



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4

מוגש לוועדת הכספים

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט' בתמוז תשס"ט

1 ביולי 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבתה של ועדת הכספים בנושא תיקון חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984, שנועד לדחות את מועד השלמת החלתו של חוק זה בעשר שנים, והוא מוצע בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 [להלן: הצעת חוק ההסדרים], בפרק ל"ד – שונות, סעיף 262.

להלן הסוגיות המוצגות במסמך זה:

- חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984 – רקע, צווים להחלת החוק שניתנו עד כה, דחיות קודמות של השלמת החלתו של החוק והמלצות אנשי מקצוע בנוגע להחלתו;
- תקצוב גני-ילדים טרום-חובה;
- נתונים על מספר הילדים בגני טרום-חובה ועל שיעור הילדים שחוק לימוד חובה הוחל עליהם;
- נקודות לדיון.

מהמסמך עולים בין היתר הממצאים האלה:

- השלמת החלתו של חוק לימוד חובה על גילאי 3-4 נדחתה בעבר שש פעמים באמצעות חוק ההסדרים. דחייה נוספת, כמוצע בחוק ההסדרים לשנה זו, תביא לכך שהשלמת החלתו של החוק תהיה לפחות 27 שנים לאחר המועד המקורי.
- בשנים האחרונות עלתה במחקרים רבים חשיבותו של החינוך לגיל הרך, ובתוך כך חשיבות החלתו המלאה של חינוך חובה חינוך מגיל שלוש ואילך. לאחרונה המליצה על כך מפורשות ועדת מומחים מטעם האקדמיה הישראלית למדעים.
- עד כה פורסמו שני צווים להחלת החוק, בשנים 1999 ו-2001. מאז שנת 2001 לא הורחבה רשימת היישובים והשכונות שהוא חל בהם.
- בשנת 2008 הוחל החוק על 108,000 ילדים גילאי 3-4.
 - שיעור הילדים שהחוק הוחל עליהם מכלל גילאי 3-4 הלומדים בגני-ילדים ציבוריים שבפיקוח משרד החינוך הוא 50%.
 - שיעור גילאי 3-4 שהחוק הוחל עליהם מכלל גילאי 3-4 בישראל הוא 37% בלבד.
- שיעור גילאי 3-4 שהחוק הוחל עליהם ביישובים המסווגים באשכולות 1 ו-2 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שני האשכולות התחתונים) גבוה מאוד וקרוב ל-100%. עם זאת, באשכולות מעט גבוהים יותר, כגון אשכולות 4 ו-5, שיעור התחולה נמוך יותר, ויש עדיין עשרות אלפי ילדים בגיל 3-4 שהחוק טרם הוחל עליהם.
- ביישובים שחוק לימוד חובה לא הוחל בהם על גילאי 3-4 מופעלת מערכת של שכר לימוד מדורג. ביישובים אלה עלויות הפעלת הגן נחלקות בין המדינה ובין הרשות המקומית, המשתתפות במימון באופן חלקי, לבין הורי הילדים, המשתתפים במימון בהתאם לגובה ההכנסה לנפש במשפחה. השתתפות ההורים במימון נקבעת על-פי טבלת הנחות המחולקת לעשר דרגות.



1. רקע

1.1. חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984

בשנת 1984 תוקן חוק לימוד חובה ונקבע בו כי חינוך חובה חינם יחול על כלל הילדים מגיל שלוש (במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז), בפריסה הדרגתית על פני שש שנים, משנת הלימודים תשמ"ו, 1985/86. יישומו של תיקון זה לחוק נדחה שש פעמים, במסגרת חוקי הסדרים בשנים 1985-1998.

בשנת 1999 נחקק החוק למעשה פעם נוספת, ונקבע כי יישומו יחל מייד, באמצעות צווים של שר החינוך. בשנים 1999 ו-2001 החוק אומנם הוחל, באמצעות צווים (ראו פירוט להלן), על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים, אולם לאחר מכן שוב הופסקה החלתו המדורגת, ולא הורחבה עוד לשכונות וליישובים נוספים. כעת מוצע – בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 – לדחות את השלמת החלתו של החוק בעשר שנים נוספות (פירוט הדחיות במועד השלמת החלתו של החוק יוצג בסעיף 1.3).

צו לימוד חובה (החלה בגני-ילדים), תשנ"ט-1999, ניתן ביולי 1999, ובמסגרתו הוחל חינוך חובה חינם על גילאי 3-4 ביותר מ-60 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות – בחלקן על כל ילדי היישוב ובחלקן על ילדים בשכונות מוגדרות בלבד. בכמה עשרות יישובים נוספים הוחל חינוך חובה חינם על גילאי ארבע בלבד.

צו לימוד חובה (החלה בגני-ילדים), תשס"א-2001, ניתן באפריל 2001, ובמסגרתו הוחל חינוך חובה חינם על גילאי 3-4 בכמה עשרות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות נוספות, רבות מהן במגזר הערבי והבדואי.

