות להשיג את מטרתה, יש צורך להעמיד **תכניות פעולה אפקטיביות** לסגירת פערים בפעולה משולבת עם גופים אחרים.
- חשוב להציב **קריטריונים ברורים להצלחה** במסגרות שונות. קריטריון מרכזי הוא הקטנת המתאם בין הישגים לימודיים לרקע חברתי-כלכלי.
- תמיכה ציבורית במהלך מחייבת **שקיפות** מרבית בתקצוב ובבקרה, כדי שיהיה ברור שהמשאבים הנוספים מגיעים לתועודתם. הצענו נוסחת תקצוב המושתתת על **סל בסיסי לתלמיד** עם מספר קטן של העמסות — דרגת כחה ומסלול; דת, תרבות ושפה; שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים; רקע חברתי-כלכלי — בתוספת מענק מדורג לבתי ספר קטנים או מרוחקים.

שאלות לדיון:

- איך מיישבים מחויבות לשוויון הזדמנויות בחינוך עם הרצון — והזכות? — שיש לכל הורה להבטיח לילדיו את החינוך הטוב ביותר שהוא יכול, ועם חופש הפעולה שיש לרשויות מקומיות לפעול לטובת תושביהן לשיפור מערכת החינוך?
- איך צריך להתייחס לצרכים מיוחדים הנגזרים מזהות דתית, תרבותית, לשונית?
- איך פועלים להגביר את השקיפות בתקציב החינוך, או בכל זרוע ממשלתית?
- איך יוצרים מחויבות ארוכת טווח למדיניות?

נושאים מרכזיים שעלו בדיון:

1. מערכת החינוך היא הפלטפורמה המרכזית דרכה ניתן לסגור את הפערים החברתיים, אחד הכלים לעשות זאת הוא על ידי תקצוב דיפרנציאלי. עם זאת התקצוב הדיפרנציאלי הוא הכלי ולא המטרה.
2. יש צורך ביצירת מדדים שקופים וברורים לציבור בנושא צמצום פערים, נושא שנראה כי נהנה מהסכמה ציבורית רחבה.
3. פערים ועוני אינם גזירת גורל: הם תוצאה של מדיניות.

הכנס בחסות



4. יש פערים גדולים בהוצאה לתלמיד בין החינוך הערבי ליהודי: אף שהמגזר הערבי עני יותר הוא מקבל פחות שעות הוראה.
5. רשויות מקומיות גדולות וחזקות מקיימות דיפרנציאלי בתוכן - משקיעות יותר בבתי ספר באזורי עוני – אך מתנגדות להעדפה מתקנת בין רשויות שתקצץ בתקציבים שהן מקבלות מהממשלה.
6. אין קשר מידי בין כסף להישגים, קל וחומר, בין כסף לצמצום פערים. יותר כסף אינו בהכרח מתבטא בשיפור הישגים חינוכיים. יש להשקיעו במקומות הנכונים וכן לדאוג למערכות תומכות משלימות לתקצוב הדיפרנציאלי.
7. החסמים העיקריים ליישום מדיניות לאומית של תקצוב הדיפרנציאלי הם פוליטיים ובירוקרטיים.
8. מעבר להשקעה הישירה בתלמיד יש צורך בהשקעה בכוח ההוראה--במורים ובמנהלי בתי הספר.
9. יש לפתח גישה הוליסטית לחינוך, הקידום צריך לחרוג מההשקעה הפדגוגית, יש להתייחס למכלול האספקטים השונים בחיי הילד: הסביבה חברתית, הרגשית ואף התזונה שלו.
10. התקצוב ונוסחאות התקצוב צריכות להיות מבוססות על ידע מבוסס. על משרד החינוך לשלב ידעים עם האקדמיה בזיהוי המרכיבים הדרושים על מנת להגיע ליישום נכון ואפקטיבי. זה לא קיים היום במידה מספקת.
11. הישגים בלימודים אפשריים בכל סביבה חברתית-כלכלית, אם קיימת מנהיגות חינוכית וחברתית נכונה.
12. צמצום הפערים מחייב שיתוף פעולה ומחויבות בין מספר משרדים, זה לא חונה רק במשרד החינוך, יש להשקיע בהכשרת מורים ומנהלים.

הכנס בחסות

