



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2019

מוגש לוועדת הכספים

י"א אדר, תשע"ח

26 בפברואר, 2018

כתיבה: ענת ירון ואסף וינינגר

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	1. מערכת החינוך בישראל
1	1.1. נתונים על מערכת החינוך בישראל
1	1.2. הישגי תלמידים
4	1.3. רפורמות מרכזיות בזמן כהונת הכנסת ה-20
5	2. תקצוב מערכת החינוך
5	2.1. הוצאה לאומית על חינוך בישראל
7	2.2. תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך
10	3. תקציב משרד החינוך
10	3.1. התפתחות תקציב משרד החינוך
10	3.2. ניצול תקציב משרד החינוך בשנת 2016
11	3.3. הצעת התקציב לשנת 2019

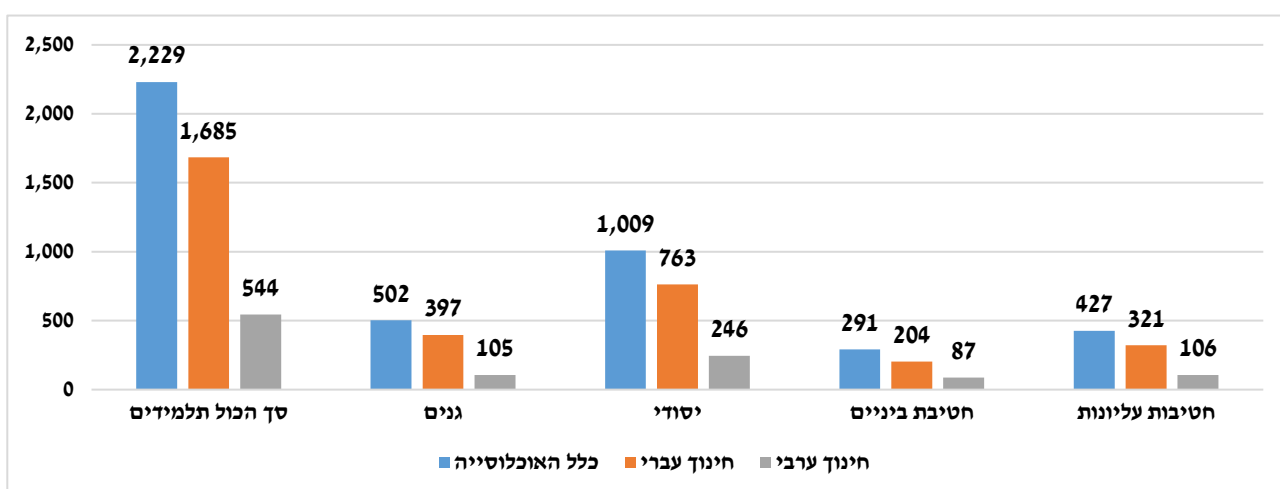
מסמך זה מוגש לוועדת הכספים של הכנסת לקראת דיון ב-27 בפברואר 2018 בנושא הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2019. המסמך כולל נתונים על הישגי התלמידים, ניתוח ההוצאה הלאומית לחינוך, סוגיית התקצוב הדיפרנציאלי, תיאור וניתוח של הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2019.

1. מערכת החינוך בישראל

1.1. נתונים על מערכת החינוך בישראל

על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) למדו במערכת החינוך כ-2.2 מיליון תלמידים בגני הילדים ובבתי הספר (גידול של כ-2% ביחס לשנת הלימודים שקדמה לה).¹ בתרשים 1 להלן פילוח התלמידים לשנת הלימודים תשע"ז על-פי שכבות חינוך, חינוך עברי וחינוך ערבי (באלפים).

תרשים 1 – מספר תלמידים לשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), שלבי חינוך, חינוך עברי וערבי (באלפים)²



מהתרשים עולה כי מתוך 2.2 מיליון התלמידים בשנת הלימודים תשע"ז כ-75.6% מהם למדו בחינוך העברי וכ-24.4% בחינוך הערבי. כ-45.2% מכלל התלמידים למדו בבתי הספר היסודיים, כ-22.5% בגני הילדים, כ-19.2% בחטיבות העליונות וכ-13.1% בחטיבות הביניים.

1.2. הישגי תלמידים

מקובל לבחון את הצלחת מערכת חינוך באמצעות מדידה של תפוקות (הישגים לימודיים). התפוקות הנמדדות הן בעיקר ציונים של תלמידים בבחינות פנימיות כלליות ובמבחנים בין-לאומיים השוואתיים. יחד עם זאת, קיים קונצנזוס די רחב כי מערכת החינוך אינה נמדדת באמצעות הישגים לימודיים בלבד, אלא גם על סמך משתנים נוספים. ואכן, בשנים האחרונות הוביל משרד החינוך מהלך של גיבוש **התמונה החינוכית**, הכוללת מגוון רחב של מדדים (לרבות נשירה, אלימות, קליטת מורים חדשים, שותפות בקהילה), אשר ההישגים הלימודיים מהווים רק חלק מהם.³ להלן תיאור מדדים נבחרים להישגי מערכת החינוך במבחנים בינלאומיים, בזכאות לבגרות ובמבחני מיצ"ב:

¹ נתוני המינהל לכלכלה ותקציבים של משרד החינוך, כפי שפורסמו במצגת נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ח. הנתונים נכונים ליולי 2017, והם בגדר "נתונים ארעיים", כלומר נתונים לא סופיים. משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [מערכת החינוך לשנת הלימודים תשע"ח](#), יולי 2017.

² משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [מערכת החינוך לשנת הלימודים תשע"ח](#), יולי 2017.

³ משרד החינוך, [התמונה החינוכית – נתונים ארציים תשע"ח](#), כניסה בתאריך: 22 בפברואר 2018.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מחקר פיזה⁴ - מבחן הישגים השוואתי שעורך ה-OECD. המבחן בודק את רמת התלמידים בשלושה תחומים: מדעים, קריאה ומתמטיקה. בנוסף, בודק הארגון את הקשר בין הישגים חינוכיים ובין מדיניות החינוך, מאפייני בית-הספר, אופן הלמידה, הרקע המשפחתי ומשתנים נוספים. במבחן נבחן מדגם של כמה אלפי תלמידים בני 15 בכל אחת מהמדינות החברות בארגון ובמדינות נוספות. בלוח 1 להלן מפורטים ההישגים במבחן פיזה בשנת 2015 של התלמידים בישראל והממוצע ב-OECD. יש לציין שמדובר במבחן תלת שנתי ו-2015 היא השנה האחרונה לגביה התפרסמו נתונים. בשנת הלימודים הנוכחית תשע"ח צפוי להיערך מבחן פיזה לשנת 2018.

לוח 1 – הישגים של התלמידים בישראל וב-OECD במבחן פיזה בשנת 2015⁵

מיקום ישראל במדרג	ישראל	ממוצע OECD	מקצוע
40 מתוך 70	467	493	מדעים
37 מתוך 70	479	493	קריאה
39 מתוך 70	470	490	מתמטיקה

מהנתונים בלוח עולה כי הציון הממוצע בישראל במבחן פיזה בשנת 2015 היה נמוך לעומת הממוצע במדינות ה-OECD בשלושת המקצועות. הישגי ישראל באוריינות קריאה הם הקרובים ביותר לממוצע ב-OECD – פער של 14 נקודות. בשני התחומים האחרים הפער גדול יותר: במתמטיקה – 20 נקודות ובמדעים – 26 נקודות. ישראל ממוקמת במקום ה-40 מבין 70 מדינות שנבדקו במדעים, במקום ה-37 באוריינות קריאה ובמקום ה-39 במתמטיקה.

