



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מרכז "אדבא" - מידע על השוויון והצדק החברתי בישראל

# על האי-שוויון בתקצוב החינוך היסודי

יעל פישביין

אפריל 2003

# מבוא

במהלך שני העשורים האחרונים נפערו סדקים עמוקים בתבנית האוניברסלית של מערכת החינוך הממלכתית בישראל. בעד סדקים אלה חדרו אל המערכת כספים פרטיים רבים, אם בצורת מימון הורים של תכניות לימוד מיוחדות ("החינוך האפור"), אם באמצעות תרומות של פרטים ושל תאגידים, ואם באמצעות שימושים מסחריים במבני בתי הספר ובמשאביהם.

כתוצאה מהתפתחויות אלה, תקציב בתי הספר היסודיים הציבוריים בישראל מבוסס היום על ארבעה מקורות עיקריים:

1. תקציב המדינה, המועבר לבתי הספר באמצעות משרד החינוך;

2. תקציב הרשות המקומית;

3. גביה מההורים;

4. הכנסות עצמיות.

ארבעה מקורות תקציביים אלה אינם עומדים במידה שווה לרשות כל בתי הספר בישראל, ואף אינם נתונים באותה מידה לפיקוח ציבורי. מבין ארבעת המקורות התקציביים, רק התקציב הממשלתי מבוסס, לפחות לכאורה, על קריטריונים אוניברסליים, הנתונים, לפחות בעיקרון, לפיקוח ציבורי.

באשר לתקציבי הרשויות המקומיות, מידת האוניברסליות כמו גם מידת הפיקוח הציבורי עליהם מוגבלות יותר. בעוד שתקציב המדינה, המשקף את מצבה הכלכלי של הארץ בכללותה, אמור לשמש למימון שירותים שהמדינה מספקת לכלל תושביה, הרי שתקציב הרשות המקומית משקף את מידת עושרה של הרשות הבודדת, והוא משרת אך ורק את תושביה.

ואילו בשני המקורות האחרונים, מדובר בכספים שלא חל עליהם כל קריטריון אוניברסלי ואין עליהם פיקוח ציבורי -- על אף שהם משמשים למימון בתי ספר ממלכתיים שעליהם חלים חוקי החינוך וכללי הפיקוח הציבורי. כספי הגביה מן ההורים וההכנסות העצמיות משקפים את מידת העושר של הורי בית הספר הבודד ואת הפוטנציאל העסקי של בית הספר הבודד, והם משרתים אך ורק את תלמידי אותו בית ספר; זאת, כאמור, למרות שרוב בתי הספר בישראל הם בתי ספר ממלכתיים, האמורים, מכוח חוק חינוך ממלכתי, להעניק לכל תלמידי ישראל שירותי חינוך מדינתי שווים.

כדי לעמוד על ממדי האי שוויון בתקצוב בתי הספר היסודיים, ערכנו בפברואר 2003 בדיקת גישוש ראשונית ומצומצמת של המקורות התקציביים של בתי ספר יסודיים. בחרנו בחמישה בתי ספר המנוהלים בניהול עצמי, שניים מהם בעיר בדרום הארץ ושלושה בעיר במרכז הארץ; ובשתי חטיבות ביניים במרכז הארץ. מבין שני בתי הספר בעיר הדרומית, אחד נמצא באזור מבוסס והשני באזור לא מבוסס. מבין שלושת בתי הספר במרכז הארץ, האחד נמצא באזור מבוסס, השני באזור לא מבוסס והשלישי באזור "בינוני".

בתי הספר שנבחרו בהתייעצות עם נציגי הסתדרות המורים ומערך הפיקוח של משרד החינוך. הבדיקה נערכה בשיתוף עם מערכת "הד החינוך".

הבחירה בבתי ספר בניהול עצמי נעשתה בעקבות הכוונה להחיל את השיטה על כל בתי הספר היסודיים בארץ. בשיטת הניהול העצמי, תקצוב בתי הספר נעשה לפי מספר התלמידים בכיתה (בעוד שבבתי ספר רגילים, התקצוב הוא לכיתה)  $\frac{1}{2}$ ; ועוד, בתי הספר מקבלים אישור לעשות שימוש בנכסיהם למטרות רווח. ראינו לנכון לבדוק באיזו מידה תורם מודל זה להגברת האי שוויון בין בתי הספר -- רגע לפני שהמודל מוחל על כל בתי הספר הממלכתיים בישראל.

במקביל, בדקנו את התקצוב של שתי חטיבות ביניים, שתיהן בעיר במרכז הארץ - האחת באזור מבוסס והשניה באזור לא מבוסס.

מנהלי בתי הספר מילאו שאלונים ורואיינו על ידי המחברת.

## עיקרי הממצאים

\* התקצוב הממשלתי של בתי הספר היסודיים בחינוך הממלכתי הנמצאים בניהול עצמי, מבוסס על מכפלה של תקן שעות לתלמיד<sup>2</sup> במספר התלמידים לכיתה. שיטה זו היא מקור לאי שוויון, כיוון שהיא מפלה לרעה בתי ספר קטנים ובינוניים, שבהם מספר התלמידים בכל כיתה הוא קטן. בתי ספר שכאלה מצויים, בין השאר, בשכונות עירוניות חלשות ובעיירות פיתוח.

