

**בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת
תמונת מצב של החינוך הישראלי
2009**

שלמה סבירסקי נוגה דגן-בוזגלו

תקציר

ישראל מעולם לא הצליחה לכונן מערכת חינוך מדינתית אחידה ושווה לכל נפש. המאפיין הבולט ביותר של החינוך הישראלי הוא הבידול – לאומי, דתי, מעמדי. בידול זה אינו תוצר של תפיסת-עולם פלורליסטית רב-תרבותית אלא של הסדרים פוליטיים וכלכליים רבי-שנים, שחלקם הושג בהסכמה וחלקם בכוח. הבידול, כיוון שהוא מעוגן ביחסי-כוח פוליטיים וכלכליים, מלווה במידה גדולה מאוד של אי שוויון.

הבידול מתבטא בכמה מישורים:

במישור הניהולי, המערכת מורכבת ממספר זרמים הכפופים באופן רשמי למשרד החינוך, אך בפועל נהנים ממידה רבה של עצמאות כאשר שר החינוך מנהל בעיקר את "החינוך הממלכתי" החילוני. החינוך הממלכתי הדתי והחינוך החרדי מהווים ממלכה בתוך ממלכה וגם בתי הספר הערבים השייכים ל"חינוך הממלכתי" מנוהלים על ידי אגף נפרד.

במישור הפדגוגי מתבטא הבידול ביצירת מספר רב של מסלולי לימוד ומסגרות, שבכל אחד מהם לומדים התלמידים על פי תכנית שונה ובהתאם, מנותבים לרמות הישגים שונות ולנקודות סיום שונות. מדובר בהפרדה בין מסלולי לימוד עיוניים למסלולים מקצועיים, חלוקה להקבצות והחל משנות התשעים בתי ספר וכיתות "ייחודיים" הכוללים תכניות לימוד מועשרות בתחומים שונים. כל זאת בנוסף לשוני בתכניות הלימוד על פי זרמים אידיאולוגיים.

היבט אחר של הבידול נוגע לפיצול והפרדה בין אוכלוסיות תלמידים על פי קוים עדתיים, לאומיים ומעמדיים. עם הקמת המדינה נוצר הבידול העדתי שהבדיל בין ותיקים, ברובם יוצאי אירופה ובין העולים מארצות ערב שרובם למדו בבתי ספר נפרדים ביישובים החדשים או בכיתות נפרדות בבתי ספר ותיקים. בסוף שנות ה-70, עם הפיכת "כוחות השוק" לגורם דינאמי עיקרי במערכת החינוך, החל בידול המוכתב יותר ויותר על ידי שיקולים מעמדיים, כאשר משפחות מקרב המעמד הבינוני-גבוה שהתהווה בשנות הצמיחה הכלכלית, החלו לנצל את כוחם כדי להקנות לילדיהן השכלה משופרת תוך התבדלות מן

הפועלים, המזרחים והערבים. הבידול המעמדי צבר תאוצה עם הרפורמה של 1968, שיצרה את חטיבות הביניים. הרפורמה לוותה בתכנית של אינטגרציה בין-עדתית, שעיקרה שילוב תלמידים מזרחים בחטיבות הביניים החדשות. האינטגרציה לא הצליחה למחוק ואף לא לטשטש את קו הבידול הבין-עדתי. רוב התלמידים המזרחים הועבר בתום חטיבת הביניים לחטיבה עליונה מקצועית, ומשפחות מבוססות, הן מהחינוך הממלכתי והן מזה הממלכתי-דתי, נאבקו, בכלים משפטיים ופוליטיים ובמידה רבה של הצלחה, בתכנית האינטגרציה, תכנית שמשרד החינוך ממילא לא התעקש די הצורך על יישומה. הבידול תפס תאוצה לאחר 1985 עם צמצום תפקיד משרד החינוך כגורם המפתח של מערכת החינוך והעברת מרכז הכובד למגזר העסקי. הקיצוץ העמוק בתקציבי החינוך הביא לכניסת מימון פרטי למערכת, תחילה בדמות החינוך האפור- כספי הורים למימון שעות הלימוד שקוצצו על יד משרד החינוך. בשנות ה-1990 נוספו צורות חדשות של מימון פרטי ושל יוזמה פרטית ואף מוסדו לתוך המערכת עם מתן גושפנקא רשמית לגביית תשלומי הורים, פתיחת אזורי הרישום ומעבר בתי ספר ל"ניהול עצמי" – החלת המודל התאגידי על בתי הספר.

מהלכים אלה, בתורם, ביססו את ההגמוניה של "כוחות השוק" וסללו את הדרך להקמת בתי ספר "ציבוריים מתבדלים", בתי ספר ממלכתיים המקבלים את עיקר המימון ממשרד החינוך אך גובים בנוסף שכר לימוד, מנגנון המסנן תלמידים ממשפחות מעוטות משאבים.

הבידול והאי שוויון באים לידי ביטוי לא רק בהיבט הארגוני והפדגוגי, אלא גם בהיבט התקציבי: למרות שרוב המימון של המערכת הוא ציבורי וככזה אמור להיות מחולק באופן שווה בין כל בתי הספר ובין כל התלמידות והתלמידים, בפועל תלמידים ובתי ספר נבדלים אלה מאלה בגובה התקציב העומד לרשותם – ממשלתי, עירוני, פרטי. האי שוויון בתקציבים, מצדו, הוא אחד הגורמים לאי שוויון בין בתי ספר ובין תלמידים – בהיקף שעות הלימוד, בעושרה של תכנית הלימודים, בכוח ההוראה ובתשתיות הפיסיות.

האי-שוויון התקציבי הוא תוצר של שני גורמים עיקריים: הגורם הראשון הוא היתרון ההיסטורי שהיה לבתי הספר של היישוב הוותיק על פני בתי הספר של שתי הקבוצות החדשות שבאו תחת קורתה של מערכת החינוך הישראלית לאחר 1948: המזרחים והפלסטינים; הגורם השני הוא חדירתו של כסף פרטי למערך המימון של בתי הספר. החיבור שבין האי-שוויון בתקצוב הציבורי ובין האי-שוויון שמוליד המימון הפרטי יוצר מערכת חינוך שבה המשאבים הכספיים מתחלקים באופן מאוד לא שוויוני, כאשר לצדם של בתי הספר מעטים, יחסית, שהם עתירי-משאבים, פועל רוב של בתי ספר שהם מעוטי-משאבים.

המשמעות המעשית החשובה ביותר של האי-שוויון התקציבי, החלוקה לזרמים, ההפרדה למסלולים וההתבדלות של בתי הספר הציבוריים הייחודים היא, שהתלמידים והתלמידות בכל אחד מאלה לומדים בפועל תכנית הלימודים שונה; וכיוון שכך, הישגיהם שונים. השוואת הישגי התלמידים בבחינות הבגרות, במבחני הערכה פנימיים ובינלאומיים מצביעה על היררכיה ברורה של הישגים. בראש מצויים תלמידים יהודים ממעמד כלכלי-

חברתי גבוה, המשיגים תעודת בגרות המקנה כניסה למוסדות השלכה גבוהה והישגיהם תואמים את רמת ההישגים של תלמידים במדינות המפותחות. בקרב תלמידים יהודים משפחות בעלות דירוג כלכלי-חברתי נמוך יותר, ההישגים נמוכים יותר. בתחתית ניצבים התלמידים הערבים שהישגיהם הממוצעים נמוכים באופן ניכר מממוצע ההישגים של תלמידים יהודים ומציבים אותם בתחתית הטבלה הבינלאומית לצד מדינות כמו קטאר, כווית ומרוקו.

המדינה, מצדה, לא זו בלבד שהיא אינה יוצאת להגן על מטרותיה וסמכותה, אלא שהיא אף מקדמת בעצמה מגמה של ביזור והשלת אחריות. אל נוכח הפעלתנות הרבה של "כוחות השוק", המדינה – הגוף שממנו אנו מצפים לאזן את "כוחות השוק" – הסתפקה בדרך כלל במתן לגיטימציה בדיעבד למרבית מהלכי ההתבדלות של המעמד הבינוני והגבוה: המדינה לא פעלה בתקיפות לאכיפת האינטגרציה בחטיבות הביניים; היא נתנה את ברכתה בדיעבד לכניסת כספי הורים למערכת; היא פתחה את אזורי הרישום; והיא עודדה את היזמות הפרטית. מזה למעלה מעשר שנים אף פועלת המדינה לבזר את סמכויותיה באמצעות העברתן לבתי הספר, על אף שמרבית בתי הספר אינם מסוגלים לכלכל את מעשיהם בעצמם, בין השאר משום הקושי בגיוס משאבים נוספים, מעבר לאלה שהם מקבלים ממשד החינוך.

בד בבד, אנו עדים לשחיקתו של משאב מדינתי חשוב, הלו הוא כח ההוראה. מאחורי שחיקה זו עומדים מספר גורמים: הירידה ההיסטורית ביוקרת המקצוע; החתירה הממושכת של המדינה ושל גורמים עסקיים להחליף את כוח ההוראה הקיים בכוח אחר, מדומיין, שאינו בנמצא; החדרתם של מודלים עסקיים של העסקה אל חדר המורות בבתי הספר; התעלמותה של המדינה מן המורות בבואה לשקול רפורמות במערכת החינוך; הבידול הארגוני בתוך מערכת החינוך, שפיצל את ציבור המורות מגזרים-מגזרים; ולבסוף, מדיניות הצמצום התקציבי ששחקה את שכרם של המורים ואת כוחם של האיגודים המקצועיים, ויוצרת עימות מובנה מתמשך בין המדינה לבין מורותיה.

כיום, הכוחות הדינאמיים ביותר במערכת החינוך מצויים מחוץ למשרד החינוך יותר מאשר בתוכו. שני הכוחות הדינאמיים ביותר הם, ראשית, השכבה העירונית המבוססת, היודעת לנצל את נסיגתה של המדינה כדי לטפח עבור ילדיה בתי ספר אליטיסטיים מתבדלים (ייחודיים, תורניים, למדעים ולאמנויות וכיו"ב). כוח זה פועל לא רק ברמה הבית-ספרית אלא גם ברמה הלאומית, באמצעותם של גופים ציבוריים כדוגמת ועדת דוברת ועמותת "הכל חינוך", שבראשן גורמים עסקיים המקדמים רפורמות שעיקרן שינויים ארגוניים, שסופם שיחזקו את מעמדם של רשויות מקומיות מבוססות ובתי ספר מבוססים.

כוח דינאמי שני הוא המפלגות החרדיות, שמערכות החינוך שלהן מתרחבות והולכות, אם בגלל הריבוי הטבעי הגבוה ואם בגלל ההצטרפות הגוברת של משפחות מעוטות משאבים, בעיקר מזרחיות, שצופות בחוסר אונים בהידלדלות בתי הספר הממלכתיים, מצד אחד, ואינן מסוגלות להתחרות בשוק החינוכי הנשלט על ידי "כוחות השוק", מצד שני.

נתונים נבחרים

1. תלמידים

תלמידים במוסדות חינוך, לפי זרם וסוג בית ספר, 1969/70 – 2007/08
באחוזים מסך הכל בכל שורה

בית ספר יסודי					
שנה	סך הכל	% יהודי ממלכתי	% יהודי ממלכתי-דתי	% יהודי חרדי	% ערבי
1969/70	460,983	53.4%	22.6%	5.6%	18.5%
1999/00	731,198	45.4%	14.4%	15.3%	24.8%
2007/08	841,417	39.2%	13.6%	19.4%	27.9%
על יסודי (חטיבת ביניים וחטיבה עליונה)					
1969/70	145,386	69.6%	21.5%	3.3%	5.5%
1999/00	562,152	60.8%	14.7%	7.2%	17.3%
2007/08	607,241	52.7%	14.0%	9.5%	23.8%

הערות:

1. הנתונים כוללים את אוכלוסיית התלמידים במזרח ירושלים.
2. נתוני הסך הכל כוללים תלמידים ערביים הלומדים במסגרות לא מוכרות.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

2. פערים בהישגים לימודים

נתוני בחינות בגרות תשס"ז – 2008

תלמידים	שיעור הזכאים מתוך קבוצת הגיל	שיעור הזכאים העומדים בדרישות הסף של המוסדות האקדמיים
שיעור ארצי מתוך קבוצת הגיל המלאה	44.4%	86.8%
יישובים מבוססים	66.9%	
יהודים ללא תלמידים חרדים	61.3%	
יהודים כולל תלמידים חרדים	50.5%	
עיירות פיתוח	46.9%	
דרוזים	39.5%	74.1%
ערבים ללא מזרח ירושלים	32.4%	48.1%
בדואים בנגב	26.6%	67.3%

הערה: קבוצת הגיל המלאה כוללת את 5,240 התלמידים הערביים במזרח ירושלים וכן 15,279 תלמידים במוסדות חרדיים שלא ניגשים לבחינות הבגרות.

המקור: משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תשס"ח, אוגוסט 2009; מרכז אדוה, זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2008-

2007, אוקטובר 2009 (בדפוס).

3. תקציב החינוך

ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד לפי דרג חינוך, 2006 מוסדות ציבוריים ופרטיים בדולרים, על בסיס שווי כוח הקנייה

תיכון (כולל חט"ב)	יסודי	
5,858	4,923	ישראל
8,806	6,437	מדינות OECD

מקור: OECD, 2009; לוח B1.1a.

הגידול בהוצאה הלאומית לחינוך יסודי, על-יסודי ועל-תיכון לא אקדמי, 2006-1995

2005	2000	1995	
113	100	85	ישראל
121	100	87	ממוצע ה-OECD

מקור: OECD, 2009; לוח B2.5.

מקורות המימון של ההוצאה הלאומית לחינוך קדם-יסודי, יסודי ותיכון 2005-1995

מימון ציבורי, מימון פרטי, באחוזים מסך ההוצאה הלאומית

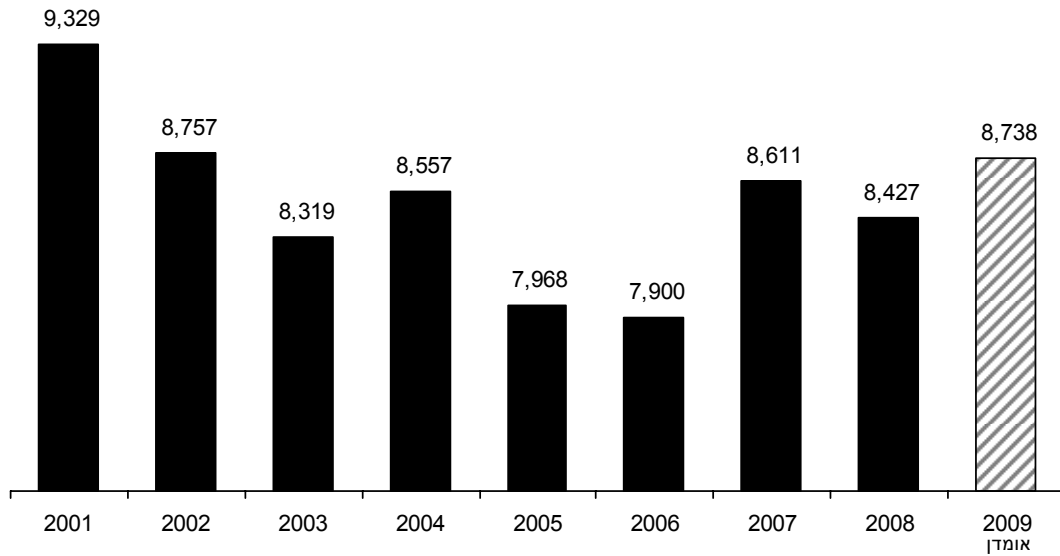
2005	2000	1995	
80%	82%	82%	ציבורי
20%	18%	18%	פרטי

הערות:

1. ההוצאה הציבורית כוללת: הוצאה ממשלתית, הוצאה של רשויות מקומיות והוצאה של מלכ"רים ממשלתיים.
 2. ההוצאה הפרטית כוללת: הוצאה של משקי בית והוצאה של מלכ"רים לא ממשלתיים.
 3. ההוצאה הציבורית והפרטית בלוח שלעיל אינה כוללת את ההוצאה על מוסדות אוניברסיטאיים ועל מוסדות אחרים להשכלה גבוהה.
 4. נתוני ההוצאה הלאומית חושבו על פי מגזר מממן.
- מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2007, מרץ 2009; הלמ"ס, 11.8.2009. "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2005-2008", הודעה לעיתונות; נתונים שהתקבלו מגף חשבונות לאומיים בלמ"ס.

תקציב שעות התקן לתלמיד, כל הזרמים, 2009–2001

בש"ח, במחירי 2008



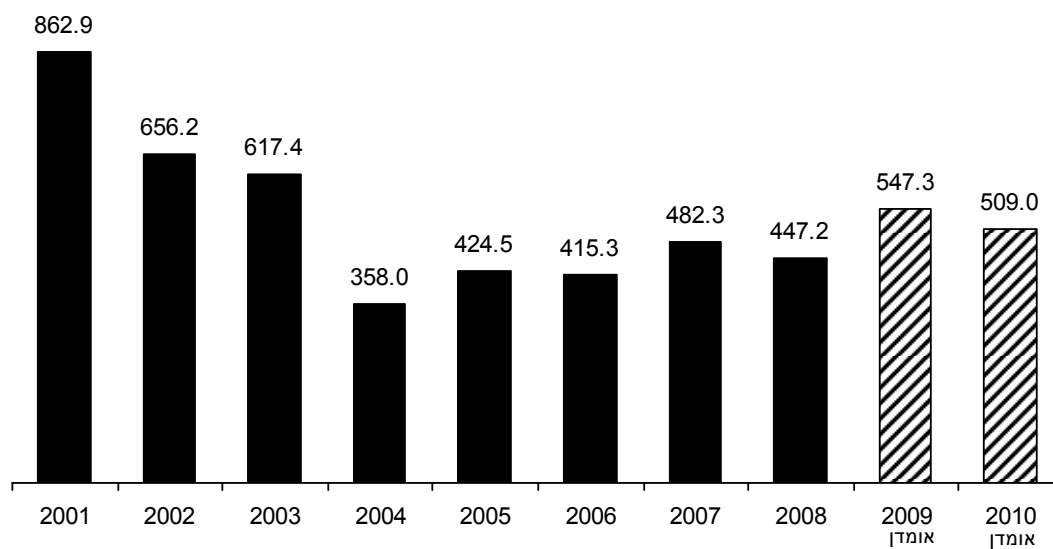
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות; משרד האוצר, *הוראות התקציב לשנת הכספים 2009 משרד החינוך*, אוגוסט 2009; הלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.

לוח 17. שעות תקן לתלמיד על פי דוח בקרת התקן לשנת 2003

1.56	מעין החינוך התורני
1.40	הזרם הממלכתי דתי
1.29	החינוך העצמאי
1.29	הזרם הממלכתי-חילוני
1.23	בתי"ס דרוזיים
1.20	בתי"ס בדואיים
1.16	בתי"ס ערביים

מקור: נועם זוסמן, מירב פסטרנק, עדנאן מנסור, דמיטרי רומנוב, עופר רימון, "ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003. הלמ"ס, סדרת ניירות עבודה, מס. 25, 2003, לוח נ-ג-1, עמ' 87.

תקציב הפיתוח בחינוך 2010 - 2001 במיליוני ₪, במחירי 2008



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות; משרד האוצר, *הוראות התקציב לשנות הכספים 2010-2009*, משרד החינוך, אוגוסט 2009.