

ישראל משקיעה בתלמידים כמו המדינות העשירות, אבל בהישגים היא במקום 40

תקציב החינוך זינק ב-135% מ-2008 והתקציב לתלמיד בבתי הספר היסודיים גבוה מזה שב-OECD — אבל הממשלות ממשיכות לדבוק במודל שנכשל ■ התקווה שיבוצעו שינויים משמעותיים במערכת החינוך במסגרת תקציב 2023 — עשויה שלא להתממש בשל המשבר הקואליציוני

פורסם לראשונה: 20:46 09.04.2022 עודכן ב: 06:00 10.04.2022
מאת: **ליאור דטל**

"73 מיליארד שקל בשנה — תקציב החינוך הגדול בהיסטוריה", התגאתה שרת החינוך יפעת שאשא-ביטון לאחר אישור תקציב המדינה, בפוסט שפירסמה בפייסבוק בתחילת נובמבר שעבר. ואכן, ב-2021 תקציב משרד החינוך שבר שיא והגיע ל-71.7 מיליארד שקל, לא כולל תקציבי פיתוח. השנה הוא ירד ל-67 מיליארד שקל. ב-2019 קבע בנק ישראל כי מערכת החינוך במצבה הנוכחי פוגעת בכלכלת המדינה, והציע להוסיף 13 מיליארד שקל לתקציב החינוך — אך רק לאחר יישום רפורמות שיתקנו את העיוותים במבנה של מערכת החינוך.

אולם גובה תקציב החינוך הוא לא מקור לגאווה אם המערכת לא מתפקדת כמו שצריך. אם כבר, הוא מראה כי השתמשו במיטב מתקציב המדינה באופן לא יעיל ובזבזני. כמו קודמותיה, ממשלת השינוי לא יזמה שינוי יסודי במערכת החינוך — ורק שפכה עליה כספים נוספים. זאת הסיבה להמשך הקיפאון, שמשמעותו פגיעה בתלמידים ובמורים. באחרונה הובעה תקווה במערכת החינוך כי תקציב 2023 יכלול בשורות ושינויים — אך בשל המשבר הקואליציוני הנוכחי נראה כי התקוות לא יתממשו.

רבים טוענים כי תקציב החינוך בישראל אינו מספיק בשל קצב הילודה הגבוה. ואולם, מאז 2008 תקציב משרד החינוך זינק ב-135% — הרבה מעל הגידול באוכלוסיית התלמידים. עשור וחצי של עלייה בתקציבי משרד החינוך הפכו את התקציב שניתן לכל תלמיד בבתי הספר היסודיים לגבוה ב-1.5% מהמוצע במדינות ה-OECD. הוא גבוה אפילו מזה שניתן לתלמיד ביפן, מהמובילות בעולם במתמטיקה (במקום השישי לעומת מקום 41 שבו מדורגת ישראל).

התקציב שמוקצה לתלמיד בבתי הספר היסודיים בישראל גבוה בהרבה גם מזה שניתן לתלמידים באסטוניה, הנחשבת לאחת מהמובילות בעולם בחינוך (מקום שמיני במתמטיקה, ומקום חמישי בקריאה בהשוואה לישראל, המדורגת במקום 37), והוא דומה לתקציב שמוקצה לתלמיד בהולנד. התקציב שמוקצה לילד ישראלי בבית ספר יסודי מתקרב לתקציבים של מערכות החינוך הטובות בעולם עבור ילדים באותה שכבת גיל — בפינלנד ובקנדה.

למעשה, ההשקעה בתלמיד בבית ספר יסודי עלתה ביותר מ-80% בעשור שבין 2008 ל-2018 — ולמרות זאת ההישגים של תלמידים ישראליים במבחני פיזה לא השתפרו, ונמצאים הרחק אחרי הישגי ילדים ממדינות מפותחות. התלמידים המוחלשים בישראל — לא כולל החרדים, שאינם נבחנים — הגיעו להישגים נמוכים יותר מהישגים של תלמידים בחלק ממדינות העולם השלישי.

בחינה של נתוני תקציב משרד החינוך מגלה כי המערכת בישראל פועלת על פי נוסחה לא מוצלחת, שהסבה לה אכזבות וכשלונות במשך שנים רבות. ככלל, המדינה מתעדפת השקעה במורים רבים המלמדים שעות רבות בשכר נמוך יחסית, ומזניחה נושאים כמו צפיפות בכיתות, איכות מורים ופיתוח מקצועי שלהם.

