

אור וצל במערכת החינוך בישראל

נחום בלס

מאמר זה הוא פרק בסדרת הרברט מ' סינגר,
דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023

נייר מדיניות מס' 15.2023

ירושלים, טבת תשפ"ד, דצמבר 2023

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין 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.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. הוא מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני כלל הציבור תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומציעים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

אור וצל במערכת החינוך בישראל

נחום בלס

מבוא

מדי שנה אנחנו סוקרים את ההתפתחויות העיקריות במערכת החינוך בישראל בדגש על ההיבטים התקציביים, הדמוגרפיים והלימודיים-חינוכיים. הפעם ניגע בנושאים אלו באופן כללי ונתמקד בשלוש סוגיות: שתיים מהן מבטאות הצלחות של מערכת החינוך – השינויים בגודל הכיתה והישגי המגזר הדרוזי, ואחת מבטאת במידה לא מעטה כישלון הנעוץ בכוונות טובות – החינוך המיוחד.

התקציב

אנשי חינוך נוטים להמעיט בחשיבותו של התקציב העומד לרשות מערכת החינוך ולומר שמה שחשוב הוא לא גודל התקציב אלא אופן השימוש בו. גם אם טענה זו נכונה וחשובה, הרי "אם אין קמח אין תורה", ובלי תשתית תקציבית נאותה אין שום אפשרות לקיים מערכת חינוך המתפקדת בצורה מיטבית. אי לכך חשוב לבחון אם בתקופה האחרונה גדל התקציב באופן ריאלי, הן ביחס לשנה שחלפה והן ביחס למספר התלמידים במערכת, וכיצד הוא התחלק בין חלקי המערכת.

ככלל אפשר לומר, כפי שהראינו בסקירות קודמות, שפערי התקצוב בין מגזרים ובין בתי ספר מרמות חברתיות-כלכליות שונות הצטמצמו. כמו כן הראינו שלפחות חלק מן ההבדלים בתקצוב מקורם בנוסחאות התקצוב הגלויות ולא בהפליה סמויה (בלס ובלייך, 2020; בלס ובלייך, בהכנה).¹ אנו מדגישים זאת כי הטענה בדבר הפליה גדולה – בהיקפים של עשרות אחוזים – בין חלקי המערכת עולה מפעם לפעם בתקשורת ובמקומות אחרים, ולעיתים קרובות משתמע ממנה שמערכת החינוך מפלה במודע קבוצות אוכלוסייה מסוימות. בסקירה האחרונה עמדנו על ההתפתחויות בתחום התקציב בשנים 2000–2019

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אני מודה לחיים בלייך על הסיוע בכתיבת החלקים הנוגעים לגודל הכיתה, ללורה שרייבר על הסיוע בהכנת התרשימים ולקוראי הטיוטות המוקדמות של המאמר על הערותיהם המועילות.

1 אפשר כמובן לשאול אם נוסחאות התקציב, כפי שקבע משרד החינוך, חפות מהפליה לרעה (כלפי המגזר הערבי) או לטובה (כלפי החינוך הממלכתי-דתי).

והראינו שהן התקציב בכללו והן התקציב לתלמיד גדלו במונחים ריאליים (בלס, 2022). בשנים 2019–2022 גדל מספר התלמידים בבתי הספר ובגנים בכ-6% (מ-2.318 מיליון ל-2.457 מיליון), וכפי שמוצג בלוח 1, התקציב המקורי גדל ב-12%. לפיכך ברור שהתקציב לתלמיד גדל גם הוא.²

לוח 1. התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, 2019–2024

במיליארדי ש"ח

תקציב הפיתוח	התקציב הרגיל			
	ביצוע	מאושר	מקורי	
0.9	60.9	64.1	60.5	2019
1.9	64.0	66.6	63.7	2020
2.6	64.4	71.8	67.6	2021
2.2		74.6	67.8	2022
1.8			77.8	2023
1.9			82.9	2024

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

כפי שעולה בבירור מלוח 2, סך תקציב החינוך לשנת 2024 יורחב לעומת זה של 2022 ב-21%. השינויים הבולטים הם בכמה סעיפים:

- **תקציב הרזרבות** – כפי שיוסבר להלן, תקציב זה כולל את הכספים הקואליציוניים. בין 2022 ל-2023 הוא הוכפל, ושוב צמח בין 2023 ל-2024. בחלקה הגדול התוספת מיועדת להשוואת תקצוב החינוך המוכר שאינו רשמי (שבו רוב מוחץ של בתי ספר חרדיים) לזה של בתי הספר הציבוריים, ולסעיפים שונים המקזזים למעשה את ההפחתה בסעיף התמיכה בנושאי יהדות.
- **תקציב החינוך המיוחד** – בשנים 2022–2023 גדל תקציב זה ב-19%, ובשנים 2022–2024 ב-29%. הגידול בסעיף זה מתבסס על הערכות בדבר הגידול במספר תלמידי החינוך המיוחד, בעיקר בלקויות שעלות הטיפול בהן גבוהה, כגון תלמידים על הרצף האוטיסטי או תלמידים עם הפרעות התנהגות קשות.

2 התקציב המאושר גדל בין 2019 ל-2022 ב-16%. בהיעדר נתונים בדבר ביצוע התקציב לשנת 2022 אין לנו אפשרות לחשב את שיעור הגידול בסעיף הביצוע. כמו כן, מכיוון שבין שנת 2019 לתחילת שנת 2023 (המועד שבו אושר תקציב המדינה) האינפלציה הייתה נמוכה מאוד, אפשר להתעלם מעליות המחירים ולהתייחס לתקציב במונחים שוטפים.

- **תקציב החינוך היסודי וחטיבות הביניים** – בשנים 2022–2023 גדל תקציב זה ב-29%, ובשנים 2022–2024 ב-35%. הגידול בסעיף זה מיועד ברובו לכיסוי עלותו של הסכם השכר עם הסתדרות המורים. חשוב לציין שבתקציב הנוכחי טרם שוריין מקור תקציבי להסכם השכר עם ארגון המורים, שגם הוא ככל הנראה יסתכם בכמה מיליארדי שקלים.

בשנים 2022–2024 בולטות הירידות החדות בסעיף התמיכה בנושאי יהדות (ירידה של 49%), בסעיף הפיתוח (ירידה של 14%) ובסעיף מינהל עובדי הוראה (ירידה של 10%). הירידות בשני הסעיפים האחרונים מדאיגות במיוחד בשל חשיבות השמירה על איכות גבוהה של מורים ובשל הטענות החוזרות ונשנות של אנשי משרד החינוך בדבר המחסור במורים ובאלפי כיתות, בעיקר בחינוך המיוחד.³

בחלק הכללי של הדיון בתקציב משרד החינוך בסקירה זו נתמקד בשינויים הצפויים במערכת החינוך עקב הגידול הניכר בתקציב לשנים 2023–2024 ובשינויים בחלוקת התקציב לסעיפיו השונים. ברור מאליו ששני השינויים הגדולים, האחד לכיסוי הסכם השכר עם הסתדרות המורים והשני לחינוך המיוחד, מתחייבים מהמציאות (על החינוך המיוחד נרחיב בהמשך). אך השינוי המהותי והבולט ביותר, ובעל השפעות ארוכות טווח שטרם ניתן לאמוד את היקפן, הוא הגידול בתקציב הרזרבות, שינוי שאין שום התייחסות אליו בדברי ההסבר לדגשים בתקציב.

בתקציב משרד החינוך לשנים 2023–2024 זוכות מערכות החינוך החרדית והממלכתית-דתית לתוספות גדולות מאוד. הדבר אינו מפתיע וגם אינו יוצא דופן, בזוכרנו שחינוך תמיד נעשה בהקשר פוליטי. ניצולו של החינוך לקידום מטרות פוליטיות הוא עניין שכיח ומקובל, ובדרך כלל הוא נעשה בממדים ובגבולות סבירים שאינם מערערים את ערכי היסוד של המערכת, כפי שהוגדרו בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובתיקונו.

במשך שנים רבות מערכת החינוך בישראל לא כפתה על החינוך החרדי ליישם את המטרות שהוגדרו בחוק, בתחילה מתוך התעלמות בשל חלקו הקטן בכלל מערכת החינוך ולאחר מכן בשל כוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות. המשך הנקיטה בקו פעולה זה תוך הגדלת התמיכה התקציבית של הממשלה בחינוך החרדי הופכת את החלק המרכזי בחוק החינוך הממלכתי – הגדרת מטרות החינוך – שהוא אחד משני חוקי היסוד של החינוך בישראל, לאות מתה.

3 מניתוח הצעת תקציב המדינה לשנים 2023–2024 שהונחה על שולחן הכנסת עולה כי לפחות 3.9 מיליארד ש"ח יועברו ישירות למוסדות לימוד פרטיים ופרטיים-למחצה המלמדים לימודי ליבה באופן חלקי, אם בכלל, ולמלגות לאברכים, בחלוקה הבאה: תוספת של 1.6 מיליארד ש"ח למוסדות החינוך החרדיים הפרטיים-למחצה שמלמדים לימודי ליבה חלקיים (מוסדות הפטור והחינוך המוכר שאינו רשמי), ללא הגדלת הפיקוח עליהם; תוספת של 2.4 מיליארד ש"ח לשיבות הגדולות ולכוללים; ותוספת של מיליארדי ש"ח נוספים לחינוך הממלכתי-דתי. ראו הומינר-רוזנבלום ואחרים, 2023. בנקודה זו נעיר כי בשלב זה לפחות לא נראה שהמלחמה שנכפתה על ישראל שינתה מהותית את הקצאת הכספים הקואליציוניים בתחום החינוך.

לוח 2. שינויים בתקציב לפי תחומי פעולה

במיליוני ש"ח

שיעור השינוי 2022/2024	הצעת התקציב לשנת 2024	הצעת התקציב לשנת 2023	התקציב המקורי לשנת 2022	תחום פעולה
-3%	1,839	1,790	1,898	2060 – יחידות מטה
29%	13,706	12,593	10,603	2061 – חינוך מיוחד
7%	8,326	8,151	7,817	2062 – קדם-יסודי
35%	22,505	21,536	16,713	2063 – יסודי וחיטובות ביניים
19%	13,311	12,386	11,151	2064 – חטיבה עליונה
6%	4,310	4,150	4,064	2065 – שירותי עזר, הסעות
12%	4,587	4,408	4,108	2066 – חינוך התיישבותי
-6%	5,085	4,630	5,428	2067 – פעולות משלימות לקידום
-10%	1,706	1,763	1,885	2068 – מינהל עובדי הוראה
-49%	623	649	1,232	2069 – תמיכה בנושאי יהדות
138%	6,940	5,721	2,915	2070 – רזרבות
22%	82,937	77,776	67,813	סך הכול סעיף 20
7%	1,814	1,764	1,701	6002 – תכנית פיתוח חינוך
-100%	-	-	15	6003 – הצטיידות מבני חינוך
-100%	-	-	402	6006 – חידוש מבנים
-7%	74	72	80	6008 – רזרבה
-14%	1,889	1,836	2,198	סך הכול סעיף 60
21%	84,826	79,612	70,011	סך תקציב החינוך

מקור: מבט על התקציב, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, אפריל 2023

אחד מערכי היסוד של מערכת החינוך היא מרכזיותו של השוויון בחינוך הציבורי. מערכת החינוך בישראל, כמו מערכות חינוך אחרות בעולם, מתעדפת מבחינה תקציבית את החינוך הציבורי על פני החינוך הפרטי. הסיבה לכך ברורה – רוב מדינות העולם רואות במערכות החינוך שלהן כלי מרכזי להתפתחות הכלכלית והחברתית ולחיזוק הלכידות הלאומית, על בסיס המטרות שהן הציבו לעצמן. הדבר נכון במיוחד בישראל, על אוכלוסייתה המגוונת והפערים החברתיים, התרבותיים, הדתיים והאידיאולוגיים בין חלקיה השונים. ואולם תוספת התקציב שלה זכה החינוך החרדי עלולה לאיים על עצם קיומו של החינוך הציבורי.

