



מקורם של הפערים בתקצוב חטיבות הביניים

נחום בלס וחיים בלייך

נייר מדיניות מס' 11.2025

ירושלים, חשוון תשפ"ו, נובמבר 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 צמיתה 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 Middle School System. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17399149>

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 חטיבות הביניים

נחום בלס וחיים בלייך

תקציר

מחקר זה מבקש לעמוד על התקציבים המוקצים לחטיבות ביניים ממגזרים וסוגי פיקוח שונים, ולבדוק אם יש העדפה לאחד מהם על פני האחרים. המחקר מתמקד בשנים 2014–2023, מתחקה אחר הגורמים המשפיעים על סך התקצוב לכיתה ולתלמיד ובוחן אם חלו שינויים בשיעור הפערים, אם הם אכן קיימים. ממצאי המחקר מעלים כי בתקופה הנדונה הפערים בתוך המגזר היהודי נותרו במידה רבה על כנם, ואילו הפערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי הצטמצמו עד מאוד.

שיטת התקצוב של חטיבות הביניים

מחקר זה בוחן כיצד נקבעת חלוקת התקציב בחטיבות הביניים בין חלקי המערכת בשנים 2014–2023. שתי השאלות המרכזיות הן:

- מהו מקור הפערים בתקצוב חלקי המערכת? האם הם נגזרים בעיקר מכללי תקצוב קיימים וגלויים, או שמא הם תוצאה של מדיניות מכוונת, אך סמויה מן העין, שנועדה להעדיף חלקים מסוימים של אוכלוסיית התלמידים על פני אחרים?
- האם לאורך התקופה הנבדקת הפערים קטנו או גדלו?

* 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.

מחקר זה מתווסף למחקרים קודמים שעסקו בבחינת הפערים בתקצוב בחטיבות העליונות ובחינוך היסודי הרשמי (בלס ובלייך, 2024; 2025).¹

בתי הספר בישראל ובעולם מתוקצבים לרוב על פי כללים שמגדירים הגופים האחראים לחינוך, ברמת המדינה או בדרגים נמוכים יותר, מחוזיים או יישוביים (Ross & Levačič, 1999). ככל שנוסחאות התקצוב ברורות יותר, כך העומדים בראש מערכת החינוך חופשיים פחות להעדיף באורח שרירותי מגזר מסוים או לקפח מגזר אחר. התקצוב של חטיבות הביניים בישראל, דהיינו התקצוב לכיתה ולתלמיד, דומה לתקצוב בתי הספר היסודיים ונקבע לפי שלושה מרכיבים עיקריים: התקן הבסיסי, סלים ייעודיים המוקצים על פי נוסחה וסלים אחרים שאין עבורם כללים ברורים. להלן תיאור קצר של שני המרכיבים הראשונים.

התקן הבסיסי

נוסחאות תקן השעות של חטיבות הביניים גלויות, אך בשל מורכבות המערכת אין הן ברורות ומובנות תמיד ונדרשת בקיאות לא מעטה כדי להתחקות אחריהן.

ההחלטה הראשונה קובעת שעיקר התקציב המועבר למוסדות החינוך מותנה במספר הכיתות ("תקציב לכיתה"). ההצדקה להחלטה זו היא הרצון להבטיח שבתי ספר קטנים יוכלו לקבל לכל הפחות את מספר שעות ההוראה המינימלי הנדרש למימוש תוכנית הלימודים. ההחלטה מביאה לכך שבבתי ספר המשרתים קבוצות מיעוט או ממוקמים ביישובים קטנים – וממילא מספר התלמידים הממוצע בכיתותיהם נמוך יותר – התקצוב לתלמיד יהיה גבוה יותר מאשר בבתי ספר גדולים, שם מספר התלמידים הממוצע בכיתה גבוה יותר.

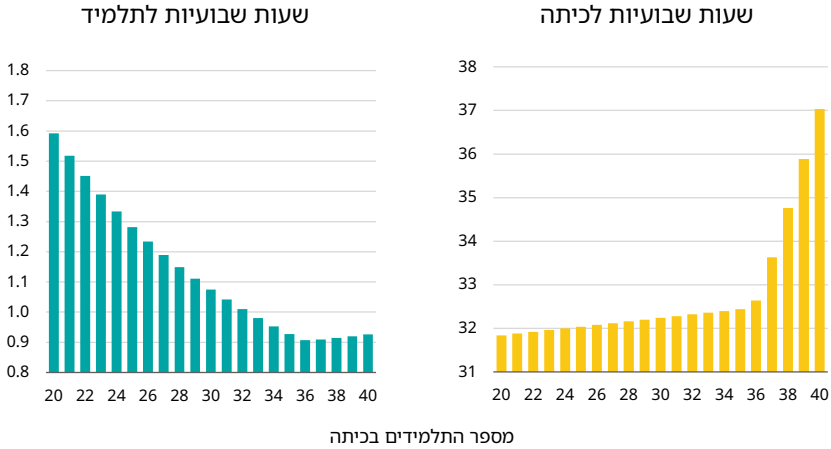
ההחלטה השנייה היא שהרקע החברתי-כלכלי של בית הספר ישפיע אף הוא על התקצוב באופנים שונים. בהתבסס על שתי החלטות אלו, תקן השעות הבסיסי לכיתה נקבע לפי שלושה גורמים:

1 היות שהמחקר על בתי הספר היסודיים פורסם לאחרונה ושיטת התקצוב של חטיבות הביניים דומה בעיקרה לשיטת התקצוב בבתי הספר היסודיים נמנענו מתיאור מפורט של שיטת התקצוב והתמקדנו בעיקר בתיאור הממצאים ובמספר מקומות שבהם הדבר מתחייב להערכתנו בהבדלים שבין התוצאות בחטיבות הביניים לעומת בתי הספר היסודיים. המעוניין בפירוט ובהסבר נוספים מוזמן לפנות למחקר של בלס ובלייך, 2025.

1. מינימום "שעות אורך" – מספר השעות השבועיות (ש"ש) המינימלי שעל תלמיד ללמוד בכיתתו בשבוע.²
 2. מספר התלמידים בכיתה – כיתה שבה לפחות 20 תלמידים תתקצב לפחות לפי מינימום שעות האורך שנקבע. כדי להתמודד עם הקשיים החינוכיים המתעוררים עקב ריבוי תלמידים בכיתות, כל תלמיד נוסף לילד ה-20 (עד מספר התלמידים המרבי לצורכי תקצוב) מִזְכָּה את הכיתה בתוספת תקציב. אם מספר התלמידים נמוך מ-20 הכיתה תקבל מחצית משעות התקן.³
- תרשים 1 מתאר כיצד מספר התלמידים בכיתה משפיע על התקציב הממוצע לכיתה ולתלמיד במונחי ש"ש, וכצפוי 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. בד בבד, התקציב לתלמיד יורד ככל שמספר התלמידים בכיתה עולה עד התלמיד ה-36.
- כדאי לשים לב ששיעורי השינוי עבור הפיצוי לגודל הם מתונים מאוד ונעים בין 0.1% ל-1.9% עד התלמיד ה-35. מהתלמיד ה-36 ועד התלמיד ה-40 הפיצוי נדיב בהרבה. לעומת זאת, במונחי תקציב לתלמיד, הירידה בתקצוב בשל עלייה בגודל כיתה היא גדולה יותר, ונעה בין 4.6% ל-43% עד התלמיד ה-36.⁴

