

נתונים על עלות ממוצעת לתלמיד לפי מעמד משפטי ופיקוח

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת הכספים חבר הכנסת משה גפני לקראת דיון של הוועדה ב-17 בינואר 2023 בנושא "תקצוב מוסדות החינוך – מכתבם של ראשי הרשויות". במסמך מוצגים נתוני משרד החינוך הרשמיים על העלות השנתית הממוצעת לתלמיד בחלוקה לפי מעמד משפטי, וכן מובא הסבר קצר על מודל התקצוב של משרד החינוך ואופן חישוב הנתונים. במסמך מוצגים נתוני תשפ"א, שהיא השנה האחרונה שלגביה קיימים נתונים עדכניים, וכן מוצגת התפתחות התקציב על פני עשור, משנת תשע"ב ואילך. כפי שיוסבר בפרק הבא, התקציב המוצג הוא תקציב תוצאתי אשר אפשר לשייך לתלמיד על פי המתודולוגיה המיושמת על ידי משרד החינוך. יש תקציבים נוספים המוקצים על ידי משרד החינוך לטובת מענים חינוכיים או פעילות מטה ומינהל שאי-אפשר לשייכם באופן ישיר להוראה או לשירותים אחרים הניתנים לתלמידים. בעניין תקציבים אלה, עולה השאלה אם ועד כמה אפשר לראות בהם תקציבים המועברים לתלמידים, ויש מקום לבצע בעתיד בדיקה נוספת בנושא זה, שלא התאפשרה בעת הנוכחית מפאת זמינות הנתונים.

1. מבוא – מודל התקצוב של משרד החינוך¹

שירותי החינוך במדינת ישראל מסופקים בפועל על ידי מוסדות החינוך, ואילו הממשלה היא הגורם המממן העיקרי, באופן ישיר או באמצעות הרשויות המקומיות והבעלויות המפעילות.² כדי לקבוע את גובה התקציב שמעביר משרד החינוך לכל רשות, מוסד ובעלות, המשרד משתמש במודל תקצוב. במודל התקצוב נקבע אילו פרמטרים מובאים בחשבון בכל שלב חינוך ומה משקלם בנוסחת התקצוב הכוללת. פרמטרים אלו הם רבים, ונכללים בהם מאפיינים של התלמידים, המורים, המוסדות, הרשויות, סוג המענים הלימודיים וסוג הפיקוח או המעמד המשפטי. מודל התקצוב נועד להבטיח העברת משאבים על פי כללים אחידים למוסדות הנכללים באותה קטגוריה. עם זאת, אין פירוש הדבר שהתקציב בפועל שיועבר לכל המוסדות זהה, שכן יכול להיות שהמאפיינים של המוסדות, התלמידים והמורים בהם יהיו שונים באופן שישיע על התוצאה של נוסחת התקצוב.

באופן כללי, תקצוב של מוסד חינוכי נגזר מעלות ההוראה שמשולמת ישירות למורים או לבעלות ומשירותי ההיקף שניתנים במוסד הלימודי או ברמת הרשות המקומית. לכל אחד משלבי החינוך יש מודל תקצוב נפרד. כמו כן, לשוני במעמד המשפטי בחינוך יש משמעויות בהיבטים שונים, ובין היתר בהיבטי תקצוב ופיקוח על תוכני הלימוד. **מסמך זה הוא מסמך נתונים תמציתי ואין אפשרות לעסוק במסגרתו בהרחבה בכללי התקצוב לפי מעמד משפטי.**

¹ להרחבה ראו: נטע משה, מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך, פרק 3, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בספטמבר 2021.

² מוסדות הפועלים במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור מופעלים באמצעות "בעלות" – גורם מפעיל ציבורי או פרטי שקיבל רישיון לניהול בית הספר. להרחבה ראו: נטע משה, מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך, סעיף 1.9.

