



הפרויקט נכתב בעקבות חשיפת חולשתם של הממשלה ושל השירותים הציבוריים במהלך המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר.

פרויקט
היום
שאחרי

הנחיה: יוני בן בשט
עורך ראשי: עמית בן-צור
עריכה: דפנה לב
עיצוב: עדי רמות

מבט על מערכת החינוך - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה

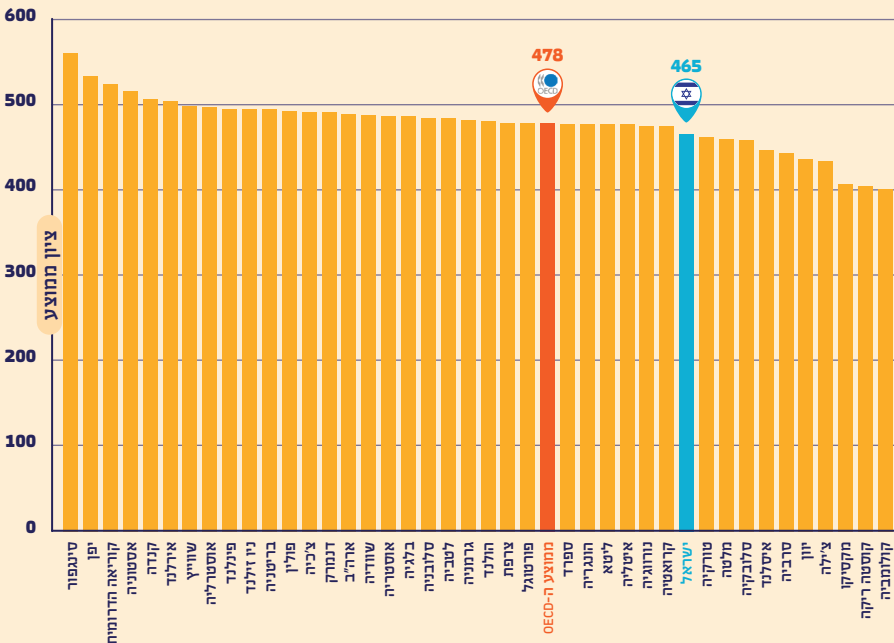
ד"ר אייל בר חיים
דצמבר 2023

מערכת החינוך הישראלית היא אוניברסלית, כלומר, היא משרתת את כלל ילדי ישראל מתוקף חוק. בשל כך, זו היא אחת המערכות הציבוריות בעלות התקציב הגדול ביותר. עם זאת, ולמרות תוספת תקציב משמעותית שניתנה לה לאורך העשור האחרון (בעיקר כתוצאה מהסכמים קיבוציים דוגמת "אופק חדש" ו"עוז לתמורה"), היא עדיין סובלת מתת-תקצוב עמוק, המתבטא בהוצאה ציבורית נמוכה לתלמיד, בהיעדר מסגרות חינוכיות לגיל הרך (בני 0 עד 3), ובעיקר באי-שוויון גבוה במימון ובתוצאות. השלכותיו של תת-התקצוב מתבטאות בצורה ברורה ביותר בהישגי התלמידים בהשוואה להישגיהם של תלמידים במדינות ה-OECD. בנייר זה אנו מתמקדים בשני היבטים של תת-התקצוב: הפער בין ישראל למדינות ה-OECD בהוצאה הציבורית לתלמיד והמחסור במסגרות חינוכיות לגיל הרך (בני 0-3).

השלכות תת-התקצוב על הישגי התלמידים

ציוני תלמידי ישראל במבחני פיזה הבינלאומיים (קריאה, מדעים ומתמטיקה), הנערכים על ידי מנהל החינוך של ה-OECD, נמוכים יחסית למוצע מדינות ה-OECD וממקמים אותה בתחתית הדירוג.

