

אי שוויון ואי שקיפות

על תקציב החינוך בישראל



שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו

אפריל 2013



דיון



חינוך



בריאות

לקראת תקציב
2013/14

תקציב ואי שוויון בחינוך

על תקציב ואי שוויון

מדיניות התיקצוב של מערכת החינוך אינה הגורם היחיד ואף לא העיקרי לאי־שוויון הגבוה השורר בין התלמידים השונים בישראל. הגורם העיקרי לאי שוויון הוא היחס השונה שמגלה המערכת (מנגנון משרד החינוך והרשויות המקומיות, המורות והמנהלות, ההורים והתלמידים עצמם) כלפי בני המעמדות, העדות, הדתות והלאומים השונים בישראל. היחס השונה מוליד פערים גדולים באיכות הלמידה ובעקבות זאת בהישגים לימודיים.

אבל אין ספק שמדיניות התיקצוב תורמת אף היא להתמשכותו של אי שוויון זה. בתי ספר שונים זה מזה במספר שעות התקן העומד לרשות המנהלת, בעושרה וגיוונה של תכנית הלימודים, בגודל המבנה וגילו, רמת הציוד, היקף השירותים הנלווים שמספקת הרשות המקומית, גובה תשלומי ההורים, היקף התיקצוב מן הרשות המקומית.

תקציב משרד החינוך סובל ממידה גבוהה של חוסר שקיפות

הקושי העיקרי הניצב בפני כל מי שמבקש לדון בתקציב מערכת החינוך הוא, היעדר מידע מקובץ ומסודר על התקציב המלא של כל אחד מבתי הספר בישראל. כיוון שכך אין דרך לדעת מה גודל הפערים התקציביים השוררים בין התלמידים השונים במערכת. לפירוט של טענה זו ר' הנספח "מי יודע מהו תקציב בית הספר".

שקיפות תקציבית מוגברת היא תנאי יסוד לדיון בתקציב החינוך ולהשגת שוויון תקציבי בין כל חלקי המערכת.

הכנסת, בבואה לבחון את הצעת תקציב משרד החינוך ל־2013, צריכה לשאול שלוש שאלות עיקריות:

א. האם התקציב המוצע גדול דיו כדי לקיים מערכת חינוך ראויה:

1. האם שכר המורות הוא הוגן ובר־השוואה לארצות אחרות;

2. האם כל תלמיד ותלמידה נהנים ממספר שווה של שעות הוראה;

3. האם כל בתי הספר נהנים במידה שווה מתשתיות פיסיות תקינות.

ב. האם התקציב המוצע מחולק באופן שוויוני או שמא יש קבוצות של תלמידים ותלמידות הצפויים ליהנות ב־2013 מתקציבים גבוהים מאלה של תלמידים ותלמידות אחרים;

ג. האם מן הראוי הוא שכספים פרטיים – כספי הורים, כספי תרומות, כספי תאגידים עסקיים – יוזרמו ללא פיקוח לתוך מערכת החינוך וייצרו בה אפליה בין בתי ספר עתירי משאבים למיעוט מיוחס ומבודל.

קופת האוצר אינה מקור המימון היחיד של מערכת החינוך

לכ־8% מתקציב משרד החינוך. מרכז השלטון המקומי חישב סכום גבוה יותר, השווה ליותר מ־10% מתקציב החינוך דאו (סבירסקי ורגן־בוזגלו, 2009; צדיק, 2006).
לא כל בתי הספר נהנים מתוספות אלה ורק חלק קטן מבתי הספר נהנה מתשלומי הורים גבוהים.

יעדים שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013:

1. לחייב את משרד החינוך, בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, להכין ולהגיש לכנסת דו"ח שנתי על היקף הכספים החוץ־תקציביים במערכת החינוך.
2. לחייב את משרד החינוך להגיש לכנסת דיווח שנתי על התקציב המלא, לפי מקור, של כל בית ספר בישראל, תקציב אבסולוטי ובחישוב לתלמיד – כאשר תקציב מלא פירושו כל ההוצאות והכספים הכרוכים בהפעלת בית הספר ובהן:
 - תשלומי שכר וכספים נוספים מתקציב משרד החינוך;
 - תשלומי שכר וכספים נוספים מתקציב הרשויות המקומיות;
 - כספים ממקורות חוץ־תקציביים – תשלומי הורים, תרומות, תקציבי פעילות במימון המגזר העסקי.

כל דיון בתקציב מערכת החינוך חייב להתייחס לעובדה שמוזה למעלה משני עשורים, תקציב משרד החינוך אינו השחקן היחיד במערכת. בבתי ספר רבים ברחבי ישראל מתגלגלים כיום סכומי כסף גדולים נוספים: כספי הורים, כספי תרומות, כספי תאגידים ועמותות המפעילים תכניות לימוד, הכנסות של בתי ספר מפעילות עסקית ועוד.

בעוד שתקציב החינוך המאושר בכנסת אמור להיות מוקצה לבתי הספר על פי אמות מידה אוניברסליות (שבפועל יש מהן חריגות גדולות, כפי שנראה להלן) – הכספים הנוספים המתגלגלים במערכת מגויסים על בסיס יכולות מעמדיות ופוליטיות של כל בית ספר ובית ספר וכיוון שכך הם מעמיקים את הפערים התקציביים בין בתי הספר השונים.