המודל הזה, שלפיו פועלת מערכת החינוך, הוא הרסני, וישפיע על עתידם של התלמידים ושל המדינה — אבל במקום לבצע רפורמות, הממשלות ממשיכות לדבוק בו. אלה עשר הבעיות הגדולות בתחום החינוך שטיפול בהן יכול להציל את המערכת.

1. תוכניות הלימודים מיושנות

לפי OECD, מערכת החינוך בישראל לא מכינה חלק גדול מהתלמידים — לא רק את החרדים — להשתלבות בחברה ובשוק העבודה לאחר הלימודים. הסיבה לכך היא התמקדות בתוכניות לימודים מיושנות שאינן שמת דגש על פיתוח כישורים, כמו חשיבה יצירתית ולמידה עצמאית, בניגוד לשאר מדינות המערב.

"אני משוכנע שאנחנו עובדים בצורה לא יעילה", אומר כלכלן החינוך נחום בלס ממרכז טאוב. לדבריו, "יכול להיות שאם היינו מקטינים את הצפיפות בכיתות ואת מספר השעות בכל כיתה, היינו מקבלים הישגים טובים יותר. במקום זה יש לנו כיתות צפופות, התלמידים לומדים הרבה שעות והמורים מלמדים הרבה. וזה עוד לפני שדיברנו על רמת תוכניות הלימודים, שיטות הלימודים או רמת המורים".

2. תוספות השכר חולקו באופן לא שוויוני

תקציב משרד החינוך כולל סעיפים שנויים במחלוקת. למשל, עלות מבחני הבגרות — 400 מיליון שקל רק להפקת המבחנים ובדיקתם; 300 מיליון שקל עלות שכר המפקחים; ומאות מיליוני שקלים שהועברו בשנים האחרונות לתמיכה במיזמי תרבות יהודית. אבל הבעיה העיקרית בתקציב היא האופן שבו הכסף מחולק. בעייתי במיוחד הוא אופן החלוקה של מיליארדי השקלים שיועדו לתוספות השכר למורים. רוב תקציב החינוך — 76% — מיועד לתשלום שכר למורים. מדובר ב-46 מיליארד שקל מתקציב המשרד, שאמורים לממן שכר של 200 אלף מורים.

שכר המורים עלה באופן משמעותי בעקבות הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" שהתקבלו החל מ-2008. ואולם התוספות חולקו באופן לא שוויוני. אף שכל המורים נאלצו להגדיל באופן שווה את מספר שעות העבודה שלהם כדי לקבל את תוספות השכר, שכרם של המורים הוותיקים עלה ב-54% ואילו השכר ההתחלתי עלה ב-29% בלבד מאז 2008 עד היום. בנוסף, השכר למורה בעל ותק של 15 שנה עלה ב-32% בין 2009 ל-2019. שכרם של כלל המורים עלה בממוצע ב-44%.

השכר למשרה מלאה של מורים מתחילים כיום הוא 6,900 שקל בבת' הספר היסודיים ו-8,000 שקל בתיכונים. תוספות השכר שניתנו החל מ-2008 אמנם פיצו את המורים הוותיקים על שנים של עבודה בשכר נמוך. ואולם האופן שבו הן חולקו פגע בסיכויים לגייס מורים חדשים וטובים למערכת.

3. פערים בתקציב לתלמיד

אחת הבעיות הגדולות היא שהתקציב מממן מערכת חינוך שמנציחה את הפערים בהישגי התלמידים הישראליים, שהם העמוקים בעולם המפותח. חלוקת התקציב בין התלמידים אינה הוגנת — בעיקר כלפי הציבור הערבי. במקום להשקיע חלק ניכר מתוספות התקציב

בתלמידים החלשים, משרד החינוך הגדיל גם את התקציבים שניתנים לתלמידים מהרקע הכלכלי החזק ביותר, וכך שימר את הפערים.

תלמיד תיכון ערבי מרקע כלכלי חלש מקבל תקציב נמוך ב-40% מתלמיד תיכון יהודי עם רקע כלכלי זהה. אפילו תלמידים יהודים עם רקע כלכלי מבוסס ביותר, שהיו אמורים לקבל תקציב נמוך יותר במסגרת מדיניות של העדפה מתקנת, מקבלים תקציבים גבוהים משל תלמידים ערבים מרקע כלכלי חלש. תוכנית החומש החדשה למגזר הערבי, שאושרה בממשלה, אמורה לצמצם חלק מהפערים — אך באיחור רב.

בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הבעיה נפתרה באופן חלקי בעקבות חלוקת תקציב הוגנת יותר ב-2014, בעת כהונתו של שי פירון כשר החינוך, אך בתיכונים — שבהם התלמידים מתכוננים לבחינות הבגרות, שלהן תהיה השפעה רבה על עתידם — המצב הבעייתי לא השתנה.

4. לא משקיעים מספיק בגיל הרך

אמנם ההשקעה בתלמידים שלומדים בבתי הספר היסודיים עומדת כיום בסטנדרטים של המדינות המפותחות, אבל זה לא המצב בשכבות הגיל הנמוכות יותר. בגני הילדים (גילי שלוש עד חמש), המתקצבים על ידי משרד החינוך, ישראל משקיעה רק 70% מהסכום המקובל במדינות המפותחות. בגיל הרך (עד גיל 3) המצב גרוע בהרבה: ישראל משקיעה רק 23% מהתקציב המקובל ב-OECD.

בקרב אנשי חינוך קיימת הסכמה כי איכות הטיפול בגיל הרך משפיעה על ההתפתחות ועל הישגי הילדים בגילים מאוחרים יותר. לפיכך, ייתכן כי החלטת המדינה להשקיע פחות בגילים אלה מסבירה את ההישגים הנמוכים בשלבים מאוחרים יותר במערכת החינוך.

5. המון מורים, ועדיין — המון צפיפות

אחת מהעדויות הבולטות לחוסר היעילות של תקציב החינוך מתגלה בנתון הבא: בבתי הספר היסודיים בישראל יש מורה אחד לכל 15 תלמידים — בדיוק כמו הנתון הממוצע ב-OECD. בשאר מדינות הארגון, המורים משובצים באופן המאפשר לימודים בכיתות של 20 תלמידים בממוצע, אך בישראל יש 27 תלמידים בממוצע בכיתה. גם לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש בישראל מספיק מורים במשרה מלאה כדי לאכלס כיתות קטנות בהרבה.

משרדי הממשלה נותנים הסברים שונים לתופעה המוזרה הזאת. לעתים נטען כי הבעיה היא כי בבתי ספר מסוימים ניתן לשבץ רק מורים מסוימים — למשל, בבתי ספר חרדים מותר לשבץ רק מורים חרדים — ולכן אי־אפשר לפזר את המורים בצורה שווה בכל בתי הספר. ההסבר שמתקבל יותר על הדעת הוא כי בישראל בחרו לעשות שימוש בכוח האדם כדי ללמד יותר שעות במקום להקטין את הצפיפות בכיתות.

6. יותר מדי מורים ללא הכשרה

הגידול במספר המורים בעשור האחרון היה גבוה מהגידול במספר התלמידים והשפיע על העלייה בתקציב החינוך — ולמרות זאת, הדיווחים על מחסור במורים מקצועיים רק גוברים. לא ברור מה הסיבה לכשל הזה, אבל חלק מהבעיה היא שמשרד החינוך מעסיק מורים רבים שאין להם הכשרה או השכלה במקצוע שהם מלמדים.

כך, רוב המורים למתמטיקה וללשון בבתי הספר היסודיים אינם עומדים בתנאי הסף למקצוע. בשנים האחרונות גויסו אלפי מורים עם הכשרה כללית או הכשרה בתחומים

שאינן להם ביקוש, בעוד המחסור במורים מקצועיים במתמטיקה, אנגלית, שפה ומדעים רק החמיר.

7. שורפים שעות בכיתות

התלמידים בישראל לומדים המון. הם נמצאים בכיתה יותר מרוב התלמידים במדינות המפותחות — 15% יותר שעות בבתי הספר היסודיים ו-7% יותר בחטיבות הביניים. זו השקעה עצומה שלא מוכיחה את עצמה שנה אחר שנה. ייתכן שחומר הלימוד רב מדי, או שהשיעורים לא אפקטיביים בגלל רמת המורים או חומרי הלימוד הישנים. לפי משרד החינוך, עלות שעת הוראה שבועית בבית ספר אחד היא 8,000–10,000 שקל בשנה, וכל שינוי של מספר שעות הלימוד השבועיות יכול לחסוך מאות מיליוני שקלים.

ישראל נדרשת לממן יותר שעות לימוד מפני שלומדים בה ששה ימים בשבוע, בעוד בשאר מדינות OECD לומדים חמישה ימים בשבוע. מכיוון ששבוע העבודה של המורים בישראל כולל חמישה ימי הוראה בבתי הספר, משרד החינוך נדרש להעסיק מורים נוספים בעלות נוספת כדי לאפשר לתלמידים ללמוד שעות נוספות, שכאמור אינן יעילות.

בניגוד לתלמידים, המורים עובדים פחות מהמקובל ב-OECD. ואולם רוב שבוע העבודה מוקדש להוראה, ללא זמן לביצוע משימות אחרות או מנוחה בין השיעורים וללא תגמול על עבודה מהבית.

8. מיליארדי שקלים לחרדים — ללא פיקוח

התקציב שהועבר לבתי הספר החרדיים הסתכם ב-3 מיליארד שקל ב-2022. כמעט כל בתי הספר החרדיים מופעלים על ידי עמותות פרטיות, חלקן קשורות למפלגות החרדיות. התקציב הזה מועבר אף שהפיקוח על השימוש בו דל במיוחד.

אף שלמשרד החינוך ברור כי לרוב בתי הספר החרדיים אין חומרי לימוד מתאימים, ספרי לימוד, תוכניות לימודים או מורים שהוכשרו כדי ללמד את מקצועות הליבה. אם הסכום הזה היה מועבר לבתי ספר ממלכתיים-חרדיים בבעלות המדינה, או אם חובת לימודי הליבה היתה נאכפת — ההשקעה היתה מניבה תוצאות טובות יותר.

בנוסף, 1.1 מיליארד שקל מועברים לשיבות החרדיות, שאין להן קשר למערכת החינוך. תקציב משרד החינוך כולל גם השקעה עודפת בזרם החינוך הממלכתי-דתי, למשל על ידי מימון שעות רב והעסקת רבנים (56 מיליון שקל) או תגבור לימודי יהדות (50 מיליון שקל), ואין לכך תחליף שווה ערך לתלמידים בזרם הממלכתי.

9. המון בתי ספר

בשנת הלימודים הנוכחית, משרד החינוך מממן יותר מ-34 אלף מוסדות חינוך (כולל גני ילדים), המיועדים ל-2.4 מיליון תלמידים. בישראל פועלים 4,883 בתי ספר במימון משרד החינוך, ובכל אחד לומדים בממוצע 384 תלמידים. עם זאת, בחינוך הממלכתי לומדים בממוצע בבית ספר 500 תלמידים, בחינוך הממלכתי-דתי 336 ובחינוך החרדי — 230 תלמידים.

לפי כללי משרד החינוך, אין לפתוח בית ספר חדש בשכונה, אלא אם בית הספר הקיים עמוס מדי. ואולם ממחקר של תנועת נאמני תורה ועבודה ב-2018 עולה כי משרד החינוך מאשר פתיחה של בית ספר לבנים ובית ספר לבנות מכיתה א' — גם אם בבית הספר הקיים בשכונה לומדים בנים ובנות בכיתות נפרדות.

בעבר, ההפרדה המגדרית המלאה בבתי הספר היתה מוכרת רק בזרם החרדי, אך כיום היא מתפשטת באישור משרד החינוך גם לזרם הממלכתי-דתי. עודף בתי ספר גורם לבזבז — במקום למקד את התקציבים בבית ספר אחד, המדינה מפזרת אותם על פני הרבה בתי ספר קטנים, שלכל אחד מהם דרישות בינוי ותחזוקה ומצבת מורים משלו.

10. ימים מבוזבזים

שנת הלימודים בישראל אמורה להימשך כ-220 ימים, אבל בפועל רוב ימי הלימוד מתקיימים מאוקטובר, לאחר חגי תשרי, ועד חופשת פסח. לאחר מכן המיקוד בתיכונים מתחלף בשינון וחזרה של החומר שנלמד לקראת בחינות הבגרות. בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מתחילים להיערך לסגירת השנה, ואווירת הלימודים מתחלפת באווירת חופש.

"במערכת החינוך יש בזבז אדיר של ימי לימוד בחופשות, בעקבות הבגרויות, לפני ואחרי מבחנים, לפני ואחרי טיולים", אומר בלס. "הבזבז הכי גדול במערכת החינוך הוא לא הבזבז הכספי אלא בזבז הזמן".