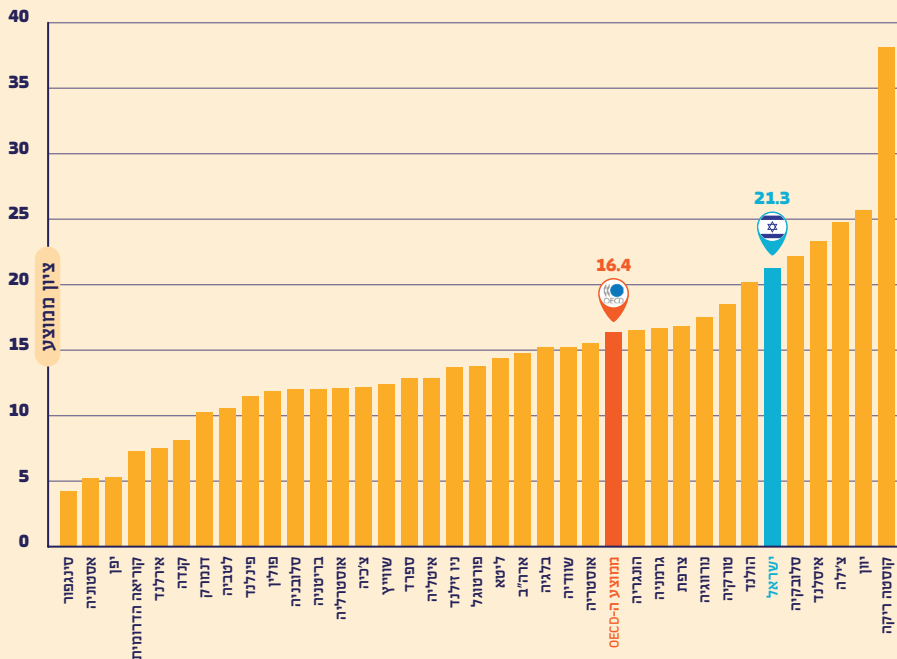
איור 1: הציונים הממוצעים* במבחני פיזה 2022 בקריאה, מתמטיקה ומדעים, לפי מדינה



* טווח ציוני פיזה נע בין 0 ל-900. מקור הנתונים: נתוני פיזה 2022 (OECD, 2023c); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

בנוסף, אחוז התלמידים בישראל עם יכולות חלשות במיוחד בקריאה, מדעים ומתמטיקה הוא גבוה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD (איור 2). בשנת 2022, לפני משבר הקורונה, ל-21.3% מהתלמידים בני ה-15 היו חוסרים מהותיים ביכולת הקריאה, שלא אפשרו להם להתמודד עם טקסטים בסיסיים, כמו גם חוסר יכולת להתמודד עם בעיות מתמטיות שאינן תרגילי חשבון מפורשים.

איור 2: אחוז התלמידים בני ה-15, החלשים (רמה 2 ומטה*) בקריאה, מתמטיקה ומדעים במבחני פיזה 2022, לפי מדינה