נושא השוואת התקצוב של בתי הספר החרדיים לזה של בתי הספר הציבוריים איננו חדש; הוא נדון רבות ואף היה דרישה מרכזית של המפלגות החרדיות בעשרות השנים

האחרונות. מענה חלקי לתביעתן ניתן בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שקבע תקצוב שווה לרשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני – שתיהן מוגדרות חינוך מוכר שאינו רשמי – שאינן מלמדות חלק גדול מהתכנים הנדרשים בלימודי הליבה, וכן ב"חוק נהרי" (תיקון מס' 7 לחוק החינוך הממלכתי), שחייב גם את הרשויות המקומיות להשתתף בתקצוב. שני חוקים אלה יצרו עקרונות תקצוב המצמצמים את הפערים בתקצוב בין החינוך הרשמי לבין החינוך המוכר שאינו רשמי, ובכך תורמים במידה לא מעטה להתרחבותו ולהתחזקותו של החינוך העצמאי.⁴

גם ועדת שושני, שעסקה בתקצובם של בתי הספר היסודיים, דנה במימון החינוך החרדי (וגם בשאר המוסדות הפרטיים). המלצותיה, שאותן אימצה שרת החינוך דאז לימור לבנת, קבעו שיש לתקצב את כל תלמידי ישראל במידה שווה אם בתי הספר שבהם הם לומדים מקיימים שלושה תנאים: הם מלמדים תוכנית ליבה, הם משתתפים במבחנים הארציים והבין-לאומיים והם אינם מפלים תלמידים בקבלה לבית הספר. לגבי בתי ספר שאינם ממלאים תנאים אלה, המליצה הוועדה על הפחתה מתקציבם (האמור להשתוות לתקציב בתי הספר הממלכתיים לפי המלצותיה העיקריות) בשיעורים שונים על מנת לשמור על העדפת החינוך הציבורי. ביטול ההתניות הללו לגבי בתי הספר החרדיים עלול להביא לפגיעה אנושה ומיידית בחינוך הציבורי, וכפועל יוצא בעתידה החברתי והכלכלי של המדינה.

בטווח המידי והקרוב, אפשר להניח שביטול ההתניות הללו יוביל לכך שיתרבו קבוצות ההורים שירצו להקים בתי ספר נפרדים לילדיהם, אם על רקע של התבדלות חברתית ואם על רקע של התבדלות רעיונית ודתית. הנפגעים הראשונים יהיו בני המגזר הערבי, שכבר היום חלק גדול מתלמידי בחינוך היסודי לומדים במסגרות פרטיות.⁵ גם בחינוך הממלכתי-דתי יתגברו מגמות ההתבדלות על רקע של הקצנה דתית והתרחקות ממסגרות מעורבות, וגם בחינוך הממלכתי העברי ירבו התארגנויות ההורים שירצו לפרוש מהחינוך הציבורי. הדבר יביא לנטישה של קבוצות הורים מבוססות מבחינה חברתית-כלכלית או מגובשות מבחינה אידיאולוגית שאינן מרוצות מן הרמה של בתי הספר שבהם לומדים ילדיהן, מן ההרכב החברתי שלהם או מגישתם החינוכית והאידיאולוגית.

4 השוואת תקציביהן של רשתות החינוך החרדיות באמצעות חוק יסודות התקציב ו"חוק נהרי" מפלה למעשה לרעה את מוסדות החינוך הפרטי היהודי שאינו חרדי ואת מוסדות החינוך הפרטי הערבי, ששניהם מלמדים את תוכנית הליבה אך אינם נהנים מחוקים אלה.

5 במגזר הערבי, 26% מתלמידי החינוך היסודי לומדים בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, אשר חלקם הגדול מנוהל על ידי מוסדות דתיים.

התוצאה תהיה התרחבות הפערים הלימודיים והחברתיים, עלייה משמעותית בהוצאה הלאומית לחינוך בשל הבזבוז הגדול שייגרם מהקמתם של עשרות ומאות בתי ספר פרטיים קטנים ודלדול החינוך הציבורי.

בטווח הארוך החלשת החינוך הציבורי תתרום לתהליכי התפוררות חברתית, להתחזקות ההקצנה הלאומנית והדתית ולפרימת המסגרות המלכדות היום את החברה הישראלית. זאת הסכנה האמיתית והמיידית של המהלכים הנוכחיים המבטלים את ה"הפליה" כביכול של מערכת החינוך החרדית. סימנים ראשונים להתממשות תחזית זו אפשר לראות בפנייה של כמה בתי ספר חרדיים, ערביים וממלכתיים-דתיים בחינוך המוכר שאינו רשמי לבית המשפט המחוזי בירושלים בטענה שהעברת התקציבים לשתי הרשתות הגדולות (בני יוסף והחינוך העצמאי) מפלה אותם לרעה (דטל, 2023).

החינוך המיוחד

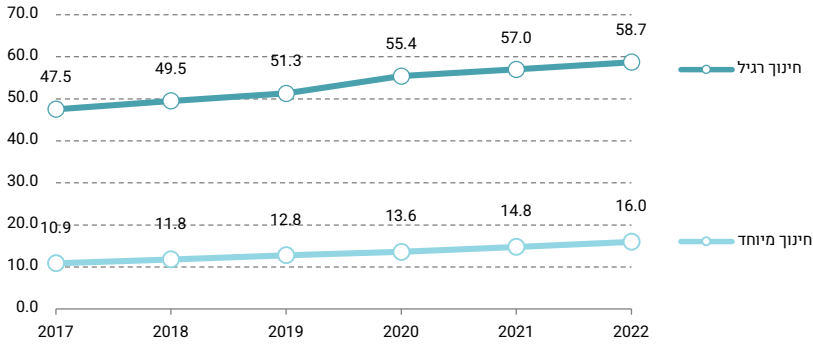
כאמור לעיל, אחד הסעיפים הבולטים ביותר בעליית חלקו בתקציב משרד החינוך הוא סעיף החינוך המיוחד. על פי נתונים שהציג משרד החינוך במליאת ועדת שפירא⁶ והמוצגים בתרשימים 1 ו-2 להלן, תקציב החינוך המיוחד גדל מ-10.9 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ל-16 מיליארד ש"ח ב-2022, גידול של 46% לעומת גידול של 23% בתקציב החינוך הרגיל, וחלקו מכלל התקציב עלה מ-18.7% ל-21.4%. גם מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד – אלה הלומדים בכיתות נפרדות בחינוך הרגיל ובבתי הספר לחינוך מיוחד, ואלה המשולבים בכיתות רגילות – עלה בקצב מהיר בהרבה מהגידול במספר התלמידים הכולל, אם כי בקצב איטי יותר מהגידול בתקציב.⁷

מספרים אלה מצביעים, לכאורה לפחות, על כך שהתקציב לתלמיד הממוצע בחינוך המיוחד גדל, וכן השירותים שמהם הוא נהנה. למרות זאת, בקרב הורי התלמידים עם צרכים מיוחדים קיימת תחושה קשה של חוסר שביעות רצון מכל מה שמתרחש בחינוך המיוחד בשנים האחרונות. תחושה זו מתבטאת בשאלה הפשטנית אך הנוקבת שהם משמיעים לעיתים קרובות, "אם למרות הגידול העצום בתקציב איננו מרגישים שיפור של ממש בשירות הניתן לילדינו – לאן הלך הכסף?". מצד שני, בכירים במשרדי החינוך והאוצר מביעים חשש כבד שהמשך התהליכים המתקיימים היום במערכת החינוך המיוחד יביא למצב בלתי אפשרי שבו התקציב שיהיה צורך להקצות לחינוך המיוחד יביא בהכרח לפגיעה חמורה בתקציב לתלמידי החינוך הרגיל.

6 ועדת שפירא לחינוך מיוחד מונתה על ידי שר החינוך ב-1 ביוני 2023 וטרם הגישה את המלצותיה.

7 המספרים המדויקים של תלמידים עם צרכים מיוחדים שנויים במחלוקת בשל אי-בהירות באשר למספר התלמידים המשולבים, שהמעקב אחריהם נחלש בשנים האחרונות בשל שינויים בכללי הזכאות. נרחיב על כך בהמשך.

תרשים 1. תקציב החינוך הרגיל לעומת תקציב החינוך המיוחד במיליארדי ש"ח



בשנים 2017–2022 הגידול בתקציב החינוך המיוחד (46%), היה גבוה יותר מהגידול בתקציב החינוך הרגיל (23%).

מקור: ועדת שפירא, החינוך בראי החינוך המיוחד 2023

את המשך הדיון בסוגיית תקצוב החינוך המיוחד נייחד לאותה השאלה, "לאן הלך הכסף?". שלוש התפתחויות במערכת החינוך המיוחד הביאו לכך שהגידול בתקציבו היה מהיר יותר מהגידול בתקציב הכללי:

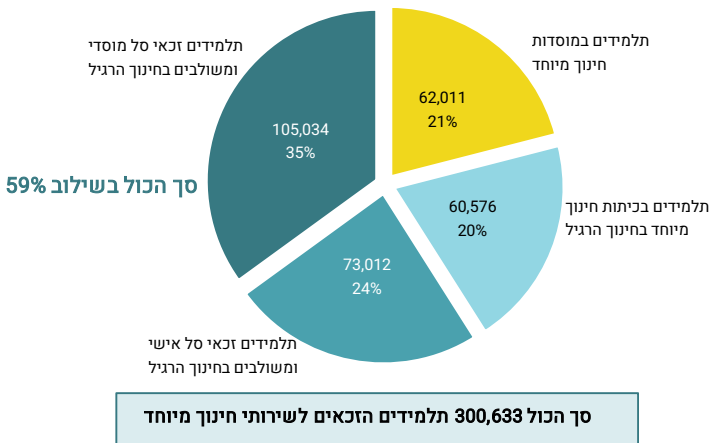
1. גידול מהיר במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים, העולה בהרבה על הגידול במספר התלמידים הרגילים⁸;
 2. גידול בחלקם של התלמידים עם צרכים מיוחדים שתקצובם על פי כללי התקציב הנוכחיים גבוה;
 3. כישלון המאמצים של משרד החינוך להגדיל את חלקם של תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות רגילות.
- להלן נרחיב מעט בעניינה של כל אחת מההתפתחויות האלה.

8 במאמר זה השתמשנו במונח "רגיל" לציון תלמידים שאין להם לקויות המשייכות אותם למסגרות חינוך נפרדות או מקנות תוספות תקציביות או הטבות אחרות להם או למסגרות שבהן הם לומדים.

