

## מערכת החינוך

הפרק סוקר השנה את ההתפתחויות במערכת החינוך בעשור האחרון (1995-2005) תוך הדגשת שני ממדים עיקריים: ההתפתחויות העיקריות באוכלוסיית התלמידים והמורים מצד אחד, וניתוח המשאבים המופנים למערכת מצד שני. החלק הראשון של הסקירה עוסק בשינויים המרכזיים המאפיינים את אוכלוסיית התלמידים ואוכלוסיית המורים. שינויים אלה משפיעים על אופייה ועל איכותה של מערכת החינוך. התהליכים העיקריים הפוקדים את המערכת אינם חדשים וכבר עמדנו עליהם בעבר, אך חשיבותם המרכזית והתמשכותם מחייבת אותנו לחזור ולתאר אותם בקצרה, כדי לחדד את ההבנה של ההתפתחויות וההשפעות שלהן. בחלקה השני של הסקירה נתמקד במשאבים המופנים למערכת החינוך, תוך ניתוח תקציב החינוך, ההגדרות השונות שלו וסקירת ההתפתחויות שחלו בתחום זה בשנים האחרונות.

## חלק א'. ההתפתחויות המרכזיות במערכת החינוך

### 1. תלמידים

**הרכב הגיל** של חברה משפיע במידה רבה על צורכי מערכת החינוך שלה ועל העלויות הנלוות. בדרך-כלל, לתהליכי ההתבגרות של חברה תהיה השפעה על ההוצאות שלה לחינוך – ככל ששיעור הילדים בשלבי החינוך הגבוהים עולה, כך יגדל חלקן של ההוצאות לחינוך מכלל התוצר הלאומי, בעיקר מפני ששלבי החינוך הגבוהים יקרים יותר.

השינויים העיקריים בתחום זה התרחשו בעשור האחרון באוכלוסייה היהודית, אצלה חלה ירידה בשיעור גילאי 0-19 מ-36 ל-33 אחוז, בעוד שבאוכלוסייה הערבית השינוי היה קטן בהרבה – ירידה מ-51 ל-50 אחוז. הרכב הגיל של האוכלוסייה בישראל (על שני חלקיה) צעיר בהרבה בהשוואה לרוב מדינות המערב, כאשר שיעור גילאי 0-14 בישראל הוא 28 אחוז לעומת 17 אחוז בממוצע במדינות מערביות אחרות. על פי הערכות

חוקרי OECD, עובדה זאת מחייבת, במהלך העשור הקרוב, תוספת תקציבית של 11 אחוז לתקציבי החינוך בישראל לעומת ירידה של 6 אחוזים (בממוצע) בתקציבי החינוך במדינות OECD.<sup>1</sup>

**לוח 1. בני 0-19 כאחוז מהאוכלוסייה בתוך כל מגזר, 1995-2005 (אחוזים)**

2005		2000		1995	
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים
33	50	34	51	36	51

**הרכב לפי לאום.** השינויים במבנה הגילים כרוכים בשינויים בהרכב לפי לאום, שפעלו בשני כיוונים מנוגדים: העלייה פעלה להגדלת חלקו של החלק היהודי במערכת החינוך, במיוחד בשנות התשעים (כולל גם חלקה הלא-יהודי של העלייה, הנקלט בחברה היהודית ובמוסדות החינוך שלה). הגידול הטבעי, לעומת זאת, פועל לגידול מתמיד בחלקם של לא-יהודים (ערבים, בדואים ודרוזים) בתלמידי ישראל. עוד יש להוסיף למגזר זה ילדים ערבים, המגיעים לישראל מהשטחים ומצטרפים למערכת החינוך (תופעה זו נעה בסדרי גודל של בין אחוז לשלושה אחוזים לשנה לאורך התקופה האחרונה – ראה פרסום נפרד על תנועות תלמידים במערכת החינוך).<sup>2</sup>

**לוח 2. תלמידים, לפי מגזר ורמת חינוך, 1995-2005 (התפלגות באחוזים)**

2005		2000		1995		רמת חינוך
ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	
25	75	21	79	17	83	סך-הכל
22	78	14	86	8	92	גני-ילדים ציבוריים
27	73	25	75	21	79	חינוך יסודי
26	74	20	80	22	78	חטיבת ביניים
19	81	15	85	15	85	חטיבה עליונה

<sup>1</sup> OECD, 2006.

<sup>2</sup> ראה בלס ודוכן, 2006.

לוח 2 מצביע על העלייה המהירה שחלה בשיעור הערבים מסך-כל התלמידים במהלך העשור האחרון. ההתפלגות הנראית בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים משקפת היטב את התופעה, היות ששיעורי הלמידה ברמות חינוך אלה בשני המגזרים קרובים ל-100 אחוז – בגילים אלה חלקם של התלמידים הערבים עלה מכ-22 ל-כ-27 אחוז בעשור האחרון.

**הרכב לפי מוצא.** מגמה בולטת בהתפתחות הדמוגרפית של האוכלוסייה היהודית היא עליית חלקם של ילדי ישראל דור שני. שיעורים אלה גבוהים במיוחד בקרב הילדים והם עולים בהתמדה בעשור האחרון – אצל גילאי 0-4 השיעור עלה מ-67 ל-78 אחוז, ואצל גילאי 15-19 מ-36 ל-55 אחוז. מנתונים אלה עולה, שב-2005 רוב ילדי ישראל הם בנים להורים שנולדו בישראל.



**הרכב לפי רמת דתיות.** הבדלים במאפיינים דמוגרפיים, ובמיוחד הבדל בשיעורי הפרייון ובמספר הילדים למשפחה, משפיעים גם על הרכב מערכת החינוך בתוך המגזר היהודי. הבדלים אלה משתקפים בשינויים בהרכב התלמידים לפי השתייכותם לזרמי החינוך השונים, הנבדלים זה מזה בעיקר במידת הדתיות. ההבדל בשיעורי הריבוי הטבעי בין קבוצות הנבדלות במידת הדתיות שלהן בולט במיוחד בחינוך היהודי, אך למיטב ידיעתנו יש לו מקבילות גם בחברה הערבית.<sup>3</sup>

במשך השנים התרחשה התרחבות רבה של מסגרות החינוך החרדיות, שהואטה רק בשנתיים-שלוש האחרונות. מקורותיה של התרחבות זאת הם בראש ובראשונה ריבוי טבעי גדול יותר של אוכלוסייה זו בהשוואתה לאוכלוסייה החילונית, וגם לעומת האוכלוסייה הדתית-הציונית. רק חלק זניח מההתפתחות הזו ניתן לייחס למעבר בין סוגי הפיקוח השונים.<sup>4</sup>

לוח 3 מפרט את ההתפלגות של תלמידי ישראל לזרמים במגזר היהודי, בכל רמות החינוך, מגן הילדים ועד לחטיבה העליונה. מסתבר כי קצב הגידול של החינוך החרדי בין השנים 1995-2000 היה גבוה בהרבה לעומת 2000-2005. בתקופה הראשונה החינוך החרדי הכפיל עצמו בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי, אך בתקופה השנייה חלקו היחסי גדל ב-25 אחוז "בלבד". בגילאי הגן (טרום-חובה) חלקו של החינוך החרדי עלה במהלך 8 שנים מ-26 ל-35 אחוז, בשעה שהחינוך הממלכתי-דתי והחינוך הממלכתי הצטמצמו, ב-5 אחוזים וב-4 אחוזים, בהתאמה. אמנם נתוני התלמידים בגני טרום-חובה אינם מלאים, אולם הנתון על שיעור של 35 אחוז מהילדים, המתחנכים בגיל זה בזרם החרדי הוא מפתיע למדי. עם זאת, יש לציין, כי ברמות הלימוד הגבוהות יותר שיעור החרדים הולך ויורד, וכבר בגני החובה שיעור החינוך החרדי יורד אף כי גם הוא גדל – מ-17 ל-24 אחוז (בגני-חובה קצב הצטמצמות של החינוך הממלכתי-דתי הוא יחסית מהיר יותר בהשוואה לחינוך הממלכתי).

<sup>3</sup> בחינוך היהודי קל לעקוב אחרי השינויים הללו בגלל עיגון ההפרדה בין זרמים דתיים בתוך המבנה הארגוני של מערכת החינוך. בחינוך הערבי הרוב המכריע של בתי-הספר כלולים אמנם בחינוך הממלכתי, אך גם שם יש התרחבות של מסגרות דתיות בקרב המוסלמים ופנייה לבתי-ספר של הכנסייה בקרב הנוצרים.

<sup>4</sup> במקום אחר עסקנו בשאלת המעברים של תלמידים בין המסגרות החינוכיות השונות והראינו שבדרך-כלל בחירת ההורים במסגרת חינוכית זאת או אחרת לילדיהם היא יציבה ואינה משתנה לאורך זמן – בלס ודוכן, 2006.

