

## סדרת ניירות מדיניות

### מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 2012.10

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE EDUCATION SYSTEM

Nachum Blass

Policy Paper No. 2012.10

\* \* \*

נחום בלס, חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

---

המרכז נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סונגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרילין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. מידע נוסף אפשר למצוא באתר האינטרנט של המרכז [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il) או בדוא"ל [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il).

# מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

## נחום בלס\*

### תקציר

המעקב אחר התפתחות מערכת החינוך בפרק זה שם דגש מיוחד על השינויים הדמוגרפיים המתרחשים במערכת ובחלקם היחסי של מרכיביה. הפרק פותח בתיאור תחילתה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים הערבים והחרדים, ולעומת זאת עלייה בקצב הגידול בחינוך העברי הרשמי – ובוחן את ביטוייה של המגמה בשינויים המתרחשים באוכלוסייה בגני הילדים. חלקו השני של הפרק דן בהוצאה הלאומית על חינוך. בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהוצאה זו, והוא שאפשר את הסכמי השכר החדשים עם המורים – שהם ללא ספק אבן דרך בהתפתחות מערכת החינוך. עם זאת, גם גידול זה עדיין אינו סוגר את הפער בין ישראל להיקף הגידול במדינות ה-OECD. הסעיף האחרון עוסק בהשפעותיהן הצפויות של המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך הקדם-יסודי. את ועדת טרכטנברג הקימה הממשלה בעקבות המחאה החברתית, שהציבה את מצב מערכת החינוך במרכז סדר היום, והפרק בוחן את ההשפעה של המלצותיה על רקע ההתפתחויות האחרונות בתחום התקציב, הן אלה שחלו לאורך השנים האחרונות והן בהשוואה למדינות ה-OECD.

פרקים על מערכת החינוך שהתפרסמו בדוחות המרכז האחרונים (בלס, 2010; 2011), הוקדשה תשומת לב מיוחדת להתפתחויות הדמוגרפיות, ובעיקר להרכב אוכלוסיית התלמידים. בפרקים הוצגה התפלגות התלמידים בין ארבעת חלקיה

\* נחום בלס, חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. תודתי לדלית נחשון-שרון על ההערות ועל עבודת העריכה, וליליה קוגן על הכנת התרשימים וריכוזם. בחלקים שונים של עבודת המחקר בהכנת הפרק נעזרתי בחוקרים הצעירים במרכז טאוב שגית אזרי-ויזל, חיים בלייד וקיריל שרברמן ואני מודה להם מאוד.

המרכזיים של מערכת החינוך – החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הערבי והחינוך החרדי – תוך התייחסות לשכבות הגיל השונות ולמגמות לאורך זמן. על רקע סקירות אלו יתמקד פרק זה בהרחבת הדיון על הרכב הגיל של החברה בישראל, כמתבטא בשינויים בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות ובמגמות ההתפתחות אצל ילדי הגנים – שינויים ומגמות שיש בהם כדי להעיד על הצפוי לגבי כלל הילדים ולגבי החברה כולה.

## **1. מגמות דמוגרפיות בולטות בקרב תלמידי ישראל**

### **ההתפתחות אצל הצעירים (גילאי 0–19)**

**הרכב הגילים:** לחלקה של אוכלוסיית הצעירים בחברה, להרכבי הגילים בקבוצה ולשיעורי הלמידה בכל גיל יש השפעה רבה על מערכת החינוך במדינה. ההשפעה של הדמוגרפיה על תפקודן של מערכות חינוך בעולם אינה נופלת בחשיבותה מהשפעתם של גורמים אחרים, כגון אידיאולוגיה ומסורת. לכאורה, ככל ששיעור האוכלוסייה הצעירה קטן יותר החברה יכולה לצמצם את הקצאת המשאבים שלה לחינוך, ואף אפשר להניח שכאשר מספר התלמידים במערכת החינוך הולך וקטן, מספר המורים ומספר הכיתות צריך להצטמצם בהתאמה. אולם בחינה של תהליך הצטמצמות חלקן היחסי של קבוצות הגיל הצעירות במדינות שונות מגלה כי לעתים קרובות הוא מלווה במגמה של הקטנת הכיתות, בהגדלה של ההוצאה לתלמיד ובעלייה בשכר המורים. הסיבה העיקרית לכך היא שתנאי ההעסקה של המורים לרוב אינם גמישים, ויש נטייה לנצל תהליכים דמוגרפיים כלליים, המתבטאים בהקטנת שיעור הילדים בחברה, כדי לשפר את תנאי הלימוד של הילדים ותנאי העבודה של המורים. התבוננות מעמיקה יותר בתמונה הבין-לאומית מלמדת על קיומם של שני דפוסי התפתחות, ורוב המדינות מתפרסות על ציר הנמתח בין שני קטבים: בקוטב האחד ניצבות המדינות המתפתחות, ששיעורי הגידול הטבעי בהן גבוהים יחסית וחלקה של האוכלוסייה הצעירה בסך כל האוכלוסייה גבוה, ולעומת זאת שיעורי הלמידה ורמת שירותי החינוך נמוכים. בקוטב השני נמצאות המדינות המבוססות והעשירות, ששיעורי הפריור בהן נמוכים יחסית וחלקה של האוכלוסייה הצעירה קטן, בעוד שיעורי הלמידה ורמת שירותי החינוך גבוהים. במציאות היום-יומית בבתי-הספר, במדינות המתפתחות המגמות הללו יתבטאו בכיתות צפופות וברמת

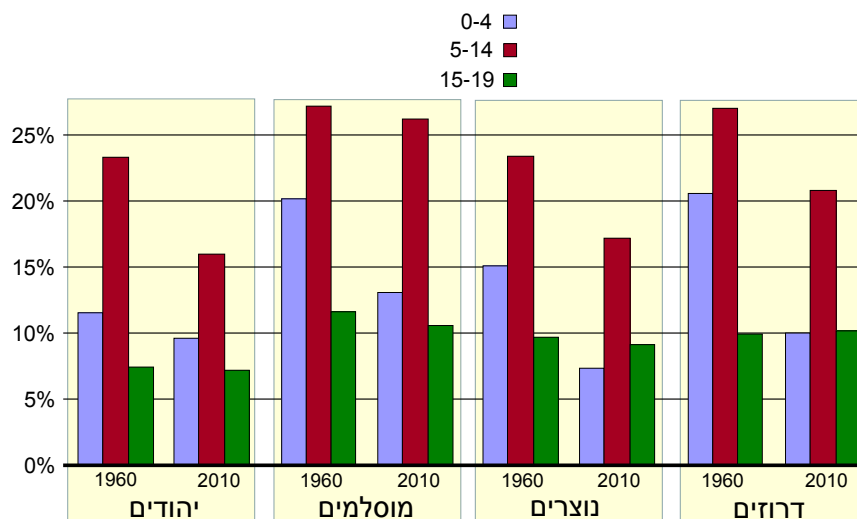
שכר נמוכה של עובדי החינוך, ולעומת זאת בכיתות קטנות וברמות שכר נאותות למורים במדינות המפותחות.

ישראל ייחודית במידת-מה בהקשר זה. מצד אחד יש בה שיעורי פריון גבוהים ורמת שירותי חינוך נמוכה יחסית (המתבטאת בכיתות צפופות ובשכר מורים נמוך); מצד שני, שיעורי הלמידה בה גבוהים מאוד ורמת הפיתוח הכלכלי במדינה גבוהה. היבט ייחודי נוסף של ישראל הוא חוסר הקשר בין השינוי בשיעור הפריון לגודל הכיתות: מאז קום המדינה יש ירידה עקבית ורצופה בשיעורי הפריון, המלווה בירידה בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות בסך האוכלוסייה. במדינות מפותחות רבות שהגיעו לשיעורי למידה גבוהים לפני תקופה ארוכה, תהליך הצטמצמות אוכלוסיית הילדים של העשורים האחרונים היה מלווה בהקטנת כיתות. בישראל, לעומת זאת, לווה תהליך הירידה בשיעורי הפריון בעליה מהירה בשיעורי הלמידה, אך הוא לא לווה בירידה משמעותית בגודל הכיתה הממוצע. גם השכר היחסי של המורים לא השתנה, בעיקר בשל גודלו של ציבור המורים ובשל נטיית הנהגתו המקצועית להעדיף שיפור בתנאי העבודה – ובעיקר הפחתת שעות הוראה בפועל – על העלאת שכר<sup>1</sup>.

שיעור גילאי 19–0 בישראל נתון במגמת ירידה מאז שנות השישים, אז עמד על כ-44 אחוז. בשנת 1990 ירד השיעור לכדי 40 אחוז והירידה נמשכת גם בשנים האחרונות, שבהן הגיע לפחות מ-36 אחוז (להרחבה ראו לוח נ'1). השינוי חל בקרב כל קבוצות האוכלוסייה, אך הוא נבדל ביניהן בהיקפו. בולט במיוחד השינוי אצל הדרוזים, שם ירד חלקם של הצעירים מאז 1960 ב-16.5 אחוז; אצל הערבים הנוצרים מדובר על ירידה בשיעור של 14.6 אחוז; אצל הערבים המוסלמים – 12.8 אחוז; והשינוי אצל היהודים באותה תקופה מסתכם ב-9.4 אחוזים (תרשים 1).

<sup>1</sup> סוגיית רמת השכר של המורים בהשוואה לבעלי מקצועות אחרים היא מורכבת, בייחוד כאשר מתייחסים לשכר לשעת עבודה. הפרק לא ייכנס לדיון בסוגיה זאת במסגרת הנוכחית, אך יש לציין שכאשר מתבוננים בנתוני EAG (2010, לוח D3.1) מתברר ששכר המורים בישראל נמוך גם כאשר לוקחים בחשבון את שעות עבודתם במשך השבוע ולאורך השנה.

תרשים 1  
**שיעור קבוצות צעירות באוכלוסייה**  
 כאחוז מסך שנתוני הגיל, לפי דת, 1960 ו-2010



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לגבי הבדלים בתוך הקבוצה הצעירה: הצטמצמות האוכלוסייה חריפה יותר בקרב גילאי 5–14, ושיעורם מכלל בני 0–19 ירד מ-23.6 אחוז ב-1960 ל-17.8 אחוז ב-2010. נתון זה מבטא ירידה של כ-25 אחוז (5.8 נקודות אחוז בלבד) בארבעה עשורים, לעומת ירידה בשיעור של 18.5 אחוז (2.3 נקודות אחוז בלבד) של שיעורי גילאי 0–4, ועלייה של עשירית אחוז בשיעורם של גילאי 15–19 (לוח 1).

לוח 1. שיעור הקבוצות הצעירות מכלל האוכלוסייה  
לפי מגזרים, 1960 ו-2010

שיעור הקבוצות הצעירות מסך האוכלוסייה (%)			סה"כ (באלפים)	
15-19	5-14	0-4		
<b>יהודים</b>				
7.4	23.3	11.5	1,911.3	1960
7.2	16.0	9.6	6,068.9	2010
<b>מוסלמים</b>				
11.6	27.2	20.2	166.3	1960
10.6	26.2	13.1	1,303.9	2010
<b>נוצרים</b>				
9.7	23.4	15.1	49.6	1960
9.1	17.2	7.3	122.6	2010
<b>דרוזים</b>				
9.9	27.0	20.6	23.3	1960
10.2	20.8	10.0	126.5	2010
<b>סה"כ</b>				
7.8	23.6	12.4	2,150.4	1960
7.9	17.8	10.1	7,623.6	2010

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**הרכב הלאום.** ההבדל בין מגזרי האוכלוסייה השונים בקצב ירידת הפריון ובהצטמצמות היחסית של קבוצות הגיל הצעירות מתבטא בממד נוסף: עליית חלקם של הלא-יהודים (ערבים, בדואים ודרוזים) מתוך כלל הילדים. מאז 1960 עלה חלקם היחסי של התלמידים הערבים מכ-17 אחוז ללמעלה מ-26 אחוז.

