

פורום
קיסריה
מאז 1992

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



חינוך

חינוך

תקצוב דיפרנציאלי בחינוך

הצוות המכין

ראש הצוות	פרופ' משה יוסטמן , פרופסור לכלכלה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב וראש תחום החברה האזרחית במכון ון ליר בירושלים
חברי הצוות	הרב גרשון בינט , מ"מ מנהל האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים נחום בלס , חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל פרופ' מומי דהן , עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים אלי הורוביץ , מנכ"ל קרן טראמפ נועה היימן , רפרנטית חינוך באגף התקציבים, משרד האוצר נעם זוסמן , כלכלן בחטיבת המחקר, בנק ישראל דודי מזרחי , מנהל אגף התקציבים במינהל לכלכלה ותקציבים, משרד החינוך ד"ר סמי מיאערי , חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה ללימודי עבודה באוניברסיטת תל אביב מאיר קראוס , מנכ"ל מכון ירושלים לחקר ישראל מיכל שינוול , כלכלנית בכירה במועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה

בשיתוף עם



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

עיקר הדוח נערך על ידי משה יוסטמן, על סמך דיונים שקיימו חברי הצוות ועל סמך פרקי ההרחבה שחיברו מומי דהן, מאיר קראוס, נחום בלס, נעם זוסמן ומיכל שינוול. עוד הוסיפו הערות מפורטות לטיטות קודמות נועה בלומנטל, אלי הורוביץ, נועה היימן ודודי מזרחי. איתמר בן עמי הכין סקירה על חינוך טרום-חובה, שסייעה בהכנת מסמך זה אך לא צורפה לו מפאת אורכה. היא זמינה על פי בקשה מהעורך. הפרקים החתומים אינם בהכרח מקובלים במלואם על כל חברי הצוות.

תוכן העניינים

5	תקציר
	העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך / ערך: משה יוסטמן
7	א. מבוא
9	ב. הבסיס המושגי: בין שוויון הזדמנויות להעדפה מתקנת בתקצוב
10	ג. הגורמים המעכבים יישום העדפה מתקנת בתקצוב החינוך
11	ד. המצב הקיים
16	ה. קווים לתכנית פעולה
17	(1) הגדרת סל בסיסי לתלמיד
19	(2) העדפה מתקנת בתקצוב על פי גורמים חברתיים-כלכליים
20	(3) הסוגיות הפוליטיות: המעטפת התקציבית, רשויות מקומיות, ערבים וחרדים
22	ו. סיכום
	פרקי הרחבה
24	• תקצוב דיפרנציאלי בחינוך: תשתית עיונית / מומי דהן
28	• יישום דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2003-2007: רקע, תהליך ותובנות / מאיר קראוס ונחום בלס
37	• הוצאה דיפרנציאלית לחינוך לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים: תמונת מצב / נעם זוסמן
41	• החלק של הרשויות המקומיות במימון מערכת החינוך / מיכל שינוול
	נספח
44	הודעה לעיתונות משיבת ועדת החינוך של הכנסת מיום 16 ביולי 2014, י"ח בתמוז תשע"ד
46	מקורות

תקציר

משה יוסטמן

משרד החינוך, בתמיכת הממשלה כולה, מחויב זה שנים רבות לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים במערכת החינוך ומכיר בכך שהגשמת יעד זה כרוכה בהעדפה מתקנת בתקצוב על מנת לתת מענה לצרכים המיוחדים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נזקק. מדיניות זו קיבלה ביטוי קונקרטי בהמלצות ועדת שושני וועדת דוברת ובנוסחאות תקצוב שונות שאימץ המשרד במשך השנים. ואולם התוצאות עדיין רחוקות מהמבוקש, ובפועל קיימת מידה מוגבלת של פרוגרסיביות בתקצוב מערכת החינוך, וכנגדה גרסיביות בתקציבי חינוך שמקורם ברשויות המקומיות.

מסמך זה:

- פורש את הבסיס העקרוני לתקצוב דיפרנציאלי של מערכת החינוך.
- בוחן מדוע לא צלחו ניסיונות קודמים להנהיג העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך אלא במידה מוגבלת ולא מספקת.
- מציג את המצב הקיים, עד כמה שהוא ידוע.
- מציע עקרונות לתקצוב דיפרנציאלי שעשויים להתמודד עם אותם אתגרים שמנעו מידה רבה יותר של הצלחה בעבר.

מטרתה הכללית של מדיניות העדפה מתקנת בתקצוב החינוך היא להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך, שביטוייה הקונקרטי הוא צמצום פערי הישגים המתואמים עם הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד, על מנת להבטיח שהאפשרויות להתפתחות אישית בתוך מערכת החינוך הפתוחות לפני כל ילד לא יהיו תלויות בנסיבות מוצאו.

כנגד הרצון לגייס את תקצוב החינוך לתמיכה במטרה זו עומדים שני מכשולים אובייקטיביים:

- ראשית, מחקרים אמפיריים רבים מלמדים שאין קשר ישיר בין תקצוב החינוך להישגים; קשר זה מותנה בשימוש שנעשה בתקציב הנוסף.
- שנית, מערכת החינוך אינה יכולה לסגור לבדה את הפערים בחברה בישראל. ישראל מאופיינת בשיעור גבוה ביותר של עוני בקרב ילדים, ואי-אפשר לדבר על סגירת פערים בחינוך בלי להתמודד עם הפערים האלה בחברה.

מלבד קשיים אובייקטיביים אלה, ניסיון העבר מלמד שישום תכנית חדשה להעדפה מתקנת בתקצוב החינוך עלול להיתקל בהתנגדות פוליטית ובירוקרטית.

ההתנגדות הפוליטית מקורה בכך שכל מהלך כזה יהיה כרוך בהכרח בהסטת משאבים עתידיים (ואולי אף משאבים קיימים) מקבוצות אוכלוסייה חזקות לקבוצות פחות חזקות, בשני מישורים:

- הגדלת חלקן של מערכות החינוך המשרתות את שתי קבוצות האוכלוסייה העניות ביותר בישראל – החינוך הערבי והחינוך החרדי – שמשמעותה, בהכרח, הקטנת חלקם היחסי של זרמים אחרים במערכת החינוך.

- דיפרנציאציה בהשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציב החינוך, שתקל על רשויות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית ותכביד על רשויות חזקות יותר.

ההתנגדות הבירוקרטית שהתגלתה בעבר בתוך משרד החינוך הגיבה לשינויים ששיטת התקצוב החדשה חוללה, שינויים שעמדו לצמצם את סמכותם ואחריותם של גורמים שונים במשרד ואיימו על כוחם ועל השפעתם.

העקרונות המוצעים כאן לשיטת תקצוב חדשה באים להתמודד עם קשיים אלה.

- **העיקרון הראשון** קובע שצמצום פערים הוא יעד רצוי רק אם הוא מושג על ידי חיזוק החלשים ולא אם הוא מושג על ידי החלשת החזקים. מכאן נובע הצורך באיגום משאבים ובהגדלת הסל הכללי.
- **העיקרון השני** הוא הצורך בשקיפות, שתושג על ידי נוסחת תקצוב ברורה ופשוטה. נוסחת התקצוב המוצעת כאן מושתתת על סל בסיסי לתלמיד מותאם לדרגת הכיתה, עם העמסות אישיות למסלולי לימודים מיוחדים, לצורכי תרבות ושפה על רקע אתני-דתי ולצרכים נוספים על רקע חברתי-כלכלי נזקק, ועם מענק בית ספרי מדורג לבתי ספר קטנים או מרוחקים.
- **העיקרון השלישי** הוא הצורך ביעילות. יעילות זו תושג על ידי הצגת תכניות פעולה קונקרטיות לסגירת פערים, ששיטת התקצוב החדשה באה לממן; ועל ידי הצבת קריטריונים ברורים ומדידים להצלחה. קריטריונים אלה נגזרים ממטרת התקצוב: החלשת הקשר הסטטיסטי בין תוצאות החינוך לבין הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד.

ואולם תקצוב דיפרנציאלי של מערכת החינוך איננו רק אתגר אינטלקטואלי של תכנון מדיניות. ניסיון העבר מלמד שהוא מחייב גם התמודדות נחושה עם כל אותם אתגרים פוליטיים ובירוקרטיים שמנעו הצלחה בעבר.

העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך

ערך: משה יוסטמן

א. מבוא

בישראל, כבארצות רבות אחרות, יש מחויבות מוצהרת ארוכת שנים לעיקרון של שוויון הזדמנויות בחינוך, ועם זאת פערי ההישגים בישראל גדולים במיוחד, בהשוואה בינלאומית, ומתואמים עם הרקע חברתי-כלכלי של התלמיד. למחויבות זו השלכות על האופן שבו מתקצבת מערכת החינוך, והיא באה לידי ביטוי במסקנות ועדות שושני ודברת, ובנוסחות התקצוב שמשרד החינוך אימץ במרוצת השנים. אולם התוצאה עדיין אינה מניחה את הדעת, ומשרדי החינוך והאוצר שוקדים גם בעת כתיבת שורות אלו על בניית מודל תקציבי חדש שיתמודד טוב יותר עם האתגר של צמצום פערים במערכת החינוך.

המצב הקיים אינו ברור כל צורכו – היעדר נתונים ברורים וידועים לכול הוא חלק מהבעיה – ועם זאת יש הסכמה רחבה שאין פרוגרסיביות משמעותית בתקצוב הקיים. יש הבדלים בין שלבי החינוך השונים: מחקריהם של בלס, זוסמן וצור (2010, ומחקר שטרס פורסם) מצביעים על העדפה מתקנת בתקצוב ליבת שעות ההוראה ("שעות תקן") בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים בתוך כל אחד מזרמי החינוך – בין חלשים לחזקים בחינוך הממלכתי, בחינוך הממלכתי-דתי, בחינוך הערבי ובחינוך הבדואי – אך לא בהשוואה בין הזרמים; בפרט יש תקצוב חסר של החינוך הערבי ותקצוב נוסף לחינוך הממלכתי-דתי.¹ כך למשל, תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש בחינוך הערבי מקבל פחות שעות תקן מתלמיד מרקע חברתי-כלכלי חזק בחינוך הממלכתי-דתי. כמו כן, יש עדויות רבות לכך שהשתתפות הרשויות המקומיות בחינוך היסודי היא גרסיבית: רשויות חזקות מוסיפות ממקורותיהן לתקציב החינוך ביישוביהן הרבה יותר מרשויות בינוניות וחלשות. בתקצוב המשרד לגני הילדים והחטיבה העליונה יש מעט העדפה מתקנת, וגם כאן השתתפות הרשויות המקומיות משפיעה בכיוון הפוך. תרומת העמותות היא כנראה פרוגרסיבית ברובה, אך תשלומי ההורים פועלים בכיוון הפוך.

כאשר בוחנים את ההוצאה לתלמיד בכללותה, תקציב השעות והתקציבים השקליים, מכל המקורות, בכל אחד משלבי החינוך, מידת ההעדפה המתקנת הקיימת בתקצוב הבסיסי של משרד החינוך מצטמצמת, ובמקטעים מסוימים אף הופכת כיוון.

מסמך זה מתווה תשתית עקרונית למדיניות העדפה מתקנת בתקצוב החינוך; בוחן ניסיונות קודמים ליישם מדיניות של העדפה מתקנת בתקצוב החינוך על מנת להבין מה עיכב (וממשיך לעכב) את הממשלה ביישום מדיניות זו באופן נרחב יותר; מציג בקווים כלליים את המצב הקיים, עד כמה שהוא ידוע; ומציע כיווני פעולה לנוכח הקשיים שהתגלו.

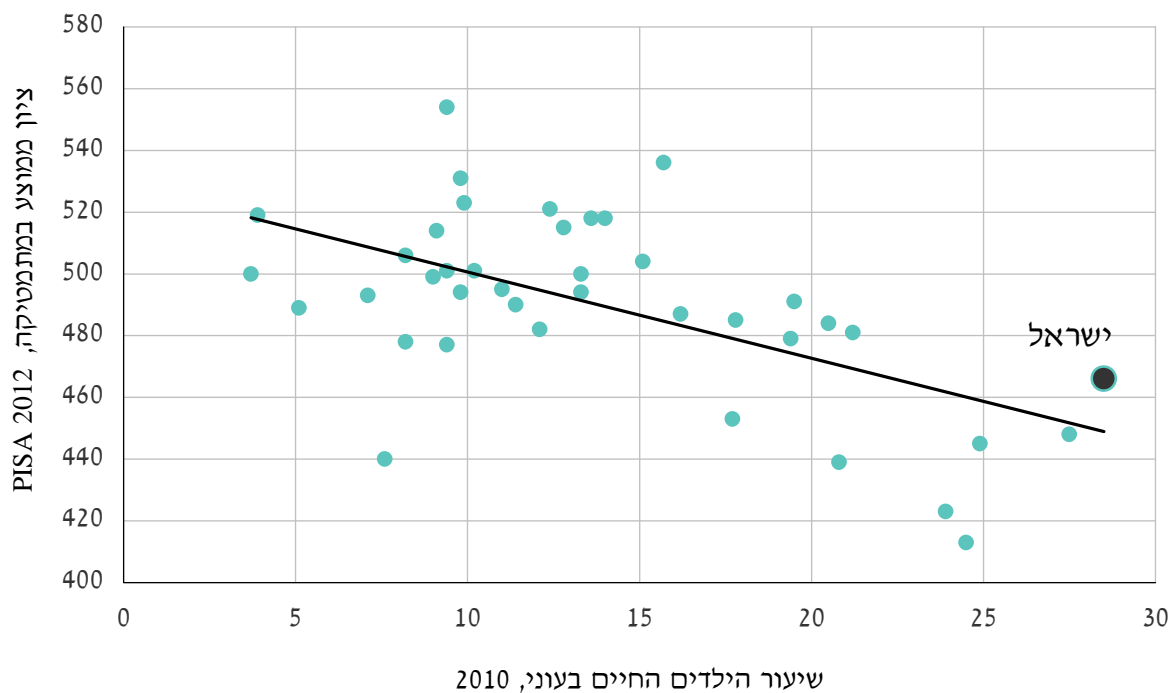
שתי הערות כלליות כמסגרת לדיון: ראשית, אף שדיון זה מתמקד בתקצוב מערכת החינוך, העיקר הוא – מה עושים בכסף? יש תמימות דעים גדולה בין חוקרי החינוך שאין קשר ישיר בין רמת התקצוב להישגים, ודאי לא קשר אוטומטי. נקודת המוצא להעדפה מתקנת בתקצוב החינוך היא תכנית פעולה לסגירת פערים. עם זאת ברור שלא ניתן להוציא לפועל תכנית כזו ללא המשאבים הדרושים. מסמך זה מתמקד בהיבטים

1 מחקריהם של בלס, זוסמן וצור אינם עוסקים בחינוך החרדי, אך יש עדויות לכך שגם הוא סובל מתקצוב חסר, בייחוד במוסדות הפטור. מצב זה משקף בחלקו את המאבק העקרוני על האיזון הראוי בין לימודי ליבה ללימודי קודש, ובחלקו את יחסי הכוחות בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

התקציביים של העדפה מתקנת בחינוך, אך אין לתקציב משמעות כשלעצמו ללא תכנית פעולה. זאת ועוד, גם מבחינה ציבורית קשה לגייס תמיכה לשינויים מרחיקי לכת בתקצוב החינוך ללא תכנית פעולה שתבהיר מה ייעשה בתקציבים הנוספים.

שנית, מערכת החינוך לבדה אינה יכולה לסגור את הפערים בחברה בישראל. יש מתאם גבוה בין הישגים בחינוך לרקע החברתי-כלכלי של התלמיד, כפי שמעידים מחקרים רבים, ופערים אלה גדולים בהשוואה למדינות מפותחות אחרות (Cahan, Casali and Herskovitz, 2013). בישראל שיעור הילדים החיים מתחת לקו העוני הוא מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות, ונתון זה לבדו מסביר לא מעט מהתוצאות הבינוניות של ישראל במבחנים בינלאומיים (תרשים 1). לבית הספר יכולת מוגבלת לפצות על חסכים בבית. **צמצום פערים בחינוך מחייב, מעבר לנעשה במערכת החינוך, גם התמודדות עם תנאי העוני שבהם חיים רבים מהילדים הלומדים במערכת החינוך.**²

תרשים 1 עוני וציוני PISA ב-34 מדינות OECD



מקור: על פי Cahan, Casali, and Herskovitz (2013, Figure 7), עם נתונים מעודכנים – נתוני עוני בקרב ילדים מתוך OECD (2014a, Table CO2.2); תוצאות PISA מתוך OECD (2014b, table 1).

2 נזכיר בהקשר זה את דוח הוועדה למלחמה בעוני ("וועדת אלאלופ"); משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014; אדי-רקח, 2014), שהציע תכנית פעולה לחיזוק תפקיד מערכת החינוך במלחמה בעוני ולהגברת התיאום בין מערכות החינוך, הרווחה, הבריאות ועוד כנקודת מוצא אפשרית לחישוב התוספת התקציבית הנדרשת.

ב. הבסיס המושגי: בין שוויון הזדמנויות להעדפה מתקנת בתקצוב

מטרתה הכללית של מדיניות להעדפה מתקנת בתקצוב החינוך היא להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך. הוזה אומר, שהאפשרויות להתפתחות אישית בתוך מערכת החינוך יהיו פתוחות לפני כל ילד ללא תלות בנסיבות מוצאו ובתנאי חייו, על מנת שמימוש הפוטנציאל האישי שלו יהיה תלוי רק במאמץ שהוא מוכן להשקיע. למטרה זו תמיכה נרחבת בציבור – בישראל כבארצות רבות אחרות – והיא נקודת המוצא לדיונו.³

מבחינה מעשית, ההשלכה הכללית של עיקרון זה על מדיניות תקצוב היא שיש להשקיע יותר משאבים במי שיש להם צרכים יותר גדולים. השאלה הגדולה – שאין עליה תשובה ברורה – היא מה מידת ההעדפה המתקנת הראויה: כמה להשקיע יותר בתלמיד הנזקק? יש שתי גישות עקרוניות בשאלה זו: האחת שמה לה למטרה הקצאה "צודקת" (באנגלית equity) ומכוונת לצמצום פערים; ואילו השנייה שמה לה למטרה השקעה "ראויה" (באנגלית adequacy) ומכוונת להביא כל תלמיד לפחות לרמת הישגים כזאת שתאפשר לו לתפקד כראוי כאזרח ולהשתלב בהצלחה בשוק העבודה.

שתי הגישות האלה נותנות בסיס רעיוני למדיניות תקצוב דיפרנציאלי אך לא נוסחה ברורה. הגישה המבקשת להשוות פערים מכוונת לבטל מתאמים סטטיסטיים בין הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד לתוצאות חינוכיות, כגון נשירה או זכאות לבגרות. ביטול מלא של מתאמים אינו אפשרי מבחינה מעשית. עשרות שנים של מחקר כלכלי וסוציולוגי מעידים על ההשפעה המכרעת של הבית על הישגי התלמיד, וגם אם בית הספר יכול – וחייב – לצמצם פערים הנוצרים בבית אין אפשרות מעשית שימחק פערים אלה לחלוטין.⁴ כל יעד אחר של צמצום פערים הוא בהכרח שרירותי. כך גם ביחס להשקעה ראויה: לא ברור מה היא אותה רמה בסיסית ש"כולם" צריכים להגיע אליה; ולא ברור מה זה, מבחינה אופרטיבית, "כולם".

ואולם עיקר הקושי נעוץ בכך שאין קשר אמפירי כמותי ישיר בין הישגים לתקצוב. אשר על כן, לא ניתן לגזור שיעור להעדפה מתקנת בהוצאה לחינוך מיעדים המנוסחים במונחי תוצאות. למשל, אין למחקר האמפירי תשובה על השאלה כמה צריך להשקיע על מנת להעלות את שיעור הזכאות לבגרות של תלמידים בדואים מ-30% ל-40%; אפילו לא הערכה. הקשר בין תקציב לתוצאות מותנה בתכנית פעולה, וגם זה קשר רופף. ההערכות הקיימות לגבי התערבויות אפשריות שונות, כמו הוספת שעות הדרכה פרטניות או פיצול כיתות, הן ברובן לא מדויקות ותלויות הקשר.

בעבר ועדות ומומחים שהציעו כללים לתקצוב דיפרנציאלי מתקן ניסחו כללים אלה במונחי תשומות, בלי לקבוע יעדי תוצאות. בגישה זו מידת ההעדפה בתקצוב היא שרירותית, ונגזרת מאילוץ המעטפת התקציבית או מהאפשרות להעביר תקציבים מכיס לכיס, במצב פוליטי נתון, כפי שזה נתפס בעיני המציע. לאחר מעשה, מתברר שאפשרות זו יותר מצומצמת ממה שחשבו לכתחילה, וכי המעטפת התקציבית ומרחב התמרון הפנימי אינם מותירים מקום רב לשינוי.

3 על פי גישה זו, פירושו האופרטיבי של שוויון הזדמנויות הוא: אי-תלות סטטיסטית בין תוצאות לבין מאפיינים לא רלוונטיים. אין ניגוד בין גישה זו לבין פיזור גדול בתוצאות בדיעבד, ובלבד שפיזור זה משקף הבדלים במאמץ וכישרון ולא הבדלים בתנאי המוצא. חיבור מכוון בהגדרת עיקרון זה כתב ג'ון רומו (Roemer, 1998), אף שהתגלו גם קשיים מושגיים-מתודולוגיים ביישומו (Kanbur and Wagstaff, 2014). הפרק של מומי דהן בהמשך מרחיב את הדיון בנושא מורכב זה ומבהיר את הבסיס העקרוני לתמיכת המדינה בחינוך באופן כללי.

