

נתוני משרד החינוך על עלות ממוצעת לתלמיד בפילוחים שונים

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אלי דלל, יושב-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, ומוצגים בו נתוני משרד החינוך על עלות ממוצעת לתלמיד בשנת הלימודים תשפ"א (2020/2021).¹ העלות הממוצעת לתלמיד לפי הגדרות משרד החינוך מביאה לידי ביטוי את סך התקציבים שמועברים על ידי משרד החינוך לטובת מענים חינוכיים לתלמידים במערכת החינוך: תקציבים לשעות הוראה, תקציבים לשירותים נלווים בבית הספר ולשירותי היקף ברשות המקומית, בחלוקה למספר התלמידים הכולל, או בקטגוריה מסוימת. תקציבים אלה מועברים לרשויות המקומיות, למוסדות החינוך ולבעלויות המפעילות אותן, או ישירות כשכר לכוח עובדי ההוראה, ומאופיינים כתקציבים המשויכים לתלמידים בהתאם למתודולוגיה של משרד החינוך.

נוסף על מימון משרד החינוך, תקציבים נוספים, בהיקפים קטנים משמעותית, מגיעים מהרשויות המקומיות, ממשקי הבית (ההורים), וכן מעמותות, מלכ"רים או תרומות; אלה אינם נכללים בנתוני משרד החינוך ואינם מוצגים במסמך זה. יש תקציבים נוספים המוקצים על ידי משרד החינוך לטובת מענים חינוכיים או פעילות מטה ומינהל במערכת החינוך, שאי-אפשר לשייכם להוראה או לשירותים אחרים הניתנים לתלמידים ישירות. אשר לאלה נשאלת השאלה אם אפשר לראות בהם תקציבים המועברים לתלמידים ועד כמה אפשר לראותם בהם כאלה, וכן כיצד הם משפיעים על העלות הממוצעת בפילוחים השונים. סוגיה זו אינה נסקרת במסמך.

תחילה מוצג במסמך מבוא קצר על מודל התקצוב של משרד החינוך ועל אופן חישוב העלות הממוצעת לתלמיד. לאחר מכן מובאים נתונים על שלב החינוך היסודי ונתונים על החטיבות העליונות. בכל אחד מהחלקים מובאים הנתונים בפילוחים המקובלים – על פי סוג הפיקוח, המעמד משפטי והמגזר – בהתאם לזמינותם. **נציין כי המסמך ממוקד בהצגת נתוני משרד החינוך בפועל, ולא בשאלות עקרוניות אחרות, הקשורות למבנה התקצוב וההבדלים בחתכים שונים.**

1. מבוא: מודל התקצוב של משרד החינוך²

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 אלה הם רבים, ונכללים בהם מאפיינים של התלמידים, המורים, המוסדות, הרשויות, סוג המענים הלימודיים וסוג הפיקוח או המעמד המשפטי.

¹ משרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך, תשפ"א](#), 31 במאי 2022.

² להרחבה ראו: נטע משה, [מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך](#), פרק 3, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בספטמבר 2021.

מודל התקצוב נועד להבטיח העברת משאבים על פי כללים אחידים למוסדות הנכללים באותה קטגוריה. **עם זאת, אין פירוש הדבר שהתקצוב בפועל שיועבר לכל המוסדות יהיה זהה, שכן יכול להיות שהמאפיינים של המוסדות, התלמידים והמורים בהם יהיו שונים, באופן שישפיע על התוצאה של נוסחת התקצוב.** כללית, תקצוב של מוסד חינוכי נגזר מעלות ההוראה – המשולמת ישירות למורים או לבעלות – ומשירותי ההיקף שניתנים במוסד הלימודי או ברמת הרשות המקומית. **לכל אחד משלבי החינוך יש מודל תקצוב נפרד.**

נוסף על כך, **לשוני במעמד המשפטי בחינוך, כלומר האם מדובר בחינוך רשמי או בחינוך שאינו רשמי,**³ יש משמעויות בהיבטים שונים, ובין היתר בהיבטי תקצוב, היקף לימודי הליבה ופיקוח על תוכני הלימוד. ועוד, גם לשוני בסוג הפיקוח שהמוסד משויך לו יש משמעויות בהיבטים שנים, ובין היתר גם משמעויות תקציביות. למשל, מוסדות בפיקוח הממלכתי-דתי מתקצבים בעבור שעות תפילה ורב, ובחטיבה העליונה מקבלים תוספות שעות הוראה לתגבור לימודי יהדות.

