



מסמך רקע בנושא:

**הקצאת משאבים בחינוך, עקרון
האינטגרציה ובתי-ספר ייחודיים
במגזרים שונים**

מוגש לחה"כ
יולי תמיר

כתיבה: איילת ברק-מדינה, עובדת מחקר ומידע
אישור: דותן רוסו, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט באדר ב תשס"ג
2 באפריל 2003

תוכן העניינים

1. הקצאת משאבים לפי מגזרים 3
- 1.1 עיקרי הממצאים (ראו נספח 1 ונספח 2 להלן) 3
 - גודל בית-הספר וצפיפות הכיתה 3
 - הקצאת שעות לכיתה ולתלמיד 3
 - מורים 4
2. אינטגרציה במערכת החינוך במגזרים שונים 4
 - היקף התוכנית 5
 - בדיקת מימוש האינטגרציה במגזרים שונים 5
3. בתי-ספר ייחודיים 6
 - הקמתם של בתי-ספר ייחודיים והפיקוח עליהם 7
 - היקף בתי-הספר הייחודיים 7
 - המנגנונים המרכזיים להקמת בתי-הספר הייחודיים 8
 - השפעת הקמתם של בתי-ספר ייחודיים על שילוב ואינטגרציה 9
4. מקורות 11
 - נספח 1 : נתוני בית-הספר היסודי "הטיפוסי" לפי מגזר בשנת תשס"א 12
 - ממוצע תלמידים – מוסדי 12
 - נספח 2 : נתוני בית-הספר "הטיפוסי" בחט"ב לפי מגזר בשנת תשס"א 13
 - תלמידים – מוסדי 13
 - נספח 3 : עיקרי תקנון הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים 15
 - נספח 4 : תהליך קבלת רישיון לפתוח ולקיים בית-ספר במסגרת האגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי 16

1. הקצאת משאבים לפי מגזרים¹

דוח בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים אשר נערך עבור משרד החינוך בכל שנה, נועד לבחון את האופן שבו מיישמים במגזרים שונים ובמחוזות החינוך את מדיניות התקנים של משרד החינוך (שעות הלימוד, כיתות אם, גמולים למורים ושעות ייעודיות). הנתונים בדוח זה מאפשרים לבחון את חלוקת המשאבים בין מגזרים במשרד החינוך.

עם זאת, יש לסייג נתונים אלו ולציין כי מדובר במדגם שנערך בבתי-הספר הממלכתיים (ממלכתי, ממלכתי דתי וממלכתי לא-יהודי) במשרד החינוך. לפיכך תמונת המצב המצטיירת היא חלקית, ואינה כוללת את החינוך המוכר שאינו רשמי ואת החינוך העצמאי, שאליו משתייכים לרוב המוסדות החרדיים.

1.1 עיקרי הממצאים (ראו נספח 1 ונספח 2 להלן)

■ גודל בית-הספר וצפיפות הכיתה

בית-הספר הממלכתי-דתי (להלן הממ"ד) – הן בשלב היסודי הן בחטיבת הביניים – הוא קטן במידה ניכרת מבתי-הספר האחרים, והדליל ביותר במספר התלמידים לכיתה. לעומתו, בית-הספר הממלכתי הלא-יהודי גדול יותר מבתי-הספר של המגזרים האחרים, והכיתות שלו הן הצפופות ביותר.

■ הקצאת שעות לכיתה ולתלמיד

הקצאת שעות לכיתה ולתלמיד מתקן אמח"י²

בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, בית-הספר הממ"ד והתלמיד הלומד בו מקבלים יותר שעות תקן אמח"י לכיתה ולתלמיד לעומת שאר המגזרים. הכיתות בבית-הספר היסודי הממלכתי ובבית-הספר היסודי הממלכתי הלא-יהודי מקבלות כמעט אותו מספר שעות תקן במוצע; אך הכיתה בבית-הספר הלא-יהודי צפופה יותר, ולכן שעות התקן מתחלקות בין תלמידים רבים יותר. לפיכך, מספר השעות הממוצע מתקן אמח"י לתלמיד הלא-יהודי נמוך במידה ניכרת ממספר השעות הממוצע לתלמיד הניתן לשאר המגזרים.

הקצאת שעות לכיתה ולתלמיד ממקורות נוספים

נוסף על תקן אמח"י, שנכללות בו כל השעות שמשלם משרד החינוך לפי דיווחי בית-הספר למחוז, רוב מוסדות החינוך מקבלים שעות הוראה ותגבור ממקורות רבים אחרים. במקורות הללו אפשר להזכיר **שעות ממלכתיות שאינן כלולות בתקן** (כגון שעות חווה חקלאית, שעות מתי"א³ מחוזי, שעות חינוך ימי, שעות של"ח, שעות מיוחדות לקבוצות תלמידים), **שעות במימון חלקי או מלא של משרד החינוך** (כגון שעות לתוכנית קרב, שירות לאומי, מורות חיילות, שעות לתגבור דתי-תורני, שעות סטודנטים – פר"ח) **ושעות במימון חיצוני מלא** (כגון שעות מעמותות, שעות מתנדבים ושעות תל"ן [תוכנית לימודים נוספת] – אשר מקצתן או רובן במימון ההורים).

¹ משרד החינוך – המינהל הפדגוגי, בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שנת הלימודים תשס"א – דוח בקרת ממצאים והמלצות, אפריל 2002.

² אמח"י – ארגון מוסדות החינוך.

³ מתי"א – מרכזי תמיכה יישוביים אזוריים.