חינוך ציבורי פירושו מימון שווה לכל בית ספר. על מנת להשיג זאת צריך, ראשית, להקפיד על חלוקה שווה של התקציב המדינתי ושנית, להשיג שליטה מדינתית בכספים הלא־ממשלתיים הרבים המתגלגלים במערכת החינוך וחותרים תחת עקרונות השוויון והאוניברסליות.

מה היקף הכספים החוץ־תקציביים?

איש אינו יודע. משרד החינוך אינו דורש מבתי הספר לדווח על כלל הכנסותיהם החוץ־תקציביות – מתשלומי הורים, מתרומות, מפעילות של תאגידים, מהשכרת מבנים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכה בשנת 2001 סקר תשומות של בתי ספר, אך בסופו של דבר החליטה לגנוז את הממצאים ולא לחזור על הסקר.

מרכיב אחד של הכספים החוץ־תקציביים הוא תשלומי הורים. למרות שמדובר בתופעה בת למעלה מעשרים שנה, אין עליה נתונים מהימנים. בלמ"ס ישנם שלושה סוגי נתונים על כך: נתוני סקר התשומות הנ"ל, נתוני גף חשבונות לאומיים ונתוני סקר הוצאות משקי הבית; כל אחד נותן סכום שונה, גם אם במעט. בהכללה ניתן לומר כי מדובר בסכומים השווים

המורות

א. שכר המורות - מבט השוואתי

במשך שנים רבות, שכר המורות והמורים בישראל היה נמוך. ב־2007 נחתם ההסכם הקיבוצי המוכר בשם "אופק חדש", שהעלה את שכר המורות בבתי הספר היסודיים, בתמורה לשעות עבודה רבות יותר. ב־2010 נחתם הסכם דומה, "עוז לתמורה", עם המורות בבתי הספר התיכוניים. למרות "אופק חדש", עדיין יש פערי שכר משמעותיים בין ישראל ובין ארצות ה־OECD.

היחס בין שכר מורות בעלות 15 שנות ותק ובין התמ"ג לנפש

ישראל והממוצע בארצות ה־OECD 1995 ו־2009

ממוצע OECD 2010	ממוצע OECD 1995	ישראל 2010	ישראל 1995	
1.23	1.23	1.07	0.88	חינוך יסודי
1.26	1.29	0.98	0.98	חטיבות ביניים
1.33	1.36	0.89	0.96	חטיבות עליונות

מקור: OECD, Education at a Glance 2012, Chapter D, Table D3.6

הנתון המשמעותי ביותר שמפרסם ארגון ה־OECD הוא זה המתבסס על היחס בין שכר ממוצע של מורה בעלת 15 שנות נסיון ובין התמ"ג לנפש בכל ארץ. כפי שניתן לראות בלוח שלעיל, ב־1995 היה שכר המורות בחינוך היסודי בישראל נמוך מן התמ"ג לנפש בישראל (0.88) ואילו ב־2009 (לאחר הסכם "אופק חדש") הוא עלה במעט על התמ"ג לנפש (1.07). עם זאת, שכרן היחסי עדיין נמוך מן הממוצע ב־OECD, שם

הוא עמד על 1.23 מן התמ"ג לנפש, בממוצע.

שכר המורות הישראליות בחטיבת הביניים ובחטיבות העליונות עדיין נמוך מן התמ"ג לנפש בישראל ורחוק מן הממוצע ב־OECD; נותר לצפות ולבחון את הנתונים השוואתיים בעוד שנה־שנתיים, לאחר יישום הסכם "עוז לתמורה".

יעד שראוי כי הכנסת תציב לשנים הקרובות:

להעלות את שכר המורות והמורים בכל דרגי החינוך לרמה מקבילה לממוצע בארצות ה־OECD, דהיינו, לרמה של כ־25% יותר מן התמ"ג לנפש בישראל עבור מורות בעלות ותק של 15 שנות הוראה. פירוש הדבר שידרוג הדרגתי של הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה".

ב. משקל השכר בתקציב משרד החינוך

שכר המורות הוא המרכיב העיקרי של תקציב החינוך. מדובר במימון של כ־112,900 משרות הוראה.² מה משקלו של שכר המורות בתקציב משרד החינוך? לא ידוע. עד שנת 2000 נהג משרד החינוך לפרסם את הנתון הזה בספרי הצעת התקציב ("הספרים הכחולים"), תחת הכותרת "ניתוח כלכלי של התקציב". מאז הוא אינו עושה זאת עוד. מן הראוי לדרוש מן המשרד לחזור ולפרסם את הנתון, שכן הוא מאפשר לבחון את היחס בין הוצאה על הפעילות העיקרית של המערכת ובין הוצאות אחרות.

ג. מי יודע בכמה השתנתה עלות שעת תקן⁴ בעקבות הסכם "אופק חדש"?

ב-2007 נחתם הסכם "אופק חדש" בין משרד החינוך להסתדרות המורים. ההסכם, שמיומושו הותר על פני 5 שנים, נועד להעלות את שכר המורות בחינוך היסודי, בעיקר אלה החדשות. העלאת השכר אמורה היתה להשתקף בגידול בעלות של שעת תקן. ואכן, מאגף התקציבים במשרד החינוך נמסר לנו כי עלות שעת תקן עלתה בכ-22%. אולם כשביקשנו לאושש זאת באמצעות ספרי התקציב, בשתי דרכים שונות, לא זה מה שמצאנו.

