

החינוך בישראל: מספר עובדות – ותקוה גדולה

דן בן-דוד

האם תקציב החינוך גדול מהמקובל במדינות אחרות? כן. האם צריכים להגדיל את התקציב? כן. לכאורה סתירה, אך בעצם סימן לתקוה – בתנאי שמאמצים ומיישמים באופן מלא את דו"ח ועדת דברת.

תקציב החינוך גדול מאוד

התשובה לשאלה הראשונה אינה מקובלת על אנשים רבים. אמנם, היקף ההוצאה לחינוך כאחוז מהתוצר הינו גבוה מכל שאר המדינות המופיעות בשנתון הסטטיסטי החדש של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אבל, השוואה כזו נותנת תמונה המטה כלפי מעלה את הוצאה לחינוך בישראל. אחוז התוצר המופנה לחינוך בארץ גבוה, בין השאר, משום שאחוז הילדים מתוך האוכלוסיה בארץ גבוה אף הוא. על מנת להפוך את יחס ההוצאה לתוצר לבר השוואה מדויק יותר בין ישראל למדינות האחרות, יש לנכות מיחס זה את יחס התלמידים מתוך האוכלוסיה בכל מדינה.

בזמן שישנה הסכמה רחבה לגבי תאור העובדות עד כה, יש מי שאינו מעוניין לעשות את החשבון (תרתי משמע) המתבקש מכך. חלוקת יחס ההוצאה לתוצר ביחס התלמידים לאוכלוסיה הינו זהה מבחינה מתמטית לחלוקת ההוצאה לתלמיד בתוצר לנפש.

לדעת רבים בארץ, מספיקה השוואה בינלאומית של ההוצאה לתלמיד בלבד. לכן, הפרסום האחרון של הלמ"ס, המספק נתונים אלה, גרם לכותרות רבות בימים האחרונים – כי בהשוואה הפשוטה הזו נראית ישראל כמדינה שבה ההוצאות לחינוך פר תלמיד הינן נמוכות מממוצע מדינות ה-OECD (ארגון המדינות המתועשות). השוואה זו לוקה בחסר, גם מהסיבה שהועלתה לעיל, וגם מזווית ראייה נוספת.

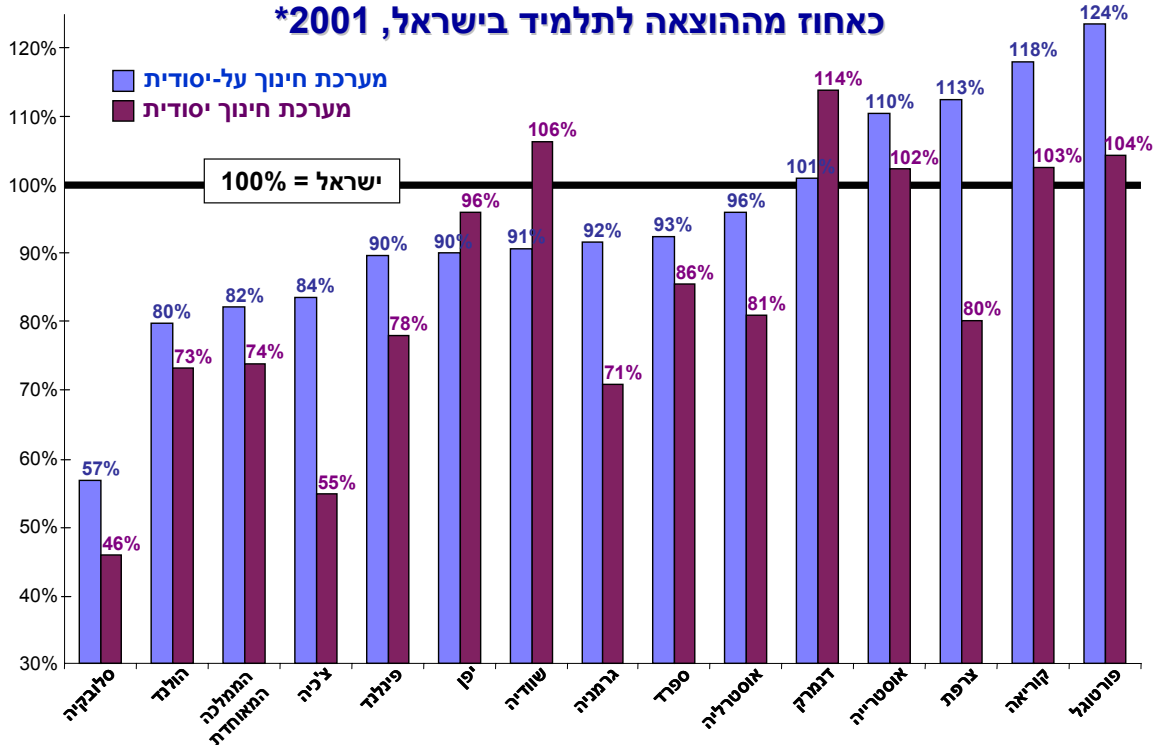
עיקר ההוצאה על חינוך (למעלה מ-90%) בכל המדינות היא על שכר. ככל שרמת החיים במדינה גבוהה יותר, גם השכר גבוה יותר – ומכאן, גם הוצאות החינוך גבוהות יותר.

לכן, חשוב לנרמל את ההוצאה לתלמיד בתוצר לנפש כדי לקבל נתון שהינו בר השוואה בין מדינות הנמצאות ברמות התפתחות שונות. זו השיטה שגם אומצה על ידי צוות אקדמי של כלכלנים וסוציולוגים בראשות פרופ' חיים בן-שחר שהוקם בשנת 2000 על ידי ראש הממשלה אהוד ברק.

דיאגרמה 1

הוצאה לתלמיד במדינות מתועשות

כאחוז מההוצאה לתלמיד בישראל, 2001*



דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלמ"ס

* הוצאה לאומית לחינוך פר תלמיד מתוקנת עבור הבדלים בינלאומיים בכח הקניה וברמות החיים.

טבלת הלמ"ס שצוטטה רבות בתקשורת נותנת רק את ההוצאה לתלמיד מתוקנת עבור יחס כח קניה בלבד, אך לא עבור רמת חיים. אם לוקחים את נתוני הלמ"ס והופכים אותם לברי השוואה על ידי חלוקה בתוצר לנפש, מקבלים את דיאגרמה 1. שם ניתן לראות שההוצאה לחינוך פר תלמיד במרבית המדינות נמוכה מההוצאה לתלמיד בישראל.

בפינלנד, למשל, ההוצאה לתלמיד במערכת החינוך העל-יסודית הינה 90% בלבד מההוצאה המקבילה בישראל. הפער עוד יותר גדול בין מערכות החינוך היסודיות, כאשר בפינלנד מוציאים 78% בלבד מההוצאה לתלמיד של ישראל.

ההשוואה כאן הינה עבור הוצאה לאומית לחינוך. כפי שאני מראה ברבעון לכלכלה במרס 2003 עבור תקופה קודמת, תמונה דומה מאוד מתקבלת גם כאשר משווים רק הוצאות ציבוריות. השורה התחתונה היא שכאשר מתקנים עבור הבדלים ברמות חיים בין מדינות, ההוצאה לחינוך לתלמיד בישראל גבוהה ביחס למקובל במדינות המפותחות – ולא כפי שפורסם בימים האחרונים בכל כלי התקשורת.

השוואה בינלאומית של הוצאות ותוצאות

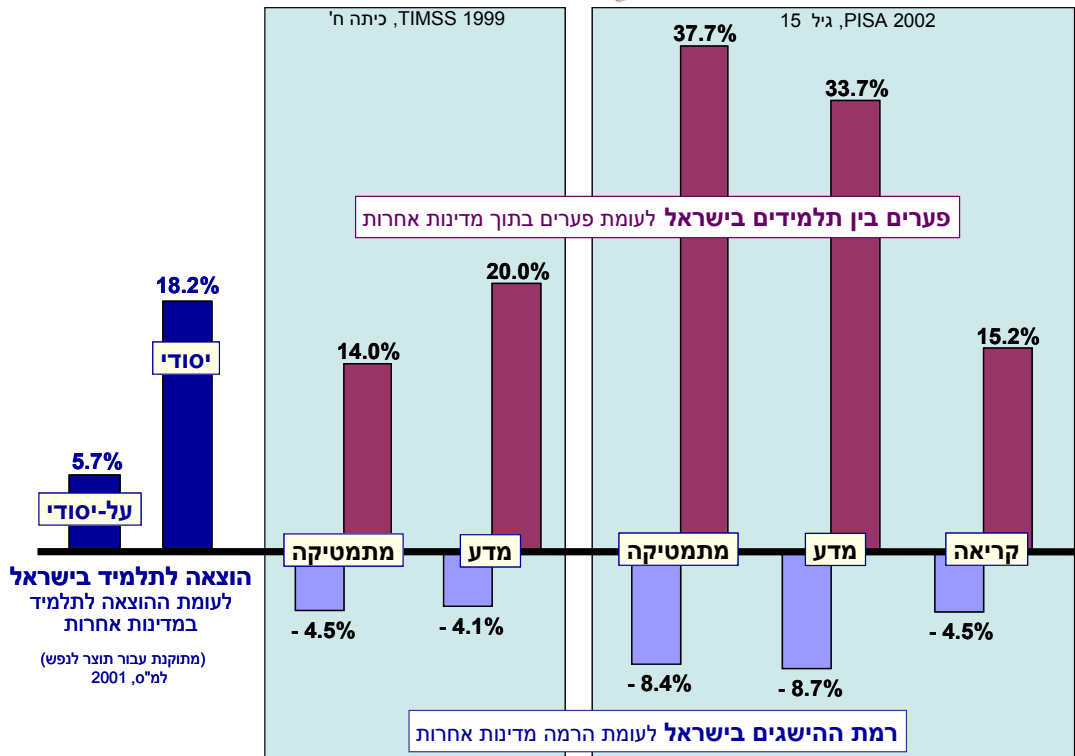
התמורה שמדינת ישראל מקבלת עבור מה שהיא מוציאה על חינוך הינו נמוך למדי. דיאגרמה 2 משווה את הפערים בינינו לבין מדינות אחרות במספר מישורים. ראשית, ובהמשך לדיאגרמה 1: ההוצאה לתלמיד בארץ גבוהה ב-6% (בעל-יסודי) וב-18% (ביסודי) מהוצאות לחינוך פר תלמיד בממוצע המדינות המתועשות. שנית: רמת ההישגים של ילדי ישראל נמוכה ב-12% עד 27% (תלוי במבחן) לעומת רמת ההישגים של הילדים במדינות האחרות.

שלישית: אם אין די בכך שהכסף הרב המוצא על חינוך בארץ אינו תורם להעלאת הרמה, מתברר שהוא גם אינו תורם לצמצום הפערים החינוכיים בתוך החברה הישראלית. בזמן שבכל המבחנים הרמה הישראלית נמוכה מהממוצע, ניתן לראות שהפערים בהישגים הישראלים גבוהים מממוצע שאר המדינות. מי שחושב שמדינה צריכה לבחור בין מצוינות להקטנת פערים צריך רק להביט בישראל. אנו מספקים הוכחה ניצחת – אמנם הפוכה – לכך שניתן לפעול בו-זמנית גם להורדת הרמה הכללית וגם להגברת הפערים באופן עקבי במשך שנים.

דיאגרמה 2

השוואת בינלאומית של ישראל בתחום החינוך

תוצאות לעומת הוצאות*



דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב

* ישראל לעומת ממוצע המדינות

מה לעשות?

האם חוסר היעילות והבזבזנות רחבי היקף במערכת החינוך מחייבים הקטנת ההוצאה לחינוך כדי לשקף את רמת הביצועים הנמוכה? בהינתן ההשלכות הכלכליות-חברתיות הנובעות מרמת החינוך הניתנת היום במדינת ישראל, ובהינתן היקפי הסעד והתמיכה – ואובדן התוצר – שהמדינה תצטרך לשלם על כך בעתיד, הבחירה צריכה להיות בעד העלאת הישגי מערכת החינוך לרמה שתשקף את ההוצאות על החינוך, ולא להיפך.

כיצד ניתן לעשות זאת? לאחר שבנובמבר 2003 פורסם דו"ח ועדת א.ל.ה. הבלתי-תלויה בראשות הרצל בודינגר, בא במאי 2004 דו"ח הוועדה בראשות שלמה דוברת שמונתה על ידי המדינה. שתי ועדות נפרדות – אך מסקנותיהן דומות מאוד: מתן צעדים קונקרטיים לשינויים מערכתיים רחבי היקף אשר מהווים רפורמה מבנית במערכת החינוך.

קשה להמעיט בחשיבות דו"ח דוברת. נעשתה עבודת קודש על ידי קבוצה של אנשים רציניים מאוד. זו הפעם הראשונה שעל שולחן הממשלה מונחת תוכנית היכולה לשנות מקצה לקצה את ביצועי מערכת החינוך כולה – להציל את החינוך הממלכתי – ובעצם להשפיע ישירות על תוואי צמיחה, אבטלה, עוני ואי-שוויון עגומים של מדינת ישראל הנמדדים לא בשנים בודדות אלא בעשורים שלמים ברציפות.

מתוך דברי הסיכום של דו"ח ועדת א.ל.ה., אשר רלוונטיים למדי באשר לאופן שבו צריכה מדינת ישראל להתייחס ליישומו של דו"ח דוברת: "תקופת המעבר ממערכת החינוך הנוכחית למערכת החינוך המוצעת בוודאי לא תהיה זולה. מהיכן יבוא הכסף? חלקו נמצא בסכומים המתבזבזים היום במשרד החינוך. השאר יצטרך לבוא על חשבון סעיפים אחרים בתקציב המדינה. היות והיקף ההוצאה הציבורית הכוללת [לא רק על חינוך] בישראל גבוה יותר (כאחוז מהתמ"ג) מאשר היקף ההוצאה הציבורית הכוללת בכל אחת מהמדינות המערביות האחרות, יש מהיכן לקחת את הכסף הדרוש. גם היקף ההוצאה האזרחית, כלומר גם כאשר לא לוקחים בחשבון את הוצאות הביטחון של ישראל ושל המדינות האחרות, ישראל מוציאה הרבה מעבר למקובל במערב. בשורה התחתונה, יש מספיק כסף ציבורי בישראל לצורך מימון תקופת המעבר והשינויים הדרושים. הכל עניין של סדרי עדיפויות."

חשוב מאוד שמסקנות ועדת דוברת ייושמו באופן מלא ומיידי על ידי הממשלה ויוקצו המשאבים הדרושים כבר בתקציב המוצע לשנת 2005. אין למדינת ישראל סעיף תקציבי חשוב יותר מזה.