שלושה תהליכים משפיעים על התפלגות התלמידים בין המגזרים השונים, וחלקם פועלים בכיוונים מנוגדים: הראשון הוא תהליך הריבוי הטבעי; השני הוא שינויים בשיעורי הלמידה; והשלישי – תהליכי הגירה. ההבדלים בשיעורי הריבוי הטבעי והעלייה בשיעורי הלמידה תרמו לרוב להגדלת חלקם של התלמידים הערבים מתוך כלל התלמידים בישראל. אמנם תהליכים אלו הואטו בשנים האחרונות, בשל ירידה בשיעורי הריבוי באוכלוסייה הערבית ועלייה מקבילה באוכלוסייה היהודית, אך ככלל, שיעורי הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הערבית עדיין גבוהים יותר. עם זאת, בעוד שבאוכלוסייה היהודית הושג פחות או יותר מיצוי בתחום שיעורי הלמידה, הרי באוכלוסייה הערבית תהליך ההתרחבות עדיין מתרחש, בעיקר בחינוך הקדם-יסודי ובחינוך העל-יסודי.<sup>2</sup>

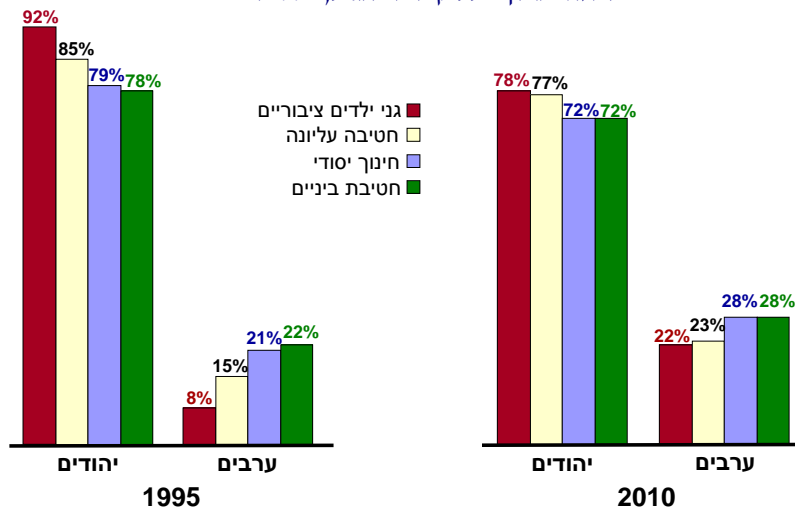
ההגירה השפיעה ברמה משתנה לאורך השנים, אך כיוונה היה עקבי: חיזוק חלקה של האוכלוסייה היהודית. ההשפעה הייתה חזקה במיוחד בשני העשורים הראשונים לקום המדינה ובשנות התשעים, עם בואו של גל העלייה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר. ראוי להזכיר כי כפי שפורסם בעבר, גם במגזר הערבי התרחשה הגירה חיצונית (שהתבטאה בקליטת ילדים שהגיעו משטחי יהודה ושומרון) (בלס ודוכן, 2006).

ההשפעה של הדפוסים השונים של הריבוי הטבעי והשוני בשיעורי הלמידה נראים בתרשים 2, המציג את הרכב התלמידים לפי לאום ברמות החינוך השונות. אפשר לראות שחלקם של התלמידים הערבים עולה, והעלייה הבולטת ביותר היא בקרב גילאי הגן והחטיבה העליונה – שם הגידול בשיעורי הלמידה העצים את ההשפעה של השוני בשיעורי הריבוי הטבעי.

<sup>2</sup> הדבר ניכר במיוחד אצל ילדי הגנים, שם קצב הגידול של האוכלוסייה היהודית בחמש השנים האחרונות היה גבוה יותר מזה של האוכלוסייה הערבית (בלס ובלייך, 2012).

## תרשים 2

**יהודים וערבים ברמות החינוך השונות\***  
 כאחוז מתוך כלל קבוצת הגיל, 1995 ו-2010



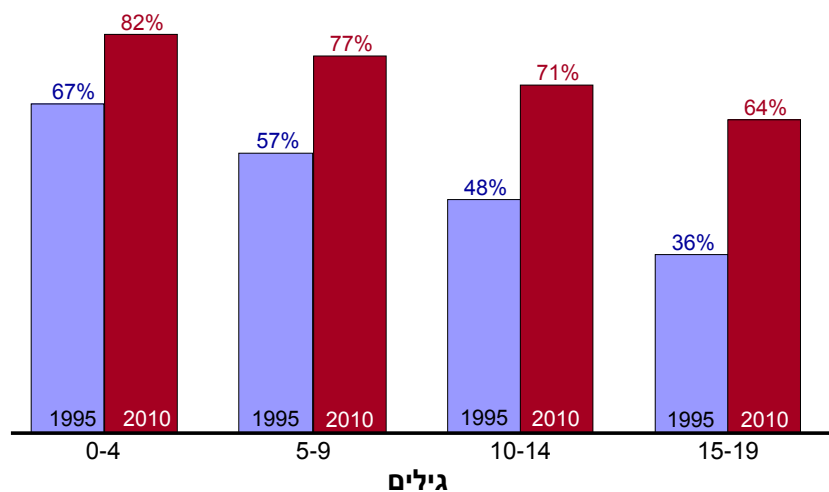
\* יהודים כוללים תלמידים ללא סיווג דת; ערבים כוללים דרוזים, בדואים וצ'רקסים.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראו לוח נ'1 בנספח).

**הרכב המוצא.** להרכב האוכלוסייה היהודית על פי מוצא יש חשיבות רבה בדיון על ההישגים והקשיים של מערכת החינוך בישראל. אחד הגורמים המרכזיים המוצג כהסבר לקשייה של מערכת החינוך בישראל – וביניהם ההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים – הוא שיעור הילדים שלא נולדו בארץ, ששפת אימם אינה עברית ותרבות הבית שלהם שונה. אלא שדומה שמשקלו של הטיעון הזה הולך ופוחת. הנתונים מראים כי העלייה בחלקם של ילידי ישראל שהם דור שני בארץ היא אחת המגמות הדמוגרפיות הבולטות ביותר. מאז 1995 עלה שיעור היהודים שנולדו לאב יליד ישראל בקרב גילאי 0-4 מ-67 ל-82 אחוז, ובקרב גילאי 19-15 – מ-36 ל-64 אחוז (תרשים 3). משמעות הנתונים היא שב-2010 הרוב המכריע של ילדים יהודים בישראל היו בנים להורים (לפחות לאב) שנולדו בארץ.



תרשים 3  
**ילדים יהודים שנולדו לאב יליד ישראל**  
 כאחוז מכלל קבוצת הגיל, 1995–2010



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהקשר זה מעניין להציג את לוח 2, המשווה את ישראל למדינות OECD שיש בהן אחוזים גבוהים של תלמידים שהם או הוריהם אינם ילידי המדינה. ישראל נמנית עם המדינות שבהן אחוז התלמידים המהגרים, או שהוריהם מהגרים, גבוה יחסית, אך בשונה ממדינות אחרות, הישגי התלמידים ילידי הארץ שהוריהם אינם ילידי הארץ גבוהים מהישגי התלמידים שהוריהם ילידי הארץ.<sup>3</sup> כמו כן, קשה להבחין בדפוס ברור בקשר בין הוותק בארץ הלימודים הנוכחית ובין ההישגים.

<sup>3</sup> קרוב לוודאי שהסיבות לכך הן שנתוני OECD לגבי ילידי ישראל כוללים את האוכלוסייה הערבית, שהישגיה נמוכים יותר בממוצע, ושחלק גדול מהתלמידים המהגרים או הוריהם נולדו במדינות ברית המועצות לשעבר, שלאוכלוסייה היהודית בהן הייתה מסורת ארוכה של השקעה בחינוך.

לוח 2. הישגים בקריאה במבחן PISA של תלמידים במדינות נבחרות  
לפי ארץ מוצא, \*2009

ילידי חו"ל		ילידי הארץ				
		הורים מהגרים		הורים ילידי הארץ		
ציון	אחוז תלמידים	ציון	אחוז תלמידים	ציון	אחוז תלמידים	
448	16.3	439	24.0	495	59.8	לוקסמבורג
520	16.7	498	8.0	526	75.3	ניו זילנד
520	10.7	522	13.7	528	75.6	קנדה
455	8.4	471	15.1	513	76.5	שווייץ
518	11.1	530	12.1	515	76.8	אוסטרליה
<b>462</b>	<b>7.1</b>	<b>487</b>	<b>12.6</b>	<b>480</b>	<b>80.3</b>	<b>ישראל</b>
485	6.4	483	13.0	506	80.5	ארה"ב
450	5.9	457	11.7	511	82.4	גרמניה
384	4.8	427	10.5	482	84.8	אוסטריה
448	6.9	454	7.8	519	85.2	בלגיה
428	3.2	449	10.0	505	86.9	צרפת
444	4.9	435	7.2	464	87.9	רוסיה
471	3.2	469	8.9	515	87.9	הולנד
416	3.7	454	8.0	507	88.3	שוודיה
458	4.8	492	5.8	499	89.4	אנגליה
448	4.6	467	6.0	499	89.6	ממוצע OECD

\* המספרים מעוגלים.

מקור: EAG, 2010.

במאמר שפורסם לאחרונה (Cobb-Clark, Sinning, and Stillman, 2011) נבחנה השפעת ההגירה על הישגי תלמידים בני דור ראשון ושני להגירה. שלא במפתיע, החוקרים הגיעו למסקנות שלהסדרים המוסדיים בכל ארץ יש השפעה לא מעטה על ההגירה, שהשפעתה של ההגירה נמשכת גם בקרב הדור השני של המהגרים, ושגם לשפה שמדברים המהגרים בביתם (שונה משפת המדינה שהיגרו אליה או זהה לה) יש השפעה על ההישגים – מהגרים שדיברו בביתם את שפת המדינה הגיעו להישגים גבוהים יותר ולהפך.

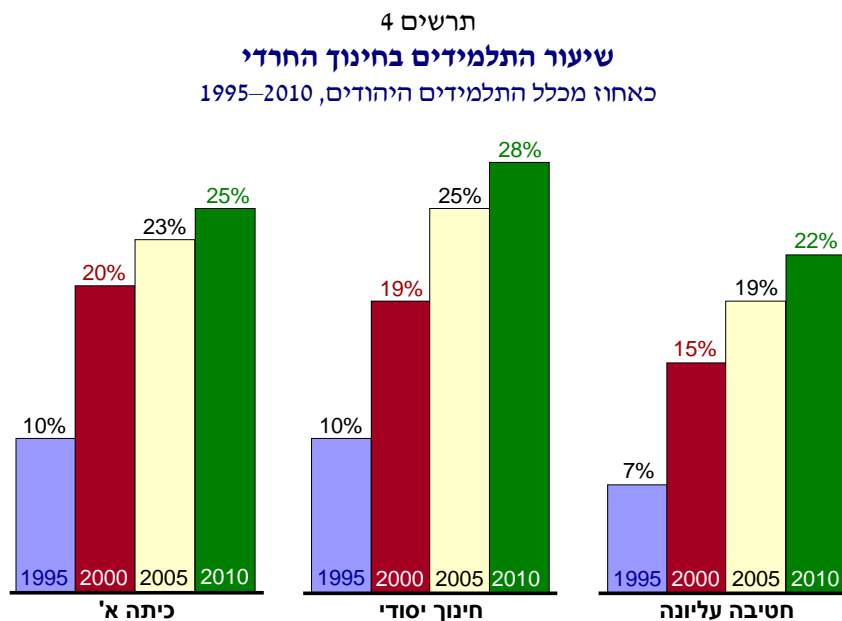
**הרכב לפי רמת דתיות.** ההבדלים במאפיינים דמוגרפיים שונים בתוך המגזר היהודי, ובמיוחד ההבדל בשיעורי הפרייון ובמספר הילדים למשפחה, משפיעים גם הם על הרכב מערכת החינוך. הבדלים אלו משתקפים היטב בשינויים בהרכב התלמידים לפי השתייכותם לזרמי החינוך השונים, הנבדלים זה מזה בעיקר במידת הדתיות<sup>4</sup>.

במשך השנים התרחב מאוד חלקו של החינוך החרדי מכלל החינוך היהודי, וההתרחבות הואטה רק בשנתיים-שלוש האחרונות. תהליך זה נובע בראש ובראשונה משיעורי הריבוי הטבעי של האוכלוסייה החרדית בהשוואה לאוכלוסייה החילונית, ואף לעומת האוכלוסייה הדתית-לאומית – כפי שכבר צוין בעבר (ראו למשל בלס, 2007).

למעבר בין סוגי הפיקוח השונים ניתן לייחס רק חלק זניח מההתפתחות הזו<sup>5</sup>. תרשים 4 מתאר את השינוי בחלקם של תלמידי החינוך החרדי מתוך כלל תלמידי החינוך העברי בין השנים 1995 ל-2010.

<sup>4</sup> במגזר החינוך היהודי קל לעקוב אחרי השינויים הללו בגלל עיגון ההפרדה בין זרמים דתיים בתוך המבנה הארגוני של מערכת החינוך. בחינוך הערבי הרוב המכריע של בתי הספר כלול אמנם בחינוך הממלכתי, אך גם שם יש התרחבות של מסגרות דתיות בקרב המוסלמים והעדפה של בתי הספר של הכנסייה בקרב הנוצרים.

<sup>5</sup> בעבר נבדקה שאלת מעברי התלמידים בין המסגרות החינוכיות השונות, ונמצא כי בדרך כלל בחירת ההורים במסגרת חינוכית מסוג מסוים יציבה ואינה משתנה לאורך זמן (בלס ודוכן, 2006).



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

#### הדמוגרפיה בגני הילדים כמגמה המבשרת את ההתפתחות הכללית<sup>6</sup>

בתרשים 5 מוצג הגידול במספר הילדים במגזר היהודי ובמגזר הערבי עבור גילאי 5–3. כפי שניתן לראות, מרבית הילדים בשכבות הגיל שנבדקו בשנים אלו היו יהודים, וזו גם האוכלוסייה שגדלה בשיעור הרב ביותר על פני העשור (29 אחוז לעומת תשעה אחוזים בקרב הערבים).