תחילה בדקנו את השינויים בסעיף התקציבי של שעות תקן בחינוך היסודי הממלכתי (סעיף 30-11-26). הנתונים מוצגים בלוח שלהלן: מספר שעות התקן שהכנסת אישרה לחינוך היסודי הממלכתי (טור 1); התקציב שהוצא בפועל למימון שעות התקן, על פי דו"ח הביצוע שמפרסם אחת לשנה החשב

יצוין עוד כי הניתוח הכלכלי של התקציב כלל גם נתון על משקל סעיף הקניות בתקציב המשרד. נתון זה יכול ללמד, בין השאר, על היקף ההעסקה של מורות באמצעות גופים פרטיים ובהם קבלני כוח הוראה כמו גם על הפעלה של תכניות לימודים באמצעות קבלני משנה. כך למשל, בין 1993 ל-2000 גדל תקציב הקניות מ-6.8% מכלל תקציב המשרד ל-9.9% ממנו;³ חלק מזה, לפחות, הופנה להעסקת מוגברת של מורות באמצעות גופים קבלניים במקום באמצעות משרד החינוך. אין לנו יודעים מה משקל תקציב הקניות כיום.

יעד שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013:

לפרסם את מרכיב השכר בתקציב משרד החינוך.

עלות שעת תקן בחינוך היסודי, 2007-2011

סעיף 30-11-26

טור 4	טור 3	טור 2	טור 1	
ערך שעת תקן, בש"ח, במחירי 2011	ערך שעת תקן, בש"ח (טור 2 חלקי טור 1)	תקציב שעות תקן בפועל באלפי ש"ח	מספר שעות תקן (עבור 2011 - נתוני ביצוע)	
5,745	5,004	4,324,060	864,062	2007
5,095	4,642	4,100,249	883,349	2008
6,350	5,977	5,426,651	907,927	2009
5,583	5,397	5,003,822	927,191	2010
5,801	5,801	5,883,213	1,014,109	2011

הערות:

- מספר שעות התקן לקוח מתוך הוראות תקציב המדינה (הספרים הירוקים) של כל שנה רלוונטית. הנתונים לשנים 2011-2012 נלקחו מתוך דו"ח הביצוע של החשב"ל במשרד האוצר.
 - נתוני הביצוע של סעיף שעות התקן בחינוך היסודי (261130), לקוח מתוך דו"חות הביצוע השנתיים של החשב הכללי באוצר.
- מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך, שנים שונות; משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

הכללי של משרד האוצר (טור 2); העלות הנגזרת של כל שעת תקן, בערכים נומינליים (טור 3) והעלות של כל שעת תקן במחירי 2011.

הלוח מראה ראשית, חוסר עקביות והעדר התאמה בין מספר שעות התקן ובין התקצוב שלהן. שנית, הוא מראה גידול משמעותי של תקציב שעות התקן (טור 2), בייחוד בשנים 2009 ו-2011. אך כאשר מחלקים את התקציב (טור 2) במספר שעות התקן (טור 1), יוצא כי העלות הריאלית של שעת תקן (טור 4) בשנת 2011, בתום 4 שנות "אופק חדש", לא היתה שונה בהרבה מזו של 2007.

עלות תקציבית של שעת הוראה שנתית, 2011-2007

עלות לתקצוב של שעת הוראה בבית ספר יסודי רגיל

במחירי שוטפים	במחירי 2011	
4,044	4,642	2007
4,359	4,785	2008
4,574	4,859	2009
4,638	4,799	2010
4,685	4,685	2011

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך ודברי הסבר, שנים שונות.

פנינו למשרד החינוך בבקשת הבהרה. שם נאמר לנו, ראשית, שבעוד שנתוני ההוצאה (טור 2) הם נתוני ביצוע, נתוני מספר שעות התקן (טור 1) הם נתוני הצעת התקציב, ובפועל הנתונים היו שונים. הבעיה: עד 2011 לא ציין הרו"ח השנתי של החשב הכללי של משרד האוצר כמה שעות תקן הוקצו בפועל (טור 1). כיוון שכך, איש מחוץ למשרד החינוך לא יכול היה לחשב באופן עצמאי את השינוי בעלות שעת תקן בחינוך היסודי.

אלא שגם אילו היינו מקבלים את מספר שעות התקן שהוקצו בפועל בכל שנה לא היינו מצליחים לחשב את השינוי בעלות שעת תקן, שכן, כפי שנמסר לנו ממשרד החינוך, החשב הכללי, כבואו לבצע תשלומים, אינו מתחשב בחלוקה בין סעיפי השכר השונים כפי שאושרו בכנסת, אלא מעביר כספים מסעיף תקציב שכר אחד לשני - למשל, בין סעיף שכר בחינוך היסודי לסעיף

שכר בחטיבת הביניים.

הבדיקה השנייה היתה קלה יותר: בספר הצעת התקציב של משרד החינוך (הספר הכחול), המשרד מפרסם מדי שנה את העלות התקציבית של שעת הוראה. כפי שניתן לראות, השינויים בעלות שעת תקן הם קטנים למדי, וההבדל בין שנת 2007, השנה שבסופה נחתם הסכם "אופק חדש", ובין שנת 2011, הוא זעיר.

כידוע, לא כל המורות בבתי הספר היסודיים הצטרפו למסגרת של "אופק חדש", כך שהנתונים שלעיל אינם אמורים להראות את מלוא הגידול בעלות שעת תקן בעקבות ההסכם. עם זאת, לפי נתונים של הסתדרות המורים מספר המצטרפים הוא גדול, ואין זה סביר שסעיף תקציבי זה אינו משקף כלל את השינוי. מן הראוי היה שספר תקציב משרד החינוך יאפשר לחברי הכנסת בפרט, ולציבור הישראלי בכלל, לבחון בכמה גדלה עלות שעת תקן בעקבות ההסכם "אופק חדש".

יעד שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013

לדרוש מן החשב הכללי במשרד האוצר לפרסם לא רק את ההוצאה בפועל על מימון שעות התקן אלא גם פירוט מלא של שעות התקן שניתנו בפועל, כך שכל חבר/ת כנסת וכל מורה יוכלו לחשב באופן עצמאי את העלות בפועל של שעת תקן בכל דרג חינוך - ובעקבות זאת, את השפעת ההסכם "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" על שכר המורות.

ד. האם יש מספיק מורות ומורים?

זו שאלה חשובה הן מנקודת ראות של תיפקוד המערכת והן מנקודת ראות תקציבית. אם חסרות מורות, סביר הוא שבתי ספר יתקשו לתפקד ברמה הנדרשת. ועוד, אם צריך להגדיל את מספר המורות, סימן הוא שצריך להגדיל את תקציב משרד החינוך.

למרבה הצער, אין תשובה אחידה לשאלה. מנהלי בתי ספר רבים מדווחים על מחסור, אולם מר ציון שבת, הממונה על כוח

ההוראה במשרד החינוך אינו חש במחסור⁵ ה"מ"ס פירסמה לפני כשנתיים על מחסור צפוי במורות ומורים למתמטיקה, אך הנתון לא עודכן.

נציין כי משרד החינוך אינו מפרסם באופן סדיר נתונים המאפשרים לקבוע האם כוח ההוראה הקיים עונה על כל הדרישות. זאת, במיוחד על רקע שני שינויים המחייבים הגדלת סגל ההוראה: האחת, ההחלטה לפצל את כיתות א' וב' בעת הוראה מקצועות הליכה והשנייה, החלטה ישנה יותר לשלב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בתוך הכיתות הרגילות. כמו כן חסרים נתונים שיאפשרו לקבוע באופן שוטף האם המועמדות/ים להוראה המתכשרים במכללות לחינוך יענו על הצרכים הצפויים.

לבסוף, אין בידינו נתונים המאפשרים לקבוע האם הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" הפכו את מקצוע ההוראה מושך יותר משהיה ובעקבות זאת משכו מועמדים/ות חדשים/ות בשיעור גבוה משידענו בעבר.

על רקע תמונה זאת ראוי לציין את המאמצים שעושה משרד החינוך בשנים האחרונות לגייס להוראה כוח אדם "איכותי" – עובדי/ות היי טק ואקדמאים מתחומים שונים וזאת באמצעות תכניות הסבה המופעלות במספר מכללות להוראה ומעניקות תואר M Teach.

תכניות אלה משקפות מדיניות של "טיוב ההוראה" ונסיון להעניק להוראה הילה של יוקרה. אלא שלרשות הממשלה עומדים כלים טובים יותר ואוניברסליים יותר לקידום ההוראה: העלאת שכר והעברת כל המכללות להוראה לרשות המועצה להשכלה גבוהה (ר' להלן).

ה. העברת המכללות להוראה מרשות משרד החינוך לרשות המועצה להשכלה גבוהה

מזה למעלה מעשור, כמעט כל מי שעסק בנושא של הכשרת מורים המליץ על העברת המכללות להוראה מרשות משרד החינוך לרשות המועצה להשכלה גבוהה וליתר דיוק, לרשות הגוף המבצע של המועצה, הלא הוא הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה (ות"ת).

העברה זו אמורה להעלות את יוקרת הכשרת המורים ובו בזמן להגדיל את תקציב ההכשרה. זאת, כיוון שהמרצים במכללות יהיו שווי-מעמד לאלה באוניברסיטאות והתיקצוב ייעשה על בסיס ההקצאה לסטודנט הנהוגה במוסדות האקדמיים – שהוא גבוה מזה הנהוג כיום. בנוסף, המכללות ייהנו מתקציב מורחב לבנייה ופיתוח.

חרף ההסכמה מקיר לקיר, ההעברה אינה מתבצעת. נראה כי הסיבה העיקרית היא התנגדות של משרד האוצר. הסיבה: ההעברה תהיה כרוכה בהקצאה מיוחדת לות"ת, המוערכת בכ-200-300 מיליון ש"ח.

סיבה נוספת: העברת המכללות לות"ת מותנית באיחוד של כמה מן המכללות, וזאת כדי להתגבר על הפיצול הרב הקיים כיום, כאשר משרד החינוך מטפל ב-27 מוסדות שונים להכשרת מורות. האיחוד מתקדם באיטיות רבה.

יעדים שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013:

1. לכלול בהצעת התקציב לשנת 2013 הקצאה שתאפשר לזרז את הליך העברת המכללות להוראה לרשות הות"ת.
2. להרחיב את בסיס התקציב של המוסדות להשכלה גבוהה כך שהוא יכלול באורח קבע את המכללות להוראה.

יעד שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013

לדרוש ממשרד החינוך כי יפרסם אחת לשנה, במועד הגשת הצעת התקציב לאישור הכנסת, נתונים על מצבת המורות, לפי מחוז וזרם חינוך, שיאפשרו לחברי הכנסת להעריך האם הצעת התקציב עונה על צרכי כוח האדם של מערכת החינוך.

