

הקצאת שעות טיפוח של משרד החינוך ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח

ניתוח נתוני משרד החינוך לשנת 1997

ד"ר שלמה סבירסקי
יוסף ח'ורי

ספטמבר 1998

מרכז מוסאווה לשוויון זכויות האוכלוסיה הערבית
מיסודם של שתי"ל ואתג'אה
ת.ד. 4471, הנביאים 31, חיפה
טל. 04-8642535 ; 04-8642557

מרכז אדוה
לחקר החברה בישראל
ת.ד. 36529, תל-אביב 61364
טל. 03-5608871, פקס. 03-5607108

ממצאים עיקריים

משרד החינוך מעניק סיוע ייחודי לבתי-ספר ביישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי נמוך. לכאורה, מפעיל המשרד קני-מידה שוויוניים להקצאת הסיוע. בפועל, הסיוע שמקבלים בתי-ספר בעיירות פיתוח גבוה באופן משמעותי מזה שמקבלים בתי-ספר ביישובים ערביים. זאת, למרות שמעמדן הכלכלי-חברתי של שתי קבוצות היישובים דומה למדי, ואם יש הפרש, הריהו לטובת עיירות הפיתוח.

מסמך זה מציג נתונים על הקצאת "שעות טיפוח" - שעות הוראה הניתנות כתוספת על שעות ההוראה התקניות. הנתונים הם עבור 1997.

בחינוך היסודי, ההקצאה הכספית השנתית עבור שעות טיפוח לתלמיד ביישובים ערביים עמדה על 196 ש"ח, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות פיתוח עמדה על 418 ש"ח.

בחטיבת הביניים, ההקצאה הכספית עבור שעות טיפוח לתלמיד ביישובים ערביים עמדה על 616 ש"ח, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות פיתוח עמדה על 1,163 ש"ח.

מאז שנות ה-60 מפעיל משרד החינוך מדיניות של "טיפוח" של בתי-ספר שבהם ההישגים הלימודיים נמוכים. עד לשנות ה-90, היתה מדיניות ה"טיפוח" ממוקדת כמעט אך ורק ביישובים יהודיים, ובעיקר באלה שבהם שיעור גבוה של יהודים מזרחים. בעשור האחרון החל משרד החינוך להפעיל את מדיניות ה"טיפוח" גם ביישובים ערביים.

הדו"ח שלהלן מנתח את היישום של המדיניות החדשה של משרד החינוך. החלטנו למקד את הניתוח בהשוואה בין יישובים ערביים ובין עיירות הפיתוח. אמנם, ניתן לטעון כי ההשוואה צריכה להיעשות בין כלל היישובים הערביים ובין כלל היישובים היהודיים. אולם ההתמקדות בעיירות הפיתוח נראית לנו משמעותית יותר, שכן על-פי מרבית המדדים הכלכליים והחברתיים, עיירות אלה מהוות קבוצת התייחסות הולמת במיוחד. יש לציין עוד כי עיירות הפיתוח היו במשך שנים יעד מרכזי של תכניות הסיוע של משרד החינוך, יחד עם שכונות עירוניות של יהודים בעלי מעמד חברתי-כלכלי נמוך.

הדו"ח שלהלן מציג נתונים על החלוקה של שעות טיפוח, לפי יישוב. לוח 3 מציג נתונים עבור היישובים הערביים ולוח 4 מציג נתונים עבור עיירות הפיתוח.

הנתונים לקוחים מפרסום של משרד החינוך, מערכת החינוך בראי היישובים, המתייחס לשנת הלימודים 1996/97. החישובים והניתוח הם של המחברים.

בדו"ח שלהלן, היישובים הערביים הם אלה המוצגים בפרסום מערכת החינוך בראי היישובים, למעט היישובים השייכים למועצות אזוריות. רשימת עיירות הפיתוח לקוחה מתוך הפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1995, עמ' 36.

מדד הטיפוח:

מדד ליישובים יהודיים ומדד ליישובים ערביים

במשך שלושים שנה, עד ל-1994, העניק משרד החינוך סיוע לבתי-ספר שבהם שיעור גבוה של תלמידים "טעוני טיפוח". ההגדרה של "תלמיד טעון טיפוח" שפותחה בשנות ה-60 התבססה על שלושה קריטריונים, שהלמו רק תלמידים מזרחים:

- אב (יהודי) יוצא אסיה או אפריקה
- אב בעל השכלה נמוכה
- משפחה מרובת ילדים

בשנת 1994 החליט משרד החינוך לשנות את הגדרת הזכאות, כך שהיא תחול גם על האוכלוסיה הערבית בישראל. עוד החליט המשרד כי הזכאות לא תהיה עוד ברמה של הפרט אלא ברמה היישובית.

ואולם, במקום לאמץ הגדרה אחת השווה לכל יישוב בישראל, החליט משרד החינוך ליצור שני מדדים, האחד ליישובים ערביים והשני ליישובים יהודיים.

