



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

# ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל:

## עדכון

ד"ר שלמה סבירסקי

אתי קונור-אטיאס

אוגוסט 2002

## א. האם יש בחינוך בישראל יותר מדי כסף?

במאי 2000 הזמינה ממשלת ברק קבוצת כלכלנים, בראשות הפרופסורים חיים בן שחר ואלחנן הלפמן, להציג תמונת מצב כלכלית. המצגת של כלכלנים אלה כללה, בין השאר, פרק על חינוך.<sup>1</sup> בפרק זה טענו הכלכלנים, ראשית, כי ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה מאוד; שנית, כי התוצאות שהוצאה גבוהה לכאורה זו מניבה, מבחינת הישגי התלמידים במתמטיקה ובמדע, נמוכות יחסית לארצות אחרות; ושלישית, כי יש מקום להתיעלות במערכת החינוך, ובמלים אחרות, יש מקום להקטין את תקציב החינוך.

בתחום החינוך, מצגת הכלכלנים היתה מוטעית ומטעה. נייר עמדה שהכין מרכז אדוה,<sup>2</sup> בתגובה לאותה מצגת, העלה כי ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל, כשהיא נמדדת כאחוז מהתמ"ג, היא אכן גבוהה יותר מאשר ברוב ארצות אירופה, אלא שהסיבה לכך היא שבישראל, קבוצת גילאי חינוך חובה גדולה, יחסית, יותר מאשר בארצות אירופה. כאשר בודקים את ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד, מיקומה של ישראל כבר אינו כה גבוה. עובדות אלה מוכרות היטב (ר', למשל, הלמ"ס, הודעה לעיתונות, 16.7.02). למרות זאת, הטיעון המוטעה הראשוני של קבוצת הכלכלנים זכה לתשומת לב תקשורתית רבה, והוא אף החל לשמש את משרד האוצר, בבואו להצדיק קיצוצים בתקציב משרד החינוך.

השנה חזינו בקיצוצים משמעותיים בתקציב. השפעת קיצוצים אלה תורגש שנים רבות, שכן סביר להניח שכספים אלה "יוחזרו", אם בכלל, רק בעקבות מספר שנים רצופות של צמיחה. כידוע, איש אינו צופה כיום צמיחה של ממש, לא רק ביתרת שנת 2002 ולא בשנת 2003.

הדלדול המתמשך במשאבי מערכת החינוך (קיצוצי השנה באים לאחר שנים שבהן תקציב החינוך היה מוקפא, למעשה, או שגדל אך במעט) ימנע, בעתיד הקרוב, כל מהלך משמעותי לשיפור ההישגים של רוב הדור הצעיר בישראל: נזכיר כי בשנת 2001, 63% מבוגרי התיכון לא השיגו תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות.

חלק מבתי הספר מתגבר על הקיצוצים באמצעות תשלומי הורים. למעשה, בתי הספר היחידים המצליחים כיום לשמור על רמת תפקוד סבירה, הם אלה הניזונים מתוספת מימון מכיסי ההורים. בהרבה מקרים מדובר בבתי ספר הנהנים ממילא ממימון נדיב, יחסית, גם במסגרת התקציב הרגיל של משרד החינוך. תופעה זו יוצרת קו הפרדה עמוק בתוך מערכת החינוך, בין בתי ספר בעלי רמות מימון שונות. קו הפרדה זה ילך ויעמיק ככל שיתמשכו הקיצוצים וככל שהממשלה תמשיך להסיר מעצמה אחריות לחינוך ותעביר חלק גדל של הנטל אל ההורים.

על רקע זה יש לבחון את הנתונים על ההוצאה הלאומית לחינוך.

