

תקצוב החינוך היסודי 2001-2009

נחום בלס^{*}, נעם זוסמן^{*} ושי צור^{*}

סדרת מאמרים לדיון 2010.18
דצמבר 2010

^{*} מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, nachum03@gmail.com, טל' – 02-5671818.

^{*} חטיבת המחקר, בנק ישראל, noam.zussman@boi.org.il, טל' – 02-6552602.

^{*} חטיבת המחקר, בנק ישראל, shay.tzur@boi.org.il, טל' – 02-6552689.

תודה לאיריס בן-דוד הדר ולמשתתפי סמינר חטיבת המחקר בבנק ישראל על הערותיהם המועילות.
תודה למשה דקלו, לחיים כרמל, לאברהם סנפירי ולמיה רצהאבי על הסיוע בהעמדת נתוני בקרת התקן, ליגאל דוכן על הפקת הנתונים המינהליים של משרד החינוך, ולרוני זקוביץ על העריכה הלשונית. תודה מיוחדת למנחם קפלן שהקדיש זמן להסברים על בקרת התקן.

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

תקציר

המחקר מתאר ומנתח את הקצאת שעות העבודה של מורים בבתי ספר בחינוך היסודי (הרשמי הרגיל) בשנות הלימודים 2000/2001 עד 2008/2009, תוך הבחנה בין חלקי מערכת החינוך, מאפיינים חברתיים-כלכליים של התלמידים ומקורות המימון. זאת על סמך מדגם שנתי גדול של בתי ספר ("בקרת התקן").

מספר שעות העבודה השבועיות של מורים לכיתה עמד בתקופה הנחקרת בממוצע על כ-55 (מספר השקול לכשתי משרות מלאות של מורים) והיה פחות או יותר יציב במהלכה. לאורך כל התקופה התקיימו פערים ניכרים במספר השעות לכיתה, ובמיוחד לתלמיד, בין חלקי מערכת החינוך; המדרג של הקצאת השעות, בסדר יורד, היה: ממלכתי-דתי והרבה פחות ממלכתי-עברי, בדואי וערבי (כולל דרוזי); זאת אף על פי שהתלמידים בחינוך הלא-יהודי הם מרקע חברתי-כלכלי חלש הרבה יותר מעמיתיהם בחינוך העברי. לאחר יישום "דוח שושני" בשנת הלימודים 2003/2004, ומעבר לשיטת תקן (שעות) דיפרנציאלי לתלמיד, עלה במידה ניכרת מספר השעות בחינוך הלא-יהודי, בעיקר מספר שעות תקן שמקורן במשרד החינוך.

ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר כך הם זכו בתוך כל אחד מחלקי מערכת החינוך ליותר שעות. מדיניות ההעדפה המתקנת התרחבה מאז יישום "דוח שושני", אך כנראה נבלמה לאחר המעבר לשיטת התקן המשולב, עם יישום "דוח שטראוס" בשנת הלימודים 2007/2008.

השעות ממקורות חוץ-ממשלתיים – רשויות מקומיות, עמותות והורים – עמדו בתקופה הנחקרת בממוצע על כ-10 אחוזים מסך השעות, ובחינוך הלא-יהודי הן היו בטלות בשישים. במרוצת השנים נרשמה עלייה של מספרן בחינוך הממלכתי-דתי, שקיזזה ולמעלה מכך את הירידה במספר שעות התקן שהוענקו להם.

הסטטיסטיקה התיאורית מקבלת אישוש מאמידות מרובות משתנים של השעות לכיתה ולתלמיד, כתלות במאפייני בית הספר והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים.

The Allocation of Teachers' Working Hours in Primary Education, 2001–09

Nahum Blass, Shay Tsur and Noam Zussman

Abstract

This research describes and analyses the allocation of teachers' working hours in the regular official primary education system in Israel during school years 2000/01–2008/09. The analysis distinguishes between various segments of the education system, the socioeconomic characteristics of the students and sources of financing, and is based on a large annual sample of schools.

The average weekly number of teachers' working hours per class stood at about 55 during the period under study (equal to about two full-time teaching positions) and was more or less stable in those years. During the period there were significant differences in the number of hours per class, and in particular per student, between various segments of the education system, with the Religious State schools receiving the most, followed by State Jewish schools, Bedouin schools and Arab (including Druze) schools. This was the case despite the fact that students in non-Jewish schools come from much weaker socioeconomic backgrounds than those of students in the Jewish school system. Following the implementation of the Shoshani Report in 2003/04 and the shift to differential allocation of hours per student, there was a significant increase in the number of teachers' working hours per class in the non-Jewish school system, primarily standard hours allocated by the Ministry of Education.

The weaker students' socioeconomic backgrounds, the more hours they received within each segment of the education system, and since the implementation of the Shoshani Report the scope of the affirmative action policy has expanded. However, this trend apparently came to an end with the change to the “combined standard” financing system following the adoption of the Strauss Report during the 2007/08 school year.

Hours covered by non-government sources – local authorities, non-profit organizations and parents – accounted for about 10 percent of total teachers' working hours on average, although in the non-Jewish education system they account for only a negligible proportion. Over the years, the number of non-government hours has grown in the Religious State school system, which has offset and even surpassed the decline in standard (government budgeted) hours allocated to them.

The descriptive statistics are confirmed by a multivariate estimate of teachers' working hours per class and per student as explained by school characteristics and students' socioeconomic characteristics.

א. הקדמה¹

גודלו של תקציב משרד החינוך ואופן חלוקתו בין מגזרים שונים הם נושאים לוויכוח ציבורי ער. אף שמדובר בהוצאה שנתית של למעלה מ-30 מיליארדי ש"ח, שנייה בגודלה לתקציב משרד הביטחון, מפתיע לגלות כמה מועטה ההתייחסות המחקרית להקצאת המשאבים ולשימוש בהם בזיקה להשגת יעדי מערכת החינוך.

הכול מסכימים שהשקעה בהון אנושי תורמת תרומה מכרעת לביסוס מעמדו הכלכלי-חברתי של הפרט ותומכת בצמיחה כלכלית של המשק. מכאן החשיבות הרבה של ניתוח היקף המשאבים המוקצים לחינוך ודרכי חלוקתם. הספרות המחקרית העוסקת בנושא המשאבים המוקצים לחינוך פונה לשני כיוונים עיקריים. האחד עוסק בהשפעת שיטות התקצוב השונות על חלוקת המשאבים בין שכבות אוכלוסייה שונות. (לסקירת ספרות מהעולם ראו, למשל, Levacic ו-Ross [1999]; המקרה הישראלי יפורט בהמשך.) הכיוון השני בוחן את הקשר בין ההיקף והסוג של המשאבים המוקצים לחינוך לבין תוצאות חינוכיות ואחרות ("פונקציית הייצור"), ומצביע לרוב על קשר חיובי חלש בין השניים (לדוגמא: Hanushek, 2003; Barrow ו-Rouse, 2005; Hanushek, 2006; Woessmann, 2007; Holmlund, 2010). תוצאה הנובעת בין היתר ממורכבותם של תהליכי העבודה של המורים והלמידה, ומהקושי למדוד ולהעריך את תוצרי מערכת החינוך. עם זאת, הממצאים מלמדים שהתשומות תורמות יותר לתלמידים מרקע חלש יחסית, ובכל מקרה הן מסייעות לשיפור רווחת התלמידים והמורים – מטרה חשובה כשלעצמה.

העיסוק בקשר בין חלוקת המשאבים לבין התוצאות החינוכיות חשוב במיוחד במקרה הישראלי, בשל הפערים הניכרים בהישגים הלימודיים לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, הן על פי המבחנים הארציים והן על פי המבחנים הבין-לאומיים. פערים אלו מדגישים את הצורך בבחינת מדיניות ההעדפה המתקנת בהקצאת המשאבים.

מחקרנו עוסק בניתוח הקצאת שעות העבודה של מורים² לבתי ספר בחינוך היסודי הרשמי³ הרגיל (כלומר ללא החינוך המיוחד) בשנות הלימודים 2000/2001 (תשס"א) עד 2008/2009 (תשס"ט), תוך הבחנה בין חלקי מערכת החינוך ומאפיינים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ובהתאם למקורות המימון. בשנים אלה חלו שתי תמורות מרחיקות לכת בשיטות התקצוב (שיתוארו בהמשך). יצוין כי רוב תקציבו של משרד החינוך המיועד לחינוך היסודי מופנה לחינוך הרשמי, ובעיקר למימון שעות העבודה השבועיות של המורים⁴.

המחקר מושתת על מידע רב הנאסף בכל שנה במסגרת "בקרת התקן". מטרתה של בקרת התקן, המתבצעת עבור משרד החינוך, היא לבחון את היקף ומקור שעות העבודה של המורים ואת השימושים בהם לעומת הכללים, וזאת במדגם גדול של בתי ספר יסודיים (וחטיבות ביניים). המידע משמש כיום לצרכים מינהליים פנימיים. מחקרנו מרחיב את השימוש בנתוני הבקרה ומאפשר לקבל תמונת מצב רב-

¹ בפרסום מופיעים מונחים שונים, שאת פירושם ניתן למצוא במילון המונחים בנספח ג'.

² המונח המקובל הוא שעות שבועיות (ש"ש), שאותו נהוג בטעות לקשר להוראה פרונטלית, אף שחלק מאותן שעות מוקצה למטרות אחרות. לפיכך בחרנו להשתמש במושג שעות עבודה שבועיות של מורים (לכיתה, לתלמיד וכדומה), הכולל גם שעות עבודה של גורמים חינוכיים נוספים מלבד המורים (למשל בנות שירות לאומי), אבל לא של כוחות עזר (מזכירות, שרתים וכדומה). יצוין כי משרה מלאה של מורה בחינוך היסודי היא בדרך כלל של 30 שעות עבודה שבועיות.

³ כלומר אינה כוללת מוסדות חרדיים ומוסדות ממלכתיים וממלכתיים-דתיים מוכרים שאינם רשמיים. ראו מילון המונחים בנספח ג'.

⁴ בשנת הלימודים תשס"ט (2008/2009) הקצה משרד החינוך לחינוך היסודי הרשמי הרגיל כ-1.3 מיליון שעות עבודה שבועיות של מורים, בעלות ממוצעת של כ-4.6 אלפי ש"ח לשעה, ובסך הכול כ-6 מיליארדי ש"ח, שהם כשלושה רבעים מסך התקציב הרגיל בחינוך היסודי (למעט פיתוח). ראו משרד האוצר (2009).

שנתית על אופן הקצאת שעות העבודה של המורים בחינוך היסודי, בהדגשת השפעתם של השינויים בשיטות התקצוב ובמדיניות ההעדפה המתקנת. בעתיד נבחן היבטים נוספים, ובעיקר את דרכי השימוש במקורות העומדים לרשות בתי הספר.

התיאור והניתוח של תקצוב מערכת החינוך בישראל מצומצם. סקירה מוקדמת של מימון מערכות חינוך נערכה על ידי בר ישי (2001), ותיאור של שיטות תקצוב הנהוגות בישראל בחינוך היסודי ניתן למצוא ב"דוח שושני" (2002) וכן אצל זוסמן ואחרים (2007). בחינה אמפירית של הגורמים המשפיעים על גודלו של תקציב החינוך ערכו זעירא וסטרבצ'ינסקי (2002), ומודל שמטרתו להגביר את השוויוניות והיעילות בהקצאת המקורות לבתי ספר תיכוניים הוצג על ידי BenDavid-Hadar ו-Ziderman (2010).

לרשות המעוניין להתעמק בנושא תקצוב מערכת החינוך היסודי בישראל עומדים מספר מקורות מידע החל ברמה המצרפית וכלה ברמת בית-הספר והתלמיד. ברמה המצרפית מתפרסמים בכל שנה נתונים על ידי משרד החינוך (לדוגמא, "מערכת החינוך בראי המספרים"), משרד האוצר (תקציב המדינה) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לדוגמא "ההוצאה הלאומית לחינוך"). הנתונים כוללים מידע ברמות פירוט שונות על סך ההוצאה במונחים של שעות העבודה לכיתה ולתלמיד, ובמונחים כספיים, בחלוקה לפי המגזר, סוג הפיקוח, מקור המימון וכדומה. הנתונים האלה מנותחים באופן שוטף על ידי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ומעת לעת על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ואן גלדר, 2002; ברק-מדינה, 2003), מרכז אדווה (למשל, סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009), תנועת "הכל חינוך" (בלס וקראוס, 2009 ו-2010) וגורמים נוספים.

נתונים מפורטים יותר על תקציב משרד החינוך בלבד, וחלוקתו לבתי הספר היסודיים, מצויים בקבצים מינהליים של משרד החינוך, הזמינים בחלקם לציבור החוקרים⁵. מידע מפורט על מקורות תקצוב נוספים, כרשויות מקומיות ועמותות, מצוי באופן אקראי ולא אחיד בידי הגופים עצמם, ועל ההוצאה הפרטית לחינוך של המשפחות ניתן ללמוד מסקרי הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן נערכים סקרים מוגבלים בהיקפם (לדוגמא: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004; "איגוד הייעל" (1985) בע"מ, 2008).

מקור מידע מרכזי נוסף על המשאבים העומדים לרשות בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים מכל המקורות הוא בקרת התקן. (להרחבה ראו פרק ג'). הבקרה נערכת בכל שנה מאז שנת הלימודים 1998/1999 במדגם גדול של בתי ספר רשמיים רגילים. ייחודה של בקרת התקן שהיא כוללת תחת מטרייה אחת נתונים מפורטים, שיטתיים ולאורך זמן על המקורות בכלל והמקורות שאינם ממשרד החינוך בפרט, ועל השימושים במקורות (למשל פיצול כיתות והקצאת שעות עבודה של מורים בין מקצועות לימוד). כמו כן היא כוללת מידע על כוחות ההוראה ועל פרויקטים המתקיימים בבתי הספר. מחקרים שבחנו את תקצוב מערכת החינוך היסודי והסתמכו בין היתר על דוחות בקרת התקן הם בלס (התנועה לאיכות השלטון, לא פורסם), זוסמן ואחרים (2007), וקלינוב (2010א) שניתחה את הנתונים הגולמיים לשנות הלימודים 2006/2007 ו-2007/2008.

מחקרנו מוסיף על קלינוב (2010א) שלושה נדבכים: (א) הניתוח הוא רב-שנתי על פני עשור שלם, תקופה שבמהלכה היו נהוגות שלוש שיטות תקצוב שונות; (ב) נערך תיקון בגין חוסר ייצוגיות בתי הספר שנדגמו לבקרת התקן, סוגיה שהועלתה על ידי קלינוב; (ג) הניתוח מתייחס לא רק לתקצוב לכיתה אלא גם לתלמיד.

⁵ לאחרונה העלה משרד החינוך באתר האינטרנט שלו מערכת המאפשרת לנתח נתונים בסיסיים על מערכת החינוך ותקצובה (במבט רחב – מספרים על מערכת החינוך: <http://ic.education.gov.il/klali/SH40.htm>).

הממצאים העיקריים במחקר הנוכחי מלמדים כי ממוצע שעות העבודה השבועיות של המורים שקיבלה כיתה רגילה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל בשנות הלימודים 2000/2001 עד 2008/2009 הגיע לכ-55 (השקול לכשתי משרות מלאות של מורים), ונותר פחות או יותר יציב במהלך התקופה. ממצא זה עומד – על פניו – בניגוד לדעה רווחת בדבר צמצום היקף המשאבים המופנים למערכת החינוך⁶. לעומת זאת מספר השעות לתלמיד ירד במקצת. בין השנים 2001 עד 2007⁷, כשההוצאה הכספית לתלמיד בחינוך היסודי בישראל גדלה במונחים נומינליים ב-2.6 אחוזים בממוצע לשנה, עמד קצב הגידול השנתי הממוצע במדינות ה-OECD על 5.6 אחוזים, והשיעורים במצטבר היו 16.3 אחוזים לעומת 39.0 אחוזים, בהתאמה (קלינוב 2010).

התקיימו פערים ניכרים במספר שעות העבודה השבועיות של המורים לכיתה, ובמיוחד לתלמיד, בין חלקי מערכת החינוך⁸, והמדרג של הקצאת השעות, בסדר יורד, היה: ממלכתי-דתי והרבה פחות ממלכתי-עברי, בדואי וערבי (כולל דרוזי); זאת אף על פי שהתלמידים בחינוך הלא-יהודי הם מרקע חברתי-כלכלי חלש הרבה יותר מעמיתיהם בחינוך העברי. לאחר יישום "דוח שושני", בשנת הלימודים 2003/2004, עלה במידה ניכרת מספר שעות העבודה השבועיות של המורים לכיתה ולתלמיד בחינוך הלא-יהודי, בזכות מעבר מתקצוב לכיתה לתקצוב לפי תלמיד – משום שהכיתות בחינוך הלא-יהודי גדולות יותר – והתחשבות רבה יותר ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים. בהתאם למדיניות המוצהרת של משרד החינוך, ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר כך הם זכו בתוך כל אחד מחלקי מערכת החינוך ליותר שעות עבודה של מורים, ומאז יישום "דוח שושני" מדיניות ההעדפה המתקנת התרחבה. ואולם נראה שמדיניות זו נבלמה לאחר המעבר לשיטת התקן המשולב, עם יישום "דוח שטראוס" בשנת הלימודים 2007/2008.

שעות התקן היוו למעלה מ-83 אחוזים מסך השעות שניתנו לבתי הספר, והן אלו שעמדו לחלוקה לפי כל שיטות התקצוב שהיו נהוגות בחינוך היסודי הרשמי הרגיל. העדפה ברורה בהקצאתן נרשמה לטובת תלמידי החינוך הממלכתי-דתי ולתלמידים מרקע חלש. בעקבות יישום "דוח שושני" ירד במקצת מספר שעות התקן השבועיות לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי ועלה עלייה של ממש בקרב תלמידים מרקע חלש, שרבים מהם לומדים בחינוך הלא-יהודי. חלקן של השעות הנוספות (מעבר לשעות התקן) שהקצה משרד החינוך הגיע לכ-7 אחוזים, תוך יציבות על פני זמן, ונהנו מהן בעיקר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי, בזכות בנות השירות הלאומי, פיצול לכיתות נפרדות לבנים ולבנות ועוד.

השעות ממקורות חוץ-ממשלתיים – רשויות מקומיות, עמותות והורים – עמדו בממוצע בתקופה הנחקרת על כ-10 אחוזים מסך השעות, ובחינוך הלא-יהודי הן היו בטלות בשישים. במרוצת השנים נרשמה תוספת במספרן בחינוך הממלכתי-דתי, שקיזזה ולמעלה מכך את הירידה במספר שעות התקן שהוענקו להם.

יוצא, אפוא, כי חלוקת השעות שלא בתקן ואלו ממקורות אחרים הרחיבה את הפער לרעת החינוך הלא-יהודי בסך שעות עבודתם של מורים בבתי ספר יסודיים.

⁶ ייתכן צמצום בתקציב משרד החינוך, ללא צמצום מקביל של שעות העבודה בחינוך היסודי, וזאת במקרה שהקיצוץ הוא בסעיפי תקציב אחרים, או כאשר יש פיצוי דרך הגדלת התקצוב של גורמים אחרים. התייחסות לכך ניתן למצוא בהמשך.

⁷ 2007 היא השנה האחרונה שלגביה מצויים נתונים בין-לאומיים השוואתיים. ההוצאה בכל מדינה מתוקנת בגין שוויון כוח קנייה (PPP).

⁸ במחקר יעשה שימוש במושג חלקי מערכת החינוך כדי לתאר חלוקה שאינה מקובלת במינוח הרשמי של משרד החינוך לפי המגזר (יהודי, ערבי, בדואי, דרוזי, צ'רקסי), סוג הפיקוח (ממלכתי, ממלכתי-דתי, אחר) והמעמד (רשמי, מוכר, פטור) – ראו מילון המונחים בנספח ג'.

הממצאים העולים מהסטטיסטיקה התיאורית זכו לאישוש באמידות מרובות משתנים של השעות לכיתה ולתלמיד כתלות בחלק מערכת החינוך, באזור הגיאוגרפי בו שוכן בית הספר, בגודל בית הספר וברקע החברתי-כלכלי של התלמידים (מדד הטיפוח הבית-ספרי).

יצוין כי בעקבות היישום ההדרגתי של רפורמת "אופק חדש" החל משנת הלימודים 2007/2008, חלו שינויים בהקצאת שעות עבודה של מורים לבתי ספר שנטלו בה חלק, ובמקביל בקרת התקן לא כללה אותם. לפיכך לא ניתן, לעת עתה, לבחון את השפעת הרפורמה על הקצאת שעות העבודה של המורים.

המחקר תורם להבנת מקורות המימון במערכת החינוך היסודי על חלקיה השונים (עברי/ערבי וכדומה), בזיקה למאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים. הניתוח נערך לאורך זמן, כך שהתאפשר לבחון את ההשפעות בפועל שהיו לשינויים בשיטות התקצוב על המקורות ואת תרומתם למידת ההעדפה המתקנת, בהינתן היקף המשאבים העומדים לרשות החינוך היסודי וקצב יישום השינויים.

יש להדגיש שהמחקר עסק אך ורק במקורות המבוססים במונחי שעות עבודה של מורים, ולא התחשב בהבדלים אפשריים בעלות שעת עבודה (התלויה במאפייני המורים). עם זאת, מחקרים הראו כי בחינוך היסודי הרשמי הרגיל קיימים הבדלים קטנים בעלות של שעת עבודה (אך לא במספר שעות העבודה של המורים לכיתה/תלמיד) בין בתי הספר בחלקים השונים של מערכת החינוך ולפי המעמד החברתי-כלכלי של התלמידים (זוסמן ואחרים, 2007; בלס ואחרים, 2008). כמו כן המחקר לא כלל תחומים שאינם חלק מבקרת התקן: מוסדות שאינם רשמיים (בעיקר חרדיים), תלמידי החינוך המיוחד ומקורות העומדים לרשות מוסדות חינוך כשירותי העזר (מזכירות, שרתים וכדומה), תשתיות בתי הספר וכן מקורות כספיים (להבדיל משעות עבודה של מורים) המגיעים להם.

סדר העבודה הוא כדלקמן: פרק ב' יתאר באופן כללי את שיטות התקצוב במערכת החינוך ויתמקד בחינוך היסודי, פרק ג' יציג את בקרת התקן, פרק ד' יעמוד על שיטת המחקר, פרק ה' יפרוס את הסטטיסטיקה התיאורית העולה מניתוח בקרת התקן, פרק ו' יביא תוצאות האמידות, ולבסוף יבואו סיכום והמלצות.

ב. שיטות התקצוב

הפרק מתאר את שיטות התקצוב השונות שנקט משרד החינוך בחינוך היסודי במהלך שני העשורים האחרונים. תחילה מתוארות באופן כללי שיטות התקצוב בשלבים האחרים של מערכת החינוך (החינוך הקדם-יסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליוניות) ולאחר מכן מפורטות שיטות התקצוב שהיו נהוגות בחינוך היסודי בתקופה הנסקרת: תקן בסיסי לכיתה בתוספת "סלים" עד שנת הלימודים 2002/2003; תקן דיפרנציאלי לתלמיד עם יישום המלצות "דוח שושני" החל משנת הלימודים 2003/2004; תקן משולב עם יישום המלצות "דוח שטראוס" בשנת הלימודים 2007/2008.

העוסק בתקצוב מערכת החינוך צריך להיות מודע למספר עובדות יסוד:

- כל שלב במערכת החינוך בישראל מתוקצב באופן שונה.
- שיטות התקצוב בגני הילדים ובחטיבות העליוניות לא השתנו באופן עקרוני מאז קום המדינה. לעומת זאת בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים חלו מספר שינויים. כתוצאה מהחלטות על הפעלה מדורגת של שיטות התקצוב בחינוך היסודי התקציבים המגיעים לבתי הספר מושפעים משיטות התקצוב הקודמות.
- רוב התקצוב של מערכת החינוך מתבצע באמצעות הקצאת "שעות שבועיות" (ש"ש) – שעת עבודה שבועית של מורה במהלך שנת לימודים – בלי קשר לעלות השעות. שיטת תקצוב זאת נהוגה בחינוך היסודי (למעט חלקים מהחינוך החרדי) ובחטיבות הביניים. גני הילדים והחטיבות העליונות אמנם מתוקצבים בכסף – מכפלה של מספר השעות השבועיות בעלות שעה שבועית במוסד (המכונה "עלות שעת הוראה"), ובתוספת עלויות נלוות שקליות – אך הבסיס לחישוב הכספי גם הוא מספר השעות השבועיות המוענקות לכיתה. משמעות הדבר היא שעלויות הפעלתם של שני מוסדות חינוך אשר לרשותם עומד אותו מספר שעות שבועיות יכולות להיות שונות בשל הבדלים במאפייני סגל כוחות ההוראה, המקרינים על העלות של שעת עבודה⁹.
- מעבר לשעות התקן הבסיסיות המגיעות לבתי הספר ממשרד החינוך, הם נהנים ממשאבים נוספים של שעות עבודה של מורים (ממשרד החינוך, מרשויות מקומיות, מעמותות ומהורים).
- בתי הספר מקבלים גם תקציבים להפעלה שוטפת (שרתים, מזכירות, ציוד מתכלה ועוד), הממומנים על ידי משרד החינוך, הרשויות המקומיות, הורים וגורמים נוספים. מחקר זה אינו עוסק בהם.

להלן תיאור כללי של שיטות התקצוב הנהוגות כיום בשלבי החינוך השונים, למעט השיטות בחינוך היסודי, שתוארנה בהמשך.

גני טרום-חובה (גילאי 3-4)¹⁰

גני טרום-חובה לגילאי 3-4 תוקצבו עד לקבלת צו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), תשנ"ט-1999, באמצעות שכר לימוד מדורג בהתאם להכנסת ההורים. מימון ההפרש בין עלות הלימוד בגן לשכר הלימוד שמשלמים הזכאים להנחה התחלק בין משרד החינוך (75 אחוזים) לרשות המקומית (25 אחוזים). לאחר קבלת החוק תקצוב הגנים לגילאי 3-4 הוא כמו לגילאי 5 (ראו הסעיף הבא). חשוב להדגיש שההעדפה המתקנת באה אמנם לידי ביטוי בשיפור הנגישות של הגנים להורים מעוטי אמצעים, אך לא בהגדלת המשאבים העומדים לרשות הילדים – כל הילדים מקבלים מהממשלה תשומות חינוכיות שוות.

⁹ לדוגמא: עלות שעת הוראה של מורה בעל תואר מ"א ו-30 שנות ותק היא פי שניים בערך מאשר "מורה בכיר" עם 4 שנות ותק.
¹⁰ להרחבה ראו: משרד החינוך (2008).

גני חובה (גילאי 5)¹⁰

בגני חובה אין שכר לימוד והמדינה מכסה את מלוא הוצאות הגננת ועוזרת הגננת. הגננת היא עובדת משרד החינוך, ועוזרת הגננת היא עובדת הרשות המקומית וממומנת על ידי משרד החינוך. הוצאות התפעול השוטפות ממומנות על ידי הרשות המקומית. מדיניות ההעדפה המתקנת מתבטאת בתקציב המועבר לרשות המקומית על ידי משרד החינוך עבור שכר העבודה: רשויות שאינן זכאיות למענק איזון של משרד הפנים (בדרך כלל המבוססות שבהן) מקבלות תקציב לפי 33 ילדים בממוצע לגן, בעוד שרשויות הזכאיות למענק מתוקצבות לפי 31 ילדים. אין העדפה מתקנת בהיקף התשומות החינוכיות מטעם הממשלה.

חטיבות הביניים¹¹

חטיבות הביניים מתוקצבות בשיטת התקן המשולב: הקצאת תקן מינימום של שעות שבועיות לכיתה והוספת שעות בהתאם לגודל הכיתה. לתקן נוספים "סלים" שונים. מדיניות ההעדפה המתקנת בחטיבת הביניים מתבצעת בעיקר באמצעות "סל הטיפוח", אך גם "סלים" אחרים כ"מאגר מחוזי" מופנים לעתים למימוש מטרה זו.

החטיבות העליונות¹²

החטיבות העליונות מתוקצבות לפי מספר התלמידים ועלות הלימודים לתלמיד, הנקבעת בעיקרו של דבר על ידי מסלול הלימודים (עיוני או טכנולוגי) והמגמה של התלמיד, דרגת הכיתה, פרופיל המורים, השירותים הנלווים, חומרי הלימוד ורמת השירות של בית הספר (טיב התשתיות). התחשבות עקיפה ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים באה לידי ביטוי בהפניית תלמידים למסגרות מיוחדות כתוכניות מב"ר (מעבר לבגרות רגילה) והזדמנות שנייה. כן קיימות מסגרות הפתוחות לכלל התלמידים, אך למעשה מרבית תלמידיהן הם יוצאי שכבות חברתיות-כלכליות חלשות כגון: כיתות הכוון ומסלולים שונים בחינוך הטכנולוגי.

ב.1. שיטות התקצוב בחינוך היסודי

חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך לפי הבעלות עליהם ומידת כפיפותם והיענותם לפיקוח המדינה: מוסדות החינוך הרשמי, מוסדות החינוך המוכר (שאינו רשמי) ומוסדות "פטור". מוסדות החינוך הרשמי מוחזקים על ידי המדינה או הרשויות המקומיות והם בפיקוח מלא של המדינה. מוסדות החינוך המוכר (שאינו רשמי) כוללים את שתי הרשתות הגדולות של החינוך החרדי – החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני – וכן מוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים בפיקוח משרד החינוך (כנסייתיים במגזר הערבי ומספר קטן של מוסדות בחינוך הממלכתי-עברי והחינוך הממלכתי-דת). המוסדות של שתי הרשתות החרדיות נהנים ממעמד מיוחד שעוגן בחוק יסודות התקציב, המשווה את תקצובם לזה המוענק למוסדות החינוך הרשמי. מוסדות חינוך אחרים (מוכרים ומוסדות "פטור") מקבלים תקצוב מופחת. להלן תיאור שיטות התקצוב לפי סדר כרונולוגי.

¹¹ להרחבה ראו: משרד החינוך (2009).

¹² להרחבה ראו: משרד החינוך (2009א).

(א) שיטות התקצוב לפני תחילת יישום תקן דיפרנציאלי לתלמיד (עד "דוח שושני")¹³

(1) שיטת התקן הבסיסי לכיתה בתוספת "סלים"

החינוך היסודי הרשמי מומן ברובו המכריע עד היישום ההדרגתי של "דוח שושני" בשנת הלימודים 2003/2004 (תשס"ד) באמצעות תקן שעות (עבודה שבועית של מורים) בסיסי לכיתה "נורמטיבית" שמנתה 20 עד 40 תלמידים¹⁴. כיתה שמנתה 10 עד 19 תלמידים נקראה "כיתה חסרה" וקיבלה מחצית מהתקן, תופעה שהייתה נפוצה בחינוך הממלכתי-דתי, בחינוך ההתיישבותי ובפריפריה. התקן הבסיסי שיקף את המשאבים הדרושים לבית ספר כדי לקיים את תוכנית הלימודים ולספק את הצרכים החינוכיים של בית הספר, בכפיפות לתקציב משרד החינוך. התקן לכיתה כלל שעות הוראה, שעות ניהול שעות חינוך, ושעות לפעילויות חינוכיות וחברתיות אחרות תוך התחשבות במיקומו הגיאוגרפי ודירוגו החברתי-כלכלי של היישוב שבו נמצא בית הספר. בתי ספר שבהם יושם טיפול נקודתי, שפעלו באזורי עדיפות לאומית א', ביישובי קו עימות וביישובים שהופעלה בהם התכנית לשיקום שכונות ויום חינוך ארוך (יוח"א) קיבלו תקן בסיסי מוגדל, כפי שאפשר ללמוד מלוח 1.

לוח 1. מפתח החלוקה של שעות התקן הבסיסי לכיתה בבית ספר יסודי לפני יישום "דוח שושני"¹, לפי דרגת הכיתה

דרגת הכיתה								
א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'	ט'
שעות אורך (התלמיד בכיתה)								
29	29	31	31	32	32	32	32	32
33	33	33	33	33	33	33	33	33
32	32	32	32	32	32	32	32	32
31	31	31	31	32	32	32	32	32
40	40	40	40	40	40	41	41	41
שעות רוחב (חלוקה לקבוצות לימוד)								
1	1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	1	2	2	2
1	1	1	1	1	1	2	2	2
						1	2	2

המקור: משרד החינוך.

- (1) על שעות אלו התווספו 2 ש"ש לניהול ו-3 ש"ש לחינוך בגין כל כיתה נורמטיבית. בבתי ספר הנהנים מיום חינוך ארוך נוספה 1 ש"ש לניהול; בקו עימות, יש"ע, רמת הגולן וכן בבתי ספר הנהנים מיום חינוך ארוך (למעט אלו בניהול עצמי המלמדים בהיקף של לפחות 41 ש"ש אורך) – תוספת 1 ש"ש ליעוץ.
- (2) 1 ש"ש נוספת בכיתות א'-ו' מתוך השעות האחרות המוקצות לביה"ס, מכל המקורות וה"סלים" המיועדים לשעות רוחב.

¹³ התיאור מבוסס ברובו על זוסמן ואחרים (2007).

¹⁴ בבית ספר שבו הייתה יותר מכיתה מקבילה אחת בשכבת גיל, מספר הכיתות ה"נורמטיביות" היה כמספר התלמידים בשכבה חלקי 40 + 1. לדוגמא, אם היו 80 תלמידים בכיתה ב' הרי שהיו שם 2 כיתות "נורמטיביות", אך אם היו 81 תלמידים באותה השכבה, אושרו לבית הספר 3 כיתות "נורמטיביות", וכל כיתה קיבלה את תקן השעות המלא.

נוסף על התקן הבסיסי קיבלו רוב בתי הספר הקצאת שעות עבודה של מורים ממשרד החינוך ("סלים"). שלושת ה"סלים" הגדולים ביותר בהיקפם היו סל טיפוח, סל עדיפות לאומית וסל קליטת עלייה.

סל טיפוח

משרד החינוך הפעיל מאז שנות השישים מדיניות לצמצום הפערים הגדולים בהישגים הלימודיים בין בתי ספר, פערים שנבעו מחסכים חינוכיים של תלמידהם. כל זאת באמצעות סל טיפוח שהוקצה לפי מדד טיפוח שגם הוא השתנה במשך השנים. (ראו: אלגרבל, 1974; אדר, 1978; בלס, 1980; קאהן, 1985א, 1985ב, 1985ג, 1987; לוי, 1999). עד שנת הלימודים 1993/1994 (תשנ"ד) הונהג סל טיפוח בעיקר בבתי ספר בחינוך העברי הרשמי שבהם למדו תלמידים יוצאי שכבות חברתיות-כלכליות חלשות. משנת הלימודים שלאחר מכן הורחב סל הטיפוח גם לחינוך הערבי, ונקבע מדד טיפוח חדש, "מדד נשר", שגובש בהנחיית המדענית הראשית של משרד החינוך פרופסור פרלה נשר, ונקבעו כללים ברורים להקצאתו. בשנת הלימודים תשס"ג, ערב יישום "דוח שושני", הגיע היקפו של סל הטיפוח ל-6.3 אחוזים משעות התקן הבסיסי בחינוך היסודי (הרגיל).

הקצאת סל הטיפוח בחינוך היסודי (ובחטיבות הביניים) התנהלה מאז שנת הלימודים תשנ"ד בשני שלבים. (לפירוט ראו: משרד החינוך, התרבות והספורט, 1996; קאהן וילינק, 2000; קאהן, 2009). בשלב ראשון חולק הסל בין ארבעה חלקים במערכת החינוך – יהודי רשמי, יהודי לא-רשמי, ערבי (כולל בדואי) ודרוזי (כולל צ'רקסי) – לפי חלקם היחסי באוכלוסיית תלמידי בתי הספר היסודיים, ובלי להתחשב בפערים בחסכים החינוכיים ביניהם, בפרט בין החינוך העברי לערבי ובתוך האחרון. על עיוות זה כבר עמדו בהרחבה מבקר המדינה (1996), סבירסקי וחירי (1999), קאהן וילינק (2000) וקאהן (2009).

בשלב השני חולק סל הטיפוח בכל חלק במערכת החינוך (לאחר ניכוי של 10 אחוזים לטובת קופה מחוזית) בין בתי הספר המשתייכים אליו, על פי מדד הטיפוח היחסי של בית הספר באותו החלק. חשוב להדגיש שרכיבי מדד הטיפוח, הגדרתם ומשקלותיהם במדד היו שונים בין חלקי מערכת החינוך – ראו לוח 2. כך, למשל, רכיב הפריפריאליות היה קיים רק בחינוך העברי, ולעומת זאת הרכיב "יישוב קטן" הופיע רק בחינוך הערבי; משפחה גדולה בחינוך העברי הוגדרה כמשפחה שמספר הילדים 5 ומעלה ובחינוך הערבי 6 ומעלה; ומשקל המשפחות הגדולות במדד עמד על 15 אחוזים ו-12.5 אחוזים, בהתאמה. קריטריונים לא אחידים היו נהוגים אף בתוך החינוך הערבי בין ערבים/בדואים/דרוזים/צ'רקסים.

סל הטיפוח לבית ספר נקבע באופן הבא (משרד החינוך, התרבות והספורט, 1996). חלקו של כל בית ספר בשעות הטיפוח ("ניקוד ההקצאה" – A) חושב כמכפלה מתוקנת של שני מדדים – "ניקוד הטיפוח"

(T) ו"ניקוד הגודל" (G): $A = \frac{T \times G}{T \times G}$, כאשר $\overline{T \times G}$ הוא הממוצע של $T \times G$ באוכלוסיית בתי הספר

בכל חלק של מערכת החינוך בנפרד. "ניקוד הטיפוח" נקבע לכל בית ספר כפונקציה מונוטונית עולה של מדד הטיפוח. "ניקוד הגודל" קבע את היחס בין הכמויות של משאבי טיפוח שהוקצו לבתי ספר השווים ב"ניקוד הטיפוח", על בסיס מספר התלמידים בבית הספר.

אף שתקציב סל הטיפוח לבית הספר נקבע על פי קריטריונים מוגדרים, אובייקטיביים וקבועים, בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר ומספר התלמידים בו, דרך החישוב של מדד הטיפוח והקצאת סל הטיפוח הייתה מורכבת ומסובכת, ומנהלי בתי הספר, ואפילו מנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות, לעיתים לא ידעו כיצד נקבע מדד הטיפוח למוסדות החינוך שבאחריותם.

לוח 2. משקלות מדד הטיפוח לבתי ספר יסודיים רשמיים לפני יישום "דוח שושני" (אחוזים)

יהודים	ערבים ובדואים	דרוזים	
25	25	25	שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה ¹
25	25	25	שיעור האבות בעלי השכלה נמוכה ²
15	12.5	12.5	שיעור המשפחות הגדולות ³
15			שיעור העולים החדשים ⁴
20			הפריפריאליות של היישוב ⁵
	12.5	37.5	יישוב קטן ⁶
	12.5		שיעור התלמידים מיישובים לא-מוכרים
	12.5		עיר מעורבת ⁷

המקור: משרד החינוך.