הגידול במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך

התלמידים עם צרכים מיוחדים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות: תלמידים הלומדים במסגרות נפרדות – בבתי ספר לחינוך מיוחד או בכיתות נפרדות בבתי ספר רגילים, ותלמידים המשולבים בכיתות רגילות בבתי ספר רגילים.⁹ תלמידים הלומדים בבתי ספר רגילים אשר סובלים מאחת מחמש הלקויות המוגדרות בתיקון לחוק החינוך המיוחד (משכל גבולי, לקות למידה, הפרעות התנהגותיות/רגשיות, עיכוב התפתחותי, עיכוב תפקודי) זכאים לסל אישי מתוקף ועדת הזכאות והאפיון, ותלמידים אחרים עם צרכים מיוחדים זכאים לתמיכה מהסל המוסדי.¹⁰ תרשים 2 מדגים את התפלגות אוכלוסיית התלמידים עם צרכים מיוחדים בשנת הלימודים תשפ"ג בין המסגרות השונות.

תרשים 2. תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד, תשפ"ג, 2022



מקור: ועדת שפירא, החינוך בראי החינוך המיוחד 2023

התקצוב והיקף השירותים הניתנים ללומדים במסגרות הנפרדות גבוהים מאלה המוענקים למשולבים בכיתות רגילות. הנימוק לכך הוא שככל הנראה תלמידי הקבוצה הראשונה, הסובלים מלקויות קשות יותר, מאופיינים ברמת תפקוד נמוכה יותר. כך גם לגבי התקציבים לתלמידים הזכאים לסל אישי בהשוואה לאלה הזכאים לסל המוסדי.

9 הדיון בחלק זה מבוסס על נתונים שפורסמו אצל וייסבלאי, 2023, למעט במקרים שבהם משרד החינוך פרסם נתונים מעודכנים יותר.

10 להרחבה ראו הנחיות למימוש סל שילוב והכלה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, מכתב מאת סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי אל מנהלי מחוזות, מפקחים ומנהלי מוסדות חינוך, 6 ביוני 2023.

אחרי שהתקבל תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד ב-2018 שונה שמו של "סל השילוב" ל"סל שילוב והכלה", והיקפו גדל מ-5.2% מכלל שעות התקן המוקצות לבית הספר ל-7.7% משעות התקן. לשתי הקבוצות (אלה הזכאים לסל אישי ואלה הזכאים לסל מוסדי) התווספה עוד קבוצה: תלמידים "רגילים" עם קשיים שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחד אך יכולים לקבל סיוע – בתנאים מסוימים מאוד – מהסל המוסדי. בעקבות השינויים הללו, שלוו בשינויים בכללי ההקצאה של שעות סיוע שהועברו לבתי הספר, חלק מבתי הספר הפסיקו לדווח על מספר התלמידים המשולבים שאינם זכאים לסל אישי. לכן למשרד החינוך יש נתונים מדויקים לגבי התלמידים הלומדים בכיתות נפרדות ולגבי תלמידים המקבלים סל אישי, אך לא לגבי תלמידים המקבלים שירותים במסגרת הסל המוסדי. בהיעדר נתונים אלה משרד החינוך מסתפק לעיתים בדיווח על מקבלי הסל האישי בלבד או לחלופין בהערכה שמספר התלמידים המשולבים זהה לאחוז מהקצאת שעות התקן, דהיינו ל-7.7% מכלל התלמידים. ברור שנתון זה אינו מדויק כי מספר התלמידים בשילוב בכל בית ספר יכול להיות גבוה או נמוך מ-7.7%, תלוי בהחלטות שמקבל הצוות החינוכי בבית הספר.

בהתחשב בבעייתיות של הנתונים אפשר לומר שב-2023 מספרם של התלמידים המוגדרים בצורה זאת או אחרת תלמידים עם צרכים מיוחדים הוא, בהערכה גסה, כ-300 אלף – כ-178 אלף תלמידים המשולבים בכיתות רגילות, כאשר כ-73 אלף מהם זכאים לסל אישי, ועוד כ-122 אלף בכיתות נפרדות או בבתי ספר לחינוך מיוחד.

לוח 3 מראה שמשנת 2017 ועד 2022 גדל מספר התלמידים בחינוך המיוחד ב-18%, בעוד מספר התלמידים בחינוך הרגיל, הכולל בתוכו תלמידים משולבים הזכאים רק לסל המוסדי, גדל ב-7% בלבד. מובן מאליו שההבדלים הגדולים בקצב השינוי הביאו גם לגידול בשיעור תלמידי החינוך המיוחד מכלל התלמידים במערכת החינוך, מ-11% ל-12%.

לוח 3. השינוי במספר תלמידי החינוך המיוחד לעומת תלמידי החינוך הרגיל, 2022–2017

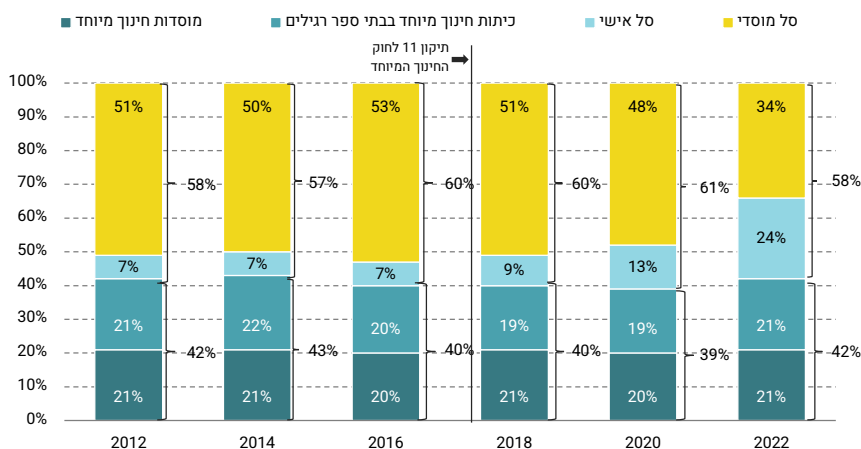
שיעור השינוי	השינוי במספר התלמידים	2022	2017	
6.8%	138,184	2,156,485	2,018,301	החינוך הרגיל
18.5%	46,930	300,633	253,703	החינוך המיוחד
		12.24%	11.17%	חלקם של תלמידי החינוך המיוחד מכלל התלמידים במערכת החינוך

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

שינויים בחלקן היחסי של המסגרות השונות של החינוך המיוחד

אחד המאפיינים של החינוך המיוחד הוא התקצוב לתלמיד, המשתנה בהתאם לסוג הלקות, רמת התפקוד, שלב החינוך והמסגרת הארגונית. לדוגמה, במסגרות הנפרדות התקצוב יכול לנוע בין 113 אלף ל-42 אלף ש"ח בשנה לתלמיד, ובמסגרות המשולבות בין 65 אלף ש"ח לתלמיד המקבל סל אישי ל-20 אלף ש"ח ואף פחות מכך לתלמיד הנהנה מסל מוסדי בלבד.¹¹ לפיכך חשוב מאוד להצביע הן על השינויים בחלקה היחסי של כל מסגרת מכלל החינוך המיוחד והן על השינויים בתוך כל מסגרת בחלק היחסי של תלמידים מכל סוג לקות. תרשים 3 מתאר עד כמה השתנה הרכב התלמידים בחינוך המיוחד מבחינת עלותם.

תרשים 3. פילוח של התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד, לפי מסגרת



בשנים 2018–2022 ישנה מגמת ירידה בשיעור התלמידים הזכאים לסל מוסדי, מ-51% ל-34%, ובהתאמה ישנה מגמה עלייה בשיעור התלמידים הזכאים לסל אישי, מ-9% ל-24%.

מקור: ועדת שפירא, החינוך בראי החינוך המיוחד 2023

המגמה הבולטת השנייה, שגם לה יש כאמור השפעה ניכרת על התקציב, היא ההבדלים בשיעורי הגידול של כל אחד מסוגי הלקויות. כפי שניתן לראות בלוח 4, חלקן היחסי של רוב הלקויות בכלל אוכלוסיית התלמידים נותר יציב למדי, אך ניכר בבירור שהיה גידול משמעותי בלקויות שעלות הטיפול בהן גבוהה, כגון הפרעות נפשיות ורצף האוטיות, לעומת ירידה בלקויות שעלות הטיפול בהן נמוכה, כגון משכל גבולי.

11 נתונים שמסר מינהל כלכלה ותקציבים לוועדת שפירא.

לוח 4. השינוי במספר התלמידים בחינוך המיוחד, 2011, 2019 ו-2023

א. מסגרות נפרדות

שיעור השינוי		מספר התלמידים			סוג הלקות
2023/2019	2019/2011	2023	2019	2011	
-15%	-71%	733	864	2,954	משכל גבולי ר"ב
-12%	95%	6,278	7,167	3,677	מעוכבי שפה
-11%	-21%	2,035	2,277	2,871	מוגבלות שכלית בינונית
-8%	-27%	145	158	215	לקות ראייה/עיוורון
-4%	-4%	1,981	2,058	2,141	פיגור קשה/עמוק/סיעודי
2%	4%	1,722	1,688	1,620	כבדות שמיעה/חירשות
5%	33%	3,330	3,162	2,386	מוגבלות שכלית קלה
6%	26%	2,047	1,930	1,530	סי. פי. ונכויות פיזיות קשות ר"ב
8%	25%	7,010	6,510	5,193	ליקוי למידה ר"ב
13%	10%	32,162	28,572	25,993	מוגבלות בינונית מורכבת
18%	53%	10,950	9,267	6,069	מעוכבי התפתחות
33%	214%	25,026	18,870	6,003	הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות
39%	92%	3,772	2,719	1,419	הפרעות נפשיות קשות (ח"נ)
98%	191%	25,334	12,795	4,404	רצף האוטיזם
24%	46%	124,548	100,056	68,486	סך הכול

ב. מסגרות משולבות

שיעור השינוי		מספר התלמידים			סוג הלקות
2023/2019	2019/2011	2023	2019	2011	
6%	36%	2,044	1,920	1,407	לקות ראייה/עיוורון
7%	16%	2,031	1,891	1,628	שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה
35%	59%	5,608	4,169	2,615	כבדות שמיעה/חירשות
76%	207%	11,331	6,424	2,090	אוטיזם/PDD
85%	121%	3,620	1,957	886	מחלה/תסמונת נדירה
104%	817%	12,459	6,107	666	הפרעות נפשיות
254%	-47%	333	94	178	פיגור בינוני
336%		96	22		פיגור בינוני מורכב
		0	110		לקות מוחרגת
		2,245			משכל גבולי
		9,115			לקות למידה AD(H)D
		3,748			הפרעות התנהגותיות/רגשיות/AD(H)D
		5,528			עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
		5,757			עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
182%	140%	63,915	22,694	9,470	סך הכול

הערה: לאחר קבלת תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד, תלמידים עם אחת מחמש הלקויות האחרונות זכאים לסל תמיכה אישי. מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

כאמור לעיל, המדיניות המוצהרת של משרד החינוך לאורך השנים היא להגדיל את חלקם של התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות משולבות. למדיניות זו יש צידוק חינוכי ומוסרי, ולאור האמור לעיל – גם צידוק תקציבי לא מבוטל.¹² אולם למרות כל זאת, כפי שמראה בברור תרשים 3 לעיל, שיעור התלמידים הלומדים בשילוב (סל מוסדי וסל אישי) כמעט לא השתנה ועומד על כ-60%. מה שהשתנה הוא חלקם של התלמידים הזכאים לסל אישי מתוך כלל תלמידי השילוב, שגדל מכ-10% ב-2011 ל-41% ב-2023.

