



מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי

נחום בלס וחיים בלייך

נייר מדיניות מס' 01.2025

ירושלים, אדר תשפ"ה, מרץ 2025

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. המרכז מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים ובפני כלל הציבור בישראל תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית מדיניות ציבורית. הצוות המקצועי של המרכז ועמיתי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים מבוססי נתונים בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך וחלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

אנא צטטו מחקר זה כך:

Blass, N. & Bleikh, H. (2025). The Sources of Budget Gaps in the Official Primary Education System. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15017277>

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי

נחום בלס וחיים בלייך

תקציר

מחקר זה מבקש לעמוד על מקור ההבדלים בין התקציבים המוקצים לבתי ספר יסודיים ממגזרים וסוגי פיקוח שונים, ולבדוק אם יש העדפה לאחד מהם על פני האחרים, בשנים 2014-2023.¹ לשם כך הוא מתחקה אחר הגורמים המשפיעים על סך ההוצאה לכיתה ולתלמיד ובוחן את ההבדלים בין סוגי המגזר והפיקוח לפי גורמים אלו. לאחר מכן מוצגת אמידה אמפירית של השפעתו של כל גורם וגורם על ההבדלים בתקצוב (בנטרול השפעת הגורמים האחרים). המחקר מבוסס על נתונים של בתי ספר המוגדרים בתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי הרגיל (שש-שנתיים או שמונה-שנתיים).

מהממצאים עולה כי אופן התקצוב של בתי הספר היסודיים מבוסס ברובו הגדול על נוסחאות הגלויות לציבור, ורוב ההבדל בהקצאה בין המגזרים וסוגי הפיקוח אינו נובע מהחלטות שרירותיות כי אם מנוסחאות תקצוב אלה. עוד מראה המחקר כי במהלך התקופה הנדונה הצטמצמו מאוד הפערים בתקצוב בין בתי הספר ממגזרים וסוגי פיקוח שונים.

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; חיים בלייך, חוקר, מרכז טאוב. אנחנו מודים לפרופ' גיל אפשטיין, לפרופ' אבי וייס ולפרופ' אלכס וינרב על הערותיהם המועילות, לרעות יששכר על העריכה הלשונית המצוינת וללורה שרייבר על עזרתה הרבה בעיצוב התרשימים והלוחות.

1 מחקר זה הוא הרביעי בסדרת מחקרים העוסקים בתקצוב מערכת החינוך (בלס ובלייך, 2018; 2020; 2024).

מבוא

תקציב משרד החינוך הוא השני בגודלו מבין תקציבי משרדי הממשלה, וב-2024 הוא עמד על כמעט 83 מיליארד שקלים (ללא תקציב פיתוח). בשנים האחרונות חלה עלייה בתקציב הן בהיקף הכללי והן בהוצאה לכיתה ולתלמיד. על רקע גידול זה, חשוב לבדוק כיצד נקבעת חלוקת התקציב בין חלקי המערכת: האם היא נגזרת בעיקר מכללי תקצוב קיימים וגלויים, או שמא נעשית לפי מדיניות מכוונת אך סמויה מהעין שנועדה להעדיף חלקים מסוימים של אוכלוסיית התלמידים על פני אחרים? מטבע הדברים, האפשרות השנייה עלולה להתבסס על העדפות שקשה להתחקות אחריהן, ובכך נפגעת השקיפות לציבור. המחקר הנוכחי בוחן את פערי התקצוב בין המגזרים וסוגי הפיקוח על פני זמן, בשנים 2014-2023.

מחקר זה מתמקד בחינוך הרשמי הרגיל (ללא החינוך המיוחד) במערכת החינוך ובמשתתפים המשפיעים על ההקצאה. המחקר אינו כולל התייחסות לבתי ספר במעמד "מוכר שאינו רשמי" ו"פטור" בשל עקרונות התקצוב וההפעלה השונים הנהוגים בהם. כמו כן הוא אינו עוסק בחינוך היסודי החרדי הרשמי, שהוקם רק לאחרונה ושהיקף התלמידים הלומדים בו בתקופה הנדונה זניח – מדובר בכ-12 אלף תלמידים בשנת הלימודים תשפ"ד בחינוך היסודי, שהם כ-1.5% מהתלמידים בגילים אלה.

שיטת התקצוב של בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי הרגיל

בתי הספר בישראל ובעולם מתוקצבים לרוב על פי כללים שמוגדרים על ידי הגופים האחראים לחינוך, ברמת המדינה או בדרגים נמוכים יותר, מחוזיים או יישוביים (בלס ובלייך, 2018; Ross & Levačić, 1999). ככל שנוסחאות התקצוב ברורות יותר, כך העומדים בראש מערכת החינוך חופשיים פחות להעדיף מגזר מסוים או לקפח מגזר אחר. התקציב של בתי הספר היסודיים בישראל נקבע לפי שלושה אפיקי תקצוב עיקריים: התקן הבסיסי, סלים ייעודיים המוקצים על פי נוסחה וסלים אחרים שאין עבורם כללים ברורים. להלן פירוט עבור שני האפיקים הראשונים.

התקן הבסיסי

נוסחאות תקן השעות של בתי הספר היסודיים גלויות ומבטאות שתי החלטות מדיניות חשובות מאוד.²

ההחלטה הראשונה קובעת שעיקר התקציב המועבר למוסדות החינוך מותנה במספר הכיתות ולא במספר התלמידים. מבחינת היקף התקציב לתלמיד, החלטה זאת מעניקה יתרון לכיתות קטנות. ההצדקה להחלטה זו היא הרצון להבטיח שבתי ספר קטנים יוכלו לקבל את מינימום שעות ההוראה הנדרש למימוש תוכנית הלימודים. צורך זה נולד בשל המצב הדמוגרפי והפוליטי שמערכת החינוך פועלת בו. החלוקה למגזרים וסוגי פיקוח שונים – שנקבעה עוד לפני קום המדינה וקיבלה תוקף חוקי בחוק החינוך הממלכתי ב-1953 – הביאה לכך שבתי ספר המשרתים קבוצות מיעוט או ממוקמים ביישובים קטנים הם לעיתים קרובות קטנים ומספר התלמידים בכיתותיהם קטן, ועל כן תקצוב בהתאם למספר התלמידים יכול לגרום לכך שבית הספר לא יוכל לתפקד כנדרש.

ההחלטה השנייה היא שהרקע החברתי-כלכלי של בית הספר ישפיע אף הוא על התקצוב, ועל כך יפורט בהמשך.

בהמשך לשתי החלטות אלו, תקן השעות הבסיסי לכיתה נקבע לפי שלושה גורמים:³

1. **מינימום "שעות אורך"** – מספר השעות המינימלי שהתלמיד לומד בכיתתו בשבוע. המספר המדויק של שעות אלו משתנה, וכיום הוא עומד על 29 שעות שבועיות (להלן ש"ש) בכיתות א'–ב', 31 ש"ש בכיתות ג'–ד' ו-32 ש"ש בכיתות ה' ומעלה.⁴
2. **מספר התלמידים בכיתה** – כיתה שבה לפחות 20 תלמידים תתקצב לפי מינימום שעות האורך. כדי להתמודד עם הקשיים החינוכיים המתעוררים עקב ריבוי תלמידים בכיתות, כל תלמיד נוסף מעבר לילד ה-20 (עד למספר התלמידים המקסימלי לצורכי תקצוב) מִזְכָּה את הכיתה בתוספת תקציב. אם מספר התלמידים נמוך מ-20 הכיתה תתקצב רק במחצית מתקצוב התקן הבסיסי. לדוגמה, בשנת 2023 אחוז שעות ההוראה שהוקצו לפי התקן הבסיסי עם תוספת לגודל כיתה עמד על 63% מכלל שעות ההוראה (תרשים נ'1 בנספח).⁵

2 היות שהרוב המכריע של תקציב בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי מקורו בתקצוב שעות העבודה של המורים המועסקים על ידי משרד החינוך, אנו מתייחסים במחקר זה לתקן השעות גם מרכיבי העלות האחרים כגון עובדי ניקיון ומזכירות (המועסקים על ידי הרשויות המקומיות אך ממומנים בעיקרם על ידי משרד החינוך) מוקצים על פי נוסחאות שמפרסם משרד החינוך בכל שנה.

3 ראו משרד החינוך, 2022א.

4 המונח "שעה שבועית" הוא דו-משמעי. הוא יכול להתייחס לשעת לימוד בכיתה, אך בהקשר התקציבי הוא מתייחס לעלות שכר של מורה. במקרה של מורה בחינוך היסודי, שבו היקף משרה מלאה הוא 36 שעות, המשמעות היא 1/36 משכרו השנתי של המורה.

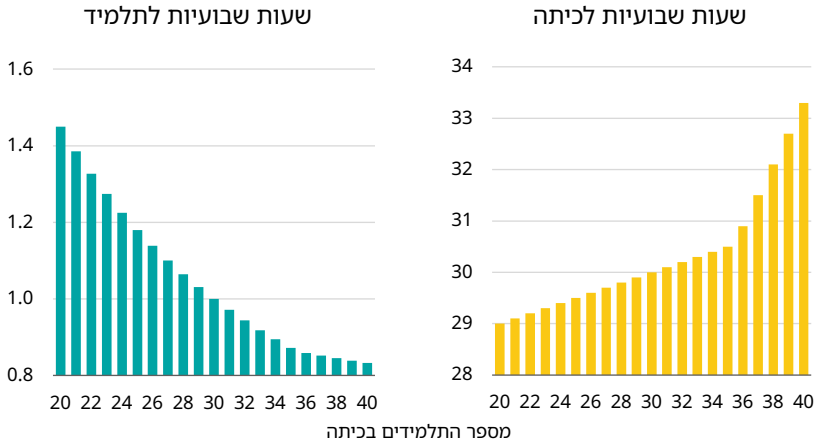
5 כדאי לציין שחלקו היחסי של הפיצוי בגין גודל כיתה מסך שעות ההוראה קטן על פני השנים. הדבר נובע מהקטנת גודל הכיתה ומשינויים בנוסחת הפיצוי שהתבטאה בתוספות פחות נדיבות למספר גדול יותר של תלמידים בכיתה.

תרשים 1 מתאר את ההשפעות של מספר התלמידים בכיתה על התקציב הממוצע לכיתה ולתלמיד במונחי ש"ש (בכיתות א'-ב', לשם המחשה בלבד). כצפוי, העלייה במספר התלמידים מעלה את התקציב לכיתה. תוספת זאת גדלה בקצב קבוע עד התלמיד ה-35 ולאחר מכן גדלה בקצב מהיר יותר עד התלמיד ה-40.⁶ בד בבד, התקציב לתלמיד יורד ככל שמספר התלמידים בכיתה עולה.

