

פערים בחינוך ובהבנה

דן בן-דוד

מ-1999 אני חוקר וכותב על צירוף מדאיג של עובדות: התדרדרות מתמדת במהלך עשורים שלמים של מערכת החינוך בישראל אל תחתית העולם המערבי – כפי שזה מתבטא במבחנים בינלאומיים בתחומי ליבה – ותפיחת תקציבי החינוך במקביל לרמות גבוהות מהמוצע המערבי. את הממצאים הצגתי מאז בפני כל קובעי המדיניות – ראשי ממשלה, שרים ומטה – וכן באמצעי התקשורת.

פרסום הממצאים הגביר ויכוח בין השקפות עולם שונות, ויכוח המלווה בלא מעט טעויות והטעויות. בזמן שבשנות ה-90 נעה המוטטלת בכיוון של גידול משמעותי בתקציב החינוך, ממצאיי תרמו להנעת המוטטלת לכיוון השני. במקום שמכלול הממצאים – על השלכותיהם הכלכליות-חברתיות – יזעיקו את הממשלה לבצע שינויים מבניים כדי ליעל את מערכת החינוך ולהעלות את ההישגים לרמה המשקפת את ההוצאות הגבוהות, נבחרה הדרך הקלה של קיצוצים נרחבים בתקציב החינוך.

לפני מספר שנים, נראה שהאסימון סוף סוף נפל, לפחות בנוגע להתדרדרות בהישגים. הפנמה ציבורית כי הבעיה היא אמיתית והשלכותיה הרות אסון הובילה להקמתה של ועדת דוברת שהמליצה על רפורמה מבנית במערכת החינוך. רפורמת דוברת אמנם הוכנסה מאז להקפאה עמוקה, אך כבר ברור לכל כי במצב הקיים לא ניתן להימשך.

אם זאת, נותרה עדיין אי-הסכמה בולטת לגבי מימדי ההוצאה הציבורית לחינוך. האם יש להעלותה לרמות מערביות או האם ישראל כבר מוציאה ברמות אלה? חשוב להדגיש כי אין ויכוח לגבי נתוני ההוצאה בפועל, אך יש הבדלים מהותיים בפרשנותם. הבדלים אלה – שמקורם בפערים בסיסיים בהבנה כלכלית – באים לידי ביטוי בהסקת מסקנות שונות בתכלית לגבי הצעדים לתיקון מערכת החינוך.

רק כאשר הפערים בהבנה יסולקו, ניתן יהיה לעבור מטיפול סימפטומטי המלווה בשפיכת כספים נוספים לטיפול שורש המבוסס על שימוש יעיל יותר של הכסף הקיים. עם כניסתה של פרופ' יולי תמיר – החושבת, כמו קודמותיה, שהבעיה העיקרית היא תקציב קטן מדי – למשרד החינוך, הגיע הזמן להבהיר בצורה מסודרת על מה בדיוק נסוב הויכוח בנוגע להוצאות החינוך.

את תמצית הסוגיה ניתן לראות בגרף. בחינוך היסודי, חלקה של ההוצאה הציבורית לחינוך מתוך תוצר מדינת ישראל גבוה ב-81% ממוצע ההוצאה לתוצר במדינות ה-OECD. בחינוך העל-יסודי, הפער הינו 5%. כפי שטוענים גם התומכים וגם המתנגדים להגדלת תקציב החינוך, נתונים אלה מטעים כי ישנם יותר תלמידים באוכלוסייה הישראלית מאשר במרבית מדינות ה-OECD. כאשר מנרמלים את יחס הוצאות החינוך בתוצר ביחס התלמידים באוכלוסייה, ניתן לראות שהפערים אכן מצטמצמים ל-23% במערכת היסודית ונמחקים לחלוטין במערכת העל-יסודית.