- (1) הכנסה שנתית לנפש תקנית עד 15,000 ש"ח בשנת הלימודים תשס"ג. ההכנסה המשפחתית כוללת את ההכנסה ברוטו של הורים מעבודה שכירה ועצמאית וכן קצבאות ילדים, מענק לידה, דמי מילואים, דמי אבטלה ודמי פגיעה בעבודה.
- (2) השכלת אב עד 9 שנות לימוד.
- (3) מספר הילדים מצד האם: יהודים – 5, לא-יהודים – 6.
- (4) עולים עד 10 שנים לפני תחילת שנת הלימודים (בשנת הלימודים תשס"ג מדובר על עולים משנת 1992 ואילך).
- (5) המרחק בין האזור הטבעי שבו ממוקם בית הספר לבין העיר הקרובה ביותר מבין שלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב - יפו וח'פה).
- (6) מספר התושבים ביישוב שבו שוכן בית הספר אינו עולה על 2,000.
- (7) בעיר שבה שוכן בית הספר מתגוררים יהודים וערבים.

סל עדיפות לאומית וקו עימות

ממשלת ישראל שרטה בשנת 1993 (בהחלטה מס' 721) מפת אזורי עדיפות לאומית (א' וב'). תושבים ועוסקים ביישובים באזורים אלה היו זכאים לתמריצים ולהטבות מגוונות. באזור עדיפות לאומית א', המרוחק ביותר ממרכז הארץ, ניתנות ההטבות המרביות. בהחלטת ממשלה נוספת מ-15.2.1998 (מס' 3292), עודכנו מפת אזורי העדיפות הלאומית ורשימת היישובים, וכל היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים צורפו לאזור עדיפות לאומית א'.¹⁵ בסוף שנת 2003 נכללו באזור עדיפות לאומית א' בתחום החינוך 443 יישובים, מתוכם 8 יישובים דרוזיים/צ'רקסיים ו-6 יישובים ערביים/בדואיים.¹⁶

ההטבות בחינוך נועדו להשיג שתי מטרות מרכזיות – העדפה לאוכלוסייה המתגוררת באזורים שהיה עניין בפיתוחם ופיצוי על קשיים שמהם סובלות מערכות חינוך עקב מיקומן. ההטבות בחינוך היו כדלקמן (משרד ראש הממשלה, 1998): הקצאת תוספת שעות בהתאם לצרכים פדגוגיים, פטור מתשלום 90 אחוזים משכר הלימוד בגני ילדים טרום-חובה¹⁷, מימון מלא של הסעות ביש"ע ותמריצים למורים¹⁸. גם חלק מההטבות בדיור נגעו למעשה למערכת החינוך, שכן מדובר בין השאר על סיוע להקמת מתנ"סים, ספריות ומגרשי ספורט.

¹⁵ ב-14.7.2002 (מס' 2288) הנוגעת לאזורי עדיפות לאומית. בתחום החינוך נותרה המפה משנת 1998 עם תיקונים קלים.

¹⁶ בית הדין הגבוה לצדק פסק בראשית 2006 (בג"ץ 11163/03) כי מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך אינה חוקית, משום שהיא מפלה לרעה את התלמידים בחינוך הערבי.

¹⁷ באזור עדיפות לאומית א' (למעט ברשויות מקומיות באשכולות 7-10 של הלמ"ס), וכן באזור קו עימות, רמת הגולן, יש"ע והערבה.

¹⁸ תוספת שכר של עד 80 אחוזים במקצועות נדרשים, קידום ותק מואץ, השתתפות בשכר דירה, תשלום חלקו של המורה בקרן השתלמות למורים, השתתפות בהוצאות הנסיעה, השתתפות בשיעור של 75 אחוזים בשכר הלימוד עבור לימודיו.

סל העדיפות הלאומית היווה בשנת הלימודים תשס"ג כ-3.9 אחוזים מסך שעות העבודה של המורים בבתי ספר יסודיים, והשתקף בין השאר בתוספת של 1-3 שעות אורך ועוד 1-2 שעות רוחב (לוח 1 לעיל), וכן ביישום חוק יום לימודים ארוך.

סל קליטת עלייה

סל קליטת עלייה נועד לסייע לתלמידים עולים שהגיעו לארץ בעשר השנים האחרונות להשתלב במערכת החינוך. תגבור מיוחד ניתן לעולים מאתיופיה ומארצות מצוקה נוספות, ובחלק מהמקרים ככל שהוותק בארץ היה קצר יותר תוספת שעות העבודה של המורים הייתה גבוהה יותר. תלמידים הוגדרו עולים לפי מועד העלייה שלהם ולא של הוריהם, כך שילידי הארץ להורים עולים לא הוגדרו כעולים, אף שחלקם עדיין סובל מקשיי קליטה ומחסכים חינוכיים. סל קליטת העלייה עמד בשנת הלימודים תשס"ג על כ-2.7 אחוזים מסך שעות העבודה של המורים.

במסגרת שיטת התקצוב לכיתה נכללו גם ה"סלים" הבאים:

"סלים" לחינוך הממלכתי-דתי והערבי

תלמידים בבתי ספר ממלכתיים-דתיים קיבלו תוספת שעות עבודה של מורים לצרכים דתיים ייחודיים – שעות תורניות, שעות רב והפרדה מינית – בהיקף של 0.3 אחוז מסך שעות העבודה של המורים, וביחד עם שעות נוספות המוקצות בסל ממלכתי-דתי (בעיקר לתגבור לימודים) הגיע השיעור ל-0.5 אחוז. תלמידים בחינוך הערבי נהנו מתוספת שעות, במסגרת תוכנית חומש לצמצום פערים בינם לבין תלמידי החינוך העברי ולמטרות נוספות, בהיקף כולל של 0.4 אחוז מסך שעות העבודה של המורים בחינוך הערבי.

"סלים" ותקציבים אחרים

בתי הספר זכו בשעות עבודה של מורים ממקורות נוספים של משרד החינוך (וגורמים אחרים) בעקבות יוזמות של המנהל, המפקח, הרשות המקומית, עמותות, הורים וגורמים נוספים. דוגמאות בולטות למקורות אלו הן מאגר מחוזי, קופת מפקח ושעות הדרכה, שהקצאתם לא הייתה מושתתת על קריטריונים גלויים וברורים. המקורות הופנו לייעודים שונים – החל בתכנית לימודים כללית ותגבור לימודים, המשך בלימוד מקצועות שאינם בתוכנית הלימודים המחייבת (למשל תיאטרון) וכלה בפעילויות העשרה (פעילות קהילתית, טלוויזיה חינוכית, טיפוח מחוננים ועוד). תוספות שעות העבודה של המורים נועדה בדרך כלל לפצות את בתי ספר על תנאים מיוחדים ולקדם תוכניות ייחודיות.

חלק מרכזי של ההבדלים בין בתי הספר בתקציב לכיתה ולתלמיד נבע ממקורות אלו, שהגיעו במקרים רבים להיקף נרחב בזכות יכולתם העדיפה של מנהלים וגורמים נוספים לגייס משאבים. כפועל יוצא ה"סלים" הנוספים והתקציבים האחרים היוו גורם מרכזי ביצירת אי-שוויון במשאבים העומדים לרשות בתי הספר.

יתרונות וחסרונות עיקריים של שיטת התקן לכיתה

יתרונות

- נוחה להפעלה.
- קלה להבנה ועל כן שקופה (למעט חישוב סל הטיפוח ואופן חלוקתו).
- מונעת אפליה לרעה של בתי ספר המשרתים אוכלוסיות קטנות (כל עוד הכיתות "נורמטיביות") בעיקר בחינוך הממלכתי-דתי ובפריפריה.

- מאפשרת תמרוץ פשוט של תוכניות לימודים באמצעות סלי שעות עבודה של מורים.

חסרונות

- ניתנה העדפה ברורה בהקצאה לתלמיד ולכיתה בבתי ספר קטנים, שבהם, מטבע הדברים, הכיתות בדרך כלל קטנות. חלק מבתי הספר הקטנים אמנם נמצאים בפריפריה ומשרתים אוכלוסיות חלשות, אך חלק גדול מהם משרתים אוכלוסיות מבוססות ומצויים במרכז הארץ. רוב בתי הספר הגדולים נמנים על החינוך הממלכתי (בעיקר הערבי ובפרט הבדואי) ואילו הקטנים רווחים בחינוך הממלכתי-דתי ובהתיישבות העובדת.
- שיטת התקצוב של תקן לכיתה הניעה את ההורים, המורים והרשות המקומית לפעול מול משרד החינוך כדי ליצור מצב שבו מספר התלמידים בשכבה הוא כזה המחייב פיצול לכיתות קטנות יותר¹⁹. מבחינה תקציבית היו לכך השלכות נרחבות: הגדלה של מספר המורים הדרוש ומספר שעות העבודה של המורים לכיתה/תלמיד וכן תוספת בינוי.
- סל הטיפוח חולק בין חלקי מערכת החינוך לפי שיעורם באוכלוסיית התלמידים בלי להתחשב בפערים בחסכים החינוכיים ביניהם, בפרט בין החינוך העברי לערבי ובתוך האחרון.
- ריבוי ה"סלים", שחלקם לא ניתן על פי קריטריונים ברורים, יצר בדיעבד אי-שוויון במקורות: חלק מבתי ספר הצליחו לגייס יותר משאבים, כולל אלו שמקורם במשרד החינוך.

(2) שיטת התקן המשולב לכיתה ולתלמיד

שיטת התקן המשולב שימשה לתקצוב בתי הספר בחינוך הרשמי שנכללו בפרויקט הניהול העצמי, שהעניק יותר אוטונומיה למנהלי בתי הספר בשימוש בתקציב ההפעלה שהועמד לרשותם. היא דמתה לשיטת התקן המשולב שהייתה נהוגה באותה העת בחטיבות הביניים (הקצאת תקן מינימום של שעות שבועיות לכיתה והוספת שעות בהתאם לגודל הכיתה וכן "סלים" שונים) ולשיטה שהונהגה בשנת הלימודים 2007/2008 עם יישום המלצות "דוח שטראוס", שיטה עליה נעמוד ביתר פירוט בהמשך.

(3) שיטת התקן לכיתה ללא "סלים"

בשיטה זו תוקצבו הרשתות החרדיות של החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני. היא זהה לשיטה מספר 1 למעט ההקצאה של ה"סלים": במקומם קיבלו הנהלות הרשתות שעות גלובליות ("סל מרכזי" ו"סל טיפוח"), אשר חולקו בין מוסדותיהן על פי שיקול הדעת של ההנהלות, שלא על פי קריטריונים פומביים.

(4) שיטת התקן לתלמיד במונחים כספיים

שיטת התקן לתלמיד הופעלה בבתי הספר של החינוך המוכר שאינו רשמי שלא פעלו במסגרת שתי הרשתות הגדולות של החינוך החרדי. בתי הספר תוקצבו במונחים כספיים, ולא באמצעות הקצאת שעות תקן, לפי עלות העבודה של המורים בממוצע לתלמיד, עלות שנקבעה בהתאם לדרגה ולוותק של המורים בבית הספר, טווח הכיתות (א'-ו', א'-ח', ז'-ט'), ועלות התקורות של שרתים ומזכירים לתלמיד התלויה בטווח הכיתות.

¹⁹ למשל מ-80 תלמידים הלומדים ב-2 כיתות בנות 40 תלמידים כל אחת, ל-81 תלמידים הלומדים ב-3 כיתות בנות כ-27 תלמידים.

(5) שיטת התקן האחיד לתלמיד במונחים כספיים

מוסדות "פטור" תוקצבו במונחים כספיים בלבד, ועבור כל תלמיד שולם סכום קבוע, המהווה שיעור מהעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי. בהסכם האחרון לפני יישום "דוח שושני" בין משרד החינוך לאיגוד תלמודי התורה (התתי"ם) נקבע שהשיעור יעמוד על 65 אחוזים²⁰.

(ב) שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד (לאחר יישום "דוח שושני")

בעקבות פנייה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 1614/00) בעניין אפליה בתקצוב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בהשוואה למוסדות "פטור", מינתה שרת החינוך לימור לבנת בדצמבר 2001 ועדה, בראשות ד"ר שמשון שושני, לבחינת התקצוב בחינוך היסודי. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 2002, ועיקרן היה הנהגת שיטת תקצוב חדשה – תקן דיפרנציאלי לתלמיד.

שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד התבססה, על פי "דו"ח שושני", על מספר עקרונות יסודיים:

- **שוויוניות** – הבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך על ידי שימוש בחסך החינוכי (מדד הטיפוח) של התלמיד כקריטריון להקצאת המשאבים. התקצוב יהיה דיפרנציאלי, כך שתלמידים מרקע חלש יקבלו יותר שעות עבודה של מורים מתלמידים מרקע חזק.
- **צדק והוגנות** – קביעת אמות מידה אחידות ומשותפות לכל התלמידים.
- **הבטחת מינימום נדרש** – הבטחת מינימום המשאבים ההכרחי בכל כיתה לקיום תוכנית הלימודים שנקבעה על ידי משרד החינוך, ולהשגת המטרות הלימודיות והחינוכיות שמציבה לעצמה מערכת החינוך.
- **מדרג לצורכי תקצוב** – יצירת מדרג בתקצוב מוסדות החינוך בהתאם למעמדם החוקי ולמידת מילוי החובות שהמדינה מטילה עליהם. תקצוב בתי הספר בחינוך הרשמי יהיה יחידת המימון המלאה, ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות ה"פטור" יתוקצבו על פי המידה שבה הם ימלאו את חובותיהם, ובכל מקרה הם יזכו לתקצוב חלקי.
- **איגום משאבים** – איגום כל משאבי משרד החינוך (ומשרדים אחרים) המועברים לבתי הספר.
- **יעילות ואפקטיביות** – יצירת תמריץ להגברת היעילות והאפקטיביות של מערכת החינוך.
- **בהירות ופומביות ("שקיפות")** – קביעת עקרונות תקצוב בהירים, מובנים לכל נפש, ופומביים.
- **יישום** – פשטות ונוחות ביישום, כדי להקטין את עלויות ההפעלה.

המלצות "דוח שושני" הניחו את התשתית ליישום ההדרגתי של שיטת התקצוב החדשה של תקן דיפרנציאלי לתלמיד בבתי ספר יסודיים החל בשנת הלימודים תשס"ד (2003/2004)²¹. הוגדר מדד טיפוח לכל תלמידי החינוך היסודי²² המביא בחשבון את השכלת ההורים, מספר האחים והאחיות, העלייה לארץ ומיקום בית הספר (לוח 3)²³. התלמידים חולקו לעשירוני מדד הטיפוח, כך שתלמיד בעשירון הטיפוח העליון (מהמעמד החברתי-כלכלי החלש ביותר) צריך היה לקבל 60 אחוזים יותר שעות עבודה שבועיות

²⁰ במסגרת יישום "דוח שושני" הופחת השיעור ל-55 אחוזים.

²¹ בעת יישום "דוח שושני" (לעקרונות הביצוע ראו: משרד החינוך, התרבות והספורט, 2003) חלו שינויים קלים בהשוואה להמלצות המופיעות בדוח. השינויים נוגעים להגדרת רכיבי מדד הטיפוח ולשיעור התקצוב למוסדות המוכרים הלא-רשמיים.

²² בחטיבת הביניים המשיכו להשתמש במדד הקודם.

²³ מדד הטיפוח מחושב כך: עבור כל אחד מהתלמידים מתוקננים רכיבי המדד, ולאחר מכן מחושב הסכום המשוקלל של הרכיבים המתוקננים לפי משקלות המדד (השכלת ההורים וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי נסתכמו במינוס, מפני שקיים מתאם שלילי ביניהם לבין החסכים החינוכיים).

של מורים מתלמיד בעשירון הטיפוח התחתון (לוח 4), שלו הובטחה מכסת שעות המספיקה לקיום מערכת הלימודים²⁴. תקן שעות העבודה של המורים לתלמיד כלל בתוכו את תקן השעות הבסיסי (כולל שעות ניהול, חינוך, ייעוץ ורב) וגם את כל ה"סלים", שהיו חלק מהשיטה הישנה.

לתקן שעות העבודה של המורים לתלמיד התווספו לפי המלצות "דוח שושני" ומשרד החינוך (משרד החינוך, התרבות והספורט, 2003) שעות בגין צרכים מיוחדים: בתי ספר שמתקיימת בהם תפילה על פי תוכנית הלימודים המחייבת (בחינוך הממלכתי-דתי ובמוסדות חרדיים) זכו לתוספת של 0.2 שעות שבועיות לתלמיד; בתי ספר בודדים ביישוב מאותו מגזר או סוג פיקוח הוגדרו כבתי ספר יחידים ביישוב²⁵ והובטחה להם הקצאת מינימום של 40 ש"ש לכיתה תקנית (ובתנאי שמספר תלמידיהם קטן מ-200); בתי ספר המקיימים יום לימודים ארוך לפי חוק נהנו מהקצאת מינימום של 47 שעות שבועיות לכיתה תקנית. נקבע מדרג לתקצוב השעות, בהתאם לעמידה של בית הספר בכללים של משרד החינוך (מדיניות רישום תלמידים ועריכת מבחני המיצ"ב) כמפורט להלן:

- מוסדות חינוך רשמיים – 100 אחוזים.
- מוסדות חינוך של רשת החינוך העצמאי או מעיין החינוך התורני, שעומדים בכל הכללים – 100 אחוזים. לא קיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית – 90 אחוזים²⁶.
- מוסדות מוכרים שאינם רשמיים המקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבית – 75 אחוזים; לא קיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית – 65 אחוזים²⁷.
- מוסדות "פטור" – 55 אחוזים²⁸.
- בתי ספר חויבו לקיים את תוכנית היסוד (הליבה) התואמת את המגזר שהם משתייכים אליו (משרד החינוך, 2003). בתי ספר שלא קיימו את תוכנית היסוד ולא השתתפו במבחני המיצ"ב לא היו אמורים להיות מתוקצבים כלל. אף על פי כן מוסדות "פטור" לא חויבו להשתתף במבחני המיצ"ב.

יישום "דוח שושני" היה צריך להתבצע במהלך הדרגתי במשך 5 שנים. תקציב השעות בשנת הלימודים תשס"ג (למעט שעות שהוקצו ממאגר מחוץ) הוגדר כ"תקציב הבסיסי" של בית הספר. "התקציב המחושב" הוא התקציב הסופי שבית הספר צריך היה לקבל לפי "דוח שושני" ולהגיע אליו בתוך 5 שנים לכל היותר. בכל שנה, החל בשנת הלימודים תשס"ד, היה התקצוב צריך להשתנות בשיעור של 20 אחוזים מהפער בין "תקציב הבסיסי" ל"תקציב המחושב" (תוך מגבלה על שיעור השינוי השנתי המרבי המותר). ואולם, כבר בשנת הלימודים תשס"ד הושת קיצוץ של 6 אחוזים על תקציב משרד החינוך, ולכן "תקציב הבסיסי" הופחת בהתאם, וגם בשנים שלאחר מכן נמשך הקיצוץ בהיקף השעות שהועמדו לרשות החינוך היסודי, דבר שהקשה על יישום "דוח שושני".

²⁴ התקן המינימאלי לתלמיד הוא 1.25 שעות שבועיות, המבטיח לכיתה ממוצעת בת 28 תלמידים 36 שעות שבועיות.
²⁵ הכוונה לבתי ספר יהודיים רשמיים – ממלכתי, ממלכתי-דתי בנים או בנות – בתי ספר לא-יהודיים רשמיים ובתי ספר של החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני.

²⁶ ב"דוח שושני" הומלץ שמוסדות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני העומדים בכל התנאים יתקצבו בדומה למוסדות חינוך רשמיים, כמתחייב מחוק יסודות התקציב.

²⁷ ב"דוח שושני" הומלץ שמוסדות מוכרים שאינם רשמיים העומדים בכל התנאים יקבלו מימון בשיעור של 85 אחוזים, עומדים בתנאי אחד – 70 אחוזים, אינם עומדים באף אחד מהתנאים – 65 אחוזים.

²⁸ ב"דוח שושני" הומלץ שמוסדות פטור יקבלו מימון של 60 אחוזים.

לוח 3. משקלות מדד הטיפול לבתי ספר יסודיים לאחר יישום "דוח שושני" (אחוזים)

15	השכלת האב ¹
15	השכלת האם ¹
10	מספר האחים והאחיות ²
20	עולה (עשר שנים אחרונות) ³
10	עולה מארצות מצוקה ⁴
10	ריחוק ממרכז הארץ ⁵
20	מגורים באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות

המקור: משרד החינוך, התרבות והספורט (2003א).

- (1) שנות לימוד. משתנה רציף עד 20 שנות לימוד בקפיצות של שנתיים.
- (2) מספר האחים והאחיות שנולדו לאם.
- (3) ב"דוח שושני" הומלץ כי עולה יוגדר כתלמיד שהוא או אחד מהוריו הגיע לארץ משנת 1984 ואילך, ומשקלו במדד יחושב כדלקמן: עולה משנת 1984 ואילך – 10 אחוזים; תוספת אחידה של 2/3 אחוז לכל שנה משנת 1984 עד שנת 1999, ולכל מי שהגיע בשנת 1999 ואילך המשקל יעמוד על 20 אחוזים.
- (4) עבור עולים בעשר השנים האחרונות (משנת 1984 ואילך ב"דוח שושני").
- (5) שקלול המרחק המזערי של היישוב משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב - יפו וחיפה) במשקל 2/3, וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי במשקל 1/3.

לוח 4. שעות עבודה שבועיות של מורה לתלמיד בבית ספר יסודי לאחר יישום "דוח שושני",

לפי עשירון הטיפול¹

שעות העבודה השבועיות של מורה לתלמיד	עשירון הטיפול
1.25	1
1.33	2
1.42	3
1.50	4
1.58	5
1.67	6
1.75	7
1.83	8
1.92	9
2.00	10

המקור: משרד החינוך, התרבות והספורט (2003א).

- (1) תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי ובחינוך החרדי קיבל בנוסף 0.2 שעות שבועיות בכל עשירון טיפוח.

יתרונות וחסרונות עיקריים של תקן דיפרנציאלי לתלמיד לעומת תקן בסיסי לכיתה בתוספת "סלים"

יתרונות

- מדד טיפוח אחיד, בהשוואה למדדי טיפוח שונים לחינוך העברי והערבי.
- אחדות בשיטת התקצוב, המבוססת רובה ככולה על מדד הטיפוח, בהשוואה לריבוי שיטות תקצוב קודם לכן – הקצאה אחידה לכיתה ושימוש במדד טיפוח להקצאת מקצת משעות העבודה של המורים.
- התרחבות מדיניות ההעדפה המתקנת וצמצום האפליה לרעה של תלמידים ערבים וחרדים.
- פיצוי בתי ספר עם מספר רב של תלמידים בכיתות צפופות בזכות המעבר מתקן לכיתה לתקן לתלמיד, וצמצום הפגיעה בבתי ספר שתלמידיהם מרקע חברתי-כלכלי חלש הלומדים בכיתות קטנות כתוצאה מתנאים אובייקטיביים או מבחירה אידיאולוגית המוכרת על ידי המדינה. כפועל יוצא התאפשר לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות לפצל כיתות גדולות ולקיים תוכנית לימודים מלאה בכיתות קטנות.
- הגברת השקיפות של הקצאת המשאבים בזכות ביטול ה"סלים" השונים ואיגום הרוב המכריע של המשאבים תחת שעות התקן הדיפרנציאלי.

חסרונות

- במדד הטיפוח נכללו רכיבים שאינם נוגעים הלכה למעשה לחינוך הערבי ומשקלם במדד לא מבוטל: עולה חדש ועולה מארצות מצוקה; אזור עדיפות לאומית א' (וקו עימות) נגע רק למיעוט בטל בשישים מהישובים הערביים (למעט הדרוזיים).
- הועלתה טענה שבתי הספר הדתיים קופחו משום הצורך בכיתות נפרדות לבנים ולבנות והפריסה המרחבית הדלילה יחסית של אוכלוסיית התלמידים בחלק מהאזורים, המובילים לכיתות קטנות ולשעות עבודה מועטות של מורים; כל זאת חרף תוספת השעות לצרכים מיוחדים.

(ג) שיטת התקן המשולב לכיתה (יישום "דוח שטראוס")

בעקבות פסיקת בית הדין הגבוה לצדק בראשית 2006 (בג"ץ 11163/03) כי מפת אזורי העדיפות הלאומית אינה חוקית, משום שהיא מפלה לרעה יישובים ערביים בכלל ואת התלמידים המתגוררים בהם בפרט, גיבש המדען הראשי במשרד החינוך דאז, פרופסור סידני שטראוס, מדד טיפוח חדש בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ("מדד שטראוס"). מהמדד הושמטו רכיבי אזור עדיפות לאומית א' ומספר האחים והאחיות, התווספה ההכנסה המשפחתית השנתית ברוטו לנפש תקנית והוכנסו בו שינויים נוספים (לוח 5). מדד הטיפוח החדש דומה למדד הטיפוח שהוצע בתוכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברת", ינואר 2005), והוא עולה בקנה אחד עם מדיניות ההעדפה מתקנת המתחשבת בתרומת המאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים להישגיהם הלימודיים.

לוח 5. משקלות מדדי הטיפול לבתי ספר יסודיים

לפני ואחרי יישום "דוח שושני" ואחרי יישום "דוח שטראוס" (אחוזים)

לפני יישום "דוח שושני" (תקן בסיסי לכיתה בתוספת "סלים")		לאחר יישום "דוח שושני" (תקן דיפרנציאלי לתלמיד)		לאחר יישום "דוח שטראוס" (תקן משולב לכיתה)	
יהודים ¹	ערבים ובדואים ¹	דרוזים	כל התלמידים		
25	25	25	שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה ²		
25	25	25	שיעור האבות בעלי השכלה נמוכה ³		
25	25	25	15	השכלת אב ⁹	
			15	השכלת אם ⁹	
15	12.5	12.5	10	מספר אחים ואחיות ¹⁰	
15			20	עולה (עשר שנים אחרונות)	
			10	עולה מארצות מצוקה ¹¹	
20			10	ריחוק ממרכז הארץ ¹²	
	12.5	37.5			
			20	מגורים באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות	
	12.5				
	12.5				

המקור: משרד החינוך, התרבות והספורט (1996, 2003א), משרד החינוך (2007).

- (1) תלמידים בבתי ספר רשמיים (למעט בניהול עצמי) וכן ברשתות החרדיות של החינוך העצמאי ומעין החינוך החרדי.
- (2) הכנסה שנתית לנפש תקנית עד 15,000 ש"ח. ההכנסה המשפחתית כוללת את ההכנסה ברוטו של הורים מעבודה שכירה ועצמאית וכן קצבאות ילדים, מענק לידה, דמי מילואים, דמי אבטלה ודמי פגיעה בעבודה.
- (3) השכלת אב עד 9 שנות לימוד.
- (4) מספר ילדים מצד האם: יהודים – 5, לא-יהודים – 6.
- (5) עולים עד 10 שנים לפני תחילת שנת הלימודים (בשנת הלימודים תשס"ג מדובר על עולים משנת 1992 ואילך).
- (6) המרחק בין האזור הטבעי שבו ממוקם בית הספר לבין העיר הקרובה ביותר מבין שלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב - יפו וח'פה).
- (7) מספר התושבים ביישוב שבו שוכן בית הספר אינו עולה על 2,000.
- (8) העיר שבה שוכן בית הספר.
- (9) שנות לימוד. משתנה רציף עד 20 שנות לימוד בקפיצות של שנתיים.
- (10) מספר אחים ואחיות שגולדו לאם.
- (11) לגבי עולים בעשר השנים האחרונות.
- (12) שקלול המרחק המזערי של היישוב משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב - יפו וח'פה) במשקל 2/3, וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי במשקל 1/3.
- (13) הגבוה שבהם.

בעקבות הקיצוצים המתמשכים בתקציב משרד החינוך לא היה ניתן, לטענת המשרד, להבטיח מינימום שעות עבודה של מורים לכיתה וגם להחיל את מדד הטיפול החדש על כלל שעות העבודה של המורים העומדות לחלוקה. לפיכך הונהגה בחינוך היסודי, באופן מדורג במהלך חמש שנים, החל משנת הלימודים תשס"ח (2007/08), שיטת תקצוב חדשה, דו-שלבית, המכונה שיטת התקן המשולב, ודומה לזו המופעלת בחטיבות הביניים.

בשלב הראשון התקן הבסיסי של שעות המוענקות לבית ספר נקבע על ידי מכפלת מספר הכיתות ה"נורמטיביות" בתקן הבסיסי המינימלי לכיתה כזאת (36 שעות שבועיות), ולכך נוספת תוספת משתנה

של שעות שבועית לכיתה עבור כל תלמיד מעל לתלמיד העשרים בכיתה²⁹, כנהוג בחטיבות הביניים. מעבר לתקן הבסיסי לכיתה נשמרות התוספות שניתנו במסגרת שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד לבתי הספר הדתיים לצורכי תפילה (0.2 שעות שבועיות לתלמיד) ולבתי ספר הכלולים בתוכנית יום חינוך ארוך. בשלב השני מוקצה יתרת השעות העומדות לחלוקה בין בתי הספר בהתאם ל"מדד שטראוס". בשנת הלימודים תשס"ח (2007/2008) עמדה היתרה על כ-5 אחוזים מסך השעות. שעות העבודה של המורים המיועדות להעדפה מתקנת לפי "מדד שטראוס" מחולקות כך שתלמיד בעשירון הטיפוח העליון יקבל פי שלושה יותר מתלמיד בעשירון הטיפוח התחתון.

- ההבדלים בין שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד לשיטת התקן המשולב לכיתה מהותיים (לוח 6):
- בשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד קבעו קודם כל את המידה הרצויה של ההעדפה המתקנת, בהתאם לערכי החברה, ולאחר מכן הקצו את כלל שעות העבודה של המורים העומדות לרשות משרד החינוך על פי ההעדפה שנקבעה, ובלבד שהתלמידים מהרקע החברתי-כלכלי החזק ביותר יזכו לפחות למכסת השעות המינימלית הנחוצה לקיום תוכנית הלימודים הבסיסית; לעומת זאת בשיטת התקן המשולב לכיתה מקצים תחילה את שעות העבודה של המורים הנחוצות לכל התלמידים באופן אחיד, ורק לאחר מכן יתרת השעות מחולקת בהתאם להעדפה המתקנת. מכאן ששיטת התקן המשולב לכיתה מגלמת מדיניות העדפה מתקנת מצומצמת יותר.
 - בשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד יחידת החלוקה היא התלמיד בלבד³⁰, בעוד שבשיטת התקן המשולב לכיתה היחידה היא כיתה עם פיצוי קטן לגודל כיתה מעל למינימום, ולכן שיטת התקן המשולב פועלת לטובת בתי ספר עם כיתות קטנות.

²⁹ להרחבה ראו החלטת ממשלה מספר 3983 מאוגוסט 2008 (תקן דיפרנציאלי לתלמיד בחינוך היסודי ובחטיבה העליונה). התחשבות במספר התלמידים בכיתה קיימת גם בהחלטת ממשלה מספר 4275 מנובמבר 2008 בדבר תוכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה: ככל שבית הספר בחינוך הרשמי (ובמעייני החינוך התורני ובחינוך העצמאי) במדד טיפוח גבוה יותר, גודל כיתה נורמטיבית "מלאה" לצורכי תקצוב יהיה קטן יותר, ובית הספר צפוי להיכנס לתוכנית בשלב מוקדם יותר.

³⁰ עם הבטחת מינימום שעות לבתי ספר יחידים מאותו סוג פיקוח ביישוב.

**לוח 6. השוואה של שיטות התקצוב לבתי ספר יסודיים
לפני ואחרי יישום "דוח שושני" ואחרי יישום "דוח שטראוס"**

הקריטריון	לפני יישום "דוח שושני" (תקן בסיסי לכיתה בתוספת "סלים")	לאחר יישום "דוח שושני" (תקן דיפרנציאלי לתלמיד)	לאחר יישום "דוח שטראוס" (תקן משולב לכיתה)
התקופה (שנות לימודים)	עד 2002/2003	2003/2004 עד 2006/2007	2007/2008 ואילך
התחולה	החינוך הרשמי, החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני	כל המערכת	כל המערכת
יחידת התקצוב	הכיתה	התלמיד	הכיתה + תוספת לפי מספר התלמידים, והשארית להעדפה מתקנת
המדד לקביעת הקצאת ההעדפה המתקנת	"מדד נשר" הנפרד ליהודים, ערבים ודרוזים	"מדד שושני"	"מדד שטראוס"
שיעור ההעדפה המתקנת מכלל השעות השבועיות (אחוזים)	כ-15 ¹ (2002/2003)	כ-26 ²	כ-5 (2007/2008)
הנהנים העיקריים	בתי ספר קטנים המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי <i>חזק</i>	בתי ספר גדולים המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי <i>חלש</i>	בתי ספר גדולים המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי <i>חזק</i>

המקור: משרד החינוך, זוסמן ואחרים (2007).

(1) כולל "סלים" בנוסף לסל הטיפוח.

(2) ההפרש הממוצע בין מספר שעות העבודה השבועיות של המורים לתלמיד בעשירון טיפוח 10 (התלמיד מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר) לבין מספר השעות לתלמיד בעשירון טיפוח 1 (התלמיד מהרקע החברתי-כלכלי החזק ביותר).

ג. בקרת התקן³¹

בקרת התקן בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים היא תהליך שבמסגרתו נאספים נתונים על מקורות שעות העבודה השבועיות של המורים העומדות לרשות מדגם של בתי ספר רגילים רשמיים³², והשימושים בהם. אלו מוצגים ומנותחים בדוח שנתי תוך השוואה להנחיות משרד החינוך. בקרת התקן מצטרפת לבחינות ולהערכות אחרות שמבצע משרד החינוך, ונוגעות בין השאר לרמת הידע של התלמידים (מיצ"ב ובחינות הבגרות) ולאקלים הבית-ספרי.

בקרת התקן החלה באופן ניסיוני בשנת הלימודים תשנ"ח (1997/1998), ומשנת הלימודים שלאחר מכן היא נערכת באופן סדיר בכל שנה³³ – כל זאת בליווי צמוד של מר מנחם קפלן, מנהלו המקצועי של הפרויקט, ובאחריות ד"ר משה דקלו, מנהל אגף בכיר לארגון הלימודים במינהל הפדגוגי של משרד החינוך. החל משנת הלימודים תשס"א (2000/2001) מבצעת את בקרת התקן חברת "אידע – ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ"³⁴.

בשל מגבלות תקציב בקרת התקן בחינוך היסודי כללה במהלך שנות הלימודים 1998/1999 עד 2008/2009 מספר משתנה של בתי ספר יסודיים בכיתות א' עד ו', ובממוצע רב-תקופתי 249 בתי ספר בשנה (לוח 7א) המהווים כחמישית מכלל בתי הספר היסודיים הרגילים הרשמיים באותן שנים (לוח 7ג). בשנת הלימודים 2000/2001 נדגמו 115 בתי ספר בלבד המהווים כעשירית מכלל בתי הספר. במהלך התקופה הנחקרת השתייכו כ-55 אחוזים מבתי הספר לחינוך הממלכתי-עברי, כ-24 אחוזים לחינוך הממלכתי-דתי, כ-18 אחוזים לערבים וכ-4 אחוזים בלבד לבדואים (בממוצע כ-10 מוסדות לשנה). בשל מיעוט בתי הספר הבדואים שנכללו בבקרת התקן הממצאים לגביהם תנודתיים וחשופים לטעויות.

בעת בחירת בתי הספר לבקרה על ידי משרד החינוך נעשה ניסיון לשקף, ולו חלקית, את התפלגות כלל בתי הספר לפי הדרג, המגזר, סוג הפיקוח והמחוז. ואולם הבקרה אינה מדגם מייצג של בתי הספר, וזאת מטעמים שונים: מנהלי מחוזות החליטו לעיתים לא להכליל בבקרה בתי ספר שהשתתפו בה בשנים האחרונות ולהבדיל הוחלט שעשירית מבתי הספר ידגמו גם בשנה העוקבת³⁵; בשנת הלימודים תשס"ז (2006/2007) נכללו רק בתי ספר ברשויות מקומיות גדולות; עם יישום רפורמת "אופק חדש", החל משנת הלימודים תשס"ח (2007/2008), לא נכללו בבקרה בתי ספר שהשתתפו ברפורמה³⁶, ומאותה העת גם לא נכללו בתי ספר שבראשם מנהלים בשנתם הראשונה.

שאלוני הבקרה ממולאים ידנית על ידי מנהלי בתי הספר והמורים, בקרים (בדרך כלל מפקחים ומנהלים בגמלאות) פוקדים את בתי הספר ובודקים את השאלונים, עיבוד הנתונים וניתוחם נערך על ידי מנחם קפלן וחברת "אידע – ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ", ומתפרסם דוח שנתי המוגש להנהלת משרד החינוך, אך אינו מתפרסם ברבים. בד בבד מועבר למנהלי המחוזות ולבתי הספר המבוקרים סיכום תוצאות הבקרה במוסדות שבאחריותם.

הבקרה אוספת נתונים על מקורות שעות העבודה של המורים העומדים לרשות בתי הספר – שעות תקן של משרד החינוך, שעות אחרות מהמשרד, ואלו מרשויות מקומיות, מעמותות, מהורים ועוד. כנגד זאת נבחנים השימושים שעושים בתי הספר במקורות – מספר כיתות האם בפועל (לעומת הנורמטיביות),

³¹ תיאור בקרת התקן ניתן למצוא בדוחות בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (משרד החינוך, שנים שונות) וכן אצל מבקר המדינה (2009).

³² לא כולל בתי ספר ערביים במזרח ירושלים שאינם מלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית.

³³ בשנת הלימודים תשס"ה (2004/2005) לא נערכה בקרת תקן ובשנת הלימודים תשס"ו (2005/2006) בחינוך היסודי בלבד.

³⁴ קודם לכן הופקד על תהליך המחשוב וניתוח הממצאים מר מוטי אסולין.

³⁵ משרד החינוך קבע שכל בית ספר יבוקר לפחות פעם בחמש שנים, אבל לעיתים לא עמד בכך, תוך שונות גדולה בין מחוזות.

³⁶ בשנת הלימודים תשס"ח נכללו ב"אופק חדש" 301 בתי ספר יסודיים, ובשנת הלימודים תשס"ט – 729 (משרד החינוך, 2010). אלו מהווים כ-13 אחוזים וכ-31 אחוזים מכלל בתי הספר היסודיים, בהתאמה.

קיום תוכנית הלימודים המחייבת, חלוקת שעות העבודה של המורים לשעות אורך ורוחב, הקצאת שעות לתפקידים (ניהול, חינוך, ייעוץ וכיוצא בזה), לשעות ייעודיות (למשל לעולים ולהעדפה מתקנת) ולחינוך מיוחד, שעות מילוי מקום, העסקת מורים שאינם עובדי משרד החינוך, מפעל ההזנה, פרויקטים מיוחדים ותחומים נוספים.

בקרת התקן מאפשרת למפות את המקורות המיועדים להוראה ולפעילויות תומכות הוראה שאינם ממשרד החינוך, עליהם אין מידע סדור בקבצים מינהליים ואחרים. מטרתם המקורית והעיקרית של יוזמי פרויקט בקרת התקן היא איתור דפוסים חוזרים ונשנים של חריגות בשימוש של בתי הספר במקורות העומדים לרשותם לעומת הנחיות משרד החינוך. ממצאי הבקרה מאפשרים למשרד לגבש דרכים למניעת החריגות.

