



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי החינוך

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א בכסלו תשע"ו

23 נובמבר 2015

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

חינוך הוא מנגנון מרכזי לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, שכן רכישת השכלה ברמה גבוהה משפיעה על שיעור התעסוקה ועל יכולת ההשתכרות של הפרט ומפחיתה את סיכוייו להיות בעוני. הוועדה למלחמה בעוני, שהגישה את מסקנותיה לשר הרווחה והשירותים החברתיים ביולי 2014, עסקה בהרחבה בנושא החינוך, מתוך תפיסה שמערכת חינוך איכותית היא כזו שמאפשרת שוויון הזדמנויות בחינוך וצמצום פערים חברתיים בטווח הקצר ובכך מביאה למוביליות חברתית ולצמצום פערים כלכליים בטווח הארוך. על-פי המלצות הוועדה, "מערכת החינוך צריכה לספק שירותים חינוכיים איכותיים וברמה גבוהה, ולפעול ליצירת סביבה חינוכית (בית-ספרית) מאתגרת הדוחפת את כל הילדים ובני-הנוער קדימה, ובפרט את אלה הנמצאים בעוני ובסביבות דלות משאבים, העומדים מול קשיים ייחודיים".¹

מדיניות של העדפה מתקנת בתקצוב החינוך מטרתה להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך, כלומר לוודא שאפשרויות להתפתחות אישית בתוך מערכת החינוך יהיו פתוחות לפני כל ילד ללא תלות בנסיבות מוצאו ובתנאי חייו, כדי שמימוש הפוטנציאל האישי שלו יהיה תלוי רק במאמץ שהוא מוכן להשקיע. כלי מרכזי ליישום העדפה מתקנת בתחום החינוך הוא הקצאה דיפרנציאלית של תקציבים. עם זאת, נושא זה מעורר מחלוקות רבות, בין השאר על מטרות ההעדפה המתקנת, אופן היישום של העדפה מתקנת בתקצוב החינוך, ומידת התועלת שבה ככלי לצמצום פערים.²

לבקשת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לקראת דיון בנושא: שונות בין יישובים בתקצוב החינוך, שמתקיים במסגרת כנס שדרות, ולבקשת חה"כ יוסף ג'בארין, נציג להלן נתונים ומידע על הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי החינוך. בחלקו הראשון של המסמך נציג מידע על מודל התקצוב של משרד החינוך את מוסדות החינוך בשלבי החינוך ובמעמדות משפטיים שונים. בהמשך נציג נתונים מפורטים על תקצוב משרד החינוך את מוסדות החינוך על-פי חתכים שונים, ובהם: מעמד משפטי, מגזר, שלב חינוך, מדד טיפוח של התלמידים במוסד, מחוז, מעמד חברתי-כלכלי של היישוב שבו מוסד החינוך נמצא, ונתונים על התקצוב בערים הגדולות. בחלקו האחרון של המסמך נדון בהעדפה מתקנת בתקצוב מוסדות חינוך, ובתוך כך בכלים להעדפה מתקנת בהקצאת תקציבי משרד החינוך, בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון שירותי החינוך ובהחלטת הממשלה בדבר הגדלת הדיפרנציאליות בתחום זה.

במסמך מפורטים הממצאים שלהלן:

❖ למוסדות החינוך בישראל שלושה מקורות תקציביים עיקריים: **משרד החינוך**, המתקצב את שעות ההוראה במוסדות החינוך באמצעות מימון שכר עובדי ההוראה, אם באמצעות העסקה ישירה או באמצעות תשלומים לבעלויות (רשויות מקומיות או הגופים המפעילים את מוסדות החינוך), חלק מעלויות התפעול ותוכניות נוספות; **הרשויות המקומיות**, המממנות צרכים תפעוליים ומינהליים של מוסדות החינוך ולעתים גם שעות לימוד נוספות; **מקורות תקציביים פרטיים**: תשלומי הורים הנקבעים על-ידי משרד החינוך,³ ולעתים גם הכנסות של המוסד ותרומות. לכל אחד משלבי החינוך – חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחיטובות ביניים ובתי-ספר תיכוניים, מודל תקצוב משלו, המבוסס על איזונים בין שלושת המקורות התקציביים של כל מוסד. ככלל, בחינוך הקדם-יסודי משרד החינוך נושא בעלויות השכר, ואילו הרשות המקומית

¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014.
² משה יוסטמן, העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך: הסכמה עקרונית, קשיים ביישום, מבוא, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, נובמבר 2014.

³ בתשלומי הורים נכללים תשלומי חובה, רכישת שירותים מרצון ותשלומים בעבור תוכנית לימודים נוספת, והם עשויים להיות מ-939 ש"ח לשנה בחינוך הקדם-יסודי עד 2,939 ש"ח בחטיבה העליונה. בבתי-ספר תורניים, ייחודיים ומוכרים שאינם רשמיים אפשר לגבות מההורים תשלומים נוספים. ראו: משרד החינוך, תשלומי הורים תשע"ו.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נושאת בעלויות התפעול של גני-הילדים, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים משרד החינוך מתקצב את בתי-הספר באמצעות הקצאת שעות הוראה, ובחטיבה העליונה מוסדות החינוך מתוקצבים על-פי שכר הלימוד פר-תלמיד.

❖ בחינת הקצאת תקציבי משרד החינוך למוסדות חינוך בפילוחים שונים מלמדת על פערים ניכרים בתקצוב לתלמיד בין מגזרים שונים, בתי-ספר במעמד משפטי שונה ויישובים שונים :

- בבתי-ספר יסודיים, ובמידה פחותה יותר בחטיבות הביניים, התקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר החלשים ביותר לפי מדד הטיפוח (ראו הרחבה להלן) גדול מהתקציב הממוצע לתלמיד בבתי-ספר חזקים יותר. בחטיבה העליונה התלמידים החלשים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית מתוקצבים בחסר לעומת תלמידים חזקים יותר.

- בחינוך היסודי, התקציב הממוצע לתלמיד במגזר הערבי גדול מהתקציב הממוצע לתלמיד במגזר היהודי, אך בחינוך העל-יסודי התקציב הממוצע לתלמיד במגזר הערבי קטן מהתקציב לתלמיד במגזר היהודי. התקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר החלשים ביותר במגזר הערבי קטן במידה ניכרת מהתקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר במדד טיפוח דומה במגזר היהודי.

- תלמידי החינוך הממלכתי-דתי מתוקצבים יותר מתלמידים בבתי-ספר מסוגי פיקוח אחרים, והפערים בין בתי-הספר מסוגים שונים גדלים בחטיבה העליונה.

- התקציב הממוצע לתלמיד ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר גדול מהתקציב הממוצע לתלמיד ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים ביותר. עם זאת, התקציבים הגדולים ביותר מוקצים לתלמידים ביישובים באשכולות חמש עד שבע.

- בבחינת ההקצאה של תקציבי משרד החינוך בממוצע לתלמיד ב-13 הערים הגדולות אנו רואים שונות גדולה מאוד בין הערים, הנובעת מגורמים שונים. אף כי בערים המשויות לאשכולות הנמוכים ביותר התקציב הממוצע לתלמיד קטן בהשוואה לערים החזקות ביותר, בין הערים באשכולות חמש ומעלה לא נראה קשר בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ובין ההקצאה של תקציבי משרד החינוך.

❖ העדפה מתקנת בהקצאת תקציבי שעות ההוראה על-ידי משרד החינוך מתקיימת בשני אופנים מרכזיים: הגבלת מספר התלמידים בכיתה נורמטיבית והקצאת שעות באמצעות מדד הטיפוח. בשנה האחרונה הודיע משרד החינוך על מתווה צומח להקטנת מספר התלמידים בכיתה בהתאם לעשירון הטיפוח של בית-הספר, בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2009, שבה הוגבל מספר התלמידים בכיתות ג' עד ט' ל-32 תלמידים בכיתות בבתי-הספר בעשירוני הטיפוח 9 ו-10. כמו כן יצא משרד החינוך בתוכנית להגדלת מספר השעות שמוקצות באמצעות מדד הטיפוח. התוכנית מיושמת בהדרגה משנת הלימודים תשע"ה (2014/15).

