

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה הרחבה עלה ב-2018 ל-3.8% תוצר – הרמה הגבוהה ביותר מאז ההתאמה הפיסקלית ב-2013¹. הגירעון בתקציב הממשלה עלה ל-2.9% תוצר – גבוה בנקודת אחוז מהנתון ב-2017 – והוא תאם את התקרה שנקבעה בתקציב.
- בעקבות הגידול בגירעון נבלמה מגמת הירידה בחוב הציבורי, והוא עמד על 61% תוצר; אף שרמת החוב בישראל עלתה, היא נמוכה מהממוצע ב-OECD.
- ב-2018 הוסיפה ההוצאה הציבורית להתרחב במהירות. משקלה בתוצר עלה בשלוש השנים האחרונות ב-1.7 נקודות אחוז במצטבר.
- התוספת הניכרת שניתנה בשנים האחרונות להוצאות חולקה בין רכיבי התקציב העיקריים בדומה לאופן שבו חולקו ההוצאות בראשית העשור. רכיב ההשקעות גדל בשיעור ניכר, ומשקלן בתוצר עלה ב-0.6 נקודות אחוז. לגידול זה תרמו במידה רבה הרשויות המקומיות, ומגמה דומה נראתה בעבר בשנות בחירות לרשויות.
- נטל המס ב-2018 ירד ב-1.4% עקב התפוגגות השפעתן של ההכנסות החריגות שנרשמו ב-2017, והיה נמוך במקצת מהנטל בשנים 2015–2016.
- בשלוש השנים האחרונות הנהיגה הממשלה מדיניות פרו-מחזורית: הגירעון מנוכה מחזור התרחב במקביל לצמיחה יציבה בסביבת תעסוקה מלאה, דבר שהתבטא גם בגידול בגירעון בפועל. לעומת זאת, רוב מדינות ה-OECD ניהלו מדיניות א-מחזורית וניצלו את הצמיחה להפחתת הגירעון בתקציב.
- בשנים האחרונות גבר השימוש בקיצוצים רוחביים בתקציב, וב-2018 אף כללו החלטות הממשלה – לראשונה מאז 2005 – קיצוצים רוחביים ניכרים ל-4 שנים (2018–2021).
- בעשור האחרון עלו הוצאות החינוך לתלמיד ביחס לתוצר לנפש, ובשנת 2017 הן עברו את רמת ההוצאה שאפיינה את ראשית שנות ה-2000. רק חלק קטן מהתוספת להוצאה יועד לצמצום פערים במערכת החינוך, ובפרט להגדלת ההשקעה בתלמידים דוברי הערבית – צעד חשוב לשמירה על רמת הצמיחה הקיימת לאורך זמן ולצמצום פערי הפריקן בין ישראל ל-OECD.
- התוספת שניתנה בעשור האחרון להוצאות החינוך שימשה למימון רפורמות. חלקן הגדילו את הביקוש לעובדי הוראה, וחלקן שינו את תנאי העסקתם: הן הגדילו את השכר הגלובלי מבלי לשנות את השכר השעתי באופן משמעותי.
- הגידול במספר המורות והמורים שיפר את היחס בין מספרם למספר התלמידים. אולם מאחר שלא התלווה לו שיפור משמעותי בשכר לשעה, איכות המורות והמורים החדשים – לפי ציוני הבגרות שלהם – לא עלתה בשנים האחרונות.

¹ הלמ"ס שינתה השנה את אופן הצגתם של נתוני החשבונאות הלאומית בנוגע לפעילות הממשלה הרחבה שכן היא התאימה את הגדרות תשלומי הריבית לנורמה הבין-לאומית: זו דורשת שהפרשי ההצמדה על תשלומי הקרן של האג"ח הממשלתיים יירשמו כתשלומי ריבית ולכן ייכללו בהוצאה הציבורית ובחישוב הגירעון. ההתאמה הוחלה באופן רטרואקטיבי על כל הנתונים ההיסטוריים.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/238/08_18_238b.pdf

1. עיקרי ההתפתחויות

ב-2018 המשיכה הממשלה ליישם מדיניות פיסקלית מרחיבה: היא הגדילה את ההוצאה הציבורית והפחיתה את שיעורי המס. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע ל-39.7%, הרמה הגבוהה ביותר מאז ההתאמה הפיסקלית שנערכה ב-2013. במקביל ירד השנה נטל המס בשיעור חד, 1.4% תוצר, בעקבות התפוגגות השפעתן של ההכנסות החריגות ב-2017. הרחבת ההוצאות הציבוריות והירידה בנטל המס הוליכו לגידול חד בגירעון הממשלה הרחבה: הוא עלה ב-1.9% תוצר והגיע ל-3.8%². גם הגירעון מנוכה המחזור – הגירעון בניכוי השפעות מחזור העסקים – המשיך להתרחב השנה וגדל ב-1.8% תוצר. הגידול החד בגירעון תרם לבלימה במגמת הירידה של היחס בין החוב הציבורי לתוצר, וזה אף עלה מעט – ל-61% תוצר (לוח ו-1).

גירעון הממשלה המרכזית – זה מחושב על פי כללים חשבונאיים שונים במידת מה מאלה המשמשים את הלמ"ס לחישוב גירעון הממשלה הרחבה³ – תאם את התקרה בתקציב והסתכם ב-2.9% תוצר, אך בחודשיים הראשונים של 2019 הוא עלה ל-3.5% תוצר⁴. עליית הגירעון לרמה כה גבוהה מחדדת את הצורך לנקוט צעדי מדיניות על מנת לעמוד ביעדי ההוצאה והגירעון שהממשלה הציבה לעצמה. ב-2018 הייתה גביית המיסים נמוכה במעט מהתחזית בתקציב, בין היתר בשל גידול חד בהחזרי מס ההכנסה. גידול זה נבע בעיקר מעלייה חריגה בגביית מס ההכנסה ב-2017, השנה שביניה בוצעו מרבית ההחזרים, וגם מגורמים נוספים כגון ההפחתה המתמשכת בשיעור מס החברות והריבית הגבוהה יחסית שרשות המיסים משלמת על עודפי המקדמות. סך ההכנסות תאם את התחזית בתקציב בעיקר הודות לכך שעודפי הביטוח הלאומי עלו על התחזית; הם עלו עליה זו השנה הרביעית ברציפות. הוצאות הממשלה בוצעו במלואן.

בשלוש השנים האחרונות הואץ הגידול בהוצאות הציבוריות, ומשקלן בתוצר גדל ב-1.7% במצטבר. כאשר מנתחים את סדר העדיפויות הממשלתי המשתקף בחלוקת התוספת בתקופה זו, מוצאים כי חלק ניכר ממנה – 0.6% תוצר – הוקדש להשקעות בתשתיות תחבורה ודיר (לוח ו-1); רוב ההשקעות נערכו ברשויות המקומיות, ומגמה דומה נראתה גם בעבר בשנות בחירות לרשויות. חלק זה בעוגת התוספות גבוה פי 2 ממשקל ההשקעות בסך ההוצאות בתקופה הקודמת. לעומת זאת חלקן של הוצאות הביטוח בעוגת התוספות נמוך ממשקלן בסך ההוצאה, ותחומי החינוך, הבריאות ותשלומי הרווחה קיבלו תוספת קרובה למשקלם בסך ההוצאות.

מאז 2014 נשאה מדיניות הממשלה אופי פרו-מחזורי: היא הגדילה את הגירעון מנוכה המחזור על רקע הצמיחה היציבה וסביבת התעסוקה המלאה. לעומת זאת, מרבית מדינות ה-OECD שיש בהן פער תוצר חיובי ניהלו בתקופה זו מדיניות א-מחזורית. לכן מדינות השוואה צמצמו את הגירעון מ-2.0% תוצר ב-2014 ל-0.2% תוצר ב-2018 (כלומר הן התקרבו לאיזון תקציבי; איור ו-1), בשעה שבשראל הוא עלה באותה תקופה מ-2.7% תוצר ל-3.7% (לפי ההגדרה הבין-לאומית).

הרחבת ההוצאות הציבוריות וההפחתה בנטל המס הוליכו לגידול חד בגירעון הממשלה הרחבה: הוא עלה ב-1.9% תוצר והגיע ל-3.8% תוצר.

בשלוש השנים האחרונות הואץ הגידול בהוצאות הציבוריות, ומשקלן בתוצר גדל ב-1.7% במצטבר. בהרכב ההוצאות לא חל שינוי ניכר.

² על פי פרסומי הלמ"ס הסתכם הגירעון בכ-3.3% תוצר. הפער נובע מכך שהלמ"ס מפחיתה מההשקעה הציבורית את ההכנסות ממכירת קרקעות, היות שהפרשנות לכללי החשבונאות הבין-לאומיים גורסת כי מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. כאשר בוחנים את הנתונים ממדינות ה-OECD בשנים האחרונות, מוצאים כי במרביתן ההכנסות הנידונות נמוכות מאוד (הממוצע ב-OECD עומד על 0.05% תוצר, וההפחתה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקעות חקלאיות שהמדינה השביחה, למשל בפולין, או רכישה ושיפוץ של דירות בדיר הציבורי ומכירתן לזכאים – בהולנד). בישראל לעומת זאת מדובר בהכנסות ממכירת קרקעות שלמדינה יש עליהן בעלות היסטורית, קרי במימוש נכסים, ואומדן מגיע ליותר מ-2% מהוצאות הממשלה. מכיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, ומכיוון שבשנים האחרונות ניכרו בהיקף המכירות תנודות גדולות, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא ההפחתה כדי לשקף את ההשפעה המקרו-כלכלית של פעילות הממשלה, ואת מכירת הקרקעות אנו מציגים כסעיף מימוני שמרסן את הגידול בחוב.

³ במונחים כמותיים ההבדל העיקרי הוא שהלמ"ס כוללת בהוצאות הריבית את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי שמגיע לפירעון, כדי להתאים את החישוב לכללים הבין-לאומיים.

⁴ הגירעון המצטבר ב-12 החודשים שהסתיימו בפברואר 2019.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2009 עד 2018
 (אחוזי תמ"ג)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
35.9	37.5	36.1	36.5	36.2	36.1	35.7	סך ההכנסות הציבוריות
0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	מזה: ההכנסות מרכוש
31.0	32.4	30.9	31.0	30.8	30.6	29.8	סך המיסים
11.9	11.9	11.5	12.2	12.0	12.0	11.5	המיסים העקיפים על הייצור המקומי
3.2	3.1	3.9	3.4	3.7	3.4	3.6	המיסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.7	12.1	10.3	10.3	10.0	10.1	9.7	המיסים הישירים ותשלומי החובה
5.2	5.3	5.2	5.1	5.1	5.0	5.1	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.1	1.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.5	מענקים
3.3	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.6	אחר ¹
39.7	39.4	38.0	38.0	38.9	40.4	40.4	סך ההוצאות הציבוריות²
35.4	35.1	34.1	34.3	35.0	36.2	36.4	ההוצאות השוטפות
17.6	17.4	16.9	16.8	16.9	17.0	16.9	הצריכה האזרחית
4.4	4.4	4.4	4.4	4.5	4.6	4.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	היבוא הביטחוני
0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	התמיכות הישירות
9.6	9.6	9.2	9.4	9.4	9.5	9.6	תשלומי ההעברה השוטפים
2.2	2.2	2.1	2.1	2.4	3.5	3.6	תשלומי הריבית ³
1.8	1.8	1.6	1.7	1.8	1.9	1.8	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ⁴
2.6	2.5	2.2	2.0	2.1	2.3	2.2	השקעות הממשלה הרחבה ²
32.3	32.1	30.6	30.5	30.8	31.4	31.1	ההוצאה האזרחית ללא ריבית²
3.8	1.9	1.9	1.6	2.7	4.4	4.7	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה²
2.9	1.9	2.1	2.1	2.7	3.1	3.9	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ⁵
3.7	2.0	1.9	1.7	2.7	4.5	4.8	הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{6,2}
2.8	1.0	1.3	1.2	2.0	3.3	3.8	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
4.2	2.4	2.2	1.8	3.3	4.9	5.0	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{6,2}
57.2	56.7	58.4	59.9	61.7	62.1	63.1	החוב הציבורי (נטו) ^{8,7}
61.0	60.5	62.0	63.7	65.8	67.0	68.4	החוב הציבורי (ברוטו) ⁷

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות מחו"ל למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.

² ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

³ ב-2018 עדכנה הלמ"ס את חישוב הוצאות הריבית, החל מ-1995, והן מחושבות על בסיס צבירה נומינלית בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

⁴ כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

⁵ גירעון הממשלה המרכזית מחושב על פי הגדרות שונות.

⁶ המקור: OECD.

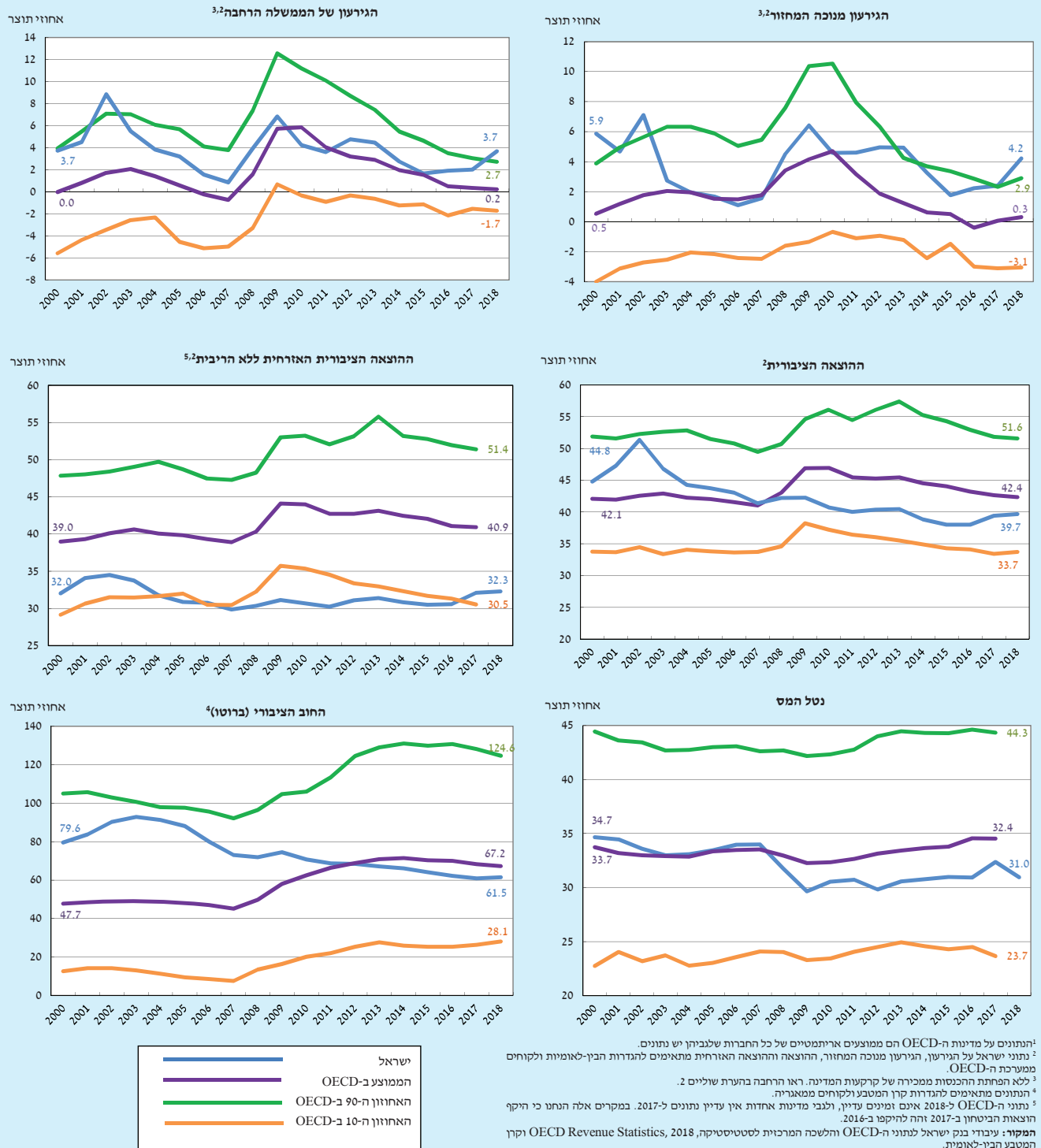
⁷ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

⁸ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות ההלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בנק ישראל, דין וחשבון 2018

איור 1-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD¹, עד 2018



¹ נתונים על מדינות ה-OECD הם ממוצעים אריתמטיים של כל החברות שלגביהן יש נתונים.
² נתוני ישראל על הגירעון, הגירעון מנוכה המחזור, ההוצאה וההוצאה האזורית מתאימים להגדרות הבין-לאומיות ולקוחים ממשרד ה-OECD.
³ ללא הפחתת ההכנסות ממכירה של סקנקות המדינה. ראו הרחבה בהערת שוליים 2.
⁴ הנתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע ולקוחים ממאגריה.
⁵ נתוני ה-OECD ל-2018 אינם זמינים עדיו, ולגבי מדינות אחדות אין עדיו נתונים ל-2017. במקרים אלה הנתון כי חיקף הוצאות הביטחון ב-2017 זהה לחיקף ב-2016.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני ה-OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018 OECD Revenue Statistics וקרן המטבע הבין-לאומית.

בשנים האחרונות
הרחיבה הממשלה
את הסיוע לקבוצות
חלשות באוכלוסייה
ואת ההוצאות לשיפור
השירותים הציבוריים
ולהגדלת ההשקעות.
ההרחבה לא לוותה
בהגדלה של מקורות
מימון פרמננטיים
והתבטאה בהגדלת
הגירעון המבני.

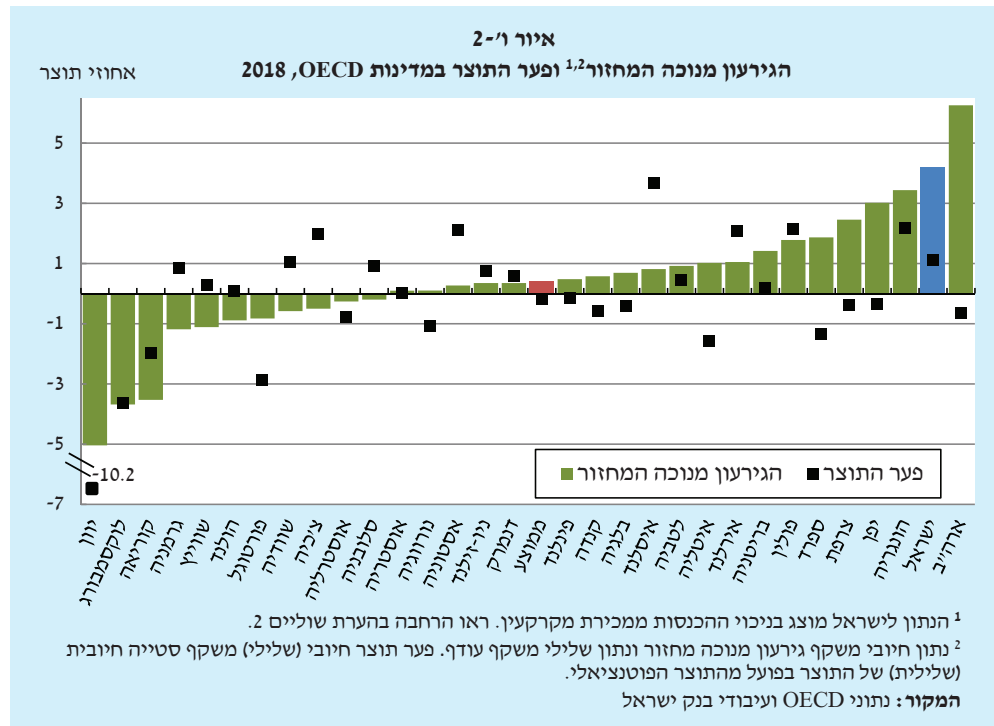
בשנים האחרונות הגדילה הממשלה בשיעור ניכר את ההוצאה האזרחית, והתוספת הופנתה להרחבת הסיוע הממשלתי לקבוצות חלשות באוכלוסייה, לשיפור השירותים הציבוריים ולהרחבת ההשקעות. ואולם מכיוון שהרחבה זו לא לוותה בהגדלה של מקורות מימון פרמננטיים, ואף לוותה בהפחתה של שיעורי המס, היא התבטאה בהגדלת הגירעון המבני. רמתו הגיעה לסדרי גודל שהממשלה תתקשה לשמר לאורך זמן, בפרט אם וכאשר יחול מפנה במחזור העסקים והצמיחה תאט, ולנוכח העובדה שהיא החליטה להפעיל בשנים הקרובות תוכניות נוספות בעלות תקציבית ניכרת. ללא תוספת מקורות הכנסה פרמננטיים – או התייעלות ניכרת בסעיפי הוצאה אחרים, לרבות הביטחון – תתקשה הממשלה לשמר לאורך זמן את התוספות החשובות במקביל ליציבות פיסקלית. יתר על כן, במקרה שתחול תפנית במחזור העסקים הממשלה עלולה להיאלץ לרסן את ההוצאות ו/או להעלות מיסים דווקא כאשר מצב המשק ידרוש תמיכה פיסקלית בפעילות. במידה שהממשלה תחליט לצמצם את הגירעון כבר עתה, כאשר התנאים המקרו-כלכליים נוחים יותר להתאמות, היא כנראה תצטרך לתת משקל משמעותי להעלאת מיסים (לרבות צמצום הטבות מס), שכן רמת ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה יחסית לרמה במדינות המפותחות האחרות (איור ו-1). יחד עם זאת מומלץ לזהות תחומי הוצאה ציבורית שבהם ניתן להתייעל ולחסוך בהוצאות.

2. המצריים הפיסקליים בישראל מפרספקטיבה בין-לאומית

ב-2018 המשיך
להצטמצם הפער
בין ישראל לממוצע
ה-OECD במשקל
ההוצאה הציבורית
האזרחית בניכוי
תשלומי הריבית. בשלוש
השנים האחרונות
עלתה ההוצאה בישראל
ב-1.8% תוצר, אך היא
עדיין נמוכה משמעותית
מהנתון המקביל במרבית
מדינות ה-OECD.

לוח ו-1 ואיור ו-1 משווים את המצריים הפיסקליים בישראל למצריים ב-OECD. ב-2018 המשיך להצטמצם הפער בין ישראל לממוצע ה-OECD במשקל סך ההוצאות הציבוריות בתוצר. הפער ברמת ההוצאה הציבורית האזרחית בניכוי תשלומי הריבית הצטמצם אף הוא באופן משמעותי שכן זו עלתה בישראל ב-1.8% תוצר בשלוש השנים האחרונות, אך היא עדיין נמוכה משמעותית מהנתון המקביל במרבית מדינות ה-OECD. גם נטל המס בישראל נמוך מאשר במדינות ה-OECD, והפער התרחב ב-2018 משום שהנטל בישראל ירד עקב התפוגגות השפעתן של הכנסות חריגות והמשך ההפחתה בשיעורי המיסים (כגון מיסי יבוא ומס החברות); התרחבות הפער ממשיכה תהליך שהחל בשנת 2008. הגידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר והירידה בנטל המס הגדילו משמעותית את הגירעון, והוא גבוה מהנתון במרבית מדינות ה-OECD; הפער אף גדל בניכוי השפעתו של מחזור העסקים. חשוב לזכור כי מאחר שהאוכלוסייה בישראל גדלה מהר מאשר במדינות האחרות, המדינה יכולה לקיים גירעון מתמיד גבוה יותר, אך הפערים בגידול האוכלוסייה אינם גדולים כמו הפער הנוכחי ברמת הגירעון מנוכה המחזור – כ-4% תוצר. הגידול שחל השנה בגירעון גם בלם את הירידה ביחס בין החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר בישראל, אך זה עדיין נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD.

התרחבות פערי הגירעון בין ישראל למדינות ה-OECD מדגישה כי ישראל תגיע לשינוי המחזורי הבא מצוידת בפחות אפשרויות לתמרון במרחב הפיסקלי. איור ו-2 מתייחס למדינות ה-OECD ב-2018 ומציג את רמת הגירעון מנוכה המחזור ואת פער התוצר כמדד למיקום המדינות במחזור העסקים. באיור ניתן לראות מדינות, כגון יוון ולוקסמבורג, שמצבן שונה מאוד ממצבה של ישראל כי יש בהן פער תוצר שלילי, ולכן אי-אפשר להשוות את המדיניות הננקטת בהן למדיניות הננקטת בישראל; לעומת זאת קיימת קבוצת מדינות שפער התוצר בהן חיובי – כלומר הן נהנות ממחזור עסקים חיובי – ועל כן אפשר להשוות אליהן את ישראל. קבוצה זו כוללת את דנמרק, ניו זילנד, סלובניה, שוודיה וגרמניה, והאיור מלמד כי בכל המדינות האלה הגירעון מנוכה המחזור נמוך מזה ששורר בישראל.



3. הוצאות הממשלה

ב-2018 עלו הוצאות הממשלה הרחבה ב-5.1% (נומינלית). זהו קצב מתון מאשר ב-2017 אך עדיין מהיר וגבוה מקצב הצמיחה של התוצר הנומינלי (4.4%, לוח ו-2). להתרחבות ההוצאה הציבורית תרם הגידול המהיר בצריכה האזרחית (5.9%), ואילו הצריכה הביטחונית המקומית התרחבה בשיעור נמוך יותר. השקעות הממשלה המשיכו לגדול ב-2018 בקצב הגבוה המאפיין את שלוש השנים האחרונות, תוך התרחבות מהירה של ההשקעות בתחבורה היבשתית. הגידול בתשלומי ההעברה התמתן לאחר שב-2017 הוא גדל בחדות, ובחישוב לנפש עלו תשלומי ההעברה השוטפים ב-2%. גם קצב הגידול של הוצאות הבריאות והחינוך לנפש התמתן השנה לאחר גידול מהיר בשנתיים הקודמות, והוא הסתכם ב-2.8% ו-2.3%, בהתאמה. בשנתיים האחרונות נעצרה הירידה המתמשכת בקצב הגידול של תשלומי הריבית, ורמתם התייצבה ב-2.2% תוצר. זאת לאחר שנבלמה הירידה בשיעורי הריבית בעולם ולאחר שבשנים האחרונות התייצב היחס בין החוב לתוצר.

בשלוש השנים האחרונות הואץ הגידול הממוצע בהוצאה הציבורית בהשוואה לשנתיים שבאו בעקבות המחאה חברתית של 2011. איור ו-3 מציג את המגמות העיקריות בהוצאה בשנים 2003—2018. ב-2003—2004 צומצמה ההוצאה משמעותית במסגרת התוכנית להבראת המשק, וב-2005—2010 היא הועלתה בהדרגה. ב-2011, בעקבות המחאה, הואץ קצב גידולה של ההוצאה, ומכיוון שלא ננקטה פעולה מאזנת בצד ההכנסות התרחב הגירעון לכ-4.5% (הממוצע ב-2012—2013). ההתאמה הפיסקלית שנערכה בתקציב לשנים 2013—2014 מיתנה את התרחבות ההוצאה ל-1% בלבד, אך מ-2016 היא שבה לצמוח מהר אף מהתוצר⁵. כתוצאה מכך הגיע משקל ההוצאה ב-2018 ל-39.7% תוצר – רמה קרובה לזו ששררה לפני ההתאמה ב-2013—2014. בשלוש

ב-2018 עלו הוצאות הממשלה הרחבה ב-5.1% – קצב מתון מאשר ב-2017 אך עדיין מהיר וגבוה מקצב הצמיחה של התוצר הנומינלי.

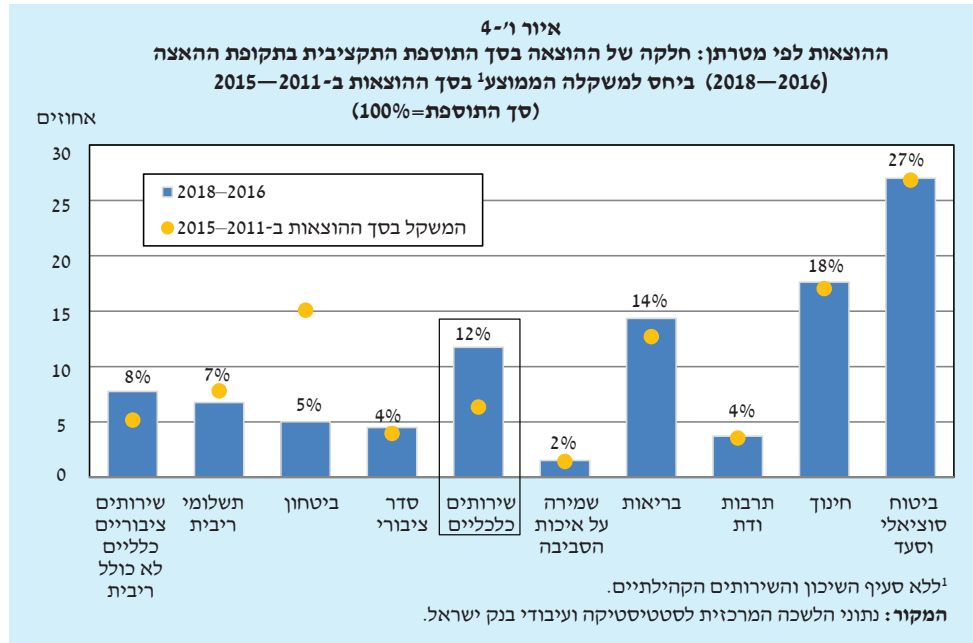
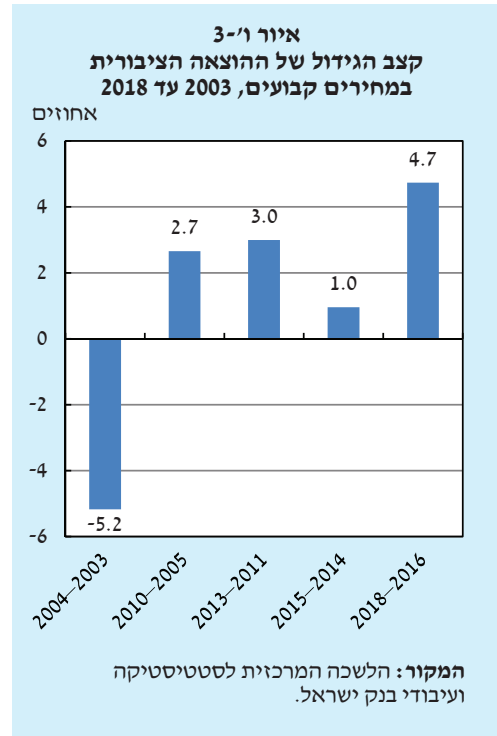
⁵ פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2017 מציג השוואה בין-לאומית של ההוצאה הציבורית באחוזי תוצר.

שנות ההאצה גדל משקל ההוצאה בכ-1.7% תוצר במצטבר.

כאשר מנתחים לפי מטרות את התוספת התקציבית ב-2016—2018, מוצאים כי חלקיה הגדולים ביותר הופנו לביטוח סוציאלי וסעד (כ-27%), לחינוך (כחמישית) ולבריאות (כ-14%; איור ו'-4), וכי הם דומים לחלקים שסעיפים אלה היוו בהוצאות בשנים הקודמות.⁶

שינוי סדר העדיפויות של הממשלה בשלוש שנות ההאצה (2016—2018) משתקף ביחס בין חלקו של כל סוג הוצאה בתוספת שניתנה בהן לבין משקלו בכלל ההוצאות בשנים הקודמות (2011—2015). כשחלקה של ההוצאה בעוגת התוספות גדול ממשקלה בכלל ההוצאות, פירוש הדבר שהממשלה נתנה לתחום עדיפות גדולה מאשר בעבר במדיניות שהיא קידמה. איור ו'-4 מתייחס לסדר העדיפויות הממשלתי כפי שהוא משתקף בחלוקת התוספת התקציבית, והוא מראה כי

כאשר בוחנים את סדר העדיפויות הממשלתי כפי שהוא משתקף בחלוקת התוספת התקציבית ב-2016—2018, מוצאים כי בראשו עמדו השירותים הכלכליים, סעיף שכולל בעיקר השקעות בתשתיות ובבינוי; לשאר ההוצאות הוקצו תקציבים קרובים למשקלן בכלל ההוצאות לפני כן.



⁶ איור ו'-4 מציג את התפלגות התוספת להוצאות לפי מטרותן במהלך שנות ההאצה (2016—2018), כלומר את התפלגות הפער בין רמות ההוצאה ב-2018 וב-2015, ומשווה אותה לחלק הממוצע שמטרות אלה היוו בסך ההוצאה בשנים הקודמות (2011—2015).

בראשו עמדו בשנים אלה השירותים הכלכליים, סעיף שכולל בעיקר השקעות בתשתיות ובבינוי; לשאר ההוצאות (חינוך, בריאות, ביטוח סוציאלי וסעד, סדר ציבורי, תרבות ודת ואיכות הסביבה) הוקצו תקציבים קרובים למשקלן בכלל ההוצאות לפני כן. הרחבת ההוצאה לשירותים הכלכליים התאפשרה משום שנמשכה הירידה בחלק שהוצאות הביטחון מהוות בסך התקציב, והיא מתרחשת לאחר שבמשך תקופה ארוכה נעשו השקעות נמוכות. אולם בחינה מעמיקה של הסעיף מעלה כי כשני שלישים מהגידול בהשקעות נובעים מהרשויות המקומיות. הדבר קשור ככל הנראה לבחירות ברשויות, שכן היסטורית ההשקעות בהן גדלות משמעותית בשנת בחירות ובשנה הקודמת לה⁷. ב-2000—2018 נערכו בחירות לרשויות המקומיות ארבע פעמים, ובכל פעם צמחו ההשקעות בשנתיים הנידונות במידה רבה מאוד יחסית לשנתיים שקדמו להן – כ-15% לעומת כ-5% בשנה שלאחר הבחירות פחתה ההשקעה.

לוח ו'-2
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2002 עד 2018¹

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
שיעורי הגידול							
5.1	7.5	5.0	3.0	0.7	6.7	7.0	סך ההוצאות הציבוריות
6.8	7.6	5.9	-9.9	-26.9	3.3	-5.9	מזה: תשלומי הריבית
5.0	7.5	4.9	3.9	3.4	7.0	8.5	סך ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
5.1	6.5	4.4	4.4	4.1	6.5	7.4	מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית
5.1	7.8	4.6	4.8	3.9	7.0	7.8	ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון
2.8	4.4	5.4	1.8	4.4	5.2	5.6	ההוצאות לבריאות לנפש
2.3	4.4	3.5	1.8	2.1	6.2	8.2	ההוצאות לחינוך לנפש
5.4	5.0	4.6	4.2	4.6	6.5	7.6	הצריכה הציבורית
5.5	6.4	4.7	4.4	4.2	6.8	7.0	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
5.9	6.8	5.5	4.5	4.4	6.9	8.2	הצריכה האזרחית
3.8	4.8	3.4	2.4	2.4	5.0	6.2	(הצריכה האזרחית לנפש)
5.1	4.4	3.2	2.8	4.7	5.3	2.9	הצריכה הביטחונית המקומית
4.0	8.0	3.7	4.7	3.8	5.1	6.9	תשלומי ההעברה השוטפים
2.0	5.9	1.7	2.7	1.8	3.1	5.0	(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)
7.7	14.7	14.8	0.8	-3.0	13.1	16.1	השקעות הממשלה הרחבה
15.7	12.9	9.1	-5.4	-11.2	25.7	17.1	מזה: תשתית לתחבורה היבשתית
0.1	18.4	2.7	-0.5	-2.4	9.1	20.1	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
0.8	0.2	-0.5	-0.6	0.5	1.5	1.7	השינוי בממדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
1.2	-0.6	0.7	2.9	0.4	2.3	3.6	השינוי בממדד המחירים של התוצר העסקי
1.7	1.6	0.4	1.2	0.7	2.8	3.8	השינוי בממדד המחירים של הצריכה הציבורית
4.4	3.7	5.0	5.3	4.9	6.5	6.0	השינוי בתמ"ג הנומינלי

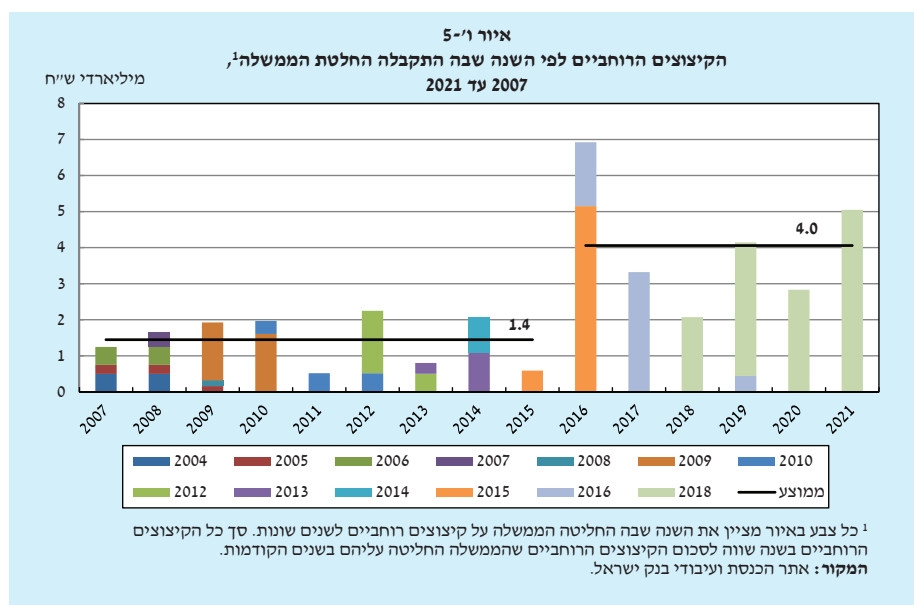
¹ ההוצאה הציבורית ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה. ראו הערת שוליים 2 בפרק המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁷ ראו Baskaran et al. (2014), "Revenue Decentralization, Central Oversight and the Political Budget Cycle: Evidence from Israel" וברנרד ע' (2003), "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998" סקר בנק ישראל.

הקיצוצים הרוחביים

כדי לממן את כל תוכניותיה נאלצה הממשלה לערוך ב-2018 כמה קיצוצים רוחביים⁸ – להפחית את ההוצאות בשיעור קבוע בכלל משרדי הממשלה. הקיצוצים הרוחביים חלים רק על סעיפי תקציב "גמישים" – כגון קניות, תמיכות ותקציבי פיתוח – מאחר שאי-אפשר לקצץ חלק מההתחייבויות הקיימות, כגון תשלומי שכר, חוזים חתומים וקצבאות שגובהן נקבע בחוק.

איור ו-5 מציג את היסטוריית הקיצוצים הרוחביים החל משנת 2007 לפי השנה שבה החליטה הממשלה על הקיצוץ, והוא מראה כי היקפם גדל משמעותית בשנים האחרונות. בשנת 2015 הוחלט לקצץ 5.7 מיליארדי ש"ח, כ-0.6 מיליארד בתקציב 2015 וכ-5.1 מיליארדים בתקציב 2016, וקיצוץ זה גדול פי ארבעה מהמוצע בשנים הקודמות. הקיצוצים הרוחביים הגיעו לכ-4 מיליארדי ש"ח בשנים 2016–2021. ב-2018 כללו החלטות הממשלה – לראשונה מאז 2005 – קיצוצים רוחביים לארבע שנים רצופות, ל-2018 ולשלוש השנים הבאות (2019–2021). הסיבה לדבר נעוצה בכך שב-2017 נכנס לתוקף הנומרטור, הכלי לבחינת המגמה הרב-שנתית הצפויה של התקציב. הנומרטור דורש כי התחייבויות הממשלה יעמדו במגבלת ההוצאה ותקרת הגירעון בשלוש השנים שלאחר שנת התקציב המאושר⁹. בתחילת 2018, בעת אישור התקציב ל-2019, החליטה הממשלה לקצץ רוחבית כ-2.8 מיליארדי ש"ח ב-2019, כ-1.9 מיליארד ב-2020 וכ-5.1 מיליארדים ב-2021¹⁰. הקיצוץ נערך בבסיס התקציב ומצטבר משנה לשנה, וסך הקיצוץ המצטבר ב-2021 יחסית ל-2019 מסתכם בכ-7 מיליארדי ש"ח. בסוף 2018 אושר עוד קיצוץ רוחבי על מנת לעמוד בהתחייבויות ממשלתיות נוספות – כ-0.9 מיליארד ש"ח ב-2019 וכ-0.9 מיליארד ב-2020. הקיצוצים הרוחביים שהממשלה אישרה ב-2018 לשנים 2018–2021 מגיעים לכ-13.7 מיליארדי ש"ח.



⁸ בין היתר כדי לממן תוספת שכר לשוטרים, לסוהרים ולגמלאי מערכת הביטחון בעקבות הפסיקות של בית הדין לעבודה.

⁹ תקרות ההוצאות והגירעון אינן מתואמות בהכרח, והחוק קובע שיש לנהוג על פי המרסנת מבין השתיים. בפירוט, כאשר ההכנסות גדולות יותר מהנדרש לשמירה על תקרת הגירעון, אי-אפשר להגדיל את ההוצאות מעבר לתקרה שלהן; אפשר רק להפחית את שיעורי המס או לאפשר גירעון נמוך מהתקרה. כאשר ההכנסות נמוכות מהדרוש לשמירה על תקרת הגירעון, יש להעלות את שיעורי המס או להפחית את ההוצאות אל מתחת לתקרה שלהן.

¹⁰ הקיצוצים הרוחביים העתידיים לפי סעיפי התקציב מוצגים בתוך בנק ישראל (2018), "ההתפתחויות התקציביות בשנתיים האחרונות והתוואי הצפוי לשנים הקרובות".

4. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הרחבה כוללות את הכנסות הממשלה המרכזית ואת תקבולי הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח הלאומי, וב-2018 הן הסתכמו ב-476 מיליארדי ש"ח. משקל הכנסות ממיסים ב-2018 ירד ב-1.4% תוצר בהשוואה למשקלן ב-2017 (לוח ו-1) כי הסתיימו הכנסות החד-פעמיות בסך כ-1.5% תוצר שהתקבלו ב-2017, והוא חזר לרמה ששררה בשנים הקודמות – כ-31% תוצר.

הכנסות הממשלה המרכזית הסתכמו ב-338.6 מיליארדי ש"ח ועלו במעט על האומדן בתקציב. הכנסות ממיסים (לאחר התאמה לשינוי רישומי בסעיף האגרות) תאמו את תחזית הגבייה בתקציב¹¹. גביית המיסים הישירים הייתה נמוכה משמעותית מהגבייה ב-2017, שנה שנרשמו בה הכנסות מעסקאות חריגות (מכירת חברת "מובילאיי" והנפקת חברת "תמר פטרוליום") וגידול חד בגביית המס על דיוידנד בעקבות הנחה זמנית בשיעור המס. ב-2018 גדלו החזרי מס ההכנסה בשיעור חד (28%). בדיקה מעמיקה מגלה כי גידול זה אינו חריג ולמעשה משקף גידול ניכר בגביית מס ההכנסה ב-2017, השנה שבגינה בוצעו מרבית ההחזרים. נוסף לכך הגידול בהחזרים משקף את השפעת ההפחתה המתמשכת של מס החברות ושל הריבית הגבוהה יחסית שרשות המיסים משלמת לחברות ועצמאים בגין המקדמות העודפות. בניכוי הפעולות החריגות ב-2017 ו-2018 עלתה גביית המיסים הישירים והעקיפים השנה בכ-2.5% בהשוואה לגבייה ב-2017. הכנסות שלא ממיסים עלו על התחזית עקב עודפי הביטוח הלאומי. עודפי הביטוח הלאומי עולים על התחזית כבר ארבע שנים ברציפות: ב-2015–2018 הם עלו עליה בכ-13% בממוצע או בכ-2.3 מיליארדי ש"ח לשנה.

הגידול החד בהחזרי מס ההכנסה

ב-2018 עלו החזרי מס ההכנסה בכ-28% בהשוואה להחזרים בשנה הקודמת – גידול שהיקפו כ-3.3 מיליארדי ש"ח. סך ההחזרים הגיע לכ-15 מיליארדי ש"ח ורובו המכריע (98%) שולם לחברות ועצמאים (איור ו-6א)¹².

הצורך בהחזרים נובע מכך שחברות ועצמאים משלמים את מס ההכנסה בתהליך דו-שלבי. בשלב הראשון – במהלך שנת המס – הנישומים משלמים תשלומים חודשיים¹³. אלה מהווים מקדמה על חשבון חבות המס השנתית, חבות שמחושבת סופית רק לאחר סיום שנת המס¹⁴. את סכום המקדמות קובעת רשות המיסים, ובדרך כלל הוא נקוב באחוזים מהמחזור החודשי של הנישום. בשלב השני – בתום שנת המס – הנישום מגיש לרשות דוח שנתי שבו נקבעת חבות המס השנתית, והרשות קולטת אותו. אם סך המקדמות נמוך מהחבות השנתית הנישום משלם את ההפרש לרשות המיסים, ואם סך המקדמות גבוה מהחבות השנתית רשות המיסים מחזירה לו את ההפרש בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. לפיכך החזרי מס ההכנסה מתייחסים לרוב לפעילות העסקית בשנה הקודמת ויש לראות בהם השלמה לסך הגבייה באותה שנה¹⁵. איור ו-6ב' מציג

ההכנסות ממיסים תאמו את תחזית הגבייה בתקציב. משקל המיסים בתוצר ירד ב-1.4% תוצר בהשוואה למשקלם ב-2017 כי הסתיימו הכנסות החד-פעמיות שהתקבלו ב-2017, והוא חזר לרמה ששררה בשנים הקודמות – כ-31% תוצר.

ב-2018 עלו החזרי מס ההכנסה בכ-28% בהשוואה להחזרים ב-2017 מפני שב-2017 עלתה הגבייה במידה ניכרת.

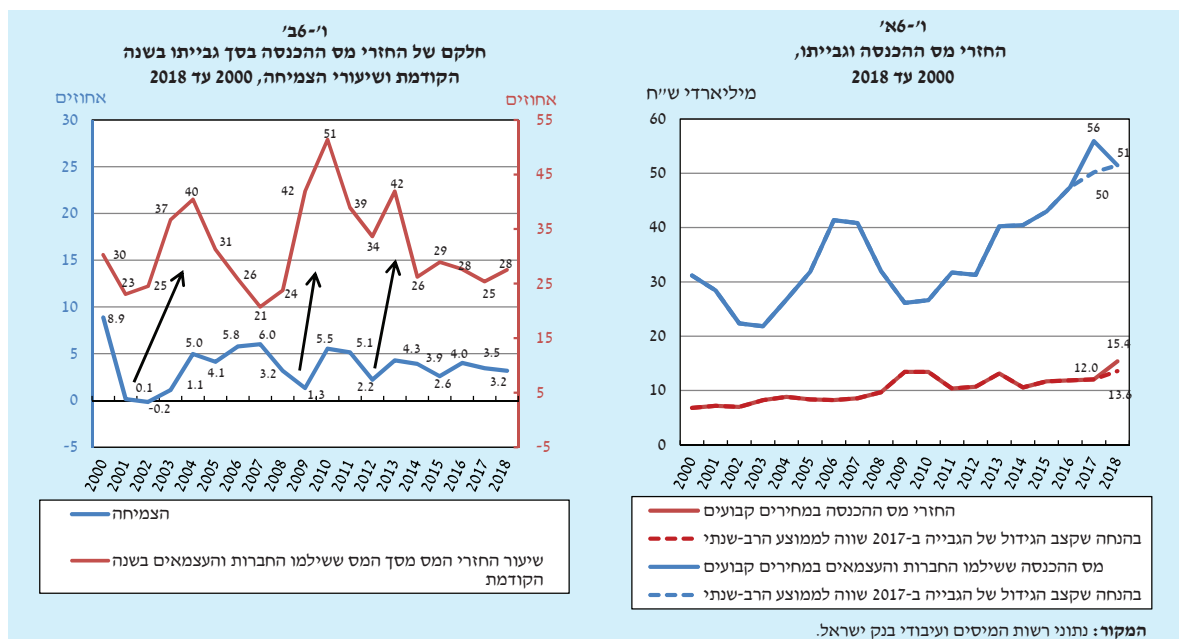
¹¹ ב-2017 הועברו חלק מההכנסות מהסעיף "אגרות" לסעיף "הכנסות אחרות" שלא ממיסים. השפעת השינוי הסתכמה ב-2018 בכ-0.7 מיליארד ש"ח, אך שינוי הרישום לא התבטא בתחזית התקציב מאחר שתקציב 2018 אושר ב-2016.

¹² בסוף 2018 ובחודשיים הראשונים של 2019 ניכרו תנודות חדות בהחזרי המיסים. פרק זה אינו עוסק בכך, אלא רק בנתונים השנתיים של 2018.

¹³ חלק מהנישומים משלמים מס הכנסה במהלך שנת המס על בסיס דו-חודשי.

¹⁴ במהלך שנת המס גם מועברים לרשות המיסים סכומים שמנוכים במקור מתשלומים לנישומים.

¹⁵ לפי כללי רשות המיסים מרבית ההחזרים מתייחסים לפעילות בשנת המס הקודמת, אך חלקם משולמים גם בגין השנים הקודמות.



את החזרי מס ההכנסה ביחס לגבייה מחברות ועצמאים בשנה הקודמת – השנה שבגינה בוצעו מרבית ההחזרים.

בהסתכלות ארוכת טווח שיעור החזרי המס בסך הגבייה מחברות ועצמאים אינו מציג מגמה ברורה, והוא תלוי בגודל הטעות בתחזית לגבי הרווח בקרב החברות והעצמאים בשנת המס. הטעות בתחזית מושפעת משינויים במדיניות המס ומשינויים במחזור העסקים. השינויים במדיניות בדרך כלל ידועים לפני תחילת שנת המס שהם חלים בה ולכן הם מגולמים בתחזית, אולם את השינויים במחזור העסקים קשה לחזות, במיוחד בתקופות שהצמיחה משנה בהן כיוון. כשמתרחשת תפנית שלילית בכיוון הצמיחה רווחי הנישומים נמוכים מהחזוי, ולכן עולה הסיכוי לכך שהם שילמו בשנת המס מקדמות גבוהות מחבות המס בפועל. באיור ו'-ב' ניתן לראות כי לאחר ההאטה שהחלה ב-2001 עלו ההחזרים מ-23% ב-2002 ל-25% ב-2003 ול-40% ב-2004. לאחר ההאטה שהחלה בסוף 2008 עלו ההחזרים בהדרגה עד ל-51% ב-2010. גם התמתנות הצמיחה ב-2012 הביאה לגידול בהחזרים ב-2013, ובשנה זו הם היו כ-42% מסך הגבייה של מס החברות והעצמאים ב-2012. החל מ-2014, עם התייצבות הצמיחה, התייצב גם שיעור החזרי המס סביב 25%–29%. שיעור ההחזרים ב-2018 עמד על 28%, ובמונחי הגבייה בשנה הקודמת – השנה שמרבית ההחזרים מתייחסים אליה – הם היו דומים להחזרים בשנים הקודמות. את הגידול החד במונחים שקליים ניתן אפוא לייחס בעיקר לעלייה חריגה בגביית מס החברות והעצמאים ב-2017: זו הגיעה לכ-18% – גבוה בערך פי 2 מקצב הגידול הממוצע בארבע השנים הקודמות. אילו צמחה הגבייה ב-2017 בקצב הרב-שנתי הממוצע היה סך ההחזרים ב-2018 נמוך בכ-2 מיליארדי ש"ח מהנתון בפועל (בהנחה ששיעור החזרי המס היה עומד על 28% מסך הגבייה ב-2017 – הקו המרוסק באיור ו'-א'). ניכוי ההכנסות החריגות ב-2017 מסביר כ-2/3 מהגידול החד בהחזרים. ייתכן שהגידול נבע גם מההפחתה המתמשכת שחלה בשלוש השנים האחרונות בשיעור מס החברות ומהריבית הגבוהה שרשות המיסים משלמת על תשלומי יתר, שכן גורמים אלה צמצמו לנישומים את הכדאיות הגלומה בהפחתת תשלומי המקדמות.

ניכוי ההכנסות החריגות
ב-2017 מסביר כ-2/3
מהגידול החד בהחזרים.
ייתכן שהגידול זה נבע גם
מההפחתה המתמשכת
בשיעור מס החברות
ומהריבית הגבוהה
שרשות המיסים משלמת
על תשלומי יתר.

כדי להבהיר את הטענה לגבי הריבית שרשות המיסים משלמת נציין כי נישום יכול להגיש בקשה להקטין את המקדמות אם הוא צופה כי המקדמות שנקבעו יעלו על חבות המס¹⁶. החלטתו מושפעת מכמה שיקולים. ראשית, הפער בין הריבית במשק לריבית ההתחשבוניות עם רשות המיסים. התחשבוניות אלה נושאות ריבית בגובה 4% וצמודות למדד המחירים לצרכן בין שהנישום חייב לרשות המיסים ובין שהרשות חייבת לו¹⁷. בשנים האחרונות הייתה הריבית במשק נמוכה משמעותית מ-4%. שנית, ההכנסות מריבית והצמדה שהתקבלו מרשויות המס אינן חייבות במס הכנסה, בניגוד להכנסות מפיקדונות במוסדות פיננסיים. לבסוף, אי-אפשר לנכות לצורכי מס את הוצאות הריבית והפרשי ההצמדה על מיסים ששולמו בחסר.

5. הגירעון

ב-2018 עלה גירעון הממשלה הרחבה ל-3.8% תוצר – עלייה של 1.9% תוצר בהשוואה לאשתקד. זהו גירעון גבוה בהשוואה בין-לאומית ויחסית לשלב שהמשק נמצא בו במחזור העסקים (איורים ו-1 ו-2). גירעון הממשלה המרכזית – זה מחושב על פי הגדרות שונות מאלו המשמשות את החשבונאות הלאומית כדי לחשב את גירעון הממשלה הרחבה – הסתכם ב-2.9% תוצר ותאם את תקרת הגירעון שנקבעה בתקציב (לוח ו-3). בשנה שהסתיימה בפברואר 2019 עלה הגירעון לרמה של 3.5% תוצר.

הגירעון מנוכה המחזור הגיע ב-2018 ל-4.2% תוצר לאחר שבשלוש השנים הקודמות הוא היה נמוך יותר בזכות ההכנסות החריגות שהממשלה נהנתה מהן¹⁸, ובשלוש שנות ההאצה (2016–2018) הוא גדל ב-2.5% תוצר. גם הגירעון המבני¹⁹ התרחב השנה, ב-1.1% תוצר, לאחר שב-2017 הוא עלה משמעותית, ב-1.9% תוצר. בדומה ל-2017, גם ב-2018 נבע הגידול בגירעון המבני בעיקר מהגידול בהוצאות, אך שליש ממנו נבע מירידה בשיעורי המס הסטטוטורי. בסך הכול גדל הגירעון המבני מאז 2015 בכ-3.7% תוצר במצטבר: כשלושה רבעים מהגידול נבעו מהתרחבות ההוצאות וכרבע מהפחתת המיסים. הרחבת ההוצאות שיפרה את השירותים הציבוריים האזרחיים, שירותים שרמתם נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות, אך מומנה בעיקר באמצעות הגדלת הגירעון.

הגירעון הגבוה השנה קרוב לרמות הגירעון הגבוהות שנרשמו לפני ההתאמה הפיסקלית ב-2013–2014. רמת גירעון כה גבוהה זו עצרה את מגמת הירידה ביחס בין החוב לתוצר והיא אף עלולה להפוך אותה, בפרט אם שיעורי הצמיחה הנוכחיים לא יתמידו בשנים הקרובות. משום כך גדל הצורך בגיבוש התאמות פיסקליות – העלאת מיסים, ייעול של פעילות הממשלה ומיתון הרחבת ההוצאות, או שילוב בין שלושם. ללא התאמות אלו יצטמצם המרחב הפיסקלי, היינו הטווח המאפשר לממשלה לנקוט במידת הצורך הרחבה פיסקלית בלי לחשוף את המשק לסיכונים בשווקים הפיננסיים. את המרחב הפיסקלי רצוי לבנות בתקופות שהביקושים בהן

ב-2018 עלה גירעון הממשלה הרחבה ל-3.8% תוצר. גירעון הממשלה המרכזית הסתכם ב-2.9% תוצר ותאם את תקרת הגירעון שנקבעה בתקציב.

הגירעון המבני התרחב השנה ב-1.1% תוצר. בסך הכול גדל הגירעון המבני מאז 2015 בכ-3.7% תוצר במצטבר; כשלושה רבעים מהגידול נבעו מהתרחבות ההוצאות וכרבע – מהפחתת המיסים.

¹⁶ אך אם ההקטנה אינה מוצדקת יצטרך הנישום לשלם ריבית והפרשי הצמדה על הפער במיסים מאמצע שנת המס.

¹⁷ ריבית זו נקבעה בפקודת מס ההכנסה, ובמשך השנים היא נותרה קבועה ולא הותאמה לשינויים ברמת הריבית במשק.

¹⁸ ניכוי השפעת המחזור אינו מטפל בגורמים חריגים בלתי מחזוריים, ולכן הגירעון המנוכה אינו כולל תיקון בגין ההכנסות החריגות.

¹⁹ הגירעון המבני שווה לפער בין החלק שההכנסות ממיסים סטטוטוריים מהוות בתוצר לחלק שההוצאות מהוות בתוצר הפוטנציאלי. את התוצר הפוטנציאלי מחשבים לפי היחס בין הצמיחה בפועל לצמיחה הריאלית הפוטנציאלית – זו נקבעת לפי מכפלה של הגידול באוכלוסייה המצויה בגילי העבודה העיקריים והגידול שחל מ-1973 בתוצר הממוצע לאדם בגיל העבודה.

הגירעון הגבוה עצר את
מגמת הירידה ביחס בין
החוב לתוצר והוא אף
עלול להפוך אותה. משום
כך גבר הצורך בגיבוש
התאמה פיסקלית.

איתנים והתעסוקה נמצאת ברמה גבוהה, היות שבתנאים כאלה המשק סופג ביתר קלות את צמצום הביקוש שנוצר בטווח הקצר עקב הקטנת הגירעון המבני. תנאים אלה שוררים במשק הישראלי בשנים האחרונות, שכן הוא צומח בהתאם לאומדן לקצב הצמיחה ארוך הטווח (ראו פרק א') ונמצא בסביבת תעסוקה מלאה. אומנם בשנים האחרונות הצטמצם החוב הציבורי והגיע ל-60% תוצר, אך הממשלה לא ניצלה את התנאים הטובים כדי לבסס את הגירעון ברמה עמידה לטווח ארוך, והדבר עלול לחייב לבצע התאמות פיסקליות דווקא בתקופות שבהן הביקושים ירדו ושיעור האבטלה יעלה.

לוח ו'-3							
התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2007 עד 2018							
(אחוזי תמ"ג)							
2018	2017	2016	2015	2014	2013	הממוצע ב-2007 עד 2012	
2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	4.7	3.5	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
2.9	1.9	2.1	2.1	2.7	3.1	2.9	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
2.6	1.6	1.6	1.2	1.8	2.2	1.7	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
25.5	26.4	25.4	24.9	24.7	24.7	25.5	סך ההכנסות נטו ^{1,2}
23.2	24.2	23.2	23.1	23.1	22.9	23.2	מיסים ואגרות
0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	0.5	0.6	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.8	1.7	1.9	1.4	1.3	1.3	1.6	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
28.4	28.4	27.5	27.0	27.4	27.8	28.3	סך ההוצאות נטו ¹
3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.5	4.9	מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
5.1	5.2	5.2	5.2	5.4	5.3	5.8	הוצאות הביטחון (נטו) ^{2,3}
19.6	19.2	18.3	17.6	17.6	17.9	17.7	סך כל ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטחון
¹ בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.							
² ללא מענקי ארה"ב.							
³ הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו'-1 שכן מחד גיסא הלמ"ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטחון ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה, ומאידך גיסא היא רושמת זקיפה של שירות החובה.							
המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2017, ועיבודי בנק ישראל.							

6. החוב הציבורי ומימונו

ב-2018 נבלמה מגמת הירידה ביחס בין החוב הציבורי לתוצר: היחס עלה ב-0.5% ועמד על 61% (לוח ו'-4). זאת לאחר שבשנים האחרונות הוא ירד בהתמדה וב-2017 הגיע ל-60%, רמה שמהווה מעין נורמה בין-לאומית לתקרת החוב במדינות מפותחות. זו נגזרת מכללי האיחוד האירופי אך גם משמשת עוגן לדיוני קרן המטבע עם המדינות החברות בה²⁰. הירידה תמכה בהעלאת דירוג האשראי של ישראל ובצמצום הוצאות הריבית על החוב. ההתמדות במגמת הירידה של יחס החוב מבדילה את ישראל ממדינות ה-OECD, שכן בהן מגמת הירידה נמשכה גם ב-2018 (איור ו'-1) אם כי רמת החוב בהן גבוהה יותר בממוצע. חשוב שישראל תשמור על יחס חוב ציבורי נמוך יותר מהמדינות המפותחות משום שהיא חשופה יותר לסיכונים גאופוליטיים.

הירידה ביחס החוב הציבורי נעצרה השנה בעיקר עקב גירעון הממשלה (ללא אשראי), היות שהוא הגדיל את היחס ב-2.9% תוצר (לוח ו'-4). נוסף לו הגדילו את החוב היחלשות השקל והפרשי הצמדה כתוצאה משיערוך החוב הצמוד והנקוב במט"ח. השפעת הגורמים שפעלו לעליית החוב צומצמה ברובה הודות לצמיחת התוצר הנומינלי: זה תרם להקטנת היחס ב-2.5% תוצר. עוד הפחיתו את החוב תקבולי הפרטה, פירעון אשראי נטו ועודפי גיוס בשנים עברו. צמיחת התוצר היא הגורם המרכזי שמונע גידול ביחס החוב לתוצר ותורם לצמצומו. בשנים קודמות נוצר פער

בשנים האחרונות ירד בהתמדה היחס בין החוב הציבורי לתוצר, וב-2017 הוא הגיע לכ-60%. הירידה תמכה בהעלאת דירוג האשראי של ישראל ובצמצום הוצאות הריבית על החוב. ב-2018 נבלמה מגמת הירידה והיחס עלה ב-0.5% תוצר.

לוח ו'-4
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2013 עד 2017
(אחוזי תוצר)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	
60.5	62.0	63.7	65.8	67.0	68.4	החוב בסוף השנה הקודמת
-2.5	-2.2	-3.0	-3.3	-3.1	-4.2	הגידול בתוצר (נומינלי)
2.5	1.2	1.8	1.7	1.7	3.3	גיוסי הון נטו
2.9	1.9	2.1	2.1	2.7	3.1	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.1	-0.1	-0.2	-0.5	-0.4	-0.4	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.2	-0.1	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1	תקבולי הפרטה
-0.1	-0.5	0.1	0.4	-0.5	0.7	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.2	0.1	-0.1	-0.3	-0.1	0.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
0.5	-0.6	-0.2	-0.1	0.9	-0.6	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.1	-0.1	-0.1	-0.3	-0.2	-0.3	התאמה לעלויות הנפקה
-0.1	0.2	-0.2	0.3	-0.4	0.0	שארית ⁴
61.0	60.5	62.0	63.7	65.8	67.0	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

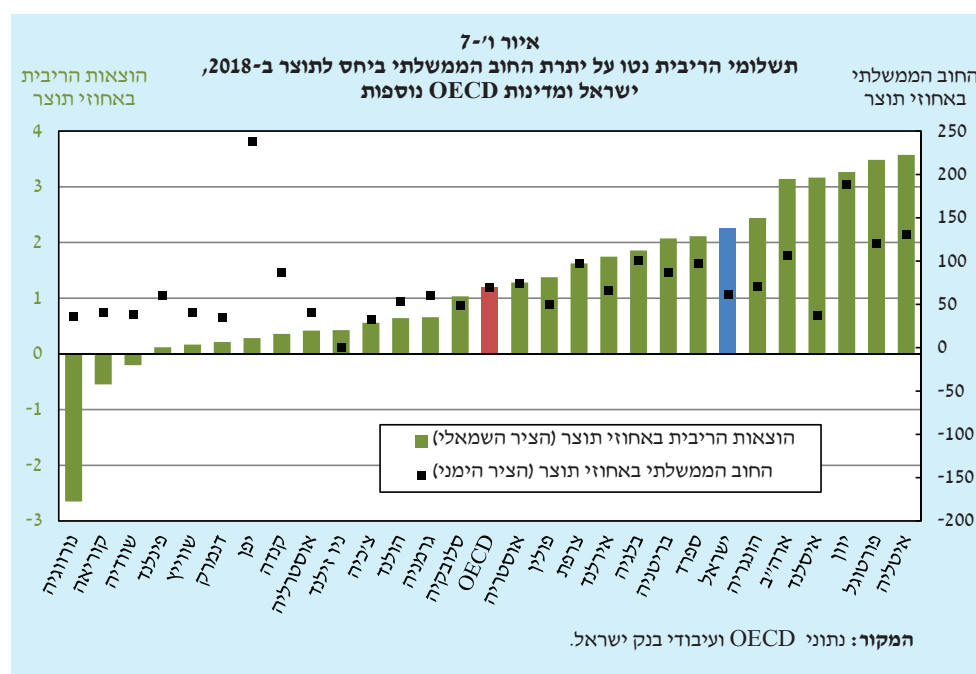
⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

²⁰ חברות דירוג האשראי דורשות מישראל לעמוד בקריטריון תובעני יותר, המתבסס על יחס החוב במדינות בעלות דירוג אשראי דומה לזה של ישראל.

שלילי בין תרומת גירעון הממשלה וצמיחת התוצר והוא תרם לצמצום החוב הציבורי. ב-2018 התהפכה ההשפעה: נוצר פער חיובי והוא הגדיל את יחס החוב²¹.

הירידה המתמשכת בחוב הציבורי תרמה לצמצום בעלות מימונו. נטל תשלומי הריבית ירד במשך השנים לכ-2.2% תוצר אך הוא עדיין גבוה וכמעט כפול מהנטל הממוצע ב-OECD – כ-1.2% תוצר. ההוצאות על מימון החוב בישראל גבוהות מאוד אף על פי שרמת החוב הציבורי נמוכה יחסית לרמתו במדינות המפותחות (איור ו'-7).



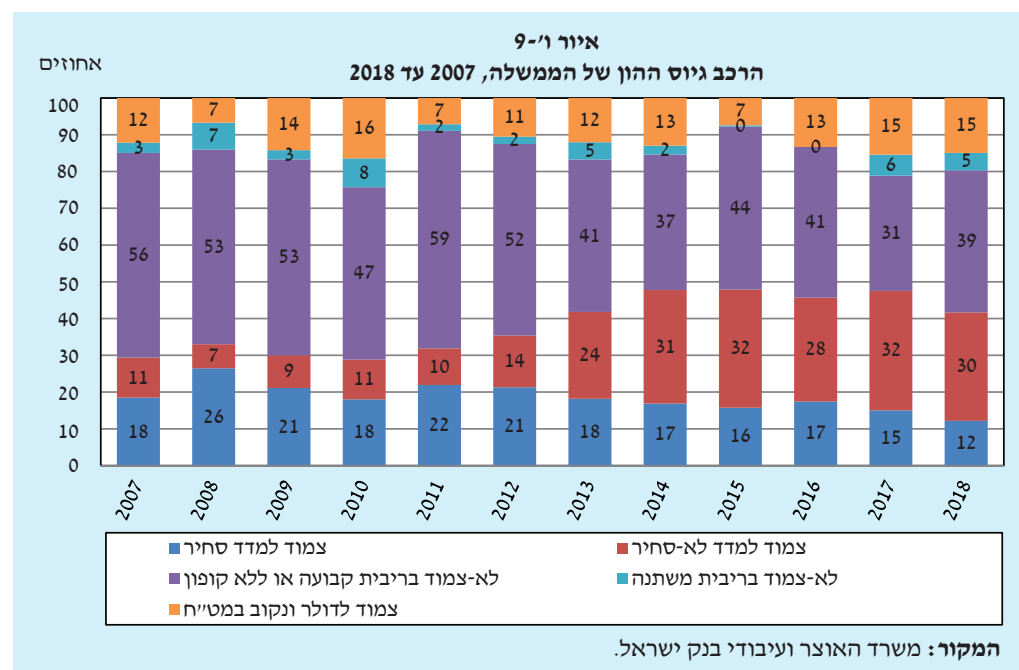
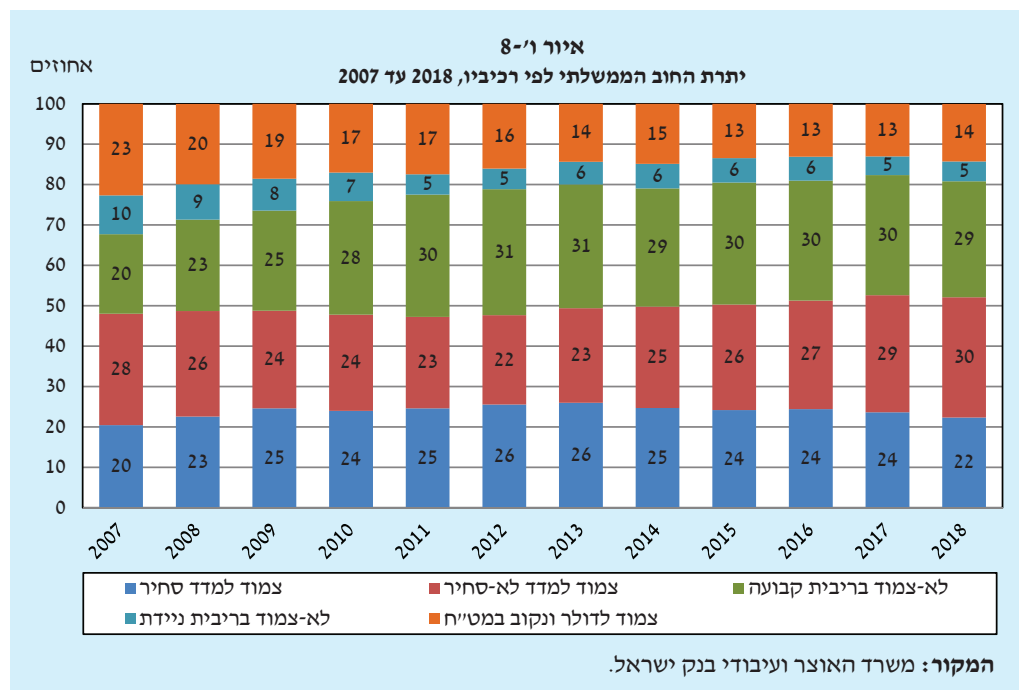
נטל החוב בישראל גבוה עקב כמה גורמים: עלויותיו הגבוהות של גיוס החוב בעבר, הריבית הגבוהה יחסית על האג"ח המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה ולחברות ביטוח, ופרמיית הסיכון הנדרשת על החוב הממשלתי עקב סיכונים שונים, ביניהם הסיכון הגאופוליטי.

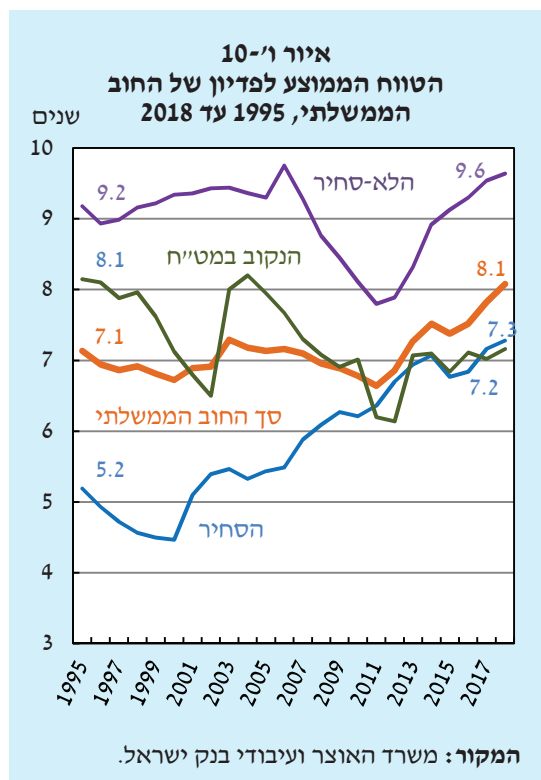
החוב הציבורי מורכב בעיקר מהחוב הממשלתי (97%), וזה מצידו מורכב ברובו מחוב פנימי; היתרה משקפת בעיקר חובות של הרשויות המקומיות. משקל החוב הפנימי בסך החוב נמצא במגמת עלייה, והוא גדל מממוצע של כ-74% בתחילת שנות ה-2000 ל-86% ב-2018. כמחצית מהחוב (52%) צמודה למדד (איור ו'-8), ומשקל החוב הצמוד עולה בעשור האחרון בשל גידול בחוב הצמוד הלא-סחיר (האג"ח המיועדות לקרנות הפנסיה ולחברות ביטוח). לעומת זאת, משקל החוב הצמוד הסחיר הצטמצם במעט בתקופה זו. החוב הלא-צמוד מהווה כשליש מהחוב הממשלתי, וחלקו בסך החוב הולך וגדל תוך עלייה במשקל החוב בריבית קבועה וצמצום במשקל החוב בריבית משתנה. משקל החוב הנקוב במט"ח הולך וקטן לאורך השנים ובסוף 2018 הוא עמד על כ-14%.

²¹ בהנחה שקצב הצמיחה הריאלי של המשק לאורך זמן עומד על 3% לשנה וקצב האינפלציה עומד על 2%, הגירעון צריך לעמוד על 2.4% תוצר כדי לייצב את יחס החוב לתוצר ב-60%. תקבולי ההפרטה ופירעון האשראי שהממשלה העניקה לציבור בעבר (משכנתאות מסובסדות) יכולים לאפשר גירעון גדול יותר, אך השימוש בהם פירושו הקטנת נכסי הממשלה כדי לממן את הגירעון.

משקל החוב הצמוד
עולה בעשור האחרון
בשל גידול בחוב הצמוד
הלא-סחיר – האג"ח
המיועדות לקרנות
הפנסיה ולחברות ביטוח.

בנק ישראל, דין וחשבון 2018





בשנים האחרונות התחזקה היציבות הפיננסית של המדינה בקשר למימון החוב הציבורי, לאחר שהממשלה האריכה את הטווח הממוצע לפדיון החוב הממשלתי באמצעות ניצול הירידה בריבית הריאלית בטווחים הארוכים והעלייה במשקל החוב הלא-סחיר.

הרכבו של גיוס ההון הממשלתי ב-2018 נבדל ממגמותיו בשנים האחרונות. שיעור הגיוס של החוב הצמוד ירד השנה הן באפיק הסחיר והן באפיק הלא-סחיר (איור ו'-9). לעומת זאת, שיעור הגיוסים של החוב הלא-צמוד עלה.

כדי לאמוד את היציבות הפיננסית של המדינה בקשר למימון החוב הציבורי בוחנים בין השאר את הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב. טווח ממוצע ארוך מגדיל את המרחב למחזור החובות ומאפשר לפרוס את הגיוסים והפדיונות בדרך נוחה יותר. בשנים האחרונות האריכה הממשלה את הטווח הממוצע לפדיון של החוב הממשלתי באמצעות ניצול הירידה בריבית הריאלית בטווחים הארוכים והעלייה במשקל החוב הלא-סחיר: הטווח הוארך מכ-6.7 שנים בתחילת שנות ה-2000 ל-8.1 שנים ב-2018 (איור ו'-10).

7. שירותי הממשלה: התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות

רקע

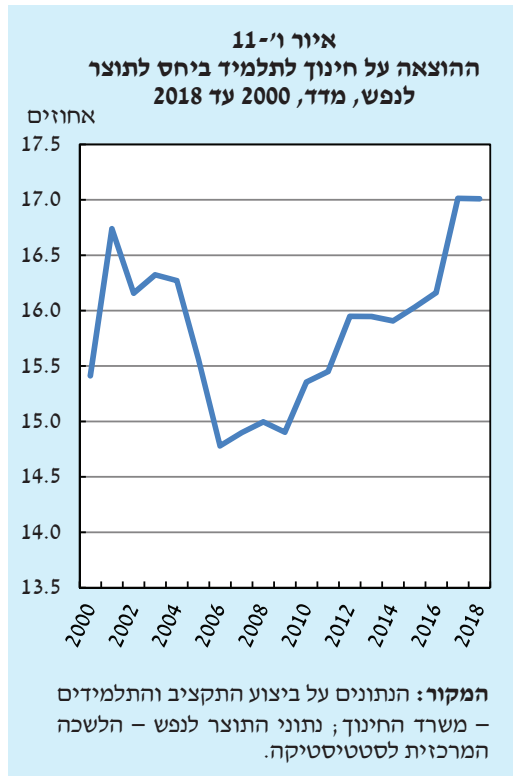
ההוצאה לתלמיד ביחס לתוצר לנפש שבה בשנים האחרונות לרמתה בראשית שנות ה-2000, לאחר שנים שבהן היא הצטמצמה.

ההוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש פחתה משמעותית בראשית שנות ה-2000, ובשנים 2005–2009 היא הגיעה לשפל; מאז היא עלתה ובשנת 2017 חצתה את הרמה שאפיינה את תחילת האלף. סעיף זה בוחן כיצד המשאבים שהוקצו בשנים האחרונות למערכת החינוך תרמו להתמודדות עם האתגרים העיקריים שניצבו בפניה, בפרט פערי ההישגים בין השכבות הסוציו-אקונומיות השונות ובין ישראל ל-OECD ומעמד המורות והמורים ואיכות ההוראה²².

²² כמה ועדות ממשלתיות ואזרחיות עסקו בבעיות המערכתיות שמערכת החינוך מתמודדת עימן, ועם הבולטות שבהן נמנות ועדת דוברת (כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל) וועדת אליה (אזרחים למען החינוך בישראל). הוועדות המליצו לערוך שינוי רדיקלי במערכת החינוך, ובמיוחד לצמצם את פערי ההישגים בין השכבות הסוציו-אקונומיות בתוך ישראל ואת הפערים בין ישראל למדינות המפותחות, ולשפר את מעמד המורות והמורים ואת איכות ההוראה.

א. ההוצאה השוטפת לתלמיד והרפורמות העיקריות בחינוך

בחנו את ההוצאה השוטפת של משרד החינוך²³ בעזרת נתוני הביצוע של תקציב החינוך, שכן הם משקפים את הוצאות המשרד בפועל. התמקדנו בהוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש, מדד שאומד באיזו מידה המשק מוותר על שימושים חלופיים בתוצר בגין ההוצאות על החינוך²⁴. נוסף לכך השתמשנו בספרי התקציב של מערכת החינוך לשנים 2000–2019, בפרט כדי לבחון אילו תוכניות הושקו בשנים השונות.



בשנים 2000–2018 עברה ההוצאה השוטפת לתלמיד שינויים רבים (איור ו'–11). בראשית שנות ה-2000 היא פחתה במסגרת המגמה שנועדה לצמצם את ההוצאה הציבורית, והירידה ניכרה בעיקר בתוכניות לצמצום הפערים בחינוך היסודי ובתקצוב החינוך העל-יסודי²⁵. בחלקה השני של התקופה, החל מ-2009, עלתה ההוצאה בעקבות רפורמות שהעיקריות בהן – כלומר אלה שעלותן גבוהה מחצי מיליארד ש"ח – נועדו (1) לשפר את תהליכי ההוראה והלמידה ואת מעמד המורות והמורים ותנאיהם ("אופק חדש" ו"עוז לתמורה")²⁶, (2) לצמצם את הצפיפות בכיתות, ו- (3) להעניק לכלל האוכלוסייה חינוך חינוך מגיל 3²⁷. לוח ו'–5 מציג את הרפורמות העיקריות.

הגידול בהוצאה נבע מיישום רפורמות לשיפור במעמד עובדי ההוראה, צמצום מספר התלמידים בכיתה והענקת חינוך חינוך מגיל 3.

כתוצאה מהרפורמות העיקריות שבה ההוצאה לתלמיד לרמה שהיא הציגה בראשית התקופה ואף חצתה אותה, וכמה מאפיינים השתפרו יחסית לתחילת

²³ ההוצאה השוטפת אינה כוללת את ההוצאות מתקציבי הפיתוח וההשכלה הגבוהה. מאחר שתחומי האחריות של משרד החינוך השתנו במשך השנים, הפחתנו מהתקציב הכולל את הוצאות התרבות, הספורט והטלוויזיה החינוכית.

²⁴ קלינוב דנה בכמה מדדים מקובלים לבחינת ההשקעה של מדינות במערכת החינוך. ממחקרה עולה כי למדד זה יתרון שכן (א) הוא נתון במטבע מקומי (כאיות שכן ההוצאה על חינוך אינה קשורה לשער החליפין); (ב) הוא אינו תלוי במדד המחירים לצרכן (כאיות שכן ההוצאה על חינוך אינה צמודה אליו); ו- (ג) הוא אינו מושפע משונויות במספר הילדים במדינה. קלינוב מציינת שקיים קשר חיובי בין רמת הפיתוח של משק לבין מחירה של יחידת חינוך, ועם צמיחת המשק עולה מחירה היחסי של יחידת חינוך ללא שינוי באיכות המועסקים (The Baumol Effect). ראו קלינוב ר' (2010), "תקצוב מערכת החינוך היסודי וחינוך הביניים", 2003–2008, מכון פאלק.

²⁵ האומדן לגובה ההפחתה התקציבית וזיהוי התחום שנפגע מבוססים על ספרי התקציב (תקציב משרד החינוך ל-2004, 2005 ו-2006). דוח בנק ישראל לשנת 2003 מתאר את התוכנית הכלכלית להבראת המשק ואת השפעתה על צמצום ההוצאה האזרחית בראשית שנות ה-2000. דוח בנק ישראל לשנת 2016 מנתח את התפתחות ההוצאה על שלבי החינוך השונים ומתייחס להפחתתה בתקופה הנדונה.

²⁶ ראו אתר משרד החינוך, אגף עובדי הוראה.

²⁷ התיקון לחוק חינוך חינוך מגיל 3 עבר בשנת 1984 אך הוא יושם רק בשנת 2000, וזאת בצווים ובאוכלוסיות חלשות מתוך מטרה להרחיב להן את הגישה לחינוך בגיל הרך. בעקבות יישומו עלה בהדרגה שיעור הלומדים בגני ילדים באוכלוסייה הערבית, מכ-50% בשנת 2000 לכ-88% בשנת 2017; באוכלוסייה היהודית עלה השיעור בתקופה זו מכ-88% ל-98%. התיקון יושם באוכלוסייה הכללית ב-2013, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג.

שנות ה-2000: הצפיפות בכיתות פחתה²⁸, מספר שעות ההוראה בשלבי החינוך השונים צמח ב-15%—21%²⁹, ושכרם החודשי של המורות והמורים עלה כדי לשפר את מעמד המקצוע ולמשוך צוות איכותי.

לוח ו'-5 התוספות התקציביות לרפורמות העיקריות במערכת החינוך, 2000 עד 2019 ¹			
הרפורמה	תקופת היישום	התוספת המצטברת לבסיס התקציב ² (במיליארדי ש"ח)	שלב החינוך
חינוך חינוך מגיל 3	2000 ; 2006 ; 2013 ; 2001 ; 2004—2008 ;	1.82	גני הילדים
תוכניות לצמצום פערים (תקצוב דיפרנציאלי)	2015—2019	1.30	כלל שלבי החינוך
תוספות שכר (שלא במסגרת "אופק חדש" ו"עוז לתמורה") ³	כמה שנים	4.04	כלל שלבי החינוך
הפחתות תקציב רוחביות (ללא הפחתות טכניות ושינוי תחומי אחריות)	כמה שנים	(-4.25)	כלל שלבי החינוך
"אופק חדש"	2008—2014 ; 2009—2011 ;	4.45	גני הילדים, החינוך היסודי וחטיבת הביניים
תוספות קואליציוניות	2015—2017	1.85	המוסדות התורניים והחינוך הממלכתי-דתי
צמצום מספר התלמידים בכיתות (כולל פיצול כיתות א' ו-ב' במקצועות היסוד)	2009—2019	1.46	כלל שלבי החינוך
התוכנית האסטרטגית 09—12	2010—2012	0.90	כלל שלבי החינוך
"עוז לתמורה"	2013—2019	2.825	חטיבת הביניים והחטיבה העליונה
תוכניות צהרונים	2013 ; 2019	1.22	גני הילדים והחינוך היסודי
שונות ⁴	2013—2019	4.14	
הארכת שנת הלימודים בחופשות	2015—2019	0.58	גני הילדים והחינוך היסודי

¹ הלוח מציג את הרפורמות שתקציבן המצטבר גבוה מחצי מיליארד ש"ח.

² העלות השנתית בשנת היישום הסופית.

³ תוספות השכר כללו: הסכמי שכר ישנים, תוספות בגין מעבר מפנסיה תקציבית לצוברת, החזרת דמי הבראה, תקצוב גמול בגרות, הסכם עם המכללות להוראה והעלאת שכר המינימום.

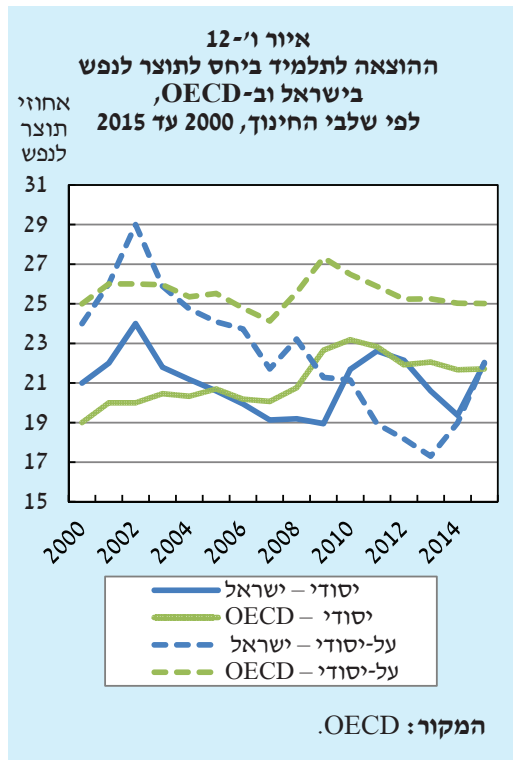
⁴ תוכן הסעיף "שונות" אינו מפורט במסמכי התקציב, וגם בירור מול המשרדים הרלוונטיים לא העלה מידע מפורט יותר.

המקור: ספרי התקציב של משרד החינוך ל-2000—2019.

²⁸ ישראל נמנית עם מדינות ה-OECD שהפחיתו משמעותית את מספר התלמידים בכיתות, אולם הצפיפות בכיתות עדיין גבוהה הרבה יותר מאשר ביתר המדינות בארגון. איור ו'-15 מציג את השיפור ביחס בין מספר המורות והמורים למספר התלמידים בישראל. ראו Education At a Glance 2017.

²⁹ מקור: OECD Stat, Statutory net teaching time per school year, in hours.

ב. מגמות בין-לאומיות בהוצאה לתלמיד



ההוצאה לתלמיד בישראל נמוכה מהממוצע ב-OECD, והפער קיים בכל שלבי החינוך³⁰. כאשר מתמקדים ב-2000–2015 ובוחנים את רמת ההוצאה יחסית לתוצר לנפש, ניתן לראות כי ישראל הפחיתה את ההוצאה על החינוך העל-יסודי בשעה שב-OECD היא נותרה יציבה או במגמת עלייה (איור ו-12)³¹.

פער ההוצאה המשמעותי ביותר בין ישראל ל-OECD מצוי בחינוך העל-יסודי. פער זה החל בהפחתות התקציביות שנערכו בראשית שנות ה-2000, והוא המשיך להתרחב עם העלייה המשמעותית בשיעור דוברי הערבית בחינוך העל-יסודי³² שכן תלמידים אלה מקבלים תקציב נמוך מדוברי העברית. פער התקצוב נובע מכמה גורמים עיקריים: בחינוך הערבי שעות ההוראה מועטות, עלות נמוכה, הצפיפות בכיתות גבוהה, ואין די תוכניות ייעודיות לתגבור הלימודים ולצמצום הנשירה. את הירידה בהוצאה על החינוך העל-יסודי

בחינוך העל-יסודי התרחב פער ההוצאה בין ישראל למדינות ה-OECD, בין היתר עקב (א) ההשקעה הנמוכה בחינוך העיוני ו-(ב) הגידול במספר דוברי הערבית שכן תלמידים אלה מקבלים תקציב נמוך.

קיומה במקצת העובדה ששיעור התלמידים בחינוך הטכנולוגי עלה מכ-30% מהתלמידים בתחילת שנות ה-2000 לכ-39% מהתלמידים בשנת 2018, שכן עלותם גבוהה משמעותית מעלות התלמידים בחינוך העיוני³³. השחיקה בהוצאה על החינוך העל-יסודי גרמה לכך שישראל נמנית עם מדינות ה-OECD שיש בהן פער קטן במיוחד בין התקצוב לתלמיד בחינוך העל-יסודי לתקצוב בחינוך היסודי.

פער התקצוב בחינוך העל-יסודי מתרחב כאשר מתמקדים במסלול העיוני (General Program): ההוצאה על תלמיד ישראלי עומדת על כ-16% מהתוצר לנפש בשעה שב-OECD היא עומדת על כ-23%. ייתכן שפער זה מסביר חלקית את פערי המיומנויות והפריקין בין ישראל ל-OECD, שכן סקר PIAAC – הערכת המיומנויות שה-OECD עורך בקרב העובדים בשוק העבודה – בוחן בעיקר את המיומנויות העיוניות (ראו פרק ה').

³⁰ פער ההוצאה חושב לפי התקצוב לתלמיד ותוקן ל-PPP במחירי 2015. הפער נע בין כ-8% (-) בחינוך היסודי לכ-20% (-) בחינוך העל-יסודי. ראו Education at a Glance, 2018.

³¹ בין איור ו-11 לאיור ו-12 יש הבדל בשיעור ההוצאה יחסית לתוצר לנפש עקב הבדלים במתודולוגיות לחישוב ההוצאה, ובפרט עקב הכללת התלמידים בגני הילדים באיור ו-11. נתוני ה-OECD מעודכנים ל-2015. התאמת ההוצאה של ישראל לשנת 2017 תוביל לכך שביסודי היא תעלה מכ-22% לכ-22.5% ובעל-יסודי היא תעלה מכ-22% לכ-23.7%.

³² שיעור התלמידים הערבים בחינוך העל-יסודי עלה מכ-15% בשנת 2000 לכ-25% בשנת 2018. ראו "במבט רחב", משרד החינוך.

³³ וייסבלאי א' (2018), "מבט על החינוך הטכנולוגי-מקצועי", מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

ג. האם תוספות התקציב הולמות את האתגרים העיקריים הניצבים בפני מערכת החינוך

ישראל נמנית עם המדינות שהשיגו את השיפור הניכר ביותר במבחנים הבין-לאומיים, אך מיקומה היחסי נותר נמוך עקב פערי ההישגים הגדולים בין השכבות החזקות והחלשות.

בתקופה הנידונה השתפרו הישגיהם של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים (TIMSS, PISA, PIRLS), ומערכת החינוך הישראלית הפכה לאחת המערכות שהשיגו את השיפור המוחלט הניכר ביותר בעשור האחרון³⁴; עיקר השינוי הושג לאחר התאוששות ההוצאה לתלמיד. אולם בשיפור זה אין די: דירוגה של ישראל ב-OECD נותר נמוך, ולכל אורך התקופה היא נכללה בקבוצת המדינות שמציגות את הפערים הגדולים ביותר בין התלמידים החלשים לחזקים³⁵. היעדר השיפור בתחום צמצום הפערים אינו מפתיע והוא מתואם עם ההשקעה הנמוכה בצמצום הפערים במערכת החינוך (כ-10% מהתוספות התקציביות שלוח ו-5 מציג), ובפרט בצמצום הפערים בין דוברי הערבית לשאר התלמידים³⁶. כאשר מתמקדים בתלמידים שבאים מרקע כלכלי חלש ומשווים את הישגיהם ב-2006 להישגיהם ב-2015, מוצאים כי דוברי הערבית השתפרו בחלק המתמטי ב-PISA יותר מדוברי הערבית³⁷. דוברי הערבית שיפרו את הישגיהם רק במעט, בין היתר עקב פערי תקצוב משמעותיים: בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) קיבל דובר עברית חלש בחינוך היסודי תקצוב גבוה בכ-18% מדובר ערבית חלש, ובחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה הגיעו הפערים לכ-35% וכ-75%, בהתאמה³⁸. בפועל פער המשאבים גדול אף יותר, כיוון שהרשויות המקומיות והמגזר השלישי תומכים במוסדות החינוך של האוכלוסייה היהודית הרבה יותר מאשר במוסדות של האוכלוסייה הלא-יהודית³⁹.

מומלץ שמשדד החינוך יגדיל את ההשקעה בצמצום הפערים, בפרט בין דוברי העברית והערבית. אם הפערים ייוותרו בעינם, הדבר עלול לפגוע בצמיחה ארוכת הטווח.

הניתוח לעיל הצביע על כמה אתגרים עיקריים שניצבים בפני משרד החינוך. בכדי לצמצם את הפערים בין הקבוצות והשכבות השונות באוכלוסייה יש ליישם כמה צעדי מדיניות נקודתיים: לצמצם את פערי התקצוב בין דוברי העברית והערבית באמצעות השוואת מספר השעות שניתנות באופן דיפרנציאלי לחמישוני הטיפוח השונים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים; להפעיל תוכניות ייעודיות לצמצום הנשירה ולשיפור ההישגים בחטיבה העליונה⁴⁰; ולמשוך מורות ומורים איכותיים

³⁴ עיקר השינוי הושג במבחנים שנערכו ב-2015—2016 יחסית למבחנים שנערכו ב-2006—2007. בלס (2018) השווה את השיפור בישראל לשיפור במדגם מדינות והראה שישיראל נמנתה עם המדינות ששיפרו את הישגיהן במידה המשמעותית ביותר. ראו בלס נ', "מערכת החינוך: מבט-על" בתוך דוח מצב המדינה 2018. ראו גם PISA 2015.

³⁵ בדומה לשנים עברו, גם בשנת 2015 נמנתה ישראל עם מדינות ה-OECD שהציגו את פערי ההישגים הגדולים ביותר בין השכבות החזקות לחלשות. מרבית הפערים נובעים מהישגיהם הנמוכים של דוברי הערבית. אולם ישראל מובילה בפערים גם כאשר מתמקדים בדוברי העברית בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי ומותירים במדינות ההשוואה את האוכלוסיות החלשות. ראו דוח בנק ישראל לשנת 2017.

³⁶ מרבית המשאבים הכלכליים שהוקצו בתקופה הנידונה לצמצום הפערים הופנו למערכת החינוך דוברת העברית. היעדר ההשקעה במערכת דוברת הערבית בא לידי ביטוי בהשוואה בין נתוני PISA מ-2006 לנתונים מ-2015: דוברי העברית סגרו את הפער בינם לבין ממוצע ה-OECD במתמטיקה (ממוצע זה כולל את הציונים שקיבלו האוכלוסיות החלשות במדינות האחרות) – הם עלו מ-(-38) ל-(-5); דוברי הערבית צמצמו את הפער מ-(-126) ל-(-99); והפער בין דוברי העברית והערבית התרחב מ-(-88) ל-(-104).

³⁷ בשנת 2015 השיק שיעור המתקשים בקרב דוברי העברית לממוצע ה-OECD (22% ו-23%, בהתאמה), בשעה ששיעור המתקשים בקרב דוברי הערבית עמד על 64%. ראו PISA, 2015.

³⁸ הדירוג הסוציו-אקונומי נקבע לפי מדד הטיפוח של משרד החינוך והוא מחלק את התלמידים לחמישוניים. בתשע"ז קיבל החמישון התחתון בחינוך הערבי תקציב נמוך מחמישוניים גבוהים יותר בחינוך העברי בכל שלבי החינוך: בחינוך היסודי דמה החמישון התחתון בחינוך הערבי לחמישון השלישי בחינוך העברי, בחטיבת הביניים הוא דמה לחמישון הרביעי, ובחטיבה העליונה הוא קיבל כ-15% פחות מהחמישון העליון. ראו משרד החינוך (2018), "מערכת השקיפות – השוואה תקציבית תשע"ב, תשע"ד, תשע"ז".

³⁹ בלס נ', זוסמן ושי צור (2010), "תקצוב החינוך היסודי 2001—2009".

⁴⁰ משרד החינוך מפעיל תוכניות רבות במסגרת אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה), אך שיעור יישומן בחברה הערבית נמוך ממשקלה באוכלוסייה.

לבתי ספר חלשים באמצעות מענקים⁴¹, כפי שנעשה כדי למשוך רופאים לפריפריה – תוכנית שעד כה השיגה את מטרותיה העיקריות. צעדים אלו צפויים לסייע למערכת החינוך לצמצם את הפערים בתוך ישראל ולתרום לצמצום הפערים בינה לבין מדינות ה-OECD. זאת ועוד, לנוכח פערי המיומנויות בין ישראל למדינות ה-OECD וההוצאה הנמוכה על המסלול העיוני בחינוך העל-יסודי, מומלץ למשרד החינוך להפנות למסלול זה יותר משאבים שכן רוב התלמידים פונים אליו ולאורך זמן הוא משפיע במידה הרבה ביותר על מיומנויות העובדים. צמצום הפערים בהישגים נמנה עם המטרות החשובות שמשרד החינוך הציב ועם המטרות החשובות למדינת ישראל. קיים קשר בין איכות החינוך שנמדדת במבחנים הבין-לאומיים לבין הצמיחה הכלכלית⁴², שכן חולשתם של תלמידי ישראל ופערי ההישגים באים לידי ביטוי גם במיומנות העובדים שסקר PIAAC מודד⁴³. שיפור ההישגים בקרב דוברי הערבית וצמצום הפערים בקרב דוברי העברית טומנים בחובם פוטנציאל לגידול בפריון ובשיעור הצמיחה ולצמצום אי-השוויון בהכנסות. ארגוב וצור (2019) מציגים תחזית לצמיחה ארוכת הטווח של המשק הישראלי, והיא מלמדת כי אם ההון האנושי של האוכלוסייה הערבית לא יתכנס לרמה של האוכלוסייה היהודית, הצמיחה ארוכת הטווח עלולה להיפגע (ראו דיון בפרק א'). כדי להמחיש את חשיבות הצמצום של פערי המיומנויות נציין כי אם ישראל תצליח להעלות את הישגי החמישון התחתון במבחני PIAAC עד למוצע בחמישון שמעליו, השכר השעתי בכלל המשק יעלה במידה בלתי מבוטלת. פרק ה' מראה שאילו השתוותה מיומנות העובדים הישראלים למיומנות העובדים ב-OECD, היה התוצר ב-2018 גדל בכ-38 מיליארד ש"ח; ו-Hanushek ועמיתים מוצאים תרומה גבוהה בהרבה⁴⁴.

צמצום פערי ההישגים
צפוי להוביל לגידול
משמעותי בפריון ובשיעור
הצמיחה ולצמצום
אי-השוויון.

ד. ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות באיכות עובדי ההוראה

"איכותה של מערכת החינוך אינה יכולה לעלות על איכות מורותיה ומוריה" (חברת מקינזי [2007]) – זהו המסר המרכזי העולה משורת מחקרים שנערכו לאחרונה בתחום מדיניות החינוך⁴⁵. ממצאים אמפיריים מראים שקיים מתאם גבוה בין רמת עובדי ההוראה המשתקפת במבחנים בין-לאומיים

המבחנים הבין-לאומיים
מראים שהמורות
והמורים בישראל
משיגים בקריאה
ובמתמטיקה ציונים
נמוכים ממקביליהם
במדינות ה-OECD.

⁴¹ דוח בנק ישראל לשנת 2017 ניתח בהרחבה את התועלת הגלומה בצעד מדיניות זה, וזהו הצעד שה-OECD ממליץ עליו בפרסום OECD (2018), Effective Teacher Policies: Insights from PISA.

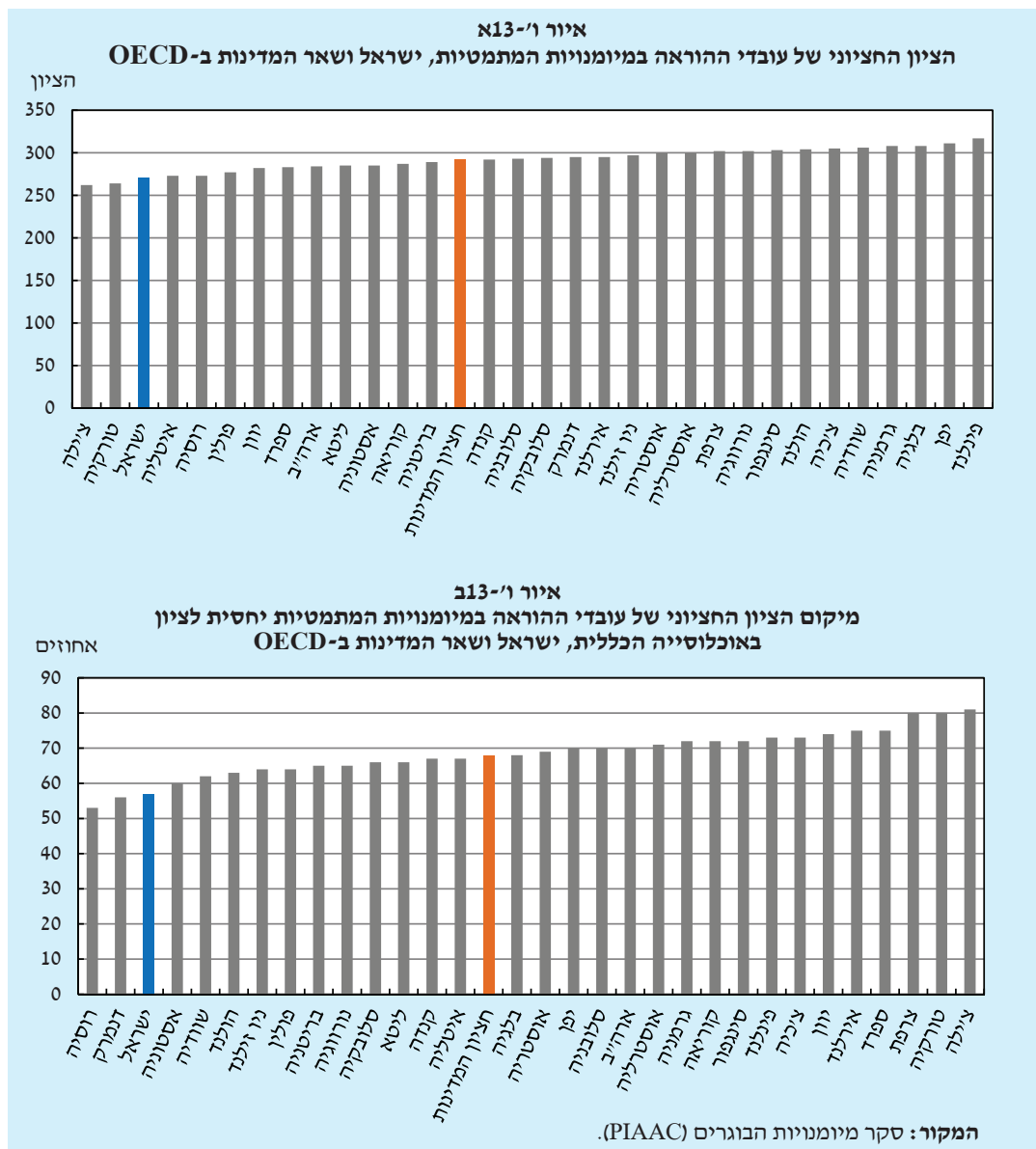
⁴² Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2010). The high cost of low educational performance: The long-run economic impact of improving PISA outcomes; The High Cost of Low Educational Performance, OECD 2015.

⁴³ ישראל מדורגת במקום ה-29 מתוך 34 והיא "מובילה" במידת הפיזור. הישגיהם של דוברי העברית משיקים למוצע בשעה שהישגיהם של דוברי הערבית נמוכים ממנו ב-51 נקודות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), "מיומנויות בוגרים בישראל, 2014–2015".

⁴⁴ Hanushek ועמיתים ניתחו מהלך מדיניות דומה ומצאו כי מדיניות שתשיג תוצאה כזו עשויה לתרום בטווח הארוך כ-10% לתוצר. ראו Hanushek, E., J. Ruhose and L. Woessmann (2015), "Human Capital Quality and Aggregate Income Differences: Development Accounting for the U.S. States", NBER Working Paper 21295 וכן Hanushek, E., G. Schwerdt, S. Wiederhold and L. Woessmann (2016), "Coping with Change: International Differences in the Returns to Skills", NBER Working Paper 22657.

⁴⁵ ראו לדוגמה Hanushek, Eric A. and Steven G. Rivkin (2010) "Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality". *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100: 267–271.; Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek, and John F. Kain (2005) "Teachers, Schools, and Academic Achievement." *Econometrica*, 73(2): 417–58; Rockoff, Jonah E (2004) "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data." *American Economic Review*, 94(2): 247–52; Hanushek, Eric A., Mark Piopiunik and Simon Wiederhold (2018). "The value of smarter teachers: International evidence on teacher cognitive skills and student performance (No. w20727). National Bureau of Economic Research". , 54(1).

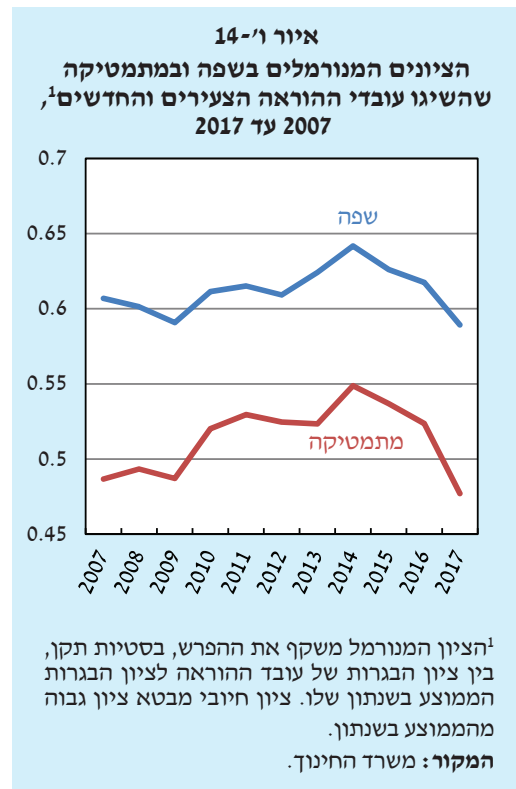
בקריאה ואוריינות מתמטית ובין הישגי התלמידים בתחומים אלה⁴⁶. רמת המורות והמורים הישראלים בתחומים אלה נמוכה יחסית לרמה בשאר מדינות ה-OECD (ישראל דורגה במקומות ה-28 וה-29 מתוך 34, בהתאמה), והוא הדין בציוניהם החציוניים בהשוואה לשאר האוכלוסייה בישראל (איור ו'-13). כלומר, רמתם הנמוכה בהשוואה הבין-לאומית אינה משקפת רק את רמתה הנמוכה של ישראל בכלל, שכן יש להם דירוג נמוך במיוחד גם בתוך ישראל.



⁴⁶ Hanushek, E. A., Piopiunik, M., & Wiederhold, S. (2014). "The value of smarter teachers: International evidence on teacher cognitive skills and student performance" (No. w20727). National Bureau of Economic Research. *Journal of Human Resources*, 54(1).
והמורים על פי סקר PIAAC שה-OECD ערך ב-2012, והראה כי קיים מתאם בין ציוניהם בקריאה ואוריינות מתמטית לבין הציונים שהתלמידים משיגים בתחומים אלה במבחני PISA.

כפי שתואר לעיל, בעשור האחרון יישמה מערכת החינוך בישראל כמה רפורמות שהשיבו את ההוצאה לתלמיד לרמתה בתחילת העשור הקודם. שתי הרפורמות העיקריות – "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" – יושמו באותה תקופה בעקבות המלצות ועדת דוברת, והן נועדו בראש ובראשונה לשפר את איכות המורות והמורים⁴⁷. רפורמות אלה העלו לעובדי ההוראה את השכר הגלובלי במקביל להעלאת היקף העבודה השבועי, ולכן שכרם השעתי כמעט לא השתנה. להלן נבחן כיצד השתנתה איכותם בעקבות התפתחויות אלה בתנאי העסקתם. כמו כן נדון בהתפתחויות שחלו במקביל והגדילו משמעותית את מספר המורות והמורים, ולכן יכלו להשפיע גם על איכותם. אנו מודדים את איכות המורות והמורים לפי ציוני הברגות. בפירוט, אנו משתמשים בהישגיהם

רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" נועדו לשפר את איכות עובדי ההוראה. רפורמות אלה העלו את השכר החודשי מבלי לשנות את השכר השעתי.



במתמטיקה ובשפה יחסית להישגיהם של כלל התלמידים באותו מחזור בתיכון⁴⁸, ובוחנים כיצד מדדים אלה התפתחו בין 2007 ל-2017 בקרב עובדי הוראה צעירים (בני 20–33) וחדשים (כלומר כאלה שנקלטו במערכת בשנה החולפת)⁴⁹. אומנם אלה מדדים חלקיים בלבד לאיכות עובדי ההוראה שכן זו מורכבת גם מיכולות שאינן מתבטאות בציוני הברגות, אך בספרות הכלכלית מקובל להשתמש בהם⁵⁰ כי נמצא שהם מתואמים עם מדדי תוצאה שונים של מערכת החינוך.

בחנו כיצד השתנתה איכות עובדי ההוראה במשך הזמן בעזרת מדד שמושגת על ציוניהם בבחינות הברגות.

איור ו'-14 מציג את המדדים והוא מראה כי בתחילת התקופה עלתה האיכות בהתמדה ובסופה ירדה בחדות: הציונים המנורמלים במתמטיקה עלו בכ-0.18 סטיית תקן של התפלגות נורמלית (כ-3 נקודות בציון), ובסוף התקופה ירדו באותם שיעורים; מגמה דומה אך מתונה יותר ניכרת בציונים בשפה. התפתחויות אלה התרחשו בקרב מורות ומורים בכל שלבי החינוך (בתי הספר היסודיים, חטיבות

בראשיתה של תקופת המחקר עלתה איכות המורות והמורים שהצטרפו למערכת, ולקראת סופה נוצרה מגמת ירידה.

⁴⁷ ראו משרד החינוך, התרבות והספורט (2005), "דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל – התוכנית הלאומית לחינוך" (דוח ועדת דוברת).

⁴⁸ ציוני הברגות במתמטיקה ושפה מנורמלים לפי בחינה ושנה. הציונים במתמטיקה כוללים את הבונוסים – 25 ו-12.5 נקודות עבור 5 ו-4 יחידות לימוד, בהתאמה – והם שוקללו לפי מספר היחידות.

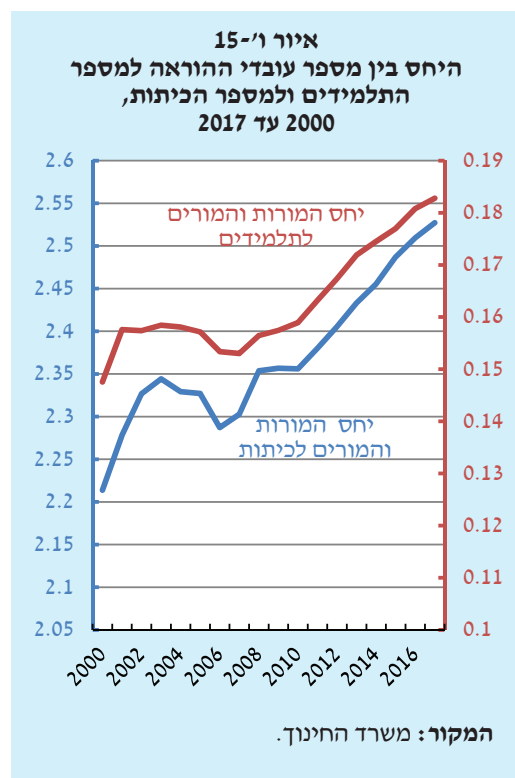
⁴⁹ הניתוח נערך בחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך באמצעות מיזוג בין קובץ הברגות לקובץ המשרות. הניתוח אינו כולל עובדי הוראה במגזר החרדי מאחר שרוב תלמידיהם אינם ניגשים לבחינות הברגות. קובץ הברגות מכיל נתונים החל משנת 1993 בלבד, ולכן הגבלנו את הניתוח לעובדי הוראה צעירים, כלומר כאלה שסיימו תיכון ב-15 השנים הקודמות (אלה מהווים כשלושה רבעים מסך המורות והמורים החדשים בכל שנה). אין לנו מדדי איכות לכ-6% מעובדי ההוראה הצעירים בכל שנה. זיהינו את המורות והמורים החדשים לפי השנה הראשונה שבה הם מופיעים בקובצי משרות ההוראה מהשנים 2000–2017.

⁵⁰ ראו לדוגמה את המאמרים שהוזכרו בהערות לעיל.

הביניים והתיכונים), ומגמה דומה משתקפת גם בציונים הפסיכומטריים⁵¹. אולם עדיף לבחון את איכות המורות והמורים לפי מדדים שמבוססים על בחינות הבגרות שכן היקף הנבחנים בהן רחב (כ-95% מעובדי ההוראה) ולכן מגדיל את הדיוק באמידת האיכות⁵².

על מנת להבין מה יכול להסביר את הממצא שמגמת העלייה באיכות נכלמה ואף ירדה בקרב עובדי הוראה צעירים חדשים, נבחן את השינויים שחלו במערכת החינוך ואת הרפורמות שנכנסו לתוקף בסוף העשור הקודם. מכיוון שרוב ההכשרות לעובדי ההוראה נמשכות כמה שנים, סביר לשער כי השינויים הנצפים באיכותם בשנה מסוימת נובעים משינויים שחלו כמה שנים קודם לכן והשפיעו הן על הביקוש להם והן על אופן העסקתם.

לקראת סוף העשור הקודם גדל משמעותית הביקוש למורות ומורים ומספרם הכולל במערכת החינוך גדל בקצב גבוה מקצב הגידול של מספר העובדים הצעירים במשק⁵³. הגידול בביקוש לעובדי הוראה עלה על הגידול במספר הכיתות ובמספר התלמידים (איור ו'-15)⁵⁴, והוא נבע גם מרפורמות חינוכיות שונות, בראשן רפורמות שנועדו לצמצם את מספר התלמידים בכיתה⁵⁵. לגידול זה התלוו ירידה בסף הקבלה ללימודי הוראה וגידול במספר הסטודנטים. הגידול במספר אומנם אפשר לקלוט במערכת יותר עובדי הוראה וכך לתת מענה לגידול בביקוש, אולם נראה כי צעד זה בא על חשבון האיכות: רבות מהמכללות להוראה ביטלו את הדרישה לגשת למבחן הפסיכומטרי וביססו את הקבלה על ממוצע הבגרות וראיונות, או לחלופין ביטלו את הדרישה להציג תעודת



הרפורמות שנועדו לצמצם את מספר התלמידים בכיתות הובילו לגידול משמעותי בביקוש לעובדי הוראה ולשינוי בתנאי הקבלה למכללות להוראה. ייתכן כי התפתחויות אלה תרמו לירידה בממוצע הבגרות של המורות והמורים החדשים.

⁵¹ ראו מעגן ד' (2017), "פריסת האיכות של מורים במערכת החינוך ומדידת שינויים באיכותם על פני זמן", סדרת ניירות עבודה של הלמ"ס, 106; ריטוב מ' וז' קריל (2017), "כישורי מורים במערכת החינוך", סדרת ניירות עבודה של משרד האוצר; הלמ"ס (2017), "הפרופיל הפסיכומטרי של עובדי הוראה 2006—2017", הודעה לתקשורת.

⁵² מדדי האיכות המבוססים על המבחנים הפסיכומטריים כוללים רק חלק קטן מעובדי ההוראה (בין חצי לשני שלישים מהם במשך התקופה הנידונה). מאחר שהמורות והמורים הניגשים לבחינות הפסיכומטריות שונים במאפייניהם מאלה שאינם ניגשים אליהן, ומאחר ששיעור המורות והמורים הניגשים אליהן השתנה במשך התקופה, מדדי האיכות המבוססים על הבגרות מקטינים את ההטיה הנובעת מהסלקציה במדדי האיכות המבוססים על המבחן הפסיכומטרי.

⁵³ בין השנים 2007 ו-2017 גדל מספר המורות והמורים הצעירים בכ-2.8% בשנה, בשעה שמספר השכירים בני ה-25—34 גדל בכ-1.8% (המקור: סקר ההוצאות, שנים שונות).

⁵⁴ איור ו'-15 מתבסס על כל עובדי ההוראה והתלמידים בחינוך המוכר הרשמי בשלבי החינוך היסודי, חטיבת הביניים והתיכון. הוא אינו כולל עובדי הוראה ותלמידים במגזר החרדי שכן אלה רשומים רק באופן חלקי בקובצי התלמידים ומשרות ההוראה.

⁵⁵ בשנים 2009—2010 למשל החלו ליישם את התוכניות לצמצום מספר התלמידים בכיתה ואת התוכנית לפיצול כיתות א' ו-ב' בלימודי היסוד.

בעקבות יישום "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" עלה משמעותית שיעור עובדי ההוראה שיש להם תואר אקדמי.

בגרות וביססו את הקבלה על הציון הפסיכומטרי⁵⁶. התפתחויות אלו התבטאו בעשור האחרון בירידה של שיעור הסטודנטים שניגשו לבחינה הפסיכומטרית (מ-74% ל-61%), ומשנת 2011 החל ממוצע הציונים של המתקבלים לרדת לאחר שבתחילת התקופה הוא עלה. תוואי זה דומה לתוואי הירידה שנראה כמה שנים לאחר מכן בהישגי המורות והמורים החדשים בבחינות הבגרות. אולם יש לציין כי במקביל לירידה באיכות המתקבלים תחום ההוראה עובר אקדמיזציה מאז שנות ה-90, ומרבית המכללות לחינוך מעניקות לבוגריהן תואר אקדמי וכך משפרות ככל הנראה את איכות ההוראה בהן⁵⁷. רפורמות השכר האיצו את התהליך ושיעור עובדי ההוראה שיש להם דרגת שכר אקדמית ודרגה של תואר שני ומעלה עלה, בהתאמה, מכ-76% ו-22% בשנת 2007 לכ-92% ו-34% בשנת 2017⁵⁸. השיפור בתהליך ההכשרה אינו בא לידי ביטוי במדדי האיכות המוצגים להלן, שכן הם מתייחסים לציוני הבגרות שעובדי ההוראה השיגו בתקופת התיכון.

במקביל חלו במערכת החינוך עוד התפתחויות שיכלו להגדיל את היצע המורות והמורים שהישגיהם הלימודיים נמוכים יחסית. כאמור, לאורך העשור האחרון נערכו במערכת כמה רפורמות שהשפיעו בין היתר על אופן ההעסקה של עובדי ההוראה⁵⁹. "אופק חדש" יושמה בבתי הספר היסודיים ובחלק מחטיבות הביניים באופן מדורג החל משנת 2009, ו"עוז לתמורה" יושמה החל משנת 2012 בשאר החטיבות ובתיכונים. הרפורמות נועדו בעיקר לשפר את איכות המורות והמורים ומעמדם באמצעות (א) העלאה בשכרם הגלובלי ובהיקף שעות ההוראה, (ב) הרחבת מבחר ההשתלמויות והקורסים הפתוחים בפניהם ושינוי בכללי ההכרה בשעות הפיתוח המקצועי במטרה לאפשר פיתוח איכותי ורלוונטי יותר, ו-(ג) שיפור בסביבת העבודה.

כתוצאה מרפורמות אלו עלה השכר הגלובלי של המורות והמורים במקביל לגידול משמעותי במספר השעות השבועיות, ולכן השכר השעתי כמעט לא השתנה. אשר למספר השעות, השעות הפרטניות⁶⁰ התרחבו ונוספו שעות תומכות הוראה (ישיבות עבודה, השתלמויות צוות, שיחות עם הורים, הכנת חומרי הוראה ובדיקת עבודות ומבחנים); כך התרחבה המשרה המלאה מכ-30 לכ-36 שעות שבועיות בבית הספר היסודיים, מכ-24 לכ-36 שעות שבועיות בחטיבות הביניים, ומכ-24 לכ-40 שעות שבועיות בתיכונים⁶¹. אשר לשכר הגלובלי, זה עלה משמעותית – בכ-20% בבתי הספר היסודיים, בכ-30% בחטיבות הביניים, ובכ-40% בתיכונים⁶². השכר השעתי בבתי הספר היסודיים ובתיכונים נותר כמעט ללא שינוי – בהנחה ששעות העבודה הפורמליות שנוספו

⁵⁶ לשם המחשה, בשנת הלימודים תשע"ה דרשו המכללות להוראה ציון משולב שגובהו 550 (50% ממנו מורכבים מציוני הבגרות, 25% מהציון הפסיכומטרי, ו-25% מהציון בתהליכי המיון), כל המתקבלים נדרשו להציג תעודת בגרות, ולפחות 50% נדרשו לגשת לבחינה הפסיכומטרית. מנגד, בשנת תשע"ט דרשו המכללות ציון בגרות שגובהו 92 לפחות (ללא הבחינה הפסיכומטרית), או ציון משולב שגובהו 540 (50% ממנו מורכבים מציוני הבגרות ו-50% מהציון הפסיכומטרי), או רק ציון פסיכומטרי שגובהו 540 (ללא בגרות), וב-10% מהמקרים הותר למכללות לקבל סטודנטים שאינם עומדים בקריטריונים אלו. ראו משרד החינוך, התרבות והספורט, מנהל עובדי הוראה, האגף להכשרת עובדי הוראה (2014), "קבלת מועמדים ללימודים סדירים למכללות האקדמיות לחינוך לשנת הלימודים תשע"ה"; ומשרד החינוך, התרבות והספורט, מנהל עובדי הוראה, האגף להכשרת עובדי הוראה (2018), "קבלת מועמדים ללימודים סדירים למכללות האקדמיות לחינוך לשנת הלימודים תשע"ט". בשנת תשע"ח קנס משרד החינוך את המכללות שקיבלו שיעור גבוה מדי של סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הסף.

⁵⁷ הלימודים האקדמיים במכללות מקבלים אישור מהמועצה להשכלה גבוהה ונמשכים ארבע שנים. בסיומם משרד החינוך מעניק לבוגרות ולבוגרים את תעודות ההוראה והרישוי.

⁵⁸ השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, שנים שונות.

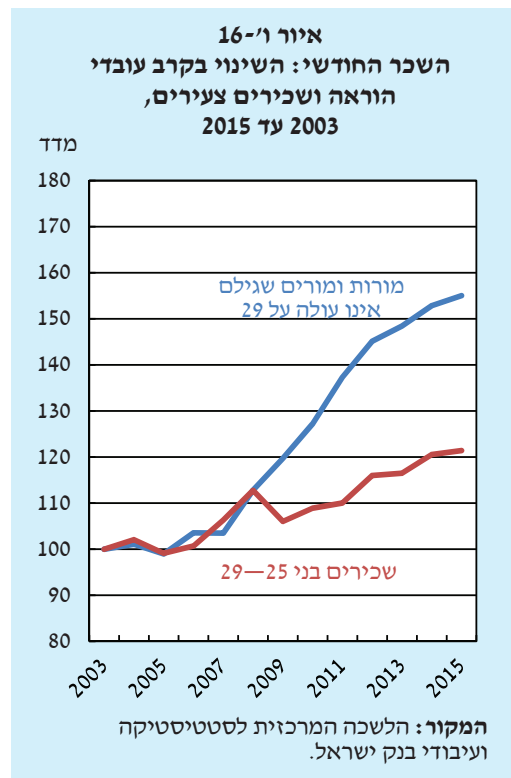
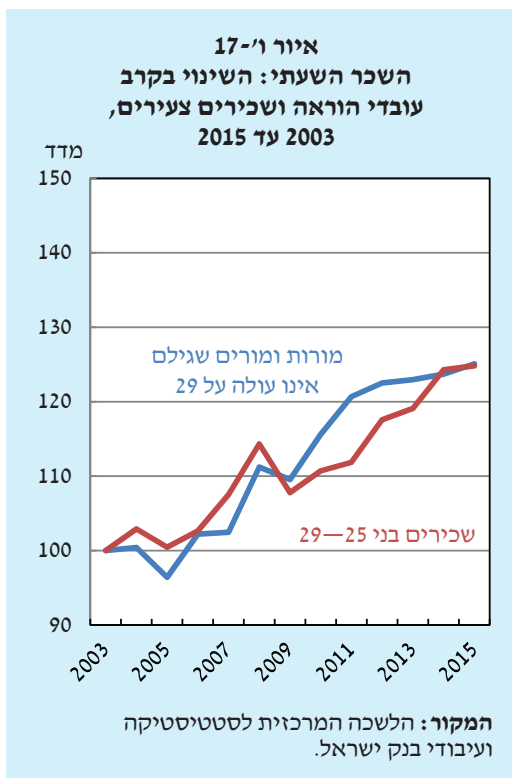
⁵⁹ הסעיף הקודם מתאר את התוכניות שנוספו למערכת החינוך בתקופה הנדונה.

⁶⁰ שיעורים שמשתתפים בהם בין שני תלמידים לחמישה.

⁶¹ מתייחס לשעות העבודה של המורות והמורים המועסקים במשרה מלאה (לאימהות לילדים קטנים ולמורות ומורים שחצו את גיל 50 נקבעו שעות מופחתות).

⁶² השינויים בשכר הגלובלי הם שינויים ממוצעים בלבד מאחר שהשכר תלוי בגורמים שונים, כגון דרגה, ותק, תפקיד וכד'.

לא הפחיתו מהשעות הבלתי פורמליות⁶³ – ואילו השכר השעתי בחטיבות הביניים אף ירד מעט. באיורים ו'–16 וו'–17 ניתן לראות את השינוי בשכר החודשי והשעתי בקרב עובדי הוראה שגילם אינו עולה על 29 ובקרב שכירים בני 25–29. איור ו'–16 מראה כי שכרם החודשי של עובדי ההוראה עלה משמעותית יחסית לשכר השכירים, ואילו איור ו'–17 מעיד שהשכר השעתי עלה בשיעור דומה בשתי הקבוצות⁶⁴.



התפתחויות אלו – כלומר הגידול בשכר החודשי של עובדי ההוראה והיציבות בשכר לשעה – יכלו לשנות את מספר המורות והמורים החדשים ואת איכותם בהתאם להעדפות הפרטים בנוגע לתחלופה בין פנאי לשכר. למשל, ייתכן שמורות ומורים ממעמד חברתי-כלכלי/ השכלתי גבוה יותר העדיפו לפני הרפורמה לעבוד בחצי משרה תמורת שכר חודשי נמוך יחסית, ובעקבות הרפורמה והמעבר לשבוע עבודה מלא הם החלו להעדיף משרה מלאה אחרת תמורת שכר חודשי גבוה יותר או פרישה מעבודה. מנגד, ייתכן כי ההתפתחויות הגדילו את היצע המורות והמורים

⁶³ הנחה זו מקבלת תמיכה מסקרי כוח האדם. מורות ומורים ביסודי ובחטיבות הביניים דיווחו כי בין 2009 ל-2011 גדל היקף העבודה השבועי בשלוש שעות (מכ-30 לכ-33 שעות), לאחר תקופה שבה ניכרה בו יציבות סביב 30 שעות. מאחר ש"אופק חדש" יושמה בהדרגה ביסודי ובחלק מחטיבות הביניים, ייתכן שהגידול המדווח נבע מכך שהשעות הפורמליות התרחבו והשעות הבלתי פורמליות נותרו ללא שינוי.

⁶⁴ הנתונים על שכרם של עובדי ההוראה מבוססים על הלמ"ס (2015) "מגמות בשכרם של עובדי הוראה: 2003–2012", הודעה לתקשורת; ועל הלמ"ס (2018), "שכרם של עובדי הוראה במערכת החינוך, לפי תכונות נבחרות", הודעה לתקשורת. פרסו Working Paper מים אלה איחדו את קובצי מס ההכנסה מרשות המיסים עם קובצי משרות ההוראה ממשד החינוך. יש לציין שכדי לחשב את סך שעות העבודה השבועיות של עובדי ההוראה מחשבים את היחס בין סך ימי העבודה בשנה לבין סך הימים בשנה (כולל חופשות). הנתונים על שכרם של כלל השכירים במשק לקוחים מסקר הוצאות משקי הבית.

שמעמדם החברתי-כלכלי/ השכלתי נמוך יותר כי השכר הגלובלי עלה יחסית לשכר השכירים שהשכלתם דומה.

לסיכום, במרוצת העשור האחרון יושמו כמה רפורמות בתחום החינוך. אלו הגדילו את הביקוש לעובדי הוראה, בין היתר במטרה לצמצם את מספר התלמידים בכיתה, ושינו את תנאי העסקתם: השכר הגלובלי והיקף השעות הועלו כך שהשכר השעתי כמעט לא השתנה. כתוצאה מכך גדלו מספרם הכולל של המורות והמורים והיחס בינו לבין מספר התלמידים, ואלה תרמו ככל הנראה לאיכות ההוראה ואפשרו לתת יחס אישי יותר לכל תלמיד ולצרכיו. מנגד, הביקוש לעובדי הוראה גדל מהר יותר מהגידול בכוח העבודה בגילים הרלוונטיים בשעה שהשכר לשעה נותר יציב יחסית לממוצע בקרב כלל העובדים הצעירים במשק, ולכן נבלמה בשנים האחרונות עליית האיכות הנמדדת לפי הישגי המורות והמורים בבחינות הבגרות. נראה אפוא כי השינויים במבנה השכר לא משכו עד כה למקצוע ההוראה אוכלוסיות איכותיות, לפחות לפי קריטריון האיכות ששימש אותנו.

בעשור האחרון יושמו כמה רפורמות בעלות השפעות שונות על איכות המורים וההוראה: מחד גיסא הן הפחיתו את הצפיפות בכיתות והגדילו את הביקוש לעובדי הוראה, ומאידך גיסא הן לא שינו מהותית את שכרם השעתי היחסי של מורים.