לוח 1: סוגי מוסדות לפי מעמד משפטי ושיעור תקצוב

שיעור תקצוב מרבי מהתקן הרשמי ³	שלב חינוך	מעמד משפטי	סוג המוסד
100%	גני ילדים	מוכש"ר	מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי (שאינם שייכים לרשתות החינוך)
75%-65%	יסודי		
100%	על-יסודי		
100%	יסודי (א'-ח')	מוכש"ר-רשתות	רשתות החינוך החרדיות, מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי
55%	יסודי (א'-ח')	פטור	מוסדות פטור
60%	על-יסודי	תרבותי ייחודי	תרבותי ייחודי

בלוח 1 מפורטים סוגי המעמדות המשפטיים של מוסדות החינוך ושיעור התקצוב המרבי מהתקן הרשמי הנקבע לכל סוג. מוסדות החינוך הלא-רשמיים פועלים תחת אחד משלושת המעמדות המשפטיים האלה: מוכר שאינו רשמי, מוסד פטור או מוסד תרבותי ייחודי, ובמסגרת שני המעמדות האחרונים פועלים רק מוסדות בפיקוח החרדי. נוסף על כך, יש מוסדות במעמד מוכר שאינו רשמי השייכים לרשתות החינוך החרדיות מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי (להלן: רשתות חינוך חרדי),

שלגביהם נקבעו כללי תקצוב אחרים.⁴ נבחר כי תקצוב בשיעור 100% מהתקן הרשמי אין משמעותו בהכרח תקצוב שווה מבחינה כספית – מסיבות שונות שיפורטו בהמשך, ובהן שוני בערך של שעת ההוראה.

עלות ממוצעת לתלמיד

העלות לתלמיד בישראל לא נקבעת מלכתחילה על ידי משרד החינוך על פי מאפייני התלמיד והמוסד, אלא היא **עלות תוצאתית ממוצעת**, דהיינו הסכום המתקבל בחלוקת כלל התשומות הכספיות המועברות ממשרד החינוך לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולבעלויות, בחלוקה למספר התלמידים בקטגוריה מסוימת. בעלות הממוצעת לתלמיד המפורסמת על ידי משרד החינוך ומוצגת במסמך זה נכללים אך ורק תקציבי משרד החינוך המועברים לתלמידים, ללא תוספות תקציביות של הרשויות המקומיות, תשלומים של משקי הבית ושל גורמים פרטיים אחרים.

משרד החינוך מפרסם באתר ייעודי ([שקיפות בחינוך](#)), וכן בדוח היוצא מדי שנה ([ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי](#)) נתונים על **תקציבים אשר אפשר לשייך ישירות לפעילויות חינוך לתלמידים ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך**.⁵ תקציבים אלו נחלקים לשניים: 1. שכר עובדי ההוראה, שהוא הרכיב העיקרי; 2. תשלומים שאינם שכר מורים – שכר עובדי בית הספר שאינו מורים (שרתים, לבורנטים, מזכירים, ספרנים, פסיכולוגים חינוכיים ועוד), הוצאות על אחזקה וחומרים, הסעות וליווי והוצאות נוספות לתפעול בית הספר. בתקציבים הממופים במערכת השקיפות התקציבית לא נכללות פעולות רוחביות או מינהליות של המשרד שלא מוקצות באופן ישיר לתלמידים; פעולות של המשרד שלא מיועדות לתלמידים כמו חינוך מבוגרים ואולפנים. וכן, רכישות והקצבות שאי-אפשר לשייך למוסד מסוים או לרשות מקומית מסוימת, ועל כן אי-אפשר לקבוע מי מהתלמידים קיבלו אותם. בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21), סך התקציב ששווה ומופה במערכת השקיפות התקציבית היה כ-60.2 מיליארד ש"ח, שהוא כ-85% מסך תקציב משרד החינוך (תקציב מאושר רגיל).⁶

³ בלוח מוצגים שיעורי התקצוב המרביים. שיעורי התקצוב בפועל ברשתות החרדיות ובחלק ממוסדות המוכש"ר תלויים בהיקף לימודי הליב"ה, כך שיתכן כי בחלק מהמוסדות התקציב המועבר נמוך מהשיעור המרבי בשל היקף לימודי ליב"ה נמוך.

