

סדרת ניירות מדיניות

מערכת החינוך – מבט פנים

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 2010.04

* * *

נחום בלס הוא חוקר בכיר ב מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. כל הטעויות הן של המחברים. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

המרכז נוסד ב-1982 ביזמתם של הרברט מ' סונגר, הנרי טאוב, וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרילין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף, וארגון הג'וינט האמריקאי. למדע נוסף ראו taubcenter.org.il או בדוא"ל info@taubcenter.org.il.

POLICY PAPER SERIES

ISRAEL'S EDUCATIONAL SYSTEM

A DOMESTIC PERSPECTIVE

Nachum Blass

Policy Paper No. 2010.04

Abstract

Demographic developments within the educational system indicate the advent of a new situation in which pupils in the Jewish State school system will be a minority of the overall pupil population. This situation has potentially more damaging implications due to the fact that the achievements of Arab Israeli and ultra-Orthodox pupils in core curriculum subjects do not meet global market requirements and this will make it difficult for them to be full integrated into Israeli society. The Ministry of Education budget utilization data revealed that despite the fact that affirmative action has long been an integral part of the Education Ministry policy, there are still significant gaps between different parts of the educational system. An in-depth examination of the system in this chapter reveals its positive and negative aspects.

* * *

Nachum Blass is a Senior Researcher at the Taub Center for Social Policy Studies in Israel. All errors are the author's own. The views expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Taub Center for Social Policy Studies in Israel.

Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit is given to the source.

מערכת החינוך

מבט פנים

נחום בלס*

שני תהליכים הם בעלי השלכות חשובות ביותר וארוכות טווח על מערכת החינוך בישראל בעשור האחרון, השינוי המהותי בהרכבה הדמוגרפי והגידול הבלתי מספיק של תקציבי החינוך. השינוי הדמוגרפי בא לידי ביטוי בעליית חלקם של תלמידי החינוך החרדי ושל תלמידי החינוך הערבי בכלל המערכת, והבעיה התקציבית מתבטאת במלוא חומרתה בירידה המתמשכת, שנעצרה רק לאחרונה, ברמת ההוצאה הריאלית לתלמיד בחלקים ניכרים של המערכת. שני התהליכים משפיעים באופן מכריע על אופייה של מערכת החינוך, על יכולתה להשיג את יעדי חוק החינוך הממלכתי תשי"ג¹, ועל היכולת של בוגרי המערכת להתמודד בהצלחה עם האתגרים שמציבה בפניהם חברה מודרנית ודמוקרטית.

תקציב המדינה החדש לשנים 2009-2010, ויעדי משרד החינוך, כפי שנוסחו בדברי שר החינוך, מר גדעון סער, לוועדת החינוך בכנסת (משרד החינוך, 2009), מכוונים בעיקר לחינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי – המהווים היום לא יותר מ-55 אחוז ממערכת החינוך, ובשנת 2013 – רק קרוב למחציתה, ואולי אף פחות מכך – ואינם מבטאים תפנית ושינוי, ההולמים את ההשלכות של תהליכים אלה².

* תודה מיוחדת ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית של הפרק.

¹ לדוגמה ראה סעיף 2 בחוק חינוך ממלכתי תיקון תש"ס-2000, "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים". ראה הסברים ופרשנות באתר: <http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=3332>

² אמנם בתקציב המדינה ל-2010 ניכרת הגדלה של התקציב בכ-7 אחוזים לעומת התקציב לשנת 2009, אך יש לזכור, שתקציב 2009 זהה לתקציב 2008 וחלה עליית מחירים.

פרק זה מוקדש לסקירת ההתפתחויות שחלו באוכלוסיית התלמידים והמורים במערכת החינוך (סעיפים 1 ו-2), ובהיבטים שונים של ההקצאה לחינוך (סעיף 3 ו-4), כאשר בכל התחומים יושם השנה דגש מיוחד על השלכות החינוכיות והחברתיות של השינויים בהרכב הדמוגרפי. הפרק מסתיים בהתבוננות כוללת על מערכת החינוך על רקע ההתפתחויות אשר הוצגו בו (סעיף 5).

1. תלמידים במערכת החינוך³

מערכת החינוך בישראל מורכבת ומחולקת על פי מספר קווי חלוקה, כשהעיקריים והמקובלים בהם הם לאום (כמתבטא בחלוקה למגזר יהודי ומגזר ערבי), וסוג הפיקוח במגזר היהודי, המתייחס למידת הדתיות (החלוקה לחינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי וחינוך חרדי). בחלק ניכר מפרסומי משרד החינוך והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) נהוג להפריד בהצגת הנתונים לפי המגזרים (היהודי והערבי) ולפי החלוקה של החינוך היהודי לפי סוגי הפיקוח. אולם גישה זאת איננה משקפת ואף מטשטשת את מהותו של השינוי הגדול ביותר, שהתחולל בעשור האחרון במערכת החינוך. שינוי זה מתבטא בהפיכתן של שתי קבוצות תלמידים, תלמידי המגזר הערבי ותלמידי המגזר החרדי, שבעבר היו מיעוט קטן יחסית, למרכיב גדול, המהווה כבר היום 43 אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי, שאף עתיד להפוך לרוב – אם לא יחולו שינויים בלתי צפויים בדפוסי הגידול של האוכלוסייה בישראל – כבר בעתיד הקרוב.

השינויים המהירים מאוד באוכלוסיית התלמידים ישתקפו בקרוב כשינויים גדולים בהרכב האוכלוסייה הבוגרת במדינה. לאור שיעורי התעסוקה הנמוכים מאוד של שתי קבוצות אלה (ראה פרק התעסוקה בדו"ח זה), לאור שיעורי העוני הגבוהים מאוד בישראל בכלל ובקרב שתי קבוצות אלה בפרט, ולאור שיעורי הצמיחה הכלכלית הנמוכים של ישראל זה כשלושה עשורים (ראה פרק המאקרו – מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל – בדו"ח זה), נשאלת שאלה מרכזית: איזה חינוך מעניקה היום מדינת ישראל לתלמידי החרדים והערבים? האם החינוך שמקבלים היום מי שיהפכו לרוב באוכלוסייה הבוגרת תואם לצרכיה המגוונים של

³ רוב הלוחות והאיורים בחלק זה של הפרק, אלא אם כן יצוין אחרת, מבוססים על נתוני הממנ"ח (מערכת מידע ניהולי חינוכי), המסופקים על-ידי משרד החינוך באינטרנט. מדי פעם יש הבדלים בין נתוני מערכת זאת לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך רמת העדכון גבוהה יותר ומסתמכת על נתונים מנהליים של משרד החינוך.

החברה בישראל? בהתייחסותנו לשאלה זאת עלינו לזכור שתי עובדות, אשר עשויות להשפיע במידה רבה על התשובה. האחת היא, עליה אין עוררין, שההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים נמוכים באופן משמעותי בכל המבחנים ובכל הקריטריונים מאלה של היהודים; והשנייה היא, שהיות שהתלמידים החרדים אינם משתתפים במבחנים כלל-ארציים השוואתיים ובמבחנים הבינלאומיים אין לנו לגביהם אמות מידה כלשהן, שיש בהן כדי לשקף את רמת הידע שלהם בתחומי היסוד.

1.א. סך-כל מערכת החינוך וחלקיה העיקריים

מערכת החינוך גדלה מכ-400 אלף תלמידים בשנת 1960, לכ-800 אלף בשנת 1980, לכדי קרוב ל-1.3 מיליון בשנת 2000 ועד ל-1.5 מיליון בשנה האחרונה (לוח 1). במהלך העשורים חל שינוי בקצב הגידול של כלל המערכת, היות שהיא הלכה והתרחבה בהיקפה והתוספת המוחלטת (כ-200 אלף במוצע לעשור) הלכה וירדה בתרומתה היחסית. בעשור האחרון התוספת הייתה קטנה יותר (כ-175 אלף תלמידים עד 2009) ובשנות התשעים, לעומת זאת, היא עלתה על הממוצע בעקבות גל העלייה הגדול, שהביא למערכת החינוך כמעט 300 אלף תלמידים.

לוח 1. תלמידים בחינוך יסודי ועל-יסודי, 1960-2014*

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי	
1960	396,329	239,264	94,776	23,605	38,685
1970	608,826	347,588	135,707	29,574	95,956
1980	800,036	475,899	133,927	30,949	159,261
1990	995,324	584,500	155,525	47,513	207,787
2000	1,293,350	673,762	187,975	152,585	279,027
2009	1,468,264	651,045	200,550	226,694	389,975
*2014	1,561,368	624,878	211,090	278,554	446,847

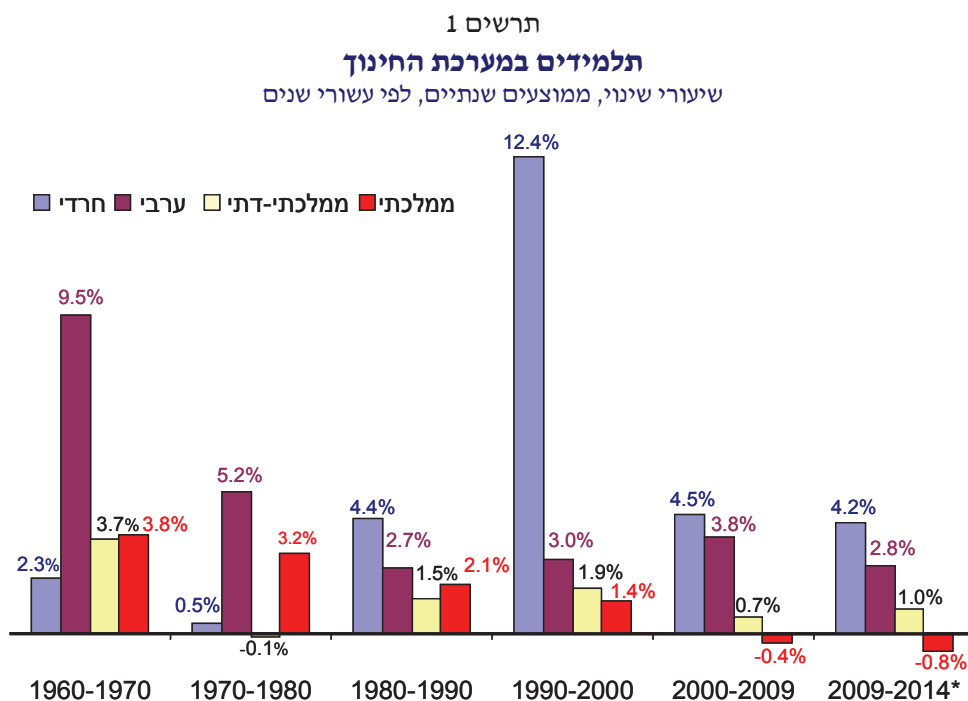
* תחזית תלמידים של הלמ"ס. יש לזכור, שמשנת 1999 נכללים בסטטיסטיקה של החינוך החרדי גם תלמידי תלמודי התורה.

מקור: הלמ"ס (2009). השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 60.

קצב הגידול במספר התלמידים הלך והואט במהלך העשורים, מ-4.4 אחוזים בממוצע לשנה בעשור השנים 1960-1970, ל-1.3 אחוזים בעשור האחרון, 2000-2009, ולפי התחזית צפויה עוד ירידה עד לכדי 0.6 אחוז, בממוצע שנתי, בין 2009 ל-2014. אולם הגידול המתואר במספרם של כלל תלמידי מערכת החינוך אינו חושף את השינוי המשמעותי ביותר שהתחולל במערכת זו, והוא, כאמור השינוי בהרכב התלמידים, הנובע מהבדלים בקצב הגידול של התלמידים בחלקיה השונים של המערכת (לוח 2 ותרשים 1).

לוח 2. **הגידול בסך-כל תלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי, 1960-2014***
שיעורי השינוי השנתיים הממוצעים, לפי עשורי שנים

1970-1960	1980-1970	1990-1980	2000-1990	2009-2000	*2014-2009
4.4	2.8	2.2	2.7	1.3	0.6



* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

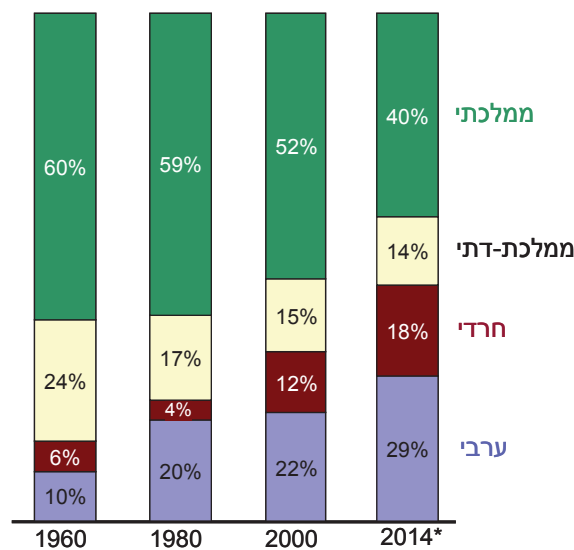
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול במספר התלמידים במגזר הערבי (הנובע גם מילודה וגם מעליית שיעורי הלמידה)⁴ עלה בכל העשורים על הגידול בחינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי, כולל בעשורים בהם הגיע גל גדול מאוד של עולים. המגזר הערבי המשיך וגדל בעשור האחרון, בו נחלשה מאוד העלייה, אולם החל בשנת 1980 קצב הגידול שלו הואט לעומת קצב הגידול של החינוך החרדי. כך צמח המגזר הערבי מכ-10 אחוזים מכלל התלמידים בשנת 1960 ל-22 אחוז בשנת 2000 ולכדי למעלה מרבע בשנת 2009. שיעורם צפוי להגיע ל-29 אחוז מכלל התלמידים בשנת 2014 (ראה תרשים 2).

תרשים 2

תלמידים בנתי-הספר

1960-2014* – הרכב באחוזים



* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ משרד החינוך נוהג להבחין בין המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצירקסי. להלן נכלול את ארבעת המגזרים הללו תחת הכותרת "המגזר הערבי" ללא שימוש במונח "מגזר המיעוטים" או "המגזר הלא-יהודי", המעוררים התנגדות בקרב אנשי חינוך ערביים. למרות האמור לעיל, גם נתייחס להפרדה במגזר הערבי, בין ערבים, דרוזים, ובדואים, ובין החינוך הרשמי לחינוך המוכר במגזר זה, לפי הסוגיה הנידונה.

