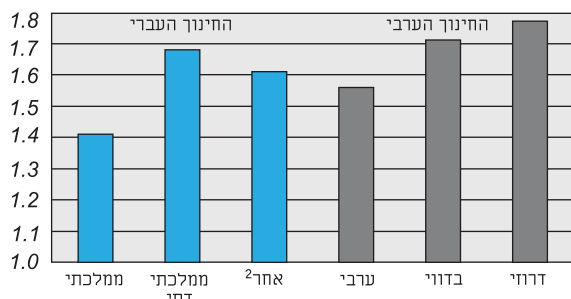


חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

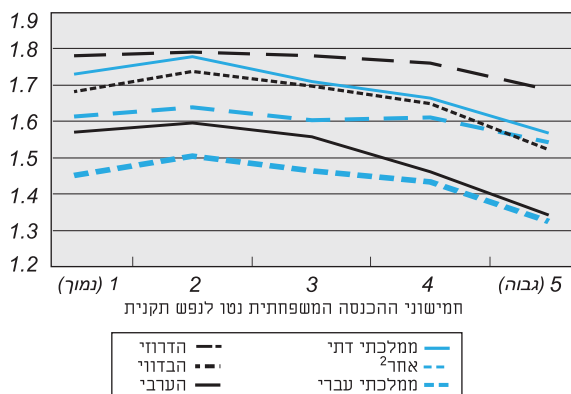
איור ב'-1

שעות ההוראה השבועיות לתלמיד בבית הספר יסודי רגיל בהנחת יישום מלא של "דוח שושני"¹

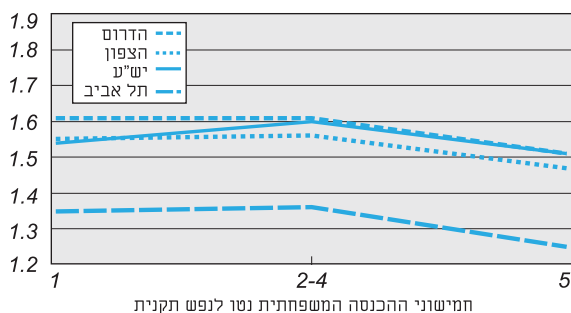
א. לפי המגזר וסוג הפיקוח



ב. לפי חמישון ההכנסה המשפחתית נטו לנפש תקנית³



ג. לפי חמישון ההכנסה המשפחתית נטו לנפש תקנית³ ומחוז המגורים⁴



1 סימולציה לשנת הלימודים תשס"ג.
 2 סוג פיקוח "אחר" - מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי, המשותפים לזרם החרדי.
 3 ההכנסה השנתית נטו של ההורים בשנת 2003 משכר, ממשלח יד ומעסק, וכן זקיפה של קצבאות ילדים. לא כולל הכנסות נוספות מעבודה ומחון ותשלומי העברה אחרים.
 4 תלמידי החינוך הממלכתי העברי. הקצאת שעות ההוראה לתלמידי המחוזות חיפה, המרכז וירושלים דומה לזו של תלמידי מחוז תל אביב.

הקצאת שעות ההוראה לתלמידי בתי הספר היסודיים¹

ההוצאה הלאומית לחינוך בבתי ספר מהווה כחמישה אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, ולמעלה מארבע חמישיות ממנה ממומן על ידי המגזר הציבורי. אחת המטרות של מערכת החינוך היא לגשר על פערים בין תלמידים בהישגים הלימודיים, תוך מתן הזדמנות שווה גם למי שגדלו במשפחות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים וסובלים משום כך מחסכים חינוכיים². הואיל והתשואה להשכלה עלתה בעשורים האחרונים, גברה החשיבות של צמצום אי-השוויון בחינוך כמנגנון להקטנת הפערים החברתיים-כלכליים, ומה עוד שהקיטוב בהכנסות בישראל הוא מן הגבוהים בעולם המערבי.

במערכת החינוך ננקטים צעדים רבים לחיזוק אוכלוסיות חלשות, תוך קביעת קריטריונים ברורים ואחידים להקצאת משאבים ויצירת העדפה מתקנת – אך ההישגים הלימודיים של בני השכבות החלשות עדיין נמוכים הרבה יותר משל האחרים, והפערים בהישגים הם מן הגבוהים בעולם המערבי³.