## ב. ההוצאה לתלמיד בישראל אינה גבוהה במיוחד

הטענה כאילו יש במערכת החינוך הישראלית יותר מדי כסף, מתבססת על השוואת גודל ההוצאה הלאומית לחינוך, במונחי תמ"ג, בישראל ובארצות המערב. בשנת 1998 עמדה ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל על 9.2% תמ"ג (בשנת 2000 עלה השיעור לשיעור של 9.8%), ואילו בארצות ארגון OECD - על 5.7%<sup>3</sup> לכאורה, אם כן, ההשקעה היחסית בישראל גדולה יותר. אלא שבישראל, משקל קבוצת הגיל הצעירה, זו של תלמידי מערכת החינוך, גדול יותר מאשר בארצות רבות במערב, ולכן אין זה מפתיע שההוצאה היחסית גדולה יותר גם היא. כאשר בודקים את ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד, מתברר כי באף אחד משלבי החינוך הבסיסיים - הקדם-יסודי, היסודי והתיכון - אין ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד בישראל גבוהה באופן מיוחד. בחינוך היסודי, ישראל נמצאת מעט למעלה מהממוצע בארצות OECD, ואילו בקדם-יסודי והתיכון היא מתחת לממוצע. דרג החינוך היחיד שבו מיקומה של ישראל הוא גבוה - אך לא הגבוה ביותר - הוא ההשכלה הגבוהה (נזכיר כי רק מיעוט מקרב בני הנוער הישראלים נהנה מן ההשכלה הגבוהה).

## לוח 1. הוצאה לתלמיד לפי דרג חינוך, 1998

לפי סדר יורד, במונחי שווי כח קנייה (PPP)

מדינה	קדם יסודי	מדינה	יסודי	מדינה	תיכון (כולל חט"ב)	מדינה	השכלה גבוהה
נורבגיה	7,924	דנמרק	6,713	שוויץ	9,348	שוויץ	17,310
ארצות הברית	6,441	שוויץ	6,470	אוסטריה	8,163	קנדה	14,899
דנמרק	5,664	אוסטריה	6,065	ארצות הברית	7,764	אוסטרליה	12,729
אוסטריה	5,029	ארצות הברית	6,043	נורבגיה	7,343	<b>ישראל</b>	<b>11,400</b>
בריטניה	4,910	נורבגיה	5,761	דנמרק	7,200	נורבגיה	10,918
איטליה	4,730	איטליה	5,653	צרפת	6,605	הולנד	10,796
גרמניה	4,648	שבדיה	5,579	איטליה	6,458	יפן	10,374
קנדה	4,535	יפן	5,075	גרמניה	6,209	גרמניה	10,139
OECD	3,883	פינלנד	4,641	יפן	5,890	קוריאה	7,820
פינלנד	3,665	<b>ישראל</b>	<b>4,135</b>	אוסטרליה	5,830	פינלנד	7,582
הולנד	3,630	אוסטרליה	3,981	שבדיה	5,648	צרפת	7,113
צרפת	3,609	OECD	3,915	OECD	5,625	צ'כיה	6,326
שבדיה	3,210	הולנד	3,795	הולנד	5,304	איטליה	6,295
יפן	3,123	צרפת	3,752	בריטניה	5,230	הונגריה	5,080
<b>ישראל</b>	<b>3,094</b>	גרמניה	3,531	<b>ישראל</b>	<b>5,115</b>	ספרד	5,056
פולין	2,747	בריטניה	3,329	פינלנד	5,111	פולין	4,262
שוויץ	2,593	ספרד	3,267	פורטוגל	4,636		
ספרד	2,586	פורטוגל	3,121	ספרד	4,274		
אירלנד	2,555	קוריאה	2,838	אירלנד	3,934		
צ'כיה	2,231	אירלנד	2,745	קוריאה	3,544		
הונגריה	2,160	הונגריה	2,028	צ'כיה	3,182		
פורטוגל	1,717	צ'כיה	1,645	הונגריה	2,140		
קוריאה	1,287	פולין	1,496	פולין	1,438		

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס), החינוך בישראל, השוואה בין-לאומית 1999, פרסום מס' 1178, יולי 2002.

## ג. חלקה של ההוצאה הציבורית יורד, ושל ההוצאה הפרטית - גדל

כיצד מורכבת ההוצאה הלאומית לחינוך? יש הטועים וחושבים שמדובר בהוצאה ציבורית על חינוך; למעשה, מדובר בצירוף של שני מרכיבים: ההוצאה הציבורית לחינוך וההוצאה הפרטית לחינוך.

ההוצאה הציבורית היא בעיקרה תקציב החינוך של הממשלה ושל הרשויות המקומיות.

ההוצאה הפרטית לחינוך כוללת, בין השאר, שכר לימוד במוסדות פרטיים, שיעורים פרטיים ותשלומי הורים הקרויים "חינוך אפור". כידוע, הוצאות פרטיות אלה רווחות בעיקר בקרב העשירונים הגבוהים, והן מצביעות על אי שוויון במערכת החינוך.

כדי לבחון את ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל, צריך, אם כן, לפרק אותה לשני מרכיביה. כאשר עושים זאת, ניתן לראות בבירור כי בישראל, בשנים 1975 - 2000, הגידול בחלקה של ההוצאה הפרטית בהוצאה הלאומית לחינוך בישראל היה גבוה יותר מן הגידול בחלקה של ההוצאה הציבורית בהוצאה הלאומית לחינוך.

התרשים שבעמוד הבא מציג נתונים על חלקן של ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית בתוך הוצאה הלאומית לחינוך, באופן ממוזג, כאשר החלק של כל אחת מהן בשנת 1975 נקבע כמאה.

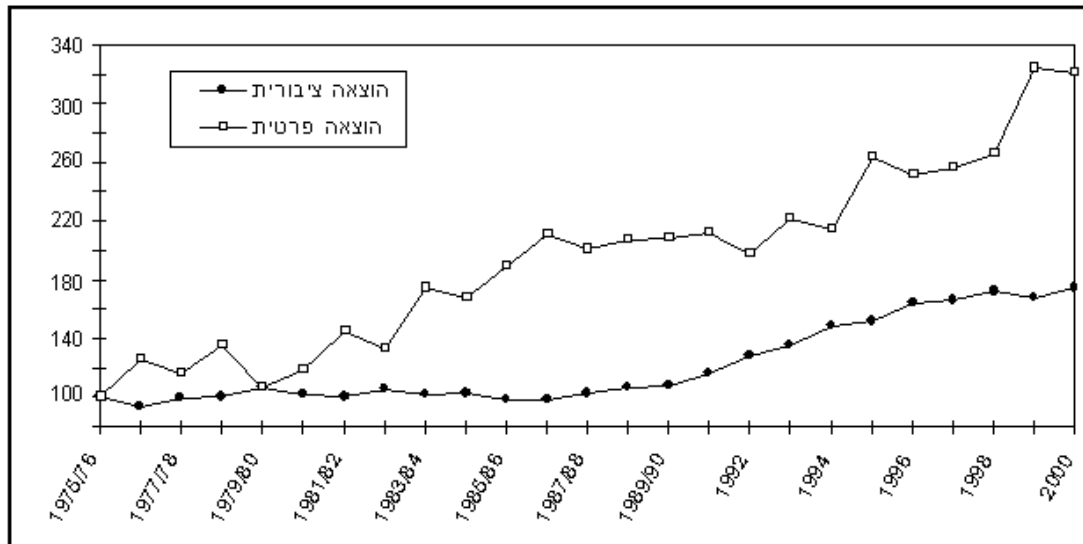
כפי שניתן לראות, הגידול בחלקה של ההוצאה הפרטית החל בשנות השמונים, שבמהלכן נשחק תקציב משרד החינוך שנה אחר שנה, כאשר במקביל לקיצוצים החלו הורים באזורים מבוססים לממן מכספם שעות לימוד נוספות - תופעה שזכתה לשם "חינוך אפור".

ניתן לראות עוד כי בשנים האחרונות - משנת 1998 עד שנת 2000 - נרשם גידול משמעותי נוסף בחלקו של המימון הפרטי.

## תרשים 1. הגידול בחלקן של הוצאה הציבורית והוצאה הפרטית

בהוצאה הלאומית לחינוך, 1975 - 2000

הבסיס: שנת 1975/76 = 100



הערות:

1. הוצאה ציבורית לחינוך כוללת הוצאה של הממשלה ושל הרשויות המקומיות.
2. הוצאה פרטית לחינוך כוללת הוצאה לחינוך של משקי בית.
3. הנתונים לשנת 1999 ולשנת 2000 הינם אומדנים ארעיים.

מקורות:

עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הוצאה הלאומית לחינוך, שנים שונות; הלמ"ס, הוצאה הלאומית לחינוך בשנים 1998 - 2000, הודעה לעיתונות, 16.7.2002.

## ד. בישראל, בהשוואה למערב אירופה, חלקה של הוצאה הציבורית לחינוך - נמוך

בהשוואה לארצות מערב אירופה, חלקה של הוצאה הציבורית בהוצאה הלאומית לחינוך בישראל נמוך, בעוד שחלקה של הוצאה הפרטית גבוה.

קביעה זו מתייחסת להוצאה הלאומית הכוללת לחינוך, דהיינו, בקדם יסודי, יסודי, תיכון וגבוה. החלוקה בין הוצאה ציבורית ופרטית אינה דומה, בהכרח, בכל אחד מדרגי החינוך. במרבית ארצות המערב, חלקה של הוצאה הציבורית גבוה מאוד בחינוך היסודי והעל יסודי (בין שיעור של 90% לשיעור של 100%; בישראל, 94%). בחינוך הגבוה, חלקה של הוצאה הציבורית נמוך יותר (במרבית ארצות אירופה, השיעור נע בין שיעור של 70% לשיעור של 90%; בישראל, 65%).<sup>4</sup>

לוח 2. ההוצאה הציבורית כאחוז מן ההוצאה הלאומית למוסדות חינוך (כל דרגי החינוך)

1998, 1995, 1990

לפי סדר יורד בשנת 1998

1998	1995	1990	
99%	99%	100%	פורטוגל
98%	98%		נורבגיה
97%	97%	93%	הולנד
97%	98%	100%	שבדיה
96%	98%		איטליה
95%	96%	97%	דנמרק
95%		89%	איסלנד
95%	96%		בריטניה
94%	95%		אוסטריה
94%	94%	92%	צרפת
92%	90%	91%	אירלנד
92%			שווייץ
89%	89%	86%	קנדה
88%	89%		הונגריה
87%	91%		צ'כיה
86%	83%		מקסיקו
8%	82%	86%	ספרד
84%	96%	99%	תורכיה
<b>82%</b>	<b>80%</b>		<b>ישראל</b>
81%	82%		OECD
79%	82%	85%	אוסטרליה
78%	78%		גרמניה
75%	76%	75%	יפן
75%	78%		ארצות הברית
72%			יוון
58%			קוריאה

הערה: הקטגוריה "הוצאה למוסדות חינוך" מצומצמת במעט מן הקטגוריה "הוצאה לאומית לחינוך".

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, החינוך בישראל, השוואה בין-לאומית 1999, לוח 9, יולי 2002; OECD, Education at a Glance, 2002.

## ה. בישראל, חלקו של החינוך בתקציב המדינה אינו גבוה במיוחד

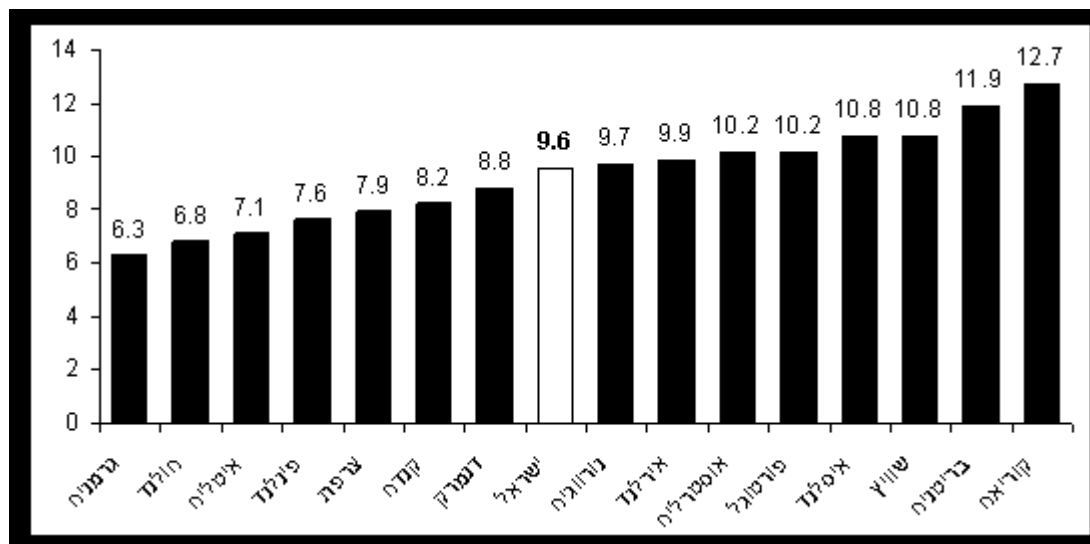
לא זו בלבד שההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד בישראל אינה גבוהה במיוחד, ולא זו בלבד שבדור האחרון ידענו בישראל גידול בחלקה של ההוצאה הפרטית בתוך ההוצאה הלאומית לחינוך, אלא שכאשר בודקים את חלקו של תקציב החינוך בתוך התקציב הממשלתי הכולל, מתברר כי גם כאן אין ישראל ניצבת במקום גבוה במיוחד. ישראל נמצאת בנקודת אמצע על רצף של ארצות החברות בארגון OECD; זאת, אף שניתן היה לצפות למיקום גבוה יותר, לאור העובדה שחלקם של בני הנוער בקרב כלל האוכלוסייה בישראל גבוה מאשר בארצות אלה.

### תרשים 2. ההוצאה הממשלתית לחינוך (יסודי, חטיבת ביניים ותיכון)

כאחוז מסך כל ההוצאה הממשלתית

בישראל ובמדינות נבחרות של OECD, שנת 1998

באחוזים



הערה: ארגון OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה.

מקור: הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 1998 - 2000, הודעה לעיתונות, 16.7.2002.

## 1. הירידה במשקל ההוצאה הממשלתית לחינוך והעלייה במשקל ההוצאה הפרטית לחינוך מגדילות את הפערים בחינוך ובחברה

הוצאה פרטית גבוהה על חינוך מעידה על קיומה של מערכת גדולה של שירותי חינוך הנשענים על תשלומים פרטיים, והפועלת כתחליף לשירותים ציבוריים או כתוספת להם - כדוגמת "החינוך האפורי". הנגישות לשירותי חינוך הנשענים על תשלומים פרטיים אינה

מתחלקת באופן שווה באוכלוסייה. על כן ניתן לומר כי ככל שמשקל ההוצאה הפרטית על חינוך גדל, כך גדל גם אי השוויון בחינוך.

התרשים שבעמוד הבא מעלה כי מאז אמצע שנות השמונים נרשם גידול בפער בין העשירונים בכל הנוגע להוצאות של משקי בית על שירותי חינוך: תשלומים למוסדות חינוך ושכר לימוד (לא כולל העשרה פרטית). בשנת 1986, משפחה בעשירון העליון הוציאה על שירותי חינוך פי 2.3 יותר ממשפחה בעשירון השישי ופי 7.3 יותר ממשפחה בעשירון השני. בשנת 2000, משפחה בעשירון העליון הוציאה על שירותי חינוך פי 2.7 יותר ממשפחה בעשירון השישי ופי 10 יותר ממשפחה בעשירון השני.

נתונים אלה משקפים, בין השאר, את תשלומי ההורים למוסדות חינוך פרטיים בגיל טרום-חובה, את שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה, כולל במכללות הפרטיות שנפתחו בשנות התשעים, ואת "החינוך האפור".

כאן המקום לציין, כי כאשר קבוצת הכלכלנים הופיעה בפני ממשלת ברק וטענה כי ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה, וכי יש מקום לקיצוץ, כוונתה היתה, כמובן, לקיצוץ בהוצאה הממשלתית. ואכן, כפי שהזכרנו, משרד האוצר משתמש בניתוח המוטעה של קבוצת הכלכלנים כדי להצדיק את הקיצוצים המתמשכים בתקציב החינוך.

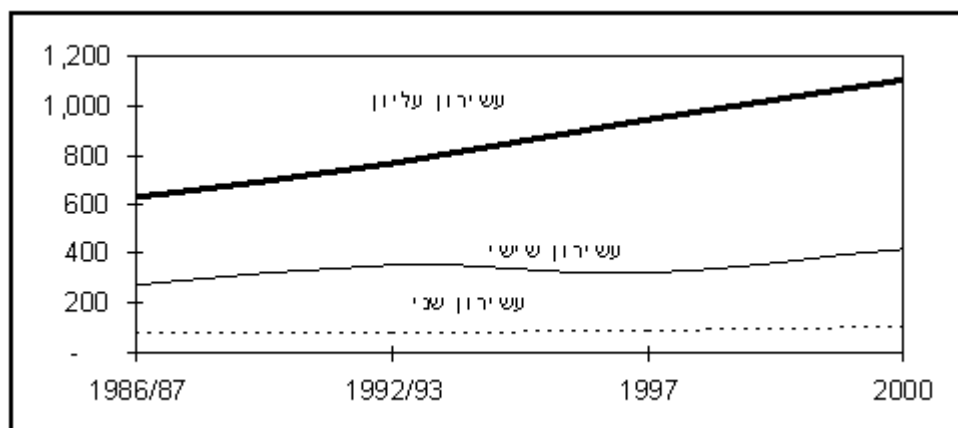
מדיניות הקיצוצים, שאיננה אלא מדיניות של הסרת אחריות המדינה לחינוך הכלל, מוליכה להגדלת חלקה של ההוצאה הפרטית. כיוון שהוצאה פרטית על חינוך מותנית בהכנסה משפחתית גבוהה, יחסית, פירוש הדבר הוא שהקיצוצים בתקציב הממשלתי לחינוך תורם ליצירת מערכת חינוך בלתי שוויונית ומקוטבת - בין משפחות שיכולות לממן "חינוך אפור", למשל, ובין משפחות שאינן יכולות לעשות זאת.

טענת קבוצת הכלכלנים בראשות הפרופסורים בין שחר והלפמן משמשת, בסופו של דבר, כצידוק להגדלת אי השוויון במערכת החינוך.

### תרשים 3. הוצאה חודשית של משקי בית על שירותי חינוך

עשירונים 2, 6, 10, שנת 1986 - 2000

בש"ח, במחירי 2001



הערה: שירותי חינוך כוללים הוצאה לתצרוכת של משקי בית על מעונות, משפחתונים, גנים (פרטי וציבורי), צהרונים, בתי ספר (יסודי, חט"ב ותיכון), מוסד אקדמי, שיעורי עזר, חוגים וקורסים.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר הוצאות המשפחה, שנים שונות.



## **ז. שינוי משמעותי בהזדמנויות החינוכיות של כל ילדי/ות ישראל כרוך בגידול במחוייבות הממשלתית למערכת החינוך הציבורית, ובהקטנת חלקה של ההוצאה הפרטית על חינוך**

כאשר הממשלה מקצצת בתקציבי החינוך, היא מעבירה חלק מנטל המימון של החינוך למשפחות. בהינתן העובדה שמערכת החינוך בישראל מאופיינת באי שוויון גדול בין בתי הספר, הן ברמת המשאבים והן ברמת התפקוד, פירוש הדבר הוא שהממשלה מטילה, בין השאר, על החלשים להרים את עצמם. זוהי, כמובן, אשליה, בייחוד לאור העובדה שבשני העשורים האחרונים, מעמדם הכלכלי היחסי של הישראלים מעוטי המשאבים, ולמעשה, של 70% מן הישראלים, הורע: מאז שנות השמונים נרשמת ירידה מתמשכת בחלקם של שבעת העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות בישראל.

שיפור התפקוד של בתי הספר ביישובים ובשכונות, המאופיינים ברמת שכר בינונית ונמוכה, מצריך הגדלה של המימון הממשלתי.

אלא שהקיצוצים המתמשכים בתקציב משרד החינוך משקפים מדיניות הפוכה, והם ביטוי מוחשי לכך שממשלות ישראל אינן פועלות לשיפורה של מערכת החינוך ולצמצום אי השוויון השורר בתוכה.

{הערות}

<sup>1</sup> עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי. מאי 2000.

<sup>2</sup> הערות לפרק על חינוך במסמך "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי", מאי 2000.  
[www.adva.org](http://www.adva.org)

<sup>3</sup> ברנדה מורגנשטין ומרים שמלצר, המוסד לביטוח לאומי, 2001, השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה: 13.

<sup>4</sup> המוסד לביטוח לאומי, 2002, רבעון סטטיסטי, כרך 4: אוקטובר-דצמבר 2001: 71.

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@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net) **web site:** <http://www.adva.org>