



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מערכת החינוך בישראל –
סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת
החינוך, התרבות והספורט של הכנסת**

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: אתי וייסבלאי ואסף וינינגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח באייר תשע"ה

17 במאי 2015

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1. מבנה מערכת החינוך בישראל 3
2. מערכת החינוך – תשתית חקיקה 5
3. מערכת החינוך – נתונים כלליים 9
 - 3.1 מגמות דמוגרפיות במערכת החינוך 10
 - 3.2 מספר התלמידים בכיתה 11
4. עובדי הוראה 15
 - 4.1 שכר המורים 15
5. תקציב מערכת החינוך 19
 - 5.1 ההוצאה הלאומית על חינוך 19
 - 5.2 תקציב משרד החינוך 20
 - 5.3 השתתפות הרשויות המקומיות במימון מערכת החינוך 21
 - 5.4 העדפה מתקנת בהקצאת שעות הוראה 23
6. מדדים מרכזיים במערכת החינוך 27
 - 6.1 הישגי תלמידים 27
 - 6.2 נשירת תלמידים 33
 - 6.3 אקלים בית-ספרי 36
7. נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך בכנסת ה-19 39
 - 7.1 חינוך בגני ילדים לבני שלוש וארבע 39
 - 7.2 מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים – תוכנית ציל"ה 42
 - 7.3 החינוך המקצועי-טכנולוגי 45
 - 7.4 תשלומי הורים 48
 - 7.5 השאלת ספרי לימוד, הוזלת ספרי לימוד וספרי לימוד דיגיטליים 51

- 53 7.6. החינוך החרדי
- 58 7.7. תזונה במערכת החינוך
- 61 8. רפורמות ושינויים נוספים במערכת החינוך בזמן כהונתה של הכנסת ה-19
- 61 8.1. "למידה משמעותית"
- 63 8.2. מעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי
- 65 8.3. תוכנית "בתי-ספר של החופש הגדול"
- 66 8.4. מועצה לאומית לחינוך



מבוא

כדי לסייע לחברי ועדת החינוך, התרבות והספורט עם תחילת עבודתה בכנסת ה-20 מוצגים במסמך זה מידע ונתונים כלליים על מערכת החינוך בישראל וסוגיות נבחרות אשר הוועדה עסקה בהן בתחום החינוך.¹ המסמך מתמקד במערכת החינוך הפורמלית שבאחריות משרד החינוך, ואינו דן בתחומים אחרים שבהם עוסקת הוועדה, כגון השכלה גבוהה, תרבות וספורט.²

ראשי הפרקים :

- מבנה מערכת החינוך ;
- חקיקה מרכזית בתחום החינוך ;
- נתונים כלליים על מערכת החינוך – מגמות דמוגרפיות ומספר התלמידים בכיתה ;
- עובדי הוראה ;
- תקציב החינוך – הוצאה לאומית על חינוך, תקציב משרד החינוך, השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב החינוך והעדפה מתקנת בתקצוב שעות הוראה ;
- מדדים מרכזיים – הישגי תלמידים, נשירה ואקלים בית-ספרי ;
- נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך בכנסת ה-19: חינוך לבני שלוש וארבע, מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים, חינוך מקצועי-טכנולוגי, תשלומי הורים, ספרי לימוד, חינוך חרדי, ותזונה במערכת החינוך ;
- רפורמות ושינויים במערכת החינוך – "למידה משמעותית", ניהול עצמי של בתי-ספר, בתי-ספר של החופש הגדול, ומועצה לאומית לחינוך.

1. מבנה מערכת החינוך בישראל

מורכבותה של החברה בישראל והמרקם האנושי המגוון בה משתקפים במערכת החינוך שלה. ההטרונגיות של מערכת החינוך מתבטאת ברבדים שונים במבנה המערכת ובתקציבה ובקיומם של סוגים רבים של מוסדות חינוך המותאמים לצורכי המגזרים השונים. נהוג להציג את מבנה מערכת החינוך בישראל בחלוקה לארבעה חתכים עיקריים: לפי גילים (שלבי חינוך), לפי מעמדו המשפטי של מוסד החינוך, לפי סוג הפיקוח ולפי מגזר. להלן הסבר קצר של כל אחד מהחתכים האלה.

1.1. חתך לפי גיל (שלב החינוך)

אפשר לחלק את מערכת החינוך בישראל לארבעה שלבי חינוך (או דרגי חינוך) עיקריים, לפי גיל התלמידים:

א. **חינוך קדם-יסודי** : שלב טרום-חובה וטרום-טרום-חובה – בני שלוש-ארבע ; שלב גן חובה – בני חמש.

ב. **חינוך יסודי** : כיתות א'-ו', בני 6-11 (זוהי החלוקה הרווחת), אך כיתות א'-ח', בני 6-13.

¹ המסמך מבוסס על מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנכתב לקראת תחילת עבודתה של ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-19. ראו: אתי וייסבלאי, מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באפריל 2013.

² תודתנו נתונה לעו"ד מירב ישראלי, היועצת המשפטית לוועדת החינוך, התרבות והספורט, על הערותיה המחכימות והמועילות.



ג. **חינוך על-יסודי**: חטיבת ביניים: כיתות ז'-ט', בני 12-14, וחטיבה עליונה: כיתות י'-י"ב, בני 15-17; או תיכון לכיתות ז'-י"ב, בני 12-17; או תיכון לכיתות ט'-י"ב, בני 14-17.³

ד. **לימודים על-תיכוניים ואקדמיים** – בני 18 ומעלה.

חלוקה זו היא החלוקה הראשית, אך בכל רמת חינוך יש מגוון מסגרות אפשריות, שבחלקן צירוף של שני שלבים ובחלקן פיצול של כל שלב. יש בתי-ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן עד ו', א'-ח' או א'-ט', חטיבות צעירות של גן עד א' וגן עד ב', בתי-ספר על-יסודיים לכיתות ט'-י"ב, י'-י"ב, ז'-י"ג, ז'-י"ד ועוד.

1.2. חתך לפי מעמד משפטי

חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך, לפי מידת כפיפותם והיענותם לפיקוח של המדינה:

א. **החינוך הרשמי** – מוסדות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי שבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרזו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל אלה מוסדות החינוך הקדם-יסודי עד לחטיבות הביניים. המורים במוסדות אלו הם על-פי רוב עובדי מדינה או עובדי הרשויות המקומיות.

ב. **החינוך המוכר שאינו רשמי** – מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצדה. הם מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי (עד 75% מהתקציב לתלמיד במוסד רשמי). למוסדות האלה יש חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית לימודים.

רבים ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה – מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני.⁴ אך יש בתי-ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות (למשל בתי-ספר ערביים נוצריים), וכן מספר קטן של בתי-ספר בחינוך העברי השייכים לאחד משלושת סוגי הפיקוח.

גם **מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתי והחטיבה העליונה רובם ככולם אינם מוסדות רשמיים**, משום שהם לא הוכרזו ככאלה ברשומות, אף שחלקם בבעלות רשות מקומית או המדינה. מוסדות אלה מקבלים תקציב לתלמיד זהה לזה שמקבלים מוסדות החינוך הרשמי.

ג. **מוסדות הפטור** – סעיף 5 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מאפשר לפטור תלמידים מהוראות החוק בתנאים מסוימים. על סמך סעיף זה הוקמו תלמודי תורה לתלמידי כיתות א' עד ח', ומערכת החינוך הכירה בהם כמוסדות הפטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך ונקבעו להם תנאים מיוחדים הפוטרים אותם ממילוי הוראות חוק לימוד חובה. מוסדות אלו אינם מקבלים עליהם את פיקוח המדינה, אך היא מתקצבת אותם בשיעור של 55% מן התקציב לתלמיד במוסד חינוך רשמי.

נוסף על מוסדות החינוך הנכללים בשלוש הקטגוריות לעיל יש מסגרות לימוד לילדים שאינן מכירות כלל בקיום המדינה והממונים עליהן אינם פונים לקבל מעמד של פטור. כמו כן, בעקבות קבלת **חוק מוסדות**

³ כמו כן, יש הממשיכים בלימודים לקראת הכשרה מקצועית בכיתות י"ג-י"ד.

⁴ על אף האמור לעיל בדבר תקצובם של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בשיעור של 75%, בתי-הספר המשתייכים למרכז החינוך העצמאי ולמעין החינוך התורני זכאים לתקצוב שווה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים (כלומר 100%), מתוקף סעיפים 3א(ט) ו-3א(ג) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. שאר בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים מקבלים תקציב של עד 75% מתקציבם של בתי-ספר רשמיים.



חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, בכנסת ה-17, נוצר למעשה סוג חדש של מוסדות חינוך שהתלמידים בהם פטורים מלימוד חובה ומיועדים לתלמידי ישיבות בכיתות ט'-י"ב. תנאי הרישוי של מוסדות אלו מוסדרים בנפרד. לפי החוק הם זכאים לתקציב בשיעור של 60% מזה של בתי-ספר רשמיים. תקצוב מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אינו כרוך בלימוד שיעור מסוים מלימודי הליבה (על לימודי הליבה ראו סעיף 7.2 להלן).

1.3. חתך לפי סוג פיקוח

- א. **ממלכתי** – מוסדות שאינם דתיים במגזר היהודי והלא-יהודי. את החינוך הממלכתי (וכן הממלכתי-דתי) נותנת המדינה ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או אחר, ובפיקוח שר החינוך.
- ב. **ממלכתי-דתי** – מוסדות החינוך היהודי הדתי-ציוני. זהו חינוך ממלכתי שמוסדותיו דתיים באורח חייהם ובתוכנית הלימודים המונהגת בהם, והמורים והמפקחים בהם דתיים.
- ג. **חרדי** – המוסדות המאוגדים בשתי רשתות החינוך הגדולות (מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני) והמוסדות שאינם מאוגדים ברשתות אלו. מוסדות הפטור ומוסדות לימוד תרבותיים ייחודיים גם הם בקטגוריה זו.

1.4. חתך מגזרי

- א. **יהודי** – לומדים בו גם רוב הילדים שאינם יהודים ואינם ערבים.
- ב. **לא יהודי** – ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי.

1.5. חתך לפי סוג החינוך

לצד מערכת החינוך הרגילה, שבה מוסדות חינוך במעמד משפטי ובפיקוח שהוצגו לעיל, פועלת מערכת החינוך המיוחדת מכוח **חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988**. במערכת החינוך המיוחדת לומדים תלמידים בני 3 עד 21 בעלי מוגבלויות ולקויות שהופנו למוסדות חינוך מיוחד או לכיתות חינוך מיוחד הפועלות במוסדות חינוך רגילים באמצעות ועדות השמה. מוסדות וכיתות אלו פועלים בכל שלבי החינוך, המגזרים, המעמדות וסוגי הפיקוח. הם נחלקים לפי סוג הלקות ורמת הלקות של התלמידים הלומדים בהם. כיתות חינוך מיוחד קטנות מכיתות חינוך רגיל, ויש בהן יותר עובדי הוראה ביחס למספר התלמידים. תלמידים במוסדות החינוך המיוחד זכאים להסעה מביתם למוסד החינוך וחזרה, ולעתים – לליווי במהלך ההסעה. כמו כן יש תלמידים בעלי לקויות שלומדים בחינוך הרגיל ומקבלים סיוע מיוחד, כגון טיפולים פארה-רפואיים, סיוע לימודי וליווי סייעות.



2. מערכת החינוך – תשתית חקיקה

כוחה של מערכת החינוך ויכולת הביצוע שלה נובעים בראש ובראשונה מן החקיקה המסדירה את מערך החינוך במדינה. להלן עיקרי החוקים המרכזיים המסדירים את פעולתה של מערכת החינוך, את תחומי אחריותה ואת סמכויותיו של העומד בראשה.

• חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

חוק זה קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך חובה חנם לכל ילד בישראל מגיל שלוש ועד גיל 17 (ראו הרחבה בעניין תחולת גיל חינוך חובה להלן) במוסד חינוכי מוכר, וכי הורי הילד מחויבים לשלוח את ילדם למוסד חינוך מסוג זה. "מוסדות חינוך מוכרים" הם הן מוסדות רשמיים והן מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. מטרת חוק זה היא לתת הזדמנות שווה בקבלת חינוך והשכלה לכל ילדי המדינה ללא אפליה על רקע כלכלי, עדתי או מגזרי. מהנושאים העיקריים המוסדרים בחוק: הזכות לקבל חינוך חנם בגילים האמורים, חובת המדינה לקיים מערכת חינוך רשמית ולאפשר לכל תלמיד ללמוד בה וחובת רישום ללימודים של ילד בגיל חינוך חובה. סעיף 5 לחוק קובע כי שר החינוך רשאי לתת פטור מחובת ההרשמה ללימוד במוסד מוכר במקרים שבהם התלמיד לומד במוסד חינוך פרטי המניח את דעת השר, או שהשר משוכנע כי הילד אינו מסוגל ללמוד לימודים סדירים במוסד מוכר, או שניתן אישור למתן חינוך ביתי (ניתן פטור, כאמור, גם לתלמידים במוסדות שהוכרו כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים). השר רשאי לחייב בצו רשות חינוך מקומית, או רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, לפתוח ולקיים מוסדות חינוך רשמיים לחינוך יסודי.

אשר לגילים שעליהם חל חינוך חובה חנם, כ-40% מהילדים בני השלוש-ארבע זכאים כיום לחינוך חנם מתוקף צו אשר החיל עליהם את החוק. כ-87% מכלל הילדים בגילים הללו מקבלים בשנת הלימודים תשע"ה חינוך חנם בגני הילדים הציבוריים בעקבות פעילות הממשלה ליישום המלצות ועדת טרכטנברג. החוק אמור לחול על כלי ילדים בני שלוש וארבע בראשית שנת הלימודים תשע"ו. עם זאת, משרד החינוך הודיע כי בשלב הראשון המשרד לא יפעיל אמצעי אכיפה ליישום החוק, כדי לאפשר למסגרות הגן הפרטיות ללא רישוי להשלים את הליך יישום החוק.⁵

במהלך כהונתה של הכנסת ה-19 הושלמה החלתו של חינוך חובה על תלמידי כיתות י"א וי"ב, וכיום הוא חל על כל התלמידים בכיתות א' עד י"ב. נקבע כי לצורך החוק, מי שהגיע לגיל מסוים עד 31 בדצמבר שבאותה שנת לימודים (במקום א' בטבת לפי נוסח החוק קודם לתיקון) נחשב כאילו הגיע לאותו הגיל.⁶

• חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953

חוק זה נועד לבטל את שיטת הזרמים בחינוך,⁷ וקובע את אחריות המדינה להשתית חינוך ממלכתי בעקבות חקיקת חוק זה נוצרו שני סוגי חינוך עיקריים במערכת החינוך הרשמית בישראל: ממלכתי וממלכתי-דתי. בכנסת ה-17 התקבל תיקון המוסיף אליהם את החינוך הממלכתי המשלב. מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק: מטרות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי; קביעת תוכניות לימוד, תוכניות השלמה, תוכנית לימודים נוספת ותוכניות לשם ניסוי; קביעת סדרים ותנאים להכרה במוסדות לא

⁵ משרד החינוך, האגף לחינוך קדם-יסודי, [לוקחים אחריות על הילדים בגילאי 3-4](#).

⁶ חוק לימוד חובה (תיקון מס' 32), התשע"ג-2013.

⁷ החלוקה לזרמים נעשתה בעיקר על רקע אידיאולוגי-מפלגתי. הזרמים נבדלו אלה מאלה בנושאי חינוך, דת, תפיסת עולם ועוד. בתקופה זו כל זרם היה אחראי להכשרת המורים, לקביעת תוכנית הלימודים ולעקרונות פדגוגיים אחרים.



רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים; הסדרת הפיקוח על מוסדות חינוך ממלכתיים ומינוי מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם; הנהגת תוכנית יסוד (תוכנית הליבה); התאמת הוראות החוק לצורכי חינוך חובה של תלמידים שאינם יהודים; קביעת סדרי רישום והעברה של תלמידים.

אחד הסעיפים בחוק חינוך ממלכתי עוסק בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומם. בכנסת ה-19 תוקן סעיף זה ונקבע כי רשות מקומית רשאית, אם תרצה בכך, להשתתף בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה (ראו דיון נרחב בסעיף 7.5 להלן).

• חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969

חוק זה קובע חובת רישוי לבתי-ספר שלומדים בהם יותר מעשרה תלמידים ושניתן בהם חינוך שיטתי. בחוק מפורטות הוראות בדבר פתיחת בתי-ספר וקיומם, וכן בדבר רישוי בתי-ספר, פיקוח על הבטיחות והבריאות, העסקת עובדים בבתי-הספר והתנאים שבהם יוצא צו לסגירת בית-ספר. כאמור, חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, קובע תנאי רישוי נפרדים למוסדות אלו ומחריג אותם מתחולת חוק פיקוח על בתי-ספר.

בכנסת ה-19 התקבל תיקון לחוק המסדיר את הרחקתו של עובד חינוך או שירות בבית-ספר שהוגש נגדו כתב אישום בגין עבירת מין או אלימות תמורה נגד קטיין.⁸

• חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988

מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק זה: אחריות למתן חינוך מיוחד חינוך לילד בעל צרכים מיוחדים; מינוי ועדות השמה וועדות ערר; קביעת זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד. בשנת 2002 תוקן חוק זה ונוסף לו פרק העוסק בשילוב, המאפשר לילדים בעלי צרכים מיוחדים להשתלב במערכת החינוך הרגילה המיועדת לאוכלוסייה הכללית. תיקון זה קובע כי ילד בעל צרכים מיוחדים אשר ועדת שילוב במוסד החינוך הרגיל החליטה על זכאותו לשילוב זכאי לתוספת של הוראה ולימוד, וכן לשירותים מיוחדים.

• חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000

חוק זה בא לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ואמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, ובתוך כך לשמור על חוקי החינוך. מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק: הקניית הזכות לחינוך, בכפוף להוראות כל דין; הזכות להיבחן בבחינות בגרות; הזכות לסודיות; איסור אפליה מטעמי עדה ורקע כלכלי-חברתי ומטעמים פוליטיים; איסור השימוש באמצעי משמעת גופניים או משפילים; איסור השימוש באמצעי ענישה כנגד מעשה או מחדל של הורה; איסור הרחקת תלמיד ממוסד לצמיתות ללא מתן הזדמנות לתלמיד ולהוריו לטעון את טענותיהם. תחולתו של החוק היא על מוסדות חינוך רשמיים. כן חל החוק על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, למעט הסעיפים העוסקים באיסור הרחקה לצמיתות של תלמיד, בוועדת שימוע ובמועצת תלמידים.

בכנסת ה-18 תוקן חוק זכויות התלמיד כדי לאפשר למנהלי בתי-הספר להרחיק תלמיד מבית-הספר מייד, בלי להמתין להחלטת ועדת ערר בעניינו.⁹ כמו כן נקבע כי אפליה מטעמים של ארץ מוצא של תלמיד

⁸ חוק פיקוח על בתי-ספר (תיקון מס' 8), התשע"ד-2014; התקבל ב-17 בדצמבר 2014.

⁹ חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 2), התשס"ט-2009; התקבל ב-27 ביולי 2009.



או של הוריו היא אפליה אסורה, נוסף על טעמי האפליה האסורים שנקבעו בחוק.¹⁰ בכנסת ה-19 תוקן חוק זכויות התלמיד ונקבע כי גם אפליה מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית היא מסוגי האפליה האסורים בחוק.¹¹

• **חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997**

חוק זה בא להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית ולתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילדי ישראל. החוק קובע כי את היישובים והשכונות שתחול עליהם האחריות להנהגת יום חינוך ארוך יקבע שר החינוך. כיום החוק מיושם חלקית, והוראות שר החינוך בנושא נוגעות רק לחלק מתלמידי כיתות א'-ו' וילדי גני הילדים. מועד תחולתו המלאה של החוק נדחה שוב ושוב בחוק ההסדרים. נוסח החוק הקיים קובע החלה מלאה של החוק בשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015). עם זאת, אין היערכות של משרד החינוך ליישום החוק בכלל בתי-הספר היסודיים, והממשלה הצהירה על כוונתה לדחות את השלמת יישום החוק בחמש שנים נוספות, לתחילת שנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2021).¹²

¹⁰ חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 3), התשע"א-2011; התקבל ב-11 ביולי 2011.

¹¹ חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 4), התשע"ד-2014; התקבל ב-8 במרס 2014.

¹² סעיף 28 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2015), התשע"ה-2014. עם ההודעה על הקדמת הבחירות לכנסת ה-20 ירדה הצעת חוק ההסדרים לתקציב 2015 מסדר-היום של הכנסת.



3. מערכת החינוך – נתונים כלליים¹³

טבלה 1: בתי-הספר ותלמידים במערכת החינוך (כולל גני ילדים), שנים נבחרות

תש"ט	תש"ל	תש"ן	תש"ס	תש"ע	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה
1948/9	1969/70	1989/90	1999/00	2009/10	2012/13	2013/14	2014/15
611	2,320	2,432	3,539	4,214	4,828	4,932	<u>4,972</u>
137,886	749,533	1,306,000	1,654,822	1,887,580	2,027,360	2,081,021	<u>2,131,521</u>

טבלה 2: מספר התלמידים לפי שלב חינוך, תשע"ה (2014/15)

תלמידים	שלב החינוך
470,596	גני ילדים ציבוריים
970,593	חינוך יסודי
156,943	מזה: כיתות א'
281,013	חטיבת ביניים
409,319	חטיבות עליונות
118,435	מזה: כיתות י"ב
<u>1,660,925</u>	<u>כלל התלמידים בבתי-ספר (ללא גני ילדים)</u>
<u>2,131,521</u>	<u>כלל התלמידים כולל גני ילדים</u>

טבלה 3: תלמידים בחינוך היסודי לפי מעמד משפטי¹⁴, תשע"ה (2014/15)

רשמי	מוכר שאינו רשמי	פטור	סך הכול
710,690	210,295	49,608	970,593
73.2%	21.7%	5.1%	100%

טבלה 4: תלמידים בכלל בתי-הספר לפי פיקוח, תשע"ה (2014/15)

ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	סך הכול
1,017,066	354,751	289,108	1,660,925
61.2%	21.4%	17.4%	100%

¹³ נתונים לשנים קודמות נלקחו מן המסמך המצוין בהערה 1. נתונים עדכניים התקבלו ממניהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך ב-18 במרס 2015. נתוני שנת הלימודים תשע"ה הם ארעיים ונכונים ל-15 במרס 2015.

¹⁴ בפילוח מספר התלמידים בחינוך היסודי לפי מעמד משפטי יש לזכור כי בבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי לומדים בדרך כלל תלמידים בכיתות א' עד ו' בעוד בתי ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור כוללים את כיתות א' עד ח'.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 5: תלמידים בכלל בתי-הספר לפי מגזרים, תשע"ה (2014/15)

סך הכול	לא יהודי				יהודי	מספר התלמידים שיעור בכלל התלמידים
	צ'רקסי	דרוזי	בדואי	ערבי		
1,660,751	523	32,753	89,812	310,426	1,227,237	
100%	0.03%	2%	5.4%	18.7%	73.9%	

טבלה 6: תלמידים בחינוך הרגיל והמיוחד, תשע"ה (2014/15)

כלל תלמידי החינוך המיוחד	בתי-ספר		גני ילדים		מספר התלמידים שיעור בכלל התלמידים
	חינוך מיוחד	חינוך רגיל	חינוך מיוחד	חינוך רגיל	
80,259	63,946	1,596,979	16,313	54,283	
3.8%	3.9%	96.1	3.5%	96.5%	

3.1. מגמות דמוגרפיות במערכת החינוך¹⁵

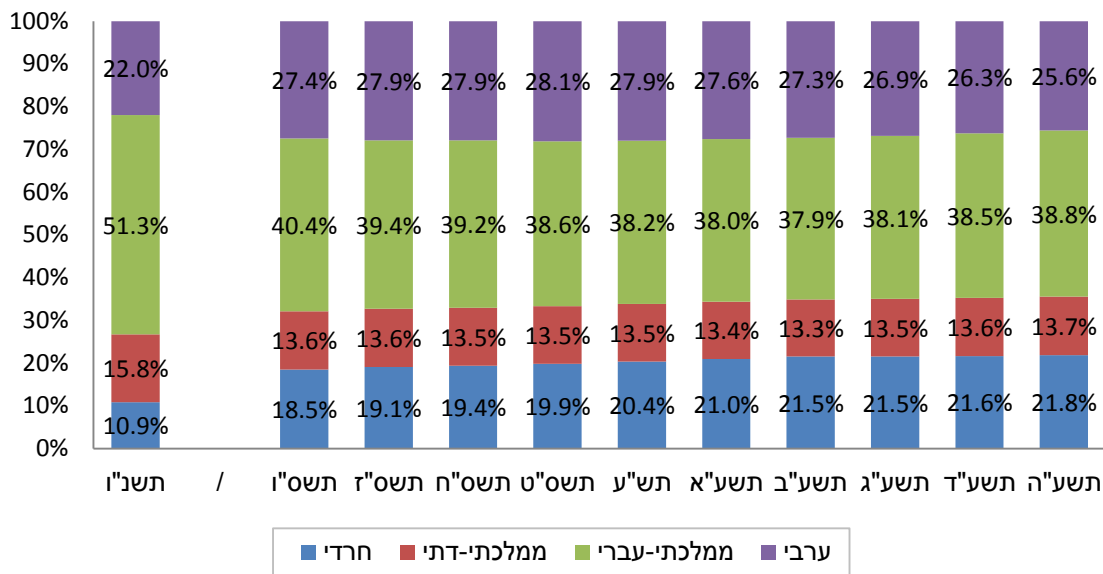
בחינה של הנתונים על חלקה של כל קבוצה במערכת החינוך היסודי מלמדת כי בשנים האחרונות ניכרת התייצבות ואף גידול בשיעור התלמידים בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, לצד עצירת מגמת הגידול בשיעור התלמידים בחינוך החרדי ובחינוך הערבי.

בעשור הראשון של המאה ה-21 חלקם של החינוך הממלכתי העברי והחינוך הממלכתי-דתי הצטמצם במידה ניכרת, מכשני-שלישים מתלמידי החינוך היסודי ב-1996 למעט יותר ממחצית בשנת 2010. בשנים האחרונות אנו רואים שינוי כיוון, ולכל הפחות התייצבות. חלקו של החינוך החרדי בחינוך היסודי כמעט הוכפל בעשור הראשון של המאה ה-21, ומאז שנת 2012 נשמרת בו יציבות יחסית. בחינוך הערבי אפשר להבחין בהיפוך מגמה ובירידה בחלקם של התלמידים הערבים בכלל תלמידי החינוך היסודי בחמש השנים האחרונות. באותן שנים ניכרת עלייה קטנה אך יציבה בשיעור תלמידי החינוך היסודי הלומדים בחינוך הממלכתי-דתי והממלכתי העברי. הנתונים מסוכמים בתרשים שלהלן:

¹⁵ מקור נתוני תשנ"ו-תשע"ד, משרד החינוך, מצגת לפתיחת שנת הלימודים תשע"ה, ועדת החינוך התרבות והספורט, 11 באוגוסט 2014. נתונים עדכניים התקבלו ממינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך ב-18 במרס 2015. נתוני שנת הלימודים תשע"ה הם ארעיים ונכונים ל-15 במרס 2015. בפילוח מספר התלמידים בחינוך היסודי לפי מעמד משפטי יש לזכור כי בבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי לומדים בדרך כלל תלמידים בכיתות א' עד ו' בעוד בתי ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור כוללים את כיתות א' עד ח'.



תרשים 1: התפלגות תלמידים בחינוך היסודי לפי קבוצות אוכלוסייה, תשנ"ו-תשע"ה



חוקרי מרכז טאוב בדקו את התפלגות תלמידי גני הילדים הציבוריים משנת 2000 עד שנת 2014 והגיעו לתוצאות דומות אך מובהקות יותר בקבוצת גיל זו. לדבריהם, בעשור הראשון חל גידול בשיעורם של הילדים הערבים והחרדים בגני ילדים בעיקר עקב הפעלת חוק לימוד חובה לבני שלוש וארבע ביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, שרבים מהערבים ומהחרדים מתגוררים בהם. לעומת זאת, בחמש השנים האחרונות ירד שיעור הילדים הערבים והחרדים בגני הילדים בשל שילוב ההשפעות של יישום המלצות ועדת טרכטנברג ושינויים בדפוסי הריבוי הטבעי. השינוי הבולט ביותר חל בשנת תשע"ג (2013): מספר הילדים בגני הילדים הממלכתיים בחינוך העברי עלה ב-22,000 – מ-150,000 ל-172,000. התוספת העיקרית בשנה זו מקורה בילדים שבעבר לא למדו בגנים כלל או שהיו בגנים פרטיים.¹⁶

3.2 מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי והעל-יסודי

מספר התלמידים המרבי המותר בכיתות א'-י"ב במערכת החינוך בישראל הוא 40, ומספר הילדים המרבי המותר בכיתה גן הוא 35. ההוראות בעניין זה אינן קבועות בחוק, אלא הן בגדר הוראות מינהליות של משרד החינוך. יוצאת דופן בעניין זה היא הגבלת מספר התלמידים בכיתות א' ובי' בשלש משעות הלימוד שבהן נלמדות מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון), אשר עוגנה בחוק בכנסת ה-17.¹⁷ החלתו של חוק זה הדרגתית, והיא נדחתה פעמיים. תיקון לחוק שהתקבל ביוני 2013 במסגרת חוק ההסדרים קבע כי שלב הביניים, שבו תלמידי כיתה א' ובי' לומדים חמש שעות שבועיות בכיתות מפוצלות, יהיה למצב הקבוע.¹⁸

¹⁶ נחום בלס, "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז "טאוב", עמ' 306.

¹⁷ בתיקון מס' 28 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נוסף לחוק זה סעיף 12ד, שכתרתו "הגבלת מספר התלמידים בלימודי מיומנויות היסוד"; הוא התקבל בכנסת ביוני 2007. על-פי התיקון, בלימודים המתקיימים במוסד חינוך רשמי בכיתות יסוד (א'-ב'), יילמדו לפחות עשר שעות מכלל שעות הלימוד השבועיות של מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון) במסגרת לימודים שבה מספר התלמידים למורה אינו עולה על 20.

¹⁸ ראו מסמך שהוכן לקראת הדיון בתיקון זה בוועדת הכספים של הכנסת: אתי וייסבלאי, **פיצול כיתות א' ובי' בלימודי מיומנויות היסוד**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כיתות הלימוד בישראל צפופות במיוחד לעומת מרבית מדינות המערב. מדוח של ה-OECD שפורסם בשנת 2014 עולה כי בחינוך היסודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל הוא 27, בעוד המספר הממוצע במדינות הארגון קטן הרבה יותר – 21. גם בחטיבות הביניים מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל גדול מאוד – 28, לעומת 21 במדינות הארגון. מ-34 המדינות שבדוח, רק בסין, בצ'ילה ובין מספר התלמידים בכיתה גדול משהוא בישראל.¹⁹

בינואר 2008 קיבלה הממשלה החלטה בדבר תוכנית רב-שנתית להקטנה הדרגתית של מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות משנת תשס"ט ואילך, עד 32 תלמידים בכיתה (לאחר מכן החליטה הממשלה על החלה מצומצמת יותר של תוכנית זו, ושהיא תיושם בהדרגה ותתחיל בבתי-הספר שבהם לומדת האוכלוסייה החלשה ביותר). משרד החינוך קובע את מספר בתי-הספר שייכנסו לתוכנית מדי שנה ואת מועד השלמת הפריסה.²⁰

בשנים תש"ע-תשע"ב הוקצו לצורך יישום התוכנית בכיתות ג' ו' בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים 470 מיליון ש"ח. בשנת הלימודים תשע"ג הוקצו לנושא 120 מיליון ש"ח נוספים, והיא מיושמת משנה זו ואילך בכיתות ג' עד ט'. בשנים תשע"ד ותשע"ה הוקצו ליישום התוכנית כ-600 מיליון ש"ח בכל שנה. יישום התוכנית מתבטא בתוספת תקצוב שעות תקן לבתי-הספר הזכאים לכך בעבור כיתה נורמטיבית "מלאה", בגין כיתות שמספר התלמידים בהן קטן מ-40 (עד 32 תלמידים בכיתה, בבתי-הספר המודרניים בדרגת הזכאות הגבוהה ביותר לעניין זה).²¹

בשנה האחרונה, בעקבות מחאת הורים על הצפיפות בכיתות, הקים משרד החינוך ועדה לבחינת סוגיה זו בראשות ד"ר אורנה שמחון – הוועדה לבחינת יחס מורה/תלמיד. הוועדה הגישה את מסקנותיה למנכ"לית המשרד בינואר 2015, אולם הן לא הועברו לידינו מכיוון שעדיין לא הוצגו לשר החינוך החדש.²²

בד בבד יצא משרד החינוך בתוכנית לשינוי אופי ההכשרה להוראה שכותרתה "אקדמיה-כיתה: שותפות לחיזוק ההוראה". בתוכנית זו אמורים להצטרף למורים המלמדים בכיתה פרחי הוראה בשנת הלימודים האחרונה. אחת המטרות של התוכנית היא התמודדות עם אתגרי הכיתות הצפופות באמצעות שילוב של פרחי הוראה בתהליך הכשרה בצוות ההוראה של בית-הספר. הסטודנטים ישולבו בהוראה שניים או שלושה ימים בשבוע לפחות, 12-15 שעות בשבוע. הם ילמדו בכיתה לצד מורה ותיק, מנוסה ומוכשר במיוחד. הסטודנטים ישתלבו בהדרגה בכיתה בפעילויות של צפייה, סיוע והוראה פרטנית עד הוראה מלאה לצד המורה המכשיר.²³ בשנת הלימודים תשע"ו, השנה הראשונה להפעלת התוכנית, אמורים להשתתף בה כ-1,000 סטודנטים בבתי-ספר ובגני ילדים, ומספרם יעלה בהדרגה בכל שנה. כל סטודנט המשתתף בתוכנית בשנה זו יקבל מלגה שנתית של 10,000 ש"ח. לאחר סיום הפיילוט, כאשר ההתנסות המורחבת תהיה חלק מתוכנית ההכשרה להוראה, לא יינתנו מלגות למשתתפים. על-פי קול קורא

¹⁹ OECD, Education at a Glance 2014, [Indication D2: What is the student-teacher ration and how big are classes?](#)

²⁰ החלטת ממשלה מס' 3020 מ-27 בינואר 2008; ההחלטה בדבר דחיית היישום התקבלה ב-24 באוגוסט 2008 (החלטת ממשלה מס' 4016); החלטה מס' 159/כ"ח של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינת חברת-כלכלי) מיום 10 בנובמבר 2008, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבל תוקף של החלטת הממשלה, החלטה מס' 4275 מיום 27 בנובמבר 2008.