צעד משמעותי לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים נעשה בשנת הלימודים תשס"ד (2003/2004), עם המעבר, בבתי הספר היסודיים, להקצאת שעות ההוראה לתלמיד במקום

¹ הנתונים לקוחים מהפרסומים הבאים: נ' זוסמן ואחרים (2007), ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 25; חי' הלר ואחרים (2007), ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 26. את הפרסומים ניתן למצוא ב- http://www1.cbs.gov.il/reader/paper_work/pw.html.

² מחקרים מראים שלהכנסת ההורים ולהשכלתם תרומה חיובית להכנסה ולהשכלה של בניהם ובנותיהם, כשיתר הדברים קבועים. למקרה הישראלי ראו: M. Beenstock (2002). *The Effect of Parent's Education and Earning Upon the Education and Earnings of Their Children*, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion Paper No. 02.08.

³ להרחבה ראו בנק ישראל (2005), *דין וחשבון 2004*, פרק ד'.

חשוב מאוד לבחון את הפערים בהוצאה הפרטית לחינוך, שכן אלו ילמדו אותנו באיזו מידה ההעדפה המתקנת בהוצאה הציבורית לחינוך מצליחה לגשר עליהם ועל חסכים חינוכיים אחרים של בני השכבות החלשות. ההוצאה הפרטית הממוצעת למשק בית לחינוך ילד בבית ספר יסודי רגיל⁵ עמדה בשנת 2003 על כ-274 ש"ח לחודש, ובחמישון העליון של ההכנסה המשפחתית הפנויה לנפש תקנית היא הייתה גבוהה פי חמישה מאשר בחמישון התחתון. העלות הממוצעת של סל ההוראה לתלמיד הייתה יותר מכפולה מאשר ההוצאה הפרטית הממוצעת, אולם מידת ההעדפה המתקנת הגלומה בהקצאת סל ההוראה לבני השכבות החלשות הייתה מועטה יחסית.

יש מקום לשקול את החלת ההקצאה של שעות ההוראה לפי תלמיד על כל דרגי החינוך, תוך שימוש ב"מדד טיפוח" להקצאת חלק הארי של השעות, בד בבד עם שינויים ברכיבי המדד: גריעת רכיב אזור עדיפות לאומית א'⁶, הוספת רכיב הכנסה משפחתית לנפש תקנית והעלאת משקל השכלת האם על חשבון השכלת האב – ברוח המלצות "התכנית הלאומית לחינוך" ("דוח דוברת", ינואר 2005). מפתח ההקצאה החדש ייטיב לשקף את ההעדפה המתקנת הנדרשת בגלל חסכים חינוכיים, שכן מחקרים מעידים כי הכנסת ההורים והשכלתם (במיוחד השכלת האם) תורמות רבות להישגים הלימודיים של ילדיהם. יש לפרוס רשת ביטחון שתבטיח כי במהלך יישום נוסחת ההקצאה החדשה לא תהיה פגיעה משמעותית בהקצאה למוסדות חינוך.

מגבלת העובדים המקצועיים בענפי המשק

מגמת הצמיחה המהירה המאפיינת את המשק הישראלי בשלוש השנים האחרונות מתבטאת במידה גוברת גם בשוק העבודה: שיעור האבטלה ירד בסוף שנת 2006 ל-7.7 אחוזים, השיעור הנמוך ביותר מאז תחילת העשור. עקב ירידה זו, והתקרבות לשיעור האבטלה הטבעית, מתמודדים

⁵ מדובר בתשלומי הורים לבית הספר, על חוגים ושיעורי עזר, ספרים, מכשירי כתיבה, שירותי מחשב ואינטרנט, קייטנות ועוד.

⁶ לפני כשנה פסק בית הדין הגבוה לצדק כי מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך אינה חוקית, משום שהיא מפלה לרעה את התלמידים בחינוך הערבי. (להרחבה ראו בג"ץ 11163/03 מתאריך 27/02/2006).

העובדה שתושבי היישובים הפריפריאליים סובלים מתנאי פתיחה הנופלים מאלו במרכז הארץ בגלל עצם המגורים שם (למשל בגלל מיגוון מצומצם של שירותים) מוצאת את ביטויה ברכיב הריחוק ממרכז הארץ במדד הטיפוח לפי "דוח שושני".

לכיתה⁴, תוך שכלול מפתח ההקצאה לתלמיד, ברוח המלצות "דוח שושני" (אוגוסט 2002). הוגדר מדד חסך חינוכי אישי ברמת התלמיד ("מדד טיפוח"), המשמש לחישוב רכיב ההקצאה הדיפרנציאלית לתלמיד, ומביא בחשבון את גורמי הרקע הבאים של התלמיד ומשפחתו (בסוגריים משקלותיהם): אזור עדיפות לאומית א' (20 אחוזים), ריחוק ממרכז הארץ (10 אחוזים), עולה חדש (20 אחוזים), עולה מארץ מצוקה (10 אחוזים), מיעוט השכלה של האם והאב (15 אחוזים כל אחד), ריבוי אחים ואחיות (10 אחוזים). בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים הקצאת שעות ההוראה היא במידה רבה אחידה, וההתחשבות במאפיינים חברתיים-כלכליים של התלמידים מועטה.

סימולציה בהנחת יישום מלא של "דוח שושני" בשנת הלימודים תשס"ג מעלה את הממצאים המרכזיים הבאים (איור ב'-1 – חלק א'): בהקצאת שעות ההוראה השבועיות ניכרת עדיפות ברורה לתלמידי החינוך היסודי (הרגיל) הדרוזי, הבדווי והעברי הממלכתי-דתי, על פני התלמידים בזרם החרדי, הערבים ותלמידי החינוך העברי הממלכתי. רק חלק מהפערים בהקצאת שעות ההוראה משקפים הבדלים במעמד חברתי-כלכלי של התלמידים, שכן העדיפות של התלמידים הדרוזים ושל תלמידי החינוך הממלכתי-דתי נובעת בעיקר משיעורם הגבוה של הלומדים באזור עדיפות לאומית א', ואצל האחרונים – גם מתוספת שעות לצורכי דת ובגין בתי ספר יחידים מסוגם ביישוב.

מידרג הקצאת שעות ההוראה נשמר גם כשמתחשבים בהכנסה המשפחתית הפנויה לנפש תקנית של התלמידים (איור ב'-1 – חלק ב') או במאפיינים חברתיים-כלכליים אחרים (כהשכלת הורים). יש להדגיש שבניגוד לרצוי, הקצאת שעות ההוראה דווקא גדלה במעבר מחמישון ההכנסה התחתון לשני. עולים חדשים, במיוחד מאתיופיה ומארצות מצוקה נוספות, נהנים מהרבה יותר שעות הוראה מאשר הוותיקים. תלמידים המתגוררים באזור עדיפות לאומית א', בעיירות פיתוח ובמחוזות הצפון, הדרום ויש"ע נהנים מהרבה יותר שעות הוראה מאשר תלמידים במרכז הארץ, גם כשמביאים בחשבון הבדלים ברקע המשפחתי, כהכנסת ההורים (איור ב'-1 – חלק ג').

⁴ ניתן להציג את שעות ההוראה השבועיות לתלמיד במונחים של שעות הוראה שבועיות לכיתה, על ידי סכום השעות של כל התלמידים בכיתה. למשל: לרשות כיתה של 20 תלמידים הזוכים כל אחד ל-1.5 שעות הוראה שבועיות עומדות 30 שעות הוראה בשבוע במהלך שנת הלימודים. הגדלת מספר שעות ההוראה השבועיות לתלמיד מאפשרת להקטין את הצפיפות בכיתה ו/או להוסיף שעות לימוד שבועיות לכיתה.

לוח 1: מגבלת העובדים המקצועיים ושינוי השכר הריאלי בענפי המשק הראשיים, 2002 עד מארס 2007

המגבלה הממוצעת						השינוי בשכר הריאלי בין 2002 ל-2006 (אחוזים)	
מארס 2007	2006	2005	2004	2003	2002		
0.94	0.95	0.80	0.60	0.54	0.53	5.7	שירותים עסקיים
0.64	0.47	0.39	0.36	0.38	0.33	-1.6	מסחר
1.30	1.01	0.83	0.88	0.60	0.43	-3.0	תחבורה ותקשורת
2.26	2.20	2.35	2.65	2.82	2.64	-4.0	בנייה
0.87	0.77	0.59	0.51	0.40	0.44	8.7	תעשייה
1.22	1.28	0.89	0.65	0.49	0.48	-0.5	בתי מלון

בין השנים 2002 ו-2006 עלתה העלות הריאלית לשעת עבודה (במחירי התפוקה) בענפים המתקדמים. התפתחות זו תואמת את החמרת מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים ומשקפת את התלות של הענפים המתקדמים בעובדים אלה, ובמיוחד בעובדים משכילים כמהנדסים ובעלי מקצוע בתחום המחשבים, שהאבטלה בקרבם נמוכה. לעומת זאת, העלות הריאלית לשעת עבודה בענפי תעשייה אחרים ירדה, במקביל להחמרת המגבלה בחלק מהם. הסיבה לירידה זו למרות החמרת המגבלה היא שבענפים אלה מועסקים בשיעור ניכר עובדים לא-מקצועיים, שבהם אין מחסור, ולכן עלות העסקתם הנומינלית לא עולה מעבר לעליית מחירי התפוקה.