⁴ להרחבה ראו: נטע משה, [מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך](#), סעיף 3.4, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בספטמבר 2021.

⁵ משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי – תשפ"א](#), עמ' 3, 31 במאי 2022.

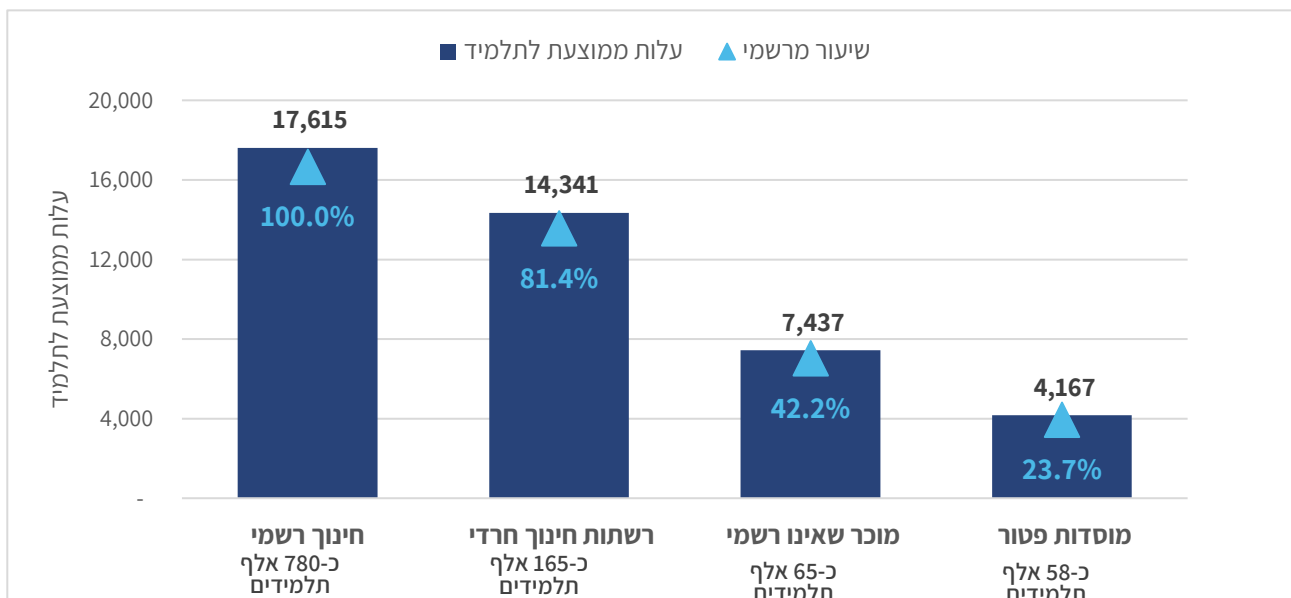
⁶ שם.

בפרק 2 שלהלן יוצגו נתונים על עלות ממוצעת לתלמיד לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים בחלוקה לפי מעמד משפטי ופיקוח, ובפרק 3 יוצגו נתונים רב-שנתיים לבתי הספר היסודיים.

2. נתוני משרד החינוך על עלות ממוצעת לתלמיד – תשפ"א

בתרשים 1 שלהלן יוצגו נתונים על עלות שנתית ממוצעת לתלמיד ביסודי בחלוקה לפי מעמד משפטי לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21), שהיא השנה האחרונה שלגביה יש נתונים מפורטים. כמו כן, מוצג בתרשים שיעור התקצוב לכל מעמד לעומת העלות הממוצעת בחינוך הרשמי, וכן מספר התלמידים בכל אחת מהקטגוריות בבתי הספר היסודיים בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21). הנתונים המוצגים בתרשים נלקחו מתוך פרסום רשמי של משרד החינוך, ובוצע להם עיבוד על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת כדי לאפשר הצגה של שיעורי התקצוב.

