



■ סדרת ניירות מדיניות ■

## יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4: קשיים והצעות לפתרון

נחום בלס וחיים בלייך

נייר מדיניות מס' 2013.01

---

ירושלים, אדר תשע"ג, מרץ 2013

---

עריכה והכנה לדפוס : ענבל גפני

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון : 02-5671818

פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)  
כתובתנו באינטרנט : [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

נדפס בדפוס פרינטיב בע"מ



## יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3–4 : קשיים והצעות לפתרון

נחום בלס וחיים בלייך\*

### תקציר

מבין ההמלצות המרובות של ועדת טרכטנברג, ההמלצה המרכזית בתחום החינוך הייתה ליישם לאלתר את חוק לימוד חובה לגילאי 3–4. המלצה זו שחררה מיד עשרות אלפי משפחות, בייחוד משכבות הביניים המבוססות, מתשלום שכר לימוד, ובשנת תשע"ד היא אמורה להביא לכך שלמערכת החינוך הציבורית יתווספו עוד עשרות אלפי ילדים שכיום אינם לומדים כלל, או לומדים בגנים פרטיים.

המסמך הנוכחי מבקש להראות את ההשלכות המעשיות שיהיו ליישום מלא של ההחלטה. הוא מציג מתודולוגיה לחיזוי מספר הילדים שיצטרפו למערכת הגנים הציבורית והתפלגותם על פי מגזר וסוג פיקוח, ומחשב את מספר הגנים החדשים שיהיה צורך לבנות ואת מספר הגננות החדשות שיהיה צורך לגייס, וכן את העלויות הנלוות. הממצאים מוצגים עבור שתי חלופות אפשריות: האחת היא שכל הילדים הלומדים בגנים הפרטיים יעברו למערכת הציבורית, והשנייה שכל הילדים הלומדים בגנים הפרטיים יישארו במסגרותיהם.

נקודה עיקרית העולה מהמסמך היא שרוב הילדים החדשים שיצטרפו למערכת החינוך הציבורית מתגוררים בערים היותר מבוססות, בעיקר תל אביב, או בירושלים (רובם במזרח העיר). עוד נמצא כי כדי לענות על הביקוש הגדל יצטרכו לבנות בין 1,623 ל-2,643 גנים, והעלות הכוללת של המהלך – כולל ויתור על שכר לימוד לתלמידים קיימים, קליטה של תלמידים חדשים, בינוי ושיפוץ גנים והכשרת גננות – יכולה להגיע לשלושה עד ארבעה מיליארד שקלים, בהתאם לחלופה שתיבחר.

בחלק המסכם של העבודה מוצעות כמה הצעות שעשויות להפחית את ההוצאה הנדרשת במידה ניכרת, וכן נתונים ראשוניים על ביצוע ההחלטה בשנת הלימודים תשע"ג.

\* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב; חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב.

# יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 : קשיים והצעות לפתרון

## נחום בלס וחיים בלייך

### מבוא

אחת התרוממות המרכזיות של ועדת טרכטנברג היא מיקוד תשומת הלב הציבורית בגילאי 0-5, ובעובדה שאין כיום גורם אחד האחראי לכל הילדים בקבוצת הגיל הזו, שהיא אולי המושפעת ביותר מגורמים חיצוניים. הדבר גורם לכך שקבוצת גיל זו נמצאת מחוץ למעגל הפיקוח וההשפעה של המדינה. המסקנה הארגונית והמבנית העיקרית של הוועדה הייתה שיש לרכז את הטיפול בגילאי 0-5 במשרד החינוך. המסקנה השנייה הייתה שיש להשלים מיד את יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 ולהרחיב במידה ניכרת את מערך השירותים לגילאי 0-2.

כפועל יוצא מהאמור לעיל, ועדת טרכטנברג גיבשה – וממשלת ישראל אישרה – שורת המלצות בתחום החינוך. כל ההמלצות מתמקדות בגילים הצעירים, במטרה ברורה ומוצהרת להקל את העומס הכלכלי המוטל על משפחות צעירות. להמלצות אלו יש משמעות גדולה במיוחד להורים המשתייכים למעמד הביניים, אוכלוסייה שעד כה לא זכתה לשום תמיכה כספית בגידול ילדיה.<sup>1</sup>