4 מחקרם של בטס ורומו (Betts and Roemer, 2005) העריך שהשוואה מלאה מחייבת השקעת פי 10 משאבים בתלמידים בעשירון התחתון, מבחינה חברתית-כלכלית, בהשוואה לתלמידים בעשירון העליון. פערי הוצאה אלה אינם בגדר המציאות, וגם אין להתייחס לממצא עצמו כלשונו: הוא מבוסס על אקסטרפולציה רחוקה מאד.

ג. הגורמים המעכבים יישום העדפה מתקנת בתקצוב החינוך

בשני העשורים האחרונים פעלו כמה ועדות ציבוריות וצוותי מומחים שהמליצו על העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך, כל אחת על פי דרכה. יישום ההמלצות היה חלקי בדרך כלל ולא הביא לדיפרנציאציה משמעותית בתקציב, על בסיס חברתי-כלכלי, הלכה למעשה. יש לכך יותר מסיבה אחת.⁵

התקציב למימון העדפה מתקנת במערכת החינוך יכול לבוא מכמה מקורות (מכל אחד מהם לחוד או מכמה מהם ביחד). כל אחד מהם קשה לביצוע, אם ממגבלות אובייקטיביות ואם ממגבלות פוליטיות וחברתיות:

- א. הגדלת הכנסות המדינה ממסים או ממקורות אחרים.
- ב. הסטת משאבים לטובת מערכת החינוך מיעדים אחרים של הממשלה (כגון ביטחון).
- ג. הסטת תקציבים לטובת העדפה מתקנת בתוך תקציב משרד החינוך.
- ד. הגדלת השתתפות הרשויות המקומיות.
- ה. הגדלת השתתפות ההורים.
- ו. הגדלת ההשתתפות של גורמים אחרים כגון עמותות.

מלבד זאת יש סיבות בירוקרטיות. יש קשיים מובנים בצמצום התקצוב הקיים לבית ספר זה או אחר בגלל הסכמי עבודה ואילווצים אובייקטיביים אחרים, המגבילים את היקף השינוי האפשרי בפרק זמן נתון; יש התנגדות טבעית של כל גוף בירוקרטי לשינוי; ויש התנגדות מצד גורמים אדמיניסטרטיביים שונים לצמצום מרחב התמרון וההשפעה שלהם.

ניסיונה של ועדת שושני להנהיג תקציב דיפרנציאלי בחינוך היסודי (המתואר בפירוט בפרקם של מאיר קראוס ונחום בלס, בהמשך) הוא דוגמה טובה. הוועדה הוקמה בשנת 2001 במענה לבג"ץ בדבר מימון פערים בתקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים לעומת מוסדות הפטור (בחינוך החרדי). בראש הוועדה עמד איש חינוך ותיק ומנוסה, אך רוב חבריה ויועציה היו אנשים חיצוניים למשרד, חלקם אנשי כלכלה ומנהל בכירים, והיא ראתה בזה הזדמנות לשנות מן היסוד את שיטת התקצוב של החינוך היסודי בכללותו.

העיקרון שעמד במרכז המלצות הוועדה היה מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד (במקום השיטה שהייתה נהוגה קודם לכן, ונהוגה שוב היום, של תקציב תקן לכיתה) על מנת לענות על חסכים חינוכיים הנגרמים בעקבות תנאי רקע חברתיים כלכליים וגיאוגרפיים, בצד שיקולים של "עדיפות לאומית" (כלומר הבחנה בין יהודים לערבים). עוד ביקשה הוועדה להתנות את השתתפות המשרד בתקציב בית הספר במדיניות קבלת התלמידים, השתתפות במבחני הישגים ארציים ובמבחנים בינלאומיים והוראת תכנית ליבה (תנאי העונה לכאורה על טענת הבג"ץ). מימון הרפורמה היה אמור לבוא מאיגום כל משאבי ה"סלים" השונים במשרד החינוך ומשרדי הממשלה האחרים, ותוספת של שמונים אלף שעות שבועיות למערכת החינוך היסודי. עוד הציעה הוועדה מדד טיפוח חדש, שונה מקודמו, שהתייחס על פניו לכלל אוכלוסיית התלמידים, אך כלל רכיבים ייחודיים לציבור היהודי, כגון הימצאות באזורי עדיפות לאומית ומוצא מארצות מצוקה, שצמצמו את המעבר של משאבים מהמגזר היהודי למגזר הערבי.

שיטת התקצוב החדשה לא הגיעה ליישום מלא וכעבור שנים אחדות הוחלפה בשיטה אחרת, דומה יותר למצב ששרר לפני הרפורמה של דוח שושני. הסיבות לכך היו מגוונות: על רקע קיצוצים כלליים בתקציב

5 פרק זה שואב מסקירתם של מאיר קראוס ונחום בלס על ניסיונם בחיבור ויישום דוח שושני (הסקירה מובאת במלואה בהמשך). נחום בלס נמנה עם צוות היועצים הבכירים לוועדת שושני, ומאיר קראוס עמד שנים אחדות בראש צוות היישום של הדוח במשרד החינוך.

באותה תקופה לא נמצאו המשאבים הנוספים למימונו; התנגדות מצד יישובים ומצד החינוך הממלכתי-דתי, שחששו הן מפגיעה מוחלטת במשאביהם והן מצמצום יתרונם היחסי; התנגדות פנימית מבעלי תפקידים שונים במשרד החינוך שלא היו שותפים לתכנון, שהשינוי הרדיקלי פגע בדרך עבודתם; פסילה כללית בבג"ץ את השימוש בקריטריון "יישובים בעדיפות לאומית" כאמצעי המפלה לרעה את הציבור הערבי. בעקבות החלטת הבג"ץ שינה המשרד את הגדרת מדד הטיפוח, חזר לתקן המבוסס על תקצוב כיתה וצמצם את היקף ההקצאה הייחודית להעדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי לכדי 5%-7% מכלל תקציב השעות.⁶

קשיים אלה קיימים במידה רבה גם היום. אם אי-אפשר שרפורמה תפגע בשום קבוצת אוכלוסייה, יש צורך לגייס משאבים נוספים מאחד המקורות שמנינו לעיל. זאת ועוד, רפורמה כזו כרוכה במהותה בהעברת תוספת משאבים לחינוך הערבי ולחינוך החרדי, שתלמידיהם נמנים עם האוכלוסיות העניות ביותר בישראל, אך הן קבוצות מודרות על ידי הרוב היהודי הלא-חרדי; ובצמצום יתרונו התקציבי של החינוך הממלכתי-דתי, המשרת ציבור שרואה במוסדות החינוך שלו את בבת עינו. לא ברור אם קיימים התנאים הפוליטיים שיאפשרו שינויים מעין אלה.

גם כאשר יש הסכמה על העיקרון של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי בתקצוב מערכת החינוך, ברגע שמתחילים לפרוט עיקרון זה לפרוטות, ומגיעים לשלב שבו גורמים בעלי עוצמה פוליטית צריכים לשלם מחיר אישי – אם בהעלאת מסים או היטלים, אם בהרעת תנאי הלימוד בבתי ספר הקרובים לעניים ואם בויתור על תוספות המופנות לקבוצות אחרות – הסכמה זו נחלשת ואף מתפוגגת. וכאשר יישום העדפה מתקנת כרוך בשינויים מרחיקי לכת בשיטת התקצוב הכללית הנהוגה במשרד החינוך, יש לתת את הדעת גם לאפשרות של התנגדות מצד אנשי מקצוע במשרד המופקדים על יישום השינויים האלה.

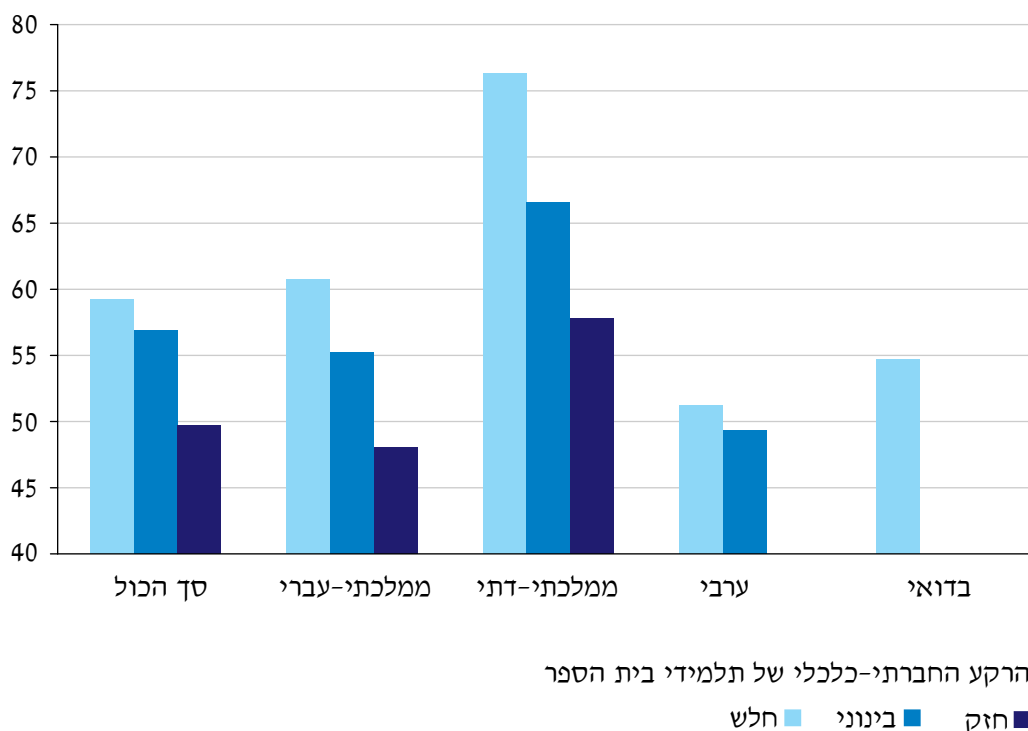
ד. המצב הקיים

למצב הקיים פנים רבות.⁷ חוקרים מנוסים עשו מאמצים ניכרים לתאר היבטים שונים של חלוקת משאבי החינוך בישראל לפי חתכים חברתיים-כלכליים. נזכיר כאן את עבודותיהם של אבי בן בסט ומומי דהן (2009), רות קלינוב (2010), נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור (2010), ועבודה שטרס פורסמה), ואליאב פולק (2012). כמו כן, ארגון OECD אוסף ומפרסם נתונים משווים, שגם ישראל כלולה בהם היום, רובם במסגרת תכנית PISA.

6 שינוי המדד ללא השינויים הנלווים היה מגדיל במידה ניכרת את תקציב החינוך של המגזר הערבי.

7 דיון זה נשען בחלקו על הפרק שכתב נועם זוסמן (ראו בהמשך).

תרשים 2 מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, 2007-2008



הערות: בתרשים נכללים בתי ספר שבהם כיתות א-ו' בלבד. רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3. החינוך הערבי כולל את החינוך הדרוזי והצ'רקסי אך אינו כולל את מזרח ירושלים.

מקור: בנק ישראל (בלס, זוסמן וצור, 2010; תרשים 6), על פי נתוני "אידיע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

בחינת ממצאיהם מגלה כמה מסקנות כלליות. רוב תשומת הלב ניתנה להקצאת שעות הוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים. הממצא הכללי הוא שיש העדפה מתקנת בתוך כל אחד מזרמי החינוך העיקריים: הממלכתי-עברי, הממלכתי-דתי והממלכתי-ערבי, אלא שרמת התקצוב ביניהם איננה תואמת את הפערים החברתיים-כלכליים ביניהם: יש תקצוב חסר של החינוך הערבי והחרדי ותקצוב נוסף לחינוך הממלכתי-דתי.⁸ זאת ועוד, ההקצאה של שעות תקן פרוגרסיביות יותר מההקצאה הכללית הכוללת הקצאה ממקורות אחרים בתוך המשרד ומתקציבי הרשויות המקומיות, שפועלות בכיוון הפוך. התוצאה הסופית בחינוך היסודי מוצגת בתרשים 2. תלמיד חזק בחינוך הממלכתי-דתי מקבל כ-10% יותר מתלמיד חלש בחינוך הערבי.

8 רוב המחקרים מוציאים את החינוך החרדי מהדיון, בשל אופיו השונה או מחוסר נתונים. יוצאת מכלל זה עבודתה של רות קלינוב (2010, עמ' 14) המציינת במפורש את קיפוח החינוך החרדי. בתי ספר רבים בחינוך החרדי מקבלים תקצוב חלקי, בבחינת מחיר שהם נדרשים לשלם על כך שאינם כוללים לימודי ליבה בתכנית הלימודים בהיקף שמשרד החינוך דורש.

המצב בחינוך הטרומי-יסודי ובחטיבה העליונה ברור פחות. ככל שקיים מנגנון של תקצוב דיפרנציאלי על בסיס חברתי-כלכלי בשני אלה, הוא נוגע לחלק קטן של התקציב; וידוע שרשויות מקומיות מבוססות משקיעות יותר במערכות החינוך שברשותן. רות קלינוב (2010) ניתחה את התפלגות שעות ההוראה בחטיבה העליונה לפי עשירוני הכנסה, מתקציבים שמקורם במשרד החינוך. היא לא מצאה העדפה מתקנת בחטיבה העליונה בתקצוב שעות ההוראה (לוח 3, שם) אך מצאה מידה של פרוגרסיביות בגודל הכיתה (לוח 8, שם). לא היו בידה נתונים על שעות הוראה בחטיבה העליונה, שממומנות על ידי גורמים חיצוניים,⁹ ובפרט הרשויות המקומיות. הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות מלמדים שרשויות מבוססות מקצות הרבה יותר משאבים לחינוך ממקורותיהן מרשויות אחרות, אך איננו יודעים כיצד מתחלקת הקצאה רגרסיבית זו בין שלבי החינוך השונים; חלק מהמשאבים האלה ודאי מגיעים לחינוך העל-יסודי אבל איננו יודעים איזה חלק. אין נתונים דומים על ההוצאה לתלמיד בגני הילדים, העוברים בשנים האחרונות הרחבה גדולה בעקבות יישום כולל של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4. צעד זה, המיטיב בעיקר עם האוכלוסיות היותר מבוססות, הוא רגרסיבי בהשפעתו.

תמונה מזווית אחרת מתקבלת מדוח משווה של OECD (2010; תרשים 2.3) על פי נתוני PISA. לנתונים אלה חסרונות ויתרונות. מצד אחד, נתוני PISA מתייחסים לקבוצת גיל, בני 15, ולא לדרגת כיתה מסוימת; הם מבוססים על דיווחי תלמידים ומנהלים ולא על נתונים אדמיניסטרטיביים; ומתייחסים למדגם. מצד שני, הם מתייחסים למצב בפועל ומציגים את ישראל בהקשר בינלאומי. דוח זה מציג את המתאם הסטטיסטי בין הדירוג החברתי-כלכלי של בית הספר ליחס המספרי בין תלמידים למורים. מתוך עשרות המדינות המופיעות בדוח רק 4 מאופיינות במתאם שלילי מובהק, המציין חלוקה רגרסיבית של משאבי הוראה, ואחת מה-4 היא ישראל (האחרות הן: ארצות הברית, סלובניה וטורקיה).¹⁰

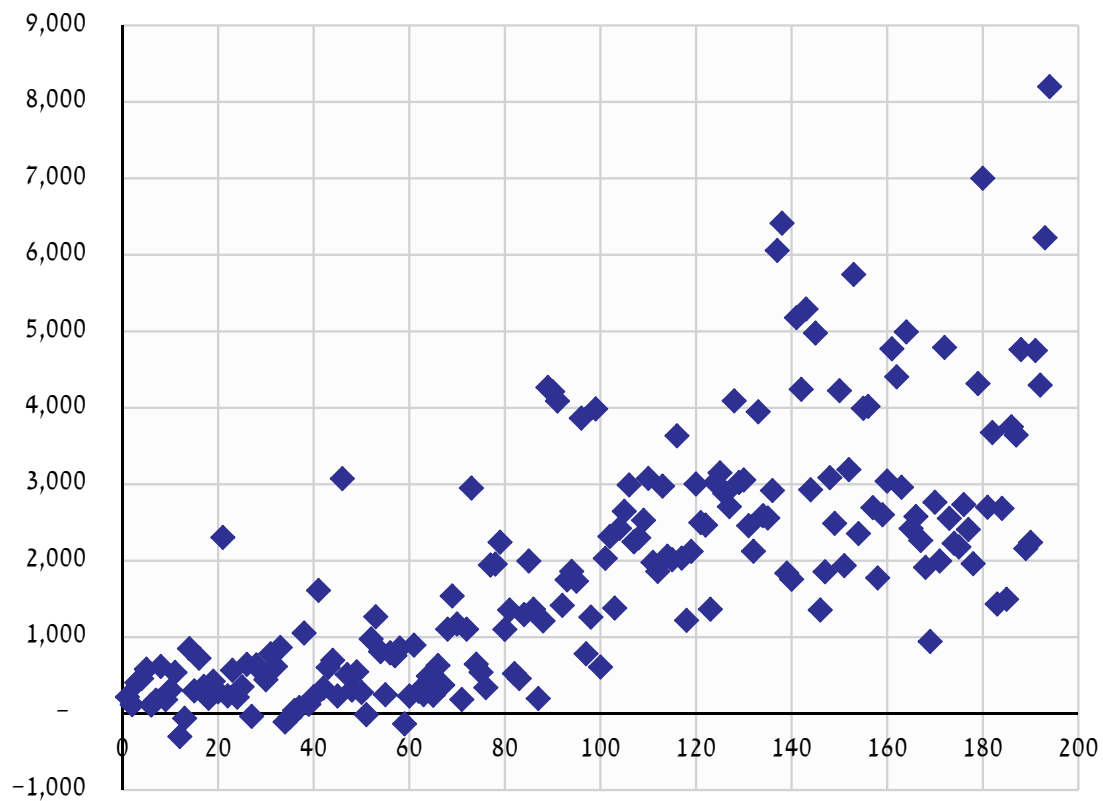
כמעט כל החוקרים נמנעו מלהציג תמונה כוללת של חלוקת משאבי חינוך – מכל המקורות ולכל השימושים, ובכל הזרמים ודרגות הכיתה – לפי מדרג חברתי כלכלי. משרד החינוך אינו מפרסם נתונים כוללים המאפשרים חישוב כזה וגם אינו מעמיד נתונים כאלה לרשות החוקרים. בניית תמונה שלמה יותר כרוכה אפוא בחיבור בין מקורות קיימים ממשרד החינוך, שנדונו לעיל, לבין הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות (גם חיבור זה אינו כולל, כנראה, חלק מתקציבי העמותות ותשלומי ההורים). דא עקא שלכל רשות יש הרכב דמוגרפי שונה והרכב פעילויות שונה, וההבדלים בין שני מקורות הנתונים האלה, כפי שהם עומדים לרשותנו היום, אינם מאפשרים חיבור נקי ביניהם.

מחקרו של פולק (2012, תרשים 5.3) מנסה לבנות תמונה כוללת מנתוני הרשויות המקומיות. הוא מציג ממוצע משוקלל של כלל ההוצאה לתלמיד לפי עשירוני הכנסה. אי-אפשר להתייחס למחקר זה כפשוטו, שכן לנתוני ההוצאה של הרשויות המקומיות חסרונות רבים: ההוצאה לחינוך אינה כוללת את שכר המורים בחינוך היסודי, המשולם ישירות על ידי משרד החינוך; והיא כוללת את ההוצאה לגני הילדים אך ילדי הגנים אינם כלולים במניין סך התלמידים. גם לא ברור אם כל נתוניו של פולק מתייחסים לאותה שנה. בהסתייגויות אלה נציין שהתמונה המצטיירת ממחקרו של פולק היא שההוצאה לתלמיד ממקורות משרד החינוך דומה פחות או יותר בכל רמות ההכנסה, עם העדפה מסוימת לתחום האמצעי; אולם השתתפות הרשויות מטה את הכף לטובת הרשויות היותר מבוססות ויוצרת פערים ניכרים לטובת האוכלוסיות החזקות בסך ההוצאה לתלמיד.

9 היו בידה נתונים על שעות הוראה ממקורות חיצוניים בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים אך לא בחטיבה העליונה.
10 הווה אומר, בישראל יחס גבוה יותר של תלמידים למורה בבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. המתאם בישראל בין יחס לזה למדרג החברתי-כלכלי הוא 0.20-.

ממצא כללי זה, שהשתתפות הרשויות המקומיות היא בעלת משקל ניכר, עולה בקנה אחד עם עבודתם של בן בסט ודהן (2009), ועם עיבודים שערכנו מקובץ הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות. נתונים כספיים אלה מצביעים על כך שהסכומים שמוסיפות עיריות ומועצות מקומיות לתקציבי החינוך של יישוביהן הם משמעותיים בהשוואה לתקציבים המתקבלים ממשד החינוך, באופן יחסי (תרשים 3) וכסכומים מוחלטים (תרשים 4), כאשר המתאם בין המדרג החברתי-כלכלי של היישוב לבין תרומתו ממקורותיו לתקציב החינוך ביישוב, חיובי ומובהק. בסך הכול, ההפרש בין הוצאות העיריות והמועצות המקומיות על חינוך ביישוביהן לבין הסכומים המתקבלים ממשד החינוך מגיעים לכדי 65% מהסכומים המועברים ליישובים על ידי משד החינוך.¹¹ כאשר מחלקים את ההפרש הכולל הזה במספר הצעירים ביישובים אלה בני 0-17 מגיעים לסכום של 2,000 ש"ח לצעיר.