²¹ משה שגיא, ראש מינהל כלכלה ותקצוב במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באפריל 2015.

²² מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2015.

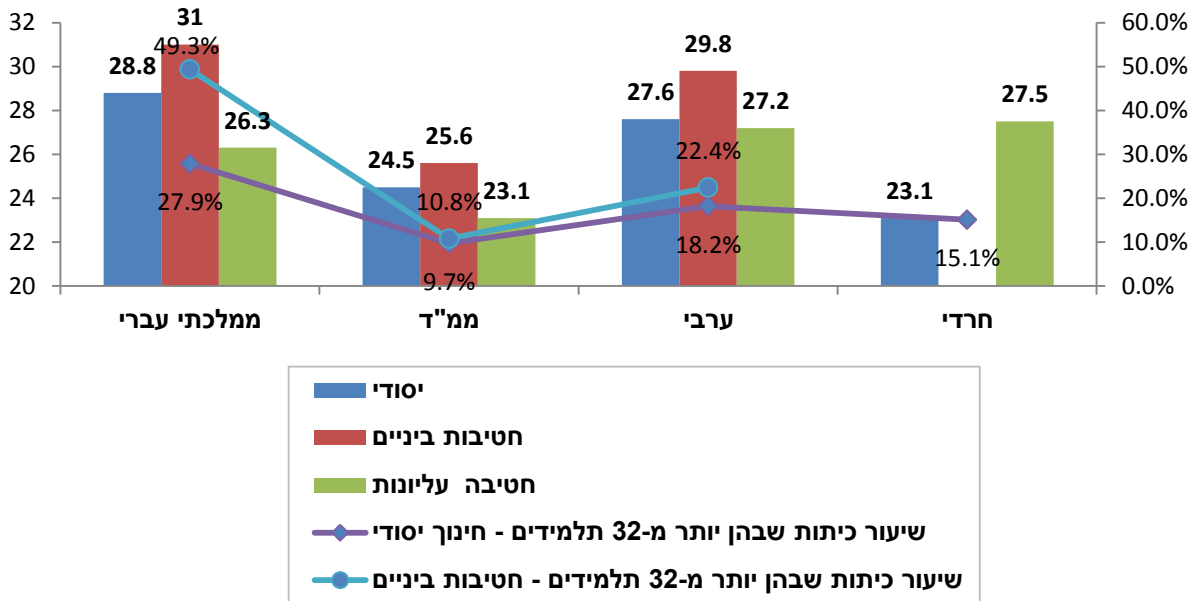
²³ משרד החינוך, מינהל עובדי הוראה, "אקדמיה-כיתה: שותפות לחיזוק ההוראה", מסמך מדיניות מסכם של צוות החשיבה, כסלו תשע"ה, דצמבר 2014.



שפרסם משרד החינוך, התקציב המתוכנן לתוכנית בשנת הלימודים תשע"ו הוא כ-33 מיליון ש"ח, ובלבד שהתקנה המתאימה תאושר בתקציב המדינה לשנת 2015.²⁴

מנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ד, הנוגעים לכיתות החינוך הרגיל בלבד,²⁵ עולים ממצאים המעידים על הפערים בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות. עיקרי הממצאים מוצגים בתרשים שלהלן, המציג את מספר התלמידים הממוצע בכיתה בפועל ואת שיעור הכיתות שבהן 32 תלמידים או יותר בבתי-ספר במגזרים ובסוגי פיקוח שונים.

תרשים 2: מספר תלמידים ממוצע בכיתה ושיעור הכיתות הגדולות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים לפי מגזר ופיקוח, תשע"ד (2013/14)



- בחטיבות הביניים מספר התלמידים הממוצע הוא הגדול ביותר (29.7 תלמידים), וב-35% מן הכיתות בחטיבות הביניים לומדים יותר מ-32 תלמידים. בחינוך היסודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה הוא 26.5, ובחטיבות העליונות – 26.3.
- בפיקוח הממלכתי העברי מספר התלמידים הממוצע בכיתה הוא הגדול ביותר (28.8 תלמידים בממוצע בחינוך היסודי ו-31 תלמידים בממוצע בחטיבות הביניים), ושיעור הכיתות שבהן יותר מ-32 ו-35 תלמידים הוא הגדול ביותר, בהפרש ניכר מהפיקוח הממלכתי-דתי ומהפיקוח החרדי. בחטיבות הביניים בפיקוח הממלכתי שיעור הכיתות גדולות גדול במיוחד – כמחצית הכיתות.
- בחינוך במגזר הערבי מספר התלמידים הממוצע בכיתה גדול ביחס לחינוך היהודי (28.1 תלמידים בכיתה בממוצע, לעומת 26.8 תלמידים בכיתה בממוצע בחינוך העברי). עם זאת, שיעור הכיתות הגדולות קטן יחסית.

²⁴ משרד החינוך, מינהל עובדי הוראה, "קול קורא" למוסדות המכשירים עו"ה: אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות לחינוך, להגשת הצעתה להפעלת תוכנית "אקדמיה כיתה" שותפות לחיזוק ההוראה בשנה"ל תשע"ו, 23 בפברואר 2015.

²⁵ משרד החינוך, מסד נתונים על גודל כיתה, תשע"ד. הנתונים הם על כיתות בפועל.



אפשר למצוא מידע על השינויים בגודל הכיתה לאורך זמן בנתונים שפרסם משרד החינוך. לפי הנתונים מספר התלמידים בכיתה נתון במגמת ירידה מאז שנת 2010. עם זאת, חשוב לציין כי נתוני משרד החינוך הם על כיתות מתוקצבות ולא על כיתות בפועל, שבהן מספר התלמידים עשוי להיות שונה.²⁶

טבלה 7: מספר תלמידים ממוצע בכיתה מתוקצבת בחינוך הרגיל

תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב	תשע"א	תש"ע	תשס"ה	
						כלל האוכלוסייה
29.1	29.1	29.4	29.9	30.4	31.1	סך הכול
28.2	28.1	28.5	29.1	29.4	30.0	חינוך יסודי
30.8	30.8	30.9	31.7	32.9	34.7	חטיבות ביניים
30.4	30.5	30.6	31.0	31.3	31.1	חטיבות עליונות
						חינוך עברי
29.1	29.1	29.3	29.8	30.0	30.5	סך הכול
28.2	28.0	28.3	28.8	28.8	29.4	חינוך יסודי
31.5	31.6	31.6	32.2	33.0	34.5	חטיבות ביניים
30.0	30.2	30.4	31.0	31.0	30.7	חטיבות עליונות
						חינוך ערבי
29.0	29.1	29.5	30.2	31.4	32.9	סך הכול
28.0	28.3	29.0	29.9	30.8	32.1	חינוך יסודי
29.3	29.2	29.4	30.7	32.6	35.3	חטיבות הביניים
31.8	31.4	31.1	31.0	32.4	33.3	חטיבות עליונות

²⁶ הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2015, נובמבר 2014.



4. עובדי הוראה

בשנת הלימודים תשע"ד לימדו במערכת החינוך (ובכלל זה באולפנים ובסמינרים) כ-152,000 מורים.²⁷
להלן יוצגו נתונים נבחרים על מורים במערכת החינוך.²⁸

טבלה 8: מורים במערכת החינוך לפי תכונות נבחרות, תשע"ד (2013/14)

חינוך ערבי		חינוך עברי				
חטיבת עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	חטיבת עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	
48.8%	33.4%	24.0%	26.6%	19.1%	13.8%	מין: גברים
51.2%	66.6%	76.0%	73.4%	80.9%	86.2%	נשים
17.1%	16.0%	17.5%	67.0%	70.0%	12.4%	גיל: עד 29
20.0%	15.3%	14.1%	38.9%	33.8%	25.9%	50 ומעלה
90.2%	96.1%	90.4%	88.2%	94.6%	83.8%	שיעור בעלי דרגת שכר אקדמית
29.3%	25.1%	15.0%	41.4%	42.3%	23.6%	בעלי דרגת שכר מ"א ומעלה
26.9%	29.9%	30.1%	21.9%	23.6%	27.2%	שנות ותק מוכרות להוראה במוצע
14.1%	14.0%	13.7%	19.1%	17.7%	15.7%	שעות עבודה בשבוע במוצע

4.1 שכר המורים

על-פי נתוני הממונה על השכר באוצר, בשנת הלימודים תשע"ג היה השכר החודשי הממוצע ברוטו של עובד הוראה במשרה מלאה (לרבות מנהלים וסגניהם) בשירות המדינה 12,102 ש"ח. שכרם של עובדי ההוראה עלה ב-3.1% לעומת שנת הלימודים תשע"ב, ובכ-21% בסך הכול מאז שנת הלימודים תש"ע. לשם השוואה, השכר הממוצע של עובדי מדינה בכל הדרגים בכלל משרדי הממשלה בשנת 2013 היה 15,611 ש"ח, ואילו שכרם הממוצע של עובדי מדינה בדירוג המח"ר (אקדמאים בוגרי מדעי החברה והרוח) היה 14,409 ש"ח בחודש למשרה מלאה.²⁹

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה לאחרונה מחקר ובו נתונים עדכניים בכל הנוגע לשכרם של עובדי הוראה לעומת שכרם של עובדים אחרים במשק.³⁰ מן הנתונים עולה כי בעשור שבין 2003 ל-2013 עלה שכרם החודשי הממוצע של עובדי הוראה ב-54%, לעומת גידול של 32% בשכרם של כלל העובדים

²⁷ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, מערכת החינוך בשנת הלימודים התשע"ה, ירושלים, אב התשע"ד, אוגוסט 2014.

²⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 8.3.

²⁹ משרד האוצר, הממונה על השכר והסכמי עבודה, [דן וחשבונו על הוצאות השכר בשירות המדינה, בנופי הביטחון ובשירות בתי-הסוהר לשנת 2013](#), דצמבר 2014.

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מגמות בשכרם של עובדי הוראה: 2003-2012](#), הודעה לעיתונות, 2 במרס 2015.

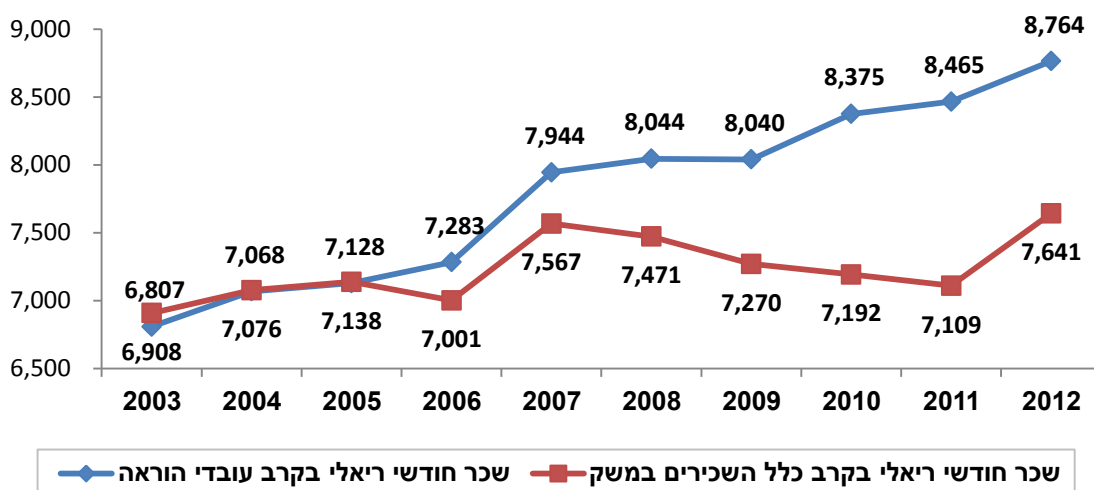


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

במשק. שכרם הריאלי הממוצע של עובדי הוראה עלה בשנים אלו ב-29%, לעומת 11% בקרב כלל השכירים במשק. בשנת 2003 היה שכרם הממוצע של עובדי הוראה נמוך מעט משכרם של כלל העובדים במשק (99%), ואילו בשנת 2013 הוא היה גבוה מן השכר הממוצע ב-15%. שכרם של שכירים בעלי השכלה של 15-13 שנות לימוד עלה ב-34%, ואילו שכרם של עובדי הוראה גברים עלה משנת 2003 עד שנת 2012 ב-45%, והיה בשנת 2012 11,247 ש"ח בחודש – 7% יותר מן השכר הממוצע של שכירים בעלי השכלה של 15-13 שנות לימוד. שכרן של עובדות הוראה עלה בתקופה זו ב-57% – לעומת עלייה של 32% בשכרן של שכירות בעלות השכלה של 15-13 שנות לימוד – והיה בשנת 2012 10,129 ש"ח, 53% יותר משכרן של נשים בעלות השכלה מקבילה. הנתונים מפורטים בתרשים להלן:

תרשים 3: שכר חודשי ריאלי ממוצע בקרב עובדי הוראה לעומת כלל השכירים במשק, 2012-2003



אפשר ללמוד מן הפרסום על העלייה בשכרם של עובדי הוראה בשלבי החינוך השונים וברמות שונות של השכלה.

טבלה 9: שכר חודשי ממוצע של עובדי הוראה לפי שלב חינוך ורמת השכלה, 2012-2003

רמת השכלה		שלב חינוך					
בעלי תואר שני	בעלי תואר ראשון	ללא תואר אקדמי	חטיבה עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	קדם-יסודי	
9,261	6,725	5,677	7,673	7,689	6,391	6,789	2003
9,342	6,821	5,826	7,809	7,839	6,467	6,894	2004
9,479	6,842	5,794	8,005	7,969	6,487	6,995	2005
9,984	7,173	6,184	8,193	8,500	6,970	7,460	2006
10,790	7,728	6,736	8,757	9,073	7,536	8,094	2007
11,405	8,100	6,978	9,417	9,607	7,961	8,394	2008
11,656	8,421	7,020	9,412	9,905	8,388	8,329	2009
12,318	9,015	7,432	10,080	10,356	9,048	8,657	2010
12,957	9,471	7,717	10,541	10,853	9,490	9,316	2011
13,697	9,842	7,988	11,099	11,458	9,954	10,286	2012
48%	46%	41%	45%	49%	56%	52%	שיעור עליית השכר



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שכרם של עובדי הוראה בחינוך היסודי הממלכתי-דתי והממלכתי הערבי נמוך מעט משכרם של עובדי הוראה בחינוך הממלכתי העברי, אך בחינוך החרדי שכרם של עובדי הוראה נמוך בכ-25% משכרם של מורים בחינוך העברי הממלכתי. בחינוך העל-יסודי הפערים גדולים יותר – עובד הוראה בחטיבה העליונה בחינוך הממלכתי העברי השתכר בממוצע בשנת 2012 – כ-11% יותר ממקביליו בחינוך הממלכתי-דתי והממלכתי הערבי ובכ-44% יותר מעובד הוראה בחינוך החרדי.³¹

יש הבדלים בולטים לאורך השנים בשכר החודשי הממוצע של עובדי הוראה בחינוך היסודי הממלכתי העברי לפי מחוז גיאוגרפי. במחוז צפון היה השכר גבוה בכ-11% בממוצע מבשאר המחוזות, ובמחוז ירושלים הוא היה נמוך בכ-7% בממוצע מבשאר המחוזות. גם בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה היו הבדלים בין המחוזות הללו לשאר המחוזות, אם כי מתונים יותר. ההבדלים בשכר החודשי הממוצע לפי רמה חברתית-כלכלית של הישובים בחינוך הממלכתי העברי קלים ביותר. ביישובים ברמה חברתית-כלכלית בינונית השכר היה גבוה מעט – עד 5% – מאשר במחוזות האחרים, בכל שכבות הגיל.

שכרם של עובדי הוראה באמצע הקריירה (16 עד 20 שנות הוראה) קרוב לכפול משכרם של מורים בתחילת הקריירה (עד חמש שנות ותק בהוראה), אך בשנים האחרונות, עם העלייה בשכרם של מורים בתחילת הקריירה, הצטמצם ההבדל.

השכר החודשי הממוצע של עובדי הוראה שהשתתפו ברפורמת "אופק חדש" עלה בשנים 2009-2012 בכ-20%, ואילו שכרם של מורים שלא הצטרפו לרפורמה עלה בכ-13%. בשנת 2012 היה שכרם הממוצע של עובדי הוראה שהשתתפו ברפורמה 12,322 ש"ח – גבוה בכ-10% משכרם של מורי חטיבת הביניים שלא הצטרפו לרפורמה. עם זאת, השכר השנתי הממוצע לשעת עבודה של מורים שמשתתפים ברפורמה גדל בכ-16% ואילו השכר של מורים שאינם משתתפים בה גדל בכ-27%, ובשנת 2012 הוא היה נמוך בכ-19% מן השכר השנתי הממוצע לשעת עבודה של מורים שאינם ברפורמה.

מדוח החינוך של ה-OECD לשנת 2014 עולה כי בשנת 2012 שכר המורים בישראל היה נמוך משכר המורים במדינות המערב הנסקרות בדוח. בדוח מובאת השוואה בין השכר השנתי של מורים בארבעה שלבי חינוך – קדם-יסודי, יסודי, חטיבות ביניים ועל-יסודי – ובארבע נקודות זמן – שכר התחלתי, לאחר 10 שנות עבודה, לאחר 15 שנות עבודה ושכר מרבי. ההשוואה נעשית בדולרים ובמונחי כוח קנייה. יצוין כי בנתוני שכר המורים בישראל לא נכללת מערכת החינוך במגזר החרדי. אלה נתוני הארגון:

בחינוך הקדם-יסודי – השכר השנתי של גננת מתחילה נמוך ב-22.7% מן הממוצע במדינות ה-OECD. עם העלייה בוותק ההוראה הפער קטן, אך עדיין נותר ניכר: 24.3% לאחר עשר שנות עבודה ו-20.7.4% לאחר 15 שנות עבודה. ברמת השכר המרבית נסגר הפער, ושכרה של גננת בישראל גבוה ב-2.6% מן השכר הממוצע של גננת במדינות ה-OECD.

בחינוך היסודי – שכרו השנתי של מורה מתחיל נמוך ב-33.1% מהממוצע במדינות ה-OECD. עם העלייה בוותק הפער קטן, אך עדיין נותר ניכר: 28.9% לאחר עשר שנות עבודה, 24.6% לאחר 15 שנות עבודה ו-11.9% ברמת השכר המרבית.

בחטיבות הביניים – בישראל שכר המורים בחטיבות הביניים נמוך משכרם של מורים בחינוך היסודי. ברוב מדינות ה-OECD המצב הפוך, וככל ששלב הלימוד גבוה יותר כך השכר גבוה יותר. מנתוני הארגון עולה כי השכר הממוצע של מורה בחטיבת הביניים נמוך מן הממוצע במדינות ה-OECD ב-35.6% ברמת

³¹ הנתונים על החינוך החרדי הם על עובדי הוראה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בלבד, והם אינם משתתפים ברפורמת "אופק חדש".



השכר ההתחלתית; אחרי עשר שנות עבודה הפער בין ישראל למדינות ה-OECD גדל ל-37.2%, ולאחר 15 שנות עבודה הוא מצטמצם ל-33.7%; ברמת השכר המרבית הפער הוא 23%.

בבתי-הספר התיכוניים – רמת השכר ההתחלתית בישראל נמוכה מהמוצע במדינות ה-OECD בכ-41.2%, ואצל בעלי ותק של עשר שנים הפער גדל ל-43.5%; הוא קטן לאחר 15 שנות עבודה ל-40.2%, וקטן עוד ברמת השכר המרבית ל-27.9%.

מבחינת השינוי בשכר המורים בין 2000 ל-2012 עולה כי שכר מורה בחינוך היסודי בישראל עלה ב-43%, בחטיבות הביניים – בכ-17% ובתיכוניים – בכ-13%. באותה תקופה עלה שכרם של המורים במדינות ה-OECD ב-15% בממוצע בחינוך היסודי, ב-12% בחטיבות הביניים ובחינוך העל-יסודי.³²

עם זאת, נתוני סקר בין-לאומי שנערך בקרב מורים בכיתות ז'-ט' בשנת 2013 מעידים כי הסיפוק המקצועי של מורים בישראל רב מזה של המורים במדינות המשתתפות בסקר. 86% מן המורים בישראל לעומת 78% מכלל המורים המשתתפים בסקר, הסכימו כי היתרונות הנובעים מעבודה כמורה עולים בבירור על החסרונות; 83% עדיין היו בוחרים לעבוד כמורים לו היו יכולים להחליט שוב – לעומת 78% מכלל המורים המשתתפים בסקר; 34% חושבים שמקצוע ההוראה מוערך בחברה, לעומת 31% מן המורים בכלל המדינות המשתתפות.³³

העלייה בשכר המורים והצמצום בפערי השכר בין מורים בישראל לבין מורים במדינות ה-OECD הם תוצאה של הרפורמות האחרונות בתנאי ההעסקה של עובדי הוראה – רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים ורפורמת "עוז לתמורה" בבתי-הספר התיכוניים. פריסתה המלאה של רפורמת "אופק חדש" הושלמה בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14), ורפורמת "עוז לתמורה" מוחלת במלואה בשנת הלימודים הנוכחית – תשע"ה (2014/15). יישום רפורמות אלו מלווה בסכסוכי עבודה הנוגעים לתנאי העסקתן של קבוצות שונות של אנשי הוראה הכלולות ברפורמה, ובהן גננות, מורים ומנהלים בבתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים.³⁴

לשם שיפור מעמדו של המורה ועידוד אנשים מוכשרים לעסוק בהוראה נדרש, לצד העלאת שכרם של מורים כפי שנעשה ברפורמות, מתן תגמולים לפרחי הוראה ולמורים, בעיקר באזורי פריפריה ובמקצועות שחסרים בהם מורים. בכנסת ה-19 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק לעידוד מקצוע ההוראה שלפיה יינתנו גמולים מיוחדים והטבות למורים שילמדו מקצועות מועדפים ולמורים שיעברו ללמד ביישובים שייקבעו כאזורי עדיפות.³⁵

³² OECD, Education at a Glance 2014, [Indicator D3 How much are teachers paid?](#)

³³ ראמ"ה, [מחקר טאליס – ממצאים נבחרים](#), יוני 2014.

³⁴ להרחבה ראו מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת: אסף ויניגר [הפעלת בתי-ספר על-יסודיים שש-שנתיים על רקע יישום רפורמת "אופק חדש" ו"עוז לתמורה"](#), 10 במרס 2014; אתי וייסבלאי, [השינויים בתנאי העסקה של גננות בעקבות הסכם "אופק חדש"](#), 21 באוקטובר 2013.

³⁵ הצעת חוק לעידוד מקצוע ההוראה, התשע"ה-2014, פ/1508/19.



5. תקציב מערכת החינוך

5.1. ההוצאה הלאומית על חינוך

ההוצאה הלאומית על חינוך היא סך ההוצאות על שירותי חינוך, הן של המגזר הציבורי והן של משקי הבית. נכללות בה כל ההוצאות על מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים – ממוסדות החינוך הקדם-יסודי ועד למוסדות להשכלה הגבוהה – לרבות ההוצאות של משקי הבית על שכר לימוד, על שיעורים פרטיים ועל ספרי לימוד והוצאות הממשלה והרשויות המקומיות על בניית מוסדות חינוך ועל רכישת ציוד. בשנת 2013 הסתכמה ההוצאה הלאומית על חינוך ב-83.4 מיליארד ש"ח, שהם 7.9% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 8.1% מהתוצר בשנת 2012 ו-8.4% מהתוצר בשנת 2011.³⁶

ההוצאה הלאומית על חינוך נבחנת בין השאר לפי **מקור המימון** של ההוצאה: היא מורכבת מהוצאה **ציבורית** – תקציבי הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים במימון ממשלתי, והוצאה **פרטית** – בעיקר הוצאה של משקי בית (ובכללה תשלומי הורים לבתי-ספר ולגני ילדים), וכן תרומות והעברות מהארץ ומחו"ל. בשנת 2013 מימן המגזר הציבורי (כאמור הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח ממשלתיים) כ-71% מכלל ההוצאה הלאומית על חינוך. הנתונים על התחלקות ההוצאה לשנת 2011, שהיא השנה האחרונה שפורסמו עליה נתונים מסוג זה, מלמדים כי הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים במימון ממשלתי מימנו 97% מההוצאה השוטפת על שירותי החינוך היסודי, 79% מההוצאה על מוסדות חינוך קדם-יסודי ו-68% מההוצאה על חינוך על-יסודי. נתונים אלו מעידים כי חלקו של המגזר הפרטי במימון שירותי החינוך, בעיקר בחינוך היסודי, קטן.³⁷

ההוצאה הציבורית על חינוך בישראל ובמדינות המערב

יש כמה דרכים להשוות בין מדינות מבחינת ההוצאה על חינוך, ושוררת מחלוקת בין חוקרים בדבר שיטת ההשוואה המדויקת ביותר.

על-פי נתוני ה-OECD, בשנת 2011 שיעור ההשתתפות של המגזר הפרטי בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל היה 10.5% מכלל ההוצאה הלאומית על שלבי חינוך אלו. שיעור ההשתתפות הממוצע של המגזר הפרטי במדינות ה-OECD היה 8.6% מכלל ההוצאה.³⁸

ההוצאה על חינוך בישראל כאחוז מהתמ"ג גבוהה (7.3%, לעומת כ-6.1% בממוצע במדינות ה-OECD – הוצאה פרטית וציבורית על חינוך יסודי ועל-יסודי לפי נתוני 2011). עם זאת, אוכלוסיית ישראל צעירה לעומת האוכלוסייה במדינות מערביות רבות, כלומר שיעור הילדים בכלל האוכלוסייה גדול, ולכן ההוצאה על חינוך נחלקת בין ילדים רבים יותר.

השוואת ההוצאה הממוצעת על תלמיד במחירים בין-לאומיים קבועים (שווי כוח הקנייה של התוצר – PPP) מראה כי בישראל ההוצאה הממוצעת על תלמיד בכל דרגי החינוך קטנה מהממוצע במדינות ה-OECD. בלוח שלהלן מופיעים נתונים על ההוצאה הממוצעת על תלמיד לפי דרג החינוך בישראל ובמדינות ה-OECD בשנים 2010 ו-2011 בדולרים במונחי שווי כוח קנייה.³⁹

³⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2011-2013](#), הודעה לעיתונות, 19 באוגוסט 2014.

³⁷ שם.

³⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2011 – השוואה בין-לאומית](#), הודעה לעיתונות, 16 בספטמבר 2014.

³⁹ OECD, [Education at a Glance 2014](#), Indicator B1: How much is spent per student?



טבלה 10: הוצאה ממוצעת לתלמיד לפי דרג חינוך, ישראל וממוצע מדינות ה-OECD, 2010-2011

שינוי		2011			2010			שלב חינוך
OECD	ישראל	פער	OECD	ישראל	פער	OECD	ישראל	
9.8%	3.8%	83.0%	7,428	4,058	72.9%	6,762	3910	קדם-יסודי
-0.9%	18.5%	15.8%	7,900	6,823	38.5%	7,974	5758	יסודי
5.4%	1.7%	66.4%	9,505	5,712	60.5%	9,014	5616	על-יסודי

ההוצאה הממוצעת על תלמיד בישראל נמוכה יחסית בשל כמה גורמים, ובהם שכר המורים, מספר התלמידים בכיתה ומספר שעות ההוראה. כאמור, שכר המורים בישראל נמוך לעומת השכר במדינות ה-OECD, מספר התלמידים בכיתה גדול יותר ומספר שעות ההוראה של כל מורה גדול יותר. עם זאת, חשוב לזכור כי בנתוני ה-OECD שהובאו לעיל לא באו לידי ביטוי מלא הרפורמות במערכת החינוך בשנים האחרונות: רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים והרחבת הזכאות לחינוך ציבורי בגיל הרך במסגרת יישום מסקנות ועדת טרכטנברג.

התבוננות בנתונים לאורך זמן מלמדת כי ישראל היא מהמדינות שבהן היה גידול ניכר ביותר בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי, העל-יסודי ובמכינות הקדם-אקדמיות בין 2005 ל-2011. בישראל גדלה ההוצאה הממוצעת על תלמיד בתקופה זו ב-29%, ואילו במדינות ה-OECD היא גדלה בכ-20%.⁴⁰

5.2. תקציב משרד החינוך⁴¹

תקציב החינוך בישראל (ללא ההשכלה הגבוהה, שתקציבה נפרד) נחלק לשני סעיפים תקציביים ראשיים: בסעיף 20 מעוגן התקציב העיקרי, וממנו מתוקצבות שעות הלימוד (שכר המורים) ופעולות המשרד על אגפיו; תקציב הפיתוח, המיועד למימון התשתיות הפיזיות של מערכת החינוך, מוקצה לפי סעיף 60. להלן נתוני התקציב העיקריים לשנים 2006-2014:

טבלה 11: תקציב ברוטו של משרד החינוך (במיליארדי ש"ח), 2006-2014

שנה	תקציב רגיל	תקציב פיתוח	סך הכול	שיעור השינוי
2006	27.13	0.55	27.68	
2007	27.4	0.54	27.94	0.9%
2008	29.06	0.53	29.59	5.9%
2009	31.86	0.57	32.43	9.6%
2010	33.98	0.54	34.52	6.4%
2011	36.5	0.62	37.12	7.5%
2012	37.87	0.67	38.54	3.8%
2013	44.10	1.01	45.11	17.0%
2014	45.81	1.88	47.69	5.7%

⁴⁰ OECD, [Education at a Glance 2014](#), Indicator B1: How much is spent per student?

⁴¹ בהכנת סעיף זה נעזרנו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוכן לקראת אישור תקציב 2013/4 בוועדת הכספים של הכנסת: ענת לוי, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2013-2014, 2 ביולי 2013. מקור נתוני התקציב: אגף התקציבים במשרד האוצר; מקור נתוני התקציב המאושר וביצוע התקציב: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוחות שנתיים.



בתקציב המדינה חלים שינויים במהלך השנה. בטבלה שלהלן מוצג תקציב משרד החינוך (סעיף 20 בלבד), התקציב על שינויו וביצוע התקציב בארבע השנים האחרונות.⁴²

טבלה 12: התקציב המקורי, התקציב המאושר וביצוע התקציב (ברוטו, במיליארדי ש"ח), 2009-2013

שנה	2009	2010	2011	2012	2013
תקציב מקורי	31.86	33.98	36.49	37.87	42.425
תקציב מאושר	32.85	36.27	39.21	42.7	44.624
ביצוע התקציב*	(31.45) 96%	(34.69) 96%	(37.35) 95%	(41.12) 96%	(42.45) 95%

* ללא התחייבויות לשנה הבאה.

5.3. השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב מערכת החינוך

מקור נוסף לתקצוב שירותי החינוך הוא הרשות המקומית. הרשות המקומית מחויבת לתת חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של המוסד החינוכי, והיא המעסיקה את עובדי המינהל ועובדים אחרים, כמו פסיכולוגים חינוכיים. חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהל קבוע בצו ותלוי בסוג ההוצאה, בשלב החינוך, בסוג הפיקוח על בית-הספר ובדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.⁴³ הרשויות המקומיות רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך על-פי יכולתן ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן. תקציבים אלו עשויים לשמש למגוון צרכים, ובהם בינוי, תוכניות לימוד נוספות ומימון פעילויות. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2011, שהיא השנה האחרונה שעליה התפרסמו נתונים בעניין זה, נשאו הרשויות המקומיות ב-6.9% מההוצאה הלאומית על חינוך.⁴⁴

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

נתונים שהתפרסמו במחקר של בנק ישראל מעידים על פערים של ממש בתקציבים שהרשויות המקומיות מקצות למימון שעות הוראה בחינוך היסודי. במחקר נבדקו מקורות המימון של שעות ההוראה בחינוך היסודי באמצעות דוחות בקרת התקן של משרד החינוך מהשנים 2001-2009. על-פי ממצאי המחקר חלקן של הרשויות במימון שעות הוראה בחינוך היסודי היה כ-1.5 שעות שבועיות לכיתה, שהן פחות מ-2.5% מכלל השעות לכיתה בחינוך היסודי וקרוב לשליש מהשעות שמקורן אינו במשרד החינוך. רשויות מקומיות חזקות הקצו לבתי-הספר היסודיים הרבה יותר משאבים מרשויות חלשות. במגזר הערבי, שבו

⁴² הנתונים הופקו באמצעות [מערכת השאליות של אגף התקציבים במשרד האוצר](#) (נתוני הביצוע מעודכנים לאפריל 2013) ודוחות כספיים לשנים 2009-2011 [באתר החשב הכללי](#) במשרד האוצר. נתוני התקציב לשנת 2012 התקבלו באמצעות נועם גלעד, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, פברואר 2013.

⁴³ לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה על שר החינוך להתקין צו בנושא בכל שנת לימודים, בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. באוגוסט 2014 הותקן, לאחר התייעצות עם הוועדה, צו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת התשע"ה). לפירוט ראו: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2014](#).

⁴⁴ הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2011 ו-2012](#), לוח 8.2: הוצאה לאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך ולפי מגזר מבצע ומגזר מממן. נדגיש כי ההוצאה הלאומית על חינוך נחלקת בין גורמים נוספים חוץ מהרשויות המקומיות והממשלה, ובהם משקי הבית, המגזר הפרטי ומלכ"רים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הרשויות המקומיות הן החלשות ביותר, הרשויות המקומיות כמעט לא הקצו שעות הוראה לבתי-ספר יסודיים. מספר שעות ההוראה שהרשויות המקומיות הקצו לחינוך היסודי וחלקן בכלל שעות ההוראה שהוקצו לבתי-הספר מפורטים בטבלה שלהלן.⁴⁵

טבלה 13: שעות הוראה שבועיות לכיתה בחינוך היסודי לפי מקור המימון, הרקע חברתי-כלכלי של התלמידים והזרם החינוכי, הממוצע בשנים 2009-2001

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

בלוח שלעיל אנו רואים כי ברשויות שהקצו תקציב למימון שעות ההוראה גדל מספר שעות ההוראה לתלמידים החזקים בכ-5%, לעומת 0.5% עד 1.8% לתלמידים החלשים ביותר. רשויות מקומיות חזקות מימנו יותר שעות מרשויות חלשות. כל עלייה של שלב באשכול החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות מלווה בעלייה ממוצעת של כ-0.7 שעת שבועיות לכיתה עד לתוספת של כ-2.5 שעות שבועיות ברשויות במעמד חברתי כלכלי גבוה. ובמונחים יחסיים, רשויות חזקות הוסיפו לסך השעות שעמדו לרשות הכיתה כ-10% לעומת כ-2% ברשויות חלשות.

החוקרים מצאו כי ההקצאה הרגרסיבית של שעות ההוראה ברשויות המקומיות הביאה לצמצום ההעדפה המתקנת בהקצאת השעות לתלמידי החינוך היסודי מכ-32% ל-27% (יש לשים לב כי בחלק מן התקופה שנבדקה הייתה נהוגה הקצאה לתלמיד על-פי המלצות דוח ועדת שושני, שהגדילה את מידת ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות הוראה בחינוך היסודי). סמוך לראשית שנת הלימודים הנוכחית הודיע משרד החינוך על הגדלת ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות לחינוך היסודי ולחטיבת הביניים, ועל כך נדון בהרחבה להלן (סעיף 5.4).

סוגיה נוספת שנדונה בכנסות האחרונות בהקשר זה היא מימון מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. כאמור, המימון הממשלתי למוסדות אלו הוא עד 75% מזה של מוסד חינוך רשמי (מלבד מוסדות חינוך של רשתות מעיין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי, הזכאים לפי חוק למימון שווה לזה של מוסדות חינוך רשמיים). בחוק ההסדרים לתקציב 2014 התקבל תיקון לחוק חינוך ממלכתי הידוע בכינויו "חוק נהרי", שהסדיר את השתתפות הרשויות המקומיות במימון מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי בתחומן, ונקבע כי רשות מקומית רשאית – אם תרצה – להשתתף בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה.

⁴⁵ בנק ישראל, "מימון הוראה בחינוך היסודי על-ידי הרשויות המקומיות והשפעתו על ההעדפה המתקנת", הודעה לעיתונות, 14 באוקטובר 2012. רקע חלש – עשירוני טיפוח 8-10; רקע בינוני – עשירוני טיפוח 4-7; רקע חזק – עשירוני טיפוח 1-3.



5.4. העדפה מתקנת בהקצאת שעות הוראה

הקצאה פרוגרסיבית של תקציבים על-פי הרמה חברתית-כלכלית היא סוגיה המעסיקה את מערכת החינוך מזה זמן, וביתר שאת בכנסת האחרונה, בשל הפערים הניכרים בין המגזרים בהישגי התלמידים (ראו פרק 6.1).

תקציב משרד החינוך מועבר לבתי-ספר בעיקר בצורת שעות הוראה, שמשמעותן שכר המועבר למורים. בעשור הראשון של המאה ה-21 נעשו כמה שינויים באופן הקצאת תקציבי שעות ההוראה לבתי-הספר, שעיקרם מעבר לתקצוב לתלמיד על-פי המלצות הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (ועדת שושני) בשנים 2004-2007 וחזרה לתקצוב לכיתה בשנה זו ובתוך כך שינוי המדדים שלפיהם מוקצות חלק משעות ההוראה.⁴⁶

שיטת התקצוב בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מתבססת על סל שעות הוראה שבועיות לכיתה בהיקף של 29-32 שעות בחינוך היסודי ו-30 שעות בחטיבת הביניים. לסל זה מתווספות שעות הוראה שמשרד החינוך,⁴⁷ הרשויות המקומיות וגורמים אחרים מקצים. כ-6% משעות ההוראה שמשרד החינוך מתקציב מוקצות באופן דיפרנציאלי לפי מדד הטיפוח של התלמידים.⁴⁸

בינואר 2015 פרסם משרד החינוך לראשונה נתונים בדבר התקציבים שהוא מקצה לבתי-ספר בהבחנה לפי מאפייניהם (מגזר, מדד טיפוח, מעמד משפטי וסוג פיקוח).⁴⁹ הנתונים נוגעים לשנת הלימודים תשע"ב (2011/12), ונכללים בהם התקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.⁵⁰

בסך הכול מופו באמצעות המערכת של משרד החינוך כ-33 מיליארד ש"ח מתוך 40.7 מיליארד ש"ח, שהם כלל תקציב משרד החינוך על שינויו בשנה הזאת; מתוכם 18.4 מיליארד ש"ח יועדו לשכר עובדי הוראה (מורים עובדי מדינה, רשתות בחינוך החרדי והעל-יסודי ומוסדות פטור) ו-14.6 מיליארד ש"ח יועדו לתשלומים לרשויות מקומיות ולבעלויות על בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ובחטיבה העליונה, לרכישות ולהקצבות.

הממצאים הבולטים העולים מנתוני משרד החינוך: ההשפעה המעטה למדי של ההקצאה הדיפרנציאלית על תקציבי בתי-הספר – ובעיקר על בתי-הספר החלשים ביותר, שתקציביהם נמוכים מתקציב בתי-ספר חזקים – בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים; היעדר תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה; פער ניכר

⁴⁶ להרחבה ראו: יובל וורגן, הצעות ליישום תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוקטובר 2010; מאיר קראוס ונחום בלס, "יישום דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2007-2007: רקע, תהליך ותובנות", חוברת כנס אלי הורביץ לכלכלה ולחברה 2014, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2014.

⁴⁷ ובכלל זה: תוספת ליום חינוך ארוך בבתי-ספר הזכאים לכך מכוח חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה; שעות תפילה בחינוך הממלכתי-דתי וברשתות החינוך החרדי; שעות הניתנת בצורה מדורגת לכיתות גדולות; שעות הוראה במקצועות שונים לפי מדיניות משרד החינוך; שעות לעולים; שעות לצורך פיצול כיתות א' ובי.

⁴⁸ מדד הטיפוח משמש כיום את משרד החינוך להקצאת תשלומים דיפרנציאליים. רכיבי המדד הם השכלת ההורים, הכנסה ברוטו של המשפחה לנפש, פריפריאליות וארץ לידה. יש לשים לב כי ערך נמוך במדד הטיפוח משמעותו דרגה חברתית-כלכלית גבוהה יותר.

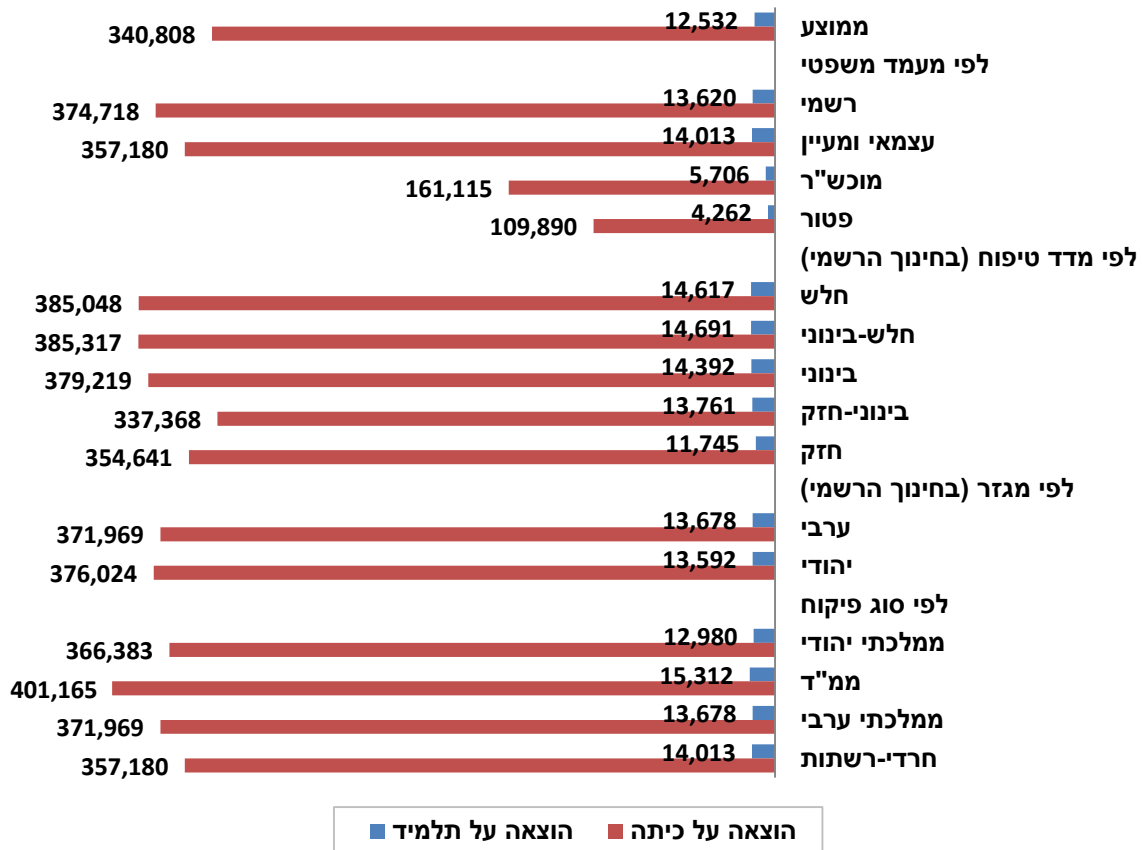
⁴⁹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך-תשע"ב](#), ינואר 2015, טבת תשע"ה.

⁵⁰ כולל ההעברות של משרד החינוך לבעלויות בחטיבה העליונה, בחינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור. במיפוי לא נכללו תקציבים של משרד החינוך שלא היה אפשר לשייך לרשות מקומית או לבית-ספר ספציפיים (ובהם תקציבים שיועדו לרכישות, להקצבות ולפעולות רוחניות ומינהליות ותקציבים שיועדו לאחזקת המשרד, לחינוך בלתי-פורמלי, תרבות יהודית, טלוויזיה חינוכית, מוסדות תורניים, מכללות להכשרת מורים, חינוך מבוגרים ואולפנים), תקציבי הרשויות המקומיות, תשלומי הורים ותקציבי המגזר השלישי שמגיעים למוסדות חינוך.

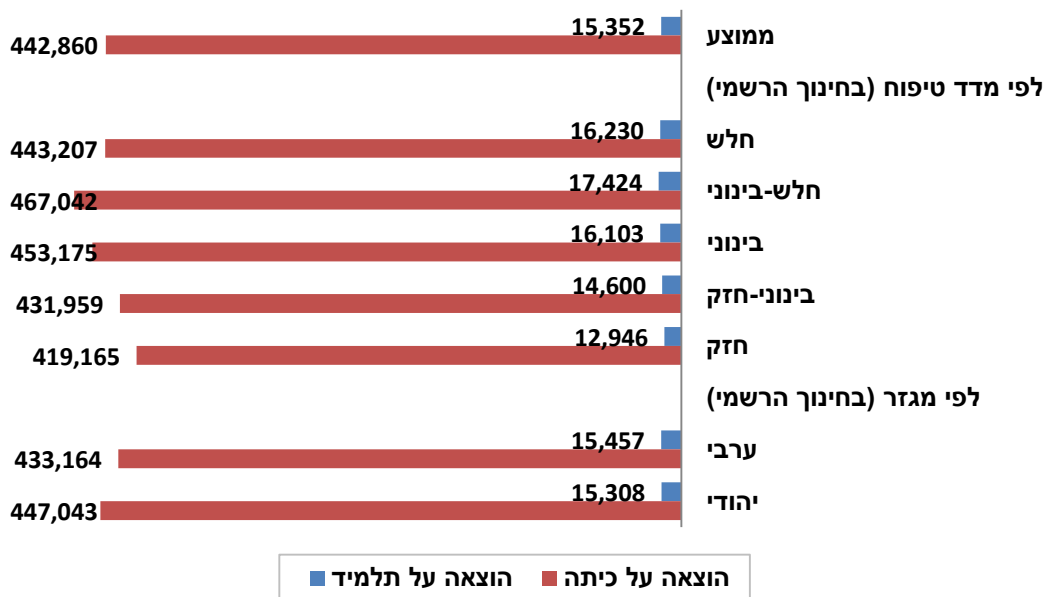


לטובת החינוך הממלכתי-דתי בכל שלבי החינוך; הפרש קטן בהקצאה לכיתה בין המגזר הערבי למגזר יהודי בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים והבדל גדול בחטיבה העליונה.
סיכום הנתונים מובא בתרשימים שלהלן:

תרשים 4: הוצאה ממוצעת על תלמיד ועל כיתה בחינוך היסודי, תשע"ב (2011/12)



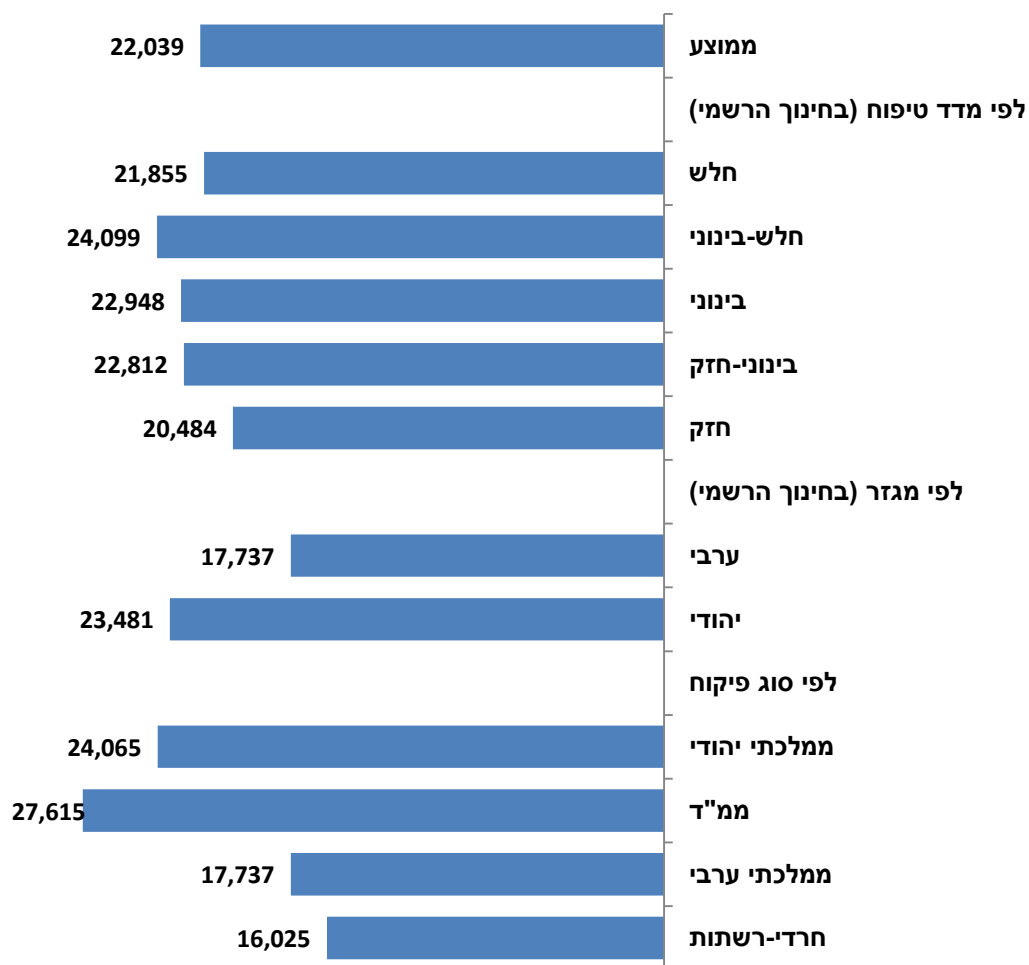
תרשים 5: הוצאה ממוצעת על תלמיד ועל כיתה בחטיבות הביניים, תשע"ב (2011/12)



הכנסת

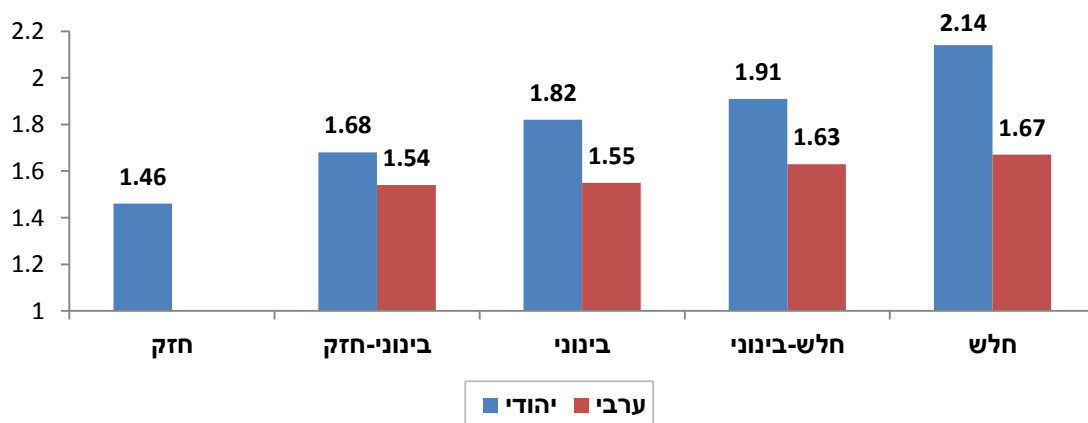
מרכז המחקר והמידע

תרשים 6: הוצאה ממוצעת על תלמיד בחטיבה העליונה, תשע"ב (2011/12)

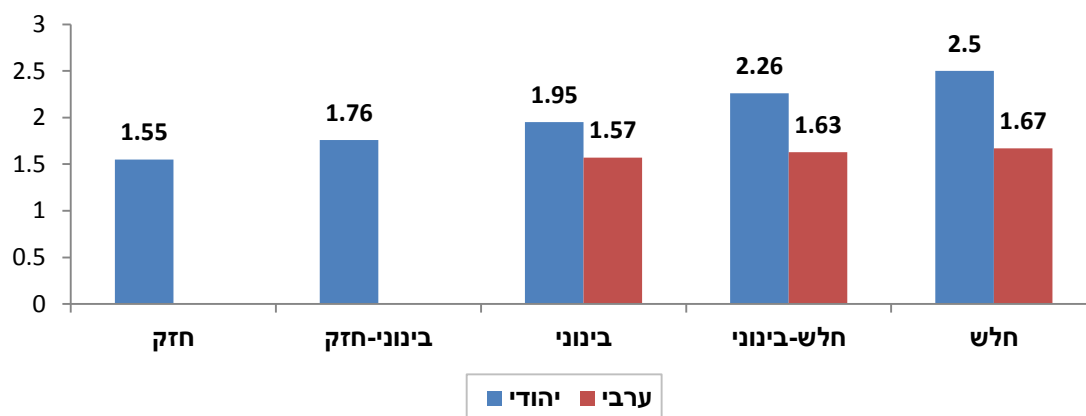


נתונים על מספר שעות ההוראה השבועיות שהוקצו לתלמידים מעידים אף הם כי חלק גדול מן ההקצאה הדיפרנציאלית מגיע לתלמידים במדד טיפוח בינוני ובינוני-חזק, וההקצאה לתלמידים במדד טיפוח חלש במגזר הערבי, שהם התלמידים במעמד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, קטנה יותר.

תרשים 7: שעות הוראה לתלמיד בחינוך היסודי לפי מדד טיפוח ומגזר, תשע"ב (2011/12)



תרשים 8: שעות הוראה לתלמיד בחטיבת הביניים לפי מדד טיפוח ומגזר, תשע"ב (2011/12)



יש לזכור כי נוסף על התשלומים ועל שעות ההוראה שמקורם במשרד החינוך והוצגו למעלה, מגיעים לבתי-הספר תקציבים ממקורות אחרים – הרשות המקומית ותשלומי הורים – שחלקם משמשים למימון שעות הוראה. כפי שראינו במחקר שצוטט לעיל (סעיף 5.3) בנוגע להשתתפות הרשויות המקומיות בהקצאת שעות הוראה, תקציבים אלו נוטים להיות גרסיביים ולכן מביאים להתרחבות הפערים בין תלמידים חלשים לחזקים.

בנובמבר 2014 הודיע משרד החינוך על יישום הדרגתי של "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" משנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2015) ואילך; החלת התוכנית תתרחב בהדרגה במשך חמש שנים, מ-10% בשנת תשע"ה עד יישום מלא בשנת תשע"ט. מודל התקצוב החדש איננו שונה מהותית ממודל התקצוב הקיים – הקצאת שעות לכיתה על סמך מדד הטיפוח הממוצע של בית-הספר והקצאת תוספת שעות לתלמידים החלשים – אך מספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית גדול בו במידה ניכרת. בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה השנתיות אמור לעלות מ-65,000 ל-150,000, ובחטיבות הביניים – מ-32,000 ל-51,000, נוסף על הגדלת התקן הבסיסי ב-2 שעות שבועיות לכיתה. תוספת השעות תינתן בחלקה באמצעות תוספת תקציב ייעודית ובחלקה באמצעות איגום שעות הוראה שאינן מוקצות כיום לפי אמות מידה דיפרנציאליות, ובהן שעות תמריץ הניתנות לכיתות גדולות בחינוך היסודי. הקצאת השעות לתלמידים תיעשה ביחס של אחת לשש בין תלמיד חזק לחלש (לעומת יחס של אחת לשלוש כיום); כך, רוב השעות יגיעו לתלמידים החלשים ביותר, ומספר שעות ההוראה לכיתה במדד הטיפוח החלש ביותר יגדל בשבע שעות שבועיות בחינוך היסודי וב-14 שעות בחטיבת הביניים.⁵¹

⁵¹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, "התוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך", כסלו תשע"ה, נובמבר 2014; משה שגיא, ראש מינהל כלכלה ותקצוב במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 במאי 2015.



6. מדדים מרכזיים במערכת החינוך

מקובל לבחון את הצלחתה של מערכת החינוך לפי כמה מדדים מרכזיים, ובהם הישגי התלמידים, האקלים החינוכי בבית-הספר והתמדה של תלמידים.

להלן יוצגו נתונים עדכניים בתחומים האלה: הישגי התלמידים בבחינות הבגרות בחינוך העל-יסודי, במבחני המיצ"ב בחינוך היסודי ובכיתות ח' ובמבחן הבין-לאומי פיזה בקרב תלמידים בני 15; נשירת תלמידים; דיווחים על אלימות בבתי-הספר.

6.1. הישגי התלמידים במערכת החינוך

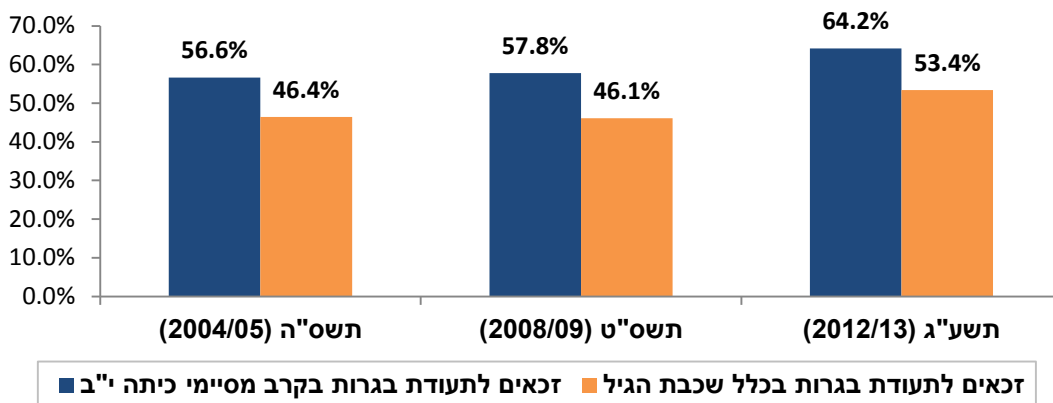
מקובל לבחון את הצלחתן של מערכות חינוך באמצעות מדידה של תפוקות (הישגים לימודיים). התפוקות הנמדדות הן בעיקר ציונים של תלמידים בבחינות פנימיות כלליות ובמבחנים בין-לאומיים השוואתיים. נציין כי השאלה אם ציוני תלמידים במבחנים הם אמצעי לגיטימי למדידת איכות החינוך נתונה במחלוקת חריפה. בין השאר נטען כי מדידת הישגים של תלמידים גורמת להתמקדות יתרה של עובדי מערכת החינוך בהשגת הצלחה מרבית במבחנים, ולא בהשגת ידע אמיתי.

להלן יוצגו נתונים עדכניים נבחרים על הישגי התלמידים בישראל בבחינות הבגרות בחינוך העל-יסודי, במבחני המיצ"ב בחינוך היסודי ובכיתות ח' ובהישגי התלמידים במבחן הבין-לאומי פיזה.

בחינות הבגרות

נתונים על שיעור הזכאים לתעודת בגרות הם מדד אפשרי לבחינת ההישגים הלימודיים במערכת החינוך. להלן יוצגו נתונים על שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות, הן מתוך מספר התלמידים שסיימו כיתה י"ב (בבתי-ספר המגישים לבחינות בגרות בפיקוח משרד החינוך) והן בכלל שכבת הגיל הרלוונטית (כולל נבחנים אקסטרניים או תלמידים הלומדים במסגרות שאינן בפיקוח משרד החינוך ותלמידים שנשרו מהלימודים).⁵²

תרשים 9: שיעור הזכאות לתעודת בגרות, תשס"ה-תשע"ג (2012/13-2004/05)⁵³



⁵² מדד נוסף להערכת הישגיהם של מסיימי כיתה י"ב הוא שיעור הזכאות לתעודת בגרות איכותית – תעודת בגרות העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים אלו, אולם מכיוון שקבוצות האוכלוסייה שנכללות בפרסומיה שונות מהקבוצות בנתוני משרד החינוך המוצגים לעיל, בחרנו שלא להציגם במסמך זה.

⁵³ כולל חרדים ותושבי מזרח ירושלים. להכללתם או אי-הכללתם יש השפעה גדולה על הנתונים, שכן חלק מהתלמידים במגזר החרדי לומדים במוסדות שאינם מגישים לבגרות, והרוב הגדול של תושבי מזרח ירושלים לומדים ונבחנים בבחינות הבגרות על-פי התוכנית הירדנית. לדוגמה, בקבוצת הגיל בשנתון תשע"ג נכללים 17,054 תלמידים במגזר החרדי שכמחציתם לומדים

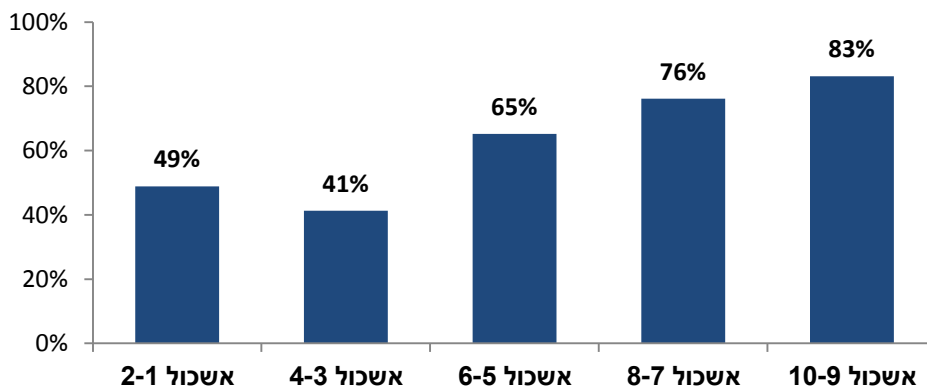


בתרשים עולה כי בעשור האחרון חלה עלייה בשיעורי התלמידים הזכאים לתעודת בגרות, הן בקרב מסיימי כיתה י"ב (64.2% בשנת תשע"ג לעומת 56.6% בשנת תשס"ה) והן בקרב כלל בני הגיל בשנתון (53.4% בשנת תשע"ג לעומת 46.4% בשנת תשס"ה). ראוי לציין כי שיעור הזכאים לתעודת בגרות בכל שכבת הגיל עלה על אף העלייה בגודלם היחסי של מגזרים שרבים בהם אינם נגישים לבחינות הבגרות (חרדים ותושבי מזרח ירושלים) – שתי הקבוצות היו 19.5% מכלל שכבת הגיל בשנת תשע"ג, לעומת 17.8% בשנת תשס"ט ו-13.3% בשנת תשס"ה (ראו גם הערה 53).

נציין כי ניתוח נתוני בחינות הבגרות בחלוקה לפי מגזר מלמד כי על אף העלייה בהישגי התלמידים במגזר הערבי בבחינות הבגרות בשנים האחרונות, עדיין יש פער ניכר בינו לבין המגזר היהודי. בשנת תשע"ג (2012/13) היה שיעור הזכאות לבגרות בקרב מסיימי כיתה י"ב במגזר היהודי 73.5% (לא כולל חרדים), ואילו במגזר הלא-יהודי (לא כולל מזרח ירושלים) הוא היה 55.5%.⁵⁴

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית והכלכלית של האוכלוסייה המתגוררת בהן. הרשויות המקומיות באשכול 10 הן ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר, והרשויות המקומיות באשכול 1 הן ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. בניתוח נתוני בחינות הבגרות לשנת 2012 לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים עולה כי שיעור הזכאות לבגרות נמוך יותר בקרב תלמידים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

תרשים 10: שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי כיתה י"ב לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, שנת 2012⁵⁵



בתרשים עולה כי ככל שהרמה החברתית-כלכלית של יישוב המגורים גבוהה יותר כך שיעור הזכאות לתעודת בגרות גדול יותר – כ-41% באשכולות 4-3 לעומת כ-83% באשכולות 10-9. חריגים לעניין זה הם אשכולות 2-1, ששיעור הזכאים לתעודת בגרות בהם גבוה משיעור הזכאים באשכולות 4-3. נראה כי הסיבה לכך היא חלקם הגדול של התלמידים הערבים באשכולות 2-1 (כ-86% מכלל התלמידים) ושיעור גבוה יחסית של זכאים לתעודת בגרות בקרבם (כ-55%, לעומת כ-13% בלבד בקרב תלמידים יהודים). עוד נציין כי כ-93% מהתלמידים הערבים משתייכים לאשכולות 4-1 (שיעור התלמידים הערבים הזכאים

⁵⁴ במוסדות שאינם מגישים לבגרות ו-6,594 תלמידים במזרח ירושלים. שתי קבוצות אלו היו 19.5% מכלל קבוצת הגיל בשנתון תשע"ג (23,648 מתוך 121,559 תלמידים).

⁵⁵ מקור הנתונים: משרד החינוך, [מצגת בנושא "נתוני זכאות לבגרות תשע"ג \(2013\)";](#) משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תשס"ט (2009), יולי 2010.

⁵⁴ משרד החינוך, [מצגת בנושא "נתוני זכאות לבגרות תשע"ג \(2013\)";](#)

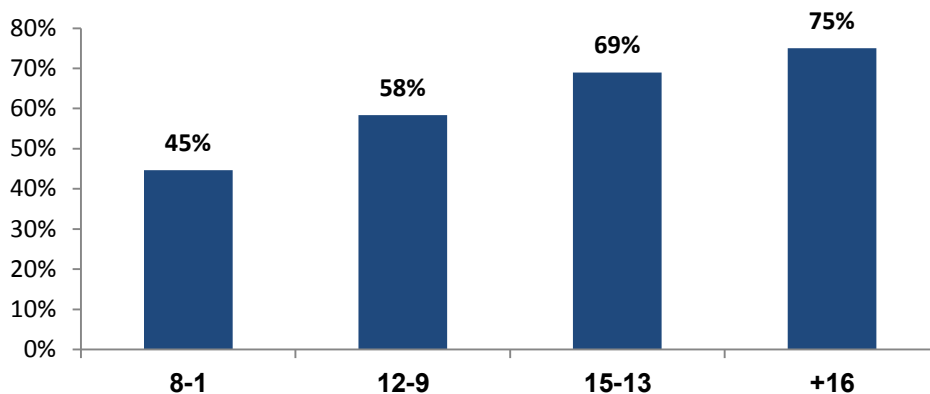
⁵⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 8.26.



לתעודת בגרות באשכולות אלו הוא כ-54%, והוא גבוה במידה ניכרת משיעור הזכאים בקרב תלמידים יהודים, שהוא כ-35%).⁵⁶

מבדיקת נתוני בחינות הבגרות לשנת 2012 עולה כי שיעור הזכאות לבגרות עולה ככל שהשכלת האם גבוהה יותר. נתונים אלו מצביעים על קשר בין הישגים ובין ההשכלה של ההורים.

תרשים 11: שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי כיתה י"ב לפי מספר שנות הלימוד של האם, שנת 2012⁵⁷



שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים שלאמם 16 שנות לימוד או יותר הוא כ-75%, ואילו בקרב תלמידים שלאמם 8-1 שנות לימוד שיעור הזכאים הוא 45%. נציין כי בשתי קבוצות ההשכלה הגבוהות שיעור התלמידים הערבים הזכאים לתעודת בגרות גבוה משיעורם בקרב תלמידים יהודים. שיעור הזכאים לבגרות בקרב מי שהשכלת אמם היא 16 שנים או יותר הוא 84.5% בקרב תלמידים ערבים ו-74.6% בקרב תלמידים יהודים.

המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)

הישגי תלמידים במערכת החינוך נבדקים מאז שנת הלימודים תשס"ב (2001/02) במבחני מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית), שפיתחה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה). מבחני ההישגים במיצ"ב נועדו לבדוק את עמידתם של תלמידי בתי-היסודיים (כיתות ב' וה') וחטיבות הביניים (כיתות ח') בדרישות המוצבות להם בתוכנית הלימודים בארבעת מקצועות הליבה: מדע וטכנולוגיה, אנגלית, מתמטיקה ושפת אם (עברית או ערבית). במיצ"ב משולבת הערכה חיצונית של בית-הספר (מיצ"ב חיצוני) והערכה פנימית (מיצ"ב פנימי).⁵⁸

בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) לא נערכו מבחני מיצ"ב חיצוניים עקב החלטת שר החינוך דאז שי פירון על הקפאתם באותה שנה ועל הקמת ועדה, בראשות מנכ"לית ראמ"ה, שתבחן מודלים שונים של הערכה בבתי-ספר יסודיים ובחטיבות הביניים. בעקבות המלצות הוועדה קבע משרד החינוך מתווה חדש למבחני המיצ"ב, ולפיו משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ואילך יתקיימו מבחני המיצ"ב החיצוניים

⁵⁶ כולל תלמידים חרדים.

⁵⁷ ש.ם.

⁵⁸ במיצ"ב החיצוני והפנימי חלה חובת היבחנות על כלל התלמידים בשכבות הנכללות במבחן, למעט קבוצות מעטות של תלמידים שאינן נבחנות כלל (כיתות ובתי-ספר של החינוך המיוחד ועולים חדשים הנמצאים עד שנה בארץ).

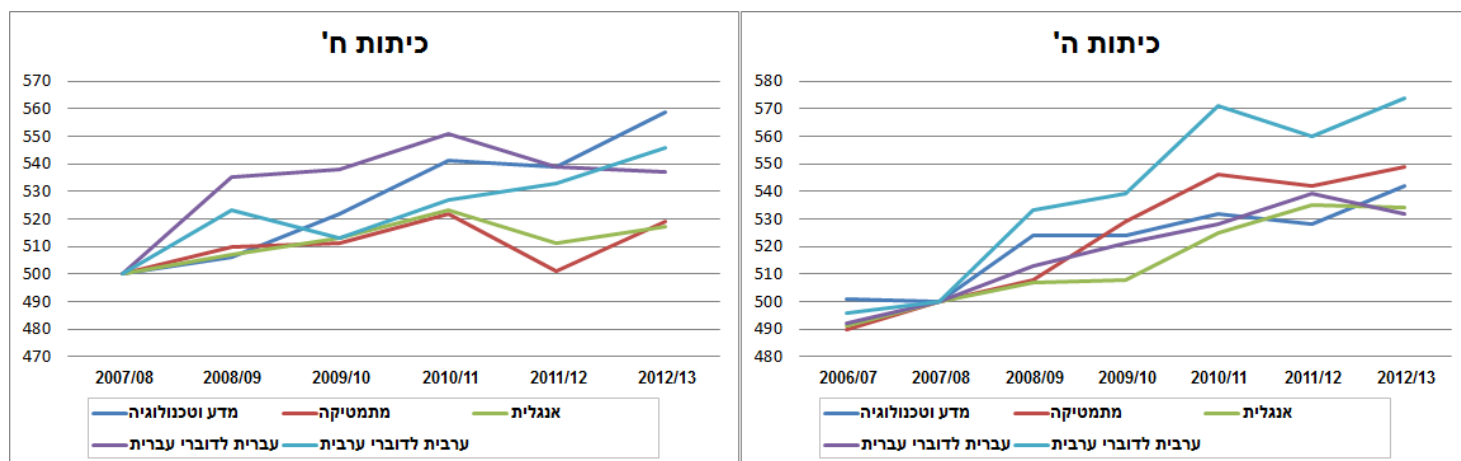


בכל בית-ספר אחת לשלוש שנים (במקום אחת לשנתיים).⁵⁹ כמו כן נקבע כי להבדיל משנים קודמות, מבחני המיצ"ב הפנימיים יהיו מבחני רשות (למעט המבחן בשפת אם לכיתות ב', שכל תלמידי כיתות ב' ייבחנו בו בכל שנה).⁶⁰ שינויים אלו נעשו לאחר שבמהלך השנים נמתחה ביקורת על ההשלכות השליליות של המבחנים ותדירותם על תהליכי ההוראה והלמידה בבתי-הספר. ייתכן כי זרז נוסף לקביעת המתווה החדש היה החלטת בית-המשפט העליון מאוגוסט 2012 לחייב את משרד החינוך לפרסם את ציוני המיצ"ב החיצוני בחתך בית-ספרי. משרד החינוך התנגד לכך בטענה שהדבר ייצור "טבלאות ליגה" וידרג את בתי-הספר במדד לא שוויוני.⁶¹

הישגים בבחינות המיצ"ב

לשם השוואה רב-שנתית של ציוני המיצ"ב הנהיגה ראמ"ה בשנת תשס"ח (2007/08) מערך כיוול של ציוני המבחנים המאפשר תרגום של הציונים בכל שנה לסולם אחיד – סולם מיצ"ב רב-שנתי. שנת הלימודים תשס"ח משמשת שנת הבסיס למדידת ההישגים בסולם הרב-שנתי. הממוצע הכלל-ארצי של ציוני הנבחנים בשנת הבסיס תשס"ח נקבע בכל תחום דעת ל-500, וסטיית התקן – 100. כל הנתונים על מבחני המיצ"ב בכיתות ה' ובכיתות ח' מדווחים במונחי הסולם הרב-שנתי.

תרשים 12: ציון ממוצע בבחינות המיצ"ב (כיתות ה' וח') לפי תחום דעת, תשס"ז-תשע"ג (2006/07-2012/13)⁶²



בתרשים עולה כי עם השנים חלו בכל תחומי הדעת, בכיתות ה' ובכיתות ח' כאחד, עליות מצטברות קלות עד גדולות מאוד בהישגי התלמידים. במדע וטכנולוגיה לכיתות ח' ובמתמטיקה ובשפת אם ערבית לכיתות ה' העלייה בציון הממוצע הייתה הגדולה ביותר. מנגד, באנגלית ובמתמטיקה לכיתות ח' השינויים היו מתונים מאוד. נציין כי בשנת תשע"ב (2011/12) חלה ירידה בהישגים ברוב תחומי הדעת, בניגוד למגמה לאורך השנים, אולם היא תוקנה בשנת תשע"ג (2012/13), והישגי התלמידים עלו ברוב תחומי הדעת.

⁵⁹ בתי-הספר חולקו מחדש לשלוש קבוצות (1, 2, 3) אשר יחליפו את ארבעת "אשכולות המיצ"ב" שהיו בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ואת שתי הקבוצות שהיו נהוגות עד כה בחינוך החרדי. כל קבוצה מהווה מדגם מייצג של כלל בתי הספר בארץ. בתי-ספר המשתייכים לכל קבוצה ישתתפו במיצ"ב החיצוני אחת לשלוש שנים.

⁶⁰ על-פי: אתר האינטרנט של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), [מיצ"ב-כללי](#), תאריך כניסה: 21 באפריל 2015.

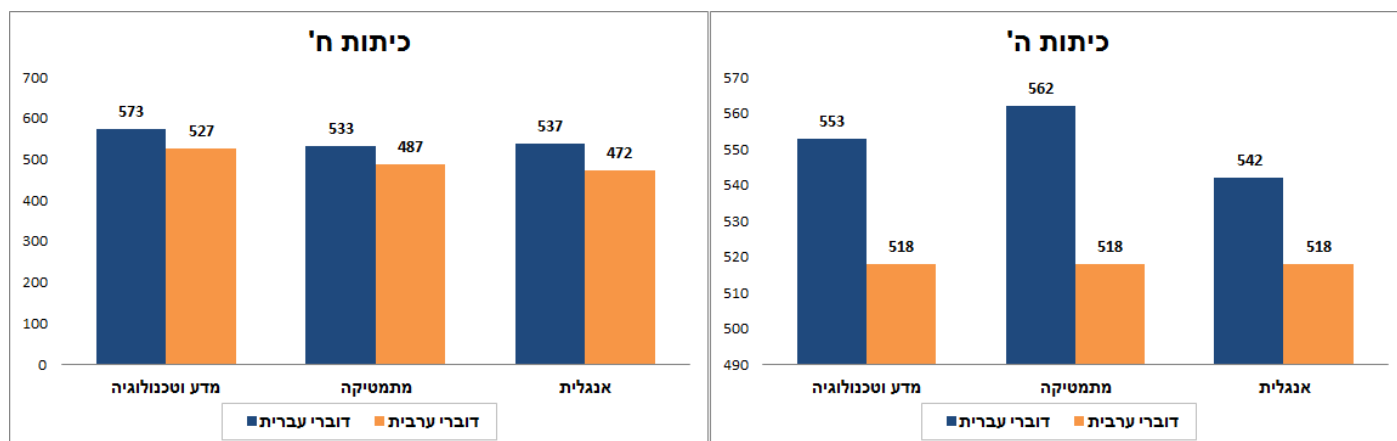
⁶¹ משרד החינוך, [מכתב מנכ"לית המשרד בנושא החלטת בית-המשפט העליון בדבר פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב ברמה בית-ספרית](#), 11 בספטמבר 2012.

⁶² מקור הנתונים: ראמ"ה, [מיצ"ב תשע"ג – מצגת מבחני ההישגים](#), אוקטובר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



בתרשים עולה כי בשנת תשע"ג (2012/13) ההישגים של דוברי העברית היו טובים משל דוברי הערבית בשלושת תחומי הדעת, הן בכיתות ה' והן בכיתות ח'.

נוסף על כך, תוצאות בחינות המיצ"ב בכל השנים ובכל תחומי הדעת מעידות על פערים ניכרים בין תלמידים בעלי רקע חברתי-כלכלי שונה: ככל שהמעמד החברתי-כלכלי גבוה יותר כך ההישגים טובים יותר. פערים אלו מתרחבים ככל שדרגת הכיתה גבוהה יותר, כלומר הפערים בכיתות ח' גדולים מהפערים בכיתות ה', והם נשמרים לאורך זמן.

מחקר פיזה

מינהל החינוך של ה-OECD ייסד בשנת 2000 את מחקר פיזה (PISA) – התוכנית הבין-לאומית להערכת תלמידים. המחקר נועד לאפשר לכל מדינה לבדוק את תפוקות מערכת החינוך שלה ולהעריך את הישגי התלמידים מנקודת מבט בין-לאומית משותפת ומוסכמת. במחקר משתתפים תלמידים בני 15, והוא נערך במחזוריות של אחת לשלוש שנים. במחקר נבדקים שלושה תחומי אוריינות עיקריים: קריאה בשפת אם, מתמטיקה ומדעים; בכל מחזור מושם דגש על אחד מהם.

המחקר בוחן באיזו מידה רכשו התלמידים כלי חשיבה כלליים והבנה של הנושאים הנבדקים באופן המאפשר התמודדות טובה ויעילה עם סביבתם, ולא דווקא באיזו מידה רכשו ידע ותכנים ספציפיים המצופים על-פי תוכנית לימודים זו או אחרת. משום כך, השאלות במחקר בוחנות ידע בגישה מעשית, ידע החיוני ל"עולם המבוגרים", כישורי חיים ויכולת לפתור בעיות מורכבות המצריכות שילוב של תחומים שונים, בדגש על מיומנויות.

ישראל השתתפה בכל מחזורי המחקר של פיזה למעט מחזור 2003 (בשל סמיכות הזמנים בינו לבין מחזור "פיזה+" – הסבב השני של המחזור הראשון שנערך בשנת 2000).⁶⁴ בכל שלושת תחומי האוריינות שנבדקים חלה עלייה מצטברת בהישגי ישראל עם השנים, הן בקרב דוברי עברית והן בקרב דוברי ערבית, (למעט תחום המדעים בקרב דוברי הערבית). בשנים 2006-2012 עלו ההישגים במתמטיקה ב-24 נקודות

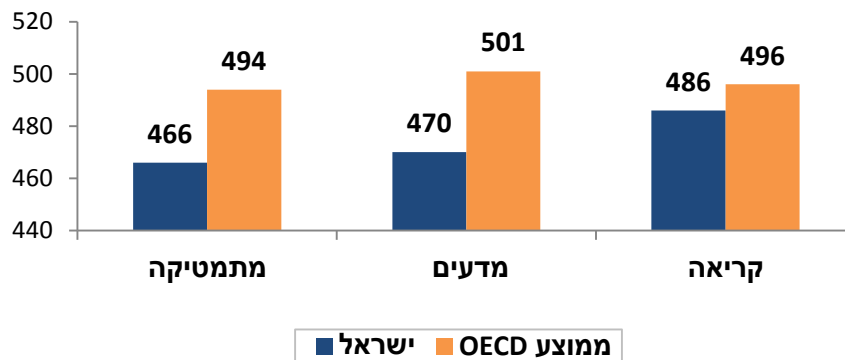
⁶³ ש.ם.

⁶⁴ ישראל משתתפת גם במחזור המחקר השישי שנערך השנה (המחקר בישראל נערך במרס 2015).



ובמדעים – ב-16 נקודות. בשנים 2000-2012 עלו ההישגים בקריאה ב-34 נקודות.⁶⁵ מגמת שיפור זו מציבה את ישראל במדינות שהושג בהן השיפור הגדול ביותר. ואולם, על אף השיפור, הציון הממוצע של ישראל בכל תחומי האוריינות עדיין נמוך מהציון הממוצע של מדינות ה-OECD.

תרשים 14: הציון הממוצע של ישראל במבחני פיזה לעומת הציון הממוצע של מדינות ה-OECD, 2012⁶⁶



בתרשים עולה כי הישגי ישראל באוריינות קריאה הם הקרובים ביותר לממוצע ב-OECD – פער של 10 נקודות. בשני התחומים האחרים הפער גדול יותר: במתמטיקה – 28 נקודות ובמדעים – 31 נקודות. עם השנים הצטמצם הפער בין הציונים הממוצעים של ישראל ובין הציונים הממוצעים של מדינות ה-OECD בשלושת תחומי האוריינות.

טבלה 14: מקומה של ישראל במדרג המדינות במחקר פיזה, 2006-2012⁶⁷

מקום ישראל ב-55 המדינות שהשתתפו בכל שלושת המחזורים			מקום ישראל בשנת 2012 (ב-64 המדינות שהשתתפו)	מקום ישראל בשנת 2009 (ב-64 המדינות שהשתתפו)	מקום ישראל בשנת 2006 (ב-57 המדינות שהשתתפו)	תחום הדעת הנבדק
שנת 2012	שנת 2009	שנת 2006				
38	39	40	40	41	40	מתמטיקה
38	39	39	40	41	39	מדעים
31	34	40	33	36	40	קריאה

בטבלה עולה כי חל שיפור מסוים במקומה של ישראל במדרג 55 המדינות שהשתתפו בכל שלושת המחקרים שנערכו בשנים 2006-2012. השיפור הגדול ביותר חל בתחום הקריאה, וישראל עלתה בו בתשעה מקומות (מהמקום ה-40 בשנת 2006 למקום ה-31 בשנת 2012); במתמטיקה עלתה ישראל בשני מקומות (מהמקום ה-40 בשנת 2006 למקום ה-38 בשנת 2012); בתחום המדעים עלתה ישראל במקום אחד (מהמקום ה-39 בשנת 2006 למקום ה-38 בשנת 2012).

⁶⁵ לפי ההנחיות של פיזה בדבר השוואות לאורך שנים, נקודת הבסיס לבדיקת שינויים היא השנה שבה תחום מסוים היה לראשונה תחום עיקרי: קריאה – שנת 2000 (ישראל השתתפה בסבב השני של המחזור בשנת 2002); מתמטיקה – שנת 2003 (ישראל לא השתתפה במחזור זה בשל הסמיכות להשתתפותה במחקר 2002); מדעים – שנת 2006.

⁶⁶ מקור הנתונים: ראמ"ה, [תוצאות ראשונות מהמחקר הבין-לאומי – פיזה 2012](#), 3 בדצמבר 2013. במבחני פיזה מחושבים בכל אחד משלושת התחומים הנבדקים ציונים מ-200 עד 800. בכל תחום אוריינות הסולם נקבע כך שבשנה הראשונה שבה התחום היה תחום עיקרי (ראו הערה 75) הממוצע במדינות ה-OECD הוא 500 וסטיית התקן היא 100. בסולמות פיזה נעשה כיוול המאפשר השוואה בין מחזורי מחקר.

⁶⁷ מקור הנתונים: ראמ"ה, [תוצאות ראשונות מהמחקר הבין-לאומי – פיזה 2012](#), 3 בדצמבר 2013; ראמ"ה, [פיזה 2009 – תקציר](#), 7 בדצמבר 2010; ראמ"ה, [פיזה 2006 – תמצית הדוח](#), 4 בדצמבר 2007.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- ישראל בולטת בפיזור הציונים הגדול שבה. בכל התחומים שנבדקו ובכל מחזורי המחקר ישראל מדורגת באחד משלושת המקומות הראשונים במדד פיזור הציונים. משמעות הממצא היא שמערכת החינוך בישראל מתאפיינת בשונות גדולה מאוד בהישגי התלמידים.
- לצד תלמידים בעלי הישגים גבוהים במיוחד יש בישראל תלמידים רבים בעלי הישגים נמוכים במיוחד. כך, בתחום המדעים 6% מן התלמידים הם בשתי רמות הבקיאות הגבוהות ביותר – שיעור הקרוב למוצע ה-OECD, שהוא 8% – אולם 29% מן התלמידים הם מתחת לרמת בקיאות 2, לעומת 18% במוצע ה-OECD. יש לציין כי לעומת המחקרים הקודמים ניכרת עלייה בשיעור התלמידים ברמות הבקיאות הגבוהות, לצד ירידה בשיעור התלמידים ברמות הבקיאות הנמוכות.⁶⁹
- יש פער גדול מאוד בהישגים בין התלמידים בבתי-ספר דוברי עברית לתלמידים בבתי-ספר דוברי ערבית – פער של כ-100 נקודות. ההישגים הממוצעים בבתי-ספר דוברי ערבית קרובים למוצע ב-OECD (ואף גבוהים יותר בתחום הקריאה), ובבתי-ספר דוברי ערבית ההישגים רחוקים ממנו מאוד.
- יש פערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי-תרבותי שונה – ככל שמצבם טוב יותר כך הישגיהם טובים יותר. בקרב דוברי עברית הפער הוא כ-100 נקודות ובקרב דוברי ערבית – כ-50 נקודות.⁷⁰

נציין כי נוסף על מחקר פיזה ישראל משתתפת במחקרים הבין-לאומיים טימס (TIMSS) ופירלס (PIRLS). מבחן טימס בוחן את רמת השליטה של תלמידי כיתה ח' במתמטיקה ובמדעים; מבחן פירלס בוחן את מיומנות הקריאה של תלמידי כיתות ד'. שניהם מחקרי אורך מחזוריים; טימס נערך אחת לארבע שנים ופירלס – אחת לחמש שנים (ישראל השתתפה במבחן טימס בשנים 1995, 1999, 2003, 2007, ו-2011 ובמבחן פירלס – בשנים 2001, 2006 ו-2011). מבחן טימס הבא נערך בישראל באפריל-מאי 2015; מחקר פירלס הבא עתיד להיערך בשנת 2016.⁷¹

6.2. נשירת תלמידים ממערכת החינוך⁷²

נשירה של בני-נוער מהלימודים הפורמליים היא תופעה מוכרת בארץ ובעולם, והיא נחשבת לאחד הגורמים המרכזיים המזיינים פערים חברתיים ומשמרים אותם. שיעורי הנשירה הם מדד מקובל לבחינת הצלחתם של התלמידים בלימודים ולבחינת ההצלחה של מערכת החינוך להחזיק בתלמידיה.

⁶⁸ ראמ"ה, [תוצאות ראשונות מהמחקר הבין-לאומי – פיזה 2012](#), 3 בדצמבר 2013.

⁶⁹ ההישגים במבחני פיזה מדווחים גם לפי רמות בקיאות שהגדירו עורכי המחקר. תלמידים שענו בהצלחה על שאלות בדרגת קושי גבוהה מסווגים כ"מצטיינים" (רמות בקיאות 5-6), ואילו תלמידים שהצליחו לענות רק על שאלות בדרגת קושי נמוכה מסווגים כ"מתקשים" (מתחת לרמת בקיאות 2).

⁷⁰ הרקע החברתי-כלכלי-תרבותי נבדק לפי מדד שפיתחו חוקרי פיזה, והוא מחושב על סמך דיווח עצמי בשאלונים לתלמידים. המידע שנאסף הוא בין השאר: עיסוקם של האב והאם, רמת ההשכלה של האב והאם, נגישות של משאבים חינוכיים, תרבותיים וכלכליים בבית וגורמים אחרים המעידים על המצב הכלכלי.

⁷¹ לתוצאות המחקרים הקודמים ראו: אתי וייסבלאי [מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באפריל 2013.

⁷² הרקע על נשירה מתבסס על אסף ויינגר, [נשירה סמויה וביקורים לא סדירים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2014.



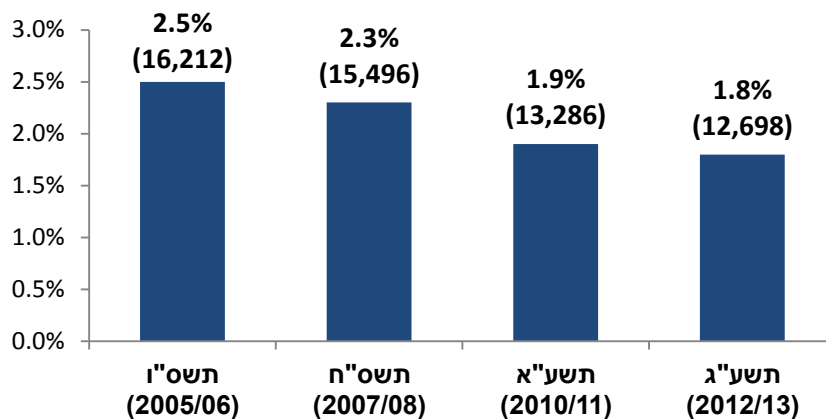
כיום מקובל להבחין בין נשירה גלויה לנשירה סמויה. נשירה גלויה היא מצב של ניתוק פיזי של הנער או הנערה ממערכת החינוך המיועדת לבני גילם (כלומר, עזיבה של תלמידים שהיו רשומים ללימודים במסגרת חינוכית מוכרת אך אינם רשומים בה עוד). נשירה סמויה היא מצב של היעדרות תכופה ממערכת החינוך או של נוכחות פסיבית בכיתה, בלי לחוות תהליך של למידה משמעותית. תופעה זו מכונה גם "נוכח-נפקד".

יש שיטות מדידה שונות לנשירה גלויה. השיטה הרווחת למדידת נשירה במערכת החינוך (המשמשת גם את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מתבססת על השוואת מספר הלומדים בתחילת שנת לימודים מסוימת למספר הממשיכים בלימודיהם בתחילת השנה שאחריה (כלומר, ספירת התלמידים שנשרו בשנת לימודים מסוימת); בשיטה אחרת נספרים הלומדים בתוך כל קבוצת הגיל, ומי שאינו נכלל בקבוצת הלומדים נחשב לנושר (שיטה זו מודדת את שיעורי הנשירה המצטברים, המכונים גם שיעורי אי-למידה).

לצד הגדרה מרחיבה של שיעורי הנשירה (שאפשר לכנותה "נשירה ברוטו"), שנכללים בה כל מי שנשרו מלימודים במסגרת שבפיקוח משרד החינוך גם אם עברו למסגרת מוכרת אחרת, יש הגדרה מצומצמת של שיעורי הנשירה (שאפשר לכנותה "נשירה נטו"), שנכללים בה רק מי שנשרו מלימודים ואינם שייכים למסגרת חלופית מוכרת (כמו בתי-ספר מקצועיים בפיקוח משרד הכלכלה וישיבות גדולות).

להלן יוצגו נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שיעורי הנשירה של תלמידים בחינוך העל-יסודי (כיתות ז'-י"ב)⁷³ בשנים נבחרות ובמעבר לשנת הלימודים שלאחריהן, שנשרו מבת-ספר בפיקוח משרד החינוך ואינם לומדים במסגרת חלופית אחרת ("נשירה נטו").

תרשים 15: תלמידי כיתות ז'-י"ב שנשרו מבת-ספר של משרד החינוך ואינם במסגרת פורמלית אחרת, תשע"ו-תשע"ג (2012/13-2005/06)⁷⁴
(בסוגריים מספר התלמידים הנושרים)



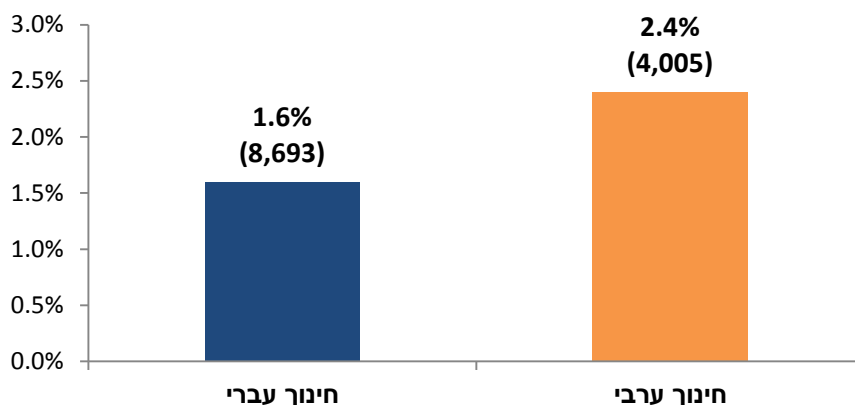
בתרשים עולה כי עם השנים חלה ירידה בשיעורי הנשירה במערכת החינוך בישראל: בשנת תשע"ג (2012/13) נשרו ממערכת החינוך 1.8% מהתלמידים, לעומת 2.5% מהתלמידים בשנת תשע"ו (2005/06).

⁷³ שיעורי הנשירה בשלב החינוך היסודי (כיתות א'-ו') נמוכים מאלה שבחינוך העל-יסודי. בשנת תשע"ג (2012/13) נשרו ממערכת החינוך 0.6% מהתלמידים בכיתות א'-ו'; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 8.17.

⁷⁴ נתוני תשע"ג ותשע"א: על-פי השנתונים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2014 ו-2012, לוחות 8.36 ו-8.34 בהתאמה; נתוני השנים תשס"ח ותשס"ו: על-פי דוחות פני החברה בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – דוחות 3 ו-1 (לוח 4.2).



**תרשים 16: תלמידי כיתות ז'-י"ב שנשרו מבתי-ספר של משרד החינוך ואינם במסגרת פורמלית
אחרת, לפי מגזר, תשע"ג (2012/13)⁷⁵
(בסוגריים מספר התלמידים הנושרים)**



בתרשים עולה כי שיעורי הנשירה בחינוך הערבי גבוהים מאלה שבחינוך העברי – 2.4% לעומת 1.6% בהתאמה. עם השנים הצטמצם הפער בין שני המגזרים. לדוגמה, בשנת תשס"ו (2005/06) היה שיעור הנשירה בחינוך הערבי 4%, לעומת 2.1% בחינוך העברי.⁷⁶

כאמור, לצד הנשירה הגלויה מוכרת גם נשירה סמויה ממערכת החינוך – מצב שבו התלמידים אומנם רשומים באופן פורמלי במערכת החינוך אך בפועל הם נעדרים תכופות מהלימודים או נוכחותם בכיתה פסיבית. ואולם, נתונים הנוגעים לנשירה הסמויה במערכת החינוך אינם מתפרסמים כפי שמתפרסמים נתונים על הנשירה הגלויה, ונראה כי הסיבה לכך היא הקושי המתודולוגי בניטור התופעה.

בהקשר זה נציין כי על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) טיפלו קציני ביקור סדיר בכ-55,000 תלמידים בכיתות א'-י"ב שהיו בסכנת נשירה (3.4% מכלל התלמידים במערכת החינוך). כמו כן, על-פי הערכת משרד החינוך, כ-30% מכלל הילדים ובני הנוער הם בעלי מאפיין אחד או יותר ממאפייני הנשירה הסמויה.⁷⁷

בשנת הלימודים תש"ע (2009/10) הוחל חוק לימוד חובה גם על כיתות י"א-י"ב. החלתו נעשתה בהדרגה באמצעות צווים שהוציא שר החינוך מדי שנה, והיא הושלמה בשנת הלימודים הנוכחית. החלת החוק על כיתות י"א-י"ב עשויה לצמצם את שיעורי הנשירה הגלויה, אולם מנגד היא עלולה להגדיל עוד יותר את היקף הנשירה הסמויה, שכן הנושרים הגלויים עשויים להירשם פורמלית כתלמידים, אך לא בטוח שיתפקדו כתלמידים.

⁷⁵ מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 8.36.

⁷⁶ מקור נתוני שנת תשס"ו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוח פני החברה בישראל מס' 1, לוח 4.2.

⁷⁷ להרחבה בנושא הנשירה הסמויה ראו: אסף ווינגר נשירה סמויה וביקורים לא סדירים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2014; דליה בן רבי, רות ברוך-קוברסקי, מרים נבות ווצ'סלב קונסטנטינוב, הנשירה הסמויה בישראל: בחינה מחדשת של ניתוק בקרב תלמידי בתי-ספר, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, דצמבר 2014.



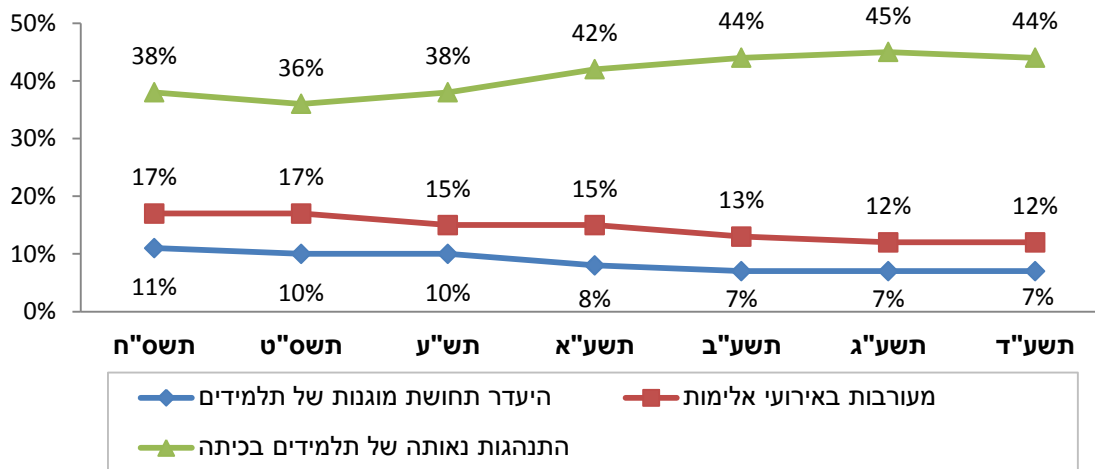
6.3. אקלים בית-ספרי

על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא האקלים הבית-ספרי, "האקלים במוסד החינוכי הוא גורם מרכזי המשפיע על יצירת סביבה המפתחת ביטחון אישי ותחושת שייכות, ערך וכבוד, לצד ערכים חברתיים כמו אחריות לחברים בקהילה ומצמצמת אלימות, פגיעה באחר והתנהגויות סיכון... אקלים חינוכי מיטבי מאפשר מוגנות פיזית, בריאות נפשית, התפתחות מוסרית, תפקוד לימודי ורכישת מיומנויות וערכים של אזרחים במדינה דמוקרטית".⁷⁸

יש כמה מדדים לאקלים בית-ספרי, ובהם תחושת ביטחון, אלימות ובעיות משמעת בבתי-ספר. אלה נמדדים באמצעות שאלות על אקלים בית-ספרי במבחני המיצ"ב ובסקרים מקיפים לניטור רמת האלימות בבתי-הספר הנערכים מאז שנת תשס"ט. הנתונים שהתקבלו בסקרים ובמבחנים מעידים כי אף שרבים מן התלמידים העידו על מעורבות באירועי אלימות כלשהם וציינו כי בעיות משמעת הפריעו ללימודיהם, בשנים האחרונות נרשמה יציבות ואף שיפור קל במדדים הנוגעים לאקלים הבית-ספרי.

שאלוני המיצ"ב בנוגע לאקלים הבית-ספרי מסכמים כמה מדדים הקשורים בנושא זה, ובהם שביעות רצון, יחסים בין-אישיים בין באי בית-הספר, היחסים בין בית-הספר לבין ההורים, תחושת מוגנות וביטחון, משמעת והתנהגות ותשתיות וסביבה פיזית בבית-הספר. בתרשימים שלהלן יוצגו נתונים על תחושת המוגנות של תלמידים, על מעורבות באירועי אלימות ועל התנהגות נאותה של תלמידים בכיתה.⁷⁹

תרשים 17: אקלים בית-ספרי בחינוך היסודי – מדדים נבחרים, תשס"ח-תשע"ד

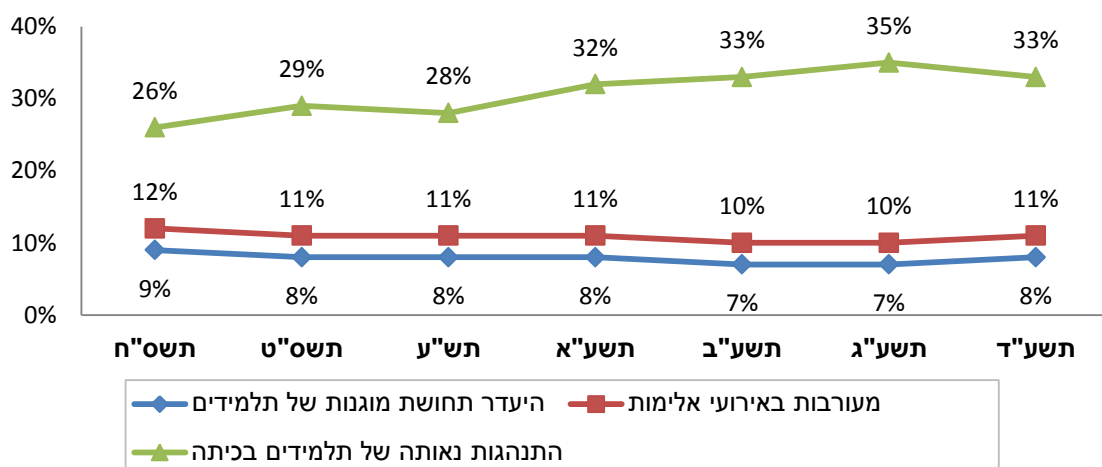


⁷⁸ חוזר מנכ"ל תשע"א1(א), קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך, י"ב באלול התשס"ט, 1 בספטמבר 2009.

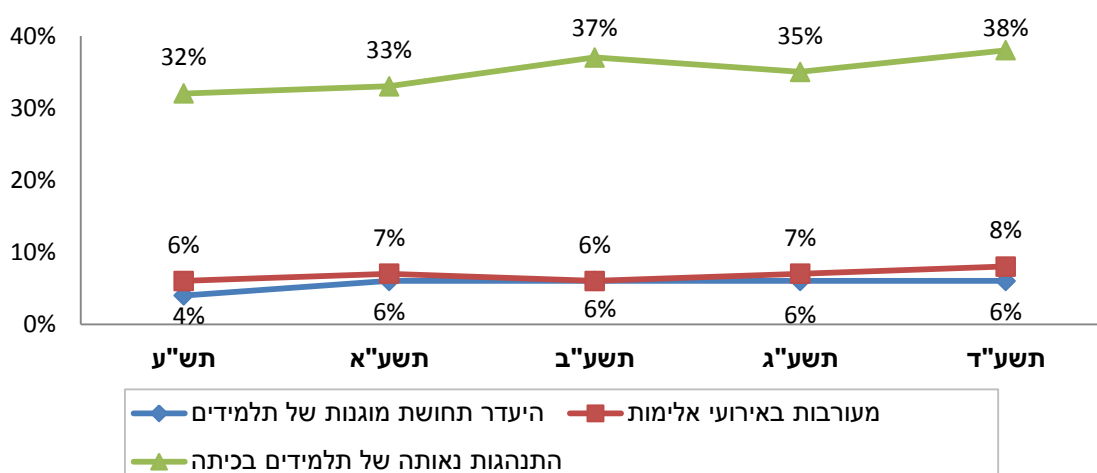
⁷⁹ ראמ"ה, מיצ"ב תשע"ד – נתוני אקלים וסביבה פדגוגית.



תרשים 18: אקלים בית-ספרי בחטיבות הביניים – מדדים נבחרים, תשס"ח-תשע"ד



תרשים 19: אקלים בית-ספרי בחטיבה העליונה – מדדים נבחרים, תש"ע-תשע"ד



בחינוך היסודי ניכרת מאז שנת 2008 ירידה של ממש בשיעור התלמידים שאינם חשים מוגנים בבית-הספר והיו מעורבים באירועי אלימות, לצד עלייה בשיעור התלמידים שמדווחים על התנהגות נאותה בכיתה. בחטיבות הביניים יש יציבות בשיעור התלמידים שדיווחו שאינם חשים מוגנים ועל מעורבות באירועי אלימות, לצד עלייה בשיעור המדווחים על התנהגות נאותה בשיעור. בתיכונים דווח על עלייה זעירה בשיעור התלמידים שאינם חשים מוגנים והיו מעורבים באירועי אלימות, אך גם עלייה בשיעור התלמידים המדווחים על התנהגות נאותה בשיעור.

כאמור, נוסף על הנתונים הנאספים באמצעות בחינות המיצ"ב משרד החינוך אוסף נתונים מקיפים על אלימות בבתי-ספר באמצעות סקר ניטור רמת האלימות בבתי-ספר על-פי דיווחי תלמידים, שנערך אחת לשנתיים מאז שנת תשס"ט. בסקר נבחנו היבטים רבים של אלימות: אלימות מילולית, אלימות מתונה, אלימות קשה, הבאת נשק קר לבית-הספר, אלימות חברתית, אלימות תוך שימוש באמצעי תקשורת דיגיטליים, אלימות מינית, אלימות מצד הצוות וכלפי הצוות, אלימות בהסעות, חבורות אלימות ומעשי בריונות, תחושת מוגנות של התלמידים בבית-הספר, הימנעות מהגעה לבית-הספר מחשש לפגיעה ומאמצי בית-הספר למנוע אלימות. הנתונים האחרונים שפורסמו הם לשנת הלימודים תשע"ג, ועולה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהם כי ככלל, שיעור התלמידים המדווחים על אלימות גבוה יותר בקרב ילדים צעירים יותר, וברוב סוגי האלימות שיעור הדיווח על אלימות בחינוך הערבי גבוה משהוא בחינוך העברי. מאז החל איסוף הנתונים חלה ירידה בדיווח על כל סוגי האלימות ועלייה בתחושת המוגנות של תלמידים בבית-הספר. להלן סיכום הנתונים:⁸⁰

טבלה 15: שיעור המדווחים על אלימות בבית-הספר, תשס"ט-תשע"ג

תשע"ג	תשע"א	תשס"ט		
37%	47%	52%	ד-ר'	אלימות מילולית
34%	39%	42%	ז-ט'	
25%	28%	27%	י-י"א	
11%	14%	19%	ד-ר'	אלימות קשה
8%	8%	11%	ז-ט'	
6%	7%	8%	י-י"א	
8%	9%	10%	ד-ר'	אלימות תוך שימוש באמצעי תקשורת דיגיטליים
10%	7%	10%	ז-ט'	
8%	7%	8%	י-י"א	
9%	10%	14%	ד-ר'	אלימות מינית
16%	16%	20%	ז-ט'	
15%	16%	18%	י-י"א	
80%	77%	74%	ד-ר'	תחושת מוגנות של התלמידים בבית-הספר
81%	81%	75%	ז-ט'	
86%	83%	83%	י-י"א	

⁸⁰ ראמ"ה, [ניטור רמת האלימות בבתי הספר על-פי דיווחי תלמידים](#), תשע"ג.



7. נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-19

בפרק זה נציג כמה מהנושאים הבולטים שבהם עסקה ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-19: חינוך בגני ילדים לבני שלוש וארבע, מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים, החינוך המקצועי-טכנולוגי, השאלת ספרי לימוד, הוזלת ספרי לימוד וספרי לימוד דיגיטליים, החינוך החרדי ותזונה במערכת החינוך.

7.1. חינוך בגני ילדים לבני שלוש וארבע

בשנת 1984 תוקן חוק לימוד חובה ונקבע בו כי חינוך חובה חנם יחול על כלל הילדים מגיל שלוש (במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז). ואולם, התיקון לחוק הוחל חלקית בלבד, באמצעות צווים של שר החינוך, על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים. השלמת החלת התיקון נדחתה שמונה פעמים – שבע פעמים במסגרת חוקי ההסדרים (האחרון שבהם משנת 2009, שבו נקבע כי השלמת יישום התיקון תידחה לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15)), ופעם אחת בחוק משנת 2014, שבו נקבע כי השלמת יישום התיקון תידחה בשנה נוספת ותחל בשנת תשע"ו (2015/16).⁸¹

בעקבות אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה על מתן חינוך חנם בגני ילדים ציבוריים לכלל הילדים בני שלוש וארבע. כמו כן החליטה הממשלה כי משרד החינוך יפעל לבינוי גני ילדים נוספים בעבורם. לצורך יישום ההחלטה נקבע מתווה ארבע-שנתי (2012-2015), ובמסגרתו ניתנו למשרד החינוך תוספות תקציב בסכום כולל של 7.55 מיליארד ש"ח למימון שכר לימוד בגנים ציבוריים ולבינוי גני ילדים ציבוריים.⁸² משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, פעל ליישום ההחלטה להקמת גנים חדשים ולקליטת גנות. על-פי נתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך נבנו עד היום 2,835 כיתות גן חדשות ונוספו 2,618 גנות (בחינוך הרשמי).⁸³

יישום החלטת הממשלה הניע תהליך שעשוי לאפשר את יישומו המלא של התיקון הקובע כי חינוך חובה חנם יחול מגיל שלוש. בהודעה באתר האינטרנט של משרד החינוך מחודש מרס האחרון נכתב כי "החל משנת הלימודים הבאה (תשע"ו) ייכנס לתוקפו חוק חינוך חובה חנם לגילאי 3-4, המחייב שכל הילדים בגילאים אלה יבקרו בגן של הרשות המקומית או בגן פרטי בעל רישיון הפעלה". עם זאת, נכתב בהודעה כי "בשלב הראשון המשרד לא יפעיל במסגרת יישום החוק אמצעי אכיפה, במטרה לאפשר למסגרות הגן הפרטיות ללא רישוי להשלים את הליך יישום החוק".⁸⁴ בתשובת המשרד על פנייתנו בנושא

⁸¹ חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) (תיקון מס' 9), התשע"ד-2014.

⁸² החלטת ממשלה 4088 מיום 8 בינואר 2012 – שינוי בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

⁸³ תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015.

על-פי החלטת הממשלה היה על מנכ"לית משרד החינוך להקים ועדת היגוי בראשותה ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לסייע ביישום החלטת הממשלה. ואולם, על-פי דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי למהלך המורכב של יישום החוק, שעלותו מיליארדי שקלים, לא גיבש תוכנית עבודה מפורטת כאמור בהחלטת הממשלה, לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום ההחלטה, יתאם בין הגורמים וייתן מענה לקשיי היישום, אם ייווצרו, ולא קבע תהליכי ליווי ובקרה. המבקר המליץ כי על-פי החלטת הממשלה, וכדי להבטיח את ההיערכות המלאה ליישום החוק, המוטלת על כמה יחידות במשרד החינוך, על המשרד למנות גורם מתכלל לנושא ולרכז באופן שיטתי נתונים מלאים הנוגעים למגוון היבטים של היישום, וכן לפתח ולהפעיל אמצעי בקרה ודיווח. ראו: מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014](#) [ולחשבונית שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 901.

⁸⁴ משרד החינוך, האגף לחינוך קדם-יסודי, [לוקחים אחריות על הילדים בגילאי 3-4](#).



נכתב כי "המשרד ערוך ליישום מלא של חוק לימוד חובה מגיל שלוש... בהתאם ליכולתן של הרשויות לקלוט את הילדים".⁸⁵

על-פי נתונים שמסר לנו משרד החינוך, במרס 2015 למדו בגני ילדים ציבוריים (רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים) כ-300,867 ילדים בני שלוש-ארבע, שהם כ-87% מכלל הילדים בשכבת גיל זו. כ-13% מכלל הילדים בני שלוש-ארבע (43,871 ילדים) אינם לומדים כיום במסגרות חינוך ציבוריות, אך ייתכן שחלקם לומדים בגני ילדים פרטיים ללא רישוי (למשרד החינוך אין מידע על הילדים האלה). להלן יוצגו נתונים מפורטים יותר על התפלגות ילדים בני שלוש-ארבע במסגרות חינוך ציבוריות.

טבלה 16: ילדים בני 3-4 במסגרות חינוכיות ציבוריות, תשע"ה (2014/15)⁸⁶

לא לומדים במסגרות ציבוריות	מתוכם בגן מוכר שאינו רשמי	מתוכם בגן רשמי	לומדים במסגרות ציבוריות	ילדים בשכבת הגיל	
28,065 (16%)	50,820 (30%)	91,082 (54%)	141,902 (84%)	169,967 (100%)	גיל 3
15,806 (9%)	51,517 (29%)	107,448 (62%)	158,965 (91%)	174,771 (100%)	גיל 4
43,871 (13%)	102,337 (30%)	198,530 (57%)	300,867 (87%)	344,738 (100%)	סך הכול

שיעור גדול מהילדים לומדים בגני ילדים במעמד מוכר שאינו רשמי – גני ילדים פרטיים שהוסבו לתאגידי חינוך וקיבלו רישיון הפעלה ממשרד החינוך. גנים אלו קולטים ילדים כגנים ציבוריים ומקבלים סבסוד של כ-720 ש"ח לחודש בעבור כל ילד. את יתרת שכר הלימוד, אם ישנה, ההורים נדרשים להשלים.⁸⁷ על-פי משרד החינוך, המשרד לא נתקל במקרים שבהם הורים נאלצו לרשום את ילדם לגן מוכר שאינו רשמי משום שלא היה מקום בגן רשמי (גן ציבורי בבעלות של רשות מקומית).⁸⁸ בהקשר זה נוסף כי כ-67% מהילדים שלומדים בגנים במעמד מוכר שאינו רשמי משתייכים לפיקוח החרדי, והשאר משתייכים לפיקוח הממלכתי.

עוד נציין כי בתשובת משרד החינוך נכתב כי בכל הרשויות המקומיות נקלטו בשנת הלימודים הנוכחית כל הילדים שהוריהם ביקשו לרשום אותם לגן רשמי למעט במזרח ירושלים. לטענת המשרד, הבעיה בקליטת ילדים במזרח ירושלים היא שאין קרקעות זמינות לבניית גנים חדשים.⁸⁹ בהקשר זה נציין כי בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה נאמר כי בשנת הלימודים הקודמת (תשע"ד) היו לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, שבהן לא יושם במלואו חוק לימוד חובה לבני שלוש-

⁸⁵ תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015; בהקשר זה נציין כי באתר האינטרנט של המשרד נכתב כי "השיבוץ לגני הילדים הוא באחריות מחלקת גני הילדים ברשות המקומית. השיבוץ ייעשה על-פי קדימות של תאריך הלידה ועל-פי היבטים סוציו-אקונומיים" (מידע לרשויות – שאלות ותשובות, תאריך כניסה: 10 במרס 2015).

⁸⁶ מקור הנתונים: תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015. נתוני הילדים בשכבת הגיל בתשובת משרד החינוך מבוססים על נתוני מרשם האוכלוסין; בנתונים נכללים תושבי מזרח ירושלים.

⁸⁷ מותרת גבייה בעבור שירותים נוספים של הארכת יום הפעילות בגן (צהרון), ארוחות ותוספות אחרות. לגני תאגידי אסור לגבות תשלום בעבור שעות הפעילות שמשרד החינוך מממן.

⁸⁸ סימה חדד מה-יפית, מנהלת האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באפריל 2015, 19 באפריל 2015 ו-26 באפריל 2015.

⁸⁹ שם.



ארבע.⁹⁰ כמו כן נמצא כי שיעור הלומדים בגנים ציבוריים במגזר הערבי נמוך במידה ניכרת משיעורם במגזר היהודי, ובמגזר הבדואי הוא היה נמוך אף יותר (והוא אף הלך ופחת בשנים 2010-2014). לדברי המבקר הדבר עלול להצביע על מחסור בתשתיות ובמשאבים שיאפשרו את לימודיהם.⁹¹ בתגובת משרד החינוך על דוח המבקר נאמר כי בשנים 2010-2014 תיקצב המשרד בנייה של 760 גני ילדים במגזר הלא-יהודי – כ-27% מכלל הגנים שנבנו באותן שנים.⁹² כאמור, דוח המבקר הוא על שנת הלימודים הקודמת, ואין בידינו נתונים המעידים על מצב הדברים בשנת הלימודים הנוכחית למעט תשובת המשרד על פנייתנו שהובאה לעיל.

התנאים בגני הילדים⁹³

לאחרונה התעוררה מחאה ציבורית בשל התנאים השוררים כיום בגני הילדים שבבעלות הרשויות המקומיות. לטענת המוחים, אומנם הקדמת גיל הכניסה לגנים מבורכת, אך הגנים לא הותאמו לצורכיהם הפיזיים והרגשיים של ילדים בגיל הרך. לפיכך הועלו דרישות להגדלת הצוות החינוכי ולהקטנת הכיתות, להכשרה מקצועית הולמת של הצוות המטפל ולהתאמת מבני הגנים וסדר-היום לצורכי הילדים.⁹⁴

נציין בהקשר זה כי על-פי נתוני ה-OECD לשנת 2011, היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות (גננות וסייעות) בשווה ערך משרה מלאה בחינוך הקדם-יסודי בישראל זהה לממוצע במדינות ה-OECD – 13 ילדים לכל איש צוות. עם זאת, כאשר בוחנים את היחס בין מספר הילדים למספר הגננות ללא סייעות מתקבלת תמונה אחרת: כיום יש 27 ילדים לכל גננת בממוצע, בעוד בכלל מדינות ה-OECD יש 14 ילדים על כל גננת.⁹⁵

בתשובת משרד החינוך על שאלתנו בנושא נכתב כי "המשרד מודע לכך שהיקף הצוותים החינוכיים הפועלים בגן אינו מספק, ועל כן פעל בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) להגדיל את צוות הגן באמצעות כ-1,000 בנות שירות לאומי". עוד הוסיף המשרד כי "הנושא בהחלט נמצא על סדר-היום של המשרד ובעתיד הקרוב יובא בפני השר הנכנס, תוך תקווה כי קביעת מדיניות בסוגיה ואישור תקציב המדינה יאפשרו הוצאת תכניות אל הפועל ומתן מענה הוליסטי ונכון לנושא".⁹⁶

בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה נכתב כי ערב הפעלת רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים (בינואר 2011) הדגיש האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך לפני הנהלת המשרד שיש לצמצם את היחס המספרי בין ילדי הגן לאנשי הצוות: לקבוע תקן של 27-29 ילדים בגן (במקום 35 ילדים בגן כיום) ולהוסיף סייעת בגנים לבני שלוש-ארבע. עוד נכתב בדוח כי במחצית הראשונה של 2012, לקראת תחילת היישום המלא של חוק לימוד חובה לבני שלוש-ארבע, שב האגף והעלה את קשיי הצוות החינוכי בטיפול בבני שלוש במתכונת הקיימת: (א) אי-יכולת לתת לבני שלוש את תשומת הלב האישית ואת הטיפול

⁹⁰ מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 902-903.

⁹¹ שם, עמ' 901.

⁹² משרד החינוך, תגובה על דוח מבקר המדינה, 5 במאי 2015.

⁹³ נוסף על היבטים שיוצגו להלן דן מבקר המדינה בהבדלים בין המגזר היהודי לבני המיעוטים בתנאים בגני הילדים: הבדלים במספר ימי הלימוד; פערים בתקצוב בין רשויות שמקבלות מענק איזון; אי-התאמה של תוכניות לימוד לתרבות ולשפה של בני המיעוטים; פערים במענה לילדים בעלי צרכים מיוחדים; פערים בהקצאת שעות להפעלת תוכניות לימוד והעשרה לגיל הרך; פערים במערך המסייע לגן (פיקוח ופסיכולוגים חינוכיים). ראו: מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 887-897.

⁹⁴ ראו אתר האינטרנט [גני טרום-טרום-טראומה](#), תאריך כניסה: 16 באפריל 2015.

⁹⁵ OECD, [Education at glance 2014](#), Table D2.2.

⁹⁶ תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015.



המקצועי הנדרשים בגיל זה; (ב) קושי לתת מענה הולם לילדים שעדיין לא נגמלו – מצב המאפיין חלק מהילדים בגיל זה; (ג) קושי להתמודד עם השינוי באוכלוסיית הילדים בגן, שהפכה להטרוגנית יותר: לגנים נוספו ילדים שנמצאים לראשונה במסגרת חינוכית, ולכן תהליך ההסתגלות שלהם ממושך יותר ודרוש להם ליווי צמוד יותר של הצוות החינוכי. האגף המליץ בין השאר להוסיף סייעת לכל גן למשך כל היום.⁹⁷

ואולם, על-פי הדוח, המשרד לא דן בשינוי התקן הקיים ליחס בין אנשי צוות לילדים בגן ולא נתן מענה מנומק להמלצתו המקצועית של האגף להגדיל את הצוות החינוכי לנוכח הצורך להיענות לצרכים הייחודיים של בני שלוש עם היישום המלא של חוק לימוד חובה מגיל זה. **המבקר העיר כי על משרד החינוך לבחון בהקדם אם התקן הקיים נותן מענה ראוי לצרכים החינוכיים בגנים הייחודיים לבני שלוש-ארבע, לנוכח המלצתו המקצועית של האגף להגדיל את הצוות החינוכי בגנים לגילים האלה.**⁹⁸

מבקר המדינה הוסיף כי משרד החינוך עמד במידה רבה במשימה לספק לרשויות המקומיות את המשאבים והסיוע להקמת התשתית הפיזית לקליטת מאות אלפי ילדים בני שלוש-ארבע, אך בתחום הפדגוגי עשה המשרד רק מעט למתן מענה לילדים אלו במערך הגנים שבאחריותו. לדברי המבקר, על המשרד לתת מענה במגוון של נושאים הקשורים לקיום המערך החינוכי ליישום חוק לימוד חובה, באופן שיבטיח כי בטווח הארוך החינוך שיינתן לילדים בגילים המוקדמים ביותר יעלה בקנה אחד עם הגשמת עקרון השוויון וצמצום הפערים, ויהיה איכותי ומקצועי, מותאם לצרכים ומפוקח.⁹⁹

נציין כי גם ועדת החינוך של הכנסת עסקה בהיבטים אלו בכמה דיונים בכנסת ה-19.¹⁰⁰ בסיכום דיון ביולי 2014 נכתב כי הוועדה מציינת בתקיפות כי יש לתקצב סייעת שנייה בגני הילדים המיועדים לילדים מגיל שלוש. הוועדה קראה למשרד החינוך ולמשרד האוצר לחשב במדויק את התקציב הדרוש להעסקת סייעת שנייה. הוועדה הוסיפה כי היא מודעת לעלות הגבוהה של תוספת זו, ועל כן היא מציעה להחיל אותה בהדרגה. כמו כן קראה הוועדה להביא בחשבון את איכות הסייעות, ובכלל זה תנאי הסף לכניסה למקצוע, מעמדן, תנאי ההעסקה שלהן והכשרתן.¹⁰¹

7.2. מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים – תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה)

חוק יום חינוך ארוך, התשנ"ז-1997, קובע כי במוסדות לימוד יונהג יום חינוך ארוך לתלמידים ארבעה ימים בשבוע (שמונה שעות ביום ו-41 שעות בשבוע, ובבתי ספר שנהוגה בהם רפורמת "אופק חדש" - 37 שעות בשבוע). החוק מיושם בהדרגה על סמך צווים של שר החינוך, ונקבע כי יישומו יושלם בשנת

⁹⁷ מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 874.

⁹⁸ בעניין זה הוסיף המבקר כי חלק מהרשויות המקומיות, בעיקר אלה המתאפיינות ברמות סוציו-אקונומיות גבוהה ובינונית, מממנות מתקציביהן סייעת נוספת בגנים לבני שלוש-ארבע. על-פי המבקר, מצב זה יוצר פערים בין הרשויות מבחינת גודל הצוותים החינוכיים ומציב בעמדת נחיתות דווקא את הרשויות שרמתן הסוציו-אקונומית נמוכה. הוא הוסיף כי בהיעדר נתונים של המשרד על הרכב הצוות החינוכי בפועל, אין באפשרות המשרד להציג תמונת מצב המשקפת את היכולת האמיתית של הצוות לתת מענה לצורכי הילדים בגן.

⁹⁹ מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 904.

¹⁰⁰ ראו לדוגמה: [סייעת שנייה בגני ילדים](#), 13 ביולי 2014; [מימון סייעת שנייה בגני הילדים בגילאים 3-4 על-ידי הרשויות המקומיות – הצעות לסדר-היום של חברות הכנסת תמר זנדברג, קארין אלהרר ומרב מיכאלי](#), 20 בינואר 2014.

¹⁰¹ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [מכתב מיושב-ראש הוועדה עמרם מצנע לשר החינוך שי פירון, לשר האוצר יאיר לפיד וליושב-ראש מרכז השלטון המקומי חיים ביבס בנושא "מימון סייעת שנייה בגני ילדים בגילאי 3-4" \(בעקבות דיון בוועדה\)](#), 13 ביולי 2014.



הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015).¹⁰² ביישובים שבהם הוחל החוק פועלות מסגרות פרטיות שמקצתן מסובסדות על-ידי משרד התמ"ת ונתונות בפיקוחו.¹⁰³ **ועדת טרכטנברג המליצה בספטמבר 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע, שהפעילות בהם תסתיים בשעה 16:00.** בינואר 2012 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה וקבעה את המתווה הארגוני והתקציבי ליישומן. על-פי החלטת הממשלה פריסת המסגרות תימשך חמש שנים; בשנת הלימודים הראשונה הן ייפתחו בכל היישובים באשכולות 1-3 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחלקית ביישובים באשכול 4. האחריות להפעלת הצהרונים הוטלה על משרד החינוך, והממשלה החליטה על הקצאת 6.65 מיליארד ש"ח לחמש שנים – 2013-2017 – להפעלת המסגרות.¹⁰⁴ בהמשך החליטה הממשלה לבטל את מבחן התעסוקה בצהרונים באשכולות 1-3 ולתת מימון ממשלתי מלא לכל הילדים השוהים במסגרות האלה.

בדצמבר 2012 החלה פריסת צהרונים משרד החינוך במסגרת תוכנית ציל"ה לילדים בני שלוש-תשע בגני ילדים ובתי-ספר ביישובים באשכולות 1-3. בהמשך החלה התוכנית לפעול גם בירושלים. את הצהרונים מפעילים זכיינים שנבחרו במכרז של משרד החינוך, ובכמה מקומות – הרשויות עצמן. בשנתיים שמאז החל יישום התוכנית התעוררו בעיות וקשיים רבים: חוסר התאמה בין מועד פתיחת הצהרונים למועד פתיחת שנת הלימודים, טענות בדבר תנאי ההעסקה של העובדים, איכות המזון המוגש בצהרונים ועוד.¹⁰⁵ החלטת הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2014 הביאה לצמצום תקציבי התוכנית במידה ניכרת, ונקבע כי היא לא תורחב מעבר לשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ותיועד לילדים עד גיל שמונה בלבד.¹⁰⁶

מבקר המדינה בדק את יישום תוכנית ציל"ה ברשויות המקומיות מנובמבר 2013 עד מרס 2014. בדוח שפרסם בעקבות הביקורת הוא ביקר בחריפות את יישומה. בין השאר הוא מצא חוסר הלימה בין אופן יישום התוכנית לבין מטרותיה, כגון צמצום העול הכספי המוטל על הורים עובדים, שנוצר בעקבות ביטול הסבסוד החלקי של צהרונים ביישובים שבאשכולות 4-10, שבהם מתגוררים רוב ההורים העובדים; חוסר חפיפה בין זמני הפעילות של המסגרות לזמני העבודה של ההורים; תקצוב נמוך של פעילויות בתוכנית שלא די בו להעשיר את ידיעותיהם של הילדים ולקדם אותם מבחינה חינוכית; חוסר פיקוח של משרד החינוך על נוכחות הילדים במסגרות ועל הכשרת מדריכי התוכנית ותכניה.¹⁰⁷

נתונים על היקף הפעילות של התוכנית בשנים תשע"ג-תשע"ה מעידים כי התוכנית לא הגיעה בשום שלב למלוא האוכלוסייה שהייתה אמורה לשרת – תלמידים בכ-100 היישובים החלשים ביותר. בשנת הלימודים הנוכחית חלה ירידה של ממש במספר הרשויות שבהן התוכנית פועלת, במספר המסגרות

¹⁰² על-פי הידוע לנו אין היערכות של משרד החינוך ליישום החוק בכלל בתי-הספר היסודיים. בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2015 – שהוגשה לכנסת לפני פיזור אדך לא נדונה – הוצע לדחות את השלמת יישום החוק בחמש שנים נוספות, לתחילת שנת הלימודים התשפ"א (ספטמבר 2021).

¹⁰³ להרחבה ראו: אורלי אלמגור-לוטן ואתי וייסבלאי, **צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2011.

¹⁰⁴ **החלטה מס' 4088** של הממשלה מ-8 בינואר 2012.

¹⁰⁵ ראו כמה דיונים שניהלה בנושא זה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת: ביטול תוכנית ציל"ה לצהרונים בירושלים – בעקבות הצעה לדיון מהיר של חברת הכנסת מיכל רוזין, 11 ביוני 2013; אי-פתיחת צהרונים, 22 בספטמבר 2014; אי-פתיחת צהרונים – ישיבת מעקב, 27 באוקטובר 2014.

¹⁰⁶ החלטות הממשלה מיום 13 במאי 2013, התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, סעיף 199.

¹⁰⁷ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, התשע"ה 2014.



שפועלת במסגרתה ובמספר התלמידים השוהים בהן. הדבר נובע מעיכוב בפרסום המכרז ומקשיים בשיתוף הפעולה בין משרד החינוך, הרשויות המקומיות והזכיינים.¹⁰⁸

טבלה 17: הפעלת תוכנית ציל"ה, תשע"ג-תשע"ה¹⁰⁹

תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
87	112	81	רשויות שנכללו בתוכנית
55	83	78	רשויות שבהן פעלה התוכנית
3,065	4,097	6,352	מסגרות
70,926	118,986	169,853	תלמידים

הפעילות המצומצמת ביחס לתכנון הביאה לניצול נמוך של תקציבי התוכנית בשתי שנות פעילותה.

טבלה 18: תוכנית ציל"ה – תקציב וביצוע תקציב (מיליוני ש"ח), תשע"ג-תשע"ה

תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
618.2	798.6	831.3	תקציב
--	362.1	316.3	ביצוע
--	45%	38%	שיעור ביצוע

לדברי מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, בעקבות הביקורת של מבקר המדינה והקשיים בהפעלת התוכנית בשנים האחרונות נקט משרד החינוך כמה פעולות שנועדו לשפר את התוכנית: יציאה לבקרה תפעולית על התוכנית משנת הלימודים תשע"ה ואילך באמצעות חברת "מרנמת"; ביצוע פעולות הערכה של איכות התוכנית באמצעות ראמ"ה; היערכות לתחילת הפעלת המסגרות בראשית שנת הלימודים תשע"ו; השגת הסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר בדבר שינויים בתוכנית שאמורים להעלות את רמת השירות בה, ובכללם הפחתת השתתפות ההורים ל-40 ש"ח בחודש, העלאת שכרם של מדריכי התוכנית והסייעות, הגדלת תקציב ההעשרה לכל מסגרת, הקטנת מספר התלמידים הממוצע במסגרת, הגדלת מספר שעות ההכשרה לצוות המסגרת ושיפוי הרשויות המקומיות המפעילות את התוכנית בסכום של 10% מעלות התוכנית. להערכת מר הלפרין, פעולות אלו יביאו לתוצאה טובה יותר בהפעלת תוכנית ציל"ה בשנת הלימודים הבאה – תשע"ו.¹¹⁰

הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאוף שהגישה את המלצותיה לשר הרווחה ביוני 2014 דנה אף בהארכת יום הלימודים. על פי מסקנות הוועדה, ספק אם התוכניות להארכת יום הלימודים עד שעות אחר-צהריים הקיימות כיום, יום חינוך ארוך, ציל"ה ותוכנית מיל"ת נותנות מענה מספק. היא ממליצה להמשיך לקיים תוכניות של יום לימודים ארוך באותם יישובים ואזורים בהם גרים ילדים חיים בעוני. אך דורשת להעריך את שלושת המסגרות הקיימות בכדי להצביע על יעילותן והשפעותיהן

¹⁰⁸ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אי-פתיחת צהרונים, 22 בספטמבר 2014; אי-פתיחת צהרונים – ישיבת מעקב, 27 באוקטובר 2014.

¹⁰⁹ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במרץ ו-28 באפריל 2015. יש לשים לב כי לא בכל יישוב שבו התוכנית פועלת היא מתקיימת בכל בתי-הספר וגני הילדים, וביישובים רבים פועל מספר קטן של מסגרות ציל"ה.

¹¹⁰ שם.



על הילדים המשתתפים בהן ובהתאם לכך לגזור את העקרונות ודרכי הפעולה היעילים ביותר להפעלתן.¹¹¹

7.3. החינוך המקצועי-טכנולוגי¹¹²

בעשורים הראשונים של מדינת ישראל היה מעמדו של החינוך המקצועי-טכנולוגי נמוך מאוד, והוא נחשב למסלול נחות של "אין ברירה". החינוך העיוני, לעומת זאת, נחשב למסלול מכובד, המוביל ללימודים אקדמיים. תדמית זו נוצרה בין השאר משום שמיון התלמידים לחינוך המקצועי נעשה שלא על-פי רצונם ("הסללה"), ובשל הגבלת הגישה של רוב תלמידי התיכון לבחינות הבגרות.

עקב הביקורת החריפה מונו בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 כמה צוותים וועדות לבדיקת הנושא, ובעקבות המלצותיהם החל משרד החינוך ביישום רפורמה מקיפה בתחום, שנכללו בה ביטול של שיטת המסלולים, הרחבת הבסיס המדעי-עיוני וצמצום ההכשרה המעשית הממוקדת, וכן יתר גמישות בבחירת מקצועות ובגישה לבחינות הבגרות. הרפורמה הושלמה בשנת הלימודים תשס"ז (2006/07), והיא נועדה להקנות לבוגרי החינוך הטכנולוגי השכלה רחבה בתחומי הטכנולוגיה המבוססת על מדע, וכן יכולת ליישם את הידע הזה באופן פעיל ולהתנסות בו בלימודיהם. משרד החינוך התכוון לאמץ גישה של שינויים דינמיים כדי שיהיה אפשר להתאים את מסגרת לימודי הטכנולוגיה לצרכים העכשוויים והעתידיים של התעשייה והמשק.

על אף עמדת הגורמים המקצועיים במשרד החינוך שלפיה החינוך המקצועי-טכנולוגי מותאם כיום למקצועות עתירי ידע ולתלמידים בכל הרמות (ובכללם התלמידים החזקים ביותר), מעמדו עדיין שנוי במחלוקת. התומכים בהרחבת החינוך המקצועי, ובהם אנשי תעשייה, מדגישים את הצורך במתן הכשרה מקצועית לתלמידים עוד בזמן לימודיהם במערכת החינוך כמענה חיוני לצורכי המשק והכלכלה; מנגד, המתנגדים טוענים כי תפקידה של מערכת החינוך הוא להקנות לתלמידים תשתית של ידע וערכים ולא לכוונם למקצוע מסוים.

משרד החינוך ומשרד הכלכלה הם שני המשרדים הממשלתיים העיקריים העוסקים בהכשרה מקצועית-טכנולוגית של בני נוער בישראל ובהכנתם לעולם העבודה: משרד החינוך מופקד על יישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1999, והאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד הכלכלה ממונה על ההכשרה המקצועית של בני נוער עובדים (מערכת החניכות). הרוב הגדול של תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי (כ-92%) לומדים כיום במסגרות של משרד החינוך, ורק כ-8% מהם לומדים בבתי-ספר שבפיקוח משרד הכלכלה.¹¹³ על-פי הגדרת מבקר המדינה, מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך מכשירה את התלמידים לעבודה בכל רמות הטכנולוגיה והייצור (מובילי טכנולוגיה, מפעילי

¹¹¹ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014, עמ' 300-302.

¹¹² הרקע על החינוך המקצועי-טכנולוגי מתבסס על מסמכים של מרכז המחקר של הכנסת: אסף ויניגר, ["תנאים על החינוך הטכנולוגי והמקצועי במגזר הערבי"](#), 13 בינואר 2013; רועי גולדשמידט, [מידע בנושא החינוך הטכנולוגי-מקצועי](#), 23 בנובמבר 2014.

¹¹³ סוגיית פיצול החינוך המקצועי-טכנולוגי לשני משרדים ממשלתיים והבעיות הנובעות מכך עולה על סדר-היום הציבורי מעת לעת. ראו לדוגמה משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (הדוח המלא), [הכשרה מקצועית לנוער – קשרי הגומלין בין משרד החינוך ובין משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה](#), 8 במאי 2013.



טכנולוגיה ועובדי כפיים), ואילו מערכת החניכות של משרד הכלכלה מתמקדת בהכשרת מפעילי טכנולוגיה ועובדי כפיים.

לאחרונה הציג משרד החינוך תוכנית בעבור החינוך המקצועי-טכנולוגי לעשור הבא (2014-2024). מיעדיה של התוכנית: הגדלת שיעור הלומדים בחינוך המקצועי-טכנולוגי לכ-50% מהלומדים (לעומת כ-40% כיום); בניית מערכת הסמכות ותעודות משמעותיות כדי שהתלמידים יסיימו עם תעודה בעלת ערך; הגדלת שיעור התלמידים המשלבים בלימודים העיוניים למידה מעשית והתנסות בעולם העבודה.¹¹⁴

נציין כי בשנת 2014 ניהלה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת שני דיונים בנושא החינוך המקצועי-טכנולוגי.¹¹⁵ הוועדה הגיעה למסקנה שהחינוך המקצועי-טכנולוגי צריך להיות יעד לאומי, כלכלי וחברתי, ויש לחזק אותו כדי שיעשה משמעותי וייתן את התוצאות הרצויות. עם זאת, הוועדה הוסיפה כי שינוי דימוי הוא תהליך הדרגתי, ועל כן יש להביא לשיפור התדמית והמעמד של החינוך המקצועי כדי שייחשב מכובד ויאפשר השתכרות הולמת בעשייה נכונה, ובתוך כך לאפשר המשך לימודים לתארים מתקדמים בהנדסה.¹¹⁶

בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) למדו בחינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך כ-147,000 תלמידים, שהיו כ-37% מכלל תלמידי החטיבות העליונות בישראל (לא כולל תלמידים הלומדים במערכת החניכות של משרד הכלכלה¹¹⁷). במסגרות החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך יש כיום יותר מ-20 מגמות לימוד. כ-36% מהתלמידים לומדים במגמות הנדסיות וכ-64% – במגמות טכניות-תעסוקתיות. המגמות המובילות בשנת תשע"ד: הנדסת תוכנה (כ-14% מהתלמידים); עיצוב ואופנה (כ-11%); ניהול משאבי אנוש (כ-11%); אלקטרוניקה ומחשבים (כ-9%); חשבונאות (כ-7%).

להלן נתונים על שיעור התלמידים בחינוך המקצועי-טכנולוגי בכלל תלמידי החטיבה העליונה במערכת החינוך:¹¹⁸

¹¹⁴ משרד החינוך, מצגת לוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בנושא: החינוך הטכנולוגי והמקצועי בישראל – תוכנית לשנים 2014-2024, 24 בנובמבר 2014.

קידום החינוך המקצועי-טכנולוגי היה אחד היעדים בתוכנית העבודה של משרד החינוך לשנת 2014. המשימות המרכזיות של המשרד בתוכנית זו: קמפיין לעידוד הבחירה בחינוך הטכנולוגי; הסברה בקרב תלמידי כיתות ט' לבחירה בחינוך הטכנולוגי; הרחבת תוכנית טו"ב (טכנאים ובגרות) לתלמידי כיתות י"ג-י"ד; שילוב תלמידים חרדים בחינוך הטכנולוגי; הרחבת התוכנית "הזנק לתעשייה" – תוכנית לקידום החינוך הטכנולוגי בקרב בני נוער בסיכון. מתוך: משרד ראש הממשלה, ספר תוכניות עבודה לשנת 2014, מרס 2014.

¹¹⁵ ראו: פרוטוקול מס' 145 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 21 בינואר 2014; פרוטוקול מס' 223 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 7 ביולי 2014.

¹¹⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מכתב מיושב-ראש הוועדה עמרים מצנע לשר החינוך שי פירון ולשר הכלכלה לפתיל בנט בנושא "החינוך המקצועי" (בעקבות דיון בנושא), 7 ביולי 2014.

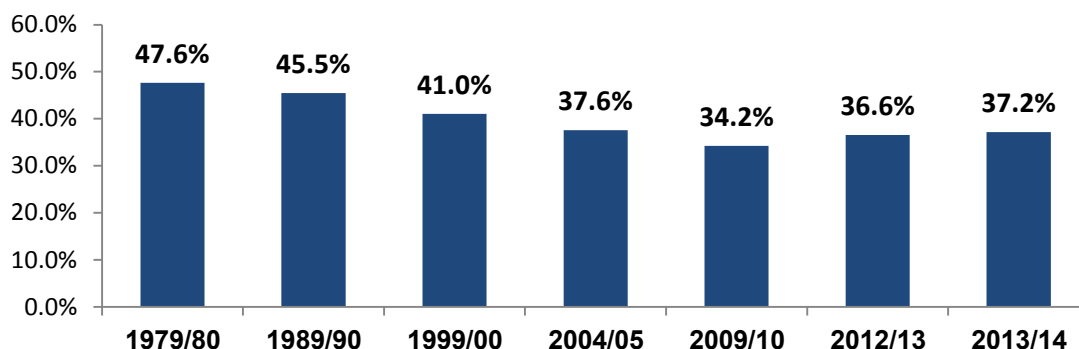
¹¹⁷ במערכת החניכות של משרד הכלכלה למדו בשנת תשע"ג (2012/13) כ-15,000 תלמידים. המגמות המובילות: רכב (כ-28% מהתלמידים); חשמל ואלקטרוניקה (כ-14%); מתכת (כ-13%); מינהל (כ-8%); ספרות וטיפוח החן (כ-8%).

¹¹⁸ לא כולל תלמידים הלומדים במערכת החניכות של משרד הכלכלה.

מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 8.19; נתוני שנת 2004/15 מתוך שנתון סטטיסטי לישראל 2006, לוח 8.12.



תרשים 20: שיעור התלמידים בחינוך המקצועי-טכנולוגי בכלל תלמידי החטיבה העליונה, שנים נבחרות

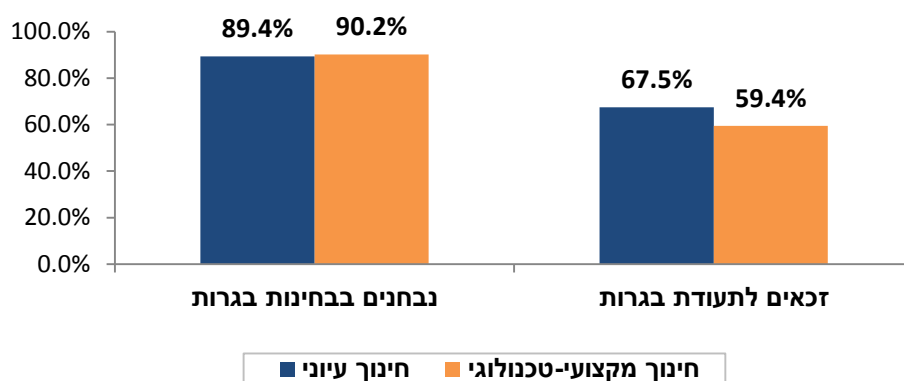


בתרשים עולה כי מאז שנות ה-80 ובמשך יותר משלושה עשורים חלה ירידה חדה בשיעור התלמידים במסגרות החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך בכלל התלמידים במערכת החינוך – 34.2% בשנת תש"ע (2009/10), לעומת 47.6% בשנת תש"ם (1979/80). בשנים האחרונות נעצרה מגמת הירידה ואף חלה עלייה מתונה בשיעור התלמידים בחינוך המקצועי-טכנולוגי.

בהקשר זה נציין עוד כי שיעור תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי בכלל התלמידים בחינוך העברי היה בשנת תשע"ד (2013/14) כ-35%, בעוד שיעורם בקרב התלמידים בחינוך הערבי היה כ-43%. עם השנים חלה עלייה חדה בשיעור תלמידי החינוך הטכנולוגי בחינוך הערבי, לעומת ירידה חדה בשיעור תלמידי החינוך הטכנולוגי בחינוך העברי. לשם השוואה, בשנת תש"ם (1979/80) היה שיעור תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי בחינוך הערבי כ-53%, לעומת כ-15% בחינוך הערבי. עם זאת, בשנים האחרונות עלה שיעור הלומדים בחינוך המקצועי-טכנולוגי בשני המגזרים.

להלן יוצגו נתונים על שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות והזכאים לתעודת בגרות בקרב תלמידי כיתה י"ב בחינוך המקצועי-טכנולוגי לעומת שיעורם בחינוך העיוני:

תרשים 21: שיעור תלמידי כיתה י"ב הניגשים לבחינות בגרות והזכאים לתעודת בגרות לפי נתיב לימוד, תשע"ג (2012/13)¹¹⁹



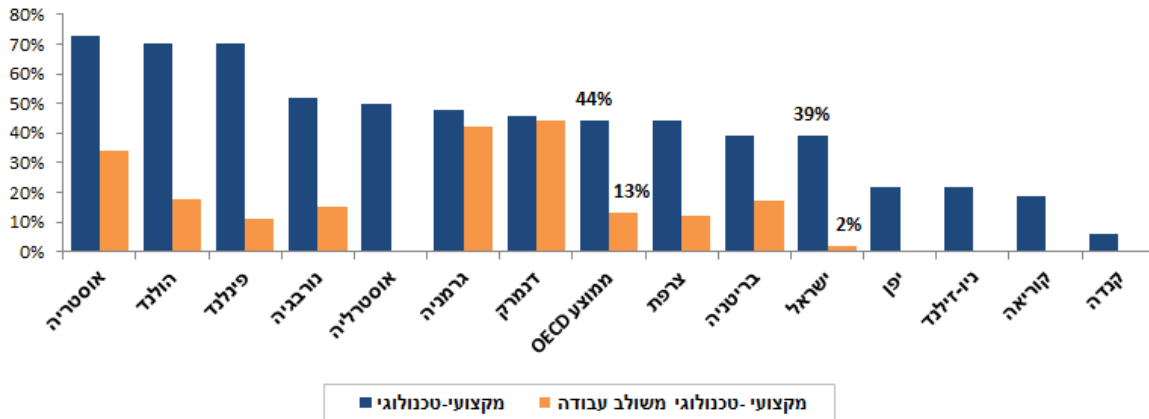
בתרשים עולה כי שיעור כמעט זהה של תלמידי כיתה י"ב ניגשים לבחינות הבגרות בשני נתיבי הלימוד, עם יתרון קל לחינוך המקצועי-טכנולוגי – 90.2% בחינוך המקצועי-טכנולוגי ו-89.4% בנתיב העיוני. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בנתיב העיוני גדול משיעור הזכאים לבגרות בנתיב המקצועי-

¹¹⁹ מקור הנתונים: משרד החינוך, [מצגת בנושא "נתוני זכאות לבגרות תשע"ג \(2013\)](#).



טכנולוגי – 67.5% לעומת 59.4%. יש לציין כי עם השנים הפער בין שני הנתבים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות הצטמצם במידה ניכרת. כמו כן, לטענת משרד החינוך, המדד החברתי-כלכלי של תלמידי החינוך העיוני גבוה ביותר מ-20% מזה של תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי, וגורם זה נחשב לבעל השפעה על הישגי התלמידים (ראו גם תרשים 10 בפרק הישגי התלמידים במערכת החינוך).¹²⁰

תרשים 22: שיעור תלמידים בחינוך המקצועי-טכנולוגי – השוואה בין-לאומית, שנת 2012¹²¹



בתרשים עולה כי שיעור הלומדים בחינוך מקצועי-טכנולוגי בישראל נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD – כ-44% לעומת כ-39%. יש הבדל גדול יותר בשיעור התלמידים המשלבים גם עבודה במסגרת לימודיהם (מכלל הלומדים בחינוך המקצועי-טכנולוגי) – כ-2% בלבד בישראל לעומת כ-13% במדינות ה-OECD. כמו כן, המדינות המפותחות שבהן שיעור הלומדים בחינוך המקצועי-טכנולוגי גדול מזה שבישראל הן בעיקר אירופיות, ואילו ביפן, בניו-זילנד, בקוריאה ובקנדה שיעור הלומדים בחינוך המקצועי-טכנולוגי נמוך מזה שבישראל. בשנים האחרונות¹²² הצטמצם הפער בשיעור התלמידים בחינוך המקצועי-טכנולוגי בין ישראל ובין הממוצע במדינות ה-OECD, אך הפער בשיעור התלמידים המשלבים עבודה במסגרת לימודיהם גדל. נראה כי הסיבה לכך היא הגידול בשיעור התלמידים הלומדים במסגרת החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך, שאינה משלבת לימודים בעבודה בשכר.

7.4. תשלומי הורים במערכת החינוך

בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה), נקבעה הזכות לחינוך חינם של תלמיד במוסד חינוך רשמי ושל תלמיד אשר אי-אפשר להבטיח את לימודיו במוסד רשמי בתנאים שנקבעו בחוק. שירותי החינוך שהמדינה והרשויות המקומיות נותנות הם בעיקר העסקת מורים, מנהלים ועובדי חינוך ומינהל אחרים ובנייה ואחזקה של מוסדות חינוך. **ואולם, יש שירותי חינוך שהמדינה והרשויות המקומיות אינן מחויבות לספק חינם (כגון טיולים שנתיים, מסיבות סיום, הזנה ושיעורי העשרה), ולכן ההורים נדרשים לממןם.**

בכלל מערכת החינוך בישראל נהוגים זה מכבר כמה סוגים של תשלומי הורים: תשלומי חובה ורשות באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, תשלום בעבור הזנה (גם הוא באישור ועדת החינוך)

¹²⁰ מתוך: רועי גולדשמידט, מידע בנושא החינוך הטכנולוגי-מקצועי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בנובמבר 2014.

¹²¹ OECD, [Education at a Glance 2014](#), Table C1.3.

¹²² על-פי הנתונים על השנים 2008 ו-2010.



ותשלומים בעבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת) ובעבור רכישת שירותים מרצון. משרד החינוך מפרסם את התשלומים המרביים המותרים לגבייה מדי שנה בחוזר מנכ"ל לקראת פתיחת שנת הלימודים.

להלן סקירה על תשלומי ההורים המותרים לגבייה בכלל מערכת החינוך.

תשלומי חובה ותשלומי רשות נגבים מתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. בעבר היו נהוגים כמה תשלומי חובה, אך עם השנים, בשל דרישת ועדת החינוך של הכנסת, חלקם בוטלו ולחלקם ניתן מעמד של "תשלום רשות". כיום תשלום החובה היחיד הוא בעבור ביטוח תאונות אישיות (49.5 ש"ח לשנה בשנת הלימודים הנוכחית בכל שלבי החינוך). תשלומי רשות נגבים כיום בשמונה סעיפים: סל תרבות, מסיבות סיום, מסיבות כיתתיות, השאלת ספרי לימוד, ארגון הורים ארצי, ועד הורים יישובי, טיולים על-פי תוכנית ושל"ח.

השתתפות הורים בהזנה נגבית מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005. חוק זה קובע כי את התשלומים שייגבו מההורים כהשתתפות במימון מפעל ההזנה יקבע שר החינוך לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות ובמסגרת התשלומים הנקבעים לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה. התשלום המרבי בעבור ארוחה בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) הוא 6.3 ש"ח.¹²³

תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) היא תוכנית של לימודי תגבור והעשרה הנלמדים מחוץ לשעות שנקבעו לתוכנית הלימודים הרגילה בבית-הספר, שלא ביוזמה ובמימון של משרד החינוך. גביית התשלום בעבור תל"ן מעוגנת בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובתקנות חינוך ממלכתי (תוכנית השלמה ותוכנית נוספת), התשי"ד-1953. בחיקוקים אלו לא נקבע כי שיעור התשלום המרבי בעבור תל"ן טעון אישור של ועדת החינוך של הכנסת.

רכישת שירותים מרצון היא רכישה מרוכזת של שירותים או של ציוד על-ידי בית-הספר כדי לחסוך בהוצאות (כגון חוגים, ספרי לימוד ותלבושת אחידה). התשלום בעבור רכישת שירותים מרצון מוגדר תשלום רשות, ובשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים הניתנים תמורתו ואין לחייב את ההורים ברכישתם.

להלן טבלה המסכמת את התשלום המרבי הכולל של השתתפות ההורים שאושרה לגבייה בכלל מערכת החינוך בשנת הלימודים הנוכחית (בלי השתתפות בהזנה):

טבלה 19: תשלומי הורים מרביים במערכת החינוך, תשע"ה (2014/15)¹²⁴
(בש"ח, לתלמיד, לפי שלב חינוך, לשנה)

קדם-יסודי	יסודי	חטיבת ביניים	חטיבה עליונה	
266.5	917.5-556.5	1,183.5-1,042.5	1,388.5-1,235.5	תשלומי חובה ורשות
597	885	1,060	1,150	תל"ן
125	250	450	450	רכישת שירותים מרצון
988.5	2,052.5-1,691.5	2,693.5-2,552.5	2,988.5-2,835.5	סך הכול

¹²³ התשלום השנתי המרבי להורים ל-130 ימי הזנה בשנת לימודים במחיר זה מסתכם ב-819 ש"ח לתלמיד. השתתפות הורית לתלמיד היא פרוגרסיבית, ומבוססת על ההכנסה לנפש במשפחת התלמיד על-פי עשר קבוצות הכנסה, מאי-תשלום אם ההכנסה לנפש היא עד 1,378 ש"ח ועד תשלום של 6.3 ש"ח אם ההכנסה לנפש היא 2,172 ש"ח ומעלה.

¹²⁴ מקור הנתונים: משרד החינוך, הודעת משרד החינוך בדבר תשלומי הורים מרביים לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15), 28 ביולי 2014.

להרחבה בנושא תשלומי ההורים במערכת החינוך ואומדן התשלומים הנדרשים והנגבים בפועל ראו: ענת לוי, אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך וניתוח הצעת חוק למימון תשלומי הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2014.



הוראות הקבע המחייבות את מערכת החינוך בנוגע לתשלומי הורים התפרסמו בחוזר מנכ"ל המשרד בשנת 2002.¹²⁵ בחוזר זה נקבע כי מנהלי בתי-ספר שיחרגו מההוראות עלולים להיקרא לבית-דין משמעתי. בחוזר מנכ"ל העוסק באכיפת הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים נקבע כי אין לגבות תשלומים גבוהים יותר משאישר המשרד לגבות, ואין לגבות תשלומים בעבור נושאים שהמשרד לא אישר. כמו כן נקבעו בו אמצעי אכיפה, למשל העמדת מנהל המוסד החינוכי לדין משמעתי.¹²⁶

במבוא לחוזר המנכ"ל משנת 2002 הודגש כי "מדיניות משרד החינוך מכוונת להקל ככל האפשר על נטל ההוצאות הנלוות במערכת החינוך. לפיכך יש לעשות מאמץ לצמצם דרישות לתשלום מההורים, גם אם הן הותרו בחוזר זה".

על אף האמור, עם השנים נשמעו טענות רבות על פער בין התשלומים המותרים לפי הנחיות משרד החינוך לבין התשלומים בפועל ועל חריגות רבות מהנהלים בגביית התשלומים מהורים. ואכן, בדוח מבקר המדינה משנת 2012 צוינו חריגות בגביית תשלומי הורים במערכת החינוך. על-פי הדוח, "במרוצת השנים מסתמנת תופעה הולכת וגוברת של גביית תשלומים נוספים מהורי התלמידים תוך חריגה מהתשלומים המותרים ובלא פיקוח נאות. בנושא זה הולכת ומתהווה מציאות שבה התשלומים הנוספים משמשים לעתים כלי מהותי ומרכזי של בתי-הספר להספקת שירותי חינוך איכותיים".¹²⁷

בעקבות פרסום דוח המבקר והמלצותיו החל משרד החינוך לראשונה במהלך כולל להסדרת הגבייה של תשלומי הורים במערכת החינוך. בשנת 2014 יצאו שני חוזרי מנכ"ל שנקבעו בהם כללים המאפשרים, במקרים מסוימים ולבתי-ספר מסוימים, גבייה נוספת של תשלומי הורים, מעבר לנהוג בכלל מערכת החינוך. החוזרים עוסקים בגביית תשלומי הורים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, בעבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה, במוסדות חינוך ייחודיים ובעבור תוכנית לימודים נוספת תורנית במוסדות חינוך ממלכתיים-דתיים.¹²⁸ בעקבות פרסום החוזרים עתרו כמה גורמים לבג"ץ נגד הוראותיהם.¹²⁹ עתירות אלה עדיין תלויות ועומדות.

נוסף על האמור, בינואר 2012 החליטה הממשלה (במסגרת יישום דוח ועדת טרכטנברג) על יצירת מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים משנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ואילך, על סמך המלצותיה של הוועדה לבחינת תשלומי הורים.¹³⁰ משרד החינוך בחן חלופות להחלת מנגנון פרוגרסיבי מסוג זה, ולבסוף הוחלט על סבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים בשיעור של 40%-80%, לפי מדד הטיפוח של בית-

¹²⁵ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל (הוראות הקבע) תשס"ג/3(א), 2002.

¹²⁶ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ב/9(א), 1 במאי 2002

¹²⁷ משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (הדוח המלא), [תשלומי הורים במערכת החינוך](#), מאי 2012

¹²⁸ ראו: משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ד/12(א), 24 ביולי 2014.

בהמשך לחוזרים האלה הוציא שר החינוך דאז שי פירון תיקון לצו לימוד חובה בנושא חינוך חנם שלא במוסד חינוך רשמי. על-פי התיקון שר החינוך יהיה רשאי להורות כי משרד החינוך לא יישא בשכר הלימוד של תלמידים הלומדים במוסד מסוים אם במוסד נגבים מהם תשלומים העולים על התשלומים שאישר מנכ"ל משרד החינוך. ראו: צו לימוד חובה (חינוך חנם שלא במוסדות חינוך רשמי) (תיקון), התשע"ד-2014.

¹²⁹ להרחבה בנושא זה ראו: אסף ויינגר, [תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2014.

¹³⁰ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012.

בשנת 2010 מינה שר החינוך דאז גדעון סער ועדה לבחינת תשלומי ההורים בראשות מנכ"ל משרד החינוך דאז ד"ר שמשון שושני. הוועדה המליצה על יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים ועל הגדלת סבסוד המדינה. על-פי מידע שנמסר בעבר ממשרד החינוך למרכז המחקר והמידע של הכנסת, הוועדה עסקה בתשלומי החובה והרשות בלבד, ולא בתשלומים בגין תל"ן ובגין רכישת שירותים מרצון (ראו: יובל וורגן, [תשלומי הורים בגין "תוכנית לימודים נוספת" \(תל"ן\) ו"רכישת שירותים מרצון" – מסמך עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בפברואר 2011).



הספר,¹³¹ כלומר, ההחלטה בדבר יצירת מנגנון פרוגרסיבי לא יושמה במלואה. לקראת שנת הלימודים תשע"ד (2013/14) החליט שר החינוך דאז שי פירון להעביר את התקציב ששימש לסבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים להגדלת תקציב מלגות הסיוע לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום בעבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות חברתיות.¹³²

עוד נציין כי בכנסת הנוכחית (ובשתי הכנסות שקדמו לה) הונחו כמה הצעות חוק שביקשו לקבוע "סל שירותים נוספים בחינוך" שיכלול את תשלומי ההורים הנגבים כיום מההורים בסעיף תשלומי החובה והרשות כפי שפורט לעיל. על-פי ההצעות סל השירותים ימומן מדמי סל שייגבו מכלל הציבור על-ידי המוסד לביטוח לאומי, כפי שהוא גובה את דמי הביטוח הלאומי, ולמעשה תיקבע תוספת תשלום לדמי הביטוח הלאומי שמשלמים כלל אזרחי המדינה.¹³³ ביולי 2014 אישרה ועדת החינוך את תשלומי ההורים לשנת תשע"ה (2014/15). בסיכום הדיון נכתב בין השאר כי "הוועדה סבורה שנושא תשלומי ההורים צריך לעבור מן העולם. הוועדה תעשה הכול כדי לקדם הצעת חוק לפיה תשלומי ההורים ייגבו, באופן פרוגרסיבי, על-ידי התשלומים לביטוח הלאומי. שר החינוך תומך בכך, צריך רק לשכנע גם את משרד האוצר".¹³⁴

7.5. השאלת ספרי לימוד, הוזלת ספרי לימוד וספרי לימוד דיגיטליים

נוסף על תשלומי ההורים הקבועים במערכת החינוך, הורי התלמידים נדרשים להוציא מדי שנה סכומי כסף גדולים על ספרי לימוד. ועדת טרכטנברג בחנה את סוגיית ספרי הלימוד במערכת החינוך, והעריכה כי משק בית מוציא 600-800 ש"ח לתלמיד בשנה על ספרי לימוד. להערכת הוועדה, שוק ספרי הלימוד מגלגל 800 מיליון ש"ח בשנה. בשל הנטל הכספי המוטל על ההורים התעורר צורך להסדיר את שוק ספרי הלימוד בישראל.

ועדת טרכטנברג המליצה להוריד את תשלומי ההורים על ספרי הלימוד באמצעות שלושה צעדים: הרחבת פרויקט השאלת ספרי לימוד; הוזלה של ספרי הלימוד; העלאה של תכנים של ספרי לימוד לאינטרנט.¹³⁵ להלן יוצג מצב הדברים העדכני בכל אחד מהם.

השאלת ספרי לימוד

פרויקט השאלת ספרי לימוד פעל כתוכנית רשות מכוח חוק השאלת ספרי לימוד, תשס"א-2000 (להלן: חוק השאלת ספרי לימוד). ועדת טרכטנברג המליצה להגמיש את הקריטריונים להפעלת הפרויקט באמצעות הקטנת שיעור התמיכה הדרוש מצד ההורים להשתתפות בתוכנית (60% באותה העת) וחיוב המנהלים לקיים הצבעה בבית-ספרם. הממשלה אימצה את המלצת הוועדה והוטל על שר החינוך לפעול

¹³¹ אתי וייסבלאי, מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באפריל 2013.

¹³² ראו דברי שר החינוך בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ד" (17 ביוני 2013).

משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לרכוש ספרים ואבזרי לימוד ולממן פעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות. ההקצאה לבתי-הספר נעשית על-פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע על-פי שכבת הגיל והעשירון של בית-הספר במדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים. סכום המלגה לתלמיד הוא 200-400 ש"ח בחינוך היסודי ו-300-600 ש"ח ח בחינוך העל-יסודי. בהודעה שפרסם משרד החינוך לקראת שנת הלימודים תשע"ה (2014/15) נכתב כי "יש להקפיד לתת מענה זה עבור יציאה לטיולים שנתיים".

¹³³ ראו לדוגמה: הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשע"ג-2013, פ/1163/19, של חבר הכנסת עמרם מצנע ואחרים; הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשע"ג-2013, פ/237/19, של חבר הכנסת דב חנין ואחרים; הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשע"ג-2013, פ/1323/19, של חברי הכנסת שמעון אוחיון ופנינה תמנו-שטה.

¹³⁴ ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, סיכום פעילות הוועדה, מושב שני – כנס קיץ 2014, 3 באוגוסט 2014.

¹³⁵ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), אוקטובר 2011, עמ' 122.



לקידום תוכנית להשאלת ספרי לימוד.¹³⁶ בעקבות זאת אושרה בשנת 2012 הצעת חוק ממשלתית שחייבה כל בית-ספר לקיים הצבעה על הצטרפות לתוכנית לפני תחילת שנת הלימודים.

בשנת 2014 תוקן חוק השאלת ספרי לימוד ונקבע כי משנת הלימודים תשע"ה ואילך תחייב תוכנית ההשאלה את כלל בתי-הספר (רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים) ולא תהיה מוגדרת עוד כתוכנית רשות. בתיקון לחוק נקבע שתהליך ההצטרפות של בתי-הספר לתוכנית יוחל בהדרגה ויושלם בתוך שלוש שנים, ולא יאוחר משנת הלימודים תשע"ז (2016/17). על מנהל בית-ספר תחול חובה להפעיל את התוכנית בבית-הספר, אולם הורה שיתנגד יוכל לבחור שלא להשתתף בה. אם יותר מ-40% מההורים יתנגדו להשתתפות בתוכנית תותנה הפעלתה בבית-הספר באישור מיוחד של משרד החינוך.¹³⁷

בית-ספר שנכנס לפרויקט זכאי לתקציב חד-פעמי לשם רכישה התחלתית של ספרי לימוד לפי מדד הטיפוח של המוסד (40-150 ש"ח בעבור כל תלמיד).¹³⁸ נוסף על כך יקבל בית-הספר – באמצעות הרשות המקומית או הבעלות – סיוע כספי לפעילות הלוגיסטית והמינהלית על-פי גודלו ומשך הזמן שהוא מפעיל את התוכנית.¹³⁹ נוסף על כך על ההורים לשלם תשלום שנתי המאושר במסגרת תשלומי הורים. כיום סכום התשלום הוא 280 ש"ח לשנה בכיתות א' ו-ט' ו-320 ש"ח לשנה בכיתות י'-י"ב.

על-פי נתונים שמסר לנו משרד החינוך, בשנת הלימודים הנוכחית משתתפים בתוכנית ההשאלה 2,104 בתי-ספר – 1,673 בתי-ספר יסודיים (כמחצית מכלל בתי-הספר המיועדים להשתתף בתוכנית) ו-431 בתי-ספר על-יסודיים (כ-32% מכלל בתי-הספר המיועדים להשתתף בתוכנית).¹⁴⁰ כ-732,000 תלמידים לומדים בבתי-ספר המשתתפים בתוכנית (כ-48% מכלל התלמידים המיועדים להשתתף בתוכנית). נציין כי שיעור ההשתתפות בתוכנית במגזר הערבי קטן במידה ניכרת משיעורם במגזר היהודי – כ-20% מבתי-הספר בחינוך הערבי משתתפים בתוכנית לעומת כ-52% מבתי-הספר בחינוך העברי.¹⁴¹

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא התוכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) שהתפרסם לאחרונה נכתב כי בשנת הלימודים תשע"ו יצטרפו לתוכנית כל בתי-הספר היסודיים וחטיבות הביניים שטרם הצטרפו עד כה. חטיבות עליונות שיהיו מעוניינות להצטרף לתוכנית בשנה זו יוכלו לעשות זאת אם ישאר לכך תקציב.¹⁴²

הוזלת ספרי לימוד

ועדת טרכטנברג המליצה על הקמת מערך אכיפה מצומצם במשרד החינוך לשם אכיפת מחירי הספרים בחנויות, לצד יצירת מודל אפקטיבי לתמחור ספרי לימוד. הממשלה אימצה את ההמלצה והוטל על שר החינוך לפעול להוזלת ספרי הלימוד.¹⁴³

¹³⁶ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012.

¹³⁷ בתיקון לחוק בוטלה חובת הצבעה על הצטרפות לתוכנית לפני שנת הלימודים, חובה שנקבעה בשנת 2012. על-פי התיקון החדש ישתתפו בתוכנית תלמידים שהוריהם לא מסרו למנהל בית-הספר הודעה כי הם אינם מעוניינים שילדם ישתתף בה, כלומר נדרשת פעולה אקטיבית מצד ההורים לביטול ההשתתפות של ילדם בתוכנית.

¹³⁸ מדד טיפוח בית-ספרי שגיבש משרד החינוך, המתחשב במדדים חברתיים-כלכליים.

¹³⁹ בשנה הראשונה יקבל בית-הספר 28 ש"ח בעבור כל תלמיד, בשנה השנייה – 22.4 ש"ח, בשנה השלישית – 16.8 ש"ח ובשנה הרביעית – 11.2 ש"ח.

המידע על אופן התקצוב של הפרויקט: משרד החינוך, חוזר מנכ"ל (תשעה/8(א), 1 באפריל 2015.

¹⁴⁰ חטיבות הביניים והחטיבות העליונות נמנו בנפרד בשל ההבדלים בסכומי התשלום.

¹⁴¹ אריאל לוי, ראש המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במרס 2015.

¹⁴² משרד החינוך, חוזר מנכ"ל (תשעה/8(א), 1 באפריל 2015.

¹⁴³ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012.



במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב כי "משרד החינוך פועל לקביעת מחירי מקסימום לספרי לימוד על-פי מודל תמחור אחיד. המשרד הודיע כי בשנת 2012 הוזלו יותר מ-100 ספרי לימוד חדשים שאושרו בהתאם למודל בשיעורים ניכרים. על-מנת להחיל את המודל על כל ספרי הלימוד יש צורך באישור וועדת המחירים של משרד האוצר, הצפוי בשנת 2013. בכוונת המשרד להביא לאישורם של כל ספרי הלימוד החדשים לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) על-פי מודל התמחור החדש".¹⁴⁴

במרס 2015 הודיע משרד החינוך כי משנת הלימודים תשע"ו (2015/16) ואילך מחירים של כלל ספרי הלימוד (כ-2,000 ספרים) ייקבע על-פי מודל תמחור כלכלי אחיד (בשנת הלימודים הנוכחית יושם המודל במסגרת פיילוט על כ-100 ספרי לימוד). על-פי המשרד, יישום מלא של המודל (שגובש ביוני 2014) יוביל להפחתה ניכרת בהוצאות משקי הבית על רכישת ספרי לימוד. המשרד הודיע כי יבוצעו פעולות של אכיפה וביקורת בחנויות הספרים ובהוצאות לאור כדי להבטיח שהמחיר המאושר נשמר ואין חריגות בנושא. אם בקרי המשרד יאתרו גבייה מעל המותר – תוגש תביעה פלילית.¹⁴⁵

ספרי לימוד דיגיטליים

ועדת טרכטנברג המליצה על העלאת תכנים של ספרי לימוד לאינטרנט כדי לאפשר שימוש חופשי בספרי הלימוד תמורת תשלום סמלי. הממשלה אימצה את ההמלצה והוטל על משרד החינוך לקדם פיתוח של ספרים ותכני לימוד בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי ושימוש בהם. לצורך זה נקבע כי תגובש תוכנית רב-שנתית באמצעות צוות בראשות מנכ"לית המשרד.¹⁴⁶

בשנת 2011, עוד קודם לפרסום המלצות ועדת טרכטנברג, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל אשר לפיו במסגרת התוכנית הלאומית "התאמת מערכת החינוך למאה ה-21", ובמסגרת מהלכי הפיתוח של תוכן חינוכי דיגיטלי, החליט המשרד לצאת במהלך של יצירת חלופה דיגיטלית לספרי הלימוד המודפסים בתוך חמש שנים – עד לשנת הלימודים תשע"ז (2016/17). על-פי החוזר, משנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ואילך לא יאשר משרד החינוך ספר לימוד שלא יהיה לצדו ספר לימוד בגרסה מקוונת בסיסית.¹⁴⁷ בהנחיה זו לא נכללו ספרי לימוד שכבר אושרו עד מועד זה או שהיו נתונים בהליך אישור (האישורים ניתנים לחמש שנים לכל היותר). יצוין כי בתי-ספר המשתתפים בתוכנית השאלת ספרי לימוד יכולים לרכוש גם ספרים בפורמט דיגיטלי.¹⁴⁸

7.6. החינוך החרדי

בכנסת ה-19 עלו לדיון כמה פעמים סוגיות הקשורות בחינוך החרדי. להלן יובא רקע כללי על החינוך החרדי וסקירה של השינויים במדיניות משרד החינוך כלפיו בתקופת הזאת, ובהם הקמת זרם חינוך חרדי-ציבורי ושינויי חקיקה המשפיעים על החינוך החרדי.

¹⁴⁴ אתי וייסבלאי, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באפריל 2013.

¹⁴⁵ משרד החינוך, הודעה לעיתונות: "משרד החינוך משלים את הליך ההסדרה של הוצאת ספרי לימוד", 23 במרס 2015.

¹⁴⁶ החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012.

¹⁴⁷ משרד החינוך קבע שלוש רמות פיתוח לספרי לימוד דיגיטליים: רמה א' – ספר לימוד בגרסה מקוונת בסיסית שאפשר להורידו למחשב; רמה ב' – ספר לימוד בפורמט דיגיטלי העומד בתנאי ספר לימוד של רמה א' ונכללים בו גם קישורים רלוונטיים לחומר הלימוד והפניות לפעילויות מתוקשבות ולסרטונים הנוגעים לחומר הלימוד; רמה ג' – ספר העומד בתנאי ספר לימוד של רמה ב' ונכלל בו גם תוכן דיגיטלי אינטראקטיבי שהוא חלק בלתי נפרד מהספר, וכן תמיכה במערכות לניהול למידה.

¹⁴⁸ להוראות משרד החינוך בנושא ספרי לימוד דיגיטליים ראו: משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ב, 1 בספטמבר 2011; חוזר מנכ"ל תשע"ג(ב), 11 במרס 2013; חוזר מנכ"ל תשע"ד/12, 20 באוגוסט 2014.



החינוך החרדי הוא שם כולל למערכת של מוסדות חינוך המשרתים את האוכלוסייה החרדית בישראל. אוכלוסייה זו מתאפיינת בריבוי פלגים ועדות, ולכל אחד מהם מוסדות חינוך משלו. מעמדה המשפטי של מערכת החינוך החרדית, התקצוב שלה ואופי החינוך הניתן בה קשורים בסוגיות מורכבות של יחסי דת ומדינה בישראל, ואלה לא יידונו כאן. החינוך החרדי מקיף בשנת הלימודים תשע"ה 1,323 בתי ספר וכ- 4,000 גני ילדים שלומדים בהם יותר מ-380,000 תלמידים – כ-100,000 תלמידים בגני הילדים וכ-280,000 תלמידים בבתי-הספר.¹⁴⁹

חלקו של החינוך החרדי במערכת החינוך נתון בעשורים האחרונים במגמת גידול. לפי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא החינוך המוכר שאינו רשמי היסודי, מספר התלמידים בחינוך החרדי היסודי גדל מכ-80,000 בשנת 2000 לכ-146,000 בשנת 2012, חלקם בחינוך היסודי עלה מ-11% בשנת 2000 ל-16% בשנת 2012, ושיעור תלמידי כיתות א' החרדים עלה מ-10% בשנת 2000 ל-15% בשנת 2012. ממצאי מחקר שפורסם בשנת 2006 ובדק תנועת תלמידים אופקית ומעברים בין מוסדות חינוך בזרמים שונים בעשור שקדם לפרסומו מעידים כי גידול זה מקורו, רובו ככולו, בגידול טבעי של האוכלוסייה החרדית.¹⁵⁰ עם זאת, לפי מחקרים עדכניים ולפי נתונים שהובאו במסמך זה (ראו סעיף 3.1 למעלה), בשלוש השנים האחרונות התייצב שיעור תלמידי החינוך החרדי בתלמידי החינוך היסודי.¹⁵¹

החינוך החרדי הוא חלק ממערכת החינוך בישראל וכפוף להוראות החוקים, התקנות והצווים המסדירים את החינוך בישראל וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (מלבד אותם מוסדות חינוך שמשרד החינוך אינו מכיר בהם כלל). מערכת החינוך החרדית מתמודדת עם סוגיות רבות שמעסיקות גם את החינוך הלא-חרדי, דוגמת בינוי כיתות לימוד, הסעות, חינוך מיוחד, מעמד המורה ואפליה בקבלת תלמידים.¹⁵²

החינוך החרדי נבדל מן החינוך הלא-חרדי בכמה היבטים מינהליים:

- החינוך היסודי החרדי הוא מכיתה א' עד כיתה ח'. החינוך העל-יסודי, מכיתה ט' והלאה, ניתן בסמינר לבנות ובישיבה קטנה לבנים.
- רוב מוסדות החינוך החרדיים אינם חלק מן החינוך הרשמי, ומבחינת מעמדם המשפטי הם נחלקים לכמה סוגים:
 - מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי – גני ילדים וחלק גדול ממוסדות החינוך החרדי היסודי והעל-יסודי לבנות, ובהם מוסדות חינוך השייכים לרשתות החינוך החרדיות מעיין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי. מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי זכאים לקבל עד 75%

¹⁴⁹ מאיר שמעוני, מנהל המחוז החרדי, ויפה שפירא, מפקחת במחוז, משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2015. הנתונים על שנת תשע"ה ארעיים, שכן השנה טרם הסתיימה. נכללים בהם מוסדות חינוך השייכים לזרמים השונים בחינוך החרדי: מעיין החינוך התורני, החינוך העצמאי, מוסדות מוכרים, מוסדות פטור, מוסדות תרבותיים ייחודיים ובתי-ספר וגני ילדים בחינוך הציבורי החרדי. יצוין כי יש מוסדות תורניים לאומיים בפיקוח חרדי ויש מוסדות חרדיים (בעיקר כאלה המזוהים עם חב"ד) בפיקוח ממלכתי-דתי. נוסף על כך יש תלמידים ששייכים לפלגים קיצוניים בעדה החרדית ולומדים במוסדות שמשרד החינוך אינו מכיר בהם כלל. מספרם המדויק של תלמידים אלו אינו ידוע, והוא הוערך בשנת 2011 ב-22,000. מבוסס על לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, "תוכנית אב למיפוי החינוך החרדי בישראל – מחקר שבוצע על-ידי 'אגורא מדיניות': סיכום ותובנות".

¹⁵⁰ להרחבה ראו: אתי וייסלבאי, [בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2012.

¹⁵¹ ראו: יעקב פייטלסון, "מגמות דמוגרפיות בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל", נייר עמדה שהוכן בעבור משרד החינוך, 16 במאי 2010; נחום בלס, "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2014](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, דצמבר 2014.

¹⁵² למידע נוסף ראו מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת: יובל וורגן, [מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב](#), 27 בנובמבר 2007; יובל וורגן, [טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי](#), 28 בפברואר 2012.



מהתקציב המוקצה למוסדות חינוך רשמיים. מוסדות חינוך השייכים לרשתות החינוך החרדיות זכאים לתקציב זהה לזה של מוסדות חינוך רשמיים.

○ מוסדות פטור – הלומדים בהם פטורים מחובת לימוד חובה במוסד חינוך מוכר. מוסדות הפטור הם בדרך כלל תלמודי תורה לבנים. הם זכאים ל-55% מן התקציב של מוסדות חינוך רשמיים.

○ מוסדות תרבותיים ייחודיים – פועלים בחינוך העל-יסודי לבנים לפי **חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008**, שנחקק בכנסת ה-17. מוסדות אלו זכאים ל-60% מן התקציב של מוסדות חינוך רשמיים.

מרבית מוסדות החינוך החרדיים נתונים בפיקוח של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי (חרדי) במשרד החינוך. למוסדות אלו נדרש רישוי או הכרה מן האגף, וקבלתם מותנית בעמידה בתנאי בטיחות, תברואה והעסקת עובדי הוראה ובעמידה בהוראות משרד החינוך. בשנים האחרונות נעשו בפיקוח על החינוך החרדי כמה שינויים שנועדו להתאים את מוסדות החינוך החרדיים לתנאים המשתנים, ובהם הוספת תקני מפקחים כוללים ומקצועיים והערכה מחודשת של שיבוצם לפי מחוזות, הכשרת 300 מורים בלימודי תואר B.Ed (בוגר חינוך) במקצועות היסוד ופיתוח תוכניות לימוד וספרי לימוד מותאמים למגזר החרדי.¹⁵³

בתקופת כהונתה של הכנסת ה-19 הוקם במשרד החינוך מחוז חרדי-ציבורי, שעל פי משרד החינוך, בתי-ספר חרדיים שישתייכו אליו אמורים לפעול כבתי-ספר ממלכתיים. מתפקידו, לפי משרד החינוך: יישום לימוד מקצועות הליבה במוסדות החינוך לפי החלטת הממשלה בעניין זה; הקמתם והסבתם של מוסדות חינוך במסגרת מסלול חרדי ציבורי; הקמת אלטרנטיבות בחינוך העל-יסודי לבנים: תיכונים חרדיים, חינוך טכנולוגי וישיבות תיכוניות; הגברת מדדי השקיפות, הפיקוח והשוויון בחינוך החרדי; החלת בקרה ופיקוח פדגוגי אפקטיבי של משרד החינוך; החלת פיקוח מינהלי ותקציבי על מינהל תקין והסדרת מערכת כללים ותקנות מחייבים עם הרשויות המקומיות בנושאי רישום, שיבוץ, רישוי וועדות ערר. במחוז מועסקים בשנת הלימודים תשע"ה 80 בעלי תפקידים, ובהם 66 מפקחים. הוא אמור לקלוט מפקחים ועובדי מינהל נוספים ואמורים להיות בו בסופו של דבר 154 תקנים.

בשנת הלימודים תשע"ה השתייכו לאגף 26 כיתות גן ו-30 בתי-ספר שלומדים כ-4,100 תלמידים:

טבלה 20: תלמידים ומוסדות במחוז החרדי-ציבורי, תשע"ה

תלמידים	מוסדות חינוך	
511	26	גני ילדים
3,525	28	חינוך יסודי
73	2	חינוך על-יסודי

מוסדות החינוך החרדיים השייכים למחוז החרדי הם כולם בבעלות המדינה, והמורים מועסקים בהם בתנאי רפורמת "אופק חדש" וכפופים לכללי הפיתוח המקצועי וההערכה שלה. תוכנית הליבה נלמדת

¹⁵³ מאיר שמעוני, מנהל המחוז החרדי, ויפה שפירא, מפקחת במחוז, משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2015.



במוסדות החינוך במלואה, וכן תוכניות אחרות של משרד החינוך, כגון תקשוב ותוכניות המיועדות למחוננים.¹⁵⁴

לימודי ליבה במוסדות הפטור¹⁵⁵ – אחת הסוגיות המרכזיות בדיון הציבורי על האוכלוסייה החרדית היא השתלבותם של חרדים בשוק העבודה. בתוך כך מועלה לעתים קרובות נושא לימודי הליבה בחינוך החרדי.¹⁵⁶

בתוכנית הליבה מפורטים מקצועות הלימוד שעל תלמידים במערכת החינוך ללמוד בכל אחת משנות הלימוד, מיומנויות הלמידה שעליהם לרכוש והערכים שעל מערכת החינוך להנחיל להם. שיעור לימודי הליבה שעל מוסדות חינוך ללמד תלוי במעמד המשפטי: מוסדות חינוך רשמיים מחויבים ללמד את כל תוכנית הליבה, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים – 75% ממנה (מלבד מוסדות חינוך ברשתות מעיין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי, המחויבים בהוראת כל תוכנית הליבה) ומוסדות הפטור – 55%.

בתוכנית הליבה בחינוך היסודי החרדי (השונה מתוכנית הליבה בחינוך הלא-חרדי) נכללים המקצועות מתמטיקה, טבע ומדעים, אנגלית, עברית, אמנות, חינוך גופני, לימודי חברה (ובהם מולדת, חברה וכישורי חיים), תנ"ך ותושב"ע. מספר השעות שיש לייחד לכל אחד מן המקצועות תלוי בשכבת הגיל ובהיקף לימודי הליבה שכל אחד מן המוסדות נדרש ללמד. מוסדות פטור מלמדים 11 עד 13 שעות שבועיות של מקצועות אלו. כשני-שלישים משעות הלימוד האלה – שמונה שעות שבועיות – מיועדים ללימודי חול מובהקים: מתמטיקה, עברית, לימודי החברה, טבע ומדעים, אמנות וחינוך גופני. אנגלית איננה נכללת במקצועות הליבה במוסדות הפטור. עם זאת, לא ברור כיצד מיושמות במוסדות הפטור הוראות אלו ובאיזה היקף, שכן הם אינם מחויבים כלל בבחינות המיצ"ב, והפיקוח של משרד החינוך עליהם רופף מאוד.

במאי 2013 קיבלה הממשלה החלטה בנושא חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית הממלכתית. להחלטה שני סעיפים עיקריים: בסעיף הראשון הנחתה הממשלה את שר החינוך לתקן את תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, כדי שמוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים יחויבו ללמד את המקצועות מתמטיקה, אנגלית ועברית בהיקף זהה למוסדות חינוך רשמיים, להשתתף בבחינות הערכה ובמבחנים הבין-לאומיים שבהם נבחנים תלמידי החינוך הרשמיים ולמנוע אפליה בהליך קבלת התלמידים למוסד. שינויים אלה אמורים להיות מוחלים בהדרגה משנת הלימודים תשע"ד (ספטמבר 2013) עד שנת הלימודים תשע"ז (ספטמבר 2016). הסעיף השני קובע כי ייערכו תיקונים בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, שעניינם שינויים במתכונת לימודי הליבה במוסדות הפטור.¹⁵⁷

¹⁵⁴ ש.ם.

¹⁵⁵ עיבוד מתוך: אתי וייסבלאי, **לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביולי 2012.

¹⁵⁶ ועדת טרכטנברג הביאה בפרק התעסוקה בדוח שהגישה לראש הממשלה בספטמבר 2010 המלצה לחייב את התלמידים במוסדות החינוך היסודיים בלימודי ליבה, לפקח על טיבם והיקפם של לימודים אלו באמצעות מבחני מיצ"ב, כנהוג במוסדות חינוך שאינם חרדיים, ולהרחיב ולשפר את מערך הפיקוח הקיים. אף שהממשלה אימצה כאמור חלק מהמלצות הוועדה, תעסוקת חרדים לא עלתה על סדר-היום בדיוני הממשלה בפרק התעסוקה בדוח ולא נקבעו החלטות ממשלה אופרטיביות ליישומן. מנגד, במסמך מקיף שהוכן בעבור משרד החינוך על-ידי חברת "אגורא מדיניות" לא נמצא קשר הדוק בין היקף לימודי הליבה בחינוך החרדי לבין השתלבותם של חרדים בשוק העבודה. במחקר צוין כי תמונת החינוך החרדי והמעבר של גברים חרדים לשוק העבודה מורכבים הרבה יותר וכרוכים בקשיים, בחסמים ובמלכודות שאין להם קשר ישיר לאיכות החינוך.

¹⁵⁷ החלטת ממשלה מס' 151, **חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית-ממלכתית**, 13 במאי 2013.



בשנים שמאז החלטת הממשלה לא תוקנו תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) כפי שנקבע בהחלטה. באוקטובר 2014 התקבלה החלטה נוספת שלפיה יידחה יישומה המלא של ההחלטה לראשית שנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017).¹⁵⁸

על סמך הסעיף השני בהחלטת הממשלה, בחוק ההסדרים הנלווה לתקציב 2014 נוסף לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, סעיף 10א, העוסק בלימודי הליבה במוסדות פטור. על-פי התיקון, כדי להמשיך ולהיות מתוקצבים בהיקף של 55% יידרשו מוסדות הפטור ללמד "תוכנית בסיס" ובה מקצועות נבחרים מתוך תוכנית היסוד באותו היקף של שעות לימוד שהיא נלמדת במוסד חינוך רשמי. נקבעו תנאים נוספים לתקצוב מוסדות פטור: השתתפות במבחנים ובמחקרים באותה מתכונת שחלה על מוסד חינוך רשמי, דיווח למשרד החינוך על מצבת המורים המלמדים במוסד ואי-אפליית תלמידים, לרבות בהליך הקבלה למוסד. מוסדות לימוד שלא ילמדו את תוכנית הבסיס יתוקצבו ברמה מצומצמת של 30% מתקצוב מוסד חינוך רשמי. בתיקון נקבע שהסעיף ייושם בהדרגה.¹⁵⁹

לדברי הלשכה המשפטית של משרד החינוך, בעקבות התיקון הותקנו תקנות לימוד חובה (תקן בסיס), התשע"ד-2014, והוגדר בהן תקן הבסיס שלפיו מתוקצבים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור. כמו כן נערכה בדיקה מחודשת של טיטוט תקנות נוספות שנוגעות ליישום הסעיף. ואולם, בעקבות ההחלטה על פיזור הכנסת והבחירות לכנסת ה-20 לא היה אפשר להמשיך ולקדם עניין זה.¹⁶⁰

השתתפות רשויות מקומיות בתקצוב בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומן – המימון הממשלתי למוסד מוכר שאינו רשמי הוא עד 75% משל מוסד חינוך רשמי (מלבד מוסדות חינוך של רשות מעיין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי, הזכאים לפי חוק למימון שווה לזה של מוסדות חינוך רשמיים). בכנסת ה-17 ובכנסת ה-18 הוסדרה השתתפות רשות חינוך מקומית במימון מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי בתחומה באמצעות תיקונים לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הידועים בכינוי "חוק נהרי". לפי התיקונים, על רשויות מקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים לפחות באותו שיעור שנקבע לתמיכת המדינה במוסדות מסוג זה. הרשויות יכולות להשתתף בתקציב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הן בתקציב והן במתן שירותים שווי כסף. בחוק ההסדרים הנלווה לתקציב 2014 תוקן סעיף 11א, בוטלה חובת ההשתתפות, ונקבע כי רשות מקומית רשאית, אם תרצה בכך, להשתתף בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה. השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים כאמור, כולה או חלקה, יכולה להיות בכסף או בשווה כסף, כגון העסקת עובדים.

ההסכמים הקואליציוניים בין סיעת ליכוד לש"ס וליהדות התורה בממשלה ה-34 עוסקים בהרחבה בחינוך החרדי, ובכלל זה בתיקוני החקיקה שנעשו בכנסת ה-19. בין השאר נקבע בהם כי הסעיפים בחוק ההסדרים הנלווה לתקציב 2013-2014 המשפיעים על החינוך החרדי יבוטלו.¹⁶¹

¹⁵⁸ החלטת ממשלה מס' 2065, [חינוך לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית-ממלכתית](#), 7 באוקטובר 2014.

¹⁵⁹ להרחבה בעניין התיקון ראו: אתי וייסבלאי, [לימודי הליבה במוסדות הפטור בחינוך החרדי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 ביולי 2013.

¹⁶⁰ עו"ד לירן שפיגל, הלשכה המשפטית במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2015.

¹⁶¹ [הסכם שנערך ונחתם ביום י' באייר תשע"ה, 29 באפריל 2015, בין סיעת הליכוד לבין סיעת יהדות התורה; הסכם שנערך ונחתם ביום ט"ו באייר תשע"ה, 4 במאי 2015, בין סיעת הליכוד לבין סיעת התאחדות הספרדים שומרי תורה – תנועת ש"ס.](#)



7.7. תזונה במערכת החינוך

נתונים שפרסם לאחרונה משרד הבריאות מתוך הערכות הגדילה שנעשו במערכת החינוך בשנת הלימודים תשע"ג מלמדים על שתי תופעות מרכזיות: השמנה של ילדים ובני נוער וחוסר ביטחון תזונתי בקרב קבוצות עניות.

על-פי הנתונים, שיעור התלמידים הסובלים מעודף משקל ומהשמנה בכיתה א' הוא כ-20%; כ-12% מן התלמידים סובלים מעודף משקל (BMI בין 85% ל-96% לגיל) וכ-8% סובלים מהשמנה (BMI השווה ל-97% לגיל או גדול ממנו).¹⁶² בכיתה ז' שיעור התלמידים הסובלים מעודף משקל ומהשמנה הוא כ-30% – כ-17.5% מן התלמידים סובלים מעודף משקל וכ-12.5% סובלים מהשמנה. שיעורי עודף המשקל ההשמנה גבוהים יותר באוכלוסייה הערבית. מנגד, באוכלוסייה החרדית והבדואית נמצאו שיעורים גבוהים יותר של ילדים נמוכים ורזים – ממצא שיכול להצביע על ליקויים תזונתיים.¹⁶³ פרסומי ה-OECD מעידים כי ישראל עומדת במקום ה-13 בכל הנוגע להשמנת ילדים במדינות החברות בארגון, ושיעור ההשמנה בה גבוהים מן הממוצע במדינות הארגון.¹⁶⁴

נתונים עדכניים אלו הם פתח לדיון בנושאים הקשורים בתזונה במערכת החינוך: תוכנית ההזנה הפועלת בבתי-ספר ונועדה, בין השאר, לשפר את תזונתם של ילדים מקבוצות חלשות; איכות המזון הנמכר במזנונים, בקפיטריות ובמכוונות המזון בבתי-הספר והרכבו.

מפעל ההזנה

כדי לסייע למי שסובלים מזמינות לקויה של מזון לנוכח הגידול בהיקף העוני, וכדי לאפשר קיום יום חינוך ארוך, מופעלת תוכנית הזנה לתלמידים בגני הילדים ובבתי-ספר על-פי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005. החוק קובע כי התלמידים הזכאים לכך יקבלו ארוחה חמה אחת ביום על-פי תפריט מאוזן ומגוון שקובע שר הבריאות. החוק הוחל בהדרגה ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארוך לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997. שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, קובע בכל שנת לימודים את אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית לפי החוק. עלות הארוחה נחלקת בין משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים. שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית וההורים הוא דיפרנציאלי ונקבע לפי הרמה החברתית-כלכלית של הרשות והכנסת ההורים. המדינה והרשויות המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב גם מכספי תרומות. הגורם האחראי להזנה הוא מינהלת ההזנה, המופעלת על-ידי זכייין של המשרד שנבחר במכרז פומבי. הזכייין מנהל בעבור המשרד מאגר של ספקי הזנה ביישובים, המאפשרים לתת מענה לצרכים שונים של כשרות, רגישות למזון וכו'.

חוק ארוחה יומית לתלמיד מיושם משנת הלימודים תשס"ז (2006/07), אך בשל התקציב המוגבל לא כל התלמידים הזכאים לארוחה יומית מקבלים אותה. על-פי נתונים שפרסם משרד החינוך, מ-224,000 תלמידים הלומדים במוסדות שחל עליהם חוק יום חינוך ארוך, כ-170,000 תלמידים מקבלים הזנה.¹⁶⁵ נוסף על כך זכאים להזנה תלמידים הלומדים במסגרות אחר הצהריים הפועלות במסגרת תוכנית ציל"ה (להרחבה ראו סעיף 7.2 לעיל).

¹⁶² BMI (Body Mass Index) הוא מדד מקובל להערכת מידת ההשמנה. הוא מחושב באמצעות חלוקת משקל הגוף (בקילוגרמים) בריבוע הגובה (במטרים), אבל אצל ילדים עודף משקל מוגדר על-פי בדיקת האחוזונים של היחס בין מסת הגוף לגיל.

¹⁶³ משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, "נתוני בדיקות גדילה של תלמידי בתי-ספר בישראל, תשע"ג", 4 בפברואר 2013.

¹⁶⁴ OECD, "Overweight and obesity among children", *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, 2013.

¹⁶⁵ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [מפעל ההזנה הלאומי](#).



בדוח מבקר המדינה בנושא פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי שפורסם באפריל 2014 קבע המבקר כי למרות העלייה במספר התלמידים המקבלים ארוחה יומית בבית-הספר בעקבות הפעלת תוכנית ציל"ה, היא עדיין איננה מגיעה לכלל הזכאים לה, ותלמידים רבים שלומדים במסגרת של יום לימודים ארוך עדיין אינם כלולים בתוכניות הללו. כמו כן נמתחה ביקורת על כך שההזנה במסגרת תוכנית ציל"ה היא מכוח החלטת הממשלה ואינה מעוגנת בחוק, ולכן היקפה צומצם בשנת הלימודים תשע"ד, וניתנת הזנה לתלמידים בני שלוש-שמונה בלבד.¹⁶⁶

גם בדוחות קודמים של המבקר שפורסמו בשנים 2009 ו-2010 נמצאו ליקויים ביישום חוק ארוחה יומית לתלמיד, בין השאר בהיקף האוכלוסייה הזכאית להזנה, במספר התלמידים המקבלים הזנה בפועל, בגיוס תרומות, במנגנון קביעת התשלומים לרשויות המקומיות, בגביית תשלומי הורים ובהתמודדות עם התנגדות הורים. כמו כן נמצאו תנאי תברואה לא נאותים, ספקי מזון שאינם עומדים בדרישות וליקויים בבקרה הכספית ובפיקוח ובבקרה התפעוליים.¹⁶⁷

במרס 2014 נכנס לתוקף חוזר מנכ"ל חדש של משרד החינוך בנושא, ומוסדרת בו ההזנה במוסדות החינוך ותפקידיהם של הגורמים הנוגעים בדבר בכל הנוגע להזנה מאורגנת בבתי-הספר.¹⁶⁸

איכות המזון הנמכר במזנונים, בקיוסקים, בקפיטריות ובמכונות אוטומטיות במוסדות החינוך

בבתי-ספר רבים פועלים מזנונים, קיוסקים ומכונות מזון אוטומטיות המאפשרים לתלמידים לרכוש מזון.

מכירת דברי מזון במוסדות חינוך מוסדרת מאז שנת 2006 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. החוזר קובע איזה מזון מותר למכור בבתי-ספר ואוסר מכירת מזונות מטוגנים, מזונות עתירי שומן, מלח או סוכר ומשקאות ממותקים. הנחיות החוזר תואמות את המלצות ארגון הבריאות העולמי בדבר מכירת מזונות ומשקאות במוסדות חינוך. עם זאת, בחוזר המנכ"ל לא נקבע גורם אחראי מסוים ליישום ההנחיות, והאחריות מוטלת באופן כללי על הנהלת המוסד החינוכי, התלמידים וההורים.¹⁶⁹ אומנם כל מזון, קפיטריה או קיוסק במוסד חינוכי חייב ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית, אך הפיקוח על המזון הנמכר בו הוא תברואתי בלבד, ולא תזונתי. בכמה פרסומים, ובהם דוח מבקר המדינה לשנת 2010, צוין כי חוזר מנכ"ל משרד החינוך אינו נאכף ואין גורם המפקח על ההיבט התזונתי של מזון הנמכר בבתי-ספר.¹⁷⁰

בנובמבר 2011 אישרה הממשלה "תוכנית לאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא" שהגישו משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד התרבות והספורט. סעיף 8 בתוכנית קובע כי משרד החינוך ינקוט צעדים להגבלת מכירת מזון בעל ערך תזונתי נמוך במכונות ממכר ובקפיטריות של בתי-ספר ומוסדות חינוך.¹⁷¹

בעקבות החלטת הממשלה קיבלה הכנסת באוגוסט 2014 את **החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014**. החוק מסדיר את האספקה והמכירה של מזון במוסדות חינוך וקובע כי במוסדות חינוך לא יסופק או ימכר מזון שאינו עומד בכללים בדבר הרכב המזון וערכו התזונתי

¹⁶⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת, פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי, ירושלים, ניסן התשע"ד, אפריל 2014.

¹⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 361 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, 17 במאי 2011.

¹⁶⁸ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/7(א), תוכנית ההזנה ברשות המקומית, א' באדר ב' התשע"ד, 3 במרס 2014.

¹⁶⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ז/3(א), הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך, י' במרחשוון התשס"ז, 1 בנובמבר 2006.

¹⁷⁰ להרחבה ראו: שלי מזרחי ואתי וייסבלאי, תזונה במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 ביולי 2011.

¹⁷¹ החלטה מס' חכ/237 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 28 בנובמבר 2011, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 8 בדצמבר 2011, ומספרה הוא 3921 (חכ/237).



שיקבעו שר החינוך בתקנות, וכי על ספק המזון לפרסם את הרכבו התזונתי של המזון שהוא מספק או מוכר. הוא מאפשר להטיל עיצומים כספיים על ספקי מזון שאינם עומדים בכללים אלו. כמו כן החוק קובע כי סמכויות הפיקוח בעניין זה יוטלו על פקחים שימנה משרד החינוך לצורך זה. החוק אמור להיכנס לתוקף בראשית שנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015). לפני כניסתו לתוקף שר החינוך אמור לקבוע תנאים והוראות לעניין הרכב המזון שיימכר במוסדות חינוך וערכו התזונתי, בהתייעצות עם שר הבריאות.



8. רפורמות ושינויים נוספים במערכת החינוך בזמן כהונתה של הכנסת ה-19

בשנתיים האחרונות קידם משרד החינוך כמה רפורמות מרכזיות, ובהן רפורמת למידה משמעותית, מעבר של בתי-ספר לניהול עצמי, תוכנית בתי-הספר של החופש הגדול והקמת מועצה לאומית לחינוך. בפרק זה נסקור בקצרה רפורמות אלו ונעמוד על יישומן.

8.1 "למידה משמעותית"

בתחילת שנת 2014 הכריז משרד החינוך על רפורמת "ישראל עולה כיתה – התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית". למידה משמעותית מוגדרת במשרד "תהליך אישי של הבניית ידע שבמהלכו הלומד מעורר שאלות, מאתר מקורות מידע, מעבד מידע ויוצר ידע חדש הרלוונטי לו בהקשר של יחסי גומלין". מטרת התוכנית היא להתאים את מטרות החינוך והלמידה לאתגרי המאה ה-21, להעמיק את המצוינות והמימוש האישי ולהעלות את המחויבות והאחריות של בוגרי מערכת החינוך לחברה הישראלית.¹⁷²

על-פי פרסומי המשרד, תהליך הלמידה מושתת על שלושה עקרונות מרכזיים: רלוונטיות ללומד ולמלמד; מעורבות הלומד והמלמד; ערך ללומד ולחברה. עקרונות התוכנית: רצף גילאי מגן ועד כיתה י"ב; עקרון המערכתיות – "מאיים של מצוינות" לכלל בתי-הספר בישראל; תפיסה כוללת ואינטגרטיבית: חינוך, למידה, הוראה; איזון בין רגולציה לאוטונומיה; התאמת המנגנונים לתהליך: ההכשרה והפיתוח המקצועי של צוותי ההוראה, התאמת תוכניות הלימודים, בנייה והטמעה של מנגנוני הערכה, תשתיות וסביבות למידה.¹⁷³

בתוכנית כמה היבטים יישומיים, ובהם מעבר כל בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי; גמישות פדגוגית בשעות הלימוד; גמישות בפיתוח המקצועי של מורים; פיתוח דרכים מגוונות להערכת התלמיד; ריכוז מקצועות החובה בשלושה אשכולות דעת; ביטול בחינות הבגרות בכיתה י"; מטלות חקר בבחינות הבגרות; מעורבות חברתית וקהילתית כתנאי לזכאות לתעודת בגרות; לימודי מדעים כתנאי לזכאות לבגרות; לימודי השכלה כללית כתנאי לזכאות לתעודת בגרות; צמצום במספר ההיבחנויות החיצוניות בחטיבה העליונה; קבלה ללימודים אקדמיים ללא בחינה פסיכומטרית.

בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בדבר יישום התוכנית נכתב כי "בתי-הספר נמצאים היום עמוק בתוך הרפורמה ויש שינוי משמעותי בתפיסת המורים את הלמידה, ההוראה והערכה. חלק מבת-הספר אף ערכו שינויים פיזיים שיסייעו במימוש הרפורמה".¹⁷⁴

להלן יובא מידע תמציתי על יישום כמה מסעיפי הרפורמה.

מעבר בתי-ספר לניהול עצמי: במתכונת הניהול העצמי מתאפשרת גמישות פדגוגית וניהולית של בית-הספר. בית-הספר יכול להחליט בעצמו כיצד להשתמש בתקציב העומד לרשותו לפי צרכיו. ברפורמה נקבע כי משנת הלימודים תשע"ה (2014/15) ואילך תורחב התוכנית לניהול עצמי לכל בתי-הספר היסודיים הרשמיים. מנתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים הנוכחית פעלו במתכונת הניהול עצמי כ-84% מבת-הספר היסודיים הרשמיים. כ-65% מבת-הספר בניהול עצמי

¹⁷² משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל – אבני דרך ללמידה משמעותית](#), אוגוסט 2014.

¹⁷³ משרד החינוך, מצגת בנושא "ישראל עולה כיתה" – התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית, 8 בינואר 2014.

¹⁷⁴ אריאל לוי, ראש המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במרס 2015.



הצטרפו לתוכנית בשנים תשע"ד-תשע"ה.¹⁷⁵ על-פי חוזר מנכ"ל המשרד בנושא מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי, המשרד מבקש להשלים עד סוף שנת הלימודים תשע"ה את ההצטרפות של כלל הרשויות המקומיות ובתי-הספר היסודיים לניהול עצמי (ראו הרחבה על התוכנית לניהול עצמי בסעיף 8.2 להלן).¹⁷⁶

גמישות פדגוגית בשעות הלימוד: במסגרת שעות הלימוד המוקצות תינתן גמישות של עד 25% לכל אחת מהכיתות בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. בתשובת משרד החינוך נכתב כי נוסחה הגדרה של גבולות הגמישות בשעות הלימוד: עד 25% גמישות בניוד שעות לימוד בתוך המקצועות ולא פחות ממה שנקבע בחוזר המנכ"ל בנושא תוכנית הליבה לחינוך היסודי. כמו כן פורסם תלקיט למנהלים בנושא ניהול הגמישות הפדגוגית וניתנה הדרכה למפקחים ולמנהלים בימי עיון ובכנסים.

גמישות בפיתוח המקצועי של מורים: בתי-הספר יגבשו מתווה עצמאי לפיתוח של צוות המורים. בתשובת משרד החינוך נכתב כי הגמישות בפיתוח המקצועי מיושמת ותיושם בהמשך לאמור ברפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה".

פיתוח דרכים מגוונות להערכת התלמיד: לצד המבחנים יעריכו בתי-הספר את התלמידים בדרכי הערכה מגוונות נוספות, כגון עבודות חקר, הצגת העבודה בעל-פה, משחק תפקידים, המחזה, בימת דיון ונאום. בתשובת משרד החינוך נכתב כי מסגרות למידה ותוכניות לקידום הערכה חלופית מצויים במתווה התוכניות לפיתוח מקצועי בתחומי הדעת, בתוכניות גנריות ולבעלי תפקידים שונים. עוד נכתב כי הרחבת מסגרות הלמידה להערכה חלופית תימשך בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) וכי מתוכנן פיתוח מדריך למורים בנושא חלופות בהערכה. עוד נציין כי בחוזר מנכ"ל חדש שפרסם המשרד באוקטובר 2014 – "התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית – מבחנים פנימיים כחלק מההערכה על פני הרצף החינוכי" – פורטו מגוון דרכי הערכה חלופיות בכל אחד משלבי החינוך.¹⁷⁷

ריכוז מקצועות החובה בשלושה אשכולות דעת: בשנים תשע"ה-תשע"ו יצר המשרד תשתית לריכוז מקצועות הלימוד בחטיבה העליונה בשלושה אשכולות דעת (אשכול עברית; אשכול ידע עם, מדינה ועולם; אשכול מורשת ותרבות). בכל אשכול יהיו מקצועות בעלי זיקה של תוכן, מטרות ומיומנויות. מקצועות המתמטיקה והאנגלית יישארו במעמד נפרד ולא ייכנסו למסגרת האשכולות. ריכוז מקצועות החובה לפי עקרונות הרפורמה עוגן בחוזר מנכ"ל שפרסם המשרד במרס 2014 – "התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית – החטיבה העליונה: ארגון הלימודים ותעודות הסיום".¹⁷⁸

לימודי מדעים כתנאי לזכאות לבגרות: נקבעה חובה של לימודי מדעים בהיקף של יחידת לימוד אחת. בחוזר מנכ"ל המשרד ממרס 2014 נכתב כי יש ללמוד לפחות מקצוע אחד מתוך אשכול המדעים בהיקף של שלוש שעות שבועיות במשך שנה אחת, ללא קשר למקצוע שיבחר התלמיד להרחיב. לעניין זה ייחשבו המקצועות האלה: מבוא לביולוגיה, מבוא לכימיה, מבוא לפיזיקה, מדע וטכנולוגיה בחברה ומדעי הטכנולוגיה.

¹⁷⁵ שם.

¹⁷⁶ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב), 1 בספטמבר 2014.

¹⁷⁷ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשעה/2(א), 7 באוקטובר 2014.

¹⁷⁸ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/7(ד), 7 באוקטובר 2014.



לימודי השכלה כללית כתנאי לזכאות לתעודת בגרות: חובה ללמוד שני מקצועות בתחומים האלה: אמנויות, חברה ורוח, שפות. בחוזר מנכ"ל המשרד ממרס 2014 נכתב כי יש ללמוד שני מקצועות להשכלה כללית נוסף על חובת הלמידה מאשכול המדעים. בתשובת המשרד נכתב כי בנוגע ללימודי השכלה כללית פיתחו רבים מבתי-הספר תוכניות משלהם מתוך ראייה של מאפייני בית-הספר וצרכיו.

ביטול בחינות הבגרות בכיתה י' וצמצום מספר ההיבחנויות החיצוניות בחטיבה העליונה: משנת תשע"ה ואילך תלמידי כיתות י' ייבחנו בבחינות הבגרות מכיתה י"א. כמו כן, מספר ההיבחנויות החיצוניות בחטיבות העליונות יצומצם בכ-40%. בתשובת המשרד נכתב כי מתכונת הבחינות שנקבעה ברפורמה מוחלת השנה על תלמידי כיתה י'. היבטים אלו מעוגנים גם בחוזר מנכ"ל המשרד ממרס 2014.

מטלות חקר כתנאי לזכאות לבגרות (הערכה חלופית): מטלות החקר יהוו מרכיב בכל המקצועות חוץ ממתמטיקה ומאנגלית. על מתכונת העבודות יחליט בית-הספר. משקל העבודה בציון הסופי יהיה 30%. בחוזר מנכ"ל המשרד ממרס 2014 נכתב כי המקצועות שילמדו וייבחנו בהם בבחינות חיצוניות יתחלקו לפרקי חובה שתהיה עליהם בחינת בגרות חיצונית ולפרקי בחירה בהיקף של 30% שיוערכו על-ידי מורי בית-הספר בדרכים מגוונות (כגון עבודת חקר יחידנית או קבוצתית, הכנת תלקיט עבודות, מטלת ביצוע קבוצתית, עבודה עיונית, למידה באמצעות פרויקטים, משימות לימודיות במעבדה או קריאה מונחית). במסגרת ההערכה הבית-ספרית יהיה כל תלמיד חייב לכתוב במהלך לימודיו בשלוש שנות התיכון עבודת חקר אחת לפחות, אישית או קבוצתית.

מעורבות חברתית וקהילתית כתנאי לזכאות לתעודת בגרות: תלמידי החטיבה העליונה יחויבו בפעילות חברתית-קהילתית בכל אחת מהשנים י"ג-י"ב. בחוזר מנכ"ל המשרד ממרס 2014 מופיע פירוט הדרישות לתוכנית למעורבות חברתית-קהילתית, ובכלל זה מספר השעות שבהן כל תלמיד מחויב בכל אחת מדרגות הכיתה: 90 שעות בכיתה י', 60 שעות בכיתה י"א ו-30 שעות בכיתה י"ב.

8.2. מעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי

משרד החינוך מקדם בשנים האחרונות תוכנית מעבר של בתי-הספר היסודיים הרשמיים למודל של ניהול עצמי.¹⁷⁹ התוכנית מיושמת על סמך החלטה שקיבלה הממשלה בעניין זה בשנת 2011, אשר לפיה התוכנית תחל לפעול כפיילוט בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12).¹⁸⁰

על-פי משרד החינוך, ניהול עצמי היא תפיסה ניהולית-חינוכית שבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית-הספר המאפשרים לבית-הספר לפעול כארגון עצמאי מבחינה פדגוגית, ארגונית וכלכלית. על סמך תפיסה זו מועברים משאבים פדגוגיים וכלכליים ממשרד החינוך ומהרשויות המקומיות ישירות למנהל בית-

¹⁷⁹ בשנות ה-90 קידם משרד החינוך מעבר לניהול עצמי של בתי-ספר יסודיים. עם השנים השתתפו במהלך 46 רשויות מקומיות וכ-600 בתי-ספר יסודיים. בראשית שנות ה-2000 הפסיק משרד החינוך להעביר רשויות ובתי-ספר לניהול עצמי, ולמעשה נושא הניהול העצמי ירד מסדר-היום.

¹⁸⁰ [החלטה מס' 2981](#) של הממשלה מיום 13 במרס 2011.

בהחלטה נקבע כי מספר בתי-הספר שישתתפו בפיילוט ייקבע במשרד החינוך בהסכמה עם משרד האוצר. עוד נקבע כי מנכ"ל משרד החינוך יקים צוות ובו נציגי משרד החינוך, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי לצורך גיבוש ויישום של תוכנית לניהול עצמי של בתי-הספר הרשמיים. נוסף על כך נקבעו בהחלטה העקרונות להפעלת התוכנית, ובכללם: הקמת ועדת היגוי מלווה לכל בית-ספר הנכלל בתוכנית; קביעת תוכניות עבודה ויעדים בכל בית-ספר וכללי דיווח למשרד החינוך; מתן גמישות תקציבית למנהל בית-הספר להמרת תקציבים לפי כללים והוראות שיקבע משרד החינוך.



הספר ולצוות החינוכי שלו, ומוקנות לבית-הספר גמישות וסמכות בניהול משאבים אלו. ההנחה היא שאלו יתרמו תרומה של ממש לשיפור ההישגים והאקלים החינוכי.¹⁸¹

הנחות היסוד בתפיסת הניהול העצמי: בית-הספר, על צוות מוריו ומנהליו, יודע לזהות בצורה הטובה ביותר את צורכי התלמידים, ועל כן יש לספק לו את המשאבים, הכלים והגמישות לתת מענה מהיר ומגוון לצורכי התלמידים; איגום משאבים ואוטונומיה תקציבית מאפשרים ייעול והקצאת משאבים שמתאימה יותר למטרות הפדגוגיות; הרחבת האוטונומיה והסמכות מעצימה את מנהלי בתי-הספר והמורים, מעמיקה את מקצועיותם ומגבירה את תחושת השייכות, המחויבות, המסוגלות והאחריות שלהם; מתן אוטונומיה וסמכות מאפשר גם לדרוש מחויבות ואחריות לתוצרים החינוכיים.¹⁸²

בעקבות החלטת הממשלה שהוזכרה לעיל הוקמה במשרד החינוך מינהלת ייעודית שתפקידה ללוות את הליך המעבר של בתי-הספר למודל של ניהול עצמי. עקרונות המדיניות ומודל היישום של התוכנית מפורטים בחוזר מנכ"ל המשרד בנושא מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי. החוזר מתאר בין השאר את המודל הניהולי-פדגוגי של בתי-הספר בניהול עצמי ומפרט את דרכי היישום העיקריות של מודל הניהול העצמי. כמו כן מוצגים בו אופן הקצאת המשאבים והעקרונות התפעוליים של בתי-הספר בניהול עצמי.¹⁸³

במסגרת התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית שמשרד החינוך הכריז עליה בשנת 2014 (ראו סעיף 8.1 לעיל) נקבע כי בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) תורחב התוכנית לניהול עצמי לכל בתי-הספר היסודיים הרשמיים. מנתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים הנוכחית פעלו במתכונת הניהול עצמי כ-84% מבתי-הספר היסודיים הרשמיים (1,445 מתוך 1,726 בתי-ספר). כ-65% מבתי-הספר בניהול עצמי הצטרפו לתוכנית בשנים תשע"ד-תשע"ה. על-פי משרד החינוך הכניסה לניהול עצמי נעשית ברמת הרשות המקומית, והמודל מוחל על כל בתי-הספר ברשות. בשנת הלימודים הנוכחית פעלו 174 רשויות במתכונת הניהול העצמי. 75 רשויות עדיין לא נכנסו למתכונת הניהול העצמי, מרביתן במחוזות הצפון (34 רשויות) והמרכז (21 רשויות).¹⁸⁴ נציין כי על-פי חוזר מנכ"ל המשרד בנושא, המשרד מבקש להשלים עד סוף שנת הלימודים תשע"ה את ההצטרפות של הרשויות המקומיות ובתי-הספר היסודיים לניהול עצמי.

תהליך המעבר לניהול עצמי של בתי-הספר היסודיים מלווה מראשיתו במחקר הערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). במחקר שבחן תפיסות ועמדות של מנהלים, מזכירות ומורים כלפי התוכנית בשנת היישום השנייה שלה (שנת הלימודים תשע"ג) נמצא כי להבדיל משנת היישום הראשונה, שביעות הרצון מהמעבר לניהול עצמי הייתה רבה, ניכרת תמיכה במהלך ורבים רואים את הפוטנציאל הגלום בו. כך, יותר ממחצית המורים והמנהלים דיווחו כי בעקבות החלטת המודל עלתה מידת הגמישות הפדגוגית, אם כי לתפיסתם היא עדיין מוגבלת ויש להרחיבה. עם זאת, נמצא כי עדיין יש קשיים וחסמים בתהליך ההטמעה של הניהול העצמי. הסיבות העיקריות לכך: שינוי מבני הכוח והיחסים הארגוניים בין בתי-הספר למערכות הסובבות אותו; שינוי תפיסות ועמדות המושרשות עמוק בתרבות

¹⁸¹ משרד החינוך, [בתי-ספר בניהול עצמי](#), תאריך כניסה: 10 במאי 2015.

¹⁸² שם.

¹⁸³ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב), 1 בספטמבר 2014.

¹⁸⁴ אריאל לוי, ראש המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במרס 2015.



הניהולית במערכת החינוך; שינוי נרחב של נהלים והרגלי עבודה בית-ספריים, הנתפס לעתים כמעמס.¹⁸⁵

8.3. תוכנית בתי-הספר של החופש הגדול¹⁸⁶

בסוף שנת 2013 הכריז משרד החינוך על התוכנית "בתי-הספר של החופש הגדול".¹⁸⁷ על-פי התוכנית משנת הלימודים תשע"ד (2013/14) ואילך תוארך שנת הלימודים במוסדות החינוך הרשמי¹⁸⁸ בשלושה שבועות (מ-1 ביולי ועד 21 ביולי). הפעילות תתקיים בימים א'-ה', בשעות 08:00-13:00. מספר התלמידים הממוצע בקבוצה יהיה 28 בחינוך הרגיל ושבעה בכיתות החינוך המיוחד. ההשתתפות בתוכנית היא רשות והיא נתונה לבחירת התלמיד והוריו.

על-פי פרסומי המשרד, התוכנית נועדה ליישם את התפיסה שלפיה האחריות לחינוך היא לא רק בזמן שנת הלימודים אלא לאורך השנה כולה וגם בחופשת הקיץ, ברצף מעגלי, חינוכי וקהילתי. התוכנית אמורה להיות מורכבת ממגוון רחב של פעילויות, ובהן פעילויות בנושא מרכזי (השנה נבחר הנושא "חיים בצוותא בחברת הילדים"); פעילויות תרבות, למידה והעשרה (בתחומי האמנויות, הספורט, החינוך הסביבתי ועוד); פעילויות חברתיות-ערכיות; פעילויות חווייתיות על נושא הקריאה; ופעילויות שיא שבועיות וארציות (כגון יום פעילות בטבע ופעילות ילדים והורים בשעות אחר הצהריים).

אחת ממטרות התוכנית היא להקל על ההורים את נטל התשלומים. לפיכך מחיר ההשתתפות שנקבע להורים הוא דיפרנציאלי, לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: תלמידים המתגוררים ברשויות באשכולות 1-4 – ללא תשלום; ברשויות באשכולות 5-7 – תשלום בסך 300 ש"ח לכל תלמיד; ברשויות באשכולות 8-10 – תשלום בסך 450 ש"ח לכל תלמיד.

ליישום התוכנית נקבע מתווה הדרגתי תלת-שנתי (תשע"ד-תשע"ו). במתווה נקבע כי בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) ישתתפו בתוכנית כל תלמידי כיתות א'-ב' ו-30,000 תלמידים בכיתות ג'-ה' מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית; בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) תתרחב הפעילות גם לתלמידי כיתות ג'-ד'; בשנת הלימודים תשע"ו יתווספו ילדי גן חובה ותלמידי כיתות ה'. **ואולם, בשנת הלימודים תשע"ה התוכנית עדיין תופעל בכיתות א'-ב' בלבד. לטענת משרד החינוך, הסיבה לכך היא שתקציב המדינה לשנת 2015 טרם נקבע והמשרד פועל על-פי תקציב השנה שעברה.**¹⁸⁹

¹⁸⁵ ראמ"ה, [מעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השנייה \(שנה"ל תשע"ג\)](#), מרס 2014.

¹⁸⁶ אם לא נכתב אחרת המידע בפרק זה מתבסס על אתר האינטרנט של משרד החינוך, [בתי-הספר של החופש הגדול](#), תאריך כניסה: 4 במאי 2015.

¹⁸⁷ שותפים לתוכנית: משרדי הממשלה, מרכז השלטון המקומי, המועצות האזוריות, איגוד מנהלי מחלקות החינוך, הסתדרות המורים, החברה למתנ"סים, הקרן לידידות, ארגון ההורים, ארגוני הנוער ותנועות הנוער, מועצת התלמידים והנוער ומכללות להוראה.

¹⁸⁸ נמתחה ביקורת על התוכנית משום שלא נכללים בה תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי, שבו מוסדות רבים בפקוח חרדי. בהקשר זה נציין כי בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין הליכוד ליהדות התורה (29 באפריל 2015) ובין הליכוד לש"ס (4 במאי 2015) נכתב כי ככל שמשרד החינוך יפעיל את תוכנית בתי-הספר של החופש הגדול לכיתות א' וב' בחינוך הרשמי, תופעל תוכנית זו בכיתות א' וב' גם במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, לרבות רשות החינוך החרדיות, לפי עקרונות שנקבעו בהסכמים הקואליציוניים.

¹⁸⁹ מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2015.



על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) השתתפו בתוכנית כ-65% מהתלמידים בכיתות א'-ב' (142,955 מתוך 220,145 תלמידים שהיו זכאים להשתתף בתוכנית) ו-56% מהתלמידים בכיתות ג'-ה' מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית (17,400 מתוך 30,974 תלמידים שהיו זכאים להשתתף בתוכנית). נתונים נוספים מעידים כי ההשתתפות בתוכנית בקרב תלמידי כיתות א'-ב' הייתה דומה בפילוח לפי אשכולות חברתיים-כלכליים: כ-68% מהתלמידים ברשויות באשכולות 1-4, כ-62% מהתלמידים ברשויות באשכולות 5-7 וכ-66% מהתלמידים ברשויות באשכולות 8-10.¹⁹⁰

נוסף כי בתשובת משרד החינוך נכתב כי התוכנית מלווה בבקרה תפעולית ותקציבית ובמחקר איכותני וכמותי של ראמ"ה כדי להפיק לקחים להמשך יישומה.

8.4. מועצה לאומית לחינוך

מאז ראשית שנות ה-2000 מתקיים בישראל דיון ציבורי על החלפת ועד החינוך במועצה ציבורית לחינוך.¹⁹¹ הסיבה לכך היא שהמערכת הפוליטית בישראל מתאפיינת בחילופי שלטון תכופים, ואילו מערכת החינוך נזקקת ליציבות ולתכנון ארוך טווח. כמה גורמים הביעו את דעתם בדבר הצורך במועצת חינוך לאומית. לדוגמה, בשנת 2005 המליץ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דברת) להקים מועצה לאומית לחינוך בשל הצורך בגוף מרכזי מקצועי, המנותק מן התנודות הפוליטיות שמאפיינות את מבנה השלטון בישראל, שיאפשר לשמור על שקיפות, עקביות והמשכיות במדיניות החינוך.¹⁹² ואולם, אף שהממשלה אימצה את המלצות ועדת דברת, רבות מהמלצותיה לא יושמו, ובכלל זה ההמלצה להקים מועצה לאומית לחינוך.¹⁹³

בזמן הכנסת ה-19 פעל משרד החינוך להקמתה של מועצה לאומית לחינוך. ב-30 בנובמבר 2014 אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה טיוטת חוק המועצה הלאומית לחינוך, התשע"ד-2014. בהודעה של משרד החינוך נכתב כי המועצה תשמש מועצה פדגוגית עליונה ותייעץ לשר החינוך ולמשרד החינוך בנושאים שנוגעים למדיניות החינוך, ובכלל זה קביעת המטרות והיעדים של מערכת החינוך. כמו כן נכתב כי שיתוף המועצה בגיבוש המדיניות של משרד החינוך יסייע לביסוס החינוך בישראל, להבטחת היציבות בקידום מדיניות ולמתן ביטוי לכלל הדעות בחברה הישראלית. על-פי ההודעה מליאת המועצה תורכב

¹⁹⁰ שם.

¹⁹¹ בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ותקנותיו נקבע כי יוקמו כמה מועצות מייצגות; חבריהן יהיו נציגיהם של גורמים בעלי עניין ואנשים הפעילים בשדה החינוך, ותפקידן יהיה לייעץ לשר החינוך לעניין שימוש בסמכויותיו כלפי המגזרים השונים. המועצות שנקבעו הן ועד החינוך, המועצה לחינוך ממלכתי-דתי, המועצה לחינוך ממלכתי משלב והמועצה המייעצת לחינוך הערבי. נוסף על הגופים האלה פועלת במשרד החינוך המזכירות הפדגוגית, המחזיקה סמכויות נרחבות, ובהן הדרכה וטיפול בכל השאלות הפדגוגיות של מערכת חינוך החובה, פיקוח על הפעלת תוכניות לימוד, אישור ספרי לימוד ועידוד יוזמה פדגוגית. המזכירות הפדגוגית אף רשאית למנות מועצה מייצגת, שחבריה הם חברי המזכירות או אנשים שאינם חברים בה, ובלבד שמנכ"ל משרד החינוך אישר את הרכב המועצה.

¹⁹² ועדת דברת המליצה לבטל את ועד החינוך ולהקים במקומו מועצה לאומית לחינוך, שתקבל עליה את כל תפקידי הוועד המופיעים בחוק. בהצעתה הוסיפה הוועדה תפקידים למועצה: לייעץ למערכת החינוך בתכנון ובגיבוש של מדיניות החינוך בטווח הארוך; לאשר כל שינוי מהותי במדיניות החינוך (תכנים, ארגון ותקציב), לאשר את יעדי-העל של מערכת החינוך שיקבע משרד החינוך; לאשר את הגדרת תוכנית הליבה המחייבת; להיות במה לדיון לאומי ולשיח ציבורי מתמשך בשאלות חינוך אקטואליות ובשאלות חינוך שיש להן השפעה בטווח הארוך במסגרת תהליכי הדמוקרטיזציה של החינוך; לפרסם דוח שנתי על מצב מערכת החינוך שתכין ראמ"ה; פעולות נוספות, כגון גיבוש המלצה או בדיקה בנושא מסוים, שאינם לפי כתב המנדט העיקרי של המועצה, ייעשו על-פי בקשת שר החינוך.

¹⁹³ להרחבה בנושא זה ראו: אתי וייסבלאי, [מועצות לאומיות לחינוך – סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביוני 2013.



מחברי הסגל האקדמי הבכיר במוסד להשכלה גבוהה, נשיא האקדמיה למדעים ואנשי מדע, רוח, חינוך
ותרבות. חברי המועצה יתחלפו בהדרגה, כדי לתת ביטוי לשינויים בחברה.¹⁹⁴ **היוזמה להקמת המועצה
לא קודמה בשל התפזרות הכנסת ה-19.**

¹⁹⁴ משרד החינוך, הודעה לעיתונות: "ועדת שרים לחקיקה אישרה את הקמתה של המועצה הלאומית לחינוך", 30 בנובמבר
2014.