-
2. כאשר דנים בנושאים הקשורים למערכת החינוך, המונח "שעה שבועית" נושא כמה משמעותיות: (1) מספר שעות הלימוד שלומדת כיתה; (2) מספר שעות העבודה שהמורה נדרש לעבוד כפי שמשרתו מוגדרת בהסכמי העבודה; (3) מספר שעות עבודה של מורה המוקצות לכיתה, כאשר מספר זה כולל גם שעות שהן מעבר לשעות הפרונטליות שהכיתה לומדת כיחידה אחת; (4) משמעות תקציבית – במקרה זה עלות שעה שבועית מוגדרת כעלות שעת עבודה של מורה המוקצית לבית הספר (או למוסד החינוכי שבו הוא עובד), והיא מתקבלת באמצעות חלוקת סך הוצאה בגין תשלום לשעות ההוראה במספר שעות ההוראה המוקצות לבית הספר. בעבודתנו אנו מתייחסים, בדרך כלל, למשמעות האחרונה. יצוין שמספר זה אינו זהה לנתון המתקבל מחלוקה פשוטה של השכר הממוצע של המורים במספר שעות העבודה הנדרשות מהם בהסכמי השכר, כפי שהדבר מופיע למשל בפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס, 2023). ההפרש נובע ככל הנראה מזקיפת הוצאות שונות הקשורות לשעות העבודה של המורים שנכללות בחישוב של משרד החינוך. פנינו בנושא זה לגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך אך לא קיבלנו הסבר מפורט יותר.
 3. התוספת בחטיבות הביניים עבור כל תלמיד נוסף בכיתה קטנה יותר מזאת הנהוגה בחינוך היסודי עד לתלמיד ה-35 (0.04 ש"ש לעומת 0.1 ש"ש). בקצה העליון התוספות בחטיבות הביניים נדיבות יותר.
 4. לדוגמה, התקציב לכיתה בת 21 תלמידים (תקן בסיס עם תוספת לפיצוי על גודל כיתה) יהיה גבוה ב-0.1% מהתקציב לכיתה בת 20 תלמידים. התקציב לכיתה בת 35 תלמידים יהיה גבוה ב-1.9% מהתקציב לכיתה בת 20 תלמידים. לעומת זאת התקציב לתלמיד בכיתה בת 21 תלמידים (תקן בסיס עם תוספת לפיצוי על גודל כיתה) יהיה נמוך ב-4.6% מהתקציב לתלמיד בכיתה בת 20 תלמידים. התקציב לתלמיד בכיתה בת 35 תלמידים יהיה נמוך ב-41.8% מהתקציב לתלמיד בכיתה בת 20 תלמידים.

תרשים 1. תקציב לכיתה ולתלמיד: תקן השעות הבסיסי לכיתה והפיצוי בגין גודל כיתה



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

3. הרקע החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר – כדי להשפיע על יכולתם של בתי ספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש להתמודד עם הצפיפות בכיתות, נקבע כי בהם מספר התלמידים המרבי בכיתה יהיה נמוך יותר מאשר בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות יותר.⁵

המרכיבים הללו – קביעת רף מקסימלי לגודל כיתה (רף נמוך יותר בבתי ספר המשרתים אוכלוסיית תלמידים חלשה מבחינה חברתית-כלכלית) ופיצוי תקציבי על הגודל – משפיעים לחיוב על יכולתו של בית הספר להתמודד עם צפיפות בכיתות ועם אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

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.⁶ הקצאת התקציב מסל הטיפוח מבוססת על נוסחה המסתמכת במידה רבה על מדד הטיפוח.

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 גם בו חלק מהתקן הבסיסי. הנחת העבודה הבסיסית של סל השילוב וההכלה היא שסביר להניח שבכל בית ספר יש תלמידים עם צרכים מיוחדים וששיעורם די דומה בכל בתי הספר. היקף סל השילוב הניתן לבתי הספר הוא תוצאה של מכפלה – 7.7% מסך התלמידים הלומדים בכיתות רגילות כפול 1.85 ש"ש (משרד החינוך, 2021). 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.

שעות תפילה. התוספת בגין שעות תפילה בחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי-דתי עומדת על 2 ש"ש לכל כיתה נורמטיבית.

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

6 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 חברתית-כלכלית נמוכה ואילו מדד טיפוח נמוך מאפיין תלמידים מאוכלוסיות מבוססות.

מאפיינים מרכזיים המשפיעים על תקצוב המוסדות

החלק הקודם תיאר את מנגנון התקצוב על פי מרכיביו, כפי שקבע משרד החינוך. חלק זה מציג את מאפייניהם של מוסדות מרכזיים כפי שהם מופיעים בנתוני משרד החינוך וזמינים לציבור, ובאמצעותם מיושמות הנוסחאות בפועל. מאפיינים אלה קשורים קשר הדוק להבדלים בתקצוב בין בתי הספר.

מדד הטיפוח. מדד הטיפוח של בית הספר משפיע על סך השעות שהוא 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.

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. בדרך כלל מוסדות גדולים יותר מתאפיינים בכיתות צפופות יותר.

חינוך מיוחד. בבתי ספר רגילים שבהם כיתות נפרדות של חינוך מיוחד, הן התקן הבסיסי לכיתות והן שעות נוספות אחרות המוענקות לתלמידים יחידים גבוהים מאלו של הכיתות הרגילות.⁷

מגזר וסוג פיקוח. בתי הספר הממלכתיים-דתיים קטנים יותר מבתי הספר השייכים לסוגי הפיקוח האחרים ובממוצע בעלי מדד טיפוח גבוה יותר מבתי הספר בחינוך הממלכתי העברי, ויש בכך להסביר חלק מן ההבדלים בתקצוב. מעבר לכך הם מקבלים תוספת תקציב בגין שעות תפילה. בתי ספר במגזר הערבי קיבלו תוספות שונות במסגרת תוכניות חומש שנועדו לצמצם פערים.⁸

7 ראו באתר משרד החינוך, מאגר חוזרי מנכ"ל, **הקצאת שעות תקן בסיסי לחינוך המיוחד**.

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

מתודולוגיה

בסיס הנתונים. המחקר משתמש בשני בסיסי נתונים של משרד החינוך לשנים 2014–2023: (1) "שקיפות בחינוך" – בסיס נתונים זה מדווח באתר מינהל כלכלה ותקציבים ומספק מידע על התקציבים המועברים ברמת המוסד ועל מאפייני המורים ברמה הבית ספרית. נתוני התקציב המדווחים באתר משרד החינוך למוסדות השונים אינם כוללים את התקציבים שמעבירים לבתי הספר הרשויות המקומיות, ההורים ומלכ"רים. (2) "במבט רחב" – מערכת נתונים המספקת מידע על מאפייניהם של מוסדות הלימוד.