**לוח 3. תלמידים במגזר היהודי, לפי פיקוח, 1995-2005**  
(התפלגות באחוזים)

רמת חינוך	1995			2000			2005		
	ממלכתי	ממ"ד	אחר	ממלכתי	ממ"ד	אחר	ממלכתי	ממ"ד	אחר
טרום חובה	54	20	26	55	18	27	50	15	35
חובה	66	17	17	66	16	18	62	14	24
כיתה א'	68	21	10	60	19	20	56	19	25
יסודי	68	21	10	61	20	19	58	19	23
חטיבת ביניים	82	18	—	81	18	—	80	20	—
חטיבה עליונה	74	18	7	68	17	15	64	17	19

\* נתוני גני חובה וגני טרום חובה מבוססים על נתוני ממנ"ח (מערכת מידע ניהולי חינוכי) של משרד החינוך. במקום 1995 הנתונים המופיעים הם נתוני 1997.

יש אינדיקציות רבות לכך, שתהליך הגידול של החינוך החרדי נמצא בהאטה ואולי אף בעצירה. בלוח 3 יש לכך ביטוי בהבדל בין חלקו של החינוך החרדי בקרב תלמידי כיתה א' לעומת חלקו בכלל החינוך היסודי. בעבודה, שעסקה בתנועות תלמידים במערכת החינוך נראתה ראשיתה של תופעה זו בשנים האחרונות, כאשר נמצא כי שיעור העוברים מהחינוך החרדי לחינוך הממלכתי גבוהים משיעור העוברים בכיוון ההפוך.<sup>5</sup>

**לסיכום**, השפעתם של השינויים הדמוגרפיים היא מרחיקת לכת. תנאי הסביבה הכלכלית והלימודית של האוכלוסייה החרדית, הערבית, ושל חלק מאוכלוסיית הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, גורמים לכך, שלפחות מחצית מהילדים ומבני הנוער בישראל מתחנכים בסביבה המתקשה להגיע להישגים המינימאליים הדרושים, כדי לתפקד בחברה מודרנית.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> בלס ודוכן, 2006.

<sup>6</sup> כמובן שלא כל הערבים והחרדים הם תלמידים חלשים. קבוצות אלה באוכלוסייה כוללות בתוכן תלמידים מעולים, שרמת יכולתם וכישוריהם איננה נופלת מכל שאר הילדים. עם זאת, תנאי הרקע של חינוכם מקשים עליהם להגיע להישגים הנורמטיביים המקובלים בחברה מודרנית.

עד כה היה נהוג לדון בסוגיה זו במונחים של "שוויון הזדמנויות חינוכיות" ושל "צמצום פערים". ואולם, כאשר מדובר בכמחצית מן האוכלוסייה, אנו ניצבים בפני בעיה לאומית מן המעלה העליונה. אנו ניצבים בפני הסכנה הפוטנציאלית, שבגין הכישלון בהישגים לימודיים של חלק כה גדול מבין ילדי האומה, הנובע מהזנחה והפליה ארוכת שנים של המגזר הערבי, ו/או בשל אופי הלימוד השונה לחלוטין, המוענק לתלמידים במסגרות החינוך החרדי, תיזדרז החברה והכלכלה בישראל לרמה שלא תאפשר להמשיך ולשפר את התשתית הכלכלית והחברתית להספקת השירותים החברתיים והחינוכיים לכלל אזרחי המדינה. לפיכך, הפגיעה הצפויה בתשתית כוח האדם של מדינת ישראל עלולה לשים לאל לא רק את המשך ההתפתחות הכלל-לאומית, כי אם גם להשית מכה אנושה על המאמצים לקדם את השכבות החלשות יותר – וממילא הפער יעמיק ויחריף.

## 2. כוח האדם בהוראה

כמה מאפיינים משותפים לכלל המורים (והמורות) בכל שלבי החינוך של המערכת ובשני מגזריה הלאומיים. עם זאת לכמה מאפיינים יש עוצמות שונות בהשוואה בין רמות החינוך ובין המגזרים, כמו למשל בהשוואה בין המורים והגננות בחינוך היהודי והערבי (לוח 4).

קודם כל, בקרב כלל המורים בולטת עליית הגיל הממוצע. שיעור המורות והמורים הצעירים (עד גיל 29) הולך ויורד במהירות ושיעורם של המבוגרים יותר עולה במהירות רבה. תופעה המתלווה לכך היא, שבדרך-כלל, המורים מבוגרים יותר עם העלייה בשלבי החינוך. כך, בחטיבה העליונה של המגזר היהודי מדובר על יותר מ-37 אחוז מורים מבוגרים (דהיינו, מורים שעברו את גיל 50). תהליך זה אינו פוסח על המגזר הערבי אך הוא הרבה יותר איטי בו, היות שההתפתחות המהירה של המגזר בשנים האחרונות, הביאה לקליטה רבה יותר של מורים צעירים. העלייה המהירה בגיל הממוצע של המורים תביא בעתיד הקרוב לפרישה מסיבית של כוח אדם מהוראה, והיא מחייבת התייחסות רצינית לאפשרות של היווצרות איים של מחסור חמור בכוחות הוראה.

גם לשינויים בהיקף המשרה הממוצעת יש השפעה על סוגיית הפרישה המואצת הצפויה של מורים מבוגרים מהוראה. בחינוך הקדם יסודי יש ירידה של ממש בהיקף המשרה הממוצעת, בקרב כלל הגננות, בעיקר

כתוצאה מן האפשרות להעסיק גננות מחליפות באחד מימי השבוע. לעומת זאת, בשאר שלבי החינוך אנו עדים לתהליך של הגדלת היקף המשרה בחינוך היהודי, והקטנתה בחינוך הערבי, ולהצטמצמות הפער בין המגזרים, כאשר היקף המשרה במגזר הערבי עדיין גבוה יותר.

#### לוח 4. מאפייני כוח האדם בהוראה, לפי שלבי החינוך, 2005-1995

2005		2000		1995		
חינוך ערבי	חינוך יהודי	חינוך ערבי	חינוך יהודי	חינוך ערבי	חינוך יהודי	
<b>קדם יסודי</b>						
33	7	38	9	42	16	גיל: עד 29 (%)*
8	31	5	19	3	10	+50 (%)*
58	64	18	36	2	15	שיעור אקדמאים (%)*
24.8	22.2	28.6	25.2	26.3	24.6	ממוצע שעות עבודה לשבוע
10.6	18.1	10.1	16.2	11.4	13.5	ממוצע שנות ותק בעבודה
<b>חינוך יסודי</b>						
31	12	34	19	28	19	גיל: עד 29 (%)*
12	24	8	18	7	12	+50 (%)*
65	70	39	53	16	31	שיעור אקדמאים (%)*
23.6	21.3	24.1	20.7	24.4	20.6	ממוצע שעות עבודה לשבוע
11.8	15.8	12.5	14.4	13.4	13.8	ממוצע שנות ותק בעבודה
<b>חטיבות ביניים</b>						
23	5	27	13	23	14	גיל: עד 29 (%)*
13	33	10	22	8	14	+50 (%)*
83	90	65	77	43	60	שיעור אקדמאים (%)*
19.8	19.4	20.0	19.3	19.8	18.8	ממוצע שעות עבודה לשבוע
13.5	18.5	13.3	15.7	13.4	14.7	ממוצע שנות ותק בעבודה
<b>חטיבה עליונה</b>						
20	7	22	10	24	11	גיל: עד 29 (%)*
15	37	13	31	10	22	+50 (%)*
84	83	74	77	73	70	שיעור אקדמאים (%)*
22.0	19.4	21.8	18.4	22.0	18.8	ממוצע שעות עבודה לשבוע
13.5	19.5	13.1	18.3	12.3	17.1	ממוצע שנות ותק בעבודה

\* האחוז מכלל המורים.

קיים קושי ניכר בעריכת תחזיות ארציות אמינות על הביקוש וההיצע של מורים, בשל הפיצול הרב למגזרים, לשלבי גיל, לסוגי פיקוח, למחוזות גיאוגרפיים, ולמקצועות. יחד עם זאת, בתי-ספר ויישובים חייבים להיערך להתפתחויות הצפויות. על התכנון ברמה הארצית להבטיח היקפים מתאימים של "פרחי הוראה" מצד אחד, ותמריצים להרחבת היקפי משרה, דחיית פרישה, והצטרפות מחודשת של פורשים מהוראה, מצד שני.

ולבסוף, ראוי לשים לב למיצוי הכמעט מלא של תהליך האקדמיזציה אצל כוחות ההוראה. התהליך כמעט והסתיים בחינוך העל-יסודי והוא נמצא בשלבים מאד מתקדמים בחינוך הקדם יסודי, שם כששים אחוז מהגננות הן בעלות תואר אקדמי, ובחינוך היסודי, בו שיעורן מגיע לכמעט 70 אחוז.

## חלק ב'. הוצאה לאומית לחינוך ותקציב משרד החינוך

חלק זה של הפרק מתמקד בהיקף המשאבים המופנה לחינוך. הדיון פותח בחלקו של החינוך בכלל ההוצאה הלאומית בעשור האחרון, ובהצגת התפלגות ההוצאה בין רמות החינוך השונות ובין התחומים השונים. ההשוואה של ההוצאה לחינוך לעומת מדינות OECD תורמת לכך ממד חשוב, בהצביעה על הפער שהלך והתרחב בין ישראל למדינות אלה במהלך השנים האחרונות.

