



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מערכת החינוך בישראל –  
סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך,  
התרבות והספורט**

**מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט**

**כתיבה: אתי וייסבלאי**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א באייר תשע"ג

21 באפריל 2013

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

2	<u>1. מבנה מערכת החינוך בישראל</u>
5	<u>2. מערכת החינוך – תשתית חקיקה</u>
7	<u>3. מערכת החינוך – נתונים כלליים</u>
7	3.1 בתי-ספר וכיתות
7	3.2 תלמידים
11	<u>4. עובדי הוראה</u>
12	4.1 שכר המורים
14	4.2 רפורמות בתנאי ההעסקה של עובדי הוראה
15	<u>5. תקציב מערכת החינוך</u>
15	5.1 ההוצאה הלאומית על חינוך
17	5.2 תקציב משרד החינוך
19	5.3 השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב מערכת החינוך
20	<u>6. הישגי התלמידים במערכת החינוך</u>
21	6.1 בחינות הבגרות
22	6.2 המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)
24	6.3 מבחנים בין-לאומיים – פיזה, טימס ופירלס
27	<u>7. נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך בכנסת ה-18</u>
27	7.1 יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) בתחום החינוך
34	7.2 החינוך החרדי
38	7.3 תקשוב מערכת החינוך והתאמתה למאה ה-21
39	7.4 אלימות ובעיות משמעת במוסדות חינוך
41	7.5 תזונה במערכת החינוך

## מבוא

עם תחילת עבודתה של ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-19, מוצגים במסמך זה מידע ונתונים כלליים על מערכת החינוך בישראל, וכן סוגיות נבחרות הנוגעות לעבודתה של הוועדה.<sup>1</sup> המסמך מתמקד במערכת החינוך הפורמלית שבאחריות משרד החינוך, ואינו עוסק בתחומים אחרים שבהם עוסקת הוועדה, כגון השכלה גבוהה, תרבות וספורט.<sup>2</sup>

### ראשי הפרקים :

- מבנה מערכת החינוך ;
- חקיקה מרכזית בתחום החינוך ;
- נתונים כלליים – מוסדות חינוך, כיתות ותלמידים ;
- עובדי הוראה ;
- תקציב החינוך ;
- הישגי התלמידים במערכת החינוך ;
- נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך בכנסת ה-18 – יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) בתחום החינוך, החינוך החרדי, יישום תכנית התקשוב, התמודדות מערכת החינוך עם אלימות ובעיות משמעת, ותזונה.

## **1. מבנה מערכת החינוך בישראל<sup>3</sup>**

מורכבותה של החברה בישראל והמרקם האנושי המגוון שלה משתקפים במערכת החינוך במדינה. ההטרונגויות 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 3-4 ; שלב גן חובה – בני 5.
- ב. **חינוך יסודי** : כיתות א'-ו', בני 6-11 (זוהי החלוקה הרווחת), או כיתות א'-ח', בני 6-13.
- ג. **חינוך על-יסודי** : חטיבת ביניים : כיתות ז'-ט', בני 12-14, וחטיבה עליונה : כיתות י'-י"ב, בני 17-15 ; או תיכון לכיתות ז'-י"ב, בני 12-17 ; או תיכון לכיתות ט'-י"ב, בני 14-17.<sup>4</sup>
- ד. **לימודים על-תיכוניים ואקדמיים** – בני 18 ומעלה.

<sup>1</sup> המסמך מבוסס על מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנכתב לקראת תחילת עבודתה של ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-18. ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות בעבודתה של ועדת החינוך, כתיבה: יובל וורגן ואיתי פידלמן, 19 במרץ 2009.

<sup>2</sup> תודתנו נתונה לעו"ד מירב ישראלי, היועצת המשפטית לוועדת החינוך, התרבות והספורט, על הערותיה המחכימות והמועילות.  
<sup>3</sup> פרק זה מבוסס בין היתר על פרק החינוך בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2002, עמ' 110-114.

<sup>4</sup> כמו כן, יש הממשיכים בלימודים לקראת הכשרה מקצועית בכיתות י"ג-י"ד.



חלוקה זו היא החלוקה הראשית, אך בתוך כל רמת חינוך אפשר להבחין במגוון מסגרות אפשריות, שחלקן כוללות צירוף של שני שלבים וחלקן מפצלות 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, יז-י"ב, זי-י"ג, זי-י"ד ועוד.

## 1.2. חתך לפי מעמד משפטי

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

א. **החינוך הרשמי** – מוסדות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי שבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרוזו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל מדובר במוסדות החינוך הקדם-יסודי עד לחטיבות הביניים. המורים בקבוצה זו 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). בשל הפיקוח החלקי, 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.<sup>5</sup> 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 הוכרוזו ככאלה ברשומות, אף שחלקם בבעלות הרשות המקומית או המדינה.

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 על עצמם 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 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.

<sup>5</sup> 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(י) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. יתר בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים מקבלים תקצוב של עד 75% מתקצובם 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. החינוך הממלכתי (וכן הממלכתי-דתו) ניתן על-ידי 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. **פיקוח "אחר"** (זוהי ההגדרה המקורית שבה משתמש משרד החינוך) – מוסדות החינוך היהודי החרדי. במוסדות החינוך שבפיקוח "אחר" אין מוסדות רשמיים, אך יש בו חלוקה למוסדות המאוגדים בשתי רשתות החינוך הגדולות (מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני) ולמוסדות שאינם מאוגדים ברשתות אלו. מוסדות הפטור ומוסדות לימוד תרבותיים ייחודיים גם הם בקטגוריה זו.

### 1.4. חתך מגזרי

- א. **יהודי**: שבו לומדים גם מרבית 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 החינוכי 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.

בשנת 2002 נוסף לחוק חינוך מיוחד פרק העוסק בשילוב ומאפשר לילדים בעלי צרכים מיוחדים להשתלב במערכת החינוך הרגילה. בשנת הלימודים תשע"ב שולבו במערכת החינוך הרגילה כ-140,000 ילדים בעלי צרכים מיוחדים.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד, שנתון ילדים בישראל 2012, דצמבר 2012.



## 2. מערכת החינוך – תשתית חקיקה

כוחה של מערכת החינוך ויכולת הביצוע שלה נובעים בראש ובראשונה מן החקיקה המסדירה את מערך החינוך במדינה. להלן עיקרי כמה מהחוקים המרכזיים המסדירים את פעולתה של מערכת החינוך, את תחומי אחריותה ואת סמכויותיו של העומד בראשה.<sup>7</sup>

### • חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

חוק זה קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך חובה חנם לכל ילד בישראל מגיל 3 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. המונח "מוסד חינוך מוכר" כולל 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 ה-3-4 זכאים כיום לחינוך חנם מתוקף צו אשר החיל עליהם את החוק. כ-76% מכלל הילדים בגילים הללו מקבלים בשנת הלימודים תשע"ג חינוך חנם בגני הילדים הציבוריים בעקבות פעילות הממשלה ליישום המלצות ועדת טרכטנברג (ראו דיון מקיף בסעיף 7.1.2 להלן).

החלת חינוך חובה על תלמידי כיתות י"א-י"ב (בני 16-17) מיושמת בהדרגה בין שנת הלימודים תשע"א לשנת הלימודים תשע"ה (2010-2014), באמצעות צווים ששר החינוך מתקין באישור ועדת החינוך של הכנסת. בשנת הלימודים תשע"ג חל החוק על 55% מן התלמידים בכיתות י"א-י"ב בכ-80 יישובים (ובהם ירושלים).

במהלך כהונתה של הכנסת ה-18 תוקן חוק עבודת הנוער כדי למנוע העסקה של תלמידים בכיתות י"א ו-י"ב שחל עליהם חוק לימוד חובה בשעות הלימודים.<sup>8</sup>

### • חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953

חוק זה נועד לבטל את שיטת הזרמים בחינוך<sup>9</sup> 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, ובכנסת ה-18

<sup>7</sup> לצד מערכת החינוך הפורמלית פועלת מערכת החינוך הלא-פורמלית. במהלך כהונתה של הכנסת ה-18 התקבל חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, המחייב כל יישוב למנות מנהל יחידת הנוער ולהקים מועצת הנוער ואת משרד החינוך להשתתף בעלות שכרם של מנהלי יחידות הנוער באופן דיפרנציאלי.

<sup>8</sup> חוק עבודת הנוער (תיקון מס' 14), התש"ע-2010; התקבל בכנסת בי' באב התש"ע (21 ביולי 2010).  
<sup>9</sup> 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.



התקבל תיקון המסדיר את הרכב המועצה לחינוך ממלכתי משלב ואת מנגנון המינוי שלה.<sup>10</sup> 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 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.

#### • 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 תחומי 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 הפיקוח על בתי-ספר.

#### • חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988

מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק זה: אחריות למתן חינוך מיוחד חנם 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.

בכנסת ה-18 תוקן חוק זכויות התלמיד כדי לאפשר למנהלי בתי-הספר להרחיק תלמיד מבית-הספר מייד, בלי להמתין להחלטת ועדת ערר בעניינו.<sup>11</sup> כמו כן נקבע כי אפליה מטעמים של ארץ מוצא של תלמיד או של הוריו היא אפליה אסורה, נוסף על טעמי האפליה האסורים שנקבעו בחוק.<sup>12</sup>

#### • 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

<sup>10</sup> חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 10), התשס"ח-2008, התקבל ב-15 ביולי 2008, וחוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 13), התש"ע-2010, התקבל ב-7 ביולי 2010.

<sup>11</sup> חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 2), התשס"ט-2009, התקבל ב-27 ביולי 2009.  
<sup>12</sup> חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 3), התשע"א-2011, התקבל ב-11 ביולי 2011.



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"ד (ספטמבר 2013).

בחוק ההסדרים לשנת 2009 (חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט-2009) נוסף לחוק יום חינוך ארוך סעיף הקובע כי במוסדות חינוך שחל עליהם החוק ומשתתפים בתוכנית "אופק חדש" יופחת מספר השעות השבועיות לכיתה מ-41 ל-37, לפי מבנה התוכנית (על תוכנית "אופק חדש" בגני ילדים ובבתי-ספר יסודיים ראו סעיף 4.2 להלן). במסגרת פעילות הממשלה ליישום המלצות ועדת טרכטנברג מפעיל משרד החינוך מסגרות אחר-הצהריים בגני הילדים ובכיתות א' עד ג' ביישובים מסוימים (לפירוט ראו סעיף 7.1.3 להלן).

### 3. מערכת החינוך – נתונים כלליים<sup>13</sup>

#### 3.1. בתי-ספר וכיתות

מספר בתי-הספר ומספר הכיתות במערכת החינוך – שנים נבחרות ושנת תשע"ג

תש"ט	תש"ל	תש"ן	תש"ס	תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג
1948/49	1969/70	1989/90	1999/00	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
611	2,320	2,432	3,539	4,214	4,329	4,449	<u>4,479</u>
4,546	22,491	36,168	48,986	58,099	60,019	62,070	<u>63,373</u>

#### 3.2. תלמידים

מספר התלמידים במערכת החינוך (עם גני ילדים), שנים נבחרות ושנת תשע"ג

תש"ט	תש"ל	תש"ן	תש"ס	תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג
1948/49	1969/70	1989/90	1999/00	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
137,886	749,533	1,306,000	1,654,822	1,887,580	1,922,273	1,967,271	<u>2,016,629</u>

<sup>13</sup> מקור הנתונים: אתר משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#), מרס 2013.





מספר התלמידים, תשע"ג (2012/13), על-פי שלב חינוך

שלב חינוך	תלמידים
גני ילדים ציבוריים	427,192
חינוך יסודי	931,970
מזה: כיתות א'	143,273
חטיבת ביניים	273,720
חטיבות עליונות	383,619
מזה: כיתות י"ב	109,705
<b>כלל התלמידים בבתי-ספר (ללא גני ילדים)</b>	<b>1,589,326</b>
<b>התלמידים כולל גני ילדים</b>	<b>2,016,629</b>

מספר התלמידים בבתי-הספר בחינוך היסודי<sup>14</sup> בלבד, על-פי מעמד משפטי, תשע"ג

רשמי	מוכר שאינו רשמי	פטור	סה"כ	
683,678	200,499	47,417	931,594	מספר התלמידים
73.4%	21.5%	5.2%	100%	שיעור בכלל התלמידים
77%	18.6%	4.4%	100%	שיעור בקרב תלמידי כיתות א'

מספר התלמידים בכלל בתי-הספר בחלוקה לפי פיקוח, תשע"ג

ממלכתי	ממלכתי-דתי	אחר (חרדי)	סה"כ	
1,105,221	216,065	268,040	1,589,326	מספר התלמידים
69.5%	13.6%	16.9%	100%	שיעור בכלל התלמידים

מספר התלמידים בכלל בתי-הספר בחלוקה למגזרים, תשע"ג

סה"כ	לא יהודי				יהודי	
	צ'רקסי	דרוזי	בדואי	ערבי		
1,589,326	415	33,007	85,193	304,678	1,166,033	מספר התלמידים
100%	0.03%	2.1%	5.4%	19.2%	73.3%	שיעור בכלל התלמידים

<sup>14</sup> מוסדות החינוך היסודי במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי ופטור כוללים לעתים קרובות כיתות א' עד ח' או ט'.



## תלמידים בחינוך הרגיל והמיוחד, תשע"ג

כלל תלמידי החינוך המיוחד	בתי-ספר		גני ילדים		מספר התלמידים
	חינוך מיוחד	חינוך רגיל	חינוך מיוחד	חינוך רגיל	
75,331	59,162	1,530,164	16,169	410,791	
3.7%	3.7%	96.3%	3.8%	96.7%	שיעור בכלל התלמידים

### 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' וב' בשליש משעות הלימוד שבהן נלמדות מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון), אשר עוגנה בחוק בכנסת ה-18.<sup>15</sup> תחולתו של חוק זה הדרגתית, והיא נדחתה פעמיים. יישומו המלא, כלומר לימוד של עשר שעות לימוד שבועיות של מיומנויות היסוד בקבוצות קטנות, נקבע לשנת הלימודים תשע"ב לכיתות א' ולשנת הלימודים תשע"ד לכיתות ב'.<sup>16</sup>

**כיתות הלימוד בישראל צפופות במיוחד לעומת מרבית מדינות המערב.** מדוח של ה-OECD שפורסם בשנת 2012 עולה כי בחינוך היסודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל הוא 27.6, בעוד המספר הממוצע במדינות הארגון קטן הרבה יותר – 22. גם בחטיבות הביניים מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל גדול מאוד – 29.4, לעומת 23.4 במדינות הארגון. מ-34 המדינות שבדוח, רק בסין, בצ'ילה וביפן מספר התלמידים בכיתה גדול משהוא בישראל.<sup>17</sup>

**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 יקבע את מספר בתי-הספר שייכנסו לתוכנית מדי שנה ואת מועד השלמת הפריסה.<sup>18</sup>

באפריל 2012 החליטה הממשלה על המשך התוכנית תוך עריכת ההתאמות המתבקשות לשם יישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבה העליונה. משמעות הדבר היא כי לא תינתן תוספת תקציב ליישום

<sup>15</sup> תיקון מס' 28 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, אשר הוסיף לחוק זה את סעיף 12ד, שכותרתו "הגבלת מספר התלמידים בלימודי מיומנויות היסוד", 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 תלמידים.

<sup>16</sup> ראו פרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת מ-8 בדצמבר 2010, וכן מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוכן לקראת דיון זה, [דחיית המועדים ליישום החוק בדבר פיצול כיתות א'-ב' בלימודי מיומנויות היסוד](#), כתיבה: יובל וורגן, 7 בדצמבר 2010.

<sup>17</sup> OECD, [Education at a Glance 2012](#).

<sup>18</sup> החלטת ממשלה מס' 3020 מ-27 בינואר 2008; ההחלטה בדבר דחיית היישום התקבלה ב-24 באוגוסט 2008 (החלטת ממשלה מס' 4016); החלטה מס' חכ/159 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט-חברתי כלכלי) מיום 10 בנובמבר 2008, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבל תוקף של החלטת הממשלה, החלטה מס' 4275 מיום 27 בנובמבר 2008.



התוכנית בחטיבה העליונה.<sup>19</sup> בשנים תש"ע-תשע"ב הוקצו לצורך יישום התכנית בכיתות ג'-ו' בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים 470 מיליון ש"ח. בשנת הלימודים תשע"ג הוקצו לנושא 120 מיליון ש"ח נוספים.<sup>20</sup> יישום התוכנית מתבטא בתוספת תקצוב שעות תקן לבתי-הספר הזכאים לכך, עבור כיתה נורמטיבית "מלאה", בגין כיתות שמספר התלמידים בהן קטן מ-40 (עד ל-32 תלמידים בכיתה, בבתי-הספר המודרניים בדרגת הזכאות הגבוהה ביותר לעניין זה).<sup>21</sup>

מנתונים שעובדו ממערכת המידע הממוחשב "במבט רחב" של משרד החינוך<sup>22</sup> בעבור שנת הלימודים תשע"ב, הנוגעים לכיתות החינוך הרגיל בלבד, עולים הממצאים האלה:

- בחטיבות הביניים מספר התלמידים הממוצע הוא הגדול ביותר (29.9 תלמידים), וב-35% מן הכיתות בחטיבות הביניים לומדים יותר מ-32 תלמידים. אף שהמספר הממוצע של תלמידים בכיתה בחטיבה העליונה (26.3 תלמידים בכיתה) קטן יותר משהוא בשלבי החינוך האחרים, בשלב חינוך זה נמצא שיעור כיתות גדולות מאוד (יותר מ-35 תלמידים) זהה לזה שבחטיבות הביניים.
  - בחינוך הרשמי היסודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה גדול במידה ניכרת ממספר התלמידים הממוצע במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי ופטור (28 תלמידים בכיתה, לעומת 23.9 תלמידים בכיתה בממוצע במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור). עם זאת, בחינוך המוכר שאינו רשמי שיעור הכיתות שבהן יותר מ-32 תלמידים קטן רק במעט משהוא בחינוך הרשמי, ושיעור הכיתות שבהן יותר מ-35 תלמידים גדול משיעורן בחינוך הרשמי.
  - בפיקוח הממלכתי מספר התלמידים הממוצע בכיתה הוא הגדול ביותר (28.7 תלמידים בממוצע בחינוך היסודי ו-30.7 תלמידים בממוצע בחטיבות הביניים), ושיעור הכיתות שבהן יותר מ-32 ו-35 תלמידים הוא הגדול ביותר, בהפרש ניכר מן הפיקוח הממלכתי-דתי והחרדי. שיעור גדול במיוחד של כיתות גדולות (40% מן הכיתות) נמצא בחטיבות הביניים בפיקוח ממלכתי.
  - בחינוך במגזר הערבי מספר התלמידים הממוצע בכיתה גדול ביחס לחינוך היהודי (28.8 תלמידים בכיתה בממוצע, לעומת 26.6 תלמידים בכיתה בממוצע בחינוך העברי). כמו כן נמצא במגזר זה שיעור גדול של כיתות שבהן יותר מ-35 תלמידים.
- בחירת הנתונים לאורך זמן מלמדת כי מספר התלמידים בכיתה נתון במגמת ירידה מאז שנת תשס"ז. כמו כן ניכרת ירידה במספר הכיתות הגדולות, כפי שניכר מן הטבלה להלן:

תשע"ב	תשע"א	תש"ע	תשס"ט	תשס"ח	תשס"ז	
27.1	27.4	27.8	28.1	28.3	28.4	מספר התלמידים הממוצע בכיתה
11.5%	12.4%	14.8%	16.9%	18.0%	18.7%	שיעור הכיתות שבהן יותר מ-35 תלמידים בכיתה
24.1%	26.3%	29.2%	31.2%	32.6%	33.1%	שיעור הכיתות שבהן יותר מ-32 תלמידים בכיתה

<sup>19</sup> החלטת ממשלה מס' 3020 מ-27 בינואר 2008; ההחלטה בדבר דחיית היישום התקבלה ב-24 באוגוסט 2008 (החלטת ממשלה מס' 4016); החלטה מס' חכ/159 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט-חברתי כלכלי) מיום 10 בנובמבר 2008, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבל תוקף של החלטת הממשלה מס' 4275 מיום 27.11.2008 והחלטה מספר חכ/267 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 2.4.2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.4.2012 ומספרה 4544.