❖ הרשויות המקומיות משתתפות במימון מוסדות חינוך על-פי צו שמשדר החינוך מפרסם מכוח סמכותו לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. הן רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך על-פי יכולתן. כיום מרבית התקציבים שהרשויות המקומיות מעבירות למוסדות חינוך אינם תלויים ברמה החברתית-כלכלית שלהן. על-פי נתונים שפורסמו במחקר של בנק ישראל, הקצאת שעות הוראה במימון הרשות המקומית מפחיתה את ההשפעה של ההעדפה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המתקנת בתקצוב החינוך היסודי. באוגוסט 2015 קיבלה הממשלה החלטה, במסגרת החלטת הממשלה על תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, בדבר מתווה לרפורמה מקיפה בתחום השתתפות המדינה והרשויות המקומיות במימון שירותי החינוך והרווחה. על-פי מתווה זה, השתתפות משרד החינוך בתוספות תקציביות שניתנות לרשויות המקומיות, לרבות תוספות שנובעות מגידול טבעי והתייקרויות, תועבר לרשות המקומית בהתאם למעמדה החברתי-כלכלי. מרכז השלטון המקומי מתנגד בחריפות לרפורמה זו וטוען כי היא תחייב את הרשויות המקומיות המבוססות להגדיל את השקעתן בחינוך, על חשבון שירותים אחרים, כדי לתת לתלמידים את שירותי החינוך הבסיסיים. בהתאם להחלטת הממשלה הוקם צוות בהשתתפות משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, הן במתווה מוסכם על בסיס ההחלטה, אך עד כה לא הושגה הסכמה בנושא זה.

1. מודל התקצוב של מוסדות החינוך

בחינוך הקדם-יסודי, מאז שנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ניתן חינוך חנם לילדים גילאי שלוש וארבע, ובשנת הלימודים הנוכחית נכנס לתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מגיל שלוש. עבור גני-ילדים לגילאי שלוש וארבע שיעור ההשתתפות בעבור תלמידים הנכללים בחוק חינוך חובה הוא 90% מהעלות שנקבעה לילד. העלות לילדים מורכבת משכר הגננת, שכר העוזרת לגננת והוצאות נוספות, בהתאם למספר התלמידים ברשות שמקבלת מענק או שאינה זכאית למענק (תקן של 31 או 33 ילדים בכיתה גן בהתאם).⁴

בגני חובה, מגיל חמש 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 עוזרת הגננת על-פי הדרגה והוותק הממוצעים. בחינוך המוכר שאינו רשמי השתתפות המשרד היא בתשלום שכר לימוד לפי תלמיד, והעלות מורכבת משכר הגננת ושכר העוזרת לגננת, ששתייהן עובדות הבעלות. הפרמטרים המשפיעים על העלויות הם מספר הימים שבהם הגן מופעל, השתתפות ברפורמת "אופק חדש", פעילות במסגרת יום חינוך ארוך והגדרת הרשות שבה הגן נמצא על-ידי משרד הפנים – רשות המקבלת מענק (לפי תקן של 31 ילדים בכיתה גן) או נטולת מענק (לפי תקן של 33 ילדים בכיתה גן).⁵

בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים תקצוב שעות הלימוד נעשה באמצעות הקצאת "שעות הוראה שבועיות" לכיתה, כלומר תשלום על שעות עבודה שבועיות של מורה בשנת הלימודים. בחינוך היסודי הרשמי ובחטיבות הביניים התשלום נעשה ישירות למורה, שהוא עובד משרד החינוך. בבתי-ספר במעמד מוכר שאינו רשמי הבעלויות על מוסדות החינוך מתוקצבות בסכום שהוא מכפלה של מספר השעות השבועיות בעלות שעה שבועית במוסד (המכונה "עלות שעת הוראה"), בתוספת עלויות נלוות.

מספר שעות ההוראה השבועיות המוקצות למוסד חינוך נקבע לפי כמה פרמטרים; ראשית מוקצות לכל כיתה שעות תקן שבועיות – לכיתות א'-ב' 29 שעות שבועיות, לכיתות ג'-ד' 31 שעות שבועיות ולכיתות ה' ומעלה 32 שעות שבועיות. מספר הכיתות המתוקצבות במוסד תלוי בגודל הכיתה הנורמטיבית שנקבע לו לפי עשירון הטיפוח הממוצע שחושב לבית-הספר בהתאם למדד הטיפוח של התלמידים.⁶ עד שנת

⁴ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה-2015](#).

⁵ שם, מערכת שקיפות תקציבים שנים תשע"ב-תשע"ד, 31 ביולי 2015.

⁶ הרחבה על מדד הטיפוח ראו סעיף 2 להלן.



הלימודים תשע"ה השפיע עשירון ההקצאה של בית-הספר על מספר התלמידים המרבי בכיתות ג'–ט' בלבד. משנת הלימודים הנוכחית שונה גודל הכיתה הנורמטיבית בכיתות א' ל-32–34 תלמידים, בהתאם לעשירון הטיפוח של בית-הספר.⁷ מעבר לכך ניתנות **שעות תוספתיות מסוגים שונים**, ובתוכן שעות תמרוץ לכיתות גדולות, שעות טיפוח המוקצות לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי, תוספת שעות בבתי-ספר שמופעל בהם יום חינוך ארוך ועוד. בתי-ספר שאינם רשמיים מתקצבים בהתאם למעמד המשפטי של בית-הספר – בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים השייכים לרשתות זכאים לתקצוב שווה לזה של בתי-ספר רשמיים, בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים מחוץ לרשתות זכאים לתקצוב בשיעור 75% מתקן הבסיס של בתי-ספר רשמיים ומוסדות פטור זכאים לתקצוב בשיעור 55% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי. הקצאת השעות התוספתיות למוסדות שאינם רשמיים תלויה גם היא במעמד המשפטי של המוסד.⁸

בחטיבה העליונה התקצוב נעשה על-פי מודל שכר הלימוד לפי תלמיד. העלות לתלמיד בחטיבה העליונה תלויה בדרגת הכיתה, מסלול הלימודים, המגמה, הרכב המורים בבית-הספר והכללתו ברפורמת "עוז לתמורה".⁹

2. נתונים על תקצוב מוסדות חינוך בפילוחים שונים

לאחרונה העלה מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך מערכת שקיפות תקציבים המאפשרת הפקת נתונים על תקציבים שמשרד החינוך מקצה למוסדות חינוך, בפילוחים שונים. המערכת כוללת נתונים לשנים תשע"ב (2011/12) ותשע"ד (2013/14) ויש בה נתונים על תקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.¹⁰

בשנת הלימודים תשע"ד מופו באמצעות המערכת של משרד החינוך כ-38.5 מיליארד ש"ח מ-45 מיליארד ש"ח שהם כלל תקציב משרד החינוך על שינויי בשנה הזאת; מהם יועדו 20.5 מיליארד ש"ח לשכר עובדי הוראה (מורים עובדי המדינה, רשתות בחינוך החרדי והעל-יסודי ומוסדות פטור) ו-18 מיליארד ש"ח יועדו לתשלומים לרשויות מקומיות ולבעלויות על בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ובחטיבה העליונה, לרכישות ולהקצבות.

בפרק זה מוצגים נתונים שהופקו ממערכת השקיפות התקציבית על עלויות שנתיות ממוצעות לתלמיד לפי שלב חינוך, מגזר, מעמד משפטי, סוג פיקוח, חמישון טיפוח (כלומר לפי חלוקת בתי-הספר לחמש קבוצות בהתאם לממד הטיפוח), מחוז גיאוגרפי והאשכול החברתי-כלכלי של היישוב שבו בית-הספר נמצא. בנוסף, מוצגים נתונים על העלות הממוצעת לתלמיד בשלבי חינוך שונים. בכל המקרים התייחסנו לבתי-ספר בחינוך הרגיל בלבד (כולל כיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים), מלבד החינוך הקדם-יסודי, שבו המערכת לא אפשרה להפריד בין נתוני החינוך הרגיל לנתוני החינוך המיוחד שכן הנתונים מבוססים על

⁷ על-פי משרד החינוך, מתווה בנט להקטנת הצפיפות בכיתות : 32–34 תלמידים בכיתות היסודי, הודעת דוברות, 6 באוגוסט 2015.

⁸ הרחבה על תקצוב מוסדות חינוך שאינם רשמיים בחינוך היסודי ראו: אתי וייסבלאי, ביטול הקצאת שעות התמרוץ והטיפוח לבתי-ספר יסודיים במעמד מוכר שאינו רשמי ופטור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2015.

⁹ נועם זוסמן, "הוצאה דיפרנציאלית לחינוך לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים: תמונת מצב", בתוך: משה יוסטמן (עורך), העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך, מכון ון ליר, נובמבר 2014.

