



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדפה" - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

משרד החינוך

הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2001, כפי שהוגשה לכנסת באוקטובר 2000, בישרה על גידול של 4.2% בהשוואה לתקציב המשרד בשנה הקודמת. גידול קטן זה היה אמור להיות ראשון לאחר דריכה במקום של תקציב המשרד מאז 1996.

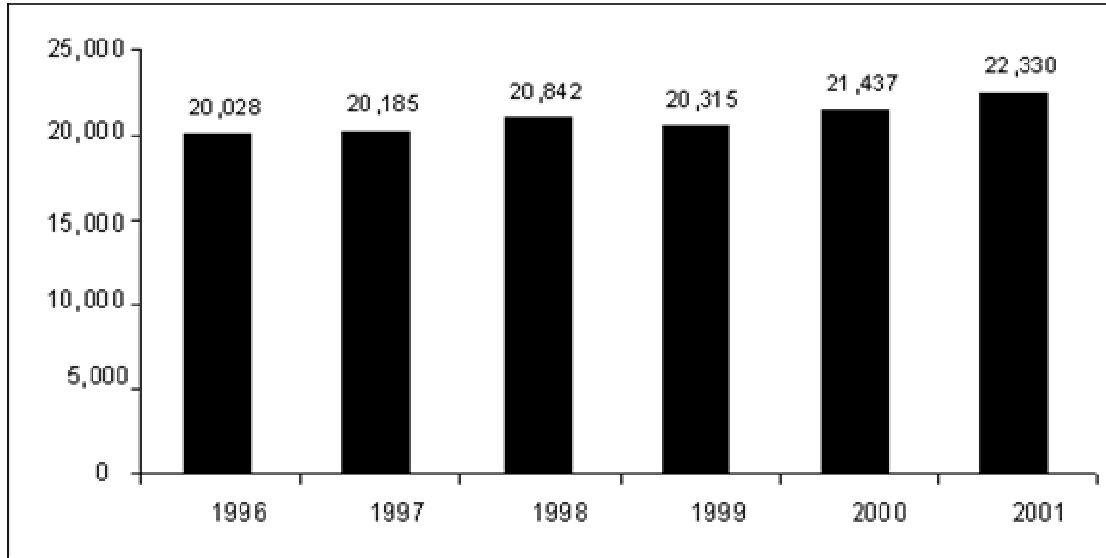
החלטת הממשלה לערוך קיצוץ רוחבי בכל משרדי הממשלה בסך 4%, מחקה למעשה את הגידול הצפוי. עקב כך, תקציב החינוך לשנת 2001 יהיה בסופו של דבר זהה, למעשה, לתקציב 2000.

במונחים ריאליים, תקציב 2001 דומה מאוד לזה של 1996. זאת, בשעה שמספר התלמידים גדל בהרבה (בערך 10%) (משרד האוצר, הצעת התקציב של משרד החינוך, שנים שונות).

תרשים 2

תקציב משרד החינוך 1996 -- 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



הערות:

1. הנתונים כוללים את התקציבים לתרבות וספורט.
2. התקציב לשנת 2001 מוצג ברמתו המקורית, לפני הקיצוץ המתוכנן של 4%.

מקור:

עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך התרבות והספורט, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד המדע, התרבות והספורט לשנת 2001.

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל: גבוהה - או לא כל כך?

לאחרונה מועלית טענה, ולפיה ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה מאוד, בהשוואה לארצות המערב. טענה זאת משמשת את אלה הטוענים שאין מקום להגדיל את תקציב החינוך. כפי שנראה להלן, טענה זו מוטעית ומטעה.