יש לציין כי לאחר שבמחזורי פיזה הקודמים שנערכו בשנים 2006-2012 השתפרו תוצאות תלמידי ישראל באופן עקבי בכל התחומים (בעיקר באוריינות קריאה), במחזור פיזה 2015 לא נמשכה מגמה זו: ירידה של 7 נקודות באוריינות קריאה ביחס למחזור 2012, ירידה של 3 נקודות במדעים ועלייה של 4 נקודות במתמטיקה. עם זאת, נתוני מחזור 2015 (בהשוואה למחזור 2012) מצביעים על המשך צמצום הפער בין הציונים הממוצעים של ישראל ובין הציונים הממוצעים של מדינות ה-OECD בשניים מתוך שלושת התחומים (8 נקודות במתמטיקה ו-5 נקודות במדעים), ועל עלייה של 4 נקודות בפער באוריינות קריאה. ממצא נוסף מעלה כי בכל תחומי האוריינות פיזור הציונים בישראל הוא מן הגדולים בעולם, והגדול ביותר מבין מדינות ה-OECD. המשמעות היא שמערכת החינוך בישראל מתאפיינת בשונות גדולה מאוד בהישגי התלמידים. כך, קיימים פערים גדולים בהישגים בין התלמידים בבתי-ספר דוברי עברית לתלמידים בבתי-ספר דוברי ערבית ופערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי-תרבותי שונה.

מחקרי טימס ופירלס – נוסף על מחקר פיזה, ישראל משתתפת במחקרים הבינלאומיים טימס (TIMSS) ופירלס (PIRLS). מבחן טימס בוחן את רמת השליטה של תלמידי כיתה ח' במתמטיקה ובמדעים ומבחן פירלס בוחן את מיומנות הקריאה של תלמידי כיתות ד'. במחזור פירלס האחרון שהתקיים בשנת 2016 חלה ירידה של 11 נקודות בממוצע ההישגים של תלמידי ישראל במיומנות הקריאה, בהשוואה לממוצע ההישגים במחזור 2011. ממוצע ההישגים של תלמידי ישראל גבוה מהממוצע של כלל המדינות שהשתתפו המחקר (530 לעומת 511 בהתאמה) וישראל דורגה במקום ה-29 מתוך 50 במדרג המדינות על-פי ממוצע הישגי תלמידיהן (אם כי בין האחרונות בקרב המדינות החברות ב-OECD).⁶

במחזור טימס האחרון שהתקיים בשנת 2015 חלה ירידה בממוצעי ההישגים של תלמידי ישראל, בהשוואה לממוצעי ההישגים במחזור 2011 (9 נקודות במדעים ו-5 נקודות במתמטיקה). בשני תחומי הדעת הישגי התלמידים

⁴ PISA – Program for International Student Assessment.

⁵ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ח), פיזה 2015 - אוריינות בקרב תלמידים בני 15 – מבט ישראלי, דצמבר 2016.

⁶ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ח), ממצאים עיקריים מהמחקר הבין-לאומי פירלס 2016, דצמבר 2017.



בישראל גבוהים ממוצע ההישגים הבינלאומי של המדינות שהשתתפו במחקר וישראל ממוקמת בחצי העליון במדרגת המדינות שהשתתפו במחקר (אם כי היא ממוקמת בחצי התחתון בקרב המדינות החברות ב-OECD). יצוין כי בשני המחקרים (טימס ופירלס), בדומה למחזורי המחקר הקודמים, נרשמו פערים ניכרים בין תלמידים דוברי ערבית, ובכל מגזר ושפה בנפרד ההישגים היו גבוהים יותר ככל שהרקע החברתי כלכלי היה גבוה יותר.⁷

מבחני בגרות - שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך שכבת הגיל הרלוונטית (בני ובנות 17) גדל בין שנת הלימודים תשע"ד (2013/14) לשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) מ-52.7% זכאים לתעודת בגרות ל-56.1% זכאים.⁸ בנייתו נתוני הזכאות לבגרות לפי מגזר עולה כי על אף העלייה בשיעורי הזכאות בחינוך הערבי בשנים האחרונות, עדיין יש פער ניכר בינו לבין החינוך העברי. בשנת תשע"ו היה שיעור הזכאות לבגרות מתוך הלומדים ביי"ב בחינוך העברי 69.3%, ואילו בחינוך הערבי (לא כולל מזרח ירושלים) הוא היה 59.1%.⁹ גם לגבי נתוני הזכאות לבגרות קיימים נתונים שמצביעים על מתאם גבוה בין מצב חברתי-כלכלי לבין שיעור הזכאות (לא רק בין המגזרים אלא גם בתוך המגזר העברי). כמו כן, קיים מתאם גבוה בין המצב החברתי-כלכלי לבין נתוני הזכאים לתעודת בגרות העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות (משתנה המהווה סמן לתעודת בגרות שמאפשרת המשך להשכלה גבוהה, מעבר לתעודה עצמה). נוסף כי בתוכנית העבודה של משרד החינוך לשנת 2018 הציב המשרד את העלאת שיעור הזכאים לבגרות מתוך הלומדים ביי"ב כאחד מיעדיו המרכזיים – מ-66.2% בשנת תשע"ו (2015/16) ל-67.5% בשנת תשע"ח (2017/18) ו-71%-69% בשנת תשפ"ב (2021/22).¹⁰

מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) – מבחני ההישגים במיצ"ב נועדו לבדוק באיזו מידה עומדים תלמידי בתי הספר היסודיים וחיבתו הביניים ברמת הדרישות המצופה על-פי תוכנית הלימודים בארבעת מקצועות הליבה: שפה אם (ערבית/עברית), מתמטיקה, אנגלית, מדע וטכנולוגיה. בהתאם למתכונת המחודשת של מבחני המיצ"ב, נקבע כי בתי הספר יחולקו לשלוש קבוצות מדגם מייצגות, והמבחנים יערכו בכל בית ספר אחת לשלוש שנים, במקום אחת לשנתיים. מבחני המיצ"ב לשנת הלימודים תשע"ז בשפת אם, מתמטיקה ואנגלית נערכו לכיתות ה' ו-ח', ומבחני מדע וטכנולוגיה לכיתות ח' בלבד.