בהתאם למודל התקצוב, 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 (תקציב משויך לתלמידים), ללא התוספות התקציביות של הרשויות המקומיות, ללא תשלומים של משקי הבית וללא כספים המתקבלים מגורמים פרטיים אחרים.**

הרחבה על שיטת התקצוב של משרד החינוך, על אופן החישוב של עלות ממוצעת לתלמיד וכן הסבר על החלוקה לפילוחים השונים שמספק משרד החינוך (פיקוח, מעמד משפטי ומגזר) אפשר למצוא בפרסומים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.⁴

2. עלות ממוצעת לתלמיד בבית הספר היסודי

משרד החינוך מפרסם נתוני עלות בשני אופנים: עלות ממוצעת לכיתה ועלות ממוצעת לתלמיד. בהתאם למידע שהתבקשנו להעביר, מסמך זה מתמקד בעלות הממוצעת לתלמיד, אם כי נציין כי בחינה של העלות הממוצעת לכיתה מניבה מגמות דומות.

בתרשים 1 להלן מוצגת העלות השנתית הממוצעת לתלמיד בשלב החינוך היסודי כממוצע ארצי לכלל התלמידים (חינוך ערבי ועברי, בכלל סוגי הפיקוח ובכלל המעמדות המשפטיים) ולצידו נתונים על עלות ממוצעת בקטגוריות מסוימות, כמפורט להלן. תחילה חילקנו את הנתונים על פי המעמד המשפטי: חינוך רשמי וחינוך שאינו רשמי. בתוך כל קטגוריה מוצגים נתונים בפילוחים נוספים, בין היתר על פי פיקוח ומגזר.

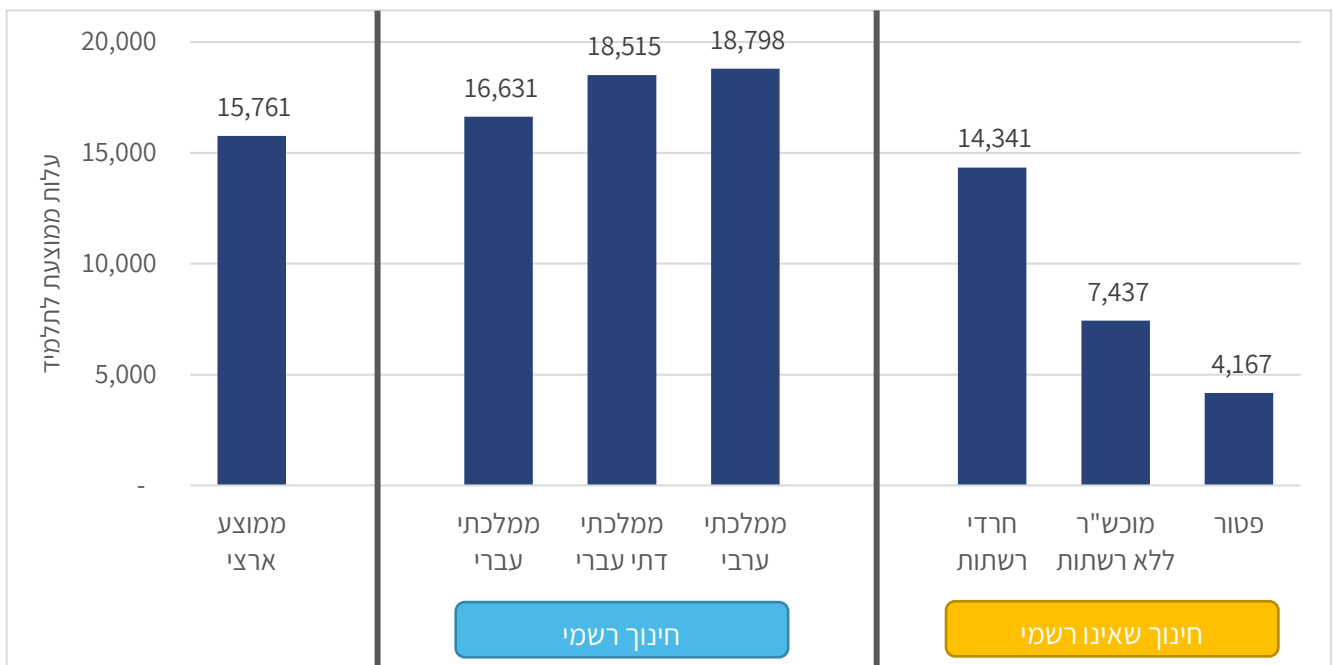
³ מוסדות החינוך הלא-רשמיים פועלים תחת אחד משלושת המעמדות המשפטיים האלה: מוכר שאינו רשמי, מוסד פטור או מוסד תרבותי ייחודי. במסגרת שני המעמדות האחרונים פועלים רק מוסדות בפיקוח החרדי.

