

בית הספר למנהיגות ציבורית
תוכנית המנהלים

תקצוב מוסדות חינוך לבני נוער בסיכון

נייר מדיניות

מוגש: לאליעזר שוורצר

כתבה: עפרה רותם

054730957

ירושלים

מרץ 2010

פתח דבר

הדר: "הגעתי ל"מפנה" לאחר שהייתי בפנימייה ולא הסתדרתי שם, לאחר שמכיתה א' לא למדתי ועברתי מבית ספר לבית ספר כל הזמן. הגעתי למצב שאם לא הייתי הולך למפנה הייתי עוזב את הלימודים...היה לי תקופות מאוד קשות על סמים. לא הייתי לומד, היו מעיפים אותי כל הזמן מבתי ספר, הייתי עובר מבית ספר לבית ספר...היו כאלה שאמרו שאני ילד מתוסבך ויש כאלה שאמרו שאין לי כושר ריכוז. כל אחד קישר את זה למה שהוא רצה " .

14 שנים ניהלתי בית ספר ייחודי לנוער בסיכון "מפנה" ששייך למערכת ההכשרה המקצועית במשרד התמ"ת וייעודו לתת הזדמנות נוספת לתלמידים בעלי יכולת קוגניטיבית תקינה שנשרו מכל מערכות החינוך הנורמטיביות. בשנותיו הראשונות תוקצב בית הספר על פי מה שהיה נהוג במערכת החינוך, תקצוב גלובלי לכיתה(תקצוב פר כיתה), אך עם שינוי שיטת התקצוב במערכת החינוך לתקצוב פר תלמיד הוכל השינוי גם על בית ספר "מפנה" ועל מסגרות דומות נוספות המטפלות בבני נוער בסיכון דבר שגרם לקריסתן של חלק מהן ולבעיות קשות במסגרות שעדיין מתקיימות.

מספרם של הילדים ובני הנוער בסיכון בישראל נאמד בתוכנית האב הלאומית שפרסם משרד העבודה והרווחה בנושא ילדים ונוער בסיכון¹, בכ-331,000, מתוכם 120,000 בסיכון גבוה ומיידים והם אלו שמאכלסים את בתי הספר בהם מסמך זה מטפל.

רקע

ב-25 בדצמבר 2001 מינתה שרת החינוך ועדה בראשותו של ד"ר שמשון שושני כדי לבחון מחדש את שיטת התקצוב הקיימת ולהציע לה חלופות. לדעת חברי הוועדה, הקצאה שונה של המשאבים שתיגזר משינוי בשיטת התקצוב, יכולה לתרום לשיפור ההישגים החינוכיים בישראל ולצמצם במידה ניכרת את פערי ההישגים בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות.2 הוועדה קבעה שהתקצוב לתלמיד צריך להיות ביחס ישר לחסך החינוכי שלו ולשקף את ההבדלים בין תלמידים מבחינת צורכיהם ואת חובת מערכת החינוך לנסות להיענות לצרכיו של כל ילד וילד. הוועדה הציעה להגדיר את התוספת על-ידי נוסחה המבוססת על קריטריונים המתחשבים במאפייני התלמיד ובמידת החסך החינוכי שלו. היא הציעה למדוד את החסך החינוכי (מדד הטיפוח לתלמיד) בעזרת משתנים שיש להם מתאם גבוה עם ההישגים הלימודיים של התלמידים.3 תפיסה זו זכתה גם לתמיכה של כלכלנים חברתיים ואנשי חינוך שטובתם של התלמידים משכבות המצוקה עמדה לנגד עיניהם, כפי שהתבטא ד"ר מומי דהן בנושא: "התוצאה תהיה שבתי ספר יחפשו את החלשים"⁴

אותם כלכלנים טענו שאין מדובר בשינוי ההיקף התקציבי אלא בחלוקה שונה שלו.

1 תוכנית האב הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון בישראל, (1988); משרד העבודה והרווחה, לשכת מנכ"ל, ירושלים.

2 מתוך צו הוועדה להצעת חוק, *התקצוב וצו וועדה*.

3 .pe

4 מכון ון-ליי. רפורמה בחלוקת התקציב לאזרחות חינוך, פורום השכלה - תקצוב פלישה מס' 4 ניוט

יתרונותיה של שיטת התקצוב "פר תלמיד"

1. מעקב שמי על תלמידים הלומדים במוסדות החינוך השונים במטרה למנוע הקצבה למוסדות פיקטיביים כפי שעלה בדוח מבקר המדינה לשנת 2001 בנוגע לישיבות חרדיות שקיבלו הקצבה עבור אברכים אזרחי חו"ל שכלל לא למדו בישיבה.⁵
2. חיסכון בהוצאות התפעוליות עקב הפעלתן של מסגרות חינוך גדולות.
3. התייחסות דיפרנציאלית לתלמידים ומתן משאבים מתוגברים לתלמידים מתקשים שנשארים במערכת הנורמטיבית, במטרה להביא לצמצום ממדי הנשירה.
מדיניות משרד החינוך הביאה לצמצום הנשירה הגלויה. שיעור הנשירה הכלל-ארצי עמד ב-2008 על 20,084. בקרב האוכלוסייה היהודית ירד שיעור בני-הנוער גילאי 14-17 שאינם לומדים בבתי-הספר של משרד החינוך מכ-20% בשנת 1980 לכ-4.5% נערים ונערות נושרים ב-2008. בקרב האוכלוסייה הערבית נרשמה ירידה בשיעור בני-הנוער שאינם לומדים מכ-50% בשנת 1980 לכ-35% ב-2008, (שיעור הגבוה בהרבה מחלקו של המגזר באוכלוסיית התלמידים, כ-25%)⁶

הקשיים שיצרה שיטת התקצוב "פר תלמיד"

במהלך השנים נמתחה ביקורת על מדדי הטיפול השונים (שושני ושטראוס), בין היתר כי בניגוד לכוונות המוצהרות, הניסיון מלמד ששיטת התקצוב של דו"ח שושני מפחיתה לרוב בשעות הוראה אצל תלמידי הפריפריה ושכונות המצוקה, בעוד שהנהנים ממנה הם התלמידים המבוססים הלומדים בכיתות מרובות תלמידים בבתי ספר גדולים. בתי ספר מרובי תלמידים הם יעילים כלכלית אך רובם מכוונים בעיקר להישגיות לימודית ומתקשים להתמודד עם תלמידים שאינם מתאימים למערכת למרות אין ספור תוכניות שפותחו על מנת למנוע את נשירתם של אלו מבתי הספר.

שיטת התקצוב "פר תלמיד" מהווה בעייה בעיקר למסגרות חינוכיות שמטפלות בבני נוער **לאחר נשירתם** שאינן יכולות להיות גדולות בשל הצורך בטיפול אישי, אינטימי ורצוף.

קושי נוסף איתו מתמודדות מסגרות אלו נובע ממעורבותן של מערכות רבות בטיפול בתלמידים, מערכות רווחה, חסות הנוער ורשויות החוק אשר בסמכותן לקבוע לגבי הרצף הטיפולי של התלמידים והעברתם לעיתים למסגרות שונות לתקופות קצרות ללא התראה מוקדמת (העברה למעונות אבחוניים לזמן קצוב, הוצאה למקלט זמני, הרחקה מהקהילה, מעצר וכ"ו).

יצא שהשינוי שכוון לטובת האוכלוסייה החלשה **סייע לחלקה אך פגע בשוליים החלשים** ביותר שלה, אוכלוסיית התלמידים שאף על פי כן ולמרות הכל לא משתלבים בבתי הספר הרגילים ונושרים מהם לחיי הרחוב.

5 <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=235&id=2&frompage=669&contentid=4933&parentcid=4927&filename=107.htm&bctype=2&startpage=24&sw=1680&hw=980>

לרשות התלמידים במדינת ישראל עומדות 2 מערכות חינוך:

1. מערכת החינוך של משרד החינוך, המערכת הגדולה והמרכזית.

2. מערכת חינוך של משרד התמ"ת לחינוך טכנולוגי, המשלבת לימודים ותעסוקה.

מוסדות החינוך הכפופים למשרד התמ"ת, מתוקף היותם אלטרנטיבה חינוכית לחינוך העיוני מטפלים רבות

בבני נוער שנשרו ממסגרות משרד החינוך ומוגדרים לא אחת "נוער בסיכון". תלמידים אלו אינם מוגדרים

"תלמידי חינוך מיוחד" (הגדרה הטומנת בחובה שורה שלמה של הגבלות עתידיות) ועל כן לא זכאים להטבות

הניתנות לתלמידי החינוך המיוחד אף על פי שמאפיינים רבים בתפקודם הלימודי זהים. המסגרות החינוכיות

המטפלות בנוער בסיכון נדרשות להקדיש משאבים ניכרים לטיפול פרטני ומקיף בכל תלמיד מתוך שאיפה

להביאו לשילוב מלא בחברה.

השינוי בשיטת התקצוב ערער את התשתית התקציבית והתפעולית של מערכת החינוך העל-יסודית של

התמ"ת וגרם לבתי ספר רבים גרעון תקציבי גדול הנובע מכך שלכל בית ספר מוקצית מכסת תלמידים שנתית

והוא מתוקצב בהתאם למצבת התלמידים המדווחת מדי חודש בחודשו (בשונה מבתי ספר של משרד

החינוך). לפיכך תנודות במצבת התלמידים הן בעלות השלכה ישירה על ההכנסות החודשיות של בית הספר בו

בזמן שרוב ההוצאות מתחילת השנה הן קבועות.

תנודות אלו נובעות ממספר גורמים:

1. איחור מכוון בהנשרת תלמידים שאינם מתאימים: בניגוד למחייב את בתי הספר של התמ"ת, בחטיבות

הביניים של משרד החינוך מתקבעת רשימת התלמידים לכל השנה ב-10.31 ועל פיה מתוקצבים בתי הספר כל

השנה. לפיכך, בתי ספר שהחליטו, לאחר שכלו כל הקיצין, להנשיר תלמידים מסויימים, עושים זאת לא פעם

החל מחודש נובמבר כדי שלא לגרוע מתקציב בית הספר וגורמים בכך גרעון תקציבי לבתי הספר הקולטים

שמתחילים עבודתם עם התלמיד מאוחר בשנה ולמימון כפול שמתעדכן (אם בכלל) רק בבדיקת הרשומות

מספר שנים מאוחר יותר.

2. הימנעות מהנשרת תלמידים שאינם מתאימים (נשירה סמויה):

בשנים האחרונות גוברת המודעות לכך שתופעת הנשירה מהלימודים אינה מתבטאת רק בעזיבה פיזית של

בית-הספר כלומר ב-"נשירה גלויה". בני-נוער רבים, שעדיין רשומים כתלמידים, מנותקים למעשה מהמסגרת

ואינם לומדים באופן משמעותי. תלמידים "נוכחים נפקדים" אלו הם למעשה "נושרים סמויים". "החזקת

תלמידים בבית-הספר", כפי שמקובל לכנות במערכת החינוך את המאמצים למניעת נשירה, עלולה גם היא

להיות סוג של נשירה אם אינה מלווה בלמידה משמעותית. למרות שהחינוך בישראל עד תום התיכון הוא חינוך,

כ-10% מבני-הנוער היהודים וכ-30% מבני-הנוער הערבים אינם מסיימים 12 שנות לימוד, כלומר הם נושרים

גלויים. עם זאת, במקרים רבים אין התלמידים עוזבים את בית-הספר, אך הם מנותקים מלמידה משמעותית

ומהפעילות הבית-ספרית. תלמידים אלה מכונים "נושרים סמויים". לנושרים סמויים ולנושרים גלויים חוסרים

בולטים בתחום הלימודי. יתר על כן, רבים מהם זקוקים לסיוע גם בתחומים נוספים: בתחום החברתי, ביחסים

במשפחה ובתחום הרגשי. שבירת מעגל הכישלון הלימודי הנמשך שנים וקידום ההסתגלות האישית והחברתית

של התלמיד מחייבים מתן מענה מקיף, באמצעות שיטות עבודה שונות ומגוונות ועל-ידי אנשי מקצוע מתחומי

התמחות שונים.⁷

ההיקף הנרחב של הנשירה הסמויה (בין 10% ל-30%, לפי מדדים שונים) עשוי לנבוע בחלקו מהצמצום שחל בהיקף הנשירה הגלויה, כאשר בני-נוער נשארים פורמלית במסגרת בית-הספר אך אינם זוכים למענה הולם, שיאפשר להם להשתלב בפועל בלימודים ולהפיק את המירב מנוכחותם שם. למורים בבתי-הספר חסרים כלים וידע כדי להתמודד ביעילות עם בעיות של תלמידים המתקשים בלימודים, תלמידים מנותקים רגשית, תלמידים עם לקויות למידה, תלמידים הסובלים מהזנחה והגדלים בתנאים גרועים מבחינה כלכלית-חברתית ועוד. בתי הספר נמנעים מלהנשיר תלמידים שאינם מתאימים כנראה משתי סיבות עקריות:

2.א. (חוק ההתמדה האוסר על הנשרת תלמידים)⁸

2.ב. ערכו של תלמיד "עם בעיות" גבוה תקציבית מזה של תלמיד במסגרת חינוכית רגילה.

האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה טוענת כי בעקבות דוח ועדת שושני מתפתחת מגמה שלפיה אנשי אגפי חינוך ברשויות מוניציפליות מנסים להחזיר אליהם תלמידים יוצאי אתיופיה הלומדים שנים ארוכות במסגרות ייחודיות מחוץ ליישוב שבו הם מתגוררים, למשל בקיבוצים שבסביבה "כשהמניע היחיד העומד מאחורי החלטה זו הוא מניע של כדאיות כלכלית, מניע העומד בסתירה לכל ערך חינוכי" הם נוהגים כך משום שהם מזהים שבעקבות דוח ועדת שושני תלמידים יוצאי אתיופיה מקבלים שעות לימוד רבות יותר מתלמידים אחרים.⁹

3. נייודות גבוהה של תלמידים בין מסגרות:

לעתים קרובות יש צורך בניוד תלמידים בין מסגרות שונות לדוגמה מעבר ממסגרת פתוחה של חסות הנוער המאפשרת לתלמיד להגיע לבית הספר, למוסד סגור לפרק זמן מוגדר. השיטה פר תלמיד אוסרת על כפל דיווח ולפיכך התלמיד ייגרע ממצבת התלמידים של בית ספרו הקבוע כדי להקלט במוסד הזמני, למרות שהצוות החינוכי מוסיף לעמוד אתו בקשר בכל התקופה בה הוא שוהה במוסד הנעול ומשקיע בכך משאבים וזמן ע"מ שלא לפגוע באמון ובתחושת השייכות של התלמיד שצריך לחזור למסגרת אחר כך.

4. ביקור לא סדיר בבית הספר:

תלמידים בסיכון אינם רגילים לסדר יום קבוע ולמסגרת מחייבת, דבר זה דורש "עבודת חיזור" ומאמץ יומי על מנת להביאם לבית ספר. לעיתים תלמיד נעדר מספר שבועות בהם הצוות משקיע מאמצים רבים להחזירו ללימודים, בביקורי בית ובעבודה משותפת עם גורמים שונים בקהילה אך פורמלית יש לגרוע אותו ממצבת התלמידים ולא לקבל עליו תקציב מאחר ונוכחותו בבית הספר אינה עומדת בדרישות החוק.

7 מתוך צ'וז' הוואלדצ'ה ראויוחצת אנוסא הנשיפה אהתי ספרי (נספח מספר 1)

8 <http://www.haaretz.com/hasite/spages/994635.html>

9 תואר אי 603, אוביסוית ייהאסלוצ'ה הישראליית אנוסן יהוצי אתיופיה, אכתה אסלן שרת החינוך, מהר

הכנסת צ'כי

הנצ'א, 15 ג'ואי 2003 (נספח מס' 2)

חלופות אפשריות לתקצוב:

1. **תקצוב פר כיתה** כפי שנהוג בחינוך המיוחד¹⁰ המתייחס ל-2 מדדים:

* הגדרת מספר תלמידים מינימלי ומקסימלי בכיתה.

* הגדרת קשיי התלמידים כמדד לתחשיב מספר השעות הנדרשות לכיתה.

דוגמא מתוך חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע לכיתות בחינוך המיוחד:

| שעות הוראה בכיתות משלבות בבי"ס רגיל | שעות הוראה לכיתה בבי"ס לחינוך מיוחד | מס תלמידים מזערי ומרבי | לקות |
|--|--|------------------------|-----------------------------------|
| 49 | 51 | 5-8 | הפרעות נפשיות קשות |
| 30 | 34 | 6-10 | הפרעות התנהגותיות ורגשיות קשות |
| 30 | 34 | 8-12 | לקויי למידה רב בעייתיים |

2. **שילוב בין תקצוב פר כיתה לתקצוב פר תלמיד**¹¹

תואם ל"מדד טיפול שטראוס-אופן הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים"¹², לכל בית ספר יוקצה מספר שעות מינימלי (תקצוב פר כיתה) שנועד להבטיח מספר מינימלי של שעות הוראה למקצועות הליבה ולתפקוד מינימלי ושאר התקציב ייקבע על פי מדד הטיפול של כל תלמיד.

שתי החלופות מתייחסות לתקצוב בתי הספר לנוער בסיכון בלבד. בתי הספר הרגילים ימשיכו להיות מתוקצבים "פר תלמיד", אי לכך שתי החלופות לא יביאו לפתרון בעיית ההנשרה המאוחרת או להמנעות מהנשרת התלמידים הזקוקים לטיפול ייחודי, אך יתנו פתרון (חלקי או מלא) לבעיית המימון של בתי הספר הקולטים שתקציבם מושפע ישירות מתאריך קליטת התלמידים במסגרתם ומניידותם. מבחינה תקציבית (כפי שטענו מצדדי המימון פר תלמיד) מדובר על שינוי בתוך מסגרת התקציב ולא מחוץ לו¹³ ובעצם מדובר על החזרת הגלגל לאחור בחלק קטן ממסגרות החינוך לתקצוב פר כיתה כפי שהיה נהוג בעבר.

החלופה המומלצת היא חלופה מספר 1

מבטיחה יציבות תקציבית ותפקודית טובה יותר לבתי הספר מחלופה מספר 2.

ההחלטה על חלופה זו היא החלטה ערכית שקובעת כי הערך החברתי הכולל בשיקומם של תלמידים בסיכון עולה על התחשיב הכלכלי הנובע מהחיסכון המתאפשר בהפעלתן של מסגרות גדולות ובהבנה שלצד המערכת הנורמטיבית המרכזית קיימות מסגרות נוספות שמחייבות התייחסות פרטנית כדי שמירב תלמידי ישראל יזכו

meyda.education.gov.il/files/Owl/.../TakzivChinuchMeyuchad9.ppt 10

11. *אמצע רשת "דגור בתי חינוך" היחס לתקצוב "פר תלמיד" האטרקט ההכשרה האקדמית (נספח מס 3)*

12. משרד החינוך, "מדד טיפול שטראוס-אופן הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים", חוזר מנכ"ל תשס"ז ס"ח/1 (מדינת ישראל: משרד החינוך, ספטמבר 2003), 2.2-3.7.

13. *אוכן ון-ליה רפורמה בחלוקת התקציב אוטונומיות חינוך. פורום השכלה - תקציב פלישה מס' 4 או"מ*

למערכת חינוך שתאפשר להם לבנות לעצמם עתיד טוב יותר.