א. הוצאה לאומית לחינוך לתלמיד

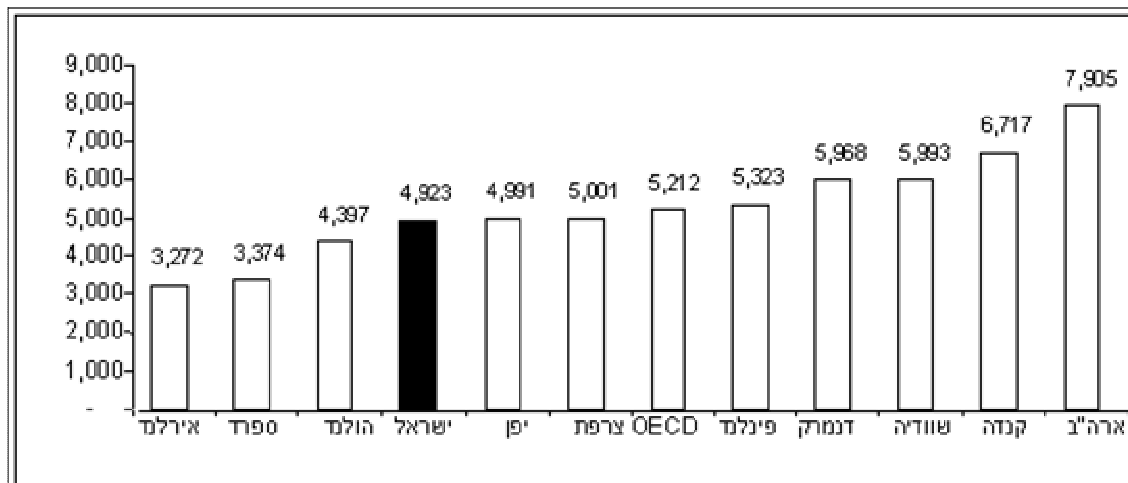
מקור אחד של טעות ושל הטעייה בשימוש בנתון על הוצאה לאומית לחינוך הוא העובדה, שבשראל ההוצאה הלאומית הכוללת לחינוך גבוהה בראש ובראשונה משום שמשקל בני הנוער באוכלוסייה גבוה יחסית למשקלו באירופה.

על כן הנתון החשוב איננו ההוצאה הלאומית הכוללת, אלא ההוצאה הלאומית לתלמיד. התרשים שלהלן מעלה, כי בהשוואה לארצות מערב אירופה, צפון אמריקה ויפן, ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל נמוכה.

תרשים 3

הוצאה לאומית לחינוך לתלמיד במערב אירופה, צפון אמריקה ויפן, 1995

בדולרים על בסיס שווי כוח קניה



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, *ההוצאה לאומית לחינוך 1972 -- 1997*, לוח ב, עמ' 20.

ב. ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת הוצאה ממשלתית והוצאה פרטית

מקור שני של טעות והטעייה הוא העובדה, שבניגוד למשתמע מן המונח *הוצאה לאומית לחינוך*, אין הכוונה להוצאה *ממשלתית* על חינוך, אלא לצירוף של שני מרכיבים: ההוצאה *הממשלתית לחינוך* וההוצאה *הפרטית לחינוך*.

ההוצאה *הממשלתית* היא בעיקרה תקציב החינוך, שבו אנו דנים בפרק זה.

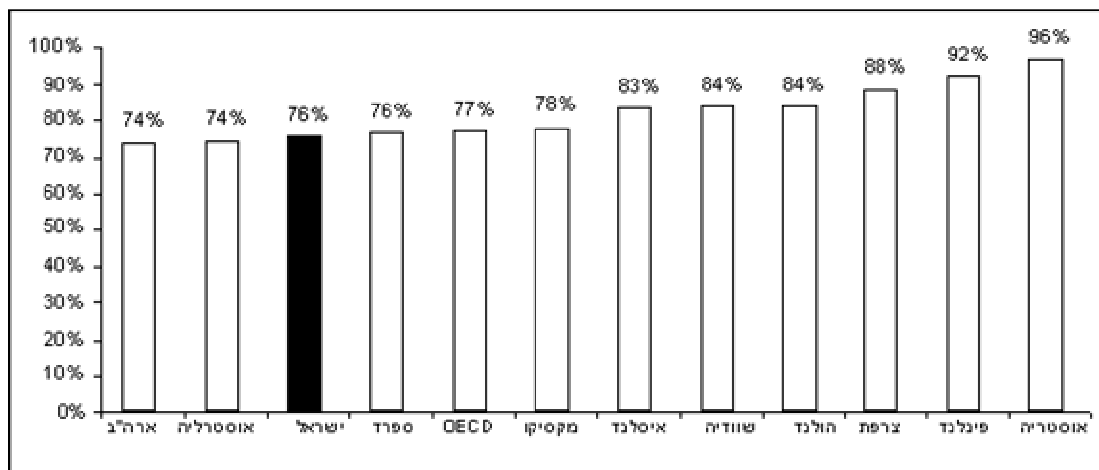
ההוצאה *הפרטית לחינוך כוללת*, בין השאר, שיעורים פרטיים ותשלומי הורים הקרויים "חינוך אפור". כידוע, הוצאות פרטיות אלה רווחות בעיקר בקרב העשירונים הגבוהים, והן מבטאות את אי השוויון הגובר במערכת החינוך.