מספר השעות הממוצע לבית-הספר הממ"ד מהמקורות האחרים גדול ממספר השעות ממקורות אלו הניתן לבית-הספר הממלכתי-יהודי, ומספר השעות המוקצה לשני המגזרים הללו גדול ממספר השעות הממוצע ממקורות אחרים לבית-הספר הממלכתי הלא-יהודי. לבית-הספר הלא-יהודי אין כמעט מקורות נוספים מלבד שעות תקן אמח"י הניתנות לו ממשרד החינוך. הדבר בא לידי ביטוי בפער הגדול בין מספר השעות הממוצע מכל המקורות לתלמיד בבית-הספר הלא-יהודי, לעומת מספר השעות הממוצע מכל המקורות לתלמיד במגזרים האחרים: מספר השעות הכולל לתלמיד בחינוך היסודי הממ"ד עומד על 2.81 שעות שבועיות בממוצע, בחינוך הממלכתי-יהודי הוא עומד על 1.86 שעות בממוצע, ואילו בחינוך הממלכתי הלא-יהודי מקבל התלמיד 1.63 שעות שבועיות בממוצע מכל המקורות.

בחטיבות הביניים, מספר השעות הכולל הניתן לתלמיד בחינוך הממ"ד עומד על 2.71 שעות שבועיות בממוצע, מספר השעות השבועיות לתלמיד בחינוך הממלכתי היהודי עומד על 2.04 בממוצע, ואילו בחינוך הלא-יהודי מקבל התלמיד 1.49 שעות בממוצע.

■ מורים

בבית-הספר הממ"ד נמצאו יותר מורים שהיקף המשרה שלהם קטן יותר ושיש להם פחות תלמידים ליחידה של משרת-הוראה לעומת שאר המגזרים. בבית-הספר הממלכתי הלא-יהודי יש פחות מורים בממוצע במוסד לימודי, למרות מספר התלמידים הגדול בכל מוסד. לפיכך, היקף המשרה של כל מורה גדול יותר, ומספר התלמידים ליחידה של משרת-הוראה גדול יחסית לתיכון הממלכתי והממ"ד. נוסף על כך אפשר לראות פער גדול בין המגזרים במספר שעות הייעוץ הממוצע (למורה יועץ): הוא קטן במידה ניכרת בחינוך הממלכתי הלא-יהודי, ביסודי ובחטיבת הביניים כאחד.

2. אינטגרציה במערכת החינוך במגזרים שונים

מדיניות האינטגרציה במערכת החינוך אינה מעוגנת בחוק, אלא היא נובעת מהחלטת הכנסת משנת 1968, אשר אימצה את המלצות הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל. עקרון האינטגרציה התבסס במשך השנים בעקבות סדרה של החלטות, הן במשרד החינוך הן בבג"ץ, אשר עיגנו אותו כערך חברתי מרכזי במערכת החינוך. תוכנית הרפורמה משנת 1968 ביקשה לבנות מחדש את מערכת החינוך היסודית והעל-יסודית באמצעות החלפת המודל הבינרי – חינוך יסודי בן שמונה שנים וחינוך על-יסודי בן ארבע שנים – במודל משולש: שש שנות לימודים בבית-ספר יסודי, שלוש שנים בחטיבות הביניים ושלוש שנים בתיכון.

עיקר השינויים המערכתיים שנכללו ברפורמה היו העברת כל התלמידים המסיימים את לימודי בית-הספר היסודי לחטיבת הביניים, קביעת רובעי חינוך שיכללו אזורי רישום השונים זה מזה בהרכבם העדתי והחברתי, ומתן עדיפות להצמדת חטיבת הביניים לחטיבה עליונה מקיפה, שנכללים בה לימודים עיוניים ומקצועיים.

אלה מטרות-העל של תוכנית הרפורמה: שיפור הישגי כל התלמידים; צמצום הפער בהישגים בין תלמידים הנבדלים ברקע החברתי והכלכלי שלהם; העלאת סיכוייהם של התלמידים להשתלב בחברה ובמשק מתקדמים; העלאת רמת ההוראה ורמת ההישגים בכל שלבי החינוך; הפגשת

תלמידים מכל השכבות, בני הורים מכל ארצות המוצא, במסגרות לימוד משותפות, בין השאר כדי ליצור זהות לאומית משותפת.⁴

היקף התוכנית

המעבר למתכונת של חטיבות ביניים נעשה כמעט בכל הארץ (היום אין חטיבות ביניים בגבעתיים וברמת-גן, ואילו בת-ים נתונה בתהליכי מעבר לחטיבות ביניים). חשוב לציין כי ברפורמה נכללים שני הזרמים העיקריים בחינוך בישראל – הזרם הממלכתי והזרם הממ"ד (בזרמים אלו? לומדים 96% מכלל התלמידים הרשומים בבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים). עם זאת, **תוכנית הרפורמה אינה חלה על התלמידים הלומדים בבתי-הספר של זרם החינוך החרדי-עצמאי, וגם במגזר הערבי היא אינה פועלת בהיקף ניכר.**

בדיקת מימוש האינטגרציה במגזרים שונים

מחקרים אחדים ציינו בעבר כי יישום הממד הפיזי של האינטגרציה – הסעת ילדים משכונות שונות לבית-ספר אזורי משותף – לווה בכמה בתי-ספר בסגרגציה בתוך כותלי בית-הספר. תופעה זו קיבלה את הכינוי "סגרגציה בתוך אינטגרציה". ההפרדה בין תלמידים מקבוצות חברתיות ותרבותיות שונות נעשתה על-ידי יצירת כיתות נבדלות ומסלולי לימוד בעלי איכות שונה. לדברי רש ודר, האינטגרציה ברמת בתי-הספר נעקפת ברמת הכיתה, והשפעתה הפוכה ממטרותיה החברתיות והחינוכיות המקוריות.⁵

דוח מבקרת המדינה משנת 1993 העלה כי בניגוד להוראות משרד החינוך, בכ-7% מחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי ובכ-26% מחטיבות הביניים בחינוך הממ"ד יש "הסללה", דהיינו – כיתות אם מקבילות שרמת הלימודים בהן שונה.⁶

מחקרים ציינו בעבר את הקשיים שבהם נתקל החינוך הממ"ד ביישום האינטגרציה. כך למשל נטען כי הצלחתה של אינטגרציה בחינוך מחייבת כי הרכב הכיתה האינטגרטיבית יכלול לפחות 60% תלמידים ממשפחות מבוססות. הרכב הכיתות בחינוך הממ"ד לעומת זאת היה 73% "טעוני טיפוח" ו-27% תלמידים מבוססים, ולכן לא התאפשרה אינטגרציה אמיתית. לכך היתוספה הטענה כי מספר התלמידים הנמנים עם השכבות החלשות בחינוך הממ"ד גדול יותר ממספר תלמידים אלו בחינוך הממלכתי, והדבר הקשה על מימוש האינטגרציה.