הסעיף הבא עוסק בהוצאה הממשלתית לחינוך (כמתבטא בתקציב משרד החינוך, בעיקר, שהוא החלק המרכזי והגדול ביותר של ההוצאה הממשלתית לחינוך)<sup>7</sup>. הדיון עוסק בהגדרות השונות של תקציב משרד החינוך, ההתאמה ביניהן, גודלו המוחלט של התקציב לאורך השנים, חלקו היחסי מסך התקציב הממשלתי, וגודלו יחסית לשינויים במספר התלמידים, כמבוטא על-ידי הוצאה לתלמיד. ממדים אלה נבחנו במגמה לענות על השאלה של "מהו התקציב האמיתי".

<sup>7</sup> ההוצאה הציבורית לחינוך כוללת מלבד ההוצאה הממשלתית גם את ההוצאה של הרשויות המקומיות והמלכריים, ואילו ההוצאה הממשלתית לחינוך כוללת את ההוצאות של משרד החינוך ומשרדי ממשלה אחרים (כגון התמי"ת, הרווחה) לחינוך. כמו כן ההוצאה של משרד החינוך כוללת הוצאות לסעיפים שאינם חינוך בהגדרתו המצומצמת כגון רשות העתיקות, מוזיאונים, תרבות, וכדומה.



ההמשך של הפרק עוסק בהרכב ההוצאה לחינוך לפי סעיפים עיקריים, תוך מיקוד על הפניית תקציבים לאוכלוסיות יעד נבחרות, ובעיקר לתלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות ולתלמידים בעלי צרכים מיוחדים (חינוך מיוחד).

### **1. האם המשאבים שהופנו לחינוך גדלו או הצטמצמו?**

המספרים המציינים את רמת ההוצאה בשנות הקצה בעשור האחרון מצביעים על גידול בהיקף המשאבים הלאומיים שהופנה לחינוך במונחים ריאליים<sup>8</sup> – מדובר בעלייה של ההוצאה מ-37 ל-45 מיליארד ש"ח בין 1995 ל-2002 ובשנתיים שאחר-כך נשמרה היציבות ברמה זו. העלייה במונחים מוחלטים לוותה בעלייה של ההוצאה הלאומית לחינוך כחלק מההכנסה הלאומית הגולמית, מ-9.1 ל-9.7 אחוזים, ורק ב-2004 השיעור ירד וחזר לרמה של שנת 1995 – 9.1 אחוזים.

מעניין לציין, כי בהרכב ההוצאה לחינוך לא חל שינוי משמעותי לאורך התקופה. חלקו של החינוך הקדם יסודי נע בסביבות 9 אחוזים מההוצאה הלאומית לחינוך על פני כל התקופה, החינוך היסודי – 27 אחוז, החינוך העל-יסודי נע בין 25 ל-26 אחוז, והחינוך העל-תיכוני והגבוה נע בין 20 ל-21 אחוז.

---

<sup>8</sup> בחירת השנים להשוואה היא בעלת חשיבות רבה. נשתדל להיצמד למסגרת הזמן של העשור האחרון, כדי להעמיד תמונת מצב מלאה על המתרחש במערכת. יחד עם זאת, חשוב להיות מודעים לכך, שהשנים 1996 ו-2001 היו שנים "טובות" יחסית למערכת בעוד ש-2003 הייתה שנה "גרועה" יחסית.

## לוח 5. הוצאה לאומית לחינוך כאחוז מההכנסה הלאומית הגולמית

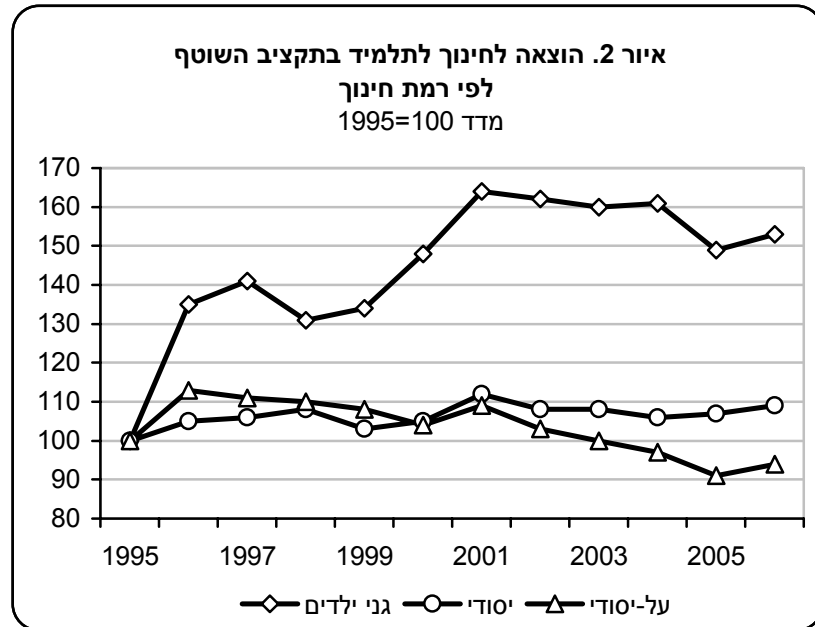
אחוז מההכנסה הלאומית הגולמית	סך-הכל (מיליארדי ש"ח, מחירי 2000)	
9.1	37	1995
9.4	39	1996
9.5	40	1997
9.4	41	1998
9.4	42	1999
9.2	43	2000
9.7	44	2001
9.7	45	2002
9.2	45	2003
9.1	45	2004

## א. שינויים בהוצאה לתלמיד, לפי רמת חינוך

מנתוני מרכז טאוב עולה, שהגידול בהקצאה לחינוך לתלמיד לא היה אחיד על פני השנים. היו רמות חינוך שהתקציבים שלהן גדלו והיו כאלה שתקציביהן קטנו. באופן כללי, ניכר הבדל בין המחצית השנייה של שנות התשעים, 1995-2000, לבין שנות האלפיים הראשונות, 2000-2004, כאשר התקופה השנייה מאופיינת בצמצום גדול יותר של התקציבים לעומת התקופה הראשונה. הוצאות הממשלה לחינוך לתלמיד עלו בין השנים 1995-2001 וירדו בין השנים 2001-2004.<sup>9</sup> הגידול בין השנים 1995-2001 היה בשיעור של כ-30 אחוז, והירידה בין 2001 ל-2004 הייתה בשיעור של כ-7 אחוזים (מגמת הירידה נעצרה ב-2005 וב-2006 יש שוב עלייה קלה בכל הרמות). הגידול הכולל לעשור מסתכם בשיעור של כ-20 אחוז. איור 2 להלן מתייחס לשינויים לפי רמות חינוך – באיור מתגלה כי בגיל הרך ההוצאה עלתה בהתמדה ובשיעורים גבוהים לאורך העשור האחרון; בחינוך היסודי ההוצאה עלתה בשיעורים נמוכים עד 2001

<sup>9</sup> מרכז טאוב כולל בהוצאות החינוך את הוצאות משרד החינוך, הוצאות החינוך הגבוה, וכן את הוצאות משרד התמיכה לחינוך. הוא איננו כולל את ההוצאות לסעיפים שאינם חינוך בהגדרתו המצומצמת, כגון רשות העתיקות, מוזיאונים, תרבות, וכדומה.

ולאחריה חלה התייצבות עד 2004, ועלייה קלה בין 2004 ל-2006. בחינוך העל-יסודי הירידה מתמידה עד 2005 וב-2006 ניכרת עלייה קלה.



### ב. השוואה לעומת מדינות OECD

לוח 6 מראה בבירור, ובניגוד לטענות שנשמעו לאחרונה, כי ממוצע ההוצאה לתלמיד במונחי דולרים שווי ערך קנייה (PPP) היה גבוה יותר בממוצע במדינות OECD לעומת ישראל, לאורך כל התקופה (למעט בחינוך הקדם יסודי ב-1995).

במהלך העשור האחרון, בין 1995 ל-2003, הפערים בין מדינות OECD (בממוצע) וישראל גדלו משמעותית, כאשר ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל עלתה ב-2 אחוזים בלבד (במחירים קבועים), בעוד שההוצאה הממוצעת לתלמיד במדינות OECD עלתה ב-33 אחוז. איורים 3 ו-4 ממחישים את הנתונים בבירור, בהציגם את ההשוואה.

