



דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך

אב תשע"ד
אוגוסט 2014

תוכן ענייניים

2.....	רקע
4.....	שלבי העבודה
5.....	הנחות יסוד
6.....	שיטת התקצוב
10.....	ניתוח שלבי הגיל
10.....	גני הילדים
13.....	בתי הספר היסודיים
19.....	חטיבות הביניים
24.....	חטיבות עליונות
30.....	מודל תקצוב שעות ההוראה החדש
40.....	סיכום

רקע

אחת ממטרותיה העיקריות של מערכת החינוך היא לאפשר לכל תלמיד למצות את הפוטנציאל שלו, ללא קשר לרקע ממנו הוא מגיע, באמצעות מתן שוויון הזדמנויות.

על אף שחינוך הוא כלי מרכזי בצמצום פערים, הנתונים מעידים על כך שמערכת החינוך בישראל לא מצליחה לצמצם פערים, ונכון להיום היא ממשיכה להוות בבואה של החברה הישראלית – פערים חינוכיים משמעותיים קיימים בין מגזרים שונים, ובין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית, החברתית והכלכלית.

על מערכת החינוך לנסות לצמצם את הפערים במידת האפשר באמצעות כלי התקצוב העומדים ברשותה, שכן ישנו מתאם מובהק בין עוני, השכלת ההורים וסיכויי הצלחתו של התלמיד. הורים עניים אינם מסוגלים להשקיע בילדיהם את אותם משאבים כמו הורים מבוססים, והרשויות המקומיות בישובים חלשים מתקשות לסייע לבתי הספר, למשפחות ולתלמידים.

ישראל אמנם אינה המדינה היחידה שמתמודדת עם פערים בהישגים בין תלמידיה – אך מדדים בינלאומיים שונים מצביעים על כך שישראל מהמובילות מבין המדינות המפותחות בפערים בהישגים על רקע חברתי-כלכלי.

המחקר מעיד על כך שמתן שירותי חינוך ברמה גבוהה באופן עקבי לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך משפר את ההישגים החינוכיים של התלמידים ואת סיכוייהם להשתלב בהצלחה בכלכלה ובחברה. מכאן החשיבות הרבה לתקצוב כל ילד בהתאם לרקע החברתי-כלכלי שלו.

על אף האמור לעיל, ניתוח ממצאי תקצוב מערכת החינוך ממקורות ממשלתיים, נכון לשנת 2014, מעיד על כך שלא זו בלבד שהיקף התקצוב הפרוגרסיבי אינו מניח את הדעת, הרי שבמקרים מסוימים התקצוב בפועל הוא רגרסיבי. משמעות הדבר היא שלא תמיד בתי הספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש מקבלים את התקציב הגבוה ביותר, ובמקרים מסוימים הם אף מקבלים פחות מבתי הספר החזקים. תופעה זו איננה תולדה של יד מכוונת, אך המשמעות היא קריטית, שכן הגורם היחידי שמסוגל לצמצם את הפערים הוא משרד החינוך, ואם התקצוב של המשרד תורם להרחבת הפערים, הרי שיש פה בעיה של ממש.

חשוב להדגיש, שתקצוב פרוגרסיבי אין פירושו הבטחת תקצוב שווה לכל תלמיד מכלל מקורות התקצוב הקיימים (מדינה, רשויות, עמותות והורים). היקף המשאבים הנדרשים לטובת מהלך כזה עצום ולא ריאלי. יחד עם זאת, חובת המדינה היא לתת מענה מתוגבר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, בכדי להגשים את ייעודה של מערכת החינוך – לצמצם פערים ולהוביל לניעות חברתית-כלכלית.

במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנים 2013-2014, החליט שר החינוך להקים צוות בין-משרדי משותף למשרדי החינוך והאוצר, בכדי לגבש מודל תקצוב חדש, אשר יוביל לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך.

מטרת העל שהוצגה לצוות היא לייצר מודל תקצוב פרוגרסיבי ויעיל יותר, אשר יאפשר מתן שוויון הזדמנויות לכל תלמיד ותלמידה. היעד שהוצג לוועדה הוא לייצר מודל שיענה על המטרה ויוכל להיכנס לתוקף החל משנת הלימודים תשע"ה.

הצוות מיפה את ממצאי התקצוב הקיימים, ניתח את הסיבות המרכזיות שבגינן שיטת התקצוב הקיימת אינה פרוגרסיבית מספיק (ואף רגרסיבית במקרים מסוימים), ניתח באיזה שלבי גיל מומלץ להתמקד, וזאת בין-היתר בשים-לב, לפערים הקיימים בהקצאת המשאבים, לעומק הפערים החינוכיים ומידת החשיבות של מיקוד מאמצים בשלב חינוך זה, ולישימות ובשלות שינוי שיטת התקצוב בשנתיים הקרובות.

הצוות פעל כדי ליצור מודל פרקטי, המאזן בין פשטות לשיממות. אף הנחת יסוד או תפיסה לא קודשה וזאת כחלק מהניסיון ללמוד מטעויות העבר, ובכדי להבטיח מודל תקצוב שיהיה תקף לאורך זמן.

דוח זה, פרי עבודת הצוות הבין-משרדי, עוסק בצורך בשינוי מנגנוני הקצאת משאבי תקציב החינוך הממשלתי, במבנה התקציב הקיים, ובהמלצות לשינוי שיטת התקצוב. אין ספק כי מלאכת צמצום הפערים אינה מסתיימת בשינוי נוסחת תקצוב זו או אחרת – בכדי לצמצם פערים אין די במתן העדפה תקציבית. צמצום פערים דורש התגייסות של הקהילה, ושל צוותים חינוכיים מסורים, והוא דורש מענים פדגוגיים חדשניים, פיתוח מקצועי של צוותי ההוראה, בקרה אפקטיבית והערכה מתמדת. אך אין ספק כי הקצאת משאבים הולמת היא שלב הכרחי ראשון בדרך לייצר בישראל מערכת חינוך שוויונית.

שלבי העבודה

1. חברי הצוות

בשלב הראשון הוגדרו חברי הצוות הבין-משרדי:

מר משה שגיא, סמנכ"ל ומנהל מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך
מר ערן כהן, רכז חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר
מר דודי מזרחי, מנהל אגף תקציבים, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך
מר נביה אבו יוסף, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך
מר חיים גת, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך
גב' נעה היימן, רפרנטית חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר

2. תהליך העבודה

במהלך עבודת הצוות התקיימו פגישות שוטפות של חבריו וכן התקיימו דיונים עם שר החינוך ויועציו, המנהלת הכללית של משרד החינוך, מנהלי יחידות הגיל והמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך והנהלת אגף התקציבים במשרד האוצר.

הצוות פעל בחמישה שלבי עבודה עיקריים –

- מיפוי הנחות היסוד המוסכמות
- בחינת מתודולוגיות תקצוב שונות וגיבוש מתווה יישום יעיל ופשוט בכדי לעמוד ביעד שהוצב, תוך בחינת שורה ארוכה של משתנים כלכליים, תקציביים, ותפעוליים
- בחינת שלבי הגיל בהם נכון לשנות את מודל התקצוב. במסגרת הבחינה נשאלו השאלות הבאות –
 - האם קיימים פערים בתקצוב הקיים?
 - מה מידת הפערים בהישגים בין תלמידים?
 - מה מידת החשיבות של מיקוד מאמצים בשלב חינוך זה לצמצום פערים לימודיים?
 - האם שינוי מנגנון התקצוב בשנתיים הקרובות הינו ישים?
- ביצוע מאות סימולציות על בסיס המתודולוגיה שנבחרה, תוך איתור מודלי התקצוב האופטימאליים בהתחשב במגבלות הנתונות.
- גיבוש חלופות מרכזיות לשינוי בתקצוב שלבי הגיל היסודי וחטיבת הביניים. במסגרת הדיונים עם שר החינוך התקבלה החלטה על החלופה המועדפת.

הנחות יסוד

- חינוך הוא הכלי המרכזי לצמצום פערים בחברה, ועם זאת מערכת החינוך מתקשה בצמצומם.
- הקצאה דיפרנציאלית של משאבי המדינה לטובת אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית, היא כלי מרכזי לצמצום פערים לימודיים. תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש מתמודד עם בעיה משולשת: הוא מקבל פחות משאבים חומריים מהוריו (שיעורים פרטיים, חוגים וכדומה), פחות משאבים (על פי רוב) מהרשות המקומית שבה הוא מתגורר וכן הוא מתמודד עם אתגרים חברתיים מורכבים יותר.
- לאור ממצאי הקצאת תקציב החינוך, יש צורך לבצע שינוי משמעותי בשיטת התקצוב, שכן לא זו בלבד שלא מתקיים תקצוב דיפרנציאלי משמעותי בין בתי הספר, הרי שבמקרים מסוימים התקצוב בפועל הוא רגרסיבי (קרי, בתי הספר החלשים מקבלים פחות מבתי ספר החזקים).
- יש להתמקד תחילה בבחינת מודל התקצוב הממשלתי, כלומר – ביעילות הקצאת משאבי הממשלה לחינוך. זאת, מבלי לגרוע מהחשיבות ומהערך של בחינת המשאבים אשר מגיעים לבתי הספר גם מהרשויות המקומיות ומההורים.
- מיקוד הצוות יהיה בחינוך הציבורי הרשמי בלבד – כחלק ממדיניות של חיזוק החינוך הציבורי.
- מבלי לגרוע מחשיבותו של תקצוב דיפרנציאלי, יש לוודא שבמסגרת התהליך לא מתבצעת פגיעה משמעותית בבתי הספר הציבוריים מרקע חברתי-כלכלי חזק, שכן הדבר עלול לשחוק את מעמד החינוך הציבורי בישראל.
- יש מקום להתייחסות שונה ולהעדפה תקציבית לאוכלוסיות ייחודיות כגון תלמידים מחוננים ומצטיינים, מגזרי המיעוטים, עולים חדשים וכן הלאה – וזאת ללא תלות במצבם החברתי-כלכלי.
- על שיטת התקצוב לחתור לאיזון בין פשטות, שקיפות ושימוש כערכים מובילים. מטרת הצוות הייתה לבנות מודל יישומי, בר-קיימא, שיביא בפועל לצמצום פערים.

שיטת התקצוב

ניתן לחלק את ההוצאה הרגילה לחינוך לשלושה אפיקי תקצוב עיקריים:

- **שעות לימוד** – השעות בהן יושב תלמיד בשיעור המועבר על ידי עובד הוראה.
- **שירותי עזר ועלויות מעטפת** – שירותים נלווים אשר נדרשים בכדי לקיים את מערכת החינוך כסדרה, כגון העסקת עובדי העזר (שרתים, מזכירות, סייעות, פסיכולוגים וכדומה), הסעות תלמידים, עלויות תפעול והצטיידות. תקציבים אלו מועברים ברובם לרשויות המקומיות ולבעלויות על בתי ספר בחטיבה העליונה.
- **תכניות חינוכיות משלימות** – תכניות תוספתיות אשר תכליתן לתגבר את תחומי ואופן הלימוד, ולספק מעני רווחה. תכניות אלו מופעלות על פי רוב באמצעות רשויות מקומיות נבחרות (בכפוף לקריטריונים פומביים שמפורסמים באתר המשרד) או באמצעות ספקים חיצוניים, שהמשרד רוכש מהם שירותים.

הסוגיה הראשונה אליה נדרש הצוות היא האם לשמר את ההפרדה הקיימת בין שלושת אפיקי התקצוב או האם לבצע שינוי במנגנון התקצוב ולאחד את שלושת האפיקים לאפיק אחד שיוקצה לבתי הספר ו/או לתלמידים.

לאחר בחינת מודלי תקצוב במדינות שונות בעולם, רעיונות שהועלו במסגרת דיוני וועדת החינוך של הכנסת, דוחות קודמים בנושא, והכרות עם יכולותיה הקיימות של המערכת הוחלט שלא לאגם את כל זרמי התקצוב לכדי סל אחד, אלא לבחון את היכולת לייצר דיפרנציאליות בכל אפיק בנפרד.

הרציונל שעומד מאחורי הרעיון של איגום שלושת האפיקים הוא יצירת פשטות בתהליך התקצוב, אך ישנן בעיות מהותיות ותפעוליות שנובעות ממנו, שכן כל אפיק כולל שורה ארוכה של מרכיבי תקצוב, בעלי מאפיינים שונים.

על אף האמור, עיקרון איגום המשאבים כעיקרון מנחה הוא נכון והוא הנחה את הצוות לאורך עבודתו.

מרגע שהוחלט כי בעת הזו יש לשמר את החלוקה הקיימת בין שלושת אפיקי התקצוב, נדרש הצוות להחלטה במי מבין האפיקים להתמקד תחילה. לפיכך נבחנו מידת הפרוגרסיביות בהקצאה של כל אחד מאפיקי התקצוב, מידת השפעתם על ההישגים הלימודיים והאפשרות לבצע שינוי בשיטת התקצוב בלוחות הזמנים שהוגדרו לצוות.

- **שעות הלימוד**

שעות הלימוד הן המשאב המרכזי אותו "מרגישים" התלמידים. מדובר ב"לחם ובחמאה" של מערכת החינוך – שעה בה עומד מורה מול קבוצת תלמידים.

כפי שניתן לראות באיור לעיל, שעות הלימוד הן האפיק המשמעותי ביותר בהיקפו מסך המשאבים שמקצה משרד החינוך. ועם זאת, אפיק זה הינו הרגסיבי ביותר מבין שלושת האפיקים (כפי שניתן לראות באיור 1 לעיל).

כמו כן, משרד החינוך מממן את מלוא עלותן של שעות הלימוד בכל שלבי הגיל. המימון המלא של המדינה מאפשר גמישות רבה יותר בביצוע שינויים.

- **שירותי עזר ועלויות מעטפת**

שירותים אלה ממומנים במשותף על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות. משרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות את החלק הארי בתקציבים הנדרשים לתפעול מערכת החינוך. משמעות הדבר היא ששינוי קטן כגודל באופן התקצוב של אפיק זה יהיה מורכב מאוד ליישום ללא שיתוף פעולה מצד השלטון המקומי.