טענה נוספת היתה כי הקמתן של חטיבות ביניים ליד הישיבות התיכוניות אילצה את ההורים לשלוח את ילדיהם הרחק מהבית ואף לשלם עבור השהות בפנימייה. התברר כי רוב ההורים יוצאי אסיה ואפריקה העדיפו לשלוח את ילדיהם לחטיבות ביניים לא-דתיות, ובלבד שילדיהם ילמדו קרוב לביתם. נוסף על כך, האינטגרציה בחינוך הממ"ד אינה רק עדתית אלא גם דתית, והיא התפרשה אצל חלק מההורים כוויתור על מסורות "מבית אבא". דבר זה הקשה על אפשרות

⁴ דהאן יוסי ויונה יוסי, "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי – בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג". בתוך: פלד אלעד (עורך) **יובל למערכת החינוך בישראל**. משרד החינוך התרבות והספורט, ירושלים 1999.

⁵ Nura Resh and Ihezkel Dar, "Segregation within Integration in Israeli Junior High Schools", **Israel Social Science Research** 11/1, 1996, pp. 1-22

⁶ מבקר המדינה, **דוח שנתי מס' 43**, 1992, עמ' 277.

האינטגרציה.⁷ לדברי ד"ר נורה רש מהאוניברסיטה העברית, למרות שלא נערכו מחקרים עדכניים בתחום זה, אחת הדרכים של החינוך הממלכתי-דתי להשאר סלקטיבי, הייתה דחיית כניסתו לתכנית הרפורמה והשארות במבנה של שמונה שנות יסודי וארבע שנות תיכון. כניסתם לרפורמה הואצה בשנות התשעים ובניית חטיבות כללה גם הנחה כי תתקיים אינטגרציה, אולם בשנים אלה לאור מגמות שונות של אוטונומיה בית ספרית ובחירת הורים, קל יותר להמשיך ולעקוף את האינטגרציה ולשמור על הפרדה בית ספרית.⁸

מלבד כמה מחקרים כלליים בנושא האינטגרציה, אין כיום נתונים ברורים על היקף ההסללה והסגרציה המתרחשות בתוך כותלי בית-הספר האינטגרטיבי. לפיכך, לא ברור אם "תופעות" אשר זוכות לעתים להבלטה בתקשורת – למשל הטענות על אפליה בתיכון צייטלין – מאפיינות את כל חטיבות הביניים, ואם הן בולטות יותר במגזרים מסוימים.

לדברי ד"ר גדעון בן דרור, לשעבר סמנכ"ל במשרד החינוך, "העובדה כי בחלק מהלמידה המתקיימת בחטיבות האינטגרטיביות מתקיים חיזוק למידה ממוקד לתלמידים לפי צורכיהם וכישוריהם, היא תופעה הקיימת ברבים מבתי-הספר והיא אינה סותרת כלל את מדיניות האינטגרציה של משרד החינוך. מכיוון שבחטיבות הביניים לומדות אוכלוסיות המגיעות עם רמות לימודיות שונות מבתי-הספר היסודיים, הרי שיש צורך לעשות אבחנה מסוימת בחלק מהשיעורים על מנת למנוע פגיעה הן בהתקדמות התלמידים הנחשבים לחזקים והן על מנת לחזק את התלמידים הבאים מבתי-ספר חלשים יותר."⁹

חשוב לציין כי חוץ מכמה מחקרים אקדמיים ומבדיקה של מבקרת המדינה שנערכה לפני כעשור, במערכת החינוך לא מתקיימות בקרה ובדיקה שיטתיות בחטיבות הביניים כדי לבחון את מימוש האינטגרציה בתוך בית-הספר.

3. בתי-ספר ייחודיים¹⁰

מראשית שנות ה-80 אפשר להבחין בתופעה הולכת ומתפשטת במערכת החינוך בישראל – יוזמות של רשויות, של יחידים ושל קבוצות להקים מסגרות לימוד ייחודיות באזור המגורים או הרישום ובמסגרות על-אזוריות, שנועדו לאפשר לתלמידים ללמוד בבתי-ספר מחוץ לאזורי הרישום שלהם. המקור ליוזמות אלו הוא החיפוש אחר מסגרות חינוך שיתאימו לערכים ולתפיסות של נוקטי היוזמה, וברשויות מקומיות – להקים בתחומיהן מערכת חינוך בעלת אפשרויות חינוך מגוונות ככל האפשר.

התפשטות התופעה, בייחוד בשנים האחרונות, הולידה דיונים בחברה ובמערכת החינוך על המשמעות שיש לייחודיות של בתי-ספר לסביבה של בית-הספר, ועל המשמעויות החברתיות שלהם,

⁷ חיים לגזיאל, מדיניות החינוך על פרשת דרכים בין שינוי לבין המשכיות – החינוך בישראל בעשור האחרון, מכון לחקר מערכות חינוך, ירושלים 1993.

⁸ שיחה עם ד"ר נורה רש, ביי"ס לחינוך האוניברסיטה העברית, מיום 2/4/2003.

⁹ גדעון בן דרור, לשעבר סמנכ"ל במשרד החינוך, ראיון, 26 במרס 2003.

¹⁰ סקירה זו מבוססת ברובה על משרד החינוך, צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית – מרחבי חינוך, ירושלים, מרס 2003.

כלומר – הסכנות והיתרונות הטמונים בהן. הוויכוח נסב על שני צירים עיקריים: מצד אחד, ההכרה ביתרונות החינוכיים שיש לבתי-ספר אלו ובכך שבהקמתם החברה נענית לציפיות ההורים למימוש זכותם להשתתף בחינוך ילדיהם – זכות המעוגנת בחוק; מצד אחר, החשש שהקמתם מעודדת מגמות של פיצול ושל בידול בחברה, בעיקר בין מעמדות שונים, ובהקשר הישראלי – פגיעה בתפיסת האינטגרציה כערך חינוכי.

