

אוניברסיטת בר אילן

מדיניות המימון של החינוך לילדי קבוצות

אתנו-תרבותיות ייחודיות:

אמידת השוויוניות והשוויון במימון החינוך לילדי

החרדים הלומדים בבית הספר היסודי בישראל

רות מעודד

עבודה זו מוגשת כחלק מהדרישות לשם קבלת תואר מוסמך

בבית הספר לחינוך של אוניברסיטת בר-אילן

תש"ף

רמת-גן

תקציר

מדיניות המימון של החינוך עוסקת בעיקר בהיקף המשאבים הממשלתיים המוקצים למערכת החינוך ובאופן בו מוקצים משאבים אלו. מחקרים עכשוויים בתחום מדיניות המימון של החינוך מצביעים על קשר סיבתי חיובי בין הקצאה שוויונית, בפרט לילדים מקבוצות מוחלשות, לבין שיפור ההישגים הלימודיים ולבין שיפור הרווחה הכלכלית והחברתית העתידית (Baker, 2018; Baker & Welner, 2011; BenDavid-Hadar, 2018a; Jackson, Johnson & Persico, 2015, 2016; Johnson, 2015; Lafortune, Rothstein & Schanzenbach, 2018). לאור חשיבות השוויוניות במימון החינוך של ילדים מקבוצות מוחלשות, מחקר זה עוסק בחינוך ילדי החברה החרדית, אחת מהקבוצות המוחלשות באוכלוסייה הישראלית.

המאה ה-21 מאופיינת בתנועה של קבוצות אתנו-תרבותיות שונות ממקום למקום (Banks, 2014), כך שתמהיל האוכלוסין נעשה מגוון ומשליך על תמהיל אוכלוסיית התלמידים במדינה. ישראל, בדומה למדינות דמוקרטיות רבות, מאופיינת במגוון אתנו-תרבותי רחב, ומערכת החינוך משקפת מגוון זה באמצעות מערכת חינוך הכוללת מגוון קבוצות אתנו-תרבותיות (BenDavid-Hadar, 2018a). אחת מקבוצות אתנו-תרבותיות הסובלות משיעורי תחלת עוני גבוהים במיוחד היא החברה החרדית, אשר הקימה מערכת החינוך ייחודית המקדשת את לימודי התורה בכל מוסדות החינוך (בראון, 2015; כהנר ואח', 2017; פרי-חזן, 2013; פרי-חזן, 2013; Almog & Perry-Hazan, 2011; Hakak & Rapoport, 2012; Perry-Hazan, 2015a, 2015b). ריבוי קבוצות החינוך במערכת החינוך בישראל מציב אתגר בפני מעצבי מדיניות המימון של החינוך, במיוחד כאשר מתמקדים בהקצאת המשאבים הממשלתיים לחינוך של ילדים מוחלשים, ילדי החברה החרדית בישראל. אתגר זה מהווה ליבת המחקר הנוכחי.

למחקר זה ארבע מטרות. ראשית, ניתוח מדיניות המימון של החינוך היסודי החרדי בישראל בין השנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018). שנית, ניתוח אופן עיצוב מדיניות המימון של החינוך החרדי בישראל. שלישית, אמידת השוויוניות והשוויון בהקצאת המשאבים לתלמיד בקבוצות החינוך החרדי בהשוואה לתלמיד בקבוצות החינוך האתנו-תרבותיות השונות בישראל. לבסוף, ניתוח מגמות השוויוניות והשוויון בהקצאה לחינוך בישראל. במטרה לאפשר בחינה וניתוח מעמיק של מדיניות המימון של החינוך מתודת המחקר היא Mixed-Methods (מחקר משולב), המשלבת מחקר איכותני עם מחקר כמותי. זאת במטרה להרחיב את הידע על מדיניות המימון של החינוך, ולהעמיק את התובנות העולות ממצאי המחקר הכמותי באמצעות התובנות העולות מהמחקר האיכותני.

ניתוח הנתונים בגישה האיכותנית נעשה בשיטת "ניתוח ביקורתי של מדיניות לפי ערכים" (Value-Critical Policy Analysis), המציעה ניתוח מדיניות ממשלתית בהתאמה לתחום המימון של החינוך (Schmidt, 2000, 2013). נתוני המחקר האיכותני כוללים מסמכים העוסקים במדיניות המימון של החינוך היסודי החרדי בשנים 2013-2018. דגימת המסמכים בוצעה באמצעות מאגרי מידע ממשלתיים. ניתוח מדיניות המימון של החינוך עסק בזיהוי "השחקנים" (הגורמים) המעצבים

את מדיניות המימון של החינוך היסודי החרדי, "הקולות" (הטיעונים וערכי הליבה) התורמים לעיצוב המדיניות, ואופן התמזגות קולות אלו לכדי עיצוב מדיניות מימון.

הניתוח הביקורתי לפי ערכים העלה כי מדיניות המימון של החינוך היסודי בישראל נגזרת מהמעמד המשפטי של המוסד החינוכי. כתוצאה מכך, מדיניות המימון של החינוך החרדי אינה אחידה, אלא משתנה בהתאם למעמד המשפטי של המוסד החינוכי. יתרה מכך, נמצא כי מדיניות המימון של החינוך החרדי מעוגנת בחקיקה עמומה, מורכבת ולא ממצה, כך שלא ניתן להצביע על נוסחת מימון ברורה. עוד נמצא כי בישראל קיימות שתי קבוצות "שחקנים" מרכזיות המעצבות את מדיניות המימון של החינוך החרדי, שחקנים ראשיים ושחקנים משניים. בעוד "קולות" השחקנים הראשיים טוענים כי יש לחזק את החינוך הממלכתי-הציבורי ולהחליש את החינוך המוכר שאינו רשמי-הפרטי; "קולות" השחקנים המשניים טוענים כי מדיניות זו גורמת לאפליה על רקע דתי, פגיעה באוכלוסיות מוחלשות, פגיעה ביכולת הקיום של מוסדות החינוך ועוד. ברוב המקרים שחקנים אלו פועלים באופן מנוגד וקולותיהם מתמזגים בדיסהרמוניה, כך שמדיניות המימון של החינוך המעוצבת אינה מוסכמת על כל השחקנים.

ניתוח הנתונים בגישה הכמותית כולל אמידת השוויוניות בהקצאת משאבים לחינוך נאמדת לפי הקונספטואליזציה שטבעו Berne & Stiefel (1984; 1999). במחקר זה נעשה שימוש בשלושה קונספטים: שוויוניות אופקית (Horizontal Equity), שוויוניות אנכית (Vertical Equity) וניטרליות פיסקלית (Fiscal Neutrality). כמו כן, ניתוח הנתונים כולל אמידת השוויון (Equality) בהקצאת המשאבים לחינוך היסודי החרדי בישראל, במהלך השנים 2014-2018. שוויוניות (Equality) מסבירה הקצאת משאבים שונה המפצה תלמידים מוחלשים, למשל לפי מאפיינים חברתיים וכלכליים. לעומת זאת, שוויון (Equality) מסביר הקצאת משאבים שווה לכל התלמידים (Cameron et al., 2018). נתוני המחקר כוללים דוחות הקצאה של כל בתי הספר בישראל בחינוך היסודי הרגיל בלבד, ללא בתי ספר עם כיתות חינוך מיוחד, מכל הקבוצות האתנו-תרבותיות והמעמדות המשפטיות במערכת החינוך, בין השנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018). הניתוח הכמותי בוצע בחיתוכים שונים לפי מאפיין אתנו-תרבותי וסוג פיקוח, סך הכל קודדו 11 תת-קבוצות חינוך. ניתוח הנתונים בגישה הכמותית כלל: (א) ניתוח תיאורי של גודל הקצאת המשאבים לחינוך בישראל (ממוצעים וסטיות תקן); (ב) אמידת השוויוניות בהקצאת משאבים לחינוך בישראל (באמצעות אמידת מדד מקלון, מדד ורסטיגן, יחס 5:95, ובאמצעות ניתוח רגרסיה מרובה ומתאם ספירמן); (ג) אמידת השוויון בהקצאת משאבים לחינוך בישראל (באמצעות אמידת מדד גיני). המשתנה התלוי הוא גודל ההקצאה הממוצעת לתלמיד ברמה בית ספרית, המשתנים הבלתי תלויים הם מאפיין העושר והרווחה של קהילת בית הספר, ומאפיין האתנו-תרבותי ומעמד משפטי של בית הספר.

ממצאים מרכזיים מהניתוח התיאורי מורים על פערים משמעותיים בהקצאה דה-פקטו בהשוואה לזו המתוכננת דה-יורה. כאשר הפער החיובי הגבוה ביותר נמצא בהקצאה לחינוך הממלכתי-חרדי בשנת תשע"ד. ניתוח ההקצאה הממוצעת לתלמיד, גם אם מעניין, אינו משקף נכונה את המשאבים שקיבל כל תלמיד בפועל, לכן עולה הצורך לאמוד את מידת השוויוניות והשוויון בהקצאה ואת מגמתה.