\* התקצוב העירוני של בתי הספר, כיוון שהוא משקף את מידת העושר של הרשות המקומית, מהווה מקור נוסף לאי-שוויון, כיוון שרשויות מקומיות מבוססות מסוגלות להעניק לבתי הספר שבתחומיהן תוספת שעות הוראה, בעוד שרשויות מקומיות מעוטות משאבים אינן יכולות לעשות זאת.

\* הגבייה מן ההורים מהווה מקור שלישי לאי שוויון בין בתי ספר. על אף שמשרד החינוך מפרסם הנחיות, המגבילות את הסכומים שמותר לגבות מההורים, יש פערים גדולים בין בתי הספר בהכנסות מכספי הורים.

\* הכנסות עצמיות מהוות מקור רביעי לאי שוויון בין בתי ספר. בתי ספר באזורים מבוססים משתמשים במבניהם ובשירותיהם כדי להגדיל את הכנסותיהם, בשעה שבאזורים לא מבוססים אפשרות זאת כמעט שאינה קיימת, בגלל היעדר ביקוש.

שני הלוחות שבעמוד הבא ממחישים את ממדי האי שוויון. הלוח הראשון מציג את מספר שעות הלימוד לתלמיד בכל אחד מחמשת בתי הספר שבדקנו. כפי שניתן לראות, שיטת המימון על ידי משרד החינוך מיטיבה עם בתי הספר בשכונות הלא מבוססות, בשני היישובים כאחד. אלא שביישוב במרכז הארץ הרשות המקומית מסוגלת לתת תוספת של שעות הוראה -- והדבר מטה את הכף לטובת בית הספר בשכונה הלא מבוססת שם. תוספת זו גם מיטיבה עם בית הספר בשכונה המבוססת במרכז הארץ, יחסית למקבילו בדרום.

הלוח השני ממחיש את היתרון של בתי הספר המבוססים -- בשני היישובים כאחד -- בכל הנוגע להכנסות כספיות, בחישוב לתלמיד.

**לוח 1. הקצאה של שעות הוראה, ממשרד החינוך ומהרשות המקומית,  
בחישוב לתלמיד**

	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' ' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
משרד החינוך, תקן ממוצע לתלמיד	1.56 ש"ש	1.29 ש ש	1.30 ש ש	1.62 ש ש	1.30 ש ש
משרד החינוך, שעות סלים, ממוצע לתלמיד	0.41 ש ש	0.20 ש ש	0.25 ש ש	0.36 ש ש	0.14 ש ש
רשות מקומית, ממוצע שעות לתלמיד	0	0	0.29 ש ש	0.28 ש"ש	0.13 ש"ש
סה"כ ממוצע שעות לתלמיד	1.97 ש"ש	1.49 ש"ש	1.84 ש"ש	2.26 ש"ש	1.57 ש"ש

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.

**לוח 2. הכנסות כספיות של בתי ספר מן הרשות המקומית, מן ההורים ומשיווק מסחרי,  
בחישוב לתלמיד, בש"ח, במחירים שוטפים**

בית ספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
תקציב אחזקה עירוני	808	808	558	558	558
הכנסות מההורים	109	434	570	215	384
הכנסות עצמיות	0	73	284	3	300
סה"כ תקציב לתלמיד	917	1,315	1,412	776	1,242

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.

# תקצוב בתי הספר על ידי משרד החינוך

## שעות תקן

משרד החינוך מתקצב את בתי ספר היסודיים בישראל בשני ערוצים מרכזיים: תקצוב בסיסי של שעות הוראה -- "תקן בסיסי", ותוספות הניתנות באמצעות "סלים" למיניהם.

התקן הבסיסי בבתי ספר בניהול עצמי מחושב על בסיס של תקן לתלמיד, המוכפל במספר התלמידים בכיתה. התקן לתלמיד הוא אחיד לכל הארץ, ואינו מביא בחשבון את מיקום בית הספר או את המאפיינים החברתיים-כלכליים של תלמידיו.

התקן הבסיסי משתנה על פי מספר התלמידים בכיתה: החל ממספר של 21 תלמידים, מספר שעות התקן גדל ככל שגדל מספר התלמידים בכיתה, עד לתקרה של 40 תלמידים. התוספת לתלמיד גדלה בהיקף של 0.3 ש"ש למספר של 28 תלמידים ובהיקף של 0.75 ש"ש החל ממספר של 29 תלמידים.

### לוח 3. חישוב הקצאת שעות תקן בבתי ספר יסודיים בניהול עצמי דוגמאות נבחרות

מספר תלמידים בכיתה	כיתות א'-ג'	ד'-ט'
10 עד 19 תלמידים בכיתה	18 ש"ש	19 ש"ש
20	34	36
21	34.30	36.30
25	35.50	37.50
30	37.90	39.90
35	41.65	43.65
40	45.40	47.75

שיטת חישוב זו של התקן הבסיסי, לפי מספר התלמידים בכיתה, מפלה לרעה בתי ספר קטנים ובינוניים, שבהם מספר התלמידים בכיתות הוא קטן. בשתי הערים שנבדקו, אוכלוסיית בתי הספר בשכונות הלא מבוססות קטנה מזו של בתי הספר בשכונות המבוססות, וכתוצאה מכך קטן גם מספר שעות התקן שלהם.