תרשים 1: עלות שנתית ממוצעת לתלמיד ביסודי לפי מעמד משפטי, תשפ"א (בש"ח)⁷

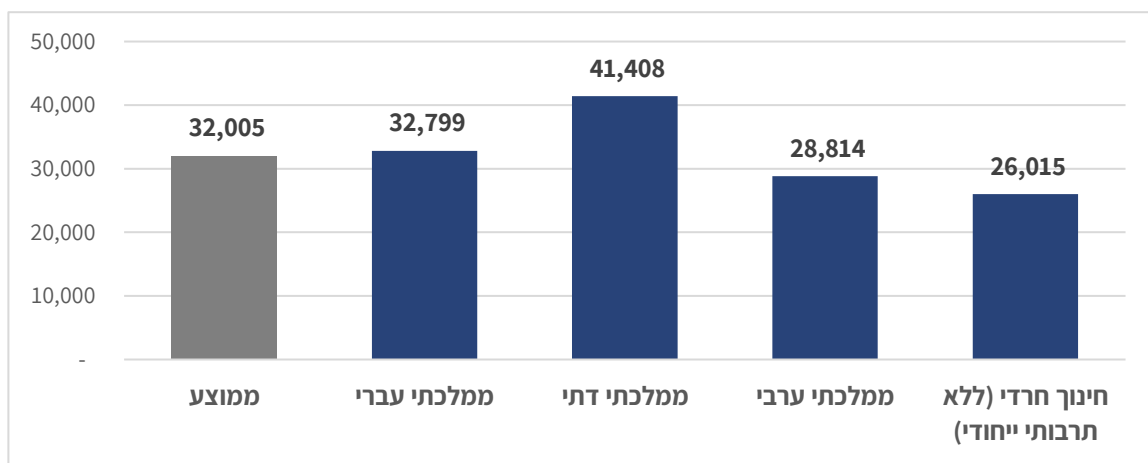


בתרשים אפשר לראות כי בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) העלות השנתית הממוצעת לתלמיד ביסודי בחינוך הרשמי הייתה **17,615 ש"ח**. העלות הממוצעת לתלמיד ברשתות החינוך החרדיות הייתה **14,341 ש"ח** – 81.4% מהעלות ברשמי; במוכר שאינו רשמי העלות הממוצעת לתלמיד בתשפ"א הייתה **7,437 ש"ח** – 42.2% מהחינוך הרשמי. במוסדות הפטור העלות השנתית הממוצעת הייתה **4,167 ש"ח** – 23.7% מהרשמי. נציין כי נוסף על נתונים אלו ביצענו שלוש בדיקות נוספות: עלות ממוצעת לכיתה, השוואה של עלויות ממוצעות לתלמיד רק לרכיב שעות עובדי ההוראה, וכן השוואה ביחס לעלויות בחינוך הממלכתי יהודי בלבד (כלומר, ללא ממלכתי דתי, וללא חינוך ערבי). משלוש הבדיקות הללו עלה כי יש שינויים מסוימים, ורובם בהפרש של כ-2%, אולם ככלל לא מדובר בשינויים ניכרים שיש בהם כדי לשנות את התמונה המוצגת בתרשים מס' 1. כאמור, בעלויות אלו נכללות רק העלויות שאפשר לשייך לתלמיד בהתאם למתודולוגיה של משרד החינוך, ולא נכללות בהן עלויות נוספות הקשורות לניהול מוסדות החינוך והבעלויות, שיש לבחון אם וכיצד אפשר לשייכן בעת חישוב העלות לתלמיד.

⁷ משרד החינוך, **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי – תשפ"א**, 31 במאי 2022.

החטיבות העליונות בישראל מופעלות כמעט כולן על ידי בעלויות (ולא על ידי הרשויות המקומיות או המדינה) והן במעמד של מוסד מוכר שאינו רשמי. בנוסחת התקצוב מחושבות כלל עלויות האחזקה לתלמיד, פדגוגיות ומינהליות, בהינתן מאפייני התלמיד ומסלול הלימודים שלו. תקן השעות השבועיות נקבע לכל תלמיד (ולא לכיתה, כמו בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים), ומושפע בין היתר מהמסלול ומהמגמה של התלמיד ושעות הכנה לבגרות. יש לציין כי ערך השעה המשולמת לבעלויות בעבור שעת תקן אינה זהה ונגזרת מחישובי הפרופיל של המורים לפי ותק, השכלה, גמול השתלמות ועוד. נוסף על כך, משרד החינוך מתמרץ כלכלית מוסדות חינוך על קיום והרחבה של שירותים נלווים בתוך כותלי בית הספר, כגון שירותי ספרייה, מעבדות, ציוד מחשוב ושירותי רפואה. בשל מורכבות מסלולי הלימודים ואפשרויות הבחירה של התלמידים ומוסדות החינוך בחטיבה העליונה, השוני במאפייני המורים ורמת השירות, יש מורכבת בהצגת נתוני תקצוב השוואתיים. בתרשים 2 שלהלן נציג את נתוני משרד החינוך הזמינים לחטיבות העליונות המפולחים על פי פיקוח – חינוך חרדי, חינוך ממלכתי עברי, חינוך ממלכתי דתי וחינוך ממלכתי ערבי. נדגיש כי בנתוני החינוך החרדי לא נכללים מוסדות תרבותיים ייחודיים.

תרשים 2: עלות שנתית ממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה לפי פיקוח תשפ"א (בש"ח)⁸



העלות השנתית הממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה בתשפ"א הייתה 32,005 ש"ח – דומה לעלות לתלמיד בחינוך הממלכתי עברי (32,799 ש"ח) ונמוכה מהעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי דתי (41,408 ש"ח), שהיא גבוהה יותר בין היתר בשל תגבור לימודי יהדות ותקציבים נוספים המועברים למוסדות, כגון בעבור שעות רב ותפילה.⁹ העלות הממוצעת לתלמיד בבתי הספר בחינוך החרדי בחטיבה העליונה (ללא תרבותי ייחודי) הייתה בתשפ"א 26,015 ש"ח – נמוכה ב-20.7% מעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-עברי וב-37.2% מהממלכתי-דתי.

3. עלות ממוצעת לפי מעמד משפטי – נתונים רב-שנתיים

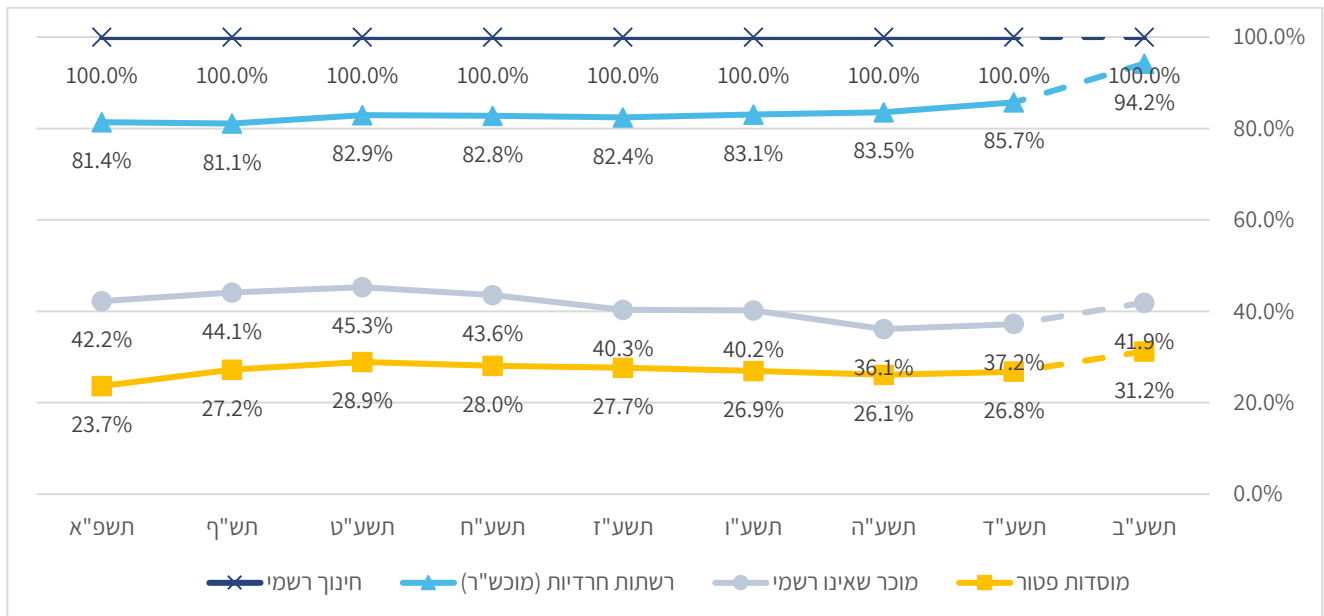
בתרשים 3 שלהלן יוצגו נתונים על שיעור העלות הממוצעת לתלמיד ביסודי לעומת החינוך הרשמי בחלוקה למעמד משפטי, בין השנים תשע"ב (2011/12) לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21). נתוני שנת תשע"ג לא פורסמו על ידי המשרד, ועל כן לא מובאים בתרשים. **בנתונים כאמור נכללות עלויות שאפשר לשייך לתלמיד לפי המתודולוגיה**