בחירת מגבלת העובדים המקצועיים בענפי משנה בתעשייה מלמדת כי ענפי המתכת, המכונות, הגומי והפלסטיק מתמודדים גם הם עם החמרה במגבלה זו. רמתה של המגבלה בענפים אלה בתקופה הנסקרת הייתה גבוהה אף מהממוצע בענפים המתקדמים, וזאת מפני הגידול המהיר של היקף הייצור בהם בשנים 2002 עד 2006: ענף הפלסטיק והגומי גדל בשנים אלה בשיעור שנתי ממוצע של 6.3 אחוזים, וענף מוצרי המתכת - ב-5.3 אחוזים.

בדומה לסקר החברות, נמצא בסקר הציפיות שערכה התאחדות התעשיינים קושי גובר בגיוס עובדים מקצועיים לענפי האלקטרוניקה, המתכת, הגומי והפלסטיק. איור 1 מציג את מידת הקושי⁷ בענפים השונים ברביע הראשון של

חלק מענפי המשק עם קושי בגיוס עובדים מקצועיים לשם המשך הרחבת פעילותם.

שימוש בנתוני סקר החברות והעסקים של בנק ישראל מאפשר לבדוק את חומרתה של מגבלת העובדים המקצועיים בענפי המשק השונים. במסגרת הסקר נשאלות החברות על מידת החומרה של מגבלות שונות לביצוע הפעילות, ובפרט של מגבלת העובדים המקצועיים. תשובות החברות נעות בין 0 (אין מגבלה) ל-4 (מגבלה חמורה במיוחד), והממוצעים שלהן מוצגים בלוח 1.

לפי לוח 1 החמירה מגבלת העובדים המקצועיים ברציפות בשנים 2004-2006 בענף התעשייה ובענף השירותים העסקיים. למרות הרמה הנמוכה של המגבלה, יחסית לרמתה בחלק מהענפים האחרים, לוותה החמרתה בענפים אלה - המתבססים על עובדים מקצועיים ומשכילים - בעליית השכר הריאלי, וזאת לעומת ירידתו בשאר ענפי המשק. עליית השכר הריאלי בתעשייה ובענף השירותים העסקיים מחזקת את האפשרות שענפים אלה מתמודדים עם קושי גובר בגיוס עובדים, במקביל להרחבת פעילותם. לעומתם ייתכן כי החמרת המגבלה בבתי המלון, שמרבית עובדיהם אינם מקצועיים - עם התאוששות הענף בעקבות השיפור במצב הביטחוני - נובעת מרצון וקושי לגייס עובדים זרים בשכר נמוך בתקופה של צמצום מספר האשרות והגברת האכיפה בתחום זה. מאותה סיבה גבוהה המגבלה בענף הבנייה - גם לאחר הקלה בה בשנים האחרונות, עם הקיפאון המתמשך בענף.

בחירת מגבלת העובדים המקצועיים בתעשייה לפי העצימות הטכנולוגית מעלה כי בענפי התעשייה המתקדמים - ענפי האלקטרוניקה - היא החמירה ברציפות מאז שנת 2004, וברביע הראשון של שנת 2007 הייתה רמתה בענפים אלו גבוהה יותר מאשר בענפים המעורבים והמסורתיים.

⁷ מידת הקושי המוצגת באיור 1 מייצגת את ממוצע דיווחי החברות. 0 משמעו אי חיפוש עובדים ו-4 - קושי חמור ביותר בגיוס עובדים. הרמה הגבוהה של המגבלה יחסית לרמתה לפי סקר החברות של בנק ישראל משקפת הבדל בדירוג: 0 מבטא בסקר החברות של בנק ישראל העדר מגבלה בגיוס עובדים ואילו בסקר הציפיות של התאחדות התעשיינים הוא מבטא אי חיפוש עובדים.

לוח 2: מגבלת העובדים המקצועיים והשינוי בעלות הריאלית לשעת עבודה בענפי תעשייה נבחרים, 2002 עד 2006

המגבלה הממוצעת						השינוי בעלות הריאלית ¹ לשעת עבודה בין 2002 ל-2006 (אחוזים)	
מארס 2007	2006	2005	2004	2003	2002		
0.87	0.77	0.59	0.51	0.40	0.44	-4.3	סך התעשייה
0.89	0.66	0.55	0.44	0.23	0.27	3.5	הענפים המתקדמים
0.67	0.80	0.48	0.52	0.52	0.61	-17.8	הענפים המעורבים
1.40	1.00	0.60	0.56	0.45	0.58	-14.6	מזה: גומי ופולסטיק
0.83	0.85	0.67	0.58	0.49	0.52	-3.7	הענפים המסורתיים
0.23	0.45	0.29	0.28	0.29	0.32	-6.1	מזה: מזון ומשקאות
1.44	1.16	0.90	0.83	0.59	0.51	-4.4	מתכת ומכונות ²

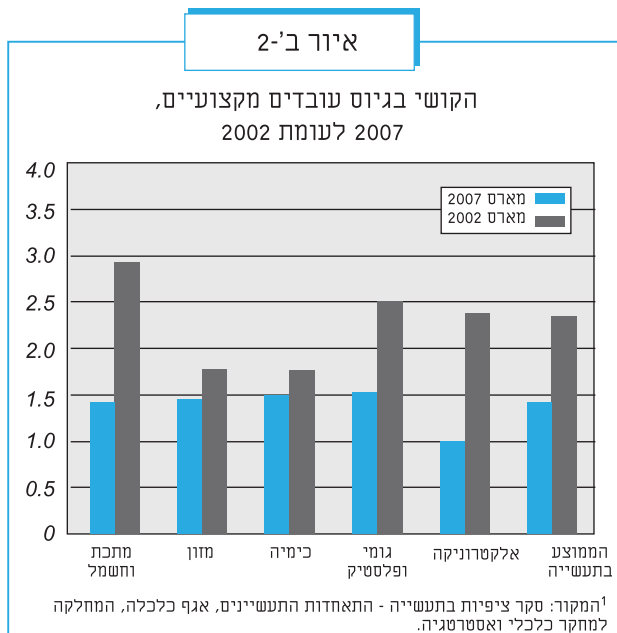
¹ במחירי התפוקה

² ענף המכונות שייך לענפים המעורבים, אך צורף לענף המתכת כדי לאפשר השוואה לדיווח על המגבלות בסקר החברות.

לגידול הביקושים. אפשר שהמשך ההתרחבות המהירה של המגזר העסקי יניע ענפים נוספים, מחד גיסא, להאטת קצב הגידול של התפוקה, אך מאידך - לצמיחה ארוכת טווח, המתבססת על גידול של ההון-לעובד ושל הפריון הכולל.

2007 לעומת זה שנסקר ברביע הראשון של 2002. הממצאים משני הסקרים תואמים את ממצאי הניתוח לשנים 2005 עד 2002, שהוצג בדוח בנק ישראל⁸, והתבסס על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שאלות חשובות העולות מן הממצאים שהוצגו הן מה מידת ההשפעה של מגבלת העובדים המקצועיים על הפעילות בענפי המשק, ובאילו ענפים הואט קצב גידולה של הפעילות בעטייה של מגבלה זו. אמנם רמתה הממוצעת של המגבלה במרבית הענפים מתונה בלבד, אך עלייה מתמשכת שלה בחלק מהם מעידה כי מתרבות החברות המתמודדות עם מחסור בעובדים מקצועיים. בסקר החברות לרביע הראשון של 2007 נראים סימנים ראשונים להשפעת המגבלה על התפוקה בענף האלקטרוניקה ובענף המתכת: במקביל להחמרת המגבלה בענפים אלה ירד ברביע זה מאזן הנטו⁹ של תשובות החברות על שינויים בתפוקה. יתר על כן, מספר חברות האלקטרוניקה שדיווחו על עלייה בהזמנות ליצוא ולשוק המקומי¹⁰ גדול במידה ניכרת ממספר החברות שדיווחו על עלייה בהיקף היצוא והמכירות בפועל. לפיכך ייתכן כי מגבלת העובדים המקצועיים מקשה על פירמות בענף האלקטרוניקה להגדיל את תפוקתן בהתאם



⁸ ראו דוח בנק ישראל לשנת 2006, עמ' 63.

⁹ מאזן הנטו הוא ההפרש בין שיעור החברות שדיווחו על גידול לבין שיעורן של אלה שדיווחו על ירידה.

¹⁰ הזמנות שנתקבלו ברביע הקודם והיו צפויות להתבצע ברביע הזה.