



מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך: שעות הוראה, בינוי כיתות ושירותי עזר נבחרים

כתיבה: אסף ויניגר | אישור: יובל וורגן, ראש צוות
תאריך: י"ג בתמוז תשע"ט, 16 ביולי 2019

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
3	1. תקצוב שעות הוראה	1
3	1.1 כללי התקצוב של משרד החינוך	1.1
4	1.2 הקצאת סל שעות הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים	1.2
7	1.3 תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה	1.3
7	2. נתונים על התקצוב הממוצע לתלמיד (תקצוב משרד החינוך)	2
10	3. תקצוב דיפרנציאלי בבינוי מוסדות חינוך ובשירותי עזר נבחרים בחינוך	3
10	3.1 בינוי כיתות לימוד	3.1
11	3.1.1 תקצוב תשתיות היקפיות	3.1.1
12	3.1.2 חידוש מבנים	3.1.2
12	3.1.3 עיצוב חזות	3.1.3
13	3.2 הסעות תלמידים	3.2
14	3.2.1 ליווי הסעות לחינוך המיוחד	3.2.1
14	3.3 תקצוב סייעות בגני ילדים ובבתי הספר	3.3
16	4. מקורות נוספים של תקציבי חינוך	4
16	4.1 תקציבים תוספתיים של הרשויות המקומיות	4.1
17	4.2 נתונים על הכנסות בתי הספר בניהול עצמי	4.2
19	נספח – חלוקת סל שעות הטיפוח לפי קבוצות טיפוח (תשע"ד-תשע"ט)	19

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת חילי טרופר ויוצגו בו מידע ונתונים על הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי חינוך בכמה מרכיבים: תקצוב שעות הוראה, בינוי מוסדות חינוך ושירותי עזר נבחרים בחינוך (הסעות תלמידים וסייעות בגני ילדים ובבתי הספר).

חינוך נחשב כמנגנון מרכזי לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, שכן רכישת השכלה איכותית משפיעה על שיעור התעסוקה ועל יכולת ההשתכרות של הפרט ומפחיתה את הסיכוי להיות בעוני. מדיניות של העדפה מתקנת בתקצוב החינוך מטרתה להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך ולוודא שהאפשרויות להתפתחות אישית בתוך מערכת החינוך יהיו פתוחות בפני כל ילד ללא תלות בנסיבות מוצאו ובתנאי חייו. כלי מרכזי ליישום העדפה מתקנת בתחום החינוך הוא הקצאה דיפרנציאלית של תקציבים.

מהמסמך עולים בין היתר הדברים הבאים:

תקצוב שעות הוראה

- תקציב משרד החינוך מועבר לבתי-ספר בעיקר באמצעות הקצאת "שעות שבועיות", שמשמעותן שכן למורים. בעקבות קיומם של פערים בתקצוב על רקע חברתי-כלכלי הודיע משרד החינוך בשנת 2014 על "תוכנית לצמצום הפערים וקידום השוויון במערכת החינוך" עבור החינוך היסודי וחיטובות הביניים. במסגרת זו ניתנה תוספת משמעותית של שעות לסל הטיפוח, סל שעות הוראה המחולק באופן דיפרנציאלי, על-פי המצב החברתי-כלכלי של בית הספר.
- בשנות יישום התוכנית חל גידול משמעותי בחלקן של שעות הטיפוח בכלל שעות ההוראה במערכת החינוך: בחינוך היסודי חלקן של שעות הטיפוח עלה מ-5.6% בשנת תשע"ד (2013/14) ל-11.5% בשנת תשע"ט (2018/19); בחטיבות הביניים חלקן עלה מ-7.8% בשנת תשע"ד ל-19.4% בשנת תשע"ט. עם זאת, לסל הטיפוח לא הוגדר מנגנון עדכון שנועד למנוע את שחיקתו בשנים שלאחר יישום התוכנית.
- מנתוני המשרד עולה כי בכל קבוצות הטיפוח ובשני שלבי החינוך חל גידול במספר שעות הטיפוח שהוקצו לתלמיד, וככל שקבוצת הטיפוח הייתה חלשה יותר כך העלייה במספר השעות הייתה גדולה יותר. כתוצאה מכך התחזקה הדיפרנציאליות בחלוקת שעות סל הטיפוח וגדל ההפרש בין מספר השעות שקיבל תלמיד שהשתייך לקבוצת הטיפוח החלשה ובין מספר השעות שקיבל תלמיד שהשתייך לקבוצת הטיפוח החזקה.
- התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך אינה מיושמת בחטיבות העליונות, על אף שגם בהן בתי ספר חלשים אינם מקבלים בהכרח את המשאבים הגבוהים ביותר. בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) החל משרד החינוך בפילוט המופעל בכ-100 חטיבות עליונות בחברה הערבית. עלות הפילוט היא כ-500 מיליון ש"ח על פני חמש שנים והוא ילווה במחקר הערכה. המשרד מתכוון להתבסס על מסקנות מחקר ההערכה בנוגע למידת האפקטיביות של הפילוט כדי לקדם מהלך רחב יותר של תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה עם תום תקופת הניסוי.

בינוי כיתות לימוד

- משרד החינוך מתקצב בכל שנה בינוי כיתות לימוד חדשות בהתאם למפתח עלות בנייה הכולל פיתוח, תכנון ופיקוח ומע"מ. תקצוב זה מוקצה לרשויות המקומיות באופן אחיד ושוויוני. לצד זאת, קיים מנגנון תקצוב דיפרנציאלי בשלושה רכיבים אחרים שאינם מתוקצבים באמצעות מפתח העלות: תשתיות היקפיות, חידוש מבנים ועיצוב חזות.
- התקציבים בגין רכיבים אלה מוקצים לפי האשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכת הרשות המקומית. לדוגמה, התקצוב בעבור הוצאות לתשתיות היקפיות מועבר תוך הפחתת השתתפות הרשות מהסכום שהוכר: 5% לרשויות באשכולות 1-4; 20% לרשויות באשכולות 5-6; 40% לרשויות באשכולות 7-10.
- על-מנת לקבל את התקציבים הנוספים ברכיבים אלה, על הרשות המקומית לפנות בבקשה למשרד החינוך. סדר העדיפויות בתקצוב נקבע בהתאם לקריטריונים שונים ובהם המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. ככל שהאשכול נמוך יותר כך הניקוד גבוה יותר.

הסעות תלמידים וסייעות בגני ילדים ובבתי הספר

- השתתפות משרד החינוך בהוצאות על הסעות תלמידים כוללת מרכיב דיפרנציאלי. שיעור ההשתתפות נע בין 40% ל-90% בהתאם לקריטריונים שונים. כך לדוגמה, רשויות מקומיות שמקבלות מענק איזון מתוקצבות בשיעור של 50% מהעלות המחושבת, ולעומתן רשויות שאינן מקבלות מענקי איזון מתוקצבות בשיעור של 40% מהעלות המחושבת.
- תקצוב משרד החינוך עבור סייעת נכלל במודל התקצוב של גני הילדים. התקצוב הבסיסי של גני הילדים על-ידי משרד החינוך הוא אחיד, אך לצד זאת יש בו דיפרנציאליות מסוימת שמקנה לרשויות מקומיות שמקבלות מענקי איזון תקציב גדול יותר מזה שמקבלות רשויות שלא מקבלות מענק. התקצוב של משרד החינוך עבור סייעות החינוך המיוחד בבתי הספר ועבור סייעות רפואיות בחינוך הרגיל הוא אחיד ואין בו רכיב של דיפרנציאליות על בסיס מצב חברתי-כלכלי.