הקמתם של בתי-ספר ייחודיים והפיקוח עליהם¹¹

בתי-הספר העל-אזוריים הראשונים – לבד מבתי-הספר לפי זרמים שפעלו בארץ לפני קום המדינה – הוקמו בסוף שנות ה-70. רשויות והורים ביקשו לנצל את הזכות המעוגנת בחוק **החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953**, שלפיה רוב של 75% מההורים בבית-ספר לפחות יכולים לקבוע רבע מתוכנית הלימודים. בתי-ספר אלו היו בעיקר בעלי אופי אידאולוגי (למשל בית-הספר "גבעת גונן" ברוח ערכי תנועת העבודה ובית-הספר המסורתי של 'תל"י' [תגבור לימודי יהדות]), וזכו לתמיכת משרד החינוך, שכן הוא ראה בקיומם פתח לפלורליזם ערכי. אחר כך הוקמו ביוזמתם של הורים, של רשויות חינוך מקומיות ושל גופים אחרים בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים, בעלי אופי ותוכן ייחודי, למשל בתי-ספר פתוחים, אנתרופוסופיים ודמוקרטיים.

עקב כך מערכת החינוך בארץ מצטיירת כיום כמערכת מפוצלת, ולא רק למגזרים שונים כפי שהיה בעבר (יהודי, ערבי, ממ"ד, חרדי), אלא גם לתת-מגזרים בעלי תפיסות ערכיות וסגנונות חיים שונים. דוגמאות למגמות אלו הן צמיחתה של רשת "מעייני החינוך התורני" במגזר החרדי וצמיחתם של בתי-ספר בעלי תכנים ייחודיים (בתי-ספר לאמנויות, לטבע ולמדעים וכדומה), בתי-ספר בעלי אופי פדגוגי-ערכי (בתי-ספר דמוקרטיים, בתי-ספר של 'תל"י', 'נוע"ס', אנתרופוסופיים וכדומה) ובתי-ספר בעלי אופי תרבותי-אתני (למשל של עמותת "קדמה" ושל עמותת 'מופ"ת').

בד בבד עם התפתחות בתי-ספר בעלי ייחוד שאפשר לבחור בהם גם מחוץ לאזור של בית-הספר, החל להתפתח בעידוד משרד החינוך רעיון האוטונומיה החינוכית של בתי-הספר. המרכיב המרכזי של תפיסה זו הוא עידוד בתי-ספר לאפיין את עצמם על-ידי הגדרת "האני מאמין החינוכי" שלהם ותרגומו לתוכניות לימוד בית-ספריות, להערכה בית-ספרית ולארגון ולניהול בית-ספר. מגמות אלו, שאפיינו **בתי-ספר אזוריים**, התפתחו בחלקן לרשתות ברמה הארצית של **בתי-ספר ניסויים, בתי-ספר בניהול עצמי ובתי-ספר קהילתיים**. תופעה אחרת היא התפתחותן של **כיתות ייחודיות על-אזוריות**, בעיקר ברמת חטיבות הביניים, המתמקדות בתוכן מיוחד כגון ספורט, מחול, תקשורת ואמנויות. הקבלה לכיתות אלו מותנית בדרך כלל במבחני כניסה, והן נוטות למשוך את התלמידים המוכשרים מבתי-הספר האזוריים.¹²

היקף בתי-הספר הייחודיים

צוות לבדיקת הייחודיות הבית-ספרית בראשות גנית וינשטיין (להלן: ועדת ויינשטיין), הגיש במרס 2002 דוח על בתי-הספר הייחודיים למשרד החינוך. הצוות ניסה לערוך מיפוי של בתי-הספר

¹¹ הסקירה עוסקת בבתי-ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. בתי-הספר בחטיבות העליונות "מתנהגים" בדרך כלל כבתי-ספר בבחירה, לרבות בעיות הסגרגציה הנובעות מכך.

¹² היימן פלור, שביט רוני, שפירא רינה, "בחירת הורים בבתי-ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכות חינוך: המקרה של תל-אביב ולקחיו", אוגוסט 2001.

הייחודיים במערכת החינוך. מדוח הצוות עולה כי אין לדעת את מספרם המדויק של בתי-הספר הייחודיים בארץ. ניסיונות לאמוד את מספר בתי-ספר הייחודיים נעשים בלי הרף, אבל משרד החינוך מתקשה לתת תשובות עקיבות. גורמים שונים במשרד נותנים תשובות שונות: יש בהם הכוללים בתשובותיהם את המוכר שאינו רשמי ויש שאינם כוללים אותו, יש הכוללים רק את בתי-הספר החדשים, ויש המנסים לתת מידע גם על ותיקים. הוועדה העריכה כי ברוב הערים יש כחמישה בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים בחינוך הממלכתי, בלי לכלול בתי-הספר שבפיקוח האגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי. כמו כן, במועצות אזוריות יש פחות בתי-ספר ייחודיים.

המנגנונים העיקריים להקמת בתי-הספר הייחודיים מבדיקת הצוות לבדיקת ייחודיות בית-ספרית עולה כי למערכת החינוך אין כלים ברורים וחד-משמעיים להתמודד עם תופעת בתי-הספר הייחודיים.

כיום יש במערכת החינוך כמה מערכות שונות של בתי-ספר שבאופיים הם ייחודיים אזוריים ארציים או מקומיים, או ייחודיים על-אזוריים. כמה מבתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים, בהם אלה של רשת 'תל"י', פועלים במסגרת החינוך הממלכתי. במסגרת החינוך הממ"ד פועלות מערכות של 'נוע"ם' ושל חב"ד. רשתות אחרות פועלות בפיקוחו של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, והוא מטפל גם בכמה רשתות חינוך. רשתות אלו נוסדו במקורן בעבור אוכלוסיות של חרדים. הן התפתחו במהלך השנים ונעשו כתובת גם לאוכלוסיות אחרות.