⁸ משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי – תשפ"א](#), 31 במאי 2022.

⁹ להרחבה על הפערים בתקצוב על פי פיקוח ראו: נתנאל קופראק, [ניתוח מנגנון תקצוב החינוך העל יסודי לפי זרמי החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בדצמבר 2019.

של משרד החינוך. נדגיש כי בתרשים לא מוצגת העלות השקלית השנתית הממוצעת לכל מעמד משפטי, אלא שיעורה בהשוואה לעלות בחינוך הרשמי, וכי בפועל העלות לתלמיד עלתה בכל המעמדות המשפטיים, אם כי בשיעורים שונים.

תרשים 3: עלות שנתית ממוצעת לתלמיד ביסודי לפי מעמד משפטי בשנים תשע"ב-תשפ"א¹⁰



בתרשים אפשר לראות כי במשך השנים ירד שיעור התקצוב הממוצע לתלמיד ברשתות החינוך החרדיות בהשוואה לחינוך הרשמי מ-94.2% בשנת תשע"ב (2011/12) ל-81.4% בשנת תשפ"א (2020/21). מגמת ירידה נצפתה גם במוסדות הפטור, מ-31.2% עלות ממוצעת לתלמיד, בהשוואה לחינוך הרשמי בתשע"ב (2022/12), ל-23.7% בתשפ"א (2020/21). במוסדות המוכר שאינו רשמי (ללא רשתות) השיעור עלה במקצת מ-41.9%, בהשוואה לרשמי בשנת תשע"ב (2011/12), ל-42.2% בשנת תשפ"א (2020/21).

ההסברים האפשריים להבדלי התקצוב ולשוני במהלך השנים הם, בין היתר:

- שינוי בהיקף שעות הוראה ושירותים מעבר לתקן הבסיס אשר לא נכללים במלואם בכללי ההקצאה, אבל כן משתקפים בנתון התוצאתי;
 - שוני בתחולת הסכם שכר "אופק חדש" שיישמו בחינוך הרשמי החל בשנת הלימודים תשס"ח (2007/8) והסתיים בשנת הלימודים תשע"ד (2013/4), ואשר הוביל, בין היתר, להעלאות שכר;¹¹
 - שוני בערך שעת הוראה הנובע מהבדלי השכלה והכשרה של עובדי ההוראה אשר מגדילים או מקטינים את העלות המשויכת לתלמיד, גם אם אין שינוי במספר שעות ההוראה שהוא מקבל בפועל.
 - שינויים מסוימים באופן חישוב התקציבים המשויכים לתלמידים;
- נדגיש כי הנתון התוצאתי הממוצע מבטא את התקציב שמשויך לתלמיד, אבל אי-אפשר להסיק ממנו לגבי היקף ההבדל בשעות ההוראה ובמענים אחרים שמקבלים התלמידים.

¹⁰ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים – שיקוף תקציבי](#), שנים שונות, כניסה: 16 בינואר 2023.

¹¹ משרד החינוך, [התפתחות מערכת החינוך – עובדות ונתונים תשע"ד](#), עמ' 28.