¹⁰ 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 לבית-ספר ספציפיים (ובהם תקציבים שיועדו לרכישות, להקצבות ולפעולות רוחניות 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.



תקציבים שמועברים באמצעות הרשויות המקומיות ואין אפשרות לבצע חיתוך על-פי פרמטרים הקשורים למאפייני המוסד.¹¹

תרשים 1: תקציב ממוצע לתלמיד ולכיתה לפי מעמד משפטי (תשע"ב-תשע"ד) – חינוך יסודי¹²



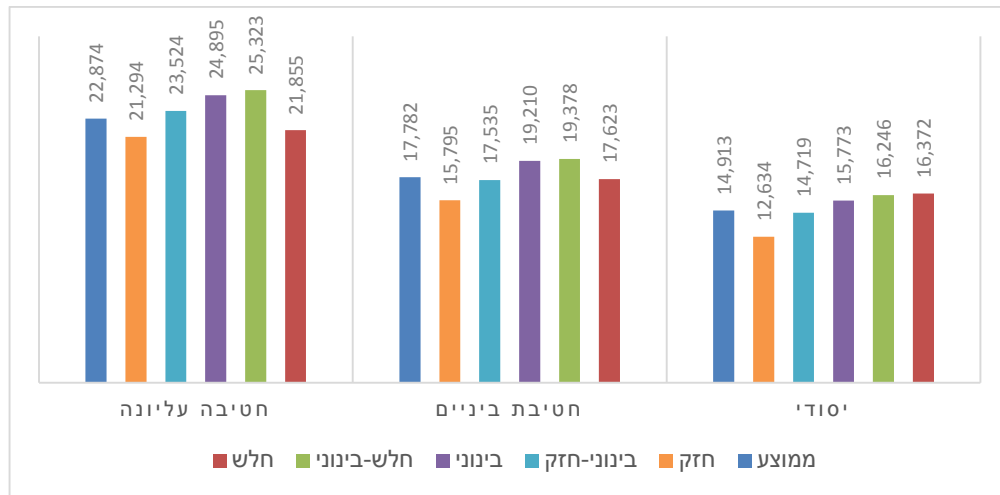
בחינוך הרשמי התקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה גדול מהתקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה במוסדות חינוך שאינם רשמיים, בהתאם למודל התקצוב של מוסדות חינוך אלו, שהוצג לעיל. התקציב הממוצע לתלמיד במוסדות הפטור הוא הקטן ביותר. בין שנת תשע"ב לשנת תשע"ד ניכרת ירידה בתקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה בבתי-ספר שאינם רשמיים, לעומת גידול בתקציבים האלה בבתי-ספר רשמיים, כך שהפער בין החינוך הרשמי לחינוך שאינו רשמי גדל.

¹¹ תודה ללבנת גבריאילוב ממינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, על עזרתה בשימוש במערכת "שקיפות תקציבית" ובהפקת הנתונים. תודה לענת לוי, כלכלנית במרכז המחקר והמידע של הכנסת, על עזרתה בהפקת הנתונים. נתוני גני-הילדים מושתתים ברובם על תקציבי הרשויות, ולפיכך ייתכנו בהם שינויים עקב תשלומים רטרואקטיביים.

¹² משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).



תרשים 2: תקציב ממוצע לתלמיד בחינוך הרשמי, לפי קבוצת טיפוח (בש"ח)¹³



בבחינת הקצאת התקציבים בחינוך הרשמי לפי מדד טיפוח של בית-הספר בבתי-ספר יסודיים, ובמידה פחותה יותר בחטיבות הביניים, נראה כי התקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר החלשים ביותר גבוה מן התקציב הממוצע לתלמיד בבתי-ספר חזקים יותר. בחטיבה העליונה, התלמידים בבתי-הספר החלשים ביותר לפי מדד הטיפוח מתקציבים בחסר לעומת תלמידים בבתי-ספר חזקים יותר.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על התקציב לתלמיד בחלוקה לפי מגזר – תחילה נתונים על התקציב הממוצע לתלמיד בשלבי החינוך השונים, ולאחר מכן נתונים על התקציב לתלמיד בחינוך היסודי ובפילוח לפי קבוצות הטיפוח.¹⁴

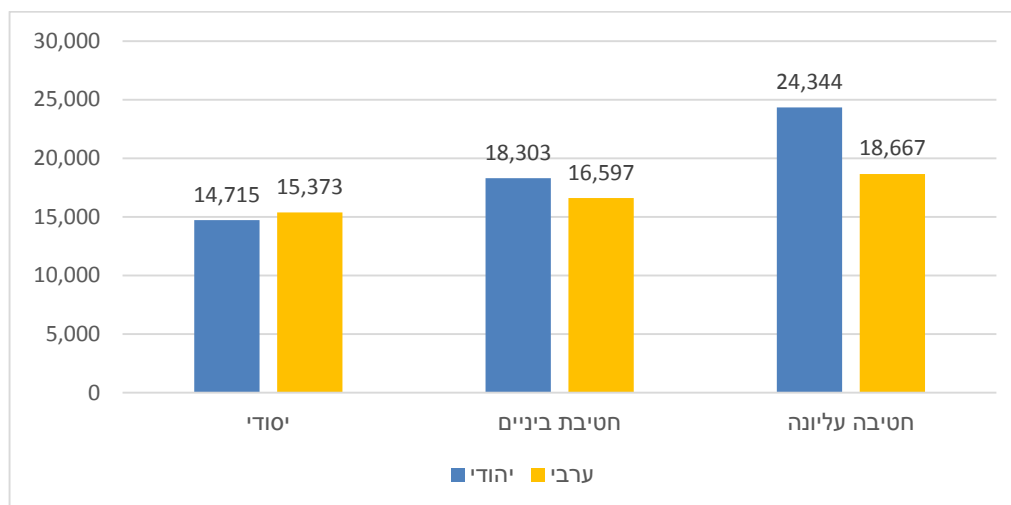
¹³ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).

¹⁴ נתונים אלה הם עדכון למסמך קודם, שנכתב לבקשת חה"כ יוסף ג'בארין:

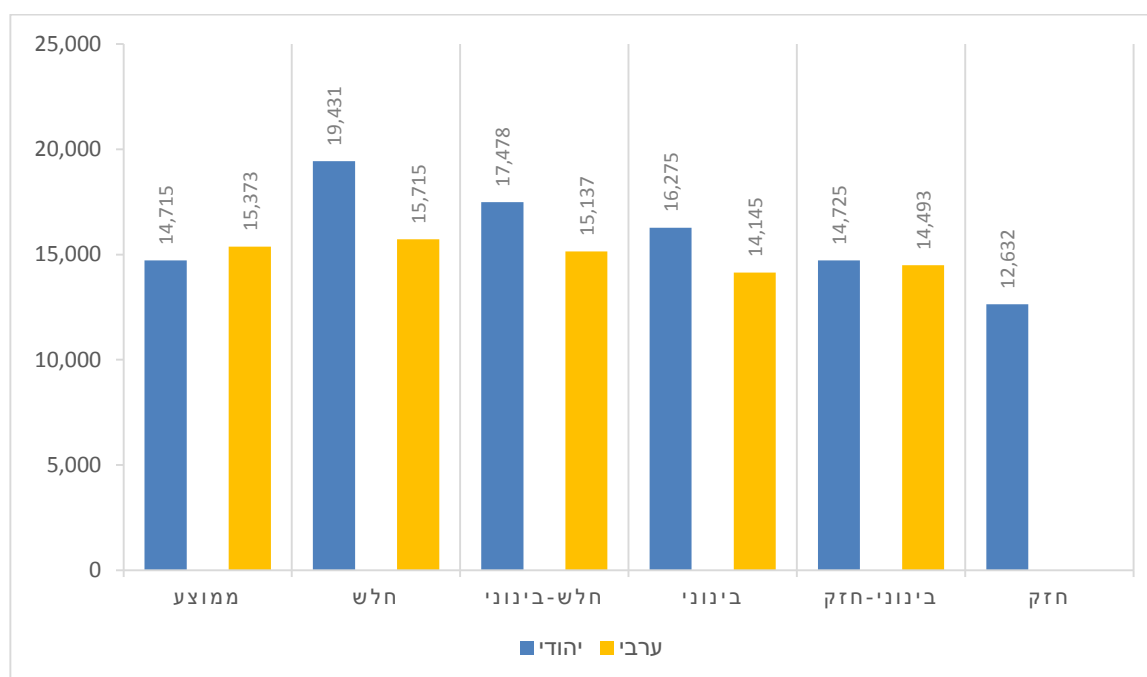
אסף ויינגר, [נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לבתי-ספר לפי מגזרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2015 (טרם פורסם).