נקודה שחשוב לתת עליה את הדעת: במונחי תקציב לכיתה, שיעורי השינוי עבור הפיצוי לגודל כיתה הם מתונים למדי ונעים בין 0.3% ל-5.2% עד התלמיד ה-35.⁷ אמנם הפיצוי לגודל כיתה החל מהתלמיד ה-36 נדיב יותר, אך הוא בגדר היוצא מן הכלל שאינו מעיד על הכלל. בפועל כמעט אין כיתות שמספר התלמידים בהן עולה על 32 (תרשים 5 בהמשך). לעומת זאת, במונחי תקציב לתלמיד, המודל מנבא ירידה חדה בתקציב שנעה בין 4.4% ל-39.9%.⁸

-
- 6 למרות מאמצי משרד החינוך להגביל את גודל הכיתה בחינוך היסודי (ל-32–34 תלמידים, מותנה בממד הטיפוח של בית הספר), עדיין יש מספר קטן של כיתות המונות מעל 32 תלמידים. זאת משום שלעיתים מספר התלמידים בשכבה אינו מאפשר לחלק את הכיתה (למשל אם יש 33 תלמידים בשכבה כאשר הרף העליון הוא 32, חלוקת הכיתה תיצור שתי כיתות המונות פחות מ-20 תלמידים). במקרה כזה משרד החינוך מפצה את בית הספר כך שכל תלמיד מעבר לתלמיד ה-32 ועד לתלמיד ה-40 מזכה את בית הספר בתוספת של 3 ש"ש בכיתות א'-ב' ו-2 ש"ש בכיתות ג'-ו' (משרד החינוך, 2022א).
- 7 לדוגמה, התקציב לכיתה בת 21 תלמידים (תקן בסיס ותוספת לפיצוי על גודל כיתה) יהיה גדול ב-0.3% בהשוואה לכיתה בת 20 תלמידים. התקציב לכיתה בת 35 תלמידים יהיה גדול ב-5.2% בהשוואה לכיתה בת 20 תלמידים.
- 8 לדוגמה, התקציב לתלמיד בכיתה בת 21 תלמידים (תקן בסיס ותוספת לפיצוי על גודל כיתה) יהיה נמוך ב-4.4% בהשוואה לתקציב לתלמיד בכיתה בת 20 תלמידים; התקציב לתלמיד בכיתה בת 35 תלמידים יהיה נמוך ב-39.9% בהשוואה לתקציב לתלמיד בכיתה בת 20 תלמידים.

תרשים 1. תקציב לכיתה ולתלמיד: תקן השעות הבסיסי לכיתה והפיצוי בגין גודל כיתה, כיתות א'-ב'



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, 2022א

3. **הרקע החברתי-כלכלי של בית הספר** – כאמור, החלטת המדיניות השנייה הקשורה לתקן הבסיסי היא קביעת רף מקסימלי שונה לחישוב גודל הכיתה לצורכי תקצוב בהתאם לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמידים. בבית ספר שתלמידיו מרקע חברתי-כלכלי מבוסס גודל הכיתה המקסימלי לתקצוב עמד ב-2014 על 40 תלמידים, ואילו בבית ספר המשרת תלמידים מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר הוא עמד על 32 תלמידים. במהלך השנים הקטין משרד החינוך את הרף המקסימלי לתקצוב של גודל כיתה, ומ-2024 בחינוך היסודי הרשמי הוא עומד על 34 תלמידים בבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס ועל 32 תלמידים בבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי חלש..

יש הבדל מהותי בין גודל הכיתה בפועל לגודל הכיתה המקסימלי לצורכי תקצוב. המחשה לכך מתוארת בלוח 1. לדוגמה, במוסד שבו 130 תלמידים בשכבת כיתות א' בבית ספר המשרת אוכלוסייה מבוססת ביותר, יתוקצבו 2 כיתות של 32 תלמידים ו-2 כיתות של 33. התקן הבסיסי לכיתה א' הוא 29 ש"ש ולכן 4 כיתות יקבלו 116 ש"ש. התוספת המרבית לגודל כיתה תעמוד על 5 ש"ש. ומכאן שהתקציב של בית הספר המבוסס ביותר יעמוד על 121 ש"ש, כאשר התקציב הממוצע לכיתה יעמוד על 30.25 ש"ש והתקציב לתלמיד יעמוד על 0.93 ש"ש. לעומת זאת, בבית ספר

שתלמידיו מגיעים מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר, התקציב ל-130 תלמידים יתבסס על 5 כיתות של 26 תלמידים. במסגרת התקן הבסיסי המוסד יקבל ש"ש 3-ו ש"ש במסגרת התוספת המרבית לגודל כיתה, כך שתקציבו יעמוד על 148 ש"ש. התקציב הממוצע לכיתה יעמוד על 29.6 ש"ש, ולתלמיד על 1.14 ש"ש.⁹

לוח 1. דוגמה לאופן חישוב תקציב לכיתה ולתלמיד, כולל שעות תקן בסיסי ותוספת שעות פיצוי בגין גודל כיתה, שכבת כיתות א'

בית ספר מרקע חלש	בית ספר מרקע חזק	
130	130	מספר תלמידים בשכבה
29	29	שעות תקן בסיסי
32	40	רף מקסימלי לגודל כיתה
130:32 = 4.06 (5)	130:40 = 3.25 (4)	מספר כיתות לחישוב
5 כיתות של 26 תלמידים	2 כיתות של 32 תלמידים 2 כיתות של 33 תלמידים	כיתות שיתקצבו
29*5 = 145	29*4 = 116	סך ש"ש על פי תקן בסיסי (A)
0.6*5 = 3	1.2*2 + 1.3*2 = 5	תוספת ש"ש פיצוי לגודל כיתה (B)
148	121	סך ש"ש (A + B)
29.60	30.25	סך ש"ש לכיתה
1.14	0.93	סך ש"ש לתלמיד

הערה: המספר בסוגריים מייצג את מספר הכיתות לחישוב.

מקור: נחום בלס וחיים בלייר, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, 2022א

שני המהלכים – קביעת רף מקסימלי לגודל כיתה ופיצוי תקציבי על הגודל – משפיעים לחיוב על איכות החיים והלימודים בבתי הספר. הראשון תורם להקטנת הכיתות והשני מפצה על הקושי הכרוך בלמידה בכיתות גדולות.

9 מצד אחד, שיטת תקצוב זאת מונעת את צמצום מספר הכיתות מעבר למספר הכיתות התקניות – בגלל הרף העליון של מספר התלמידים בכיתה, ומצד שני היא מקשה מאוד להגדיל את מספר הכיתות משום שמספר השעות שהמשרד מקצה לא יאפשר זאת.

סלים ייעודיים

בסעיף זה נכללים סלים שנועדו לקדם יעדים מוצהרים של משרד החינוך. גודל התקציב נקבע לפי נוסחה, ובתי הספר מקבלים הנחיות בנוגע לאופן השימוש בסלים.

סל טיפוח: מטרתו של סל זה היא לאפשר לבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש להעניק לתלמידיהם את הסיוע הנדרש להם כדי להתגבר על הקשיים שבהם הם נתקלים במהלך הלימודים בשל תנאי חייהם, ובכך לצמצם את הפערים הלימודיים בינם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק יותר. ויניגר (2019) מצביע על עלייה בחלקן של שעות סל הטיפוח מכלל שעות ההוראה הפרונטליות בחינוך היסודי מ-5.6% בשנת 2014 ל-11.5% בשנת 2019. הקצאת התקציב מסל הטיפוח מבוססת על נוסחה המסתמכת במידה רבה על מדד הטיפוח.¹⁰

סל שילוב והכלה: מטרתו של הסל היא לאפשר לבתי ספר רגילים לקלוט תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות הרגילות. היות שהוא מוקצה על פי נוסחה אפשר לראות בו גם חלק מהתקן הבסיסי. הנחת העבודה הבסיסית של סל השילוב וההכלה היא שסביר להניח שבכל בית ספר יש תלמידים עם צרכים מיוחדים ושיעורם די דומה בכל בתי הספר. גובה סל השילוב שניתן לבתי הספר הוא 7.7% מסך התלמידים הלומדים בכיתות רגילות כפול 1.85 ש"ש.¹¹

תלמידים עם צרכים מיוחדים הסובלים מקשיים חמורים הגורמים לרמת תפקוד נמוכה מקבלים תוספת של 2.7 ש"ש כ"סל אישי". תוספת זו מוענקת רק לאחר אבחון פרטני, ומספרם של התלמידים המקבלים אותה משתנה בין בתי הספר. מספרם של תלמידים אלה גדל מאוד בשנים האחרונות בעקבות תיקון מספר 11 לחוק החינוך המיוחד, שקבע כמה סוגי לקויות שיזכו אוטומטית את התלמידים הסובלים מהן בסל אישי. כך, אם ב-2014 כ-7% מכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בבתי ספר רגילים (התלמידים המשולבים) היו זכאים לסל אישי, היום שיעורם מגיע ל-24% (בלס, 2023).

שעות תפילה: התוספת בגין שעות תפילה בבתי הספר היסודיים בחינוך הממלכתי-דתי עומדת על ש"ש אחת לכל כיתה נורמטיבית (כלומר כיתה לצורכי תקצוב, כפי שהוסבר לעיל).

10 מדד הטיפוח של בית הספר נקבע על סמך מאפייני התלמידים הלומדים בו. המדד מושפע מארבעה מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%); רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%); פריפריאליות בית הספר (20%); שילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%). מדד טיפוח גבוה מאפיין אוכלוסיות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה ואילו מדד טיפוח נמוך מאפיין תלמידים מאוכלוסיות מבוססות. להרחבה ראו פפורטל רשויות ובעלויות חינוך, **מדדי טיפוח מוסדיים**.

11 ראו משרד החינוך, 2021. ברור מאליו שזאת הנחה גורפת מדי ויש בתי ספר שנהנים ממנה ויש כאלה שנפגעים. להערכתנו יש מקום לשלב גם משתנים נוספים, כגון נתוני רקע חברתיים-כלכליים ואחרים שישפיעו על גובה סל השילוב וההכלה.

סל לעולים חדשים ולתושבים חוזרים: נוסחאות ההקצאה לשם סיוע לעולים ולתושבים חוזרים מביאות בחשבון את ארץ העלייה ואת משך השהייה של התלמיד בחוץ לארץ.

הגורמים המשפיעים על התקציב לכיתה ולתלמיד

השוואה בין התקציבים לכיתה ולתלמיד בבתי הספר בחינוך היסודי הרשמי הרגיל מצביעה על כמה משתנים עיקריים המשפיעים על התקציב המועבר לבית הספר. משתנים אלו, כפי שנראה בהמשך, מסבירים חלק ניכר מההבדלים בתקציב לכיתה ולתלמיד בין בתי הספר.

מדד הטיפוח: מדד הטיפוח של בית הספר משפיע על סך השעות שבית הספר מקבל מסל הטיפוח ועל גודל הכיתה לתקצוב, שאינו אחיד בין המוסדות, כפי שהוסבר לעיל. כמו כן, למדד הטיפוח יש חשיבות להחלטה על גובה ההקצאה במסגרת חלק מהסלים האחרים, ובכלל זה להחלטה אם לכלול את בית הספר בתוכנית יום לימודים ארוך.

גודל המוסד: גודל המוסד הוא אחד המשתנים המשפיעים ביותר על חיי התלמידים והמורים בהיבט החינוכי, אך לא פחות מזה בהיבט התקציבי, בשל השפעתו הרבה על גודל הכיתה כאשר יחידת הבסיס העיקרית לתקצוב היא הכיתה ולא התלמיד. גודלו של בית הספר מושפע מאוד ממספר הילדים המתגוררים באזור הרישום שהוא משרת, ואת החלוקה לאזורים קובעת הרשות המקומית בהסתמך על כללים שקבע משרד החינוך בדבר מרחק ההליכה המרבי המותר מבית התלמיד לבית הספר והתפיסות החינוכיות בדבר גודל המוסד (המקסימלי, המינימלי והרצוי). הפעלת המערכת על פי הכללים האחידים שקבע משרד החינוך משפיעה על גודל אזור הרישום (כאשר האוכלוסייה צפופה אזור הרישום יקטן, ולהפך). למרות האמור לעיל, לרשות המקומית יש חופש פעולה גדול בתחום זה, בייחוד כל עוד היא אינה חורגת במידה ניכרת מהכללים.

