

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

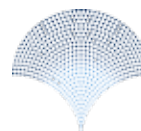
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

שקיפות בתקציבי החינוך
על בסיס החלטת ממשלה מספר 167
מיום 13.5.2013

ספטמבר 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

שקיפות בתקציבי החינוך
על בסיס החלטת ממשלה מספר 167
מיום 13.5.2013

ספטמבר 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י איתי רוטברט ועומר פלג, במסגרת קורס
"מעורבות חברתית" של ד"ר ניר מיכאלי במכללת סמינר הקיבוצים,
ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל
במרכז להעצמת האזרח

הקדמה

באוגוסט 2011 התקבלה החלטת ממשלה 3610, שעניינה הבנייה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך. על-פי החלטה זו תפותח מערכת מידע במטרה לרכז את נתוני התשומות ותסייע בניתוח הקשר בין תשומות ותפוקות במערכת החינוך. החלטה זו מהווה בסיס טכנולוגי להחלטת הממשלה מס' 167 מתאריך 13.5.2013, בנושא שקיפות בתקציבי החינוך, אשר עומדת במרכז דו"ח זה.

בטרם קבלת החלטת הממשלה מס' 167, חלק מהמידע אודות הכספים שמעביר משרד החינוך למוסדות החינוך השונים, אמנם היה מצוי באגף התקציבים של משרד האוצר השונים, אך הנתונים היו בלתי נגישים לציבור ולא שקופים בפניו, ולא היה כל נוהל אשר מחייב להציגם.

בבסיס החלטת הממשלה עומדת ההנחה שבזכות קיומה של מערכת שקופה ונגישה ניתן יהיה לנהל תקציב הוגן יותר. ההחלטה התקבלה, בין היתר על רקע הצורך לעגן מערכת מידע שתאפשר קבלת החלטות מבוססת נתונים על-ידי פקידי משרד החינוך, כאשר המטרה היא שבמעמד קבלת ההחלטות יעמוד בפניהם מספיק מידע אודות התקציב המגיע כיום למוסדות החינוך. באופן זה, יוכלו להבטיח שהקצאת המשאבים, בין המוסדות השונים ובין חלקי האוכלוסייה, תהיה שוויונית.

כמובן, שקיפות בנוגע לתקציבים המגיעים לתלמידים השונים לפי פילוח מגזרי וגיאוגרפי, יאפשר לנהל דיון רציני על הצורך בתקצוב דיפרנציאלי, נושא המצוי בלב הדיון הציבורי בשנים האחרונות. על-פי עמדתו הרשמית של משרד החינוך, הרי שהוא מחוייב לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים במערכת החינוך, בין היתר באמצעות העדפה מתקנת לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נזקק, שאחד הכלים למימושה הוא תקצוב דיפרנציאלי, אולם קשה מאד לקדם מדיניות זו בעידן בו הנתונים לא מצויים כולם בידי המשרד (לרבות נתוני הרשויות המקומיות), וכן לא שקופים בפני הציבור.

החלטת הממשלה 167 למעשה מחייבת את פרסומם של תקציבי החינוך המועברים על-ידי משרד החינוך (כפי שמצויים בנתונים שבידו), כלומר המשאבים שהועברו למוסדות החינוך בשנת הלימודים, מרמת התלמיד ועד לרמת המוסד והרשות המקומית. ההחלטה כוללת שני סעיפים עיקריים עליהם בוצע מעקב –

הסעיף הראשון, פרסום דו"ח לציבור הסוקר את כלל המשאבים שהועברו בשנת לימודים למוסדות חינוך ברמת המוסד וברמת התלמיד.

הסעיף השני, רשות מקומית תדווח למשרד החינוך אודות נתוני המשאבים המועברים ממנה למוסדות אשר תחת אחריותה.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. אחת לשנה, החל משנת הלימודים תשע"ד (2013-2014) יתפרסם דו"ח לציבור, המפרט את כלל הכספים והמשאבים שהועברו למוסדות החינוך השונים בארץ, לפי מגזרי אוכלוסייה (ערבי, דרוזי, יהודי, ממלכתי דתי, חרדי וכו'), שכבות גיל, רשויות מקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, תלמידים לפי עשירוני שיפוח וכו'. האתר יהיה נגיש לציבור וללא תשלום. האתר יכלול בנוסף נתונים כגון שעות הוראה, שעות הדרכה וכו'.

סטטוס:

קיים אתר המנגיש מערכת נתונים שקופה לציבור¹. עד לתאריך 30.8.16, הציג האתר נתונים רק לשנת תשע"ב ולשנת תשע"ד (2013-2014). הנתונים לשנת תשע"ב פורסמו בדיעבד עם הקמת האתר בגרסת ה'beta' שלו בשנת 2015, וקיים דילוג על נתוני תשע"ג, כך שהדו"ח הנוסף היחיד שהיה מצוי באתר בתקופה זו, מתייחס לשנת הלימודים תשע"ד.

נתוני שנת הלימודים תשע"ה (2014-2015), פורסמו לראשונה באתר ביום 31.8.16, ערב פתיחת שנת הלימודים תשע"ז. הנתונים העדכניים ביותר, עבור שנת הלימודים תשע"ז (2015-2016), אינם מפורסמים באתר, שכן על-פי המשרד החינוך לא ניתן לפרסמם עדיין מסיבות ענייניות (תקציבים אשר משולמים רטרואקטיבית).

כיום האתר מבוסס על נתוני משרד החינוך ויש בו פירוט של הכספים המועברים ממנו למוסדות החינוך השונים, משלב חינוך גני ילדים ועד החטיבה העליונה. המידע מוצג ברמת מוסד חינוכי, אולם ישנם מקרים בהם המידע מפורט ברמת רשות מקומית או הבעלות על המוסד החינוכי. הנתונים הקיימים במערכת כוללים: שעות הוראה, תשלומים לרשויות מקומיות ובעלויות, שעות הדרכה, נתוני רכישות והקצבות עבור בתי ספר ועוד. המערכת מסוגלת להפיק דו"חות נתוני תקציב החל מרמת הרשות המקומית עד לרמת הגן/ביה"ס והילד/תלמיד. עוד מספקת המערכת, נתונים סטטיסטיים לפי פילוחים שונים, המאפשרים להשוות מוסד לימודים אחד למשנהו בתוך העיר, המחוז ובכל הארץ. קיימים בו בנוסף נתונים כמו כמות התלמידים בכיתה. יחד עם האמור, נראה שהנתונים באתר חסרים, שכן באתר לא מצויין החלק בתקציב שאותו מקבלים המוסדות ישירות מן הרשות המקומית אליה הם משתייכים (נתוני משרד הפנים), ובכך מתקבלת תמונה חלקית ביחס לתקציב אשר הגיע למוסד בפועל.



בשורה התחתונה, משרד החינוך עמד בהתייבות העולה מן החלטת הממשלה להציג את נתוני התקציב באתר מרכזי. הנתונים העדכניים ביותר מוצגים באתר הינם עבור שנת הלימודים תשע"ה, ואלה התעדכנו ערב פתיחת שנת הלימודים תשע"ז.

2. רשויות מקומיות תדווחנה למשרד החינוך אודות נתוני המשאבים המועברים מהן למוסדות החינוך המצויים תחת אחריותן. נתונים אלו יועברו במתכונת שתיקבע בתיאום בין משרדי החינוך, האוצר והפנים. מתוך הבנה כי תקציבי מוסדות החינוך מושפעים גם מהכספים המועברים אליהם מהרשויות המקומיות. ההחלטה קבעה כי גם הנתונים האלה יועברו למשרד החינוך לטובת הכנסתם לדו"ח ואפשרות לראייה רחבה יותר של חלוקת התקציב.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. בהתאם לרוח לשון הסעיף המורה כי הנתונים יועברו במתכונת שתיקבע בתיאום בין משרדי החינוך, האוצר והפנים, עולה כי התקיימה סדרת ישיבות בין המשרדים הנוגעים בדבר – משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד הפנים – האגף לתכנון, בשיתוף השלטון המקומי והחברות האחריות על מעקב. אולם, נראה כי דיונים אלו לא נשאו פרי, ונתוני הרשויות המקומיות (אשר הועברו על-ידן למשרד הפנים), לא הועברו ממשרד הפנים למשרד החינוך. נכון למועד עריכת דו"ח זה, מתוכנן דיון בחודש אוקטובר 2016 על-מנת להתניע את התהליך האמור.

טבלה מסכמת - מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישום

יישום	סטטוס	סעיף ההחלטה
 יושם	האתר קיים. הנתונים העדכניים ביותר מוצגים באתר הינם עבור שנת הלימודים תשע"ה, ואלה התעדכנו ערב פתיחת שנת הלימודים תשע"ז.	1. על משרד החינוך לפרסם דו"ח לציבור הסוקר את כלל המשאבים שהועברו בשנת לימודים למוסדות חינוך ברמת המוסד וברמת התלמיד.
 לא יושם	התקיימו דיונים בין הגורמים הרלוונטיים לביצוע באשר למתכונת העברת הנתונים אולם הללו לא נשאו פרי. הנתונים לא הועברו ממשרד הפנים למשרד החינוך.	2. רשות מקומית תדווח למשרד החינוך אודות נתוני המשאבים המועברים ממנה למוסדות אשר באחריותה.

מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

1. פגיעה בתכלית השקיפות כתוצאה מעיתוי ועדכון הנתונים

העובדה שנתוני התקציב מפורסמים בפער של שנתיים, וכן העובדה כי הנתונים העדכניים ביותר, לשנת הלימודים תשע"ה, פורסמו ערב פתיחת שנת הלימודים, מחלישות מכוחה של החלטת הממשלה. מימד השקיפות של נתוני התקציב נועד על מנת לשמש ככלי שרת הן להורים והן למקבלי החלטות במערכת החינוך לביצוע החלטות ולגיבוש מדיניות בהתאם לממצאים. כאשר נתונים אלו מפורסמים עם פתיחת השנה, ולאחר סיום דיוני התקציב בממשלה, משמעותם כמידע תומך החלטה נחלשת באופן משמעותי.

2. העדר הנתונים מהרשויות המקומיות מייצרים תמונה חלקית בלבד

החלטת הממשלה כללה לראשונה, ובאופן אמיץ, את הצורך לשקף גם את תקציבי חינוך המגיעים מהרשויות המקומיות. מדובר במחולל אי שוויון גדול עוד יותר, שכן ההוצאה המקומית על חינוך משתנה באופן עמוק בין רשויות חזקות וחלשות, ועל כן תלמידים בישובים חלשים זוכים באופן ברור להיקפי חינוך נמוכים יותר בתמונה הכוללת. לא ניתן להתעלם מכך שהעברת הנתונים התקציביים מהרשויות אל משרד החינוך קשורה קשר הדוק בנושא התקצוב הדיפרנציאלי, לרבות המגמות הנוכחיות שביב נושא זה, שמתאפיינ בהיותו נפיץ פוליטית על רקע ערב רב של אינטרסים שונים ומנוגדים. אין ספק כי יש רבים ש"פיסידו" ממדיניות לפיה תקציבי החינוך המועברים מן הרשויות אל המוסדות יהיו גלויים ושקופים בפני הציבור. במצב הקיים, בו מפורסמים נתוני שקיפות של תקציבי משרד החינוך בלבד וללא התקציב המשמעותי הנוסף מהרשויות המקומיות – לא ניתן לייצר דיון ציבורי אמיתי וקונסטרוקטיבי שביב חלוקת משאבים הוגנת יותר בין פריפריה (גיאוגרפית וכלכלית-חברתית) למרכז.

3. מחלוקת בין משרדי הממשלה כחסם ליישום

נראה כי המרכיב השני בהחלטה הנוגע להעברת נתוני הרשויות המקומיות (לשם פרסומם), לא יושם על רקע פערים בין משרד החינוך ובין משרד הפנים, וכי למרות שהחלו בתהליך אשר כלל פגישות רבות וממושכות במסרה לפעול על-פי האמור בהחלטה, הדבר לא צלח ולא הוסכם על מתכונת העברת הנתונים ופרסומם. בפועל אם כן, חוסר ההסכמה בין הגורמים המעורבים מסכל את מימוש החלק השני של ההחלטה.