אוכלוסיית המחקר. מספר חטיבות הביניים בחינוך הרגיל נע בין 650 ל-780 על פני השנים. מספר התלמידים בתקופה הנבחנת נע בין 274 אלף ל-323 אלף.⁹

חישוב ממוצע התקצוב לכיתה ולתלמיד. במחקר זה יחידת התקצוב היא המוסד החינוכי עצמו. בהתאם לכך, בשלב הראשון מחושב התקציב לכיתה/תלמיד לכל מוסד בנפרד (באמצעות חלוקת התקציב הכולל שלו במספר הכיתות/תלמידים). בשלב השני מחושב הממוצע של תקציבי המוסדות בכל קבוצה (למשל מגזר וסוג פיקוח או כל קבוצה אחרת).

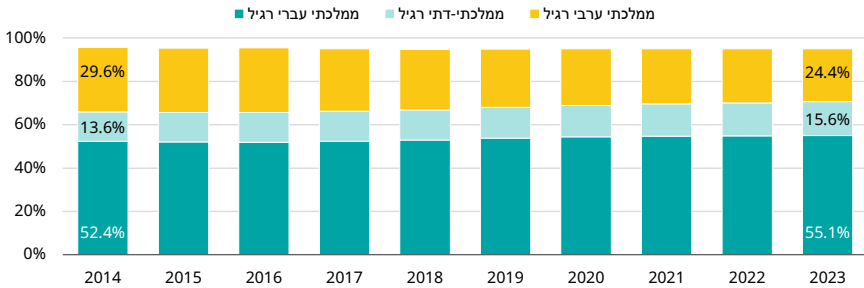
מאפייני חטיבות הביניים בחינוך הרגיל

חלק זה מתאר את חטיבות הביניים בשלושה היבטים מרכזיים: הרכב אוכלוסיית התלמידים; גודל כיתה; ותקצוב לכיתה ולתלמיד.

תרשים 2 מתאר את השינויים שחלו בשנים 2014–2023 בהרכב תלמידי חטיבות הביניים הרשמיות 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 בכ-5 נקודות אחוז.

9 את מספרי התלמידים לפי מגזר וסוג פיקוח ראו בלוח נ'1 בנספח.

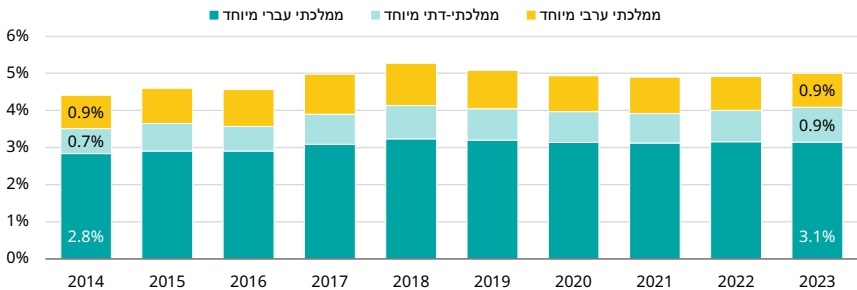
תרשים 2. התלמידים בכיתות הרגילות בחטיבות הביניים לפי מגזר וסוג פיקוח, כאחוז מכלל התלמידים



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

חלקם של תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרשמי הרגיל אינו עולה על 5%. עם זאת הנתונים המוצגים בתרשים 3 מלמדים על גידול בחלקם היחסי של תלמידי החינוך המיוחד.

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



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

לוח 1 מציג את התפלגות התלמידים בין המגזרים וסוגי הפיקוח בהתאם למאפייני המוסדות בשנים 2014 ו-2023.¹⁰ מן הנתונים עולים הבדלים של ממש בין המגזרים וסוגי הפיקוח באופן כללי וכן שינויים בהבדלים אלה במהלך התקופה שנבדקה. למשל, בשנת

10 התפלגות מוסדות לפי מאפייני בתי הספר מופיעה בלוח נ'2 בספח.

2023 שיעור התלמידים בשני חמישוני הטיפוח המבוססים (חמישוני 1-2) בחינוך הממלכתי העברי עמד על 61% ובחינוך הממלכתי-דתי על 55%, ואילו בחינוך הממלכתי הערבי למעשה כמעט לא היו תלמידים בחמישוני האלה. לעומת זאת שיעור התלמידים בשני חמישוני הטיפוח החלשים (חמישוני 4-5) בחינוך הממלכתי העברי עמד על 19% ובחינוך הממלכתי-דתי על 20% בלבד, ואילו בחינוך הממלכתי הערבי שיעורם היה 92%.

בתקופה שנבדקה חל שיפור של ממש בהרכב החברתי-כלכלי של התלמידים בבתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי (עלייה מ-48% ל-55% בשני החמישוני המבוססים), לעומת ירידה בחינוך הממלכתי העברי (מ-63% ל-61% בשני החמישוני המבוססים).¹¹

לוח 1. התפלגות התלמידים בחטיבות הביניים לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

2023			2014			
ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
חמישון טיפוח						
						חמישון 1 (החזק ביותר)
	21%	39%		24%	35%	
			0%	24%	28%	חמישון 2
0%	34%	22%	9%	27%	19%	חמישון 3
8%	24%	21%	28%	20%	15%	חמישון 4
32%	17%	14%	62%	4%	3%	חמישון 5 (החלש ביותר)
60%	3%	5%				
גודל המוסד						
						עד 180 תלמידים
	2%	23%	1%	31%	2%	
			8%	56%	9%	181-360
25%	52%	9%	32%	8%	27%	361-540
46%	22%	17%	34%	5%	41%	541-720
17%	2%	39%	25%		21%	מעל 720
10%	1%	32%				
חינוך מיוחד						
						אין כיתות חינוך מיוחד
	20%	27%	20%	38%	17%	
			53%	13%	18%	עד 10% מהכיתות
29%	7%	19%	27%	49%	65%	מעל 10% מהכיתות
51%	66%	64%				
סוג בית ספר						
						שכבות ז'-ט' בשש שנתי
	67%	98%	55%	95%	75%	
33%	2%	23%	45%	5%	25%	חטיבת ביניים בלבד

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

11 מערכת החינוך משקפת את התמורות החברתיות-כלכליות המתרחשות בחברה שבאו לידי ביטוי בעלייה ברמת החיים של המשפחות הדתיות (בלס ובלייך, 2025, תרשים 4).

אשר לגודל בתי הספר, בחינוך הממלכתי העברי אחוז בתי הספר הקטנים לא השתנה לאורך התקופה הנדונה, בממלכתי-דתי הוא קטן מ-87% ל-75%, ובמגזר הערבי הוא עלה מ-9% ל-27%.

רוב התלמידים במערכת החינוך לומדים בבתי ספר שיש בהם כיתות חינוך מיוחד. המצב השתנה בעיקר בחינוך הממלכתי-דתי (עלייה מ-62% ל-73% של תלמידים הלומדים בבתי ספר שיש בהם כיתות חינוך מיוחד).¹² אפשר לשים לב גם לכך שבחינוך הערבי הרבה יותר תלמידים מבעבר לומדים במוסדות שבהם מעל 10% מהכיתות מיועדות לתלמידי חינוך מיוחד.

כן ניכרת מגמה של הגדלת חלקם של תלמידי חטיבות הביניים הלומדים בבתי ספר שש-שנתיים, בייחוד במגזר הערבי.

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 2 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. כמו כן ממוצע התלמידים לכיתה עולה עם העלייה בגודל המוסד, וגידול במספר כיתות החינוך המיוחד במוסד מקטין את גודל הכיתה הממוצע.