שני המנגנונים העיקריים המטפלים בפונים לשם הקמה של בית-ספר ייחודי הן "הוועדה לבתי-ספר על-אזוריים", והאגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי.

כמה מקבוצות ההורים הופנו ל"ועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים", הפועלת במסגרת החינוך הממלכתי והממ"ד, שאמור להיות ביתם הטבעי. קבוצות אחרות הופנו לאגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי, אושרו בו ופועלות בחסותו. במקור הוקם האגף ככתובת לבתי-ספר לאוכלוסייה החרדית כדי לקרבה לחינוך הממלכתי, אולם הוא נעשה כתובת גם לבתי-ספר אשר לא רצו אישור או לא קיבלו אישור לפעול בפיקוח ממלכתי.

הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים הוקמה בהמלצת דוח "קשת", שדן בשאלת בתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים בשנת 1991. ועדה זו אמורה לדון הן בהקמה של בתי-ספר חדשים הן בהסבה של בתי-ספר קיימים הרוצים לשנות את ייעודם לבתי-ספר על-אזוריים.¹³ מהבדיקה של ועדת ויינשטיין עולה כי חלק מהבקשות להקמת חטיבות ביניים חדשות אכן הגיעו לוועדה זו. חלק אחר הופנה לאגפים שונים במשרד (למשל של בתי-הספר "קשת", "כנף" ו"ערד"). חלק מבתי-ספר שהגיעו לוועדה ונדחו בה הופנו לעתים בדרך לא רשמית לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. אחרים, מסיבות שאינן ברורות, לא הגיעו כלל לוועדה והופנו במישרין לאגף לחינוך המוכר שאינו רשמי כדי שתיבדק זכאותם להיכלל במסגרת המוכר שאינו רשמי.

¹³ בנספח ג' מצורפים עיקרי תקנון הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים. לפיהם הוועדה אמורה לפעול להסבת בית-ספר לבית-ספר על-אזורי או להקמת בית-ספר על אזורי חדש.

המשמעות היא שבפועל התפתחו שלושה מסלולים נוספים לוועדה :

המסלול הראשון – בתי-ספר חדשים המגיעים לוועדה של העל-אזוריים, נדחים בה ומגיעים לאישור לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ;

המסלול השני – בתי-ספר חדשים פונים במישרין לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ומטופלים בו ; המסלול השלישי – בתי-ספר שעדיין נתונים בדיון מצורפים רשמית לבית-ספר אחר באזור, כ"שלוחה" שלו. אין לבית-הספר הנותן חסות כל סמכות בנוגע לנעשה בבית-הספר מקבל החסות (למשל בית-הספר הדמוקרטי בהדסים).

ההבחנה בין המסלולים שעוברים בתי-ספר חדשים על-אזוריים אינה ברורה. לא ברור מי מופנה או צריך להיות מופנה לאיזה גוף, מאילו סיבות הוא מופנה, ועל-פי אילו פרמטרים נדונה בקשתו. בדיקת שאלה זו במשרד החינוך העלתה שהנושא שנוי במחלוקת. לפי גרסה אחת, לוועדת העל-אזוריים מגיעים רק מקרים שהפנתה הרשות. לפי גרסה זו, כל מי שהרשות לא הפנתה יופנו במישרין לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי וייענו על-פי הפרמטרים של האגף. לפי גרסה אחרת, לוועדת העל-אזוריים מגיעות גם בקשות של קבוצות יזמים, לאו דווקא דרך הרשות.

נוסף על כך, ברשויות רבות פועלים בתי-ספר על-אזוריים שלא הופנו לוועדה לבתי-ספר על-אזוריים. סיבה לתופעה זו היא סעיף בתקנות חוק לימוד חובה (רישום) המאפשר לרשויות להחליט על אזור רישום שיש בו יותר מבית-ספר אחד. הרשות יכולה לכלול יותר מבית-ספר אחד באזור רישום אחד. הרשות גם יכולה לאפשר לתושבי האזור לבחור באחד מבתי-הספר שבאזור (במקרים כאלה הרשות נזקקת לאישור מנהל המחוז, הנתפס כאישור פורמלי בלבד). התוצאה היא שכל בתי-הספר באזור אחד הם בתי-ספר על-אזוריים, או רק כמה מהם – על-פי החלטת הרשות.

השפעת הקמתם של בתי-ספר ייחודיים על שילוב ואינטגרציה

מחקרים שנעשו בארץ מלמדים כי בתי-הספר העל-אזוריים נוטים לקלוט שיעור גבוה של תלמידים ממשפחות מבוססות למדי, ובבתי-ספר מסוימים גם שיעור גבוה של תלמידים בעלי כישורים.¹⁴ שיעורם של התלמידים בני השכבות החלשות בבתי-ספר אלו משתנה מבית-ספר לבית-ספר על-פי אופיו, מקומו ומדיניות קבלת התלמידים שלו. בהקשר זה מצא מחקר של חושן, שלהב וקאופר (1994) כי הביקוש לבתי-ספר ייחודיים גדול גם בקרב אוכלוסיות מרקע סוציו-אקונומי נמוך, שכן קבוצות אלו מודעות לקיומם של בתי-הספר הייחודיים ולחופש לבחור בהם.

שי כנעני בחן בתי-ספר בחינוך הממלכתי והמממ"ד כדי לאפיין את בתי-הספר היסודיים הייחודיים בירושלים. ממצאיו מבחינים בין שני סוגים של בתי-ספר ייחודיים במערכת החינוך בירושלים: "בתי-ספר על-אזוריים עירוניים", המאופיינים באוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה, המתגוררת ברחבי העיר, ובמרחק רב מבית-הספר; "בתי-ספר על-אזוריים שכונתיים", המשרתים אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר, הגרה קרוב יותר לבית-הספר, ולרוב התלמידים המגיעים אליה שייכים לאזורים מובחנים. בשני המקרים אפשר לראות בבתי-הספר העל-אזוריים מכשיר

¹⁴ שביט רוני ושפירא רינה, "עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל – לקראת גישה מערכתית", ביטחון סוציאלי, 48, דצמבר 1996, עמ' 66-91. שפירא רינה וגולדרינג אלן, "מעורבות הורים בבתי-ספר ייחודיים", המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר, אוניברסיטת תל-אביב, 1990.

