

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד החינוך

**תקצוב דיפרנציאלי
ככלי לצמצום
פערים במערכת
החינוך**



תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

רקע

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

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

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

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



נתוני מפתח

1.09
מיליארד
ש"ח

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

15%-19%
20%-30%

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

16%
19%-1

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

15%
30%-1

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

10.2%

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

3,400 ש"ח

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

13.8
מיליארדי
ש"ח

ההוצאה הלאומית לחינוך ממקורות פרטיים בשנת 2021

59%

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

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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



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



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

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



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

הערכת האפקטיביות של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי - מומלץ שמשרד החינוך



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

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



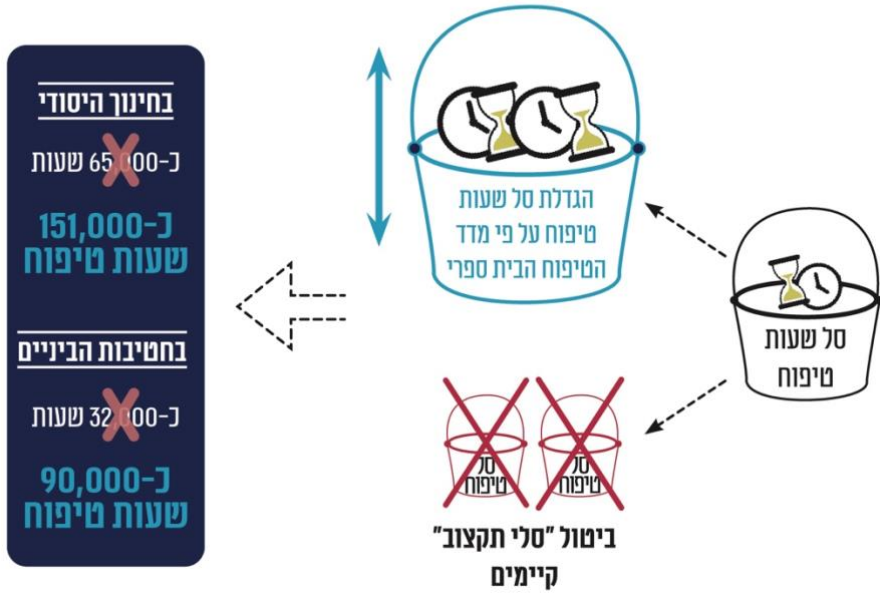
ואת יעדיה של התוכנית, באופן שהיא אכן תתמקד בבתיה"ס שבהם התלמידים הם מרקע חברתי-כלכלי נמוך, וימדוד בהתאם את הישגיה. במסגרת זו מומלץ כי משרד החינוך ידגיש את הקשר של התוכנית להקצאת שעות הטיפול באמצעות מודל התקצוב הדיפרנציאלי. בהתבסס על יעדים ומדדים אלה, מומלץ שמשרד החינוך יגבש מתווה להערכה השוואתית של תרומת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



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

הגדלת סל הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים

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



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



סיכום

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

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