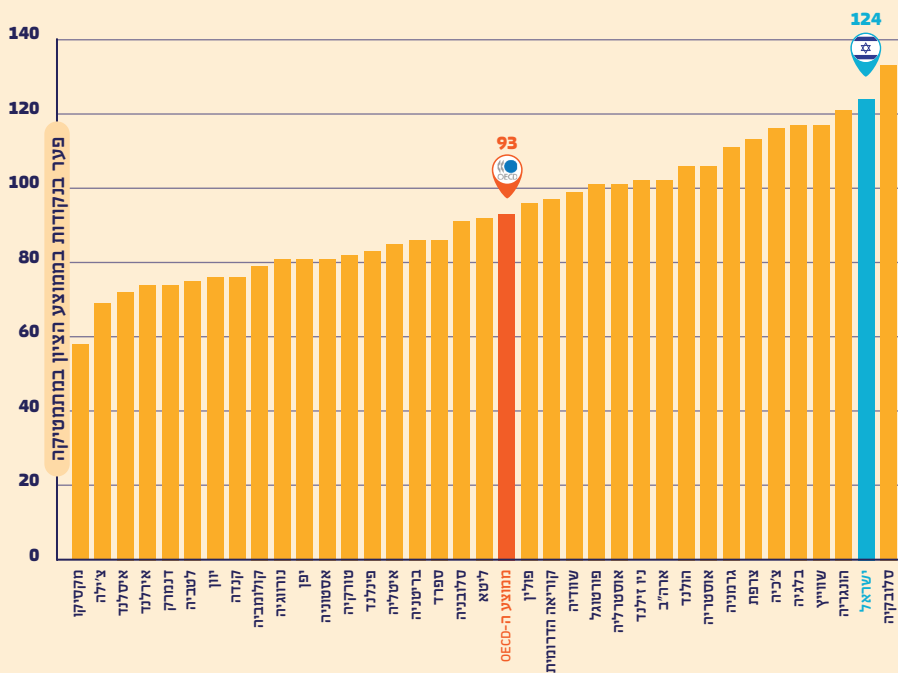


* רמה 2 ומטה במבחן הקריאה היא רמה שאינה מאפשרת התמודדות עם טקסט ארוך יותר מבינוני (באורך שתי פסקאות) וזיהוי מידע כאשר אינו מפורש. רמה 2 במתמטיקה ובמדעים היא רמה המצביעה על חוסר יכולת לפתור בעיות החורגות מעבר לתרגיל מפורש המופיע בבעיה.

מקור הנתונים: נתוני פיזה 2022 (OECD, 2023c); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

ולבסוף, בישראל, הפערים במתמטיקה בין תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה למעמד חברתי-כלכלי נמוך הם קיצוניים בהשוואה לרובן המוחלט של מדינות ה-OECD.

איור 3: הפער בין הרבעון הכלכלי-חברתי* העליון לרבעון הכלכלי-חברתי התחתון במוצע ציוני מבחן פיזה במתמטיקה** לפי מדינה, 2022



* הרבעון העליון והתחתון במדינה במודד החברתי-כלכלי (ESCS) המחושב בעזרת הסקר הנלווה למבחן פיזה (OECD, 2023c).

** השימוש בציוני פיזה במתמטיקה בלבד נובע מזמינות נתונים.

מקור הנתונים: נתוני פיזה 2022 (OECD, 2023c); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

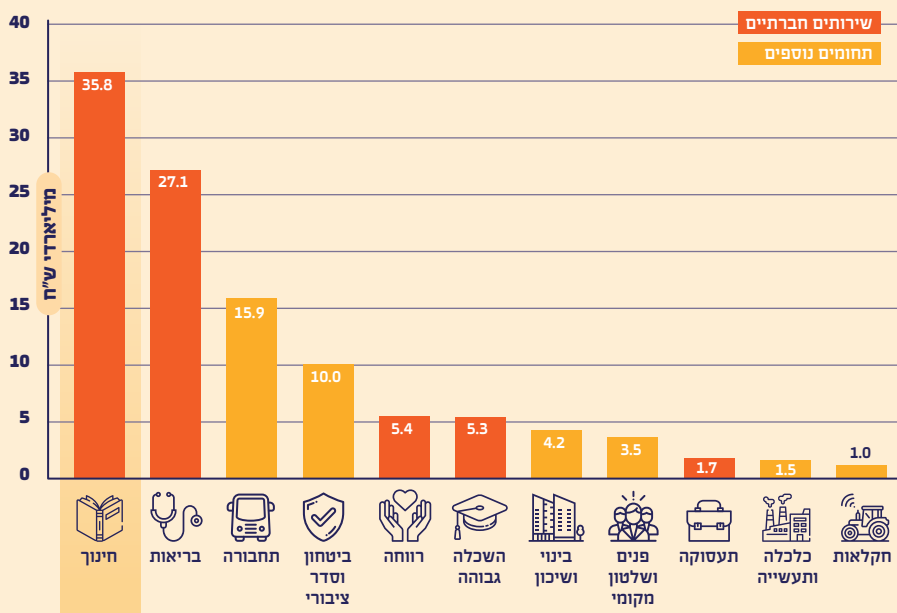
הגורמים המרכזיים לבעיות במערכת החינוך

חוסר השביעות ממערכת החינוך הוא רחב ומתפרש לנושאים רבים, ביניהם מחסור בכוח אדם, איכות המורים, אי-שוויון בהישגים בין ילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך לילדים מרקע גבוה, ביקורת על רמת התכנים הנלמדים והתאמתם למציאות החיים ולשוק העבודה הנוכחיים, מיקור חוץ של מנגנוני התכנון (לדוגמה, אגף המחקר והפיתוח) והבקרה (לדוגמה, ניהול בחינות הבגרות) ועוד. בחלק הראשון של נייר זה הראינו את השלכות תת-התקצוב על הישגי התלמידים. בחלק זה נתמקד בשני היבטים של תת-התקצוב: הפער בין ישראל למדינות ה-OECD בהוצאה הציבורית לתלמיד והמחסור במסגרות חינוכיות לגיל הרך (בני 0-3).