לוח 7. בתי ספר ותלמידים בחינוך היסודי¹ בבקרת התקן לפי המגזר וסוג הפיקוח, 1998/99 עד 2008/09

א. סך הכול

ממוצע	2008/09	2007/08	2006/07	2005/06	2003/04	2002/03	2001/02	2000/01	
סך הכול									
מוסדות	249	213	301	374	245	181	322	239	115
תלמידים (אלפים)	95.8	90.4	119.8	139.8	88.3	70.8	123.7	89.7	43.8
תלמידים לכיתה ²	28.4	28.9	28.8	28.2	27.6	28.2	28.4	28.2	28.5
ממלכתי-עברי									
מוסדות	136	117	166	215	122	96	183	126	64
תלמידים (אלפים)	53.6	53.4	67.0	78.4	46.5	39.3	71.2	47.9	25.4
תלמידים לכיתה ²	28.9	29.9	29.4	28.4	28.3	29.0	28.8	28.6	28.6
ממלכתי-דתי									
מוסדות	59	55	77	80	60	41	72	64	21
תלמידים (אלפים)	16.1	15.8	24.0	21.4	13.5	10.9	19.9	17.6	5.6
תלמידים לכיתה ²	24.6	24.8	25.8	25.0	22.9	23.8	24.5	24.5	25.6
ערבי³									
מוסדות	44	33	46	71	52	37	58	38	20
תלמידים (אלפים)	21.7	17.0	23.2	35.5	24.4	18.3	27.5	19.6	8.0
תלמידים לכיתה ²	31.0	31.4	30.4	31.0	31.2	30.8	31.3	32.3	29.7
בדואי									
מוסדות	10	8	12	8	11	7	9	11	10
תלמידים (אלפים)	4.4	4.2	5.6	4.5	4.0	2.3	5.1	4.5	4.8
תלמידים לכיתה ²	30.4	31.0	31.5	31.4	28.7	27.8	31.1	29.9	31.4

ב. התפלגות מסך הכול בבקרת התקן (אחוזים)

ממוצע	2008/09	2007/08	2006/07	2005/06	2003/04	2002/03	2001/02	2000/01	
ממלכתי-עברי									
מוסדות	54.7	54.9	55.1	57.5	49.8	53.0	56.8	52.7	55.7
תלמידים	56.0	59.0	55.9	56.1	52.6	55.5	57.6	53.5	58.0
ממלכתי-דתי									
מוסדות	23.6	25.8	25.6	21.4	24.5	22.7	22.4	26.8	18.3
תלמידים	16.8	17.5	20.1	15.3	15.2	15.4	16.1	19.6	12.9
ערבי³									
מוסדות	17.8	15.5	15.3	19.0	21.2	20.4	18.0	15.9	17.4
תלמידים	22.6	18.8	19.3	25.4	27.6	25.9	22.2	21.8	18.2
בדואי									
מוסדות	3.8	3.8	4.0	2.1	4.5	3.9	2.8	4.6	8.7
תלמידים	4.6	4.6	4.7	3.2	4.6	3.3	4.1	5.1	11.0

ג. שיעור בתי הספר בבקרת התקן מכל בתי הספר (אחוזים)

ממוצע	2008/09	2007/08	2006/07	2005/06	2003/04	2002/03	2001/02	2000/01	
סך הכול									
מוסדות	20.1	16.4	23.2	29.0	19.7	15.1	27.9	20.2	9.7
תלמידים	20.0	17.7	23.7	27.9	18.4	15.2	27.8	19.6	9.6
ממלכתי-עברי									
מוסדות	19.9	16.4	23.3	30.5	17.6	14.4	28.2	19.1	9.7
תלמידים	19.9	19.0	24.1	28.3	17.1	15.0	27.8	18.3	9.7
ממלכתי-דתי									
מוסדות	20.9	18.6	26.0	26.9	21.8	15.3	27.6	23.5	7.7
תלמידים	20.7	19.0	29.0	25.7	17.7	14.7	27.8	23.9	7.6
ערבי³									
מוסדות	20.1	14.1	19.7	30.2	23.1	17.1	29.0	18.4	9.7
תלמידים	20.0	14.4	19.8	30.7	22.4	17.3	28.1	19.5	7.9
בדואי									
מוסדות	19.3	14.3	21.4	15.1	22.4	15.2	20.5	23.9	21.7
תלמידים	19.1	15.3	20.9	17.2	17.6	10.3	25.9	22.2	23.5

המקור: משרד החינוך, "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) כל בתי הספר היסודיים הרגילים הרשמיים בדרגת כיתה א'-ו' (למעט בתי ספר במזרח ירושלים).

(2) כולל דרוזי (וצירקס).

(3) תלמידים לכיתה בפועל (להבדיל מכיתה נורמטיבית).

ד. שיטת המחקר

בחירת בתי הספר הרגילים הרשמיים למדגם בקרת התקן בכל שנה אינה מקרית (ראו פרק ג'), ולכן אפשר שתוצאות הבקרה אינן משקפות נאמנה את כלל בתי הספר הרגילים הרשמיים ברחבי הארץ (להלן האוכלוסייה).

לפיכך חישבנו לכל שנה מדדי ניפוח כדי לעבור מנתוני הבקרה לנתונים האמורים לשקף את האוכלוסייה, וזאת באופן הבא: בתי הספר שנכללו בבקרת התקן חולקו לפי המגזר וסוג הפיקוח (החינוך הממלכתי-עברי, הממלכתי-דתי, הערבי [כולל הדרוזי]³⁷) והבדואי) ולפי חמישוני הטיפוח³⁸ – גורמי מפתח בקביעת היקף השעות שהועמדו לרשות בתי הספר על ידי משרד החינוך בתקופה הנחקרת (ראו פרק ב'), והמידע עליהם מצויים הן בבקרת התקן והן בקובצי משרד החינוך. בכל אחד מ-20 התאים שהתקבלו נמנו מספר הכיתות בחינוך רגיל, ובאופן דומה מספר הכיתות באוכלוסייה. היחס בין מספר הכיתות בתא באוכלוסייה למספרן בתא בבקרת התקן הוא מקדם הניפוח של הכיתה בבקרת התקן המשתייכת לאותו תא של מגזר ופיקוח וחמישון טיפוח. לדוגמא, במידה ובבקרת התקן נכללו בשנת הלימודים תשס"ט X כיתות רגילות של החינוך הממלכתי-עברי בבתי ספר בחמישון טיפוח 2 בשעה שבאוכלוסייה היו 4X בתי ספר כאלה, מקדם הניפוח הוא 4. באותם מקרים שבהם התאים בבקרת התקן היו ריקים, אבל באוכלוסייה נמנו באותם תאים כיתות, חושב מקדם הניפוח עבור קיבוץ של שני תאים המשתייכים לאותו מגזר וסוג פיקוח ולחמישון הטיפוח הריק ולחמישון הסמוך לו. מקדמי ניפוח דומים חושבו גם עבור מספר התלמידים בכל תא, להבדיל ממספר הכיתות בכל תא. כיתה אמנם הייתה יחידת התקצוב העיקרית לפני יישום "דוח שושני", ומשמשת ככזאת לאחר יישום "דוח שטראוס", אולם לאחר יישום "דוח שושני" התקצוב היה דיפרנציאלי לתלמיד, ולכן מקדמי הניפוח חושבו גם לפי תלמיד³⁹.

בעקבות חישוב מקדמי הניפוח התברר שישנם הבדלים ניכרים בערכם. מכאן שבתי הספר שנבחרו לבקרת התקן אכן אינם מייצגים את האוכלוסייה: לדוגמא, התפלגות בתי הספר מחלקיה השונים של מערכת החינוך משתנה מאוד משנה לשנה (לוח 7 לעיל), הגם שבממוצע על פני כל התקופה הנחקרת שיעור בתי הספר שנדגמו בכל חלק במערכת החינוך מכל בתי הספר באותו חלק באוכלוסייה הוא אותו שיעור – כחמישית (לוח 7 לעיל); נדגמו (בשנת הלימודים 2007/2008), באופן יחסי יותר בתי ספר בחינוך העברי שתלמידיהם מרקע חזק (עשירוני טיפוח נמוכים)⁴⁰ – ראו ההשוואה בלוח 8 בהמשך של עשירון הטיפוח הממוצע בבקרת התקן ובאוכלוסייה. משמעות הדבר היא שיש מקום לעשות שימוש במקדמי ניפוח כדי שתוצאות המחקר ישקפו, עד כמה שניתן, את המתרחש באוכלוסייה.

³⁷ מספר בתי הספר היסודיים הדרוזים (והצ'רקסים) הנדגמים בבקרת התקן קטן ולכן לא ניתן להתייחס אליהם בנפרד. כיוון שהמאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים הדרוזים דומים יותר לאלו של הערבים מאשר לבדואים בחרנו לכלול את בתי הספר הדרוזים יחד עם הערבים.

³⁸ נתוני עשירוני הטיפוח ששימשו במחקר נלקחו מקובץ מוסדות חינוך של משרד החינוך, וערכיהם אינם בהכרח זהים לאלו המופיעים בבקרת התקן.

³⁹ הערכים המשוקללים לפי מקדמי הניפוח של גדלים שהם מנות, כמספר תלמידים לכיתה ושעות עבודה של מורים לכיתה ולתלמיד (להבדיל ממספר הכיתות, התלמידים ושעות העבודה של המורים), חושבו על ידי הכפלת המנה שהתקבלה בבית ספר נתון במקדם הניפוח של בית הספר (נוסחה א'), ולא על ידי חלוקת המכפלה של המונה במקדם הניפוח במכפלה של מכנה המנה במקדם הניפוח (נוסחה ב').

להלן הנוסחאות עבור מספר התלמידים הממוצע לכיתה i במגזר j:

$$\overline{(p/c)}_i = \sum_j w_{ij} p_{ij} / \sum_j w_{ij} c_{ij}; \text{ נוסחה ב'}; \overline{(p/c)}_i = \sum_j w_{ij} (p/c)_{ij}$$

כאשר: p – מספר התלמידים, c – מספר הכיתות, w_{ij} – מקדם הניפוח לכיתה i במגזר j.

נוסחה א' נבחרה משום שאנו מתעניינים במדד בית-ספרי בלי להתחשב בגודלו של המוסד החינוכי (הדבר דומה לבחירה של תוצר לנפש ממוצע במדינות OECD לפי ממוצע חשבונאי של כל המדינות החברות, בלי להתחשב במספר התושבים בכל אחת מהן). ההבדלים בין שתי שיטות החישוב קטנים.

⁴⁰ אחד ההסברים לכך שמשתנת הלימודים 2007/2008 היה ייצוג יתר לבתי ספר בחינוך העברי שתלמידיהם מרקע חזק הוא שבאותה שנה יושמה רפורמת "אופק חדש" ונכללו בה בעיקר בתי ספר חלשים, ובקרת התקן לא כללה בתי ספר ברפורמה.

כדי לבחון את טיב הניפוח, דהיינו באיזו מידה מדדים מסוימים המתקבלים מדוח בקרת התקן לאחר הניפוח דומים למדדים מקבילים באוכלוסייה, יש להשוות מדדים רלוונטיים לנושאי החקירה המופיעים הן בבקרת התקן והן בנתונים מינהליים של משרד החינוך על האוכלוסייה. השוואה לגבי שנת הלימודים 2007/2008 מוצגת בלוח 8⁴¹. מהלוח עולה כי הן בניפוח לפי כיתה והן בניפוח לפי תלמיד מספרי המוסדות, הכיתות והתלמידים דומים מאוד למספרם באוכלוסייה.

מדדים מרכזיים נוספים להשוואה הם מספר שעות התקן לכיתה ולתלמיד – משום שהמחקר עוסק במקורות העומדים לרשות בתי הספר, ושעות התקן הן כארבע חמישיות מסך המקורות – וכן מספר התלמידים לכיתה המשמש גם הוא מדד מקובל למשאבים. מתברר שערכי המדדים הללו בשנת הלימודים 2007/2008 בחינוך הממלכתי-עברי והממלכתי-דתי, שהתקבלו מניפוח נתוני הבקרה לפי כיתה ותלמיד, קרובים הרבה יותר לערכיהם באוכלוסייה מאשר אלו של בקרת התקן ללא ניפוח. במגזר הערבי (כולל הדרוזי) כמעט אין הבדלים בין המדדים לפני הניפוח ואחריו, וכך גם במגזר הבדואי. בחינוך העברי מספר שעות התקן לכיתה ולתלמיד לאחר הניפוח, וכן מספר התלמידים לכיתה, דומים מאוד לאלו באוכלוסייה, ובחינוך הערבי ישנם פערים קטנים.

השוואה רב-שנתית דומה של מספר שעות התקן לתלמיד לאחר ניפוח נתוני הבקרה לעומת מספרן באוכלוסייה מוצגת בתרשים 1. מהתרשים עולה כי אמנם ישנם פערים מסוימים בין השניים⁴², אך התפתחות מספר שעות התקן במהלך השנים דומה והמגמות הכלליות נשמרות.

הניפוח לפי תלמיד מניב, כאמור, תוצאות כמעט זהות לאלו שהתקבלו בניפוח לפי כיתה. כיוון שיחידת התקצוב ברוב תקופת החקירה הייתה לפי כיתה (לפני "דוח שושני" ואחרי "דוח שטראוס", ובסך הכול 5 שנים מתוך 9) וגם בתקופה שלאחר "דוח שושני" – שבה הונהג תקן דיפרנציאלי לתלמיד – היישום היה הדרגתי מאוד, והקצאת שעות העבודה של המורים לבתי הספר התבססה במידה רבה על שיטת התקצוב לפי כיתה שקדמה לה, בחרנו להשתמש בכל השנים בניפוח לפי כיתה.

למרות ניפוח נתוני בקרת התקן יש להתייחס במשנה זהירות לנתונים הבאים, עקב מיעוט בתי ספר שנדגמו: שנת הלימודים 2000/2001, בדואים, וכן לניתוח בחלוקה בו-זמנית לחלקי מערכת החינוך, למחוזות ולעשירוני טיפוח. מכל מקום, בלוחות בנספח א' מופיע הסימון [^] בכל תא שהחישוב שלו נערך על סמך 5 פחות בתי ספר שנדגמו בבקרת התקן.

סוגיה נוספת הראויה להתייחסות היא מדדי הטיפוח. מדדי הטיפוח מחושבים מדי שנה על ידי משרד החינוך בהתאם לנוסחה בתוקף באותה עת. בתקופה הנחקרת שררו שלושה מדדים – "מדד נשר", "מדד שושני" ו"מדד שטראוס" (ראו פרק ב'). במידה ומדדי הטיפוח נועדו לשקף במחקר את הרמה החברתית-כלכלית של התלמידים בבית הספר, ואת הזיקה בינה לבין התקצוב, אזי לא רצוי להשתמש במדדים שונים על פני זמן, ועדיף להסתמך על אחד מהמדדים, שיחושב מדי שנה לכל בית ספר. לעומת זאת, אם המחקר מתמקד בקשר בין ערכו של מדד הטיפוח – הנגזר מהמדד שבשימוש, המעיד בין השאר על מדיניות ההעדפה המתקנת – לבין התקצוב, יש מקום להשתמש במדד בפועל בכל שנה. בחרנו בגישה הראשונה⁴³, ואילו הגישה השנייה מתאימה למחקר העוסק בבחירת מדדי טיפוח ההולמים את יעדי מערכת החינוך, ובכללם הגברת השוויוניות.

⁴¹ את הלוחות לשנים אחרות ניתן לקבל מהמחברים.

⁴² חלק מהפערים מוסברים בהבדלי עיתוי באיסוף הנתונים על שעות התקן: נתוני האוכלוסייה נכונים לסוף שנת הלימודים (כלומר הם סופיים) בעוד שנתוני בקרת התקן נכונים למועד הבקרה בבית הספר במהלך השנה, ולעיתים חלים שינויים בהמשכה במספר שעות התקן. הבדלי עיתוי קיימים גם במספר התלמידים. (ראו הערה 2 ללוח 8.)

⁴³ כיוון שלא עמדו לרשותנו מדדי הטיפוח של בתי הספר לכל שנה במהלך התקופה הנחקרת לפי אחד משלושת המדדים בלבד, השתמשנו ב"מדד שטראוס" לשנת הלימודים 2008/2009, כפי שחושב על ידי משרד החינוך לגבי כל בתי הספר בארץ. "מדד שטראוס" משקף טוב יותר ממדדי הטיפוח האחרים את הרמה החברתית-כלכלית של התלמידים. מבדיקות שנערכו עולה כי במקרה של בתי ספר שהופיעו בבקרת התקן מספר פעמים בתקופה שבה שרר אותו מדד טיפוח חלו שינויים קלים על פני זמן

לוח 8. נתוני בקרת התקן המקוריים לבתי ספר יסודיים, לאחר ניפוח ובהשוואה לאוכלוסייה, לפי המגזר וסוג הפיקוח, שנת הלימודים תש"ס ט (2007/2008)¹

		סה"כ		עברי		ערבי	
		ממלכתי	ממ"ד	ערבי	בדואי		
מוסדות	בקרת התקן – מקור	301	166	77	46	12	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	1306	727	287	233	59	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	1,297	720	282	238	58	
	אוכלוסייה	1,300	713	296	234	57	
כיתות בפועל ²	בקרת התקן – מקור	4,064	2,224	916	745	181	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	17,239	9,524	3,301	3,728	885	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	17,250	9,360	3,235	3,782	870	
	אוכלוסייה	17,290	9,483	3,259	3,721	874	
תלמידים ^{3,2}	בקרת התקן – מקור	119,825	66,935	24,045	23,181	5,667	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	509,941	282,140	84,532	115,515	27,772	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	505,130	278,215	83,055	116,933	27,278	
	אוכלוסייה	505,466	278,547	82,949	117,011	26,959	
מספר התלמידים לכיתה בפועל ³	בקרת התקן – מקור	28.6	29.4	25.6	30.5	30.5	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	28.4	28.9	25.0	30.2	30.6	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	28.3	28.9	25.0	30.0	30.6	
	אוכלוסייה	28.3	28.8	24.7	30.8	30.4	
עשירון הטיפוח הממוצע	בקרת התקן – מקור	5.0	4.2	4.8	7.6	8.6	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	5.4	4.6	5.5	7.3	8.6	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	5.5	4.6	5.5	7.3	8.6	
	אוכלוסייה	5.6	4.6	5.8	7.6	8.5	
שעות התקן לכיתה בפועל	בקרת התקן – מקור	44.0	42.7	43.7	46.7	53.1	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	44.6	43.2	44.7	46.6	53.2	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	44.6	43.3	44.6	46.7	53.1	
	אוכלוסייה	44.4	43.2	44.9	46.1	49.3	
שעות התקן לתלמיד	בקרת התקן – מקור	1.56	1.47	1.72	1.55	1.69	
	בקרת התקן – מנופח לפי כיתה	1.60	1.52	1.79	1.56	1.69	
	בקרת התקן – מנופח לפי תלמיד	1.60	1.53	1.79	1.58	1.69	
	אוכלוסייה	1.60	1.53	1.85	1.52	1.63	

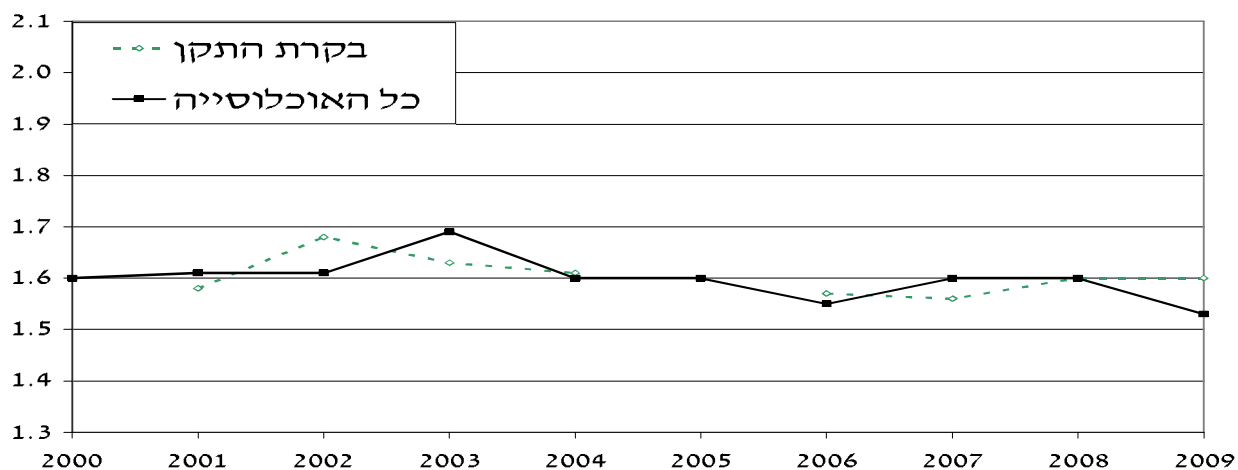
המקור: משרד החינוך, "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

- (1) כל בתי הספר היסודיים הרשמיים בדרגת כיתה א'-ו' (למעט בתי ספר במזרח ירושלים). תלמידי חינוך רגיל בלבד (כולל תלמידי שילוב).
- (2) נתוני בקרת התקן של מספר הכיתות, מנופחים לפי כיתה, היו צריכים להשתוות למספר הכיתות באוכלוסייה, וכך גם מספר התלמידים כאשר הניפוח הוא לפי תלמיד. ההבדלים הקטנים נובעים מפערים בין נתוני בקרת התקן לבין הנתונים המופיעים בקבצים המינהליים של משרד החינוך ביחס למספר הכיתות/התלמידים בבתי הספר שנכללו בבקרה. הסבר אפשרי לפערים אלו הוא הבדלים בעיתוי איסוף הנתונים בין שני המקורות.
- (3) ההבדל הקטן במספר התלמידים ובמספר התלמידים לכיתה בפועל בין לוח 8 לבין לוח 7 נובעים מכך שבלוח 8 מקורם בנתוני תלמידים וכיתות בפועל בבקרת התקן ובלוח 7 בנתוני משרד החינוך.

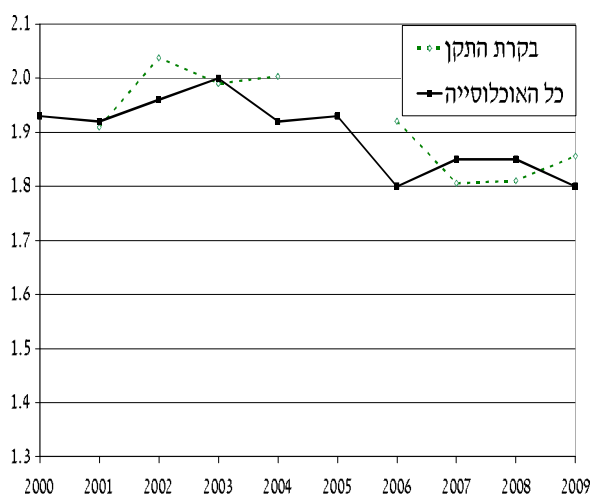
בערכו של המדד בבית ספר נתון. זה ממצא צפוי, שכן אוכלוסיית התלמידים בבית הספר משתייכת לאותו אזור רישום שתושביו כמעט אינם משתנים בפרק זמן קצר יחסית.

**תרשים 1. מספר שעות התקן לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי חלקי מערכת החינוך: נתוני בקרת התקן המנופחים והאוכלוסייה, 2000/2001 עד 2009/2008**

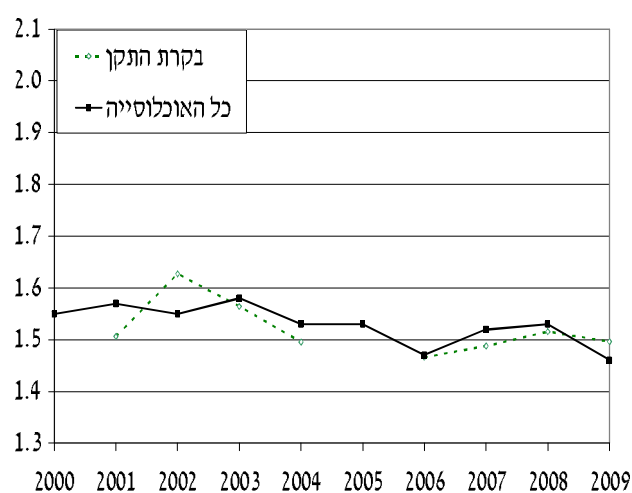
סך הכול



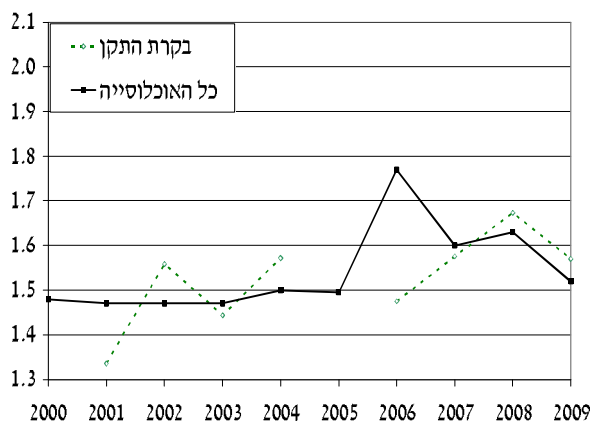
ממלכתי-דתי



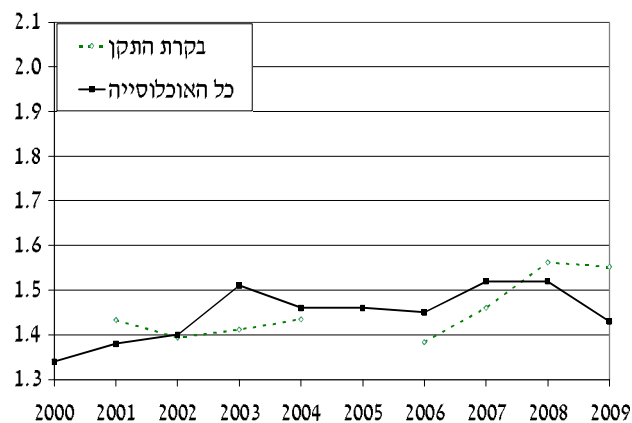
ממלכתי-עברי



בדואי



ערבי²



המקור: משרד החינוך, "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

ה. סטטיסטיקה תיאורית

הפרק מוקדש לתיאור ולניתוח הקצאת שעות העבודה של המורים לבתי הספר היסודיים הרשמיים הרגילים⁴⁴ בשנות הלימודים 2000/2001 (תשס"א) עד 2008/2009 (תשס"ט). התיאור ייערך לפי חלקי מערכת החינוך, שלישוני טיפוח ומחוזות גיאוגרפיים. שעות העבודה של המורים פוצלו לשלוש קבוצות עיקריות על פי מקור המימון⁴⁵: שעות תקן המתקבלות מאגף מוסדות חינוך במשרד החינוך, שהן ליבת השעות של בית הספר; שעות שלא בתקן, שמקורן אף הוא במשרד החינוך (ומשרדי ממשלה אחרים); שעות ממקורות אחרים (רשויות מקומיות, עמותות והורים). הקצאת שעות העבודה של המורים תיבחן במונחי שעות לכיתה ושעות לתלמיד. ההסתכלות תהיה משתי נקודות מבט: בשנת הלימודים 2008/2007⁴⁶ (cross-section) והתפתחות על פני זמן בזיקה לשינויים בשיטות התקצוב שתוארו לעיל. בגוף העבודה ניתן למצוא תרשימים מרכזיים, בעיקר במונחים של שעות לכיתה, ואילו בנספח א' את כל הלוחות ובנספח ב' תרשימים במונחים של שעות לתלמיד ועוד.

הממצאים העולים מהסטטיסטיקה התיאורית זכו לאישוש באמידות מרובות משתנים, המוצגות בפרק ו', של השעות לכיתה ולתלמיד כתלות במאפייני בית הספר וברקע החברתי-כלכלי של התלמידים.

סך כל השעות

נתון מפתח בדיון הציבורי על היקף המשאבים העומדים לרשות בתי הספר, התחלקותם בין חלקי מערכת החינוך והתפתחותם על פני זמן, הוא מספר שעות עבודת המורים לכיתה, שכן כיתה היא יחידת הלימוד הבסיסית. המספר משקף את סך שעות העבודה של המורים שהועמדו לרשות הכיתה (שאפשר לתרגמו גם למספר משרות-מורה מלאות ממוצעות לכיתה), ולא דווקא את מספר השעות שאותם מורים מלמדים בפועל, או שהכיתה לומדת כיחידה חינוכית אחת. זאת משום שחלק מהשעות מופנה לשימושים שאינם הוראה פרונטלית (כשעות תפקיד), וחלק – לפיצול כיתות ולהוראה פרטנית.

ממוצע שעות העבודה השבועיות של המורים שקיבלה כיתה רגילה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל בשנת הלימודים 2007/2008 הגיע ל-55.3 (לוח נ-1 בנספח א' ותרשים 2). הואיל ומשרה מלאה של מורה בחינוך היסודי עומדת בדרך כלל על 30 שעות שבועיות, הרי שמספר המשרות הממוצע לכיתה הגיע ל-1.84⁴⁷.

מקובל להתייחס בדיון הציבורי לממוצע שעות העבודה של המורים לכיתה בהסתמך על נתוני משרד החינוך (למשל, משרד החינוך, 2007א) וספרי תקציב המדינה (משרד האוצר, 2009). נתוני משרד החינוך והאוצר מלמדים כי ממוצע השעות לכיתה בחינוך היסודי עמד בשנת הלימודים 2007/2008 על 45.0, אלא שהוא כולל – בניגוד לניתוח כאן – גם את התלמידים החרדיים (המקבלים פחות שעות מתלמידי החינוך הרשמי) ואת תלמידי החינוך המיוחד (המקבלים יותר שעות מתלמידים רגילים). חישוב המתבסס על הוראות תקציב המדינה מלמד כי ממוצע השעות לכיתה בחינוך היסודי, ללא החינוך החרדי והחינוך המיוחד, הגיע לכ-47.0. יוצא אפוא, שמספר השעות לכיתה לפי חישובינו (55.3) עולה בהרבה – בכשישית – על מספר השעות המופיע בפרסומים אחרים שבהם נעשה שימוש בדיון הציבורי על היקף המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך. הפער נובע משני מקורות: שעות שהוגדרו כשעות עבודה במסגרת בקרת

⁴⁴ רשמיים – בעיקר ללא בתי ספר חרדיים. רגילים – ללא תלמידי החינוך המיוחד; הניתוח אינו כולל גם כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים.

⁴⁵ לפירוט ראו מילון מונחים בנספח ג'.

⁴⁶ נבחרה שנת הלימודים 2007/2008 ולא שנת הלימודים 2008/2009, האחרונה שלגביה זמינים נתונים, מפני שישוּם נרחב של רפורמת "אופק חדש" באותה שנה ואי-דגימה בבקרת התקן של בתי ספר שברפורמה עלולה ליצור הטיה מסוימת בתוצאות.

⁴⁷ כיוון שהיקף משרה מלאה ממוצעת של מורה הוא פחות מ-30 שעות, וקרוב יותר ל-28.5 שעות (בשל הפחתת שעות למבוגרים [שעות גילוי] ולאילו עם ילדים קטנים [שעות אס"]), בפועל הוקצו לכיתה בממוצע כמעט שני מורים.

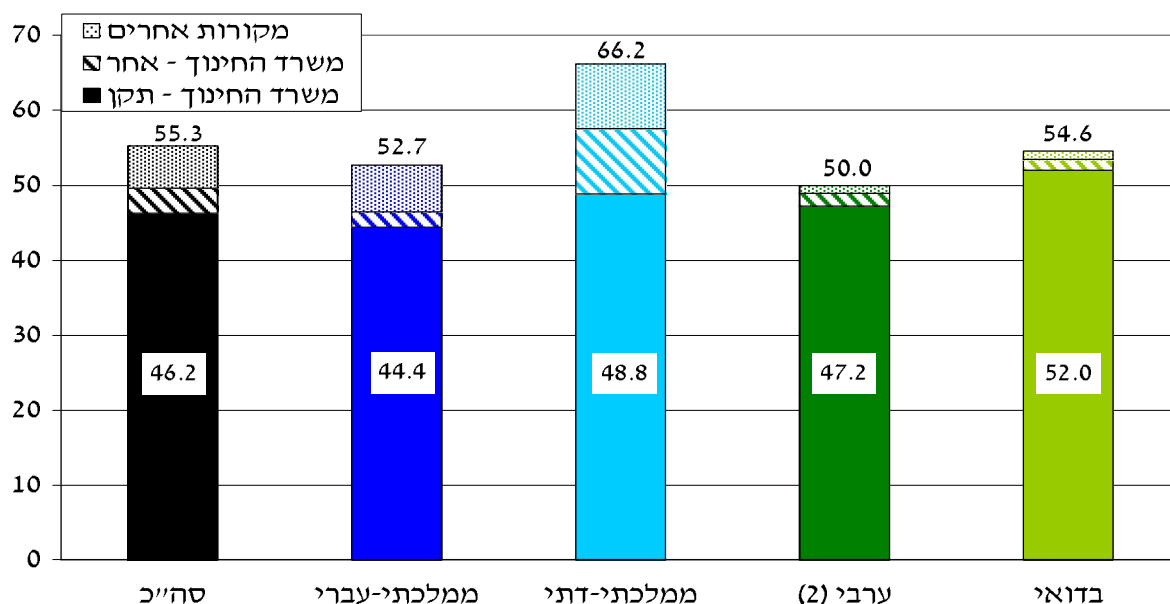
התקן אך לא הוגדרו באותה הצורה בספרי התקציב (למשל, מורות חיילות, בנות שירות לאומי) ושעות ממקורות אחרים שאינם ממשלתיים – הרחבה לגביהם ניתן למצוא בהמשך.

לאורך כל התקופה הנחקרת התקיימו פערים ניכרים בהקצאת שעות עבודה של מורים לכיתה בין חלקי מערכת החינוך, והמדרג, בסדר יורד, היה: חינוך ממלכתי-דתי והרבה פחות ממלכתי-עברי, בדואי וערבי⁴⁸. בעוד שתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי זכו בשנת הלימודים 2007/2008 ל-66.2 שעות לכיתה, תלמידים ערבים קיבלו באותה השנה 50.0 שעות בלבד – פער של שליש. בהסתכלות רב-שנתית נשמר הדירוג של הקצאת שעות העבודה של המורים לכיתה בין חלקי מערכת החינוך, אך הפערים לטובת החינוך העברי הצטמצמו (תרשים 3).

חלוקה של התקופה הנסקרת לשתיים – שנות הלימודים 2000/2001 עד 2003/2004 (להלן התקופה המוקדמת), שבהן התקצוב היה רובו ככולו לפי כיתה⁴⁹, ושנות הלימודים 2005/2006 עד 2008/2009 (להלן התקופה המאוחרת), שבהן התקצוב היה בעיקרו לפי תלמיד (יישום "דוח שושני" בשיאו ויישום "דוח שטראוס" בתחילתו) – מצביעה על שתי מגמות בולטות: א. סך השעות לכיתה עלה בכשלושה אחוזים, אך אין לייחס זאת דווקא לשינוי בשיטת התקצוב; ב. הגידול של מספר השעות לכיתה בחינוך הלא-יהודי עמד על כ-10 אחוזים, בחינוך הממלכתי-עברי על כ-3 אחוזים ובממלכתי-דתי נרשמה יציבות. הצמצום בפערים נבע משני השינויים המשמעותיים במדיניות התקצוב בעקבות יישום "דוח שושני": מעבר מתקצוב לכיתה לתקצוב לתלמיד, והתחשבות רבה יותר ברמה החברתית-כלכלית של התלמידים⁵⁰. ואולם, אי השוויון בהקצאת המשאבים במערכת החינוך עדיין רחב.

תרשים 2. מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון, 2007/2008



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

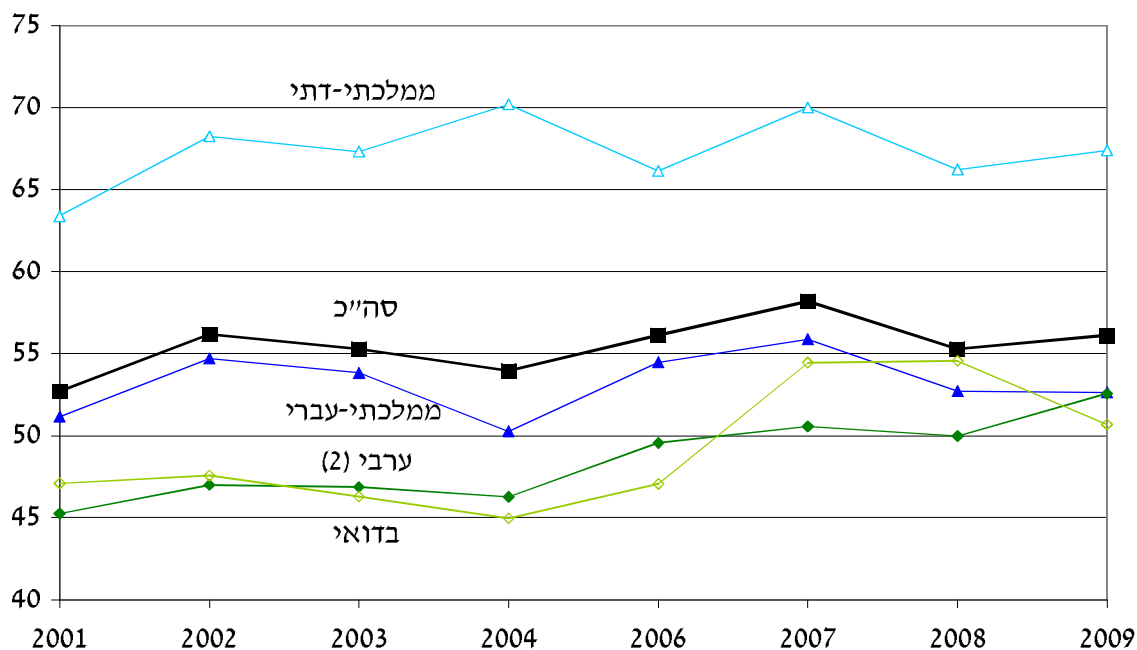
(2) כולל דרוזי (וצ'רקס). לא כולל מזרח ירושלים.

⁴⁸ רק בשנת הלימודים 2007/2008 זכו התלמידים הבדואים בממוצע ליותר שעות לכיתה מהתלמידים בחינוך הממלכתי-עברי – ראו תרשים 3 בהמשך.

⁴⁹ בשנת הלימודים 2003/2004 היישום של "דוח שושני" היה חלקי ביותר.

⁵⁰ מוקדם מדי לבחון לעומק את השלכות יישום "דוח שטראוס", החל משנת הלימודים 2007/2008, שהיה צפוי לצמצם את מידת ההעדפה המתקנת, כפי שתואר בפרק ב'.

**תרשים 3. מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל⁵¹,
לפי חלקי מערכת החינוך, 2000/2001 עד 2008/2009**



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

המדד הגולמי של שעות לכיתה אינו מתחשב בהבדלים בין חלקי מערכת החינוך, הן במספר התלמידים בכיתה והן ברמה החברתית-כלכלית של משפחות התלמידים.

