

אחוזים). ערביות זכאיות למענק גבוה מהמוצע (ראו איור 2), אך בפועל הן נהנו ממענק נמוך מזה עקב שיעור המימוש הנמוך יחסית.

ניתוח מימוש הזכאות באזורים החדשים בהם יושם החוק לאחרונה מלמד על הצורך לנהל פעילות הסברה רחבה בשלבים הראשוניים של החלת החוק בפריסה כלל ארצית. זאת במטרה להגביר את יעילות החוק, המותנית בין היתר ברמת המיצוי שלו על ידי אוכלוסיית היעד.

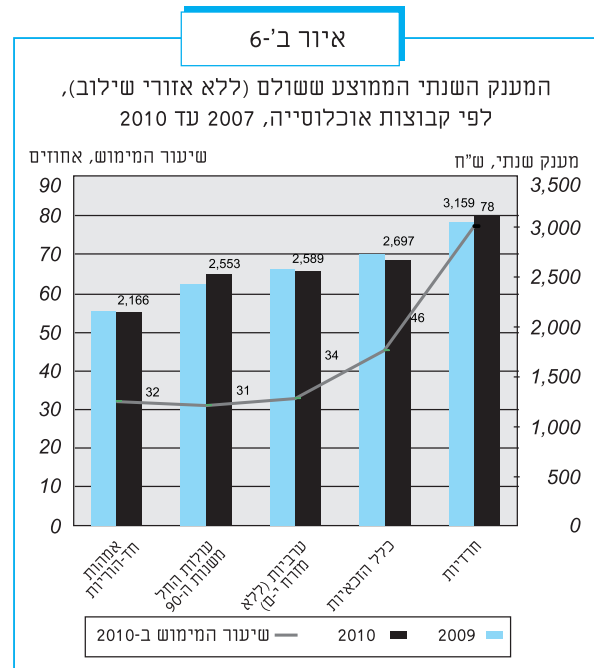
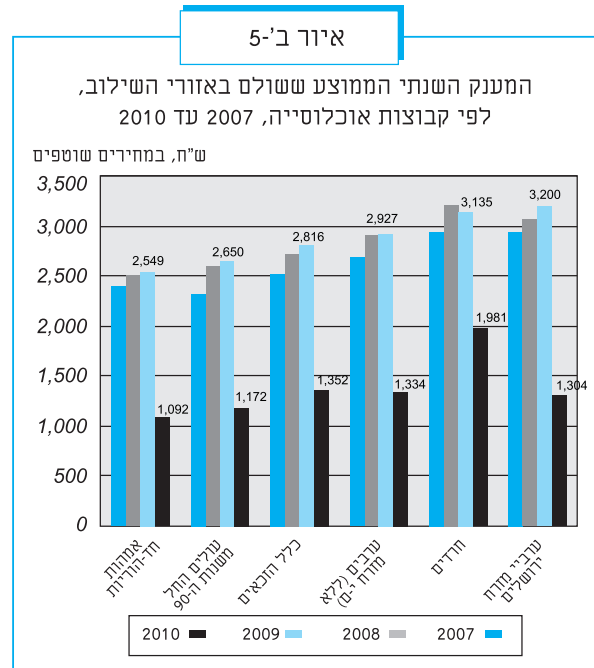
מימון הוראה בחינוך היסודי על ידי הרשויות המקומיות והשפעתו על ההעדפה המתקנת⁹

- בשנים 2001–2009 מימנו הרשויות המקומיות ממוצע של 1.5 שעות עבודה שבועיות לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל. מספר זה משקף כ-2.5 אחוזים בלבד מסך השעות וכ-25 אחוזים מהשעות שמקורן אינו במשרד החינוך.
- רשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים בחינוך העברי תרמו למימון השעות הרבה יותר מרשויות בחינוך הערבי ומרשויות באשכולות נמוכים, שרבות מהן ערביות.
- אם מתמקדים בשעות שמשרד החינוך מממן, אזי היקף ההעדפה המתקנת בחינוך היסודי הממלכתי-עברי, לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לעומת חזק, עומד על כ-32 אחוזים. שיעור זה פוחת לכ-27 אחוזים כאשר מביאים בחשבון שעות במימון הרשויות המקומיות. זאת משום שרשויות מבוססות הקצו לבתי הספר היסודיים הרבה יותר משאבים מרשויות פחות מבוססות; ועל אף העובדה שרשויות מבוססות הנהיגו בתחומיהן מדיניות משמעותית של העדפה מתקנת לטובת בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש לעומת חזק – תוספת של 2-3 שעות שבועיות לכיתה.