בשנת הלימודים תשע"ז בהשוואה לתשע"ו, נרשמו עליות בהישגי התלמידים בחמישה מתוך תשעת מבחני המיצ"ב, כאשר בשאר ארבעת המבחנים לא חל שינוי של ממש בהישגים: בכיתות ה' נרשמו עליות בשני תחומי דעת (12 נקודות במתמטיקה ו-19 נקודות בשפת-אם ערבית); בכיתות ח' נרשמו עליות בשלושה תחומי דעת (23 נקודות במדע וטכנולוגיה, 9 נקודות בשפת-אם ערבית ו-6 נקודות באנגלית). השינוי המצטבר לאורך עשר שנים מלמד על עלייה בהישגים בכל תחומי הדעת ודרגות הכיתה.¹¹

על-פי משרד החינוך, לאורך השנים נמצאו פערים ניכרים בהישגים לטובת תלמידים בבתי-ספר דוברי עברית, לעומת עמיתיהם בבתי-ספר דוברי ערבית. עם זאת ניכרת מגמה של צמצום פערים אלו – מגמה שנמשכה וביתר שאת גם בשנת הלימודים תשע"ז בכל תחומי הדעת ובשתי דרגות הכיתה. כמו כן, לאורך השנים נמצאו פערים ניכרים בהישגיהם של תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-כלכלי: ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך ההישגים גבוהים יותר. בשנת הלימודים תשע"ז, לעומת תשע"ו, נרשמו מגמות מעורבות בשינוי בפערי ההישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ובין תלמידים מרקע בינוני וגבוה. בחלק מן המקצועות הפער נותר יציב ובחלק הפער התרחב בתשע"ז.

⁷ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), [ממצאים עיקריים מהמחקר הבין-לאומי טימס 2015](#), נובמבר 2016.

⁸ משרד החינוך, [התמונה החינוכית – נתונים ארציים תשע"ו](#).

⁹ משרד האוצר – אגף תקציבים, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2019, פברואר 2018.

¹⁰ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2018](#), פברואר 2018.

¹¹ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), [מיצ"ב תשע"ז – ממצאים עיקריים](#), נובמבר 2017.



1.3. רפורמות מרכזיות בזמן כהונת הכנסת ה-20

בשנים האחרונות גדל תקציב משרד החינוך באופן משמעותי, גידול נומינלי מצטבר של כ-117% בין השנים 2008 עד 2018 (ראו בלוח 6 להלן). התוספות המרכזיות שניתנו למערכת החינוך בעשור האחרון היו בעבור הסכמי שכר עם ארגוני המורים ("אופק חדש" ו"עוז לתמורה") ורפורמות שונות עליהן הוחלט בשנים האחרונות (לרבות: חינוך חנם לגילאי 3-4, תוספת שעות לימוד לסל הטיפוח לתגבור שעות הלימוד בבתי-ספר חלשים מבחינה חברתית כלכלית, צמצום מספר התלמידים בכיתה, סייעת שנייה בגני הילדים וסבסוד מסגרות צהרונים ותוכניות בתי-הספר של הקיץ והחגים). להלן יוצגו בקצרה כמה מהרפורמות המרכזיות שישומן החל או נמשך בזמן כהונת הכנסת ה-20.

סייעת שנייה בגני הילדים – לקראת שנת הלימודים תשע"ו (2015/16) הודיע משרד החינוך על רפורמת הגיל הרך בגני הילדים הציבוריים לגילאי 3-4 ("רפורמת הסייעת השנייה"). הרפורמה כוללת תקצוב סייעת שנייה בגן ילדים ציבורי (רשמי או מוכר שאינו רשמי) שבו לומדים לפחות 30 ילדים; תקצוב גני ילדים רשמיים בלבד עבור מרכיב העשרת הסביבה החינוכית בגן; וחלוקה של הגנים לאשכולות (15 גנים באשכול) ומינוי "גננת מובילה" בכל אשכול לצורך מתן ליווי פדגוגי לצוותים החינוכיים.

צמצום מספר התלמידים בכיתות – בשנת 2015 הודיע משרד החינוך על מתווה חדש לצמצום מספר התלמידים בכיתות בבתי-הספר היסודיים. על-פי המתווה, החל משנת הלימודים תשע"ו (2015/16) ילמדו תלמידי כיתות א' בכיתות נורמטיביות בנות 32-34 תלמידים, לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי. המתווה צומח, כלומר בכל שנה תיווסף שכבת גיל, עד להשלמת המתווה תוך חמש שנים בכל כיתות בתי-הספר היסודיים (כיום מיושמת הרפורמה בכיתות א'-ג'). על-פי נתוני משרד החינוך, יישום הרפורמה אכן תרם לצמצום מספר התלמידים הממוצע בכיתה: בשנת תשע"ז (2016/17) מספר התלמידים הממוצע בכיתה א' היה 27.3, לעומת 30 תלמידים בכיתה בשנת תשע"ה (2014/15), שקדמה לתחילת הרפורמה בכיתות א'; בשנת תשע"ז (2016/17) מספר התלמידים הממוצע בכיתה ב' היה 27.3, לעומת 29.8 בשנת תשע"ו (2015/16), שקדמה לתחילת הרפורמה בכיתות ב'.¹² בהצעת התקציב לשנת 2019 מוקצים לטובת המתווה 50 מיליון ש"ח.

התוכנית לחיזוק לימודי המתמטיקה והאנגלית – בעקבות ירידה במספר ובשיעור התלמידים הניגשים לבגרות ברמת 5 יחידות לימוד במתמטיקה (ירידה של כ-30% בשנים 2006-2012), הודיע משרד החינוך באוגוסט 2015 על השקת "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה". התוכנית הציבה יעד לפיו בתוך 4 שנים יוכפל מספר הלומדים 5 יח"ל ל-18,000 תלמידים. התוכנית כוללת מרכיבים שונים ובהם פתיחת מגמות לימוד חדשות ל-5 יח"ל במתמטיקה, תוספת שעות הוראה ושעות תגבור לבתי הספר, הכשרות מורים.¹³ בשנת הלימודים תשע"ז ניגשו 16,192 תלמידים לבגרות ברמת 5 יח"ל. המשרד הציב את הגדלת מספר הניגשים לבגרות ברמת 5 יח"ל במתמטיקה כאחד היעדים המרכזיים של המשרד בתוכנית העבודה לשנת 2018 והיעד שהוצב לשנת תשפ"ב (2021/22) הוא 19,200 ניגשים.¹⁴ באוגוסט 2017 הודיע המשרד על תוכנית דומה לקידום לימודי האנגלית במסגרתה יעברו תלמידי מערכת החינוך ללימודי אנגלית מדוברת, במקביל להצבת יעד לפיו 70% מהתלמידים ייבחנו בבגרות מוגברת (4 ו-5 יח"ל).¹⁵

¹² מתוך: אסף ויינגר, [מספר התלמידים בכיתה בשכבות א'-ב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בספטמבר 2017.

¹³ משרד החינוך, הודעה לעיתונות בנושא: "התוכנית הלאומית לחיזוק לימודי המתמטיקה: לתת חמש!", אוגוסט 2015.

נציין כי עוד קודם להשקת התוכנית החלה עלייה במספר ובשיעור הנבחנים בבגרות ברמת 5 יח"ל במתמטיקה. בשנת 2015 נבחנו 11,350 תלמידי כיתה י"ב בבגרות ברמת 5 יח"ל במתמטיקה, לעומת 9,716 תלמידים בשנת 2014, 9,185 תלמידים בשנת 2013 ו-8,869 תלמידים בשנת 2012 (שנת השפל). מקור הנתונים: משרד החינוך, מינהל טכנולוגיה ומערכות מידע, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

¹⁴ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2018](#), פברואר 2018.

¹⁵ משרד החינוך, הודעות הדוברות, [התוכנית הלאומית לקידום האנגלית](#), אוגוסט 2017.



התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך – בשנת 2014 הודיע משרד החינוך על "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" עבור החינוך היסודי וחיטובות הביניים. התוכנית כללה מודל תקצוב חדש שאינו שונה מהותית ממודל התקצוב שהיה קיים קודם לכן, אולם נכללה בה תוספת במספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית בהתאם למצב החברתי-כלכלי של בית-הספר ("יסל הטיפוח"). התוכנית מיושמת באופן הדרגתי החל משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ועד יישום מלא בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19). ראו הרחבה בנושא זה בסעיף 2.2 להלן.

תוכנית הצהרונים – בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח) הורחבו צהרונים משרד החינוך לכלל הרשויות המקומיות במסגרת תוכנית "ניצנים – סבסוד צהרונים העשרה לבני 3 עד 8". בגני הילדים מסובסדים צהרונים ברשויות מקומיות באשכולות 1 עד 5 ובבתי הספר מסובסדים צהרונים לילדי כיתות א' ו-ב' ברשויות המקומיות בכל האשכולות. הסבסוד מועבר לרשויות המקומיות שמפעילות את התוכנית על-פי מודל שקבע משרד החינוך. רשות הבוחרת להפעיל צהרונים ברמת השירות המזערית רשאית לגבות עד 650 ש"ח בחודש; רשות הבוחרת לתת שירותים נוספים רשאית לגבות עד 935 ש"ח לילד בחודש. התוכנית מתקצבת על-פי החלטת ממשלה 3377 שהתקבלה בינואר 2018, לפיה תקצוב התוכנית ימשך עד סוף שנת הלימודים תשע"ט (2018/19): 905 מיליון ש"ח הוקצו לצורך תקצוב מסגרות בשנת 2018 ו-605 מיליון ש"ח נוספים לתקצובן בשנת 2019.¹⁶

תוכנית החופשות – במסגרת תוכנית החופשות המופעלת על-ידי משרד החינוך ("בתי-הספר של החופש הגדול") הוחלט לאחרונה על-ידי משרד החינוך כי ינתן להורים ולתלמידים מענה גם בימי חופשות חנוכה ופסח (חמישה ימי פעילות בכל חג). בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח – 2017/18) יפעלו מסגרות החינוך בימי חופשת פסח, במשך חמישה ימים (א' עד ה'), ובשנת הלימודים הבאה, תשע"ט (2018/19), הם יפעלו חמישה ימים בחופשת חנוכה וחמישה ימים בחופשת פסח. על-פי משרד החינוך העלות השנתית הכוללת עבור עשרה ימי פעילות היא כ-400 מיליון שקל.¹⁷ בהצעת התקציב לשנת 2019 מוקצים לטובת התוכנית 320 מיליון ש"ח.

2. תקצוב מערכת החינוך

תקצוב מערכת החינוך מורכב בפועל ממספר גורמים – תקציב משרד החינוך, תקציבי הרשויות המקומיות, תשלומי הורים, תרומות ותקציבי פעילות שבמימון המגזר העסקי והמגזר השלישי.¹⁸ להלן יוצגו נתונים על ההוצאה הלאומית לחינוך, המורכבת מהוצאה ציבורית ומהוצאה פרטית. כמו כן תיסקר תכנית התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך לבתי הספר היסודיים וחיטובות הביניים.

2.1. הוצאה לאומית על חינוך בישראל

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **בשנת 2016 הסתכמה ההוצאה הלאומית על חינוך¹⁹ ב-94.8 מיליארד ש"ח, המהווים 7.8% מהתוצר המקומי הגולמי**, ההוצאה עלתה בכ-5% (במחירים קבועים) לעומת שנת 2015, בהמשך לעלייה של 3.3% בשנה הקודמת. ההוצאה הלאומית לחינוך לנפש עלתה בשנת 2016 ב-3% (במחירים קבועים), בהמשך לעליות של 1.2% ו-3.7% בשנים 2014 ו-2015 בהתאמה.²⁰

ההוצאה הלאומית על חינוך נבחנת בין השאר לפי מקור המימון של ההוצאה: היא מורכבת **מהוצאה ציבורית** – תקציבי הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים במימון ממשלתי, **ומהוצאה פרטית** – בעיקר הוצאה של משקי

¹⁶ להרחבה ראו: אתי וייסבלאי, [חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 דחיית השלמת היישום](#), פברואר 2018.

¹⁷ משרד החינוך, [תוכנית בנט לקיצור החופשות: "בתי הספר של החגים"](#), כניסה: 22 בפברואר 2018.

¹⁸ דוח מבקר המדינה 67א, כרך ראשון, פרק רביעי משרדי ממשלה, [תקציב משרד החינוך – היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה](#), דוח ביקורת שנתי נובמבר 2016, ע' 363.

¹⁹ ההוצאה הלאומית על חינוך כוללת את: ההוצאה השוטפת במסדות החינוך הציבוריים והפרטיים בכל הדרגים, מחינוך קדם-יסודי עד להשכלה גבוהה; הוצאות משקי בית לשיעורים פרטיים, לספרי לימוד ועוד; הוצאות לבניית מוסדות חינוך חדשים ולרכישת ציוד.

²⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2014-2016](#), הודעה לעיתונות, 20 באוגוסט 2017.



בית (ובכללה תשלומי הורים לבתי-ספר ולגני ילדים), וכן תרומות והעברות מהארץ ומחו"ל. בשנת 2016 מימן המגזר הציבורי כ-78.1% מכלל ההוצאה הלאומית על חינוך, בדומה לשנת 2015. משקי הבית מימנו בשנת 2016 21.9% מההוצאה הלאומית לחינוך. ההשקעות בנכסים קבועים (במחירים קבועים) המגלמות הקמת מבנים ורכישת ציוד למוסדות, עלו ב-4.9% בשנת 2016, לאחר עלייה בשנים קודמות.²¹

שיעור ההוצאה הלאומית על חינוך בישראל בשנת 2015 היה גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD. על פי דוח ה-OECD, **ההוצאה הלאומית על חינוך בישראל עמדה בשנת 2015 על כ-5.8% מהתמ"ג**, לעומת ממוצע של כ-5.2% במדינות ה-OECD. **ההוצאה הציבורית על חינוך בישראל עמדה בשנת 2015 על כ-4.7% מהתמ"ג**, גבוהה מממוצע של כ-4.4% במדינות ה-OECD. יחד עם זאת, מהנתונים עולה כי משקל ההוצאה הציבורית לחינוך מסך ההוצאה לחינוך בישראל עמד בשנת 2015 על כ-80.8%, נמוך ביחס למשקל במדינות הארגון שעמד בממוצע על 85.2%.²²

שיעור האוכלוסייה הצעירה בישראל המקבלת שירותים ממערכת החינוך גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD: בשנת 2014 היה שיעור הלומדים מכלל האוכלוסייה בישראל 33.1% לעומת כ-23.5% במדינות ה-OECD.²³ לפערים במספר התלמידים השפעה על ההוצאה הממוצעת לתלמיד. בלוח 2 להלן מובאים נתונים על ההוצאה הממוצעת לתלמיד לפי דרג חינוך בישראל והממוצע במדינות ה-OECD בשנים 2013-2014 בדולרים, במונחי שווי כוח קנייה.