כיום, מדד הטיפוח ליישובים יהודיים מורכב מחמישה קריטריונים, כלהלן:

- שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה
- שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה
- שיעור המשפחות הגדולות
- שיעור העולים החדשים
- מרחק היישוב מן המרכז;

מדד הטיפוח ליישובים ערביים מורכב מששה קריטריונים, כלהלן:

- שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה
- שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה
- שיעור המשפחות הגדולות
- שיעור המשפחות המתגוררות ביישובים "לא מוכרים"
- בית-ספר בעיר מעורבת
- בית-ספר ביישוב קטן (משרד החינוך, מערכת החינוך בראי היישובים 1997, עמ' 118, 126).

משרד החינוך פיתח נוסחה לחישוב מידת הזכאות. הנוסחה עצמה היא מורכבת (ר' משרד החינוך, *מדד הטיפוח, 1995*). הנתונים המוצגים להלן מעלים כי הנוסחה פועלת כך שעירות הפיתוח זוכות למדד טיפוח ממוצע גבוה מזה של היישובים הערביים:

מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחינוך היסודי בעירות הפיתוח 166 נקודות
 מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחינוך היסודי ביישובים הערביים 151 נקודות
 (פער של 10%).

מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחטיבות הביניים בעירות הפיתוח 163 נקודות
 מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחטיבות הביניים ביישובים הערביים 145 נקודות
 (פער של 12%).

הפער לטובת עירות הפיתוח מעורר תמיהות. אמנם, מרבית המדדים הכלכליים והחברתיים הידועים מצביעים על קירבה רבה בין עירות הפיתוח והיישובים הערביים, ועל מרחק ניכר של שתי הקבוצות כאחת מן היישובים המבוססים. עם זאת, מעמדן של עירות הפיתוח טוב יותר. לדוגמא: השכר היישובי הממוצע בעירות הפיתוח גבוה במעט מזה שבכפרים הערביים, ושיעור מקבלי שכר מינימום ומטה בעירות הפיתוח מעט נמוך מאשר היישובים הערביים (מרכז אדוה, *מקום מגורים ורמת שכר בישראל, 1995*). שיעורי הזכאות לתעודת בגרות, למרות שהם נמוכים בשתי הקבוצות, גבוהים מעט יותר בעירות הפיתוח (מרכז אדוה, *זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 1994 - 1996*). מכאן שניתן היה לצפות כי מדד הטיפוח הממוצע ביישובים הערביים יהיה מעט גבוה מזה של עירות הפיתוח, ולא להפך.

כפי שנראה להלן, הנתונים על ההקצאה בפועל של שעות טיפוח מעלים כי הפער בין היישובים הערביים ובין עירות הפיתוח גדול עוד יותר מן הפער ביניהם במדד הטיפוח.

הקשר בין מדד הטיפוח למספר שעות הטיפוח שיישובים מקבלים בפועל אינו ברור. עיון שטחי בלוחות 3 ו-4 מעלה כי יישובים בעלי מדד טיפוח דומה מקבלים כמויות שונות של שעות טיפוח, ולהפך. הדבר נכון הן לגבי יישובים ערביים והן לגבי עירות פיתוח.

שעות טיפוח

שעות תקן הן אמצעי התיקצוב העיקרי של משרד החינוך ; באמצעותן מממן המשרד את שכר כוח ההוראה. תוספת של שעות תקן פירושה תוספת של כוח הוראה.

שעות טיפוח הן שעות תקן הניתנות כתוספת על שעות התקן הבסיסיות. כאמור, מאז 1994 זכאים גם בתי-ספר ביישובים ערביים לשעות טיפוח.

לוחות 3 ו-4 מציגים נתונים אודות שעות טיפוח בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, ביישובים הערביים ובעיירות הפיתוח. ניתוח של הנתונים מעלה כי בשנת הלימודים 1996/97 היו הבדלים משמעותיים בכמות שעות הטיפוח הממוצעת שקיבלו יישובים ערביים ועיירות פיתוח, כלהלן :

לוח 1: ממוצע יישובי של שעות טיפוח ל- 1,000 תלמידים (מחושב מתוך לוחות 3 ו-4 להלן)

עיריות הפיתוח	היישובים הערביים	
137	57	חינוך יסודי
368	170	חטיבת הביניים

שני היישובים הערביים שזכו למספר שעות הטיפוח הגבוה ביותר בחינוך היסודי היו לוד ויפו (תל-אביב-יפו), שניהם יישובים מעורבים, שקיבלו 88 שעות לאלף תלמידים כל אחד ; היישוב היהודי שזכה למספר השעות הגבוה ביותר היה מצפה רמון, שקיבל מספר שעות יותר מכפול מזה של לוד ויפו - 196. למעשה, כל עיירות הפיתוח, למעט 3, קיבלו יותר שעות מלוד ויפו.

ריינה היה היישוב הערבי שקיבל את הכמות הגדולה ביותר של שעות טיפוח בחטיבת הביניים, 380 שעות ; אך היישובים היהודיים שקיבלו את הכמות הגדולה ביותר, ירוחם וקרית שמונה, קיבלו 669 שעות כל אחת. למעשה, 10 מתוך 24 עיירות הפיתוח קיבלו יותר שעות מריינה.