מקורות נוספים של תקציבי חינוך

- נוסף על התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתי הספר ולרשויות המקומיות, מועברים לבתי הספר תקציבים ממקורות אחרים, כגון הרשויות המקומיות והכנסות עצמיות של מוסדות החינוך. בהחלטת ממשלה משנת 2013 נקבע כי משרד החינוך יפרסם לציבור דוח הסוקר את נתוני כלל המשאבים שהועברו למוסדות חינוך, ובכלל זה את המשאבים שהועברו על-ידי הרשויות המקומיות. החלטה זו טרם יושמה במלואה, ולמעט פרסום הנתונים על התקציבים שמשרד החינוך מקצה, באמצעות מערכת שקיפות תקציבית, אין כיום מאגר נתונים המאפשר לנתח באופן מלא את יתר המשאבים המופנים למוסדות החינוך על-ידי גורמים אחרים.

1. תקצוב שעות הוראה

1.1 כללי התקצוב של משרד החינוך¹

תקציב משרד החינוך מועבר לבתי-ספר בעיקר באמצעות הקצאת "שעות שבועיות", שמשמעותן שכר למורים. בנוסף, משרד החינוך מעביר תשלומים בעבור שירותי חינוך לרשויות המקומיות: תשלומים בעבור עובדי עזר כגון מזכירות וסייעות, וכן תשלומים בעבור הסעות תלמידים, עלויות תפעול והצטיידות ותוכניות חינוכיות משלימות. פרק זה מתמקד בתקצוב שעות ההוראה.

שיטת התקצוב **בחינוך היסודי** מתבססת על הקצאת שעות בדרך דו-שלבית. תחילה מוקצה תקן המינימום לכיתה: 29 שעות שבועיות בכיתות א'-ב', 31 שעות בכיתות ג'-ד' ו-32 שעות בכיתות ה'-ו'. מספר הכיתות המתוקצבות במוסד תלוי בגודל הכיתה המרבי שנקבע לו לצורך תקצוב, אשר נקבע לפי עשירון הטיפוח הממוצע שחושב לבית הספר ("מדד גודל כיתה").² **ככל שבת ספר נחשב חלש יותר מבחינה חברתית-כלכלית, מספר התלמידים לתקצוב כיתה יהיה קטן יותר**. בשכבות שבהן מיושמת "רפורמת הכיתה הקטנה"³ מספר התלמידים המרבי הינו 32-34 תלמידים (כלומר במוסדות מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר, מספר התלמידים המרבי לצורך תקצוב כיתה הוא 32); בשכבות שבהן הרפורמה עדיין אינה מיושמת מספר התלמידים המרבי הינו 32-40.

בשלב הבא ניתנות לבתי הספר תוספות של שעות בהתאם למאפיינים של כל אחד מהם: תוספת שעות עבור כיתות גדולות, תוספת שעות תפילה בחינוך הממלכתי-דתי וברשתות החינוך החרדי, הקצאת שעות לבתי-ספר המשתתפים בתוכנית יום חינוך ארוך, שעות מאגר מחוזי, שעות עולים ותושבים חוזרים ועוד. כמו כן ניתנת לבתי הספר הקצאה של שעות מתוך "סל הטיפוח", המחולקות באופן דיפרנציאלי לפי מדד הטיפוח של התלמידים הלומדים בכל בית ספר (ראו הרחבה בפרק 1.2).

שעות ההוראה
בחינוך היסודי
ובחטיבות הביניים
מוקצות תחילה לפי
תקן מינימום לכיתה.
בשלב הבא ניתנות
לבתי הספר תוספות
של שעות, ובכלל זה
שעות טיפוח
המוקצות לפי מצב
חברתי-כלכלי.

¹ משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת שקיפות בחינוך: שנים תשע"ב, תשע"ד-תשע"ז, 18 ביולי 2018; משרד החינוך, הנחיות בנושא תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשע"ט בחינוך הרגיל, 10 ביוני 2018; משרד החינוך, הנחיות בנושא תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשע"ט בחינוך הרגיל, 10 ביוני 2018.

² אוכלוסיית התלמידים בחינוך היסודי מחולקת לעשר קבוצות שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים, כך שבעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. מדד הטיפוח של בית הספר הינו הממוצע של עשירוני התלמידים הלומדים בו. מרכיבי המדד הם: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%); פריפריאליות בית הספר (20%); רמת ההכנסה של המשפחה (20%); שילוב של ארץ הלידה וארץ מצוקה (20%).

³ בעקבות המחאה הציבורית על הצפיפות בכיתות הלימוד ("מחאת הסרדנים") הודיע משרד החינוך בשנת 2015 על מתווה חדש לצמצום מספר התלמידים בכיתות בבתי הספר היסודיים. במתווה נקבע כי משנת הלימודים תשע"ו (2015/16) ילמדו תלמידי כיתות א' בכיתות נורמטיביות שמספר התלמידים המרבי בהן יהיה 32-34, לפי מדד הטיפוח הבית ספרי (במקום מספר מרבי של 32-40 תלמידים בכיתה קודם לרפורמה). המתווה צומח, כלומר בכל שנה מתווספת שכבת גיל, עד להשלמת המתווה בתוך חמש שנים בכל כיתות בתי הספר היסודיים. בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ט 2018/19) הרפורמה מיושמת בכיתות א'-ד'.

שיטת התקצוב **בחטיבות הביניים** דומה לזו של בתי הספר היסודיים. תקן השעות הבסיסי מוקצה לכיתה לפי גודלה (בין 31.84 שעות לכיתה בת 20 תלמידים ל-37.03 שעות לכיתה בת 40 תלמידים). כמו בבתי הספר היסודיים, גם בחטיבות-הביניים מיושמת מדיניות לצמצום מספר התלמידים בכיתה, כך שמספר התלמידים המרבי בכיתה לצורך תקצוב יהיה בין 32-40 תלמידים, בהתאם למדד הטיפוח הבית ספרי ("מדד גודל כיתה"). בשלב הבא ניתנת לבתי הספר הקצאה של סלים ייחודיים, ובכלל זה סל הטיפוח, שעות עולים ותושבים חוזרים, שעות הוראה במקצועות ערבית וצרפתית כשפה זרה שנייה ושעות מאגר מחוזי. כמו כן ניתנת הקצאה של שעות רכז שכבה, רכז מקצוע ורכז חינוך חברתי (במוסדות שצורפו לאופק חדש).

שיטת התקצוב **בחטיבות העליונות** שונה מזו שבחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והיא מבוססת על מפתח של תקצוב לתלמיד. עיקר התקציב נגזר משני משתנים מרכזיים: מספר שעות ההוראה לתלמיד ועלות השעה של בית הספר. מספר שעות ההוראה לתלמיד נגזר מדרגת הכיתה (ט'-י"ב), מסלול הלימודים (לדוגמה עיוני או טכנולוגי), סוג המגמה וסוג הכיתה (לדוגמה כיתה קטנה או רגילה). עלות השעה נגזרת מפרופיל המורים של בית הספר. בנוסף, עבור כל תלמיד מקבל בית הספר (בהתאם למגמה וסוג הכיתה) תוספת תקציבית בגין שירותי עזר נדרשים (כגון עובדי סיוע ואחזקה) והוצאות שאינן שכו.

בשלושת שלבי החינוך קיימים מספר רכיבי תקצוב פרוגרסיביים אשר נועדו לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש וכן לרשויות מקומיות חלשות. רכיבים אלה כוללים, בין היתר, הקצאת שעות הוראה מסל הטיפוח (יסודי וחטיבות ביניים – ראו פירוט להלן), הקצאת שעות עבור יום חינוך ארוך (יסודי), תקצוב דיפרנציאלי במסגרת תוכנית הניהול העצמי של בתי הספר היסודיים; תקצוב תוכנית בית הספר של החופש הגדול (כיתות א'-ג'), תוספת שעות עבור כיתות קטנות לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים (חטיבות עליונות) ותקציב סיוע לבתי ספר קטנים בפריפריה (חטיבות עליונות). **בהתאם לבקשת חבר הכנסת נתמקד להלן בניתוח חלוקת שעות סל הטיפוח בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.** לאחר מכן נביא התייחסות קצרה לתמונת המצב בנושא זה בחטיבות העליונות.