להיבדלות חברתית: בתי-הספר העל-אזוריים העירוניים כמו בתי-ספר "בית וגן", "עמותת אדם" ו"תל"י שבפיקוח הממלכתי, ובתי-הספר "דרור", "חורב" ו"עוזיאל" ("דוגמא") שבחינוך הממ"ד, הם "עיר מקלט" מפני האינטגרציה החברתית; בתי-הספר העל-אזוריים השכונתיים, בעיקר בתי-הספר הממלכתיים-דתיים "נועם לבנים", "נועם לבנות", "אהבת ישראל", "חב"ד לבנות", "חב"ד עיר גנים" ו"מורשה", משמשים להיבדלות על רקע אידאולוגי, והם משרתים קבוצות הורים בעלי תפיסת עולם דתית אורתודוקסית.¹⁵

חשוב לציין כי אף-על-פי שבעקבות המלצת ועדת קשתי התחייב משרד החינוך לבחון כל בית-ספר ייחודי אחת לשלוש שנים כדי לוודא שהוא מממש את מדיניות האינטגרציה, מאז פרסום הדוח בשנת 1991 לא נעשו פעולות לבדיקת בתי-ספר ייחודיים. משרד החינוך לא אכף מעולם את האיסור למיין תלמידים במעבר מגן הילדים לכיתה א' ומחטיבת הביניים לחטיבה העליונה.¹⁶

¹⁵ שי כנעני, "בתי-ספר יסודיים בין אזור לבין בחירה על-ידי ההורים – תוצאות מרחביות וחברתיות-כלכליות", **מחקרים – גיאוגרפיה של ארץ ישראל** ט"ז, תשס"ג, עמ' 125-145.

¹⁶ איכילוב אורית, "חינוך ייחודי פרטי בכספי הציבור", **הארץ**, 11 בפברואר 2003.

4. מקורות

Resh, Nura and Dar, Ihezkel, Segregation within Integration in Israeli Junior High Schools, **Israel Social Science Research** 11/1, 1996, pp. 1-22

איכילוב אורית, "חינוך ייחודי פרטי בכספי הציבור", **הארץ**, 11 בפברואר 2003.

בן דרור גדעון, לשעבר סמנכ"ל במשרד החינוך, ראיון, 26 במרס 2003.

דהאן יוסי ויונה יוסי, "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי – בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג". בתוך: פלד אלעד (עורך) **יובל למערכת החינוך בישראל**. משרד החינוך התרבות והספורט, ירושלים 1999.

היימן פלור, שביט רוני, שפירא רינה, "בחירת הורים בבתי-ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכות חינוך: המקרה של תל-אביב ולקחיו", אוגוסט 2001.

כנעני שי, "בתי-ספר יסודיים בין אזור לבין בחירה על ידי ההורים – תוצאות מרחביות וחברתיות-כלכליות", **מחקרים – גיאוגרפיה של ארץ ישראל** ט"ז, תשס"ג, עמ' 125-145.

לגזיאל חיים, **מדיניות החינוך על פרשת דרכים בין שינוי לבין המשכיות – החינוך בישראל בעשור האחרון**, מכון לחקר מערכות חינוך, ירושלים 1993.

מבקר המדינה, **דוח שנתי מס' 43**, 1992.

משרד החינוך – המינהל הפדגוגי, בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שנת הלימודים תשס"א – דוח בקרת ממצאים והמלצות, אפריל 2002.

משרד החינוך, צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית-מרחבי חינוך, ירושלים, מרס 2003.

שביט רוני ושפירא רינה, "עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל – לקראת גישה מערכתית", **ביטחון סוציאלי**, 48, דצמבר 1996, עמ' 66-91.

שפירא רינה וגולדרינג אלן, "מעורבות הורים בבתי-ספר ייחודיים", המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר, אוניברסיטת תל-אביב, 1990.

נספח 1: נתוני בית-הספר היסודי "הטיפוסי" היסודי לפי מגזר לשנת תשס"א¹⁷
 להבהרת מונחי הטבלה ראה עמ' 14 במסמך זה

ממלכתי לא-יהודי	ממלכתי יהודי	ממלכתי-דתי	ממוצע ארצי	
407.91	405.79	251.24	372.09	ממוצע תלמידים – מוסדי
13.33	13.81	10.21	12.92	כיתות בתקן (אמח"י) – מוסדי
29.68	28.76	23.81	28.79	אכלוס ממוצע בכיתה תקנית
29.67	28.29	23.76	28.49	אכלוס ממוצע בכיתה בפועל

600.06	634.13	515.59	599.56	שעות תקן אמח"י – מוסדי
21.66	88.66	135.28	82.61	שעות ממקורות אחרים – מוסדי
599.25	634.21	515.62	599.42	שעות מנוצלות אמ"חי – מוסדי
21.00	87.10	131.55	80.79	שעות מנוצלות ממקורות אחרים – מוסדי

45.06	45.90	50.06	46.30	שעות לכיתה תקנית מתקן אמח"י
47.42	52.58	63.59	52.78	שעות לכיתה תקנית מכלל המקורות
44.90	45.11	50.34	45.89	ממוצע שעות אמחי לכיתה – מופעלות
46.99	51.51	63.62	52.08	ממוצע שעות מכלל המקורות – מופעלות

1.55	1.64	2.21	1.61	שעות לתלמיד מתקן אמח"י
1.65	1.87	2.82	1.83	שעות לתלמיד מכלל המקורות

7.34	7.89	9.62	8.14	שעות מילוי מקום לחודש לכיתה תקנית
25.84	29.59	26.66	28.02	ממוצע מורים למוסד
22.85	21.29	19.15	21.39	היקף משרה ממוצע
1.03	5.99	7.28	5.06	ממוצע שעות ייעוץ
0.20	0.88	1.31	0.84	אחוז שעות ייעוץ (%)
2.44	1.66	2.22	1.62	משרות מורים לכיתה בפועל
17.44	18.91	13.08	17.55	תלמידים ליחידת משרה בפועל

¹⁷ מתוך: משרד החינוך – המינהל הפדגוגי, בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שנת הלימודים תשס"א – דוח בקרת ממצאים והמלצות, אפריל 2002.