תקציב שעות הטיפול

בשנת 1997 הקצה משרד החינוך סך של 49,000 שעות טיפוח בחינוך היסודי, בעלות של 3,160 ש"ח לשעה (העלות לשעה מתקבלת מחלוקה של סך התקציב לשעות תקן במספר הכולל של שעות התקן; ר' סעיף 11-26 בחוברת הוראות תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת הכספים 1997). ההוצאה הכוללת על שעות טיפוח בחינוך היסודי הגיעה לפיכך ל-154.8 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

מן הלוח שבעמוד הבא עולה כי 25 עיירות הפיתוח קיבלו סך של 9,260 שעות טיפוח בחינוך היסודי, בעלות כוללת של 29.2 מיליון ש"ח (18.9% מתקציב שעות הטיפול). לעומת זאת, 79 היישובים הערביים שברשימה, שמספר התלמידים הכולל בהם כפול מזה של עיירות הפיתוח, קיבלו סך של 8,752 שעות טיפוח בחינוך היסודי, בעלות כוללת של 27.7 מיליון ש"ח (18% מתקציב שעות הטיפול).

במונחים כספיים, תלמיד ביישוב ערבי קיבל שעות טיפוח בערך כספי ממוצע של 196 ש"ח, בעוד שתלמיד בעיירת פיתוח קיבל שעות טיפוח בערך כספי ממוצע של 418 ש"ח.

בחיטובות הביניים התמונה דומה: תלמיד חטיבת ביניים ביישוב ערבי קיבל שעות טיפוח בערך כספי ממוצע של 616 ש"ח, בעוד שחברו בעיירת פיתוח קיבל שעות טיפוח בערך כספי ממוצע של 1,163 ש"ח.

למרות שמספר התלמידים הערבים בחטיבות הביניים גדול ממספר התלמידים בחטיבות ביניים בעיירות הפיתוח, ההקצאה הכוללת לשעות טיפוח בחטיבות הביניים בעיירות הפיתוח גבוהה מההקצאה המקבילה ביישובים הערביים.

בשנת 1997 הקצה משרד החינוך סך של 35,250 שעות טיפוח בחטיבות הביניים, בעלות של 3,870 ש"ח לשעה (ר' סעיף 30-03-27 בהוראות תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת הכספים 1997). ההוצאה הכוללת על שעות טיפוח בחטיבות הביניים הגיעה לפיכך ל-136.4 מיליון ש"ח.

לוח 2 מעלה כי 25 עיירות הפיתוח קיבלו סך של 7,522 שעות טיפוח בחטיבות הביניים, בעלות כוללת של 29.1 מיליון ש"ח (21.3% מתקציב שעות הטיפול), ואילו 79 היישובים הערביים שברשימה קיבלו סך של 5,824 שעות, בעלות כוללת של 22.5 מיליון ש"ח (16.5% מתקציב שעות הטיפול).

**לוח 2. שעות טיפוח ותקציב שעות טיפוח
ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח, 1997
(במחירי 1997)**

מספר כולל של תלמידים	מספר כולל של שעות טיפוח	שעות טיפוח לתלמיד	עלות כוללת של שעות הטיפוח	הקצאה כספית לתלמיד	
חינוך יסודי					
141,259	8,759	0.06	27.7 מיליון	196 ש"ח	יישובים ערביים
70,078	9,260	0.13	29.2 מיליון	418 ש"ח	עיירות פיתוח
חטיבת ביניים					
36,583	5,824	0.16	22.5 מיליון	616 ש"ח	יישובים ערביים
25,028	7,522	0.30	29.1 מיליון	1,163 ש"ח	עיירות פיתוח

מקורות:

מספר התלמידים: משרד החינוך, מערכת החינוך בראי היישובים, 1997, לוח ב' 2.
מספר שעות טיפוח ושעות טיפוח לתלמיד: מחושב מתוך מערכת החינוך בראי היישובים, 1997, לוח ב' 2 (מספר התלמידים) ולוח ב' 4 (מספר שעות טיפוח ל-1,000 תלמידים).
עלות שעת טיפוח: חושבה מתוך הוראות תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת הכספים 1997, סעיף 11-26. עלות שעת טיפוח בחינוך היסודי היתה 3,160 ש"ח, ובחטיבת הביניים - 3,870 ש"ח (במחירי 1997).

תלמידי היישובים הערביים הנדונים כאן מהווים למעלה מ-80% מכלל התלמידים הערבים בישראל. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ילדים ערבים מהווים כ-31% מכלל הילדים העניים בישראל (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1996/97, לוחות 2 ו-18). לפיכך, ואם מדד הטיפוח אכן אמור לשקף מצב חברתי-כלכלי, ניתן היה לצפות כי חלקם של התלמידים הערבים בתקציב "שעות טיפוח" יהיה קרוב לכפול ממה שהוא כיום.

חלקן של עיירות הפיתוח נראה נמוך גם הוא, אך יש לזכור כי ביישובים אלה מתגורר רק חלק מאלה המוגדרים כזכאים לטיפוח; החלק הארי של האוכלוסייה היהודית שמעמדה החברתי-כלכלי נמוך מתגורר בערים הגדולות.