חינוך מיוחד: בבתי ספר רגילים שבהם כיתות נפרדות של חינוך מיוחד, התקן הבסיסי לכיתות אלה גבוה מזה של הכיתות הרגילות.

יום לימודים ארוך: חלק מבתי הספר היסודיים כלולים בתוכנית יום לימודים ארוך. במסגרת תוכנית זו כיתות נורמטיביות מתוקצבות לפי מינימום של 37 ש"ש. מדובר בתוספת ניכרת של כ-23% ביחס לתקן המינימלי לכיתה, העומד על כ-30 ש"ש.

הצו הראשון להחלת החוק ליום לימודים ארוך פורסם על ידי שר החינוך זבולון המר חודשים אחדים לאחר שהתקבל החוק ב-1997. בצו זה נקבע כי "יום חינוך ארוך בשנת הלימודים תשנ"ח יחול במוסדות חינוך מתוך שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי-כלכלי" (וייסבלאי, 2018).¹² נוסח הצו משקף גם את מטרותיו העיקריות של החוק: צמצום פערים לימודיים וחינוכיים וסיוע בהשתלבות ההורים בכוח העבודה.

מגזר וסוג פיקוח: השפעת סוג הפיקוח באה לידי ביטוי בחינוך הממלכתי-דתי ובבתי הספר במגזר הערבי. בתי הספר הממלכתיים-דתיים הם קטנים יותר ובממוצע בעלי מדד טיפוח גבוה יותר, דבר המסביר חלק מההבדלים בתקצוב. נוסף על כך הם מקבלים תוספת תקציב בגין שעות תפילה. בתי ספר במגזר הערבי קיבלו תוספות שונות במסגרת תוכניות חומש שנועדו לצמצם פערים.¹³

מתודולוגיה

בסיס הנתונים: המחקר עושה שימוש בשני בסיסי נתונים של משרד החינוך לשנים 2014–2023: (א) "שקיפות בחינוך" – בסיס נתונים זה מדווח באתר מינהל כלכלה ותקציבים ומספק מידע לגבי התקציבים המועברים ברמת המוסד ולגבי מאפייני המורים ברמה הבית ספרית; (ב) "במבט רחב" – מערכת נתונים המספקת מידע על מאפייניהם של מוסדות הלימוד. נתוני התקציב המדווחים באתר משרד החינוך למוסדות השונים אינם כוללים את התקציבים המועברים לבתי הספר על ידי הרשויות המקומיות, ההורים ומלכ"רים.

אוכלוסיית המחקר: המחקר מקיף 1,700–2,000 מוסדות בחינוך היסודי הרשמי הרגיל על פני השנים. בשנת 2023 למדו בחינוך היסודי הרשמי הרגיל 793 אלף תלמידים.¹⁴ המגזר הערבי כולל בתוכו את הדרוזים והבדואים.

חישוב ממוצע ההוצאה לכיתה ולתלמיד: משרד החינוך מחשב את התקציב לכיתה/ לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי בקבוצות לפי מגזר ולפי סוג פיקוח באמצעות סכימה של כלל התקציבים המועברים למוסדות (מונה) וחלוקתם בכלל הכיתות/התלמידים בחינוך היסודי (מכנה) בכל קבוצה.

12 שיעור המוסדות המשתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך גדל עם העלייה במדד הטיפוח. ראו תרשים נ'2 בנספח.

13 לדוגמה, תכנית החומש במגזר דוברי הערבית לשנים 2013–2018 תשע"ג-תשע"ח; תוכנית חומש למגזר הערבי על פי החלטת ממשלה 292 מיום 1.8.2021.

14 למספרי התלמידים בכל מגזר וסוג פיקוח ראו לוח נ'1 בנספח. הנתונים כוללים גם מספר לא גדול של תלמידים בכיתות ז'-ט' המוגדרים כלומדים בחינוך היסודי (כ-3.5% מהתלמידים על פני השנים).

במחקר זה הממוצע לכיתה ולתלמיד מחושב אחרת: בשלב הראשון מחושב התקציב לכיתה/לתלמיד לכל מוסד בנפרד, ובשלב השני נעשה מיצוע של תקציבים אלה. רעיון זה בא לידי ביטוי בניתוח הרב-משתני, ולכן, כדי לשמור על עקביות, נשתמש בשיטה זו לאורך המחקר כולו.

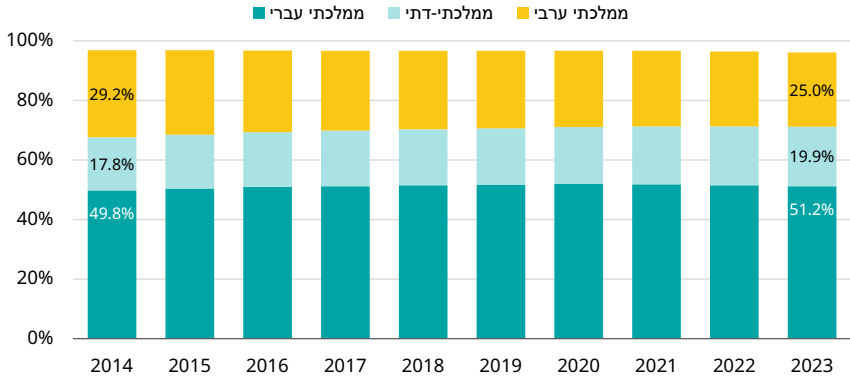
מאפייני החינוך היסודי הרשמי הרגיל

חלק זה מתאר את החינוך היסודי הרשמי בשלושה היבטים מרכזיים: הרכב אוכלוסיית התלמידים; גודל כיתה בהתאם למאפייני המוסדות; ותקצוב לכיתה ולתלמיד.

תרשים 2 מתאר את השינויים שחלו בשנים 2014–2023 בהרכב תלמידי החינוך היסודי הרשמי מבחינת ההתפלגות בין סוגי הפיקוח והמגזר. מן התרשים עולה שבתקופה זו גדל חלקם של החינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, בעוד חלקו של החינוך הממלכתי הערבי ירד ב-4 נקודות אחוז. חשוב להדגיש שהחינוך הממלכתי-דתי גדל מהר יותר באופן יחסי. חלקם של תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרשמי הרגיל לא עולה על 4%. עם זאת, הנתונים המוצגים בתרשים 3 מלמדים על מגמת גידול בחלקם היחסי של תלמידי החינוך המיוחד בחינוך היהודי, ובמיוחד בממלכתי העברי.¹⁵

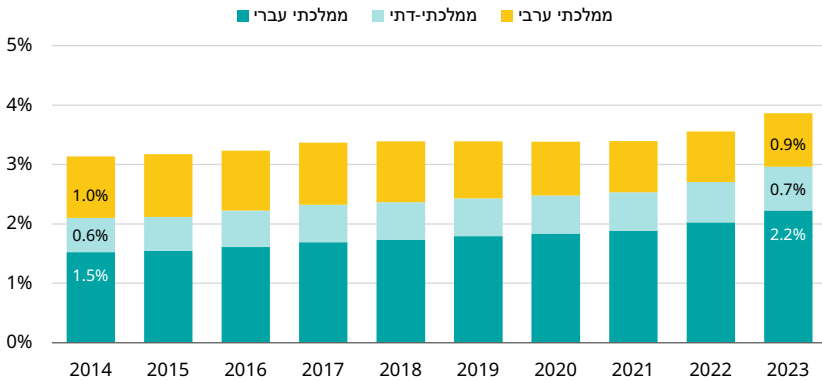
15 בשנים 2014–2023 גדל מספר התלמידים במערכת ב-16%, כאשר מספר התלמידים בכיתות הרגילות גדל ב-15% ובכיתות הלא-רגילות גדל מספרם ב-43%. במהלך התקופה מספר הכיתות במערכת גדל ב-24%, כאשר מספר הכיתות הרגילות גדל ב-22% ומספר הכיתות הלא-רגילות גדל ב-55%. לוח נ'2 בנספח מראה את אחוז כיתות החינוך המיוחד ותלמידי החינוך המיוחד הלומדים בכיתות נפרדות בחינוך היסודי הרשמי הרגיל בשנים 2014–2023.

תרשים 2. התלמידים בכיתות הרגילות לפי מגזר וסוג פיקוח, כאחוז מכלל התלמידים



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים 3. תלמידי החינוך המיוחד בבתי ספר רגילים לפי מגזר וסוג פיקוח, כאחוז מכלל התלמידים



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח 2 מציג את התפלגות התלמידים בין המגזרים וסוגי הפיקוח בהתאם למאפייני המוסדות בשתי נקודות זמן: בשנת 2014 ובשנת 2023.¹⁶ מהנתונים עולים הבדלים של ממש בין המגזרים וסוגי הפיקוח באופן כללי וכן שינויים בהבדלים אלה במהלך התקופה שנבדקה. למשל, בשנת 2023 שיעור התלמידים בשני חמישוני הטיפוח המבוססים (חמישונים 1-2) בחינוך הממלכתי העברי עמד על 67% ובחינוך הממלכתי-דתי על 63%, ואילו בחינוך הממלכתי הערבי למעשה כמעט לא היו תלמידים בחמישונים האלה. לעומת זאת, שיעור התלמידים בשני חמישוני הטיפוח החלשים (חמישונים 4-5) בחינוך הממלכתי העברי עמד על 17% ובחינוך הממלכתי-דתי על 12% בלבד, ואילו בחינוך הממלכתי הערבי שיעורם היה 88%.

לוח 2. התפלגות התלמידים לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

2023			2014			
ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
חמישון טיפוח						
						1 (החזק ביותר)
	22%	48%	0%	22%	49%	
1%	41%	19%	1%	36%	23%	2
10%	25%	16%	11%	23%	13%	3
26%	10%	10%	26%	13%	9%	4
62%	2%	7%	62%	6%	6%	5 (החלש ביותר)
גודל מוסד						
1%	6%	2%	1%	9%	3%	עד 180 תלמידים
21%	39%	20%	16%	41%	22%	181-360
42%	33%	42%	36%	31%	39%	361-540
23%	15%	28%	27%	13%	30%	541-720
13%	7%	8%	20%	6%	7%	מעל 720
השתתפות ביום לימודים ארוך						
49%	67%	85%	51%	67%	84%	אין
51%	33%	15%	49%	33%	16%	יש
חינוך מיוחד						
17%	40%	28%	11%	47%	43%	אין כיתות חינוך מיוחד
46%	18%	25%	60%	18%	21%	עד 10% מהכיתות
37%	42%	47%	29%	34%	35%	מעל 10% מהכיתות

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

זאת ועוד, למעלה מ-75% מהתלמידים בחינוך הממלכתי העברי והערבי לומדים בבתי ספר שמספר התלמידים בהם עולה על 360. לעומת זאת, בחינוך הממלכתי-דתי פחות תלמידים לומדים בבתי ספר גדולים, אף שניכרת מגמה של גידול בהיבט זה.

