



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עוני והישגים לימודיים במערכת החינוך

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט בחשוון תש"ע

16 בנובמבר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת זבולון אורלב, יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לקראת ישיבת הוועדה שכותרתה "השפעת העוני על ההישגים הלימודיים במערכת החינוך". ישיבה זו תיערך במסגרת כנס ישראל-שדרות לחברה 2009.

המסמך אינו מתיימר להקיף את כלל הסוגיות הנוגעות לקשר בין עוני לחינוך, והוא מתמקד בשני צירים עיקריים של הדיון: הראשון הוא אי-השוויון בהקצאת משאבים ציבוריים במערכת החינוך; השני הוא השפעת העוני על סביבתם הקרובה של התלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. בשני תחומים אלו מוצגים ממצאים נבחרים והמלצות מרכזיות מתוך כמה דוחות וחיבורים שפורסמו לאחרונה בתחומים אלה.

מן המסמך עולים, בין היתר, הממצאים האלה:

- בשנת 2008 היו בישראל 420,100 משפחות עניות, שבהן חיו 1,651,300 נפשות ומהן 783,600 ילדים. שיעור הילדים מתחת לקו העוני בשנה זו היה 34%.
- מכלול הנתונים הזמינים כיום על הישגיהם הלימודיים של תלמידי מערכת החינוך בישראל, ברחבי הארץ ובהשוואה למדינות אחרות, מצביע על פער ניכר בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לבין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בישראל;
- המחקר הבוחן באופן ישיר את השפעות העוני על החינוך מועט; עם זאת, מן המחקר הקיים אפשר ללמוד בין היתר על השפעתם של גורמים מיקרו-חברתיים, כגון ההתנהלות המשפחתית היומיומית בסביבתו של התלמיד, על ההישגים הלימודיים;
- דוח מיוחד של אונסק"ו קובע כי הרקע הביתי (home background) של התלמידים הוא המשתנה הבודד המשפיע ביותר על הישגים לימודיים, והעוני הוא רק אחד ממרכיביו של משתנה זה;
- יש עדויות מוצקות לכך שבכוחו של החינוך לצמצם את השפעתו השלילית של העוני, אולם אין בכוחם של מערכת החינוך ושל בתי-הספר לבדם להתגבר על השפעות העוני. לפיכך, נדרשת מדיניות חברתית-כלכלית מקיפה, שתשלב בין שיפור הרמה הלימודית וקידום השוויון במערכת החינוך ובין צעדים נרחבים לצמצום ממדי העוני בסביבתם הרחבה של התלמידים;
- בצד הגדרת צמצום הפערים כיעד מוצהר של מערכת החינוך, יש חוסר בהירות אשר למידת יכולתם והתאמתם של צעדי המדיניות הננקטים כיום להביא להשגת יעד זה;
- מחקר חדש שנערך ביוזמת תנועת "הכל חינוך" מעלה כי שיטת הקצאת המשאבים הנהוגה כיום בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים, אף שהיא מעניקה העדפה מתקנת, יוצרת אפליה מובהקת בין אוכלוסיות שונות ומקפחת בבירור את המגזר הערבי;
- עקב קיצוצים בתקציבי משרד החינוך בעשור האחרון, שיעור שעות התקן המוקצות כיום להעדפה מתקנת בחינוך היסודי הוא נמוך ביותר: כ-5.6% בלבד מכלל השעות;
- מנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך ומדוח ביקורת של משרד מבקר המדינה עולה כי משרד החינוך לא גיבש מדיניות שיטתית להגשמת יעדיו של אגף שח"ר, המופקד על תוכניות שונות בתחום קידומן של אוכלוסיות חלשות וצמצום פערים במערכת החינוך. זאת ועוד, על-פי נתוני האגף, התקציב בתקנות המרכזיות שלו קוצץ בתשע השנים האחרונות בשיעור חד של כ-65%.

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, המתקיימת בכנסת ישראל-שדרות לחברה 2009.

העוני, מעבר להגדרתו המקצועית בידי הגופים האמונים על כך, הוא מושג מורכב בעל משמעויות חברתיות ומוסריות רבות ושונות. תחום החינוך בכלל, ומערכת החינוך בישראל בפרט, גם הם תחומים סבוכים ובעלי הסתעפויות רבות. לפיכך, רצוי להבהיר כבר בתחילת הדברים כי דיון יחיד שכותרתו "השפעת העוני על רמת ההישגים במערכת החינוך" אינו יכול להקיף את מגוון הסוגיות הרלוונטיות, ולפיכך גם מסמך זה אינו מתיימר להקיף את הנושא על כל היבטיו.

אורית גזית מציינת במבוא לספרה **עוני וחינוך בישראל – סקירת ספרות 1990–2005**, כי הידע שנצבר עד כה הנוגע באופן ישיר להשפעות העוני על החינוך מוגבל למדי, וכי יש צורך להגביר לאלתר את האיסוף השיטתי של מידע בתחום זה. גזית מזכירה כי בתחום ידע הקרוב לתחום של עוני וחינוך – התחום של אי-שוויון וריבוד במערכת החינוך הישראלית – יש אומנם מחקר רחב, אולם מדובר בשתי תופעות שראוי להבחין ביניהן. לדבריה, "בעוד שחקירתו של אי-שוויון עוסקת בעיקר בהתפלגויות ובהבדלים ממוצעים בין אוכלוסיות שונות, **חקירת העוני מתמקדת בעיקר בחלק התחתון של ההתפלגות ושואפת לעמוד על מאפייניו ועל היבטיו השונים**" (ההדגשה אינה במקור).¹

בהמשך הספר טוענת גזית כי אף שהמחקר הקיים מועט, כבר כעת אפשר ללמוד ממנו כי גם **לגורמים מיקרו-חברתיים, כגון תפיסה עצמית לקויה המושפעת ממעמד או ההתנהלות היומיומית בבתי משפחות מהשכבות החלשות, יש השפעה ניכרת על ההישגים הלימודיים של ילדים**. זאת ועוד, למאפייני הסביבה הביתית יש חלק חשוב בשעתוק הפערים בחינוך וב"העדר היכולת לחלץ את ילדי משפחות המצוקה מנחיתות בהישגיהם הלימודיים".²

אם כן, נדמה שהדיון הציבורי והאקדמי בסוגיית הקשר בין עוני לחינוך מתרכז בשנים האחרונות סביב **שני צירים עיקריים**: הציר הראשון, הנפוץ יותר, עוסק בסוגיית אי-השוויון במערכת החינוך וביחוד במדיניות הקצאת המשאבים הציבוריים בתחום החינוך לקבוצות ולפרטים בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים שונים. הציר השני, לעומת זאת, מתמקד בנעשה בסביבתם הקרובה של תלמידים ומשפחות המצויים בתחומי העוני.

במסמך זה יוצגו ממצאים נבחרים והמלצות מרכזיות מתוך כמה דוחות וחיבורים שפורסמו לאחרונה בעניין שני מוקדי הדיון שהוצגו לעיל.

1. ממדי העוני בישראל³

בשנת 2008 היו בישראל 420,100 משפחות עניות, שבהן חיו 1,651,300 נפשות ומהן 783,600 ילדים. המדד העיקרי לבחינת העוני בישראל הוא תחולת העוני, מדד המציין את שיעור משקי-הבית העניים בכלל משקי-הבית באוכלוסייה, כפי שמוצג בתרשים 1 להלן:

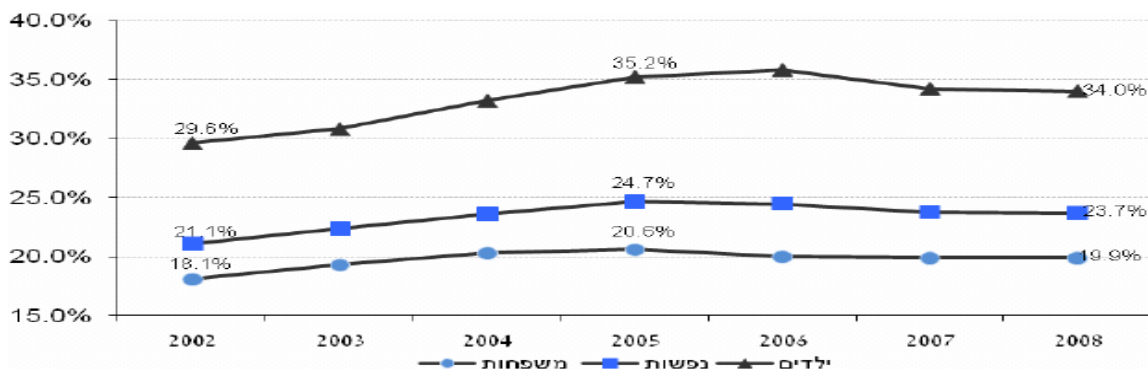
¹ אורית גזית, **עוני וחינוך בישראל – סקירת ספרות 1990–2005**, המכון לחקר הטיפול בחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרס 2006.

² שם, עמ' 28.

³ מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדדי עוני ופער חברתי – ישראל 2008**, כתבו יעקב צירטוף ועמי צדיק, המחלקה לפיקוח תקציבי, 16 בנובמבר 2009.



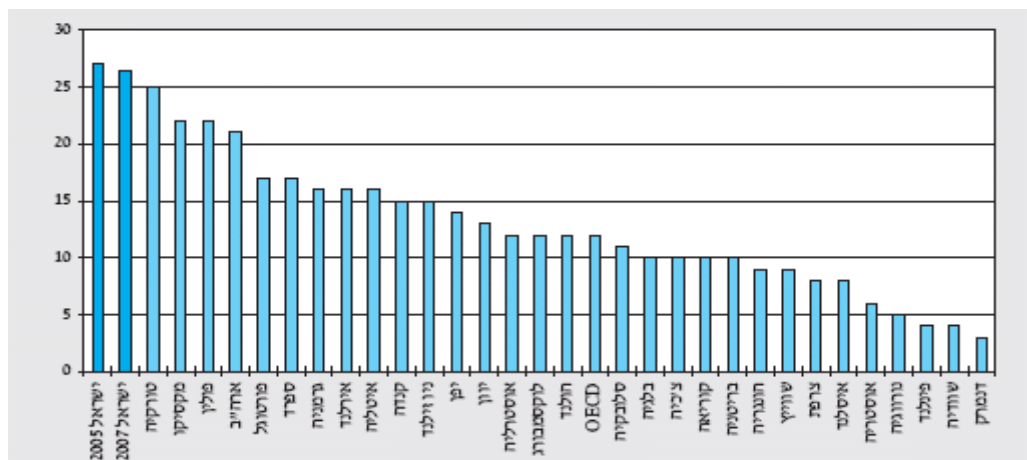
תרשים 1 – תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים, 2002–2008⁴



מהנתונים בתרשים עולה כי שיעור המשפחות העניות עלה מ-18.1% בשנת 2002 ל-20.6% בשנת 2005, ולאחר מכן חלה ירידה מתונה עד ל-19.9% בשנת 2008. שיעור הילדים הנמצאים מתחת לקו העוני עלה מ-29.6% בשנת 2002 ל-35.8% בשנת 2006, ולאחר מכן חלה ירידה עד ל-34% בשנת 2008.

גם מהשוואה בין-לאומית אנו למדים על עומקה של בעיית העוני בישראל. בתרשים 2 מוצגים נתונים על שיעור הילדים העניים בישראל לעומת מדינות ה-OECD.

תרשים 2: השוואת תחולת העוני בקרב ילדים במדינות ה-OECD ובישראל (2005)⁵



בעוני בקרב ילדים נמצאת ישראל בראש הסולם: בשנת 2005 שיעור הילדים מתחת לקו העוני היה 27%, לעומת ממוצע של 12% בקרב מדינות ה-OECD. המדינות הממוקמות אחרי ישראל היו טורקיה, מקסיקו, פולין וארה"ב.

⁴ המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים 2008 – דוח שנתי, כתבו מיירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברוקלי ודניאל גוטליב, אוקטובר 2009.

⁵ שם. בסולם השקילות שבו משתמש ה-OECD יש משקל יחסי גבוה יותר למשפחות קטנות ולהיפך, לעומת הסולם הנהוג בישראל. לשם השוואה חישב המוסד לביטוח העוני את תוחלת העוני לפי הסולם של ה-OECD ועל כן הנתונים שונים במעט מהנתונים שבתרשים 1.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2. פערים בהישגים הלימודיים – רקע

כלל הנתונים הזמינים כיום על הישגיהם הלימודיים של תלמידי מערכת החינוך בישראל מצביעים על

פער ניכר בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לבין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

הן בפרסומי משרד החינוך והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), הן בדוחות של חוקרים באקדמיה ובמכוני שונים, והן בשורה של מסמכים שהוכנו במרכז המחקר והמידע של הכנסת והוגשו לוועדת החינוך, התרבות והספורט – מוצגים מגוון נתונים המצביעים על קיומם של פערים עמוקים בהישגים הלימודיים בתחומי הדעת השונים.⁶

למשל, ניתוח נתוני **בחינות הבגרות** לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים מעלה כי הישגיהם של תלמידים משכבות חלשות נמוכים הרבה יותר מאלה של תלמידים משכבות מבוססות יותר. הדבר בא לידי ביטוי בשיעור הנבחנים, בשיעור הזכאים לבגרות ובעמידה בדרישות הסף של האוניברסיטאות. כמו כן, על אף העלייה בהישגי התלמידים מהמגזר הערבי בבחינות הבגרות בשנים האחרונות, פילוח נתוני הבגרות לפי מגזרים מלמד על פער ניכר בהישגים לטובת המגזר היהודי (לא כולל המגזר החרדי). בצד זאת, יש מחקרים המעידים כי משנות התשעים צומצמו דווקא הפערים הבסיסיים בבחינות הבגרות בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה (ומנגד הביקורת על מחקרים אלה היא שאי-אפשר להשוות בין רמת הקושי של הבחינות בשנים השונות).⁷

תוצאותיהן של **בחינות המיצ"ב** משקפות תמונה דומה ומעידות גם הן על פערים גדולים בין קבוצות תלמידים במערכת החינוך. יש פער ניכר בהישגים בין דוברי עברית לדוברי ערבית. כמו כן, בכל אחד מהמגזרים יש פער בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי בינוני ותלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. יתר על כן, בקרב דוברי העברית הפערים מתרחבים עם השנים, כלומר – הפערים בכיתות ח' גדולים מהפערים בכיתות ה'.⁸

מבחנים בין-לאומיים משווים, שבהם משתתפים תלמידי מערכת החינוך בישראל, מצביעים גם הם באופן ברור על פערים עמוקים בין קבוצות ומגזרים בחברה, בעיקר בין דוברי עברית לדוברי ערבית ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. במבחנים הבין-לאומיים הבולטים והחשובים, כגון מבחני פיזה (PISA) ומבחני טימס (TIMSS), השונות בהישגי התלמידים בישראל היא מן הגבוהות בקרב המדינות

⁶ נושא הפערים בהישגים הלימודיים מודגש בין היתר במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות בעבודתה של ועדת החינוך, כתבו יובל וורגן ואיתי פידלמן, 19 במרס 2009. במסמך זה הפניות לפרסומי ראמ"ה הרלוונטיים.

⁷ נחום בלס, חוקר במרכז טאוב, מזכיר באחד מעבודותיו האחרונות כי שלושה מחקרים גדולים שנערכו בשנים האחרונות בישראל עסקו בסוגיית התפתחות הפערים החברתיים-כלכליים במערכת החינוך כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות, ומתוכם שניים הצביעו על צמצום הפערים בהישגים. הכוונה למחקרים אלה: בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות, כתבו נועם זוסמן ושי צור, אוקטובר 2008; פרידלנדר, אביב וליאון-אלמקיס, בחינות הבגרות בשנות ה-90: פערים בהיקפי לימוד, ציונים וזכאות, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרס 2006.

מתוך: נחום בלס, האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?; 2009 (בהכנה לדפוס).

⁸ זמן קצר לאחר ישיבת הוועדה שלקראתה נכתב מסמך זה, פרסמה ראמ"ה דוח חדש על תוצאות בחינות המיצ"ב שנערכו בשנת תשס"ט. מדוח זה עולה בין היתר כי בשנת תשס"ט, בכיתות ה' במגזר היהודי, חל גידול בפערים בהישגי תלמידים על רקע חברתי-כלכלי, לעומת שנת תשס"ח, בכל המקצועות למעט מדע וטכנולוגיה. בכיתות ח' במגזר היהודי חל גידול בפער בכל המקצועות למעט עברית. ראו מצגת של ממצאי הדוח באתר ראמ"ה:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchaneiHameitzavKlali/DochotMaarachtim.htm>

תאריך הכניסה: 1 בדצמבר 2009.

במקביל פרסם גם מרכז אדוה דוח חדש, שכותרתו זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב לשנים 2007-2008, וממנו עולה בין היתר כי ככל שהיישוב הוא מבוסס ובעל רמת הכנסה גבוהה יותר, כך עולה גם שיעור הזכאות לתעודת בגרות. ראו באתר המרכז: <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=558>, תאריך הכניסה: 23 בנובמבר 2009.



המשתתפות, אם לא הגבוהה ביותר. במבחנים אלה, השונות גדולה בין בתי-הספר, וגדולה אף יותר בתוך בתי-הספר.

נוכח מצב זה, הנמשך לאורך שנים, צמצום פערים לימודיים ושיפור הישגיהם של תלמידים הבאים מאוכלוסיות מוחלשות, ובתוך כך של תלמידים עניים, הוא אחד מהיעדים המוצהרים המרכזיים של מערכת החינוך בישראל. כהמחשה לכך נזכיר שהמטרה השנייה בין חמש המטרות של משרד החינוך אשר נמנו בהצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2009–2010, כפי שהוגשה לכנסת ביוני 2009, היתה צמצום פערים בהישגים לימודיים על-ידי קידום אוכלוסיות חלשות.⁹ נושא צמצום הפערים הלימודיים תופס מקום מרכזי גם בתוכניתו המקיפה של שר החינוך, חה"כ גדעון סער, כפי שהוצגה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת באוגוסט 2009.¹⁰

נושא הפערים החברתיים-כלכליים, בחברה בכלל ולעניין ההישגים הלימודיים במערכת החינוך בפרט, נדון בהרחבה בוועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל, אשר פעלה בשנים 2001–2002, בראשותו של חה"כ לשעבר רן כהן. בדוח שהגישה ועדה זו ליושב-ראש הכנסת נכתב בין היתר: "הוועדה סבורה שאין שיעור לחשיבות צמצום הפערים בחינוך, בעיקר כמנוף לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בישראל בטווח הארוך". הוועדה לא הסתפקה בהצהרה על חשיבותו של החינוך, אלא קבעה גם כי "מערכת החינוך בישראל אינה מצליחה להתגבר על הבדלי הרקע בין התלמידים, ובמבנה הנוכחי שלה היא מסייעת בהנצחת הפערים, בהעמקתם ובהנחלתם לדורות הבאים". בצד זאת, הוועדה הדגישה כי "החינוך אינו המנוף היחיד, ואינו יכול להתקיים בחלל הריק אלא במשותף ובו-בזמן עם שינויים בשוק העבודה והשכר, לצד שינויים גדולים יותר כגון מיסוי שוק ההון". הוועדה המליצה לכנסת ה-16 כי תכונן ועדה מיוחדת לגיבוש המלצות מעשיות על בסיס ממצאי ועדת החקירה הפרלמנטרית, המלצות אשר יהיו בבחינת "תוכנית לאומית לצמצום הפערים החברתיים בישראל".¹¹

בצד הגדרתו של צמצום הפערים כיעד מוצהר של מערכת החינוך, יש חוסר בהירות אשר למידת יכולתם והתאמתם של צעדי המדיניות הננקטים כיום להביא להשגת יעד זה.¹² להלן יפורטו עיקרי הממצאים והתובנות העולים מכמה דוחות ופרסומים עדכניים בולטים, שנעשה בהם ניתוח של הקשר בין עוני ואי-שוויון לבין הישגים לימודיים במערכת החינוך, ובתוך כך נדונו בהם השלכותיו של אופן הפעולה הנוכחי ואפשרויות הפעולה הרצויות בתחום זה.

⁹ הצעת תקציב משרד החינוך לשנות הכספים 2009–2010, ירושלים, יוני 2009. גם למטרה הראשונה שהוצגה במסמך הצעת התקציב יש נגיעה רבה לעניין העוני והשפעתו על הישגים לימודיים, ובעניינה נכתב: "מיצוי הפוטנציאל של כל יחיד, על מנת שיניב הישגים לימודיים גבוהים יותר. הקניית הידע במובנו הרחב של המושג והקניית מיומנויות (כלי חשיבה, למידה וערכים חברתיים) הדרושים בחברה המודרנית" (ההדגשה אינה במקור).

¹⁰ משרד החינוך, מצגת שכותרתה "ממשלת ישראל מאמינה בחינוך", הוצגה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-26 באוגוסט 2009.

¹¹ ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל, דוח וסקירה על התפתחות הפערים החברתיים בישראל בעשרים השנים האחרונות – תקציר, כתבה אלה ה'ר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2002, באתר האינטרנט של הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/gap15-4.htm>, תאריך הכניסה: 25 באוקטובר 2009.

¹² ביקורת נוקבת על העדר תוכנית מערכתית בנושא צמצום הפערים והענקת שוויון הזדמנויות בחינוך, ובתוך כך על היקפם המצומצם של המשאבים המופנים כיום לנושא זה, הובעה בכמה פרסומים בולטים בשנים הראשונות של העשור הנוכחי. ראו למשל מומי דהן, "הוא (לא) זכאי – האם הצטמצמו הפערים בחינוך?", בתוך שמואל שי ונעמיקה ציון (עורכים) חינוך וצדק חברתי בישראל – על שוויון הזדמנויות בחינוך, מכון ון-ליר בירושלים: סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, חוברת מס' 4, 2003, עמ' 19–23; שלמה סבירסקי, "מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש", בתוך שמואל שי ונעמיקה ציון (עורכים) חינוך וצדק חברתי בישראל – על שוויון הזדמנויות בחינוך, מכון ון-ליר בירושלים: סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, חוברת מס' 4, 2003, עמ' 24–30; וכן מאמרים שונים מתוך דפנה גולן-עגנון (עורכת), אי-שוויון בחינוך, תל-אביב: בבל, 2004. עורכת ספר זה היתה ממונה על צמצום פערים במשרד החינוך בשנים 1999–2001 ובתפקידה זה ריכזה ועדה שמסקנותיה מתוארות במאמרים שבספר. חלק מהמלצות הוועדה אומצו על-ידי ועדת שושני, אך רבות מהן לא יושמו מעולם.



3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – דוח פני החברה בישראל¹³

באוקטובר 2009 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) דוח מקיף שכותרתו "פני החברה בישראל – דוח מס' 2". בדוח זה ממצאים מגוונים בנושאי חברה ורווחה, המבוססים על כמה מקורות. מן הדוח עולה, בין היתר, כי בשנת 2001, 33% מהילדים בישראל היו בסיכון לעוני, ואילו בשנת 2007 שיעור זה עלה ל-40%. זאת ועוד, בשנת 2007, 27% מהילדים היהודים נמצאו בסיכון לעוני לעומת 73% מהילדים הערבים. בדוח הלמ"ס אין השוואה עדכנית בין ישראל לאיחוד האירופי, אך בשנים הקודמות נמצא בהשוואה כזאת כי שיעור הילדים בסיכון בישראל גבוה בהרבה מהשיעור המקביל באיחוד האירופי: בשנת 2004 שיעור זה בישראל היה 40%, לעומת 20% באיחוד האירופי.

יש לציין כי בפרק בדוח זה העוסק ברווחת האוכלוסייה בישראל מפורטים ממצאים מן הסקר החברתי שנערך בלמ"ס, ובהם ממצאים הנוגעים לויתורים הנובעים מקשיים כלכליים. למשל, מצוין שיעורם של האנשים שדיווחו כי ויתרו על אוכל בשנה האחרונה עקב קשיים כלכליים, שיעורם של האנשים שדיווחו כי ויתרו על טיפול רפואי (או תרופות) ושיעורם של האנשים שדיווחו כי ויתרו על חימום (או קירור) הבית. ככל הידוע לנו, עד כה לא נבדק שיעורם של המדווחים על ויתורים הקשורים בחינוך ובצרכים לימודיים: ספרי לימוד וספרי עזר, מכשירי כתיבה, שיעורים פרטיים וכו'.

ואולם, מנתונים אחרים שמוצגים בדוח אשר מקורם בסקר החברתי של הלמ"ס עולה שיש פער ניכר בשיעור השימוש בשירותי חינוך פרטיים (שיעורים פרטיים, קורסי הכנה למבחני בגרות וכדומה) בין הורים בעלי רמות שונות של הכנסה לנפש ובין הורים במגזר היהודי והערבי. למשל, שיעור ההורים לילדים בבית-ספר על-יסודי בעלי הכנסה לנפש של יותר מ-4,000 ש"ח לחודש המשתמשים בשירותי חינוך פרטיים גבוה פי 2.5 משיעור ההורים בעלי הכנסה לנפש של עד 2,000 ש"ח המשתמשים בשירותים אלו. נתונים אלה כרוכים בסוגיה מרכזית נוספת בתחום השפעתו של העוני על ההישגים הלימודיים, והיא מקומה הגדל והולך של ההוצאה הפרטית על חינוך, אשר בהעדר מדיניות שיטתית של העדפה מתקנת גורמת להרחבת הפערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. להלן המחשה למצב זה בנתוני הלמ"ס שהוזכרו לעיל:

שיעור המשתמשים בשירותי חינוך פרטיים (נתוני הסקר החברתי 2007, באחוזים)¹⁴

בית-ספר			
על-יסודי	יסודי		
37.3	23.5	כלל האוכלוסייה	
43.8	27.6	יהודים	קבוצת אוכלוסייה
16.2	11.5	ערבים	
43.1	33.0	עולי 1990	ותק בארץ
18.6	26.1	חרדי	מידת דתיות (יהודים)
36.9	25.6	דתי	

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל – דוח מס' 2, אוקטובר 2009.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מנתוני הסקר החברתי 2007: עמדות הציבור כלפי מערכת החינוך בישראל – מרוצים יותר מגן הילדים, פחות מבית-הספר העל-יסודי", הודעה לעיתונות [לוח 1], 18 בנובמבר 2008.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

38.1	26.9	מסורתי-דתי	
50.6	28.0	מסורתי – לא כל כך דתי	
53.6	27.9	לא דתי, חילוני	
33.4	23.0	למד, ללא תעודה	השכלת ההורה
38.5	19.9	תעודת בגרות	
41.0	28.5	תעודה על-תיכונית	
52.4	25.4	תעודה אקדמית	
21.6	19.0	עד 2,000 ש"ח	הכנסה לנפש ברוטו לחודש
51.0	28.3	2,001–4,000 ש"ח	
57.3	28.5	4,001 ש"ח ומעלה	

פרק נוסף בדוח הלמ"ס עוסק בפערים בהישגי תלמידים כפי שהם מתבטאים בבחינות המיצ"ב ובבחינות הבגרות. אשר לבחינות המיצ"ב, הדוח קובע כי נמצא קשר חיובי בין רמתו החברתית-כלכלית של יישוב בית-הספר לבין הישגי התלמידים בכל אחד מהמקצועות הנחקרים (הקשר החזק ביותר בין הרמה החברתית-כלכלית של היישוב לבין ההישגים הלימודיים נמצא לגבי אנגלית). זאת ועוד, בבחינת הישגי התלמידים לפי משתני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמיד (מספר שנות הלימוד של האם, הכנסת ההורים והרמה החברתית-כלכלית של אזור המגורים) נמצא שככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמיד מבוסס יותר, הישגיו הלימודיים גבוהים יותר.

אשר לבחינות הבגרות, לגבי תלמידי החינוך העברי נמצא כי ברוב המקרים, כל מדדי ההצלחה בבחינות הבגרות – שיעורי הניגשים לבחינות, הזכאים לתעודה והעומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות – עלו ככל שעלה מיקומו של יישוב המגורים במדד החברתי-כלכלי. בקרב תלמידי החינוך הערבי התמונה אינה אחידה. כיוון שרוב גדול של תלמידים ניגשו לבחינות הבגרות, לא נמצא קשר בין המדד החברתי-כלכלי של יישוב המגורים לבין שיעור הנבחרים. עם זאת, נמצא קשר חיובי בין רמתו החברתית-כלכלית של יישוב המגורים לבין שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות.

4. התמודדות מערכת החינוך עם עוני – דוח המכון הבין-לאומי לתכנון חינוכי של אונסק"ו

בשנת 2008 פרסם המכון הבין-לאומי לתכנון חינוכי של אונסק"ו (UNESCO) – ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם – דוח מיוחד בנושא עוני וחינוך. דוח זה דן בהשפעות ההדדיות של החינוך והעוני.¹⁵

¹⁵ Servaas van der Berg, *Poverty and Education*, UNESCO, The International Institute for Educational Planning (IIEP) and The International Academy of Education (IAE), Education policy series No. 10, 2008.



בפתח הדוח מדגיש המחבר כי עוני אינו רק היעדרם של משאבים כספיים, אלא משמעותו היא **חוסר היכולת לתפקד באופן יעיל בחברה**. בהמשך נטען כי העוני המוחלט, כלומר היעדרם של משאבים כספיים מספקים, פוגע בדרך כלל באפשרות הלמידה של ילדים במדינות מתפתחות, בין היתר בשל תזונה לקויה, העדר טיפול בריאותי נאות, סביבה ביתית שאינה תומכת למידה – למשל חוסר בספרי לימוד, העדר תנאים מתאימים להכנת שיעורי בית והשכלה נמוכה של ההורים. ואולם, **העוני היחסי גורם לפגיעה באפשרות הלמידה של ילדים גם במדינות מפותחות, בעיקר עקב ההדרה החברתית במדינות אלו, הגורמת למוטיבציה נמוכה של ילדים עניים להתמיד בלימודים ולהשקיע ברכישת השכלה איכותית, ובעקבות זאת – לצמצום ההזדמנויות שלהם לקבל תשואה עתידית להשכלה שרכשו**.¹⁶

בהמשך לדברים אלה, הדוח קובע כי **הרקע הביתי (home background) של התלמידים הוא המשתנה הבודד המשפיע ביותר על הישגים לימודיים**, והעוני הוא רק אחד ממרכיביו של משתנה זה. הדוח קובע כי עד כה לא עלה בידי חוקרים בעולם לגבש מודל כללי של התערבות חינוכית אשר יוכל להתמודד עם השלכותיו של משתנה הרקע הביתי, המגביל את אפשרות הלמידה. עם זאת, יש עדויות מוצקות לכך שבכוחו של **החינוך לצמצם את השפעתו השלילית של העוני**, באמצעות שלושה מנגנונים עיקריים: ראשית, רכישת השכלה יש תשואה מוכחת; שנית, הענקת חינוך איכותי יותר לצעירים רבים מעודדת צמיחה כלכלית ומרחיבה את ההזדמנויות הכלכליות; שלישית, רכישת חינוך והשכלה היא בעלת השלכות חברתיות חיוביות רחבות.

הדוח מזכיר אומנם את חשיבותה של מדיניות ציבורית מושכלת של הקצאת משאבים לבתי-הספר כגורם מסייע בהתמודדות עם משתנה הרקע הביתי בכלל והעוני בפרט, אולם במקביל הוא מדגיש כי **יכולתו של בית-הספר להתגבר לבדו על השלכות העוני היא מוגבלת**.

כאמור, אף שבעולם נצבר ניסיון רב במגוון רחב של התערבויות חינוכיות וחברתיות כגון הוראה מתקנת, עבודה סוציאלית בקהילה, חינוך להורים ועוד, קשה להסיק מכך מסקנות אשר ניתן יהיה ליישמן באופן אחיד במקומות שונים ובנסיבות הייחודיות שבהן לומדים ילדים עניים. בעניין זה מזכיר המחבר כי מחקר מקיף על הקשר בין עוני לחינוך שנערך באוניברסיטת מנצ'סטר ושפורסם בשנת 2007 העלה שאי-אפשר לזהות שום גורם יחיד שבכוחו להסביר את הישגיהם הנמוכים יותר של ילדים עניים.¹⁷

מאמר נוסף הראוי לציון בנושא יכולת ההתמודדות של מערכות חינוכיות עם סוגיית העוני הוא מאמרו של פרופ' דייוויד ברלינר (David C. Berliner), משנת 2005, אשר בו הוא עוסק בניתוח מקומו של העוני ברפורמות בית-ספריות. טענתו העיקרית של ברלינר היא כי **עוני קשה מציב מגבלות על מה שאפשר להשיג באמצעות רפורמות בית-ספריות** (המאמר, המנתח את המצב בארה"ב, מתייחס בעיקר לרפורמות שנעשו במסגרת המהלך הפדרלי המקיף המכונה *No child left behind*), **ולפיכך מדיניות חברתית-כלכלית השואפת להשפיע על שיפור הישגים הלימודיים צריכה להתמקד בצמצום העוני במובנו הרחב – בסביבתם של התלמידים, בקרב המשפחות והנוער**. אין משמעות הדבר שאפשר להזניח את שיפורם של מוסדות החינוך, אלא שיש להקפיד ששיפור זה ישולב במהלכים נוספים, אשר חלקם קשורים ישירות במערכות החינוך וחלקם אינם קשורים בהן ישירות אך משפיעים עליהן באופן נרחב.

¹⁶ להרחבה ולהסבר בהיר על הזיקה ההדוקה בין עוני להדרה חברתית ראו מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי, עוני והדרה חברתית בישראל ובמדינות האיחוד האירופי: מבט השוואתי, כתבה חגית חובב, נובמבר 2007.

¹⁷ Raffo, C., Dyson, A., Gunter, H., Hall, D., Jones, L. and Kalambouka, A., *Education and poverty: a critical review of theory, policy and practice*, Manchester: Joseph Rowntree Foundation and University of Manchester, 2007.



למשל, שיפור בית-ספר מקומי מסוים צריך לבוא במקביל למתן חינוך איכותי בגיל הרך (כך שהתלמידים יגיעו לבית-הספר מנקודת חוזק); להבטחת דיור ראוי ובר-השגה, אשר יביא להשפעה חיובית על התלמידים בסביבתם; להעלאת רמת ההכנסה של ההורים (מחקרים בארה"ב מצאו, לפי ברלינר, ששינוי זה הביא לשיפור בהישגים לימודיים בשיעור גבוה יותר מכל רפורמה חינוכית); להבטחת רמת בריאות נאותה ולהפעלת מסגרות מגוונות של חינוך בלתי פורמלי.¹⁸

בשנים האחרונות ההבנה של מרכזיותם של מאפייני הרקע של התלמידים באה לידי ביטוי גם בפרסומיהם של חוקרים וגופים ציבוריים בישראל. למשל, בדן וחשבון השנתי של בנק ישראל לשנת 2008 נכתב כדלקמן:¹⁹

אומנם נראה כי השפעת מאפייני הרקע של התלמידים, כגון השכלת הוריהם, על ההצלחה בלימודים רבה מזו של הקצאת המשאבים לחינוך, אך הראשונים אינם נמצאים, בדרך כלל, במעגל ההשפעה המיידית של המדיניות הציבורית, לפחות בטווח הקצר.

5. הקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך

מאחר שהמערכות החינוכיות לבדן מתקשות להתמודד עם סוגיית העוני ולהתגבר על השפעותיה הרחבות, מחקרים רבים בתחום המדיניות הציבורית מתמקדים בנושא מדיניות הקצאת המשאבים וההעדפה המתקנת במערכת החינוך עצמה.

מחקר חדש שערך נחום בלס במסגרת סדרת מחקרי מדיניות של תנועת "הכל חינוך", מעלה כמה ממצאים בולטים בנושא אי-השוויון בהקצאת משאבים וההעדפה המתקנת הניתנת כיום בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. במחקר זה נבחנו תוצאות הקצאת שעות ההוראה במערכת החינוך על-פי שלושה פרמטרים מרכזיים: מספר תלמידים ממוצע לכיתה, הקצאת שעות לכיתה והקצאת שעות לתלמיד. בחינת התוצאות על-פי רמה כלכלית-חברתית נעשתה באמצעות חלוקת בתי-הספר לשלוש קבוצות טיפוח. להלן עיקרי הממצאים:²⁰

- שיטת הקצאת המשאבים הנוכחית יוצרת אפליה מובהקת בין אוכלוסיות שונות ומקפחת בבירור את המגזר הערבי;²¹
- שיטת הקצאת המשאבים מעניקה העדפה לאוכלוסיות מרקע סוציו-אקונומי נמוך במגזר היהודי. היקף ההעדפה זו משתנה ואינו תוצר של ניתוח המשאבים הנדרשים לשם צמצום הפערים

¹⁸ ד"ר פנינה כץ, מכון מופ"ת, תרגום, סיכום ועריכה של מאמרו של דייוויד ברלינר, "נקודת מבטנו המרוששת לגבי רפורמות בחינוך" – ניתוח מקומו של העוני ברפורמות בית-ספריות", באתר האינטרנט מס"ע – פורטל תוכן בהוראה והכשרת מורים, <http://portal.macam.ac.il/ArticlePage.aspx?id=814&referer=useJsHistoryBack>, תאריך הכניסה: 1 בנובמבר 2009. המאמר המקורי: David C Berliner, "Our impoverished view of educational reform", *Teachers College Record*, August 2, 2005.

¹⁹ בנק ישראל, דין וחשבון 2008, פרק ח': סוגיות במדיניות הרווחה, אפריל 2009.

²⁰ נחום בלס, אי-שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, תנועת "הכל חינוך", סדרת מחקרי מדיניות (עורך הסדרה: מאיר קראוס), נובמבר 2009. עיקרי הממצאים במחקר זה מובאים כאן כלשונם (כפי שהם מופיעים בתקציר המנהלים של דוח המחקר); דוח המחקר התקבל באמצעות הרב שי פירון, מנכ"ל תנועת "הכל חינוך".

²¹ ראו גם סורל קאהן, "אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות ביטולה באמצעות שינוי כלל ההקצאה", *מגמות*, מו (3), יולי 2009, עמ' 379–380.



(ההדגשה אינה במקור). השיטה אינה מעניקה העדפה לאוכלוסיות מרקע סוציו-אקונומי נמוך במגזר הערבי;

- תוספת השעות הניתנת לבתי-הספר שלא מהמקורות הישירים של שעות התקן של משרד החינוך מגבירה את הפערים בין האוכלוסיות;
- שיטת הקצאת המשאבים מעניקה יתרון לחינוך הממלכתי-דתי על פני החינוך הממלכתי, באופן חלקי בשל פיזור האוכלוסייה;
- מספר התלמידים הממוצע לכיתה במגזר החרדי נמוך ביותר בהשוואה לשאר המגזרים. מכיוון שרוב בתי-הספר החרדיים נמצאים באזורים המאוכלסים באוכלוסייה זו, מספר התלמידים הממוצע בכיתה מלמד על מדיניות הרישוי לפתיחת בתי-ספר, המאפשרת ריבוי בתי-ספר ללא קשר לגודל האוכלוסייה ולצרכיה הדמוגרפיים הממשיים.

על רקע ממצאים אלה, גיבשה תנועת "הכל חינוך" כמה המלצות למדיניות, המפורטות במחקר האמור. עיקריהן:

- בחינת שיטה חדשה להקצאת משאבים, אשר תוכל לתת מענה טוב יותר על הצורך בהקצאה דיפרנציאלית, שתצמצם את אי-השוויון. על שיטה זו להתבסס על תקצוב פר-תלמיד, לפי רקע חברתי-כלכלי. ההקצאה על-פי שיטה זו תכלול את כל המשאבים שמקורם תקציב המדינה;
- גיבוש הגדרה ברורה של היקף ההעדפה המתקנת הראוי להינתן לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך; הגדרה זו תגובש על בסיס מקצועי ולאור המטרה של צמצום פערים;
- גיבוש מדיניות שתקדם את הגבלת מספר התלמידים בכיתה בהתאם לרמה החברתית-כלכלית, כך שיימנעו פערים גדולים שאינם נובעים מפיזור האוכלוסייה;
- גיבוש מדיניות רישוי לפתיחת בתי-ספר במגזר החרדי על בסיס הצרכים הממשיים של האוכלוסייה.

בנקודה זו יש לציין כי מתשובת מינהל הכלכלה והתקציבים במשרד החינוך על פנייתנו עולה כי **בשנתיים האחרונות שיעורן של שעות ההוראה התקניות המוקצות להעדפה מתקנת ולצמצום פערים בחינוך היסודי נמוך ביותר: 5.6% בלבד מכלל השעות.**²² מדבריהם של נציגי משרד החינוך בשיבות קודמות שערכה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת עולה כי הסיבה להקצאת מספר מועט של שעות להעדפה מתקנת היא הקיצוצים בתקציב משרד החינוך, אשר הקשו את הקצאת מינימום השעות הנדרש לקיום תוכנית הלימודים לכלל בתי-הספר, וכתוצאה מכך נותר תקציב מוגבל ביותר להקצאה דיפרנציאלית. להלן פירוט הנתונים:

²² לסקירה תמציתית של שיטת ההקצאה של שעות ההוראה לבתי-הספר היסודיים והשינויים בה, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השינוי בשיטת ההקצאה של שעות ההוראה לבתי-הספר היסודיים, כתב יובל וורגן, 11 ביולי 2007.



²³ הקצאת שעות הוראה (שעות תקן) להעדפה מתקנת, חינוך יסודי, תשס"ח-תשס"ט

<u>תשס"ט</u>	<u>תשס"ח</u>	<u>שעות להעדפה מתקנת</u>
64,720	63,430	מספר השעות
5.6%	5.6%	שיעור מתוך סך שעות התקן בחינוך היסודי

נציין עוד כי במחקר שערך נחום בלס עבור תנועת "הכל חינוך", ואף במחקרים שערכה בשנים האחרונות פרופ' רות קלינוב בעבור לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, מודגש כי נוסף על שעות התקן, יש הקצאה נוספת ובלתי מבוטלת של שעות הוראה הן ממקורות פנימיים של משרד החינוך (כולל תוכנית קרב) והן ממקורות חיצוניים (בעיקר מבעליהם של בתי-הספר – רשויות מקומיות, רשתות או עמותות – וכן ממימון פרטי שמקורו בהורים). למשל, בשנת תשס"ד, כלל שעות ההוראה שאינן שעות תקן היוו תוספת של 14% על שעות התקן בבתי-ספר יסודיים ו-21% על שעות התקן בחטיבות-הביניים. על-פי רוב נמצא כי גם בשעות ההוראה שאינן שעות תקן יש מנגנון כלשהו של פרוגרסיביות (לכל הפחות באלו המוקצות על-ידי מקורות משרד החינוך), אולם גם במקרה זה לא מדובר בהקצאה מוסדרת המבטאת מדיניות מתוכננת של צמצום פערים שיטתי.²⁴

בהמלצותיה בנושא "תקצוב דיפרנציאלי כהעדפה מתקנת" קבעה פרופ' קלינוב כדלקמן:

אין היום תמונה שיטתית שוטפת על תבנית ההקצאות בפועל לבתי-ספר על-פי עשירון, פיקוח ומחוז. יש מרחק רב בין ההקצאות שניתנו במפורש לפי מדד שטראוס²⁵ לבין התמונה הסופית, הכוללת החלטות של יחידות משרד רבות ושונות. **מאחר שצמצום פערים הוא אחד מהיעדים המרכזיים של המערכת, נחוץ לבנות מערכת דיווח שנתית שגרתית שעל-פיה אפשר יהיה לדון בנושא. פרק מסודר ורוטיני על הנושא של פערים – בתקצוב ובתוצאות – צריך להיות חלק בלתי נפרד מדוח שנתי על מערכת החינוך, בדומה למשל לדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי (ההדגשה אינה במקור).**

בין המלצותיה הנוספות של פרופ' קלינוב:

- הקטנת מספר שעות התקן שהקצאתן נתונה לשיקול דעת של יחידות שונות במשרד החינוך;
- הכללת השעות שאינן שעות תקן רשמיות בשיקולי התקצוב (המלצה דומה בדבר איגום משאבים מופיעה בדוח "הכל חינוך", כפי שנוכר לעיל);

²³ עדי קורסיה, מנהל תחום תקצוב פורמלי, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 21 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2009.

²⁴ רות קלינוב, תקצוב דיפרנציאלי כמכשיר להעדפה מתקנת, תזכיר שהוגש לפי הזמנת המדען הראשי של משרד החינוך, http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Gender_Preference.pdf, תאריך הכניסה: 12 בנובמבר 2009.

²⁵ מדד שטראוס הוא מדד טיפוח חברתי-כלכלי המשמש להקצאת תקן דיפרנציאלי לתלמיד, ומרכיביו הם: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), מגורים בפריפריה (20%), מדד כלכלי – הכנסה ברוטו של המשפחה (20%), שילוב של ארץ לידה ועלייה מארץ מצוקה (20%).



הכנסת

- הגדרת התקצוב הדיפרנציאלי בסכומי כסף ולא בשעות לימוד ומתן אפשרות לבתי-הספר לבחור כיצד לעשות שימוש יעיל בכסף לשם העלאת רמת ההישגים וצמצום הפערים, תוך הקפדה על דיווח של בתי-הספר ועל פיקוח של המשרד, ובמקביל – הקמתו של מערך ייעוץ לבתי-הספר שיפעל בנושא זה במטה המחוזי של המשרד או ברשות המקומית. אפשר לשקול מתן אפשרות בחירה מתוך רשימת שימושים מוכנה מראש;
- הנהגת העדפה מתקנת גם בחטיבה העליונה (שלגביה לא נמצאה כל מדיניות מפורשת של תקצוב פרוגרסיבי על-פי רקע התלמיד);
- הקצאת תוספות תקציביות לסגירת הפער בין יהודים לערבים וכן העדפת תקצוב פרוגרסיבי בחטיבות-הביניים (שבהן, לפי קלינוב, התקצוב פרוגרסיבי פחות מאשר בחינוך היסודי);
- התניית התקצוב להעדפה המתקנת בהשתתפות בבחינות המיצ"ב, שכן זהו כלי ההערכה הטוב ביותר המצוי כיום במערכת מבחינת הישגים לימודיים ואווירת בית-הספר, ומאחר שהמטרה הראשית של מכשיר ההעדפה המתקנת היא העלאת ההישגים הלימודיים והחינוכיים, לצורך קידום הפרט והחברה.²⁶

נציין כי במחקרה של פרופ' קלינוב הוצגה גם **סקירה משווה של הנעשה בתחום ההעדפה המתקנת בכמה מדינות מערביות**. פרופ' קלינוב מצאה כי שורה של מדינות, ובהן ארה"ב, אוסטרליה, ניו-זילנד, הולנד ואנגליה, מגדירות מדד חברתי-כלכלי שלפיו המדינה מקצה תוספת משאבים לאזורי חינוך עניים. עם זאת, לא נמצא בסקירה זו מידע על תקציב החינוך המוקצה להעדפה מתקנת. אשר לאוכלוסיית התלמידים הנהנית מתקצוב נוסף, נמצא ששיעור התלמידים הזכאים לתקצוב זה בכמה מדינות (צרפת, הולנד ובלגיה) נמוך משיעור הזכאים לתקצוב פרוגרסיבי (במידה כזאת או אחרת) בחינוך היסודי בישראל. עם זאת, יש לזכור כי בישראל – בניגוד למדינות שנסקרו – אין זכאות פורמלית לתקצוב פרוגרסיבי לשם העדפה מתקנת בחטיבת-הביניים ובחטיבה העליונה.

מקור אחר המתייחס ל**מדיניות העדפה מתקנת במדינות אחרות בעולם** הוא דוח "מקינזי" משנת 2007, אשר זוכה בשנתיים האחרונות לאזכורים רבים וצוטט בין היתר בדוח השנתי של בנק ישראל. מדוח זה, אשר בוחן את אופן פעולתן של מערכות החינוך במדינות שתלמידיהן מגיעים למקומות הראשונים במבחני ההשוואה הבין-לאומיים, עולה כי **מערכות חינוך מצטיינות משקיעות משאבים רבים בבתי-ספר ובתלמידים שהישגיהם נמוכים, תוך שהן שמות דגש במדיניות של העדפה מתקנת כלפי תלמידים עם רקע חברתי-כלכלי חלש, בייחוד בכיתות הנמוכות**. על-פי הדוח, במדינות אלו מופעלות מערכות ניטור לזיהוי בתי-הספר והתלמידים שיש פער בין הישגיהם לבין הרמה הנדרשת, וההתערבות הבית-ספרית במקרים אלו כוללת בראש ובראשונה הוראה בקבוצות קטנות (בשעות הלימודים ולאחריהן) וכן שיעורי עזר יחידניים.

דוח בנק ישראל, בעקבות דוח "מקינזי", מצייין כי **התלמידים בפינלנד ובסינגפור מגיעים להישגים גבוהים בהשוואה בין-לאומית, בין השאר הודות להעדפה מתקנת רחבת היקף**: בפינלנד 30% מהתלמידים, החלשים ביותר, זוכים להוראה פרטנית, בעיקר בשפת אם ובמתמטיקה, ממורים שהוכשרו

²⁶ יש הטוענים כי הקצאת משאבים דיפרנציאלית, כשלעצמה, אינה מעודדת בהכרח שיפור בהתפלגות ההישגים (אף שברור כי היא מקדמת את החתירה לשוויון הזדמנויות), ולפיכך יש צורך ברכיב נוסף של מתן תמריצים לפי שיפור בהתפלגות ההישגים. ראו למשל איריס בן-דוד הדר, "מצוינות ושוויון בחינוך: רמת הישגים ופערים בהישגים בבתי-הספר התיכוניים בישראל", **מגמות**, מו(3), יולי 2009, עמ' 356–374.



לכך במיוחד. השיעור הגבוה של התלמידים הזוכים להוראה פרטנית, וכן השתתפותם מעת לעת של תלמידים חזקים בשיעורים אלו, מונעים תיוג (סטיגמה), אשר עלול לפגוע במוטיבציה ללמידה ובביטחון העצמי. בסינגפור תלמידים מתקשים מקבלים שיעורים נוספים אחרי שעות הלימודים, וחמישית מכלל תלמידי כיתות א'–ב', החלשים ביותר, זוכים לתגבור לימודים בכיתות נפרדות.

בדיון בנושא פערים ואי-שוויון במערכת החינוך ראוי להזכיר סקירת ספרות נרחבת ומקיפה ביותר, שהכין לאחרונה נחום בלס בעבור ועדת אינדיקטורים למערכת החינוך – ועדה הפועלת כיום כחלק מהיוזמה למחקר יישומי בחינוך אשר באקדמיה הלאומית למדעים.²⁷ בסקירת ספרות זו ניתוח מעמיק של המושגים המרכזיים בתחום הנדון ושל התיאוריות העיקריות בספרות המחקר, בצד סקירה מקיפה של אינדיקטורים חינוכיים הנוגעים לאי-שוויון בתשומות ולא-שוויון בתפוקות.

קצרה היריעה מלתאר את שורת הממצאים החשובים בסקירה זו, ובכל זאת נזכיר כי בלס מציין שהמאמצים שמקדישות מדינות רבות לצמצום הפערים, אף שהצליחו להביא לצמצום ניכר של הפערים בתשומות הכספיות, נשאו פרי באופן חלקי בלבד. במקביל, הפערים בהשקעה הכוללת בחינוך (כולל השקעה של משקי-בית וגורמים פילנתרופיים) ובתפוקות, ממשיכים להיות ניכרים. לפיכך, בלס מסיק כי יש צורך בהמשך פיתוח אינדיקטורים ובהרחבת המחקר בדבר הקשרים שבין מרכיבים שונים של השקעה ובין תפוקה בחינוך, כדי שהידע שייצבר יוכל לסייע בבחירת האינדיקטורים המתאימים ביותר למדידת אי-השוויון והפערים.

לסקירה זו של נחום בלס פורסמה תגובה מצדו של פרופ' חיים אדלר. ראוי לציין כי הטענה העיקרית שמעלה פרופ' אדלר בהערותיו הכלליות לסקירה זו של בלס עולה בקנה אחד עם הדברים שהוצגו במסמך זה בנוגע להתמודדותן של מערכות חינוך עם מכלול השלכותיו של העוני. אדלר מדגיש כי כדי להתמודד עם החסך החברתי-כלכלי בקרב תלמידים עניים יש צורך במדיניות כלכלית מקיפה. בהמשך לכך, אדלר מציין כי אם המדינה מטילה על מערכת החינוך את עיקר נטל ההתמודדות עם סוגיה רחבה זו, הרי שדרושה הקצאת משאבים גדולה לאין-שיעור מזו הקיימת כיום במסגרות המוגבלות הפועלות להעדפה מתקנת ולצמצום פערים.²⁸

6. משרד החינוך – אגף שח"ר, הקיצוץ בתקציבו והתוויית המדיניות לפעילותו

אגף שח"ר – שירותי חינוך ורווחה, פועל במשרד החינוך תחת המינהל הפדגוגי בתחומים שונים הנוגעים ישירות לנושא של צמצום פערים וקידום שוויון חברתי-חינוכי.²⁹ בספר הצעת התקציב של משרד החינוך האגף מוגדר, באופן כללי, כ"אחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה". האגף מפעיל מגוון תוכניות סיוע, ובהן:³⁰

²⁷ נחום בלס, אינדיקטורים הנוגעים לנושא פערים ואי-שוויון במערכות החינוך, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים למערכת החינוך, האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים – היוזמה למחקר יישומי בחינוך, 2009, <http://education.academy.ac.il>

²⁸ חיים אדלר, הערות פרופ' חיים אדלר לסקירה של נחום בלס בנושא אינדיקטורים לפערים ושוויון הזדמנויות, דוח מוזמן על-ידי היוזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, 2009, <http://education.academy.ac.il>

²⁹ הגדרה זו של תחומי פעילות האגף שאובה מתוך דבריה של מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, גבי שלומית עמיחי, בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לפני מעט יותר משנה. ראו פרוטוקול מס' 510 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 24 בספטמבר 2008.

³⁰ תיאורי התוכניות בפרק זה לקוחים מתוך הצעת תקציב משרד החינוך לשנות התקציב 2009–2010, ירושלים, יוני 2009.



- **תוכנית הרווחה החינוכית ביישובים** (הפועלת ב-46 יישובים ובין היתר מופעלים במסגרתה מרכזים טיפוליים-חינוכיים לגיל הרך);
- **תוכנית שיקום השכונות** (הפועלת כיום באופן שוטף ב-51 יישובים ושכונות; 40 יישובים נוספים מצויים בהליך "השהיה") – תוכנית זו היא נדבך בתוכנית חברתית בין-משרדית, אשר מטרתה "לפתח וליישם תוכניות חינוכיות לצמצום פערים חינוכיים ולהקמת תשתיות חינוכיות-טיפוליות המאפשרות לקהילה נגישות לקבלת שירותים".
- **תוכנית הטיפוח** – תוכנית הפועלת בבתי-הספר בקרב כ-30,000 תלמידים בכל המגזרים, ומטרתה "צמצום פערים חינוכיים-חברתיים, הגדלת מספר הניגשים לבחינות הבגרות והזכאים לתעודת בגרות והגדלת מספר הפונים לחינוך גבוה". אחד הפרויקטים הבולטים בתוכנית זו הוא כיתות מב"ר (מסלול בגרות רגיל), המיועדות לקדם אוכלוסיות חלשות לקראת תעודת בגרות.
- **מרכזי חינוך, כיתות "אתגר" ומרכזי נוער** – טיפול בכ-30,000 תלמידים בבתי-הספר החלשים ביותר במערכת החינוך, בין היתר באמצעות מתן אפשרות ללימודים מתקדמים (טכנאים, הנדסאים) ובשיפור שיעורי הזכאים לבגרות.
- **פעולות ב"מפתנים" וב"בתי-ספר במעבר"** – "מפתנים" הם מסגרות חינוכיות-טיפוליות-שיקומיות המיועדות לבני-נוער בסיכון; "בתי-ספר במעבר" הם בתי-ספר תעשייתיים שעברו מאחריות משרד התמ"ת למשרד החינוך. במסגרות אלו נעשות פעולות להטמעת תוכנית הלימודים בחטיבה העליונה, לצמצום פערים ולתגבור לימודי-
- **פר"ח** – פרויקט חונכות ארצי, שבמסגרתו מסייעים סטודנטים לכ-23,000 תלמידים בעיירות פיתוח ובשכונות מצוקה, אשר "עקב חסך כלכלי וחברתי אינם מצליחים לתרגם את הפוטנציאל הטמון בהם להישגים חינוכיים וחברתיים נאותים".

על אף חשיבותן החינוכית-חברתית של התוכניות המוזכרות לעיל (ותוכניות נוספות), שמפעיל אגף שח"ר, ועל אף הגדרתו של האגף בידי הנהלת משרד החינוך כגורם מרכזי בצמצום פערים במערכת החינוך, תקציבו של האגף קוצץ בעשור האחרון קיצוץ חד: בתקנות התקציביות המרכזיות של האגף חל בשנים 2009–2001 קיצוץ של 65%; נוסף על כך, בשנים האלה קוצצו יותר מ-8,000 שעות שבועיות אשר הוקצו לפעילות האגף.

להלן פירוט הקיצוצים התקציביים באגף שח"ר, כפי שהתקבלו ממנהל האגף וכפי שנמסרו לאחרונה לשר החינוך, חה"כ גדעון סער.



נתוני אגף שח"ר – קיצוצים תקציביים בתקנות האגף, 2001–2009 (באלפי ש"ח)³¹

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	מס' תקנה	שם התקנה
											תוכנית היישובים
	18,660	15,501	18,366	24,463	24,159	24,146	24,944	46,636	46,692	240243	רווחה עברי
	4,447	5,092	6,021	8,321	8,217	8,069	8,336	11,402	11,416	240257	רווחה ערבי
	15,663	17,933	21,837	29,300	28,935	28,412	29,351	42,966	43,017	240289	שקום שכונות
	11,552	13,671	13,622	18,591	18,541	18,461	28,983	40,385	40,781	240255	פר"ח
	2,628	2,976	3,428	4,622	4,594	4,738	4,786	8,077	8,156	240247	טיפוח על-יסודי והישגים
						4,468	4,538			270975	הזדמנות שנייה
סך הכול	52,950	55,173	63,274	85,297	84,446	88,294	100,938	149,466	150,062		
- 97,112											
- 45,000		נוסף על כך, על-פי נתוני מנהל אגף שח"ר, קוצצו בשנים האלה יותר מ-8,000 ש"ש, שמשמעותן כיום כ-45 מיליון ש"ח.									
- 142,112	סך הכול קיצוץ										

נציין כי מפאת מגבלות הזמן לכתיבת מסמך זה, לא עלה בידנו לאמת את הנתונים שלעיל עם נתוני אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר. עם זאת, כאמור, מדובר בנתונים אשר נמסרו לאחרונה על-ידי מנהל אגף שח"ר לשר החינוך, חה"כ גדעון סער.

נזכיר כי אחד מיעדי מדיניות שר החינוך, כפי שהוצגו לאחרונה בפני ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הוא צמצום פערים לימודיים במערכת החינוך, ובתוך כך צוינו במפורש צעדים כגון "תמיכה בפרויקטים לתגבור תוכניות ייעודיות להגדלת מספר הניגשים והזכאים לתעודת בגרות" וכן "יישום תוכנית חדשה לאיתור תלמידים הנמצאים בסכנת נשירה, כבסיס לטיפול חינוכי".

³¹ אגף שח"ר, ריכוז תקנות – 2009, התקבל מלשכת מנהל האגף, דואר אלקטרוני, 22 באוקטובר 2009.

בישיבה שנערכה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בספטמבר 2008, הציגה מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, הגב' שלומית עמיחי, תוכנית לשינוי מבני באגף שח"ר אשר בראשה מינוי סמנכ"לית לנושא קידום השוויון החינוכי-חברתי ושילוב הפעילויות והתוכניות של האגף בפעילותם של אגפי הגיל השונים במשרד (קדם-יסודי, יסודי ועל-יסודי). בישיבת הוועדה הסבירה הגב' עמיחי כי הצורך בשינוי מבני זה נובע הן מהרצון להדגיש את החשיבות שהנהלת המשרד מייחסת לנושא צמצום הפערים (באמצעות מינוי סמנכ"לית האחראית לנושא) והן מהכוונה להבהיר כי הטיפול השוטף בנושא צמצום הפערים וקידום השוויון מצוי באחריותן של כלל יחידות המשרד, ואינו מוטל לפתחו של אגף שח"ר בלבד.

על-פי דברי הגב' עמיחי בישיבה זו השינוי המבני אמור היה לחול מינואר 2009 ואילך. בדיון הביעו חברי ועדת החינוך בפני המנכ"לית לשעבר את רצונם לחזק את מעמדו של אגף שח"ר, נוכח חשיבות פעילותו, וציינו את הצורך בהגדלת המשאבים העומדים לרשותו. בתום הדיון סוכם כי כל שינוי עתידי במעמד האגף ילווה בייעוץ של צוות מקצועי מתאים.³² כיום, לא נמצאו בפרסומי משרד החינוך ובאתר האינטרנט שלו אזכורים לנושא השינוי המבני באגף או לפעילות מערכתית ביוזמת סמנכ"לית המופקדת על הנושא.

יש לציין כי כבר לפני כשנתיים עמדו החוקרים נחום בלס (מרכז טאוב) ונעם זוסמן (מחלקת המחקר של בנק ישראל) על הצמצום בחלקו היחסי של תקציב משרד החינוך המיועד לקידום אוכלוסיות חלשות (ובתוך כך תקנות תקציביות באחריות אגף שח"ר, שיעודן הבלעדי הוא טיפול באוכלוסיות חלשות, וכן תקנות נוספות באחריות יחידות אחרות). החוקרים מצאו כי בעוד שבשנת 1995 היה חלקו היחסי של תקציב זה 10.1% מסך התקציב המאושר של משרד החינוך, הרי שבשנת 2005 עמד חלק זה בתקציב המשרד על 9.23%, ובשנת 2007 הוא עמד על 8.98% בלבד.³³

לבסוף, נזכיר גם כי משרד מבקר המדינה עסק בהרחבה בפעילות אגף שח"ר בדוח השנתי האחרון שפרסם. בדוח זה מתוארת בדיקתו של משרד המבקר את פעולות אגף שח"ר בחודשים פברואר-ספטמבר 2008. משרד המבקר בדק, בין היתר, את פעילות האגף לעומת היעדים שעמדו בפני המשרד. להלן כמה מהממצאים בדוח המבקר הרלוונטיים למסמך זה (יש בדוח גם ממצאים הנוגעים לכמה עניינים מינהליים מרכזיים בפעילות האגף, אשר לא יפורטו כאן):³⁴

- תקציב האגף קוצץ בשנים 2001-2007 (שיעור הקיצוץ שמשרד מבקר המדינה מציין נמוך בהרבה משיעור הקיצוץ העולה מנתוני האגף כפי שהוצגו לעיל; נדרשת בדיקה נוספת בעניין זה), ולעומת זאת מספרם של הילדים המוכרים לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות ומספרם של הילדים בסיכון גדל מאוד בשנים אלו – משרד החינוך לא גיבש מדיניות לטיפול בבעיה זו;
- בהמשך לממצא הקודם, משרד המבקר מציין כי לפי הערכת משרד החינוך, התלמידים הנזקקים לשירותים שונים של אגף שח"ר הם כשליש מכלל התלמידים במערכת החינוך. למרות זאת, משרד החינוך לא גיבש מדיניות התמודדות ברורה והניח לאגף לפעול מבלי שניתן פתרון מערכתי ושיטתי לנושא.

³² פרוטוקול מס' 510 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 24 בספטמבר 2008.

³³ נחום בלס ונעם זוסמן, "מדיניות משרד החינוך לקידום אוכלוסיות חלשות" (בתוך הפרק העוסק במערכת החינוך), בתוך: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2007, דצמבר 2007, עמ' 145-147.

³⁴ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, מאי 2009.



בסיכום ביקורתו על פעילות אגף שח"ר במשרד החינוך ציין משרד מבקר המדינה כדלקמן:

חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. על הנהלת המשרד מוטלת האחריות לספק מענה מערכתי ושיטתי לטיפול באוכלוסיית היעד שלשמה הוקם אגף שח"ר. עליה לגבש מדיניות לטיפול ולהתמודדות עם הבעיות שהחריפו במשך השנים, תוך הסתייעות במחקרי הערכה, קביעת יעדים ומדדים ובדיקתן של התוכניות השונות במחקרי הערכה. על הנהלת המשרד להקפיד שתקציבי האגף יופנו לאוכלוסיית היעד שלו, ועליה לשרש כל חשש לניגוד עניינים או לעניין אישי (ההדגשה אינה במקור).