א. הפער בין ישראל למדינות ה-OECD בהוצאה הציבורית לתלמיד

בעשורים האחרונים עלתה ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל (הוצאה ציבורית ופרטית יחד) בשיעורים ניכרים, גם בהתחשב בגידול באוכלוסייה ובצמיחה. גידול זה משתקף, בין היתר, בצמצום מספר הילדים בכיתה ובעליית שכר המורים (בלס, 2022). אולם, מהניתוח שערכנו, המבוסס על בדיקת הפער בהוצאות האזרחיות בין ישראל למוצע מדינות ה-OECD, עולה, כי על מנת לסגור פער זה נדרשת למערכת החינוך תוספת של כ-36 מיליארד ש"ח.

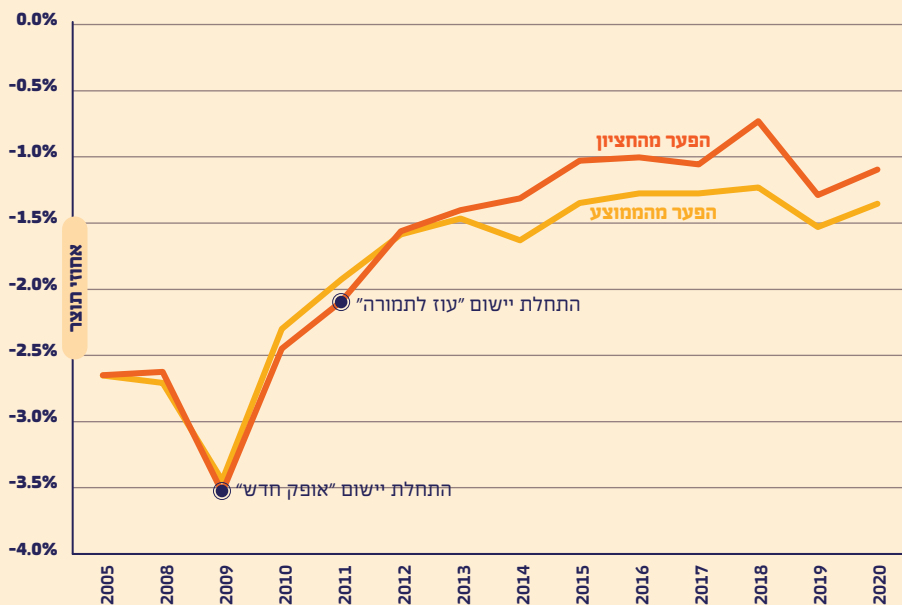
איור 4: תוספות התקציב הנדרשות בכל תחום כדי לסגור את הפער מול ממוצע ה-OECD



מקור הנתונים: נתוני הפער מה-OECD מבוססים על סדרות בנק ישראל להוצאה האזרחית לשנת 2022 (ד"ח בנק ישראל 2022), ואילו סעיפי התקציב לקוחים מתוך **חוק התקציב לשנת הכספים 2023**, התשפ"ג, רשומות המדינה; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב. להרחבה ראו פרויקט היום שאחרי: מבט מאקרו כלכלי - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה.

האוכלוסייה בישראל מתאפיינת בשיעור גבוה של צעירים (בני 5-19) בהשוואה למוצע במדינות ה-OECD. לכן, בהשוואה בינלאומית, חשוב לבחון את ההוצאה הציבורית לתלמיד על חינוך, לצד ההוצאה הציבורית הכוללת על חינוך (איור 5). לאחר צמצום הפער בצורה ניכרת בתחילת העשור הקודם עקב רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", הפער התייצב ועמד, נכון לשנת 2020, על כ-19 מיליארד ש"ח בהשוואה למוצע ועל כ-16 מיליארד ש"ח בהשוואה לחציון.

