

צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ח"כ יצחק הרצוג
ח"כ אתי לבני
ח"כ גדעון סער

דף מידע מספר 209 בנושאים כלכליים:

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
יו"ר שני,
מר חיים ג. צדוק ז"ל
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
עו"ד יוסי כץ
ד"ר וינפריד וייט

התפתחויות בתקציב החינוך ובמבנה מערכת החינוך

אותו הוא מכתוב בשנים 2003 ו- 2004

בחסות:

קרן פרידריך אברט
משה קורניק

הקדמה

מאז קום המדינה, ידעה מערכת החינוך בישראל סדרה של שינויים משמעותיים: התרחבות החינוך המקצועי בשנות החמישים, הארכת חינוך חובה מעבר לגיל 14, ביטול הסקר, שינוי מבנה בבתי-הספר היסודי והעל יסודי והנהגת חטיבת-הביניים בסוף שנות השישים, חוק חינוך תיכון חינוך ושינוי מבנה הלימודים בחטיבה העליונה בסוף שנות השבעים, פתיחה הדרגתית של אזורי רישום ובחירה בחינוך בשנות התשעים. שינויים מבניים אלה לוו בהעדר שינויים מובהקים בתקציב החינוך, למעט בשנים 1962 ו-1993¹. הקפיצה המשמעותית שחלה בתקציב החינוך מ-15 ל-20 מיליארד ש"ח, לא הובילה לכל שיפור לא במערכת החינוך ולא בתוצאותיה. לאחרונה כתוצאה מתחושת אי הנחת הנובעת מעובדה זו, המדיניות הכלכלית מאז סוף שנת 2002 מכילה צעדי שינוי בנוגע למערכת החינוך ותקציבה. נשאלת השאלה מהם והאם הם יתרמו לשיפור?

התפתחות תקציב החינוך בעשור האחרון

כפי שניתן לראות העלייה התלולה ביותר בתקציב החינוך חלה בשנים 1992-1995, עת עלה תקציב החינוך מרמה של כ-15 מיליארד ש"ח (במונחי 2003), ל-20 מיליארד ש"ח. מאז שמר תקציב החינוך על רמתו הריאלית, והלך ועלה באופן הדרגתי עד ל-24 מיליארד ש"ח. כאשר בסוף שנות ה-90 הוא החל להישחק ועלה בתחילת שנות ה-2000 הסיבה העיקרית לכך היא האינפלציה הגבוהה בסוף שנות ה-90 והנמוכה בתחילת שנות ה-2000.

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Isaac Herzog, MK
Ms. Eti Livni, MK
Mr. Gideon Saar, MK

Former members of the steering committee

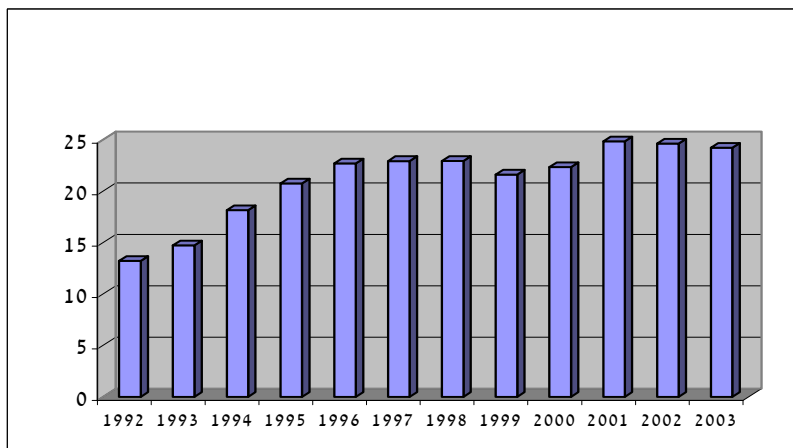
Former Chair,
The Late President
Chaim Herzog
Former Chair,
The Late Mr. Haim J.
Zadok
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz
Dr. Winfried Veit

Sponsors:

**Friedrich Ebert
Stiftung**
Moshe Kornik

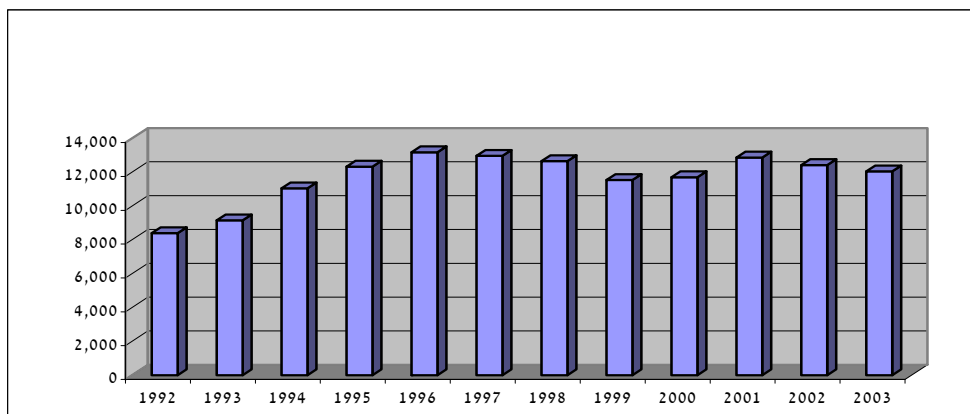
¹ זעירא, יוסף, סטרבצקינסקי, מישל מה קובע את הוצאות החינוך בישראל?, בנק ישראל – סדרת מאמרים

תקציב משרד החינוך (מיליארדים, מחירי ספט' 2003)



בתקציב משרד החינוך פר תלמיד מתגלה מגמה דומה לזו של כלל תקציב המשרד כפי שניתן לראות בגרף דלהלן. תקציב זה עלה מכ-8,000 ש"ח (במחירי 2003) בתחילת שנות ה-90 לרמה של בין 12,000 ל-13,000 לקראת סוף שנות ה-90, כאשר ב-1999 ו ב-2000 הוא ירד לסביבות 11,000 ש"ח לתלמיד.

תקציב משרד החינוך פר תלמיד (מחירי ספט' 2003)



הצעדים במדיניות הכלכלית לשנת 2003 ו - 2004

שינויים מבניים במערכת החינוך

1. שינוי מבנה תקציב החינוך כך שלקוחות הקצה יהוו את מוקד יישום מדיניות המערכת. ייעול הקצאת המקורות כך שגורמי המטה יגדירו תכנים ומטרות לבתי הספר ויפקחו על ביצועי המוסדות, אך לא יהוו את הגורם המבצע של כל תוכנית ברמת בית הספר עצמו.
2. שינוי ארגוני בבתי הספר היסודיים כך שיועצמו כוח ההחלטה ואפשרויות הפעולה בפני אושיות בית הספר עצמו, ותופחת הריכוזיות המקשה על גמישות קבלת ההחלטות בבתי הספר היסודיים.
3. בחינת האפשרות להאחדת חטיבות הביניים עם התיכון כדי לצמצם ככל האפשר את תופעת הנשירה של תלמידים בכיתה ט'.
4. מתן אפשרות בחירה בין מוסדות חינוך, באופן מבוקר, ע"י חלוקת העיר לרבעים בהם לתלמידים ולהוריהם ניתנת האפשרות לבחור את ביה"ס המתאים ביותר עבורם.