יש לציין, ששירותי העזר ועלויות המעטפת מגיעים רק בחלקם לתלמידים. הם נועדו בעיקר כדי לתמוך בסביבה הלימודית. שינוי באופן התקצוב של אפיק זה נועד בעיקרו לחזק את הרשויות המקומיות החלשות – אשר אינן מסוגלות לתמוך באותו אופן בבתי הספר שבשטחן, וזאת על אף הצורך הרב של האוכלוסייה ברשויות אלה בשירותים נוספים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים כי קיים פער בגובה ההקצאה הנוסף לחינוך בין רשויות חזקות לחלשות – כאשר רשויות חזקות מוסיפות משאבים רבים למערכות החינוך שבתחומן עבור תגבור לימודי, חינוך בלתי פורמלי ועוד.

- **תכניות חינוכיות משלימות**

בין התכניות המשלימות ניתן למנות את הצהרונים באשכולות הנמוכים, תכנית התקשוב בבתי הספר, הזנה בבתי הספר, חינוך בלתי פורמלי ועוד.

אחת הסוגיות שהעסיקה את הצוות היא היעדר היעילות שנובעת מריבוי תכניות חינוכיות משלימות בהפעלה ישירה ו/או עקיפה של משרד החינוך. ניתן לשפר את הקצאת המשאבים

באמצעות איגום כלל תקציבי התכניות המשלימות לכדי "סל" תקציבי שקלי אחד המועבר לבתי הספר ו/או לרשויות המקומיות בהתאם למאפיינים חברתיים-כלכליים. מהלך מעין זה משקף את החזון שמעוגן בתכנית האסטרטגית של המשרד בשנים האחרונות, שחותר לביזור סמכויות והעצמה של בית הספר והרשות המקומית. האידיאל הוא שהללו ינהלו את מירב המשאבים המוקצים להם, באופן מושכל וגמיש, למקסום העשייה החינוכית בבית הספר וברשות.

למהלך כזה מספר יתרונות מובהקים:

- הרחבת מרחב הסמכות והגמישות של בתי הספר והרשויות המקומיות, למתן מענה מיטבי לצרכים בשטח.
- הקצאה יעילה יותר של משאבים.
- חיסכון במשאבים – ביטול כפילויות בהקצאה והפחתת תקורות הניתנות למפעיל של כל תכנית.
- פשוט ויעול תהליכים בירוקרטיים במשרד.
- הגדלת השקיפות התקציבית – תקצוב לכל תלמיד בהתאם למאפיינים חברתיים-כלכליים.
- התמקדות ביתרון היחסי של המשרד ובליבת פעילותו (הגדרת מדיניות, פיקוח ורגולציה).
- אפשרות לאגם משאבים בין תקציבי משרד / רשות מקומית / הורים / מגזר שלישי, תוך ביטול הבעייתיות הנגרמת משימוש במודל ההשתתפות (Matching), שמונע מהאוכלוסיות החלשות ביותר גישה לתקציבים נוספים.

לצד היתרונות, למהלך מעין זה אתגרים משמעותיים:

- הניסיון בישראל ובעולם מלמד על כך שדווקא בבתי ספר חלשים יש להגביר באופן הדוק את הפיקוח והרגולציה על התכנים הנלמדים ועל אופן השימוש בתקציבים.
- יש צורך בהתאמות משפטיות, בניית תשתית, הכשרת כוח אדם מיומן ומערכות מידע בבתי הספר וברשויות המקומיות בכדי לבצע את המהלך באופן מיטבי, כך שבתי הספר והרשויות המקומיות הקטנות יוכלו לתפעל באופן עצמאי פרויקטים בהיקף אדיר, שכוללים העסקה של כוח אדם ורכישת טובין בהיקף עצום.
- הסוגיה התחדדה היטב במסגרת התכנית לניהול עצמי של בתי ספר אשר סיום הטמעתה צפוי בשנת הלימודים התשע"ו; ניכר שבתי ספר ברשויות חלשות מתקשים לבצע את תכניות העבודה מקושרות התקציב באופן אפקטיבי. ישנה התקדמות עצומה בהיבט זה, אך העברת תקציב גמיש רב לבתי הספר ולרשויות מקומיות חלשות טרם ביצוע מהלכים משלימים של חיזוקם עלולה להיות בעייתית.

- שינוי מסוג זה מצריך שינוי משמעותי בהגדרות תפקידי הניהול והפיקוח של משרד החינוך, תוך יצירת מערך בקרה אפקטיבי במשרד החינוך.
- לצד החשיבות של הרחבת האוטונומיה של בתי הספר והרשויות המקומיות, על המשרד לשמר את יכולתו לפתור בעיות ולהתערב בעת הצורך.

לאחר בחינה מעמיקה של הדברים, הוחלט שלא לבצע שינוי באפיק התקצוב של התוכנית החינוכיות המשלימות בעת הזאת. בנסיבות הנוכחיות שינוי משמעותי עלול להוביל לבזבוז תקציבים ולפגיעה במערכות התומכות שמפעיל משרד החינוך – בפרט ברשויות מקומיות ובתי ספר חלשים.

לאחר סיום הטמעת תכנית הניהול העצמי של בתי ספר היסודיים, ינתח המשרד ינתח לעומק את ממצאי מחקר ההערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בעניין וישקול את הנושא בשנית.

סיכום

הצוות בחר להתמקד בראש ובראשונה באפיק התקצוב של שעות הלימוד וזאת מהטעמים הבאים:

- זהו התקציב הגדול ביותר מבין שלושת האפיקים.
- זהו התקציב שמוקצה באופן הרגסיבי ביותר.
- הישימות והבשלות לשינוי שיטת התקצוב באפיק זה היא הגבוהה ביותר.
- רכיב זה מתוקצב במלואו על ידי המדינה.

חשוב להדגיש כי אין פירושו של דבר שאין לתת מענה ולבצע תהליכים משלימים בכדי לגשר על הפערים בתקצוב באפיקים האחרים. זוהי ההעדפה הראשונית, במטרה להחיל שינוי באופן התקצוב החל משנת הלימודים תשע"ה, ולא השלמה סופית עם התמקדות בשינוי שיטת התקצוב באפיק אחד בלבד.

ניתוח שלבי הגיל

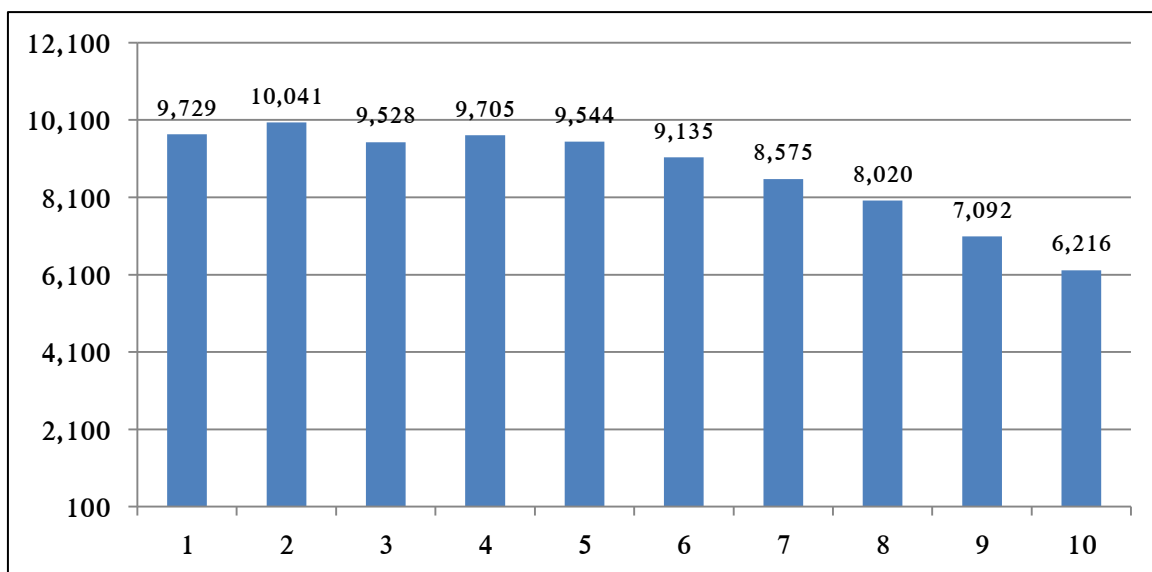
גני הילדים

1. תמונת מצב

התקצוב הבסיסי של גני הילדים על ידי משרד החינוך הוא שוויוני ואחיד, כאשר אחריות המימון והתפעול של גני הילדים מוטלת במשותף על משרד החינוך והרשות המקומית.

עבור גני הילדים הרשמיים בגיל 5 משלם משרד החינוך את שכר הגננת (שהיא עובדת מדינה) ומעביר לרשות המקומית תקציב עבור העסקת העוזרת לגננת. עבור גני הילדים בגילאי 3-4 משתתף משרד החינוך ב-90% מהוצאות השכר של הגננת והעוזרת לגננת וכן בהוצאות שאינן שכר. הרשות המקומית או הבעלות על גן הילדים משלימה את היתרה.

איור 2: התקציב לתלמיד בגני ילדים לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית (תשע"ב)



מקור: מערכת השקיפות, משרד החינוך

מניתוח תקציב גני הילדים בפועל לשנת הלימודים התשע"ב, ניכר ששיטת התקצוב יצרה אחדות בהקצאת המשאבים הבסיסית, ושעל גביה קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיביים, אשר נועדו לסייע לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות:

- יום לימודים ארוך עד השעה 16:00, שכולל ארוחה חמה, בכל המוסדות שכלולים בצו שר החינוך מתוקף חוק יום חינוך ארוך.

- בגני הילדים לגילאי 3-4, התקציב המועבר לרשויות מקומיות המקבלות מענק איזון מחושב לפי 31 תלמידים בגן, וזאת לעומת 33 תלמידים בגן רשות מקומית שאיננה מקבלת מענק איזון.
- משרד החינוך משקיע בתכניות תוספתיות בגני הילדים בעיקר במסגרת שתי תכניות העשרה בתום יום הלימודים:
 - תכנית ציל"ה (מסגרות צהריים להעשרה בתום יום הלימודים) הכוללת ארוחה חמה ברשויות מקומיות המצויות בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים בגילאי 3-8.
 - תכנית מיל"ת (מסגרות יום תוספתיות) הכוללת ארוחה חמה ברשויות מקומיות המצויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

על אף האמור לעיל מספר היבטים דורשים בחינה מחודשת:

- תקצוב גני הילדים נעשה בהתאם למספר ימי הלימודים בפועל, כך שבמגזרי המיעוטים בהם לומדים רק חמישה ימים בשבוע, מתוקצבים פחות מהמגזר היהודי בו לומדים שישה ימים בשבוע. המשרד מפעיל אמנם תכניות נוספות באשכולות הנמוכים מבחינה חברתית-כלכלית (רוב התלמידים במגזרי המיעוטים מתגוררים באשכולות אלו), אך יש מקום לשקול מחדש את מבנה ההפעלה והתקצוב, תוך עידוד אקטיבי של כל גני הילדים לפעול 6 ימים בשבוע.
- הרשויות המקומיות והשכונות שנכללו בצו חוק יום חינוך ארוך אינן בהכרח החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית ויש לבצע התאמות בכדי לוודא שהמשאבים יפנו אל התלמידים החלשים ביותר במערכת.
- אחוז הניצול של תכניות חינוכיות נוספות (כגון תכניות להארכת יום הלימודים ותכנית ההזנה) בישובים החלשים נמוך יחסית ודורש בדיקה, שכן משמעות הדבר היא שהתלמידים לא מנצלים את התקצוב לו הם זכאים.

2. עומק הפערים החינוכיים ומידת החשיבות למיקוד מאמץ בשלב חינוך זה

ככלל, קיימת הסכמה רחבה במחקר וכן בקרב אנשי המקצוע במשרד החינוך, שהשקעה בגיל הרך מניבה תשואה משמעותית ושיש בה בכדי לצמצם פערים. שיפור סביבת הלמידה של ילדים מרקע חלש משמעותי במיוחד בגיל הרך, בשעה שהם הכי רגישים להשפעות חיצוניות. המגמה כיום בעולם היא לחתור ל"היפוך הפירמידה" ולהגדלת ההשקעה בשלבי הגיל הנמוכים יותר, בפרט בתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, שכן מדובר בתשואה הגבוהה ביותר על ההשקעה; חינוך איכותי בגיל הרך מניח את התשתית להצלחה בלימודים בבית הספר, לשיפור מיומנויות חברתיות וכן מצמצם את ההסתברות לנשירה.

אמנם לא קיימים כיום אינדיקטורים אשר מצביעים על פערים בהישגים בין תלמידים בגני הילדים, אך עם זאת מחקר של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך קובע כי קיים קשר מובהק (גם בנטרול הרקע

חברתי-כלכלי והתרבותי) בין השתתפות בגן הילדים לבין ההישגים הלימודיים בהמשך. נתוני ההשתתפות בגני הילדים מצביעים על כך, שאחוז התלמידים המשתתפים ברשויות המקומיות החלשות נמוך יותר בהשוואה לרשויות המקומיות החזקות. יצוין, שהנושא בא לידי ביטוי בתכניות העבודה של משרד החינוך אשר פועל במרץ והשקיע משאבי עתק בשנים 2012-2014 בכדי ליישם את מתווה החלטת הממשלה 4088 מיום ה-8 לינואר 2012 להעניק בהדרגה חינוך חינם לגילאי 3-4 בכל מדינת ישראל. פעילות המשרד תרמה לכך שנכון למועד כתיבת הדוח, כמעט בכל מדינת ישראל יש מענה חינוכי (כיתת גן וצוות הוראה מתאים) שניתן בחינם לאזרחי ישראל, ובפרט באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר.

3. ישימות ובשלות

בגני הילדים הרשמיים משרד החינוך הוא המעסיק (והמתקצב את שכרן) של הגננות ועל כן פשוט יותר לבצע שינויים והתאמות במודל התקצוב בהשוואה לשלבי גיל אחרים.

כאמור, תקצוב גני הילדים כולל רכיבים פרוגרסיביים המוקצים על פי צו חוק יום חינוך ארוך או על פי המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. יחד עם זאת, ובניגוד לבתי הספר, משרד החינוך לא פיתח מדד לחישוב המדרג החברתי-כלכלי של כלל גני הילדים, כך שבניגוד לבתי הספר – לא ניתן, בעת הזאת, לתקצב כל גן בהתאם למצבו האישי.

בגני הילדים נערכים כיום שלושה שינויים משמעותיים:

- יישום החלטת הממשלה 4088 מיום ה-8 בינואר 2012 במסגרתה ניתן חינוך חינם לגילאי 3-4 (יישום מלא בתשע"ו) – אשר הגדיל באופן משמעותי את היקף גני הילדים, הצוות החינוכי והתלמידים המבקרים בהם.
- יישום מודל מסגרות הצהריים בגני הילדים באשכולות 1-3.
- הטמעת רפורמת "אופק חדש".

נוכח החוסר שקיים בצוותי הוראה מיומנים בגני הילדים, עקב ההרחבה המשמעותית של פריסת גני הילדים, ובכדי לייצב את המערכת, יש חשש שהטמעת רפורמה נוספת בעת הזו עלולה לבוא על חשבון איכות ההטמעה של תהליכים אחרים.

4. סיכום

פערי התקצוב בגני הילדים אינם משמעותיים דיו, שכן קיים מענה פרוגרסיבי מסוים במסגרת התקצוב הקיים. זאת ועוד, נוכח העובדה שהמשרד טרם השלים את הטמעת הרפורמות הקיימות בגני הילדים, חשב הצוות שאין מקום לבצע שינוי במודל התקצוב בשלב זה.

1. תמונת מצב

שיטת התקצוב של בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי הינה תקצוב לכיתה:

- מספר התלמידים המינימאלי בכיתה תקנית עומד על 20 תלמידים, ומספר התלמידים המקסימלי בכיתה (לצורך תקצוב) בכיתות ג'-ו' משתנה בהתאם לעשירון הטיפוח שבית הספר נמצא בו. בבתי ספר חלשים מספר התלמידים הנורמטיבי לכיתה קטן ממספר התלמידים לכיתה בבתי ספר שנמצאים במדד טיפוח חזק יותר.¹
- לאחר ש"הוגדרה" כיתה – היא מקבלת רובד שעות לימוד בסיסי ומחייב (המעוגן בחוזר מנכ"ל).
- בנוסף, זכאית כל כיתה לרובד שעות לימוד נוסף המשתנה מעת לעת בהתאם לחקיקה ולסדרי העדיפויות של משרד החינוך (כך למשל - שעות תגבור לבתי ספר חלשים על בסיס מדד הטיפוח, שעות להארכת יום הלימודים בבתי הספר בהם מיושם חוק יום חינוך ארוך, שעות לפיצול כיתות א'-ב' לקבוצות קטנות, שעות תפילה לבתי הספר המשתייכים לזרם החינוך הממלכתי-דתי, שעות תגבור לעולים חדשים או לקידום תלמידים מחוננים, לתגבור לימודי תרבות ישראל וכו').

פרט לשעות הלימוד, קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיביים אשר נועדו לסיוע לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות, כגון:

- שעות הוראה מסל הטיפוח – מוקצות באופן דיפרנציאלי בהתאם למצב החברתי-כלכלי של בית הספר
- יום לימודים ארוך, שכולל ארוחה חמה, בכל המוסדות שכלולים בצו שר החינוך מתוקף חוק יום חינוך ארוך.

¹ מדד הטיפוח של בית הספר, נקבע על ידי לשכת המדען הראשי של משרד החינוך והוא נשען על מסקנות וועדת שטראוס (2007), אשר המליצה לייצר מדד שיבטא את המדרג החברתי-כלכלי של בית הספר תוך הסתמכות על הפרמטרים הבאים:

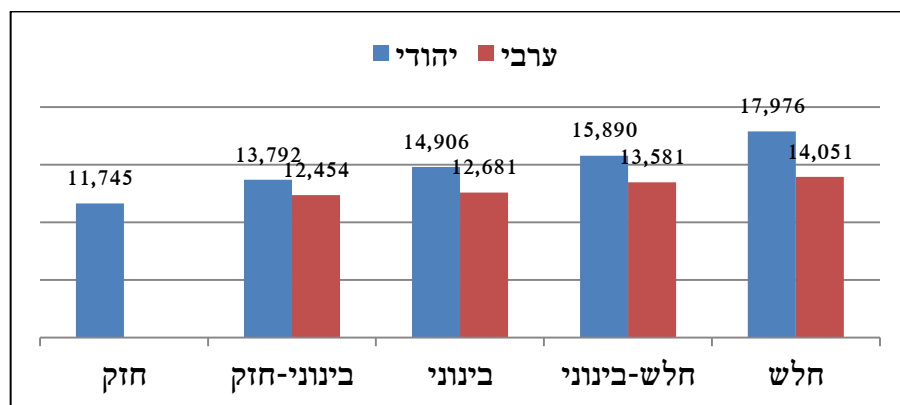
- השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%)
- רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%)
- פריפריאליות בית הספר (20%)
- שילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%)

בהתאם למדד, ציון "1" מבטא אוכלוסייה חזקה וציון "10" מבטא אוכלוסייה חלשה מבחינה חברתית-כלכלית.

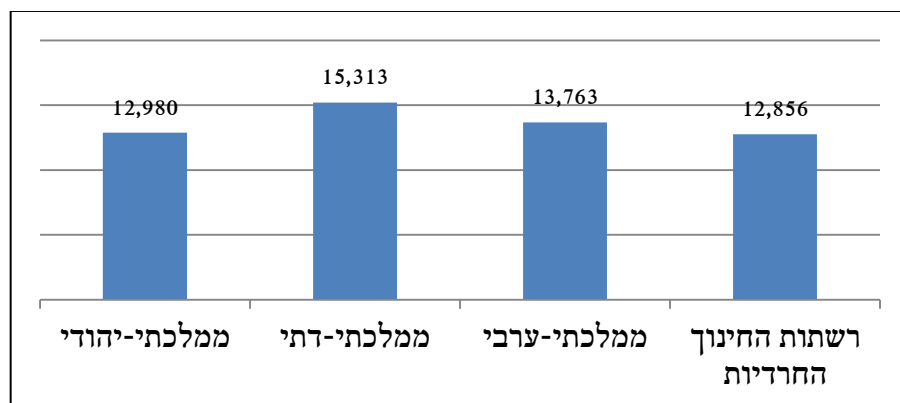
- התכנית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21 במסגרתה הורחב השימוש באמצעי מחשוב בכל בתי הספר היסודיים במחוזות צפון ודרום.
- תכנית הניהול העצמי של בתי ספר – במסגרתה ניתן תקציב נוסף לבתי הספר באופן דיפרנציאלי
- מלגות לתלמידים על בסיס המצב הכלכלי של הוריהם.
- תכניות העשרה בתום יום הלימודים (כמפורט בסעיף גני הילדים).
- תכנית השאלת ספרי לימוד.
- תכנית קרב לפיתוח והעשרה חינוכית.
- סל תרבות.
- תכניות חומש במגזרי המיעוטים ובקרב עולי אתיופיה.
- בתי הספר של החופש הגדול – הארכת שנת הלימודים בכיתות א'-ב'.

על אף שהתקצוב כולל שורה של רכיבים פרוגרסיביים, כמפורט לעיל, ניתוח של נתוני התקצוב בפועל מצביע על בעיות משמעותיות בתוצאות שהניב מודל התקצוב של המשרד.

איור 3: התקציב לתלמיד בבתי הספר היסודיים הרשמיים לפי מדד הטיפוח הבית ספרי (תשע"ב)



איור 4: התקציב לתלמיד בבתי הספר היסודיים לפי סוג הפיקוח (תשע"ב)



מניתוח תקציב בתי הספר היסודיים לשנת הלימודים התשע"ב ניכר ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית דיה:

- בתי הספר החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר.
- למרות שהתקצוב הממוצע לתלמיד יהודי נמוך מהתקצוב הממוצע לתלמיד ערבי, ניתוח ההשקעה בפריוזמה משולבת של מגזר ומדד טיפוח מעידה על בעיה; בכל מדד טיפוח, ממוצע ההשקעה במגזר היהודי גבוהה ממוצע ההשקעה במגזר הערבי.
- התקצוב לתלמיד הלומד בחינוך הממלכתי-דתי גבוה ביותר ביחס ליתר זרמי החינוך.

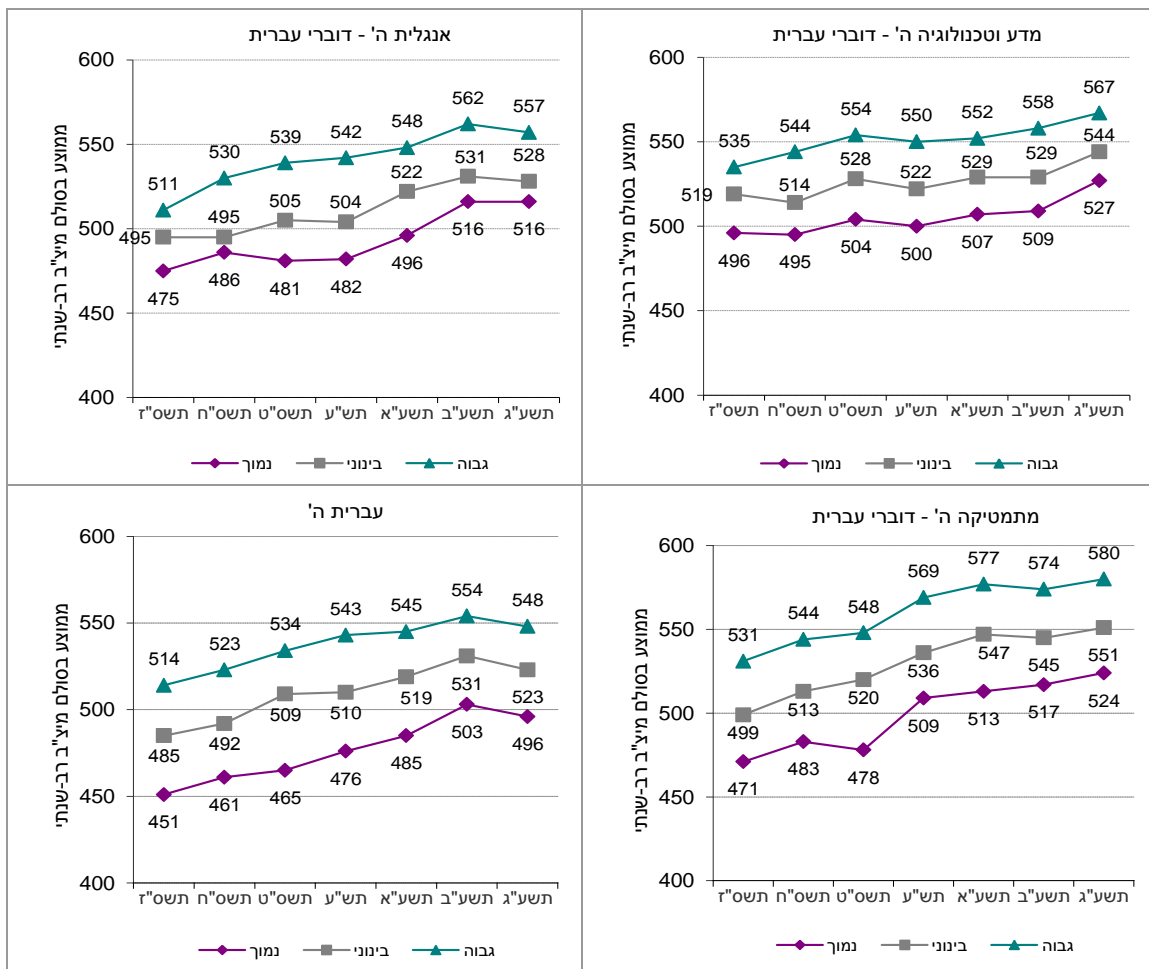
הסיבות המרכזיות לממצאים האמורים –

- מתוך כ-1,150,000 שעות לימוד בחינוך היסודי הרשמי, רק כ-65,000 שעות תוקצבו באופן דיפרנציאלי בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר ("שעות הטיפוח" עמדו על כ-6% מכלל שעות ההוראה).
- שעות הטיפוח הוקצו על פי יחס הקצאה של 1:3, קרי – על כל שעת לימוד שמקבל תלמיד בבית ספר חזק מקבל תלמיד בבית ספר חלש 3 שעות לימוד. יחס הקצאה זה גורם לכך שלמעשה שעות הוראה רבות שנועדו לבתי ספר חלשים – הוקצו לבתי הספר החזקים (חשוב לציין, שהיה לכך רציונל, שכן גם בבתי ספר שמסווגים כחזקים יש תלמידים חלשים)
- שורה ארוכה של שעות לימוד לא הוקצו על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות, אלא על פי קריטריונים חינוכיים אחרים.
- ריבוי שעות לימוד ותוכניות הדורשות "יוזמה" מצד מנהלי בתי הספר או הרשויות המקומיות על מנת לקבלם. במצב כזה, חוסר מודעות או חוסר יכולת של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות מרקע חברתי-כלכלי חלש להתמודד עם המנגנונים הבירוקראטיים של המשרד, מביאים בפועל למניעת משאבים מבתי ספר חלשים.
- חלק מהתוכניות הנוספות מחייבות השתתפות (matching) של הרשות המקומית. הדבר מונע לעיתים השתתפות של רשויות חלשות, אשר אינן מסוגלות לממן את חלקן בפרויקט (למרות שהתקציב הנדרש מהם הוא על פי רוב מינימאלי).
- מאפיינים ייחודיים של המגזר הממלכתי דתי אשר חייבו תוספות שעות הוראה בכדי לעמוד בתכנית הלימודים המחייבת. כמו כן, המגזר הממלכתי דתי מאופיין באחוז גבוה של עולים חדשים ובהתאמה מקבל משאבים גבוהים יותר בכדי להתמודד עם האתגרים החינוכיים הכרוכים בכך.

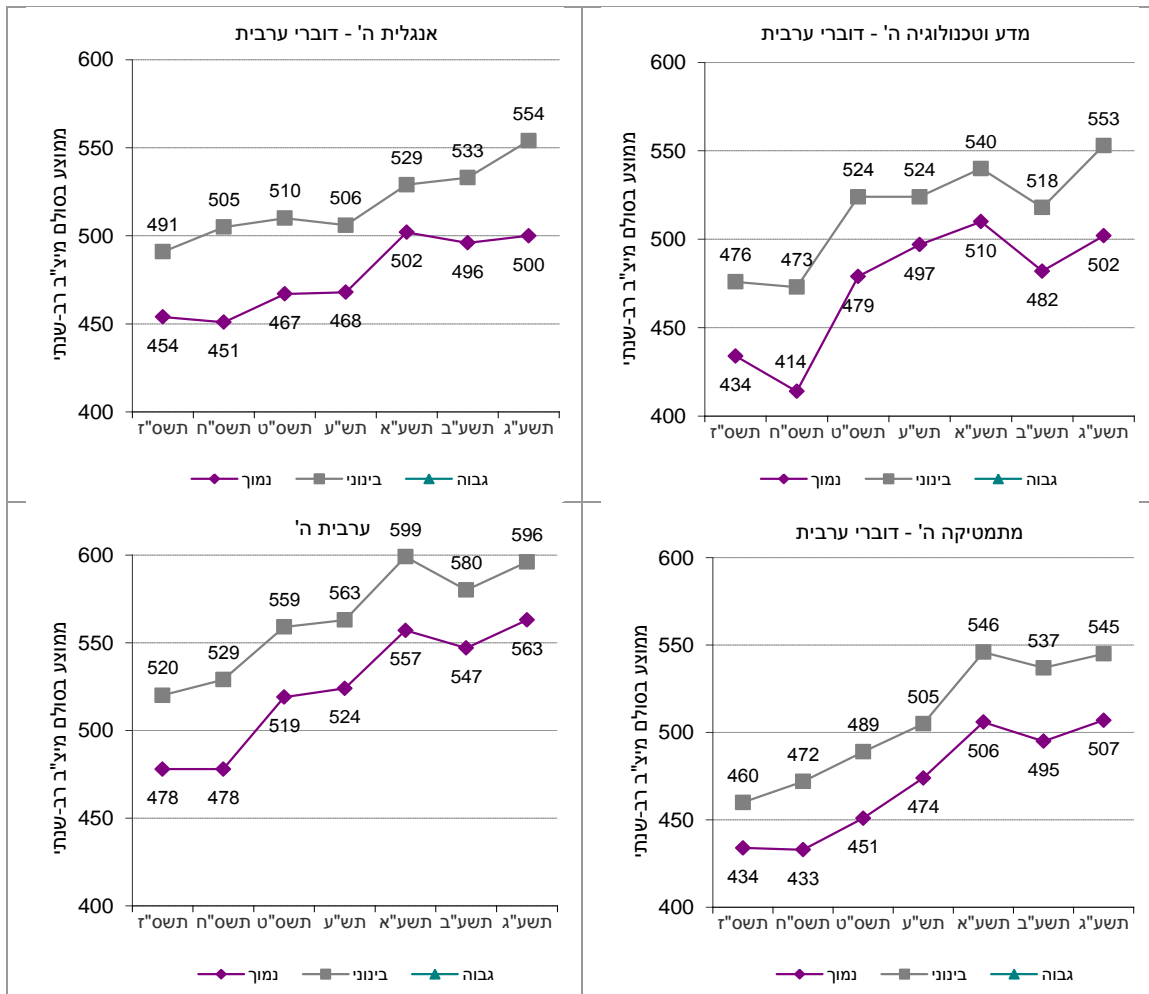
2. עומק הפערים החינוכיים ומידת החשיבות למיקוד מאמץ בשלב חינוך זה

בכל המדרים הקיימים בחינוך היסודי (מבחני המיצ"ב), על רצף שנים ועל פני כל המקצועות, קיימים פערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר כך ההישגים גבוהים יותר.

איור 5 : הישגים בבחינת המיצ"ב בכיתות ה' לפי רקע חברתי-כלכלי – דוברי עברית (תשע"ג)



איור 6: הישגים בבחינת המיצ"ב בכיתות ה' לפי רקע חברתי-כלכלי – דוברי ערבית (תשע"ג)



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

ככל שההשקעה בתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש תחל בשלב מוקדם יותר, שבו נרכשות מיומנויות היסוד, כך תהפוך ההשקעה ליעילה יותר. שכן השקעה בשלב מוקדם מונעת יצירה של פערים, ומקלה על הטיפול בשלב מאוחר יותר.

3. ישימות ובשלות

- בחינוך היסודי הרשמי משרד החינוך הוא המעסיק הישיר של עובדי ההוראה, ועל כן פשוט יותר לבצע שינויים במודל התקצוב.
- קיים מדד אמין אשר מדרג את כל בתי הספר היסודיים (וחטיבות הביניים) על פי מדרג חברתי-כלכלי (מדד הטיפוח), באופן המאפשר סיוע לכל בית חלש, גם אם הרשות המקומית בה הוא נמצא חזקה באופן יחסי.

- ניסיון העבר לשנות את שיטת התקצוב בחינוך היסודי (דו"ח ועדת שושני) אמנם לא הושלם בגלל אי העמדת תקציב מתאים, ובגלל מתודולוגיית תקצוב מורכבת וקשה ליישום, אך חברי הצוות סברו שמדובר דווקא בהזדמנות; באמצעות הפקת לקחים וניתוח הסיבות שבגינן השינוי לא צלח, ניתן יהיה לגבש מודל מעשי לתקצוב דיפרנציאלי בשעות הוראה בחינוך היסודי.
- יישום רפורמת "אופק חדש" בחינוך היסודי הושלם בהצלחה. בנוסף, תכנית ה"ניהול העצמי" בבתי הספר צפויה להבשיל ולהגיע לפריסה כמעט מלאה בכל הארץ בשנת הלימודים התשע"ה. שתי הרפורמות יחד מאפשרות למנהל בית הספר גמישות רבה יותר בניהול. הרחבת היקף שעות הלימוד שנועדו לתת מענה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש יכולה להוות מכפיל כוח בכל הנוגע לתהליך החינוכי בבית הספר ולהעצמת המנהל.

4. סיכום

נוכח הפערים התקציביים והפערים בהישגים הלימודיים, ובהתחשב בכך שקיימת בשלות רבה והיתכנות גבוהה ליישום תקצוב דיפרנציאלי בשלב גיל זה, ניתן וכדאי להתמקד בשינוי מודל התקצוב בשעות הלימוד בשלב גיל זה.

חטיבות הביניים

1. תמונת מצב

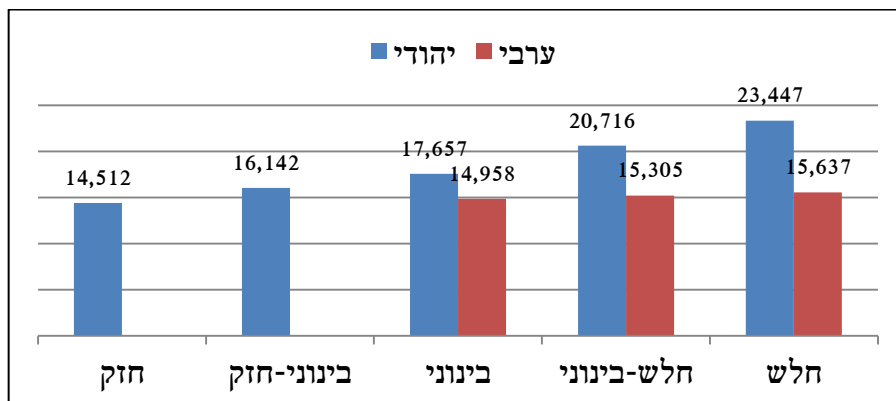
מודל התקצוב בחטיבות הביניים דומה במהותו למודל התקצוב ביסודי.

גם בחטיבות הביניים קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיבי אשר נועדו לסיוע לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות, כגון:

- שעות הוראה מסל הטיפוח – מוקצות באופן דיפרנציאלי בהתאם למצב החברתי-כלכלי של בית הספר
- תכניות בקרב נוער בסיכון
- תכנית רווחה יישוביות ושיקום שכונות
- תכניות חינוכיות לשיפור הישגים
- טיפול רגשי והעצמה לשכבות החלשות
- תכנית קדם-עתידיים לחיזוק תלמידים מצטיינים בפריפריה

על אף שהתקצוב כולל שורה של רכיבים פרוגרסיביים, כמפורט לעיל, ניתוח של נתוני התקצוב בפועל מצביע על בעיות משמעותיות בתוצאות שהניב מודל התקצוב של המשרד, כאשר עומק הפערים גדול יותר מאלו שהתגלו בחינוך היסודי.

איור 7: התקציב לתלמיד בחטיבות הביניים לפי מדד הטיפוח הבית ספרי (תשע"ב)



מקור: מערכת השקיפות, משרד החינוך

מניתוח תקציב חטיבות הביניים לשנת הלימודים התשע"ב ניכר ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית דיה:

- בתי הספר החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר.
- התקצוב לתלמיד יהודי גבוה מהתקצוב לתלמיד ערבי.

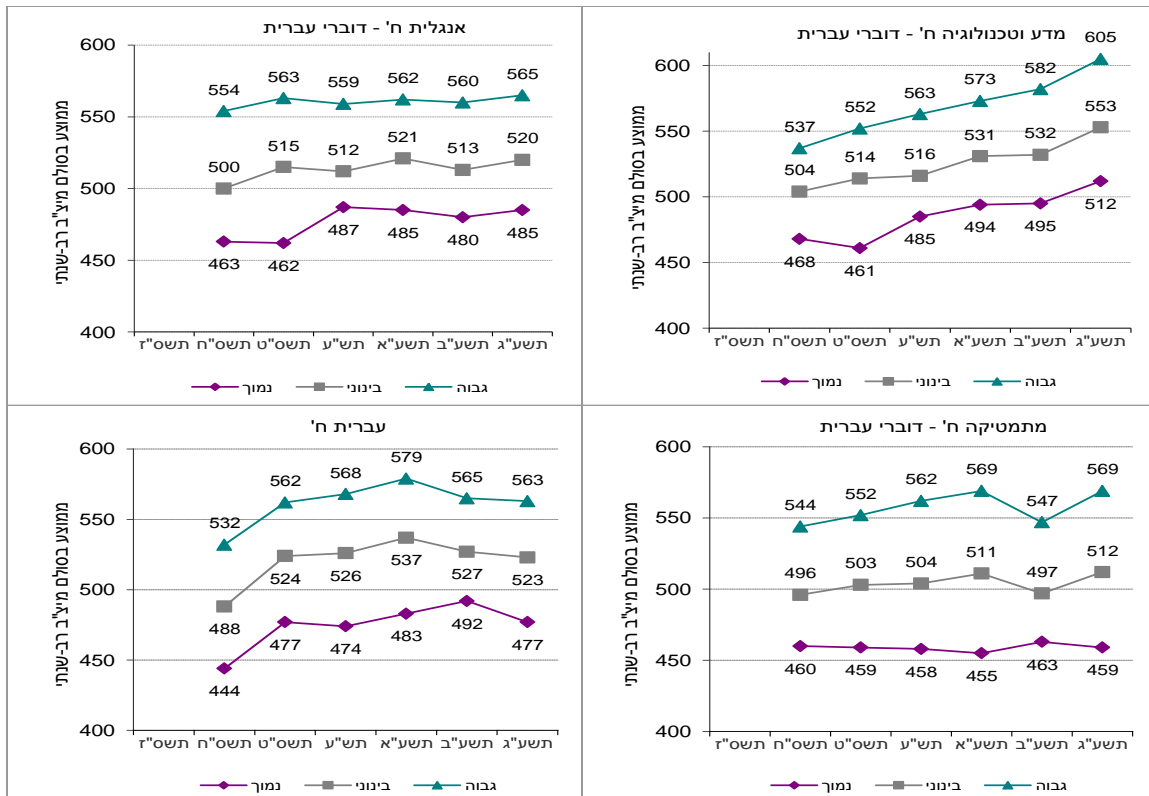
הסיבות המרכזיות לממצאים האמורים –

- מתוך כ-405,000 שעות לימוד בחינוך היסודי הרשמי, רק כ-32,000 שעות תוקצבו באופן דיפרנציאלי בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר ("שעות הטיפוח" עמדו על כ-8% מכלל שעות ההוראה).
- שעות הטיפוח בחטיבת הביניים לא הוקצו במלואן על פי מדד הטיפוח של בתי הספר. משמעות הדבר הוא שגם השעות אשר יועדו לצמצום פערים לא הוקצו על פי המדד הרלוונטי ביותר.
- שאר הסיבות זהות לאלה אשר פורטו בפרק החינוך היסודי – אך בעוצמה רבה יותר.

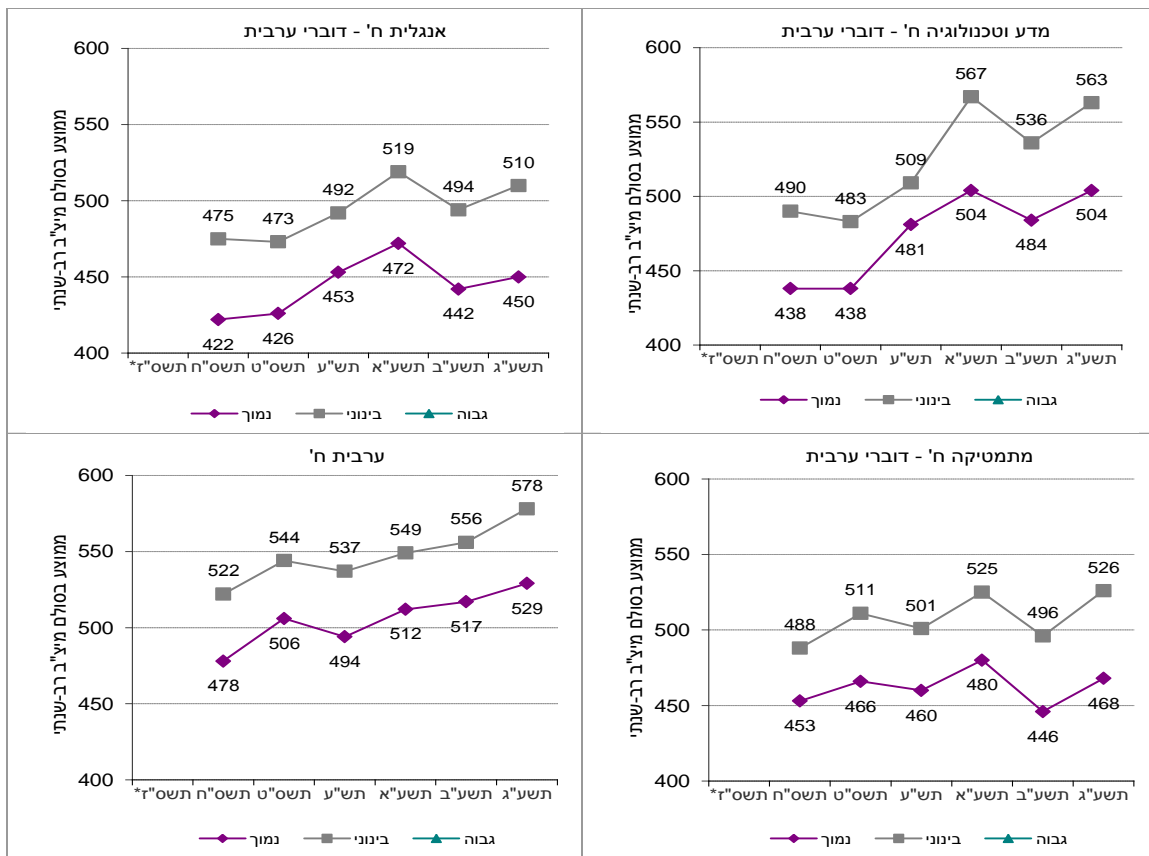
2. עומק הפערים החינוכיים ומידת החשיבות למיקוד מאמץ בשלב חינוך זה

בכל המדדים הקיימים בחינוך היסודי (מבחני המיצ"ב), על רצף שנים ועל פני כל המקצועות, קיימים פערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר כך ההישגים גבוהים יותר. הפערים ניכרים יותר מאלה שנמדדו בגילאים צעירים יותר (כיתות ה').

איור 8: הישגים בבחינת המיצ"ב בכיתות ח' לפי רקע חברתי-כלכלי – דוברי עברית (תשע"ג)



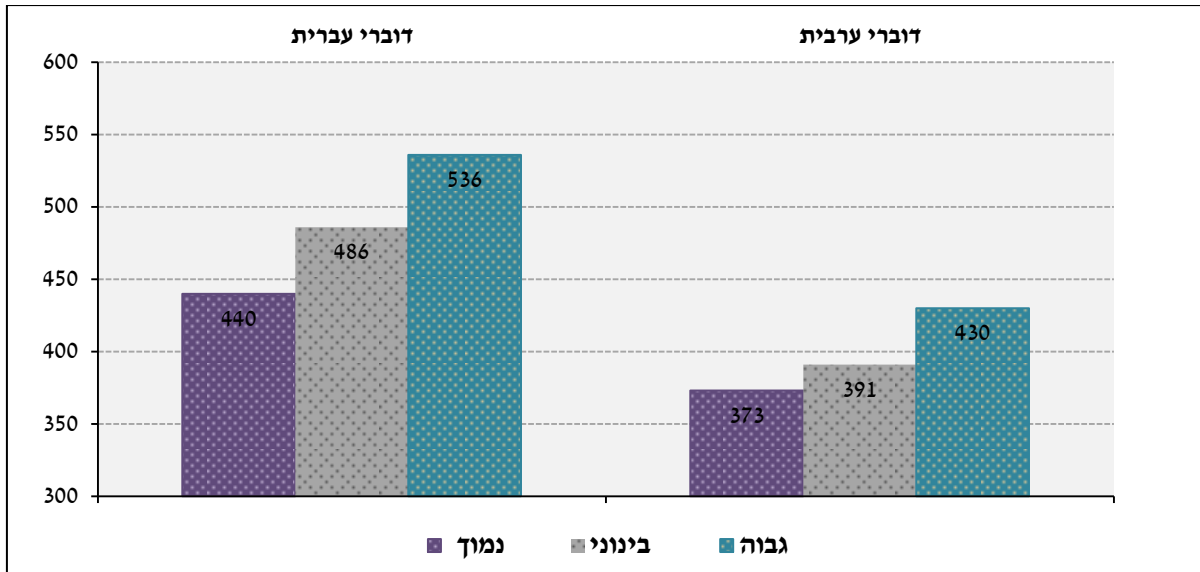
איור 9: הישגים בבחינת המיצ"ב בכיתות ח' לפי רקע חברתי-כלכלי – דוברי ערבית (תשע"ג)



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

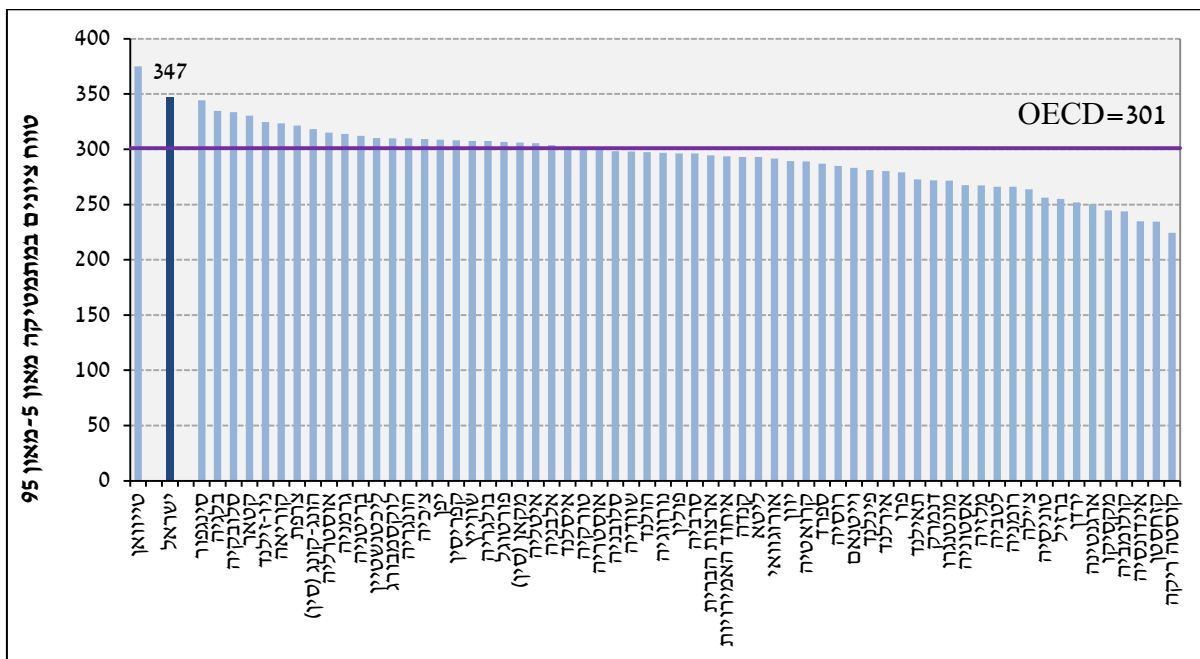
ממבחן פיז"ה שנערך בשנת 2012 בקרב תלמידים בגילאי 15-16 עולה כי ישנם פערים משמעותיים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. פערים אלה הינם חריגים ביחס לעולם – ישראל ממוקמת במקום השני בפערים בהישגים בין התלמידים, ובמקום הראשון בפערים מבין המדינות החברות בארגון ה-OECD.

איור 10 : הישגים במבחן הפיז"ה במתמטיקה לפי רקע חברתי-כלכלי ולפי מגזר שפה (2012)



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

איור 11 : פיזור ההישגים במבחן הפיז"ה במתמטיקה (2012)



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

ישנה הסכמה רחבה בקרב דרגי המקצוע במשרד החינוך שיש לתגבר את המענה לתלמידים חלשים בחטיבות הביניים, בכדי לשפר את המוכנות להתמודד בהצלחה עם לימודים משמעותיים בתיכון. שכן, עיקר תופעת הנשירה ממערכת החינוך מתחילה בחטיבת הביניים עצמה ובתפר בינה לבין התיכון. הפניית משאבים נוספים לבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי חלש צפויה לסייע לבתי הספר לצמצם את תופעת הנשירה.

3. ישימות ובשלות

- בחטיבות הביניים הרשמיות משרד החינוך הוא המעסיק הישיר של עובדי ההוראה, ועל כן פשוט יותר לבצע שינויים במודל התקצוב.
- קיים מדד אמין אשר מדרג את כל בתי הספר על פי מדרג חברתי-כלכלי (מדד הטיפוח), באופן המאפשר סיוע לכל בית ספר חלש, גם אם הרשות המקומית בה הוא נמצא חזקה באופן יחסי.
- מודל התקצוב בחטיבות הביניים דומה לשל החינוך היסודי. לפיכך לקחים שהופקו מניסיונות קודמים לשנות את שיטת התקצוב, תקפים גם לחטיבות הביניים.

4. סיכום

נוכח הפערים התקציביים החריגים והפערים בהישגים הלימודיים, ובהתחשב בכך שקיימת בשלות רבה והיתכנות גבוהה ליישום תקצוב דיפרנציאלי בשלב גיל זה, ניתן וכדאי להתמקד בשינוי מודל התקצוב בשעות הלימוד בשלב גיל זה.

1. תמונת מצב

שיטת התקצוב של בחטיבות העליונות הינה על בסיס מפתח של תקצוב לתלמיד, כאשר עיקר התקציב נגזר משני משתנים מרכזיים: מספר שעות ההוראה לתלמיד ועלות השעה של בית הספר. מספר שעות ההוראה לתלמיד נגזר מדרגת הכיתה (ט'-י"ב), מסלול הלימודים (לדג' עיוני או טכנולוגי), סוג המגמה וסוג הכיתה (לדג' כיתה קטנה או רגילה). עלות השעה נגזרת מפרופיל המורים של בית הספר, כאשר המשרד מתקצב את בתי הספר באופן מלא בכדי לאפשר לשלם למורים את השכר בהתאם להסכמי השכר הקיבוציים. יצוין, שהמשרד לא מגביל בשום צורה שהיא את בתי הספר – הם רשאים להעסיק כל מורה בכל פרופיל שהוא, ולקבל תקצוב בהתאמה.

בנוסף, עבור כל תלמיד מקבל בית הספר (בהתאם למגמה וסוג הכיתה) תוספת תקציבית בגין שירותי עזר נדרשים (כגון עובדי סיוע ואחזקה) והוצאות שאינן שכר. זאת ועוד, בדומה לשאר שלבי הגיל, המשרד מפעיל תכניות התערבות בחטיבה העליונה הן באמצעות הקצבות לרשויות מקומיות ובעלויות על בתי ספר והן באמצעות רכישת שירותים מספקים חיצוניים.

קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיבי אשר נועדו לסיוע לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות:

- 'כיתות קטנות' – הזכאיות לתוספת שעות לימוד שנועדו לתת מענה לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים, תוך מתן עדיפות לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. העלות התקציבית של הכיתות הקטנות נאמדת בכ-850 מיליון ש"ח (כ-11.5% מסך תקציב שעות הלימוד). הקריטריונים להקצאת הכיתות הקטנות מבוססים על שיקולים פדגוגיים לצד שיקולים חברתיים-כלכליים, כלומר מצב חברתי-כלכלי איננו הקריטריון היחיד להקצאת הכיתות הללו.
- מוחזקות – תקציב סיוע לבתי ספר קטנים בפריפריה. התקציב מחולק על בסיס מדד משולב שמתחשב במידת הפריפריאליות של בית הספר, אשכול הלמ"ס של הרשות המקומית, גודל בית הספר, האם בית הספר נמצא בעיר מעורבת והאם קיים איום ביטחוני ביישוב (בהתאם לאישור פיקוד העורף). העלות התקציבית של המוחזקות עומד על כ-230 מיליון ש"ח (כ-3% מסך תקציב שעות הלימוד).

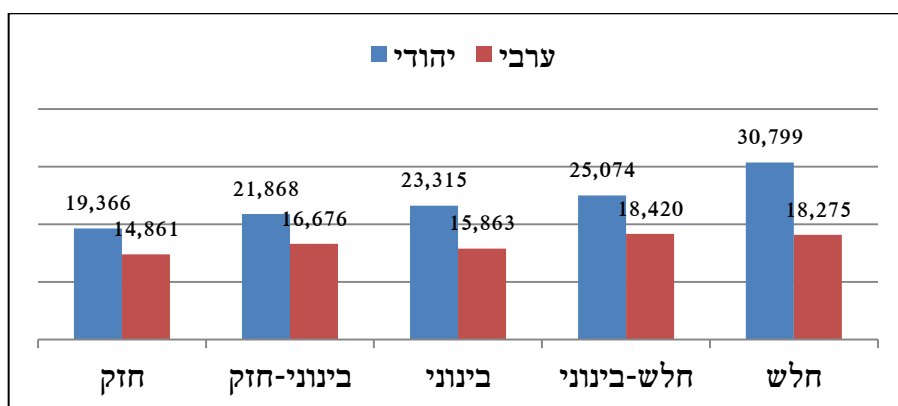
פרט לשעות הלימוד, קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיבי אשר נועדו לסיוע לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות, כגון:

- תכנית היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה) לטיפול בנוער מנותק.
- תכנית קדם-עתידים לחיזוק תלמידים מצטיינים בפריפריה.
- מלגות לתלמידים בבתי הספר על בסיס המצב הכלכלי של ההורים.

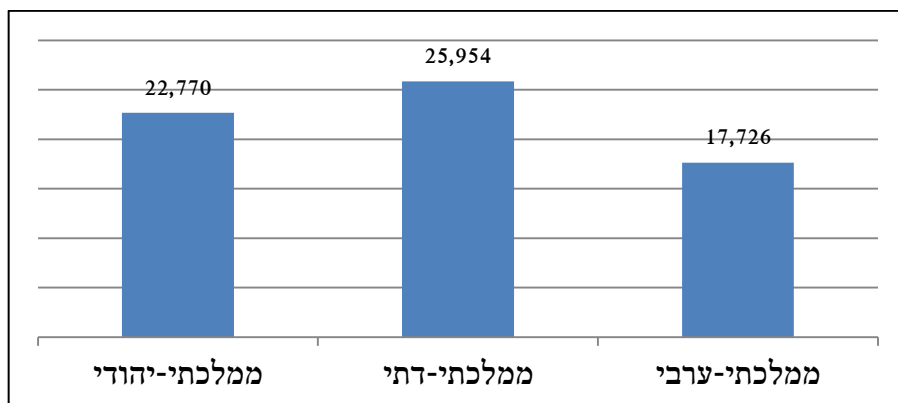
- תכניות בקרב נוער בסיכון, תכנית רווחה יישוביות, שיקום שכונות, תכניות חינוכיות לשיפור הישגים, טיפול רגשי והעצמה לשכבות החלשות.
- תכניות חומש במגזר הערבי.
- תכנית השאלת ספרי לימוד.

על אף שהתקצוב כולל שורה של רכיבים פרוגרסיביים, כמפורט לעיל, ניתוח של נתוני התקצוב בפועל מצביע על בעיות משמעותיות בתוצאות שהניב מודל התקצוב של המשרד.

איור 11 : התקציב לתלמיד בחטיבה העליונה לפי מדד הטיפוח הבית ספרי (תשע"ב)



איור 12 : התקציב לתלמיד בחטיבה העליונה לפי סוג הפיקוח (תשע"ב)



מקור: מערכת השקיפות, משרד החינוך

מניתוח תקציב החטיבות העליונות לשנת הלימודים התשע"ב ניכר ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית דיה:

- בתי הספר החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר.
- התקצוב לתלמיד יהודי גבוה מהתקצוב לתלמיד ערבי.

- התקצוב לתלמיד הלומד בחינוך הממלכתי-דתי גבוה ביותר ביחס ליתר זרמי החינוך.

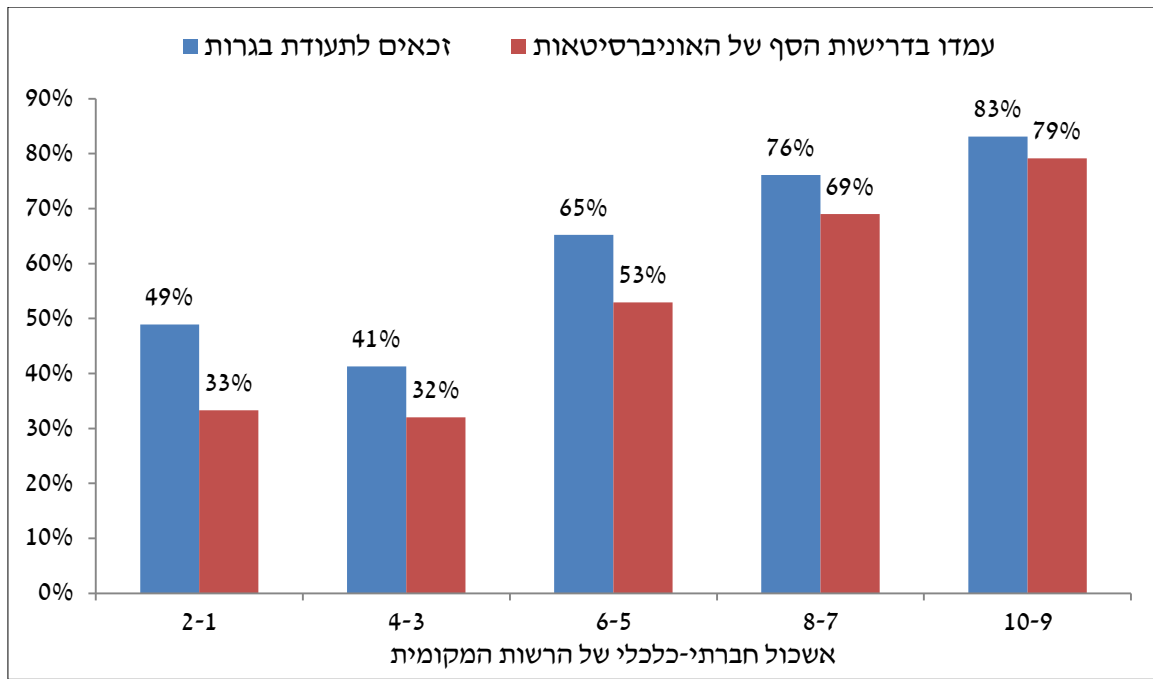
הסיבות המרכזיות לממצאים האמורים –

- בישובים מבוססים ובמגזר היהודי עובדי ההוראה משכילים יותר ובעלי ותק גבוה יותר – ולכן זכאים לשכר גבוה יותר. באופן זה – התלמידים זוכים לתקצוב גבוה יותר בשל עלויות העסקה גבוהות יותר של המורים. חשוב לציין בהקשר זה שהמשרד מתמרץ עובדי הוראה לעבוד בפריפריה ושאינן אף הגבלה לבתי הספר בכל הנוגע לעלות העסקת המורים – כפי שצוין לעיל, כל בעלות על בית ספר רשאית להעסיק כל מורה ללא קשר לעלות העסקה שלו, והיא משופה על כך באופן מלא על ידי משרד החינוך.
- מתוך סך התקציב שמיועד לחטיבה העליונה, רק כ-230 מיליון ש"ח (כ-3% מתקציב שעות ההוראה) מתוקצבים באופן אוטומטי על בסיס מצב חברתי-כלכלי. על אף שקיים מדר טיפוח לכל בית ספר, המדר לא משמש כקריטריון מרכזי לחלוקת משאבים באופן מובנה.
- הקצאת הכיתות הקטנות בחטיבה העליונה, אינה מבוססת רק על פי מדדים חברתיים-כלכליים.
- רוב שעות הלימוד לא מוקצות על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות מובהקות, אלא על פי קריטריונים חינוכיים אחרים.
- ריבוי שעות לימוד ותוכניות הדורשות "יזומה" מצד מנהלי בתי הספר או הרשויות המקומיות על מנת לקבלם. במצב כזה, חוסר מודעות או חוסר יכולת של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות מרקע חברתי-כלכלי חלש להתמודד עם המנגנונים הבירוקראטיים של המשרד, מביאים בפועל למניעת משאבים מבתי ספר חלשים.
- חלק מהתוכניות הנוספות מחייבות השתתפות (matching) של הרשות המקומית. הדבר מונע לעיתים השתתפות של רשויות חלשות, אשר אינן מסוגלות לממן את חלקן בפרויקט (למרות שהתקציב הנדרש מהם הוא על פי רוב מינימאלי).
- מאפיינים ייחודיים של המגזר הממלכתי דתי אשר חייבו תוספות שעות הוראה בכדי לעמוד בתכנית הלימודים המחייבת.

2. עומק הפערים החינוכיים ומידת החשיבות למיקוד מאמץ בשלב חינוך זה

המדדים המרכזיים המעידים על פערים בהישגים בחטיבה העליונה הם שיעור הנשירה, שיעור הזכאות לבגרות, ושיעור הזכאות לבגרות איכותית (כזו המקנה אפשרות קבלה לאוניברסיטה). בשלושת המדדים האמורים – ניכרים פערים גדולים בהישגי התלמידים בהתאם למצבם החברתי-כלכלי. למרות שיפור משמעותי בשיעור הזכאים לבגרות בשנים האחרונות, שיעור הזכאות לבגרות בפריפריה החברתית-כלכלית-גיאוגרפית עדיין נמוך משמעותית ביחס למרכז המבוסס.

איור 13 : הזכאות לבגרות לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (2012)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

חשוב להדגיש כי הפערים בהישגים בשלב חינוך זה אינם משקפים רק את יעילות החטיבות העליונות בצמצום הפערים – אלא את הצטברות הפערים לאורך כל שנות הלימודים.

3. ישימות ובשלות

- שכר הלימוד עבור החינוך הציבורי בחטיבה העליונה ממומן כולו על ידי המדינה, אך בתי הספר מופעלים על ידי בעלויות חיצוניות. כלומר, בחטיבה העליונה משרד החינוך הוא איננו המעסיק של עובדי ההוראה, למעט מספר זניח של בתי ספר ממשלתיים. אין פירוש הדבר שלא ניתן לבצע שינויים בשיטת התקצוב, אך התהליך מורכב יותר ליישום.
- שיטת התקצוב של החטיבה העליונה כמעט שאיננה כוללת רכיבים שנשענים על קריטריונים חברתיים-כלכליים (כגון מדד הטיפוח של בתי הספר). לפיכך, כל שינוי משמעותי שיתבצע יחייב בנייה מחודשת של מודל התקצוב.
- בניגוד לשלבי גיל אחרים, לא נעשו ניסיונות משמעותיים לשנות את מודל התקצוב, לפיכך אין מודל, דו"ח קיים או ניסיון עבר שניתן להיעזר בו.
- יישום רפורמת "עוז לתמורה" ותכנית ה"למידה המשמעותית" נמצא בעיצומו וקיים עומס משמעותי על המנהלים. יש חשש שהטמעת רפורמה נוספת עלולה לבוא על חשבון איכות ההטמעה של תהליכים אחרים.

4. סיכום

אין מחלוקת על כך שקיימים פערים משמעותיים מאד בתקצוב וכי שלב החינוך הינו קריטי להשתלבות כלכלית. יחד עם זאת, השקעה בתשתית החינוך (היסודי וחיבת הביניים) צפויה להשפיע גם על ההישגים בחטיבות העליונות, שכן אלה משקפים בין היתר את הצטברות הפערים בשנות הלימוד שקדמו למועד כניסת התלמידים לחטיבה העליונה.

נוכח העובדה שהמשרד טרם השלים את הטמעת הרפורמות הקיימות, חשב הצוות שאין מקום לבצע שינוי במודל התקצוב בשלב זה.

לאור האמור, החליט הצוות לדחות בשלב זה את העיסוק הנרחב במודל התקצוב בחטיבה העליונה. **סוכם כי הנושא ייבחן בשנית לקראת שנת 2016.** יחד עם זאת, הוחלט על צמצום פערים בהקצאת "כיתות קטנות" בין המגזר היהודי למגזר הערבי בתיכונים, וכן לתעדף את המגזר הערבי בהקצאת מגמות טכנולוגיות-מקצועיות. במקביל, הומלץ לתעדף מבחינה תקציבית את בתי הספר במגזר הערבי במסגרת התכנית ללמידה משמעותית בחטיבה העליונה, שפרטיה הסופיים מסוכמים בימים אלו במשרד החינוך.

סיכום והמלצות

לאחר ניתוח מכלול הנתונים, הוחלט להתמקד בשלב הראשון בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.

טבלה מסכמת - צרכים ומוכנות לפי שלבי גיל

מדרג בכל שלב גיל				
חטיבה עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	קדם יסודי	
גבוה	גבוה	בינוני	נמוך	פערי תקצוב מדינה בכדי להגיע לתקצוב מקדם שוויון הזדמנויות
גבוה	גבוה	בינוני	נמוך	עומק הפערים החינוכיים
בינונית	גבוהה	גבוהה	גבוהה מאוד	מידת החשיבות והאפקטיביות של התערבות חינוכית מוגברת בשלב הגיל
נמוך	גבוה	גבוה	נמוך	ישימות ובשלות

חשוב להדגיש – אין פירושו של דבר שאין לתת מענה ולבצע תהליכים משלימים בכדי לגשר על הפערים בשלבי הגיל האחרים. מדובר על סדרי העדיפויות בעת הזו, במטרה להחיל תהליכי שינוי באופן התקצוב החל משנת הלימודים תשע"ה.

מודל תקצוב שעות ההוראה החדש

עם קבלת ההחלטה להתמקד בשעות הלימוד בשלבי החינוך יסודי ובחטיבות הביניים, בחן הצוות את הדרך המיטבית לייצר מודל תקצוב שעות הוראה פרוגרסיבי ויעיל יותר, שיהיה בר-קיימא, ויוכל להיכנס לתוקף החל משנת הלימודים תשע"ה.

במהלך העבודה בחן הצוות לעומק את המלצות דוח ועדת שושני, דוח ועדת דברת ודוח ועדת שטראוס. בעלי התפקידים במשרד היו אלו שעמלו ליישם בפועל את המלצות הוועדות, והביאו איתם לדיוני הצוות את הלקחים והמסקנות מקשיי היישום בשל מורכבות ההטמעה.

בשלב הראשון, נבחן מבנה מודל התקצוב האופטימאלי, תוך התמודדות עם שורה של היבטים כלכליים ותפעוליים. בשלב השני, נערכו מאות סימולציות, בכדי לאתר את מודל התקצוב האופטימאלי בהתחשב במגבלות הנתונות. בשלב השלישי, לאחר בחינת שורה של חלופות יחד עם הנהלת משרד החינוך ואגף התקציבים באוצר, גובש מתווה התקצוב הראוי בהתאם ליעדים שהוגדרו.

יחידת ההקצאה

אחת הפרדיגמות המרכזיות בקרב מספר חוקרי חינוך היא שתקצוב לפי יחידת ההקצאה של תלמיד (בניגוד ליחידת ההקצאה של כיתה) הוא האופטימאלי ביותר.

על פניו, מבטיח התקצוב לתלמיד הקצאה אופטימאלית של משאבים מהסיבות הבאות:

- ההקצאה לתלמיד מאפשרת תקצוב כל ילד לפי צרכיו.
- ההקצאה לתלמיד נותנת ביטוי לקושי בהעברת שיעור לכיתות גדולות – כאשר כיתה עם מספר תלמידים גדול יותר מתוקצבת יותר מכיתה עם מספר תלמידים קטן יותר.
- ההקצאה לתלמיד מבטיחה תחרות בריאה של בתי ספר על התלמידים, שכן כל קליטה של תלמיד, ובפרט תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש, תוביל לתוספת משאבים.
- ההקצאה לתלמיד מייצרת תמריץ כלכלי מובנה לבתי הספר להיאבק בנשירת תלמידים.
- ההקצאה לתלמיד מעודדת בתי ספר גדולים יותר וניצול תקציבי יעיל יותר (בשל יתרונות לגודל).

יחד עם זאת, היתרונות התיאורטיים של יעילות ההקצאה לא מתכתבת עם המציאות בישראל בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מהסיבות הבאות:

- פיזור האוכלוסייה בישראל אינו אחיד. דווקא בפריפריה הגיאוגרפית ישנו ריכוז גבוה יותר של בתי ספר קטנים ו/או כיתות קטנות. המעבר להקצאה לתלמיד צפויה לפגוע דווקא בבתי הספר בפריפריה.
- ההקצאה לתלמיד עשויה להפחית את עומק הפרוגרסיביות, שכן בבתי ספר קטנים ו/או בעלי כיתות קטנות ביישובים חלשים, ישמשו שעות הטיפוח מקור לתקצוב שעות הבסיס. חברי הוועדה הפיקו לקחים מהקושי ביישום דוח שושני שהתבסס על שיטת תקצוב לפי תלמיד, שכן בתי ספר קטנים לא הצליחו לקיים את תכנית הלימודים המחייבת של המשרד ללא תוספות תקציב נוספות (יצוין, שבחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, הבסיס הארגוני לבית הספר הוא כיתת אם לכל דרגת כיתה, כאשר לכל כיתה יש מורה).
- ההקצאה לתלמיד במציאות בה גמישות ההעסקה הינה מינימאלית, תוביל לסרבול תפעולי ותקשה על בתי הספר להיערך מבחינה תקציבית.
- בהתאם לאמור לעיל, הקצאה לתלמיד תחייב את משרד החינוך לתקצב "רשת ביטחון" מורכבת לתפעול, כפי שיוסבר להלן.

מאחר שעל המדינה לחזק את החינוך הציבורי ולאפשר לכל בית ספר ללמד את תכנית הלימודים הבסיסית, פירושו של דבר שניתן לקיים שיטת תקצוב לפי תלמיד רק באמצעות בחירה ו/או או שילוב שתי אופציות:

- העמדת "רשת ביטחון" תקציבית לכיתות לימוד קטנות, שההקצאה לפי תלמיד שיקבלו לא מאפשרת להן לקיים את תכנית הלימודים.
 - הפעלה של מודל התקצוב לפי תלמיד עם סייג זה, מובילה בפועל לתוצאות דומות לשיטת תקצוב לפי כיתה, אך הינה מסורבלת יותר.
 - קביעת רף בסיסי גבוה מאוד של ההקצאה המינימאלי לתלמיד, שיצמצם את מספר המקרים שבהם תופעל רשת הביטחון.
- מטבע הדברים, הפעלה של מודל התקצוב עם רף בסיסי גבוה מובילה לעלויות גבוהות במיוחד שאינן ריאליות.

יש לציין, שבהתאם לסימולציות שנערכו, רוב העיוותים שיתקיימו ויחייבו את המשרד להתערב במודל התקצוב במקרה של הקצאה לפי תלמיד יהיו בפריפריה, בפיקוח החרדי, בפיקוח הממלכתי-דתי ובפיקוח הערבי. משמעות הדבר תהיה למעשה ריקון מתוכן של שיטת התקצוב לתלמיד.

כחלופה לשימוש ביחידת הקצאה של תלמיד, משתמש משרד החינוך בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים ביחידת הקצאה של כיתה, תוך תקצוב נוסף עבור כל תלמיד מעבר לילד ה-20 בכיתה. הצוות סקר שלושה יתרונות בולטים של שיטת תקצוב זו:

1. הבטחת תקצוב שעות הלימוד המחייבות בהתאם לחזור מנכ"ל ולחוק לכל תלמיד בכל כיתה, ללא תלות במספר התלמידים בכיתה ובמיקום הגיאוגרפי של בית הספר (ובלבד שמדובר בכיתה תקנית, המונה לפחות 20 תלמידים). שיטה זו מחזקת את הפריפריה ומעוגנת בתפיסת השוויון שהיא עוגן במדיניות משרד החינוך.
2. מנגנון מובנה, שצובע את שעות ההוראה שמיועדות לצמצום פערים, ומבטיח שהן יופנו למטרה זו ולא להשלמת פערי תקציב למימון שעות הבסיס המחייבות
3. פשטות תפעולית, ללא מנגנונים תומכים ומשלימים לצורך מתן "רשתות ביטחון" לבתי הספר

מאחר וקיימים גם יתרונות לשיטת התקצוב לפי תלמיד, כפי שצוין לעיל, הוחלט להמשיך להתבסס על הקצאה לכיתה, תוך המשך מנגנון התקצוב שמפצה את בתי הספר בגין כל תלמיד נוסף מעבר ל-20 ילדים בכיתה. מעבר ליחידת הקצאה זו והפיצוי התקציבי בגין היקף התלמידים בכיתה, יוקצו לכל כיתה לימוד שעות טיפוח ושעות ייעודיות בהתאמה, בהתאם לפרופיל בית הספר ולצרכים החינוכיים.² יחד עם זאת, כפי שיפורט בהמשך, הוחלט לבצע מספר שינויים במודל בכדי לתקן את העיוותים בהקצאה.

² חלק מהשעות יוקצו על פי מפתח כיתתי וחלק על בסיס מפתח בית ספרי

מודל ההקצאה

1. הגדרת שעות בסיס מחייבות לכיתה

לאחר קיום דיונים פדגוגיים במשרד החינוך ובהחלטת הנהלת המשרד, הוחלט להגדיר את תקן השעות הבסיסיות המחייבות והמתוקצבות לכל דרגת כיתה באופן אחיד, כדלקמן:

שעות תקן בסיסיות לכיתה	שלב כיתה
29 שעות שבועיות + 5 שעות שבועיות עבור פיצול במקצועות יסוד * הדרג המקצועי במשרד החינוך תמך בהקצאת 10 שעות שבועיות בכיתה א', אך הללו קוצצו מ-10 ל-5 בתקציב המדינה לשנת 2013-2014	א'
29 שעות שבועיות + 5 שעות שבועיות עבור פיצול במקצועות יסוד	ב'
31 שעות שבועיות	ג'-ד'
32 שעות שבועיות	ה'-ו'
32 שעות שבועיות (בהשוואה ל-30 שעות במודל הקודם)	ז'-ט'

מחויבות המדינה להיקף מסוים של שעות לכיתה משקף את המחויבות לרמת שירות בסיסית לכל תלמיד, ללא תלות במספר התלמידים בכיתה ובמיקום הגיאוגרפי של בית הספר (יצוין, שכיתה מזכה בתקן מלא רק אם היא כוללת לפחות 20 תלמידים).

2. הגדלה משמעותית של סל הטיפוח וצמצום השעות שמוקצות באופן לא פרוגרסיבי

מעבר לשעות המחייבות לכיתה, הוחלט להקצות את רוב שעות הלימוד הנוספות על פי מדד הטיפוח הבית ספרי. בכדי להוביל לתיקוני עיוותי ההקצאה שתוארו לעיל, הוחלט על ביטול מספר "סלי תקצוב" קיימים (כלומר שעות לימוד מעל לרובד השעות הבסיסי אשר אינן מוקצות כיום על פי מדד הטיפוח) ואיגומם אל תוך "סל שעות הטיפוח", שיוקצה באופן אוטומטי לבתי הספר, ללא תלות במנגנונים בירוקרטיים. זאת ועוד, על בסיס ניתוח סימולציות שונות ומתוך רצון לייצר מודל פרוגרסיבי יותר, הוחלט על גיבוש סלי טיפוח ייעודיים (תוספתיים) לעשירונים החלשים.

במקביל, סוכם על הרחבה תוספת אפקטיבית של שעות הוראה בהיקף של 35,500 שעות הוראה בחינוך היסודי ו-21,500 שעות בחטיבת הביניים וזאת מעבר לשעות שאוגמו לעיל, כמקור להרחבה משמעותית של שעות הטיפוח והסדרת תקן הבסיס בחטיבת הביניים בהתאם לרמת השירות שהוגדרה על ידי המשרד. כרכיב משלים, ישוריינו כ-4,000 שעות הוראה כרשת ביטחון למוסדות חינוך שיפגעו באופן לא פרופורציונאלי כתוצאה משינוי המתווה.

להלן פירוט סלי השעות שאוגמו לסל הטיפוח ותוספת השעות בכל שלב גיל – המקורות ליישום התכנית:

סה"כ	חטיבות ביניים	יסודי	רכיב
97,000	32,000	65,000	שעות טיפוח על פי המודל הישן (עד תשע"ד) - איגום
33,639	10,439	23,200	תמריץ לגודל – איגום
50,683	36,942	13,741	שיפור הישגים – איגום
3,342	3,086	256	חינוך אישי – איגום
7,643	3,070	4,573	סל ממ"ד – איגום
8,853		8,853	שעות תפילה – איגום
57,000	21,500	35,500	תוספת שעות ייעודיות ממשרד האוצר
258,160	107,037	151,123	סה"כ מקורות ליישום התכנית (בש"ש)

יש לציין, במשרד החינוך בחן בקפידה את סלי השעות שניתן לאגמם, וההחלטה שהתקבלה מבוססת על העיקרון שהתווה שר החינוך, על פיו ימשיך להינתן מענה ייחודי לאוכלוסיות מיוחדות כגון תלמידים עולים, תלמידים מחוננים, מצטיינים, חינוך מיוחד ועוד.

להלן פירוט התכנית להתפלגות השעות ומתכונת ההקצאה בכל שלב גיל – השימושים ליישום התכנית:

סה"כ	חטיבות ביניים	יסודי	רכיב
17,012	17,012		תוספת שעות לבסיס (שעתיים לכיתה בחט"ב)
206,148	75,025	131,123	סל טיפוח על פי המודל החדש ביחס של 6:1
20,000		20,000	תוספת שעות טיפוח באופן ייעודי למדדי טיפוח 8-10
15,000	15,000		תוספת שעות טיפוח באופן ייעודי למדדי טיפוח 9-10
17,012	17,012	0	סה"כ שעות לתגבור תקן בסיס על פי המודל החדש (בש"ש)
241,148	90,025	151,123	סה"כ שעות טיפוח על פי המודל החדש (בש"ש)
258,160	107,037	151,123	סה"כ שימושים ליישום התכנית (בש"ש)

משמעות איגום סל "תמריץ לגודל", שמפצה את בתי הספר על כיתות גדולות, היא הפחתה הדרגתית של מחצית משעות התמריץ, בהתאם לטבלה הבאה:

מספר תלמידים בכיתה	תשע"ד - שעות תמריץ לכיתה	מצב חדש – שעות תמריץ לכיתה
20	0	0
21	0.2	0.1
22	0.4	0.2
23	0.6	0.3
24	0.8	0.4
25	1	0.5
26	1.2	0.6
27	1.4	0.7
28	1.6	0.8

מספר תלמידים בכיתה	תשע"ד - שעות תמריץ לכיתה	מצב חדש – שעות תמריץ לכיתה
29	1.8	0.9
30	2	1
31	2.2	1.1
32	2.4	1.2
33	2.6	1.3
34	2.8	1.4
35	3	1.5
36	3.8	1.9
37	5	2.5
38	6.2	3.1
39	7.4	3.7
40	8.6	4.3

משמעות המהלך בחינוך היסודי הוא הגדלת היקף שעות הטיפול ב-130% - מכ-65,000 שעות הוראה ל-151,000 שעות הוראה. בחטיבות הביניים המשמעות היא הגדלת היקף שעות הטיפול מכ-32,000 שעות הוראה לכ-90,000 שעות הוראה. המשמעות התקציבית של ההחלטה, היא להגדיל את היקף שעות הטיפול בחינוך היסודי ובחט"ב בכ-144,000 שעות הוראה (כ-1.1 מיליארד ₪). התוספת הריאלית של שעות ההוראה לבסיס תקציב משרד החינוך בעקבות המהלך נאמדת ב-61,000 שעות הוראה (כ-460 מלש"ח).³

3. שינוי מפתח ההקצאה של שעות הטיפול

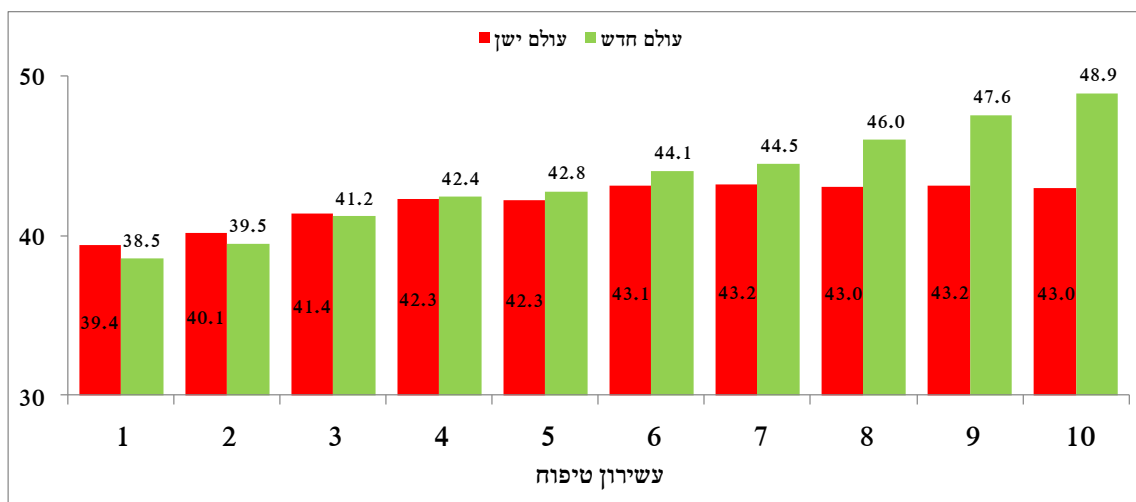
עצם הרחבתו של סל הטיפול לא מבטיחה בהכרח את הרחבת מספר שעות הלימוד המגיעות לבתי הספר החלשים באופן מספק. שכן, אופן הקצאת סל הטיפול הקיים הינו ביחס של 1:3. דהיינו, על כל שעת לימוד מסל הטיפול שמקבל תלמיד בבית ספר חזק, מקבל תלמיד בבית ספר חלש שלוש שעות לימוד. יחס הקצאה זה גוזר כי רבע משעות הטיפול אשר נועדו לתמוך בבתי ספר חלשים – מגיעות למעשה לבתי ספר חזקים.

לפיכך, במקביל להגדלת מספר שעות הטיפול – הוחלט להכפיל את יחס ההקצאה של סל זה ל-1:6. במקביל, כפי שצוין לעיל, הוחלט במקביל להגדיר סלי טיפוח ייעודיים לעשירונים החלשים, כמכסה סגורה ותוספתית. בחינוך היסודי הוחלט להוסיף 20,000 ש"ש ייעודיים למדדי טיפוח 8-10 ואילו בחטיבת הביניים הוחלט להוסיף 15,000 ש"ש ייעודיים למדדי טיפוח 9-10 על בסיס מפתח של 1:3.⁴

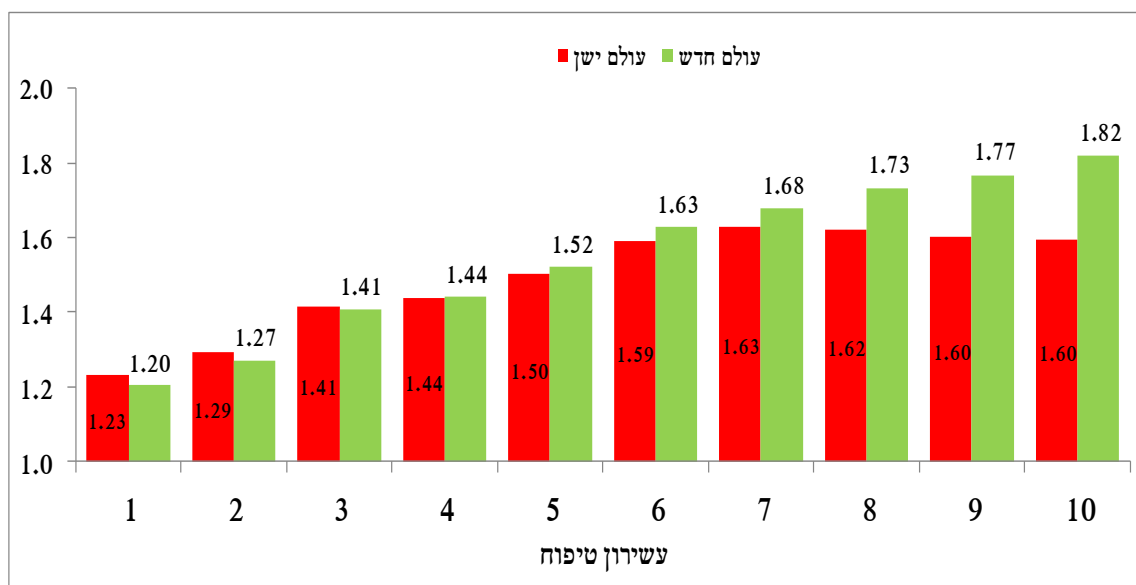
³ כולל תוספת של כ-4,000 שעות הוראה שישמשו כ"רשת ביטחון" עבור בתי ספר חריגים שלא יוכלו להתמודד בטווח הקצר עם גריעת שעות ההוראה.
⁴ בעקבות ניתוח רגישות של ההקצאה התוספתית, הוחלט להחיל יחס זה על הרובד הנוסף של שעות הטיפול בחטיבת הביניים

ההחלטה למקד מאמץ בכל אחד משלבי הגיל במדדי טיפוח שונים היא תולדה של ניתוח רגישות של ההקצאה התוספתית, כאשר פונקציית המטרה הייתה הגעה לפרוגרסיביות ממשלתית בהקצאה, בכפוף למגבלות התקציב.

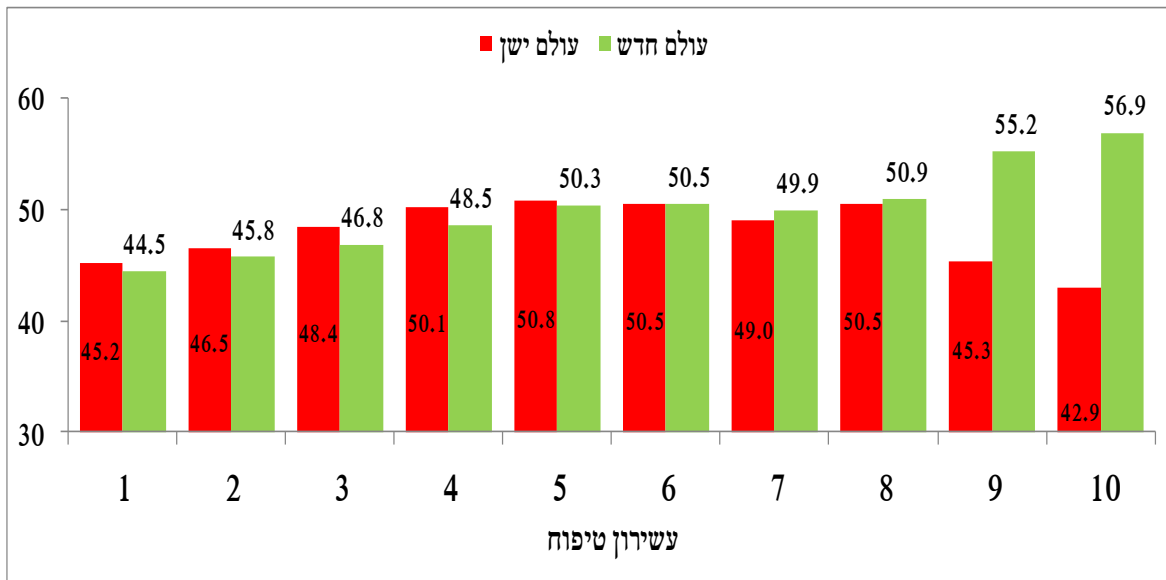
איור 14 : תוצאות סימולציית התקצוב לכיתה בחינוך היסודי (בשעות הוראה שבועיות)



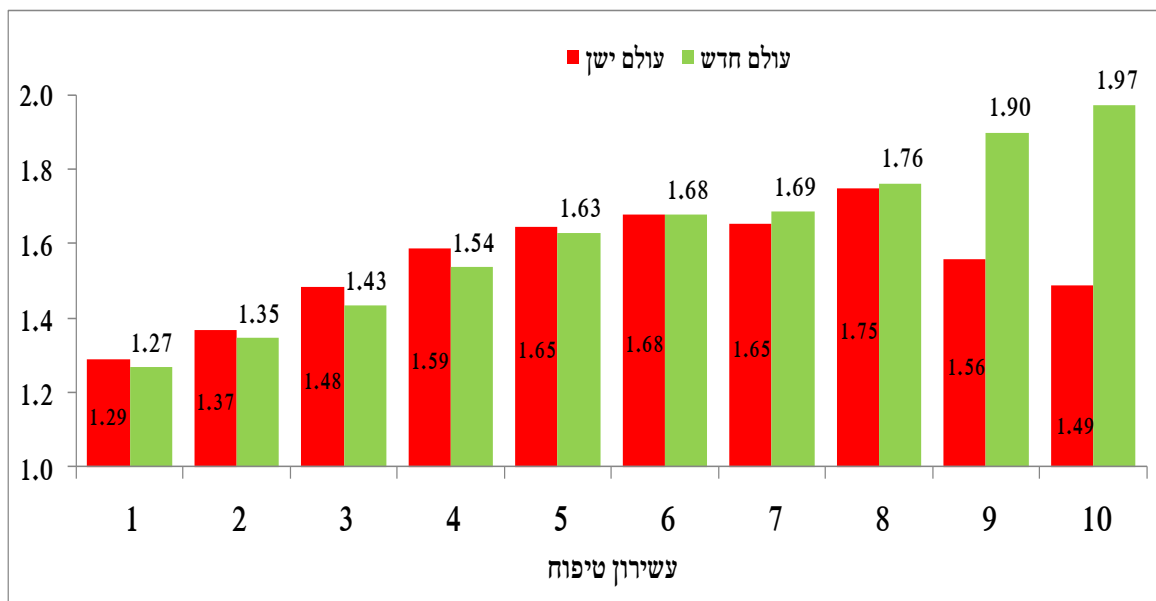
איור 15 : תוצאות סימולציית התקצוב לתלמיד בחינוך היסודי (בשעות הוראה שבועיות)



איור 16 : תוצאות סימולציית התקצוב לכיתה בחטיבות הביניים (בשעות הוראה שבועיות)



איור 17 : תוצאות סימולציית התקצוב לתלמיד בחטיבות הביניים (בשעות הוראה שבועיות)



אופן היישום

1. הדרגתיות היישום

בשל מורכבות התהליך ועל מנת לאפשר לבתי הספר מסוימים לממש באופן מיטבי את תוספת שעות ההוראה מחד, ובכדי לאפשר לבתי ספר מסוימים להתמודד עם גריעת שעות הוראה מאידך, הוחלט לבצע את המהלך באופן הדרגתי על משך 5 שנים, בהתאם למתווה הבא:

ג. תחולה הדרגתית על פני רצף של 5 שנים (תשע"ה – תשע"ט) בהתאם למתווה הבא:

שנת לימודים	אחוז יישום
תשע"ה	10%
תשע"ו	33%
תשע"ז	55%
תשע"ח	78%
תשע"ט	100%

במקביל, מאחר ושינוי זה מתרחש במקביל לקיצוץ ב-5 שעות הוראה בכיתות א' בהתאם להחלטת הממשלה והכנסת במסגרת תקציב המדינה לשנים 2013-2014, סוכם שבמקרים חריגים שבהם בתי ספר לא יוכלו בפרק הזמן הקצר להתמודד עם גריעת שעות ההוראה, יוענקו רשתות ביטחון לבתי הספר, בתיאום בין משרד החינוך ואגף התקציבים במשרד האוצר.

2. ליווי, העצמה, הערכה ובקרה של בתי הספר

הצוות הבין-משרדי גיבש מודל תקציבי חדש להקצאת שעות הוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, שיאפשר לבתי ספר חלשים מבחינה חברתית-כלכלית לבצע שינויים חינוכיים משמעותיים. יחד עם זאת, היה ברור לצוות שללא תכנית משלימה שתכלול ליווי, העצמה והערכה מתמדת של בתי הספר, לא יושג שינוי משמעותי.

לאחר אישור מודל התקצוב, תחל עבודה של צוות פנימי במשרד החינוך, שתפקידו לגבש תפיסת פתרון כוללת לבתי הספר החלשים מבחינה חברתית-כלכלית. סוכם, כי לצורך ליווי והעצמה של בתי הספר החלשים, וכן לטובת הערכה ובקרה אפקטיבית, יועמד תקציב ייעודי לאורך תקופת יישום התכנית.

3. יעדים ומדדים

בכפוף לאמור בסעיף 2, התכנית תלווה ביעדים ומדדים ברורים ברמת מטה, מחוז ומנהל בית הספר. היעדים ייבנו על ידי המשרד לטווח הקצר, הבינוני והארוך, ויכלול היבטים של שיפור הישגים לימודיים וערכיים וטיוב האקלים הבית הספרי – בהתאם למדיניות המשרד, ועל פי שיוגדר על ידי המנהלת הכללית של משרד החינוך.

הצוות הבין-משרדי גיבש מתווה בר-קיימא ליישום תקצוב דיפרנציאלי בשעות ההוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, המבוסס על העקרונות הבאים:

1. מיקוד מאמץ בגילאים הצעירים כשלב ראשון
2. מיקוד מאמץ בשעות ההוראה כשלב ראשון
3. הגדרת תקן בסיסי מינימאלי לכיתה, המשקף מחויבות בסיסית של המדינה לכל תלמיד
4. הקצאת משאבים תוספתיים לבתי הספר חלשים באמצעות מנגנון אוטומטי, שקוף ושוויוני, בכדי לנטרל חוסר מודעות או חוסר יכולת של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות מרקע חברתי-כלכלי חלש להתמודד עם המנגנונים הבירוקרטיים והתקציביים של המשרד (לרבות חיוב השתתפות – matching)
5. הרחבת הפרוגרסיביות תוך מיקוד מאמץ במדדי הטיפוח החלשים ביותר
6. שמירה על ייחודיות אוכלוסיות מיוחדות (כגון עולים חדשים, מחוננים, מצטיינים, חינוך מיוחד)
7. מימון התכנית באמצעות איגום משאבים של המשרד לצד תוספת משאבים ממשרד האוצר
8. יישום הדרגתי לצד בקרה, הערכה, הדרכה ליווי והעצמה של בתי הספר

הצוות סבור שיישום נכון של ההמלצה יכול להוביל לשינוי משמעותי במערכת החינוך בשלבי הגיל הרלוונטיים בשנים הקרובות. יחד עם זאת, ברור כי מדובר בשלב ראשון בלבד וכי יש צורך לתת מענה ולבצע תהליכים משלימים בשנים הבאות בכדי לגשר על הפערים בתקצוב באפיקים האחרים.