תקצוב החינוך הממלכתי-דתי

תקצוב עודף או חסר?

מחבר: **ד"ר יצחק גייגר**
ראש תחום: **ד"ר טל גרינפלד**

מרץ 2026 | אדר תשפ"ו

המסמך מייצג את עמדת המחברים ואינו מייצג בהכרח את עמדת כל חברי המרכז

תוכן עניינים

תקציר 5

פרק א: רקע לדיון 8

1. רקע היסטורי 8
2. על נייר העמדה 10

פרק ב: נתונים בסיסיים 12

1. העלות הממוצעת לתלמיד 12
2. פערים שמקורם בתקציבים ייעודיים 13
3. מימון תקציבים ייעודיים 14

פרק ג: דיון 17

1. העלות הממוצעת לתלמיד – מדד אמין? 17
2. השפעת שיטת התקצוב של בתי הספר על הפער 20
3. האם המרכיבים הייעודיים מוצדקים? 37
4. צמצום הפער – כלפי מעלה או כלפי מטה? 43
5. רטוריקה 45
6. הטעיות והיעדר ביסוס ברור לטענות 48

פרק ד: סיכום והמלצות 50

1. סיכום 50
2. המלצות 51

ביבליוגרפיה 54

תקציר

פרק א' שוטח טענה מאז 2023 של שני הארגונים "משמר החינוך הממלכתי" ו"המועצה לחינוך ממלכתי-עברי", כי החינוך הממלכתי-דתי מועדף לטובה תקציבית על ידי משרד החינוך כאשר החינוך הממלכתי-כללי/עברי נפגע מכך. לכן ברבע הראשון של 2025 הגיש כל אחד מהארגונים עתירה משלו לבג"ץ שיורה להפסיק את העדפת החינוך הממלכתי-דתי.

נייר עמדה זה בוחן את טענות הארגונים, תוך התמקדות בחינוך היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה.

פרק ב' מציג בהרחבה את טיעוני הארגונים:

- העלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי גבוהה מזו שבחינוך הממלכתי-כללי/עברי.
- החינוך הממלכתי-דתי נהנה מתוספות תקציביות שהחינוך הממלכתי-כללי/עברי אינו נהנה מהן (שעת תפילה, תקצוב לימודי יהדות בכיתות ט'-י"ב בגין תוספת ארבע יח"ל חובה בבחינת הבגרות, תקצוב לימודי יהדות לנבחנים בבגרות מוגברת במקצועות היהדות [תנ"ך, תושב"ע, מחשבת ישראל], תקן לרב בית ספר, תלי"ה [תגבור לימודי יהדות] לעולים מאתיופיה, חוגים תורניים בבתי הספר היסודיים ורכישות מינהל החינוך הדתי).
- כספים קואליציוניים המיועדים לחינוך הממלכתי-דתי אך לא לחינוך הממלכתי-כללי/עברי.

פרק ג' דן בטענות שהוצגו בפרק ב'. הוא מצביע על:

- **בעיות מתודולוגיות בחישוב "העלות הממוצעת לתלמיד":** אי-הכללת מרכיבים שונים בתקציב משרד החינוך והתעלמות מתקציבים ממקורות פנימיים של רשויות מקומיות. בנוסף מוצג הצורך לבחון את הפערים גם מול התקציב בפועל, שהוא לעתים נמוך מהתקציב המאושר. מובעת תמיהה על כך שמשרד החינוך עושה בעצמו את החישוב של עלות לתלמיד, שעה שחלק מהתקציבים אינם מוקצים לפי תלמיד, והחלק שמוקצה לפי תלמיד מתחשב במאפיינים ייחודיים של תלמידים. ובנוסף שוטח הפרק היבטים שונים הפוגעים בחינוך הממלכתי-דתי שאינם באים לידי ביטוי בחישובים הסטטיסטיים.
- **השפעת שיטת התקצוב של בתי הספר על הפערים בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי:** ממחקרים שנערכו בשנים האחרונות על ידי מרכז טאוב התברר כי רוב מכריע של הפער בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה נובע משיטת החישוב של התקצוב. תלמידי החינוך הממלכתי-דתי נמצאים, בממוצע, ברמות חלשות יותר מאשר תלמידי החינוך הממלכתי-כללי/עברי ולכן זכאים לתקצוב נוסף. התקצוב בא לידי ביטוי - בחינוך היסודי במספר תלמידים ממוצע נמוך יחסית בכיתה ובזכאות רבה יותר ליום חינוך ארוך, ובחטיבה העליונה בזכאות רבה יותר לכיתות מוקטנות. כמו כן, בתי הספר

מקבלים עבור תלמידים עולים תקציב גבוה יותר מאשר עבור תלמידים שנולדו בישראל. לפיכך, שיעורם הגבוה יחסית של תלמידים עולים, במיוחד מאתיופיה, המזכים את בית הספר בתקציב גבוה במיוחד, מסביר חלק מהפער התקציבי לטובת החינוך הממלכתי-דתי.

- **גודל בית ספר:** עלות של בית ספר קטן גבוהה מזו של בית ספר גדול והוא אינו נהנה מיתרון הגודל (למשל, הוא יכול להציע רק מעט מגמות לימוד בחטיבה העליונה). בחינוך הממלכתי-דתי שיעור גבוה יותר של בתי ספר קטנים בהשוואה לחינוך הממלכתי-כללי/עברי וזה המרכיב המשמעותי השני בפער בין מערכות החינוך. **ברם, האחריות על גודל בתי הספר מוטלת על הרשויות המקומיות** (ולא על משרד החינוך). הן חייבות להקים בתי ספר דתיים גם כשמספר התלמידים ביישוב קטן, להתחשב בגוונים ובתתי הקבוצות בתפיסת מהות החינוך הדתי ולהשתדל לאפשר הפרדה בין בנים לבנות בבתי הספר או בכיתות.

- **לחינוך הממלכתי-דתי צרכים שונים וגדולים יותר מאשר לחינוך הממלכתי-כללי/עברי:** מערכת החינוך הממלכתית-דתית צריכה לאפשר לתלמידיה לעמוד בכל המחויבויות המוטלות על תלמידי החינוך הממלכתי, ובנוסף, גם במטלה הייחודית של חינוך לתורה ולמצוות ברוח הציונות הדתית. מובן כי תוספת מטלה זאת מחייבת השקעה תקציבית נוספת, שחלקה מגיעה ממשרד החינוך (הן מבסיס התקציב והן מ"כספים קואליציוניים") אך גם מההורים ובמידת מה גם מחלק מהרשויות המקומיות. נעיר כי השיקולים באי-שיוך תקציבים לבסיס התקציב אינם מקצועיים בלבד אלא גם ערכיים ונובעים מהשקפת עולם, ולכן מוצדק שנבחרי הציבור יסברו אחרת ויתקנו את התקציב, ולו זמנית, באמצעות "כספים קואליציוניים".

  כלומר, התקציב הנוסף מוצדק על פי העיקרון של אריסטו על הצורך ב"יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים". אין מקום להשוואה פורמלית בתקציבי החינוך הממלכתי-דתי לאלה של החינוך הממלכתי-כללי/עברי, בכל הנוגע לתקציבים המיועדים למימוש המטרה הייחודית של החינוך הדתי והיא חינוך לתורה ולמצוות ברוח הציונות הדתית. יוצא מכך שאין מקום ל"השוואה כלפי מטה" על ידי גריעת תקציבים מהחינוך הממלכתי-דתי.

- **הרטוריקה של שני העותרים לבג"ץ:** שני הארגונים שעתרו לבג"ץ כללו בעתירותיהם ובמסמכיהם כמה אמצעים רטוריים בעייתיים: טענה שאינה ניתנת להוכחה שהתקצוב העודף לחינוך הממלכתי-דתי בא על חשבון זה של החינוך הממלכתי-כללי/עברי; הפרזה בפער התקציבי; הפגנת עוינות לחינוך הממלכתי-דתי והתעלמות מנתונים שאינם נוחים לטיעוניהם.

- **הטעיות והיעדר ביסוס ברור לטענות:** הן בעתירה לבג"ץ של מועצת החינוך הממלכתי-עברי והן במסמך של משמר החינוך הממלכתי נמצאו מספר הטעיות והיעדר ביסוס לטענות. בנייר עמדה זה הובאו כמה דוגמאות.

פרק ד' מסכם את העולה מהדיון בפרקים הקודמים ולאורם ניתנות מספר המלצות. **מסיכום** זה עולה שאם מקבלים את טענת הצרכים המיוחדים של החינוך הממלכתי-דתי, אזי התקציבים הנוספים שהוא מקבל מוצדקים ואין סיבה לגרוע מהם. אם אין מקבלים טענה זו, או לחלופין סבורים שהאמצעים הקיימים מספיקים לשם מילוי צרכים אלה (מה שמתברר כלא נכון), אזי מדובר בתקציבים נוספים לא מוצדקים שיש לגרוע מהם, ואם לא, להוסיף תקציבים דומים לחינוך הממלכתי-כללי/עברי.

עיקר **ההמלצות** נוגעות לצמצום הפער בין תקצוב החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי על ידי "השוואה מלמעלה", והיא **הוספת תקציבים לחינוך הממלכתי-כללי/עברי לחיזוק הזהות היהודית של תלמידיה,** ככל שמערכת חינוך זו מעוניינת בכך. חיזוק הזהות היהודית, בין בדרך החינוך הממלכתי-דתי ובין בדרך החינוך הממלכתי-כללי/עברי הוא אינטרס של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. מתוך הבנה זו אנו ממליצים להכניס לבסיס התקציב את כל הכספים הקואליציוניים וכן הכספים שיתווספו לחינוך הממלכתי-כללי/עברי בגין חיזוק הזהות **היהודית**. וכדי לא להרחיב את הפער בין החינוך הממלכתי-יהודי לחינוך הממלכתי הערבי והדרוזי, מן הראוי לבחון כיצד להקדיש יותר לחינוך הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי, בעיקר בתחום הזהות **הישראלית** שלהם.

אגב הדיון בטענות לתקציב **העודף** של החינוך הממלכתי-דתי, הסתבר כי מבחינת ההורים במערכת חינוך זו, התקציבים **בחסר,** הם אינם מספקים ומאלצים הורים רבים להוסיף תשלומים רבים, המביאים חלק מהם לסף עוני ומאחרים מונעת את שליחת ילדיהם לחינוך הממלכתי-דתי, במיוחד בחטיבה העליונה. לכן ההמלצה כאן היא לבחון אפשרויות להקל על נטל התשלומים של ההורים בחינוך הממלכתי-דתי.

לבסוף, נייר עמדה זה חושף מחסור בנתונים במספר תחומים, ומן הראוי להמשיך את המחקר בתחומים אלה.

פרק א: רקע לדיון

1. רקע היסטורי

מאז 1977, חלו שינויים בהרכב הדרג הפוליטי והניהולי-מקצועי במשרד החינוך, כשלעיתים מונו שרי חינוך דתיים, ובני הציונות הדתית הגיעו לתפקידים בכירים במערכת החינוך. בנוסף, השתנה הרכב האוכלוסייה היהודית: במאה ה-21 האוכלוסייה היהודית המזהה את עצמה כחילונית היא מיעוט (אמנם כ-44%. המיעוט הגדול ביותר בהשוואה למסורתיים דתיים וחרדים), ומערכת החינוך הממלכתית הכללית מצטמצמת.

על רקע זה הוקמו בשנתיים האחרונות שני ארגונים המבקשים לדאוג לחינוך הממלכתי-כללי/עברי[1] ולייצג את ההורים השולחים את ילדיהם אליו:

- "משמר החינוך הממלכתי" (2023): הארגונים השותפים לארגון זה קשורים לשמאל הסוציאל-דמוקרטי ולארגונים לקידום דו-קיום בין יהודים לערבים - קרן ברל כצנלסון, החלוץ, גבעת חביבה, המגדלור ואידיאה. הארגונים התומכים בהם הם - קרן גלייזר, קרן ראסל ברי, קרן פדרציית ניו יורק לישראל, הקרן החדשה לישראל, קרן לאוטמן, קרן חבצלת וקרן שוקן.[2] נראה כי "משמר החינוך הממלכתי" נטל חלק בפעילות נגד הרפורמה המשפטית.[3]

- "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי" (2024): נוסד במרכז מנור מבית יוזמת המאה.[4] ארגון "יוזמת המאה" רואה עצמו כמי שבא *"לקדם תפיסת מרכז מעמיקה ומעודכנת"*.[5]

שני הבדלים בין שני הארגונים:

- "משמר החינוך הממלכתי" מבקש לכנס תחת כנפיו את כל החינוך הממלכתי - כולל ממלכתי-ערבי, ממלכתי-דרוזי וממלכתי-משלב ולהוציא ממלכתי-דתי וממלכתי-חרדי - ואילו "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי" מבקשת לייצג רק את החינוך הממלכתי-כללי/עברי. במילים אחרות, "משמר החינוך הממלכתי" מבקש להמשיך את ההגמוניה של הציבור החילוני במערכת החינוך על אף צמצום מתמשך בחלקו באוכלוסייה[6] בניגוד ל"מועצה לחינוך ממלכתי-עברי" הנראית כמבקשת לייצג את החינוך הממלכתי-כללי/עברי כמיעוט אחד מבין מיעוטים אחרים במערכת החינוך.

- "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי" מכיר בציבור המסורתי בחלק מהחינוך הממלכתי-כללי/עברי ונותן לאנשיו ולעמדותיו מקום בקווי חזון החינוך הממלכתי-כללי/עברי, בניגוד ל"משמר החינוך הממלכתי".[7]

1. למונח 'חינוך ממלכתי' שתי משמעויות: חינוך ציבורי, וחינוך שאינו דתי, חרדי, ערבי, דרוזי או משלב. כדי להבחין בין שני המובנים, יש המכנים את המובן השני 'חינוך ממלכתי-כללי' ויש המכנים אותו 'חינוך ממלכתי-עברי'. בנייר עמדה זו נכנה אותו: חינוך ממלכתי-כללי/עברי.
2. ראו באתר שלהם בלשונית דף הבית.
3. אלון, המורים וההפיכה המשטרית.
4. מתוך אתר הארגון.
5. כמוצג באתר שלהם, בלשונית הסיפור שלנו.
6. ראו את תהליך איבוד הרוב למשל אצל למ"ס, תחזית תלמידים, עמ' 5.
7. גייגר, דיון, עמ' 10-11, 16, 18.

אחד מכיווני הפעולה של שני הארגונים הוא השוואת החינוך הממלכתי-כללי/עברי לחינוך הממלכתי-דתי, שלדעתם מועדף ללא הצדקה על פני יתר מגזרי מערכת החינוך הממלכתית. על רקע זה הוגשה ב-2024 הצעת חוק ל**השוואה ארגונית** על-ידי יצירת "מועצה לחינוך ממלכתי", בדומה ל"מועצה לחינוך ממלכתי דתי". ההצעה, בהשראת "משמר החינוך הממלכתי", נפלה בקריאה טרומית,[8] כמו הצעת חוק דומה שהוגשה כבר ב-1990 על ידי ח"כ חיים אורון.[9]

ב-2025 פנו שני ארגונים ל**השוואה תקציבית**, בטענה שהחינוך הממלכתי-דתי מועדף ללא הצדקה בתקציב משרד החינוך. לאחר מספר פרסומים מצדם בנושא,[10] הגישו שני הארגונים עתירות לבג"ץ נגד משרד החינוך, שר החינוך, משרד האוצר, ממשלת ישראל והיועצת המשפטית לממשלה ביחס לקיפוח התקציבי. בפברואר הוגשה עתירה על-ידי "משמר החינוך הממלכתי".[11] עתירה זו אינה גלויה לציבור. כעבור חודש הוגשה העתירה של "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי". הנוסח פורסם באתר מרכז מנור.[12]

שופט בית המשפט העליון יוסף אלרון החליט לאחד את הדיון בשתי העתירות וקבע אותו לתאריך 3.6.2026. נכון למועד כתיבת שורות אלה, טרם נקבע הרכב שופטים לדיון בעתירות. נציין כי הטענה להעדפה פסולה לטובת החינוך הממלכתי-דתי קיימת לפחות מתחילת המאה ה-12, ובאה לידי ביטוי אצל ארבעה מחברי כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל המכונה 'ועדת דברת' (על שם היו"ר), אשר הגישה את המלצותיה ב-2005.[13] הנה כי כן, ההסכמה הרחבה באליטות בנוגע לתקצוב החינוך הדתי (והחרדי),[14] אשר שררה עד סוף שנות התשעים של המאה העשרים התחלפה באי-הסכמה, וטענות הקיפוח שבאו בעבר מהחינוך הממלכתי-דתי בהשוואה לחינוך הממלכתי,[15] התחלפו בטענות קיפוח מצד החינוך הממלכתי-כללי/עברי.

העתירה של "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי", הייתה הבסיס לבקשה של מספר חברי כנסת בראשות ח"כ משה (קינלי) טור פז, ליו"ר ועדת החינוך של הכנסת, לדון בנושא "פערים מבניים בתקצוב הזרמים השונים במערכת החינוך בישראל".[16] אגב, נכון למועד כתיבת שורות אלה, הדיון טרם התקיים. על הבקשה לא חתמו ח"כ ולדימיר בליאק (יש עתיד) וגלעד קריב (העבודה) החתומים על העתירה מטעם "משמר החינוך הממלכתי" ובהשראתו הגישו את הצעת החוק שהוזכרה אודות הקמת "מועצה לחינוך ממלכתי".

מיעוט השקיפות של משרדי הממשלה מאפשרת לטעון טענות על קיפוח. לפי הדר ליפשיץ, שחקר לעומק את תקצוב מערכות החינוך הממלכתית-דתית והחרדית בשנים 1999-2006:

8. לדיון בהצעת החוק ראו גייגר, דיון.
9. הצעת חוק פ/ 897/12.
10. פרסומים שונים יוזכרו להלן בנייר עמדה זה. נציין כי על פרסומי 'מרכז מנור' נסמך ספרם של ארצי סרור ודנינו, 'שבט אחים', פרקים 3-4. וראו עוד בריאיון של דנינו אצל ממן, 'אם הציונות הדתית'. ולא למותר לציין כי דנינו הוא עמית מחקר ב'מרכז מנור' מבית 'יוזמת המאה', וממקימי 'המועצה לחינוך ממלכתי-עברי'.
11. בג"ץ קרן ברל כצנלסון, פרטים מתוך עתירה זו הובאו בכתבה של גרטל, 'מערכת החינוך'. לאור הנכתב שם מסתבר כי היא מבוססת על החיבור של כפרי וקרמר, 'המיוחסים'.
12. בג"ץ פורום ועדי ההורים.
13. ועדת דברת, 'התוכנית הלאומית', עמ' 245.
14. הדר ליפשיץ הצביע על השינוי שחל במפנה המאה ה-21. ראו ליפשיץ, גורמים, עמ' 67-68, 70.
15. טאוב, 'בין ממלכתיות', עמ' 139-145.
16. הפנייה ליו"ר הוועדה זמינה במרשתת ואין בה תאריך. מתוך אזכור העתירה בנושא שהוגשה לבג"ץ ב-3.2025, מסתבר שהפנייה נכתבה ב-2025.

נושא העמימות מאפיין את התנהלות משרד האוצר. נתוני התקציב, ונתונים אחרים מדווחים לציבור באופן חלקי ומעורפל. הערפול בנתונים נתפס כמכוון לאפשר לאוצר מונופול על המידע ובכך לחזק את עוצמתו בקביעת התקציב והמדיניות הכלכלית [...] האוצר נותן גם לכנסת נתונים מוטעים, ואולי אף מטעים, בהוצאות המועלות לדיון.[17]

מאז גברה השקיפות. במשרד החינוך היא באה לידי ביטוי בלשונית **שקיפות בחינוך** באתר המשרד ובמשרד האוצר, ובלשונית **מפתח התקציב** באתר המשרד. רבים מהנתונים המובאים בפרסומים ובעתירות, וכן במחקרים שונים, מקורם באתרים אלה.

על אף השיפור שחל במהלך השנים בשקיפות, משרד החינוך ומשרד האוצר אינם חושפים את מלוא המידע. חסר מידע נחוץ לבחינת הפערים בנושא הנדון בנייר עמדה זה. בפנייה של קבוצת חברי הכנסת ליו"ר ועדת החינוך של הכנסת, שהוזכרה לעיל, הם מבקשים לקבל ממשרד החינוך תשובות לשאלות הבאות:[18]

1. *מדוע משרד החינוך איננו מפרסם נתונים שקופים ומלאים על שיעורי התקצוב לזרמים השונים, כמתחייב מעקרון השקיפות והשוויון?*
2. *מהן ההצדקות המשפטיות, אם בכלל, לפערי התקצוב בין זרמים הפועלים במסגרת חוק חינוך חובה?*
3. *מדוע ממשיכה המדינה להקצות תוספות תקציביות לחינוך החרדי ולחינוך הממלכתי-דתי, ללא מנגנון שקוף של הצדקה מקצועית או ציבורית?*
4. *מהם הקריטריונים שבאמצעותם נקבע התקצוב לתלמיד בכל זרם חינוך, ומדוע הם אינם זהים עבור כלל תלמידי ישראל?*

בנייר עמדה זה נשתדל להשיב על חלק מהשאלות הנוגעות לחינוך הממלכתי-דתי.

2. על נייר העמדה

העתירות והפרסומים של שני הארגונים עסקו במגוון נושאים הנוגעים למשרד החינוך. בנייר עמדה זה התמקדנו בטענות להעדפה לטובה של החינוך הממלכתי-דתי על פני החינוך הממלכתי-כללי/עברי ולא על פני החינוך הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי. הרחבה לעבר מערכות חינוך אלה תחייב העמקה שאינה נחוצה כאן.

כמו כן, יעסוק נייר עמדה זה רק בפער הנוגע ל**חינוך היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה** (כיתות א'-י"ב), תחומים שבהם התפרסמו מחקרים אשר בחנו את הנושא מזוויות שונות וקיימים בהם נתונים רבים שמקורם במשרדי החינוך והאוצר. ראויים לציון המחקרים של מרכז טאוב, נאמני תורה ועבודה, ומרכז המחקר והמידע של הכנסת.

17. ליפשיץ, גורמים, עמק 191.
18. לעיל, הערה 16. שאלות אלה מבקשות הסברים למציאות קיימת. שאלה נוספת, שאלה 5, עניינה שינוי מדיניות עתידי, ולכן לא הובאה לכאן.

כמו כן, **נייר העמדה אינו מתייחס לחינוך המיוחד**, ההולך ומתרחב בהתמדה ובקצב גדול מגידול אוכלוסיית התלמידים ולעיתים אינם כוללים אותו.[19] המחקרים הקיימים טרם בחנו את השפעתו על הנושא הנידון בנייר עמדה זה והוא גם כמעט לא עלה בפרסומים ובעתירות של שני הארגונים.

* * *

הפרסומים והעתירות של שני הארגונים מתמקדים בחינוך הממלכתי-דתי. אך לטיעונים בהם יש השלכות גם על החינוך הממלכתי-חרדי בו לומדים לימודי ליבה מפוקחים בהיקף מלא והוא מתפתח ב**עידוד המדינה**,[20] על החינוך החרדי-עצמאי, ובסופו של דבר גם על החינוך הממלכתי-כללי/עברי שעלותו לתלמיד גבוהה מזו של תלמיד בחינוך הממלכתי-ערבי, ממלכתי-דרוזי וחרדי-עצמאי.