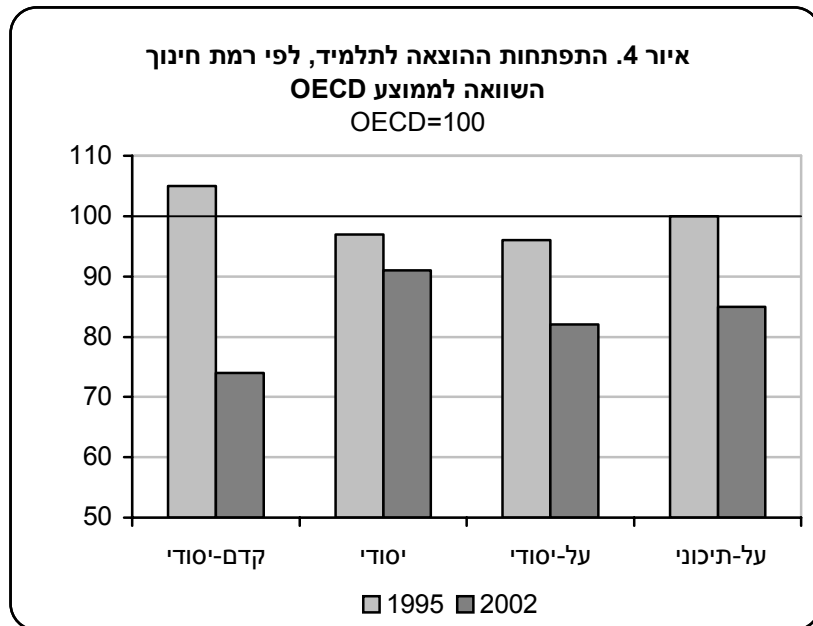
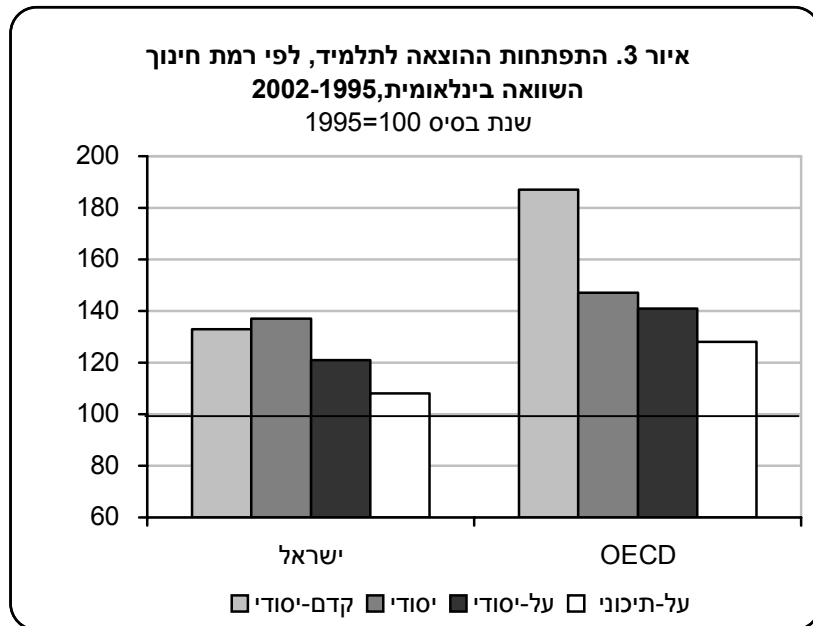
יש לזכור נתונים אלה בכל עת שאנו מדברים על הישגיה של ישראל במבחנים הבינלאומיים למיניהם, הנערכים ברובם דווקא בקבוצות הגיל, שהיקף המשאבים המופנה אליהן בישראל נמצא בירידה. די אולי, אם

נדגיש את העובדה, שבשעה שב-1995 הוצאה לתלמיד בישראל בחינוך העל-יסודי הייתה 96 אחוז מההוצאה לתלמיד ב-OECD, הרי ב-2003 הוצאה ירדה לכדי 86 אחוז בלבד.

**לוח 6. הוצאה לתלמיד לפי רמת חינוך, מונחי PPP, ישראל ו-OECD**

OECD	ישראל	קדם-יסודי
2,631	2,763	1995
4,922	3,663	2002
4,959	3,718	2003
		יסודי
3,595	3,485	1995
5,273	4,778	2002
5,055	5,017	2003
		על-יסודי
4,971	4,776	1995
6,992	5,767	2002
6,936	5,959	2003
		על-תיכוני וגבוה
10,446	10,444	1995
13,343	11,295	2002
14,598	11,945	2003

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי, 2005, 2006.



### ג. התאמה בין ההוצאה לבין שינויים בצורכי מערכת החינוך

בדיון ברמת השירותים החינוכיים שעל המערכת לספק יש להביא בחשבון את השינויים בהרכב הדמוגרפי, בהשתייכות המגזרית של התלמידים, בהרכב החברתי-כלכלי שלהם, וכן שינויים ברמת החיים הכללית, המשפיעים על דרישות ועל טעמי הציבור.

**להרכב הדמוגרפי**, או להרכב הגיל של התלמידים, יש השפעה על הקצאת התקציבים לחינוך, בשל הבדלים בעלויות החינוך בין קבוצות הגיל. כפי שראינו כבר, במהלך העשור האחרון עלה חלקם של ילדי החינוך הקדם-יסודי מכ-2 לכ-5 אחוזים מכלל התלמידים. חלקם של תלמידי החינוך היסודי ירד בשני אחוזים וחלקם של תלמידי החינוך העל-יסודי עלה בכאחוז – שינויים אלה כמעט לא השפיעו על רמת ההוצאה הכוללת.

**באשר להרכב החברתי-כלכלי**, בעשור האחרון עלה מאד חלקם של הערבים וחלקם של החרדים בקרב התלמידים, כפי שהראינו לעיל. שתי הקבוצות הללו מאופיינות בדרך-כלל בדירוגן החברתי-כלכלי הנמוך יותר. לפיכך, במערכת, המצהירה על הקצאה תוך מתן העדפה מתקנת, הדבר היה חייב לכאורה לבוא לידי ביטוי, ואף להביא לדרישה להגדלת תקציבים. למרות זאת, היות ששתי הקבוצות הללו, ובמיוחד תלמידי המגזר הערבי, מתוקצבות דווקא ברמה נמוכה יותר מתלמידי החינוך הממלכתי, הרי ייתכן שהגידול במספר התלמידים יתבטא באופן פרדוקסאלי בירידה בתקציב לתלמיד אצל שני המגזרים הללו.

**עלייה בשכר המורים – זחילת שכר**. כוח האדם החינוכי חווה בשנים האחרונות שלושה תהליכים, אליהם התייחסנו בראשיתו של הפרק. כל אחד מתהליכים אלה גורם להעלאת שכר: הוותק הממוצע של המורים עולה (כל שנת ותק מוסיפה כ-2 אחוזים לשכר), הגיל הממוצע של המורים עולה (עלייה זו מגדילה את מספר המורים/המורות שיהיו זכאים להפחתת מספר שעות העבודה המוכרות במשרה מלאה). כמו כן, חלקם של המורים בעלי התארים האקדמיים הולך וגדל (תוספת תואר ראשון מגדילה את שכר המורים בכ-5 אחוזים, תואר שני ב-7.5 אחוזים נוספים ותואר שלישי בעוד 6.5 אחוזים); מצד שני, התבגרות סגל ההוראה מפחיתה את שיעור המורות הנהנות מ"שעות אם".

**עליית רמת החיים הכללית** משפיעה בדרך-כלל על תביעות ההורים, המורים והתלמידים, לגבי תנאי העבודה והלימודים בבתי-הספר ובגנים. יש לכך דוגמאות רבות בדרישה להכנסת מיזוג אוויר, מחשבים ועזרים

טכנולוגיים שונים במשרד ובכיתות (אמנם מדובר בשיפור רמת השירות, אך שיפור זה איננו בהכרח משפיע על העלאת רמת הלימודים).

**לסיכום**, התחשבות בצירוף של כל הגורמים הללו (לרבות הגידול הטבעי) מובילה לכך, שעל מנת לשמור על אותה רמת שירות, ההיקף של המשאבים היה צריך לגדול לפחות בשיעור של אחוז עד שני אחוזים לשנה. איור 5 ממחיש את הפער בין ההוצאה הנחוצה לתלמיד, בהנחה שדרושה תוספת שנתית מינימאלית של 1.5 אחוז לבין התוספת שהמערכת קיבלה בפועל. כפי שנראה באיור, גודל הפער ב-2006 עומד על כ-3,000 שקל לתלמיד, שהם 17 אחוז. נראה, אם כן, שהשמירה לכאורה על רמת ההוצאה הממוצעת לתלמיד, הכורכת בתוכה את ההקפאה בחינוך היסודי וצמצום בחינוך העל-יסודי, משקפת חוסר התחשבות בהתפתחויות של הסביבה החברתית-כלכלית בה פועלת מערכת החינוך. התוצאה הסופית היא שחלה ירידה ברמת התקצוב והשירות לתלמיד – במיוחד בחינוך העל-יסודי.



## 2. ההיקף "האמיתי" של תקציב משרד החינוך

הדיון בתקציב החינוך מחייב היכרות והבנה של ריבוי ההגדרות שלו. חשיבות ההבחנה בין ההגדרות השונות נובעת בעיקר מגודלו של התקציב – למעלה מ-25 מיליארד שקל – מפני שכל שינוי באחוז אחד בו משמעותו 250 מיליון שקל. להלן נעמוד בקצרה על ההגדרות השונות של "תקציב משרד החינוך" והשימוש הנעשה בהן.

**הצעת התקציב המוגשת לאישור הכנסת ("הספר הכחול")** כוללת שני תקציבים שונים, התקציב ברוטו והתקציב נטו: **התקציב ברוטו** כולל הוצאות שבצידן הכנסות מגורמים אחרים – בלשון התקציב, הוצאה מותנית בהכנסה<sup>10</sup>. הצעת התקציב ברוטו היא למעשה המספר שיש לו את המשמעות הציבורית הרבה ביותר, שמשמעותו האופרטיבית נמוכה ביותר. הסיבה היא, שרוב הדיון הציבורי מתנהל סביבו בעוד שהוא יימצא הרחוק ביותר מהביצוע בפועל.