הגידול של המגזר החרדי החל להתעצם בשנות השמונים, בשיעור שעלה על כל המגזרים האחרים, והגידול נמשך במספרים שאין דומה להם במגזרי האוכלוסייה האחרים. הגידול של המגזר החרדי הגיע לשיאו בשנות התשעים (הוא נבע בחלקו משינוי בכללי הדיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שעיקרו הכללת תלמידי תלמודי תורה ומוסדות פטור) והמשיך לגדול בשנות האלפיים ואף צפוי להמשיך ולהתרחב. בסופו של דבר המגזר החרדי צמח, מ-4 אחוזים מכלל התלמידים ב-1980 ל-15 אחוז ב-2009 והוא צפוי להגיע ל-18 אחוז עד שנת 2014.

לעומת שתי קבוצות אלה, החינוך הממלכתי היהודי, שהיווה את הרוב, עם 60 אחוז מכלל התלמידים ב-1960, מהווה כבר היום מיעוט, כאשר הוא כולל רק 44 אחוז מהתלמידים וחלקו צפוי להמשיך ולרדת לכדי 40 אחוז מכלל התלמידים ב-2014. למעשה, מתחילת העשור כבר לא מדובר רק בירידה בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי אלא בירידה בפועל במספר התלמידים הלומדים בו, ההולכת ומתעצמת משנת 2000.

לסיכום, ההבדלים בקצב הגידול של קבוצות אוכלוסייה, כמתבטא בחלקי מערכת החינוך, הנפרדים זה מזה, מתבטאים באופן בולט בעליית חלקם של תלמידי החינוך החרדי ושל תלמידי החינוך הערבי בסך-כל המערכת – ובירידה משמעותית בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי.

1.1. מערכת החינוך לפי רמות חינוך

1 גני-ילדים

הגידול במספר תלמידי הגנים, בגני-חובה וטרום-חובה (3-5), איננו אחיד בחלקיה השונים של מערכת החינוך. מספר הילדים הכולל בגנים גדל בכ-22 אחוז במהלך כעשור (עד 2009), כאשר הגידול היה זניח בחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי (2.4 ו-7.6 אחוזים בהתאמה, לכלל התקופה), ומהיר מאד בחינוך החרדי – 47.5 אחוז ובחינוך הערבי – 53.4 אחוז.

בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי רוב הגידול נבע מגידול טבעי, היות שלא חלו במהלך העשור האחרון הבדלים בשיעורי הלמידה של הילדים, שרובם כבר ביקרו בגנים העירוניים והציבוריים (שיעורי הלמידה קרובים ל-100 אחוז). לעומת זאת, כתוצאה מהחלת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 חלה עלייה בשיעורי ההשתתפות בגנים במגזר החינוך החרדי, שהתבטאה בעליית הפנייה לגנים פרטיים, בהם לומדים ילדי מגזר חינוך זה (גנים שאינם עירוניים או ציבוריים). כלומר, עליית חלקו של החינוך החרדי בכלל תלמידי הגנים העלתה את חלקם של הלומדים בגנים

פרטיים. לעומת זאת, בקרב הערבים, אצלם היה גידול עצום בשיעורי הלמידה של גילאי 3-4 בגנים, מ-34 אחוז אצל גילאי 3 ו-43 אחוז אצל גילאי 4 ב-2000 ל-75 אחוז ו-83 אחוז, בהתאמה, ב-2008. הגידול בשיעורי הלמידה והריבוי הטבעי המהיר הביאו לגידול כולל של 82 אחוז אצל גילאי 3, 62 אחוז אצל גילאי 4 ו-33 אחוז אצל גילאי 5 בגנים. יש להניח, שחלק ניכר מהגידול נובע מעליית שיעורי הלמידה וזאת במיוחד כתוצאה מהפעלת חוק לימוד חינוך בגני-הילדים לגילאי 3-4, ועליית המודעות במגזר זה לחשיבות החינוך בגיל הרך.⁵

לוח 3. תלמידי הגנים (חובה וטרום-חובה), לפי מגזרים במערכת החינוך, 2000 ו-2009

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי	
300,934	130,490	52,540	61,955	55,949	2000
367,394	133,619	56,555	91,376	85,844	2009
22.1	2.4	7.6	47.5	53.4	שינוי (%)
התפלגות באחוזים					
100.0	43.4	17.5	20.6	18.6	2000
100.0	36.4	15.4	24.9	23.4	2009
-16.1	-16.1	-11.8	20.8	25.7	שינוי (%)

בסיכומו של דבר, חלקם של הילדים החרדים וחלקם של הילדים הערבים בגני-הילדים עלה בין 2000 ל-2009 מ-40 ל-49 אחוז, ומיצוי של שיעורי הלמידה בקרב הילדים בגיל הגן בשנים הקרובות עתיד להביא לכך ששתי קבוצות אלה יהוו רוב מכלל הילדים באוכלוסייה.⁶

⁵ בבדיקה שנערכה ביישובי הקבע של הבדואים בנגב התברר, שחלק מהילדים הרשומים בגנים אינם משתתפים בפעילות אך המדינה מעבירה לידי מפעילי הגנים מימון של שכר הלימוד בעבור ילדים אלה (בלס, 2007).

⁶ בחינוך החרדי מתגלה תופעה מעניינת במיוחד, המתבטאת בכך, שמשפר הילדים בגני-הילדים בפיקוח חרדי גבוה במידה ניכרת ממספרי הילדים בחינוך זה בכיתות א' – מספר התלמידים בני 5, הלומדים בגנים חרדים, נע בסביבות 29 אלף, ובכיתה א' – בסביבות 21-22 אלף.

2) חינוך יסודי

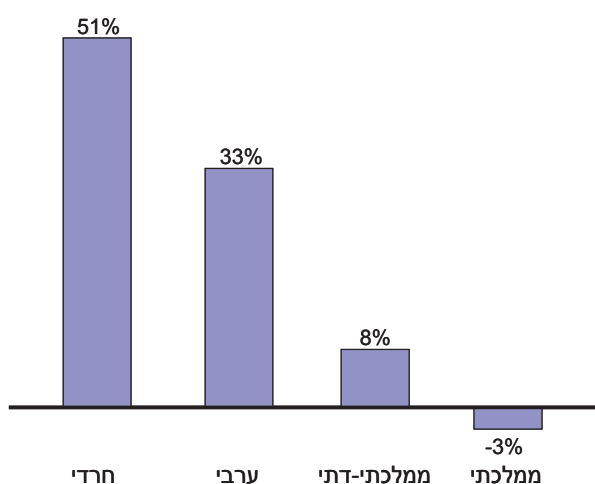
השינויים שחלו בחינוך היסודי משקפים בצורה הטובה ביותר את השינויים הדמוגרפיים בקבוצת הגיל 6-11, מפני ששיעורי הלמידה של קבוצת גיל זו במערכת החינוך (על כל חלקיה) גבוהים מאוד זה מכבר. בהיעדר תנועות הגירה משמעותיות רק הגידול הדמוגרפי הטבעי עומד מאחורי השינויים במספר התלמידים בחינוך היסודי. התפתחות הרכב התלמידים בבת-י-הספר היסודיים איננה שונה במהותה מזאת אשר בגני-הילדים, אך ישנם הבדלים בעוצמת השינויים.

בעוד סך-כל התלמידים בחינוך היסודי גדל בעשור האחרון ב-15 אחוז, בחינוך הממלכתי הוא קטן ב-3 אחוזים ובממלכתי-דתי הוא גדל ב-8 אחוזים בלבד, וזאת לעומת 51 אחוזי גידול בחינוך החרדי ו-33 אחוז בחינוך הערבי (תרשים 3). הגידול בחינוך הערבי היסודי נמוך מהגידול שחל בגנים (בגלל עליית שיעורי הלמידה בגנים, כאמור) וחלקו של החינוך הערבי היסודי עלה מ-24 ל-28 אחוז מכלל המערכת (ראה בהמשך, בסעיף ג' להלן, פירוט על הרכב המגזר הערבי).

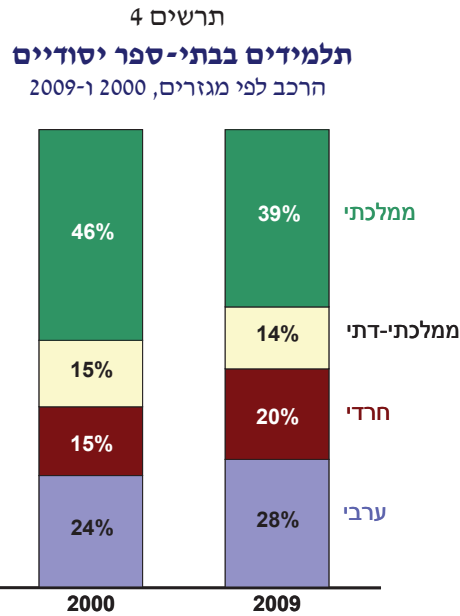
תרשים 3

תלמידים בבת-י-ספר יסודיים

השינוי הכולל, 2000-2009, לפי מגזרי חינוך



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



כתוצאה מהבדלים בשיעורי הגידול, חלקו של החינוך הממלכתי בכלל מערכת החינוך יורד במהלך העשור (ב-7 נקודות אחוז (תרשים 4). אמנם בחלקו הראשון של העשור חלה ירידה חדה במספר התלמידים, אשר נבלמה אחר-כך, ואף החל גידול מסוים מאז 2006, אך מספר התלמידים בחינוך הממלכתי לא חזר לרמתו משנת 2000. יש לציין, שעליית מספר התלמידים בחינוך היהודי הממלכתי היסודי מאז 2006 מנוגדת לתחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והיא שונה מהמגמה הנראית בחינוך הממלכתי העברי העל-יסודי, שם היה גידול עד שנת 2002 ומאז נמשכת מגמת ירידה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 4. חינוך יסודי, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2009

סך-הכל	ממלכתי	ממלכת-דתית	חרדי	ערבי	
743,583	342,030	107,946	112,184	181,423	2000
857,956	331,914	116,105	169,121	240,816	2009
15.0%	-3.0%	8.0%	51.0%	33.0%	השינוי הכולל
1.6%	-0.3%	0.8%	4.7%	3.2%	שינוי שנתי ממוצע

החינוך הממלכתי-דתי היסודי ירד בחלקו מסך-כל מערכת החינוך במהלך העשור רק בנקודת אחוז אחת. ההערכה היא, כי שני גורמים מסבירים את ההבדל בין התפתחות החינוך הממלכתי-הדתי להתפתחות החינוך הממלכתי: הראשון הוא

שיעורי הריבוי הטבעי, הגבוהים יותר בקרב תושבי יהודה ושומרון (מספר התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי ביהודה ושומרון גדל באותה התקופה ב-35 אחוז)⁷, והשני הוא הפגנת כל הילדים יוצאי אתיופיה לחינוך הממלכתי-דתי. היות שבעדה זו אחוז הילדים בגיל 0-15 מגיע ל-34 אחוז והוא גבוה בהרבה מהמוצע הארצי – 18.5 אחוז, החלטה זו בלמה את הירידה במספר התלמידים שאפיינה את החינוך הממלכתי. ללא תוספת זאת גם החינוך הממלכתי-דתי היה עובר, ככל הנראה, תהליך של הצטמקות, או שהגידול שלו היה איטי יותר.

הגידול הניכר בחינוך החרדי מעלה את חלקו מ-15 אחוז מכלל החינוך היסודי לחמישית בתוך עשור אחד בלבד. היו מי שניסו להסביר את הגידול הרב בחינוך החרדי, כתופעה הנובעת ממעבר מסיבי של תלמידים מהחינוך הממלכתי (כולל הממלכתי-דתי) לחינוך החרדי, המציע יום חינוך ארוך וארוחה חמה לילדים. אולם, עבודה שנעשתה במרכז טאוב הוכיחה בבירור, שלהסבר זה אין כל שחר, וכי המעברים בין החינוך הממלכתי לחינוך החרדי זניחים (בלס, דוכן, 2006). הגידול בחינוך החרדי נובע בעיקרו מהריבוי הטבעי המהיר של האוכלוסייה החרדית. יש לכך תמיכה נוספת בהתאמה בין שיעורי הפרייון של אוכלוסייה זאת לשיעורי הגידול במספר התלמידים.

א) **החינוך החרדי**. רצף ההתפתחות של החינוך החרדי כולו (בחינוך היסודי והעל-יסודי גם יחד⁸) על פני כמה עשורים, מ-1960 ועד 2009, מצביע על שתי תת-תקופות, בהן חלו מגמות הפוכות: בשנים 1960-1980 חל צמצום בחלקם של תלמידי החינוך החרדי עד לרמה הנמוכה של 4 אחוזים, ואילו משנת 1980 החלה מגמה רצופה של עלייה במספר התלמידים ובחלקו של החינוך החרדי מכלל מערכת החינוך עד לכדי כ-18 אחוז ב-2014.

⁷ חלק מזה ללא ספק כתוצאה מהגירה פנימית אך הרוב כתוצאה מריבוי טבעי. לצורך המחשה נאמר, ששיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה היהודית ביהודה ושומרון עמד ב-2008 על 5.1 אחוזים לעומת 1.6 אחוזים בכלל האוכלוסייה היהודית. אמנם חלק מתושבי יהודה ושומרון חרדיים, כגון ביישובים ביתר עלית, מודיעין עלית, וכדומה, אך גם ביישובים הדתיים-הציוניים הפרייון גבוה מן הממוצע.

⁸ אנו מקדימים כאן את ההצגה המסודרת של ההתפתחות לפי רמות החינוך, בהקשר של החינוך החרדי, היות שהצגת החינוך החרדי כמכלול והצגת הרכבו לפי רשתות תורמת להצגת התפתחות חלקו מכלל החינוך. יש לזכור, כי בחינוך העל-יסודי חלקו של החינוך החרדי נמוך, יחסית, לעומת חלקו בחינוך היסודי, היות שחלק גדול מהתלמידים החרדים מצטרף ליישובות, שאינן כלולות במסגרת החינוך העל-יסודי.

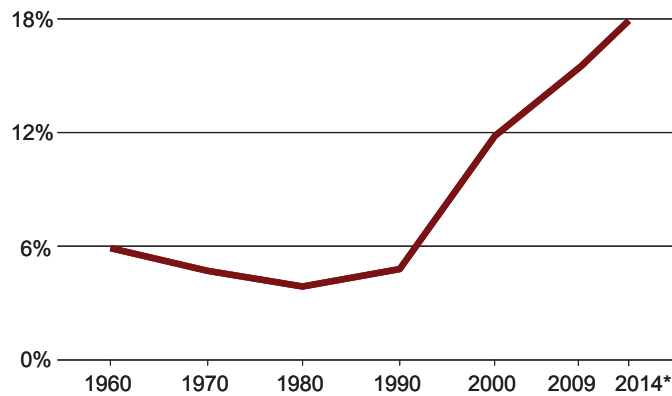
לוח 5. **החינוך החרדי, היסודי והעל-יסודי, וחלקו מכלל מערכת החינוך, 1960-2014*** (מספרים מוחלטים ואחוזים)

שנה	סך-הכל	חרדי	אחוז מסך-הכל
1960	396,329	23,605	5.96
1970	608,826	29,574	4.86
1980	800,036	30,949	3.87
1990	995,324	47,513	4.77
2000	1,293,350	152,585	11.80
2009	1,468,264	226,694	15.44
*2014	1,561,368	278,554	17.84

* החל בשנת 2000 שונתה הסדרה, והיא כוללת גם את הלומדים בתלמודי התורה, שלא נכללו עד אז בסטטיסטיקה הרשמית. הנתונים עד 1999 על היקפו של החינוך החרדי ועל חלקו מכלל התלמידים היו מוטעים כלפי מטה.