19. ראו לעת עתה את ועדת שפירא, 'החינוך'.
20. ראו, למשל, צ'רנוביצקי, 'קפיצת הגדילה', עמ' 1-3.

פרק ב: נתונים בסיסיים

1. העלות הממוצעת לתלמיד

העלות הממוצעת לתלמיד היא:

סך התקציבים שמועברים על ידי משרד החינוך לטובת מענים חינוכיים לתלמידים במערכת החינוך: תקציבים לשעות הוראה, תקציבים לשירותים נלווים בבית הספר ולשירותי היקף ברשות המקומית, בחלוקה למספר התלמידים הכולל, או בקטגוריה מסוימת. תקציבים אלה מועברים לרשויות המקומיות למוסדות החינוך ולבעלויות המפעילות אותן, או ישירות כשכר לכוח עובדי ההוראה, ומאופיינים כתקציבים המשויכים לתלמידים בהתאם למתודולוגיה של משרד החינוך.[21]

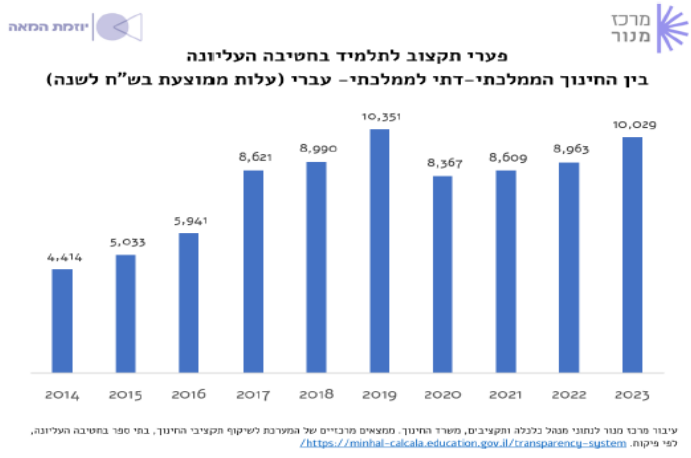
הטענה בדבר קיפוח החינוך הממלכתי-כללי/עברי, באה לידי ביטוי בטענה שהעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי גבוהה מזו שבחינוך הממלכתי. לפנינו כמה המחשות לטענה זו:[22]

עלות ממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי הממלכתי לשנה (תשפ"ב): ממלכתי-עברי: 17,885 ₪; חמ"ד: 19,520 ₪; ממלכתי-ערבי: 20,102 ₪;

עלות ממוצעת לתלמיד בחטיבות הביניים הממלכתיות (תשפ"ב): ממלכתי-עברי: 20,525 ₪; חמ"ד: 25,395 ₪; ממלכתי-ערבי: 23,423 ₪;

עלות ממוצעת לתלמיד בחטיבות העליונות הממלכתיות (תשפ"ב): ממלכתי-עברי: 33,792 ₪; חמ"ד: 42,755 ;₪; ממלכתי-ערבי: 30,262 ש"ח.

פער זה לא היה חד-שנתי, אלא נמשך בעשור. אותו עשור כולל את שנה"ל תשפ"ב שתוארה לעיל. עשור זה מומחש בתרשים הבא, המתייחס לפער בחטיבה העליונה:[23]



21. משה, עלות ממוצעת, עמ' 1.

22. בג"ץ פורום ועדי ההורים, סעיפים 52-54 בעתירה. מבוסס על לויטה, דנינו וטביביאן-מזרחי, חינוך אחד, ארבע מערכות, שיקופיות 28, 56.

23. שם, פסקה 55.

2. פערים שמקורם בתקציבים ייעודיים

האמצעים הייעודיים העיקריים לחינוך הממלכתי-דתי שנמנו על ידי המבקשים שוויון תקציבי בין החינוך הממלכתי לחינוך הממלכתי-דתי הם:[24]

- **שעת ממ"ד:** החינוך לתפילה הינו חלק מהחינוך הדתי. לכן בפועל, שעת ממ"ד היא תוספת של שעה שבועית אחת לכל כיתה בחינוך היסודי ושעתיים בחט"ב ובחינוך העל יסודי, והיא מיועדת לתפילה.[25]

- **תקצוב לימודי יהדות בכיתות ט'-י"ב בגין תוספת ארבע יח"ל חובה בבחינת הבגרות:** המשמעות המעשית היא שהתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי נבחנים ב-20 יח"ל חובה לבגרות, בניגוד לחינוך הממלכתי-כללי/עברי החייב רק ב-16 יח"ל (אך החינוך הממלכתי-דרוזי מחויב ב-17 יח"ל).[26] ההשלכה התקציבית היא הקצאת שעות הוראה עבור 4 יח"ל אלה (3 יח"ל עבור תושב"ע ויח"ל אחת עבור יחידה נוספת בתנ"ך) ותשלום גמולי בגרות למורים עבור 4 יח"ל נוספות למורים בממלכתי-דתי.[27]

- **תקצוב לימודי יהדות לנבחנים בבגרות מוגברת במקצועות היהדות (תנ"ך, תושב"ע, מחשבת ישראל):** התקציב מיועד להעמקת לימודי היהדות במקצועות הנלמדים לבחינות הבגרות, מעבר למתחייב בחוקת הזכאות לבגרות: 5 יח"ל בתושב"ע ובתנ"ך[28] וכן 4 יח"ל במחשבת ישראל (בה קיימת חובת בחינה ביח"ל אחת כחלק ממקצוע ספרות) - כולם או חלקם. התוספת מחושבת לפי מספר התלמידים ואפשר לזכות בתקציב עבורם בכל מקצוע בו לפחות 40% מהתלמידים ניגשו בעבר לבגרות בהעמקה במקצועות היהדות. 29 זאת בדומה למקצועות החובה והמגמה, בגינם בית הספר מתוקצב גם אם רק חלק מהתלמידים ניגשו בעבר לבחינת הבגרות.

- **תקן לרב בית ספר:** עלותו המרבית לבית ספר אחד בחינוך העל-יסודי היא 24 שעות, משרה מלאה. בתנאי שיש תקציב המיועד לכך, המגיע מבסיס התקציב ומ"כספים קואליציוניים". בחינוך היסודי זכאי רב בית ספר לגמול חינוך כיתה בהיקף של 10%.[30]

- מינוי רב בית ספר, מאפשר לקבל מימון עבור סמינריון בסוגיות הקשורות בהתמודדות התלמיד הדתי בסביבת החיים הישראלית המודרנית ובבירור סוגיות אקטואליות בשאלת הזהות הציונית-

24. בבג"ץ פורום ועדי ההורים, עמ' 46, נטען כי גם תכנית תלמודי תורה אחרי שעות הלימודים, באורך מומלץ של 8-6 ש"ש, מתוקצב רק לחינוך הממלכתי-דתי. אך הקישור אליו יש הפנייה אינו מוביל לתוכנית זו ולכן לא התייחסנו אליה.

25. ולא שעת לימוד יומית, כמשתמע מכפרי וקרמר, 'המיוחסים', עמ' 6, ראו חוזר סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, "תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשפ"ד בחינוך הרגיל", מה-4.7.2023, סעיף 4.3ב'. לחט"ב ראו סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, "תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשפ"ה בחינוך הרגיל", מה-18.8.2024, סעיף 1.7. לא מצאנו מקור מוסמך לחינוך העל-יסודי אך ניתן להניח שהוא דומה לחט"ב.

26. משרד החינוך, הוראת קבע מס' 0444 - החלפה, ניהול וארגון בחינות בגרות והנפקת תעודות ודיפלומות, מה-1.7.2025, סעיף 5.2.

27. משרד החינוך (ללא ציון יחידה במשרד), תבחינים לתקצוב תגבור לימודי מדעי היהדות משנה"ל תשע"ד ואילך, ללא ציון תאריך, עמ' 3-2 (זמין במרשתת).

28. לפי דברי הרב יהודה זולדן, מפמ"ר תלמוד ותושב"ע: עד תשפ"ג בהתכתבות בינינו ב-18.9.2025, בפועל, כל תלמיד שניגש לבחינה בתלמוד ניגש לבחינה מורחבת של 5 יח"ל, ורוב התלמידים שניגשו בתושב"ע ניגשו לבחינה מורחבת של 5 יח"ל. בנוסף, מקובל בחינוך הממלכתי-דתי שמקצועות אלה נלמדים עד סוף י"ב. מידע נוסף נסטר, כי גם בתנ"ך רוב התלמידים ניגשים ל-5 יח"ל.

29. משרד החינוך (ללא ציון יחידה במשרד), תקנה תקציבית 8030760, תבחינים (קריטריונים) לתקצוב בעלויות עבור העמקה במקצועות היהדות לבחינות הבגרות בתנ"ך, תושב"ע/ יהדות ומחשבת ישראל בחטיבה העליונה - תשפ"ד ואילך, ללא ציון תאריך.

30. מינהל החינוך הדתי, "תבחינים לתקצוב שעות רב במוסדות חינוך על יסודיים בחמ"ד ופעילות בלתי פורמלית - תשפ"ד ואילך", עמ' 1.

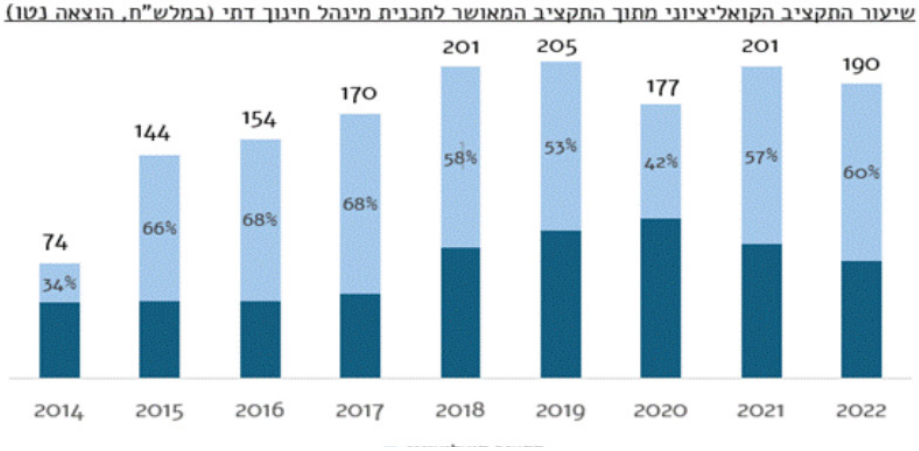
דתית של התלמיד. סמינריון זה הוא באחריות רב בית הספר וכחלק מתפקידו. המימון עבורו הוא עד 400 ₪ לתלמיד, אם יש לכך תקציב המגיע מ"כספים קואליציוניים".[31] בפועל, מעולם לא נותר כסף למימון סמינריונים אלה.

- **תלי"ה (תגבור לימודי יהדות):** תוכנית הפועלת בבתי הספר בחטיבות ביניים עתירי עולים מאתיופיה בחינוך הממלכתי-דתי. התוכנית מופעלת לאחר שעות הלימודים בהיקף של 3 שעות שבועיות, מהן שעה אחת על חשבון סל השעות הבית-ספרי ושעתיים נוספות במימון משרד החינוך.[32]
- **חוגים תורניים בבתי הספר היסודיים:** כל בית ספר בחינוך היסודי (כיתות א'-ו' או א'-ח', תלוי אם יש בו כיתות ז'-ח') זכאי לחוגיים תורניים למעוניינים אחרי שעות הלימודים וללא הערכה (מבחנים או עבודות) עבור קבוצה או שתיים של תלמידים (בין 15 ל-25 באחת). חוגים אלה הם בהיקף של 4 שעות שבועיות, והם יכולים להיות רב-גילאים.[33]
- **רכישות מינהל החינוך הדתי:** זהו תקציב המשמש בעיקר להעברות שכר עקיפות, כלומר, לשכר עובדים שאינם מועסקים באופן ישיר על ידי משרד החינוך כמו עורכי ימי עיון וחידונים וכן לפיתוח פדגוגי.[34]

3. מימון תקציבים ייעודיים

שני מקורות מימון לתקציבים הייעודיים: בסיס התקציב (עבור שעת תפילה, תלי"ה וחלק מרכישות מינהל החינוך הדתי) וכספים קואליציוניים (עבור שעות רב ופעילות בלתי פורמלית בחינוך היסודי, רבנים בחינוך העל-יסודי, שעות תגבור לתורה שבעל-פה בבתי הספר היסודיים, שעות תגבור בגרות ללימודי יהדות וחלק מרכישות מינהל החינוך הדתי).[35]

התרשים הבא מדגים את חלקם של הכספים הקואליציוניים בתקציב רכישות מינהל החינוך הדתי:[36]



31. בחינוך היסודי ראו לשונית גמולי תפקיד באתר הסתדרות המורים. בחינוך העל-יסודי ראו מינהל החינוך הדתי, תקנה תקציבית 20670305, "תבחינים לתקצוב שעות רב במוסדות חינוך על יסודיים בחמ"ד ופעילות בלתי פורמלית - תשפ"ד ואילך", עמ' 4.
32. על תוכנית זו, ראו באתר משרד החינוך, בלשונית תוכנית תלי"ה - תגבור לימודי יהדות.
33. חוזר המינהל לחינוך דתי, "תבחינים (קריטריונים) לתקצוב שעות תורניות לבתי ספר יסודי - עבור שנת הלימודים תשפ"ו" (ללא ציון תאריך).
34. ראו אתר מפתח התקציב ופסקה 195 בעתירת פורום ועדי ההורים היישוביים.
35. מבוסס על הטבלה בעתירת פורום ועדי ההורים היישוביים, פסקה 65, בהשמטת הסעיפים שנפסקה הקצאת תקציבים החל מ-2022 וסעיפים הנוגעים לבנות שרות לאומי ותוכנית של"פ (שמיניות לערי פיתוח), שהכספים עבורם אינם מיועדים למערכת החינוך.
36. מרכז מנור, הצעת תקציב, עמ' 6.

תקציב המדינה מורכב מתקציבים הנדרשים על פי שינוי חקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים המחייבים את המדינה ועוד,[37] (אם כי, לא תמיד משרד האוצר מקיים החלטת ממשלה להכניס תקציב מסוים לבסיס התקציב).[38] עיקר התקציב מוגדר כ**בסיס התקציב** ובו יופיעו כל הפעילויות שקרוב לוודאי יתוקצבו גם בשנים הבאות.[39] בסיס התקציב מבוסס על תקציב שנה שעברה, ומעודכן לפי שינויים דמוגרפיים.[40] בסיס התקציב נקבע על ידי משרד האוצר, תוך התייעצות עם משרדי הממשלה השונים. בבסיס התקציב מופיעים תקציבים הנקבעים על פי עמדותיהם המקצועיות ו**הערכיות** של אנשי משרד האוצר, בשיתוף עם משרדי הממשלה השונים. העמדות הערכיות באות לידי ביטוי, במובהק, ביחס לתקצוב (החסר, בדרך כלל) עבור הציבור החרדי.[41]

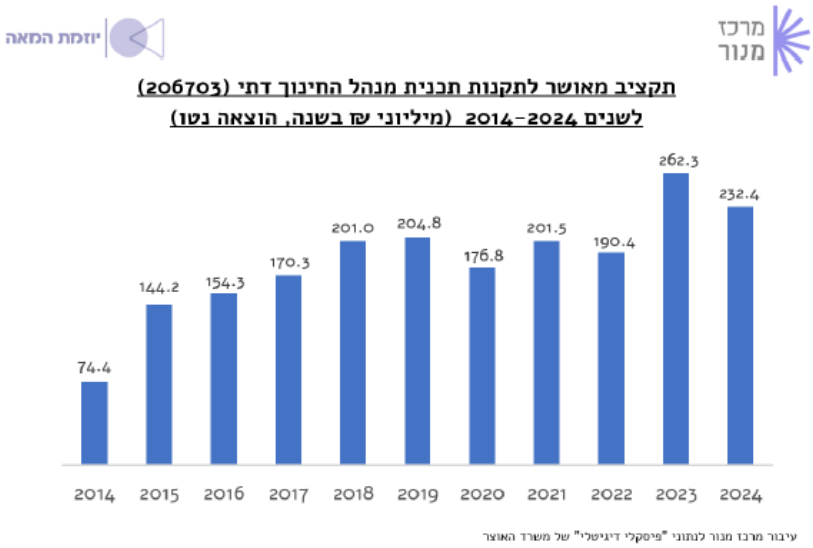
גם שיקולים ערכיים ופוליטיים של שרי אוצר וחינוך משפיעים על הקביעה מה ייכלל בבסיס התקציב. ומתברר כי בסיס התקציב נתון למו"מ לא רק בין משרד האוצר לשאר המשרדים אלא גם בין משרד האוצר עם סיעות בכנסת, במטרה להשיג את תמיכתן בהצעת התקציב של משרד האוצר. גם אינטרסים של מפלגות משפיעים, אלה זוכות לנקודות אצל בוחריהם אחר ש"הצליחו" להשיג כספים קואליציוניים שלכתחילה היו בבסיס התקציב. וכמובן, אין לשכוח שמטרת משרד האוצר היא לצמצם ככל היותר את הוצאות משרדי הממשלה.[42]

נבחרי הציבור, סיעות ויחידים בכנסת, בין מהקואליציה ובין מהאופוזיציה, לא תמיד מרוצים מסדר העדיפויות בהצעת חוק תקציב המדינה ופועלים לשינוי בסיס התקציב, כאמור לעיל, ולכל הפחות להוספת תקציבים מחוץ לבסיס התקציב. כספים אלה מכונים, מאז סוף המאה ה-20, **כספים קואליציוניים** (בעבר: כספים ייחודיים).[43] מכיוון שכספים אלה אינם חלק מבסיס התקציב, קיומם אינו מובטח בעתיד (ומאידך, כמעט אינם נפגעים בעת קיצוץ רוחבי בבסיס התקציב).[44] לכן שואפות הסיעות לשלב ככל הניתן סכומים אלה בבסיס התקציב כדי להבטיח את תקצובם בעתיד ולהימנע מהצורך בפעילות פוליטית לא אהודה בקרב הציבור. בג"ץ הכשיר את ההסכמים הקואליציוניים, "ובלבד שמדובר במטרות ציבוריות ראויות, ובהיקף משאבים מידתי".[45]

לעניינו, ההסכמים הקואליציוניים מממנים כעת, באופן מלא או חלקי, את התקציביים הייעודיים הבאים לחינוך הממלכתי-דתי: זאת כי אנשי משרד האוצר, משיקוליהם הערכיים, הותירו אותם מחוץ לבסיס התקציב.

37. משרד האוצר, לשונית איך בונים תקציב?; שוורץ, מונחון, עמ' 15.
38. ראו, למשל, את השמטת התקצוב למכינות הקדם צבאיות מבסיס התקציב ב-1999 (ליפשיץ, גורמים, עמ' 168-169).
39. שוורץ, מונחון, עמ' 14.
40. ליפשיץ, גורמים, עמ' 99, 201.
41. ליפשיץ, גורמים, עמ' 282.
42. לדוגמאות ראו ליפשיץ, גורמים, עמ' 168-171, 202-203.
43. ליפשיץ, גורמים, עמ' 164-165, 203-204.
44. שוורץ, מונחון, עמ' 1.
45. בג"ץ עמותת 'בצדק-מרדכי', פסקה 8.

התרשים הבא[46] מציג את היקף הכספים הקואליציוניים בשנים 2014-2024 הנכללים בתקנות[47] מינהל החינוך הדתי. הן כוללות סעיפים שאינם נוגעים לחינוך היסודי, חט"ב או על-יסודי.[48]



46. בג"ץ פורום ועדי ההורים, פסקה 78.

47. בהקשר זה, תקנות הן הכלי של משרדי הממשלה ליישום תקציב המדינה. תקנות אלה מכונות "ספרים ירוקים" ולא תמיד נחשפות לציבור, ראו ליפשיץ, גורמים, עמ' 107.

48. ראו להלן בפסקה לפני הערה 177.

פרק ג: דיון

הגישה המקובלת בפסיקה ובספרות היא שלא כל מציאות בלתי-שוויונית מצביעה בהכרח על פגיעה בזכות לשוויון (יצחק עמית).[49]

הניסיון לצמצם את הפער בין תקצוב החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי בשם נתונים יבשים, איננו חידוש של המאה ה-21. כך, למשל, ב-1999 פעל שר החינוך דאז יוסי שריד כדי לצמצם את אי-השוויון הפורמלי בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי, תוך התעלמות מגורמים שונים שהצדיקו אז את אי השוויון. אמנם, במקרה אחד הוא קיבל את ההנמקה לאחר שנבדקה על ידי ועדה.[50]

קיומו של פער בעלות לתלמיד בין החינוך הממלכתי-דתי לבין החינוך הממלכתי-כללי/עברי הוא עובדה. השאלה היא האם לפנינו מקרה של אפליה או העדפה לטובה של החינוך הממלכתי-דתי שיש לבטלה או שפער זה מוצדק ואין מקום לשנותו.

סעיף 1 ייפתח בדיון על "העלות הממוצעת לתלמיד" לפי הנתונים שהכרנו בפרק הקודם. ראשית, נבחן אם חישוב העלות הממוצעת הוא מדד אמין. אם התשובה שלילית, יתכן שמה שאינו נכלל באותה עלות ממוצעת אינו מאפשר לקבוע שמערכת חינוך אחת מועדפת על פני רעותה ומה היקף ההעדפה.

סעיף 2 יתאר את שיטת התקצוב של משרד החינוך. נבחן אם הפער התקציבי מקורו בשיטת התקצוב או בהקצאות ייעודיות. כפי שנראה, מקור הרוב המכריע של הפער בשיטת התקצוב.

סעיף 3 יברר אם ההקצאות הייעודיות ניתנות להצדקה. רק אם יתברר שהתשובה שלילית, ניתן יהיה להסיק שלפנינו העדפה או אפליה פסולה.

1.העלות הממוצעת לתלמיד – מדד אמין?

מתברר כי העלות הממוצעת לתלמיד אינה כוללת את **כלל** העלות הממוצעת לתלמיד **ואינה מספרת את כל הסיפור על היקף ההשקעה של רשויות המדינה** - משרד החינוך ורשויות מקומיות - **בתלמידי ישראל**.

שלושה דברים אינם נכללים בה:

האחד, "תקציבים נוספים **המוקצים** על ידי משרד החינוך לטובת מענים חינוכיים או פעילות מטה ומינהל במערכת החינוך, שאי-אפשר לשייכם להוראה או לשירותים אחרים הניתנים לתלמידים

49. השופט (כתוארו אז) יצחק עמית, בפסק דין משותף לעתירות בבג"ץ שמשון ג'קלין ובג"ץ גבריאל סלומון, פסקה 14.
50. ליפשיץ, גורמים, עמ' 231 והערה 898 שם.

ישירות".[51] משרד החינוך אינו מדווח מה הסכום המוקצה לתקציבים שאינם נכללים בחישוב העלות הממוצעת לתלמיד. לפיכך לא ניתן לאמוד את מידת השפעת הסכום על חישוב העלות הממוצעת לתלמיד ועל הפער בהקצאה למערכות החינוך השונות. ברם, המלינים על פער תקצוב לטובת החינוך הממלכתי-דתי מכלילים את רכישות מינהל החינוך הדתי בעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי. **ההכללה אינה הוגנת** אם אין מוסיפים לעלות הממוצעת של החינוך הממלכתי-כללי/עברי גם את התקציבים לרכישות דומות של משרד החינוך שאינן עבור החינוך הממלכתי-דתי.

השני, "תקציבים נוספים, בהיקפים קטנים משמעותית, מגיעים מהרשויות המקומיות, ממשקי הבית (ההורים), וכן מעמותות, מלכ"רים או תרומות".[52] כאן נתייחס לתקציבי הרשויות המקומיות.

השלישי, **חלק מתקציבי הרשויות המקומיות**. התקציבים של הרשויות המקומיות לחינוך הם כ-12 אחוזים מההוצאה הלאומית לחינוך[53] והם הסעיף הגדול ביותר בהוצאות של כל הרשויות המקומיות.[54] אבל בעלות הממוצעת לתלמיד מחשיבים רק חלק מהכספים שהן מייעדות לחינוך: החלק המועבר אליהן על ידי משרד החינוך.[55] אך הרשויות המקומיות מקצות תקציבים נוספים - מיליארדים - לחינוך לפי שיקול דעתן. יש צורך לברר איזה חלק מהתקציבים הנוספים מיועד לחינוך הממלכתי-כללי/עברי ואיזה לחינוך הממלכתי-דתי.

סביר שהחינוך הממלכתי-דתי אינו מקבל את הראוי לו בגלל הפיזור הגיאוגרפי שלו, הגורם לו להיות לא רק מיעוט במדינת ישראל, אלא גם מיעוט קטן ברוב מכריע של הרשויות המקומיות.[56] במיוחד צריך לשים לב למצב ברשויות המקומיות החזקות מבחינה כלכלית (פורום ה-15), כמו תל-אביב-יפו וחיפה. החוזק מאפשר להן לייעד משאבים רבים ממקורותיהן הפנימיים לחינוך מאשר רשויות מקומיות חלשות יותר.[57] הן יכולות אף לצמצם את השפעת התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך על הפערים בין השכבות החלשות מבחינה כלכלית-חברתית.[58] ודווקא שם הציבור הדתי-לאומי מוערך באחוזים בודדים מכלל האוכלוסייה.[59]

הסיפור הבא מדגים את הסוגיה:

> *תעדוף תקציבי בחינוך הממלכתי־דתי איננו מספר את כל הסיפור, והנה סיפור אישי שידגים זאת. אני מתגורר ביישוב דתי יחיד בתוך מועצה של קיבוצים חילוניים. בעוד שלילדים הדתיים ביישוב ולייישוב עצמו אין ולו מקור הכנסה אחד מהסביבה הגיאוגרפית, הקיבוצים החילוניים במועצה [...] שולטים באלפי דונמים, בחופים ובכל אמצעי הייצור בסביבה. כך שאולי הילדים הדתיים מקבלים יותר ממערכת החינוך הארצית, אבל הילדים*

51. משה, עלות ממוצעת, עמ' 1. ההדגשה שלנו.
52. שם.
53. משה, מונחון, עמ' 4-5. וראו עוד ליפשיץ, גורמים, עמ' 48.
54. מבקר המדינה, ניהול התקציב, עמ' 761.
55. משה, מונחון, עמ' 4.
56. ראו למשל אלמוג וזלצבורג, דפוסי מגורים.
57. ראו למשל מבקר המדינה, ניהול התקציב, עמ' 762-763. לכן המבקר המליץ "לבחון את תקצוב שירותי החינוך ברשויות המקומיות כדי לצמצם את הפערים בין הרשויות בתחום זה" (שם, עמ' 763).
58. ראו למשל בלס, זוסמן וצור, מעורבותן, עמ' 5-6.
59. המרכז למחקר כלכלי חברתי, שנתון, עמ' 95.

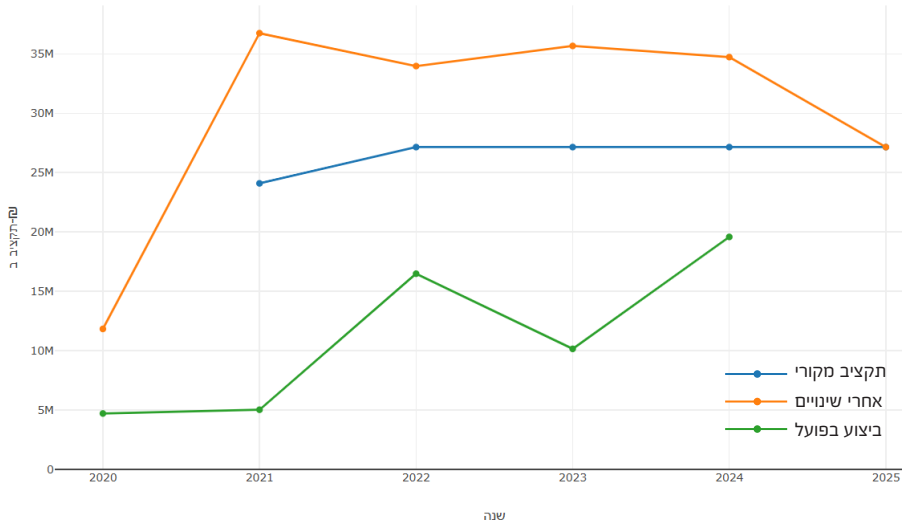
החילונים אינם זקוקים לתמיכה הזו, שכן כל המערכות המקומיות באזור כבר מופנות לטובתם, וההשקעה בחינוך של הילדים הדתיים־לאומיים היא בבחינת כבשת הרש.[60]

דוגמה נוספת: בגבעתיים שהיא אחת מחברות פורום ה־15, אין חטיבות ביניים וחטיבות עליונות בחינוך הממלכתי־דתי. משמעות הדבר היא שהעלות הממוצעת לתלמיד בכלל מערכת החינוך (יסודי, חט"ב ותיכון) בגבעתיים גבוהה יותר בחינוך הממלכתי־כללי/עברי מאשר בחינוך הממלכתי־דתי, שכן העלות הממוצעת לחטיבה עליונה גבוהה בהרבה מזו של החינוך היסודי.

גם תקצוב החינוך החרדי תלוי ברצון הטוב של השלטון המקומי וככלל הוא מתוקצב על ידו פחות מאשר על ידי השלטון המרכזי.[61]

הווה אומר, העלות הממוצעת לתלמיד אינה כוללת את **כל** התקציבים המועברים על ידי משרד החינוך לטובת התלמידים וגם לא תקציבים שאינם ממשרד החינוך. **לפיכך אין הוא יכול לשמש מדד יחיד לבחינת פערי תקציב בין החינוך הממלכתי־דתי לחינוך הממלכתי־כללי/עברי**.

בנוסף, העלות הממוצעת לתלמיד היא עלות התקציבים שהוקצו, ולא העלות **בפועל** שלפעמים נמוכה יותר. כך, למשל, התקציב בפועל של רכישות עבור מינהל החינוך הדתי שציינו לעיל, נמוך משמעותית לאורך השנים מההקצאה המקורית ואפילו מההקצאה המוגדלת, בעקבות "כספים קואליציוניים". הדבר מודגם בתרשים הבא:[62]



לבסוף, נדגיש כאן את שנראה בתת הסעיף הבא: **משרד החינוך אינו מתקצב בתי ספר לפי תלמידים נטולי מאפיינים ייחודיים בשום שלב של מערכת החינוך**. לכן תמוה שמשרד החינוך חורג ממנהגו מספק נתונים על דבר שהוא אינו פועל לפיו, מה עוד, שכאמור, החישוב אינו מלא ולפיכך מטעה.

60. חדד, הניסיון, עמ' 18.
61. ליפשיץ, גורמים, עמ' 57.
62. מתוך אתר **מפתח התקציב**, לשונית רכישות מינהל החינוך הדתי 20.67.03.03.

הערה חשובה: **היחס למערכת חינוך כלשהי אינו נמדד רק בכסף**. העלות הממוצעת לתלמיד אינה מספרת דבר, למשל, על סדר העדיפויות בבניית בתי הספר ובתוכם אולמות הספורט. היא אינה מספרת האם החינוך הממלכתי-דתי נדחק לסוף התור מבחינת קבלת אולם ספורט והאם קיבל אולם ספורט בכלל. הרוצה לבחון שאלות של אפליה או העדפה ייטיב לעשות זאת על ידי בחינת כל המרכיבים הרלוונטיים ויימנע מלהביא רק את אלה המסייעים לדעתו ומצא ביחס אליהם מחקרים.

נשוב לדוגמה של גבעתיים, בה אין חטיבת ביניים וחטיבה עליונה לחינוך הממלכתי-דתי. בוגרי החינוך היסודי הממלכתי-דתי בגבעתיים תלויים ברצונן הטוב של רשויות מקומיות קרובות יחסית (כמו תל-אביב, רמת גן, צפירה) לקבלם למוסדות החינוך אצלן.[63] היעדר מוסדות חינוך לחט"ב ולחטיבה עליונה מאלץ תלמידים להזדקק לנסיעות ארוכות (שעה ויותר) מביתם. ואף-על-פי-כן, התלמידים האלה אינם זכאים להסעה לבתי הספר המרוחקים מצד משרד החינוך או העירייה והוריהם צריכים לממן זאת.

לא למותר לציין כי הבעיה המתודולוגית שהצבענו עליה אינה היחידה באתר **שקיפות** של משרד החינוך, ולפי מיטב ידיעתנו גם במשרד החינוך מודעים לכך. על כן **יש להתייחס לנתונים המובאים שם בערבון מוגבל**. כך, למשל, פרסם משרד החינוך כי העלות הממוצעת לתלמיד בגבעתיים בשנה"ל תשפ"ד היא 22,393 ₪.[64] אלא שנתון זה בעייתי כי בעוד שבשאר רשויות השלטון קיימות חטיבות ביניים (כיתות ז'-ט') וחטיבות עליונות (כיתות י'-י"ב), הרי שבגבעתיים אין חטיבות ביניים ומערכת החינוך מורכבת מחינוך יסודי (כיתות א'-ח', פרט לחריג אחד) וחינוך על-יסודי (כיתות ט'-י"ב).[65] משמעות הדבר היא שכיתות ז'-ח' נחשבות חינוך יסודי ולכן מתוקצבות כמו בחינוך היסודי, לפי כיתות ולא לפי תלמיד, כמו בחטיבה העליונה. התקציב בגינם נמוך יותר מאשר לו היו בחטיבת ביניים ומספר התלמידים בכיתה היה גבוה יותר (29.5, לעומת ממוצע ארצי של 26.9), דבר המוביל לממוצע תקצוב נמוך של משרד החינוך.

2. השפעת שיטת התקצוב של בתי הספר על הפער

אופן התקצוב של בתי הספר השתנה כמה פעמים במהלך השנים,[66] מה שמקשה על השוואת נתונים לאורך שנים. לכן לא נעסוק בהיסטוריה 'רחוקה' של הפער אלא בפער של השנים האחרונות, מהעשור השני של המאה ה-21 ואילך.

ביחס לתקצוב בחינוך היסודי, בשנים 2014-2023 נכתב כי "התקציב של בתי הספר היסודיים בישראל נקבע לפי שלושה אפיקי תקצוב עיקריים: התקן הבסיסי [לכיתה - י"ג], סלים ייעודיים המוקצים על פי נוסחה וסלים אחרים שאין עבורם כללים ברורים".[67] ניתן לומר כי אמות המידה העיקריות לקביעת התקציב של כל כיתה והעלות לתלמיד הן מדד הטיפוח, השתתפות בתוכנית יום לימודים ארוך, גודל בית הספר וגודל הכיתה.[68]

63. ראו פרוידיגר, עיריית תל אביב.

64. מתוך אתר **שקיפות** של משרד החינוך, לשונית נתונים כלליים לרשות גבעתיים לשנה"ל תשפ"ד.

65. מתוך אתר עיריית גבעתיים, לשונית מינהל החינוך, דרכו ניתן לראות את רשימת בתי הספר ברשות: תשעה בחינוך היסודי וחמישה בעל-יסודי. בית ספר יסודי אחד, 'אמונים' של הממלכתי-דתי, כולל כיתות א'-ו' בלבד. כאמור לעיל, אין מוסדות חינוך לממלכתי-דתי אחרי כיתה ו'.

66. בלס, אי שוויון, עמ' 437-439.

67. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 4.

68. בלס ובלייך, ההוצאה לכיתה, עמ' 3. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 5.

בחטיבת הביניים, שיטת התקצוב מתבססת על שני עקרונות: תקצוב לפי כיתה ולפי הרקע החברתי-כלכלי של בית הספר. גודלה המרבי של כיתה תלוי ברמה הכלכלית-חברתית של בית הספר. כל כיתה זכאית למינימום "שעות אורך", שהן מספר השעות השבועיות (ש"ש) המינימלי שעל תלמיד ללמוד בכיתתו בשבוע - בכיתה תקנית (20 תלמידים) ואף בפחות מכך. וזכאית אף לתוספת תקציב עבור כל תלמיד מעל ל-20. שילוב "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".[69]

אופן תקצוב החינוך העל-יסודי שונה. בעוד תקצוב החינוך היסודי וחטיבת הביניים מבוססים על תקציב לכיתה, תקצוב החינוך העל-יסודי מבוסס על תקצוב לתלמיד.[70] וליתר דיוק, הוא מבוסס על שילוב בין תקצוב לתלמיד לבין תקצוב לכיתה וגורמים נוספים לפי הפירוט הבא:[71]

- מספר השעות השבועי לתלמיד: בחינוך העל-יסודי הוא משתנה לפי דרגת הכיתה (י', י"א או י"ב), מגמת הלימוד, סוגי הכיתות (רגילות, ל"ב עיוני [לשעבר מב"ר], אתגר, ל"ב טכנולוגי [לשעבר הכוון], טו"ב [טכנאים ובגרות], מרכזי חינוך, הפרעות התנהגות ועוד), גודל בית הספר, מדד הפריפריאליות, גמול בגרות, סוג הפיקוח, מספר התלמידים העולים ומספר תלמידי החינוך המיוחד.
- עלות שעה שבועית, התלויה ב"פרופיל עובדי ההוראה במוסד".
- הוצאות נלוות להוראה: הוצאות שאינן קשורות לשכר המורים, חלקן משתנות וחלקן קבועות.
- תקציבים נוספים הניתנים בהתאם לצרכים ספציפיים של בית הספר, כגון השתתפות בתוכניות מיוחדות או צורך מיוחד אחר.

תקצוב בתי הספר מורכב אפוא ממרכיבים שונים ורבים. **בשום מקרה אין תקצוב רק לפי מספר התלמידים, וגם החלק שהוא לפי מספר התלמידים** (בחינוך העל-יסודי) **אינו מחשיב את כל התלמידים בשווה אלא לפי מאפיינים שונים** (כיתה, מגמת לימוד, סוג הכיתות ועוד), **המזכים כל תלמיד ותלמידה בתקצוב שונה**. לכן דיון בסיבות הפער בין תקצוב החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי מחייב בחינה של המרכיבים הללו. נבחן אותם כעת:

א. מדד הטיפוח

חלק מתקציב בתי הספר הוא **תקציב דיפרנציאלי**, תקציב הניתן לבתי הספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של תלמידי כל בית ספר.[72] כלומר, בתי ספר הממוקמים גבוה במדד הטיפוח (בתי הספר החלשים יותר מבחינה כלכלית-חברתית) צפויים לקבל תקציב גבוה יותר מאשר בתי ספר הממוקמים נמוך (בתי הספר החזקים יותר מבחינה כלכלית-חברתית). נציין

69. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 4-6. הציטוט מעמ' 6.
70. בלס ובלייך, ההוצאה לתלמיד, עמ' 5.
71. שם, עמ' 6-7. סוגי הכיתות מופיעים בעמ' 8.
72. מבוסס על מבקר המדינה, תקצוב דיפרנציאלי, עמ' 1283.

כי **מדד הטיפוח** מדרג את אוכלוסיית תלמידי בתי הספר על פי מצבם הכלכלי-חברתי כדי לתעדף בהקצאת שעות ההוראה את בתי הספר החלשים יותר.[73]

והנה, נתוני משרד החינוך מלמדים על **חלקם הרב יחסית של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי בשלושת חמישוני הטיפוח החלשים ביותר** - אלה המזכים בתקצוב נוסף - הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי.

בחינוך היסודי, שיעור תלמידי החינוך הממלכתי-דתי בשלושת חמישוני הטיפוח החלשים, גבוה מזה של החינוך הממלכתי - 42% בממלכתי-דתי לעומת 28% בממלכתי ב-2014, ו-37% בממלכתי-דתי ו-33% בממלכתי ב-2023 - כעולה מהטבלה הבאה:[74]

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

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

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

73. משה, מונחון, עמ' 17. מדד הטיפוח מחושב לפי השכלת הורים (40%), הכנסת הורים (20%), פריפריאליות בית הספר (20%), ועלייה מארצות מצוקה (20%). וביתר הרחבה, ילינק, מדד הטיפוח. להתפתחות היסטורית ולביקורת על מדד הטיפוח הנוכחי ראו בן דוד הדר, מדד הטיפוח, עמ' 26-33.

74. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 14.

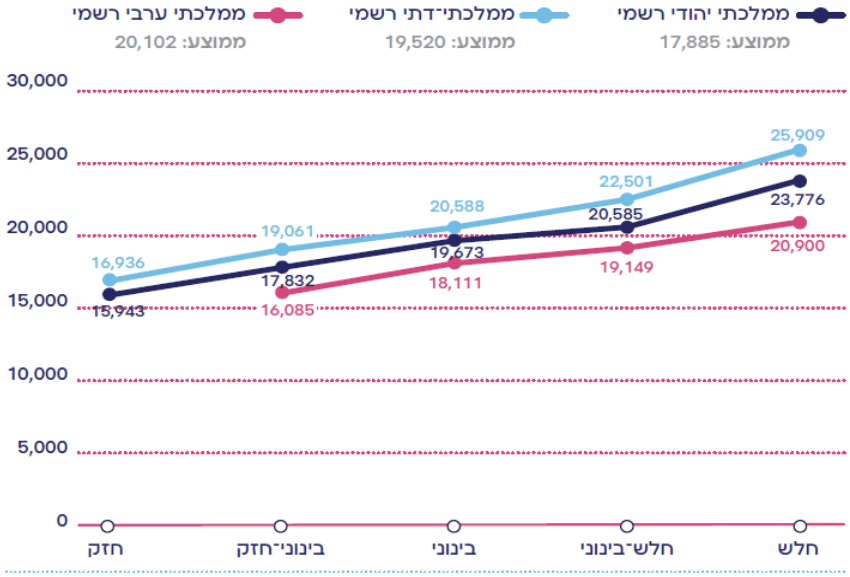
עם זאת, ניכרת מגמת צמצום הפער הכלכלי-חברתי הבא לידי ביטוי במדד הטיפוח. הצמצום מסביר לפחות חלקית את צמצום הפער בעלות לתלמיד בחינוך היסודי ובגידול בעלות לתלמיד ממלכתי-דתי לאורך עשור, גידול שהיה **נמוך** משמעותית מזה של הממלכתי, כעולה מהטבלה הבאה:[75]

	גידול עלות לכיתה		גידול עלות לתלמיד	
	2019-2014	2023-2014	2019-2014	2023-2014
ממלכתי-כללי/עברי	%8	%40	%12	%51
ממלכתי-דתי	%6	%34	%6	%34

אך עדיין הפער הנומינלי נוטה לטובת החינוך הממלכתי-דתי.

יש מהטוענים להעדפה או אפליה פסולה כי גם לאחר התחשבות במדד הטיפוח של כל המגזרים ישנו פער לא מוצדק לטובת החינוך הממלכתי-דתי, כמודגם בתרשים הבא:[76]

תרשים 1: בתי הספר היסודיים - לפי סוג פיקוח - עלות ממוצעת לתלמיד



[1] נתונים אלו מנותחים לעומק ובהרחבה על ידי עו"ד אפרת לופו מוסקוביץ ועו"ד הרן רייכמן מהקליניקה למדיניות חינוך באוניברסיטת חיפה, במכתב ששלחו לשר החינוך יואב קיש ב-7.3.2024 בשיתוף עם הנהגת ההורים הארצית ומרכז מנור מבית יוזמת המאה.

הדבר שאותם טוענים לא הביאו בחשבון - למדד הטיפוח יש השפעות על מרכיבים שונים בתקצוב, בחינוך היסודי והעל-יסודי כאחד. נפרט:

75. מבוססת על בלס ובלייך, שם, עמ' 21.
76. כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 3.

למדד הטיפוח השפעה תקציבית על החינוך **היסודי** באופנים הבאים:

- **גודל הכיתה המרבי** נקבע לפי המיקום של בית הספר במדד הטיפוח. בבית ספר הממוקם גבוה במדד הטיפוח (אוכלוסייה חלשה כלכלית-חברתית) הכיתה קטנה יותר מאשר בבית ספר הממוקם נמוך יותר (אוכלוסייה חלשה כלכלית-חברתית). לפיכך העלות לתלמיד בבית ספר הממוקם גבוה במדד, גבוהה מאשר בבית ספר הממוקם נמוך יותר.[77] לכן צפוי שהעלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי תהיה גבוהה מזו שבחינוך הממלכתי-כללי/עברי, בגלל חלקם היחסי הרב **יותר בחמישונים החלשים. יתכן ויהיה בכך גם כדי להשפיע על מספר התלמידים בכיתה (להלן).**

- **יום חינוך ארוך:** חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997, חל על כל בתי הספר בחינוך היסודי. משיקולים תקציביים הוחלט להחילו בהדרגה, כך שרק חלק מבתי הספר נהנים ממנו. בשלב ראשון נקבע כי הוא יחול על "מוסדות 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". מאוחר יותר החילו אותו גם ביישובים באשכולות 3-6 לפי פרסומי הלמ"ס.[78] כלומר, מדד הטיפוח משפיע באופן חלקי על הזכאות ליום חינוך ארוך (בניגוד לטענת משרד החינוך שהוא אינו מבוסס על מדד זה).[79]

- בלס ובלייך העריכו כי יום לימודים ארוך מגדיל את הפער התקציבי בהוצאה לכיתה בין 15% ל-20% על פני השנים, ובין 25% ל-29% בהוצאה לתלמיד.[80]

- קיים מתאם, לא מלא, בין בתי הספר בהם מתקיים יום לימודים ארוך לבין מדד הטיפוח של משרד החינוך: ככל שבית הספר נמנה על החמישונים הנמוכים, כך גדל הסיכוי שיזכה ליום חינוך ארוך.[81] ממילא, מובן מדוע שיעור בתי הספר והתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי הזכאים ליום חינוך ארוך, גבוה מזה של בתי הספר והתלמידים בחינוך הממלכתי-כללי/עברי (לפי הטבלה לעיל, שליש מבתי הספר הממלכתיים-דתיים לעומת 15%-16 בלבד בבתי הספר הממלכתיים).[82]

גם **בחטיבת הביניים**, שיעור תלמידי החינוך הממלכתי-דתי בשלושת חמישוני הטיפוח החלשים, גבוה מזה של החינוך הממלכתי - 51% בממלכתי-דתי לעומת 37% בממלכתי ב-2014, ו-37% בממלכתי-דתי ו-40% בממלכתי ב-2023 - כעולה מהטבלה הבאה:[83]

77. בלס ובלייך, פערי תקצוב, עמ' 7-8.
78. וייסבלאי, חוק יום חינוך ארוך, עמ' 1-2. הציטוט הוא מהצו הראשון להחלת החוק: צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), התשנ"ח-1998.
79. משרד החינוך, ממצאים מרכזיים, עמ' 27.
80. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 20.
81. וייסבלאי, חוק יום חינוך ארוך, עמ' 4. להסברים אפשריים להיעדר מתאם מלא ראו שם, עמ' 4-5.
82. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 15.
83. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 11.