לוח 2 – הוצאה ממוצעת לתלמיד בישראל ובמדינות ה-OECD (2013 ו-2014, בדולרים, במונחי שווי כוח קנייה)²⁴

שלב חינוך	2013		2014		שינוי	
	ישראל	OECD	ישראל	OECD	ישראל	OECD
יסודי	6,941	8,477	6,833	8,733	-18.1%	3.0%
על-יסודי	5,831	9,811	6,699	10,106	-40.6%	3.0%

מנתוני הלוח עולה כי ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל בשנת 2014 הייתה נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD: בחינוך היסודי ההוצאה לתלמיד בישראל הייתה נמוכה בשיעור של כ-21.8% לעומת ההוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD; ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי בישראל הייתה נמוכה בשיעור של כ-33.7% לעומת הממוצע במדינות ה-OECD. ההוצאה הממוצעת לתלמיד גדלה בשנת 2014 בהשוואה לשנת 2013 בחינוך העל יסודי בכ-14.9% ופחתה במעט בחינוך היסודי. כאמור בסעיף 1.3 לעיל, בשנים האחרונות יושמו במערכת החינוך רפורמות "אופק חדש" בבתי הספר היסודיים ורפורמת "עוז לתמורה" בבתי הספר התיכוניים, אשר הביאו לגידול בהוצאה לתלמיד בכל שלבי החינוך, הרפורמות מביאות בהדרגה לגידול בשכר המורים, בשעות ההוראה ובהוצאה הממשלתית על חינוך.

ההוצאה הממוצעת הנמוכה יחסית על תלמיד בישראל מושפעת ממספר גורמים, בהם שכר המורים, מספר התלמידים בכיתות ומספר שעות ההוראה. לוח 3 להלן מציג נתונים אלה בישראל ובמדינות ה-OECD בשנת 2015.

²¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2014-2016](#), הודעה לעיתונות, 20 באוגוסט 2017.

²² OECD, [Education at Glance 2017](#), Table Figure B2.1. Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP (2014), p.180. לא כולל את ההוצאה על חינוך קדם יסודי.

²³ לומדים בכל שלבי החינוך, כולל גני-ילדים והשכלה גבוהה. משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על-פי Education at Glance \(EAG\) 2016](#), ע"י 10, 15 בספטמבר 2016.

²⁴ 2013: OECD, [Education at a Glance 2016](#), Indicator B1: How much is spent per student?, Table B1.1 Annual expenditure per student by educational institutions for all services (2013), p. 192; 2014: OECD, [Education at Glance 2017](#), Table B1.2 Annual expenditure per student by educational institutions for all services, by level of education (2014), p. 171.



ממוצע תלמידים בכיתה			שעות לימוד חובה שנתיות (2017)			שכר מורים ²⁶			שלב חינוך
פער	OECD	ישראל	פער	OECD	ישראל	פער	OECD	ישראל	
-	-	-	-	-	-	-16.1%	39,227	32,916	קדם יסודי
26.4%	21.2	26.8	20.0%	800	960	-30.7%	42,864	29,718	יסודי
20.2%	23.3	28.0	7.9%	913	985	-27.1%	44,623	32,509	חטיבת ביניים
-	-	-	-	-	962	-41.7%	46,379	27,036	חטיבת עליונה

מהנתונים בלוח עולה כי שכר המורים ומספר התלמידים בכיתה בישראל תורמים להוצאה הממוצעת הנמוכה על תלמיד בישראל בהשוואה לממוצע ה-OECD: שכר המורים בישראל נמוך בהשוואה לשכר המורים ב-OECD בפער של כ-16% בחינוך הקדם יסודי עד כ-42% בחטיבה העליונה; מספר התלמידים בכיתה בישראל גבוה בכ-26.4% בבתי הספר היסודיים ובכ-20.2% בחטיבות הביניים בהשוואה למספר התלמידים בכיתה ב-OECD. מנגד, מספר שעות לימוד חובה שנתיות בישראל לתלמיד גבוה בהשוואה למדינות הארגון, בחינוך היסודי מספר השעות בישראל גדול מממוצע ה-OECD בכ-20%, ובחטיבות הביניים מספר השעות בישראל גדול בכ-7.9%. שכר המורים מתייחס לשנת 2015 בה רפורמת "אופק חדש" בחינוך הקדם יסודי, יסודי וחטיבת הביניים, ורפורמת "עוז לתמורה" בחטיבה העליונה היו אמורות להיות מוחלות במלואן.²⁷

2.2. תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך²⁸

בנובמבר 2014 הודיע משרד החינוך על "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" עבור החינוך היסודי וחטיבות הביניים. התוכנית כללה מודל תקצוב חדש שאינו שונה מהותית ממודל התקצוב שהיה קיים קודם לכן (המתבסס בעיקר על הקצאת שעות תקן בסיסי אחיד לכיתה), אולם נכללה בה תוספת במספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית בהתאם למצב החברתי-כלכלי של בית-הספר ("סל הטיפוח"). התוכנית מיושמת באופן הדרגתי החל משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ועד יישום מלא בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19). בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית אמור לעלות מ-65,000 ל-150,000 ובחטיבות הביניים מ-32,000 ל-90,000, נוסף על הגדלת התקן הבסיסי ב-2 שעות שבועיות לכיתה. במקביל להגדלת מספר שעות הטיפוח, הוחלט להכפיל את יחס ההקצאה של הסל ונקבע כי הוא יעמוד על יחס של אחת לשש בין תלמיד חזק לחלש (לעומת יחס של אחת לשלוש קודם לכן). עלות תוספת השעות הינה כמיליארד ש"ח לשנה ביישום מלא של התוכנית. הגדלת סל הטיפוח מתבססת על שני מקורות מימון: ביטול כמה "סלי תקצוב" קיימים שלא הוקצו על-פי מדד הטיפוח ואיגומם ל"סל שעות הטיפוח", ותוספת שעות ייעודיות שמתקצבת על-ידי משרד האוצר

²⁵ שכר מורים: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על-פי Education at Glance \(EAG\) 2017](#), ספטמבר 2017; שעות לימוד חובה: OECD, [Education at Glance 2017](#), Table D1.1. - Instruction time in compulsory general education I: (2017) By level of education, p. 345; ממוצע תלמידים בכיתה: OECD, [Education at Glance 2017](#), Figure D2.1. Average class size in educational institutions, by level of education (2015), p. 350.

²⁶ שכר שנתי של מורים במשרה מלאה בעלי 15 שנות ותק בבתי ספר ציבוריים ובעלי הכשרה הנפוצה עבור המורים במערכת החינוך של כל מדינה, בדולרים, במונחי שווי כוח קנייה.
²⁷ אתי וייסבלאי ואסף ויינגר, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.
²⁸ שם.



57,000 שעות).²⁹ הצעות התקציב לשנים 2015-2018 כללו תוספות תקציב בסך 396 מיליון ש"ח לסל הטיפוח. בהצעת התקציב לשנת 2019 מוקצים 70 מיליון ש"ח לתוספת שעות לסל הטיפוח.