כיום החוק מוחל ב-209 יישובים, עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, כמפורט להלן:

- יישובים שנכללים במלואם במסגרת צו לימוד חובה לגילאי 3-4: 67 עיריות ומועצות מקומיות ו-24 מועצות אזוריות;
- יישובים שנכללים חלקית בצו לימוד חובה לגילאי 3-4, על-פי הגדרת השכונות הכלולות בפרויקט שיקום שכונות: 33 עיריות ומועצות מקומיות;
- יישובים שנכללים במלואם במסגרת צו לימוד חובה לגילאי ארבע בלבד: 54 יישובים ומועצות מקומיות ו-24 מועצות אזוריות;
- קבוצת היישובים המכונה "שבעת היישובים": בית-שמש, עפולה, כרמיאל, נצרת-עילית, מגדל-העמק, עכו וקריית-גת.

1.2. המלצות אנשי מקצוע בסוגיית החלת החוק

על חשיבותו של החינוך בגיל הרך בכלל, ועל חשיבותו של החינוך לגילאי 3-4 בפרט, עמדו בשנים האחרונות אנשי מקצוע וחוקרים רבים. במחקרים ובמאמרים בנושא זה הודגשו לא רק ההשפעה החיובית של מסגרות חינוך איכותיות על ילדים בגילים אלה, אלא גם החשיבות של הרחבת הרצף החינוכי, המאפשר להקדים תהליכים חינוכיים ובו בזמן לפרוס אותם על טווח גדול יותר של שנים. **משרד החינוך קבע, במסגרת תוכנית היסוד של מערכת החינוך הקדם-יסודית אשר פורסמה בחוזר**



המנכ"ל, כי "החינוך בגיל הרך הוא התשתית לחינוכם הכולל של הילדים".¹ מפאת קוצר היריעה לא נציג במסמך זה סקירת ספרות רחבה בנושא הנדון, אף כי כאמור יש ספרות כזאת בנמצא. עם זאת פורטו להלן המלצותיהן של שתי ועדות אשר בחנו את נושא החינוך לגילאי 3-4 הקשורות ישירות להחלת החוק הנדון.

הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך

ועדה זו (שמה המלא: הוועדה לבחינתן של דרכי החינוך בגיל הגן וזיקתן להפקת המרב מבית-הספר) הוקמה על-ידי "היוזמה למחקר יישומי בחינוך", הפועלת במסגרת האקדמיה הלאומית למדעים. מדובר בוועדת מומחים שחברים בה חוקרים בכירים מתחומי דעת מדעיים שונים, ובראשם פרופסור פנינה ש' קליין מבית-הספר לחינוך באוניברסיטת בר-אילן. הוועדה התכנסה לראשונה בפברואר 2005, ודיוניה ארכו כשנתיים. בשנת 2007 הוגש דוח הוועדה לשרת החינוך דאז, חה"כ יולי תמיר, ולמנכ"ל משרד החינוך דאז, מר שמואל אבואב.² הוועדה עסקה בשורה ארוכה של נושאים הנוגעים בקידום החינוך בגיל הרך ובזיקה של חינוך זה להתפתחותם של ילדים, להסתגלותם למערכת החינוך ולמידתם בבית-הספר.

בדוח הממצאים המפורט שהגישה הוועדה, שהתבסס על מספר רב של מקורות ומחקרים, יש כמה התייחסויות מפורשות לנושא החלתו של חוק לימוד חובה על גילאי 3-4. כך, למשל, בפרק העוסק ב"ארגון, מבנה ותכנון לגיל הרך" ציינו מחברי הדוח כי ערכו סקירה מקיפה של מסקנות מעבודתן של ועדות ציבוריות ברחבי העולם אשר נועדו לקבוע את מעמדו של החינוך בגיל הרך ואת חשיבותו, וכי המסקנות הן חד-משמעיות: "אין ספק כיום כי קיומן של מסגרות חינוכיות לגיל הרך, מגיל שלוש ואילך, ואיכות החינוך הניתן בהן, הם גורמים בעלי השפעה רבה על התפתחותם של הילדים ועל החברה כולה".³

זאת ועוד, בסיכום הפרק האמור ציינו מחברי הדוח כי במחקרים שנערכו בעשורים האחרונים בעולם הוכח שההשתתפות במוסדות חינוך-חוץ-משפחתיים איכותיים לגיל הרך תורמת לילדים מרקע כלכלי-חברתי נמוך יותר מאשר לילדים מרקע כלכלי-חברתי גבוה יותר, וכי ככל ששנות הביקור בגן רבות יותר, ההצלחה של ילדים אלה בבית-הספר גדולה יותר. לפיכך קבעו החוקרים כי "נראה כי ההחלה של חוק לימוד חובה לפחות מגיל שלוש היא המינימום ההכרחי להענקת שוויון הזדמנויות לכל ילד צעיר לחיות חיים של כבוד בחברה בהווה, וגם בעתיד, לכשיגדל ויצטרף לאוכלוסיית תושביה הבוגרים של המדינה".⁴ עוד ציינו החוקרים כי יש הוכחות מחקריות לכך שהשקעת הון ציבורי בחינוך בגיל הרך משתלמת מבחינה כלכלית הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.⁵

¹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/7(ג), תוכנית היסוד למערכת החינוך הקדם-יסודי, 1 במרס 2000.

² האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, היוזמה למחקר יישומי בחינוך – הוועדה לבחינת דרכי החינוך בגיל הרך, ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך, עורכים: פנינה ש' קליין ויעקב ב' יבלון, ירושלים 2008.

היוזמה למחקר יישומי בחינוך הוקמה בסוף שנת 2003 כמיזם משותף של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, משרד החינוך וקרן יד-הנדיב. מטרת היוזמה היא "להעמיד לרשות מקבלי ההחלטות ידע עדכני ומבוקר העשוי לסייע להם במאמציהם לשפר את הישגי החינוך בישראל".

³ שם, עמ' 23.

⁴ שם, עמ' 254.

⁵ שם, עמ' 23; מחברי הדוח מפנים גם למחקר שנערך בו ניתוח עלות-תועלת ועלה ממנו כי חינוך בגן טרום-חובה חסך לציבור האמריקני הוצאות ניכרות בטיפול באלימות ובפשעיה בגיל הבגרות; המחקר שהדוח מפנה אליו: בנבנישתי, אסטור ומארצ'י, "התמודדות עם אלימות במערכת החינוך", מפגש – לעבודה חינוכית-סוציאלית 17, מרס 2003, עמ' 44-9.



ועדת-דברת

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל בראשות מר שלמה דברת [להלן: ועדת-דברת] מונה על-ידי הממשלה בספטמבר 2003 במטרה לקיים בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תוכנית שינוי כוללת – פדגוגית, מבנית וארגונית – וכן על התוויית דרך ליישומה. הדוח הסופי של ועדה זו הוגש לממשלה בינואר 2005.⁶

ועדת-דברת קבעה כי מערכת החינוך אחראית לפתח את אישיותם, יצירתיותם וכשרונותיהם השונים של כלל ילדי ישראל מגיל שלוש עד גיל 18 למיצוי מלוא יכולתם כבני-אדם החיים חיים של איכות, של משמעות ושל מחויבות, בחזוק מיוחד של החינוך בגילים הצעירים וטיפוח מתמיד של התלמידים החלשים. הוועדה קבעה כי "העשייה הפדגוגית תתממש כרצף מתמשך ועקבי החל מגיל שלוש", ובהמשך לכך **המליצה מפורשות להרחיב את חינוך החינם לכלל הילדים גילאי 3-4**, ונוסף על כך לקיים יום לימודים מלא (ארוך) בכל גני-הילדים ובתי-הספר.⁷

ככלל, המלצותיה של ועדת-דברת התבססו על שימור מסגרתו התקציבית הקיימת של משרד החינוך. עם זאת, בדוח הוועדה נכתב כי בנושא הרחבת חינוך חינם והארכת יום הלימודים לגילאי 3-4, שהוא מרכיב מרכזי בתוכנית הוועדה, תתחייב בכל זאת הרחבת תקציבית מיוחדת.⁸ הרחבה זו כרוכה גם בהוצאות על תשתית פיזית, שכן הוועדה המליצה כי בכל כיתת גן לגילאי 3-4 יתקיימו תנאים למתן ארוחה בשעת הצהריים ואפשרות מנוחה לילדים. עוד נכתב כי "הרחבת שיעורי הלמידה והארכת יום הלימודים בגנים לגילאי 3-4 יתחילו מוקדם ככל האפשר ויתבצעו בהתאם לקצב הקצאת התקציבים הנדרשים ולהכנת התשתית הפיזית המתחייבת".⁹

בהמשך להמלצותיה של ועדת-דברת הוגשה להנהלת משרד החינוך בשנת 2006 הצעה למדיניות החינוך בגיל הרך שבמרכזה המלצה להרחיב את הרצף החינוכי, ובתוך כך להרחיב את מעגל הזכאים לחינוך חינם בגיל 3-4. בהמלצה זו נכללו כמה חלופות, ובהן החלת חינוך חינם על כלל האוכלוסייה, הרחבה מדורגת של היישובים שניתן בהם חינוך חינם באמצעות הגבלה לפי אשכול חברתי-כלכלי בסיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למשל: החלת חינוך חינם בכל היישובים המסווגים עד אשכול 6), הגדלת ההשתתפות של משרד החינוך בשכר הלימוד ביישובים שבהם לא הוחל החוק ועוד. המלצות אלה לא הגיעו לכלל מימוש.