תרשים 3: תקציב ממוצע לתלמיד בש"ח לפי מגזר (תשע"ד)¹⁵



תרשים 4: תקציב ממוצע לתלמיד בש"ח בחינוך היסודי הרשמי לפי מגזר ומדד טיפוח, תשע"ד¹⁶



התקציב הממוצע לתלמיד במגזר הערבי בבית-הספר היסודי גדול מהתקציב לתלמיד בבית-ספר במגזר היהודי. עם זאת, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה התקציב הממוצע לתלמיד במגזר היהודי גדול במידה ניכרת מהתקציב הממוצע לתלמיד במגזר הערבי.

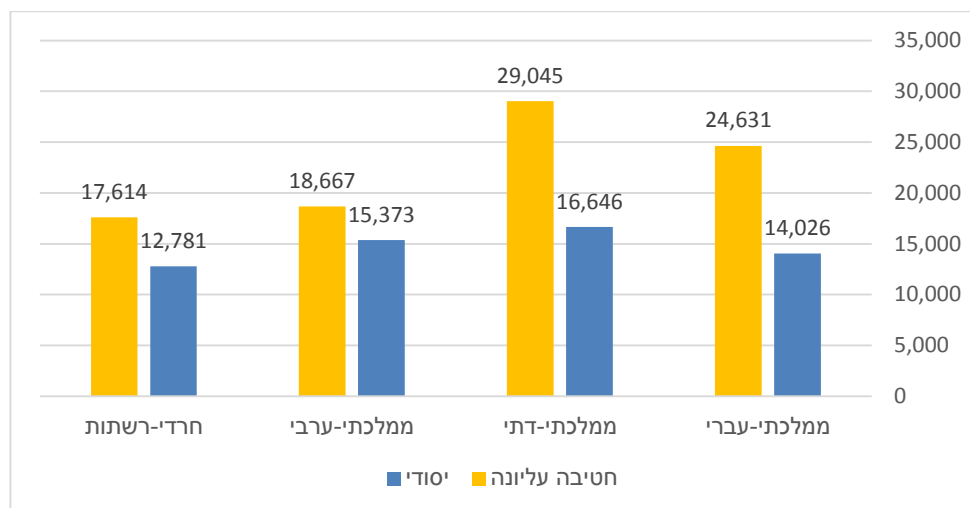
בבחינת הנתונים בחינוך היסודי לפי מדד טיפוח אנו רואים כי יש פער גדול בהקצאת תקציבים בין בתי-ספר במגזר הערבי ובמגזר היהודי שמדד הטיפוח שלהם דומה. התקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר במדד הטיפוח החלש ביותר במגזר הערבי קטן בכ-20% מהתקציב הממוצע לתלמיד בבתי-הספר במדד

¹⁵ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).
¹⁶ שם.



הטיפול דומה במגזר היהודי. כמו כן, דיפרנציאליות בהקצאת משאבים לפי מדד טיפוח יש רק במגזר היהודי, ואילו במגזר הערבי הפער בין הקצאת המשאבים לתלמידים החזקים והחלשים ביותר קטן, כ-8% בלבד.

תרשים 5: תקציב ממוצע לתלמיד בחינוך הרשמי לפי סוג פיקוח (תשע"ד)¹⁷

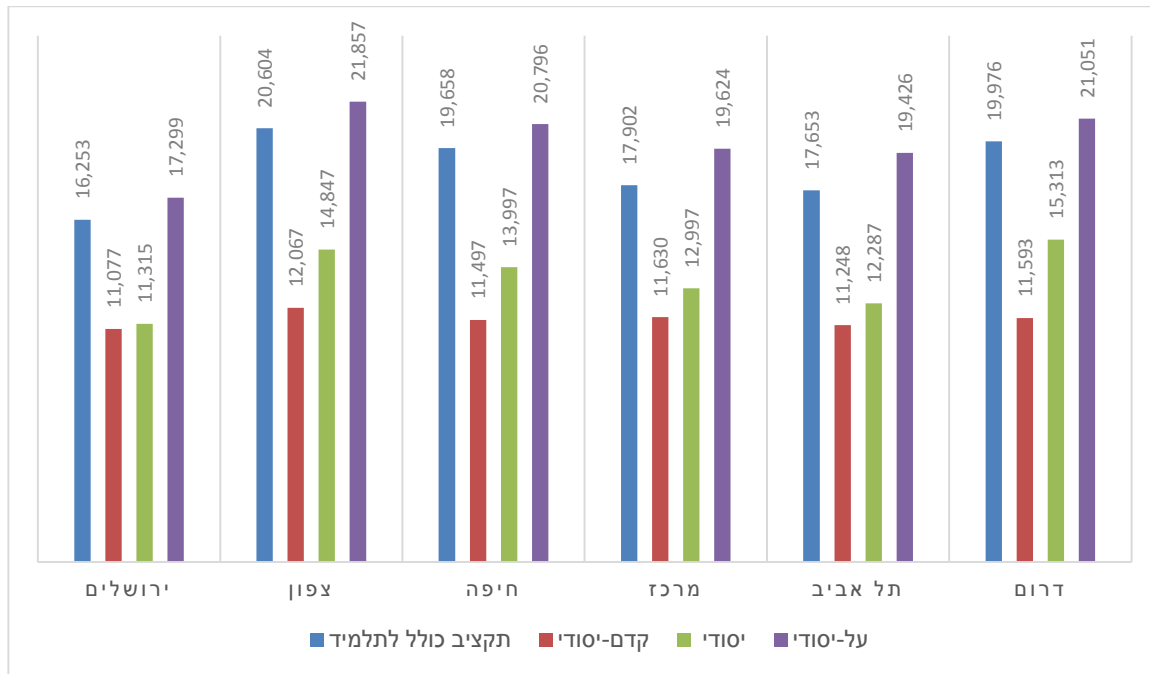


אפשר לראות בתרשים כי תלמידי החינוך הממלכתי-דתי מתוקצבים יותר מתלמידי בתי-ספר מסוגי פיקוח אחרים – ממלכתי עברי, ממלכתי ערבי וחרדי. הפער גדול במיוחד בחטיבה העליונה, שבה תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי מתקצב בכ-15% יותר מתלמיד בחינוך הממלכתי-ערבי ובכ-35% יותר מתלמיד בחינוך הערבי.

¹⁷ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).



תרשים 6: תקציב ממוצע לתלמיד, בש"ח, לפי מחוז, תשע"ז¹⁸

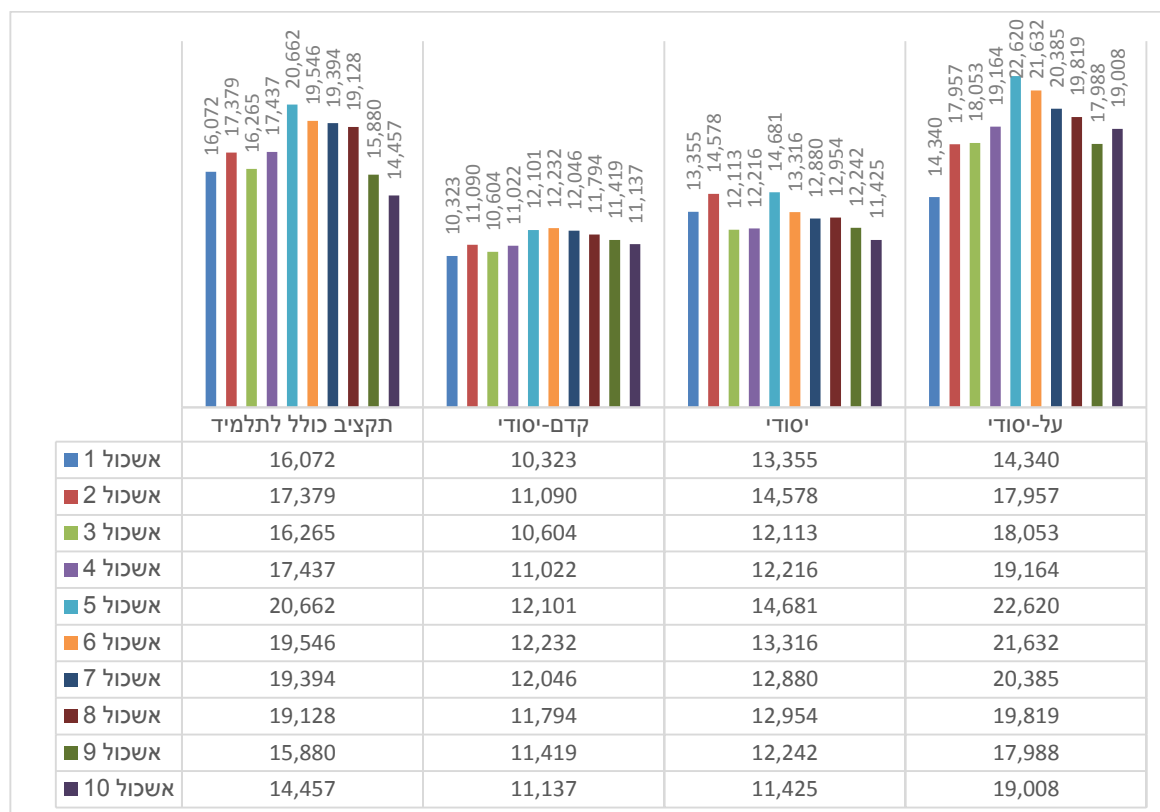


בחלוקת התקציב לפי מחוזות רואים פערים בין המחוזות בתקציב לתלמיד; במחוז ירושלים התקציב הכולל לתלמיד, בכל שלבי החינוך, הוא הקטן ביותר, ובמחוז הצפון – הגדול ביותר.