תרשים 3 הבדלים מוחלטים בין יישובים בהוצאה לחינוך שלא מתקציב משד החינוך, לפי מדרג חברתי-כלכלי של היישוב (בש"ח)

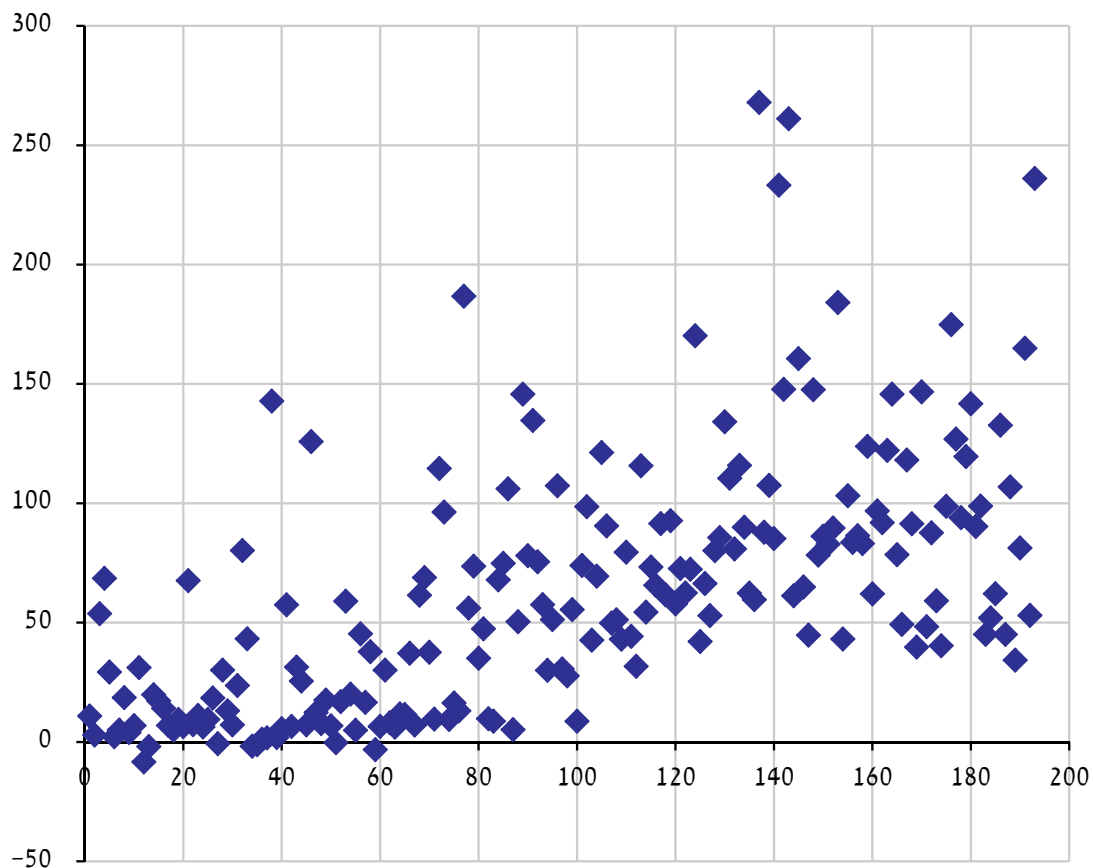


הערות: תרשים זה מציג על הציר האנכי, את ההפרש, בשקלים, בין ההוצאה לחינוך בכל יישוב לבין התקציב שמקבל היישוב ממשד החינוך, מחולק במספר הילדים בני 0-17; ועל הציר האופקי את המדרג החברתי-כלכלי של היישוב. התרשים כולל 194 עיריות ומועצות מקומיות אך אינו כולל מועצות אזוריות המאופיינות במבנה הוצאות ייחודי בשל תנאיהן הגיאוגרפיים.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014, קובץ נתונים לעיבוד).

11 סכומים אלה אינם כוללים את המימון הישיר של משד החינוך לחינוך היסודי.

תרשים 4 הבדלים בשיעור הנוסף להוצאה לחינוך בכל יישוב, מעבר לתקציב משרד החינוך, לפי מדרג חברתי-כלכלי של היישוב (באחוזים)



הערות: תרשים זה מציג על הציר האנכי את היחס שבין ההפרש בין ההוצאה לחינוך בכל יישוב לתקציב שמקבל היישוב ממשרד החינוך (במונה) ובין התקציב שמקבל היישוב ממשרד החינוך (במכנה), באחוזים; ועל הציר האופקי את המדרג החברתי-כלכלי של היישוב. התרשים כולל 194 עיריות ומועצות מקומיות, אך אינו כולל מועצות אזוריות המאופיינות במבנה הוצאות ייחודי בשל תנאייהן הגיאוגרפיים.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014), קובץ נתונים לעיבוד.

ה. קווים לתכנית פעולה

כל יוזמה להנהגת העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי בתקצוב מערכת החינוך המכוונת לקדם את המטרה המרכזית של צמצום פערי חינוך, מעמידה עיקרון ראוי ורצוי בעיני רוב שכבות הציבור מול הנטייה הטבעית של כל הורה לדאוג, בראש ובראשונה, לתנאי החינוך של ילדיו. הצלחתה זקוקה אפוא לתמיכה ציבורית רחבה בעיקרון שיתרונותיו מופשטים ובוויתור על מאוויים קונקרטיים. נציע שלושה קווי פעולה העשויים לחזק את אמון הציבור בכל יוזמה כזו.

הנקודה הראשונה מובנת מאליה: צמצום פערים הוא יעד רצוי רק אם הוא מושג על ידי חיזוק החלשים, ולא אם הוא מושג על ידי החלשת החזקים. מכאן, שלא ניתן לקדם העדפה מתקנת בתקצוב החינוך בלי תוספת משאבים. תוספת זו יכולה לבוא, כאמור, ממקורות שונים: הגדלת הכנסות ממסים ארציים, ישירים או עקיפים; העלאת מסים והיטלים מקומיים; צמצום הוצאות במשרדי ממשלה אחרים; או צמצום הוצאות אחרות במשרד החינוך. אבל לא ניתן לממן הגדלת תקציבים לבתי ספר נזקקים, כשיטה, על ידי הקטנת תקציבים לבתי ספר מבוססים.

שנית, נדרש אמון מצד הציבור שיוזמה זו לא תנוצל לקידום עניינים פרטיים הקרובים לבעלי השלטון ולתומכיהם, וזה מחייב **מידה רבה של שקיפות בתקצוב החינוך בכללותו**. עיקרון זה היה ברור כבר לוועדת שושני, והצעדים החשובים שעשתה בכיוון זה, גם אם לא האריכו ימים, הם הוכחת היתכנות חשובה לכל ניסיון חדש שיבוא. שקיפות כזאת, כידוע, אינה קיימת היום. אין שיטה אחידה. בחינוך היסודי, ליבת התקצוב הוא תקצוב שעות תקן לכיתה, והמשרד משלם שכר ישירות למורים. בחטיבה העליונה ליבת התקצוב הוא סל תקציב לתלמיד, והתשלום נמסר לבעלויות (רשויות מקומיות, עמותות) שמעסיקות את המורים ומממנות את פעילות בתי הספר בכללותה. זאת ועוד, יש נוסחות תקצוב רבות בתוך המשרד, מעבר לליבת התקציב, חלקן בשעות הוראה וחלקן שקליות; ויש מקורות תקצוב מחוץ למשרד, מהרשויות המקומיות, מעמותות הבעלים, מעמותות אחרות הפועלות בשדה החינוך, ומתשלומי הורים. רפורמה בשיטת התקצוב חייבת להיות מנוסחת בבהירות, על מנת להבטיח שמשאבים נוספים המיועדים לסגירת פערים אמנם יגיעו לתועלתם וישרתו את המטרה לה נועדו.¹²

שלישית, התמיכה הציבורית בהעדפה מתקנת לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך נשענת על אמון הציבור בכך שהשימוש הנעשה במשאבים המיועדים למטרה זו יהיה מועיל, כלומר שאכן יצמצם את הפערים הקיימים במערכת החינוך. דבר זה מחייב **הצגת תכניות פעולה קונקרטיות לסגירת הפערים ששיטת התקצוב החדשה באה לממן, וקביעת מדדים להצלחה**.

דוגמאות לפרויקטים כאלה לשם המחשה (מקצתם כבר קיימים, ויש עוד דוגמאות רבות כאלה): תוספת שעות הוראה פרטניות לסגירת פערי קריאה בכיתות א' וב' בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות יעד; מימון תקן לעובדת סוציאלית בבתי ספר אלה; תגבור לימודי אנגלית בבתי ספר דוברי ערבית; הכשרה מקצועית במסלולים נבחרים לאוכלוסיות יעד (כמו הכשרה בתכנות לבנות חרדיות בכיתות י"א-י"ב); תכניות ייעודיות בכישורי חיים להשתלבות בשוק העבודה לתלמידים בסכנת נשירה. אפשר להשוות את התהליך המתבקש

12 השאלות שצריך לתת עליהן את הדעת הן מעשיות מאוד. לשם המחשה: מהלך של פיצול והסללה של כיתות לימוד במתמטיקה יכול לצמצם פערים אם המורות היותר טובות מלמדות את התלמידים היותר חלשים, אך יכול גם להגדיל פערים אם ההפך קורה. שאלה דומה עולה כאשר מעבירים לרשות מקומית שבבעלותה כמה בתי ספר, תקציב הכולל תוספת על בסיס העדפה מתקנת לסגירת פערים, ומבקשים להבטיח שהתוספת תגיע בפועל לאוכלוסייה שנועדה לו.

לתקצוב פרויקטים בחברה עסקית: תהליך שבו מקצים מראש מעטפת תקציבית אך היקף ההוצאה בפועל מותנה באיתור פרויקטים ראויים.

גם המדדים מוכרים. כמה מהם מתייחסים לחלוקת ההוצאות לחינוך לפי מדרג חברתי-כלכלי, בחתכים שונים; כמה מהם לתפקוד פרויקטים ספציפיים (כמו שיעור התלמידות החרדיות המסיימות כיתה י"ב עם הכשרה בתכנות); ואחרים מתייחסים לתוצאות כלליות, כמו שיעורי נשירה לפי מגזר ומדרג חברתי-כלכלי, פערים מגזריים ומעמדיים בציוני מיצ"ב וכיוצא באלה. ניתן לקבוע יעדי ביצוע ברמה הכללית של מערכת החינוך; ברמת הישוב, המחוז או המגזר (או חיתוך של מחוז ומגזר וכדומה); או ברמת בית הספר.

בהמשך נתמקד בהצעה של **שיטת תקצוב אחידה שניתן ליישמה בשקיפות**. שיטה זו מושתתת על **תקצוב סל לתלמיד עם מספר מצומצם של העמסות ברורות, בתוספת מענק בית ספרי מדורג לבתי ספר קטנים או מרוחקים**.¹³ הסל לתלמיד הוא דיפרנציאלי מיסודו, שכן יש גיוון ניכר בצורכי חינוך מטעמים שונים; אחד מהם הוא שונות ברקע החברתי-כלכלי של התלמיד. שיטת תקצוב כזאת תפשט מאוד מערכת המאופיינת היום בריבוי טלאים, שקשה לשלוט בהם שליטה מרכזית ואין עליהם בקרה ציבורית יעילה.

(1) הגדרת סל בסיסי לתלמיד

נקודת המוצא היא הגדרת סל בסיסי לתלמיד,¹⁴ הנגזר מתכנית הלימודים ומגודל הכיתה התקני. בישראל מבדילים בין רכיב שעות הוראה לבין תקציבים שקליים; יש מקומות שמאחדים את השניים ומפקידים בידי בית הספר סכום שקלי כולל המיועד לכל מטרות בית הספר.¹⁵ על הסל הבסיסי הזה מוסיפים העמסות שונות כדי לענות על צרכים מיוחדים המחייבים תקצוב דיפרנציאלי, בכלל זה תוספת על רקע חברתי-כלכלי:

- תקצוב על פי גורמי עלות כלליים, כגון דרגת הכיתה ומגמת הלימודים.
- תקצוב מיוחד לקבוצות אתניות נפרדות, עם צרכי לימוד מיוחדים, של שפה ותרבות.
- תקצוב לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי.
- תקצוב דיפרנציאלי הבא לענות על צרכים העולים מהרקע החברתי-כלכלי של התלמיד.

הסל לתלמיד מסוים הוא סכום הסל הבסיסי וההעמסות האלה, הרלוונטיות לו. תקציב בית הספר הוא סך כל התקציבים המתייחסים לתלמידיו, עם התאמה לגודל בית הספר ולתנאיו הגיאוגרפיים, בבחינת תוספת לבתי ספר קטנים או מרוחקים. בישראל צורך זה עולה באזורים כפריים, וביתר שאת באזורים המיושבים בדלילות, ומתוך קיום זרמי חינוך שונים וההפרדה בין בנים לבנות שכמה מהם מקיימים. גם בתנאים אלה גודל בית הספר הוא פועל יוצא של אזור ההרשמה שלו: ניתן להגדיל את בית הספר במחיר הארכת זמני הנסיעה של התלמידים, וגם לזה נדרשים כללים ברורים. מכל מקום תקציב בית הספר צריך להיות מותאם לגודלו. שיטה אחת, הנהוגה במדינת ויקטוריה באוסטרליה, היא תקצוב מענק בסיס בסכום קבוע לכל בית ספר, נוסף על התקצוב לתלמיד, שהולך וקטן בהדרגה ככל שמספר התלמידים בבית הספר גדל, עד לסף

13 ההישענות על סל לתלמיד דומה לנהוג היום בחטיבה העליונה; המענק הבית ספרי דרוש כרשת ביטחון לבתי ספר קטנים או מרוחקים.

14 מדובר בתלמידים בחינוך הרגיל. איננו מתייחסים במסמך זה לחינוך המיוחד, הראוי לדיון נפרד.

15 זו השיטה הנהוגה במדינת ויקטוריה באוסטרליה, שאומצה לאחרונה בכל אוסטרליה. דיון זה נסמך בחלקו על הניסיון בוויקטוריה ועל סקירה שערכה הנציבות האירופית (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014) בנושא תקציבי חינוך בקהילה האירופית.

מסוים שמעבר לו המענק נעלם וכל תקציב בית הספר נגזר מהסל לתלמיד. על כך יש להוסיף, במקרים רלוונטיים, תקציב הסעות מיוחד לבתי ספר עם אזורים הרשמה גדולים.

המטרה להגיע לנוסחת תקצוב אחידה שניתן ליישמה בשקיפות. נרחיב תחילה את הדיון בשלושת הרכיבים הראשוניים בסל לתלמיד ולאחר מכן נפנה לדון בהעדפה מתקנת בתקצוב על בסיס חברתי-כלכלי.

גורמי עלות כלליים. הרכיב הראשון, תקצוב על פי גורמי עלות כלליים, קיים בכל מערכת חינוך, אך גם הוא איננו נקי ממחלוקת מקצועית ועקרונית, אף אם אין בו ממד פוליטי מפורש. בישראל התקצוב עולה באופן כללי עם דרגת הכיתה, אולם לאחרונה גברה ההכרה בחשיבותן של השנים הראשונות בבית הספר, כיתות א' וב', וניתן תקצוב מיוחד להקטין את מספר הילדים לכיתה בדרגות כיתה אלה. מהלך זה עולה בקנה אחד עם ספרות מבוססת היטב המדגישה את חשיבות ההשקעה בחינוך בגילאים צעירים. אין לנו הכלים לבחון שאלות אלה לגופן, אך נראה שיש טעם לבחון מחדש את האיזון הכללי בהוצאה לתלמיד בין הגילאים השונים, ובכלל זה הצעירים ביותר.

ממד נוסף של תקצוב על פי גורמי עלות נוגע ליתרון שיש למגמה הטכנולוגית על פני העיונית. ממד זה מעורר מחלוקת גדולה יותר. ההבדל בתקצוב המגמה הטכנולוגית והעיונית בישראל גדול במידה ניכרת מהמקובל בארצות אחרות (OECD, 2013, Table B1.6). סיבה אחת לכך היא שהמגמה הטכנולוגית בישראל משלבת לימודים עיוניים המאפשרים לתלמיד גם להגיע לתעודת בגרות. מעבר לכך, עדיפות זו בתקצוב משקפת הנחה שלימודים אלה מחייבים תשומות יקרות יותר (כיתות יותר קטנות, מעבדות, ציוד מיוחד), ואילו מקצועות עיוניים, הומניסטיים וריאליים, ניתן ללמוד בכיתות גדולות יותר, ללא ציוד מיוחד. אולם אין חולק על כך שגם תוספת משאבים למקצועות העיוניים הייתה מועילה, אם כשעות פרטניות ואם בלימוד בקבוצות קטנות יותר (חיבור הוא, למשל, מקצוע המחייב עבודה יחידנית עם כל תלמיד ותלמיד, אך בתי ספר רבים הפחיתו את שעות ההוראה שלו, אף שהוא מקצוע חובה לתעודת בגרות).

תרבות ושפה. הרכיב השני, תקצוב מיוחד לצורכי תרבות ושפה של קבוצות אתניות נפרדות, ודאי יעורר מחלוקת חריפות מאוד. השאלה העולה מאליה היא אלו צרכים מוכרים וראויים לתקצוב ממשלתי? צורך אחד ברור ומוסכם הוא הוראת עברית לתלמידים עולים. צרכים אחרים פחות מוסכמים, ובכלל זה נזכיר שניים: האחד נוגע ללימודי קודש בחינוך הממלכתי-דתי והחרדי, ולשאלה אם תקצוב לימודי ליבה, בפרט בחינוך החרדי, צריך לבוא במקום או בנוסף ללימודי קודש; השני נוגע לחינוך הערבי, המאופיין בצרכים מיוחדים בהוראת שפות (ערבית מדוברת וספרותית, עברית ואנגלית) ולימוד התרבות הערבית בצד לימוד תרבות הרוב היהודי – האם אלה ימומנו כתוספת לסל הבסיסי? היום בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי כמו גם בתי ספר המתנהלים במקביל בעברית ובערבית מטילים חלק כזה או אחר מעלויותיהם הנוספות על ההורים. דרישה דומה עלתה מצד קבוצות הורים המבקשים לקיים בתי ספר רב-תרבותיים המשמרים את התרבות של ארצות מוצאם, כגון תרבות היהודים בארצות ערב או התרבות הרוסית. ארצות רבות באירופה מקצות תקציבים מיוחדים למיעוטים אתניים על מנת לענות על צרכים מיוחדים של לימוד שפה ותרבות של קבוצות מיעוט. לתביעות אלה בכללותן אין פתרון אחיד. כבר יש מצב תקדימי שלא ניתן להתעלם ממנו, וכמעט כל יוזמה לשינוי מעוררת התארגנויות פוליטיות נחרצות – בעד או נגד.

שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי. איננו מתייחסים במסמך זה לתקצוב מוסדות החינוך המיוחד, שהוא נושא לעמו, אלא לצורך בתקצוב מיוחד לתלמידים עם צרכים מיוחדים, פיזיים או נפשיים, קוגניטיביים או התנהגותיים, המשולבים בחינוך הכללי. תוספות אלה, הקיימות גם היום, נגזרות מאבחון פרטני של צרכים – לתמיכה, טיפול ומעקב – על פי נהלים קבועים מראש (אבחון ראשוני של צרכים מיוחדים הוא חלק מסל הבסיס האחיד). כמובן, יש תמיד מקום לבחון אם היקף ומגוון השירותים הניתן היום עונה על הנדרש.

שיקולים מורכבים אלה בקביעת צורכי התקציב של בית הספר מגבירים את החשיבות של הגדרה פשוטה ושקופה של הסל לתלמיד, עוד לפני שמגיעים להעדפה מתקנת לתקצוב על רקע חברתי-כלכלי; ואת הצורך במנגנוני פיקוח שיבטיחו שכל אותן תוספות אכן יגיעו לתעודתן וישמשו למטרות שיועדו להן. לכל הכרעה, לכאן או לכאן, יש השלכות קונקרטיות על תקצוב החינוך בפועל, וממילא אין הכרעות מקצועיות ניטרליות. מכאן הצורך בשקיפות, על מנת שגם מי שאינו מרוצה מהתוצאה יראה בה החלטה סבירה והוגנת.

(2) העדפה מתקנת בתקצוב על פי גורמים חברתיים-כלכליים

גני ילדים. לחינוך בגיל הרך השפעה רבה על התפתחות הילד. ישראל מאופיינת בשיעור גדול של ילדים החיים מתחת לקו העוני, ומחקר של עשרות שנים מלמד שפערים אלה מהבית משפיעים באופן ניכר על הישגים בחינוך. עוד אנחנו לומדים מהמחקר שקל יותר לצמצם את הפערים האלה ככל שמתערבים בגיל צעיר יותר. המחאה החברתית של שנת 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג הביאו ליישום כמעט מלא של חינוך חובה חינם לגילאי 3-4. שינוי זה, שיועד להקל כלכלית על הורים עובדים ממעמד הביניים ומעלה, צמצם בפועל את שיעור ההעדפה המתקנת בגילאים אלה.