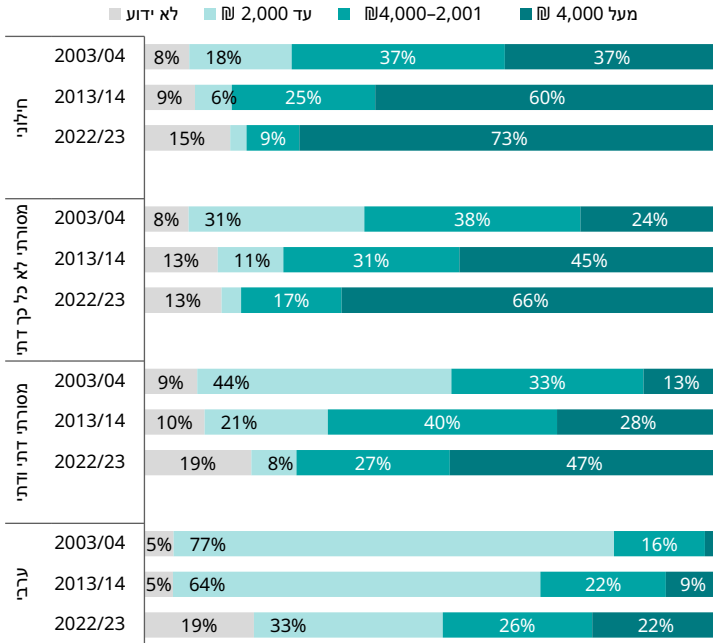
בשתי התקופות לא חלו שינויים בולטים בהתפלגות התלמידים המשתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך: בתוכנית משתתפים מחצית מן התלמידים במגזר הערבי, שליש מתלמידי החינוך הממלכתי-דתי ו-15%-16% מתלמידי החינוך הממלכתי העברי. הסיבה לריבוי תלמידים מהמגזר הערבי המשתתפים בתוכנית היא נתוני הרקע החברתיים-כלכליים הנמוכים שלהם ומגוריהם במחוזות הצפון והדרום, שבהם הטבה זו נפוצה יותר.¹⁷

רוב התלמידים במערכת החינוך הערבית לומדים בבתי ספר שיש בהם כיתות חינוך מיוחד, אם כי חלה ירידה בשיעור זה (מ-89% ל-83%). אחוז התלמידים הלומדים בבתי ספר שיש בהם כיתות חינוך מיוחד נמוך יותר במגזר היהודי, אך הוא עלה במשך התקופה, ובמיוחד בחינוך הממלכתי העברי (מ-56% ל-72%).

נקודה בולטת לציון היא השיפור שחל במצב החברתי-כלכלי בחינוך הממלכתי-דתי והממלכתי הערבי לעומת ירידה בחינוך הממלכתי העברי. מכיוון שמערכת החינוך משקפת את התמורות החברתיות-כלכליות המתרחשות בחברה, נעשתה בדיקה אשר בחנה את השינויים על פני זמן בהכנסה לנפש על בסיס נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס (תרשים 4). מהבדיקה עולה שאחוז המשפחות עם הכנסה גבוהה לנפש עלה מהר יותר בקרב האוכלוסיות הדתיות (שבדרך כלל שולחות את ילדיהן לחינוך הממלכתי-דתי) ובקרב ערבים.

17 בשנת 2023 אחוז התלמידים המשתתפים ביום לימודים ארוך במגזר הדרוזי עמד על 100%, במגזר הבדואי על 90% ובמגזר הערבי על 26%.

תרשים 4. התפלגות ההכנסה לנפש במשקי בית של זוגות נשואים



הערה: בסקר החברתי אין אפשרות לבחון משקי בית. לכן, לצורכי החישוב, נבחנו גברים נשואים בני 25-54.

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, הסקר החברתי (שנים שונות)

מודל התקצוב שהודגם בתרשים 1 לעיל ממחיש את החשיבות של גודל הכיתה כאשר מבחינים בין מה ש"הכיתה מקבלת" לעומת מה ש"התלמיד מקבל" במונחי תקציב. לוח 3 מציג את ההבדלים בגודל הכיתה בין המגזרים וסוגי הפיקוח בהתאם למאפייני המוסדות. כפי שניתן לראות, ככל שמדד הטיפוח גבוה יותר כך מספר התלמידים הממוצע בכיתה יורד, וממוצע התלמידים לכיתה עולה עם העלייה בגודל המוסד. כמו כן, שלא במפתיע, ניתן לראות שגידול במספר כיתות החינוך המיוחד במוסד מקטין את גודל הכיתה הממוצע. במוסדות המשתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך, גודל הכיתה הממוצע נמוך משמעותית מגודל הכיתה במוסדות שאין בהם יום לימודים ארוך בחינוך הממלכתי העברי, נמוך במעט בחינוך הממלכתי-דתי וכמעט ללא הבדל בחינוך הממלכתי הערבי.

לוח 3. מספר התלמידים הממוצע בכיתה לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

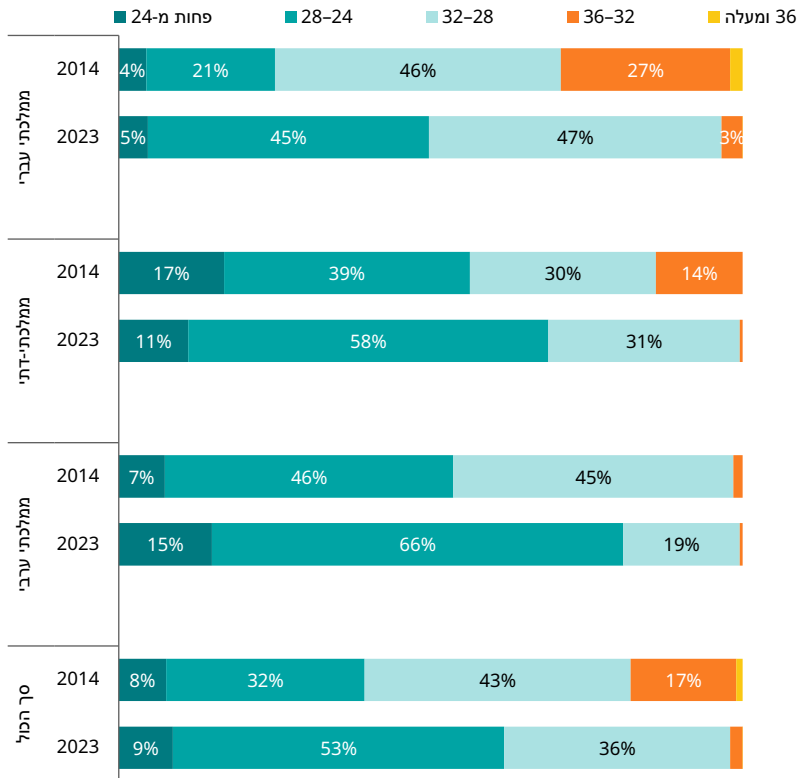
2023			2014				
ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי		
						חמישון טיפוח	
						1 (החזק ביותר)	
26.0	26.6	28.0	29.8	26.7	27.7	2	
26.7	24.9	25.6	26.2	25.8	25.6	3	
25.4	24.3	25.1	26.6	24.8	24.6	4	
24.4	23.6	24.0	25.7	23.3	23.8	5 (החלש ביותר)	
23.7	22.3	22.7	25.5	21.9			
						גודל מוסד	
						עד 180 תלמידים	
24.1	24.3	24.5	24.7	22.8	24.4	181-360	
22.6	23.9	23.3	24.0	24.4	24.5	361-540	
24.1	25.7	25.6	25.3	27.1	28.4	541-720	
26.0	26.4	27.8	26.9	29.4	31.0	מעל 720	
26.5	27.8	29.5	28.8	30.4	33.2		
						השתתפות ביום לימודים ארוך	
						אין	
24.1	25.0	25.8	25.8	25.6	28.2	יש	
24.1	24.2	23.8	25.6	24.2	24.9		
						חינוך מיוחד	
						אין כיתות חינוך מיוחד	
25.8	26.2	27.6	26.5	26.1	29.8	עד 10% מהכיתות	
24.7	25.3	27.0	26.2	27.2	28.3	מעל 10% מהכיתות	
22.8	22.8	23.6	24.3	22.7	24.7		
24.1	24.7	25.5	25.7	25.1	27.6	סך הכול	

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

בשיח הציבורי עולה לעיתים הטענה כי קשה ללמוד וללמד בכיתה של ארבעים תלמידים. מדובר בבעיה המטרידה את ההורים והמורים והם מייחסים חשיבות רבה לגודל הכיתה ורואים בהקטנת הכיתות יעד נכסף וחשוב שאמור להביא לשיפור בהישגים, באווירה הלימודית ובתנאי העבודה של המורים. תרשים 5 מלמד שלמעשה בשנים האחרונות אין כמעט תלמידים הלומדים במוסדות שבהם ממוצע התלמידים בכיתה עולה על 32, והאמירות על הקושי ללמד בכיתה של 40 תלמידים שייכות יותר למציאות שחלפה זה מכבר. כיום 62% מן התלמידים לומדים בכיתות שבהן עד 28 תלמידים לעומת 40%

בשנת 2014. בין המגזרים וסוג הפיקוח יש הבדלים בהתפלגויות התלמידים לפי גודל הכיתה הממוצע, אולם המגמה הכללית היא של צמצום באחוז התלמידים הלומדים בכיתות גדולות, המשקף מדיניות מוצהרת של משרד החינוך.

תרשים 5. התפלגות התלמידים לפי מספר התלמידים בכיתה, כיתות רגילות, 2014 ו-2023



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

קעת נעבור לתאר את התפלגות התקציב לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי.¹⁸

במחקר זה ובמחקרים אחרים משתמשים לעיתים קרובות במונחים "פערים" ו"אי-שוויון". מחקרים העוסקים באי-שוויון – בישראל כמו במקומות רבים אחרים בעולם – נוטים להניח באופן כמעט אוטומטי שצמצום פערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות (בעיקר מבחינת הרקע חברתי-כלכלי) הוא מהלך חיובי, והתרחבותם היא תופעה שלילית. עם זאת, כאשר עוסקים בתקצוב בתי ספר הנושא מורכב יותר, משום שמקובל להניח – על סמך אין-ספור מחקרים וניסיון חינוכי מצטבר – שכדי ליצור שוויון הזדמנויות אמיתי צריך לתעדף תקציבית תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.

בהקשר זה יש להבחין בין שני מצבים: (1) מצב שבו בנקודת המוצא יש יתרון תקציבי לקבוצה החזקה מבחינה חברתית-כלכלית: במצב כזה צמצום הפער בתקצוב בין הקבוצה החלשה לקבוצה החזקה מבטא עלייה בהעדפה המתקנת; (2) מצב שבו בנקודת המוצא יש יתרון תקציבי לקבוצה החלשה מבחינה חברתית-כלכלית – במקרה כזה צמצום הפער בין הקבוצות מבטא ירידה בהעדפה המתקנת.

לוחות 4 ו-5 מתארים את המגמות בהוצאה לכיתה ולתלמיד בהתאם לשורת מאפיינים של המוסד. מה שבולט בלוחות הוא הגידול בתקציב לכיתה ולתלמיד בשנים 2021–2023. הסיבות העיקריות לכך הן הגידול בתקציב בתקופת הקורונה והסכם השכר החדש עם הסתדרות המורים.¹⁹ הלוחות מתייחסים בנפרד לתקופה 2014–2019 ולכל התקופה 2014–2023. את הלוחות יש לקרוא הן בטורים (דהיינו מה ההבדלים בכל מאפיין בכל שנה) והן בשורות (דהיינו מה היו השינויים לאורך כל התקופה).

ניתן להבחין כי ברוב המוחלט של השנים התקצוב הממוצע לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי הוא הגבוה ביותר, ובחינוך הממלכתי העברי הוא הנמוך ביותר.