תרשים 5

תלמידי המגזר החרדי, 1960-2014*
כאחוז מכלל התלמידים



* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בדיון על החינוך החרדי יש לזכור, שהוא איננו מהווה מקשה אחת ומדובר למעשה בארבע מערכות נפרדות: הרשת הוותיקה של החינוך העצמאי; הרשת החדשה, יחסית, רשת מעיין החינוך התורני; מוסדות מוכרים, שאינם רשמיים ואינם שייכים לאחת מרשתות אלה; ומוסדות הפטור. בין המערכות הללו יש הבדלים ניכרים הן באפיון החברתי-כלכלי שלהן, הן בתכני הלימוד ובשיטות ההוראה והן בממד הדמוגרפי, כמשתקף בקצב הגידול במספרי התלמידים (ראה הלוח והתרשים להלן).

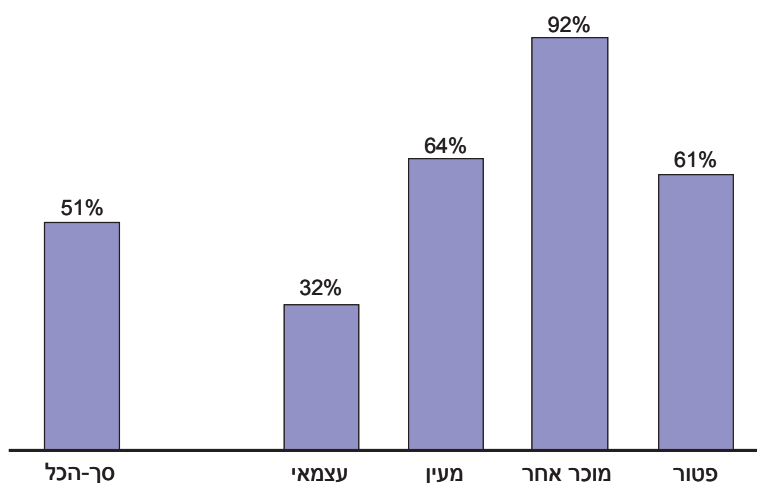
לוח 6. תלמידי החינוך החרדי (היסודי), לפי רשת חינוך, 2000 ו-2009

פטור	מוכר אחר	מעיין	עצמאי	סך-הכל	
27,847	13,463	14,719	56,155	112,184	2000
44,800	25,883	24,212	74,226	169,121	2009

תרשים 6

הגידול במגזר החרדי

לפי רשתות חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעוד שרשת החינוך העצמאי הוותיקה, הגדולה, המבוססת, שבת-הספר שלה גדולים יותר, יחסית, גדלה בעשור האחרון "רק" ב-32 אחוז, רשת מעיין החינוך התורני ומוסדות הפטור גדלו ב-60 אחוז ויותר, והמוסדות המוכרים האחרים גדלו באותן שנים, 2009-2000, ב-90 אחוז (לוח 6). המשמעות של הבדלים אלה היא, שהגידול מתמקד במוסדות הקטנים יותר והמפוקחים פחות על-ידי משרד החינוך. ההערכה היא, שבעוד שסך-כל הגידול של החינוך החרדי נובע בעיקר מריבוי טבעי, הרי הגידול הדיפרנציאלי של כל אחת מרשתות החינוך החרדי נובע מתנועת תלמידים ביניהן.

התפתחותו הדמוגרפית של החינוך החרדי לא נחקרה דיה, כמו גם נושאים אחרים באשר למגזר חינוך זה. עם זאת אפשר לשער, לגבי הירידה בחלקו בשנותיה המוקדמות יותר של המדינה, שהיו לכך סיבות דמוגרפיות אך גם פוליטיות. העלייה המסיבית לארץ בשנותיה הראשונות של המדינה, שהייתה בעיקרה חילונית או דתית-ציונית, פנתה אל החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ולכן חלקם היחסי של החרדים קטן בין 1960 ל-1980. משנות השמונים ואילך, למעט בשנים של גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר, נחלש מרכיב העלייה בקביעת הרכב התלמידים במערכת החינוך והתחזקה עוצמתו של מרכיב הריבוי הטבעי.

ב) חינוך ציבורי וחינוך פרטי. בהקשר זה, של הגידול של החינוך החרדי ורשתות החינוך בתוכו, מעניין להתייחס לסוגיה נוספת, העולה מדי פעם בשנים האחרונות, בהקשר להתפתחות מערכת החינוך, והיא סוגיית עתידו של החינוך הציבורי והפנייה הגוברת לחינוך הפרטי⁹. מסתבר שהתופעה – לפחות מבחינת היקפיה המספריים – זניחה למדי במערכת הממלכתית. מספר תלמידי החינוך הממלכתי בבתי-ספר מוכרים רגילים (מה שנהוג לקרוא בתי-ספר פרטיים) אמנם עלה מ-1,600 בשנת 2000 ל-3,800 בשנת 2009 אך הוא עדיין זניח ועומד על 1.1 אחוז מכלל המערכת הממלכתית. גם היקף התופעה בחינוך הממלכתי-דתי קטן. מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי במוסדות המוכרים שאינם רשמיים גדל מ-3,000 ל-3,900 ולמרות שמדובר כאן בגידול של כמעט 30 אחוז, הרי המספר הכולל עדיין זניח יחסית לכלל המערכת (כ-3.5 אחוזים).

יש לומר, אגב, שהעובדה שהרוב המכריע של התלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לומד במוסדות רשמיים (או בחינוך הציבורי) איננה מצביעה בהכרח

⁹ ראה לדוגמא דיון נרחב בעיתון הארץ, מיום 27.8.09. עוד חשוב לציין, בהקשר זה, שכמחצית ממספר התלמידים הנזכר לומדים בבית-ספר אחד, בית-הספר הריאלי בחיפה.

על שביעות רצון גבוהה בקרב ההורים ביחס לחינוך הציבורי¹⁰. הבחירה במערכת הציבורית יכולה להצביע על כך, שרוב ההורים, החותרים ל"חינוך פרטי משופר", מוצאים דרכים להתגבר על מכשלות וקשיים, המתעוררים במסגרת החינוך הציבורי, ללא יציאה ממסגרת זו. כך, למשל, הוקמו בחינוך הרשמי בתי-ספר ייחודיים או רשתות שלמות, הפועלות כחינוך פרטי לכל דבר בתוך המסגרת. בדרכים אלה ניתן להימנע מההוצאות הכבדות הנדרשות למימון חינוך פרטי של ילדיהם, תוך השגת חלק מהמטרה על-ידי חינוך ילדיהם במוסדות סלקטיביים או לפי העדפותיהם הערכיות.

3) חינוך על-יסודי

החינוך העל-יסודי מתאפיין בכך, שבנוסף לתרומת הגידול הדמוגרפי ניכרת בו עדיין ההשפעה של עליית שיעורי הלמידה, במיוחד במגזר הערבי. שיעורי הלמידה בקרב גילאי 17 באוכלוסייה הערבית הגיעו ב-2007 ל-84 אחוז לעומת 54 אחוז בלבד לפני כעשור שנים. שיעורים אלה נמוכים עדיין לעומת השיעורים בקרב היהודים, 92.5 אחוז בשנת 2007, כאשר מדובר בשיעורים יציבים זה למעלה מעשור. שני המרכיבים גם יחד תורמים להגדלת חלקו של החינוך הערבי במערכת העל-יסודית, מ-17.6 ב-2000 לרבע מכלל התלמידים בשנת 2009.

בתוך החינוך היהודי, בדומה להתפתחות בחינוך היסודי אך בעוצמה מוגברת, גודלו של החינוך הממלכתי ירד (במונחים מוחלטים) וחלקו ירד מ-60 ל-52 אחוז מכלל התלמידים. החינוך העל-יסודי הממלכתי-דתי גדל רק מעט מאוד (ב-2.5 אחוזים) כאשר החינוך החרדי גדל ב-27 אחוז והגדיל חלקו לכדי יותר מ-9 אחוזים מכלל המערכת. בחינוך העל-יסודי חלקו של החינוך החרדי נמוך, יחסית לחלקו בחינוך היסודי, היות שחלק גדול מהתלמידים החרדים מצטרף לשיבות שאינן כלולות במסגרת החינוך העל-יסודי.

¹⁰ אם כי, גם יש לציין, שפרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנה זו – 2009 – הצביע על כך, ש-75 אחוז מהציבור הביעו שביעות רצון מבתי-הספר היסודיים בהם לומדים ילדיהם ועוד 70 אחוז הביעו שביעות רצון מבתי-הספר העל-יסודיים (הלמ"ס, 2009).

לוח 7. חינוך על-יסודי, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2009

ערבי	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל	
100,538	45,348	82,460	341,829	570,175	2000
149,310	57,532	84,482	318,895	610,219	2009
48.5	26.9	2.5	-6.7	7.0	שינוי (%)
התפלגות באחוזים					
17.6	8.0	14.5	60.0	100.0	2000
24.5	9.4	13.8	52.3	100.0	2009
38.8	18.5	-4.3	-12.8	0.0	שינוי (%)

1.ג. הרכב החינוך הערבי

המגזר הערבי מתחלק לארבעה תת-מגזרים לפי קבוצות האוכלוסייה: המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי¹¹. חלוקה אחרת של מגזר זה מבדילה, כמו בחינוך העברי, בין מערכת החינוך הממלכתית (הרשמית), המשרתת בעיקר את התלמידים המוסלמים, ובין מערכת החינוך המוכר, שאינו רשמי, המשרתת בעיקר את הנוצרים (אך כפי שנראה בהמשך, לא רק אותם).

לוח 8 ותרשים 7 מצביעים על הבדלים ניכרים בין מערכות החינוך השונות בשיעורי הגידול, כאשר החינוך הבדואי והחינוך המוכר, המיועד לכתחילה לנוצרים (ראה בהמשך) בולטים בשיעורי הגידול הגבוהים שלהם, 60 אחוז ו-90 אחוז בהתאמה, לעומת הממוצע (33 אחוז), ולעומת זאת קצב הגידול של המגזר הדרוזי נמוך, יחסית (6 אחוזים בלבד).

החינוך הבדואי צמח מראשית העשור בקצב גבוה של כ-60 אחוז, כאמור (בדומה לזה של מגזר החינוך היהודי החרדי). אך, ככל הנראה, צפויה האטה בגידול שלו בעתיד, משתי סיבות: האחת היא, שחלק מהגידול בעבר נבע מעליית שיעורי הלמידה, ותרומתו של מרכיב זה תפחת בעתיד עם מיצויו של מקור הגידול. הסיבה השנייה היא, ששיעורי הריבוי הטבעי במגזר זה מצויים במגמת ירידה, הנובעת בחלקה מחדירת מודרניזציה למגזר זה, ובחלקה – משינויים במדיניות קצבאות הילדים¹². מגמות אלה אינן מאפיינות את המגזר החרדי (לפחות לא באותה עוצמה).

¹¹ מספרם של התלמידים הצ'רקסים קטן מאוד ולכן נתעלם מהם בניתוח הנוכחי.

¹² הדעות על ההשפעה של השינויים במדיניות קצבאות הילדים חלוקות. ראה, למשל כהן ועמיתיה (Cohen, et al., 2007), וטולדנו ואחרים (2009) מצד אחד, ושלקן (Schelleken, 2009), מצד שני. מבלי להיכנס לעומקו של הדיון ראוי לומר, כי ייתכן שפרק הזמן שנבדק קצר מדי על מנת להגיע למסקנות חד-משמעיות וסופיות בנושא זה.

לוח 8. **חינוך ערבי (רשמי ומוכר), חינוך בדואי וחינוך דרוזי, 2000 ו-2009**

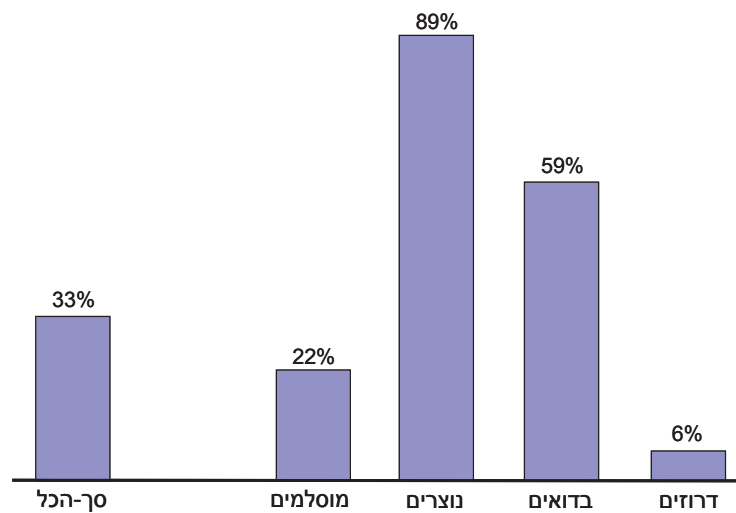
סך-הכל	מוסלמים* (חינוך רשמי)	נוצרים* (חינוך מוכר)	בדואים	דרוזים	
181,268	116,345	15,513	32,203	17,207	2000
240,712	141,883	29,271	51,347	18,211	2009

* החינוך הערבי הרשמי כולל בעיקר מוסלמים והחינוך הערבי המוכר מנוהל במסגרות של הכנסייה אך איננו כולל נוצרים בלבד.

תרשים 7

הגידול במגזר הערבי*

לפי רשתות חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



* החינוך הערבי הרשמי כולל בעיקר מוסלמים והחינוך הערבי המוכר מנוהל על-ידי הכנסייה, אך אינו כולל נוצרים בלבד.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול הרב במסגרות החינוך המוכר בחינוך הערבי, המסגרות המנוהלות על-ידי הכנסייה ומיועדות לאוכלוסייה הנוצרית, מעורר תהייה, היות ששיעורי הגידול הטבעי בקרב הנוצרים נמוכים אף לעומת האוכלוסייה היהודית החילונית. עובדה זאת הייתה אמורה להביא להקטנת מספרי התלמידים במסגרות אלה אך נראית תופעה הפוכה, המתבטאת בכך שקבוצת בתי-הספר המוכרים היא הקבוצה הצומחת במהירות הרבה ביותר – כמעט הכפלה של מספר התלמידים במהלך העשור.

יש לציין, אם כן, שבדומה למצב החינוך החרדי גם החינוך הערבי המוכר, שאינו רשמי, טרם נחקר לעומק. בתי-ספר במגזר זה ייחודיים בהיבטים רבים, כולל בהישגים הגבוהים מאד שלהם בבחינות הבגרות. בהקשר הנוכחי, אפשר לשער, שבתי-ספר אלה קולטים, בנוסף לילדי הנוצרים, אוכלוסיית היעד ה"טבעית", מספר רב של תלמידים מוסלמים, הנוטשים את החינוך הרשמי בשל אי-שביעות רצון מרמתו. מדובר בשכבות האוכלוסייה המבוססות ביותר במגזר הערבי, היכולות להרשות לעצמן לשלם עבור הכנסת ילדיהם לבתי-ספר אלה, הגובים שכר לימוד גבוה וגם בוחרים את התלמידים בקפידה.

ד.1. השלכות לעתיד

לאחרונה פורסמה תחזית תלמידים של הלמ"ס עד שנת 2014, המשרטטת את פניה של מערכת החינוך בשנים הקרובות (הלמ"ס, 2009) (ראה לוח 9). בנוסף פורסמו לאחרונה נתונים ממחקר על הפריון הכולל של קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל (טולידנו ואחרים, 2009) (לוח 10). נתונים אלה מגלים את ההשפעה מרחיקת הלכת של השינויים בהרכב הדמוגרפי על מערכת החינוך בישראל ומצביעים על השינויים הצפויים בעתיד, הן במישור הלימודי-חינוכי המיידי (הישגים לימודיים נמוכים במקצועות הליבה), ועוד יותר מכך, במישורים החברתיים והכלכליים ארוכי הטווח.

הסיבות להישגים הנמוכים של המגזרים, שחלקם באוכלוסיית התלמידים גדל במהירות, נבדלות: במגזר הערבי הישגים הנמוכים מוסברים במידה רבה בהפליה רבת השנים כלפי המגזר, שהתבטאה במשאבים הבלתי מספקים שהוקצו לו (ראה בהמשך).

באשר למגזר החרדי, רמת ההישגים הנמוכה נובעת, בין היתר, מחוסר האפשרות להגיע להסכמה באשר לתכני הלימוד¹³ – בעיקר בתחומים מתמטיקה, אנגלית ומדעים – שעשויה להבטיח רמת הישגים נדרשת בתחומים אלה¹⁴. גידול מתמשך של שני המגזרים הללו, המגזר הערבי והמגזר החרדי, ללא שינוי משמעותי בהישגי כל התלמידים במקצועות הליבה, מטיל צל כבד על יכולתה של מערכת החינוך בישראל להעלות את רמת ההישגים הממוצעת של תלמידיה, ולהכשירם לקראת השתתפות מלאה ותורמת בחברה ובמשק.

לוח 9. חינוך יסודי ועל-יסודי, לפי מגזר, 2014

ערבי	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל	
מספרים מוחלטים (אלפים)					
447	278	211	625	1,561	סך-הכל
257	203	125	329	915	יסודי
40	30	18	52	140	מזה: א'
190	75	86	296	647	על-יסודי
התפלגות באחוזים (%)					
28.6	17.8	13.5	40.0	100.0	סך-הכל
28.1	22.2	13.7	36.0	100.0	יסודי
28.6	21.4	12.9	37.1	100.0	מזה: א'
29.4	11.6	13.3	45.7	100.0	על-יסודי

מקור: הלמ"ס (2009), תחזית תלמידים (לוחות 8.11, 8.21).

¹³ מעניין לציין את הממצא העולה, בעניין זה, מסקר המרכז. בסקר שנערך השנה נמצא כי 41 אחוז מהמשתתפים בסקר חושבים, שעל המדינה לקבוע תכנית מחייבת, שלא תפחת מ-75 אחוז מכלל השעות, ועוד כרבע מהנשאלים חושבים, שיש לקבוע תכנית שלא תפחת מ-50 אחוז. לעומתם, רק 23 אחוז חשבו שאין צורך שהמדינה תקבע תכנית ליבה בתחומי היסוד (ראה הפרק על הסקר החברתי בספר זה).

¹⁴ יש מקום להעיר, כי היכולת הגבוהה פוטנציאלית של תלמידי מגזר זה הוכחה, למשל, בהצלחת הבנות החרדיות, שהשתתפו במבחני המיצ"ב שערך משרד החינוך.

לוח 10. פרויקט כולל, לפי קבוצות אוכלוסייה: לפני ואחרי הקיצוץ בקצבאות הילדים במסגרת התכנית להבראת המשק (יוני 2003)

קבוצת אוכלוסייה	1997-1996	2002-2001	2007-2006
סך-הכל	2.81	2.78	2.77
יהודים			
חרדים	7.50	7.24	6.74
אחרים	2.22	2.13	2.20
ערבים			
בדואים – דרום	7.08	6.76	5.62
בדואים – צפון	4.06	4.04	3.25
ירושלים	4.05	3.97	3.56
אחר	3.71	3.70	3.08
דרוזים	3.30	2.85	2.52

מקור: טולידנו ואחרים, 2009; המוסד לביטוח לאומי, 2009.

2. מורים והכשרת מורים במערכת החינוך

השינויים העיקריים בכוח האדם החינוכי בישראל מתבטאים בעיקר באקדמיזציה מהירה של המקצוע, בעלייה בגיל ובוותק הממוצע של המורים והגננות, בסגירת פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי בחלק מהמאפיינים של כוח האדם בהוראה (השכלה והיקף משרה) ובהעמקת פערים במאפיינים אחרים (ראה לוח 11, וסקירה קודמת, בתוך מרכז טאוב, 2009)¹⁵. כל אחת ממגמות אלה היא בעלת פוטנציאל השפעה מרחיק לכת על התהליכים החינוכיים המתרחשים במערכת החינוך, על תקציב משרד החינוך, ועל מדיניות כוח האדם בהוראה.

בתחום החינוכי, פרישה מואצת של מורים ומורות ותיקים ומבוגרים והחלפתם במורים צעירים יכולה להוות פתח לסיכוי ולסיכון כאחד. הסיכוי טמון בכניסת כוחות צעירים ורעננים, שרכשו את הכשרתם המקצועית לאחרונה על בסיס הידע

¹⁵ נתוני השנתון האחרון אינם מובאים כאן בגלל קשיים בניתוחם. משרד החינוך ממשיך להגדיר את משרת המורים בחינוך היסודי בשלושים שעות שבועיות, בשעה שחלק מהם כבר עבר למתכונת משרה חדשה בעקבות הסכם השכר החדש. כמו כן החלטת הלמ"ס לצרף את הנתונים על המורים בחטיבת הביניים והמורים בחטיבה העליונה איננה מאפשרת השוואה נאותה.

העדכני ביותר. הסיכון עלול לנבוע מאובדן ידע, ניסיון ומחויבות ארוכת שנים של המורים הוותיקים. המאזן בין הסיכוי לסיכון אינו ברור כלל ועיקר. בתחום התקציבי, עליית חלקם של מורים בעלי השכלה גבוהה יותר, שהוותק שלהם רב יותר, מעלה את עלותם למערכת. מצד שני, שינוי שווי המשקל בין מורים ותיקים למורים צעירים עלול לפעול בכיוון מנוגד, כאשר השפעה זו מוחלשת על-ידי המגמה להעלות את שכר המורים הצעירים בקצב מהיר יותר בהשוואה לוותיקים, על מנת למשוך מועמדים טובים להוראה. בסופו של דבר נראה, שעליית רמת ההשכלה ועליית הוותק נוטים להשפיע בכיוון של הגדלת חלקה של ההוצאה להוראה בתקציב החינוך, בלי הגדלה מקבילה בהיקפי שעות ההוראה המוקצים למערכת. בשל העובדה, שמחקרים רבים מצביעים על כך, שהקשר בין משתני ותק והשכלה של המורים ובין איכותם (כמתבטא בהישגי תלמידים, לפחות) מוטל בספק (ראה: בלס, 2008), מוצע להתמודד עם הבעיה של הגדלת עלויות ההוראה כתוצאה מעליית רמת ההשכלה והוותק של ציבור המורים על-ידי איתור מנגנוני שכר קיימים, ו/או לחליפין על-ידי גיבוש מנגנוני שכר חדשים, המקשרים טוב יותר בין שכר לאפיונים מוכחים, המשפיעים על ההישגים החינוכיים והלימודיים של התלמידים.

בתחום מדיניות כוח האדם, ברור, שפרישה מואצת מגדילה את הסיכון למחסור במורים באזורים ומקצועות מסוימים¹⁶. קיים קושי ניכר בעריכת תחזיות ארציות אפקטיביות של ביקוש והיצע למורים, בשל הפיצול הרב למגזרים, לשלבי גיל, לסוגי פיקוח, למחוזות גיאוגרפיים ולמקצועות. יחד עם זאת, עדיין אפשר לנקוט בצעדים שיסייעו למניעת המחסור במורים, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי. במישור הלאומי אפשר לפעול בכיוון של הגדלת המשרות של מורים מקומיים¹⁷; עידוד השאתם של מורים, שהמערכת מעוניינת בהמשך עבודתם; וגיבוש תכניות להשבת מורים שפרשו מהוראה מסיבות שונות, ועוד. במישור המקומי, אין ספק שיישובים ובתי-ספר יכולים וחייבים להיערך כל אחד בתחומו להתפתחויות הצפויות, וכי אמצעים רבים ומגוונים עומדים לרשותן של רשויות מקומיות שונות, ואפילו לרשותם של בתי-ספר, ועשויים לאפשר להם להתמודד עם בעיות של מחסור זמני במורים.

¹⁶ יש כאן גורם מאזן במידת-מה, היות שהיקפי המשרה של מורות צעירות גבוהים משל מורות ותיקות. מצד שני, שיעור האימהות, הזוכות להקטנת היקף המשרה ב-10 אחוז, גבוה יותר בקרב מורות צעירות.

¹⁷ יש הוכחה לכך שהדבר אפשרי, כפי שמתגלה בהבדלים בגודל המשרה בין מורות יהודיות וערביות, ובגידול בשיעורי המשרות בין 1995 ל-2008, אשר יש לו אינדיקציה גם ב-2009 (הלמי"ס, 2009).

לוח 11. מאפיינים נבחרים של כוח האדם בהוראה, לפי מגזר, 1995 ו-2008

ערבים		יהודים		
2008	1995	2008	1995	
קדם-יסודי				
26.2	41.5	8.7	15.9	גיל: עד 29 (%)
8.9	3.4	32.7	10.4	50+ (%)
68.6	1.8	68.4	14.6	אקדמאים (%)
25.3	26.3	24.8	24.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
11.6	11.4	17.7	13.5	שנות ותק - ממוצע
יסודי				
28.6	27.9	12.8	18.7	גיל: עד 29 (%)
12.7	7.0	24.1	12.4	50+ (%)
72.9	16.4	70.5	31.2	אקדמאים (%)
24.1	24.4	22.6	20.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
12.0	13.4	15.8	13.8	שנות ותק - ממוצע
חטיבת ביניים				
20.3	23.2	5.4	14.2	גיל: עד 29 (%)
14.0	7.6	34.2	14.0	50+ (%)
87.9	43.0	91.1	60.2	אקדמאים (%)
21.1	19.8	21.2	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.9	13.4	18.9	14.7	שנות ותק - ממוצע
חטיבה עליונה				
18.0	23.9	7.1	10.5	גיל: עד 29 (%)
16.9	9.7	38.1	22.2	50+ (%)
85.7	72.9	91.5	69.9	אקדמאים (%)
22.8	22.0	18.6	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.7	12.3	18.9	17.1	שנות ותק - ממוצע

להלן ייבחנו השינויים בכוח האדם החינוכי ובקרב המכשירים עצמם להוראה בהתייחס לשינויים שחלו בהרכבה של מערכת החינוך לפי מגזריה השונים, בהתאמה לסקירת ההתפתחות של אוכלוסיית התלמידים.

2.א. מורים במערכת החינוך, לפי מגזר ולפי פיקוח

בין 2000 ל-2008 גדל מספרם הכולל של הגננות והמורים במערכת החינוך ב-21 אחוז (כאשר מספר התלמידים הכולל עלה בכ-13 אחוז). בדומה להבדלים לגבי קצב גידול התלמידים, גם בקצב הגידול במספר המורים ישנם הבדלים בין מגזריה של המערכת: בחינוך הממלכתי חל גידול של 6 אחוזים, בחינוך הממלכתי-דתי – 19 אחוז, בחינוך החרדי – 65 אחוז ובחינוך הערבי – 56 אחוז (לוח 12). בכל המגזרים ובכל שלבי החינוך הגידול במספר המורים עלה על הגידול במספר התלמידים אך הוא היה נמוך מקצב הגידול שאפיין את העשור שקדם, 1990-2000.

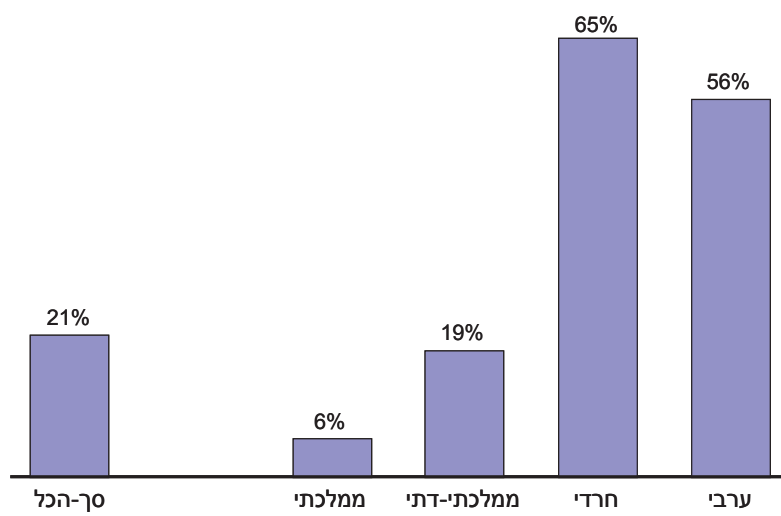
לוח 12. מורים במערכת החינוך, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2008

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי	
127,156	71,081	25,431	9,716	20,928	2000
153,863	75,116	30,116	15,995	32,575	2008

תרשים 8

הגידול במורים

לפי מגזרי חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לגבי המשרה הממוצעת של המורים מתגלה יציבות לאורך העשור האחרון – שיעור המשרה הממוצע של המורים כמעט לא השתנה והוא נע בין 70 ל-80 אחוז, כאשר יש הבדלים בין חלקי המערכת השונים (השיעור גבוה יותר במגזר הערבי ובחינוך העל-יסודי, ונמוך יותר במגזר החרדי).