⁴ נטע משה, **נתונים על עלות ממוצעת לפי מעמד משפטי ופיקוח**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בינואר 2023; מיכה נוי, מבנה מערכת החינוך, **חקיקה מרכזית ונתונים כלליים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בנובמבר 2022; נטע משה, **מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך**, פרק 3, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בספטמבר 2021.

אשר לחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר), נדגיש כי מרבית המוסדות בו הם מוסדות בחינוך החרדי, השייכים לאחת משתי רשתות החינוך החרדיות, אך לצידם יש גם מוסדות חרדיים, שאינם שייכים לרשתות, ומוסדות נוספים (ובהם למשל מוסדות חינוך כנסייתיים השייכים לחינוך הערבי).

אשר לחינוך הערבי,⁵ מרבית המוסדות הם מוסדות רשמיים וממלכתיים, אך לצידם, כאמור, יש גם מוסדות הפועלים במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי. עם זאת, בתרשים להלן הנתון על החינוך הערבי כקטגוריה נפרדת מוצג רק ביחס לחינוך הרשמי-ממלכתי, ואין בידנו נתונים זמינים על קטגוריות אחרות בחינוך הערבי.⁶ נוכח זאת, נדגיש כי **ההשוואה המוצגת מטה באשר לפילוח המגזרי היא חלקית בלבד, מאחר שאינה כוללת את כלל קטגוריות המוסדות היסודיים ואי-אפשר להסיק ממנה על מלוא פערי התקצוב.**

תרשים 1: עלות שנתית ממוצעת לתלמיד ביסודי בפילוחים שונים, תשפ"א (בש"ח)⁷



בתרשים אפשר לראות כי בשנת הלימודים תשפ"א (2020/2021) העלות השנתית הממוצעת לתלמיד ביסודי בחינוך הייתה **15,761 ש"ח** – נתון המתייחס לתלמידים בחינוך הערבי והעברי, בכלל סוגי הפיקוח ובכלל המעמדות המשפטיים. בחינוך הרשמי העלות הייתה **16,631 ש"ח** לתלמיד בממלכתי עברי, **18,515 ש"ח** לתלמיד בממלכתי-דתי עברי ו-**18,798 ש"ח** לתלמיד בחינוך הערבי. העלות הממוצעת לתלמיד ברשתות החינוך החרדיות הייתה **14,341 ש"ח**; במוכר שאינו רשמי העלות הממוצעת לתלמיד הייתה **7,437 ש"ח**; במוסדות הפטור העלות השנתית הממוצעת הייתה **4,167 ש"ח**.

⁵ במסמך זה ההתייחסות לחינוך הערבי כוללת גם את החינוך הצ'רקסי, החינוך הבדואי והחינוך הדרוזי.

⁶ ובהן בתקציב הממוצע לתלמיד בחינוך ערבי מוכר שאינו רשמי, וממוצע כולל של העלות לתלמיד החינוך הערבי בכלל.