בחינה של השינויים בתקצוב לכיתה (לוח 4) לפי מדד הטיפוח מצביעה על גידול של 40% לאורך כל התקופה בחמישונים 3–5, ועל גידול של 36% בחמישונים 1–2. בתוך כל שנה כמעט תמיד רואים גידול בתקצוב לכיתה עם העלייה במדד הטיפוח. מדיניות זו מקבלת ביטוי גם במונחי ההקצאה לתלמיד (לוח 5). עם זאת, מבט לאורך כל התקופה מגלה שדווקא בחמישון החזק (חמישון 1) התקצוב לתלמיד עלה יותר בהשוואה לחמישונים האחרים.

18 נזכיר כי חישוב ההוצאה הממוצעת לכיתה ולתלמיד בלוחות להלן ולאורך כל המחקר שונה מן החישובים של משרד החינוך, כפי שהוסבר לעיל בחלק של המתודולוגיה.

19 נתונים המוצגים במחקרנו כוללים את התוספות התקציביות שהועברו למוסדות בתקופת הקורונה, וזאת בשונה מפרסומי השקיפות התקציבית של משרד החינוך לשנות הלימודים תשפ"א ותשפ"ב, שאינם כוללים אותם במכוון כדי לאפשר השוואה נוחה לשנים קודמות. כתוצאה מכך נתוני התקצוב לכיתה ולתלמיד בפרסומים אלו מוטים כלפי מטה בהשוואה למצב בפועל. ראו משרד החינוך, 2022ב; 2023.

הנתונים מלמדים עוד כי עלייה בגודל המוסד מקטינה את ההוצאה הממוצעת לכיתה. נראה שעל פני זמן הגידול הרב ביותר בתקציב לכיתה אפיין בתי ספר קטנים. הקשר השלילי בין גודל המוסד להוצאה לתלמיד בולט מאוד. תוצאות אלו נובעות במידה רבה מכך שבבתי ספר גדולים יותר ממוצע התלמידים בכיתה גבוה יותר, כפי שהוצג בלוח 3 לעיל.

ההוצאה לכיתה ולתלמיד גבוהה יותר במוסדות משתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך בהשוואה למוסדות שאינם משתתפים בה. במונחי תקציב לכיתה מדובר בהוצאה גדולה יותר בכ-15%-20% על פני השנים, ובמונחי הוצאה לתלמיד הפער גדול אף יותר – 25%-29%. במהלך כל התקופה ההוצאה לכיתה עלתה באותה המידה במוסדות עם או בלי יום חינוך ארוך, ואילו במונחי הוצאה לתלמיד קצב הגידול היה מעט גבוה יותר במוסדות שאינם משתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך.

לבסוף, הנתונים מלמדים שקצב הגידול בתקציב לכיתה ולתלמיד היה מעט גבוה יותר בבתי ספר שיש בהם כיתות לחינוך מיוחד. במוסדות שבהם מעל 10% מהכיתות הן כיתות של חינוך מיוחד התקצוב גבוה יותר בהשוואה למוסדות אחרים.

לוח 4. ההוצאה לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, לפי מאפייני בית הספר

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

שיעור השינוי בין 2023 ל-2014	שיעור השינוי בין 2019 ל-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												מגזר וסוג פיקוח
40%	8%	556	482	489	434	429	424	422	414	411	397	ממלכתי עברי
34%	6%	590	514	526	467	469	466	467	465	457	440	ממלכתי-דתי
41%	12%	566	501	501	453	451	438	435	423	410	402	ממלכתי ערבי
												חמישון טיפוח
36%	4%	519	445	457	399	396	397	397	393	390	380	1 (החזק ביותר)
36%	6%	552	484	496	435	430	427	426	426	421	405	2
40%	10%	585	509	514	457	458	450	448	439	434	417	3
40%	9%	589	510	520	467	458	454	454	442	432	421	4
40%	12%	601	531	528	484	479	470	465	452	442	429	5 (החלש ביותר)
												גודל מוסד
42%	13%	679	589	604	542	539	519	520	517	497	476	עד 180 תלמידים
40%	10%	576	504	507	453	451	448	445	434	425	412	360-181
38%	8%	549	478	487	433	428	423	422	414	410	397	540-361
38%	7%	536	466	471	416	417	411	411	404	403	390	720-541
36%	6%	538	462	471	422	420	414	414	409	408	395	מעל 720

לוח 4 (המשך). ההוצאה לכיתה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, לפי מאפייני בית הספר

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

שיעור השינוי בין 2023 ל-2014	שיעור השינוי בין 2019 ל-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												השתתפות ביום לימודים ארוך
39%	8%	538	468	480	421	418	413	411	406	399	388	אין
39%	11%	633	555	550	507	503	495	492	481	472	454	יש
												חינוך מיוחד
37%	7%	566	492	502	443	441	436	436	433	426	413	אין כיתות חינוך מיוחד
37%	9%	548	480	486	436	436	427	425	416	411	399	עד 10% מהכיתות
40%	10%	577	504	510	457	452	446	443	434	426	411	מעל 10% מהכיתות
39%	9%	567	494	501	447	444	438	436	429	422	409	סך הכול

מקור: נחום בלס וחיים בלייר, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח 5. ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, לפי מאפייני בית הספר

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

שיעור השינוי בין 2023 ל-2014	שיעור השינוי בין 2019 ל-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												מגזר וסוג פיקוח
51%	12%	22.3	19.2	19.3	17.0	16.6	16.4	16.1	15.6	15.3	14.8	ממלכתי עברי
34%	6%	24.3	21.0	21.3	18.9	19.1	19.0	19.0	18.8	18.6	18.0	ממלכתי-דתי
50%	19%	23.7	20.9	20.9	18.9	18.8	18.2	17.9	17.2	16.3	15.8	ממלכתי ערבי
												חמישון טיפוח
52%	10%	19.9	16.8	17.1	14.7	14.4	14.2	14.1	13.6	13.4	13.1	1 (החזק ביותר)
44%	9%	22.1	19.3	19.6	17.0	16.7	16.5	16.3	16.2	16.1	15.4	2
44%	12%	24.1	20.9	20.8	18.5	18.7	18.4	18.1	17.7	17.3	16.7	3
43%	12%	24.8	21.3	21.8	19.7	19.3	19.2	18.8	18.1	17.7	17.3	4
47%	15%	26.0	22.9	22.6	20.6	20.3	19.9	19.7	18.9	18.4	17.7	5 (החלש ביותר)
												גודל מוסד
36%	8%	28.5	25.3	25.3	22.9	22.7	22.5	22.5	21.9	21.8	21.0	עד 180 תלמידים
46%	12%	25.1	21.7	21.7	19.3	19.2	19.0	18.7	18.2	17.8	17.2	360-181
49%	14%	22.0	19.0	19.3	17.0	16.8	16.4	16.2	15.6	15.2	14.7	540-361
49%	12%	19.9	17.2	17.3	15.1	15.0	14.7	14.5	14.1	13.8	13.3	720-541
48%	12%	19.3	16.5	16.7	14.8	14.7	14.4	14.2	13.7	13.4	13.1	מעל 720

לוח 5 (המשך). הוצאה לתלמיד בחינוך היסודי הרגיל, לפי מאפייני בית הספר

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

שיעור השינוי בין 2023 ל-2014	שיעור השינוי בין 2019 ל-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												השתתפות ביום לימודים ארוך
47%	12%	21.6	18.6	19.0	16.6	16.4	16.1	15.9	15.5	15.0	14.6	אין
44%	13%	26.8	23.5	23.0	21.1	20.9	20.6	20.3	19.7	19.3	18.6	יש
												חינוך מיוחד
42%	10%	21.4	18.6	18.9	16.6	16.5	16.1	16.1	15.8	15.5	15.0	אין כיתות חינוך מיוחד
44%	13%	21.4	18.8	18.9	16.9	16.9	16.5	16.2	15.8	15.4	14.9	עד 10% מהכיתות
45%	12%	25.3	22.0	22.1	19.8	19.5	19.3	19.0	18.4	18.0	17.5	מעל 10% מהכיתות
46%	12%	23.1	20.1	20.2	18.0	17.8	17.5	17.2	16.8	16.4	15.9	סך הכול

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

כפי שדווח לעיל, התקצוב בחינוך הממלכתי הערבי, הן לכיתה והן לתלמיד, הוא השני בגובהו. ניתן לראות זאת גם בלוחות 6 ו-7 (בעמודה האחרונה). ואולם בכל חמישון טיפוח התקצוב לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי הערבי הוא הנמוך ביותר, ומידת הדיפרנציאליות (הגידול בתקציב עם העלייה במדד הטיפוח) בין החמישונים נמוכה משמעותית בהשוואה למגזר היהודי, במיוחד לעומת החינוך הממלכתי-דתי, שם מידת הדיפרנציאליות היא הגבוהה ביותר.

במהלך התקופה פערי התקצוב בין החינוך הממלכתי-דתי לממלכתי העברי בתוך חמישוני הטיפוח קטנו. למשל, בשנת 2014, התקצוב לכיתה בחמישון החלש ביותר בחינוך הממלכתי-דתי היה גבוה ב-19% בהשוואה לחמישון החלש ביותר בחינוך הממלכתי העברי, ואילו בשנת 2023 הפער בתקצוב לכיתה צומצם ל-11%. במונחי תקצוב לתלמיד, בשנת 2014 החמישון החלש ביותר בחינוך הממלכתי-דתי תוקצב ב-33% יותר מאשר החינוך הממלכתי העברי, ואילו בשנת 2023 הוא צומצם ל-17%. השוואה בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי-דתי מלמדת שבשנת 2014 התקצוב לכיתה בחמישון החלש בחינוך הערבי היה נמוך ב-23% ואילו בשנת 2023 הצטמצם הפער ל-19%. במונחי תקציב לתלמיד הפערים בחמישון החלש בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי-דתי קטנו מ-36% ל-27%.

**לוח 6. ההוצאה לכיתה בחינוך היסודי הרשמי, לפי מגזר וסוג פיקוח
לפי מדד הטיפוח, 2014 ו-2023
אלפי ש"ח, מחירים שוטפים**

סך הכול	5 (החלש ביותר)	4	3	2	1 (החזק ביותר)	
2014						
תקציב לכיתה						
397	445	425	409	393	377	ממלכתי עברי
440	532	460	439	424	397	ממלכתי-דתי
402	407	396	393	377		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	18%	13%	8%	4%		ממלכתי עברי
	34%	16%	11%	7%		ממלכתי-דתי
	8%	5%	4%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
11%	19%	8%	7%	8%	5%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
1%	-8%	-7%	-4%	-4%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-9%	-23%	-14%	-10%	-11%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
2023						
תקציב לכיתה						
556	646	603	588	535	513	ממלכתי עברי
590	715	641	605	572	544	ממלכתי-דתי
566	579	556	521	496		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	26%	17%	15%	4%		ממלכתי עברי
	31%	18%	11%	5%		ממלכתי-דתי
	17%	12%	5%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
6%	11%	6%	3%	7%	6%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
2%	-10%	-8%	-11%	-7%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-4%	-19%	-13%	-14%	-13%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח 7. ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי הרשמי, לפי מגזר וסוג פיקוח

לפי מדד הטיפוח, 2014 ו-2023

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

סך הכול	5 (החלש ביותר)	4	3	2	1 (החזק ביותר)	
2014						
תקציב לתלמיד						
14.8	18.9	17.7	16.3	14.5	12.8	ממלכתי עברי
18.0	25.2	20.0	18.0	16.7	14.3	ממלכתי-דתי
15.8	16.1	15.5	14.9	14.4		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	48%	38%	27%	13%		ממלכתי עברי
	76%	39%	26%	16%		ממלכתי-דתי
	12%	7%	3%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
22%	33%	13%	11%	15%	12%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
7%	-15%	-12%	-8%	-1%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-12%	-36%	-22%	-17%	-13%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
2023						
תקציב לתלמיד						
22.3	29.0	25.7	24.1	21.2	19.6	ממלכתי עברי
24.3	33.8	27.4	25.3	23.1	21.3	ממלכתי-דתי
23.7	24.6	23.0	20.6	19.1		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	48%	31%	23%	9%		ממלכתי עברי
	59%	29%	19%	9%		ממלכתי-דתי
	29%	21%	8%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
9%	17%	7%	5%	9%	9%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
6%	-15%	-10%	-14%	-10%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-2%	-27%	-16%	-19%	-18%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

מטבע הדברים, בדיון הציבורי מרבים להתמקד "בשורה התחתונה", כלומר בנתונים ברמת הממוצע לכיתה ולתלמיד. נתוני התקצוב המובאים בלוח 8 מלמדים על מגמה מרכזית של צמצום פערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי העברי והערבי. בשנים 2014–2023 הפער בהוצאה הממוצעת לכיתה בין החינוך הממלכתי-דתי לממלכתי העברי קטן מ-11% ל-6% ובהוצאה לתלמיד מ-22% ל-9%. בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי-דתי הפערים בהוצאה לכיתה קטנו מ-9% ל-4% ובהוצאה לתלמיד מ-12% ל-2%.

