

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**אוטונומיה מקומית "ללא-עלות":
סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך**

נחום בן-אליא ושי כנעני

ירושלים, דצמבר 1996

עריכה לשונית : נורית רונאל
ערכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : סילבינה פיטסני
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

© 1996, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס : 02-5666252

ISSN 0792-6251

על המחבר

ד"ר **נחום בן-אליא** - הנו יועץ בתחום מדיניות מוניציפלית ותכנון אורבני אסטרטגי. הוא מרצה בתכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב.

מר **שי כנעני** - מנהל גף מיפוי ותכנון במנהל הפיתוח, משרד החינוך ודוקטורנט במחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.

על המחקר

במסגרת המחקרים הנערכים במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על ניהול ופיתוח מקומי בישראל, מוקדשת תשומת לב ליחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. במוקד היחסים האלה סוגיות של מרכז וביזור. מחקרם של בן-אליא וכנעני מעלה סוגיה חשובה בתחום זה באמצעות דוגמה מתחום המערכת הפיזית של החינוך. כתוצאה מביזור סמכויות התכנון בתחום המערכת הפיזית של החינוך, אל דרג השלטון המקומי, תוך השארת האחריות למשאבים הכספיים בידי השלטון המרכזי, מתפתחת תופעה של קבלת החלטות בדרג המקומי באשר להיקף ולפריטי הפיתוח של המערכת המקומית, מבלי שדרג זה מתחייב בעלויות הנגזרות מעלויות אלה. כתוצאה מחלקיות זו של תהליך הביזור התפתחה תופעה שהחוקרים מכנים אותה אוטונומיה "ללא כעלות", על כל המשמעויות הכרוכות בה.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את יסודו של מכון שיתרכו בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

פרסומים שיצאו לאור

1. לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים
ערן רזין, 1994
2. שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות
אברהם דורון, 1994
3. העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי
דניאל פלזנשטיין, 1994
4. פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי
ערן רזין ואנה חזן, 1995
5. בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל
דניאל פלזנשטיין, 1995
6. מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל
ערן פייטלסון, 1995
7. מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי
נחום בן-אליא, 1995
8. מדיניות שמירה על קרקע חקלאית
אפרים שלאין וערן פייטלסון, 1996
9. תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב
ערן רזין, 1996
10. ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל
דניס גולדמן, 1996
11. מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי
נחום בן אליא, 1996
12. צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק"
ערן רזין ואנה חזן, 1996

פרסומים שיצאו לאור בקרוב

1. הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל
אבי חפץ ואחרים
2. איגרות חוב מוניציפליות: הניסיון האמריקאי וההשלכות לישראל
נחום ביגר וסטיבן פלאוט
3. מנהל עיר מקצועי: דגם חלופי בשלטון המקומי בישראל
נחום בן אליא
4. הערכות מוניציפליות במרחב הכפרי בישראל
לביאה אפלבוט ודויד ניומן

תוכן העניינים

10	מבוא
9	1 מערכת החינוך - היבטים משפטיים וארגוניים
9	המסד המשפטי
11	ניהול מערכת החינוך - בין מרכז לביזור
13	2 הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך
13	אחריות המימון
14	היקף ההשקעות
14	הביקוש לבינוי מוסדות חינוך
16	הקצאת המשאבים
17	רשויות החינוך - גבולות, גודל ושיתוף
18	3 ההשלכות על מדיניות ממלכתית
18	החלטות מקומיות "ללא-עלות"
19	הפגיעה בהשבת מצאי מבני חינוך קיימים
20	ניהול מושכל של מבני חינוך מתפנים
21	4 אירועים נבחרים
21	בית-ספר יסודי בהר אדר
22	בית-ספר יסודי במועצה אזורית משגב
22	מערכת החינוך העל-יסודי בכפר יונה
23	מערכת החינוך העל-יסודי בערי השרון הדרומי
23	5 חלופות מדיניות
23	"הלאמת" מבני מוסדות החינוך
24	מרחבי חינוך על-מקומיים
25	השתתפות הרשות המקומית במימון הבנייה של מוסדות חינוך
26	נטל פיתוח
27	סיכום
29	מקורות

מבוא

תהליך הביזור של תחומי אחריות ושל סמכויות שלטוניות בישראל משנה בהדרגה את מערכת היחסים ההיסטורית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. כפי שהודגש בעבודה קודמת (בן-אליא, 1996), המשמשת נקודת-מוצא לדיון זה, תהליך הביזור בשלטון המקומי אינו תוצאה של מדיניות פורמלית, פרי בחינה ושיקול דעת, אלא מגמה סטיכית מעיקרה (התבזרות) פועל יוצא מהיחלשות מערכתית של השלטון המרכזי בד בבד עם התגברות האסרטיביות הפוליטית והשיפור ביכולות הניהוליות-מקצועיות ברמת השלטון המקומי. ההיחלשות האמורה של השלטון המרכזי באה לידי ביטוי ברתיעה גוברת מעיסוק בנושאים מקומיים. המורכבות החברתית, הכלכלית והמרחבית של ישראל אינה מאפשרת עוד ניהול ממורכז ("מלמעלה"). אין תמה אפוא שפוחתת יכולתם של הגורמים הממלכתיים לספק מענה ישיר למכלול הצרכים והבעיות המאפיין את הרמה המקומית. במקביל למגמות אלה, מתחזקות הן ההכרה ביכולתו של השלטון המקומי לטפל באפקטיביות רבה יותר בסוגיות מקומיות והן ההכרה בלגיטימיות הציבורית של העשייה ברמה המקומית - לגיטימיות שמקורה בבחירה הישירה של ראשי הרשויות. להינתקות היחסית של השלטון המרכזי יש גם היבט כלכלי. הצרכים הבלתי מתמתנים ברמה המקומית כתוצאה מן הגידול הדמוגרפי, הדרשות לשיפור שירותים וההתפתחות האורבנית כל אלה יוצרים לחץ כבד על תקציבי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים. תהליך הביזור (גם כהתבזרות) מאפשר לשלטון המרכזי להעביר חלק מלחצים תקציביים אלה לרשויות המקומיות ולדרוש מהן להגדיל את חלקן במימון השירותים והפיתוח באמצעות מקורות עצמיים.

חרף קיומן של מגמות אלו, השאלה של חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי - מבחינת גבולות הסמכות והאחריות, ומבחינת האמצעים למימושן - עודנה בלתי-פתורה. גורמים שונים, מערכתיים, פוליטיים והתנהגותיים, מכבידים על התוויית מדיניות פוזיטיבית בנושא הביזור. גם המסד החוקתי-המשפטי שעליו נשען תהליך ההתבזרות הנוכחי אינו תורם להבהרת מערכת היחסים הבין-שלטונית. הדוגמה הבולטת ביותר למצב זה היא העובדה שהבסיס החוקי לפעילות השלטון המקומי, דהיינו פקודת העיריות והמועצות המקומיות, הוא יציר תחיקה מנדטורית משנות ה-30. גם לאחר קום המדינה לא חל שיפור מהותי בחקיקה - למעט חקיקת חוק התכנון והבנייה, המגדיר היטב את ההיררכיה הפונקציונלית-משפטית בין רובדי שלטון שונים. האחריות המשותפת להפעלת שירותים ציבוריים שונים היא פן אחר של התופעה הנידונה. חלוקת העבודה שבין השלטון המרכזי למקומי בתחום זה אינה חדה וגבולות האחריות והסמכות אינם אטומים. קיומם של יחסים לא-פורמליים, בין-מוסדיים ובין-אישיים, הקיימים בין רובדי השלטון השונים הופך גבולות אלו לגמישים. יזמה מקומית עשויה ליכות בהסכמה אילמת ואף גלויה מצד גורם ממלכתי, גם אם אינה עולה בקנה אחד עם סמכותו הפורמלית של השלטון המקומי על-פי ההסדרים הקיימים. מאזני עצמה שונים (ביורוקרטיים, מפלגתיים ואישיים) מאפשרים לרשויות המקומיות חופש-פעולה רב מזה שמגדירים ההסדרים הפורמליים. כפי שהודגש בעבודה

הקודמת הנזכרת בתחילת הדברים, מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי אינה מושתתת על היררכיה שלטונית פשוטה, כפי שגורסת הדעה המקובלת (הרואה את השלטון המקומי כנתין סביל של השלטון המרכזי), אלא מהווה מארג של רשתות רב-מוקדיות ורב-ממדיות. רשתות אלו עוצבו על-ידי גורמים שונים, ביניהם הגיוון בתחומי הפעילות של הרשויות המקומיות, והקיטוע הפונקציונלי של השלטון המרכזי (לרבות הקיטוע הפנים-משרדי). גורם מעצב נוסף הוא העובדה שקיימת מערכת ענפה של יחסים לא-פורמליים שהתגבשה עקב ממדיה הקטנים של המדינה ועקב העדר מחיצות בין פוליטיקה מקומית לפוליטיקה ארצית.

מכלול הגורמים שמנינו עד כה יוצר תלות הדדית בין שני הרובדים השלטוניים במובן זה שאף אחד מהם אינו יכול לממש את ייעודו ללא האחר. מנקודת-ראות של מדיניות ציבורית כוללת, תלות הדדית זו הופכת לבעייתית משום שהמגמות הקיימות של ההתפתחות המוניציפלית מגבילות יותר ויותר את חופש ההחלטה ברמה הממלכתית, לפחות מבחינה תקציבית.¹ האוטונומיה הנרחבת של השלטון המקומי (בן-אליא, 1995) מאפשרת לרשויות המקומיות להעלות דרישות, שהשלטון המרכזי מתקשה לסרב להן. יכולת זו בולטת בתחומים שבהם חלה על השלטון המרכזי אחריות מיוחדת, בראש ובראשונה בתחום השירותים ה"ממלכתיים": חינוך, רווחה, בריאות, דת, והיא בולטת אף יותר בתחומים שבהם מתן השירות מוגדר כחובה (דוגמת החינוך הפרמלי). נוצר אפוא קושי מיוחד לאזן בין דרישות וצרכים מקומיים לבין צרכים ממלכתיים. כתוצאה ממצב זה, מתקשה השלטון המרכזי לעצב מדיניות מושכלת אשר מבטיחה הקצאה יעילה של משאבים, ואשר תהיה אפקטיבית מבחינת הצרכים הלאומיים ועקרונות של צדק חברתי-מרחבי. זאת ועוד, ההקצאה הלא-יעילה של משאבים גורמת לכך שיכולת השלטון המרכזי להגדיר עדיפויות חדשות נפגמת, שכן הוא איננו מסוגל להסיט אמצעים לצורך זה.

מדיניות הפיתוח של מוסדות חינוך (בנייה חדשה, החלפת מבנים לא-תקינים, חידוש מבנים קיימים) יכולה לשמש המחשה למתח הבין-שלטוני שיוצר תהליך הביזור הנוכחי, ולאילווצים שהוא כופה על עיצוב מדיניות ממלכתית ועל יישומה. המדיניות הקיימת של פיתוח מוסדות חינוך בישראל (כשלעצמה תוצר של הסדרים היסטוריים) מטילה את נטל המימון של פיתוח מוסדות החינוך על השלטון המרכזי, בעוד שקביעת הביקוש (ההוצאה) נעשית ברמה המקומית. לא זו בלבד שצורכי הפיתוח הכוללים נקבעים על-ידי החלטות הרשויות המקומיות אלא שגם החלטות יזמיות-עסקיות (ברמה של פרויקט בודד) עשויות לחייב את משרד החינוך לספק את המתקנים הדרושים. כך נמצא משרד החינוך שבדי הרשויות (באופן ישיר) ובדי יזמי פרויקטים (באופן עקיף), החותרים לקידום האינטרסים המקומיים והעסקיים שלהם, ללא צורך להתחשב בשיקולים ממלכתיים.²

¹ בין מגמות אלה ניתן לציין, למשל, את המספר הגדל והולך של רשויות מקומיות ואת הקושי הגובר של מרביתן לממן את השירותים שהן מספקות או מפתחות.

² בפועל המצב מורכב יותר מאחר ופתיחת מוסדות חינוך חדשים היא בסמכות המחוזות של משרד החינוך ואילו החלטות על בניית מוסדות הן בסמכות המינהל לפיתוח במשרד הראשי. אולם, דיון בתהליך קבלת החלטות במשרד החינוך הוא מעבר למטרת עבודה זו.

החוקים הקיימים מעניקים לרשויות המקומיות מעמד של רשויות חינוך אוטונומיות. מעמד זה ניתן ללא קשר לגודל היישוב. מאחר שמרבית הרשויות המקומיות בישראל קטנות יחסית, זכאית כל רשות לקיים מערכת חינוך משלה, אף אם אין ביכולתה להבטיח שגודלו של בית-הספר יהיה אופטימלי, מבחינה חינוכית וכלכלית.³ שיתוף-פעולה בין רשויות שונות (קיום מוסדות חינוך משותפים) הוא תופעה מוגבלת יחסית, ומותנה בכוננותן של הרשויות המקומיות. האוטונומיה המקומית יוצרת עיוותים בהקצאת המשאבים הממלכתיים בשל השרירותיות של הגבולות המוניציפליים.

ריתוק מרבית משאבי הפיתוח של משרד החינוך בבניית מוסדות חדשים אינו מאפשר עיצוב מדיניות משלימה לתחזוקה ולהשבחת מצאי המבנים הוותיקים, שהם מרבית מוסדות החינוך במדינה. כתוצאה מכך, מתרבים המוסדות אשר אינם עומדים בתקנים המקובלים כיום, ויש קושי להתאים את המבנים לתפיסות הפדגוגיות המסתמנות לקראת המאה ה-21.

בדיון שבהמשך אנו מציגים ניתוח מפורט של מדיניות פיתוח מוסדות חינוך בישראל, הלכה למעשה. בחלק הראשון אנו סוקרים, באופן תמציתי, את העקרונות המשפטיים והארגוניים עליהם מושתתת מערכת החינוך בישראל והמשמשים מסד חוקי למדיניות פיתוח מוסדות חינוך. בחלק השני של הדיון אנו מנתחים את ההסדרים המימוניים הנוכחיים ואת מידת היעילות (או נכון יותר האי-יעילות) הנגזרת מהם. בחלק השלישי אנו בוחנים את בעיית האוטונומיה המקומית "ללא עלות" ואילו בחלק הרביעי אנו סוקרים חלופות מדיניות אפשריות.

1 מערכת החינוך - היבטים משפטיים וארגוניים

המסד המשפטי

מערכת החינוך במדינת ישראל מיוסדת, מבחינה משפטית, על שלושה חוקים מרכזיים, על תיקונייהם והתקנות שהותקנו בעקבותיהם: חוק לימוד חובה (תשי"ט-1949), חוק חינוך ממלכתי (תשי"ג, 1953) וחוק הפיקוח (תשכ"ט, 1969).

מסד חוקי זה מטיל על ההורים, על השלטון המרכזי (קרי: משרד החינוך) ועל השלטון המקומי (כרשות חינוך מקומית) אחריות משותפת להפעלת חינוך החובה. מעמדו של החינוך הפורמלי כשירות חובה נשען על חוק חינוך חובה (תשי"ט-1949) ותיקוניו. חוק זה מחייב כל הורה במדינה לרשום את ילדיו לבית-הספר ולדאוג שיבקרו בו מגיל 5 (גן-חובה) עד גיל 15 (כיתה י'). מנגד נקבעו חובתה ואחריותה של המדינה לספק חינוך חובה חינם. החוק מטיל על המדינה ועל הרשויות המקומיות במשותף את האחריות לקיום מוסדות החינוך: "קיום

³ בעיה זו מחריפה על רקע הפיצול של מערכת החינוך למגזרים. האוטונומיה שלהם מתורגמת לא רק לתכניות לימודים נבדלות אלא גם למתקנים נפרדים.

מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם... היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף" (סעיף 7). חוק חינוך ממלכתי (1953) נועד להבטיח קיומה של מערכת ממלכתית, תוך ביטול מגזרי החינוך שפעלו כמערכות אוטונומיות בטרם הקמת המדינה (אלבוים-דרור, 1973). חוק זה מגדיר קיומם של שני מגזרי חינוך ממלכתיים (הממלכתי והממלכתי-דתי). החוק גם איפשר אי-הכללת עיקרון הממלכתיות על כלל מוסדות החינוך במדינה על-ידי מתן הרשאה להורים לרשום את ילדיהם במוסדות לא-רשמיים. מוסדות אלו כוללים מוסדות לא-רשמיים (שאינם מוחזקים על-ידי המדינה) אך מוכרים על ידי משרד החינוך (דוגמת בתי ספר פרטיים) וכן "מוסדות פטור" (חרדים), לגביהם לא חלות הוראות חוק חינוך חובה. חוקי החינוך הכירו בצורכי האוכלוסייה החרדית, תוך הכרה בכך שהחינוך המקובל עליה שונה בעיקרו מזה שמציעה המדינה. בשנים האחרונות מנוצלות אפשרויות אלו על-ידי אוכלוסיות אחרות, המבקשות לחמוק בעזרתן מאזור הרישום שנקבע להן (קאופר, 1993; Chen 1993) (גולדשטיין ו וולדרג, 1994). על רקע זה יש הטוענים שלמרות הלאמת החינוך, נותרו במערכת מסגרות חינוך אוטונומיות, המחזירות ולו גם באופן חלקי את המצב לזה שהיה קיים בתקופה שקדמה להקמת המדינה (הורוביץ וליסק, 1990).

למשרד החינוך אחריות כוללת להפעלת מערכת חינוך החובה. לאחריות זו היבט פדגוגי (מדיניות, קביעת תכניות לימוד, פיקוח), היבט הוראתי-כספי (העסקה ישירה של המורים), היבט תפעולי-כספי (המשרד משתתף ב-75 אחוזים מעלויות ההפעלה התחשיביות), וכן היבט פיזי-כספי (מימון מלא של הוצאות בניית מוסדות החינוך). בתוקף אחריותו המקיפה את כלל מערכת החינוך (אחריות פדגוגית ופיקוח חינוכי) משרד החינוך משתתף גם בתקצוב המערכת של חינוך טרום-חובה ושל חינוך על-יסודי שאינו חובה (כיתות י"א-י"ב).

הרשות המקומית אחראית למערכת החינוך בתוקף היותה רשות חינוך מקומית. חוק חינוך חובה (תשי"ט-1949) מגדיר אוטומטית כל רשות מקומית כרשות-חינוך בתחום שיפוט, למעט מועצות אזוריות שם ניתנת הכרה למושב, קבוצה או קיבוץ כרשות-חינוך אוטונומית. (יישובים אלה יכולים להעביר את ביצוע החוק לידי המועצה האזורית המאגדת אותם מבחינה מוניציפלית, אך הם יכולים לחזור בהם בכל עת). רשות-חינוך מקומית מחויבת על פי החוק לבניית מוסדות חינוך ולתחזוקתם, לארגון (רישום) התלמידים ולקליטתם בבתי-הספר ולתפעול תקין של המערכת. על סמכויותיה, רשות-חינוך מקומית רשאית להעניק שירותים שונים למעט אלה הכלולים בתחום חינוך החובה.

מבחינת חוקי החינוך השונים על משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לא מוטלת חובה לתמוך במוסדות הלא-רשמיים. המציאות הפוליטית של העשור האחרון הביאה לכך שחלק מהמוסדות הלא-רשמיים - כיום מוסדות של רשת החינוך העצמאי ורשת "מעייין החינוך התורני" (שי"ס) - זכאים לתקצוב ציבורי שלא באמצעות חוקי החינוך שנסקרו, אלא בהרשאת חוק ההסדרים במשק (תשמ"ה-1985) ובהתאם לסיכומים פוליטיים, ארציים ומקומיים, המשתנים מעת לעת.

ניהול מערכת החינוך - בין מרכז לביזור

מבחינת הפעלתה השוטפת, מערכת החינוך בארץ פעלת כתשלובת של גורמים שונים - משרד החינוך, השלטון המקומי, מערכות החינוך השונות על תלמידיהן ועובדיהן, ארגונים פרופסיונליים, מוסדות פוליטיים וציבוריים והציבור הרחב (בן-דרור, 1992). הריבוי של גורמים מקבלי החלטות, של מוקדי השפעה (פורמליים וסמויים) ושל קבוצות אינטרסים מערפל את התהליך של קביעת מדיניות החינוך בישראל (אלבוים-דרור, 1985), ומקשה את הניהול היעיל והאפקטיבי של המערכת.

מבחינה ארגונית מדגים משרד החינוך את האי-בהירות הייעודית המאפיין חלקים ניכרים של השלטון המרכזי בישראל: המשרד פועל הן כגורם מטה והן כמערכת ביצועית. ערבוביה תפקודית זו מכבידה על המשרד לעצב מדיניות ברורה ועקבית הן בתחום החינוכי והן בתחום הפיתוח הפיזי. עיצוב מדיניות כוללת מתנגש, לעתים קרובות, עם האחריות לתפעול השוטף בשל מגוון האינטרסים המנוגדים הפועלים בקרב (בן-דרור, 1988). יתרה מזו, הפיצול במגזרי חינוך שונים (ממלכתי, ממלכתי-דתי), על תפיסות העולם השונות ועל האינטרסים הארגוניים הנבדלים שלהם, אינו מאפשר לגבש מדיניות ממלכתית בעלת תחולה כללית מחייבת. הפלורליזם הקיים בתוך המגזרים השונים והתוספות של מגזרים חדשים לא-רשמיים (חרדיים) מחריפים קושי זה. חרף סמכויותיו וחרף המשאבים הקריטיים הנתונים בשליטתו, מתקשה משרד החינוך לאכוף את המדיניות שלו, אם משום שאינו מסוגל להתמודד עם גורמים אחרים שאף הם שותפים לקיום מערכת החינוך (הרשויות המקומיות וציבור ההורים) ואם מפאת כשלים בולטים בתחום הארגוני-הניהולי.

דוגמה בולטת לקושי של המשרד לאכוף מדיניות מוצהרת היא כישלוננו ביישום הרפורמה בחינוך. עשרים וחמש שנים לאחר ההחלטה לשנות את מבנה החינוך העל-יסודי, עדיין יותר ממחצית מכלל התלמידים בשכבות הרלוונטיות (כתות ז'-ט'), מהם 38 אחוזים במגזר היהודי, טרם נכללו במסגרת הרפורמה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1995). למצב זה שני הסברים עיקריים: ראשית, במשרד החינוך עצמו לא שוררת הסכמה כללית בנוגע למדיניות הרפורמה - בעיקר משום שהמערכת האחראית למגזר הממלכתי-דתי מתנגדת לרפורמה משיקולים תנועתיים-אידאולוגיים ותועלתניים גם יחד. שנית, רשויות מקומיות רבות שללו את הרפורמה - אם משיקולים ענייניים (כמו העדר מתקנים ייעודיים לביצוע החיטוב) ואם כתוצאה מכניעה ללחצים פוליטיים וציבוריים מקומיים (התנגדותם של הורים ממעמד חברתי-כלכלי מבוסס לאינטגרציה חברתית בבתי הספר, התנגדותם של הסתדרות המורים ומנהלי בתי-ספר יסודיים "לאבד" תלמידים טובים לחטיבות הביניים, התנגדויות פוליטיות שמקורן במאבקי כוח מפלגתיים, וכיו"ב).

קשייו של משרד החינוך לאכוף סמכויותיו בתחום זה מוצאים מנגד ביטוי משלים בהתארגנויות הורים, הפועלות להקמת מסגרות ייחודיות - אם על בסיס אידאולוגי (דוגמת בתי"ס 'נועם', בתי"ס פתוחים, בתי"ס דמוקרטיים, בתי"ס לטבע, בתי"ס לאומנויות וכיו"ב) ואם על בסיס מקומי. אף כי ניתן לראות בתופעות אלו ביטויים לדמוקרטיזציה הגוברת במערכת החינוך ולהכרה בזכות ההורים לעצב את מסגרת הלימודים של ילדיהם, לא ניתן להתעלם מהעובדה שתופעות אלו משקפות גם כניעה ללחצים אינטרסנטים תוך יצירת

פלורליזם סגרגטיבי. דוגמאות נוספות הממחישות את קשייו של משרד החינוך בתחום אכיפת הסמכויות, דוגמת פתיחה של בית-ספר לגילאי חובה ללא קבלת אישור מוקדם ממשרד החינוך, נידונות בהמשך.

האי-התאמה בין סמכויות משרד החינוך להלכה לבין מימושו בפועל, הפיצול התוך-משרדי בין-מגזרים, גודלה של המערכת ובעיית חלוקת הסמכויות עם השלטון המקומי - כל אלה גורמים להיווצרות של "צווארי בקבוק" בקבלת החלטות, עיוותים בהקצאת משאבים ושליטה לא יעילה במערכת. הריכוזיות של המשרד בתחום האחריות לתפעול מערכת החינוך מכבידה על ההתמודדות עם מגוון הצרכים והבעיות. כדברי כספי (1994, עמ' 20): "תמונת המצב המצטיירת היא, שמחד אין כמעט למשרד החינוך שליטה בגורמים הצנטריפוגליים הפועלים למימוש יוזמות שונות, ומאידך, בנושאים שונים לא תמיד יש ביכולתו לתת מענה מתאים מבחינה של מדיניות אופרטיבית יעילה ומבחינת הקצאת משאבים. **מצב זה משפיע על תהליכים בלתי-נמנעים של העברת מוקדי הכוח מן המרכז וביזורים אל הרשויות המקומיות ובתי הספר**" (הדגשה במקור).

חרף ההכרה בבעייתיות של מצב זה נמנע משרד החינוך עד כה מגיבוש מדיניות בנושא אוטונומיה חינוכית לשלטון המקומי. ברמת המדיניות המוצהרת מנסה משרד החינוך לעקוף את הרשות המקומית, באמצעות מתן אוטונומיה ישירה לבתי-ספר.⁴ התפיסה של אוטונומיה בית-ספרית, כפי שבאה לידי ביטוי בהמלצותיה של הוועדה הפרוגרמטית שעסקה בנושא, אינה רואה ברשות המקומית (חרף היותה רשות חינוך) שותף בעל משקל ביישום דגם זה (ראה, משרד החינוך, 1993). העדר מדיניות המעודדת מתן אוטונומיה חינוכית לרשות המקומית הוא פרדוקסלי, על רקע כוחן היחסי של הרשויות המקומיות. המחשה של עצמה זו ניתן לראות במדיניות הזהירה של אי-התערבות בנעשה ברשויות המקומיות הגדולות. רק בירושלים קיים דגם של ניהול מערכת החינוך העירונית באמצעות ארגון המשותף לעירייה ולמשרד החינוך (מנח"י). רשויות מקומיות גדולות אחרות מנהלות את מערכת החינוך בצורה אוטונומית, אף אם דרכי פעולתן אינן תמיד לרוחו של משרד החינוך. עיריית תל אביב, לדוגמה, מנהלת מזה שנים רבות מדיניות חינוך עצמאית, בלי שמשרד החינוך יהיה מסוגל, לרוב, למנוע את יישומה. מצב דומה אם כי פחות קיצוני מתקיים בחיפה, בחולון, ברמת גן, בהרצליה וברשויות גדולות אחרות. עם זאת, נטיות אוטונומיות אלו אינן מקטינות את התלות של הרשויות בתקציבי משרד החינוך לצורך בניית מוסדות חינוך או לחידושם.

האוטונומיה החינוכית של הרשויות המקומיות (שהיא ביטוי חלקי של תופעת ההתבזרות) טופחה באופן יצירתי באמצעות תגבור התשומות החינוכיות, ייזום פרויקטים ותכניות, והשקעות באמצעים לימודיים ובמתקנים. יוזמות אלו הצילו את מערכת החינוך מהתנוונות הדרגתית (תהליך שבא בעקבות התמעטות ההשקעות בחינוך וההימנעות מחידושים מערכתיים בשנות ה-70 וה-80), ויצרו רף התייחסות חדש לרמת שירותי חינוך בישראל.

⁴ גישה דומה נוקט גם משרד החינוך בבריטניה, עם זאת מדיניותו מאופיינת בעקביות ובחשיבה בהירה, בשונה מהמצב בארץ.

אלמלי מעורבותן של הרשויות המקומיות ספק רב אם יוזמות אלו היו מתממשות (כספי, 1994).⁵

בעוד שהמערך הפדגוגי של משרד החינוך (המזכירות הפדגוגית והמינהל הפדגוגי), האחראי על תכנון המדיניות הפדגוגית, נמנע מההכרה באוטונומיה של השלטון המקומי בתפקודו כרשות חינוך, השכיל המערך המתקצב פיתוח מוסדות החינוך (המינהל לפיתוח) - לעשות כן. יזמת המינהל, לעודד את הרשויות המקומיות להכין תכניות רב-שנתיות (תכניות-אב) לפיתוח מערכת החינוך היישובית, העניקה לגיטימציה לאחריותן הישירה לעיצוב מערכת זו. תכנית-האב מאפשרת לרשות המקומית להעריך את הצרכים הפיזיים של המערכת בראייה עירונית כוללת, המשלבת גם התייחסות לתכנון המתארי של היישוב, למגמות הפיתוח החזויות ולמדיניות החינוך המקומית (משרד החינוך, 1993). אף על פי שהתכנית נועדה לשמש רק נייר עבודה משותף לרשות המקומית ולמשרד החינוך לצורך הצגת צורכי הפיתוח החזויים, הרי בתחום התכנון היא מאפשרת ואף מעודדת חשיבה וחזון חינוכי מקומי בכל הנוגע לדמותה של המערכת.

2 הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך

אחריות המימון

אף-על-פי שמבחינה חוקית האחריות להקמת מוסדות חינוך חלה על הרשות המקומית (כרשות חינוך), האחריות למימון מוטלת בפועל על משרד החינוך. חלוקת עבודה זו היא תולדת המצב שנקבע בעבר הרחוק, לפיו החינוך הוא בגדר שירות ממלכתי שחובה על המדינה לספק, וכן היא נובעת מחולשתן הכספית של הרשויות המקומיות, שאינה מאפשרת להן לשאת בנטל הקמת מבנים אלה. אחריותו של משרד החינוך חלה, כאמור לעיל, גם על הקמת מבנים לגילאים שמחוץ לתחום חינוך החובה - דהיינו גני טרום חובה וחיטבות עליונות. זאת בשל אחריותו הכוללת של המשרד למלוא הרצף החינוכי. מימון בניית מוסדות חינוך על-ידי משרד החינוך חל על כלל הרשויות בארץ, באופן בלתי תלוי במצבן הכספי. כלומר, מימון המשרד הוא אוניברסלי ונהנות ממנו רשויות מבוססות וחלשות כאחד. במשך שנים רבות השתתף גם משרד השיכון במימון בנייתם של מוסדות חינוך, כחלק מאחריותו הכוללת להקמת יישובים חדשים ושכונות חדשות ביזמה ציבורית. גורם נוסף המשתתף בפעילות זו הוא מפעל הפיס, כחברת בת של מרכז השלטון המקומי ותקציבו הוא חלק מכלל תקציבי הפיתוח.

⁵ באופן פרדוקסלי, עד היום משלמות הרשויות המקומיות את מחיר יזמתן, שכן לא נמצא הסדר כספי מספק להעשרת "סל החינוך" שאת הגדרתו קבע, הלכה למעשה, הרשויות. חלק מהמשרד התקציבי המחזורי ברשויות המקומיות נובע מהקושי שלהן לממן שירותים משלימים אלו.

היקף ההשקעות

קיים קושי מתודולוגי לאמוד את היקף ההשקעות בתחום בניית מוסדות חינוך משום שהתקציבים המאושרים הם בגדר 'הרשאה להתחייב', דהיינו תקציבים המשתחררים לפי קצב הבנייה בפועל. לצורך הדיון הנוכחי אנו נעזר במספר הכיתות שאושרו לבנייה על-ידי משרד האוצר (הקובע, בתאום עם משרד החינוך, את היקף המשאבים הזמינים) ומפעל הפיס. על בסיס העלות המתוקצבת ל-1996 בתקציב המדינה ניתן לאמוד את היקף ההשקעות בשנת 1996 ב-737 מיליון ש"ח. האומדן מתבסס על עלות תחשיבית של 391,686 ש"ח לבניית כיתה סטנדרטית (125 מ"ר ברוטו לכיתה, כולל שטחים נלווים) במחירי 1996. הנתונים מראים את הגידול הדרמטי שחל בהשקעות בבניית מוסדות חינוך בתקופה הנסקרת - גידול ריאלי של פי 2.5 בין 1988 (297 מיליון ש"ח, במחירי 1996) ל-1996 (737 מיליון ש"ח). שני גורמים מרכזיים תרמו לגידול זה: העלייה ההמונית של ראשית שנות ה-90 והשינוי במעמדו של נושא החינוך במדיניות הממלכתית. גל העלייה האחרון הגדיל בצורה משמעותית את מספר התלמידים במערכת החינוך הממלכתית - תוספת של כ-140 אלף תלמיד בין השנים 1990-1995. תוספת זו הכתיבה את הגדלת מספר הכיתות - הן באמצעות תוספת כיתות לבתי-ספר קיימים והן באמצעות בניית מוסדות חדשים באזורי מגורים חדשים. במקביל, חל גידול משמעותי בהיקף המשאבים שהועמדו לרשות משרד החינוך, במסגרת מה שהוגדר אז "שינוי בסדרי העדיפויות": בין השנים 1992-1996 גדל תקציב משרד החינוך ב-74 אחוזים במונחים ריאליים (משרד החינוך והתרבות, 1995). שינוי סדרי העדיפויות היטיב עם הפיתוח הפיזי של מוסדות החינוך שכן לראשונה, לאחר תקופה ממושכת של העדר השקעות בתחום, החל המשרד לממן את חידושם של מבנים קיימים - הן באמצעות החלפת כיתות לא-תקניות (כיתות המסכנות את הלומדים בהן) והן באמצעות חידוש מבנים ישנים. ריכוז הנתונים הרלוונטיים מוצג בלוח מס' 1.

הביקוש לבניוי מוסדות חינוך

צורכי הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך נגזרים מהפער בין מספר התלמידים לבין מספר הכיתות הזמינות. פער זה עשוי להיווצר כתוצאה מאחד או יותר מהגורמים הבאים:

- גידול טבעי של המערכת - הפרש בין מספר המצטרפים למערכת לבין מספר היוצאים ממנה
- גידול בגין הגירה פנימית, בתוך יישוב ובין יישובים
- בניית אזורי מגורים חדשים ביישוב קיים או ביישובים חדשים
- גידול מספר התלמידים בגין העלייה
- בלאי מבנים
- מצאי תת-תקני של מוסדות חינוך (כיתות שכורות, מבנים זמניים וכיו"ב).

**לוח 1: אומדן השקעות בבניית מוסדות חינוך לפי המקור התקציבי
1996-1988
באלפי ש"ח, במחירי 1996**

שנה	סך הכל	בניית כתות חדשות		
		סך הכל	תקציב המדינה	מפעל הפיס
1988	238,144	236,578	236,578	1,566 (ראה הערה)
1989	241,668	240,103	140,223	1,566 99,879
1990	296,891	281,230	180,567	1,566 100,663
1991	766,528	764,962	681,533	1,566 83,429
1992	705,425	701,117	634,531	4,308 66,586
1993	634,530	627,480	556,194	7,050 71,286
1994	522,117	470,023	395,602	52,094 74,420
1995	625,548	600,454	443,780	52,094 156,674
1996	736,761	684,667	527,927	52,094 156,674

הערה: תקציב מפעל הפיס ל-1988 כלול בתקציב המדינה.
מקורות: הצעת תקציב המדינה 1996 ונתוני מינהל הפיתוח, משרד החינוך והתרבות.

בישראל קיימת הסכמה נרחבת לכך שהביקוש לבינוי מוסדות חינוך הוא בגדר דרישה, אשר יש להענות לה מיד. כלומר, כאשר נוצר פער בין מספר חדרי לימוד הקיים לבין מספר הכיתות החזוי, מצב זה מצדיק העלאת תביעה לבינוי מיד. תכנון מערכת החינוך בארץ דומה לתכנון תשתיות על-פי עיקרון של ביקוש שיא. פסילת עיקרון הוויסות (דוגמת לימוד בשתי משמרות - בבוקר ואחה"צ), בנייה של מבנים זמניים שימשו עד תום השיא (גישה המקובלת בגרמניה, למשל, שם בונים לביקוש הממוצע החזוי), ובעיקר ויסות תלמידים בין בתי הספר באותו יישוב או בין יישובים, מקשיחה את הביקוש. דוגמה להשלמת משרד החינוך עם הכורח לענות על ביקוש זה היא מתן אישורים להקמת כיתות זמניות במקומות בהם יש

פתרונות של ויסות, גם אם הן תת-אופטימליות. רק לגבי מגזר ממלכתי אחד - מגזר המיעוטים - נמנע המשרד מקיום המשוואה האמורה (ביקוש=בינוי). ההקצאה הלא-שוויונית של משאבים כפתה על הרשויות הערביות מחסור משמעותי של כיתות תקניות, תוך פגיעה חמורה בזכויות התלמידים והמחנכים לסביבה חינוכית-פיזית נאותה (משרד מבקר המדינה, 1992). בשנים האחרונות מתקיימת מדיניות של אפליה מתקנת אך הפער טרם נסגר. בעיה דומה קיימת במגזרים שמחוץ למערכת החינוך הרשמית אך במקרה זה, כאמור, אין משרד החינוך מחויב - בתוקף החוק לדאוג לבניית מוסדות.

הקצאת המשאבים

כדי להבטיח את התקציב הנדרש לצורך בניית מוסד חינוך חדש או להוסיף כיתות למוסד קיים, על הרשות המקומית לפנות למינהל הפיתוח במשרד החינוך לקבלת אישור עקרוני ופרוגרמטי לפרויקט הנדרש. מאחר שיחידת התכנון היא מוסד חינוכי מוגדר נאלץ המשרד לבחון פניות אלו לא רק בהקשר של 261 רשויות מקומיות המשמשות כרשויות חינוך אלא גם בהקשר של המוסד הספציפי (החל מגן בודד וכלה בקריית חינוך). עם זאת העדר נוהל אחיד ומחייב להפניית הבקשות גרם לכך שהמערכת המטפלת התקשתה לבחון את הבקשות בכובד הראש הראוי. תכנית-אב יישובית למוסדות חינוך עשויה לסייע לכלל הגורמים המעורבים להעריך בצורה שקולה יותר את הצרכים. מרבית הרשויות השלימו הכנת תכנית-אב, או נמצאות בשלבי הכנתה. עם זאת שינויים בלתי-חזויים (דוגמת שינויים במספר התלמידים או בפריסתם בגין בניית אזור מגורים חדש), עלולים לפגוע בתקפות תכנית זו. באופן מפתיע תכנית-האב מהווה כלי לחץ על משרד החינוך לתקצב בנייה במועד מוקדם מן הדרוש מאחר ופרנסי הרשות המקומית נוטים להתייחס אל היעד הסופי של התכנית כאל יעד מידי, תוך התעלמות מתהליכים ומעיתוי הצורך המוצג בתכנית. היחידה הממונה (אגף מיפוי ותכנון) חשופה ללחצים שונים הפוגעים בתהליך קבלת החלטות נכון. הרשות המקומית יכולה להפנות את דרישותיה ליחידה הממונה, אך לא נדיר מצב של פניות מקבילות לשר החינוך, למנכ"ל המשרד, למנהל המחוז או לראש המערכת הרלוונטית במשרד החינוך. פניות כאלה מוגשות הן בערוצים הפורמליים והן בערוצים בלתי-פורמליים תוך ניצול מגעים וקשרים אישיים בין גורמים מקומיים ובין אנשי המשרד (המחשה אחת מני רבות לחשיבותן של רשתות לא פורמליות בתהליך קבלת החלטות - ראה המבוא לעבודה זו).

הדיון בפניותיהן של הרשויות המקומיות כרוך לעתים בתהליכים מורכבים המערבים שיקולים ענייניים (דוגמת סך המשאבים הקיים, הצורך לקיים מאזן של צדק יחסי בין רשויות), שיקולים מקצועיים (אם יש הצדקה אמיתית לבקשת הרשות) ואחרים (לחצים, "עסקאות"). שיקולים אלה עשויים להיות רלוונטיים עבור דרגים שונים במערכת. הרגישות הציבורית הגבוהה לנושא החינוך, כופה על משרד החינוך לנקוט זהירות מרבית מחשש שיואשם בכך שהותיר ילדים ללא כיתת לימוד. מאחר שנציגי השלטון המקומי מודעים היטב לרגישות זו הם מנצלים אותה ומרשים לעצמם להגביר באופנים שונים את הלחץ על משרד החינוך ("סינקציות" מסוג זה שהפכו לתופעה רווחת הן: הימנעות מפתחות שנת הלימודים, השבתת תלמידים, הפעלת לחצים באמצעות ועדת החינוך של הכנסת לאלץ את המשרד לדון

בנושא וכד'). בתנאים אלה התוצאה הסופית של תהליך הקצאת משאבים היא פשרה, הנובעת מן השאיפה לספק את רצונם של כלל הפונים בלי להותיר רשויות מקומיות בתסכול יתר. מצב זה פוגע תכופות הן במשרד החינוך (שכן הוא משבש את היכולת להגדיר את היעדים להשקעת המשאבים), והן ברשויות המקומיות (לא תמיד הבקשה המאושרת היא החשובה ביותר מנקודת ראותה של מערכת החינוך המקומית).

רשויות החינוך - גבולות, גודל ושיתוף

הזהות הקיימת בין הרשות המקומית לבין רשות החינוך מציבה כמה שאלות יסוד, הנוגעות להשלכות שיש למיפוי המוניציפלי של ישראל ולגודלן של הרשויות המקומיות על הקצאת ועל ניצול משאבים ציבוריים. מפה זו אינה תוצאה של תיחום על פי שיקולים פונקציונליים אלא תולדה של נסיבות היסטוריות, דהיינו: החלטות אדמיניסטרטיביות ופוליטיות שנקבעו עוד בתקופת המנדט ולאחר קום המדינה. האוטונומיה של הרשויות ונכונותן המוגבלת לשיתוף-פעולה (על כך בהמשך) הופכים את הגבולות הפורמליים לגבולות "פוליטיים". גבולות אלה מקבלים משנה חשיבות לאור המדיניות הליברלית הגורמת לגידול שיטתי במספר הרשויות המקומיות ולצמצום גובר בגודלן של הרשויות החדשות. נזכיר כאן שהגודל החציוני של רשות מקומית בישראל הוא 7,500 נפש ואם אין כוללים במניין זה את המועצות האזוריות הוא מסתכם ב-5,500 נפש בלבד. המשך המגמות הקיימות ינמיך עוד יותר את הגודל החציוני הכללי. מן הפרספקטיבה של מוסדות חינוך, הגודל ה"אמיתי" הוא אף קטן, עקב החלוקה הסטטוטורית בין המגזרים הממלכתיים (ממלכתי וממלכתי-דתי). מאחר שכל אחד ממגזרים אלה מתנהל בנפרד ופועל במבנים נפרדים, הרי שבפועל מקיימת כל רשות מקומית מעין שתי "רשויות חינוך" נפרדות לפחות. מעורבות של הרשות המקומית בנושא מגזרי החינוך הלא רשמיים מחריפה את התופעה.

לגודל הקטן של רשות חינוך שלושה חסרונות עיקריים: אין ביכולתה לקיים בתי-ספר גדולים וסך כל המשאבים שהיא מסוגלת להעמיד לטובת המערכת הוא מוגבל ביותר. לכאורה, בית-ספר קטן עדיף על פני בית-ספר גדול, משום שהוא מאפשר קשר אישי קרוב בין מורים לתלמידים ובין התלמידים לבין עצמם. עם זאת, המגמות הרווחות כיום בשדה החינוך מדגישות את החשיבות של משאבים מגוונים ומיוחדים לתחומי ההתמחות השונים. הבטחת גיוון וספציפיות של משאבי חינוך אינה עולה בקנה אחד עם בתי-ספר קטנים. מבחינה זו צפוי שבית-ספר יסודי בן 18 כיתות, יספק תשומות חינוכיות עדיפות על אלה שיכול לספק בית-ספר קטן, בן 6 או 12 כיתות; בית הספר הגדול יהיה מסוגל להפעיל מרכז משאבים, לאפשר התמחויות מקצועיות בסגל ההוראה ועוד. בדומה לכך ניתן להצביע על יתרונותיו של בית-ספר גדול (דוגמת 36 כיתות) בחינוך העל-יסודי. רק בית-ספר בגודל כזה יוכל להבטיח מגוון של מגמות לימוד והתמחויות ולספק את התנאים הפיזיים, את אמצעי ההמחשה ואת כוחות ההוראה המיומנים הנדרשים. אף כי מבחינה כלכלית ההשקעה הנדרשת, לדוגמה, שתי חטיבות עליונות בנות 18 כיתות כל אחת דומה, יחסית, להשקעה הנדרשת להקמת מבנה יחיד בן 36 כיתות, הרי מבחינה לימודית וחינוכית עדיפה בדרך-כלל האפשרות השנייה. גם ברמת הרשות המקומית יש חיסרון לקוטן, כפי שהוא קיים ברמת המוסד הבודד, אלא אם

כן מדובר ברשות מבוססת מבחינה כלכלית; רשות מקומית קטנה שתקשה לגייס את המשאבים הנדרשים לתפעול מערכת חינוך נאותה. החיסרון השלישי שבקוטר הוא חוסר יכולת לאזן תהליכים דמוגרפיים. למעט מצבים של תחלופה מתמדת של אוכלוסייה, מחזור החיים הטבעי גורם לכך שתוך מספר שנים עלול שירות מסוים (כאן מוסדות חינוך) למצוא את עצמו ללא צרכנים.⁶ להלן יובאו (במסגרת) דוגמאות הממחישות את הבעיות הנובעות מאוטונומיה "ללא עלות" של הרשויות המקומיות.

רשויות מקומיות היו יכולות להשיג ניצול יעיל של משאבים, בין היתר, באמצעות התאגדות עם רשויות אחרות. למראית עין שיתוף-פעולה מסוג זה אכן קיים בצורת איגודי-ערים לחינוך; סקירת התופעה מגלה שהיא שולית ביותר. מספרם של איגודים אלה קטן: קיימים רק 6 איגודי ערים, המאגדים 18 רשויות, מביניהם שלושה אינם פעילים (נתיבות-עזתה, משדה-ריינה, שאגור) בשל אי-רצון לשתף פעולה ואילו איגוד נוסף (רמלה-לוד) מקיף רק שניים מכלל מוסדות החינוך המצויים בערים אלה. שיתוף פורה יותר, אם כי שולי בכלל המערכת, קיים בתחום החינוך המיוחד. כאן גובר השיקול של מספר התלמידים המועט (2 אחוזים בממוצע מכל שנתון תלמידים) והרשויות אכן מפעילות בתי-ספר על-רשותיים.

3 ההשלכות על מדיניות ממלכתית

החלטות מקומיות "ללא-עלות"

מבחינת מדיניות ציבורית כוללת, הבעיה המרכזית הפוגמת ביעילות הקצאת המשאבים לבניית מוסדות חינוך היא החופש המוחלט שיש לרשות המקומית לדרוש ממשדד החינוך את המימון לצורך זה. מאחר שהרשות המקומית אינה נושאת, ישירות, בעלות הבנייה אין כל הכרח מבחינתה להתחשב בשאלת מחיר ההשקעה ובשאלת הייעודים (השימושים), להשקעה. כתוצאה מהאי-נשיאה בנטל העלות אין הרשות מכלילה עלות זו כשיקול שיש להתחשב בו בעת קבלת החלטה רלוונטית - דוגמת אישור פרויקט מגורים חדש. יש לזכור שתוספת של כ-438 משקי בית, בממוצע, מספיקה כדי להצדיק דרישה לכיתת לימוד אחת (35 תלמידים) לאורך כל מדרג הכיתות של בית-הספר.⁷ סוגיה זו ראויה להתייחסות מיוחדת, לאור המגמה הרווחת להגדלת היקף הבנייה ברמה היישובית. עבור מרבית ראשי הערים בנייה חדשה אינה רק בגדר צעד לחיזוק היישוב, אלא גם ביטוי לפעילותו הציבורית. כל פרויקט מגורים חדש וכל שכונה חדשה הם עדות לעשייה ציבורית, ולנחישות של המנהיגות הנבחרת לקדם את היישוב ולהעלות את איכות החיים בו. הדחף לפיתוח מואץ מושפע גם ממצואות קוניונקטורלית, שבה משתלבים אינטרסים כלכליים של יזמים עסקיים ואינטרסים רשותיים-פיסקליים. פיתוח פרויקטים למגורים או בניית שכונות חדשות

⁶ תופעה זו מקבילה למחזוריות בתפקוד של מערכות אורבניות והצורך המשתנה בשירותים (Sonis1991).

⁷ בהנחה של גדל משפחה ממוצע וגודל שנתון של 2 אחוזים לשנה.

מאפשרים ליזמים פרטיים (וציבוריים) לממש נכסים קרקעיים על-פי תשואות עכשוויות, תוך ניצול עלייה בביקושים. מנקודת הראות של הרשות, פיתוח זה משפר את מצבה הכספי שכן הוא מאפשר לה להרחיב את בסיס המס שלה ובעיקר משפר - אם כי רק לטווח קצר את תזרים המזומנים שלה בגין היטלי השבחה ופיתוח. על רקע המשבר התקציבי המאפיין את מרבית הרשויות המקומיות, משמשים היטלים אלה להגדלת נזילותן הכספית. מצב זה משקף את הפרדוקס הציבורי שבמימון הפיתוח של מוסדות חינוך. קיים חוסר סימטריה בין בניית מוסדות חינוך לבין הקמת תשתיות ומתקנים ציבוריים אחרים. בעוד שבמימון התשתיות ומתקנים ציבוריים המימון מובטח באמצעות היטל ההשבחה ואגרות פיתוח (אלא אם כן החליטה הרשות לוותר עליהם), הרי שבנושא חינוך מוטל הנטל כולו על המדינה.

עיוות נוסף הוא שתהליכי הפיתוח העירוני הנהוגים כיום יוצרים מצבים אבסורדיים: כספים רבים מושקעים בהקמת מוסדות חדשים בעוד שבחלקים אחרים של היישוב מוסדות פועלים בתת-אכלוס. מאחר שהרשות המקומית אינה נושאת בעלות בנייה של מוסדות אלו, אין היא נאלצת להתמודד עם שאלות בדבר הרציונל הציבורי שבכך. יש להזכיר כאן שלשאלה ציבורית זו היבט משלים לסוגיית עלות הבנייה; כל יחידה פיזית (החל בכיתה וכלה בבית-ספר) מחייבת השקעה בתפעול במשך שנים רבות. בניית בית ספר חדש משמעה אישור בסגל ניהול, הוראה, מינהל ושירותי עזר שונים. הפעלת המוסד כרוכה בהוצאות שוטפות ובעלויות תחזוקה תקופתיות. חלק מהוצאות אלו מוחזרות לרשות על ידי משרד החינוך באמצעות התקציב הרגיל המיועד לכך, אך החזר זה אינו מלא, ועל כן נדרשת השקעת משאבים עצמיים של הרשות כדי לכסות את ההפרש.⁸

הפגיעה בהשבחת מצאי מבני חינוך קיימים

האוטונומיה המקומית "ללא עלות" מצליחה להביא לפיתוח מוסדות חינוך חדשים אך היא פוגעת באיכותם ובהתאמתם של מבני החינוך הקיימים. הדרישות המקומיות לבנייה חדשה, המרתקות את עיקר מאמציו הארגוניים של משרד החינוך ואת משאביו בפיתוח מוסדות חינוך חדשים, גורמות לדחיקת ההכרח בדיון ציבורי מושכל בסוגיית השבחת מבני החינוך הקיימים. נראה שגם כאן, כמו בתחומים רבים אחרים, האתוס הציוני, הדוגל בפיתוח החדש כערך עליון, מונע מאתנו להכיר בחשיבות של השבחת הקיים. ככלות הכול, מרבית המערכות האורבניות בישראל, לרבות מוסדות החינוך, הן בנות עשרות שנים. לא רק גילם מצריך תחזוקה נאותה אלא גם רמת הפיתוח המקורית, שכן מפאת מחסור במשאבים, לא התאפשר בעבר פיתוח נאות של מתקנים. בשום מסגרת לא גובשה הערכת-מצב בנוגע לצורכי השבחה של מבני החינוך הקיימים, חוץ מהערכה לגבי כ-400 כיתות, אשר הוגדרו כ"פסולות" מטעמי בטיחות (מבנים דליקים או מבני אזבסט). בדוח ועדת הרמלך צויין רק במקרה אחד שגילם הממוצע של למעלה ממחצית מבני החינוך הקיימים עולה על 25 שנה ועל כן מרכיבים כמו בלאי ותחזוקה שוטפת מקבלים משמעות כבדת-משקל, בעיקר מנקודת-הראות של

⁸ הפרשי מימון אלה הם אחד הגורמים לגירעון המחזורי של הרשויות המקומיות.

השלטון המקומי, האמור (על-פי ההסדרים הקיימים) להתמודד עם הבעיה (משרד הכלכלה והתכנון, 1992).

אם הערכה זו מספקת אינדיקציה לגבי נפח המשימה הצפויה, הרי על סמך מצאי הכיתות הקיים ניתן לאמוד את מספר הכיתות הטעונות השבחה ברמה זו או אחרת בכ-20,000. אם מעמידים את בסיס ההשקעה הנדרשת, בהערכה מינימליסטית, על כרבע מעלות הבנייה של כיתה חדשה, אזי הסכום הנדרש להשבחת מצאי הכיתות הישנות מגיע ל-2 מיליארד ש"ח בקרוב. משרד החינוך לא ראה במבנים אלה יעד למדיניות הפיתוח - אם משום העובדה שאחריות התחזוקה היא בידי הרשויות המקומיות ואם בגלל התחרות על המשאבים מצד הדרשות לבניית כיתות חדשות. רק בשנים האחרונות מסתמנת תפנית. דרישות חוזרות כלפי משרד האוצר להכיר בחיוניות שבהשקעות אלו הביאו לכך שהחל משנת 1995 נכלל סעיף ייעודי למטרה זו, כחלק מתקציב הפיתוח של משרד החינוך. בתקציב 1996 תיקצב המשרד למטרה זו סכום של כ-96 מיליון ש"ח וזאת לצורך חידוש מבנים שגילם עולה על 30 שנה ומצבם הפיזי (על-פי דוח הנדסי) מחייב פעולה זו.⁹ מן הראוי להדגיש שהמשימה העומדת על הפרק איננה חד-פעמית שכן הזדקנותם של מבנים קיימים (גם אם חדשים יחסית כיום) היא תופעה בלתי נמנעת. על כן יש לראות בסוגיה הנידונה פעולה מתמשכת שיהיה צורך לתקצבה בהתאם.

במישור מהותי יותר חיוני גם להבין שהמשימה העומדת על הפרק איננה רק שיקום המבנים והחזרת מצבם לקדמותו. עיצוב של רוב המבנים הישנים משקף בדרך-כלל תפיסה חינוכית שאינה תקפה עוד, דהיינו שימת דגש על הכיתה הבודדת כביטוי פיזי להוראה הפרונטלית. האתגר האמיתי העומד בפנינו, הפיתוח-מחדש, הוא התאמת המבנים הישנים למתכונת פיזית שתאפשר ליישם גישות הוראה חדשות ולקלוט את הטכנולוגיות החדשות החזויות בראשית המאה ה-21. כאן אנו מצטרפים למדינות אחרות המתמודדות עם אתגר זה (General Accounting Office, [GAO1996]). בעיצוב חללי החינוך החדשים לא ניתן יהיה להסתפק בחידוש כיתות. כאן נחוץ שינוי מקיף של המבנים הקיימים, ושילוב אלמנטים תכנוניים שנסיבות היסטוריות לא אפשרו את פיתוחם המלא, דוגמת חדרי ספת, מעבדות, אולמות ספורט ופיתוח סביבתי ברמה נאותה.

ניהול מושכל של מבני חינוך מתפנים

לאוטונומיה המקומית "ללא עלות" פן נוסף - אופן ניהולם של מבנים שהקמתם מומנה על-ידי המדינה ושאינם משמשים עוד לצורכי חינוך. כאמור לעיל, בהדרגה מתרבים המקרים - בעיקר בערים הוותיקות - שבהם מעלה הרשות המקומית דרישות למימון הבינוי של מוסדות חינוך חדשים אף-על-פי שמוסדות החינוך האחרים הקיימים בתחומה מתרוקנים מתלמידיהם. התרוקנות בתי-ספר עד לסף שאינו מצדיק מבחינה חינוכית ומנהלית את המשך הפעלתם מאפיינת רשויות שונות, ביניהן שלוש הערים הגדולות, ערים בינוניות ואפילו יישובים חקלאיים. מצב זה מעלה את שאלת ניצולם של משאבים ציבוריים אלה, בעיקר

⁹ בפועל התקציב הועמד ל-76 מיליון ש"ח בשל הפניית 20 מיליון ש"ח לגידור מוסדות חינוך.

לאור הקושי לממן את צורכי הבנייה והחידוש של מבני חינוך. שאלה זו ראויה לדיון שכן על-פי ההסדרים הקיימים לא מוטלת על הרשות המקומית החובה להמיר משאבים לא מנוצלים (במקרה זה - מבני חינוך לא מנוצלים) לצורך מימון בנייה חדשה.¹⁰ למעשה שורשי הבעיה נעוצים בנהל המקובל במשרד החינוך עצמו שכן, מתוך רצון לשמור על אינטרסים של מערכת החינוך, מתנה המשרד את הקצבתו להקמת המבנה בקבלת כתב התחייבות מהרשות המקומית, הקובע שהמבנה המוקם ישמש אך ורק כמוסד חינוכי.¹¹ חרף התחייבותה של הרשות להימנע משינוי ייעודו של המבנה, היא עושה בו שימוש לצרכים אחרים, החורגים מן הייעוד המקורי, דוגמת ניצול מבנים קיימים לצורך הפעלת מכללות (תל אביב) ואף משרדים עירוניים (חיפה).¹² אף כי אין כאן פגיעה באינטרס הציבורי במובנו הרחב אין ספק שיש בתופעה זו משום סבסוד צולב של משרד החינוך לרשות המקומית ודרכה לייעודים אחרים, שאינם קשורים למערכת החינוך הממלכתית. תופעה אחרת הצוברת תאוצה בשנים האחרונות (אם כי גם בנושא זה אין נתונים בדוקים), היא העברת מבנים של החינוך הממלכתי למגזרים לא-ממלכתיים, לרבות מוסדות פטור. לגבי מוסדות אלה על משרד החינוך לא מוטלת חובה ואף אין לו אפשרות משפטית, על פי חוקי החינוך, לתקצב את בנייתם או שיפוצם של מוסדות אלה. בפועל, מעבירות רשויות מקומיות מבני חינוך למוסדות פטור (המשתייכים רובם ככולם, למגזר החרדי), תחת לראות במבנים אלה משאב מוגבל שיש לטפחו (משרד מבקר המדינה, 1992).

4 אירועים נבחרים

בפרק זה אנו מביאים אירועים (או דוגמאות) מספר של פעולות בתחום החינוך, במספר יישובים בהם עולה סוגיית האוטונומיה "ללא-עלות".

בית-ספר יסודי בהר אדר

הר אדר הוא יישוב בן כמה מאות משפחות הנמצא בסמוך לקו הירוק, על גבעת הראדר בקרבת ירושלים. בעבר נמצא היישוב בתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין, ולאחרונה זכה למעמד של רשות מקומית. לאחר הקמתו דרשו התושבים להקים במקום בית-ספר, אך בשל מספרם המועט של התלמידים קבע משרד החינוך שהילדים ילמדו בבית-הספר היסודי בעין כרם, הנמצא בתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה.

¹⁰ בעיית המתח שבין בנייה חדשה לזמינות מצאי מבני חינוך קיימים אינה מאפיינת את ישראל בלבד. בבריטניה, למשל, נבחנות דרכים שונות כדי להקטין את עורפי מקומות הלימוד בחינוך היסודי (קיבולת ללא ביקוש לכ-900,000 תלמיד), תוך בחינה מעמדם של בתי-ספר קטנים (Audit Commission, 1990).

¹¹ משרד החינוך רשאי להתיר לרשות המקומית למכור מבנה בית-ספר (פדיון מבנה) ובתנאי שהתמורה תשמש לבניית בית-ספר חלופי. אין משרד החינוך יכול לכפות על רשות מקומית לפדות מבנה.

¹² המרת שימוש זו יכולה להיות חמורה יותר. תיאורטית, יכולה רשות מקומית להשלים בניית בית-ספר על חשבון משרד החינוך ומיד עם השלמתו להעביר את המבנה ליום פרטי שיהפוך אותו לזיור מוגן לקשישים, למשל (מבחינת תכנון סטטוטורי, ייעוד קרקע יחום כמו חינוך), בלי שלמשרד החינוך תהיה כל יכולת להתערב.

התושבים ניהלו מאבק ממושך ומר לביטול החלטה זו, ובמסגרתו אף הקימו בית-ספר לא חוקי (שנסגר לאחר שמושרד החינוך הגיש תלונה למשטרה בגין הפרת חוק לימוד חובה) וכן פנו לבג"ץ. אף-על-פי שפסיקת בג"ץ תמכה בעמדת משרד החינוך, לא ירד הנושא מסדר-היום בשל לחצם הבלתי-פוסק של התושבים. לבסוף אישר המשרד הקמה של בית-הספר בשלבים, על סמך נתונים שהוגשו לו בדבר אישורי בנייה צפויה. האישור ניתן חרף אזהרות מינהל הפיתוח שמספר התלמידים צפוי לרדת מתחת לגודל המאפשר קיום בית-הספר. לאחר שהוקם בית-הספר הסתבר שהבנייה המתוכננת למגורים בוטלה ומספר התלמידים אכן ירד כפי שחזה מינהל הפיתוח. כתוצאה מכך מאוכלסות כיום הכיתות רק באופן חלקי והיישוב מחזר אחרי תלמידים מיישובים סמוכים. מבחינה כלכלית נבנה בית-ספר מיותר לחלוטין שכן ניתן היה לקלוט ללא קושי את תלמידי היישוב בבית-הספר בעין כרם.

בית-ספר יסודי במועצה אזורית משגב

תחום השיפוט של המועצה משתרע על רכסים בגליל התחתון, בבקעת בית הכרם וברכס תפן. עד לפני שנתיים פעל בתחום המועצה בית-ספר יסודי אחד בגוש שגב ומאז נפתח בית-ספר נוסף בהר גילון. בית-ספר זה קולט ילדים ממצפה חילזון וממצפה כמון (שלמדו קודם לכן בבית-הספר במשגב, המרוחק למעלה מ-20 ק"מ מביתם) וכן ילדים מהמצפים שברכס תפן. בדרכם לבית הספר חוצים הילדים את כרמיאל, הנמצאת במרחק קילומטרים ספורים מביתם, או עוברים לידה. בכרמיאל, במרחק לא רב ממסלול הסעת התלמידים, נמצא בית-ספר "פלמ"ח", שמספר תלמידיו הולך ומצטמצם. תכנון נבון היה מעביר ילדים אלה לבית-ספר "פלמ"ח" בכרמיאל (המצטיינת ברמת חינוך גבוהה) ובכך הייתה נחסכת בניית בית-ספר חדש בהר גילון. האוטונומיה המקומית של המועצה האזורית משגב אפשרה לה, בלי שתאלץ לשלם את מחיר העלות, להביא לבניית בית ספר מיותר מנקודת ראות של עילות הקצאת משאבים ציבוריים.

מערכת החינוך העל-יסודי בכפר יונה

היישוב כפר יונה נמצא במרחק של כ-10 ק"מ מזרחית לנתניה. מזה שנים רבות מספר התלמידים ביישוב קבוע, אם כי התחזיות צופות גידול בעתיד. היישוב קטן מכדי לקיים בעצמו מערכת חינוך על-יסודי, על כן בוגרי בתי-הספר היסודיים של היישוב נדרשים להמשיך את לימודיהם מחוצה לו. טבעי היה לצפות שתלמידים אלה ייקלטו בנתניה, העיר הגדולה הסמוכה. עם זאת מדי שנה חוזרת עיריית נתניה ומסרבת לקלוט את תלמידי כפר יונה, בעיקר את אלה המוגדרים על-ידיה כ"חלשים". כפר יונה מניח את הבעיה לפתחו של משרד החינוך ופקידות בכירה של המשרד נדרשת לעסוק בשתדלנות אצל רשויות סמוכות, במטרה למצוא פתרונות ברמה של התלמיד הבודד. בנסיבות אלה, ועל סמך התחזית לגידול היישוב, אושרה הקמתו של בית-ספר על-יסודי כללי, הנמצא כיום בשלבי בנייה. תכנון נבון היה מאפשר ללא ספק לחסוך את בנייתו של בית-ספר זה ולרכז את תלמידי כפר-יונה בנתניה,

לפחות עד שיגיע היישוב למספר תלמידים מתאים. פתרון זה עשוי היה לתרום לאינטגרציה חברתית וחינוכית בין תלמידים.

מערכת החינוך העל-יסודי בערי השרון הדרומי

מרחב זה, הכולל את כפר סבא, רעננה, הרצליה ורמת השרון, עובר כיום תהליכים של הזדקנות האוכלוסייה וירידה במספר התלמידים (התהליך נע ממערב למזרח). לפני שנים, מספר היה שיעור התלמידים בחינוך העל-יסודי ברעננה במגמת עלייה, אף כי בגילאים הנמוכים כבר הסתמנה ירידה צפויה בשיעור התלמידים בעתיד. ברעננה פעלה רק חטיבה עליונה כללית אחת, ובמשך תקופה ארוכה תבעה העירייה לאשר לה בניית חטיבה עליונה נוספת, בטענה שלא סביר שמדי יום יעזבו את העיר כ-800 תלמידים. ניתוח נתונים שערך מינהל הפיתוח הראה כי פתיחת בית-ספר כזה תגרום לצמצום מספר התלמידים בבתי-ספר אחרים הנמצאים בכפר סבא, בהרצליה וברמת השרון. לבסוף, הוקמה החטיבה העליונה בהתאם לדרישתה של עיריית רעננה. כתוצאה מכך, וכפי שחזה מינהל הפיתוח, הואצה הירידה במספר התלמידים בבתי הספר ביישובים הסמוכים (הנפגע המידי היה בית-הספר המקצועי בכפר סבא, הכולל גם מגמה עיונית). תכנון אזורי כולל היה לעצב מערך עשיר ומגוון של אפשרויות לימוד ללא צורך בבניית מוסדות חדשים.

5 חלופות מדיניות

הקצאה יעילה, אפקטיבית וצודקת יותר של המשאבים הממלכתיים המושקעים לפיתוח מוסדות חינוך מצריכה בחינה של חלופות למדיניות הקיימת. ארבע חלופות ראיות להתייחסות: "הלאמת" מבני החינוך, הקמת "מרחבי חינוך" על-מוניציפליים, השתתפות מקומית בעלות הפיתוח, ו"נטלי פיתוח" מיזמים. חלופות אלו עשויות להשלים זו את זו.

"הלאמת" מבני מוסדות החינוך

"הלאמת" מבני החינוך פירושה העברת הבעלות על מבני החינוך לידי השלטון המרכזי. במילים אחרות, השלטון המרכזי (קרי, משרד החינוך) נוטל על עצמו אחריות כוללת על מבני החינוך - על הקמתם, תחזוקתם והשבחתם. רעיון זה אינו בלתי-אפשרי בהתחשב בכך שעל משרד החינוך ממילא מוטלת אחריות סטטוטורית לקיום מערכת החינוך, ואחריות פדגוגית להפעלתה.¹³ עם זאת, "הלאמת" מבני החינוך לא תגדיל בהרבה את חופש התמרון של משרד החינוך עקב השפעתו המוגבלת על תהליכי התכנון האורבניים. על כן, המשרד יידרש להיעתר

¹³ בהעדר מנגנון לוגיסטי וניהולי לכך קשה לשער שמשרד החינוך היה מעוניין ליטול על עצמו את על התחזוקה השוטפת של המבנים, המצויה כיום בתחום אחריותם של הרשויות המקומיות. עם זאת, לפחות מבחינה לוגיסטית אפשר היה להתמודד עם משימה זו באמצעות קניית שירותים קבלניים, לרבות אלה של הרשות המקומית שתפעל כקבלן שירותים.

לצרכים שיקבעו על-ידי יוזמות תכנוניות חיצוניות לו (פרטיות וציבוריות), מה גם שבחלקם צרכים אלה הם קשיחים למדי (דוגמת גני ילדים, החייבים להיבנות בקרבה מידית לאזורי מגורים).¹⁴

מרחבי חינוך על-מקומיים

החפיפה הקיימת בישראל בין גבולותיה של רשות מקומית לבין גבולותיה של רשות חינוך הנה בעייתית לא רק משום ריבוי הדרישות (תוצאה חלקית של המספר הגדול והולך של רשויות המקומיות), אלא גם בשל העדר יתרונות לגודל. הזיהוי בין שתי הרשויות אינו הכרחי כלל ועיקר שכן קיימים בעולם דפוסי ארגון אחרים - בעיקר רשויות חינוך אוטונומיות לא-מוניציפליות. בארצות שבהן קיימת הפרדה כזו יש פער משמעותי בין המספר הגדול יחסית של רשויות מקומיות לבין מספרן הקטן יותר של רשויות החינוך. לדוגמה: בעוד שבישראל מספר רשויות החינוך הוא כמספר הרשויות המקומיות (258), בבריטניה מספר רשויות החינוך המקומיות (Local Education Authorities) הוא 129 (לעומת 364 districts); בסקוטלנד 12 רשויות חינוך (לעומת 53 districts), בארה"ב 15,000 רשויות חינוך (school districts) (לעומת 38,000 רשויות מוניציפליות), בספרד 15 מחוזות חינוך (לעומת 8,000 רשויות מקומיות); וביוון 54 אזורי חינוך (לעומת 276 עיריות) (Anton; 1988; Duckenfield 1995). [International Union of Local Authorities (IULA) 1987],¹⁵ גם בארץ הועלה רעיון ברוח זו, במסגרת ועדת הרמלך, במתכונת של 'מינהלי חינוך' (משרד הכלכלה והתכנון, 1992). בהתאם לרעיון זה, יספקו הרשויות המקומיות את שירותי החינוך באמצעות מינהלי חינוך, המשותפים לרשות המקומית ולמשרד החינוך. מינהלים אלה יוקמו ליד כל רשות מקומית גדולה או ליד מספר רשויות מקומיות קטנות. אף-על-פי שהוועדה המליצה על הסדר זה, אין בחומר שפורסם פירוט פרוגרמטי באשר לעקרונות הארגוניים-הניהוליים האמורים לעצב אותו ואין התייחסות לתחולתו המרחבית. כלל לא ברור אם כוונת הוועדה הייתה להקים רשויות חינוך על-מוניציפליות, בעלות אחריות כוללת (לרבות אחריות לפיתוחם ולתחזוקתם הפיזית של המוסדות) או יחידות ניהול משותפות, אשר יצמצמו את המרחק הארגוני שבין המחוזות של משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות.¹⁶

לצורך דיונו, אנו נעדיף את המושג החלופי של מרחבי חינוך על-מקומיים הכולל כל הסדר החורג מרמת הרשות המקומית (הבודדת) כרשות חינוך ואשר מטרתו אופטימיזציה בבנייה ובניצול של מבני חינוך ומשאבים נלווים. הסדרים מסוג זה עשויים לכלול: השתתפות בהקמת מוסדות ובתפעולם על בסיס קבוע, השתתפות על בסיס תקופתי (לדוגמה, כאשר קיימים שיאי ביקוש בשל שנתונים יוצאי דופן), או הקמת רשויות חינוך על-מוניציפליות אוטונומיות. עבור רשויות מקומיות שאינן נהנות מיתרון לגודל מבחינה חינוכית, הקמתן של

¹⁴ בתחום קבלת החלטות במשרד החינוך, חלפה זו אינה משנה את חשיפתו של המשרד ללחצים מקומיים (ראה לעיל 'הקצאת המשאבים').

¹⁵ בחישוב מספר רשויות החינוך בישראל לא הובאו בחשבון מושבים, קבוצות וקיבוצים כרשויות חינוך. בנוגע לסקוטלנד נציין שהשנה (1996) יורחב מספרן של רשויות החינוך בסקוטלנד ל-36, כנראה בשל שיקולים פוליטיים.

¹⁶ הכשלת יישומו של דוח זה על-ידי משרד הפנים, קטעה את הרעיון של מינהלי החינוך.

מרחבי חינוך צריכה להיות בגדר "ברירת-מחדל" (דהיינו: הפתרון האפשרי היחיד), כתנאי לקבלת סיוע שלטוני. לשם כך חייב משרד החינוך להפסיק את מדיניותו הליברלית, המעודדת אי-יעילות בהקצאת משאבים ובניצולם. הקמת "מרחבי חינוך" תאפשר בחירה חופשית יותר של מסגרות לימוד, מגוון רחב יותר של מסלולים ומגמות ואינטגרציה חברתית טובה יותר. עם זאת, יש לחזור ולהדגיש שכל זמן שיימשך מצב של החלטות מקומיות "ללא עלות" (ראה לעיל עמ' 15), אין משמעות לכל פתרון שינסה להתמודד עם בעיית הגודל. לרשות מקומית כיום אין שום אינטרס להיות יעילה, מבחינת כלכלת המבנים שלה.

השתתפות הרשות המקומית במימון הבנייה של מוסדות חינוך

חלופה אחרת, השומרת על האוטונומיה של השלטון המקומי כרשות חינוך, היא העברת מלוא האחריות להקמת המבנים לידי הרשות המקומית, לרבות מימון הבנייה. היתרון הכלכלי שבביזור האחריות של ההוצאה וההכנסה הוא בכך שהוא מחייב שיקול דעת זהיר יותר מצד מקבלי ההחלטות ברמה המקומית; במקרה הנוכחי יאלצו לבחון בכובד-ראש את הכדאיות בהקמת מוסדות חדשים לעומת ניצול מיטבי של מוסדות קיימים. אין ספק שבתנאים הקיימים אין הרשויות המקומיות בישראל מסוגלות לממן הקמה של מוסדות ציבור ממקורות עצמיים. על כן, כל ניסיון להעביר אליהן את האחריות למימון יצטרך לתת מענה על מגבלה זו. פתרון אפשרי אחד הוא מתן סיוע מימוני - לא כמענק אחיד המממן את מלוא העלות, אלא על בסיס השתתפות עצמית. ארצות הברית מציגה מגוון של הסדרי מימון ותקצוב העשויים לשמש בסיס לפיתוח דגם מימוני מתאים; GAO1995(Education Writers Association). הסדרים אלה, המשתנים בין מדינות, כוללים בין היתר:

- קרנות פיתוח (על בסיס הפרשות שוטפות לצרכי פיתוח בעתיד)
- מענקים קבועים (על בסיס נוסחאות שונות לפי יחידת שטח, יכולת מיסוי מקומי ועוד) (flat grants)
- מענקי השוואה לסיוע לרשויות חינוך ללא יכולת תקציבית (equalization aid)
- הלוואות מדינה (state loans)
- מימון מותנה (matching).

מקוצר המצע ובשל מורכבות הנושא נמנע כאן מלדון בהתאמתם של הפתרונות למציאות בארץ. כן נחזור ונדגיש שעיקרון מנחה בתחום זה צריך להיות קביעת עלות מקומית. אסור שהעלות תהיה גבוהה עד כדי לגרום לשיתוק הרשות אך, עם זאת, היא צריכה להיות גבוהה דייה על מנת לאלץ את מקבלי ההחלטות לשקול היטב אם אכן רצוי להשקיע בבניית מוסד חדש.

נטל פיתוח

אפשרות אחרת (ואולי עדיפה) למימון מקומי של בניית מוסדות חינוך היא הטלת נטל הפיתוח על הגורמים המפתחים. מושג זה הוא תרגומה של רחל אלטרמן לסוג של חיוב שפותח במדינות שונות (exaction - בארה"ב, planning gain - בבריטניה, participation - בצרפת), אשר נועד לפיתוח תשתיות ומתקנים לרווחת הציבור (אלטרמן, 1990). היתרון החשוב של אמצעי מסוג זה הוא בכך שהוא עשוי לרסן את גורמי הפיתוח (יזמי פרויקטים) על-ידי חיובם בחלק או במלוא העלות. רשויות מקומיות בארצות הברית הגיעו למסקנה שלא הציבור צריך לשלם עבור ביקוש לשירותים שמקורם ביוזמות פרטיות, היוצרות עומס-יתר על התשתיות הקיימות. כבר בראשית שנות ה-70 יושמה גישה זו בסך-חוזה (קליפורניה). "נטל השפעה" לצורכי מוסדות חינוך (School facility impact fees) הוטל על קבלנים כאגרה למימון הקמת כיתות זמניות ולמימון הסעה של תלמידים מבתי-ספר צפופים לבתי-ספר דלי אכלוס. מאז 1987 מאפשרים חוקי קליפורניה לרשויות המקומיות לגבות סכום נתון (כ-\$14 ב-1987) לכל מ"ר של בנייה חדשה למגורים; סכום זה משמש למימון הקמתם של מוסדות חינוך חדשים או להרחבתם של מוסדות קיימים. דפוס מימון זה מקובל כיום במדינות רבות בארצות הברית (Bamebey et al 1988).

השיטה של זקיפת העלות של הקמת מבני חינוך (או של השבחת מבנים קיימים) אינה נהוגה בישראל אך יש לה הקבלה בתחומים קרובים. היטל השבחה בגין תוספת שווי בקרקע עקב תכנון, מס המוטל על בעל הנכס או היזם מכוח חוק התכנון והבנייה, נשען על ההנחה שפיתוח אינטנסיבי יותר של קרקע יטיל על הרשות המקומית הוצאות מיוחדות, שאותן לא תוכל לממן באמצעות התקציב השוטף (ה'רגיל'). החוק מחייב את הרשות המקומית ליעד את כל הסכומים שהתקבלו מתשלום היטל השבחה לצורכי תכנון ופיתוח כלליים, לפי שיקול דעתה ולצרכיה (הכט, 1987). אף כי עקרונית החוק מאפשר לרשויות המקומיות לנצל כספים אלה למימון הקמתם של מוסדות חינוך, הרי בפועל מעדיפות הרשויות להשתמש בסכומים אלה למימון צורכי פיתוח אחרים, עבורם הן אינן מקבלות מימון חיצוני, או להשתמש בהם (בניגוד לחוק) כאמצעי לכיסוי גירעונות שוטפים (גיל ואלטרמן, 1990). "נטל פיתוח" ייעודי שישמש רק למימון הקמת מוסדות חינוך, עדיף בעינינו על היטל השבחה כללי משום היותו שקוף וניתן לביקורת גלויה. אין ספק שלהצעה זו יקומו מתנגדים רבים. מבחינת קברניטי הכלכלה "נטל פיתוח" עלול להשפיע על מחירי הדירות ועל האצת האינפלציה בעקבות עלייתם. נימוק זה שימש בסיס להחלטת האוצר להמשיך במימון ממלכתי של הקמת מוסדות ציבור בשכונות חדשות. הסדר זה נועד "למנוע את העמסת מימון בניית מוסדות הציבור על מחירי הקרקע כחלק ממרכיבי הפיתוח, וזאת בשל ההשפעה על מחירי הדירות, הפגיעה בכדאיות הבנייה על קרקע פרטית והאפליה שהדבר יוצר בין רשויות מקומיות באזורים בביקוש גבוה לאזורים בביקוש נמוך יותר" (משרד האוצר, 1994, עמ' 2). מסיבות אינטרסנטיות צפויה גם התנגדות של מגזר הקבלנים. ההתנגדות העזה שמגזר זה מגלה להחלטת עיריית חולון להטיל "נטל פיתוח" על אחד ממתחמי העיר, לרבות פנייה לממשלה

באמצעות מודעות על פני עמוד שלם בעיתונות היומית (ידיעות אחרונות, 30.8.1996) ועתירה לבג"ץ, היא ביטוי לגורלה האפשרי של חלופה זו אם תידון בעתיד.¹⁷

אף-על-פי-כן, יש לציין שבחלקו רעיון של נטל פיתוח כבר מיושם בישראל (אלתרמן, 1990; Alterman 1988), ולפחות במקרה אחד הוחל על בניית מוסדות חינוך (מוסדות על-יסודיים במערב ראשון לציון) - זאת באמצעות הסכמי פיתוח. שיטה זו שונה מהטלת נטל פיתוח בכך שהיא אינה מעשה שלטוני חד-צדדי, אלא הסכמה רצונית מצד היזמים. חסרונה של שיטת ההסכמים, לדעתנו, היא בכך שהיא אד-הוק, תלויה במיומנות המשא ומתן בין הצדדים ולא בהכרח שקופה מבחינת בקרה ציבורית.

סיכום

מימון בניית מוסדות חינוך איננו נושא מרכזי במערכת היחסים שלטון מרכזי/שלטון מקומי אך באמצעותו ניתן לחשוף את אי-התאמתם של הסדרים בינשלטוניים בתקופה של אוטונומיה מקומית גוברת. זאת אף בתחום מוגדר היטב ובעל כללים קבועים לכאורה.

אחת הסוגיות המרכזיות הניצבות בפני מעצבי מדיניות ביזור היא הכרעה בדבר הקשר שבין ריכוזיות/ביזור בתחום קבלת החלטות לבין ריכוזיות/ביזור בתחום הקצאת משאבים. מערכת מבוזרת נושאת פוטנציאל רב ליעילות בהקצאת משאבים, הן משום היכולות של הדרג המקומי להעריך בצורה מדויקת ורגישה יותר את צורכי המקום והן משום יכולתו של הציבור המקומי לקיים בקרה על הוצאות השלטון המקומי (Boyne 1992). עם זאת, ניתן להשיג יעילות זו רק בתנאים של 'פדרליזם פיסקלי', דהיינו: במצב שבו תושבי המקום נושאים במימון השירותים המקומיים שהם מעדיפים (Musgrave 1976; Oates 1972; Tiebout 1956). כאשר רשויות מקומיות אינן נושאות בעלות השירותים שהן מספקות תגבר נטייתן להגדיל את ההוצאות אף מעבר למגמה המוכרת לייצור-עודף, המאפיינת את המגזר הציבורי (Niskansen 1971). בסביבה תחרותית, שבה נדרשים נבחר הציבור להוכיח את יכולתם היומית (Salmon 1987), הקמת מבני חינוך חדשים "ללא עלות" מבחינת הרשות המקומית רק משמשת תמריץ להעלאת דרישות.

בעבודה זו ביקשנו להעלות רעיונות שיעודדו פתיחת דיון ציבורי ומקצועי אודות המשמעות הציבורית של אוטונומיה מקומית "ללא עלות" בכלל, ומדיניות פיתוח מבני חינוך בפרט. עמדנו כאן על הגורמים השונים הפוגעים ביעילות הקצאת משאבים - הן במישור קבלת החלטות והן במישור התפקוד השוטף - תוך התייחסות לשני הדרגים המעוררים בתחום: השלטון המרכזי והשלטון המקומי. כמו כן, הצגנו כאן חלופות אפשריות למדיניות הקיימת אשר אינה מצליחה לשמור על האיזון הנדרש בין צרכים שונים, דוגמת הפיתוח החדש מזה והשבחת הקיים מזה. נוכח הקושי הכלכלי לענות על מגוון הדרישות והצרכים, יש מקום

¹⁷ החלטת עיריית חולון בדבר היטל מבני ציבור וגיטון לא נבעה מאימוץ רעיון "נטלי הפיתוח" אלא בשל נסיבות ייחודיות למתחם הספציפי, המונעות ממנה לגבות היטל פיתוח רגילים.

לעיון-מחדש באשר לתוקפם של הסדרים בין-שלטוניים קיימים ובעיקר פיתוח הסדרים
פיננסיים ופיסקליים חלופיים אשר יעודדו אוטונומיה מקומית אחראית.

מקורות

- אלבוים-דרור, ר' (1973), **החינוך העברי בארץ ישראל**, ירושלים: יד בן צבי.
- אלבוים-דרור, ר' (1985), 'קביעת מדיניות חינוך בישראל', בתוך י' אקרמן, א' כרמון וד' צוקר (עורכים): **חינוך בחברה מתהווה**, ירושלים: הקיבוץ המאוחד ומוסד ון-ליר.
- אלתרמן, ר' (1990), **העברת נטל הפיתוח של שירותי הציבור ליוזמים**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- בן-אליא, נ' (1996), **לקראת ביזור דיפרנציאלי בשלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-דרור, ג' (1992), **בית הספר העתידי**, ירושלים: המינהל לפיתוח מערכת החינוך, משרד החינוך.
- בן-דרור, ג' (1988), 'ביזור במסגרת השלטון המקומי', **חינוך ושלטון מקומי**, ירושלים: עיריית ירושלים.
- גולדשטיין, ס' ולדרג א' (1994), 'חופש הפרט בבחירת בית ספר מול שיויון ואינטגרציה: מגמות בפסיקתו של בית המשפט העליון', **מגמות**, ל"ו (2-3), 185-196.
- גיל א' ואלתרמן ר' (1990), **היטל השבחה בישראל**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- הורוביץ, ד' וליסק מ' (1990), **מצוקות באוטופיה**, תל אביב: עם עובד.
- הכט, א' (1987), 'מימון הרשויות המקומיות', ד' אלעזר וחי' קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1995), **השנתון הסטטיסטי**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: ירושלים.
- כספי, ד' (1994), **רשות חינוך מקומית בניהול עצמי - בין ביזור למרכז**, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- משרד האוצר (1994), **דוח ועדת המנכ"לים בנושא מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה**, משרד האוצר: ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (1992), **דוח על ביקורת בשלטון המקומי**, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- משרד החינוך והתרבות (1993), **בתי הספר בניהול עצמי - המלצות ועדת ההיגוי**, דוח ביניים, משרד החינוך והתרבות: ירושלים.

משרד החינוך והתרבות (1995), הצעת תקציב לשנת הכספים 1996, משרד החינוך והתרבות: ירושלים.

משרד הכלכלה והתכנון (1992), דוח הצוות הבינמשרדי לענין הגדרת רמת השירותים והתקציבים לנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, משרד הכלכלה והתכנון: ירושלים.

קאופר, ל' (1993), תמורות גאוגרפיות של החינוך: האם קץ לעידן הרישום, עבודת גמר לקבלת תואר מ.א., ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית.

Alterman, R. (1988). 'Exaction Law and Social Policy in Israel', in R. Alterman (ed) *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real State Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies*, New York: New York University Press

Anton, T. J. (1988) 'The Political Economy of Local Government Reform in the United States', in B. Dante & F. Kjellberg (eds) *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage

Audit Commission (1990), *Rationalising Primary School Provision*, London: HMSO

Barnebey, M. K. et al (1988) 'Paying for Growth: Community Approaches to Development', *Impact Fees*, *Journal of the American Institute of Planning* 54, 1, pp. 28-18.

Boyne, G. E. (1992) 'Local Government Structure and Performance: Lessons from America', *Public Administration*, 70, pp. 357-333.

Chen, M. (1993), *School Choice as a Bargain in a Divided Educational system: The Case of Israel*, Paper presented at the Workshop on Theory and Practice in School Autonomy and Parents' Choice. Tel Aviv University

Duckenfield, M. (1995) 'Education Reform in the United Kingdom: A Bridge to Far', *The Educational Facility Planner*, 32, 6, pp. 10-5.

General Accounting Office (1995), *School Facilities: States Financial and Technical Support*, Washington, D.C

General Accounting Office (1996) *School Facilities: America's Schools Not Designed or Equipped for the 21st Century*, Washington, D.C

International Union of Local Authorities (1987), *The Structure of Local Government in Europe*, The Hague: International Union of Local Authorities

Musgrave R. A. & P.G. Musgrave (1976), *Public Finance in Theory and Practice*: New York McGraw-Hill

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*: Chicago, Aldine Atherton

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich

-) .Salmon, P1987 ,'Decentralization as an Incentive Scheme' ,(Oxford Review of Economic Policy, 3 .pp ,43-24.
-) .Tiebout, C1956 ,'A Pure Theory of Local Expenditures' ,(Journal of Political Economy ,64, 424-416.

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**"Costless" Local Authonomy:
The Issue of Educational Facilities Funding**

Nahum Ben-Elia and Shai Cnaani

Jerusalem, December 1996

© The Floersheimer Institute