האי-שוויון הגלום בשיטה זו של חישוב התקן הבסיסי הפך משמעותי עוד יותר עם פתיחת אזורי הרישום, תחילה בתל אביב ולאחר מכן ביישובים נוספים. פתיחת אזורי הרישום גרמה להקטנת האוכלוסייה של בתי הספר בשכונות הלא מבוססות, שאינם מסוגלים "למשוך" תלמידים שגרים מחוץ לשכונה, בעוד שתלמידיהם המצליחים בכך, עוזבים לבתי ספר בשכונות המבוססות.

יצוין כי בבית הספר ג', שהוא בית ספר קטן הנמצא בשכונה בינונית במרכז הארץ, התקן הבסיסי הוא גבוה יחסית, מכיוון שבכל שכבת גיל יש כיתה אחת בלבד.

הלוח שלהלן מדגים את האי שוויון בין בתי ספר עניים לבתי ספר מבוססים, שמקורו בשיטת חישוב שעות התקן לפי מספר התלמידים בכיתות:

#### לוח 4. הקצאה של שעות תקן בידי משרד החינוך

תקן ממוצע לתלמיד	תקן ממוצע לכיתה	חינוך מיוחד	ממוצע תלמידים בכיתה	מספר תלמידים	בית ספר
1.56 ש"ש	35.90 ש"ש	54 תלמידים בארבע כיתות	23	330	בית ספר א' -- שכונה לא מבוססת בדרום הארץ
1.29 ש"ש	42.65 ש"ש	30 תלמידים בחמש כיתות	35	550	בית ספר ב' -- שכונה מבוססת בדרום הארץ
1.30 ש"ש	38.90 ש"ש	10 תלמידים בכיתה אחת	30	250	בית ספר ג' -- שכונה בינונית במרכז הארץ
1.62 ש"ש	35.60 ש"ש	21 תלמידים בשתי כיתות	22	320	בית ספר ד' -- שכונה לא מבוססת במרכז הארץ
1.30 ש"ש	38.90 ש"ש	אין	30	400	בית ספר ה' -- שכונה מבוססת במרכז הארץ

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר. החישוב בטור 5 ובטור 6 הם של המחברת, על סמך הנתונים שנמסרו לה.

הלוח מעלה כי על אף העובדה שבבתי הספר הנמצאים בשכונות הלא מבוססות, תקן השעות הממוצע לתלמיד הוא גבוה יותר, הרי שעדיפות זו נעלמת משעה שמכפילים את תקן השעות במספר התלמידים בכיתה. ניתן לראות כי כיתה ממוצעת באזורים המבוססים נהנית ממספר שעות הוראה רב מזה של כיתה ממוצעת באזורים לא מבוססים; זאת, מפני שמספר התלמידים בשכונות הלא מבוססות הוא קטן, יחסית. התוצאה היא אפליה לרעה של בתי הספר בשכונות אלה.

יצוין שכדי לעודד בתי ספר לעבור לשיטת הניהול העצמי, הבטיח משרד החינוך כי תקן השעות לא יפחת מזה שהיה לפני המעבר לניהול עצמי. החלטה זו גרמה לכך שבבתי ספר בהם מספר התלמידים בכיתות גדול, מספר שעות ההוראה גדל, בעוד שבבתי ספר בהם מספר התלמידים קטן -- מספר שעות ההוראה נותר כשהיה.

#### "שעות סל"

ההקצבה המרכזית שמשרד החינוך מקציב לבתי ספר היא שעות תקן בסיסי. אולם המשרד נוהג להקצות גם שעות הוראה נוספות במסגרת של "שעות סל". "שעות הסל" הן שעות "צבועות" כלומר, הן מיועדות לקידום נושאים שמשרד החינוך מעוניין בהם, כגון חינוך לזהירות בדרכים, או לתגבור לימודי לאוכלוסיות מוגדרות כגון תלמידים עולים, תלמידים בעלי לקויות למידה, או תלמידים מתקשים. שעות הסל מאפשרות לבתי הספר להעניק שעות לימוד נוספות, "שעות רוחב", לפי הצורך.

ההקצאה של רוב שעות הסל מביאה בחשבון פערים חברתיים-כלכליים בין תלמידים שונים כמו גם את הצרכים הייחודיים של בתי הספר השונים.

לטענת מנהלי בתי הספר אותם פגשנו במסגרת סקר זה, רובן הגדול של "שעות הסל" מחולק על פי קריטריונים בלתי שקופים.

למשל: ההרכב החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר ד', הנמצא בשכונה לא מבוססת במרכז הארץ, אינו חזק מזה של בית הספר א', הנמצא בשכונה לא מבוססת בדרום הארץ -- אבל "סל הטיפוח" שלו יותר קטן. נראה כי מקור אחד להבדל זה הוא העובדה שבית ספר ד' משרת ילדי מהגרי עבודה ("עובדים זרים") (כרבע מתלמידי בית הספר) בעוד שבית ספר א' משרת עולים חדשים, הנהנים מ"סל שעות עולים", שהוא גדול יותר (שכן ילדי מהגרי עבודה אינם נהנים מסל שעות עולים).

### לוח 5. הקצאה של "שעות סל" מטעם משרד החינוך

בית ספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
סל טיפוח	66	44	11	56	אין
שעות עולים	28	18	אין	25	אין
זהירות בדרכים	2	2	אין	אין	2
חינוך ערכי	2	3	6	אין	אין
שעות שילוב	38	43	39	30	54
פעילות קהילתית	אין	אין	6	5	אין
סה"כ שעות סל לבי"ס	136	110	62	116	56
שעות סל לתלמיד	0.41	0.20	0.25	0.36	0.14

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר. החישוב של שעות סל לתלמיד נעשה על ידי חלוקת סך כל שעות הסל במספר התלמידים בכל בית ספר.

## תקצוב בידי הרשויות המקומיות

### א. תקציב אחזקה

הרשויות המקומיות מעניקות לבתי הספר היסודיים בניהול עצמי שבתחומן תקציב אחזקה, אותו הן מקבלות ממשרד החינוך. הבדיקה שלנו עולה כי יש רשויות שאינן מעבירות את מלוא התקציב לבתי הספר: בעוד הרשות המקומית בדרום הארץ מעבירה

את מלוא הסכום שהיא מקבלת ממשרד החינוך, הרשות המקומית במרכז הארץ מעבירה רק חלק מהסכום - ואת היתרה היא ומנהלת לפי שיקול דעתה.

תקציב האחזקה מבוסס אף הוא על תקן לתלמיד המוכפל במספר התלמידים. התקציב נועד לאחזקה כללית, חשמל, מים, חומרי ניקיון, חומרי עבודה, ספרים, ניקוי כיתות, טלפון, רכישת חומרים למעבדות ועוד. התקציב אינו מתחשב בגיל המבנים, בגודלו של בית הספר, במיקומו או בצרכים ייחודיים שלו.

שיטה זו של תקצוב אחיד פועלת לרעת בתי ספר שמספר תלמידיהם קטן. עלות החשמל למיזוג כיתה של 22 תלמידים אינה שונה מעלות המיזוג של כיתה עם 33 תלמידים - אבל התקציב של הכיתה הקטנה קטן בהרבה.

הלוח שלהלן מעלה כי בתי ספר שמספר תלמידיהם גדול, נהנים מתקציב אחזקה עירוני גדול יותר - בלא קשר לצורכיהם האמיתיים. יש לציין עוד כי שיטת תקצוב זו מפלה לרעה גם בתי ספר ישנים, שבהם עלות אחזקת המבנה יקרה יותר.

### לוח 6. הקצאה עירונית של תקציב אחזקה

בית ספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
תקציב אחזקה עירוני	808 ש"ח לתלמיד  330 תלמידים	808 ש"ח לתלמיד  550 תלמידים	558 ש"ח לתלמיד  250 תלמידים	558 ש"ח לתלמיד  320 תלמידים	558 ש"ח לתלמיד  400 תלמידים
סה"כ	266,640 ש"ח	444,400 ש"ח	139,500 ש"ח	178,560 ש"ח	223,200 ש"ח

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.

### ב. תוספת שעות הוראה

רשויות מקומיות המסוגלות לכך, מקצות לבתי הספר שבתחומיהן שעות הוראה, נוספות על אלה שמקצה משרד החינוך במסגרת מכסת שעות התקן ושעות הסל.

תוספת השעות הניתנת על ידי רשויות מבוססות מעמיקה את הפער בין בתי ספר ברשויות מבוססות ולא מבוססות.

הלוח שלהלן מעלה כי הקצאת תוספת השעות בידי הרשות המקומית במרכז הארץ אינה מתבצעת על פי קריטריונים אחידים: כפי שניתן לראות, בית ספר ד' בשכונה הבינונית מקבל תוספת שעות הוראה גדולה מזו שמקבל בית ספר ג' בשכונה הלא מבוססת.



## לוח 7. הקצאה עירונית של שעות הוראה נוספות

בית הספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
תוספת שעות עירוניות לבית ספר	אין	אין	73	90	51
תוספת שעות עירוניות לתלמיד	אין	אין	0.29	0.28	0.13

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר. החישוב לתלמיד נעשה על ידי המחברת, על סמך הנתונים שנמסרו לה.

## תשלומי הורים

מקור נוסף של אי שוויון בין בתי ספר הוא תשלומי ההורים. הורים נדרשים לשלם תשלומי חובה, הנקבעים בידי משרד החינוך, וכן תוספות שונות, שהידועה שבהן היא התוספת עבור תכניות לימודים נוספות (תל"ן).

תשלומי ההורים מבליטים את ההבדלים ברמת ההכנסה בין האוכלוסייה של שכונות ויישובים שונים, כמו גם את הבדלי ההכנסה בין הורים שונים בתוך אותו בית ספר.