בדוח מבקר המדינה 67א מנובמבר 2016 העיר המבקר כי תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי מביאה בחשבון רק את המשאבים שמשרד החינוך מקצה, ולא לוקחת בחשבון משאבים נוספים שמקורם ברשויות המקומיות, תשלומי הורים, עמותות וגורמים אחרים. על-פי המבקר "התקצוב הדיפרנציאלי נקבע אפוא על-פי תמונת מצב חלקית בלבד, ולפיכך אין ביכולתו של משרד החינוך לדעת באיזו מידה הוא מצמצם את הפער בהקצאת המשאבים בין מוסדות החינוך היסודי, ועד כמה הוא יעיל בחיזוק עקרון השוויון במערכת החינוך ובמתן הזדמנות שווה לכל תלמיד".³⁰

משרד החינוך מפרסם נתונים על הקצאת תקציבים לבתי ספר לפי מאפיינים שונים (מגזר, מדד טיפוח, מעמד משפטי וסוג פיקוח). הנתונים מתייחסים לשנות הלימודים תשע"ב (2011/12) עד תשע"ו (2015/16), ונכללים בהם התקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך. תקציבים אלו לא כוללים כאמור תקציבי רשויות מקומיות, תשלומי הורים ותקציבים מגורמים אחרים שאפשר ומשנים את התמונה. לוח 4 להלן מסכם את ממצאי משרד החינוך על עלות ממוצעת לתלמיד לפי קבוצת טיפוח.

לוח 4 – עלות ממוצעת לתלמיד לפי קבוצת טיפוח (תשע"ב ותשע"ו, בש"ח)³¹

קבוצת טיפוח	יסודי			חטיבת ביניים			חטיבה עליונה		
	תשע"ב	תשע"ו	שינוי תשע"ב-תשע"ו	תשע"ב	תשע"ו	שינוי תשע"ב-תשע"ו	תשע"ב	תשע"ו	שינוי תשע"ב-תשע"ו
חלש	14,729	17,788	20.8%	16,500	19,963	21.0%	21,543	24,547	14.0%
חלש-בינוני	14,690	17,223	17.2%	18,416	21,305	15.7%	23,193	27,891	20.3%
בינוני	14,392	16,590	15.3%	17,424	20,746	19.1%	22,116	27,912	26.2%
בינוני-חזק	13,761	15,564	13.1%	16,142	19,111	18.4%	21,564	25,756	19.4%
חזק	11,746	13,239	12.7%	14,512	16,861	16.2%	19,347	23,718	22.6%
הפרש חלש-חזק	25.4%	34.4%		13.7%	18.4%		11.4%	3.5%	

מהלוח עולה כי בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים קיימת דיפרנציאליות בהקצאת המשאבים לפי מדד הטיפוח, מלבד השכבה החלשה ביותר בחטיבות הביניים. בחינה של העלות הממוצעת לתלמיד בין החמישון החלש לחמישון החזק מלמדת כי בבתי הספר היסודיים בשנת תשע"ו, העלות הממוצעת של תלמיד בחמישון החלש גבוהה בכ- 34.4% מהעלות לתלמיד בחמישון החזק. פער זה מצטמצם בחטיבות הביניים ועומד על 18.4% ובחטיבות העליונות כמעט לא קיים – 3.5%. תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי לא חלה על החטיבות העליונות ואכן, העלות לתלמיד בקבוצת הטיפוח החלשה נמוכה משמעותית מהעלות לתלמיד בבתי ספר בקבוצת טיפוח חלש-בינוני, וגבוהה רק במעט מהעלות לתלמיד בבתי הספר החזקים.

²⁹ משרד החינוך ומשרד האוצר, [דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך](#), אוגוסט 2014.

³⁰ דוח מבקר המדינה 67א, כרך רביעי משרדי ממשלה, [תקציב משרד החינוך – היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה](#), דוח ביקורת שנתי נובמבר 2016, ע' 360.

³¹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השוואת ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת תשע"ב לעומת שנת תשע"ד ותשע"ו](#), 31 ביולי 2017. בנתונים נכללו תקציבים שניתן היה לשייך באופן ישיר לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך, כולל ההעברות של משרד החינוך לבעלויות בחטיבה העליונה, בחינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור. במיפוי לא נכללו תקציבים של משרד החינוך שלא היה אפשר לשייך לרשות מקומית או לבתי-ספר ספציפיים (ובהם תקציבים שיועדו לרכישות, להקצבות ולפעולות רוחביות ומינהליות ותקציבים שיועדו לאחזקת המשרד, לחינוך 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.



לאורך שנות הלימודים תשע"ב עד תשע"ו, ניתן לראות כי הגידול בתקציב הממוצע לתלמיד גדל בכל בתי הספר בכל קבוצות הטיפוח, אולם בבתי הספר היסודיים הגידול היה גדול יותר בקבוצות הטיפוח החלשות והבינוניות, בהתאם לתוכנית התקצוב הדיפרנציאלית. כלומר, ניתן להצביע על צמצום מסוים של הפער בתקצוב לתלמיד בין קבוצות הטיפוח בבתי הספר היסודיים בין השנים תשע"ב-תשע"ו. בחטיבות הביניים המגמה דומה לזו שבבתי הספר היסודיים, למעט החמישון החלש-בינוני שבו הגידול בתקציב היה הנמוך ביותר. בחטיבה העליונה המגמה אינה אחידה, אם כי בחמישון החלש הגידול הוא הנמוך ביותר.

מבקר המדינה ציין לרעה בדוח 67א משנת 2016 את אי יישום תוכנית התקצוב הדיפרנציאלי בחטיבות העליונות ואת התקצוב הנמוך לתלמיד בשכבות החלשות "לא זו בלבד שהתלמידים הנמנים עם השכבות החלשות ביותר אינם נהנים מהעדפה מתקנת רציפה בתקצוב ביחס לתלמידים הנמנים עם השכבות המבוססות יותר, אלא שתקצובם בפועל אף נופל במידה ניכרת מזה שהתלמידים בני השכבות המבוססות נהנים ממנו. כך הסיכוי לתת הזדמנות שווה לכל תלמיד נפגע".³²

לוח 5 להלן מסכם את ממצאי משרד החינוך על מספר שעות ההוראה הממוצעות לתלמיד לפי קבוצת טיפוח ולפי מגזר.

לוח 5 – ממוצע שעות הוראה לתלמיד לפי קבוצת טיפוח ומגזר (תשע"ו)³³

חטיבת ביניים		יסודי		קבוצת טיפוח
ערבי	יהודי	ערבי	יהודי	
1.79	2.51	1.84	2.22	חלש
1.72	2.22	1.78	1.99	חלש-בינוני
1.69	1.99	1.67	1.86	בינוני
-	1.78	1.6	1.72	בינוני-חזק
-	1.57	-	1.49	חזק
1.75	1.83	1.80	1.71	ממוצע משוקלל

מהלוח עולה כי קיימת הקצאה דיפרנציאלית בהקצאת שעות הוראה: ממוצע שעות ההוראה לתלמיד גדל ככל שמדד הטיפוח עולה. כמו כן, מספר שעות ההוראה לתלמיד במגזר היהודי גבוה בהשוואה למגזר הערבי בכל אחד מחמישוני הטיפוח. השוואה של קבוצת הטיפוח החלשה מלמדת כי בבתי הספר היסודיים תלמיד יהודי מקבל 21% שעות הוראה יותר מתלמיד ערבי, ואילו בחטיבות הביניים תלמיד יהודי במדד הטיפוח החלש מקבל 40% שעות הוראה יותר מתלמיד ערבי במדד הטיפוח החלש. נציין כי על-פי התוכנית, ביישום מלא שלה, השינוי בנוסחת ההקצאה אמור להביא לגידול בחלקו של המגזר הערבי בסך שעות הטיפוח. בחינוך היסודי חלקו של המגזר הערבי עתיד לגדול מ-31.6% ל-40.8%, ובחטיבות ביניים – מ-29.3% ל-50.9%³⁴. כמו כן, מסימולציה שנערכה לבקשתנו על-ידי משרד החינוך עולה כי בשנת היישום המלאה צפוי להצטמצם הפער בין המגזרים, בכל אחד מחמישוני הטיפוח.³⁵

³² דוח מבקר המדינה 67א, כרך ראשון, פרק רביעי משרדי ממשלה, [תקציב משרד החינוך – היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה](#), דוח ביקורת שנתי נובמבר 2016, ע' 360.