<sup>20</sup> מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מכתב, נתקבל 20 במרס 2013.

<sup>21</sup> לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל – תמונת מצב](#), 30 באוגוסט 2011.

<sup>22</sup> מקור הנתונים: משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#), פברואר 2013.



יצוין כי לצד כיתות גדולות במיוחד יש במערכת החינוך מספר גדול של כיתות קטנות במיוחד (פחות מ-20 תלמידים). על-פי נתוני מערכת "במבט רחב", ב-13% מן הכיתות במערכת החינוך למדו פחות מ-20 תלמידים. כיתות כאלה נפוצות במיוחד בחינוך החרדי (26% מן הכיתות) ובחינוך הממלכתי-דתי (18% מהכיתות), והרבה פחות בחינוך הממלכתי העברי והערבי. לכיתות קטנות במיוחד עשויה להיות גם השפעה שלילית, בשל הצורך לגייס מספר גדול יותר של מורים ותקציבים נמוכים יותר המגיעים לכיתה ממשרד החינוך.<sup>23</sup>

#### 4. עובדי הוראה

בשנת הלימודים תשע"ב לימדו במערכת החינוך (ובכלל זה באולפנים ובסמינרים) כ-136,000 מורים.<sup>24</sup> להלן יוצגו נתונים נבחרים על מורים במערכת החינוך.

<sup>25</sup> **מורים במערכת החינוך, תשע"ב (20011/12), לפי תכונות נבחרות**

חינוך ערבי			חינוך עברי			
חטיבה עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	חטיבה עליונה	חטיבת ביניים	יסודי	
51.5%	35.9%	23.5%	26.9%	20.2%	13.5%	מין: גברים
48.5%	64.1%	76.5%	73.1%	79.8%	86.5%	נשים
16.1%	18.9%	22.1%	7.2%	6.2%	13.2%	גיל: עד 29
20.4%	14.1%	13.7%	39.2%	34.8%	25.9%	50 ומעלה
14.6	13.5	13.1	19.6	18.6	15.9	שנות ותק מוכרות להוראה בממוצע
28.8	24.5	29.9	19.2	17.7	27	שעות עבודה בשבוע בממוצע
88.2%	94.5%	86.7%	86.3%	92%	79.7%	שיעור בעלי דרגת שכר אקדמית

**מערכת החינוך מתמודדת בשנים האחרונות עם מחסור במורים.** יודגש כי מחסור במורים עשוי להתבטא בכמה מצבים; הקיצוני והשכיח פחות הוא מצב שבו יש כיתות ללא מורים או שאין אפשרות לפתוח כיתות בשל מחסור במורים. מחסור במורים עשוי להתרחש כאשר מספר הפונים להוראה אינו מספיק למלא את מקום הפורשים, וכן כאשר אין אפשרות לאייש משרות הוראה במורים מתאימים להוראת המקצוע על-פי הקריטריונים שנקבעו במערכת החינוך (לדוגמה תעודת הוראה והתמחות

<sup>23</sup> להרחבה ראו: נחום בלס, [הקטנת גודל הכיתה משמעויות תקציביות וחינוכיות](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרס 2008.

<sup>24</sup> משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, נתונים מרכזיים על מערכת החינוך – תשע"ב.  
<sup>25</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2012](#), לוח 8.6 ו-8.17.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

במקצוע מסוים, תואר אקדמי וכד'), וכך נכנסים להוראה מורים שאינם מתאימים להוראת המקצוע. כל אחד מהמצבים האלה או שילוב שלהם עשוי להתרחש בכל המקצועות, שלבי החינוך, סוגי הפיקוח, המגזרים והאזורים.

**על-פי תחזית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2018 צפוי מחסור של כ-7,700 מורים בכל מערכת החינוך.** פילוח הנתונים מלמד שהמחסור העיקרי צפוי בחינוך העברי, ויהיה חמור במיוחד בחטיבה העליונה. בשנת 2018 יחסרו בחינוך העברי כ-4,000 מורים בחטיבה העליונה, ובהם 2,800 בחינוך הממלכתי, 540 בחינוך הממלכתי-דתי ו-650 בחינוך החרדי. בבחינת המחסור לפי מקצועות לימוד הנתונים מלמדים שבמגזר העברי בפיקוח הממלכתי צפוי בשנת 2016 מחסור בעיקר במורים לספרות ובמורים למתמטיקה. במגזר העברי בפיקוח הממלכתי-דתי המחסור העיקרי בשנת 2016 צפוי במקצוע התנ"ך (מחסור של 264 מורים). לעומת זאת, במגזר הערבי צפוי מחסור בעיקר במורים לחינוך גופני (מחסור של פחות מ-50 מורים).<sup>26</sup>

כמה סיבות למחסור הצפוי, ובהן התבגרות כוח ההוראה; שחיקה במעמד המורה עקב תהליכים פנימיים בחברה הישראלית (ובתוך כך עלייה ברמת האלימות בבית-הספר בכלל וכלפי מורים בפרט); שכר נמוך המרתיע סטודנטים לעתיד ובוגרי אוניברסיטאות מבחירה במקצוע ההוראה (ייתכן כי רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" יביאו לשינוי מסוים במצב עניינים זה); עזיבה של מורים צעירים את מקצוע ההוראה (בין היתר בשל העלייה ברמת ההשכלה של המורים והשכר הנמוך במקצוע).

נתונים שנאספו במסמכים בנושא כוחות ההוראה במדעים שהוכנו בעבור ועדת החינוך של הכנסת מלמדים על ירידה במספר המורים בחלק ממקצועות המדעים בין 1999 ל-2009. בחינוך הממלכתי העברי ירד מספר המורים במקצועות המדעים, מלבד מתמטיקה, בשיעור של 5% עד 42%. בחינוך הממלכתי-דתי ירד מספר המורים לפיזיקה, לכימיה ולמחשבים ועלה מספר המורים למתמטיקה ולביולוגיה. מנגד, בחינוך הערבי עלה מספר המורים במקצועות המדעים. כמו כן, הנתונים מלמדים כי בשנים אלו הייתה הזדקנות ניכרת של כוח ההוראה במקצועות המדעים בכל המגזרים, חל גידול במספר המורים המבוגרים ושיעור המורים הצעירים קטן.<sup>27</sup>

יצוין כי בכנסת ה-17 התקבלה בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית שמטרתה הסדרת היבטים נרחבים של מקצוע ההוראה והעלאת מעמד המורה. הצעת החוק כללה הוראות בדבר תנאי הסף לכניסה למקצוע ההוראה, רישוי ופיקוח, וכן הוראות הנוגעות לחובת השתלמות מקצועית של עובדי הוראה. הכנת הצעת חוק זו לקריאה השנייה והשלישית בוועדת החינוך של הכנסת לא הושלמה עקב התפזרות הכנסת, ולא הוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-18.<sup>28</sup>

#### 4.1 שכר המורים

בשנת הלימודים תשע"א (ספטמבר 2010 עד אוגוסט 2011) היה השכר הממוצע ברוטו למשרה מלאה של מורה בשירות המדינה 10,746 ש"ח. שכרם של עובדי ההוראה עלה ב-7.4% לעומת שנת הלימודים תש"ע, ובכ-5% נוספים בין תשס"ט לתש"ע. לשם השוואה, השכר הממוצע של עובדי מדינה המועסקים בדירוגים השונים בכלל משרדי הממשלה בשנת 2011 היה 13,831 ש"ח, ואילו שכרם הממוצע של עובדי

<sup>26</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מחסור במורים, כתיבה: ראדה חסייסי, טרם פורסם.

<sup>27</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על כוחות הוראה במקצועות המדעים והטכנולוגיה](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 3 ביולי 2012.

<sup>28</sup> הצעת חוק עובדי הוראה, התשס"ח-2008. הכנת הצעת חוק זו לקריאה השנייה והשלישית לא הושלמה עקב התפזרות הכנסת, ולא הוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-18.



מדינה המדורגים בדירוג המח"ר (אקדמאים בוגרי מדעי החברה והרוח) היה 13,565 ש"ח בחודש למשרה מלאה.<sup>29</sup>

**מדוח החינוך של ה-OECD לשנת 2012 עולה כי בשנת 2010 שכר המורים בישראל היה נמוך משכר המורים במדינות המערב הנסקרות בדות.** הדוח משווה 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** – שכרה השנתי של גננת מתחילה נמוך בכ-93.8% מן הממוצע במדינות ה-OECD. עם העלייה בוותק ההוראה הפער קטן, אך עדיין נותר ניכר: 84% לאחר עשר שנות עבודה ו-77.4% ברמת השכר שלאחר 15 שנות עבודה. ברמת השכר המרבית הפער הוא כ-45%.

**בחינוך היסודי** – שכרו השנתי של מורה מתחיל נמוך ב-61.6% מהממוצע במדינות ה-OECD. עם העלייה בוותק הפער קטן, אך עדיין נותר ניכר: 56% לאחר עשר שנות עבודה, 49.3% לאחר 15 שנות עבודה ו-24.8% ברמת השכר המרבית. כאשר משקללים בחישוב את מספר שעות העבודה של מורה, שהוא נמוך בישראל ביחס לממוצע ה-OECD, הפער קטן: כ-25% ברמת השכר ההתחלתית וכ-20% ברמת השכר המרבית.

**בחטיבות הביניים** – בישראל שכר המורים בחטיבות הביניים בשנת 2010 היה 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 בכ-68% ברמת השכר ההתחלתית; אחרי עשר שנות עבודה הפער בין ישראל למדינות ה-OECD גדל ל-79%, ולאחר 15 שנות עבודה הוא מצטמצם ל-71%; ברמת השכר המרבית הפער הוא 43.6%. השכר השעתי בהתאמה למספר השעות נמוך בכ-2% מהממוצע במדינות ה-OECD שכן מספר שעות העבודה השנתי של מורה בישראל נמוך ביחס לממוצע ה-OECD.

**בבתי-הספר התיכוניים** – שכר המורים בבתי-הספר התיכוניים בישראל בשנת 2010 היה נמוך משכר המורים בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. רמת השכר ההתחלתית בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD בכ-120%, ואצל בעלי ותק של עשר שנים הפער קטן לכ-103%; הוא גדל לאחר 15 שנות עבודה לכ-124%, וקטן שוב ברמת השכר המרבית ל-57.6%. השכר השעתי ההתחלתי למורה בתיכון קטן ב-38.5% מן השכר השעתי הממוצע למורה מתחיל במדינות ה-OECD, ואילו השכר השעתי המרבי דומה לממוצע במדינות ה-OECD.

מבחינת השינוי בשכר המורים בין 2000 ל-2010 עולה כי שכר מורה בחינוך היסודי עלה ב-31%, בחטיבות הביניים עלה השכר בכ-8% ובתיכוניים נותר השכר ללא שינוי. באותה תקופה עלה שכרם של המורים במדינות ה-OECD ב-22% בממוצע בחינוך היסודי, ב-17% בחטיבות הביניים וב-19% בחינוך העל-יסודי.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> משרד האוצר, הממונה על השכר והסכמי עבודה, [דיו וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה](#). בגופי הביטוח ובשירות בתי-הסוהר [לשנת 2011](#), דצמבר 2012.

<sup>30</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שכר עובדים בתפקידים נבחרים במגזר הציבורי – סקירה משווה](#), כתיבה: אייל קופמן, 4 בנובמבר 2012.



עם זאת, הממצאים בנוגע למורים בחינוך העל-יסודי נוגעים לתקופה שלפני יישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות הביניים ובבתי-הספר התיכוניים משנת הלימודים תשע"ב ואילך, שבמסגרתה שכר המורים אמור לעלות (ראו להלן).

#### 4.2. רפורמות בתנאי ההעסקה של עובדי הוראה

בשנים האחרונות מיושמות במערכת החינוך שתי רפורמות מערכתיות במבנה ההעסקה של מורים. רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מיושמת מאז שנת הלימודים תשס"ח (2008); רפורמת "עוז לתמורה" מיושמת בבתי-הספר התיכוניים מאז שנת הלימודים תשע"ב (ספטמבר 2011).

"אופק חדש" היא רפורמה מערכתית בגני הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים שמיושמת בהדרגה לפי הסכם שנחתם בין משרד החינוך להסתדרות המורים במרס 2008. על-פי משרד החינוך אלה מטרתיה העיקריות: לחזק את מעמדם של המורים ולהעלות את שכרם; לתת שוויון הזדמנויות לכל תלמיד; להעלות את הישגי התלמידים; לשפר את האקלים הבית-ספרי; להעצים ולהרחיב את סמכויותיו של מנהל בית-הספר.

במסגרת הרפורמה הוגדל מספר שעות העבודה השבועיות של מורה במשרה מלאה ל-36 שעות במקום 24, ומתוכן 26 שעות פרונטליות בבתי-הספר היסודיים ו-23 בחטיבות הביניים, שעות שהייה (5 שעות שבועיות בבתי-הספר היסודיים ו-9 בחטיבות הביניים) לצורך ישיבות עבודה, הכנת חומרי למידה ותכנון ההוראה, מפגשים פרטניים עם הורים ובדיקת עבודות ומבחנים, ושעות להוראה פרטנית (5 שעות שבועיות בבתי-הספר היסודיים ו-4 בחטיבות הביניים). השעות הפרטניות מיועדות לעבודה עם קבוצה המונה עד חמישה תלמידים, ותוכן נקבע על-ידי בית-הספר, על-פי הנחיות משרד החינוך. כמו כן שונה מתווה ההתפתחות המקצועית של מורים לאחר כניסתם להוראה, והוא מחייב כל מורה ללמוד 60 שעות לשם קידום מקצועי, לפי המקצועות שהוא מלמד והתפקידים שהוא ממלא. לכל אלה נלווה קידום בשכר המורים ובשכר המנהלים וסגניהם.<sup>31</sup>

הרפורמה אמורה להיות מיושמת במלואה בגני הילדים ובבתי-הספר היסודיים עד לסוף שנת הלימודים תשע"ג. עם זאת, יישום הרפורמה לא הושלם במרבית חטיבות הביניים ובמוסדות החינוך המיוחד.<sup>32</sup>

רפורמת "עוז לתמורה" מיושמת בהדרגה לפי הסכם שנחתם עם ארגון המורים העל-יסודיים באוגוסט 2011. תחילת יישום הרפורמה בשנת הלימודים תשע"ב והשלמתה – בשנת הלימודים תשע"ה (2015). על-פי פרסומי משרד החינוך, שכר המורים בחינוך העל-יסודי אמור לעלות בעקבות ברפורמה בכ-51%. במסגרת הרפורמה נקבע שבוע העבודה של מורה במשרה במלאה ל-40 שעות שבועיות, מתוכן 24 שעות הוראה פרונטלית, 10 שעות תומכות הוראה שיוקדשו לישיבות עבודה, השתלמויות, שיחות עם הורים, הכנת חומרי הוראה ובדיקת עבודות ומבחנים, ו-6 שעות הוראה פרטנית שבהן יעבוד המורה עם קבוצות של עד חמישה תלמידים. כמו כן נקבעו גמולים לבעלי תפקידים בבית-הספר. במסגרת הרפורמה גובש

<sup>31</sup> לפי [אתר אופק חדש](#) באתר משרד החינוך.

<sup>32</sup> משרד החינוך, מצגת לשיבת ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012.



מודל להערכת עובדי הוראה שימש לצורך קידום, מתן תגמול דיפרנציאלי ופיטורים. כמו כן בתי-הספר שמצטרפים לרפורמה נדרשים להשתמש בשעון נוכחות.<sup>33</sup>

יישום הרפורמה בבתי-ספר החל בשנת הלימודים תשע"ב, והצטרפות לרפורמה מותנית בהסכמה של 75% מן המורים בבית-הספר. מאז שנת הלימודים תשע"ב כל עובד הוראה חדש מועסק לפי תנאי ההסכם החדש במלואם, גם אם בבית-הספר שבו הוא מועסק הרפורמה טרם יושמה או יושמה חלקית. על-פי נתוני משרד החינוך, בשנים תשע"ב ותשע"ג הצטרפו לרפורמה 327 בתי-ספר (143 באופן מלא ו-184 חלקית). כ-11,000 מורים הצטרפו לרפורמה בשנים האלה (ובהם כ-4,500 הצטרפו באופן מלא) וכ-190,000 תלמידים לומדים בבתי-ספר שהצטרפו לרפורמה. יתר בתי-הספר אמורים להצטרף לרפורמה בשנים תשע"ד ותשע"ה.<sup>34</sup>

## 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. היא כוללת את כל ההוצאות על מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים – ממוסדות החינוך הקדם-יסודי ועד למוסדות להשכלה הגבוהה – לרבות ההוצאות של משקי הבית על שכר לימוד, שיעורים פרטיים וספרי לימוד והוצאות הממשלה והרשויות המקומיות על בניית מוסדות חינוך ועל רכישת ציוד. בשנת 2011 הסתכמה ההוצאה הלאומית על חינוך ב-73.4 מיליארד ש"ח, שהם 8.4% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 8.2% מהתוצר בשנת 2010 ו-8.1% מהתוצר בשנת 2009.<sup>35</sup>

ההוצאה הלאומית על חינוך נבחנת בין השאר לפי מקור המימון של ההוצאה. ההוצאה הלאומית מורכבת מהוצאה ציבורית, שהיא תקציבי הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים במימון ממשלתי, ומהוצאה פרטית, שהיא בעיקר הוצאה של משקי בית (ובכללה תשלומי הורים לבתי-ספר ולגני ילדים), וכן תרומות והעברות מהארץ ומחו"ל. בשנת 2011 מימן המגזר הציבורי (הכולל כאמור את הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח ממשלתיים) כ-78% מכלל ההוצאה הלאומית על חינוך, כמו בשנה שלפניה. הנתונים על מימון ההוצאה לשנת 2008, שהיא השנה האחרונה שבעבורה פורסמו נתונים מסוג זה, מלמדים כי הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים במימון ממשלתי מימנו 94% מההוצאה השוטפת על שירותי החינוך היסודי, 78% מההוצאה על מוסדות חינוך קדם-יסודי ו-74% מההוצאה על חינוך על-יסודי. נתונים אלו מעידים כי חלקו של המגזר הפרטי במימון שירותי החינוך, בעיקר בחינוך היסודי, קטן.<sup>36</sup>

### 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.

<sup>33</sup> לפי אתר [עוז לתמורה](#) באתר משרד החינוך.

<sup>34</sup> משרד החינוך, מצגת ליישבת ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012.

<sup>35</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2008-2011](#), הודעה לעיתונות, 28 באוגוסט 2012; [ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2010](#), 22 בנובמבר 2012.

<sup>36</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2008-2011](#), הודעה לעיתונות, 28 באוגוסט 2012

<sup>37</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2009 – השוואה בין-לאומית](#), נתונים מתוך פרסום רשמי של ה-OECD: Education at a Glance 2012, הודעה לעיתונות, 12 בספטמבר 2012.





על-פי נתוני ה-OECD, בשנת 2009 שיעור ההשתתפות של המגזר הפרטי בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל היה 6.8% מכלל ההוצאה הלאומית על שלבי חינוך אלו. שיעור ההשתתפות הממוצע של המגזר הפרטי במדינות ה-OECD היה 8.8% מכלל ההוצאה.<sup>38</sup>

ההוצאה על חינוך בישראל כאחוז מהתמ"ג גבוהה (7.2%, לעומת כ-6.4% בממוצע במדינות ה-OECD – הוצאה פרטית וציבורית על חינוך יסודי ועל-יסודי לפי נתוני 2009). חלקה של ההוצאה הממשלתית על חינוך בכלל הוצאות הממשלה הוא 13.6% – מעט גבוה מהממוצע במדינות ה-OECD (13% בממוצע).<sup>39</sup> 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. **בחינוך הקדם-יסודי** הסתכמה ההוצאה על תלמיד ב-\$3,998, לעומת \$6,208 בממוצע במדינות ה-OECD. ההוצאה על תלמיד בחינוך **היסודי** בישראל הגיעה ל-\$5,202, והייתה נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD – \$7,550. בחינוך **העל-יסודי** הסתכמה ההוצאה על תלמיד בישראל ב-\$5,842, והייתה נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD – \$9,264. משנת 2000 עד שנת 2009 גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד בישראל ב-5%, אולם באותה תקופה גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד במדינות ה-OECD ב-34%, כלומר מדינות המערב מגדילות את ההשקעה בחינוך בקצב מהיר הרבה יותר מישראל.<sup>40</sup> עם זאת, נטען כי כאשר משקללים את רמת החיים בחישוב ההוצאה, מגלים כי במערכת החינוך היסודית ההוצאה הציבורית בישראל דומה לזו שבמדינות ה-OECD, ובחינוך העל-יסודי ההוצאה נמוכה מהממוצע אך במעט. יש הטוענים כי שקלול זה גורם להטיה בחישוב, בין השאר בשל הבדלים בשכר המורים ביחס לשכר הכללי במשק.<sup>41</sup>

### הפרטה בחינוך

בשנים האחרונות מתנהל דיון ציבורי ער בנושא הפרטה במערכת החינוך, ונשמעות בו טענות רבות על התפשטות מגמות של הפרטה במערכת החינוך.<sup>42</sup>

חוקרים העוסקים בהפרטה במערכת החינוך נוהגים להבחין בין כמה ממדים של מעורבות המדינה במתן שירותי חינוך. הממד הראשון הוא מימון שירותי החינוך. בהקשר זה, כאמור, המגזר הציבורי נושא ברוב עלויות החינוך. חלקו של המגזר הפרטי במימון שירותי החינוך בחינוך היסודי והעל-יסודי קטן למדי, ואף נמוך מן הממוצע במדינות ה-OECD. הדיון הציבורי בנושא עוסק בשאלת התוספת על המימון הציבורי ממקורות פרטיים, ובעיקר תשלומי הורים (להרחבה בנושא תשלומי הורים ראו סעיף 7.1.4. להלן). ממד שני של מעורבות המדינה במתן שירותי החינוך הוא מידת הריכוז או הביזור של הספקת שירותים אלה ותפעולם. לביזור מגוון היבטים, ובהם בעלות וניהול, הכוונה ופדגוגיה ופיקוח ובקרה.

<sup>38</sup> OECD, [Education at a Glance 2012](#), Indicator B3: How much public and private investment in education is there?

<sup>39</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [פני החברה בישראל](#), דוח מס' 5, אוקטובר 2012.

<sup>40</sup> OECD, [Education at a Glance 2012](#), Indicator B1: How much is spent per student?

<sup>41</sup> דן בן דוד, [מערכת החינוך בישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן של גלובליזציה](#), [רבעון לכלכלה](#), אוניברסיטת תל-אביב, שנה 50, גיליון 1, מרס 2003.

<sup>42</sup> בין השאר ראו: משה יוסטמן, "ביזור והפרטה במערכת החינוך", סדרת מחלוקות בכלכלה, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, מאי 2007; ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך", פרק במחקר שכותרתו **אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה (טיוטה לדיון)**, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטי על-שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, אוקטובר 2011; נוגה דגן בוזגלו, **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, מרכז אדוה, נובמבר 2009; לטם פרי חזן, "הזכות לחינוך: קווים לדמותה המשתנה בעידן של מהפכה חוקתית", מאמר שהוצג בכנס "הגנה על זכויות האדם בישראל: עשרים שנה למהפכה החוקתית", ינואר 2012.



בהקשרים אלו החוקרים מצביעים על ביטויים שונים להפרטה: הפעלת תוכניות לימודיות וחינוכיות בבתי-הספר על-ידי גופים פרטיים; מתן חסויות של גופים פרטיים לפעילות חינוכית; התרחבותם של בתי-ספר פרטיים במימון ציבורי; אימוץ מודל כלכלת השוק בניהול מערכת החינוך תוך הדגשת הייחודיות, התחרותיות והשיווקיות של בתי-הספר באמצעות פתיחת אזורי רישום והנהגת מודל של ניהול עצמי; העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים ומיקור-חוץ של פונקציות בקרה שמולאו בעבר על-ידי משרד החינוך.<sup>43</sup>

ההפרטה במערכת החינוך היא נושא שנוי במחלוקת ויש לו כאמור היבטים רבים. בעמדות הרואות בחיוב את תהליכי ההפרטה או הביזור מודגשים החדשנות החינוכית, הפלורליזם הרעיוני, היעילות, הגמישות והתחרותיות ומתן האפשרות להורים לממש את זכותם לקבוע ולעצב את התכנים בחינוך ילדיהם ואת דרכי החינוך. נטען כי בכל מערכת חינוך יש מרכיב של ביזור, ועל המדינה לצמצם את חסרונותיה ולהגדיל את יתרונותיה באמצעות הבטחת רמת תקצוב ושירותי חינוך מסוימת לכל תלמיד, קביעת כללים ברורים לניהול ולהפעלה תקינים של מוסדות חינוך, הגדרת רמת ההישגים הנדרשת מכלל התלמידים והקמת מערכת בקרה מתאימה למילוי תפקידים אלו.

העמדות המבקרות את תהליכי ההפרטה מתמקדות בחשש מפני הרחבת הפערים בין תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות, דאגה מפני יצירה והעמקה של הקיטוב והשסע החברתי, הדגשת הצורך לשמור על בית-הספר כמתחם נקי מאינטרסים זרים המחויב לערכי היסוד הדמוקרטיים, וחשש שמעורבותם של גורמים פרטיים במערכת החינוך היא אמצעי לעקיפת הסכמי ההעסקה הקיבוציים הנהוגים במערכת ולפגיעה בחינוך כשירות ציבורי.

## 5.2. תקציב משרד החינוך<sup>44</sup>

תקציב החינוך בישראל (ללא ההשכלה הגבוהה, שתקציבה נפרד) נחלק לשני סעיפים תקציביים ראשיים: בסעיף 20 מעוגן התקציב העיקרי, שבמסגרתו 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 2006-2012:

<sup>43</sup> ועדת החינוך של הכנסת עסקה בהרחבה בכנסת ה-18 בביטויים שונים של הפרטה, בין השאר בהעסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים, בתשלומי הורים ובכניסת גורמים פרטיים לבתי-הספר. במרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתבו בשנים אלו כמה מסמכים העוסקים בביטויים של הפרטה במערכת החינוך, ובהם: [בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינם רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 29 באוקטובר 2012; [העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים](#), כתיבה: יובל וורגן, 8 בדצמבר 2011; [מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך](#), כתיבה: יובל וורגן, 7 בפברואר 2011; [תנאי העסקתם של מורים בתוכנית היל"ה](#), כתיבה: שלי מזרחי, 5 באוקטובר 2010.

<sup>44</sup> בהכנת סעיף זה נעזרנו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוכן לקראת אישור תקציב 2011/2 בוועדת הכספים של הכנסת, [תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2011 ו-2012](#), כתיבה: יעקב צ'רטוף, 28 בנובמבר 2010. מקור נתוני התקציב: אגף התקציבים במשרד האוצר; מקור נתוני התקציב המאושר וביצוע התקציב: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוחות שנתיים.



**תקציב ברוטו של משרד החינוך, 2006-2012 (במיליארדי ש"ח)**

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%

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

**התקציב המקורי (ברוטו, במיליארדי ש"ח), התקציב המאושר וביצוע התקציב, 2009-2012<sup>45</sup>**

שנה	2009	2010	2011	2012
<b>תקציב מקורי</b>	31.86	33.98	36.49	37.87
<b>תקציב מאושר</b>	32.85	36.27	39.21	42.7
<b>ביצוע התקציב*</b>	(31.45) 96%	(34.69) 96%	(37.35) 95%	(41.12) 96%

- ללא התחייבויות לשנה הבאה

התוספות התקציביות שקיבל משרד החינוך בשנת 2012 נועדו, בין השאר, לצורך יישום רפורמת "עוז לתמורה" ויישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), שיידונו בהרחבה בסעיף 7.1 להלן.

על-פי הערכות שהוצגו סמוך למועד החתימה על הסכם הרפורמה "עוז לתמורה" עם ארגון המורים, עלות היישום של הרפורמה היא 3 מיליארד ש"ח בשנה.<sup>46</sup> על-פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ב הקצה משרד החינוך כ-360 מיליון ש"ח ליישומה השוטף של הרפורמה ובשנת הלימודים תשע"ג הקצה לצורך כך כחצי מיליארד ש"ח. נוסף על כך, בשנים אלו העביר משרד החינוך סכום חד-פעמי של כ-116 מיליון ש"ח לבניית פינות עבודה למורים.<sup>47</sup>

בהחלטת הממשלה בדבר יישום מסקנות ועדת טרכטנברג ב-8 בינואר 2012 הוקצו למשרד החינוך תקציבים נכרים לצורך יישום המלצות הוועדה בתחום החינוך. להלן פירוט התקציבים.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> הנתונים הופקו באמצעות מערכת השאילתות של אגף התקציבים במשרד האוצר (נתוני הביצוע מעודכנים לאפריל 2013) ודוחות כספיים לשנים 2009 עד 2011 באתר החשב הכללי במשרד האוצר. נתוני תקציב לשנת 2012 נתקבלו באמצעות נועם גלעדי, החשב הכללי, משרד האוצר, פברואר 2013.

<sup>46</sup> משרד ראש הממשלה, הרפורמה בחינוך העל-יסודי יוצאת לדרך: יותר למורים, יותר לתלמידים, הודעות דובר, 29 במאי 2011.

<sup>47</sup> מינהל כלכלה ותקציבים ומינהל הפיתוח, משרד החינוך, מכתב, נתקבל 20 במרס 2013.

<sup>48</sup> החלטת ממשלה מס' 4088, שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), 8 בינואר 2012.



## תקציבים שהוקצו לתחום החינוך לצורך יישום מסקנות ועדת טרכטנברג, 2012-2016

2016	2015	2014	2013	2012	
	2,252 מיליון ש"ח (מתוכם 450 מיליון ש"ח לבינוי גני ילדים ציבוריים)	2,015 מיליון ש"ח (מתוכם 450 מיליון ש"ח לבינוי גני ילדים ציבוריים)	1,608 מיליון ש"ח (מתוכם 450 מיליון ש"ח לבינוי גני ילדים ציבוריים)	1.750 מיליארד ש"ח (מתוכם 1.3 מיליארד ש"ח לבינוי גני ילדים ציבוריים)	חינוך חינוס לבני 3 ו-4
2,350 מיליון ש"ח	1,950 מיליון ש"ח	1,350 מיליון ש"ח	1,000 מיליון ש"ח	300 מיליון ש"ח	סבסוד מסגרות לימוד בשעות אחה"צ לבני 3 עד 9
		500 מיליון ש"ח	350 מיליון ש"ח	150 מיליון ש"ח	יצירת מנגנון פרוגרסיבי של תשלומי הורים, הוזלת ספרי לימוד, קידום תוכנית השאלת ספרי לימוד ופיתוח ספרי לימוד דיגיטליים
2,350 מיליון ש"ח	4,202 מיליון ש"ח	3,865 מיליון ש"ח	2,958 מיליון ש"ח	2,200 מיליון ש"ח	סה"כ

הממשלה החליטה גם על תוספת שנתית של 20 מיליון ש"ח לתנועות הנוער – 5 מיליון מתקציב משרד החינוך ו-15 מיליון כתוספת תקציב.

### 5.3. השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב מערכת החינוך

מקור נוסף לתקצוב שירותי החינוך הוא הרשות המקומית. הרשות המקומית מחויבת לממן חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של המוסד החינוכי, והיא המעסיקה את עובדי המינהל ועובדים נוספים (דוגמת פסיכולוגים חינוכיים). חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהל קבוע בצו ותלוי בסוג ההוצאה, בשלב החינוך, בסוג הפיקוח על בית-הספר ובדירוג חברתי-כלכלי של הרשות המקומית.<sup>49</sup> הרשויות המקומיות רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך על-פי יכולתן ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן. תקציבים אלו עשויים לשמש למגוון צרכים, ובכללם בינוי, תוכניות לימוד נוספות ומימון פעילויות.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2008, שהיא השנה האחרונה שעליה התפרסמו נתונים בעניין זה, נשאו הרשויות המקומיות ב-9.5% מעלויות ההוצאה הלאומית על חינוך. בשנים האחרונות ניכרת עלייה בחלקן של הרשויות המקומיות במימון ההוצאה הלאומית על חינוך, לצד ירידה מסוימת בחלקה של הממשלה, כפי שעולה מן הטבלה להלן.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה על שר החינוך להתקין צו בנושא בכל שנת לימודים, בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. לאחרונה הותקן, לאחר התייעצות עם הוועדה, צו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת התשע"ג), התשע"ג-2012. לפירוט ראו: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2012](#).

<sup>50</sup> 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. יש לשים לב ההוצאה הלאומית על חינוך נחלקת בין גורמים נוספים חוץ מהרשויות המקומיות והממשלה, ובהם משקי הבית, המגזר הפרטי ומלכ"רים.



## שיעור ההשתתפות של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאה הלאומית על חינוך, 2000-2008

שנה	שיעור השתתפות הממשלה	שיעור השתתפות הרשויות המקומיות
2000	71.9%	6.9%
2001	71.7%	7.6%
2002	69.1%	7.6%
2003	72%	7.3%
2004	68.7%	7.2%
2005	67.5%	7.5%
2006	67.3%	8.6%
2007	68.8%	9%
2008	66.1%	9.5%

הפערים בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון החינוך הם מהגורמים העיקריים 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. אחת הדרכים להתמודדות עם פערים אלה היא תקצוב דיפרנציאלי, שמשמעו הפניית תקציבים ושעות הוראה רבים יותר לבתי-ספר שבהם לומדים תלמידים מאוכלוסיות חלשות.<sup>51</sup>

אחת הסוגיות שנדונו 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). בכנסת ה-17 ובכנסת ה-18 הוסדרה השתתפות הרשות במימון מוסדות חינוך מוכר 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 הן בתקציב והן במתן שירותים שווי כסף. אופן היישום של התיקון לחוק שנוי במחלוקת ונדון כמה פעמים בבתי-משפט בכמה ערכאות. בין השאר נדונו התחולה של התיקון על גני ילדים, על תלמידי חוץ, על הסעות ועל מימון פעילויות ותוכניות על-ידי הרשות המקומית.<sup>52</sup>

## 6. הישגי התלמידים במערכת החינוך

הצלחתה של מערכת החינוך נמדדת, בין השאר, בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות, בבחינות המיצ"ב ובמבחנים בין-לאומיים השוואתיים. יצוין כי בשנים האחרונות ספג משרד החינוך ביקורת חריפה על שהעמיד את העלאת הישגי התלמידים הניתנים למדידה כיעד מרכזי של מערכת החינוך. בין השאר נטען

<sup>51</sup> להרחבה ולמידע נוסף ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הצעות ליישום תקציב דיפרנציאלי במערכת החינוך](#), כתיבה: יובל וורגן, 18 באוקטובר 2010.

<sup>52</sup> למידע נוסף ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 29 באוקטובר 2012.



כי הדבר גורם לפגיעה באוטונומיה של בית-הספר ושל המורה, הגורעת בסופו של דבר מאיכות החינוך שהתלמידים מקבלים.<sup>53</sup>

להלן יוצגו נתונים עדכניים על הישגי התלמידים בשלושה מדדים מרכזיים: בחינות הבגרות בחינוך העל-יסודי, מבחני המיצ"ב בחינוך היסודי ובכיתות ח' והישגי התלמידים במבחנים הבין-לאומיים פיזה, טימס ופירלס.

## 6.1. בחינות הבגרות

קבוצת הגיל המלאה של הלומדים בי"ב, הניגשים לבגרות והזכאים לבגרות בשנים תשס"ה-תשע"א<sup>54</sup>

תשע"א	תש"ע	תשס"ט	תשס"ח	תשס"ה	
120,315	113,511	116,996	107,800	113,200	קבוצת הגיל באוכלוסייה
96,717	98,168	93,311	92,217	92,845	מספר הלומדים בכיתה י"ב
80.4%	82.3%	79.8%	79.2%	82%	שיעור הלומדים בכיתה י"ב בקבוצת הגיל המלאה
86,046	87,887	83,997	83,866	84,021	מספר הניגשים לבחינות הבגרות
71.5%	73.7%	71.8%	72.0%	74.2%	שיעור הניגשים לבחינות הבגרות בקבוצת הגיל המלאה
89.0%	89.5%	90.0%	90.9%	90.5%	<b>שיעור הניגשים בקרב הלומדים</b>
57,878	57,485	53,895	52,471	52,520	מספר הזכאים לתעודת בגרות (לאחר מועד החורף העוקב)
48.1%	48.3%	46.1%	44.4%	46.4%	<b>שיעור הזכאים לתעודת בגרות (לאחר מועד החורף העוקב) בקבוצת הגיל המלאה</b>
59.85	58.6%	57.8%	56.0%	56.6%	<b>שיעור הזכאים לתעודת בגרות (לאחר מועד החורף העוקב) בקבוצת הלומדים</b>
84.3%	85.1%	85.6%	86.2%	86.5%	<b>שיעור התלמידים העומדים בתנאי הסף של האוניברסיטאות<sup>55</sup> בכלל הזכאים לתעודת בגרות</b>

ניתוח נתוני בחינות הבגרות בחלוקה לפי מגזר לאורך זמן מלמד כי על אף העלייה בהישגי התלמידים במגזר הערבי בבחינות הבגרות בשנים האחרונות (לאחר שפל בשנת תשס"ח), עדיין קיים פער ניכר בהישגים לטובת המגזר היהודי.

<sup>53</sup> ראו למשל: פרופ' יולי תמיר, "פדגוגיה בנקאית – מה עושים המבחנים הבינלאומיים לחינוך", **הד החינוך**, כרך פ"ו, גיליון מס' 2, דצמבר 2011.

<sup>54</sup> בקבוצת הגיל המלאה לשנת תשע"א נכללים גם 16,230 בני 17 במגזר החרדי שכמחציתם לומדים במוסדות שאינם מגישים תלמידים לבגרות ועוד 6,022 במזרח ירושלים שרובם הגדול לומדים ונבחנים בבחינות הבגרות על-פי התוכנית הירדנית. מקור הנתונים: משרד החינוך, **נתוני זכאות לבגרות תשע"א 2011**, אוגוסט 2012; משה דקלו, מנהל אגף בחינות במשרד החינוך, מכתב, 13 בפברואר 2013.

<sup>55</sup> דרישות הסף של האוניברסיטאות הן תעודת בגרות מלאה, ובכלל זה אנגלית ברמה של 4 יחידות לימוד לפחות ומתמטיקה ברמה של 3 יחידות לימוד לפחות.



בניתוח נתוני בחינות הבגרות לשנת 2010 לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים עלה כי בחינוך העברי הישגיהם של תלמידים משכבות חלשות נמוכים יותר. הדבר בא לידי ביטוי בשיעור הנבחנים, בשיעור הזכאים לבגרות ובעמידה בדרישות הסף של האוניברסיטאות. בחינוך הערבי, לעומת זאת, ההבדלים בין תלמידים לפי מעמדות חברתיים-כלכליים קטנים, כפי שמפורט בטבלה להלן.

**הישגי בחינות בגרות לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, תש"ע<sup>56</sup>**

שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בקרב הלומדים	שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב הלומדים	שיעור הנבחנים בקרב תלמידי כיתות י"ב	אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים
49.3%	57.8%	81.9%	חינוך עברי – סה"כ
15.4%	21.4%	41.3%	*3-1
48.7%	58.0%	83.8%	7-4
70.0%	75.3%	94.2%	10-8
35.7%	48.3%	92.0%	חינוך ערבי – סה"כ
34.8%	49.1%	91.7%	3-1
39.5%	48.2%	94.3%	7-4
39.5%	50.7%	93.7%	**10-8

\* קטגוריה זו כוללת יישובים שבהם רוב התלמידים למדו בבתי-ספר של הפיקוח החרדי, הממעטים לכוון את תלמידיהם לגשת לבחינות הבגרות.  
\*\* בקטגוריה זו מספר תלמידים קטן.

יצוין כי בשנת 2012 יזם שר החינוך דאז הקמת ועדה לבחינת מערך בחינות הבגרות כדי לבחון את האפשרות לצמצם את מספר בחינות הבגרות ולהנהיג במקום חלק מהן הערכה חלופית. הוועדה הייתה אמורה להגיש את מסקנותיה עד סוף שנת 2012.<sup>57</sup>

מערכת החינוך עורכת עוד כמה מבדקים לבחינת הישגי התלמידים ומצבה של מערכת החינוך, והחשוב שבהם הוא בחינות המיצ"ב. מבדקים אלו מבוצעים באמצעות ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך), שהיא הגוף המנחה המקצועי של מערכת החינוך בתחומי המדידה והערכה.<sup>58</sup>

**6.2. המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)**

הישגי תלמידים בחינוך היסודי נבדקים מאז שנת הלימודים תשס"ב (2001/02) במבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית), הנערכים באופן מחזורי בכיתות ב', ה' וחי'. ההשתתפות במבחני המיצ"ב היא חובה לכלל התלמידים בכל מוסדות החינוך (מלבד תלמידי החינוך המיוחד ועולים חדשים השוהים בארץ פחות משנה). על-פי התוכנית של משרד החינוך, בתי-ספר נבחנים בתחום דעת נתון בבחינות חיצוניות פעם בשנתיים, בכל שנה בשני תחומי דעת אחרים: מתמטיקה ושפת-אם או אנגלית ומדע

<sup>56</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [פני החברה בישראל](#), דוח מס' 5, אוקטובר 2012.  
<sup>57</sup> ראו [דברי שר החינוך גדעון סער בפתח הישיבה הראשונה של הוועדה](#), תאריך כניסה: 12 במרס 2013.  
<sup>58</sup> למידע נוסף ראו: ראמ"ה, [מהי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך – ראמ"ה?](#)



וטכנולוגיה. כך נבחן כל בית-ספר בבחינה חיצונית בכל תחום דעת פעם בארבע שנים ובבחינת מיצ"ב פנימית באותו התחום בשלוש השנים האחרות. בתי-ספר במגזר החרדי נבחנים בשני מקצועות בלבד – מתמטיקה ושפת-אם – ותדירות הבחינה החיצונית היא אחת לשנתיים.<sup>59</sup>

### הישגים בבחינות המיצ"ב

להלן הציונים הממוצעים בבחינות המיצ"ב שנערכו בשנת תשע"ב (2011/12). לשם השוואה רב-שנתית של ציוני המיצ"ב הנהיגה ראמ"ה בשנת תשס"ח מערך כיוול של ציוני המבחנים המאפשר תרגום 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' ידווחו במונחי הסולם הרב-שנתי.<sup>60</sup>

#### ציון ממוצע בבחינות המיצ"ב בכיתות ה', תשע"ב

שפת אם	אנגלית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה	כלל התלמידים
	535	542	528	
539	545	556	541	דוברי עברית
560	514	511	498	דוברי ערבית

#### ציון ממוצע בבחינות המיצ"ב בכיתות ח', תשע"ב

שפת אם	אנגלית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה	כלל התלמידים
-	511	501	539	
539	530	514	549	דוברי עברית
533	467	468	512	דוברי ערבית

השוואה לאורך זמן מלמדת כי משנת תשס"ח עד שנת תשע"א הייתה עלייה בהישגי תלמידים בבחינות המיצ"ב בשתי שכבות הגיל בכל המקצועות, אך בשנת הלימודים תשע"ב ניכרה ירידה מתונה בהישגים ברוב המקצועות.

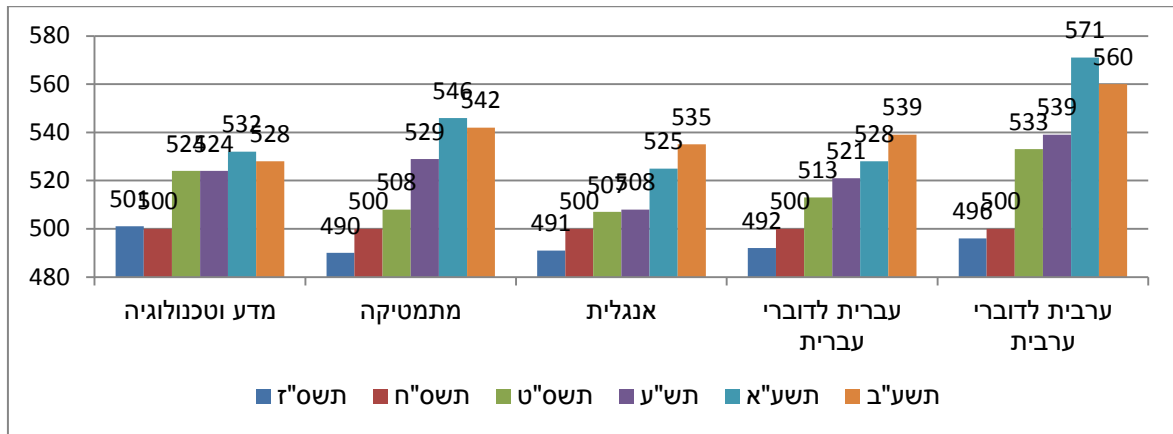
<sup>59</sup> מידע נוסף על המיצ"ב באתר ראמ"ה.

<sup>60</sup> ראמ"ה, מיצ"ב תשע"ב – חלק א': הישגים במבחני המיצ"ב, מצגת, אוקטובר 2012.

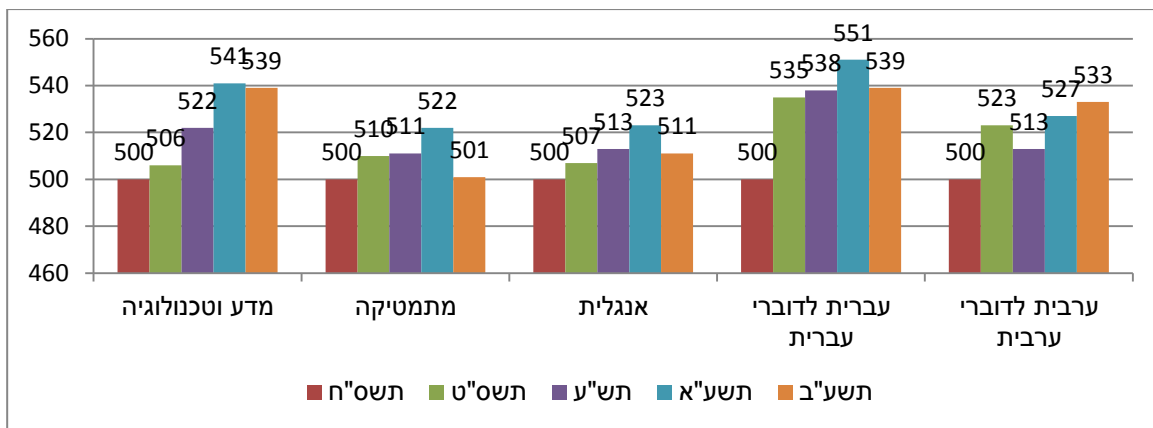




### הישגים בבחינות המיצ"ב, כיתות ה', תשס"ז-תשע"ב



### הישגים בבחינות המיצ"ב, כיתות ח', תשס"ח-תשע"ב



נוסף על כך, תוצאות בחינות המיצ"ב מעידות על פערים גדולים בין קבוצות תלמידים במערכת החינוך. יש פער ניכר בהישגים בין דוברי עברית לדוברי ערבית. יתר על כן, בכל אחד מהמגזרים יש פער בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי בינוני ותלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. הן בקרב דוברי העברית והן בקרב דוברי הערבית הפערים מתרחבים עם השנים, כלומר הפערים בכיתות ח' גדולים מהפערים בכיתות ה' וב', והם נשמרים לאורך זמן.

בספטמבר 2012 נתן בית-המשפט העליון פסק-דין בעתירה של התנועה לחופש המידע שחייב את משרד החינוך לפרסם את תוצאות מבחני המיצ"ב של כל בית-ספר.<sup>61</sup>

## 6.3 מבחנים בין-לאומיים

### OECD Programme for International Student Assessment – PISA

פיזה (PISA) הוא מחקר בין-לאומי שעורך ה-OECD ובודק את רמת האוריינות של תלמידים בני 15 בשלושה תחומים: קריאה, מתמטיקה ומדעים. מבחני פיזה נערכים אחת לשלוש שנים. בכל מועד מבחנים התלמידים בשלושת הנושאים ומושם דגש על אחד מהם. המחקר האחרון נערך בשנת 2009 בקרב

<sup>61</sup> בג"ץ ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך, הממונה על חופש המידע. ועדת החינוך של הכנסת דנה בפסק-הדין סמוך למועד שבו ניתן, וראו פרוטוקול משיבת ועדת החינוך, [משמעות החלטת בית-המשפט העליון על פרסום תוצאות המיצ"ב של בתי-הספר](#), 23 בספטמבר 2012.



תלמידים מ-64 מדינות (חלקן חברות ב-OECD), ובהן ישראל, והתחום שעליו הושם דגש היה הקריאה. מהמחקר עלה כי למרות עלייה מסוימת בהישגיהם של תלמידי ישראל בכל שלושת המקצועות בין השנים 2006 ו-2009, הישגיהם עודם מתחת למוצע במדינות ה-OECD. להלן מקומה של ישראל במדרג המדינות במחקר זה ובמחקר שקדם לו (מספר המדינות שמשתתפו בכל מחקר שונה).

#### תוצאות מבחני פיזה, 2002-2009

מקום ישראל ב-57 המדינות שהשתתפו בשני המחזורים	מקום ישראל בשנת 2002		מקום ישראל בשנת 2006		מקום ישראל בשנת 2009	תחום הדעת הנבדק
	ב-41 המדינות שהשתתפו	ב-57 המדינות שהשתתפו	ב-41 המדינות שהשתתפו	ב-57 המדינות שהשתתפו		
שינוי במדרג	שנת 2006	שנת 2009	33	39	41	מדעים
+5	39	34	30	40	36	קריאה
+1	40	39	31	40	41	מתמטיקה

ממצאי המחקר מלמדים גם כי השונות בהישגי התלמידים במבחני פיזה היא מן הגבוהות ביותר בקרב המדינות המשתתפות, והגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD. השונות גדולה בין בתי-הספר, וגדולה אף יותר בתוך בתי-הספר. שיעור גדול מאוד של תלמידים מוקם ברמות הבקיאות הנמוכות ושיעור קטן מאוד של תלמידים מוקם ברמות הבקיאות הגבוהות – בישראל בכלל ובקרב דוברי הערבית בפרט.<sup>62</sup> כמו ציוני בחינות המיצ"ב, גם ממצאים אלו מעידים על פערים עמוקים בין קבוצות ומגזרים בחברה, בעיקר בין דוברי עברית לדוברי ערבית ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה.

תוצאות מבחני פיזה שנערכו במרס 2012 אמורות להתפרסם בדצמבר 2013.

#### *Progress in – PIRLS – Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS International Reading Literacy Study*

טימס (TIMSS) ופירלס (PIRLS) הם מחקרים בין-לאומיים שעורך ארגון IEA.<sup>63</sup> מבחן טימס בוחן את רמת השליטה של תלמידי כיתות ח' במתמטיקה ובמדעים. מבחן פירלס בוחן את רמת מיומנות הקריאה של תלמידי כיתות ד'. הטימס והפירלס הם מחקרי אורך מחזוריים הנערכים אחת לארבע שנים ולחמש שנים בהתאמה. ישראל השתתפה במבחן טימס בשנים 1995, 1999, 2003, 2007 ו-2011 ובמבחן פירלס בשנים 2001, 2006 ו-2011. ציוני המבחנים של שנים אלו כוילו והוצבו על סולם אחיד שנקבע על-פי התוצאות ב-1995. סולם זה מאפשר השוואה ובחינת מגמות שינוי בהישגים לאורך זמן, בין מדינה למדינה ובין מחזורים במדינות עצמן.

<sup>62</sup> ראמ"ה, דוח פיזה 2009: אוריינות תלמידים בני 15 בקריאה, במתמטיקה ובמדעים.

<sup>63</sup> International Association for Evaluation of Educational Achievement.



## תוצאות מבחני טימס ופירלס לשנת 2011

קריאה	מדעים	מתמטיקה	
512	477	467	<b>הממוצע במדינות המשתתפות במבחנים</b>
541	516	516	<b>תוצאת המבחנים של תלמידי ישראל</b>
18	13	7	<b>מקום*</b>

\* מתוך 42 מדינות המשתתפות במבחן טימס ו-45 מדינות המשתתפות במבחן פירלס.

יצוין כי שלא כמו במבחני פיזה, שבהם מוצג הממוצע במדינות ה-OECD, במבחני טימס ופירלס משתתפות מדינות רבות שאינן מהמדינות המפותחות. הממוצע המחושב ומדרג המדינות כוללים גם מדינות אלו. יתר על כן, הרכב המדינות המשתתפות אינו קבוע, ולכן קשה להסיק מסקנות ברורות מן ההשוואה בין מחזורי מבחנים מבחינת מקומה של מדינה ביחס למדינות אחרות. בהשוואה בין-לאומית, במבחן במתמטיקה תלמידי ישראל מובילים בהישגיהם בקרב תלמידים במדינות המערב. במבחן במדעים הישגי תלמידי ישראל דומים להישגים של תלמידים בארצות-הברית, באוסטרליה, בניו-זילנד ובשבדיה. במבחן הבודק מיומנויות קריאה הישגי תלמידי ישראל דומים להישגי תלמידים בשבדיה, באיטליה, בגרמניה ובפורטוגל.

כמו במבחני פיזה, גם במבחני טימס ופירלס השונות בהישגי התלמידים (כלומר הפער בין הישגי התלמידים הטובים ביותר להישגי התלמידים החלשים ביותר) גדולה לעומת מדינות שתלמידיהם השיגו תוצאות דומות. כמו כן המבחנים מלמדים על פערים עמוקים בין מגזרים ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה.<sup>64</sup>

ההישגים של תלמידי ישראל במבחנים בשנת 2011 גבוהים במידה ניכרת מהישגיהם במחזור הקודם של המבחנים. במבחנים במתמטיקה עלו תלמידי ישראל מן המקום ה-24 למקום ה-7, והציון הממוצע עלה מ-463 ל-516; במבחנים במדעים עלו התלמידים מן המקום ה-25 למקום ה-13, והציון הממוצע עלה מ-468 ל-516; במבחנים בקריאה עלו התלמידים מן המקום ה-31 למקום ה-18, והציון עלה מ-512 ל-541.

הזינוק בהישגי התלמידים עורר מחלוקת בין גורמים הפעילים בזירה זו. נציגי הנהלת משרד החינוך והרשות למדידה והערכה בחינוך הדגישו בהודעותיהם את העלייה בהישגי תלמידים בין 2006 ו-2007 ל-2011 ואת הדירוג של תלמידי ישראל בין הטובים בעולם במקצועות שנבדקו. לעומת זאת, חוקרים העוסקים בתחום הטילו ספק בתוקפה של ההשוואה בין שנים שונות ובמידת מהימנותם של ציוני המבחן. מהטענות שהועלו בהקשר זה:

- 22.6% מאוכלוסיית התלמידים בישראל לא נכללו המדגם, ובהם 16.4% מן התלמידים הלומדים במוסדות חינוך חרדיים ו-6.1% מתלמידי בתי-הספר השייכים לחינוך המיוחד. שיעור הגריעה הוא הגבוה ביותר שנמצא במדינות שהשתתפו במחקר: ברובן נכללו במדגם 95% ויותר מהתלמידים במדינה. יצוין כי גם בשנים קודמות ובמבחנים אחרים שהשתתפו בהם תלמידי ישראל, דוגמת מבחני פיזה והמיצ"ב, הוחרגו קבוצות אלו.

<sup>64</sup> ראמ"ה, "2011 TIMSS ו-2011 PIRLS – הישגי ישראל במבט בינלאומי ופנים ישראלי", מצגת, 11 בדצמבר 2012; אתר האינטרנט של מבחני TIMSS & PIRLS.



- הארגון הבינ-לאומי שארגן וערך את המבחנים (IEA) הודיע כי אין אפשרות להשוות בין הישגי תלמידים ישראל ב-2007 להישגיהם ב-2011 בשל שינויים בתרגום השאלות.<sup>65</sup> מנגד ציינו נציגי משרד החינוך כי תוצאות המבחנים שנערכו בשנת 2011 משקפות את רמת הידע של התלמידים, ולתפיסתם אפשר להשוותן לתוצאות המבחנים שנערכו בשנים 2006 ו-2007.<sup>66</sup>
- משרד החינוך השקיע רבות בהכנה למבחן, ובכלל זה תוספת ניכרת של שעות והתאמת תוכנית הלימודים לשאלות שהיה צפוי שיישאלו.
- בשנת 2007 היו הישגי התלמידים בישראל נמוכים במיוחד, שכן בשנה זו הייתה שביתת מורים שמנעה הכנה מספקת למבחן, וכן בשל התנגדותה של שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר, להכנה ישירה למבחנים. כאשר בוחנים את השינוי בהישגי ישראל במבחני טימס מאז שנת 1999 מגלים מגמה של עלייה רציפה – שנבלמה בשנת 2007 מן הסיבות שהוזכרו לעיל, אך שבה למסלולה בשנת 2011. יצוין כי הישגי התלמידים בישראל במבחן פירלס – שנערך בשנת 2006 בחינוך היסודי ולא הושפע משביתת המורים – לא ירדו לעומת הסבב הקודם של המבחן, והשיפור בין 2006 ל-2011 דרמטי פחות, אך עדיין ניכר.<sup>67</sup>

## 7. נושאים נבחרים בעבודתה של ועדת החינוך בכנסת ה-18

להלן כמה מהנושאים הבולטים שבהם עסקה ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-18, ויוסיפו כפי הנראה להעסיק את הוועדה בכנסת הנוכחית ובהם יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) בתחום החינוך, החינוך החרדי, יישום תכנית התקשוב הלאומית, אלימות ובעיות משמעת במוסדות חינוך ותזונה במערכת החינוך.

### 7.1. יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) בתחום החינוך

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי שהוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 ומכונה ועדת טרכטנברג הגישה את מסקנותיה בספטמבר 2011. פרק נרחב בדוח הוועדה יוחד לתחום החינוך, והובאו בו המלצות בנושא החינוך לגיל הרך, הארכת יום הלימודים בבית-הספר, תשלומי הורים והשאלת ספרי לימוד. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה בנושאי חינוך בהחלטה מינואר 2012<sup>68</sup> והקצתה תקציבים ניכרים ליישומן. ועדת החינוך של הכנסת קיימה בשנה האחרונה לפעילותה ישיבות שעסקו בהמלצות של ועדת טרכטנברג וליוותה את פעילות משרד החינוך ליישומן. להלן יפורטו המלצות הוועדה בתחום החינוך ופעילות משרד החינוך ליישומן.

#### 7.1.1 חינוך לגיל הרך

משרד הכלכלה (לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה) הוא הגוף הממשלתי המופקד כיום על הרגולציה הממשלתית בתחום מעונות היום, ופועל בתחום זה באמצעות האגף לתעסוקת נשים, מעונות יום ומשפחתונים, המעניק הכרה למעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, מפקח על פעילותם ומסבסד את

<sup>65</sup> TIMSS 2011 International Results in Mathematics and Science, [Appendix A – Countries Participating in TIMSS 2011 and in Earlier TIMSS Assessment](#); PIRLS 2011 International Results in Reading, [Appendix A – Countries Participating in PIRLS 2011 and in Earlier PIRLS Assessment](#)

<sup>66</sup> נחום בלס, "ויעוד על הישגי ישראל במבחני הבינלאומיים", **הארץ**, 5 בפברואר 2013.

<sup>67</sup> אמנון כרמון, "חידת הזינוק הנחשוני", **הד החינוך**, כרך פ"ו, גיליון מס' 2, טבת תשע"ג, דצמבר 2012.

<sup>68</sup> **החלטה מס' 4088** של הממשלה מ-8 בינואר 2012.



שכר הלימוד בהם לפי קריטריונים קבועים. ועדת טרכטנברג סברה כי על הממשלה לפעול להעברת הסמכות והאחריות בתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כפי שכונה אז) לשר החינוך. לדבריה, המלצה זו היא הבסיס לכל יתר ההמלצות בנושא הגיל הרך. עם זאת, הממשלה לא כללה המלצה זאת בהחלטת הממשלה.

סעיף 21 להסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת יש עתיד קובע כי הממשלה תפעל ליישום החלטת הממשלה 4088, ובכלל זה להעברת האחריות לגיל הרך למשרד החינוך, ותקצה לכך משאבים ותקציב ייחודי כבר בתקציב הנוכחי.<sup>69</sup>

## 7.1.2 חינוך בגני ילדים לבני שלוש וארבע

תיקון מס' 16 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, שהחיל את החוק על ילדים בני שלוש וארבע, אושר בשנת 1984 אך יישומו נדחה שנים ארוכות. ועדת טרכטנברג המליצה על יישום מלא של החוק עד לשנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2014). לפי החלטת הממשלה יינתן חינוך חנם בגני ילדים ציבוריים לילדים בני שלוש וארבע ומשרד החינוך יפעל לבינוי גני ילדים נוספים בעבורם. יש להבהיר כי משמעות ההחלטה איננה החלת החוק (שיישומו המלא נקבע כאמור לספטמבר 2014) על כלל הילדים בגילים הרלוונטיים, אלא מתן חינוך חנם (לא חובה) באותם אזורים שבהם החוק לא חל.

משרד החינוך פעל במהלך שנת הלימודים תשע"ב, בשיתוף הרשויות המקומיות, ליישום ההחלטה להקמת גנים חדשים ולקליטת גנות. נתונים שהציג המשרד בפני ועדת החינוך סמוך לראשית שנת הלימודים תשע"ג העידו כי בכוננתו לפתוח כ-960 כיתות גן חדשות כדי לאפשר לכ-85% מן הילדים בני שלוש וארבע ללמוד בגני ילדים ציבוריים ללא תשלום. יצוין כי בשנת הלימודים תשע"ג למדו כ-60% מן הילדים בגילים אלו בגני-ילדים ציבוריים.<sup>70</sup> התקציב שהוקצה לכך היה כ-1.75 מיליארד ש"ח בשנת 2012.

על-פי נתונים שהעביר לנו משרד החינוך בראשית אפריל 2013, בסך הכול נפתחו בשנה זאת 771 גנים חדשים – 661 גנים במגזר היהודי ו-110 גנים במגזר הערבי. בין הגנים במגזר היהודי, 511 גנים השתייכו לחינוך הממלכתי, 134 – לחינוך הממלכתי-דתי ו-16 – לחינוך החרדי. בשנת הלימודים תשע"ג למדו בגני הילדים הציבוריים 158,596 ילדים בני שלוש וארבע, שהם כ-68% מן הילדים בני שלוש ו-83% מן הילדים בני ארבע. עם זאת, בנושא זה ניכרים פערים גדולים בין היישובים: בחלק מהיישובים, ובהם ירושלים, גם בשנת הלימודים תשע"ג פחות ממחצית בני השלוש נקלטו בגנים הציבוריים; ביישובים נוספים, דוגמת חולון (56%), בת-ים (61%), גבעתיים (61%) וחיפה (62%) שיעור נמוך מן הממוצע של בני השלוש נקלטו במערכת החינוך הציבורית; אולם ביישובים אחרים שיעור גבוה של ילדים בני שלוש נקלטו בשנת הלימודים תשע"ג במערכת החינוך הציבורית – ובהם אשדוד (83%), אשקלון (81%), רחובות (80%) ועוד.

לשם איוש משרות ההוראה בגנים החדשים קלטה מערכת החינוך 906 גנות חדשות. לצד הקמת גני ילדים ציבוריים, אפשר משרד החינוך לגני ילדים פרטיים להיקלט במערכת החינוך הציבורית במעמד מוסד מוכר שאינו רשמי. גנים אלו מקבלים סבסוד של כ-700 ש"ח לחודש עבור כל תלמיד. משרד החינוך

<sup>69</sup> [הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-33 למדינת ישראל בין סיעת הליכוד-ישראל ביתנו בכנסת ה-19 ובין סיעת יש עתיד בראשות יאיר לפיד בכנסת ה-19](#), 15 במרס 2013. כאמור, החלטת הממשלה 4088 לא כללה סעיף בדבר העברת האחריות על החינוך לגיל הרך למשרד החינוך.

<sup>70</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, האגף לחינוך קדם-יסודי, "החינוך בגיל הרך – היערכות לקראת שנת הלימודים תשע"ג", מצגת לוועדת החינוך של הכנסת.



מסר כי בעקבות הודעת המשרד נתקבלו כ-1,300 בקשות להכרה כאמור מגנים פרטיים, ומהם קיבלו רישיון 632 גנים פרטיים, ולומדים בהם כ-17,000 תלמידים בני שלוש וארבע.<sup>71</sup>

ועדת החינוך של הכנסת ליוותה את תהליך יישומה של החלטת הממשלה, ובדיוניה בנושא זה הועלו סוגיות כגון קליטת ילדים צעירים בגני ילדים עירוניים, תנאי עבודתן של סייעות בגנים וסיוע לילדים עם צרכים מיוחדים.<sup>72</sup> משרד החינוך ציין בתשובה על פנייתו בנושא זה כי תקן הצוות החינוכי בגני הילדים הוא גננת אחת וסייעת אחת לקבוצה שלא תעלה על 35 ילדים. לאור הגידול במספר הגנים לילדים צעירים המשרד מפעיל השנה צוותי פיקוח והדרכה ייעודיים, שמסייעים לגנות בבניית סדר-יום וסביבה חינוכית המותאמים לגילים הצעירים. בחלק מן היישובים תוגברו הגנים בסייעת נוספת, במימון הרשות המקומית.<sup>73</sup>

### 7.1.3 מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים

חוק יום חינוך ארוך, התשנ"ז-1997, קובע כי במוסדות לימוד יונהג יום חינוך ארוך לתלמידים (שמונה שעות ביום ו-41 שעות בשבוע) ארבעה ימים בשבוע. החוק מיושם בהדרגה לפי צווים של שר החינוך, ויישומו המלא נקבע לשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015). ביישובים שבהם לא מוחל החוק פועלות מסגרות פרטיות, שמקצתן מסובסדות על-ידי משרד התמ"ת ונתונות בפיקוחו.<sup>74</sup> **ועדת טרכטנברג המליצה על החלה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע שהפעילות בהם תסתיים בשעה 16:00.** בהחלטת הממשלה נקבע סבסוד של מסגרות לימודיות לילדים בגני ילדים ציבוריים ובכיתות א' עד ג'. לפי ההחלטה המסגרות יהיו בין השאר חוגים, סיוע בשיעורי בית והעשרה פורמלית ובלתי פורמלית, ובתוך כך מתן מענה לסוגיית ההזנה. בהחלטת הממשלה נקבע כי הסבסוד יינתן רק לילדים להורים עובדים. ואולם, באפריל 2012 החליטה הממשלה על ביטול מבחן התעסוקה בתחום זה. פריסת המסגרות תהיה מדורגת במשך חמש שנים, ובשנת הלימודים תשע"ג הן ייפתחו בכל היישובים הנמצאים באשכולות 1 עד 3 בממד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחלקית ביישובים הנמצאים באשכול 4 בממד זה. עם השלמת הפריסה תהיה העלות השנתית של הפעלת הצהרונים 2.35 מיליארד ש"ח, ובסך הכול יוקצו לסעיף זה 6.65 מיליארד ש"ח בשנים 2012 עד 2016. האחריות להפעלת הצהרונים הוטלה על משרד החינוך.

בדצמבר 2012 החלה פריסת צהרונים משרד החינוך במסגרת "תכנית ציל"ה" (צהרי יום להעשרה). את המסגרות מפעילים זכיינים<sup>75</sup> שזכו במכרז משרד החינוך שפורסם ביוני 2012.<sup>76</sup> במקביל החל המשרד

<sup>71</sup> אודי כתרילאל, מנהל אגף ארגון חינוך יסודי, סימה חדד, מנהלת אגף חינוך קדם-יסודי, משרד החינוך בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>72</sup> ראו דיוני ועדת החינוך של הכנסת: [יישום חוק חובה הינם לגילאי 3-4](#), 13 בפברואר 2012; [יישום חוק חובה הינם לגילאי 3-4 – ישיבת המשך](#), 29 בפברואר 2012; [סייעות בגני הילדים – האם לא הגיע הזמן להסדיר את מעמדן המקצועי?](#) 4 ביולי 2012; [חינוך בגיל הרך לקראת שנת הלימודים תשע"ג – חינוך לכל דבר](#), 1 באוגוסט 2012.

<sup>73</sup> סימה חדד, מנהלת אגף חינוך קדם-יסודי, משרד החינוך בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>74</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח](#), כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן ואתי וייסבלאי, 13 בנובמבר 2011.

<sup>75</sup> החברה למתנ"סים, העמותה לתפנית בחינוך מייסודה של קרן רש"י, חברת "אקסיומה" ורשת "עתיד".

<sup>76</sup> להרחבה על המכרז להפעלת הצהרונים ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\): מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר-הצהריים באמצעות משרד החינוך](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 16 ביולי 2012. וכן דיון ועדת החינוך של הכנסת, [המכרז שיוצא לדרך למורים במסגרות העשרה להארכת יום הלימודים – האם תנאי המכרז מבטיחים את החינוך המיטבי לילדים בצהרונים?](#) 17 ביולי 2012.



בניסוי להפעלת התוכנית באופן עצמאי על-ידי תשע רשויות מקומיות שנבחרו לשם כך<sup>77</sup> ועומדות בקריטריונים שקבע המשרד

על-פי נתונים שהעביר משרד החינוך על-פי בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **בראשית אפריל 2013 התוכנית פועלת ב-77 רשויות מקומיות מתוך 81 הרשויות המקומיות באשכולות 1-3**. בארבעה יישובים שבהם הייתה התכנית אמורה לפעול – אעבלין, בוקעאתא, סאג'ור וירכא – היא אינה פועלת. הסיבות המרכזיות לאי-פתיחת המסגרות, לפי גורמים במשרד החינוך, הן מוטיבציה נמוכה להפעלת מסגרות להארכת יום הלימודים ברשויות מקומיות שבהן כבר קיים יום לימודים ארוך ודרישת הרשויות לשיפוי עבור הוצאות מעטפת בגין הפעלת המסגרות, כגון הוצאות חשמל, מים, שמירה וכדומה.<sup>78</sup>

עם זאת, גם ברשויות המקומיות שבהן פועלת התוכנית אין מיצוי של האפשרויות הטמונות בה. כלומר, בחלק ממוסדות הלימוד התוכנית איננה פועלת וחלק מן הילדים אינם רשומים אליה. לפי נתוני משרד החינוך, התוכנית פועלת ב-3,015 מוסדות חינוך, ובהם 2,553 גנים ו-462 בתי-ספר, שהם כ-74% מן הגנים ו-69% מבתי-הספר ברשויות המקומיות באשכולות 1-3. כ-86,000 ילדים בני 3-9 המתגוררים ברשויות אלה אינם רשומים לתוכנית. יצוין כי בשנת הלימודים תשע"ג בוטל הסבסוד של משרד התמ"ת לכל הצהרונים ביישובים שבאשכולות 1-3. לפי נתוני המשרד, 39.7% מן המסגרות ו-38.1% מן התלמידים במסגרות שנפתחו הם במגזר היהודי, 37.8% מן המסגרות ו-37.9% מן התלמידים הם במגזר הערבי, 19.4% מן המסגרות ו-20.2% מן התלמידים הם במגזר הברואי ו-3.7% מן המסגרות ו-3.8% מן התלמידים הם במגזר הדרוזי.<sup>79</sup>

המשרד לא העביר נתונים מדויקים על מספר העובדים במסגרות ציל"ה. תחשיב של שני עובדים לפחות לכל מסגרת (ובהנחה שכל עובד מועסק במסגרת אחת בלבד) מלמד כי במסגרות אלה מועסקים יותר מ-11,000 עובדי הזכיינים. לפי תנאי המכרז, עד 20% מן העובדים הם עובדי הוראה בפועל, ויתרתם – סטודנטים ומדריכי העשרה. עובדים שאינם עובדי הוראה אמורים לעבור השתלמות בהיקף של 30 עד 60 שעות; ההשתלמויות החלו בחודש מרס 2013.

גורמים המעורבים בהפעלת הצהרונים מדווחים על קשיים ובעיות בהפעלת המסגרות:<sup>80</sup>

- קושי בגיוס כוח אדם מתאים לתוכנית, ובעיקר סטודנטים, שלפי המכרז של משרד החינוך היו אמורים להיות כמחצית מן העובדים בתוכנית.
- הכשרת העובדים ובניית תוכנית פדגוגית למסגרות נעשות בד בבד עם הפעילות, ולכן הן עדיין לא הושלמו.

נוסף על כך החל בינואר 2013 פיילוט בירושלים, על סמך החלטת הממשלה. העירייה הודיעה כי בשנה הזאת היו אמורים להיפתח כ-800 צהרונים.<sup>81</sup> משרד החינוך מסר כי אמורים היו להיפתח 768 צהרונים, כ-360 מהם בגנים ובבתי-ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים במגזר היהודי (מנח"ל), 120 מהם בגנים ובבתי-ספר במזרח ירושלים ו-288 מהם בגנים ובבתי-ספר במגזר החרדי. לשם כך הוקצו 65 מיליון ש"ח

<sup>77</sup> אום אל פאחם, רכסים, בית שמש (באופן חלקי רק במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי), ביתר עלית, מודיעין עלית, אלעד, יפיע, בני-ברק ונתניה.

<sup>78</sup> מיכל כהן, סמנכ"ל ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ב-14 באפריל 2013.

<sup>79</sup> מיכל כהן, סמנכ"ל ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>80</sup> אבי קמינסקי, יושב-ראש איגוד מנהלי מחלקות חינוך בשלטון המקומי, שיחת טלפון, 6 בפברואר 2013; דליה כהן, מנהלת צהרונים ציל"ה בחברה למתנ"סים, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2013.

<sup>81</sup> עיריית ירושלים, "צהרונים ציל"ה יוצאים לדרך!", הודעת דובר, 7 בפברואר 2013.



מתקציב התוכנית. בפועל, עד ראשית אפריל 2013 נפתחו 232 צהרונים, ובהם 162 צהרונים בגנים ממלכתיים וממלכתיים-דתיים ו-70 צהרונים בבת-ספר. מספר הילדים במסגרות אלה הוא כ-5,000.<sup>82</sup> פתיחת הפיילוט לוותה במאבק ציבורי של סיעות בצהרונים והורים לילדים בצהרונים שטענו כי התוכנית גרמה להרעה של ממש בתנאי ההעסקה של סיעות הצהרונים ולפגיעה באיכות הטיפול הניתן בהם לילדים.<sup>83</sup>

כאמור, הפעלת הצהרונים ברשויות מקומיות באשכולות 1 עד 3 אמורה להיות שלב ראשון בלבד מן התכנית המלאה שבמסגרתה יופעלו מסגרות משלימות בכל היישובים עד לראשית שנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015). עם זאת, משרד החינוך עדיין לא הציג תכנית מפורטת להמשך יישום התכנית ומסר כי הפעלת התכנית במספר אופנים, כפי שנעשה בשנה זאת נועדה ללמוד, להפיק לקחים וגבש עקרונות להפעלת מודל מיטבי להפעלתה וכי הוא "ערוך ליישום התכנית ברשויות נוספות [...] בהתאם לתקציב שיוקצה ע"י הממשלה לטובת הרחבת הפעילות באשכולות נוספים".<sup>84</sup>

#### 7.1.4 תשלומי הורים

חרף הזכות לחינוך חינם הקבועה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הורים לתלמידים במערכת החינוך נדרשים כיום לשלם תשלומים מסוגים שונים: תשלומי חובה ורשות הנגבים מתוקף סעיף 6(ד) בחוק לימוד חובה ומאושרים בוועדת החינוך של הכנסת;<sup>85</sup> תשלום בגין תוכנית לימודים נוספת (תל"ן), הנגבה מתוקף חוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953;<sup>86</sup> "רכישת שירותים מרצון" – שירותים או ציוד שבית-הספר מציע לרכוש במרוכז כדי לחסוך בהוצאות;<sup>87</sup> תשלום בגין תגבור תורני במוסדות חינוך דתיים; תשלום בעבור הזנה, הנגבה מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (אשר מאושר גם הוא בוועדת החינוך), ועוד.

משרד החינוך מפרסם מדי שנה הנחיות מפורטות לבתי-הספר בדבר התשלום המרבי שמותר לגבות מההורים בכל סעיף וסעיף. עם זאת, מסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הצביעו על פער בין הנחיות משרד החינוך בדבר גובה התשלומים המותרים לבין המצב בפועל ועל חריגות רבות בגביית התשלומים מהורים. עוד עלה מן המסמכים כי השונות הגבוהה בתשלומי הורים היא מן

<sup>82</sup> מיכל כהן, סמנכ"ל ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>83</sup> ראו: גיר חסון, **הצהרונים בירושלים לא ייסגרו: פשרה הושגה בין העירייה לסיעות הארץ**, 7 בפברואר 2013.

<sup>84</sup> מיכל כהן, סמנכ"ל ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>85</sup> השירותים שעליהם נגבים כיום תשלומים אלו הם ביטוח תאונות אישיות (תשלום חובה), סל תרבות, טיולים, השאלת ספרי לימוד, מסיבות, ועד הורים ארצי וועד הורים יישובי (תשלומי רשות, כלומר תשלומים שההורים רשאים להחליט אם לשלם, אך אם הם בוחרים שלא לשלם – ילדם אינו משתתף בפעילות).

<sup>86</sup> תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) היא תוכנית לימודי תגבור והעשרה הנלמדים מחוץ לשעות שנקבעו בתוכנית הלימודים הרגילה במסגרת בית-הספר, ביוזמה ובמימון שאינם של משרד החינוך. התשלום בעבור תל"ן נחשב ככלל "תשלום רשות", אך הסכום לגבייה בגין תל"ן אינו כרוך בתשלומי רשות אחרים ואינו נתון לאישור ועדת החינוך, להבדיל מתשלומי רשות אחרים. עם זאת, משרד החינוך קובע הגבלה על הסכום שאפשר לגבות בסעיף זה. בשנת הלימודים תשע"ג היה הסכום המותר בגבייה עד 116 ש"ח בחינוך היסודי ועד 149 ש"ח בחטיבה העליונה.

<sup>87</sup> מהשירותים והציוד שנכללים בסעיף "רכישה מרצון": חוגים, סיורים לימודיים, פעילויות חינוכיות מטעם גורם חיצוני, תוכניות קרן קרב, סמינרים ופעילויות חינוך מודרכות, הרצאות של מרצים מן החוץ, רכישה מרוכזת של ספרי לימוד או של תלבושת אחידה, שימוש באינטרנט, רכישת תוכנות ולומדות למחשב והפקת עיתון בית-הספר.





הגורמים להתרחבות הפער החברתי במערכת החינוך וליצירת בידול בין בתי-הספר, עד כדי כך שאפשר לנבא את הישגי התלמידים על-פי הרמה החברתית-כלכלית של בית-הספר.<sup>88</sup>

דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2012 עוסק אף הוא בעלייה בתשלומי הורים במערכת החינוך. לפי הדוח, במרוצת השנים מסתמנת תופעה הולכת וגוברת של גביית תשלומים נוספים מהורי התלמידים תוך חריגה מהתשלומים המותרים ובלא פיקוח נאות. התשלומים הנוספים משמשים לעתים כלי מרכזי של בתי-הספר למתן שירותי חינוך איכותיים. מהמוקדים שבהם נמצאה גביית תשלומים חריגים: רכישת שירותים מרצון, תגבור תורני במוסדות חינוך דתיים, שכר לימוד במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, עמותות הורים ומקצועות לימוד בחטיבה העליונה. משרד החינוך נמנע מגיבוש מדיניות אחידה, ברורה וקוהרנטית בנושא זה ומנקיטת פעולות לנוכח חריגות שהתגלו.<sup>89</sup>

בשנת 2010, על רקע דיונים בנושא זה בוועדת החינוך של הכנסת, מינה שר החינוך ועדה בראשות מנכ"ל המשרד דאז שמעון שושני לבחינת תשלומי הורים. מתווה ההמלצות המסתמן של הוועדה הובא בדוח ועדת טרכטנברג, ולפיו, לאחר בחינת האלטרנטיבות, הומלץ על הגדלת השתתפות המדינה במימון תשלומי ההורים לשם יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי בית מעוטי יכולת. בשל הגבלות תקציב הומלץ מתווה פריסה של הסבסוד על פני עשור. ועדת טרכטנברג קיבלה מתווה זה אך המליצה על קיצור הפריסה והשלמתה עד ספטמבר 2013. **בהחלטת הממשלה הטילה הממשלה על שר החינוך ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים משנת הלימודים תשע"ג**, על סמך המלצות ועדת שושני. ממשרד החינוך נמסר כי נבחנו חלופות שונות להחלת מנגנון פרוגרסיבי מסוג זה והוחלט על **סבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים בשיעור שבין 40%-ל-80%**, **בהתאם למדד הטיפוח של בית-הספר**.<sup>90</sup> למטרה זו הוקצו בשנת הלימודים תשע"ג כ-270 מיליון ש"ח.<sup>91</sup> שר החינוך הודיע על החלטה זו בישיבת ועדת החינוך של הכנסת סמוך לראשית שנת הלימודים תשע"ג.<sup>92</sup> יצוין כי חלקו של הטיול השנתי בתשלומי ההורים הוא בין 60 ש"ח ל-616 ש"ח, בהתאם לשלב החינוך.

כמו כן החליטה הממשלה לקבוע בחוק את תשלומי ההורים, ולבטל את ההסדר שלפיו תשלומי ההורים מאושרים בוועדת החינוך של הכנסת. לפי החלטה, התשלומים ייקבעו בתוספת לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949. סכומי התשלומים שייקבעו בתוספת לחוק יתבססו על הסכומים אשר אושרו בוועדת החינוך לשנת הלימודים תשע"ב ויעודכנו מדי שנה לפי מדד המחירים לצרכן.

במאי 2012 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית שלפיה סכומי תשלומי ההורים ייקבעו בתקנות שיפרסם שר החינוך ויעודכנו מדי שנה לפי שיעור עליית המדד באותה שנה.<sup>93</sup> ההצעה הועברה לוועדת החינוך של הכנסת לשם הכנה לקריאה שנייה ושלישית, אך הדיונים בה לא הסתיימו. במהלך הדיון

<sup>88</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק א': הפערים בין הנחיות משרד החינוך ובין תמונת המצב בפועל**, כתיבה: יובל וורגן, ספטמבר 2006; **תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק ב': אומדן עלות והשלכות חברתיות**, כתיבה: עמי צדיק, ספטמבר 2006; **תשלומי הורים במערכת החינוך אומדן התשלומים והשלכות חברתיות**, כתיבה: עמי צדיק ועמר שוורץ, 11 במרס 2009, **תשלומי הורים במערכת החינוך**, כתיבה: יובל וורגן, 24 במאי 2009, **תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת (תל"ו) ו"רכישת שירותים מרצון" – מסמך עדכון**, כתיבה: יובל וורגן, 1 בפברואר 2011.

<sup>89</sup> מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010**, מאי 2012, עמ' 575-627.

<sup>90</sup> מדד הטיפוח הוא מדד המשמש כיום את משרד החינוך לצורך הקצאת תשלומים דיפרנציאליים. רכיבי המדד הם השכלת הורים, הכנסת ברוטו של המשפחה לנפש, פריפריאליות וארץ לידה. יש לשים לב כי ערך נמוך במדד הטיפוח משמעותו דירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר.

<sup>91</sup> משה שגיא, מנהל מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>92</sup> משרד החינוך, מצגת לישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012.

<sup>93</sup> הצעת חוק לשינוי חברתי-כלכלי (תשלומי הורים), התשע"ב-2012 (מ/690).



בהצעה טענו חברי הוועדה שהתיקון מונע דיון ציבורי בתשלומי הורים ומאפשר עלייה אוטומטית של התשלומים בלי להביא בחשבון גורמים נוספים. ביולי 2012 אישרה הוועדה את תשלומי ההורים לשנת הלימודים תשע"ג.<sup>94</sup>

### 7.1.5 השאלת ספרי לימוד, ספרי לימוד דיגיטליים והוזלת ספרי לימוד

בדוח ועדת טרכטנברג הוערך כי משק בית מוציא 600 עד 800 ש"ח על ספרי לימוד בשנה, והשוק כולו מוערך ב-800 מיליון ש"ח בשנה. משרד החינוך מאשר את מחירי ספרי הלימוד, אולם כיום אין אכיפה אפקטיבית של משרד החינוך על חנויות הספרים.

לפי חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, כל בית-ספר רשאי להשתתף בתוכנית השאלת ספרי לימוד לפי הוראות החוק, ובתנאי ששיעור הקבוע בחוק מהורי התלמידים הסכימו להצטרפות לתוכנית. החוק הוחל לראשונה, לאחר כמה דחיות, בשנת הלימודים תשע"א (ספטמבר 2010); עד אז פעלה התוכנית באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך. במרס 2011 התקבל תיקון לחוק שהקטין את שיעור ההורים הנדרש לצורך כניסת המוסד לתוכנית מ-90% ל-60%. בית-ספר שנכנס לפרויקט זכאי לתקציב חד-פעמי להתחלת הפרויקט לשם רכישה התחלתית של ספרי לימוד לפי המדד הסוציו-אקונומי של המוסד. התקציב הממוצע למוסד הוא 40,000 ש"ח. התשלום השנתי לתלמיד הלומד בבית-ספר שמשתתף בתוכנית בעבור רכישת ספרי לימוד הוא 280 ש"ח לשנה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ו-320 ש"ח לשנה בחינוך העל-יסודי. **ועדת טרכטנברג כללה בהמלצותיה להקטנת הנטל הכלכלי על הורים המלצה להגמיש את הקריטריונים להחלת הפרויקט בבית-הספר, כלומר להקטין את שיעור התמיכה הדרוש מצד ההורים, ולחייב את המנהלים בכל בתי-הספר לערוך הצבעה בבית-ספרם, עד לפריסה כוללת של התוכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים תשע"ז (ספטמבר 2016).** כמו כן המליצה הוועדה על הקמת מערך אכיפה מצומצם במשרד החינוך לשם אכיפת מחירי הספרים על חנויות, בד בבד עם יצירת מודל אפקטיבי לתמחור ספרי לימוד, ועל העלאת תכנים של ספרי הלימוד לאינטרנט.

בהחלטת הממשלה הוטל על שר החינוך לפעול להקלת נטל התשלומים על ההורים באמצעות נקיטת צעדים שיובילו להוזלת ספרי לימוד וקידום תוכנית השאלת ספרי לימוד. עם זאת, לא נקבעו צעדים אופרטיביים וספציפיים בעניין זה. בכל הנוגע לדיגיטציה של ספרי הלימוד קבעה הממשלה כי משרד החינוך יקדם פיתוח של ספרים ותוכני לימוד בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי, ולצורך זה תגובש תוכנית רב-שנתית באמצעות צוות בראשות מנכ"לית המשרד. הממשלה הקצתה ליישום החלטות אלו (ובכללן ההחלטה הנוגעת לתשלומי הורים שנדונה לעיל) 2 מיליארד ש"ח בחמש השנים הקרובות, ובהם 150 מיליון ש"ח בשנת 2012, 350 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-500 מיליון ש"ח בשנים 2014 ו-2015.

על סמך המלצות ועדת טרכטנברג אושרה במאי 2012 הצעת חוק ממשלתית שחייבה כל בית-ספר לקיים הצבעה על הצטרפות לתוכנית לפני תחילת שנת הלימודים.<sup>95</sup> על-פי נתונים שהוצגו לוועדת החינוך של הכנסת, **בשנת הלימודים תשע"ג השתתפו בתוכנית 1,325 בתי-ספר – 852 בתי-ספר יסודיים (כ-37% מבת-הספר היסודיים), 282 חטיבות ביניים (40% מחטיבות הביניים) ו-191 חטיבות עליונות (18% מן החטיבות העליונות).** כ-400,000 תלמידים לומדים בבתי-ספר המשתתפים בתוכנית.<sup>96</sup> נתוני משרד החינוך מלמדים כי כ-6% בלבד מבתי-הספר המשתתפים בתוכנית הם במגזר הלא-יהודי, ובהם 61 בתי-

<sup>94</sup> דיוני ועדת החינוך של הכנסת: [הצעת חוק לשינוי חברתי-כלכלי \(תשלומי הורים\)](#), התשע"ב-2012, 23 במאי 2012, [תשלומי הורים לשנה"ל תשע"ג](#), 25 ביולי 2012.

<sup>95</sup> חוק השאלת ספרי לימוד (תיקון מס' 6), התשע"ב-2012.

<sup>96</sup> משרד החינוך, מצגת ליישבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג, 13 באוגוסט 2012.



ספר במגזר הערבי, 4 בתי-ספר במגזר הדרוזי ו-16 בתי-ספר במגזר הבדואי.<sup>97</sup> על-פי פרסומי משרד החינוך, המשרד הקצה כ-100 מיליון שקלים לצורך הנעת התהליך בבתי-הספר, בעבור רכישת ספרי לימוד באופן דיפרנציאלי, לפי מדד הטיפוח של בית-הספר. כמו כן יוקצו מדי שנה כ-20 מיליון שקלים להפעלה ולניהול של התוכנית בכל בתי-הספר.<sup>98</sup>

**נוסף על כך פועל משרד החינוך 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 על-פי מודל התמחור החדש.**<sup>99</sup>

לצד פעולות אלה ביצע המשרד פעולות לקידום השימוש בספרים ותכנית לימוד בפורמט דיגיטלי. בין הפעולות פרסום חוזר מנכ"ל בנושא ספרי לימוד דיגיטליים, ולפיו משנת הלימודים תשע"ג לא יאשר המשרד ספר לימוד שלא מתלווה אליו ספר לימוד בגרסה מקוונת בסיסית, ויוענקו מענקים למוציאים לאור שיפתחו ספרים בגרסה דיגיטלית. באופן זה בכוונת משרד החינוך להביא לכך שעד לשנת הלימודים תשע"ז יהיו חלופות דיגיטליות לכל ספרי הלימוד שהוא אישר.<sup>100</sup> בנוסף, בשנת הלימודים תשע"ג יצא המשרד בפילוט בתקציב של 20 מיליון ש"ח, ונבחרו להשתתף בו 100 בתי-ספר שלומדים בהם מתמטיקה, מדעים ואנגלית באמצעות ספרים דיגיטליים והתלמידים מצוידים בהם במחשבים ניידים. הפעלת התוכנית צפוי שתחל בראשית שנת הלימודים הבאה.<sup>101</sup>

בד בבד הוגשה הצעת חוק פרטית בנושא – הצעת חוק ספרי לימוד דיגיטליים, התשע"א-2011 – שמטרתה לחייב את המוציאים לאור של ספרי הלימוד להפיץ את ספרי הלימוד הקשיחים גם בגרסאות דיגיטליות. ההצעה הועברה לוועדת החינוך של הכנסת לצורך הכנה לקריאה ראשונה. הדיונים בה לא הסתיימו.<sup>102</sup>

## 7.2. החינוך החרדי

במהלך כהונתה של הכנסת ה-18 עלו לדיון כמה פעמים סוגיות הקשורות בחינוך החרדי. להלן יובא רקע כללי על החינוך החרדי, ולאחר מכן נדון בנושא לימודי הליבה בחינוך החרדי.

החינוך החרדי הוא כינוי כולל למערכת של מוסדות חינוך המשרתים את האוכלוסייה החרדית בישראל. אוכלוסייה זו מתאפיינת בריבוי פלגים, עדות ואידיאולוגיות, ולכל אחד מהם מוסדות חינוך בעלי מאפיינים משלו. מעמדה המשפטי של מערכת החינוך החרדית, התקצוב שלה ואופי החינוך הניתן בה קשורים בסוגיות מורכבות של יחסי דת ומדינה בישראל, שלא יידונו כאן. החינוך החרדי מקיף בשנת

<sup>97</sup> יצחק תומר, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>98</sup> משרד החינוך, הודעות הדובר, [התוכנית להשאלת ספרי לימוד צוברת תאוצה](#), 9 במאי 2012. ממשרד החינוך נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בשנת הלימודים תשע"ג נוצלו כ-30 מיליון ש"ח מתקציב זה, ויתרתו, 75 מיליון ש"ח, הועברה לסבסוד טיולים, כפי שהוזכר לעיל.

<sup>99</sup> משרד החינוך, מצגת לשיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012. וכן, משה שגיא, מנהל מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>100</sup> משרד החינוך, המינהל למדע וטכנולוגיה, [התאמת מערכת החינוך למאה ה-21 – ספרים דיגיטליים](#).

<sup>101</sup> משרד החינוך, מצגת לשיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012.

<sup>102</sup> הצעתה של חברת הכנסת עינת וילף, שמספרה פ/3160/18.



הלימודים תשע"ג כ-1,300 בתי-ספר וכ-2,900 גני ילדים שלומדים בהם כ-360,000 תלמידים – כ-94,000 תלמידים בגני הילדים וכ-266,000 תלמידים בבתי-הספר.<sup>103</sup>

החינוך החרדי הוא חלק ממערכת החינוך בישראל וכפוף להוראות החוקים, התקנות והצווים המסדירים את החינוך בישראל ולחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (מלבד אותם מוסדות חינוך שמשרד החינוך אינו מכיר בהם כלל). הוא 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.

- מוסדות חינוך חרדיים אינם חלק מן החינוך הרשמי, ומבחינת מעמדם המשפטי הם נחלקים לכמה סוגים:

- מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי – כוללים 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% 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. מוסדות הפטור 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.

- מוסדות החינוך החרדיים נתונים כולם בפיקוח של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי (חרדי) במשרד החינוך. מוסדות אלו נדרשים לרישוי או להכרה מן האגף, וקבלתם מותנית בעמידה בתנאי בטיחות, תברואה, העסקת עובדי הוראה ועמידה בהוראות משרד החינוך. מאז שנת הלימודים תש"ע, ועל רקע דיונים משפטיים העוסקים בפיקוח על מוסדות החינוך החרדיים, פועל משרד החינוך להגדיל את מספר המפקחים על החינוך החרדי. בראשית שנת הלימודים תשע"ג הועסקו באגף 42 מפקחים, ובמהלכה, על-פי הצהרת המשרד, צפוי שמספרם יגיע ל-57. הפיקוח על החינוך החרדי מקדם בשנים האחרונות יוזמות להתאמת מוסדות החינוך החרדיים לתנאים המשתנים בתחומים כגון קידום נוער ומניעת נשירה, ספרי לימוד ותוכניות לימודים, חינוך מיוחד וייעוץ חינוכי.

החינוך החרדי ושיעורו בכלל מערכת החינוך נתונים בשנים האחרונות במגמת גידול. לפי מסמך 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, וחלקם בקרב תלמידי כיתות א' עלה מ-10% בשנת 2000 ל-15% בשנת 2012. ממצאי מחקר שפורסם בשנת 2006 ובדק תנועת תלמידים אופקית ומעברים בין מוסדות חינוך בורמים

<sup>103</sup> נתונים לשנת הלימודים תשע"ג על-פי מערכת משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#); הנתונים הופקו בפברואר 2013. הנתון הנ"ל נוגע לבתי-ספר שבפיקוח חרדי במשרד החינוך. 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 השייכים לפלגים קיצוניים בעדה החרדית ולומדים במוסדות שמשרד החינוך אינו מכיר בהם כלל. מספרם המדויק של תלמידים אלו אינו ידוע, והוא מוערך ב-22,000. לפי לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, "תוכנית אב למיפוי החינוך החרדי בישראל – מחקר שבוצע על-ידי 'אגורא מדיניות': סיכום ותובנות".



שונים בעשור שקדם לפרסומו מעידים כי גידול זה מקורו, רובו ככולו, בגידול טבעי של האוכלוסייה החרדית.<sup>104</sup> עם זאת, על-פי מחקר שערך יעקב פייטלסון בעבור משרד החינוך, יש בשנים האחרונות מגמה של ירידה בגידול באוכלוסיית התלמידים בחינוך החרדי, וצפוי שהיא תימשך בעתיד הקרוב.<sup>105</sup>

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. ההתמודדות עם סוגיות אלה קשורה במאפייניו של החינוך החרדי.<sup>106</sup>

כאמור, במהלך כהונתה של הכנסת ה-18 עלו לדיון כמה פעמים סוגיות הקשורות בחינוך החרדי. להלן נרחיב בנושא לימודי הליבה בחינוך החרדי.

**לימודי ליבה בחינוך החרדי**<sup>107</sup> – אחת הסוגיות המרכזיות בדיון הציבורי על האוכלוסייה החרדית היא השתלבותם של חרדים בשוק העבודה. בתוך כך מועלה לעתים קרובות נושא לימודי הליבה בחינוך החרדי. ועדת טרכטנברג כללה בפרק התעסוקה של הדוח 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.<sup>108</sup>

בתוכנית הליבה מפורטים מקצועות הלימוד שעל תלמידים במערכת החינוך ללמוד בכל אחת משנות הלימוד, מיומנויות הלמידה שעליהם לרכוש והערכים שעל מערכת החינוך להנחיל. הבסיס החוקי להנהגת לימודי ליבה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הוא בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובתקנותיו. עם זאת, תוכנית ליבה למגזרים השונים ולדרגי החינוך השונים נקבעה רק בעשור האחרון ולוותה בעתירות לבג"ץ, שבמסגרתן התחייבה המדינה לפרסם תוכנית ליבה לחינוך היסודי ולפקח על יישומה.

שיעור לימודי הליבה שעל מוסדות חינוך שונים ללמד תלוי במעמדם 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%. בשנת 2008, לאחר פרסום תוכנית ליבה לחינוך העל-יסודי, ובזמן שהתנהל דיון משפטי על התכנים של תוכנית הליבה בחינוך העל-יסודי ויישומם, אושר בכנסת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, המאפשר את קיומם של מוסדות חינוך חרדיים

<sup>104</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינם רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב**, כתיבה: אתי וייסבלאי, 29 באוקטובר 2012.

<sup>105</sup> יעקב פייטלסון, "מגמות דמוגרפיות בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל", נייר עמדה שהוכן בעבור משרד החינוך, 16 במאי 2010. <sup>106</sup> למידע נוסף: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב**, כתיבה: יובל וורגן, 27 בנובמבר 2007; **טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות החינוך המוכר שאינם רשמי**, כתיבה: יובל וורגן, 28 בפברואר 2012.

<sup>107</sup> עיבוד מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית**, 30 ביולי 2012.

<sup>108</sup> לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, "תוכנית אב למיפוי החינוך החרדי בישראל – מחקר שבוצע על-ידי 'אגורא מדיניות': סיכום ותובנות".



שאינם מלמדים את תוכנית הליבה. בעקבות זאת, בתי-הספר החרדיים העל-יסודיים לבנים (המוכרים כמוסדות תורניים ייחודיים) פטורים מלימוד על-פי תוכנית הליבה.

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 שנדרשים ללמד 100% לימודי ליבה מלמדים 20 עד 27 שעות שבועיות של מקצועות אלו, מוסדות שנדרשים ללמד 75% לימודי ליבה מלמדים 15 עד 17 שעות שבועיות של מקצועות אלו, ומוסדות פטור, הנדרשים ללמד 55% לימודי ליבה, מלמדים 11 עד 13 שעות שבועיות של מקצועות אלו. כשני-שלישים משעות הלימוד האלה – בין שמונה שעות שבועיות במוסדות הפטור ל-15-17 שעות שבועיות במוסדות המחויבים ל-100% לימודי ליבה – מיועדות ללימודי חול מובהקים: מתמטיקה, אנגלית, לימודי החברה, טבע ומדעים, אמנות וחינוך גופני. אנגלית איננה נכללת במקצועות הליבה במוסדות הפטור, אך מוסדות המחויבים ב-75% עד 100% לימודי ליבה נדרשים ללמד אנגלית בהיקף של 2-3 שעות שבועיות בכיתות ד'-ו'. תוכנית הליבה לכיתות ז'-ח' כללית יותר ודו-שנתית, ולכן אין דרישה ללמד את כל מקצועות הליבה בכל אחת מן השנים.

בבחינת יישום תוכנית הליבה בפועל עולה תמונה מורכבת. משרד החינוך מתנה את ההכרה במוסדות החינוך בקיום תוכנית הליבה, ורשתות החינוך החרדי מדווחות כי רוב בתי-הספר מלמדים את תוכנית הליבה בהיקף הנדרש. בשנים האחרונות דיווח משרד החינוך כי הפחית מתקציביהם של בתי-ספר שלא לימדו את לימודי הליבה כנדרש. מנגד, בסקר בנושא שירותי חינוך הניתנים בבית-הספר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעבור משרד החינוך בשנת תשס"ח נמצא כי רבים מבתי-הספר היסודיים במגזר החרדי אינם מקיימים את תוכנית הליבה במלוא היקפה. המקצוע היחיד הנלמד בכל בתי-הספר היסודיים במגזר החרדי הוא מקרא. מקצועות אחרים נלמדים בכ-30%-80% מבתי-הספר. נוסף על כך, לבתי-הספר החרדיים יש עצמאות רבה בבחירת צוות עובדי ההוראה והתוכניות החינוכיות, והם נבדלים אלו מאלו במידה רבה מאוד בתוכניות הלימודים, ברמת המורים, בשיטות ההוראה וברמתה ובמידת החשיבות שהם מייחסים ללימודי החול.

אף שלפי חוזרי המנכ"ל שמסדירים את תוכנית הליבה בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי מחויבים להיבחן בבחינות מיצ"ב בחלק מן המקצועות, בפועל רבים מבתי-הספר החרדיים אינם נבחנים. בשנת הלימודים תשע"ב השתתפו במבחני המיצ"ב כ-260 מוסדות חינוך מתוך כ-500 מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי במגזר החרדי. המבחנים נערכו ברוב מוסדות החינוך של רשת מעיין החינוך התורני ובמוסדות שאינם קשורים לרשתות החינוך. רשת מרכז החינוך העצמאי איננה משתתפת בבחינות. מאז שנת הלימודים תשס"ה משרד החינוך איננו מפרסם את הישגי התלמידים במגזר החרדי בבחינות המיצ"ב. ב-20 בפברואר 2013 פסק בית-המשפט העליון כי על משרד החינוך לקבוע מתווה ברור ומדויק, הכולל לוח זמנים והפעלת סנקציות, כדי להביא לכך שמבחני המיצ"ב ייערכו בכלל בתי-הספר של רשת מעיין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי. למשרד ניתנו 100 ימים להגשת המתווה.<sup>109</sup>

סעיף 22 בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לבין סיעת יש עתיד קובע כי תגובת תוכנית לימודי יסוד המחייבת את כלל תלמידי ישראל, והיא תופעל בתוך שנתיים מיום אישורה.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> בג"ץ 3613/10 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל ואח' נ' משרד החינוך, מרכז החינוך העצמאי לתלמידי תורה ובתי-ספר בית יעקב, מרכז מעיין התורני ואח'.

<sup>110</sup> הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-33 למדינת ישראל בין סיעת הליכוד-ישראל ביתנו בכנסת ה-19 ובין סיעת יש עתיד בראשות יאיר לפיד בכנסת ה-19, 15 במרס 2013.



### 7.3. תקשוב מערכת החינוך והתאמתה למאה ה-21

באפריל 2010 הציג שר החינוך בפני ועדת החינוך של הכנסת את תוכניתו הלאומית החדשה של משרד החינוך ל"התאמת מערכת החינוך למאה ה-21".<sup>111</sup> על-פי גישתו של המשרד, הרקע לגיבושה של תוכנית זו היה הצורך להתאים את מערכת החינוך למציאות הרוויה שינויים טכנולוגיים (אשר יוצרת פער עצום בין סביבתו הטכנולוגית של התלמיד בתוך בית-הספר לבין זו שמחוץ לבית-הספר), לצמצם את הפער הדיגיטלי הגלובלי ולעמוד בסטנדרטים בין-לאומיים בהקשר זה.<sup>112</sup> במועד הצגת התוכנית הודיע המשרד כי עלותה הכוללת היא 5 מיליארד ש"ח, ומתוך כך תוכנן להקצות כ-500 מיליון ש"ח לקידום התוכנית בשנת 2011.<sup>113</sup>

על-פי תוכנית האב שפורסמה באתר האינטרנט של משרד החינוך, התוכנית היא רב-שנתית ומדורגת. לבתי-הספר שהשתלבו בתכנית ברמה בצורתה הבסיסית, בתחילה במחוז הדרומי ובמחוז הצפוני ובשנים הבאות במחוזות האחרים מסופקים מחשבים ניידים למורים ועמדה בסיסית שבה מקרן, אמצעי החשכה, רמקולים וחיבור אלחוטי לאינטרנט בכל כיתה; צוות ההוראה בבית-הספר מקבל השתלמות והדרכה, ובית-הספר מקבל תקציב שוטף להפעלה לשם חיבור לאינטרנט, תשלום לספקי תוכן ותחזוקה. כ-40 בתי-ספר מדגימים בכל הארץ שולבו בתוכנית בצורתה המתקדמת, שבה נוסף על האמצעים הבסיסיים משרד החינוך מסבסד רכישת מחשבים ניידים ביחס של 5:1 לתלמידים. 100 בתי-ספר נוספים ישתתפו בפילוט ספרי לימוד דיגיטליים שהציג המשרד לקראת שנת הלימודים תשע"ג. לפי גישת המשרד, תוכנית מדורגת מסוג זה מאפשרת הכשרה של עובדי ההוראה בבתי-הספר להשתלבות בתוכנית כאשר ציוד בסיסי כבר נמצא בבית-הספר. בתי-הספר המדגימים מאפשרים לכוון את המערכת למודלים מתקדמים, והפעלה התוכנית בבתי-ספר יסודיים בפריפריה מאפשרת צמצום של הפער הדיגיטלי, וכן גדילה והתרחבות של התוכנית בד בבד עם העלייה בגיל התלמידים.<sup>114</sup> במקביל להפעלת התוכנית בבתי-הספר, המשרד מקדם תהליכים לפיתוח תוכן דיגיטלי, שפורטו בסעיף 7.1.5 למעלה.

לפי נתונים שמסר משרד החינוך, בשנים תשע"א–תשע"ג שולבו בתוכנית 1,350 בתי-ספר, חלק גדול מהם במחוז הצפוני והדרומי. 318 מבתי-הספר הם חטיבות ביניים, והשתלבותם בתוכנית החלה בשנת תשע"ג. מינהל מדע וטכנולוגיה במשרד מלווה את בתי-הספר המשולבים בתוכנית. סקר שערך המינהל בנובמבר 2012 מעיד כי ברוב בתי-הספר המרכיבים השונים של התוכנית, ובהם ניהול פדגוגי מתוקשב, שילוב תקשוב בהוראה ופורטלים בבתי-ספר, מוטמעים בצורה טובה או סבירה.<sup>115</sup>

תקציב התוכנית הוא 100 מיליון ש"ח בשנת 2011 ו-267 מיליון ש"ח בשנת 2012.<sup>116</sup> נציגי המשרד מסרו כי לשם המשך יישום התוכנית בשנים 2013 ו-2014, במטרה להגיע לפריסה מלאה שלה בתוך חמש שנים, נדרש בשנים אלה תקציב תוספתי של כ-500 מיליון ש"ח.<sup>117</sup>

<sup>111</sup> דיון בוועדת החינוך של הכנסת בנושא [התאמת מערכת החינוך למאה ה-21](#), 26 באפריל 2010.

<sup>112</sup> משרד החינוך, [התאמת מערכת החינוך למאה ה-21 – מסמך אב](#), 8 באוגוסט 2012 (גרסה 12).

<sup>113</sup> על-פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [היערכות מערכת החינוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"א – היבטים פיזיים ומינהליים](#), כתיבה: יובל וורגן, 1 באוגוסט 2010.

<sup>114</sup> משרד החינוך, [התאמת מערכת החינוך למאה ה-21 – מסמך אב](#), 8 באוגוסט 2012 (גרסה 12).

<sup>115</sup> עופר רימון, מנהל מינהל מדע וטכנולוגיה, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

<sup>116</sup> משרד החינוך, מצגת לשיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "משרד החינוך בתנופת עשייה: פתיחת שנת הלימודים תשע"ג", 13 באוגוסט 2012.

<sup>117</sup> עופר רימון, מנהל מינהל מדע וטכנולוגיה, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.



בשנות הפעלתה של התוכנית נכתבו במרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה מסמכים שעסקו בהיבטים הקשורים בה, ובהם תוכנית למידה באמצעות מחשבים ניידים לכל תלמיד, מחשוב מערכת החינוך וקרינה אלקטרומגנטית במוסדות חינוך.<sup>118</sup>

#### 7.4. אלימות ובעיות משמעת במוסדות חינוך

בעיות של אלימות ומשמעת במערכת החינוך עלו בשנים האחרונות לעתים קרובות על סדר-היום הציבורי ונדונו בוועדת החינוך של הכנסת, בדרך כלל בעקבות אירועים של אלימות או הפרת משמעת בבית-ספר.<sup>119</sup> משרד החינוך קבע את המאבק באלימות כאחד היעדים של מערכת החינוך לשנת 2012.

אלימות ובעיות משמעת בבתי-ספר נמדדים באמצעות שאלות על מעורבות באלימות ועל משמעת במבחני המיצ"ב ובסקרים מקיפים לניטור רמת האלימות בבתי-הספר הנערכים מאז שנת תשס"ט. כמו כן, בחלק מן המבחנים הבין-לאומיים שישראל משתתפת בהם תלמידים, מורים ומנהלים מתבקשים לדווח על אלימות ובעיות משמעת בבית-הספר.

הנתונים שהתקבלו מהסקרים והמבחנים מעידים כי אף שרבים מן התלמידים העידו על מעורבות באירועי אלימות כלשהם וציינו כי בעיות משמעת הפריעו ללימודיהם, בשנים האחרונות נרשמה יציבות או שיפור קל ברמת האלימות בבתי-הספר ושיפור ברמת המשמעת.

לפי נתוני המיצ"ב, מתשס"ז עד תשע"ב הייתה ירידה של כשליש בשיעור המעורבות של תלמידים באירועי אלימות בבתי-ספר יסודיים ובחטיבות הביניים: בשנת הלימודים תשס"ז 19% מתלמידי כיתות ה'ו' היו מעורבים באירועי אלימות פיזית, ובשנת תשע"ב – 13%. בתשס"ז 13% מן התלמידים בחטיבות הביניים היו מעורבים באירועי אלימות פיזית, לעומת 10% מן התלמידים בתשע"ב. שיעור התלמידים שדיווחו על היעדר תחושת מוגנות ירד מ-11% מן התלמידים בכיתות ה'ו' בתשס"ח ל-7% בתשע"ב ומ-9% מתלמידי כיתות ז' ו-ט' בתשס"ח ל-7% בתשע"ב. עם זאת, בקרב תלמידי החטיבות העליונות יש עלייה בשיעור התלמידים שדיווחו על היעדר תחושת מוגנות, מ-4% מן התלמידים בתשע"ב ל-6% בתשע"ב. ניכרת ירידה בשיעור התלמידים שמדווחים על פגיעה ממורים ובשיעור המורים המדווחים על היעדר תחושת מוגנות בבית-הספר. בכל הנוגע להתנהגות תלמידים, נתוני בחינות המיצ"ב מעידים כי מתשס"ח עד תשע"ב חל שיפור ברמת המשמעת בבתי-הספר בכל המגזרים ושכבות הגיל שנבדקו. עם זאת, גם בשנת הלימודים תשע"ב פחות ממחצית התלמידים (44% מתלמידי כיתות ה'ו' וכ-35% מתלמידי ז' ו-ט' ו-י"א) דיווחו כי הלימודים בכיתות מתאפיינים בהתנהגות נאותה של תלמידים. נראה כי התלמידים בבית-הספר היסודי מתאפיינים בהתנהגות הנאותה ביותר, ואילו התלמידים בחטיבות הביניים מתאפיינים בהתנהגות הפחות-מושמעת.<sup>120</sup>

סקר ניטור רמת האלימות בבתי-ספר על-פי-דיווחי תלמידים הוא סקר מקיף שנערך בקרב כ-25,000 תלמידי ד'ו', חטיבות הביניים והחטיבה העליונה בכ-460 בתי-ספר בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי.

<sup>118</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תוכניות למידה באמצעות מחשב נייד אישי לתלמיד – היבטים מינהליים](#), כתיבה: יובל וורגן, 14 באוקטובר 2010, [מחשוב בבתי-הספר – תמונת מצב – מסמך עדכון](#), כתיבה: יובל וורגן, 16 בדצמבר 2012. רועי גולדשמידט, [קרינה אלקטרומגנטית מאינטרנט אלוווי וממכשירי טלפון ניידים ומדיניות הטיפול בה במערכת החינוך](#), טרם פורסם.

<sup>119</sup> ראו למשל דיוני ועדת החינוך של הכנסת: [אמצעי בטיחות למניעת אלימות תלמידים ומודעות לאחריות פלילית](#), 10 בינואר 2011; [התנהגות תלמידים בהצגה גטן](#), 5 במאי 2012; [אלימות בני נוער](#), 15 במאי 2012; [כללי התנהגות בהסעות – במסגרת דיונים בנושא אלימות במערכת החינוך](#), 25 ביוני 2012; [כללי התנהגות ביציאה לפעילות במוסדות תרבות](#), 10 ביולי 2012; [איך יוצרים אווירה תומכת לימודים בבתי-הספר? לקראת שנת הלימודים תשע"ג – מעקב אחר הטמעת חוזר מנכ"ל בנושא אלימות](#), 24 ביולי 2012; [התמודדות מערכת החינוך והשלטון המקומי עם מקרי האלימות האחרונים של נוער בתוך כותלי בית-הספר ומחוצה להם](#), 23 בספטמבר 2012.

<sup>120</sup> ראמ"ה, [דוחות מיצ"ב מערכתיים מהשנים תשס"ז-תשע"ב](#).





בסקר נבחנים 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 למניעת אלימות. הוא נערך אחת לשנתיים מאז שנת הלימודים תשס"ט. הנתונים האחרונים שפורסמו הם לשנת הלימודים תשע"א. הממצאים העולים מן הנתונים: ברוב סוגי האלימות נרשמה ירידה במספר הדיווחים על אלימות עם העלייה בגיל התלמידים, אך נרשמו כמה חריגים, ובהם אלימות כלפי צוות בית-הספר והבאת נשק קר לבית-הספר; בהשוואה בין בתי-ספר דוברי עברית לבתי-ספר דוברי ערבית נמצא כי שיעור גדול יותר של תלמידים בבתי-ספר ערביים מדווחים על תופעות של אלימות; ברוב המדדים נרשמה מגמת שיפור בין תשס"ט לתשע"א. בכמה היבטים נרשמה יציבות, ולא חלה הרעה בשום היבט. ירידות בולטות נרשמו בשיעור המדווחים על אלימות קשה, אלימות חברתית, אלימות מצד הצוות החינוכי, אלימות כלפי הצוות החינוכי, אלימות מינית ואלימות בהסעות; מגמת השיפור ברמת האלימות מאפיינת הן בתי-ספר דוברי עברית והן בתי-ספר דוברי ערבית. היא ניכרת בעיקר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, בעוד בדיווחי תלמידים מכיתות י"א-י"ב נרשמה במקרים רבים יציבות בין השנים, בעיקר בבתי-ספר דוברי עברית (שכאמור, מלכתחילה שיעור המדווחים על אלימות בקרבם היה קטן יותר).<sup>121</sup>

במסגרת ממבחני פיזה נשאלו תלמידים בני 15 ומנהלים על התנהגות תלמידים בבית-הספר. 7% מן המנהלים דיווחו כי אלימות ובריונות תלמידים מפריעה ללמידה "במידה מסוימת" או "במידה רבה", לעומת 14% מן המנהלים במוצע במדינות ה-OECD. על-פי תשובות התלמידים והמנהלים חושב לכל מדינה אינדקס כללי של מידת ההפרעה של בעיות משמעת בכיתה ללימודים. המדדים שחושבו לישראל גבוהים בכעשירית סטיית התקן מהמוצע, כלומר רמת המשמעת בישראל קרובה למוצע במדינות ה-OECD בעניין זה, ואף מעט טובה ממנו. נתוני מבחני טימס ופירלס מעידים כי רוב התלמידים בישראל לומדים בבתי-ספר מוגנים ובטוחים, אך בעיות משמעת מפריעות לרבים מהם בלימודיהם במידה קטנה או מתונה (רמת ההפרעה הגבוהה ביותר). תחושת הביטחון של תלמידים בבתי-הספר בישראל הייתה גבוהה מזו שבכל המדינות המערביות שהשתתפו במבחנים. עם זאת, רמת המשמעת בהם הייתה נמוכה מזו שברוב המדינות המערביות שהשתתפו: בקרב תלמידי כיתות ד' רק בגרמניה ובהולנד רמת המשמעת הייתה נמוכה מזו שבישראל, ובקרב תלמידי כיתות ח' רמת משמעת נמוכה יותר מבישראל נמצאה רק בניו-זילנד, בפינלנד ובשבדיה.<sup>122</sup>

יצוין כי מדדים אלו מבוססים כולם על סקרים שנערכים בקרב תלמידים, מורים ומנהלים. אף שחוזר מנכ"ל משרד החינוך העדכני בנושא התמודדות עם אלימות ובעיות משמעת בבתי-ספר שיוצג להלן מחייב דיווח להנהלת המחוז על כל אירוע אלימות בבתי-ספר, במשרד החינוך אין כיום מאגר מקיף שבו מרוכזים נתונים אלו.<sup>123</sup>

משרד החינוך קבע את המאבק באלימות כאחד היעדים של מערכת החינוך לשנת 2012, כפי שנקבע בשנים קודמות. מדיניות משרד החינוך בנושא באה לידי ביטוי בעיקר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2009, **קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך**. בפרק ב' של החוזר מובאות

<sup>121</sup> ראמ"ה, **ניטור רמת האלימות בבתי-הספר על-פי דיווחי תלמידים: נתונים מתוך סקרי ניטור אלימות תשע"א ותשס"ט**, פברואר 2011.

<sup>122</sup> להרחבה על משמעת תלמידים בבתי-ספר ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **משמעת תלמידים והוצאת תלמיד מפריע מן הכיתה**, כתיבה: אתי וייסבלאי, 27 בינואר 2013.

<sup>123</sup> להרחבה על ניטור אלימות בבתי-ספר ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **התמודדות משרד החינוך עם תופעת האלימות בבתי-הספר**, כתיבה: אסף ויינינגר, 22 בנובמבר 2011.



הוראות בדבר ההתנהלות בית-הספר בכל הנוגע למשמעת ולהתמודדות עם אירועי אלימות. חלקו הראשון עוסק באורחות החיים בבית-הספר ובהקפדה על כללי המשמעת, וחלקו השני – בטיפול באירועי אלימות בבית-הספר. בחלק הראשון נקבע כי חובה על כל בתי-ספר לבנות תקנון לפי הדגם המוצע בחוזר. בדגם מפורטות ההתנהגויות המצופות וטווח התגובות במקרה של הפרתן. הכללים עוסקים בין השאר בהופעה הולמת, בהתנהגות ובהפרת הסדר, בנוכחות ובעמידה בזמנים ובטוהר הבחינות. הן אוסרות לחלוטין עישון ושתיית אלכוהול בכל מסגרות הפעילות של בית-הספר. חלק זה עוסק גם בשימוש לרעה בטכנולוגיה בבית-הספר (בטלפונים ניידים, במצלמות ועוד), מגדיר את דרכי התגובה שאסור לנקוט בבית-הספר לפי חוק זכויות התלמיד, ובכלל זה איסור ענישה גופנית, איסור ענישה משפילה (הלבנת פנים ברבים, פגיעה מילולית שיש בה לעג, עלבון או השפלה), איסור העברת תלמיד לכיתה נמוכה יותר ואיסור הפחתת ציון בלימודים בשל התנהגות לא נאותה. החלק השני של פרק ב' עוסק, כאמור, בטיפול באירועי אלימות בבתי-הספר; מובאים בו קריטריונים להערכת החומרה של אירועי אלימות ונעשית בו הבחנה בין אירועי אלימות המחייבים דיווח ובין אירועי אלימות שאין חובת דיווח עליהם. לצד זה מפורט טווח התגובות המותרות על כל אירוע אלימות, ובו פעולות חובה ופעולות שנקיטתן נתונה לשיקול דעתו של מנהל בית-הספר. החוזר מחייב תגובה על כל אירוע אלימות, ובכלל זה פגיעה באמצעות האינטרנט, צילום במהלך שיעור ושימוש לרעה בתצלומים של תלמידים או מורים שנעשו בשטח בית-הספר, ומפרט את דרך הטיפול בהם. נוסף על כך יש בפרק הנחיות בדבר פעולות שעל בית-הספר לנקוט בטווח המיידית ובטווח הקצר לאחר אירוע אלימות ומוצגת רשימת פעולות שעל בית-הספר לנקוט כדי להטמיע את ההנחיות שבחוזר המנכ"ל.<sup>124</sup>

חוזר המנכ"ל מיושם במערכת החינוך באמצעות השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך. בחלק גדול מבתי-הספר, ובהם כל חטיבות הביניים, הופעלו בשנים שמאז פרסום החוזר תוכניות לפיתוח אקלים חינוכי מיטבי (אח"מ). בתי-הספר המשתתפים בתוכנית מלווים על-ידי מפקחי השירות הפסיכולוגי-ייעוצי ומדריכיו במשך שלוש שנים בתהליך גיבוש ויישום של תוכנית התערבות המותאמת לצורכי כל בית-ספר.

לצד תוכנית אח"מ פועלות תוכניות רבות לשיפור האקלים הבית-ספרי. אחת המרכזיות שבהן היא התוכנית "כישורי חיים", שנועדה לפתח כישורים ומיומנויות להתמודדות במצבי חיים שגרתיים ובמצבי סיכון, ופועלת מאז שנת הלימודים תשס"ח (2007/08). זו תוכנית חובה לכל הכיתות, מא' עד י"ב, ואחד הנושאים שמועלים בה הוא מניעת אלימות. יצוין שאף שזו תוכנית חובה, בבדיקה של משרד החינוך נמצא כי יש בתי-ספר שאינם מפעילים אותה.<sup>125</sup>

## 7.5. תזונה במערכת החינוך

נתונים שפרסם לאחרונה משרד הבריאות מתוך הערכות הגדילה שנעשו במערכת החינוך בתשע"א ובתשע"ב 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 בכיתות א' עד ט' הוא כ-27% – כ-16% מן התלמידים סבלו מעודף משקל (BMI בין 85% ל-96% לגיל) וכ-11% סובלים מהשמנה (BMI)

<sup>124</sup> קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א (א), י"ב באלול התשס"ט, 1 בספטמבר 2009.

<sup>125</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התמודדות משרד החינוך עם תופעת האלימות בבתי-הספר](#), כתיבה: אסף ויינינגר, 22 בנובמבר 2011.



שווה או גדול מ-97% לגיל).<sup>126</sup> שיעורי ההשמנה גבוהים יותר באוכלוסייה הערבית.<sup>127</sup> מנגד, באוכלוסייה החרדית והבדואית נמצאו שיעורים גבוהים יותר של ילדים נמוכים ורזים.<sup>128</sup> פרסומי ה-OECD מעידים כי ישראל עומדת במקום ה-11 בכל הנוגע להשמנת ילדים במדינות החברות בארגון.<sup>129</sup>

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, ואיכות המזון הנמכרת במזנונים, בקפיטריות ובמכוונות המזון בבתי-הספר והרכבו.

## מפעל ההזנה

כדי לסייע למי שסובלים מזמינות לקויה של מזון לנוכח הגידול בהיקף העוני, ובמטרה 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 על ביצוע ההזנה הוא מינהלת ההזנה המופעלת על ידי זכיין של המשרד אשר נבחר במכרז פומבי. הזכיין מנהל עבור המשרד מאגר של ספקי הזנה ביישובים השונים, המאפשרים לתת מענה לצרכים שונים של כשרות, רגישות למזון וכד'.

חוק ארוחה יומית לתלמיד מיושם משנת הלימודים תשס"ז (2006/07), אך עקב תקציב מוגבל לא כל התלמידים הזכאים לארוחה יומית מקבלים אותה. על-פי נתונים עדכניים שמסר משרד החינוך, מ-**267,978 תלמידים הלומדים במוסדות שחל עליהם חוק יום חינוך ארוך, 183,262 תלמידים מקבלים הזנה. ב-16 מתוך 110 הרשויות המקומיות שבהן חל החוק לא ניתנת הזנה בשנת הלימודים תשע"ג.**<sup>130</sup>

בדוח מבקר המדינה שפורסם במרס 2009 נמצאו ליקויים ביישום חוק ארוחה יומית לתלמיד, בין השאר בהיקף האוכלוסייה הזכאית להזנה, במספר התלמידים המקבלים הזנה, 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. בדוח מעקב שנכלל בדוח מבקר המדינה לשנת 2010 צוין כי אף שמשרד החינוך הגדיר בעבור הזכיינים שמספקים את המזון למוסדות החינוך את הרכבה התזונתי של הארוחה שיקבלו התלמידים, בבקרה של משרד החינוך ושל מינהלת ההזנה לא נבדק ההרכב התזונתי של הארוחות ועמידתן בהנחיות המשרד. כמו כן ציין המבקר כי תלמידים הלומדים יום לימודים ארוך במסגרת

<sup>126</sup> BMI (Body Mass Index) הוא מדד מקובל להערכת מידת ההשמנה. הוא מחושב באמצעות חלוקת משקל הגוף (בקילוגרמים) בריבוע הגובה (במטרים), אבל ילדים עודף משקל מוגדר על-פי בדיקת האחוזונים של היחס בין מסת הגוף לגיל.

<sup>127</sup> משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, "נתוני בדיקות גדילה של תלמידי בתי-ספר בישראל, תשע"א-תשע"ב", 3 בפברואר 2013.

<sup>128</sup> שם.

<sup>129</sup> Lobstein, Tim (2010), "The Size and Risks of the International Epidemic of Child Obesity", in OECD, Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264084865-9-en>

<sup>130</sup> מיכל כהן, סמנכ"ל ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.



תוכנית "אופק חדש" אינם מקבלים ארוחה יומית בבית-הספר, ויש חשש שתזונתם של תלמידים אלו אינה בריאה ומאוזנת, בעיקר אם הם רוכשים מזון לא בריא במזנונים ובקיוסקים שבבתי-הספר.<sup>131</sup>

כפי שפורט בסעיף 8.1 לעיל, בשנת הלימודים תשע"ג החל משרד החינוך בהפעלת צהרונים בגני הילדים ובבתי-הספר ביישובים שבאשכולות 1 עד 3 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בחמש השנים הבאות התוכנית אמורה להתרחב עד לפריסה מלאה. התלמידים המשתתפים בצהרונים מקבלים ארוחה חמה לפי מודל שגובש לצורך אספקת מזון לתלמידים הזכאים לכך מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד. כך גדל במידה ניכרת מספר התלמידים ביישובים החלשים המקבלים ארוחה חמה במימון המדינה.

ב-1 במרס 2013 נכנס לתוקף חוזר מנכ"ל חדש של משרד החינוך בנושא, ובו מוסדרת בין השאר הזנה במוסדות החינוך ותפקידיהם של הגורמים הנוגעים בדבר בכל הנוגע להזנה מאורגנת בבתי-הספר.<sup>132</sup>

### **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 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מאז שנת 2006. החוזר העדכני בנושא זה 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, חוזר המנכ"ל לא קובע גורם מסוים האחראי ליישום הנחיות אלו ומטיל את האחריות באופן כללי על הנהלת המוסד החינוכי, התלמידים וההורים.<sup>133</sup> 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.<sup>134</sup>

במהלך הכנסת ה-18 הוגשו כמה הצעות חוק שמטרתן להסדיר את הפיקוח התזונתי על דברי מזון הנמכרים במוסדות החינוך ולהבטיח את הרכבו, ונערכו דיונים בנושא בוועדת החינוך של הכנסת.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup> בעקבות זאת נוסחה הצעת חוק ממשלתית לפיקוח על איכות המזון במוסדות חינוך, ומוצע בה כי במוסדות חינוך יימכרו או יסופקו רק דברי מזון שעומדים בתנאים שיקבע שר החינוך להרכב המזון ולערכו התזונתי, קנסות יוטלו על מי שימכור או יספק מזון שלא לפי תנאים אלו, ומשרד החינוך ימנה מפקחים לצורך פיקוח על יישום הוראות החוק.<sup>137</sup> הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ביולי 2012 והועברה לוועדת החינוך להמשך דיון. הדיון בהצעה בוועדה לא הסתיים עד פיזור הכנסת ה-

<sup>131</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולהשבויות שנת הכספים 2009](#), 17 במאי 2011.

<sup>132</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ג/7(א), [הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך](#), כ"א באדר תשע"ג, 3 במרס 2013.

<sup>133</sup> שם.

<sup>134</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תזונה במערכת החינוך", כתיבה: שלי מזרחי ואתי וייסבלאי, 4 ביולי 2011.

<sup>135</sup> ועדת החינוך של הכנסת, דיון בנושא [תזונה במערכת החינוך](#), 5 ביולי 2011.

<sup>136</sup> 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).

<sup>137</sup> הצעת חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ב-2012 (מ/717).



18. עלות יישום החוק מוערכת על ידי משרד החינוך בכ-2 מיליון ₪ לשנה. משרד החינוך מעריך את עלות יישום החוק בכ-2 מיליון ש"ח בשנה. נציגי משרד החינוך מסרו כי עד לסיום תהליך החקיקה וכניסת החוק יפעל המשרד, בשיתוף משרד הבריאות, לקביעתם של מפרט המזון הנדרש להכנה, להגשה ולמכירה, של רמות נורמטיביות של איכות המזון והרכבו ושל דרכים למימוש הפיקוח והאכיפה הנדרשים.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> עיריית ליבנה, מפמ"ר בריאות, משרד החינוך, בתוך סוגיות בפעילות משרד החינוך ובמדיניותו בכנסת האחרונה – מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל ב-14 באפריל 2013.