כדי להבין את המתרחש במערכת החינוך בישראל, אם כן, צריך לפרק את ההוצאה *הלאומית לשני מרכיביה* אלה. כאשר עושים זאת, מתברר כי בהשוואה לארצות מערב אירופה, חלקה של ההוצאה *הממשלתית* בהוצאה הלאומית לחינוך בישראל נמוך, בעוד שחלקה של ההוצאה *הפרטית* גבוה. כפי שניתן לראות בתרשים 6 להלן, ישראל ניצבת בעניין זה בסמיכות מקום לארצות הברית ואוסטרליה, שתי ארצות המצטיינות במשקל הגבוה של מימון פרטי של שירותי הרווחה שלהן, כמו גם במידה גבוהה של אי שוויון חברתי. לעומת זאת, ישראל ניצבת במרחק מארצות מערב אירופה, המצטיינות במשקל הגבוה של מימון ציבורי -- ובמידה נמוכה, יחסית, של אי שוויון חברתי.

תרשים 4

ההוצאה הממשלתית לחינוך כחלק מההוצאה הלאומית לחינוך, מערב אירופה, יפן, צפון אמריקה וישראל, 1995

באחוזים



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1972 -- 1997, לוח ב', עמ' 20.

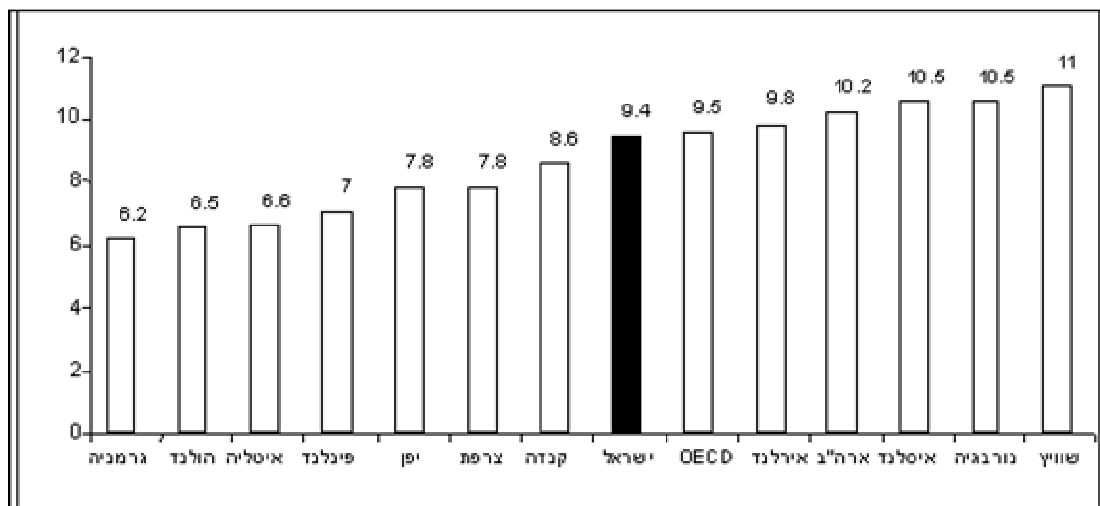
ג. בישראל, חלקו של תקציב החינוך בכלל תקציב המדינה אינו גבוה במיוחד

מסקנה אפשרית אחת מן הטענה כאילו ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה, היא שהמדינה משקיעה יותר מדי בחינוך. מסקנה זו גם היא אינה נכונה. התרשים שלהלן מעלה, כי תקציב החינוך בישראל אינו מהווה חלק גבוה במיוחד מכלל התקציב הממשלתי. ישראל נמצאת בנקודת אמצע על הרצף של ארצות מערב אירופה, יפן וצפון אמריקה; זאת, אף שניתן היה לצפות למיקום גבוה יותר, לאור העובדה שחלקם של בני הנוער בקרב כלל האוכלוסייה בישראל גבוה מאשר בארצות אלה.

תרשים 5

הוצאה הממשלתית לחינוך יסודי, חטיבת ביניים ותיכון כאחוז מסך כל הוצאה הממשלתית במערב אירופה, יפן, צפון אמריקה וישראל, 1997

באחוזים



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 1997 -- 1999, הודעה לעיתונות, 4.7.2001.

שחיקת תקציב שעות ההוראה בחינוך היסודי: פגיעה כפולה

תקציב שעות התקן הבסיסי, הלא הוא התקציב המממן את שעות ההוראה בבתי הספר היסודיים, הלך וקטן בשש השנים האחרונות, ובשנת 2001 הוא קטן בחמש-עשרה אחוז ממה שהיה בשנת 1996. ירידה זאת היא חלק מן הירידה בהיקף דומה בתקציב הכולל של שעות התקן לחינוך היסודי (שבו כלולות, בנוסף לתקן הבסיסי, גם הקצאות ייחודיות, כדוגמת שעות הוראה לילדי עולים).

ההסבר העיקרי לירידה בתקציב שעות התקן בחינוך היסודי הוא ההמרה של חלק ממנו לצורכי יישום "חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה". משרד החינוך נקט שיטה זו לאחר שראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, התחייב בפומבי, שנתיים ברציפות, למימון חוק יום לימודים ארוך, בלא שדאג להגדיל את התקציב הכולל של משרד החינוך. בפעם השנייה, המציא משרד החינוך "פתרון" זה על מנת למנוע מבוכה מראש הממשלה.

יום לימודים ארוך, שנועד במקורו, בשנת 1990, להוות משקל נגד ל"חינוך האפור" שצמח בשכונות המבוססות, לא מומן מעולם במלואו, או אף בקרוב לכך. ה"פתרון" שאומץ בשנת 1999 אינו הולם את רוח החוק, שכן הוא אינו מגדיל את תקציב משרד החינוך, אלא רק מעניק כותרת חדשה לחלק קיים של התקציב. למעשה, ה"פתרון" שאומץ בשנת 1999 פוגע פעמיים: פעם אחת הוא פוגע ברעיון יום לימודים ארוך, שכן בהיותו תוצר של אילוץ פוליטי, ובהיותו קטן, הוא רחוק מלאפשר את מימוש החוק כרוחו וכלשונו; פעם שנייה, מכיוון שהוא בא על חשבון תקציב שעות התקן הרגילות, ומצמצם אותן בפועל.

לוח 1

תקציב שעות התקן הבסיסי בחינוך היסודי, 1996 -- 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

2001	2000	1999	1998	1997	1996	
2,831.9	2,819.9	2,824.4	2,939.0	3,142.0	3,339.5	תקן בסיסי
352.4	253.8	291.9	--	--	--	יול"א
3,184.3	3,073.7	3,116.3	2,939.0	3,142.0	3,339.5	תקן + יול"א

מקור: משרד החינוך, התרבות והספורט, הוראות התקציב, שנים שונות.

שני סעיפים שגדלו

על רקע ההקפאה של תקציב משרד החינוך בכללותו, ושל תקציבי שעות התקן בפרט, מאז שנת 1996, בולט הגידול בשני סעיפים, כלהלן:

1. תקציב החינוך העצמאי (כולל פעולות), הלא הוא רשת החינוך של אגודת ישראל, גדל בשנים אלה בסכום של 16%; ואילו תקציב מעיין החינוך התורני של ש"ס גדל בשנים אלה בסכום של 96%.

2. תקציב החינוך ההתיישבותי, שקוצץ בימי ממשלת נתניהו בסכום של 12.5%, לא זו בלבד ששב לקדמותו, אלא שבשנתיים האחרונות הוא גדל בסכום של 30%.

הכסף לפיתוח פוחת והולך

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, המממן בנייה של בתי ספר וכיתות לימוד, מצוי בירידה עקבית מזה 4 שנים. בשנת 1998 עמד תקציב הפיתוח על 1 מיליארד ש"ח (במחירי 2000); ואילו בשנת 2001 הוא עומד על 682 מיליון (במחירי 2000).

פירוש הדבר יכולת מצטמצמת של מערכת החינוך להציע מבנים הולמים לאוכלוסיית התלמידים הגדלה, ובמיוחד במגזרים מקופחים כדוגמת המגזר הערבי, ובתוכו -- המגזר הבדואי.

לוח 2

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 1998 -- 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

2001	2000	1999	1998	
682.1	779.1	921.1	1,007.1	תקציב הפיתוח
525.9	692.6	724.9	779.6	מזה -- בניית כיתות

מקור: משרד החינוך, התרבות והספורט, הוראות התקציב, שנים שונות.

תוכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית

בשנת 2000 החל משרד החינוך ביישומה של תוכנית חומש חדשה לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית. תוכנית החומש תוקצבה בסך של 250 מיליון ש"ח על פני 5 שנים (התוכנית לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, נובמבר 1999: עמ' 3). בשנת 2000 אמור היה משרד החינוך להקציב לתוכנית 46 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 -- 60 מיליון ש"ח (שם: עמ' 14; לסקירה של תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, ר' מרכז אדוה, תקציב המדינה לשנת 2000 והאזרחים הערבים בישראל. תל-אביב: 20.12.99).

בפועל, ההקצאות היו נמוכות יותר: בשנת 2000 הוקצו 41 מיליון ש"ח ובשנת 2001 -- 38.6 מיליון ש"ח (שני הסכומים במחירי 2000).

הקיצוץ בהקצאות עד כה בולט במיוחד על רקע העובדה שתוכנית החומש הנוכחית ממילא צנועה הרבה יותר מתוכנית החומש הקודמת, שהונהגה בשנים 1992 -- 1996. ראשית, התקציב של תוכנית החומש 1992 -- 1996 עמד אז על 200 מיליון ש"ח (מרכז אדוה, מבט על תקציב משרד החינוך 1990 -- 1996, עמ' 40). בערכים של 2000, מדובר בסכום של 380 מיליון ש"ח - סכום גבוה באופן משמעותי מהתקציב של 250 מיליון ש"ח שהוקצה לתוכנית החומש 2000 -- 2004.

שנית, ההוצאה בפועל במסגרת תוכנית החומש 1992 -- 1996 הייתה גבוהה מהמתוכנן: על בינוי כיתות בלבד הוצאו באותן שנים 450 מיליון ש"ח (שם: 42) -- שהם בערך 550 עד 600 מיליון ש"ח בערכים של שנת 2000.

לבסוף, במסגרת תוכנית החומש 1992 -- 1996 הקצה משרד החינוך לבתי הספר במגזר הערבי סכום של 100,000 שעות תקן מעבר לשעות התקן הבסיסי (שם: 45). בערכים של 2000, מדובר בהוצאה של כ-400 מיליון ש"ח.

על רקע התפוקות הנמוכות של מערכת החינוך הממלכתית ביישובים הערביים בישראל, ועל רקע הקיפוח רב השנים, ניתן היה לצפות לכל הפחות שתוכנית החומש הנוכחית תמומש בהתאם להכרזה המקורית.

אם לא די בכך שההקצאות לתוכנית החומש נמוכות מהמובטח, הרי שמשרד החינוך בחר לממש את התוכנית באמצעות קבלנים פרטיים -- במקום להוסיף את תקציב תוכנית החומש לתקציב הפעולה הרגיל של המשרד. נראה כי משרד החינוך מבקש להשיג את היעד המבורך שקבע לעצמו במחיר זול ובתשלום חד פעמי, שאין בצדו התחייבות ארוכת טווח לשיפור מערכת החינוך במגזר הערבי. להפרטה של תוכנית החומש יש מספר השלכות:

* מרגע שהתכנית מופעלת באמצעות קבלנים פרטיים, הרי שהכספים המיועדים לה אינם מתווספים לבסיס התקציב של מערכת החינוך הערבית. בתום חמש שנות התכנית, תיוותר מערכת חינוך זאת ברמה התקציבית הנוכחית שלה, עם מספר שעות ההוראה הנוכחי ועם מספר תקני ההוראה הנוכחי. במלים אחרות, ההפרטה של תכנית החומש הופכת אותה לזריקה חד-פעמית ובת-חלוף, אשר ספק אם תותיר אחריה עקבות לטווח הארוך.

* הפרוייקט לא יעשיר את כוחות ההוראה בבתי הספר ביישובים הערביים. סביר להניח כי מרבית הקבלנים יהיו גופים ממרכז הארץ, שפעלו כבר בעבר בפרוייקטים דומים עבור משרד החינוך.

* ההפרטה המתמשכת יוצרת תלות הדדית בין משרד החינוך לקבלנים: בה בשעה שהקבלנים מתעשרים ומתחזקים והופכים לתופעה של קבע, משרד החינוך מתרגל להתמודד עם בעיות החינוך בשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים שלא בדרך של שינוי מהותי וארוך טווח, אלא בדרך של כיבוי שריפות באמצעות שירותי כבאים פרטי.

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@netvision.net.il