³³ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ו](#), 31 ביולי 2017.

³⁴ אסף ויינגר, [נתונים על הקצאת סל שעות הטיפוח במערכת החינוך לפי מגזר](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016.

³⁵ להרחבה ראו: אסף ויינגר, [יישום התוכנית להרחבת התקצוב הדיפרנציאלי – השוואה לפי קבוצות אוכלוסייה](#), יולי 2017.



3. תקציב משרד החינוך

3.1. התפתחות תקציב משרד החינוך

בלוח 6 להלן מובאים נתונים על תקציב משרד החינוך בין השנים 2008-2018 והצעת התקציב לשנת 2019.

לוח 6 - תקציב ברוטו של משרד החינוך בשנים 2008-2018 והצעת התקציב לשנת 2019

(במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)³⁶

שנה	תקציב רגיל	תקציב פיתוח	סך הכול	שיעור גידול
2008	29.06	0.53	29.59	5.9%
2009	31.86	0.57	32.43	9.6%
2010	33.98	0.54	34.52	6.4%
2011	36.50	0.62	37.12	7.5%
2012	37.87	0.67	38.55	3.8%
2013	44.10	1.01	45.11	17.0%
2014	45.28	1.85	47.13	4.5%
2015	51.16	1.47	52.63	11.7%
2016	53.16	1.7	54.86	4.2%
2017	56.19	2.03	58.22	6.1%
2018	58.56	1.92	60.48	3.9%
2019	62.30	1.97	64.27	6.3%
שינוי מצטבר	114.4%	271.7%	117.2%	

הצעת התקציב (ברוטו) למשרד החינוך לשנת 2019 עומדת על כ-64.3 מיליארד ש"ח, גידול נומינלי של כ-6.3% בהשוואה לתקציב המקורי ברוטו בשנת 2018. מניתוח נתוני הלוח עולה כי בין השנים 2008 עד 2018 צפוי לחול גידול בתקציבי המשרד בשיעור מצטבר נומינלי של כ-117%. התקציב הרגיל, אשר מהווה כ-96.9% מתקציב המשרד, גדל לאורך השנים בשיעור של כ-114%, ותקציב הפיתוח, אשר מהווה בשנת 2019 כ-3.1% מתקציב המשרד, גדל לאורך התקופה 2008-2019 בשיעור של כ-271.7%. יש לציין כי בין השנים 2008-2017 גדל מספר התלמידים במערכת החינוך בשיעור מצטבר של כ-22.5%³⁷.

3.2. ניצול תקציב משרד החינוך בשנת 2016

תקציב משרד החינוך נחלק לשני סעיפים ראשיים: תקציב פעילות רגיל בסעיף 20 ותקציב פיתוח למוסדות חינוך בסעיף 60. בלוח 7 להלן מוצג תקציב משרד החינוך בשנת 2016: תקציב מקורי ומאושר ברוטו, ותקציב ביצוע – ביצוע במזומן וביצוע כולל התחייבויות לשנה הבאה ושיעור ניצולו ביחס לתקציב המאושר.

³⁶ שנים 2006-2013: משרד האוצר, מערכת שאילתות מקוונות לתקציב המדינה וביצוע; ענת לוי, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2015-2016, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2015. שנת 2014: אתר מאגרי המידע הממשלתיים, תקציב וביצוע 2014, שנים 2016-2018: משרד האוצר, אגף תקציבים, קבצי "פיסקלי - דיגיטלי", תאריך כניסה: 22 בפברואר 2018, שנת 2019: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 - משרד החינוך, פברואר 2018.

³⁷ מספר תלמידים ב-2008: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת החינוך לשנת הלימודים תשע"ז, אוגוסט 2016; מספר הילדים ב-2017: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת החינוך לשנת הלימודים תשע"ח, יולי 2017.



לוח 7 - תקציב משרד החינוך לשנת 2016 (ברוטו, במיליוני ש"ח)³⁸

סעיף	שם תחום פעולה	מקורי	מאושר	ביצוע	שיעור	התחייבויות	שיעור
2040	מטה המשרד	1,650	2,056	1,698	82.6%	329	98.6%
2041	חינוך מיוחד	6,015	6,273	6,161	98.2%	66	99.3%
2042	קדם-יסודי	7,776	7,607	7,570	99.5%	-	99.5%
2043	יסודי וחיטבות-ביניים	14,754	15,774	15,639	99.1%	105	99.8%
2044	חיטבה עליונה	7,839	8,058	7,968	98.9%	35	99.3%
2045	חינוך התיישבותי	3,157	3,707	3,405	91.9%	246	98.5%
2046	תכניות חינוכיות משלימות	3,900	5,056	3,582	70.8%	1,428	99.1%
2047	מינהל עובדי הוראה	1,922	2,205	1,968	89.2%	236	100.0%
2048	שירותי עזר והסעות	3,212	3,527	3,435	97.4%	76	99.5%
2049	תמיכות בנושאי יהדות	1,130	1,409	1,354	96.1%	44	99.2%
2050	טלוויזיה חינוכית	111	219	129	58.7%	55	84.0%
2051	רזרבות	1,698	-	-	-	-	-
20	סך הכול תקציב שוטף	53,164	55,891	52,908	94.7%	2,619	99.3%
6002	תוכנית פיתוח חינוך	1,334	1,560	1,324	84.9%	234	99.8%
6003	הצטיידות מבני חינוך	31	11	11	99.9%	-	99.9%
6006	חידוש מבנים במערכת	296	250	215	85.6%	29	97.1%
6008	רזרבה לעמידה ביעדים	38	-	-	-	-	-
60	סך הכול תקציב פיתוח	1,699	1,821	1,549	85.1%	263	99.5%
	סך הכול תקציב המשרד	54,862	57,713	54,457	94.4%	2,881	99.4%

מהנתונים בלוח עולה כי התקציב המקורי ברוטו לשנת 2016 עמד על כ-54.9 מיליארד ש"ח, התקציב המאושר עמד על כ-57.7 מיליארד ש"ח, ביצוע התקציב במזומן היה כ-54.5 מיליארד ש"ח, שיעור הניצול של הביצוע במזומן (ללא התחייבויות לשנה עוקבת) היה כ-94.4%, ההתחייבויות היו כ-2.9 מיליארד ש"ח. שיעור הניצול כולל התחייבויות ביחס לתקציב המאושר נעמד על כ-99.4%. כמו כן, מהלוח עולה כי בשנת 2016, תקציב הפיתוח המאושר של המשרד עמד על כ-1.8 מיליארד ש"ח המהווה כ-3% מכלל תקציב המשרד.

3.3. הצעת התקציב לשנת 2019

בלוח 8 להלן מוצג התקציב המקורי נטו וברוטו לשנים 2017 ו-2018, והצעת התקציב לשנת 2019.