ההבדלים ניכרים בראש ובראשונה בשיעורי הגביה מההורים. בבתי ספר באזורי מצוקה, אחוז הגביה מההורים נמוך ואחוז מקבלי הנחות הוא גבוה, כפי שעולה מהלוח הבא:

## לוח 8. שיעורי גבייה של תשלומי הורים

	אחוז גביה מההורים	אחוז מקבלי הנחות
בית ספר א' - שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בין שיעור של 50% לשיעור של 60%	בערך 40%
בית ספר ב' - שכונה מבוססת בדרום הארץ	בערך 90%	בערך 20%
בית ספר ג' - שכונה בינונית במרכז הארץ	בערך 90%	בערך 30%
בית ספר ד' - שכונה לא	בערך 60%	בערך 50%

מבוססת במרכז הארץ		
בית ספר ה' - שכונה מבוססת במרכז הארץ	בערך 98%	בערך 10%

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.

ביטוי שני של האי שוויון הוא גובה התשלומים הנגבים בפועל מההורים. הלוח שלהלן מדגים כי ככל שאוכלוסיית הורי התלמידים יותר מבוססת, כך גדלה יכולתו של בית הספר לגבות תשלומים מן ההורים.

## לוח 9. גובה התשלום הנדרש מן ההורים, גובה התשלום הנגבה בפועל

### וסך ההכנסות מתשלומי הורים בש"ח, במחירים שוטפים

בית ספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
גובה התשלום הנדרש, בממוצע	183 ש"ח לתלמיד	483 ש"ח לתלמיד	641 ש"ח לתלמיד	358 ש"ח לתלמיד	392 ש"ח לתלמיד
התשלום הנגבה בפועל, בממוצע	109 לתלמיד	434 ש"ח לתלמיד	570 ש"ח לתלמיד	215 ש"ח לתלמיד	384 ש"ח לתלמיד
סה"כ הכנסות מההורים	35,970 ש"ח	238,700 ש"ח	142,500 ש"ח	68,800 ש"ח	153,600 ש"ח

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.  
הערה: לפירוט התשלומים בכל בית ספר ר'נספח.

יוצא מהכלל הוא בית ספר ה' מהשכונה המבוססת במרכז הארץ. בית ספר זה נהנה מהכנסות עצמיות רבות (ר' להלן), המאפשרות לו לגבות פחות כסף מההורים. הנהלת בית הספר מסרה שהפחתת התשלומים מסייעת ליצוא אווירה נוחה של שיתוף פעולה עם ההורים. לעומת זה, בבית הספר ד', מהשכונה הלא מבוססת במרכז הארץ, נמסר לנו כי תשלומי ההורים הם אחד ממוקדי הסכסוכים הקשים בין ההורים לבין בית הספר.

**טיולים:** בשני בתי הספר בשכונות הלא מבוססות נמסר לנו כי טיולי בית ספר הופסקו לחלוטין, בעיקר בגלל המצב הכלכלי, אך גם בגלל המצב הביטחוני. הגביה עבור טיולים נערכת בסמוך למועד עריכתם והיציאה לטיול מותנית בכך שרוב ההורים ישלמו; אם הגביה אינה מכסה את עלות הטיול, מוחזר הכסף להורים ששילמו.

**סל תרבות:** בתי ספר בשכונות מבוססות נבדלים ממקביליהם בשאר השכונות בכך שמורים והורים יכולים ליזום יציאה כיתתית לאירועים מחוץ לבית הספר, או הזמנת אמנים ומרצים לבית הספר. עבור יוזמות אלה, נערכת גביה "נקודתית" מההורים.

**השאלת ספרי לימוד:** בשני בתי הספר בדרום הארץ נהוגה השאלה של ספרי לימוד. בבית הספר שבשכונה הלא מבוססת, התשלום הנדרש מן ההורים הוא 260 ש"ח בכיתות א'-ג' ועוד 250 ש"ח בכיתות ד'-ו'. הורים שאינם יכולים לשלם לא משתתפים בפרוייקט. ילדים שמגיעים לבית הספר ללא ספרים -- בית הספר מחפש עבורם מלגות. בבית הספר המבוסס בדרום הארץ, רוב ההורים משלמים עבור הפרוייקט; בערך 5% נעזרים במלגות לצורך מימון רכישת הספרים.

באשר למרכז הארץ, בבתי הספר שבשכונות המבוססות והבינוניות אין פרוייקט השאלת ספרים. בבית הספר שבשכונה הלא מבוססת, לא מקיימים את הפרוייקט בגלל הקושי לגבות כסף מההורים. ילדים שמגיעים לבית הספר ללא ספרי לימוד - מקבלים מלגות.

## חוגים ותל"ן (תכניות לימוד נוספות)

בבתי הספר שבשכונות הלא מבוססות אין תל"ן ואין חוגים ופעילויות חברתיות מעבר לשעות הלימודים. הסיבה העיקרית לכך היא חוסר יכולת לגבות מההורים את הכסף הדרוש למימון התל"ן/או החוגים. סיבה נוספת היא חוסר יכולת לממן שמירה בשעות אחר הצהריים. בתי הספר בשכונות הלא מבוססות משתדלים להעניק מענה חלקי באמצעות חוגים שניתנים על ידי צוות ההוראה של בית הספר, על חשבון משאבי השעות הקיימים וללא עזרת מומחים מבחוץ, במהלך שעות הפעילות של בתי הספר.

בשני בתי ספר שבשכונות המבוססות, לעומת זאת, מתקיימים חוגים רבים ושונים: חוגי מצוינות (שיעורי עזר במקצועות עברית, אנגלית, שניתנות אחרי שעות הלימודים); מתמטיקה למצטיינים; אנגלית למצטיינים; מחול; מקהלה; אמנות; שחמט; משכיני שלום; כדורגל; כדורסל; פרחי משפט; טכנולוגיה ומדעים.

בתי ספר בשכונות המבוססות מפעילים גם הם, כמו בתי הספר בשכונות הלא מבוססות, חוגים בעזרת מורי הצוות הקבוע של בית הספר, אלא שחוגים אלה נערכים בקבוצות קטנות, תוך תגבור מורי הצוות הקבוע במומחים מבחוץ בנושאים כגון: כלי הקשה, דרמה, לימודי משפט, מוסיקה, תיאטרון וכד'. מימון החוגים הוא על חשבון ההורים.

בית הספר בשכונה הבינונית במרכז הארץ משכיר חדרים למפעילי חוגים בתשלום. הורים מבוססים שיכולים לשלם, שולחים את ילדיהם לחוגים אלה. הורים פחות מבוססים מסתפקים בביקור ילדיהם במועדונית המופעלת בבית הספר באמצעות אגף שח"ר.

יש לציין באופן מיוחד שדווקא בבית הספר ה', שהוא המבוסס מבין חמשת בתי הספר שלנו, החוגים ממומנים על חשבון בית הספר, (הודות להכנסות עצמיות גבוהות; ר' להלן), כך שגם בנושא זה נמנעים חיכוכים עם ההורים.

בתי ספר מבוססים גם עושים שימוש בשירותים קהילתיים כגון לימודי סביבה בחוות חקלאיות. לא מצאנו הסתייעות בשירותים מסוג זה בבתי הספר בשכונות הלא מבוססות.

## הכנסות עצמיות

בתי ספר בניהול עצמי מורשים להשתמש במבני בית הספר ובשירותיהם על מנת להגדיל את הכנסותיהם. בתי ספר שנמצאים באזורים בעלי מעמד חברתי כלכלי בינוני ומבוסס, משכירים חדרים ומתקני ספורט, מקיימים מועדוניות אחר-צהריים בתשלום וכן קייטנות בקיץ. בתי ספר באזורים לא מבוססים אינם מסוגלים להפוך למקור רווח, בגלל שאין דורש למתקניהם או לשירותיהם.

השכרת מתקני בית הספר מהווה מוקד נוסף של אי-שוויון בין בתי ספר. מדובר באי שוויון צורם במיוחד על רקע העובדה שמבנה בית הספר והשירותים המצויים בו שייכים לציבור הישראלי כולו - בעוד שהרווחים המופקים ממנו משמשים לתועלתם הפרטית והקבוצתית של התלמידים הלומדים בו, שהם, כאמור, ברוב המקרים תלמידים מהמעמד המבוסס. האי שוויון בולט עוד לאור העובדה שמדובר במדיניות גלויה ומפורשת של משרד החינוך.

להלן פירוט ההכנסות העצמיות:

**לוח 10. הכנסות עצמיות של בתי ספר, לפי מקור ההכנסה**  
בש"ח, במחירים שוטפים

בית הספר	בית ספר א' שכונה לא מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ב' שכונה מבוססת בדרום הארץ	בית ספר ג' שכונה בינונית במרכז הארץ	בית ספר ד' שכונה לא מבוססת במרכז הארץ	בית ספר ה' שכונה מבוססת במרכז הארץ
השכרת חדרים ומתקנים	אין	16,000 ש"ח לשנה	36,000 ש"ח לשנה	1000 ש"ח לשנה	4,000 ש"ח לשנה
השכרת מתקני ספורט	אין	24,000 ש"ח לשנה	אין	אין	84,000 ש"ח בשנה
מועדונית בתשלום	אין	אין	35,000 ש"ח לשנה	אין	44,000 ש"ח לשנה
סה"כ	0	40,000 ש"ח לשנה	71,000 ש"ח לשנה	1000 ש"ח לשנה	132,000 ש"ח לשנה
הכנסה ממוצעת לתלמיד	0	73 ש"ח לשנה	284 ש"ח לשנה	3 ש"ח לשנה	300 ש"ח לשנה

מקור: נתונים שנמסרו על ידי מנהלי בתי הספר.

## חטיבות ביניים

במסגרת הבדיקה הנוכחית הושאו תשלומי הורים והכנסות עצמיות בשתי חטיבות ביניים עירוניות במרכז הארץ, האחת בשכונה מבוססת במרכז הארץ והשניה בשכונה לא מבוססת במרכז הארץ. גם כאן נמצאו פערים גדולים ביותר.

### חטיבת ביניים א'

חטיבה עירונית מבוססת באזור המרכז, עם 1,055 תלמידים/ות. כרבע מהתלמידים באים משכונות חלשות.

**לוח 11. תשלומי הורים**  
בש"ח, במחירים שוטפים

ט'	ח'	ז'	כיתה
633	663	663	תשלומי הורים
1,219	955	860	סל תרבות
1,852	1,618	1,523	סה"כ

מקור: נתונים שנמסרו על ידי הנהלת בית הספר.