שלושת התהליכים שתוארו לעיל – היציבות באחוז התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרת השילוב, עליית חלקם של התלמידים המקבלים סל אישי בכלל התלמידים המשולבים והעלייה בשיעור גבוה יותר במספר התלמידים המוגדרים כבעלי לקויות המחייבות תקצוב גבוה – הביאו לעלייה עצומה בחלקו של תקציב החינוך מיוחד בכלל תקציב החינוך בין השנים 2017 ו-2022, מ-18.7% ל-21.4%. וכאן נשאלות שתי שאלות שחשוב להשיב עליהן.

שאלה אחת היא האם כל התהליכים שתוארו לעיל נגרמו הן מעלייה "אובייקטיבית" במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים והן משינוי בהרכב מבחינת סוגי הלקויות, רמות התפקוד והמסגרות שבהן לומדים תלמידים אלה? להערכתנו, התשובה לכך חד-משמעית: לא. חלק מהשינוי נעוץ ללא ספק בגידול "אובייקטיבי", ומקורו בשינוי הגדרות האבחון, שהביא לגידול בשיעור הילדים הסובלים מלקויות מסוימות. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא הגידול העצום במספר התלמידים המוגדרים על הרצף האוטיסטי. חלק אחר מקורו בשינויים ביחסה של החברה כלפי תלמידים עם צרכים מיוחדים, בתחושת המחויבות שלה כלפיהם ובהיחלשות הסטיגמה המוצמדת לילד עם צרכים מיוחדים. אולם הסיבה העיקרית להערכתנו היא ההבדלים הגדולים בשירותים הניתנים לתלמידים במסגרות הנפרדות לעומת אלה שניתנים לתלמידים המשולבים. תלמידים במסגרות הנפרדות זכאים למספר קטן של תלמידים בכיתה, ללימודים בשעות אחר הצהריים, לשישים ימי לימוד נוספים בימי החופש, להזנה, להסעות ולטיפולים שונים שתלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות משולבות (לפחות אלה שמקבלים סל מוסדי) אינם זכאים להם. יש להניח שחלק מהשירותים האלה נועדו להקל על ההורים לילדים אלה לצאת לעבודה ואינם נובעים דווקא מצורך חינוכי-לימודי של הילדים עצמם. יתרונות אלו יוצרים תמריץ גדול להורים לדרוש שילדיהם ילמדו במסגרות הנפרדות ולא במסגרות משולבות, ואף להיאבק כדי להשיג זאת. ההורים למדו מהר מאוד כיצד הם יכולים להעניק לילדיהם – ולעצמם – את היתרונות הגדולים ביותר, והם מנצלים זאת, ובצדק מבחינתם, בצורה המרבית. אשר על כן, כל עוד העדפות אלה מתקיימות, במסגרת החברה הישראלית שבה התשובה "לא"

12 לשיקול התקציבי היה ככל הנראה חלק נכבד במניעי משרד החינוך ביוזמתו לתיקון מס' 11 בחוק החינוך המיוחד.

לדרישות ההורים אינה נתפסת אף פעם כתשובה סופית, המשך הגידול במספר התלמידים המאובחנים עם צרכים מיוחדים הזכאים לתקציבים גבוהים הוא בלתי נמנע. למרבה הצער, הנפגעים מכך במידה לא מעטה הם חלק מהתלמידים עם צרכים מיוחדים עצמם שראוי היה שילמדו במסגרות משולבות, והתלמידים הרגילים שנאלצים להסתפק בתקציבים מוקטנים.

השאלה השנייה היא, האם הגידול העצום בתקציב החינוך המיוחד לווה בשיפור השירות הניתן לתלמידים עם צרכים מיוחדים? התשובה לשאלה זו מורכבת. מצד אחד הגידול במספר התלמידים המוגדרים עם צרכים מיוחדים יכול להיחשב שיפור, שכן הורחב מעגל הנהנים משירותי החינוך המיוחד. מצבה של קבוצה אחת אף השתפר בהרבה. מדובר בתלמידים המשולבים, הנכללים בחמש הלקויות שהוזכרו לעיל (משכל גבולי, לקות למידה, הפרעות התנהגותיות/רגשיות, עיכוב התפתחותי, עיכוב תפקודי), שאחרי תיקון מס' 11 הוכרו כזכאים לסל אישי. מדובר בקבוצה לא קטנה כלל שאי-אפשר להתעלם ממנה. מצד שני, תלמידים שהיו בעבר בחינוך המיוחד והסטטוס שלהם לא השתנה מבחינת האפיון – מצבם לא השתנה כלל ובמקרים מסוימים אפילו הורע. רוב התלמידים בחינוך המיוחד לומדים כיום בכיתות מעט גדולות יותר מבעבר, ולצד זאת נוצר מחסור במורים שהוכשרו ללמד בחינוך המיוחד. ממוצע התלמידים לעובד הוראה בחינוך המיוחד גדל בין השנים 2011 ו-2023 מ-6.7 ל-7.7 (הלמ"ס, 2023). כמו כן המורים צעירים יותר ובעלי ותק מועט יותר, אך בעלי רמת השכלה גבוהה יותר. ניתוח העלות הממוצעת לתלמיד שבוצע לצורך עבודה זו מראה שאם מתחשבים בשינויים במדד המחירים לצרכן מאז שנת 2011, בכל הלקויות התקצוב לתלמיד אפילו ירד.

ומהן המסקנות לגבי העתיד? המסקנה החשובה ביותר בעינינו היא שיש להשוות את תנאי הטיפול והתקצוב לתלמידים עם צרכים מיוחדים בכל המסגרות, תוך צמצום דרסטי של הפערים בתנאי הלמידה בין התלמידים עם צרכים מיוחדים לבין כלל התלמידים. נרחיב על כך בסיכום.

גודל כיתה

הגידול בתקציב משרד החינוך מצא את ביטויו בהיבטים שונים ורבים. להלן נתמקד בשינויים באחד האינדיקטורים המקובלים ביותר לבחינת מצבה של מערכת החינוך – גודל הכיתה. ציבור ההורים והמורים מייחס חשיבות רבה לגודל הכיתה ורואה בהקטנת הכיתות יעד נכסף וחשוב שאמור להביא לשיפור בהישגים, באווירה הלימודית ובתנאי העבודה של המורים. אנשי מינהל החינוך וחוקרי חינוך פחות נלהבים מהדגש הניתן לגודל הכיתה, בעיקר בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בכך. בשנים האחרונות פורסמו במרכז טאוב

שתי עבודות (בלס, 2020; בלס ואחרים, 2023) המראות כי יש היכנות להקטנת מספר התלמידים בכיתה ללא הגדלה של ממש במספר המורים ובתקציב, וכל זאת באמצעות הקטנת מספר שעות העבודה של מורים לכיתה, דבר שיאפשר באותו מספר של מורים להגדיל את מספר הכיתות ולהפחית את מספר התלמידים בכיתה.

בשיח הציבורי עדיין נשמעת לעיתים הטענה כי קשה ללמד בכיתה של ארבעים תלמידים. אמירה זו כמובן נכונה כשלעצמה, אך האם זו אכן המציאות במערכת החינוך בישראל? כדי להשיב על שאלה זו בדקנו את מספר התלמידים בכיתות הרגילות בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה בחינוך הרגיל.¹³ להלן פירוט הנתונים שעלו מהניתוח שערכנו.

החינוך היסודי

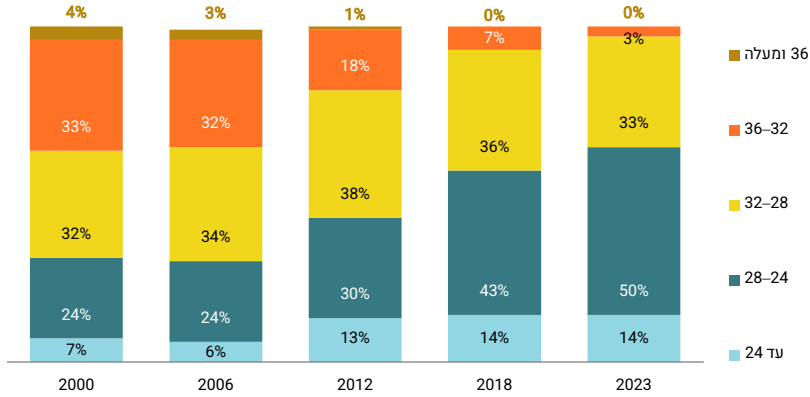
בשנת 2023 כמעט לא היו בחינוך היסודי כיתות שמספר התלמידים בהן עלה על 36, ורק 3% מהכיתות מנו 32–36 תלמידים (תרשים 4). הרוב המכריע של התלמידים למדו בכיתות בנות 24–32 תלמידים (83% מהכיתות) – בחינוך הממלכתי העברי מדובר ב-91% מהכיתות, בממלכתי-דתי ב-85%, בחרדי ב-71%, בערבי ב-76% ובחינוך הבדואי ב-83%. בחינוך הדרוזי אין כלל כיתות המונות יותר מ-28 תלמידים.

חשוב לזכור שרק לפני כעשור 19% מהכיתות מנו מעל 32 תלמידים, ולפני עשרים שנה נתון זה עמד על 37%. ההתפתחות בנושא הושגה בעקבות החלטה שהתקבלה בתקופת כהונתו של נפתלי בנט כשר החינוך להקטין בהדרגה את גודל הכיתות ולהעמיד אותו בסיוע התהליך על רף עליון של 32 תלמידים בכיתה. לצמצום מספר התלמידים בכיתה תרמו גם הירידה התלולה בשיעורי הפרייון במגזר הערבי, שהביאה לעצירה כמעט מוחלטת בגידול של מספר התלמידים בשכבה במגזר זה, ובנייה מסיבית של כיתות לימוד.¹⁴

13 בחטיבה העליונה בחנו בנפרד את הכיתות הרגילות ואת הכיתות הקטנות יותר, המיועדות על פי רוב לתלמידים בעלי הישגים נמוכים מרקע חברתי-כלכלי חלש כגון מב"ר, לב עיוני/טכנולוגי, ט"ב (טכנאים ובגרות), כיתות הכוון וכדומה, וגם כיתות למחוננים המאופיינות במספר תלמידים קטן יותר. בכיתות אלו מספר התלמידים קטן יותר, והן ייקראו להלן כיתות מוקטנות.

14 כאשר מספר הילדים באזור גיאוגרפי מסוים יורד ומערכת החינוך מסיבות שונות אינה מגיבה בשינוי אזורי הרישום, מספר התלמידים הממוצע בכיתה באותו אזור יורד גם הוא.