**הצעת התקציב נטו** מתייחסת להוצאות ממקורות משרד החינוך בלבד<sup>11</sup>.

**התקציב בפועל** הוא התקציב שהתעצב סופית בסוף שנת התקציב, כתוצאה סופית מהשינויים השונים הנערכים במהלך השנה. לעיתים מדובר בתוספות לתקציב ולעיתים בקיצוצים עליהם מחליטה הממשלה במהלך השנה. התקציב בפועל מבטא גם שינויים והעברות בין הסעיפים בתוך התקציב.

**הביצוע של התקציב (ההוצאה בפועל)**. לביצוע התקציב מיוחסת המשמעות הפוליטית, החינוכית, החברתית, הכלכלית והמעשית הרבה ביותר. דו"ח הביצוע מתפרסם על-ידי החשב הכללי, וחשיבותו נובעת מכך שהוא הביטוי הכספי הסופי של המדיניות בפועל.

שני הנתונים האחרונים (התקציב בפועל ודו"ח הביצוע) כלולים בדו"ח השנתי של החשב הכללי והם מבטאים נאמנה את המקורות, שעמדו בפועל לרשות משרדי הממשלה השונים, ואת השימוש בהם.

<sup>10</sup> יש לכך דוגמאות ברמות החינוך השונות בתקציב 2005: ההכנסות כללו כחצי מיליארד שקל השתתפות של הרשויות המקומיות בתשלום שכר גננות, בגנים בהם מספר הילדים קטן מתקן משרד החינוך; בחינוך היסודי מדובר ב-200 מיליון ש"ח – השתתפות הורים והרשויות המקומיות בהזנה; ובחינוך העל-יסודי מדובר ביותר מחצי מיליארד ש"ח, ובסך-הכל מדובר בסכום של 1.3 מיליארד ש"ח, שהם כחמישה אחוז מתקציב משרד החינוך.

<sup>11</sup> גם בכל אחד מ"התקציבים" הבאים אפשר להבחין בין תקציב נטו לתקציב ברוטו.



מנינו מספר הגדרות שונות, שכל אחת מהן כוללת בתוכה את המונח "תקציב". עוד אפשר להוסיף להן, שנתוני התקציב, המוצגים בפרסום הרשמי של משרד החינוך והתרבות, הם נתוני תקציב השנה השוטפת, כפי שהם מתגבשים עד למועד הגשת הצעת התקציב לשנה הבאה. סכום זה כולל חלק מהשינויים וההתאמות שנעשו במהלך שלושת-רבעי השנה, אך הוא איננו מהווה את התקציב הסופי לאותה שנה.

לשם המחשה נסכם כי, הצעת התקציב ברוטו של משרד החינוך לשנת 2005 (השנה האחרונה לגביה יש בידינו דו"ח ביצוע) עמדה על 25.9 מיליארד שקל, התקציב ברוטו בפועל לאותה השנה היה 26.9 מיליארד שקל, כשביצוע התקציב לאותה שנה הסתכם ב-25.6 מיליארד שקל. מה היא המשמעות של נתונים אלה? לכאורה, הכוונה המקורית של הצעת התקציב הייתה, להעמיד לרשות משרד החינוך סכום של כ-25.9 מיליארד שקל. כתוצאה משינויים שונים, שחלו במשך השנה – קיצוצים מצד אחד, ותוספות מסיבות שונות (כגון העברת עודפים שלא נוצלו משנה קודמת, ותוספות שהוחלט עליהן במהלך השנה) מצד שני – הגיע התקציב הסופי לכדי 26.9 מיליארד שקל. למרות זאת המשרד הוציא בפועל 25.6 מיליארד ולא ניצל 1.3 מיליארד שקל שעמדו – לכאורה או למעשה – לרשותו.

לוח 7 מעלה כמה ממצאים עיקריים לגבי השוואת ביצוע התקציב לעומת הצעת התקציב והתקציב בפועל: ראשית, בשש מתוך השנים שכללנו בהשוואה, התקציב בפועל היה שונה בלא יותר מ-2 אחוזים מהצעת התקציב. אולם בשלוש מתוך ארבע השנים האחרונות התקציב בפועל היה גבוה ביותר מ-4.0 אחוזים מהתקציב שהוגש לכנסת, וב-2004 ההפרש הגיע לכ-6 אחוזים.

שנית, שיעור הביצוע מתוך הצעת התקציב מצביע על כך, שבין 1995-1998 המשרד ביצע בפועל בין 89 ל-95 אחוז מהצעת התקציב, ואילו בשנים 1999-2005 בוצע בין 96 ל-103 אחוז.

**לוח 7. הצעת התקציב, התקציב בפועל, והביצוע (ברוטו)**

**א. מיליארד ש"ח, מחירים שוטפים**

הצעת תקציב	תקציב בפועל	ביצוע	תקציב בפועל	ביצוע כ- % מהתקציב בפועל	הצעת תקציב כ- % מהצעת התקציב	ממוצע
14.0	14.1	12.4	100.8	88.1	88.8	1995
16.7	16.6	15.9	99.1	95.6	94.8	1996
18.7	18.6	17.6	99.3	94.6	93.9	1997
20.1	20.4	19.0	101.7	93.2	94.8	1998
20.5	21.7	21.2	105.6	97.9	103.4	1999
22.0	22.4	21.9	101.8	98.0	99.7	2000
24.4	24.8	24.3	101.8	98.2	99.9	2001
24.6	25.6	24.4	104.3	95.2	99.4	2002
25.8	26.4	24.9	102.1	94.6	96.6	2003
25.4	26.9	25.9	106.0	96.3	102.1	2004
25.9	26.9	25.7	104.0	95.2	99.0	2005
			<b>102.4</b>	<b>95.2</b>	<b>97.5</b>	<b>ממוצע</b>

**ב. מיליארדי ש"ח, מחירי 2005**

הצעת תקציב	תקציב בפועל	ביצוע	שנה
22.8	23.0	20.3	1995
24.2	24.0	22.9	1996
24.7	24.5	23.2	1997
24.8	25.2	23.5	1998
24.0	25.3	24.8	1999
24.5	25.0	24.5	2000
26.4	26.9	26.4	2001
25.7	26.8	25.5	2002
26.9	27.4	26.0	2003
25.6	27.2	26.2	2004
25.9	26.9	25.7	2005

איור 6 להלן מציג השוואה של הביצוע לעומת התקציב בפועל לאורך העשור (באיור נראה קו של היחס באחוזים בין התקציבים, ובכל שנה מוצג מספר המבטא את ההפרש במיליארדי ש"ח).



שלישית, הצגת נתוני התקציב במחירים קבועים של 2005 (בניכוי מדד מחירי הצריכה הציבורית האזורית) מלמדת, כי התקציב בפועל של משרד החינוך התמיד וגדל בין 1995 ל-2001 (חלק ב' של לוח 7 לעיל). משנת 2001 התקציב התייצב על כ-27 מיליארד שקל, עם עלייה קלה ב-2003 וירידה בשנתיים האחרונות. כלומר בין 2003 ל-2005 התרחש קיצוץ של כ-500 מיליון שקל, שהם כ-2 אחוזים מהתקציב.

הממוצע של ביצוע התקציב (לעומת התקציב בפועל) לאורך התקופה שנבדקה היה 95 אחוז (אם נתעלם משנת 1995, החריגה ברמת אי-הביצוע, הרי שהממוצע עמד על 96 אחוז). כלומר, מתוך תקציב של כ-25 מיליארד שקל, מידי שנה לא בוצע חלק מהתקציב, בסכומים של מאות מיליוני שקלים, ובשנים מסוימות מדובר בלמעלה ממיליארד שקל. על פני

העשור הסכום המצטבר מגיע לכדי 11 מיליארד שקל (במחירים שוטפים) או לכ-13 מיליארדי ש"ח במחירים קבועים של 2005.

ההסברים שניתנו לכך על-ידי אנשי משרד החינוך והאוצר מתחלקים לשניים: חלק הארי של העדר הניצול מוסבר בכך, שבתקציב נכללים סכומים המיועדים לרזרבה להתייקרויות ולצרכים אחרים, וכאשר לא מתעורר הצורך לנצל את כספי הרזרבה לא נעשה בהם שימוש. החלק האחר הוא כספים בלתי מנוצלים בסעיפים שונים של התקציב, המועברים בשנה העוקבת ומנוצלים במהלכה. שני ההסברים אינם מספקים, הן מבחינה ציבורית ערכית והן מבחינה חשבונית, כלכלית פשוטה. באשר להסבר הראשון – אם בתקציב כלולה הקצאה של רזרבה, הרי שהיא חלק מן הסכום הכולל העומד לרשות מערכת החינוך. אם מתברר, שבמהלך השנה לא נוצרו תנאים המחייבים שימוש בכספים אלה לייעודם המקורי, יש לשנות את ייעודם ולהפנותם לצרכים הרבים השוטפים של המערכת. באשר להסבר השני – הסבר זה הינו טוב לשנה אחת בלבד, ואי-אפשר לגלגל אותו משנה לשנה. לוח 8 מצביע על כך, שבכל השנים, קיים אי-ניצול ברמות שונות בסעיפי התקציב העיקריים.

