

21-9-2026

תקציר רקע

מערכת החינוך ברשות המקומית מתנהלת במציאות שבה האחריות המעשית לחינוך הולכת ומתרחבת, אך המשאבים, הסמכויות ויכולת המימון אינם מתחלקים באופן אחיד בין הרשויות. מנהלי אגפי החינוך נדרשים לקבל החלטות תקציביות ומקצועיות מורכבות, אולם הנתונים הדרושים להבנת מצבה של הרשות מפוזרים בין מקורות שונים וקשה לתרגם אותם לתמונה השוואתית ברורה.

על רקע זה פותחה מערכת לניתוח פערי תקצוב וצדק חלוקתי בחינוך ברשויות המקומיות. המערכת מרכזת ומעבדת נתונים רשמיים על 257 רשויות ומאפשרת לבחון את הוצאות החינוך, התקבולים, המימון העצמי ושיעור ההשתתפות העצמית של כל רשות, לצד מאפיינים חברתיים־כלכליים, פיסקליים וגאוגרפיים. היא מאפשרת להשוות בין רשויות, לזהות חריגים ודפוסים ארציים, לבחון קשרים סטטיסטיים ולחקור בנפרד קבוצות של רשויות בעלות מאפיינים דומים.

לצד תיאור המציאות הקיימת, פותח במערכת גם סימולטור המאפשר לבחון כיצד חלופות שונות לחלוקת משאבים עשויות להשפיע על הרשויות, תוך התחשבות במאפייני הצורך שלהן.

המערכת נועדה להפוך נתונים מפוזרים לידע ניהולי נגיש ושקוף, ולספק למנהלי החינוך בסיס מקצועי לדיוני תקציב, להשוואה, לזיהוי פערים ולגיבוש עמדות מדיניות המבוססות על נתונים.

למערכת דש בורד תקצוב :

https://giladgo10-eng.github.io/education-policy-dashboard/budget-equity/?utm_source=chatgpt.com

המאמר הסבר על המערכת :

לראות את תקציב החינוך המקומי בתוך התמונה הארצית

מערכת לניתוח פערי תקצוב וצדק חלוקתי בחינוך ברשויות המקומיות

מנהל אגף חינוך ברשות מקומית עוסק מדי יום בתקציבים גדולים, בתוכניות, בכוח אדם ובצרכים הולכים וגדלים. אלא שגם כאשר הנתונים קיימים, לא תמיד פשוט לענות על שאלות בסיסיות: כמה באמת משקיעה הרשות בחינוך? כמה מן ההוצאה ממומן ממקורותיה שלה? האם שיעור ההשתתפות העצמית שלה גבוה או נמוך בהשוואה לרשויות דומות? האם חולשתה הכלכלית מקבלת ביטוי מספק במנגנוני התקצוב? ומה ניתן ללמוד מן התמונה הארצית על הפערים בין הרשויות?

מתוך השאלות האלה נבנתה **מערכת לניתוח פערי התקצוב בחינוך ברשויות המקומיות**. מטרתה אינה להחליף את עבודת הגזברות, משרד החינוך או משרד הפנים, אלא ליצור שכבת ידע נוספת: להפוך מאגר גדול של נתונים ציבוריים לכלי שמאפשר למנהל החינוך להבין את מצבה של הרשות שלו, להשוות אותה לאחרות, לזהות דפוסים ארציים ולבחון חלופות מדיניות.

במובן הזה, המערכת מבטאת תפיסה רחבה יותר של תפקיד מנהל החינוך המקומי. מנהלי החינוך אינם רק מי שמיישמים מדיניות שנקבעה במקום אחר; הם מחזיקים ידע מן השטח וזקוקים לנתונים ולכלי ניתוח שיאפשרו להם להשתתף גם בעיצוב המדיניות. תפיסה זו עולה גם מהעבודה המקצועית של איגוד מנהלי ומנהלות אגפי החינוך, המדגישה איסוף שיטתי של מידע, מחקר וניתוח נתונים והפיכת הידע המקומי לכוח מקצועי משפיע.

ממספר בודד לתמונה מערכתית

נקודת המוצא הייתה פשוטה: מספר תקציבי בפני עצמו מספר מעט מאוד.

ננית שרשות מסוימת מוציאה סכום מסוים על חינוך. האם מדובר בהרבה או במעט? התשובה תלויה בגודל האוכלוסייה, במאפיינים החברתיים־כלכליים של הרשות, בהכנסותיה העצמיות, במיקומה, בתקבולים שהיא מקבלת ובקבוצת הרשויות שאליה נכון להשוות אותה.

לכן המערכת אינה בנויה סביב מדד יחיד, אלא סביב כמה שכבות מידע המתחברות זו לזו.

ברמת הרשות היא מציגה **פרופיל תקציבי**: הוצאות חינוך, תקבולי חינוך, המימון העצמי של הרשות ושיעור ההשתתפות העצמית. לצדם מוצגים מאפיינים המסייעים להבין את הנתונים, ובהם אשכול חברתי־כלכלי, מאפיינים פיסקליים ומדדים נוספים שנכללו במאגר.

מכאן ניתן לעבור להשוואה מול רשויות אחרות ולא להסתפק בממוצע הארצי. המערכת מאפשרת לבחון את הרשות בתוך קבוצות השוואה רלוונטיות ולהבין האם היא חריגה ביחס לרשויות בעלות מאפיינים דומים.

מה המערכת יודעת לעשות?

המערכת נבנתה בכמה שכבות המשלימות זו את זו.

ראשית, היא מאפשרת לבחור רשות ולקבל **תמונת מצב רשותית**. המשתמש אינו מקבל רק שורת נתונים, אלא הקשר: כמה מוציאה הרשות, כמה היא מקבלת ממקורות חיצוניים, מהו המימון העצמי שלה וכיצד היא ממוקמת ביחס לרשויות אחרות.

שנית, קיימת **תמונה ארצית** המאפשרת לעבור מן המקרה המקומי לכלל הרשויות. מאגר העבודה כולל 257 רשויות, וכך ניתן לחפש, לסנן, למיין ולהשוות בין רשויות וקבוצות.

שלישית, נבנתה **שכבת מחקר**. כאן המערכת כבר אינה שואלת רק "כמה?", אלא "האם קיים קשר?". לדוגמה: האם קיים קשר בין מצבה החברתי־כלכלי של רשות לבין שיעור ההשתתפות העצמית שלה בחינוך? האם דפוס שנראה בכלל הרשויות נשאר זהה כאשר בוחנים בנפרד את הרשויות החלשות יותר? האם כושר פיסקלי, פריפריאליות או משתנים אחרים קשורים לדפוסי המימון?

המערכת מאפשרת להציג את הנתונים בתרשימי פיזור, לבחור אוכלוסיות שונות ולחשב מחדש את הקשר הסטטיסטי עבור הקבוצה שנבחרה. בתיעוד החזותי של המערכת ניתן לראות, למשל, מעבר מן הטבלה הארצית למחקר מתאמים ולבחירה בין קבוצות של אשכולות חברתיים־כלכליים.

זהו הבדל חשוב: **ממוצע ארצי עלול להסתיר סיפור שונה לחלוטין בתוך קבוצת רשויות מסוימת.**

כיצד מחושבים המדדים?

אחד העקרונות המרכזיים בבניית המערכת היה שלא להסתפק בתוצאה הסופית, אלא לאפשר להבין כיצד התקבלה.

לדוגמה, **המימון העצמי נטו של החינוך** מבקש להעריך את הפער שבין הוצאות החינוך של הרשות לבין תקבולי החינוך שהיא מקבלת. לאחר מכן ניתן לבחון את משקלו היחסי בתוך הוצאות החינוך ולקבל **שיעור השתתפות עצמית**.

במילים פשוטות: המערכת מנסה להבחין בין הכסף שהרשות מוציאה על חינוך לבין הכסף המגיע אליה למימון החינוך, ולשאול כמה מן הנטל נותר למעשה על כתפיה.

אבל כאן נדרשת זהירות. הנתונים הם נתונים חשבונאיים ומינהליים, ולא כל פער הוא בהכרח עדות ל"אי־צדק". רשות יכולה לבחור להשקיע בחינוך מעבר למימון שהיא מקבלת; רשויות שונות מפעילות שירותים במבנים שונים; וגם צרכים מקומיים אינם זהים. לכן המערכת אינה אמורה להפוך נוסחה אחת לפסק דין, אלא לסמן פערים המחייבים בירור.

ממתאם לתובנה — בלי לבלבל בין קשר לסיבה

בשכבת המחקר נעשה שימוש בכלים סטטיסטיים מקובלים.

המערכת מחשבת, בין היתר, את **מקדם המתאם של פירסון (Pearson r)**, המתאר את עוצמתו וכיוונו של קשר ליניארי בין שני משתנים. היא מציגה גם **R^2**, המבטא כמה מן השונות במשתנה אחד קשורה סטטיסטית למודל הליניארי, וכן **p-value**, המסייע לבחון את המובהקות הסטטיסטית של הקשר שנמצא.

לצד אלה מוצג קו רגרסיה, המאפשר לראות את הכיוון הכללי של הקשר.

אבל יש כאן כלל מתודולוגי חשוב: **מתאם אינו מוכיח סיבתיות**. אם נמצא קשר בין חולשה חברתית־כלכלית לבין שיעור מימון מסוים, אין פירוש הדבר שהמערכת הוכיחה מה גרם למה. הממצא הוא נקודת מוצא לשאלה מקצועית ולמחקר נוסף, לא הוכחה לסיבה.

היכולת לבחור קבוצות אוכלוסייה שונות חשובה במיוחד. קשר חלש בכלל הרשויות יכול להיראות אחרת בקרב הרשויות החלשות ביותר, ולהפך. בכך המערכת מסייעת לזהות תופעות שממוצע ארצי יחיד עלול לטשטש.

סימולטור: לא רק לתאר את הבעיה אלא לבחון חלופה

השלב הבא בבנייה היה מעבר מניתוח המציאות ל**סימולציה של מדיניות מתקנת**.

הסימולטור אינו טוען שזהו מנגנון התקצוב שהמדינה חייבת לאמץ. הוא שואל שאלה מסוג אחר:

מה היה קורה אילו סכום נוסף היה מחולק בין הרשויות על פי נוסחה שמעניקה משקל גדול יותר לצורך?

בגרסת הבסיס שנבנתה הוגדרו שלושה רכיבים מרכזיים: **50% למצב החברתי־כלכלי, 30% לפריפריאליות ו־20% לתלות או חולשה פיסקלית**. בנוסף נבנה מנגנון שממתן את ההקצאה לרשויות בעלות כושר הכנסה עצמית גבוה במיוחד.

המערכת יכולה לחשב לכל רשות הקצאה מוצעת, להציג אותה בשקלים ולנפש ולבחון כיצד חלוקה כזאת הייתה משנה את פיזור המשאבים בין הרשויות.

חשוב להדגיש: המשקולות אינן "חוק טבע". הן הנחת מדיניות מפורשת ושקופה שניתן לבחון, לבקר ולשנות. דווקא משום כך קיים במערכת פרק מתודולוגי המציג את דרך החישוב ולא מסתיר אותה מאחורי הגרף. בתיעוד המערכת ניתן לראות גם את מסכי הסימולטור וגם את פרקי המתודולוגיה וה־Data Pipeline שנבנו לצורך השקיפות.

איך נבנתה המערכת?

הבנייה התבצעה כתהליך הדרגתי ולא כיצירת אתר בבת אחת.

בשלב הראשון הוגדרו השאלות המקצועיות: מה אנחנו רוצים לדעת על תקצוב החינוך ברשויות, אילו מדדים נחוצים, ומהם המקורות הרשמיים שיכולים לענות עליהן.

לאחר מכן נאספו קובצי המקור ונבנתה **שרשרת נתונים — Data Pipeline**: מקור → קליטה → ניקוי ואחידות → התאמת רשויות → חישוב מדדים → בדיקות → נתוני תצוגה.

בכל שלב נעשתה הבחנה בין **נתון מקורי** לבין **נתון מחושב**. זהו עיקרון קריטי: אם המערכת מציגה שיעור השתתפות עצמית, למשל, צריך להיות אפשרי לחזור למשתנים שמהם הוא חושב ולמקורות שמהם הגיעו.

במקום להסתפק בדוגמה של כמה רשויות, תהליכי הבדיקה הורחבו למאגר הארצי. נבנו דוחות Validation, בדיקות עקביות ומנגנוני עדכון, וכן נקודות שמירה ושחזור באמצעות Git ו־GitHub.

העיקרון הזה תואם גם את שיטת העבודה שנבנתה לאורך הפרויקט: המקור נשמר בשלמותו, הנתונים המעובדים נשמרים בנפרד, נתון חסר אינו מושלם בניחוש, והמערכת צריכה להיות ניתנת לעדכון בלי לבנות אותה מחדש.

שקיפות המקורות כחלק מהמוצר

מערכת כזאת יכולה להיות שימושית רק אם המשתמש יכול לשאול: **מאיפה הנתון הזה הגיע?**

לכן המקורות אינם אמורים להיות הערת שוליים נסתרת. המערכת כוללת שכבת מקורות ומתודולוגיה ומאפשרת לקשור מדדים לנתוני המקור שמהם חושבו.

זה חשוב במיוחד כאשר המערכת משמשת מנהל אגף חינוך בשיחה עם ראש רשות, גזבר, מנכ"ל, משרד ממשלתי או עמיתים. במקום לומר "נדמה לי שאנחנו משקיעים יותר", ניתן לעבור לשיחה המבוססת על נתונים, קבוצת השוואה ומתודולוגיה גלויה.

מה מקבל ממנה מנהל אגף החינוך?

הערך המרכזי של המערכת אינו בכך שהיא מציגה עוד נתונים. למנהלי חינוך יש כבר שפע של נתונים. הערך הוא ביכולת **להפוך נתונים לטיעון מקצועי**.

מנהל יכול להשתמש בה כדי להבין את מצבה של רשותו בתוך התמונה הארצית; לזהות רשויות דומות לצורך למידה והשוואה; להכין דיון תקציבי עם הנהלת הרשות; לזהות פער המחייב בדיקה; לבחון כיצד מנגנון חלוקה חלופי היה משפיע על הרשות; ולהציג למקבלי החלטות לא רק צורך מקומי, אלא את מקומו בתוך דפוס רחב יותר.

היא יכולה גם לשנות את השיחה המקצועית. במקום לשאול רק **"כמה כסף חסר לי?"**, ניתן לשאול:

האם המבנה הקיים מחלק את האחריות ואת המשאבים באופן שמתאים לצרכים של הרשויות השונות?

זו שאלה מרכזית במיוחד במציאות שבה האחריות המעשית על החינוך נעשית מקומית יותר, בעוד שחלק גדול מן הסמכות, התקצוב והרגולציה נותר ברמה הארצית. במסמך המסכם את פעילות האיגוד נוסחה הסוגיה כצורך בהתאמה בין **אחריות, סמכות ומשאבים**.

ומה המערכת אינה יודעת לומר?

דווקא מערכת מקצועית צריכה להבהיר את גבולותיה.

היא אינה מודדת לבדה את איכות החינוך ברשות. רשות שמשקיעה יותר אינה בהכרח רשות שבה החינוך טוב יותר, ורשות שמשקיעה פחות אינה בהכרח מנהלת את החינוך פחות טוב.

היא גם אינה מוכיחה שכל פער הוא בלתי מוצדק. חלק מהפערים יכולים לנבוע מבחירות מקומיות, מבנה שירותים, צרכים שונים או משתנים שטרם נכללו במודל.

והסימולטור אינו תחזית. הוא **כלי לבחינת תרחיש מדיניות**: אם נגדיר עקרונות מסוימים ונחלק משאבים לפיהם — כיצד תשתנה התוצאה?

ההבחנות האלה אינן חולשה של המערכת; הן חלק מהאמינות שלה.

מתצוגת נתונים לתשתית של מדיניות

אולי התרומה החשובה ביותר של המערכת היא המעבר מ"אוסף נתונים" ליכולת לחקור את מערכת החינוך המקומית כשדה אחד.

אפשר להתחיל ברשות מסוימת, לעבור להשוואת עמיתים, להתרחק לתמונה הארצית, לזהות מתאם, להתמקד בקבוצת הרשויות החלשות ביותר, לחזור לרשות הבודדת ולשאול כיצד חלופת תקצוב הייתה משפיעה עליה.

זהו מסלול חשיבה, לא רק מסלול ניווט באתר.

בעתיד ניתן להרחיב את המערכת לשנים נוספות, לשלב מדדי תלמידים ושירותים נוספים, לבדוק שינוי לאורך זמן ולחבר בין משאבים לבין מאפייני מערכת ותוצאות — כל עוד נשמר העיקרון שעליו נבנתה: **מקור גלוי, חישוב ניתן להסבר, הבחנה בין עובדה לפרשנות ובדיקה לפני מסקנה.**

בסופו של דבר, מטרתה אינה לומר למנהל אגף החינוך מה לחשוב. היא מבקשת לתת לו בסיס טוב יותר לחשוב ממנו.

כי כאשר האחריות לחינוך נמצאת במידה רבה בשטח, גם היכולת להבין את הנתונים, לשאול את השאלות הנכונות ולהשתתף בעיצוב חלוקת המשאבים צריכה להיות בידי מי שמנהלים את החינוך בפועל.

לסיכום:

הערה חשובה והזמנה לשותפות

המערכת המוצגת כאן היא **פיילוט הנמצא עדיין בתהליך פיתוח, בדיקה ושיפור**. היא נבנתה בסיוע נרחב של כלי בינה מלאכותית, החל מעיבוד וארגון הנתונים, דרך כתיבת הקוד ועד לפיתוח מנגנוני החישוב, ההשוואה וההצגה. לצד היתרונות שמאפשרת דרך עבודה זו, היא מחייבת גם מידה גבוהה של זהירות, בקרה ושקיפות.

נעשה מאמץ לבסס את הנתונים על מקורות רשמיים, לתעד את שיטות החישוב ולאפשר מעקב אחר מקורות המידע. עם זאת, בשלב זה **אין לראות במערכת מקור רשמי או תחליף לבדיקה מקצועית של נתוני המקור**. ייתכנו בה שגיאות בנתונים, בחישובים, בסיווגים, בקישורים או באופן הצגת המידע. גם המודלים והסימולציות המוצגים בה מבוססים על הנחות עבודה שנועדו לבחינה ולדיון, ולא על נוסחת תקצוב רשמית או המלצת מדיניות מחייבת.

דווקא משום שמדובר בפיילוט, המערכת נפתחת לשימוש גם כהזמנה לשותפות בפיתוחה. שולבה בה אפשרות **להעיר הערות, לדווח על תקלה או חוסר דיוק, להצביע על נתון הדורש בדיקה ולהציע שיפורים, מקורות ויכולות חדשות**.

מנהלי ומנהלות החינוך מוזמנים להתנסות במערכת בעין מקצועית וביקורתית. הידע והניסיון המצטברים ברשויות הם חלק חיוני בתהליך הבדיקה, התיקון והפיכת הפיילוט לכלי מקצועי, אמין ושימושי יותר.

<u>מסקנות ראשונות מדו"ח המערכת:</u>

הדו"ח המערכתי הראשון שמערכת מפיקה כבר מעלה **ממצא מרכזי וחשוב מאוד**: יכולתה של רשות מקומית להשלים מתקציבה את מימון החינוך קשורה במידה ניכרת לחוסנה הכלכלי. לכן מערכת חינוך שמסתמכת על השתתפות עצמית של הרשויות עלולה לשמר ואף להרחיב פערים בין ילדים לפי הרשות שבה הם מתגוררים. עם זאת, זהו דו"ח פיילוט, וחלק מהמסקנות דורשות עדיין בדיקה מתודולוגית לפני שמציגים אותן כקביעות מדיניות.

מה מלמד הדו"ח?

ראשית, מתברר שהרשויות המקומיות הן **מממנות משמעותיות מאוד של מערכת החינוך**. בשנת 2024 הוצאות החינוך בתקציב הרגיל של 257 הרשויות הסתכמו בכ־37.08 מיליארד ש"ח, לעומת כ־27.13 מיליארד ש"ח בתקבולי חינוך והשתתפויות מדינה. הפער המחושב הוא כ־9.96 מיליארד ש"ח — 26.9% מהוצאות החינוך. כלומר, לפי הגדרת המדד בדו"ח, יותר מרבע מהוצאות החינוך המוניציפליות ממומן ממקורות הרשויות.

הממצא השני בולט אפילו יותר: **יכולת ההשקעה העצמית אינה שווה**. בטבלה בעמודים 1–2 רואים מגמה כללית של עלייה בהוצאה העצמית לנפש ככל שעולים באשכול החברתי־כלכלי. באשכול 1 מדובר בממוצע של 268 ש"ח לנפש ובאשכול 8 כבר ב־1,423 ש"ח; באשכול 10 הנתון מגיע ל־1,661 ש"ח לנפש. כאשר מאגדים קבוצות, הדו"ח מחשב כ־664 ש"ח לנפש באשכולות 1–3 לעומת 1,384 ש"ח באשכולות 8–10 — **פער של פי 2.08**.

אבל כדאי לדייק: זה אינו מדרג מושלם שבו כל אשכול גבוה מקודמו. למשל, אשכול 2 גבוה מאשכול 3, ואשכול 9 נמוך מאשכול 8. לכן נכון לדבר על **דפוס כללי משמעותי**, ולא על חוק אחיד.

הממצא המבני החזק ביותר

בעמוד 2 מופיע מתאם של **r=+0.6771** בין שיעור ההכנסות העצמיות של הרשות לבין שיעור השתתפותה העצמית בחינוך. זהו מתאם חיובי חזק: ככל שלרשות בסיס הכנסות עצמיות משמעותי יותר, היא נוטה לממן בעצמה חלק גדול יותר מהוצאות החינוך.

זה בעיניי הממצא החשוב ביותר בדו"ח, משום שהוא מחדד את השאלה המבנית:

כאשר איכות והיקף השירותים שרשות יכולה להוסיף לחינוך תלויים גם בכוחה הפיסקלי, האם מנגנוני המימון של המדינה מתקנים במידה מספקת את נקודת הפתיחה הלא־שוויונית בין הרשויות?

הדו"ח אינו מוכיח שילד ברשות חזקה מקבל בהכרח חינוך טוב יותר — אין כאן נתוני איכות או תוצאות חינוכיות שמאפשרים לקבוע זאת. הוא כן מצביע על **פער משמעותי ביכולת המימון המקומית**.

ויש ממצא מפתיע לגבי מענקי האיזון

הדו"ח מציג מה שהוא מכנה "פרדוקס מענק האיזון". בכלל 257 הרשויות נמצא קשר שלילי חלש בין מענק האיזון להשתתפות העצמית בחינוך (r=-0.2249), אבל בתוך אשכולות 1–3 מתקבל דווקא קשר חיובי (r=+0.4138).

זה ממצא מעניין מאוד, אך הייתי נזהר כרגע מהניסוח המופיע בדו"ח שלפיו מענק האיזון **"מאפשר"** לרשויות החלשות להשתתף במימון החינוך. המתאם לבדו אינו מוכיח שהמענק הוא שגרם לכך. הניסוח המדעי הבטוח יותר הוא: **בקרב הרשויות באשכולות 1–3 נמצא קשר חיובי בין מענק האיזון לבין ההשתתפות העצמית בחינוך; הממצא מצדיק בדיקה נוספת של תפקיד מענקי האיזון ביכולת הרשויות לממן חינוך.**

ומה מלמד הסימולטור?

העמודים 2–3 מדגימים שתקציב מתקן של מיליארד ש"ח, לפי המודל הניסיוני שבנינו, מפנה תוספות משמעותיות במיוחד לרשויות חלשות. למשל, בסימולציה נווה מדבר מקבלת תוספת של 207 ש"ח לנפש, כסיפה 203 ש"ח, ערערה בנגב 202 ש"ח וחורה 198 ש"ח.

אבל כאן ההבחנה קריטית: **זה אינו ממצא אמפירי אלא תוצאה של מודל שאנחנו הגדרנו.** התוצאה נובעת בין היתר מהמשקולות שקבענו — 50% חברתי־כלכלי, 30% פריפריאליות ו־20% חולשה פיסקלית — ומה־Fiscal Taper. לכן הסימולטור מדגים כיצד *אפשר* לתקן, לא מוכיח שזו הדרך היחידה או האופטימלית.

בעיניי, המסר הגדול של הדו"ח הראשון הוא זה

הרשויות המקומיות מממנות מכיסן חלק משמעותי מהחינוך, אך היכולת שלהן לעשות זאת שונה מאוד. ככל שכוחה הכלכלי של הרשות גדול יותר, כך גדלה בדרך כלל יכולתה להשתתף במימון החינוך. מכאן עולה שאלה של צדק חלוקתי: האם המדינה יכולה להמשיך להשתמש במנגנוני השתתפות אחידים כאשר יכולת ההשתתפות של הרשויות אינה אחידה?

וזה כבר מסר חזק מאוד עבור איגוד מנהלי החינוך: הדיון אינו רק על "תוספת תקציב לחינוך", אלא על **התאמה בין צורכי הרשות, יכולתה הכלכלית ושיעור ההשתתפות שהמדינה מצפה ממנה לשאת בו**.

לפני פרסום רחב, הייתי מתקן בדו"ח שלושה דברים: את המילה **"גרדיאנט" ל"מדרג"**, את הניסוח הסיבתי לגבי מענק האיזון, ואת המשפט שלפיו 9.96 מיליארד ש"ח "מומנו כולם מקופתן העצמית" — כדאי לוודא שהגדרת 1486 פחות 1384 אכן מאפשרת קביעה חשבונאית כה מוחלטת ולא רק הגדרה אופרטיבית של "מימון עצמי נטו". אלה בדיוק מסוג הדברים שפיילוט כזה אמור לחשוף.

ומה עדיין חסר בתמונה?

לצד הממצאים החשובים שעולים מן הדו"ח, חשוב להבהיר גם **מה המערכת אינה מודדת בשלב זה**. הנתונים הקיימים מאפשרים לנתח שכבה משמעותית של המימון המוניציפלי לחינוך, אך הם אינם משקפים את מלוא המשאבים המושקעים במערכת החינוך בכל רשות. משום כך יש להיזהר במיוחד מהצגת הנתונים כ"סך ההשקעה בחינוך".

ראשית, חלק משמעותי מאוד מתקציב החינוך אינו עובר דרך תקציבי הרשויות. **משרד החינוך מממן ישירות את שכרם של עובדי הוראה רבים — מורים, מנהלים וגננות — בגני הילדים, בחינוך היסודי ובחלק מחטיבות הביניים.** עלויות אלה אינן מקבלות ביטוי מלא במדדי ההוצאה המוניציפלית שעליהם מבוססת המערכת.

שנית, המערכת אינה כוללת כיום את **ההשקעה של ההורים**, ובכלל זה תשלומי הורים ומקורות פרטיים נוספים. גם משאבים אלה עשויים להשפיע על היקף הפעילות והשירותים החינוכיים העומדים לרשות התלמידים.

מגבלה נוספת היא שהדו"ח המערכתי מציג בשלב זה בעיקר נתונים מצרפיים של הוצאות, תקבולים ומימון עצמי, אך עדיין אינו מספק **פירוט מלא של הרכב ההכנסות וההוצאות**. לכן קשה לדעת מתוך הדו"ח לבדו כמה מן ההוצאה מופנה, למשל, להסעות, חינוך מיוחד, תומכות חינוך, אבטחה, מינהל, תוכניות חינוכיות, חינוך בלתי פורמלי או שירותים אחרים.

גם **השקעות בבינוי ובפיתוח** אינן נכללות במלואן בתמונה. בניית בתי ספר וגני ילדים, הרחבת מוסדות, שיפוצים, הצטיידות ותשתיות עשויות להוות השקעה משמעותית מאוד בחינוך המקומי, אך אינן משתקפות בהכרח בתקציב הרגיל שעליו מתבסס הניתוח הנוכחי.

לכך מצטרפים מקורות נוספים כגון **מפעל הפיס, קרנות, תרומות, גיוסי משאבים, שותפויות פילנתרופיות ועסקיות ומקורות חוץ־תקציביים אחרים**. חלקם אינם מופיעים כלל בדוחות שנבדקו, וחלקם מופיעים באופן שאינו מאפשר בשלב זה לזהותם ולייחס אותם באופן עקבי להשקעה בחינוך.

המשמעות המתודולוגית חשובה: כאשר הדו"ח מצביע, למשל, על פער של פי 2.08 בהוצאה העצמית המוניציפלית לנפש בין קבוצות של רשויות, הוא מתאר **פער בשכבת המימון שנמדדה**, ולא פער של פי 2.08 בכלל המשאבים החינוכיים העומדים לרשות התלמידים.

לכן נכון להגדיר את המערכת בשלב הנוכחי כך:

המערכת מנתחת את המימון המוניציפלי לחינוך כפי שהוא משתקף במקורות הכספיים שנכללו במאגר. היא אינה מציגה עדיין את מלוא ההוצאה הציבורית והפרטית על חינוך בכל רשות.

מגבלות אלה אינן מבטלות את הממצאים שכבר התקבלו, אך הן **מגדירות את גבולות הפרשנות שלהם**. הן גם מסמנות את אחד מכיווני הפיתוח החשובים של המערכת: הרחבת מפת המקורות, פירוט טוב יותר של סעיפי ההכנסה וההוצאה, והבחנה ברורה בכל מסך בין **מה נכלל בנתונים, מה נכלל באופן חלקי ומה עדיין נמצא מחוץ לטווח המדידה**.

ערך גלעד גולדמן

Giladgo10@gmail.com