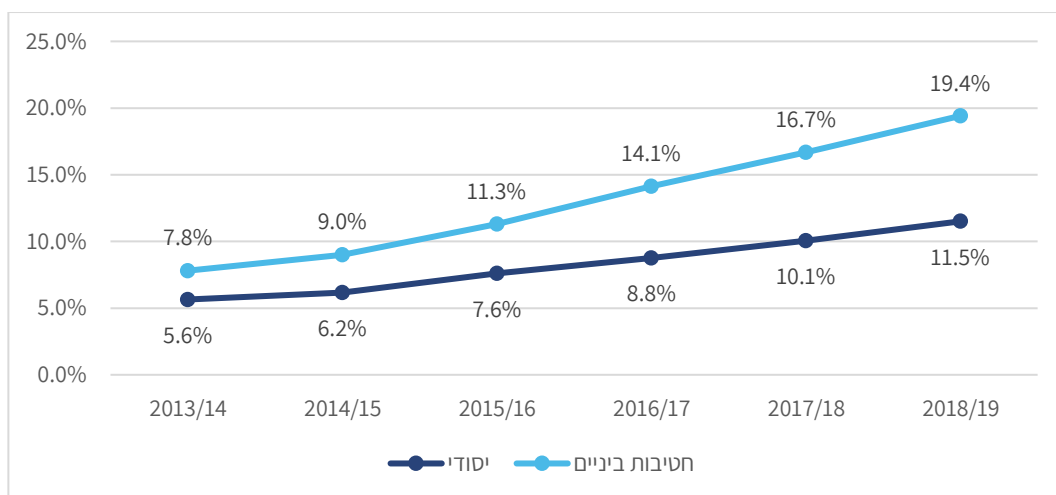
1.2 הקצאת סל שעות הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים

בעקבות המלצות הצוות המקצועי הבין-משרדי (משרדי החינוך והאוצר) שבחן את הפערים בתקצוב מערכת החינוך ואת הדרכים לצמצומן⁴, הודיע משרד החינוך בשנת 2014 על "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" עבור החינוך היסודי וחטיבות הביניים. במסגרת התוכנית ניתנה תוספת שעות משמעותית **לסל הטיפוח**, סל שעות הוראה המחולק באופן דיפרנציאלי, על-פי המצב החברתי-כלכלי של בית הספר.

⁴ משרד החינוך ומשרד האוצר, דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך, אוגוסט 2014.

בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית עלה מ-65,000 ל-150,000, ובחטיבות הביניים – מ-32,000 ל-90,000. כמו כן שונה יחס ההקצאה כך שתינתן עדיפות רבה יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. התוכנית יושמה בהדרגה, משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ועד יישום מלא בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19). עלות תוספת השעות היא כמיליארד ש"ח לשנה ביישום מלא של התוכנית. ראו בנספח את פירוט התוספת בחלוקה לפי קבוצות טיפוח.

חלקן של שעות סל הטיפוח בכלל שעות ההוראה הפרונטליות במערכת החינוך⁵



בשנות יישום התוכנית חל גידול משמעותי בחלקן של שעות הטיפוח מכלל שעות ההוראה.

מהנתונים בתרשים עולה כי בשנות יישום התוכנית חל גידול משמעותי בחלקן של שעות הטיפוח בכלל שעות ההוראה במערכת החינוך: בחינוך היסודי חלקן של שעות הטיפוח עלה מ-5.6% בשנת תשע"ד (2013/14) ל-11.5% בשנת תשע"ט (2018/19); בחטיבות הביניים חלקן של שעות הטיפוח עלה מ-7.8% בשנת תשע"ד ל-19.4% בשנת תשע"ט.

לצד האמור נציין כי לסל הטיפוח לא הוגדר מנגנון עדכון שנועד למנוע את שחיקתו בשנים שלאחר יישום התוכנית, בשל הגידול הצפוי במספר התלמידים ובמספר שעות ההוראה במערכת החינוך. כלומר, בהינתן שמספר השעות המוקצות במסגרת סל הטיפוח יישאר קבוע ולא יוגדל מדי שנה בהתאם לגידול הטבעי במספר התלמידים ובמספר שעות הלימוד, חלקן של הסל בכלל שעות ההוראה במערכת החינוך צפוי לקטון מדי שנה. ממשד החינוך נמסר בתשובה על פנייתנו כי מנגנון העדכון טרם נקבע והדבר יבוא לידי ביטוי בדיוני תקציב

⁶2020.

להלן יוצגו נתונים בדבר הקצאת שעות סל הטיפוח בשנת תשע"ד, שקדמה ליישום התוכנית, לעומת הקצאתן בשנת תשע"ט, בה יושמה התוכנית באופן מלא. הנתונים יוצגו בחלוקה לחמש

⁵ מקור הנתונים: דודי מזרחי, מנהל אגף בכיר תקציבים במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביוני 2019.

⁶ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביוני 2019.

קבוצות טיפוח, ביחידת הקצאה של תלמיד (כלומר, התוצאה שהתקבלה מחלוקת סך שעות הטיפוח שהוקצו לכל קבוצת טיפוח במספר התלמידים שנכללו בה).

טבלה 1. הקצאת שעות טיפוח לתלמיד בחינוך היסודי, לפי קבוצת טיפוח,

תשע"ד-תשע"ט⁷

קבוצת טיפוח	תשע"ד 2013/14	תשע"ט 2018/19	שינוי תשע"ד- תשע"ט
חלשה	0.10	0.33	0.23
חלשה-בינונית	0.10	0.21	0.11
בינונית	0.09	0.16	0.07
בינונית-חזקה	0.08	0.12	0.04
חזקה	0.06	0.07	0.01
הפרש חלשה-חזקה	67%	371%	-

טבלה 2. הקצאת שעות טיפוח לתלמיד בחטיבות הביניים, לפי קבוצת טיפוח,

תשע"ד-תשע"ט⁸

קבוצת טיפוח	תשע"ד 2013/14	תשע"ט 2018/19	שינוי תשע"ד- תשע"ט
חלשה	0.15	0.61	0.46
חלשה-בינונית	0.19	0.45	0.26
בינונית	0.15	0.29	0.14
בינונית-חזקה	0.09	0.20	0.11
חזקה	0.04	0.13	0.09
הפרש חלשה-חזקה	275%	369%	-

מהנתונים בשתי הטבלאות עולה כי בכל קבוצות הטיפוח ובשני שלבי החינוך חל גידול במספר שעות הטיפוח שהוקצו לתלמיד, וככל שקבוצת הטיפוח הייתה חלשה יותר כך העלייה במספר

⁷ מקור הנתונים: דודי מזרחי, מנהל אגף בכיר תקציבים במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביוני 2019. התלמידים שנכללו בחישוב משתייכים לחינוך הרגיל הרשמי ולשתי רשתות החינוך החרדיות הגדולות (החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני).

⁸ שם.

השעות הייתה גדולה יותר. כתוצאה מכך התחזקה הדיפרנציאליות בחלוקת שעות סל הטיפוח וגדל ההפרש בין מספר השעות שקיבל תלמיד שהשתייך לקבוצת הטיפוח החלשה ובין מספר השעות שקיבל תלמיד שהשתייך לקבוצת הטיפוח החזקה: בחינוך היסודי מ-67% ל-371% ובחטיבות הביניים מ-275% ל-369%.

1.3 תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה

כאמור, התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך מיושמת בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והיא אינה מיושמת בחטיבות העליונות, על אף שחטיבות עליונות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית אינן מקבלות בהכרח את המשאבים הגבוהים ביותר (ראו להלן בפרק 2). באוגוסט 2016 קיבלה הממשלה החלטה לפיה יוקם צוות בין משרדי (משרד החינוך ומשרד האוצר) שתפקידו לגבש מודל תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה. מודל התקצוב יעגן, בין היתר את סל שעות הבסיס לתלמיד, שכל בית ספר חייב לקבל כדי ללמד את תכנית הלימודים המחייבת בהתאם להנחיות משרד החינוך, וכן את התקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים.⁹

בהמשך לכך, כדי לקדם את מערכת החינוך בחטיבה העליונה ואת שוויוניות התקצוב בין החינוך העברי לחינוך הערבי החל משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) בפיילוט המופעל בכ-100 חטיבות עליונות בחברה הערבית. עלות הפיילוט היא כ-500 מיליון ש"ח על פני חמש שנים והוא ילווה במחקר הערכה. המשרד מתכוון להתבסס על מסקנות מחקר ההערכה בנוגע למידת האפקטיביות של הפיילוט כדי לקדם מהלך רחב יותר של תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה עם תום תקופת הניסוי.¹⁰

2. נתונים על התקצוב הממוצע לתלמיד (תקצוב משרד החינוך)

הנתונים שהוצגו לעיל מתייחסים כאמור לסל שעות הטיפוח, המהווה חלק משעות ההוראה שמקצה משרד החינוך. כדי לבחון כיצד משתקפת תוספת שעות הטיפוח ושינוי שיטת ההקצאה שלהן בסך התקצוב של משרד החינוך למוסדות החינוך, נציג להלן נתונים על התקצוב הממוצע לתלמיד בשתי נקודות זמן – טרם יישום התוכנית ובמהלכה.

בשנת 2015 השיק משרד החינוך את מערכת "שקיפות תקציבית", באמצעותה הוא מפרסם לציבור מדי שנה נתונים על התקציבים שהוא מקצה למוסדות החינוך בהבחנה לפי מאפייניהם. בנתונים אלו נכללים התקציבים שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.

⁹ החלטה מספר 1844 של הממשלה מיום 11 באוגוסט 2016.

¹⁰ משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 במרץ 2019.

להלן יוצגו הנתונים ממערכת זו על התקציבים שמשרד החינוך הקצה לבתי הספר בשנים תשע"ד (2013/14) ותשע"ח (2017/18), בחלוקה לפי שלבי חינוך וקבוצות טיפוח. כאמור, שנת תשע"ד היא השנה שקדמה ליישום התוכנית במסגרתה הוגדל סל הטיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. שנת תשע"ח היא השנה האחרונה לגביה פורסמו נתונים תקציביים אלה.

טבלה 3. תקציב ממוצע לתלמיד, לפי שלבי חינוך (חינוך רגיל)¹¹, תשע"ד ותשע"ח¹²

קבוצת טיפוח	יסודי (רשמי)			חטיבת ביניים			חטיבה עליונה		
	תשע"ד	תשע"ח	שינוי תשע"ד-תשע"ח	תשע"ד	תשע"ח	שינוי תשע"ד-תשע"ח	תשע"ד	תשע"ח	שינוי תשע"ד-תשע"ח
חלשה	16,372	18,891	15.4%	17,623	22,165	25.8%	21,885	28,124	28.6%
חלשה-בינונית	16,246	18,183	11.9%	19,378	23,007	18.7%	25,323	32,544	28.6%
בינונית	15,773	17,410	10.4%	19,210	21,688	12.9%	24,895	32,059	28.8%
בינונית-חזקה	14,720	15,890	7.9%	17,535	19,968	13.9%	23,524	30,383	29.2%
חזקה	12,633	13,784	9.1%	15,795	17,604	11.5%	21,294	27,969	31.3%
הפרש חלשה-חזקה	29.6%	37.1%		11.6%	25.9%		2.8%	0.1%	

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים תשע"ד (2013/14) עד תשע"ח (2017/18) חלה עלייה בשיעורי הגידול בתקציב הממוצע לתלמיד בכל בתי הספר ובכל קבוצות הטיפוח, אולם בבתי הספר היסודיים שיעורי הגידול היו גבוהים יותר בקבוצות הטיפוח החלשות והבינוניות, בהתאמה למטרת תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי. בחטיבות הביניים המגמה הייתה דומה לזו שבבתי הספר היסודיים (למעט קבוצת הטיפוח הבינונית-חזקה). לעומת זאת, בחטיבה העליונה שיעורי הגידול בתקציב בשתי קבוצות הטיפוח החזקות היה גבוהים מאלו שבקבוצות הטיפוח החלשות יותר.

הנתונים לשנת תשע"ח מצביעים על הקצאת משאבים דיפרנציאלית לפי מדד הטיפוח, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, מלבד בשכבה החלשה ביותר בחטיבות הביניים. השוואה בין התקציב הממוצע לתלמיד בקבוצת הטיפוח החלשה לבין התקציב הממוצע לתלמיד בקבוצת הטיפוח

¹¹ כולל כיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל.

¹² מקור הנתונים: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השוואת ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת תשע"ב לעומת שנת תשע"ד ותשע"ז](#), 31 במאי 2018; משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השוואת ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת תשע"ב לעומת שנת תשע"ה ותשע"ח](#), 31 במאי 2019.

החזקה מראה כי בבתי הספר היסודיים בשנת תשע"ח התקציב הממוצע של תלמיד בקבוצת הטיפוח החלשה היה גבוה בכ-37% מהתקציב לתלמיד בקבוצת הטיפוח החזקה. בחטיבות הביניים היה פער זה מצומצם יותר ושיעורו 25.9%, ובחטיבות העליונות היה הפער אפסי – 0.1%. כאמור, תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי אינה חלה על החטיבות העליונות, ואכן, התקציב לתלמיד בחטיבות העליונות בקבוצת הטיפוח החלשה נמוך מהתקציב לתלמיד ברוב קבוצות הטיפוח, וגבוה רק במעט מהתקציב לתלמיד בבתי הספר שבקבוצת הטיפוח החזקה.

על-פי נתוני משרד החינוך הגידול בתקציב הממוצע לתלמיד התרחש הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, בכל אחת מקבוצות הטיפוח. עם זאת, מנתוני שנת תשע"ח (2017/18) עולה כי תלמיד ערבי עדיין מתקצב בחסר ביחס לתלמיד יהודי המשתייך לאותה קבוצת טיפוח. יש לציין כי נתונים אלה אינם מביאים בחשבון את המשך יישום התכנית לצמצום פערים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בשנת תשע"ט.

טבלה 4. תקציב ממוצע לתלמיד, לפי שלבי חינוך ומגזר, תשע"ח (2017/18)¹³

קבוצת טיפוח		יסודי (רשמי)		חטיבת ביניים		חטיבה עליונה	
	יהודי	ערבי	יהודי	ערבי	יהודי	ערבי	יהודי
חלשה	21,219	18,368	27,589	21,475	43,003	24,250	
חלשה-בינונית	18,973	17,169	25,064	20,514	36,519	25,673	
בינונית	17,753	16,072	22,033	19,745	33,000	24,966	
בינונית-חזקה	15,918	14,484	20,007	-	31,015	24,147	
חזקה	13,784	-	17,604	-	27,969	-	

¹³ משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השוואת ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת תשע"ב לעומת שנת תשע"ה ותשע"ח](#) 31 במאי 2019.

3. תקצוב דיפרנציאלי בבינוי מוסדות חינוך ובשירותי עזר נבחרים בחינוך

לבקשת חבר הכנסת יוצג בפרק זה מידע על דיפרנציאליות בכללי התקצוב של משרד החינוך עבור בינוי מוסדות חינוך ועבור שני שירותי עזר נבחרים: הסעות תלמידים וסייעות בגני ילדים ובבתי הספר.

3.1 בינוי כיתות לימוד

למשרד החינוך תקציב פיתוח המיועד לבניית כיתות לימוד חדשות לפי צרכים הנובעים מהגידול הטבעי באוכלוסיית המדינה ומהגירה פנימית של אוכלוסייה. מינהל הפיתוח במשרד מקבל מדי שנה מהרשויות המקומיות את צרכי הפיתוח במוסדות החינוך (בינוי או הרחבה), ועל בסיס מגבלות תקציב והליך תעדוף, מחליט אם להכיר בצורך בבינוי המבוקש והאם לתקצבו. המינהל פועל לפי תוכניות חומש, כאשר התקציב מועבר לרשות המקומית והביצוע בפועל מול קבלני הביצוע נעשה על-ידי הרשות המקומית.

משרד החינוך מתקצב בכל שנה בינוי כיתות לימוד חדשות בהתאם למפתח עלות בנייה הכולל פיתוח, תכנון ופיקוח ומע"מ. מפתח העלות הבסיסי נקבע בשנת 2007 בוועדת עלות משותפת (משרדי החינוך, השיכון והאוצר) ולפי המשרד הוא מתעדכן בכל שנה בהתאם לעלייה השנתית של מדד תשומות הבנייה. בשנת 2019 עמד המפתח על 4,948 ש"ח למ"ר. בנוסף מאושרות תוספות למפתח העלות הבסיסי בהתאם לצרכים הנדסיים ייחודיים.¹⁴ **התקצוב לפי מפתח העלות (בסיס ותוספות) מוקצה לרשויות המקומיות באופן אחיד ושוויוני.**

לצד זאת, בתשובת משרד החינוך על פנייתנו צוין כי **קיים מנגנון תקצוב דיפרנציאלי בשלושה רכיבים אחרים שאינם מתוקצבים באמצעות מפתח העלות: תשתיות היקפיות, חידוש מבנים ועיצוב חזות (ראו להלן).**

נוסיף כי בהתייחסות שקיבלנו בעבר ממרכז השלטון המקומי צוינו כמה בעיות מרכזיות בתקצוב כיתות לימוד על-ידי משרד החינוך, אשר גורמות לכך שהרשויות המקומיות נדרשות לממן מתקציבן בינוי של מוסדות חינוך. בין היתר צוין כי מפתחות העלות למ"ר אינם מעודכנים וכך גם התוספות ההנדסיות, וכן שתקציב התשתיות ההיקפיות (ראו בסעיף 3.1.1 להלן) הוא חלקי וחסר ביחס לצרכים. בנוסף צוין כי יש פער בין מספר הכיתות המתוקצבות על-ידי משרד החינוך לבין הצורך בכיתות בפועל, דבר שמאלץ רשויות מקומיות (בעיקר במגזרים החרדי, הבדואי והערבי) להציב מבנים יבילים שמחירם בפועל גבוה מהתקציב שניתן עבורם.¹⁵ בנוסף, מרכז השלטון

¹⁴ אילנית שושני, מנהלת אגף א' בינוי ותקצוב במינהל הפיתוח במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביוני 2019.

¹⁵ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח תקצוב כיתות לימוד על-ידי משרד החינוך בשנים 2010 עד 2016](#), כתיבה: תמיר אגמון, 9 ביולי 2017. בתשובה עדכנית שקיבלנו ממרכז השלטון המקומי צוין כי עמדה זו תקפה גם עתה.

המקומי מצביע על פערים במימון הדרוש לשם הקמת מוסדות חינוך בפרויקטים הנבנים במסגרת הסכמי הגג שנחתמו בין רשויות מקומיות ובין המדינה. כמו כן, מצביע המרכז על כך שמרכיב דמי ההקמה הנגבים בעבור חיבור למערכות המים והביוב אינו נכלל במפתח עלות הבנייה.¹⁶

בתשובת משרד החינוך על פנייתנו נכתב כי המשרד מכיר את טענת השלטון המקומי לפערי מימון בבינוי מוסדות חינוך חדשים וכי סוכם שהשלטון המקומי ירכז את כל הנושאים שלטענתו אינם במימון מלא של המשרד, אולם מסמך מרוכז זה טרם התקבל במשרד.¹⁷

3.1.1 תקצוב תשתיות היקפיות¹⁸

עקב מצוקת הקרקע ברשויות המקומיות הולכת ופוחתת עם השנים איכות המגרשים המוקצים לבניית מוסדות החינוך. מציאות זו גורמת לעלייה משמעותית בהוצאות הנדרשות להכשרת המגרשים לבנייה, כאשר מפתח העלות הרגיל, כולל התוספות אינו מכסה את כל העלויות. משרד החינוך מעניק לרשויות המקומיות תקציבים נוספים לצורך מימון הוצאות המוכרות כתשתיות היקפיות: שיפוע מגרש מעל 20%, חפירות ארכיאולוגיות, העתקת קווי מים, ביוב וחשמל, הריסת מבנים ישנים, התאמת פני השטח לבנייה והסרת מפגעים פיזיים וטופוגרפיים ועוד.

הסכום המומלץ כהוצאות לתשתיות היקפיות מחושב על-ידי מהנדס יועץ למשרד החינוך. הסכום המומלץ המוכר על-ידי המשרד מתוקצב לרשות המקומית עד לתקרה של 15% מסך ההקצבה של המשרד עבור הפרויקט (ובמקרים מיוחדים עד 25% מההקצבה), בהפחתת השתתפות הרשות המקומית מהסכום שהוכר, **לפי האשכול החברתי-כלכלי אליו היא משתייכת**: 5% לרשויות באשכולות 1-4; 20% לרשויות באשכולות 5-6; 40% לרשויות באשכולות 7-10.

על-מנת לקבל תקציב נוסף זה, על הרשות המקומית לפנות בבקשה למשרד החינוך. בקשות לאישור תקציב מאושרות על-ידי המשרד אחת לרבעון, בהתאם לניקוד המשוקלל של הבקשות. הניקוד לכל בקשה נע על מדרג (בין 0 ל-100), כאשר אחד הקריטריונים לקביעת הניקוד הינו הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (40 נקודות לרשויות באשכולות 1-4; 30 נקודות לרשויות באשכולות 5-6; 20 נקודות לרשויות באשכולות 7-10).

¹⁶ מיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2019.

¹⁷ אילנית שושני, מנהלת אגף א' בינוי ותקצוב במינהל הפיתוח במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביוני 2019.

¹⁸ משרד החינוך, מינהל הפיתוח, קריטריונים לתקצוב תשתיות היקפיות, 15 בנובמבר 2011.

3.1.2 חידוש מבנים¹⁹

הרשויות המקומיות נדרשות לבצע תחזוקה שוטפת של מבני החינוך שבבעלותן ולדאוג למצב תקין לכל אורך תקופת חיי המבנים. עם זאת, יש מקרים שבהם מצבם הפיזי של מוסדות החינוך הקיימים שנים רבות מתדרדר באופן טבעי עקב בלאי, ונדרשות פעולות שיפוץ, התאמות וחידוש החורגות מפעולות התחזוקה השוטפות שבאחריות הרשויות. במקרים אלה מתקצב משרד החינוך חידוש של מבנים, בהתאם לקריטריונים להכרה בתוכנית לחידוש מבנים ובהתאם לסדר העדיפויות לתקצוב.

סכום ההשתתפות של משרד החינוך נקבע על-ידי המשרד לאחר בדיקה של מהנדס יועץ. השתתפות המשרד תיעשה בהפחתת השתתפות הרשות המקומית מהסכום שהוכר, **לפי האשכול החברתי-כלכלי אליו היא משתייכת**: רשויות מקומיות באשכולות 1-4 ישתתפו ב-5% מהעלות המוכרת על-ידי המשרד; רשויות באשכולות 5-6 ישתתפו ב-15% מהעלות המוכרת; רשויות באשכולות 7-10 ישתתפו ב-30% מהעלות המוכרת.

על-מנת לקבל תקציב נוסף זה, על הרשות המקומית לפנות בבקשה למשרד החינוך. בקשות לתקצוב חידוש מבנים (שלא במסגרת החלטות ממשלה) מדורגות לצורך קביעת סדר העדיפויות לתקצוב. הניקוד לכל בקשה נע על מדרג (בין 0 ל-100), כאשר אחד הקריטריונים לקביעת הניקוד הינו הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (15% מהניקוד). ככל שהאשכול נמוך יותר כך הניקוד גבוה יותר.

3.1.3 עיצוב חזות²⁰

משרד החינוך מסייע ומלווה פרויקטים ייחודיים בתחום עיצוב הסביבה הלימודית המורחבת (כולל פיתוח חצרות בית הספר כמרחבי למידה); פיתוח ועיצוב סביבות למידה ושהייה מגוונות, חללים ייעודיים ושיפור חזות בית הספר.

מפתח התקצוב לפרויקטים אלה הוא דיפרנציאלי ונקבע לפי האשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכת הרשות המקומית:

- רשויות באשכולות 4-10: גובה השתתפות המשרד יהיה עד 60% ולא יותר מאשר 300,000 ש"ח לבית ספר, מותנה בהשתתפות של הרשות המקומית לפחות ב-40% מהעלות הכוללת של ביצוע הפרויקט כולל כל העבודות הנלוות.
- רשויות באשכולות 1-3: גובה השתתפות המשרד יהיה 90% ולא יותר מאשר 450,000 ש"ח לבית ספר, מותנה בהשתתפות של הרשות המקומית לפחות ב-10% מהעלות הכוללת של ביצוע הפרויקט כולל כל העבודות הנלוות.

¹⁹ משרד החינוך, מינהל הפיתוח, נוהל הנדסי לבדיקת התאמת מבנה חינוך – חידוש מבנים, ללא תאריך (צורף לתשובת משרד החינוך).

²⁰ משרד החינוך, פרויקטים לעיצוב ולשיפור חזות של מבני חינוך תקציב 2018 – קריטריונים לתקצוב, נוהל ההפעלה, המימון והביצוע.

על-מנת לקבל תקציב נוסף זה, על הרשות המקומית לפנות בבקשה למשרד החינוך. סדר העדיפויות בתקצוב נקבע בהתאם לקריטריונים שונים ובהם המדד חברתי-כלכלי של הרשות המקומית (40% מהציון הכולל). ככל שהאשכול נמוך יותר כך הניקוד גבוה יותר.

3.2 הסעות תלמידים²¹

הסעות התלמידים במערכת החינוך מסייעות ליישום חוק לימוד חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבת הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על-פי אמות מידה שנקבעו לצורך זה.

השתתפות משרד החינוך בהוצאות הסעות תלמידים מבוססת על שתי שיטות תקצוב: "עלות מסלול" ו"פר תלמיד":

עלות מסלול – הרשות המקומית מקבלת את השתתפות משרד החינוך בעלות המסלול המאושרת. ההסעות המתוקצבות בשיטה זו הן: הסעות למוסדות חינוך מיוחד; הסעות ממוגנות ירי; הסעות ברשויות שבהן מספר התלמידים נמוך מ-50. נוסחת החישוב היא:

$$\text{עלות מסלול} \times \text{ימי הסעה} \times \text{אחוז השתתפות לרשות} = \text{תשלום למסלול}$$

פר תלמיד – השתתפות המשרד מבוססת על "תעריף לתלמיד ליום הסעה". התעריף אחיד לכלל התלמידים בחינוך הרגיל המוסעים על-ידי אותה רשות. ההסעות המתוקצבות בשיטה זו הינן מרבית הסעות החינוך הרגיל. השתתפות משרד החינוך בתעריף לתלמיד הינה קבועה לכל תלמידי הרשות ותלויה באחוז ההשתתפות שנקבע לרשות. נוסחת החישוב היא:

$$\text{מספר ילדים זכאים ומוסעים} \times \text{עלות ילד} \times \text{ימי הסעה} \times \text{אחוז השתתפות לרשות} = \text{תשלום}$$

בקביעת שיעור ההשתתפות של המשרד במימון הסעות יש מרכיב דיפרנציאלי. אחוזי ההשתתפות של משרד החינוך הם אלה:

1. מועצות אזוריות – שיעור ההשתתפות לכיתות א'-י' הינו 85% ולכיתות י"א-י"ב – 50%.
2. רשויות מקומיות ורשויות חינוך מקומיות – שיעור ההשתתפות הינו 50%.
3. רשויות מקומיות נטולות מענק איזון – שיעור ההשתתפות הינו 40%.
4. ברשויות מקומיות שמתקיימים בהן שלושת התנאים המצטברים הבאים, שיעור ההשתתפות הינו 80%: מספר התושבים הינו לכל היותר 75,000; הרשות משתייכת לאשכול חברתית-כלכלי 1-5; מענק האיזון של משרד הפנים לתושב הינו לכל הפחות 300 ש"ח לשנה.

²¹ משרד החינוך, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנה"ל תשע"ח 2018](#).

5. ברשויות מקומיות שבהן חלה חובת הסעת תלמידים ברכבים ממוגנים – שיעור ההשתתפות הינו 90%.

בשנת 2018 קיבלו מענקי איזון 195 רשויות מקומיות, מתוך 255 רשויות שקיימות בישראל. 126 רשויות עמדו בתנאים המצטברים האמורים בסעיף 4 לעיל.²²

נציין כי לטענת מרכז השלטון המקומי השתתפות המדינה בתקציבי הסעות תלמידים מתבצעת לפי תעריף נורמטיבי ולא ריאלי וכתוצאה מכך נוצרים פערי מימון משמעותיים המושגים על הרשויות המקומיות. כמו כן, לטענת המרכז ההבחנה בין רשויות שמקבלות מענק איזון ובין רשויות שלא מקבלות היא כוללת מדי.²³

3.2.1 ליווי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

בנוסף, משרד החינוך משתתף בעלות ליווי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד. התשלום הינו עבור כל ילד זכאי (על-פי רשימת המוגבלויות המזכות). המשרד משתתף ב-75% מעלות נורמטיבית של העסקת מלווה. כלומר, השתתפות המשרד היא שוויונית ואחידה.

לטענת מרכז השלטון המקומי התחשיב של משרד החינוך מתבסס על תעריף נורמטיבי מאוד בסיסי שלא מביא בחשבון את זמני הליווי בפועל, וכתוצאה מכך נדרש מימון עודף מצד הרשויות המקומיות.²⁴

3.3 תקצוב סייעות בגני ילדים ובבתי הספר²⁵

התקצוב הבסיסי של גני הילדים על-ידי משרד החינוך הוא שוויוני ואחיד, אך לצד זאת יש בו דיפרנציאליות מסוימת שמקנה לרשויות מקומיות שמקבלות מענקי איזון תקציב גדול יותר מזה שמקבלות רשויות שלא מקבלות מענק. כיוון שתקצוב משרד החינוך עבור סייעת נכלל במודל התקציב הכללי של גני הילדים, יוצג להלן מודל זה בחינוך הרשמי הרגיל.²⁶ כמו כן, יוצג מודל תקצוב סייעות החינוך המיוחד בבתי הספר והסייעות הרפואיות.

גנים לגילאי 3-4

עבור גני הילדים לגילאי 3-4 השתתפות משרד החינוך היא בשיעור של 90% מהעלות של ילד בגן. עלות של ילד בגן מחושבת באמצעות הנוסחה הבאה:

²² משרד הפנים, קובץ מענקי האיזון לשנת 2018.

²³ מיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2019.

²⁴ שם.

²⁵ משרד החינוך, השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנה"ל תשע"ח 2018.

²⁶ גני ילדים רשמיים בחינוך המיוחד מתוקצבים על-ידי משרד החינוך באופן דומה לזה שבו מתוקצבים גנים בחינוך הרגיל, אולם משרד החינוך מתקצב אותם ב-100% מהעלויות.

עלות גן = עלות גננת + עלות עוזרת לגננת (להלן: סייעת) + הוצאות שאינן שכר.
 עלות ילד = עלות גן מחולקת ב-31 או ב-33 (ברשות מקומית המקבלת מענק איזון החלוקה היא ב-31).

עלות ילד X מספר הילדים X 90% = תשלום לרשות המקומית.

נוסחת החישוב מביאה לכך שהעלות המחושבת של ילד בגן ילדים ברשות מקומית המקבלת מענק איזון תהיה גבוהה מזו של עלות ילד בגן ילדים ברשות בעלת מאפיינים זהים שלא מקבלת מענק איזון, ומכאן שהיא תקבל תשלום גבוה יותר עבור כל ילד. כאמור, בשנת 2018 קיבלו מענקי איזון 195 רשויות מקומיות, מתוך 255 רשויות שקיימות בישראל.

בנוסף, השתתפות משרד החינוך במשרת הסייעת השנייה בגני הילדים הזכאים לסייעת שנייה,²⁷ ניתנת באופן דיפרנציאלי בהתאם לאשכול הלמ"ס אליו משתייכת הרשות המקומית: 100% מהעלות הנורמטיבית לסייעת המוכרת לכל גן ברשויות המשתייכות לאשכולות 1-5 ו-80% מהעלות הנורמטיבית לסייעת המוכרת לכל גן ברשויות המשתייכות לאשכולות 6-10.²⁸

גני חובה – גילאי 5

בגני חובה משרד החינוך מכסה את ההוצאה לשכר ואילו הוצאות התפעול ממומנות על-ידי הרשות המקומית. בגנים השייכים לחינוך הרשמי הגננת היא עובדת המדינה ומשרד החינוך מעביר לרשות המקומית את שכר הסייעת על-פי הדרגה והוותק הממוצעים.

התקצוב מתבצע באופן הבא: ראשית נקבע מספר משרות הסייעת הדרוש באמצעות חלוקת מספר הילדים ב-31 או ב-33 (ברשות מקומית המקבלת מענק איזון החלוקה היא ב-31). את המספר שהתקבל מכפילים בעלות משרת סייעת בגן רשמי. הסכום המתקבל מועבר על-ידי משרד החינוך לרשות המקומית. בדומה לגני הילדים לגילאי 3-4, גם כאן נוסחת החישוב נותנת עדיפות מסוימת לרשויות מקומיות שמקבלות מענקי איזון.

יצוין כי במועצות אזוריות אין הפרדה לצורך תקצוב בין שכבת גיל 3-4 לבין גן חובה והתקצוב נעשה באופן הבא: עלות גן = עלות גננת + עלות סייעת + הוצאות שאינן שכר. התקצוב המועבר למועצה הוא 90% ממכפלת עלות של גן במספר הגנים, ואין בו מרכיב דיפרנציאלי.

סייעות חינוך מיוחד בבתי ספר וסייעות רפואיות

משרד החינוך מתקצב סייעות בחינוך המיוחד, בהתאם להגדרת שלושה תפקידים: "סייעת אוטומטית" (כיתית), "סייעת כיתית חריגה" (תגבור) ו"סייעת אישית". המשרד מתקצב 70%

²⁷ תנאי סף לקבלת תקצוב עבור הסייעת השנייה הוא שבגן הילדים עבורו מבוקש התקצוב מתחנכים 30 ילדים לפחות בגילאי 3-4.

²⁸ במסגרת "רפורמת הסייעת השנייה" מעניק משרד החינוך לגני הילדים הרשמיים תקצוב עבור מרכיב העשרת הסביבה החינוכית בגן. תקצוב זה ניתן באופן דיפרנציאלי: ברשויות המשתייכות לאשכולות 1-4 – 5,000 ש"ח בממוצע לגן; ברשויות המשתייכות לאשכולות 5-6 – 3,000 ש"ח בממוצע לגן; ברשויות המשתייכות לאשכולות 7-10 – 1,000 ש"ח בממוצע לגן.

או 100% מעלות הסייעת הכיתתית, בהתאם לסוג המוגבלות ושכבת הגיל. המשרד מתקצב 70% מעלות סייעת התגבור ועלות הסייעת האישית. בנוסף, המשרד מתקצב 75% מעלות הסייעת הרפואית בחינוך הרגיל. **נוסחאות התקצוב של ארבעת תפקידי הסייעות אינן כוללות רכיבים דיפרנציאליים על בסיס מצב חברתי-כלכלי.**

4. מקורות נוספים של תקציבי חינוך

נוסף על התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתי הספר ולרשויות המקומיות, מועברים לבתי הספר תקציבים ממקורות אחרים, כגון הרשויות המקומיות (ממקורותיהן), תשלומי הורים והכנסות עצמיות של מוסדות החינוך. תקציבים אלו נוטים להיות גרסיביים, ולכן הם מביאים להתרחבות הפערים בין תלמידים חלשים לחזקים.

בהחלטת ממשלה שהתקבלה בשנת 2013 נקבע כי החל משנת הלימודים תשע"ד (2013/14) יפרסם משרד החינוך אחת לשנה לציבור דוח הסוקר את נתוני כלל המשאבים שהועברו בשנת הלימודים למוסדות חינוך ברמת מוסד חינוך וברמת תלמיד, כפי שמופיעים בנתוני משרד החינוך **וכפי שיתקבלו מהרשויות המקומיות ובעלויות החינוך** (ההדגשה לא במקור). הדוח יכלול בין היתר ניתוחים לפי סוגי פיקות, מגזרי אוכלוסייה, שכבות גיל, רשויות מקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי ותלמידים לפי עשירוני טיפוח. עוד נקבע בהחלטה כי רשות מקומית ובעלות חינוך ידווחו למשרד החינוך את נתוני המשאבים המועברים ממנה למוסדות החינוך המצויים תחת אחריותה או בהפעלתה ברמת מוסד חינוך. נתונים אלו יועברו במתכונת שתיקבע בתיאום בין משרדי החינוך, האוצר והפנים.²⁹

על אף האמור, ככל הידוע לנו החלטה זו טרם יושמה במלואה, ולמעט פרסום הנתונים על התקציבים שמשרד החינוך מקצה למוסדות החינוך ולרשויות המקומיות, באמצעות מערכת שקיפות תקציבית (כמפורט בפרק 2), **אין כיום מאגר נתונים המאפשר לנתח באופן מלא את יתר המשאבים המופנים למוסדות החינוך על-ידי גורמים אחרים.** להלן יוצג מידע על מקורות המידע הזמינים המקיפים ביותר, שמהם אפשר ללמוד על חלוקת משאבים זו.

4.1 תקציבים תוספתיים של הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל משתתפות במימון מוסדות חינוך על-פי צו שמשרד החינוך מפרסם מכוח סמכותו לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 או בהתאם להוראות אחרות המפורסמות על-ידי המשרד (בפרק 3 לעיל צוינו שיעורי ההשתתפות של משרד החינוך בתחומים שונים ומהם אפשר לגזור את שיעורי המימון שהרשויות המקומיות נדרשות להשלים). **נוסף על השתתפות זו רשאיות הרשויות להעביר למוסדות החינוך תקציבים נוספים ממקורותיהן, בהתאם ליכולתן ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן.**

²⁹ החלטה מספר 167 של הממשלה מיום 13 במאי 2013.

על-אף החלטת
ממשלה בנושא
משנת 2013, כיום אין
מאגר נתונים הכולל
תקציבים נוספים
שמקצות הרשויות
המקומיות למוסדות
החינוך.

כאמור, אין כיום בנמצא מסד נתונים רשמי המאפשר לדעת מהם התקציבים הנוספים שמועברים על-ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך שבתחומן ועבור איזו תכלית. קובץ הרשויות המקומיות³⁰ המופק מדי שנה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאפשר ללמוד על ההוצאה של כל אחת מהרשויות המקומיות בישראל עבור שירותי חינוך (בניכוי הכנסותיהן ממשרדי הממשלה), אך נראה כי אין בו הבחנה בין תקציבים שהוקצו למוסדות חינוך ובין תקציבים שלא נותבו למוסדות חינוך. כמו כן, בהוצאה על שירותי חינוך נכללים גם סכומי ההשתתפות אליהם מחויבות הרשויות המקומיות בהתאם לצו לימוד חובה.

עוד נציין בהקשר זה כי עמדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא שלא רצוי לערוך השוואות בין רשויות על בסיס נתוני ההוצאות לחינוך שבקובץ הרשויות המקומיות, בין היתר בשל השונות בסוגי ההוצאות ובהרכב אוכלוסיית התלמידים בין הרשויות השונות.³¹

4.2 נתונים על הכנסות בתי הספר בניהול עצמי

בהתאם להחלטת משרד החינוך פועלים כיום בתי הספר היסודיים הרשמיים במודל של "ניהול עצמי". בבסיס המודל הכלכלי של בתי-הספר בניהול עצמי עומד איגום של מרב המשאבים הגמישים המוקצים לו ממקורות שונים (משרד החינוך, הרשות המקומית ומקורות נוספים) והעברתם לרשות בית הספר, באופן שהמשאבים יהיו זמינים לבית הספר והוא יוכל להפנותם לטובת היעדים והצרכים שהגדיר לעצמו.

בתי הספר בניהול עצמי נדרשים להעביר במהלך שנת הלימודים נתונים כספיים מצטברים על כלל הכנסותיהם למאגר מידע כספי ארצי שהוקם על-ידי משרד החינוך, בחלוקה לפי סעיפים, ומכאן שנדמה, בהינתן שהנתונים מהימנים, כי אפשר להשתמש במאגר זה כדי להפיק נתונים השוואתיים על ההכנסות הנוספות של בתי הספר היסודיים הרשמיים.

מנתונים שקיבלנו בעבר ממשרד החינוך ביחס לבתי ספר בניהול עצמי שדיווחו למשרד בשנת תשע"ו (2015/16), עולה כי **ההכנסות העצמיות וההכנסות מתשלומי הורים של בתי ספר חזקים גבוהות מההכנסות של בתי ספר חלשים (ראו בטבלה 5 להלן)**. לצד זאת נציין כי משרד החינוך מעביר לבתי הספר בניהול עצמי תוספת פדגוגית, באופן דיפרנציאלי, בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.³²

יצוין כי הנתונים שנמסרו על-ידי המשרד כללו את נתוני ההכנסות העצמיות של בתי הספר מגורמים חיצוניים (כגון: השכרת מתקני בית הספר, ביצוע יוזמות ופעולות בבית הספר, תמיכות

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל 2017](#), 30 ביוני 2019.

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [פרק המבוא בקובץ הרשויות המקומיות בישראל 2017](#), 30 ביוני 2019.

³² 200 ש"ח לתלמיד באשכולות 1-2, 150 ש"ח לתלמיד באשכולות 3-4, 100 ש"ח לתלמיד באשכולות 5-6 ו-50 ש"ח לתלמיד באשכולות 7-10. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מעבר בתי-ספר לניהול עצמי – הסדרה היבטים ארגוניים](#), כתיבה: אסף ויניגר, 19 באפריל 2017.

מלגות ותרומות) ואת נתוני ההכנסות של בתי הספר מתשלומי הורים, אולם הם לא כללו את נתוני ההעברות הנוספות של הרשויות המקומיות, אף שבתו הספר מחויבים לדווח גם עליהם.

טבלה 5. הכנסות בתי הספר בניהול עצמי ממקורות חיצוניים ומתשלומי הורים (ממוצע לתלמיד), תשע"ו (2015/16)³³

קבוצת טיפוח	הכנסות נוספות לתלמיד מגורמים חיצוניים (ממוצע לתלמיד)	הכנסות מגביית תשלומי הורים (ממוצע לתלמיד)
חלשה	52 ש"ח	262 ש"ח
חלשה-בינונית	54 ש"ח	432 ש"ח
בינונית	86 ש"ח	911 ש"ח
בינונית-חזקה	148 ש"ח	1,160 ש"ח
חזקה	228 ש"ח	1,092 ש"ח

³³ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מעבר בתי-ספר לניהול עצמי – הסדרה והיבטים ארגוניים](#), כתיבה: אסף ויניגר, 19 באפריל 2017.

נספח - חלוקת סל שעות הטיפוח לפי קבוצות טיפוח (תשע"ד-תשע"ט)

חינוך יסודי							קבוצת טיפוח
תשע"ט	תשע"ח	תשע"ז	תשע"ו	תשע"ה	תשע"ד		
53,950	43,778	38,445	30,790	20,910	17,199	שעות טיפוח	חלשה
162,895	161,612	159,664	159,004	163,048	164,653	מספר תלמידים	
31,151	26,210	22,131	18,518	14,618	12,825	שעות טיפוח	חלשה-בינונית
145,524	142,396	139,192	134,951	135,469	133,756	מספר תלמידים	
26,287	23,437	19,887	16,738	14,255	12,969	שעות טיפוח	בינונית
167,828	162,635	159,664	155,121	150,653	145,841	מספר תלמידים	
21,548	20,382	17,567	14,934	12,976	11,979	שעות טיפוח	בינונית-חזקה
174,414	170,836	164,348	158,521	153,563	147,399	מספר תלמידים	
17,064	17,821	14,390	12,869	12,079	11,512	שעות טיפוח	חזקה
233,015	228,011	221,914	215,356	207,970	197,293	מספר תלמידים	
150,000	131,628	112,421	93,848	74,837	66,485	שעות טיפוח	סך הכל
883,676	865,490	844,782	822,953	810,703	788,942	מספר תלמידים	
חטיבות ביניים							קבוצת טיפוח
תשע"ט	תשע"ח	תשע"ז	תשע"ו	תשע"ה	תשע"ד		
32,866	28,903	22,875	16,799	11,845	8,686	שעות טיפוח	חלשה
53,703	56,357	57,725	60,353	58,332	59,893	מספר תלמידים	
22,575	16,991	15,488	12,622	9,996	9,163	שעות טיפוח	חלשה-בינונית
50,655	51,954	51,671	50,074	47,421	48,187	מספר תלמידים	
14,887	12,741	10,873	9,142	7,737	7,047	שעות טיפוח	בינונית
51,741	52,135	50,778	50,059	46,227	46,534	מספר תלמידים	
10,545	10,245	7,475	6,149	5,214	4,605	שעות טיפוח	בינונית-חזקה
51,878	50,285	47,943	48,056	52,708	49,385	מספר תלמידים	
9,129	7,794	6,025	4,696	2,874	2,349	שעות טיפוח	חזקה
72,573	71,529	68,840	67,071	62,375	59,640	מספר תלמידים	
90,000	76,675	62,736	49,407	37,665	31,850	שעות טיפוח	סך הכל
280,550	282,260	276,957	275,613	267,063	263,628	מספר תלמידים	