¹⁸ במוצע הכולל של התקציבים לתלמיד במחוז נכללו תקציבים המועברים לחינוך מיוחד ותקציבים למוסדות חינוך המועברים באמצעות הרשות המקומית, שלא נכללים בתקציב הממוצע לתלמיד בשלבי החינוך היסודי והעל-יסודי, הכולל נתונים על התקציב לתלמיד ללא תשלומים שהועברו באמצעות הרשויות המקומיות.



תרשים 7: תקציב ממוצע לתלמיד בש"ח לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, תשע"ד¹⁹



בבחינת הנתונים לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב, אנו רואים כי בחינוך הקדם-יסודי תלמידים באשכולות הנמוכים ביותר מקבלים תקצוב פחות מתלמידים באשכולות גבוהים יותר, במיוחד ביישובים באשכולות 5–7 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בחינוך היסודי ניכרת השפעה מסוימת של ההקצאה הדיפרנציאלית של תקציבי משרד החינוך, ולתלמידים באשכולות הנמוכים ביותר (2-1) מוקצים יותר תקציבים מאשר לתלמידים באשכולות הגבוהים ביותר (9-10). עם זאת, התקציבים הגבוהים ביותר עדיין מוקצים לתלמידים בבתי-ספר באשכול חמש, אשר מבחינת רמתו החברתית-כלכלית הוא באמצע הדירוג. בחינוך העל-יסודי אנו רואים פערים ניכרים בין התקצוב לתלמידים ביישובים החזקים ביותר לתקצוב לתלמידים ביישובים חזקים, והתקציבים הגדולים ביותר מוקצים לתלמידים ביישובים באשכולות 5–7.

¹⁹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).



תקציב ממוצע לתלמיד בערים הגדולות, תשע"ד²⁰

הרשות	אשכול חברתי-כלכלי	תקציב כולל לתלמיד	קדם-יסודי	יסודי	על-יסודי
בני-ברק	3	13,155	10,217	8,770	14,385
ירושלים	4	15,230	10,561	10,202	15,931
אשדוד	5	16,513	10,849	12,227	19,761
אשקלון	5	19,500	10,438	15,626	22,455
באר-שבע	5	22,377	11,565	15,368	21,553
נתניה	5	17,456	11,062	13,123	21,119
פתח-תקוה	6	16,859	10,892	11,671	19,863
ראשון-לציון	6	17,757	11,883	13,163	19,747
רחובות	6	17,757	11,615	12,590	21,868
חיפה	7	19,568	11,128	12,599	19,608
רמת-גן	7	16,792	12,415	12,973	19,711
תל-אביב-יפו	8	22,243	11,926	14,090	19,510

בבחינת ההקצאה של תקציבי משרד החינוך ב-13 הערים הגדולות אנו רואים שונות גדולה מאוד בין הערים, הנובעת מגורמים שונים, ובהם צפיפות התלמידים בכיתות, הפיקוח, המעמד המשפטי של בתי-הספר ברשות, כניסת בתי-ספר לרפורמת "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" ויישום יום חינוך ארוך ברשות. ככלל, אפשר לראות בטבלה כי ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר, ירושלים ובני-ברק, התקציב לתלמיד קטן מהנתון המקביל ברשויות המקומיות החזקות-יותר, נתון שאפשר להסביר בין השאר בכך שברשויות החלשות שיעור גבוה של מוסדות חינוך שאינם רשמיים. ברשויות המקומיות החזקות-יותר לא נמצא קשר ישיר בין המצב החברתי-כלכלי של הרשות ובין תקצוב משרד החינוך לתלמיד בה.

כאמור, הנתונים שלעיל הם לשנת הלימודים תשע"ד, אלא אם כן צוין אחרת. נציין בקצרה כי השוואת הנתונים לשנת תשע"ב עם הנתונים לשנת תשע"ד שערך משרד החינוך מלמדת כי בחינוך היסודי בשנים אלה תקציבי בתי-ספר במדד טיפוח חלש וחלש-בינוני גדלו בשיעור גבוה יותר מהגידול בתקציבי בתי-ספר חזקים יותר, וניכר **צמצום מסוים** של הפערים בהקצאת תקציבים בין המגזרים. בחטיבות הביניים **אין כמעט שינוי** בפערים בין תלמידים במדדי טיפוח שונים ובמגזרים שונים בשנים אלו, ובחטיבה העליונה **יש גידול בפערים** בין תלמידים במדדי טיפוח שונים, במגזרים שונים ובסוגי פיקוח שונים.²¹

3. העדפה מתקנת בהקצאת תקציבים למוסדות חינוך

כפי שראינו בסעיף 1 לעיל, אין כמעט העדפה דיפרנציאליות על-פי המצב החברתי-כלכלי במודל התקצוב של שעות ההוראה בגני-הילדים ובחטיבות העליונות.²² לפיכך נתמקד להלן בהעדפה מתקנת בתקצוב שעות הוראה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. נוסף על כך נציין כי משרד החינוך מפעיל ומממן בכל דרגי

²⁰ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, מערכת השקיפות – השוואת תקציבית: תשע"ב-תשע"ד.

²¹ שם.

²² מלבד יום חינוך ארוך בגני חובה, המיושם רק בגני-ילדים ברשויות מקומיות מסוימות, וצמצום התקן שלפיו מתוקצב גן-ילדים ברשויות שמקבלות מענק מ-33 תלמידים ל-31.



החינוך תוכניות התערבות לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות, שקריטריון מרכזי להשתתפות בהן הוא רקע חברתי כלכלי חלש יחסית, דוגמת התוכניות מיל"ת (מסגרות יום לימודיות תוספתיות), ציל"ה (צהרי יום להעשרה), כיתות מב"ר (מסלול בגרות רגיל) ועוד. בסעיף זה לא נעסוק בתוכניות אלה, אלא בתקצוב שעות ההוראה בלבד.

העדפה מתקנת בתקצוב שעות ההוראה בבתי-ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים נעשית על בסיס מדד הטיפוח שמחושב לכל בית-הספר. לכל תלמיד במערכת החינוך מחושב עשירון מדד טיפוח הכולל את המרכיבים האלה: השכלת ההורה המשכיל ביותר – 40%; פריפריאליות בית-הספר – 20%; רמת ההכנסה של המשפחה – 20%; שילוב ארץ הלידה וארץ מצוקה – 20%. אוכלוסיית התלמידים שעבורם מחושב המדד מחולקת לעשר קבוצות, שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים, כך שבעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר במדד, כלומר קבוצת האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה סוציו-אקונומית, ואילו בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר במדד, כלומר קבוצת האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה סוציו-אקונומית. מדד הטיפוח של כל תלמיד נקבע על-פי עשירון הטיפוח שבו הוא ממוקם לעומת תלמידים אחרים. מדד הטיפוח הממוצע של בית-הספר הוא הממוצע של עשירוני התלמידים בבית-הספר.²³

נציין כי בעשור הראשון של המאה ה-21 נעשו כמה שינויים באופן הקצאת תקציבי שעות ההוראה לבתי-הספר, שעיקרם מעבר של חלק ממערכת החינוך באופן הדרגתי לתקצוב לתלמיד על-פי המלצות הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (ועדת שושני) בשנים 2004–2007, וחזרה לתקצוב לכיתה בשנה זו ובתוך כך שינוי המדדים שלפיהם נעשית ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות ההוראה ומשקלם היחסי של המרכיבים השונים בתוכם.²⁴

ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות ההוראה על-ידי משרד החינוך באה לידי ביטוי בשני תחומים מרכזיים: גודל הכיתה הנורמטיבית והקצאת שעות טיפוח לבית-הספר.