אפשר להסביר את התוצאות האלה באמצעות שילוב של מספר תהליכים מרכזיים: בחינוך הממלכתי-דתי חל שיפור במצב החברתי-כלכלי ובמקביל עלה משקלם היחסי של התלמידים הלומדים בבתי הספר הגדולים יותר. תהליכים אלה פעלו בכיוון של הקטנת התקצוב בחינוך הממלכתי-דתי. מנגד, בחינוך הממלכתי העברי חלה ירידה במצב החברתי-כלכלי, גדל מספר כיתות ומספר תלמידי החינוך המיוחד – תהליכים שהביאו לעלייה בתקציב לכיתה ולתלמיד. העלייה בתקצוב בחינוך הערבי נבעה מההכרה של המדינה בפערי התקצוב הגדולים בין המגזר היהודי לערבי ובהכרח לצמצם אותם (ואכן במהלך התקופה גובשו כמה תוכניות חומש למגזר הערבי, שנגעו בין השאר לתחום החינוך).

לוח 8. הפערים בהוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי, 2014–2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
לכיתה										
6%	7%	8%	8%	9%	10%	11%	12%	11%	11%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
2%	4%	3%	4%	5%	3%	3%	2%	0%	1%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-4%	-3%	-5%	-3%	-4%	-6%	-7%	-9%	-10%	-9%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
לתלמיד										
9%	9%	10%	11%	15%	16%	18%	21%	21%	22%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
6%	9%	8%	11%	13%	11%	11%	10%	7%	7%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-2%	0%	-2%	0%	-1%	-4%	-6%	-9%	-12%	-12%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

ניתוח רב-משתני

כדי לבחון לעומק את המתאם בין גובה ההוצאה לכיתה/לתלמיד ובין הגורמים המשפיעים על התקצוב, נערך ניתוח רב-משתני באמצעות רגרסיה ליניארית.

הבדיקה התמקדה בשני היבטים מרכזיים:

1. ההשפעה של כל אחד מהגורמים (מגזר וסוג פיקוח, מדד הטיפוח, גודל המוסד וכו') על התקצוב בהינתן ששאר המאפיינים נשארים קבועים.

2. תרומתו היחסית של כל גורם ליכולת ההסבר של המודל.²⁰

תוצאות הניתוח עבור הגורמים המשפיעים על התקצוב לכיתה ולתלמיד מדווחים בלוחות נ'4 ונ'5. המשתנה המוסבר הוא הלוגריתם הטבעי של תקצוב לכיתה ולתלמיד, והמשתנים המסבירים העיקריים הם מגזר וסוג פיקוח, מדד הטיפוח, גודל המוסד, השתתפות ביום לימודים ארוך, וקיומן או היעדרן של כיתות חינוך מיוחד במוסד.²¹

להלן תמצית התוצאות על פי המשתנים המרכזיים:

מדד הטיפוח: מניתוח התקצוב לכיתה עולה שככל שמדד הטיפוח גבוה יותר – כלומר האוכלוסייה חלשה יותר – כך ההקצאה לכיתה בכלל המערכת עולה באופן עקבי, והדבר נכון על פני השנים. מסקנה דומה עולה גם במודלים עבור התקצוב לתלמיד. עם זאת, רמת הדיפרנציאליות (הגידול בתקצוב עם העלייה במדד הטיפוח) בתקצוב לתלמיד גבוהה יותר בהשוואה לתקצוב לכיתה. הדבר נובע מכך שמוסדות בחמישון טיפוח גבוה יותר מתאפיינים בממוצע בכיתות עם מספר תלמידים קטן יותר (לוח 3 לעיל).

גודל המוסד: מהניתוח של תקצוב לכיתה עולה שבבתי הספר הקטנים ביותר המשרתים עד 180 תלמידים ההוצאה לכיתה היא הגבוהה ביותר, ובפער ניכר, לעומת מוסדות גדולים יותר. כמו כן ההבדלים בין בתי הספר האחרים (למעט הקטנים ביותר) אינם בולטים. עם זאת, בהסתכלות על תקצוב לתלמיד ניתן לראות שהתקצוב פוחת באופן עקבי ככל שהמוסד גדול יותר. כפי שהוצג בלוח 3 לעיל, המוסדות הגדולים מתאפיינים בכיתות עם מספר תלמידים גדול יותר, ולכן בהתאם למנגנון התקצוב הדבר פועל לכך שההוצאה לתלמיד במוסדות אלה תהיה נמוכה יותר.

20 חישוב זה בוצע על ידי פירוק שפלי (Shapley decomposition). ראו שימוש בהליך זה אצל Heuettner & Sunder, 2012.

21 משתנים נוספים שנכללו במודל הרב-משתני הם: אם המוסד כולל רק כיתות א'-ו'; אם יש עולים חדשים במוסד; ובאיזה אשכול חברתי-כלכלי נמצא היישוב.

חינוך מיוחד: ככלל, קיומן של כיתות נפרדות לחינוך מיוחד אינו מעלה באופן ניכר את ההוצאה הממוצעת לכיתה בהשוואה למוסדות שאין בהם כיתות כאלה.²² עם זאת כיתות לחינוך מיוחד במוסד מעלות את ההקצאה לתלמיד באופן ניכר. תוצאה זו נובעת מכך שמספר התלמידים הממוצע בכיתה במוסדות שיש בהם תלמידי חינוך מיוחד נמוך בהשוואה למוסדות שאינם כוללים תלמידים אלה (לוח 3 לעיל).

יום לימודים ארוך: השתתפות בית הספר בתוכנית יום לימודים ארוך מקנה לו תוספת ניכרת של שעות עבודה של מורים, והדבר מתבטא בתקצוב גבוה יותר הן לכיתה והן לתלמיד. התקצוב לכיתה במוסדות שמתקיים בהם יום לימודים ארוך גבוה בכ-11%-15% על פני השנים בהשוואה למוסדות ללא יום לימודים ארוך. במונחי תקצוב לתלמיד מדובר בהוצאה גבוהה יותר בכ-12%-16% במוסדות המקיימים תוכנית יום לימודים ארוך בהשוואה למוסדות שאינם מקיימים אותה.

מגזר וסוג פיקוח: משתנה זה, העומד בליבו של המחקר, נבדק לפני ואחרי פיקוח על המשתנים המסבירים האחרים (לוח 9).²³ להלן התוצאות המתארות את פערי התקצוב בין חלקי המערכת השונים לאחר פיקוח על מאפייני המוסדות:

- ניכר צמצום של הפער בין החינוך הממלכתי העברי והחינוך הממלכתי-דתי. בתקצוב לכיתה הפער הצטמצם מכ-5% בתחילת התקופה לכדי פער של פחות מ-2% בשנים האחרונות, ובמונחי תקצוב לתלמיד הוא הצטמצם מכ-9% לפער של פחות מ-3% בשנים האחרונות.
- החינוך הממלכתי הערבי מתוקצב פחות מהחינוך הממלכתי העברי הן במונחים לכיתה והן במונחים לתלמיד. תוצאה זו תואמת את ממצאי לוחות 6 ו-7, שלפיהם ההקצאה בכל חמישון טיפוח במגזר הערבי נמוכה יותר בהשוואה למגזר היהודי.
- במונחי תקצוב לכיתה, עד שנת 2021 הצטמצמו הפערים בין החינוך הממלכתי הערבי לחינוך הממלכתי-דתי ולאחר מכן הם חזרו לרמתם בתחילת התקופה. במונחי תקצוב לתלמיד חל צמצום של הפערים על פני כל התקופה (מ-14.6% ב-2014 ל-11.8% ב-2023), אך בשנים האחרונות ניכרת שוב התרחבות.

22 מבנה הנתונים אינו מאפשר לבודד את ההוצאה הישירה לכיתת חינוך מיוחד. אחוז כיתות החינוך המיוחד ותלמידי חינוך מיוחד בבתי הספר הרגילים בחינוך הרשמי מדווח בלוח 2' בנספח.

23 התוצאות שמתארות את פערי התקצוב לפני פיקוח על משתנים מסבירים בלוח 9 שונות מעט מהתוצאות שבלוח 8 משום שבלוח 8 הובאו בחשבון כלל המוסדות בחינוך היסודי הרשמי, ואילו בלוח 9 הוצאו מהחישוב מוסדות שלא היו לגביהם נתונים מלאים עבור כלל המשתנים המסבירים. כמו כן, לוח 8 מתבסס על נתונים ממוצעים ואילו האחוזים המוצגים בלוח 9 הם בנקודות לוג.

לוח 9. ניתוח רב-משתני: הפערים בהוצאה לכיתה ולתלמיד, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2014-2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
ללא פיקוח על משתנים מסבירים										
פערי תקצוב לכיתה										
5.9%***	5.8%***	6.7%***	7.4%***	8.2%***	9.1%***	9.9%***	10.3%***	10.1%***	9.8%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
3.1%***	4.9%***	3.1%***	5.3%***	5.7%***	3.9%***	3.6%***	2.6%***	0.2%	1.6%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-2.8%***	-0.9%	-3.7%***	-2.1%**	-2.4%***	-5.2%***	-6.3%***	-7.7%***	-9.9%***	-8.2%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
פערי תקצוב לתלמיד										
8.8%***	8.2%***	9.8%***	11.6%***	13.3%***	14.6%***	16.7%***	18.1%***	19.1%***	19.0%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
8.5%***	10.6%***	9.7%***	13.2%***	14.1%***	13.0%***	12.7%***	11.7%***	8.3%***	8.2%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-0.4%	2.4%**	-0.1%	1.5%	0.8%	-1.6%	-4.0%***	-6.4%***	-10.9%***	-10.8%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
לאחר פיקוח על משתנים מסבירים										
פערי תקצוב לכיתה										
1.6%**	0.5%	1.4%**	1.2%*	2.2%***	3.6%***	4.5%***	4.5%***	5.3%***	5.4%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-10.4%***	-8.3%***	-6.4%***	-7.9%***	-8.7%***	-10.7%***	-9.5%***	-9.1%***	-10.2%***	-6.7%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-12.0%***	-8.8%***	-7.8%***	-9.1%***	-10.9%***	-14.2%***	-14.0%***	-13.6%***	-15.5%***	-12.1%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
פערי תקצוב לתלמיד										
2.9%***	1.4%*	2.4%***	2.7%***	3.9%***	4.8%***	6.6%***	6.7%***	7.5%***	8.5%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-8.9%***	-7.9%***	-6.3%***	-6.1%***	-6.0%***	-7.2%***	-6.7%***	-6.7%***	-8.2%***	-6.2%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-11.8%***	-9.3%***	-8.7%***	-8.8%***	-10.0%***	-12.0%***	-12.9%***	-13.4%***	-15.6%***	-14.6%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

הערות: האחוזים המוצגים בלוח זה הם בנקודות לוג, כמקובל.