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

	2014			2023		
	ממלכתי עברי	ממלכתי-דתי	ממלכתי ערבי	ממלכתי עברי	ממלכתי-דתי	ממלכתי ערבי
חמישון טיפוח						
חמישון 1 (החזק ביותר)	35%	24%		39%	21%	
חמישון 2	28%	24%	0%	22%	34%	0%
חמישון 3	19%	27%	9%	21%	24%	8%
חמישון 4	15%	20%	28%	14%	17%	32%
חמישון 5 (החלש ביותר)	3%	4%	62%	5%	3%	60%
גודל המוסד						
עד 180 תלמידים	2%	31%	1%	2%	23%	2%
360–181	9%	56%	8%	9%	52%	25%
540–361	27%	8%	32%	17%	22%	46%
720–541	41%	5%	34%	39%	2%	17%
מעל 720	21%		25%	32%	1%	10%
חינוך מיוחד						
אין כיתות חינוך מיוחד	17%	38%	20%	17%	27%	20%
עד 10% מהכיתות	18%	13%	53%	19%	7%	29%
מעל 10% מהכיתות	65%	49%	27%	64%	66%	51%
סוג בית ספר						
שכבות ז'–ט' בשש שנתי	75%	95%	55%	77%	98%	67%
חטיבת ביניים בלבד	25%	5%	45%	23%	2%	33%

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

כמו ביסודי ובחטיבת הביניים, **בחטיבה העליונה** שיעור התלמידים בשלושת החמישונים הנמוכים ביותר, גבוה בחינוך הממלכתי-דתי (48% ב-2014 ו-35% ב-2022) מאשר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי (37% ב-2014 ו-31% ב-2022), כמודגם בטבלה הבאה:[84]

לוח 1. התפלגות תלמידי החטיבה העליונה לפי מגזר, סוג הפיקוח, מדד הטיפוח, גודל המוסד וסוג בית הספר, 2014 ו-2022

	2014			2022		
	ממלכתי עברי	ממלכתי-דתי	ממלכתי ערבי	ממלכתי עברי	ממלכתי-דתי	ממלכתי ערבי
חמישון טיפוח						
1 (החזק ביותר)	47%	29%	1%	52%	34%	2%
2	17%	24%	5%	17%	31%	6%
3	18%	18%	9%	13%	15%	11%
4	12%	21%	20%	12%	13%	18%
5 (החלש ביותר)	7%	9%	65%	6%	7%	63%
גודל המוסד						
פחות מ-90	1%	6%	2%	1%	6%	1%
179–90	5%	31%	6%	5%	31%	5%
359–180	10%	44%	23%	10%	43%	28%
649–360	39%	19%	45%	34%	18%	49%
1,000–650	32%	–	17%	33%	1%	14%
מעל 1,000	12%	–	7%	16%	–	3%
סוג בית הספר						
שכבת י'–י"ב בשש שנתי	63%	69%	37%	66%	74%	50%
חטיבה עליונה בלבד	37%	31%	63%	34%	26%	50%

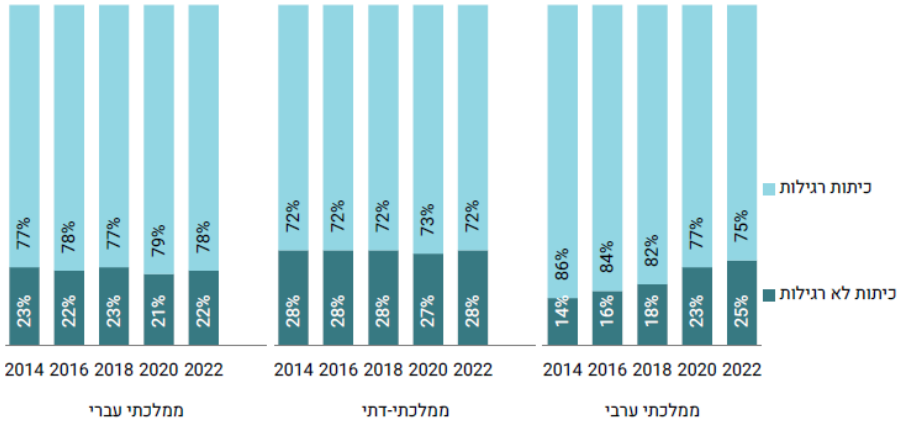
הערה: בבתי ספר שש-שנתיים גודל המוסד מתייחס למספר תלמידי החטיבה העליונה במוסד.

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

84. בלס ובלייך, ההוצאה לתלמיד, עמ' 13.

ממילא סביר שהחינוך הממלכתי-דתי העל-יסודי יזכה לתקצוב ממוצע גבוה יותר מהחינוך הממלכתי. יתר על כן, השיוך הגבוה יותר לחמישוני הטיפוח הנמוכים, מאפשר להקים בו יותר כיתות לא רגילות מאשר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי. למשל, כיתות ל"ב עיוני (לשעבר מב"ר) ול"ב טכנולוגי (לשעבר אתגר/אומ"ץ),[85] שהן כיתות קטנות ומתוקצבות יותר מכיתות רגילות. לפי התרשים הבא, בחטיבה העליונה כ-28% מהכיתות בממלכתי-דתי הן כאלה לעומת כ-22% בממלכתי-כללי/עברי.[86]

תרשים 4. התפלגות התלמידים לפי סוג הכיתה, מגזר וסוג הפיקוח



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

ב. גודל בית הספר[87]

גודל בית הספר הוא המרכיב המשמעותי השני בחשיבותו בהשפעה על היקף התקצוב של בית הספר היסודי, אחרי מדד הטיפוח,[88] והוא משפיע רבות גם בחינוך העל-יסודי. **גודל בית הספר נתון בידי הרשויות המקומיות** המקימות ומפעילות אותו, בין במישרין באמצעות מחלקות חינוך, ובין בעקיפין דרך רשתות חינוך (בעיקר בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה).

מהטבלה של בלס ובלייך על החינוך **היסודי**, עולה כי בהשוואה לחינוך הממלכתי, בחינוך הממלכתי-דתי גבוה יחסית שיעורם של בתי הספר הקטנים (181-360 תלמידים) וקטנים מאוד (עד 180 תלמידים), אך עולה גם ששיעור בתי הספר הקטנים וקטנים מאוד בממלכתי-דתי הצטמצם בין השנים

85. לפי אתר משרד החינוך, על התלמידים בכיתת ל"ב עיוני (מב"ר) להיות "עם ניקוד טיפוח של 5 ומעלה, עם בעיות התמדה, שמצבם הלימודי אינו עולה על 4 שליליים וממוצע משוקלל בין 50 ל-60 במקצועות מתמטיקה, אנגלית ושפת אם (על פי תעודת כיתה ט)", ואילו תלמידי ל"ב טכנולוגי הם "תלמידים עם ניקוד טיפוח של 5 ומעלה, עם בעיות התמדה שמצבם הלימודי הוא 4 שליליים ומעלה וממוצע משוקלל 50 ומטה במקצועות מתמטיקה, אנגלית ושפת אם (על פי תעודת כיתה ט)".

86. בלס ובלייך, ההוצאה לתלמיד, עמ' 16.

87. מטעמי נוחות ההשוואה היא בין החינוך היסודי לחינוך העל-יסודי. בדיון שלפנינו נעזרנו במיון של בלס ובלייך במחקריהם לחמישה גדלים ולהגדרתם כל גודל. מיון זה אינו מוסכם, ראו, למשל, ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 15-16, הממיינת ארבעה גדלים בלבד: בית ספר קטן - עד 250 תלמידים; בית ספר בינוני - בין 250-400 תלמידים; בית ספר גדול - בין 400-550 תלמידים; ובית ספר גדול מאוד - מעל ל-550 תלמידים.

88. ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 34.

2014 ל-2023 (מ-50% בשני סוגי בתי הספר ל-45%. בחינוך הממלכתי-כללי/עברי הצמצום היה קטן יותר, מ-25% ל-22%).

מהטבלה של בלס ובלייך על **חטיבת הביניים**, עולה כי בהשוואה לחינוך הממלכתי ולחינוך היסודי הממלכתי-דתי, בחינוך הממלכתי-דתי בחטיבת הביניים גבוה יחסית שיעורם של בתי הספר הקטנים (181-360 תלמידים) וקטנים מאוד (עד 180 תלמידים), אך עולה גם ששיעור בתי הספר הקטנים וקטנים מאוד בממלכתי-דתי הצטמצם בין השנים 2014 ל-2023 (מ-87% בשני סוגי בתי הספר ל-75%. בחינוך הממלכתי-כללי/עברי שיעורם נותר זהה: 11%).

מהטבלה של בלס ובלייך על החינוך **העל-יסודי**, אנו לומדים כי ב-2014 וב-2023, בחינוך הממלכתי-כללי/עברי למדו רק 17% מהתלמידים בבתי ספר בהם לומדים פחות מ-360 תלמידים, ואילו בחינוך הממלכתי-דתי שיעורם היה גבוה בהרבה: 81% ב-2014 וב-2023 (מהם 6% בבתי ספר בהם לומדים פחות מ-90 תלמידים).

אפשר שהפער בין גודל בתי הספר בחטיבת הביניים ובחינוך העל-יסודי לגודל בתי הספר בחינוך היסודי, נובע משינוי הבעלות והתפעול: משרד החינוך בחינוך היסודי לעומת רשויות מקומיות, רשתות חינוך, עמותות וגופים פרטיים בחינוך העל-יסודי. שינוי זה מאפשר גמישות גדולה בקביעת גודל בית הספר, בין אם כלפי מעלה בחינוך הממלכתי, ובין אם כלפי מטה בחינוך הממלכתי-דתי. אפשרות תלמידי החינוך העל-יסודי להגיע לבתי הספר שלהם בתחבורה ציבורית ובהסעות, מאפשרת ואף מעודדת צמצום בתי ספר על-ידי הגדלת מספר התלמידים בבתי הספר האחרים, אם כי ספק אם בתי ספר גדולים תורמים ליחס אישי ולחינוך.

נמצאנו למדים כי בחינוך הממלכתי-דתי בתי הספר קטנים משמעותית מאלה של החינוך הממלכתי, דבר המביא לריבוי בתי ספר, מייקר את תפעולם ומשפיע על פערי תקצוב.

לריבוי היחסי של בתי הספר בחינוך הממלכתי-דתי הסברים שונים:[89]

- **סביבה גיאוגרפית דלת אוכלוסייה דתית:** הסבר זה משמעותי ביותר בחינוך היסודי, כי בשלב זה התלמידים אינם יכולים להתנייד בכוחות עצמם ולכן הורים מבקשים בתי ספר קרובים לבית. לכן רשות מקומית, במיוחד עירייה, מקימה מראש בית ספר קטן. בנוסף, בעיריות גדולות לעתים האוכלוסייה הדתית מתפזרת ברחבי בעיר, וההורים מבקשים להקים בית ספר נוסף באזור חדש המרוחק מבית הספר הראשון. לעיתים בקשה זאת נענית ולעיתים העיריה מסתפקת בהסעות.
- **הפרדה בין בנים לבנות (מכונה: הפרדה מגדרית):** החינוך ליחסים בריאים **במסגרת ההלכה** בין בנים לבנות, החינוך לחיי משפחה והחינוך לצניעות - של בנים ובנות כאחד - הם מרכזיים בחינוך לחיי תורה ומצוות.[90] בניגוד לחברה החרדית, המפרידה ככל הניתן בין בנים לבנות, ובמיוחד במערכת החינוך, ככלל ניתן לומר כי הציבור הציוני-דתי חי בחברה מעורבת. בציבור זה יש הסבורים כי

89. פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 96. לדעתו (שם, עמ' 93-95), פיזור אוכלוסייה, הפרדה מגדרית, קליטת עלייה ואוכלוסיות טעונות טיפוח הם הרים שוליים לריבוי בתי הספר. וראו גם ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 16. לדעתה, בעמ' 7, כשבתי ספר נפרדים מבחינה מגדרית אך קרובים פיזית זה לזה, ניתן היה להחשיבם מנהלתית (מנהלה ומשאבים) כבית ספר אחד עם סמל בית ספר אחד ולא להעניק סמל מוסד נפרד לכל אחד מהם, וכך לחסוך תקציבים. לדעתנו, במקרה זה יזכו שני בתי הספר לפחות שירותים, יוכבד הנטל על ההנהלה ועל בעלי התפקידים שאינם מורים, יותר מאשר בבית ספר במבנה אחד והכולל אותו מספר תלמידים כמו בשני בתי הספר הנפרדים.

90. לדיון קצר המציג עמדות שונות ראו אבינר (הרב), אמונת החינוך, עמ' 104-111.

זו מציאות לכתחילה ויש הסבורים שזו מציאות לא רצויה, מציאות של בדיעבד[91]. כלומר, הדיון בשאלת ההפרדה בין בנות לבנים בחינוך הדתי אינה ממוסגרת כ"הדרת נשים" לא לגיטימית, כמקובל למסגר בחלקים מהחברה החילונית, אלא כמחלוקת לגיטימית על המתחייב מהאמונה הדתית.[92]

העמדות הללו משפיעות על היחס בקרב הציבור הציוני-דתי לסוגיית ההפרדה בין בנות לבנים במערכת החינוך הפורמלית (בתי הספר) והבלתי-פורמלית (תנועות הנוער). לענייננו, רבים בקרב הציבור הציוני-דתי ובקרב רבניו סבורים כי ההפרדה היא חובה במערכת החינוך הפורמלית, לפחות בשלב ההתבגרות המינית (מגיל בר/בת-מצווה. ומעשית מכיתה ו' או ז') או לפחות בחטיבה העליונה.[93] אחרים מבקשים להתחיל את ההפרדה בין בנים לבנות כבר מראשית החינוך - כיתה א' ואף גן ילדים (כמו במערכת החינוך החרדית). יש גם השוללים הפרדה מגדרית בכל שכבות הגיל. ולא למותר להזכיר שישנם הסבורים כי בתי ספר נפרדים לבנים ולבנות מיטיבה עם הבנות, ולכן קיימת מגמה במאה ה-21 להפרדה בין בנים לבנות של בתי ספר ציבוריים בארה"ב, יסודיים ותיכוניים כאחד.[94]

משנות השבעים של המאה ה-20 גברה התביעה בציבור הדתי להפרדה בין בנות לבנים בבתי הספר.[95] מצד התובעים הייתה נכונות לפרוש מהחינוך הציבורי לטובת חינוך פרטי ואף לחינוך חרדי אם התביעה לא תענה בחיוב. התביעה הייתה גם לסוגיה המבחינה בין אלה המכונים במחקר "דתיים-ליברלים" למכונים "חרדים-לאומיים"[96] ("תורניים", על-פי הגדרתם העצמית). בכל זאת יש לומר שרוב הציבור הציוני-דתי "הצביע ברגליים" והעדיף לשלוח את ילדיו לחינוך נפרד, לפחות מחטיבת הביניים (אם כי, אפשר שהעדפת החינוך הנפרד קשורה גם לקיומן של פנימיות ברבים מהמוסדות הללו,[97] בשונה מהחינוך המעורב).[98]

על רקע המחלוקת, עיצבה מועצת חמ"ד ב-2012 תוינידמ המשקללת ומאזנת בין העמדות השונות בציבור הדתי, ולפיה:[99]

א. בכל בתי הספר היסודיים שבהם לומדים בנים ובנות תחת סמל אחד תופרדנה כיתות ד'-ו' (או ד'-ח') לכיתות בנים ולכיתות בנות.

ב. בבתי ספר אלה יתקיימו הלימודים בכיתות א'-ג' בכיתות מעורבות.

ג. שני שליש מכלל הורי בית הספר יכולים להחליט על שינוי:

---

91. לדיון קצר בעמדות השונות ראו שרלו (הרב) וחורי, חברה שלמה, עמ' 7-30.

92. בולט הדבר במחקרים שמומנו על ידי תנועת נאמני תורה ועבודה ומצדדים בחינוך מעורב לכתחילה (פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי; הנ"ל, החברה הדתית-לאומית; ארד, החינוך הממלכתי דתי).

93. לדעת הרב אלישע אבינר "על הפרדה בגיל תיכון קיימת מוסכמה בחברה הדתית", ראו אבינר (הרב), אמונת החינוך, עמ' 115. כפי שנראה בהמשך, אין זה מדויק אך אין זה רחוק מהאמת.

94. מובא אצל שופט בית המשפט העליון ניל הנדל בפסקה 9 של פסק דינו בבג"צים שהוגשו נגד הפרדה מגדרית במוסדות אקדמיים (בג"ץ 8010/16, בג"ץ 2240/17, בג"ץ 6500/17, בג"ץ 8683/17), והדיון בהן אוחד.

95. ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 36.

96. פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 226.

97. אין נתונים על היקף החינוך הפנימייתי בחינוך הממלכתי-דתי. לסקירה עדכנית וקצרה על החינוך הפנימייתי הדתי ראו הרץ, כאילו כל שבועיים, עמ' 261-262.

98. קיומן של מסגרות פנימייתיות במוסדות חינוך נפרדות, מאפשרות קבלת תלמידים ממקומות שונים במדינה, כך שהרכב אוכלוסיית התלמידים במוסדות חינוך אלה יכולה לא לשקף את הרכב האוכלוסייה ביישוב בו פועל אותו מוסד חינוכי. מאפשרות זאת מתעלמים לעתים בניתוח היתרונות והחסרונות של החינוך הנפרד, ראו במחקרים של פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי; הנ"ל, החברה הדתית-לאומית; ארד, החינוך הממלכתי דתי.

99. מתוך קובץ WORD מכסלו תשע"ג המצוי באתר החמ"ד וכותרתו "הפרדה מגדרית בחמ"ד" [זמין במרשתת]. ההדגשה שלנו.

1. להפריד את כיתות א'-ג',

2. שלא להפריד את כיתות ד'-ו' (או ד'-ח').

ד. הצבעה בנושא זה תהיה בתוקף לתקופה של שש שנים והיא תיערך בבית הספר ועל ידי מח' החינוך המקומית באופן שיקבל את אישור הפיקוח ומינהל החמ"ד.

ה. בחטיבות הביניים ובחינוך העל יסודי יתקיימו הלימודים בכיתות נפרדות לבנים ולבנות להוציא חריגים באישור מועצת החמ"ד.

ו. יש לייעד תקציב משרדי לצורך מתן תקן להפעלת כל הכיתות על פי מדיניות זו. ואולם ביסוד העניין זוהי מדיניות חינוכית ודתית על פי אופיו של החינוך הממלכתי דתי וביצועה אינו מותנה בתקצוב.

מועצת חמ"ד קבעה אפוא כי הפרדה מגדרית, לפחות בחטיבות הביניים ובחינוך העל-יסודי, חיונית מבחינה חינוכית ודתית ועל כן יש לפעול למימושה גם בהיעדר תקציבי מדינה ייעודיים למטרה זו. ולמעשה, גם תוך הרעה מסוימת באקלים החברתי בבתי הספר בהם נהוגה הפרדה מגדרית בכיתות או בכלל בית הספר ותוך צמצום מספר השעות הנלמדות בכל כיתה.[100] לכן גם בציבור הציוני-דתי ישנם המבקשים לצמצם את תופעת ריבוי בתי הספר.[101]

לעניינו, החלטה זו מעודדת ייעוד בתי ספר נפרדים לבנות ולבנים, בתי ספר שהם מטבעם קטנים יותר מאשר בתי ספר בהם ניתן ללמד יחד בנים ובנות, וכן כיתות קטנות, ולעתים אף לא תקניות.

- גוונים ותתי-קבוצות המבקשים בתי ספר התואמים את השקפת עולמם: החברה הדתית-לאומית נחלקת לקבוצות שונות מבחינת קיום תורה ומצוות ויחס למדינה ולתרבות המערב, עד כדי ערעור על עצם היותה חברה אחת.[102]

לקבוצות הללו עמדות שונות ביחס לסוגיות חינוכיות שונות. לעיל ראינו את המחלוקת בסוגיה של הפרדה בין בנים לבנות, בין המעוניינים בהפרדה מלאה או חלקית לבין המתנגדים לה. היא באה לידי ביטוי בהחלטת החמ"ד להשאיר בידי ההורים את ההחלטה על היקף ההפרדה, אם בכלל, בחינוך היסודי, ולהעניק פטור מהפרדה בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה בנסיבות חריגות.[103] מחלוקת מרכזית נוספת נוגעת להיקף לימודי הקודש ורמתם והיחס ביניהם ללימודי החול. חשוב לציין כי מחלוקת זו קשורה פעמים רבות לסוגיית ההפרדה בין בנים לבנות. נוסיף כי כ-20% מהתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי באים ממשפחות מסורתיות וגם ממשפחות חילוניות או מעורבות (כ-10% יחד), וחלקם מתמעט במעבר לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה.[104]

הפערים שיש בקבוצות השונות בתפיסה של המתחייב מחוק חינוך ממלכתי ביחס לחינוך לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית - מקשים מאוד לכנס יחד תלמידים מהקבוצות

100. פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 34-45; פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 227; ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 43-44.

101. ראו המלצות לשינוי המצב אצל פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 97-98.

102. למיפוי הקבוצות השונות בציונות-הדתית ראו גייגר, האליטה הרבנית, עמ' 71-79. למיפוי האליטה הרבנית ראו שם, עמ' 58-67. לאיום על לכידות החברה הדתית-לאומית ראו, למשל, דברי פרופ' אשר כהן אצל הורביץ, פרופ' אשר כהן.

103. נכון ל-2020, כ-8% מהתלמידים בחט"ב ובחטיבה העליונה, כולל בחינוך המיוחד, למדו בכיתה מעורבת, ראו פינקלשטיין, החברה הדתית לאומית, עמ' 206.

104. פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 10, 75, 77.

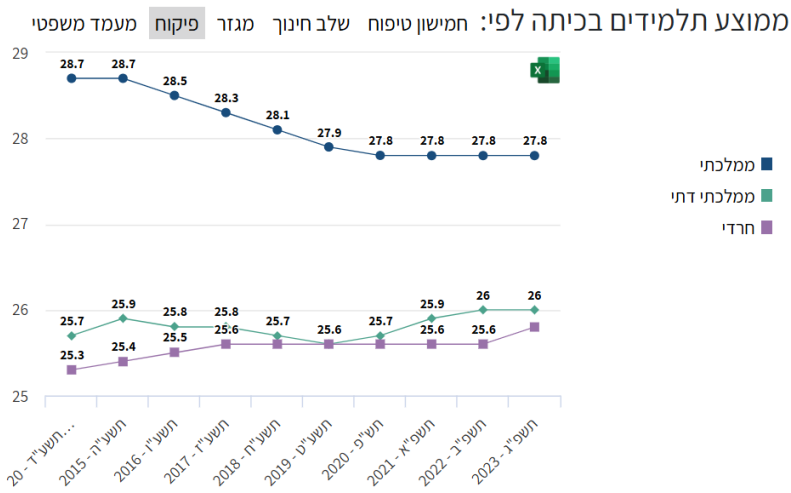
השונות ללימוד משותף בבתי הספר ובכיתות. פערים אלה הם, כנראה, סיבה משמעותית לאפשרות להמיר בכיתות א'-ב' ובחטיבת הביניים חלק מלימודי קודש בשיעורי העשרה[105] ולגשת לבגרות בתנ"ך ותלמוד/תושב"ע ברמה בסיסית (3 יח"ל) או ברמה מוגברת (5 יח"ל).

אחרי כל הצטדקויות לריבוי בתי הספר, לא למותר להזכיר (1) שגם להורים בחינוך הממלכתי-דתי זכות לאפשרות בחירה בין מוסדות חינוך, כמו שהורים בחינוך הממלכתי-כללי/עברי יכולים לבחור בין בתי ספר, במיוחד בחט"ב ובחינוך העל-יסודי (2) ושבתי הספר מוקמים על פי חוק תוך עמידה בדרישות משרד החינוך והרשויות המקומיות.

ג. גודל כיתה

ישנו מתאם גדול, אם כי לא מלא, בין גודל בית הספר לגודל הכיתות. בבתי ספר גדולים הכיתות נוטות להיות גדולות ולהיפך בבתי ספר קטנים.[106] **גודל הכיתות נתון בידי הרשויות המקומיות ורשתות החינוך** המפעילות את בתי הספר.

הגרף הבא מציג את ממוצע התלמידים בכיתה בחינוך הממלכתי-כללי/עברי, הממלכתי-דתי והחרדי, בכלל מערכת החינוך:[107]



גרף זה מלמד על פער בממוצע התלמידים בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי. בנוסף הוא מלמד על צמצום הפער לאורך עשור, משלושה תלמידים לפחות משניים, בעיקר על ידי ירידה של כתלמיד אחד בממוצע בחינוך הממלכתי-כללי/עברי, ובאופן שולי על ידי עלייה של 0.3 תלמידים בממוצע בחינוך הממלכתי דתי.

105. משרד החינוך, ארגון הלמידה ביסודי - שנת הלימודים תשפ"ג, עמ' 9; משרד החינוך, ארגון הלמידה בחט"ב - שנת הלימודים תשפ"ג, עמ' 12.
106. המידע נמסר על ידי פרופ' נחום בלס בשיחת טלפון ב-17.9.2025. תודתנו על תשובותיו.
107. מתוך אתר שקיפות של משרד החינוך.

גרף זה אינו מבחין בין החינוך היסודי לחינוך העל-יסודי. נעשה זאת כעת:

החינוך היסודי

לפי בלס ובלייך, כיתה תקנית בחינוך היסודי היא בת עשרים תלמידים, ובית הספר זכאי לקבל עבורה מימון עבור מספר השעות המינימלי שהתלמידים חייבים ללמוד בכיתתם בשבוע. "כל תלמיד נוסף מעבר לילד ה-20 [...] מזַכֶּה את הכיתה בתוספת תקציב. אם מספר התלמידים נמוך מ-20 הכיתה תתוקצב רק במחצית מתקצוב התקן הבסיסי".[108] והם מפרטים:

> *[...] שיעורי השינוי עבור הפיצוי לגודל כיתה הם מתונים למדי ונעים בין 0.3% ל-5.2% עד התלמיד ה-53. 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 23 [...] לעומת זאת, במונחי תקציב לתלמיד, המודל מנבא ירידה חדה בתקציב שנעה בין 4.4% ל-39.9%.*[109]

הם מוסיפים כי "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".[110]

כאמור לעיל בתת-סעיף 2א', מדד הטיפוח משפיע גם על גודל הכיתה בחינוך היסודי: בבית ספר שנמצא בחלק העליון של מדד הטיפוח (אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית-חברתית) התקן המרבי לכיתה נמוך מאשר בבית ספר שנמצא בחלק התחתון (אוכלוסייה חזקה מבחינה כלכלית-חברתית).[111] הדבר עשוי להגדיל את העלות לתלמיד ולכיתה. וכאמור, חלקו של החינוך הממלכתי-דתי בחלק העליון של מדד הטיפוח גבוה משל החינוך הממלכתי-כללי/עברי, דבר המסביר חלקית את ריבוי הכיתות הקטנות בחינוך הממלכתי-דתי וממילא את העלות הגבוהה לתלמיד.

החלק העליון בטבלה הבאה של בלס ובלייך אכן מצביע על הקשר בין מיקום במדד הטיפוח לבין גודל כיתה בחינוך היסודי:[112]

108. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 5.

109. שם, עמ' 6.

110. שם, עמ' 8.

111. הדוגמה הבאה תמחיש זאת: "יש הבדל מהותי בין גודל הכיתה בפועל לגודל הכיתה המקסימלי לצורכי תקצוב [...] 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 145 ש"ש ו-3 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" (בלס ובלייך, פערי תקצוב, עמ' 8-9.

112. בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 17.

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

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

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

חטיבת הביניים

גודל הכיתה בחינוך העל־יסודי שונה מאוד בין חטיבת הביניים לבין החטיבה העליונה, כשהמספר גדול במיוחד בחטיבת הביניים.[113]

החלק העליון של הטבלה הבאה של בלס ובלייך אכן מצביע על הקשר בין המיקום במדד הטיפוח לבין גודל הכיתה בחטיבת הביניים:[114]

113 בלס, אור וצל, עמ' 16.

114 בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 13. יושם לב כי הנתונים אצל כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 10, אינם ארציים אלא מתייחסים ל-40 רשויות מקומיות בלבד, מבלי לפרט אלו הן (שם, עמ' 9).

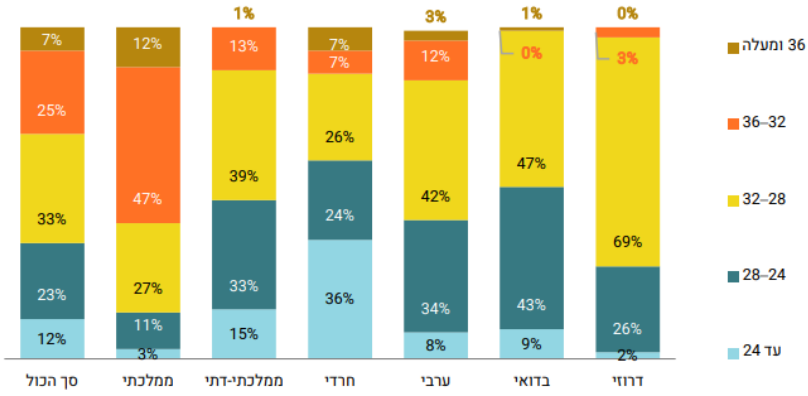
לוח 2. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחטיבות הביניים לפי מאפייני בית הספר, 2014 ו-2023

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

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

התרשים הבא, מפלח את שיעור התלמידים בכיתה בחטיבת הביניים לפי מספר (עד 24, 24-28, 28-32, 32-36, מעל ל-36) ולפי פיקוח:[115]

תרשים 6. התפלגות כיתות ז'–ט' לפי מספר התלמידים בכיתה ולפי מגזר ופיקוח, 2023



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

תרשים זה מלמד כי ב**חטיבת הביניים** כ-76% מהכיתות בחינוך הממלכתי הן בנות מעל ל-32 תלמידים ואילו בחינוך הממלכתי-דתי רק 53%, ובאופן כללי שהכיתות בחינוך הממלכתי-דתי קטנות בממוצע מאלה שבחינוך הממלכתי.

חטיבה עליונה

לעיל ראינו כי ב**חטיבה העליונה** ישנן כיתות מוקטנות (כמו ל"ב עיוני [לשעבר מב"ר], ל"ב טכולוגי [לשעבר אתגר], טו"ב) המיועדות לתת מענה לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים, הבאים לרוב מרקע חברתי-כלכלי חלש.[116] בחינוך הממלכתי-דתי שיעור הכיתות המוקטנות גבוה משמעותית מזה שבחינוך הממלכתי-כללי/עברי (28% ו-22% בהתאמה), דבר המקטין את ממוצע התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי, יותר מאשר בממלכתי-כללי/עברי.

נוסיף כי אחת ההשלכות של ההפרדה המגדרית היא בעלת היבט תקציבי משמעותי עבור משרד החינוך והרשויות המקומיות: הגדלת מספר הכיתות הלא תקניות (כיתות הקיימות בחלק גדול מבתי הספר במדינה) והצורך להקצות עבורן שעות הוראה נוספות כדי שתלמידים לא יפסידו שעות לימוד

115. בלס, אור וצל, עמ' 18. וראו גם בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 14. פילוחים אלה בעייתיים כי הם מכלילים אותו מספר תלמידים (24, 28, 32 ו-36) בשתי קבוצות שונות. נתון מלפני יותר מעשור טען לממוצע של 26 תלמידים בכיתה בחינוך הממלכתי-כללי/עברי בחטיבה העליונה (י"-י"ב) לעומת 22 תלמידים בחינוך הממלכתי-דתי, ראו פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 92. נתונים מעודכנים יחסית ושונים במקצת עם אותו פער מצויים אצל כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 10, אך הם מבוססים על מדגם חלקי של 40 רשויות מקומיות (שם, עמ' 9).

116. בלס, אור וצל, עמ' 19.

מינימליות שהם זכאים ללמוד.[117] על רקע הגידול המתמשך (עד 2017) במספר בתי הספר בהן הונהגה הפרדה מגדרית[118] ולחצים מתוך החמ"ד, החליט משרד החינוך ב-2013 לאמץ את מדיניות מועצת החמ"ד ולתקצב את ההפרדה המגדרית על פי מדיניות זו.[119]

בעקבות עתירה לבג"ץ, התחייב משרד החינוך ב-2015 להפסיק תקצוב זה בהדרגה עד 2018, אך נטען - והוכחש - שהוא ניתן גם לאחר מכן.[120] על כן, בתי ספר מממנים הפרדה מגדרית באמצעים אחרים, כמו הסטת תקציבים שנתקבלו ממשרד החינוך ליעדים אחרים[121] ותמיכות מחוצה לו.

כלומר, על אף החלטת מועצת החמ"ד כי הפרדה מגדרית מחויבת על פי ערכי החינוך הדתי, בג"ץ אינו מאפשר למשרד החינוך לממן הפרדה זו, דבר המכביד על החינוך הממלכתי-דתי. לאור החלטת מועצת החמ"ד, ניתן לראות באי-תקצוב זה פגיעה קשה ולא מוצדקת במימוש מטרת החינוך הדתי לפי חוק חינוך ממלכתי: חינוך "לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית".

ד. שעות עולים

לפי משרד החינוך, אחת הסיבות לפערי התקציב בחינוך היסודי לטובת החינוך הממלכתי-דתי הוא הקצאת שעות עולים רבות בגין שיעור ניכר של עולים חדשים.[122]

רוב התלמידים העולים החדשים מגיע לחינוך הממלכתי-כללי/עברי אך יחסית לגודלו החינוך הממלכתי-דתי קולט יותר עולים מאשר בחינוך הממלכתי. כך, למשל, בשנה"ל תשע"ט (2020-2019) שיעור העולים החדשים בקרב החינוך הממלכתי-דתי הוא4.7% , ואילו בחינוך הממלכתי-כללי/עברי 2.5% בלבד.[123] בשנה"ל תשפ"ג, שנה שבה הגיעו עולים רבים מרוסיה ומאוקראינה, בעקבות המלחמה ביניהן, היו התלמידים העולים 3.6% מסך התלמידים במערכת החינוך, מהם נקלטו 59% בחינוך הממלכתי, 28% בחינוך הממלכתי-דתי ו-13% בחינוך החרדי.[124] משמעות הדבר היא שהחינוך הממלכתי-דתי קולט יותר עולים, יחסית לגודלו, מאשר החינוך הממלכתי. שעות תקן ייעודיות נוספות להוראת עברית לתלמידים עולים הוקצו באופן הבא: 53% לחינוך הממלכתי, 40% לחינוך הממלכתי-דתי ו-7% לחינוך החרדי. גם כאן משמעות הדבר היא כי לחינוך הממלכתי-דתי הוקצו יחסית לגודלו יותר שעות מאשר לחינוך הממלכתי.

בנוסף, חלק גדול יחסית מהעולים בחינוך הממלכתי-דתי הם מיוצאי אתיופיה (ובני מנשה), ששיעור התקצוב גבוה יותר עבורם מאשר עבור תלמידים עולים ממדינות אחרות,[125] ולענייינים שונים הם

117. פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 32; ארד, החינוך הממלכתי-דתי, 41-43, 46, 49.

118. לנתונים מהשנים 2000-2013 ראו פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 21-30. לנתונים משווים עד 2017 ראו ארד, החינוך הממלכתי-דתי, עמ' 38-41. לנתונים עד 2020, נתונים המצביעים על בלימת הרחבת ההפרדה המגדרית בחינוך הממלכתי-דתי ראו פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 204-205.

119. פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 33. לדיווח על החלטת המשרד ראו קשתי, לראשונה, דיווח עליו נסמך גם פינקלשטיין (הערה 4 שם).

120. פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 226 הערה 135.

121. תופעה זו רווחה עד החלטת משרד החינוך לתקצב את ההפרדה המגדרית בבתי הספר ולפי החלטת ועדה שהוקמה בחמ"ד. אחת מתוצאות התופעה הייתה כי "המנהלים נאלצים לפעול על הסף מבחינה חוקית, מנהלית וכספית" (ראו פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 33. וראו גם ארד, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 42-45). תופעה זו התחדשה עם ביטול התקצוב ב-2018, ראו, לדוגמה, וייס, בית ספר.

122. משרד החינוך, ממצאים מרכזיים, עמ' 27. וראו גם פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 79-81.

123. ויינגר, נתונים נבחרים, עמ' 3.

124. וייסבלאי, תלמידים עולים, עמ' 1, 4.

125. מעל שני שליש ב-2015, ראו מחקר על יוצאי אתיופיה בחינוך הדתי, באתר נאמני תנועת תורה ועבודה (ללא ציון מחבר).

נחשבים לעולים חדשים פרק זמן ארוך יותר מאשר שאר העולים (15 או 12 שנה בניגוד ל-10 שנים אצל שאר העולים).[126]

ה. סיכום

לפי מסקנה ממחקר על החינוך **היסודי** שפורסם ב-2025, ניתן לומר 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.[127]

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.[128]

לפי מסקנה ממחקר על **חטיבת הביניים** שפורסם ב-2025, ניתן לומר כי

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.[129]

אשר למקור הפערים בין המגזרים וסוגי הפיקוח, הרי בשונה מן הממצאים שעלו בבחינת התקצוב בחינוך היסודי[130] [...] 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. 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.[131]

126 וייסבלאי, תלמידים עולים, עמ' 6, 14-15.
127 בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 3.
128 שם, עמ' 34.
129 בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 19. ובמילים דומות גם בעמ' 21.
130 בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי.
131 בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב, עמ' 22. ההדגשות שלנו.

ממחקר שנערך ביחס ל**חטיבה העליונה** ופורסם ב-2024, עולה כי נוסחאות התקצוב מצליחות להסביר כ-85%-80% מהפער בהוצאות לתלמיד בין המגזרים השונים. מחקר זה גם הצביע על צמצום הפער במשך השנים בין ההוצאה לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי, מ-11% ב-2017 ל-7% ב-2022.[132] לפי מחקר זה גם הצטמצם לאורך השנים משקל מרכיב השפעת המגזר (יהודי/ערבי) וסוג הפיקוח (ממלכתי-כללי/עברי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-ערבי) מ-14% ב-2017 ל-9% ב-2022.

אך אין מחקר זה מסביר את הסיבות לצמצום הפער, בניגוד למחקר על החינוך היסודי. אמנם מסתבר כי גם בחטיבה העליונה, כמו בחינוך היסודי, גורם מרכזי לצמצום הפער הוא התחזקות המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית החינוך הממלכתי-דתי מצד אחד, והיחלשות מסוימת של אוכלוסיית החינוך הממלכתי מצד שני.[133]

נמצאנו למדים כי חלק הארי מהפער בין עלות תקציב לתלמיד בחינוך הממלכתי לבין העלות בחינוך הממלכתי-דתי, נובע משיטת התקצוב, ולא ממרכיבים ייעודיים לחינוך הממלכתי-דתי.

3. האם המרכיבים הייעודיים מוצדקים?

השאלה תידון משני היבטים: הצדקה עקרונית והצדקה פרטנית למרכיבים השונים.

א.הצדקה עקרונית

החילוניות הישראלית דומה לעורך של הפלייליסט,
עמדה המקנה לה אפשרות לנהל את ההצגה מאחורי הקלעים
בלי להיות נתון לביקורת [134]

לפי חוק חינוך ממלכתי, "חינוך ממלכתי דתי' פירושו - חינוך ממלכתי [...] שמוסדותיו [...] **מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית**".[135] ומובן שאין כוונת החוק שחינוך "לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית" היא מטרה **חלופית** למטרות החינוך הממלכתי המנויות בסעיף 2 של החוק אלא היא **תוספת** אליהן, או, לכל הפחות, הרחבה של המטרות המנויות בתת-סעיף (א)(1) שלו: "ללמד את **תורת ישראל**, תולדות העם היהודי, **מורשת ישראל והמסורת היהודית**, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם".

לפיכך, הצרכים של החינוך הממלכתי-דתי צריכים להיגזר ממטרתו על פי חוק: **חינוך לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית**. אין זו מטרה פשוטה להשגה משלוש סיבות:

132 בלס ובלייך, ההוצאות לתלמיד בחטיבה העליונה, עמ' 18.
133 לחינוך היסודי ראו בלס ובלייך, מקורם של הפערים - יסודי, עמ' 28.
134 ארצי סרור ודנינו, שבט אחים, עמ' 33.
135 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיף 1. ההדגשה שלנו.

1. מערכת החינוך הישראלית היא אמנם ממלכתית (=ציבורית) - "ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה"[136] - אך היא אינה ניטרלית: היא מקדמת בדרכים גלויות וסמויות את הערכים והצרכים של החינוך הממלכתי-כללי/עברי. כך עולה, למשל, מהתפיסה הפדגוגית-ערכית העדכנית במשרד החינוך, הממוקדת באינדיבידואל, אינה מעודדת מחויבות לאופי היהודי של המדינה ולערכיה, אינה מפרטת ערכים אלה ואינה מתייחסת ישירות לציונות.[137]

מערכת החינוך מעניקה משקל מועט למקצועות היהדות: בתנ"ך, למשל, ניתן להעביר שעות לימוד בחטיבת הביניים למקצוע אחר באשכול חברה ורוח,[138] ולפי חוקת הזכאות לבגרות די להיבחן ב-2 יח"ל תנ"ך לבגרות (פחות מ-10% מתוך 21 יחידות החובה לבגרות). מקצוע האזרחות, שהוא המקצוע הזהותי היחיד שלו תוכנית לימודים משותפת ואחידה למערכת החינוך הממלכתי, ממלכתי-דתי, ערבי ודרוזי (אך לא ממלכתי-חרדי), יכול אולי להלום את החינוך הממלכתי-כללי/עברי אך הוא בעייתי מבחינת החינוך הממלכתי-דתי (והחינוך הממלכתי-ערבי).[139] אפילו מועד פתיחת שנת הלימודים, ה-1.9, אינו הולם את הרצוי מבחינת החינוך הממלכתי-דתי - בא' אלול - כדי שיהיה מספיק זמן להתכונן למועדי תשרי.

על כן, בהקשר של דיוננו, הצבת החינוך הממלכתי-כללי/עברי כבסיס אליו משווים את שאר מערכות החינוך הממלכתיות אינה הוגנת ומעניקה יתרון מובנה לחינוך הממלכתי-כללי/עברי.

2. חברת הרוב התרבותית היא חילונית ולוחצת להטמיע את מערכת החינוך לתוכה. בנוסף, ארגונים ובודדים עוינים את הציבור הציוני-דתי (להלן, סוף פרק ג'), רווחים בהם סטריאוטיפים שליליים כלפיו ויש בהם המבקשים להחזירו לשוליים החברתיים והפוליטיים.[140] **לכן האמצעים הנדרשים לחיזוק זהותם הדתית של התלמידים ויכולתם לעמוד בלחצי טמיעה אלה צריכים להיות רבים** יותר מאשר מוכנים להסכים להם המתלוננים על פער תקציבי לטובת החינוך הממלכתי-דתי.

3. תלמידי החינוך הממלכתי-דתי מחויבים בכל מקצועות היסוד והחובה בהם מחויבים שאר התלמידים ובעמידה בכל הדרישות לרכישת תעודת בגרות, שער הכניסה המרכזי לעולם התעסוקתי והאקדמי. כלומר, **החינוך הממלכתי-דתי הוא תובעני יותר מזה הממלכתי-כללי/עברי בשל כפל מטרותיו: תעודת בגרות וחינוך דתי.** התובענות הכפולה אינה פשוטה לתלמידים ולמוסדות החינוך, וקשה יהיה לעמוד בה אם אין מקצים לה יותר אמצעים מאשר למסתפקים בתוכנית הלימודים של הממלכתי-כללי/עברי.

מערכת חינוך נבחנת גם על פי תוצריה, ובחינוך הממלכתי-דתי אלה לעתים היו דלים. גלי העלייה בשנים הראשונות פגעו קשה בחינוך הממלכתי-דתי ובמיוחד ברמה הדתית של תלמידיה. הפגיעה

---

136 כהגדרתו בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיף 1.

137 גייגר, הבגרות הגמישה, עמ' 15.

138 העברה זאת היא במסגרת הגמישות הניהולית, ראו וינינגר, מדיניות ארגון, עמ' 10-11.

139 לדיון ראשוני בנושא ראו גייגר, אזרחות מושכלת. לדיון המשך ראו גייגר, בין מסורת. לדיון כללי בחינוך לאזרחות ראו גייגר, אזרחות.

140 ראו, למשל, גייגר, נורמליזציה, 157-158. דוגמה ליחס שלילי חריף ועדכני לציונות הדתית מצוי למשל בייחוסם כ"אוכלי מוות" כפשוטו (בשונה מהמשמעות המקורית בספרי הארי פוטר), ראו אלבז-אלוש, קב"נית; ובהגדרתם על-ידי סגן נשיא בית משפט השלום בבאר שבע, השופט יורם ברוזה, כ"הסכנה הכי גדולה למדינה", ו"דתיים-לאומיים גרועים יותר מהחמאס", ובנוסף, האשמה ש"בגללכם, הדתיים, קרה לנו כל הבלגן הזה. כל הבלגן של השבעה באוקטובר קרה בגללכם", ראו חדשות סרוגים, שופט בכיר. נציב תלונות הציבור נגד השופטים קיבל חלקית את הטענות נגד השופט ברוזה והמליץ לשקול העברתו מתפקידו כסגן נשיא במחוזי, ראו דיווח של שירקני-קופמן, הנציב קיבל.

הובילה בסופו של דבר לעזיבה לבתי ספר של החינוך העצמאי ובמיוחד לאלה של ש"ס, וכן למוסדות דתיים-תורניים הגובים תשלום עבור תגבור לימודי יהדות ובהם הרמה הדתית הייתה גבוהה יותר.[141]

גם היום, אם שיעור נטישת אורח החיים הדתי במהלך החטיבה העליונה עומד לכל הפחות על אחד מכל שבעה מהלומדים במערכת חינוך זו (לפי הערכות מחקריות שמרניות),[142] משמעות הדבר היא ש**מערכת החינוך מצליחה חלקית בלבד בקידום החינוך הדתי ולכן צריך לחזק את החינוך הממלכתי-דתי** ולא להחליש אותו. כשם שכדי לגייס חרדים לצה"ל מובטחים להם תנאים שיאפשרו לכל חרדי המתגייס להישאר חרדי גם בסוף שירות החובה, כך צריך לפעול כדי שכל תלמיד שנכנס דתי למערכת החינוך יצא ממנה כשהוא דתי. וכשם שמערכת החינוך חותרת למצוינות בכל תחומי הלימוד, עליה לחתור, לפחות בחינוך הממלכתי-דתי, גם ל**מצוינות בלימודי קודש ובאורח חיים דתי**.

נוסיף כי כמו שמערכת החינוך הממלכתית חותרת להכשיר את בוגריה ללימודים על-תיכוניים, ובראשם לימודים אקדמיים, כך **מובן שמערכת החינוך הממלכתית-דתית צריכה לחתור להכשיר את בוגריה ללימודים על-תיכוניים תורניים, בישיבות ובמדרשות**. ללא הכשרה זו, לא יהיו בעתיד במערכת החינוך הדתי מורים ומורות למקצועות קודש, וכן מורים ומורות למקצועות חול שיוכלו לשלב כראוי בין לימודי החול ללימודי הקודש, וכן לא תצמח הנהגה רבנית ותורנית.

ממטרות החינוך הממלכתי-דתי, מהרקע שבו הוא פועל ומהצורך להכשיר דור חדש של מורים לחינוך הממלכתי-דתי, מתברר כי **לחינוך הממלכתי-דתי** - כמו לחינוך הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי - **צרכים שונים מאלה של החינוך הממלכתי-כללי/עברי ועל כן הוא זכאי למשאבים שאינם זהים - ואפילו נוספים - לאלה של החינוך הממלכתי-כללי/עברי**, שכאמור, **מערכת החינוך בנויה לפי מידותיו**. וכבר ציין אריסטו את הצורך ביחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים,[143] כלומר, ערך השוויון כולל בתוכו את ההכרה שהוא אינו חייב להיות פורמלי, תוצאתי, כשישנן נסיבות שיובילו לתוצאה שאינה הוגנת. את השוויון המכיל בתוכו יחס שונה לשונים יש המכנים "שוויון מהותי".

העיקרון של אריסטו מיושם במערכת החינוך בדרכים רבות ומגוונות: הבחנה בין גילאים שונים, הבחנה בין חינוך ממלכתי-יהודי לממלכתי-ערבי וממלכתי-דרוזי, הבחנה בין חינוך התיישבותי לחינוך שאינו התיישבותי, הבחנה בין עולים ותיקים ותושבים חוזרים לבין שאר התלמידים, הבחנה בין תלמידים הזכאים לחינוך מיוחד או להתאמות מיוחדות לבין תלמידים "רגילים", הבחנה בין חינוך עיוני לחינוך טכנולוגי, הבחנה בין רמות שונות של תלמידים במקצועות מסוימים (כמו הקבצות במתמטיקה ואנגלית) וכו'. לכל ההבחנות הללו יש השלכות תקציביות, לחלקן השלכות תקציביות גבוהות בהרבה מאשר לחינוך הממלכתי-דתי, ובראשן החינוך המיוחד. ההעדפות/אפליות נחשבות כמוצדקות **ואין סיבה שלא להחשיב את הצרכים המיוחדים של החינוך הממלכתי-דתי כמוצדקים, במיוחד לאחר שמטרתו הייחודית הוכרה בחוק**, על המשמעויות התקציביות הנגזרות מהכרה זו.

141 למעבר לבתי ספר תורניים והקמת רשתות "נעם" ו"צביה" ראו וסרמן (הרב), מסילה חדשה, עמ' 345-362. למעבר לבתי ספר של ש"ס וסגירת בתי ספר ממלכתיים-דתיים בגינם ראו טאוב, בין ממלכתיות, עמ' 164-165, וכן למאמרים המצוינים אצל גייגר, האליטה הרבנית, עמ' 52 הערה 46.

142 ראו, למשל, שטרן, ואחד בלי כיפה. להערכות אחרות ומשמעותן עבור החינוך הממלכתי-דתי והחרדי ראו בפרק מה-29.5.2025, "דתיים לאומיים הולכים ונעלמים. האמנם?", בהסכת של רועי יוזביץ' מה-29.5.2025. לדיון מתודולוגי וביקורתי ראו פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית, עמ' 39-71.

143 אריסטו, אתיקה, ספר ה' פרק ג', עמ' 116.

ב. האם ניתן לספק את הצרכים הייחודיים של החינוך הממלכתי-דתי ללא תוספת תקציבית?

יש הסבורים שניתן לספק צרכים ייחודיים אלה במסגרת "לימודי השלמה" - מושג שממילא משרד החינוך כבר שנים רבות אינו משתמש בו.[144] לפי חוק חינוך ממלכתי, לימודים אלה יכולים להגיע עד לרבע משעות הלימודים (היתר הן שעות חובה),[145] ובחינוך הממלכתי-דתי יכולים לכלול "לימודי תורה שבכתב ושבעל פה ותכוון לאורח חיים דתי, לרבות נוהג והווי דתי בין כתלי המוסד".[146]

בפועל, היקף הבחירה בחטיבת הביניים נמוך ביותר - 9 שעות מתוך 108 לשלוש שנים בחינוך הממלכתי-כללי/עברי [36 ש"ש בממוצע לשנה], שהן כ-8%. ובחינוך הממלכתי-דתי ישנן רק 6 שעות בחירה. ושעות אלה אינן מיועדות ללימודי קודש. זאת בשעה שבחינוך הממלכתי-דתי מוקצות במהלך שלוש שנים ללימודי קודש רק 14 שעות מתוך 108 שחייבים ללמד.[147]

בחטיבה העליונה אין כלל לימודי ליבה/יסוד מאז 2009[148] אלא רק לימודי חובה לקבלת תעודת בגרות. אלה כוללים מינימום של 21 יח"ל במקצועות חובה חיצוניים, 5 יח"ל ביחידות חובה פנימיים, כלומר, סך של 26 יח"ל חובה (שהן, בממוצע, 26 ש"ש). בנוסף, קבלת תעודת בגרות מותנית בעוד 150 שעות התנדבות במהלך 3 שנים, אותן שעות שוות ערך ל-5 יח"ל.[149] במילים אחרות: רשמית, אין לימודי בחירה/השלמה בחטיבה העליונה. כל לימודי הקודש בחינוך הממלכתי-דתי מסתכמים בחובה של 7 יח"ל: 3 בתנ"ך, 3 בתושב"ע/תלמוד ו-1 במחשבת ישראל. זו תוספת של 5 יח"ל בלימודי קודש מעבר ל-2 יח"ל בתנ"ך שהם חובה בחינוך הממלכתי-כללי/עברי. כלומר, לימודי הקודש הם פחות מ-20% מלימודי החובה לבגרות. ואם נחשיב את כלל לימודי הקודש (7 יח"ל) מתוך כלל החובות לבגרות (26 יח"ל + 150 שעות התנדבות), כולל התנדבות, שוב נגיע לפחות מ-25%.

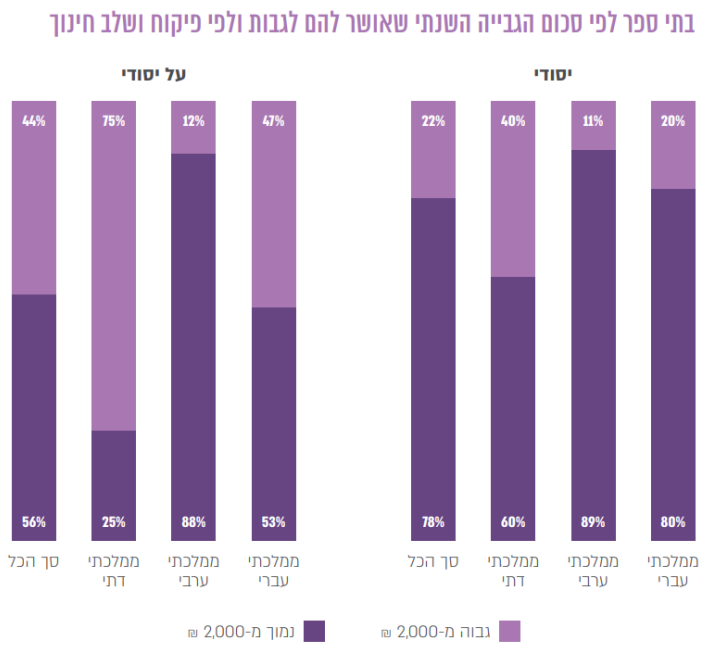
אם כך, **לפחות בחטיבת הביניים ובחינוך העל-יסודי אין בהיקף השעות לימודי השלמה** (שכאמור כבר לא קיימים במסמכי משרד החינוך) **כדי לספק את צרכיו של החינוך הממלכתי-דתי**.

בנוסף, לימודי השלמה יכולים לתת מענה חלקי ללימודים פורמליים, שהם המהות של לימודי השלמה, אך לא לצרכים אחרים, כמו בעלי תפקידים (אב/רבנית), פעילות בלתי-פורמלית, פיתוח פדגוגי, ימי עיון וחידונים, שחלקם נעשה באמצעות רכש של המינהל לחינוך דתי.[150] ממילא אין מניעה משפטית לתקצב את כל אלה, בין אם מבסיס התקציב ובין אם מ"כספים קואליציוניים".

יש לומר דבר נוסף וחשוב: ההורים בחינוך הממלכתי-דתי מבינים, לצערם, שהמדינה לא תממן את כל הנדרש על-פי חוק חינוך ממלכתי לקידום חינוך "לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית" והם מוכנים להוסיף מכספם למטרה זו. חלקם אינו משלם רק לתל"ן אלא גם להוספת שעות לימודי קודש (מבחינת משרד החינוך אלה "תשלומים מרצון").[151] לכן, לאורך השנים הורים לתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי משלמים עבור חינוך ילדיהם סכום רב יותר מהורים בחינוך

144 להיעלמות ההדרגתית של השימוש במונח "לימודי השלמה" ומשמעותו, ראו וינינגר, לאן נעלמה.
145 בג"ץ פורום ועדי ההורים, עמ' 32.
146 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיף 1.
147 משרד החינוך, ארגון בחט"ב, עמ' 11-12.
148 וינינגר, מדיניות ארגון, עמ' 7. לחוסר הבהירות בהבחנה בין לימודי ליבה ולימודי חובה ראו זרד, תוכניות הלימודים, עמ' 1-2, 12.
149 משרד החינוך, ארגון בחטיבה עליונה, עמ' 11 לממלכתי-כללי/עברי ועמ' 12 לממלכתי-דתי.
150 בג"ץ פורום ועדי ההורים, עמ' 12.
151 וינינגר, תשלומי הורים, עמ' 3; גרוסמן, תשלומי הורים, עמ' 2.

הממלכתי-כללי/עברי. התרשים הבא מדגים את ההשוואה הזו בתשלומי ההורים המאושרים[152] על ידי הכנסת ביחס לשנה"ל תשפ"ב:[153]



אך אנשי "משמר החינוך הממלכתי" אינם רואים בעין יפה תשלומי הורים אלה. וכך מופיע בפרסום שלהם: "בחינוך הממלכתי־דתי [...] נוהגים גם להסתמך על גביית תשלומי הורים גבוהה במיוחד. זאת, בגין תל"ן (תוכניות לימודים נוספות) תורניות [...] תשלומים אלו [...] מגדילים מאוד את אי־השוויון".[154] זאת דרישה להשוואה בחינוך כלפי מטה, וכפי שנראה להלן, היא נדחתה על ידי בג"ץ בעתירה אחרת שאף היא עסקה בתשלומי הורים.

תשלום ההורים שלעיל הוא לפי תלמיד בודד, כך שמשפחה בחינוך הממלכתי־דתי בה יש בממוצע יותר ילדים מאשר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי, מקדישה חלק נכבד מתקציבה המשפחתי לתשלום עבור חינוך ילדיה. ויהיה זה נכון להזכיר שמשפחות בחינוך הממלכתי־דתי מאכלסות את החמישונים החלשים במדד הטיפוח יותר מאשר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי. בכל זאת מקריבות מרווחתן - ולעתים מגיעות גם לעוני - בשל החשיבות שהן מייחסות לחינוך דתי ראוי.[155] גם למשפחות ממעמד הביניים אין זאת הוצאה זניחה. לכן קיים לחץ של הורים ממפלגות דתיות למצוא דרכים להקל

152 לסוגי התשלומים וסוגיית אישורם ראו משה, מונחון, עמ' 6.

153 וינינגר, תשלומי הורים, עמ' 6.

154 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 5-6.

155 פינקלשטיין, החינוך הממלכתי דתי, עמ' 77. החשש מתשלומי הורים גורם לחלק מההורים הדתיים, בעיקר אלה משכבות כלכליות-חברתיות חלשות, להימנע מלשלוח את ילדיהם לחינוך הממלכתי־דתי. זאת על אף שהמוסדות הגובים שכר לימוד גבוה עושים ככל יכולתם לאפשר לכל תלמיד ללמוד אצלם, ולמעשה הורים אמידים מסבסדים הורים חלשים יותר (שם, עמ' 78-79). אך יש הרואים בתשלומי הורים גבוהים כלי של הורים אמידים לסנן תלמידים מבתי הספר של ילדיהם, ראו, למשל, צוות היוזמה, תשלומי הורים, עמ' 38.

מעליהם את גובה התשלומים, והדבר נעשה לעתים על ידי הוספת תקציבים לבסיס התקציב במקרה הטוב, או בהסכמים קואליציוניים במקרה הפחות טוב (להורים, אך טוב יותר לפוליטיקאים).

ג. הצדקות פרטניות

נשוב לתקציבים הייעודיים לחינוך הממלכתי-דתי ונבחן את מידת הצורך בהן:

- **שעת תפילה:** חינוך לתפילה הוא חלק מחינוך דתי. לכן אך מתבקש שבתי ספר דתיים ינהלו תפילות בתחומן. שעה שבועית זאת מאפשרת לשבץ את התפילה המתקיימת לפני פתיחת יום הלימודים (="שעת אפס"), כחלק מהמערכת בבית הספר. מכיוון שמערכת השעות הממוצעת במערכת החינוך מונה יותר משלושים שעות, השפעתה על הפער בין תקצוב החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי היא של כ-3%.

- תקצוב המימון עובר לבית הספר ולא למורים, והאחרונים אינם מתוגמלים על עבודתם כמשגיחים בתפילה. גם ההסכמים עם ארגוני המורים, "אופק חדש" ו"עוז ותמורה", לא הסדירו תגמול אלא רק אפשרות להחשיב את שעת התפילה כשעת שהייה, שעה שנועדה להכנת השיעור והמבחנים ובדיקתם. ולא למותר לומר כי מספר שעות התפילה בפועל גדול פי כמה, במיוחד בחינוך הבנים בחט"ב ובחינוך העל-יסודי.

- **תקצוב לימודי יהדות בכיתות ט'-י"ב בגין תוספת ארבע יח"ל חובה בבחינת הבגרות:** חשוב ללמוד "תורה לשמה", אך בחינות הבגרות יוצרות תחרות לא הוגנת בין מקצועות התושב"ע והתנ"ך (שלפי חוקת הזכאות הרגילה כוללת מעט מדי יח"ל עבורן) לבין המקצועות לבגרות. התחרות עלולה לגרום לתלמידים להתמקד במקצועות לבגרות ולהזניח את לימודי הקודש.

- נציין כי בתי ספר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי המעוניינים לתגבר לימודי יהדות בחטיבה העליונה, זכאים לתוספת שקלית. תוספת זו מיועדת להוספת שעות לימוד במדעי יהדות, אירועים וכנסים בלימודי היהדות ורכישת ספרי יהדות.[156]

- **תקצוב לימודי יהדות לנבחנים לבגרות מוגברת במקצועות היהדות (תנ"ך, תושב"ע, מחשבת ישראל):** התקציב נועד לעודד לימודי יהדות מוגברים גם בתקופה בה בחינות הבגרות לוחצות למתן העדפה בהשקעה ובזמן ללימודי החול. בשיחות עם המינהל לחינוך ממלכתי-דתי התברר כי ברמה העקרונית אין לחמ"ד התנגדות כי מוסדות בחינוך הממלכתי יוכלו לגשת לקול הקורא של תקנה זו בתחום הדעת תנ"ך, על פי תנאי הסף המוגדרים בה.

- **רב בית ספר:** רב בית ספר הוא רב (או רבנית) "שתפקידו הוא הנהגת אורח חיים דתי של התלמידים והצוות, מתן מענה לשאלות הלכתיות חינוכיות וחיבור התלמידים לקיום מצוות בהתאם לרוח ההלכה".[157] חשוב לציין כי חלק מהחינוך הדתי הוא פיתוח יחס נכון לרבנים שהם המנהיגים הדתיים.

- **תלי"ה (תגבור לימודי יהדות):** מטרתה לחזק את זהותם היהודית-ציונית-דתית של עולים מאתיופיה. אם עולים אלה הם יהודים במוצאם, תגבור זה חשוב בגלל המסורת ההלכתית שהם הגיעו איתה,

156 משרד החינוך (ללא ציון יחידה במשרד), תבחינים לתקצוב תגבור לימודי מדעי היהדות משנה"ל תשע"ד ואילך, ללא ציון תאריך, עמ' 4-6. [זמין במרשתת]
157 מינהל החינוך הדתי, "תבחינים לתקצוב שעות רב במוסדות חינוך על יסודיים בחמ"ד ופעילות בלתי פורמלית - תשפ"ד ואילך", עמ' 1.

השונה מהמסורת ההלכתית של חז"ל שלא הייתה מוכרת ליהודי אתיופיה. כיום, רבים מהתלמידים העולים הם כאלה שיש ספק ביהדותם, ולכן צריכים להתגייר גיור אורתודוקסי המצריך מחויבות לתורה ולמצוות. מובן כי גם אצל תלמידים אלה חסר ידע בתחום התורה והמצוות ומן הראוי להשלים אותו ככל הניתן.

- **חוגים תורניים בבתי הספר היסודיים:** החוגים נועדו להרחבת הידע והעשייה התורניים בנושאים כמו טעמי המקרא, תלמוד ישראלי, גדולי ישראל, חזנים צעירים, ונושאים שאינם נלמדים בשעות הפרונטליות. ונשוב להצדקת המינהל לחינוך הדתי בצורך בחוגים הללו: "העשרה תורנית מעבר לאוכלוסיות המבקשות תגבור תורני ו/או לבתיה"ס בהם יש זליגה מהחמ"ד לחינוך אחר" - קרי, חינוך חרדי או תורני-דתי פרטי.[158]

4. צמצום הפער – כלפי מעלה או כלפי מטה?

בחיבור של "משמר החינוך הממלכתי", השותף לעתירה שאינה לפנינו, הם מבקשים (המספור שלנו):[159]

> *[1] להכניס את ההוצאה הזו [שעות רב ותפילה – י"ג] לסל הגפ"ן (הסל המקנה למנהל בית הספר תקציב לצורך גמישות פדגוגית ניהולית) [...]*
>
> *[2] יש להציב סטנדרט ריאלי אחיד של שעות המותרות לגבייה על ידי בתי הספר, ולהגביר את הפיקוח והאכיפה על כך שלא יחרגו מהן. כצעד משלים, יש להפוך את שעות התל"ן שבתי הספר גובים לגלויות לציבור, ולאכוף ביצוע שקוף ודיווח אמת.*
>
> *[3] יש להפסיק את ההכרה האוטומטית במוסדות קטנים המוקמים גם כשאין לכך הצדקה מבחינת מספר תלמידיהם. מנגד, יש להעצים את התעדוף של בתי ספר בני שלוש כיתות ומעלה בשכבה, על מנת להפוך הקמת מוסדות קטנים עם כיתה או שתיים בשכבה, לפחות משתלמת. ודוק, מדיניות זו לא תחול על החלקים בפריפריה שבהם הציבור הדתי אכן מהווה קהילת מיעוט מבודדת יחסית, או על בתי ספר קטנים המקבלים אליהם כל תלמיד ברשות המקומית, ללא קריטריונים מסננים דוגמת תשלומי הורים.*

ניכר כי אנשי "משמר החינוך הממלכתי" מבקשים לשלול מהחינוך הממלכתי-דתי הטבות ("זכויות יתר", כלשונם),[160] שלדעתם אינן מוצדקות. השוואה באופן זה היא השוואה כלפי מטה, על ידי החלשת הנהנים מהיתרון. הדבר בולט בתחום בו לטובת החינוך הממלכתי-כללי/עברי מתבקשת דווקא השוואה כלפי מעלה (=חיזוק מי שנתפס כמצוי בעמדה נחותה): הקטנת גודל בתי הספר. מחקרים מהשנים האחרונות מצביעים על העדפת בתי ספר קטנים - כמו כיתות קטנות - כסביבה לימודית, במיוחד עבור אוכלוסיות חלשות.[161]

158 חוזר המינהל לחינוך הדתי, "תבחינים (קריטריונים) לתקצוב שעות תורניות לבתי ספר יסודי – עבור שנת הלימודים תשפ"ו" (ללא ציון תאריך). ההדגשה שלנו.

159 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 30-39.

160 כמופיע, למשל, בכותרת המשנה אצל כפרי וקרמר, המיוחסים.

161 ראו, סלנט, שאלת גודל ומבנה.

בג"ץ כבר דן בדרך זו להשוואה בעתירה נגד תשלומי הורים עבור תוכניות נוספות, ואז כתב שופט בית המשפט העליון כתוארו אז יצחק עמית, כי "הגישה המקובלת בפסיקה ובספרות היא שלא כל מציאות בלתי-שוויונית מצביעה בהכרח על פגיעה בזכות לשוויון".[162] ועל ציפייה למימוש ערך השוויון דרך השוואה כלפי מטה כתב באותו פסק-דין כי "דומה ש'השוואה כלפי מטה' איננה אסטרטגיה מקובלת כיום בתחום החינוך ובכלל" ולא בכדי.[163] על השימוש בה בפנייה לבית המשפט, כתב באותה עתירה - שנדחתה פה אחד - השופט אלכס שטיין, כי

> *המתח בין אוטונומיה, מצוינות ושוויון איננו פתיר [...] דרישת העותרים להשוואה כלפי מטה (equalizing down) היא דרישה נכונה מנקודת ראותם של אלו שמעמידים את השוויון מעל האוטונומיה ומעל המצוינות. דא עקא, דרישות כאלה צריך שתהיינה מופנות אל הכנסת והממשלה, ולא אלינו, מאחר שהן מעלות שאלות ערכיות שאין להן תשובה מוסכמת או מוסמכת. כל ניסיון לתת לשאלות כאלה תשובה שיפוטית תחת אצטלה של דין נדון לכישלון.*[164]

בעתירה שפורסמה באתר של מרכז מנור, מבקשים העותרים מבג"ץ להוציא צו-על-תנאי שיחייב את המשיבים להסביר (המספור במקור):[165]

1. *מדוע לא ישוו את תקציב החינוך הממלכתי והמשלב לתקציבו של החינוך הממלכתי דתי, הנהנה מיתר תקציבים בשיעור משמעותי וזאת בניגוד להוראות חוק [...]*

2. *מדוע לא יחולקו הכספים הקואליציוניים המשמשים לחינוך מכוח ההסכמים בין מפלגות הקואליציה באופן שוויוני בין כלל תלמידי ישראל [...]*

4. *מדוע לא יקבעו תקנות תקציביות עבור החינוך הממלכתי, ממלכתי משלב וממ"ח בשיעור מקביל לתקציבים שניתנו לחינוך הממלכתי דתי במסגרת התקנות התקציביות הייעודיות [...]*

במבט ראשון קשה להסיק האם אלה דרישות להשוואה כלפי מטה או כלפי מעלה. לשון התביעות נראית נוטה להשוואה כלפי מעלה, אך עיון בנימוקים לאורך העתירה מוביל למסקנה כי ההעדפה הראשונה שלהן היא לשוויון כלפי מטה, ואם בית המשפט לא יסכים לכך, בעדיפות שנייה יקבלו שוויון כלפי מעלה. זאת כי אין לכל אורך העתירה דרישה לתוספת שיעורי יהדות או כל תחום אחר לחינוך הממלכתי-כללי/עברי (הדרישה תופיע במסמך אחר).[166] לא נראה מהעתירה, למשל, שהעותרים מעוניינים שימונה רב לבתי הספר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי ושגם הם יחויבו בעוד יח"ל בתנ"ך ושלוש יח"ל בתלמוד/תושב"ע כמו בממלכתי-דתי.

---

162 פסק דין משותף לעתירות בבג"ץ שמשון ג'קלין ובג"ץ גבריאל סלומון, פסקה 14.

163 שם. וראו דיונו שם בפסקאות 14-17, על הטיעון בעד מדיניות זאת ונגדה.

164 סעיף 2 בפסק הדין, לעיל, הערה 162.

165 בג"ץ פורום ועדי ההורים, עמ' 1-2.

166 אצל פאיס-אבידן, הצעת תקציב, עמ' 4, שפורסם לאחר הגשת העתירה, נכתב כי מתבקשת השוואה כלפי מעלה "להקניה חינוכית ערכית **בהתאם לערבי** הזרם. לדוגמה, הגברת השייכות של התלמידים לישראליות ולהעמקה חינוכית בתחומי הרוח והחברה, היהדות, הדמוקרטיה, הציונות והקידמה" (ההדגשה שלנו).

עניין זה בולט בהשוואה לעתירה אחרת שהיא בבירור הייתה להשוואה כלפי מעלה: העתירה שהוגשה - והתקבלה - להעניק שעות תפילה גם לאותם בתי הספר של רשת תל"י (ומאוחר יותר גם בחינוך המשלב) המקיימים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים הסדירה, בדומה לבתי הספר הממלכתיים-דתיים.[167]

5. רטוריקה

הטוענים להעדפה/אפליה לא מוצדקת כלפי החינוך הממלכתי-דתי, נוקטים בכמה אמצעים רטוריים כדי לשכנע את הקוראים:

א. התקציב העודף לחינוך הממלכתי-דתי, בא על חשבון החינוך הממלכתי-כללי/עברי

כך למשל טוען מפורשות "משמר החינוך הממלכתי":

> *החינוך הממלכתי־דתי נהנה מבתי ספר קטנים ומרובים ללא הצדקה גאוגרפית, דמוגרפית או דתית, **על חשבון החינוך הממלכתי** [...] למציאות זו יש מחיר כלכלי עצום, המתבטא בתשומות של עלויות קרקע, בינוי, ציוד ותשתיות, תחזוקה ומינהלה, עלות עובדי ההוראה ושעות הלימוד, אובדן הארנונה לרשות על כל בית ספר מיותר שנפתח, ועוד ועוד. מחיר זה ממומן מכיסם של כלל התושבים ברשות המקומית, בין שבאמצעות הארנונה ובין שבאמצעות מסיהם למדינה. על פי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כמחצית (!) מבתי הספר הקטנים של החינוך הממלכתי־דתי מצויים ביישובי פריפריה או בתווך שבין המרכז לפריפריה, ביישובים קטנים. מימון "לוקסוס" מפוקפק זה של פיצול החינוך למוסדות קטנים מגיע **על חשבון שירותי חינוך משופרים ועל חשבון רווחת הקהילה.***[168]

טענה זאת עולה גם באופן מרומז יותר על ידי "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי", כשהיא טוענת כי "בפועל נהנה החינוך הממלכתי דתי מתוספת של תקציב (חלקה מגיע מכספים קואליציוניים) [...] המשליכים על המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך הממלכתית".[169]

כמובן זו טענה שלא ניתן להוכיחה, כי אפשר שתקציבים העודפים לחינוך הממלכתי-דתי היו נחסכים מתקציב מערכת החינוך או מתקציבי הרשויות המקומיות ומועברים למטרות אחרות שאינן מערכת החינוך.

ב. הפרזה בתיאור הפער

בעתירה שפורסמה, נטען כי

> *ההסכמים הקואליציוניים מכפילים ומשלשים את הסכומים המוקצים באמצעות תקנות אלה, ומכוונים אותם לזרם החינוך הממלכתי דתי באופן שיוצר פערים **אדירים** בין תקציב המוקצה לתלמיד בחינוך הממלכתי-עברי ובין תקציב המוקצה לתלמיד בחמ"ד [...] התקנות התקציביות שאליהן מתוספים הכספים הקואליציוניים משמשים כלי להזרמת תקציבי **עתק** לחמ"ד.*[170]

---

167 בג"ץ קרן החינוך.

168 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 7, 25. ההדגשות שלנו.

169 בג"ץ פורום ועדי ההורים, סעיף 4.

170 שם, סעיף 150. ההדגשות שלנו.

כמובן, התיאורים "אדירים" ו"עתק" הם תיאוריים יחסיים בלבד, שלא ניתן להבין האם הם מתייחסים לסכומים נומינליים או לשיעור הפער באחוזים, והם נועדו להשפיע על הבנת היקף הפער המתואר.

ג. עוינות כלפי החינוך הממלכתי-דתי (ולמעשה, כלפי הציבור הדתי-לאומי)

במסמך של "משמר החינוך הממלכתי" נטען כי

> *נכון להיום, מדינת ישראל מתגמלת חלקים נרחבים בציבור הדתי על אי־חינוך ילדיהם לערכי ההומניזם, הדמוקרטיה והשוויון, ועל הסתגרותם התרבותית והמעמדית מפני החברה הישראלית. היא עושה כן באמצעות תקצוב יתר של המוסדות שמאפשרים להם לעשות זאת.*
>
> *לאמיתו של דבר, זו ההשלכה העמוקה והחמורה ביותר של העדפת החינוך הממלכתי־דתי על פני יתר הזרמים - העובדה שהיא מעודדת אותו להקצנה דתית אנטי־ליברלית בכלל ולהפרדה מגדרית בפרט, וזאת באופן שעלול לפגוע אנושות בליבה הערכית המשותפת של החברה הישראלית ובלכידותה הפנימית.*
>
> *זכויות היתר הניתנות כיום למגזר הדתי לא רק מהוות פגיעה בלתי ניתנת להצדקה בעקרונות השוויון והאוניברסליות העומדים ביסוד הדמוקרטיה, אלא שהן גם מכרסמות בעצם היותנו חברה אחת. לאומיות אזרחית מושתתת על מכנה משותף בדמות מערכת חינוך שוויונית המעניקה לתלמידיה ערכים משותפים. בחסות המדינה ובתמיכתה, קבוצות אלה מוציאות את עצמן מכלל החברה הישראלית, הן באמצעות התבדלות חינוכית ברמת תכני הלימוד והן כתוצאה מהמבנה המגזרי של המוסדות שלהן.*[171]

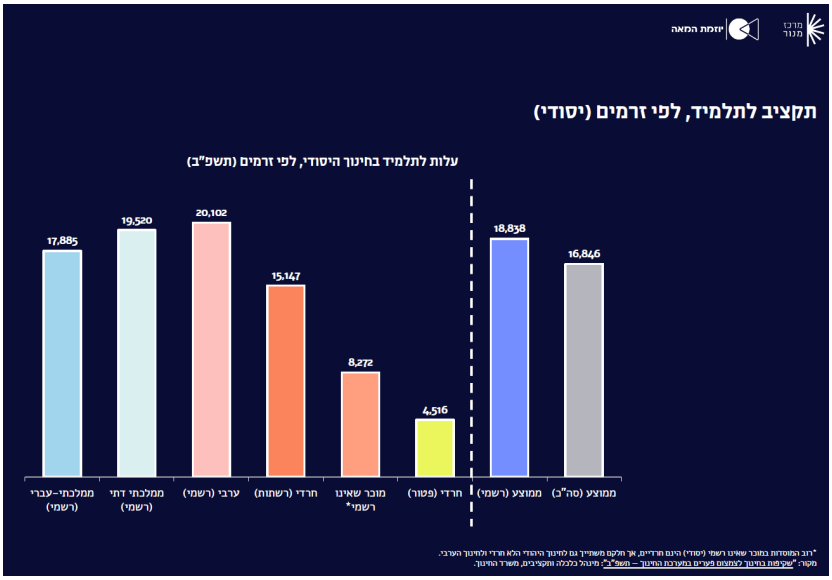
הווה אומר, החינוך הממלכתי-דתי מסוכן לא רק בגלל תכניו אלא גם בגלל היותו מתבדל, "מגזרי". אמנם הם מודעים לבעייתיות שבהכללה ולכן עולה מדבריהם שלא כל הדתיים כה מסוכנים, אלא רק "חלקים נרחבים". אך האחריות לקיטוב בחברה הישראלית מוטלת על "החלקים הנרחבים" האלה וכן מובן כי אין הם הומניסטים, דמוקרטים ודוגלים בשוויון. מיותר יהיה לציין שאין לכך הוכחות וכי לא כל מי שמתעטף באֶצְטָלָה של "הומניסט, דמוקרטי ותומך שוויון" הוא אכן כזה. לשיטתם, רק מי שמפרש הומניזם, דמוקרטיה, שוויון והיטמעות בחברה ברוחם של אנשי "משמר החינוך הממלכתי", יהיה זכאי לתמיכה בחינוך הדתי שלו, וגם אז, כל עוד אינו פוגע בשוויון הפורמלי והתוצאתי עם החינוך הממלכתי-כללי/עברי.

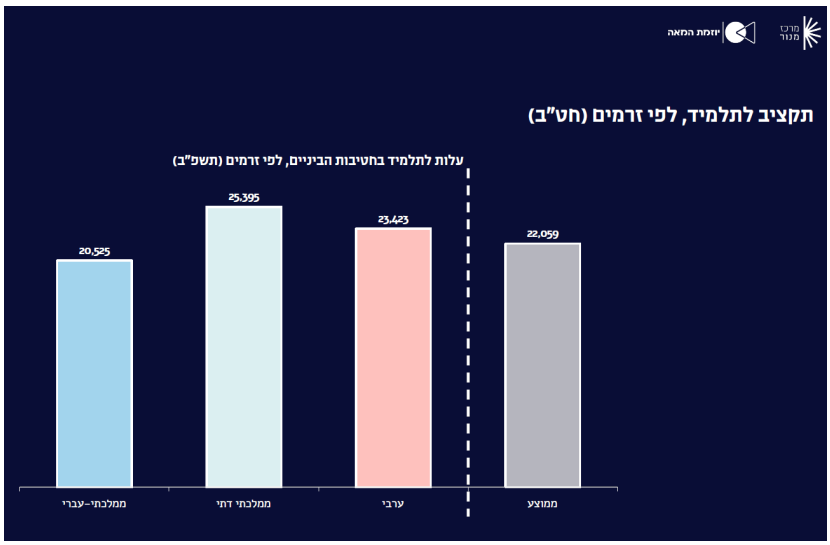
ד. התעלמות מנתונים שאינם נוחים:

נדגים בעזרת שני נתונים המוכרים לטוענים נגד תיעדוף החינוך הממלכתי-דתי אך אין התייחסות לעולה מהם. כאמור לעיל בפרק ב', הטענות מופנות כלפי התקצוב העודף לחינוך הממלכתי-דתי, בהתבסס, בעיקר, על העלות הממוצעת לתלמיד. אבל גם העלות הממוצעת והגידול בתקציב לתלמיד בחינוך הערבי, גבוהה מזו שבחינוך הממלכתי-כללי/עברי. לפנינו תרשימים המדגימים זאת מתוך

171 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 31.

מצגת שצורפה לעתירה כלפי התקצוב העודף של החינוך הממלכתי-דתי:[172]





האם יתכן שהבעיה אינה שמישהו מקבל יותר מהממלכתי-כללי/עברי אלא רק במי מדובר?

172 בג"ץ פורום ועדי ההורים. המצגת מתחילה בעמ' 53. השיקופיות כאן מספרן 56-57.

6. הטעיות והיעדר ביסוס ברור לטענות

בעתירות ובמסמכים הטוענים לתיעדוף לא מוצדק של החינוך הממלכתי-דתי, מצויות כמה הטעיות וטיעונים לא מבוססים, או טיעונים שלא ניתן להגיע למקור המבסס אותם. להלן כמה דוגמאות:

- בנספח 1 לעתירה שפורסמה, נכתב על ידי פורום ההורים היישוביים, ממגישי העתירה, כי: "בבוא אגף מנהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך להסביר את הפערים, אזי נגלית אותה העדפה ברורה לחינוך הממלכתי דתי ביחס לחינוך הממלכתי".[173] מיד לאחר מכן מובאות חמש ראיות לדבר. השתיים האחרונות הן (שם):

- **בתי ספר ביום חינוך ארוך** - קריטריון ההקצאה של יום חינוך ארוך אינו מבוסס על מדד הטיפוח.

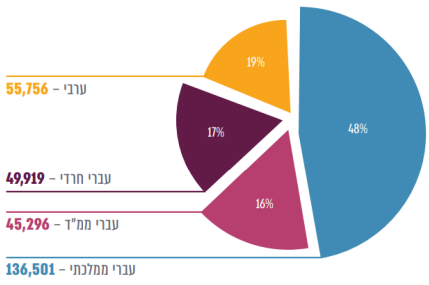
- **אחוז שילוב חינוך מיוחד** - אחוז שילוב חנ"מ גבוה יותר במגזר היהודי בפיקוח ממלכתי וממלכתי דתי, לעומת המגזר הערבי בפיקוח ממלכתי. מאחר ותלמידי חינוך מיוחד המשולבים בכיתות רגילות מקבלים תוספת תקציבית, בתי ספר בהם אחוז השילוב של תלמידי חינוך מיוחד יהיה גבוה יותר, יקבלו תוספת תקציבית משמעותית.

ביחס ליום חינוך ארוך, אין זה נכון שאין הוא מבוסס על מדד הטיפוח. הנכון הוא, כפי הראינו לעיל, שהוא מבוסס חלקית על מדד הטיפוח וכלולים בו בתי ספר ביישובים באשכולות 3-6. וקריטריונים אחרים שהבאנו שם הם "מוסדות חינוך מתוך שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה". אין בכל אלה שיקול של סוג הפיקוח. ממילא אין פה שום הוכחה לתיעדוף החינוך הממלכתי-דתי.

ביחס לחינוך המיוחד, הדבר היחיד שניתן לטעון מהכתוב הוא תיעדוף החינוך הממלכתי-יהודי על פני החינוך הממלכתי-ערבי. אין כאן כלל נתונים נפרדים לממלכתי-דתי ולממלכתי-כללי/עברי.

נתונים אלה מפורסמים וידועים אך לא הובאו בעתירה. הנה הם לפנינו. התרשים הבא של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מציג את התפלגות תלמידי החינוך המיוחד לפי מגזרי חינוך ופיקוח.[174] הוא מלמד שחלקם של החינוך הממלכתי-כללי/עברי והממלכתי-דתי בקרב תלמידי החינוך המיוחד קצת יותר גבוה מאשר חלקם בכלל התלמידים (43% בממלכתי-כללי/עברי וכ-14% בממלכתי-דתי), והפוך בחינוך הממלכתי-ערבי ובחינוך החרדי. היכן מתגלית כאן "אותה העדפה ברורה לחינוך הממלכתי דתי ביחס לחינוך הממלכתי" בחינוך המיוחד?

תרשים 3: **תלמידי חינוך מיוחד לפי מגזר ופיקוח, תשפ"ב (2021/22)**



173 שם, עמ' 42. ההדגשות בציטוט הבא הן במקור.
174 וייסבלאי, מערכת, עמ' 5.

- הטענה בדבר "הקצאת בנות שירות לאומי ככוח הוראה חינמי ללימודי יהדות, בבתי הספר הדתיים בעיקר":[175] אכן, מספר בנות השירות הלאומי בחינוך הממלכתי-דתי גבוה פי כמה מאשר בשירות הממלכתי-כללי/עברי,[176] אך הנתונים אינם מסבירים מה מקור הפער. למשל, מה שיעור התקנים שהתבקשו לחינוך הממלכתי-כללי/עברי שלא נענו? האם מראש הדרישה לבנות שירות למטרה זו לא היה קטן בממלכתי-כללי/עברי?

- בסוף פרק ב' מובא תרשים של מרכז מנור, אחד השותפים בעתירה שפורסמה, תרשים הממחיש את היקף הכספים הקואליציוניים בשנים 2014-2024 הנכללים בתקנות מינהל החינוך הדתי. אך כפי שציינו בפרק, תרשים זה מטעה, כיוון שהוא מתייחס גם לסעיפים בתקנות שאינם נוגעים לחינוך היסודי, חט"ב או על-יסודי.

- לעיתים משובצים בטענות לתיעדוף החינוך הממלכתי-דתי גם דברים שאינם קשורים אליו, לפחות לא על פניו, ובלי סימוכין. למשל, במסמך של "משמר החינוך הממלכתי" שובץ בסעיף על "הוצאה ממשלתית נוספת" עבור החינוך הממלכתי-דתי גם "מתן הטבות שונות לגרעינים תורניים; ועוד".[177] אין שום הסבר מה הקשר בין תקצוב גרעינים תורניים לבין חינוך ממלכתי-דתי, וודאי אין פירוט בתוספת "ועוד" שאין לפרשה אלא כרצון להעצים את הרושם שהחינוך הממלכתי-דתי נהנה מכל טוב, בניגוד לחינוך הממלכתי-כללי/עברי המקופח שכל הטוב הזה נמנע ממנו.

- במדינת ישראל יש 212 כפרי נוער, פנימיות, ישיבות תיכוניות ואולפנות המוכרים למינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער (להלן: מינהל לחינוך התיישבותי) ומפוקחות על ידו ובהם היו ב-2022 כ-30,000 תלמידים.[178] מספר זה נמוך משמעותית מנתון שפורסם על ידי מרכז מנור (כאמור, אחד העותרים) - כ-36,000,[179] בהסתמך על מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שאין הפניה ביבליוגרפית אליו ולא הצלחנו לאתר אותו. ממילא לא ניתן לסמוך על שאר הנתונים המובאים שם על חלקן של הפנימיות בחינוך הממלכתי-דתי, הגם שעל פניו הם סבירים.

- לגופו של עניין, בהקשר זה נטען שם כי "כאשר לא מדובר בנוער קצה ובסיכון, מדינת ישראל לא צריכה להשתתף בעלויות של חינוך פרטי ואליטיסטי [של הפנימיות - י"ג]",[180] ולכן הם מתנגדים לכספים קואליציוניים עבור שיפוץ ובינוי פנימיות ביו"ש, תקציב שהועבר בתקנה דרך המינהל לחינוך התיישבותי.[181] אלא שתקציב זה ניתן להצדקה כי הוא מיועד ל"הסבת מבנים יבילים למבני קבע"[182] שהם מוגנים יותר באזור לא שקט מבחינה ביטחונית.

175 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 5-6.
176 אלמסי, השירות, עמ' 34.
177 כפרי וקרמר, המיוחסים, עמ' 5.
178 לפי אתר המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער (אוחזר ב-24.10.2025). על ההיסטוריה של המינהל, הפיקוח שלו ומספר התלמידים בפנימיות שלו, ראו בקישור זה שעודכן לאחרונה ב-2024.
179 פאיס-אבידן, הצעת תקציב, עמ' 3.
180 שם, עמ' 4.
181 שם, עמ' 3 ובג"ץ פורום ועדי ההורים, עמ' 24, פסקה 150.
182 ראו את הדיווח של גזית, בלי קריטריונים שוויוניים.

פרק ד: סיכום והמלצות

1. סיכום

בפרקים הקודמים התוועדנו לשני ארגונים - "משמר החינוך הממלכתי" ו"המועצה לחינוך ממלכתי-עברי" - שנוסדו בשנים האחרונות ואחד מקווי פעילותם הוא לפעול נגד מה שהם מגדירים העדפת החינוך הממלכתי-דתי על פני החינוך הממלכתי-כללי/עברי.

לשיטתם:

- החינוך הממלכתי-דתי צריך לקבל מהמדינה בדיוק-בדיוק מה שמקבל החינוך הממלכתי-כללי/עברי ובאותו יחס לחלקו של כל אחד מהם במערכת החינוך.
- צריך להחיל שוויון פורמלי ותוצאתי על תקצוב מערכת החינוך ועל היחס לחינוך הממלכתי-דתי. שוויון פורמלי ותוצאתי זה צריך לחול על תקציבי מדינה, גודל בתי ספר וכיתות, ומספר יח"ל הנדרשות לזכאות לתעודת בגרות.
- ניתן לספק את ההנחיה בחוק חינוך ממלכתי לחינוך "לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית", במסגרת המשאבים שהמדינה מעניקה לכלל מערכת החינוך. על כן יש להתנגד לכל הכספים הקואליציוניים המעניקים משאבים נוספים לחינוך הממלכתי-דתי. (כלומר, מטרת החינוך הממלכתי-דתי אינה נתפסת בעיניהם כ"מטרה ציבורית ראויה", המכשירה, כאמור לעיל בפרק ג', סעיף 3, כספים קואליציוניים ע"פ פסיקת בג"ץ, ולפיכך יש להתייחס לכספים אלה כ"מגזריים" ולבטלם. ואם הכספים הקואליציוניים כשרים מבחינה משפטית, יש לחלק אותם בין כל מרכיבי החינוך הממלכתי בהתאם לחלק היחסי של כל מרכיב).
- "משמר החינוך הממלכתי" מבקש גם להגביל מאוד את היכולת של הורים דתיים לממן מכיסם שעות הוראה ופעילויות בית ספריות המקדמות חינוך דתי.

לפי טענתם, אם כן, החינוך הממלכתי-דתי זוכה ל**תקצוב יתר** לא מוצדק, ולפיכך צריך לבטלו. לחלופין, להעניק אותו גם לחינוך הממלכתי-כללי/עברי עבור מה שהוגדר במסמך אחר של המועצה לחינוך ממלכתי-עברי כ"ערכי הזרם": "הגברת השייכות של התלמידים לישראליות ולהעמקה חינוכית בתחומי הרוח והחברה, היהדות, הדמוקרטיה, הציונות והקידמה".[183]

בנייר עמדה זה הצגנו מחקרים המסבירים את רוב הפערים לטובת החינוך הממלכתי-דתי, כנובעים משיטות התקצוב של משרדי החינוך והאוצר, המושפעות מהמצב הכלכלי-חברתי של התלמידים, מיקום גיאוגרפי (פריפריה או מרכז) ושיעור התלמידים העולים וארצות המוצא שלהם. אלה גם ההסברים שניתנו על ידי משרד החינוך לפער והם מובאים בחלק מהמחקרים. שינויים במצב הכלכלי-חברתי הם הגורם המרכזי לצמצום המתמשך של הפערים לטובת החינוך הממלכתי-דתי. כן ראינו את השפעת הפיזור הגיאוגרפי הרב של הציבור הדתי-לאומי על גודל בתי הספר והכיתות בחינוך הממלכתי-דתי, הקטנים יותר בממוצע מאשר בחינוך הממלכתי-כללי/עברי.

183 לעיל הערה 166.

חלק קטן מהפער מקורו בתקציבים ייעודיים לחיזוק החינוך הדתי, על פי מטרת החינוך הממלכתי-דתי לפי חוק חינוך ממלכתי. לכן, **תקציבים אלה נתפסים כמוצדקים וכמשיגים שוויון במטרה: הענקת חינוך ממלכתי-דתי** לפי חוק חינוך ממלכתי. התקציבים מוקצים מתוך הנחה שאין די במשאבים הניתנים לחינוך הממלכתי-כללי/עברי כדי להעניק חינוך דתי ראוי ומספק. רק חלק מהתקציבים הייעודיים מופיעים בבסיס התקציב, ואילו אחרים, כנראה רובם, מוענקים באמצעות "כספים קואליציוניים", הנתפסים כאמצעי לתקן את העיוותים של מגבשי תקציב המדינה, ובמיוחד משרד החינוך.

בנוסף התברר כי להורים רבים השולחים את ילדיהם לחינוך הממלכתי-דתי לא די באלה והם מוכנים לשלם לא מעט כדי להוסיף שעות ללימודי קודש במערכת ולקיים פעילויות תורניות מחוץ לה. כספים אלה מכבידים מאוד על חלק מהמשפחות, לעיתים מובילים אותן ל**עוני** ולעיתים אף ל**הימנעות משליחת ילדיהם לחינוך הממלכתי-דתי**, במיוחד זה התורני, בעיקר בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה. מנקודת מבט זו, החינוך הממלכתי-דתי זוכה ל**תקצוב חסר**.

נייר העמדה גם הציג כמה **בעיות מתודולוגיות** הראויות לתשומת לב, ועיקרן: אופן חישוב העלות הממוצעת לתלמיד מתקציבי משרד החינוך, והתעלמות מתקציבי רשויות מקומיות ממקורותיהן הפנימיים (לא מכספי משרד החינוך וכספי מדינה נוספים) בעת חישוב העלות הממוצעת לתלמיד.

2. המלצות

מקובל לאפיין את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, יהיה פירושם של שני מאפיינים אלה אשר יהיה. לכן זכותה - ואף חובתה - לפעול לחיזוק **הזהות היהודית** של אוכלוסיית הרוב היהודית גם באמצעים שלטוניים. ברם, רבים סבורים שמערכת החינוך הישראלית לא הצליחה להעניק מספיק ידע לתלמידים היהודיים.[184]

על רקע זה, מן הראוי שמערכת החינוך הישראלית תחזק את החינוך לזהות יהודית במערכת החינוך הממלכתית-יהודית. האתגר גדול במיוחד במערכת החינוך הממלכתית-כללית/עברית, אשר קיימות בתוכה מגמות סותרות בדבר מהות הזהות היהודית הרצויה ובמיוחד בקשר שלה למסורת הדתית. לא נביע עמדה לגבי אופי הזהות היהודית שצריך לפתח בחינוך הממלכתי-כללי/עברי, אך עליו להתחשב בזהות היהודית שהתגבשה באוכלוסייה הגדולה של תלמידים מסורתיים במערכת חינוך זו (כ-30%), וכן בצורך להכיר את הזהות היהודית של כרבע מהאוכלוסייה היהודית בחינוך הישראלי, והיא התפיסה האורתודוקסית.

על רקע זה, ראוי לשקול הקמת ועדה חדשה לבחינת החינוך היהודי בבתי הספר הממלכתיים-כלליים/עבריים, שכן עברו 31 שנה מאז הקמת הוועדה הקודמת ועדת שנהר, וניתן להפיק לקחים מיישומה וכן להתחשב בשינויים שחלו באוכלוסיית תלמידי החינוך הממלכתי-כללי/עברי.

מתוך מודעות לצורך ב**חיזוק הזהות היהודית בחינוך הממלכתי-כללי/עברי** ותפיסת השוויון הנדרש במערכת החינוך כ**שוויון בסיפוק צרכים** (ולא כשוויון פורמלי) - ובמקרה הצורך, שוויון כלפי מעלה - אנו ממליצים:

184 ערוץ 7, סקר חדש.

1. לשנות את חוקת הזכאות לבחינת הבגרות ולהוסיף למערכת החינוך הכללית/עברית עוד ארבע יח"ל: אחת בתנ"ך ואחת בתלמוד/תושב"ע/מחשבת ישראל. בכך תושווה חוקת הזכאות לזו של החינוך הממלכתי-דתי. בתי ספר שיבחרו בדרך זו יזכו גם לשעות תגבור עבור המקצועות הללו.

2. לאפשר גם לבתי ספר ממלכתיים לקיים חוגים לחיזוק הזהות היהודית בבתי הספר היסודיים, בדומה לחוגים תורניים בבתי הספר הממלכתיים-דתיים.

3. להפעיל את תוכנית תלי"ה לתלמידים יוצאי אתיופיה גם בחינוך הממלכתי. מכיוון שהתוכנית קשורה להליך הגיור של חלק מהתלמידים, הזהות היהודית בתוכנית צריכה להיות אורתודוקסית.

4. לתקצב סמינריונים ייעודיים לחיזוק החינוך היהודי בחינוך הממלכתי-כללי/עברי, בדומה לאלה הניתנים במסגרת שעות רב בחינוך הממלכתי-דתי.

5. לתקצב שעת תפילה בבתי ספר ממלכתיים-כלליים/עבריים שיקיימו תפילה לפני שעות הלימודים. ניתן להניח שלתפילות אלה יגיעו תלמידים דתיים הלומדים בבתי ספר אלה וכן חלק מהתלמידים המסורתיים.

מתוך מודעות לצורך בחיזוק הזהות היהודית, אנו ממליצים:

6. **כל התקציבים עבור מטרה זו,** בין בחינוך הממלכתי-כללי/עברי בין בממלכתי-דתי, **יופיעו בבסיס התקציב.**

בצד חיזוק הזהות היהודית בבתי הספר הממלכתיים-כלליים/עבריים, מן הראוי לחזק את הזהות היהודית בחינוך הממלכתי-דתי. חיזוק החינוך הממלכתי-דתי איננו רק אינטרס של ההורים והתלמידים במערכת החינוך אלא גם אינטרס של המדינה. חולשתו של החינוך הממלכתי-דתי הביאה בעבר למעבר תלמידים לחינוך החרדי - חינוך המעודד התבדלות מהחברה הישראלית, השתלבות מועטה יחסית של גברים בשוק העבודה וגיוס מזערי בלבד לצה"ל, בניגוד לחינוך הממלכתי-דתי המעודד השתלבות במדינה, בשוק העבודה ובגיוס משמעותי לצה"ל.

ביטוי מפורש רשמי לצורך בחיזוק החינוך הדתי מצאנו בחוזר המינהל לחינוך דתי, המאפשר הפעלת חוגים תורניים בחינוך היסוד בבתי ספר "בהם יש זליגה מהחמ"ד לחינוך אחר".[185] לכן אין פלא שגם כאשר כוחן הפוליטי של מפלגות הציונות הדתית היה בשפל והן אף היו באופוזיציה, החינוך הממלכתי-דתי נהנה מגישה פוליטית אוהדת גם מצד מפלגות וחברי כנסת מהשמאל הפוליטי כמו ח"כ יוסי שריד.[186]

נוסיף כי אם אין הכרה בצרכים התקציביים של החינוך הממלכתי-דתי, גם אין הכרה בצרכים התקציביים המיוחדים של החינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח). ובהיעדר הכרה זו, כיצד מקווים להעביר יותר בתי ספר מהחינוך העצמאי-חרדי לחינוך הממלכתי-חרדי ולגרום ליותר הורים לשלוח את ילדיהם למוסדות חינוך המלמדים לימודי ליבה/יסוד מלאים?

185 חוזר המינהל לחינוך דתי, "תבחינים (קריטריונים) לתקצוב שעות תורניות לבתי ספר יסודי - עבור שנת הלימודים תשפ"ו" (ללא ציון תאריך). ההדגשה שלנו.
186 ליפשיץ, מגמות, עמ' 189 והערה 737 שם, ועמ' 220.

בהקשר לכך, המלצתנו:

7. להקל על נטל התשלומים הנוספים על ההורים בחינוך הממלכתי-דתי, נטל שכאמור גורר חלק מהם לעוני ומונע מאחרים להזדקק לו מחוסר יכולת לעמוד בתשלומים.

8. נייר עמדה זה חשף את המחסור בנתונים, על כן אנו מציעים המשך מחקר בתחומים הבאים:

9. חישוב העלות הממוצעת לתלמיד **השלמה,** הכוללת מרכיבים שהושמטו מהחישובים עד כה. אם לא ניתן להגיע לחישוב השלם, יש לשקול האם להפסיק את החישוב הנוכחי של העלות הממוצעת לתלמיד, שכן מדובר בחישוב חלקי ולכן מטעה.

10. העלות הממוצעת לתלמיד מהתקציבים העצמאיים של הרשויות המקומיות, ובמיוחד החזקות שבהן.

11. סקר מקיף ובלתי תלוי של מידת הרצון בהיקף חיזוק הזהות היהודית, וברמתו הן של התלמידים והן של ההורים.

המלצותינו מובילות ל"שוויון כלפי מעלה" בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי-כללי/עברי. גם מסיבה זו, מן הראוי לבחון כיצד להקדיש יותר לחינוך הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי, בעיקר בתחום הזהות הישראלית שלהם.

ביבליוגרפיה

אלבז-אלוש, קב"נית: קורין אלבז-אלוש, "קב"נית בחטיבת מילואים: "הציונות הדתית - כת של אוכלי מוות" ", **ynet**, 26.8.2024 [זמין במרשתת]

אבינר (הרב), אמונת החינוך: הרב אלישע אבינר, **אמונת החינוך**, כרך ב', תשפ"א

אילן, תקציב: שחר אילן, "תקציב החינוך המיוחד יוצא משליטה: זינק ב-60% תוך 4 שנים", **ynet**, 27.8.2025

אלון, המורים וההפיכה המשטרית: זוהר אלון, "המורים וההפיכה המשטרית: הגיע הזמן שארגון המורים יתעורר", **זו הדרך**, 29.7.2023

אלמוג וזלצברג, דפוסי מגורים: עוז אלמוג, סימה זלצברג, "דפוסי מגורים במגזר הדתי לאומי", **ישראליאנה**, 2008 [זמין במרשתת]

אלמס', השירות: אוריאנה אלמס', **השירות הלאומי-אזרחי בישראל**, הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2014

ארד, החינוך הממלכתי-דתי: עדי ארד, **החינוך הממלכתי-דתי: תמונת מצב, מגמות והישגים - חלק ד'**, 2018

אריסטו, אתיקה: אריסטו, **אתיקה - מהדורת ניקומאכוס**, תרגום מיוונית: יוסף ג. ליבס, שוקן, 1985

ארצי סרור ודנינו, שבט אחים: חן ארצי סרור ועמיחי דנינו, **שבט, אחים: מערכת הפעלה חדשה לישראל**, 2025

בג"ץ גבריאל סלומון: בג"ץ 6214/15, פרופ' גבריאל סלומון ואח' נגד משרד החינוך

בג"ץ עמותת בצדק-מרדכי: בג"ץ 3294/05, עמותת בצדק-מרדכי אמריקאי ישראלי לקידום צדק בישראל נ' ראש הממשלה ואחרים

בג"ץ פורום ועדי ההורים: בג"ץ 17262-03-25, פורום ועדי ההורים היישוביים למערכת החינוך בישראל הנהגת ההורים הארצית [כך!], מרכז מנור מבית יוזמת המאה והמועצה לחינוך ממלכתי-עברי מבית יוזמת המאה

בג"ץ קרן ברל כצנלסון: בג"ץ 28948-02-25, קרן ברל כצנלסון (חל"צ), "משמר החינוך הממלכתי" וחברי הכנסת ולדימיר בליאק (יש עתיד) וגלעד קריב (העבודה) נ' שר החינוך ואח'

בג"ץ קרן החינוך: בג"ץ 8186/03, קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך

בג"ץ שמשון ג'קלין: בג"ץ 5004/14, שמשון ג'קלין ואח' נגד משרד החינוך

בלס ובלייך, ההוצאה לכיתה: נחום בלס וחיים בלייך, ההוצאה לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי, מרכז טאוב, 2020

בלס ובלייך, ההוצאה לתלמיד: נחום בלס וחיים בלייך, **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**, מרכז טאוב, 2024

בלס ובלייך, מקורם של הפערים - חט"ב: נחום בלס וחיים בלייך, **מקורם של הפערים בתקצוב חטיבות הביניים**, מרכז טאוב, 2025

בלס ובלייך, **מקורם של הפערים - יסודי: נחום בלס וחיים בלייך, מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי**, מרכז טאוב, 2025

אור וצל: נחום בלס, **אור וצל במערכת החינוך בישראל**, מרכז טאוב, 2023

בלס, אי שוויון: נחום בלס, "אי שוויון במערכת החינוך: מי מתנגד ומי נהנה מהפערים?", בתוך ד' צ'רניחובסקי וא' וייס (עורכים), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2015**, מרכז טאוב, 2015, עמ' 437-470

בלס, זוסמן וצור, מעורבותן: נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, **מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי עברי**, 2016

בן דוד הדר, מדד הטיפוח: איריס בן דוד הדר, **מסמך רקע: מדד הטיפוח**, 2023

גזית, בלי קריטריונים שוויוניים: אמיתי גזית, "בלי קריטריונים שוויוניים: מיליארד שקל בדרך ליישובים ביו"ש", אתר **ynet**, 15.8.2023

גייגר, אזרחות: יצחק גייגר, "אזרחות: [לא] פשוט ללמד", **השילוח** 69-93 (2020), עמ' 19

גייגר, אזרחות מושכלת: יצחק גייגר, "אזרחות מושכלת בחברה שסועה: על חינוך אזרחי בבית-הספר הדתי", **אקדמות** י"ח (תשס"ז), עמ' 25-42

גייגר, בין מסורת: יצחק גייגר, "בין מסורת דתית למודרנה חינוך לאזרחות בחמ"ד", **עמדו"ת** ט (2018), עמ' 47-74

גייגר, דיון: יצחק גייגר, **דיון בהצעת חוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי** - נייר עמדה, מכון יכין, 2025 (טרם פורסם)

גייגר, האליטה הרבנית: יצחק גייגר, "האליטה הרבנית של הציונות הדתית לאחר ביצוע תכנית "ההתנתקות": קווים לצמיחתה ולמאפייניה", **עמדו"ת** ה' (2013), עמ' 41-79

גייגר, הבגרות הגמישה: יצחק גייגר, **מתווה "הבגרות הגמישה"** - נייר עמדה, מכון יכין, 2025 (טרם פורסם)

גייגר, נורמליזציה: יצחק גייגר, "נורמליזציה והשתלבות הציונות הדתית בחברה הישראלית", בתוך: אסף ידידיה וסיגלית רוזמרין (עורכים), **ציונות בין ריאליזציה למשיחיות - היסטוריה, הגות, ריאליה**, 2021, עמ' 145-180

גרוסמן, תשלומי הורים: קובי גרוסמן, **תשלומי הורים בחינוך הממלכתי דתי**: תמונת מצב, [2018]

גרטל, מערכת החינוך: גיל גרטל, "מערכת החינוך: אחדות בגרונה, הפרדה ואפליה במעשיה", אתר **שיחה מקומית**, 5202.2.72

הורוביץ, פרופ' אשר כהן: אריאל הורוביץ, "פרופ' אשר כהן: "כבר אין ציונות דתית, יש 'ציונויות דתיות'"", אתר כיפה, 2.1.2012

המרכז למחקר כלכלי חברתי שנתון: המרכז למחקר כלכלי חברתי, **שנתון סטטיסטי חיפה 2024**, 2024

הרץ, כאילו כל שבועיים: תהילה הרץ, " "כאילו כל שבועיים ללכת לגלות": חוויית השהות בפנימייה של בנות נוער נורמטיביות בהקשר של היחסים עם המשפחה", **עיונים בחינוך** 21 (2022), עמ' 259-277

וייס, בית ספר: עקיבא וייס, "בית ספר בגבעת שמואל מציג: הפרדה מגדרית על חשבון שעות לימודים", **כאן**, 24.1.2023

וייסבלאי, חוק יום חינוך ארוך: אתי וייסבלאי, **חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 דחיית השלמת היישום, הכנסת - מרכז המחקר והמידע**, 2018

וייסבלאי, מערכת: אתי וייסבלאי, **מערכת החינוך המיוחד**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2023

וייסבלאי, תלמידים עולים: אתי וייסבלאי, **זכויות תלמידים עולים במערכת החינוך: הקצאת שעות תקן להוראת עברית כשפה שנייה**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2023

וינינגר, לאן נעלמה: אסף וינינגר, **לאן נעלמה תוכנית ההשלמה? בחינת יישום הסעיפים בדבר תוכניות השלמה בחוק חינוך ממלכתי**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2202.

וינינגר, מדיניות ארגון: אסף וינינגר, **מדיניות ארגון שעות הלימוד במערכת החינוך**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2202 [זמין במרשתת]

וינינגר, נתונים נבחרים: אסף וינינגר, **נתונים נבחרים על החינוך הממלכתי דתי**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2021

וינינגר, תשלומי הורים: אסף וינינגר, **תשלומי הורים במערכת החינוך בשנת תשפ"ב** (2021/22), הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2022

וסרמן (הרב), מסילה חדשה: הרב אברהם וסרמן, **מסילה חדשה: הראי"ה קוק ואתגרי החינוך**, תשפ"ג

ועדת דברת, התוכנית הלאומית: כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל [=ועדת דברת], **התוכנית הלאומית לחינוך**, 2005

ועדת שפירא, החינוך: ועדת שפירא, **החינוך בראי החינוך המיוחד**: המלצות, 2025.

זרד, תוכניות הלימודים: אלירן זרד, **תוכניות לימודים רשמיות במערכת החינוך**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2024

חדד, הניסיון: יוחאי שלום חדד, "הניסיון לנתח את השבטים בישראל מתעלם מכוחו הסמוי של השבט החילוני", **אתר מקור ראשון**, 22.07.2025 (מוסף שבת, 18.7.2025, עמ' 18-19)

חדשות סרוגים, שופט בכיר: חדשות סרוגים, "שופט בכיר על הציונות הדתית: "נטפל בהם אחרי החמאס" **אתר סרוגים**, 11.5.2025 [זמין במרשתת].

טאוב, בין ממלכתיות: טאוב דוד, **בין ממלכתיות לייחודיות: עימותים ושורשיהם בחינוך הדתי-לאומי**, אוניברסיטת תל-אביב, 2007

ילינק, מדד הטיפוח: יעקב ילינק, **מדד הטיפוח ומודל התקצוב הדיפרנציאלי - מתיאוריה למעשה | תקציר**, 2023

כפרי וקרמר, המיוחסים: יעל כפרי ואיתמר קרמר, המיוחסים**: איך נתקן את המנגנון הסמוי שמקנה זכויות יתר לחינוך הממלכתי־דתי?, משמר החינוך הממלכתי**, 2024 [זמין במרשתת]

לויטה, דנינו, טיביאן-מזרחי: עידו לויטה, עמיחי דנינו ומיכל טיביאן-מזרחי, "חינוך אחד, ארבע מערכות: זרמי החינוך בנתונים 2024" [מצגת], מכון מנור, 2024 [זמין במרשתת]

ליפשיץ, גורמים: הדר ליפשיץ, "גורמים המשפיעים על תקצוב לימוד תורה בחינוך הדתי בישראל", דוקטורט, אוניברסיטה עברית, 2011

למ"ס, תחזית תלמידים: למ"ס, **תחזית תלמידים במערכת החינוך, לשנים 2022-2026** [זמין במרשתת]

מבקר המדינה, ניהול התקציב: **דוח מבקר המדינה-27ב', ניהול התקציב ברשויות המקומיות**, 2022, עמ' 729-848 [זמין במרשתת]

מבקר המדינה, תקצוב דיפרנציאלי: **דוח מבקר המדינה 73 ג', תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך**, 2023, עמ' 1281-1392 [זמין במרשתת]

ממן, אם הציונות הדתית: ריקי ממן, "אם הציונות הדתית רוצה לקבוע את הכללים היא לא יכולה להתנהג כמו מגזר", **מקור ראשון**, 25.4.2025 (מוסף שבת, עמ' 10-13)

משה, מונחון: נטע משה, **מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2021 [זמין במרשתת]

משה, מושגי תקציב: נטע משה, **מונחון לביאור מושגי התקציב**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2023 [זמין במרשתת]

משה, עלות ממוצעת: נטע משה, **נתוני משרד החינוך על עלות ממוצעת לתלמיד בפילוחים שונים**, **הכנסת** - מרכז המחקר והמידע, 2023 [זמין במרשתת]

משרד החינוך, ארגון בחט"ב: משרד החינוך, **ארגון הלמידה בחט"ב שנת הלימודים תשפ"ו**, [תשפ"ה]

משרד החינוך, ארגון בחטיבה עליונה: משרד החינוך, **ארגון הלמידה בחטיבה העליונה שנת הלימודים תשפ"ו**, [תשפ"ה]

משרד החינוך, ממצאים מרכזיים: משרד החינוך, **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך** - תשפ"ג, 2024

סלנט, שאלת גודל ומבנה: עמי סלנט, **שאלת גודל ומבנה בית הספר האופטימלי - סקירת מחקרים**, [2020]

ערוץ 7, סקר חדש: ערוץ 7, "סקר חדש: רוב הישראלים מבינים את הקשר בין אהבת הארץ והמדינה לבין רוח הלחימה הנדרשת", **ערוץ 7**, 9.6.2025

פאיס-אבידן, הצעת תקציב: אורית פאיס-אבידן (?), **הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2025**, מרכז מנור, 2025 (?)

פינקלשטיין, החברה הדתית-לאומית: אריאל פינקלשטיין, **החברה הדתית-לאומית בנתונים**, 2021

פינקלשטיין, החינוך הממלכתי-דתי: אריאל פינקלשטיין, **החינוך הממלכתי דתי: תמונת מצב, מגמות והישגים - חלק ב'**, 2014

פרוידיגר, עיריית תל אביב: דוד פרוידיגר, "עיריית תל אביב לצייטלין וישיבת בר אילן: "אין להם מקום" **אתר סרוגים**, 10.8.2025

צוות היוזמה, תשלומי הורים: צוות היוזמה, **דוח מת"ת: תשלומי הורים בבתי ספר יסודיים בעולם**, 2020

צ'רנוביצקי, קפיצת הגדילה: מיכל צ'רנוביצקי, "קפיצת הגדילה המרשימה של החינוך הממלכתי-חרדי", **קרן ברל כצנלסון**, 4.9.2024 [זמין במרשתת]

קשתי, לראשונה: אור קשתי, "לראשונה: משרד החינוך יממן הפרדה בבתי ספר יסודיים בחינוך הממלכתי-דתי", **הארץ**, 7.8.2013 [זמין במרשתת]

שוורץ, מונחון: אליעזר שוורץ, **מונחון לביאור מושגי התקציב**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2023

שטרן, ואחד בלי כיפה: נועה שטרן, "ואחד בלי כיפה", **מקור ראשון**, 2.1.2019 [מוסף מוצ"ש],

שירקני-קופמן, הנציב קיבל: אלינור שירקני-קופמן, "הנציב קיבל את התלונה על השופט שהתבטא נגד הציונות הדתית: "אמירות פוליטיות שאינן ראויות" , **ישראל היום**, 31.7.2025 [זמין במרשתת].

שרלו (הרב) וחורי, חברה שלמה: הרב יובל שרלו ורן חורי, **חברה שלמה: חברה צנועה מעורבת לכתחילה**, 2011

02-6509111 | yachin.org.il
merkazyachin@gmail.com