הגבלת מספר התלמידים בכיתה נורמטיבית

בינואר 2008 קיבלה הממשלה החלטה בדבר יישום תוכנית רב-שנתית להקטנה הדרגתית של מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות משנת תשס"ט ואילך, עד 32 תלמידים בכיתה (לאחר מכן החליטה הממשלה על החלה מצומצמת יותר של תוכנית זו, ועל יישומה בהדרגה, תחילה בבתי-הספר שבהם לומדת האוכלוסייה החלשה ביותר).²⁵

תוכנית זו מיושמת כיום בכיתות ג'–ט' בבתי-ספר בחינוך הרשמי וברשתות החינוך החרדי. בהתאם לכך, מספר התלמידים המרבי בכיתה נקבע לפי עשירון הטיפוח של בית-הספר, כמפורט להלן:²⁶

²³ משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת שקיפות תקציבים, שנים תשע"ב–תשע"ד, 31 ביולי 2015.
²⁴ הרחבה ראו: יובל וורגן, הצעות ליישום תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוקטובר 2010; מאיר קראוס ונחום בלס, "יישום דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2004–2007: רקע, תהליך ותובנות", חוברת כנס אלי הורביץ לכלכלה ולחברה 2014, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2014.

²⁵ החלטת הממשלה מס' 3020, מ-27 בינואר 2008; ההחלטה בדבר דחיית היישום התקבלה ב-24 באוגוסט 2008 (החלטת הממשלה מס' 4016); החלטה מס' חכ/159 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), מיום 10 בנובמבר 2008, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת הממשלה, החלטה מס' 4275, מיום 27 בנובמבר 2008.

²⁶ משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת שקיפות תקציבים, שנים תשע"ב–תשע"ד, 31 ביולי 2015.



עשירון טיפוח	מספר מרבי של תלמידים בכיתה
1	40
2	39
3	38
4	37
5	36
6	35
7	34
8	33
9	32
10	32

בקיץ 2015 הודיע שר החינוך נפתלי בנט על הפחתת מספר התלמידים המרבי בכיתה בחינוך היסודי ל-32 עד 34 תלמידים. ההפחתה החלה בכיתות א' בשנת הלימודים הנוכחית ותורחב בהדרגה בחמש השנים הבאות לכלל הכיתות בחינוך היסודי עד להשלמתה בשנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2020). המספר המרבי של תלמידים בכיתה נורמטיבית נקבע בהתאם לעשירון ההקצאה של בית-הספר, לפי הפירוט שלהלן: עשירוני טיפוח 1–7: 34 תלמידים בכיתה; עשירון טיפוח 8: 33 תלמידים בכיתה; עשירוני טיפוח 9–10: 32 תלמידים בכיתה.²⁷ המתווה אושר כהחלטת הממשלה בנובמבר 2015, והממשלה הקצתה לצורך יישומה תוספת לבסיס תקציב משרד החינוך בסכומים האלה: 125 מיליון ש"ח בשנת תשע"ו (2015/6), 125 מיליון ש"ח נוספים בשנת הלימודים תשע"ז (2016/7) ועוד 50 מיליון ש"ח בכל שנה משנת הלימודים תשע"ח (2017/8) עד ליישום המלא של התוכנית. נקבע כי התקצוב לבינוי כיתות ייקבע בנפרד, בסיכום בין משרד האוצר ומשרד החינוך לאחר השלמת בדיקה מעמיקה של הצרכים.²⁸ נציין כי להחלטה זאת, ביישומה המלא, אין למעשה השפעה על התלמידים החלשים ביותר, שכן אלה זכאים כבר כיום ללמוד בכיתות קטנות.

חלוקת שעות טיפוח

כ-6% מכלל תקציבי שעות ההוראה שמוקצות על-ידי משרד החינוך בחינוך היסודי מחולקות לבתי-ספר בהתאם למדד הטיפוח הבית-ספרי; בית-ספר שמדד הטיפוח שלו גבוה יקבל תוספת שעות הוראה גדולה יותר מבית-ספר שמדד הטיפוח שלו נמוך.

בנובמבר 2014 הודיע משרד החינוך על הגדלת מספר השעות שיחולקו באמצעות סל הטיפוח, **במסגרת יישום הדרגתי של "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" במשך חמש שנים משנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2015)**. מודל התקצוב החדש אינו שונה מהותית ממודל התקצוב הקיים – הקצאת שעות לכיתה על סמך מדד הטיפוח הממוצע של בית-הספר והקצאת תוספת שעות לתלמידים החלשים, אך מספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית גדול בו במידה ניכרת. בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה השנתיות אמור לגדול מ-65,000 ל-150,000, ובחטיבות הביניים – מ-32,000 ל-51,000, נוסף על הגדלת התקן הבסיסי בשתי שעות שבועיות לכיתה. עלות תוספת השעות היא כמיליארד ש"ח בסך הכול, והיא ממומנת בחלקה באמצעות תוספת תקציב ייעודית ובחלקה באמצעות איגום שעות

²⁷ על-פי משרד החינוך, מתווה בנט להקטנת הצפיפות בכיתות: 32–34 תלמידים בכיתות היסודי, הודעת דוברות, 6 באוגוסט 2015.

²⁸ החלטת הממשלה מס' 714, מיום 15 בנובמבר 2015.



הוראה שאינן מוקצות כיום לפי אמות מידה דיפרנציאליות, ובהן שעות תמריץ הניתנות לכיתות גדולות בחינוך היסודי. הקצאת השעות לתלמידים תיעשה ביחס של אחת לשש בין תלמיד חזק לחלש (לעומת יחס של אחת לשלוש כיום), וכך יגיעו רוב השעות לתלמידים החלשים ביותר, ומספר שעות ההוראה לכיתה בממד הטיפול החלש ביותר יגדל בשבע שעות שבועיות בחינוך היסודי וב-14 שעות שבועיות בחטיבת הביניים.

יישום התוכנית החל בשנת הלימודים תשע"ה (2014/5), ובה נוספו למערכת החינוך 10% מהשעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית לפי התוכנית (כ-15,000 שעות הוראה). בשנת הלימודים הנוכחית, תשע"ו, ניתנת תוספת שעות נוספת עד 33% מסך השעות לפי התוכנית (כ-50,000 שעות הוראה). נוסף על הקצאת תוספת השעות נכלל בתוכנית גם מערך ליווי והדרכה לבתי-ספר חלשים ובו תוכנית עבודה וליווי של ועדה בית-ספרית. לצורך בקרה והערכה מלווה את התוכנית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).²⁹

4. השתתפות הרשויות המקומיות במימון מוסדות חינוך

מקור נוסף לתקצוב שירותי החינוך הוא הרשות המקומית. הרשות המקומית מחויבת לתת חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של המוסד החינוכי, והיא מעסיקה את עובדי המינהל ועובדים אחרים, כמו פסיכולוגים חינוכיים. חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהלה קבוע בצו הניתן על-פי סעיף 7 (ב) בחוק לימוד חובה, וקובע כי: **"קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חייב לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף. השר (שר החינוך, א"ו), בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה על אותה רשות חינוך מקומית".** צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל הרשויות המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים), שמשרד החינוך מפרסם מכוח סמכותו לפי סעיף זה, קובע את חלק הרשויות המקומיות ואת חלק המדינה במימון שכרם של בעלי משרות מסוימות במערכת החינוך. סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מחייב את הרשויות המקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור שנקבע לתמיכת המדינה במוסדות אלה.³⁰

הרשויות המקומיות רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך, על-פי יכולתן ועל-פי מקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן. תקציבים אלו עשויים לשמש למגוון צרכים, ובהם בינוי, תוכניות לימוד נוספות ומימון פעילויות. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **בשנת 2012, שהיא השנה האחרונה שלגביה התפרסמו נתונים בנושא זה, הרשויות המקומיות מימנו 9% מההוצאה הלאומית לחינוך, סך 72 מיליארד ש"ח, ובהבחנה לפי שלב חינוך: 26.5% מהשירותים בחינוך הקדם-יסודי, 6.6% משירותי החינוך היסודי ו-2.4% משירותי החינוך העל-יסודי.** נציין כי בשנת 2012 השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאה הלאומית על חינוך הייתה בשיעור גבוה במידה ניכרת מהנתון המקביל בשנים קודמות, שהיה בין 6.5% ל-7.5%. אפשר שהגידול בהשתתפות הממשלה בתקציבי החינוך הקדם-יסודי

²⁹ ענת לוי, **תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2015-2016**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2015.
³⁰ שיעור השתתפות המדינה בתקצוב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הוא 65%–75% מתקציב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מחוץ לרשתות ו-100% תקציבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים השייכים לרשתות החינוך החרדי. סעיף זה, המכונה חוק נהרי, נמחק מספר החוקים בחוק ההסדרים שאושר בשנת 2013, והוחזר אליו על-פי חוק ההסדרים שאושר בנובמבר 2015.



עם החלת חוק לימוד חובה על גילאי שלוש וארבע הפחיתה את שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון ההוצאה הלאומית על חינוך בשנים האחרונות.³¹

הפערים בין הרשויות המקומיות בהשתתפות במימון החינוך הם מהגורמים לאי-שוויון בחינוך. רשויות מקומיות חזקות מסוגלות להקצות לשירותי חינוך יותר ממה שהן מחויבות לו לפי הצו, ואף להשתתף בתוכניות הדורשות מן הרשות להקצות תקציבים כתנאי להקצאת תקציבים מן הממשלה או גורמים פרטיים (בלי תוספת מימון מצד ההורים ברשויות אלו). רשויות חלשות מתקשות לעתים קרובות לעמוד בתשלומים המוטלים עליהן, ורמת שירותי החינוך בהן נפגעת בשל כך.

עם זאת, גודל תרומתן של הרשויות המקומיות למימון מוסדות חינוך ומידת ההשפעה שלו על צמצום פערים והעדפה מתקנת במערכת החינוך אינם ידועים במלואם, שכן משרד החינוך איננו מפרסם נתונים על כלל התקציבים שכל בית-ספר מקבל, אלא על תקציבי משרד החינוך בלבד.

4.1. דיפרנציאליות בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון מוסדות חינוך – המצב הקיים ורפורמות מתוכננות

כאמור, שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון מוסדות חינוך נקבע בצו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים), שמשרד החינוך מפרסם מדי שנת לימודים בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ומפורט בנהלים ובהוראות משרד החינוך הרלוונטיות.³²

הצו קובע את שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלויות בעלי משרות מסוימות במערכת החינוך, ובהם: פסיכולוג, קצין ביקור סדיר, מזכירי בתי-ספר, שרתים, ספרן ורכז חברתי בחטיבות הביניים וסייעת לגננת. שיעור ההשתתפות של משרד החינוך תלוי במשרה, ונע מ-68% (ממשרת פסיכולוג חינוכי) עד 100% (משרת סייעת לגננת). שיעור ההשתתפות קבוע ואינו תלוי במצב הכלכלי והחברתי של הרשות המקומית.

נוסף על כך נקבע בצו שיעור ההשתתפות של המדינה בעלות אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות. בסעיף זה ההשתתפות המדינה היא בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, מ-50% השתתפות ברשויות באשכולות 8–10 עד 90% השתתפות ברשויות מקומיות באשכולות 1 ו-2.

תחום נוסף שבו קיימת השתתפות דיפרנציאלית של משרד החינוך במימון שירותי החינוך בהתאם למצב הכלכלי-חברתי של הרשות המקומית הוא ההסעות. ברשויות מקומיות שאינן מקבלות מענק איזון³³ שיעור ההשתתפות הוא 40%, ואילו ברשויות מקומיות באשכול חברתי-כלכלי 1–5 שמספר התושבים בהן 75,000 לכל היותר, ומענק האיזון של משרד הפנים לתושב הוא 300 ש"ח לשנה לכל הפחות, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בתחום זה הוא 80%.³⁴

לאחרונה הודיע משרד החינוך כי המימון לתוספת סייעת (סייעת שנייה) בגני-ילדים שלומדים בהם 30 ילדים ומעלה יינתן באופן דיפרנציאלי משנת הלימודים תשע"ו ואילך, כמפורט להלן: רשויות באשכול חברתי-כלכלי 1–3 – המדינה תתקצב 90% מעלות התוכנית; רשויות באשכול חברתי כלכלי 4 – המדינה

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2015, לוח 8.2: הוצאה לאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך ולפי מגזר מבצע ומגזר מממן.

³² משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה-2015](#). הצו האחרון שפרסם המשרד הוא לשנת הלימודים תשע"ה. הצו לשנת הלימודים הנוכחית, תשע"ו, טרם פורסם.

³³ מענק ממשלתי שמטרתו לסייע לרשויות מקומיות לגשר על הפערים בין הכנסותיהן לבין הוצאותיהן.

³⁴ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה-2015](#).



תתקצב 80% מעלות התוכנית; רשויות באשכול חברתי-כלכלי 5-6 – המדינה תתקצב 70% מעלות התוכנית, וברשויות באשכול חברתי-כלכלי 7-10 המדינה תתקצב 50% מעלות התוכנית.³⁵

באוגוסט 2015, במסגרת החלטת הממשלה על תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, הוצג מתווה לרפורמה מקיפה בתחום השתתפות המדינה והרשויות המקומיות במימון שירותי חינוך ורווחה. על-פי מתווה זה, השתתפות משרד החינוך בתוספות תקציביות שניתנות לרשויות המקומיות, לרבות תוספות הנובעות מגידול טבעי ומהתייקרויות, תועבר לרשויות המקומיות בהתאם למעמדן החברתי-כלכלי. הוחלט כי השינוי לא ישפיע על תקציבים שניתנים לרשויות מקומיות בשנת הלימודים תשע"ה, אלא על תקציבים עתידיים בלבד. לצורך חלוקת התקציב בנה משרד האוצר מדד משולב, שמרכיביו הם רמת הפריפריאליות של הרשות, הכנסותיה ואחוזוני שטחי ארנונה לנפש בסיווגים השונים. שיעור השתתפות המדינה במימון שירותי חינוך מסוימים, ובהם שירותי עזר³⁶ והסעות (מלבד הסעות בחינוך המיוחד), ברשויות מקומיות חזקות (המדורגות 6-10 במדד המשולב) יצומצם עד 5%-15% ממימון שירותי עזר (לעומת 68%-100% כיום), 10%-25% ממימון הסעות ברשויות מקומיות (לעומת 40% כיום) ו-70%-80% ממימון ההסעות במועצות האזוריות. התקציב שייחסך באופן זה יועבר לרשויות המקומיות החלשות (שדירוגן על-פי המדד המשולב 1-5), וכך יעלה שיעור השתתפות המדינה באופן אחיד ברשויות האלה עד 95% מעלות שירותי העזר ו-90% מעלות ההסעות. המקורות התקציביים שיתפנו בתקציב הרשויות המקומיות החלשות יושקעו בנושאי חינוך בשטחי הרשויות בהתאם להנחיות שיוציא משרד האוצר בנושא זה.³⁷

על-פי נימוקי משרד האוצר להחלטה זו, יש פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות, הנובעים בעיקר מפערים בהכנסות העצמיות שלהן, שמקורן בהכנסות של כל רשות מארנונה עסקית; חלק מהרשויות המקומיות נזקקות למענק איזון, ואילו לאחרות הכנסות הגבוהות במידה ניכרת מההוצאות. פערים אלו הולכים וגדלים עם השנים, ובאים לידי ביטוי ברמת שירותי החינוך והרווחה ברשות ובהישגים הלימודיים של תלמידים ברשויות, ויש מתאם גבוה בין האשכול החברתי-כלכלי של רשות מקומית ובין ההישגים הלימודיים של התלמידים המתגוררים בה. לפי משרד האוצר, יש צורך בתגבור חינוכי ממוקד ברשויות מקומיות חלשות כדי לחזק את התלמידים בהן, וההערכה במשרד האוצר היא כי באמצעות התוכנית יוסטו לרשויות החלשות כ-100 מיליון ש"ח מתקציבי החינוך והרווחה שיועדו לרשויות החזקות.³⁸

בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ויו"ר מרכז השלטון המקומי, וצוות זה יחליט על יישום מתווה מוסכם אשר יתמוך בעיקרון של תגבור התקצוב בשירותי החינוך והרווחה ברשויות חלשות על חשבון רשויות חזקות. נקבע כי על הצוות לגבש מתווה מוסכם עד 1 בנובמבר 2015, ואם לא יגובש מתווה מוסכם, ההחלטה מסמיכה את ראש הממשלה ואת שר האוצר לאשר את המתווה המפורט בהחלטה ולהכניס בו שינויים ככל הנדרש.³⁹

ההצעה להחיל רפורמה בהשתתפות המדינה במימון שירותי חינוך ורווחה נתקלת בהתנגדות חריפה מצד נציגי מרכז השלטון המקומי. בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ביולי 2015 אמר מר

³⁵ משרד החינוך, [רפורמת הסייעת השנייה יוצאת לדרך](#).