12 בהנחה שקיום כיתות נפרדות לתלמידים עם צרכים מיוחדים משקף שיפור במענה החינוכי, ניתן לראות בכך שינוי לטובה. מנגד, אם הדבר מלמד על פנייה לכיתות נפרדות בתוך בתי הספר הרגילים בשל אי-שביעות רצון של ההורים מהמענה הניתן בכיתות הרגילות, הדבר גורם לגידול בהוצאות ואפשר לראות בכך שינוי לרעה.

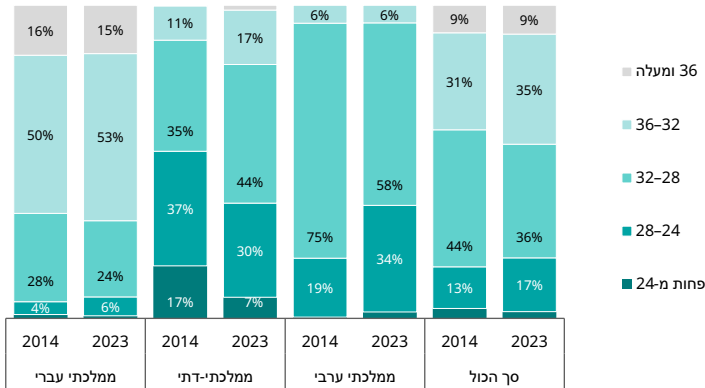
לוח 2. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחטיבות הביניים לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

2023			2014			
ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
חמישון טיפוח						
	29.9	32.6		28.6	32.3	חמישון 1 (החזק ביותר)
	25.9	30.1	28.7	26.1	30.1	חמישון 2
27.2	24.2	27.9	28.3	23.7	28.9	חמישון 3
26.6	23.9	27.2	27.6	22.3	27.1	חמישון 4
26.0	21.8	25.6	27.5	22.8	23.4	חמישון 5 (החלש ביותר)
גודל המוסד						
24.3	24.5	25.5	25.1	23.2	26.4	עד 180 תלמידים
25.0	26.0	27.4	25.6	26.2	27.1	181-360
26.9	28.5	28.9	27.4	29.8	29.2	361-540
27.8	28.2	31.0	28.7	28.5	31.4	541-720
29.1	25.9	32.7	29.2		32.1	מעל 720
חינוך מיוחד						
28.2	28.3	31.2	27.7	26.4	31.8	אין כיתות חינוך מיוחד
27.4	28.7	32.7	28.4	28.3	32.3	עד 10% מהכיתות
24.9	24.0	28.4	26.0	22.9	28.3	מעל 10% מהכיתות
26.3	25.7	29.7	27.5	24.9	29.7	סך הכול

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

לעיתים עולה הטענה כי קשה ללמוד וללמד בכיתה שבה 40 תלמידים. בעיה זו מטרידה את ההורים והמורים, והם מייחסים חשיבות רבה לגודל הכיתה ורואים בהקטנת הכיתות יעד חשוב שאמור להביא לשיפור בהישגים, באווירה הלימודית ובתנאי העבודה של המורים. תרשים 4 מלמד שבניגוד למה שהתרחש בחינוך היסודי (בתוך בלס ובלייך, 2025, תרשים 5), שם אחוז התלמידים שלמדו בכיתות גדולות קטן במהלך התקופה, בחטיבות הביניים המצב שונה: בחינוך הממלכתי-דתי אחוז התלמידים הלומדים בכיתות גדולות גדל, בחינוך הממלכתי העברי הוא כמעט לא השתנה ובמגזר הערבי הוא ירד. כל זאת כאשר מלכתחילה ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבות הביניים היה גבוה מאשר בחינוך היסודי.

תרשים 4. התפלגות התלמידים בחטיבות הביניים לפי מספר התלמידים בכיתה, כיתות רגילות



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

קעת נתאר את פער התקצוב בין סוגי המגזר וסוגי הפיקוח.¹³ בהקשר זה יש להבחין בין שני מצבים: (1) 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) בנקודת המוצא יש יתרון תקציבי לקבוצה החלשה מבחינה חברתית-כלכלית – במקרה כזה צמצום הפער בין הקבוצות מבטא **ירידה** בהעדפה המתקנת.

בדיון הציבורי מרבים להתמקד ב"שורה התחתונה", כלומר בבחינת הפערים בין סוגי המגזר וסוג הפיקוח ברמת הממוצע לכיתה ולתלמיד.

נתוני התקצוב המובאים בלוח 3 מראים כי התקצוב הממוצע לכיתה ולתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי הוא הגבוה ביותר. על פני התקופה הצטמצמו הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין החינוך הממלכתי הערבי לבין החינוך היהודי. משנת 2017 התקצוב הממוצע לתלמיד בחינוך הממלכתי הערבי אף עולה על זה של החינוך הממלכתי העברי. הפער בתקצוב הממוצע לכיתה בין החינוך הממלכתי-דתי לממלכתי היה ונותר 8%, ובתקצוב לתלמיד הפער קטן במקצת, מ-29% ל-25%.

13 לוחות נ'3 ונ'4 בנספח מתארים את המגמות בתקצוב לכיתה ולתלמיד לפי מאפייני בית הספר.

לוח 3. התקצוב והפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בחטיבות הביניים, 2014-2023
אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
תקצוב לכיתה										
735	632	614	611	621	593	592	567	548	530	ממלכתי עברי
795	673	665	655	664	643	653	625	593	571	ממלכתי-דתי
725	627	614	612	604	567	551	517	485	462	ממלכתי ערבי
תקצוב לתלמיד										
25.3	21.7	21.2	21.1	21.7	20.6	20.3	19.6	19.0	18.3	ממלכתי עברי
31.5	26.8	26.4	26.8	27.3	26.3	26.6	25.5	24.2	23.6	ממלכתי-דתי
27.9	24.0	23.3	23.5	22.9	21.5	20.5	19.0	17.8	16.9	ממלכתי ערבי
פערי תקצוב לכיתה										
8%	6%	8%	7%	7%	8%	10%	10%	8%	8%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-1%	-1%	0%	0%	-3%	-4%	-7%	-9%	-11%	-13%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-9%	-7%	-8%	-7%	-9%	-12%	-16%	-17%	-18%	-19%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
פערי תקצוב לתלמיד										
25%	23%	25%	27%	26%	28%	31%	30%	27%	29%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
10%	10%	10%	12%	6%	4%	1%	-3%	-6%	-8%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-12%	-11%	-12%	-12%	-16%	-18%	-23%	-25%	-26%	-29%	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

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

למרות השיפור הגדול בתקצוב לכיתה ולתלמיד במגזר הערבי, הרי כפי שעולה מלוחות 4-5 הוא עדיין הנמוך ביותר בכל חמישון ומידת הדיפרנציאליות (הגידול בתקציב עם העלייה בממד הטיפוח) בין החמישונים נמוכה משמעותית בהשוואה למגזר היהודי, ובמיוחד בהשוואה לחינוך הממלכתי-דתי, שם מידת הדיפרנציאליות היא הגבוהה ביותר. עם זאת פערי התקצוב בתוך החמישונים בין המגזר הערבי ליהודי הצטמצמו על פני זמן. ואולם חשוב להדגיש כי חלקם של התלמידים בחמישון החלש בחינוך היהודי, שאמנם מתוקצבים ברמה גבוהה מאוד, נמוך מ-5%.

לא ניתן להצביע על מגמה דומה בהסתכלות על השינויים בין החינוך הממלכתי עברי לחינוך הממלכתי-דתי.

לוח 4. התקצוב לכיתה בחטיבות הביניים, לפי מגזר וסוג פיקוח ולפי מדד טיפוח, 2023-2014

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

סך הכול	חמישון טיפוח					
	5 (החלש ביותר)	4	3	2	1 (החזק ביותר)	
2014						
תקצוב לכיתה						
530	582	561	551	515	508	ממלכתי עברי
571	716	607	570	561	505	ממלכתי-דתי
462	464	466	487	438		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	15%	11%	9%	1%		ממלכתי עברי
	42%	20%	13%	11%		ממלכתי-דתי
	6%	6%	11%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
8%	23%	8%	3%	9%	-1%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-13%	-20%	-17%	-12%	-15%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-19%	-35%	-23%	-15%	-22%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
2023						
תקצוב לכיתה						
735	804	772	744	722	711	ממלכתי עברי
795	867	885	787	751	746	ממלכתי-דתי
725	726	721	716	707		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	13%	8%	5%	1%		ממלכתי עברי
	16%	19%	5%	1%		ממלכתי-דתי
	3%	2%	1%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
8%	8%	15%	6%	4%	5%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-1%	-10%	-7%	-4%	-2%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-9%	-16%	-18%	-9%	-6%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

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

לוח 5. התקצוב לתלמיד בחטיבות הביניים, לפי מגזר וסוג פיקוח ולפי מדד טיפוח, 2023-2014

אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

סך הכול	חמישון טיפוח					
	5 (החלש ביותר)	4	3	2	1 (החזק ביותר)	
2014						
תקצוב לכיתה						
18.3	26.8	20.9	19.3	17.3	15.9	ממלכתי עברי
23.6	32.8	27.6	24.4	21.8	17.8	ממלכתי-דתי
16.9	16.9	17.0	17.5	15.3		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	69%	31%	22%	9%		ממלכתי עברי
	85%	55%	38%	23%		ממלכתי-דתי
	11%	11%	15%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
29%	22%	32%	26%	26%	12%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-8%	-37%	-19%	-10%	-12%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-29%	-48%	-38%	-29%	-30%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
2023						
תקצוב לכיתה						
25.3	31.8	28.7	27.1	24.3	22.0	ממלכתי עברי
31.5	40.9	36.7	32.8	29.3	25.1	ממלכתי-דתי
27.9	28.1	27.3	27.6	20.7		ממלכתי ערבי
דיפרנציאליות (פער התקצוב ביחס לחמישון 1)						
	45%	30%	23%	11%		ממלכתי עברי
	63%	46%	31%	17%		ממלכתי-דתי
	36%	32%	33%			ממלכתי ערבי
פערי תקצוב						
25%	29%	28%	21%	21%	14%	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
10%	-11%	-5%	2%	-15%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-12%	-31%	-25%	-16%	-29%		ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

ניתוח רב-משתני

חלק זה בוחן את הקשר בין גובה התקצוב לכיתה/לתלמיד ובין הגורמים המשפיעים על התקצוב באמצעות ניתוח רב-משתני, ובודק את ההשפעה של כל אחד מהמשתנים המסבירים (מגזר וסוג פיקוח, מדד הטיפוח, גודל המוסד וכו') על התקצוב בהינתן שאר המאפיינים נשארים קבועים.

תוצאות הניתוח עבור הגורמים המשפיעים על התקצוב לכיתה ולתלמיד מדווחים בלוחות נ'5 ונ'6 בנספח. המשתנה המוסבר הוא הלוגריתם הטבעי של תקצוב לכיתה ולתלמיד במוסד החינוך, והמשתנים המסבירים העיקריים הם מגזר וסוג פיקוח, מדד הטיפוח, גודל המוסד וקיומן או היעדרן של כיתות חינוך מיוחד במוסד.¹⁴ להלן תמצית התוצאות על פי המשתנים המרכזיים.

הממצא הראשון הבולט בניתוח הרב-משתני הוא רמת ההסבר הנמוכה של המשתנים המסבירים לתקצוב לכיתה, שהולכת ופוחתת על פני השנים. בניתוח התקצוב לתלמיד, רמת ההסבר יציבה על פני השנים. לשם השוואה, בחינוך היסודי, המתוקצב באופן דומה לחטיבות הביניים, נמצאה רמת הסבר גבוהה יותר ולא נמצאה ירידה כה חדה ברמת ההסבר על פני השנים.¹⁵ אין לנו הסבר המניח את דעתנו לממצא זה.¹⁶ עם זאת בדוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך (משרד החינוך ומשרד האוצר, 2014) נטען כי אחת הסיבות המרכזיות לכך שהתקצוב בחינוך היסודי אינו פרוגרסיבי דיו קשורה ל"ריבוי שעות לימוד ותוכניות הדורשות 'יוזמה' מצד מנהלי בתי הספר או הרשויות המקומיות על מנת לקבלם. במצב כזה, חוסר מודעות או חוסר יכולת של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות מרקע חברתי-כלכלי חלש להתמודד עם המנגנונים הביורוקרטיים של המשרד, מביאים בפועל למניעת משאבים מבתי ספר חלשים".¹⁷

14 השימוש בלוגריתם הטבעי של המשתנה התלוי מאפשר לפרש את מקדמי הרגרסיה כשינויים יחסיים (באחוזים) ולא כשינויים אבסולוטיים. נוסף על כך, השימוש בלוגריתם מסייע בצמצום בעיות שונות לא אחידה (heteroskedasticity) של המשתנה המוסבר. משתנים נוספים שנכללו במודל הרב-משתני הם: האם מדובר בחטיבת ביניים הכוללת כיתות ז'-ט' בלבד או בחטיבת ביניים הפועלת במוסד שש-שנתי שבו כיתות ז'-י"ב?; האם יש עולים חדשים במוסד?; לאיזה אשכול חברתי-כלכלי שייך היישוב שבו נמצא המוסד?

15 נעשתה בדיקה גם של רמת ההסבר של המודל הרב-משתני עבור נתוני החינוך היסודי הרשמי ללא הכללתו של משתנה הבוחן אם בית הספר מקיים או לא מקיים יום לימודים ארוך. משתנה זה בעל חשיבות גבוהה בתקצוב בתי ספר היסודיים ואולם התוכנית הזאת אינה קיימת בחטיבות הביניים. התוצאות, שאינן מוצגות כאן, הראו שרמת ההסבר בחינוך היסודי ירדה באופן משמעותי בכל השנים ללא הכללתו של משתנה יום לימודים ארוך. לצד זאת, לא נצפתה מגמת ירידה בכוסר ההסבר על פני השנים.

16 פנינו למשרד החינוך כדי לקבל הסבר לסוגיה זו, ואולם לא קיבלנו תשובה מספקת.

17 נוסחאות התקצוב שרווחו ב-2014 לא השתנו מהותית מאז, אם כי בעקבות הדוח גדל היקף סל הטיפוח והנוסחה לחלוקתו בין בתי הספר. מכאן בעצם משתמע שגם כיום מקומה של "יוזמה" מצד מנהלי בתי הספר ומנהלי אגפי החינוך יכול להיות בעל תפקיד ביצירת פערי התקצוב. ברור ש"יוזמות" כאלה מותרות מרחב לשיקולים לאו דווקא ענייניים ואובייקטיביים.

עוד מציינים בדוח זה שעוצמת ההסבר הזה חזקה יותר בחטיבות הביניים בהשוואה לחינוך היסודי (שם, עמ' 15, 20).

מדד הטיפוח. מניתוח התקצוב לכיתה עולה שעלייה במדד הטיפוח מלווה בגידול עקבי של ההקצאה. אפשר לראות גם שהפער בתקצוב בין החמישון הראשון (החזק) לחמישון החמישי (החלש) גדל על פני השנים, אך בשנת 2023 חוזר לרמתו משנת 2014. השפעת מדד הטיפוח מתבטאת ביתר שאת בהסתכלות על תקצוב לתלמיד. רמת הדיפרנציאליות (הגידול בתקצוב עם העלייה במדד הטיפוח) בתקצוב לתלמיד גבוהה יותר בהשוואה לתקצוב לכיתה. כאמור, מוסדות בחמישון טיפוח גבוה יותר מתאפיינים בממוצע בכיתות שבהן מספר התלמידים קטן יותר (לוח 2 לעיל).

גודל המוסד. מהניתוח של תקצוב לכיתה עולה שבבתי הספר הקטנים ביותר המשרתים עד 180 תלמידים התקצוב לכיתה הוא הגבוה ביותר בחלק מן השנים. ההבדלים בין בתי הספר האחרים (למעט הקטנים ביותר) אינם בולטים. השפעת גודל המוסד מתבטאת ביתר שאת בהסתכלות על תקצוב לתלמיד. ניכר שהתקצוב פוחת באופן עקבי ככל שהמוסד גדול יותר, בשל העובדה שמוסדות גדולים יותר מתאפיינים בכיתות גדולות יותר (לוח 2 לעיל).

חינוך מיוחד. אמנם קיומן של כיתות נפרדות לחינוך מיוחד, המאופיינות במספר תלמידים קטן (9-10 בממוצע), מקטין את התקציב הממוצע לכיתה בהשוואה למוסדות שאין בהם כיתות כאלה. ואולם במונחי תקציב לתלמיד, ההקצאה עולה באופן ניכר ככל שעולה שיעור כיתות החינוך המיוחד בבית הספר.¹⁸

מגזר וסוג פיקוח. לוח 6 מציג את פערי התקצוב בין חלקי המערכת לאחר פיקוח על משתנים מסבירים.¹⁹ להלן תמצית הממצאים:

1. הפער בתקצוב בין מוסדות החינוך הממלכתי העברי לחינוך הממלכתי-דתי כמעט לא השתנה. במונחי תקציב לכיתה הוא עלה במקצת מ-5% בראשית התקופה ל-7% בחלוף עשור, אם כי בשיאו הגיע לכ-10%. במונחי תקצוב לתלמיד הפער נותר ללא שינוי ועמד על 12%. גדל מ-12% בתחילת התקופה ל-16% בשנת 2017 ומאז הצטמצם לרמתו ההתחלתית.

2. חל צמצום ניכר בפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין החינוך היהודי לחינוך הערבי: בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי העברי – מ-15% ל-3% במונחי תקצוב לכיתה ומ-18% ל-6% במונחי תקצוב לתלמיד; בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי-דתי – מ-21% ל-11% במונחי תקצוב לכיתה ומ-30% ל-18% במונחי תקצוב לתלמיד.

18 מבנה הנתונים אינו מאפשר לבדוד את התקצוב הישיר לכיתת חינוך מיוחד.

19 התוצאות המדווחות בלוח 6 מתייחסות למוסדות שלגביהם היו נתונים מלאים עבור כלל המשתנים המסבירים.

לוח 6. ניתוח רב-משטני: הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2014-2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
פערי תקצוב לכיתה										
7.4%***	7.9%***	10.1%***	8.2%***	7.6%***	9.8%***	9.9%***	7.3%***	5.8%***	5.4%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-3.1%*	-6.9%***	-4.0%*	-5.9%***	-5.1%**	-9.0%***	-8.9%***	-12.5%***	-17.6%***	-15.5%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-10.5%***	-14.8%***	-14.1%***	-14.2%***	-12.7%***	-18.9%***	-18.8%***	-19.8%***	-23.4%***	-20.9%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי
פערי תקצוב לתלמיד										
12.0%***	13.4%***	12.8%***	14.3%***	15.0%***	14.9%***	16.2%***	14.3%***	12.1%***	11.7%***	ממלכתי-דתי בהשוואה לממלכתי עברי
-5.6%***	-7.0%***	-5.3%**	-4.4%*	-5.9%**	-12.2%***	-10.8%***	-15.5%***	-18.9%***	-17.8%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי עברי
-17.6%***	-20.4%***	-18.1%***	-18.7%***	-20.9%***	-27.0%***	-27.0%***	-29.8%***	-31.0%***	-29.5%***	ממלכתי ערבי בהשוואה לממלכתי-דתי

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

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

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

סיכום

מחקר זה הוא השלישי בסדרת המחקרים שערכנו לאחרונה העוסקת בפערי התקצוב בין מגזרים בבתי ספר בחינוך הממלכתי. בכך למעשה אנו מתייחסים לרובה המכריע של מערכת החינוך בישראל. פרק הזמן שבו דן המחקר הנוכחי (2014–2023) כולל בתוכו אירועים רבי-משמעות למדינה, ובכלל זה למערכת החינוך. בעת הזו התחוללה מגפת הקורונה, התחלפו ממשלות בקצב מהיר מאוד, ובמערכת החינוך נחתמו הסכמי שכר חשובים והופעלה תוכנית גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית), שהפנתה תקציבים משמעותיים לכלל בתי הספר. כיצד השפיעו אירועים אלה על תפקוד המערכת ועל הישגיה עדיין קשה לקבוע, כי שינויים בתוצאות של מערכת החינוך ניכרים רק בחלוף זמן רב.

המחקר הנוכחי ביקש לאמוד הבדלים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין המגזרים וסוגי הפיקוח; להסבירם באמצעות משתנים המשפיעים על נוסחאות התקצוב; ולבחון אם הפערים התרחבו או הצטמצמו בעשור האחרון.

בעוד פערי התקצוב לכיתה ולתלמיד בין החינוך הממלכתי העברי לחינוך הממלכתי-דתי נותרו על כנם לאורך התקופה, פערי התקצוב בין החינוך היהודי לערבי הצטמצמו באופן ניכר.

לאחר פיקוח על משתנים מסבירים, פערי התקצוב ברמת הכיתה בין מוסדות החינוך הממלכתי-דתי לממלכתי העברי עלו במעט במהלך התקופה מ-5% ל-7% ונותרו ברמה של 12% בתקצוב לתלמיד.

לעומת זאת, פערי התקצוב בין מוסדות החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי העברי קטנו מ-15% ל-3% במונחי תקצוב לכיתה ומ-18% ל-6% במונחי תקצוב לתלמיד. בין מוסדות החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי-דתי פערי התקצוב קטנו מ-21% ל-11% במונחי תקצוב לכיתה ומ-29% ל-18% במונחי תקצוב לתלמיד.

סיבות מרכזיות לשינויים בפערי התקצוב בין החינוך היהודי לערבי הן השיפור בנתונים החברתיים-כלכליים של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי מחד גיסא, לצד ירידה בגודל בתי הספר וגידול בשיעור כיתות החינוך המיוחד במגזר הערבי מאידך גיסא.

אשר למקור הפערים בין המגזרים וסוגי הפיקוח, הרי בשונה מן הממצאים שעלו בבחינת התקצוב בחינוך היסודי (בלס ובלייך, 2025), כושר ההסבר של המשתנים המסבירים בניתוח הרב-משתני לגבי הפערים בתקצוב לכיתה בחטיבות הביניים נמוך בהרבה ואף מצטמצם משמעותית לאורך זמן. לעומת זאת כושר ההסבר של המשתנים המסבירים לגבי הפערים בתקצוב לתלמיד גבוה בשתי קבוצות הגיל.²⁰ הממצא לגבי תקציב לכיתה מטריד שכן כל עוד אי אפשר לציין גורמים כלליים ואובייקטיביים המשפיעים על התקצוב לכיתה ולתלמיד, קיימת האפשרות כי התקצוב מושפע משיקולים שאינם בהכרח אובייקטיביים או קשורים ישירות למאפייניהם של התלמידים ובתי הספר.²¹

20 גם בחטיבה העליונה, שאמנם שיטת התקצוב בה שונה מזו שבחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, כושר ההסבר של המשתנים המסבירים בתקצוב לתלמיד היה גבוה (בלס ובלייך, 2024).

21 בהתאם לציטוט מתוך הדוח הבין-משרדי של משרד החינוך ומשרד האוצר (2014). ראו עמ' 18 לעיל.

מקורות

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

בלס, נ', ובלייך, ח' (2025). **מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלמ"ס (2023). הודעה לתקשורת (28.3.2023): **עובדי ההוראה במערכת החינוך, תשפ"ג (2022/23)**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד החינוך ומשרד האוצר (2014). **דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך**.

משרד החינוך (2021). **הנחיות למימוש סל שילוב והכלה תשפ"ב**. משרד החינוך.

משרד החינוך (2022). **תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשפ"ג בחינוך הרגיל**. משרד החינוך, המינהל הפדגוגי.

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

נספח

לוח נ'1. מספר התלמידים בחטיבות הביניים, 2014–2023

באלפים

סך הכול	ממלכתו ערבי	חממלכתי-דתי	ממלכתי עברי	
273.9	83.6	39.0	151.3	2014
278.5	85.6	39.8	153.1	2015
285.4	87.7	41.2	156.5	2016
288.1	86.1	42.2	159.8	2017
293.2	85.1	43.3	164.8	2018
292.7	81.7	44.2	166.8	2019
296.7	80.6	45.4	170.7	2020
305.8	81.0	48.0	176.8	2021
313.8	81.3	50.4	182.0	2022
323.1	81.7	53.3	188.0	2023

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

לוח נ'2. 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						
	15%	35%		20%	31%	חמישון 1 (החזק ביותר)
1%	34%	22%	1%	24%	28%	חמישון 2
	8%	21%	9%	30%	19%	חמישון 3
31%	19%	15%	28%	20%	17%	חמישון 4
61%	3%	7%	62%	6%	5%	חמישון 5 (החלש ביותר)
גודל המוסד						
	5%	41%	4%	48%	8%	עד 180 תלמידים
35%	47%	17%	15%	46%	17%	181-360
42%	12%	19%	37%	4%	29%	361-540
12%	1%	34%	28%	2%	33%	541-720
5%	0%	20%	15%		13%	מעל 720
חינוך מיוחד						
22%	33%	23%	23%	46%	22%	אין כיתות חינוך מיוחד
25%	5%	15%	47%	7%	14%	עד 10% מהכיתות
53%	63%	62%	30%	47%	64%	מעל 10% מהכיתות
סוג בית ספר						
67%	97%	79%	56%	93%	74%	שכבות ז'-ט' בשש שנתי
33%	3%	21%	44%	7%	26%	חטיבת ביניים בלבד

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

לוח נ'3. התקצוב לכיתה, לפי מאפייני בית הספר, אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

אחוז שינוי בין 2023-2014	אחוז שינוי בין 2019-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												מגזר וסוג פיקוח
39%	17%	735	632	614	611	621	593	592	567	548	530	ממלכתי עברי
39%	16%	795	673	665	655	664	643	653	625	593	571	ממלכתי-דתי
57%	31%	725	627	614	612	604	567	551	517	485	462	ממלכתי ערבי
												חמישון טיפוח
42%	16%	719	614	592	589	588	573	569	548	522	507	חמישון 1 (החזק ביותר)
39%	13%	736	633	612	598	600	588	597	574	561	531	חמישון 2
37%	15%	760	638	643	642	637	608	611	590	564	553	חמישון 3
44%	20%	782	661	642	648	653	630	625	590	566	543	חמישון 4
49%	34%	745	666	661	645	673	606	598	557	524	502	חמישון 5 (החלש ביותר)
												גודל המוסד
42%	19%	833	702	694	675	698	664	670	634	602	586	עד 180 תלמידים
39%	17%	744	642	626	618	626	593	594	569	548	536	360-181
45%	20%	732	631	615	615	607	582	576	549	529	506	540-361
43%	20%	712	613	597	597	597	580	573	547	517	498	720-541
46%	20%	720	614	598	598	592	571	568	543	514	494	מעל 720
43%	20%	750	643	629	624	629	601	599	571	546	526	סך הכול

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

לוח נ'4. התקצוב לתלמיד, לפי מאפייני בית הספר, אלפי ש"ח, מחירים שוטפים

אחוז שינוי בין 2023-2014	אחוז שינוי בין 2019-2014	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
												מגזר וסוג פיקוח
38%	18%	25.3	21.7	21.2	21.1	21.7	20.6	20.3	19.6	19.0	18.3	ממלכתי עברי
33%	16%	31.5	26.8	26.4	26.8	27.3	26.3	26.6	25.5	24.2	23.6	ממלכתי-דתי
65%	36%	27.9	24.0	23.3	23.5	22.9	21.5	20.5	19.0	17.8	16.9	ממלכתי ערבי
												חמישון טיפוח
38%	14%	22.7	19.4	18.9	18.7	18.8	18.3	18.1	17.5	16.8	16.4	חמישון 1 (החזק ביותר)
42%	16%	26.8	22.8	22.1	22.0	21.9	21.6	22.0	21.0	19.8	18.9	חמישון 2
38%	15%	29.6	24.8	24.6	24.7	24.7	23.6	23.7	22.6	21.9	21.4	חמישון 3
41%	20%	30.3	26.1	25.2	25.9	25.9	25.0	24.6	23.6	22.9	21.6	חמישון 4
50%	41%	29.3	26.1	26.0	25.6	27.6	24.3	23.4	21.7	20.6	19.6	חמישון 5 (החלש ביותר)
												גודל המוסד
34%	18%	34.0	28.9	28.7	29.1	29.9	28.0	27.9	26.8	25.6	25.3	עד 180 תלמידים
40%	18%	29.0	24.9	24.2	24.1	24.4	23.5	23.0	21.9	21.0	20.7	360-181
48%	22%	26.5	22.7	22.1	22.0	21.8	20.8	20.7	19.8	18.8	17.9	540-361
44%	21%	23.6	20.4	19.7	19.7	19.8	19.3	19.1	18.0	17.1	16.4	720-541
41%	17%	22.6	19.3	18.9	18.9	18.8	18.1	18.0	17.4	16.6	16.0	מעל 720
42%	21%	27.8	23.8	23.3	23.4	23.7	22.5	22.2	21.2	20.3	19.6	סך הכול

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

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

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
גנזר וסוג פיקוח (קטגוריית הבסיס: ממלכתי עברי)										
0.0742***	0.0793***	0.101***	0.0822***	0.0761***	0.0980***	0.0986***	0.0732***	0.0583***	0.0539***	ממלכתי-דתי
-0.0313*	-0.0689***	-0.0404*	-0.0593***	-0.0506**	-0.0905***	-0.0892***	-0.125***	-0.176***	-0.155***	ממלכתי ערבי
חמישון טיפוח (קטגוריית הבסיס: חמישון 1, החזק ביותר)										
0.0108	0.0159	0.0143	0.00968	0.00372	0.0248*	0.0101	0.0184	0.0420***	0.0413***	חמישון 2
0.0397***	0.0358**	0.0566***	0.0711***	0.0785***	0.0678***	0.0520***	0.0683***	0.0791***	0.0728***	חמישון 3
0.0787***	0.0924***	0.0830***	0.115***	0.129***	0.101***	0.0785***	0.0830***	0.112***	0.102***	חמישון 4
0.0978***	0.145***	0.151***	0.150***	0.174***	0.131***	0.0871***	0.122***	0.124***	0.0925***	חמישון 5 (החלש ביותר)
גודל המוסד (קטגוריית הבסיס: עד 180 תלמידים)										
-0.0454**	-0.0365*	-0.0651***	-0.0405***	-0.0215	-0.0125	-0.0236	-0.0268	-0.028	-0.0191	360-181
-0.0532**	-0.0424*	-0.0670***	-0.0238	-0.0326*	-0.0058	-0.00846	-0.0294	-0.0289	-0.0259	540-361
-0.0691***	-0.0499**	-0.0715***	-0.0397**	-0.0338	0.00199	-0.00821	-0.0419*	-0.0516**	-0.0423**	720-541
-0.0641***	-0.0411*	-0.0647***	-0.0253	-0.0397*	-0.0141	-0.0163	-0.0309	-0.0448**	-0.0523***	מעל 720
תלמידי חינוך מיוחד (קטגוריית הבסיס: ללא כיתות חינוך מיוחד)										
-0.0279**	-0.0291***	-0.0393***	-0.0459***	-0.0675***	-0.0376***	-0.0241**	-0.0193	-0.0225**	-0.0169	עד 10% מהכיתות
-0.0602***	-0.0567***	-0.0543***	-0.0711***	-0.0894***	-0.0604***	-0.0438***	-0.0426***	-0.0352***	-0.0413***	מעל 10% מהכיתות

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

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
0.000798	-0.00141	0.00808	0.0109	0.0015	0.00172	-0.0241**	-0.0252**	0.00652	-0.00897	מוסדות עם חטיבות ביניים בלבד
-0.0658***	-0.0573***	-0.0862***	-0.0619***	-0.0803***	-0.0631***	-0.0454*	-0.0565***	-0.0590***	-0.0515**	כיתות עם הפרדה מגדרית
0.0365**	0.0228	0.0377***	0.0285**	0.0761***	0.0298**	0.0247	0.0393**	0.0213	0.0276**	יש עולים חדשים
13.51***	13.35***	13.29***	13.29***	13.28***	13.26***	13.28***	13.19***	13.21***	13.17***	קבוע
776	765	746	738	720	706	691	674	654	644	מספר תצפיות
0.224	0.223	0.314	0.343	0.317	0.292	0.318	0.338	0.422	0.445	R ²

הערה: בלוח זה 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'6. 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)										
0.120***	0.134***	0.128***	0.143***	0.150***	0.149***	0.162***	0.143***	0.121***	0.117***	ממלכתי-דתי
-0.0561***	-0.0697***	-0.0528**	-0.0438*	-0.0590**	-0.122***	-0.108***	-0.155***	-0.189***	-0.178***	ממלכתי ערבי
חמישון טיפוח (קטגוריית הבסיס: חמישון 1, החזק ביותר)										
0.0579***	0.0626***	0.0693***	0.0704***	0.0585***	0.0852***	0.0827***	0.0806***	0.0882***	0.0966***	חמישון 2
0.142***	0.150***	0.163***	0.172***	0.193***	0.193***	0.166***	0.171***	0.178***	0.185***	חמישון 3
0.210***	0.225***	0.226***	0.245***	0.259***	0.266***	0.229***	0.225***	0.253***	0.235***	חמישון 4
0.237***	0.293***	0.300***	0.308***	0.319***	0.294***	0.260***	0.286***	0.286***	0.264***	חמישון 5 (החלש ביותר)
גודל המוסד (קטגוריית הבסיס: עד 180 תלמידים)										
-0.137***	-0.130***	-0.161***	-0.154***	-0.122***	-0.0926***	-0.114***	-0.127***	-0.143***	-0.150***	360-181
-0.226***	-0.215***	-0.242***	-0.227***	-0.215***	-0.183***	-0.175***	-0.205***	-0.219***	-0.243***	540-361
-0.288***	-0.273***	-0.305***	-0.292***	-0.261***	-0.219***	-0.220***	-0.274***	-0.288***	-0.311***	720-541
-0.309***	-0.292***	-0.322***	-0.304***	-0.303***	-0.273***	-0.264***	-0.295***	-0.316***	-0.348***	מעל 720
תלמידי חינוך מיוחד (קטגוריית הבסיס: ללא כיתות חינוך מיוחד)										
0.0398***	0.0461***	0.0403***	0.0521***	0.0129	0.0419***	0.0334**	0.0521***	0.0455***	0.0516***	עד 10% מהכיתות
0.0942***	0.0966***	0.104***	0.101***	0.0699***	0.0928***	0.0910***	0.113***	0.108***	0.104***	מעל 10% מהכיתות

לוח נ'6 (המשך). ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על התקצוב לתלמיד

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
0.000943	0.00652	0.0072	0.0109	-0.00476	0.00112	-0.0145	-0.0272**	0.00681	-0.00701	מוסדות עם חטיבות ביניים בלבד
-0.0707***	-0.0783***	-0.0804***	-0.0869***	-0.108***	-0.0754***	-0.0560**	-0.0790***	-0.0765***	-0.0739***	כיתות עם הפרדה מגדרית
0.0217*	0.0194	0.0378**	0.0443***	0.0579***	0.02	0.0267	0.0101	0.014	0.0154	יש עולים חדשים
10.22***	10.03***	9.981***	9.960***	9.974***	9.956***	9.956***	9.900***	9.898***	9.892***	קבוע
776	765	746	738	720	706	691	674	654	644	מספר תצפיות
0.694	0.67	0.726	0.718	0.666	0.662	0.693	0.701	0.718	0.725	R ²

הערה: בלוח זה 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