נספח 2: נתוני בית-הספר "הטיפוסי" בחט"ב לפי מגזר לשנת תשס"א¹⁸
 להבהרת מונחי הטבלה ראה עמ' 14 במסמך זה

ממוצע ארצי	ממלכתי-דתי	ממלכתי-יהודי	ממלכתי-לא יהודי	
434.52	199.44	543.81	634.75	תלמידים – מוסדי
13.17	6.44	16.41	18.25	כיתות בתקן (אמח"י) – מוסדי
13.40	6.75	16.63	18.25	כיתות בפועל – מוסדי
32.98	29.92	32.22	34.69	אכלוס ממוצע בכיתה תקנית
32.40	28.05	31.87	34.69	אכלוס ממוצע בכיתה – בפועל

731.13	368.56	918.56	916.25	שעות תקן – הקצאת אמח"י – מוסדי
106.81	119.13	113.78	10.50	שעות ממקורות אחרים – מוסדי
704.15	339.50	887.52	925.00	שעות מנוצלות אמח"י – מוסדי
108.87	115.25	119.85	9.25	שעות מנוצלות ממקורות אחרים – מוסדי

55.51	61.56	56.36	50.28	שעות לכיתה תקנית מתקן אמח"י
63.62	82.50	56.06	51.01	שעות לכיתה תקנית מכלל המקורות
52.53	54.27	52.71	50.91	ממוצע שעות מתקן אמחי לכיתה – מופעלות
60.65	72.89	61.79	51.57	ממוצע שעות לכיתה מכלל המקורות – מופעלות

1.68	2.13	1.86	1.45	שעות לתלמיד מתקן אמח"י
1.94	2.83	2.15	1.48	שעות לתלמיד מכלל המקורות

7.58	5.65	8.88	6.53	שעות מילוי מקום לחודש לכיתה תקנית
41.19	25.38	49.74	46.75	ממוצע מורים למוסד
17.09	14.90	18.56	19.52	היקף משרה ממוצע
15.89	6.64	21.78	13.25	ממוצע שעות ייעוץ

¹⁸ מתוך משרד החינוך – המינהל הפדגוגי, בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שנת הלימודים תשס"א – דוח בקרת ממצאים והמלצות, אפריל 2002.

הבהרת מושגי הטבלה

כיתות בתקן – מספר כיתות האם שרשומות בתקן בית-הספר להפעלה (כולל כיתות רגילות וכיתות חינוך מיוחד).

כיתות בפועל – מספר הכיתות הפועלות בבית-הספר לפי נתוני הבקרה.

שעות תקן אמח"י – סך כל שעות התקן השבועיות שאמח"י מקצה לבית-הספר המופיעות בדף התקן המאושר לבית-הספר.

שעות אחרות/מקורות אחרים – כל המקורות האחרים (מעבר לתקן אמח"י). שעות אלו כוללות: שעות ממלכתיות שלא בתקן – שעות חווה חקלאית, שעות מתי"א, שעות לחינוך ימי, שעות משרד הביטחון. שעות במימון חלקי או מלא של משרד החינוך – תוכנית קרב, מורות חיילות, שירות לאומי, תיגבור דתי, שעות סטודנטים (פר"ח), השאלת מורים בחטיבות הביניים, ושעות במימון חיצוני מלא – שעות מעמותות, שעות בעלות, שעות תל"ן (תוכנית לימודים נוספת, לרוב במימון ההורים), שעות מתנדבים.

שעות לכיתה – סה"כ שעות אמח"י המוקצות לכיתה תקנית.

שעות לכיתה מכל המקורות – סה"כ שעות (אמח"י ואחרות) המוקצות לכיתה בממוצע.

שעות לתלמיד – סה"כ שעות אמח"י המוקצות לתלמיד בבית-הספר בממוצע.

שעות לתלמיד מכל המקורות – סה"כ השעות (אמח"י ואחרות) המוקצות לתלמיד בבית-הספר.

שעות מילוי מקום לכיתה – הממוצע החודשי של שעות מילוי מקום שביית-הספר השתמש בהם (בלי מילוי מקום לפי העסקה חודשית), לכיתה בחודש.

נספח 3: עיקרי תקנון הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים¹⁹

במהלך השנים הגיעו לוועדה בקשות משני סוגים – של בתי-ספר חדשים ושל ותיקים. בתי-ספר חדשים צריכים לפנות לוועדת הרפורמה, והיא בודקת אם לפי תוכנית המקום אפשר להפעילם. אם תשובת הוועדה חיובית, הן יועברו לאישורה של הוועדה לבתי-ספר על-אזוריים. כאשר מגיעות בקשות לבית-ספר חדש, דנה הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים בהיבטים החינוכיים והחברתיים של ההצעה, תוך התייחסות גם לנתוני אגף הפיתוח, שנציגו חבר בוועדה.

ניתוח התקנון (ראה נספחים) מעלה את הנקודות העיקריות האלה:

הקפדה על **עקרונות המדיניות המוצהרת**: אינטגרציה, קליטה, עדיפות הקמה באזורים של מדרג סוציו-אקונומי נמוך;

הדגשת האופי **הפדגוגי הייחודי** – "בעלי ייחוד פדגוגי מאוד משמעותי" לרבות משנה חינוכית ברורה וייחודית;

הסבת בית-ספר תלויה באישור של **הרשות**, של **מנהל** בית-הספר והרשות הפדגוגית של בית-ספר ושל **המחוז**;

נדרש אישור **מינהל פיתוח** למבנה מתאים לבית-הספר ולדרישות הייחודיות שלו;

תנאי קבלת תלמידים – זהים לבית-הספר שבאזור, **ובלי כל מבחני קבלה**;

הגדרת מרחב הבחירה – מרחק גאוגרפי סביר, עד חצי שעה נסיעה, ושיהיו במרחב שני בתי-ספר לפחות;

נתונים לקבלת החלטות – כוללים אבחון יכולת ליצור מרחב בחירה על בסיס תוכניות לימודים ומשנה סדורה, נתוני הרכב סוציו-אקונומי, הישגי לימודים, פעילויות מחוץ לתוכנית הלימודים, תשתיות ותנאים פיזיים, מעבדות, ספריות ומרכזי משאבים, מורים וצוות בין-מקצועי – לא מפורטים תנאי סף לעמידה בנתונים אלו;

הרשות נדרשת להכין **תוכנית לשינויים** (צמיחה והתחדשות) שיאפשרו לבית-הספר לעמוד במשימות בתוך ארבע שנים (לרבות שנת היערכות ותכנון);

נדרש אישור **מהוועדה הציבורית** של המזכירות הפדגוגית;

היוזמה להקמת בית-ספר ייחודי יכולה לנבוע מכל גורם מעוניין (הורים, מנהל, רשות חינוך, מנהל מחוז או מפקח);

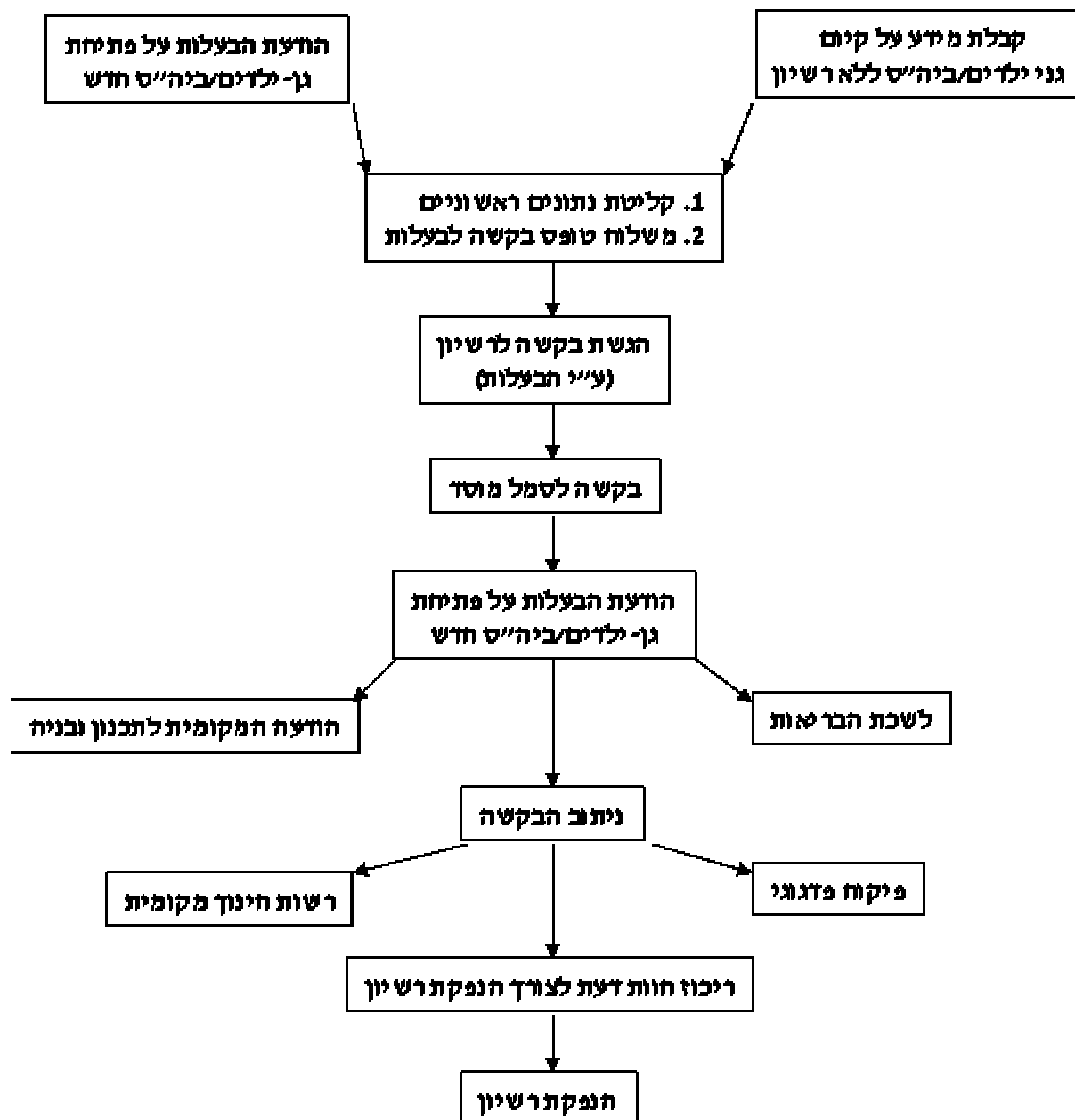
היוזמה חייבת להגיע למחוז עד סוף **אפריל** של כל שנת לימודים;

הפצת **מידע** בדבר ההיערכות;

ועדות מחוזיות יבחנו את הבקשות. המלצת המחוז עוברת בכל מקרה לוועדה הארצית, גם אם היא שלילית. אפשר להגיש ערעור לוועדה הציבורית;

תת-ועדה תבדוק **ערעורים** ותכין המלצות לוועדה הציבורית.

¹⁹ משרד החינוך, **צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית** – מרחבי חינוך, ירושלים, מרס 2003.



²⁰ משרד החינוך, צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית – מרחבי חינוך, ירושלים, מרס 2003.