אך במקום שיבצעו בפועל את החישוב הפשוט המתבקש מטיעוניהם ויהפכו את היחס הוצאה-תוצר לבר השוואה עם מדינות אחרות, התומכים בהגדלת תקציב החינוך נוטשים נתונים אלה לטובת סט אחר של נתונים: ההוצאה לתלמיד. בזמן שהשוואה בינלאומית של ההוצאה לתלמיד אולי נראית אינטואיטיבית ונכונה, גם היא מתבססת על השוואה לא מדויקת. החלק הארי של הוצאות החינוך בארץ ובחור"ל הוא על שכר, וכפי שניתן לשער, השכר גבוה יותר במדינות עשירות ונמוך יותר במדינות עניות.

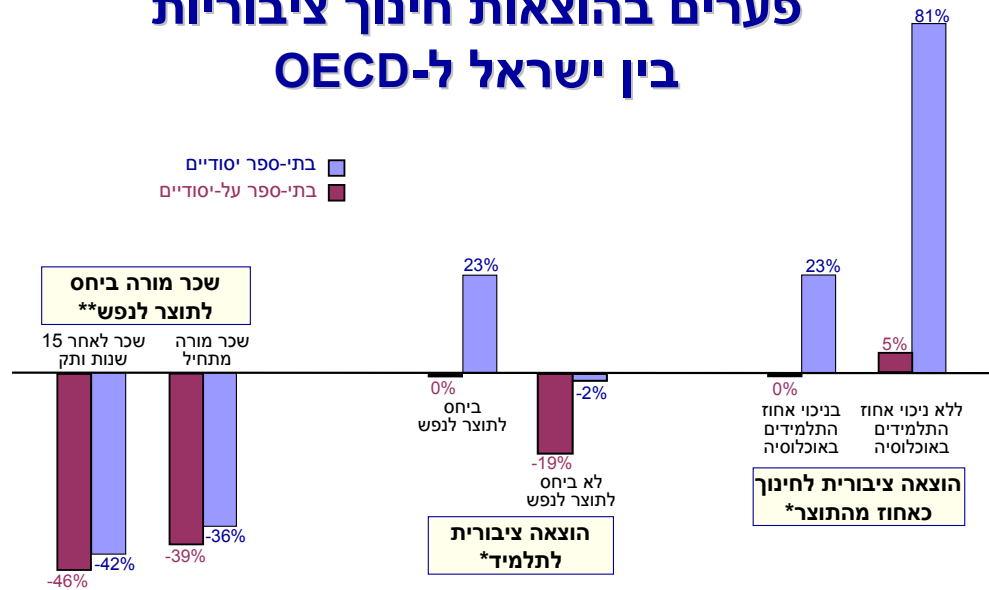
לכן אין זה מדויק להשוות את ההוצאה לתלמיד בישראל לקבוצת מדינות עשירה מאיתנו – כפי שעושה משרד החינוך שנים רבות – ולתבוע השוואת תקציבים מבלי לנרמל את ההוצאות לתלמיד ברמת החיים. כאשר מחלקים את ההוצאה לתלמיד בתוצר לנפש (המשקף את רמת החיים), תמונת ההוצאה היחסית משתנה לגמרי – והופכת לזהה לחלוטין לנרמול הקודם שנעשה ליחס ההוצאות בתוצר. תוצאה זו אינה מקרית כי שני החישובים זהים מבחינה מתמטית.

עיקר המחלוקת על תקציבי החינוך מבוסס על טעות של מי שאינם מבינים את הזהות בין שני החישובים – החישוב שהם תומכים בו במשתמע (נרמול יחס ההוצאה בתוצר ביחס התלמידים באוכלוסייה) והחישוב שהם מתנגדים לו במפורש (נרמול ההוצאה לתלמיד בתוצר לנפש). בשתי הדרכים מגיעים לאותה תוצאה: כסף לא חסר למערכת החינוך בישראל.

מערכת החינוך היסודית מוציאה יותר כסף מהמוצע המערבי. עם זאת, הקיצוצים הרבים בהוצאות החינוך העל-יסודי במהלך השנים האחרונות עשו את שלהם. בפעם הראשונה מאז התחלתי לערוך את ההשוואות ב-1999, אין יותר הוצאות עודפות בחינוך העל-יסודי בארץ – אם כי, ניתן לראות שגם לא חסרים כספים למערכת החינוך העל-יסודית.

נתונים נוספים המופיעים בגרף מראים שעל אף ההוצאות הדומות (במערכת העל-יסודית) או הגבוהות (במערכת היסודית), שכר המורים בשתי מערכות החינוך נמוך מאוד בישראל, גם לאחר שמנרמלים אותו ברמת החיים. איך זה יתכן? לאן הולך הכסף?

פערים בהוצאות חינוך ציבוריות בין ישראל ל-OECD



* נתונים מ-2002, שווה ערך זמן מלא.
** נתונים מ-2003.

מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב, נתונים מה-OECD

האפשרות הראשונה: תקציבי חינוך גדולים אינם מגיעים למורים אלא מתועלים לכיוונים אחרים. בהינתן ההישגים המחפירים של ילדי ישראל בהשוואה למדינות אחרות, צריך להיות ברור שאם אכן כאן טמון ההסבר, אז – בניגוד לטענת שרת החינוך – הבעיה אינה מחסור בכסף אלא שימוש מאוד בזבזני בו.

האפשרות השנייה: תקציבי חינוך גדולים בכל זאת מגיעים למורים, אך יתכן שנתוני השכר שמעבירה ישראל ל-OECD אינם תואמים את המקובל בחו"ל – כלומר ישנו שכר בסיסי ואז ישנם תגמולים נוספים. משמעות הסבר זה היא שמצב המורים רק נראה רע, אך בפועל מצבם טוב יותר.

אם סרגל המדידה זהה בכל המדינות ונתוני השכר אכן ברי השוואה, אזי הגרף מצביע על כך שתיתכן אפשרות שלישית: מורים רבים מדי מתחלקים בעוגה תקציבית אחת, גדולה ככל שתהיה, שאינה מאפשרת תגמול ראוי לכל מורה ומורה.

אם יתברר שכדי לשלם יותר לכל מורה צריכים להקטין את מספר המורים – וזו השערת – לא ברור שחייבים לדהור בדרך הפיטורים כפי שדרשה השרה הקודמת, לימור לבנת. היות ועוזבים את המערכת 4,000-6,000 מורים מדי שנה (המספר המדויק תלוי במי שואלים), אז תוך 5 שנים ייצאו בדרך הטבעית כ-25,000 מורים. כאשר יום הלימודים יתארך, שבוע הלימודים יתקצר, ויתוספו ימים לשנת הלימודים, מכלול שינויים אלה בתנאי העבודה יהיה מהותי מספיק כדי שמורים רבים נוספים יעדיפו לפרוש מרצונם, בתנאי שיקבלו תנאי פרישה נאותים.

אין זה אומר שלא יהיו מאבקים על גובה פיצויי הפרישה, אך זהו ויכוח ברמה אחרת ממה שהתנהל כאן במהלך השנתיים האחרונות. כך ניתן יהיה להקטין את מספר המורים באופן משמעותי בתקופת מעבר של כ-5 שנים, עם עלות נוספת במשך תקופת המעבר, ולאחריה להתייצב ברמות התקצוב המקובלות במערב.

כאשר השרה תמיר דורשת תקציבים נוספים מבלי לפרט היכן היא ניצבת בנוגע לכל אחת משלוש החלופות שהועלו לעיל, משתמע שהיא טרם הפנימה שבעיית המערכת אינה מחסור בכסף אלא השימוש בו. אין זה אומר שלא דרושים תקציבים נוספים כדי לבצע רפורמה. הם אכן דרושים.

אך כדי לבצע רפורמה, הצעד הראשון הוא ששרת החינוך החדשה תזכה את הבעיות האמיתיות הגורמות למערכת להוציא תלמידים עם הישגים כה נמוכים ולהעסיק מורים עם משכורות כה נמוכות – בזמן שהתקציבים אינם נופלים מהמקובל במרבית מדינות המערב. על השרה לבדוק ולומר לאן הלכו תקציבי העתק עד כה ולהציג באופן ברור את כשלי מערכת החינוך ואת השינויים המוצעים כטיפול שורש לבעיות היסוד. רק אז ניתן יהיה להצדיק גידול זמני של תקציב החינוך למימון הרפורמה.