**לוח 8. היחס בין הביצוע לבין הצעת התקציב והתקציב בפועל, סעיפים עיקריים, 1995-2005**

הביצוע לעומת התקציב בפועל			הביצוע לעומת הצעת התקציב			
2005	1999	1995	2005	1999	1995	
0.95	0.98	0.89	0.99	1.01	0.88	סך-הכל
0.94	0.95	0.91	1.02	1.01	1.25	אמרכלות
0.91	0.95	0.96	1.01	1.07	1.02	עצמאי ומוכר
0.83	0.94	0.86	0.95	1.04	0.79	מינהל פדגוגי
0.96	0.96	0.88	1.02	1.01	1.08	מינהל מורים
0.97	1.00	0.99	1.02	1.09	0.91	חינוך קדם יסודי
0.97	1.00	0.94	1.02	0.96	0.92	חינוך יסודי
0.97	0.98	0.91	1.03	1.05	0.85	חינוך על-יסודי
0.93	0.97	0.89	0.99	1.15	0.92	חינוך התיישבותי

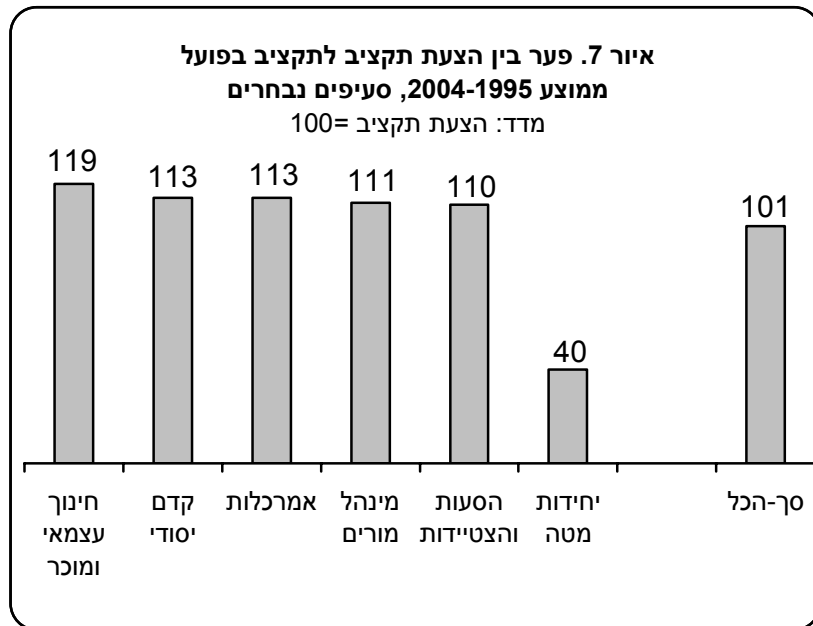
בסופו של דבר, ספר התקציב, כפי שהוא נערך ומוגש היום, איננו משמש כלי להכוונת מדיניות החינוך, וקיים צורך דחוף לערוך אותו באופן שישקף את כוונות הממשלה והכנסת לגבי פעולת משרד החינוך. **מוצע לכלול בהצעת התקציב המוגשת לכנסת – בכל אחד מסעיפיה – את אחוז הביצוע הממוצע בשלוש השנים האחרונות, ושדברי ההסבר לתקציב יכללו הסבר לאי-ניצול או לניצול חורג מהצעת התקציב המקורית והמאושרת.**

### 3. שינויים בהרכב התקציב

ההבדלים עליהם הצבענו בין הצעת התקציב, התקציב בפועל והביצוע ראויים לניתוח גם לגבי תחומי המשנה. בחלק מהסעיפים יש פער עקבי בין הסכומים בהצעת התקציב לביצועו, לעומת זאת הפערים בין התקציב בפועל לביצוע הם קטנים בהרבה.

איור 7 ממחיש את הפער בין הצעת התקציב והתקציב בפועל, בכמה סעיפים בולטים – החינוך העצמאי והמוכר, האמרכלות, החינוך הקדם יסודי ומינהל המורים. בסעיפים אלה הפערים בין הצעת התקציב לבין התקציב בפועל עולים על 10 אחוזים לאורך העשור. לעומת זאת, בסעיפי התקציב הגדולים העיקריים – חינוך יסודי וחינוך על-יסודי, מינהל פדגוגי וחינוך התיישבותי – המהווים יחד שני-שליש מתקציב משרד החינוך, אין הבדלים גדולים בין הצעת התקציב לתקציב בפועל באותה תקופה.

נשאלת השאלה, מדוע, לאור ההבדלים הללו, שיש להם דפוס קבוע למדי, לא ניתן היה לבנות את הצעת התקציב באופן מדויק יותר מלכתחילה? ככל הנראה, מתבצעים במהלך השנה שינויים רבים בסעיפי התקציב, הכרוכים בהעברה מסעיף לסעיף. חלקם נובע מהסכמים קואליציוניים שונים, וחלקם מהפעילות השוטפת של המשרד. דפוס זה, החוזר על עצמו מדי שנה, פוגם ביכולתו של התקציב לשמש כלי לניהול ומעקב אחרי תכנון וביצוע פעילותו של המשרד.



**מי מפסיד ומי מרוויח? בחנו את הרכבו של תקציב משרד החינוך בעשור האחרון בכדי לענות על השאלה, אילו תחומים הגדילו את חלקם בתקציב ואיזה תחומים הצטמצמו. יש להדגיש, כי בחינת ה"מרוויחים הגדולים" מתייחסת לגידול בחלקו היחסי של התחום מכלל התקציב ולא לגידול המוחלט של תקציבו. לוח 9 מצביע על כך, שההבדלים בחלקם היחסי של התחומים השונים אינם גדולים במיוחד (למעט כמה חריגים), ולאורך העשור מדובר בתנודות בסדר גודל של בין אחוז לשניים.**

אין ספק, ש"המרוויח הגדול ביותר" היה החינוך הקדם יסודי. חלקו בביצוע התקציב כמעט והוכפל, כאשר הוא עלה במהלך העשור ב-94 אחוז (גם הצעת התקציב גדלה ב-94 אחוז). יש לייחס את רוב הגידול לחקיקת התיקון לחוק חינוך חובה, אשר הוריד את גיל חינוך החובה ל-3-4, והביא לגידול מספר הילדים הנהנים מחינוך קדם יסודי, במיוחד במגזר הערבי.

**לוח 9. שיעורים של סעיפים נבחרים בתקציב משרד החינוך (אחוזים)**

היחס	2005	1995	סעיף תקציבי
1.15	6.0	5.3	מינהל מורים
0.98	6.2	7.4	הצעת תקציב ביצוע
1.94	10.7	5.5	קדם יסודי
1.94	10.8	5.7	הצעת תקציב ביצוע
0.94	28.5	30.7	יסודי
0.94	29.1	31.5	הצעת תקציב ביצוע
0.83	25.8	31.3	על-יסודי
0.90	26.7	29.6	הצעת תקציב ביצוע
1.40	4.5	3.2	עצמאי ומוכר
1.25	4.5	3.7	הצעת תקציב ביצוע

"המרוויח" השני, שהגדיל את חלקו בצורה משמעותית, היה החינוך העצמאי והמוכר. בתחום זה התקציב המתוכנן (הצעת התקציב) גדל אמנם ב-40 אחוז, אך הביצוע גדל ב-25 אחוז. הגידול המואץ אפיין את השנים 1995-2000, ולאחריהן בשנים 2001-2005 הייתה יציבות בחלקם בתקציב. מגמה זאת – של האטה בהתעצמות של החינוך העצמאי והמוכר – באה לידי ביטוי גם במאמר שעסק בנושא של תנועת תלמידים אופקית (מעברים בין הזרמים) במערכת החינוך<sup>12</sup>.

ה"מרוויח" השלישי היה לכאורה סעיף "מינהל המורים", שחלקו בהצעת התקציב עלה ב-15 אחוז (מ-5.3 אחוזים ב-1995, לכדי 6 אחוזים ב-2005), אולם, הגידול היה לכאורה בלבד, היות שהביצוע מראה, שחלקו של סעיף תקציבי זה ירד במהלך העשור, מ-7.4 ל-6.2 אחוזים.

התחום שהפסיד, יחסית, חלק גדול מתקציבו היה החינוך העל-היסודי – חלקו ירד בהצעת התקציב מ-31 לכ-26 אחוז, ירידה של 17 אחוז. בביצוע הירידה הצטמצמה לכדי 10 אחוזים. באותה תקופה החינוך העל-יסודי (הכולל את החינוך ההתיישבותי) הגדיל את חלקו בכלל התלמידים. שינוי זה היה צריך להביא להגדלת חלקו בתקציב, אולם הקיצוצים הגדולים במסגרות החינוך העל-יסודי הביאו להקטנתו.

<sup>12</sup> בלס, דוכן, 2006.

החינוך היסודי שמר באופן יחסי על חלקו, הן בהצעת התקציב והן בביצוע. מעניין לציין, כי מצד אחד חל גידול בחלקו של החינוך המיוחד מכלל החינוך היסודי, תהליך שהיה צריך להשפיע על הגדלת התקציב המופנה לחינוך היסודי. אולם, מצד שני, חלה ירידה בחלקם של תלמידי החינוך היסודי מכלל התלמידים, תהליך שהיה עשוי להשפיע על צמצום התקציבים לחינוך היסודי. העובדות מצביעות, כאמור, על כך, שהתהליך השני היה חזק יותר.