לגני הילדים פוטנציאל חינוכי רב שטרם מומש, בפרט ככלי לצמצום פערים. עד כה הושם דגש על הממד הכלכלי של חינוך חובה חינם בגילאים אלה (העלות הנחסכת להורים, האפשרות לצאת לעבודה). אך יש חשיבות רבה לאיכות החינוך הניתן במסגרות אלה, מבחינת התכנים החינוכיים ואיכות כוח ההוראה. דיפרנציאציה בממד זה, הווה אומר ייעוד תכניות התפתחותיות מתאימות המועברות בקבוצות קטנות על ידי כוח אדם מיומן, שהוכשר לכך, לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש הוא כלי מוכח לצמצום פערים. מנגנונים תקציביים אפשריים להשגת מטרות אלה כוללים: תשלום שכר דיפרנציאלי לגננות ועוזרות גנות מוסמכות המחנכות בגנים המשרתים אוכלוסיות חלשות; וקביעת תקן משתנה לגודל כיתה לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד (עם הפרשים גדולים יותר מאלה הקיימים היום). כיון שהרחבת גני הילדים עדיין נמשכת, יש מרחב תמרון לעיצובם באופן שיקדם צמצום פערים. המאמץ לצמצם פערים יהיה יותר אפקטיבי אם יתחיל בגילאים הצעירים ביותר.¹⁶

החינוך היסודי וחטיבת הביניים. תקצוב שעות הוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים עמד במרכז עניינו של המשרד עוד מדיוני ועדת שושני, וגם עתה, בשעת כתיבת שורות אלה, הוא עומד במרכז דיוני המשרד. מנכ"לית המשרד הודיעה בוועדת החינוך של הכנסת, ב-16 ביולי 2014, על תכנית חדשה העומדת להתפרסם בעתיד הקרוב שמטרתה סגירת פערים, והיא מושתתת על הגדרת סל בסיס עם תוספות דיפרנציאליות. מבחינות מסוימות השינוי בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים הוא היותר פשוט: יש כבר עתה העדפה מתקנת בתקצוב שעות הוראה בתוך כל תת-מערכת (הממלכתית, הממלכתית-דתית, הערבית והבדואית); ולמשרד החינוך שליטה מרבית בנעשה בשלבי חינוך אלה, שבהם הוא המעסיק הישיר והבעלים ברוב בתי הספר, ללא גורם מתווך. עם זאת הניסיון מלמד שיש קושי פוליטי בהעברת משאבים בין הזרמים; ויש קושי בירוקרטי במעבר לשיטת תקצוב חדשה, הכרוכה בשינוי תחומי סמכות, איגום משאבים ועוד.

החטיבה העליונה. שיטת התקצוב הקיימת בחטיבה העליונה מתייחסת לתלמיד, לפי דרגת הכיתה והמגמה, אבל כמעט שאין בה ממד של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי. נוסחת תקצוב חדשה לחטיבה העליונה, שתכלול רכיב משמעותי של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי, שחלקו שעות תקן וחלקו שקלי, תאפשר לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות להקטין כיתות, להגדיל את מבחר המקצועות, להציע עזרה פרטנית

16 איתמר בן עמי (2014) הכין סקירה נרחבת על הנעשה במדינות המפותחות בעולם בתקצוב החינוך בגיל הרך. סקירה זו אינה מצורפת מפאת אורכה אך היא זמינה על פי בקשה.

וכיוצא באלה. שינויים אלה אינם מנותקים מהגדרת סל הבסיס, שנדונה לעיל; ומהיכולת לאתר משאבים לשינוי, שנתייחס אליה בהמשך.

(3) הסוגיות הפוליטיות: המעטפת התקציבית, רשויות מקומיות, ערבים וחרדים

תכנון העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך הוא אתגר מקצועי מהמדרגה הראשונה. זו מערכת מורכבת מעין כמוה, בנויה טלאי על גבי טלאי, הממלאת תפקיד שאין חשוב ממנו. אולם הקושי ביישום רפורמה במערכת ברוח זו איננו רק מקצועי. כל רפורמה בתקצוב, ודאי רפורמה כזו שכרוכים בה תקציבים גדולים מאוד, נבחנת על ידי כל אחד מאתנו, אם באופן ישיר ואם באמצעות נציגינו בזירה הפוליטית, לא רק כשינוי כללי במדיניות שאפשר להתייחס אליו מתוך ריחוק אובייקטיבי אלא גם מצד השלכותיה הפרטניות: איך היא משפיעה עליי ועל הקרובים לי? מי מרוויח ומי מפסיד?

המעטפת התקציבית. כבר מנינו לעיל את המקורות האפשריים למימון העדפה מתקנת: הגדלת תקציב המדינה; הסטת הכנסות ממשרדי ממשלה אחרים; הסטת מקורות בתוך משרד החינוך; הגדלת ההשתתפות של הרשויות המקומיות; תשלומי הורים; והגדלת ההשתתפות של עמותות. נבחן עתה כל אחד מאלה ביתר פירוט.

בשנים האחרונות היה גידול ניכר בהוצאה הממשלתית לחינוך עקב הסכמי שכר חדשים עם המורים (אופק חדש, עוז לתמורה) והרחבת התמיכה בחינוך טרום-חובה בעקבות המחאה החברתית של 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג. נסיבות אלה תורמות לחוסר הנכונות להגדיל משמעותית את תקציב החינוך; והוצאות המלחמה, הישירות והעקיפות, עוד מחריפות את המצב. לאור האמור לעיל המקורות הסבירים הם "כיסים" של תקציב שניתן לנצל בתוך המשרד, משאבים שניתן לאגם והגדלות אינקרמנטליות בתקציב הכולל, בשיעורים צנועים במצב הקיים, שמאפשרים שינוי הדרגתי על פני זמן. כל תכנית פעולה שתוצע חייבת להביא בחשבון יישום איטי על פני זמן, הן מסיבות תקציביות והן מסיבות תפעוליות. כמובן, גם דבר זה כרוך בקושי: נדרשת מחויבות ארוכת טווח גם מעבר לכהונת השר שיזם את המהלך.

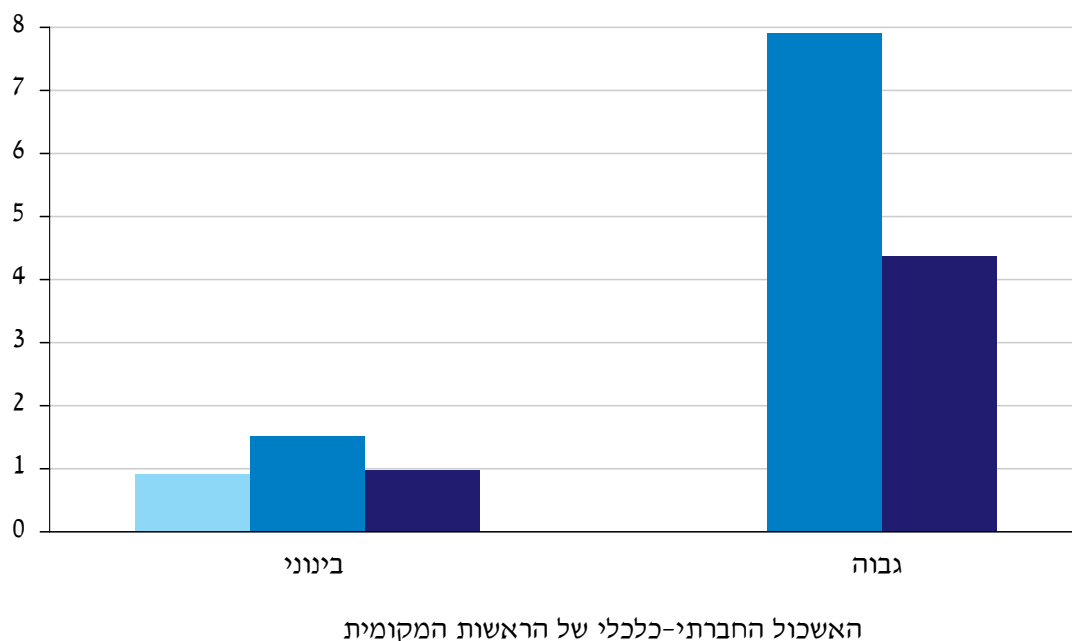
מקור חשוב לאיגום משאבים הוא התקציבים השקליים לפרויקטים (צהרונים, העשרה, תגבור לבגרות ועוד כיו"ב, עשרות רבות של תכניות). תקציבים אלה אינם מתוכללים, ואף שבעיקרון יש לרבות מתכניות אלה אוריינטציה חברתית-כלכלית על הנייר, לא ברור מה תחולתן למעשה. ניתן להחליף את השיטה הקיימת בגישה מבוזרת, שבה הסל לתלמיד (שיש בו תקצוב להעדפה מתקנת) יכול רכיב שקלי שבית הספר יוכל להשתמש בו לרכישת פעילויות מתוך סל הפרויקטים המאושרים של המשרד. המשרד ימשיך לנהל ולתפעל את אותם פרויקטים הקיימים היום אלא שהיקף הפעילות של כל פרויקט ותעודתו ייקבעו מצד הביקוש של בתי הספר.

מקור נוסף הוא ההוצאה לשירותי עזר (שרתים, קב"סים, פסיכולוגים ועוד), שמחולק היום בין השלטון המקומי למשרד החינוך לפי נוסחה שאינה מתחשבת במדד חברתי-כלכלי של היישוב. הגדלת חלקן של רשויות מקומיות חזקות בנטל ההוצאה הזה הוא פרוגרסיבי כשלעצמו, ואת התקציבים שהוא משחרר אפשר לכוון להעדפה מתקנת, על פי רקע חברתי-כלכלי. כמובן, מהלך כזה צריך להיבחן בהקשר הכללי של יחסי הגומלין בין משרד החינוך לרשויות המקומיות.

השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב החינוך. על פי כל העדויות שבידינו, וגם על פי הסברה, השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב החינוך היא גרסיבית בכללותה. התמיכה של רשויות מקומיות חזקות במערכות החינוך ביישוביהן גדולה במידה ניכרת מהתמיכה שמעניקות רשויות בינוניות; ותמיכת הרשויות החלשות מזערית עד לא קיימת. אמנם ערים מבוססות עם אוכלוסיות חלשות פועלות לחיזוק מוסדות חינוך

המשרתים אוכלוסיות אלה בתחומיהן, אך התוצאה הכללית היא רגרסיבית, כפי שמעיד תרשים 5, המתייחס רק לתקצוב שעות הוראה בחינוך היסודי.

תרשים 5 שעות הוראה שהרשויות המקומיות מימנו בבתי ספר יסודיים ממלכתיים עבריים* לפי הרקע החברתי-כלכלי של הרשות** ותלמידי בית הספר,*** ממוצע 2001-2009 (שעות שבועיות לכיתה)



הרקע החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר

■ חלק ■ בינוני ■ חלש

הערות:

* בתי ספר יסודיים רשמיים רגילים שבהם כיתות א'-ו' בלבד.
 ** אשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית בשנת 2006. בינוני – אשכולות 4-7; גבוה – אשכולות 8-10. בחינוך הממלכתי עברי יש מעט בתי ספר ברשויות מקומיות מאשכולות נמוכים, וכמו כן יש בו מעט בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש, והם גם שייכים לרשות באשכולות גבוהים. לכן המידע בעניין בתי ספר אלו אינו מוצג בתרשים.

*** רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

מקור: בנק ישראל 2012, איור ב' 8; "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ"; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

זאת ועוד, על פי הדיווחים הכספיים של הרשויות המקומיות מדובר בסכומים משמעותיים מאוד (תרשימים 3 ו-4, לעיל). שיטת תקצוב המבקשת לצמצם פערים על ידי העדפה מתקנת בתקצוב חייבת לתת את דעתה לחלקן של הרשויות המקומיות בתקצוב החינוך. לכל הפחות יש מקום לדיפרנציאציה בין יישובים בשיעור השתתפותם במימון שירותי עזר (יועצות, קב"סים וכיוצא באלה). במצב הקיים היום, כפי שמתארת מיכל שינוול בפרק קצר הדן בכך בהמשך המסמך, שיעור ההשתתפות אחיד בין כל היישובים; יש יישובים חלשים שאינם מצליחים לשלם את חלקם, והתלמידים ביישוביהם אינם מקבלים רמת שירות מינימלית. חשוב להתאים את המגוון וההיקף של שירותי העזר שהמשרד מממן למצב הכלכלי-חברתי של היישוב, מתוך הכרה

בצורכי היישוב וביכולתו לממן צרכים אלה. מלבד זאת עולה השאלה אם יש מקום להסדיר באופן כללי את התנסויות שמוסיפות רשויות מקומיות מבוססות לחיזוק מערכות החינוך בתחומיהן.¹⁷

כאן נפער הפער בין התמיכה העקרונית בהעדפה מתקנת בתקצוב החינוך לבין ההתמודדות עם ההשלכות הפרטניות של מהלך כזה. ועדת החינוך של הכנסת דנה בסוגיה זו בישיבתה מיום 16 ביולי 2014. ההודעה לעיתונות שיצאה מהוועדה (המובאת במלואה בהמשך) מבהירה את הקשיים האלה ממקור ראשון.

תקצוב החינוך הערבי. לחינוך הערבי נסיבות מיוחדות הנובעות הן מהתנאים החברתיים-כלכליים המאפיינים את הציבור הערבי בישראל באופן כללי, הן מהצורך להתמודד עם אתגרים מיוחדים הנובעים מהבדלי תרבות ושפה. רוב המגזר הערבי נמצא בתחתית הסולם החברתי-כלכלי של ישראל כיחידים, וגם היישובים הערבים מדורגים ברובם בשלושת העשירונים החלשים ביותר. ועם זאת תקציבי החינוך של המגזר נמוכים במידה ניכרת מתקציבי החינוך הממלכתי-עברי, ובפרט מתקציבי החינוך הממלכתי-דתי. הפערים מצטמצמים עם הזמן, ונעשה מאמץ מתמיד בכיוון זה, בפרט במגזר הבדואי. יש תוצאות, אבל ההתקדמות איטית. כל המגזרים תובעים תוספת משאבים, וכל שקל שמושקע במגזר אחד הוא שקל שנמנע ממגזר אחר.

תקצוב החינוך החרדי. גם המגזר החרדי מחייב התייחסות מיוחדת. אף הוא מאופיין במחסור כלכלי, בהדרה חברתית ובנסיבות תרבותיות מיוחדות. במלחמת התרבות שמתנהלת בין הציבור היהודי שאינו חרדי לציבור החרדי תקציבי החינוך הם נשק מועדף. רבים בציבור הכללי מבקשים לכפות על המגזר החרדי תכנית לימודים שיש בה פחות לימודי קודש ויותר לימודי ליבה, על מנת לשלב את הנוער החרדי בחברה הכללית הן מבחינת תעסוקה והן מבחינת השירות הצבאי (או הלאומי); והציבור החרדי, המבקש לשמור על ייחודו, נאחז במערכות החינוך שלו כמגן מפני התבוללות ומרחיק את לימודי החול. מוסדות רבים בחינוך החרדי – בחינוך המוכר שאינו רשמי ויותר מכך במוסדות הפטור – מוותרים על חלק ניכר מהתקצוב התקני (25%-45%) על מנת לשמור על תכנית לימודים כהבנתם. הנהגת העדפה מתקנת לחינוך החרדי, המגיעה לו על פי מצבו החברתי-כלכלי, מחייבת התמודדות עם הממד האידאולוגי של סוגיה זו.

1. סיכום

במסמך קצר זה פרשנו את התשתית העקרונית להעדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי בתקצוב מערכת החינוך כאמצעי לצמצום פערים; בחנו את ניסיון העבר, בפרט את דוח ועדת שושני ויישומו, על מנת להבין מדוע לא חולל שינוי בר קיימא במערכת החינוך; ותיארנו את המצב הקיים, עד כמה שיכולנו, על פי הנתונים העומדים לרשותנו; והצענו קווים כלליים לשיטת תקצוב חדשה.

דיון עקרוני הוא חיוני להבנת מהותו של תקצוב דיפרנציאלי וההיגיון המונח ביסודו, אך אי-אפשר לגזור ממנו הנחיות אופרטיביות. מחקרים אמפיריים מראים שוב ושוב שאין קשר ישיר או הכרחי בין ההוצאה על חינוך לבין הישגים נמדדים. קשר כזה, אם הוא קיים, עובר דרך התערבויות ספציפיות, כגון תוספת שעות הוראה, הקטנת מספר הילדים בכיתה (בתנאים מתאימים), שיפור בתזונה וכיוצא באלה. עוד הדגשנו את היכולת המוגבלת של מערכת החינוך לבדה להתמודד עם הפערים בחברה.

בחינת ניסיון העבר מלמדת על כמה גורמים שמעכבים תקצוב דיפרנציאלי במישורים שונים. מהלך של העדפה מתקנת כרוך בהעברת משאבים בין קבוצות אוכלוסייה הנבדלות בזהותן הלאומית והדתית, מהמגזרים היותר חזקים בחברה לפחות חזקים; ובתוך כל מגזר מהלך כזה כרוך בהעברת משאבים מהחזק

17 בארצות הברית יש סידורים שונים ברוח זו בין המדינות לרשויות החינוך המקומיות. הפחות מוצלחים קובעים תקרה להשתתפות הרשות המקומית. על פי הניסיון עדיפים סידורים גמישים יותר, המאפשרים לכל רשות להוסיף ממקורותיה כרצונה, אך גובים ממנה היטל על כל תוספת. היטל זה עובר כתמריץ לרשויות עניות המבקשות לחזק את מערכות החינוך שלהן. מובן שמערכת ציבורית חייבת גם להסדיר את תשלומי ההורים.

לחלש. גם אם יש תמיכה עקרונית רחבה במהלך כזה, מדובר במהלך הכרוך בויתור אישי. נכונות לויתור כזה מותנית באמון הציבור שהמשאבים שהוא מוותר עליהם אכן ישמשו למטרה שנועדו לה. מכאן הצורך במערכת שפועלת באופן שקוף, עם מטרות אופרטיביות ברורות ומדדי הצלחה גלויים ומפורסמים.

ממד נוסף שהתגלה כבעייתי בעבר הוא הממד הבירוקרטי: שינוי שיטת תקצוב משנה את סדרי העבודה בתוך משרד החינוך, משפיע על יחסי הכוחות בתוך המשרד ומצמצם תחומי אחריות במקרים מסוימים. כל אלה עלולים לעורר התנגדות בקרב מי שאמונים על ביצוע השינוי, ויש להיערך לכך. זאת ועוד: ניסיון העבר מלמד שאילוצים תקציביים ותפעוליים מחייבים הנחלת השינוי באופן הדרגתי, ודבר זה דורש מחויבות ארוכת טווח מצד המשרד.

שיטת התקצוב שהצענו בקווים כלליים היא שיטה מעורבת: עיקר התקצוב נגזר מסל לתלמיד, המשקף גורמי עלות כלליים (דרגת הכיתה והמגמה); צורכי תרבות ושפה (ערבית, לימודי קודש); עלויות הכרוכות בשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים; ורקע חברתי-כלכלי. היקף ההעמסה בסעיפים מסוימים יכול להיגזר משיקולים מקצועיים, אך בסעיפים אחרים, ובפרט ההעמסות על בסיס שפה ותרבות, הדיון חייב לחרוג מהמישור המקצועי ולהתמודד עם ממדיו הפוליטיים; איש אינו בא לדיון כזה ממקום ניטרלי. על כך הצענו להוסיף מענק בית ספרי מדורג לבתי ספר קטנים או מרוחקים, בבחינת רשת ביטחון אוטומטית לבתי ספר אלה; מענק ההולך וקטן ככל שמספר התלמידים בבית הספר גדל.

אבל ראוי לחזור ולהדגיש: שיטת תקצוב כשלעצמה לא תצמצם פערים. לשם כך נדרשות תכניות פעולה ממשיות, כוח אדם מיומן ותמריצים אפקטיביים. המהלך שתיארנו, כמו יישום דוח שושני בעבר, הוא מהלך מבזר המגביר את חופש הפעולה של מנהלי בתי הספר. יש צורך לתת בידיהם כלים מקצועיים שיבטיחו שימוש נכון במשאבים הנוספים שהופקדו בידם ולהעמיד מולם יעדים מדידים ברורים לצמצום פערים. תקצוב דיפרנציאלי אינו אלא רכיב אחד במאמץ רחב הכולל הכנת תכניות פעולה, הכשרת כוח אדם חינוכי וניהולי, מדידה והערכה – צעדים שצריך לנקוט לפני שמשנים את שיטת התקצוב בפועל. יש צורך לענות על השאלה מה רוצים לעשות בכסף לפני שמתחילים לחלק אותו מחדש.

פערי ההכנסה ושיעור העוני בישראל הם מהגדולים בעולם המתועש המתקדם. הם מאיימים על הרקמה החברתית המחברת בינינו ועל יכולתנו להתמודד עם האתגרים הגדולים שעוד ניצבים לפנינו. למערכת החינוך תפקיד חשוב, גם אם לא בלעדי, בהקטנת הפערים האלה ובצמצום שיעור העוני. על מנת למלא תפקיד זה משרד החינוך צריך מערכת תקציבית שתתמוך במהלכים האופרטיביים הרבים הדרושים להצלחת משימה זו. ניסיונות קודמים לבנות מערכת תקציבית זכו להצלחה חלקית ולא האריכו ימים. הם מלמדים שעיצוב מערכת תקציבית כזאת ויישומה הלכה למעשה לאורך זמן מחייבים התמודדות במישורים רבים: ערכיים, פוליטיים, מקצועיים ובירוקרטיים.

פרקי הרחבה

תקצוב דיפרנציאלי בחינוך: תשתית עיונית

מומי דהן

ההשקעה בחינוך של ממשלות שונות בעולם באה לשרת בעת ובעונה אחת כמה תכליות. ההצדקה להשקיע משאבים ציבוריים במערכת החינוך נעוצה בתפקידה העיקרי בהנחלת ערכים מקומיים ולחברות (סוציאליזציה). כפי שמופיע בחוק חינוך ממלכתי, מטרת החינוך היא, בין השאר, לערוך היכרות עמוקה עם תולדות עם ישראל ולהנחיל את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לצד ערכים מקומיים כגון אלה, ההשקעה בחינוך נועדה להחדיר ערכים אוניברסליים כמו אהבת האדם ופיתוח יחס של כבוד לזכויות האדם. הקניית כישורי חיים, כמו המיומנות ליישב מחלוקת בדרכים בלתי אלימות וכישורים חברתיים אחרים, היא תכלית נוספת של מערכת החינוך. חשיבות תוצרי חינוך אלו באה לידי ביטוי במחויבות החוקתית של מדינות רבות בעולם. מתוך חמש הזכויות החברתיות, המחויבות החוקתית לזכות לחינוך היא השכיחה ביותר בחוקות של מדינות העולם (Ben-Bassat and Dahan, 2008).