תרשים 4. התפלגות כיתות א'-ו' לפי מספר התלמידים בכיתה



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

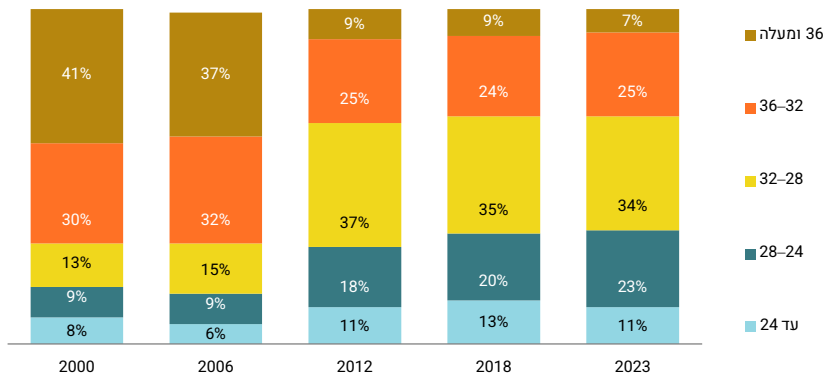
חטיבות הביניים

כפי שעולה בבירור מהשוואה למצב בחינוך היסודי ובחטיבות העליונות, עקב אכילס של מערכת החינוך בנושא גודל הכיתה הוא חטיבות הביניים.¹⁵ בעשור האחרון לא נרשם כל שיפור (תרשים 5). ב-2023 עדיין שליש מהתלמידים לומדים בכיתות שבהן מעל 32 תלמידים, כמו בשנת 2013. עם זאת, חשוב לציין שבשנת 2000 נתון זה עמד על 71%.

כמו בחינוך היסודי, גם בחטיבות הביניים המצב חמור במיוחד בחינוך הממלכתי העברי, שם 59% מהכיתות מונות מעל 32 תלמידים, לעומת 14% בלבד בחינוך הממלכתי-דתי, 14% בחרדי ו-15% בחינוך הערבי. בחינוך הבדואי והדרוזי כמעט אין כיתות המונות מעל 32 תלמידים (תרשים 6). יצוין כי בעשור האחרון בחינוך הערבי, הבדואי והדרוזי כמעט לא היו כיתות שבהן מעל 36 תלמידים. היעדר שיפור בגודל הכיתות בחטיבות הביניים בעייתי בעיקר משום שמדובר בנערים ונערות בגיל ההתבגרות – גיל פגיע במיוחד המתאפיין בין היתר בקושי לשמור על קשב וריכוז.

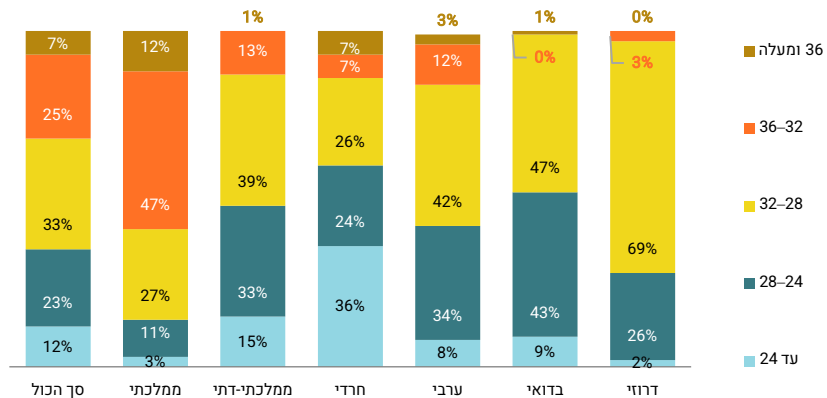
15 הדבר מפתיע מאוד, שכן בחטיבת הביניים מספר שעות התקן לכיתה גבוה מאוד (מעל 60 שעות לכיתה), מה שמאפשר ללא ספק הקטנה של מספר התלמידים בכיתה במקביל להקטנה של מספר שעות התקן.

תרשים 5. התפלגות כיתות ז'-ט' לפי מספר התלמידים בכיתה



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים 6. התפלגות כיתות ז'-ט' לפי מספר התלמידים בכיתה ולפי מגזר ופיקוח, 2023



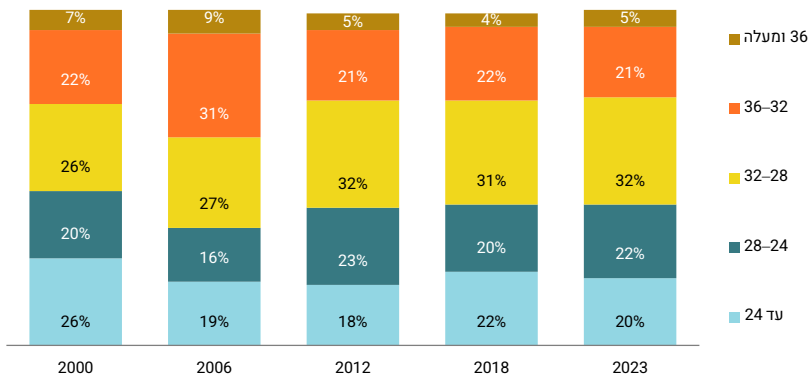
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

החטיבה העליונה

בחטיבה העליונה התמונה מורכבת יותר. שם אפשר כאמור להבחין בין כיתות רגילות ובין כיתות מוקטנות, המיועדות לתת מענה לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים אשר באים לרוב מרקע חברתי-כלכלי חלש (מב"ר, לב, טו"ב וכדומה). ניתן לומר שצמצום מספר התלמידים בכיתה הוא הדרך העיקרית של משרד החינוך להפעיל מדיניות של העדפה מתקנת. על כן החלטנו כאמור לבחון בנפרד את השינויים במספר התלמידים בכיתות הרגילות ובכיתות המוקטנות (תרשימים 7 ו-8). לצד זאת בחנו את השינוי במספר התלמידים בכלל המערכת (תרשים 9).

מן הנתונים עולה כי בשנים 2000–2023 חלקן של הכיתות הגדולות (מעל 32 תלמידים) מסך הכיתות הרגילות (שבהן אין מדיניות של העדפה מתקנת) ירד רק במידה מועטה, מ-29% בשנת 2000 ל-26% בשנת 2023 (תרשים 7).

תרשים 7. התפלגות כיתות י-י"ב לפי מספר התלמידים בכיתה – כיתות רגילות

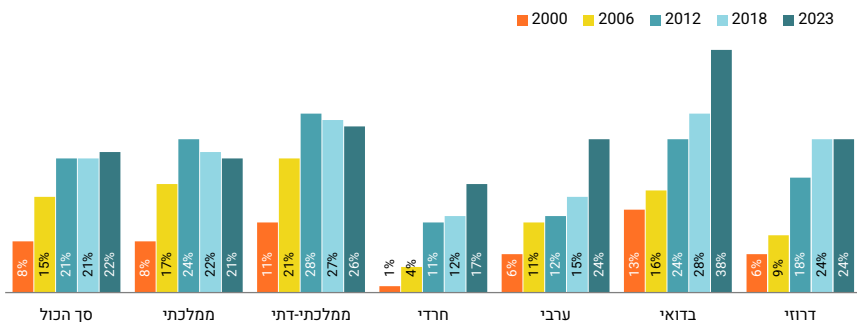


הערה: בכיתות רגילות הכוונה לכיתות שאינן מב"ר, לב, טו"ב וכדומה.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים 8 מצביע על כך שבניגוד למצב בכיתות הרגילות, שיעור התלמידים הלומדים בכיתות המוקטנות (מב"ר, לב, טו"ב וכדומה, שמופעלת בהן מדיניות של העדפה מתקנת) עלה בעשרים השנים האחרונות מ-8% ל-22%, ועיקר העלייה התרחשה בשנים 2000–2012. יש הבדל ניכר בין המגזר היהודי למגזר הערבי: במגזר היהודי השינוי במדיניות ההעדפה המתקנת חל בעיקר בין השנים 2000 ו-2012, ואילו במגזר הערבי הוא חל לאורך כל התקופה הנבדקת (2000–2023). היקף ההעדפה המתקנת במגזר הבדואי בולט במיוחד.

תרשים 8. חלקם של תלמידי כיתות י'-י"ב הלומדים בכיתות מוקטנות, לפי מגזר וסוג פיקוח

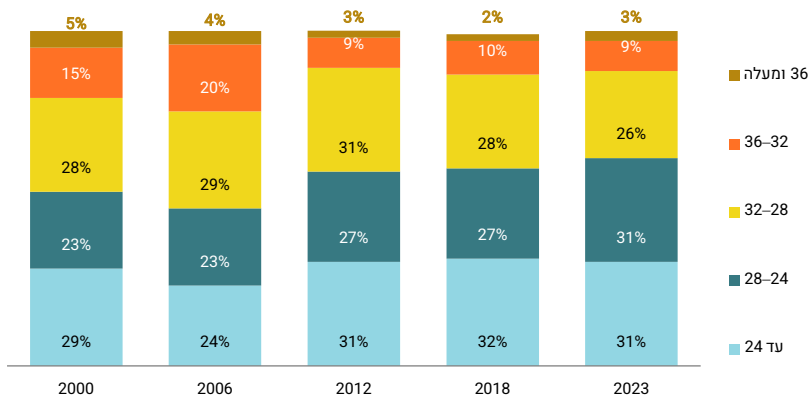


הערה: בכיתות מוקטנות הכוונה לכיתות דוגמת מבר', לב, ט"ב וכדומה.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

בחינת ההתפלגות של כיתות החטיבה העליונה על פי גודלן בכלל מערכת החינוך מראה כי במשך יותר משני עשורים המצב השתנה רק במעט (תרשים 9): שיעור הכיתות הקטנות (עד 24 תלמידים) עלה מ-29% בשנת 2000 ל-31% ב-2023, ושיעור הכיתות הגדולות (36 תלמידים ויותר) ירד באותה תקופה מ-5% ל-3%. המסקנה המתבקשת היא שמדיניות ההעדפה המתקנת לא שינתה באופן מהותי את התפלגות הכיתות מבחינת גודלן. הנקודה הבולטת בהקשר זה היא שבעשור האחרון שיעור הכיתות הקטנות במגזר היהודי ירד, ולעומת זאת שיעורן במגזר הערבי בכללותו עלה בשיעור ניכר.

תרשים 9. התפלגות כיתות י'-י"ב לפי מספר התלמידים בכיתה – כלל מערכת החינוך



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

הישגים לימודיים

הישגים במבחנים בין-לאומיים

מאז הפרסום האחרון שלנו (בלס, 2022) פורסמו תוצאותיהם של שני מבחנים בין-לאומיים – מבחן פירלס (PIRLS), הבוחן את הישגיהם של תלמידי כיתות ד' באוריינות קריאה, ומבחן פיזה (PISA), שבו נבחנים תלמידים בני 15 שרובם לומדים בכיתה י' במתמטיקה, במדעים ובקריאה. נסייג ונאמר שיש להתייחס לתוצאות המבחנים הללו בזהירות משום שהם נערכו לאחר מגפת הקורונה, שהשפיעה על מערכות חינוך במדינות רבות בעולם, ובכלל זה בישראל.