³⁶ כולל משרות מזכיר בית-ספר, שרת, פועל ניקיון, ספרן, עובד סיוע, פסיכולוג, קצין ביקור סדיר ועוזרת גננת ראשונה בכל גן, על-פי צו לימוד חובה, וסל תלמיד לחטיבת הביניים, כולל שירותי עזר בחינוך המוכר שאינו רשמי ושירותי עזר לחטיבה העליונה.

³⁷ מזכירות הממשלה, תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנים 2015-2016, ישיבה מס' 13 של הממשלה ה-34, יום רביעי כ' באב התשע"ה, 5 באוגוסט 2015. סעיף 361 – כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות.

³⁸ משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016, אב התשע"ה, אוגוסט 2015. נעה היימן, רכזת חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2015.

³⁹ מזכירות הממשלה, תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנים 2015-2016, ישיבה מס' 13 של הממשלה ה-34, יום רביעי כ' באב התשע"ה, 5 באוגוסט 2015. סעיף 361 – כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות.



חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי, כי בשלב ראשון על המדינה לקבוע סל תלמיד בסיסי, ועל סל התלמיד הבסיסי יש להוסיף תקציבים ושירותים בהקצאה דיפרנציאלית. במצב שבו לא נקבע סל תלמיד מסוג זה, רשויות מקומיות מבוססות נדרשות להגדיל את ההשקעה שלהן בחינוך, על חשבון שירותים אחרים לתושבים כדי לתת לתלמידים את שירותי החינוך הבסיסיים.⁴⁰ לטענת מרכז השלטון המקומי, מנתוני משרד החינוך עולה בבירור כי כבר כיום נהוגה בישראל שיטה דיפרנציאלית, שבה הרשויות החלשות יותר מקבלות תקציב גדול בעשרות אחוזים מרשויות מאוזנות, שאינן מקבלות מענק. רשויות חלשות רבות מקבלות גם תקציבים ממקורות נוספים, ציבוריים ופרטיים, למימון תוכניות דוגמת מרכזי מדע, רובוטיקה, אמנויות וכדומה. רשויות מקומיות חזקות מקבלות תקצוב בחסר על שעות לימוד נוספות, צהרונים, הסעות ועוד, ואינן מקבלות כמעט תקציבים ממקורות שמחוץ למשרד החינוך. הן נאלצות לממן צרכים אלו בעצמן ובאמצעות תשלומי הורים. הרשויות המקומיות נפגעו בשנים האחרונות מקיצוצים רבים בתקציביהן, ובכלל זה בתחום החינוך, ולצד זה הוטלו עליהן מטלות חדשות, שהשיתו עלויות ניכרות על תקציביהן, ללא שיפוי מצד המדינה. לטענת מרכז השלטון המקומי, קבלת ההצעה על-פי מתכונת החלטת הממשלה תאלץ את הרשויות המקומיות להגדיל את הארנונה כדי לשמר את רמת השירותים החינוכיים הקיימים בהן כיום.⁴¹

לדברי הגב' נעה היימן, רכזת חינוך באגף התקציבים שבמשרד האוצר, הצוות בשיתוף נציגי משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי נפגש כמה פעמים במטרה לגבש מתווה מוסכם על בסיס החלטת הממשלה, אך עד כה לא הושגו הבנות בעניין זה, אף כי המועד שהוזכר בהחלטת הממשלה חלף. ההצעה לא נכללה במסגרת חוק ההסדרים והצעת תקציב המדינה, שכן, לדברי הגב' היימן, אין צורך בשינויי חקיקה כדי ליישמה.⁴²

4.2. נתונים על השתתפות הרשויות המקומיות במימון שעות הוראה

כפי שצינו לעיל, נוסף על השתתפות הרשויות המקומיות במימון צרכים מינהליים ותפעוליים של מוסדות החינוך, חלק גדול מהרשויות המקומיות מממנות שעות הוראה לבתי-הספר.

נתונים שהתפרסמו במחקר שערכו החוקרים נועם זוסמן ונחום בלס בעבור בנק ישראל מעידים על פערים של ממש בתקציבים שהרשויות המקומיות מקצות למימון שעות הוראה בחינוך היסודי. במחקר נבדקו מקורות המימון של שעות ההוראה בחינוך היסודי באמצעות דוחות בקרת התקן של משרד החינוך מהשנים 2001–2009. על-פי ממצאי המחקר, חלקן של הרשויות במימון שעות הוראה בחינוך היסודי היה כ-1.5 שעות שבועיות לכיתה, שהן פחות מ-2.5% מכלל השעות לכיתה בחינוך היסודי וקרוב לשליש מהשעות שמקורן אינו במשרד החינוך. רשויות מקומיות חזקות הקצו לבתי-הספר היסודיים הרבה יותר משאבים מרשויות חלשות. במגזר הערבי, שבו הרשויות המקומיות הן החלשות ביותר, הרשויות המקומיות כמעט לא הקצו שעות הוראה לבתי-ספר יסודיים. מספר שעות ההוראה שהרשויות המקומיות הקצו לחינוך היסודי וחלקן בכלל שעות ההוראה שהוקצו לבתי-הספר מפורטים בטבלה שלהלן.⁴³

טבלה 2: שעות הוראה שבועיות לכיתה בחינוך היסודי לפי מקור המימון, הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים והזרם החינוכי, הממוצע בשנים 2001–2009

סך הכול	חינוך ערבי	חינוך ערבי
---------	------------	------------

⁴⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, תקצוב דיפרנציאלי ברשויות המקומיות, פרוטוקול דיון, 16 ביולי 2014.
⁴¹ מרכז השלטון המקומי, עמדת מרכז השלטון המקומי לבחינת מקורות המימון לתקצוב דיפרנציאלי בחינוך ורווחה, אוקטובר 2015.

⁴² נעה היימן, רכזת חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2015.
⁴³ רקע חלש – עשירוני טיפוח 8–10; רקע בינוני – עשירוני טיפוח 4–7; רקע חזק – עשירוני טיפוח 1–3.



הכנסת

סך הכול		ממלכתי דתי			ממלכתי						
בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	חזק	בינוני	חלש	
0.5	0.4	2.9	2.1	1.4	2.4	1.9	0.9	2.4	1.7	0.7	שעות הוראה במימון הרשות המקומית
48.3	49.1	57.7	67.4	78	48.8	54.7	61.6	50	57.1	58.4	כלל שעות ההוראה לכיתה
1.0%	0.8%	5.0%	3.1%	1.8%	4.9%	3.5%	1.5%	4.8%	3.0%	1.2%	שיעור מימון הרשות המקומית

בטבלה שלעיל אנו רואים כי ברשויות מקומיות שהקצו תקציב למימון שעות ההוראה גדל מספר שעות ההוראה לתלמידים החזקים בכ-5%, לעומת 0.8% (בחינוך הערבי) עד 1.8% (בחינוך העברי הממלכתי-דתי) לתלמידים החלשים ביותר. רשויות מקומיות חזקות מימנו יותר שעות מרשויות חלשות. כל עלייה של שלב באשכול חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות מלווה בעלייה ממוצעת של כ-0.7 שעות שבועיות לכיתה, עד תוספת של כ-2.5 שעות שבועיות ברשויות במעמד חברתי כלכלי גבוה.

החוקרים מצאו עוד כי ההקצאה הרגרסיבית של שעות ההוראה ברשויות המקומיות הביאה לצמצום ההעדפה המתקנת בהקצאת השעות לתלמידי החינוך היסודי מכ-32% ל-27% (יש לשים לב לכך שבחלק מהתקופה שנבדקה הייתה נהוגה הקצאה לתלמיד על-פי המלצות דוח ועדת שושני, שהגדילה את מידת ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות ההוראה בחינוך היסודי).⁴⁴

⁴⁴ בנק ישראל, מימון הוראה בחינוך היסודי על-ידי הרשויות המקומיות והשפעתו על ההעדפה המתקנת, הודעה לעיתונות, 14 באוקטובר 2012.