**בסיכומו של דבר**, במהלך השנים האחרונות חלו שינויים פנימיים בהרכבו של תקציב משרד החינוך, שעיקרם הגדלת חלקו של החינוך הקדם יסודי והחינוך החרדי מצד אחד, והקטנת הנתח המופנה לחינוך היסודי והעל-יסודי, מצד שני.

#### 4. היקף הקיצוצים בתקציב החינוך בשנים האחרונות

לאור התחושה הרווחת באשר להיקף הקיצוצים בשנים האחרונות, בדקנו את התאמה בין ה"מצב הכספי" לבין הביטוי שלו בשעות לימוד. לצורך זה בדקנו את הקצאת שעות הלימוד השבועיות, כפי שהשתקפה בהצעות התקציב, בסעיפים הכוללים את ההקצאה של משרד החינוך לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים<sup>13</sup>. מסתבר, שבכל אחת מהשנים 2006-2000 נכללו בהצעת התקציב קיצוצים מתוכננים, שלא בוצעו בפועל. בתקנה המתאימה הופיעו שני מספרים, ששיקפו את מספר השעות לשנת הלימודים בה הוגשה ההצעה (השנה השוטפת), ומספר השעות לשנת הלימודים שלאחריה, שבה לכאורה היה אמור להתבצע הקיצוץ.

השוואה של מספר שעות התקן בין התקציבים לשתי השנים מראה (לוח 10), שברוב המקרים של המורים, מספר השעות היה קרוב יותר למספר השעות בפועל בשנה הקודמת – ואף עלה עליו במקצת – מאשר למוצע בהצעת הקיצוץ התקציבית. בסיכומו של דבר, מספר שעות **התקן הבסיסי** בחינוך היסודי עלה בתקופה הנידונה בעשרת אלפים שעות, ובחטיבת הביניים הוא ירד ב-25,000 שעות. באותה תקופה **סך-כל שעות התקן** בחינוך היסודי עלה ב-48,000 שעות ובחטיבת הביניים הוא ירד ב-27,000 שעות<sup>14</sup>. מספרים אלה אינם מתייחסים להקצאת שעות הלימוד

<sup>13</sup> לכאורה, ייתכן שינוי בהקצאה הכספית ללא שינוי מקביל במספר שעות הלימוד, כמו לדוגמה על-ידי שינוי הוצאה לסעיפי פעילות או שינוי מספר התלמידים לכיתה.

<sup>14</sup> משרד החינוך, מערכות מידע ניהולי חינוכי (ממני"ח), 2006.



לחטיבה העליונה, המתוקצבת בשכר לימוד, ובה חלו, כאמור לעיל, קיצוצים גדולים. נראה, אפוא, שהקיצוץ "הפיזי" בשעות הלימוד היה מצומצם, יחסית. ואולם, בהתחשב בגורמים שונים, שאליהם התייחסנו בסעיף הראשון, הקיצוץ הריאלי היה הרבה יותר גדול, והוא הסתכם, להערכתנו, בכ-17 אחוז (ראה גם איור 5 לעיל).

**לוח 10. הקצאת שעות שבועיות לסעיפי תקציב נבחרים, 2006-2000**  
**תקן בסיסי לפי הצעת התקציב לשנה שוטפת ושנה אחריה**  
 (אלפי שעות)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
							<b>חינוך יסודי</b>
824.6	847.7	824.3	814.3	825.2	816.0	814.5	שנה שוטפת
820.3	547.7	716.3	801.3	803.8	806.0	794.5	שנה אחריה
							היחס בין שתי שנות לימוד
0.99	0.65	0.87	0.98	0.97	0.99	0.98	
							<b>חטיבות ביניים</b>
303.5	318.3	316.9	329.1	336.2	328.6	328.1	שנה שוטפת
303.5	119.3	291.1	269.8	330.8	318.6	308.2	שנה אחריה
							היחס בין שתי שנות לימוד
1.0	0.37	0.92	0.82	0.98	0.97	0.94	

## 5. מיקוד על אוכלוסיות יעד נבחרות

### א. החינוך היסודי

חלקו של התקציב לחינוך היסודי מסך-כל תקציב המשרד כמעט ולא השתנה לאורך העשור האחרון, בו הוא עמד על כ-30 אחוז. יציבות זו נמשכה למרות שחלקם של תלמידי החינוך היסודי הממלכתי מכלל תלמידים החינוך היהודי היסודי ירד בהתמדה באותה תקופה (תקצובם של תלמידי החינוך הממלכתי לסוגיו כלול בסעיף זה בעוד שתקצוב החינוך החרדי מופיע בסעיף נפרד).

הפער מוסבר בחלקו בחלוקה הפנימית של תקציב החינוך היסודי, שהשתנתה בעשור האחרון – חלקן של שעות התקן שהוקצו לחינוך הרגיל ירד מ-62 אחוז מתקציב החינוך היסודי ב-1996 ל-55 אחוז ב-2005. באותן שנים עלה חלקן של שעות התקן שהוקצו לחינוך המיוחד מ-24 אחוז ל-30 אחוז, בהתאמה. אין ספק בחשיבות של יישום חוק החינוך המיוחד, אך הנתונים מעוררים שאלה לגבי הקשר בין הגידול בהקצאת השעות לחינוך המיוחד, לבין הירידה בהקצאת השעות לכלל התלמידים. אפשרות זו מתעוררת בעקבות הירידה בהיקף שעות הלימוד לכיתה בחינוך היסודי הרגיל, כאשר סך-כל שעות הלימוד המתוקצב בסעיף החינוך היסודי נשאר פחות או יותר קבוע (ראה בהרחבה סעיף ג' להלן).

### ב. התקציב לקידום אוכלוסיות חלשות

קידום של תלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות, וצמצום הפערים הלימודיים והחברתיים בין קבוצות תלמידים שונות היה תמיד אחד היעדים המוצהרים והמרכזיים של משרד החינוך. הדבר בא לידי ביטוי בולט ברמת ההצהרה בדברי ההסבר לתקציב. הבחינה, האם אמנם תקציב משרד החינוך מבטא העדפה כלפי תלמידים יוצאי אוכלוסיות שונות זו מזו, מבחינת רמתן החברתית-כלכלית; בחינת היקפה של ההעדפה, והשינויים שחלו בה על פני העשור, נערכה בתקציבי משרד החינוך לשנים 1995-2004 ברמת תקנות המשנה.

הבדיקה התמקדה בתקנות התקציביות הבאות, המיועדות לקידום אוכלוסיות חלשות:

1. תקנות המופעלות באחריות **אגף שח"ר**, אשר ייעודן הבלעדי טיפול באוכלוסיות חלשות.

2. תקנות המוקצות באופן מיוחד בשעות המיועדות לאוכלוסיות חלשות (לא במונחים תקציביים).
3. תקנות באחריות אגפים אחרים במשרד, המיועדות למימון פעילויות ומסגרות, שהשירותים שהן מעניקות מותנים בראש ובראשונה בקריטריונים חברתיים-כלכליים (הכנסת הורים, השכלת הורים, מועד עלייה לארץ, פריפריה גיאוגרפית וחברתית, וכדומה). לעיתים מדובר בשילוב נתוני רקע חברתי-כלכלי עם הישגים לימודיים חלשים (לדוגמה בתכניות כמו כיתות מב"ר, הכוון, אומץ, מרכזי נוער וכו').
4. תקנות באחריות אגפים אחרים במשרד, המיועדות למימון פעילויות ומסגרות, שההצטרפות אליהן מותנית בקריטריוני קבלה של הישגים לימודיים, אך למעשה משרתות בעיקר, או אפילו אך ורק, אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית (לדוגמה מכינות קדם-אקדמיות, המפעל להכשרת ילדי ישראל, פנימיות שונות בחינוך ההתיישבותי ובמוסדות עליית הנוער לשעבר).
5. תקנות באחריות אגפים אחרים, המשרתות את כלל האוכלוסייה, אך יש בהן מרכיבים ייעודיים לאוכלוסיות חלשות, או שרוב המקבלים מוגדרים כאוכלוסייה חלשה (לדוגמה תקן בסיסי הנובע מאימוץ דו"ח שושני בחינוך היסודי).

#### לוח 11. תקציבים לאוכלוסיות חלשות מתוך כלל התקציב

2005	2000	1995	
24.5	21.0	13.8	סך-כל תקציב המשרד (מיליארדי ש"ח)
0.8	1.1	0.9	אוכלוסיית אגף שח"ר מבוצע על-ידו (%)
6.3	5.1	5.9	אוכלוסיות מוגדרות על-ידי תבחינים חברתיים-כלכליים – ביצוע על-ידי אגפים אחרים (%)
1.0	1.5	0.7	אוכלוסייה מוגדרת על-ידי תבחינים לימודיים – ביצוע על-ידי אגפים אחרים (%)
1.1	2.3	2.6	תקציב עבור עולים ותושבי פריפריה (%)
9.2	9.9	10.1	סך-הכל מתקציב המשרד (%)

הבדיקה מלמדת כי בפועל התקציבים המוקצים להעדפה מתקנת לא גדלו ואפילו הצטמצמו. הצמצום הגדול ביותר התרחש בתקציבי אגף שח"ר ובתקציבים שיועדו לעולים ולתלמידים המתגוררים בפריפריה.