התלמידים והתלמידות

מספר התלמידים לכיתה בבתי הספר היסודיים, 2009, לפי זרם ופיקוח לפי סדר עולה

24.5	בתי ספר ממלכתיים דתיים
29.3	בתי ספר ממלכתיים חילוניים
30.7	בתי ספר ביישובים בדואיים
31.6	בתי ספר ביישובים ערביים

מקור: נחום בלס, נעם ווסמן ושי צור, תקצוב החינוך היסודי 2009-2001, בנק ישראל, דצמבר 2010, לוח ני"8.

יעדים שמן הראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013:

- הגדלת תקציב הפיתוח כדי לאפשר בנייה של כיתות נוספות;
- במקביל, הגדלת תקציב ההוראה (שעות התקן) על מנת לאפשר הגדלת מספר המורות ובעקבות זאת, הקטנת מספר התלמידים בכיתה;
- תיעדוף צמצום הפערים בין בתי ספר יהודיים לערביים בכל הנוגע לגודל הכיתות.

א. מספר התלמידים בכיתה

הוראה בכיתות עם מספר קטן של תלמידים קלה ויעילה יותר מאשר בכיתות עם מספר תלמידים גבוה. דבר זה חשוב במיוחד לגבי בתי ספר בעלי הישגים נמוכים. בישראל, מספר התלמידים בכיתה גבוה בכ" 25%-30% מן הממוצע בארצות ה-OECD.⁶

מספר תלמידים ממוצע בכיתה, ישראל וה-OECD, 2010

ממוצע OECD	ישראל	
21.2	27.6	חינוך יסודי
23.4	29.4	חטיבות ביניים

מקור: OECD, Education at a Glance 2012, Chapter D, Table D2.1

בתוך ישראל, הכיתות בבתי הספר היסודיים הערביים והבדואיים גדולות בכ" 25%-30% מן הכיתות בבתי הספר היהודיים הממלכתיים-דתיים, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן. פערים משמעותיים קיימים גם בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות.⁷

**מספר שעות התקן לתלמיד בחינוך
היסודי, לפי זרם ופיקוח, 2007–2008**
לפי סדר עולה

1.50	בתי ספר ממלכתיים חילוניים
1.55	בתי ספר ביישובים ערביים
1.57	בתי ספר ביישובים בדואיים
1.86	בתי-ספר ממלכתיים דתיים

מקור נחום בלס, נעם ווסמן ושי צור, תקצוב החינוך היסודי 2001–2009, בנק ישראל, דצמבר 2010, לוח נ"ג.

**יעדים שראוי כי הכנסת תציב
לקראת שנת 2013:**

1. השוואת מספר שעות התקן לתלמיד בין המגזרים השונים;
2. פרסום פומבי מלא של דו"ח בקרת התקן.

ב. מספר שעות הלימוד

מערכת חינוך ציבורית צריכה להקצות לכל תלמיד ותלמידה משאבי לימודים שווים.

בפועל, המגזרים השונים במערכת החינוך מקבלים משאבים שונים. הדבר בא לידי ביטוי בראש ובראשונה במספר שעות התקן, בחישוב לתלמיד, שמקבל כל בית ספר. שעת תקן היא היחידה הבסיסית של מימון ההוראה. שעות תקן רבות יותר מאפשרות מספר מורות גדול יותר, כיתות קטנות יותר ושעות לימוד ארוכות יותר.

כמה שעות תקן מקבל בפועל כל בית ספר? אין לדעת. משרד החינוך מזמין מתאגיד עסקי פרטי דו"ח על השימוש בשעות התקן. הדו"ח נקרא דו"ח בקרת התקן. הבדיקה נעשית במדגם של בתי ספר. ממצאי הדו"ח הם חסויים ואינם מועמדים לרשות הציבור.

הנתונים בלוח שלהלן לקוחים מבדיקה של קבוצת חוקרים שקיבלה אישור מיוחד לבחון את נתוני דו"ח בקרת התקן. ניתן לראות כי בתי הספר הממלכתיים-דתיים קיבלו שעות תקן בכמות העולה באופן משמעותי על זו של כל שאר סוגי בתי הספר.

על אי שוויון ניתן ללמוד גם מנתונים שמשדר החינוך מפרסם, שנה אחר שנה, בספרי הצעת התקציב (הספרים הכחולים), ומצביעים גם הם על פערים משמעותיים בין בתי ספר יהודיים לערביים.

בעיית שקיפות נוספת: ספרי הצעת התקציב של משרד החינוך (הספרים הכחולים) מפרטים את תקציב שעות התקן של החינוך הממלכתי והממלכתי דתי, אך לא את שעות התקן בזרם העצמאי על שני פלגיו, החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני.

המבנים

הגידול בתקציב הבינוי

הגידול שנרשם בתקציב הבינוי בשנים האחרונות אינו משקף החלטה ממשלתית להגדיל באורח קבע את התקציב השוטף של האגף, אלא את הצורך לעמוד במספר התחייבויות שהמשלה נטלה על עצמה: בניית בתי ספר וגנים למפוני גוש קטיף; מיגון בתי הספר ביישובי "עוטף עזה"; התקנת חדרים למורות בתי הספר היסודיים השהות עתה שעות רבות יותר, בעקבות הסכם "אופק חדש"; בינוי גני ילדים בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג; הורדת קירות או מבנים מאסכסט בבתי ספר ברחבי הארץ.

תקציב הבינוי ידע קיצוץ כבר מאוד בשנות המשבר הכלכלי והתקציבי של האינתיפאדה השנייה. בעקבות החתימה על הסכם "אופק חדש" בשנת 2007, החל תקציב זה לגדול ובשנת 2010 הוא הגיע לרמה גבוהה מזו של 2001, ערב הקיצוצים הגדולים. האם תקציב הבינוי עונה על הצרכים? אפשר לבחון זאת על רקע הנתונים הבאים:

א. בישראל יש עדיין מחסור במבני בתי ספר ובכיתות לימוד, בייחוד ביישובים ערביים ובתוכם, ביישובים הברואיים הלא מוכרים. אפשר ללמוד על כך, בין השאר, מנתונים שפירסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בדבר הפער בין מספר הכיתות החדשות שמשרד החינוך החדשות הכיר בנחיצותן ובין מספר

הכיתות שבנייתן תוקצבה בפועל: בשנים 2007-2011 תוקצבה בנייתן של 8,053 כיתות, בעוד שמשרד החינוך קבע כי המספר הנדרש הוא 20,390. השיעור הנמוך ביותר של תיקצוב נרשם בבתי הספר הערביים והחרדיים;⁸ ב. שני הסכמי השכר הגדולים שנחתמו לאחרונה עם ארגוני המורות מחייבים צעדים שמימושן כרוך בתוספת חדרים: האחד, פיצול כיתות א' וב' והשני, חדרי שהייה למורות העובדות בבית הספר עד אחר הצהריים;

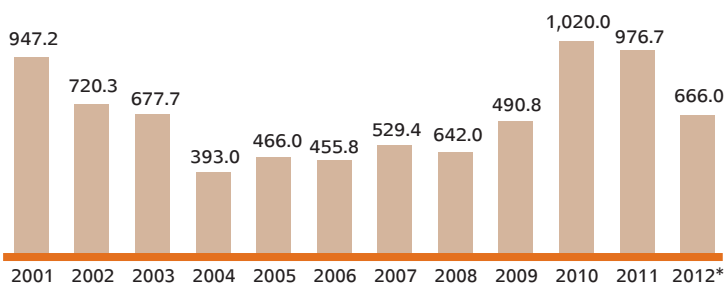
ג. ההכרזה של ראש הממשלה בנימין נתניהו, כי הממשלה מתכוונת ליישם את המלצת ועדת טרכטנברג בדבר חינוך חינם מגיל 3, מחייבת

השקעה גדולה באלפי מבנים של גני ילדים. יש גם צורך במבנים למעונות יום לילדים בגיל צעיר יותר;

ד. בתי הספר ברחבי הארץ נבדלים מאוד זה מזה בין השאר, בטיב המבנה: גודלו יחסית למספר התלמידים, גילו, רמת האחזקה שלו, נגישותו לנכים, קיומם של חדרי הוראה המתאימים להוראה בהרכבים שונים, חדרי מורות ומורים, אולם ספורט, ספרייה, מעבדות, חדר אוכל ליום לימודים ארוך וכיו"ב.

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 2001-2012

במיליוני ₪, במחירי 2011



הערה: הנתונים לשנים 2001-2011 הינם נתוני ביצוע. * הצעת התקציב מקוונת: עיבוד של מרכז אדוה מנתון משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות תקציב לשנים 2011-2012 משרד החינוך, אוקטובר 2010.

יעד שראוי כי הכנסת תציב לקראת שנת 2013:

הגדלת ההקצאה התקציבית הקבועה לצרכי בינוי ופיתוח, לאור המחסור הקבוע בכיתות ובמבני חינוך.

קדם-יסודי

ישראל וה-OECD: משקל ההוצאה הפרטית להינוך קדם-יסודי, 2009

בתוך כלל ההוצאה הלאומית על מוסדות חינוך קדם יסודי

ישראל	תמוצע OECD	EU
21.3%	18.3%	11.7%

מקור: OECD, Education at a Glance 2012, Chapter B, Table B3.2a

יעד תקציבי:

למרות החלטת ראש הממשלה מיום 3.1.2012, לממן את חינוך חינוך מגיל 3 באמצעות קיצוץ רוחבי של 4% בכל משרד הממשלה, אנו ממליצים לאמץ את ההמלצה המקורית של ועדת טרכטנברג – קיצוץ של 2.5 מיליארד ש"ח בשנה בתקציב הביטחון. זאת, על מנת שלא לפגוע בתחומי פעילות אחרים של משרד החינוך ושל משרדים חברתיים אחרים.

חוק חינוך חובה חל על ילדים החל מגיל 5. במסגרת זאת מפעיל משרד החינוך גני ילדים המסווגים כ"גן חובה". באשר לגילאים צעירים יותר, הממשלה מפעילה ו/או מסבסדת מספר מסגרות, שהבולטות שבהן הן מעונות יום, המסובסדים על ידי משרד התמ"ת ומופעלים על ידי רשתות כדוגמת ויצ"ו, נעמ"ת ואמונה.

תנועת המחאה של קיץ 2011 העלתה דרישה לביצוע חוק חינוך חינוך מגיל 3. זאת, על רקע העובדה שהורים רבים שולחים את ילדיהם למסגרות פרטיות, תמורת תשלום גבוה מאוד, הנוטל חלק ניכר מהכנסות ההורים.

בישראל, ההוצאה הלאומית הכוללת על מוסדות חינוך עמדה ב-2008 על 7.3% תמ"ג. בתוך זה, משקל ההוצאה על חינוך קדם-יסודי עמדה על 0.48%, שמתוכם, ההוצאה הפרטית היוותה 21.3% – שיעור גבוה מהמוצע ב-OECD, שעמד על 18.3%, וכמעט כפול מהשיעור באיחוד האירופי, שעמד על 11.7%.

בינואר 2012 אישרה הממשלה, בעקבות המלצת ועדת טרכטנברג, הקצאת 2.5 מיליארד ש"ח ליישום הדרגתי של חוק חינוך חינוך מגיל 3, בפריסה על פני שלוש שנים. בפברואר 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברה למשרד החינוך של 1.3 מיליארד ש"ח לצורך בניית כ-500 גני ילדים. בעקבות צעדים אלה שיעור ההוצאה הפרטית צפוי לרדת החל ב-2012.

מי יודע מהו תקציב בית הספר?⁹

על ידי משרד החינוך (ביסודי) או על ידי הרשות המקומית (בתיכון) ישירות לחשבון הבנק של כל מורה.
3. הגורם השלישי למורכבות הוא העובדה ששעות התקן אינן שעות ההוראה היחידות הקיימות ב"שוק השעות" של מערכת החינוך. בתי ספר יכולים לגייס לעצמם שעות הוראה נוספות מאחד או יותר מן המקורות הבאים:

ראשית, משרד החינוך עצמו מקצה לבתי ספר שעות הוראה נוספות, המיועדות לסייע לבתי ספר הממוקמים ביישובים בעלי דירוג חברתי-כלכלי נמוך או לבתי ספר המקבלים מספר תלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי חלש. הקצאת השעות נעשית על פי מדד נוקות חברתית-כלכלית, הקרוי "מדד טיפוח". מידת הנזקקות לטיפוח נקבעת כיום על פי "מדד טיפוח שטראוס", על שם המדען הראשי של משרד החינוך, סידני שטראוס. המדד כולל ארבעה מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (משקל המרכיב במדד - 40%), מידת הפריפריאליות של היישוב (20%); מעמדו הכלכלי של היישוב (20%); שילוב של ארץ הלידה וארץ מצוקה (20%) (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2009 ודברי הסבר, משרד החינוך: 127).

שנית, משרד החינוך מקצה לבתי ספר לא רק "שעות טיפוח" אלא גם שעות נוספות אחרות: תוספת שעות בהתאם לסלי עדיפויות - למשל, ליישובי קו עימות או ליישובים הכלולים בתכנית שיקום שכונות; תוספת שעות באמצעות קרן קרב או באמצעות שירות לאומי, מורות חילות, סטודנטים של פר"ח ותגבור שעות תורניות (בבתי ספר ממלכתיים-דתיים) (ואן גלדר, 29.9.2002: 11).

שלישית, לא רק משרד החינוך מקצה שעות תקן נוספות אלא גם רשויות מקומיות מבוססות. מספר השעות הללו משתנה

המידע התקציבי שמפרסם משרד החינוך סובל ממידה גבוהה של חוסר שקיפות, דבר המקשה על ניתוח המדיניות. אפילו משרד האוצר קובל על כך ש"היום קשה להבין ממשרד החינוך כמה כל בית ספר מקבל בכל שנה" (גולדנברג, 13.8.2009). תקציב בית הספר אינו שקוף, בראש ובראשונה משום שמרבית התקציב שמשרד החינוך והרשות המקומית מקצים לבית הספר אינו ניתן בכסף אלא בשעות הוראה. בהינתן מספר שעות הלימוד השבועיות של כיתה רגילה ובהינתן מספר הכיתות, בית הספר מקבל מספר של שעות הוראה המספיקות כדי לקיים בכל כיתה וכיתה את כל שעות הלימוד הנדרשות על פי תכנית הלימודים. שעות ההוראה קרויות שעות תקן (או ש"ש - שעת הוראה שבועית במשך כל השנה). משרד החינוך קובע את אמות המידה הבסיסיות: מספר שעות הלימוד בשבוע, מספר שעות הלימוד בכל מקצוע, מספר התלמידים בכיתה וכיו"ב. בית הספר, מצדו, מרגע שהוא יודע כמה ש"ש הוא קיבל, מעסיק מורות במספר העונה על הצרכים, בכל מקצוע ומקצוע.

עד כאן הכל פשוט, אלא שמכאן ואילך הדברים נהיים מורכבים יותר.

1. הגורם הראשון והעיקרי למורכבות נעוץ בעובדה שהמורות הן בעלות נתונים אישיים שונים זו מזו - השכלה, ותק, השתלמויות וכיו"ב. כתוצאה מכך, השכר של כל אחת מהן שונה. 100 שעות תקן לבית ספר שבו כל המורות הן ותיקות עולות יותר כסף מ-100 שעות תקן של בית ספר שבו המורות הן צעירות. אין עובדה זו אומרת דבר, כמוכן, לגבי איכות ההוראה בכל אחד משני המוסדות אלא אך ורק כי תקציביהם שונים.

2. הגורם השני למורכבות הוא העובדה שתקציב השכר של כל בית ספר ובית ספר אינו ידוע, משום ששכר המורות משולם

לזכות במימון של משרד החינוך לשכר לבורנט/ית או ספרן/ית צריך להקים תחילה את הספרייה ואת המעבדה. לאור העובדה שתקציבי הפיתוח של משרד החינוך קוצצו מאוד בעשור האחרון, מי שזוכה ליהנות ממימון שכזה הם אותם בתי ספר המצליחים לממן את הקמת הספרייה או המעבדה ממקורות עצמאיים.

מצב זה כופה על מנהלות בתי ספר להפוך ל"ציידות תקציבים ותרומות". כך, למשל, עליהן לכתת רגליהן ממשרד למשרד וממפקח למפקח, ברדיפה אחר שעות הוראה נוספות. סביר להניח ש"הציידות" המוצלחות ביותר הן מנהלות בערים ובשכונות המבוססות במרכז הארץ, שנהנות מקשרים עם ממסד החינוך ומצויידות במפות מעורבות של המקורות השונים. סביר להניח עוד, כי גם לשיוך המפלגתי של העומדים בראשות משרד החינוך יש השפעה על טיב המקורות העומדים לרשות בתי ספר של הזרמים השונים: כך, למשל, העובדה ששרי חינוך ומנכ"לים מהמפד"ל שירתו במשרד החינוך יותר מכל מפלגה אחרת בתקופה 1977-2001 תרמה לכך שבתי הספר של הזרם הממלכתי-ידיני נהנים מהמספר הגבוה ביותר של שעות התקן לתלמי.

הכורה המוטל על מנהלות בתי ספר, לדאוג בעצמן לגיוס משאבים נוספים, הביא לאחרונה לצמיחתו של ענף כלכלי חדש – ייעוץ כלכלי למוסדות חינוך. בחלק מן המקרים מדובר באנשים שעברו בעבר במערכת החינוך ולמדו להכיר את כל נבכייה והמציעים כיום את שירותיהם לבתי הספר כבעלי עסקים פרטיים (ר', למשל, משרד עו"ד כבירי-נבו-קידר; חברת "נתיב"; שחף-שירותים חשבונאים פיננסיים).

סיכומו של דבר – המקורות הכספיים המשמשים את בתי הספר הם רבים ומגוונים והמידע עליהם מבוזר מאוד. שום גורם מדינתי אינו מחזיק במידע מלא על תקציבי בתי הספר.

מיישוב ליישוב, מבית ספר לבית ספר ואף משנה לשנה, ואין שום גוף המחזיק במידע מרוכז על מספר הרשויות הנהוגות כך ועל מספר השעות הכולל;

אין גם אפשרות לדעת מה גובה השתתפותו של משרד החינוך בתקציבי החינוך של הרשויות המקומיות השונות; זאת משום שבחלק מן הרשויות המשרד מעביר את השתתפותו לקופת הרשות המקומית ובחלק אחר הוא מעביר כספים גם לרשות הניהול השונות (אורט, עמל, הרשתות החרדיות וכיו"ב). יתרה מזאת, "בשל מבנה תקציב שונה בין רשות לרשות קשה להגיע לנתונים ברורים על רמת ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך ועל חלוקת הכסף בין השימושים השונים" (ועדת דוברת, 2005: 206, סעיף 9.6.3 לדר"ח);

רביעית, בתי ספר המצליחים לגבות כספים מהורים, מתורמים ומעסקים, מתרגמים חלק מן הכספים לשעות הוראה נוספות (הקריות תל"ן – תכנית לימודים נוספת). גם כאן אין שום גוף המרכז מידע על היקף התופעה.

משרד החינוך אינו אוסף נתונים מסודרים ועקביים על מכלול התשלומים שהורים נדרשים לשלם לבתי הספר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכה ב-2001 סקר תשומות כדי לאסוף מידע על סך ההכנסות של בתי הספר ממקורות שמחוץ למשרד החינוך; למרבה הצער, הסקר נגנז ואין לו המשך.

4. הגורם הרביעי למורכבות הוא העובדה שתקציב בית הספר מורכב לא רק משעות הוראה אלא גם משירותים שונים: מזכירות, אחזקה, אבטחה, ספרייה, מעבדה, מרפאה ועוד. המימון של שירותים אלה מתחלק בין משרד החינוך (רוב המימון) והרשות המקומית. חלק מן השירותים קיים בכל בית ספר: למשל, מזכירות. שירותים אחרים קיימים רק בחלק מבתי הספר: למשל, ספרייה או מעבדה. כדי

הערות

- 1 דו"ח שמשרד החינוך מזמין מתאגיד עסקי, על השימוש שעושים בתי הספר בשעות התקן. נתוני הדו"ח חסויים.
- 2 משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנות הכספים 2011-2012, עמ' י"א.
- 3 משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך (הספרים הכחולים), שנים שונות.
- 4 שעת תקן: שעת הוראה שבועית הניתנת במשך כל שנת הלימודים.
- 5 שיחה עם מר ציון שבת, 22.2.2012.
- 6 ב-27.11.2008 קיבלה הממשלה החלטה להקטין באופן דרגתי את מספר התלמידים המירבי בכיתה ל-32, וזאת בעיקר בבתי ספר חלשים. אלא שהביצוע הותנה באפשרות תקציבית.
- 7 ר' משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2009-2010 ודברי הסבר, משרד החינוך, עמ' 40.
- 8 יובל וורגן, בינוי כיתות לימוד חדשות למגורים השונים במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 21.11.2011.
- 9 מקור: שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בווגלו, בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב של החינוך הישראלי. מרכז אדוה: 2010.



עיצוב: סטודיו נעם תמרי