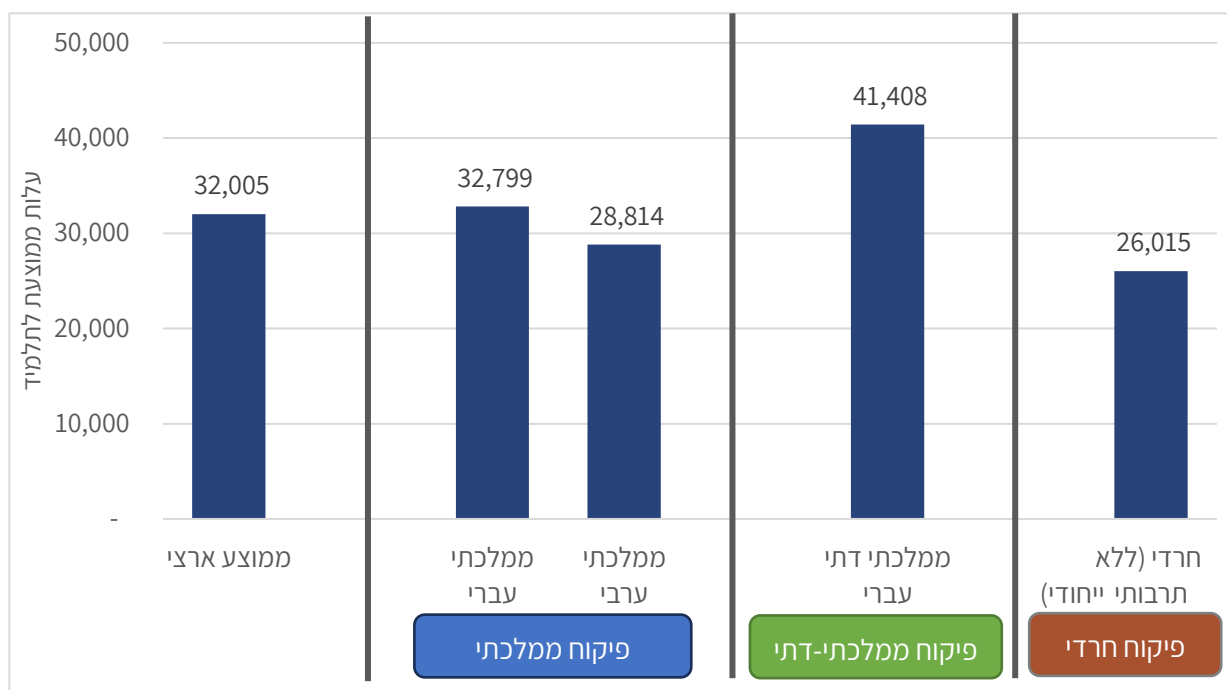
⁷ משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי, תשפ"א](#), 31 במאי 2022.

3. עלות ממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה

החטיבות העליונות בישראל מופעלות כמעט כולן על ידי בעלויות (ולא על ידי הרשויות המקומיות או המדינה) והן במעמד של מוסד מוכר שאינו רשמי. תקן השעות השבועיות נקבע לכל תלמיד (ולא לכיתה), כמו בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים), ומושפע, בין היתר, מהמסלול ומהמגמה של התלמיד ומשעות ההכנה לבגרות. **בשל מורכבות מסלולי הלימודים ואפשרויות הבחירה של התלמידים ומוסדות החינוך בחטיבה העליונה ובשל ההבדלים במאפייני המורים ורמת השירות, יש מורכבת בהצגת נתוני תקצוב השוואתיים.**

בתרשים 2 שלהלן מוצגים נתוני משרד החינוך הזמינים על החטיבות העליונות, מפולחים על פי פיקוח – חינוך ממלכתי (עברי וערבי), חינוך ממלכתי-דתי וחינוך חרדי. **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 (2020/2021) הייתה **ש"ח 32,005** – דומה לעלות לתלמיד בחינוך הממלכתי עברי (**ש"ח 32,799**) ונמוכה מהעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי (**ש"ח 41,408**), שהיא גבוהה יותר, בין היתר, בשל תגבור לימודי היהדות ובשל תקציבים נוספים המועברים למוסדות, כגון בעבור שעות רב ותפילה.⁹ העלות לתלמיד בחינוך הממלכתי ערבי בחטיבה העליונה היה **ש"ח 28,814** ובממוצע בשנה, ולתלמיד בבתי הספר בחינוך החרדי בחטיבה העליונה (ללא תרבותיים-ייחודיים) **ש"ח 26,015**.

⁸ כלל הנתונים (למעט תרבותיים-ייחודיים): משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי תשפ"א](#), 31 במאי 2022; מוסדות תרבותיים ייחודיים: אתר משרד החינוך, [מערכת שקיפות בחינוך](#), השוואת עלות תלמיד לפי מעמד משפטי, 28 בפברואר 2023.

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.