



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לבתי-ספר לפי מגזרים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אסף ויניגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ה' בטבת תשע"ו

17 בדצמבר 2015

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יוסף ג'בארין, ויוצגו בו נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לפי מגזרים (יהודים מול ערבים) בכל שלבי החינוך הבית-ספריים. נוסף על כך יוצגו נתונים מתוך בקרת התקן שעורך משרד החינוך שמהם אפשר ללמוד על תקציבים המועברים לבתי-הספר ממקורות אחרים (כגון רשויות מקומיות, עמותות ותשלומי הורים).

1. רקע

גודלו של תקציב משרד החינוך ואופן חלוקתו הם נושאים העומדים במוקד הדיון הציבורי, בין היתר בשל הפערים הניכרים בהישגי התלמידים בין קבוצות אוכלוסייה. ספרות המחקר העוסקת במשאבים המוקצים לחינוך פונה לשני כיוונים עיקריים: האחד הוא השפעת שיטות התקצוב על חלוקת המשאבים לקבוצות אוכלוסייה; השני הוא הקשר בין ההיקף והסוג של המשאבים המוקצים לחינוך לבין ההישגים בחינוך, והוא מצביע על-פי רוב על קשר חיובי חלש בין השניים. עם זאת, הממצאים מלמדים שהתשומות תורמות יותר לתלמידים מרקע חלש יחסית.¹

תקציב משרד החינוך מועבר לבתי-ספר בעיקר באמצעות הקצאת "שעות שבועיות", שמשמעותן שכר למורים. בעשור הראשון של המאה ה-21 נעשו כמה שינויים באופן ההקצאה של תקציבי שעות ההוראה לבתי-הספר היסודיים ולחטיבות-הביניים. לשינויים האלה הייתה השפעה רבה על האופן שבו חולק התקציב בין קבוצות האוכלוסייה.² כמו כן משרד החינוך מעביר תשלומים בעבור שירותי חינוך לרשויות המקומיות.³

חשוב לציין כי נוסף על התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתי-הספר ולרשויות המקומיות, מגיעים לבתי-הספר תקציבים ממקורות אחרים, כגון הרשויות המקומיות (ממקורותיהן) ותשלומי הורים, וחלקם משמשים למימון שעות הוראה. תקציבים אלו נוטים להיות רגרסיביים, ולכן הם מביאים להתרחבות הפערים בין תלמידים חלשים לחזקים. **יובהר כי בנתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לא נכללים תקציבים אלו.**

בנובמבר 2014 הודיע משרד החינוך על "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים. התוכנית מבוססת על מודל תקצוב חדש שאינו שונה מהותית ממודל התקצוב הקיים, אולם מספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית גדול בו במידה ניכרת. בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה השנתיות אמור לעלות מ-65,000 ל-150,000, ובחטיבות-הביניים – מ-32,000 ל-90,000, נוסף על הגדלת התקן הבסיסי בשתי שעות שבועיות לכיתה. כמו כן נקבעה הקצאת שעות ביחס של אחת לשש בין תלמיד חזק לחלש (לעומת יחס של אחת לשלוש כיום); כך, רוב השעות אמורות להגיע לתלמידים החלשים ביותר. התוכנית אמורה להיות מיושמת בהדרגה משנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2015) ועד

¹ נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, תקציב החינוך היסודי 2001-2009, בנק ישראל – חטיבת המחקר, דצמבר 2010.

² להרחבה בדבר השינויים בשיטת ההקצאה ראו: יובל וורגן, הצעות ליישום תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוקטובר 2010; נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, תקציב החינוך היסודי 2001-2009, בנק ישראל – חטיבת המחקר, דצמבר 2010.

³ במסמך זה תשלומים אלו לא מופו בנפרד, בחלוקה לפי מגזר. מערכת השקיפות התקציבית של משרד החינוך אינה מאפשרת כיום פילוח מדויק ומלא של התשלומים לרשויות המקומיות בעבור שירותי חינוך שונים שאינם כוללים תקצוב בגין שעות הוראה (או שכר לימוד בחטיבות העליונות). במסמך קודם שהוכן במרכז המחקר והמידע של הכנסת הוצג מיפוי של תשלומים אלו לפי מגזר לשנים 2002-2009. התשלומים האמורים בשנת 2009 הסתכמו בכ-4.7 מיליארד ש"ח. חלקו של המגזר הערבי בתשלומים אלו בשנים 2002-2009 היה כ-21%. ראו: תמיר אגמון, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות (פרק 8 – העברות משרד החינוך לרשויות המקומיות), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010.



יישום מלא בשנת תשע"ט (2018/19).⁴ יש להביא בחשבון כי הנתונים שיוצגו להלן אינם מגלמים את השינויים הצפויים בעקבות יישום התוכנית.

נציין כי בדצמבר 2014 החליטה הממשלה על הקמת צוות משותף לרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית במשרד ראש הממשלה ולאגף התקציבים במשרד האוצר, בהתייעצות עם יתר הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים (ובכלל זה משרד החינוך), שתפקידו לגבש בתוך 120 יום "תוכנית רב-שנתית לפיתוח כלכלי-חברתי ביישובי המיעוטים תוך קידום שינויים מבניים משמעותיים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים העיקריים" (ההדגשה אינה במקור).⁵ תוכנית זו נזכרה בהודעת משרד ראש הממשלה מאוגוסט 2015.⁶ בשלב זה אין לנו מידע נוסף על יישום ההחלטה.

2. נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לפי מגזר

משרד החינוך החל לפרסם לאחרונה נתונים על התקציבים שהוא מקצה לבתי-ספר בהבחנה לפי מאפייניהם (מגזר, מדד טיפוח, מעמד משפטי וסוג פיקוח). בשלב זה פרסם המשרד נתונים על שנות הלימודים תשע"ד (2013/14) ותשע"ב (2011/12). בנתונים אלו נכללים התקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.⁷

בשנת תשע"ד מופו בסך הכול באמצעות המערכת של משרד החינוך כ-38.5 מיליארד ש"ח מתוך כ-45 מיליארד ש"ח, שהם כלל תקציב משרד החינוך על שינויו בשנה הזאת; מתוכם כ-20.5 מיליארד ש"ח יועדו לשכר עובדי הוראה (מורים עובדי מדינה בגני ילדים, בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים, רשתות בחינוך החרדי ומוסדות פטור) וכ-18 מיליארד ש"ח יועדו לתשלומים לרשויות מקומיות ולבעלויות על בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ובחטיבה העליונה, לרכישות ולהקצבות.

ככלל, עולה מנתוני משרד החינוך כי בחלוקה לפי קבוצות טיפוח של התלמידים ההקצאה למגזר היהודי גבוהה מההקצאה למגזר הערבי. הפער בין המגזרים קיים בכל שלבי החינוך הבית-ספריים, והוא גדל ככל ששלב החינוך גבוה יותר. מהשוואה בין נתוני שנת תשע"ד לנתוני שנת תשע"ב עולה כי בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים הצטמצם הפער בין המגזרים בחלק מקבוצות הטיפוח, ואילו באחרות הפער נשמר. לעומת זאת, בחטיבות העליונות הפער בתקצוב בין שני המגזרים התרחב בחלק מקבוצות הטיפוח והצטמצם בחלק אחר. בכל קבוצות הטיפוח ובשני המגזרים חלה עלייה בתקצוב לתלמיד.

להלן יוצגו נתונים על חלוקת התקציב של משרד החינוך לפי מגזר בכל אחד משלבי החינוך הבית-ספריים. בנתונים על המגזר הערבי נכללים כל המיעוטים דוברי השפה הערבית. נציין כי בכל הנוגע להקצאת שעות ההוראה לא מדובר בחלוקת התקציב בפועל אלא בשעות המוקצות לבתי-הספר. מיצוי ההקצאה מותנה בניצול שעות ההוראה בבתי-הספר עצמם באמצעות העסקת מורים בהיקף השעות שהוקצה להם. נוסף על כך, הנתונים בדבר עלות שעות ההוראה בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים מבוססים על עלות ממוצעת של שעת הוראה. בית-הספר אינו מקבל כסף לשלם בעבור שירותי הוראה, והממשלה משלמת למורים ישירות.

⁴ להרחבה ראו: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך](#), נובמבר 2014.

⁵ [החלטת הממשלה מס' 2365](#) מיום 21 בדצמבר 2014.

⁶ משרד ראש הממשלה, הודעה לעיתונות, [הממשלה תוסיף כ-900 מיליון שקלים לרשויות הערביות](#), 31 באוגוסט 2015.

⁷ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ד](#), 31 ביולי 2015. במיפוי לא נכללו תקציבים של משרד החינוך שלא היה אפשר לשייך לרשות מקומית או לבית-ספר ספציפיים (ובהם תקציבים שיועדו לרכישות, להקצבות ולפעולות רוחניות ומינהליות ותקציבים שיועדו לאחזקת המשרד, חינוך בלתי פורמלי, תרבות יהודית, טלוויזיה חינוכית, מוסדות תורניים, מכללות להכשרת מורים, חינוך מבוגרים ואולפנים), תקציבי הרשויות המקומיות, תשלומי הורים ותקציבי המגזר השלישי שמגיעים למוסדות חינוך.



משמעות הדבר היא שעלויות ההפעלה בפועל של שני מוסדות חינוך שלרשותם עומד מספר שעות זהה עשויות להיות שונות בשל ההבדלים במאפייני סגל ההוראה, המשפיעים על העלות של שעת עבודה.⁸ עוד נציין כי הנתונים המוצגים נוגעים לבתי-ספר בחינוך הרגיל בלבד, וכוללים את כיתות החינוך המיוחד שפועלות בהם (בלי התקציב בעבור החינוך המיוחד להמשך לימודים בחופשת הקיץ).

2.1. חינוך יסודי

שיטת התקצוב בחינוך היסודי מתבססת על הקצאת שעות בדרך דו-שלבית. בשלב הראשון מוקצה תקן השעות הבסיסי לכיתה: 29 שעות בכיתות א'-ב', 31 שעות בכיתות ג'-ד' ו-32 שעות בכיתות ה'-ו'. שעות התקן הבסיסי מוקצות לכיתה המונה 20-40 תלמידים. כיתה זכאית לתוספת שעות בגין כל תלמיד נוסף מעבר לתלמיד העשרים בכיתה.⁹ מספר הכיתות המתוקצבות במוסד תלוי בגודל הכיתה הנורמטיבית שנקבע לו לפי עשירון הטיפוח הממוצע שחושב לבית-הספר על סמך מדד הטיפוח של התלמידים.¹⁰

בשלב הבא ניתנת תוספת שעות בגין פעילויות כגון שתי שעות "תפילה" בחינוך הממלכתי-דתי וברשתות החינוך החרדי; הקצאת שעות לבתי-ספר המשתתפים בתוכנית יום חינוך ארוך;¹¹ הקצאת שעות בעבור פיצול כיתות א'-ב'; שעות עולים ותושבים חוזרים; שעות מאגר מחוזי.¹² כמו כן ניתנת לבתי-הספר הקצאה מתוך "סל הטיפוח" (כ-6% מכלל שעות ההוראה טרם יישום מודל התקצוב החדש). השעות מחולקות באופן דיפרנציאלי לפי מדד הטיפוח של התלמידים הלומדים בכל בית-ספר.¹³ ככל שמדד הטיפוח של בית-הספר גבוה יותר (והאוכלוסייה חלשה יותר) תוספת שעות ההוראה שהוא מקבל גדולה יותר.

⁸ סוגיה זו נבחנה בעבר ונמצא שאין הבדלים של ממש בוותק ובהשכלת המורים בין בתי-ספר יסודיים לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים. מכאן אפשר להסיק שאין גם הבדלים גדולים בעלות של שעת הוראה בין בתי-ספר בכל שכבה סוציו-כלכלית. ראו: נחום בלס, דימיטרי רומנוב, כרמית אלמסי, דוד מעגן ודן שיינברג, מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ספטמבר 2008.

⁹ תוספת של 0.2 שעה על כל תלמיד נוסף בכיתה מהתלמיד ה-21 ועד 35 תלמידים; 0.8 שעה בעבור התלמיד ה-36; 1.2 שעות לכיתה מהתלמיד ה-37 ועד 40 תלמידים.

¹⁰ מאז שנת תש"ע (2009/10) מיושמת, על סמך החלטת הממשלה, מדיניות לצמצום מספר התלמידים מכיתה ג' ומעלה על-ידי הפחתת מדד גודל כיתה נורמטיבית מ-40 תלמידים. ההפחתה נעשתה לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי (ראו להלן). ככל שמדד הטיפוח גבוה יותר (והאוכלוסייה חלשה יותר) כך התקן המרבי למספר תלמידים לכיתה קטן יותר. בעשירון 10 (החלש ביותר) התקן המרבי הוא 32 תלמידים לכיתה, ובעשירון 1 (החזק ביותר) הוא 40.

חישוב הכיתה הנורמטיבית נעשה על-ידי חלוקת מספר התלמידים בשכבה במספר התלמידים על-פי מדד גודל כיתה. לדוגמה: אם מספר התלמידים בשכבה הוא 67 ומדד הטיפוח הבית-ספרי הוא 10 (שבו מספר התלמידים המרבי לכיתה הוא 32), יהיו בבית-הספר בשכבת גיל זו שלוש כיתות נורמטיביות לפי החישוב $67:32=2.09$ (כיתה 1 – 22 תלמידים, כיתה 2 – 22 תלמידים, כיתה 3 – 23 תלמידים).

לאחרונה הודיע משרד החינוך על מתווה חדש לצמצום מספר התלמידים בכיתות בבתי-הספר היסודיים. על-פי המתווה, משנת הלימודים תשע"ו ילמדו תלמידי כיתות א' בכיתות של 32-34 תלמידים, לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי: עשירון טיפוח 9-10 – 32 תלמידים בכיתה; עשירון טיפוח 8 – 33 תלמידים בכיתה; עשירון טיפוח 7-1 – 34 תלמידים בכיתה. המתווה צומח, ובכל שנה תתווסף שכבת גיל עד להשלמת המתווה בתוך חמש שנים בכל כיתות בתי-הספר היסודיים. ראו: משרד החינוך, הודעה לעיתונות, מתווה בנט להקטנת כיתות הלימוד: 32-34 תלמידים בלבד בכיתות היסודי, 6 באוגוסט 2015.

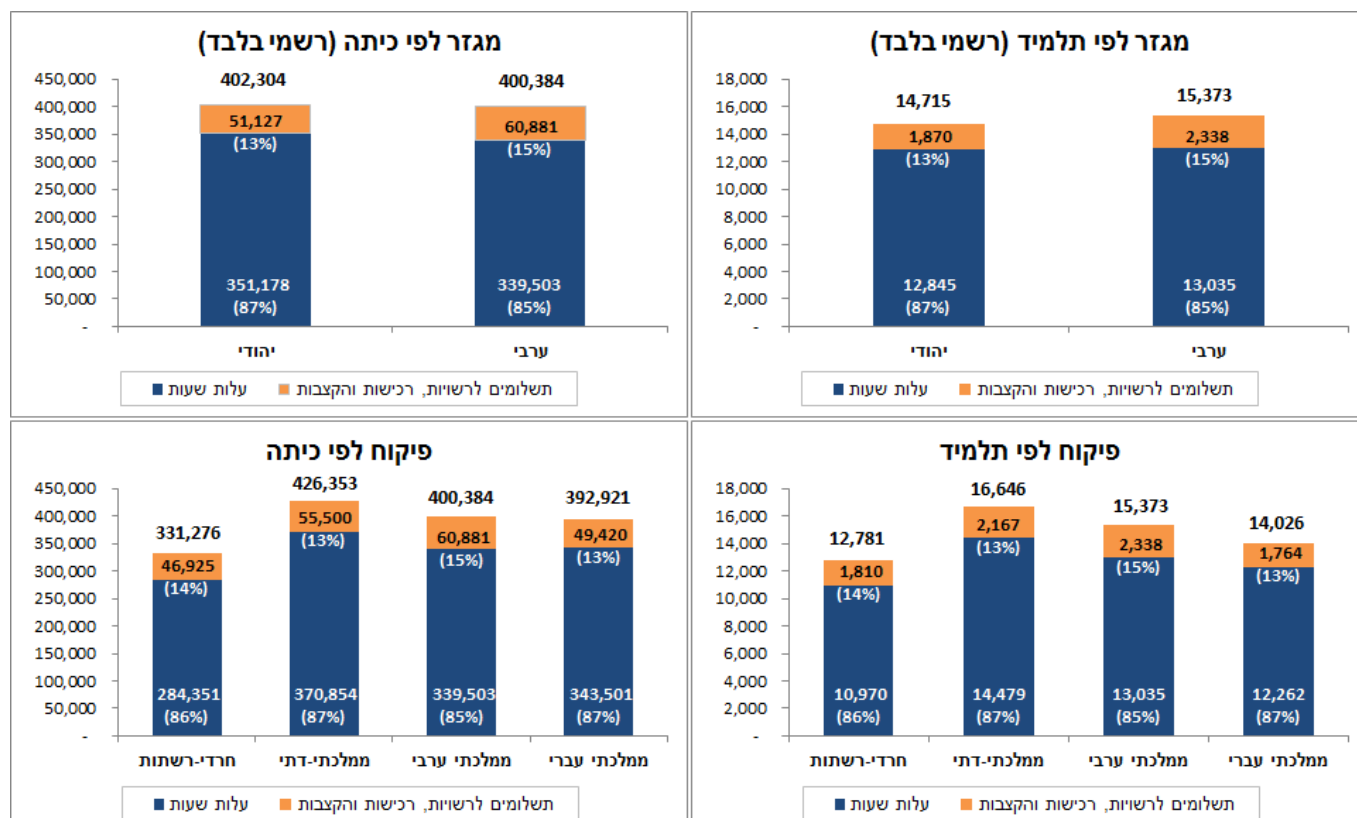
¹¹ 8 שעות לכיתות א'-ב'; 6 שעות לכיתות ג'-ד'; 5 שעות מכיתות ה' ומעלה.

¹² המאגר המחוזי מוקצה בהיקף של 0.85 שעות לכיתה, על-פי מספר הכיתות בפועל. תוספת השעות למאגר המחוזי מיועדת לפתרון כל הבעיות במחוז, ו על מנהלי המחוזות לפתור קודם כל את הבעיות הפרופסיונליות במחוז.

¹³ רכיבי המדד: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%); רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%); שילוב של הגירה ומוצא בארץ מצוקה (20%); פריפריאליות בית-הספר (20%). מדד הטיפוח מחושב לכל תלמיד לפי שלב חינוך, וכך נוצר "ציון" לכל ילד. ציוני מדד הטיפוח יוצרים רצף, והוא נחלק לעשר קטגוריות שוות-שכיחות (עשירונים), מהנמוכה ביותר (עשירון 1 – אוכלוסייה חזקה שאינה זקוקה לטיפוח נוסף) לגבוהה ביותר (עשירון 10 – אוכלוסייה חלשה הזקוקה ביותר לטיפוח נוסף). ערך המדד של בית-ספר הוא ממוצע העשירונים של התלמידים הלומדים בו.



תרשים 1. תקצוב ממוצע לתלמיד ולכיתה (בש"ח) בבתי-ספר יסודיים לפי מגזר ופיקוח, תשע"ד (2013/14)¹⁴



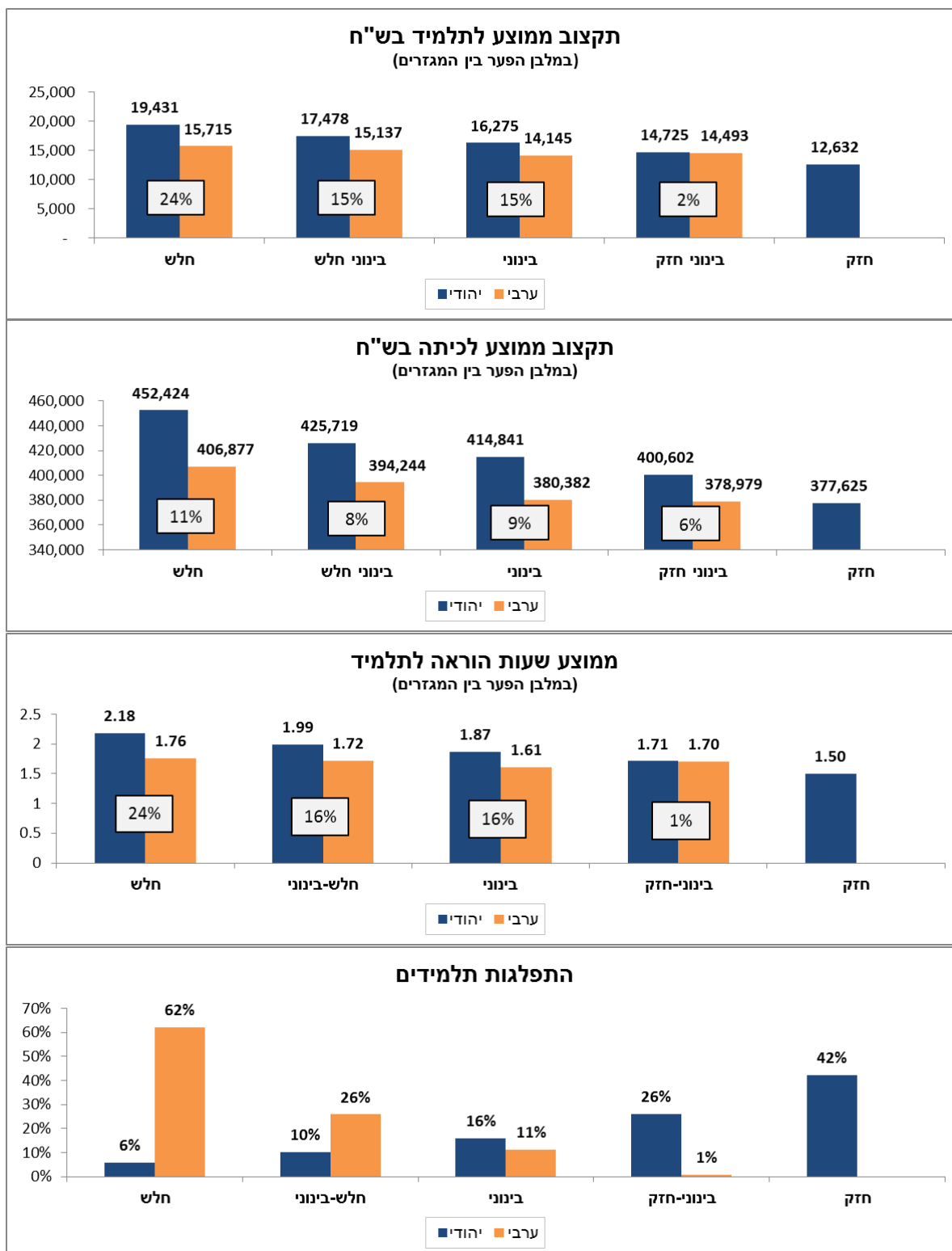
מהנתונים בתרשים עולה כדלקמן:

- **תקצוב לפי מגזר** – התקציב הממוצע לתלמיד במגזר הערבי גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד במגזר היהודי (15,373 ש"ח לעומת 14,715 ש"ח). מנגד, התקציב הממוצע לכיתה במגזר הערבי נמוך מעט מהתקציב הממוצע לכיתה במגזר היהודי (400,384 ש"ח לעומת 402,304 ש"ח).
 - **תקצוב לפי פיקוח** – תקצוב החינוך הממלכתי-דתי גבוה במידה ניכרת מתקצוב שאר סוגי הפיקוח, הן התקציב לתלמיד והן התקציב לכיתה. מעבר לכך, התקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה בחינוך הממלכתי הערבי גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה בחינוך הממלכתי העברי ובחינוך החרדי.
- להלן יוצגו נתונים על תקצוב בתי-הספר היסודיים הרשמיים בחלוקה לפי מגזר ומדד טיפוח. יש נתונים בפילוח זה על החינוך הרשמי בלבד, לכן בנתונים שלהלן מוצג החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ולא רשתות החינוך החרדי.

¹⁴ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ד](#), 31 ביולי 2015. כל התרשימים בפרק זה הם מתבססים על מקור זה, אלא אם כן נכתב אחרת.



תרשים 2. נתונים על תקצוב בבתי-ספר יסודיים רשמיים לפי מגזר ומדד טיפוח, תשע"ד (2013/14)



מהנתונים בתרשים עולה כדלקמן:

- בבחינה לפי קבוצות טיפוח הקצאה למגזר היהודי גבוהה מההקצאה למגזר הערבי – הן התקציב לתלמיד, הן התקציב לכיתה והן הקצאת שעות הוראה לתלמיד. הפערים הולכים וגדלים ככל שקבוצת הטיפוח חלשה יותר (כלומר, ככל שהאוכלוסייה חלשה יותר).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- בדרך כלל קבוצות טיפוח במגזר הערבי מקבלות תקציב נמוך מקבוצות טיפוח חזקות מהן במגזר היהודי – הן התקציב לתלמיד, הן התקציב לכיתה והן הקצאת שעות הוראה לתלמיד. הדבר מצביע על היעדר פרוגרסיביות בהקצאת המשאבים בין שני המגזרים.

- קרוב ל-90% מהתלמידים במגזר הערבי משתייכים לשתי קבוצות הטיפוח החלשות ביותר, לעומת כ-16% מהתלמידים במגזר היהודי. הבדל זה הוא שגורם לכך שבמבט כללי נראה כי הפערים בין המגזרים קטנים (ראו תרשים 1 לעיל).

על-פי משרד החינוך, אלה הסיבות העיקריות לפערים בין המגזרים: שעות רבות שאינן מוקצות לפי אמות מידה דיפרנציאליות; הבדלים בצפיפות בכיתות – בחינוך הערבי הכיתות היו צפופות יותר ולכן התקצוב לפי תלמיד נמוך יותר; שעות תוספתיות ייעודיות למגזר היהודי מעבר לתקן הבסיסי (שעות תלמידים עולים, שעות מורים עולים, שעות תפילה ועוד); הרכב הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית יום חינוך ארוך – בלי קריטריון הקצאה פרוגרסיבי.

יש לציין כי ההשוואה בין קבוצות הטיפוח ובין המגזרים נעשתה ללא הבחנה בין סוגי הפיקוח במגזר היהודי. בהשוואה בין המגזרים בחינוך היסודי ובשלבי החינוך האחרים ללא החינוך הממלכתי-דתי היה עולה כי על-פי רוב הפערים קטנים יותר, אם כי עדיין ניכרים מאוד.

טבלה 1. תקצוב בתי-ספר יסודיים רשמיים – השוואה בין שנת תשע"ד לשנת תשע"ב¹⁵

תשע"ב (2011/12)			תשע"ד (2013/14)				
פער: מגזר יהודי לעומת מגזר ערבי	ערבי	יהודי	פער: מגזר יהודי לעומת מגזר ערבי	ערבי	יהודי		
1% -	13,763	13,593	4% -	15,373	14,715	ממוצע	תקצוב תלמיד
28%	14,051	17,976	24%	15,715	19,431	חלש	
17%	13,581	15,890	15%	15,137	17,478	בינוני-חלש	
18%	12,681	14,906	15%	14,145	16,275	בינוני	
11%	12,454	13,792	2%	14,493	14,725	בינוני-חזק	
-	-	11,745	-	-	12,632	חזק	
0.5%	374,652	376,040	0.5%	400,384	402,304	ממוצע	תקצוב כיתה
11%	379,835	422,045	11%	406,877	452,424	חלש	
7%	372,991	397,843	8%	394,244	425,719	בינוני-חלש	
10%	353,091	387,370	9%	380,382	414,841	בינוני	
8%	348,700	378,022	6%	378,979	400,602	בינוני-חזק	
-	-	354,647	-	-	377,625	חזק	

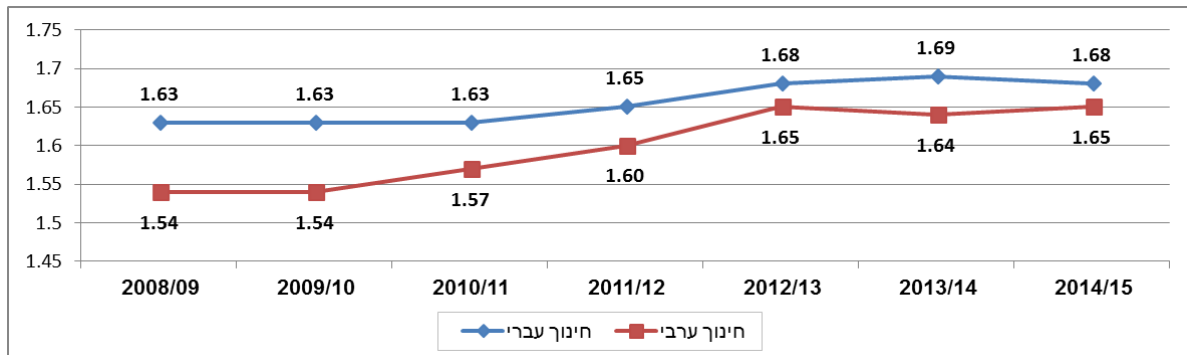
בטבלה אפשר לראות כי הפער בין המגזרים בתקצוב של תלמיד הצטמצם בכל קבוצות הטיפוח (צמצום שנע בין 2 ל-9 נקודות האחוז) ואילו בתקצוב של כיתה הפער נשאר דומה. עוד עולה כי בשני המגזרים ובכל קבוצות הטיפוח עלה סך התקציב לתלמיד ולכיתה.

¹⁵ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, מערכת השקיפות – השוואה תקציבית, תשע"ב, תשע"ד, 31 ביולי 2015.



בהצעת התקציב שמשרד האוצר מפרסם יש נתונים על מספר שעות הלימוד הממוצע לתלמיד בכל אחד משלבי החינוך הבית-ספריים ולפי מגזרים. מנתונים אלו אפשר ללמוד על המגמות בהקצאת שעות הלימוד בשנים האחרונות.

תרשים 3. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד בבתי-ספר יסודיים בחינוך הרגיל לפי מגזר, 2008-2015¹⁶



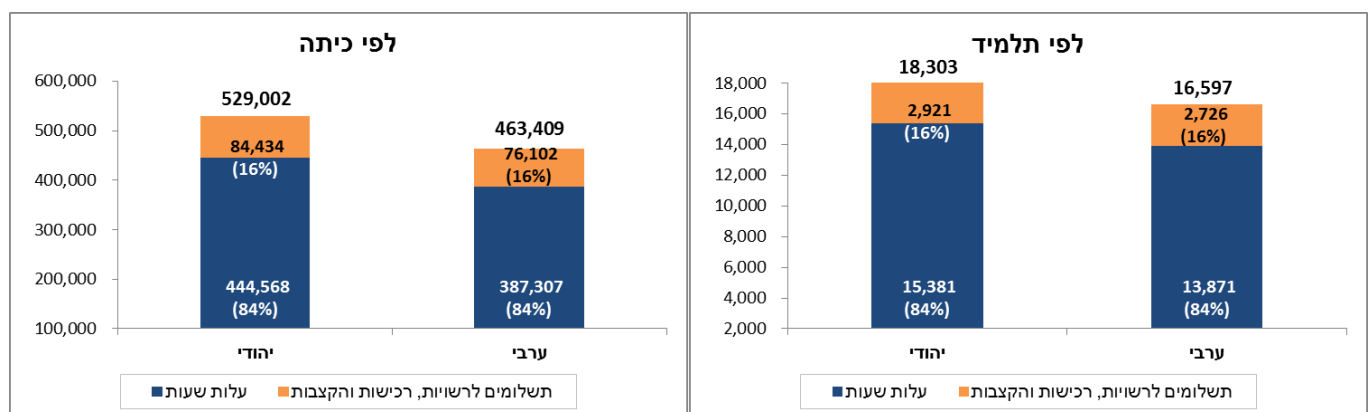
בתרשים עולה כי ברוב השנים הנסקרות הצטמצם הפער בין המגזרים בהקצאת שעות הוראה לתלמיד. כמו כן, ברוב השנים הנסקרות עלה מספר השעות הממוצע המוקצה לתלמיד בשני המגזרים.

2.2. חטיבות-ביניים

חטיבות-הביניים מתוקצבות בשיטה דומה לזו של בתי-הספר היסודיים. בשלב הראשון תקן השעות הבסיסי מוקצה לכיתה לפי גודלה (בין 29.84 שעות לכיתה בת 20 תלמידים ל-38.03 שעות לכיתה בת 40 תלמידים). כמו בבתי-הספר היסודיים, גם בחטיבות-הביניים מיושמת מדיניות לצמצום מספר התלמידים בכיתה לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי (ראו הערה 10 בעמוד 4).

בשלב הבא ניתנת הקצאה של סלים ייחודיים, ובכלל זה סל הטיפוח (כ-8% מסך שעות ההוראה טרם יישום מודל התקצוב החדש), שעות עולים ותושבים חוזרים, שעת הוראה במקצועות ערבית וצרפתית כשפה זרה שנייה ושעות מאגר מחוזי.

תרשים 4. תקצוב ממוצע לתלמיד ולכיתה (בש"ח) בחטיבות-ביניים לפי מגזר, תשע"ד (2013/14)



¹⁶ משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 2015-2016, אוגוסט 2015. במספר השעות הממוצע מובאים בחשבון שעות ותלמידים בחינוך הרשמי, המוכר שאינו רשמי והפטור. קבוצה זו שונה מהקבוצה שנתוני השקיפות התקציבית של משרד החינוך המוצגים לעיל מבוססים עליה, שנכלל בה חינוך הרשמי בלבד.



הכנסת

בתרשים עולה כי התקצוב הממוצע של תלמיד ושל כיתה במגזר הערבי קטן מזה שבמגזר היהודי. פער זה בא לידי ביטוי בשני אפיקי התקצוב.

תרשים 5. נתונים על תקצוב חטיבות-הביניים לפי מגזר ומדד טיפוח, תשע"ד (2013/14)



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים בתרשים עולה כלדקמן:

- בבחינה לפי קבוצות טיפוח ההקצאה למגזר היהודי גבוהה מההקצאה למגזר הערבי, הן התקציב לתלמיד, הן בתקציב לכיתה והן ההקצאת שעות הוראה לתלמיד (עם זאת, בהקצאה לפי כיתה הצטמצם הפער בין המגזרים לעומת ההקצאה לפי תלמיד). הפערים הולכים וגדלים ככל שקבוצת הטיפוח גבוהה יותר (כלומר, ככל שהאוכלוסייה חלשה יותר).
- שתי קבוצות הטיפוח החלשות במגזר הערבי מקבלות תקציב נמוך משמקבלות רוב קבוצות הטיפוח החזקות מהן במגזר היהודי, הן התקציב לתלמיד, הן התקציב לכיתה והן הקצאת שעות הוראה לתלמיד. הדבר מצביע על היעדר פרוגרסיביות בהקצאת המשאבים בין שני המגזרים.
- כ-90% מהתלמידים במגזר הערבי משתייכים לשתי קבוצות הטיפוח החלשות ביותר, לעומת כ-19% בלבד בקרב תלמידים במגזר היהודי. אף על פי כן, בשל היעדר פרוגרסיביות בהקצאת המשאבים הדבר אינו מביא לסגירת הפער בתקצוב הממוצע הכללי לתלמיד (ראו תרשים 4 לעיל).

טבלה 2. תקצוב חטיבות-ביניים – השוואה בין שנת תשע"ד לשנת תשע"ב¹⁷

		תשע"ד (2013/14)			תשע"ב (2011/12)		
		יהודי	ערבי	פער בין מגזר יהודי למגזר ערבי	יהודי	ערבי	פער בין מגזר יהודי למגזר ערבי
תקצוב תלמיד	ממוצע	18,303	16,597	10%	16,903	15,478	9%
	חלש	24,852	16,736	48%	23,447	15,637	50%
	בינוני-חלש	21,539	16,592	30%	20,716	15,305	35%
	בינוני	19,784	16,335	21%	17,957	14,985	20%
	בינוני-חזק	17,535	-	-	16,142	-	-
	חזק	15,795	-	-	14,512	-	-
תקצוב כיתה	ממוצע	529,002	463,409	14%	493,611	433,760	14%
	חלש	586,012	463,463	26%	564,620	434,238	30%
	בינוני-חלש	561,262	465,498	21%	535,734	431,574	24%
	בינוני	540,460	476,793	13%	500,746	440,277	14%
	בינוני-חזק	515,350	-	-	477,595	-	-
	חזק	506,736	-	-	469,877	-	-

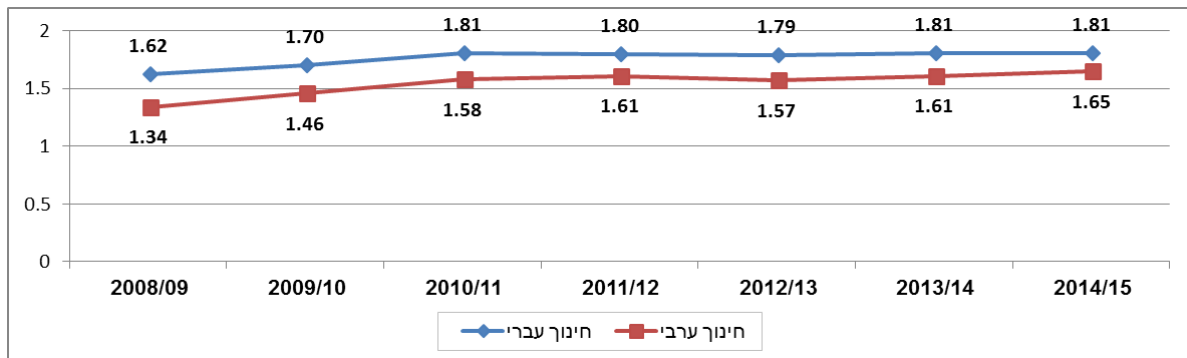
הנתונים מלמדים כי הפער בין המגזרים ברמת התקצוב לתלמיד ולכיתה הצטמצם בחלק מקבוצות הטיפוח ובאחרות הוא לא השתנה. עוד עולה כי בשני המגזרים ובכל קבוצות הטיפוח חלה עלייה בסך התקצוב לתלמיד ולכיתה.

להלן יוצגו נתוני משרד האוצר על מספר שעות הלימוד הממוצע לתלמיד בחטיבות-הביניים בחלוקה לפי מגזר, ומהם אפשר ללמוד על המגמות בהקצאת שעות הלימוד לאורך השנים האחרונות.

¹⁷ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [מערכת השקיפות – השוואה תקציבית – תשע"ב, תשע"ד](#), 31 ביולי 2015.



תרשים 6. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד בחטיבות-הביניים בחינוך הרגיל לפי מגזר, 2008-2015¹⁸



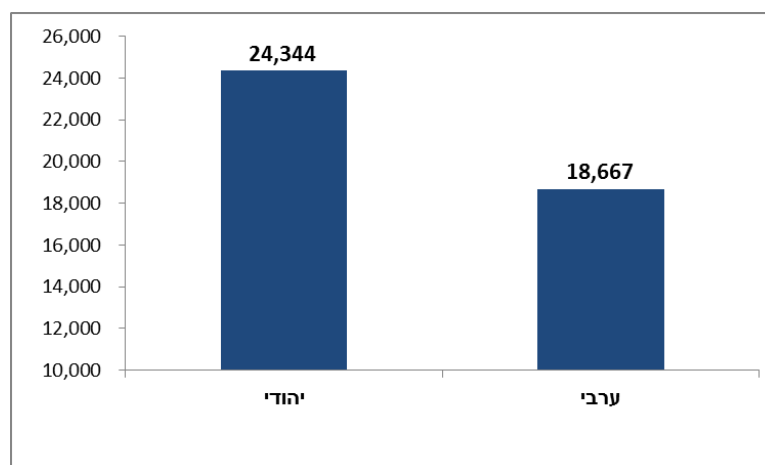
בתרשים עולה כי בשנים הנסקרות הצטמצם הפער בין המגזרים בהקצאת שעות הוראה לתלמיד, וחלה עלייה במספר השעות המוקצה לתלמיד בשני המגזרים.

2.3. חטיבות עליונות

החטיבות העליונות מתוקצבות לפי מספר התלמידים ועלות הלימודים לתלמיד. שיטת התקצוב לפי תלמיד מאפשרת את קביעת עלות התלמיד בכל המסלולים והמגמות האפשריים. לעלות התלמיד חמישה רכיבים: מספר שעות ההוראה לתלמיד; פרופיל המורים; השירותים הנלווים; חומרי הלימוד; רמת השירות בבית-הספר. נוסף על כך כל תלמיד המחויב בתגבור לימודי היהדות על-פי חוקת הזכאות לבגרות (פיקוח ממלכתי-דתי ופיקוח חרדי) מקבל תוספת של שעה.

אין בחטיבות העליונות הקצאה פרוגרסיבית על-פי מדד טיפוח. הרכיב העיקרי בחטיבה העליונה המתוקצב באופן דיפרנציאלי אך ורק על-פי קריטריונים חברתיים-כלכליים הוא תקציב המוחזקות לסיוע לבתי-ספר בפריפריה.

תרשים 7. תקצוב ממוצע לתלמיד (בש"ח) בחטיבות העליונות לפי מגזר, תשע"ד (2013/14)

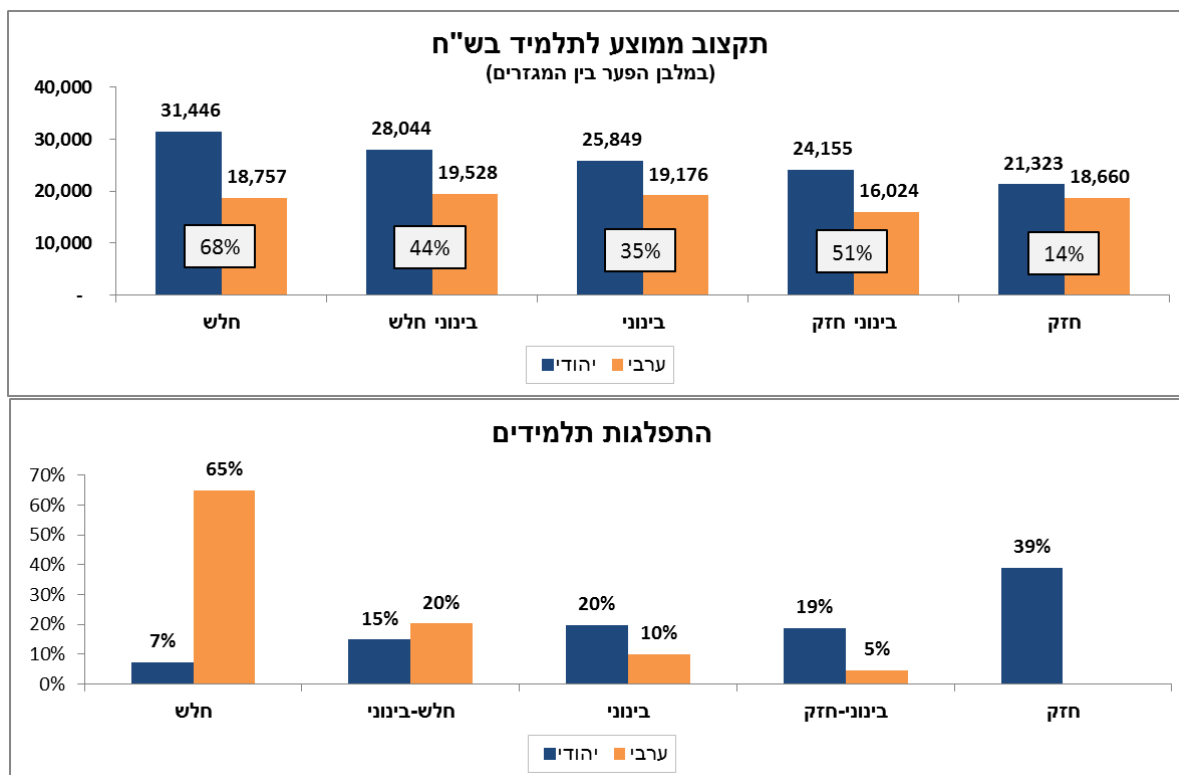


בתרשים עולה כי התקצוב הממוצע של תלמיד במגזר הערבי היה נמוך במידה ניכרת מהתקצוב הממוצע של תלמיד במגזר היהודי (18,667 לעומת 24,344 – פער של כ-30%).

¹⁸ משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 2015-2016, אוגוסט 2015.



תרשים 8. נתונים שונים על תקצוב החטיבות עליונות לפי מגזר ומדד טיפוח, תשע"ד (2013/14)



מהנתונים בתרשים עולה כדלקמן:

- בבחינה לפי קבוצות טיפוח ההקצאה לתלמיד במגזר היהודי גבוהה מההקצאה לתלמיד במגזר הערבי.
- קבוצות טיפוח חלשות במגזר הערבי מקבלות תקציב נמוך מזה שמקבלות קבוצות הטיפוח החזקות מהן במגזר היהודי. הדבר מצביע על היעדר פרוגרסיביות בהקצאת המשאבים בין שני המגזרים.
- כ-85% מהתלמידים במגזר הערבי משתייכים לשתי קבוצות הטיפוח החלשות ביותר, לעומת כ-22% מהתלמידים במגזר היהודי. אף על פי כן, בשל היעדר פרוגרסיביות בהקצאת המשאבים הדבר אינו מביא לסגירת הפער בתקצוב הממוצע הכללי של תלמיד (ראו תרשים 7 לעיל).

על-פי משרד החינוך, אלה הסיבות העיקריות לפערים בין המגזרים: מורים משכילים יותר ומנוסים יותר בבתי-הספר החזקים מבחינה חברתית-כלכלית; תוספת שעות לתלמידים המחויבים בתגבור לימודי היהדות על-פי חוקת הזכאות לבגרות; סיוע תוספתי ייעודי לבתי-ספר בחינוך הממלכתי-דתי (לימודי דת או תפילה); הקצאה לא פרופורציונלית של כיתות קטנות ייעודיות (כגון חינוך מיוחד, ל"ב עיוני – מ"ב"ר, ל"ב טכנולוגי – כיתות אתגר, מרכזי חינוך וכיתות מחוננים) – המגזר הערבי מקבל פחות מחלקו באוכלוסייה; הבדלים ברמת השירות בין בתי-הספר (אב בית, ספרן, רב, סיוע טכני, רופא, אחות ועוד).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

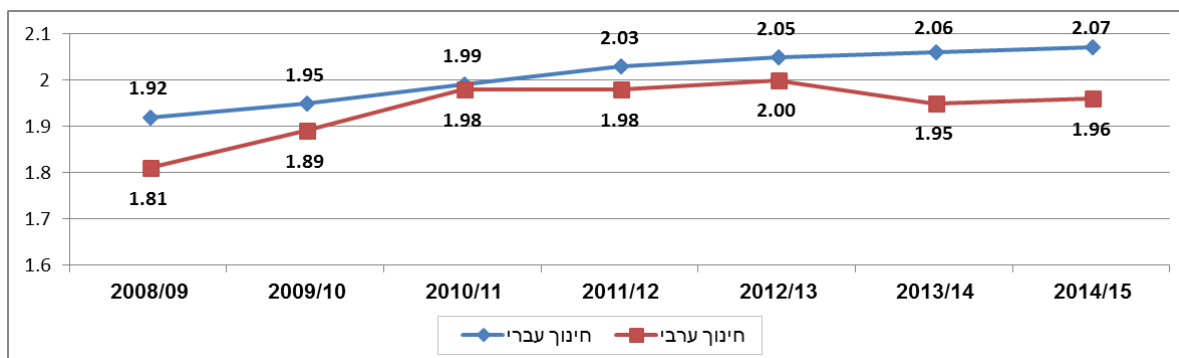
טבלה 3. תקצוב תלמיד בחטיבות העליונות – השוואה בין שנת תשע"ד לשנת תשע"ב¹⁹

תשע"ב (2011/12)			תשע"ד (2013/14)			
פער בין מגזר יהודי למגזר ערבי	ערבי	יהודי	פער בין מגזר יהודי למגזר ערבי	ערבי	יהודי	
26%	17,726	22,318	30%	18,667	24,344	ממוצע
69%	18,275	30,799	68%	18,757	31,446	חלש
36%	18,420	25,074	44%	19,528	28,044	בינוני-חלש
47%	15,863	23,315	35%	19,176	25,849	בינוני
31%	16,676	21,868	51%	16,024	24,155	בינוני-חזק
30%	14,861	19,366	14%	18,660	21,323	חזק

הנתונים מלמדים כי הפער בתקצוב בין המגזרים התרחב בחלק מקבוצות הטיפוח (במדד הטיפוח הבינוני-חלש והבינוני-חזק) והצטמצם בקבוצות אחרות (במדד הטיפוח הבינוני והחזק). עוד עולה כי בשני המגזרים ובכל קבוצות הטיפוח חלה עלייה בתקצוב לתלמיד.

להלן יוצגו נתוני משרד האוצר על המספר הממוצע של שעות הלימוד לתלמיד בחטיבות-הביניים בחלוקה לפי מגזר, ומהם אפשר ללמוד על המגמות בהקצאת שעות הלימוד בשנים האחרונות.

תרשים 9. מספר שעות הוראה הממוצע לתלמיד בחטיבות העליונות בחינוך הרגיל לפי מגזר, 2008-2015²⁰



בתרשים עולה כי משנת 2008/09 עד שנת 2010/11 הצטמצם הפער בין המגזרים בהקצאת שעות הוראה לתלמיד, ובשנת 2010/11 הוא נסגר כמעט לחלוטין. ואולם, בשנים שלאחר מכן התרחב הפער ובשנתיים האחרונות הוא חזר לרמתו הגבוהה ביותר מהשנים הנסקרות. נוסף על כך, עם השנים חלה עלייה במספר השעות הממוצע המוקצה לתלמיד, למעט ירידה חדה למדי בחינוך הערבי בשנתיים האחרונות.

3. נתוני בקרת התקן

כאמור, נוסף על התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתי-הספר, הם מקבלים תקציבים לצורך מימון שעות הוראה ממקורות כגון רשויות מקומיות, תשלומי הורים ועמותות. המקורות הנוספים אינם ניתנים על בסיס קריטריונים אחידים ושקופים. אפשר ללמוד על הקצאת המקורות הנוספים ועל השפעתם על חלוקת

¹⁹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [מערכת השקיפות – השוואה תקציבית, תשע"ב, תשע"ד](#), 31 ביולי 2015.

²⁰ משרד האוצר, [הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 2015-2016](#), אוגוסט 2015.



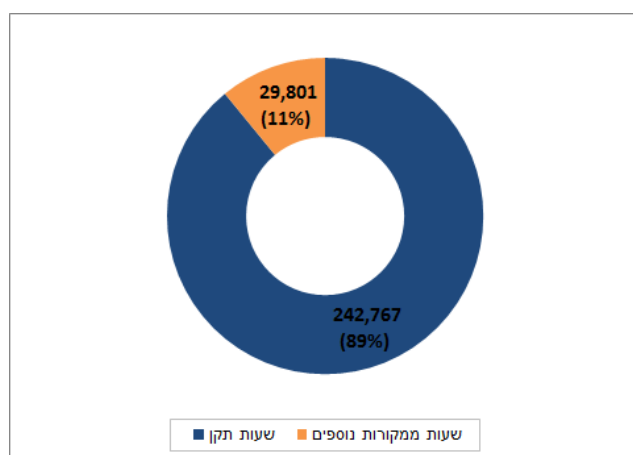
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

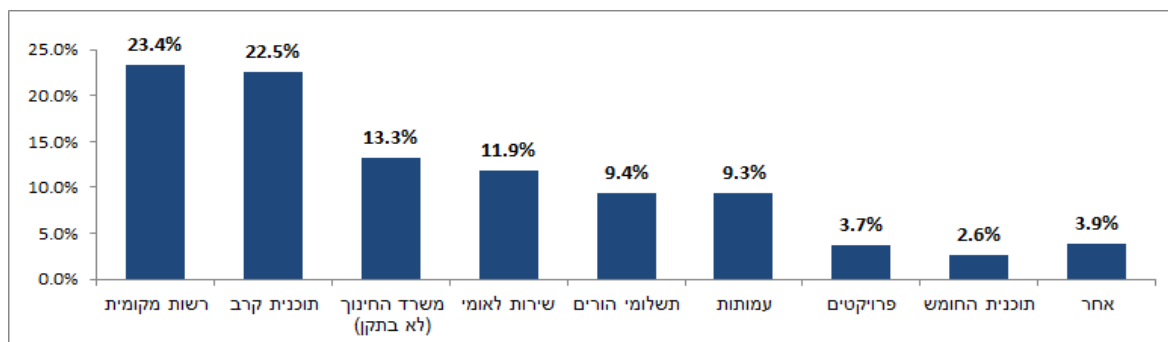
כלל תקציבי החינוך בין השאר מהדוח השנתי שמשרד החינוך עורך על בקרת התקן. דוח זה מסכם את ממצאיה של בקרה מדגמית הנערכת בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות-הביניים בחינוך הרשמי שבה נבחנו בין היתר המקורות להקצאת כלל שעות ההוראה לבתי-הספר, גם אלו שאינם מוקצים ממשרד החינוך.

להלן יוצגו נתונים על כלל המקורות לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים על-פי בקרת התקן שנערכה בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13).²¹ יצוין כי בנתוני המקורות הנוספים בבקרת התקן נכללות השעות שנותן משרד החינוך ואינן בתקן השעות הבסיסי המוקצה לבתי-הספר.

תרשים 10. התפלגות כלל המקורות לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים, תשע"ג (2012/13)²²



תרשים 11. התפלגות המקורות הנוספים לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים, תשע"ג (2012/13)



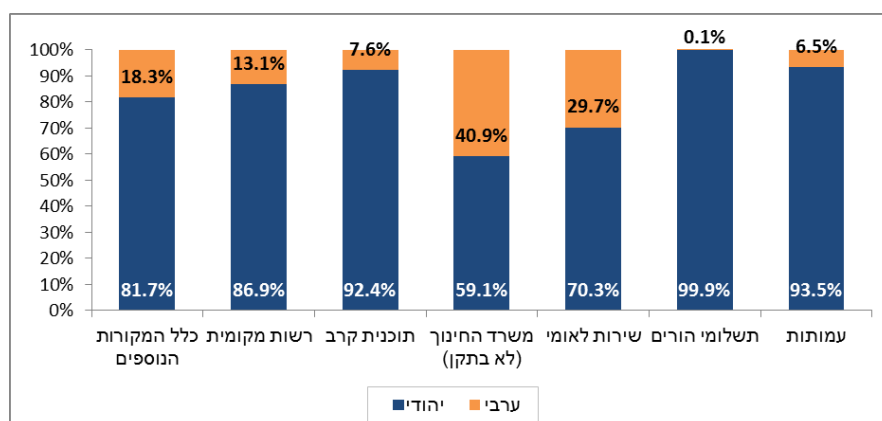
בתרשים עולה כי המקורות העיקריים לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים הם הרשויות המקומיות (23.4% מן המקורות הנוספים), תוכנית קרב (22.5%), משרד החינוך (13.3%), שירות לאומי (11.9%), תשלומי הורים (9.4%) ועמותות (9.3%).

²¹ זו השנה האחרונה שיש בידינו את נתוני בקרת התקן שלה. תמונת המצב הייתה דומה בשנת תשע"ב (2011/12).

²² מקור הנתונים: הדוח המסכם של בקרת התקן בחינוך היסודי לשנת הלימודים תשע"ג (ממאי 2014) – פרויקט המבוצע על-ידי חברת אידע ניהול וייעוץ בע"מ בעבור אגף הבחינות במינהל הפדגוגי במשרד החינוך. כל התרשימים בפרק זה מתבססים על מקור זה.

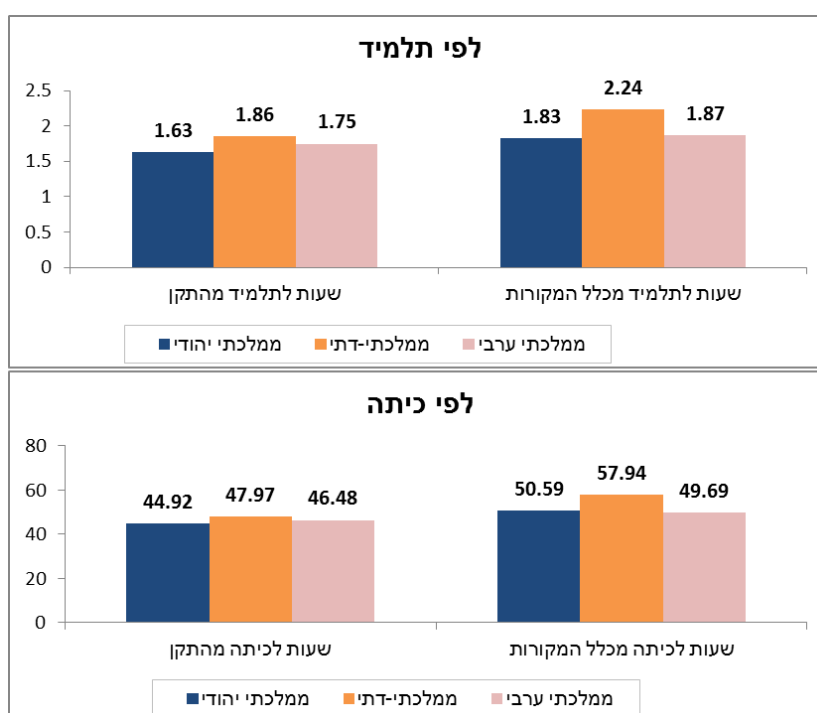


תרשים 12. חלוקת המקורות הנוספים לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים לפי מגזר, תשע"ג (2012/13)



בתרשים עולה כי המגזר היהודי מקבל 81.7% מכלל המקורות הנוספים לתקצוב שעות הוראה בבתי-הספר היסודיים, ואילו המגזר הערבי מקבל 18.3% מכלל אותם מקורות (התלמידים הערבים הם כ-27% מכלל תלמידי החינוך היסודי בשנת תשע"ג). בבחינת המקורות העיקריים עולה כי על-פי רוב חלקו של המגזר הערבי קטן במידה ניכרת מחלקם של התלמידים הערבים באוכלוסייה (למעט מקורות משרד החינוך והשירות הלאומי). **נתונים אלו מעידים כי המקורות הנוספים מביאים להתרחבות של פערי התקצוב בין המגזר היהודי למגזר הערבי.**

תרשים 13. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד ולכיתה בבתי-הספר היסודיים לפי פיקוח, תשע"ג (2012/13)



מהנתונים בתרשים עולה כדלקמן:

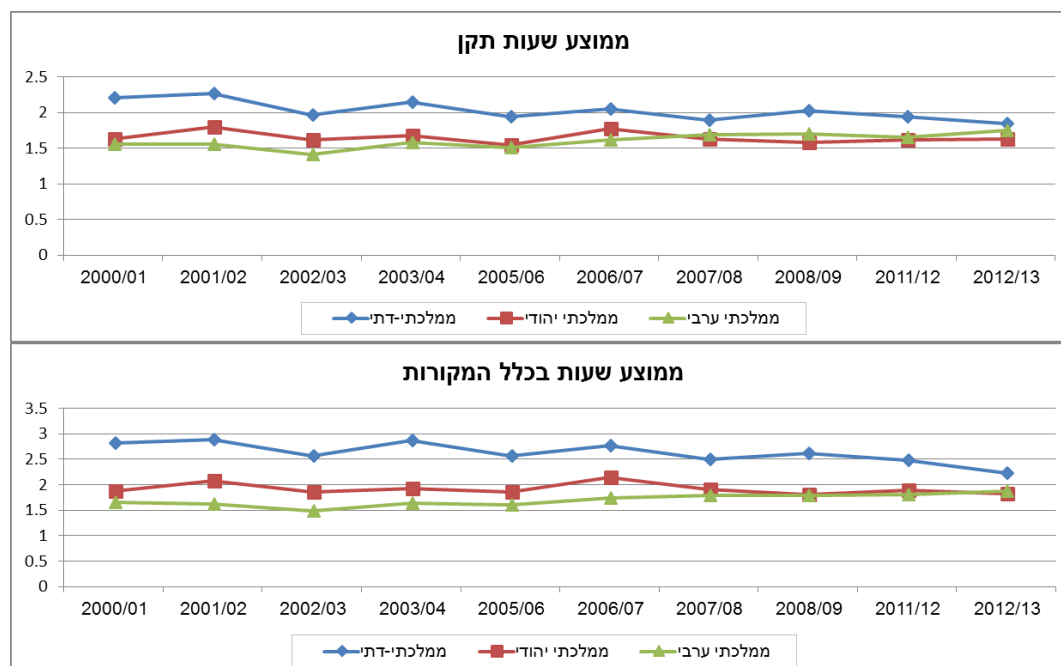
- **הקצאת שעות הוראה לפי תלמיד** – מספר השעות הממוצע לתלמיד בחינוך הממלכתי הערבי גדול ממספרן בחינוך הממלכתי היהודי וקטן ממספרן בחינוך הממלכתי-דתי – הן שעות התקן והן השעות



מכלל המקורות. בבחינת סוג המקורות להקצאת שעות ההוראה עולה כי המקורות הנוספים מביאים להגדלת הפערים בין החינוך הממלכתי-דתי לשאר סוגי הפיקוח, וכן לצמצום הפער בין החינוך הממלכתי הערבי לחינוך הממלכתי היהודי.

- **הקצאת שעות הוראה לפי כיתה** – מספר שעות התקן הממוצע לכיתה בחינוך הממלכתי הערבי גבוה ממספרן בחינוך הממלכתי יהודי ונמוך ממספרן בחינוך הממלכתי-דתי. עם זאת, כאשר בוחנים את מספר השעות הממוצע לכיתה מכלל המקורות עולה כי החינוך הממלכתי הערבי מקבל את מספר השעות הקטן ביותר. מעבר לכך, בבחינת סוג המקורות להקצאת שעות הוראה עולה כי המקורות הנוספים מביאים להגדלת הפער בין החינוך הממלכתי-דתי לשאר סוגי הפיקוח.

תרשים 14. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד בבתי-הספר היסודיים לפי פיקוח, שנים נבחרות (ללא השנים 2004/5, 2009/10 ו-2010/11)²³

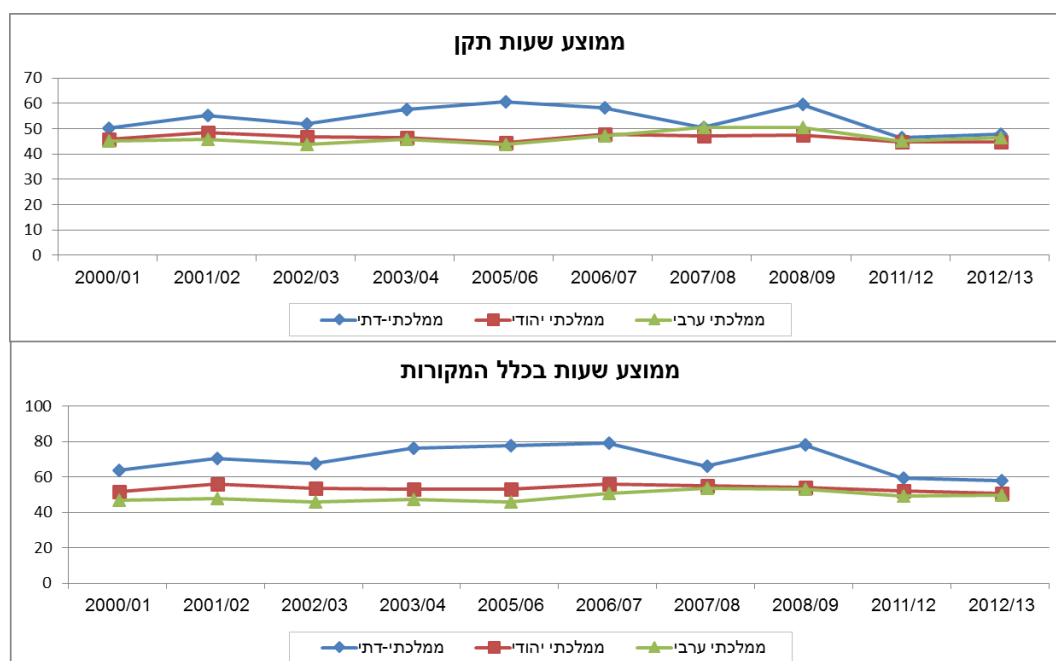


מהנתונים בתרשים עולה עם השנים הצטמצם הפער בהקצאת שעות הוראה לתלמיד בין סוגי הפיקוח, הן בשעות התקן והן בשעות מכלל המקורות, ובעיקר הפער בין החינוך הממלכתי-דתי לשאר סוגי הפיקוח.

²³ נתוני השנים האלה אינם מופיעים בדוח המסכם של בקרת התקן לשנת תשע"ג.



תרשים 15. מספר שעות הוראה ממוצע לכיתה בבתי-הספר היסודיים לפי פיקוח, שנים נבחרות (ללא השנים 2004/5, 2009/10 ו-2010/11)



בתרשים עולה כי אי-אפשר להצביע על מגמה אחידה לאורך השנים מבחינת הפער בהקצאת שעות הוראה לכיתה בין סוגי הפיקוח, הן בשעות התקן והן בשעות מכלל המקורות. בשנים מסוימות הפער בין סוגי הפיקוח הצטמצם ובשנים אחרות הוא התרחב. בכל השנים הפער העיקרי הוא בין החינוך הממלכתי-דתי לשאר סוגי הפיקוח. בשנתיים האחרונות הפער בין סוגי הפיקוח הוא הקטן ביותר שהיה במהלך השנים הנסקרות.