יש מקום להתערבות ממשלתית אם הממשלה חפצה לקדם ערכים מקומיים ואוניברסליים. עיקר תפקידו של הכלכלן הוא בהצגת המחר של קידום ערכים אלו במונחי המסים שיידרשו לממן התערבות זו. עם זאת ההצדקה להתערבות ממשלתית בתחום החינוך כאשר אלו הם תוצריה מעוגנת היטב גם בתאוריה הכלכלית של מוצרים ציבוריים והשפעות חיצוניות, שלפיה ההשקעה הפרטית בחינוך תהיה בלתי יעילה (מועטה מדי), משום שהפרטים אינם מביאים בחשבון את התועלת החברתית המלאה של החלטותיהם (Rosen and Gayer, 2010). בהנחה שמוסכם שזהו תפקידה של הממשלה לספק חינוך, נראה שכמעט אין צורך להסביר כי ראוי שכל תלמיד יזכה מצד המדינה במנת חינוך שווה כדי להשיג שלושה תוצרים אלה של החינוך (ערכים מקומיים, ערכים אוניברסליים והקניית כישורי חיים). כך למשל, אין היגיון שתלמיד המגיע מרקע משפחתי מבוסס מבחינה כספית ייהנה ממנה גדושה של חינוך דמוקרטי יחסית לתלמיד שהוריו בעלי משאבים כספיים דלים.

החינוך הוא בעל תכלית נוספת, והיא העלאת רמת ההכנסה. במאה השנים האחרונות הלכה והתחזקה התפיסה שהחינוך הוא גם מכשיר להכנת התלמידים לזירה הכלכלית. ניתן להעריך כי עליית התשואה הכספית להון אנושי שהתרחשה בחמישים השנים האחרונות היא אחד הגורמים למגמה זו. אפילו הוויכוח בישראל על חיוב האוכלוסייה החרדית בלימודי הליבה, ובפרט מקצועות המתמטיקה והאנגלית, הוצדק במונחים של התאמת מערכת הלימודים החרדית לשוק העבודה המודרני. ההצדקה לחייב בלימודי ליבה לא הייתה במונחים של ערכים מקומיים או אוניברסליים.

מנקודת ראות של יעילות כלכלית עולה השאלה אם יש הצדקה להתערבות ממשלתית באספקת חינוך אם התכלית היא העלאת רמת ההכנסה. התאוריה הכלכלית מלמדת שהתערבות ממשלתית מוצדקת משיקולי יעילות רק אם יש כשלים במימון ההשקעה. ואכן, מימון ממקורות חיצוניים של ההשקעה בהון אנושי אינו דומה להשקעה פיזית משום הקושי לספק בטוחות למלווים. כשל שוק זה הולך וגדל ככל שגיל הלומד רך יותר משום שבגילאים הצעירים ההחלטה להשקיע נעשית על ידי גורם אחד (ההורים) ואת פירות ההשקעה קוצר גורם אחר (הילדים). בשל מגבלות מובנות הורים דלי אמצעים לא יוכלו ללוות כדי לממן השקעה בהיקף הולם בחינוך ילדיהם מתוך מתן התחייבות למלווים שילדיהם הם אלה שיחזירו את החוב לאחר הצטרפותם לזירה הכלכלית. יוצא אפוא כי ללא התערבות ממשלתית באספקת חינוך תיווצר תוצאה בלתי יעילה כלכלית ובעלת

השלכות מזיקות לצמיחה כלכלית, שלפיה ילדיהם המוכשרים של הורים דלי משאבים כספיים לא יזכו להיקף הרצוי של השקעה בחינוך (Galor and Zeira, 1993). כאמור, חוסר יעילות זה חריף יותר בגילאים הצעירים.

מניתוח זה נגזר כי משיקולי יעילות על הממשלה להעניק מנת חינוך שווה לתלמידים בעלי כישורים מולדים זהים. למעשה, הממשלה יכולה להשיג תוצאה יעילה אפילו אם תעניק מנת חינוך נמוכה יותר לילד שהוריו בעלי אמצעים כספיים נאותים אם התשואה להון אנושי גבוהה מן התשואה להון פיזי. יש היגיון לשקול מדיניות כזו אם מקבלי החלטות נותנים משקל לשיקולי אי-שוויון. במקרה כזה הממשלה יכולה לסמוך על ההורים המבוססים שישלימו בעזרת כספם הפרטי את ההשקעה בהון אנושי להיקף הרצוי לילדיהם (תחת ההנחה שהתשואה להון אנושי גבוהה מן התשואה להון פיזי). עם זאת מדיניות מפלה כזו מעודדת הורים מבוססים לחתור תחת החינוך הציבורי בשל הנטל הכפול למימון החינוך של ילדיהם דרך מערכת המס ודרך תשלום ההורים.

חשוב לציין שההצדקה (משיקולי יעילות) להעניק מנה שווה של חינוך לכל התלמידים נשמרת בתנאים מסוימים אפילו אם הכישורים המולדים של הילדים אינם שווים. מנה אחידה של תשומות חינוך היא רצויה אם אין אינטראקציה בשוליים בין ההשקעה בחינוך לכישורים מולדים. היעדר אינטראקציה פירושו שההכנסה הצפויה של תלמיד בעל כישורים מולדים גבוהים גדולה יותר בכל רמה ורמה של השקעה בחינוך בהשוואה לתלמיד בעל כישורים מולדים נחותים, אבל שיעור התוספת להכנסה בגין יחידת לימודים נוספת הוא אחיד בכל רמות ההשקעה בחינוך.¹

הניתוח לעיל מראה כי שיקולי היעילות מכתיבים תשומה שווה של השקעה בחינוך ובהיקף ראוי לכל התלמידים. אולם קברניטי המדיניות הציבורית מונעים לא רק משיקולי יעילות אלא גם משיקולים אחרים כמו שוויון או צדק חברתי. מובן כי השקפת העולם של מקבלי החלטות לגבי צדק חברתי, שאמורה לבטא את העדפות הבוחרים, תכתיב את מידת ההתחשבות הראויה ברקע של התלמיד בהחלטה על היקף התשומות החינוך שיזכה כל תלמיד.

על פי הצד השמאלי של טווח השקפות העולם ביחס לצדק חברתי, ההצדקה לסטייה ממנה שווה של חינוך נגזרת משנאת אי-השוויון בתוצאות הכלכליות הצפויות המושפעות גם מן ההשקעה בחינוך. לפי גישה זו יש להקצות יותר משאבי חינוך לתלמידים שצפויים להיות בעלי הכנסות כספיות נמוכות מסיבות שונות כמו כישורים מולדים נמוכים או רקע כלכלי-חברתי חלש. מידת ההעדפה בתשומות החינוך מוכתבת על ידי עוצמת שנאת אי-השוויון בתוצאות.

לעומת זאת בקצה הימני של הסקלה, יש הצדקה לסטייה ממנה אחידה של תשומות חינוך רק אם היא נועדה להבטיח שוויון בהזדמנויות. גישה זו מקורה בתפיסה של צדק תהליכי שלפיה כל מידה של אי-שוויון בהתחלקות המשאבים היא צודקת ובלבד שהושגה בדרך הוגנת (Nozick, 1974). לפי גישה זו, כל שנדרש הוא ליצור נקודת זינוק אחידה לכל התלמידים במערכת החינוך כדי להבטיח שוויון הזדמנויות. אולם שוויון הזדמנויות הוא מושג חמקמק ביותר (Roemer, 1998). למעשה, יש שלל הגדרות אופרטיביות של שוויון הזדמנויות.

1 יש מקום להקצאה עודפת (פחותה) של תשומות חינוך לבעלי כישורים גבוהים אם מתקיימת אינטראקציה חיובית (שלילית) בין כישורים מולדים והשקעה בחינוך. טיעון דומה אפשר להביא ביחס לאינטראקציה בין השקעה בחינוך למאפייני הורי התלמיד כמו השכלה או עושר כספי.

לפי ההגדרה הרזה ביותר של שוויון הזדמנויות יש להעניק תשומות שוות של חינוך לכל התלמידים ללא הבדל מגדר או מוצא לאומי ואתני. חשוב לומר כי ההקצאה של תקציב החינוך בישראל אינה עומדת אפילו בגישה רזה זו, שכן תקציב החינוך היסודי לאוכלוסייה הערבית הוא נמוך בהשוואה לזרם החינוך העברי הממלכתי ובמיוחד לעומת החינוך הממלכתי-דתי (בלס, זוסמן וצור, 2010).

לפי ההגדרה המרחיבה ביותר של שוויון הזדמנויות, יש להבטיח כי ההצלחה של הלומד במערכת החינוך, ובעקבות כך בזירה הכלכלית, לא תהיה תלויה בגורמים שאינם בשליטתו. המשמעות המעשית למדיניות תקצוב החינוך היא שיש להקצות תשומה עודפת של חינוך לתלמיד עם נקודת זינוק נמוכה הנובעת מגורמים הנמצאים מחוץ לשליטתו כדי ליצור שוויון הזדמנויות. מהם אותם גורמים שמצדיקים מתן תקציב דיפרנציאלי?²

נראה טבעי לכלול ברשימה זו את רמת ההשכלה והמשאבים הכספיים של ההורים. אחרי הכול, התלמיד לא בחר את הוריו. תלמיד שהוריו דלי משאבים או מיעוטי השכלה ניצב בשנותיו במערכת החינוך לפני הזדמנויות נחותות בהשוואה לתלמיד אחר, שנהנה משפע של אמצעים כספיים המאפשרים למשל לקבל שיעורים פרטיים במקרה שהוא נתקל בקשיים בהבנת החומר במתמטיקה. חשוב להזכיר כי מן הדיון למעלה למדנו שתקצוב דיפרנציאלי לפי הכנסת ההורים מוצדק משיקולי יעילות, אם הממשלה אינה מספקת היקף ראוי של השקעה בחינוך.

התלמיד גם אינו בוחר את מקום מגוריו. יש הצדקה להקצות תשומות חינוך עודפות לתלמידים ברשויות מקומיות חלשות אם רשויות מקומיות עם אוכלוסייה חזקה מבחינה כלכלית משקיעות יותר בחינוך של ילדיהן, כפי שקורה בישראל (בן בסט ודהן, 2009; בלס, זוסמן וצור, טרם פורסם).

לפי ההגדרה המרחיבה של שוויון הזדמנויות, יש גם הצדקה להקצות תשומות חינוך מוגברות לילד בעל כישורים מולדים מוגבלים בהשוואה לתלמידים אחרים, שכן ברור כי הכישורים המולדים הם מחוץ לשליטתו של הילד. ניתן להשתמש בטיעון דומה כדי להצדיק מתן תשומות עודפות בחינוך בגין נחיתות בשורה של מאפיינים חשובים נוספים לאלו שהוזכרו לעיל, כוונתן בארץ (כישורי שפה), המבנה המשפחתי (למשל משפחה חד-הורית), פריפריאליות גיאוגרפית ואפילו רקע תרבותי (המכתיב גם דפוסי מאמץ).

ככל שהרשימה של המאפיינים מתארכת, כך התפעול המעשי של המושג שוויון הזדמנויות בתקצוב החינוך מתקרב לגישה של צדק חברתי הדוגלת בצמצום אי-השוויון בתוצאות. ככל שמעמיקים לחשוב על הביטוי שוויון הזדמנויות מבינים כי הוא מושג שניתן לצקת בו כל תוכן שנבחר.

חשוב להדגיש שהגדרת שוויון על בסיס תוצאות היא גישה מהפכנית מבחינה מחשבתית כיוון שיש בה ניסיון, בטווח הארוך, לבטל לא רק את ההבדלים בחינוך שמקורם בפערים חברתיים-כלכליים ומעמדיים, אלא גם את אלו הנוצצים בתרבות, בהעדפות ומעל לכל בהבדלים גנטיים בכישורים האישיים. השגת שוויון בתפוקות אינה מעשית, ולכן יותר ויותר מערכות חינוך נוטות להגדיר שוויון הזדמנויות במונחים של העמדת המשאבים הנדרשים על מנת שהתלמידים יגיעו להישגים החינוכיים המצופים או לפחות לרף (הולמות – adequacy), שהם לרוב מוחלטים אך יכולים להיות גם יחסיים.

גורמי מפתח שבהם נהוג לרוב להתחשב במדינות המפותחות בקביעת ההעדפה המתקנת במשאבים בחינוך הם: לקויות למידה ומגבלות פיזיות ונפשיות, מוצא אתני, אי-שליטה מלאה בשפת המקום של

2 להרחבה ראו דהאן ויונה, 2006; Hild and Voorhoeve, 2004; Roemer, 1998.

התלמידים/הוריהם וותק בארץ, הכנסה משפחתית/לנפש ומשתנים כלכליים נוספים, השכלת הורים, המבנה המשפחתי (למשל משפחה חד-הורית), פריפריאליות גיאוגרפית. יש אף מערכות חינוך בהן קיים תקצוב נוסף לתלמידים שהגיעו להישגים נמוכים.

בניתוח המדיניות המלא יש להביא בחשבון את מחיר היישום של תקצוב דיפרנציאלי. אין מחיר במונחי מיסוי אם מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי נעשית במסגרת תקציב נתון, ומשתנה רק אופן חלוקתו. בכל זאת תקציב דיפרנציאלי עלול להיות כרוך במחיר, אפילו במקרה של תקציב נתון, משום השפעתו על הלגיטימציה של החינוך הציבורי. אי-שוויון מופרז בתשומות החינוך עלול לקעקע את התמיכה בחינוך הציבורי ולהפקיר את ההשקעה בחינוך לכלכלת השוק על כל מגרעותיה, שהוזכרו בתחילת הדיון.

יישום דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2003-2007: רקע, תהליך ותוכנות

מאיר קראוס ונחום בלס

רקע: התפתחות מדיניות העדפה מתקנת במערכת החינוך בישראל

החל בראשית שנות השישים קיימה מערכת החינוך בישראל מדיניות העדפה מתקנת בחינוך היסודי, שבאה לידי ביטוי בהקצאת תוספת תקציב לאוכלוסיות מובחנות על פי קריטריונים מוגדרים ושמטרתה המוצהרת הייתה צמצום פערים.¹ הקריטריונים להעדפת אוכלוסיות השתנו שלוש פעמים עד ליישום דוח שושני בשנת 2003 (בלס וקראוס, 2010). המדד הראשון להגדרת האוכלוסיות המועדפות (1963-1973) התבסס על הישגי תלמידים, שיעור עולים, ותק המנהל והכשרת המורים. **מדיניות העדפה מתקנת לא הופעלה במגזרים הערבי והחרדי.** המדד השני (1974-1993) התבסס על השכלת האב, מוצא האב וגודל המשפחה. **גם בשנים אלה לא הופעלה מדיניות העדפה מתקנת במגזרים הערבי והחרדי.** המדד השלישי להגדרת אוכלוסיות מועדפות (1994-2003) התבסס על הקריטריונים: הכנסה, השכלת הורים, גודל משפחה, שיעור עולים, פריפריאליות ואפיון יישובי. **הפעם הופעלה מדיניות העדפה מתקנת גם במגזר הערבי.** עם זאת פותחו שני מדדים מקבילים – האחד לאוכלוסייה היהודית והאחר לאוכלוסייה הערבית, ותוספת התקציב להעדפה מתקנת חולקה מראש בין שני המגזרים על פי חלקם היחסי באוכלוסייה, ללא קשר לרקע האוכלוסיות וצורכיהן. תוספת התקציב להעדפה מתקנת, שהוקצתה בכל השנים הללו באה לידי ביטוי בתוספת שעות הוראה שהוענקה לזכאים על פי הקריטריונים מעבר לתקן השעות הבסיסי שהוקצה באופן שווה לכל כיתה שבה למדו 20-40 תלמידים. בשנת 1993 נוסתה לראשונה שיטת ההקצאה לפי תלמיד בחטיבות הביניים בהתאם לרקעו החברתי-כלכלי.² בשל התנגדויות שונות במערכת החינוך הופסקה שיטה זו לאחר שנה אחת בלבד.

מדיניות ההעדפה המתקנת שהייתה נהוגה לשם צמצום פערים, והאלטרנטיבות השונות ליישומה במרוצת השנים, הניחו כי בסיס התקציב מחולק באופן שוויוני ועל בסיס זה מתקבלת תוספת המאפשרת קידום וטיפול אוכלוסיות מובחנות. אך הנחת בסיס זו לא התקיימה. בבדיקה שנערכה לבחינת ביצוע תקציב ההוראה בשנת תשס"ג (ערב יישום דוח שושני) עלה כי 84% משעות ההוראה חולקו באמצעות תקן לכיתה (לכל כיתה בגודל של 20-40 תלמידים) ו-16% חולקו באמצעות קרוב ל-70 סלים, על ידי כ-40 בעלי תפקידים במשרד החינוך. החלוקה בכל סל הייתה על פי קריטריונים ייחודיים לתחום הרלוונטי שלמענו הוקצו השעות. בחינת חלוקתן של שעות הסלים הראתה תוצאה לא שוויונית בעליל בין בתי הספר בכלל וגם בין המגזרים. בתי ספר מהמגזר הערבי כמעט שלא זכו לתוספת מן הסלים, למעט מן התקציב המקורי שיועד להעדפה מתקנת במגזר הערבי. גם בתי ספר מהמגזר החרדי לא זכו לכל תוספת מתקציב הסלים. לעומתם בלטו בתי הספר בחינוך הממלכתי-דתי בתקצובם העודף יחסית. גם על מידת השוויוניות של החלוקה השוויונית, לכאורה, של תקן בסיסי לכל כיתה תקנית ניתן היה לערער. העובדה שנמצא פער משמעותי בין ממוצעי

1 בגני הילדים ובחטיבה העליונה לא התקיימה – ועד היום אין – מדיניות מקיפה של העדפה מתקנת על בסיס נתוני רקע חברתיים-כלכליים של התלמידים. פעולות בכיוון זה באו לידי ביטוי בהגדרות שונות של גודל הגן לצורכי תקצוב בהתאם לנתונים החברתיים-כלכליים של היישוב. בחטיבה העליונה הוקצו משאבים עבור כיתות קטנות יותר (כיתות מבי"ר ואתגר) על פי הישגים לימודיים, ולאחרונה גם לפי נתוני רקע כלכליים-חברתיים.

2 עקרונות שיטת התקצוב שנוסתה ב-1993 בחטיבות הביניים היו דומים מאוד לאלה שנוסו מאוחר יותר ביישום דוח הוועדה.

התלמידים לכיתה במגזרים השונים (ממוצע התלמידים לכיתה במגזר הממ"ד היה נמוך משמעותית מממוצע התלמידים במגזר הערבי ואף נמוך מממוצע התלמידים במגזר הממלכתי הכללי) מצביעה על כך שהשיטה – שהייתה מבוססת על הכיתה ולא על התלמיד כיחידת התקצוב הבסיסית – יצרה אפליה משמעותית בהקצאה לתלמיד בין המגזרים השונים. אשר על כן, נדרשה בחינה מחודשת של שיטת התקצוב והעמדת קריטריונים שוויוניים לחלוקתו.

יישום דוח הוועדה לבחינת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל: סיפור המעשה

בשנת 2000 עתרו לבג"ץ בתי ספר אחדים במעמד מוכר שאינו רשמי בטענה לאפליה בתקצובם לעומת בתי ספר במעמד פטור. בית המשפט ביקש לבחון את מידת השוויון של הקריטריונים הקיימים להקצאה, ובעקבות זאת הודיע משרד החינוך על הקמת ועדה ציבורית לבחינת שיטת התקצוב במטרה להגדיר קריטריונים חדשים שיעמדו באופן ראוי יותר במבחן השוויון. הוועדה הוקמה בשנת 2001 ובראשה עמד ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, והשתתפו בה מומחי חינוך ותקצוב.³ הוועדה הגישה את המלצותיה, ובחודש אוגוסט 2002 הן אומצו על ידי שרת החינוך. ההמלצות הוצגו לפני בית המשפט העליון, שבירך על קידום השוויון בהקצאת המשאבים. ההמלצות התייחסו לשיטת התקצוב (תקצוב לפי תלמיד) ולמדד הטיפוח, שהוא המדד שעל פיו דורגו התלמידים בהתאם לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים שלהם. בחודש נובמבר באותה שנה הוקמה – בהתאם להמלצות הוועדה – מינהלת השוויון ומשימתה הייתה יישום הדוח. בחודש יוני 2003 (לקראת פתיחת שנת הלימודים תשס"ד) הוקצו לראשונה שעות ההוראה בחינוך היסודי על פי השיטה שגובשה בהמלצות הוועדה. המינהלת פעלה כשלוש שנים. בשנים אלה עמדו בפני יישום הדוח אתגרים מקצועיים – חינוכיים, תקציביים, בירוקרטיים, פוליטיים ומשפטיים. בשנת 2006 התחלפה הנהגת משרד החינוך. בשנת 2007 שונו שוב הן שיטת התקצוב והן מדד הטיפוח. שיטת התקצוב שבה להיות תקציב בסיסי לכיתה בתוספת העדפה מתקנת. רכיבי מדד הטיפוח שונו (בין היתר לאור פסיקת בג"ץ נגד המדיניות הלא שוויונית בהגדרת אזורי עדיפות לאומית, שהיוותה רכיב במדד) כך שישקפו באופן נכון יותר את הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, וזו הייתה בהחלט התקדמות חשובה לקראת הקצאה שוויונית יותר. עם זאת שינוי שיטת התקצוב לתקציב בסיסי לכיתה בתוספת העדפה מתקנת טעון הסבר בשל כך שהוא מסיג לאחור את היקף השפעתה של ההקצאה הדיפרנציאלית.