יש לציין כי נוסף על ההמלצות שהוצגו לעיל, ועל מחקרים נוספים שפורסמו בישראל בשנים האחרונות, נאספים כיום במרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים עדכניים על מדיניות החינוך לגיל הרך במדינות שונות בעולם. ממסמך השוואתי קודם שהוכן בנושא זה עלה כי הגיל המקובל לתחילת חינוך לגיל הרך במימון ציבורי מלא או חלקי הוא שלוש. עוד נמצא כי בכמה ממדינות אירופה, ובהן בריטניה, ספרד, יוון וצ'כיה, מוצעות מסגרות ציבוריות לחינוך ילדים מגיל זה, חינם או בהשתתפות הורים בעלויות נלוות בלבד.¹⁰

⁶ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת-דברת), התוכנית הלאומית לחינוך, ינואר 2005.

⁷ שם, פרק 2, המלצה 2.1, "קיום יום לימודים מלא מגיל 3 עד גיל 18". לגבי גני הילדים לגילאי 3-4 הומלץ כי ההורים יוכלו לבחור לשלוח את ילדיהם למספר מופחת של שעות לימוד בשבוע.

⁸ שם, פרק 6, "ריכוז משאבים, תקצוב מספק והוגן והתייעלות".

⁹ שם, פרק 9, המלצה 9.4.2, "יישום התוכנית בגני-ילדים", במסגרת יישומה המלא של התוכנית אשר יהיה הדרגתי וייפרס על פני חמש שנים.

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חינוך חינם לגיל הרך – סקירה משווה, כתבה אתי וייסבלאי, 11 באפריל 2007.



1.3. דחיות השלמתה של החלת החוק בעבר

כאמור, השלמת החלתו של החוק נדחתה בעבר שש פעמים. להלן פירוט התיקונים במועדים אלו:

הצעה לתיקון בחוק ההסדרים לשנת 2009/10	תיקון מס' 7, התשנ"ט-1999 ¹¹	תיקון מס' 6 בחוק ההסדרים לשנת 1998	תיקון מס' 5 בחוק ההסדרים לשנת 1994	תיקון מס' 4 בחוק ההסדרים לשנת 1992	תיקון מס' 3 בחוק ההסדרים לשנת 1990	תיקון מס' 2 בחוק ההסדרים לשנת 1988	תיקון מס' 1, התשמ"ה-1985	חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), שהתקבל בכנסת בשנת 1984	
מוצע למחוק	תש"ס (1999/2000)	תשס"ג (2002/03)	תשנ"ט (1998/99)	תשנ"ה (1994/95)	תשנ"ג (1992/93)	תשנ"א (1990/91)	תשמ"ט (1988/89)	תשמ"ו (1985/86)	שנת תחילת ההחלה
מוצע למחוק	10 שנים	ללא שינוי (6 שנים)						6 שנים	משך ההחלה
תשע"ט (2018/19)	ללא שינוי – תשס"ט	תשס"ט (2008/09)	תשס"ה (2004/05)	תשס"א (2000/01)	תשנ"ט (1998/99)	תשנ"ז (1996/97)	תשנ"ה (1994/95)	תשנ"ב (1991/92)	שנת יעד להשלמת החלתו של החוק ¹²

הדחיות החוזרות ונשנות של השלמת החלתו של החוק, והעובדה שזה שנים אין התקדמות ניכרת ביישומו, מעלות תהיות בדבר עמדתה של הממשלה כלפי החוק; מחד גיסא, הממשלה אינה מציעה לבטל אותו. מאידך גיסא, היא מבקשת שוב ושוב לדחות את השלמת החלתו, ובמקביל אינה מחליטה החלטות ברורות בדבר הרחבת יישומו בבתי-הספר ואינה מקצה לכך תקציב מתאים. דחייה נוספת, כמוצע בחוק ההסדרים לשנה זו, תביא לידי כך שהחלת החוק תושלם (לכל המוקדם) 27 שנים לאחר המועד המקורי שנקבע לכך.

¹¹ תיקון זה נעשה במסגרת חקיקה פרטית של חברי הכנסת (ולא במסגרת הצעת חוק ההסדרים מטעם הממשלה). אומנם הורחב בו משך ההחלה (משש שנים לעשר שנים), אך במקביל הוקדמה בו שנת תחילת ההחלה ושנת הסיום נותרה בו ללא שינוי.

¹² על-פי נוסח החוק המקורי, הכוונה היא להשלמת החלתו של החוק עד לראשית שנת הלימודים המצוינת כשנת יעד (לדוגמה: אם שנת היעד היא תשס"ט – 2008/09 – השלמת החוק צריכה להסתיים עד 1 בספטמבר 2008). כמו כן, בחוק המקורי נקבע כי ההחלה, עד למועד זה, תהיה בהדרגה, בשיעורים שווים ככל האפשר.



2. תקצוב גני טרום-חובה

להלן פרטים על שיטת התקצוב הנהוגה כיום בגני-ילדים ציבוריים לגילאי 3-4:¹³

1. **יישובים ושכונות שחוק לימוד חובה הוחל בהם** – על-פי נתוני משרד החינוך (ראו פירוט להלן), בשנת 2008 למדו בגני-ילדים שהוחל עליהם חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 כ-108,000 ילדים (בהמשך המסמך יוצגו נתונים מפורטים בעניין זה). במקומות אלה המדינה והרשות המקומית שגן-הילדים נמצא בתחום שיפוטה נושאות במלוא עלות הפעלת הגן, וההורים אינם נדרשים להשתתף במימון. השתתפות משרד החינוך במימון היא בשיעור 90% מעלות הפעלת הגן (עלות העסקת גננת ועוזרת לגננת כמקובל בגני חובה).¹⁴

בשנת תשס"ט (במחירי אפריל 2009), העלות השנתית של הפעלת גן-ילדים טרום-חובה היא 197,789 ש"ח – כ-53% מסכום זה הם העלות השנתית של העסקת גננת, כ-39% ממנו הם עלות העסקת עוזרת גננת, והשאר – הוצאות אחרות. העלות השנתית של החזקת ילד (בגן עם 31 ילדים) היא כיום כ-6,380 ש"ח.

2. **שכר לימוד מדורג – ככלל, בגני-ילדים ציבוריים לגילאי 3-4 שבפיקוח משרד החינוך, ביישובים ובשכונות שבהם לא הוחל חוק לימוד חובה, חלים הכללים לתשלום שכר לימוד מדורג.** על-פי נתוני ספר התקציב שהוגש לכנסת ביוני 2009, בשנת הלימודים תשס"ט נכללו בגני-הילדים שבהם הוחל שכר לימוד מדורג כ-81,500 ילדים. ביישובים אלה עלויות הפעלת הגן נחלקות בין המדינה והרשות המקומית, המשתתפות במימון באופן חלקי, לבין הורי הילדים, המשתתפים במימון בהתאם להכנסה לנפש במשפחה.

השתתפות ההורים במימון נקבעת על-פי טבלת הנחות המחולקת לעשר דרגות: בדרגה 1 ההורים משלמים 10% מהעלות השנתית על החזקת ילד בגן, ובדרגה 10 ההורים משלמים את מלוא העלות.

מימון הפרש בין שכר הלימוד ששילמו ההורים ובין העלות המלאה מתחלק בין משרד החינוך, הנושא ב-75% מן הפרש, ובין הרשות המקומית, הנושאת ב-25% ממנו.

2.1 עלות החלת החוק במלואו

בשלב זה טרם נערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת אומדן של עלות החלת החוק במלואו. על-פי הערכת משרד החינוך, העלות השוטפת של השלמת החלתו של החוק לכלל גילאי 3-4 מסתכמת ב-1.1 מיליארד ש"ח לשנה (לא כולל עלויות בינוי של גני-ילדים חדשים).¹⁵

¹³ הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2009-2010, יוני 2009.

¹⁴ להוציא גני-ילדים ב"שבעת היישובים" (ראו פירוט בפרק 1.1. במסמך זה), שבהם ניתנת הנחה קבועה בשיעור 80% משכר הלימוד.

¹⁵ מר אדי הרשקוביץ, סמנכ"ל ומנהל המינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב, 22 באוקטובר 2008.



על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהתקבלו ממשרד החינוך, בשנת 2008 היה מספרם הכולל של הילדים בני 3-4 בישראל כ-290,700. כ-214,000 ילדים, שהם כ-74% משנתונים אלה (יחידיו), למדו בגני-ילדים ציבוריים המדווחים למשרד החינוך. עם זאת, רק כ-50% מכלל הילדים בגני-ילדים ציבוריים – כ-108,000 ילדים – נהנו מחינוך חינוך מתוקף חוק לימוד חובה. הזכאים לחינוך חינוך בקרב גילאי 3-4 הם 37% בלבד מכלל הילדים בשנתונים אלה.

בנתונים העדכניים שהתקבלו ממשרד החינוך לא נעשתה הפרדה בין גילאי שלוש לגילאי ארבע. עם זאת, מנתונים קודמים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי שיעור הלמידה בקרב גילאי שלוש נמוך במידה ניכרת משיעור הלמידה בקרב גילאי ארבע. כמו כן קיים פער בשיעור הלמידה של גילאים אלה בין המגזר היהודי למגזר הערבי. החלת הצווים במסגרת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, שפורטו בפרק 1 במסמך זה, הביאה לצמצום הפער בשיעורי הלמידה בין המגזרים, אך עדיין לא לסגירתו.

מספר הילדים שהחוק הוחל עליהם ושיעורם בכלל הילדים גילאי 3-4 בגני-ילדים ציבוריים

שבפיקוח משרד החינוך, 2001–2008

גילאי 3-4 שהחוק הוחל עליהם			כלל הילדים גילאי 3-4 בגני-ילדים ציבוריים	השנה
שיעור השינוי	שיעורם מכלל הילדים בגני-ילדים ציבוריים	מספר הילדים		
	37%	65,317	175,200	2001
6%	37%	69,199	185,747	2002
11%	41%	77,070	188,599	2003
8%	41%	82,968	200,244	2004
11%	45%	91,794	205,824	2005
-4%	44%	88,095	199,520	2006
15%	49%	101,650	206,652	2007
6%	50%	107,674	213,301	2008

▪ כאמור, בשנת 2008 היו בישראל כ-290,700 ילדים גילאי 3-4. מהטבלה שלעיל עולה כי בשנה זו הוחל חוק לימוד חובה על 107,764 ילדים, שהם 37% בלבד מילדי שנתונים אלו.

¹⁶ מקור הנתונים: משרד החינוך.

הגבי סימה חדר מה-יפית, מנהלת האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, מכתב, 13 בנובמבר 2008; מר יגאל דוכן, מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, דואר אלקטרוני, 28 בינואר 2009.



התפלגות מספר הילדים גילאי 3-4 שהחוק הוחל עליהם, לפי מחוז ולפי מגזר, 2008

מחוז חינוך/ מגזר	יהודי	ערבי	דרוזי	בדואי	סך הכול
ירושלים	4,160				4,160
הצפון	10,815	8,384	3,235	2,454	24,888
חיפה	1,525	5,089	408	115	7,137
המרכז	6,234	1,734			7,968
תל-אביב	2,312	281			2,593
הדרום	7,867			6,812	14,679
מנח"י	419	123			542
מוכרים שאינם רשמיים, מעיין החינוך התורני, רשת החינוך העצמאי	33,172	12,535			45,707
סך הכול	66,504	28,146	3,643	9,381	107,674

שיעור הילדים שהחוק הוחל עליהם מכלל גילאי 3-4 בגני-ילדים ציבוריים, בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, 2007-2009¹⁷

2008		כלל גילאי 3-4 בגני-ילדים ציבוריים	2007		אשכול חברתי-כלכלי
ילדים שהחוק חל עליהם			ילדים שהחוק חל עליהם		
שיעורם מכלל הילדים באשכול	מספר הילדים		שיעורם מכלל הילדים באשכול	מספר הילדים	
99.9%	13,258	13,263	99.7%	12,508	<u>1</u>
99.9%	33,689	33,713	91.0%	29,886	<u>2</u>
58.5%	7,424	12,686	59.0%	7,215	<u>3</u>
54.1%	25,447	47,030	53.7%	24,869	<u>4</u>
37.0%	14,075	38,055	37.5%	13,857	<u>5</u>
53.7%	8,548	15,930	53.0%	8,219	<u>6</u>
7.3%	2,061	28,367	7.4%	2,023	<u>7</u>
12.4%	2,831	22,770	12.7%	2,732	<u>8</u>
7.5%	106	1,419	6.7%	86	<u>9</u>
0.5%	1	224	0.5%	1	<u>10</u>
83.7%	582	695	96.2%	538	לא מסווג
50.4%	108,022	214,152	49.2%	101,934	סך הכול

¹⁷ נתונים אלה על התפלגות מספר הילדים שהחוק הוחל עליהם לפי אשכול חברתי-כלכלי התקבלו כחודשיים לאחר הנתונים הכלליים שהוצגו לעיל; לפיכך חל עדכון מסוים של הנתונים ומספר התלמידים הכלול בהם מעט גדול יותר.



מנתוני הטבלה שלעיל עולה כי ביישובים הנכללים בשני האשכולות התחתונים בדירוג הכלכלי-חברתי החלת החוק על הילדים בשנת 2008 היתה קרובה ל-100%. עם זאת, אפשר לראות כי על עשרות אלפי ילדים בני 3-4 ביישובים המסווגים באשכולות מעט גבוהים יותר, כגון אשכולות 4 ו-5, החוק עדיין אינו חל, אף שלא בהכרח מדובר במקומות מבוססים.

4. נקודות לדיון

- **קיצור תקופת הדחייה המוצעת והצגת תוכנית רב-שנתית להמשך החלתו של החוק –**

בעבר היו מקרים שבהם החליטה ועדה משותפת של ועדת החינוך וועדת כספים של הכנסת, במסגרת דיוניה בחוק ההסדרים, שלא לקבל את הצעת הממשלה לדחות את יישומו של חוק מסוים עוד לשנים רבות, אלא לקבוע כי החוק יוחל באופן מיידי, או לחלופין לאשר דחייה לפרק זמן קצר מהמוצע.¹⁸

מובן כי במצב הנוכחי, מאחר שהממשלה לא נערכה כלל ליישום מלא של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, ולא הרחיבה את תחולתו באמצעות צווים זה קרוב לעשור, האפשרות להשלים את יישום החוק במועד הקבוע כיום בחוק (תשס"ט) – או זמן קצר בלבד לאחר מועד זה – אינה סבירה. גורמים אחרים מקשים גם הם הקצאת סכומים גדולים לצורך יישום חוק זה בטווח המיידי. בין גורמים אלה יש למנות את המשבר הכלכלי העולמי, שיש לו השלכות גם על כלכלת ישראל, וכן החלטות ממשלה קודמות המחייבות השקעת סכומים גדולים בתחומים שונים של מערכת החינוך בשנים הקרובות (למשל רפורמת "אופק חדש" או התוכנית בדבר צמצום מספר התלמידים בכיתה).

עם זאת, יתכן כי דחייה נוספת של החלת החוק לזמן כה ממושך (עשר שנים) תקשה עוד יותר את המעקב אחר החלת החוק בפועל ותביא לידי כך שבעוד עשר שנים תונח לפני הכנסת הצעה לדחות שוב דחייה ניכרת את החלת החוק בלי כל שינוי במצב. לפיכך מוצע לשקול את קיצור תקופת הדחייה שהממשלה מבקשת.

נוסף על כך, מוצע לשקול כי בהחלטת הוועדה ייקבע שעל הממשלה להציג תוכנית מחייבת לפריסה הדרגתית, רב-שנתית, של החלת החוק. ההדרגה יכולה להתבטא בין היתר בהחלה על-פי שנתונים (כלומר ראשית להחיל את החוק במלואו על גילאי ארבע, ולאחר מכן להשלים את החלתו על גילאי שלוש), או בהחלה על-פי אשכולות יישובים בדירוג החברתי-כלכלי, במתן עדיפות ליישובים המסווגים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר.

¹⁸ כך, למשל, בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2004 ביקשה הממשלה לדחות את יישומו המלא של חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, בשש שנים נוספות – עד שנת תש"ע (2009/10), אולם עקב התערבות ועדת החינוך נדחתה החלתו המלאה של החוק לשנת תשס"ו (2005/06) – כלומר לשנתיים נוספות בלבד (אם כי יש להזכיר כי מאז התערבות זו של ועדת החינוך לקיצור דחיית היישום המלא של חוק זה נדחה יישומו פעמיים נוספות [במסגרת שני חוקי הסדרים, לשנת 2005 ולשנת 2008], ולפי שעה נקבע כי יישום החוק יושלם בשנת תשע"ד (2013/14)).

נוסף על כך, בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2006 ביקשה הממשלה לדחות את יישומו של חוק חינוך חינם לילדים חולים, התשס"א-2001, בשנתיים, כך שהחלתו תושלם בשנת תש"ע (2009/10), אולם ועדה משותפת לוועדת החינוך ולוועדת הכספים דחתה בקשה זו וקבעה כי החוק ייושם כלשונו, ללא כל שינוי וללא כל דחייה נוספת, והחלתו תושלם בשנת תשס"ח (2007/08).

לכך אפשר להוסיף גם את הצעת חוק ההסדרים הנוכחית (לשנים 2009-2010), שבמסגרתה ביקשה הממשלה לדחות את יישומו של תיקון מס' 29 לחוק לימוד חובה – תיקון העוסק בהגבלת מספר התלמידים בכיתות א' ו-ב' – כך שיושם בשנת תשע"ה (2014/15). ועדת החינוך של הכנסת דנה בבקשה זו וקבעה כי תאושר דחייה לפרק זמן קצר מזה שביקשה הממשלה, ויישום החוק יושלם שנתיים קודם לכן, בשנת תשע"ג (2012/13).



• האפשרות לממן את החלתו המלאה של החוק באמצעות היטל חינוך –

ההנחה הרווחת בדיון על הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה היא כי היא תהיה כרוכה במעמסה כבדה אשר בהכרח תוטל על תקציב המדינה. יש הטוענים כי על אף הנטל התקציבי הכבד, על המדינה למצוא מקור תקציבי מתאים, כי מדובר בנושא חיוני בעל משמעות חברתית עצומה. מנגד יש הטוענים כי מאחר שמדובר בהרחבה של שירות חברתי שכבר היום ניתן ברמה מספקת (ואולי אף למעלה מכך), יש לאפשר לממשלה לקבוע את סדר העדיפויות התקציבי ולא לכבול את ידיה לנושא מסוים.

להרחבת דיון זה יצוין כי בעבר נקבע תקדים שלפיו הרחבת ציבור התלמידים הזכאים לחינוך חנם תמומן (ולו לפרק זמן מוגבל) באמצעות היטל חינוך מיוחד, ולא באמצעות תוספת מיידית לתקציב המדינה. בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 11), התשל"ח-1978, נקבע כי חינוך חנם יחול על כל נער ונערה עד גיל 17, ובכך נוספו לזכאות לחינוך חנם תלמידי כיתות י"א-י"ב, אשר לא היו זכאים לפני כן.¹⁹ במקביל נקבעה הוראת שעה שלפיה כל מבוטח בביטוח הלאומי ישלם "היטל חינוך על-יסודי", בשיעור 0.4% מההכנסה שממנה משתלמים דמי ביטוח (0.3% מהם ינוכו משכר העובד), לכיסוי הוצאות שכר הלימוד שהורים לבני גילים אלה היו משלמים לולא נקבעה זכאותם לחינוך חנם. הוראת שעה זו נותרה בתוקף כשמונה שנים (באמצעות הארכה מדי כמה שנים), ובמהלכה הועלה שיעורו של היטל החינוך העל-יסודי עד 0.6%.²⁰

יש להזכיר כי בכנסת ה-17 הועלתה הצעה דומה, שעניינה מימון שירותי חינוך באמצעות תוספת מוגבלת לדמי הביטוח הלאומי, במסגרת הצעת חוק לביטול תשלומי ההורים בגין ביטוח תאונות אישיות, טיולים, סל תרבות, מסיבות וועד הורים.²¹ נדגיש כי ההקבלה בין שני המקרים אינה מדויקת לחלוטין, כי במקרה של תשלומי הורים מדובר בהחלפתו של "מס" רגרסיבי (מס בשיעור אחיד, שהוא אחוז גבוה יותר מהכנסתם של העניים ונמוך יותר מזו של העשירים, כלומר

¹⁹ בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בנוסחו המקורי, נקבע כי בחינוך חובה חנם ייכללו תשע שנות לימוד: שנת לימוד אחת בגן-ילדים ושמונה שנות לימוד בכיתות א'-ח'. בחינוך העל-יסודי, דהיינו כיתות ט'-י"ג, שילמו הורי התלמידים שכר לימוד, ובשנות ה-60 הונהג לגבי כיתות אלה שכר לימוד מדורג, בהתאם לגובה ההכנסה של ההורים.

בשנת 1969 תוקן החוק כך שיחול על 11 שנות לימוד, דהיינו עד סוף כיתה י', ונקבע כי עם הפיכת הלימודים בכיתות ט' ו-י"ג לחובה, התשלום עליהן יבוטל. תיקון זה לא יושם באופן מיידי, ונקבע כי החלתו תיעשה בהדרגה (בהמשך נדחתה השלמתה החלתו של החוק עקב קשיים תקציביים). בשלב הראשון הוחל החוק בהדרגה על תלמידי כיתות ט', בשנים 1970-1973, על-פי רשימות יישובים שפורסמו בתחילת כל שנה, ובשנים 1974-1975 הוא הוחל באופן חלקי על תלמידי כיתות י"ג (עד אשר הופסקה החלתו, כאמור, עקב בעיות תקציב).

בשנת 1978 תוקן החוק פעם נוספת, והפעם הוחלט להחיל את התיקון במלואו באופן מיידי. במסגרת תיקון זה נקבעה מחדש חובת הלימוד עד כיתה י', ונוספו שתי שנות לימוד חנם, כלומר עד סוף כיתה י"ב (חנם, אך לא חובה).

בשנת 2008 נקבע, לראשונה, כי לימוד חובה יחול גם על תלמידי כיתות י"א-י"ב, במסגרת תיקון נוסף לחוק, שיזמו חברי הכנסת מלכיאור, אורלב, תירוש ובן-ששון.

המידע שלעיל מבוסס גם על: אביעד הכהן, "החינוך בישראל בראי המשפט", בתוך: אלעד פלד (עורך), יובל למערכת החינוך בישראל, ירושלים: משרד החינוך, 1999; תומר קריאף, חוק לימוד חובה-חינם בישראל ומגבלות נזילות, בנק ישראל – מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2008.06, יוני 2008.

²⁰ בתוך כך נקבע כי 0.45% ינוכו משכר העובד;

יש לציין עוד כי בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 11) (תיקון מס' 5), התשס"ה-2005, נקבע כי נוסף על היטל החינוך העל-יסודי ייגבה גם "היטל חינוך" כללי, בשיעור 1% מההכנסה שבגינה דמי הביטוח הלאומי משולמים; נקבע כי היטל זה ינוכה כולו משכר העובד.

²¹ הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשס"ח-2008, של חברי הכנסת אורי אריאל, מיכאל מלכיאור, יעקב מרגי וקבוצת חברי הכנסת, שמספרה פ/3828. הצעה זו הונחה שוב בכנסת ה-18, על-ידי יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט חה"כ זבולון אורלב (הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשס"ט-2009, שמספרה פ/309/18). הצעות דומות הגישו בכנסת ה-18 גם חברי הכנסת אורי אריאל ודב חנין.

²² אף שזו אינה ההגדרה המשפטית המתאימה לתשלומי הורים אלה, המוגדרים בחוק "תשלומי רשות", בפועל מדובר בתשלום שנגבה מרוב ההורים, בכל בית-ספר בארץ, כאילו היה מס לכל דבר ועניין.



עולו כבד יותר על מי שהכנסתם נמוכה) במס פרוגרסיבי יותר, שנקבע בהתאם לרמת ההכנסה. כאמור, במקרה של תשלום שכר הלימוד בגני-הילדים הקדם-יסודיים קיים כבר היום מנגנון פרוגרסיבי של שכר לימוד מדורג בהתאם לרמת ההכנסה (ככל שמדובר בגני-ילדים ציבוריים).