השלכות הצעדים המבניים

מערכת החינוך בישראל מאופיינת בריבוי רפורמות ושינויים מרחיקי לכת, כך שחוסר היציבות בה הוא המאפיין היציב ביותר שלה. דוגמא לכך היא ההחלטה על חלוקת התיכון לחטיבות הביניים בשנות ה-70, שעתה הוחלט להסירה. יחד עם זאת, יש הבדל בין שינויים ארגוניים מהירים וחיצוניים כמו זה, לבין שינויים מחללים וארוכי טווח כדוגמת ההחלטה לנסות ולהעביר את מוקד ההחלטות על תקציב, תכני ודרכי המסירה של החינוך לרמת בית הספר ואו הרשות המקומית. ככל שהמערכת גדלה ברור שלקוחות הקצה מודעים טוב יותר לדרישותיהם. יחד עם זאת הגישה הדמוקרטית בחינוך לא מוכיחה את עצמה מבחינת תוצאות המערכת. כך, עולה ממחקרים רבים כי ההחלטה להגדיל את אפשרות הבחירה מכווונה בד"כ את התלמידים החלשים לתוכניות הנחשבות קלות יותר ומוערכות פחות. בהינתן המתאם הקונסיסטנטי בין תלמידים חלשים לבין רקע סוציו-אקונומי נמוך, מגדר נשי, ורקע אתני ערבי, הדיפרנציאציה מובילה בעיקר להנצחת הפער², כך שניתן לצפות שמתן אפשרות לבחירת בית ספר רק יוביל להתחזקותם של בתי הספר המובילים והיחלשותם של החלשים.

שינויים בתקציב מערכת החינוך

5. הגברת השקיפות במערכת החינוך.

6. תקצוב בתי ספר יסודיים בתקן פר תלמיד דיפרנציאלי ולפי המדד הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המחלק את היישובים בארץ לאשכולות לפי רמת הרווחה של תושביהם (יישום דו"ח "וועדת שושני").
7. שינוי שיטת התקצוב במשרד החינוך כך שהתקצוב פר תלמיד תיכון יהיה דיפרנציאלי ויוענק לפי מצבו הסוציו-אקונומי (לפי מדד הלמ"ס) - הפחתת 50 מיליון ש"ח מתקציב המשרד.
8. הקטנת שיעור השתתפותו של משרד החינוך בתשלום הסעות תלמידים כך שההשתתפות תותאם למצבה הסוציו-אקונומי של הרשות - הפחתת 50 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך.
9. הקצאת תקציב הפיתוח של משרד החינוך באופן דיפרנציאלי בהתאם למיקום הרשות במדרג הסוציו-אקונומי.
10. משנת הלימודים תשס"ה לא יקלטו עובדי הוראה כעובדי מדינה והעברת כל פעילות ההוראה בכל שלבי החינוך לשלטון המקומי ולבעלויות חינוך.

השלכות הצעדים התקציביים

תקציב החינוך נשחק בשנים האחרונות במיוחד כאשר בוחנים אותו במונחי תקציב לנפש. בין עיוותי התקציב הבולטים הוא שיטת ההקצאה בשעות שבוועיות שיוצרת מצג שווה כאילו מדובר ביחידות שוות ערך, כאשר בפועל שעה שבוועית המוקצה בבית ספר בהוד השרון לדוגמא, גבוהה יותר משעה שבוועית המוקצה בבית ספר בדימונה וזאת כתוצאה מרמות ההשכלה והוותק הגבוהים יותר של מורים בהוד השרון. אין בתקציב התמודדות עם בעיה זו. יחד עם זאת, הוחלט לאמץ את מסקנות דו"ח וועדת שושני, לתקצוב בתי הספר היסודיים באופן דיפרנציאלי כך שבתי ספר ביישובים עניים יותר יקבלו תקציב גבוה יותר. משרד האוצר אימץ את המסקנות על בתי הספר היסודיים והחילם גם על בתי הספר העל-יסודיים, בהציעו כי תיכונים יתקצבו דיפרנציאלית אף הם, אך משום מה מוצע להפחית בשל כך 50 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך. זאת למרות שדו"ח שושני הציע להוסיף 80,000 שעות שבוועיות לבתי הספר היסודיים על מנת ליישם את התקצוב הדיפרנציאלי בהם. נראה כי משרד האוצר מציע להשוות את רמות תקצוב התיכונים על הרמה התחתונה של התקציב במקום להעלות את התקציב של בתי הספר העל יסודיים ביישובים עניים.

² איילון, חנה, זכות הבחירה ואי השוויון בחינוך: היבטים חברתיים של הרפורמה במבנה הלימודים בחטיבה העליונה, בתוך ח. הרצוג (עורכת) **חברה ומראה** עמ' 146-125, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת ת"א, 2000.