

■ סדרת ניירות מדיניות ■

## תקציב משרד החינוך בשנים 2000–2014: מגמות ובעיות

נחום בלס ויוליה קוגן

נייר מדיניות מס' 2014.06

---

ירושלים, אלול תשע"ד, ספטמבר 2014

---

עריכה : ענבל גפני

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון : 02-567-1818

פקס : 02-567-1919

דואר אלקטרוני : [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)

כתובתנו באינטרנט : [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

נדפס בדפוס פרינטיב בע"מ

# תקציב משרד החינוך בשנים 2000–2014 : מגמות ובעיות

נחום בלס ויוליה קוגן\*

---

---

## תקציר

תקציב המדינה, ובכלל זה תקציב משרד החינוך, הוא הביטוי המוחשי והמידי למערכת העדיפויות של המדינה בהקצאת המשאבים העומדים לרשותה, ולהערכותיה בדבר ההתפתחויות העתידיות והאופן שיש להיערך לקראתן. לכאורה התקציב והדיונים סביבו פתוחים ושקופים לציבור, וכולם רשאים להביע את דעותיהם לגבי כל הנושאים הכלולים בו. אך למעשה אין הדבר כך כלל ועיקר, והתקציב הוא יותר בבחינת מבוך שמי שאינו מתמצא ברזיו לא יוכל להבינו, ועל כן גם לא יוכל להתייחס אליו באופן ביקורתי ורציונלי. גם מי שרוצה ללמוד על העקרונות והכללים המנחים את קובעי התקציב מאתרי האינטרנט הרלוונטיים יתקשה לעשות זאת, בלשון המעטה – כפי שיודגם במסמך.

לנייר המדיניות הנוכחי יש שתי מטרות. ראשית, הוא מתאר את התקציב של משרד החינוך בתקופה שבין 2000 ל-2012, ועומד על התובנות שאפשר להפיק ממנו באשר למדיניות משרד החינוך והעומדים בראשו בתקופה זו. התקופה הנבדקת כוללת שנים של האטה ושנות צמיחה, ועל כן מאפשרת ראייה כוללת החורגת מעבר לתגודתיות מחזורית. המטרה השנייה, שאינה נופלת בחשיבותה מהראשונה, היא הבלטת חוסר השקיפות וחוסר האפשרות להתייחס לתקציב ככלי תכנוני אמיתי במתכונתו הנוכחית.

---

\* נחום בלס, חוקר חינוך בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; יוליה קוגן, חוקרת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחברים מודים לשגית אזרי-ויזל, חוקרת במרכז טאוב, אשר החלה בעבודה בנושא זה, ריכזה את נתוני התקציב של משרד החינוך לשנים 2005–2011 וגיבשה את תשתית הנתונים לתקופה זו.

## תוכן עניינים

|    |   |
|----|---|
| 5  | .....מבוא                                     |
| 10 | .....1. תקציב משרד החינוך במבט על             |
| 20 | .....2. שינויים בתקציב משרד החינוך ברמת התחום |
| 24 | .....3. שינויים בתקציבי תחומים נבחרים         |
| 47 | .....4. סיכום ומסקנות                         |
| 53 | .....5. הצעות לשיפור ושינוי                   |
| 56 | .....נספחים                                   |

## מבוא

### סוגי התקציב השונים<sup>1</sup>

כדי לדון בתקציב משרד החינוך חשוב להבין כי למעשה אין תקציב אחד, אלא לפחות שלושה סוגי תקציב: התקציב המקורי, התקציב על שינויו וביצוע התקציב. כל אחד מסוגי התקציב הללו מתחלק גם הוא לשניים – תקציב נטו ותקציב ברוטו.<sup>2</sup>

**תקציב מקורי (להלן: מקורי).** זוהי ההצעה המוגשת מדי שנה לאישור הכנסת, בדרך כלל בסביבות ספטמבר, וכוללת מידע על התקציב העומד לרשות משרד החינוך. התקציב בנוי ברמה כוללת, ללא פירוט התקנות המדויקות.

התקציב המקורי מורכב משלושה חלקים (טורים). הראשון הוא התקציב המקורי נטו, הכולל רק את המקורות שהממשלה מקצה למשרד החינוך. השני הוא טור ההוצאה המותנית בהכנסה, המפרט אילו הכנסות צפויות למשרד מגורמים שאינם התקציב הישיר, למשל הסכומים שנגבו מהורי ילדים בגני טרום חובה שלא נכללו בחוק לימוד חובה חינם, או הכנסה ממכירת ספרי לימוד. שני הטורים הראשונים מרכיבים את התקציב המקורי ברוטו. הטור השלישי בתקציב המקורי הוא "הרשאה להתחייב" – סכומים שמיועדים להבטיח המשך מימון עבור תכניות ופרויקטים שמשכם יותר משנה אחת, ואי אפשר להתחיל בביצועם על בסיס התקציב החד-שנתי. הסכומים המופיעים בהרשאה להתחייב אינם נכללים לא בתקציב נטו ולא בתקציב ברוטו. חלקם היחסי בביצוע הפרויקט הרב-שנתי יופיע בתקציב של כל אחת מהשנים שהוא מתקיים בהן לפי התקדמות הפרויקט ותכנונו הכספי. טור זה קובע את היכולת לתכנן רב שנתי.

**תקציב על שינויו (להלן: על שינויו).** זהו התקציב שעמד בשנה נקובה לרשות משרד החינוך. תקציב זה כולל את התקציב המקורי, בתוספת או בגריעה של כמה אלמנטים: א. שינויים ותוספות שהתקבלו בעת הדיונים בוועדת הכספים בין מועד קבלת התקציב המקורי ובין מועד אישורו בכנסת.

ב. עודפים מתקציב השנה הקודמת. עודפים אלו מתחלקים לעודפים מחויבים (התחייבויות חוזיות של המשרד שלא בוצעו במהלך השנה התקציבית השוטפת) ועודפים בלתי מחויבים (סכומים שמסיבות שונות לא נוצלו במשך השנה). העודפים המחויבים מצורפים לרוב כמעט אוטומטית לתקציב המשרד בשתי פעימות במהלך

<sup>1</sup> התייחסות רחבה ומעמיקה לסוגיות עקרוניות של התקציב בכללותו ניתן למצוא בספרם של בן בסט ודהן (2006).

<sup>2</sup> תרשים המפרט במדויק את מבנה התקציב נמצא בסעיף 1 בנספחים.

שנת הכספים העוקבת. העודפים הבלתי מחויבים מועברים לתקציב משרד החינוך רק אם משרד האוצר וועדת הכספים אישרו זאת.

ג. כספים שאושרו במהלך שנת כספים קודמת במסגרת הרשאה להתחייב ותוכננו להתבצע בשנת הכספים הנוכחית.

ד. העברות אל סעיף הרזרבה הכללית וממנו שאושרו במשרד האוצר ובוועדת הכספים. פרט לסעיפים שהמילה "רזרבה" מופיעה בשמם באופן מפורש, יש סעיפים שמופיעים בתקציב המקורי ומסתכמים ביותר מ-300 מיליון שקלים בשנה (ואפילו מעל מיליארד שקלים ב-2012), אולם מופיעים כסכום אפס בתקציב על שינויי ובביצוע התקציב בפועל. סעיפים אלו – המופיעים בתקציב כמעט מדי שנה – הם למעשה רזרבה סמויה. בשנים שנסקרו נעו סעיפי הרזרבה השונים בין 1.5 ל-1.8 מיליארד שקלים בקירוב. אחד ההבדלים הבולטים ביותר בין התקציב על שינויי לתקציב המקורי הוא איפוס כמעט מלא של סעיפי הרזרבה השונים והגדלה של סעיפים אחרים בתקציב, כפי שאפשר לראות בלוח 1. הלוח משווה בין כל התקנות שמופיעה בהן ההגדרה "רזרבה" בתקציב המקורי ובתקציב על שינויי בין השנים 2005 ל-2014.

לוח 1. סך כל סעיפי הרזרבה (כולל רזרבה סמויה) בתקציב המקורי ובתקציב על שינויי  
באלפי שקלים, מחירי 2011, 2014–2005

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | רזרבה סמויה<br>בתקציב המקורי |
|------|-------------|-----------------|------------------------------|
| 2005 | 1,781,453   | 56,018          | 363,348                      |
| 2006 | 1,530,390   | 88              | 358,414                      |
| 2007 | 1,647,609   | -               | 373,815                      |
| 2008 | 1,407,107   | 97              | 412,484                      |
| 2009 | 1,663,636   | -               | 486,415                      |
| 2010 | 1,729,839   | -               | 497,540                      |
| 2011 | 1,520,450   | -               | 546,623                      |
| 2012 | 1,816,644   | -               | 1,087,826                    |
| 2013 | 2,012,029   | -               | 514,953                      |
| 2014 | 2,014,159   | -               | 996,424                      |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

נוסף לכך, בתקציב על שינויי באים לידי ביטוי שינויים כמו העברות פנימיות בין התחומים, התכניות והתקנות השונות.

**ביצוע התקציב (להלן: ביצוע).** הביצוע מבטא את התקציב שמימש משרד החינוך בפועל עד 31 בדצמבר בשנת תקציב נתונה. לתקציב זה המשמעות הפוליטית, החינוכית, החברתית, הכלכלית והמעשית הרבה ביותר, היות שהוא מבטא הן את ההעדפות בפועל של קובעי המדיניות במשרד החינוך, באוצר ובכנסת, והן את יכולתם של עובדי משרד החינוך ליישם את החלטות המדיניות.

דוח החשב הכללי מאפשר לראות אילו תקנות בוצעו בהתאם לתכנון בתקציב המקורי (אם התקציב המקורי אמנם מבטא במדויק את התכנית – שאלה שתיבחן בהמשך), וגם אילו תקנות חרגו במידה רבה מהתכנון, אילו תקנות שלא תוקצבו כלל בתחילה קיבלו תקציבים בהמשך ובאילו תקנות שלכאורה תוקצבו בתחילת השנה לא נעשה כל שימוש בפועל. עם זאת, לדוח החשב יש שתי מגבלות. ראשית, הוא מתפרסם רק בסוף אפריל בשנה העוקבת לשנת התקציב המדווחת. שנית, זהו דוח ביצוע מזומנים, ואינו משקף את ההתחייבויות של המשרד שהתקבלו באותה השנה וטרם בוצעו. עובדה זו מאפשרת לטעון שהוא אינו משקף את הביצוע בפועל, אולם לדעת המחברים טענה זו תקפה רק בבדיקה של שנה אחת, ותוקפה פג כאשר מתייחסים לתקציב משרד החינוך לאורך עשור או יותר.

חשוב להבהיר גם מה אי אפשר ללמוד מהתקציב, על כל פנים לא מהדרך שבה הוא מוצג כיום לציבור. ראשית, אי אפשר ללמוד על חלוקת התקציב בין המגזרים השונים באוכלוסייה, מפני שלמעט בכמה סעיפים בודדים, אין חלוקה בין סעיפים המיועדים ספציפית ליהודים, לערבים או לבדואים. רוב סעיפי התקציב מוגדרים באופן כללי לפי נושא ואינם מאפשרים הבחנה בין המגזרים. מאותה הסיבה אי אפשר ללמוד דבר על חלוקה מגדרית, או של פריפריה מול מרכז.<sup>3</sup> לאוכלוסיית התלמידים החרדית אמנם מוגדר תחום נפרד, אולם עדיין אי אפשר לדעת מה גובה מלוא ההקצאות לאוכלוסייה זו מכיוון שחלק נכבד מהן נכללות בסעיפים הכלליים.

בעבר נעשו ניסיונות לבדוק את היקף המשאבים המוקצים לאוכלוסיות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית, אולם הדבר כמעט בלתי אפשרי, היות שלמעט סעיפים מועטים – כגון תקציב האגף לשירותי חינוך ורווחה ותקציב השעות המוקצות לסל טיפוח – רוב הסעיפים האחרים הם כלליים (בלס, 2007).

כל ההבדלים בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו ולביצוע התקציב גורמים לשתי תופעות שמקשות את המעקב אחרי התקציב, ואת השימוש בו ככלי תכנוני לביצוע מדיניות. האחת היא שכלל התקציב על שינויו לרוב גדול יותר מהתקציב המקורי. כפי שאפשר לראות בעמודה הראשונה מימין בלוח 2, בין השנים 2000–2012 התקציב על שינויו היה גדול בממוצע בכ-5 אחוזים מהתקציב המקורי. עוד ניכר בלוח כי ביצוע

<sup>3</sup> זו גם אחת הסיבות לכך שקשה מאוד ללמוד מהתקציב על היקף ההשקעות ביהודה ושומרון.

התקציב גדול רק במעט מהתקציב המקורי, ונמוך בסדר גודל של כארבעה אחוזים בממוצע מהתקציב על שינויו.<sup>4</sup>

לוח 2. היחס בין התקציב המקורי, התקציב על שינויו וביצוע התקציב, 2000–2012

| שנה          | תקציב על שינויו<br>כאחוז מהתקציב<br>המקורי | ביצוע תקציב<br>כאחוז מהתקציב<br>המקורי | ביצוע תקציב<br>כאחוז מהתקציב<br>על שינויו |
|--------------|--|--|---|
| 2000         | 101%                                       | 100%                                   | 98%                                       |
| 2001         | 105%                                       | 104%                                   | 98%                                       |
| 2002         | 102%                                       | 98%                                    | 96%                                       |
| 2003         | 101%                                       | 96%                                    | 95%                                       |
| 2004         | 103%                                       | 100%                                   | 97%                                       |
| 2005         | 104%                                       | 100%                                   | 96%                                       |
| 2006         | 102%                                       | 98%                                    | 96%                                       |
| 2007         | 112%                                       | 105%                                   | 94%                                       |
| 2008         | 107%                                       | 104%                                   | 97%                                       |
| 2009         | 103%                                       | 99%                                    | 96%                                       |
| 2010         | 107%                                       | 102%                                   | 96%                                       |
| 2011         | 108%                                       | 103%                                   | 95%                                       |
| 2012         | 112%                                       | 108%                                   | 97%                                       |
| <b>ממוצע</b> | <b>105%</b>                                | <b>101%</b>                            | <b>96%</b>                                |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

התופעה השנייה המקשה על מי שמבקש לעקוב אחר התקציב היא הפערים הגדולים בין התקציב המקורי שעמד לרשות התחומים, התכניות והתקנות השונות ובין התקציב על שינויו שעמד לרשותם והביצוע בפועל (לוח 3). פערים אלו יכולים להיות גדולים גם אם אין שום הבדל בסכום הכולל בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו או לביצוע התקציב, אך הם כמובן גדולים יותר כאשר התקציב על שינויו שונה בגודלו מהתקציב המקורי.<sup>5</sup> כל העברה מתקנה לתקנה, גם כאשר ההשפעה שלה על הסכום נטו היא אפס, משפיעה בעצם פעמיים: בהקטנת התקציב של תקנה מסוימת ובהגדלת התקציב של תקנה אחרת. השינוי

<sup>4</sup> ראוי לציין שבשלוש השנים האחרונות שנבדקו התוספות לתקציב על שינויו היו גדולות באופן מיוחד. עובדה זו מגדילה משמעותית את הפער הממוצע בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו בתקופה הנבדקת.

<sup>5</sup> הדיון על הסיבות לפערים אלו יורחב בהמשך.



בתקנות שונות בתקציב המשרד ב-2012 למשל היה 4.4 מיליארד שקלים. סך שינוי זה מורכב מתוספות בתקנות מסוימות בהיקף של 10.5 מיליארד שקלים והפחותות בתקנות אחרות בסך של 6.1 מיליארד שקלים. בסך הכל היקף השינויים עמד על 16.6 מיליארד שקלים – כמעט מחצית מהתקציב. למותר לציין כי הערך התכנוני והציבורי בתקציב שכמחצית ממנו משתנה במהלך השנה נפגע קשות.

### לוח 3. היחס בין סוגי התקציב

לפי תחום עיקרי, ממוצע הביצוע בשנים 2005–2012

| שם התחום          | תקציב על שינויו<br>כאחוז מהתקציב<br>המקורי | ביצוע תקציב<br>כאחוז מהתקציב<br>המקורי | ביצוע תקציב<br>כאחוז מהתקציב<br>על שינויו |
|-------------------|--|--|---|
| יחידות מטה        | 28%  | 22%                                    | 76%                                       |
| אמרכלות           | 116%                                       | 109%                                   | 94%                                       |
| מנהל מורים        | 121%                                       | 116%                                   | 96%                                       |
| מנהל פדגוגי כללי  | 131%                                       | 110%                                   | 84%                                       |
| חינוך קדם יסודי   | 109%                                       | 109%                                   | 100%                                      |
| חינוך יסודי       | 105%                                       | 103%                                   | 98%                                       |
| חינוך על יסודי    | 107%                                       | 103%                                   | 96%                                       |
| חינוך התיישבותי   | 106%                                       | 101%                                   | 95%                                       |
| חינוך עצמאי ומוכר | 125%                                       | 117%                                   | 93%                                       |
| הסעות, הצטיידות   | 126%                                       | 115%                                   | 91%                                       |
| העברה לתורניים    | 137%                                       | 135%                                   | 99%                                       |
| חינוך מיוחד*      | 102%                                       | 100%                                   | 98%                                       |

\* בניגוד לתקציבים בפועל, כאן החינוך המיוחד הופרד מהחינוך היסודי, מפני שהכללתו בתחום החינוך היסודי מטשטשת את ייחודו.

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

העברות ושינויים בתקציב משרד החינוך מחייבים אחד משלושה סוגי אישורים: אישור של אגף התקציבים בלבד, הודעה לוועדת הכספים או אישור של ועדת הכספים. סוג האישור הנדרש קשור בעיקר לשאלה אם מדובר בתקנה, תכנית או תחום. שינויים בתקנות באותה התכנית אפשר לערוך ללא ידיעה ואישור של ועדת הכספים, אך הם זקוקים לאישור אגף התקציבים. שינויים הכרוכים בהעברה מתכנית אחת לאחרת, או מתכנית לתחום, מחייבים את אישור ועדת הכספים (או לפחות את ידיעתה).

הצורך לקבל אישור מאגף התקציבים באוצר או מוועדת הכספים של הכנסת לכל שינוי בתקנות מגביל מאוד את גמישותו של משרד החינוך ואת יכולתו לנצל ביעילות את תקציבו.

כפי שיודגם בפרק העוסק בשקיפות התקציב, הוא גם מחזק מאוד את כוחם של הממונה על התקציבים במשרד החינוך, של רפרנט משרד החינוך באגף התקציבים באוצר ושל יו"ר וועדת הכספים.<sup>6</sup>

בסיכומו של דבר, התקציב מסוכם סופית רק בסוף שנת התקציב, והוא נותן ביטוי לכל השינויים שהוכנסו בו במהלך השנה. התקציב על שינויו הוא למעשה התקציב האמיתי של אותה השנה, וכאמור הוא גדול מהתקציב המקורי בכ-4.7 אחוזים בממוצע.

### 1. תקציב משרד החינוך במבט על

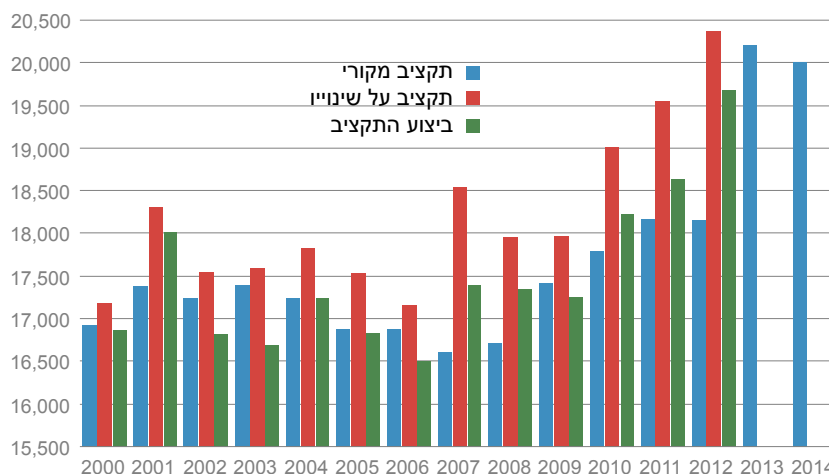
השאלה הראשונה שיש לשאול לגבי תקציב משרד החינוך היא אם בין השנים 2000 ל-2014 תקציב מערכת החינוך גדל או קטן במונחים כספיים ריאליים. התשובה לשאלה זו כמעט ברורה מאליה. במהלך השנים 2000–2014 גדל התקציב המקורי ב-54 אחוז. התקציב על שינויו גדל ב-47 אחוז בשנים 2000–2012, וביצוע התקציב גדל באותה התקופה ב-45 אחוז (הנתונים עבור 2013–2014 אינם זמינים). אולם כדי לבחון את הגידול באופן מעמיק יותר יש להביא בחשבון את הגידול במספרי התלמידים במערכת. באותה התקופה (2000–2012) גדל מספר התלמידים ב-24 אחוז, כך שאמנם תקציב משרד החינוך בכללותו גדל, אך התקציב לכל תלמיד גדל בהיקפים קטנים בהרבה.

כפי שאפשר לראות בבירור בתרשים 1, מבחינת הגידול בהוצאה לתלמיד אפשר לדבר על שתי תקופות עיקריות. בין 2000 ל-2009 הגידול היה מצומצם, ולעתים אפילו חלה ירידה בתקציב, ובין השנים 2009 ל-2012 (וככל הנראה עוד יותר בשנים 2012–2014) הגידול היה מהיר בהרבה. הסיבות לכך היו יישום הסכמי העבודה עם ארגוני המורים והאצת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, שני מהלכים שתבעו תקציבים גדולים יותר.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ראו גם את התייחסותם של בן בסט ודהן לכך בפרק הדין בתקציב הרב-שנתי (בן בסט ודהן, 2006).

<sup>7</sup> יש להביא בחשבון שהנתונים לשנים 2013–2014 מתבססים על התקציב המקורי ואומדן מספר התלמידים ל-2014, ואילו נתוני 2000–2012 הם מספרי התלמידים בפועל וביצוע התקציב. קיימת כמובן אפשרות שתגלה סטייה קלה כאשר יתבררו נתוני התקציב והתלמידים בפועל גם בשנים 2013–2014.

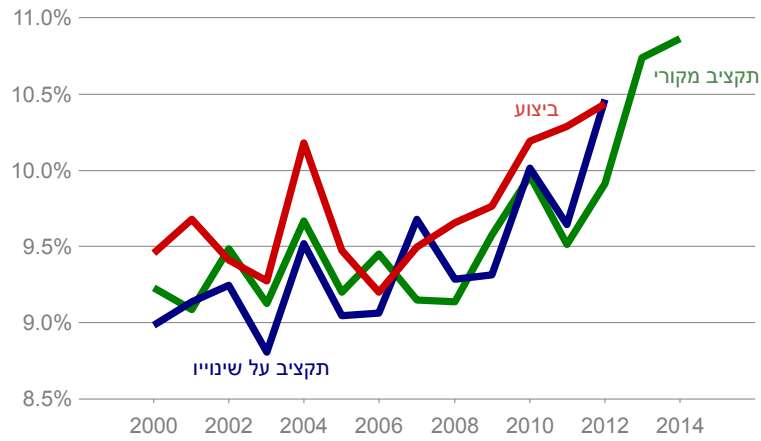
תרשים 1  
**תקציב משרד החינוך לתלמיד, 2000–2014**  
 לפי סוג תקציב, בשקלים של 2011



מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים : משרד האוצר

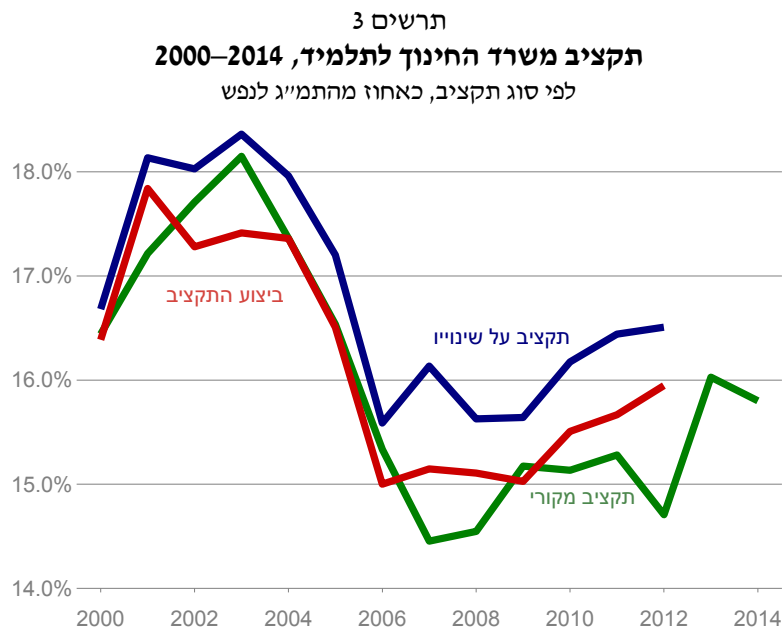
נתון חשוב נוסף הוא היקף תקציב החינוך (על שלושת סוגיו) בהשוואה לתקציב המדינה. כפי שאפשר לראות בתרשים 2, בין השנים 2000 ל-2014 (או עד 2012, במקרה של התקציב על שינויים וביצוע התקציב) חל גידול של ממש בחלקו של תקציב משרד החינוך בכלל תקציב המדינה (חוץ מאשר בשנים 2003 ו-2011). העלייה בתקציב המקורי הסתכמה בכאחוז וחצי. גם כאשר מדובר בתקציב על שינויים חלה עלייה באותו סדר גודל בשנים 2000–2012, ואילו חלקו של תקציב החינוך שבוצע מתוך כלל ביצוע התקציב עלה באותה התקופה מ-9.5 ל-10.4 אחוזים. העובדה שחלקו של ביצוע התקציב מתוך כלל התקציב הממשלתי המבוצע גדול יותר מחלקם של התקציב המקורי והתקציב על שינויים מצביעה על כך שרמת ניצול התקציב במשרד החינוך גבוהה יותר מרמת הניצול במשרדים האחרים (במידה רבה אפשר להסביר זאת בחלקו הגדול של מרכיב השכר בתקציב משרד החינוך).

תרשים 2  
**תקציב משרד החינוך לתלמיד, 2000–2014**  
 לפי סוג תקציב, כאחוז מתקציב הממשלה



מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

שאלה קשורה, אך נפרדת, היא גודל תקציב החינוך לתלמיד והתפתחותו יחסית לתמ"ג לנפש. בהכללה אפשר לומר שעד 2006 התקציב לתלמיד (לכל סוגיו) יחסית לתמ"ג לנפש ירד, ואילו מאז הוא שמר על יציבות ואף עלה במקצת (תרשים 3).



מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

השוואה בין ההוצאה לחינוך לתלמיד בישראל להוצאה המקבילה במדינות אחרות, ובמיוחד למדינות ה-OECD, מספקת זווית ראייה חשובה נוספת על יחסה של החברה הישראלית לחינוך. השוואה זו יש לערוך משתי נקודות מבט: שיעור ההוצאה לתלמיד יחסית לתמ"ג לנפש, וגובה ההוצאה לתלמיד בכל מדינה במונחי כוח קנייה. ההשוואה הראשונה מעניקה מידע חשוב על דירוג מערכת החינוך בסדר העדיפויות של החברה. ההשוואה השנייה מספקת מידע על היקף המשאבים הריאליים העומדים לרשות התלמידים במדינות השונות.

ההבדלים בין שתי נקודות המבט מומחשים בלוחות א' ו-ב', המציגים את ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי במדינות ה-OECD בשנת 2010 לפי אחוז ההוצאה לתלמיד לעומת התמ"ג לנפש (לוח א'), ולפי גובה ההוצאה לתלמיד במונחי כוח קנייה (למען הקיצור מופיעות בלוח רק מדינות OECD שבהן הנתון הנבדק דומה פחות או יותר לישראל).

לוח א', הממוין לפי שיעור ההוצאה לתלמיד יחסית לרמת החיים (תמ"ג לנפש), מלמד כי בפינלנד, בקנדה ובישראל שיעור ההוצאה ביחס לתמ"ג לנפש דומה (כ-22 אחוז מהתמ"ג), אולם ערך השירותים החינוכיים שמקבל התלמיד במונחי כוח קנייה הוא שונה.

לעומת זאת, לוח ב' מצביע על המצב ההפוך: רמת המשאבים המופנים לחינוך במדינות שונות דומה גם כאשר סדרי העדיפויות שונים – בסלובקיה, המקצה לתלמיד בחינוך היסודי 25 אחוז מהתמ"ג לנפש, ובפולין, המקצה לתחום 30 אחוז מהתמ"ג לנפש, המשאבים המוקצים לתלמיד דומים לרמה בישראל, המקדישה לכך רק 22 אחוז מהתמ"ג.

לוח 4א'. הוצאה לתלמיד בחינוך היסודי במדינות נבחרות, 2010  
לפי גובה ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי כאחוז מהתמ"ג לנפש

| מדינה                       | ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי כאחוז מהתמ"ג לנפש | ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי בדולרים (במונחי כוח קנייה) |
|-----------------------------|---|--|
| פינלנד                      | 21%   | 7,624  |
| <b>ישראל</b>                | <b>22%</b>                                    | <b>5,758</b>   |
| קנדה                        | 22%   | 8,933  |
| הונגריה                     | 23%   | 4,684  |
| קוריאה                      | 23%   | 6,601  |
| <b>ממוצע האיחוד האירופי</b> | <b>23%</b>                                    | <b>7,155</b>   |
| ניו זילנד                   | 23%   | 6,842  |
| ספרד                        | 23%   | 7,291  |
| <b>ממוצע OECD</b>           | <b>23%</b>                                    | <b>7,974</b>   |
| אוסטרליה                    | 23%   | 9,463  |
| פורטוגל                     | 23%   | 5,922  |
| בלגיה                       | 23%   | 8,852  |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: OECD (2013)

לוח 4. הוצאה לתלמיד בחינוך היסודי במדינות נבחרות, 2010  
לפי גובה ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי

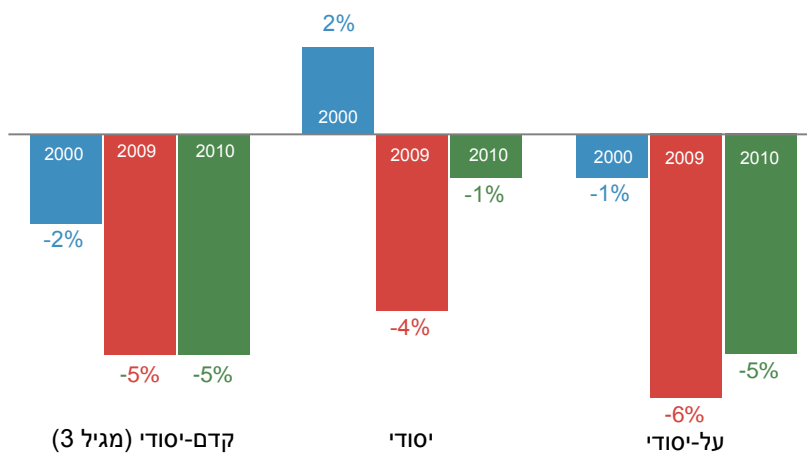
| מדינה                       | ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי בדולרים (במונחי כוח קנייה) | ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי כאחוז מהתמ"ג לנפש |
|-----------------------------|--|---|
| צ'כיה                       | 4,120  | 16  |
| הונגריה                     | 4,684  | 23  |
| אסטוניה                     | 5,140  | 26  |
| סלובקיה                     | 5,732  | 25  |
| <b>ישראל</b>                | <b>5,758</b>   | <b>22</b>                                     |
| פורטוגל                     | 5,922  | 23  |
| פולין                       | 5,937  | 30  |
| קוריאה                      | 6,601  | 23  |
| צרפת                        | 6,622  | 19  |
| ניו זילנד                   | 6,842  | 23  |
| <b>ממוצע האיחוד האירופי</b> | <b>7,155</b>   | <b>23</b>                                     |
| ספרד                        | 7,291  | 23  |
| פינלנד                      | 7,624  | 21  |
| הולנד                       | 7,954  | 19  |
| <b>ממוצע OECD</b>           | <b>7,974</b>   | <b>23</b>                                     |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: OECD (2013)

תרשים 4 מציג את הפער בין שיעור ההוצאה לתלמיד ביחס לתמ"ג לנפש בישראל ובין השיעור המקביל הממוצע במדינות ה-OECD (כולל ישראל). מן התרשים עולה בבירור שמדינות ה-OECD מייחסות חשיבות גדולה יותר לחינוך בכל אחת משכבות הגיל. כמו כן ניכר שהפער בין ישראל ל-OECD בתחום ההוצאה על חינוך בגיל הרך ובחינוך העל-יסודי עלה במהלך התקופה הנסקרת, ובתחום החינוך היסודי המגמה התהפכה מפער חיובי (לטובת ישראל) לפער שלילי.

תרשים 4  
**הפער בין ישראל ל-OECD בהוצאה לתלמיד, כאחוז מתוך התמ"ג לנפש**

לפי שלבי חינוך, 2000, 2009 ו-2010

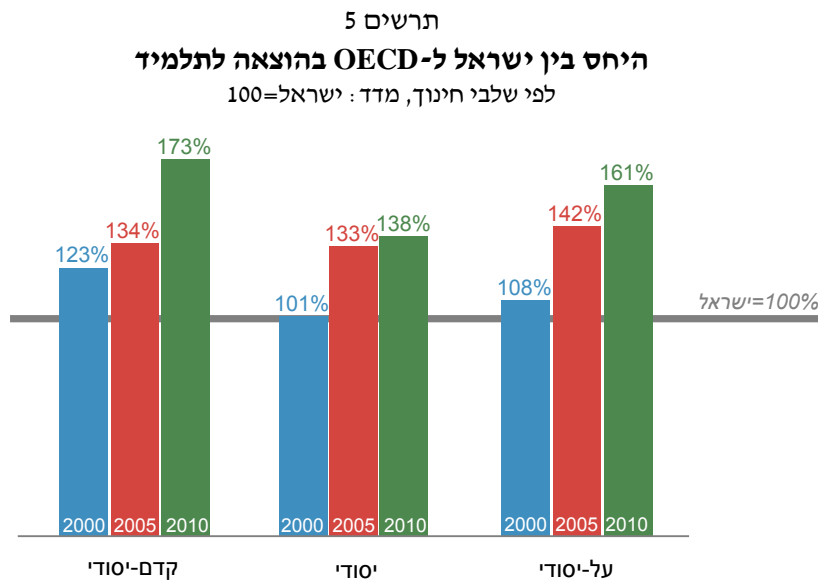


מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

מסקנה דומה אפשר להסיק גם כאשר מתבוננים על המשאבים העומדים לרשות מערכות החינוך בפועל. כפי שעולה בבירור מתרשים 5, ההוצאה לתלמיד בכל רמות הגיל ב-OECD הייתה גבוהה בהרבה מזאת שבישראל, והפער לרעת ישראל גדל בהתמדה.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> אמנם המגמה השתנתה לטובה מאז 2010, אך קשה להניח שהפערים נסגרו.





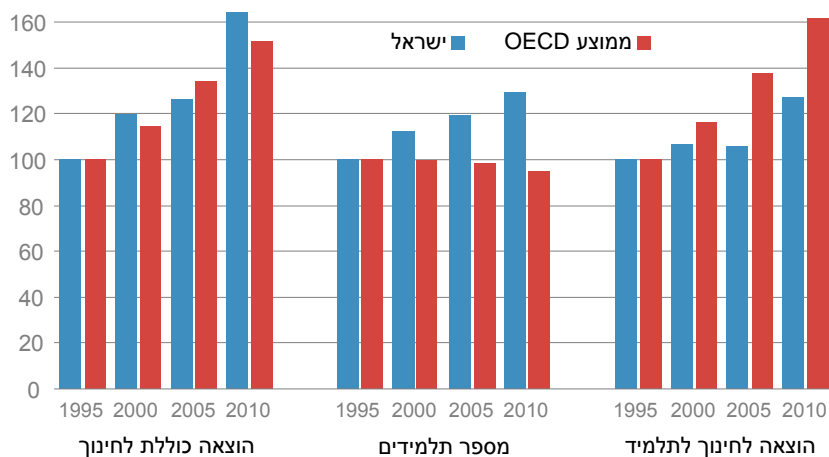
מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : OECD

עם זאת, מאז 2008 – שנת ההתחלה של יישום הסכם השכר "אופק חדש" עם המורים בחינוך היסודי – חל שינוי משמעותי, ואפשר אף לומר דרמטי, במגמת ההשקעה במערכת החינוך. שיעור ההוצאה לתלמיד בישראל עלה במהירות, ואילו ההוצאה לתלמיד ב-OECD קפאה על שמריה ואפילו ירדה במקצת, למרות צמצום מספר התלמידים (OECD, 2013). נראה שלאור העובדה שהסכם השכר עם המורים בחינוך העל-יסודי "עוז לתמורה" יבוא לידי ביטוי בעיקר בנתוני השנים 2012–2015, ובעקבות השלמת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3–4, בשנים הקרובות תימשך מגמת השיפור בישראל ואף תתחזק.

תרשים 6 מראה את קצב השינוי בהוצאה לתלמיד, הנובע משינוי בהוצאה הכוללת לחינוך מחד גיסא ומשינוי במספר התלמידים מאידך גיסא. בין השנים 1995 ל-2010 היה קצב השינוי בהוצאה לתלמיד ב-OECD גבוה יותר מזה שבישראל, אולם קצב ההוצאה הכוללת לחינוך בישראל היה גבוה יותר מאשר ב-OECD. הסיבה לכך היא שב-OECD מספר התלמידים לא השתנה, ואפילו ירד במקצת בסופה של התקופה, ואילו בישראל מספר התלמידים גדל ב-60 אחוז.

תרשים 6  
 שיעור השינוי בהוצאה לתלמיד, במספר התלמידים ובהוצאה  
 הכוללת לחינוך\* בישראל וב-OECD, 1995–2010

מדד : שנת 1995=100



\* לא כולל השכלה גבוהה.

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב

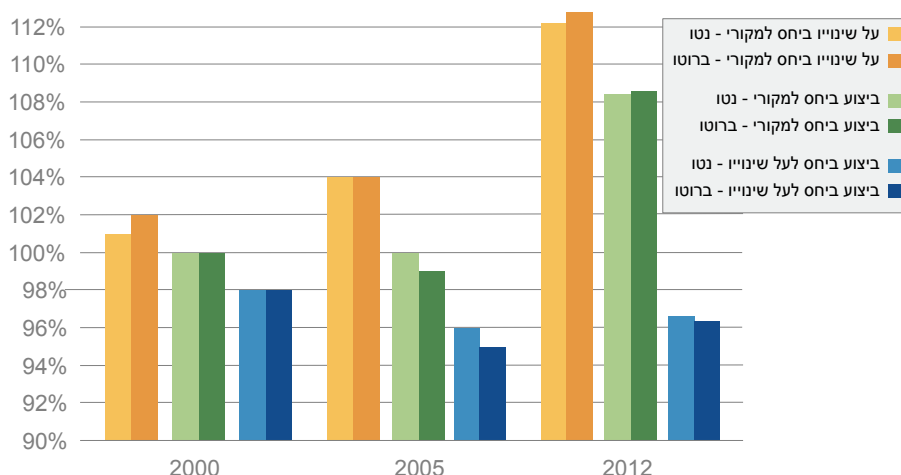
נתונים : OECD

אם כן, ב-15 השנים האחרונות גדל תקציב משרד החינוך הן במונחים כלליים והן במונחי תקציב לתלמיד. עובדה זו מצביעה לכאורה על שיפור במצבה של מערכת החינוך, לפחות מבחינת המשאבים שהיא מקבלת מהמדינה. אך האם משרד החינוך ניצל את מלוא התקציב שהממשלה העמידה לרשותו? כאן התשובה מורכבת יותר. ביצוע התקציב במהלך התקופה הנסקרת (וגם לפני כן) עמד בממוצע על כ-102 אחוז מהתקציב המקורי, ועל כ-96 אחוז מהתקציב על שינוי (ראו לוח 2 לעיל). על פניו זוהי רמת ביצוע מרשימה מאוד, במיוחד ביחס לתקציב המקורי. אולם במונחים שקליים המשמעות היא שבתקציב 2012, למשל, משרד החינוך לא ניצל 1.34 מיליארד שקלים מתקציבו (ראו את ההפרש בין ביצוע התקציב לתקציב על שינוי בלוח 2, ואת הסכומים המלאים בכל סוג תקציב בלוח נ1).<sup>9</sup> כאשר מתייחסים לתקציב ברוטו ולא לתקציב נטו, היחסים המספריים בין התקציבים שונים רק במקצת, ובממוצע לאורך השנים הם כמעט זהים (תרשים 7). הפערים בין התכנון

<sup>9</sup> ראו בהמשך דיון על סוגיית הבדיקה של ביצוע התקציב.

לביצוע בולטים יותר ב-2012, שהייתה השנה השנייה של התקציב הדו-שנתי. הסיבה לכך יכולה להיות התפתחויות של ממש בתחום החינוך (כגון השלמת ביצוע רפורמת "אופק חדש", תחילת היישום של "עוז לתמורה" והמלצות ועדת טרכטנברג), אך ייתכן גם שהסיבה לכך היא הקשיים התכנוניים שיוצר תקציב דו-שנתי.

תרשים 7  
**תקציב מקורי, תקציב על שינויי וביצוע התקציב**  
 ברוטו ונטו, 2000, 2005, 2012



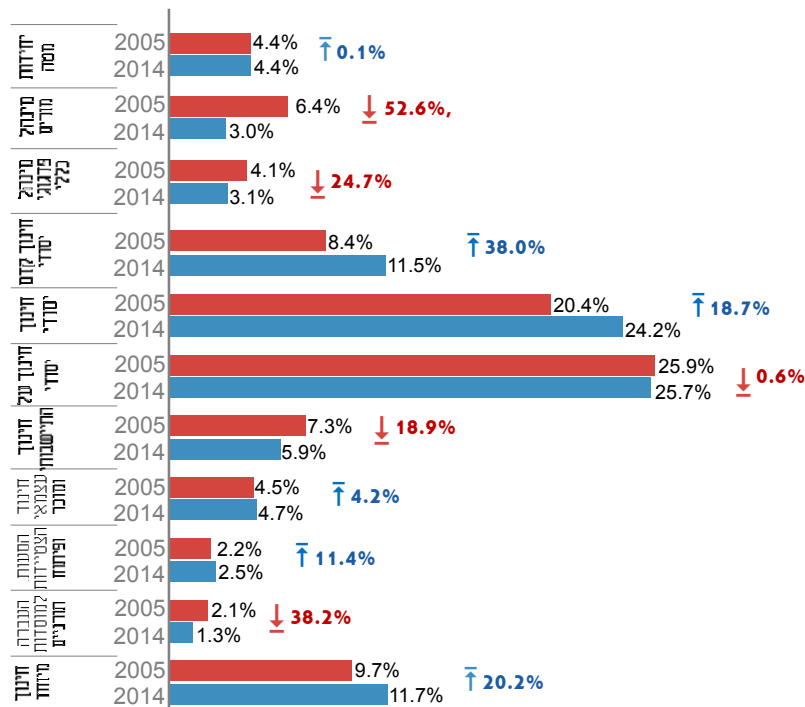
מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

בסיכומו של דבר הנתונים מצביעים על גידול בתקציב משרד החינוך, כלומר: ל"אמת" הידועה לכל על הקיצוצים המתמידים שחלו בתקציב החינוך מאז ראשית התקופה הנחקרת אין שום אחיזה במציאות. עובדה זו היא חיובית כשלעצמה עבור מערכת החינוך. השאלה הנשאלת היא אם הדבר בא לידי ביטוי בשטח, כלומר האם לרשות בתי הספר עמדו יותר שעות הוראה לכיתה ולתלמיד, יותר אמצעי הוראה ותנאי לימוד משופרים. יש מקום לעסוק ביתר הרחבה בשאלות אלו, אך הדבר לא ייעשה במסגרת נייר זה (הפרק "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", שיתפרסם בספר "דוח מצב המדינה 2014" של מרכז טאוב, יעסוק בכך בהרחבה).

## 2. שינויים בתקציב משרד החינוך ברמת התחום

עד כה נסקרה התפתחות תקציב משרד החינוך בכללותו. פרק זה ידון בשינויים הפנימיים ברמת תחום בתקציב המשרד, כפי שהם באים לידי ביטוי בחלוקה בין התחומים השונים. לאחר מכן תיבחן השאלה באילו תכניות בולטים הפערים בין תכנון לביצוע. מעיון בנתונים המופיעים בתרשים 8 (וביתר פירוט בלוח נ'2) עולה שינוי בולט במשקל היחסי של הנושאים השונים שמשרד החינוך מטפל בהם. התחומים שהגידול בחלקם היה הגדול ביותר (באחוזים) הם חינוך יסודי, חינוך קדם-יסודי, חינוך מיוחד ותחום ההסעות, הפיתוח וההצטיידות (השינוי בסעיף זה נובע בעיקרו מהעברת סעיף ההסעות של החינוך המיוחד מתכנית החינוך המיוחד לתכנית ההסעות). כפועל יוצא מכך, ובאופן כמעט מתחייב, כל שאר התחומים הקטינו את חלקם בתקציב. הירידות הבולטות ביותר היו בתחום מנהל המורים והמנהל הפדגוגי הכללי. השאלה שתיבחן בחלק זה היא האם הירידה בחלקם היחסי של התחומים הללו נבעה מירידה ריאלית בהיקף התקציב שהופנה אליהם, או רק מהעובדה שחל גידול כה ניכר בתקציב החינוך היסודי.

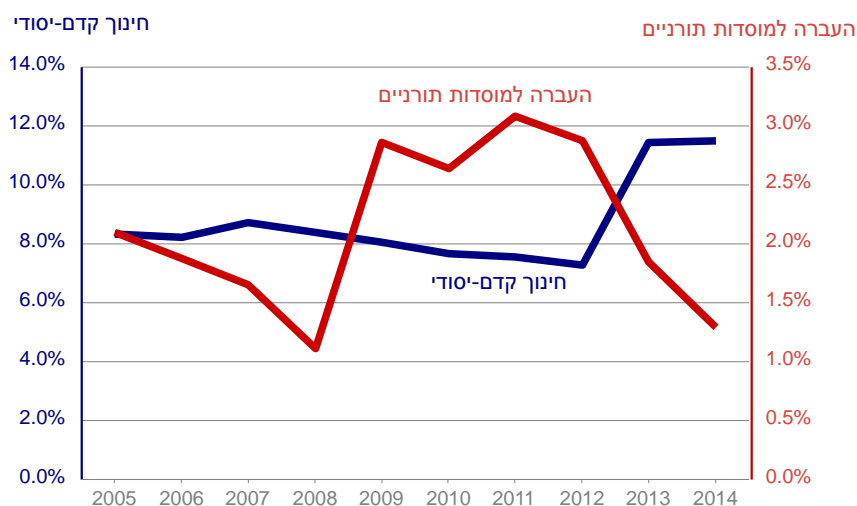
תרשים 8  
**תקציב מקורי, 2005 ו-2014**  
 לפי תחום, כאחוז מתקציב משרד החינוך



מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

ההסתכלות על כל טווח השנים שנבדקו מסתירה במידת מה את השינויים שחלו בחינוך הקדם-יסודי ובהעברה למוסדות התורניים. שני תחומים אלו השתנו בעקבות המחאה החברתית – שהביאה להאצת מימוש חוק לימוד חובה חינוך לגילאי 3–4 – ובשל השינוי בהרכב הקואליציוני של הממשלה. מהנתונים בתרשים 9 עולה שתחום החינוך הקדם-יסודי שמר על חלקו היחסי בתקציב המקורי של משרד החינוך עד 2012 (סדר גודל של כ-8 אחוזים), ואז קפץ לכמעט 12 אחוז ב-2013 ונותר ברמה זו בשנה העוקבת (מובן שיש לראות מה תהיה מידת הביצוע). לעומת זאת, התמיכות במוסדות התורניים צנחו מאז 2012 (וגם במקרה זה כמובן יש לבחון את רמת הביצוע).

תרשים 9  
**העברה למוסדות תורניים וחינוך קדם-יסודי**  
 כאחוז מהתקציב המקורי, 2005–2014



מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

כפי שקורה ברמת התקציב הכללי, גם ברמת התחום יש הבדלים גדולים בין התקציב על שינויי תקציב המקורי – אך הדבר בולט בהרבה ברמה זו, ועוד יותר מכך ברמת התכניות. כפי שאפשר לראות בלוח 3 לעיל, התחום היחיד שבו התקציב על שינויי קטן במוצע מהתקציב המקורי במהלך השנים 2005–2012 הוא תחום יחידות המטה. ההפרש בין התקציב על שינויי לתקציב המקורי בתחומים אחרים (קדם-יסודי, יסודי, על-יסודי והתיישבותי) הוא קטן יחסית, ואילו ההפרש בין התקציב על שינויי לתקציב המקורי בתחומים אמרכלות, מנהל מורים ומנהל פדגוגי כללי, חינוך חרדי והסעות והצטיידות הוא בסדרי גודל שבין 16 ל-27 אחוז. ההפרש הגדול ביותר – 37 אחוז – נרשם בתחום ההעברה למוסדות תורניים.

לתחומים שמתקצבים מדי שנה בהיקפים העולים בהרבה על תקציבם המקורי יש שני מאפיינים משותפים. המאפיין הראשון הוא היקפם התקציבי הקטן יחסית, והשני הוא שבכולם מדובר בעיקר בהעברות תקציביות במונחים שקליים, כלומר העברת כסף ישירות לבתי הספר או למוטבים אחרים, ולא בהעברת זכות להעסיק מורים וגננות בהיקף נתון.

מאפיין נוסף המשותף לחלק מהתחומים הוא הקשר ההדוק שלהם להשפעות של הסכמים קואליציוניים.

מה אפשר ללמוד מכך שבכל התחומים יש הבדל משמעותי ועקבי בין התקציב על שינויו לתקציב המקורי? ראשית, ההבדל מעיד בעיקר על כך שמשרד החינוך – בהסכמת משרד האוצר וועדת הכספים של הכנסת – משתמש באופן שיטתי בסעיף הרזרבה (הכלול בתחום תכניות המטה) להגדלת תקציבי התחומים השונים. לפיכך, התקציב המקורי אינו מבטא נאמנה את המשאבים העומדים לרשות התחומים השונים. בכך הכנסת, משרד האוצר והנהלת משרד החינוך מטעים בודעין את הציבור באשר להיקף המשאבים העומדים לרשות כל תחום, ומסיבות השמורות עמם אינם מעוניינים למסור מידע מדויק. קשה למצוא הסבר מניח את הדעת לשיטת תקצוב זו, למעט חופש פעולה ארגוני ופוליטי שהיא מקנה לעומדים בראש מערכת החינוך – אולם חופש פעולה זה בא על חשבון השקיפות והיעילות התכנונית.

המסקנה השנייה העולה מהנתונים, שתבוא לידי ביטוי מודגש אף יותר בהמשך, היא היעדר היכולת של הציבור להשתמש בנתוני התקציב כדי לבחון את מדיניות הממשלה ואת כושר התכנון שלה. הנתונים שהוצגו מצביעים בבירור על אחת משתי אפשרויות (ואולי שתיהן): או שיכולת התכנון של משרד החינוך מוטלת בספק – כי אחרת אין הסבר לכך שבכל תחומי התקציב יש הפרשים כה גדולים בין התקציב המקורי ובין התקציב על שינויו – או שמשרד החינוך והאוצר מתכננים בעצם על פי התקציב על שינויו, כלומר צופים מראש את השינויים בתקציב, ובכך מטעים את כל מי שמתייחס ברצינות לדיון על התקציב המקורי.

### 3. שינויים בתקציבי תחומים נבחרים

בפרק זה ייסקרו השינויים העיקריים שחלו ברמת התכניות והתקנות בתחומים העיקריים בפעילות משרד החינוך בשנים 2005–2012 (ובמקרה של התקציב המקורי – 2014). בראשית הדיון ראוי להעיר הערה חשובה מאוד. בפרק יוצגו תכניות ותקנות לא מעטות שיש הבדלים משמעותיים בין התקציב המקורי שהוקצה להן ובין התקציב על שינויו והביצוע שלהן. בחלק מהמקרים ההבדלים נובעים משינויים בהגדרות, מצירוף ופירוק של תקנות שונות או מדרכי הצגה שונות של אותן התקנות. לפעמים אפשר היה לזהות שינויים אלו ולפעמים לא, ובכל מקרה הצורך לנסות ולהתחקות אחרי שינויים שאינם מוסברים בשום מקום מקשה כמובן על המעקב אחרי התכנון התקציבי וביצועו. מטרת הנייר איננה להסביר את הסיבות להבדלים אלו – קרוב לוודאי שלנוגעים בדבר יש הסברים לכך, משכנעים יותר או פחות; המטרה היא רק להצביע על הנתונים כפי שהם באים לידי ביטוי בתקציב. על כל פנים, גם אם לכל אחד מהשינויים בתקציב יש הסברים מניחים את הדעת, צריך להציג בפני הציבור בצורה בהירה ומובנת את הסיבות לכך, וגם אם הסיבות טובות (לדעת האחראים על התקציב) עדיין יש מקום לתהיות ולביקורת על הפערים בין התכנון לביצוע.

#### יחידות מטה

תחום יחידות המטה כולל בעיקר את סעיפי הרזרבה התקציבית וכמה יחידות נוספות, כגון יחידת החשב והדוברות. בסעיף זה בולט ההבדל הגדול בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו ולביצוע התקציב.

בשנים 2005–2011 היה סדר הגודל של התקציב המקורי כ-1.3 מיליארד שקלים. התקציב על שינויו היה בסדר גודל ממוצע של 346 מיליון שקלים, ואילו הביצוע עמד בממוצע על 260 מיליון שקלים בלבד (לוח 5). הסיבה לפערים הגדולים היא שבתחום זה נכללות שלוש הרזרבות העיקריות: הרזרבה הכללית, הרזרבה להתייקרויות והרזרבה להתייקרויות שכר. במהלך השנה רזרבות אלו מועברות כמעט בשלמותן לסעיף הרזרבה הכללית של האוצר, ומשם לסעיפים השונים במשרד החינוך או לצרכים אחרים של האוצר (כפי שיוסבר בהרחבה בהמשך). לתקנות הרזרבה יש להוסיף תקנות שונות בהיקף ממוצע של כחצי מיליארד שקלים שהופיעו בתקציב המקורי, אך נעלמו או צומצמו באופן דרסטי בתקציב על שינויו ובייחוד בביצוע התקציב – דבר המצביע על כך שגם הן היו למעשה "רזרבות מוסוות".

החל מ-2012 חל גידול של ממש בתחום יחידות המטה, שלוה גם בגידול בתקציב על שינויו ובביצוע. רובו המכריע של הגידול היה בסעיפי רזרבה שונים, וכך ב-2012 אפשר היה להעביר 1.1 מיליארד שקלים מהרזרבות לסעיפים אחרים, בעוד שב-2011 הועברו רק 800



מיליון. המשמעות היא שהגדלת סעיפי הרזרבה מגדילה למעשה את חוסר השקיפות בתקציב (וכפי שהודגם בלוח 1 לעיל, גם הרזרבה הסמויה גדלה מאוד).

לוח 5. תקציב תחום יחידות המטה, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע   | אחוז הגידול במקורי | אחוז הגידול בעל שינויי | אחוז הגידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|---------|--------------------|------------------------|--------------------|
| 2005 | 1,261,478   | 409,317         | 340,851 | -                  | -                      | -                  |
| 2006 | 1,255,640   | 238,251         | 186,928 | -0.5%              | -41.8%                 | -45.2%             |
| 2007 | 1,332,149   | 324,141         | 227,044 | 6.1%               | 36.1%                  | 21.5%              |
| 2008 | 1,061,416   | 306,989         | 237,118 | -20.3%             | -5.3%                  | 4.4%               |
| 2009 | 1,359,667   | 321,153         | 228,191 | 28.1%              | 4.6%                   | -3.8%              |
| 2010 | 1,440,156   | 366,843         | 259,150 | 5.9%               | 14.2%                  | 13.6%              |
| 2011 | 1,258,833   | 453,193         | 335,225 | -12.6%             | 23.5%                  | 29.4%              |
| 2012 | 1,694,150   | 374,579         | 475,335 | 34.6%              | 27.8%                  | 41.8%              |
| 2013 | 1,856,082   | -               | -       | 9.6%               | -                      | -                  |
| 2014 | 1,800,664   | -               | -       | -3.0%              | -                      | -                  |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

בתוך תחום יחידות המטה, מעניינת במיוחד היא התקנה של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). בשעה שהתקציב המקורי במהלך השנים מאז הקמתה (בשנת 2005) ועד 2012 עמד על 305 מיליון שקלים, והתקציב על שינויי – על 354 מיליון, הביצוע בפועל היה רק 200 מיליון שקלים.<sup>10</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה, שנוסדה לאחר המלצות ועדת דוברת, היא מתכניות הדגל של משרד החינוך, והיא אחראית במידה רבה על תחום שהמשרד מייחס לו חשיבות עליונה: הערכת הישגי התלמידים ועבודת המורים. אי אפשר להסביר את תת-הביצוע הזה כבר בשלבי ההתארגנות הראשוניים, וחשוב לבדוק את הסיבות לתת-הביצוע מחד גיסא, ולגידול המתמיד בתקציב על שינויי לעומת התקציב המקורי מאידך גיסא.

<sup>10</sup> פעילות המטה של ראמ"ה תוקצבה בסכומים קטנים יחסית גם בשנים 2005–2006 במסגרת סעיף תקציבי אחר, "פעילות מטה", שנכלל בתחום המנהל הפדגוגי – וגם אז הניצול היה זניח. אין בהצבעה על כך משום ביקורת או קביעה שהתקציב האמיתי שהועמד לרשות ראמ"ה לא נוצל. כל שיש להבהיר הוא שהתקציב שהועמד לכאורה לרשות ראמ"ה לא נוצל (או לחלופין לא כל מה שהוצא בראמ"ה מצא את ביטויו בתקציב), והדבר מחייב התייחסות בדברי ההסבר לתקציב.

## אמרכלות

תחום האמרכלות כולל את ההוצאות המנהליות של משרד החינוך. הדבר הבולט לעין הוא שלמרות הגידול בתקציבי המשרד בתקופה שבין 2005 ל-2012, לא היה גידול ריאלי בתקציבים שהוקצו לתחום, ואפשר אף לדבר על הקטנה מסוימת בתקציב האדמיניסטרטיבי של המשרד (לוח 6).<sup>11</sup>

לוח 6. תקציב תחום האמרכלות, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע   | אחוז הגידול במקורי | אחוז הגידול בעל שינויי | אחוז הגידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|---------|--------------------|------------------------|--------------------|
| 2005 | 685,291     | 743,497         | 699,815 | -                  | -                      | -                  |
| 2006 | 664,656     | 729,504         | 695,034 | -3.0%              | -1.9%                  | -0.7%              |
| 2007 | 652,292     | 721,751         | 697,459 | -1.9%              | -1.1%                  | 0.3%               |
| 2008 | 640,743     | 714,358         | 672,535 | -1.8%              | -1.0%                  | -3.6%              |
| 2009 | 618,323     | 771,295         | 712,275 | -3.5%              | 8.0%                   | 5.9%               |
| 2010 | 615,955     | 797,183         | 740,791 | -0.4%              | 3.4%                   | 4.0%               |
| 2011 | 647,881     | 746,962         | 694,852 | 5.2%               | -6.3%                  | -6.2%              |
| 2012 | 634,630     | 766,748         | 718,391 | -2.0%              | 2.6%                   | 3.4%               |
| 2013 | 673,899     | -               | -       | 2.6%               | -                      | -                  |
| 2014 | 710,979     | -               | -       | 3.2%               | -                      | -                  |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב

נתונים: משרד האוצר

בסעיף זה יש שתי תקנות הראויות לציון:

- תקנת שכר עידוד: בשלוש השנים האחרונות יש זהות כמעט מלאה בין התקציב המקורי המוקצה לתקנה זו ובין התקציב על שינויי וביצוע התקציב. עובדה זו מצביעה על כך שתכנון מדויק הוא דבר אפשרי.
- תקנת ביטוח התלמידים: התקציב על שינויי בתקנה זו הוא בסדר גודל של כ-50 אחוז מעבר לתקציב המקורי. הסיבה לכך אינה ברורה, היות שמספר התלמידים וכן עלות הביטוח צריכים להיות ידועים מראש.

<sup>11</sup> נקודה זו חשובה על רקע הטענות החוזרות ונשנות, שלהערכת המחברים אינן מבוססות, על העלות הגבוהה ("בזבוז", בלשון דוברים לא מעטים) במשרד החינוך – אם כי ייתכן כמובן שפעולות שבתחילת התקופה נכללו בתחום זה עברו במהלכה לתחום אחר.

### מנהל מורים

במסגרת תחום מנהל מורים מתוקצבים מוסדות להכשרת עובדי הוראה וחלק מתנאי העבודה שאינם מרכיב ישיר בשכר, כגון קרנות השתלמות ותמיכה בדיוור למורים העוברים לאזורי פיתוח. היקפו של התקציב המקורי כמעט לא השתנה במהלך בין 2005 ל-2012, אך הוא קוצץ בכ-30 אחוז ל-2014–2013 (לוח 7). בהתחשב בכך שבמהלך התקופה היו שינויים בשכר המורים, אפשר לומר שהוא הצטמצם במונחים ריאליים אף קודם לכן. גם היקף התקציב על שינויי וביצוע התקציב – שלאורך כל התקופה היו גבוהים משמעותית מהתקציב המקורי – לא שונו מהותית בין 2005 ל-2011. בממוצע רב-שנתי התקציב על שינויי גדול בכ-21 אחוז מהתקציב המקורי. ביצוע התקציב חורג בכ-16 אחוז מהתקציב המקורי, אך הוא עומד רק על 96 אחוז לעומת התקציב על שינויי (לוח 3 לעיל).

עם זאת, שנות התקציב 2012–2014 מעלות שתי שאלות שונות ללא מענה בדברי ההסבר. ראשית, ב-2012 התקציב על שינויי וביצוע התקציב היו גדולים בכ-600 מיליון שקלים לעומת 2011, ולא ברור מה הסיבה לגידול הדרמטי בתקציב על שינויי וביצוע התקציב (וכפועל יוצא, לגידול הפער בין התקציב על שינויי וביצוע התקציב לתקציב המקורי). שנית, לא ברורה הסיבה לקיצוץ הדרמטי לא פחות בתקציב המקורי בין 2012 ל-2013 – התקציב המקורי של 2013 קטן בכחצי מיליארד שקלים מהתקציב המקורי של 2012. לאור החשיבות הרבה שהספרות המקצועית הבין-לאומית מייחסת לנושא הכשרת המורים, נשאלת השאלה: האם יש כאן אמירה גלויה או סמויה בדבר החשיבות שמשרד החינוך מייחס להכשרת המורים בכלל, ולהכשרתם במוסדות שהוא ממונה עליהם בפרט?

לוח 7. תקציב תחום מנהל המורים, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז הגידול במקורי | אחוז הגידול בעל שינויי | אחוז הגידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|--------------------|------------------------|--------------------|
| 2005 | 1,836,678   | 1,958,118       | 1,881,279 | -                  | -                      | -                  |
| 2006 | 1,876,856   | 2,147,584       | 2,033,411 | 2.2%               | 9.7%                   | 8.1%               |
| 2007 | 1,837,453   | 2,201,719       | 2,154,073 | -2.1%              | 2.5%                   | 5.9%               |
| 2008 | 1,873,119   | 2,209,586       | 2,150,630 | 1.9%               | 0.4%                   | -0.2%              |
| 2009 | 1,838,003   | 2,267,672       | 2,185,553 | -1.9%              | 2.6%                   | 1.6%               |
| 2010 | 1,842,708   | 2,185,612       | 2,074,964 | 0.3%               | -3.6%                  | -5.1%              |
| 2011 | 1,863,749   | 2,177,260       | 2,048,268 | 1.1%               | -0.4%                  | -1.3%              |
| 2012 | 1,828,101   | 2,723,080       | 2,616,949 | -1.9%              | 25.1%                  | 27.8%              |
| 2013 | 1,305,146   | -               | -         | -31.0%             | -                      | -                  |
| 2014 | 1,314,331   | -               | -         | -1.5%              | -                      | -                  |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

מתוך כלל התחום יש כמה תקנות הבולטות במיוחד בהבדלים בין התקציב המקורי שהוקצה להן ובין התקציב על שינוייו והביצוע, או בתנודות בתקציבן בין השנים השונות.

**א. שכר המורים במוסדות להכשרת מורים (20230530).** היקפה הממוצע של תקנה זו בשנים 2005–2012 עמד על פחות מחצי מיליארד שקלים בתקציב המקורי, אולם התקציב על שינוייו והביצוע היו גבוהים מכך ב-30 אחוז בממוצע. קשה לחשוב על הצדקה לחריגות בסדר גודל כזה מהתקציב כאשר בסך הכל היקפו ואפיוניו של הסגל קבועים וידועים מראש.

בתקנה אחרת הנוגעת לשכר מורים במוסדות להכשרת מורים (20230533), שהיקפה הממוצע באותן השנים עמד על כ-130 מיליון שקלים, היו התקציב על שינוייו והביצוע בפועל ב-2012 גדולים ב-68 אחוז מהתקציב המקורי – שוב, ללא סיבה ניכרת לעין. בסך הכל בשתי התקנות הנוגעות לשכר המורים במוסדות להכשרת מורים היה ביצוע התקציב גדול ב-50 אחוז לעומת התקציב המקורי.

**ב. תקנת ההשתלמויות של עובדי ההוראה (20230801).** תקנה זו תוקצה בשנים הנבדקות בסדר גודל של כ-35 מיליון שקלים, אך הביצוע בפועל עמד על כ-64 מיליון והתקציב על שינוייו הגיע אפילו לכ-105 מיליון (פי שלושה מהסכום המקורי). לעומת זאת, תקנה אחרת הנוגעת לקרן ההשתלמות למורים (20231043) מתנהגת באופן מוזר ביותר. החריגות לעומת התקציב המקורי נעות בין 0 אחוזי חריגה בשנים 2005, 2010 ו-2011 לחריגות של 56 אחוז מהתקציב המקורי ב-2012 (סדר גודל של כ-350 מיליון שקלים), 47 אחוז ב-2009 ו-26 אחוז ב-2008. נקודה בולטת במיוחד היא הצמצום הדרסטי לכאורה בשנים 2013–2014: מביצוע של 960 מיליון שקלים בשנת 2012 לתכנון של 46 מיליון שקלים. ככל הנראה הסיבה היא העברה של תקציבי קרן ההשתלמות לתקנה אחרת בתקציב שלא ניתן לזהותה (קרוב לוודאי תקנת שכר כלשהי).

בתקציב המקורי גדלה תקנת מענקי ההשתלמות למורים (20231045) באופן רציף: מ-25 מיליון שקלים ב-2005 עד לכ-115 מיליון שקלים ב-2012. הסכומים המקבילים בתקציב על שינוייו היו 22 מיליון ו-133 מיליון שקלים, בהתאמה.

### מנהל פדגוגי כללי

בתחום המנהל הפדגוגי כלולות בדרך כלל תכניות ארציות כלליות שקשה לשייכן לשלב חינוך ספציפי. התחום עבר לכאורה תהליך הקטנה: התקציב המקורי ב-2009 נמוך בכמעט 20 אחוז מהתקציב המקורי ב-2005, ורק בשנים 2011–2012 הוא חזר לגודלו המקורי (לוח 8). בשנים 2013–2014 התקציב עבור התחום גדל במקצת, אך עדיין יש לבחון את הביצוע בפועל. אלא שתהליך הצמצום המשתקף בתקציב המקורי כמעט לא בא לידי ביטוי

בתקציב על שינויי (למעט בשנים 2008–2009). בממוצע היה התקציב על שינויי גבוה ב-30 אחוז מהתקציב המקורי, בשעה שביצוע התקציב היה גבוה בממוצע רק בכ-9 אחוזים מהתקציב המקורי ונמוך ב-16 אחוז מהתקציב על שינויי. ב-2012 גדלו התקציב על שינויי וביצוע התקציב ב-4.7 אחוזים וב-9.5 אחוזים בהתאמה.

לוח 8. תקציב תחום המנהל הפדגוגי הכללי, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 1,196,009   | 1,343,168       | 1,144,095 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 1,174,331   | 1,359,767       | 1,164,684 | -1.8%             | 1.2%                  | 1.8%              |
| 2007 | 1,149,387   | 1,426,831       | 1,271,801 | -2.1%             | 4.9%                  | 9.2%              |
| 2008 | 1,006,585   | 1,322,528       | 1,116,221 | -12.4%            | -7.3%                 | -12.2%            |
| 2009 | 976,287     | 1,310,782       | 1,108,821 | -3.0%             | -0.9%                 | -0.7%             |
| 2010 | 949,778     | 1,452,452       | 1,225,800 | -2.7%             | 10.8%                 | 10.5%             |
| 2011 | 1,194,465   | 1,598,807       | 1,252,166 | 25.8%             | 10.1%                 | 2.2%              |
| 2012 | 1,169,321   | 1,673,454       | 1,370,650 | -2.1%             | 4.7%                  | 9.5%              |
| 2013 | 1,252,961   | -               | -         | 7.2%              | -                     | -                 |
| 2014 | 1,290,538   | -               | -         | 3.0%              | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

בתחום המנהל הפדגוגי הכללי חלקן של התקנות המתוקצבות שקלית, כלומר אלו שאינן מיועדות ישירות לשכר המורים, גבוה יחסית לתחומים אחרים, ועל כן מתאפשרת בו דרגת חופש גבוהה יותר מבחינה תקציבית. בחלק גדול מהתקנות יש פער משמעותי בין התקציב המקורי לתקציב על שינויי וביצוע התקציב – התקציב על שינויי וביצוע התקציב גדולים מהתקציב המקורי. האם תקנות אלו תוקצבו בחסר מלכתחילה? והאם התקצוב בפועל ענה על הצרכים האמיתיים? כדי לענות על השאלות הללו יש לבחון ברמת התקנות את התקציב על שינויי לעומת התקציב המקורי, ואת התקציב על שינויי לעומת הביצוע.

**תקנות שבהן התקציב על שינויי גבוה לעומת התקציב המקורי**

יש תקנות רבות מאוד בתחום המנהל הפדגוגי שבהן התקציב על שינויי גבוה משמעותית מהתקציב המקורי באופן עקבי בתקופה הנבדקת. עם התקנות הבולטות מבחינה זו נמנות תכנית הרווחה החינוכית, המרכז לתכניות לימודים, פרויקט "עתידיים" ופעולות מנהל הנוער. בכל אחת מאלו התקציב המקורי קטן מהתקציב על שינויי, בממוצע רב שנתי, ב-30

אחוז לפחות.<sup>12</sup> ברור מאליו שבכל התקנות הללו משרד החינוך היה מודע לכך שהתקציב המקורי אינו עונה על התקציב הדרוש לביצוע הפעולות שהתקנה אמורה לממן.

#### **תקנות שבהן התקציב על שינויי גבוה מביצוע התקציב**

למרות העניין התכנוני הרב בהבדלים בין התקציב על שינויי לתקציב המקורי ובין הביצוע לתקציב המקורי, ההבדלים המעניינים באמת הם בין הביצוע לתקציב על שינויי. הבדלים אלו מבטאים הן את יכולת היישום של המשרד והן את סדר העדיפויות שלו בפועל. כאשר בוחנים את התקנות שבהן התקציב על שינויי גבוה ביותר מ-20 אחוז מביצוע התקציב, מתגלה תמונה מעניינת.

**תכנית החומש לקידום החינוך לערבים.** תכנית זו הייתה אמורה להביא לצמצום פערי הישגים בין המגזר היהודי למגזר הערבי. אף שהתקציב על שינויי גדול מהתקציב המקורי, הביצוע בפועל היה נמוך אפילו מהתקציב המקורי, ועמד רק על 82 אחוז מהתקציב על שינויי. במהלך התקופה הסכומים המיועדים לפעילות זו קטנו באורח משמעותי (מ-45 מיליון שקלים ב-2005 ל-17 מיליון שקלים ב-2012, במחירי 2011). אפשר לראות בכך ביטוי לחוסר מחויבותו של משרד החינוך לנושא, או לפרש זאת כחוסר יכולת של המערכת במגזר הערבי לקלוט את המשאבים המוקצים לה. ההסבר הראשון נראה סביר יותר.

**תכנית היישובים.** היחידה הייעודית לטיפול בנושא צמצום הפערים במשרד החינוך היא אגף שחר (תכנית 2402). תקציב האגף מיועד כולו לתכניות שמטרתן לקדם אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית כלכלית, ולצמצם את הפערים הלימודיים בינן ובין האוכלוסיות המבוססות. במהלך השנים 2005–2012 תכנית זו תוקצבה בסך 720 מיליון שקלים בתקציב המקורי וביותר ממיליארד שקלים בתקציב על שינויי (במחירי 2011), אולם הביצוע עמד על 907 מיליון שקלים בלבד.

התקנה המרכזית בתכנית זו היא "תכנית היישובים". תקנה זו תוקצבה במהלך השנים שנבדקו ב-183 מיליון שקלים בתקציב המקורי וב-412 מיליון שקלים בתקציב על שינויי, והביצוע בפועל עמד על 341 מיליון שקלים. בממוצע, התקציב על שינויי שהוקצה לתכנית היה גבוה ביותר מפי שניים מהתקציב המקורי, והביצוע בפועל עמד על 84 אחוז בלבד מהתקציב על שינויי.

מה הסיבה לכך? האם ראשי המשרד השתכנעו בחשיבות התכניות לצמצום פערים בעקבות נתונים שלא היו ידועים להם קודם והגדילו את התקציב המוקצה לכך? ואם כן,

<sup>12</sup> תקנות בולטות אחרות שבהן התקציב על שינויי היה גבוה בהרבה מהמקורי הן פעולות תרבות בשכונות, רשות הזיכרון יד ושם, הפעלת מנהלת הטיולים, ועדת התאמה לליקויי למידה, המגזר הבדואי בפזורה, מורות מתנדבות, מתנ"סים, סל תרבות ומתנדבים לשנת שירות.

מדוע הביצוע היה חלקי בלבד לאורך כמה שנים? גם כאן אין תשובות רשמיות וברורות, אך יש יותר מרמז למציאות שנתונים אלו משקפים. תכנית היישובים מאפשרת העברה נוחה של תקציבים לרשויות המקומיות, תחת הכותרת של פעילויות במסגרת הרשות המקומית. לפיכך, היא מהווה אפיק נוח להעברת תקציבים לרשויות שהנהלת המשרד רצתה ביקרן.<sup>13</sup>

### חינוך קדם-יסודי

תחום החינוך הקדם-יסודי (2025) כולל את תקציב גני החובה וטרום החובה. בין השנים 2005–2011 לא היו שינויים של ממש בהיקפו, וגם לא חריגות בולטות בין התכנון לביצוע (לוח 9). הגדלת התקציב על שינויו בכ-14 אחוז במהלך השנים נובעת מגידול במספר הילדים.<sup>14</sup> אולם החל מ-2012, שנת ההחלטה על תחילת ביצוע המלצות ועדת טרכטנברג, גדל התקציב לתחום באופן דרמטי; תקציב 2013–2014 גדול כמעט ב-80 אחוז מתקציב 2012. נותר לראות האם התקציב על שינויו וביצוע התקציב יגדלו בהתאם.

לוח 9. תקציב תחום החינוך הקדם-יסודי, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויו | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויו | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 2,553,216   | 2,627,989       | 2,540,069 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 2,581,622   | 2,780,426       | 2,715,840 | 1.1%              | 5.8%                  | 6.9%              |
| 2007 | 2,734,126   | 2,772,826       | 2,735,396 | 5.9%              | -0.3%                 | 0.7%              |
| 2008 | 2,684,376   | 2,960,755       | 2,940,268 | -1.8%             | 6.8%                  | 7.5%              |
| 2009 | 2,742,252   | 3,068,325       | 3,096,704 | 2.2%              | 3.6%                  | 5.3%              |
| 2010 | 2,732,910   | 2,758,444       | 2,757,974 | -0.3%             | -10.1%                | -10.9%            |
| 2011 | 2,791,987   | 2,861,176       | 2,893,670 | 2.2%              | 3.7%                  | 4.9%              |
| 2012 | 2,753,809   | 3,270,735       | 3,260,690 | -1.4%             | 14.3%                 | 12.7%             |
| 2013 | 4,908,485   | -               | -         | 78.2%             | -                     | -                 |
| 2014 | 4,912,973   | -               | -         | 0.1%              | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

<sup>13</sup> הדברים גם נאמרו במפורש לכותבי המחקר מפי גורמים שהיו קשורים בעבר לביצוע התכנית.  
<sup>14</sup> בשנת 2005 היו בגני הילדים בפיקוח משרד החינוך כ-326 אלף ילדים וב-2011 היו בהם כ-386 אלף תלמידים – גידול של 18 אחוז (לפי אתר "במבט רחב" של משרד החינוך).

**חינוך יסודי**

תחום החינוך היסודי הוא אחד מהתחומים העיקריים בתקציב, הן בשל גודלו והן משום שהוא כולל יותר מ-50 אחוז מאוכלוסיית התלמידים בחינוך הפורמלי (לא כולל תלמידי הגנים).<sup>15</sup> התקציב המיועד לתחום זה עבר שינויים מפליגים בשנים 2005–2012 (לוח 10). הדיון שלהלן לא יעסוק ברזרבות ובחינוך המיוחד הכלולים בתחום זה (הרזרבות לא ייבחנו מפני שכאמור רמת השליטה של המשרד בהן נמוכה מאוד, והחינוך המיוחד יופרד מהתחום משום שהתכנית המיועדת לו כוללת גם סעיפי גיל אחרים וראויה לתשומת לב נפרדת).

לוח 10. תקציב תחום החינוך היסודי (ללא רזרבות וחינוך מיוחד), 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011, לא כולל חינוך חרדי

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 5,501,048   | 6,029,408       | 5,948,764 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 5,884,823   | 6,238,949       | 6,095,938 | 7.0%              | 3.5%                  | 2.5%              |
| 2007 | 6,053,200   | 7,517,716       | 7,140,539 | 2.9%              | 20.5%                 | 17.1%             |
| 2008 | 6,625,218   | 7,177,999       | 7,115,297 | 9.4%              | -4.5%                 | -0.4%             |
| 2009 | 7,823,068   | 7,607,817       | 7,428,401 | 18.1%             | 6.0%                  | 4.4%              |
| 2010 | 8,073,827   | 8,983,618       | 8,835,745 | 3.2%              | 18.1%                 | 18.9%             |
| 2011 | 8,502,031   | 9,737,245       | 9,553,700 | 5.3%              | 8.4%                  | 8.1%              |
| 2012 | 9,194,677   | 10,774,14       | 10,613,34 | 8.1%              | 10.6%                 | 11.1%             |
| 2013 | 9,547,563   | -               | -         | 3.8%              | -                     | -                 |
| 2014 | 9,619,229   | -               | -         | 0.8%              | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

כאשר מסתכלים על התקציב המיועד לתחום החינוך היסודי בכללותו, אפשר להבחין בכמה נקודות חשובות.

א. לאורך התקופה הנבדקת היה גידול של ממש בתקציב החינוך היסודי. הגידול השנתי הממוצע היה 7.6 אחוזים – שיעור גבוה במידה ניכרת מהגידול במספר התלמידים. עובדה זו מעניינת במיוחד משום שהגידול החל עוד לפני שהתחילו לדון אפילו בהסכם "אופק חדש", על כן אי אפשר לייחס את כולו להסכם השכר שנחתם לבסוף. לו הגידול

<sup>15</sup> אמנם הכיתות הנחשבות לחינוך יסודי הן א'-ו', אך חלק מבתי הספר היסודיים כוללים גם כיתות ז'-ח', ומחזורי התלמידים בכיתות הצעירות גדולים יותר מאשר בכיתות הבוגרות.



השנתי הממוצע בתקציב המקורי היה מתרחש גם בחינוך העל-יסודי, אפשר היה לומר שהיו שינויים בשכר או בהסכמים עם המורים, שאינם מבטאים העדפה או שינוי מדיניות בין שלבי החינוך השונים, אולם העובדה היא שקצב השינוי בתחום החינוך העל-יסודי היה קטן במידה ניכרת (ראו לוח 13).

ב. קצב גידול התקציב השתנה רבות משנה לשנה, ונע בין 2.9 אחוזים ל-18.1 אחוז בתקציב המקורי, בין 4.5 ל-20.1 אחוז בתקציב על שינויי, ובין 0.4 ל-18.9 אחוז בביצוע התקציב. אך בעוד שהתקציב המקורי היה במגמת עלייה לאורך כל התקופה, בתקציב על שינויי וביצוע הייתה שנה אחת של צמצום (2008), ושנה נוספת של גידול קל בלבד (2006). לאורך כל התקופה גדל התקציב המקורי בסך הכל ב-55 אחוז, התקציב על שינויי – ב-62 אחוז, וביצוע התקציב גדל ב-61 אחוז (במחירי 2011).

ג. נוסף להבדלים בקצב הגידול, סוגי התקציב השונים נבדלו זו בזו גם בשנים שבהן חל השינוי העיקרי. בתקציב המקורי עיקר השינוי התרחש בשנים 2008 ו-2009, ואילו בתקציב על שינויי עיקר השינוי התרחש בשנים 2010–2011. ככל הנראה יש לייחס זאת לפער הזמנים שבין ההגעה העקרונית להסכם "אופק חדש" לחתימה הסופית עליו, ובין תכנון ההסכם לביצועו.

**שינויים בהיקף התקציב לתקנת שעות התקן.** התקנה העיקרית בתחום החינוך היסודי היא שעות התקן (20261130), שהתפתחותה מוצגת בלוח 11. תקנה זו אמורה לבטא את עיקר תקציב שעות ההוראה שמשרד החינוך מממן בחינוך היסודי הממלכתי והממלכתי-דתי, או בלשון אחרת: את שכר המורים והמנהלים בחינוך היסודי. היות שלרוב מספרי התלמידים והמורים אינם משתנים במהירות ובאורח בלתי צפוי, היה צפוי שהסכומים המופיעים בתקנה זו יבטאו באורח מדויק ואמין את השינויים הדמוגרפיים בחינוך היסודי (גידול או צמצום במספר התלמידים) ואת מדיניות משרד החינוך לגבי שלב חינוך זה (שכר המורים, מספר התלמידים בכיתה ומספר שעות הלימוד לכיתה). בכל מקרה אין סיבה לצפות לשינויים גדולים משנה לשנה ללא הסבר מניח את הדעת לשינויים שמשרד החינוך היה אמור להיות ערוך להם מראש. אלא שמעיון בנתונים עולה תמונה אחרת.

התקציב המקורי לתקנה גדל מ-3.3 מיליארד שקלים ב-2005 ל-4.6 מיליארד שקלים ב-2012 (הכל במחירי 2011) – גידול של 41 אחוז. גידול זה נמוך ביחס לגידול בתקציב של כל תחום החינוך היסודי באותה התקופה, שעמד על 67 אחוז. לעומת זאת, כאשר בוחנים את הנתונים עד 2014, מתברר שהתקציב המקורי של שעות התקן כמעט הוכפל (מ-3.3 מיליארד שקלים ל-6.5 מיליארד), בעוד שהתקציב של כל התחום גדל ב-75 אחוז. קצב הגידול של התקציב המקורי שהוקצה לתקנה היה מתון יחסית, והגידול החד ביותר (9 אחוזים) חל בין 2005 ל-2006, עוד לפני החתימה על הסכם "אופק חדש". התמונה השתנתה ב-2013, כאשר תקציב שעות התקן עלה ב-40 אחוז. לעומת ההתפתחות ההדרגתית יחסית של התקציב המקורי, קצב הגידול של התקציב על שינויי וביצוע התקציב היה לא סדיר ונע בין גידול של 27 ו-28 אחוז בשנים 2007 ו-2009 (בהתאמה), צמצום ב-2010 ויציבות ב-2012.

לוח 11. תקציב תקנת שעות התקן, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 3,280,211   | 3,799,104       | 3,778,979 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 3,569,436   | 3,910,638       | 3,907,756 | 8.8%              | 2.9%                  | 3.4%              |
| 2007 | 3,792,043   | 4,967,941       | 4,964,154 | 6.2%              | 27.0%                 | 27.0%             |
| 2008 | 4,039,005   | 4,497,964       | 4,500,457 | 6.5%              | -9.5%                 | -9.3%             |
| 2009 | 4,097,231   | 5,773,686       | 5,765,107 | 1.4%              | 28.4%                 | 28.1%             |
| 2010 | 4,360,411   | 5,174,201       | 5,176,464 | 6.4%              | -10.4%                | -10.2%            |
| 2011 | 4,616,847   | 5,880,259       | 5,883,213 | 5.9%              | 13.6%                 | 13.7%             |
| 2012 | 4,570,249   | 5,785,002       | 5,791,637 | -1.0%             | -1.6%                 | -1.6%             |
| 2013 | 6,417,328   | -               | -         | 40.4%             | -                     | -                 |
| 2014 | 6,501,129   | -               | -         | 1.3%              | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

במהלך כל התקופה שבין 2005 ל-2012 התקציב על שינויי וביצוע התקציב היו גדולים בהרבה מהתקציב המקורי. הפער עמד בממוצע על 23 אחוז, ובשיאו (2009) הגיע ל-41 אחוז. לעומת זאת, התקציב על שינויי והביצוע היו כמעט זהים זה לזה. המשמעות היא שהתקציב הותאם בדיעבד לביצוע, במקום שהביצוע יהיה מותאם לתקציב.

מה אפשר ללמוד מניתוח תקנת שעות התקן על מה שקרה במערכת החינוך היסודי בפועל? לא הרבה. עיון בנתוני התקנה מספק מידע חלקי בלבד, וגם קריאה בדברי ההסבר לתקציב אינה מספקת תשובה לשאלות הבאות:

- האם הגידול בתקציב התקנה נובע מהתייקרות שעת הוראה, או מעלייה במספר שעות הלימוד המוקצות לחינוך היסודי? ואיזה חלק מהגידול נובע מכל גורם?
- אם יש גידול בשעות ההוראה, האם הוא נובע מגידול במספר התלמידים או משינוי במדיניות הקצאת השעות, ואולי מגידול בשעות הלימוד המוקצות לתלמיד או לכיתה?
- האם התקנה הנקראת "שעות תקן" מוגדרת באותו האופן במהלך כל התקופה, או שמא היא כוללת בתוכה מרכיבים שונים בכל אחת מהשנים?

את התשובות לשאלות אלו יש לחפש במקורות אחרים, חלקם גלויים לציבור וחלקם לא. כך למשל אפשר לדעת שבמהלך התקופה הנבדקת חל גידול בעלותן של שעות הוראה, במספר שעות ההוראה לכיתה ולתלמיד ובמספר התלמידים, אך אי אפשר לדעת האם חלו שינויים בהגדרת השעות הנכללות בתקנה זו (החישוב המדויק של כל אחד מהמרכיבים שהשפיעו על העלייה בהיקף התקנה אפשרי, אך חורג ממסגרת עבודה זו).

תקנת שעות התקן נכללת בתכנית רחבה יותר, שבה מופיעות גם שאר השעות המתוקצבות בשכר ותקנות מעניינות אחרות. כך למשל מופיעה שם תקנה שכותרתה "הקטנת מספר התלמידים בכיתות".<sup>16</sup> ואמנם, במהלך 2009–2011 הוקצו בתקציב המקורי כ-218 מיליון שקלים לצורך זה – אולם בטור הביצוע מופיע המספר 0. האם מראש הייתה כוונה לא לבצע את התקנה? לא ברור. מה שברור הוא שסעיף זה הפך לסעיף רזרבה, בדומה לסעיפים אחרים שלא נוצלו כלל לצרכים לשמם כביכול תוקצבו.

לעומת הסעיפים שנכללו בתקציב המקורי אך נמחקו בתקציב על שינויו, יש לא מעט סעיפים (נוסף לסעיף שעות התקן שפורט לעיל) שבהם התקציב על שינויו וגם ביצוע התקציב גדולים בהרבה מהתקציב המקורי. הסעיפים הבולטים בהקשר זה, שבהם התקציב על שינויו גדול במעל 30 אחוז ממוצע לאורך התקופה והסכום הכולל עולה על 40 מיליון שקלים, הם תמיכה במוזיאונים, מדריכים מוזיקליים ושיפור הישגים בבגרות, שלא ברור כלל מיקומו בתקציב החינוך היסודי.

<sup>16</sup> קרוב לוודאי שמדובר בשריון תקציב לביצוע סעיף בהסכם שנחתם עם המורים לאחר שביתת המורים הגדולה, שקבע שהמשרד יפעל להקטנת מספר התלמידים בכיתה.

**חינוך מיוחד**

עיקרו של תקציב החינוך המיוחד כלול בתחום החינוך היסודי, אולם בשל חשיבותו ומשקלו הרב בתקציב הכללי של משרד החינוך, ובשל העובדה שחלק מתקציבי החינוך המיוחד מופיעים בתחומים אחרים (אם כי היקפם של הסכומים שמופיעים בתחומים אחרים קטן יחסית, ומגיע בקושי ל-6 אחוזים מתקציב החינוך המיוחד, כפי שמראים הנתונים בלוח 12), הוא יידון כאן כתחום נפרד.

ב-2010 הוחלט להעביר את תקציב ההסעות של תלמידי החינוך המיוחד לתחום ההסעות וההצטיידות. היות שזוהי הקצאה בסדר גודל של מאות מיליוני שקלים, הוחלט להציג את תקציב החינוך המיוחד לאורך התקופה הנסקרת ללא הסעות.

**לוח 12. תקציב תחום החינוך המיוחד (ללא הסעות), 2005–2014**  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| ביצוע התקציב | תקציב על שינויו |           | תקציב מקורי |           | חינוך מיוחד בתקציב יסודי | 2005      |
|--------------|-----------------|-----------|-------------|-----------|--------------------------|-----------|
|              | חינוך יסודי     | סה"כ      | חינוך יסודי | סה"כ      |                          |           |
| 2,682,488    | 2,446,029       | 2,747,659 | 2,495,361   | 2,630,790 | 243,499                  | 2,387,291 |
| 2,951,828    | 2,750,921       | 3,081,619 | 2,791,905   | 2,750,275 | 285,408                  | 2,464,867 |
| 2,956,981    | 2,718,492       | 3,088,657 | 2,794,612   | 2,933,325 | 297,607                  | 2,635,718 |
| 3,210,189    | 2,964,829       | 3,271,232 | 2,988,578   | 3,128,964 | 324,364                  | 2,804,599 |
| 2,694,475    | 2,568,360       | 2,753,532 | 2,617,459   | 3,218,616 | 328,604                  | 2,890,013 |
| 3,521,287    | 3,242,850       | 3,617,826 | 3,279,409   | 3,436,074 | 327,748                  | 3,108,326 |
| 3,715,309    | 3,372,929       | 3,766,480 | 3,399,161   | 3,636,620 | 352,635                  | 3,283,985 |
| 3,132,137    | 2,887,544       | 3,164,645 | 2,908,577   | 3,607,892 | 346,494                  | 3,261,398 |
| -            | -               | -         | -           | 4,827,093 | 431,318                  | 4,395,774 |
| -            | -               | -         | -           | 4,829,432 | 379,868                  | 4,449,564 |

\* סעיף חינוך מיוחד בתחומים קדם-יסודי, התיישבותי, חינוך עצמאי ומוכר, מנהל מורים ומנהל פדגוגי כללי.

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

כאשר מסתכלים אך ורק על התקציב המקורי של החינוך המיוחד הכלול בתחום החינוך היסודי, אפשר לומר שבין 2005 ל-2012 הוא גדל ב-37 אחוז. הגידול היה פחות או יותר עקבי ונע בין 3 ל-8 אחוזים מדי שנה.

מאליה נשאלת השאלה האם הגידול בתקציב החינוך המיוחד מקורו בגידול מקביל של אוכלוסיית התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים או בתוספות שכר, בשיפור השירות – ואולי בשילוב של כל הגורמים. בהנחה שאכן מדובר בשילוב גורמים, שאלה נוספת היא מה משקלו של כל גורם, אך כאמור דיון בנושא זה הוא מחוץ למסגרתה של עבודה זו.

### חינוך על-יסודי

תחום החינוך העל-יסודי כולל את חטיבות הביניים ואת החטיבה העליונה. לאור זאת, הוא היה צריך להיות מושפע לפחות במידה מסוימת מהסכם "אופק חדש", שנחתם עם חלק ממורי חטיבת הביניים (הסכם "עוז לתמורה" רלוונטי ליותר מורים ברמת חינוך זו, אולם השפעתו מוגבלת רק לחלק קטן מהתקופה הנבדקת כי הוא נחתם רק באוגוסט 2011 ויישומו החל ב-2012). ההסכם בא לידי ביטוי בכך שהתקציב על שינויו ב-2012 היה גדול ב-15 אחוז מהתקציב המקורי וב-8.8 אחוזים מהתקציב על שינויו ב-2011, אף על פי שהתקציב המקורי היה אפילו קטן יותר מהשנה הקודמת. באותה השנה גם ביצע התקציב היה גדול ב-12.5 אחוז מהביצוע בשנה הקודמת. לאור העובדה שהסכם "עוז לתמורה" נחתם לאחר משא ומתן ממושך, היקף התקציב המקורי ב-2012 בהחלט נראה תמוה. הנתונים בלוח 13 מצביעים על שנתיים מעניינות נוספות. ב-2007 התקציב על שינויו היה גדול כמעט ב-11 אחוז מאשר ב-2006, אך ביצוע התקציב היה גדול רק ב-3.2 אחוזים (בחינוך היסודי הנתונים המקבילים היו 20.5 אחוז ו-17.1 אחוז בהתאמה – עלייה לעומת השנה הקודמת). ייתכן שהסיבה לגידול המשמעותי בתקציבי שני התחומים הייתה ההערכה שהסכמי השכר ייחתמו באותה השנה. אך ההסכם התעכב, והדבר הביא לכך שבשנה שלאחר מכן היקף התקציב על שינויו היה קטן יותר באופן מוחלט. עוד שנה מעניינת היא 2013, שבה התקציב המקורי גדל ב-13 אחוז, כנראה מתוך הנחה שהיקפי הסכם השכר יחייבו זאת. מעניין יהיה לראות באיזה מידה התחזית אמנם תתממש.

לוח 13. תקציב תחום החינוך העל-יסודי, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינוי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינוי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|----------------|-----------|-------------------|----------------------|-------------------|
| 2005 | 7,474,741   | 7,936,450      | 7,725,039 | -                 | -                    | -                 |
| 2006 | 7,677,907   | 7,897,950      | 7,720,981 | 2.7%              | -0.5%                | -0.1%             |
| 2007 | 7,703,649   | 8,749,085      | 7,969,758 | 0.3%              | 10.8%                | 3.2%              |
| 2008 | 7,877,542   | 8,315,563      | 8,164,513 | 2.3%              | -5.0%                | 2.4%              |
| 2009 | 7,793,236   | 8,382,430      | 8,190,965 | -1.1%             | 0.8%                 | 0.3%              |
| 2010 | 8,554,434   | 8,774,189      | 8,374,079 | 9.8%              | 4.7%                 | 2.2%              |
| 2011 | 8,787,991   | 9,224,820      | 8,710,312 | 2.7%              | 5.1%                 | 4.0%              |
| 2012 | 8,696,863   | 10,034,402     | 9,798,992 | -1.0%             | 8.8%                 | 12.5%             |
| 2013 | 10,265,131  | -              | -         | 18.0%             | -                    | -                 |
| 2014 | 10,615,895  | -              | -         | 3.4%              | -                    | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

בתחום החינוך העל-יסודי נכללות כמה וכמה תקנות שהיקפן והשינויים שחלו בהן בתקופה הנחקרת ראויים לתשומת לב.

שתי התקנות המרכזיות בתחום הן תקנת שעות התקן הבסיסי בחטיבת הביניים (20270330), ותקנת שכר הלימוד בחטיבה העליונה (202709419). התקציב המקורי לתקנת שעות התקן הבסיסי גדל מ-1.3 מיליארד שקלים ב-2005 ל-2.9 מיליארד שקלים ב-2014 (במחירי 2011). גידול זה, שהוא כמעט חסר תקדים, בולט במיוחד מאז 2010. הוא מבטא בעיקר את המאמץ המרוכז של המשרד לשפר את התוצאות החינוכיות בחטיבת הביניים מצד אחד, ואת התרחבות יישום הסכם "אופק חדש" בחטיבת הביניים מצד שני. אם מתבוננים בתקציב על שינוי (וכאן יש להסתפק בנתוני 2012) הגידול פחות מרשים, אם כי עדיין גדול למדי: מ-1.7 מיליארד ב-2005 ל-2.7 מיליארד שקלים ב-2012. בביצוע התקציב הגידול נמוך עוד יותר: מ-2 מיליארד ל-2.7 מיליארד שקלים בהתאמה. יש להמתין ולראות אם ביצוע התקציב בשנים 2013–2014 יהיה בהתאם לתכנון.

לעומת השינויים הגדולים בתקנת שעות התקן בחטיבת הביניים, השינויים בתקנת שכר הלימוד בחטיבה העליונה היו קטנים בהרבה והסתכמו ב-11 אחוז בלבד בתקציב המקורי בין 2005 ל-2012. לעומת זאת, השינויים בתקציב על שינוי ובביצוע התקציב היו בסדר גודל של 26 אחוז, ובשנים 2011–2012 (ובייחוד ב-2012) היו שניהם גדולים בהרבה מהתקציב המקורי, ככל הנראה בעיקר בשל תחילת יישום הסכם השכר "עוז לתמורה".

ראוי לבחון שלושה נושאים שכלולים בתחום האחריות של החינוך העל-יסודי וזוכים לאחרונה להתעניינות ציבורית, ולכן אפשר היה לצפות שיבואו לידי ביטוי גם בתקציב: שיפור הישגים, החינוך המדעי-טכנולוגי וחוק חינוך חובה עד כיתה י"ב.

**שיפור הישגים.** לאחר פרסום התוצאות של תלמידי ישראל במבחן הבין-לאומי TIMSS 2011, שהיו טובות בהרבה מהתוצאות המקבילות במבחן הקודם, התקיים ויכוח ציבורי ער בשאלה כיצד הושגו הישגים אלו; האם אלו הישגים בני חלוף, שהושגו בזכות הכנה לקראת המבחנים הספציפיים, או שחל שיפור מערכתי של ממש? משרד החינוך הגיב על הביקורת בשורה של הסברים, ואחד מהם היה השקעה מסיבית בתוספת שעות לימוד לתלמידי חטיבת הביניים.

כאשר מתבוננים בתקציב המשרד לשנים 2005–2012 אפשר לראות שאמנם מופיעה שם תקנה בשם "תכנית לשיפור הישגים" (20270371) על סך 370 מיליון שקלים. אולם תקנה זו מופיעה אך ורק ב-2010 (השנה שבה צריך היה להתכונן למבחן) ואינה מופיעה יותר ב-2011 וב-2012. יתרה מזאת: היא מופיעה אך ורק בתקציב המקורי, אך אינה מופיעה בתקציב על שינויי או בביצוע התקציב. האם אפשר ללמוד מכך שהתקציב שהוקצה לתקנה לא נוצל? התשובה שלילית. ככל הנראה התקציב כולו הועבר לתקנת שעות התקן ושם הוא נוצל במלואו. האם אפשר ללמוד מכך שהפעולות שתוכננו ב-2010 אינן מתוכננות ל-2011? גם כאן התשובה שלילית, כי קרוב לוודאי שהן מתוכננות במסגרת התקצוב הכללי של המשרד לשעות לימוד. מה שאפשר וצריך ללמוד מכך הוא שחוק התקציב, ספר התקציב ודיווחי החשב הכללי כפי שהם נהוגים כיום אינם מאפשרים בקרה מצד ועדת הכספים, קל וחומר מצד הציבור.

**חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב.** ביולי 2007 אישרה הכנסת את חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב. עד 2011 הנושא לא נכלל בתקציב משרד החינוך. ב-2011 הוקצו לכך 17 מיליון שקלים בתקציב המקורי. בתקציב על שינויי הסכום כבר היה מיליון שקלים בלבד, ואילו ביצוע התקציב היה אפס. העובדה שמשרד החינוך התעכב במשך ארבע שנים בתקצוב החוק, וכאשר הוא תוקצב לבסוף התקצוב היה מינימלי ולא נוצל, גם היא מדברת בעד עצמה.

### חינוך התיישבותי

החינוך ההתיישבותי מטפל בעיקר בתלמידי חטיבות הביניים והחטיבות העליונות הלומדים בבתי ספר אזוריים-התיישבותיים, בכפרי הנוער ובמוסדות שיש בהם מסגרת פנימייה – כ-120 בתי ספר אזוריים ובתנאי פנימייה וכ-280 פנימיות מתוקצבות, ביניהן של האגודה לקידום החינוך, של עליית הנוער ושל נעלי"ה. את השינויים בסעיף זה, שהיו קטנים יחסית, אפשר לראות בלוח 14. כ-70 אחוז מסך תקציב החינוך ההתיישבותי מופנה לשלוש תכניות: אחזקת תלמידים בפנימיות, שכר מורים ושכר לימוד על-יסודי. הירידה בתקציב

התכניות הללו היא שהביאה לירידת ההוצאות בסך הסעיף, אך לא ברור מה הסיבה לירידה בתקציב אחזקת תלמידים בפנימיות למשל: האם ירד מספר התלמידים, או שמא התקצוב לתלמיד נעשה נמוך יותר?

לוח 14. **תקציב תחום החינוך ההתיישבותי, 2005–2014**  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 2,165,589   | 2,255,395       | 2,183,101 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 2,148,358   | 2,200,766       | 2,113,489 | -0.8%             | -2.4%                 | -3.2%             |
| 2007 | 2,180,270   | 2,347,175       | 2,212,028 | 1.5%              | 6.7%                  | 4.7%              |
| 2008 | 2,250,939   | 2,363,805       | 2,248,247 | 3.2%              | 0.7%                  | 1.6%              |
| 2009 | 2,240,653   | 2,297,601       | 2,207,229 | -0.5%             | -2.8%                 | -1.8%             |
| 2010 | 2,254,137   | 2,382,019       | 2,263,743 | 0.6%              | 3.7%                  | 2.6%              |
| 2011 | 2,335,316   | 2,507,041       | 2,367,587 | 3.6%              | 5.2%                  | 4.6%              |
| 2012 | 2,322,583   | 2,574,945       | 2,447,661 | -0.5%             | 2.7%                  | 3.4%              |
| 2013 | 2,471,541   | -               | -         | 6.4%              | -                     | -                 |
| 2014 | 2,518,826   | -               | -         | 1.9%              | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

יש כמה תקנות בסעיף החינוך ההתיישבותי שראויות להתייחסות מעמיקה יותר.

**תקנת תמיכה בבתי ספר בפריפריה.** מדי שנה ביצוע התקציב עבור תקנת תמיכה בבתי ספר בפריפריה גבוה בהרבה מהתקציב המקורי. אין תשובה לשאלה למה לא ניתן היה להתאים תקציב להוצאות בפועל כבר ברמת התכנון.

**דמי אחזקה לקידום החינוך החרדי.** גם בתקנה זו, שתקציבה מועבר לאחזקת ילדים מהמגזר חרדי בפנימיות, אחוזי הביצוע גבוהים מהתקציב המקורי.

**שכר מורים בחטיבות הביניים.** שכר המורים בחטיבות היא אחת התקנות העיקריות בחינוך ההתיישבותי (כ-14.4 אחוז מהתקציב המקורי ו-18 אחוז מסך הביצוע בסעיף זה). ב-2010 הגיע הביצוע ל-142 אחוז מהתקציב המקורי, ולאורך השנים נצפתה תופעה קבועה של ביצוע העולה על התקציב המקורי.



**חינוך עצמאי ומוכר**

החינוך המוכר שאינו רשמי כולל את מרכז החינוך התורני, וגם מוסדות חינוך בכל הרמות השייכים למרכז החינוך העצמאי, תלמודי תורה ומוסדות מוכרים לא-רשמיים ממגזרים שונים (בעיקר מוסדות דתיים במגזר הערבי, אך גם מעט מוסדות יהודיים). עוד מתקציבים באמצעות מוסדות "בית יעקב" לבנות, ישיבות קטנות, סמינרים למורים ולגנות, ובתי מדרש למורים.

מ-2005 עד 2012 גדל התקציב המקורי של התחום ביותר מ-25 אחוז (לוח 15). התקציב על שינויי גדל ב-50 אחוז וביצוע התקציב גדל ב-55 אחוז באותן שנים. במהלך כל התקופה התקציב על שינויי היה גדול מהתקציב המקורי ב-22 אחוז בממוצע, וביצוע התקציב היה גדול מהתקציב המקורי ב-13 אחוז בממוצע. השנים המעניינות היו 2007 ו-2010, אז ההוצאה בפועל עלתה בצורה חדה – כ-18 אחוז וכ-13 אחוז בהתאמה.

תקציב 2013–2014 לכאורה גבוה יותר מתקציב 2012, אך למעשה זו רק התאמה להוצאות שנרשמו בפועל ב-2012, שבה הצמצום בתקציב המקורי היה זניח ואילו התקציב על שינויי והתקציב בפועל המשיכו לגדול. יש לראות מה יקרה בביצוע התקציב לשנים הנוכחיות.

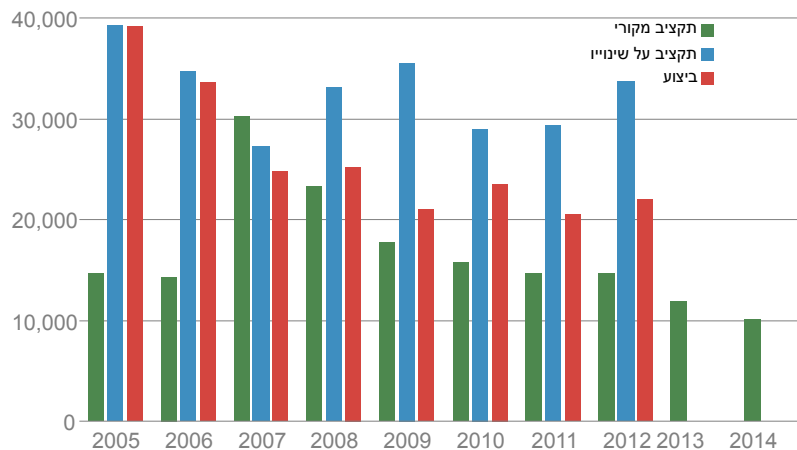
לוח 15. תקציב תחום החינוך העצמאי והמוכר, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 1,359,956   | 1,506,346       | 1,371,603 | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 1,350,633   | 1,524,999       | 1,426,593 | -0.7%             | 1.2%                  | 4.0%              |
| 2007 | 1,420,393   | 1,814,722       | 1,687,582 | 5.2%              | 19.0%                 | 18.3%             |
| 2008 | 1,518,693   | 1,819,781       | 1,660,160 | 6.9%              | 0.3%                  | -1.6%             |
| 2009 | 1,536,234   | 1,879,502       | 1,702,318 | 1.2%              | 3.3%                  | 2.5%              |
| 2010 | 1,605,401   | 2,085,440       | 1,918,848 | 4.5%              | 11.0%                 | 12.7%             |
| 2011 | 1,733,606   | 2,120,740       | 1,959,257 | 8.0%              | 1.7%                  | 2.1%              |
| 2012 | 1,705,258   | 2,244,688       | 2,128,315 | -1.6%             | 5.8%                  | 8.6%              |
| 2013 | 2,110,208   | -               | -         | 23.7%             | -                     | -                 |
| 2014 | 2,065,333   | -               | -         | -2.1%             | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

**פעילות "מעין החינוך התורני".** בשל השינויים הגדולים החלים בתקנה זו בכל שנה, התקציב על שינויו כפול מהתקציב המקורי שהוקצה לה. הביצוע גבוה בממוצע ב-56 אחוז מהתקציב המקורי, אך נמוך ב-20 אחוז מהתקציב על שינויו (תרשים 10).

תרשים 10  
פעילות מעין החינוך התורני, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011



מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

### הסעות, הצטיידות ופיתוח

בסעיף זה כולל משרד החינוך תקציב לשכירת דירות במקומות שאין בהם אפשרות לענות על צורכי הבינוי (לפחות בטווח קצר), לתמיכה ביישובים הזכאים לכך בכל רמות החינוך, להסעות תלמידים ומורים (המצויות באחריות הרשויות), לרכישת אוטובוסים לצורך הסעות, לשיפוצים ולהצטיידות של בתי הספר. נוסף לכך נכלל בו מימון של פיתוח מבני תרבות, ספורט, מתנ"סים ונוער, ציוד לרשות הספורט ותקציב הטלוויזיה החינוכית. בתקציב הסעיף בולטות ירידות קטנות בשנים 2007–2009 (אולי בשל העברת תחומי התרבות והספורט למשרד נפרד) ובשנת 2011, ולעומת זאת עלייה חדה ב-2010 (לוח 16). הסיבה לשינוי הדרמטי ב-2010 היא העברת תקנת הסעות תלמידים בחינוך המיוחד, שעלותה גבוהה מאוד, מתחום החינוך היסודי לתחום זה.

לוח 16. תקציב תחום הסעות, הצטיידות ופיתוח, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויו | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויו | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 644,231     | 825,219         | 741,887   | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 703,089     | 827,949         | 736,978   | 9.1%              | 0.3%                  | -0.7%             |
| 2007 | 698,977     | 814,733         | 690,368   | -0.6%             | -1.6%                 | -6.3%             |
| 2008 | 652,344     | 771,802         | 634,582   | -6.7%             | -5.3%                 | -8.1%             |
| 2009 | 632,954     | 852,415         | 725,449   | -3.0%             | 10.4%                 | 14.3%             |
| 2010 | 972,899     | 1,320,878       | 1,263,387 | 53.7%             | 55.0%                 | 74.2%             |
| 2011 | 958,375     | 1,287,991       | 1,225,172 | -1.5%             | -2.5%                 | -3.0%             |
| 2012 | 931,934     | 1,120,033       | 1,054,059 | -2.8%             | -13.0%                | -14.0%            |
| 2013 | 1,051,681   | -               | -         | 12.8%             | -                     | -                 |
| 2014 | 1,024,036   | -               | -         | -2.6%             | -                     | -                 |

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : משרד האוצר

#### העברות למוסדות תורניים

ההעברות למוסדות תורניים נועדו לתמוך כספית בכוללים, ישיבות גבוהות, ישיבות הסדר, מדרשות לבנות וכדומה. התופעה המעניינת בתקציב זה היא הניגוד בין הצמצום שחל בתקציב המקורי שהוקצה לתחום בשנים 2005 עד 2008 ובין הגידול החד בשנת 2009 (לוח 17). נראה שבעקבות חילופי הממשלות ב-2009 ננקטה פעולה כפולה: התקציב המקורי הותאם לתקציב על שינויו מצד אחד, והתקציב על שינויו הוגדל בכ-27 אחוז מצד אחר. כשבוחנים את התפתחות התקציב המקורי ברור מיד שהקיצוץ בין 2005 ל-2008 היה פיקטיבי – כפי שמוכיחה העובדה שהן התקציב על שינויו והן הביצוע גדלו באופן רציף בין השנים 2005–2007, ונתרו בעינם ב-2008. אם כן, ההסבר הוא שהשינויים נעשים במהלך השנה, אף שהיה ברור שיערכו עוד בזמן בניית התקציב המקורי. רוב השינויים נעשים באמצעות העברת תקציבים מסעיפי הרזרבה הכללית או הרזרבה של משרד החינוך, וחלקם על ידי שינויים בשמות התקנות והעברה מתקנה לתקנה. גם הסיבה לכך ברורה: לאור דעת הקהל השלילית בכל הנוגע לתקצוב החינוך החרדי, קל יותר לבצע שינויים בתקציב דרך ועדת הכספים מאשר להציג את הדברים באורח שקוף בתקציב המאושר במליאת הכנסת.

לוח 17. תקציב תחום ההעברות למוסדות תורניים, 2005–2014  
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע     | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינויי | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| 2005 | 604,318     | 723,328         | 714,969   | -                 | -                     | -                 |
| 2006 | 555,571     | 807,014         | 797,349   | -8.1%             | 11.6%                 | 11.5%             |
| 2007 | 490,216     | 948,021         | 925,580   | -11.8%            | 17.5%                 | 16.1%             |
| 2008 | 335,910     | 932,349         | 925,771   | -31.5%            | -1.7%                 | 0.0%              |
| 2009 | 920,499     | 1,187,172       | 1,177,495 | 174.0%            | 27.3%                 | 27.2%             |
| 2010 | 883,475     | 1,215,624       | 1,197,700 | -4.0%             | 2.4%                  | 1.7%              |
| 2011 | 1,074,758   | 1,175,532       | 1,163,852 | 21.7%             | -3.3%                 | -2.8%             |
| 2012 | 1,024,688   | 1,134,392       | 1,127,312 | -4.7%             | -3.5%                 | -3.1%             |
| 2013 | 754,501     | -               | -         | -26.4%            | -                     | -                 |
| 2014 | 532,684     | -               | -         | -29.4%            | -                     | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

דוגמה לשינויים שחלו בתקציב התחום אפשר לראות בלוח 18. תקנות המיועדות לתמיכה בכוללים ותמיכה בישיבות גבוהות הפסיקו להופיע בתקציב החל מ-2008, ולעומת זאת הופיעה תקנה חדשה (תמיכה במוסדות תורניים). האם הופסקה התמיכה לנושאים אלו בפועל? התשובה לכך ככל הנראה שלילית – היא רק נכללת בתקנה החדשה, שהיקפה הכולל גבוה יותר מהסכום המופיע בשתי התקנות הקודמות גם יחד (למעט ב-2008). ניתוח ההוצאה בפועל מול הקיצוץ בתקציב באותה תקופה מלמד כי הלכה למעשה לא היה כלל קיצוץ בתקציבים לתקנות אלו. נשאלת השאלה: כיצד קרה שההוצאות בפועל ב-2009 למשל היו יותר מפי שישה מהביצוע ב-2008? התשובה נעוצה בתוספת של 622 מיליון שקלים שמופיעה בתקנה חדשה, "תוספת לעניין ישיבות" – שמצדה נעלמת ולא מופיעה יותר בשנים הבאות. כחומר למחשבה מופיעות בנספחים (סעיף 3) פניות לוועדת הכספים בנושא הרלוונטי. אפשר לשער כי היו עוד פניות כאלו.

בתקציב 2013–2014 יש קיצוץ של כמעט שליש בתקציב המקורי לסעיף המוסדות התורניים, ויש לראות איך הקיצוץ יתבטא בביצוע.

לוח 18. תקציבי תקנות נבחרות בסעיף העברות למוסדות תורניים, 2005–2011  
לפי סוג תקציב, במיליוני שקלים, מחירי 2011

| תמיכה בכוללים          | תמיכה בישיבות גבוהות | תמיכה במוסדות תורניים |                          |
|------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|
| <b>תקציב מקורי</b>     |                      |                       |                          |
| 270,505                | 118,360              | -                     | 2005                     |
| 228,637                | 100,645              | -                     | 2006                     |
| 199,597                | 90,384               | -                     | 2007                     |
| -                      | -                    | 160,488               | 2008                     |
| -                      | -                    | 744,519               | 2009                     |
| -                      | -                    | 724,989               | 2010                     |
| -                      | -                    | 940,444               | 2011                     |
| -26.2%                 | -23.6%               | 486.0%                | שינוי מצטבר<br>2005-2011 |
| <b>תקציב על שינויי</b> |                      |                       |                          |
| 324,070                | 213,798              | -                     | 2005                     |
| 268,148                | 110,242              | -                     | 2006                     |
| 193,518                | 90,017               | -                     | 2007                     |
| -                      | -                    | 167,944               | 2008                     |
| -                      | -                    | 1,012,072             | 2009                     |
| -                      | -                    | 1,041,384             | 2010                     |
| -                      | -                    | 1,037,779             | 2011                     |
| -40.3%                 | -57.9%               | 517.9%                | שינוי מצטבר<br>2005-2011 |
| <b>ביצוע התקציב</b>    |                      |                       |                          |
| 324,070                | 210,169              | -                     | 2005                     |
| 267,281                | 107,431              | -                     | 2006                     |
| 193,518                | 84,256               | -                     | 2007                     |
| -                      | -                    | 163,376               | 2008                     |
| -                      | -                    | 1,007,651             | 2009                     |
| -                      | -                    | 1,034,942             | 2010                     |
| -                      | -                    | 1,037,668             | 2011                     |
| -40.3%                 | -59.9%               | 535.1%                | שינוי מצטבר<br>2005-2011 |

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : משרד האוצר

**תרבות**

תחום זה כלל בעבר את תקציבי התרבות והספורט, אולם לאחר הקמת משרד התרבות והספורט הועברו אליו התקציבים הרלוונטיים, וכעת כולל התחום בעיקר נושאים הקשורים לתרבות יהודית. עיון מדוקדק בתקציב התחום מגלה מגמה דומה לזו שהתגלתה בתחום ההעברות למוסדות תורניים: צמצום לכאורה בתקציב המקורי לאורך השנים, תוספות גדולות יחסית לתקציב על שינוייו, ושיעור ביצוע שהיה גבוה ב-94 אחוז מהתקציב המקורי ונמוך ב-23 אחוז מהתקציב על שינוייו (לוח 19).

לוח 19. תקציב תקנת התרבות, 2005–2014  
באלפי שקלים, מחירי 2011

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינוייו | ביצוע   | אחוז גידול במקורי | אחוז גידול בעל שינוייו | אחוז גידול בביצוע |
|------|-------------|------------------|---------|-------------------|------------------------|-------------------|
| 2005 | 511,354     | 653,183          | 583,843 | -                 | -                      | -                 |
| 2006 | 500,516     | 136,169          | 106,608 | -2.0%             | -79.0%                 | -82.0%            |
| 2007 | 66,897      | 123,698          | 98,383  | -87.0%            | -9.0%                  | -8.0%             |
| 2008 | 51,578      | 108,902          | 99,262  | -23.0%            | -12.0%                 | 1.0%              |
| 2009 | 42,364      | 95,127           | 57,776  | -18.0%            | -13.0%                 | -42.0%            |
| 2010 | 37,980      | 130,851          | 96,587  | -10.0%            | 38.0%                  | 67.0%             |
| 2011 | 35,220      | 129,221          | 102,038 | -7.0%             | -1.0%                  | 6.0%              |
| 2012 | 33,638      | 118,027          | 90,905  | -4.5%             | -8.7%                  | -10.9%            |
| 2013 | 28,529      | -                | -       | -15.2%            | -                      | -                 |
| 2014 | 35,960      | -                | -       | 26.1%             | -                      | -                 |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

בין כל התקנות בתחום התרבות בולטת תקנת ההוצאה על תרבות יהודית, ובפרט שיעורי תורה ותרבות יהודית שלא במסגרת לימודים פורמליים (תרשים 11). גודלה של תקנה זו, לצד תקנת המדרשות ללימודי יהדות והמרכזים להעמקת חינוך יהודי, מתקרב ל-90 אחוז מכלל תקציב התרבות ול-80 אחוז מהביצוע. התקציב המקורי שהוקצה לתקנה ירד ב-45 אחוז, אך ב-2011 הביצוע היה גבוה פי שניים מאשר ב-2005.

התופעה המעניינת שהתגלתה בתקנה היא שבתקציב המקורי נרשמה מגמת ירידה במשך התקופה, אך בתקציב על שינוייו הוכנסו תוספות משמעותיות, כך שבפועל הביצוע גדול יותר מהתקציב בכל השנים, פרט ל-2009. בשנה זו התקציב על שינוייו היה גבוה ב-70 אחוז מסך התקציב המקורי, אך לא היה ביצוע בפועל של התקציב שהתווסף.



#### 4. סיכום ומסקנות

##### חוסר השקיפות של התקציב

המסקנה העולה ממחקר זה חד-משמעית: תקציב משרד החינוך אינו שקוף לציבור. חוסר השקיפות נובע מכמה סיבות. הסיבה העיקרית היא כמובן ההבדל בין התקציב המקורי ובין התקציב על שינויו. כאמור לעיל, רוב הדיון הציבורי נסוב סביב התקציב המקורי, אולם תקציב זה שונה, ובמקרים רבים שונה מאוד, מהתקציב על שינויו, שהוא התקציב העומד בפועל לרשות המשרד. נוסף לכך, התקציב על שינויו שונה מאוד מביצוע התקציב בפועל. לכאורה כאשר תהליך השינויים בתקציב ברור וגלוי לציבור אין פגיעה בשקיפות, אולם התהליך החוקי והביורוקרטי לביצוע השינויים אינו מאפשר מעקב ציבורי אחרי ביצוע התקציב בפועל. המצב לאשורו בא לידי ביטוי בדבריהם של שני עובדים בכירים במשרד החינוך; אחד מהם אומר: "תקציב על שינויו השווה לאפס אינו מראה על אי

ביצוע תקציב",<sup>17</sup> ואילו השני קובע "לא כל דבר ניתן להוציא החוצה בצורה פשטנית".<sup>18</sup> נראה שהדברים מדברים בעד עצמם.

כאמור למשרד החינוך אין סמכות לבצע שינויים בתקציבו ללא אישור. בהתאם לאופי השינוי נדרשים אישורים מאגף התקציבים בלבד (כשמדובר באישורים מינוריים, או בהעברות מתקנה לתקנה בתוך אותה התכנית), אישורים מאגף התקציבים והודעה לוועדת הכספים של הכנסת, או אישור מאגף התקציבים וגם מוועדת הכספים של הכנסת. התהליך המקצועי, הפוליטי והאדמיניסטרטיבי המלווה את הבקשות לאישור השינויים אינו מתועד בשום מקום. התייעוד היחיד שיש בנמצא הן הבקשות עצמן, והדיון בוועדת הכספים של הכנסת על אותן הבקשות – וגם הוא מיועד רק ליודעי ח"ן, כי ההתחקות אחרי הבקשות מסובכת.

בשל ריבוי הבקשות לשינוי (למעלה מ-8,000 רק ב-2011) ועדת הכספים אינה יכולה לדון ברצינות בכל אחת מהן. לפיכך, בדרך כלל היא מקבלת רשימה של בקשות – לעתים בסכומים גדולים מאוד – ומאשרת אותן כמעט ללא דיון. היקפן הכולל של הבקשות מגיע בממוצע ל-20 עד 25 אחוז מהתקציב המקורי. היות שרוב התקציב מורכב משכר עובדי מוסדות החינוך, סעיף שרמת השינויים בו מוגבלת מאוד, מובן עד כמה היעדר השקיפות בתהליך אישור השינויים התקציביים הופך את התקציב למבוך שההתמצאות בו כמעט בלתי אפשרית.

על חוסר השקיפות של תהליך קבלת ההחלטות על שינויי תקציב אפשר ללמוד מדבריה של הח"כ לשעבר רוחמה אברהם-בלילא באחת משיבות ועדת הכספים של הכנסת:<sup>19</sup>

לפני כשלושה שבועות [...] שאלתי את אדוני היושב ראש בנוגע להעברות הכספים, העברות שמונחות לפתחנו, דקה לפני שאנחנו מגיעים לשיבה [...] אני מבקשת שחברי הכנסת יוכלו לקבל בעוד מועד, לפחות שבוע ימים לפני, את כל ההעברות מראש, כדי שנוכל לראות, ללמוד ולהעיר את הערותינו, הן ב-ע' והן ב-א' [...] יש לנו כאן העברות שהגיעו לפני שבועיים ושלושה שבועות, ואנחנו נדרשים בחמש דקות ללמוד העברה מתקציב לתקציב [...] זה לא ראוי ואין בזה שום שקיפות כלפי חברי הכנסת וכלפי הפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה, כדי לוודא אם כספים לא מועברים לטובת דברים אחרים.

אחרי שנים רבות של דרישה לחשוף את הטיפול בשינויי התקציב המתקבלים בוועדת הכספים של הכנסת, העלה לבסוף אגף התקציבים פרטים על השינויים בתקציב לאתר

<sup>17</sup> מתוך מכתבו של מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, לאחד מכותבי מסמך זה, מתאריך 7 בינואר 2013.

<sup>18</sup> מתוך מכתבו של ראש מנהל אגף א' תקציבים, מנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מתאריך 16 בינואר 2013.

<sup>19</sup> פרוטוקול מס' 883 משיבת ועדת הכספים ביום י"ב בחשוון התשע"ב (9 בנובמבר 2011) בנושא "שינויים בתקציב לשנת 2011 ובקשות רביזיה על שינויים בתקציב".



האינטרנט שלו. אולם המידע הטמון בפרטים אלו הוא חסר ואי אפשר ללמוד ממנו הרבה. לשם המחשה מובאות כאן שלוש דוגמאות.

במקרה הראשון העביר אגף התקציבים ליו"ר ועדת הכספים בקשה בזו הלשון:

שר החינוך מציע שינויים בתקציב משרדו, ושר האוצר מבקש אישורה של ועדת הכספים של הכנסת על כך, בהתאם לסעיף 11 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, כמפורט בתדפיס המצורף בזה. הפנייה התקציבית נועדה לבצע שינויים פנימיים בתקציב משרד החינוך.<sup>20</sup>

בדוגמה השנייה נאמר:

שר האוצר מבקש את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת להעברת סכום של 329,679 אלפי שקלים חדשים (330 מיליון שקלים – נ"ב) בהרשאה להתחייב מסעיף 47 – רזרבה כללית, לסעיף 20 – משרד החינוך, כמפורט בתדפיס המצ"ב. הפנייה נועדה לתקצב 329,679 אלפי שקלים בהרשאה להתחייב שעיקרה עבור תכנית התקשוב, תכנית חות"ם וביצוע מחקרים בינלאומיים. כמו כן הפניה נועדה לבצע שינויים פנימיים בתקציב משרד החינוך הכוללים, בין היתר, את הנושאים הבאים:

1. העברת 41,600 אלפי שקלים עבור השתלמויות מורים בהתאם להסכם אופק חדש.
2. תקצוב 55,000 אלפי שקלים עבור שיפוצים בבתי ספר במשך חופשת הקיץ.
3. העברת 3,800 אלפי שקלים עבור הזנת תלמידים במערכת החינוך.
4. העברת 31,306 אלפי שקלים עבור שכר לימוד ושיעורי עזר לתלמידי נעל"ה (נוער עולה ללא הורים)<sup>21</sup>

בשתי הפניות אין פירוט מלא של הסכומים, ולא נאמר איזה סעיפים יקטנו ואיזה סעיפים יגדלו (למעשה בסעיף הראשון אין שום פרטים, למעט העובדה שנדרשים שינויים). הפירוט אמנם מופיע בתדפיס לוועדה, אך תדפיס זה אינו נגיש לציבור.<sup>22</sup> הפנייה השנייה מתייחסת לתקציב של 330 מיליון שקלים, כאשר הפירוט מתייחס ל-132 מיליון שקלים בלבד. אשר לאיכות ורמת הדיון בוועדה – זו כבר פרשה אחרת. הדוגמה השלישית נוגעת לבקשה אחרת. בבקשה נאמר כי:

הפנייה נועדה לתקצב 50 מיליון שקלים בהרשאה להתחייב עבור פרויקט חומש בשיתוף קרן רש"י לטובת שיפור ההישגים בכיתות אתגר, וכן לבצע שינויים פנימיים בתקציב משרד החינוך, הכוללים בין היתר את הנושאים הבאים: השתתפות בסך של 15 מיליון שקלים במשרד לביטחון פנים בגין אבטחת מוסדות חינוך, תקצוב סך של שלושה מיליון

<sup>20</sup> בקשה מס' 8 מתאריך 22 במרס 2011.

<sup>21</sup> בקשה מס' 12, פנייה מס' 181, ללא תאריך.

<sup>22</sup> השמועה מספרת שפניות אלו מודפסות במדפסת הסיכות האחרונה שנותרה בכנסת.

שקלים עבור ליווי הסעות בחינוך המיוחד, תקצוב סך של 4.2 מיליון שקלים עבור הטמעת רפורמת עוז לתמורה, תקצוב סך של 10.7 מיליון שקלים עבור הכשרה חלופית לנשים בסמינרים החרדים.

כפי שאפשר לראות, הבקשה מתייחסת לדיון בוועדת הכספים על שינויים לכאורה בסך 50 מיליון שקלים הנוגעים לסעיף הוצאות מותנות בהכנסות, אך בסופו של דבר אושרו בוועדה שינויים בהיקף של 350 מיליון שקלים.<sup>23</sup>

כפי שקרה בשלוש הדוגמאות הללו, במרבית המקרים הבקשות מאושרות כלשונו. אם מתקיים דיון לרוב הוא נוגע לסעיפים זניחים, הקרובים מסיבה זו או אחרת ללבו של חבר כנסת מסוים. העברות תקציביות בסכומים של מאות מיליוני שקלים מאושרות בהרמת יד וללא דיון, ואילו הקצבות בסדרי גודל של מיליונים בודדים, ואף מאות אלפי שקלים, נדונות דקות ארוכות. חוסר השקיפות וחוסר היכולת של ועדת הכספים לעקוב באופן ממשי אחרי הפניות אליה מותירות את הזירה להסדרים, הסכמים והתחשבנויות פנימיות בין אנשי משרד החינוך, אנשי האוצר ויו"ר ועדת הכספים.<sup>24</sup> רוב ההסדרים הללו נעשים ברמת הפקידות הבכירה, דבר המותיר לה אפשרות לפתור לדרג הפוליטי בעיות שונות בלי לערב אותו ממשיית בסבך הארגוני והחוקי הנדרש לשם כך.

דברי ההסבר לספר התקציב אמורים לגרום לכך שהתקציב יהיה ברור ושקוף לכל קורא. אולם דברי ההסבר מתייחסים רק לחלק מזערי מהתקנות, והם כוללים לרוב הסברים עמומים, החוזרים על עצמם מדי שנה. בולט במיוחד היעדר דיווח על המטרות האופרטיביות, על רמת הביצוע, ועל הסיבות לשינויים בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו.

### אי ניצול התקציב

מדוע משרד החינוך אינו מנצל את מלוא התקציב המוקצה לו? כיצד ייתכן שלצד הטענות החוזרות ונשנות על קיצוצים בתקציב משרד החינוך מתקיימת מציאות שבה המשרד אינו מנצל תקציב בסדרי גודל של למעלה ממיליארד שקלים בממוצע כל שנה? התשובות שמתקבלות ממשרד החינוך כוללות הסברים שונים, ואלו העיקריים שבהם:

**התקציב העומד לרשות המשרד נמוך למעשה מהתקציב המאושר בכנסת.** תקציב משרד החינוך, בדומה לתקציבי המשרדים האחרים, כולל בתוכו סעיפי רזרבה, המיועדים לענות על צרכים בלתי צפויים, כגון הסכמי שכר עתידיים ותביעות שונות שלא נחזו מראש.

<sup>23</sup> בקשה מספר 564 בוועדת כספים מתאריך 4 באוקטובר 2011. חשוב להזכיר שהשינוי הוא בהיקף כפול, כי מושפעים ממנו גם הסעיף שקיבל תוספת וגם הסעיף שהסכום נגרע ממנו.

<sup>24</sup> מקרה בולט נוסף מתועד בכתבה מאת לביא (2012), המתייחסת לדרישת משרד האוצר להעביר כ-10 מיליארד שקלים לתקציב משרד הביטחון.

היקפם של הסעיפים המוגדרים כרזרבות מסתכם בשנים האחרונות בכמיליארד וחצי שקלים כל שנה, והשימוש בהם לייעודים אחרים מחייב אישור של אגף התקציבים באוצר ושל ועדת הכספים בכנסת. רוב הסעיפים הללו כלולים בתחום "תכניות מטה", אך מופיעים גם בכמה מקומות אחרים בתקציב. נוסף לכך, כפי שהודגם לעיל יש עוד כמה מאות מיליוני שקלים בסעיפים שאינם מוגדרים כרזרבה, אך בפועל משמשים ככאלה (להערכת המחברים סכום הרזרבה הסמויה הגיעה ליותר ממיליארד שקלים ב-2012 – ראו לוח 1 לעיל).

הנתונים מצביעים על כך שסעיפי הרזרבה מתאפסים במהלך השנה.<sup>25</sup> בדרך כלל כספי הרזרבות מועברים לסעיף הרזרבה הכללית של משרד האוצר, ומשם מוזרמים לסעיפים אחרים. האם המשמעות היא שהכסף הועבר לסעיפים אחרים בתקציב משרד החינוך? לא בהכרח. חלקו – אולי אפילו רובו – אכן מגיע לסעיפים אחרים בחינוך, וחלקו לא.

על כל פנים, חוסר השליטה בסעיף הרזרבה התקציבית אינו מספק תשובה ראויה לאי הניצול של מלוא התקציב העומד לרשות משרד החינוך. ראשית, אם הרזרבות אינן בשליטת משרד החינוך, מדוע הן מופיעות בתקציבו? ואם אמנם למשרד אין שליטה ובקרה על סעיפים אלו, מדוע שר החינוך מסכים שהן ייכללו בתקציבו וייצרו בציבור את הרושם שתקציב המשרד גדול למעשה ממה שהוא בפועל – ובכך גם יפתח פתח לביקורת בדבר חוסר יעילות? נראה שהתשובה לשאלה האחרונה נעוצה במדיניות רחבה יותר של משרד האוצר. האוצר אינו מעוניין שבתקציב המדינה יופיע סעיף גדול של רזרבה תקציבית, מחשש שסעיף כזה ישמש מטרה נוחה לדרישות להרחבה תקציבית של המשרדים השונים, ועל כן הוא מחלק אותה בין תקציבי כל המשרדים הממשלתיים.<sup>26</sup> השרים השונים, כולל שר החינוך, מוכנים להסדר זה מתוך הבנה לצורכי האוצר ומתוך מחשבה שהצורך של משרד האוצר לקבל את תמיכתם להסדר זה יאפשר להם ליהנות מתקציב הרזרבה במהלך השנה במסגרת השינויים בתקציב. הסדר זה, גם אם הוא מובן מבחינת הצרכים האדמיניסטרטיביים והפוליטיים, עומד בניגוד לכל רצון לשקיפות תקציבית.

<sup>25</sup> רק לדוגמה, בתקציב 2011 אושרה העברה של 141 מיליון שקלים מתקציב משרד החינוך לרזרבה הכללית ומשם למשרד הביטחון, למטרת גיוס חרדים לצה"ל (בקשה מספר 20-032, 15-030, מספר פנייה לוועדה: 629, 630). מה לזה ולתקציב משרד החינוך? ב-2011 הועברו 2 מיליארד שקלים מתקציב משרד החינוך לסעיף הרזרבה הכללית, אך רק 1.6 מיליארד הועברו מסעיף הרזרבה הכללית למשרד החינוך.

<sup>26</sup> מנכ"ל בכיר בשירות המדינה צוטט כמי שאמר: "אני לא מבין את משרד האוצר. הלא כולם יודעים שיש להם כסף מוחבא בתקציב, בכל מיני סעיפים פיקטיביים, כי עובדה שבכל פעם שצץ פרויקט שהאוצר מאמין בו פתאום נמצא הכסף לממן אותו. מאחר שכולם יודעים זאת, אף אחד גם לא מאמין לאוצר כשהוא אומר שנגמר לו הכסף – וזה מזמין לחצים אין-סופיים מצד משרדי הממשלה על האוצר לתוספות תקציביות. וזאת במקום להפוך את הרזרבה בתקציב לידועה וגלויה, ובכך להפסיק אחת ולתמיד את הלחצים על האוצר" (ארלוזורוב, 2012).

**דוח החשב הכללי אינו לוקח בחשבון את העובדה שכספים שלא נוצלו בשנה מסוימת מועברים לתקציב השנה הבאה.** טענה זו אינה עומדת במבחן המציאות לאורך זמן. ב-2011 הועברו לתקציב המשרד כמיליארד וחצי שקלים מעודפי תקציב 2010. המשמעות היא שכספים אלה לא נוצלו ב-2010, אך גם ב-2010 עמדו לרשות המשרד עודפים בסכום 1.2 מיליארד שקלים מכספי תקציב 2009. העובדה היא שבכל שנה עומד לרשות המשרד תקציב בסדר גודל של כשלושה וחצי אחוזים מעבר לתקציב המקורי. תקציב זה כבר כולל בתוכו את כספי העודפים, הרזרבה של המשרד והעברות מהרזרבה הכללית. על פי גישה אחת, שמייצגיה הם אנשי משרד החינוך, מדובר באותו הסכום המועבר משנה לשנה, על כן צירוף כל הסכומים שלא נוצלו לאורך השנים לסכום אחד הוא בבחינת ספירה כפולה של אותו התקציב. אולם על פי גישה אחרת, העובדה היא שכל שנה עומד לרשות משרד החינוך סכום שהיקפו הוא כשלושה וחצי אחוז מעל התקציב המקורי שאינו מנוצל, ועל כן בהחלט מוצדק להתייחס אל הסכומים המצטברים. היעדר היכולת לנצל את מלוא התקציב נובע בעיקר – אך לא רק – מיכולת תכנונית לוקה בחסר, ומכך שאין מעקב תקציבי שוטף אחרי ביצוע התקציב. סיבות נוספות לכך הן שינויים בלתי צפויים במהלך השנה, קשיים ביורוקרטיים באישור תכניות לטווח הקצר והארוך, וקשיים שמערימה חשבות המשרד בביצוע תשלומים עבור פעולות שבוצעו.<sup>27</sup> בניהול נכון ויעיל אפשר להתגבר על כל הקשיים האלה, או לפחות לצמצם את נזקיהם. הדברים נאמרים לאור העובדה שאין מדובר בחריגות חד-פעמיות או באי ניצול בשנה ספציפית זו או אחרת, אלא בתופעה החוזרת על עצמה בכל השנים שנבדקו (ראו מכתבה של שרת החינוך לשעבר יולי תמיר, המעיד על אופן ניהול התקציב, בסעיף 4 בנספח).

<sup>27</sup> במערך הארגוני השלטוני הקיים יש שני בעלי תפקידים מרכזיים בתחום הכלכלי במשרד החינוך, שמתוקף תפקידם מחזיקים במערכת נאמנויות והזדהויות כפולה – החשב וראש המנהל לכלכלה ותכנון. מצד אחד הם אמונים על מערכת החינוך וחותרים לקידום מטרותיה, ומצד אחר תפקידם הוא לעבוד בתיאום עם אנשי האוצר בכלל (החשב אף מוגדר מבחינה רשמית כעובד משרד האוצר), ועם הרפונטים של מערכת החינוך באגף התקציבים בפרט. העובדה ששרי החינוך מתחלפים בתדירות גבוהה, ואילו ההנהגה המקצועית נותרה קבועה למדי, מחזקת את אנשי המקצוע בתוך משרד החינוך ומוסיפה יתר חשיבות לאופי מערכת היחסים שלהם עם משרד האוצר. במציאות זו הצמרת הפוליטית והפדגוגית של משרד החינוך פועלת בכפוף ללחצים תקציביים בלתי פוסקים ומתסכלים, אף על פי שבפועל היקף התקציבים הבלתי מנוצלים מאפשר – לכאורה לפחות – להקל את הלחץ במידה רבה.

### התקציב ככלי תכנוני

הדרך להעריך תכנון תקציבי של גוף או מוסד כלשהו היא ההתאמה בין התקציב המקורי שהוצג ובין התקציב הסופי שעמד לרשותו, הביצוע בפועל והתחלקות ההוצאות בין הסעיפים השונים. ביצוע התקציב במשרד החינוך יחסית לתקציב המקורי מצביע כביכול על תכנון מעולה (רמת ביצוע של 99 אחוז, ראו לוח 2 לעיל), אך הביצוע לעומת התקציב על שינויי הרבה פחות מרשים – בייחוד כאשר לוקחים בחשבון את דרגות החופש המעטות יחסית בתקציב משרד החינוך, המיועד ברובו המכריע לתקציב עובדי מוסדות החינוך. אולם הבעיה העיקרית איננה רמת הביצוע הכללית, כי אם היקף השינויים הפנימיים בתקציב. כאשר היקף השינויים מגיע לכ-12 אחוז ואף יותר מהתקציב המקורי (כאמור כל שינוי יש לספור פעמיים: בתקנה שקטנה ובתקנה שגדלה), אי אפשר לדבר בכלל על תכנון. נכון יותר לומר שיש קביעה של רמת הוצאה מסוימת – בדרך כלל סכום דומה לשנה החולפת, בתוספת השינויים ברמת המחירים ומספרי התלמידים – ובתוך אותה מסגרת כל הסעיפים שאינם סעיפי שכר לעובדים קבועים פתוחים לשינויים, ולפעמים לשינויים גדולים. מה שמטריד לא פחות מכך הוא שככל הנראה יש תכנון והוא יעיל למדי – השערה הנתמכת בכך שהפערים בין התקציב המקורי לתקציב על שינויו ולביצוע התקציב יציבים למדי – אך תכנון זה מוסתר מעיני הציבור.

### 5. הצעות לשיפור ושינוי

בספרם של בן בסט ודהן (2006) יש פרק שלם המוקדש להצעות לשינויים בדרך הכנת התקציב והצגתו. הצעותיהם הנוגעות לנושא השקיפות מתאימות להשקפת מחברי הנייר הנוכחי, ומובאות כאן בתוספות והבהרות רלוונטיות לאור מה שהוצג עד כה.

**א. הפחתת מספר הסעיפים והתקנות.** תקציב משרד החינוך כולל כ-1,200 תקנות, מהן כ-200 שלא נעשה בהן שום שימוש (כלומר הן מופיעות בסכום 0 בתקציב המקורי, בתקציב על שינויו ובביצוע התקציב). 550 תקנות במסגרת התקציב המקורי של 2011 היו על סף של פחות ממיליון שקלים, כלומר, מבין 1,200 התקנות בתקציב המקורי רק כ-500 היו תקנות בסך של מעל מיליון שקלים, ורק 210 תקנות תוקצבו בסכומים של מעל 10 מיליון שקלים.

בן בסט ודהן (2006) עמדו על היתרונות והחסרונות של ריבוי התקנות. העובדה שהעברה תקציבית מתקנה לתקנה מחייבת את אישורו של אגף התקציבים (ללא אישור ועדת הכספים) מותירה רמה גבוהה של עוצמה ושליטה למשרד האוצר, אך מגבילה מאוד את יכולת הניהול של משרד החינוך. הדבר נובע במידה רבה ממדיניות המבוססת

על חוסר אמון בין חלקי המערכת השונים ורצון ליצור מנגנוני אכיפה יעילים. יתרון נוסף שאמור להיות לשיטה זו הוא השקיפות. ריבוי התקנות הספציפיות מאפשר לאוצר ולציבור מעקב קרוב יותר אחרי המטרות והיעדים הספציפיים של כל הוצאה. אולם יתרון זה הוא תיאורטי בלבד, היות שכאשר הממשלה (משרד האוצר ומשרד החינוך כאחד) אינה חייבת לתת דברי הסבר משמעותיים לכל תקנה, והתהליכים הנוגעים לבקשות לשינויים בתקציב לוטים בערפל, היא יכולה להקצות את הכספים למטרות וליעדים שהקשר בינם ובין שם התקנה רופף או לא קיים, ובמהלך השנה לעשות בתקנות כמעט ככל העולה על רוחה.<sup>28</sup>

הצעת המחברים היא שבתקציב המשרד יופיעו אך ורק תקנות פעילות (לא יופיעו תקנות שאין בהם כל פעילות) שהיקף הפעילות בהן עולה על 10 מיליון שקלים. כל התקנות שהיקף פעילותן קטן יותר יצורפו לתקנות גדולות קיימות, או יאוחדו לתקנות חדשות העוסקות בתחום עיסוק דומה. הפיקוח הציבורי של הכנסת ושל האוצר יתאפשר על ידי מתן מידע שאינו נמסר כיום בתקציב עצמו ובדברי ההסבר לתקציב. הפחתת מספר התקנות תביא להפחתה דרמטית בהתערבות אגף התקציבים בפעילות השוטפת של משרד החינוך, מפני שיידרשו פחות אישורים של העברת תקציב מתקנה לתקנה. יש מי שיראו בכך צמצום של יכולת הבקרה, אך זה עשוי להיות צעד חיוני להגברת יכולת הניהול של המשרד (אם כי לאחר השינוי, שיביא לכך שהתקציב בכל תקנה יהיה גבוה משמעותית, יהיה צורך באישור גם מאגף התקציבים וגם מוועדת הכספים לכל העברה תקציבית, גם מתקנה לתקנה – ולא רק מרמת התכנית ומעלה, כפי שנהוג כיום).

#### **ב. שינוי בדרך ההצגה של נתוני התקציב.** כפי שהוסבר במבוא, לכל תקנה בספר

התקציב יש כמה טורים – הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב. חלק מהטורים חשובים מאוד, אך אין בהם שום מידע. בתקציב 2011 לדוגמה יש רק 100 פריטים בטור ההוצאה המותנית בהכנסה, 70 מהם בסכום של פחות מ-10 מיליון שקלים, ובטור ההרשאה להתחייב יש רק שמונה פריטים. גם בטורים בסעיף הגדול ביותר, כוח אדם, יש רק מספר פריטים מועט.

לעומת זאת, חסרים בתקציב טורים שעשויים להיות קריטיים לצורך בקרה מצד הציבור והכנסת. האחד הוא אחוז השינוי בתקציב המקורי לעומת התקציב המקורי הקודם; השני הוא אחוז הביצוע לשנת התקציב האחרונה שדווחה לעומת התקציב המקורי של אותה השנה; השלישי הוא אחוז הביצוע הממוצע של השנים הקודמות

<sup>28</sup> בתחום החינוך ההתיישבותי לדוגמה יש תקנה על סך 317 אלף שקלים בשם "העסקת סטודנטים". מה אפשר לדעת על השימוש בתקנה זו? לאיזה צורך מועסקים הסטודנטים, באילו מסגרות, מה הם עושים ומה כללי התשלום? מאום מכל אלו לא ברור.

לעומת התקציב המקורי; והרביעי הוא אחוז הביצוע לעומת התקציב על שינויו. הצגת התקציב המוצע לאישור בצורה כזו תאפשר לחברי הכנסת, ולציבור בכללותו, לוודא שהתכנון תואם את המציאות.

ג. **הרחבת דברי ההסבר לתקציב.** לדברי הסבר אמניים, מדויקים, ברורים ועדכניים ככל האפשר יש תפקיד מרכזי וחיוני בהבטחת השקיפות של התקציב. הדרישות שלהלן קשות לביצוע לעתים, אך יש להן חשיבות רבה הן לציבור והן לאנשי משרד החינוך והאוצר. מסגרת אחידה ודפוס דיווח קבוע יכול לסייע מאוד למי שנדרש להכין את התקציב. יתרה מכך: צמצום מספר התקנות שיש להסביר, כפי שהוצע למעלה, יהפוך את הדבר לאפשרי.

דברי ההסבר צריכים לכלול את הפרטים הבאים:

- מטרות התקנה
- לוחות הזמנים לביצוע התקנה
- הקריטריונים להערכת רמת הביצוע
- בתקנות הנמדדות ביחידות פיזיות, כגון שעות הוראה ורכישות, יש לפרט את המספרים הצפויים
- אם היו בשנה שחלפה חריגות כלפי מעלה או מטה בביצוע לעומת התקציב המקורי, או בביצוע לעומת התקציב על שינויו, יש לפרט את הסיבות לכך

ד. **שינוי בתהליך ההכנסה של שינויים בתקציב.** נוהל הכנסת השינויים הנוכחי הוא ללא ספק אחד המכשולים הגדולים בפני הפיכתו של התקציב לשקוף בפני הציבור וחברי הכנסת, וחובה לשנות אותו. הצעת המחברים היא שכל בקשה לשינויים בתקציב תפורסם במלואה לפחות שבועיים לפני הדיון בוועדת הכספים, באתר ועדת הכספים של הכנסת ובאתר משרד החינוך, כולל פירוט הסעיפים שיושפעו מהשינוי והסיבות לו. מהלך זה נועד לאפשר למי שמעוניין בכך להתקשר לחברי ועדת הכספים ולהסב את תשומת לבם להשלכות השינוי. ככל הנראה שינוי זה לא יביא כמעט בכלל לסרבול עבודת הוועדה. ההפך הוא הנכון: מהלך מעין זה יעמיד לרשות חברי ועדת הכספים, שאולי אין ביכולתם לעקוב בצורה מסודרת ובאופן מעמיק אחרי השינויים המתבקשים, מערך של גורמים רבים בעלי עניין, שיכולים לעקוב אחרי הצעות משרד החינוך והאוצר ולהביא את השלכותיהם לידיעת חברי הוועדה.

**נספחים**

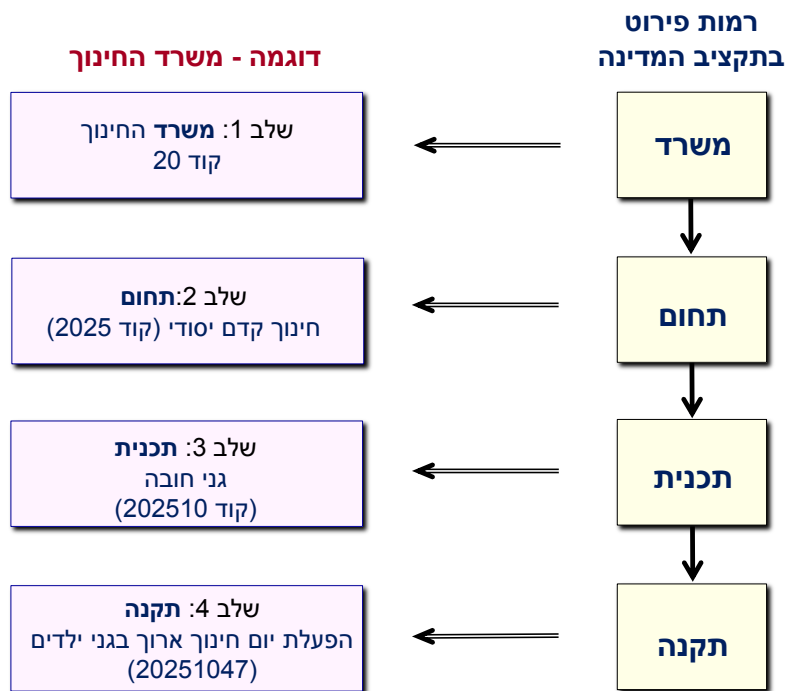
**1. מבנה תקציבי**

תקציב המדינה בנוי מארבע שכבות עיקריות, כל אחת ברמת פירוט גבוהה יותר מקודמתה. השכבות הן:

- א. המשרד הרלוונטי
- ב. תחום ספציפי
- ג. תכנית ספציפית
- ד. תקנה

כך למשל תקנה מס' 20251047 (הפעלת יום חינוך ארוך בגני ילדים) מתחילה מסימן משרד החינוך (20), ומשתייכת לתחום החינוך הקדם-יסודי, שסימנו 25; לתכנית גני חובה, שמספרה 10; ולתקנה של הפעלת יום חינוך ארוך בגני ילדים, שמספרה 47 (תרשים נ'1).

תרשים נ'1  
מבנה תקציב משרד החינוך





## 2. נספח לוחות

לוח נ'1. התקציב המקורי, התקציב על שינויו וביצוע התקציב, 2000–2011  
במיליארדי שקלים, מחירי 2014

| שנה                              | תקציב מקורי | תקציב על שינויו | ביצוע התקציב |
|----------------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| 2000                             | 26,841      | 27,238          | 26,745       |
| 2001                             | 28,260      | 29,773          | 29,307       |
| 2002                             | 28,572      | 29,079          | 27,876       |
| 2003                             | 29,282      | 29,631          | 28,106       |
| 2004                             | 29,473      | 30,490          | 29,473       |
| 2005                             | 28,904      | 30,054          | 28,848       |
| 2006                             | 29,603      | 30,102          | 28,963       |
| 2007                             | 29,708      | 33,157          | 31,119       |
| 2008                             | 30,241      | 32,500          | 31,415       |
| 2009                             | 32,203      | 33,217          | 31,914       |
| 2010                             | 33,537      | 35,847          | 34,353       |
| 2011                             | 34,901      | 37,535          | 35,784       |
| 2012                             | 35,669      | 40,020          | 38,678       |
| 2013                             | 40,975      | -               | -            |
| 2014                             | 41,229      | -               | -            |
| <b>שיעור שינוי<br/>2000-2012</b> | <b>33%</b>  | <b>47%</b>      | <b>45%</b>   |

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : משרד האוצר

לוח נ'2. תחומי פעילות עיקריים של משרד החינוך כאחוז מסך התקציב  
לפי סוג תקציב, לא כולל חינוך מיוחד, 2005–2012

| 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | 2006  | 2005  |       |                        |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| 4.7%  | 3.6%  | 4.3%  | 4.2%  | 3.5%  | 4.5%  | 4.2%  | 4.4%  | מקורי | יחידות<br>מטה          |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 1.4%  | 1.2%  | 1.0%  | 1.0%  | 0.9%  | 1.0%  | 0.8%  | 1.4%  | שינוי |                        |
| 1.2%  | 0.9%  | 0.8%  | 0.7%  | 0.8%  | 0.7%  | 0.6%  | 1.2%  | ביצוע |                        |
| 1.6%  | 1.7%  | 1.7%  | 1.9%  | 2.0%  | 2.0%  | 2.2%  | 2.3%  | מקורי | אמרכלות                |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 2.0%  | 2.1%  | 2.3%  | 2.4%  | 2.3%  | 2.3%  | 2.5%  | 2.6%  | שינוי |                        |
| 2.0%  | 2.0%  | 2.2%  | 2.2%  | 2.2%  | 2.3%  | 2.3%  | 2.4%  | ביצוע |                        |
| 4.7%  | 5.2%  | 5.4%  | 5.8%  | 6.0%  | 5.9%  | 6.5%  | 6.4%  | מקורי | מנהל<br>מורים          |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 7.6%  | 6.2%  | 6.5%  | 7.0%  | 7.3%  | 7.4%  | 7.3%  | 6.8%  | שינוי |                        |
| 6.5%  | 5.5%  | 5.8%  | 6.6%  | 6.6%  | 6.5%  | 6.8%  | 6.3%  | ביצוע |                        |
| 3.3%  | 3.4%  | 2.8%  | 3.0%  | 3.3%  | 3.9%  | 4.0%  | 4.1%  | מקורי | מנהל<br>פדגוגי<br>כללי |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 4.2%  | 4.2%  | 4.0%  | 3.9%  | 4.1%  | 4.3%  | 4.5%  | 4.5%  | שינוי |                        |
| 3.5%  | 3.5%  | 3.6%  | 3.5%  | 3.5%  | 4.1%  | 4.0%  | 4.0%  | ביצוע |                        |
| 6.5%  | 7.0%  | 7.2%  | 7.8%  | 7.8%  | 7.8%  | 8.1%  | 8.0%  | מקורי | חינוך קדם<br>יסודי     |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 8.2%  | 7.6%  | 7.6%  | 9.5%  | 9.0%  | 8.5%  | 9.1%  | 8.6%  | שינוי |                        |
| 8.9%  | 7.9%  | 7.7%  | 9.5%  | 9.3%  | 8.8%  | 8.9%  | 8.3%  | ביצוע |                        |
| 24.6% | 24.7% | 24.6% | 25.7% | 22.6% | 20.9% | 21.7% | 20.4% | מקורי | חינוך יסודי            |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 30.2% | 27.9% | 26.8% | 23.6% | 23.7% | 25.3% | 21.1% | 20.9% | שינוי |                        |
| 26.5% | 25.5% | 24.6% | 22.4% | 21.9% | 21.5% | 20.3% | 19.8% | ביצוע |                        |
| 24.4% | 25.2% | 25.5% | 24.2% | 26.0% | 25.9% | 25.9% | 25.9% | מקורי | חינוך על<br>יסודי      |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 25.0% | 24.5% | 24.5% | 25.2% | 25.6% | 26.4% | 26.2% | 26.4% | שינוי |                        |
| 25.3% | 24.3% | 24.4% | 25.6% | 26.0% | 25.6% | 26.7% | 26.8% | ביצוע |                        |
| 5.6%  | 6.0%  | 6.1%  | 6.6%  | 6.7%  | 6.4%  | 6.9%  | 7.0%  | מקורי | חינוך<br>התיישבותי     |
|       |       |       |       |       |       |       |       | על    |                        |
| 6.5%  | 6.8%  | 6.8%  | 7.0%  | 7.3%  | 7.3%  | 7.4%  | 7.6%  | שינוי |                        |
| 6.7%  | 6.6%  | 6.6%  | 6.7%  | 7.2%  | 7.2%  | 6.9%  | 7.4%  | ביצוע |                        |

לוח נ'2. (המשך) תחומי פעילות עיקריים של משרד החינוך כאחוז מסך התקציב לפי סוג תקציב, לא כולל חינוך מיוחד, 2005–2012

| 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 |             |                         |
|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------------------|
| 4.1% | 4.5% | 4.4% | 4.5% | 4.5% | 4.3% | 4.4% | 4.5% | מקורי       | חינוך<br>עצמאי<br>ומוכר |
| 6.1% | 5.7% | 5.9% | 5.7% | 5.7% | 5.8% | 4.9% | 5.0% | על<br>שינוי |                         |
| 5.2% | 4.9% | 5.2% | 5.0% | 4.9% | 4.9% | 4.5% | 4.4% | ביצוע       |                         |
| 2.6% | 2.7% | 2.9% | 2.0% | 2.2% | 2.4% | 2.4% | 2.2% | מקורי       | הסעות<br>והצטיידות      |
| 2.8% | 3.4% | 3.7% | 2.6% | 2.4% | 2.5% | 2.8% | 2.7% | על<br>שינוי |                         |
| 2.7% | 3.4% | 3.7% | 2.3% | 2.0% | 2.2% | 2.5% | 2.6% | ביצוע       |                         |
| 2.9% | 3.1% | 2.6% | 2.9% | 1.1% | 1.7% | 1.9% | 2.1% | מקורי       | העברה<br>לתורניים       |
| 2.8% | 3.1% | 3.4% | 3.6% | 2.9% | 2.9% | 2.7% | 2.4% | על<br>שינוי |                         |
| 2.9% | 3.3% | 3.5% | 3.7% | 2.9% | 3.0% | 2.8% | 2.5% | ביצוע       |                         |

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : משרד האוצר

לוח נ'3. תקציב החינוך מיוחד כאחוז מסך משרד החינוך, 2005–2012 לפי סוג תקציב

| 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | 2006  | 2005  |          |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 10.1% | 10.4% | 10.2% | 10.9% | 11.3% | 10.6% | 10.0% | 9.7%  | מקורי    |
| 7.9%  | 10.0% | 10.1% | 9.6%  | 11.2% | 10.5% | 11.3% | 10.2% | על שינוי |
| 8.1%  | 10.4% | 10.3% | 9.8%  | 11.4% | 10.7% | 11.3% | 10.4% | ביצוע    |

מקור : נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
נתונים : משרד האוצר

**לוח נ'4. תקנת תכנית הבראה לרשת הגנים**  
 באלפי שקלים, מחירים שוטפים

| שנה  | תקציב מקורי | תקציב על שינויי | ביצוע  | על שינויי ביחס לתקציב | ביצוע ביחס על שינויי | ביצוע ביחס תקציב |
|------|-------------|-----------------|--------|-----------------------|----------------------|------------------|
| 2005 | 10,283      | 20,283          | 0      | 197%                  | 0%                   | 0%               |
| 2006 | 10,345      | 10,345          | 0      | 100%                  | 0%                   | 0%               |
| 2007 | 10,510      | 10,510          | 0      | 100%                  | 0%                   | 0%               |
| 2008 | 11,449      | 21,959          | 11,000 | 192%                  | 50%                  | 96%              |
| 2009 | 11,653      | 41,611          | 0      | 357%                  | 0%                   | 0%               |
| 2010 | 12,057      | 69,668          | 59,834 | 578%                  | 86%                  | 496%             |
| 2011 | 12,437      | 22,246          | 2,600  | 179%                  | 12%                  | 21%              |
| 2011 | 12,432      | 32,077          | 9,400  | 258%                  | 29%                  | 76%              |
| 2013 | 12,805      | -               | -      | -                     | -                    | -                |
| 2014 | 12,933      | -               | -      | -                     | -                    | -                |

מקור: נחום בלס ויוליה קוגן, מרכז טאוב  
 נתונים: משרד האוצר

**3. פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 10 בדצמבר 2008****פנייה 651 – משרד החינוך**שירה גרינברג:

מדובר בשינויים פנימיים מאוזנים והתאמות סוף שנה.

אבשלום וילן:

מה זה העברה של כמעט 12 מיליון שקלים למוסדות תורניים ו-30 מיליון שקלים לתמיכה בכוללים? למה זה לא היה קודם?

ראובן ריבלין:

זה הסעיף שבגללו נתכנסנו היום.

אבשלום וילן:

לא מדובר בסכומים קטנים. יש פה העברה למוסדות תורניים ולתמיכה בכוללים. זה לא היה בבסיס התקציב?

יוני רגב:

זה לא היה בבסיס התקציב. זו תוספת שצריך היה לתת לשיבות כדי לשמור על ערך הנקודה. בלי זה לא היה תשלום לשיבות.

אבשלום וילן:

בלי לנסות לקנטר – חברי הכנסת החרדים טוענים כל הזמן שיש עיוותים בסכומים ולא סופרים אותם נכון. הייתה גם טענה שהיו שם ספירות כפולות וזה נפתר. אני מבין שעכשיו הטענה הפוכה ולכן אני שואל מדוע זה לא מופיע בבסיס התקציב? איפה היו הסכומים האלה קודם לכן?

ניסן סלומינסקי:

לפי החוק הדיווח על המספרים ניתן ארבע פעמים בשנה. ההוראה הזאת היא משום שחלק מהתלמידים יוצאים וחלק אחר נכנס. אפשרו ארבע נקודות של דיווח עם בקרה. אי אפשר לדעת מראש מה המספר, אלא עושים הערכה ולקראת הסוף עושים את ההשלמה הכוללת לפי הדיווחים האחרונים.

אבשלום וילן:

בכוללים לומדים תלמידים מבוגרים ולא צעירים ולכן אין צורך לדווח ארבע פעמים בשנה.

ניסן סלומינסקי:

זו הייתה דרישה של המערכת, כדי שלא יהיה מצב שבתחילת השנה נרשמים הרבה ולאחר מכן הם נעלמים והתקצוב ממשיך כפי שדווח בהתחלה.

אבשלום וילן:

מה תקציב התמיכה הממשלתית השנתית בכוללים? אני חושב שזה לא מגיע ל-30 מיליון.

יצחק וקנין:

התקציב השנתי מגיע ל-600 מיליון שקלים.

יוני רגב:

צריך לזכור שמדובר בתקציב תמיכה וזה לא צריך להיות מותאם אוטומטית. אפשר לשנות את ערך הנקודה בהתאם לתקציב. 600-700 מיליון שקלים הם לתמיכה בישיבות ולא רק בכוללים. ההחלטה כמה הולך לכוללים היא לפי ערך נקודה.

אבשלום וילן:

מדוע מראש לא הכל נכנס לפול? אם הכל באותו פול, למה בכל זאת שומרים על ההפרדה בין כוללים לישיבות תורניות?

ניסן סלומינסקי:

אלה תקנות שונות.

אבשלום וילן:

גם במקרה הזה אני מבקש פירוט של הכוללים.

היו"ר אבישי ברוורמן:

מי בעד אישור פנייה 651?

ה צ ב ע ה

בעד – הרוב

**פנייה מס' 651 אושרה.**

**פנייה 746 – משרד החינוך**יוני רגב:

מדובר על תוספת של 15 מיליון שקלים לתרבות יהודית ו-22 מיליון שקלים השלמה לתקציב הישיבות.

אבשלום וילן:

האם זה כולל גם את הישיבות החילוניות?

יוני רגב:

בתרבות יהודית יש קריטריונים של תמיכה.

היו"ר אבישי ברוורמן:

מי בעד אישור פנייה 746?

ה צ ב ע ה

בעד – הרוב

**פנייה מס' 746 אושרה.**

#### 4. מכתבה של יולי תמיר, בהיותה שרת החינוך, בנושא אי ניצול של התקציב

לכבי

עו"ד נילי אבן חן

מנהלת המחלקה לכלכלה ומחקר

התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב

הנידון: יתרת תקציב בלתי מנוצלת של משרד החינוך

(מכתבך מיום 28.10.2007)

תודה על מכתבך.

הדו"ח עליו הנך מסתמכת הינו דו"ח ביצוע המזומן בתקציב. זהו דו"ח המתעלם התעלמות מוחלטת מסכומי ההתחייבויות הרשומים במערכת שהינם מכל בחינה ביצוע לכל דבר ועניין. כידוע רק בשנת 2006 עמדה רמת ההתחייבות של המשרד (דהיינו התחייבות שהמשרד מחוייב לבצע) על היקף המתקרב ל- 600 מיליון שקל. האם סכום זה יכול להיות מוגדר כ"יתרה בלתי מנוצלת"?

האם סכומים המוגדרים בתקציב כרזרבות ולפיכך אין למשרד בהתאם לחוק שום יכולת להשתמש בהם ניתן להגדירם "כיתרה בלתי מנוצלת"?

חלק מה"עודפים" עליהם הנך מצביעה הינם "עודפים" בסעיפי שכר המורים הישיר. כידוע לכולם תקציב השכר הישיר מבוסס הן על יחידות פיזיות (מספרי שעות משרות ותלמידים) והן על שקלים.

תקצוב השכר מתבסס על עלויות אומדניות ואם ובמידה ובסוף השנה מסתבר כי האומדן לפיו נבנה התקציב היה גבוה מדי אי אפשר להגדיר יתרות אלה כעודף, מאחר ומה שמחייב את המשרד הוא לבצע היקפי השעות ש נקבעו בתקציב והיקפי שעות אלו בוצעו במלואם.

יש במסמכי החשבות את כל הנתונים על תקציבי השנים האחרונות ומהם ניתן ללמוד כי משרד החינוך ביצע כמעט עד לרמה של 100 אחוז את תקציב המשרד וכל הטענות על מיליוני שקלים בלתי מנוצלים הנם טענות חסרות שחר לחלוטין.

בברכה

יולי תמיר

## מקורות

ארלוזורוב, מירב (2012), "להפסיק את הפיקציות של תקציב המדינה", **זה-מרקר**, 27 בדצמבר 2012. <http://www.themarker.com/news/politics/1.1894737>

בלס, נחום (2007), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

בן בסט, אבי ומומי דהן (2006), **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

החשב הכללי, **דוחות החשב הכללי לשנים 2005–2012**.

ועדת הכספים של הכנסת, פניות שונות, אתר ועדת הכספים.

לביא, צבי (2012), "היועמ"ש של הכנסת: ליקויים בוועדת הכספים", **Ynet**, 12 במרס 2012. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4201829,00.html>

קלינוב, רות (2011), **מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על פי Education at a Glance (EAG)**, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

OECD (2013), *Education at a Glance (EAG) 2013*, OECD Publications.