דוח הוועדה: הגדרת המטרה

הערכים המכוונים בבסיס המלצות הוועדה היו: אחריות המדינה לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים חברתיים. **הנחות היסוד** להמלצות היו: הקשר בין הרקע חברתי-כלכלי להישגי התלמידים, וכן שתוספת זמן מורה-תלמיד מועילה לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים בהישגים. **המטרה** שהוגדרה על ידי הוועדה הייתה: מימון מוסדות החינוך היסודי בישראל יהיה לפי קריטריונים שוויוניים, דיפרנציאליים, הוגנים, יעילים, ישימים, גלויים ואחידים לכלל התלמידים בישראל.

³ חברי הוועדה הנוספים היו: ד"ר אלעד פלד מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, רוחמה קציר מנהלת מחוז המרכז במשרד החינוך, רענן דינור מנכ"ל עיריית ירושלים, שמואל סלבין מנכ"ל משרד האוצר לשעבר ומשה הבא משנה למנהל אגף התקציבים באוצר לשעבר. את הוועדה ריכז עקיבא סלע. לוועדה ייעצו פרופ' ויקטור לביא, מר נחום בלס ועו"ד אביעד הכהן.

על פי המנדט שהוגדר לה, הוועדה התייחסה להקצאת שעות התקן בחינוך היסודי בלבד. עם זאת היא המליצה למשרד החינוך להמשיך ולהרחיב בעתיד את מודל ההקצאה השוויוני-דיפרנציאלי הן לשלבי החינוך האחרים והן לתקציב השקלי העומד לרשות המשרד והרשויות המקומיות.

עקרונות שיטת התקצוב

השיטה התבססה על חמישה עקרונות:

1. תקן לתלמיד – תקציב בית הספר ייקבע לפי מספר התלמידים הלומדים בו ועל פי הרקע חברתי-כלכלי שלהם בלבד.
2. תקן שוויוני – כל תלמידי ישראל ימדדו על בסיס מדד חברתי-כלכלי אחיד.
3. תקן דיפרנציאלי – כל תלמיד יתקצב באופן דיפרנציאלי על פי הרקע חברתי-כלכלי שלו; לתלמיד עם חסך חינוכי גדול יותר יוענק תקציב גדול יותר.
4. תנאים פדגוגיים – הוגדרו תנאים לתקצוב המשפיעים על קיומו ועל היקפו, ואלו הם: עמידה בתכנית היסוד, השתתפות במבחני המיצ"ב ומדיניות קבלת תלמידים שאיננה ממינת על פי רקע חברתי-כלכלי ועל פי הישגים.
5. מעמד משפטי – בתי ספר שאינם בבעלות המדינה יתקצבו בשיעור חלקי, על פי מעמד המשפטי (למעט הרשתות החרדיות שהוחרגו בחוק).

מדד הטיפוח החדש

הוחל מדד טיפוח אחיד לכלל האוכלוסייה ובכללה אוכלוסיית התלמידים הערבים והחרדים. מטרת המדד הייתה למיין את כלל התלמידים לפי הרקע הכלכלי-חברתי שלהם. רכיבי המדד הוגדרו כך: השכלת אם (15%), השכלת אב (15%), מספר אחים (10%), עלייה לארץ (20%), עלייה מארצות מצוקה (10%), מגורים באזור עדיפות לאומית (20%) ופריפריאליות (10%).

מפתח התקצוב

היקף התקציב שהוקצה לתלמיד מהעשירון העליון עמד על 1.25 שעות שבועיות, ואילו היקף התקציב לתלמיד מהעשירון התחתון עמד על 2 שעות שבועיות. שיעור ההעדפה לתלמיד מהעשירון התחתון לעומת תלמיד מהעשירון העליון עמד אפוא על 60%. פרישת תוספת התקציב להעדפה על פני כלל העשירונים הייתה ליניארית. לבתי ספר דתיים ניתנה תוספת של 0.2 ש"ש עבור השתתפות בתפילה.

תהליך היישום

תהליך היישום התבסס על הרכיבים האלה:

1. איגום כלל השעות המוקצות במערכת (בשנת 2003 עמד היקף שעות ההוראה בחינוך היסודי על כמיליון ש"ש) וחלוקתן על פי השיטה המוצעת ממקור כולל אחד. איגום המשאבים בתוספת תקציב תוספתי בהיקף של 80 אלף ש"ש, שהובטחה על ידי משרד האוצר, ובצירוף הסטת תקציבים מבתי ספר בהם קיים תקציב עודף (על פי הנוסחה), אמורים היו לאפשר את יישום מפתח התקצוב החדש.

2. העצמת הניהול העצמי בבתי הספר על ידי מתן גמישות הפעלה של התקציב בהתאם ליעדי בית הספר ולתכניותיו, ובכפוף למחויבותו ליעדי החינוך הלאומיים (כמוגדר בחוק), לתכנית הלימודים ולמצומ פערים.
3. משך הזמן ליישום המעבר עד למימוש מלא של נוסחת ההקצאה הוגדר ל-5 שנים בשל הצורך לבצע הסטות של כוח אדם בהוראה במקביל להסטות בתקציב.
4. התהליך כולו התבצע מתוך שקיפות מלאה ושיתוף במידע. כל בית ספר קיבל את מספר התלמידים המתוקצבים, את ממוצע העשירון החברתי-כלכלי שלהם, את היקף התקציב המיועד לו על פי הנוסחה בתום חמש השנים ואת נוסחת החישוב לתקציב השנתי הנוכחי.

אתגרים ביישום הדוח

אתגרים ערכיים

אמנם לראשונה בתולדות מדינת ישראל הוחל מדד טיפוח אחיד על כלל האוכלוסייה, ויש לראות בכך פריצת דרך משמעותית בכל הקשור למימוש ערך השוויון, אך הכללת הרכיב של אזור עדיפות לאומית במסגרת רכיבי המדד פגמה במידת השוויוניות של מדד זה והקתה את עוצמת התקצוב הדיפרנציאלי שנדרשה. רכיב זה, כידוע, אינו מעיד על הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד, אלא על קיומה של מדיניות ממשלתית כוללת להעדפה אזורית, שעליה נמתחה ביקורת של בג"ץ בשל האפליה שבאה לידי ביטוי ביישומה. עובדה זו לא נסתרה מצוות היישום. עם זאת החלת מדד טיפוח אחיד על כלל התלמידים אפשרה לראשונה תמונת מצב השוואתית בין המגזרים, ואפילו על פי מדד לקוי זה עלה כי כמעט כל בתי הספר שממוצע העשירונים של תלמידיהם הוא בשלושת העשירונים התחתונים הם ערביים וחרדיים. במבחן התוצאה, גם על פי מדד זה, הועברה תוספת של עשרות אלפי שעות למגזר הערבי; אמנם פחות ממה שהיה ראוי להיות מוקצה למגזר זה על פי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, אך הרבה יותר מכל שיטות ההקצאה קודמות. בשל כך יש לראות ביישום הדוח תחנה משמעותית בתהליך הארוך למימוש שוויון בישראל, אם כי בוודאי לא תחנה סופית.

אתגרים תקציביים

היקף התקציב ליישום: כבר לקראת השנה הראשונה להפעלת שיטת התקצוב החדשה (תשס"ד) בוצעו קיצוצים בבסיס תקציב שעות ההוראה בשל קשיים בתקציב המדינה. כך למשל, במקום תוספת בהיקף 20% לצמצום הפער בין התקציב הקיים לבין התקציב הראוי (על פי הנוסחה, כדי להשלים את המהלך בחמש שנים), שהייתה אמורה להתווסף לתקציב בתי הספר הת-מתוקצבים, נוספה התוספת לאחר קיצוץ בבסיס השעות בהיקף של 6%. לקראת השנה השנייה (תשס"ה) השחיקה התעצמה, ובתי הספר הזכאים לתוספת תקציב קיבלו שיעור נמוך למדי מהיקף הפער הנ"ל. בד בבד, היכולת להפחית מהיקף שעות התקן של בתי ספר שנהנו מעודף תקציבי, נוסף לקיצוצים הכלליים שהתרחשו, הייתה קטנה ביותר. קיצוצים כלליים אלה עיקרו למעשה את תוספת התקציב שהוענקה עבור יישום השיטה (80 אלף שעות) והקטינו דרמטית את היכולת להסיט משאבים מבתי ספר בעודף לבתי ספר חסרים. עם זאת ליישום הדוח הייתה השפעה של ממש, והוא תרם באופן ממשי להקצאה שוויונית דיפרנציאלית יותר. אלה התוצאות של השפעת שיטת התקצוב בשנים 2007-2003 (בלס וקראוס, 2010).

לוח 1 ממוצע שעות תקן לכיתה לפי עשירונים

עשירון	2003	2007	2007/2003
1	39.6	38.9	0.98
4	36.1	36.1	1
6	33.6	35.6	1.06
10	44.6	49.4	1.11
יחס 10-1	1.13	1.27	

על פי לוח זה היקף התקציב הממוצע לכיתה בעשירון העליון ירד במעט (2%), ואילו התקציב הממוצע לכיתה בעשירון 10 עלה ב-11%. יחס התקציב בין עשירון 10 לעשירון 1 עלה מ 1.13 בשנת 2003 ל-1.27 בשנת 2007.

אתגרים מינהליים

איגום משאבים. כפי שצוין לעיל, 16% מתקציב שעות ההוראה (160 אלף שעות) בחינוך היסודי חולקו באמצעות קרוב ל-70 סלים שונים, על ידי כ-40 בעלי תפקידים במשרד. איגום המשאבים נדרש לשם הבטחת השוויוניות, ליצירת בסיס גדול יותר לחלוקה ולשם הצורך בתהליך הקצאה פשוט ושקוף. רוב בעלי התפקידים שהיו אמונים על הקצאת שעות סלים נאבקו על מעמדם ועל שליטתם בתקציב. איגום המשאבים בוצע בהצלחה. גיבוי משמעותי של הנהגת משרד החינוך בצירוף דיאלוג מתמשך ואינטנסיבי אפשר את איגום המשאבים. סל מנהל המחוז, המאפשר למנהל לפתור בעיות פרופסיונליות, היה הסל היחיד שהמשיך להתקיים, על מנת להעניק גמישות ניהולית. אך גם סל זה הוקצה על פי נוסחה שוויונית המבוססת על מספר התלמידים במחוז.

סיווג התלמידים. סיווג התלמידים לעשירונים לפי מדד הטיפוח שנקבע יצר צורך להעמיד מאגרי נתונים אמינים, שעל בסיסם תוגדר השתייכות התלמיד לעשירון ספציפי. מרב הנתונים קיימים בקבצים מינהליים, שהם אמינים ברמה סבירה וניתנים להשגה, למעט השכלת ההורים. כאן נדרשה הצהרת הורים, שמטבע הדברים אמינותה בעייתית, במיוחד לאור העובדה שמשקל רכיב זה במדד היה 30%. במיוחד היה צריך להתמודד עם הגדרת הערך של השכלת הורים (בעיקר אבות) חרדים שהשכלתם ישיבתית ולא אקדמית. הוחלט לציין את השכלת האבות בישיבות כשוות ערך להשכלה הכללית, כיוון שלהערכת מיישמי הדוח היא משפיעה ומעניקה ערך להשכלה תורנית במרחב התרבותי החרדי בדומה להשפעת שיש להשכלת הורים אחרים על מרחב הלמידה התרבותי של ילדיהם.

בניית נוסחת ההקצאה השנתית. על מנת להגדיר את היקף התקציב השנתי לבית ספר נדרש היה לבנות מודל שיאפשר לחזות את מספר תלמידיו בשנה הקרובה (עוד בטרם נסתיימה ההרשמה), להצמיד לכל תלמיד את השתייכותו העשירונית, ועל פיה להגדיר את היקף התקציב שיוקצה לבית הספר עבורו, לחשב את התקציב הראוי לבית הספר על ידי סכימת תקציבי התלמידים, לבחון את היקף התוספת או ההפחתה שניתן לבצע בשנה זו על פי התקציב העומד לטובת המערכת על מנת לגשר בין התקציב הנוכחי לתקציב הראוי. לשם התמודדות עם אתגר חשיבתי וניהולי זה סייעו למינהלת: צוות המדען הראשי במשרד החינוך, צוות ייעודי מאגף תקשוב המופקד על מצבת התלמידים והאחראית על תקן השעות במנהל הפדגוגי. מודל החיזוי של מספר התלמידים הצפוי נבנה על בסיס מבחנים סטטיסטיים שונים, וההשוואות שנערכו בין תוצאות המודל לבין מצבת התלמידים בפועל הראו פערים זניחים.

הקצאת תקציב השעות. פרק זה במשימה היה יעיל במיוחד, מאחר שכל תקן השעות מופקד בידי האחראית על התקן, שהזדהתה עם המשימה ובשל יכולתה להפיץ בייעילות את התקנים לבתי הספר הפעם ללא תחנות ביניים (רפרנטים המופקדים על סלים לחלוקה). תקציב שעות ההוראה הבית ספרי חולק למנהלי בתי הספר בשנה הראשונה בחודש יוני ובשנה השנייה כבר בחודש מאי, מוקדם משמעותית משנים קודמות.

בתי ספר קטנים. שיטת התקצוב החדשה יצרה קושי בכל הנוגע ליכולת התקציבית של בתי ספר קטנים, במיוחד אלה שתלמידיהם ממעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה, לממש את תכנית הלימודים. צוות היישום פיתח רשת ביטחון לבתי ספר קטנים ייחודיים ביישובם ובמגזרם, שהעניקה את תוספת התקציב הדרושה לשם מימוש תכנית הלימודים המחייבת. הרשת הופעלה בכל מקרה שבו בית ספר קטן היה יחיד ביישובו בזרם הספציפי שלו (עברי ממלכתי, עברי ממלכתי-דתי, ערבי, חרדי וכדומה). שיעור בתי הספר שנדרשה עבורם הפעלת רשת ביטחון מכלל בתי הספר היה קטן ביותר. באשר לבתי ספר קטנים שלא היו יחידים מסוגם ביישובם, הרשות נדרשה לאחד בתי ספר מטעמי יעילות.

אתגרים פדגוגיים

ניהול עצמי. הן הוועדה, הן צוות היישום והן האגף לחינוך יסודי במנהל הפדגוגי ראו בשינוי שיטת התקצוב הזדמנות לשינוי פדגוגי ניהולי בבית הספר ולהגברת האוטונומיה הבית ספרית. לראשונה נוצרה הזדמנות להעמיד לרשות מנהל/ת בית הספר תקציב כולל ולאפשר ל/ה גמישות ניהולית ביישום לפי תכנית בית הספר וצרכיו. בעבר הוצמד התקציב לכיתה ספציפית, וכמוכן הקצאה מהסלים הוצמדה למשימה ספציפית, ועתה נוצרה האפשרות לנתק את הקשר בין מקורות לשימושים בתקציב הבית ספרי. כך למשל, מנהל בית הספר היה יכול לפתוח כיתה נוספת בשכבת גיל אם התקצוב הדיפרנציאלי העמיד לרשותו מספיק משאבים; ואילו בעבר פתיחת כיתה הייתה בסמכות בלעדית של אגף התקן במשרד. האגף לחינוך יסודי במשרד הגדיר לבתי הספר את המסגרת המחייבת של תכנית הלימודים, את יעדי החינוך, ובהם את המחויבות לצמצום פערים. אופן הביצוע וחלוקת התקציב בתוך בית הספר הייתה בסמכות הנהלתו. בעלי תפקידים במשרד, שהובילו במשך שנים יוזמות במערכת החינוך ועודדו את מימושו באמצעות הקצאת שעות, חששו חשש של ממש שמא עתה, בהינתן הניתוק בין ההקצאה לפעולת בית הספר, תיעלם היוזמה שבהובלתם מן המרחב החינוכי. ואכן, היה יסוד לחשש זה. עם זאת היה ברור כי זהו ממהותו של הניהול העצמי והדרך לשכנע מנהל/ת בית ספר לאמץ יוזמה צריכה לעבור מהממד התקציבי המניב שלה אל הערך החינוכי שבה. מידת העצמת הניהול העצמי בבתי הספר לא נבדקה בשל משך הזמן הקצר יחסית של יישום הדוח.

צמצום פערים. יש לציין כי למרות הכרזות במרוצת השנים על מחויבות המערכת לצמצום פערים, מעולם לא הוגדרה משימה זו במונחים תוצאתיים מערכתיים ובוודאי לא ברמה הבית ספרית. לראשונה הוגדרה המשמעות של צמצום פערים ברמת בתי הספר ונקבע כי בחינות המיצב יבחנו את הישגי התלמידים גם לאור הרקע החברתי-כלכלי שלהם, ויתקיים מעקב רב-שנתי אחר הצלחתו של בית הספר בצמצום הפערים בהישגי תלמידיו. מידת צמצום הפערים לא נבדקה בשל התקופה הקצרה של יישום הדוח, וספק רב אם הייתה לשינוי שיטת התקצוב אפשרות להשפיע על הפערים בתקופה זו.

אתגרים משפטיים

בעת יישום הדוח הוגשו לבג"ץ שתי עתירות כנגדו. האחת הייתה קשורה להכללת רכיב אזור העדפה לאומית במדד הטיפוח. העתירה נדחתה בשל העובדה שבמקביל לעתירה זו נדונה העתירה הכוללת כנגד אפליית יישובים ערביים במסגרת מדיניות הממשלה בעניין אזורי עדיפות לאומית. בית המשפט קבע כי יהיה מקום לדון בסוגיית מדד הטיפוח בחינוך רק לאחר הכרעת הדין בסוגיה הכללית. בסופו של דבר, בית המשפט אכן הכריע כי הממשלה נוקטת אפליה של יישובים ערביים במסגרת מדיניותה לקיום אזורי עדיפות לאומית,

והכרעה זו גרמה להגדרת מדד טיפוח חדש לתקצוב החינוך ("מדד שטראוס") ללא הרכיב הבעייתי. העתירה האחרת נסבה על תוספת תקציב התפילה שהוענק לבתי ספר דתיים בהיקף של 0.2 ש"ש לתלמיד. העתירה הוגשה על ידי רשת תל"י בטענה שגם בתי ספר שאינם במגזר הממלכתי-דתי אך מקיימים תפילה זכאים לתוספת זו. בית המשפט קבע כי בתי ספר המקיימים תפילה יומית יהיו זכאים לתוספת התפילה. בית המשפט לא נדרש לשאלה זו באשר לבתי ספר נוצריים או מוסלמיים, שאלה שניתן היה להעלותה.

אתגרים פוליטיים

בעת יישום הדוח הופעלו לחצים רבים על ידי גופים שונים, בעיקר גופים שחששו מקיצוץ בתקציבי המגזרים שהם ייצגו. לחץ משמעותי כנגד יישום הדוח הופעל על ידי המפלגה הדתית-לאומית, בשל חששה כי ייפגעו תקציבי הזרם הממלכתי-דתי. ואמנם בכל מבחן שוויוני שנערך עלה כי מגזר זה מועדף לטובה בהיקף שעות ההוראה העומדים לרשותו, במיוחד אם מחשבים את היקף השעות לפי תלמיד. יש לציין כי אלמלא ההטבה בגין תוספת תפילה שהוענקה לבתי ספר דתיים אכן היה נגרם קיצוץ של ממש בתקציב הזרם הממלכתי. הטבה זו הקתה קיצוץ זה. גורמים נוספים שנאבקו נגד יישום הדוח היו ראשי רשויות שתקציבי בתי ספר בתחומן נפגעו, ראשי יחידות במשרד ששליטתם בתקציב שעות הוראה נפגעה ועוד גורמים למיניהם. ראשי יחידות אלה נאלצו לעבור תהליך שינוי מהותי בעבודתם – מגורם המבסס את סמכותו על יכולתו לחלק משאבים לגורם מקצועי שכוחו בידע ובניסיון המקצועי שיש בידו להעמיד לרשות בית הספר בהתמודדותו עם משימותיו. מדובר בטרנספורמציה שאינה קלה כלל ועיקר, ויצרה מתנגדים לתהליך יישום התקצוב הדיפרנציאלי. אגף התקציבים במשרד האוצר תמך מאוד ביישום הדוח. מנהל התקציבים במשרד החינוך תמך בשלבים רבים, עם זאת גם הוא נאלץ להתמודד עם שינוי מסוים בהשפעתו בשל החלוקה הנוסחתית. כך למשל, תוספת תקציב שהוענקה כל שנה למשרד בשל ריבוי טבעי ושימשה לפתרון בעיות שונות, הוענקה עתה ישירות לבתי הספר לפי מספר התלמידים, בהתאם לגידול בפועל. הנחישות של הנהגת המשרד דאז והגיבוי שהוענק לעבודת המינהלת סייעו רבות להתקדמות ביישום הדוח ולהתמודדות עם האתגרים הפוליטיים.

תוכנות ולקחים

יישום דוח שושני היה תחנה בדרך הארוכה שמערכת החינוך בישראל צועדת לקראת שוויון בהקצאת המשאבים במערכת החינוך בישראל. מגמת התהליך ההיסטורי, כפי שהוצג בפתח מסמך זה, היא חיובית. כלומר, אנו צועדים לקראת יותר שוויוניות. עם זאת עוד ארוכה היא הדרך. אלה עיקרי התובנות העולות מהניסיון ליישם תקצוב דיפרנציאלי בתקציב שעות ההוראה בחינוך היסודי על פי דוח זה.