מספר התלמידים למורה ירד בשני העשורים האחרונים. השינוי יכול לנבוע מכמה סיבות, הן מתוספת שעות לימוד בשיעור גבוה מהגידול במספר התלמידים, הן מצמצום היקף המשרה הממוצעת של המורים, ו/או מהקטנת הכיתות. התרומה הנבדלת של כל אחת מהסיבות, היקפה ומידת החשיבות היחסית שלה מהווה נושא ראוי לבחינה נפרדת ומעמיקה, החורגת ממסגרת הדיון בפרק זה, אולם יצוין, שהגידול המהיר במיוחד בחינוך החרדי תומך בהערכה ראשונית, שההסבר נעוץ בעיקר בקצב הצמיחה המהיר של הכיתות הקטנות.

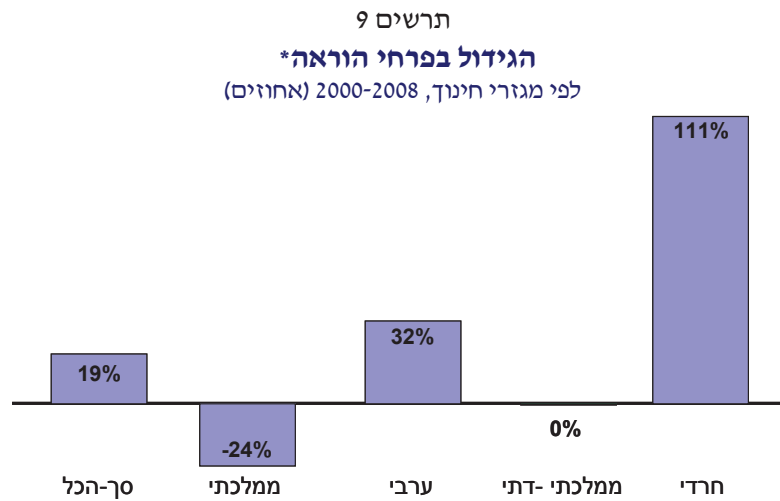
2.2. הכשרת מורים: שינויים בהרכב האוכלוסייה

שינויים בהרכב התלמידים במערכת החינוך משפיעים על הביקוש לכוח אדם חינוכי ועשויים להתבטא בשלבי הגיוס הראשוניים ובשלבי ההכשרה המאוחרים יותר של המורים. הרכב הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים (פרחי ההוראה) לפי מגזר מאיר את הממד הזה. הלוח להלן מציג את השינויים שחלו בשנים האחרונות בהתפלגות פרחי ההוראה במוסדות להכשרת מורים לפי סוגי פיקוח (לוח 13). בלוח מוצגת הפרדה בין הסטודנטים הערבים לסטודנטים היהודים, למרות שרוב המורים הערבים בישראל מוכשרים להוראה במוסדות היהודיים הממלכתיים. הנתונים מלמדים על ירידה שחלה בעשור האחרון, של כ-24 אחוז, במספר הסטודנטים היהודים במוסדות הממלכתיים להכשרת מורים, לעומת עלייה של 32 אחוז במספר הסטודנטים הערבים באותם מוסדות. יש לציין, שהסטודנטים הערבים מהווים 34 אחוז מכלל תלמידי המכללות האקדמיות לחינוך ב-2007-2008 (למ"ס, 2009). לעומת ההתפתחות הזאת במוסדות הממלכתיים, היקף ההכשרה במוסדות הממלכתיים-דתיים היה יציב אך במוסדות החרדיים חל גידול רב, יותר מהכפלה, במספר המורים החדשים שהוכשרו.

לוח 13. סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה, 2000 ו-2008

שנה	סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי
2000	28,442	11,603	6,743	6,347	3,749
2008	33,893	8,824	6,714	13,392	4,963

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 8.43 ונתונים שנמסרו על-ידי מר דוד מעגן.



* סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה.

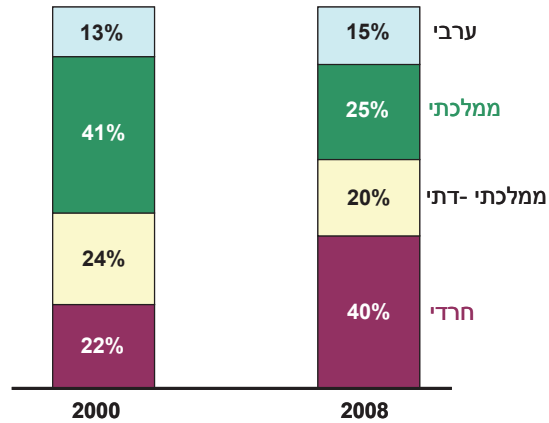
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול הכולל במספר הסטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה (19 אחוז) דומה לגידול הכולל במספר המורים באותן שנים (21 אחוז), אך ישנם הבדלים גדולים בהשוואת שיעורי הגידול בין המורים ובין הסטודנטים להוראה במגזרים השונים של מערכת החינוך. מספר המורים בחינוך הממלכתי גדל ב-6 אחוזים, בעוד מספר הסטודנטים במוסדות הממלכתיים להכשרת מורים ירד ב-24 אחוז. מספר הסטודנטים הערבים במוסדות להכשרת מורים, אשר צמח ב-32 אחוז; ומספר הסטודנטים במוסדות הממלכתיים-דתיים להכשרת מורים (אשר לא גדל כלל), אינו מדביק את קצב הגידול במספר המורים באותם מגזרי חינוך. לעומת זאת, מספר התלמידות במוסדות החרדיים להכשרת מורות עולה במידה ניכרת על הגידול במספר המורות במערכת החינוך החרדית (גידול של 111 אחוז במספר הסטודנטיות לעומת 65 אחוז גידול במספר המורות). נתונים אלה מרמזים על כך, שבעתיד הלא-רחוק יהיה קושי למלא את מקומם של מורים, הפורשים ממערכת החינוך היהודית הרשמית, מסיבות גיל ומסיבות אחרות, בבוגרי מוסדות להכשרת מורים, ויהיה צורך לנצל מקורות אחרים לגיוס המורים הדרושים (על-ידי צמצום שיעורי הנשירה של מורים מהמערכת, הגדלת היקפי המשרה הממוצעת, וכדומה).

תרשים 10

פרחי הוראה*

הרכב לפי מגזרים, 2000 ו-2008 (אחוזים)



* סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת התופעות המעניינות המתגלות בנתונים על הרכב הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים, אשר לא זכתה עד כה לפרסום רב ולבדיקה, היא הגידול הנמשך בחלקם של סטודנטים ובעיקר סטודנטיות ערביות במוסדות להכשרת מורים. הסטודנטים הערבים מהווים כבר היום 15 אחוז מכלל הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים ו-34 אחוז מהסטודנטים במוסדות האקדמיים להכשרת מורים. ממצאים ממחקר שפורסם לאחרונה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שיינברג, 2009) מלמדים, שנטייה זאת מעוגנת בגישה ריאלית למציאות בשוק העבודה בישראל. זאת משום, ששיעור הבוגרות הערביות של המוסדות להכשרת מורים, הנכנסות לעבודה בתום לימודי התואר הראשון הוא הגבוה ביותר מכל בוגרי התואר הראשון האחרים, כפי שאפשר לראות מלוח 14. מדובר ב-97 אחוז לעומת 90 אחוז אצל כלל הנכנסים לעבודה לאחר תואר ראשון, ו-93 אחוז בקרב הערבים¹⁸. גם

¹⁸ מדובר בכניסה לעבודה ולא דווקא לעבודה בהוראה, ולכן לא ניתן לומר, שכל בוגרות המכללות להוראה אמנם נקלטו בעבודה במוסדות חינוך, אך אפשר לפחות להצביע על היתרון שלהן על פני מועמדות אחרות בכניסה לעבודה.

הכנסתן הממוצעת והחציונית של הבוגרות הערביות של המוסדות להכשרת מורים גבוהה משל בוגרות מדעי הרוח והחברה, ומהממוצע הכללי של בוגרי תואר ראשון והיא משתווה להכנסה של עמיתותיהן היהודיות. נתונים אלה מעוררים שאלה לגבי הדעה הרווחת בדבר אבטלה מסיבית בקרב בוגרי מוסדות להכשרת מורים במגזר הערבי, וגם לגבי קשיים של בוגרי מוסדות הכשרת המורים להשתלב בעבודה, אך הם בהחלט מאשרים את הנתונים על פערי שכר בין יהודים לערבים במקצועות אחרים (ראה לוח 14 להלן).

לוח 14. שיעורי תעסוקה, הכנסה שנתית ממוצעת וחציונית, 2004 בקרב מקבלי תואר ראשון ב-2000, לפי שנת תואר, טווח השנים מ קבלת התואר, תחום לימוד וקבוצת אוכלוסייה

קבוצת אוכלוסייה	מספרים מוחלטים	מועסקים ב-2004 (%)	הכנסה ממוצעת (אלפי שקלים)	הכנסה חציונית (אלפי שקלים)
סך כולל				
סך-הכל	32,771	90	110,670	90,100
יהודים	30,789	89	113,000	92,300
ערבים	1,982	93	78,780	70,100
חינוך והכשרה להוראה				
סך-הכל	5,039	92	79,780	74,600
יהודים	4,600	91	79,650	74,700
ערבים	439	97	81,050	74,100
מדעי הרוח				
סך-הכל	5,936	87	81,330	69,200
יהודים	5,506	87	82,730	70,000
ערבים	430	90	66,080	61,300
מדעי החברה				
סך-הכל	9,000	89	105,730	88,200
יהודים	8,570	89	107,050	90,200
ערבים	430	92	82,160	67,600

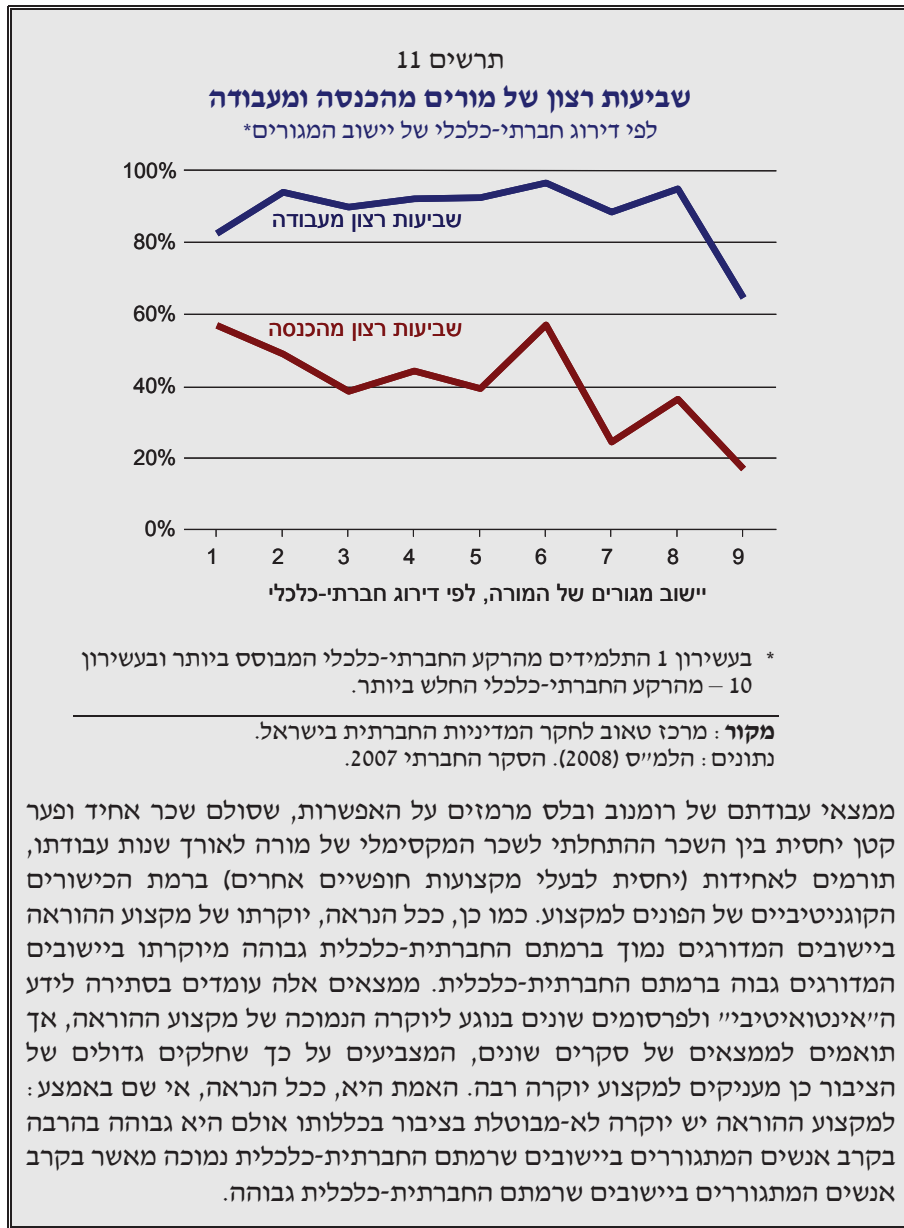
מקור: עיבוד נתוני הלמ"ס, שיינברג 2009.

זרקור: יוקרתו היחסית של מקצוע ההוראה

האם שכר המורים וכישוריהם הקוגניטיביים עולים או נופלים מאלה של בעלי מקצועות אחרים, ומה ההשפעה על יוקרתם היחסית של המורים? לאחרונה הושלמה כתיבת עבודה (רומנוב ובלס, 2010 (מרכז טאוב, בהכנה לפרסום)), שעסקה בשאלת כישורי המורים, על בסיס ציונים של מורות במבחנים פסיכוטכניים, שנערכו להן בעת גיוסן לצה"ל, ובמבחנים הפסיכומטריים, שנערכו להן לפני הכניסה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. ציונים אלה נבחנו למול נתוני השכר של מורות, תוך מיון על פי יישוב המגורים שלהן. הממצאים מאירים מזווית חדשה את הסוגיה של היוקרה היחסית של מקצוע ההוראה.

להלן כמה ממצאים עיקריים מעבודה זו:

- שכר המורים אחיד בכל הארץ עם נטייה קלה לשכר גבוה יותר דווקא ביישובים החלשים. ממצא זה בולט במיוחד בהתייחס למחוזות הצפון והדרום לעומת המחוזות האחרים. כמו כן, אין הבדלים של ממש בכישורים הקוגניטיביים של מורים לפי אזור, כמתבטא במבחנים הפסיכוטכניים והפסיכומטריים של מורים המתגוררים ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית שונה.
- לגבי שינויים באיכות המורים על פני זמן, מסתבר שאיכות המורים, כנמדד ברמת ציוניהם במבחנים הפסיכומטריים והפסיכוטכניים, לא זאת בלבד שלא ירדה מסוף שנות ה-80 עד שנת 2006 אלא אפילו עלתה.
- מסתבר כי לא ניתן לדבר בהכללה על פערים בהשכלה ובשכר בין מורים לבין בעלי מקצועות אחרים. מהעבודה עולה, שביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, שכרם הממוצע וכן גם הכישורים הקוגניטיביים של המורים עולים על ממוצע השכר והכישורים של כלל בעלי המקצועות האחרים, ובחלק מהמקרים – גם על ממוצע השכר והכישורים של בעלי המקצועות האקדמיים האחרים. לעומת זאת, ביישובים ובמחוזות שרמתם החברתית-כלכלית גבוהה יותר, השכר הממוצע והכישורים הקוגניטיביים של המורים נמוכים משל בעלי המקצועות האחרים.
- מעניין לציין, שיש לכך תמיכה מסוימת בממצאי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המצביעים על שביעות רצון גבוהה מעבודה בקרב המורים. שביעות רצונם של המורים מעבודתם עולה על שביעות רצונם משכרם. בנוסף לכך, שביעות הרצון של הציבור מבת-הספר ומרמת המורים הולכת ויורדת ככל שעולה רמתו הכלכלית-חברתית של היישוב בו הם עובדים.



לוח 15. שביעות רצון בחינוך היסודי והעל-יסודי בקרב מורים לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים (אחוזים)

אשכול חברתי-כלכלי	בתי-ספר יסודיים		בתי-ספר על-יסודיים	
	מרוצים באופן כללי מבית-הספר	מרוצים באופן כללי מרמת ההוראה	מרוצים באופן כללי מבית-הספר	מרוצים באופן כללי מרמת ההוראה
2-1	84.5	80.8	83.8	72.1
4-3	75.0	77.4	79.9	72.3
6-5	72.0	75.2	83.1	67.9
8-7	71.7	62.2	73.3	65.3
10-9	57.4	40.1	64.8	22.5

מקור: הלמ"ס (2009). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2 (אוקטובר).

3. תקצוב החינוך וניצול התקציב על-ידי משרד החינוך

הדיון בתקציב החינוך ובניצולו מחייב הסבר על ההגדרות השונות של "תקציב משרד החינוך", כמוצג בקצרה להלן.

א) **הצעת התקציב.** ההצעה המוגשת לאישור הכנסת ("הספר הכחול"), הכוללת שתי רמות – התקציב ברוטו והתקציב נטו.

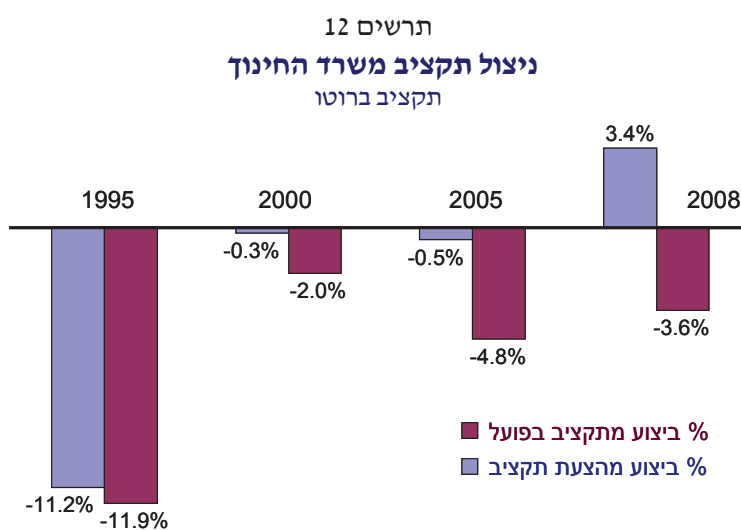
התקציב ברוטו כולל הכנסות מגורמים אחרים – או בלשון התקציב, הוצאה מותנית בהכנסה – והוא למעשה המספר בעל המשמעות הציבורית הרבה ביותר, למרות שמשמעותו האופרטיבית נמוכה ביותר. הסיבה היא, שרוב הדיון הציבורי מתנהל סביבו בעוד שהוא ימצא הרחוק ביותר מהביצוע בפועל. לעומת זאת, **הצעת התקציב נטו** מתייחסת למקורות משרד החינוך בלבד.

ב) **התקציב המקורי.** התקציב שאושר על-ידי הכנסת.

ג) **התקציב בפועל.** התקציב שהתעצב סופית בסוף שנת התקציב, והוא מהווה תוצאה סופית של שינויים שונים שנערכו במהלך השנה. לעיתים מדובר, בתוספות לתקציב ולעיתים בקיצוצים עליהם מחליטה הממשלה במהלך השנה. התקציב בפועל מבטא גם שינויים והעברות בין הסעיפים בתוך התקציב. זהו למעשה התקציב האמיתי של אותה השנה, אשר יודעים אותו רק בסופה.

ד) **התקציב שבוצע בפועל (דו"ח החשב הכללי)**. למרות החשיבות הציבורית הרבה המיוחסת להצעת התקציב, לתקציב יש משמעות פוליטית, חינוכית, חברתית, כלכלית ומעשית רבה ביותר, והוא המתפרסם בדו"ח החשב הכללי. חשיבותו נובעת בהיותו הביטוי הכספי הסופי של המדיניות בפועל.

נתוני ביצוע התקציב לשנת 2008 (ראה תרשים 12 ולוח 16) ממשיכים להצביע על כך, שמשרד החינוך אינו מנצל את מלוא התקציב העומד לרשותו¹⁹. רמת הניצול הממוצעת מאז 1995 היא בסביבות 95 אחוז, כאשר התקציב מסתכם בכ-30 מיליארד שקל, כלומר שמדובר באי-ניצול בהיקף של 1.2 עד 1.5 מיליארד שקל²⁰.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר, דו"ח החשב הכללי; הצעות התקציב.

¹⁹ מרכז טאוב עוקב אחר סוגיה זו בשנים האחרונות והיא מתוארת בהרחבה בדו"ח מרכז טאוב לשנת 2006 ומוצגת בדו"חות מדי שנה.

²⁰ אמנם היו שנים חריגות, בהן שיעור הניצול היה גבוה יותר, אך הן מצביעות על ההחמצה המתמשכת הכרוכה באי-ניצול התקציב.

לוח 16. הצעת התקציב ברוטו, תקציב בפועל ברוטו, וביצוע התקציב ברוטו, מחירים שוטפים, 1995-2008

הצעת תקציב	תקציב בפועל	ביצוע תקציב	
14.0	14.1	12.4	1995
22.0	22.4	21.9	2000
25.9	26.9	25.6	2005
29.1	31.2	30.1	2008

ההערכה היא, שכמה סיבות גורמות להתנהלות זו:

1) **התקציב העומד לרשות המשרד נמוך למעשה מהתקציב המאושר בכנסת.** תקציב משרד החינוך, בדומה לתקציבי המשרדים האחרים, כולל בתוכו סעיפי רזרבה, המיועדים לענות על צרכים בלתי צפויים, כגון הסכמי שכר עתידיים, תביעות שונות שלא נחזו מראש, וכדומה. היקפן של הרזרבות מסתכם לכדי כמיליארד שקל, והשימוש בהן לייעודים אחרים מחייב אישור של האוצר ושל הכנסת. בדרך-כלל משרד האוצר אינו מאשר להמיר את הייעוד של סעיפים אלה, גם כאשר מסתבר שלא חלו שינויים בהסכמי שכר או בסעיפים אחרים, שיחייבו שימוש במטרות להן יועדה הרזרבה. מדיניות זו, של הקפאת כספי הרזרבה להתייקרויות גם כאשר אינן מתממשות, עומדת – להערכתנו – בסתירה לכוונת המחוקק (אשר ראה בתקציב המאושר, כולל הרזרבה להתייקרויות, את המסגרת התקציבית לפעילות משרד החינוך).

2) **העדר תכנון מקדים של עודפי תקציב שלא נוצלו משנה קודמת.** ככל הנראה אין מנגנון במשרד המאפשר לו לנצל מדי שנה את עודפי התקציב אשר לא נוצלו. התופעה חוזרת מדי שנה.

3) **בקרה שאיננה יעילה מספיק על ההוצאה התקציבית השוטפת.** ככל הנראה אין למשרד החינוך מנגנון יעיל לבקרה תקציבית שוטפת, המאפשר העתקת תקציבים מיידית מיעדים שאין אפשרות לממשם באותה שנת תקציב ליעדים אחרים שניתן לבצעם.

4) **המציאות האדמיניסטרטיבית והפוליטית.** במערך הארגוני השלטוני הקיים ישנם שני בעלי תפקידים מרכזיים בתחום הכלכלי במשרד החינוך, החשב וראש המנהל לכלכלה ותכנון, הנושאים במערכת נאמנויות והזדהויות כפולה (מתוקף וממהות תפקידם ולא כתוצאה מאישיותם או תכונותיהם). מצד אחד בעלי התפקידים הללו אמונים על מערכת החינוך וחותרים לקידום מטרותיה, ומצד שני,

מתפקידם לעמוד בתיאום מול "אנשי האוצר" בכלל (כאשר החשב נחשב פורמלית לעובד משרד האוצר), ומול הרפרנטים של מערכת החינוך באגף התקציבים בפרט. החילופים הרבים שחלו בשנים האחרונות בראשות המשרד, בעוד ההנהגה המקצועית קבועה למדי, חיזקו את מערכת היחסים של זו האחרונה עם משרד האוצר. במציאות כזאת צמרת משרד החינוך פועלת תחת לחצים תקציביים בלתי פוסקים ומתסכלים, כאשר בפועל היקף התקציבים הבלתי מנוצלים גבוה בהרבה מהיקף הקיצוצים אשר מתוכנן.

4. מדיניות המשרד לקידום אוכלוסיות חלשות, לפי מגזרים²¹

צמצום פערים לימודיים וחברתיים בין שכבות חברתיות שונות היה מאז שנות הששים המוקדמות יעד מרכזי של משרד החינוך. מדיניות זו כוונה בפועל בעיקר כלפי החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי במגזר היהודי. התוצאות ניכרות בכך, שהרוב המכריע (קרוב ל-70 אחוז) של תלמידים, הנזקק היום לחיזוק על פי מאפייניהם החברתיים-כלכליים (תלמידי המגזר הערבי והמגזר החרדי), אינו כלול בכלל או נהנה רק במידה מועטה מתקציבי העדפה מתקנת²². למרות זאת מדיניות של העדפה מתקנת עדיין פועלת במשרד החינוך ומעניקה העדפה לתלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות (בלס, 2009).

4.א. העדפה מתקנת בחינוך היסודי

קיומה של העדפה מתקנת בחינוך היסודי עולה בבירור מלוח 17 – הקצאת השעות לכיתה בשלישון השלישי, המשרת את התלמידים החלשים מבחינה חברתית-כלכלית, גדולה ב-15 אחוז מההקצאה לשלישון הראשון של בתי-הספר, בהם לומדים תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות מבוססות. לגבי הקצאת השעות לתלמיד, היקף ההעדפה המתקנת אף גבוה יותר ומגיע ל-27 אחוז. גם מספר התלמידים לכיתה בבתי-הספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות קטן יותר.

²¹ סעיף זה מבוסס על נתונים שונים מהנתונים ששימשו את חלקו הקודם של הפרק, היות שלהלן נכללו בתי-ספר שיש לגביהם נתונים מלאים על מדד הטיפוח.

²² קלינוב, 2009. כאשר הוחלט בעבר על מדיניות זאת אחוז הנהגים ממנה היה כמובן גבוה יותר, היות שאחוז הערבים והחרדים מכלל המערכת היה נמוך יותר.

לוח 17. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד*, חינוך יסודי, 2008**

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתות	ממוצע תלמידים לכיתה	מספר התלמידים	בתי-ספר לפי דירוג
1.66	43.37	27.00	749,242	ממוצע כללי
1.46	41.05	28.55	249,528	שלישון מבוסס
1.69	42.07	25.93	272,649	שלישון בינוני
1.84	47.41	26.87	227,649	שלישון חלש

* מדובר על שעות ממקורות אגף מוסדות החינוך בלבד (לא כולל שעות, שגורמים אחרים מממנים, כגון קרן קרב, הורים, רשויות מקומיות, וכדומה).

** בשליש המבוסס כללנו בתי-ספר בעשירונים 1-3, בשליש השני בתי-ספר בעשירונים 4-7, ובשליש החלש עשירונים 8-10.

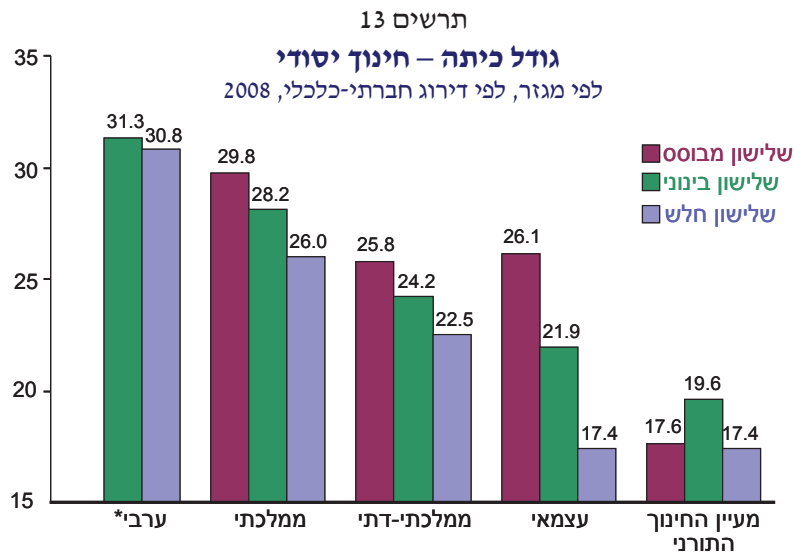
מקור: נתוני משרד החינוך, ששימשו בסיס לעבודתה של קלינוב, 2009.

אולם, בעוד התמונה הכללית מעידה על קיומה של העדפה מתקנת לבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות, תרשימים 13-15 (והנתונים המוצגים בנספח) מצביעים על פערים בין המגזר הערבי למגזר היהודי בתחום זה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (ראה להלן). ההעדפה המתקנת במגזר היהודי גדולה בהרבה מההעדפה המתקנת הכללית, כלומר שהיא נמוכה מאוד במגזר הערבי²³.

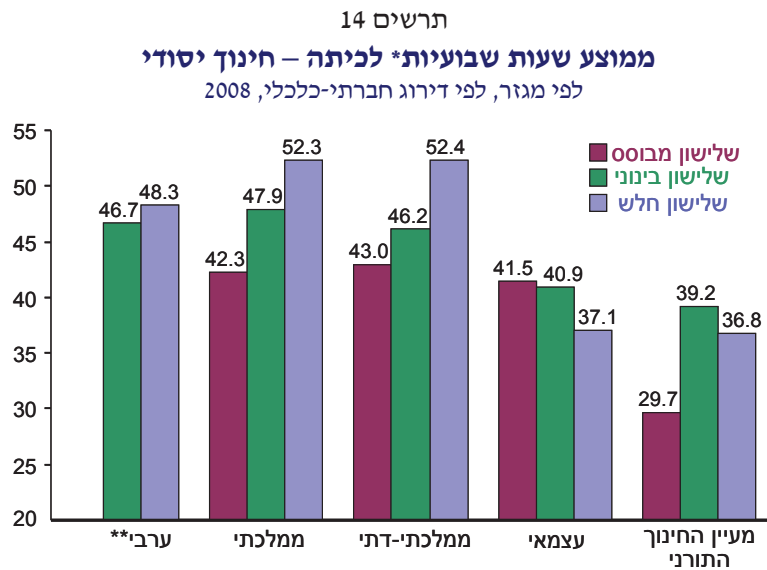
לגבי הבדלים במידת ההעדפה המתקנת לפי סוגי הפיקוח במגזר היהודי, מצאנו כי ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי דומה במונחי השעות השבועיות לכיתה²⁴, אולם ההקצאה לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי גבוהה בהרבה, כנובע מהכיתות הקטנות יותר במגזר זה (ראה לוח נספח 1).

²³ מעניין במיוחד, כי המגזר הדרוזי נהנה מהעדפה ניכרת במספר השעות לכיתה ולתלמיד. כאשר מספר התלמידים הממוצע לכיתה הוא 29, מספר השעות לכיתה הוא 54 ומספר השעות לתלמיד הוא 1.9. ייתכן שהדבר נובע מהכללתו הכוללת של מגזר זה בתכנית יום לימודים ארוך.

²⁴ חשוב להדגיש, שהמונח "שעה שבועית" הוא מונח תקציבי המבטא את העלות של שעת הוראה של מורה ממוצע במשך שנה. לדוגמה, בשנת התקציב 2008 עלות שעה שבועית בחינוך היסודי הייתה ש"ח לשעה.

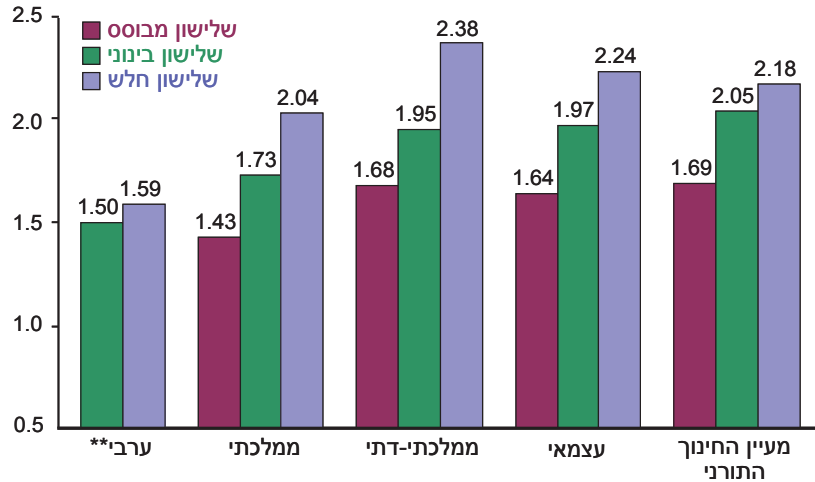


* בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.
 ** בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 15
ממוצע שעות שבועיות* לתלמיד – חינוך יסודי
 לפי מגזר, לפי דירוג חברתי-כלכלי, 2008



* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.
 ** בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.
 מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעומת שני המגזרים הממלכתיים, ברשתות החינוך במגזר החרדי מספר השעות לכיתה קטן בהרבה ואיננו רחוק ממספר השעות המינימלי, הנדרש לקיום תכנית הלימודים, אולם מספר השעות לתלמיד במגזר זה דומה יותר לחינוך הממלכתי-דתי מאשר לחינוך הממלכתי, כנובע מהכיתות הקטנות – כלומר, שממוצע התלמידים לכיתה, הנמוך בהרבה במגזר זה, מביא להקצאה גבוהה לתלמיד. ברשת מעיין החינוך התורני תלמיד מקבל בממוצע 2.08 שעות לעומת 1.98 שעות בממלכתי-דתי, 1.63 שעות בחינוך הממלכתי, 1.68 שעות במגזר הדרוזי, ו-1.57 שעות בממוצע במגזר הערבי.

הפערים בין המגזרים בולטים בהתייחס להקצאה לתלמיד בשלישון התחתון, החלש יותר מבחינה חברתית-כלכלית. תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי מקבל 2.38 שעות בממוצע, ברשת החינוך העצמאי – 2.24 שעות, ברשת מעיין החינוך התורני – 2.18 שעות, בחינוך הבדואי – 1.68 שעות, ובחינוך הערבי (המוסלמי) – 1.59 שעות בלבד (בממוצע).

יש לציין, כי החלוקה של בתי-הספר לשלישונים לפי דירוגם החברתי-כלכלי מסתירה במקצת את מידתה הפחותה של ההעדפה המתקנת המופנית אל המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, וזאת מפני שבשלושת המגזרים הללו אין בכלל בתי-ספר בשלישון הראשון, ובמגזר הבדואי – גם לא בשלישון השני. בכל מקרה, אמנם היקף השעות לכיתה במגזרים אלה גבוה אך הדבר נובע מגודל הכיתות ולא מהפניה של משאבים להעדפה מתקנת. מצד שני, המגזר החרדי מקבל אמנם מספר שעות קטן יותר לכיתה, בגלל הכיתות הקטנות ובשל שיטת התקצוב, אך דווקא מסיבה זו ההקצאה לתלמיד במגזר זה גבוהה יחסית.

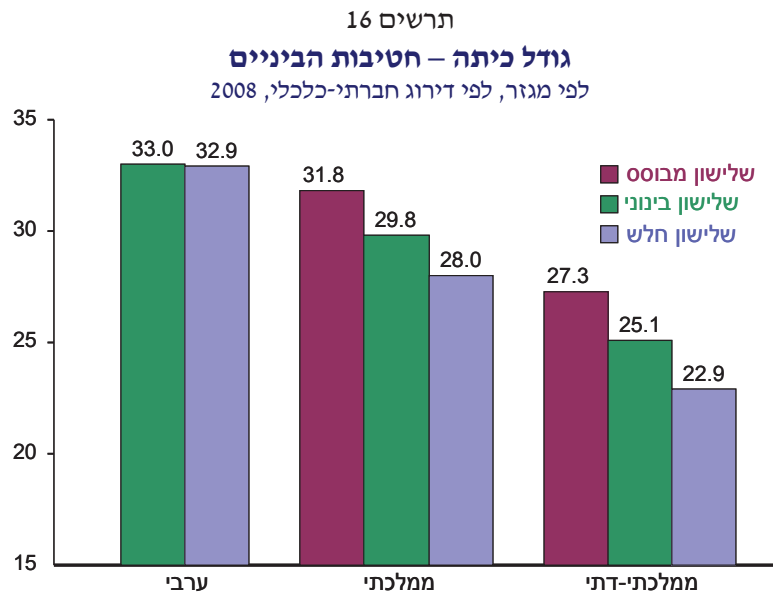
4.ב. חטיבות הביניים

הדיון בהעדפה מתקנת בחטיבות הביניים מאפשר התבוננות מדויקת יותר בהשפעה של מדיניות זו, היות ששיטת התקצוב הנוכחית בחטיבות הביניים הונהגה עוד ב-1995 ולא שונתה מאז. ככלל אפשר לומר, שהמערכת מעניקה העדפה מתקנת לבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בכל שלושת הממדים של ההקצאה – גודל כיתה, שעות לכיתה, ושעות לתלמיד – אך קיימים הבדלים גדולים מאד בין חלקי המערכת השונים במידת ההעדפה המתקנת.

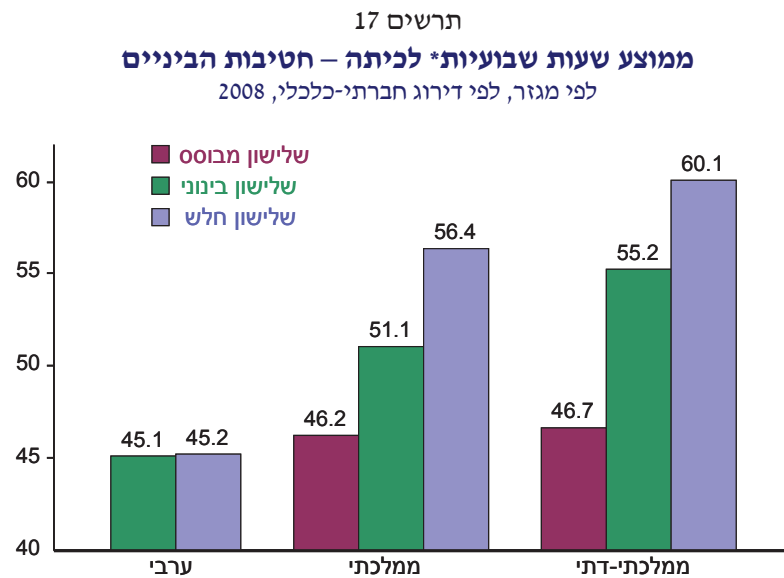
לוח 18. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חטיבות הביניים, 2008

שעות לתלמיד ממוצע	שעות לכיתה ממוצע	גודל כיתה	תלמידים סך-הכל	בתי-ספר לפי דירוג
1.76	49.8	29.5	250,591	ממוצע כללי
1.54	46.3	30.5	75,257	שלישון מבוסס
1.88	51.8	28.5	73,222	שלישון בינוני
1.82	50.6	29.8	75,537	שלישון חלש

במגזר היהודי מתקיימת העדפה בכל שלושת ההיבטים: הכיתות בבתי-הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות גדולות יותר מהכיתות בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש, כאשר גודל הכיתה נע בין 30.5 בשלישון הראשון ל-25.7 תלמידים בשלישון השלישי. מספר השעות לכיתה בשלישון החלש הוא 58.1 לעומת 46.3 בשלישון הראשון וההקצאה לתלמיד היא 2.4 לעומת 1.5 שעות בממוצע, בהתאמה. לעומת זאת בבתי-הספר במגזר הערבי לא ניכרת העדפה דומה והשלישון החלש של בתי-הספר איננו זוכה להעדפה (ראה התרשימים להלן – תרשימים 16-18 ולוח נספח 2).



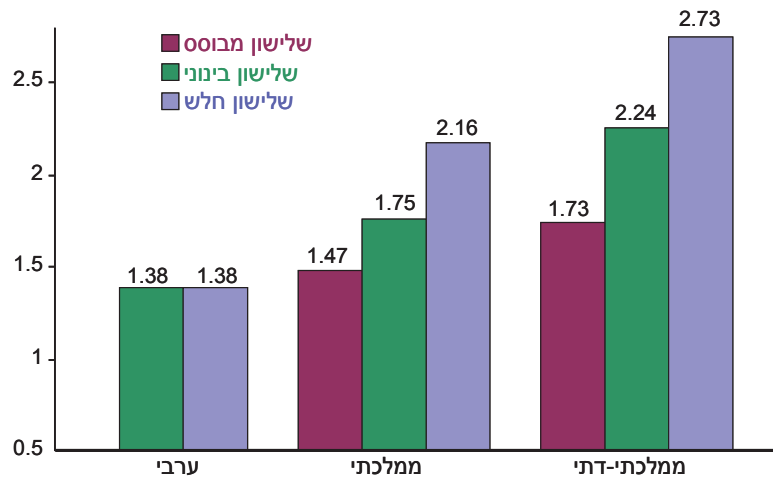
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



* שעה שבוועית היא מונח של עלות תקציבית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 18
ממוצע שעות שבועיות* לתלמיד – חטיבות הביניים
 לפי מגזר, לפי דירוג חברתי-כלכלי, 2008



* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לגבי ההבדלים בתוך המגזר היהודי, ניתן להתייחס רק למגזר היהודי הרשמי (היות שאין חטיבות ביניים במגזר החרדי). מסתבר, שבכל שליכון טיפוח יש יתרון לחינוך הממלכתי-דתי, והוא הולך ועולה ככל שרמת הטיפוח עולה. ההבדל בהקצאה לכיתה בחינוך היהודי הממלכתי בין השליכון הראשון לשלישי הוא 22 אחוז וההבדל בהקצאה לתלמיד – 47 אחוז. לעומת זאת בחינוך הממלכתי-דתי מדובר בשיעורים של 29 ו-58 אחוז, בהתאמה.

לסיכום, אמנם מידת ההעדפה המתקנת בתקצוב בתי-הספר היסודיים גדולה מאשר בחטיבות הביניים, אולם בחטיבות הביניים במגזר היהודי היא גבוהה יותר מאשר בבתי-הספר היסודיים.

בהקשר לדיון בדבר ההעדפה המתקנת מעניין להזכיר מחקר נפרד (בלס ואחרים, 2008), שעסק בהבדלים בין מאפייני המורים בהתאם למדד הטיפוח של בתי-הספר בהם הם מלמדים, תוך השוואה לממצאים ממדינות אחרות. אמנם שני משתנים עיקריים – הנתפסים כמבטאים את איכות כוח האדם בהוראה, הוותק ורמת

ההשכלה – נמצאו גבוהים יותר בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות והממצא תאם לציפייה. אולם, בעוד שבמדינות אחרות נמצאו הבדלים גדולים מאוד במאפייני המורים, המלמדים בבתי-ספר בעלי הרכב חברתי-כלכלי שונה, בישראל נמצא שההבדלים אינם גדולים. באותו עניין נמצא בישראל, שעלות שעת הוראה בבתי-ספר לאוכלוסיות תלמידים חלשות, מבחינה חברתית-כלכלית, גבוהה מעלות שעת ההוראה בבתי-הספר המבוססים. ממצא זה, שהצטרף לממצאים המצביעים על כך, שהקצאת השעות לתלמיד בבתי-ספר אלה גבוהה יותר (קלינוב 2008; רומנוב ואחרים, 2007), מצביע על כך, שבמדינת ישראל מתקיימת בפועל, גם אם לא תמיד כתוצאה של תהליך מכוון, מדיניות עקבית של העדפה מתקנת (הגם, שההערכה היא, שהיא איננה מספיק מקיפה ויעילה).

5. סיכום: התבוננות כוללת והערכת החינוך

על רקע התפתחויות שחלו לאחרונה בהרכב אוכלוסיית התלמידים, בכוח האדם בהוראה, בתקציב ובהעדפה המתקנת, יש מקום להתבוננות כוללת יותר על מערכת החינוך, במיוחד לאור העובדה, שרוב הציבור בישראל שופט אותה בחומרה. מערכת חינוך נשפטת באמצעות קריטריונים שונים, חלקם נוגע לביצועי המערכת בהווה, וחלקם האחר – להשפעת הישגי ההווה על הטווח הרחוק יותר בתחומים שונים. מובן מאליו, שקל יותר לשפוט מערכת על ביצועיה בהווה מאשר להעריך השפעות משוערות בעתיד. במיוחד קל לשפוט באמצעות קריטריונים מדידים, כמתבטא בתוצאות מבחני נייר ועיפרון למיניהם, לעומת קריטריונים "חמקמקים יותר", כמו אוירת בית-הספר, הטמעת ערכים חינוכיים והומניים, וכדומה. אך האם תוצאות מבחנים אלה מגלות תמונה מהימנה על רמת החינוך במדינה?

חוקרים לא מעטים, מתוכם בולטים הנושק ווסמן (Hanushek, Woessman, 2009) סבורים, שהתשובה על כך חיובית. אך לעומתם גם לא מעט חוקרים הסבורים אחרת (Bracey 2005; 2007; Ramirez et al., 2006; Rotberg, 2006; Rothstein, 2008). סלע המחלוקת העיקרי הוא במידת ההשפעה שיש לחינוך בכלל, ולהישגים הלימודיים, המתבטאים בתוצאות מבחנים בינלאומיים, על ההתפתחויות הכלכליות ובעיקר על הצמיחה העתידית. הראשונים רואים בחינוך גורם מרכזי ומשמעותי ביותר בקביעת רמת ההתפתחות הכלכלית העתידית, ואילו האחרונים רואים בחינוך רק את אחד המרכיבים – ולא תמיד החשוב שבהם – המשפיעים על קצב ההתפתחות הכלכלית.

פרק זה לא נועד להכריע בשאלה זו. עם זאת, יש לומר, שאם נניח, שהשפעתה של מערכת חינוך באה לידי ביטוי כעשרים שנה אחרי שבוגריה מגיעים לידי ביטוי מלא בשוק העבודה, הרי שיש – לכאורה לפחות – סתירה לא מעטה בין ה"עשור האבוד" בכלכלת ישראל והמשבר הכלכלי של יפן בשנות התשעים להישגי מערכת החינוך שלהן במבחני הישגים הבינלאומיים בשנות השבעים והשמונים. גם קשה להסביר את הצלחת הכלכלה הסינית בשנים האחרונות בהקשר להישגי מערכת החינוך הסינית בשנות השמונים. אמנם ברור, שהתשובה על כך תהיה, שיש משתנים רבים אחרים שהשפיעו על ההתפתחויות הכלכליות, שהביאו את ישראל ואת יפן למשברים שהן חוו, אך זאת בדיוק התשובה לטיעונים לגבי תפקידה המרכזי של מערכת החינוך בקביעת קצב הצמיחה הכלכלי של מדינה.

גם ללא הכרעה בסוגיה זאת, דומה, שאין מי שיחלוק על כך שקיימים מודדים חשובים נוספים, אשר יש בהם כדי להוות קריטריונים ראויים בקביעת רמתה של מערכת החינוך. כך לדוגמא אפשר להביא את המודדים הבאים:

- 1) איכות החיים בבית-הספר,
- 2) יחסי מורים תלמידים,
- 3) דימוי עצמי של תלמידים,
- 4) שיעורי ההתנדבות בשירות הצבאי ובמסגרות אזרחיות שונות,
- 5) מספר פטנטים יחסית לאוכלוסייה,
- 6) מספר ספרים וסרטים, המתפרסם מדי שנה, יחסית לאוכלוסייה,
- 7) מספר מבקרים במופעי תרבות,
- 8) שיעורי קבלה של סטודנטים ישראלים למוסדות השכלה גבוהה בחו"ל.

מודדים כאלה ואחרים עשויים לשרטט תמונה אמינה לא פחות על הצלחת המערכת באותה נקודת זמן, ואולי אף חשוב מזה, על סיכויי הצלחה של בוגרי מערכת החינוך להשתלב בחברה בעתיד. בנוסף לכך, יש להשלים את התמונה בהסתכלות אובייקטיבית על מודדים רלבנטיים, המצביעים על הישגים ועל שיפור במערכת החינוך, ויש בהם כדי להעיד על המתרחש במערכת זו בשנים האחרונות.

- 1) שיעורי הלמידה במערכת החינוך, בכל שלבי החינוך, נתונים בעלייה, הגם שהם גבוהים בהשוואה בינלאומית.
- 2) שיעור בוגרי התיכונים ושיעור העומדים בהצלחה בבחינות הבגרות עלו.
- 3) המורים משכילים ומנוסים מהמורים בעבר וככל הנראה (לפחות בשנים האחרונות) גם כישוריהם הקוגניטיביים גבוהים יותר.

- 4 הפערים בתשומות ובתפוקות בין בתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס לבתי-ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש הצטמצמו.
- 5 במבחן האחד והיחיד הקיים בישראל, המכויל לאורך שנים רבות, המבחן הפסיכומטרי, הנערך על-ידי המרכז הארצי לבחינות והערכה, עלו ציוני התלמידים היהודים בין 1991 ל-2008 ב-10 נקודות וציוני הנבחנים הערבים – ב-17 נקודות.
- 6 בוגרי מערכת החינוך הישראלית הלומדים בחו"ל מצליחים בלימודיהם והישגיהם בתחום המדע והטכנולוגיה כבר היו לשם דבר.
- 7 תעשיית ההייטק, המעסיקה לרוב אנשים צעירים, שלא מזמן סיימו את לימודיהם, היא הקטר הכלכלי של המשק ונחשבת בין המפותחות בעולם.
- 8 "בריחת המוחות" מישראל, המהווה אמנם תמרור אזהרה למצב ההשכלה הגבוהה בישראל, היא ללא ספק תופעה חברתית שלילית ביותר, אך היא לא הייתה אפשרית לולא קיבלו "מוחות" אלה את הכשרתם הראשונית והמשנית בישראל, במוסדות הנמנים על האליטה של מוסדות החינוך האקדמיים בעולם. ככל הנראה, אף ניתן היה למנוע חלק גדול "מן הבריחה" לו עמדו לרשות בוגרי המוסדות להשכלה גבוהה יותר מקומות עבודה פנויים במוסדות אלה.
- 9 מבין 500 האוניברסיטאות הטובות בעולם, 7 נמצאות בישראל²⁵, וכאשר מתייחסים למספר האוניברסיטאות המצטיינות, יחסית לתל"ג, ישראל ניצבת במקום הראשון בעולם, וביחס לאוכלוסייה – היא במקום השלישי אחרי ניו-זילנד ושבדיה²⁶.
- 10 במדד הפורום הכלכלי העולמי, העוסק בכושר התחרותיות של ישראל, שפורסם השנה, ישראל מדורגת במקום ה-23 הכללי, אולם גם במקום הראשון מבחינת ההשקעה במחקר ובפיתוח; במקום השני מבחינת הכישורים בתחום טכנולוגיית המידע; במקום השלישי מבחינת איכות מוסדות המחקר המדעי; במקום החמישי מבחינת רישום פטנטים לנפש בישראל; ובמקום השישי בחדשנות הכללית²⁷.

²⁵ <http://www.nationmaster.com>.

²⁶ <http://www.arwu.org/Analysis2009.jsp>.

²⁷ Schwab, Porter, 2008.

הישגים אלה מהווים מודדים מקובלים לשיפוט מערכות חינוך בעולם המערבי. מערכת החינוך הישראלית הגיע להישגים הללו בתנאים קשים של קליטת עלייה מסיבית, מתח ביטחוני מתמשך, ושינויים דמוגרפיים מרחיקי לכת, שהגדילו את חלקן של האוכלוסיות החלשות באוכלוסייה. יתירה מזאת, הם הושגו בעת שהשקעה לתלמיד בעשור האחרון כמעט לא עלתה, והפערים החברתיים והכלכליים בישראל התרחבו באופן ניכר.²⁸

ולסיכום, הערכת איכותה של מערכת החינוך בהווה, והשוואתה לעומת העבר, מחייבת אותנו לראייה כוללת ורחבה, המתיחסת לכלל תפקידיה של מערכת החינוך, ולפוטנציאל הרב של השפעתה על התהליכים החברתיים. ראייה כזאת תבטיח ידיעה, הכרה והוקרה של הישגי המערכת מצד אחד, אך גם מודעות לפגמיה ולכישלונותיה, שאינם מעטים כלל ועיקר, מצד שני.

²⁸ מדד גייני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים עלה מ-0.35 ב-1997 ל-0.39, עלייה של מעל 10 אחוז (המוסד לביטוח לאומי, 2009. סקירה שנתית 2008, עמ' 367).

מקורות

- בלס, נ' (2009). אי-שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים (תמונת מצב – 2008). מוגש לתנועת "הכל חינוך".
- (2008). אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך. סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים, היוזמה למחקרים יישומיים בחינוך, האקדמיה הלאומית למדעים. <http://education.academy.ac.il>.
- (2007). סקר מערכת החינוך התרבות והספורט ביישובי הקבע הבדואים בנגב, מוגש ל"דרומה עידן הנגב" (בוצע עבור עמותת דרומה עידן הנגב).
- בלס, נ', רומנוב, ד', אלמסי, כ', מעגן, ד' ושיינברג, ד' (2008). מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (ספטמבר).
- בלס, נ' ודוכן י' (2006). תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך – מעברים בין המגזרים השונים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (אוגוסט).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (2009). השנתון הסטטיסטי לישראל (מס' 60).
- (2009). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2 (אוקטובר).
- השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי (2009). הסקירה השנתית.
- טולידנו, א', זוסמן, נ', פריש, ר' וגוטליב, ד' (2009). השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה. בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2009.13 (דצמבר).
- משרד החינוך (2009). ממשלת ישראל מאמינה בחינוך. הוצג בוועדת החינוך בכנסת (אוגוסט). http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/AC6C25E4-7D60-4617-9154-F6F84CA109/99062/Education_presentation_final_opt.pdf
- קלינוב, ר' (2009). הקצאת שעות לבתי-ספר יסודיים וחטיבות ביניים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים 2003-2008, עבור לשכת המדען הראשי.
- (2008). תקצוב דיפרנציאלי על-ידי משרד החינוך כמכשיר להעדפה מתקנת: תזכיר שהוגש למדען הראשי.
- רומנוב, ד', פסטרנק, מ', הלר, ח', מנסור, ע', זוסמן, נ' ורימון, ע' (2007). תחולת ההוצאה הציבורית והפרטית לתלמידי החינוך היסודי בשנת הלימודים תשס"ג. הלמ"ס: פרסום מיוחד, מס' 1303.

רומנוב, ד', בלס, נ' (2010). יוקרה חברתית של מקצוע ההוראה ופערי שכר בין מורים לבעלי מקצועות אחרים, לפי רמה חברתית-כלכלית של יישובים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (בהכנה לדפוס).

שיינברג, ד' (2009). תעסוקה והכנסה מעבודה של מקבלי תואר ראשון 2000-2004. (השתתפו בהכנת הפרסום: רומנוב, ד', מעגן, ד', רוזנברג, ב', נגארי, א', שניידרמן, מ' ואוסברכר, ח').

Bracey, G. W. (2005). "Put over by PISA." *Phi Delta Kappan*, pp. 797-798.

— (2007). "Reports, Reports". *Phi Delta Kappan*, pp. 718-720.

Cohen, A., Dehejia, R., Romanov, D. (2007). Do Financial Incentives Affect Fertility? NBER working paper series 13700.

Ramirez, F. O., Xiaowei, L., Shofer, E., Meyer, J. W. (2006). Student achievements and National Economic Growth. *American Journal of Education*, 113 (November).

Rotberg, I. C. (2006). "Assessment around the world." *Educational Leadership*, 64 (3), pp. 58-63.

Rothstein, R. (2008). "A Nation at Risk", twenty-five years later. *CATO Unbound*. Retrieved October 1, 2008.

<http://www.cato-unbound.org/2008/04/07/richard-rothstein/a-nation-at-risk-twenty-five-years-later/>

Schelleken, J. (2009). Family Allowances and Fertility: Socioeconomic Differences. *Demography*, Volume 46, Number 3, August (pp. 451-468).

Schwab, K., Porter, M. E. (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009, Geneva.

נספח לוחות

לוח נספח 1. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חינוך יסודי

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתה	ממוצע תלמידים לכיתה	בתי-ספר לפי דירוג
1.63	45.72	28.64	ממלכתי יהודי – ממוצע כללי
1.43	42.26	29.76	שלישון מבוסס
1.73	47.91	28.15	שלישון בינוני
2.04	52.33	26.00	שלישון חלש
1.98	46.74	24.25	ממלכתי דתי – ממוצע כללי
1.68	42.96	25.80	שלישון מבוסס
1.95	46.15	24.21	שלישון בינוני
2.38	52.35	22.51	שלישון חלש
1.92	40.49	22.38	החינוך העצמאי – ממוצע כללי
1.64	41.51	26.10	שלישון מבוסס
1.97	40.88	21.94	שלישון בינוני
2.24	37.05	17.39	שלישון חלש
2.08	37.90	18.74	מעין החינוך התורני – ממוצע כללי
1.69	29.70	17.60	שלישון מבוסס
2.05	39.19	19.63	שלישון בינוני
1.69	34.04	21.66	חרדי מוכר – ממוצע כללי
1.45	35.94	25.03	שלישון מבוסס
1.69	34.28	21.74	שלישון בינוני
1.89	31.67	18.45	שלישון חלש
1.57	47.77	30.88	ערבי רשמי – ממוצע כללי
1.55	34.69	22.41	שלישון מבוסס
1.50	46.65	31.32	שלישון בינוני
1.59	48.33	30.81	שלישון חלש
1.68	50.48	30.24	בדואים – ממוצע כללי
1.68	50.48	30.24	שלישון חלש
1.90	54.41	28.92	דרוזים – ממוצע כללי
1.90	53.86	28.58	שלישון בינוני
1.89	55.16	29.38	שלישון חלש

לוח נספח 2. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חטיבת ביניים

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתה	ממוצע תלמידים לכיתה	בתי-ספר לפי דירוג
			ממלכתי יהודי – ממוצע כללי
1.47	46.2	31.8	שלישון מבוסס
1.73	51.1	29.8	שלישון בינוני
2.16	56.4	28.0	שלישון חלש
2.18	53.5	25.3	ממלכתי דתי – ממוצע כללי
1.73	46.7	27.3	שלישון מבוסס
2.24	55.2	25.1	שלישון בינוני
2.73	60.1	22.9	שלישון חלש
1.38	45.2	33.0	ערבי – ממוצע כללי
1.38	45.1	33.0	שלישון בינוני
1.38	45.2	32.9	שלישון חלש
1.39	45.1	32.6	בדואים – ממוצע כללי
1.39	45.1	32.6	שלישון חלש
1.45	45.8	31.9	דרוזים – ממוצע כללי
1.39	43.7	31.4	שלישון בינוני
1.48	47.0	32.2	שלישון חלש