

**מבט על**  
**הצעות חוק התקציב וחוק**  
**ההסדרים**  
**לשנת 2002**

**משרד החינוך**

ד"ר שלמה סבירסקי

אתי קונור-אטיאס

אלון אטקין

ברברה סבירסקי

18.11.2001

# משרד החינוך

## אין בשורה

תקציב משרד החינוך (כולל סעיפי תרבות וספורט, הכלולים היום במשרד המדע, התרבות והספורט), לאחר שידע ארבע שנות הקפאה ואף שחיקה, בין שנת 1996 לשנת 1999, החל לגדול בשנת 2000, ויוסיף ויגדל מעט גם בשנת 2002. בין שנת 1999 לשנת 2002 גדל תקציב המשרד בשיעור של 13.7% (במחירי 2000).

אלא שלמרות הגידול, אין תקציב משרד החינוך לשנת 2002 מבשר על שינוי משמעותי כלשהו במדיניות המשרד, לא כל שכן על תכנית ממלכתית ממשית כלשהי להעלאת רמת התפקוד של בתי הספר בשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.

כמחצית מן הגידול בתקציב המשרד בשנתיים האחרונות הופנתה לנושאים שאינם קשורים להוראה: במקום זאת היא הופנתה למיני פרויקטים ופעולות - למשל, במינהל הפדגוגי, בחינוך מבוגרים, בשירותי עזר במערכת החינוך - אשר כל אחד מהם חשוב אולי כשלעצמו, אך ביחד אין הם תורמים לשינוי המערכת בכללותה.

משרד החינוך אינו מצליח להציב את הצורך בשידרוג מערכת החינוך הציבורי בראש סדר העדיפויות הלאומי. יתרה מזאת, משרד האוצר נוגס באופן שיטתי במעמדו של משרד החינוך. בתקופת ממשלת ברק בא הדבר לידי ביטוי בטענה שהפיץ האוצר, ולפיה לא זו בלבד שמערכת החינוך אינה צריכה תוספת תקציב, אלא שהתקציב הנוכחי של המערכת הוא גדול מדי ויש לקצצו. טענה זו נשענה על מצגת של קבוצת כלכלנים, בראשות הפרופסורים חיים בן שחר ואלחנן הלפמן, שהועלתה בפני הממשלה (לביקורת של מרכז אדוה על מצגת זו, ר' "הערות לפרק על חינוך במסמך 'עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי', של קבוצת הפרופסורים בראשות פרופ' בן-שחר ופרופ' הלפמן"). למרות שקבוצת הפרופסורים נסוגה בה מטענתה זו במהלך דיונים על תקציב החינוך, ממשיך האוצר גם השנה להשתמש בטענה זו (ר' משרד האוצר, "תקציב המדינה לשנת 2002", משרד החינוך, <http://www.mof.gov.il/DOVER>, 11.9.2001).

השנה באה נגיסת משרד האוצר במעמד משרד החינוך לידי ביטוי בכך שהצעת התקציב שהוגשה לאישור הכנסת הוכנה במלואה ובאופן בלעדי על ידי משרד האוצר. אמנם, הרקע המיידי לכך הוא עימות אישי-פוליטי בין שר האוצר ושרת החינוך, אך יכולתו של משרד האוצר לעקוף כליל את משרד החינוך היא בעלת שורשים עמוקים יותר.

מצב העניינים הנוכחי מתארך, בלא זעזוע רציני כלשהו, בין השאר משום שמערכת החינוך מחולקת לממלכות נפרדות, שכל אחת מהן דואגת בראש ובראשונה לציבור היעד שלה ולחלקה-היא בעוגה - החינוך הממלכתי דתי, החינוך המקצועי, החינוך החרדי, החינוך ההתיישבותי - וכל אחת מהן משיגה את מבוקשה-היא בעיקר באמצעות פעילות פוליטית, ולא דווקא באמצעות פעילות חינוכית.

השקט התעשייתי נשמר גם בקרב ציבור התלמידים/ות הגדול ביותר, אלה הנמנים עם החינוך הממלכתי, בין השאר הודות לכך ששכבת ההורים העירונית המבוססת הצליחה להקים גם היא ממלכה משל עצמה, הלא היא ממלכת "החינוך האפור"; בתמורה לתשלומי הורים, מקבלים התלמידים בממלכה זאת תכנית לימודים וסגל הוראה המכשירים אותם להשיג תעודת בגרות ולהמשיך בלימודים אקדמיים. כך, התנסות לימודית אשר מן הראוי היה כי מערכת החינוך תעניק לכל ילדי ישראל, הופכת לזכות יתר של שכבה מצומצמת.

התלמידים והתלמידות הנשארים מחוץ למעגל הם בראש ובראשונה אלה שבשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.

העובדה שרק 35% מבני הנוער משיגים תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, אינה גורמת לממשלת ישראל לבצע שינוי מהפכני במערכת החינוך. במקום זאת היא מציעה חדשות לבקרים "פטנטים": בכל הנוגע לבחינות הבגרות, למשל, כל שר ושרה שכיהנו בעשור האחרון הביאו עמם "פטנט" משל עצמם, החל בהגרלה של מקצועות החובה וכלה במועד ב'.

התלמידות והתלמידים ממשפחות מעוטות משאבים, במקום שיהוו יעד למבצע חינוכי שיעמיד גם אותם בפתח האוניברסיטאות, הופכים אובייקט למבצעי נדבות, בנוסח מועדוניות יום או "מחשב לכל ילד". לחלק, לפחות, מן המבצעים הללו אין צידוק חינוכי ראוי לשמו, והם משמשים בפועל כמנגנונים של תיגמול פוליטי. מבצעים אלה אף תורמים לעיוות עקרונות המימון של מערכת החינוך: השנה, למשל, נמסר לפחות על שני מבצעים שכאלה שימומנו ישירות על ידי האוצר, מבלי שיכללו בתקציב משרד החינוך.

## תקציב החינוך העל יסודי

דוגמא אחת לבעיית המימון של הפעילות העיקרית של מערכת החינוך, הלא היא ההוראה, הוא תקציב החינוך העל יסודי. החינוך העל יסודי מורכב מחטיבות ביניים ומחטיבות עליונות. על פי נתונים שמפרסם משרד האוצר בהצעת תקציב משרד החינוך, מספר התלמידים בשתי הרמות של החינוך העל יסודי גדל, בשבע השנים שבין שנת 1996 לבין שנת 2002, בשיעור של 15% בערך: מרמה של 500,600 לרמה של 574,000 תלמידים/ות. לעומת זאת, התקציב של שעות התקן בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות גדל בשיעור של 2% בלבד, מסכום של 5.2 מיליארד ש"ח לסכום של 5.3 מיליארד ש"ח.

## לוח 1. החינוך העל יסודי - מספר תלמידים וגודל התקציב

תלמידים - באלפים; תקציב - במיליונים, במחירי 2000

אחוז גידול, 2002 - 1996	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
15%	574.0	574.2	564.6	548.7	540.1	508.5	500.6	תלמידים
2%	5,309	5,100	4,979	4,819	5,055	5,099	5,202	תקציב

המקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, משרד החינוך, שנים שונות.

## תקציב הפיתוח של משרד החינוך

תקציב הפיתוח של משרד החינוך מצוי בירידה זה חמש שנים רצופות, כאשר בשנת 2002 צפוי גידול זעיר בלבד. לירידה זו יש השלכות חמורות, על רקע המחסור בכיתות לימוד. מחסור זה חמור במיוחד בבתי הספר ביישובים הערביים, ובעיקר בנגב.

### לוח 2. תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 1998 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000

2002	2001	2000	1999	1998
699.2	682.1	779.1	921.1	1,007.1

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

## P.F.I.

על רקע הירידה המתמשכת בתקציב הפיתוח של משרד החינוך, ועל רקע המחסור במבני חינוך, נתלה משרד האוצר ברעיונות של הפרטה. משלחת של משרד האוצר, בראשותו של השר סילבן שלום, ערכה ביקור לימודים באנגליה, ובין השאר למדה אודות שיטת P.F.I.

בהתאם לכך מציינת הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2002 כי המשרד מתכוון להכין מכרז לבניית 1,000 כיתות לימוד בשיטת P.F.I. (משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2002: עיקרי התקציב: 94).

P.F.I. (Private Financing Initiative), הוא שם הניתן לבנייה של תשתיות ציבוריות באמצעות יזמים פרטיים. היזמים בונים את התשתית לפי דרישות הממשלה, והממשלה משלמת דמי שימוש שנתיים, לתקופה של 20 עד 30 שנים.

מבחינת הממשלה, מדובר באפשרות לבנות תשתיות מבלי שנטל העלות ייפול באופן מיידי על תקציב המדינה. שיטה זו נראית קורצת במיוחד במצב של מצוקה תקציבית ופיגור מתמשך בתשתיות.

אולם השיטה אינה נקייה מחסרונות, עד כדי כך שספק אם יתרונותיה גוברים על חסרונותיה.

השיטה פותחה במקורה באנגליה, אך לאחרונה מיישמים אותה גם בארצות אחרות, בהן אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד וגרמניה. באנגליה נבנו בשיטה זאת בתי ספר, אך גם תשתיות אחרות. כיוון שמדובר בהתפתחות של העשור האחרון, אין עדיין אפשרות להפיק את מלוא הלקחים מיישום השיטה; את זאת ניתן יהיה לעשות רק בתום תקופת ההתקשרות בין הממשלה ליזמים, דהיינו, בתוך 20 עד 30 שנה. אולם גם ההתנסות הקיימת היא מקיפה מספיק כדי להפיק לקחים ראשוניים.

שיטת ה-P.F.I. איננה אלא חלק מתהליך מקיף יותר של הפרטת מערכות ממשלתיות, ובראשן מערכות החינוך. ארגוני מורים בארצות שונות, שניהלו מאבקים מרים נגד ההפרטה של מערכת החינוך, מגלים התנגדות עזה לבניית בתי ספר בשיטה זאת. בחרנו

להציג להלן קטעים מתוך מסמך שפירסמה הסתדרות המורים של מחוז ניו סאות' ויילס באוסטרליה ([www.nswtf.org.au/edu\\_online](http://www.nswtf.org.au/edu_online), 10/9/2001).

"שר החינוך ... הודיע כי בעוד שהמגזר העסקי הוא זה שישפק את המימון לבניית בתי הספר, לא תהיה למגזר זה כל מעורבות בניהול היום-יומי של בתי הספר. אבל [צריך לומר] כי על פי החוזים שייחתמו עם היזמים, היזמים הם שינהלו את השמירה, החימום, הניקיון והשיפוצים במבני בתי הספר.

"הממשלה מרבה להתבסס על ההתנסות של אנגליה ביוזמות אלה, אך היא לא ששה לספק מידע על ההשלכות השליליות שלהן ...

"מצדדי השיטה טוענים כי בית הספר יכול 'לשכוח' מהבניין ותחזוקתו, ולהתרכז אך ורק במלאכת החינוך.

"אבל השיטה כרוכה באפשרות של אובדן שליטה [של מערכת החינוך] על המבנה. בנוסף על כך יש גם קושי בהתאמת המבנה לצרכים, המשתנים על פני תקופה של 30 שנה. יתרה מזאת, המעבר לשיטת P.F.I. כרוך בהפסקת ההתקשרות עם עובדי הניקיון והתחזוקה הנוכחיים ובמעבר לעובדים שיועסקו על ידי היזם. לבסוף, שיטת P.F.I. טומנת בחובה רווחים מוגדלים ליזמים, בהשוואה לשיטת השימוש בתמורה לדמי שכירות, הנהוגה כיום במקרים בהם המבנים אינם בבעלות ממשלתית.

"באוסטרליה הושמעו לאחרונה ביקורות רבות על מעורבות המגזר הפרטי בבניית תשתיות. הדבר בלט במיוחד בפרויקטים בשיטת B.O.T. ובהם סלילת כבישים בין עירוניים, כאשר היזם סולל את הכביש ומפעיל אותו, ובתום החוזה מעביר אותו לידי הממשלה. (בישראל בונים בשיטה זו את כביש "חוצה ישראל"; ר' הפרק על תשתיות תחבורה בין עירוניות במסמך זה) ...

"שיטות אלה מובילות להוצאתם של סעיפים תקציביים חשובים מתחום הדיון הציבורי. באוסטרליה ובארצות אחרות ישנן דוגמאות רבות לכך שבטווח הארוך, שיטות אלה מתבררות בסופו של דבר כיקרות יותר מפרויקטים הממומנים באופן ישיר על ידי הממשלה, ולו בכספי הלוואות שהיא נוטלת.

"שתי השיטות נולדו מן הצורך של ממשלות להראות שהן בונות תשתיות מבלי לגרום לגירעון בתקציב. למעשה, מדובר בתרגיל חשבונאי המוביל למחירים חברתיים כבדים ביותר.

"לא זו בלבד שהסדרי המימון הממשיים בין הממשלה ליזם סמויים מעין הציבור, בנימוק של 'הגנה על סודות עסקיים', אלא שהקמתו של מבנה בית ספר, במקום שתיתפס כהשקעה קולקטיבית בחינוך, מתחילה להיתפס [בעיני מקבלי החלטות והתקשורת] כנטל על משלמי המסים.

"בהודעה לעיתונות של שר החינוך אין התייחסות לשאלה מה כל כך קורץ ליזמים הפרטיים. ובכן בלונדון, למשל, הרוויחו יזמים מכך שהם בנו דירות מגורים על קרקעות [שנותרו פנויות] בתום בניית בתי הספר. בקנדה, במחוז נובה סקושיה, הרווחים נבעו מסגירתם של בתי ספר קטנים ובהאחדתם במספר בתי ספר גדולים - על אפס וחמתם של הורי התלמידים.

"יתרה מזאת, יזמים הצליחו להגביל את השימוש של [מערכת החינוך] במבני בתי הספר - (צמצום מספר השבועות ומספר השעות ליום), על מנת שהמבנים יוכלו לשמש לתכליות נוספות [מהם יכולים היזמים להרוויח]. ידועים גם מקרים בהם בעלי המבנים אסרו על שימוש בקירות בית הספר להצגת עבודות של תלמידים."

יש לקוות כי גם בישראל ידעו ארגוני המורות והמורים להציב אופוזיציה חזקה להפרטה של הבנייה והתחזוקה של מבני בתי הספר, שאיננה אלא צעד נוסף במהלך רחב יותר של הפרטת החינוך הציבורי בישראל.