1. צמצום פערים בחינוך משמעו טשטוש את הקשר בין הישגי התלמידים לבין הרקע הכלכלי-חברתי שלהם. משימה זו יכולה להתממש אם מערכת החינוך תגדיר אותה באופן קונקרטי לכל רמותיה השונות: הרמה הלאומית, המחוזית, מרחב הפיקוח ובית הספר, ותעקוב אחר השגתה.
2. תקצוב דיפרנציאלי הוא כלי הבא לשרת את האפשרות לממש צמצום פערים. ניסיון היישום של דוח שושני מלמד כי יישום תקצוב דיפרנציאלי בתקציב שעות ההוראה בחינוך היסודי אפשרי מבחינה מינהלית, תקציבית, פוליטית ומשפטית וכי יש לו גם ערך חינוכי וחברתי. היישום הביא להקצאה דיפרנציאלית יותר בשנות מימושו. השינוי בהיקף הפערים בהישגים לא נבדק במהלך היישום בשל התקופה הקצרה כל כך שבה ייושם הדוח.
3. הניסיון שנרכש במרוצת היישום מאפשר בהתאמות הדרושות להחיל שוויון דיפרנציאלי גם על שלבי החינוך האחרים וגם על התקציב השקלי.
4. מהלך כולל של שוויון דיפרנציאלי צריך לכלול השתתפות דיפרנציאלית של הרשויות בהתאם למצבן הכלכלי-חברתי.

5. מדד הטיפוח הקובע את השתייכות התלמידים לפי עשירונים צריך להיות מקצועי ולכלול רק רכיבים העומדים במבחן השוויון והרלבנטיים לרקע החברתי-כלכלי שלהם. המדד החדש (שטראוס) עומד במבחן זה.
6. איגום משאבים הכרחי למימוש תקצוב דיפרנציאלי ויש לעמוד על משמר האיגום לאורך זמן. קיומם של כמה ערוצי תקצוב נפרדים יוצר לאלתר אי-שוויון בהקצאה. ניתוק בין ההקצאה לבין השימושים חיוני לניהול העצמי בבתי הספר ולמעבר ממערכת המוכוונת לגיוס מקורות למערכת המוכוונת לאחריות חינוכית. מידת העצמת הניהול העצמי לא נבדקה במהלך היישום בשל התקופה הקצרה בה יושם הדוח.
7. אין אפשרות לבצע רפורמה משמעותית לקראת תקצוב דיפרנציאלי בתקציב שעות ההוראה כאשר מתקיים קיצוץ בהיקף השעות או כאשר היקף השעות הוא בתת-תקצוב לאורך זמן. ללא תוספת תקציב המיועדת בעיקרה לכפר על קיפוח תקציבי של מגזרים לאורך שנים, לא יהיה ניתן ליישם תקצוב דיפרנציאלי. עם זאת תוספת השעות הנדרשת היא בהיקף שמדינת ישראל יכולה לעמוד בו בתהליך רב-שנתי.
8. הקצאה בסיסית לפי כיתה יוצרת פערים בשל השוני בגודל הכיתות שלעיתים אינו רק ברמת בית ספר מקומי אלא ברמת מגזר שלם. ניתן אמנם להתמודד עם אתגר זה באמצעות הקצאה תוספת שעות לגודל. עם זאת ישנה עדיפות רבה להקצאה לפי תלמיד באופן המשקלל בבסיס את מספר התלמידים ואת רקעם החברתי-כלכלי. שיטת התקצוב החדשה לפי כיתה גרמה לכך שהיקף ההקצאה הייחודית שבאה להעניק העדפה מתקנת על בסיס נתוני רקע חברתיים-כלכליים עומד כיום על סדר גודל של 5%-7%, אף שהיקפה על פי דוח הוועדה היה אמור להגיע ל-25% מסך תקציב השעות בחינוך היסודי.
9. הקצאה על פי הרקע החברתי-כלכלי מעניקה תמריץ לקבלה אינטגרטיבית ומגוונת יותר של תלמידים.
10. תקצוב דיפרנציאלי בכל שלבי החינוך ובמגוון התקציבים יפשט באופן דרמטי את תקציב החינוך מרובה התקנות והמפתחות ויוסיף לשקיפות, לאמינות וליעילות.
11. בעיית בתי ספר קטנים יחידים מסוגם ביישובם ניתנת לפתרון באמצעות רשת ביטחון המעניקה מינימום תקציב למימוש תכנית הלימודים המחייבת. בתי ספר קטנים בהם לומדים תלמידים מרקע מבוסס ובשל כך אינם משיגים את מינימום השעות הנדרש ושאינם נופלים בקטגוריה זו צריכים להתמזג עם בתי ספר אחרים באזורם מטעמי יעילות.
12. שיתוף הפעולה בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין מנהל התקציבים במשרד החינוך והמנהל הפדגוגי הכרחי ליישום תקציב דיפרנציאלי. נחישות של הנהגת המשרד הכרחית אף היא. מקצועיות והזדהות עם המשימה של דרג מקצועי במשרד, חיונית.

סיכום

יישום דוח הוועדה היה ניסיון מערכתי מקיף להפעלת תקצוב דיפרנציאלי-שוויוני של תקציב שעות ההוראה בחינוך היסודי. בחינה של הקצאת המשאבים בתקופת היישום, בהשוואה להקצאה טרם יישום הדוח ולאחריו, מראה בבירור כי בתקופת היישום הוסטו משאבים משמעותיים לבתי ספר בהם לומדים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך (בלס, זוסמן וצור, 2010). כפי שצוין, התקופה הקצרה בה פעלה השיטה לא אפשרה לבחון את השפעת השיטה על צמצום אפשרי של פערים בהישגי התלמידים וגם לא על דפוסי הניהול בבתי הספר. שינוי מדד הטיפוח והוצאת הרכיב של אזור עדיפות לאומית בשנת 2007 היה התקדמות משמעותית לקראת הקצאה שוויונית-דיפרנציאלית. עם זאת התהייה באשר לשינוי שיטת התקצוב נשארה בעינה: מה הניע את מקבלי החלטות לחזור ולתקצב את שעות ההוראה לפי תקן לכיתה ולהקטין משמעותית את דיפרנציאליות ההקצאה? אנשים שונים שהיו שותפים לתהליך ציינו מגוון גורמים שהביאו להחלטה זו. יש שציינו כי לאור הקיצוצים מספר בתי הספר הקטנים שבהם לומדים תלמיד מרקע מבוסס, שהתקשו לקיים את תכנית הלימודים היה רב מהצפוי, בשל הקושי שניצב לפני הרשויות בבואן לבצע התייעלות ולאחד בתי

ספר (בתי ספר יחידים מסוגם ביישובם זכו לרשת ביטחון כמוזכר לעיל). יש שציינו כי לאור השינוי ברכיבי המדד, היקף השעות שהיה אמור להיות מוסט למגזר הערבי היה גדל לאין ערוך מההיקף שהמגזר כבר זכה לו, והדבר יצר חששות רבים. יש שהוסיפו את משקלם של הגורמים במשרד שהמעבר להקצאה על פי נוסחה ואיגום המשאבים פגעו בהשפעתם ואשר חתרו להשיב מצב לקדמותו. אין זאת אלא כי שילוב של אינטרסים, חלקם ראויים וענייניים וחלקם שאינם ענייניים, בהם בעיות אמתיות שניתן היה למצוא עבורן פתרון, חברו יחד כדי לנצל את השינוי הראוי במדד הטיפוח ולשנות באותה הזדמנות גם את שיטת ההקצאה באופן שעיקר בצורה משמעותית את הדיפרנציאליות שלה.

תהליך היישום של דוח הוועדה בשנים 2003-2007 מלמד כי הקצאה שוויונית-דיפרנציאלית בחינוך ניתנת ליישום, ואם הנהגת משרד החינוך תרצה לשוב ולהפעילה, עומדים לרשותה הידע והמנגנונים הנדרשים להפעלתה.

הוצאה דיפרנציאלית לחינוך לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים: תמונת מצב¹

נעם זוסמן

אחת המטרות של מערכת החינוך הישראלית היא לגשר על פערים בין תלמידים בהישגים הלימודיים, מתוך מתן הזדמנות שווה גם למי שגדלו במשפחות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים והסובלים משום כך מחסכים חינוכיים.² הפערים בהישגים הלימודיים בארץ רחבים מאוד בהשוואה למדינות המתקדמות ומעידים על אי-שוויון ניכר בחינוך, שהוא בראש ובראשונה בבואה של פני החברה הישראלית המשוסעת על רקע מעמדי, אתני/דתי וכיוצא באלה. יתר על כן בהשוואה בינלאומית שיעור גבוה מאוד מהתלמידים הישראלים הם בעלי הישגים נמוכים, ושיעורם של התלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש המגיעים להישגים גבוהים (במבחני PISA) נמוך מזה במרבית המדינות המפותחות, ממצא העשוי להעיד כי ההעדפה המתקנת אינה מספקת.

לפני מערכת החינוך עומדות דרכי התערבות אחדות לצמצום אי-שוויון בחינוך, ובכללן העדפה מתקנת לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהקצאת שעות ההוראה וכוחות ההוראה, הנהגת שיטות לימוד העונות על צורכיהם. מחקרים מלמדים שהגדלת מספר שעות ההוראה העומדות לרשות תלמידים (העשויה לבוא לידי ביטוי גם בצמצום גודל כיתותיהם), תורמת תרומה מסוימת לשיפור ההישגים הלימודיים, וכי היא משמעותית יותר בקרב תלמידים בכיתות הנמוכות ואצל אלו מהשכבות החלשות. אמנם השפעת מאפייני הרקע של התלמידים (כהשכלת הוריהם) על ההצלחה בלימודים כפי הנראה מזו של הקצאת המשאבים לחינוך, אך הראשונים אינם נמצאים בדרך כלל במעגל ההשפעה המידי של המדיניות הציבורית, לפחות בטווח הקצר.

במערכת החינוך הישראלית ננקטים צעדים רבים לחיזוק תלמידים מרקע חלש. מדיניות ההעדפה המתקנת מונהגת בשני אפיקים מרכזיים: תקצוב דיפרנציאלי פרוגרסיבי של שעות הוראה; תכניות התערבות שקריטריון מרכזי להשתתפות בהן הוא רקע חברתי-כלכלי חלש יחסית. אתמקד בגני ילדים ובבתי ספר (כלומר למעט החינוך העל-תיכוני, ובפרט מערכת ההשכלה הגבוהה). יצוין כי כ-70% מההוצאה הלאומית השוטפת לחינוך בגני ילדים ובבתי ספר בישראל בשנת 2009 – שהסתכמה בכ-45 מיליארדי ש"ח, שהם כ-5.5 אחוזי תוצר – מומנה על ידי הממשלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

בחינוך הקדם-יסודי³ משרד החינוך מתקצב את הגננות ועוזרות הגננות, וברשויות חלשות (הנהנות ממענק איזון ממשרד הפנים) כיתה תקנית בגני חובה היא של 31 תלמידים וברשויות בדירוג גבוה 33. מונהג יום חינוך ארוך – בעדיפות ראשונה ביישובים שדירוגם נמוך. עם זאת רשויות מקומיות בדירוג נמוך מתקשות לשלם את חלקן במפעלי ההזנה המלווים יום חינוך ארוך, ורק לאחרונה תקצב המשרד סכומים ניכרים לסייע להן בזה. יצוין כי בעבר הייתה עדיפות ביישום חוק חינוך חובה חניס לגילאי 3-4 לילדים מרקע חלש, בעיקר

1 הכתוב נשען בחלקו על בנק ישראל, 2009.

2 בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (תיקון מס' 6, תשס"ד-2003), מצוין כי אחדות ממטרות החינוך הממלכתי הן "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו".

3 להרחבה ראו קמחי, 2012.

במגזר הערבי, אך עם יישום המלצות הועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג, ספטמבר 2011)⁴ תחולתו הורחבה לכל האוכלוסייה.

בחינוך היסודי מוקצה ליבת שעות ההוראה של משרד החינוך ("שעות התקן") באופן הבא: תחילה מוקצות לכל כיתה תקנית שעות, וגודל הכיתה קטן ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים בבית הספר ("מדד הטיפוח") חלש יותר, וכן מוענקת תוספת שעות שולית עבור כל ילד נוסף בכיתה מעבר ל-20 תלמידים (להרחבה ראו פולק, 2012). יתרת השעות מחולקת לפי "מדד הטיפוח" ("מדד שטראוס"), כך שתלמיד בעשירון הטיפוח התחתון⁵ מניתוח דוחות "בקרת התקן" של משרד החינוך (בלס ואח', 2010) עולה כי היקף השעות המחולקות באופן דיפרנציאלי עמד בשנת 2009 על סדר גודל של 5% בלבד מסך "שעות התקן". בסך הכול מספר שעות ההוראה שהעמיד משרד החינוך לטובת כיתה של תלמידים מרקע חלש היה גבוה בעשור שחלף ברבע ממספרן בקרב כיתות לתלמידים מרקע חזק (תוספת של כ-11 שעות לכיתה בשבוע; תרשים 6⁶ כפועל יוצא של העדפה מתקנת הן ב"שעות התקן" והן בשעות האחרות שהמשרד מממן. יש להדגיש שמשרד החינוך (ומשרדי ממשלה אחרים) מממן את הרוב הגדול של שעות ההוראה בחינוך היסודי, ולכן היקף ההעדפה המתקנת במימון מכל המקורות תלוי קודם כל במדיניות משרד החינוך.

באשר למימון חוץ-ממשלתי של שעות ההוראה בחינוך היסודי (להרחבה ראו בלס ואח', טרם פורסם), הרשויות המקומיות החזקות מקצות הרבה יותר שעות מהחלשות, ואילו בשטח שיפוטן הרשויות מנהיגות העדפה מתקנת לטובת בתי ספר שתלמידיהם מרקע חלש. בסיכומו של דבר הרשויות מממנות יותר שעות לבתי ספר מרקע חזק לעומת חלש (2.4 לעומת 0.7 שעות שבועיות לכיתה, בהתאמה). עמותות נוקטות במדיניות העדפה מתקנת, ואילו הורים מרקע חברתי-כלכלי חזק מממנים יותר שעות מהורים מרקע חלש (באמצעות תכנית לימודים נוספת [תל"ן] ודומיה). בסיכום, המימון החוץ-ממשלתי של שעות ההוראה בחינוך היסודי הוא רגרסיבי. למרות זאת מתקיימת העדפה מתקנת בסך המקורות: כיתות בבתי ספר שתלמידיהם מרקע חלש מקבלים כ-17% יותר שעות מכיתות לתלמידים מרקע חזק (פער של כ-8 שעות בשבוע).

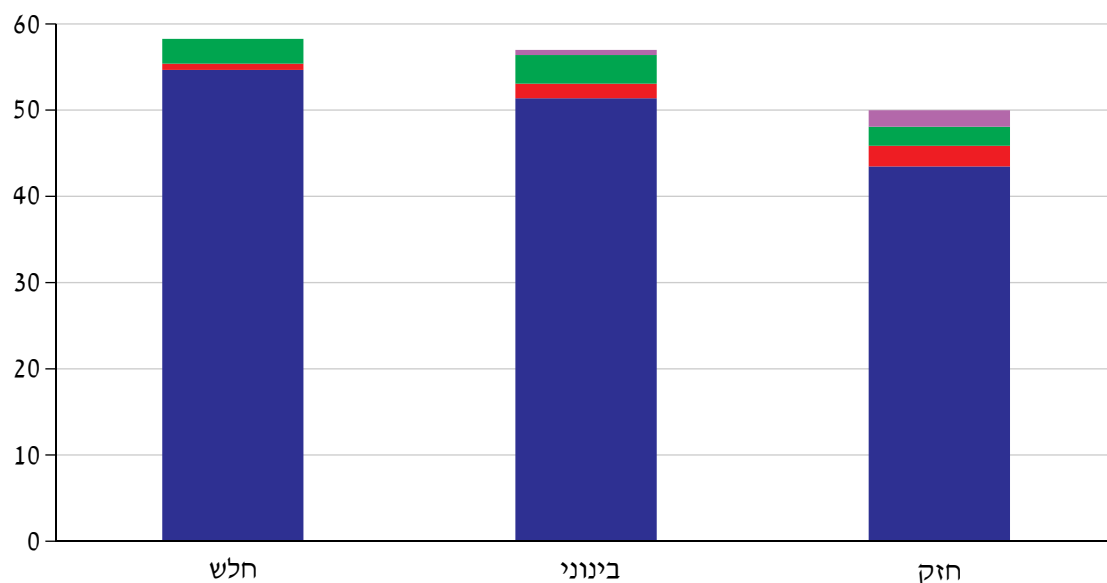
ממדים נוספים של ההעדפה מתקנת במשאבי הוראה יכולים לבוא לידי ביטוי במספר התלמידים בכיתה ובאיכות כוחות ההוראה. בחינוך היסודי צפיפות הכיתות שתלמידיהן מרקע חלש נמוכה מזו שבכיתות מרקע חזק (למשל, בשנת 2009 בחינוך הממלכתי-עברי היו כ-25 תלמידים לכיתה מרקע חלש לעומת כ-30 לכיתה מרקע חזק – בלס ואח', 2010). באשר לאיכות המורים (הנבחנת לפי מאפיינים נצפים כציון בבחינה הפסיכומטרית, השכלה וותק בהוראה) לא ניתן להצביע על הבדלים של ממש לפי הרקע של התלמידים (זוסמן ואח', 2007; בלס ואח', 2008; בלס ורומנוב, 2010).

4 במעונות יום ובמשפחתונים בפקוח משרד הכלכלה מוענקת סובסידיה ממשלתית בשכר הלימוד להורים מרקע חברתי-כלכלי חלש.

5 בבתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי והחרדי ניתנות שתי שעות שבועיות נוספות לכיתה עבור תפילה. כמו כן מוענקות שבע שעות שבועיות לבתי ספר המפעילים יום חינוך ארוך, סל שעות העומד לרשות מנהל המחוז (חצי שעה לכיתה במחוז) וסל עבור עולים חדשים. בנוסף, מוקצות שעות לטובת פיצול כיתות בלימודי יסוד בכיתות א' וב'.

6 בשנת 2009 טרם נכנסה לתוקף ההגדרה הדיפרנציאלית של גודל הכיתה התקנית בהתאם לרקע החברתי-כלכלי של התלמידים. שינוי זה צפוי היה להגדיל את שיעור ההעדפה המתקנת.

תרשים 6 שעות עבודת כוחות ההוראה בבתי ספר יסודיים¹, לפי מקור המימון והרקע החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר², ממוצע 2009-2001 (שעות שבועיות לכיתה)



הרקע החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר

- הורים
- עמותות
- רשויות מקומיות
- משרד החינוך

1. לא כולל בתי ספר בחינוך החרדי, שאינם כלולים ב"בקרת התקן".
2. רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

מקור: בלס ואחרים (טרם פורסם).

בחיובות הביניים הקצאת השעות על ידי משרד החינוך היא כיום במתכונת דומה לזו שבחינוך היסודי. נתוני בקרת התקן לשנת 2008 מלמדים (משרד החינוך, 2008) על העדפה מתקנת ברורה בחלוקתן. משרד החינוך מממן כ-83% מסך שעות ההוראה, ומימון הגורמים האחרים פחות או יותר ניטרלי, למעט זה של ההורים, הנוטה לטובת בתי הספר שתלמידיהם מרקע חזק (קלינוב, 2010). גם בחטיבות הביניים הכיתות המאכלסות תלמידים מרקע חלש קטנות מאלו שתלמידיהן מרקע חזק: 28 תלמידים לעומת כ-33.

בתיכון הגדרת כיתה תקנית לצורך קבלת "שעות תקן" ממשרד החינוך היא כזו שגודל הכיתה קטן ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים בבית הספר חלש יותר.⁷ מעבר לכך ההקצאה תלויה בעיקר בדרגת הכיתה, מסלול הלימודים והמגמה. יש לציין כי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לומדים בשיעורים גבוהים יותר מאחרים במגמות טכנולוגיות, שעלות הלימודים בהן גבוהה יחסית. רשויות מקומיות חזקות משקיעות בתלמיד בחינוך העל-יסודי הרבה יותר מרשויות חלשות (גולן, 2004), אך אין בנמצא נתונים בדוקים.

7 גודל הכיתה התקנית של תלמידים בבית ספר מהרקע החלש ביותר הוא 29.5, ושל אלו מהרקע החזק ביותר 36 (משרד החינוך, 2014א).

משרד החינוך מפעיל בכל דרגי החינוך תכניות התערבות לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, הישגים נמוכים ובעלי לקויות למידה.⁸ בחינוך הקדם יסודי מדובר בין השאר על תכנית "אור" להתערבות כוללת לילדים בגיל 1-5 ומרכזי גיל רך חינוכיים-טיפוליים יישוביים; בחינוך היסודי ניתן למנות למשל את פרישת המועדוניות ומרכזי הלמידה. בחינוך העל-יסודי הדגש הוא על מניעת נשירה והשגת תעודת בגרות (תכנית מל"א [מרחב לימודי אחר], כיתות "אתגר" ולקראת בגרות עיונית/טכנולוגית [לשעבר כיתות מב"ר/הכוון]), תכניות אמ"ץ, מרכזי נוער ועוד). כמו כן יש כמובן תקצוב נוסף לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים.

לבסוף, במימון שירותי העזר (שרתים, מזכירות וכיוצא בזה) על ידי משרד החינוך אין העדפה מתקנת לרשויות מקומיות חלשות; לעומת זאת בהשתתפות המשרד בהוצאות שונות היא קיימת (למשל בהסעות תלמידים ובאגרת שכפול).⁹

8 להרחבה ראו אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) של משרד החינוך :

<http://cms.education.gov.il/educationcms/units/shachar/alhaagaf/odot.htm>; משרד החינוך, 2014ב.

9 להרחבה ראו שם.

החלק של הרשויות המקומיות במימון מערכת החינוך

מיכל שינוול

השקעת משאבים בחינוך נעשית לא רק על ידי הממשלה המרכזית אלא גם על ידי הרשויות המקומיות, ההורים וגורמים אחרים, כגון עמותות וארגונים שונים. השקעה זו יכולה לשנות באופן משמעותי את התוצאות החינוכיות של בוגרי מערכת החינוך, בייחוד במצב שבו תרומת התקצוב הממשלתי לחינוך היא אחידה ומשמרת את ההבדלים הנובעים מהמצב החברתי-כלכלי של משקי הבית, קל וחומר במצב שבו התקצוב אינו אחיד או פרוגרסיבי. פרק זה מתייחס לסוגיית ההשקעה (או ההשתתפות התקציבית) של הרשויות המקומיות בחינוך היסודי ומקומה בדיון על דיפרנציאליות בתקצוב בתחום החינוך. נתייחס לשלוש נקודות עיקריות: אופן ההשתתפות בתקציב של הרשויות המקומיות, תפקידה של הרשות המקומית ביחס לממשלה הצרה בחינוך, וחלופות לתקצוב מערכת החינוך על ידי הרשויות המקומיות.

נוסף על התקצוב הישיר של שעות הוראה במערכת החינוך, הממשלה מתקצבת באופן חלקי שירותים שניתנים באופן מרוכז על ידי הרשויות המקומיות, הנקראים "שירותי עזר". אלה כוללים, בין היתר, שרתים, מזכירים, קב"סים, פסיכולוגים חינוכיים וכו'. שירותי העזר מתוקצבים לפי מפתח כיתה נורמטיבית וההשתתפות של משרד החינוך בתקציב משתנה לפי השירות המתוקצב. כך למשל, השתתפות משרד החינוך בעלות פסיכולוג מתמחה הוא בשיעור של 75%, וכך גם קציני ביקור סדיר, ואילו השתתפות המשרד בעלות שרתים היא בשיעור של 87%. מיעוט התקציבים המועברים לרשויות המקומיות נקבעים לפי מצב חברתי-כלכלי, כמו למשל הסעות או יום חינוך ארוך, ורוב התקציב מועבר באופן אחיד לכל הרשויות. ידוע כי ישנן רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך שאינן עומדות אף בתקציב הנדרש (מאצינג) לשירותים שונים (קב"סים, פסיכולוגים וכו') ולכן אינן מספקות אף את רמת החינוך הבסיסית לתושביהן.

נוסף על כך, רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר, יכולות להוסיף מתקציבן למערכת החינוך אם באמצעות מימון שעות נוספות ותכנים נוספים למערכת ואם באמצעים אחרים כגון הקטנת גודל הכיתות, מימון תכניות ייחודיות ועוד. לא נדון בפרק זה בחינוך הבלתי פורמלי, אך אין ספק כי ההשקעה בפעילויות אלה יכולה להשפיע באופן משמעותי על הצלחות התלמידים, והאפשרויות רבות ברשויות החזקות יותר.

בלוח הבא, הלקוח מתוך בלס, זוסמן וצור (2010), ניתן לראות את ההבדלים במימון שעות הוראה לפי מקורותיו ולפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים. חשוב לציין כי שעות ההוראה הן החלק הארי של התקצוב במערכת החינוך, אך אינו מכסה את הכול וחלק הרשויות המקומיות בפעילויות האחרות הוא גדול יותר (שירותי עזר וכו'). כלומר, התמונה יכולה להיות שונה ביותר בתקצוב של תשומות אחרות במערכת החינוך. בהדגשה, חלק הרשויות המקומיות בשעות ההוראה.

ניתן לראות כי אף שחלק הרשויות המקומיות אינו עולה על 5% מסך המימון, ההבדלים בין המימון שמקבלים התלמידים לפי הרקע החברתי-כלכלי יכול להיות עד יחס של פי 4 בין החזק לחלש. תקצוב זה של הרשויות המקומיות אף אינו מגשר על הפער הפרוגרסיבי שנוצר על ידי התקצוב של משרד החינוך. בלי להתייחס לשאלת ההשפעה של התקצוב השולי על תוצאות מערכת החינוך, אין חולק על כך שמדובר בפערים משמעותיים בין הרשויות המקומיות.

לוח 2 שעות עבודת כוחות הוראה בבתי ספר יסודיים¹, לפי מקור המימון, הרקע חברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר² והזרם החינוכי, ממוצע 2001-2009³ (שעות שבועיות לכיתה)

א. סך הכול וחינוך עברי

חינוך עברי						סך הכול			מקור המימון		
ממלכתי-דתי		ממלכתי-עברי		סך הכול		רקע חברתי-כלכלי			רקע חברתי-כלכלי		
חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש
2.9	2.1	1.4	2.4	1.9	0.9	2.4	2.0	1.1	2.4	1.7	0.7
5%	3%	2%	5%	3%	1%	5%	3%	2%	5%	3%	1%
2.9	4.0	4.3	2.0	3.8	4.5	2.2	3.8	4.4	2.2	3.3	2.9
1.9	1.1	0.1	1.9	0.5	0.0	1.9	0.7	0.0	1.9	0.6	0.0
49.9	60.1	72.2	42.5	48.7	56.2	43.5	52.4	62.9	43.5	51.4	54.7
57.7	67.4	78.0	48.8	54.7	61.6	50.0	59.0	68.5	50.0	57.1	58.4

ב. חינוך ערבי

בדואי			ערבי ⁴			סך הכול			מקור המימון
רקע חברתי-כלכלי			רקע חברתי-כלכלי			רקע חברתי-כלכלי			
חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	
	0.2	0.2		0.5	0.5		0.5	0.4	
	0.4%	0.4%		1%	1%		1%	0.8%	
	0.0	0.9		1.0	1.8		1.0	1.5	
	0.0	0.0		0.0	0.0		0.0	0.0	
	46.2	48.3		46.9	46.7		46.8	47.2	
	46.2	49.3		48.4	48.9		48.3	49.1	

1. בתי ספר יסודיים רשמיים רגילים שבהם כיתות א-ו' בלבד.

2. רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8–10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4–7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1–3.

3. הערכים המוצגים בלוח שונים במקצת מן הערכים הנגזרים מבלס, זוסמן וצור (2010; לוח נ-4), כיוון שהנתונים במחקר הנוכחי לא נופחו לפי הרכב הכיתות בכלל האוכלוסייה.

4. כולל דרוזי וצ'רקסי.

מקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ"; ועיבודי המחברים.

כאשר אנחנו מתייחסים לתקצוב של הרשויות המקומיות במערכת החינוך, יש מקום להתייחס בכלל למקומן של הרשויות המקומיות בתחום זה ולמקורות המימון שלהן עצמן, מהן הרשויות מקצות למערכת החינוך. מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות הם: ארנונה; אגרות והיטלים ומקורות נוספים; השתתפות משרדי ממשלה; ומענקים ממשלתיים. כשליש מההכנסות של הרשויות המקומיות הוא

מהממשלה, וכשני שליש ממקורות הכנסה עצמיים. מתוך הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה, עיקרן מארנונה שלא למגורים (תעשייה עסקים ומשרדי ממשלה).¹ כך, מצבה הכלכלי של הרשות המקומית, המאפשרת השקעה בחינוך, נובעת באופן משמעותי מתקצוב ישיר או מפעולות שונות של הממשלה המרכזית, כגון השקעה בתשתיות ובאזורי תעשייה, המאפשרות הפקת הכנסות לרשויות המקומיות באמצעות ארנונה מתעשייה ומעסקים. נוסף על כך, היקף ההכנסות מארנונה למגורים קשורה באופן ישיר למצב הכלכלי-חברתי של תושבי הרשות (הן בגובה הארנונה והן בהיקף הגבייה). כלומר, רשות מקומית עם הכנסות גבוהות המאפשרות השקעה בחינוך, היא ככל הנראה מאופיינת בתושבים ברמה כלכלית-חברתית גבוהה (המשקיעים יותר בחינוך בכל מקרה גם במשק הבית הפרטי) ושנהנית מפעולות הממשלה המרכזית בתכנון ובתשתיות המייצרות הכנסות מתעשייה ומעסקים.

ראוי גם להתייחס לתפקידה של הממשלה ביצירת תנאים שווים לניצול הזדמנויות עבור אזרחיה, בפרט במימון פוטנציאל ההון האנושי באמצעות מערכת החינוך, בלי להיכנס לדיון על שוויון הזדמנויות צר או רחב, שכבר נידון בפרק של מומי דהן. בהינתן נקודת המוצא של האזרחים, המושפעת ממצבו החברתי-כלכלי של משק הבית, מחבר מרעיו וסביבתו הרחבה של התלמיד, האם תפקידה של המדינה לספק מוצר חינוכי אחיד בסיסי לכל אזרחיה, או האם תפקידה לפצות תלמידים על נקודת מוצא נחותה באופן יחסי? אם כן, עד כמה הפיצוי צריך להיות ומה המחויבות של המדינה לתלמידים בעלי נקודת מוצא חזקה באופן יחסי? כלומר, האם המדינה צריכה לאסור על תשלומי הורים או רשויות מקומיות למערכת החינוך? יש לשקול את השלכות אפשריות: ראשית, המשמעות הישירה היא השוואת החינוך לסטנדרט הבסיסי ביותר, משמע רמת החינוך הנמוכה ביותר תינתן לכל התלמידים; שנית, כתוצאה מכך עלולה להיות דחיקה (או בריחה) של תלמידים חזקים למסגרות חינוכיות פרטיות ופרטיות למחצה. שאלות אלה חייבות לעמוד מאחורי כל החלטה על התערבות ממשלתית בתקצוב הרשויות המקומיות וההורים, כמו למשל איסור על הרשויות המקומיות לתקצב שעות הוראה. בנוסף, אם ייאסר על הרשויות המקומיות להוסיף מתקציבן למערכת החינוך באופן ישיר, האם יוכלו לתקצב פעילויות ותשתיות אחרות שמשפיעות באופן משמעותי על התוצאות החינוכיות של התלמידים, כמו למשל מרכזי תגבור לימודים, פעילויות תרבותיות וחברתיות ופעילויות אחרות במסגרות בלתי פורמליות?

1 בשנת 2011 הכנסות הרשויות המקומיות עמדו על 46 מיליארד ש"ח, מתוכן כ-19 מיליארד ש"ח מארנונה. מתוכן, כ-8 מיליארד ש"ח ארנונה למגורים, וכ-11 מיליארד ש"ח ארנונה שלא למגורים (מתוך: הצעת תקציב משרד הפנים לשנים 2013-2014).

נספח

הודעה לעיתונות מישיבת ועדת החינוך של הכנסת מיום 16 ביולי 2014, י"ח בתמוז תשע"ד

ראשי הרשויות מסכימים לתקצוב דיפרנציאלי בחינוך ככלי לצמצום פערים, אך מתווכחים ביניהם מי יממן את התוספת

יו"ר השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין חיים ביבס, ראש עיריית ירושלים ניר ברקת, ראש עיריית חולון מוטי ששון וסגן ראש עיריית תל אביב אסף זמיר, השתתפו היום בישיבה בוועדת החינוך בנושא תקצוב דיפרנציאלי ברשויות המקומיות. לדיון הגיעה גם מנכ"לית משרד החינוך מיכל כהן שהודיעה כי משרד החינוך פועל מאז כניסתו של שר החינוך שי פירון לתפקידו ליצירת סל אחיד לתלמיד עליו יתווספו תוספות דיפרנציאליות. "אנחנו עושים עבודה מקצועית בצוותי עבודה יחד עם משרד האוצר ומנסים לייצר מודלים שיתמודדו עם הפערים ההולכים וגדלים במערכת החינוך. דיברנו עם השלטון המקומי ואנחנו מקדמים את התפיסה שאחריות המדינה לחינוך צריכה להיות גם ברשות החזקה וגם ברשות החלשה. המדינה צריכה להיכנס למקומות בהם תקציבי הרשות לא מספיקים. בעתיד לא תהיה חלוקה שוויונית בכל דבר ועניין". עוד אמרה כי המשרד פועל לייצור שקיפות וכשהמלאכה תושלם נופתע לגלות שהפערים גדולים עוד יותר.

חיים ביבס יו"ר מרכז שלטון מקומי וראש עיריית מודיעין מכבים רעות אמר כי מרכז השלטון המקומי וכלל ראשי הרשויות בישראל תומכים בשוויון הזדמנויות מלא בחינוך. בצד זה המדינה, לדבריו, צריכה לקבל החלטה על תקצוב סל חינוך אחיד ובסיסי לכל ילד בישראל ועל הבסיס הזה להוסיף תוספת תקציב דיפרנציאלית שתיטיב עם הרשויות הפריפריאליות והמוחלשות. "ללא סל אחיד לכלל הרשויות לא יוכלו הרשות האחרות להעניק את השירותים הבסיסיים בחינוך ויאלצו שלא ברצונן, להגדיל את הארנונה והמיסים העקיפים כדי להימנע מפגיעה ברמת החינוך לתושב. לא נוכל להסכים למצב זה ולכן מחובתה של המדינה לקבוע סל חינוך אחיד ועליו תקצוב דיפרנציאלי".

ראש עיריית ירושלים, ניר ברקת אמר כי הפער בחינוך אינו נובע רק ממשאבי משרד החינוך. אלא בהכנסות ארנונה בכל רשות ורשות. "בתל אביב מושקע בילד בחינוך פי שלושה מאשר בירושלים. מה שמייצר את הפערים בחינוך זה הפערים העצומים בהכנסות הפנימיות ברשויות המקומיות. צריך לראות מהם הפרויקטים החזקים ברשויות המקומיות המבוססות וליישם אותם גם ברשויות החלשות".

מוטי ששון, ראש עיריית חולון: "אני מוציא 125 מיליון רק לחינוך הפורמלי ועוד 77 מיליון לחינוך הבלתי פורמלי. כמה אפשר עוד להעמיס על המערכת? אם ייקחו מאיתנו תקציבים לטובת הרשויות החלשות, המשמעות היא שלא יהיה לנו מאיפה לממן תוכניות חינוכיות חיוניות עבור התושבים שלנו. אל תתערבו בכסף שלנו".

יו"ר ועדת החינוך ח"כ עמרם מצנע ומי שהיה ראש עיריית חיפה וראש ועדה קרואה בירוחם אמר: "ניתנה לי הזדמנות להיות ראש עיר של חיפה וגם של ירוחם ואני אומר לכם שזה פשע שאנחנו לא מתמודדים עם שוויון הזדמנויות. מה שלמדתי זה שאם אתה משקיע בתוכניות חינוכיות, הרמה של ילדי ירוחם אינה פחותה מרמתם של ילדי חיפה החזקה". הוא הוסיף כי יש רשויות חלשות במדד חברתי-כלכלי 1-3 שאינן מסוגלות להשלים את המאצ'ינג ולכן אינן ממנות בעלי תפקידים הכרחיים כגון יועצים חינוכיים, פסיכולוגים ועוד.

סגן ראש עיריית תל אביב אסף זמיר פנה למשרד החינוך: "אם הבסיס יהיה נמוך ממה שהוא היום, תיצרו למעשה מציאות של חוסר שאנחנו נצטרך למלא. גלגלתם את הצורך לפתור את הפער על ראשי הרשויות.

אתם עושים את זה מתוך הבנה שלא נעמוד בפרץ של התושבים ונשנה סדרי עדיפויות. זה עוד סממן לכך שהמדינה מתנערת מאחריות. הדיון הוא לא האם יש צורך בתקצוב דיפרנציאלי אלא מממן את צמצום הפערים וכיצד?"

איתן אטיה, מנכל פורום ה-15: "פורום ה-15 מעולם לא התנגד לתקצוב הדיפרנציאלי. זה תפקידה של המדינה לקחת את כספי מס ההכנסה ולחלק אותם בצורה שתייצר השוואה חברתית, מעבר לדיפרנציאליות שקיימת היום. המחלוקת היא על הדרך. אנחנו יוצאים נגד הגישה שבאה מאגף התקציבים של משרד האוצר, לפיה ימשכו את התקציבים, והרשויות הן אלה שיאלצו להשלים את הפער מתוך כספי הארנונה".

נועה היימן רפרנטית חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר: "תקציב משרד החינוך הוא המשמעותי ביותר – זוהי התשומה המרכזית בחינוך הממומנת במלואה על יד משרד החינוך ושם אנחנו רוצים לייצר דיפרנציאליות. יש שני אלמנטים לשקיפות שצריכים להתקיים היום. אין לנו תמונה מלאה לגבי היקף התקצוב והפערים בתקצוב בין חזקים לחלשים ובין מגזרים. ויש קושי רב באיסוף וגיבוש הנתונים. משרד החינוך קרוב לסיום העבודה ואנחנו מקווים שהנתונים הללו יוצגו בקרוב. נראה את הפערים ולא נוכל להישאר אדישים".

בדיון השתתפו חברי כנסת רבים שהציגו עמדתם בעד התקצוב הדיפרנציאלי ביניהם: שמעון אוחיון, גימאל זחאלקה, מוחמד ברכה, מסעוד גנאים יוני שטבון, יעקב אשר, משולם נהרי ויצחק כהן.

יו"ר הועדה עמרם מצנע סיכם את הדיון רווי היצרים ואמר: "כולם מסכימים שהמציאות היום היא בלתי נסבלת והעובדה היא שאין שוויון הזדמנויות ויש פערים גדולים מאוד בחלקי האוכלוסייה במדינת ישראל. כולם מסכימים לתקציב דיפרנציאלי עד שזה מגיע לפתח הדלת, אבל בנשימה אחת כולם גם עושים תקצוב דיפרנציאלי בתוך הרשות שלהם – בין דרום תל אביב לצפון תל אביב לדוגמא – כי צריך להביא את כולם למישור אחד בסוף שנת הלימודים. החברה הישראלית משלמת בשל הפערים בחינוך מחירים חברתיים וכלכליים בלתי נסבלים. נמשיך לעקוב, וללוות כדי שהדברים ייושמו. נקיים דיון נוסף כאשר משרד החינוך יהיה מוכן עם תכנית העבודה".

מקורות

- אדי-רקח, אודרי (עורכת), 2014. **דוח ועדת המשנה לחינוך, הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף)**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- בלס, נחום, נועם זוסמן, ושי צור, 2010. **תקצוב החינוך היסודי, 2001-2009**, סדרת מאמרים לדיון 2010.18, בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- ____, טרם פורסם. **מימון שעות עבודת כוחות ההוראה בחינוך היסודי על ידי הרשויות המקומיות והשפעתה על העדפה מתקנת**, בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- בלס, נחום, ומאיר קראוס, 2010. **אי שוויון בהקצאת משאבים, א ו-ב, ירושלים: הכל חינוך**.
- בלס, נחום, ודמיטרי רומנוב, 2010. **על אחידות שכר המורים ומעמדם היחסי לעומת יתר השכירים**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום, דמיטרי רומנוב, כרמית אלמסי, דוד מעגן, ודן שיינברג, 2008. **מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2009. **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן עמי, איתמר, 2014. **חינוך חינוס לגיל הרך: סקירה משווה**, נייר עבודה, מכון ון ליר בירושלים.
- בנק ישראל, 2009. **דוח בנק ישראל 2008**.
- ____, 2012. **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, מס' 134.
- גולן, אבי, 2004. **תקצוב החינוך העל-יסודי**, בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית (הוגש לוועדת תקציבים ומשאבים של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך).
- דהאן, יוסי, ויוסי יונה, 2006. "דוח דוברת, שוויון הזדמנויות והמציאות בישראל", **תיאוריה וביקורת** 28 : 101-125.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007. **הוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003**, מס' 1303.
- ____, 2013. **שנתון סטטיסטי לישראל 2013**, מס' 64.
- ____, 2014. **הרשויות המקומיות בישראל**.
- זוסמן, נועם, מירב פסטרנק, עדנאן מנסור, ודמיטרי רומנוב, 2007. **ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003**, סדרת ניירות עבודה מס' 25, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- משרד החינוך, 2008. **דוח בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, תשס"ח**.
- ____, 2014א. **מערכת סל תלמיד בחטיבות הביניים לשנה"ל תשע"ד**, המנהל לכלכלה ותקציבים.
- ____, 2014ב. **השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ד 2014**, המנהל לכלכלה ותקציבים.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014. **דוח הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאוף")**.
- פולק, אליאב, 2012. **תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית**, מכון מילקן.
- קלינוב, רות, 2010. **תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2003-2008**, מאמר לדיון A10.01, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק בע"מ (חל"צ).
- קמחי, איל (עורך), 2012. **החינוך הקדם יסודי בישראל: היבטים ארגוניים ודמוגרפיים**, נייר מדיניות מס' 2012.01, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Ben Bassat, Avi, and Momi Dahan, 2008. "Social Rights in the Constitution and in Practice," *Journal of Comparative Economics* (1) 36.103-119 :
- Betts, Julian R., and John E. Roemer, 2005. "Equalizing Opportunity for Racial and Socio-Economic Groups in the United States through Education Finance Reform," in: P. Peterson (ed.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Cahan, Sorel, Naomi Casali, and Aharon Herskovitz, 2013. *Is Israel's Rank on International Achievement Tests Really Surprising?* School of Education, The Hebrew University of Jerusalem.

- European Commission/EACEA/Eurydice, 2014. *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Galor, Oded, and Joseph Zeira, 1993. "Income Distribution and Macroeconomics," *The Review of Economic Studies* 60 (1): 35-52.
- Hild, Matthias, and Alex Voorhoeve, 2004. "Equality of Opportunity and Opportunity Dominance," *Economics and Philosophy* 20 (1): 117-145.
- Kanbur, Ravi, and Adam Wagstaff, 2014. *How Useful is Inequality of Opportunity as a Policy Construct?* Policy Research WP 6980, The World Bank.
- Nozick, Robert, 1974. *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books .
- OECD, 2010. *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States* .
- _____, 2013. *Education at a Glance* .
- _____, 2014a. *OECD Family Database* (www.oecd.org/social/family/database)
- _____, 2014b. *PISA 2012: Results in Focus*.
- Roemer, John E., 1998. *Equality of Opportunity*, Cambridge: Harvard University Press.
- _____, 2004. "Equal Opportunity and Intergenerational Mobility: Going Beyond Intergenerational Income Transition Matrices," in: Miles Corak (ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosen, Harvey S., and Ted Gayer, 2010. *Public Finance*, McGraw-Hill Higher Education (9th edition).