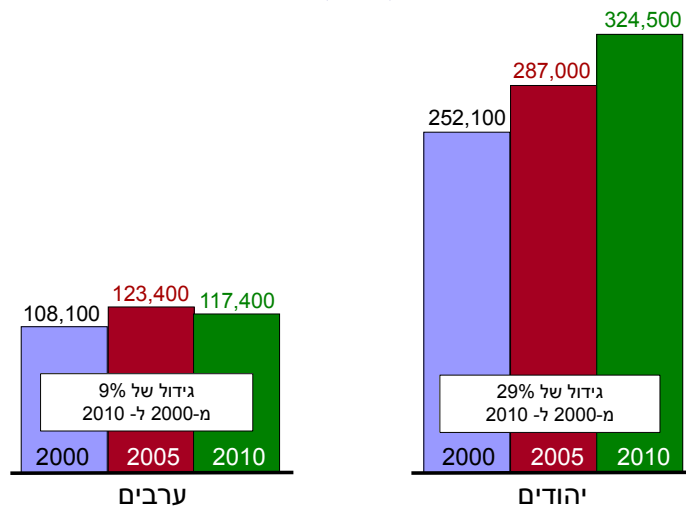
המאפיין הבולט ביותר של ההתפתחות הוא ההבדל בשיעורי הגידול של שנתוני הגיל בין שני חלקי העשור (לוח נ'3). במחצית הראשונה של העשור הגידול היה חיובי בקרב היהודים והערבים כאחד, כאשר בקרב גילאי 4–3 הגידול אצל הערבים עלה על הגידול בקרב היהודים ובגילאי חמש המצב הפוך. במחצית השנייה חל שינוי מעניין: אצל היהודים עלו שיעורי גידול השנתונים לעומת המחצית הראשונה של העשור, ואילו אצל הערבים התהפכה המגמה וחלה ירידה בגודל השנתונים.

<sup>6</sup> חלק זה של הפרק מבוסס על בלס, בליך וצבן (2012), פרק 3.

תרשים 5

**מספר גילאי 3–5**

לפי לאום\*, 2000, 2005 ו-2010



\* יהודים כוללים תלמידים ללא סיווג דת; ערבים כוללים דרוזים, בדואים וצ'רקסים.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** בלס, בלייד וצבן (2012).

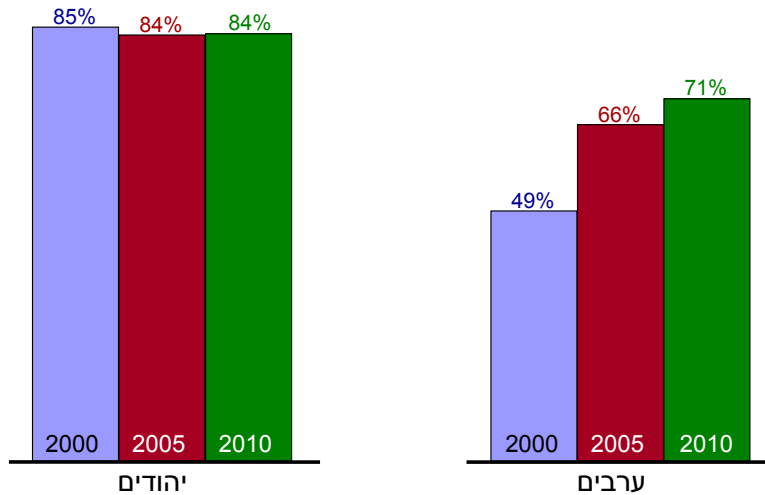
על רקע השינויים במספר הילדים בכל שנתון מעניין לבחון את התפתחות שיעורי הלמידה בגנים<sup>7</sup>. כפי שניתן לראות בתרשים 6, 85 אחוז מהילדים היהודים בגילי 5–3 למדו בגנים בשנת 2000. נתון זה כמעט לא השתנה במהלך העשור, והוא ניצב על 84 אחוז ב-2010. בקרב הילדים הערבים, לעומת זאת, חל גידול משמעותי מאוד במהלך העשור: בשנת 2000 למדו רק 49 אחוז מהם בגנים. במהלך העשור חל גידול של 22 נקודות אחוז – והשיעור הגיע ל-71 אחוז בשנת 2010. ההסבר לפער הוא תהליך היישום של חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4. המגזר הערבי קיבל עדיפות ביישום החוק כבר במחצית הראשונה של העשור, משום שהיישובים הערביים משתייכים לאשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים ביותר (1–2), שנכנסו ראשונים למסגרת החוק.

<sup>7</sup> חשוב להדגיש שנתוני הביקור בגני הילדים מתבססים על נתוני משרד החינוך ואינם כוללים ילדים בגנים פרטיים.

## תרשים 6

## שיעור גילאי 3–5 הלומדים בגנים

כאחוז מסך קבוצות הגיל, לפי לאום, 2000, 2005 ו-2010



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בלס, בליך וצבן (2012).

השינויים בשיעורי הלמידה במגזרים השונים באים לידי ביטוי גם בחלקם היחסי של התלמידים הערבים בכלל ותלמידי הגנים הציבוריים, שעלה מכ-14 אחוז לקרוב ל-22 אחוז (ראו לוח נ'2 בנספח).  
באשר למגזר היהודי: הנתונים מצביעים על יציבות בשיעורי הלמידה בכל אחד משנתוני הגיל, כאשר השיעורים עולים ברמתם עם הגיל ומגיעים למיצוי כמעט מלא כבר בקרב גילאי ארבע ולמיצוי מלא בקרב גילאי חמש.  
לסיכום, קצב הגידול במספר הילדים בגילי הגן בחמש השנים האחרונות היה גבוה יותר במגזר היהודי מאשר במגזר הערבי, בעיקר בשל שינויים בשיעורי הפריזון (ירידה אצל הערבים ועלייה אצל היהודים). עם זאת, קצב הגידול בשיעורי הלמידה בגנים היה מואץ יותר במגזר הערבי, בשל הגברת המודעות לחשיבות החינוך בגיל הרך והיישום של חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4. לפיכך, במגזר היהודי שמרו שיעורי ההשתתפות על יציבות בשנתוני הגיל 3–5, ובמגזר הערבי עלו שיעורי ההשתתפות באופן ניכר בעשור זה, וכאמור בעיקר בשנים 2000–2005. כתוצאה משני התהליכים גם יחד, חלקם של הערבים מכלל תלמידי הגן עלה והתקרב לחלקם באוכלוסייה, אף על פי שחלקם בכלל אוכלוסיית הילדים בגיל זה ירד.

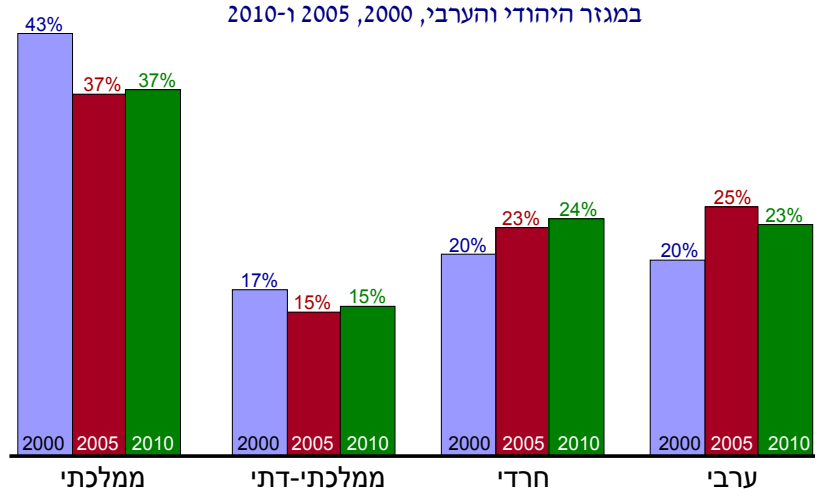
### התפלגות הילדים בגנים לפי לאום ולפי סוג פיקוח (במגזר היהודי)

השינויים שהתחוללו בשיעורי הלמידה הכלליים בגנים היו כאמור שונים במגזר היהודי ובמגזר הערבי, אך גם בתוך המגזר היהודי עצמו הם לא היו אחידים. כפי שמראה תרשים 7, חלקם של תלמידי החינוך החרדי מכלל תלמידי הגנים גדל, ואילו חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי, ובייחוד הממלכתי החילוני, ירד בצורה חדה. גם כאן אפשר לדבר על הבדל ניכר בין התקופות: בחומש הראשון (2000–2005) גדל חלקם של תלמידי החינוך החרדי מהר יותר מאשר בתקופה השנייה (2005–2010).

תרשים 7

#### התפלגות גילאי 3–5 בגנים

במגזר היהודי והערבי, 2000, 2005 ו-2010



\* סך גילאי 3-5 בגנים בשנה נתונה = 100%.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בלס, בלייד וצבן (2012).

בשל היעדר נתונים על ההשתייכות הדתית בלידה, לא ניתן לבחון את ההבדלים בשיעורי הלמידה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. ההנחה היא שהגידול המשמעותי בחינוך החרדי מוסבר בעיקר על ידי הגידול הטבעי. עם זאת, יש הסבורים, והדבר עולה מדי פעם בדיון הציבורי, שהחינוך החרדי גדל לא רק בשל גידול טבעי ועלייה בשיעורי הלמידה, אלא גם עקב מעבר ילדים מהחינוך הממלכתי

והממלכתי-דתי לחרדי. טענה זאת הושמעה בעבר לגבי החינוך היסודי והעל-יסודי, אולם היא הופרכה בעבודה של מרכז טאוב (בלס ודוכן, 2006). בדומה למתרחש בחינוך היסודי והעל-יסודי, שיעורי המעבר בין סוגי הפיקוח זניחים גם בגילי הגן; אם הם קיימים, הם נוטים דווקא לכיוון ההפוך, דהיינו מעבר של ילדים מהחינוך החרדי לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. בלוח 3 אפשר לראות בבירור שבין 2009 ל-2010, למשל, 1,407 תלמידים עברו מהחינוך הממלכתי-דתי והחרדי לחינוך הממלכתי – יותר מאשר מספר העוברים מהחינוך הממלכתי לחינוך הממלכתי-דתי והחרדי. לעומת זאת, החינוך החרדי איבד 1,647 תלמידים לטובת מסגרות החינוך האחרות.

לוח 3. מעברים בין סוגי פיקוח בגני הילדים  
כהפרש בין מספר התלמידים המצטרפים למספר העוזבים

שנים	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי
2000–2001	1,106	-98	-1,008
2004–2005	1,423	-484	-939
2009–2010	1,407	240	-1,647

מקור: בלס, בליך וצבן (2012).  
נתונים: משרד החינוך.

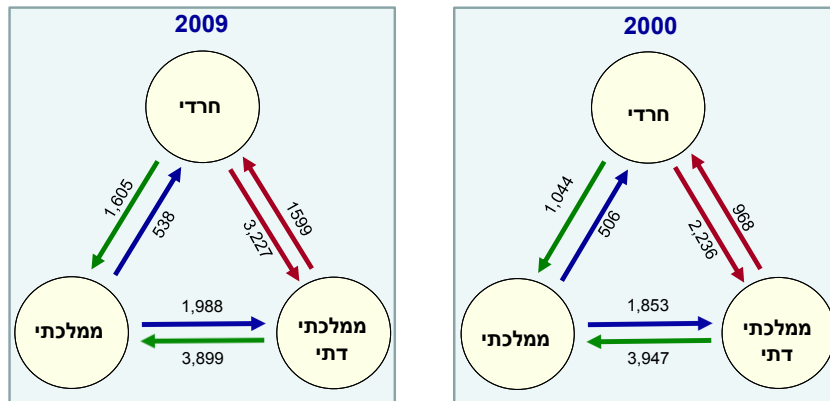
נקודת מבט נוספת בסוגיה זאת היא המעבר בין שלבי החינוך, דהיינו מהגן לכיתה א'. גם כאן, מתברר, התמונה אינה שונה. מתוך כלל הילדים בגן חובה שעברו לכיתה א', 89 אחוז המשיכו באותו זרם חינוכי, והנתון נשאר יציב במהלך כל העשור. גם כאן, אם יש מעברים הרי התוצאה מעידה על יותר מעברים מהמגזר החרדי אל החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי מאשר להפך.



תרשים 8 מציג את המעברים בין זרמי החינוך השונים בחינוך העברי בשנים 2000 ו-2009. בכל אחת מהשנים עלה מספר הילדים שעבר מהחינוך הממלכתי-דתי ומהחינוך החרדי לחינוך הממלכתי על מספר העוברים בכיוון ההפוך. ב-2009 למשל עברו 1,605 תלמידים מהחינוך החרדי לממלכתי, ומהממלכתי לחרדי עברו רק 538 תלמידים. לפיכך, לאור העובדה ששיעורי הלמידה בגילי הגן במגזר היהודי היו גבוהים ולא השתנו בהרבה לאורך התקופה הנסקרת, ניתן לייחס את העלייה במספרי התלמידים בגנים במגזר החרדי ואת שיעורם בכלל האוכלוסייה בעיקר לפערים בינם ובין האוכלוסייה החילונית והמסורתית בשיעורי הפריון.

תרשים 8

**מעבר בין סוגי פיקוח בעלייה מגן חובה לכיתה א'**  
מספר תלמידים, 2000 ו-2009



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** משרד החינוך.

גם המגזר החרדי כשלעצמו איננו מקשה אחת. יש בתוכו שלוש תת-קבוצות שיש עליהן נתונים (החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני ומוסדות מוכרים אחרים), וקבוצה אחרת שלא ניתן היה להשיג נתונים בעניינה – מוסדות הפטור<sup>8</sup>. ברמת בתי הספר, כפי שפורסם בדוח השנתי של מרכז טאוב בעבר (בלס, 2010), 43 אחוז

<sup>8</sup> לפרטים נוספים ראו נספח 2.

מהתלמידים פונים לחינוך העצמאי, 25 אחוז למוסדות הפטור, והשאר מתחלקים בין מעיין החינוך התורני (16 אחוז) למוסדות בקטגוריה "מוכרים אחרים". בגני הילדים החלוקה שונה לחלוטין: רוב הילדים נשלחים לגנים המוכרים ורק מיעוטם מגיעים לגני הילדים של רשת החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני. יתרה מזאת, חלקם של הגנים החרדיים שאינם משתייכים לרשתות החינוך החרדי הגדולות ומספר הילדים הלומד בהם גדל במהירות, בעוד חלקם של הגנים המשתייך לרשתות אלו הולך ומצטמצם. ייתכן שהנתונים מצביעים על מגמות אמיתיות בהעדפות האוכלוסייה החרדית, אך ייתכן גם שהם מצביעים על התאמה למציאות ארגונית תקציבית שאינה ברורה למתבונן מבחוץ, והיא הדוחפת את הפונים למסגרות הדתיות להעדיף גנים שאינם שייכים לרשתות הגדולות. גם המגזר הערבי אינו עשוי מקשה אחת, ויש בתוכו שלוש חלוקות משנה: לפי לאום (ערבים, בדואים או דרוזים – מספרם של הצ'רקסים קטן מדי כדי להשוותם לאחרים); לפי מעמד משפטי (רשמי או מוכר<sup>9</sup>), ולפי דת (מוסלמים או נוצרים). בפרסום אחר של המרכז (בלס, בליך וצבן, 2012) נסקרו השינויים היחסיים לפי לאום במגזר הערבי. הנתונים הצביעו על גידול במספר התלמידים הערבים המבקר בגנים (לרבות דרוזים ובדואים), בעיקר בחציו הראשון של העשור. גידול זה התרחש בעיקר אצל הבדואים ובמידה פחותה מעט אצל הערבים, אך פסח על הדרוזים (למעט גילאי שלוש במחצית הראשונה של העשור)<sup>10</sup>.

אחת המגמות שלא זכתה עד כה לתשומת לב רבה בתקשורת ואצל אנשי החינוך היהודים היא פנייה של חלקים הולכים וגדלים במגזר הערבי לחינוך המוכר. תרשים 9 מצביע על כך שהתופעה ניכרת גם בגני הילדים. במהלך העשור האחרון חל שינוי בהתפלגות התלמידים הערבים בין מוסדות המוגדרים רשמיים ובין המוסדות המוכרים. בתחילת העשור, 2005–2000, הגידול במספר הילדים בגנים המוכרים היה מרשים: 173 אחוז בקרב גילאי שלוש ו-123 אחוז אצל גילאי ארבע. לאחר מכן חלה התמתנות משמעותית בגידול במספרי התלמידים בגנים המוכרים. נתונים אלו תואמים למגמה שאובחנה בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי בסקירות השנתיות הקודמות (בלס, 2009; בלס, 2010): התחזקות הפנייה לחינוך הפרטי במגזר הערבי בבתי הספר.

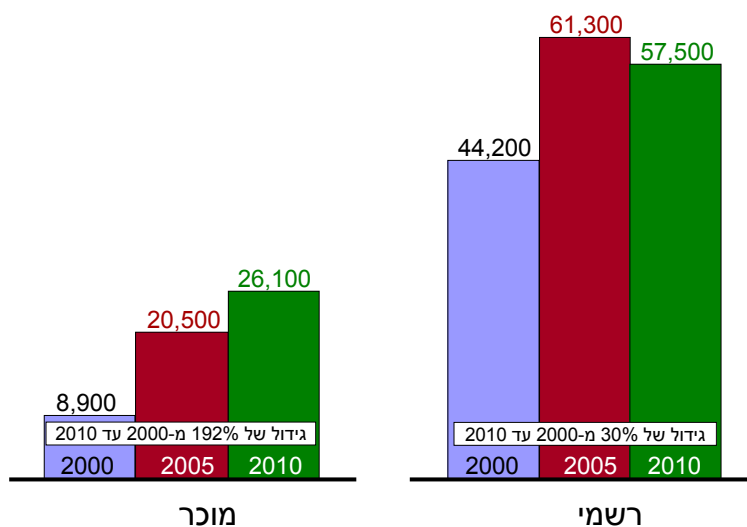
<sup>9</sup> ראו פרטים נוספים על אופני הסיווג במערכת החינוך בישראל בנספח 2.

<sup>10</sup> המחקר אינו מבדיל בין גנים מוסלמיים לנוצריים, כי הבחנה כזאת אינה קיימת במערכת.

ייתכן שהסיבה למעבר לגנים מוכרים היא שכר הלימוד הנמוך יותר, הנובע מרמת שירותים נמוכה יותר (ראה צבן, 2012), אך ייתכן שיש לכך סיבות אחרות. בכל אופן, חשוב להצביע על כיוון התפתחות זה, המקביל לכיווני ההתפתחות בחינוך היסודי והעל-יסודי, מפני שיכולות להיות לו השלכות ברמות החורגות בהרבה מתחום החינוך: אי-שביעות הרצון מהשירותים הניתנים בחינוך הממלכתי הרשמי בא לידי ביטוי בהצטרפות לגני ילדים המופעלים על ידי גורמים דתיים מוסלמיים או נוצריים.

תרשים 9

**גילאי 3–5 הלומדים בגנים**  
במגזר הערבי, לפי מעמד משפטי, באלפים



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בלס, בלייד וצבן (2012).

## 2. הוצאה על חינוך לגיל הרך וגנים פרטיים<sup>11</sup>

הדיונים בנושאי חינוך בעקבות המחאה החברתית הפנו את תשומת הלב לחינוך לגיל הרך בכלל, ולשאלת שכר הלימוד הגבוה בגנים אלו בפרט<sup>12</sup>. בהסתמך על השנתון הסטטיסטי לישראל, כ-26 אלף ילדים בני שנתיים, שהם כשישית מהשנתון הגילי, למדו בגנים פרטיים ב-2010, לעומת כעשירית משנתון הגיל בשנת 2000<sup>13</sup>. הנתונים המקבילים עבור גילאי שלוש וארבע הם 15 אלף ו-2,000 ילדים בהתאמה. ככל הנראה, שאר הילדים שאינם הולכים לגני ילדים ציבוריים נמצאים במסגרות בתוך המשפחה, אצל מטפלות, במשפחתונים וכדומה – כלומר, במסגרות שאינן מדווחות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>14</sup>. בכל קבוצות הגיל הרוב המכריע של התלמידים בגנים הפרטיים הם יהודים – עובדה מובנת לאור רמת ההכנסות הגבוהה יותר בקרבם וזמינות גבוהה יותר של גני ילדים. הביקור בגנים הפרטיים, וגם קצב הגידול במספר הילדים בגנים פרטיים, יורד עם העלייה בשנתון הגיל. במיוחד מתבטא בהבדלים מהותיים בין גילאי 2–3 (רובם אינם מכוסים על ידי חוק לימוד חובה) ובין גילאי 4–5.

### הוצאות על חינוך לגיל הרך

ההוצאות לתלמיד בגיל 3–4 בגן ציבורי נעות מהוצאות נמוכות מאוד לילדים הלומדים בגנים הכלולים במסגרת חוק לימוד חובה עד לכ-900 שקל לחודש לילדים ההולכים לגנים ציבוריים ומשלמים שכר לימוד (חלק מהאחרונים משלמים שכר לימוד מדורג, הנקבע על פי רמת הכנסתם של ההורים). לפני הצגת נתוני ההוצאות של משקי בית על חינוך לגיל הרך, יש צורך לבאר את המשמעות הסטטיסטית שלהם. שיעור משקי בית עם ילדים בגילי 3–0 שדיווחו על הוצאה חיובית (כלומר גדולה מאפס) על מסגרות חינוך לגיל הרך נע סביב 61 אחוז מסך משקי הבית עם ילדים בגילים אלו, ומשתנה מאוד בפילוח לפי משתנים

<sup>11</sup> החלק העוסק בגנים פרטיים בפרק זה נכתב עם קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב.

<sup>12</sup> בשונה מהסעיפים הקודמים, הדיון על גני הילדים הפרטיים מסתמך על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולא על נתוני משרד החינוך.

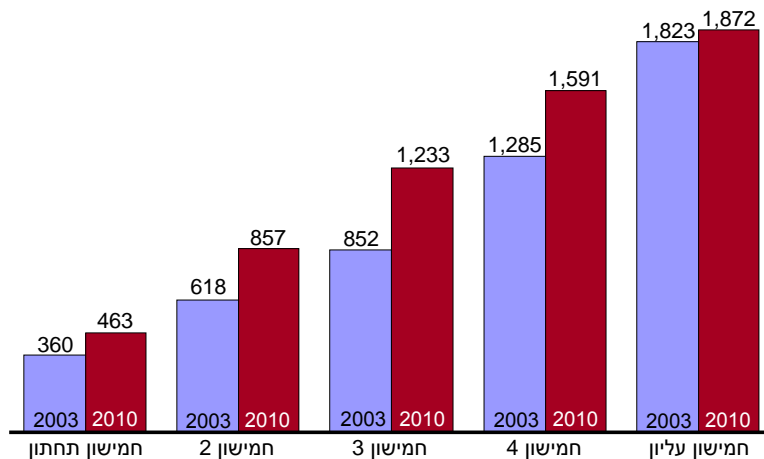
<sup>13</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי מס' 62, לוח 8.4.

<sup>14</sup> בנתונים שמסר משרד התמי"ת לוועדת טרכטנברג נאמר שכמאה אלף ילדים בגילי 3–0 נמצאים במסגרות בפיקוח, ועוד כ-125 אלף נמצאים במסגרות פרטיות שאינן בפיקוח.

חברתיים-כלכליים. במקרים שלמשק בית יש ילדים בגילי 0–3 אך הוא אינו מדווח על הוצאה חיובית למסגרות חינוך לגיל הרך, הנתונים הזמינים לציבור הרחב אינם מאפשרים לדעת באופן ודאי האם הילד נשלח למסגרת ולא הייתה הוצאה, או שמא קיימות סיבות אחרות לאי-דיווח על הוצאות. לפיכך, הנתונים שיוצגו בקטע הזה חושבו על סמך הוצאות מדווחות בלבד. אם כוללים בחישוב את משקי הבית שלא דיווחו על הוצאות לחינוך לגיל הרך, בהנחה שאכן לא היו להם הוצאות כאלה, הרי שהאומדנים המדווחים של ההוצאה הממוצעת לילד נמוכים יותר, בגלל הכללת סך הוצאות האפס. לפיכך, יש לראות בנתונים שלהלן אומדנים לרף עליון של הוצאות על ילד בגילי 0–3 אשר נמצא במסגרת של חינוך לגיל הרך.

תרשים 10 מציג את גובה ההוצאה הממוצעת על חינוך לילד בגילי 0–3 (ללא התחשבות בסוגיית הבעלות על הגן, כלומר האם מדובר בגן ציבורי או פרטי) בשנים 2003 ו-2010, לפי חמישוני הכנסה כספית נטו של משק בית לנפש תקנית. כצפוי, ההוצאה על חינוך קדם-יסודי עולה עם העלייה בהכנסה של משק הבית, וכמו כן נרשמה מגמת עלייה עם הזמן.

תרשים 10  
**הוצאה ממוצעת על חינוך לגיל הרך\***  
למשק בית, במחירי 2010, בשי"ח



\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם-חובה, חדר (גילאי 5-2).

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אפשר ללמוד מהתרשים שני דברים נוספים :

א. ההוצאה הממוצעת למשק בית על חינוך בגיל הרך נמוכה במידה ניכרת מהסכומים שנשמעו בוויכוח הציבורי, שהגיעו ל-2,000 ואף 3,000 שקל לילד. כפי שניתן לראות בבירור, אפילו בחמישון העליון ההוצאה הממוצעת לא מגיעה לסכומים אלו (אם כי היא לא כוללת צהרון)<sup>15</sup>.

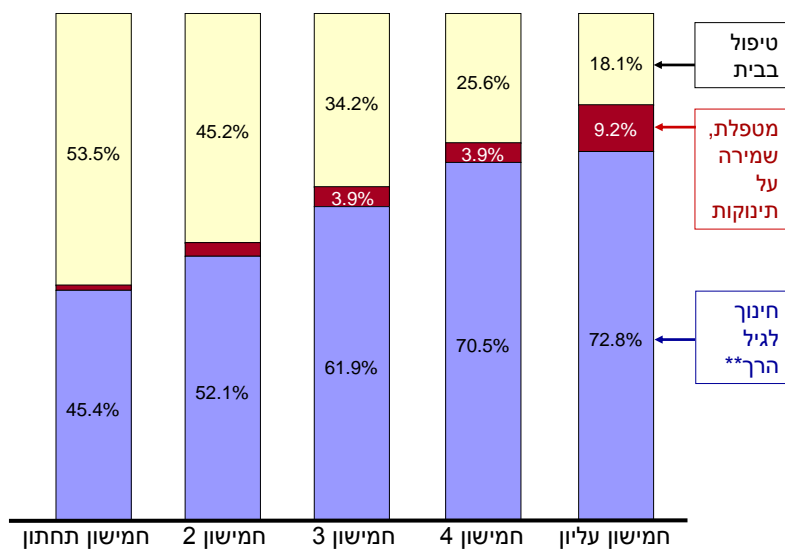
ב. בין השנים 2003–2010 ההוצאה הממוצעת על חינוך בגיל הרך עלתה מהר הרבה יותר בקרב הורים מהחמישונים העניים יותר מאשר בקרב הורים מהחמישונים המבוססים (במונחי אחוזים).

תרשים 11 מתאר את התפלגות הילדים במסגרות השונות לגיל הרך על פי חמישוני ההכנסה של ההורים<sup>16</sup>, ומציג את סוגי הפתרונות של משפחות ברמות הכנסה שונות לטיפול בילדים הקטנים. מתברר שככל שעולים ברמת ההכנסה, הולך וגדל השימוש בשירותי המעונות, או במטפלת בבית, וקטן השימוש בסידורים פנים-ביתיים (עצמיים). אמנם נתונים אלו אינם מעידים שכל מי ששולח את ילדיו למעון או מעסיק מטפלת יוצא לעבודה, או שכל מי שמטפל בילדיו בבית אינו יוצא לעבודה, אך אפשר להניח שיש מתאם גבוה בין האפשרות הכלכלית לשלוח את הילדים למעון ובין היכולת והרצון לצאת לעבודה.

<sup>15</sup> ועדת טרכטנברג מדווחת על אומדן של 1,800 עד 3,500 שקל לילד עבור מעונות (דוח הוועדה, 2011).

<sup>16</sup> התרשים מבוסס על נתוני סקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס. האוכלוסייה הנבדקת היא משקי בית עם ילדים בגילי 0–3. השתייכות למסגרת נקבעת אם מדווחת הוצאה חיובית על אותה מסגרת. אם אין דיווח על הוצאות, משויך משק הבית למסגרת "טיפול בבית". רמות הדיווח על הוצאות לגני ילדים, מתוך משקי בית עם ילדים בגיל הרלוונטי, לוקה בחסר, עקב בעיות תזמון בין מועד התשלומים למסגרות למועד החקירה או מילוי השאלון.

תרשים 11  
**התפלגות מסגרות לגילאי 0–3**  
 לפי חמישוני הכנסה\*, ממוצע לשנים 2003–2010



\* חמישוני הכנסה כספית נטו לנפש תקנית.  
 \*\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם חובה, חדר (מגזר חרדי).

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מעבר לעובדה, המובנת מאליה לכאורה, שמשפחות בעלות הכנסה גבוהה מוציאות יותר על חינוך ילדיהן מאשר משפחות בעלות הכנסה נמוכה במונחים מוחלטים, מעניין לבדוק את הנטל היחסי של חינוך הילדים על המשפחה, המתבטא בשיעור ההוצאה על חינוך ילדים בני 0–3 מכלל ההכנסה כספית נטו של משק הבית (להלן: הוצאה יחסית). בתרשים 12 ניתן לראות כמה מגמות:

א. בהתחשב בכך שההכנסה הממוצעת נטו בחמישון העליון גבוהה פי שישה מזו של החמישון התחתון, הפער בין החמישון העליון לחמישון התחתון במונחי נטל אינו גדול לכאורה (לכל היותר 3.1 אחוזים, ב-2006, ובממוצע כ-2.5 אחוזים).

ב. אולם למרות הדמיון בהוצאה על חינוך קדם-יסודי במונחי חלק מכלל ההכנסה, הוצאה של 463 שקל למשפחה בחמישון התחתון היא נטל כבד הרבה יותר מאשר 1,872 שקל בחמישון המבוסס.

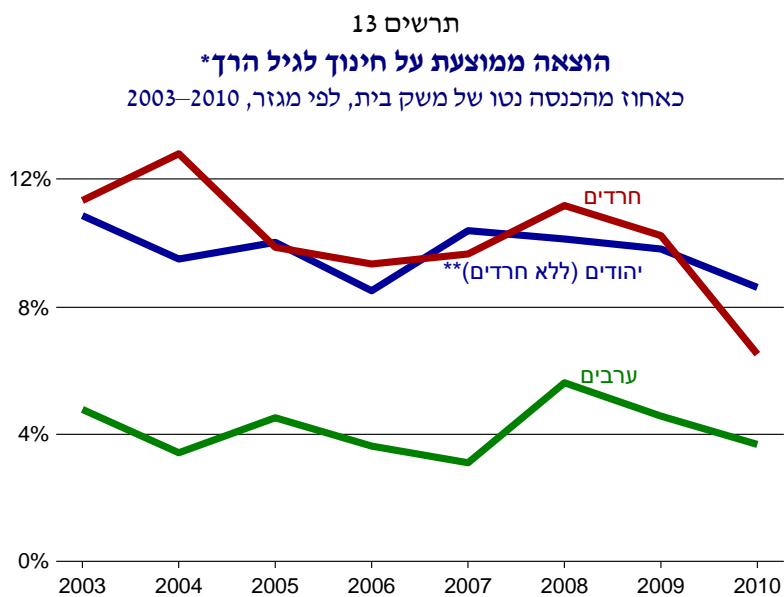


\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם-חובה, חדר (מגזר חרדי).  
\*\* חמישוני הכנסה כספית נטו לנפש תקנית.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רוב האוכלוסייה בחמישוני התחתונים משתייכת למגזר החרדי ולמגזר הערבי. לפיכך, לצורך השוואה בין המגזרים השונים נבדקה ההוצאה היחסית על חינוך בחמישון התחתון, מפולחת לפי מגזר (תרשים 13). נטל ההוצאה על חינוך בגיל הרך במשקי בית ערביים בחמישון התחתון ביחס להכנסה נמוך עד פי 2.5 מזה של המגזר היהודי והמגזר החרדי.





\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם חובה, חדר (מגזר חרדי).  
\*\* כולל "אחר" לפי דת.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

היות שכל משקי הבית שנבדקו משתייכים לאותו חמישון, שהרי שהבדל זה אינו יכול לנבוע מרמת ההכנסה. לפיכך, יש לחפש את ההסבר באחת מכמה אפשרויות או בשילוב שלהן:

א. מפאת חוסר מודעות לחינוך בגיל הרך באוכלוסייה הערבית הנטייה להשקיע בו פחותה.

ב. האפשרות להסתייע בטיפול במשפחה רבה יותר משום שנשים רבות אינן עובדות והמשפחות גדולות יותר.

ג. היעדר גנים בסביבת מגורים.

נראה שהעובדה שחל גידול כה מהיר בשיעור הלמידה בקרב גילאי 3–4 במגזר הערבי לאחר יישום חוק לימוד חובה בגיל זה מעידה שכל ההסברים סבירים, אך משקלו של ההסבר השלישי הוא המכריע.

### 3. הקצאת משאבים לחינוך כביטוי למחויבות לתחום ולחשיבותו

המחויבות הלאומית והממשלתית לחינוך הדור הצעיר במדינה יכולה להיבחן בכמה דרכים. האחת היא השוואת רמת ההוצאה לאורך הזמן, וכן בחינה של מרכיביה השונים (ההוצאה הציבורית, ההוצאה הממשלתית וההוצאה הפרטית של משקי הבית) ושל השינויים בחלקם היחסי. הדרך השנייה היא להשוות את רמת ההוצאה ומדדים שונים שלה בישראל לעומת מדינות אחרות, ובמיוחד לעומת מדינות שישראל שואפת להידמות להן.

#### השוואת ההוצאה לאורך זמן

ההקצאה הלאומית לחינוך כוללת את תקציבי הממשלה, תקציבי הרשויות המקומיות, המלכ"רים והעמותות השונות וכן את תקציביהם של משקי הבית. לוח 4 מצביע בבירור על כך ששיעור ההוצאה הלאומית על חינוך מתוך התוצר נמצא בירידה אטית אך מתמשכת מאז 1995. גם חלקה של ההוצאה השוטפת על חינוך כאחוז מההוצאה הציבורית והפרטית נמצא בירידה. בחלקו של המגזר הממשלתי בהוצאה הציבורית לחינוך נרשמו תנודות: לאחר תקופה של יציבות בין 1995 ל-2000 חלה ירידה בין 2000 ל-2005, אך לאחריה חלה עלייה של ממש עד 2010. מדד זה מצביע על שיפור במעמדו של החינוך בחמש השנים האחרונות – וזאת כאמור לאחר שנים של יציבות ואף ירידה.

מקובל לראות בגידול בחלקם של משקי הבית בהוצאה לחינוך (או בהקטנת חלקו של המגזר הממשלתי, מזווית אחרת) עדות להתגברות אי-השוויון בחינוך. אולם זה אינו הפירוש הבלעדי, משום שגידול ההשתתפות של הפרטים בהוצאה נובע גם מהצטרפות אוכלוסיות חדשות למעגל המשתתפים בתהליך החינוכי. לכן, גם כאשר הצטרפות נעשית במימון פרטי, במקרים מסוימים יש בה כדי להעיד על צמצום פערים בנגישות להשכלה וחינוך, ולא על הרחבתם. כך למשל הגידול במספר הסטודנטים הערבים ותושבי הפריפריה במוסדות לימוד על-תיכוניים, שהם פרטיים בחלקם, כמו גם הגידול במספר גילאי 4–3 הלומדים בגנים, תרמו באופן משמעותי להגדלת חלקם של משקי הבית בהוצאה הלאומית על חינוך, אך גם הגדילו את הנגישות ואת שיעורי ההשתתפות בחינוך בגיל הרך ובחינוך הגבוה.

## לוח 4. הוצאה לאומית וציבורית על חינוך\*

תקציב משרד החינוך (כאחוז מהתקציב הממשלתי)	חלקו של המגזר הממשלתי (כאחוז מההוצאה הלאומית לחינוך)	הוצאה שוטפת על חינוך** (כאחוז מהצריכה הפרטית והציבורית)	הוצאה לאומית על חינוך (כאחוז מתמ"ג)	
9.0	78	9.6	8.8	1995
9.5	79	9.8	8.5	2000
9.9	76	9.6	8.3	2005
10.1	80	9.3	8.2	2010

\* ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות מיום 8 באוגוסט 2011.  
\*\* לא כולל הוצאות בינוי ופיתוח.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

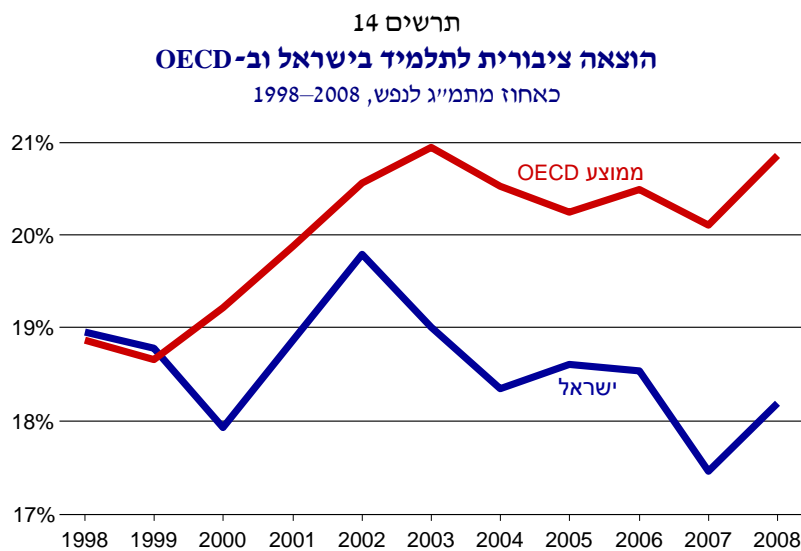
לוח 4 גם מצביע גם על גידול בחלקו של הסכום המוקצב לחינוך מתקציב המדינה לאורך השנים, ויש בכך כדי להעיד על העלייה במידת חשיבותו של התחום. עם זאת, ייתכן גם שהתפתחות זו אינה מצביעה בהכרח על גידול בתקציבי החינוך, אלא על כך שהקיצוצים התקציביים פגעו בחינוך פחות מאשר בתחומים אחרים.

## השוואה בין-לאומית – ישראל לעומת מדינות ה-OECD

השוואה למדינות אחרות, ובמיוחד למדינות ה-OECD, מספקת זווית חשובה נוספת על יחסה של החברה הישראלית לחינוך. כאשר משווים את ההוצאה לתלמיד במונחי שווי כוח קנייה כשהיא מחולקת בתוצר הלאומי הגולמי לנפש, מתברר שההוצאה בישראל דמתה ברמתה באופן כללי להוצאה במדינות OECD ב-1998. עם זאת, יש הבדל משמעותי במגמות ההתפתחות מראשית העשור (2000) עד 2008. תרשים 14<sup>17</sup> מראה שאמנם היה דמיון בין ישראל ל-OECD בהוצאה לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש במחצית השנייה של שנות התשעים, אבל מאז ההוצאה בישראל נמצאת במגמת ירידה, ואילו ההוצאה במדינות ה-OECD נמצאת במגמה

<sup>17</sup> את הנתונים להכנת תרשים זה אספה ועיבדה שגית אזרי-ויזל.

הפוכה. ככלל, למעט תקופה קצרה מאוד, שיעור ההוצאה לתלמיד כחלק מהתמ"ג לנפש בישראל בתקופה הנבדקת היה נמוך יותר. נוסף לכך, הירידה במחצית הראשונה של שנות האלפיים הייתה חדה יותר, והעלייה המחודשת במחצית השנייה של התקופה הייתה אטית יותר<sup>18</sup>.



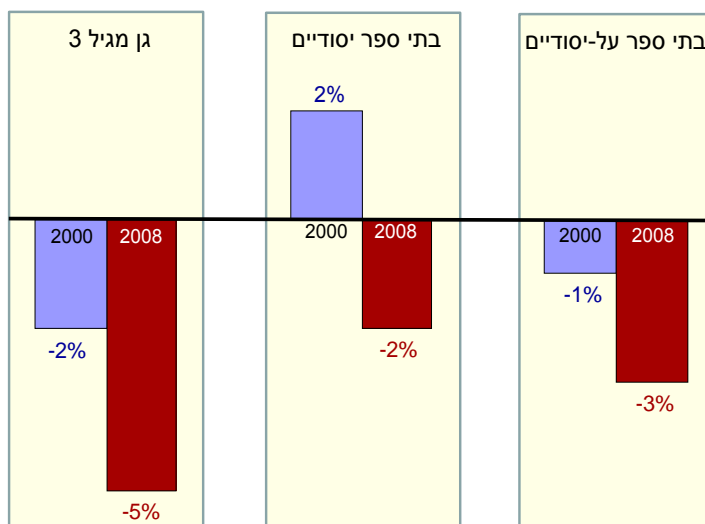
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

תמונה דומה עולה מתרשים 15, המתאר את ההתפתחות באותה התקופה לפי רמות החינוך. כפי שאפשר לראות, גם על פי מדד זה שיעור ההוצאה הציבורית על חינוך בישראל יחסית לתוצר הלאומי הגולמי ירד לאורך התקופה; לעומת זאת, ב-OECD התהליך היה הפוך (ראו הערה 18).

<sup>18</sup> ייתכן שמגמה זו התהפכה בשנים 2009–2012 בשל העלייה המשמעותית בתקציב החינוך בישראל והמיתון במדינות ה-OECD, אולם אלו התרשימים העדכניים ביותר שניתן להשיג במאגר ה-OECD.

תרשים 15  
**פערים בהוצאה לתלמיד בין ישראל ל-OECD**  
 כאחוז מתמ"ג לנפש, 2000 ו-2008



מקור : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים : Education at Glance, 2010.

#### 4. ההשפעות התקציביות של אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך – עלויות וסיכויים

לאחרונה הוחלט לאמץ במערכת החינוך את המלצות ועדת טרכטנברג בתחום. הוועדה בחרה להתמקד בהמלצותיה בגילאי 0–9, והמלצותיה נועדו להקל את נטל המימון על משפחות צעירות ועובדות שיש להן ילדים בגילים אלו. אין פירוש הדבר שיייתכן שהצעות אלו אינן תורמות תרומה של ממש גם לשיפור חינוכם של הילדים, אך זאת לא הייתה מטרתן העיקרית, וייתכן מאוד שבאותם התקציבים אפשר היה להשיג מטרות חינוכיות חשובות יותר.

ב-8 בינואר 2012 אישרה הממשלה ליישם את ההמלצות בפרק החינוך בדוח טרכטנברג. ההמלצה המרכזית הייתה לחדול מהעיכוב המתמשך ביישום חוק לימוד

חובה על גילאי 3-4 באופן מיידי – המלצה שזכתה לתמיכה גורפת של הציבור. אין ספק שיישום המלצות הוועדה יביא להפחתת עלויות החינוך של חלק מהמשפחות. עם זאת, נשאלת השאלה אם שינוי זה יפחית את אי-השוויון, או במילים אחרות: האם לצורך זה לא מוטב להפנות את הסכומים הגבוהים שיידרשו ליישום ההחלטה לנושאים אחרים, שיבטיחו תוצאות טובות יותר ביעדים חינוכיים וחברתיים כאחד. כאמור, המלצות ועדת טרכטנברג נוגעות לגילי 0-9 – טווח הכולל שלוש שכבות גיל השונות זו מזו במחויבות המדינה לחינוך: גילי 0-2, שלמדינה אין כיום כל מחויבות תקציבית-חינוכית כלפיהם, אך קיים סיוע במימון מסגרות חינוכיות עבורם לחלק מהאוכלוסייה (ובמיוחד לנשים עובדות ששכרן נמוך ולמשפחות המטופלות בשירותי הרווחה); גילי 3-4, שלגביהם הורחב חוק לימוד חובה בשנים האחרונות, אך יושם רק חלקית; וגילי 5-9, הכלולים בחוק לימוד חובה.

**סבסוד החינוך לגילאי 3-0.** קבוצת גילי 0-3 כוללת 470 אלף ילדים, כמאה אלף מהם במסגרות מפקחות ומסובסדות על ידי המדינה ועוד מאה אלף במסגרות פרטיות ובלתי מפקחות. על פי נתונים שנמסרו לוועדת טרכטנברג (שלא תמיד מאומתים בנתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ראו סעיף 2 בפרק זה), המסגרות המסובסדות גובות שכר לימוד בסדר גודל של 2,000 שקל לחודש לתינוק ו-1,500 שקל לפעוט. רמת הסבסוד הגבוהה ביותר הניתנת למשפחות מעוטות הכנסה היא כ-1,250 שקל, ועבור משקי בית בעלי הכנסה של 5,000 שקל לנפש ויותר אין סבסוד כלל. ייתכן ששכר הלימוד במעונות יום ובפעוטונים פרטיים גבוה יותר באזורים מבוססים מאשר באזורים חלשים, אך אין מידע מהימן לגבי הבדלים אלו.

בהקשר זה המליצה ועדת טרכטנברג על כמה כיווני פעולה:

**בניית מעונות יום חדשים ל-30 אלף ילדים בחמש השנים הקרובות.** ברור שמהלך זה יקל רק במקצת על המחסור במעונות, אולם היות שבשלב זה אין תקני בינוי מוסכמים לא ברור מה מספר המעונות שיהיה צורך לבנות ומה תהיה עלות הבנייה. לסעיף זה הקצתה הוועדה מיליארד שקלים.

**סיוע בעלות התאמות לתקינה.** כ-200 אלף ילדים נמצאים במעונות ציבוריים ופרטיים, ועוד מספר בלתי ידוע לומדים בגנים אחרים. עם זאת, לא ידוע כמה מהמעונות עומדים בתקינה. לסעיף זה הקצתה הוועדה 700 מיליון שקלים.

**סבסוד שכר הלימוד במעונות.** יישום מלא של ההמלצה לסבסד את שכר הלימוד אמור לעלות כ-600 מיליון שקלים על פני חמש שנים. לא ברור על מה ביססה

הוועדה את החלטתה, אולם חישוב מלמד שזה הסכום שיידרש לסבסוד מאה אלף ילדים בשיעור של 500 שקל לחודש (כיום מסובסדים כ-50 אלף ילדים בסכום ממוצע של 850 שקל לחודש).

#### **הוצאות להכשרת מטפלות.** לסעיף זה הוקצו 75 מיליון שקלים לשנה.

כל עוד אין בסיס מוצק יותר להעריך כמה הורים יהיו מעוניינים שילדיהם יהיו במעונות ובפעוטונים, ומה יהיו דפוסי הפעולה במעונות (מספר ילדים למטפלת, שכר המטפלות, דרישות ההשכלה וההכשרה שלהן, הפרוגרמה הפיזית של המעונות וכדומה), כל הערכה תקציבית של עלות סבסוד החינוך לגילי 3–0 תהיה בלתי מבוססת; לפיכך התקצוב לא ייקבע על פי צורך אובייקטיבי, כי אם בהחלטה שלטונית בדבר היקף התקציבים שיוקצו לנושא מעבר להוצאה הנוכחית. בהיעדר יכולת לקבוע את התקצוב הדרוש על פי קריטריונים ברורים, המליצה ועדת טרכטנברג – בהתאם להערכתה לגבי המגבלות התקציביות הקיימות – להקצות תוספת של מיליארד שקלים לבינוי ו-700 מיליון להתאמה לתקינה (הוצאות חד-פעמיות), ולהביא בחשבון שעלות הסבסוד השוטף במתכונתו המרבית תהיה כ-600 מיליון שקלים לשנה, ועלות ההדרכה וההכשרה – 75 מיליון לשנה.

**השלמת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3–4.** קבוצת גילאי 4–3 מונה כ-300 אלף ילדים. 250 אלף מהם לומדים בגנים, רובם המכריע בגנים הציבוריים (כ-228 אלף). כ-105 אלף פטורים כבר היום מתשלום שכר לימוד, עוד כ-125 אלף משלמים שכר לימוד מדורג, והשאר משלמים שכר לימוד מלא למסגרות פרטיות אחרות או שאינם לומדים בגן. מהנתונים הללו עולה שהשלמת יישום החוק תשחרר כ-125 אלף ילדים מתשלום שכר לימוד חלקי או מלא ותביא עוד כ-75 אלף ילדים למערכת (25 אלף מהגנים הפרטיים ועוד כ-50 אלף שאינם לומדים בגנים כלל)<sup>19</sup>.

עלות הפעלת החוק, לרבות שכר הלימוד המדורג, עומדת היום על כ-1.2 מיליארד שקלים (מחצית הסכום עבור הילדים הפטורים מתשלום שכר לימוד והמחצית השנייה עבור מי שנהנים משכר לימוד מדורג). הפעלה מיידית של החוק ללא גידול במספר הילדים הלומדים בגנים משמעותה העברה של כ-650 מיליון שקלים (125 אלף ילדים כפול שכר לימוד של 7,700 שקלים לשנה כפול 0.68 – שיעור

<sup>19</sup> מדובר באומדן כולל. הערכה מדויקת יותר של מספרי הילדים שיהיה צורך למצוא להם פתרון במסגרת יישום החוק ופריסתם מתבצעת כיום במרכז טאוב, וממנה עולה שלמעלה ממחצית הילדים שיהיה צורך למצוא עבורם פתרון נמצאים בתל אביב ובירושלים. בירושלים מדובר בסדר גודל של לא פחות מ-28 אלף ילדים, כ-15 אלף מהם במזרח ירושלים.

התשלום הממוצע כיום, לאחר סבסוד ממוצע של 32 אחוז) להורים שילדיהם לומדים ממילא בגנים. היקף ההטבה גבוה יותר ככל שרמת ההכנסה של ההורים גבוהה יותר, היות שרמת הסבסוד הנוכחית שלהם נמוכה יותר או שאינה קיימת כלל, כלומר, הנהנים העיקריים מהיישום הם הורים שאינם זכאים היום להשתתפות או הנחה כלשהי על פי מבחן ההכנסה.

הרחבת היישום גם לילדים הלומדים היום בגנים פרטיים או שאינם לומדים כלל תחייב תוספת תקציב עבור שכר הלימוד ועבור הקמת גני ילדים חדשים. התוספת עבור שכר הלימוד צריכה להיות בסדר גודל של 550 מיליון שקלים, ועבור הקמת 2,500 כיתות גן (לפי 30 ילדים בגן) – כ-1.8 מיליארד שקלים. ייתכן שהסכום יהיה קטן יותר כי לא כל ילדי הגנים הפרטיים יעברו למסגרות ציבוריות, וחלק ייקלטו במסגרות קיימות. מובן מאליו שסכומים אלו אינם כוללים תוספות בנייה לצורך תפעול המערכת הקיימת (החלפת מבנים ישנים ופסולים, תוספות עקב גידול אוכלוסייה והגירה פנימית).

הוצאה נוספת הנדרשת עבור הכשרת אלפי גננות לא הובאה כלל בחשבון בוועדת טרכטנברג או בממשלה. בדיקות שנעשו בעבר הראו שהכשרת גננת עולה רבע מיליון שקל בקירוב. היות שכל גן מצריך 1.16 גננות, הרי מדובר בכ-3,000 גננות חדשות, שהכשרתן תסתכם בכ-750 מיליון שקלים.

בסך הכל, ההוצאה הנוספת עבור השלמת חוק לימוד חובה לגילאי 4–3 תכלול את הסעיפים הבאים: 1.2 מיליארד שקלים לשכר לימוד (650 מיליון עבור הילדים הנמצאים כבר בגנים ועוד 550 מיליון עבור אלה שיצטרפו, שוטף לכל שנה); 0.75 מיליארד שקלים להכשרת גננות (עלות חד-פעמית כוללת); ו-1.8 מיליארד שקלים לבינוי (עלות חד-פעמית כוללת).

**צהרונים ויום לימודים ארוך.** החלטה נוספת שמשמעותה הכספית השוטפת כבדה ביותר היא סבסוד צהרונים לגילאי 9–3. מדובר בהפעלת יום חינוך ארוך על בסיס וולונטרי לילדים להורים עובדים, והממשלה מעריכה את עלותה המלאה ב-2.35 מיליארד שקלים. חשוב להדגיש גם כאן שהמטרה העיקרית המנחה את ההחלטה היא להקל על הורים לצאת לעבודה, ולא תרומה לחינוך הילדים.

היה ראוי לממשלה ולוועדה להתייחס לסוגיית יום הלימודים הארוך בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים בכללותה. חוק יום הלימודים הארוך נחקק בכנסת זה מכבר, בסוף שנות התשעים, והוא הועלה כאחת ההמלצות המרכזיות של ועדת דוברת, וכן במסגרת התביעות של גורמים שונים במחאה החברתית. יש לציין כי המעבר ליום חינוך ארוך כרוך בבעיות חינוכיות ומקצועיות לא מעטות, ולא כאן המקום לעסוק בהן. עם זאת, ראוי לדון בהערכה התקציבית למימון הנושא.



**צהרונים בגני הילדים.** במסגרת הסכם "אופק חדש" נקבע שהגנים יפעלו עד השעה 14:00. החלטה גורפת על הארכת יום הלימודים בגנים עד השעה 16:00 מביאה להעלאת שכר הגננות ב-30 אחוז לפחות, רק כתוצאה מהארכת שבוע העבודה מ-30 ל-40 שעות. על כך יש להוסיף את העלות עבור הצטרפות הילדים שהיו עד כה מחוץ למסגרת וצפויים להצטרף בעקבות יישום מלא של החוק. מאחר שהמניע המרכזי להארכת יום הלימודים בגן הוא לאפשר להורים לעבוד יום עבודה מלא, הרי הפתרון שהציעה הממשלה – שיום הלימודים הארוך בגן יהיה וולונטרי ולא חובה – הוא פתרון טוב.

**צהרונים בחינוך היסודי.** כל הנאמר על גני הילדים תקף גם לגבי תלמידי כיתות א'–ד' בבתי הספר היסודיים. כאן גם ניתן להיעזר לפחות חלקית בתוספת שעות השהייה של מורים, שנקבעה במסגרת "אופק חדש", ובכך להוזיל את העלויות ולשפר את איכות השהייה של התלמידים בצהרונים. בהנחה שמורים יבצעו את כל תפקידי ההוראה, הליווי וההשגחה על התלמידים שישארו בבית הספר עד השעה 15:30<sup>20</sup>, ובהנחה שאפשר לשלב בשעות אלה גם עובדים בלתי מקצועיים, וכן את אנשי החינוך הבלתי פורמלי, הרי שניתן להוזיל את העלויות עוד יותר.

## 5. סיכום ומסקנות

המלצות ועדת טרכטנברג והחלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיהן כרוכות בהקצאה תקציבית גדולה, שבחלקה לפחות היא בבחינת תוספת הכנסה נטו לאוכלוסיות המבוססות – היות שאוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית נהנות כבר היום מחינוך חינם לגילאי 3–4 ומסבסוד במעונות. אימוץ המלצות אלו הוא גרסיבי במהותו ותורם להגדלת אי-השוויון הכלכלי-חברתי.

בעיני רבים הבעיה המרכזית של המערכת היא הפערים הגדולים שנפערו בתשומות ובתפוקות בין חלקי המערכת השונים, ובמיוחד בין תלמידים המגיעים משכבות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית לתלמידים משכבות מבוססות (ראו למשל דוח OECD על מערכת החינוך בישראל, 2011). כפי שמציין בן-דוד (2010), על סמך המבחנים TIMSS ו-PISA, שבוחנים הישגים בתחומי יסוד מסוף שנות התשעים, הפערים בישראל הם הגדולים ביותר מבין כל המדינות המפותחות. אי לכך, המשימה הדחופה ביותר של המערכת היא לשקוד על צמצום הפערים. זו גם

<sup>20</sup> השיעור השמיני בבית הספר מסתיים בשעה 15:30, ולא ב-16:00.

הדרך המהירה ביותר (כפי שהוכח בבדיקה שנערכה בעבר במרכז טאוב ותוצאותיה הועברו למשרד החינוך<sup>21</sup>) לשפר את ההישגים הלימודיים ואת מיקומה של ישראל במדרג המדינות המשתתפות במבחני TIMSS ו-PISA.

אילו צמצום פערים היה המטרה העיקרית, ניתן היה לקחת את ההקצאה הנדרשת עתה לסיוע המדובר להורים לילדים בגילאי 9–0 ולהפנות אותה להנהגת שיטת תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד. פעולה זו הייתה מביטחה הקצאה של תקציב לבתי הספר על פי מספר התלמידים ובהתאם לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים. יתרה מזאת, סכומים אלו גם היו מאפשרים לעגן סל שירותים רחב יותר לתלמיד. תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד, הנותן עדיפות של מעל 50 אחוז למי שבאים מרקע חלש, היה נהוג ארבע שנים בחינוך היסודי (על פי דוח ועדת שושני), והוא בוטל בנימוק שהשיטה אינה מאפשרת לקיים את תכנית הלימודים התקנית בבתי הספר המבוססים – טיעון שהוכח כבלתי נכון (בלס ואחרים, 2010; בלס, 2011), היות שגם בשנה שהופעל התקצוב בצורתו המלאה ביותר, בתי הספר המבוססים תוקצבו על פי היקף שעות העולה במידה ניכרת על המינימום הנדרש.

יש להדגיש כי תקצוב בשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד אינו מחייב חקיקה בכנסת וניתן לבצעו מיד (דהיינו משנת הלימודים הבאה). הפעלת שיטת תקצוב זאת בכלל מערכת החינוך, ולא רק בחינוך היסודי, תאפשר לשפר את הישגי האוכלוסיות החלשות, להקטין את מספר התלמידים בכיתות בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות ומלמדים בכיתות גדולות, לצמצם באופן ניכר את מספר בתי הספר הקטנים ואת הכיתות הקטנות בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות ולהרחיב את גבולות האוטונומיה הבית ספרית.

הגברת השוויוניות במערכת החינוך היא היעד החשוב ביותר לא רק משום שהיא יכולה לסייע במידה רבה לשיפור ההישג הממוצע של ישראל ולקידומה בדירוג המדינות במבחנים הבין-לאומיים. חשיבותה גדולה גם אם לא תביא להגדלת השוויוניות בחברה בהישגים הלימודיים<sup>22</sup>, בשל המסר המועבר בכך: לכל אחת מהקבוצות ולכל אחד מהילדים יש הזדמנות שווה. למסר כזה יש חשיבות רבה, והוא יתרום ללכידות החברתית.

<sup>21</sup> מכתב למנכ"לית משרד החינוך מיום 2 באפריל 2004.

<sup>22</sup> הגדלת שוויוניות בחברה תורמת להגדלת השוויוניות בהישגים הלימודיים הרבה יותר ממה שתורמת הגדלת השוויוניות בחינוך לשוויוניות בחברה (ראה אדלר ובלס, 2009).

**נספחים**

**לוח נ"1. לוח דמוגרפי מפורט: האוכלוסייה הצעירה לפי קבוצות גיל, לפי דת ולפי עשורים, 1960–2010**

סך הכל (אלפים)	קבוצות הגיל (כאחוז מכלל האוכלוסייה הצעירה)				
	0-19	15-19	5-14	0-4	
<b>יהודים</b>					
1,911.3	42.2%	7.4%	23.3%	11.5%	1960
2,582.0	40.5%	10.4%	19.3%	10.7%	1970
3,282.7	38.5%	8.0%	19.5%	11.0%	1980
3,946.6	37.6%	8.9%	19.0%	9.7%	1990
4,955.4	34.2%	8.4%	16.8%	9.0%	2000
6,068.9	32.8%	7.2%	16.0%	9.6%	2010
<b>מוסלמים</b>					
166.3	59.0%	11.6%	27.2%	20.2%	1960
328.6	62.7%	10.0%	31.5%	21.2%	1970
498.3	61.8%	11.9%	30.9%	19.0%	1980
677.7	55.6%	12.2%	27.2%	16.2%	1990
970.0	52.7%	9.8%	25.9%	17.0%	2000
1,303.9	49.9%	10.6%	26.2%	13.1%	2010
<b>נוצרים</b>					
49.6	48.2%	9.7%	23.4%	15.1%	1960
75.5	47.3%	10.1%	24.5%	12.7%	1970
89.9	44.6%	10.9%	22.5%	11.2%	1980
114.7	39.1%	9.4%	19.1%	10.6%	1990
135.1	35.5%	8.1%	18.1%	9.3%	2000
122.6	33.6%	9.1%	17.2%	7.3%	2010

## לוח ני 1 (המשך).

סך הכל (אלפים)	קבוצות הגיל (כאחוז מכלל האוכלוסייה הצעירה)				
	0-19	15-19	5-14	0-4	
					<b>דרוזים</b>
23.2	57.5%	9.9%	27.0%	20.6%	1960
35.9	59.3%	10.6%	30.4%	18.4%	1970
50.7	58.6%	11.6%	28.6%	18.3%	1980
82.6	52.7%	12.0%	26.5%	14.2%	1990
103.8	46.1%	10.3%	23.3%	12.5%	2000
126.5	41.0%	10.2%	20.8%	10.0%	2010
					<b>סך הכל</b>
2,150.4	43.8%	7.8%	23.6%	12.4%	1960
3,022.0	43.3%	10.4%	20.9%	12.0%	1970
3,921.7	41.8%	8.6%	21.1%	12.1%	1980
4,821.8	40.4%	9.4%	20.3%	10.7%	1990
6,369.3	37.2%	8.7%	18.3%	10.3%	2000
7,623.6	35.8%	7.9%	17.8%	10.1%	2010

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**לוח נ"2. שיעור התלמידים ברמת החינוך השונות**

לפי לאום, 1995–2010

2010		2005		2000		1995		רמת חינוך
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
78%	22%	78%	22%	86%	14%	92%	8%	גני ילדים ציבוריים
72%	28%	73%	27%	75%	25%	79%	21%	חינוך יסודי
72%	28%	74%	26%	80%	20%	78%	22%	חטיבת ביניים
77%	23%	81%	19%	85%	15%	85%	15%	חטיבה עליונה
<b>74%</b>	<b>26%</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>79%</b>	<b>21%</b>	<b>83%</b>	<b>17%</b>	<b>סך הכל</b>

**לוח נ"3. מספר גילאי 3–5**

לפי לאום, 2000–2010

ערבים	יהודים	סך הכל	ערבים	יהודים	שנים	גיל
29.3%	70.7%	123.7	36.2	87.4	2000	3
29.5%	70.5%	138.8	41.0	97.8	2005	
26.0%	74.0%	151.1	39.3	111.8	2010	
29.7%	70.3%	120.6	35.8	84.8	2000	4
30.5%	69.5%	135.9	41.5	94.4	2005	
26.5%	73.5%	147.6	39.2	108.4	2010	
31.1%	68.9%	116.1	36.1	79.9	2000	5
30.1%	69.9%	135.6	40.9	94.8	2005	
27.2%	72.8%	143.3	38.9	104.3	2010	

מקור (לשני הלוחות): מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ"4. שיעורי הלמידה בגנים\*  
גילאי 3-5

גיל	שנים	יהודים	ערבים	סה"כ	יהודים	ערבים
		באלפים				
		כאחוז מגילאי 3-5				
3	2000	56.7	11.6	68.3	83.1%	16.9%
	2005	62.9	22.9	85.5	72.2%	26.7%
	2010	74.9	23.0	97.9	76.5%	23.5%
4	2000	76.4	15.0	91.4	83.6%	16.4%
	2005	86.3	26.1	112.5	76.8%	23.2%
	2010	95.2	25.8	121.0	78.6%	21.4%
5	2000	82.0	26.6	108.6	75.5%	24.5%
	2005	91.5	32.7	124.3	73.6%	26.4%
	2010	102.6	34.8	137.4	74.7%	25.3%

\* לא כולל גני ילדים פרטיים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד החינוך.

לוח נ"5. שיעורי השתתפות בגנים\*

מספר הילדים בגנים חלקי מספר הילדים בשנתון

גיל	שנים	יהודים	ערבים	סך הכל
3	2000	64.9%	31.9%	55.2%
	2005	64.3%	55.8%	61.8%
	2010	67.0%	58.5%	64.8%
4	2000	90.1%	42.0%	75.8%
	2005	91.4%	63.0%	82.7%
	2010	87.8%	66.0%	82.0%
5	2000	102.6%	73.6%	93.6%
	2005	96.6%	80.1%	91.6%
	2010	98.3%	89.3%	95.9%

\* הערה ללוח 5: נתוני השנתונים אשר מובאים בלוח 3 אינם כוללים ילידי חו"ל, כלומר עולים חדשים. לכן, כאשר מחלקים את מספר הילדים בגנים בסך כל מספר הילדים בשנתון, המכנה מוטא כלפי מטה. עם זאת, מספר הילדים העולים על פי פרסומי הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה נמוך למדי. אי לכך, יש יסוד לסברה ששיעורי הלמידה בגנים לפי החישובים כאן מוטים כלפי מעלה, אולם לא במידה ניכרת. זאת כנראה גם הסיבה לכך שבמקרה אחד התקבל שיעור למידה גבוה ממאה אחוז. יש לשים לב כי שיעור הלמידה מחושב לפי הנתונים המקוריים, ולא לפי הנתונים בלוחות (שהם מעוגלים), כך שחישוב שיעורי הלמידה לפי הנתונים בלוחות 3 ו-4 עשוי לתת תוצאות שונות במקצת מאלה המפורטים בלוח 5.

**לוח נ"6. גילאי 3–5 הלומדים בגנים במגזר היהודי**

במספרים מוחלטים ובאחוזים

גיל	שנים	חרדי	ממלכתי-דתי		סך הכל	ממלכתי-חרדי		
			ממלכתי	דתי		ממלכתי	דתי	חרדי
באלפים								
3	2000	17.9	26.5	12.3	56.7	46.8%	21.7%	31.5%
	2005	24.2	25.8	12.9	62.9	41.0%	20.5%	38.5%
	2010	27.7	31.1	16.2	74.9	41.5%	21.6%	36.9%
4	2000	19.0	41.2	16.2	76.4	54.0%	21.2%	24.8%
	2005	25.9	43.2	17.3	86.3	50.0%	20.0%	30.0%
	2010	28.8	47.3	19.0	95.2	49.7%	20.0%	30.3%
5	2000	18.0	47.3	16.7	82.0	57.7%	20.4%	21.9%
	2005	24.9	49.5	17.2	91.5	54.0%	18.8%	27.2%
	2010	19.5	54.0	19.1	102.6	52.6%	18.6%	28.8%

**לוח נ"7. אחוז המדווחים על הוצאה וסכום ההוצאה על חינוך לגיל הרך**

לפי מגזר, 2003–2010

ערבים	יהודים					
	חרדים		לא-חרדים ואחרים			
	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)	רמת שיעור מדווחים (ש"ח, מחירי 2010)
251 33.1%	427 69.6%	1,201 65.6%	2003-2006			
323 30.1%	433 77.6%	1,351 70.4%	2007-2010			

מקור (לשני הלוחות): בלס, בלייך וצבן (2012)

## נספח 2: מבנה מערכת החינוך בישראל – ההיבט החוקי-ארגוני<sup>23</sup>

כאשר דנים במערכת החינוך בישראל נוהגים לא פעם להתעלם מהמבנה המורכב שלה ולהתמקד במערכת החינוך הרשמית, הכוללת את החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. לעתים קרובות אף מתייחסים, בעיקרו של דבר, למגזר היהודי בלבד בתוך מערכת זו. אולם המציאות הדמוגרפית מחייבת להקדיש מקום קצת יותר נרחב לתיאור המערכת על כל שלל מרכיביה.

הסיווג הרב-משתני של מוסדות החינוך עובר דרך כל רמות הלימוד של מערכת החינוך, מהחינוך הקדם-יסודי בגני הילדים עד לחינוך הגבוה, והוא לובש צורות שונות. המיון לקבוצות מושפע מן החקיקה הקיימת בתחום החינוך, מההיסטוריה והמסורת של התפתחות החינוך, מהאידיאולוגיות והתפיסות החינוכיות הרווחות במערכת החינוך ומגורמים נוספים. מערכת החינוך "הפורמלי" בישראל מסווגת לפי כמה חתכים עיקריים:

**החתך הגילי (סיווג לפי רמת חינוך).** זוהי החלוקה המוכרת בדרך כלל לציבור, המעוגנת בבסיסה בחוק לימוד חובה ובהחלטות הכנסת על הרפורמה במערכת החינוך. הסיווג מתייחס למבנה העיקרי הבא:

א. חינוך טרום-חובה (גילי 3–4)

ב. גן חובה (גילי 5)

ג. חינוך יסודי (כיתות א'–ד' – גילי 6–11)

ד. חטיבת הביניים (כיתות ז'–ט' – גילי 12–14)

ה. חטיבה עליונה (כיתות י'–י"ב – גילי 15–17)

ו. לימודים על-תיכוניים ואקדמיים (גילי 18 ומעלה)

חלוקה זו היא החלוקה הראשית, אך בתוך כל רמת חינוך אפשר להבחין במגוון מסגרות אפשריות, שחלקן כוללות צירוף של שני שלבים וחלקן האחר מפצלות כל שלב. יש בתי ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן עד ו', א'–ח' ואפילו א'–ט', חטיבות צעירות של גן עד א' וגן–ב', בתי ספר על-יסודיים לכיתוב ט'–י"ב, י'–י"ב, ז'–י"ג ואפילו ז'–י"ד ועוד.

<sup>23</sup> מתוך בלס, 2002.



**המעמד החוקי (המינוח הרשמי: מעמד).** חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך, לפי מידת כפיפותם והיענותם לפיקוח המדינה: החינוך הרשמי, החינוך המוכר ומוסדות הפטור.

א. מוסדות חינוך רשמיים: לפי ההגדרה החוקית, מוסדות חינוך רשמיים הם כל המוסדות שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרזו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל מדובר בכל מוסדות החינוך לילדים בגיל חינוך חובה, שהם למעשה רק המוסדות לגילי גן עד חטיבת הביניים. מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתיים והחטיבה העליונה לרוב אינם רשמיים, גם אם הבעלות עליהם היא בידי הרשות המקומית, או אפילו המדינה, משום שלא הוכרזו ככאלה ברשומות. סימן היכר נוח להבחנה בין מוסדות חינוך רשמיים למוסדות חינוך לא רשמיים היא זהות המעסיק של המורים. מוסדות בהם המורים הם עובדי מדינה הם מוסדות רשמיים, ואילו מוסדות שבהם מועסקים המורים דרך גופים אחרים הם לא-רשמיים.

ב. מוסדות חינוך מוכרים: מוסדות החינוך המוכרים מתחלקים לשניים:

- כל המוסדות הרשמיים.
- מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

המוסדות המוכרים שאינם רשמיים הם מוסדות שאינם בבעלות המדינה, אך קיבלו על עצמם מידה זאת או אחרת של פיקוח מהמדינה (כפי שנקבע בחוק). עובדי מוסדות אלו אינם עובדי מדינה, ויש להם מידה רבה יותר של חופש בקבלת תלמידים, העסקת מורים, תכנית הלימודים וכדומה. בין המוסדות המוכרים שאינם רשמיים יש להבחין בין מוסדות חינוך של רשת "החינוך הדתי העצמאי" ושל רשת "מעייין החינוך התורני" למוסדות האחרים: המוסדות של שתי הרשתות, המשויכות פוליטית למפלגות חרדיות ("החינוך העצמאי" משויך לאגודת ישראל ו"מעייין החינוך התורני" משויך לש"ס), נהנים ממעמד מיוחד שעוגן בחוק יסודות התקציב, ולפיו הם זכאים לתקצוב זהה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים. המוסדות האחרים הכלולים במסגרת זאת כוללים מוסדות יהודיים הנתונים לאחד משלושת סוגי הפיקוח (ראה להלן) ומוסדות לא-יהודיים, לרוב נוצריים (כנסייתיים).

ג. מוסדות הפטור: מוסדות אלו, בדומה למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, אינם בבעלות המדינה, אולם הם אינם מקבלים על עצמם את פיקוח המדינה באף אחד מהנושאים שנזכרו לעיל. הילדים הלומדים בהם קיבלו פטור

ממילוי חוק לימוד חובה, לכן הם נקראים מוסדות "פטור". עד כה היו אלו מסגרות חרדיות-דתיות (בחינוך היסודי, לדוגמה, מדובר בתלמודי התורה), אולם ייתכן מאוד שהתפשטות תופעת ההוראה הביתית (home schooling) תחייב בעתיד להגדיר גם מסגרות לימוד ביתיות אלו כמוסדות פטור. נוסף למוסדות החינוך הנכללים בשלושת הסיווגים לפי מעמד, יש מסגרות לימוד לילדים שאינן מכירות כלל בקיום המדינה והממונים עליהן אינם פונים אפילו לקבל מעמד של פטור. כאלה לדוגמה הם המוסדות של נטורי קרתא, שם ההורים וילדיהם עוברים בפועל על חוקי המדינה.

**החתך הלאומי – חלוקה לפי מגזרי האוכלוסייה.** החלוקה לפי מגזר היא בעיקרה בין יהודים ולא-יהודים. במגזר הלא-יהודי יש שלושה תת-מגזרים: ערבי, בדואי ודרוזי (קיים גם המגזר הצירקסי, אך הוא זניח בגודלו). חשוב לציין שמרבית הילדים שאינם יהודים ואינם ערבים (שהם בעיקר ילדי עולים חדשים לא-יהודים וילדי עובדים זרים) לומדים היום בחינוך הממלכתי היהודי.

**חתך דתי (המינוח הרשמי: סוג פיקוח).** החלוקה על פי דת נעשית לשלושה סוגי חינוך: ממלכתי, ממלכתי-דתי ואחר.

א. חינוך ממלכתי – מערך הכולל בעיקר את המוסדות שאינם דתיים במגזר היהודי ובמגזר הערבי (הלא-יהודי).

ב. חינוך ממלכתי-דתי – מסגרות החינוך היהודי הדתי-לאומי.

ג. חינוך אחר – בדרך-כלל הכוונה לחינוך יהודי חרדי. אין בחינוך האחר מוסדות רשמיים, אך יש בתוכו הפרדה לפי סוגי מוסדות מוכרים (רשתות לעומת אחרים) והוא כולל גם את מוסדות הפטור.

**חתך המימון – חלוקה לפי יחידת המימון הבסיסית לקבלת תקציבים.** מוסדות החינוך השונים מקבלים את תקציביהם בכמה אופנים: תקצוב לתלמיד, תקצוב לכיתה או שילוב ביניהם. מדובר במסגרות שהחינוך בהן הוא חינוך, אך יש בהן תשלומי הורים):

א. תקצוב לתלמיד: רוב מסגרות החינוך מתוקצבות בהתאם למספר הלומדים בהן, כלומר יחידת התקצוב הבסיסית היא התלמיד. דרך חישוב העלות של יחידת תקצוב זו שונה ממסגרת למסגרת. בין המסגרות המתוקצבות בשכר לימוד לפי תלמידים: גני טרום-חובה וחובה, מוסדות חינוך יסודי מוכרים שאינם רשמיים (לא כולל "רשת החינוך העצמאי")

ו"מעייין החינוך התורני", מוסדות הפטור, החינוך העל-יסודי, והחינוך הגבוה. התקצוב לתלמיד יכול להיות אחיד, כפי שקורה למשל בגני חובה, או דיפרנציאלי – לפי עקרונות שונים – והוא יכול לשלב כמה עקרונות תקצוב, כגון:

- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מקצועות, לפי רמת השירות בבית הספר ולפי פרופיל עובדי ההוראה ודרגת הכיתה (בחטיבה עליונה).
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מבנה המוסד ופרופיל עובדי ההוראה (מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים).
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי רקע חברתי-כלכלי (מסגרות מסוימות של החינוך העל-יסודי, כמו כיתות מב"ר וכיתות הכוון).

ב. תקצוב לפי כיתה: דרך תקצוב ייחודית למוסדות החינוך היסודי הרשמי, ולרשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייין החינוך התורני".

ג. תקן משולב לכיתה ולתלמיד – דרך תקצוב הנהוגה בחטיבות הביניים ובבתי ספר בניהול עצמי בחינוך היסודי.

אפשר גם לבחון חתכים נוספים – כגון בעלות, מיקום גיאוגרפי וכדומה – אולם נראה שהמיון המתואר לעיל משקף נכונה את החלוקות העיקריות בתוך מערכת החינוך ונותן תמונה מהימנה של המורכבות שלה, ועל כן אפשר להסתפק בו.

## מקורות

- בלס, נחום (2011), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 203–246.
- בלס, נחום (2010), "מערכת החינוך – מבט פנים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 137–182.
- בלס, נחום (2009), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 121–178.
- בלס, נחום (2007), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 145–175.
- בלס, נחום (2002), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 111–146.
- בלס, נחום, חיים בלייך והילה צבן (2012), **החינוך הקדם יסודי בישראל: היבטים ארגוניים ודמוגרפיים**, נייר מדיניות מס' 2012.01, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום וחיים אדלר (2009), **אי-שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 – תמונת מצב**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ויגאל דוכן (2006), **תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך: מעברים בין המגזרים השונים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום, נועם זוסמן ושי צור (2012), **מה למדת בבית הספר, ילד מתוק שלי? על השימושים בשעות עבודתם של כוחות ההוראה בבתי הספר היסודיים**, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדין 2012.03.

בלס, נחום, נועם זוסמן ושי צור (2010), **תקציב החינוך היסודי 2001–2009**, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2010.18.

בן-דוד, דן (2010), "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל", "חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל", "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת", פרקים בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – כלכלה חברה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.

בן-דוד, דן (2009), **תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני, והגברת הצמיחה בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (2011), **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי** (דוח טרכטנברג), יחידת המחקר והמידע, הכנסת.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות**, שנים שונות.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2008), **אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים**, דו"ח של כוח המשימה מוגש לנשיא המדינה ולשר הרווחה והשירותים החברתיים.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2002), **יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**.

פייטלסון, יעקב (2011), **המגמות הדמוגרפיות והשלכותיהן על מערכת החינוך בישראל**, המכון לאסטרטגיה ציונית.

צבן, הילה (2012), "מיפוי השחקנים במערכת החינוך הקדם יסודי בישראל", בתוך איל קמחי (עורך), **החינוך הקדם-יסודי בישראל: היבטים ארגוניים ודמוגרפיים**, נייר מדיניות 2012.01, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Cobb-Clark, Deborah A., Mathias Sinning, and Steven Stillman (2012),  
“Migrant Youths' Educational Achievement: The Role of Institutions,” *The  
Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 643, No. 1,  
pp. 18-45.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Israel 2011*, OECD publishing.

OECD (2010), *Education at a Glance (EAG)*, OECD publishing.