איור 5: הפער בין ההוצאה הציבורית לתלמיד בישראל בהשוואה לחציין ולמוצע מדינות OECD, אחוזי תוצר, 2005–2020



מקור הנתונים: OECD, 2023a, 2023b; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

מה צריך לעשות?

להגדיל את ההוצאה הציבורית על חינוך בכ-19 מיליארד ש"ח בצורה הדרגתית, בתוכנית רב-שנתית, וכך לצמצם את הפער מול מדינות ה-OECD.¹

ב. מחסור במסגרות חינוכיות לגיל הרך

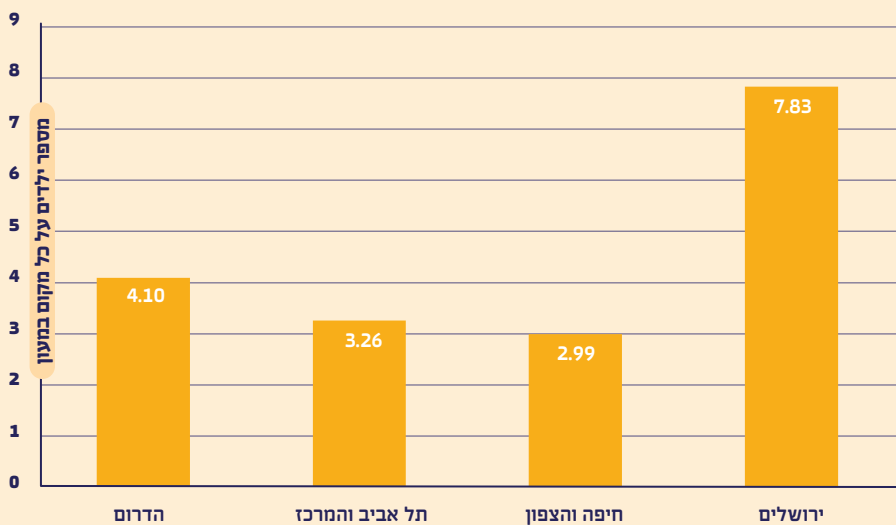
מאז הסדרתו תחת פיקוח (מבחינת בטיחות וכוח אדם, אבל ללא פיקוח פדגוגי) ב-1965, החינוך לגיל הרך (בני 0 עד 3) היה בסמכות משרדי העבודה והרווחה, מתוך תפיסה כי עיקר חשיבותו במתן מענה לאימהות עובדות. בשנים האחרונות החל תהליך של העברת הפיקוח למשרד החינוך, תהליך שאמור היה להסתיים השנה. שינוי זה מוצא את החינוך לגיל הרך בנקודה בעייתית: מדובר במערכת מפוצלת, הכוללת מעונות יום מסובסדים ומפוקחים ("מעונות

¹ חשוב לציין, כי בחלק ניכר ממדינות ה-OECD, רכיב משמעותי בהוצאה הציבורית לתלמיד הוא חינוך מקצועי, שעלותו גבוהה והתאמתו למשק הישראלי מוטלת בספק. עם זאת, ולמרות היתרונות החברתיים בהיעדר חינוך מקצועי רחב, יש צורך בתוספת התקציב על מנת לפצות על היעדר החינוך המקצועי באמצעות שיפור משמעותי בהישגיהם של התלמידים, אשר כרגע לא מקבלים מענה מספיק בחינוך העיוני (בר-חיים ופניגר, 2022).

סמל"), הנתנים מענה ל-27% מקבוצת הגיל, ומעונות פרטיים, שעליהם יש פיקוח מינימלי, אם בכלל, הנתנים מענה ל-35% מקבוצת הגיל. כל שאר הפעוטות, המהווים 38% מקבוצת הגיל, אינם נמצאים כלל במסגרת. בנוסף, מערכת זו סובלת, בדומה לשאר מערכת החינוך ובאחוזים גדולים אף יותר, מנשירה של הצוותים החינוכיים (מעל 50% נשירת מטפלות בשנה הראשונה) ומהיעדר הכשרה מתאימה (מבקר המדינה, 2022).