שיעור הגביה: 87% ;  
שיעור מקבלי הנחות: בערך 25% ;  
הכנסה עצמית מהשכרת חדרים: 1,500,000 ש"ח ;  
הכנסה עצמית מתרומות: 120,000 ש"ח.

### חטיבה ב'

חטיבה עירונית בשכונה לא מבוססת במרכז הארץ, עם 350 תלמידים/ות.

תשלומי הורים: 800 ש"ח מכל תלמיד בכיתות ז'-י"א. התשלומים אינם כוללים טיול שנתי ;  
שיעור הגביה: 50% ;  
הכנסה עצמית מהשכרת חדרים: 3,600 ש"ח ;  
הכנסה עצמית תרומות: אין.

## המלצות דו"ח ועדת שושני

באוגוסט 2002 הודיעה שרת החינוך לימור לבנת על אימוץ המלצות דו"ח ועדת שושני לשינוי שיטת התקצוב של בתי הספר היסודיים במדינת ישראל. הדו"ח מציע להחיל על כל המערכת שיטת תקצוב אחידה - "תקן דיפרנציאלי לתלמיד" - שתבסס על הנתונים הבאים: השכלת האב, מספר האחים, ארץ העלייה, מועד העלייה של ההורים, ריחוק גיאוגרפי ממרכז הארץ, מגורי התלמיד בישוב בעדיפות לאומית וקו עימות.

ועדת שושני המליצה לבטל את "שעות הסל" למיניהן. כפי שהראינו במסמך זה, "שעות הסל" מהוות גורם מאזן בתקצוב של בתי ספר בניהול עצמי. השיטה המוצעת על ידי ועדת שושני מניחה כי "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" יפצה את בתי הספר בשכונות וביישובים הלא מבוססים על חולשתם. אלא ש"התקן הדיפרנציאלי לתלמיד" המוצע על ידי הוועדה אינו מביא בחשבון את המרכיב החשוב ביותר של כל מדד חברתי-כלכלי - הכנסת ההורים; זאת, בניגוד למדד הטיפוח המשמש כיום את משרד החינוך. כיוון שכך, נראה כי אין בשיטה המוצעת על ידי ועדת שושני כדי לפצות את בתי הספר באזורים הלא מבוססים על אובדן "שעות הסל".

השיטה המוצעת על ידי ועדת שושני גם לא תוכל להתמודד עם הפערים העמוקים הקיימים בין בתי ספר בכל הנוגע למשאבים שאינם מוקצים על ידי משרד החינוך: תשלומי הורים, תוספות מטעם הרשות המקומית והכנסות עצמיות. תשלומי ההורים הופכים להיות מרכיב מרכזי בהעשרת שירותי החינוך הניתנים כיום בבתי הספר.

כמו כן, מתעלמת שיטת התקצוב המוצעת על ידי ועדת שושני מהבדלים בין בתי ספר

שמקורם בגודל הכיתות. תקן דיפרנציאלי לתלמיד, שאינו מתחשב בגודל הכיתה, הוא מוקד לאי-שוויון בתקצוב בתי ספר בינוניים וקטנים, המצויים לרוב בשכונות לא מבוססות ובעיירות פיתוח.

המלצות ועדת שושני יפגעו במיוחד, ככל הנראה, בבתי הספר ביישובים הערביים. הוצאת מרכיב הכנסת ההורים נוטלת מבתי הספר הערביים את האפשרות העיקרית שלהם לזכות בתקצוב מתקן, לנוכח העובדה שרמת ההכנסות הממוצעת ביישובים הערביים היא הנמוכה בישראל, בעוד שרמת העוני בהם היא הגבוהה בישראל.

## סיכום והמלצות

הנתונים שהעלה סקר זה הם מדאיגים ביותר. הסקר, על אף שהוא מקיף מספר קטן של בתי ספר, ואינו כולל מגזרים רחבים ביותר, כדוגמת בתי הספר הערביים<sup>2</sup>, מעלה כי מערכת החינוך הממלכתית בישראל מתאפיינת כיום באי שוויון גדול במישור הכספי, הנובע הן ממדיניות תקצוב מפלה של משרד החינוך, הן מההסתמכות הגוברת של בתי ספר על תשלומי הורים, והן מהאי שוויון במשאבים השורר בין רשויות מקומיות שונות.

משרד החינוך וממשלת ישראל פועלים עדיין על בסיס הנחות שאבד עליהן הכלח. לא זו בלבד שהן אינן נערכות כלל לצמצום הפערים הכספיים במערכת, אלא שהן מקצעות בלא הרף בתקציבי החינוך, ובכך מונעות למעשה כל אפשרות של התמודדות ממשית עם פערים אלה, ההולכים וגדלים (רי שלמה סבירסקי, *הגידול בהוצאות של משקי בית על שירותי חינוך: 1986/7 עד 2001*; מרכז אדוה, דצמבר 2002).