השוואה של מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל מלמדת שבכל עשירוני הטיפוח הכיתות בחינוך הלא-יהודי הן הצפופות ביותר, בממוצע כ-30 תלמידים בכיתה, ומעט פחות מכך בחינוך הממלכתי-עברי (כ-29) – לוח נ' 8-בנספח א'. לעומת זאת בחינוך הממלכתי-דתי מספר התלמידים בכיתה נמוך יחסית (כ-24), כתוצאה ממיעוט תלמידים דתיים באזור הרישום והפרדה מגדרית מטעמי דת: בחוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953 ניתן תוקף משפטי לחלוקת החינוך העברי לפי ההשקפה הדתית. החוק איפשר, בין השאר, הקמת בתי ספר קטנים וכיתות מצומצמות באזורים שבהם האוכלוסייה הדתית מועטה; בשנים האחרונות – בשל הקצנה דתית בציבור הדתי-לאומי מחד גיסא, ותחרות עם רשתות החינוך החרדי מאידך⁵¹ – התרחבה בחינוך הממלכתי-דתי ההוראה בכיתות נפרדות לבנים ולבנות כבר מכיתה א', בלי שניתן לכך ביטוי רשמי ומפורש בחקיקה ואו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בכל חלק במערכת החינוך פוחת במקצת ככל שהתלמידים הם מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר, ממצא העולה בקנה אחד עם מספר שעות גדול יותר, המאפשר פיצול כיתות.

אשר לרמה החברתית-כלכלית של משפחות התלמידים, בחינוך הלא-יהודי היא חלשה יותר (משתקפת בעשירוני טיפוח גבוהים יותר) – ראו לוח 8 לעיל.

⁵¹ תיאור תופעות אלו ניתן למצוא בסקירה הבאה: ע' אלמוג, וד' פז, זרמים אידיאולוגיים וסוגנות חיים באוכלוסייה הדתית לאומית, אתר האינטרנט: אנשים ישראל – המדריך לחברה הישראלית (www.peopleil.org).

הפער הגדול בשעות לתלמיד לטובת החינוך הממלכתי-דתי בהשוואה לערבי – בשנת הלימודים 2007/2008 כ-0.8 שעות שבועיות (תרשים 4) – נבע לא רק מהקצאה-לכיתה גדולה בהרבה לראשונים, אלא גם מהעובדה שהכיתות בחינוך הממלכתי-דתי הן כאמור קטנות יותר. פערים ניכרים בשעות לתלמיד לטובת החינוך הממלכתי-דתי התקיימו גם בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי.

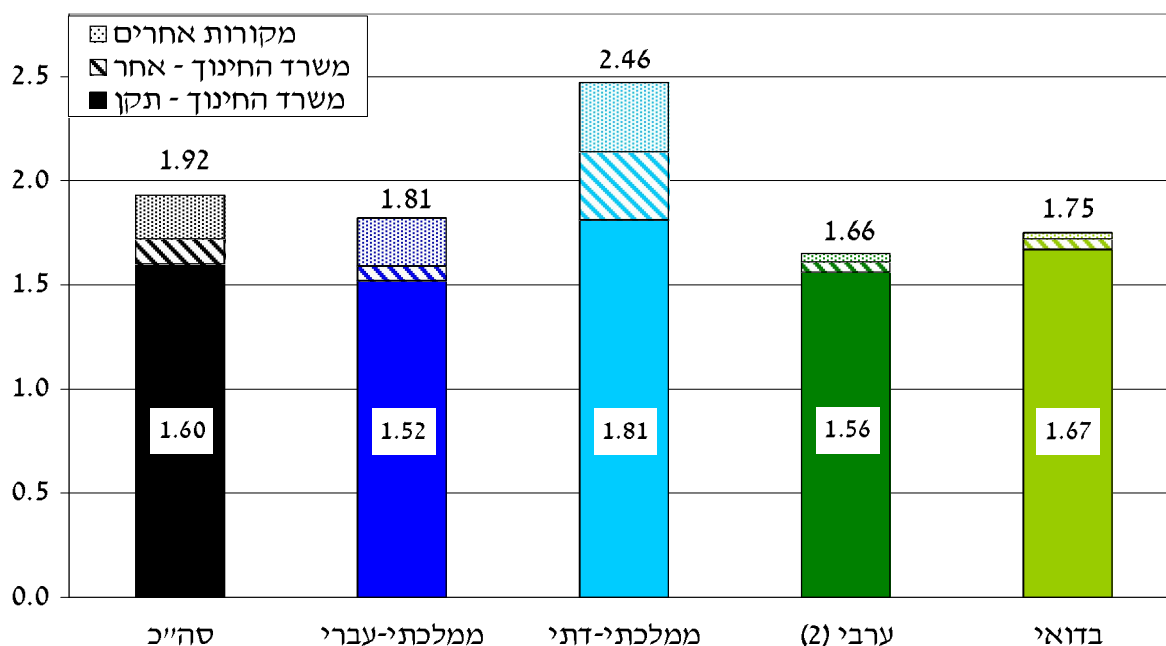
הכיתות בחינוך הבדואי אמנם זכו ליותר שעות מאלו בחינוך הממלכתי-עברי, אך יתרון זה התבטל כאשר מסתכלים על השעות לתלמיד, בשל הכיתות הצפופות בחינוך הבדואי. תלמידים בדואים זכו ליותר שעות לתלמיד מאשר תלמידים ערבים, בעיקר משום שהראשונים הם מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר (לוח 8 לעיל), ואף שבחינוך הערבי מספר התלמידים לכיתה גדול במקצת (לוח נ' 8-8 בנספח א').

מספר שעות העבודה של המורים לתלמיד גדל בין התקופה המוקדמת למאוחרת בכ-1 אחוז – עלייה של כ-9 אחוזים בחינוך הלא-יהודי, יציבות בחינוך הממלכתי-עברי וירידה של כ-3 אחוזים בחינוך הממלכתי-דתי (תרשים 5). הפער במספר השעות לתלמיד בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הלא-יהודי עמד בתקופה המוקדמת על 1.1 שעות וירד ל-0.9 שעות בתקופה המאוחרת. פערים ניכרים בשעות העבודה של המורים לתלמיד לטובת החינוך הממלכתי-דתי נותרו גם בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי.

נקודה ראויה לציון היא שלמרות החששות של קברניטי החינוך הממלכתי-דתי מפני פגיעה משמעותית בהקצאת השעות לו עם יישום "דוח שושני" ומעבר לשיטת תקן דיפרנציאלי לתלמיד, הרי שבפועל הצמצום בהיקף השעות היה קטן, והחינוך הממלכתי-דתי המשיך ליהנות מיתרון משמעותי לעומת חלקים אחרים של מערכת החינוך הן בשעות העבודה של מורים לכיתה והן לתלמיד. הדבר התאפשר, כפי שיפורט להלן, בעיקר בזכות שמירה על היקף השעות לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ותוספת שעות ממקורות אחרים.

תרשים 4. מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון, 2007/2008

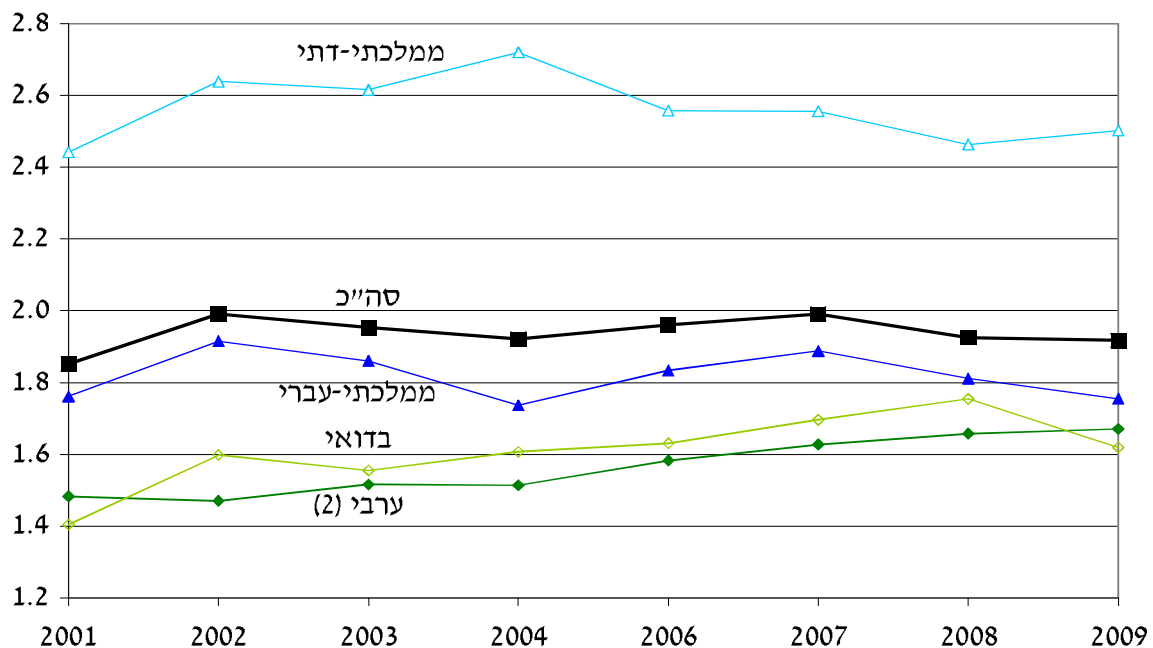


המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

**תרשים 5. מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי חלקי מערכת החינוך, 2000/2001 עד 2009/2008**



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

בהתאם למדיניות המוצהרת של משרד החינוך, ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר כך הם זכו ליותר שעות עבודה של מורים לכיתה בשנת הלימודים 2007/2008 (תרשים 6) ועל אחת כמה וכמה בשעות לתלמיד (תרשים נ"1-1 בנספח ב'), וזאת בתוך כל אחד מחלקי מערכת החינוך. קצב התוספת הלך ופחת ככל שמדד הטיפוח גדל, כלומר ככל שהתלמידים מרקע חלש יותר⁵². מאז יישום "דוח שושני" התרחב הפער בסך שעות העבודה של המורים לטובת תלמידים מרקע חלש, הן בשעות לכיתה (תרשים 7) והן בשעות לתלמיד (תרשים נ"2-2 בנספח ב').

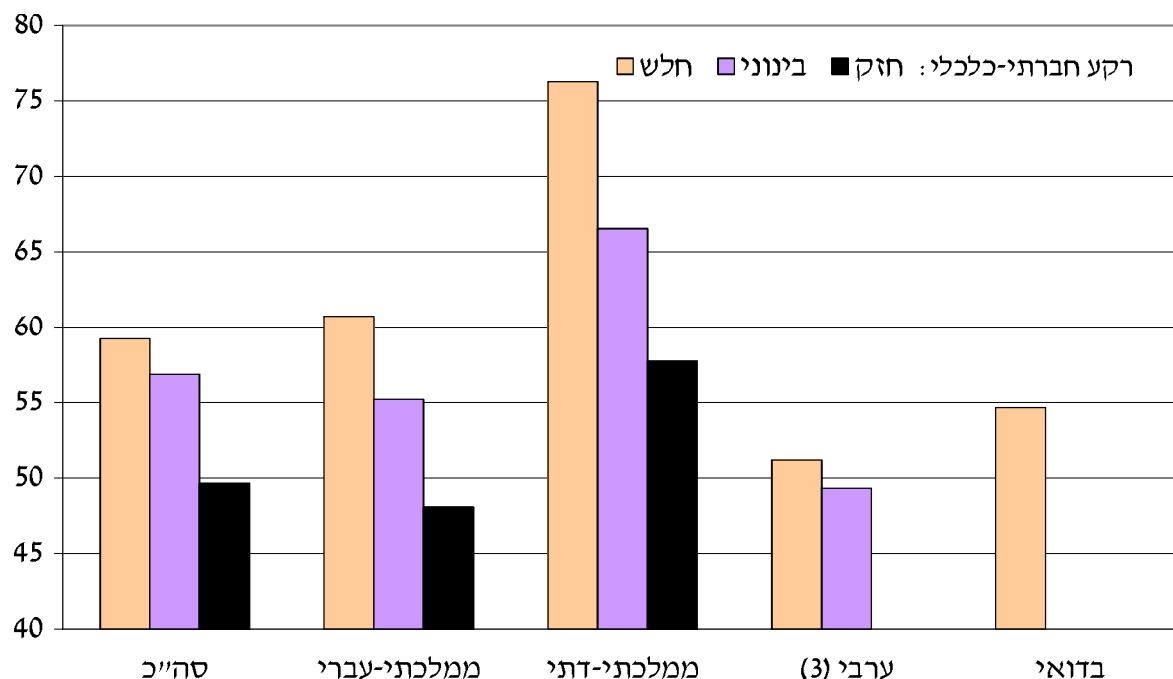
בקרב תלמידים מרקע חזק נשמר יתרון בולט לחינוך הממלכתי-דתי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי (אין במגזר הלא-יהודי תלמידים מרקע חזק) – במספר השעות לכיתה (ראו גם לוח נ"4-4 בנספח א') ויותר מכך במספר השעות לתלמיד (ראו גם לוח נ"5-5 בנספח א') – כשליש יותר. במעבר בין התקופה המוקדמת למאוחרת גדל מספר השעות לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי ופחת במידה ניכרת מספר השעות בחינוך הממלכתי-דתי, פועל יוצא של המעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד, המביא בחשבון את גודל הכיתות, שבחינוך הממלכתי-עברי הן צפופות בהרבה. במספר השעות לתלמיד היו התפתחויות דומות במעבר מהתקופה המוקדמת למאוחרת.

בקרב תלמידים מרקע חלש נשמרו במהלך השנים הפערים לטובת החינוך הממלכתי-דתי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי במספר שעות העבודה של מורים לכיתה (לוח נ"4-4 בנספח א') ותרשים נ"12-12 בנספח ב') ולתלמיד (לוח נ"5-5 בנספח א') ותרשים נ"3-3 בנספח ב'), אך ההתפתחויות היו שונות מאשר לגבי תלמידים מרקע חזק. התלמידים מרקע חלש הן בחינוך הממלכתי-עברי והן בחינוך הממלכתי-דתי זכו

⁵² זאת משום שהובטח מינימום שעות לכיתה, ותוספת השעות בגין נתוני הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים היא פחות או יותר אחידה במעבר בין עשירוני טיפוח.

בתקופה המאוחרת לתוספת של 3-4 אחוזים במספר השעות לכיתה (2.6 שעות), אך בעוד שבחינוך הממלכתי-עברי הדבר לווה בגידול מספר השעות לתלמיד, בחינוך הממלכתי-דתי מספר השעות לתלמיד לא השתנה. תלמידים מרקע חלש בחינוך הערבי והבדואי זכו להרבה פחות שעות עבודה של מורים לכיתה ולתלמיד מאשר תלמידים מרקע חלש בחינוך העברי, אך בעקבות יישום "דוח שושני" הפערים הצטמצמו במידת מה, אולם נותרו גבוהים מאוד: בשנת הלימודים 2007/008 קיבל תלמיד ערבי מרקע חלש 1.67 שעות בלבד, קרוב לשליש פחות מעמיתו בחינוך הממלכתי-עברי, שזכה ל-2.38 שעות. תלמידים בדואים מרקע חלש קיבלו מעט יותר שעות לכיתה ולתלמיד מאשר תלמידים ערבים מרקע חלש, משום שהם בממוצע בעשירון טיפוח גבוה יותר בתוך השליש העליון של עשירוני הטיפוח – כלומר מרקע חלש יותר – וגם מספר התלמידים לכיתה אצלם נמוך יותר. (ראו לוח נ' 8-בנספח א'). במבט רב-שנתי הגידול של מספר השעות לכיתה ולתלמיד מרקע חלש בחינוך הלא-יהודי היה כמעט פי שלושה מאשר בחינוך הממלכתי-עברי.

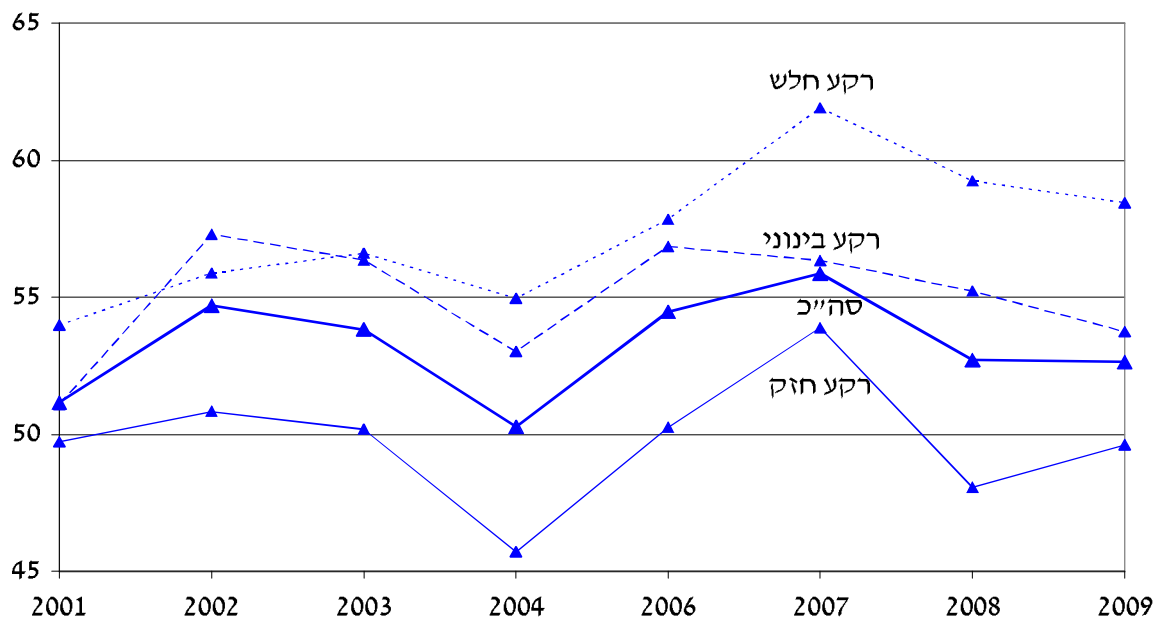
תרשים 6. מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

- (1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
- (2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.
- (3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

**תרשים 7. מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2000/2001 עד 2008/2009**



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

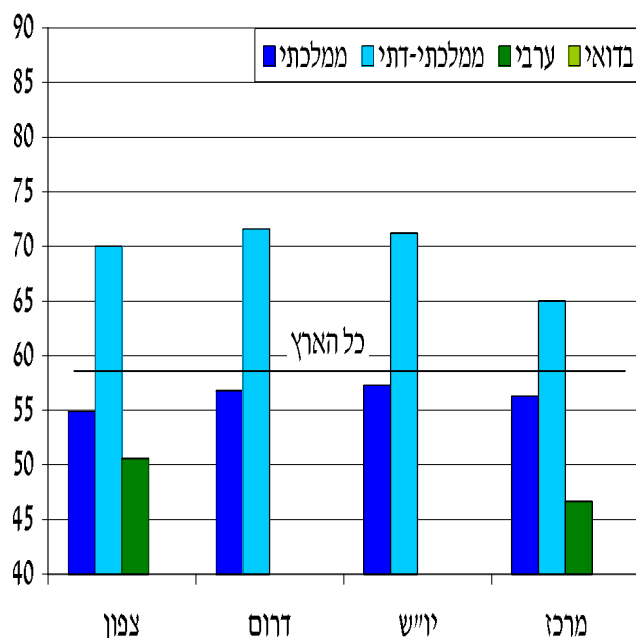
(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

כיוון שמדדי הטיפוח השונים כללו גם רכיב של פריפריאליות גיאוגרפית (ובעקבות יישום "דוח שושני" גם איזור עדיפות לאומית א' וקו עימות) יש עניין לבחון את ההבדלים בשעות העבודה של המורים תוך התחשבות במחוז שבו שוכן בית הספר⁵³. מהתבוננות בתרשים 8 ובלוח נ' 6- בנספח א' עולות כמה תובנות: בקרב תלמידים מאותו רקע חברתי-כלכלי וחלק במערכת החינוך התקיימה העדפה מסוימת בהקצאת השעות לכיתה לתושבי הדרום ויו"ש; בכל המחוזות נשמר בקרב תלמידים מאותו רקע חברתי-כלכלי מדרג השעות לכיתה לפי חלקי מערכת החינוך (בסדר יורד) – חינוך ממלכתי-דתי, ממלכתי-עברי ולא-יהודי; ככל שהתלמידים במחוז נתון מרקע חלש יותר הם זכו ליותר שעות לכיתה. הממצאים דומים לגבי שעות עבודה של מורים לתלמיד (לוח נ' 7- בנספח א' ותרשים נ' 4- בנספח ב'), והיתרון של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי על פני תלמידים אחרים באותו מחוז גדול יותר מאשר בשעות לכיתה, ומצבם היחסי של התלמידים ביו"ש השתפר. בתקופה שלאחר יישום "דוח שושני" ההקצאה לכיתה ולתלמיד בפריפריה (מחוזות הצפון והדרום) בדרך כלל גדלה יחסית לשאר האזורים, ממצא העולה בקנה אחד עם העלייה של משקל הרכיבים הגיאוגרפיים במדד הטיפוח והחלתו גם על לא-יהודים, שרבים מהם מתגוררים בפריפריה. (ראו לוח 5 לעיל).

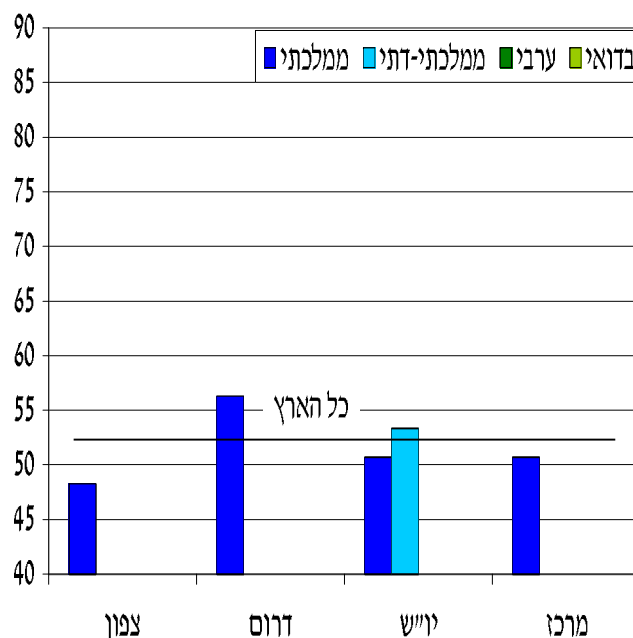
⁵³ מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אלו שונים ממחוזות משרד החינוך. (למשל, במשרד החינוך יו"ש כלולה במחוז ירושלים).

תרשים 8. מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי המחוז² והרקע חברתי-כלכלי של התלמידים, ממוצע 2005/2006 עד 2008/2009

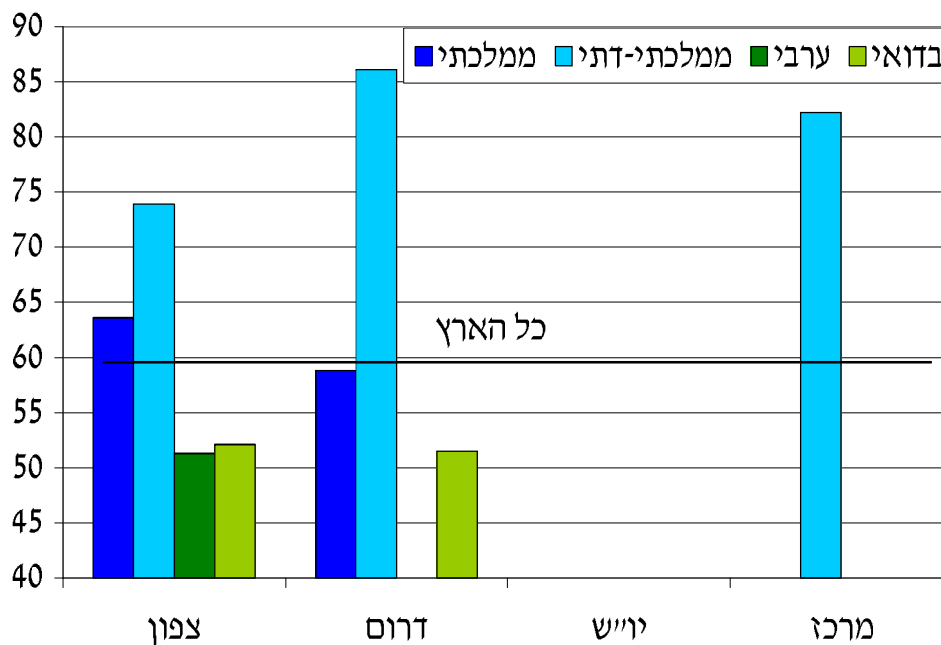
ב. עשירוני הטיפוח 4-7 (מעמד חברתי-כלכלי בינוני)



א. עשירוני הטיפוח 1-3 (מעמד חברתי-כלכלי חזק)



ג. עשירוני הטיפוח 8-10 (מעמד חברתי-כלכלי חלש)



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מרכז – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

שעות תקן

שעות התקן הן כאמור ליבת השעות המוקצות על ידי משרד החינוך לבתי הספר, ובהן תקן מאגר ביה"ס (כולל שעות הניהול, החינוך ותפקידים אחרים, ובעבר – שעות "הסלים" למיניהם) ותקן מאגר מחוזי המוקצה על ידי הנהלת המחוז לבתי הספר על פי שיקול דעתה. אלו הן השעות שעמדו לחלוקה לפי כל שיטות התקצוב שהיו נהוגות בחינוך היסודי הרשמי הרגיל בתקופה הנחקרת. התקצוב של שעות התקן לכיתה בחינוך היסודי מושפע כיום משלושה גורמים: הבטחת מינימום שעות לכיתה, המיועד לאפשר קיום תוכנית לימודים מלאה; תוספות בגין מספר התלמידים בכיתה⁵⁴; מאפיינים חברתיים-כלכליים של הורי התלמידים.

מספר שעות התקן לכיתה עמד בשנת הלימודים 2007/2008 על 46.2 (לוח נ"1-1 בנספח א' ותרשים 2 לעיל), שהם כ-84 אחוזים מסך השעות לכיתה (לוח נ"1-2 בנספח א'). מדרג שעות התקן לכיתה לפי חלקי מערכת החינוך היה ברוב התקופה הנחקרת בסדר היורד הבא: ממלכתי-דתי, בדואי וערבי, ולבסוף ממלכתי-עברי. המדרג עומד בסתירה למסדר המעמד החברתי-כלכלי של הורי התלמידים, שכן התלמידים הערבים, ועל אחת כמה וכמה הבדואים, הם מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר מאלו בחינוך הממלכתי-דתי. תמונת המצב מוקצנת כאשר בוחנים את שעות התקן לתלמיד בשנת הלימודים 2007/2008 (לוח נ"1-3 בנספח א' ותרשים 4 לעיל). כך, למשל, הפער במספר השעות לכיתה בין החינוך הממלכתי-דתי לערבי עמד באותה שנה על כ-3 אחוזים לטובת הראשונים והתרחב לכ-16 אחוזים במונחי שעות לתלמיד – מכאן שההעדפה המתקנת בהקצאת שעות התקן לתלמיד הרבה יותר קטנה מאשר בהקצאה לכיתה.

בהסתכלות רב-שנתית מתברר שמספרי סך שעות התקן לכיתה ולתלמיד היו פחות או יותר יציבים בשנות הלימודים 2000/2001 עד 2008/2009 (תרשימים 9 ו-נ"1-5 בנספח ב', בהתאמה), עם ירידה קלה במהלך השנים 2002/2003 עד 2005/2006 והתאוששות לאחר מכן. מעיון בהצעות תקציב המדינה עולה כי אמנם נרשמו הפחתות מתוכננות לא-מבוטלות בתקציבי משרד החינוך בשנים 2002-2004, שקוזזו רק בחלקן בשנים הבאות, אך ביצוע תקציב המשרד היה גבוה במידה לא מבוטלת מהצעות התקציב, אפילו בהתחשב בגידול הטבעי של מספר התלמידים (קופ, 2006). יתר על כן, ההפחתות בתקציב הוחלו ככל הנראה בעיקר על סעיפי פעולות ולא על סעיפים הנוגעים לשעות עבודה של מורים⁵⁵. מספר שעות התקן לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי פחת לפי בקרת התקן במהלך התקופה הנחקרת⁵⁶, ואילו בחינוך הערבי והבדואי הוא עלה מאוד, במיוחד לאחר יישום "דוח שושני".

במעבר בין התקופה המוקדמת (2001-2004) לתקופה המאוחרת (2006-2009) לא חל שינוי במספר שעות עבודת מורה לכיתה – יציבות בחינוך הממלכתי-עברי, ירידה של כ-4 אחוזים בחינוך הממלכתי-דתי וכנגד זאת עלייה של כ-5 אחוזים אצל הערבים וכ-9 אחוזים אצל הבדואים. השינויים במספר השעות לתלמיד היו קטנים יותר.

ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר הם זכו ליותר שעות תקן לכיתה (תרשים 10) ולתלמיד (תרשים נ"1-6 בנספח ב'), ובעקבות יישום "דוח שושני" הפער לטובתם התרחב – בשעות התקן לכיתה (תרשים 11) ולתלמיד (תרשים נ"1-7 בנספח ב'). שיעור ההעדפה המתקנת על פני זמן מוצג גם בתרשים 12, שם חושב הפער באחוזים במספר השעות לכיתה לטובת תלמידים מרקע חלש (החמישון העליון של מדד הטיפוח) לעומת תלמידים מרקע חזק (החמישון התחתון). מהתרשים עולה כי בעקבות

⁵⁴ בשיטת התקן הבסיסי לכיתה, שהייתה נהוגה עד יישום "דוח שושני" בשנת הלימודים 2003/2004, מספר התלמידים בכיתה לא השפיע על הקצאת השעות, למעט במקרה שבו היו פחות מ-20 תלמידים בכיתה, אז הכיתה קיבלה מחצית מתקן השעות.

⁵⁵ ניתוח מספרי שעות התקן השבועיות לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל בתקופה הנחקרת, על סמך המידע המופיע באתר האינטרנט של משרד החינוך (במבט רחב – מספרים על מערכת החינוך: <http://ic.education.gov.il/klali/SH40.htm>), מצביע אף הוא יציבות.

⁵⁶ זאת אף על פי שבעקבות יישום "דוח שושני" זכה תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי לתוספת של 0.2 שעות שבועיות לצורכי דת.

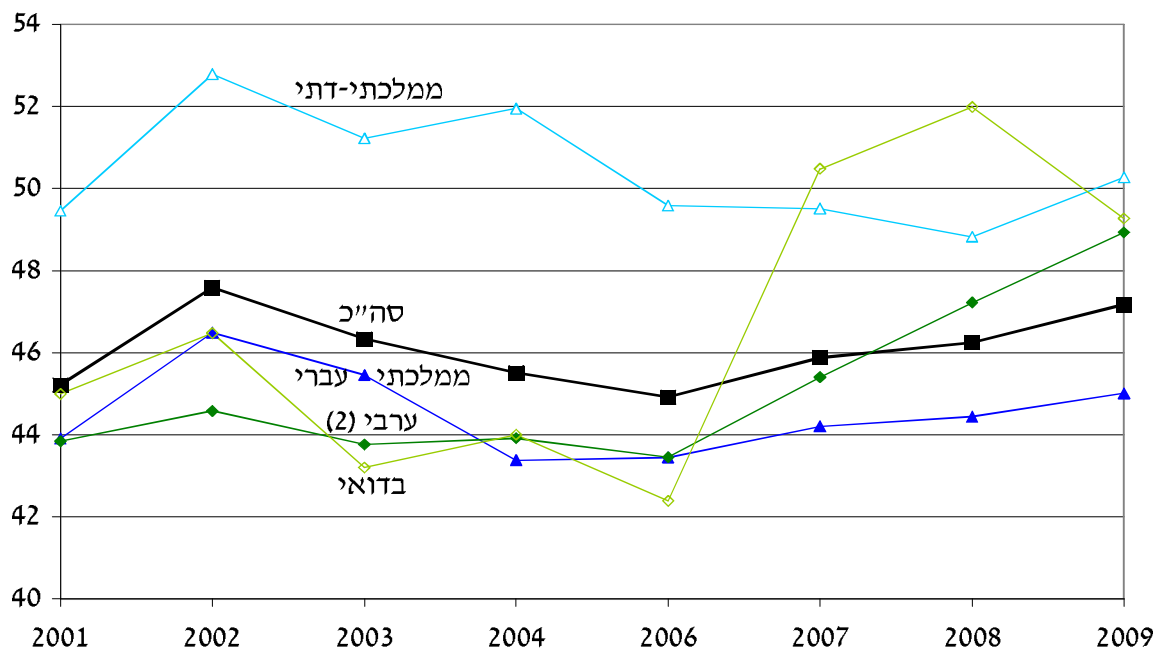
היישום ההדרגתי של "דוח שושני", החל בשנת הלימודים 2003/2004, אכן התחזקה מאוד מידת ההעדפה המתקנת, אבל בעקבות היישום ההדרגתי של "דוח שטראוס", משנת הלימודים 2007/2008, היא הצטמצמה, והגיעה לשיעור הנמוך אף מזה ששרר ערב יישום "דוח שושני". מידת ההעדפה המתקנת בשעות התקן עולה על זו בסך השעות, ומכאן שההעדפה המתקנת בשעות שלא בתקן יחד עם השעות ממקורות אחרים פחותה מזו של שעות התקן. הרחבה בעניין זה ניתן למצוא בהמשך הפרק.

תלמידים מרקע חזק בחינוך הממלכתי-דתי זכו בשנת הלימודים 2007/2008 ביותר שעות תקן לכיתה מאשר בחינוך הממלכתי-עברי (ראו גם לוח נ-4 בנספח א'), ופער זה התרחב בשעות התקן לתלמיד (לוח נ-5 בנספח א') והגיע לכשישית, משום שמספר התלמידים לכיתה קטן בהרבה אצל הראשונים.

בקרב תלמידים מרקע חלש הקצאת שעות התקן לכיתה הייתה הגבוהה ביותר בחינוך הממלכתי-דתי ואחריה לבדואים, לחינוך הממלכתי-עברי והרחק מאחור לערבים. (ראו גם לוח נ-4 בנספח א'). במהלך השנים הייתה ירידה של ממש במספר שעות התקן לכיתה שתלמידיה מרקע חלש בחינוך הממלכתי-דתי – אף כי הוא נותר גבוה בהרבה מאשר בשאר חלקי מערכת החינוך – ולאחר יישום "דוח שושני" נרשמה עלייה בולטת של מספרן אצל ערבים ובדואים (תרשים נ-13 בנספח ב').

הפער בשעות התקן לתלמיד מרקע חלש לטובת אלו בחינוך הממלכתי-דתי (ראו גם לוח נ-5 בנספח א') עלה על זה שנמדד בשעות התקן לכיתה: תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי קיבל בשנת הלימודים 2007/2008 2.07 שעות, בעוד שתלמיד ערבי רק 1.57 שעות – קרוב לשליש פחות; זאת משום שצפיפות הכיתות בחינוך הממלכתי-דתי קטנה במידה ניכרת מאשר אצל הבדואים, ועל אף הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה יותר של הראשונים. התפתחות שעות התקן לתלמיד מרקע חלש במהלך השנים (תרשים נ-8 בנספח ב') דומה לזו של שעות התקן לכיתה.

תרשים 9. מספר שעות התקן השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך, 2000/2001 עד 2008/2009

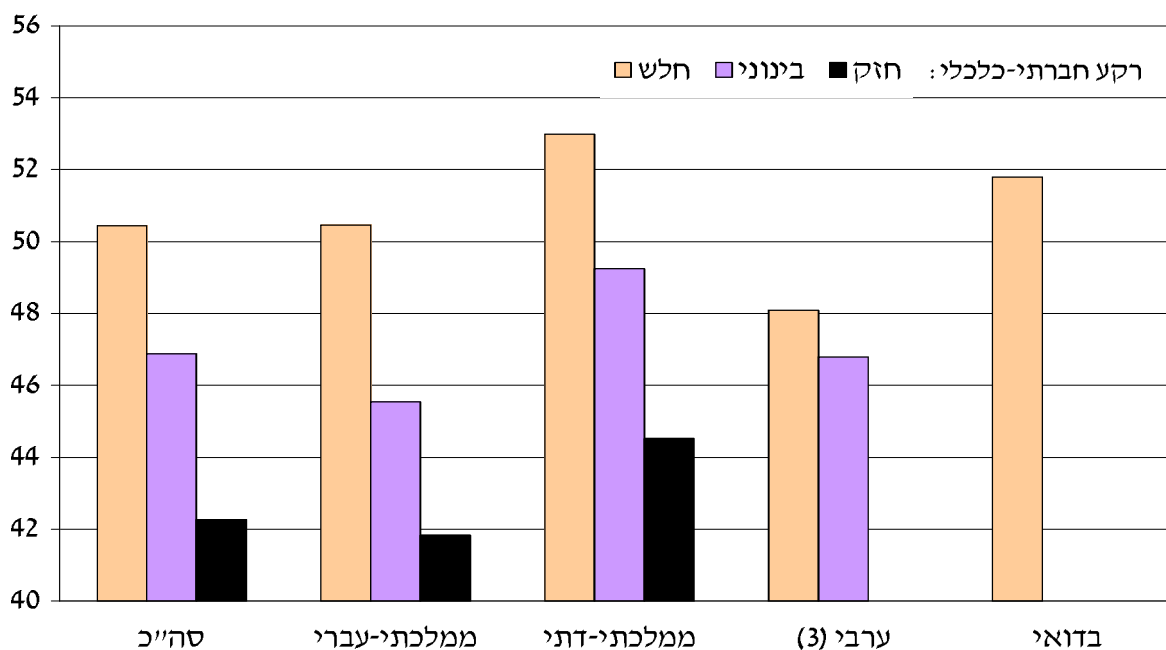


המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים 10. מספר שעות התקן השבועיות *לעיתים* בחינוך היסודי הרשמי הרגיל,¹
לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



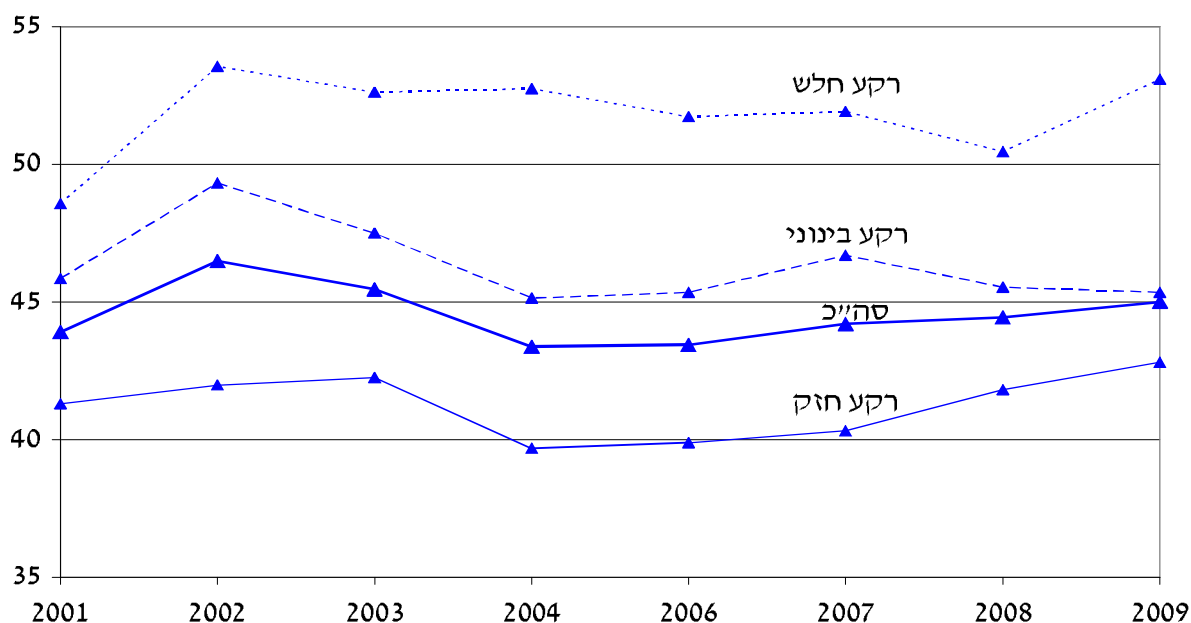
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

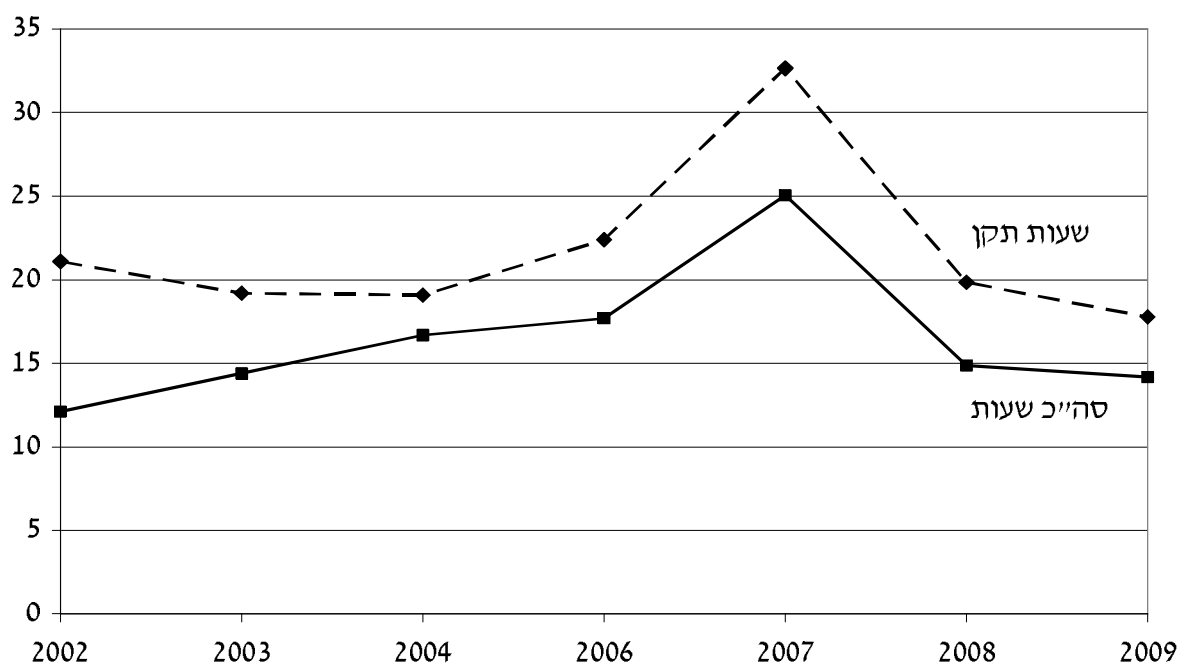
(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים 11. מספר שעות התקן השבועיות לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.
 (1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
 (2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 10-8; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 7-4; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 3-1.

תרשים 12. הפער במספר שעות התקן השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹: תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לעומת חזק², 2001/2002 עד 2008/2009³ (אחוזים)



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.
 (1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
 (2) רקע חלש – חמישון הטיפוח העליון; רקע חזק – חמישון הטיפוח התחתון.
 (3) 2000/2001 הושמטה מהתרשים בשל מספר תצפיות קטן בכל חמישון.

שעות של משרד החינוך שלא בתקן

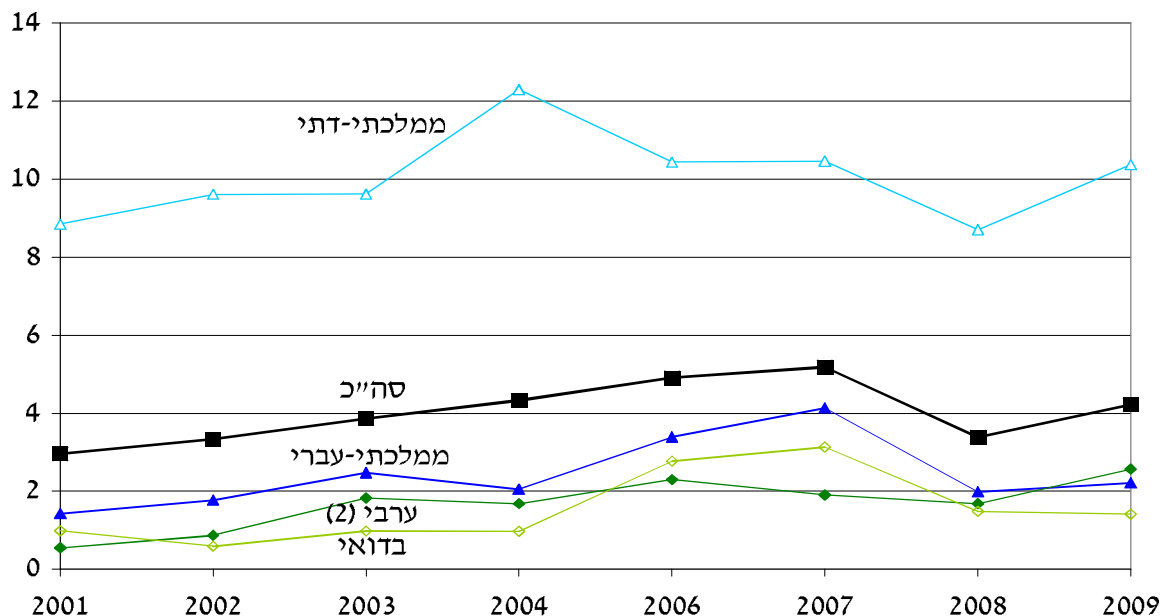
השעות השבועיות המוקצות על ידי משרד החינוך שלא בתקן כוללות שעות שהמשרד מממן ישירות (למשל תוכנית חומש במגזר הערבי) וכן כוח אדם חיצוני הממומן על ידו (למשל מורות חיילות, שירות לאומי, פר"ח), לעיתים בשיתוף גופים ממשלתיים אחרים. במחקר זה הדגש הוא על התמונה הכוללת של סך השעות שלא בתקן, ולכן הניתוח הפרטני של הקצאתן לפי סוג יופיע בפרסום עתידי.

הממצאים המרכזיים הם שמספר השעות שלא בתקן עמד בשנת הלימודים 2007/2008 על 3.4 לכיתה (לוח נ"1 בנספח א') ו-0.12 לתלמיד (לוח נ"3 בנספח א'), שהם כ-6 אחוזים מסך השעות של משרד החינוך (לוח נ"2 בנספח א'); קיימת שונות גדולה בהקצאתן בין חלקי מערכת החינוך: היקף נרחב של שעות הוקצה לחינוך הממלכתי-דתי (8.7 שעות לכיתה) וכשעתיים בחינוך הממלכתי-עברי והלא-יהודי. במונחי שעות לתלמיד הפערים רחבים יותר. סיבה מרכזית, אך לא יחידה, לפערים אלו היא הקצאת בנות השירות הלאומי בעיקר לחינוך הממלכתי-דתי. במרוצת השנים עלה בשיעור גבוה יחסית מספר השעות שלא בתקן בחינוך הממלכתי-עברי, ויותר מכך אצל הערבים והבדואים – אך מספרן עדיין נמוך (תרשים 13).

התוספת במספר השעות שלא בתקן בחינוך הלא-יהודי, על אף ביטול הקצאת השעות במסגרת "סלים" עם יישום "דוח שושני", נובעת כנראה מהפעלת תוכנית החומש; ובבתי הספר בחינוך הממלכתי-עברי התוספת נובעת כנראה ממאגר מחוזי ומהמשך הפעלתם של "סלים", ונועדה לפצות בתי ספר שנפגעו מיישום "דוח שושני", במיוחד בתי ספר שתלמידיהם מרקע חזק.

בחינוך הממלכתי-דתי מספר השעות שלא בתקן – לכיתה ולתלמיד – עלה עלייה תלולה ככל שהתלמידים מרקע חלש יותר, ואילו בשאר חלקי המערכת השינוי קטן יחסית (לוחות נ"4 ו-נ"5 בנספח א' ותרשימים 14 ו-נ"9 בנספח ב').

תרשים 13. מספר השעות השבועיות שלא בתקן לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך, 2000/2001 עד 2008/2009

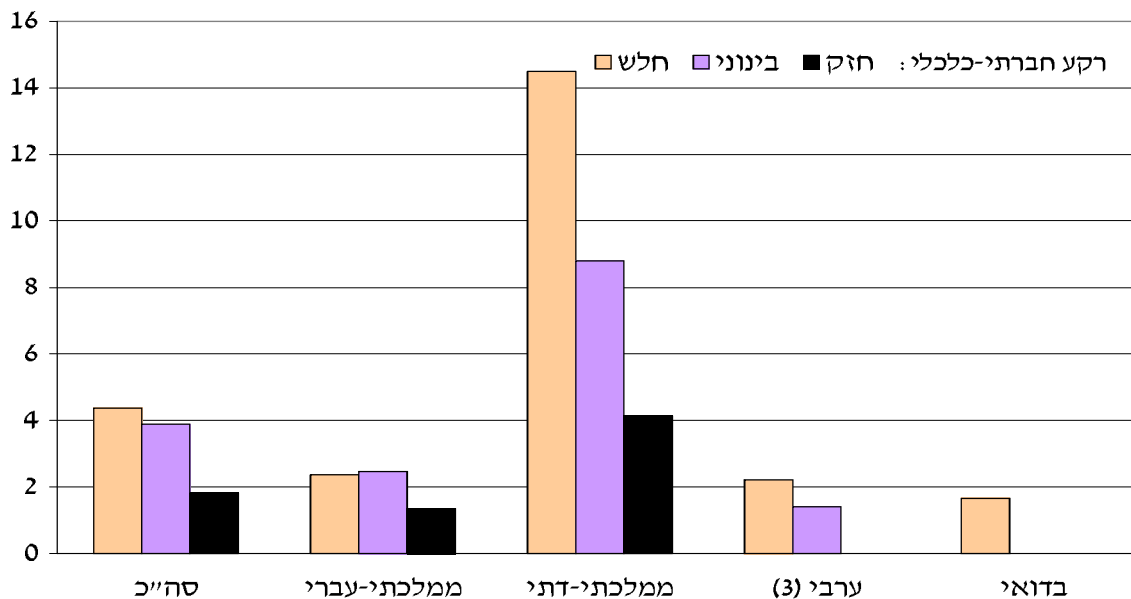


המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

**תורשים 14. מספר השעות השבועיות שלא בתקן לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008**



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבחסות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

בסיכומי של דבר, בשנת הלימודים 2007/2008 העביר משרד החינוך לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל 49.6 שעות בתקן ושלא בתקן, שהם כ-90 אחוזים מסך השעות המחולקות לבתי הספר. מתוך שעות אלו, כ-7 אחוזים הן שעות שלא בתקן, שהוקצו – בניגוד לשעות התקן – שלא על פי קריטריונים חד-משמעיים ושקופים לציבור הרחב. אף שמספר השעות שלא בתקן מצומצם, הרי בשל הפערים הניכרים בהקצאתן נוצרים הבדלים של ממש בין חלקי מערכת החינוך במספר השעות לתלמיד שמקורן במשרד החינוך. כך, למשל, בשנת הלימודים 2007/2008 נהנה תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי מ-1.81 שעות תקן, ובסך הכול מ-2.14 שעות ממשרד החינוך, ואילו תלמיד בחינוך הערבי קיבל 1.56 שעות תקן ו-1.62 שעות מהמשרד – פער של כשישית בשעות התקן, המתרחב לשליש בסך השעות ממשרד החינוך. התרומה של השעות שלא בתקן להרחבת הפערים בין חלקי המערכת במספר השעות שהגיעו משרד החינוך גדלה ככל שהתלמידים מרקע חלש יותר.

שעות ממקורות אחרים

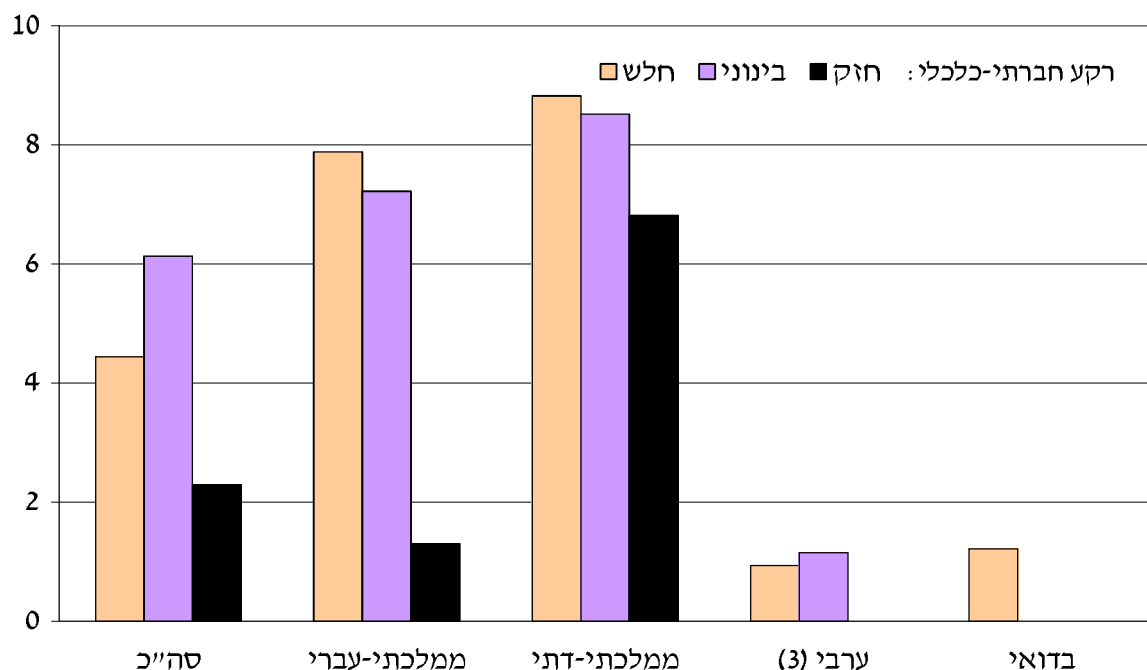
שעות ממקורות אחרים הן שעות עבודה של מורים הממומנות על ידי גופים חוץ-ממשלתיים, ובכללם רשויות מקומיות, עמותות, הורים ומתנדבים. יצוין כי חלק משעות העבודה של המורים המגיעות בעיקר מעמותות ממומנות אף הן על ידי משרד החינוך במסגרת matching, אבל בבקרת התקן לא ניתן להוותן. ניתוח פרטני של הקצאת השעות ממקורות אחרים יופיע בפרסום אחר (יחד עם ניתוח הקצאת השעות של משרד החינוך שלא בתקן).

מספר השעות לכיתה ממקורות אחרים עמד בשנת הלימודים 2007/2008 על 5.7 (לוח נ"1-1 בנספח א') ועל 0.2 שעות לתלמיד (לוח נ"1-3 בנספח א'), כ-10 אחוזים מסך השעות. מדרג השעות ממקורות אחרים היה כדלקמן: ממלכתי-דתי ואחריו ממלכתי-עברי, והרבה מתחתיו חינוך לא-יהודי – כ-9 שעות לכיתה

אצל הראשונים וכ-1 שעה אצל האחרונים. במונחי שעות לתלמיד הפערים אף גדלו. במרוצת השנים לא נרשמה מגמה ברורה במספר השעות ממקורות האחרים, למעט עלייה בחינוך הממלכתי-דתי. מכאן שהעמדת השעות ממקורות אחרים תרמה אף היא להרחבת הפערים בהיקף השעות שעמדו לרשות בתי הספר בין החינוך העברי לחינוך הלא-יהודי.

העמדת השעות ממקורות אחרים לכיתה ולתלמיד גדלה ככל שהרקע החברתי-כלכלי של הורי התלמידים חלש יותר, חוץ מאשר אצל הערבים (תרשימים 15 ו-10 בנספח ב').

תרשים 15. מספר השעות השבועיות ממקורות אחרים לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

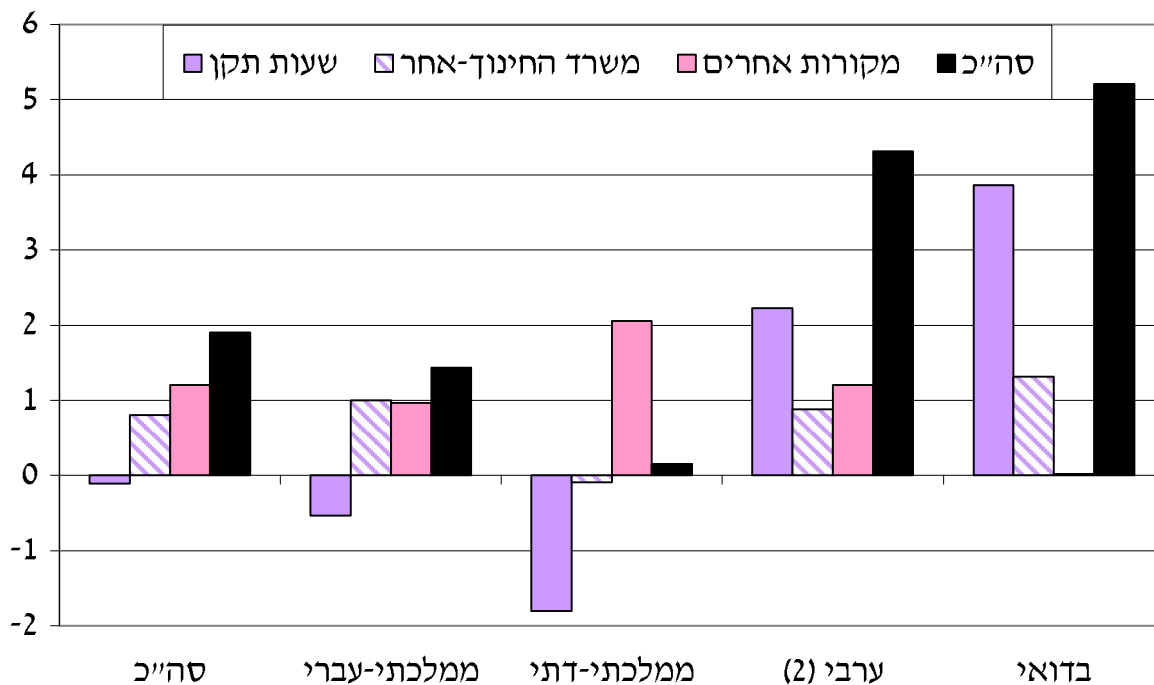
(3) כולל דרוזי (נצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

סיכום של השינויים ארוכי הטווח במספר שעות העבודה של המורים לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון מוצג בתרשימים 16 לכיתה ובתרשים נ' 11 בנספח ב' לתלמיד; זאת על ידי השוואה בין ממוצע מספר השעות בתקופה 2005/2006 עד 2008/2009 – לאחר יישום "דוח שושני" – לממוצע השעות בתקופה 2000/2001 עד 2003/2004. בסך הכול בחינוך היסודי נרשמה עלייה קלה ביותר במספר השעות לכיתה, ויציבות במספר שעות התקן; בחינוך הממלכתי-עברי הייתה עלייה קלה מאוד בשעות לכיתה וירידה זניחה בשעות התקן לתלמיד; בחינוך הממלכתי-דתי הייתה ירידה של ממש במספר שעות התקן לכיתה, שקוזה במלואה על ידי תוספת שעות ממקורות אחרים; אצל הערבים, ויותר מכך אצל הבדואים, נרשם גידול משמעותי של מספר שעות התקן והשעות שלא בתקן ממשד החינוך לכיתה, תוך עלייה במספר השעות ממקורות אחרים אצל הערבים. כפועל יוצא הצטמצמו במידת מה הפערים בהקצאת סך השעות לכיתה לרעת התלמידים הלא-יהודים. התפתחויות דומות נרשמו גם בשעות העבודה של המורים לתלמיד.

תרשים 16. השינוי במספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון:

(שעות לכיתה) 2003/2004-2000/2001 לעומת 2008/2009-2005/2006



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'קסי). לא כולל מזרח ירושלים.

1. אמידות

הפרק מוקדש לתיאור תוצאות אמידות מרובות משתנים (OLS) של הגורמים הקובעים את מספר שעות העבודה של המורים לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל לפי מקור המימון, וזאת לגבי כל התקופה הנחקרת. המשתנים המסבירים הם אלו שהופיעו בפרק הסטטיסטיקה התיאורית – החלק של מערכת החינוך, המחוז, מדד הטיפוח, דמי לשנות הלימודים 2005/2006 עד 2008/2009 (להלן התקופה המאוחרת) בהשוואה לשנות הלימודים 2000/2001 עד 2003/2004 (להלן התקופה המוקדמת) – וכן מספר התלמידים במוסד הלימודים. יש להדגיש שהתוצאות שיוצגו להלן אמנם עולות בקנה אחד עם הממצאים שתוארו בפרק הקודם, אך אינן זהות להן, מפני שהאמידות מפקחות על מספר גורמים בו-זמנית ואילו הסטטיסטיקה התיאורית עושה זאת באופן חלקי בלבד.

בלוח 9 מוצגות התוצאות המרכזיות לגבי כל חלקי מערכת החינוך יחד (כאלפיים בתי ספר). כיתה בחינוך הממלכתי-דתי נהנתה בתקופה הנחקרת במוצע מכ-10 שעות יותר מכיתה בחינוך הממלכתי-עברי, כשיתר הדברים קבועים. ממוצע השעות לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי עמד בתקופה הנחקרת על 53.2, ומכאן שהפער עמד על קרוב לחמישית. לעומת זאת לכיתה של ערבים הוקצו כ-7.5 שעות פחות מאשר לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי, ולבדואים – 10 שעות פחות. כיתות בבתי ספר במחוז הדרום ובישי"ע זכו בלמעלה מ-2 שעות יותר מאשר כיתות במרכז הארץ. האומדן של מדד הטיפוח הוא 1.62, משמע שכל עלייה של עשירון טיפוח אחד הוסיפה במוצע 1.62 שעות לכיתה, תוצאה המשקפת כמובן את מדיניות ההעדפה המתקנת. יוצא אפוא, שכיתות בבתי ספר אשר תלמידיהם מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר (עשירון הטיפוח 10) נהנו מכ-16 שעות יותר מאשר כיתות מהרקע החזק ביותר (עשירון הטיפוח 1) – תוספת של כשליש. ככל שמספר התלמידים בבית הספר גדל, מספר השעות לכיתה קטן; למשל: תוספת של 100 תלמידים גרעה כ-1.5 שעות לכיתה. הסיבה לכך היא כפי הנראה שבתי ספר קטנים זכו לתוספת משאבים – בעיקר שעות שלא בתקן (ממשרד החינוך וממשרדי ממשלה אחרים) ושעות ממקורות אחרים (רשויות מקומיות, עמותות והורים) – כדי לאפשר להם לקיים את תוכנית הלימודים המחייבת.

בתקופה המאוחרת מספר השעות הכולל לכיתה היה גבוה ב-2 מאשר בתקופה המוקדמת, בזכות תוספת שעות שלא בתקן ושעות ממקורות אחרים, בעוד שמספר שעות התקן נותר ללא שינוי. זאת, כאמור, בניגוד לסברה רווחת שהמשאבים העומדים לרשות בתי הספר פחתו במהלך השנים.

אשר למספר שעות התקן לכיתה – שהן כאמור ליבת השעות המוקצות על ידי משרד החינוך לבתי הספר – התוצאות דומות לאלו שהתקבלו ביחס לסך השעות. יש לציין כי הפערים בין חלקי מערכת החינוך בשעות התקן היו קטנים בהרבה מהפערים בסך השעות, ומכאן שהקצאת השעות שלא בתקן והשעות ממקורות אחרים היא שתרמה להרחבת הפערים בין חלקי מערכת החינוך. יוצא אפוא, שביד אחת משרד החינוך מפעיל מדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת שעות התקן תוך שימוש במדדי טיפוח, ואילו ביד האחרת – באמצעות חלוקת שעות שלא בתקן – הוא פועל בכיוון ההפוך.

באמידות נוספות (לא מוצגות), שבהן שולבו משתני אינטראקציה של התקופה המאוחרת ומדד הטיפוח, עולה כי בשנים שלאחר יישום "דוח שושני" גדלה השפעת מדד הטיפוח על שעות התקן לכיתה בכחמישית, אבל לא כן לגבי שעות שלא בתקן והשעות ממקורות אחרים. הממצא לגבי שעות התקן הוא כנראה תוצאה מיישום "דוח שושני" – הנהגת מדד טיפוח אוניברסלי המקיף את כל שעות התקן. מכאן שבידי משרד החינוך כלים להפחתת אי-השוויון במשאבים ולהגברת ההעדפה המתקנת.

ניתוח אמידות של הקצאת השעות שלא בתקן מלמד כי כיתות בחינוך הממלכתי-דתי זכו לשעות רבות יותר מאשר כיתות בחינוך הממלכתי-עברי, ואילו הלא-יהודים קיבלו מעט פחות מהאחרונים. כיתות

בישיע קיבלו קצת פחות שעות מיתר האזורים בארץ. למדד הטיפוח הייתה השפעה חיובית וגדולה יחסית על מספר השעות שלא בתקן (מודל א'). כאשר מוסיפים כמשתנים מסבירים לאמידה את מספר שעות התקן לכיתה ואת מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה (מודל ב') – כדי לבחון השפעות צולבות של מקורות המימון – עולים הממצאים הבאים: מספר השעות שלא בתקן מתואם חיובית עם מספר שעות התקן (ובד בבד נעלמת השפעת מדד הטיפוח); מספר השעות ממקורות אחרים משפיע שלילית על מספר השעות שלא בתקן, והסבר אפשרי לכך הוא שכאשר משרד החינוך מודע לקיומם של מקורות אחרים לרשות בית ספר הוא מצמצם את ההקצאה לאותו מוסד, שאינה מתחייבת לפי מפתח החלוקה של שעות התקן, או ההיפך.

השעות ממקורות אחרים הגיעו לכיתות בחינוך הלא-יהודי ובצפון הארץ הרבה פחות מאשר לאזור המרכז, בעוד שכיתות בישיע (בחינוך הממלכתי-דתי) זכו ליותר שעות. ככל שהתלמידים הם מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר כך הכיתות זכו לפחות שעות ממקורות אחרים. כך, למשל, התלמידים מהרקע החלש ביותר קיבלו כ-3 שעות לכיתה פחות מהתלמידים מהרקע החזק ביותר – פער של כמחצית. זאת אולי משום שככל שהמעמד החברתי-כלכלי של ההורים חלש יותר יכולתם לממן תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) קטנה יותר, והם בדרך כלל מתגוררים ברשויות מקומיות המתקשות לתמוך בחינוך היסודי בתחום שיפוטן; גורמים אלו מאפילים, כנראה, מבחינה כמותית על הנטייה של עמותות לסייע לבתי ספר מרקע חלש. ככל שמספר שעות התקן לכיתה גדול יותר כך עולה מספר השעות ממקורות אחרים (מודל ב'). ניתוח מעמיק של השעות ממקורות אחרים ייערך במחקר נפרד, שבו יובחן בין סוגי המקורות האחרים.

תוצאות אמידות של מספר שעות העבודה של המורים לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל לפי מקור המימון מוצגות בלוח נ' 10 בנספח א'. התוצאות דומות מאוד לאלו שהתקבלו באמידות לכיתה. סך השעות לתלמיד בתקופה המאוחרת היה זהה לזה של התקופה המוקדמת אך מספר השעות לכיתה גדל. הבדל בולט זה נובע בעיקרו מירידה קלה של 0.05 שעות תקן לתלמיד בתקופה המאוחרת (כ-3 אחוזים) לעומת יציבות בשעות התקן לכיתה.

תוצאות אמידות של הגורמים המשפיעים על שעות העבודה של המורים לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל לפי המקור, לגבי כל חלק במערכת החינוך בנפרד, מוצגות בלוח נ' 9 בנספח א'. באופן כללי האומדים דומים לאלו שהתקבלו לגבי כלל בתי הספר היסודיים, ועל כן נעמוד רק על הבדלים בין חלקי מערכת החינוך.

מספר שעות העבודה לכיתה בתקופה המאוחרת היה גבוה ממספרן בתקופה המוקדמת בקרוב ל-5 שעות בחינוך הלא-יהודי (כ-10 אחוזים), ובלמעלה מ-1 שעה בחינוך הממלכתי-עברי, ואילו בחינוך הממלכתי-דתי הייתה יציבות, ממצאים העולים בקנה אחד עם המוצג בלוח נ' 1 בנספח א'.

התרומה החיובית של מדד הטיפוח לתוספת שעות התקן והשעות שלא בתקן לכיתה בחינוך הלא-יהודי קטנה או לא מובהקת, כנראה בשל שונות מצומצמת במדד (רובם המכריע של בתי הספר בעשירוני הטיפוח העליונים). בתקופה שלאחר יישום "דוח שושני" נרשמה יציבות במספר שעות התקן לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי, ירידת מה בחינוך הממלכתי-דתי (כ-2 שעות, שהן פחות מ-4 אחוזים), ולעומת זאת גדל מספרן בחינוך הלא-יהודי, בלמעלה מ-3 שעות אצל הבדואים (כ-7 אחוזים) – אך מספר שעות התקן לכיתה בחינוך הלא-יהודי עדיין נמוך במידה ניכרת מאשר בחינוך הממלכתי-דתי. התפתחויות אלו משקפות את העובדה שמדד הטיפוח לאחר יישום הדוח היה לא רק אוניברסלי והקיף את כל שעות התקן כמצוין לעיל, אלא שרכיביו היו בזיקה הדוקה יותר מאשר בעבר למאפייני הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, כך שההעדפה המתקנת לתלמידים בחינוך הלא-יהודי התחזקה.

מספר השעות שלא בתקן לכיתה בתקופה המאוחרת לעומת המוקדמת היה גבוה בממוצע בכשעה אחת בחינוך הממלכתי-עברי והלא-יהודי, לעומת יציבות ברמה גבוהה הרבה יותר בחינוך הממלכתי-דתי. בעוד שבחינוך העברי מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה מתואם שלילית עם מספר השעות שלא בתקן, בחינוך הערבי המיתאם חיובי. הבדלים אלו ייבחנו לעומק, כאמור, במחקר אחר. אשר לשעות ממקורות אחרים לכיתה, ראוי לציין כי בחינוך הממלכתי-דתי מספרן בישיע היה גדול בהרבה מאשר במרכז הארץ (בכ-3 שעות), בעוד שבחינוך הממלכתי-עברי לא היו הבדלים מובהקים במספר השעות בין שני האזורים. בחינוך הערבי ככל שמדד הטיפוח היה גבוה יותר הכיתות זכו ליותר שעות ממקורות אחרים, ואילו בחינוך הממלכתי-עברי המיתאם היה שלילי. בתקופה המאוחרת נוספו שעות ממקורות אחרים בחינוך העברי, במיוחד הממלכתי-דתי, ולעריבים, כפי שהוצג גם בפרק הסטטיסטיקה התיאורית.

אמידות של השעות לתלמיד עבור כל חלק במערכת החינוך בנפרד (לא מוצגות) מעלות תוצאות דומות לאלו שהתקבלו לגבי השעות לכיתה. הבדלים אחדים הם שבחינוך הממלכתי-עברי הייתה יציבות בשעות לתלמיד בתקופה המאוחרת לעומת המוקדמת, בשעה שמספר השעות לכיתה גדל מעט; בחינוך הממלכתי-דתי נרשמה ירידה של 0.1 שעות לתלמיד (כ-4 אחוזים) בתקופה המאוחרת לעומת יציבות בשעות לכיתה.

כדי להעמיק בהבנת התפתחות היקף השעות במהלך השנים – על רקע תחילת היישום של "דוח שושני" בשנת הלימודים 2003/2004, ולאחר מכן יישום "דוח שטראוס" – נערכו גם אמידות של הגורמים לשינוי בהיקף השעות לכיתה מהמקורות השונים בין התקופה המוקדמת (2003/2004-2000/2001) לתקופה המאוחרת (2008/2009-2005/2006). האמידות נערכו על תת-מדגם שכלל אך ורק בתי ספר שנדגמו לפחות פעם אחת בכל אחת משתי התקופות⁵⁷ (523 בתי-ספר)⁵⁸. השינוי בהיקף השעות חושב בנפרד לגבי כל אחד מבתי הספר שבתת-המדגם.

יתרונן של תת-המדגם הוא שמאפייני אוכלוסיית התלמידים כמעט אינם משתנים בין התקופות; זאת לעומת תמורות בהרכב בתי הספר בבקרת התקן, שבגללן תוצאות אמידות של הגורמים להבדלים בהיקף השעות לכיתה בין התקופות יכולות לנבוע מהשתנות אוכלוסיית בתי הספר על מאפייניהן, המשפיעה על המשאבים המופנים אליהם, מאפיינים שרק חלק מהם נכללו ברשימת המשתנים המסבירים באמידות. בדיקה מעלה שממוצע סך השעות לכיתה לפי מקור בכל אחת מהתקופות בתת-המדגם דומה לזה בבקרת התקן כולה, וכך גם השינוי בסך השעות (תרשים נ' 14 בנספח ב' לעומת תרשים 16, בהתאמה). יוצא דופן הוא החינוך הממלכתי-דתי: לפי תת-המדגם נוספו קרוב לשלוש שעות לכיתה בתקופה המאוחרת, בעוד שבבקרת התקן כולה הייתה יציבות, והגורם העיקרי להבדל זה הוא תוספת שעות ממשד החינוך בתת-המדגם לעומת ירידה מסוימת בבקרה כולה. יוצא אפוא, שהחשש מפגיעה משמעותית בחינוך הממלכתי-דתי כתוצאה ממעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד לא התממש גם בהתבסס על נתוני תת-המדגם.

תוצאות האמידות (לוח 10) מאוששות את הממצא שכיתות בחינוך הלא-יהודי נהנו מגידול של מספר שעות התקן בתקופה המאוחרת יחסית לחינוך הממלכתי-עברי (מודל א')⁵⁹. פיקוח על מאפייני בתי הספר – מעבר לשיוכם לאחד מחלקי מערכת החינוך – מגלה כי ניתן לזקוף חלק מהגידול בשעות התקן לכיתה

⁵⁷ במקרה שבית ספר נדגם יותר מפעם אחת בתקופה נבחרה השנה המוקדמת בתקופה המוקדמת והשנה המאוחרת בתקופה המאוחרת, וזאת כדי ליצור פער זמן גדול ככל האפשר בין המופעים של בית הספר בתת-המדגם.

⁵⁸ חושבו מחדש מקדמי ניפוח עבור תת-המדגם.

⁵⁹ השוואה של תוצאות האמידות כאן לתוצאות שהוצגו קודם לכן אפשרית על ידי הסתכלות בלוח נ' 9 בנספח ב' על ההפרשים באומדים של חלקי מערכת החינוך לעומת האומדן של החינוך הממלכתי-עברי, בשורה של שנות הלימודים 2005/2006 - 2008/2009.

בחינוך הלא-יהודי למיקום בתי הספר ולגודלם: משתנה הדמי למחוז הדרום דוחק את מובהקות האומד החיובי של בתי הספר הבדואיים (מודל ב'), ופיקוח על מספר התלמידים בבית הספר מקטין את גודל האומד החיובי המובהק של בתי הספר הערביים (מודל ג'): בחינוך הלא-יהודי בתי הספר גדולים יחסית והכיתות צפופות בהשוואה לחינוך העברי, ולכן המעבר, בתקופה המאוחרת, לתקצוב לפי תלמיד במקום לכיתה שירת אותם, ובא לידי ביטוי באומד החיובי של מספר התלמידים בבית הספר (על חשבון האומד של ערבי ובדואי)⁶⁰. בניגוד לאמידות קודמות, שמהן עלה כי מספר שעות התקן לכיתה בחינוך הממלכתי-דתי פחת בתקופה המאוחרת, הן במונחים מוחלטים והן ביחס לחינוך הממלכתי-עברי, תוצאות האמידות בתת-המדגם אינן תומכות בכך (כפי שנמצא גם בתרשים נ' 14 בנספח ב'); הסבר אפשרי הוא הבדלים בייצוג בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי בבקרת התקן בהשוואה לתת-המדגם.

במספר השעות שלא בתקן לכיתה לא נרשמו במעבר בין התקופה המוקדמת למאוחרת שינויים דיפרנציאליים מובהקים לפי מאפייני בתי הספר. מספר השעות ממקורות אחרים פחת בתקופה המאוחרת בחינוך הלא-יהודי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי, וכך גם בפריפריה ביחס למרכז.

נערכו אמידות של הגורמים לשינוי בהיקף השעות לכיתה בין התקופות, לפי מקור המימון, בתת-מדגם הכולל רק את בתי הספר בחינוך הממלכתי-עברי, שהוא חלק הארי של מערכת החינוך וישנם בו די בתי ספר לצורך האמידות. תוצאות האמידות (לוח נ' 11 בנספח ב') מלמדות כי מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה פחת בפריפריה לעומת המרכז בתקופה המאוחרת בהשוואה למוקדמת, ובתי ספר שתלמידיהם מרקע חלש זכו לתוספת יחסית של שעות; בתי ספר גדולים, שבהן הכיתות לרוב צפופות, זכו לשעות נוספות בכלל ולשעות תקן בפרט, ממצא שכאמור עולה בקנה אחד עם המעבר לתקצוב לפי תלמיד.

⁶⁰ בשל המיתאם הגבוה בין מדד הטיפוח לבין חלקי מערכת החינוך והמחוזות, הוספת האחרונים לאמידה של שעות התקן לכיתה לא מותירה כושר הסבר למדד הטיפוח עצמו.

לוח 9. אומדני הגורמים המשפיעים על מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹

לפי מקור המימון, 2000/2001 עד 2008/2009

השעות ממקורות אחרים		השעות שלא בתקן		שעות התקן	סך השעות	המשתנה המסביר		
מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'					
0.37 (0.37)	0.01 (0.34)	***5.56 (0.31)	***6.35 (0.31)	***3.62 (0.36)	***9.97 (0.63)	ממלכתי-דתי	דמי לחלק מערכת החינוך (ביחס לממלכתי-עברי)	
***-2.06 (0.45)	***-2.15 (0.44)	***-1.08 (0.40)	***-1.71 (0.40)	***-3.64 (0.46)	***-7.50 (0.81)			ערבי ²
***-3.43 (0.70)	***-3.49 (0.70)	***-1.84 (0.63)	***-2.52 (0.64)	***-4.34 (0.73)	***-10.97 (1.29)			בדואי
***-1.10 (0.36)	***-1.07 (0.37)	-0.16 (0.33)	-0.01 (0.34)	-0.31 (0.38)	-0.77 (0.67)	צפון	המחוז ³ (ביחס למרכז)	
0.23 (0.46)	0.33 (0.46)	-0.12 (0.41)	-0.24 (0.43)	***1.80 (0.49)	***2.37 (0.86)	דרום		
***1.57 (0.74)	***1.90 (0.74)	***-2.06 (0.66)	**-1.73 (0.68)	***2.19 (0.78)	*2.36 (1.37)	ישיע ⁴		
***-0.40 (0.09)	***-0.34 (0.08)	0.11 (0.08)	***0.46 (0.08)	***1.50 (0.09)	***1.62 (0.15)	מדד הטיפוח		
***-0.007 (0.001)	***-0.007 (0.001)	***-0.006 (0.001)	***-0.006 (0.001)	***-0.002 (0.001)	***-0.015 (0.002)	מספר התלמידים בבית הספר		
***1.40 (0.25)	***1.31 (0.25)	***0.92 (0.22)	***0.77 (0.23)	-0.20 (0.26)	***1.88 (0.46)	שנות הלימודים 2005/2006 - 2008/2009 ⁵		
***0.07 (0.02)		***0.22 (0.02)				מספר שעות התקן לכיתה		
***-0.10 (0.03)						מספר השעות שלא בתקן לכיתה		
		***-0.08 (0.02)				מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה		
***7.62 (0.99)	***10.09 (0.54)	***-5.28 (0.89)	***2.23 (0.50)	***38.28 (0.57)	***50.60 (1.00)	הקבוע		
1,986	1,986	1,986	1,986	1,986	1,986	מספר התצפיות		
0.172	0.164	0.376	0.332	0.328	0.383	Adjusted R ²		

המקור: "אידע - ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

* מובהק ברמה של 10 אחוזים; ** מובהק ברמה של 5 אחוזים; *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצירקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

(3) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המרכז - מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

(4) החל בשנת הלימודים 2005/2006 כולל את יו"ש בלבד.

(5) בהשוואה לשנות הלימודים 2000/2001 - 2003/2004.

לוח 10. אומדני הגורמים המשפיעים על השינוי במספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹
לפי מקור המימון, 2003/2004-2000/2001 לעומת 2008/2009-2005/2006

בתי ספר שהופיעו בשתי התקופות

(שעות לכיתה)

שעות ממקורות אחרים	השעות שלא בתקן	שעות התקן			סך השעות			
		מודל א'	מודל ב'	מודל ג'				
0.66 (0.61)	0.05 (0.56)	0.33 (0.74)	-0.25 (0.67)	-0.11 (0.67)	0.99 (1.25)	ממלכתי-דתי	דמי לחלק מערכת החינוך (ביחס לממלכתי-עברי)	
*-1.39 (0.82)	-0.71 (0.74)	*1.737 (0.98)	***2.37 (0.83)	***2.64 (0.72)	-0.37 (1.67)			ערבי ²
2.28 (1.25)	0.72 (1.14)	1.55 (1.09)	2.10 (1.40)	*2.98 (1.35)	-0.01 (2.55)			בדואי
***-1.37 (0.69)	0.65 (0.62)	0.91 (0.83)	0.93 (0.69)		0.19 (1.40)	צפון	המחוז ³ (ביחס למרכז)	
***-1.87 (0.90)	0.33 (0.82)	1.46 (0.88)	**1.90 (0.88)		-0.09 (1.84)	דרום		
1.25 (1.63)	0.66 (1.48)	2.39 (1.97)	2.44 (1.95)		4.30 (3.33)	ישיע ⁴		
***0.55 (0.16)	0.12 (0.15)	0.09 (0.19)			***0.75 (0.33)	מדד הטיפוח		
0.002 (0.002)	-0.002 (0.001)	***0.005 (0.001)			0.005 (0.003)	מספר התלמידים בבית הספר ⁵		
-0.002 (0.002)	***-0.005 (0.002)	0.004 (0.003)			-0.003 (0.005)	השינוי במספר התלמידים בבית הספר		
V	V	V	V	V	V	דמי לשנות הלימודים ⁶		
0.13 (1.40)	-0.45 (1.27)	***-4.30 (1.69)	**2.19 (1.17)	-1.67 (1.15)	*4.74 (2.86)	הקבוע		
523	523	523	523	523	523	מספר התצפיות		
0.05	0.05	0.04	0.03	0.03	0.04	Adjusted R ²		

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

* מובהק ברמה של 10 אחוזים; ** מובהק ברמה של 5 אחוזים; *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (נצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

(3) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המרכז – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

(4) החל בשנת הלימודים 2005/2006 כולל את יו"ש בלבד.

(5) בשנה שבה נדגם בית הספר במהלך 2003/2004-2000/2001.

(6) שנות הלימודים שבהן נדגם בית הספר במהלך 2003/2004-2000/2001 ו-2008/2009-2005/2006.

ז. סיכום והמלצות

המחקר מתאר ומנתח את הקצאת שעות העבודה של מורים לבתי ספר יסודיים (רשמיים רגילים) בשנות הלימודים 2000/2001 עד 2008/2009, תקופה שבה שיטת התקצוב השתנתה פעמיים, תוך הבחנה בין חלקי מערכת החינוך, המאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים ומקורות המימון הממשלתיים והאחרים. זאת על סמך מדגם שנתי גדול של בתי ספר הנבדקים על ידי משרד החינוך לצרכים מינהליים ("בקרת התקן").

מדובר בעיקרו של דבר בסטטיסטיקה תיאורית פשוטה של הקצאת שעות עבודת המורים והסגל החינוכי האחר לבתי הספר היסודיים, בלי לעסוק בהרחבה בכלכלה הפוליטית העומדת מאחורי ההקצאה, בקשרי הגומלין בין מקורות המימון, בזיקה בין ההקצאה לחלקים השונים של מערכת החינוך וכיוצא באלה. למרות כל זאת, הואיל והמחקר מתייחס לכל מקורות המימון של השעות, בהסתמך על בסיס נתונים מקיף ולאורך עשור, מתקבלת תמונת מצב ארוכת טווח של הקצאת השעות לבתי הספר היסודיים בישראל, תמונה שעד כה לא הוצגה בהיקף ובפירוט כזה, ובהיבטים מסוימים היא אף עומדת בסתירה לדעות רווחות. הסטטיסטיקה התיאורית זוכה לאישוש באמידות מרובות משתנים של השעות לכיתה ולתלמיד כתלות במאפייני בית הספר וברקע החברתי-כלכלי של תלמידיו.

שעות העבודה השבועיות של מורים לכיתה עמדו בממוצע בתקופה הנחקרת על כ-55 (מספר השקול לכשתי משרות מלאות של מורים), הרבה יותר ממספר השעות העולה בדיון הציבורי (כ-45), שכן הראשון כולל, בין היתר, שעות ממקורות חוץ-ממשלתיים. מספר השעות היה פחות או יותר יציב במהלך התקופה הנחקרת, בניגוד לדעה רווחת שהיקף המשאבים המופנים למערכת החינוך הצטמצם.

במספר השעות לכיתה התקיימו פערים ניכרים בין חלקי מערכת החינוך, ומדרג הקצאת השעות, בסדר יורד, היה: ממלכתי-דתי והרבה פחות ממלכתי-עברי, בדואי וערבי (כולל דרוזי). אמידות מלמדות שהפער בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הלא-יהודי התקרב ל-20 שעות לכיתה, שיתר הדברים קבועים ובכללם הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים; זאת אף על פי שהתלמידים בחינוך הלא-יהודי הם מרקע חלש הרבה יותר מעמיתיהם בחינוך העברי. הפערים בהקצאת השעות לתלמיד היו רחבים אף יותר, שכן הכיתות בחינוך הלא-יהודי צפופות יותר. לאחר המעבר לשיטת תקן (שעות) דיפרנציאלי לתלמיד, עם יישום "דוח שושני" בשנת הלימודים 2003/2004, עלה במידה ניכרת מספר השעות לכיתה ולתלמיד בחינוך הלא-יהודי, כך שהפערים לרעתם בהקצאת השעות הצטמצמו במידה לא מבוטלת, אך נותרו גבוהים.

ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר כך הם זכו ליותר שעות בתוך כל חלק במערכת החינוך, ומאז יישום "דוח שושני" מדיניות ההעדפה המתקנת התרחבה. נראה שזו נבלמה לאחר המעבר לשיטת התקן המשולב – עם יישום "דוח שטראוס" בשנת הלימודים 2007/2008, אשר הבטיח מינימום שעות לכיתה לשם קיום תוכנית הלימודים, והותיר מעט שעות לחלוקה לפי מדד טיפוח. השערה זו יש מקום לחקור בעתיד.

שעות התקן שמקורן במשרד החינוך היוו למעלה מ-83 אחוזים מסך השעות שניתנו לבתי הספר, והן אלו העומדות לחלוקה לפי כל שיטות התקצוב. העדפה ברורה בהקצאתן נרשמה לטובת תלמידי החינוך הממלכתי-דתי ותלמידים מרקע חלש. בעקבות יישום "דוח שושני" ירד במקצת מספר שעות התקן לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי ועלה עלייה של ממש בקרב תלמידים מרקע חלש. חלקן של השעות שלא בתקן שהקצו משרד החינוך וגורמים ממשלתיים אחרים הגיע לכ-7 אחוזים מסך השעות, תוך יציבות על פני זמן, ונהנו מהן בעיקר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי, בזכות בנות השירות הלאומי ועוד.

השעות ממקורות חוץ-ממשלתיים – רשויות מקומיות, עמותות והורים – עמדו בממוצע בתקופה הנחקרת על כ-10 אחוזים מסך השעות, כשבחינוך הלא-יהודי הן היו בטלות בשישים. במרוצת השנים נרשמה תוספת שעות בחינוך הממלכתי-דתי, שקיזזה ולמעלה מכך את הירידה במספר שעות התקן שהוענקו להם. ממצא זה עשוי להעיד שקיים לעיתים היזון חוזר בין מקורות המימון, שנועד, לכל הפחות, לפצות על צמצום המשאבים העומדים לרשות בתי הספר כתוצאה משינויים בשיטות התקצוב. ניתוח האפיקים שבהם פועל מנגנון ההיזון החוזר, תוך שימת לב בנפרד למקורות של הרשויות מקומיות, העמותות וההורים, ייערך במחקר אחר.

יוצא אפוא, שהקצאת השעות שלא בתקן על ידי משרד החינוך, והעמדת מקורות אחרים לרשות בתי הספר, תרמה להתרחבות הפערים בהיקף שעות העבודה של המורים לרעת החינוך הלא-יהודי בהשוואה לחינוך העברי, ובמיוחד לטובת החינוך הממלכתי-דתי.

חשיבות הממצאים וייחודיותם מדגישה את הצורך בהמשך עריכת בקרת התקן מדי שנה בשנה והרחבתה לכל בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים (הוספת בתי הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי, בעיקר במגזר החרדי, ובחינוך המיוחד) וכן לחטיבות העליונות. רצוי גם לעבות את הנושאים הנחקרים בבקרת התקן (למשל לחקור את המקורות הכספיים) ולמחשב את הבקרה, כדי שיהיה ניתן להפיק מהבקרה יותר מידע נחוץ, שאינו מצוי במקורות מידע מינהליים, ואף כזה הנאסף במסגרתה ואינו מומר לתווד מגנטי. כמו כן נדרשת הקפדה על דגימה ייצוגית של בתי הספר הנכללים בבקרה על פי קריטריונים שקופים ועקביים. מעבר לכך יש לשקול שילוב של נתוני בקרת התקן עם מערכת ניהול בתי הספר (מנב"ס) הכוללת שלל נתונים על מוסדות החינוך, ולקשרם עם תוצאות מבחני המיצ"ב והמבחנים הבין-לאומיים, כך שיהיה ניתן לבחון את הזיקה בין התשומות לתפוקות. לבסוף, יש להעמיד את נתוני בקרת התקן לרשות הציבור הרחב וקהילת החוקרים.

המחקר הנוכחי עסק, כאמור, רק בניתוח מצרפי של המקורות העומדים לרשות בתי הספר היסודיים. בהמשך מתוכננים מחקרים נוספים, המבוססים על בקרת התקן, שיעסקו בנושאים הבאים: (א) ניתוח פרטני של המקורות הנוספים שאינם ממשרד החינוך (רשויות מקומיות, עמותות, הורים ועוד); (ב) השימושים במקורות בהתאם למאפייני בתי הספר ועל פני זמן – פיצול כיתות לקבוצות הוראה קטנות, מקצועות הלימוד, הקשר בין הטרוגניות חברתית-כלכלית של התלמידים בבית הספר לבין השימושים; את הצורך בניתוח השימושים מחדדת העובדה שלרשות כיתה ממוצעת עמדו כאמור כ-55 שעות עבודה שבועיות של מורים, השקולות לכשתי משרות מלאות, בעוד שכיתה לומדת 30-35 שעות בשבוע; (ג) השפעת השינויים בהיקף המקורות ובשיטות התקצוב על השימושים; (ד) מאפייני המורים שאינם עובדי משרד החינוך ודפוסי עבודתם (היקפי משרה, מקצועות הוראה וכדומה), כל זאת ביחס למאפייני בית הספר והתלמידים; (ה) קשרים אפשריים בין משתנים שונים הנבדקים בבקרת התקן לבין תוצאות בחינות המיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית-ספרית) והאקלים הבית-ספרי; (ו) כל הנושאים הללו צריכים להיחקר גם ביחס לחטיבת הביניים.

נספחים

נספח א': לוחות

לוח נ'-1. מספר השעות השבועיות לכיתה בבית ספר יסודי¹ לפי המקור, השנה, המגזר וסוג הפיקוח

ממוצע										
ממוצע	ממוצע	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001	
2006-9	2001-4									
56.4	54.5	56.1	55.3	58.2	56.1	54.0	55.3	56.2	52.7	סה"כ
53.9	52.5	52.6	52.7	55.9	54.5	50.3	53.8	54.7	51.2	ממלכתי
67.4	67.3	67.4	66.2	70.0	66.1	70.2	67.3	68.2	63.4	ממ"ד
50.7	46.4	52.6	50.0	50.6	49.6	46.3	46.9	47.0	45.3	ערבי
51.7	46.5	50.7	54.6	54.4	47.1	45.0	46.3	47.6	47.1	בדואי
50.5	49.8	51.4	49.6	51.1	49.8	49.8	50.2	50.9	48.2	סה"כ
47.2	46.7	47.2	46.4	48.3	46.8	45.4	47.9	48.3	45.3	ממלכתי
59.5	61.4	60.6	57.5	60.0	60.0	64.2	60.8	62.4	58.3	ממ"ד
48.4	45.3	51.5	48.9	47.3	45.7	45.6	45.6	45.5	44.4	ערבי
50.7	45.5	50.7	53.5	53.6	45.2	45.0	44.2	47.1	46.0	בדואי
46.1	46.2	47.2	46.2	45.9	44.9	45.5	46.3	47.6	45.2	סה"כ
44.3	44.8	45.0	44.4	44.2	43.4	43.4	45.5	46.5	43.9	ממלכתי
49.6	51.4	50.3	48.8	49.5	49.6	52.0	51.2	52.8	49.5	ממ"ד
46.3	44.0	48.9	47.2	45.4	43.5	43.9	43.8	44.6	43.8	ערבי
48.5	44.7	49.3	52.0	50.5	42.4	44.0	43.2	46.5	45.0	בדואי
4.4	3.6	4.2	3.4	5.2	4.9	4.3	3.9	3.3	3.0	סה"כ
2.9	1.9	2.2	2.0	4.1	3.4	2.0	2.5	1.8	1.4	ממלכתי
10.0	10.1	10.4	8.7	10.5	10.4	12.3	9.6	9.6	8.8	ממ"ד
2.1	1.2	2.6	1.7	1.9	2.3	1.7	1.8	0.9	0.5	ערבי
2.2	0.9	1.4	1.5	3.1	2.8	1.0	1.0	0.6	1.0	בדואי
6.0	4.7	4.7	5.7	7.1	6.3	4.1	5.1	5.2	4.5	סה"כ
6.7	5.8	5.4	6.3	7.5	7.6	4.9	5.9	6.4	5.8	ממלכתי
7.9	5.8	6.8	8.7	10.0	6.1	5.9	6.5	5.8	5.1	ממ"ד
2.3	1.1	1.1	1.1	3.3	3.8	0.7	1.3	1.5	0.9	ערבי
1.0	0.9	0.0	1.1	0.8	1.9	0.0	2.1	0.5	1.1	בדואי

סה"כ

סה"כ

משרד החינוך
מזה: תקן

מזה: אחר

מקורות אחרים

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

[^] מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ-2. התפלגות מספר השעות השבועיות לכיתה בבית ספר יסודי¹ לפי המקור, השנה, המגזר וסוג הפיקוח (אחוזים)

ממוצע											
ממוצע	ממוצע	2006-9	2001-4	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001
סה"כ	סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	משרד החינוך	89.5	91.3	91.6	89.8	87.8	88.8	92.4	90.8	90.7	91.4
	מזה: בתקן	81.6	84.7	84.1	83.6	78.9	80.0	84.3	83.8	84.7	85.8
	מזה: אחר	7.8	6.6	7.5	6.1	8.9	8.7	8.0	7.0	5.9	5.6
	מקורות אחרים	10.5	8.7	8.4	10.2	12.2	11.2	7.6	9.2	9.3	8.6
ממלכתי	סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	משרד החינוך	87.6	89.1	89.7	88.1	86.5	86.0	90.4	89.0	88.2	88.6
	מזה: בתקן	82.2	85.4	85.5	84.3	79.1	79.8	86.3	84.4	85.0	85.8
	מזה: אחר	5.4	3.7	4.2	3.8	7.4	6.2	4.1	4.6	3.2	2.8
	מקורות אחרים	12.4	10.9	10.3	11.9	13.5	14.0	9.6	11.0	11.8	11.4
ממ"ד	סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	משרד החינוך	88.3	91.3	90.0	86.9	85.7	90.8	91.5	90.4	91.4	92.0
	מזה: בתקן	73.5	76.4	74.6	73.7	70.7	75.0	74.0	76.1	77.4	78.0
	מזה: אחר	14.8	15.0	15.4	13.1	14.9	15.8	17.5	14.3	14.1	14.0
	מקורות אחרים	11.7	8.7	10.0	13.1	14.3	9.2	8.5	9.6	8.6	8.0
ערבי	סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	משרד החינוך	95.4	97.6	98.0	97.8	93.6	92.3	98.5	97.3	96.7	98.1
	מזה: בתקן	91.3	95.0	93.1	94.5	89.8	87.7	94.9	93.4	94.9	96.8
	מזה: אחר	4.2	2.6	4.9	3.4	3.8	4.6	3.6	3.9	1.8	1.2
	מקורות אחרים	4.6	2.4	2.0	2.2	6.4	7.7	1.5	2.7	3.3	1.9
בדואי	סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	משרד החינוך	98.1	98.0	100.0	98.0	98.5	95.9	100.0	95.4	98.9	97.6
	מזה: בתקן	93.8	96.1	97.2	95.3	92.7	90.1	97.8	93.3	97.7	95.5
	מזה: אחר	4.3	1.9	2.8	2.7	5.8	5.9	2.2	2.1	1.2	2.1
	מקורות אחרים	1.9	2.0	0.0	2.0	1.5	4.1	0.0	4.6	1.1	2.4

המקור: "אידע" – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

¹ מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ' 3. מספר השעות השבועיות לתלמיד בבית ספר יסודי¹ לפי המקור, השנה, המגזר וסוג הפיקוח

ממוצע		ממוצע									
2006-9		2001-4		2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001
סה"כ	סה"כ	1.95	1.93	1.92	1.92	1.99	1.96	1.92	1.95	1.99	1.85
	ממלכתי	1.82	1.82	1.75	1.81	1.89	1.83	1.74	1.86	1.92	1.76
	ממ"ד	2.52	2.60	2.50	2.46	2.56	2.56	2.72	2.61	2.64	2.44
	ערבי	1.63	1.50	1.67	1.66	1.63	1.58	1.51	1.52	1.47	1.48
	בדואי	1.67	1.54	1.62	1.75	1.70	1.63	1.61	1.55	1.60	1.40
סה"כ	סה"כ	1.74	1.76	1.75	1.72	1.75	1.74	1.77	1.77	1.80	1.69
	ממלכתי	1.59	1.62	1.57	1.58	1.63	1.58	1.57	1.65	1.69	1.56
	ממ"ד	2.23	2.38	2.24	2.14	2.19	2.33	2.49	2.37	2.41	2.25
	ערבי	1.56	1.46	1.63	1.62	1.52	1.46	1.49	1.47	1.42	1.45
	בדואי	1.64	1.51	1.62	1.72	1.67	1.57	1.61	1.48	1.58	1.37
משרד החינוך	סה"כ	1.58	1.62	1.60	1.60	1.56	1.57	1.61	1.63	1.68	1.58
	ממלכתי	1.49	1.55	1.50	1.52	1.49	1.47	1.50	1.56	1.63	1.51
	ממ"ד	1.85	1.99	1.86	1.81	1.81	1.92	2.00	1.99	2.04	1.91
	ערבי	1.49	1.42	1.55	1.56	1.46	1.38	1.43	1.41	1.39	1.43
	בדואי	1.57	1.48	1.57	1.67	1.58	1.48	1.57	1.44	1.56	1.34
מזה: תקן	סה"כ	0.16	0.14	0.15	0.12	0.18	0.18	0.16	0.14	0.13	0.11
	ממלכתי	0.10	0.07	0.07	0.07	0.15	0.11	0.07	0.09	0.06	0.05
	ממ"ד	0.38	0.39	0.39	0.33	0.38	0.41	0.48	0.38	0.38	0.34
	ערבי	0.07	0.04	0.08	0.05	0.06	0.07	0.06	0.06	0.03	0.02
	בדואי	0.07	0.03	0.05	0.05	0.10	0.09	0.03	0.03	0.02	0.03
מזה: אחר	סה"כ	0.21	0.17	0.17	0.21	0.25	0.22	0.15	0.18	0.19	0.16
	ממלכתי	0.23	0.20	0.18	0.23	0.25	0.26	0.17	0.21	0.23	0.20
	ממ"ד	0.29	0.22	0.26	0.33	0.37	0.22	0.23	0.24	0.22	0.19
	ערבי	0.08	0.04	0.04	0.04	0.10	0.12	0.02	0.04	0.05	0.03
	בדואי	0.03	0.03	0.00	0.03	0.03	0.06	0.00	0.08	0.02	0.04
מקורות אחרים	סה"כ	0.21	0.17	0.17	0.21	0.25	0.22	0.15	0.18	0.19	0.16
	ממלכתי	0.23	0.20	0.18	0.23	0.25	0.26	0.17	0.21	0.23	0.20
	ממ"ד	0.29	0.22	0.26	0.33	0.37	0.22	0.23	0.24	0.22	0.19
	ערבי	0.08	0.04	0.04	0.04	0.10	0.12	0.02	0.04	0.05	0.03
	בדואי	0.03	0.03	0.00	0.03	0.03	0.06	0.00	0.08	0.02	0.04

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

^א מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ' 4. מספר השעות השבועיות לכיתה בבית ספר יסודי¹ לפי עשירוני הטיפוח, המקור, השנה, המגזר וסוג הפיקוח

א. עשירוני הטיפוח 3-1 (מעמד חברתי-כלכלי חזק)

ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע	
2006-9		2001-4		2009		2008		2007		2006		2004		2003		2002		2001			
51.7		51.0		51.5		49.7		54.3		51.5		49.7		51.7		52.1		50.6		סה"כ	
50.5		49.1		49.6		48.1		53.9		50.3		45.7		50.2		50.8		49.7		ממלכתי	
57.8		60.8		60.4		57.8		55.9		56.9		69.1		60.1		58.1		55.8		ממ"ד	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		ערבי	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		בדואי	
44.3		44.6		45.8		44.1		44.6		42.8		44.4		45.4		44.8		43.8		סה"כ	
43.5		42.6		44.1		43.2		44.8		41.8		40.7		43.9		43.4		42.5		ממלכתי	
48.4		54.7		53.7		48.7		43.9		47.5		62.6		53.3		51.4		51.3		ממ"ד	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		ערבי	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		בדואי	
41.6		42.2		43.5		42.3		40.2		40.4		41.8		42.6		42.5		41.9		סה"כ	
41.2		41.3		42.8		41.8		40.3		39.9		39.7		42.3		42.0		41.3		ממלכתי	
43.4		46.8		46.9		44.5		39.6		42.7		52.1		44.8		44.8		45.3		ממ"ד	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		ערבי	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		בדואי	
2.7		2.4		2.3		1.8		4.4		2.4		2.6		2.7		2.3		1.9		סה"כ	
2.3		1.3		1.3		1.4		4.4		1.9		1.0		1.7		1.4		1.2		ממלכתי	
5.0		7.9		6.8		4.1		4.3		4.8		10.5		8.5		6.6		6.0		ממ"ד	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		ערבי	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		בדואי	
7.4		6.4		5.7		5.6		9.7		8.6		5.2		6.3		7.3		6.8		סה"כ	
7.0		6.5		5.5		4.9		9.1		8.4		5.0		6.3		7.4		7.2		ממלכתי	
9.3		6.1		6.7		9.1		12.0		9.5		6.5		6.8		6.7		4.4		ממ"ד	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		ערבי	
.		.		.		.		.		.		.		.		.		.		בדואי	

סה"כ

סה"כ

משרד
החינוך

מזה:
תקן

מזה:
אחר

מקורות
אחרים

ב. עשירוני הטיפוח 4-7 (מעמד חברתי-כלכלי בינוני)

ממוצע		ממוצע								
2006-9	2001-4	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001	
58.0	56.3	57.7	56.9	59.3	58.0	55.9	57.1	58.6	53.5	סה"כ
55.5	54.4	53.7	55.2	56.3	56.9	53.0	56.4	57.3	51.1	ממלכתי
68.2	67.3	67.3	66.6	71.7	67.1	68.6	66.7	69.3	64.5	ממ"ד
50.4	46.5	53.6	49.3	49.9	48.7	46.1	47.3	47.7	45.0	ערבי
^49.0	^39.3	^51.5	^53.6	.	^41.9	.	^39.1	.	^39.6	בדואי
52.2	51.8	52.5	50.8	53.1	52.3	51.7	52.2	53.4	49.8	סה"כ
49.1	49.3	48.3	48.0	50.3	49.7	48.2	50.6	51.2	47.2	ממלכתי
60.2	61.2	59.6	58.0	62.2	61.1	62.4	60.4	63.3	58.7	ממ"ד
48.6	45.5	52.2	48.2	47.7	46.3	45.6	46.1	46.1	44.3	ערבי
^49.0	^39.3	^51.5	^53.6	.	^41.9	.	^39.1	.	^39.6	בדואי
47.2	47.5	47.7	46.9	47.7	46.4	46.4	47.6	49.6	46.3	סה"כ
45.7	47.0	45.4	45.5	46.7	45.4	45.1	47.5	49.3	45.8	ממלכתי
50.2	51.2	50.5	49.2	50.6	50.3	50.8	51.0	53.7	49.5	ממ"ד
46.3	44.1	48.8	46.8	46.0	43.7	43.8	43.9	45.2	43.6	ערבי
^47.4	^39.3	^49.5	^53.6	.	^39.3	.	^39.1	.	^39.6	בדואי
5.0	4.3	4.9	3.9	5.4	5.9	5.2	4.5	3.8	3.5	סה"כ
3.3	2.3	3.0	2.5	3.6	4.3	3.0	3.1	1.8	1.3	ממלכתי
10.1	10.0	9.1	8.8	11.6	10.8	11.7	9.3	9.6	9.3	ממ"ד
2.3	1.4	3.4	1.4	1.7	2.6	1.8	2.2	0.9	0.7	ערבי
^1.6	^0.0	^2.1	^0.0	.	^2.6	.	^0.0	.	^0.0	בדואי
5.8	4.5	5.1	6.1	6.2	5.7	4.3	4.9	5.2	3.7	סה"כ
6.5	5.2	5.4	7.2	6.1	7.2	4.8	5.8	6.1	3.9	ממלכתי
7.9	6.1	7.7	8.5	9.5	5.9	6.2	6.3	6.0	5.8	ממ"ד
1.7	1.1	1.3	1.2	2.1	2.4	0.5	1.2	1.7	0.8	ערבי
^0.0	^0.0	^0.0	^0.0	.	^0.0	.	^0.0	.	^0.0	בדואי

סה"כ	משרד החינוך	מזה: תקן	52.2	51.8	52.5	50.8	53.1	52.3	51.7	52.2	53.4	49.8	סה"כ
			49.1	49.3	48.3	48.0	50.3	49.7	48.2	50.6	51.2	47.2	ממלכתי
			60.2	61.2	59.6	58.0	62.2	61.1	62.4	60.4	63.3	58.7	ממ"ד
			48.6	45.5	52.2	48.2	47.7	46.3	45.6	46.1	46.1	44.3	ערבי
			^49.0	^39.3	^51.5	^53.6	.	^41.9	.	^39.1	.	^39.6	בדואי
מזה: אחר		מזה: תקן	47.2	47.5	47.7	46.9	47.7	46.4	46.4	47.6	49.6	46.3	סה"כ
			45.7	47.0	45.4	45.5	46.7	45.4	45.1	47.5	49.3	45.8	ממלכתי
			50.2	51.2	50.5	49.2	50.6	50.3	50.8	51.0	53.7	49.5	ממ"ד
			46.3	44.1	48.8	46.8	46.0	43.7	43.8	43.9	45.2	43.6	ערבי
			^47.4	^39.3	^49.5	^53.6	.	^39.3	.	^39.1	.	^39.6	בדואי
מקורות אחרים			5.0	4.3	4.9	3.9	5.4	5.9	5.2	4.5	3.8	3.5	סה"כ
			3.3	2.3	3.0	2.5	3.6	4.3	3.0	3.1	1.8	1.3	ממלכתי
			10.1	10.0	9.1	8.8	11.6	10.8	11.7	9.3	9.6	9.3	ממ"ד
			2.3	1.4	3.4	1.4	1.7	2.6	1.8	2.2	0.9	0.7	ערבי
			^1.6	^0.0	^2.1	^0.0	.	^2.6	.	^0.0	.	^0.0	בדואי

ג. עשירוני הטיפוח 10-8 (מעמד חברתי-כלכלי חלש)

ממוצע		ממוצע								
2006-9	2001-4	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001	
59.4	55.4	58.5	59.3	61.9	57.9	55.0	56.6	55.9	54.0	סה"כ
62.1	59.5	60.6	60.7	63.6	63.5	58.6	60.8	59.9	58.5	ממלכתי
77.8	75.3	78.1	76.3	82.6	74.4	77.5	80.0	76.3	67.5	ממ"ד
51.3	46.0	50.7	51.2	51.8	51.2	46.6	46.2	45.6	45.7	ערבי
51.7	46.7	50.6	54.7	54.4	47.3	45.0	46.7	47.6	47.5	בדואי
55.3	52.7	56.4	54.8	56.4	53.4	52.9	53.3	53.7	50.8	סה"כ
55.8	54.7	55.6	52.8	57.2	57.6	54.5	56.4	56.7	51.4	ממלכתי
72.2	70.8	75.3	67.5	73.7	72.2	73.2	73.3	72.4	64.1	ממ"ד
47.9	44.8	50.2	50.3	46.5	44.7	45.6	44.8	44.3	44.6	ערבי
50.7	45.7	50.6	53.5	53.6	45.3	45.0	44.5	47.1	46.4	בדואי
49.9	48.8	51.1	50.4	50.5	47.5	48.4	49.3	50.0	47.6	סה"כ
51.8	51.9	53.1	50.5	51.9	51.7	52.7	52.6	53.5	48.6	ממלכתי
55.4	57.6	54.0	53.0	58.7	55.8	56.2	61.0	59.4	53.6	ממ"ד
46.1	43.9	49.1	48.1	44.3	43.0	44.2	43.5	43.5	44.3	ערבי
48.5	44.8	49.2	51.8	50.5	42.5	44.0	43.4	46.5	45.3	בדואי
5.4	3.8	5.2	4.4	5.9	6.0	4.4	4.0	3.7	3.2	סה"כ
4.0	2.8	2.5	2.4	5.3	5.9	1.7	3.7	3.1	2.8	ממלכתי
16.8	13.2	21.3	14.5	15.0	16.5	17.0	12.3	13.0	10.4	ממ"ד
1.8	1.0	1.1	2.2	2.2	1.7	1.4	1.3	0.8	0.3	ערבי
2.2	0.9	1.3	1.7	3.1	2.8	1.0	1.0	0.6	1.0	בדואי
4.1	2.7	2.1	4.4	5.5	4.4	2.1	3.4	2.2	3.2	סה"כ
6.3	4.7	5.0	7.9	6.4	5.9	4.2	4.5	3.2	7.1	ממלכתי
5.7	4.6	2.7	8.8	8.9	2.2	4.3	6.7	3.9	3.5	ממ"ד
3.3	1.2	0.6	0.9	5.3	6.5	1.0	1.4	1.3	1.1	ערבי
1.0	1.0	0.0	1.2	0.8	2.0	0.0	2.2	0.5	1.2	בדואי

סה"כ	מזה: תקן	משרד החינוך	סה"כ	59.4	55.4	58.5	59.3	61.9	57.9	55.0	56.6	55.9	54.0
			ממלכתי	62.1	59.5	60.6	60.7	63.6	63.5	58.6	60.8	59.9	58.5
			ממ"ד	77.8	75.3	78.1	76.3	82.6	74.4	77.5	80.0	76.3	67.5
			ערבי	51.3	46.0	50.7	51.2	51.8	51.2	46.6	46.2	45.6	45.7
			בדואי	51.7	46.7	50.6	54.7	54.4	47.3	45.0	46.7	47.6	47.5
מזה: אחר	מזה: תקן	משרד החינוך	סה"כ	55.3	52.7	56.4	54.8	56.4	53.4	52.9	53.3	53.7	50.8
			ממלכתי	55.8	54.7	55.6	52.8	57.2	57.6	54.5	56.4	56.7	51.4
			ממ"ד	72.2	70.8	75.3	67.5	73.7	72.2	73.2	73.3	72.4	64.1
			ערבי	47.9	44.8	50.2	50.3	46.5	44.7	45.6	44.8	44.3	44.6
			בדואי	50.7	45.7	50.6	53.5	53.6	45.3	45.0	44.5	47.1	46.4
מזה: אחר	מזה: תקן	משרד החינוך	סה"כ	49.9	48.8	51.1	50.4	50.5	47.5	48.4	49.3	50.0	47.6
			ממלכתי	51.8	51.9	53.1	50.5	51.9	51.7	52.7	52.6	53.5	48.6
			ממ"ד	55.4	57.6	54.0	53.0	58.7	55.8	56.2	61.0	59.4	53.6
			ערבי	46.1	43.9	49.1	48.1	44.3	43.0	44.2	43.5	43.5	44.3
			בדואי	48.5	44.8	49.2	51.8	50.5	42.5	44.0	43.4	46.5	45.3
מזה: אחר	מזה: תקן	משרד החינוך	סה"כ	5.4	3.8	5.2	4.4	5.9	6.0	4.4	4.0	3.7	3.2
			ממלכתי	4.0	2.8	2.5	2.4	5.3	5.9	1.7	3.7	3.1	2.8
			ממ"ד	16.8	13.2	21.3	14.5	15.0	16.5	17.0	12.3	13.0	10.4
			ערבי	1.8	1.0	1.1	2.2	2.2	1.7	1.4	1.3	0.8	0.3
			בדואי	2.2	0.9	1.3	1.7	3.1	2.8	1.0	1.0	0.6	1.0
מקורות אחרים	מזה: תקן	משרד החינוך	סה"כ	4.1	2.7	2.1	4.4	5.5	4.4	2.1	3.4	2.2	3.2
			ממלכתי	6.3	4.7	5.0	7.9	6.4	5.9	4.2	4.5	3.2	7.1
			ממ"ד	5.7	4.6	2.7	8.8	8.9	2.2	4.3	6.7	3.9	3.5
			ערבי	3.3	1.2	0.6	0.9	5.3	6.5	1.0	1.4	1.3	1.1
			בדואי	1.0	1.0	0.0	1.2	0.8	2.0	0.0	2.2	0.5	1.2

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

^ מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ-5. מספר השעות השבועיות לתלמיד בבית ספר יסודי¹
לפי עשירוני הטיפוח, המקור, השנה, המגזר וסוג הפיקוח

א. עשירוני הטיפוח 3-1 (מעמד חברתי-כלכלי חזק)

		ממוצע											
		2006-9	2001-4	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001		
סה"כ	סה"כ	1.70	1.75	1.66	1.60	1.84	1.70	1.71	1.76	1.80	1.71		
	ממלכתי	1.62	1.65	1.56	1.52	1.78	1.61	1.53	1.68	1.73	1.67		
	ממ"ד	2.09	2.22	2.15	2.02	2.08	2.09	2.57	2.21	2.15	1.94^		
	ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
	בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
סה"כ	סה"כ	1.46	1.52	1.48	1.42	1.51	1.42	1.53	1.55	1.55	1.47	סה"כ	
	ממלכתי	1.40	1.43	1.38	1.37	1.49	1.35	1.37	1.47	1.47	1.42		
	ממ"ד	1.75	1.99	1.91	1.70	1.64	1.75	2.33	1.96	1.90	1.78^		
	ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
	בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
משרד החינוך	סה"כ	1.36	1.44	1.40	1.36	1.36	1.34	1.43	1.45	1.47	1.41	מזה: תקן	
	ממלכתי	1.32	1.39	1.34	1.32	1.33	1.28	1.33	1.41	1.42	1.38		
	ממ"ד	1.56	1.70	1.66	1.55	1.47	1.57	1.93	1.65	1.66	1.58^		
	ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
	בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
מזה: אחר	סה"כ	0.09	0.08	0.08	0.06	0.16	0.08	0.10	0.10	0.08	0.07	מזה: אחר	
	ממלכתי	0.08	0.05	0.04	0.04	0.16	0.06	0.03	0.06	0.05	0.04		
	ממ"ד	0.18	0.29	0.25	0.15	0.17	0.17	0.40	0.32	0.24	0.20^		
	ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
	בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
מקורות אחרים	סה"כ	0.24	0.22	0.19	0.18	0.33	0.28	0.18	0.22	0.26	0.24	מקורות אחרים	
	ממלכתי	0.22	0.22	0.18	0.15	0.30	0.27	0.17	0.21	0.26	0.25		
	ממ"ד	0.34	0.23	0.24	0.32	0.45	0.34	0.24	0.25	0.26	0.16^		
	ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		
	בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.		

ב. עשירוני הטיפוח 7-4 (מעמד חברתי-כלכלי בינוני)

ממוצע		ממוצע									
2006-9		2001-4									
2009		2008									
2007		2006									
2004		2003									
2002		2001									
סה"כ		2.02	2.01	1.99	2.02	2.02	2.06	2.01	2.05	2.09	1.88
ממלכתי		1.92	1.90	1.84	1.96	1.91	1.97	1.86	1.97	2.03	1.75
ממ"ד		2.52	2.60	2.46	2.48	2.55	2.59	2.68	2.63	2.66	2.45
ערבי		1.62	1.49	1.69	1.65	1.59	1.53	1.50	1.50	1.50	1.46
בדואי		1.57	1.20	1.59	1.68	.	1.43	.	1.18	.	1.22
סה"כ		1.81	1.84	1.80	1.79	1.80	1.85	1.85	1.86	1.90	1.75
ממלכתי		1.69	1.72	1.65	1.68	1.70	1.72	1.69	1.76	1.81	1.62
ממ"ד		2.23	2.37	2.17	2.17	2.21	2.37	2.43	2.39	2.43	2.23
ערבי		1.56	1.46	1.65	1.60	1.52	1.45	1.48	1.46	1.44	1.44
בדואי		1.57	1.20	1.59	1.68	.	1.43	.	1.18	.	1.22
סה"כ		1.63	1.68	1.63	1.65	1.61	1.64	1.65	1.69	1.76	1.62
ממלכתי		1.57	1.64	1.55	1.59	1.57	1.58	1.57	1.66	1.74	1.57
ממ"ד		1.85	1.98	1.84	1.83	1.80	1.93	1.97	2.02	2.05	1.88
ערבי		1.48	1.41	1.54	1.56	1.46	1.37	1.42	1.39	1.41	1.42
בדואי		1.52	1.20	1.53	1.68	.	1.34	.	1.18	.	1.22
סה"כ		0.18	0.16	0.17	0.14	0.19	0.22	0.20	0.17	0.14	0.13
ממלכתי		0.11	0.08	0.10	0.09	0.12	0.14	0.11	0.11	0.07	0.05
ממ"ד		0.38	0.39	0.33	0.33	0.41	0.44	0.46	0.38	0.37	0.35
ערבי		0.07	0.04	0.11	0.04	0.06	0.08	0.06	0.07	0.03	0.02
בדואי		0.05	0.00	0.06	0.00	.	0.09	.	0.00	.	0.00
סה"כ		0.21	0.16	0.19	0.23	0.22	0.20	0.16	0.18	0.19	0.13
ממלכתי		0.23	0.18	0.19	0.28	0.21	0.25	0.17	0.21	0.22	0.13
ממ"ד		0.29	0.23	0.29	0.32	0.34	0.22	0.24	0.24	0.23	0.22
ערבי		0.06	0.04	0.04	0.05	0.07	0.08	0.02	0.04	0.05	0.03
בדואי		0.00	0.00	0.00	0.00	.	0.00	.	0.00	.	0.00

סה"כ												
משרד החינוך	מזה: תקן											
מזה: אחר												
מקורות אחרים												

סה"כ

סה"כ

משרד
החינוך

מזה:
תקן

מזה:
אחר

מקורות
אחרים

ג. עשירוני הטיפוח 10-8 (מעמד חברתי-כלכלי חלש)

ממוצע										
ממוצע	ממוצע	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001	2006-9
סה"כ	סה"כ	1.99	2.03	2.03	1.99	2.07	2.19	2.13	2.08	2.01
	ממלכתי	2.25 [^]	2.23	2.23	2.11	2.19	2.34	2.38	2.19 [^]	2.21
	ממ"ד	2.94 [^]	3.20	3.11	3.07	3.04	3.23	2.98	3.11	3.08
	ערבי	1.51	1.42	1.53	1.54	1.68	1.69	1.67	1.63	1.50
	בדואי	1.41	1.60	1.58	1.61	1.64	1.70	1.76	1.62	1.55
סה"כ	סה"כ	1.87	1.95	1.90	1.91	1.92	1.99	1.96	1.99	1.91
	ממלכתי	1.97 [^]	2.11	2.07	1.96	1.98	2.09	2.07	2.00 [^]	2.03
	ממ"ד	2.80 [^]	3.05	2.86	2.89	2.95	2.88	2.61	2.95	2.90
	ערבי	1.47	1.38	1.49	1.51	1.47	1.53	1.64	1.61	1.46
	בדואי	1.37	1.58	1.50	1.61	1.58	1.67	1.73	1.62	1.51
סה"כ	סה"כ	1.74	1.80	1.75	1.74	1.70	1.77	1.80	1.79	1.76
	ממלכתי	1.87 [^]	1.99	1.93	1.90	1.77	1.89	1.97	1.91 [^]	1.92
	ממ"ד	2.36 [^]	2.49	2.37	2.22	2.34	2.29	2.07	2.17	2.36
	ערבי	1.46	1.36	1.45	1.46	1.41	1.45	1.57	1.58	1.43
	בדואי	1.34	1.56	1.46	1.57	1.48	1.58	1.67	1.57	1.48
סה"כ	סה"כ	0.13	0.15	0.15	0.17	0.22	0.22	0.16	0.21	0.15
	ממלכתי	0.10 [^]	0.12	0.14	0.06	0.21	0.20	0.09	0.09	0.11
	ממ"ד	0.43 [^]	0.55	0.48	0.68	0.61	0.59	0.54	0.78	0.54
	ערבי	0.01	0.02	0.04	0.05	0.06	0.07	0.07	0.03	0.03
	בדואי	0.03	0.02	0.04	0.03	0.09	0.10	0.05	0.05	0.03
סה"כ	סה"כ	0.12	0.08	0.12	0.08	0.15	0.20	0.18	0.09	0.10
	ממלכתי	0.27 [^]	0.12	0.17	0.15	0.21	0.24	0.31	0.19 [^]	0.18
	ממ"ד	0.15 [^]	0.15	0.25	0.17	0.09	0.34	0.37	0.16	0.18
	ערבי	0.04	0.04	0.04	0.03	0.21	0.17	0.03	0.02	0.04
	בדואי	0.04	0.02	0.08	0.00	0.06	0.03	0.04	0.00	0.04

סה"כ

סה"כ

משרד
החינוך

מזה:
תקן

מזה:
אחר

מקורות
אחרים

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.
מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ' 6. מספר השעות השבועיות לכיתה בבית ספר יסודי¹ לפי עשירוני הטיפוח, מחוז בית הספר²,

התקופה, המגזר וסוג הפיקוח

	עשירוני הטיפוח 3-1		עשירוני הטיפוח 7-4		עשירוני הטיפוח 10-8	
	מעמד חברתי-כלכלי		מעמד חברתי-כלכלי		מעמד חברתי-כלכלי	
	חזק		בינוני		חלש	
	2009-2006	2004-2001	2009-2006	2004-2001	2009-2006	2004-2001
כל הארץ	סה"כ	51.0	51.7	56.3	55.4	59.4
	ממלכתי	49.1	50.5	54.4	59.5	62.1
	ממ"ד	60.8	57.8	67.3	75.3	77.8
	ערבי	.	.	46.5	46.0	51.3
	בדואי	.	.	[^] 39.3	46.7	51.7
צפון	סה"כ	51.1	48.4	53.6	52.4	57.3
	ממלכתי	50.1	48.3	54.7	57.1	63.6
	ממ"ד	.	.	70.9	75.6	73.9
	ערבי	.	.	46.1	46.0	51.3
	בדואי	.	.	[^] 39.3	46.3	52.1
דרום	סה"כ	49.9	56.3	61.3	59.4	61.5
	ממלכתי	49.9	56.3	55.1	60.0	58.8
	ממ"ד	.	.	74.6	67.4	86.1
	ערבי	.	.	.	.	.
	בדואי	.	.	.	48.2	51.5
ישיע ³	סה"כ	55.3	55.1	67.7	.	.
	ממלכתי	[^] 53.3	[^] 50.7	61.0	57.3	.
	ממ"ד	[^] 64.9	53.4	79.6	71.2	.
	ערבי	.	.	.	.	.
	בדואי	.	.	.	.	.
מרכז ⁴	סה"כ	51.0	51.8	56.2	[^] 76.1	84.0
	ממלכתי	53.3	50.7	52.6	.	.
	ממ"ד	.	.	63.5	[^] 79.2	82.2
	ערבי	.	.	46.7	.	.
	בדואי	.	.	.	.	.

המקור: "אידעו – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

[^] מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

- (1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).
- (2) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (3) בשנים 2009-2006 כולל את יהודה ושומרון בלבד.
- (4) מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

לוח נ' 7. מספר השעות השבועיות לתלמיד בבית ספר יסודי¹ לפי עשירוני הטיפוח, מחוז בית הספר²,

התקופה, המגזר וסוג הפיקוח

	עשירוני הטיפוח 3-1		עשירוני הטיפוח 7-4		עשירוני הטיפוח 10-8	
	מעמד חברתי-כלכלי		מעמד חברתי-כלכלי		מעמד חברתי-כלכלי	
	חזק		בינוני		חלש	
	2009-2006	2004-2001	2009-2006	2004-2001	2009-2006	2004-2001
כל הארץ	סה"כ	1.75	1.70	2.01	2.02	2.12
	ממלכתי	1.65	1.62	1.90	1.92	2.27
	ממ"ד	2.22	2.09	2.60	2.52	3.09
	ערבי	.	.	1.49	1.62	1.67
	בדואי	.	.	[^] 1.20	[^] 1.57	1.68
צפון	סה"כ	1.81	1.62	1.88	1.94	2.04
	ממלכתי	1.79	1.62	1.94	1.92	2.31
	ממ"ד	.	.	2.83	2.72	3.10
	ערבי	.	.	1.47	1.63	1.67
	בדואי	.	.	[^] 1.20	[^] 1.57	1.73
דרום	סה"כ	1.61	1.71	2.15	2.06	2.14
	ממלכתי	1.61	1.71	1.77	1.84	2.16
	ממ"ד	.	.	2.96	2.42	3.20
	ערבי	.	.	.	.	.
	בדואי	.	.	.	.	1.67
ישיע ³	סה"כ	2.33	1.94	2.59	2.55	.
	ממלכתי	[^] 2.27	[^] 1.77	2.15	2.13	.
	ממ"ד	[^] 2.15	1.89	3.26	2.69	.
	ערבי	.	.	.	.	.
	בדואי	.	.	.	.	.
מרכז ⁴	סה"כ	1.74	1.70	2.03	2.06	3.28
	ממלכתי	2.27	1.77	1.89	1.95	.
	ממ"ד	.	.	2.38	2.39	[^] 3.13
	ערבי	.	.	1.52	1.43	.
	בדואי	.	.	.	.	.

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

[^] מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

(2) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(3) בשנים 2009-2006 כולל את יהודה ושומרון בלבד.

(4) מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

לוח נ' 8. מספר התלמידים לכיתה¹ בבית ספר יסודי² לפי עשירוני הטיפוח, השנה, המגזר וסוג הפיקוח

ממוצע	ממוצע	2006-9	2001-4	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2001
א. סך השעות											
סה"כ	28.0	28.3	28.6	28.5	28.3	27.4	28.0	28.4	28.5	28.3	
ממלכתי	28.7	28.8	29.3	29.0	28.5	28.3	29.0	28.8	28.8	28.7	
ממ"ד	23.8	24.6	24.5	25.3	25.5	22.4	23.6	24.4	24.7	25.7	
ערבי	31.4	31.0	31.6	30.1	30.8	31.1	30.8	31.3	32.2	29.8	
בדואי	29.3	30.0	30.7	31.5	31.4	28.7	27.8	31.0	29.9	31.4	
ב. עשירוני הטיפוח 1-3 (מעמד חברתי-כלכלי חזק)											
סה"כ	28.8	28.7	30.2	30.3	28.4	28.4	28.8	28.8	29.1	28.1	
ממלכתי	29.5	29.3	31.0	31.0	28.8	29.1	30.0	29.4	29.6	28.1	
ממ"ד	25.2	26.0	26.5	26.5	26.7	25.2	23.2	25.9	26.6	28.2	
ערבי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
בדואי	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
ג. עשירוני הטיפוח 4-7 (מעמד חברתי-כלכלי בינוני)											
סה"כ	27.6	28.2	28.2	27.9	28.4	26.7	27.6	28.1	28.2	28.9	
ממלכתי	28.3	28.8	28.5	28.2	28.6	27.8	28.3	28.6	28.5	30.0	
ממ"ד	23.4	24.5	24.7	25.5	25.8	21.4	23.7	23.9	24.6	26.0	
ערבי	31.7	31.3	31.9	29.9	31.1	31.5	31.1	31.9	32.2	30.0	
בדואי	31.1	32.6	32.4	29.8	.	29.4	.	32.9	.	32.3	
ד. עשירוני הטיפוח 8-10 (מעמד חברתי-כלכלי חלש)											
סה"כ	28.0	27.9	27.4	27.6	27.9	27.7	27.7	28.4	28.2	27.3	
ממלכתי	27.0	26.8	25.5	24.2	26.6	27.0	27.8	27.2	26.2	26.0	
ממ"ד	23.4	23.1	21.2	23.2	22.6	23.1	23.7	24.2	22.5	22.1	
ערבי	30.8	30.6	31.1	30.5	30.3	30.3	30.2	30.3	32.4	29.5	
בדואי	29.3	30.0	30.5	31.7	31.4	28.7	27.8	30.9	29.9	31.3	

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

^א מספר בתי הספר בתא הוא 5 ומטה.

(1) כיתות בפועל (להבדיל מכיתות נורמטיביות).

(2) בית ספר יסודי רשמי רגיל שבו כיתות א' עד ו' בלבד (לא כולל כיתות חינוך מיוחד ואת מזרח ירושלים).

לוח נ'-9. אומדני הגורמים המשפיעים על מספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹
 לפי מקור המימון וחלקי מערכת החינוך, 2000/2001 עד 2008/2009
 (שעות לכיתה)

א. סך השעות

המשתנה המסביר	ממלכתי- עברי	ממלכתי- דתי	ערבי ²	בדואי
המחוז ³ (ביחס למרכז)	צפון	0.65 (1.86)	-0.13 (1.32)	-2.02 (1.65)
	דרום	0.94 (1.02)		
	ישיע ⁴	1.24 (1.71)		
מדד הטיפוח		2.59 (0.41)	0.90 (0.52)	1.85 (1.92)
מספר התלמידים בבית הספר		-0.018 (0.002)	-0.006 (0.002)	0.001 (0.004)
שנות הלימודים 2005/2006 - 2008/2009 ⁵		0.06 (1.25)	4.50 (0.82)	4.96 (1.36)
הקבוע		54.04 (1.18)	42.43 (3.86)	31.12 (17.12)
מספר התצפיות		1,088	354	76
Adjusted R ²		0.187	0.088	0.173

ב. שעות התקן

המשתנה המסביר	ממלכתי- עברי	ממלכתי- דתי	ערבי ²	בדואי
המחוז ³ (ביחס למרכז)	צפון	-0.34 (0.41)	-0.27 (0.88)	-5.08 (1.47)
	דרום	0.53 (0.53)		
	ישיע ⁴	1.89 (0.89)		
מדד הטיפוח		1.52 (0.09)	0.65 (0.35)	1.58 (1.71)
מספר התלמידים בבית הספר		-0.003 (0.001)	-0.009 (0.003)	0.001 (0.003)
שנות הלימודים 2005/2006 - 2008/2009 ⁵		-0.66 (0.30)	2.19 (0.55)	3.26 (1.20)
הקבוע		39.07 (0.61)	38.55 (2.58)	33.66 (15.20)
מספר התצפיות		1,088	354	76
Adjusted R ²		0.360	0.046	0.271

ג. שעות שלא בתקן

המשתנה המסביר		ממלכת-י-עברי		ממלכת-י-דתי		ערבי ²		בדואי	
		מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'
המחוז ³ (ביחס למרכז)	צפון	-0.19 (0.37)	-0.21 (0.37)	-0.57 (1.00)	-1.54 (0.97)	0.51 (0.49)	0.60 (0.47)	***1.81 (0.62)	***1.88 (0.70)
	דרום	-0.43 (0.48)	-0.47 (0.47)	1.40 (1.05)	0.52 (1.02)				
	יש"ע ⁴	-0.72 (0.82)	-1.04 (0.80)	-2.17 (1.42)	*-2.47 (1.37)				
מדד הטיפוח		***0.23 (0.08)	-0.06 (0.09)	***1.34 (0.22)	***0.91 (0.22)	-0.17 (0.19)	*-0.31 (0.19)	-0.38 (0.72)	-0.38 (0.74)
מספר התלמידים בבית הספר		***-0.005 (0.001)	***-0.005 (0.001)	***-0.015 (0.003)	***-0.013 (0.003)	***-0.003 (0.001)	***-0.002 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
שנות הלימודים 2008/2009 - 2005/2006 ⁵		***0.96 (0.27)	***1.14 (0.27)	0.06 (0.67)	0.81 (0.66)	**0.93 (0.30)	0.43 (0.30)	***1.38 (0.51)	**1.35 (0.54)
מספר שעות התקן לכיתה			***0.17 (0.03)		***0.26 (0.04)		***0.14 (0.03)	0.01 (0.05)	0.01 (0.05)
מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה			***-0.06 (0.02)		***-0.13 (0.05)		***0.14 (0.04)	-0.01 (0.15)	-0.01 (0.15)
הקבוע		***3.08 (0.56)	**2.76 (1.21)	***6.31 (1.53)	*-4.00 (2.33)	***3.35 (1.43)	-2.09 (1.75)	2.72 (6.41)	2.30 (6.76)
מספר התצפיות		1,986	1,986	468	468	354	354	76	76
Adjusted R ²		0.053	0.088	0.201	0.270	0.044	0.131	0.167	0.144

ד. שעות ממקורות אחרים

המשתנה המסביר		ממלכת-י-עברי		ממלכת-י-דתי		ערבי ²		בדואי	
		מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'
המחוז ³ (ביחס למרכז)	צפון	***-1.24 (0.50)	***-1.22 (0.50)	*-1.65 (0.86)	**1.91 (0.86)	-0.37 (0.58)	-0.48 (0.58)	**1.25 (0.50)	*1.15 (0.58)
	דרום	0.85 (0.65)	0.74 (0.64)	-0.26 (0.91)	-0.34 (0.91)				
	יש"ע ⁴	0.08 (1.10)	-0.23 (1.09)	***3.75 (1.21)	***3.31 (1.22)				
מדד הטיפוח		***-0.41 (0.11)	***-0.57 (0.12)	-0.27 (0.19)	-0.23 (0.20)	*0.41 (0.23)	*0.45 (0.23)	0.65 (0.59)	0.68 (0.60)
מספר התלמידים בבית הספר		***-0.010 (0.001)	***-0.011 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.002)	***-0.005 (0.001)	***-0.004 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
שנות הלימודים 2008/2009 - 2005/2006 ⁵		***1.08 (0.36)	***1.27 (0.37)	***1.89 (0.58)	***2.03 (0.58)	***1.38 (0.36)	***1.17 (0.37)	0.32 (0.41)	0.40 (0.46)
מספר שעות התקן לכיתה			***-0.12 (0.04)		**0.11 (0.04)		***0.21 (0.07)	-0.02 (0.04)	-0.02 (0.04)
מספר השעות שלא בתקן לכיתה			***0.12 (0.04)		*0.07 (0.04)		0.00 (0.04)	-0.01 (0.10)	-0.01 (0.10)
הקבוע		***11.89 (0.75)	***7.52 (1.64)	***8.10 (1.32)	***5.76 (2.07)	0.52 (1.71)	-0.37 (2.16)	-5.26 (5.22)	-4.48 (5.47)
מספר התצפיות		1,986	1,986	468	468	354	354	76	76
Adjusted R ²		0.075	0.087	0.068	0.080	0.086	0.111	0.067	0.044

המקור: "אידע - ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

* מובהק ברמה של 10 אחוזים; ** מובהק ברמה של 5 אחוזים; *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

- (1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
- (2) כולל דרוזי (וצירקסי). לא כולל מזרח ירושלים.
- (3) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מרכז - מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.
- (4) החל בשנת הלימודים 2005/2006 כולל את יו"ש בלבד.
- (5) בהשוואה לשנות הלימודים 2000/2001 - 2003/2004.

לוח נ' 10. אומדני הגורמים המשפיעים על מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹
לפי מקור המימון, 2000/2001 עד 2008/2009
(שעות לתלמיד)

המשתנה המסביר		סך השעות	שעות התקן	השעות שלא בתקן		השעות ממקורות אחרים	
				מודל א'	מודל ב'	מודל א'	מודל ב'
דמי לחלק מערכת החינוך (ביחס לממלכתי-עברי)	ממלכתי-דתי	***0.45 (0.02)	***0.19 (0.01)	***0.25 (0.01)	***0.22 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
	ערבי ²	***-0.35 (0.03)	***-0.21 (0.02)	***-0.07 (0.01)	***-0.04 (0.01)	***-0.08 (0.02)	***-0.07 (0.02)
	בדואי	***-0.45 (0.05)	***-0.22 (0.03)	***-0.10 (0.02)	***-0.07 (0.02)	***-0.13 (0.03)	***-0.12 (0.03)
המחוז ³ (ביחס למרכז)	צפון	-0.01 (0.03)	0.02 (0.02)	0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	***-0.04 (0.01)	***-0.04 (0.01)
	דרום	*0.05 (0.03)	*0.03 (0.02)	0.01 (0.02)	0.00 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)
	ישיע ⁴	***0.12 (0.05)	***0.11 (0.03)	***-0.07 (0.02)	***-0.08 (0.02)	***0.08 (0.03)	***0.06 (0.03)
מדד הטיפוח		***0.08 (0.01)	***0.07 (0.00)	***0.02 (0.00)	**0.01 (0.00)	***-0.01 (0.00)	***-0.01 (0.00)
מספר התלמידים בבית הספר		***-0.001 (0.000)	***-0.001 (0.000)	***-0.000 (0.000)	***-0.000 (0.000)	***-0.000 (0.000)	***-0.000 (0.000)
שנות הלימודים 2005/2006 - 2008/2009 ⁵		0.02 (0.02)	***-0.05 (0.01)	***0.02 (0.01)	***0.03 (0.01)	***0.04 (0.01)	***0.05 (0.01)
מספר שעות התקן לכיתה					***0.17 (0.02)		***0.07 (0.02)
מספר השעות שלא בתקן לכיתה							***-0.07 (0.02)
מספר השעות ממקורות אחרים לכיתה					***-0.06 (0.02)		
הקבוע		***2.01 (0.04)	***1.54 (0.02)	***0.09 (0.02)	***-0.14 (0.03)	***0.37 (0.02)	***0.27 (0.04)
מספר התצפיות		1,986	1,986	1,986	1,986	1,986	1,986
Adjusted R ²		0.587	0.583	0.380	0.408	0.180	0.187

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

* מובהק ברמה של 10 אחוזים; ** מובהק ברמה של 5 אחוזים; *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

(3) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מרכז – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

(4) החל בשנת הלימודים 2005/2006 כולל את יו"ש בלבד.

(5) בהשוואה לשנות הלימודים 2000/2001 – 2003/2004.

לוח נ' 11. אומדני הגורמים המשפיעים על השינוי במספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך הממלכתי-עברי
 היסודי הרשמי הרגיל¹ לפי מקור המימון, 2003/2004-2000/2001 לעומת 2008/2009-2005/2006
 בתי ספר שהופיעו בשתי התקופות
 (שעות לכיתה)

השעות ממקורות אחרים	השעות שלא בתקן	שעות התקן	סך השעות		
-1.69^{**} (0.82)	-0.41 (0.55)	0.40 (0.87)	-1.70 (1.37)	צפון	המחוז ³ (ביחס למרכז)
				דרום	
				ישיע ⁴	
-2.99^{**} (1.14)	0.26 (0.76)	0.41 (1.20)	-2.32 (1.91)		
0.72 (1.99)	0.79 (1.35)	2.57 (2.12)	4.07 (3.35)		
0.70^{***} (0.16)	0.16 (0.13)	0.24 (0.20)	1.10^{***} (0.31)	מדד הטיפוח	
0.005^{**} (0.002)	-0.0006 (0.001)	0.005^{**} (0.002)	0.009^{***} (0.004)	מספר התלמידים בבית הספר ⁵	
0.0004 (0.03)	-0.003 (0.002)	0.10^{**} (0.003)	0.007 (0.005)	השינוי במספר התלמידים בבית הספר	
V	V	V	V	דמי לשנות הלימודים ⁶	
2.64 (1.73)	-1.38 (1.16)	-4.68^{**} (1.83)	-8.70^{***} (2.90)	הקבוע	
296	296	296	296	מספר התצפיות	
0.06	0.04	0.04	0.06	Adjusted R ²	

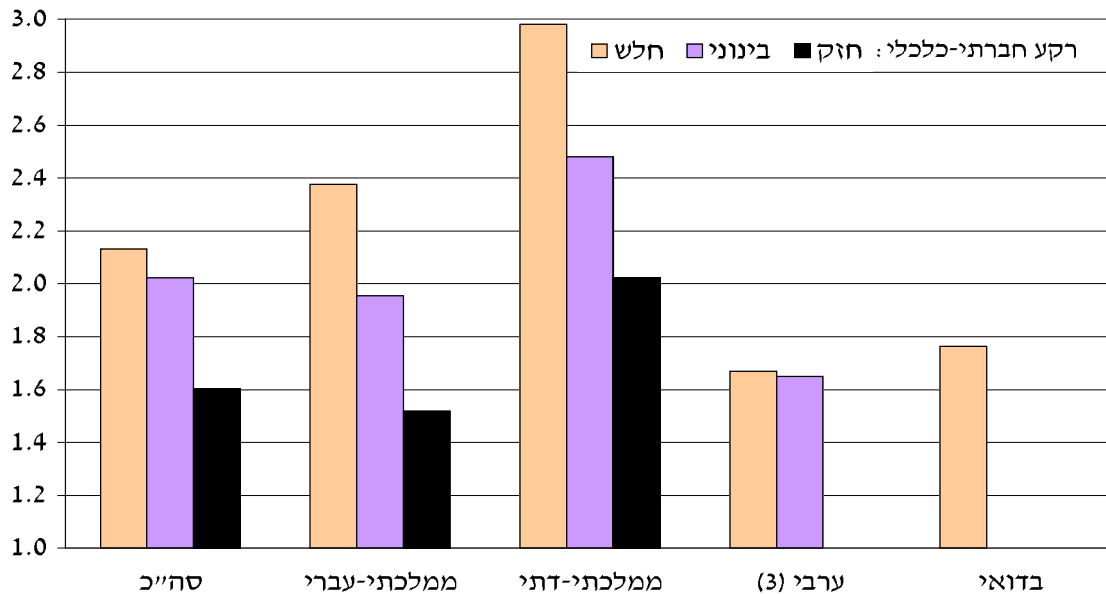
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

* מובהק ברמה של 10 אחוזים; ** מובהק ברמה של 5 אחוזים; *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

- (1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
- (2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.
- (3) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מרכז – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.
- (4) החל בשנת הלימודים 2005/2006 כולל את יו"ש בלבד.
- (5) בשנה בה נדגם בית הספר במהלך 2003/2004-2000/2001.
- (6) שנות הלימודים שבהן נדגם בית הספר במהלך 2003/2004-2000/2001 ו-2008/2009-2005/2006.

נספח ב': תרשימים

תרשים נ'-1. מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



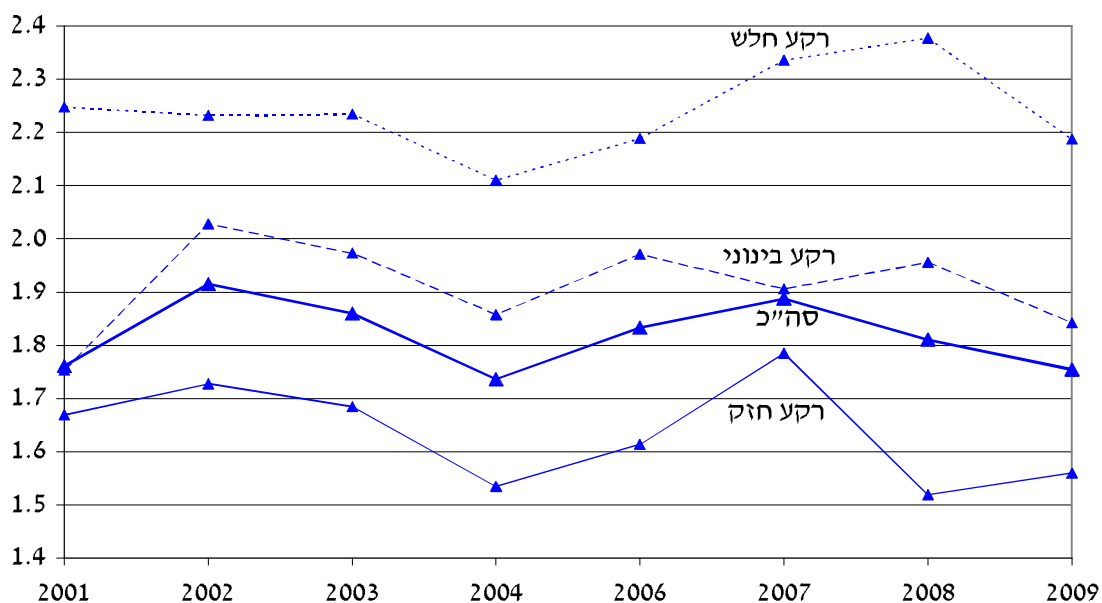
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-2. מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך הממלכתי-עברי היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

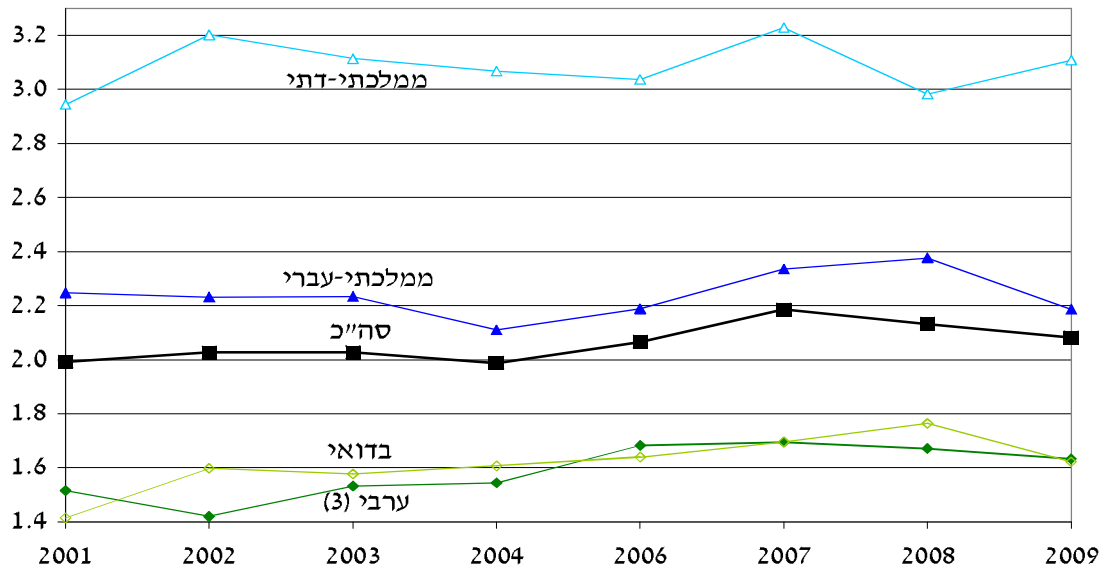
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

תרשים נ'-3. מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך:

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

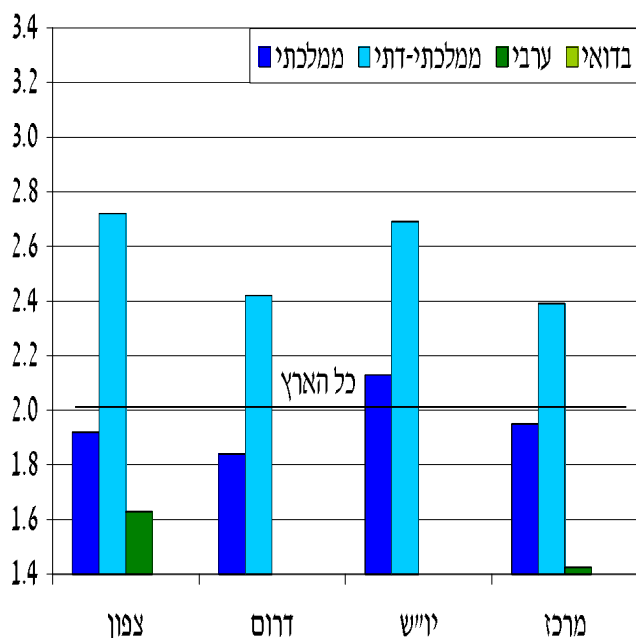
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) עשירוני הטיפוח 8-10.

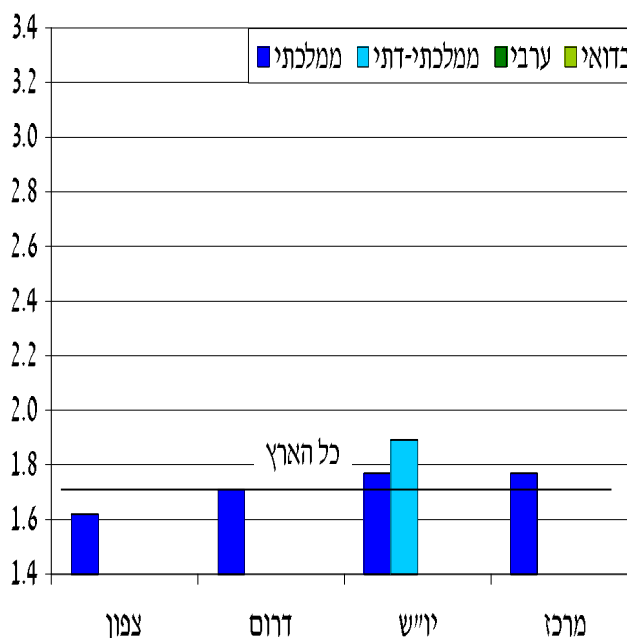
(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-4. מספר השעות השבועיות ללמידה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,
לפי המחוז² והרקע חברתי-כלכלי של התלמידים, ממוצע 2005/2006 עד 2008/2009

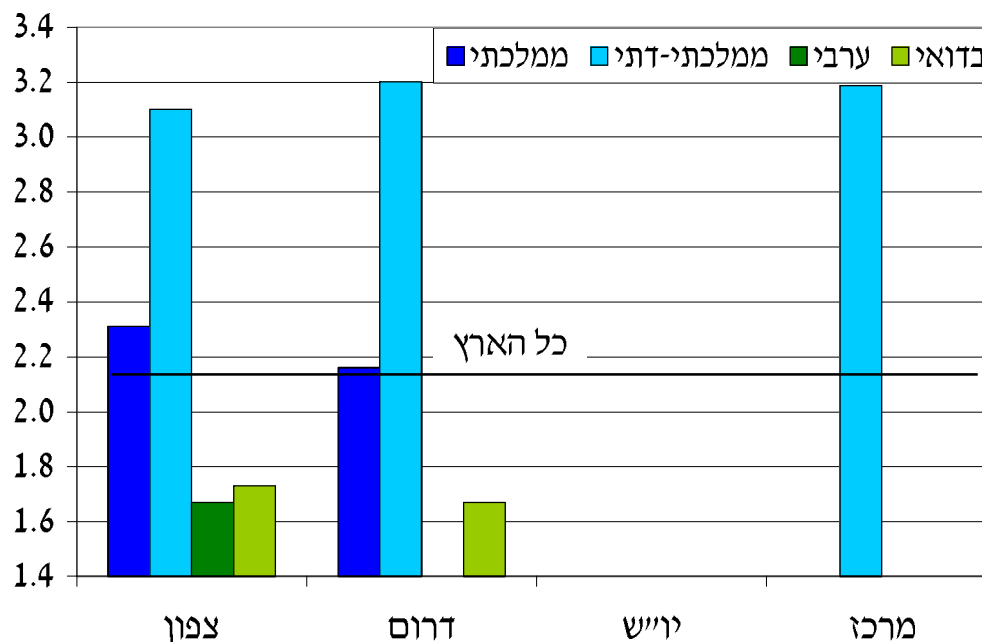
ב. עשירוני הטיפוח 7-4 (מעמד חברתי-כלכלי בינוני)



א. עשירוני הטיפוח 3-1 (מעמד חברתי-כלכלי חזק)



ג. עשירוני הטיפוח 10-8 (מעמד חברתי-כלכלי חלש)



המקור: "אידע" – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

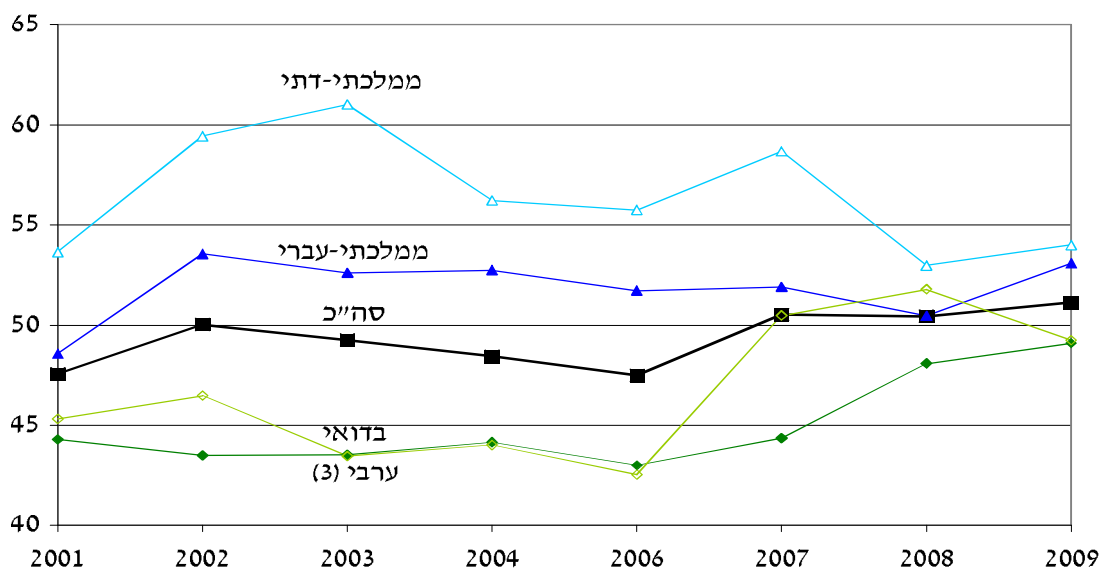
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) מחוזות משרד הפנים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מרכז – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

תרשים נ'-5. מספר שעות התקן השבועיות ללימוד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך:

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

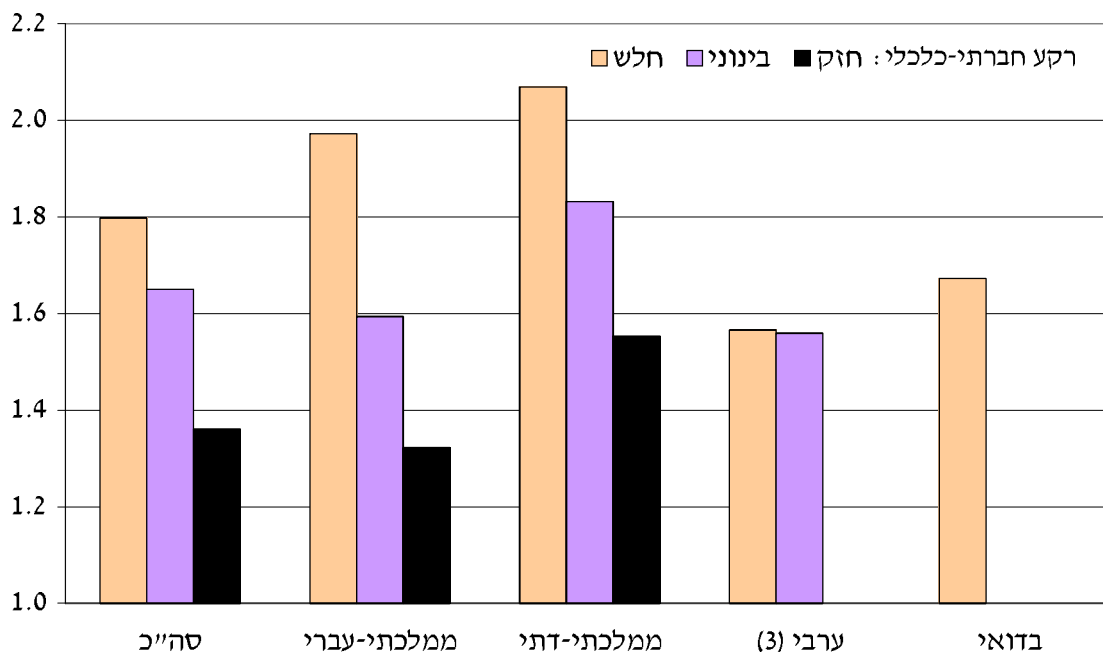
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) עשירוני הטיפוח 10-8.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-6. מספר שעות התקן השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, 2007/2008



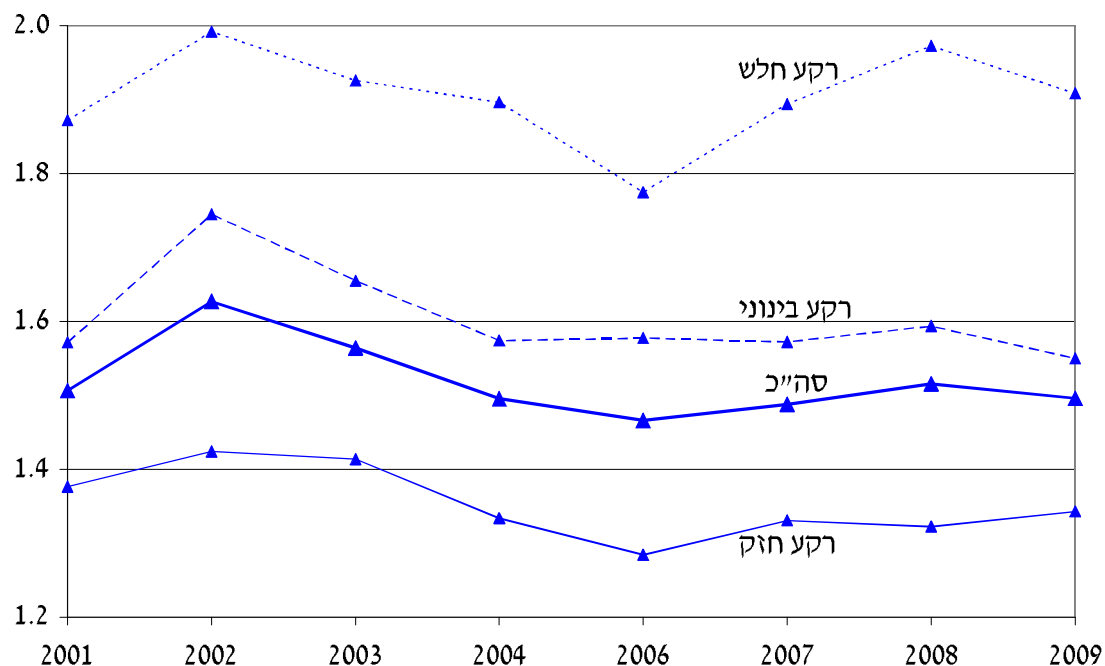
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 10-8; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 7-4; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 3-1.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ' 7. מספר שעות התקן השבועיות לתלמיד בחינוך הממלכתי-עברי היסודי הרשמי הרגיל,¹
לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2000/2001 עד 2008/2009



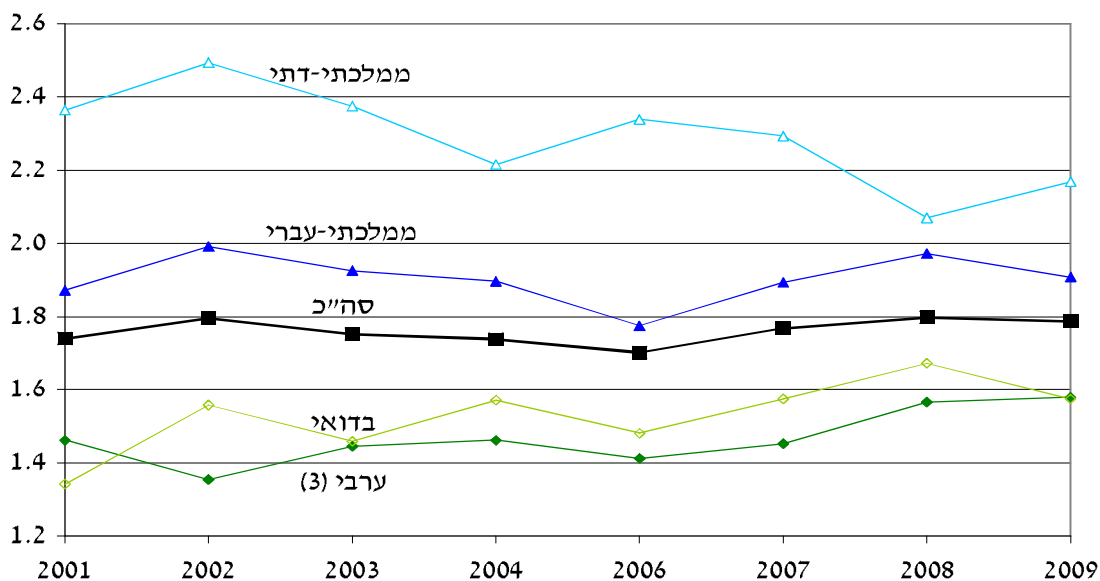
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 10-8; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 7-4; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 3-1.

תרשים נ' 8. מספר שעות התקן השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל,¹
לפי חלקי מערכת החינוך:

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש², 2000/2001 עד 2008/2009



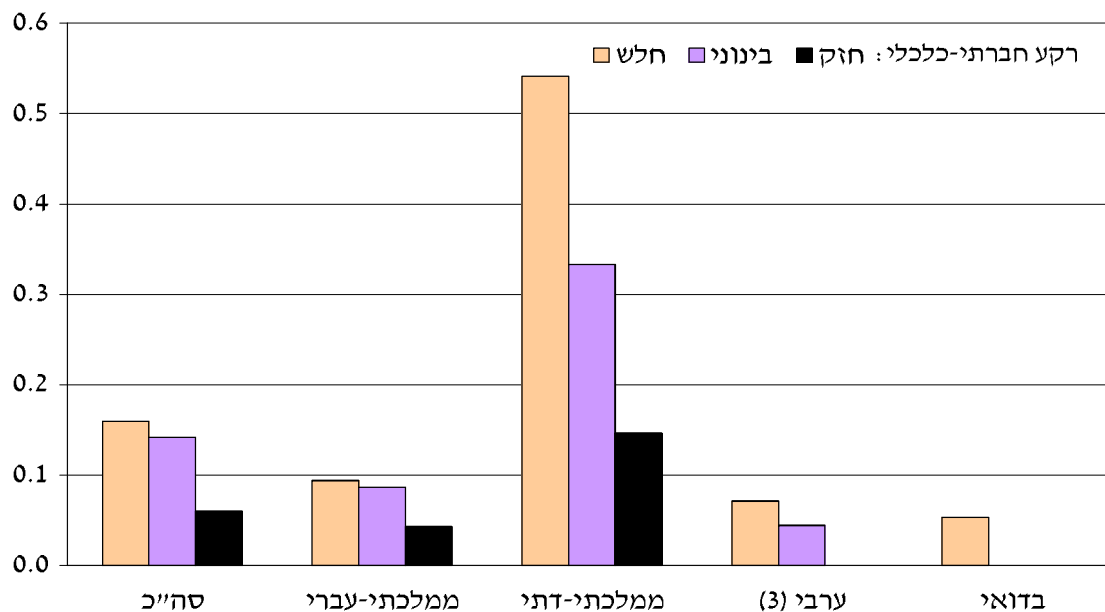
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) עשירוני הטיפוח 10-8.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-9. מספר השעות השבועיות שלא בתקן לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



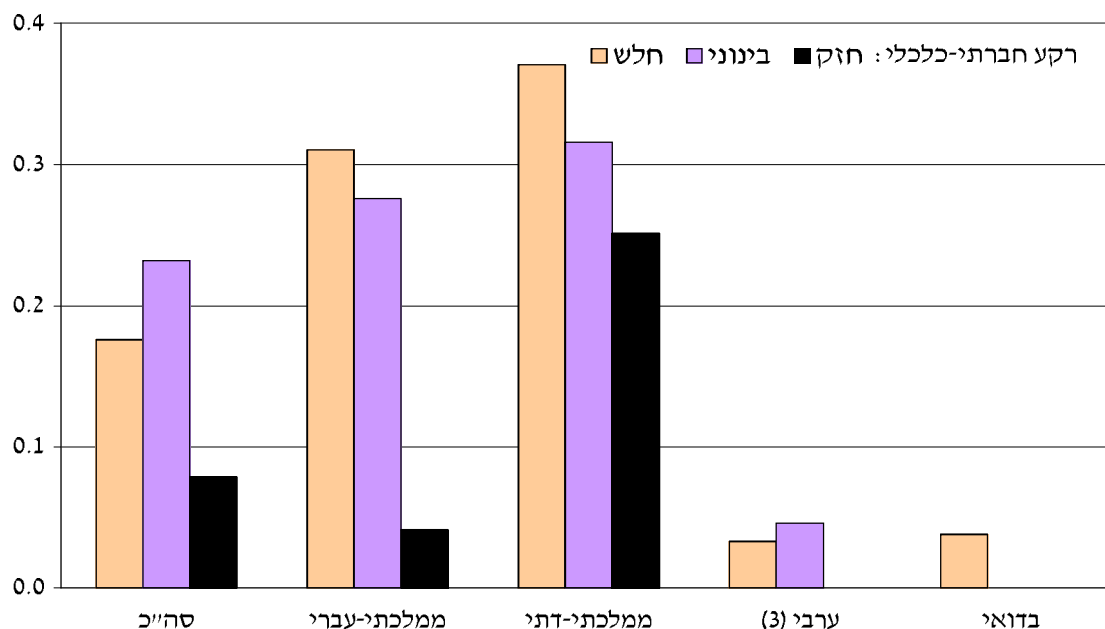
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-10. מספר השעות השבועיות ממקורות אחרים לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹, לפי חלקי מערכת החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים², 2007/2008



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

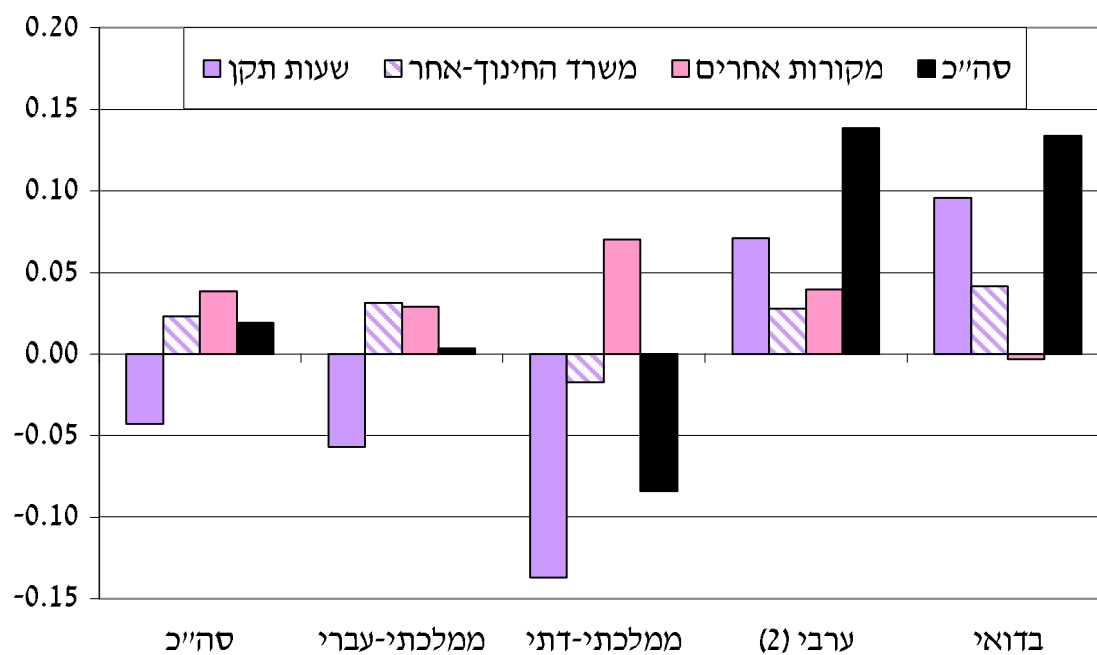
(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-11. השינוי במספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון:

2008/2009-2005/2006 לעומת 2000/2001-2003/2004 (שעות לתלמיד)



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

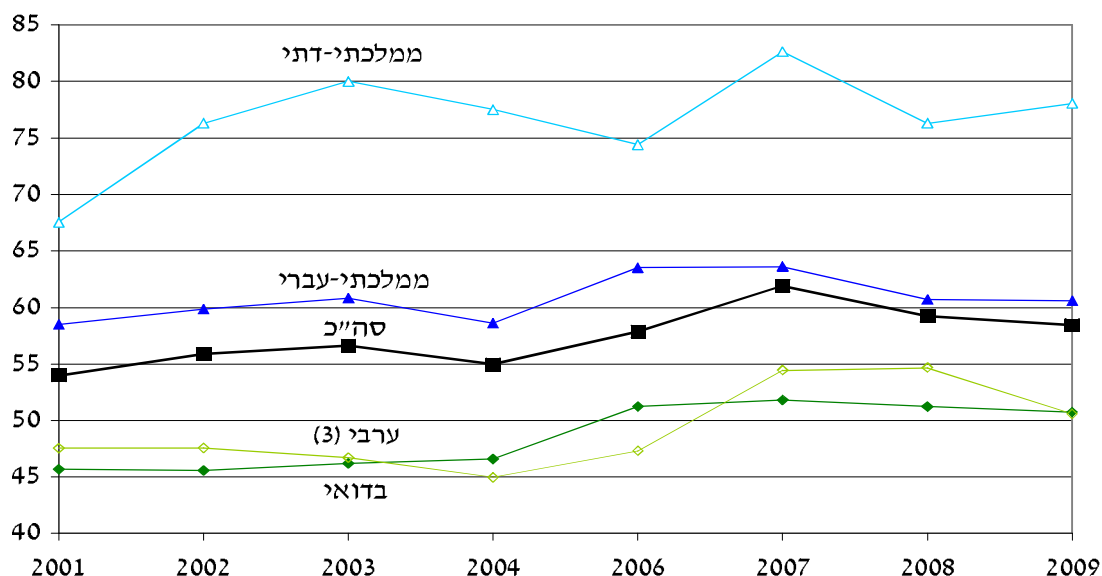
(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'קסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-12. מספר השעות השבועיות **לציתה** בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך:

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

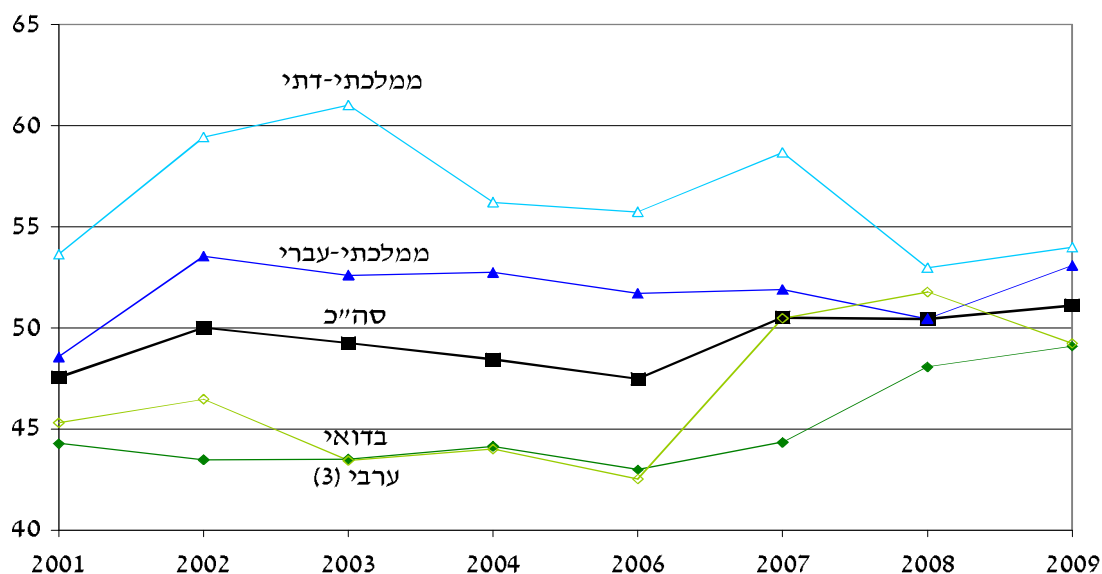
(2) עשירוני הטיפוח 8-10.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

תרשים נ'-13. מספר שעות התקן השבועיות **לציתה** בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך:

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש², 2000/2001 עד 2008/2009



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) עשירוני הטיפוח 8-10.

(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

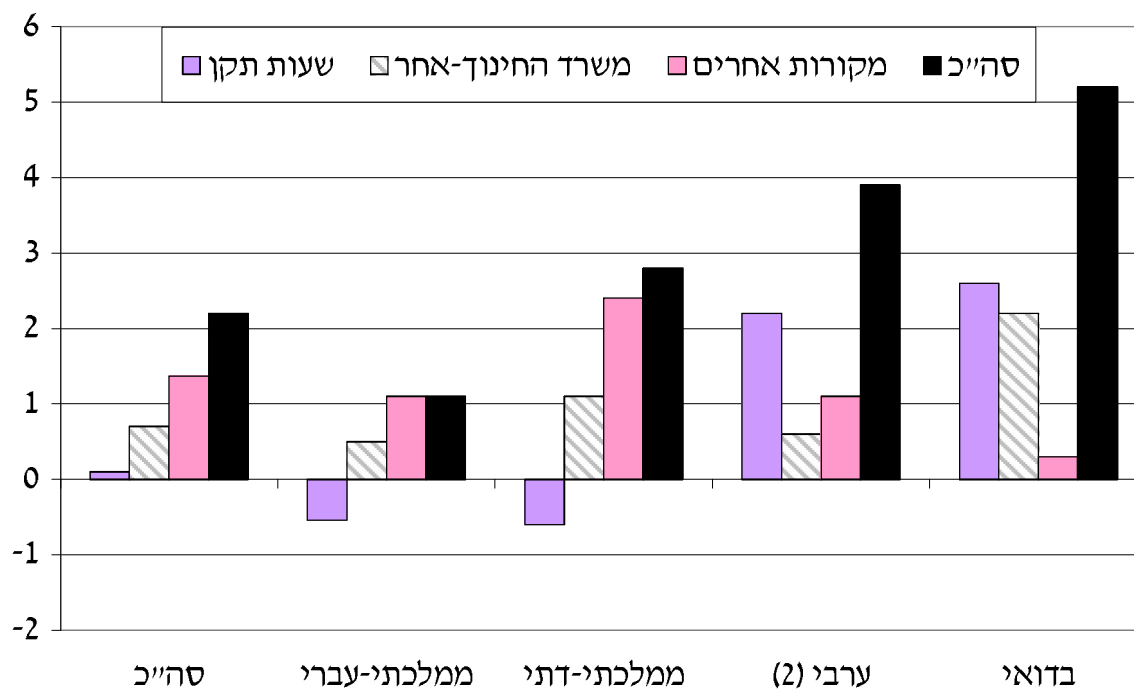
תרשים נ'-14. השינוי במספר השעות השבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל¹,

לפי חלקי מערכת החינוך ומקור המימון:

2003/2004-2000/2001 לעומת 2008/2009-2005/2006

בתי ספר שהופיעו בשתי התקופות

(שעות לכיתה)



המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי המחברים.

(1) בתי ספר שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.

נספח ג': מילון מונחים

(ראו בהמשך גם תרשים קשרי הגומלין בין המגזר, סוג הפיקוח, המעמד והמחוז)

בית ספר יסודי	מוסד חינוכי שטווח הכיתות בו הוא א'-ט' (לו עשוי להיות צמוד אשכול גנים) או קבוצה חלקית ממנה. במחקר נכללו בתי ספר יסודיים בטווח הכיתות א'-ו' בלבד. בעקבות המעבר לחטיבות ביניים ("חיטוב") כארבע חמישיות מתלמידי כיתות ז' עד ט' לומדים בבתי ספר על-יסודיים.
חינוך ממלכתי	חינוך שאינו דתי במגזר היהודי והערבי. הוקם מתוקף חוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953. רוב מוסדות החינוך הממלכתי הם רשמיים.
חינוך ממלכתי-דתי (ממ"ד)	חינוך יהודי דתי שאינו חרדי. מוסדותיו (רובם רשמיים) הם דתיים לפי אורח חייהם של התלמידים, תוכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית. החינוך הממלכתי-דתי הוקם מתוקף חוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953, ולו אוטונומיה מינהלית, בכפיפות לנוהלי משרד החינוך.
חינוך "אחר"	חינוך יהודי חרדי (מוכר שאינו רשמי או מוסד "פטור").
מגזר	השתייכות בית הספר לפי הדת/הלאום: יהודי, ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי.
מוסד חינוך מוכר (שאינו רשמי)	מוסדות חינוך של רשת החינוך העצמאי, רשת "מעין החינוך התורני" ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים בפיקוח משרד החינוך (למשל מוסדות כנסייתיים במגזר הערבי ומספר קטן של מוסדות בחינוך הממלכתי העברי והחינוך הממלכתי-דתי). המורים מועסקים על ידי בעל המוסד, והמוסד הוא בפיקוח משרד החינוך, אולם למוסד יש יותר חופש בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים, בקביעת תוכנית הלימודים וכדומה.
מוסד חינוך רגיל	מוסד שאינו של החינוך המיוחד. בחלק ממוסדות החינוך הרגילים פועלות כיתות נפרדות לתלמידי החינוך המיוחד ואו נמצאים תלמידים עם לקויות המשתלבים בכיתות רגילות (תלמידי שילוב).
מוסד חינוך רשמי	מוסד חינוך המוחזק על ידי המדינה/רשות מקומית והוכרז כמוסד רשמי ברשומות. המורים הם בדרך כלל עובדי מדינה, המוסד הוא בפיקוח מלא של משרד החינוך, ומונהג בו חינוך ממלכתי או ממלכתי-דתי, על פי תוכנית הלימודים שקבע המשרד.
"מוסד פטור"	מוסד חינוך שאינו משתייך לחינוך המוכר (הרשמי ושאינו רשמי) ומצוי בבעלות שאינה ממשלתית ובפיקוח חלקי ביותר של משרד החינוך (בעיקר בנושאי בטיחות וגהות). המוסדות מאכלסים תלמידים מהמגזר החרדי.
מחוז	המחוז המינהלי של משרד הפנים, המשמש גם את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החלוקה הגיאוגרפית שונה מזו של מחוזות משרד החינוך.
מעמד	המעמד המשפטי של בית הספר: רשמי, מוכר (שאינו רשמי), עצמאי, [מוסד] "פטור" – ראו הגדרות במילון.

"מקורות אחרים" (ש"ש)

שעות עבודה של מורים הממומנות על ידי גופים חוץ-ממשלתיים, ובכללם רשויות מקומיות, עמותות, הורים (במסגרת תל"ן – תוכנית לימודים נוספת) ומתנדבים. יצוין כי חלק משעות העבודה של המורים המגיעות מהעמותות (כקרנות קרב וסקט"א-רש"י) ממומנות אף הן על ידי משרד החינוך במסגרת matching, אבל בבקרת התקן לא ניתן להבחין בין שני מקורות המימון.

נטל המימון המקובל בפעילות קרן קרב במערכת החינוך מחולק בדרך כלל בחלקים שווים בין משרד החינוך, רשויות מקומיות והורים. ברשויות מקומיות מבוססות המדינה לא משתתפת. הקרן מממנת את עלויות הניהול/המטה. חלקה של קרן רש"י במימון פעילותה במערכת החינוך הסתכם, לפי הדוחות הכספיים שלה לשנת 2008, בלמעלה מרבע (כשליש בשנת 2007), וחלקה של הממשלה והרשויות המקומיות – בקרוב למחצית. השעות השבועיות (ש"ש) שמקצה אגף מוסדות חינוך (אמח"י) במשרד החינוך למוסד חינוכי, בהתאם למפתחות הקצאה שנקבעו בתקנות (תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956). מדובר על תקן מאגר ביה"ס (כולל שעות ניהול, חינוך ותפקידים אחרים), שהוא ליבת השעות המוקצות לבתי הספר; תקן מאגר מחוץ, המחולק על ידי הנהלת המחוז לבתי הספר על פי שיקול דעתה; וכן תקן שעות אחרות.

"משרד החינוך בתקן" (ש"ש)

שעות שבועיות (ש"ש) המוקצות על ידי משרד החינוך, ומקצתן על ידי גופים ממשלתיים אחרים, למוסד חינוכי. נכללות שעות שמשרד החינוך מממן ישירות (פנימיות יום, תוכנית חומש במגזר הערבי, חווה חקלאית, חינוך ימי, שלי"ח [שדה, לאום, חברה – ידיעת הארץ], מתי"א [מרכז תמיכה יישובי/אזורי] ועוד), כוח אדם שמשרד החינוך מממן⁶¹ (מורות חיילות, בנות שירות לאומי, גרעיני מורים, תגבור תורני, פר"ח [פרויקט חונכות תלמידים על ידי סטודנטים], סח"ב [סטודנטים חוברים לבית הספר ולגן] ועוד), לעיתים תוך השתתפות גופים ממשלתיים נוספים כמשרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה.

"משרד החינוך שלא בתקן" (ש"ש)

ההשתייכות הדתית של בית הספר בחינוך העברי: ממלכתי, ממלכתי-דתי ואחר – ראו הגדרות במילון. כל בתי הספר בחינוך הערבי (כולל הכנסייתיים) שייכים לחינוך הממלכתי.

סוג פיקוח

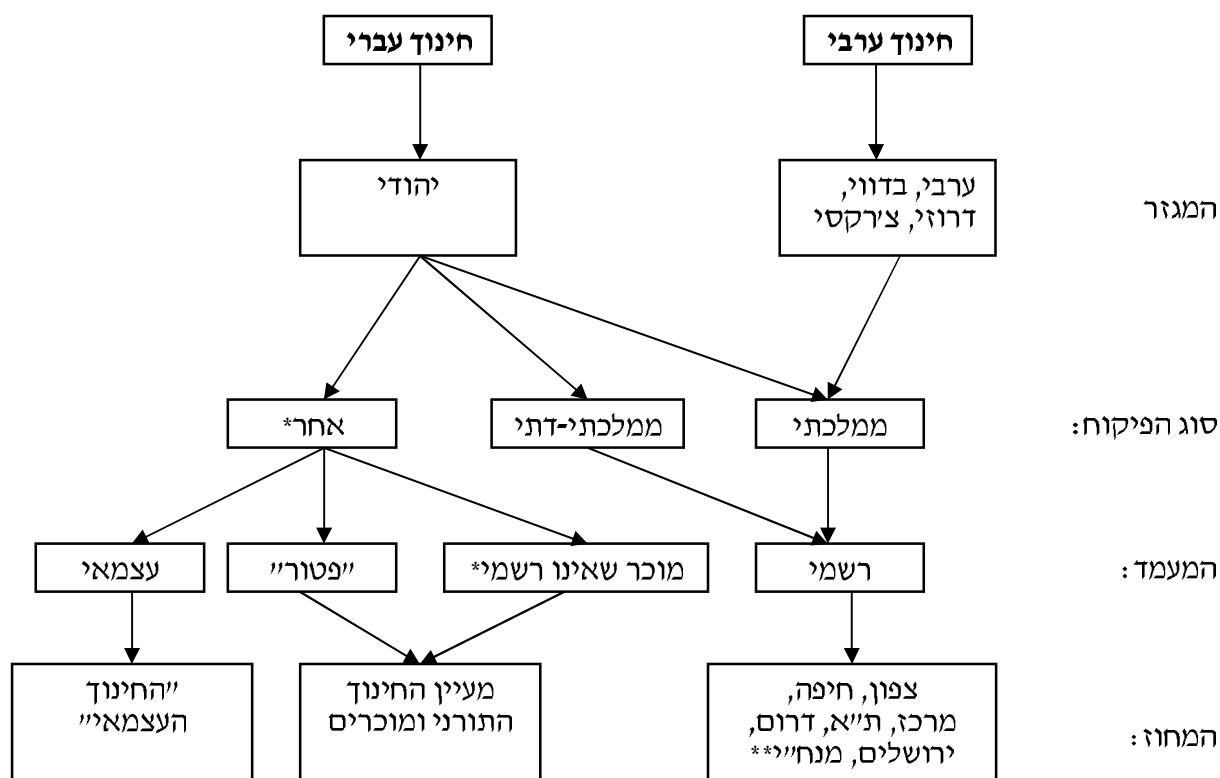
מדד הטיפוח הוא ערך המציין את המעמד החברתי-כלכלי של כל תלמיד בחינוך היסודי (ובחטיבות הביניים) על סמך מאפיינים שונים: השכלת ההורים, הכנסתם, מספר האחים והאחיות, עולה חדש, מקום המגורים ועוד. התלמידים מחולקים לעשירוני טיפוח: התלמידים בעשירון 1 הם מהרקע החברתי-כלכלי החזק ביותר, ואלו בעשירון 10 מהחלש ביותר (סולם הפוך מסולם האשכולות החברתיים-כלכליים של יישוב המגורים). להרחבה ראו פרק ב'.

עשירון טיפוח

⁶¹ משרד החינוך מממן בכסף את כוח האדם המדובר. השימוש בכוח האדם נתון לשיקול מוסדות החינוך, ובקרת התקן מודדת אך ורק את השימוש בו בתהליך העבודה של המורים.

שעה שבוועית (ש"ש)	שעת עבודה שבוועית של מורה במהלך שנת לימודים.
שעת אורך	שעת הוראה שבוועית לכיתה במשך שנת הלימודים, שאותה בית הספר מחויב להקצות לכיתה שבה התלמיד לומד עם בני כיתתו.
שעת רוחב	שעת עבודה שבוועית של מורה במשך שנת הלימודים, שאינה שעת אורך. דוגמאות: חלק משעות החינוך, שעות ניהול, שעות יעוץ, שעות תפקיד אחרות, הקבצות ולימוד פרטני.

תרשים קשרי הגומלין בין המגזר, סוג הפיקוח, המעמד והמחוז



* החינוך המוכר שאינו רשמי כולל גם מספר קטן של בתי ספר בחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי (בתי ספר דמוקרטיים ועוד) ובחינוך הערבי (בעיקר בתי ספר כנסייתיים).

** מנח"י – מינהל חינוך ירושלים (העיר ירושלים, להבדיל מהמחוז).

ביבליוגרפיה

- אדר, לי (1978), "האם דרוש לנו המונח 'טעוני טיפוח'?", *עיונים בחינוך*, מס' 18, עמ' 5-14.
- "איגוד הייעל" (1985) בע"מ (2008), *פרויקט בקרה וביקורת על מערכת גביית התשלומים מהורי תלמידים וספרי לימוד במוסדות החינוך, בקרת תשלומי הורים – סיכום תמציתי לבקורות שבוצעו בשנות הלימודים תשס"ה-תשס"ח*.
- אלגרבל, מי (1974), "מדדים לאפיון ההרכב החברתי של בית הספר ושיטה להקצאת תקציב טיפוח בין בתי ספר", *מגמות*, כ"א, עמ' 219-227.
- בלס, ני (1980), "מדד טעוני הטיפוח – מספר נקודות לדיון", *מגמות*, כ"ו, עמ' 227-231.
- (לא פורסם), *חלוקת תקציב המדינה – שקיפות ושוויוניות: ישומו של דו"ח שושני כמקרה בוחן, התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), המחלקה לכלכלה ומחקר, דצמבר 2007*.
- , די רומנוב, כי אלמסי, די מעגן ודי שיינברג (2008), *מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ומי קראוס (2009), *אי שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, הכל חינוך – התנועה לקידום החינוך בישראל*.
- , --- (2010), *אי שוויון בהקצאת משאבים – התפתחות מדיניות ההעדפה מתקנת בחינוך היסודי בישראל, הכל חינוך – התנועה לקידום החינוך בישראל*.
- בנק ישראל (2009), *דין וחשבון 2008*, [פרק ח': סוגיות במדיניות הרווחה, השוואה בין-לאומית של ההוצאה לחינוך בבתי הספר ומדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת משאבים].
- בר ישי, חי (2001), *מימון החינוך – סקירת ספרות מקצועית*, מכון הנרייטה סאלד.
- ברק-מדינה, אי (2003), *הקצאת משאבים בחינוך, עקרון האינטגרציה ובתי-ספר ייחודיים במגזרים שונים, הכנסת, מרכז המחקר והמידע*.
- דוח הוועדה לבדיקת תקצוב החינוך היסודי בישראל ("דוח שושני")*, אוגוסט 2002.
- המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (שנים שונות), *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*.
- הלר, חי, ני זוסמן, מי פסטרנק, עי מנסור, די רומנוב ועי רמון (2007), *ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 26*.
- הלר, חי, ני זוסמן, מי פסטרנק, עי מנסור, די רומנוב ועי רמון (2007), *ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1303*.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004), *סקר חדש – תשומות בחינוך, הודעה לעיתונות 205/2004 (עדכון מיום 9/12/2004)*.
- ואן גלדר, אי (2002), *תקציר דוח בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים לשנת הלימודים תשס"א, הכנסת, מרכז המחקר והמידע*.
- זוסמן, ני, מי פסטרנק, עי מנסור, די רומנוב ועי רימון (2007), *ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מספר 25*.
- זעירא, יי ומי סטרבצינסקי (2002), *"מה קובע את הוצאות החינוך בישראל", סקר בנק ישראל, מספר 74, עמ' 99-129*.
- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005), *התכנית הלאומית לחינוך – כי לכל ילד מגיע יותר, ינואר ("דוח דוברת")*.

לוי, א' (1999), "התפתחות מדיניות מערכת החינוך בישראל לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות", בתוך: א' פלד (עורך), יובל למערכת החינוך בישראל, הוצאת משרד הביטחון ומשרד החינוך.

מבקר המדינה (1996), דוח שנתי 46 לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994.

--- (2009), דוח שנתי 36 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008.

משרד האוצר (2009), הצעת תקציב לשנות הכספים 2009-2010: משרד החינוך והסעיפים הצמודים לו, חוברת י"א.

משרד החינוך, התרבות והספורט (1996), מדד הטיפוח – עקרונות להקצאה, לשכת המדען הראשי.

--- (2003א), תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד, חוזר מנכ"ל תשס"ג 10(ג) 3.7-34.

--- (2003א), תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל, חוזר מנכ"ל תשס"ג 10(א) 3.1-21.

משרד החינוך (2007), 'מדד טיפוח שטראוס' – אופן הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים, חוזר מנכ"ל תשס"ח 1/2-3.7.

--- (2007א), עובדות ונתונים, המינהל לכלכלה ולתקציבים.

--- (2008), השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2009, המינהל לכלכלה ותקציבים.

--- (2009), מערכת סל תלמיד בחטיבות ביניים לשנה"ל תש"ע, המינהל לכלכלה ותקציבים.

--- (2009א), מערכת שכל לימוד לבתי-ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה התשס"ט, המינהל לכלכלה ותקציבים.

--- (2010), הערכת רפורמת "אופק חדש" בתום שנתיים ליישומה בחינוך היסודי, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).

--- (שנים שונות), בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, המינהל הפדגוגי, האגף לארגון הלימודים.

משרד ראש הממשלה (1998), אזורי עדיפות לאומית, אגף תיאום, מעקב ובקרה, 26 אפריל.

סבירסקי, ש' וי' חירי (1999), הקצאת שעות טיפוח של משרד החינוך ביישובים ערביים ובעירות פיתוח: ניתוח נתוני משרד החינוך לשנת 1997, מרכז אדווה לחקר החברה בישראל ומרכז מוסאווה לשוויון זכויות האוכלוסייה הערבית.

--- וני' דגן-בוזגלו (2009), בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת, מרכז אדווה.

קאהן, ס' (1985א), מדדי הטיפוח – מסגרת מושגית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית.

--- (1985ב), אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 1. ירידה באחוז "טעוני הטיפוח" האמנם? המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית.

--- (1985ג), אנטומיה של מדד זכאות לטיפוח בחינוך. 2. אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות ובהקצאת המשאבים, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית.

--- (1987), "אפליה לא מתוכננת בקביעת הזכאות לטיפוח ובהקצאת משאבי טיפוח בחינוך", מגמות, ל', עמ' 379-401.

--- וי' ילינק (2000), אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה, האוניברסיטה העברית.

--- (2009), "אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות ביטולה באמצעות שינוי כלל ההקצאה", מגמות, חוברת מ"ו, מספר 3, עמ' 380-397.

קופ, י' (2006), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- קלינוב, ר' (2010א), תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2008-2003, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, מאמר לדיון A10.01.
- (2010ב), מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על-פי *Education at a Glance 2010 (EAG)*, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).
- Barrow, L. and Rouse, C.E (2005), *Causality, Causality, Causality: The View of Education Inputs and Outputs from Economics*, Federal Reserve Bank of Chicago, WP 2005-15.
- BenDavid-Hadar, I. and Zideman. A. (2010), *A New Model for Equitable Efficient Resource Allocation to Schools: The Israeli Case*, IZA DP No. 4822.
- Hanushek, E.A. (2003), "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *The Economic Journal*, Vol. 113, No. 485, pp. F64-F98.
- (2006), "School Resources", In: E. Hanushek and F. Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Vo. 2, Ch. 14, Elsevier B.V.
- Holmlund, H., McNally, S. and Viarengo, M. (2010), "Does Money Matter for Schools?", *Economics of Education Review*, Vol. 29, Issue 6, pp. 1154-1164.
- Levacic, R. and Ross, K.N. (1999), *Needs-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.
- Woessmann, L. (2007), "International Evidence on Expenditure and Class Size: A Review", *Brooking Papers on Education Policy 2006/2007*, Brookings, Washington, pp. 245-272.