ממצאי המחקר של ראמ"ה שמנתח את תוצאות המבחנים הללו עולה כי במבחן פירלס הייתה ירידה חדה בממוצע ההישגים של תלמידי ישראל בהשוואה למבחן שנערך בשנת 2016, הן בקרב התלמידים החזקים והן בקרב החלשים. הפער בין מגזר דוברי העברית למגזר דוברי הערבית הצטמצם, אך צמצום זה מקורו בירידה חדה בהישגי התלמידים דוברי העברית לצד יציבות בהישגי דוברי הערבית ולכן אין בכך משום שיפור. השוואה בין-לאומית מלמדת שהירידה בהישגי התלמידים בקריאה אמנם משותפת למדינות רבות, אבל בישראל הירידה חדה יותר (ראמ"ה, 2021). במבחן פיזה, לעומת זאת, הייתה יציבות בהישגי ישראל בשעה שברוב המדינות הייתה ירידה משמעותית בהישגים, והדבר הביא לשיפור במיקומה היחסי של ישראל במדרג המדינות המשתתפות בהשוואה לשנת 2018. נציין שמדובר בממצא מעניין במיוחד היות שבישראל מספר הימים שמערכת החינוך לא פעלה בזמן הקורונה היה בין הגדולים. עוד נמצא כי הפערים בין תלמידים על רקע הבדלים חברתיים-כלכליים התרחבו בהשוואה לשנת 2018, בייחוד במתמטיקה. הפערים המגזריים, לעומת זאת, הצטמצמו מעט, אך עדיין קיימים פערים גדולים מאוד לטובת דוברי העברית, בעיקר בקריאה. מבחינת מגדרית, הירידות בהישגי הבנות בכל שלושת התחומים, במקביל לשיפור בהישגי הבנים, צמצמו את הפערים שהיו לטובת הבנות, ובמתמטיקה הם אף הפכו אותם. ממצא מעניין נוסף הוא שהישגי הבנות החרדיות בקריאה הם הגבוהים ביותר, ובמתמטיקה הם משתווים להישגי הבנות בחינוך הממלכתי העברי (ראמ"ה, 2022).

הדיון בהישגיהם של תלמידי ישראל לעומת אלה של המדינות האחרות בתקופה שאחרי משבר הקורונה הוא חשוב ומעניין, וללא ספק ימשיך להעסיק את קהילת החוקרים בשנים הבאות. בשנה הקרובה צפויות להתפרסם תוצאות מבחן טימס (TIMSS) – הבוחן את רמת השליטה של תלמידי כיתות ח' במתמטיקה ובמדעים – שנערך השנה. תוצאות אלו יאפשרו לנו להעריך את מידת הפגיעה של הקורונה בתלמידי ישראל מזווית נוספת. נרחיב על כך בסקירתנו בשנה הבאה.

הישגי המגזר הדרוזי בבחינות הבגרות

אם יש תופעה מרתקת הנוגעת להישגים בחטיבה העליונה הרי היא הישגיה של מערכת החינוך הדרוזית, בייחוד משום שאין מדובר בהישג חד-פעמי יוצא דופן של בית ספר זה או אחר כי אם בהישג של המגזר כולו. במחקרים קודמים כבר הראינו את ההתקדמות הגדולה של המגזר הדרוזי במניעת נשירה (ינאי ואחרים, 2019) – הם הצליחו לצמצם את תופעת הנשירה הרבה יותר מאשר מגזרים אחרים, וכבר ב-2017 שיעורי הנשירה אצלם התקרבו לאלה שבמגזר היהודי (והיום הם כנראה נמוכים יותר). גם מסקירה שערכה מכללת הגליל המערבי, שפורסמה ב-2022, עולה ששיעור הנשירה במגזר הדרוזי נמוך בהרבה מזה שבמגזר הערבי המוסלמי ועולה רק במקצת על זה שבמגזר הנוצרי (המכון האקדמי לחקר החברה והתרבות הדרוזית, 2022). היבט איכותי אחר של מערכת החינוך העל-יסודי במגזר זה הוא שיעור התלמידים – ובייחוד התלמידות – הלומדים במסלול הטכנולוגי (פוקס ואחרים, 2018). קשה שלא להתפעל מן העובדה ששיעור הבנות הדרוזיות הלומדות במסלול זה גדל פי שלושה ויותר בתוך שני עשורים, וב-2017 הוא היה גבוה אף משיעור הבנים בחינוך הממלכתי העברי הלומדים בו (גם שיעור הבנים הדרוזים הלומדים בחינוך הטכנולוגי הגבוה היה גבוה מזה שבחינוך העברי).

המגזר הדרוזי בולט גם בהצלחתו בבחינות הבגרות (לוח 5). בעינינו ההישג החשוב ביותר הוא הגידול בשיעור הניגשים לבחינות – דבר המצביע הן על ההתמודדות עם הנשירה והן על הנכונות להגיש לבגרות את כל התלמידים שהגיעו לכיתה י"ב.¹⁶ שיעור תלמידי החינוך הדרוזי הניגשים לבחינות הבגרות הוא הגבוה ביותר מבין כל המגזרים (אם כי יש להביא בחשבון שבמגזר היהודי הנתונים כוללים את תלמידי המגזר החרדי, מה שמוריד את שיעור הניגשים). תלמידי המגזר הדרוזי בולטים גם בשיעור הזכאים לתעודת בגרות – בשנת הלימודים תשפ"א (2020/2021) הגיע שיעורם ל-92.3%, הרבה מעל שיעורי הזכאות בחינוך הממלכתי העברי ובמגזרים האחרים דוברי הערבית. העלייה המהירה בשיעורי הזכאות התרחשה בתוך חמש שנים בלבד.

16 כפי שכבר הראינו, היות ששיעורי הנשירה הכלליים נמוכים מאוד במגזר זה אי-אפשר לייחס את השיעורים הגבוהים של הניגשים לבחינות למדיניות של הנשרה מכוונת.

לוח 5. שיעור ממוצע של הזכאות לבגרות, תשפ"א לעומת תשע"ו, ההפרש בין השנים ושיעור השינוי

שיעור השינוי	הפרש (נקודות אחוז)	תשפ"א 2020/21	תשע"ו 2015/16	מגזר/פיקוח
22.0%	16.7	92.3	75.6	דרוזי
26.7%	13.0	61.6	48.6	בדואי
22.1%	12.7	70.1	57.4	חרדי
17.1%	10.6	72.4	61.8	ערבי
13.5%	9.7	81.3	71.6	ממלכתי עברי
11.0%	8.6	87.1	78.4	ממלכתי-דתי
14.0%	9.7	79.2	69.5	סך הכול

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לבסוף נציין את השינויים בשיעור התלמידים הזכאים לבגרות עם חמש יחידות מתמטיקה (לוח 6). גם כאן המגזר הדרוזי ניצב בראש.

לוח 6. שיעור ממוצע של הזכאות לבגרות עם 5 יחידות במתמטיקה, תשפ"א לעומת תשע"ו, ההפרש בין השנים ושיעור השינוי

שיעור השינוי	הפרש (נקודות אחוז)	תשפ"א 2020/2021	תשע"ו 2015/2016	מגזר/פיקוח
36.8%	5.6	20.8%	15.2%	דרוזי
61.3%	7.6	20.0%	12.4%	ממלכתי-דתי
46.0%	5.8	18.4%	12.6%	ממלכתי עברי
33.3%	2.9	11.6%	8.7%	ערבי
306.7%	4.6	6.1%	1.5%	חרדי
-2.63%	0.1-	3.7%	3.8%	בדואי
50.5%	5.2	15.5%	10.3%	סך הכול

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לעיתים נשמעת טענה ששיעורי הזכאות הגבוהים של תלמידי המגזר הדרוזי בבחינות הבגרות מקורם בהעתקות. טענה זו אפשר לבחון באמצעות נתוני משרד החינוך, המדווחים הן על שיעור השאלונים שבהם ציון בית הספר גבוה במידה ניכרת (מעל 20%) מציון הבחינה והן על שיעור השאלונים הפסולים. במגזר הדרוזי שיעור השאלונים הפסולים עמד בשנים האחרונות על כאחוז אחד, והשיעור הממוצע של השאלונים שבהם ציון בית הספר היה גבוה משמעותית מציון הבחינה עמד על כ-3%, בדומה למגזרים ולסוגי הפיקוח האחרים. נתונים אלה מוכיחים שמרכיב ההעתקות או ציוני בית ספר מוגזמים אין בהם כדי להסביר את השיפור בשיעורי הזכאות.

כדי לעמוד על הגורמים להישגיו הגבוהים של החינוך הדרוזי דרוש מחקר מקיף, אבל בינתיים נציין כמה עובדות שייתכן שהשפיעו עליו לטובה.

- **דמוגרפיה:** על פי נתוני הלמ"ס, בסוף 2021 כרבע (24.2%) מהאוכלוסייה הדרוזית היו ילדים בני 0-14.¹⁷ שיעור הפריון הכולל לאישה דרוזית נמצא במגמת ירידה מאמצע שנות השישים; בשנת 1964 הוא נאמד ב-7.92 ילדים לאישה, ואילו בשנת 2022 הוא עמד על 1.85 (ראו פרק הדמוגרפיה בספר זה). זהו השיעור הנמוך ביותר בקרב קבוצות האוכלוסייה בישראל (למעט "אחרים" והערבים הנוצרים). סביר מאוד להניח שהירידה במספר הילדים במשפחה משפיעה לחיוב על ההשקעה ההורית לילד על כל מרכיביה וביטוייה, ובעקבות זאת גם על הישגי התלמידים.

- **תקציב:** מנתוני משרד החינוך עולה שהחינוך הדרוזי נהנה מתקציבים גבוהים מאלו הניתנים למערכות החינוך האחרות.¹⁸ בחינוך היסודי הדבר נכון לאורך כל התקופה שבין תשע"ב לתשפ"א – הפער בתקציב בין תלמיד במגזר הדרוזי לתלמיד במגזר הממלכתי העברי בתקופה זו היה גבוה מ-3,000 ש"ח בשנה.¹⁹ מערכת החינוך הדרוזית היא המערכת היחידה בישראל שנהנית כל השנים מתוכנית יום חינוך ארוך, המעניקה גם היא יתרון של ממש ביחס למערכות החינוך האחרות. גם התקציב הממוצע לתלמיד בחטיבה העליונה בחינוך הדרוזי – שתמיד היה נמוך מזה של תלמיד בחינוך הממלכתי העברי – עלה משמעותית בשנת הלימודים תשפ"א והיה לגבוה ביותר במערכות החינוך בישראל כיום.

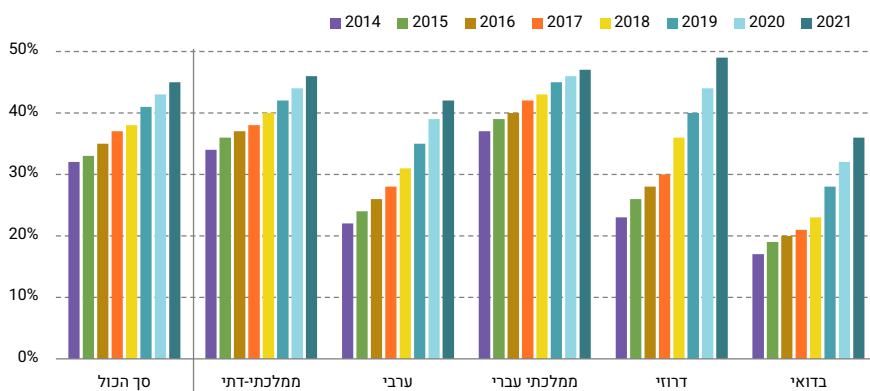
17 האוכלוסייה הדרוזית בישראל: לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב 2023, 23 באפריל 2023.

18 ראו פרק ג' - שקיפות בחינוך לצמצום פערים במערכת החינוך.

19 צריך לזכור כמובן את ההבדלים בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים, וכן את העובדה שבמגזר היהודי נכלל החינוך החרדי, שתקצובו נמוך יותר.

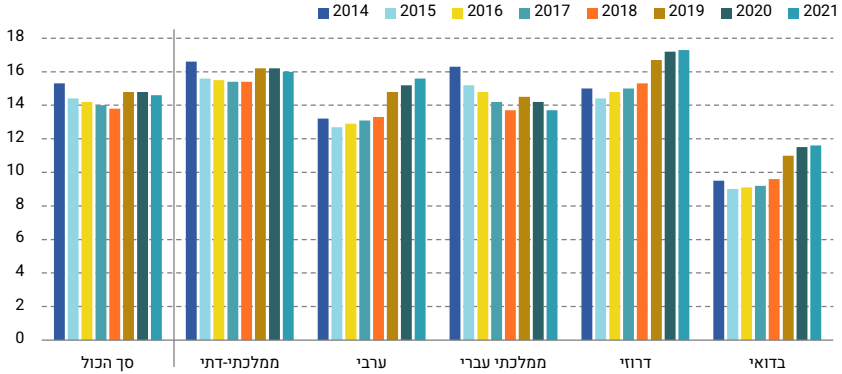
- **גודל כיתה:** כאמור, הטענה כי גודל הכיתה משפיע על ההישגים אינה מוסכמת על החוקרים, אך אין ספק שהוא משפיע על איכות החיים ועל עבודתם של המורים והמורות. מאז שנת 2016, מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי במגזר הדרוזי הוא הנמוך ביותר במערכת החינוך בישראל. בחטיבת הביניים בשנים 2000–2010 מספר התלמידים בכיתה היה גבוה יותר מהמוצע הארצי, אבל מאז 2015 הוא מעט נמוך יותר. בחטיבה העליונה, בשנת 2000 מספר התלמידים בכיתות הרגילות²⁰ היה הגבוה ביותר, אולם משנת 2015 הוא נמוך מהמוצע הארצי וגבוה רק ממספר התלמידים בכיתה בחינוך הממלכתי-דתי. בכיתות המוקטנות, בתחילת התקופה הנבדקת (2000–2023) שיעור הכיתות במגזר הדרוזי שבהן הופעלה העדפה מתקנת מבין כלל כיתות החטיבה העליונה במערכת החינוך היה נמוך מהמוצע הארצי, אולם בסופה הוא היה גבוה ממנו.
- **מורים ומורות:** שני המשתנים שמקובל לבדוק כאשר דנים באיכותם של המורים והמורות הם השכלה (תרשים 10) וותק (תרשים 11). בתשפ"א היה הוותק הממוצע בקרב המורים והמורות הדרוזים 17.3 שנים (הגבוה ביותר מבין כל המגזרים וסוגי הפיקוח), ושיעור בעלות ובעלי התואר השני עמד על 49%, גם הוא הגבוה ביותר.

תרשים 10. שיעור המורים והמורות בעלי תואר שני, לפי מגזר



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים 11. ותק ההוראה של מורים ומורות במערכת החינוך, לפי מגזר



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לסיכום, שלל גורמים – חלקם קשורים בהתפתחויות דמוגרפיות וחברתיות-כלכליות בחברה הדרוזית וחלקם במדיניות משרד החינוך – אפשרו למערכת החינוך הדרוזית להתפתח ולהשתפר בקצב מהיר יותר מזה של מערכות החינוך של המגזרים האחרים.

זרקור

ההצעות האחרונות לרפורמה בבחינות הבגרות

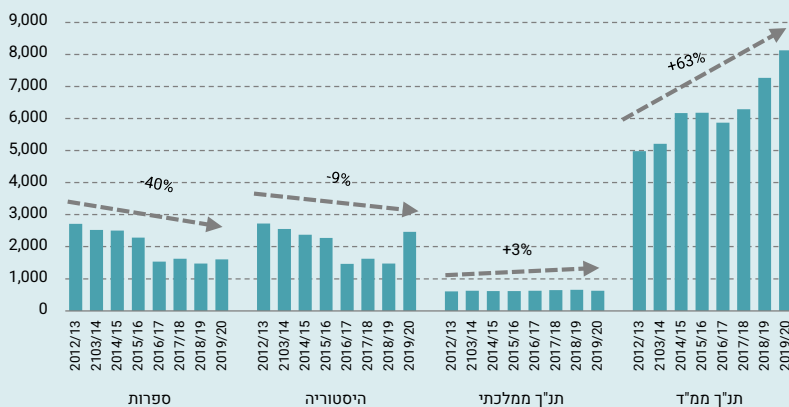
עם כניסתו לתפקיד, ממש בטקס שבו החליף את שרת החינוך הקודמת, הכריז שר החינוך החדש ח"כ יואב קיש על ביטול הרפורמה בבחינות הבגרות שעליה החליטה השרה היוצאת ד"ר יפעת שאשא-ביטון. המרכיב המרכזי ברפורמה של השרה הקודמת היה ביטול חובת ההיבחנות בבגרות במקצועות מדעי הרוח והחברה (לדוגמה תנ"ך, ספרות והיסטוריה), ואילו השר החדש החזיר את חובת ההיבחנות במקצועות הללו.²¹ הביקורת העיקרית שהשמיעו מבקרי הרפורמה של השרה הקודמת הייתה שביטול חובת ההיבחנות במקצועות מדעי הרוח והחברה יוריד מערכם בעיני התלמידים, ואולי אף חמור מכך – יביא להיעלמותם מתוכנית הלימודים. בין שהתנהגותו של השר החדש הייתה ראויה ובין שלא, חשוב להבהיר שחוסר ההערכה למקצועות מדעי החברה והרוח ומצבם העגום היו קיימים הרבה לפני שגובשה הרפורמה של השרה שאשא-ביטון. הסיבה לכך, לדעת כותב פרק זה, היא כשל ערכי וחינוכי של מערכת החינוך, שהמסר שהיא משדרת הוא שהמקצועות הללו אינם חשובים, ומה שחשוב הם רק המקצועות שיכולים לתרום לחיים בעתיד מבחינת תעסוקה, הכנסה ומעמד חברתי-כלכלי.

* הזרקור מבוסס על פוסט מאת נחום בלס ושרית סילברמן שפורסם בבלוג של מרכז טאוב בפברואר 2023.

21 חשוב להדגיש כי מדובר בביטול חובת ההיבחנות ולא בביטול חובת הלימוד של מקצועות אלה.

תרשימים 12 ו-13 מצביעים על מיעוט התלמידים הבוחרים להיבחן ברמה גבוהה במקצועות מדעי הרוח והחברה, לעומת ריבוי התלמידים הבוחרים להיבחן בחמש יחידות לימוד במתמטיקה ובאנגלית. אפילו בתנ"ך, המקצוע היחיד שנרשמה בו עלייה במספר הנבחנים לאורך העשור האחרון (בחינוך הממלכתי-דתי, שם כמובן מייחסים למקצוע זה חשיבות יתרה), נבחנו בשנת 2020 כ-8,000 תלמידים, לעומת כ-16,000 תלמידים שנבחנו במתמטיקה וכמעט 50,000 באנגלית.²² במקצוע האזרחות המצב מדאיג במיוחד: שיעור הנבחנים בחמש יחידות לימוד עמד באותה שנה על כ-0.3%, ואולי יש בכך כדי להסביר את חוסר ההבנה שמגלה הציבור הצעיר בישראל בכל הנוגע למהות הדמוקרטיה ולעקרונות הבסיסיים של הפרדת הרשויות, לטיב היחסים הראוי בין רוב למיעוט וכדומה.

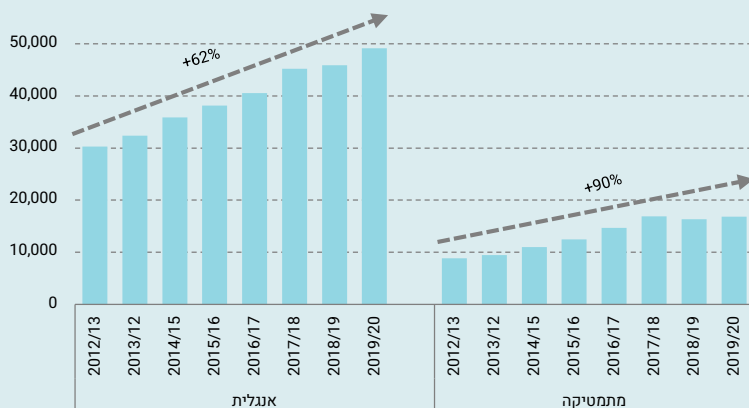
תרשים 12. מספר הנבחנים בחמש יחידות לימוד בתנ"ך, היסטוריה וספרות, 2012–2020



מקור: נחום בלס ושרית סילברמן, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס; התנועה לחופש המידע

22 העלייה במספר התלמידים הבוחרים להיבחן בחמש יחידות בתנ"ך בחינוך הממלכתי-דתי מעניינת ויוצאת דופן, וראוי לבדוק אם לא חלו שינויים בתנאי הבחינה במקצוע זה.

תרשים 13. מספר הנבחרים בחמש יחידות לימוד במתמטיקה ואנגלית, 2012–2019



מקור: נחום בלס ושרית סילברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

הבחירה ללמוד מקצוע במספר יחידות לימוד העולה על המינימום הנדרש היא מדד טוב לעניין ולחשיבות שהתלמידים, ובמידה רבה גם הוריהם, מייחסים לו, ויש להניח שהם ימשיכו ללמוד אותו גם ללא חובת היבחנות. לפיכך, אם רוצים לבטל את חובת היבחנות במקצוע מסוים בלי שייפגעו איכות הלמידה, רמת ההעמקה ומספר הלומדים, מוטב, לדעת כותב פרק זה, לבטל אותה במקצועות שהביקוש להם גדול ולא במקצועות שהביקוש להם ממילא נמוך מאוד.

מה שנדרש אפוא הוא לאו דווקא להחזיר את חובת היבחנות במקצועות מדעי החברה והרוח, אלא להעמיד לדיון את עצם הצורך בקיומן של בחינות הבגרות, ובד בבד לקיים רוויזיה מקיפה בתכנים ובדרכי ההוראה של מקצועות מדעי החברה והרוח כך שתלמידי ישראל ירצו ללמוד אותם. העלייה המהירה והתלולה בשיעור לומדי המתמטיקה והאנגלית בשנות כהונתו של נפתלי בנט כשר החינוך, שלא חלה בשל שינוי בדרישות המינימום אלא בעקבות מאמץ נחוש ומרוכז, מראה שהדבר בר השגה.

במקום להתמקד בדרכים למדוד את תלמידינו אפשר לטפח בהם ערכי יסוד התואמים את מטרות החינוך כפי שהוגדרו בחוק חינוך ממלכתי. כל זאת לצד עידוד המוטיבציה וטיפוח סקרנות, התעניינות ואהבת הלמידה כשלעצמה – תכונות שישרתו את התלמידים בהמשך חייהם ויסייעו בהפיכתם לאזרחים מעורבים ותורמים לחברה.

כוח האדם בהוראה

את הדיון בהתפתחות מערכת החינוך בישראל אי-אפשר לנתק מן הסערה הציבורית המלווה בכל שנה את פתיחת שנת הלימודים בנוגע לסוגיית המחסור בכוח אדם בהוראה. היות שבסקירה שפורסמה בשנה שעברה (בלס, 2022) עסקנו בסוגיה זו בהרחבה, כעת נאמר רק שנתוני הלמ"ס שפורסמו לאחר פתיחת שנת הלימודים תשפ"ג חיזקו את הערכתנו הקודמות, שלפחות בהווה אין מחסור במורות ובמורים, לא ברמה הכלל-ארצית ואף לא לפי שלבי חינוך, מגזרים או סוגי פיקוח.²³ הדברים נאמרים בלי להטיל ספק בתחושותיהם של המנהלים והמנהלות, של הממונים על החינוך ברשויות המקומיות ושל בכירים במשרד החינוך, שלפיהן מחסורים נקודתיים כאלה קיימים. עם זאת, ממש לפני פתיחת שנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ד) הסביר שר החינוך כי לפי הנתונים היבשים היחס תלמידיים-מורה נותר יציב ואף ירד מ-12 תלמידים למורה ל-10.6, והדגיש כי מדובר במחסור של כאלף מורים במערכת המונה כ-250 אלף מורים.²⁴ ואמנם, גם הפעם שנת הלימודים נפתחה כסדרה ולא נצפו זעזועים של ממש במספרי המורים והמורות ובכישוריהם.

את הטענות על מחסור במורים ובמורות אי-אפשר לנתק גם מן העובדה שהן נשמעו במקביל לדיונים בהסכמי השכר עם המורים – בשנה שעברה עם הסתדרות המורים והשנה עם

23 גם שנת הלימודים תשפ"ד נפתחה לדברי שר החינוך "ללא תקלות". מובן שההגדרה "ללא תקלות" אינה פוסלת את האפשרות שבמקומות שונים נקלטו מורים שאינם מתאימים לתפקידם, שצומצמה הוראת מקצועות מסוימים או שמחנכות מלמדות שתי כיתות. דברים לאשורם נוכל לדעת רק לאחר שיפורסמו נתוני הלמ"ס על עובדי ההוראה בתשפ"ד, המתפרסמים בדרך כלל כמה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים.

24 ראו באתר משרד החינוך, הודעה בנושא המחסור במורים בישראל.

ארגון המורים.²⁵ באיזו מידה השפיעו הסכמי השכר החדשים על סוגיית המחסור במורים נוכל לראות רק במהלך השנים הקרובות. בשלב זה לא נראה שלהסכם השכר עם המורים בחינוך היסודי וחטיבת הביניים שנחתם בשנה שעברה הייתה השפעה של ממש, אך כאמור, עדיין מוקדם לקבוע.

הסעיף בהסכם עם ארגון המורים (המייצג את המורים בחינוך העל-יסודי) שבסופו של דבר הביא לפריצת דרך ולמניעת השביתה הוא זה שקובע שהמורים והמורות יוסיפו שעה פרונטלית במסגרת עבודתם תמורת ויתור של משרד החינוך על שלוש שעות פרטניות. שר החינוך הצהיר שבכך הוא "מרוויח" אלפיים מורות ומורים, אולם בעינינו טיעון זה שגוי; התוצאה המעשית היא לא תוספת שעות עבודה למורים ולמורות כי אם הפחתה נטו של כ-5% משעות העבודה הנדרשות מהם (שעתיים מתוך 40). מוטב היה להגיע להסכם שלפיו המנהלת רשאית להציע למורות שהיא זקוקה להן תוספת שכר משמעותית עבור כל שעה נוספת מעבר למשרה מלאה. כך היה אפשר לעודד מורים ומורות לעבור למשרה מלאה אם בית הספר חפץ בכך, בלי שהדבר ייחשב להם כזכות מוקנית בעתיד.

אולם זה אינו הנזק העיקרי של סעיף זה. ויתור על שלוש שעות פרטניות תמורת תוספת של שעה פרונטלית יש בו משום כרסום במעמד המורים והמורות ובאיכות מערכת החינוך. לכאורה מדובר בהבדל מינהלי קטן במשרת המורה. אולם למעשה זוהי נסיגה מאחד ההישגים העיקריים של הסכם "עוז לתמורה" שנחתם בין ארגון המורים לממשלה בשנת 2011 ובו נאמר כי "השעות הפרטניות [שבהן מורה עובד עם קבוצות קטנות של עד 5 תלמידים] ישמשו לצורך מתן תגבור לימודי, הרחבה והעמקה למגוון תלמידים ולהעמקת השיח המשמעותי בין המורה לתלמידיו" (משרד החינוך, 2013). שעות אלה היו בזמנו הישג אדיר שנועד לאפשר שיפור של ממש באיכות ההוראה, סיוע לתלמידים מתקשים וצמצום פערים. בו בזמן, השעות האלה גם נועדו לסייע לרווחת המורה ולהקטין את השחיקה משום שבזכותן לפחות חלק מיום העבודה של המורה אינו מתרחש בכיתות עמוסות ועתירות בעיות משמעת. הכללת השעות הפרטניות ושעות ההכנה כחלק אינטגרלי ממשרת המורה גם עיגנה למעשה את הטיעון המרכזי של המורים כי עבודתם משתרעת על הרבה שעות מעבר לשעות הפרונטליות. הקביעה כאילו שעה פרונטלית שווה לשלוש שעות פרטניות מערערת את הבסיס לטענות המורים בדבר השעות הרבות שהם מקדישים בעבודתם מעבר לשעות הפרונטליות. כמו כל רפורמה, גם במקרה זה לקח למערכת שנים ארוכות ליישם את השעות הפרטניות תוך השקעת משאבים לא מבוטלים. ההסכם החדש מבטל מחצית מן ההישג של הסכם "עוז לתמורה", ובמיוחד פוגע בתלמידים החלשים ובמורות ובמורים עצמם. המהלך מסיג את המערכת הרבה שנים לאחור.

25 בהקשר זה נעיר כי עצם קיומם של שני ארגוני מורים נפרדים יוצר ביניהם תחרות סמויה על ההישגים במשא ומתן שהם מנהלים עם משרד החינוך ומשרד האוצר, ובכך נוצר מתח במערכת וקושי להגיע להסכמים יציבים.

סיכום

בפרק זה נגענו בנקודות שונות המאירות את ארבעת המוקדים שעסקנו בהם בסקירות על מערכת החינוך בשנים קודמות: המשאבים והתקציב, התכנים הלימודיים וההישגים, הדמוגרפיה, וכוח האדם העומד לרשות המערכת. הפעם בחרנו להאיר בכל אחד מהם זווית ספציפית. בתחום התקציב עסקנו בשינויים שהוכנסו בתקציב בשנה האחרונה ובגודל הכיתה, בתחום הדמוגרפיה תיארו את שהתרחש במערכת החינוך המיוחד, בתחום התכנים וההישגים תיארו את השינויים האחרונים בבחינות הבגרות ואת התמורות בחינוך במגזר הדרוזי, ובתחום כוח האדם עסקנו בקצרה בהסכם השכר שנחתם עם ארגון המורים.

בפרק הצבענו גם על הישגים וכישלונות. בצד ההישגים ניתן למנות את הקטנת הצפיפות בבתי הספר היסודיים ואת הישגיו של המגזר הדרוזי, ואילו בצד הכישלונות ציינו את המתרחש בחינוך המיוחד ואת השינויים שהוכנסו לאחרונה בבחינות הבגרות. הדברים מלמדים שאימוץ מדיניות נכונה, לצד השקעת מאמץ ונחישות, יכולים לשאת פירות, אך לפעמים, למרות הכוונות הטובות, השינויים שנעשים אינם מביאים לתוצאה המקווה.

בעניין המשבר בחינוך המיוחד, ראוי לבחון אפשרות להשוות את תנאיהם של התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות המשולבות לאלה של התלמידים במסגרות הנפרדות. כוונתנו היא להקטנת הכיתות, הארכה וולונטרית של יום הלימודים, לימודים בחופש הגדול והזנה לכלל התלמידים. בכך יתבטל התמריץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים לשלוח אותם למסגרות נפרדות. מדובר כמובן במהפך אסטרטגי במערכת החינוך, המחייב חשיבה מעמיקה וזהירות רבה, אך מבדיקות ראשוניות שערכנו הוא אפשרי הן מבחינת כוח האדם והן מבחינת המשאבים התקציביים העומדים לרשות המערכת.

מקורות

- בלס, נ' (2020). מערכת החינוך בישראל בזמן משבר הקורונה: שלושה מתווים חלופיים. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 363–387). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' (2022). הישגי מערכת החינוך בישראל: מבט-על. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2022** (עמ' 95–138). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ובלייך, ח' (2020). **ההוצאה לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי**. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 389–422). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', בנטל, ב', ודבאוי, מ' (2023). **יחסי הגומלין בין גודל הכיתה ומספר שעות הלימוד והשפעתם על הישגים לימודיים**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ובלייך, ח' (בהכנה). **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה, 2014–2021**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דטל, ל' (2023, 5 באוקטובר). **היועמ"שית בודקת טענות לאי-סדרים וליקויים בהעברת תקציבי עתק לחרדים. דה מרקר**.
- הומינר-רוזנבלום, א', צ'רנוביצקי, מ', ואלוביץ', ט' (2023). **ההפיכה המשטרית בחינוך: ניתוח עומק של הקצאות הכספיים הקואליציוניים בתקציב 2023–2024 בתחום החינוך, בדגש על החינוך החרדי**. קרן ברל כצנלסון.
- הלמ"ס (2023). הודעה לתקשורת (18.7.2023): **עובדי הוראה בחינוך המיוחד, תשפ"ג (2022/23)**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המכון האקדמי לחקר החברה והתרבות הדרוזית (2022). **הדרוזים בישראל: תמונת מצב כללית, 2022**. המכללה האקדמית גליל מערבי, המכון האקדמי לחקר החברה והתרבות הדרוזית.
- וייסבלאי, א' (2023). **מערכת החינוך המיוחד**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ינאי, ג', פוקס, ה', ובלס, נ' (2019). **לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה**. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 253–276). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- משרד החינוך (2013). **רפורמת עוז לתמורה: פדגוגיה, ארגון וניהול**. משרד החינוך, המינהל הפדגוגי.
- פוקס, ה', ינאי, ג', ובלס, נ' (2018). **החינוך הטכנולוגי-מקצועי: מגמות והתפתחויות בשנים 2006–2017**. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 11–195). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ראמ"ה (2021). **מחקר פירלס 2021: אוריינות קריאה בקרב תלמידי כיתות ד' – תמונת מצב**. רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך.
- ראמ"ה (2022). **מחקר פיזה 2022: אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה – תמונת מצב לתלמידים בני 15**. רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך.