

הודעה לעיתונות

קטע מתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים שתופיע בקרוב:

מימון הוראה בחינוך היסודי על ידי הרשויות המקומיות

והשפעתו על ההעדפה המתקנת¹

- 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, 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.

¹ מבוסס על מחקר שטרם פורסם מאת נ' בלס, נ' זוסמן ושי צור.

מעט מאוד נכתב על ההוצאה לחינוך של הרשויות המקומיות בישראל ועל התפתחותה לאורך זמן. מפרסומים קודמים² 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.

התיבה מתארת את היקף המקורות העצמאיים שהרשויות המקומיות מקצות לשעות עבודה של כוחות ההוראה³. היא מתמקדת 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). והיא מסתמכת על "בקרת התקן", הכוללת מדגם של כחמישית מבתי הספר ונערכת עבור משרד החינוך⁴.

בשנים 2009–2001 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 2008–2000 מימנו הרשויות המקומיות ממוצע של קרוב ל-6 אחוזים מההוצאה הלאומית השוטפת לחינוך יסודי (ללא בלאי)⁵, ובשנת 2008 ההוצאה הסתכמה בכמיליארד ש"ח במחירים שוטפים⁶.

רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יחסית – שם מצויים בעיקר בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חזק – השתתפו במימון שעות העבודה יותר מרשויות באשכולות נמוכים (תרשים 1 ולוח 1). הרשויות הערביות, שרבות מהן עניות, כמעט לא השתתפו במימון השעות⁷.

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

מקור המימון	סה"כ			חינוך עברי								
	חלש	בינוני	חזק	ממלכתי-עברי			ממלכתי דתי					
רקע חברתי-כלכלי	חלש	בינוני	חזק	חלש	בינוני	חזק	חלש	בינוני	חזק	חלש	בינוני	חזק ³
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	2.0	4.3	4.0	2.9	1.5	1.0	
הורים	0.0	0.6	1.9	0.0	0.5	1.9	0.1	1.1	1.9	0.0	0.0	

² ראו, למשל, אי 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.

³ לא כולל כוחות עזר (מזכירות, שרתים וכדומה). התיבה אינה עוסקת גם בהוצאות בגין פעילויות מחוץ לתוכנית הלימודים, רכש, 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.

⁴ להסברים על "בקרת התקן" ראו: ני בלס, ני זוסמן ושי צור (2010), "תקצוב החינוך היסודי 2009-2001", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 18.2010, ירושלים.

⁵ 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, קניות וכדומה, ואלה אינם מהווים חלק משעות העבודה של כוחות ההוראה שאליהן מתייחסת התיבה.

⁶ 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.

⁷ ניתוח של הפערים בהיקף המקורות שאינם מגיעים מהרשויות המקומיות, לפי זרמי החינוך והרקע חברתי-כלכלי של התלמידים, ניתן למצוא אצל בלס ואחרים (2010) ובנק ישראל (2011).

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	50.0	61.6	54.7	48.8	78.0	67.4	57.7	49.1	48.3

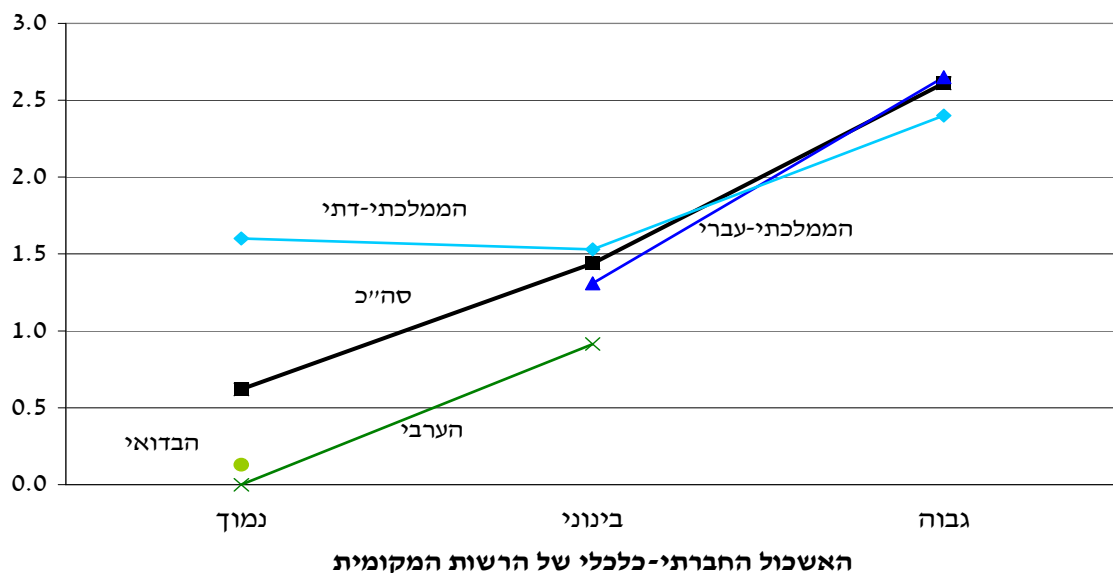
המקור: "אידע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ועיבודי בנק ישראל.

(1) בתי ספר יסודיים רשמיים רגילים שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

(3) בחינוך הערבי מצויים מעט בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חזק.

**תרשים 1. שעות הוראה שהרשויות המקומיות מימנו בחינוך היסודי¹,
לפי הזרם החינוכי והאשכול חברתי-כלכלי של הרשות², ממוצע 2009-2001
(שעות שבועיות לכיתה)**



המקור: בנק ישראל (2011), *דין וחשבון 2010*, פרק ח'.

(1) בתי ספר רשמיים רגילים שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.

(2) האשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית בשנת 2006. נמוך – אשכולות 1-3; בינוני – אשכולות 4-7; גבוה – אשכולות 8-10. בחינוך הממלכתית-עברי מצויים מעט בתי ספר ברשויות מקומיות מאשכולות נמוכים, בחינוך הערבי (מגזר בדואי ומגזר ערבי, כולל דרוזי וצירקסי) מצויים מעט בתי ספר ברשויות מקומיות מאשכולות גבוהים, והוא הדין במגזר הבדואי ברשויות מקומיות מאשכולות בינוניים.

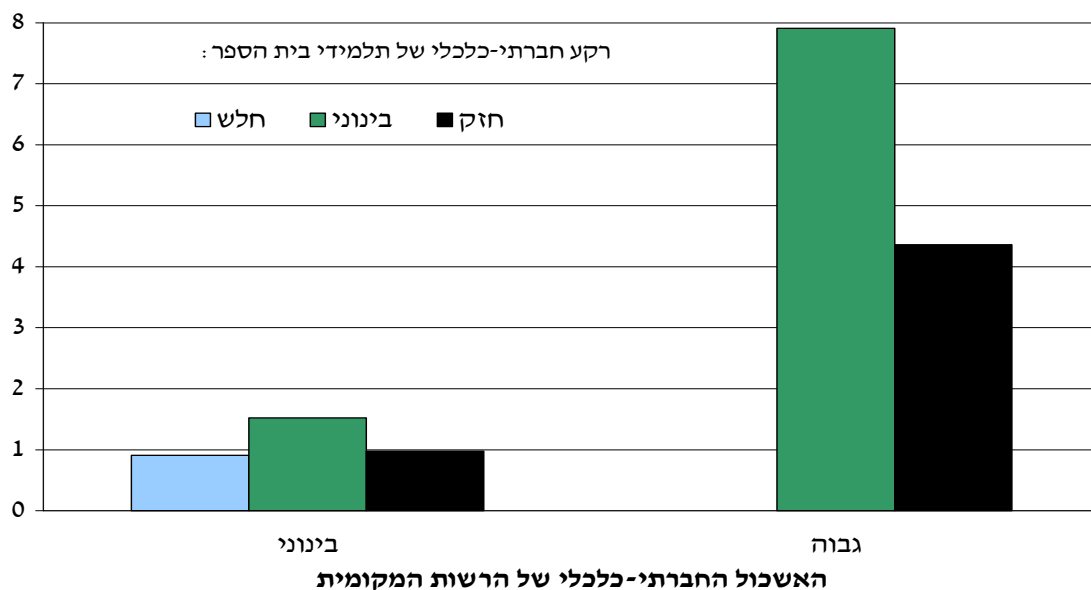
בחינוך הממלכתית-עברי מימנו הרשויות המקומיות כ-2 שעות לכיתה, שהן כ-3.6 אחוזים מסך השעות שרובן המכריע מומן על ידי משרד החינוך, וכ-32 אחוזים מהשעות שלא מומנו על ידי משרד החינוך. רשויות חזקות מימנו יותר שעות מרשויות חלשות. טענה זו תקפה במונחים מוחלטים – אמידות מלמדות שתוספת של יחידת אשכול אחת (בסולם מ-1 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. הרגריסיביות של הרשויות המקומיות 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.

רגריסיביות 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 (תרשים 2). 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.

תרשים 2. שעות הוראה שהרשויות המקומיות מימנו בבתי ספר יסודיים ממלכתיים-עבריים¹, לפי הרקע החברתי-כלכלי של הרשות² ותלמידי בית הספר³, ממוצע 2009–2001 (שעות שבועיות לכיתה)



- המקור:** "אידיע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009) ועיבודי בנק ישראל.
- בתי ספר יסודיים רשמיים רגילים שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.
 - אשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית בשנת 2006. בינוני – אשכולות 4-7; גבוה – אשכולות 8-10. בחינוך הממלכתי-עברי מצויים מעט בתי ספר ברשויות מקומיות מאשכולות נמוכים, וכמו כן מצויים בו מעט בתי ספר שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש והם גם שייכים לרשות באשכולות גבוהים. לכן המידע לגבי בתי ספר אלה אינו מוצג בתרשים.
 - רקע חלש – עשירוני הטיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני הטיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני הטיפוח 1-3.

מדדנו את אי השוויון שהרשויות המקומיות יוצרות כשהן מממנות שעות הוראה בחינוך היסודי הממלכתי-עברי הרשמי הרגיל. לשם כך השתמשנו במדד גייני, שערכו 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.

אם מפרקים את אותו מדד ג'יני לאי-שוויון בין רשויות ולא-שוויון בתוך רשויות⁸, 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.

⁸ 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.