אילו בוצעו כל החלטות הכנסת בעניין הרחבת חוק לימוד החובה לבני 3-4 ואילו הופעל יום חינוך ארוך במערכת החינוך, הרי שהעדפת האוכלוסיות החלשות, כמתבטא בתקציבים, הייתה מצטמצמת עוד יותר. מצד שני, אילו הופעל דו"ח שושני<sup>15</sup> במלואו, ואילו הוחל גם על החינוך העל-יסודי, היה שיעור ההעדפה המתקנת עולה במידה משמעותית.

### ג. התקציב לתלמידים עם צרכים מיוחדים

אוכלוסיית התלמידים עם צרכים מיוחדים הולכת ומתרחבת בשנים האחרונות, בקצב מהיר יותר מאוכלוסיית התלמידים הכללית. התהליך נובע מכמה גורמים: מגידול במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים, כתוצאה מהתפתחויות רפואיות ותהליכי אבחון; משינויים בהגדרת התלמידים הכלולים בקטגוריה; משינויים ביחס של קבוצות אוכלוסייה מסוימות (ערבים, בדואים, וחרדים) לצורכי תלמידים אלה; והן כתוצאה משינויים בתפיסת הציבור לגבי מחויבותה של המדינה לענות על צרכי כלל התלמידים.

מדובר בתלמידים המוגדרים כתלמידי חינוך מיוחד, דהיינו תלמידים שאובחנו אבחון רשמי והם לומדים במסגרות חינוך מיוחד (כולל המסגרות המשולבות). לא נכללים במסגרת התקצוב הזו תלמידים שהשתייכו בעבר למסגרות אלה ועברו ללמוד במסגרות רגילות בחינוך העל-יסודי, כגון במפת"נים, במע"שים ובתימונים, שאינן מוגדרות כמסגרות של החינוך המיוחד. מצב זה מחייב חשיבה מחודשת בסוגיית ההגדרה של החינוך המיוחד בחטיבה העליונה.

ההוצאה על תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, הלומדים במסגרות נפרדות של החינוך המיוחד, גדולה באופן משמעותי מן ההוצאה על תלמידים "רגילים", בשל שלושה גורמים עיקריים:

1. גודל הכיתה בחינוך המיוחד, הקטן בהרבה לעומת החינוך הרגיל.
2. שכרו של מורה בחינוך המיוחד, הגבוה בכעשרה אחוזים משכרו של מורה בחינוך הרגיל.
3. היזקקות של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים לשירותים נוספים, שתלמיד "רגיל" אינו מקבל.

הניתוח של הקצאת המשאבים לחינוך המיוחד דומה במידה רבה לניתוח ההקצאה לאוכלוסיות משכבות חברתיות-כלכליות חלשות.

<sup>15</sup> דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (דו"ח שושני), 2002.

ההקצאה לשתי הקבוצות הללו משקפת שני מקרים פרטיים של העדפה מתקנת. ערכנו "סריקה" של התקנות ותקנות המשנה בספר התקציב, תוך "הרחבה" של הסעיף התקציבי המתייחס ישירות לחינוך המיוחד (סעיף 2612). תוצאות הבדיקה מוצגות להלן בשתי חלופות:

**בחלופה הראשונה** כלולים כל הסעיפים המיועדים באופן מובהק לאוכלוסיית התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים. כללנו את כל תקנות המשנה בסעיף 2612; כל תקנות המשנה מתוך סעיפי גני-ילדים, חינוך על-יסודי וחינוך החרדי, לגביהן צוין במפורש, שהן מופנות לתלמידים עם צרכים מיוחדים; וכן צרפנו את התקנות, שעל פי הערכת החשב הכללי באוצר, הן מופנות לאוכלוסיות החינוך המיוחד, למרות שאינן מוגדרות כאלה (לבורנטים וספרנים בחטיבות הביניים בחינוך המיוחד, מסלול 07 משופר לחרשים ועיוורים, מרכזי נוער, מפתנים ומעשים, תימונים, ואחזקת תלמידים טיפוליים במוסדות על-יסודיים)<sup>16</sup>.

**בחלופה השנייה** כללנו גם סעיפים נוספים, לגביהם הערכנו את חלקו של החינוך המיוחד מתוך התקצוב לכלל התלמידים או המורים, למרות שהוא לא הופיע בנפרד כתקצוב של חינוך המיוחד. לדוגמא, חלקם של מורים לחינוך מיוחד בקרן ההשתלמות למורים, או חלקם של תלמידים עם צרכים מיוחדים, המשולבים בחינוך הרגיל בתקן הבסיסי, וכדומה (ההערכה הותאמה לשיעורם היחסי של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים באותה שכבת גיל).

החלופה השנייה מגיעה להערכה של ההקצאה הכוללת, המופנית למעשה לתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, לעומת ההוצאה אשר הייתה מיועדת ("צבועה") לתחום על-ידי המשרד. הסכומים המוצגים כאן נובעים מגישה חדשנית במידה רבה, שלא הייתה מקובלת עד כה אצל העוסקים בתקצוב במשרד החינוך. לפיכך, הממצאים הללו הם אומדנים ראשוניים, המחייבים עבודה נוספת מדויקת יותר (לוח 12 מציג את תוצאות הבדיקה). מהלוח עולות בבירור המסקנות הבאות:

א. על פי שתי הגישות חלה עלייה מתונה של 0.6 נקודות אחוז בין 2000 ל-2005 בחלקו של החינוך המיוחד בכלל תקציב משרד החינוך. ממצא זה מעורר פליאה, לאור ההצהרה וההיערכות ליישום חוק החינוך המיוחד והתוספות התקציביות, שכביכול הוענקו לשם כך בשנים

<sup>16</sup> הנתונים הוכנו ב-2005 ל"תכנית הלאומית לחינוך" של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דוברת).

האחרונות. עם זאת, יש להעיר כי חמש השנים האחרונות התאפיינו בצמצום וקיצוץ תקציבי החינוך בכלל<sup>17</sup>.  
 ב. קיים הבדל ניכר בין הגישה המצמצמת לגישה המרחיבה, הכוללת את כלל ההוצאות עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים. היתרון של גישה זאת על פני הגישה הראשונה הוא בראייה הכוללת של המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך, לטיפול בצרכיה של אוכלוסיית תלמידים זאת.

**לוח 12. תקציבים לחינוך מיוחד מכלל התקציב (אחוזים)**

2005	2000	1996	
			סך-כל תקציב משרד החינוך (מיליארדי ש"ח)
24.5	21.0	16.4	
			סך-כל התקציב המוקדש להוראה ישירה ועקיפה (מיליארדי ש"ח)
17.3	14.7	12.1	
			חינוך מיוחד על פי הגדרת החשב (מיליארדי ש"ח)
2.4	1.9	1.5	
			שיעור מסך התקציב (%)
9.9	9.3	9.3	
			שיעור מתקציב ההוראה (%)
14.0	13.2	12.2	
			חינוך מיוחד על פי גישה מקסימליסטית (מיליארדי ש"ח)
3.1	2.6	2.0	
			שיעור מסך התקציב (%)
12.9	12.2	12.3	
			שיעור מתקציב ההוראה (%)
18.3	17.4	16.8	

**לסיכום**, בין סעיפי התקציב של משרד החינוך, החינוך הקדם יסודי והחינוך החרדי גדלו יחסית יותר מתחומים אחרים. ההקצאות לקידום אוכלוסיות מקבוצות חלשות לא גדלו בעשור אותו בדקנו ובמידה מסוימת אפשר לומר, שאפילו קטנו יחסית; וההקצאות לחינוך המיוחד עלו בשיעור מתון והן מהוות חלק נכבד מאד מכלל ההוצאות להוראה.

<sup>17</sup> יש כאן לכאורה סתירה לעומת האמור לעיל בהתייחסות לתקציב החינוך היסודי. ההסבר נעוץ בכך, שבקטע זה אנו עוסקים בתקציבי החינוך המיוחד המופיעים בסעיפים שונים בתקציב ולא רק בתקציב החינוך היסודי.

## מקורות

- אדלר, ח., בלס, נ., (2003), אי-שוויון בחינוך בישראל, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: (289-315).
- בלס, נ., דוכן, י., (2006), תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך, מעברים בין המגזרים השונים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, אוגוסט.
- דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (דו"ח שושני), (2002), ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דוברת) (2005), **התכנית הלאומית לחינוך**, ינואר.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, בעריכת יעקב קופ, ירושלים, שנים שונות.
- משרד האוצר, **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**, שנים שונות.
- דו"ח חשב, שנים שונות.
- משרד החינוך והתרבות, המנהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיסטיקה, **מערכת החינוך בראי המספרים**, ירושלים, שנים שונות.
- מערכות מידע ניהולי חינוכי (ממנ"ח), נתונים שונים, 2006.

OECD, (2006), **Education at a Glance 2006**.