"מעונות סמל" הם הפתרון הציבורי לגיל הרך, אך כפי שניתן לראות מאיור 6, המחסור במעונות כאלה הוא גדול ופריסתם הגיאוגרפית אינה שוויונית. במחוז חיפה והצפון, שבו יחס מספר הילדים למעון הוא הנמוך ביותר, מדובר על 2.99 ילדים לכל מקום קיים במעון. במחוז הדרום, על כל מקום במעון יש מעל 4.21 ילדים. במחוז ירושלים, שבו יש אוכלוסייה ערבית וחרדית גדולה, יש 7.83 ילדים לכל מקום במעון.

איור 6: מספר בני 0-4* לכל מקום פנוי ב"מעון סמל", לפי מחוז, 2022



* עקב העובדה ששנת הלימודים אינה מתחילה בתחילת השנה הקלנדרית, פעוטות שלא מלאו להם שלוש בתחילת שנת הלימודים אינם נכללים במסגרת חוק חינוך חיינם ומשויכים למסגרות מעונות היום. על כן חישוב הגילום הוא 0-4 ולא 0-3.

מקור הנתונים: משרד החינוך, 2023, הלמ"ס, 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

מה צריך לעשות?

להגדיל את התקצוב הציבורי של מעונות היום, כך שיתאים לכלל אוכלוסיית משתמשי המעונות (62% מקבוצת הגיל, אחוז העושים שימוש כיום במעונות).

על תקציב זה לשמש לכמה מטרות (בלנק וסילברמן, 2023):

- ◀ הגדלת היצע "מעונות סמל" - הקמת מעונות מסובסדים ומפוקחים. אנו מעריכים את הקמתם בעלות חד-פעמית של כ-14.3 מיליארד ש"ח²
- ◀ טיוב הכשרת כוח האדם
- ◀ הרחבת הזכאות לסבסוד

מקורות

בלנק, כ' וסילברמן, ש' (2023). *חינוך חינם לגיל הרך - אתגרים וחלופות מדיניות*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ' (2022). *הישגי מערכת החינוך - מבט-על*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בר-חיים, א' ופניגר, י' (2022). *הסללה והשפעתה ארוכת הטווח על הישגי ההשכלה והשכר של תלמידות ותלמידי תיכון בשנות התשעים*. נייר מדיניות מס' 05.2022. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלמ"ס (2023). *שנתון סטטיסטי לישראל 2023 - מספר 74*.

מבקר המדינה (2022). *הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים*.

משרד החינוך (2023). *איתור מעונות יום*. פורטל הורים.

OECD (2023a). *Gross domestic product (GDP)* (indicator).

OECD (2023b). *Public spending on education* (indicator).

OECD (2023c). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. PISA, OECD Publishing, Paris.

² 4 החישוב בוצע לפי הערכת מספר הילדים במעונות "סמל" על בסיס נתוני מבקר המדינה, בחלוקה לפי מספר המעונות בעלי הרישוי על בסיס נתוני משרד החינוך. את הפער בין מספר המעונות המצוי (4,203) לרצוי (9,651) הכפלנו בעלות פתיחת 100 מעונות לפי חישובי מבקר המדינה (262 מיליון ש"ח). מספר המעונות הרצוי חושב לפי מספר הפעוטות ששהו במסגרות "סמל" ובמסגרות פרטיות ב-2020. כלומר, 262x(9,651-4,203) במיליוני ש"ח.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לעיצוב מדיניות, שהוקם על ידי הסתדרות העובדים החדשה, במטרה לבסס מחקר וידע מתקדמים שיסייעו למקבלי ההחלטות בגיבוש מדיניות כלכלית-חברתית, שתממש את זכותם של כל תושבי ישראל לתעסוקה הוגנת, לאיכות חיים מכבדת ולשוויון הזדמנויות. כל זאת תוך חתירה מתמדת לפיתוח כלכלה מתקדמת וחדשנית, צמצום פערים ויצירת צמיחה מכלילה ובת קיימא.

מטרות הפורום



עיצוב מדיניות כלכלית-חברתית

ארוכת טווח שבבסיסה
קידום העובדות והעובדים



ניתוח מחקרים ונתונים

מהארץ ומהעולם ליצירת
בסיס ידע מתקדם



ביסוס שיח ציבורי

שבמרכזו חתירה לצמיחה
מכלילה ובת קיימא



קידום הידע והפעולה

של ארגוני העובדים נוכח אתגרי
עולם העבודה של המאה ה-21