על מנת למנוע את הרחבה נוספת של הפערים הקיימים, מן הראוי שממשלת ישראל תנקוט בצעדים הבאים:

א. הקמת קרן לאומית אליה יוזרמו ההכנסות העצמיות של בתי הספר המסוגלים להפיק רווחים מן המבנה והשירותים, וחלוקה של הכנסות אלה בין כלל בתי הספר בישראל.

ב. הענקת מענקי איזון לרשויות המקומיות, שייועדו באופן בלעדי לתקצוב נוסף של בתי הספר, וזאת על פי קריטריונים אחידים שיקבעו במשותף על ידי משרד החינוך ומשרד הפנים. מענקים אלה יהיו נתונים לפיקוח של ועדה ציבורית, שבה ישבו, בין השאר, נציגי ציבור ונציגי הורים.

ג. הקמת מנגנון פיצוי לבתי ספר בשכונות לא מבוססות, כנגד תשלומי ההורים הנגבים בבתי ספר מבוססים. זאת, על פי קריטריונים אחידים שיקבעו במשותף על ידי משרד החינוך ועל ידי נציגי ההורים, ויהיו נתונים לפיקוח של ועדה ציבורית. במקביל, על משרד החינוך לקבוע קריטריונים אחידים להשתתפות כספית של הורים, תוך קביעת תקרה לתשלומים אלה ותוך קביעה כי בית ספר העובר על תקרה זו יקבל סכום מוקטן של שעות תקן, לפי גודל החריגה.

# נספח: תשלומי הורים הנדרשים בכל אחד מבתי הספר

בית ספר א' -- שכונת לא מבוססת בדרום הארץ  
ש"ח, במחירים שוטפים

כיתה	א	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
ארגון הורים ארצי	3	3	3	3	3	3
סל תרבות	78	78	78	78	100	100
מסיבות ואירועים	30	30	30	30	30	30
העשרת ספריית בי"ס, עיתונים ועלונים, הפסקה פעילה, מרכז מדעים	65	65	65	65	65	65
סה"כ	176	176	176	176	198	198
טיולים	100	100	100	100	100	340
סה"כ	276	276	276	276	276	538

מקור: נתונים שנמסרו על ידי הנהלת בית הספר.

בית ספר ב' - שכונה מבוססת בדרום הארץ  
בש"ח, במחירים שוטפים

כיתה	א	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
עיתון בית ספר ועיתונים לכיתות	25	25	25	25	25	25
ארגון הורים ארצי	3	3	3	3	3	3
סל תרבות	100	100	100	100	100	100
טיולים	255	214	229	283	274	394
בעלי חיים לצידוד לפינת החי	10	10	10	10	10	10
העשרת ספריית בית ספר	20	20	20	20	20	20

חומרים ותחומי עניין	50	50	50	50	50	50
סה"כ	463	422	437	491	482	602
השאלת ספרי לימוד	250	250	250	230	230	230
סה"כ	713	672	687	721	712	832

מקור: נתונים שנמסרו על ידי הנהלת בית הספר.

**בית ספר ג' - שכונה בינונית במרכז הארץ**  
בש"ח, במחירים שוטפים

פירוט	חטיבה צעירה	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
ספריה	30	40	40	40	40	40
טיולים	141	141	141	141	141	141
סל תרבות	95	100	100	100	100	100
תעודה ועיתון	50	50	50	50	50	50
מסיבות וחגיגות	30	30	30	30	30	30
מחשבים	100	100	100	100	100	100
חומרים מתכלים	80	100	100	100	100	100
ימים מרוכזים לחטיבה צעירה	35					
יזמות חינוכיות	80	80	80	80	80	80
סה"כ	641	641	641	641	641	641

מקור: נתונים שנמסרו על ידי הנהלת בית הספר.



**בית ספר ד' - שכונת מצוקה עירונית במרכז הארץ**  
 בש"ח, במחירים שוטפים

כיתה	גן-ג'	ד'-ו'
סל תרבות	100	100
הסעות למופעים	30	30
חומרי אומנות וחומרי למידה מתכלים	60	50
ספרי עיון	25	25
מחשבים ואינטרנט	60	80
עתון	10	10
תעודות	10	10
אירועים קהילתיים, מסיבות	30	30
הפסקות פעילות	---	25
סה"כ	340	375

מקור: נתונים שנמסרו על ידי הנהלת בית הספר.

**בית ספר ה' - שכונה מבוססת במרכז הארץ**  
 בש"ח, במחירים שוטפים

כיתה	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
סל תרבות	100	100	100	100	100	100
מסיבות	30	30	30	30	30	30
צרכי כיתה	100	100	100	100	100	100
ערבי שכבה, מסיבת סיום ו'	60	60	60	60	60	165
טיול	65	75	65	100	100	90
סה"כ	365	365	355	390	390	485

{הערות}

<sup>1</sup> ועדת שושני (ר' להלן) ממליצה להנהיג תקן דיפרנציאלי לתלמיד.

<sup>2</sup> שעות תקן הן אמצעי התקצוב המשמש את משרד החינוך לצורך מימון ההוראה: הן כוללות שעות הוראה, חינוך וניהול.

<sup>3</sup> פניות חוזרות ונשנות שלנו למנהלי בתי ספר ביישובים ערביים נענו בשלילה, לצערנו.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 ,Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

**e-mail:** [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net)