רמת מובהקות: $p < 0.10$; * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרומת המשתנים המסבירים להבדלי התקצוב בין בתי הספר

בלוח 10 מוצגות תוצאות של ניתוח סטטיסטי המאפשר לכמת את התרומה היחסית של המשתנים להסבר השונות בתקצוב לכיתה ולתלמיד. הלוח מדרג את קבוצות המשתנים המסבירים, מהגבוה לנמוך, לפי תרומתם להסבר השונות בשנת 2023. ניתן ללמוד מהתוצאות שאחוז השונות המוסברת במודלים עבור תקצוב לכיתה (57%–65% על פני השנים) נמוך יותר בהשוואה למודלים הבוחנים את התקצוב לתלמיד (71%–79%). תוצאה זו תואמת את מאפייני מודל התקצוב שהוצג בתרשים 1 לעיל, שלפיו השינויים בתקצוב לכיתה בשל עלייה במספר התלמידים בכיתה הם הרבה פחות משמעותיים מהשינויים בתקצוב לתלמיד. לצד זאת, חלק ניכר מן השונות בתקצוב לכיתה ולתלמיד קשור לגורמים המעוגנים בנוסחאות התקצוב (גודל המוסד, מדד הטיפוח, השתתפות בתוכנית יום לימודים ארוך וקיומן של כיתות חינוך מיוחד).

האמידה עבור תקצוב לכיתה ממחישה את החשיבות המצרפית של הגורמים שמתכתבים עם הרעיון של תקצוב דיפרנציאלי המפצה מוסדות המשרתים אוכלוסיות חלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית. כך למשל מדד הטיפוח, יום לימודים ארוך ואשכול חברתי-כלכלי של היישוב מסבירים יחד 37%–48% מהשונות בתקצוב לכיתה על פני השנים.²⁴ לעומת זאת, האמידה עבור תקציב לתלמיד מדגישה את השפעתם של גודל המוסד וקיומן של כיתות חינוך מיוחד. כאמור, משתנים אלה מתואמים עם גודל הכיתה, ובהתאם למודל התקצוב (תרשים 1 לעיל) הדבר מתורגם להשפעה גדולה יותר על התקצוב לתלמיד.

תרומתו של המשתנה מגזר וסוג פיקוח, העומד בלב מחקר זה, מצומצמת למדי הן במודלים של תקצוב לכיתה והן במודלים של תקצוב לתלמיד. בפרט, בהסתכלות על פני זמן תרומתו של משתנה זה להסבר השונות הולכת ופוחתת.

לוח 10. תרומת המשתנים המסבירים להסבר השונות בתקציב בין בתי הספר

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
לכיתה										
21.6%	21.5%	18.9%	26.0%	27.1%	26.7%	27.0%	26.2%	29.3%	25.8%	יום לימודים ארוך
9.8%	11.1%	9.8%	11.5%	11.7%	9.4%	9.3%	6.8%	6.7%	6.6%	חמישון טיפוח
9.2%	10.2%	15.9%	12.9%	10.7%	11.8%	12.1%	12.6%	11.4%	12.1%	גודל מוסד
9.0%	9.2%	7.6%	8.0%	9.2%	8.1%	6.4%	5.7%	4.5%	4.3%	אשכול חברתי-כלכלי של היישוב
4.3%	3.0%	3.9%	3.6%	4.5%	6.4%	7.1%	7.6%	9.5%	7.9%	מגזר וסוג פיקוח
1.8%	1.5%	1.3%	1.6%	1.6%	1.0%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%	חינוך מיוחד
0.8%	0.6%	1.0%	0.5%	0.5%	0.7%	0.6%	1.0%	1.2%	1.0%	מאפייני נוספים
43.5%	42.8%	41.6%	35.9%	34.8%	35.9%	36.6%	39.2%	36.8%	41.5%	שונות לא מוסברת
לתלמיד										
18.8%	19.7%	22.9%	20.1%	20.0%	21.8%	22.8%	24.8%	26.7%	26.7%	גודל מוסד
15.6%	13.5%	13.5%	12.3%	12.0%	11.8%	10.8%	9.7%	8.3%	8.7%	חינוך מיוחד
13.6%	13.7%	12.3%	16.2%	16.4%	16.6%	16.0%	15.2%	16.5%	14.7%	יום לימודים ארוך
11.3%	13.2%	12.9%	15.1%	15.5%	14.6%	14.9%	13.9%	13.4%	13.8%	חמישון טיפוח
8.0%	8.5%	7.6%	8.4%	8.8%	8.4%	7.1%	7.1%	5.8%	5.9%	אשכול חברתי-כלכלי של היישוב
3.2%	2.7%	3.2%	3.6%	4.3%	4.9%	5.9%	6.6%	7.6%	7.8%	מגזר וסוג פיקוח
0.6%	0.6%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.9%	1.0%	0.9%	מאפייני נוספים
29.0%	28.2%	27.2%	23.7%	22.3%	21.2%	21.9%	21.8%	20.7%	21.4%	שונות לא מוסברת

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

סיכום

לאור ההבדלים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין בתי ספר ממגזרים וסוגי פיקוח שונים, ביקשנו לעמוד על מקורם ולבחון אם הפערים הללו השתנו לאורך התקופה.

ממחקרנו עולה שרוב השונות בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין חלקי המערכת נובעת מנוסחאות התקצוב שמשרד החינוך פועל לפיהן. נוסחאות אלו משקפות כמובן את עמדותיהם וערכיהם של מי שקבעו אותן, וייתכן שמקבלי החלטות בעלי תפיסות עולם וערכים שונים היו קובעים כללי תקצוב אחרים ונותנים משקל שונה לגורמים המרכיבים אותם – דבר שהיה מביא לתוצאות שונות. כך למשל, סביר שהגדלה של סל הטיפוח הייתה מביאה לצמצום הפער התקציבי בין החינוך היהודי לחינוך הערבי; והרחבת ההשתתפות בתוכנית יום לימודים ארוך בחינוך הממלכתי העברי הייתה מצמצמת את הפערים בינו ובין החינוך הממלכתי-דתי. עם זאת, נוכח העובדה שכללי התקצוב כמעט לא שונו למרות חילופי הממשלות לאורך השנים, יש להניח שרוב ההבדל בהקצאה בין המגזרים וסוגי הפיקוח נובע מנוסחאות התקצוב ולא מהחלטות שרירותיות, שאין להן עיגון בחקיקה, של שר זה או אחר או בכירים אחרים במערכת, הנגועות בשיקולים זרים.

בניגוד לתפיסה המקובלת בציבור, כבר ב-2014 למשתנה המגזר וסוג הפיקוח הייתה תרומה קטנה יחסית לשונות בתקצוב (8% לכיתה ולתלמיד), וב-2023 היא אף הצטמצמה לכדי 4% לכיתה ו-3% לתלמיד. כפי שנמצא במחקר, המשתנים בעלי התרומה הגבוהה ביותר לשונות בתקצוב לכיתה הם קיומו או היעדרו של יום לימודים ארוך (22%) וחמישון הטיפוח (10%), כאשר הראשון יורד בחשיבותו במהלך התקופה והשני עולה. לעומת זאת **בתקצוב לתלמיד** שני המשתנים בעלי התרומה הגבוהה ביותר לשונות ב-2023 הם גודל המוסד (19%) והימצאותן של כיתות חינוך מיוחד במוסד (16%). ההבדלים בהשפעת המשתנים השונים בין התקצוב לתלמיד לבין התקצוב לכיתה נגזרים במידה רבה משיטת התקצוב המתבססת יותר על הכיתה מאשר על התלמיד היחיד, כפי שתואר לעיל.

בהקשר זה חשוב לציין את העובדה, שעלתה גם במחקרנו על תקצוב החינוך העל-יסודי (בלס ובלייך, 2024), שצמצום הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד מבטא בין היתר מגמה רחבה יותר של שיפור במצב חברתי-כלכלי של הורים דתיים, השולחים בדרך כלל את ילדיהם למערכת החינוך הממלכתי-דתי. הדבר התבטא בכך שאחוז התלמידים הלומדים בבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי חזק יותר גדל, וכפועל יוצא מכך התקצוב לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי קטן. זאת בהתאם לעקרון התקצוב הדיפרנציאלי שלפיו בתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס מקבלים תקצוב נמוך יותר מבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.

אשר לשאלת צמצום הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין המגזרים וסוגי הפיקוח, הנתונים מראים שלאחר פיקוח על מגוון משתנים מסבירים הפערים בין החינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי הצטמצמו במידה ניכרת בעשור האחרון. בין החינוך הממלכתי העברי והעברי ניתן להבחין בהתרחבות של הפערים, בעיקר בשנים האחרונות. בין החינוך הממלכתי העברי לממלכתי-דתי חל צמצום פערים בתקצוב לכיתה עד 2021 ומאז הפערים גדלו וחזרו לרמתם ההתחלתית. בתקצוב לתלמיד הפערים הצטמצמו.

שיטת התקצוב במערכת החינוך בישראל משתנה בהתאם לשלב החינוך. תקצוב גני הילדים שונה מזה שבחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, וזה בתורו שונה לחלוטין מזה הנהוג בחטיבה העליונה. ניתוח ביקורתי של שיטות התקצוב השונות, הנוסחאות שבבסיסן ומשמעויותיהן החינוכיות, הארגוניות והחברתיות הוא משימה חשובה למחקרים עתידיים.

מקורות

בלס, נ' (2023). אור וצל במערכת החינוך בישראל. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 221–251). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2018). ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 147–180). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2020). **ההוצאה לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2024). **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וייסבלאי, א' (2018). **חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 – דחיית השלמת היישום**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וינינגר, א' (2019). **מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך: שעות הוראה, בינוי כיתות ושירותי עזר נבחרים**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

משרד החינוך (2021). **הנחיות למימוש סל שילוב והכלה תשפ"ב בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים**. משרד החינוך.

משרד החינוך (2022א). **תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשפ"ג בחינוך הרגיל**. משרד החינוך, המינהל הפדגוגי.

משרד החינוך (2022ב). **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשפ"א**. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים.

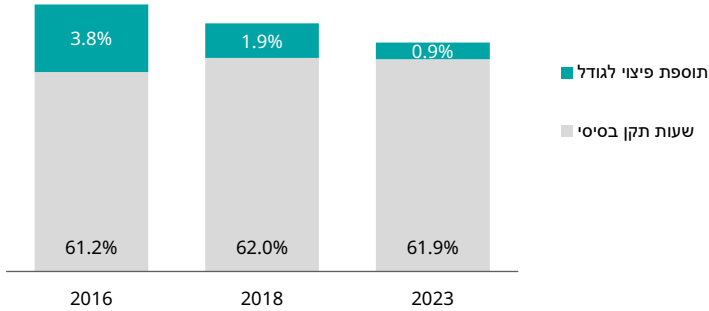
משרד החינוך (2023). **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשפ"ב**. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים.