לוח 8 – תקציב מקורי לשנים 2017-2018 והצעת תקציב לשנת 2019 (במיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)³⁹

סעיף	שם תחום פעולה	2017		2018		2019		שיעור שינוי נטו 2018-2019	משקל מתקציב נטו 2019
		תקציב נטו	תקציב ברוטו	תקציב נטו	תקציב ברוטו	תקציב נטו	תקציב ברוטו		
2040	מטה המשרד	1,737	1,849	1,729	1,841	1,725	1,838	-0.2%	2.8%
2041	חינוך מיוחד	6,670	6,670	7,145	7,145	7,890	7,890	+10.4%	13.0%

³⁸ נתוני תקציב מקורי: משרד האוצר, אגף תקציבים, [קבצי "פיסקלי-דיגיטלי"](#), תאריך כניסה: 22 בפברואר 2018; נתוני תקציב מאושר וביצוע: משרד האוצר, [דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017.
³⁹ משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018 - משרד החינוך](#), אוקטובר 2016. תקציב 2016: משרד האוצר, אגף תקציבים, [פיסקלי דיגיטלי - נתוני ביצוע התקציב](#), תאריך כניסה: 22 בנובמבר 2016.



מסקל מתקציב נטו 2019	שיעור שינוי נטו 2018-2019	2019		2018		2017		שם תחום פעולה	סעיף
		תקציב ברוטו	תקציב נטו	תקציב ברוטו	תקציב נטו	תקציב ברוטו	תקציב נטו		
11.8%	+3.7%	8,537	7,169	8,230	6,912	7,969	6,651	קדם-יסודי	2042
25.9%	+4.1%	16,314	15,788	15,647	15,171	15,147	14,671	יסודי וחטיבות-ביניים	2043
16.5%	+11.8%	10,059	10,059	8,996	8,996	8,259	8,259	חטיבה עליונה	2044
6.0%	+9.5%	3,817	3,666	3,498	3,347	3,357	3,206	חינוך התיישבותי	2045
7.6%	+22.3%	5,179	4,619	4,089	3,778	3,991	3,680	תכניות חינוכיות משלימות	2046
3.2%	-0.8%	1,945	1,943	1,960	1,958	1,926	1,924	מינהל עובדי הוראה	2047
6.0%	+9.4%	3,663	3,661	3,347	3,345	3,294	3,292	שירותי עזר והסעות	2048
2.1%	+21.0%	1,269	1,269	1,051	1,049	1,059	1,057	תמיכות בנושאי יהדות	2049
0.0%	-100.0%	0	0	105	90	106	92	טלוויזיה חינוכית	2050
2.9%	-32.7%	1,786	1,786	2,654	2,654	2,567	2,567	רזרבות	2051
97.8%	+6.1%	62,296	59,574	58,562	56,174	56,193	53,805	סך הכול תקציב שוטף	20
1.5%	+190.3%	1,573	923	1,486	318	1,594	334	תוכנית פיתוח חינוך	6002
0.0%	+23.1%	16	16	13	13	14	14	הצטיידות מבני חינוך	6003
0.6%	+50.7%	339	339	357	225	351	351	חידוש מבנים במערכת	6006
0.1%	-35.5%	40	40	62	62	66	66	רזרבה לעמידה ביעדים	6008
2.2%	+113.1%	1,967	1,317	1,918	618	2,026	766	סך הכול תקציב פיתוח	60
100.0%	+7.2%	64,263	60,891	60,480	56,792	58,218	54,571	סך הכול תקציב המשרד	

מהנתונים עולה כי הגידול התקציב משרד החינוך נטו בשנת 2019 בהשוואה לתקציב שנת 2018 הינו בשיעור של 7.2% נומינלית. כ-25.9% מסך התקציב הרגיל לחינוך בשנת 2019, מיועד לחינוך היסודי וחטיבות ביניים (תחום פעולה 2043), כ-16.5% מהתקציב מיועד לחינוך בחטיבות העליונות (תחום פעולה 2044), כ-11.8% מהתקציב מיועד לחינוך קדם יסודי (תחום פעולה 2025) וכ-13.0% מהתקציב מיועד לחינוך המיוחד (תחום פעולה 2041).

תחומי הפעולה עם שיעורי השינוי הגדולים ביותר הם בתחום פעולה **תכניות חינוכיות משלימות** – הגידול נובע בעיקרו מתוספות התכנית לסבסוד צהרונים ותכנית החופשות וגידול בתקציבי החינוך הבלתי פורמלי; בתחום פעולה תמיכות בנושאי יהדות בגין יישום הסכמים קואליציוניים והחלטות ממשלה בנושא; בתקציב בתי ספר בחטיבה עליונה, הגידול נובע בעיקר בתוספות ליישום הסכם "עוז לתמורה" ותוספות שכר למורים בעקבות הסכם חדש עם ארגון המורים; ובתקציב החינוך המיוחד הנובע בגידול במספרי התלמידים מעבר לגידול הטבעי.⁴⁰ כמו כן, בוטל התקציב לטלוויזיה החינוכית, בהתאם לחוק השידור הציבורי, תשע"ד-2014, הטלוויזיה החינוכית צפויה להיסגר באוגוסט 2018 ולכן תקצובה בוטל בשנת 2019. בשנים 2011-2016 היה הביצוע נטו של תקציב הטלוויזיה החינוכית כ-105.8 מיליון ש"ח בשנה במוצע.⁴¹

בלוח 9 להלן יוצגו התוספות העיקריות בהצעת התקציב לשנת 2019 לעומת השנה הקודמת.

⁴⁰ משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 - משרד החינוך](#), פברואר 2018.
⁴¹ משרד האוצר, [דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017.



לוח 9 – תוספות תקציב לשנת 2019 (במיליוני ש"ח)

שיעור מסך התוספות	הוצאה נטו	תוספת
31.7%	1,079	גידול טבעי במערכת החינוך
17.8%	605	תכנית צהרונים
9.4%	320	תכנית חופשות
5.9%	200	השתתפות במימון הסעות תלמידים
2.9%	100	סיום הטמעת הסכם השכר "עוז לתמורה"
2.9%	100	חינוך טכנולוגי
2.4%	80	חיזוק החינוך הבלתי פורמלי בפריפריה
2.1%	70	תוספת שעות לימוד לסל הטיפוח
1.5%	50	צמצום מספר התלמידים בכיתה
23.4%	796	שוונות לרבות נושאי שכר והפחתות
100%	3,400	סך תוספות לשנת 2019

על פי הצעת התקציב, סך התוספות לשנת 2019 היא 3.4 מיליארד ש"ח. כ-32% מתוספת התקציב לשנת 2019 היא בגין גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך. תוספת בסך 796 מיליון ש"ח מוקצית לטובת "שוונות לרבות נושאי שכר, התייקרויות והפחתות", שהם כ-23% מסך התוספות לשנה זאת והיא כוללת יישום הסכם שכר חדש עם ארגון המורים. תוספת של 605 מיליון ש"ח מופנית לתוכנית סבסוד הצהרונים בגני הילדים ולתלמידים בכיתוב א-ב' בפריסה ארצית. תוספת של 320 מיליון ש"ח לתוכנית החופשות במסגרתה גני ילדים וכיתוב א-ג' יפעלו עשרה ימים נוספים במהלך חופשות במסגרות הדומות למסגרות הצהרונים.