השלטון המרכזי מעוניין לצמצם פערים בין אוכלוסיות ואזורים גיאוגרפיים, ועל כן הוא מנהיג לרוב מדיניות של העדפה מתקנת בתקצוב החינוך, לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ומהפריפריה. לעומת זאת, השלטון המקומי מרחיב את הפערים בחינוך, כיוון שרשויות חזקות מבחינה פיסקלית יכולות להקצות למערכת החינוך בתחומיהן הרבה יותר משאבים מהרשויות החלשות,

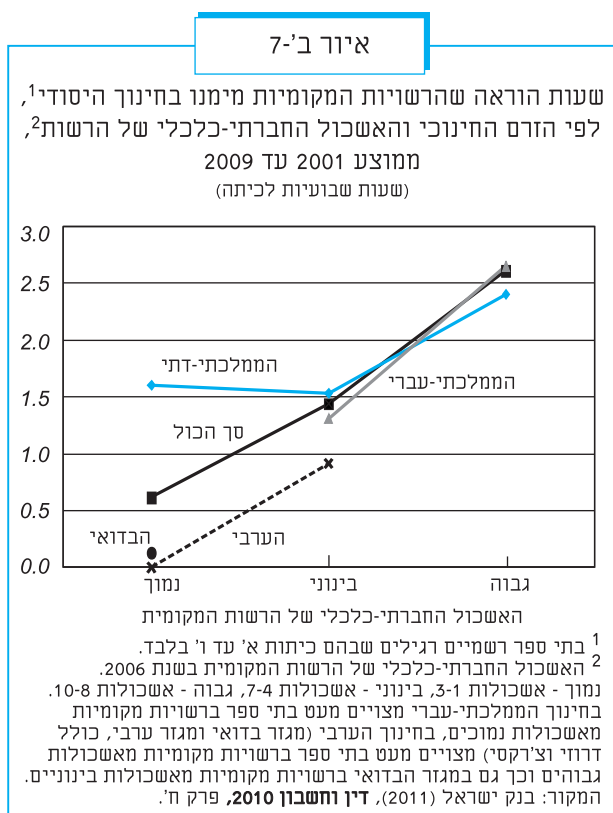
⁹ מבוסס על מחקר שטרס פורסם מאת נ' בלס, נ' זוסמן ושי צור.

וללא ליווי של צעדי הסברה משמעותיים, דבר שהתבטא בשיעורי מימוש נמוכים. שיעור המימוש הממוצע בשנת 2010 היה כ-46 אחוזים, אך במרבית קבוצות האוכלוסייה היה מימוש דליל, ושליש בלבד מכלל הזכאיות באזורים אלו (למעט חרדיות) קיבלו את המענק (איור 6). רק בקרב העובדות מהמגזר החרדי היה שיעור מימוש גבוה (כ-78



בשנים 2001–2009 מימנו הרשויות המקומיות ממוצע של 1.5 שעות עבודה שבועיות לכיתה בכלל החינוך היסודי הרשמי הרגיל. מספר זה משקף כ-2.5 אחוזים בלבד מסך השעות וכ-25 אחוזים מהשעות שמקורן אינו במשרד החינוך. יש לציין כי בשנים 2000–2008 מימנו הרשויות המקומיות ממוצע של קרוב ל-6 אחוזים מההוצאה הלאומית השוטפת לחינוך יסודי (ללא בלאי)¹³, ובשנת 2008 ההוצאה הסתכמה בכמיליארד ש"ח במחירים שוטפים¹⁴.

רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יחסית – שם מצויים בעיקר בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חזק – השתתפו במימון שעות העבודה יותר מרשויות



¹³ 2008 היא השנה האחרונה שעבורה התפרסמו נתונים על ההוצאה הלאומית לחינוך לפי מגזר מממן ודרג חינוך. הוצאותיהן של הרשויות המקומיות כוללות בין השאר שכר של כוחות העזר ושל עובדי מינהל החינוך, קניית וכדומה, ואלה אינם מהווים חלק משעות העבודה של כוחות ההוראה שאליהן מתייחס הטקסט.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), "ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2009", פרסום מס' 1447, ירושלים; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), "ההוצאה הלאומית לחינוך 2008-2011", הודעה לעיתונות 226/2012, ירושלים.

וממשאבים אלה נהנים תושבי אותן רשויות, המתאפיינים ברובם ברקע חברתי-כלכלי חזק.

תופעה זו הינה חלק מהתגברות מעורבותם של גופים לא-ממשלתיים במימון ובאספקת שירותים, בכללם שירותי חינוך. בפרט, תהליכים כלכליים-חברתיים-פוליטיים הובילו להתגברות התחרות בין הרשויות המקומיות על סל השירותים לתושב, בעיקר על מנת למשוך לתחומיהן אוכלוסיות חזקות, המצטיינות בנכונות וביכולת לממן שירותים איכותיים באמצעות תשלומי ארנונה גבוהים יחסית.

מעט מאוד נכתב על ההוצאה לחינוך של הרשויות המקומיות בישראל ועל התפתחותה לאורך זמן. מפרסומים קודמים¹⁰ התקבל רושם – וזה קנה לו אחיזה בדעת הקהל – שהיקף המשאבים שהרשויות החזקות הקצו למערכת החינוך הפך את הקערה על פיה וביטל את מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך. ואולם כפי שנראה בהמשך, אלה אינם פני הדברים, לפחות ביחס לשעות עבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי.

הטקסט מתאר את היקף המקורות העצמאיים שהרשויות המקומיות מקצות לשעות עבודה של כוחות ההוראה¹¹. הוא מתמקד בבתי ספר יסודיים רשמיים (כלומר ללא חרדים) רגילים (כלומר ללא חינוך מיוחד), בעיקר בחינוך הממלכתי העברי, בשנות הלימודים 2000/2001 (תשס"א) עד 2008/2009 (תשס"ט). והוא מסתמך על "בקרת התקן", הכוללת מדגם של כחמישית מבתי הספר ונערכת עבור משרד החינוך¹².

¹⁰ ראו, למשל, א' בן בסט ומי דהן (עורכים) (2009), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים. הניתוח שם, כמו גם במקומות אחרים, מבוסס על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. אך רמת הפירוט הנמוכה בדוחות אלה מקשה מאוד על הבדיקה ופוגעת במהימנותה.

¹¹ לא כולל כוחות עזר (מזכירות, שרתים וכדומה). הטקסט אינו עוסק גם בהוצאות על פעילויות מחוץ לתוכנית הלימודים, על רכש, על בינוי וכיוצא באלה. אך דבר זה אינו מציב קושי משמעותי הואיל ושעות ההוראה הן לב ליבו של החינוך, והוצאות השכר הן חלק הארי מסך ההוצאה לחינוך.

¹² להסברים על "בקרת התקן" ראו: נ' בלס, נ' זוסמן ושי צור (2010), "תקצוב החינוך היסודי 2001-2009", בנק ישראל, חטיבת המחקר, **סדרת מאמרים לדיון** 2010.18, ירושלים.

לוח 1. שעות עבודה של כוחות הוראה בבתי ספר יסודיים¹, לפי מקור המימון, הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים² והזרם החינוכי, ממוצע 2009-2001 (שעות שבועיות לכיתה)

הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים												
מקור המימון	סה"כ			חינוך עברי						סה"כ		
	חלש	בינוני	חזק	ממלכתי-עברי			ממלכתי דתי			חלש	בינוני	חזק
				חלש	בינוני	חזק	חלש	בינוני	חזק			
רשויות מקומיות	0.7	1.7	2.4	0.9	1.9	2.4	1.4	2.1	2.9	0.4	0.5	
עמותות	2.9	3.3	2.2	4.5	3.8	2	4.3	4	2.9	1.5	1	
הורים	0	0.6	1.9	0	0.5	1.9	0.1	1.1	1.9	0	0	
משרד החינוך	54.7	51.4	43.5	56.2	48.7	42.5	72.2	60.1	49.9	47.2	46.8	
סה"כ	58.4	57.1	50	61.6	54.7	48.8	78	67.4	57.7	49.1	48.3	

המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי בנק ישראל.
 (1) בתי ספר יסודיים רשמיים רגילים שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

במימון שעות עבודה של כוחות ההוראה היא תוצאה של המתאמים החיוביים בין חוסנה הכלכלי של הרשות, הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים בתחומה והיקף המקורות שהיא מקצה לחינוך.

רגרסיביות זו מתקיימת אף על פי שרשויות מקומיות באשכולות גבוהים מקיימות בתחומיהן מדיניות העדפה מתקנת, לטובת בתי ספר בחינוך הממלכתי-עברי שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי בינוני לעומת חזק (איור ב'-8). אמידות מלמדות שכל יחידה אחת במדד הטיפוח של בית הספר (בסולם מ-1 עד 10, כאשר 10 הוא בית הספר מהרקע החלש ביותר) מביאה בממוצע לתוספת של 0.2-0.3 שעות שבועיות לכיתה.

יצוין כי במהלך התקופה הנחקרת לא חלו שינויים של ממש בהיקף השעות שהרשויות המקומיות הקצו לבתי הספר הממלכתיים-עבריים, לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים ו/או הרשות המקומית.

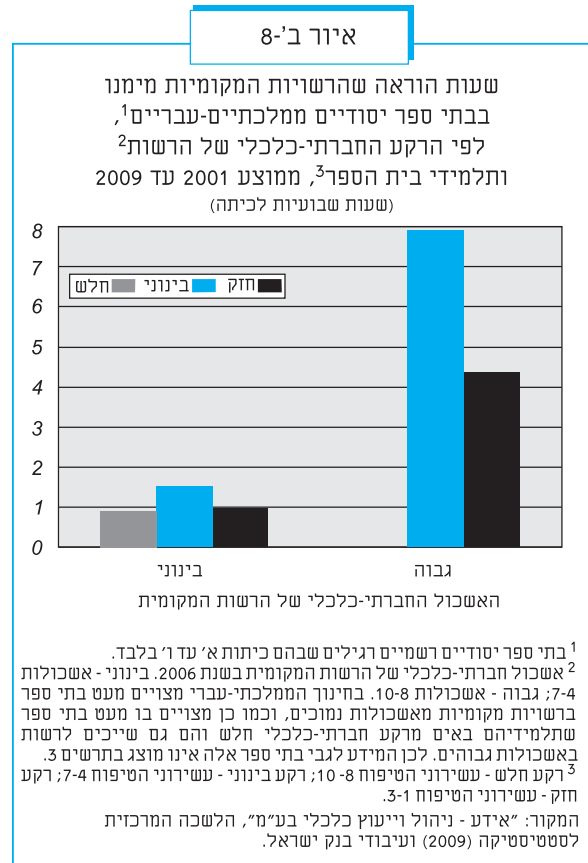
מדדנו את אי השוויון שהרשויות המקומיות יוצרות כשהן מממנות שעות הוראה בחינוך היסודי הממלכתי-עברי הרשמי הרגיל. לשם כך השתמשנו במדד גיני, שערכיו נעים בין 0 (שוויון מלא, כל הכיתות מקבלות אותו מספר שעות) ל-1 (אי-שוויון מוחלט, כיתה אחת מקבלת את כל השעות והיתר אינן מקבלות דבר). מצאנו כי ערך המדד עומד על 0.744, והוא נחשב לערך גבוה מאוד.

באשכולות נמוכים (איור ב'-7 ולוח 1). הרשויות הערביות, שרבות מהן עניות, כמעט לא השתתפו במימון השעות¹⁵.

בחינוך הממלכתי-עברי מימנו הרשויות המקומיות כ-2 שעות לכיתה, שהן כ-3.6 אחוזים מסך השעות שרובן המכריע מומן על ידי משרד החינוך, וכ-32 אחוזים מהשעות שלא מומנו על ידי משרד החינוך. רשויות חזקות מימנו יותר שעות מרשויות חלשות. טענה זו תקפה במונחים מוחלטים – אמידות מלמדות שתוספת של יחידת אשכול אחת (בסולם מ-1 עד 10) מלווה בעלייה ממוצעת של כ-0.7 שעות שבועיות לכיתה – והיא תקפה גם במונחים יחסיים, כשיעור מסך השעות שעמדו לרשות הכיתה (כ-10 אחוזים ברשויות חזקות לעומת כ-2 אחוזים ברשויות חלשות). תופעה זו באה לידי ביטוי גם כאשר משווים בתי ספר מאותו רקע חברתי-כלכלי ברשויות מקומיות שונות.

אם אפוא מתמקדים בשעות שמשרד החינוך מממן, היקף ההעדפה המתקנת, לטובת תלמידים מרקע חלש לעומת חזק, עומד על כ-32 אחוזים. היקף זה יורד לכ-27 אחוזים כאשר מביאים בחשבון גם את הקצאת השעות של הרשויות המקומיות. הרגרסיביות של הרשויות המקומיות

¹⁵ ניתוח של הפערים בהיקף המקורות שאינם מגיעים מהרשויות המקומיות, לפי זרמי החינוך והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, ניתן למצוא אצל בלס ואחרים (2010) ובנק ישראל (2011).



אם מפרקים את אותו מדד גיני לאי-שוויון בין רשויות ולאי-שוויון בתוך רשויות¹⁶, מוצאים שכ-95 אחוזים מאי השוויון מתקיימים בין הרשויות. משמעות הדבר היא שההבדלים הרגרסיביים בין רשויות בהקצאת שעות ההוראה הם גדולים יחסית, בעוד שהפערים הפרוגרסיביים (תוצאה של העדפה מתקנת) בהקצאה בין בתי הספר באותה רשות הם קטנים יחסית.

לסיכום, הרשויות המקומיות צמצמו את היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת המשאבים לחינוך. זאת משום שהרשויות החזקות העמידו לרשות בתי ספר יסודיים ממלכתיים עבריים בתחומיהן הרבה יותר משאבים מרשויות מקומיות חלשות, ומשום שמדיניות ההעדפה המתקנת בתחומיהן מוגבלת. עם זאת, היקף המשאבים שהרשויות החזקות הקצו לא היה גדול דיו כדי להפוך על פיה את מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך.

¹⁶ להסברים על אופן הפירוק ראו:

R. Lerman and S. Yitzhaki (1984), "A Note on the Calculation and Interpretation of the Gini Index", *Economics Letters*, Vol. 15, No. 3-4, pp. 363-368.