ממצאים מרכזיים מהניתוח הכמותי מורים על מידה נמוכה של שוויוניות בהקצאת המשאבים לחינוך החרדי. ביתר פירוט, אמידת השוויוניות האופקית מורה על שוויוניות אופקית נמוכה בהקצאה לחינוך החרדי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי, במיוחד עבור חינוך מוכר-חרדי. אמידת השוויוניות האנכית מורה על שוויוניות אנכית נמוכה בהקצאה לחינוך החרדי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי, במיוחד עבור חינוך מוכר-חרדי ופטור-חרדי. אמידת השוויוניות המוגדרת כניטרליות פיסיקלית מורה על שוויוניות נמוכה יותר בהקצאה לחינוך החרדי בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי, במיוחד עבור חינוך מוכר-חרדי ופטור-חרדי. על מנת לבחון באיזה מידה, אם בכלל, מידת השוויוניות והשוויון בהקצאה לחינוך גדלה לאורך זמן, נותחה המגמה לאורך השנים. ניתוח מגמות השוויוניות לאורך השנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018) מורה על עלייה במידת השוויוניות האופקית בהקצאה לחינוך החרדי בהשוואה למגמה בחינוך הממלכתי-עברי, למעט עבור חינוך מוכר-חרדי ומוכר עצמאי-חרדי. ניתוח מגמת השוויוניות האנכית מורה על ירידה במידת השוויוניות האנכית בהקצאה לחינוך בישראל, לעומת עלייה קלה בחינוך החרדי. ניתוח מגמת השוויוניות הנאמדת כניטרליות הפיסיקלית מורה על עלייה במגמת השוויוניות בהקצאה לחינוך החרדי, וזאת בהשוואה למגמה בחינוך הממלכתי-עברי.

בנוסף, ממצאים מרכזיים מהניתוח הכמותי מורים על מידה נמוכה של שוויון בהקצאת המשאבים לחינוך החרדי בהשוואה למגמה בחינוך הממלכתי-עברי, במיוחד בהקצאה לחינוך ממלכתי-חרדי. כמו כן, ניתוח מגמת השוויון לאורך השנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018) מעלה כי חלה עלייה במידת השוויון בהקצאה לחינוך החרדי, בהשוואה למגמה בחינוך הממלכתי-עברי.

מחקר זה הוא מהראשונים העוסקים בניתוח מעמיק של מדיניות המימון של החינוך בישראל בכלל, ושל חברה החרדית בפרט. מסקנות המחקר מצביעות כי קיימים פערים בין מדיניות דה-יורה לדה-פקטו במימון החינוך החרדי, וזאת כתוצאה מניסוח עמום ולקוי של מדיניות המימון של החינוך החרדי, מאופן פעילות ה"שחקנים" התורמים לעיצוב מדיניות המימון של החינוך ומדיס-ההרמוניה ביניהם. כמו כן, קיימת מידה נמוכה של שוויוניות ושוויון בהקצאת משאבים לחינוך החרדי, אם כי לאורך השנים חלה עלייה קלה במידת השוויוניות, לעומת ירידה במידת השוויון בהקצאה לחינוך החרדי. ממצאים אלו מחדדים את הצורך בעיצוב מדיניות מימון מפורשת המעוצבת היטב, באופן המבטיח מידה נאותה של שוויוניות ושוויון בהקצאת משאבים לחינוך החרדי. יתרה מכך, המדיניות הממשלתית הפועלת לחיזוק החינוך הממלכתי באמצעות הפחתת המשאבים לחינוך המוכר שאינו רשמי, אינה אפקטיבית ואף פוגעת באוכלוסיות מוחלשות ובילדים בעלי זכויות שוות לחינוך. זאת מכיוון שהורים החרדית מעדיפים חינוך שאינו ממלכתי (מוכר שאינו רשמי ופטור), למרות גודל ההקצאה הקטן יותר ולמרות רמות השוויוניות והשוויון הנמוכים בחינוך שאינו ממלכתי ביחס לבתי ספר ממלכתיים.

מאחר ומדיניות מימון של החינוך החרדי אינה שוויונית ואינה שווה, בהשוואה לחינוך הממלכתי-עברי, נוצר מתח בין זכותם של הילדים בחברה החרדית למימון החינוך באופן שווה ושוויוני כמו יתר קבוצות החינוך במדינה, וזכותה של החברה החרדית לאוטונומיה בבחירת חינוך מותאם תרבות כאמצעי לשימור התרבות החרדית; לבין החובה הלאומית המשותפת לכל אזרחי המדינה, יכולת ההגנה על החירויות של כלל החברה בפיתוח השוק הלוקאלי, ויכולת שיפור הלכידות החברתית כאמצעי לקידום יכולת התחרות של ישראל בשוק הגלובלי. אם כן, האידיאל

של מדינות דמוקרטיות המאמצות מדיניות רב-תרבותית עומד במבחן, כאשר קבוצות תרבות
ייחודיות מבקשות לשמר אלמנטים תרבותיים החשובים במערכת חינוך ייחודית שאינה בהלימה
ליעדי המדיניות. כלומר, קבוצות אלו מבקשות להנות מזכויות של הקצאה שוויונית לחינוך, אך בד
בבד מטילות ספק ביכולתן להחזיר את ההשקעה של המדינה בחינוך באמצעות שוק העבודה
העתידי.