Huettner, F. & Sunder, M. (2012). Axiomatic arguments for decomposing goodness of fit according to Shapley and Owen values. *Electronic Journal of Statistics*, 6, 1239–1250.

Ross, K. N., & Levačić, R. (1999). *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. International Institute for Educational Planning.

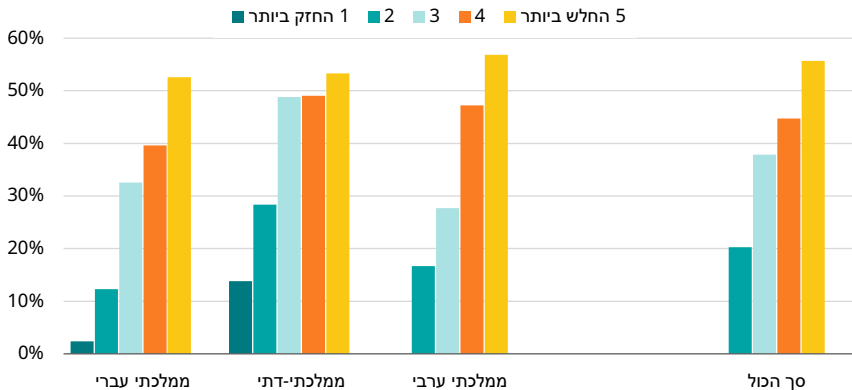
נספח

תרשים נ'1. שעות תקן בסיסי לכיתה ופיצוי בגין גודל כיתה, כאחוז מכלל שעות ההוראה בחינוך היסודי הרשמי הרגיל



הערה: החישוב מבוסס על נתוני הכיתות הרגילות בלבד. התוספת בגין פיצוי לגודל כיתה מתבססת על תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי (משרד החינוך, 2022א).
 מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

תרשים נ'2. שיעור המוסדות המשתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך, לפי מגזר וסוג פיקוח ולפי מדד הטיפוח, 2023



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'1. מספר התלמידים בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, 2014-2023
באלפים

סך הכול	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
682.9	206.7	125.5	350.6	2014
698.2	205.2	130.0	362.9	2015
707.0	201.4	134.3	371.4	2016
721.9	201.0	139.0	381.9	2017
732.9	200.2	142.4	390.3	2018
747.2	201.0	146.7	399.5	2019
760.1	201.0	150.6	408.4	2020
771.5	201.8	155.2	414.6	2021
781.9	203.6	159.6	418.8	2022
793.1	205.3	164.0	423.8	2023

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'2. אחוז כיתות החינוך המיוחד ותלמידי החינוך המיוחד הלומדים בכיתות נפרדות בחינוך היסודי הרשמי הרגיל, 2014-2023

כיתות	תלמידים	
8.2%	3.1%	2014
8.3%	3.2%	2015
8.5%	3.2%	2016
8.7%	3.4%	2017
8.9%	3.4%	2018
8.8%	3.4%	2019
8.9%	3.4%	2020
9.0%	3.4%	2021
9.5%	3.6%	2022
10.2%	3.9%	2023

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'3. התפלגות המוסדות לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

2023			2014			
ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
חמישון טיפוח						
	20%	43%	0%	18%	42%	1 (החזק ביותר)
1%	39%	19%	1%	32%	23%	2
10%	27%	17%	11%	24%	15%	3
27%	11%	11%	27%	16%	12%	4
61%	3%	10%	60%	10%	9%	5 (החלש ביותר)
גודל מוסד						
4%	15%	7%	3%	22%	8%	עד 180 תלמידים
31%	48%	29%	26%	47%	32%	181-360
42%	26%	40%	38%	22%	36%	361-540
16%	8%	20%	22%	6%	21%	541-720
7%	3%	4%	11%	2%	4%	מעל 720
השתתפות ביום לימודים ארוך						
49%	66%	81%	50%	64%	80%	אין
51%	34%	19%	50%	36%	20%	יש
חינוך מיוחד						
19%	46%	30%	15%	54%	43%	אין כיתות חינוך מיוחד
42%	15%	20%	54%	13%	18%	עד 10% מהכיתות
40%	40%	50%	31%	33%	39%	מעל 10% מהכיתות

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'4. ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על התקצוב לכיתה

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
מגזר וסוג פיקוח (קטגוריית הבסיס: ממלכתי עברי)										
0.0156**	0.00502	0.0141**	0.0116*	0.0215***	0.0356***	0.0454***	0.0446***	0.0527***	0.0538***	ממלכתי-דתי
-0.104***	-0.0831***	-0.0637***	-0.0793***	-0.0872***	-0.107***	-0.0949***	-0.0915***	-0.102***	-0.0668***	ממלכתי ערבי
מדד הטיפוח (קטגוריית הבסיס: חמישון 1, החזק ביותר)										
0.00918	0.0222***	0.0236***	0.0246***	0.0186***	0.00782	0.00803	0.0116	0.0205***	0.0104	2
0.0452***	0.0530***	0.0449***	0.0544***	0.0557***	0.0419***	0.0433***	0.0283***	0.0505***	0.0408***	3
0.0746***	0.0711***	0.0625***	0.0693***	0.0596***	0.0518***	0.0622***	0.0514***	0.0655***	0.0526***	4
0.0912***	0.0956***	0.0745***	0.102***	0.102***	0.0930***	0.0952***	0.0679***	0.0871***	0.0769***	5 (החלש ביותר)
גודל המוסד (קטגוריית הבסיס: עד 180 תלמידים)										
-0.107***	-0.106***	-0.134***	-0.132***	-0.118***	-0.124***	-0.126***	-0.134***	-0.127***	-0.120***	360-181
-0.131***	-0.137***	-0.156***	-0.157***	-0.145***	-0.149***	-0.142***	-0.142***	-0.120***	-0.117***	540-361
-0.136***	-0.141***	-0.166***	-0.162***	-0.143***	-0.149***	-0.141***	-0.146***	-0.114***	-0.114***	720-541
-0.123***	-0.142***	-0.158***	-0.159***	-0.141***	-0.149***	-0.142***	-0.137***	-0.109***	-0.110***	מעל 720
תלמידי חינוך מיוחד (קטגוריית הבסיס: ללא כיתות חינוך מיוחד)										
0.00205	0.00236	-0.00263	0.00547	0.0104**	0.00822*	-0.00155	-0.00401	-0.00690*	-0.0115***	עד 10% מהכיתות
0.0283***	0.0252***	0.0151***	0.0292***	0.0307***	0.0236***	0.0152***	0.0128**	-0.00219	-0.00781	מעל 10% מהכיתות

לוח 4' (המשך). ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על התקצוב לכיתה

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
0.122***	0.125***	0.108***	0.147***	0.148***	0.145***	0.146***	0.145***	0.150***	0.136***	מתקיים יום לימודים ארוך
0.00466	0.00887	0.0135**	0.00691	0.00507	0.00286	-0.00328	0.00515	-0.00404	0.000272	יש עולים חדשים
-0.0138**	-0.00107	-0.0190***	-0.00146	-0.00335	-0.0163**	-0.0172**	-0.0272***	-0.0254***	-0.0259***	מוסדות עד שכבה ו'
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	אשכול חברתי-כלכלי של היישוב
13.34***	13.19***	13.21***	13.09***	13.09***	13.10***	13.08***	13.08***	13.02***	12.98***	קבוע
1,915	1,894	1,864	1,834	1,804	1,765	1,741	1,708	1,683	1,659	מספר תצפיות
0.565	0.572	0.584	0.641	0.652	0.641	0.634	0.608	0.632	0.585	R ²

הערה: בלוחות אלה נעשה שימוש ב-robust standard errors.

רמת מובהקות: $p < 0.10$; $p < 0.05$; $p < 0.01$.

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'5. ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על התקצוב לתלמיד

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
מגזר וסוג פיקוח (קטגוריית הבסיס: ממלכתי עברי)										
0.0293***	0.0136*	0.0236***	0.0270***	0.0393***	0.0482***	0.0652***	0.0668***	0.0741***	0.0845***	ממלכתי-דתי
-0.0889***	-0.0793***	-0.0630***	-0.0605***	-0.0603***	-0.0721***	-0.0636***	-0.0669***	-0.0819***	-0.0616***	ממלכתי ערבי
מדד הטיפוח (קטגוריית הבסיס: חמישון 1, החזק ביותר)										
0.0173**	0.0278***	0.0316***	0.0269***	0.0320***	0.0304***	0.0275***	0.0456***	0.0501***	0.0421***	2
0.0562***	0.0718***	0.0622***	0.0738***	0.0923***	0.0890***	0.0926***	0.0856***	0.0973***	0.0986***	3
0.0979***	0.102***	0.102***	0.114***	0.115***	0.108***	0.122***	0.127***	0.132***	0.135***	4
0.137***	0.146***	0.128***	0.155***	0.164***	0.157***	0.169***	0.165***	0.167***	0.167***	5 (החלש ביותר)
גודל המוסד (קטגוריית הבסיס: עד 180 תלמידים)										
-0.112***	-0.126***	-0.136***	-0.138***	-0.139***	-0.161***	-0.176***	-0.185***	-0.195***	-0.179***	360-181
-0.212***	-0.229***	-0.230***	-0.235***	-0.243***	-0.265***	-0.279***	-0.290***	-0.301***	-0.278***	540-361
-0.282***	-0.292***	-0.295***	-0.298***	-0.303***	-0.322***	-0.336***	-0.352***	-0.357***	-0.336***	720-541
-0.301***	-0.333***	-0.334***	-0.343***	-0.342***	-0.371***	-0.385***	-0.398***	-0.404***	-0.384***	מעל 720
תלמידי חינוך מיוחד (קטגוריית הבסיס: ללא כיתות חינוך מיוחד)										
0.0619***	0.0640***	0.0556***	0.0648***	0.0660***	0.0708***	0.0636***	0.0654***	0.0624***	0.0600***	עד 10% מהכיתות
0.173***	0.164***	0.148***	0.161***	0.160***	0.162***	0.156***	0.152***	0.139***	0.135***	מעל 10% מהכיתות

לוח 5' (המשך). ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על התקצוב לתלמיד

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
0.140***	0.143***	0.125***	0.162***	0.162***	0.159***	0.157***	0.147***	0.157***	0.144***	מתקיים יום לימודים ארוך
0.0111	0.0128*	0.00943	0.0121*	0.0129*	0.0123*	0.00313	0.0107	0.00647	0.00254	יש עולים חדשים
0.00832	0.0111	0.00337	0.0228***	0.0248***	0.0282***	0.0338***	0.0323***	0.0315***	0.0242***	מוסדות עד שכבה ו'
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	אשכול חברתי-כלכלי של היישוב
10.10***	9.956***	9.950***	9.822***	9.832***	9.838***	9.818***	9.809***	9.781***	9.709***	קבוע
1,915	1,894	1,864	1,834	1,804	1,765	1,741	1,708	1,683	1,659	מספר תצפיות
0.711	0.718	0.728	0.763	0.777	0.788	0.781	0.782	0.793	0.786	R ²

הערה: בלוחות אלה נעשה שימוש ב-robust standard errors.

רמת מובהקות: $p < 0.10$; $p < 0.05$; $p < 0.01$.

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך