

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד החינוך

**תקצוב דיפרנציאלי
ככלי לצמצום
פערים במערכת
החינוך**



תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

רקע

מערכת החינוך בישראל מאופיינת זה שנים רבות, גם בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, בפערים גדולים בין תלמידיה, בכל שכבות הגיל, בעיקר בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות מבוססות לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות, בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים וגם בין תלמידים יהודים בזרמי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לתלמידים חרדים. הפערים מתבטאים הן במשאבים שמגיעים לתלמיד ממוצע החינוך, מהרשויות המקומיות וממשקי הבית, והן בהישגים הלימודיים של התלמידים. הפערים הללו פוגעים פגיעה קשה ומתמשכת בהתפתחותם ובהתקדמותם של התלמידים המשתייכים לצדדים החלשים, וממילא גם בהתפתחותה הכלכלית של ישראל, ומקשים את פתרון של בעיות ומצוקות חברתיות.

בשנות השישים של המאה העשרים עמד משרד החינוך על הפערים במערכת החינוך אשר מחייבים הקצאה דיפרנציאלית של המשאבים הציבוריים לתלמידי מערכת החינוך, על בסיס מאפיינים חברתיים-כלכליים. המרכיבים הדיפרנציאליים בהקצאת משאבי משרד החינוך הלכו והתגבשו עם השנים בשלבי החינוך היסודי ובחטיבות הביניים, בניסיון מתמשך לצמצם את הפערים במערכת החינוך. בשנת 2014 גובש מודל תקצוב דיפרנציאלי חדש לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים, והוא מופעל מספטמבר אותה שנה ועד היום.

מטרת התקצוב הדיפרנציאלי היא לקדם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ולגשר על הפער התקציבי שנוצר עקב השקעת משאבים פחותה עבור תלמידים על ידי משפחות ורשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך.

מודל התקצוב הדיפרנציאלי מתבסס על מדיניות משרד החינוך ועל התוכנית שלו לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך, ומתבטא בהקצאת תוספת שעות לימוד (שעות טיפוח) לשעות התקן הבסיסיות (המוקצות באופן שווה לכל בתי הספר, כדי לעמוד בהוראת מערכת הלימודים המחייבת). התוספת היא דיפרנציאלית וניתנת לבתי הספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של תלמידי כל בית ספר.



נתוני מפתח

1.09
מיליארד
ש"ח

העלות התקציבית של שעות הטיפול שהוקצו לחינוך היסודי בשנת הלימודים התשפ"ב (ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022). זאת, לעומת 10.67 מיליארדי ש"ח - העלות הכוללת של סך השעות שהוקצו לחינוך היסודי באותה השנה

15%-19%
20%-30%

פערי ההישגים במבחני פיז"ה השונים ב-2018 בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין תלמידים מרקע נמוך; ובין תלמידים מהמגזר היהודי לתלמידים מהמגזר הערבי, בהתאמה

16%
19%-1

פערי התקציב לתלמיד בחמישון הטיפול החלש בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בין תלמיד יהודי לתלמיד ערבי, בהתאמה

15%
30%-1

פערי התקציב הממוצעים בחינוך היסודי בין תלמיד יהודי בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ובין תלמיד בחינוך החרדי, בהתאמה

10.2%

שיעור שעות הטיפול מסך שעות התקן שהוקצו לחינוך היסודי בשנת הלימודים התשפ"ב

3,400 ש"ח

הפער בתקציב הממוצע לתלמיד בכל שלבי החינוך בין רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים - 9 עד 10 לבין אשכולות נמוכים - 1 עד 2

13.8
מיליארדי
ש"ח

ההוצאה הלאומית לחינוך ממקורות פרטיים בשנת 2021

59%

שיעור בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים (423 מ-711 בתי ספר) בחמישון הטיפול החלש שלא השתתפו בתוכנית מרום¹, שעלותה בשנים התשע"ו - התשפ"ב (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2022) הייתה כ-140 מיליון ש"ח

1 בסמוך לתחילת ההפעלה של מודל התקצוב הדיפרנציאלי גיבש משרד החינוך תוכנית משלימה לתלמידים בבתי ספר הנזקקים לטיפול, לצד הקצאת משאבים נוספים לבתי ספר אלו במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי.



פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התקצוב הדיפרנציאלי שמפעיל משרד החינוך משנת הלימודים (שנה"ל) התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך, ובכלל זה את מקורות התקצוב של בתי הספר (בתיה"ס) ואת שקיפותם כפי שנדרשה בהחלטת הממשלה בנושא משנת 2013; את הפערים בתקצוב מוסדות חינוך המשרתים תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות ומגזרים שונים, ואת הפערים בין תלמידים אלה בהישגים הלימודיים; את גיבושה, יישומה, הערכתה והשפעתה של התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך, המתבססת על מודל התקצוב הדיפרנציאלי של החינוך היסודי וחטיבות הביניים ומופעלת מ-2014; את איכות המורים וההשפעה שיש לכך על ניצול המשאבים המופנים לצמצום הפערים; וכן את הפעלת תוכנית מרום כמעטפת תומכת בבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי נמוך, המשלימה את הקצאת המשאבים הדיפרנציאלית לבתיה"ס. הבדיקה נערכה במינהל כלכלה ותקציבים ובמחוזות תל אביב, דרום וחיפה במשרד החינוך, ובכמה בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים. בדיקת השלמה נערכה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

השפעת התוכנית לצמצום פערים על התפלגות התקציב בחינוך היסודי - בשנה"ל התשע"ה עד התשפ"א (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2021) גדל מספר התלמידים בחינוך היסודי מכ-963,000 לכ-1.09 מיליון תלמידים (גידול של כ-13%), שיעור הגידול בשעות התקן בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב היה כ-14% (מכ-1.21 לכ-1.38 מיליון שעות), ושיעור שעות הטיפוח שהוקצו מתוכן עלה מכ-6% לכ-10% (מכ-69,000 לכ-141,000 שעות). לאחר יישום מלא של התוכנית לצמצום פערים היה הפער בחינוך היסודי בשנה"ל התש"ף (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2020) כ-5,320 ש"ח לטובת תלמיד חמישון הטיפוח החלש, הזקוק לטיפוח הרב ביותר (התקציב לתלמיד כזה היה כ-19,650 ש"ח), לעומת תלמיד חמישון הטיפוח החזק, הזקוק פחות לטיפוח (התקציב לתלמיד כזה היה 14,330 ש"ח). ואולם כ-80% מפער זה (כ-3,740 ש"ח) היו כבר לפני התוכנית לצמצום פערים, והשפעתה על הגדלת הפער הזה לטובת תלמידי החמישון החלש לעומת תלמידי החמישון החזק הייתה קטנה יחסית - היא הגדילה אותו רק בכ-25% (כ-1,580 ש"ח). ספק אם די בהגדלת הפער בשיעור זה כדי להביא לצמצום מהותי בפערים החינוכיים בין תלמידי החמישון החלש לתלמידי החמישון החזק.

פערים בהקצאת שעות תקן ובתקציבי משרד החינוך - שיעור שעות הטיפוח שהוקצו בישראל בשנת התשפ"ב לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים (חט"ב) מכלל שעות התקן היה כ-12% (כ-222,700 שעות טיפוח מכ-1.86 מיליון שעות תקן). שעות התקן והתקציב בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בשנה"ל התש"ף הוקצו באופן פרוגרסיבי בין חמישוני הטיפוח. במונחי שעות תקן לכיתה (הכוללות את שעות התקן הבסיסיות ואת שעות התקן התוספתיות) הוקצו בחינוך היסודי כ-36 שעות לכיתה בחמישון החזק וכ-44 שעות לכיתה



בחמישון החלש; בחט"ב הוקצו כ-46 שעות לכיתה בחמישון החזק וכ-53 שעות לכיתה בחמישון החלש. עם זאת, קיימים פערים בין המגזר היהודי והמגזר הערבי - קיים פער לטובת המגזר היהודי ברובד התקצוב הבסיסי בכל חמישון טיפוח, והוא גדל בעקבות השעות התוספתיות מ-5% עד 11% (1.7 עד 3.7 שעות תקן לכיתה) ל-8% עד 12% (2.9 עד 5.1 שעות תקן לכיתה) בחינוך היסודי, ומ-5% עד 6% (1.8 עד 2 שעות תקן לכיתה) ל-8% עד 20% (3.6 עד 10.4 שעות תקן לכיתה) בחט"ב. ככל שחמישון הטיפוח חלש יותר, הפער הבין-מגזרי גדול יותר. אשר למגזר היהודי, התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היסודי ממלכתי ובחינוך היסודי הממלכתי-דתי (ממ"ד) היה בשנה"ל התש"ף כ-15,940 ש"ח ו-17,950 ש"ח, בהתאמה, לעומת כ-13,810 ש"ח לתלמיד בחינוך החרדי (ברשתות החינוך החרדיות) - פער של כ-15% וכ-30%, בהתאמה.

מאפייני התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך - התוכנית לצמצום פערים משנת 2014 נועדה להוביל מהלך אסטרטגי רב-שנתי של צמצום פערים במערכת החינוך, באמצעות שינוי ניכר במודל התקצוב וכצעד משלים - גיבוש תוכנית רב-שנתית לתמיכה פדגוגית וארגונית בבתי ספר חלשים. למרות העקרונות של גיבוש תוכנית ייעודית המשתקפים בדוח הצוות הבין-משרדי מ-2014, משרד החינוך לא הגדיר בתוכנית לצמצום פערים יעדים ברורים ומדידים לגבי צמצום הפערים בהישגים הלימודיים ובמשתנים פדגוגיים נוספים בין מוסדות חינוך בעלי מדדי טיפוח שונים. בהתאם לכך הוא לא גיבש מדדי תפוקה ותוצאה מתאימים, שיאפשרו לבחון את מידת ההתקדמות בהשגת היעדים על פני זמן ולהעריך את האפקטיביות של המודל; וכן לא גיבש ולא הפעיל מנגנון למעקב ובקרה רב-שנתיים בנוגע ליישום התוכנית והשפעתה, כדי לעדכנה אם יידרש. כמו כן, משרד החינוך לא הגדיר גורם משרדי מתכלל שיהיה אחראי ליישום התוכנית לצמצום פערים, ובכלל זה לבחינת השפעותיה ולביצוע שינויים בהתאם, עד להשגת מטרתה.

ניכוי שעות טיפוח עבור רפורמת השילוב - משנה"ל התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) מנכה משרד החינוך באופן אחיד כ-7% משעות הטיפוח שמקבלים בתי"ס היסודיים במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי וכ-9% משעות הטיפוח שמקבלות חט"ב. זאת לצורך הקצאת תוספת שעות עבור רפורמת השילוב, שבה משולבים תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות הרגילות. בשנה"ל התשפ"ב נוכו בחינוך היסודי כ-11,000 שעות ממכסה של כ-152,000 שעות טיפוח, לטובת שילוב והכלה, ובחט"ב נוכו כ-8,400 שעות ממכסה של כ-90,000 שעות טיפוח, לטובת שילוב והכלה. שימוש בתקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים במערכת החינוך לצרכים אחרים של בתי"ס, אפילו אם הם חיוניים, פוגע במתן התוספת הנדרשת של שעות טיפוח לבתי"ס במדדי טיפוח גבוהים. בכך החלטת משרד החינוך שמכסה קבועה של שעות טיפוח תנוכה לטובת שעות שילוב הקטינה באופן קבוע את המכסה השנתית של שעות הטיפוח (בפועל) בתקציב משרד החינוך להקצאה בין בתי"ס, ובכך בעצם החלישה את היסוד הפרוגרסיבי בתוכנית לצמצום פערים, שנועד לפצות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בהתאם למדד הטיפוח.

השפעת תקציבי הרשויות המקומיות לחינוך והוצאות משקי הבית לחינוך על הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך - תקציב החינוך של הרשויות המקומיות היה בשנת 2020 כ-25.2 מיליארדי ש"ח. רובו של התקציב, 17.5 מיליארדי ש"ח (כ-69%), מקורו בתקציב משרד החינוך, ויתרתו, 7.7 מיליארדי ש"ח (כ-31%) מומנה ממקורות אחרים של הרשויות המקומיות. הפערים בין הרשויות המקומיות במצב חברתי-כלכלי נמוך לרשויות המקומיות במצב חברתי-כלכלי גבוה בהוצאה לתלמיד הם בסדרי



גודל של אלפי ש"ח לתלמיד בשנה. למשל, בשנת 2020 היה פער של 3,705 ש"ח בין אשכולות 1 - 2 לאשכולות 5 - 6, ופער של 5,089 ש"ח בין אשכולות 1 - 2 לאשכולות 7 - 8. התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך אומנם נותן יתרון תקציבי לתלמידים באשכולות נמוכים כדי לצמצם את פערי ההישגים במערכת החינוך, אולם תקצוב בתיה"ס מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות מצמצם את הדיפרנציאליות התקציבית ופוגע ביכולתה לצמצם את הפערים הללו. בכל הנוגע להוצאה על חינוך של משקי הבית, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי של משק בית באשכולות הגבוהים (8 - 10) גדולה ב-7,392 ש"ח (פי 2.2) מההוצאה באשכולות הנמוכים (1 - 3). בדומה לכך, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחט"ב של משק בית באשכולות הגבוהים גדולה ב-7,356 ש"ח (פי 2) מההוצאה באשכולות הנמוכים (לפי נתוני 2018). ספק רב אם תוספת המשאבים הדיפרנציאלית שנתן משרד החינוך לבתי"ס במדדי הטיפוח הגבוהים הצליחה לצמצם פערים אלו במידה ניכרת.

שקיפות המידע על מקורות התקצוב של בתי הספר - למרות ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושא, הראשונה לפני כ-11 שנים בנוגע להבניה מחדש של כלי ניהול במערכת החינוך, והשנייה לפני כתשע שנים בנוגע לשקיפות בתקציבי החינוך - תהליך ההקמה של מערך דיווח הנתונים הנדרשים מהרשויות המקומיות לא הושלם. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2022, מערך דיווח הנתונים עדיין לא הוקם. לפיכך אין למשרד החינוך, ולא לאף גורם אחר, לרבות הציבור, מידע על כלל המשאבים שמקבל כל מוסד חינוך. מצב זה מגביל מלכתחילה את המידע המצוי בידי הגורם המתכנן הקצאת משאבים דיפרנציאלית למוסדות החינוך, שכדי שתהיה אפקטיבית עליה להביא בחשבון את הכנסותיהם של מוסדות החינוך ממקורות אחרים.

שינויים שחלו בהישגי התלמידים במבחני פיז"ה² מאז הופעלה התוכנית לצמצום פערים - בין 2015 ל-2018 חלה ירידה בהישגי כל התלמידים דוברי העברית במבחני פיז"ה (למעט עלייה קלה של 6 נקודות בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במבחן אוריינות מדעים). הירידה גדולה יותר בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה (נעה בין 5 נקודות באוריינות קריאה ל-10 נקודות באוריינות מדעים). עוד עולה כי הפערים בציונים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך צומצמו בשיעור מתון למדי ואף נמוך מאוד באוריינות קריאה - 3.4%. אשר לתלמידים דוברי ערבית, גדלו במידה ניכרת ביותר הפערים בציוני מבחני פיז"ה בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך: באוריינות קריאה הפער גדל כמעט פי שלושה (מ-22 ל-65 נקודות), באוריינות מתמטיקה הפער הוכפל ויותר מכך (מ-32 ל-67 נקודות), ובאוריינות מדעים הפער גדל ביותר מפי 1.75 (מ-31 ל-55 נקודות). בכל התחומים הפער גדל בעקבות ירידה בציוני התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ועלייה בציוני התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה (מלבד באוריינות מדעים, שבה הציון הממוצע של התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה נותר ללא שינוי). יצוין כי שיעורי ההשתתפות של מוסדות חינוך

2 (PISA (Programme for International Student Assessment) - התוכנית הבין-לאומית להערכת תלמידים, שבה משתתפת ישראל. מחקר פיז"ה נועד לאפשר לכל מדינה לבדוק את התפוקות במערכת החינוך שלה ולהעריך את הישגי התלמידים מנקודת מבט בין-לאומית משותפת ומוסכמת. המחקר נערך אחת לשלוש שנים, ומשתתפים בו תלמידים בני 15.



חרדיים לבנים היו קטנים במיוחד ובלתי מייצגים, ולפיכך הפערים שנמדדו אינם מבטאים את השפעתה המלאה של קבוצה זו.

הערכת מודל התקצוב הדיפרנציאלי - אף שההערכות בשנה השנייה ובשנה השלישית ליישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי - שנה"ל התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016) ושנה"ל התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) - העלו ממצאים משמעותיים, ובהם חוסר היכרות מספקת של המודל על ידי מנהלי בתיה"ס ותפיסתם כי אין בכוחו לצמצם פערים, שכן מדד הטיפוח אינו מציג נאמנה את קשיי בית הספר, ואף שממצאים אלו הצדיקו את המשך ההערכה המלווה בשנים שלאחר מכן, עלה כי המודל הוערך רק בשנתיים אלו. מדובר בשנים שבהן הוקצו רק חלק משעות הטיפוח שנוספו במסגרת המודל (35% בשנה השנייה ו-55% בשנה השלישית); ואילו בשנים שלאחריהן, שבהן נוספו יותר שעות טיפוח עד ליישום המלא של המודל בשנה"ל התשע"ט - המודל לא הוערך, לא בידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) ולא בידי גורם אחר.

דירוג בתי הספר היסודיים החרדיים על פי מדד הטיפוח - אף שבני ברק משתייכת לאשכול חברתי-כלכלי נמוך (2), כמחצית מבתיה"ס היסודיים החרדיים בה מדורגים בחמישון הטיפוח החזק ביותר (1), שכמעט אינו זקוק לטיפוח, לעומת כ-3% בלבד מכלל בתיה"ס היסודיים בשאר הרשויות המקומיות שבאשכול 2. 82% מבתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מדורגים בשני חמישוני הטיפוח החזקים (1 ו-2), לעומת 16% בלבד ביתר הרשויות המקומיות שבאשכול 2. המשמעות של מצב כזה היא שרוב בתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק (כמעט כל בתיה"ס היסודיים בבני ברק הם חרדיים) הם לכאורה חזקים, ולכן זכאים לשיעור נמוך של שעות טיפוח. הסיבה לפער זה הוא אופן חישוב מדד הטיפוח של בתיה"ס החרדיים בבני ברק, ובעיקר מרכיב השכלת ההורים במדד הטיפוח. מרכיב זה מחושב על פי מספר שנות הלימוד של ההורה המשכיל ביותר, ובבני ברק מדובר בהשכלת האב הלומד שנים רבות בישיבה.

תוכנית מרום כנדבך משלים למודל התקצוב הדיפרנציאלי - המינהל הפדגוגי יזם ופיתח את תוכנית מרום שנועדה לספק לבתיה"ס במדדי טיפוח גבוהים מעטפת של ליווי ניהולי, פדגוגי וארגוני ארוך טווח, כצעד משלים להקצאת המשאבים הנוספים לבתי ספר אלה במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי. תקציבה הכולל של התוכנית בשנים התשע"ו - התשפ"ב (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2022) היה כ-140 מיליוני ש"ח. עם זאת, בשנה"ל התשע"ט, שהייתה השנה האחרונה לצירוף בתי ספר לתוכנית מרום, 59% מבתיה"ס היסודיים וחט"ב בחמישון החלש ביותר (חמישון 5) לא השתתפו בתוכנית. מכאן שמרבית בתיה"ס שהיו זקוקים ביותר למעטפת של תוכנית מרום - 423 מ-711 בתי ספר בשנה"ל התשע"ט - לא השתתפו בתוכנית. עולה שתוכנית מרום לא נתנה את המענה המשלים הנדרש לרוב בתיה"ס החלשים ביותר - שהיו אוכלוסיית היעד העיקרית של מודל התקצוב הדיפרנציאלי. כמו כן, משרד החינוך לא הקים צוות פנימי ולא גיבש תפיסה למתן פתרון כולל ומערכתי לבתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית, כמו שהציע הצוות הבין-משרדי בשנת 2014. תפיסה כזאת הייתה עשויה לכלול מהלכים תשתיתיים, תקציביים, פדגוגיים וארגוניים שהיה בהם כדי להשלים את תוספת הקצאת השעות לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי, במטרה להשיג את היעד של צמצום הפערים בין הישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך להישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה.



הקצאה פרוגרסיבית של שעות התקן התוספתיות - שעות התקן התוספתיות (הכוללות את שעות הטיפוח וסלים נוספים) בחינוך היסודי הגדילו במגזר היהודי את ההקצאה הבסיסית (של שעות שבועיות לכיתה) ב-5 שעות בחמישון הבינוני-חזק (מ-34 ל-39 שעות) ועד ל-11 שעות בחמישון החלש (מ-37 ל-48 שעות), ובמגזר הערבי ב-4 שעות בחמישון הבינוני-חזק (מ-32 ל-36 שעות) ועד ל-8 שעות בחמישון החלש (מ-35 ל-43 שעות); אשר לחט"ב, שעות התקן התוספתיות הגדילו במגזר היהודי את ההקצאה הבסיסית ב-14 שעות בחמישון הבינוני-חזק (מ-35 ל-49 שעות) ועד ל-26 שעות בחמישון החלש (מ-35 ל-61 שעות), ובמגזר הערבי ב-10 שעות בחמישון הבינוני-חזק (מ-33 ל-43 שעות) ועד ל-18 שעות בחמישון החלש (מ-33 ל-51 שעות) (לפי נתוני התש"ף).

השפעת תוספת שעות הטיפוח על הקצאת תקציב משרד החינוך בחט"ב - בשונה מהחינוך היסודי, בחט"ב רוב הפער לטובת החמישון החלש, לעומת החמישון החזק, נוצר לאחר תחילת יישום התוכנית, והתוכנית הגדילה אותו ב-21.4 נקודות האחוז (לכל היותר) במשך השנים (מ-11.6% בשנה"ל התשע"ד ל-33% בשנה"ל התש"ף). כלומר, יש לתלות ביישום התוכנית כ-65% מהפער הפרוגרסיבי שהתקבל לאחר יישום מלא שלה, ולפיכך השפעת התוכנית על הגדלת הפער הזה לטובת תלמידי החמישון החלש לעומת תלמידי החמישון החזק הייתה גדולה. כמו כן, התוספת התקציבית הממוצעת לתלמיד החמישון החלש שיצר הגידול בפער לטובתו היא כ-21% מהתקציב שהיה מקבל ללא הגידול בפער.

עיקרי המלצות הביקורת

הקצאת תוספת שעות הטיפוח לשיפור הישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך - לנוכח הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, שעדיין קיימים למרות הפעלת התוכנית לצמצום פערים על מודל התקצוב הדיפרנציאלי שבבסיסה; ולנוכח הפערים בין תלמידים אלה בהישגים הלימודיים, שבאו לידי ביטוי בבחינות המיצ"ב; ובפרט לנוכח מקומה של ישראל בראש סולם הפערים בהישגי התלמידים במבחני פיז"ה הבין-לאומיים - מומלץ כי משרד החינוך יבחן באיזו מידה תוספת שעות הטיפוח במסגרת מודל התקצוב יכולה לשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. כמו כן, מומלץ להשוות את המודל למודלים שאומצו במדינות אחרות. על משרד החינוך לזהות את הפעולות שנקט במשך השנים שהיו בעלות הערך המוסף הגדול ביותר לגבי שיפור הישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך וצמצום הפערים בינם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, ולמקד מאמץ בפעולות אלו, לצד פעולות ותוכניות חדשות שיגבש למטרה זו, כדי למצות באופן היעיל ביותר את המשאבים הציבוריים של מערכת החינוך. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך יגבש בשיתוף משרד האוצר ונציגי הרשויות המקומיות תוכנית רב-שנתית למתן מענה מקיף להיבטים התקציביים, הפדגוגיים, הניהוליים והארגוניים בבתי"ס החלשים במגזרי האוכלוסייה השונים.



שמירה על פרוגרסיביות בהקצאה של שעות הטיפול לבתי"ס ועל ייעודן המקורי



על רקע "רפורמת השילוב וההכלה" - מומלץ שכדי לשמור על רמת הפרוגרסיביות בהקצאת המשאבים לבתי"ס לפי מצבם החברתי-כלכלי, כפי שנקבע בתוכנית לצמצום פערים, יקצה משרד החינוך לבתי"ס את מלוא שעות הטיפול לפי ייעודן המקורי, תוך איתור מקור חלופי למימון רפורמת השילוב, או לחלופין לא ינכה שיעור קבוע משעות הטיפול לטובת רפורמת השילוב, אלא בשיעור פרוגרסיבי, שילך וירד ככל שעשירון הטיפול חלש יותר. כן מומלץ שמשרד החינוך יקבע מנגנון לעדכון קבוע של התוספת השנתית הנדרשת למכסת שעות הטיפול בחינוך היסודי ובחט"ב בהתאם לגידול במספר התלמידים בכל אחד משלבי החינוך הללו, כדי למנוע את השחיקה בשיעורן של שעות הטיפול בכלל שעות התקן המוקצות לבתי"ס.

שקיפות לציבור של תקציבי החינוך של הרשויות המקומיות ובחינת השפעתם והשפעת הוצאות משקי הבית לחינוך על הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך



על משרדי החינוך, הפנים והאוצר להשלים את ביצוע החלטות הממשלה - האחת מלפני כ-11 שנים בנוגע להבניה מחדש של כלי ניהול במערכת החינוך, והשנייה מלפני כ-11 שנים בנוגע לשקיפות בתקציבי החינוך. מומלץ שמשרדי החינוך והפנים יפעלו בעניין זה במשותף כדי לקדם את קביעת מתכונת דיווח הנתונים הנדרשים מהרשויות המקומיות ברמת מוסד החינוך. במסגרת בחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות, ילמד וינתח את ההשפעות הרגרסיביות שיש לתקציבים מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות ולהוצאות החינוך של משקי הבית על הפערים בהקצאה הלאומית של כלל המשאבים לחינוך בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות, ויבחן צעדים לצמצום פערים אלה.

הערכת האפקטיביות של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי - מומלץ שמשרד החינוך



יבצע הערכה מסכמת של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי, כדי לבחון את מידת ההשפעה של תוספת שעות הטיפול על צמצום הפערים משנה"ל התשע"ה; יגבש מדיניות מתאימה להגברת האפקטיביות של המודל ושל השימוש בשעות הטיפול; יקבע בהתאם לממצאי ההערכה יעדים כמותיים שיבטיחו את שיפור ההישגים וצמצום הפערים, ואת הצעדים שיש לנקוט לשם כך; יפעל להטמעת התוכנית המעודכנת; ויעקוב אחר יישומה והישגיה. מומלץ שמשרד החינוך גם יורה על ליווי עקבי של התוכנית עד לסיומה (או עד להגעתה ליישום מלא במערכת החינוך) ויבצע הערכה מסכמת של התוכנית, וכי ממצאיה יהיו תשומה חשובה לגיבוש מדיניות המשך בנושא שבו היא טיפלה.

הערכת האפקטיביות של תוכנית מרום, שיפורה ויצירת זיקה למודל התקצוב הדיפרנציאלי - מומלץ שמשרד החינוך יחדד את הקריטריונים להשתתפות בתוכנית מרום



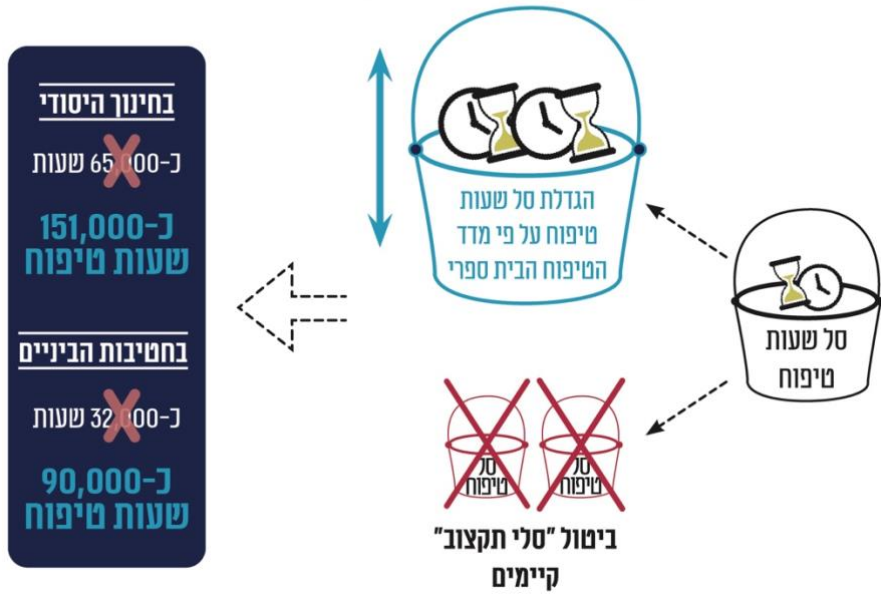
ואת יעדיה של התוכנית, באופן שהיא אכן תתמקד בבתי"ס שבהם התלמידים הם מרקע חברתי-כלכלי נמוך, וימדוד בהתאם את הישגיה. במסגרת זו מומלץ כי משרד החינוך ידגיש את הקשר של התוכנית להקצאת שעות הטיפול באמצעות מודל התקצוב הדיפרנציאלי. בהתבסס על יעדים ומדדים אלה, מומלץ שמשרד החינוך יגבש מתווה להערכה השוואתית של תרומת התוכנית במתכונתה החדשה לבתי"ס שתכלול הערכה חיצונית אחידה לכלל בתי"ס שישתתפו בה, כדי שזו תשמש הן כלי הבוחן ומעצב את עקרונות התוכנית וכיווניה והן כלי העוקב אחר טיב יישומה על ידי בתי"ס ותרומתה לתפקודם. עוד מומלץ כי בהמשך לחידוד הזיקה שבין תוכנית מרום והקצאת שעות הטיפול במסגרת מודל התקצוב



הדיפרנציאלי, יבצע משרד החינוך הערכה משותפת לשני התהליכים כמשלימים זה את זה, כפי שהחל לעשות בשתי ההערכות הראשונות של ראמ"ה.

הגדלת סל הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים

+35,500 שעות בחינוך היסודי
+21,000 שעות בחטיבות הביניים
נ-4,000 שעות - "רשת ביטחון"*



בחינוך היסודי
נ-65,000 שעות X
נ-151,000 שעות טיפוח
בחטיבות הביניים
נ-32,000 שעות X
נ-90,000 שעות טיפוח

* שעות שישוריינו למוסדות חינוך שייפגעו באופן משמעותי כתוצאה משינוי המתווה.



סיכום

תוכניתו האחרונה של משרד החינוך מ-2014 לצמצם את הפערים בין תלמידים במערכת החינוך מתבססת על מודל תקצוב דיפרנציאלי של שעות הוראה. זאת לשם שיפור מצבם של בתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית ולצמצום הפערים בין תלמידים ממגזרי אוכלוסייה שונים ומרקע חברתי-כלכלי שונה (בעיקר בחינוך היסודי ובחט"ב, שבהם מופעל המודל). ממצאי הביקורת מלמדים שכשמונה שנים מתחילת הפעלת התוכנית עדיין לא השיג משרד החינוך את יעדיה, ושלמרות ההקצאה הדיפרנציאלית של התקציבים לא נסגרו הפערים התקציביים. הדבר מעמיד בספק את תפיסת השינוי שלו, הנסמכת בעיקרה על חלוקת תקציבים דיפרנציאלית לבתיה"ס על פי המצב החברתי-כלכלי של התלמידים בהם. גם תוכנית מרום, שנועדה ללוות את בתיה"ס החלשים ולחזקם במישור הניהולי, הפדגוגי והארגוני, ולהיות מהלך משלים למודל התקצוב הדיפרנציאלי, לא נתנה את המענה המשלים הנדרש לרוב בתיה"ס החלשים ביותר, שהיו אוכלוסיית היעד העיקרית של מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

מומלץ כי משרד החינוך יגבש בשיתוף נציגי הרשויות המקומיות, רשתות החינוך והבעלויות במגזרים השונים תוכנית רב-שנתית למתן מענה מקיף לבתיה"ס החלשים במגזרי האוכלוסייה השונים, שתכלול היבטים תקציביים, פדגוגיים, ניהוליים וארגוניים. לצורך הגברת האפקטיביות של מודל התקצוב הדיפרנציאלי, מומלץ שהקצאת המשאבים הדיפרנציאלית לבתיה"ס שלומדים בהם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך תביא בחשבון את הכנסותיהם של בתיה"ס ממקורות אחרים, ובכלל זה את המשאבים שמעבירות הרשויות המקומיות ממקורותיהן העצמיים ואת ההכנסות ממשקי הבית. בה בעת מומלץ למשרד החינוך לזהות את הפעולות - הפדגוגיות, הניהוליות והארגוניות - שנקט במשך השנים והיו בעלות הערך המוסף הרב ביותר לגבי שיפור ההישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך וצמצום הפערים בינם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, ולמקד מאמץ בפעולות אלו, לצד פעולות ותוכניות חדשות שיגבש למטרה זו, כדי למצות באופן היעיל ביותר את המשאבים הציבוריים של מערכת החינוך ואת תחומי התמחותה.



תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

מבוא

מערכת החינוך בישראל מאופיינת זה שנים רבות, גם בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, בפערים גדולים בין תלמידיה, בכל שכבות הגיל, בעיקר בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות מבוססות לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות, בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים, וגם בין תלמידים יהודים בזרמי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לתלמידים חרדים. הפערים באים לידי ביטוי הן במשאבים שמגיעים לתלמיד ממוצע החינוך, מהרשויות המקומיות וממשקי הבית, והן בהישגים הלימודיים של התלמידים. הפערים הללו פוגעים פגיעה קשה ומתמשכת בהתפתחותם ובהתקדמותם של התלמידים המצויים בצד הנמוך של הפערים הללו, וממילא גם בהתפתחותה הכלכלית של ישראל, ומקשים על פתרון של בעיות ומצוקות חברתיות.

מדיניות החינוך היא כלי מרכזי של המדינה לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין קבוצות אוכלוסייה ולחילוץ קבוצות מוחלשות מעוני, בראש ובראשונה באמצעות הקניית השכלה מתאימה ופיתוח מיומנויות קוגניטיביות, רגשיות וחברתיות נאותות בקרב כל תלמידי מערכת החינוך. במחקר שערך בנק ישראל בשנת 2001 נמצא כי "גורם חשוב בהקטנת שיעורי העוני הוא ההשכלה, הפועל להקטנת העוני הן על ידי הגדלת שכר והן על ידי שיעורי התעסוקה. קשר זה בין רמת ההשכלה והעוני התחזק על פני זמן. הקשר החזק שנמצא בין השכלה להסתברות להימצא מתחת לקו העוני מצביע על כך שהפתרון לבעיית העוני בטווח הארוך טמון במערכת החינוך. זו צריכה להמשיך ולפעול להעלאת רמת החינוך בקרב הילדים באוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, ולפעול על ידי כך להקטנת הפערים בהישגים. שיפור מערכת החינוך תקנה את הכלים להשתלבותם העתידית המוצלחת של ילדים ממשפחות מעוטות הכנסה בשוק העבודה, ותתרום בכך לצמצום הפערים ולחילוצם ממעגל העוני"³.

בדוח שהגישה בשנת 2014 הוועדה למלחמה בעוני בישראל⁴ לשר הרווחה והשירותים החברתיים, צוין כי מערכת החינוך היא "המנגנון העיקרי והמשמעותי להוביל לשינוי במצבם של ילדים משכבות חברתיות נמוכות, ובטווח הארוך להביא ליציאתם מהעוני". בהמשך ציינה הוועדה כי "מערכת חינוך איכותית היא זו שתאפשר צמצום פערים חברתיים בתחום החינוך כבר בטווח הקצר; ובטווח הארוך תצמצם גם פערים כלכליים"⁵ עם העלאת רמת ההשכלה המשפיעה, בין השאר, על כושר ההשתכרות ושיעור התעסוקה.

3 קרנית פלוג וניצה קסיר (קלינר), **על עוני, עבודה ומה שביניהם**, בנק ישראל, מחלקת המחקר (אוגוסט 2001), עמ' 23.

4 ועדה שהקים שר הרווחה בשנת 2013 לשם המלצה על דרכים להתמודדות עם העוני והגברת שוויון ההזדמנויות בישראל.

5 הוועדה למלחמה בעוני בישראל, **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2 - דוחות ועדות המשנה**, מוגש לח"כ מאיר כהן שר הרווחה והשירותים החברתיים (2014), עמ' 273.



כדי שמערכת החינוך תוכל לצמצם במידה ניכרת את הפערים החברתיים-כלכליים בין קבוצות אוכלוסייה שונות עליה להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך ולתת העדפה לתלמידים משכבות נמוכות. המטרה היא לצמצם את פערי הישגים, הנמצאים במתאם עם הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד, כך שאפשר יהיה להבטיח שהאפשרויות להתפתחות אישית בתוך מערכת החינוך יהיו פתוחות לפני כל ילד, ללא תלות בנסיבות מוצאו ובתנאי חייו, ושלאפשר יהיה לסייע לילד לממש את הפוטנציאל האישי שלו. לשם כך על המדינה לנקוט העדפה מתקנת בתקצוב החינוך, כלומר הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי החינוך. הקצאה כזו מעניקה תקצוב גבוה יותר לתלמידים ככל שהרקע החברתי-כלכלי שלהם נמוך יותר.⁶

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים

משרד החינוך מתקצב את בתי הספר (להלן - בתי"ס) בשלוש דרכים עיקריות: תקציב שעות לימוד, תקציב שירותי עזר ועלויות מעטפת שמשרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות, ותקציב תוכניות חינוכיות משלימות.

התקצוב הדיפרנציאלי לבית הספר (להלן - ביה"ס) משמעותו תוספת של שעות שבועיות לביה"ס מעבר למכסה שהוא היה אמור לקבל לו לא היה זכאי לתוספת. באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי המדינה בעצם מעניקה "פיצוי" לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך כדי לקדם אותם וכדי לגשר על הפער התקציבי שנוצר משום שמשפחותיהם יכולות להשקיע פחות משאבים בחינוך משיכולות משפחות מבוססות, ומשום שהרשויות המקומיות שהם מתגוררים בהן בדרך כלל הן מרקע חברתי-כלכלי נמוך יותר ומשקיעות גם הן פחות משאבים בחינוך מהרשויות המבוססות, שבהן מתגוררים רוב התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה. כמו שציין הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך,⁷ 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 ביישובים מרקע חברתי-כלכלי נמוך מתקשות לסייע לבתי"ס, למשפחות ולתלמידים בהן. שירותי חינוך ברמה גבוהה הניתנים באופן עקבי לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך משפרים את הישגיהם החינוכיים ואת סיכוייהם להשתלב בהצלחה בכלכלה ובחברה.⁸

התפתחות התקצוב הדיפרנציאלי במערכת החינוך: כבר בשנות השישים של המאה העשרים עמד משרד החינוך על הפערים במערכת החינוך אשר מחייבים הקצאה דיפרנציאלית של המשאבים הציבוריים בין תלמידי מערכת החינוך, על בסיס מאפיינים חברתיים-כלכליים. המרכיבים הדיפרנציאליים בהקצאת משאבי משרד החינוך הלכו והתגבשו עם השנים בשלבי החינוך היסודי ובחטיבת הביניים (להלן - חט"ב), בניסיון מתמשך לצמצם את הפערים במערכת החינוך. מאחר שהפערים במערכת החינוך נותרו גדולים, שונה מנגנון התקצוב הדיפרנציאלי כדי

6 הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך, המשותף למשרדי החינוך והאוצר, שמינה שר החינוך בשנת 2014 כדי לגבש מודל תקצוב חדש שיוביל לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך (ראו פירוט בפרק "גיבוש התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך"), אימץ את תפיסת ההעדפה המתקנת בחינוך באמצעות תקצוב דיפרנציאלי, בהתאם לתפיסתו כי חינוך הוא כלי מרכזי לצמצום פערים חברתיים-כלכליים, וכי אחת המטרות העיקריות של מערכת החינוך היא לאפשר לכל תלמיד למצות את הפוטנציאל שלו, ללא קשר לרקע שהוא מגיע ממנו, באמצעות שוויון הזדמנויות.

7 ראו לעיל בהערת שוליים 6.

8 דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך (אוגוסט 2014), עמ' 2.



להגדיר קריטריונים חדשים שיגדילו את השוויון במערכת החינוך⁹. בעקבות השינוי משנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשס"ד (ספטמבר 2003 - אוגוסט 2004) הקצה משרד החינוך את שעות ההוראה על פי שיטה שעיקרה מעבר מתקצוב לפי תקן לכיתה לתקצוב לפי תקן לתלמיד, והתקן לתלמיד הוא דיפרנציאלי על פי הרקע החברתי-כלכלי שלו. ההקצאה לתלמיד נקבעה על פי מדד טיפוח אחיד שהוגדר לכל אוכלוסיית התלמידים, ובכללה אוכלוסיית התלמידים הערבים והחרדים (להלן - שיטת התקצוב לפי המלצות ועדת שושני).

לנוכח אתגרים מקצועיים-חינוכיים, מגבלות תקציביות, קשיים בירוקרטיים והתנגדויות פוליטיות ומשפטיות שמשרד החינוך נתקל בהם ביישום שיטת התקצוב לפי המלצות ועדת שושני¹⁰, בשנת 2007 שב משרד החינוך ושינה את שיטת התקצוב ואת מרכיבי מדד הטיפוח. שיטת התקצוב שבה להיות תקציב בסיסי לכיתה בתוספת העדפה מתקנת, ומדד הטיפוח עודכן כדי לשקף טוב יותר את הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים (להלן - מדד שטראוס¹¹) - מדד הטיפוח הנהוג עד היום.

גם רמת הפרוגרסיביות שיצר התקצוב הדיפרנציאלי בהקצאת משאבי משרד החינוך בין בתי"ס באמצעות מדד שטראוס לא הצליחה לצמצם את הפערים הגדולים במערכת החינוך. הדבר הוביל את משרד החינוך לגבש מודל חדש לצמצום פערים באמצעות תקצוב דיפרנציאלי של שעות הוראה. את המודל החדש גיבש צוות בין-משרדי משותף למשרדי החינוך והאוצר, והמלצותיו, שניתנו בשנת 2014, התקבלו על ידי משרד החינוך. מאז הוחל מודל התקצוב על החינוך היסודי ועל חט"ב (להלן - מודל התקצוב הדיפרנציאלי).

מודל התקצוב הדיפרנציאלי מתבסס על מדיניות משרד החינוך ועל התוכנית שלו "לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" (להלן - התוכנית לצמצום פערים). מודל זה מתבטא בהקצאת תוספת שעות לימוד (שעות טיפוח) לשעות התקן¹² הבסיסיות (המוקצות באופן שווה לכל בתי"ס כדי לעמוד בהוראת מערכת הלימודים המחיבת). התוספת היא דיפרנציאלית וניתנת לבתי"ס בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של תלמידי כל בית ספר¹³. יצוין כי בשנה"ל התשפ"א (ספטמבר 2020 - אוגוסט 2021) למדו בחינוך היסודי כ-1.09 מיליון תלמידים, בחט"ב - כ-313,000 תלמידים, ובחטיבה העליונה (להלן - חט"ע) - כ-482,000 תלמידים¹⁴. בשנה"ל התשפ"ב (ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022) הוקצו לחינוך היסודי

9 בעקבות המלצת ועדת שושני שהוקמה לבחון את הנושא.

10 להרחבה ראו משה יוסטמן, **תקצוב דיפרנציאלי בחינוך**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2014), עמ' 31 - 36.

11 מדד הטיפוח המעודכן שנקבע בשנת 2007 בידי ועדה בראשות המדען הראשי של משרד החינוך. המדד המעודכן כולל ארבעה מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), פריפריאליות בית הספר (20%) ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%).

12 שעת תקן היא שעת לימוד שבועית, הנקבעת ומתוקצבת בידי משרד החינוך.

13 תוספת שעות הטיפוח הגיעה ביישום מלא של מודל התקצוב הדיפרנציאלי לכ-150,000 שעות לחינוך היסודי ולכ-90,000 שעות לחט"ב. בניכוי מכסת שעות שיועדו לשעות שילוב החל בשנה"ל התשע"ט, תוספת שעות הטיפוח עומדת בחינוך היסודי על כ-10% לשעות התקן הרגילות, שמתחלקות בין בתי"ס בהתאם לדירוגם החברתי-כלכלי (על פי מדד הטיפוח): בתי"ס בחמישון הטיפוח החזק ביותר מקבלים תוספת ממוצעת של כ-6%, ובתי"ס בחמישון הטיפוח החלש מקבלים תוספת ממוצעת של כ-16%. בחט"ב עומדת תוספת שעות הטיפוח על כ-17% לשעות התקן הרגילות: בתי"ס בחמישון הטיפוח החזק ביותר מקבלים תוספת ממוצעת של כ-9%, ובתי"ס בחמישון הטיפוח החלש ביותר מקבלים תוספת ממוצעת של כ-26%. ראו פירוט בתת-הפרק "תקצוב בתי הספר על פי התוכנית לצמצום פערים".

14 מתוך נתוני מערכת "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך: <https://shkifut.education.gov.il/national>.



כ-141,000 שעות טיפוח (מתוך כ-1.38 מיליון שעות תקן), בעלות של כ-1.09 מיליארד ש"ח; ולחט"ב הוקצו כ-81,700 שעות טיפוח (מתוך כ-483,200 שעות תקן), בעלות של כ-774.1 מיליון ש"ח. יוצא, שסך שעות הטיפוח בחינוך היסודי ובחט"ב (כ-222,700 שעות) היוו תוספת של כ-13.6% על שעות התקן הבסיסיות (כ-1,640,500 שעות), וכ-12% מסך שעות התקן (כ-1,863,200 שעות).

בשני שלבי החינוך שלהם יועד מודל התקצוב הדיפרנציאלי החדש קיימים רכיבי תקצוב פרוגרסיביים אשר נועדו לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך וכן לרשויות מקומיות מרקע נמוך זה. רכיבי התקצוב הדיפרנציאלי כוללים בעיקר הקצאת שעות טיפוח בחינוך ביסודי ובחט"ב שמחושבות על פי נוסחת מודל התקצוב הדיפרנציאלי; הקצאת שעות עבור יום חינוך ארוך בחינוך היסודי; תקצוב תוכנית ביה"ס של החופש הגדול (בכיתות הנמוכות בחינוך היסודי); תוספת שעות עבור כיתות קטנות לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים (כיתות תל"ם בחט"ב).

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) צוין כי משרד החינוך רואה חשיבות עליונה בצמצום הפערים הלימודיים, הרגשיים והחברתיים בין תלמידי מערכת החינוך מתוך תפיסה של הוגנות ומתן הזדמנות שווה, ולפיכך הוא פועל במגוון דרכים שתכליתן צמצום הפערים. משרד החינוך הוסיף כי פעילותו מתבטאת לא רק בהקצאת משאבים, אלא גם ביצירת תשתית של תמיכה במוסדות החינוך, ליוויים ומתן כלים שיסייעו להם. זאת תוך מתן אוטונומיה למנהלי מוסדות החינוך שתאפשר להם לבצע תהליך מושכל של הקצאת משאבים במקומות הנדרשים, באופן שיביא לתוצאות מיטביות.

מרכיבים בתקצוב דיפרנציאלי בחינוך במדינות נבחרות בעולם

תקצוב דיפרנציאלי של מערכות חינוך לצורך קידומן של אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית וצמצום הפערים בין התלמידים הנמנים על אוכלוסיות אלו ובין התלמידים הנמנים על השכבות החזקות בחברה, נהוג במדינות רבות בעולם, ובכללן המדינות המפותחות, שבהן פותחו מערכות תקציביות מורכבות למתן העדפה מתקנת לשכבות החלשות בתקציבי החינוך.

בלוח שלהלן מוצגות שיטות התקצוב של בתי ספר בארבע מערכות חינוך - באנגליה, בבלגיה, במדינת המחוז אונטריו שבקנדה ובעיר ניו יורק שבמדינת ניו יורק בארצות הברית, וכן שיטת התקצוב בישראל. זאת בהתייחסות למרכיבים המרכזיים האלה: האחריות להפעלת מערכת החינוך; מקורות התקציב העיקריים של בתי"ס; דרכי ההקצאה, לרבות המרכיב הדיפרנציאלי מהתקציב; מהות המרכיבים הדיפרנציאליים ומידת הגיוון שלהם.



לוח 1: שיטות התקצוב של בתי ספר באנגלייה, בבלגיה, במדינת המחוז אונטריו שבקנדה, בעיר ניו יורק שבמדינת ניו יורק בארצות הברית ובישראל

ישראל	בלגיה	אונטריו - קנדה	ניו יורק - ארצות הברית	אנגלייה	הגוף האחראי להפעלת בתי"ס
משרד החינוך	בתי הספר אוטונומיים	הפרובינצייה (מתווה מדיניות וקובעת את התקציב) והמועצות הבית ספריות (ניהול, חלוקת התקציב וקביעת תוכניות הלימוד)	הממשל הפדרלי; מדינת ניו יורק; העיר ניו יורק	משרד החינוך (מתווה מדיניות); הרשויות המקומיות (מפעילות)	
משרד החינוך (78%), הרשויות המקומיות (14%), מקורות אחרים (8%)	הממשל הפדרלי	משרד החינוך (יותר מ-90%)	מיסים עירוניים (51%), המדינה (34%), הממשל הפדרלי (15%)	המדינה	מקורות התקציב העיקריים
הקצאה שווה של שעות לימוד בסיסיות לבתי"ס היסודיים ולחט"ב + איגום מרבית תוספת השעות הדיפרנציאלית במסגרת מודל אחד	תקציב חובה בסיסי החלק הדיפרנציאלי (20%)	מענק לשכר מורים, חומרי לימוד, אדמיניסטרציה + דיפרנציאליים למטרות מיוחדות ולמגוון צרכים	לכל מקורות המימון תקציב בסיסי שווה + רכיבים דיפרנציאליים בעלי משקל ניכר	תקציב בסיסי שווה לכל תלמיד + (73%) רכיבים דיפרנציאליים (27%)	דרכי ההקצאה, לרבות הרכיב הדיפרנציאלי
תוספת דיפרנציאלית על בסיס מדד הטיפוח של התלמיד + תוכניות חינוכיות משלימות וולנטריות ממאגר תוכניות	אשכול חברתי-כלכלי נמוך; השכלת ההורים; שפת האם; סביבת המחיה; תמיכה על פי קריטריונים של מוסדות הרווחה	תוכניות פדגוגיות מיוחדות; מענקים לפי פריפריאליות; שפה למהגרים; שיפור הישגים נמוכים; אשכול חברתי-כלכלי ועוד.	אשכול חברתי-כלכלי נמוך; תיעוד מקצועות לימוד; תלמידים עם צרכים מיוחדים; תוכניות מיוחדות פדרליות; פרויקטים עירוניים	אשכול חברתי-כלכלי נמוך; פריפריאליות; חסכים שונים בשל מיעוט יכולת	רכיבי התקציב הדיפרנציאליים המרכזיים



מהלוח עולה ששיטות התקצוב במערכות חינוך שהוצגו מתבססות על תקציבי המדינה ו/או הרשות המקומית. הן מתייחסות למרכיבים העשויים להשפיע על התעדוף הדיפרנציאלי - מאפייני התלמידים, מצב כלכלי ועוני, חסכים בשל מיעוט יכולת, פיזור גיאוגרפי (פריפריאליות), שייכות למשפחות מהגרים ואי שליטה בשפה הרשמית במדינה (בולט באונטריו, בלגיה ובניו יורק). עוד עולה מהלוח כי באנגלייה ובבלגיה המרכיב הדיפרנציאלי הוא 27% ו-20% בהתאמה. שיטות אלה שפותחו ואומצו במערכות חינוך נבחרות בעולם מחדדות את הצורך בשימוש בתקציבי המדינה, לרבות תקציבי הרשויות המקומיות, ככלי דיפרנציאלי חיוני לצמצום הפערים בין התלמידים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התקצוב הדיפרנציאלי שמפעיל משרד החינוך משנה"ל התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך, ובכלל זה את מקורות התקצוב של בתי"ס ואת שקיפותם כפי שנדרשה בהחלטת ממשלה בנושא משנת 2013; את הפערים בתקצוב מוסדות חינוך המשרתים אוכלוסיות תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות ומגזרים שונים, ואת הפערים בין תלמידים אלה בהישגים הלימודיים; את גיבושה, יישומה, הערכתה והשפעתה של התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך, המתבססת על מודל התקצוב הדיפרנציאלי של החינוך היסודי וחיטובת הביניים, אשר מופעלת מאז 2014; את איכות המורים וההשפעה שיש לכך על ניצול המשאבים המופנים לצמצום הפערים; וכן את הפעלת תוכנית מרום כמעטפת תומכת בבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי נמוך, המשלימה את הקצאת המשאבים הדיפרנציאלית לבתי"ס. הבדיקה נערכה במינהל כלכלה ותקציבים ובמחוזות תל אביב, דרום וחיפה במשרד החינוך, ובכמה בתי ספר יסודיים וחיטובות ביניים. בדיקת השלמה נערכה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים.

פערים במערכת החינוך

תמונת מצב של הפערים בהישגים הלימודיים במערכת החינוך

ביטוי לפערים בהישגים בין התלמידים במערכת החינוך אפשר לראות בתוצאות מבחני ההישגים הארציים החיצוניים שערכה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) מדי שנה בשנה לבתי ספר עד שנה"ל התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) במסגרת מבחני המיצ"ב¹⁵, וכן במבחני פי"ה - PISA (Programme for International Student Assessment) הבין-ה

15 מבחני ההישגים במקצועות הדעת (מתמטיקה, שפת אם, אנגלית, מדע וטכנולוגיה) במיצ"ב הופסקו לאחר שנה"ל התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) (רק סקרי אקלים וסביבה פדגוגית הוסיפו להתבצע במסגרת המיצ"ב). מבחנים אלה לא הוחלפו במערך שיטתי אחר של בחינות הישגים חיצוניות. מאז נערכה בחינה חיצונית ארצית אחת בשפה לכיתות ד' בשנה"ל התשפ"ב.



לאומיים שבהם משתתפת ישראל. מודל התקצוב הדיפרנציאלי אמור, בין היתר, לצמצם פערים אלו לאורך השנים.

מבחני המיצ"ב

מבחני ההישגים במיצ"ב נועדו לבחון באיזו מידה עומדים תלמידי ביה"ס היסודי ותלמידי חט"ב ברמת הדרישות המצופה על פי תוכנית הלימודים בארבעת מקצועות הליבה: שפת אם (עברית/ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה. במבחנים השתתפו תלמידי כל סוגי הפיקוח (ממלכתי, ממלכתי דתי, ממלכתי ערבי), למעט תלמידי החינוך המיוחד והחינוך החרדי (ובכלל זה תלמידי רשתות החינוך אל המעיין והחינוך העצמאי). המבחנים בשפת אם, במתמטיקה ובאנגלית הועברו בכיתות ה' ו-ח', ובמדע וטכנולוגיה נערך המבחן בכיתות ח' בלבד. מבחני המיצ"ב הם מבחנים סטנדרטיים - מבחנים זהים אשר מועברים באותו מועד בתנאים אחידים בכל בתיה"ס. הקפדה זו על אחידות היא תנאי הכרחי לקבלת נתונים מהימנים, תקפים ובני השוואה. בתרשים 1 להלן נתוני הציונים הממוצעים במבחנים האחרונים שנערכו בשנה"ל התשע"ח והתפלגותם על פי הרקע חברתי-כלכלי של התלמידים¹⁶ - רקע חברתי-כלכלי גבוה ורקע חברתי-כלכלי נמוך¹⁷.

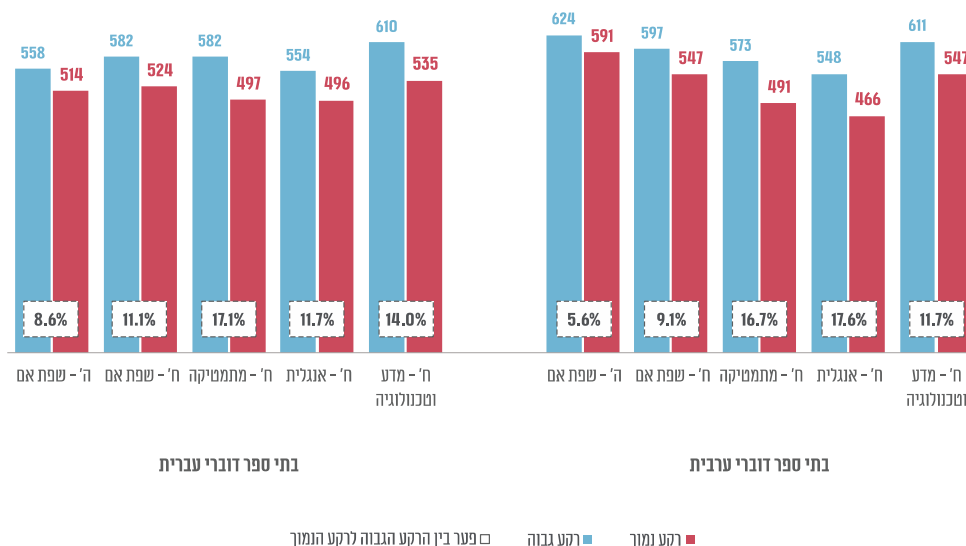
ציון כי הנתונים שנאספו במבחנים במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ה' לא עמדו בכללי האיכות והתוקף הנדרשים, ועל כן לא הוצגו בדוח מיצ"ב תשע"ח, לפיכך בתרשים מוצגות, בכל הנוגע לכיתות ה', רק התוצאות של הבחינה בשפת אם.

16 ראמ"ה, מיצ"ב תשע"ח - מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית, מבחני הישגים (דצמבר 2018), עמ' 18, 21 (להלן - מיצ"ב תשע"ח).

17 ראמ"ה חילקה את כל התלמידים שהשתתפו בבחינות המיצ"ב לשלוש רמות חברתיות-כלכליות: לכל תלמיד חושב מדד הטיפוח האישי, על פי מדד שטראוס הנהוג במערכת החינוך משנת 2007, שמשקלל את המאפיינים של השכלת ההורים, הכנסה, פריפריאליות ועלייה מארצות מצוקה. נקבעה התפלגות לעשירונים של ערכי המדד האישי של כלל התלמידים בבתי"ס בארץ, ובהתאם כל תלמיד סווג לעשירון. בהתאם לכך סווג כל תלמיד לאחת משלוש קבוצות המייצגות רמות שונות של רקע חברתי-כלכלי אישי: תלמידים מרקע נמוך - עשירונים 8 - 10; תלמידים מרקע בינוני - עשירונים 4 - 7; תלמידים מרקע גבוה - עשירונים 1 - 3 (ראמ"ה, מיצ"ב תשע"ח, עמ' 28).



תרשים 1: התפלגות ציוני המיצ"ב¹⁸, לפי הרקע החברתי-כלכלי של נבחנים דוברי עברית ודוברי ערבית, שנה"ל התשע"ח



על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מצביע על פערים ניכרים בציונים הממוצעים בכל מבחני ההישגים במיצ"ב בין הנבחנים בעלי רקע חברתי-כלכלי גבוה לבחנים בעלי רקע חברתי-כלכלי נמוך, הן בחינוך היהודי והן בחינוך הערבי. הפערים בהישגים בקרב דוברי העברית נעים בין 8.6% במבחן בשפת אם לכיתות ה' ל-17.1% במבחן במתמטיקה לכיתות ח'; ובקרב דוברי הערבית - בין 5.6% במבחן בשפת אם לכיתות ה' ל-17.6% במבחן באנגלית לכיתות ח'. יצוין, כי תלמידים בבתי ספר חרדיים השתתפו במיצ"ב תשע"ח באורח חלקי¹⁹, שלא היה בגדר מדגם מייצג של אוכלוסייה זו, ולפיכך הציונים הממוצעים במקצועות הבחינה, ובהתאם להם הפערים שנמדדו אינם כוללים אותם.

18 כדי לאפשר השוואה רב-שנתית תקפה של ציוני המיצ"ב הנהיגה ראמ"ה מערך כיול סטטיסטי המאפשר להמיר את ציון הגלם הכולל במבחן בכל שנה לסולם מיצ"ב רב-שנתי. מערך כיול זה לוקח בחשבון הבדלים ברמות הקושי של מבחנים שנערכו בשנים שונות ומאפשר "למקם" את ההישגים שהתקבלו בשנים אלו במקצוע נתון באותו סולם מדידה. שנה"ל התשס"ח שימשה שנת הבסיס למדידת ההישגים בסולם הרב-שנתי, ובה נקבע שהממוצע הכללי-ארצי של ציוני התלמידים יעמוד על 500 וסטיית התקן שלהם תהיה 100, בכל אחד ממקצועות המיצ"ב ובכל דרגות הכיתה בפנדר (ראמ"ה, **מיצב תשע"ח**, עמ' 7).

19 בתשע"ח השתתפו במבחני המיצ"ב בשפת-אם עברית ובמתמטיקה לכיתות ה' תלמידים מ-66 בתי ספר המשתייכים לרשת "בני יוסף". בנוסף, השתתפו 47 בתי ספר חרדיים שאינם משתייכים לרשתות (כולם במעמד מוכר שאינו רשמי) ו-11 בתי ספר חרדיים במחוז ירושלים (ראמ"ה, **מיצב תשע"ח**, עמ' 7).

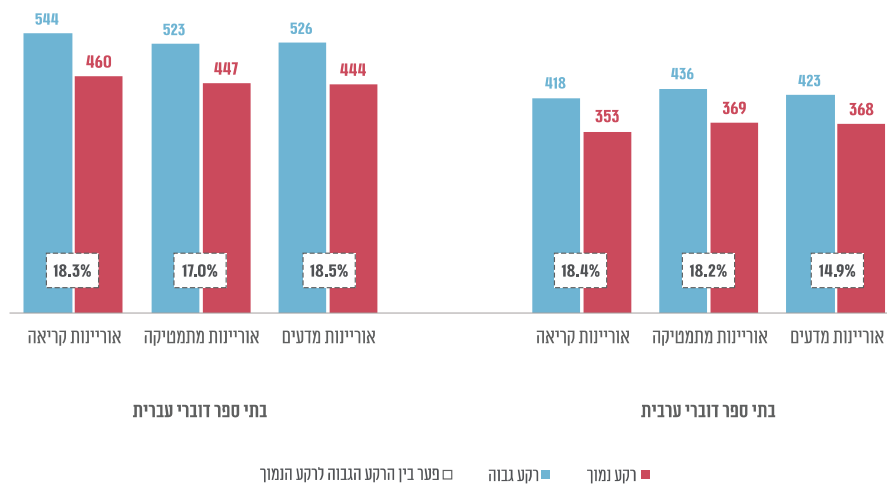


מחקר פיז"ה

מינהל החינוך של ארגון ה-OECD ייסד בשנת 2000 את מחקר PISA (פיז"ה) - התוכנית הבין-לאומית להערכת תלמידים. מחקר פיז"ה נועד לאפשר לכל מדינה לבדוק את התפוקות במערכת החינוך שלה ולהעריך את הישגי התלמידים מנקודת מבט בין-לאומית משותפת ומוסכמת. המחקר נערך במחזוריות של אחת לשלוש שנים ומשתתפים בו תלמידים בני 15.

במחקר נבדקים שלושה תחומי אוריינות: קריאה, מתמטיקה ומדעים, ובכל מחזור מחקר מושם דגש על אחד מהם. נוסף על שלושת התחומים העיקריים האלו, נבדקים בכל מחזור גם "תחומי אורח", כגון מיומנויות גלובליות, פתרון בעיות, אוריינות פיננסית ועוד. בתרשים 2 להלן הציונים הממוצעים במבחני פיז"ה האחרונים, שנערכו בשנת 2018, והתפלגותם על פי הרקע חברתי-כלכלי של התלמידים בישראל²⁰.

תרשים 2: התפלגות ציוני מבחני האוריינות במחקר פיז"ה 2018²¹, לפי הרקע החברתי-כלכלי של נבחנים דוברי עברית* ודוברי ערבית²²



על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

20 ראמ"ה, פיז"ה 2018 - אוריינות בקרב תלמידים בני 15 בקריאה, מתמטיקה ומדעים, מבט ישראלי (דצמבר 2019), עמ' 84 - 85 (להלן - פיז"ה 2018). התלמידים חולקו לשלוש קבוצות לפי הרקע החברתי-תרבותי-כלכלי (נמוך, בינוני וגבוה). חלוקת התלמידים לקבוצות אלו נקבעה על פי מדד לרקע חברתי-תרבותי-כלכלי של התלמיד, שפותח על ידי מארגני מחקר פיז"ה, והוא מחושב על סמך דיווח עצמי בשאלונים לתלמיד. המידע שנאסף כולל, בין היתר, מידע על עיסוקם ורמת השכלתם של הורי התלמיד ונגישותם של משאבים חינוכיים, תרבותיים וכלכליים בבית התלמיד. הנבחנים בישראל חולקו לשלוש קטגוריות לפי שיעורם באוכלוסיית ישראל: רקע נמוך - אחוזונים 0 - 30; רקע בינוני - אחוזונים 31 - 70; רקע גבוה - אחוזונים 71 - 100.

21 סולמות הציונים באוריינות קריאה, אוריינות מתמטיקה ואוריינות מדעים נקבעו במחקרי פיז"ה בשנים 2000, 2003 ו-2006 (בהתאמה לכל תחום אוריינות), שבהן הציון הממוצע של מדינות ה-OECD שהשתתפו באותו מחקר עמד על 500 נקודות וסטיית התקן של הציונים הייתה 100 נקודות. הציונים במחזורי המחקר של פיז"ה מכילים לסולמות הללו, מה שמאפשר להשוות בין מחזור מחקר אחד למשנהו (ראמ"ה, פיז"ה 2018, עמ' 64 - 65, 97, 120).

22 ראמ"ה, פיז"ה 2018, עמ' 86, 112, 136.



* בתיה"ס החרדיים לבנים משתתפים בשיעור נמוך מאוד ובלתי מייצג במבחני פיז"ה.

התרשים מצביע על פערים ניכרים בציונים הממוצעים בכל מבחני האוריינות במחקר פיז"ה בין הנבחנים בעלי רקע חברתי-כלכלי גבוה לנבחנים בעלי רקע חברתי-כלכלי נמוך, הן בחינוך היהודי והן בחינוך הערבי. בחינוך היהודי נעו הפערים בין 17% באוריינות מתמטיקה ל-18.5% באוריינות מדעים, ובחינוך הערבי נעו הפערים בין 14.9% באוריינות מדעים ל-18.4% באוריינות קריאה. עוד עולה כי בין המגזר היהודי למגזר הערבי יש פערים גדולים: לא זו בלבד שבכל אחד ממבחני האוריינות הציון הממוצע של כל קבוצה חברתית-כלכלית במגזר היהודי גבוה הרבה יותר מציון מקבילתה במגזר הערבי, אלא גם הציון הממוצע של הקבוצה החלשה במגזר היהודי גבוה מהציון הממוצע של הקבוצה החזקה במגזר הערבי - ב-2.5% באוריינות מתמטיקה, ב-5% באוריינות מדעים וב-10% באוריינות קריאה. יצוין, כי שיעורי ההשתתפות בקרב מוסדות חינוך חרדיים לבנים היו נמוכים במיוחד ובלתי מייצגים²³ ולפיכך הפערים שנמדדו אינם מבטאים את השפעתה המלאה של קבוצה זו.

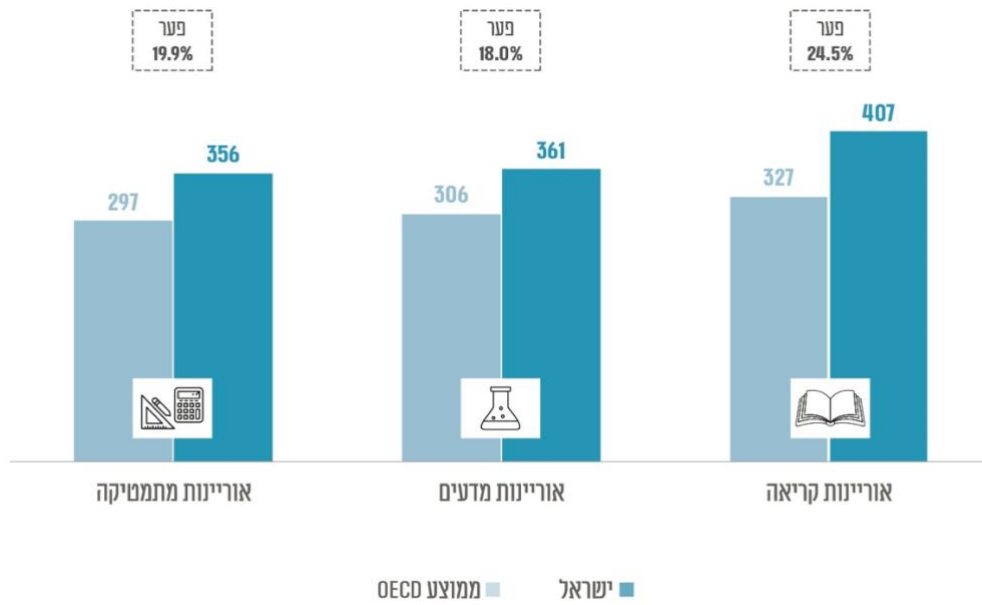
תרשים 3 להלן מציג את מדדי הפיזור²⁴ של ציוני המבחנים באוריינות הקריאה, המדעים והמתמטיקה של ישראל לעומת מדינות ה-OECD, שממנו אפשר ללמוד על הפערים בהישגי התלמידים בישראל.

23 רק שישה מוסדות לבנים חרדים השתתפו במחקר בישראל. לא ניתן היה לראות בנבחנים החרדיים מדגם המייצג את שכבת הבנים החרדים. בחישוב הממוצע של כלל ישראל חושבו הנתונים של כל התלמידים, כולל התלמידים החרדים שהשתתפו. מוסדות החינוך של הבנות החרדיות (אולפנות, סמינרים וכיו"ב) השתתפו, ככלל, במחקר (ראמ"ה, פיז"ה 2018, עמ' 61).

24 מדד הפיזור המשמש בדוחות פיז"ה משקף את טווח הציונים הקיים בקרב 90% מהתלמידים בכל אחת מהמדינות, והוא מחושב כפער שבין הציון המייצג את האחוזון החמישי (הציון ש-5% מן התלמידים החלשים ביותר במדינה נתונה מצויים מתחתיו), לבין הציון המייצג את האחוזון ה-95 (הציון ש-5% מן התלמידים החזקים ביותר במדינה נתונה מצויים מעליו) (ראמ"ה, פיז"ה 2018, עמ' 73).



תרשים 3: מדדי הפיזור של ציוני מבחני אוריינות הקריאה, המדעים והמתמטיקה של ישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2018



על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה, כי פערי הציונים בין התלמידים הישראלים במבחני האוריינות גבוהים יותר, ובמידה ניכרת, ממוצע פערי הציונים במדינות ה-OECD: במבחן אוריינות הקריאה מדד הפיזור של ישראל גדול ב-80 נקודות (כ-24%) ממדד הפיזור הממוצע של מדינות ה-OECD, במבחן האוריינות במדעים מדד הפיזור של ישראל גדול ב-55 נקודות (כ-18%) ממדד הפיזור הממוצע של מדינות ה-OECD, ובמבחן האוריינות במתמטיקה מדד הפיזור של ישראל גדול ב-59 נקודות (כ-20%) ממדד הפיזור הממוצע של מדינות ה-OECD.

המשמעות היא שהפערים בין תלמידים מרקע גבוה לתלמידים מרקע נמוך בישראל הם גבוהים ביותר, והם גבוהים במידה ניכרת מהפיזור של ממוצע מדינות ה-OECD, שישראל מנצחת עימהן.

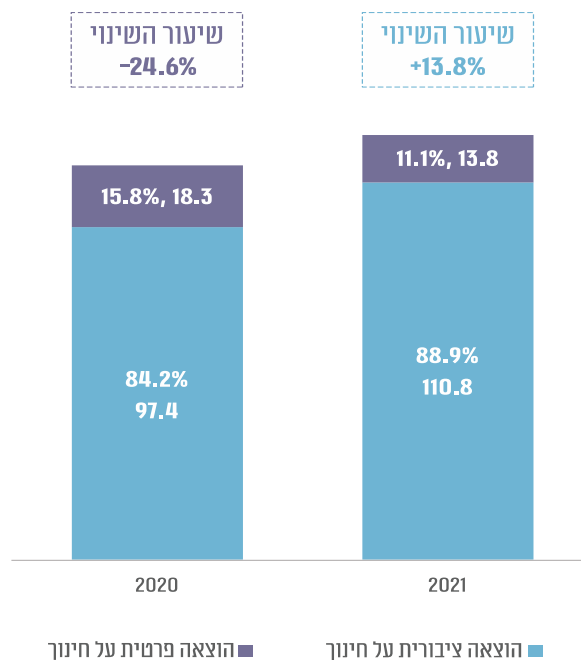


פערים בתקצוב בתי הספר

ההוצאה הלאומית על חינוך

ההוצאה הלאומית על חינוך היא אומדן לכלל התשומות הכספיות של המשק בשנה נתונה המועברות לצורכי חינוך ממקורות ציבוריים ופרטיים, מחינוך לגיל הרך ועד השכלה גבוהה. המימון להוצאה הלאומית על חינוך נחלק לשני מקורות: הוצאה ציבורית והוצאה פרטית. ההוצאה הציבורית על חינוך כוללת את כלל המקורות שמממנים הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) שעיקר מימונם מגיע מהממשלה. ההוצאה הפרטית על חינוך כוללת תשלומים של משקי בית (לרבות תשלומי הורים, שיעורים פרטיים, רכישת ספרים וצרכי כתיבה), הוצאות של עסקים ומלכ"רים פרטיים ותרומות מהארץ ומחול"ל²⁵. בתרשים 4 להלן נתוני ההוצאה הלאומית על חינוך בשנים 2020 - 2021²⁶.

תרשים 4: ההוצאה הלאומית על חינוך והתפלגותה בין הוצאה ציבורית על חינוך להוצאה פרטית על חינוך, 2020 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

25 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2021 ו-2022** (7.10.21), עמ' 10 - 11.
 26 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2020 - 2021**, הודעה לתקשורת 255/2022 (2.8.22); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 4.1, **הוצאה לאומית לחינוך לפי סוג הוצאה ודרג חינוך** (20.9.22).



בשנת 2021 הסתכמה ההוצאה הלאומית על חינוך ב-124.6 מיליארד ש"ח (כ-8% מהתוצר המקומית הגולמי) - גידול של 8.9 מיליארד ש"ח (7.7%) מ-115.7 מיליארד ש"ח בשנת 2020.²⁷ כמו שעולה מהתרשים, חלקו של המגזר הציבורי בהוצאה הלאומית על חינוך גדל מכ-84% בשנת 2020 (97.4 מיליארד ש"ח) לכ-89% בשנת 2021 (110.8 מיליארד ש"ח - גידול של 13.4 מיליארד ש"ח), וחלקו של המגזר הפרטי ירד מכ-16% (18.3 מיליארד ש"ח) לכ-11% (13.8 מיליארד ש"ח - ירידה של 4.5 מיליארד ש"ח).²⁸ יצוין כי אוכלוסיית התלמידים בכל שכבות החינוך (קדם יסודי, יסודי ועל-יסודי) גדלה מכ-1.835 מיליון תלמידים בשנת 2020 לכ-1.881 מיליון תלמידים בשנת 2021 - גידול של כ-46,000 תלמידים (כ-2.5%); דהיינו ההוצאה הלאומית לחינוך גדלה מעבר לגידול הטבעי של מספר התלמידים.

ההוצאה הלאומית על חינוך נחלקת להוצאה לאומית שוטפת על חינוך, שכוללת את כל רכיבי המימון השוטפים (כגון שכר עובדי מערכת החינוך, רכישות שוטפות, הוצאות מינהליות, תחזוקה ועוד), שהייתה בשנת 2020 כ-106.4 מיליארד ש"ח (כ-92% מההוצאה הלאומית על חינוך); ולהשקעה גולמית בנכסים קבועים והעברות הון (כגון בינוי מוסדות חינוך), שהייתה בשנת 2020 כ-9.3 מיליארד ש"ח (כ-8% מההוצאה הלאומית על חינוך).²⁹ בשני התרשימים להלן התפלגות ההוצאה השוטפת על החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי.

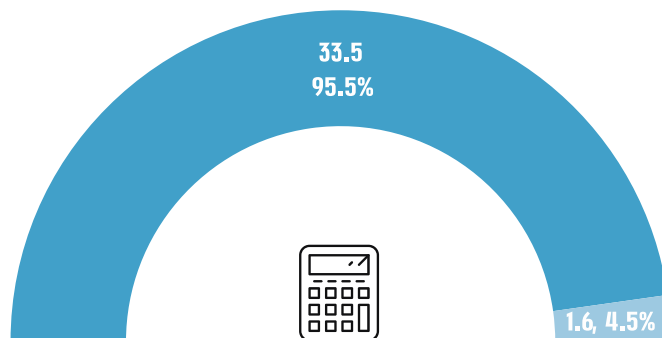
27 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2020 - 2021**.

28 בכל הנוגע למדידת ההוצאה הלאומית לחינוך במחירים קבועים (של שנת 2015), המגמה בין השנים 2020 - 2021 הפוכה למגמה שבין השנים 2019 - 2020 (שהייתה המשכה של מגמת גידול רציפה בשנים שקדמו לשנת 2019): אמנם במחירים שוטפים ההוצאה הלאומית לחינוך גדלה מ-114.3 מיליארדי ש"ח ב-2019 ל-115.7 מיליארדי ש"ח ב-2020 (גידול של כ-1.2%), אולם במחירים קבועים (של שנת 2015) ירדה ההוצאה הלאומית לחינוך מ-2019 ל-2020 בכ-5.3%, לעומת עליה של 6.4% מ-2020 ל-2021. כמו כן, ההוצאה הלאומית לחינוך לנפש עלתה מ-2020 ל-2021 בכ-4.7% לעומת ירידה של 7% מ-2019 ל-2020. כפי הנראה הירידה בשנת 2020 לעומת שנת 2019 נבעה מצמצום הפעילות במערכת החינוך בשל מגפת הקורונה בשנת 2020. עוד יצוין, כי חלקה של ההוצאה הציבורית לחינוך עלה מ-80.2% ב-2019 ל-84.2% ב-2020, ובהתאמה הפרטית לחינוך ירדה מ-19.8% בשנת 2019 ל-15.8% ב-2020. מגמות אלו נמשכו, כמוצג בתרשים, גם בשנת 2021. יתכן וגם ירידת חלקה של ההוצאה הפרטית לחינוך בסך ההוצאה הלאומית לחינוך קשורה לצמצום ניכר בתקופת מגפת הקורונה, שנמשכה גם לתוך שנת 2021, בפעילויות חינוך שאינן ממומנות באמצעות תקציבי חינוך ציבוריים.

29 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 4.2, **הוצאה לאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך ולפי מגזר מבצע ומגזר מממן** (20.9.22).



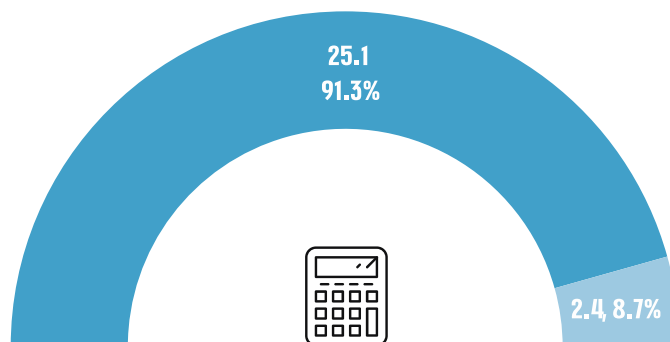
תרשים 5: התפלגות ההוצאה השוטפת על החינוך היסודי בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית, 2020 (במיליארדי ש"ח)



■ הוצאה פרטית ■ הוצאה ציבורית

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 6: התפלגות ההוצאה השוטפת על החינוך העל-יסודי (חטיבות הביניים והחטיבות העליונות) בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית, 2020 (במיליארדי ש"ח)



■ הוצאה פרטית ■ הוצאה ציבורית

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בשנת 2020 הייתה ההוצאה הלאומית השוטפת על החינוך היסודי 35.1 מיליארד ש"ח (33% מסך ההוצאה הלאומית השוטפת על חינוך), ויותר מ-95% ממנה מומנו בידי המגזר הציבורי. ההוצאה הלאומית השוטפת על החינוך העל-יסודי (הכולל את חטיבות הביניים והחטיבות העליונות) הייתה 27.5 מיליארד ש"ח (כ-26% מסך ההוצאה הלאומית השוטפת על חינוך), ומשקל ההוצאה הציבורית בתוכה היה יותר מ-91%.

מקורות התקצוב של בתי הספר

כדי להעריך את המשקל של הרכיב הדיפרנציאלי שנקבע במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי משנת 2014 בסך המשאבים שמקצה משרד החינוך לבתיה"ס, ואת הפוטנציאל הממשי הגלום בו לצמצום פערים ולהגברת שוויון ההזדמנויות לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, יש לנתח את חלקו בכלל המקורות הממנים את בתיה"ס, ואת התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתיה"ס בפרט. להלן פירוט ההוצאה הלאומית על חינוך, ומקורות התקצוב של בתיה"ס הכלולים בה, ובהם תקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות ותשלומי משקי הבית.

מקורות התקציב של ביה"ס ממשרד החינוך הם בעיקר כלהלן:

שעות לימוד: את עיקר תקציב החינוך מעביר משרד החינוך לבתיה"ס באמצעות הקצאת מסגרת של "שעות שבועיות", שבהתאם לה מועסקים מורי ביה"ס. לשעה שבועית יש ערך כספי כך שסך השעות שהוקצו לביה"ס מרכיבות את תקציב העסקת המורים. יודגש ששווי שעה שבועית תלוי בפרמטרים שונים של מורי ביה"ס - למשל בהשכלה שלהם (שווי שעה שבועית של מורה בעל תואר שני יהיה גבוה יותר משווי מורה בעל תואר ראשון) וכן בוותק שלהם (שווי שעה של מורה ותיק גבוה מזה של מורה חדש); לכן יתכן מצב בו לשני ביה"ס אותה הקצאה של שעות שבועיות אך היקף התקציב המוקצה בעבורן יהיה שונה.

תוכניות חינוכיות משלימות: משרד החינוך מתגבר את בתיה"ס גם באמצעות תוכניות חינוכיות משלימות. במקביל לגיבוש מודל התקצוב הדיפרנציאלי ב-2014, הקים משרד החינוך מאגר של תוכניות חינוכיות המשלימות את תוכנית הלימודים הבית ספרית ואשר עומדות לרשות ביה"ס. ביה"ס רשאי היה להשתתף בתוכניות שבמאגר לפי בחירתו; הן הופעלו על פי רוב על ידי רשויות מקומיות (בכפוף לתנאי סף פומביים שפרסם משרד החינוך ב"קולות קוראים") או באמצעות ספקים חיצוניים שמשרד החינוך רכש מהם שירותים (להלן - מאגר התוכניות). לפי החלטת ממשלה מאוגוסט 2021³⁰ בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך", יועבר למנהלי בתיה"ס חלק מהתקציב המיועד לרכישת תוכניות ומענים חינוכיים עבור בתיה"ס, והם יוכלו לרכוש אותם על פי בחירתם, כך שיינתנו מענים המתאימים לצורכי ביה"ס ולמאפייניו. בעקבות החלטת הממשלה ולקראת שנה"ל התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023), הסדיר משרד החינוך מחדש את מאגר התוכניות ואת אופן רכישתן באמצעות תקציביו³¹.

שירותי עזר ועלויות מעטפת: משרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות תשלומים בעבור שירותי חינוך לבתיה"ס ובעבור עובדי עזר כגון מזכירות, סיעות, ספרנים, שירותים פסיכולוגיים,

30 החלטת ממשלה מס' 226, התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך [הגפ"ן] מ-1.8.21. שמטרתה להגביר את הגמישות הניהולית של מנהלי בתיה"ס.

31 משרד החינוך, מכרז 13/3.2022 להקמת מאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך (6.3.22).



סייעות שילוב, שומרים, וכך תשלומים בעבור הסעות תלמידים ועלויות תפעול. הוא גם מממן (שלא באמצעות הרשויות המקומיות) ציוד והוצאות תפעול אחרות של בתיה"ס³².

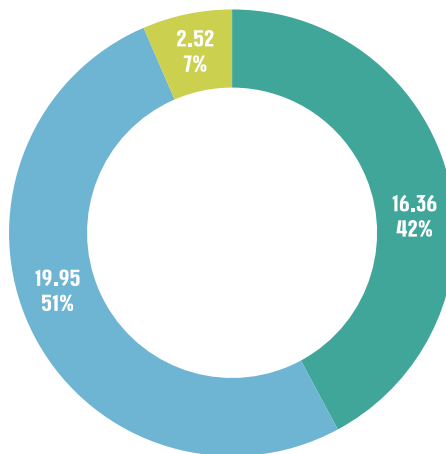
מקורות התקציב של ביה"ס שאינם ממשרד החינוך הם בעיקר כלהלן:

רשויות מקומיות: מימון מתוך תקציב החינוך של הרשויות המקומיות (שגם הוא חלק מההוצאה הציבורית) ומקורותיו הם: העברות ממשרד החינוך (כמפורט לעיל במקורות התקציב של ביה"ס ממשרד החינוך), הכנסות עצמיות של הרשות המקומית מפעילויות חינוך ומימון עצמי (מימון הוצאות חינוך ממקורותיה האחרים של הרשות המקומית).

מקורות תקצוב נוספים: הכנסות מעמותות ומלכ"רים המשתתפים במימון תוכניות פדגוגיות, תשלומי הורים לפעילויות מוגדרות המתבצעות בבתיה"ס ותרומות.

התפלגות תקציב משרד החינוך לפי סוג ביה"ס: בשנת 2020 תוקצבו כל בתיה"ס בידי משרד החינוך בסכום של כ-38.8 מיליארד ש"ח. בתרשים 7 להלן התפלגות התקציב בין בתיה"ס, לפי שלב החינוך³³.

תרשים 7: התפלגות תקצוב בתיה"ס בידי משרד החינוך, לפי שלב החינוך, 2020 (במיליארדי ש"ח)



■ יסודי ■ על-יסודי ■ אחר* (שילוב יסודי ועל-יסודי)

על פי נתוני משרד החינוך - מערכת שקיפות בחינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* אחר - בתי ספר שהם שילוב של חינוך יסודי ועל-יסודי (חינוך יסודי וחיטיבת ביניים, חינוך יסודי וחיטיבה עליונה או חינוך יסודי, חיטיבת ביניים וחיטיבה עליונה), רובם משתייכים לחינוך המיוחד.

32 תשלומים נוספים שאינם שכר מורים, ובהם הוצאות אחזקה וחומרים (אגרות שכפול, סל תלמיד עולה, חומרים, שיפוצי קיץ); חינוך מיוחד (שירותים פרה-רפואיים, הוצאות נלוות בגנים ובמוסדות של החינוך המיוחד, העשרה, עובדים סוציאליים, שעות שילוב); רכישות חזים והקצבות (הארכת שנת הלימודים, פיתוח, שכר דירה).

33 מתוך נתוני מערכת "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך:

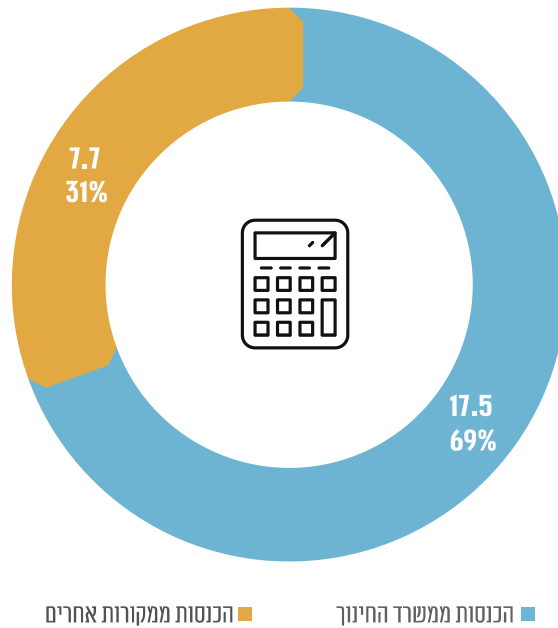
https://infocenter.education.gov.il/all/extensions/Shkifut_Reports/Shkifut_Reports.html



כמו שמוצג בתרשים, כמחצית מתקצוב בתיה"ס בידי משרד החינוך מופנה לחינוך העל-יסודי, כ-20 מיליארד ש"ח, והוא כולל את החט"ב העצמאיות, החט"ע העצמאיות, ובתיה"ס השש-שנתיים (הכוללים גם חט"ב וגם חט"ע)³⁴; חלק מעט קטן יותר, של כ-42% מתקצוב בתיה"ס בידי משרד החינוך מופנה לחינוך היסודי, ויתרתו (כ-7%) מופנית לבתיה"ס המשלבים חינוך יסודי ועל-יסודי.

התפלגות תקציב הרשויות המקומיות לחינוך לפי מקורות התקציב: בשנת 2020 היה תקציב החינוך של כל הרשויות המקומיות, המיועד לבתי"ס יסודיים ועל-יסודיים, כ-25.2 מיליארד ש"ח. בתרשים 8 להלן התפלגות תקציב זה על פי מקורות התקציב³⁵.

תרשים 8: התפלגות תקציב החינוך של הרשויות המקומיות, על פי מקורות התקציב, 2020 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

34 יצוין כי בשנה"ל התש"ף למדו בבתיה"ס היסודיים כ-1.05 מיליון תלמידים, ובבתיה"ס העל-יסודיים כ-744,000 תלמידים. אף שבבתיה"ס העל-יסודיים למדו כמעט 30% פחות תלמידים מאשר בבתיה"ס היסודיים, תקציב משרד החינוך לבתיה"ס העל-יסודיים היה גבוה בכ-22% מתקציב בתיה"ס היסודיים. בין הסיבות העיקריות לכך: שכר מורה בחינוך העל-יסודי גבוה יותר משכר מורה בחינוך היסודי (בשל פרופיל המורים, כגון שיעור בעלי תואר שני); מגמות טכנולוגיות בחינוך העל-יסודי שנותנות מספר גבוה יחסית של שעות לתלמיד ועלותן גבוהה; כיתות מב"ר ואתגר בחטיבות העליונות, שהן כיתות קטנות המיועדות לתלמידים מתקשים ועלותן גבוהה.

35 על פי נתונים שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביוני 2022.



כמו שמוצג בתרשים, תקציב החינוך של הרשויות המקומיות עמד בשנת 2020 על כ-25.2 מיליארדי ש"ח. מקור רובו, 17.5 מיליארדי ש"ח (כ-69%) הוא מתקציב משרד החינוך ויתרתו, 7.7 מיליארדי ש"ח (כ-31%) מומנה ממקורות אחרים של הרשויות המקומיות.

תשלומי הורים: תשלומי הורים הם חלק מההוצאה הפרטית על חינוך. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי הלימודים מתוקפו הם חינם. עם זאת, יש כמה סייגים בחוק לימוד חובה ובחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, המאפשרים גבייה של תשלומים מהורים על שירותים תוספתיים מעבר ללימוד חינם שמתקצבת המדינה. תשלומי הורים נחלקים לכמה סוגים³⁶:

תשלום חובה³⁷: ביטוח תאונות אישיות לתלמידים.

תשלומים עבור שירותי רשות³⁸: תשלומים אלו מיועדים לסל תרבות, להשאלת ספרי לימוד, לטיולים, למסיבות במהלך השנה, ותשלומים עבור ועדי הורים וארגון ההורים הארצי.

תשלומים עבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת)³⁹: קיום תל"ן והשתתפות תלמידים בה מותנים בהסכמה אישית בחתימה של כל הורה והורה⁴⁰.

תשלומים אחרים: תשלומי רשות שתכליתם הוצאה של מוצרים ושירותים שביה"ס ירכוש עבור התלמידים או לפרויקטים לימודיים חינוכיים להעשרת הלמידה⁴¹. משרד החינוך מגביל בחוזר מנכ"ל את גובה סכום הגבייה.

בשנת 2018 הסכום החודשי הממוצע של תשלומי הורים לביה"ס היה 230 ש"ח לתלמיד⁴², שחישה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עבור אומדן של כ-1.5 מיליון

36 ראו "תשלומי הורים" בפורטל הורים באתר משרד החינוך:

<https://parents.education.gov.il/prhnet/gov-education/school/registration/payments>

37 בהתאם לסעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה. משמעות המונח תשלום חובה היא שהורה חייב לשלם גם אם אין הוא נשכר מן השירותים שמקנה תשלום זה.

38 בהתאם לסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה. המשמעות היא שהורה רשאי להחליט כי ילדו לא יצרוך את השירות המוצע, ובהתאם הוא לא ישלם עבורו. תשלומים אלה מאושרים בכל שנה בוועדת החינוך של הכנסת.

39 בהתאם לסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי ולתקנותיו.

40 גובה התשלום עבור שירות זה מוגבל על ידי משרד החינוך.

41 הורה רשאי להחליט כי ילדו לא יצרוך את השירות ובהתאם לא ישלם עבורו.

42 למ"ס, הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב-2018, הודעה לתקשורת 270/2020 (30.8.20). החישוב מתוך הוצאה ממוצעת של משק בית לתלמיד בסך 701 ש"ח, הכוללת, נוסף על התשלומים לביה"ס, גם תשלום לפעילות לאחר שעות ביה"ס (ובכלל זה חוגים ושיעורים פרטיים) בסך 281 ש"ח לחודש בממוצע לתלמיד, ואומדן הוצאה משיכת לתלמיד (ובכלל זה לרכישת ספרים ומחברות, כלי כתיבה, מחשב וציוד נלווה, שירותי אינטרנט ומינוי לספרייה) בסך 190 ש"ח לחודש בממוצע לתלמיד. להרחבת הניתוח של ההוצאה הפרטית לתלמיד ראו להלן בפרק "ישום התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך".



תלמידים בבתי"ס יסודיים ועל-יסודיים⁴³. מכאן שבשנת 2018 שולם לבתיה"ס סכום שנתי ממוצע של 2,760 ש"ח לכל תלמיד⁴⁴ - סך של כ-4.14 מיליארד ש"ח.

פערים בהקצאת תקציבי משרד החינוך

החינוך היסודי: משקלם של המרכיבים הפרוגרסיביים בתקצוב הלך וגדל במשך השנים. התוכנית לצמצום פערים (שבמרכזה עומד מודל התקצוב הדיפרנציאלי), שהופעלה משנה"ל התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) ואילך, הביאה את רמת הפרוגרסיביות של תקציב משרד החינוך למצבה כפי שנבחן במועד הביקורת (לפי נתוני שנה"ל התש"ף [ספטמבר 2019 - אוגוסט 2020])⁴⁵. את הביטוי לכך אפשר לראות בנתוני תקציב החינוך לתלמיד⁴⁶ על פי חלוקת אוכלוסיית התלמידים לחמישוני טיפוח⁴⁷. יצוין כי כ-55% מהתלמידים בשני החמישוניים החלשים⁴⁸ משתייכים למגזר הערבי, וכי כ-80% מהתלמידים במגזר הערבי משתייכים לשני החמישוניים החלשים, ורק כ-16% מהתלמידים היהודים משתייכים לחמישוניים הללו⁴⁹. בתרשים 9 שלהלן מובאים נתונים בנוגע לתקציב הממוצע הכולל שמקצה משרד החינוך לתלמיד ובכלל זה כל סוגי השעות התוספתיות לרבות שעות התקצוב הדיפרנציאלי והתוספות האחרות⁵⁰.

43 על פי הלמ"ס, הנתון חושב לפי רשומות תלמיד המיוצגות בסקר הוצאות משק הבית, ולכל רשומה נקבע מקדם ניפוח. בשנת 2018 כלל הסקר גם מושבים שיתופיים וקיבוצים מתחדשים שעברו תהליך הפרטה ולא כלל קיבוצים שיתופיים ובדואים הגרים מחוץ ליישובים (כיסוי של כ-97% מכלל האוכלוסייה).

44 תשלום חודשי ממוצע של 230 ש"ח כפול 12 חודשים.

45 הנתונים המעודכנים ביותר של הניתוחים השנתיים של אגף כלכלה וסטטיסטיקה במועד הביקורת היו נתוני שנה"ל התש"ף. וראו גם פירוט על התוכנית לצמצום פערים ומודל התקצוב הדיפרנציאלי בפרקים העוסקים בגיבושם וביישומם.

46 התקציב הכולל שמקצה משרד החינוך (של כל סוגי השעות וכל ההוצאות שמעבר להן) בממוצע לתלמיד בחינוך היסודי.

47 כל חמישון טיפוח מכיל שני עשירוני טיפוח: חמישון 1 כולל את חמישית התלמידים בעלי מדד הטיפוח הנמוך ביותר - התלמידים שמצבם החברתי-כלכלי הוא הטוב ביותר ומידת הטיפוח שהם זקוקים לה היא המועטה ביותר, וחמישון 5 כולל את חמישית התלמידים בעלי מדדי הטיפוח הגבוהים ביותר - דהיינו התלמידים שמצבם החברתי-כלכלי הוא הקשה ביותר ומידת הטיפוח שהם זקוקים לה היא הרבה ביותר. בהגדרה מילולית חמישון 1 הוא חמישון "חזק"; חמישון 2 "בינוני-חזק"; חמישון 3 "בינוני"; חמישון 4 "חלש-בינוני"; וחמישון 5 "חלש".

48 במקומות שבהם מצוינים פערים בין שכבות חברתיות-כלכליות ואשכולות חברתיים-כלכליים ייעשה שימוש במונחים "נמוכים" ו"גבוהים"; בכל הנוגע לחמישוני הטיפוח, בשל הדירוג המספרי שלהם, שלפיו עשירוני הטיפוח (וחמישוני הטיפוח) בעלי הדירוג המספרי הנמוך הם "הגבוהים" מבחינה חברתית כלכלית, ועשירוני הטיפוח בעלי הדירוג המספרי הגבוה הם "הנמוכים" מבחינה חברתית כלכלית, הרי שלמניעת בלבול בקרב הקוראים, בתיאור הפערים בין עשירוני הטיפוח (וחמישוני הטיפוח), ייעשה השימוש במונחים "חלשים" ו"חזקים".

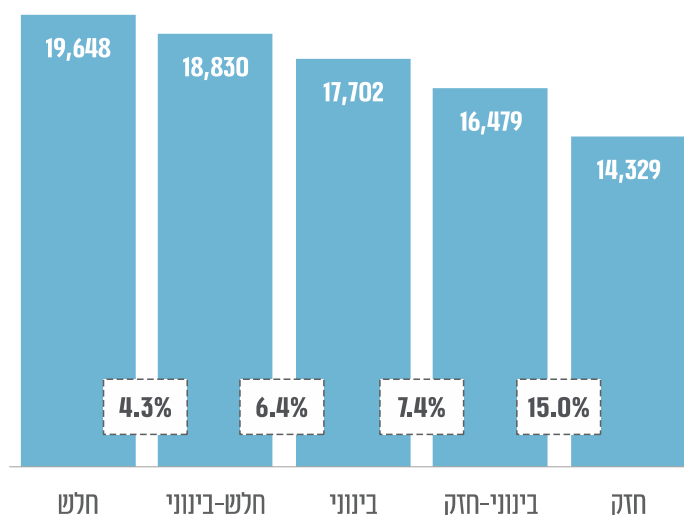
49 על פי עיבוד של קובץ נתוני בתי"ס בתש"ף במערכת "שקיפות בחינוך".

50 משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, **מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים, פרק ג - שקיפות תקציבית לצמצום פערים במערכת החינוך** (להלן - "מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים"), עמ' 8.

<https://edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/economicandstatistics/main-info/Pages/statistics2021.aspx>



תרשים 9: תקציב ממוצע לתלמיד בחינוך היסודי הרגיל, לפי חמישון טיפוח, התש"ף (בש"ח), ושיעור הפער בין חמישוני הטיפוח



שיעור השינוי

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התקציב הממוצע לתלמיד על פי חמישוני הטיפוח הוא פרוגרסיבי, כלומר ככל שהחמישון חלש יותר, התקציב הממוצע לתלמיד גבוה יותר. כך, בחמישון הבינוני-חזק התקציב הממוצע לתלמיד גבוה ב-2,150 ש"ח (15%) מאשר בחמישון החזק; בחמישון הבינוני הוא גבוה בכ-1,200 ש"ח (כ-7%) מאשר בחמישון הבינוני-חזק; בחמישון החלש-בינוני הוא גבוה בכ-1,100 ש"ח (כ-6%) מאשר בחמישון הבינוני; ובחמישון החלש הוא גבוה בכ-800 ש"ח (כ-4%) מאשר בחמישון החלש-בינוני.

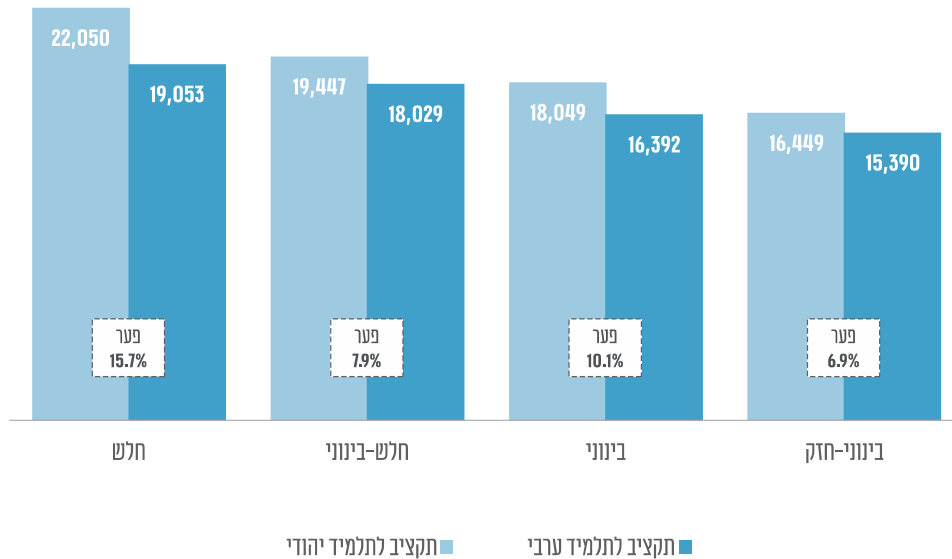
עם זאת, הפרוגרסיביות באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי, שהחלה כבר בשנת 2014, לא הצליחה לסגור לא פערי תקצוב בין-מגזריים ופערי הישגים לימודיים בין-מגזריים ולא פערי הישגים לימודיים בין שכבות חברתיות-כלכליות, כפי שהוצג לעיל בתחילת הפרק.

להלן בתרשים 10 מוצגים פערי התקצוב בין המגזר היהודי (הכולל את כל סוגי הפיקוח - ממלכתי, ממלכתי-דתי וחרדי) ובין המגזר הערבי (הכולל גם את המגזרים הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי) (בחמישון החזק אין תלמידים ערבים)⁵¹.

51 משרד החינוך, מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים, פרק ג, עמ' 6.



תרשים 10: התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היסודי, לפי חמישון טיפוח ומגזר (בש"ח), והפער בכל חמישון טיפוח בין המגזרים (באחוזים), התש"ף



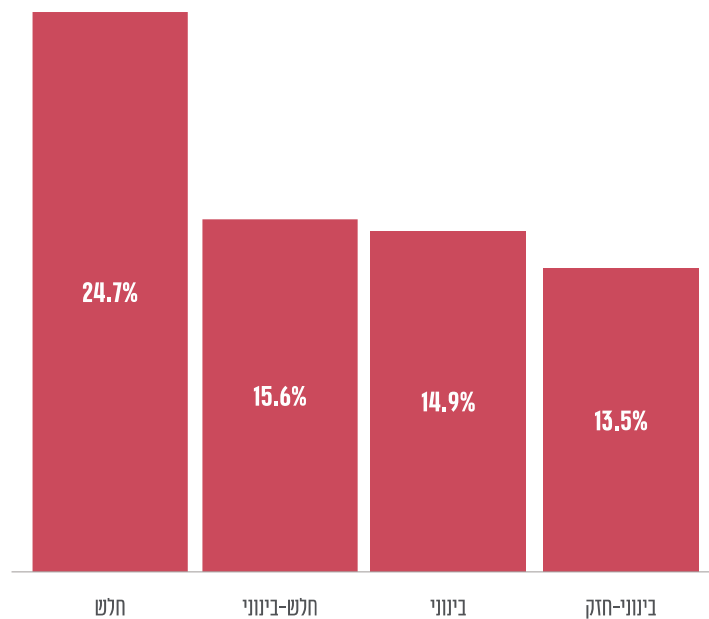
על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל חמישון התקציב הממוצע לתלמיד יהודי גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. פער התקציב בחמישון החלש ביותר הוא גם הגדול ביותר, ועומד על כ-16%.

תרשים 11 להלן מציג את פער התקציב הממוצע לתלמיד בשנה"ל התש"ף בין החינוך הממלכתי-דתי (להלן - החינוך הממ"ד) למגזר הערבי, לפי חמישון טיפוח (בחמישון החזק אין כאמור בתי"ס מהמגזר הערבי):



תרשים 11: שיעור הפער בתקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היסודי בין החינוך הממ"ד למגזר הערבי, לפי חמישון טיפוח, התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפער הגבוה ביותר לטובת תלמיד יהודי בחינוך הממ"ד ניכר בחמישון הטיפוח החלש ביותר, ובהפרש ניכר מחמישוני הטיפוח האחרים. הפער בחמישון זה עומד על קרוב ל-25%, לעומת כ-16% בין המגזר היהודי כולו למגזר הערבי (תרשים 10).

יצוין כי בתוך המגזר היהודי התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממ"ד גבוה מאשר בזרמים האחרים (הממלכתי והחרדי) בכל אחד מהחמישוני, ולפיכך שיעור פערי התקצוב בין החינוך הממ"ד במגזר היהודי ובין המגזר הערבי הם הגדולים ביותר.



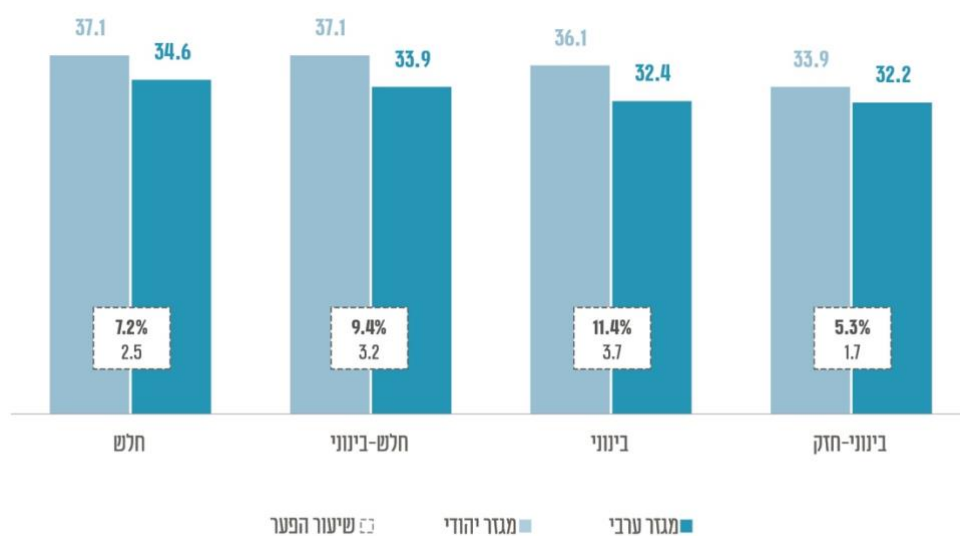
באשר למגזר היהודי ובהשוואה בין סוגי הפיקוח - החרדי, הממלכתי והממלכתי-דתי: עלה שלמרות שבכלל המגזר היהודי רק כ-16% מהתלמידים בחינוך היסודי משתייכים לשני חמיוני הטיפוח החלשים, הרי שבקרב המגזר החרדי שיעורם מגיע לכ-52.44%; התקציב הממוצע לתלמיד ברשתות החינוך החרדיות - "בני יוסף" (לשעבר "מעין החינוך התורני") ו"החינוך העצמאי" - היה בשנה"ל התש"ף⁵³ כ-13,810 ש"ח⁵⁴, לעומת כ-15,940 במגזר הממלכתי (פער של 15%) וכ-17,950 ש"ח במגזר הממלכתי-דתי (פער של כ-30%). יצוין כי מצב זה נובע, בין היתר, משכר נמוך יותר של עובדי ההוראה ברשתות החינוך החרדיות, שאינם כלולים בהסכמי "אופק חדש" על תוספות השכר שניתנו במסגרתם בתמורה לתוספת של שעות פרטניות שעל המורה לבצע, ומפרופיל ההשכלה שלהם לצורך תוספות שכר (למשל שיעור המורים בעלי תואר שני) שהוא נמוך יותר מאשר במגזרים האחרים.

פערי התקצוב בשעות לימוד: פערי התקצוב הבין-מגזריים באים לידי ביטוי גם בהיקף שעות הלימוד שהוקצו לכל מגזר. להלן בשני התרשימים הבאים נתוני שעות התקן הבסיסיות לכיתה בממוצע - שעות התקן שמקבלת כיתה לפני השעות התוספתיות (סלי שעות שונים ובהם סל שעות הטיפוח)⁵⁵ במגזר היהודי ובמגזר הערבי - ונתוני סך כל שעות התקן לכיתה בממוצע - שעות התקן הבסיסיות והשעות התוספתיות⁵⁶ במגזר היהודי ובמגזר הערבי.

- 52 חושב מתוך קובץ נתוני בתי"ס לשנה"ל התש"ף שבמערכת "שקיפות בחינוך". זאת, ללא תלמידי העיר בני ברק, שבה קיימת אנומליה בקביעת מדד הטיפוח לתלמידים (ומכאן גם לבתי"ס, היות שמדדי הטיפוח הבית-ספריים מחושבים על פי ממוצע מדדי הטיפוח של תלמידיהם). ראו פירוט להלן בדוח, בתת-הפרק "פגיעה בתקצוב הדיפרנציאלי במגזר החרדי בשל עיוות שיוצר מדד הטיפוח".
- 53 משרד החינוך, **מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים**, פרק ג', עמ' 13.
- 54 רשתות החינוך הללו מחויבות ללמד לימודי ליבה מלאים ותקציבן הבסיסי עומד על 100% מהתקצוב הבסיסי שמקצה משרד החינוך למוסדות חינוך. נוסף להן פועלים במגזר החרדי מוסדות חינוך המלמדים לימודי ליבה חלקיים (מוכר שאינו רשמי - מוכש"ר), שתקציבן הבסיסי מתוקצב בשיעור של 75% והתקציב הממוצע לתלמיד עומד על כ-7,500 ש"ח, ומוסדות חינוך שאינם מלמדים לימודי ליבה (מוסדות הפטור), שתקציבן הבסיסי מתוקצב בשיעור של 55%, והתקציב הממוצע לתלמיד עומד על כ-4,640 ש"ח.
- 55 עם זאת, יצוין כי שעות המערכת המזערית המחייבת זהות לכל המגזרים - שעות ההוראה הפרונטלית של המקצועות המחייבים: 29 שעות (שבועיות לכיתה) בכיתות א'-ב'; 31 שעות בכיתות ג'-ד'; 32 שעות בכיתות ה'-ו' - מהוות את רוב שעות התקן הבסיסיות.
- 56 על פי קובץ נתוני שעות תקן לחינוך היסודי שהתקבל ממשרד החינוך ביולי 2022.

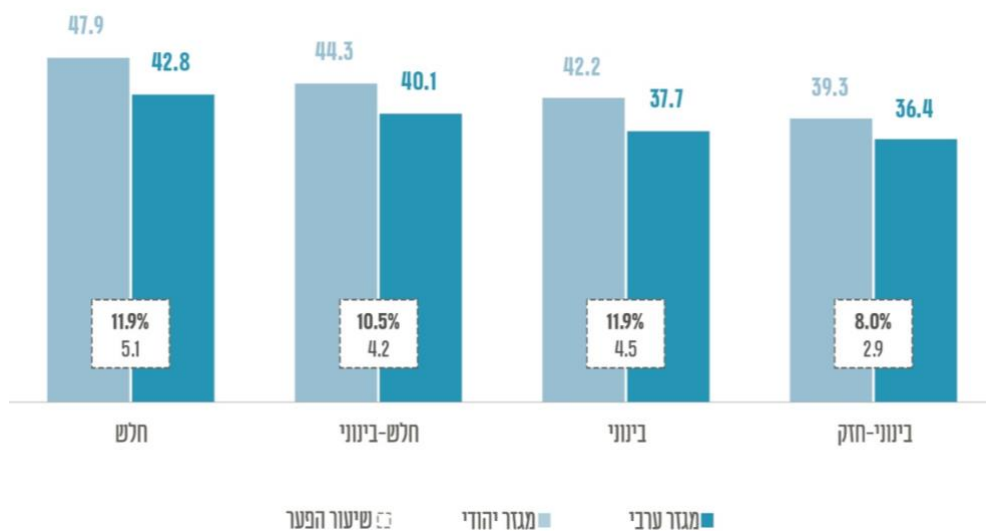


תרשים 12: ממוצע שעות תקן בסיסיות לכיתה בחינוך היסודי, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 13: ממוצע סך כל שעות התקן (כולל שעות תוספתיות) לכיתה בחינוך היסודי, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים עולה כי תלמידי המגזר היהודי מקבלים יותר שעות תקן שבועיות לכיתה מתלמידי המגזר הערבי בכל אחד מחמישוני הטיפוח - הן בהשוואת שעות התקן הבסיסיות שלפני השעות התוספתיות והן בסך כל שעות התקן, הכוללות את השעות התוספתיות. בשעות התקן הפער הגבוה ביותר הוא בחמישון הבינוני, שבו המגזר היהודי מקבל 3.7 שעות יותר מהמגזר הערבי, ובשעות התקן והשעות התוספתיות יחדיו הפער הגדול ביותר הוא בחמישון החלש, שבו המגזר היהודי מקבל 5.1 יותר שעות מאשר המגזר הערבי.

עוד עולה מהתרשימים שהפער גדול יותר בהקצאת סך כל שעות התקן (כולל שעות תוספתיות) לעומת הקצאת שעות התקן הבסיסיות. בחמישון החלש, למשל, הפער בשעות התקן הבסיסיות עומד על כ-7%, אולם הפער בסך כל שעות התקן עומד על 12%. מכאן ששעות הטיפוח, הכוללות בשעות התוספתיות, אינן סוגרות את הפער בין המגזר היהודי למגזר הערבי. עוד עלה כי השעות התוספתיות הגדילו את הפער הבין-מגזרי, ומרכיב שעות הטיפוח לא מנע את הגדלת הפער.

ניתוח נתוני משרד החינוך באשר לכלל שעות התקן (ללא הפרדה למגזרים) שהוא הקצה בשנה"ל התש"ף מעלה, כי שעות התקן הבסיסיות לכיתה הוקצו באופן פרוגרסיבי - ככל שהחמישון פחות חזק, מספר השעות לכיתה היה גבוה יותר; כך, 32.2 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החזק ו-35.2 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החלש - פער של 3 שעות שבועיות (כ-9%) לטובת החמישון החלש. באשר לכלל שעות התקן שהוקצו (כולל השעות התוספתיות) עלה, כי הפרוגרסיביות בין החמישוניים הייתה משמעותית יותר - 35.8 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החזק, ו-44.2 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החלש - פער של 8.4 שעות (כ-23%) לטובת החמישון החלש.

עולה מכך שאמנם הקצאת שעות התקן לפי חמישוני טיפוח היא פרוגרסיבית, אולם בניתוח הבין-מגזרי בתוך כל חמישון הקצאת השעות לכיתה במגזר היהודי הייתה גבוהה יותר מאשר במגזר הערבי.

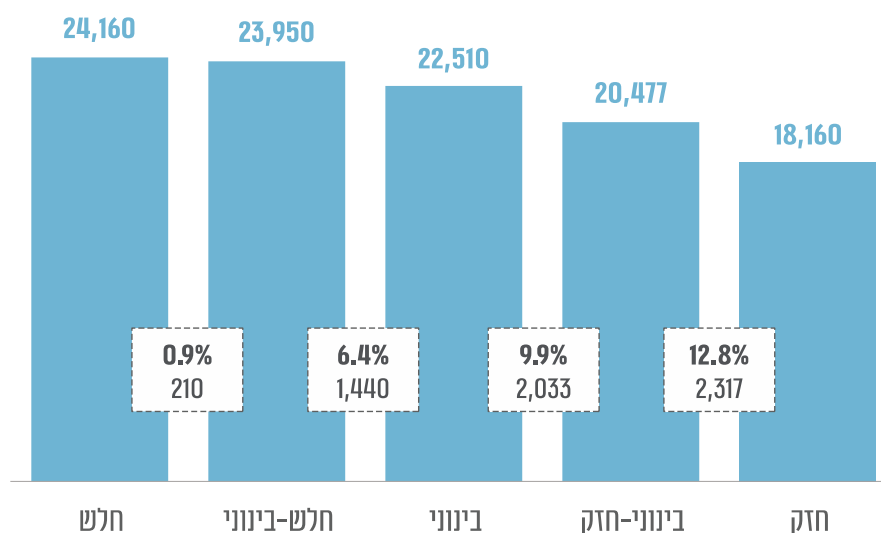
בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נמסר כי מלבד מתקצוב דיפרנציאלי על פי מדד הטיפוח, הקצאה תקציבית ייחודית של משרד החינוך נובעת גם מהחוק ומהמדיניות הממשלתית. למשל, משרד החינוך מתקצב שעות עבור קליטת תלמידים שהם עולים חדשים ועבור שעות תפילה במערכת החינוך הממלכתית-דתית. משרד החינוך ציין שהוא מחויב לתקצב את בתי הספר שמפעילות בעלויות (למשל עמותות), בהתאם לשיעור ההשתתפות שנקבע בחקיקה לעומת היקף שעות הלימוד המחויבות שנקבעו, ובשים לב להסכמי השכר המתאימים. למשל, הסכם אופק חדש, שבין השאר מגדיל את היקף המשרה של עובד הוראה ומשפר את שכרו, אינו חל על החינוך המוכר שאינו רשמי, לרבות על הרשתות החרדיות. לדברי משרד החינוך, יש לעבודות אלו השפעה ניכרת על עשרות אחוזים מהתקצוב.

חטיבות הביניים: גם התקצוב של משרד החינוך את חט"ב הוא פרוגרסיבי, וגם בו הופעל מודל התקצוב הדיפרנציאלי. בתרשים 14 שלהלן מצוינת התפלגות התקצוב לתלמיד בחט"ב על פי חמישוני הטיפוח⁵⁷.

57 משרד החינוך, מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים, פרק ג, עמ' 19.



תרשים 14: תקציב ממוצע לתלמיד בחט"ב בחינוך הרגיל, לפי חמישון טיפוח, התש"ף (בש"ח)



שיעור השינוי

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי גם בחט"ב התקציב הממוצע לתלמיד על פי חמישוני הטיפוח הוא פרוגרסיבי, ובחמישון החלש ביותר התקציב הוא הגבוה ביותר. עם זאת, התוספת התקציבית לחמישון החלש ביותר לעומת זו הניתנת לחמישון החלש-בינוני היא קטנה ביותר, 210 ש"ח (כ-0.9% בלבד), לעומת התוספת הניתנת לחמישון הבינוני-חזק ביחס לחמישון החזק (כ-2,300 ש"ח), ולחמישון הבינוני ביחס לחמישון הבינוני-חזק (כ-2,000 ש"ח).

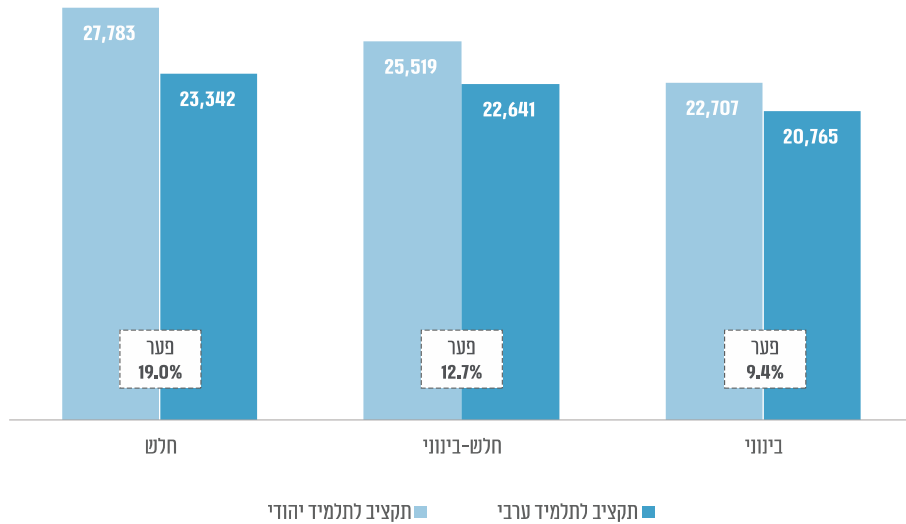
למרות התקצוב הדיפרנציאלי גם בחט"ב לא נסגרו פערי התקצוב הבין-מגוריים, כפי שיוצג להלן, ולא נסגרו הפערים בהישגים לימודיים לא בין מגורים ולא בין שכבות חברתיות-כלכליות, כפי שהוצג לעיל בתחילת הפרק.

בתרשים 15 להלן פערי התקצוב הבין-מגוריים. יצוין באשר לחט"ב, כי בחמישון החזק והבינוני-חזק אין תלמידים ערבים, לכן מוצגים רק שלושה חמישוני⁵⁸.

58 משרד החינוך, מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים, פרק ג, עמ' 17.



תרשים 15: תקציב ממוצע לתלמיד בחט"ב בחינוך הרגיל, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל חמישון התקציב הממוצע לתלמיד יהודי גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. הפער התקציבי בחמישון החלש הוא הגדול ביותר, ועומד על 19% לטובת התלמיד היהודי.

נוסף על כך יצוין שמבדיקת התפלגות התקציב הממוצע לתלמיד במגזר היהודי עלה כי התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממ"ד הוא הגדול ביותר בכל חמישון. כן נמצא כי הפער בין תלמיד יהודי בחינוך הממ"ד ובין תלמיד ערבי בחמישון החלש ובחמישון החלש-בינוני הוא כ-31% לטובת התלמיד היהודי ובחמישון הבינוני כ-28% לטובת התלמיד היהודי⁵⁹.

נוסף על העולה מהתרשים ביצע צוות הביקורת ניתוח של נתוני משרד החינוך לגבי שעות התקן שהוא הקצה בשנה"ל התש"ף. מניתוח זה עולה, כי שעות התקן הבסיסיות לכיתה הוקצו באופן גרסיבי - ככל שהחמישון יותר חזק, מספר השעות לכיתה היה גדול יותר; כך, 36.2 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החזק ו-33 שעות לכיתה בחמישון החלש - פער של 3.2 שעות שבועיות (כ-10%) לטובת החמישון החזק. באשר לכלל שעות התקן שהוקצו, כולל השעות התוספתיות, עלה כי ההקצאה הפכה לפרוגרסיבית לאחר הוספת השעות התוספתיות - 46.1 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החזק ו-52.9 שעות לכיתה הוקצו בחמישון החלש - פער של 6.8 שעות (כ-15%) לטובת החמישון החלש.

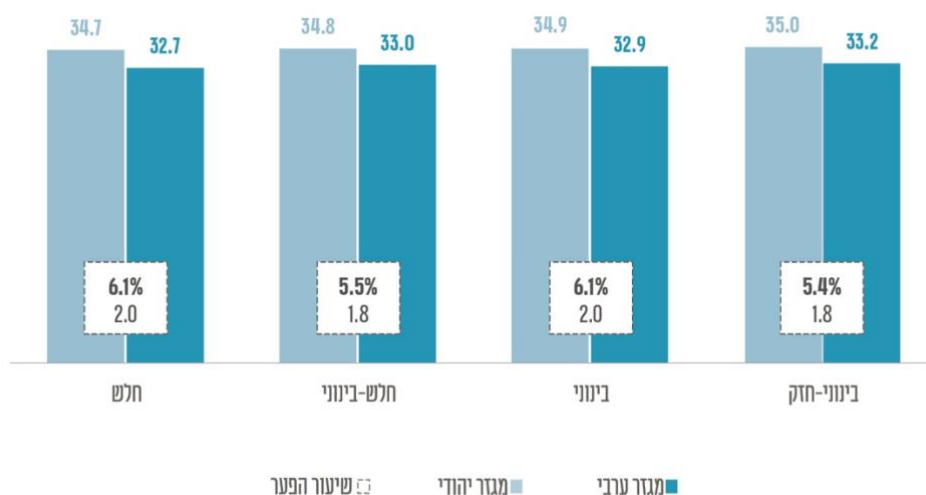
59 במגזר החרדי אין כמעט מוסדות חינוך המוגדרים כחט"ב, בשל החלוקה השונה של שלבי החינוך לעומת המגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי.



עולה מכך שאמנם הקצאת כלל השעות התקן לפי חמישוני טיפוח היא פרוגרסיבית, אולם השפעת החלוקה הפרוגרסיבית של השעות התוספתיות פחותה בשל החלוקה הרגרסיבית של שעות התקן הבסיסיות. כמו כן, לפי הניתוח הבין-מגזרי, בתוך כל חמישון הקצאת השעות לכיתה במגזר היהודי הייתה גבוהה יותר מאשר במגזר הערבי.

בשני התרשימים להלן נתוני שעות התקן הבסיסיות לכיתה בממוצע במגזר היהודי ובמגזר הערבי, וסך כל שעות התקן לכיתה בממוצע - שעות התקן הבסיסיות והשעות התוספתיות⁶⁰.

תרשים 16: הפער הממוצע בשעות תקן בסיסיות לכיתה בחט"ב, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

60 על פי קובץ נתוני שעות תקן לחט"ב שהתקבל ממשרד החינוך בספטמבר 2022.



תרשים 17: הפער הממוצע בסך כל שעות התקן (כולל שעות תוספתיות) לכיתה בחט"ב, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי גם בחט"ב תלמידי המגזר היהודי מקבלים יותר שעות תקן שבועיות לכיתה מאשר תלמידי המגזר הערבי בכל אחד מחמישוני הטיפוח - הן בהשוואת שעות התקן הבסיסיות שלפני השעות התוספתיות, והן בסך כל שעות התקן, הכוללות את השעות התוספתיות. גם בחט"ב שעות הטיפוח אינן סוגרות את הפער בין המגזר היהודי למגזר הערבי, והפער גדול יותר בהקצאת סך כל שעות התקן לעומת הקצאת שעות התקן הבסיסיות.

בחמישון החלש, למשל, הפער בשעות התקן הבסיסיות עומד על כ-6%, והפער בסך כל שעות התקן עומד על כ-20%. כלומר השעות התוספתיות מגדילות את הפער הבין-מגזרי - ובחט"ב במידה גדולה יותר מאשר בחינוך היסודי - בכל החמישוני, ומרכיב שעות הטיפוח אינו מונע הגדלה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי תקציבים ניכרים מושקעים בבתי ספר שבהם לומדים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש שלא במסגרת הקצאת סל טיפוח, ובכלל זה מספר התלמידים המרבי לכיתה נקבע על בסיס מדד הטיפוח, והדבר משפיע במידה ניכרת על היקף השעות לתלמיד. משרד החינוך ציין כי הזכאות ליום חינוך ארוך משמעותה תוספת שעות שאינה על בסיס מדד הטיפוח למוסדות שבהם לומדים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש שנמצאים ברשימת יישובים שנקבעה בחקיקה. כמו כן, תוכניות משלימות ותקציב גמיש, שבאו לידי ביטוי בעבר בתוכנית לניהול עצמי של בית הספר, כלולים משנה"ל התשפ"ג במערכת



הגפ"ן⁶¹. מדובר בתקציבים רחבי היקף, המוקצים רובם ככולם על פי קריטריונים שהממד החברתי-כלכלי בהם הוא דומיננטי (מדד הטיפוח, אשכול חברתי-כלכלי לפי הגדרת הלמ"ס, מדרג פריפריאליות וכו').

משרד מבקר המדינה מציין כי פערי התקצוב לתלמיד כפי שהוצגו לעיל בחינוך היסודי ובחט"ב, בין המגזר היהודי למגזר הערבי ובתוך המגזר היהודי בין זרמי החינוך, כוללים את המשאבים המוקצים לתלמיד בכללותם, כלומר את התקציב הכולל שמקצה משרד החינוך, על שעות התקן (הכוללות את שעות התקן הבסיסיות, שעות הטיפוח והשעות התוספתיות האחרות) ועל כל התוכניות והתוספות האחרות.

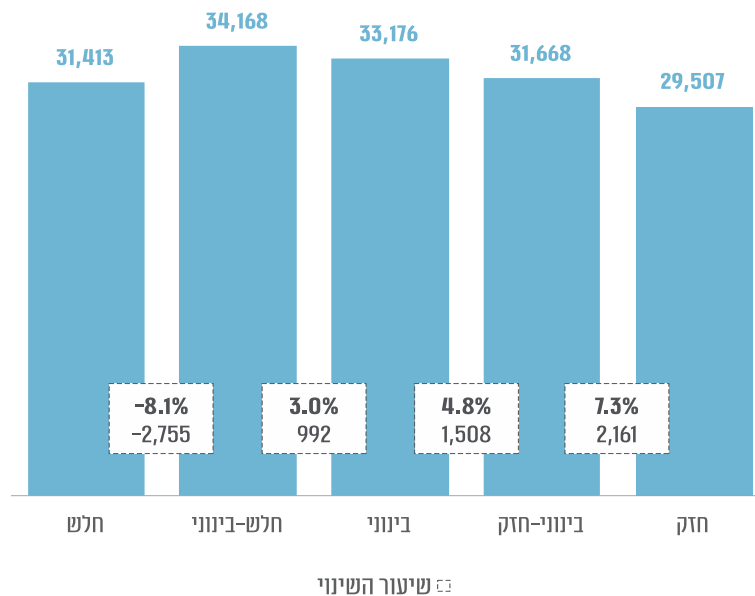
החטיבות העליונות: מודל התקצוב הדיפרנציאלי שנקבע בשנת 2014 לא הוחל על תקצוב החט"ע, אולם גם בתקצוב זה יש רכיבים פרוגרסיביים. שיטת התקצוב של משרד החינוך את החט"ע מבוססת על מפתח של תקצוב לתלמיד. עיקר התקציב נגזר משני משתנים מרכזיים: מספר שעות ההוראה לתלמיד ועלות השעה של ביה"ס. מספר שעות ההוראה לתלמיד נגזר מדרגת הכיתה (ט'-י"ב), ממסלול הלימודים (עיוני או טכנולוגי), מסוג המגמה ומסוג הכיתה (למשל, כיתה קטנה או רגילה). עלות השעה נגזרת מפרופיל המורים של ביה"ס. נוסף על כך, עבור כל תלמיד מקבל ביה"ס (בהתאם למגמה ולסוג הכיתה) תוספת תקציבית בגין שירותי עזר נדרשים (כגון עובדי סיוע ואחזקה). כמוצג בתרשים 18 להלן⁶², הפרוגרסיביות של תקצוב זה חלקית בלבד.

61 מערכת הגפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) היא מערכת מידע הכוללת תוכניות ומענים לימודיים ופדגוגיים שמשרד החינוך אישר אותם, ושמנהלי בתי"ס יכולים להפעיל אותם על פי שיקול דעתם, בהתאם לצורכי התלמידים ומאפייני ביה"ס ובהתאם לתקציב ייעודי שמקבל ביה"ס.

62 משרד החינוך, **מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים**, פרק ג, עמ' 26.



תרשים 18: תקציב ממוצע לתלמיד בחט"ע בחינוך הרגיל, לפי חמישון טיפוח, התש"ף (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

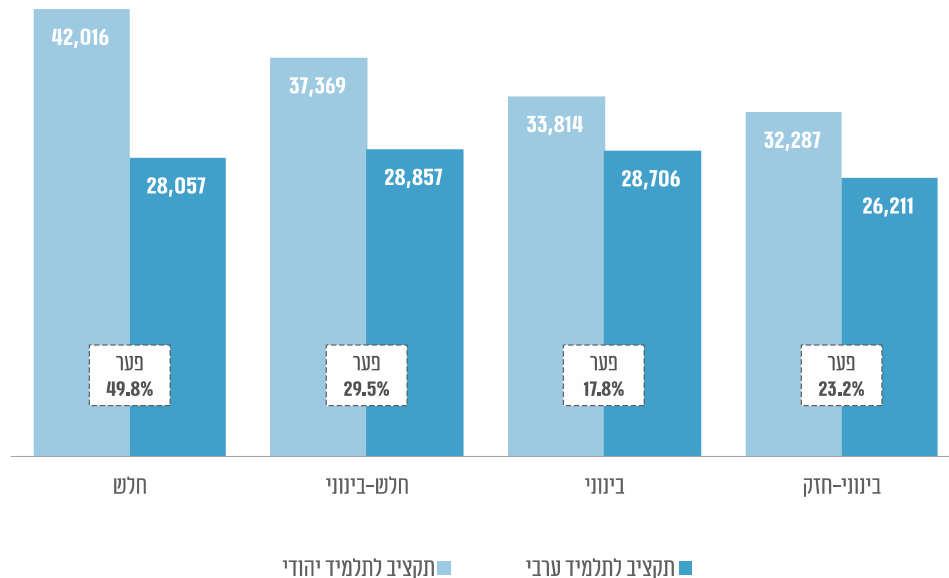
מהתרשים עולה כי בין החמישון החלש-בינוני לחמישון החזק התקצוב הוא פרוגרסיבי: התקציב הממוצע לתלמיד בחמישון הבינוני-חזק גבוה בכ-2,160 ש"ח מאשר בחמישון החזק, בחמישון הבינוני הוא גבוה בכ-1,500 ש"ח מאשר בחמישון הבינוני-חזק, ובחמישון החלש-בינוני הוא גבוה בכ-990 ש"ח מאשר בחמישון הבינוני. עם זאת, התקציב בחמישון החלש נמוך מאשר בחמישון החלש-בינוני בכ-2,750 ש"ח, והוא נמוך גם מאשר בחמישונים הבינוני והבינוני-חזק, דהיינו הוא גרסיבי ביחס אליהם. יצוין, כי התקציב לתלמיד בחמישון החלש גבוה רק בכ-6% מאשר בחמישון החזק, לעומת החינוך היסודי, שבו הוא גבוה בכ-37%, וחט"ב, שבה הוא גבוה ב-33%.

יש פערים ניכרים בתקצוב בין המגזרים, כמוצג בתרשים 19 להלן⁶³.

63 משרד החינוך, מערכת החינוך 2021 - מבחר נתונים, פרק ג, עמ' 24.



תרשים 19: תקציב ממוצע לתלמיד בחט"ע בחינוך הרגיל, לפי חמישון טיפוח ומגזר, התש"ף (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל חמישון התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחט"ע גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי (בחמישון החזק אין תלמידים ערבים). הפער התקציבי בחמישון החלש הוא הגדול ביותר, ועומד על כ-50% לטובת התלמיד היהודי (בחמישון החלש-בינוני - על כ-30%; בחמישון הבינוני - על כ-18%; ובחמישון הבינוני-חזק - על כ-23%). יתר על כן, התקציב לתלמיד בחמישון החזק, שבחמישון זה הוא למעשה התקציב לתלמיד יהודי⁶⁴ (שמקבל את התקציב הנמוך ביותר מבין החמישוניים במגזר היהודי ועומד על כ-29.5 אלפי ש"ח), גבוה יותר מהתקציב לתלמיד ערבי בכל אחד מהחמישוניים הנמוכים ממנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הוא מודע לפערי התקצוב בחט"ע, וכי החל פיילוט של תוכנית תקצוב דיפרנציאלי בחט"ע, בדגש על מגזרי המיעוטים בשנה"ל התש"ף. כמו כן, משנה"ל התשפ"ג תוכנית זו מורחבת באופן הדרגתי לכלל מוסדות החינוך בחט"ע. משרד החינוך הוסיף כי במקביל הוא פועל ליישם מהלכים משלימים בחט"ע (לרבות חיזוק החינוך הטכנולוגי), לצורך קידום האוכלוסיות שבמיקוד.



64 התקציב לתלמיד בחמישון החזק המוצג בתרשים 18 הוא למעשה התקציב לתלמיד יהודי בחמישון החזק, היות שאין לתלמידים ערבים בחמישון זה.



מהאמור לעיל עולה תמונת המצב הבאה: קיימים פערים בין מגזריים ובין חמישוני טיפוח בהיקף שעות התקן המוקצות לביה"ס ובהיקף התקציב. ככל ששלב החינוך גבוה יותר, כך הפערים גדלים: הפער בין המגזרים בתקצוב תלמיד בחט"ב גבוה יותר מזה שבחינוך היסודי, והפער בין המגזרים בתקצוב תלמיד בחט"ע גבוה יותר מזה שבחט"ב.

שעות התקן התוספתיות לתקצוב הבסיסי (שעות התקן הבסיסיות) אשר כוללות את שעות הטיפוח וסלים נוספים, הניתנות בחינוך היסודי ובחט"ב מגדילות את סך השעות באופן פרוגרסיבי בין חמישוני הטיפוח; ואולם, הפרוגרסיביות באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי, שהחלה כבר בשנת 2014, לא הצליחה לסגור לא פערי תקצוב בין-מגזריים ופערי הישגים לימודיים בין-מגזריים ולא פערי הישגים לימודיים בין שכבות חברתיות-כלכליות.

הדיפרנציאציה בהקצאת שעות התקן הבסיסיות בין החמישוניים בחינוך היסודי בשנה"ל התש"ף הייתה פרוגרסיבית - מ-32.2 שעות לכיתה בחמישון החזק ועד 35.2 שעות לכיתה בחמישון החלש, ושעות התקן התוספתיות הגדילו את הפרוגרסיביות של ההקצאה - מ-35.8 שעות לכיתה בחמישון החזק ועד 44.2 שעות לכיתה בחמישון החלש; לעומת זאת הקצאת שעות התקן הבסיסיות בין החמישוניים בחט"ב בשנה"ל התש"ף הייתה גרסיבית - מ-36.2 שעות לכיתה בחמישון החזק ועד 33 שעות לכיתה בחמישון החלש, אך שעות התקן התוספתיות הפכו את ההקצאה לפרוגרסיבית - מ-46.1 שעות לכיתה בחמישון החזק ועד 52.9 שעות לכיתה בחמישון החלש.

עם זאת, בחט"ב השפעת החלוקה הפרוגרסיבית של השעות התוספתיות פחותה בשל החלוקה הרגרסיבית של שעות התקן הבסיסיות. כמו כן, הן בחינוך היסודי והן בחט"ב תלמידי המגזר היהודי מקבלים יותר שעות תקן שבועיות לכיתה מאשר תלמידי המגזר הערבי בכל אחד מחמישוני הטיפוח - הן בהשוואת שעות התקן הבסיסיות שלפני השעות התוספתיות, והן בסך כל שעות התקן, הכוללות את השעות התוספתיות.

התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחינוך היסודי ובחט"ב, בכל חמישון, גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. הפער התקציבי הגבוה ביותר הוא לטובת תלמיד ביסודי בחינוך הממ"ד, והפער בחמישון הטיפוח החלש ביותר הוא הגבוה מבין החמישוניים - עומד על קרוב ל-25%, לעומת כ-16% בין המגזר היהודי כולו למגזר הערבי. הפער בין התקציב לתלמיד יהודי בחט"ב בחינוך הממ"ד ובין התקציב לתלמיד ערבי עומד בחמישון החלש והחלש-בינוני על כ-31% לטובת התלמיד היהודי, ובחמישון הבינוני - על כ-28% לטובת התלמיד היהודי⁶⁵.

התקצוב לתלמיד בחט"ע בין החמישון החלש-בינוני לחמישון החזק הוא פרוגרסיבי, אולם התקציב לתלמיד בחמישון החלש נמוך מאשר בחמישוניים החלש-בינוני, הבינוני והבינוני-חזק, דהיינו הוא גרסיבי ביחס אליהם. התקציב לתלמיד בחמישון החלש גבוה רק בכ-6% מאשר בחמישון החזק, לעומת החינוך היסודי, שבו הוא גבוה בכ-37%, וחט"ב, שבה הוא גבוה ב-33%. כמו כן, בכל חמישון, התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחט"ע גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. הפער התקציבי בחמישון החלש הוא הגדול ביותר, ועומד על כ-50% לטובת התלמיד היהודי.

65 במגזר החרדי אין כמעט מוסדות חינוך המוגדרים כחט"ב, בשל החלוקה השונה של שלבי החינוך לעומת המגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי.



בחינת התקצוב מעלה כי קיימים פערים תקציביים בין המגזר היהודי והמגזר הערבי כבר ברובד התקצוב הבסיסי. הפער לטובת המגזר היהודי, בכל חמישון, גדל בעקבות השעות התוספתיות - מ-5% עד 11% לכדי 8% עד 12% בחינוך היסודי, ומ-5% עד 6% לכדי 8% עד 20% בחט"ב. ככל שחמישון הטיפוח חלש יותר, הפער הבין-מגזרי גדול יותר. בתוך המגזר היהודי התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממ"ד גבוה מאשר בזרמים האחרים (הממלכתי והחרדי) בכל אחד מהחמישונים, ולפיכך שיעורי פערי התקצוב בין החינוך הממ"ד במגזר היהודי ובין המגזר הערבי הם הגדולים ביותר. התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היהודי-ממלכתי ובחינוך הממ"ד גבוה ב-15% וב-30% בהתאמה מהתקציב הממוצע לתלמיד בחינוך החרדי (ברשתות החינוך החרדיות).

אל מול המסקנות העולות מניתוח נתוני התקצוב, יש להביא גם את תמונת המצב של הישגי התלמידים. הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי הישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוהים מהישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך: בבחינות המיצ"ב בשנה"ל התשע"ח הפערים במגזר היהודי בהישגים במקצועות השונים לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו 9% - 17% ובמגזר הערבי הם היו 6% - 18%; במחקר פיו"ה הפערים במגזר היהודי בהישגים בתחומי האוריינות לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו בין 17% באוריינות מתמטיקה ל-19% באוריינות מדעים, ובחינוך הערבי הפערים היו בין 15% באוריינות מדעים ל-18% באוריינות קריאה. כמו כן, בכל אחד ממבחני האוריינות הציון הממוצע של כל קבוצה חברתית-כלכלית במגזר היהודי היה גבוה מציון מקבילתה במגזר הערבי. עולה מכך חוסר אפקטיביות של מודל התקצוב הדיפרנציאלי בסגירת פערי הישגים.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן לעומק את פערי התקצוב ממקורותיו, בין התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, ובכלל זה את היקף התקציבים הבסיסיים אל מול התקציבים התוספתיים, ואת השפעתם על הישגי התלמידים. בהתאמה לכך, מומלץ שמשרד החינוך יפעל לצמצום פערי התקצוב, באמצעות עדכון מודל התקצוב הדיפרנציאלי או באמצעות תהליכים משלימים אחרים, לחיזוק התלמידים המשתייכים לקבוצות החברתיות-כלכליות השונות. כמו כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן את פערי התקצוב והקצאת שעות הלימוד בין המגזר היהודי והמגזר הערבי ויפעל לצמצום. כך אפשר יהיה לגשר על פערי הישגים בין המגזרים ולצמצם את הפערים במערכת החינוך.



גיבוש התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך

דוח הצוות הבין-משרדי והתוכנית לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך

מודל התקצוב שגיבש הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך (להלן - הצוות או הצוות הבין-משרדי)⁶⁶ במהלך שנת 2014 אומץ במלואו על ידי משרד החינוך ועמד במרכזה של התוכנית המשרדית לצמצום פערים, ונכנס לתוקף בשנה"ל התשע"ה, דהיינו בספטמבר 2014. המטרה שהוצגה לצוות הייתה ליצור מודל תקצוב פרוגרסיבי ויעיל יותר, אשר יאפשר שוויון הזדמנויות לכל תלמיד⁶⁷.

מרכיבי מודל התקצוב הדיפרנציאלי החדש (החל מספטמבר 2014)

מודל התקצוב החדש כלל כמה מרכיבים:

הגדרת תקן שעות - הגדרת תקן השעות הבסיסיות המחייבות והמתקצבות לכל דרגת כיתה באופן אחיד⁶⁸.

הגדלת סל הטיפוח - הגדלה ניכרת של סל הטיפוח על פי מדד הטיפוח הבית ספרי⁶⁹ וביטול כמה "סלי תקצוב" קיימים (שעות לימוד שהן מעל רובד שעות התקן המיועדות של המערכת המחייבת, שאינן מוקצות על פי מדד הטיפוח). בכך יוצמזמו השעות התוספתיות (שעות שמוקצות לבתיה"ס מעבר לשעות התקן הרגילות של מערכת השעות התוספתיות (שעות המוקצות באופן לא פרוגרסיבי. נוסף על כך, לסל שעות הטיפוח תינתן תוספת כוללת של 35,500 שעות בחינוך היסודי ו-21,500 שעות בחט"ב. כרכיב משלים ישוריינו כ-4,000 שעות כ"רשת ביטחון" למוסדות חינוך שייפגעו במידה ניכרת משניו המתווה. משמעות המהלך בחינוך היסודי היא הגדלת היקף שעות הטיפוח מכ-65,000 (בסל שעות הטיפוח הישן) לכ-151,000 (בסל שעות הטיפוח החדש). בחט"ב משמעות המהלך היא הגדלת היקף שעות הטיפוח מכ-32,000 לכ-90,000⁷⁰. מצ"ב תרשים המתאר את עיקרי המהלך:

66 בצוות הבין-משרדי היו חברים מטעם משרד החינוך סמנכ"ל ומנהל מינהל כלכלה ותקציבים, מנהל אגף תקציבים במינהל כלכלה ותקציבים, רפרנט חינוך יסודי וחטיבות הביניים במינהל כלכלה ותקציבים ונציג מינהל תקשוב ומערכות מידע; ומטעם משרד האוצר רכו חינוך באגף התקציבים ורפרנטית חינוך באגף התקציבים.

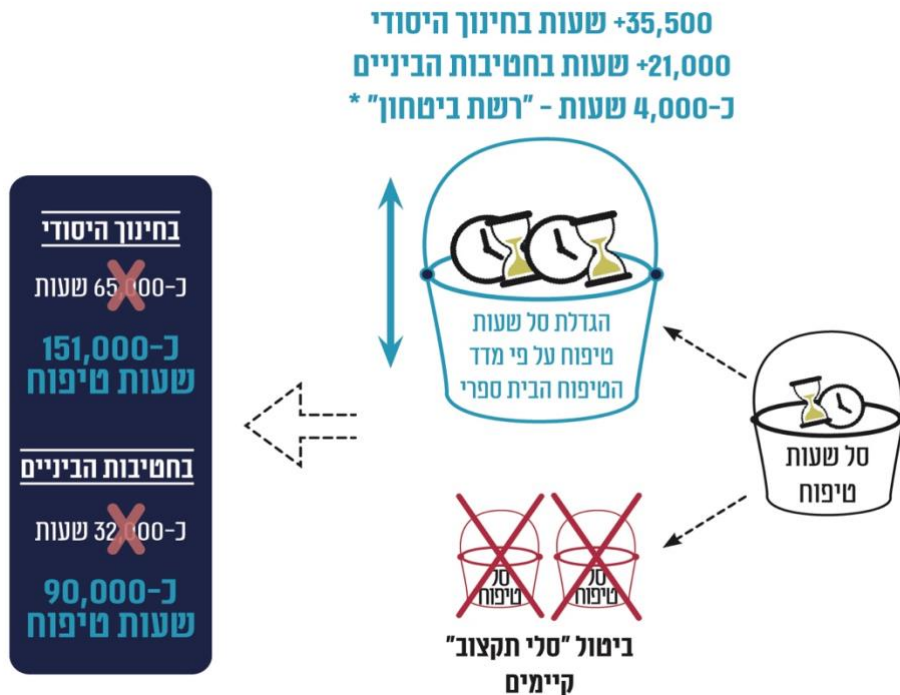
67 **דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך** (אוגוסט 2014).

68 בכיתות א'-ב' שעות התקן השבועיות הבסיסיות לכיתה הן 29 שעות + 5 שעות פיצול במקצועות היסוד; בכיתות ג'-ד' - 31 שעות; בכיתות ה'-ו' - 32 שעות; בכיתות ז'-ט' - 32 שעות (לעומת 30 שעות במודל הקודם).

69 ראו הרחבה על מדד הטיפוח הבית ספרי בהמשך הדוח.

70 סך הכול יוגדל היקף שעות הטיפוח בחינוך היסודי ובחט"ב בכ-144,000 שעות הוראה; 83,000 שעות מקורן באיגום סלי שעות אחרים לתוך סל שעות הטיפוח, ו-61,000 שעות (שעלותן נאמדה בכ-460 מיליון ש"ח) הן שעות חדשות שיתווספו לסל שעות הטיפוח דרך תוספת לבסיס התקציב של משרד החינוך (כולל התוספת של 4,000 שעות שישמשו "רשת ביטחון").

תרשים 20: הגדלת סל הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים



* שעות שישוריינו למוסדות חינוך שייפגעו באופן משמעותי כתוצאה משינוי המתווה

שינוי מפתח ההקצאה (דרך החישוב) של שעות הטיפוח, והמשך השימוש במדד הטיפוח שנקבע בשנת 2007 - מדד שטראוס - בד בבד עם הגדלת מספר שעות הטיפוח יוכפל יחס ההקצאה של סל הטיפוח מ-1:3 (במודל הקודם, כלומר על כל שעת לימוד מסל הטיפוח שקיבל תלמיד בבי"ס חזק, קיבל תלמיד בבי"ס חלש שלוש שעות לימוד) ל-1:6. כמו כן, לחינוך היסודי נקבעה במסגרת המודל תוספת של 20,000 שעות ייעודיות לבתי"ס במדדי טיפוח 8 - 10, ולחט"ב תוספת של 15,000 שעות ייעודיות לבתי"ס במדדי טיפוח 9 - 10.

יישום הדרגתי - שינוי יחס ההקצאה אמור היה, בצד תוספת ניכרת של שעות טיפוח לבתי"ס חלשים, לגרוע שעות טיפוח מבתי"ס חזקים. בשל מורכבות התהליך, וכדי לאפשר לבתי"ס שיקבלו תוספת גדולה של שעות להסתגל ולממש באופן מיטבי את תוספת השעות מכאן, ולבתי"ס שייגרעו מהם שעות⁷¹ להתמודד עם משמעות גרועתן מכאן, הוחלט ליישם את מודל התקצוב בהדרגה על פני חמש שנים, בהתאם למתווה הבא:

71 מאחר שרוב השעות של סלי התקצוב שהוקצו ללא מדד טיפוח עברו לסל הטיפוח שהוקצה לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי, היו בתי ספר חזקים שבסך הכול איבדו שעות - מאחר שנגרעו מהם השעות שקיבלו מסלי התקצוב שהועברו לסל הטיפוח והשינוי בהקצאת שעות הטיפוח שהם קיבלו מסל הטיפוח החדש לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי לא כיסה על אובדן השעות; זאת, היות שמדד הטיפוח של בתי"ס הללו היה נמוך מאוד (הם זכאים למעט מאוד שעות טיפוח).



בשנת התשע"ה יוקצו 10% מתוספת השעות לסל הטיפוח; בשנת התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016) יוקצו 33%; בשנת התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) - 55%; בשנת התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) - 78%; ובשנת התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) - 100%. בשנים שלאחר מכן יעמוד סל שעות הטיפוח על אותה רמה שאליה הגיע בשנת התשע"ט (יישום מלא של 100%).

תוכנית ליווי והעצמה משלימה למודל התקצוב - הצוות קבע שכדי שבת"ס חלשים מבחינה חברתית-כלכלית יבצעו שינויים משמעותיים באמצעות תוספת שעות הטיפוח הניתנת להם במסגרת מודל התקצוב החדש, נדרשת להם גם "תוכנית משלימה" שתכלול ליווי, העצמה והערכה מתמדת של בתי הספר. לפיכך, לאחר אישור מודל התקצוב יש להתחיל בעבודה של צוות פנימי של משרד החינוך שתפקידו לגבש תפיסת פתרון כוללת לבתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית (ראו להלן תוכנית מרום⁷²).

התוכנית לצמצום פערים כתוכנית אסטרטגית

התוכנית לצמצום פערים נועדה להוביל מהלך אסטרטגי רב-שנתי של צמצום פערים במערכת החינוך באמצעות שינוי משמעותי במודל התקצוב וצעד משלים - גיבוש תוכנית רב-שנתית לתמיכה פדגוגית וארגונית בבתי ספר חלשים.

משרד החינוך הציג את העקרונות שבבסיס התוכנית: מיקוד מאמץ בגילים הצעירים ובשעות ההוראה כשלב ראשון; הגדרת תקן שעות בסיסי מזערי לכיתה; הקצאת משאבים תוספתיים לבתיה"ס החלשים באמצעות מנגנון אוטומטי, שקוף ושוויוני; הרחבת הפרוגרסיביות מתוך מיקוד מאמץ במדדי הטיפוח החלשים ביותר; חיזוק מקצועות ליבה כשפה, מתמטיקה ואנגלית; הקצאת שעות התגבור לטובת פיזור לקבוצות למידה קטנות, פיתוח מצוינות, עבודות חקר, העצמת התלמיד ועוד; מימון התוכנית באמצעות איגום משאבים של משרד החינוך לצד תוספת משאבים ממשרד האוצר; יישום הדרגתי לצד בקרה, הערכה, הדרכה, ליווי והעצמה של בתיה"ס⁷³.

התוכנית לצמצום פערים, על פי מאפייניה אלו, היא תוכנית ייעודית, כהגדרתה במדריך התכנון הממשלתי⁷⁴. על פי המדריך, תוכנית ייעודית כוללת ארבעה שלבים עיקריים: הגדרת הצורך⁷⁵ והבניית התהליך לזיהוי הנושאים שיש לטפל בהם ותיחומם, בשיתוף כל בעלי העניין במשרד הממשלתי ומחוצה לו; גיבוש תמונת מצב שתניח את תשתית הנתונים לביסוס מדיניות חדשה, ובכלל זה לקחים שהופקו והערכות שנעשו לתוכניות קודמות; גיבוש הכיוון האסטרטגי המוסכם על כל בעלי העניין, המספק בין היתר את הבסיס הרעיוני ואת העקרונות המכוונים לתוכנית

72 תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגי וארגוני לצמצום פערים במערכת החינוך.

73 משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, **התכנית לצמצום פערים וקידום השוויון** (2014).

<https://edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/differential/Pages/differential.aspx>

74 משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי**, גרסה מעודכנת (4.1), "שלבים בגיבוש תוכנית ייעודית" (ספטמבר 2010).

75 ההחלטה על הצורך לחולל שינוי מחייבת התמודדות עם סוגיות יסוד: הגדרת הבעיה שיש לפתור; הבנת המסגרת הערכית שהעלתה את הצורך; בחינת נחיצות התערבות הממשלה; הערכת יכולתה של ההתערבות להשפיע על הבעיה.



פעולה ומגדיר את מטרתה; קביעת פרטי התוכנית, ובכללם יעדים ברורים, תקנות תקציביות, מנגנון למעקב אחר יישום התוכנית ומדדי תפוקה ותוצאה.

דוח הצוות הבין-משרדי מ-2014 ענה על חלק ניכר מעקרונות גיבוש התוכנית הייעודית: הדוח הגדיר בפירוט את העקרונות שמהם נובע הצורך בצמצום הפערים ובהגדלת הפרוגרסיביות התקציבית; הציג בהרחבה את תמונת הפערים התקציביים ואת תמונת הפערים בהישגים הלימודיים במערכת החינוך בחתך חברתי-כלכלי; בחן המלצות של ועדות קודמות ואת קשיי יישומן; קיים דיונים עם ראשי היחידות הרלוונטיות במשרדי החינוך והאוצר; התווה את הכיוון האסטרטגי ואת העקרונות המכוונים לתוכנית הפעולה, תוך כדי ניתוח החלופות להפעלת מודל לתקצוב דיפרנציאלי בכל אחד משלבי החינוך ובחירה בחלופות המועדפות; והגדיר את מודל התקצוב הדיפרנציאלי המומלץ ואת אופן יישומו.

עם זאת, למרות העקרונות של גיבוש תוכנית ייעודית המשתקפים בדוח הצוות הבין-משרדי, עלה כי משרד החינוך לא הגדיר בתוכנית לצמצום פערים יעדים ברורים ומדידים לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים ובפרמטרים פדגוגיים נוספים בין מוסדות חינוך בעלי מדדי טיפוח שונים; בהתאם לכך הוא לא גיבש מדדי תפוקה ותוצאה מתאימים, שיאפשרו לבחון את מידת ההתקדמות בהשגת היעדים על פני זמן - צעדים שיאפשרו להעריך את האפקטיביות של המודל; לא גיבש ולא יישם מנגנון למעקב ובקרה רב-שנתיים אחר יישום התוכנית והשפעתה כדי לעדכנה אם יידרש. כמו כן, משרד החינוך לא הגדיר גורם משרדי מתכלל שיהיה אחראי על יישום התוכנית לצמצום פערים, על בחינת השפעותיה ועל ביצוע שינויים בהתאם, עד להשגת מטרתה.

מומלץ כי משרד החינוך יגבש בשיתוף משרד האוצר ונציגי הרשויות המקומיות תוכנית רב-שנתית למתן מענה מקיף להיבטים התקציביים, הפדגוגיים, הניהוליים והארגוניים בבתי"ס החלשים במגזרי האוכלוסייה השונים. לשם גיבוש התוכנית מומלץ לבחון את מכלול ההיבטים שהצוות הבין-משרדי עסק בהם - אלה שנתן להם מענה במודל התקצוב ואלה שהמליץ לתת להם פתרון בעתיד, ובהתאם לכך לגבש יעדים להשגה בפרק זמן קצוב, לקבוע משימות לביצוע, מסגרת תקציב, מדדי תפוקה ותוצאה, גורם משרדי מתכלל והערכה מלווה. מומלץ ללמוד במסגרת זו גם משיטות לתקצוב דיפרנציאלי של תקציבי חינוך שמפעילות מדינות אחרות לצמצום פערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק.

השימוש במדד הטיפוח להקצאת התקציב הדיפרנציאלי

התקצוב הדיפרנציאלי מושתת על מדד הטיפוח, שנועד למיין את כלל אוכלוסיית התלמידים לפי מצבם החברתי-כלכלי. החל בספטמבר 2007 משתמש משרד החינוך במדד טיפוח מעודכן, שאותו הציעה ועדה בראשות המדען הראשי של משרד החינוך (להלן - ועדת שטראוס)⁷⁶. המדד

76 משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **דוח הוועדה לקביעת מדד הטיפוח ומודל ההקצאה של שעות התקן בבתי הספר היסודיים** (אוקטובר 2007). וראו גם משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **מדד הטיפוח**. <https://edu.gov.il/sites/ChiefScientist/ongoingresearches/measure/Pages/ses-index.aspx>



המעודכן כולל ארבעה מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%)⁷⁷, רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%)⁷⁸, פריפריאליות בית הספר (20%)⁷⁹ ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%)⁸⁰ (להלן - מדד הטיפוח).

מדד הטיפוח מחושב לכל תלמיד לפי שלב חינוך, וכך נוצר ציון לכל ילד. ציוני מדד הטיפוח יוצרים רצף שאותו מחלקים לעשר קטגוריות שוות שכיחות (עשירונים), מהנמוכה ביותר (עשירון 1 - אוכלוסייה חזקה שלא זקוקה לטיפוח נוסף) לגבוהה ביותר (עשירון 10 - אוכלוסייה חלשה הזקוקה ביותר לטיפוח נוסף). ערך המדד של ביה"ס הוא ממוצע העשירונים של התלמידים הלומדים בו. מדד טיפוח זה מחושב לשלב החינוך היסודי החל בשנה"ל התשס"ח (מספטמבר 2007) ולשלבי החינוך חט"ב וחט"ע⁸¹ החל בשנה"ל התשס"ט (מספטמבר 2008). בכל שנה מעודכן מדד הטיפוח לכל התלמידים. לקראת סיום שנת הלימודים ביה"ס מקבל את מדד הטיפוח שחושב לו לקראת שנת הלימודים הבאה⁸².

הקשר בין מדד הטיפוח הבית ספרי למדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית

המדד המרכזי לרמה הכלכלית-חברתית של הרשויות המקומיות בישראל הוא הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס (להלן - אשכולות חברתיים-כלכליים), ולפיו רשויות מקומיות שהמצב החברתי-כלכלי שלהן החלש ביותר מדורגות באשכול 1, ואלו שהן במצב החברתי-כלכלי החזק ביותר - באשכול 10.

תרשים 21 להלן מציג את התפלגות שיעורי כלל ביה"ס לפי חמישוני טיפוח (כל חמישון טיפוח כולל שני עשירוני טיפוח: חמישון 1 כולל את העשירונים 1 ו-2 וכמעט אינו זקוק לטיפוח, וחמישון 5 כולל את העשירונים 9 ו-10 וזקוק לטיפוח מרבי) ולפי השתייכותם לשלוש קבוצות של אשכולות חברתיים-כלכליים - אשכולות חלשים (1 - 4), אשכולות ביניים (5 - 6) ואשכולות חזקים (7 - 10).

77 הוחלט לכלול את השכלת ההורה המשכיל ביותר כמשתנה בעל משקל גבוה במדד בשל מחקרים שמצאו מתאם גבוה בינה ובין ההישגים הלימודיים של התלמיד (משרד החינוך, **דוח ועדת שטראוס**, עמ' 13).

78 הוחלט לכלול במדד את המצב הכלכלי של המשפחה בשל מחקרים שמצאו כי למשתנה זה השפעה רבה על הישגי התלמידים (משרד החינוך, **דוח ועדת שטראוס**, עמ' 14).

79 פריפריאליות כוללת שני היבטים: (א) המרחק בין היישוב שבו ממוקם בית הספר ובין הערים הגדולות (תל אביב, חיפה, ירושלים); (ב) צפיפות האוכלוסייה הרלוונטית (יהודית או ערבית) ברדיוס של 20 ק"מ מהיישוב. ההיגיון שעומד ביסוד היבטים אלה הוא זמינות נמוכה יותר של משאבים חינוכיים ותרבותיים ביישובים מרוחקים ובאזורים בעלי צפיפות אוכלוסין נמוכה (משרד החינוך, **דוח ועדת שטראוס**, עמ' 14 - 15).

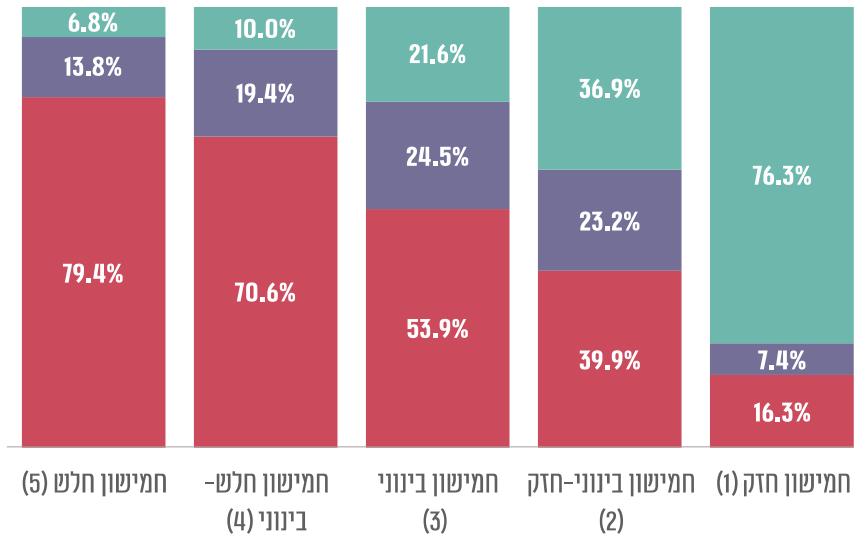
80 הבדלי שפה ותרבות מקשים על ההורים לעזור לילדיהם להתמודד עם לימודיהם, ועקב כך נפגעים ההישגים הלימודיים של אותם ילדים (משרד החינוך, **דוח ועדת שטראוס**, עמ' 15).

81 כאמור, התקצוב הדיפרנציאלי רלוונטי רק לחינוך היסודי ולחט"ב.

82 משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **מדד הטיפוח**.



תרשים 21: התפלגות בתי הספר לפי חמישוני טיפוח ואשכולות חברתיים-כלכליים, 2020



■ אשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (7 - 10)
 ■ אשכולות חברתיים-כלכליים בינוניים (5 - 6)
 ■ אשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1 - 4)

על פי נתוני משרד החינוך (מערכת "שקיפות בחינוך", נתוני התש"ף), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב (80%) בתיה"ס בחמישוני הטיפוח החלש מצויים באשכולות הנמוכים, וככל שמתקדמים לחמישוני הטיפוח החזקים יותר, עולה שיעור בתיה"ס המצויים באשכולות הביניים ובאשכולות הגבוהים, עד שבחמישוני הטיפוח החזק רוב (יותר מ-76%) בתיה"ס מצויים באשכולות הגבוהים.

עם זאת, עולה מהתרשים שכ-7% מבתיה"ס בחמישוני הטיפוח החלש ו-10% מבתיה"ס בחמישוני הטיפוח החלש-בינוני (שזקוקים לטיפוח מוגבר) מצויים ברשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים (אשכולות 7 - 10), וכ-16% מבתיה"ס בחמישוני הטיפוח החזק וכ-40% מבתיה"ס בחמישוני הטיפוח הבינוני-חזק (שכמעט ואינם זקוקים לטיפוח) מצויים ברשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (אשכולות 1 - 4).

מומלץ לפיכך כי משרד החינוך יבחן מעת לעת את המתודולוגיה בקביעת מדד הטיפוח, ובאיוז מידה הוא אכן משקף כראוי את מיצובו החברתי-כלכלי של ביה"ס.



פגיעה בתקצוב הדיפרנציאלי במגזר החרדי בשל עיוות שיוצר מדד הטיפוח

בדצמבר 2021 התקבלה תלונה בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה, אשר הציפה מצב של אנומליה בקביעת מדדי טיפוח לבתי"ס חרדיים בבני ברק, שתלמידיהם נמנים עם שכבה חברתית-כלכלית נמוכה⁸³: בתיה"ס שבהם לומדים התלמידים הללו מוגדרים כבתי"ס שכמעט אינם זקוקים לתוספת משאבים לצורכי טיפוח, ועם זאת, לפי התלונה, הדירוג הזה אינו משקף את מצבם האמיתי: תלמידיהם מגיעים מבתיים חלשים מאוד מבחינה חברתית-כלכלית וזקוקים לסיוע רב.

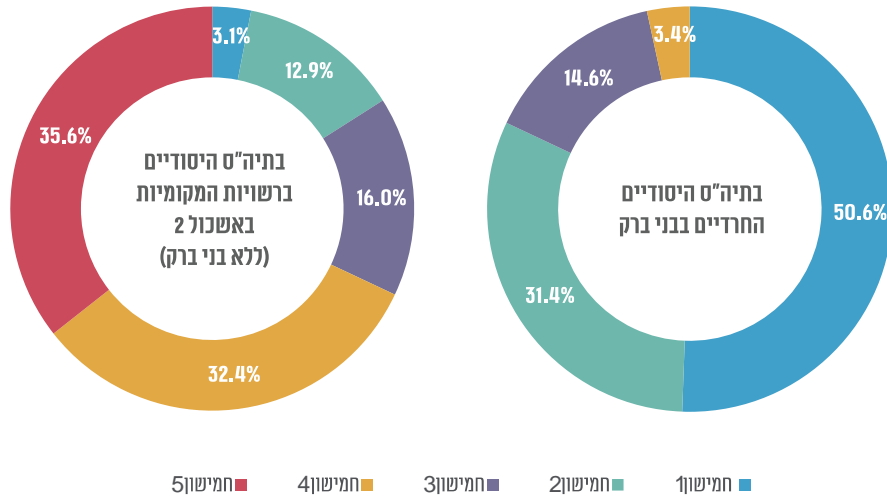
מבדיקת התלונה שערכה נציבות תלונות הציבור התברר, כי הסיבה לפער זה הוא אופן חישוב מדד הטיפוח, ובעיקר מרכיב השכלת ההורים במדד הטיפוח. מרכיב זה מחושב על פי מספר שנות הלימוד של ההורה המשכיל ביותר, ולימודים בישיבה נחשבים לצורך חישוב מדד הטיפוח כשנות לימוד. לכן בעיר כמו בבני ברק שבה חרדים רבים, השכלת האב הלומד שנים רבות בישיבה תשפיע על מדד הטיפוח ותטה אותו בחזקה, ובתי"ס יחשבו ככאלו שאינם טעוני טיפוח. עם זאת, אופן חישוב רמת ההשכלה על פי הלמ"ס שונה בתכלית, ואינו מסתמך על מספר שנות לימוד לכשעצמן, אלא על שנות לימוד במוסדות המקנים תעודות רשמיות ומצביעות על רמת השכלה רלוונטית לשוק התעסוקה והמשליכות על מצבו החברתי-כלכלי של הלומד. על פי חישוב זה, רמת ההשכלה בבני ברק היא מהנמוכות בארץ, והדבר תואם גם את מיקומה הנמוך של בני ברק במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס לרשויות המקומיות.

בני ברק מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 2 הנמוך, המצוי ברובו בחמישון הטיפוח החלש. על פי הקשר שבין מדד הטיפוח ובין אשכולות חברתיים-כלכליים, סביר למצוא את רוב בתיה"ס בבני ברק בחמישון הטיפוח הגבוהים (דהיינו החלשים). תרשים 22 להלן מציג את שיעור בתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק על פי חמישון טיפוח מתוך כלל בתיה"ס בעיר, ואת שיעור בתיה"ס היסודיים בכל שאר הרשויות המקומיות המשתייכות לאשכול 2, שאינן בני ברק (בכל זרמי החינוך), על פי חמישון טיפוח מתוך כלל בתיה"ס באותן הרשויות.

83 נציבות תלונות הציבור, דוח מסכם, אוגדן מס' 1131800; נציבות תלונות הציבור, מכתב למנכ"לית משרד החינוך מיום 21.7.22, "תלונת מר ע"פ בעניין ליקויים בהקצאת משאבים לבתי ספר בשל יישום לקוי של מדד הטיפוח".



תרשים 22: התפלגות בתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מול בתיה"ס היסודיים בשאר הרשויות המקומיות באשכול חברתי-כלכלי 2, לפי חמישוני טיפוח



על פי נתוני משרד החינוך (מערכת "שקיפות בחינוך", נתוני התש"ף), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכמחצית מבתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מדורגים בחמישוני הטיפוח החזק ביותר (1), שכמעט אינו זקוק לטיפוח, לעומת כ-3% בלבד מכלל בתיה"ס היסודיים בשאר הרשויות המקומיות שבאשכול 2. 82% מבתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מדורגים בשני חמישוני הטיפוח החזקים (1 ו-2), ואילו ביתר הרשויות המקומיות שבאשכול 2 מדובר רק ב-16%. בחינה של חמישוני הטיפוח החלשים (4 ו-5) מעלה שרק 3.4% מבתיה"ס היסודיים בבני ברק כלולים בהם, ואילו ביתר הרשויות המקומיות שבאשכול 2 - 68%.

משמעותו של מצב כזה היא שרוב בתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק (כמעט כל בתיה"ס היסודיים בבני ברק הם חרדיים) הם לכאורה חזקים, ולכן זכאים לשיעור נמוך של שעות טיפוח, בעוד שברשויות מקומיות אחרות בעלות פרופיל חברתי-כלכלי דומה של האוכלוסייה רוב בתיה"ס היסודיים זכאים לשיעור גבוה הרבה יותר של שעות טיפוח.

מומלץ למשרד החינוך לנתח את הסיבות לפערים האנומליים בין מדדי הטיפוח של בתיה"ס היסודיים החרדיים בבני ברק לבין אלו של בתיה"ס היסודיים ברשויות המקומיות האחרות שבאותו מצב חברתי-כלכלי; ניתוח זה נדרש בכדי להתאים את מדדי הטיפוח של בתיה"ס היסודיים החרדיים, בבני ברק ובכל הארץ, לרמות המשקפות באופן מדויק יותר את מצבם החברתי-כלכלי ואת צוריהם בשעות טיפוח; נדרש לבחון את הצורך בעדכון רכיב השכלת ההורים במדד הטיפוח כך ששיגי כראוי את הקשר בין רמת ההשכלה של ההורים ובין מצבו החברתי-כלכלי של התלמיד.



בתשובתו מסר משרד החינוך כי הוא הקים ועדה בראשות המדענית הראשית של משרד החינוך שתבחן את סוגיית מדד הטיפוח לרבות מרכיב השכלת ההורים במדד.

יישום התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך

שיטת התקצוב בחינוך היסודי לאחר גיבוש מודל התקצוב הדיפרנציאלי החדש: שיטת התקצוב בחינוך היסודי כוללת גם את מודל התקצוב הדיפרנציאלי ומתבססת על הקצאת שעות דו-שלבית.

שלב ראשון - מוקצה תקן המינימום לכיתה: 29 שעות שבועיות בכיתות א'-ב', 31 שעות בכיתות ג'-ד' ו-32 שעות בכיתות ה'-ו'. מספר הכיתות המתוקצבות במוסד תלוי בגודל הכיתה המרבי שנקבע למוסד לצורך תקצוב, לפי עשירון הטיפוח שחושב לביה"ס. ככל ששביה"ס חלש יותר מבחינת מדד הטיפוח, מספר התלמידים לתקצוב כיתה יהיה קטן יותר⁸⁴.

שלב שני - ניתנות לביה"ס תוספות שעות בהתאם למאפייניו, ובכללם כיתות גדולות, תפילה בחינוך הממלכתי-דתי וברשתות החינוך החרדי, בתי"ס המשתתפים בתוכנית יום חינוך ארוך, עולים ותושבים חוזרים, צרכים שבגינם מאשר המחוז לביה"ס תוספת שעות מתוך מאגר שעות מחוזי, ועוד. בשלב זה מחושבת גם התוספת בהתאם למודל התקצוב הדיפרנציאלי - הקצאה של שעות מתוך "סל [שעות] הטיפוח". שעות אלו מחולקות באופן דיפרנציאלי לפי מדד הטיפוח הבית ספרי.

שיטת התקצוב בחט"ב לאחר גיבוש מודל התקצוב הדיפרנציאלי החדש: שיטת התקצוב של חט"ב דומה לזו של בתיה"ס היסודיים. תקן השעות הבסיסי מוקצה לכיתה לפי גודלה⁸⁵. בשלב הבא מוקצים לבתיה"ס סלי שעות ייחודיים, ובכלל זה שעות הטיפוח, שעות עולים ותושבים חוזרים, שעות הוראה במקצועות ערבית וצרפתית כשפה זרה שנייה ושעות מאגר מחוזי. כמו כן מוקצות שעות רכו שכבה, רכו מקצוע ורכו חינוך חברתי (במוסדות שצורפו לאופק חדש).

תקצוב בתי הספר על פי התוכנית לצמצום פערים (מודל התקצוב הדיפרנציאלי)

בשנה"ל התשע"ה החל משרד החינוך ביישום התוכנית על ידי תוספת הדרגתית לשעות הטיפוח שהוקצו לבתיה"ס והגדלת הדיפרנציאליות התקציבית בין בתיה"ס בהתאם למדד הטיפוח

84 כיתה נורמטיבית (תקנית) מונה בין 20 ל-40 לתלמידים, ומעל 20 תלמידים ניתנת לכיתה תוספת שעות על גודל הכיתה, שהולכת ועולה עם מספר התלמידים בכיתה. מטרת התוספת בשעות היא לאפשר לפצל את הכיתה, ליצור קבוצות, לתת תגבורים וכו' לתלמידי כיתות גדולות, כדי לאפשר לתלמידיהן איכות למידה של תלמידים בכיתות קטנות יותר. מאז 2015 מופעלת תוכנית לצמצום מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי שמטרתה להקטין את מספר התלמידים בכל הכיתות לרף מרבי של 32 - 34 תלמידים בכיתה, והיא מיושמת קודם כול בעשירוני הטיפוח החלשים.

85 בין כ-31 שעות לכיתה של 20 תלמידים לכ-38 שעות לכיתה של 40 תלמידים. כמו בבתיה"ס היסודיים, גם בחט"ב מיושמת מדיניות לצמצום מספר התלמידים בכיתה, כך שמספר התלמידים המרבי בכיתה לצורך תקצוב יהיה 32 - 40 תלמידים, בהתאם למדד הטיפוח הבית ספרי.



שלהם, עד ליישום מלא של התוכנית החל בשנה"ל התשע"ט, דהיינו הקצאה של כל שעות סל הטיפוח החדש על פי מודל התקצוב הדיפרנציאלי⁸⁶.

הקצאת שעות הטיפוח לבתי הספר היסודיים

תרשים 23 להלן מציג את הקצאת שעות הטיפוח לבתי"ס היסודיים בשנה"ל התשע"ה (השנה הראשונה ליישום התוכנית) ובשנת התשפ"ב (שנה"ל במועד הביקורת). יצוין כי מאז שנה"ל התשע"ט התוכנית מופעלת ביישום מלא.

תרשים 23: הקצאת שעות התקן ושעות הטיפוח מתוכן לבתי"ס היסודיים, התשע"ה לעומת התשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

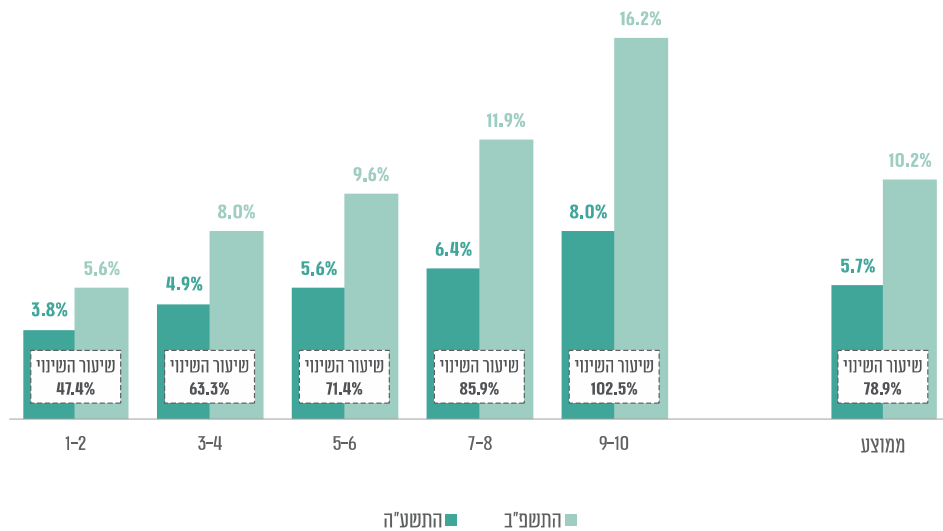
86 משרד החינוך, **מתווה ליישום - התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך - תשע"ה-תשע"ט** [יישום בשנה"ל התשע"ה] (31.7.14); **מתווה ליישום - התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך - תשע"ה-תשע"ט** [יישום בשנה"ל התשע"ו] (24.2.15); **מתווה ליישום - התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך - תשע"ה-תשע"ט** [יישום בשנה"ל התשע"ז] (23.2.16); **מתווה ליישום לשנת תשע"ח - התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי + תיקון חוק פיצול א-ב + הקטנת מספר התלמידים בכיתה** (17.1.17); **מתווה להקצאת שעות תקן בחינוך היסודי וחט"ב תשע"ט** (7.2.18).



מהתרשים עולה כי בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב חל גידול של כ-14% בסך שעות התקן (מכ-1.21 לכ-1.38 מיליון שעות), ושיעור שעות הטיפוח שהוקצו מתוכן עלה מכ-6% לכ-10% (מכ-69,000 לכ-141,000 שעות). יצוין, כי בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב⁸⁷ מספר התלמידים בחינוך היסודי גדל מכ-963,000 לכ-1.09 מיליון תלמידים, גידול של כ-13%.

בשני התרשימים להלן נתונים על התפלגות שיעור שעות הטיפוח משעות התקן ומספר שעות הטיפוח הממוצע לכיתה, לפי עשירוני טיפוח, בשנות הלימודים התשע"ה והתשפ"ב⁸⁸.

תרשים 24: שיעור שעות הטיפוח שהוקצו לבתיה"ס היסודיים משעות התקן שלהם, לפי קבוצות עשירוני טיפוח, ושיעור העלייה בין התשע"ה להתשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעשירוני הטיפוח החזקים ביותר (1 - 2) שיעור שעות הטיפוח משעות התקן שהוקצו לבתיה"ס היסודיים עלה מ-3.8% בהתשע"ה ל-5.6% בהתשפ"ב, ובעשירוני הטיפוח החלשים ביותר (9 - 10) שיעורן בין שנים אלו הוכפל, מ-8% ל-16.2%⁸⁹.

87 על פי נתוני מערכת "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך (הנתון המעודכן ביותר במועד סיום הביקורת).
 88 הנתונים חושבו מתוך קובץ נתונים על הקצאת שעות התקן לבתיה"ס היסודיים בשנות הלימודים התשע"ה-התשפ"ב, שהתקבל ממנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך ביולי 2022.
 89 לעשירוני הטיפוח 9 - 10 הוקצו בשנה"ל התשע"ה 254,638 שעות תקן, ומתוכן 20,462 שעות טיפוח (8%), ובשנה"ל התשפ"ב - 287,340 שעות תקן, ומתוכן 46,568 שעות טיפוח (16.2%), לאחר ניכוי של 3,675 שעות לטובת שילוב והכלה.



תרשים 25: ממוצע שעות טיפוח לכיתה תקנית בחינוך היסודי, על פי קבוצות עשירוני טיפוח, התשע"ה לעומת התשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב גדל מספר שעות הטיפול (השבועיות) הממוצע לכיתה תקנית מ-2.5 ל-4.2 שעות לכיתה (גידול של כ-70%). בבדיקת ההתפלגות לפי קבוצות עשירוני טיפוח עולה כי בעשירוני הטיפול החזקים ביותר (1 - 2) גדל מספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה בין השנים הללו בכשליש - מ-1.5 ל-2 שעות, ובעשירוני הטיפול החלשים ביותר (9 - 10) הוא הוכפל מ-3.5 ל-7.2 שעות.

ניכוי שעות טיפוח עבור רפורמת השילוב

עלה כי החל בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) מנכה משרד החינוך באופן אחיד כ-7% משעות הטיפול שמקבלים בתיה"ס היסודיים במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי וכ-9% משעות הטיפול שמקבלות חט"ב, לצורך הקצאת תוספת שעות עבור רפורמת השילוב, שבה משולבים תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות הרגילות. כך, בשנה"ל התשפ"ב נוכו בחינוך היסודי כ-11,000 שעות ממכסה של כ-152,000 שעות טיפוח לטובת שילוב והכלה, ובחט"ב נוכו כ-8,400 שעות ממכסה של כ-90,000 שעות טיפוח לטובת שילוב והכלה.



מדובר בשימוש בתקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים במערכת החינוך לצרכים אחרים של בתיה"ס, שאף אם הם חיוניים, הם אינם משרתים מטרה זו. יתרה מכך, מאחר שבת"ס חלשים שהם במדד טיפוח גבוה מקבלים תוספת גדולה יותר של שעות טיפוח מבתי"ס חזקים, שיעור הניכוי אומנם זהה לכלל בתיה"ס, אך מספר השעות המנוכות מהם גבוה יותר.

הקצאת שעות הטיפול לבתיה"ס בחינוך היסודי בעשירוני הטיפול השונים היא דיפרנציאלית, וככל שעשירון הטיפול גבוה יותר (דהיינו חלש יותר), שיעור שעות הטיפול משעות התקן גבוה יותר, וממוצע שעות הטיפול לכיתה תקנית גדול יותר. אפשר לראות כי מידת הפרוגרסיביות בהקצאת שעות הטיפול הלכה וגדלה עם הגידול בהקצאת שעות הטיפול מאז שנה"ל התשע"ה ועד ליישום המלא של התוכנית. לפיכך הקצאת שעות הטיפול בחינוך היסודי נעשתה ככלל באופן התואם את עקרונות מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

עם זאת, הניכוי של כ-7% ממכסת שעות הטיפול שהוקצו לבתיה"ס היסודיים משנה"ל התשע"ט ואילך לטובת שעות שילוב הקטין את שיעור שעות הטיפול משעות התקן. בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ב הוא היה 10.3% במקום 11.1%⁹⁰, ומספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה היה 4.2 שעות במקום 4.5 שעות.

משרד החינוך לא קבע מנגנון לעדכון שעות הטיפול בהתאם לגידול השנתי במספר התלמידים בחינוך היסודי, המתבטא בעלייה שנתית במספר הכיתות התקניות, שלפיו מקצים את שעות התקן. כתוצאה מכך, בין שנה"ל התשע"ט (השנה שבה הגיע המודל ליישום מלא) לשנה"ל התשפ"א בחינוך היסודי, נשחק מספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה מ-4.3 ל-4.1. תוספת שעות טיפוח שניתנה בשנה"ל התשפ"ב הגדילה אותו ל-4.2⁹¹.

הקצאת שעות הטיפול לחטיבות הביניים

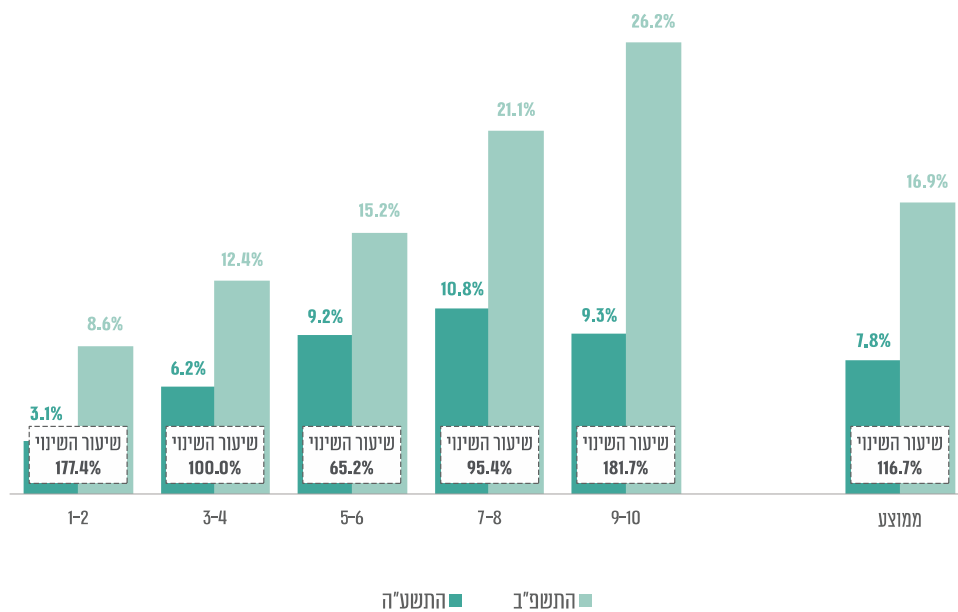
משרד מבקר המדינה בחן את הקצאת שעות הטיפול לחט"ב בשנות הלימודים התשע"ה-התשפ"ב, בדומה לבחינת הקצאת שעות הטיפול לבתיה"ס היסודיים. בשנה"ל התשע"ה הוקצו לחט"ב 416,900 שעות תקן, ומתוכן כ-32,500 שעות טיפוח (7.8%), וכיתה תקנית קיבלה 3.75 שעות טיפוח (שבועיות) בממוצע. בשנה"ל התשפ"ב הוקצו לחט"ב כ-483,200 שעות תקן, ומתוכן כ-81,700 שעות טיפוח לאחר ניכוי שעות שילוב (16.9%), וכיתה תקנית קיבלה 8.45 שעות טיפוח (שבועיות) בממוצע.

90 לפי נתוני משרד החינוך, בשנים התשע"ט-התשפ"ב הוקצו סך הכול 593,541 שעות טיפוח (מתוך 5,348,697 שעות תקן), ומהן נוכו 42,262 שעות לצורכי שילוב, כך שבפועל שימשו 551,279 שעות כשעות טיפוח.

91 בשנה"ל התשע"ט היה סך שעות הטיפול (לאחר ניכוי שעות לשילוב) 136,965, ומספר הכיתות התקניות היה 31,780, כך שמספר שעות הטיפול לכיתה תקנית היה 4.31. בשנה"ל התשפ"א מספר שעות הטיפול (לאחר ניכוי שעות לשילוב) לא גדל, ואף ירד מעט, ל-136,766, אולם מספר הכיתות התקניות גדל ל-33,399, כך שמספר שעות הטיפול לכיתה תקנית ירד ל-4.09. בשנה"ל התשפ"ב גדל מספר שעות הטיפול (לאחר ניכוי שעות לשילוב) ל-140,957, ומספר הכיתות התקניות היה 33,926, כך שמספר שעות הטיפול לכיתה תקנית היה 4.15.

בשני התרשימים להלן נתונים על התפלגות שיעור שעות הטיפול משעות התקן ומספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה, לפי עשירוני טיפוח, בשנות הלימודים התשע"ה והתשפ"ב⁹².

תרשים 26: שיעור שעות הטיפול שהוקצו לחט"ב משעות התקן, לפי קבוצות של עשירוני טיפוח, התשע"ה לעומת התשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנה"ל התשע"ה היה השיעור הממוצע של שעות הטיפול משעות התקן לחט"ב 7.8%, ובשנה"ל התשפ"ב הוא היה 16.9% - פי 2.2 מאשר בשנה"ל התשע"ה. בבדיקת ההתפלגות לפי קבוצות עשירוני טיפוח עולה כי בעשירוני הטיפול החזקים ביותר (1 - 2) עלה שיעורן מ-3.1% בתשע"ה ל-8.6% בתשפ"ב (פי 2.8), ובעשירוני הטיפול החלשים ביותר (9 - 10) עלה שיעורן מ-9.3% ל-26.2% (פי 2.8). אומנם שיעור העלייה בשתי קבוצות העשירונים היה דומה, אולם בעוד שבעשירוני הטיפול החזקים שעות הטיפול היו פחות מעשירות משעות התקן בהתשפ"ב, בעשירוני הטיפול החלשים הן היו יותר מרבע משעות התקן.

92 הנתונים חושבו מתוך קובץ נתונים על הקצאת שעות התקן לחטיבות הביניים בשנים התשע"ה-התשפ"ב, שהתקבל ממינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך בספטמבר 2022.



תרשים 27: ממוצע שעות טיפוח לכיתה תקנית בחט"ב, לפי קבוצות עשירוני טיפוח, התשע"ה לעומת התשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב גדל מספר שעות הטיפול (השבועיות) הממוצע לכיתה תקנית מ-3.8 ל-8.5 שעות לכיתה (פי 2.2). בבדיקת ההתפלגות לפי קבוצות עשירוני טיפוח עולה כי בעשירוני הטיפול החזקים ביותר (1 - 2) גדל מספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה בין השנים הללו מ-1.4 ל-4 שעות (פי 2.9), ובעשירוני הטיפול החלשים ביותר (9 - 10) הוא גדל מ-4.2 ל-13.7 שעות (פי 3.3).

בדומה לחינוך היסודי, גם בחט"ב הקצאת שעות הטיפול לעשירוני הטיפול היא דיפרנציאלית, וככל שעשירון הטיפול גבוה יותר (דהיינו חלש יותר), שיעור שעות הטיפול משעות התקן גבוה יותר, וממוצע שעות הטיפול לכיתה תקנית גדול יותר. גם מידת הפרוגרסיביות בהקצאת שעות הטיפול גדלה בין שנה"ל התשע"ה לשנה"ל התשפ"ב. לפיכך גם בחט"ב הקצאת שעות הטיפול תואמת את עקרונות מודל התקצוב הדיפרנציאלי. בהשוואה לחינוך היסודי, שיעור שעות הטיפול משעות התקן בחט"ב גבוה יותר במידה ניכרת, וכך גם מספר שעות הטיפול המוקצות לכל כיתה תקנית.



עם זאת, הניכוי של כ-9% ממכסת שעות הטיפוח שהוקצו לחט"ב משנה"ל התשע"ט ואילך לטובת שעות שילוב הקטין את שיעור שעות הטיפוח משעות התקן. בשנה"ל התשפ"ב הוא היה 17% במקום 18.7%⁹³, ומספר שעות הטיפוח הממוצע לכיתה היה 8.5 שעות במקום 9.4 שעות.

בתשובתו ציין משרד החינוך, כי במסגרת האילוצים שהיו לו והצורך באיגום משאבים, הוא בחר בניכוי שעות טיפוח עבור רפורמת השילוב, וכי היקף שעות הטיפוח בבתי ספר חלשים נותר משמעותי מאוד.

משרד החינוך לא קבע מנגנון לעדכון שעות הטיפוח בהתאם לגידול השנתי במספר התלמידים בחט"ב, המתבטא בעלייה שנתית במספר הכיתות התקניות, שלפיו מקצים את שעות התקן. כתוצאה מכך, בין שנה"ל התשע"ט לשנה"ל התשפ"א נשחק מספר שעות הטיפוח הממוצע לכיתה מ-8.7 ל-8.4. תוספת שעות טיפוח שניתנה בשנה"ל התשפ"ב הגדילה אותו ל-8.5⁹⁴.

לגבי הצורך להתאים את מכסת השעות לגידול במספר התלמידים מסר משרד החינוך בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת של משרד מבקר המדינה, וכי בוצע עדכון בתקציב שלו לשנים 2021 - 2022, ויתבצע עדכון גם בתקציב שלו לשנים 2023 - 2024, בהתאם למגבלת התקציב שתאושר.



שימוש בתקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים במערכת החינוך לצרכים אחרים של בתי"ס, אפילו הם חיוניים, פוגע במתן התוספת הנדרשת של שעות טיפוח לבתי"ס במדדי טיפוח גבוהים. לפיכך החלטת משרד החינוך כי מכסה קבועה של שעות טיפוח תנוכה לטובת שעות שילוב הקטינה באופן קבוע את המכסה השנתית של שעות הטיפוח (בפועל) בתקציב משרד החינוך להקצאה בין בתי"ס, ובכך בעצם החלישה את היסוד הפרוגרסיבי בתוכנית לצמצום פערים, שנועד לפצות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בהתאם למדד הטיפוח.

93 לפי נתוני משרד החינוך, בשנים התשע"ט-התשפ"ב הוקצו סך הכול 351,684 שעות טיפוח (מתוך 1,878,682 שעות תקן), ומהן נוכו 32,868 שעות לצורכי שילוב, כך שבפועל שימשו 318,816 שעות כשעות טיפוח.

94 בשנה"ל התשע"ט היה סך שעות הטיפוח (לאחר ניכוי שעות לשילוב) 79,171, ומספר הכיתות התקניות עמד על 9,066, כך שמספר שעות הטיפוח לכיתה תקנית היה 8.73. בשנה"ל התשפ"א מספר שעות הטיפוח (לאחר ניכוי שעות לשילוב) לא גדל, והיה 79,126, אולם מספר הכיתות התקניות גדל ל-9,436, כך שמספר שעות הטיפוח לכיתה תקנית ירד ל-8.39. בשנה"ל התשפ"ב גדל מספר שעות הטיפוח (לאחר ניכוי שעות לשילוב) ל-81,683, ומספר הכיתות התקניות היה 9,667, כך שמספר שעות הטיפוח לכיתה תקנית היה 8.45.



מומלץ שכדי לשמור על רמת הפרוגרסיביות בהקצאת המשאבים לבתיה"ס לפי מצבם החברתי-כלכלי, כפי שנקבע בתוכנית לצמצום פערים, יקצה משרד החינוך לבתיה"ס את מלוא שעות הטיפוח לפי ייעודן המקורי תוך איתור מקור חלופי למימון רפורמת השילוב, או לחלופין לא ינכה שיעור קבוע משעות הטיפוח לטובת רפורמת השילוב אלא בשיעור פרוגרסיבי, שהולך ויורד ככל שעשירון הטיפוח חלש יותר. כן מומלץ שמשרד החינוך יקבע מנגנון לעדכון קבוע של התוספת השנתית הנדרשת למכסת שעות הטיפוח בחינוך היסודי ובחט"ב בהתאם לגידול במספר התלמידים בכל אחד משלבי החינוך הללו, כדי למנוע את השחיקה בשיעורן של שעות הטיפוח בכלל שעות התקן המוקצות לבתיה"ס.

השפעת התוכנית על הקצאת המשאבים הלאומית לחינוך

תקצוב משרד החינוך בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים עבור תלמיד

משרד מבקר המדינה בחן את ההשפעה של הקצאת שעות הטיפוח על התפלגות תקציבי משרד החינוך לבתיה"ס היסודיים ולחטיבות הביניים; נבחנו נתוני משרד החינוך על התפלגות התקצוב לתלמיד בשלבי החינוך הללו לפי חמישוני הטיפוח. לנוכח העובדה שבמסגרת התוכנית משרד החינוך יישם באופן מדורג את מודל התקצוב בשנים התשע"ה - התשע"ט, בחן משרד מבקר המדינה את השינוי שחל בהתפלגות התקציב משנה"ל התשע"ד ועד שנה"ל התש"ף (השנה שלאחר הגעת התוכנית ליישום מלא⁹⁵).

התפלגות התקציב בחינוך היסודי

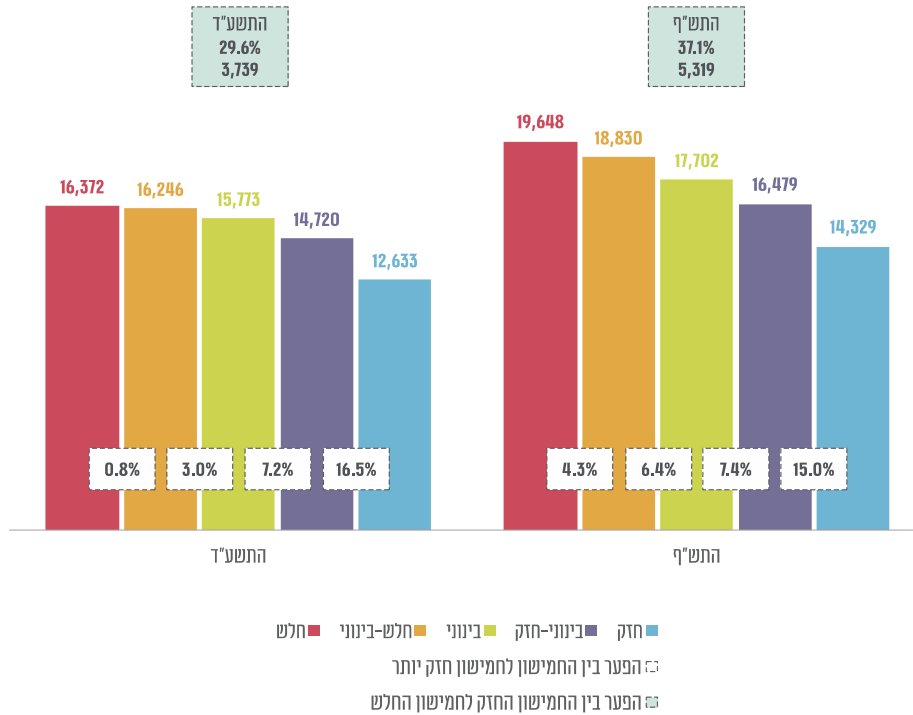
בתרשים 28 להלן מוצגת התפלגות תקציב משרד החינוך לתלמיד בחינוך היסודי לפי חמישוני טיפוח בשנים התשע"ד (ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014) והתש"ף⁹⁶.

95 התש"ף היא גם השנה שלגביה היו נתוני התקצוב העדכניים ביותר בעת ביצוע הביקורת.

96 הנתונים מבוססים על: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, **עובדות ונתונים סטטיסטיים לשנת תש"ף**, פרק ג - שקיפות תקציבית לצמצום פערים במערכת החינוך, עמ' 8; הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך: שעות הוראה, בינוי כיתות ושירותי עזר נבחרים** (17.7.19), עמ' 8.



תרשים 28: התפלגות תקציב משרד החינוך לתלמיד בחינוך היסודי, לפי חמישוני טיפוח, התשע"ד לעומת התש"ף (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לפני התוכנית, בשנה"ל התשע"ד, היה התקציב לתלמיד פרוגרסיבי, בין השאר בשל הקצאת מכסת שעות הטיפוח הכוללת שנקבעה עד אז לפי מדד שטראוס - בכל חמישון הוא היה גבוה מאשר בחמישון החזק ממנו. הפער בין החמישון החלש לחמישון החזק היה בשנה"ל התשע"ד קרוב ל-30%. בשנה"ל התש"ף, שנה לאחר שהתוכנית הגיעה ליישום מלא, גדלה רמת הפרוגרסיביות בין החמישונים, כלומר הפער בין כל חמישון לחמישון החזק ממנו עלה לעומת שנה"ל התשע"ד, למעט הפער בין החמישון הבינוני-חזק לחמישון החזק שהצטמצם מעט. הפער בין החמישון החלש לחמישון החזק גדל מכ-30% בשנה"ל התשע"ד לכ-37% בשנה"ל התש"ף. בהקשר זה יצוין כי השינויים הללו בתקצוב לתלמיד יכולים לכלול, מלבד שעות הטיפוח, גם מרכיבים פרוגרסיביים נוספים⁹⁷ (שבהיעדרם השינוי הפרוגרסיבי בין השנים שהיה נגרם רק על ידי שעות הטיפוח היה קטן יותר) ומרכיבים גרסיביים⁹⁸ (שבהיעדרם השינוי הפרוגרסיבי בין השנים שהיה נגרם רק על ידי שעות הטיפוח היה גדול יותר). מכל מקום, כל תוספת שעות הטיפוח מתבטאת בשינויים הללו בתקצוב לתלמיד.

97 כגון תוכניות המיועדות לבתי"ס חלשים, למשל יוח"א (יום חינוך ארוך).

98 כגון תוכניות המופעלות בעיקר בבתי"ס חזקים, למשל תוכניות המיועדות לתלמידים מצטיינים.



עוד עולה שהפער בתקציב לתלמיד בין החמישון החלש לחמישון החזק גדל מ-3,739 ש"ח בשנה"ל התשע"ד ל-5,319 ש"ח בשנה"ל התש"ף - גידול של 1,580 ש"ח לטובת החמישון החלש. ללא גידול זה היה התקציב לתלמיד בחמישון החלש עומד על 18,068 ש"ח (19,648 ש"ח פחות 1,580 ש"ח). ומכאן שהשפעת התוכנית על החמישון החלש היא לכל היותר גידול של 8.7% בתקציב של משרד החינוך לתלמיד.

עולה שרוב הפער לטובת החמישון החלש, לעומת החמישון החזק, נקבע כבר באופן הקצאת מרכיבי התקצוב (ובהם גם שעות הטיפוח) עוד לפני התוכנית לצמצום פערים, והשפעת התוכנית הגדילה אותו לכל היותר ב-7.5 נקודות האחוז בין השנים (מ-29.6% בשנה"ל התשע"ד ל-37.1% בשנה"ל התש"ף). כלומר כ-80% מהפער הפרוגרסיבי שהתקבל לאחר יישום מלא של התוכנית נקבע כבר לפני התוכנית.

לפיכך אם ערב תחילת יישום התוכנית, בשנה"ל התשע"ד, הפערים החינוכיים בין תלמידי החמישון החלש לתלמידי החמישון החזק הם שהניעו את יישום התוכנית, ספק אם די בשיפור של הגדלת הפער הפרוגרסיבי ב-25% לטובת תלמידי החמישון החלש ביחס לתלמידי החמישון החזק - או בהגדלת התקציב הממוצע לתלמיד בחמישון החלש ב-8.7% - כדי להביא לצמצום מהותי בפערים החינוכיים שביניהם.

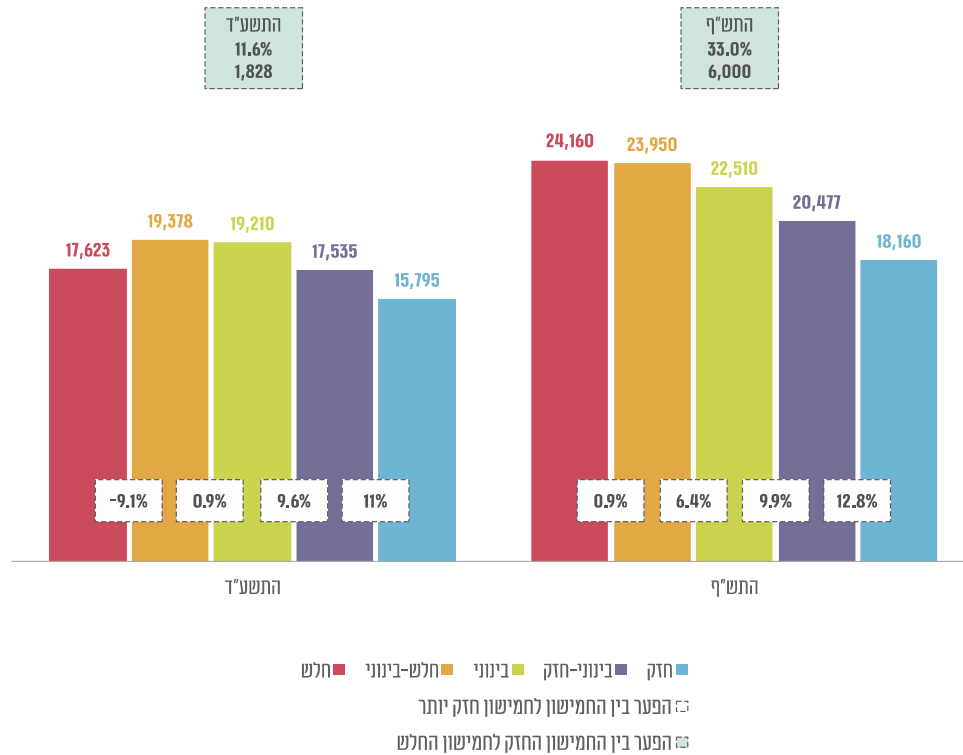
התפלגות התקציב בחטיבות הביניים

בתרשים 29 להלן התפלגות תקציב משרד החינוך לתלמיד בחט"ב לפי חמישוני טיפוח בשנים התשע"ד והתש"ף⁹⁹.

99 הנתונים מבוססים על משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים סטטיסטיים לשנת תש"ף, פרק ג, עמ' 19; הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך, עמ' 8.



תרשים 29: התפלגות תקציב משרד החינוך לתלמיד בחטיבת הביניים, לפי חמישוני טיפוח, התשע"ד לעומת התש"ף (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לפני התוכנית, בשנה"ל התשע"ד, היה התקציב לתלמיד פרוגרסיבי רק מהחמישון החלש היה נמוך יותר מאשר בחמישון החלש-בינוני ובחמישון הבינוני. הפער בין החמישון החלש לחמישון החזק היה 11.6%. בשנה"ל התש"ף התקצוב היה פרוגרסיבי בין כל החמישונים, ורמת הפרוגרסיביות בין החמישונים גדלה לעומת שנה"ל התשע"ד, כלומר הפער בין כל חמישון לחמישון החזק ממנו עלה לעומת שנה"ל התשע"ד. הפער בין החמישון החלש לחמישון החזק גדל מ-11.6% בשנה"ל התשע"ד ל-33% בשנה"ל התש"ף. בהקשר זה יצוין כי גם בחט"ב השינויים הללו בתקצוב לתלמיד יכולים לכלול, מלבד שעות הטיפוח, גם מרכיבים פרוגרסיביים נוספים ומרכיבים גרגריים, אולם כל תוספת שעות הטיפוח מתבטאת בשינויים הללו בתקצוב לתלמיד.



עוד עולה שהפער בתקציב לתלמיד בין החמישון החלש לחמישון החזק גדל מ-1,828 ש"ח בשנה"ל התשע"ד ל-6,000 ש"ח בשנה"ל התש"ף, כלומר הפער גדל ב-4,172 ש"ח לטובת החמישון החלש. ללא גידול זה היה התקציב לתלמיד בחמישון החלש עומד על 19,988 ש"ח (24,160 ש"ח פחות 4,172 ש"ח). ומכאן שהגידול בפער לטובת החמישון החלש עומד על כ-21% מהתקציב לתלמיד בחמישון זה ללא הגידול בפער. מכאן שהשפעת התוכנית על החמישון החלש משמעותה גידול מרבי של כ-21% בתקציב של משרד החינוך לתלמיד.

מהאמור לעיל עולה תמונה שונה בחט"ב מאשר בחינוך היסודי: רוב הפער לטובת החמישון החלש, ביחס לחמישון החזק, נוצר לאחר תחילת יישום התוכנית, והתוכנית הגדילה אותו ב-21.4 נקודות האחוז (לכל היותר) בין השנים (מ-11.6% בשנה"ל התשע"ד ל-33% בשנה"ל התש"ף), כלומר כ-65% מהפער הפרוגרסיבי שהתקבל לאחר יישום מלא של התוכנית יש לתלות ביישום התוכנית, ולפיכך השפעת התוכנית על הגדלת הפער הזה, לטובת תלמידי החמישון החלש מול תלמידי החמישון החזק, הייתה גדולה. כמו כן, התוספת התקציבית הממוצעת לתלמיד החמישון החלש שיצר הגידול בפער לטובתו עומדת כ-21% מהתקציב שהיה מקבל ללא הגידול בפער.

לפיכך אם בשנה"ל התשע"ד הפערים החינוכיים בחט"ב בין תלמידי החמישון החלש לתלמידי החמישון החזק הם שהניעו את יישום התוכנית, אפשר לראות בשיפור הגדול בהגדלת הפער הפרוגרסיבי לטובת תלמידי החמישון החלש ביחס לתלמידי החמישון החזק - או בהגדלת התקציב הממוצע לתלמיד בחמישון החלש בכ-21% - צעד משמעותי ברמת התשומות של משרד החינוך כדי להביא לצמצום מהותי בפערים החינוכיים שביניהם.

תקציב החינוך של הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים עבור תלמיד

תקציבי החינוך של הרשויות המקומיות ממומנים, כאמור, מהכנסות (העברות) ממשרד החינוך, בעיקר לצורך תשלום שכר עובדי מינהל ואחזקה של בתי הספר ותשלום שכר הלימוד עבור תלמידי החטיבות העליונות שבבעלות הרשות; ומקורות אחרים של הרשות (להלן - מקורות עצמיים).

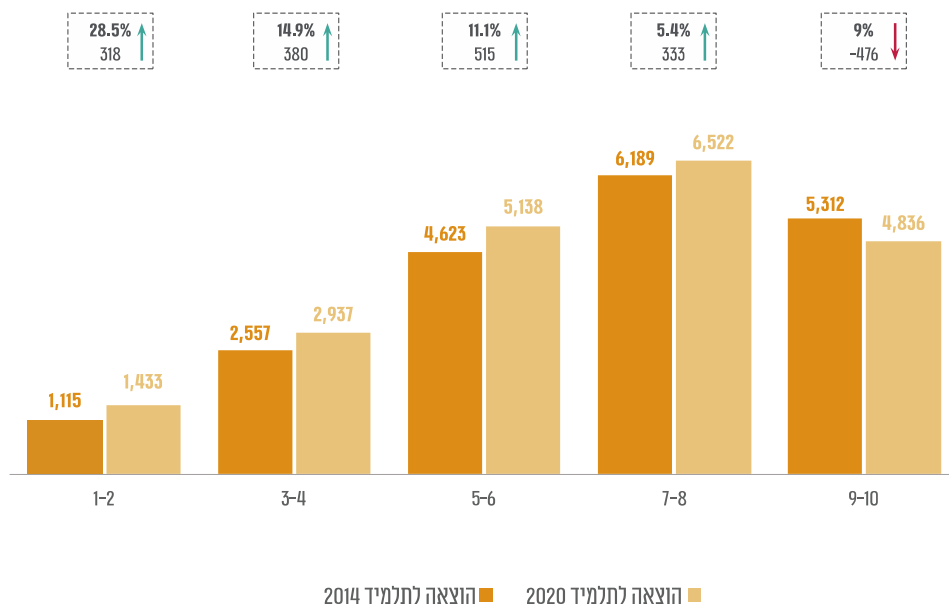
כדי לבחון את משקלה של התוספת התקציבית הדיפרנציאלית של שעות הטיפול שניתנו בתוכנית לצמצום פערים, במסגרת כלל המשאבים שמקבלים בתי"ס, ואת השינויים שחלו במשאבים הללו, יש לבחון גם את התקציבים שמקצות הרשויות המקומיות לבתי"ס ממקורותיהן העצמיים. לשם כך נותחו נתונים שהתקבלו מהלמ"ס על תקציבי הרשויות המקומיות לתלמיד בשנים 2014 ו-2020 והשינויים שחלו בהם¹⁰⁰. יצוין כי בנתוני תקציב אלו לא היה אפשר להפריד בין התקציבים לתלמיד לפי שלבי החינוך (החינוך היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות), והנתונים הם במונחי תקציב לתלמיד בכל שלבי החינוך בבתי"ס. הניתוח שלהלן

100 על פי נתונים שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביוני 2022. הנתונים שהתקבלו מהלמ"ס הם של הוצאה ממוצעת לתלמיד בכל שכבות הגיל (יסודי ועל-יסודי) ובחלוקה לעשרת האשכולות החברתיים-כלכליים, אולם ניתוח לעיל קובצו הנתונים לחמישה זוגות של אשכולות צמודים ושוקללו בהתאם למספר התלמידים בכל אשכול כדי לחשב את הוצאה הממוצעת לכל זוג אשכולות.



מתייחס אפוא למוצע עבור כלל התלמידים מכל שכבות הגיל. לנוכח הקשר בין מדדי הטיפוח של בתי"ס ובין האשכולות החברתיים-כלכליים שאליהם משתייכות הרשויות המקומיות, אפשר יהיה לקבל אינדיקציה על המשאבים המופנים לתלמידים בחמישוני הטיפוח השונים באמצעות בחינת המשאבים לתלמיד שמקצות הרשויות המקומיות לפי שיוכן לאשכולות החברתיים-כלכליים. בתרשים 30 להלן נתוני הוצאות הרשויות המקומיות לתלמיד לפי אשכולות חברתיים-כלכליים בשנים 2014 ו-2020¹⁰¹.

תרשים 30: הוצאה ממוצעת של הרשויות המקומיות לתלמיד ממקורות עצמיים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2014 לעומת 2020 (בש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפערים בין הרשויות המקומיות במצב חברתי-כלכלי נמוך לרשויות המקומיות במצב חברתי-כלכלי גבוה בהוצאה לתלמיד גדולים מאוד: בשנת 2020 הייתה ההוצאה הממוצעת לתלמיד ממקורות עצמיים ברשויות המקומיות באשכולות 3 - 4 כפולה מזו שבאשכולות 1 - 2; גדולה פי 3.6 באשכולות 5 - 6 מבאשכולות 1 - 2, ופי 4.6 באשכולות 7 - 8 מבאשכולות 1 - 2. הפערים בהוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות לתלמיד הם בסדרי גודל של אלפי שקלים לתלמיד בשנה. בשנת 2020, למשל, הגיע הפער בין אשכולות 1 - 2 לאשכולות 5 - 6 ל-3,705 ש"ח, ובין אשכולות 1 - 2 לאשכולות 7 - 8 ל-5,089 ש"ח.

101 יצוין, כי הוצאותיה לחינוך של רשות מקומית מושפעות גם ממצב שבו היא מפעילה בתי ספר.



ככלל, הפערים לא הצטמצמו בין השנים 2014 ל-2020 (למעט ביחס לאשכולות הגבוהים ביותר 9 - 10, שבהם ירדה ההוצאה הממוצעת לתלמיד ממקורות עצמיים). שיעור הגידול באשכולות 1 - 2 היה אומנם הגבוה ביותר, אולם במונחים שקליים סכום הגידול באשכולות הגבוהים יותר (למעט כאמור אשכולות 9 - 10) היה גדול יותר, כלומר במונחי כוח קנייה של שירותי חינוך הפערים אפילו גדלו בין האשכולות הנמוכים ביותר לאשכולות הגבוהים יותר.

עולה מכך שהתלמידים בחמישון הטיפוח החזק (ובהם תלמידי החינוך היסודי וחט"ב) מקבלים ממקורותיהן העצמיים של הרשויות המקומיות במצב חברתי-כלכלי גבוה שבהן הם לומדים משאבים הגבוהים בסדרי גודל של אלפי שקלים בשנה לתלמיד, לעומת התלמידים בחמישון הטיפוח החלש, שלא מקבלים מימון נוסף כזה מן הרשויות המקומיות שהם משתייכים אליהן. התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך אומנם נותן יתרון תקציבי לתלמידים באשכולות נמוכים כדי לצמצם את פערי ההישגים במערכת החינוך, אולם תקצוב בתי"ס מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות מצמצם את הדיפרנציאליות התקציבית ופוגע ביכולתה לצמצם את הפערים הללו; ואף יתכן שתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך הראויים לקידום באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך, מקבלים פחות (מבחינת הסך הכולל לתלמיד ממשרד החינוך ומהרשות המקומית) מאשר תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר מרכז השלטון המקומי (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי בכל הנוגע לצורך בצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות בהקצאת המשאבים לחינוך, נדרש לעדכן את מתכונת התקצוב הקיימת, שלפיה מוקצים לכל תלמיד המשאבים ברמת הבסיס, כדי שתכלול רכיבים נוספים שאינם נכללים במסגרת התקציב שעל המדינה להקצות לתלמיד. מרכז השלטון המקומי הדגיש כי מימוש זכויות התלמיד לחינוך חלה על פי החוק על המדינה, וכי נוסף על התשומות לצורך תפעול מוסדות החינוך, הרשויות המקומיות משקיעות תשומות שהן אינן מחויבות להשקיע, במטרה לשפר ולטייב את שירותי החינוך הממלכתיים הניתנים לתלמידים שבתחום שיפוטן. לדעת מרכז השלטון המקומי, אחת הדרכים לצמצום הפערים היא באמצעות הגדרה רשמית של "סל שירותי חינוך לתלמיד" כתקן נורמטיבי ושוויוני להקניית חינוך לכל תלמיד ותלמיד. סל כזה יכלול רכיבים פדגוגיים, פיתוח סביבה לימודית, מעטפת תרבותית-חברתית ותשתיות תפעוליות; חלק מהרכיבים האלה אינו נכלל בבסיס ההקצבה של משרד החינוך לתלמיד. סל נורמטיבי כזה יוכל לייצר בסיס ראוי להשוואה בין התלמידים, ונוסף עליו יהיה ניתן להקצות את המשאב הדיפרנציאלי מתוך תקציב המדינה לחינוך ולייצר איזון, במטרה לחזק את התלמידים ברשויות החלשות או במוסדות החינוך החלשים. מרכז השלטון המקומי הוסיף שדרך זו תביא לצמצום לפחות חלק מהפערים שבין הרשויות החזקות לרשויות החלשות, אשר לא רק שאינן חייבות, אלא גם אינן מסוגלות "להיכנס בנעלי המדינה", ותאפשר לרשויות להקצות מתקציבן לחינוך, נוסף על תקציב המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בכל שיטת תקצוב שמשרד החינוך ינקוט, בין במסגרת המשך הפעלתו של מודל התקצוב הדיפרנציאלי הקיים ועדכוננו בעתיד ובין בשיטת תקצוב אחרת, משרד החינוך יביא בחשבון את הפערים בתקציבים התוספתיים ממקורות עצמיים בין רשויות מקומיות מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין רשויות מקומיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך ואת משמעותם עבור בתי הספר.



הוצאה הפרטית על חינוך בקרב משקי הבית

שירותי החינוך שהמדינה והרשויות המקומיות נותנות הם בעיקר העסקת מורים, מנהלים ועובדי חינוך ומינהל אחרים. נוסף על כך, הן מספקות בנייה ואחזקה של מוסדות חינוך. המדינה אינה מחויבת לתת שירותי חינוך נוספים, ובהם טיולים שנתיים, מסיבות סיום, הזנה ושיעורי העשרה, ואינה מחויבת לממן רכישת ציוד לימודי עבור תלמידים, כגון ספרים, מחברות וכלי כתיבה. הוצאות אלו משלמים משקי הבית (ההורים) בצורה של תשלומי הורים המותרים לגבייה ומועברים לרשויות המקומיות ולמוסדות החינוך, או באמצעות רכישה פרטית של משקי הבית בשוק החופשי. תשלומי הורים נוספים, שאינם תשלומי חובה, נגבים עבור תוכניות לימודים נוספות (תל"ן), רכישת שירותים מרצון ותשלומי הזנה, שסכום הגבייה עבורם מוגבל, הקיימים בחלק מבתיה"ס בהיקפים משתנים. משרד החינוך גם אינו מחויב בתשלום מלוא שכר הלימוד עבור ילדים אשר לומדים במוסד חינוך שאינו רשמי, והורים השולחים את ילדיהם למוסדות אלה יכולים להידרש למימון חלקי של שכר הלימוד מכיסם¹⁰². הוצאות פרטיות נוספות של משקי הבית על חינוך הן על פעילויות לימודיות וחינוכיות שההורים ממנים לילדיהם, למשל שיעורים פרטיים. וחוגי העשרה לימודיים.

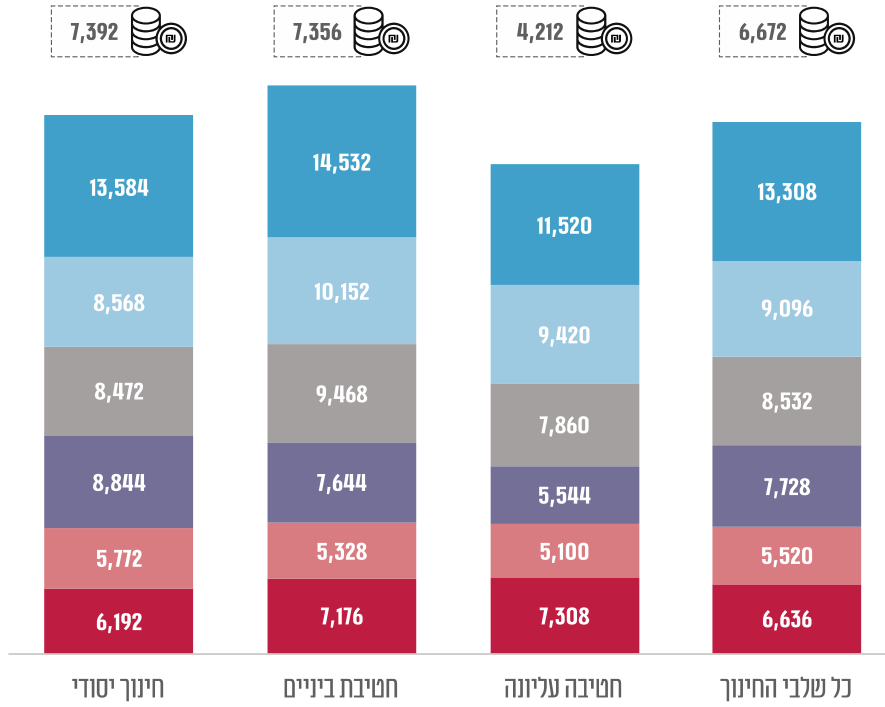
בתרשים 31 להלן נתוני הלמ"ס על כלל ההוצאה הפרטית על חינוך בקרב משקי הבית לשנת 2018¹⁰³.

102 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **הוצאה פרטית של משקי בית בעבור שירותי חינוך לתלמיד** (16.2.22), עמ' 1 - 2.

103 השנה המאוחרת ביותר שיש עליה נתונים. הלוח מתבסס על למ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2021**, לוח 4.91, **הוצאה פרטית (של משקי בית) לתלמיד עבור שירותי חינוך, לפי דרג חינוך ותכונות נבחרות** (12.8.21). הלוח מציג את ההוצאה החודשית (בש"ח בממוצע לחודש), ועל בסיסו נבנה התרשים לעיל המציג את ההוצאה במונחים שנתיים. נתוני אשכולות 1 - 3 ונתוני אשכולות 8 - 10 מאוחדים משום שלא היו ללמ"ס די נתונים על כל אשכול בנפרד (הנתונים מתבססים על סקר משקי בית שערכה הלמ"ס בשנת 2018).



תרשים 31: ההוצאה הפרטית השנתית של משקי בית על תלמיד על שירותי חינוך, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2018 (בש"ח)



הפער בין האשכול החברתי-כלכלי הגבוה ביותר לנמוך ביותר

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

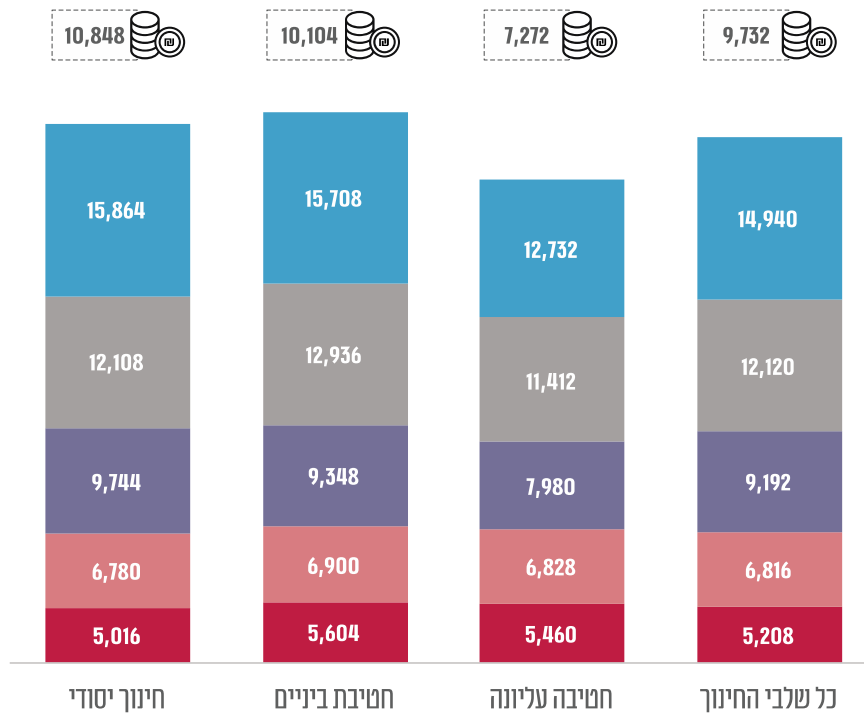
מהתרשים עולה כי ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי של משק בית באשכולות הגבוהים (8 - 10) גדולה פי 2.2 מההוצאה באשכולות הנמוכים (1 - 3), וגבוהה ממנה ב-7,392 ש"ח. בדומה, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחט"ב של משק בית באשכולות הגבוהים כפולה מההוצאה באשכולות הנמוכים, וגבוהה ממנה ב-7,356 ש"ח.

להלן בתרשים 32 הצגה נוספת של ההוצאה הפרטית של משקי הבית לתלמיד המתבססת על ניתוח שערכה הלמ"ס של ההוצאה הפרטית למשקי בית על פי חמישוני הכנסה¹⁰⁴.

104 על פי לוח הוצאה פרטית לתלמיד במוצע בחודש, לפי חמישוני הכנסה של משק הבית - סך כל האוכלוסייה, שהתקבל מהלמ"ס בינואר 2022. הלוח מציג את ההוצאה החודשית (בש"ח במוצע לחודש), ועל בסיסו נבנה התרשים לעיל המציג את ההוצאה במונחים שנתיים. חמישון הכנסה הוא קבוצה הכוללת 20% ממשקי הבית. החמישוני מסודרים לפי גובה ההכנסה של משקי הבית, החל במשק הבית עם ההכנסה הנמוכה ביותר



תרשים 32: הוצאה פרטית שנתית ממוצעת על תלמיד, לפי חמישוני הכנסה של משקי הבית, 2018 (בש"ח)



■ עליון ■ רביעי ■ שלישי ■ שני ■ תחתון ■ הפער בין החמישון העליון לחמישון התחתון

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גם מתרשים זה עולים פערים בין חמישון ההכנסה התחתון של משקי הבית ובין חמישון ההכנסה העליון: ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי של משק בית בחמישון העליון גדולה פי 3.16 מההוצאה בחמישון התחתון, וגבוהה ממנה ב-10,848 ש"ח. ובדומה, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחט"ב של משק בית בחמישון העליון גדולה פי 2.8 מההוצאה בחמישון התחתון, וגבוהה ממנה ב-10,104 ש"ח¹⁰⁵.

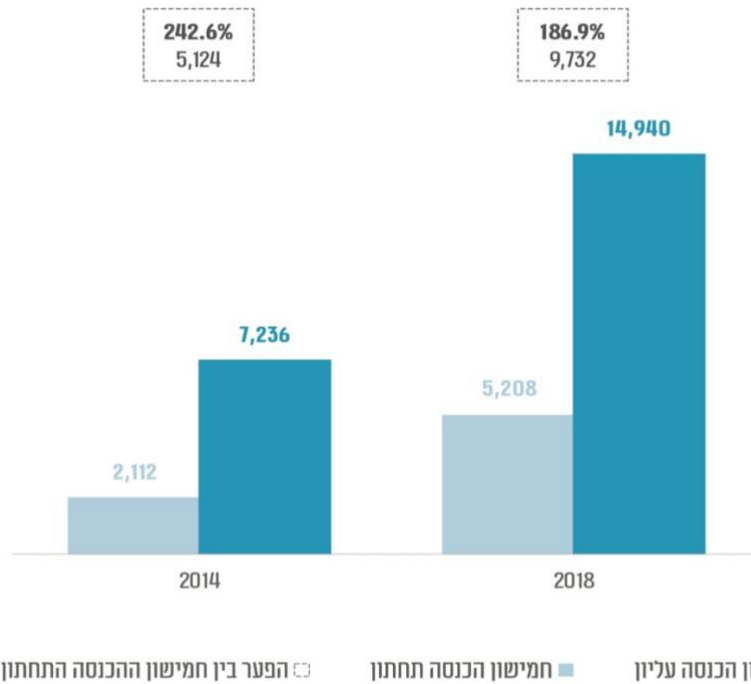
105 בחמישון התחתון וכלה במשק הבית עם ההכנסה הגבוהה ביותר בחמישון העליון. ראו גם למ"ס, הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב 2018, הודעה לתקשורת 270/2020 (30.8.20).

לא נבדק הקשר בין חמישוני ההכנסה של משקי הבית שבנה הלמ"ס ובין חמישוני הטיפוח של בתי הספר שבנה משרד החינוך (בשל היעדר נתונים מפורטים בשלב זה שיאפשרו עריכת ניתוח כזה). עם זאת, מדד הטיפוח כולל רכיב של הכנסה ורכיבים בעלי קשר חזק להכנסה (השכלה, פריפריאליות וכו'), וסביר להניח כי רוב התלמידים



בתרשים 33 להלן נתוני ההוצאה הפרטית לשנת 2014 לעומת שנת 2018¹⁰⁶.

תרשים 33: ההוצאה הפרטית הממוצעת על תלמיד (בכל שלבי החינוך) של משקי הבית בחמישון ההכנסה התחתון ובחמישון ההכנסה העליון, 2014 לעומת 2018 (בש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפער בהוצאה לתלמיד במשק בית בין חמישון ההכנסה העליון לחמישון ההכנסה התחתון גדל מ-5,124 ש"ח בשנת 2014 ל-9,732 ש"ח בשנת 2018 - גידול של 4,608 ש"ח (כ-90%) בארבע שנים. הנתון אומנם מתייחס להוצאה ממוצעת בכל שלבי החינוך, אולם מנתוני התרשים שלעיל לשנת 2018, הכוללים את ההוצאה לתלמיד בכל אחד משלבי הגיל ואת ההוצאה הממוצעת לכל שלבי הגיל, אפשר להסיק שהפער בהוצאה הממוצעת בכל אחד משלבי החינוך, ובכלל זה בחינוך היסודי ובחט"ב, בין חמישון ההכנסה העליון לחמישון ההכנסה התחתון גדל באלפי שקלים בין 2014 ל-2018.

106 הנמנים עם משקי הבית בחמישון ההכנסה הנמוכים לומדים בבתי הספר בחמישון הטיפוח הגבוהים (דהיינו החלשים). מתוך למ"ס, הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב-2014, הודעה לתקשורת 261/2017 (5.9.17). בפרסום אין פירוט של ההוצאה הפרטית על פי שלבי החינוך לכל חמישון הכנסה, אלא ציון ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכל שלבי החינוך בחמישון ההכנסה התחתון ובחמישון ההכנסה העליון (במונחי הוצאה חודשית ממוצעת, שתורגמה להוצאה שנתיית בדוח).



מהאמור לעיל עולה כי הפערים בין המשאבים לרכישת שירותי חינוך שמקצים משקי הבית בקבוצות האוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה לילדיהם ובין המשאבים שמקצים משקי הבית שבקבוצות האוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי נמוך הם גדולים ומגיעים לכדי אלפי שקלים בשנה לתלמיד. ספק רב אם תוספת המשאבים הדיפרנציאלית שנתן משרד החינוך לבתי"ס במדדי הטיפול הגבוהים הצליחו לצמצם פערים אלו במידה ניכרת. ייתכן מאוד שהמשאבים הדיפרנציאליים שהקצתה התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך לא הצליחו אפילו להדביק את הגידול בפערים בהוצאה הפרטית של משקי הבית שחל במקביל להפעלת התוכנית.

במסגרת בחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי ובהמשך ליצירת שקיפות של כלל המשאבים שמעבירות הרשויות המקומיות לבתי"ס, מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף עם משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ורשויות מקומיות, ילמד וינתח את ההשפעות הרגסיביות שיש לתקציבים מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות ולהוצאות החינוך של משקי הבית על הפערים בהקצאת כלל המשאבים הלאומית לחינוך בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות ועל השלכותיהם, ויבחן צעדים לצמצום פערים אלה.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי "אין מחלוקת על כך שאין במהלך זה [מודל התקצוב הדיפרנציאלי] לבדו לגשר על כל הפערים" ולפיכך הפעיל משרד החינוך סדרת תכניות, כגון התכניות לצהרונים ובתי הספר לחופש הגדול ולחגים, תכנית לתקצוב דיפרנציאלי גם בחט"ע ותכנית גמישות ניהולית ששינתה את הקצאת המשאבים הגמישים במערכת החינוך משנה"ל התשפ"ג. עוד מסר משרד החינוך כי אין בכוחה של המדינה לבטל לחלוטין את הפערים הכלכליים הנוצרים עקב ההשקעות בחינוך של הרשויות המקומיות ושל משקי הבית המבוססים, אלא רק לצמצם אותם ככל שניתן על פי האפשרויות שיש לה.

הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך, גם לאחר התוכניות שהפעיל משרד החינוך עד כה נוסף על התקצוב הדיפרנציאלי של שעות הטיפול, נותרו גדולים. כמו כן, כפי שמוצג בהמשך (בפרק "שינויים שחלו בהישגי התלמידים מאז הפעלת התוכנית"), גם הפערים בהישגי התלמידים נותרו גדולים. מומלץ כי משרד החינוך ימשיך לבחון כיצד להגדיל את האפקטיביות של הקצאת משאביו, לצורך צמצום מרבי של הפערים במערכת החינוך.

שקיפות המידע על מקורות התקצוב כבסיס לתקצוב דיפרנציאלי של תקציבי חינוך

באוגוסט 2011 קיבלה הממשלה החלטה בנושא הבניה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך¹⁰⁷. בהחלטה נקבע כי עד סוף אותה שנה תוקם במשרד החינוך מערכת מידע פנימית אשר תרכז את נתוני התשומות ותסייע בניתוח הקשר בין התשומות לתפוקות במערכת החינוך; נתוני התשומות יכללו שעות הוראה ותקציבים, והמידע יוצג במערכת המידע ברמת מוסד החינוך; הרשויות המקומיות יעבירו לידי משרד החינוך מדי שנה את נתוני התשומות ברמת מוסד החינוך

107 החלטת הממשלה 3610, הבנייה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך (7.8.11).



לצורך הזנתם במערכת המידע הפנימית; משרדי הפנים, החינוך והאוצר (להלן - המשרדים) יקבעו מדיניות להעברת נתוני תשומות החינוך של הרשויות המקומיות למשרד החינוך.

בעקבות החלטת הממשלה נערכו ישיבות תיאום בין נציגי המשרדים לצורך הגדרת הנתונים הכספיים בתחום החינוך שעל הרשויות המקומיות יהיה להעביר למשרד החינוך¹⁰⁸.

בבדיקה שערך משרד הפנים בכמה רשויות מקומיות בחודשים הראשונים של 2012 עלה כי הרשויות המקומיות אינן מפרידות ברישומיהן הכספיים בין מוסדות החינוך שבתחומן שאליהם הועברו תשלומי משרד החינוך וכי אין חפיפה בין סעיפי ההוצאה שבספרי החשבונות של הרשויות לסעיפים התקציביים המקבילים בתקציב משרד החינוך¹⁰⁹. הדבר פוגע ביכולת המעקב אחר ההתאמה בין הוצאות הרשות על חינוך ובין ייעודי התקציבים שהועברו אליה ממשרד החינוך, כפי שהוא הגדיר אותם, ומונע אפשרות לעקוב אחר הקצאת תקציב חינוך של הרשות בין בתי"ס.

בשנים 2012 - 2016 נעשתה עבודת מטה והתקבלו החלטות משותפות למשרדים בדבר הפעילות הנדרשת לגיבוש הנתונים שעל הרשויות המקומיות יהיה להעביר למשרד החינוך דרך משרד הפנים ופורמט הדיווח הממוכן שלהן למשרד הפנים.

במהלך תקופה זו, במאי 2013, קיבלה הממשלה החלטה בנושא שקיפות בתקציבי החינוך¹¹⁰, ובה נקבע כי החל בשנה"ל התשע"ד (2013 - 2014) יפרסם משרד החינוך לציבור אחת לשנה דוח שיכלול את נתוני המשאבים שהועברו בשנת לימודים למוסדות חינוך ממשרד החינוך, מהרשות המקומית ומבעלות החינוך - ברמת מוסד החינוך וברמת התלמיד - וכן ניתוחים של המשאבים שהועברו למערכת החינוך לפי פרמטרים מוגדרים. כן נקבע כי רשות מקומית ובעלויות חינוך יעבירו למשרד החינוך את נתוני המשאבים המועברים מהן למוסדות החינוך המצויים באחריותן או בהפעלתן ברמת מוסד החינוך, וכי נתונים אלו יועברו במתכונת שתיקבע בתיאום בין המשרדים.

בהתאם להחלטת הממשלה בנה משרד החינוך מערכת מידע (להלן - מערכת שקיפות בחינוך), שאותה העלה בתחילת 2015 לאתר האינטרנט שלו¹¹¹. המערכת כוללת את נתוני תקציב משרד החינוך החל בשנה"ל התשע"ד (ונכון למועד הביקורת עד שנה"ל התש"ף) שהועברו לכל מוסדות החינוך לסוגיהם. עם זאת, מאז אוקטובר 2016, אז התקיימה הישיבה האחרונה בין נציגי המשרדים בנושא ההתקדמות הנדרשת בהקמת מערך דיווח הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות ברמת מוסד החינוך, לא חלה כל התקדמות בנושא זה, אף שבישיבה הוחלט על הפעולות שיש לנקוט להשגת סיכום על אופן הדיווח של הנתונים על ידי הרשויות המקומיות.

108 משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת רשויות מקומיות, מסמך פנימי בנושא שקיפות תקציבי החינוך, אב 2012-3755 (29.4.12).

109 משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת רשויות מקומיות, **סיכום דיון בנושא "שקיפות תקציבי חינוך"**, אב 2012-5651 (13.6.12).

110 החלטת הממשלה 167, **שקיפות בתקציבי החינוך** (13.5.13).

111 <https://shkifut.education.gov.il/national>



למרות החלטות שקיבלה הממשלה בנושא, הראשונה לפני כ-11 שנים בנוגע להבניה מחדש של כלי ניהול במערכת החינוך והשנייה לפני כתשע שנים בנוגע לשקיפות בתקציבי החינוך, תהליך הקמת מערך דיווח הנתונים הנדרשים מהרשויות המקומיות לא הושלם. נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2022, מערך דיווח הנתונים לא הוקם.

משכך, מערכת שקיפות בחינוך אינה כוללת את כל המשאבים שהועברו מרשויות מקומיות ובעלויות חינוך לבתיה"ס, אלא רק את המשאבים שמקורם במשרד החינוך, דהיינו את התקציבים שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות ולבעלויות כדי שאלו שיעבירו אותם למוסדות החינוך עבור שעות ההוראה (שכר הלימוד) בחטיבות העליונות, עבור עובדי מינהל ואחזקה במוסדות החינוך, ועוד. לפיכך אין למשרד החינוך, ולא לאף גורם אחר, רבות הציבור, מידע על כלל המשאבים שמקבל כל מוסד חינוך. מצב זה מגביל מלכתחילה את המידע העומד בפני הגורם המתכנן הקצאת משאבים דיפרנציאלית למוסדות החינוך, שכדי שתהיה אפקטיבית עליה להביא בחשבון את הכנסותיהם ממקורות אחרים.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי הוא פעל באופן נמרץ מול משרדי הפנים והאוצר בנושא זה. ואולם הנושא נמצא בתחום האחריות של משרד הפנים, וזה הצביע על קושי תפעולי רב בנוגע לדיווח הנדרש מהרשויות המקומיות ועל הצורך בתוספת משאבים לרשויות המקומיות לשם כך. עוד מסר משרד החינוך כי הפעם האחרונה שבה הוא העלה את הנושא הייתה בדיוני התקציב עם משרד האוצר לשנים 2021 - 2022. בדיונים אלה הוא שב וביקש לרתום את משרדי הפנים והאוצר לקידום המהלך, אך לא חלה התקדמות בנושא. משרד החינוך הוסיף כי יעלה את הנושא שוב לפני שני המשרדים, כנושא שמחייב הסדרה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2023 כי עם פרסום החלטת הממשלה מאוגוסט 2011 הוא סיכם עם משרדי החינוך והאוצר לקיים פיילוט ב-11 רשויות מקומיות שבו ימופו כלל הנתונים הנדרשים מהרשויות. משרד הפנים ציין שהנתונים שמופו נבדקו והושוו לנתוני משרד החינוך לגבי התקציב שהוא העביר לרשויות המקומיות. במאי 2012 הוצגו ממצאי הפיילוט למשרד החינוך, והוחלט שאין צורך לשנות את האינדקס האחיד של הסעיפים התקציביים המופעל ברשויות המקומיות, אך נדרש להכניס עוד תתי-סעיפים אשר יכללו מידע נוסף שנדרש ויאפשרו התאמה בין ייעוד הכספים על ידי משרד החינוך לשימושים בפועל של הרשות המקומית באותם כספים. משרד הפנים הוסיף שבהמשך לכך הוא בנה תבנית ליישום ממוחשב, וזו הועברה למשרד החינוך לקבלת תגובתו. עוד מסר משרד הפנים כי להרחבת הרישום הכספי ברשויות המקומיות לרמות הפירוט ולביצוע ההתאמה הנדרשות למימוש החלטת הממשלה, נדרשת תוספת משאבים שאין ביכולת הרשויות המקומיות לגייס, וכי אף שהחלטת הממשלה קבעה שיוקצו משאבים למימושה, המשאבים לא הוקצו, דבר שגרם לעצירת התהליך. עוד ציין משרד הפנים כי אם יוסרו חסמים אלו, הוא ימשיך לקדם את הנושא.

על משרדי החינוך, הפנים והאוצר להשלים את ביצוע החלטות הממשלה כנדרש. מומלץ שמשרדי החינוך והפנים יפעלו בעניין זה במשותף כדי לקדם את קביעת מתכונת דיווח הנתונים הנדרשת מהרשויות המקומיות ברמת מוסד החינוך. עוד מומלץ כי מתכונת הדיווח למשרד החינוך תוגדר באופן שיאפשר שילוב מיטבי של הנתונים המדווחים במערכת שקיפות בחינוך, המציגה את הנתונים התקציביים של משרד החינוך באופן מפורט.



על משרד הפנים לפעול להטמעת מתכונת הדיווח ברשויות המקומיות, תוך הסדרת המימון שיידרש לצורך הקמת והפעלת מערך הדיווח מהרשויות המקומיות הנדרש מול משרד האוצר. מומלץ כי משרד החינוך יעשה שימוש בנתונים שיעבירו לו הרשויות המקומיות כתשומה בגיבוש מדיניותו לתקצוב בתי הספר ויפרסם מדי שנה לציבור את הנתונים הללו.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי השלטון המקומי ישתתף בכל דיון ובכל צוות אשר יפעל כדי ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע להצגת הנתונים באופן שקוף, ויציג את עמדת הרשויות המקומיות בקשר לכך.

דיווח ובקרה על השימוש של בתי הספר בשעות הטיפוח

הנחיות לניצול שעות הטיפוח

בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) החל משרד החינוך לפרסם הנחיות בדבר יישום שעות הטיפוח בבתי"ס במסמכי מתנ"ה¹¹². במסגרת זו הנחה המינהל הפדגוגי את בתי"ס היסודיים וחט"ב בתחומים שיש למקד בהם את שעות הטיפוח, והורה לבתי"ס להכין מדי שנה, בשיתוף עם הפיקוח הכולל, תוכנית ייעודית לשימוש בשעות הטיפוח, כחלק מתוכנית העבודה הבית ספרית הכוללת.

מתנ"ה לחינוך היסודי: במסמכי מתנ"ה לחינוך היסודי לשנה"ל התשע"ז הוגדר ששעות הטיפוח מיועדות לשלושה תחומים: מענים לתלמידים בסיכון, מניעת נשירה וחיזוק ההתמדה; מיסוד מענים רגשיים לתלמידים ולמורים באמצעות הרחבת שעות היועץ החינוכי במפתח של שעה שבועית אחת לכל כיתה; ומענים פרטניים וקבוצתיים במודלים שונים לצורך קידום הישגים בתחומי הליבה ותפקודי לומד ושיח רגשי-חברתי¹¹³.

מתנ"ה לחט"ב: במסמכי מתנ"ה לחינוך בחט"ב לשנים התשע"ז - התש"ף צוינו, בין היתר, תחומים אלו שיש למקד בהם את שעות הטיפוח: מניעת נשירה; מתן מענים פרטניים וקבוצתיים לקידום הישגים בתחומי הליבה (שפות, מתמטיקה ומדעים); חיזוק ההבעה בכתב ובעל פה בשפת האם; מענים ייחודיים לקידום תלמידים מתקשים ומצטיינים; מיסוד מענים רגשיים לתלמידים ולמורים באמצעות הרחבת שעות היועץ החינוכי¹¹⁴.

112 מדרוך שנתי מפורט שהכין המינהל הפדגוגי למפקחים במחוזות ולמנהלי בתי הספר, לכל שלב חינוך (קדם-יסודי, יסודי ועל-יסודי), אשר כלל את תשתית המידע העדכני הנדרש לבניית תוכנית העבודה המוסדית, ובכלל זה היעדים המשרדיים שמהם נגזרים היעדים המוסדיים, המשימות לביצוע, המשאבים העומדים לרשות המוסד החינוכי והתוצאות המצופות ממנו. מסמכי המתנ"ה פורסמו בשנים התשע"ב-התשפ"א.

113 משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, **מתנ"ה - מארזי תכנון, ניהול והיערכות תשע"ז - יסודי** (מאי 2016), עמ' 118.

114 משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, **מתנ"ה - מארזי תכנון, ניהול והיערכות תשע"ז - על-יסודי** (מאי 2016), עמ' 115 - 116; **מארז מתנ"ה תשע"ח - חטיבת ביניים: תקצוב דיפרנציאלי** (אפריל 2017); **מתנ"ה תשע"ט - מארז תכנון, ניהול והיערכות למרחב הגיל העל-יסודי**, עמ' 132 - 133 (אין תאריך פרסום); **מתנ"ה - מארז תכנון, ניהול והיערכות תש"פ** (אפריל 2019), עמ' 116 - 117. במתנ"ה לשנה"ל התש"ף צוין עוד כי "בתי ספר תת-משיגים במיצי"ב בתחום דעת מסוים (עשירוני הישגים 1-3) מחויבים להקדיש תוספת שעות מהסל התוספתי לטובת התחום בו הם תת-משיגים".



מענה ייחודי לחינוך הערבי במסמכי מתנ"ה: לחינוך הערבי, הבדואי והדרוזי הוספו במסמכי המתנ"ה עוד חמישה תחומים: חיזוק מיומנויות יסוד - ערבית, עברית לדוברי ערבית, אנגלית ומתמטיקה; הפעלת התוכנית "עברית על הרצף" בכיתות ז'-ט' בהיקף של שתי שעות; הפעלת התוכנית "יהיה בסדר" בהיקף של שעה אחת; תוכניות העשרה בתחומי אומנויות; חינוך בלתי פורמלי.

יישום ההנחיות

משרד מבקר המדינה בדק מול מנהלות ומנהלים של בתי"ס יסודיים וחט"ב בעלי מדדי טיפוח גבוהים במחוזות תל אביב, דרום וחיפה, וכן מול מפקחות כוללות ומפקחות מחוזיות במחוזות אלו, את השימוש בשעות הטיפוח ואת הבקרה עליהן. עלה כי לאחר שנה"ל התשפ"א הפסיק משרד החינוך לפרסם מסמכי מתנ"ה ולא הוציא הנחיות אחרות לאופן ניצול שעות הטיפוח.

להלן פירוט עיקרי הממצאים שעלו בבדיקת הנושא בשיחות עם 12 מנהלי בתי"ס (יסודיים, שש-שנתיים וחיטבות ביניים עצמאיות).

לדברי מנהלי בתי"ס, ביה"ס אינו מקבל הנחיות לאופן ניצול שעות הטיפוח המוקצות לו במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי, והדבר נתון לשיקול דעת המנהל. בפועל הקצאת שעות הטיפוח נעשית במסגרת הקצאת כלל השעות התוספתיות לסוגיהן שמקבל ביה"ס, ללא התייחסות נפרדת לשעות הטיפוח. ההחלטות מתקבלות על בסיס מיפוי צורכי התלמידים, וביה"ס מבצע בקרה על יישום תוכנית העבודה הבית ספרית והתקדמות התלמידים. עוד הם ציינו כי שעות הטיפוח חיוניות לתפקוד ביה"ס, אולם הן אינן מספיקות למענים הנדרשים לתלמידים, ולא פעם הן אינן משמשות לסייע לזקוקים להן ביותר. שעות הטיפוח משמשות גם לשילוב תלמידי חינוך מיוחד בכיתות, ואף לשעות הוראה רגילות, כאשר יש חוסר בשעות התקן הנחוצות לשם עמידה בדרישות מערכת הלימודים.

מנהלי בתי"ס במדדי טיפוח גבוהים מאוד ציינו כי תוספת של שעות טיפוח, שנדרשת מאוד לביה"ס, תשמש קודם כול לרווחת התלמידים ולצמצום פערים, למשל בפיצולי כיתות ובהקמת קבוצות קטנות. המענה הנדרש ביותר הוא לתלמידים החלשים ביותר, שצריך להביאם, בעיקר בחינוך היסודי, לרמה הבסיסית בקריאה, בכתיבה ובחשבון. גם בחט"ב חלק ניכר משעות הטיפוח ניתנות לכיתות תל"ם (כיתות קטנות של תלמידים מתקשים בחט"ב, המקבלים סיוע מוגבר בלימודים).

בנוגע לבקרה על ניצול שעות הטיפוח ציינו המנהלים כי בתי"ס לא בודקים באופן ספציפי את תוצאות השימוש בשעות הטיפוח, אלא הם מבצעים מעקב אחר הישגי התלמידים והתקדמותם, בין היתר באמצעות הכלים והמבדקים שפיתח משרד החינוך. בהתאם לתוצאות מעקב זה מעדכנים בתי"ס במהלך שנת הלימודים, ובכל תחילת שנת לימודים חדשה, את הקצאת השעות התוספתיות, ושעות הטיפוח בכללן.

בנוגע לאופן הדיווח על שעות הטיפוח הם ציינו כי אין דיווח ייעודי לניצול שעות אלה וכי הדיווח נעשה במסגרת הדיווח הכולל על השעות במערכת השעות הבית ספרית ודרך תוכנית העבודה השנתית שמגיש ביה"ס בהתאם להנחיות משרד החינוך.



בשיחות שנערכו ע"י צוות הביקורת עם 12 מנהלי בתי"ס (יסודיים, שש-שנתיים וחטיבות ביניים עצמאיות) עלה כי למרות ההנחיות שנקבעו במסמכי המתנ"ה ואף שמכסת שעות הטיפוח שמקבל ביה"ס אינה מספיקה למענים שהן אמורות לתת, שיעור בלתי ידוע של שעות טיפוח אינן משמשות לייעודיהן, אלא הן משמשות למשל כשעות תקן להוראה רגילה של מקצועות מערכת הלימודים בכיתה וכשעות שילוב והכללה לתלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות (נוסף על שעות השילוב וההכללה שמקבל ביה"ס למטרה זו).

עוד עלה כי למשרד החינוך - מטה המשרד ומחוזותיו - אין מידע סדור בדבר השימוש של בתי"ס בשעות הטיפוח ובאיזו מידה הן הוקצו לייעודים שצוינו במסמכי המתנ"ה, למשל למניעת נשירה של תלמידים בסיכון; למתן מענים פרטניים וקבוצתיים בתחומי המתמטיקה והמדעים; לחיזוק ההבעה בכתב ובעל פה בשפת האם ולאבחון תפקודי למידה. למשרד החינוך גם אין נתונים על היקף שעות הטיפוח שהוקצו במגזר הערבי, הבדואי והדרוזי לייעודים הנוספים שנקבעו למגזרים אלו במסמכי המתנ"ה. חוסר בנתונים אינו מאפשר למשרד החינוך לבחון את האפקטיביות של השימוש בשעות הטיפוח לקידום ולפיתוח של תחומים אלו במערכת החינוך ואת השפעתן על התקדמות התלמידים המשולבים בתחומים אלו.

כן עלה כי למרות ההנחיה במסמכי המתנ"ה, שעל בתי"ס להכין תוכנית ייעודית לשימוש בשעות המתווספות במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי, שתהלוך את הייעודים המפורטים במסמכי המתנ"ה ואת היקף השעות המתווספות לביה"ס, ותהיה חלק מתוכנית העבודה הבית ספרית הכוללת, אין בידי משרד החינוך מידע אם בתי"ס אכן הכינו תוכנית ייעודית כזו. ככל שעלה מהבדיקה מול בתי"ס ומול מחוזות משרד החינוך, שעות הטיפוח משולבות בתוכנית העבודה הבית ספרית הכוללת ללא תוכנית ייעודית לשימוש בהן.

שעות הטיפוח הן משאב יקר, שמשרד החינוך הועיד במסגרת התוכנית לצמצום פערים למטרה מוגדרת. לפיכך מומלץ כי הוא ינקוט צעדים להבטיח שבתיה"ס ינצלו את שעות הטיפוח ביעילות, לפי הנחיותיו ובאמצעות כלים מתאימים, במטרה לצמצם פערים. מומלץ גם כי משרד החינוך יאסוף נתונים על אופן הניצול של השעות, יתח ויעריך אותו ויבחן אם שעות הטיפוח אכן משמשות למטרות שהוגדרו להן, כיצד לייעל את השימוש בהן והיכן מצויים הקשיים המרכזיים לשימוש אפקטיבי בהן על ידי בתי"ס. תהליך זה יסייע גם בהכוונה ובמיקוד של תוכניות חינוכיות תוספתיות שיותאמו לבתי"ס בעלי מדדי טיפוח גבוהים, שלהם מוקצות רוב שעות הטיפוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי יבדוק את הסוגיה של היעדר ריכוז נתונים ומידע סדור על השימוש של בתי"ס בשעות הטיפוח, וכן יבדוק באיזו מידה הוקצו שעות הטיפוח על פי הנחיותיו.

שינויים שחלו בהישגי התלמידים מאז הפעלת התוכנית

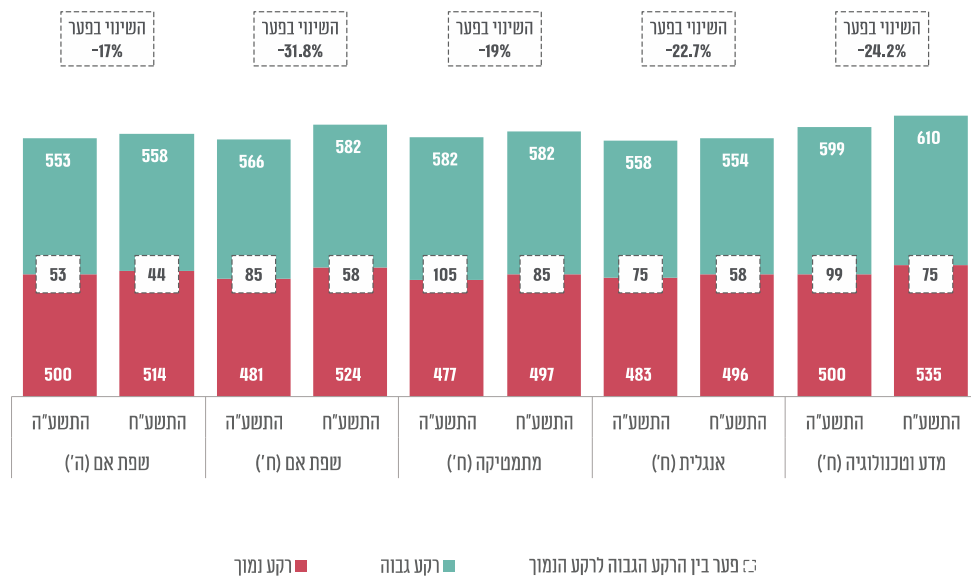
בחירת האפקטיביות של מודל התקצוב הדיפרנציאלי מבחינת השיפור בהישגי התלמידים היא מורכבת, שכן נוסף על התוכנית לצמצום פערים, פועלים משתנים נוספים במערכת החינוך ומחוצה לה המשפיעים על הישגי התלמידים ועל הפערים ביניהם (ובהם אף תוכניות שמופעלות במערכת החינוך ושינויים דמוגרפיים בהרכב האוכלוסייה). עם זאת, ההנחה של משרד החינוך, שעמדה בבסיס מודל התקצוב הדיפרנציאלי והתוכנית לצמצום פערים, הייתה כי הם יביאו

לשינויים בהישגי התלמידים בבתי"ס בעלי מדד טיפוח גבוה, ובסופו של דבר לצמצום ניכר בפערי ההישגים במערכת החינוך.

בחינות המיצ"ב

לשם בחינת השיפור בהישגי התלמידים בחן משרד מבקר המדינה את השינויים בציונים הממוצעים של בחינות המיצ"ב בתחומי דעת בקרב תלמידים דוברי עברית ותלמידים דוברי ערבית, והבחין בין אוכלוסיית התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין אוכלוסיית התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בין שנה"ל התשע"ה, מועד תחילת יישום התוכנית, לשנה"ל התשע"ח¹⁵, המועד האחרון שנעשו בו בחינות מיצ"ב בתחומי דעת. נבדקו הציונים בשפת אם (כיתה ה' וכיתה ח'), במתמטיקה (כיתה ח'), באנגלית (כיתה ח') ובמדע וטכנולוגיה (כיתה ח'). להלן הנתונים.

תרשים 34: הציונים הממוצעים של בחינות המיצ"ב והשינויים שחלו בהם בקרב תלמידים דוברי עברית, לפי רקע חברתי-כלכלי, התשע"ה-התשע"ח

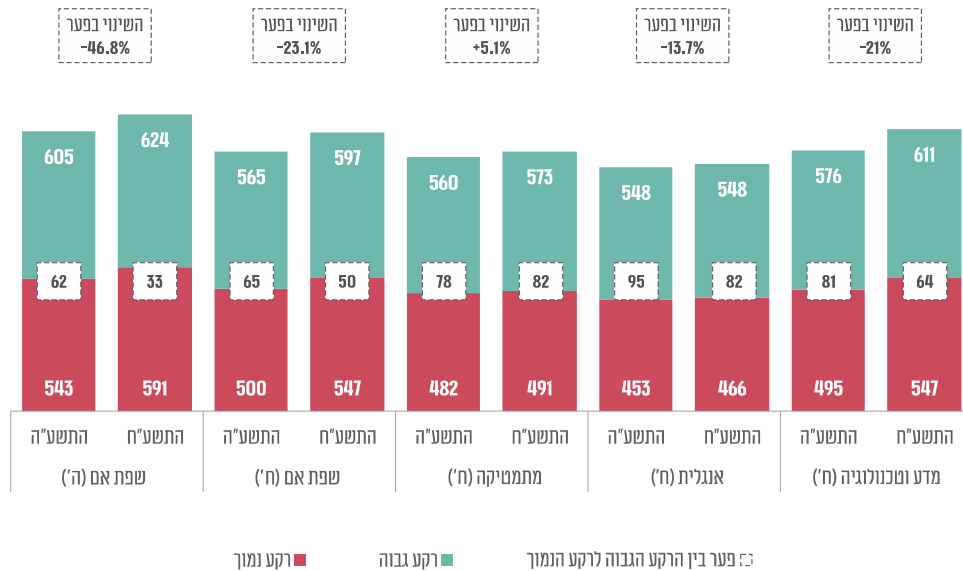


על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי מתחילת הפעלת התוכנית בהתשע"ה ועד המועד האחרון שבו התבצעו מבחני המיצ"ב בהתשע"ח הצטמצם הפער בממוצע ציוני המיצ"ב בין התלמידים מרקע גבוה לתלמידים מרקע נמוך - בכל המקצועות בקרב תלמידים דוברי עברית. צמצום ניכר חל במקצוע שפת אם: הפער בכיתה ח' צומצם כמעט בשליש, כפול כמעט מהצמצום בכיתה ה'. גם בשאר המקצועות - מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה - צומצם הפער בכיתה ח' בשיעור שבין חמישית לרבע.

תרשים 35: הציונים הממוצעים של בחינות המיצ"ב והשינויים שחלו בהם בקרב תלמידים דוברי ערבית, לפי רקע חברתי-כלכלי, התשע"ה-התשע"ח



על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין התשע"ה להתשע"ח, למעט מתמטיקה לכיתה ח', שבה הפער בין השנים גדל בשיעור של כ-5%, ביתר המקצועות הוא צומצם בקרב תלמידים דוברי ערבית. הצמצום הגדול ביותר היה בשפת אם בכיתה ה' - קרוב ל-47%. ככלל עולה מהתרשים שבין השנים שנבדקו חל שיפור בהישגי התלמידים הן מרקע גבוה והן מרקע נמוך בכל המקצועות, למעט אנגלית לכיתה ח' אצל תלמידים מרקע גבוה, שהישגיהם לא השתנו.

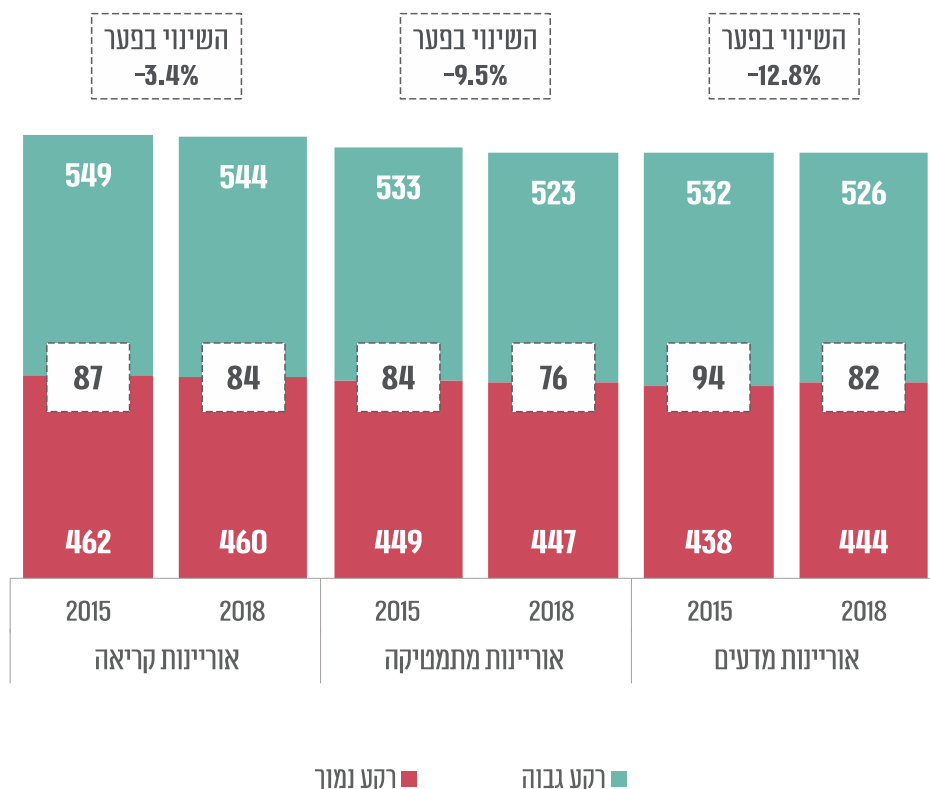
לצד זאת עלה בביקורת שאף שנתוני המיצ"ב נמצאים בידי משרד החינוך והוא יכול היה להיות ער לשיפור שחל בהישגי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בשני המגזרים, הוא לא בחן את מחוללי השינוי לטובה ומה משקלם של התוכנית לצמצום פערים ויישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי על השיפור בהישגים. צורך זה עולה כדי לזהות ולנתח את הפעולות שננקטו ושהביאו לערך המוסף הגדול ביותר בשיפור ההישגים הלימודיים, וכך ולמקד מאמץ בפעולות אלו ולמצות את משאבי המערכת באופן היעיל ביותר.



מחקר פי"ה

השינויים בהישגי התלמידים הישראלים בשנים 2015 - 2018: משרד מבקר המדינה בחן גם את השינויים בציונים הממוצעים של בחינות פי"ה בקרב תלמידים דוברי עברית ותלמידים דוברי ערבית בני 15, והבחין בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בשנים 2015 - 2018. נבדקו הציונים באוריינות קריאה, באוריינות מתמטיקה ובאוריינות מדעים¹¹⁶.

תרשים 36: ציונים ממוצעים במבחני פי"ה והשינויים שחלו בהם בקרב תלמידים דוברי עברית, לפי רקע חברתי-כלכלי, 2015 - 2018



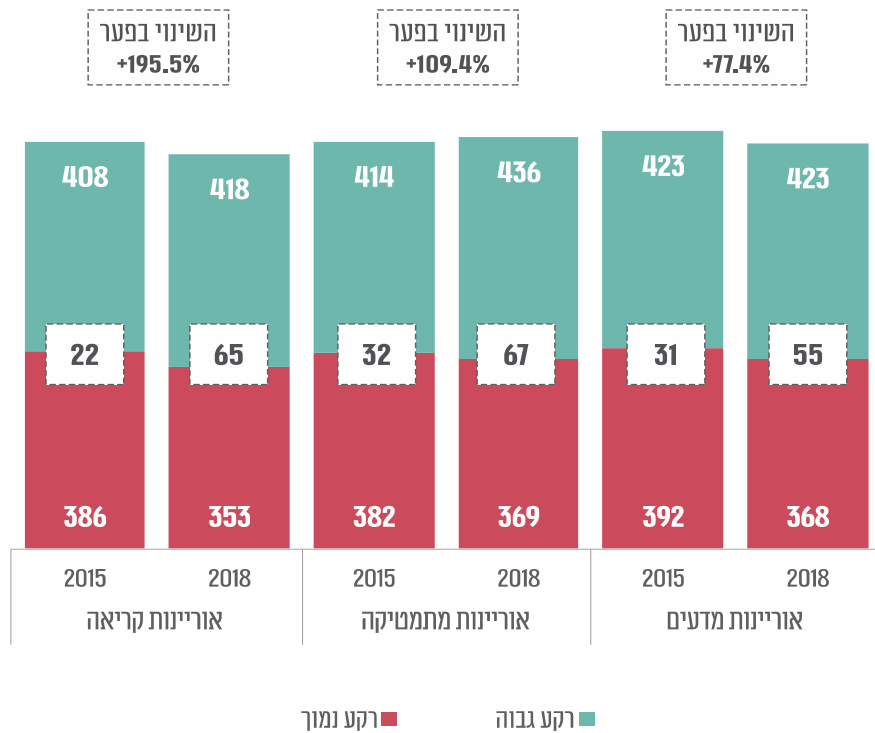
על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

116 על מחקר פי"ה ועל חלוקת התלמידים לקבוצות חברתיות-כלכליות ראו בתת-הפרק "פערים בהישגים הלימודיים במערכת החינוך" בפרק "הפערים במערכת החינוך". הנתונים מבוססים על: ראמ"ה, פי"ה 2015 - אוריינות בקרב תלמידים בני 15 במדעים, בקריאה ובמתמטיקה (דצמבר 2016); ראמ"ה, פי"ה 2018 - אוריינות בקרב תלמידים בני 15 בקריאה, מתמטיקה ומדעים, מבט ישראלי (דצמבר 2019).



מהתרשים עולה שככלל בין 2015 ל-2018 חלה ירידה בהשגי כל התלמידים דוברי העברית במבחני פי"ה (למעט עלייה קלה של 6 נקודות בקרב תלמידים מרקע נמוך במבחן אוריינות מדעים). הירידה גבוהה יותר בקרב תלמידים מרקע גבוה (נעה בין 5 נקודות באוריינות קריאה ל-10 נקודות באוריינות מתמטיקה). עוד עולה כי הפערים בציונים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע נמוך צומצמו בשיעור מתון למדי ואף נמוך ממש באוריינות קריאה (3.4%).

תרשים 37: ציונים ממוצעים במבחני פי"ה והשינויים שחלו בהם בקרב תלמידים דוברי ערבית, לפי רקע חברתי-כלכלי, 2015 - 2018



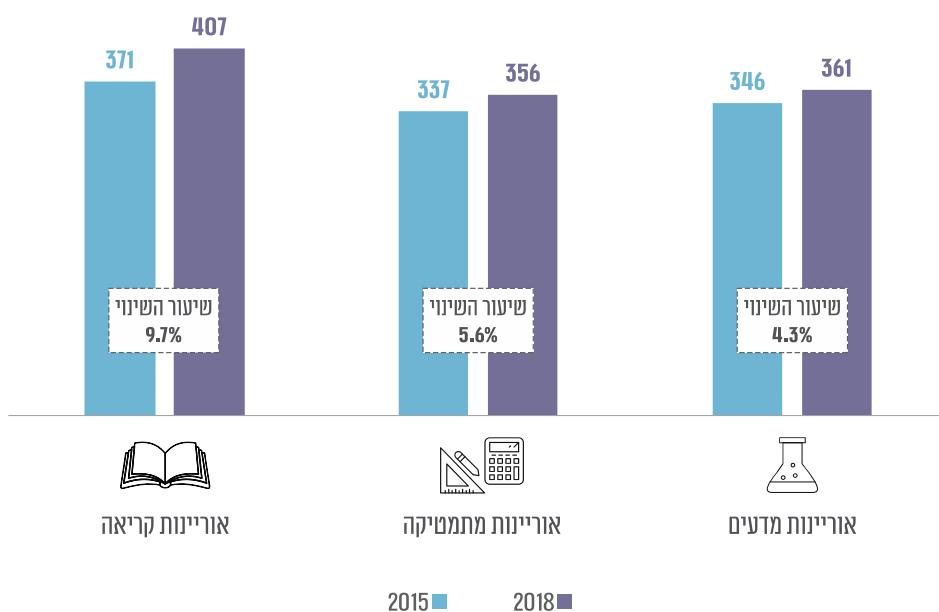
על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בקרב תלמידים דוברי ערבית גדלו הפערים בציוני מבחני פי"ה בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במידה קיצונית: באוריינות קריאה הפער גדל כמעט פי שלושה (מ-22 ל-65 נקודות), באוריינות מתמטיקה הפער הוכפל ויותר מכך (מ-32 ל-67 נקודות), ובאוריינות מדעים הפער גדל ביותר משלושה רבעים (מ-31 ל-55 נקודות). בכל הבחינות הפער גדל בעקבות ירידה בציוני תלמידים מרקע נמוך ומעלייה בציוני תלמידים מרקע גבוה (מלבד באוריינות מדעים, שבה הציון הממוצע של התלמידים מהרקע הגבוה נותר ללא שינוי).



השינוי בפערים בישראל בהשוואה בין-לאומית¹¹⁷: הפיזור בציונים¹¹⁸ של תלמידי ישראל בבחינות פי"ה גדל בין בחינות פי"ה בשנת 2015 לבחינות פי"ה האחרונות בשנת 2018, כמוצג בתרשים 38 להלן.

תרשים 38: מדד הפיזור בציונים של תלמידי ישראל במבחני פי"ה, 2018 - 2015



על פי נתוני משרד החינוך (ראמ"ה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מדד הפיזור של ציוני תלמידי ישראל במבחני פי"ה גדל משנת 2015 לשנת 2018 בכל שלוש הבחינות, בין גידול של 15 נקודות באוריינות מדעים לגידול של 36 נקודות באוריינות קריאה. יצוין, כי בכל שלושת תחומי האוריינות היה מדד הפיזור של ישראל הגדול ביותר מבין כל המדינות המשתתפות בשנת 2018, לעומת שנת 2015, שבה הוא היה השלישי בגודלו באוריינות קריאה ובאוריינות מתמטיקה והשני בגודלו באוריינות מדעים.

עולה שבשנים 2015 - 2018 גדלו פערי הציונים בין התלמידים שנבחנו בישראל, המשתקפים במדד הפיזור שלהם, הן באופן מוחלט (הערך המספרי של המדד) והן ביחס לשאר המדינות שהשתתפו במבחני פי"ה - ממקום שני ושלישי במדד הפיזור בבחינות האוריינות בשנת 2015 הגיעה ישראל למקום הראשון.

117 ראמ"ה, פי"ה 2015, עמ' 65 - 66; 90 - 91; 112 - 113.

118 על מדד הפיזור של ציוני מבחני פי"ה וההשוואה הבין-לאומית של מדדי הפיזור בשנת 2018 ראו לעיל בתת-הפרק "מחקר פי"ה" בפרק על הפערים במערכת החינוך.



לנוכח תמונת המצב העולה מן הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, שעדיין קיימים למרות הפעלת התוכנית לצמצום פערים, על מודל התקצוב הדיפרנציאלי שבבסיסה; ולנוכח הפערים ביניהם בהישגים הלימודיים, שבאו לידי ביטוי בבחינות המיצ"ב; ובפרט בהתחשב בתמונת המצב העולה ממיקומה של ישראל בראש סולם הפערים בהישגי התלמידים הישראליים במבחני פי"ה הבין-לאומיים - מומלץ כי משרד החינוך יבחן באיזו מידה תוספת שעות הטיפוח במסגרת מודל התקצוב יכולה להשפיע ולשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. על משרד החינוך לזהות את הפעולות שנקט במהלך השנים שהיו בעלות הערך המוסף הגדול ביותר לשיפור ההישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ובצמצום הפערים ביניהם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, ולמקד מאמץ בפעולות אלו, לצד פעולות ותוכניות חדשות שיגבש למטרה זו, כדי למצות באופן היעיל ביותר את המשאבים הציבוריים של מערכת החינוך.

מומלץ שמשרד החינוך יעשה כן אם הוא מתכנן להפעיל תוכניות חינוכיות נוספות בבתי"ס המתאפיינים בריבוי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך וינתח גורמים נוספים המשפיעים על טיב החינוך הניתן לתלמידים אלה, לרבות השיוך המגזרי.

איכות המורים - התאמת המורים בביה"ס להוראת תחומי הידע

אחד הגורמים בעלי השפעה מכרעת¹¹⁹ על הישגי התלמידים, על טיב הלמידה בביה"ס ועל ביצוע המשימות החינוכיות הוא איכות המורה המלמד את התכנים הלימודיים והחינוכיים הנדרשים. המרכיב החשוב ביותר הקובע את איכות המורה המלמד תחום ידע מוגדר (מקצוע לימוד, כגון מתמטיקה) הוא מידת התאמתו ללמד תחום ידע זה, דהיינו ההשכלה וההכשרה האקדמיות והפדגוגיות הנדרשות להוראה אפקטיבית של תחום הידע. לפיכך פערים באיכות המורים בין בתי"ס שתלמידיהם מרקע חברתי-כלכלי נמוך לבתי"ס שתלמידיהם מרקע חברתי-כלכלי גבוה עשויים להשפיע בעקיפין גם על מידת האפקטיביות של שעות הטיפוח המוקצות במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי; בפרט במקרים שבהם בית הספר מנצל את שעות הטיפוח להגדלת שעות הלימוד באמצעות הוראה של מורים חסרי התאמה למקצועות שהם מלמדים במסגרתן.

משרד מבקר המדינה בחן נתונים הנוגעים לקשר בין שיעורי התאמת המורים להוראת תחום הידע שהם מלמדים¹²⁰ ובין המצב החברתי-כלכלי של ביה"ס שבו הם מלמדים. לשם כך נעשה

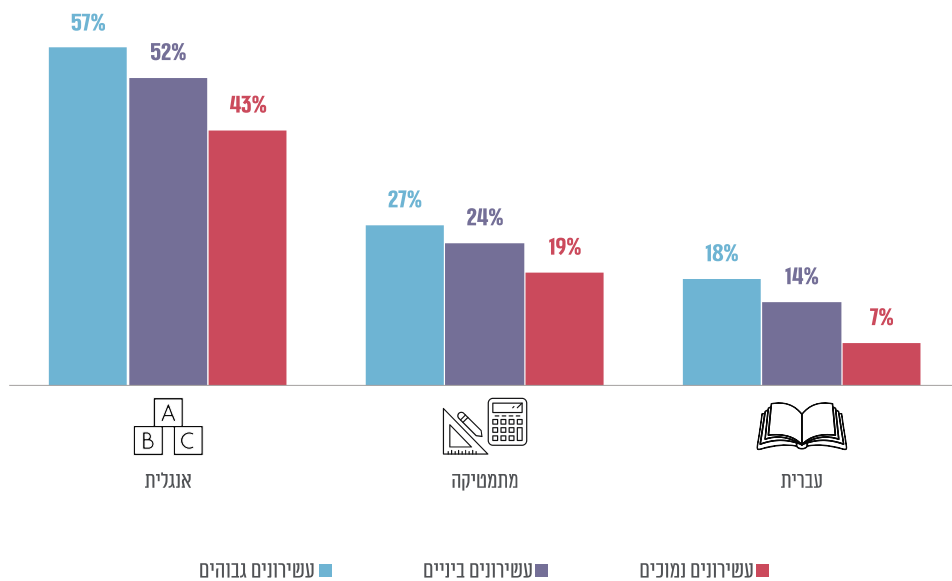
119 דוח מקנזי 2007; דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) (ינואר 2005), עמ' 119.

120 לפי הגדרות הלמ"ס, שיעורי התאמה למקצוע בחינוך היסודי ובחט"ב הוגדרו לעובדי הוראה, מקבלי תואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בישראל או בחו"ל (למי שהוכר לו התואר בחו"ל), ו/או מקבלי רישיונות או תעודות הוראה ממשרד החינוך, ו/או מקבלי תואר "בוגר בהוראה" (B.Ed.) במכללות האקדמיות לחינוך: (א) התאמה להוראת עברית הוגדרה לבעלי תואר/תעודה/רישיון באחד או יותר ממקצועות הלימוד האלה: לשון עברית, שפה וספרות עברית, ספרות עברית; (ב) התאמה להוראת מתמטיקה הוגדרה לבעלי תואר/תעודה/רישיון באחד או יותר מתחומי הלימוד האלה: מתמטיקה, סטטיסטיקה, מדעי המחשב, מדעים פיזיקליים והנדסה; (ג) התאמה להוראת אנגלית הוגדרה



שימוש בניתוח נתונים שערכה הלמ"ס והועבר למשרד מבקר המדינה. בתרשימים להלן מוצגת התפלגות שיעורי ההתאמה הממוצעים למקצוע של מורים לעברית, למתמטיקה ולאנגלית בחינוך היסודי ובחט"ב בשנים 2010 - 2019, לפי המדד חברתי-כלכלי שהגדירה הלמ"ס לדירוג בתיה"ס על פי המצב החברתי-כלכלי של תלמידיהם (להלן - המדד החברתי-כלכלי של ביה"ס)¹²¹.

תרשים 39: שיעורי ההתאמה של המורים בחינוך היסודי למקצוע בעברית, במתמטיקה ובאנגלית, על פי המדד החברתי-כלכלי של ביה"ס, ממוצע לשנים 2010 - 2019



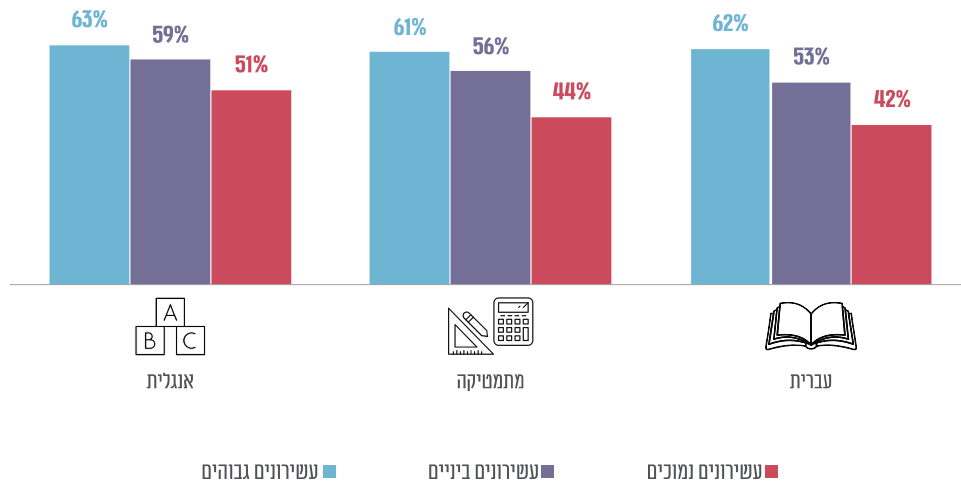
על פי נתוני הלמ"ס.

לבעלי תואר/תעודה/רישיון באחד או יותר ממקצועות הלימוד האלה: שפה וספרות אנגלית, אנגלית-צרפתית (למ"ס), **עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ב (2021/22)**, הודעה לתקשורת 088/2022 [15.3.22].

121 הלמ"ס פיתחה מדד חברתי-כלכלי לתלמיד, המחולק לעשירונים. עשירון 1 הוא החלש ביותר ועשירון 10 הוא החזק ביותר. לכל ב"ס חושב בהתאם המדד החברתי-כלכלי שלו כממוצע של מדדי כל תלמידיו. בתיה"ס חולקו לשלוש רמות: רמה חברתית-כלכלית נמוכה (עשירונים 1 - 5, וליתר דיוק עד הערך הקרוב ביותר ל-5, שכן המדדים כוללים את כל מרחב הערכים שבין המספרים השלמים); רמה חברתית-כלכלית בינונית (עשירונים 5 - 7, וליתר דיוק עד הערך הקרוב ביותר ל-7); ורמה חברתית גבוהה (עשירונים 7 - 10).



תרשים 40: שיעורי ההתאמה של המורים בחט"ב למקצוע בעברית, במתמטיקה ובאנגלית, על פי המדד החברתי-כלכלי של ביה"ס, ממוצע לשנים 2010 - 2019



על פי נתוני הלמ"ס.

מהתרשימים עולה כי גם בחינוך היסודי וגם בחט"ב שיעורי ההתאמה של המורים למקצוע גבוהים יותר, ובישועורים ניכרים, בבתי"ס שתלמידיהם נמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות החלשות: בעברית - בחינוך היסודי 18% מול 7% בהתאמה, ובחט"ב 62% מול 42% בהתאמה; במתמטיקה - בחינוך היסודי 27% מול 19% בהתאמה, ובחט"ב 61% מול 44% בהתאמה; ובאנגלית - בחינוך היסודי 57% מול 43% בהתאמה, ובחט"ב 63% מול 51% בהתאמה. ככל שביה"ס משתייך לעשירונים נמוכים יותר, שיעור גבוה יותר מהמורים שלו אינם מתאימים ללמד את המקצוע שהם מלמדים, ולהפך. אי-ההתאמה גבוהה יותר במתמטיקה ובעברית בחינוך היסודי, ובדגש על עברית בעשירונים הנמוכים - רק 7% מהמורים מתאימים ללמד עברית בבתי"ס היסודיים בעשירונים הנמוכים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי מחסור במורים ועובדי חינוך בכלל מערכת החינוך, ובפרט ברשויות המקומיות החלשות, מקשה לממש את פוטנציאל התלמידים, וכי "תקצוב תוספתי לבדו, ללא טיוב ההון האנושי והגדלת היצע תחומי הדעת לכלל התלמידים בכל הארץ, יש להניח שלא יוביל להשגת המטרה המצופה".



מאחר שאיכות כוח ההוראה היא גורם מרכזי המשפיע על הישגי התלמידים, מומלץ למשרד החינוך להעלות את שיעורי ההתאמה של המורים במקצועות העברית, המתמטיקה והאנגלית בחט"ב ובפרט בחינוך היסודי, ולהתמקד בבתי"ס שתלמידיהם נמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות החלשות. מדובר במהלך חיוני ביותר לצמצום הפערים במערכת החינוך, בייחוד לנוכח הנתונים המלמדים שרשויות מקומיות ומשקי בית המשתייכים לעשירונים הגבוהים מוסיפים ומשלימים את ההשקעה בחינוך ממקורותיהם, דבר שהוא פחות אפשרי בבתי"ס שבעשירונים הנמוכים. צעד זה הכרחי, והוא משלים את המהלך לצמצום פערים באמצעות הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי משרד החינוך.

הערכת התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך

בשנים 2016 - 2017 ביצע משרד החינוך, באמצעות ראמ"ה, שני מחקרי הערכה מלווה לתוכנית לצמצום פערים (יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי החדש) בשנות הלימודים התשע"ו והתשע"ז - השנה השנייה והשנה השלישית ליישום המודל (להלן - מחקר הערכה להתשע"ו ומחקר הערכה להתשע"ז). בשנה"ל התשע"ח הוחלט כי ההערכה תתמקד בתוכנית מרום¹²² ולא בתקצוב הדיפרנציאלי, משום שמודל התקצוב הדיפרנציאלי ותוכנית מרום נתפסו כשלובים זה בזה, וכי המונח המוכר יותר למנהלי בתי"ס הוא "תוכנית מרום".

מחקר הערכה להתשע"ו: מחקר ההערכה להתשע"ו העלה כי על פי עמדת מנהלי בתי"ס, התקצוב הדיפרנציאלי לא נתפס כמענה הנדרש, האפקטיבי או המשמעותי ביותר להתמודדות מערכתית מקיפה עם בעיית הפערים בהישגים ובאקלים הבית ספרי. בנוגע להכרת המודל ומטרתו עלה במחקר כי המנהלים הכירו אותו היכרות שטחית מאוד בשל מהלך הסברה חלקי וכי מרביתם לא קיבלו כלל מידע או קיבלו מידע חלקי ולא מספק בנוגע לשינוי שיטת התקצוב; המודל עצמו נתפס כמורכב ובלתי שקוף; ישנם מרכיבים רבים המשפיעים על מספר שעות התקן שמקבל ביה"ס, ולמנהלים אין דרך פשוטה לדעת מה מהמרכיבים השפיע על מספר השעות שקיבלו בסופו של דבר. נוסף על כך, חלק ניכר מהמנהלים העלו ספקות וחוסר אמון במידת היכולת של מודל התקצוב הדיפרנציאלי להוביל לצמצום ניכר של הפערים¹²³ מכמה טעמים: התקצוב הדיפרנציאלי יושם רק על שעות התקן ולא על כלל משאבי ביה"ס; היעדר שקיפות בקביעת מדד הטיפוח, המעלה גם תחושה כי מדד הטיפוח אינו משקף את הצרכים האמיתיים של ביה"ס; היעדר ניצול יעיל של משאב השעות, שכן תכנון השעות מורכב ואין בקרה ומעקב מיטביים אחר השימוש בהן.

בנוגע ליישום של המודל הצביעו מנהלי בתי"ס על צרכים וקשיים, ובהם קשיים הנוגעים למאפייני רקע חברתיים, תרבותיים וכלכליים, הדורשים התערבות מערכתית של גורמים ברשות המקומית (רווחה, בריאות וכדומה); קשיים הנוגעים לכוח ההוראה - איכותו, תחלופתו (או אי-תחלופתו) והכשרתו; היעדר גמישות בניהול משאבי ביה"ס; בחלק מבתי"ס תרבות הניהול ריכוזית ואינה משתפת את המורים, ובאחרים יש מנהלים שאין להם הכלים לנצל את המשאבים

122 ראו להלן בפרק "תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגית וארגונית לצמצום פערים במערכת החינוך".

123 28% מהמנהלים בבתי"ס יסודיים דוברי ערבית, ו-46% מהמנהלים בבתי"ס יסודיים דוברי עברית.



באופן מיטבי; מחסור בכלים פדגוגיים; היעדר משאבים - כדי לייצר את השינוי המיוחל התוספת צריכה להיות גדולה מזו הניתנת מכוח התקצוב הדיפרנציאלי¹²⁴.

בהמשך לממצאים, פירטה ראמ"ה את המלצותיה, ובהן התאמת המענים לצרכים על ידי מיפוי מדויק של צורכי ביה"ס, כדי שכל בי"ס יקבל את המענה המיטבי והמתאים לו; בניית מנגנוני תקצוב מבוססי צרכים, אשר יאפשרו גמישות ומענה מיטבי לקשיים בביה"ס; תמיכה בתכנון ובניצול מיטביים ויעילים של השעות בכלל והשעות הפרטניות בפרט; הכוונה מערכתית של מנהלים מצטיינים לבתי"ס חלשים¹²⁵.

מחקר הערכה להתשע"ז: מחקר ההערכה השני של ראמ"ה, לשנה"ל התשע"ז העלה כי גם בשנה השלישית ליישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי לא היה השינוי בתקצוב בתי"ס שקוף דיו למנהלי בתי"ס, למרות השיפור בהשוואה לשנה שחלפה בהיכרות של בתי"ס עם המודל ובהעברת המידע; חוסר ההיכרות והיעדר המידע פגעו גם ביכולת המנהלים להעריך נכונה את השפעת מודל התקצוב על מערכת החינוך¹²⁶. בדומה למחקר ההערכה לשנה"ל התשע"ו, המנהלים לא היו אופטימיים בנוגע ליכולת של המודל לצמצם פערים בשל תפיסתם כי מדד הטיפוח אינו מציג נאמנה את קשיי ביה"ס, ובהם גם מחסור במרחבי למידה/כיתות וקשיים בהעברת השעות לידי ביה"ס. הם מנו את הגורמים שיקלו עליהם לנצל את השעות: שיפור איכות כוח ההוראה בביה"ס ויכולתם לשכור מורים נוספים ומורים בכלל, וכן גמישות בניהול שעות ההוראה.

מחברי המחקר ציינו לסיכום כי גם בשנה השלישית ליישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי המנהלים סבורים שמדד הטיפוח הבית ספרי אינו משקף בהכרח את קשייו של ביה"ס ואת הצורך שלו בשעות, וכי חוסר המודעות של המנהלים והיעדר היכולת שלהם להיערך ליישום התקצוב הדיפרנציאלי מעלים סימני שאלה בדבר פוטנציאל ההשפעה שלו על צמצום הפערים¹²⁷.

בין היתר המליצה ראמ"ה לבחון את מודל התקצוב הדיפרנציאלי; לרתום את משרדי הממשלה, מרכז השלטון המקומי, רשויות מקומיות, בעלויות חינוך ותוכניות לאומיות נוספות, לאגם את כלל המשאבים ולפעול במשותף; לטפל מערכתית בשיפור איכות כוח ההוראה והתאמתו; ליצור מסגרות תקציביות שיאפשרו גמישות בהקצאת התקציב; ולבחון את המדיניות הכוללת להתערבות ולהתמודדות אפקטיביות בתנאים הסביבתיים והחברתיים שבתיה"ס פועלים בהם (תקנים, שעות, אזורי רישום, תמהיל מורים, וכיו"ב)¹²⁸.

124 ראמ"ה, תפיסות ועמדות המנהלים כלפי תקצוב דיפרנציאלי ותכנית מרום בשנה"ל תשע"ו (מרץ 2017) עמ' 8 - 6.

125 שם, עמ' 12.

126 ראמ"ה, תפיסות ועמדות המנהלים כלפי תקצוב דיפרנציאלי ותוכנית מרום בשנה"ל תשע"ז (דצמבר 2017), עמ' 7 - 9.

127 שם, עמ' 16.

128 שם, עמ' 15.



עלה כי משרד החינוך לא דן בהמלצות מחקרי ההערכה של מודל התקצוב הדיפרנציאלי של ראמ"ה ולא נקט פעולות כלשהן בעקבותיהן כדי לתת מענה לתובנות המנהלים שעלו במחקרים. משרד החינוך גם לא הפיק לקחים במסגרת אחרת שאינה מחקרי ראמ"ה מיישום התוכנית לצמצום פערים ומודל התקצוב הדיפרנציאלי.

אף שההערכות בשנה השנייה ובשנה השלישית ליישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי העלו ממצאים משמעותיים, ובהם חוסר היכרות מספק של מנהלי בתי"ס את המודל ותפיסתם כי אין בכוחו של המודל לצמצם פערים, שכן מדד הטיפוח אינו מציג נאמנה את קשיי ביה"ס, ואף שממצאים אלו הצדיקו את המשך ההערכה המלווה בשנים שלאחר מכן - עלה כי המודל הוערך רק בשנתיים אלו. מדובר בשנים שבהן הוקצו רק חלק משעות הטיפוח שנוספו במסגרת המודל (35% בשנה השנייה ו-55% בשנה השלישית). לעומת זאת, בשנים שלאחריהן, שבהן נוספו יותר שעות טיפוח עד להפעלה מלאה של המודל, המודל לא הוערך, לא בידי ראמ"ה ולא בידי גורם אחר. עוד עלה כי עלות ההערכות שבוצעו בשנתיים הללו נאמדת בכ-200,000 ש"ח לכל הערכה¹²⁹. זאת בשעה שהתקציב הכולל של שעות הטיפוח לחינוך היסודי ולחט"ב היה בשנתיים אלו יחד 1.93 מיליארדי ש"ח. עלות ההערכה על בסיס שנתי הייתה אפוא זניחה - כ-0.02% מתקציב שעות הטיפוח בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד החינוך יבצע הערכה מסכמת של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי כדי לבחון את מידת השפעתה של תוספת שעות הטיפוח על צמצום הפערים מאז שנה"ל התשע"ה, יגבש מדיניות מתאימה להגברת האפקטיביות של המודל ושל השימוש בשעות הטיפוח; ובהתאם לממצאי ההערכה יקבע יעדים כמותיים שיבטיחו את שיפור ההישגים וצמצום הפערים, יקבע את הצעדים שיש לנקוט לשם כך, יפעל להטמעת התוכנית המעודכנת ויעקוב אחר יישומה והישגיה. מומלץ שמשרד החינוך גם יורה על ליווי עקבי של התוכנית עד לסיומה (או עד להגעתה ליישום מלא במערכת החינוך) ויבצע הערכה מסכמת של התוכנית, וממצאיה יהיו תשומה חשובה לגיבוש מדיניות המשך בנושא שבו טיפלה התוכנית.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי יבדוק את נושא הערכת האפקטיביות של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

129 על פי ראמ"ה, עלות ההערכה לשנת התשע"ו הייתה 161,801 ש"ח, ולשנת התשע"ז - 165,208 ש"ח. עם זאת, העלויות הללו מתייחסות רק להוצאות על רכישת שירותים מגורמי חוץ. לגבי עלות העבודה הפנימית (של עובדי ראמ"ה) לביצוע כל אחת מההערכות מסרה ראמ"ה כי "עבור הערכות בסדר גודל כזה, העבודה בתוך ראמ"ה היא לרוב כ-100 שעות, אך זו הערכה בלבד". לפיכך אמד משרד מבקר המדינה את העלות הכוללת של כל הערכה בכ-200,000 ש"ח.



תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגית וארגונית לצמצום פערים במערכת החינוך

גיבוש תוכנית מרום - עקרונות והנחות יסוד, מטרות ומרכיבי התוכנית

תוכנית מרום כנדבך משלים למודל התקצוב הדיפרנציאלי

הצורך בתוכנית משלימה למודל התקצוב הדיפרנציאלי: הצוות הבין-משרדי שגיבש את מודל התקצוב הדיפרנציאלי ציין בדוח שלו שאין די בהקצאה דיפרנציאלית ונוספת של שעות ההוראה לבתי"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית כדי לחולל שינויים חינוכיים משמעותיים, וכי לשם כך נדרשת תוכנית משלימה שתכלול ליווי, העצמה והערכה מתמדת של בתי"ס. לפיכך קבע הצוות כי לאחר אישור מודל התקצוב, על צוות פנימי במשרד החינוך לגבש תפיסה כוללת לפתרון לבתי"ס אלו. בהתאם סוכם כי לצורך ליווי והעצמה של בתי"ס החלשים ולטובת הערכה ובקרה אפקטיביות יועמד תקציב ייעודי למשך תקופת יישום התוכנית¹³⁰.

עלה שמשרד החינוך לא הקים צוות פנימי ולא גיבש תפיסה למתן פתרון כולל ומערכת לבתי"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית כמו שהציע הצוות הבין-משרדי בשנת 2014¹³¹. תפיסה זו הייתה עשויה לכלול מהלכים תשתיתיים, תקציביים, פדגוגיים וארגוניים שהיה בהם כדי להשלים את תוספת הקצאת השעות של המודל הדיפרנציאלי בהיבטים שונים - מהלכים שהיעד המשותף ואורך הטווח שלהם הוא צמצום פערי הישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק. בתהליך גיבוש תפיסה כזו מומלץ לכלול את יחידות המטה הרלוונטיות במשרד החינוך, ובהן המזכירות הפדגוגית, מינהל עובדי הוראה, מינהל חברה ונוער ומינהל החינוך הטכנולוגי, ולהחליט על יעד משותף ועקרונות וקווים מנחים אחידים.

יוזמת המינהל הפדגוגי - תוכנית מרום, מטרותיה ועקרונותיה המרכזיים: מינהלת ניהול עצמי במינהל הפדגוגי, שליוותה את בתי"ס בתהליך המעבר לניהול העצמי של בתי"ס¹³², יזמה וגיבשה בתיאום עם אגפי החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי, אגף נוער בסיכון והשירות הפסיכולוגי ייעוצי (שפ"י) במינהל הפדגוגי, וכן עם מינהל חברה ונוער, את תוכנית מרום (להלן - התוכנית או תוכנית מרום). גיבוש התוכנית נעשה בד בבד ובסמוך לתחילת הפעלת מודל התקצוב הדיפרנציאלי על ידי מינהל אחר של משרד החינוך - המינהל הפדגוגי.

בדומה למודל התקצוב הדיפרנציאלי, הנחת היסוד של תוכנית מרום הייתה כי רקע חברתי-כלכלי חלש של תלמידים מוביל להישגים לימודיים נמוכים יותר ועל משרד החינוך לפעול לשפר

130 דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך (אוגוסט 2014), עמ' 38.

131 ראו לעיל בפרק 'גיבוש התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך'.

132 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2019, "ניהול עצמי של בתי ספר יסודיים" (יוני 2019), עמ' 1125.



את ההישגים ולצמצם את הפערים בין תלמידים מרקע שונה¹³³. מטרת תוכנית מרום הייתה לצמצם את הפערים בין התלמידים ולתת שוויון הזדמנויות לתלמידים בבתי"ס במדדי טיפוח גבוהים מפריפריה גיאוגרפית-תרבותית בעלי הישגים נמוכים ומדדי אקלים נמוכים¹³⁴, שמשרד החינוך הגדיר בתי"ס במיקוד מיוחד (להלן - בתי"ס במיקוד). לצד הקצאת משאבים נוספים הניתנים לבתי"ס אלו, התוכנית תספק להם מעטפת של ליווי פדגוגי וארגוני ארוך טווח לשם הובלת שינוי באופן הניהול וההתנהלות של ביה"ס ובתרבות העבודה בו, בדגש על שיפור ההישגים והאקלים¹³⁵. בגיבוש התוכנית נעזרה המינהלת במחקרים בין-לאומיים ולפיהם יש קשר בין התרבות הארגונית של ביה"ס וניהולו האפקטיבי ובין הצלחת התלמידים. כן הצביעו המחקרים על הממדים¹³⁶ שאפשר לפתח בביה"ס ולבסס עליהם את התוכנית¹³⁷. מינהלת ניהול עצמי במינהל הפדגוגי החלה להפעיל את תוכנית מרום בשנה"ל התשע"ו, והיא מוגדרת מאז כמינהלת ניהול עצמי ותוכנית מרום (להלן - המינהלת או מינהלת מרום)¹³⁸.

בין מרכיבי התפיסה והעקרונות המרכזיים של תוכנית מרום:

צוותי הוראה: המנהל והמורים הם המפתח ליצירת שינוי פדגוגי וארגוני, ועל כן אם משרד החינוך יסייע לצוותים החינוכיים בבתי"ס במיקוד לשפר את עבודתם הם יצליחו להוביל את תלמידיהם להישגים טובים יותר.

תשתיות: צמיחה ושגשוג בני קיימא בבתי"ס כרוכים בהקמת תשתיות שיאפשרו את תפקודם המיטבי בכל ההיבטים שהם נדרשים להם.

תהליכי הוראה: ליבת העשייה הבית ספרית טמונה בתהליכי הוראה, למידה והערכה. רק שינוי בתהליכים אלה יוביל לשיפור הפדגוגיה ותוצאותיה (ואי אפשר להסתפק בתוספת שעות הוראה).

תוכנית עבודה ארוכת טווח: השינוי בביה"ס דורש תוכנית ארוכת טווח שתביא לשינוי ביה"ס בחמישה מרחבים: מנהיגותי-ארגוני, צוותי (השבחת הניהול והמנהיגות הבית ספרית), פדגוגי (טיוב הפדגוגיה והלמידה), שיפור האקלים ויצירת ערוצי שיח ושותפויות בקהילה (להלן - מרחבי השיפור הבית ספריים).

הלימה בין צרכים, מענים ומשאבים: הגדרת צרכים מדויקת, בחינת מגוון המענים, הרחבתם ודיוקם בהתאם לצרכים כדי להבטיח הלימה בין המשאבים שיוקצו למטרות והגברת הסיכוי למימושן¹³⁹.

133 משרד החינוך, **תוכנית מרום - מדיניות ועקרונות** (ללא תאריך), פורטל מוסדות חינוך/תוכניות חינוכיות (להלן - "תוכנית מרום"); מינהלת מרום, **תפיסת מרום - ליווי פדגוגי-ארגוני לבתי"ס במדד טיפוח גבוה** (אפריל 2018) (להלן - "תפיסת מרום"); מינהלת מרום, **כיוונים מרום - אוגדן לתכנון ויישום ההתערבות בבתי"ס במרום** (אוקטובר 2018) (להלן - "כיוונים מרום") (הקדמה עמ' 8 - 16).

134 על פי סקרי המיצ"ב.

135 משרד החינוך, **תוכנית מרום**.

136 כגון מנהיגות בית ספרית, גישת הוראה, שיתוף פעולה ואמון והיחסים בין ביה"ס למחוז.

137 מכון סאלד, **הערכת תוכנית 'מרום' בין השנים 2018 - 2020** (דצמבר 2021), עמ' 8.

138 מינהלת מרום, **כיוונים מרום**.

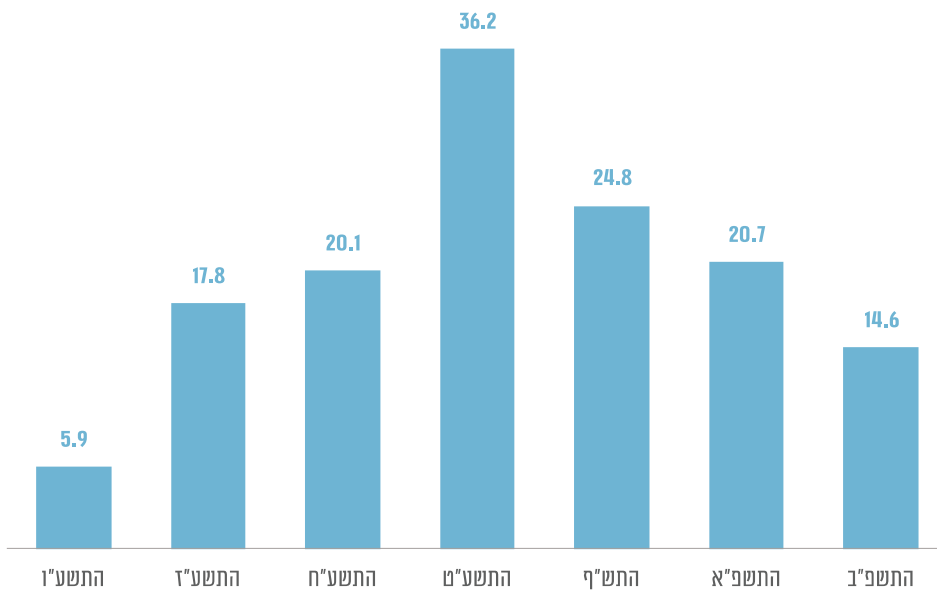
139 משרד החינוך, **תוכנית מרום**.



הפעלת התוכנית ומרכיביה: המחוזות הם שבחרים את בתי"ס שישתתפו בתוכנית ומנהלי בתי"ס מאשרים את השתתפותם. בתי"ס במיקוד שנבחרו לתוכנית מקבלים ממשד החינוך מעטפת של תמיכה הכוללת ליווי מקצועי של מדריכים פדגוגיים, יועצים ארגוניים ומומחי תוכן. היקף הליווי המקצועי משתנה לפי מסלול הליווי¹⁴⁰: ליווי "מוגבר" נמשך כחמש שנים וכולל משאבי הדרכה בהיקף של יום הדרכה בשבוע, לצד ייעוץ ארגוני והקצאת שעות למומחי תוכן במקצועות הליבה לבחירת ביה"ס; ליווי "מתון" נמשך שלוש שנים וכולל הדרכה בהיקף של חצי יום בשבוע¹⁴¹. באוקטובר 2018 הפיצה מינהלת מרום אוגדן למדריכי התוכנית שנועד לסייע להם במישור התיאורטי ובמישור המעשי לבחור בערוצי הליווי המתאימים לבתי"ס¹⁴².

תקציבה הכולל של תוכנית מרום בשנים התשע"ו-התשפ"ב (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2022) היה 140.2 מיליון ש"ח, והוא כלל את עלות ימי ההדרכה של המדריכות הפדגוגיות (שהייתה העלות העיקרית והגיעה לכ-70% מהתקציב הכולל), עלויות בית ספריות להפעלת התוכנית, עלויות יועצים ארגוניים לבתי"ס ועלויות תפעול נוספות. תרשים 41 להלן מציג את התקציב השנתי של תוכנית מרום בשנות הפעלתה.

תרשים 41: התקציב השנתי של תוכנית מרום, התשע"ו-התשפ"ב (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

140 מינהלת מרום, תפיסת מרום; מינהלת מרום, כיוונים מרום.

141 לצידם "אשכול מסיימים" אשר נועד לבתי"ס בתהליכי סיום התוכנית המקבלים ליווי המשכי בהתאם לצורך (בהיקף של עד 20 שעות).

142 מינהלת מרום, כיוונים מרום.



מהתרשים עולה כי התקציב השנתי של התוכנית גדל ברציפות משנה"ל התשע"ו, שבה החלה התוכנית לפעול, עד שנה"ל התשע"ט (בשנים אלו צורפו בתי"ס חדשים לתוכנית). בשנת התשע"ט הגיע לשיא מספר בתי"ס שהשתתפו בתוכנית, ותקציבה באותה שנה היה הגבוה ביותר. לאחריה כבר לא צורפו לתוכנית בתי"ס חדשים, ובתי"ס שהשתתפו בה סיימו בהדרגה את התוכנית (בהתאם למועד כניסתם לתוכנית ולמסלול הליווי - תלת-שנתי או חמש-שנתי), ומכאן הירידה הרציפה בתקציב השנתי של התוכנית משנה"ל התש"ף ועד שנה"ל התשפ"ב.

בסה"כ השתתפו בתוכנית 648 בתי"ס, ותקציבה הכולל מתחילת הפעלתה בשנה"ל התשע"ו ועד לשנה"ל התשפ"ב היה כ-140 מיליון ש"ח. מספר בתי"ס בחמישון הטיפוח החלש ביותר שצורפו לתוכנית היה 288 - כ-41% מבתי"ס שנמנו עם החמישון החלש ביותר בשנה"ל התשע"ט¹⁴³.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בתקופת הקורונה, בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב, התוכנית לא פעלה באופן מלא, ולפיכך לא התקבלו התקציבים במלואם. משרד החינוך הוסיף כי משנה"ל התשפ"ג התוכנית הפכה לתוכנית בחירה לבתי"ס במערכת גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית), והיא נרכשת בידי ביה"ס מסל התקציב המוסדי.

מאפיינים אסטרטגיים בתוכנית מרום

מינהלת מרום, בשיתוף יחידות נוספות של המינהל הפדגוגי ומינהל חברה ונוער שהיו שותפות לבנייתה, הגדירה את הצורך בתוכנית מרום כתוכנית מערכתית, והציגה תמונת מצב של בתי"ס שבמיקוד על מאפייניהם¹⁴⁴. עוד קבעה המינהלת את הכיוון האסטרטגי ואת עקרונות התפיסה של התוכנית, את מרחבי השיפור הבית ספריים הנדרשים ואת דרכי הפעולה שיש לנקוט והתהליכים להטמעתה¹⁴⁵. המינהלת קבעה גם מדדי תפוקה לליווי התקדמות התוכנית בבתי"ס¹⁴⁶ ועקבה אחר יישומה¹⁴⁷.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי קבע את כמות בתי"ס שיכולים להיכנס בכל שנה לתוכנית בהתאם לתקציב המשתנה שניתן על ידי משרד האוצר בכל שנה. משרד החינוך הוסיף כי במשך השנה קיימה מינהלת מרום מפגשים עם אגפי המינהל הפדגוגי, מינהל עובדי הוראה והמזכירות הפדגוגית. בהתבסס על אלה התקיימו כנסים משותפים שהם תוצר של עבודה משותפת של יחידות המטה. משרד החינוך ציין כי משנה"ל התש"ף (לאחר שמינהלת מרום גיבשה מתכונת חדשה לתוכנית מרום, "הקומה השנייה", שבה שולבו מודלים דיפרנציאליים שיתאימו יותר לצרכים הייחודיים של כל ביי"ס) ועד שנה"ל התשפ"ב תוכנית מרום לא הופעלה, כאמור, במלואה בשל מגפת הקורונה.

143 ראו הרחבה בהמשך בסעיף "הזיקה בין הקצאת שעות טיפוח להשתתפות ביה"ס בתוכנית מרום".

144 מאפייני בתי"ס שבמיקוד הם סביבת עבודה מורכבת, מנהיגות חלשה, תהליכי ניהול ועבודה לקויים, וכן איכות נמוכה של כוח ההוראה ומסוגלות מורים נמוכה שמתבטאות בהיעדר מיומנויות המתאימות לצרכים המיוחדים של התלמידים, עבודה בסביבה מורכבת ושחוקת וחוסר אמון של המורה ביכולתו לחולל שינוי בקרב תלמידיו.

145 מינהלת מרום, **כיוונים מרום**.

146 מינהלת מרום, **תפוקות בתוכנית מרום** (ספטמבר 2017).

147 למשל, באמצעות סטטוסים של מחוזות משרד החינוך למינהלת מרום באפריל 2020.



עלה כי עד שנה"ל התש"ף, אז צמצמה מינהלת מרום במידה ניכרת את מספר בתי"ס שישתתפו בתוכנית¹⁴⁸, לא קבעה מינהלת מרום כמה בתי"ס מכלל בתי"ס שבמיקוד, שלכאורה היו זכאים להיכלל בתוכנית, יש לכלול בה במשך השנים. כמו כן, לא נקבעו מדדים להשגת היעדים הבית ספריים שיאפשרו להעריך את השיפור במרחבים השונים, לרבות השיפור בהישגי ביה"ס במיצ"ב - הן בתחומי הדעת בהם נבחנים התלמידים (כמתמטיקה ואנגלית) והן בשאלוני האקלים הבית ספרי והסביבה הפדגוגית בבית הספר. גם לא נקבעה לתוכנית תקנה תקציבית שתבטיח ייעוד משאבים לביצוע לאורך זמן. חסרונם של אלה מודגש בייחוד לנוכח תחימת מסלולי הליווי של השתתפות בתי"ס בתוכנית בזמן, שבסיומם מפסיק משרד החינוך להקצות להם את משאבי ההדרכה, הייעוץ הארגוני והמומחיות. נסיבות אלה מחייבות קביעת אינדיקציות ברורות לעמידת בתי"ס ביעדי התוכנית ולמניעת הסטת המשאבים המחוייבים, שמלכתחילה יועדו לתוכנית, לטיפול בנושאים בית ספריים אחרים.

תרומת מחקרי ההערכה המעצבת

מאז תחילת הפעלת תוכנית מרום בשנה"ל התשע"ו ועד שנה"ל התשע"ח ביצעה ראמ"ה, מדי שנה, הערכה מלווה לתוכנית. כאמור, בשני מחקרי ההערכה הראשונים, בשנה"ל התשע"ו ובשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017), עסקה ראמ"ה הן בהערכת מודל התקצוב הדיפרנציאלי¹⁴⁹ והן בהערכת תוכנית מרום, ומחקר ההערכה השלישי, בשנה"ל התשע"ח, התמקד רק בתוכנית מרום¹⁵⁰. בדומה לשני מחקרי ההערכה הראשונים, ראמ"ה הועידה את מחקר ההערכה השלישי להערכה מעצבת שהפעם בחנה את העמדות כלפי התוכנית בקרב מגוון רחב של בעלי התפקידים השותפים להפעלת התוכנית: מדריכים פדגוגיים, יועצים ארגוניים, ממונים מחוזיים ומפקחים כוללים (להלן - מפעילי התוכנית).

בסיכום מחקר ההערכה שעשתה ראמ"ה בשנה"ל התשע"ח, במהלך השנה השלישית להפעלת התוכנית, ציינו מפעילי התוכנית היבטים חיוביים בה, ובהם את מחויבות משרד החינוך הגלומה בתוכנית ברמה הערכית, להתמודד ולפתור בעזרתה בעיות כרוניות של בתי"ס חלשים; ואת האסטרטגיה שבבסיס התוכנית, ולפיה עבודה לטווח ארוך לפיתוח ולהעצמת בתי"ס וצוותיהם "עדיפה על הזרמת משאבים חיצוניים לבתי"ס ויצירת תלות בהם". משתתפי המחקר הצביעו על הישגים מרכזיים של התוכנית בבנייה ראשונית של דפוסי הוראה וכלי הוראה וכן מיסוד מנגנונים ניהוליים ופדגוגיים משוכללים יותר מאלה שבתי"ס עבדו איתם עד אז; במעגל החיצוני לביה"ס ציינו את ההשתפרות שחלה עם הזמן, לאחר התחלה קשה מעט, בשיתוף הפעולה עם המפקח הכולל של ביה"ס¹⁵¹.

לצד אלה הצביעו מפעילי התוכנית על כמה בעיות, שהמרכזית שבהן היא שהתוכנית נועדה להיות מותאמת לכל ביי"ס על פי ייחודו וצרכיו, אולם למעשה היא מיושמת בכל ביי"ס תוך שימוש

148 אשר לשינויים בתוכנית בעקבות הפקת לקחים שעשתה מינהלת מרום במאי 2019 לקראת תחילת שנה"ל התש"ף, ראו להלן "הערכת ראמ"ה את האפקטיביות של התוכנית עד שנה"ל התשע"ח".

149 ראו לעיל בפרק "הערכת התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך".

150 ראמ"ה, **הערכת תוכנית מרום בשנה"ל תשע"ח**, דוח מחקר איכותני (2019).

151 המפקח הכולל מלווה מטעם המחוז את ביה"ס בשגרה ומסייע לו לפתור בעיות במגוון תחומים.



באותם משאבים כמעט, ללא גמישות בהפעלתם, באמצעות אותו ארגז כלים ואותן הנחות יסוד של הייעוץ הארגוני. לפיכך השאלה אם התוכנית מתאימה לכל בתיה"ס המתקשים עומדת בעינה. עוד הוסכם על מפעילי התוכנית שהשתתפו במחקר שמשך הזמן של שלוש שנים אינו מאפשר תהליך התערבות מעמיק מספיק כדי לחולל את השינויים הארגוניים והפדגוגיים הנדרשים בבתי"ס, וכן שלצד שיפור בדפוסי ההוראה, בכל נוגע להישגי התלמידים התוכנית עדיין בתחילת הדרך וקצב השינוי איטי מן הצפוי¹⁵².

מטרת מחקר ההערכה בשנה"ל התשע"ז (השנה השנייה להפעלת התוכנית), שנעשה בקרב מנהלי בתי"ס שהשתתפו בתוכנית מרום, הייתה לסייע ביישום אפקטיבי של תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי ובהטמעה מוצלחת של תוכנית מרום כנדבך משלים לה. מטרת המחקר הייתה לגבש תמונה רחבה ככל האפשר של העמדות והתפיסות של המנהלים לגבי מודל התקצוב הדיפרנציאלי בכלל ותוכנית מרום בפרט. זאת הייתה הפעם האחרונה שבה נעשה מחקר הערכה של שני תהליכים אלה שזם משרד החינוך לשם צמצום הפערים. בתרשים 42 שלהלן מובאות ההמלצות העיקריות לכל אחד מדרגי המערך האחראי להפעלת תוכנית מרום, שעלו בסיכום מחקר ההערכה משנה"ל התשע"ז.

152 ראמ"ה, הערכת תוכנית מרום בשנה"ל תשע"ח, עמ' 3 - 4.



תרשים 42: עיקרי ההמלצות במחקר ההערכה של ראמ"ה על תוכנית מרום לשנה"ל התשע"ז, 2017

רמת מטה משרד החינוך

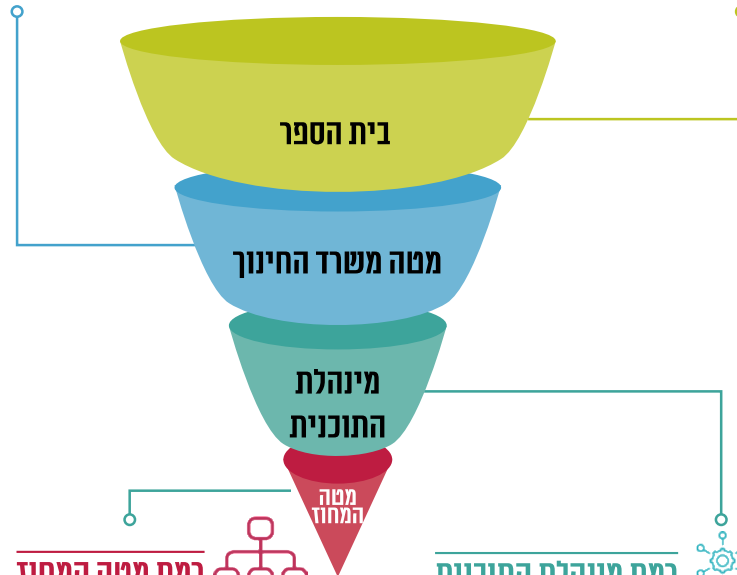


- ◀ הטמעת תרבות של אחריות בקרב מנהלים
- ◀ גיוס משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ותוכניות לאומיות
- ◀ טיפול מערכתי באיכות כוח ההוראה
- ◀ יצירת מסגרת תקציב ומשאבים גמישה
- ◀ בחינת המדיניות הכוללת להתערבות אפקטיבית בבתי הספר
- ◀ בחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי

רמת בית הספר



- ◀ הגדרת יעדים ומדדים של תשומות ותהליכים
- ◀ טיוב המיפוי וזיהוי הצרכים הבית ספריים
- ◀ הגדלת הגמישות המשאבית הניתנת לבית הספר
- ◀ הבהרת יחסי הגומלין בין כלל הגורמים



רמת מטה המחוז



- ◀ מיסוד ופיתוח של מסגרות המיפוי ומנגנוני המעקב
- ◀ פיתוח כלים להרחבת מספר בתי הספר המשתתפים בתוכנית
- ◀ שיפור יכולת הגיוס וההכשרה של מדריכות
- ◀ שילוב ורתימת רשויות ובעלויות למהלך
- ◀ הטמעת תרבות ניהולית של אחריות בקרב מנהלים ומפקחים

רמת מינהלת התוכנית



- ◀ העמקת הפיתוח וההטמעה של כלים
- ◀ העמקת השילוב והתיאום עם כלל אגפי המשרד
- ◀ העמקת המנגנונים לשימור, לפיתוח ולשיתוף של הידע
- ◀ פיתוח מנגנוני העסקה המותאמים למדריכים וליועצים
- ◀ יצירת סלי משאבים גמישים



נמצא שמשרד החינוך לא דן בהמלצות המערכתיות של ראמ"ה שעלו במחקרי ההערכה של תוכנית מרום ובהמלצות לשיפור, ולא שיתף בכך את הגורמים הרלוונטיים, בהם נציגי רשויות מקומיות, בעלויות ורשתות חינוך וכן נציגים של משרדי ממשלה המפעילים תוכניות לאומיות שתכליתן לחזק אוכלוסיות תלמידים מוחלשות ספציפיות¹⁵³. בתוך כך לא חזקה הזיקה שבין תוכנית מרום ובין מהלכים אחרים שזם משרד החינוך לחיזוק בתי"ס חלשים ולצמצום פערים בין תלמידים במערכת החינוך, ובראשם התוכנית לצמצום פערים ויישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

כאמור, מחקרי ההערכה בשנים הראשונות להפעלת התוכנית (2016 - 2018), שבהן הגדיל משרד החינוך את מספר בתי"ס שהשתתפו בה, הצביעו על היבטים חיוביים של התוכנית כמפורט לעיל. במחקר הערכה משנה"ל התשע"ז הודגשו ברמה הבית ספרית היכולת לזהות כשלים ניהוליים ופדגוגיים באמצעות התוכנית; ביסוס עבודת המדריכה הפדגוגית של התוכנית; הטמעת סדירות בית ספריות חדשות; ומיסוד מנגנונים ניהוליים ופדגוגיים. לצד אלה עלה בביקורת כי משרד החינוך בכלל ומינהלת מרום בפרט לא ביצעו שינויים ברמת המחוז וברמת בתי"ס ברוח ההמלצות שעלו במחקר ההערכה האמור של ראמ"ה, כדלהלן:

ברמת המחוז עלה במחקרי ההערכה של ראמ"ה מאותן שנים שלא מוסדו ופותחו מסגרות המיפוי, המעקב, פיתוח הידע והטיפול השוטף; לא גובשו מנגנונים של שיתוף והפצה של ידע בין המחוזות ובתוך המחוזות, ולא גובשו מנגנונים של גיוס, הכשרה ושיתוף ידע של המדריכות הפדגוגיות והמלוות הארגוניות; לא הועמקו והורחבו מסגרות הלימוד, הפיתוח והשיתוף של מדריכות ומלוות ברמת המחוז; לא שולבו בתוכנית ולא נרתמו אליה הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך; לא הוטמעה תרבות ניהולית של אחריותיות כלפי מנהלים ומפקחים. כמו כן, מינהלת מרום ומטה משרד החינוך לא יצרו סלי משאבים גמישים כדי לגוון ולדייק את טיב המענים של התוכנית באופן שיתאימו יותר לצרכים ולמאפיינים של בתי"ס השונים המשתתפים בה.

ברמת ביה"ס העלה מחקר ראמ"ה כי לא זוהו הצרכים הבית ספריים (מבחינת המענה המיטבי הנדרש) טרם הכניסה לתוכנית, והיא לא עודכנה לאורך הפעלתה לצורך התאמת מענה מיטבי. כמו כן, לא הובהרו יחסי הגומלין בין כלל הגורמים הפועלים בביה"ס במסגרת תוכנית מרום (מדריכה פדגוגית, מלווה ארגוני, מפקח, גורמי מחוז) ולא נבנתה מסגרת עבודה מותאמת לצורכי ביה"ס.

אי-העדכון של תוכנית מרום ברמת המטה והמחוזות ואי-הטמעתה השיטתית בבתי"ס, ובכלל זה העמקת התיאום בין כלל אגפי משרד החינוך בטיפול בבתי"ס החלשים, טיפול מערכתי בטיוב איכות כלי ההוראה והתאמתם לבתי"ס והכשרת מנהלים ומינורים, עלולים היו בתקופה בעלת חשיבות זו לפיתוחה של התוכנית לצד מודל התקצוב הדיפרנציאלי, לפגוע ביכולת של תוכנית מרום לספק מענה כולל לטווח הארוך למגוון רחב של בתי"ס חלשים.

בתשובתו פירט משרד החינוך לגבי פעילויות ותהליכים הקשורים להפעלת תוכנית מרום שביצעו מינהלת מרום והמחוזות, כדלהלן: בנוגע לכלל בתי"ס, לפני שהוא הוכנס לתוכנית אותרו הצרכים

153 דוגמת תוכנית חומש למגזר הערבי על פי החלטת ממשלה מס' 292 מ-1.8.21.



המיוחדים שלו; בכלל המחוזות התקיים מיפוי סדיר לשם מעקב אחר התקדמות יישום התוכנית הבית ספרית, ומינהלת מרום עודכנה על כך; ונקבעו מנגנונים למפגשים חודשיים של מינהלת מרום עם בעלי התפקידים במחוזות. כמו כן, מינהלת מרום גיבשה מנגנונים לגיוס ושימור של מדריכות, ונעשו מהלכים לשימור כוח האדם מטעמה שעסק בהדרכת בתיה"ס במסגרת התוכנית; הוגדרו התפקידים של בעלי התפקידים שליוו את בתיה"ס במסגרת התוכנית, וכן הוגדרו יחסי הגומלין שלהם עם המפקח הכולל; והתקיימו והורחבו השתלמויות שנתיות לפיתוח מקצועי למדריכות התוכנית במחוזות, וברמה הארצית למפקחים המחוזיים. נוסף על כך שולבו רשויות מקומיות בתהליכי הליווי, והוכן מתווה לעבודה עם רשויות מקומיות.

מומלץ כי לצד פעולות מינהלת מרום ויוזמות מחוזיות יקדם משרד החינוך פתרון מערכתית לבתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית כפי שהציע הצוות הבין-משרדי. במסגרת זו מומלץ לבחון את ההמלצות של ראמ"ה לרמת מטה משרד החינוך בסיכומי ההערכות שעשתה לתוכנית מרום לאורך השנים, שתכליתן להפוך את התוכנית למהלך רחב שהוא חלק ממגוון תהליכים לסיוע לבתיה"ס חלשים, כגון בחינת מדיניות כוללת להתערבות אפקטיבית אל מול התנאים הסביבתיים והחברתיים שבתיה"ס פועלים בהם¹⁵⁴, יצירת סלי משאבים ושירותים גמישים שיאפשרו התאמה מרבית לצורכי בתיה"ס ומאפייניו הייחודיים, גיוס משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותוכניות לאומיות נוספות לאיגום משאבים ולפעולה משותפת, וכן בחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא מוביל תהליך סדור להטמעת תפיסה שלמה וקוהרנטית של תהליך שתכליתו צמצום פערים. משרד החינוך ציין כי הוקם צוות חשיבה של אגפי הגיל ויועצים מומחים, ואף התקיים יום עיון ראשון למטה משרד החינוך לחשיבה, לדיוק ולהעמקת התהליך. בנוגע לעדכון והתאמה של תוכנית מרום מסר משרד החינוך כי עוד לקראת שנה"ל התש"ף, לשם גיבוש "הקומה השנייה" של התוכנית הוא הוסיף לה מודלים גמישים לליווי בתיה"ס בהתאם לצורכיהם ומאפייניהם, ומינהלת מרום עיגנה זאת במסגרת "מתווה עבודה למפקח בתיה"ס במיקוד".

היבטים בהפעלת תוכנית מרום בזיקה לצמצום פערים

הזיקה בין הקצאת שעות טיפוח להשתתפות בתיה"ס בתוכנית מרום

בתחילת הפעלת תוכנית מרום היה זכאי בתיה"ס בחינוך היסודי או בחט"ב להשתתף בתוכנית מרום בהתקיים שני תנאים מצטברים מרכזיים: נקבע לבתיה"ס מדד טיפוח גבוה (בין החמישונים 3 - 5 או העשירונים 5 - 10¹⁵⁵); ועל בתיה"ס להיות בעל הישגים לימודיים נמוכים ומדדי אקלים נמוכים במצי"ב - כך שהוגדר כבתיה"ס במיקוד¹⁵⁶. תבחינים מצטברים נוספים שהנחו את המחוזות בבחירת

154 כגון תקנים, שעות, אזורי רישום, תמהיל מורים.

155 במסמכי מינהלת מרום אין אחידות לגבי מדד הטיפוח "ההחתון" הנדרש כתנאי סף להשתתף בתוכנית - לעיתים הוא 6 [לפי מחוז דרום, תוכנית מרום - ליווי ארגוני ופדגוגי לבתיה"ס יסודיים ולחטיבות הביניים במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי - בחירת בתיה"ס לתוכנית - תבחינים (ללא תאריך) ובמצגת תוכנית חומש - תוכנית מרום (נובמבר 2017)], ולעיתים הוא 5 [לפי משרד החינוך, תוכנית מרום].

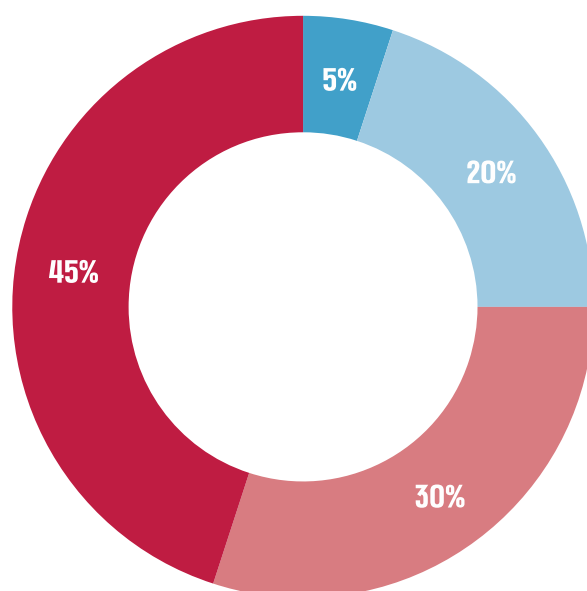
156 משרד החינוך, תוכנית מרום.



בתיה"ס לתוכנית הם בתי"ס המקבלים שעות טיפוח, שיעור התלמידים הנמצאים במצבי סיכון והמלצת המפקח¹⁵⁷.

התפלגות בתיה"ס שבתוכנית מרום לפי חמישוני הטיפוח: משרד מבקר המדינה בדק את שיעור בתיה"ס שהשתתפו בתוכנית מרום בין שנה"ל התשע"ו לשנה"ל התשפ"ב¹⁵⁸ מתוך כלל בתיה"ס היסודיים והעל-יסודיים, על פי התפלגותם לחמישוני טיפוח, כמפורט בשני התרשימים להלן.

תרשים 43: התפלגות בתיה"ס שהשתתפו בתוכנית מרום, לפי חמישון טיפוח בשנת ההצטרפות לתוכנית*



■ חלש (5) ■ חלש-בינוני (4) ■ בינוני (3) ■ בינוני-חזק (2)

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לכלל בתי"ס נבדק חמישון הטיפוח בשנת צירוף לתוכנית (התשע"ו-התשע"ט), כפי שהופיע במערכת שקיפות בחינוך בנתוני אותה שנה.

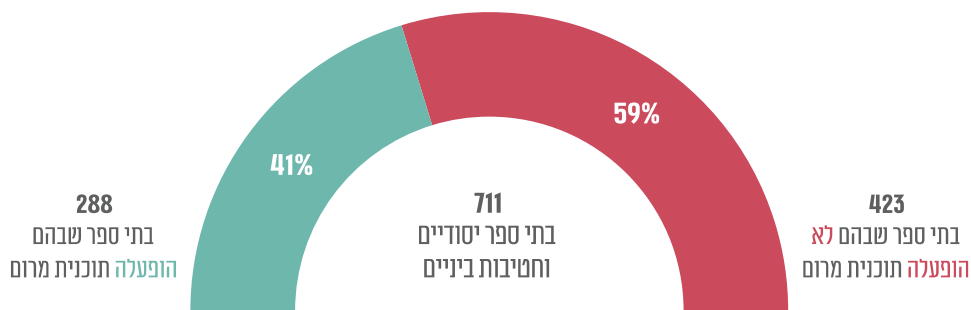
157 מחוז דרום, תוכנית מרום - ליווי ארגוני ופדגוגי לבתי"ס יסודיים ולחטיבות הביניים במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי - בחירת בתי"ס לתוכנית - תבחינים.

158 על פי קובץ בתיה"ס שהשתתפו בתוכנית מרום שהתקבל ממנהלת מרום בפברואר 2022.



מהתרשים עולה כי פחות ממחצית (45%) מכלל בתי"ס היסודיים והעל-יסודיים (חטיבות הביניים) שהשתתפו בתוכנית מרום השתייכו לחמישון החלש - חמישון 5 (288 מתוך 641 בתי"ס¹⁵⁹). עוד עולה מהתרשים שכ-5% מבתי"ס שצורפו לתוכנית (31 בתי"ס) היו בחמישון 2 החזק יחסית, בניגוד לקריטריון הקובע שיצטרפו לתוכנית רק בתי"ס מעשירון 5 ומעלה (חמישון 3 ומעלה).

תרשים 44: התפלגות בתי"ס היסודיים וחט"ב בחמישון 5, לפי השתתפות בתוכנית מרום, שנה"ל התשע"ט



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנה"ל התשע"ט (שהייתה השנה האחרונה לצירוף בתי"ס לתוכנית מרום) 59% מבתי"ס היסודיים וחט"ב בחמישון החלש ביותר (חמישון 5) לא השתתפו בתוכנית מרום. מכאן שמרבית בתי"ס הזקוקים ביותר למעטפת של תוכנית מרום - 423 מתוך 711 בתי"ס בשנה"ל התשע"ט - לא לקחו בה חלק.

עולה שתוכנית מרום לא נתנה את המענה המשלים הנדרש לרוב בתי"ס החלשים ביותר - שהיו אוכלוסיית היעד העיקרית של מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי מתרשים 43 עולה ש-75% מבתי"ס שתוכנית מרום נתנה להם מענה נמנו עם בתי"ס החלשים והחלשים-בינוניים, עובדה המתאימה להחלטת המטה לתת מענה בתוכנית לבתי"ס במדדי טיפוח 5 - 10. משרד החינוך ציין כי בשיח שהתקיים עם המחוזות ניתנה עדיפות לבתי ספר מהחמישון הנמוך שזקוקים לתוכנית, ורק אחר כך הוכנסו לתוכנית בתי ספר אחרים. לדברי משרד החינוך, לא כל בתי"ס בחמישון החלש היו זקוקים לתוכנית ליווי, ותוכנית מרום לא נכפתה עליהם, וכי התוכנית לא הוכנסה לבתי"ס שבהם פעלו כבר תוכניות ליווי אחרות.

159 בתוכנית השתתפו 648 בתי"ס, אולם בנתוני משרד החינוך נמצאו נתונים ל-641 בתי"ס על חמישון הטיפוח שאליו השתייכו בשנת ההצטרפות לתוכנית.



משרד מבקר המדינה מציין כי המצב שבו רוב בתיה"ס שנמנו עם חמישון 5 החלש (59%) לא השתתפו בתוכנית מרום, ואילו רוב בתיה"ס שהשתתפו בתוכנית נמנו עם החמישונים החזקים יותר (55%), מעלה את החשש שלא מוצתה השתתפותם בתוכנית של בתיה"ס החלשים ביותר בטרם צורפו אליה בתי"ס חזקים יותר.

מומלץ כי בכל מתכונת הפעלה עתידית של תוכנית מרום יצורפו אליה קודם כול בתיה"ס בחמישון הטיפוח החלש ביותר, שכן הם הזקוקים ביותר לסיוע הארגוני והפדגוגי שמגישה התוכנית לבתיה"ס.

היעדר כלי אחיד לבחינת בתי"ס במיקוד מאז שנה"ל התשע"ט: בשנה"ל התשע"ט הפסיקה רמ"ה את מבחני המיצ"ב לבחינת הישגי תלמידים בתחומי הדעת והמשיכה לבצע במסגרת זו רק סקרי אקלים בית ספריים¹⁶⁰. בעקבות זאת חדל להתקיים כלי מרכזי לשיקוף מצבו של כל ביה"ס בהשוואה לבתיה"ס האחרים. הממונים על תוכנית מרום במחוזות אומנם ציינו בפני צוות הביקורת כי יש ברשותם אמצעים נוספים לגיבוש תמונת מצב על בתיה"ס שבאחריות המחוז, אולם בהיעדר מבחני מיצ"ב אין בידי מטה משרד החינוך כלי מדידה מרכזי בעל סטנדרטים השוואתיים המאפשר יצירת תעדוף של בתיה"ס בכל הארץ לצורך צירופם לתוכנית מרום.

הפסקת מבחני המיצ"ב לבחינת הישגי התלמידים בתחומי הדעת מאז שנה"ל התשע"ט ממחישה את חסרונו של כלי חיצוני ואחיד שבאמצעותו יכול משרד החינוך להמשיך לבחון מתוך נקודת מוצא השוואתית לאורך זמן את האפקטיביות של תוכנית חינוכית לצמצום פערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה בכלל, ואת תוכנית מרום ומודל התקצוב הדיפרנציאלי בפרט.

כדי לאמוד את מידת ההתקדמות של בתיה"ס במרחבי הפעילות שלהם ואת תרומתה של תוכנית מרום לשיפורם מומלץ שמשרד החינוך יגבש כלי אחיד להערכת בתיה"ס לפי יעדים ומדדים המצופים מכלל בתיה"ס המשתתפים בה, ככלי חלופי לבחינות המיצ"ב. מומלץ שמשרד החינוך ישתמש בהערכה כזו לתעדוף משאביה של התוכנית מתוך ראייה מערכתית של כלל בתיה"ס ולאיתור בתיה"ס החלשים הזקוקים לה ביותר.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא בנה מגוון כלים ושיטות לבחינת בתי"ס במיקוד. בכלים אלו נעשה שימוש בין היתר בתוכנית הגמישות הניהולית (גפ"ן) בשנת התשפ"ג (לאחר תקופת הביקורת). בנוגע להערכת התקדמות בתיה"ס שבתוכנית ציין משרד החינוך כי כל סוגיית המדידה והסיווג של בתיה"ס נמצאת בבחינה כוללת של ועדה בראשות רמ"ה שיושבת בימים אלו על המדוכה ותגיש את המלצותיה לשר החינוך ולמנכ"ל משרד החינוך.

שיפור השימוש בשעות הטיפוח במסגרת תוכנית מרום

שעות הטיפוח ככלי מסייע: עיקרון נוסף שבבסיס תוכנית מרום הוא יצירת הלימה בין צורכי ביה"ס והמענים הנדרשים לו ובין המשאבים שלו, דהיינו להשתמש במשאביו באופן אפקטיבי.

160 הייתה השנה האחרונה שבה נערכו מבחני מיצ"ב במתכונת המקורית לבתי"ס יסודיים, ו-2018 הייתה השנה האחרונה שבה נערכו מבחני מיצ"ב לבתי"ס בחטיבות הביניים.



לשם כך נדרש ביה"ס לשפר את השימוש במשאבים העומדים לרשותו. ככל שהמשאבים יוקצו בהלימה למטרות ולצרכים שיוגדרו במדויק, גדל הסיכוי שהם ייתנו את המענה הנדרש¹⁶¹; כאמור, קבלת סל טיפוח (שעות טיפוח) היא אחד התנאים לצירוף ביה"ס לתוכנית מרום. בהקשר זה, בין השאר, על ביה"ס לשפר את השימוש בשעות הטיפוח המוקצות לו לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

הביקורת בחנה את עמדת המינהלת אל מול עמדת בעלי התפקידים המפעילים את התוכנית במחוז ובבתי"ס בנוגע לזיקה בפועל שבין תוכנית מרום להקצאת שעות הטיפוח במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי.

עמדת מינהלת מרום: על פי מינהלת מרום, "אין קשר בין בחירת תוכנית מרום ובין תוספת שעות הטיפוח. הבחירה בתוכנית מרום הייתה על פי קריטריונים מוגדרים ולא על פי שעות הטיפוח של ביה"ס¹⁶². עוד מסרה המינהלת כי התוכנית אינה מיועדת להנחות את בתי"ס כיצד לנצל את שעות הטיפוח ואינה בוחנת את אופן ניצול שעות הטיפוח על ידי בתי"ס. המדריכים ובעלי התפקידים של תוכנית מרום ברמת המחוז אינם מנחים את צוות הניהול של ביה"ס כיצד עליו לנצל את שעות הטיפוח. התוכנית מיועדת ללוות את מנהלי בתי"ס בתהליכי השינוי הבית ספריים.

עמדות בעלי התפקידים במחוז¹⁶³: בנוגע לעיסוק המפקחים הכוללים בתוכנית מרום ציין אחד ממנהלי המחוזות כי תוכנית מרום הייתה בתחילה "נטע זר" למפקחים, והיה צורך לרתום אותם אליה כך שיראו בה כלי המסייע להם בעבודתם מול בתי"ס. התוכנית נוהלה בידי מינהלת התוכנית, במידה מסוימת "מעל" הפיקוח המחוזי, או בנפרד ממנו, ולקח זמן עד שהוטמעה ועד שהמערכת המחוזית הסתגלה אליה. לדעתו הבעיה במדיניות המשרדית לצמצום פערים היא שבכל פעם מטפלים במקטע מסוים ולא מצליחים ליצור שינוי מערכתי כולל.

לפי עמדת המפקחות הממונות על תוכנית מרום במחוזות וכן המפקחות הכוללות, יש קשר בין תוכנית מרום ובין הקצאת שעות טיפוח כשני תהליכים שנועדו לצמצם פערים. הן ציינו כי גם אם תוכנית מרום לא עסקה ישירות בהקצאת שעות הטיפוח לבתי"ס, המפקחים אמורים להסתכל על ביה"ס בראייה הוליסטית הקושרת בין כל צורכי ביה"ס והמענים הנדרשים לו ובין כלל הכלים והמשאבים העומדים לרשותו, ובכלל זה על שעות הטיפוח.

עמדות מנהלי בתי"ס: מנהלי בתי"ס הצביעו בפני צוות הביקורת על הקשר שבין תוכנית מרום ובין הקצאת שעות הטיפוח בכל הנוגע לטיוב ניצול המשאבים לשיפור הישגי התלמידים, אף כי מדריך התוכנית לא עסק ישירות במתכונת הקצאת שעות הטיפוח. על פי עמדותיהם, הליווי שניתן להם סייע בבניית תוכנית עבודה, בהגדרת יעדים ובגיבוש משימות. פעולות אלו באו לידי

161 משרד החינוך, "תוכנית מרום".

162 מייל מממונה (ניהול עצמי ותקצוב דיפרנציאלי) בנושא "תכנית מרום" (12.5.22).

163 צוות הביקורת קיים שיחות עם בעלי תפקידים בכמה מחוזות ועם כמה מנהלי בתי"ס יסודיים וחטיבות ביניים בעלי מדדי טיפוח גבוהים. השיחות עסקו הן במודל התקצוב הדיפרנציאלי והן בתוכנית מרום, וכן בקשר בין שני כלים אלה בתהליך צמצום הפערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה יותר. השיחות עסקו גם בתרומת תוכנית מרום ובאופן הפעלתה בבתי"ס. בין השאר נשאלו בעלי התפקידים על קשר בין תוכנית מרום למודל התקצוב הדיפרנציאלי ואופן ניצול שעות הטיפוח.



ביטוי גם באופן הקצאת משאבי ביה"ס, ובהם שעות הטיפוח וניצולן באופן מדויק יותר, גם אם בפועל המנהל לא מפריד בין שעות התקן לשעות הטיפוח.

עולה כי יש שוני בין עמדות המינהלת כגורם המטה לבין עמדות השטח והמחוזות בנוגע לתפקיד ולתרומה שיש לתוכנית מרום בשיפור הניצול של בתיה"ס שבתוכנית את שעות הטיפוח (כחלק מהמשאבים העומדים לרשות ביה"ס); שוני שעשוי להשפיע על טיב המיזוג של שני התהליכים להעצמה ולפיתוח בתי"ס חלשים.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי השעות הדיפרנציאליות הוטמעו במלואן כחלק משעות התקן של ביה"ס. משרד החינוך ציין שהאחריות לניצול השעות ולשימוש בהן היא של המפקח, ולא של גורמי הליווי. משרד החינוך הוסיף כי תפקיד המפקח הוא להגביר את המודעות של המנהל לכלל המשאבים שעומדים לרשותו, וכי המדריכות וגורמי הליווי אינם נחשפים לכלל משאבי ביה"ס ולשיקולים הפרסונליים והארגוניים בהקצאתם.

מומלץ שמשרד החינוך ידגיש את ממשקי העבודה שבין שני התהליכים - תוכנית מרום והקצאת שעות הטיפוח לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי - שתכליתם צמצום פערים בין תלמידים ועודד את בתיה"ס לעשות שימוש מושכל גם בשעות הטיפוח ככלי המשמש לפיתוח המרחבים המנהיגותי-ארגוני, הצוותי, הפדגוגי והאקלימי-קהילתי - המרחבים העיקריים שתוכנית מרום מתמקדת בהם באמצעות משאבי ההדרכה ודפוסי העבודה הייחודיים לה. שילוב שני התהליכים, לצד הגברת המודעות למכלול המשאבים התקציביים העומדים לרשות ביה"ס, עשוי למנף את התוכנית ולהגביר את העצמאות של מנהלי בתיה"ס בבחירת ערוצי ההתערבות לשיפור תפקוד ביה"ס והישגי התלמידים.

הערכת האפקטיביות של תוכנית מרום

הערכת ראמ"ה את האפקטיביות של התוכנית עד שנה"ל התשע"ח

כאמור, מתחילת הפעלת תוכנית מרום ערכה ראמ"ה שלושה מחקרי הערכה מעצבת לתוכנית. בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) ערכה ראמ"ה מחקר הערכה נוסף, הבוחן את מידת האפקטיביות של תוכנית מרום¹⁶⁴. האפקטיביות נבדקה על בסיס מדידת השיפור בהישגים ובמדדי אקלים וסביבה פדגוגית במיצי"ב¹⁶⁵, שבהם היו צפויים שינויים בעקבות הפעלת התוכנית. במחקר השתתפו, ככלל, בתי"ס מרקע חברת-כלכלי נמוך יחסית בעלי הישגים נמוכים במדדי המיצי"ב שהתוכנית החלה לפעול בהם משנה"ל התשע"ו ועד שנה"ל התשע"ח¹⁶⁶; קבוצת

164 ראמ"ה, **תוכנית מרום: בחינת האפקטיביות של תוכנית מרום על מידת השיפור בהישגים ובמדדי אקלים וסביבה פדגוגית במיצי"ב** (אפריל 2019) (להלן - בחינת האפקטיביות של תוכנית מרום).

165 מדדי ההישגים כוללים את תחומי הדעת הבאים: שפת אם (עברית או ערבית), אנגלית, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה (בתחום זה נבחנו רק תלמידים בכיתה ח'). מדדי האקלים והסביבה הפדגוגית כוללים מדדים המבוססים על תגובות תלמידים: תחושה כללית חיובית כלפי ביה"ס, יחסי קרבה ואכפתיות בין מורים לתלמידים, מעורבות באירועי אלימות) (ערך נמוך מבטא מעורבות נמוכה באירועי אלימות).

166 קבוצה זו כללה כמה בתי"ס שמדד הטיפוח שלהם היה גבוה משש.



ההשוואה כללה את כלל בתי"ס שלא הצטרפו לתוכנית מרום עד שנה"ל התשע"ח ומדד הטיפוח שלהם היה שש או יותר (להלן - קבוצת ההשוואה)¹⁶⁷.

ממצאי המחקר שערכה ראמ"ה בשנה"ל התשע"ח לימדו כי מבחינת תוצאות המודלים לא עלתה עדות כי השיפור בקבוצת מרום היה גדול מהשיפור בקבוצת ההשוואה. כמעט בכל המדדים לא נמצא קשר מובהק בין ההשתתפות בתוכנית מרום ובין השיפור בהישגים ובמדדי האקלים בבתי"ס שהשתתפו בתוכנית. ממצאים אלה אינם מצביעים על אפקטיביות של הפעלת תוכנית מרום בבתי"ס¹⁶⁸.

ראמ"ה הוסיפה וציינה בסיכום ממצאיה כי מבחינת ההיקף והאופן של הפעלת התוכנית ייתכן שהמדדה בנקודת הזמן הנוכחית אינה חושפת את התמונה המלאה, ובדיקה בנקודת זמן נוספת יכולה להאיר את הממצאים אחרת לאחר שלבתי"ס תינתן אפשרות להטמיע את השינויים הארגוניים והפדגוגיים בעקבות הפעלת התוכנית במשך כמה שנים. בדיקה כזו גם תאפשר לבחון את התרומה האפשרית של התוכנית באמצעות אינדיקטורים נוספים¹⁶⁹. עוד ציינה ראמ"ה שבבתי"ס פועלות (במחצית 2019) כ-3,000 תוכניות חינוכיות ובהן גם תוכנית מרום. ריבוי התוכניות וחוסר המידע של משרד החינוך באילו בתי"ס הן פועלות יוצרים קושי בבחינת מידת השפעתן על האפקטיביות של תוכנית מרום¹⁷⁰.

עלה כי במאי 2019 ביצעה המינהלת הליך להפקת לקחים בעקבות דוח ראמ"ה¹⁷¹, אך היא לא התייחסה בו להערה הכללית של ראמ"ה על הקושי למדוד את תוכנית מרום בשל היעדר ייחודיות במרכיבי התוכנית בהשוואה לתוכניות רבות אחרות הפועלות בבתי"ס שמלווה משרד החינוך. המינהלת לא גיבשה את מרכיבי התוכנית ויעדיה באופן שאפשר יהיה לזהות את השפעתה על הישגי התלמידים ושהיא אכן תוכל להיות כלי "מחולל שינוי" בקרב בתי"ס שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש והישגיהם נמוכים.

לקראת שנה"ל התש"ף (2019 - 2020) ועם הפקת הלקחים מדוח ראמ"ה במאי 2019 החליטה המינהלת לעשות שינויים בתוכנית, באמצעות מהלך שכונה "הקומה השנייה", שנועד לשפר את האפקטיביות של התוכנית בכלל, ואת ההישגים הלימודיים והאקלים החינוכי בפרט¹⁷². השינוי כלל צמצום מספר בתי"ס המשתתפים בתוכנית (מ-643 ל-440); הגדלה אפשרית של המשאבים בבתי"ס שבתוכנית; שימוש במודלים דיפרנציאליים וגמישים יותר שיתאימו יותר לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של כל ב"ס; תגבור בתי"ס שבתוכנית בהדרכה דיסציפלינרית

167 נערכה בדיקה סטטיסטית של הקשר בין השתתפות בתוכנית מרום ובין מידת השינוי במדדים השונים, בניכוי השפעות אפשריות אחרות, באמצעות ניתוח רגרסיה. בניתוח הרגרסיה נבנו מודלים שונים, שבכל אחד נאמדה התרומה של ההשתתפות בתוכנית, עם משתני רקע אחרים, למידת השינוי בכל אחד מהמדדים.

168 ראמ"ה, **בחינת האפקטיביות של תוכנית מרום**, עמ' 37.

169 ראמ"ה, **בחינת האפקטיביות של תוכנית מרום**, עמ' 37, 38.

170 ראמ"ה, **בחינת האפקטיביות של תוכנית מרום**, עמ' 3.

171 מינהלת מרום, **מגזת מודל תקציבי לליווי בתי"ס במרום בשנה"ל תש"פ - הפקת לקחים בעקבות דוח ראמ"ה** (מאי 2019).

172 מינהלת מרום, **מודלים לליווי בתי"ס במרום תש"פ** (יוני 2019).



והתמקדות במתמטיקה ובשפה; ומתן ליווי המשכי לבתי"ס שמסיימים את התוכנית¹⁷³. מגמה זו, שהייתה כרוכה בצמצום מספר בתי"ס שהשתתפו בתוכנית ובהגדלת המשאבים ושיפור ההתערבות בבתי"ס שבתוכנית, נמשכה גם בשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב, כאשר התוכנית נוהלה בצל מגפת הקורונה¹⁷⁴.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי בעקבות הפקת לקחים מתוכנית מרום הוא הגמיש את סל המשאבים והמענים וחיידד את דרכי ההערכה של התוכנית, את מרכיביה וכן את הייחודיות שלה לעומת תוכניות אחרות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתורת הליווי.

מומלץ שמשרד החינוך יחדד את הקריטריונים להשתתפות בתוכנית מרום ואת יעדיה באופן שהיא אכן תתמקד בבתי"ס שבהם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, וימדוד בהתאם את הישגיה; במסגרת זו מומלץ כי משרד החינוך ידגיש את הקשר של התוכנית להקצאת שעות הטיפול באמצעות מודל התקצוב הדיפרנציאלי; בהתבסס על יעדים ומדדים אלה, מומלץ שמשרד החינוך יגבש מתווה להערכה השוואתית של תרומת התוכנית לבתי"ס במתכונת החדשה שתשלב הערכה חיצונית אחידה לכלל בתי"ס ששתתפו בה על מנת שזו תשמש הן ככלי הבוחן ומעצב את עקרונות התוכנית וכיווניה והן ככלי העוקב אחר טיב יישומה על ידי בתי"ס ותרומתה לתפקודם. עוד מומלץ, כי בהמשך לחידוד הזיקה שבין תוכנית מרום והקצאת שעות הטיפול במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי, יבצע משרד החינוך הערכה משותפת לשני התהליכים כמשלימים זה את זה, כפי שהחל לעשות בשתי ההערכות הראשונות של ראמ"ה שבוצעו בשנים 2016 ו-2017¹⁷⁵.

הערכת מכון סאלד את תוכנית מרום בשנים 2018 - 2020

לבקשת מינהלת מרום ערך מכון הנרייטה סאלד מחקר לבחינת שני יעדים מרכזיים של תוכנית מרום: שיפור נתוני המיצ"ב¹⁷⁶ של בתי"ס שהשתתפו בתוכנית וסיימו את השתתפותם בשנים 2018 - 2020, ושינוי הסביבה הניהולית והטמעה של שגרות העבודה בזירות (המרחבים) שבהן פועלת התוכנית. לשם כך התבסס המחקר על שאלון למנהלים ולצוותי הוראה של בתי"ס שבו הם התבקשו להעריך את תרומת התוכנית להישגי התלמידים ולאקלים הבית ספרי, להתייחס להיגדים על כל אחת מזירות הפעולה של התוכנית¹⁷⁷ ולהשיב לשתי שאלות פתוחות. שאלון

173 מינהלת מרום, **מודלים לליווי בתי"ס במרום תש"פ** (יוני 2019); מינהלת מרום, **בתי"ס בתוכנית מרום - הקומה השנייה** (יולי 2019); מינהלת מרום, **מודל תקציבי לליווי בתי"ס במרום בשנה"ל תש"פ - הפקת לקחים בעקבות דוח ראמ"ה** (מאי 2018).

174 מינהלת מרום, **תקציר תוכנית עבודה מינהל פדגוגי תשפ"א: מרום וניהול עצמי** (ללא תאריך).

175 ראו לעיל בפרק "הערכת התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך".

176 נבדקו תוצאות המיצ"ב בשתי נקודות זמן: לפני כניסת ביה"ס לתוכנית (2013 - 2015) ובמהלך השתתפותו בתוכנית (2017 - 2019). בשל הפסקת מבחני המיצ"ב בתקופת הקורונה (החל בפברואר 2020) אין נתוני מיצ"ב לבתי"ס שהשתתפו בתוכנית לאחר סיום השתתפותם.

177 יצוין כי בכל הנוגע לבחינת הישגים במבחני המיצ"ב מול קבוצת השוואה, נבנתה קבוצה על ידי התאמת מועדי בחינת המיצ"ב, מבנה ביה"ס, מדד טיפוח ועשירון בהישגי המיצ"ב לפני תוכנית מרום. עם זאת, לקבוצה גדולה של בתי"ס בתוכנית מרום, בייחוד חטיבות ביניים במדד טיפוח גבוה ובעשירון נמוך של תוצאות המיצ"ב, לא נמצאה קבוצת השוואה. מסקנת עורכי הדוח הייתה שמרבית בתי"ס הרלוונטיים אותרו וצורפו לתוכנית.



דומה הועבר למפקחים הכוללים, ובו הם התבקשו להעריך עד כמה פעולות מסוימות נעשות בביה"ס ולמלא משוב על כך¹⁷⁸ (להלן - הערכת מכון סאלד)¹⁷⁹.

בסיכום הממצאים של הערכת מכון סאלד עלה כי מרבית בתיה"ס שהשתתפו בתוכנית וסיימו את השתתפותם בשנים 2018 - 2020 הראו שיפור בהישגיהם, וכמחציתם אף יצאו מהמיקוד: בתי"ס שבתוכנית, שנבחנו בבחינות המיצ"ב במהלך התוכנית שיפרו את ציוניהם בכעשירון, לעומת בחינת המיצ"ב האחרונה לפני ההשתתפות בתוכנית. עלייה זו נצפתה בכל המקצועות, המגזרים ושלבי החינוך¹⁸⁰.

מנהלי בתי"ס ציינו כי התוכנית תורמת להישגי התלמידים ולאקלים הבית ספרי והוסיפו שהם הפנימו את הקשר שבין השינוי הארגוני ובין הישגי התלמידים. המנהלים והמפקחים הסכימו לגבי הפרקטיקות שהוטמעו יותר: עבודה מבוססת נתונים ושגרות וסדירויות. פרקטיקות שהטמעתן הייתה פחותה הן שיטות הוראה מגוונות, שיטות הערכה חלופיות ועבודת צוות¹⁸¹.

בחינת האפקטיביות של ראמ"ה בהתשע"ח והערכת תוכנית מרום של מכון סאלד בשנים 2018 - 2020 (התשע"ח-התש"ף) התייחסו לנקודות זמן שונות בהפעלת התוכנית; הן גם התבצעו במתודולוגיות שונות אף ששתייהן התבססו על נתוני המיצ"ב להערכת השיפור בהישגים ובאקלים הבית ספרי¹⁸². עם זאת, לא נמצא תיעוד לכך שמינהלת מרום בחנה את השוני שבין שתי ההערכות והסיקה מהן מסקנות להמשך.

מומלץ כי משרד החינוך יעריך את תוכנית מרום ע"י מעריך חיצוני אחד ובמתודולוגיה דומה על מנת לעמוד על האפקטיביות שלה.



178 בשנה הראשונה לשאלון (2018) מילאו המפקחים משוב על כל אחד מבתיה"ס שהשתתף בתוכנית בפיקוחם; בשנים שלאחר מכן מילאו מרבית המפקחים משוב על בי"ס אחד בלבד.

179 מכון סאלד, **הערכת תוכנית מרום בין השנים 2018 - 2020** (דצמבר 2021).

180 השיפור בבחינות המיצ"ב בשפה ובמתמטיקה בכיתה ה' היה מובהק לעומת קבוצת השוואה. כאמור, לקבוצת בתיה"ס בכיתה ח' לא נמצאה קבוצת השוואה.

181 מכון סאלד, **הערכת תוכנית מרום בין השנים 2018 - 2020**, עמ' 38 - 39.

182 ראמ"ה יצרה קבוצת השוואה שהייתה חסרה בהערכה של מכון סאלד.



מבין כלל בתי"ס שהשתתפו בתוכנית מרום, רק כ-45% נמנו על חמישון הטיפוח החלש ביותר (288 מתוך 641 בתי"ס), ובשנה"ל התשע"ט, שהייתה השנה האחרונה לצירוף בתי"ס לתוכנית והשנה שבה מספר בתי"ס שהשתתפו בתוכנית היה הגבוה ביותר, רק כ-41% מבתי"ס היסודיים וחטיבות הביניים בחמישון החלש ביותר השתתפו בתוכנית (288 מתוך 711 בתי"ס); משנה"ל התש"ף ואילך, בעקבות השינויים שעשתה המינהלת בתוכנית מרום במהלך "הקומה השנייה", הלך ופחת במידה ניכרת מספר בתי"ס ששותפו בתוכנית, עד ל-356 בתי"ס בשנה"ל התשפ"ב. אף כי עברו שתי שנות לימודים מאז פיתוח מתכונת "הקומה השנייה" של התוכנית, ממינהלת התוכנית נמסר לצוות הביקורת כי החל בשנה"ל התשפ"ג מתוכנן שינוי במאפייני תוכנית מרום - התוכנית החדשה תיקרא RESTART, ויוכלו לקחת בה חלק בתי"ס במדדי טיפוח נמוכים יותר - קרי בתי ספר חזקים - שמבקשים את ליווי התוכנית.

בידי המינהלת לא היה כלי חלופי למיצ"ב - הן לצורך קבלת החלטה על שילוב בתי"ס בתוכנית והן כדי להעריך את השיפור שחל בהישגיהם. לפיכך מבלי לצרף לתוכנית בתי"ס במדדי טיפוח גבוהים שלא נכללו בה בשנות פעולתה הראשונות, הפכה התוכנית למעשה לתוכנית גנרית המוצעת לכלל בתי"ס. בכך, בעצם, משרד החינוך ממקד את פעולותיו לצמצום הפערים בחינוך בתוספת משאבי שעות הטיפוח בלבד, שכאמור אין בהם די כדי לחולל שינוי משמעותי לצמצום הפערים בחינוך.

לנוכח זאת, משחדלה תוכנית מרום להיות תוכנית התערבות ארוכת טווח שמטרתה לחולל שיפור בבתי"ס החלשים שבמיקוד, מומלץ שמשרד החינוך יבחן את מדיניותו לגבי צמצום פערים בין בתי"ס עם אוכלוסיות חזקות לבתי"ס עם אוכלוסיות חלשות, מעבר לבחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי. בהמשך להמלצות של הצוות הבין-משרדי מ-2014, ולפיהן לצד מודל התקצוב הדיפרנציאלי על משרד החינוך לגבש תפיסה כוללת לבתי"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית, מומלץ שמטה משרד החינוך יפתח תוכנית התערבות מערכתית שתתמקד בבתי"ס אלה ותתכלל את מגוון התהליכים שמשרד החינוך יזום לחיזוק בתי"ס החלשים ולצמצום פערים בתחום התקציבי, הארגוני, הפדגוגי והחברתי; לנוכח ההערכה האחרונה של מכון סאלד את התרומה החיובית של תוכנית מרום, מומלץ כי במסגרת המענים לבתי"ס עם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך יגדיל משרד החינוך את השתתפותם בתוכנית מרום ויתאים את שירותיה לצורכיהם, בשילוב עם שעות הטיפוח; כמהלך משלים מרכזי נוסף מומלץ כי ייתן תשומת לב מיוחדת לאיכות כוח ההוראה בבתי"ס אלה.



סיכום

במשך שנים ניכרים במערכת החינוך בישראל פערים גדולים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי ו/או מגזרי שונה. בבסיס פערים אלה, העומדים בסתירה להבטחה לשוויון הזדמנויות שעל המערכת להעניק לבוגריה, שונות רבה בהיקף המשאבים לתלמיד שמקבלים תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות גבוהות לעומת אלה העומדים לרשותם של תלמידים משכבות נמוכות, הבאה לידי ביטוי בולט בפערים בהישגיהם הלימודיים. כך, בבחינות המיצ"ב בשנה"ל התשע"ח הישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו גבוהים מהישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ב-6% - 18% במקצועות השונים, ובמחקר פיז"ה בשנת 2018 פערי ההישגים במבחני האוריינות לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו 15% - 19%. באותו מחקר פיז"ה, ההישגים במגזר היהודי בכל מבחני האוריינות היו גבוהים מאשר במגזר הערבי הן בקרב התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה והן בקרב התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך (בשיעורים של 20% - 30%). הנפגעים הם התלמיד היחיד או התלמידה היחידה המסיימים את שנותיהם במערכת החינוך בנקודת פתיחה נחותה של חייהם העתידיים, מבחינה אישית, מקצועית וחברתית; והנפגעת היא גם החברה כולה, שהחינוך של אזרחיה לעתיד הוא הבסיס להתפתחותה, ליציבותה החברתית, הפוליטית והכלכלית ולעושרה התרבותי.

משנות השישים של המאה העשרים פועל משרד החינוך לצמצם את הפערים במערכת החינוך באמצעות שיטות שונות של הקצאה דיפרנציאלית של תקציביו לתלמידים. תוכניתו האחרונה מ-2014, המתבססת על מודל תקצוב דיפרנציאלי של שעות הוראה, נועדה להיות הכלי המרכזי של משרד החינוך לצמצום פערים בין תלמידים ולשיפור מצבם של בתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית במגזרי האוכלוסייה השונים ומרקע חברתי-כלכלי שונה. בשנה"ל התשפ"ב הוקצו לחינוך היסודי כ-141,000 שעות טיפוח (מתוך כ-1.38 מיליון שעות תקן), בעלות של כ-1.09 מיליארד ש"ח; ולחט"ב הוקצו כ-81,700 שעות טיפוח (מתוך כ-483,200 שעות תקן), בעלות של כ-774.1 מיליון ש"ח.

ממצאי הביקורת מלמדים שכשמונה שנים מאז תחילת הפעלתה לא השיג משרד החינוך את היעד של תוכניתו לצמצום פערים בהתבסס על מודל התקצוב הדיפרנציאלי, דבר המעמיד בספק את תפיסת השינוי שלו, הנסמכת בעיקרה על חלוקת תקציבים דיפרנציאלית לבתיה"ס, ואת מידת האפקטיביות של המודל שבמרכזה.

אשר לצמצום הפערים התקציביים באמצעות המודל - למרות הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי משרד החינוך על פי המצב החברתי-כלכלי של התלמידים (בעיקר בחינוך היסודי ובחט"ב, שבהם מופעל מודל התקצוב הדיפרנציאלי), שמתבטאת בתקציב פרוגרסיבי לטובת חמישוני הטיפוח החלשים, לא נסגרו הפערים בתקציבים בין המגזרים; תקצוב תלמיד במגזר היהודי גבוה בכל חמישוני הטיפוח מתקצוב תלמיד במגזר הערבי. כמו כן, ככל ששלב החינוך גבוה יותר, כך גדלים הפערים הבין-מגזריים.

גם בתוך המגזר היהודי נמצאו פערים גדולים לרעת המגזר החרדי למול המגזרים הממלכתי והממלכתי דתי וכן עלה, כי דירוג בתיה"ס היסודיים החרדיים ובפרט בבני ברק (המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 2) אינו משקף בהכרח את מצבם החברתי-כלכלי של תלמידיהם.



עוד עלו בדוח הליקויים המרכזיים הבאים הנוגעים למודל התקצוב הדיפרנציאלי: משרד החינוך לא קבע מנגנון לעדכון שעות הטיפוח בהתאם לגידול במספר התלמידים (וממילא במספר הכיתות); הוא אינו מרכז נתונים ומידע סדור על השימוש של בתי"ס בשעות הטיפוח, ובאיזו מידה הן הוקצו על פי הנחיותיו; מטה משרד החינוך העריך את המודל לאחר שנתיים בלבד להפעלתו ולא ביצע הערכה ממועד זה. בה בעת, למשרד החינוך אין תמונה ברורה על השינוי שחל בהישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך מאז תחילת הפעלת התוכנית: בשונה מציוני המיצ"ב, המצביעים על צמצום בפער, במבחנים הבין-לאומיים (פיז"ה) הפערים בציונים של התלמידים בישראל גדלו, ובמדד הפיזור היא הוצבה בראש המדינות שהשתתפו במבחן האחרון.

זאת ועוד, הקצאת התקציבים הדיפרנציאלית על פי המודל אינה מביאה בחשבון את התקציבים שמקבלים בתי"ס ממקורות אחרים, ובראשם המשאבים שמעבירות הרשויות המקומיות ממקורותיהן העצמיים למוסדות החינוך וההוצאות לחינוך של משקי הבית. הפערים הגדולים בתקצוב בתי"ס בין הרשויות המקומיות החזקות לחלשות והפערים הגדולים בהוצאות לחינוך בין משקי הבית החזקים לחלשים מצמצמים את הדיפרנציאליות התקציבית של המודל עד כדי הפיכתה מפרוגרסיבית לרגרסיבית.

לצד המענה החסר של מודל התקצוב הדיפרנציאלי לצמצום הפערים התקציביים, גם תוכנית מרום, שנועדה ללוות את בתי"ס החלשים ולחזקם במישור הניהולי, הפדגוגי והארגוני, כמהלך משלים למודל התקצוב הדיפרנציאלי, לא נתנה את המענה המשלים הנדרש לרוב בתי"ס החלשים ביותר - שהיו אוכלוסיית היעד העיקרית של מודל התקצוב הדיפרנציאלי; מבין כלל בתי"ס שהשתתפו בתוכנית מרום רק כ-45% נמנו על חמישון הטיפוח החלש ביותר (288 מתוך 641 בתי"ס).

מומלץ כי משרד החינוך יגבש בשיתוף נציגי הרשויות המקומיות, רשתות החינוך והבעלויות מהמגזרים השונים תוכנית רב-שנתית למתן מענה מקיף להיבטים התקציביים, הפדגוגיים, הניהוליים והארגוניים בבתי"ס בעלי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במגזרי האוכלוסייה השונים; מומלץ לגבש במסגרתה יעדים ומשימות להשגה בפרק זמן קצוב, לקבוע מסגרות תקציב, מדדי תפוקה, וכן גורם במטה שינהל ויתכלל את ביצוע התוכנית, יהיה אחראי לממשקי עבודה מול גורמי חוץ, ויסדיר דרכי הערכה ובקרה של התוכנית על ידי יחידות המטה ובתי"ס.

בנוגע למודל התקצוב הדיפרנציאלי מומלץ שמשרד החינוך יבחן באיזו מידה תוספת שעות הטיפוח במסגרתו יכולה להשפיע ולשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. בה בעת מומלץ לזהות את הפעולות - פדגוגיות, ניהוליות וארגוניות - שנקט במהלך השנים והיו בעלות הערך המוסף הגבוה ביותר בשיפור ההישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ובצמצום הפערים ביניהם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, ולמקד מאמץ בפעולות אלו, לצד פעולות ותוכניות חדשות שיגבש למטרה זו, כדי למצות באופן היעיל ביותר את המשאבים הציבוריים של מערכת החינוך ואת תחומי התמחותה.



להגברת האפקטיביות מומלץ שהקצאת המשאבים הדיפרנציאלית לבתיה"ס תביא בחשבון את הכנסותיהם ממקורות אחרים, ובכלל זה את המשאבים שמעבירות הרשויות המקומיות ממקורותיהן העצמיים והכנסות ממשקי הבית. בד בבד על משרדי החינוך והפנים לפעול ולהשלים במשותף את ביצוע ההחלטה בנושא שקיפות בתקציבי החינוך, ולקבוע את מתכונת דיווח הנתונים הנדרשת מהרשויות המקומיות ברמת מוסד החינוך.