לפני ועדת טרכטנברג חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 הוחל רק ביישובים באשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים (1-2), בחלק מאזורי העדיפות הלאומית ובחלק משכונות המצוקה. הרף לפטור משכר לימוד בגני טרום-חובה ניצב על רמת הכנסה נמוכה מאוד, וכך הרוב המכריע של המשפחות שנהוג לכנותן "מעמד ביניים" לא נהנו מהקלות בתשלום עבור חינוך ילדיהן – אף שהן שולחות את הילדים לגנים ולמעונות, הן מתוך הכרה בחשיבות החינוך בגילים אלו והן מתוך הכורח לעבוד. המשמעות החברתית של קבלת המלצות ועדת טרכטנברג היא העברה של כמה מאות מיליוני שקלים לחשבונות הבנק של קבוצת אוכלוסייה שאינה דווקא החלשה ביותר, אך היא נושאת את עיקר כלכלת המדינה על כתפיה. הדיון על הצדק החברתי הטמון (או לא) במתן שירותי חינוך אוניברסליים לכלל האוכלוסייה, לעומת מתן

<sup>1</sup> ועדת טרכטנברג לא הסתירה את מטרתה המרכזית, שהייתה בראש וראשונה הקלה של העול המוטל על מעמד הביניים. צמצום הפערים החברתיים הייתה מטרה משנית.

שירותים דיפרנציאליים על פי מבחן הכנסות, לא נפתר – וגם לא ייפתר במסמך זה; מטרתו היא לא להתייחס לטיב ההמלצות של ועדת טרכטנברג והחלטות הממשלה בעניין הגילים הצעירים, כי אם לנתח את ההשלכות הכלכליות והקשיים ביישומן.<sup>2</sup> הדיון יתמקד בסעיף אחד מהמלצות ועדת טרכטנברג: יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. התמקדות זו אינה נובעת מכך שהטיפול בגילאי 0-2 אינו חשוב, אלא מכך שאלו שתי אוכלוסיות השונות מאוד זו מזו ברמת השירותים החינוכיים והתשתית הפיזית הדרושים להן, והידע המבוסס הקיים בארץ, כולל תקנים והגדרות תפקיד, אינו מאפשר להגיע למסקנות ברורות בנושא. המסמך בנוי משלושה חלקים:

1. אומדן מספר התלמידים שיצטרפו לגני הילדים הציבוריים בעקבות ההחלטה על יישום מלא של חוק לימוד חובה חינוך לגילאי 3-4

2. איתור הבעיות הנובעות מהצורך ליישם את החוק מיידית

3. הצעות לפתרונות, חלקם זמניים וחלקם קבועים, שיסייעו להתמודדות עם הקשיים שאותרו

באחרית הדבר יוצגו כמה מסקנות על תחילת יישום ההחלטה בתשע"ג, לאחר שנכתב המסמך.

<sup>2</sup> קיים ויכוח של ממש בדבר היעילות של חינוך אוניברסלי כמכשיר לצמצום פערים חברתיים. לאחרונה פורסמו כמה מחקרים הטוענים שאם המטרה היא הגברת השוויון במערכת החינוך, עדיף למקד את המאמצים בקבוצות החלשות (Drange, 2012). לעומת זאת, יש הטוענים שראוי להשקיע במימון חינוך אוניברסלי, היות שכאשר החינוך אינו אוניברסלי הנהנים ממנו הם בעיקר ילדי השכבות המבוססות.

## 1. מספר המצטרפים לגני הילדים הציבוריים

### מתודולוגיה

הנתונים המשמשים בסיס לדיון שלהלן הם קובץ גנים וקובץ תלמידי גנים לשנים 2010–2000 שהתקבלו ממשרד החינוך ונתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני משרד החינוך כוללים נתונים אישיים שונים של התלמידים – גיל, כתובת המגורים, כתובת הגן שהילד לומד בו וכדומה – אך הם אינם כוללים את הגנים הפרטיים. כמו כן, אי אפשר ללמוד מהם על פריסת התלמידים בגנים לפי גיל. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינם כוללים נתונים אישיים או פירוט לפי סוגי פיקוח וישוב, אך הם כוללים נתונים על הגנים הפרטיים. עם זאת, הנתונים מבוססים על מדגם ורמת אמינותם לא ברורה. לעתים קרובות אין התאמה בין הקבצים, והדבר מתבטא לפעמים בפערים גדולים במספרי התלמידים. כל החישובים במסמך יתבססו על ההנחות הבאות:

- א. שנת 2013 תהיה שנת סיום יישום החוק.
  - ב. כל הילדים שילמדו בגנים ב-2013 נולדו כבר, והמספר אינו כולל תלמידים שיתווספו למערכת עקב הגירה ממדינות אחרות.
  - ג. שיעור גילאי שש הממשיכים ללמוד בגנים יעמוד על כעשרה אחוזים. ביישובים שהשיעור בהם גבוה יותר יפעל משרד החינוך לצמצום התופעה, ובכל מקרה תינתן עדיפות לגילאי 3–5 על פני גילאי שש. בגנים שנותר בהם מקום תתאפשר גמישות והמשך המדיניות הנוכחית.
  - ד. תושבי מזרח ירושלים ייכללו בספירה, כשאר תושבי מדינת ישראל. החלטה לא לכלול אותם במסגרת יישום החוק היא ברמה הפוליטית ואינה נוגעת לתחום הדיון במסמך זה.
  - ה. התפלגות אוכלוסיית תלמידי הגנים לפי סוג חינוך (רגיל או מיוחד), סוג פיקוח (ממלכתי, ממלכתי-דתי או חרדי), ומגזר (יהודי, ערבי, בדואי או דרוזי) ב-2013 תהיה זהה להתפלגות ב-2012.
- תשומת לב מיוחדת תוקדש ליישובים שנרשם בהם פער חריג בין הצרכים למצאי הקיים.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> פערים כאלה יכולים לנבוע מכך שהיישוב לא נכלל בחוק לימוד חובה בעבר, משיעורים גבוהים של ריבוי טבעי או מהגירה פנימית מוגברת.

**אומדנים ונתונים**

תנאי מוקדם לדיון רציונלי בנושא יישום המלצות ועדת טרכטנברג הוא אומדן מהימן ככל האפשר של היקף המצטרפים לגני הילדים הציבוריים. על פניו עריכת האומדן היא תהליך פשוט: לוקחים את מספר הילדים בגיל 3-4 ומחסירים ממנו את מספר הילדים הלומדים כבר בגנים הציבוריים. אולם למעשה הבעיה רחוקה מאוד מלהיות פשוטה, ואפשר להניח הנחות שונות לגבי מספר הילדים הרלוונטי שיש לכלול במסגרת יישום החוק, מספר הילדים המצויים היום בגני ילדים ומספר הילדים הממוצע בגן לצורכי קביעת הביקוש. כדי לאמוד את מספר הילדים בשנתונים הרלוונטיים לגנים הציבוריים יש לענות על כמה שאלות מקדימות:

- א. כיצד להתייחס לגילאי שש.** שיעור גילאי שש הממשיכים ללמוד בגן שנה נוספת גדל בשנים האחרונות מכ-10 אחוז לכ-20 אחוז משכבת הגיל. חלק מהילדים אינם עוברים לבית הספר כי אינם בשלים לכך, אך חלק אינם עוברים לגן בשל העדפות ההורים, שאינן מבוססות על צורכי הילדים דווקא. כיצד יש להתייחס לתופעה כשמבקשים לקבוע את הביקוש – האם לאלץ את הרשויות המקומיות לקלוט קודם את גילאי 3-4 ורק לאחר מכן לאפשר לגילאי 6 להישאר בגן, או שצריך לקבל את העובדה שחלק מהילדים אינם בשלים להיכנס לבית הספר, ויש לאפשר להם שנה נוספת בגן הילדים ולהיערך בהתאם?
- הצעת המחברים היא להניח מראש שעשרה אחוזים מגילאי שש ימשיכו ללמוד בגני חובה, ואם האחוזים חורגים מכך יש לתת קדימות לגילאי 3-4.
- ב. ילדי מזרח ירושלים.** מדינת ישראל קבעה שירושלים המזרחית היא חלק ממנה, אך עד כה – אף שחלפו מאז יותר מ-45 שנים – חסרות באזור אלפי כיתות לתלמידים בגיל בית הספר. ערביי מזרח ירושלים מהווים כיום כשישית מהאוכלוסייה הערבית בישראל, ושנתון אחד כולל כ-7,000 ילדים. התייחסות שוויונית על פי אמות מידה סוציו-אקונומיות מחייבת לכלול את ילדי מזרח ירושלים ביישום החוק.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> השאלה האם הדבר אפשרי מבחינת שטחים פנויים לצורכי הבינוי, מבחינת כוח האדם הדרוש ומבחינה תקציבית היא שאלה נפרדת, ויש לתת עליה את הדעת בקביעת לוח הזמנים ליישום החוק.



**ג. ילדי החינוך המיוחד וזרמי החינוך השונים.** גני הילדים מתחלקים לגנים רגילים וגנים המשרתים את תלמידי החינוך המיוחד. בשעה שתלמידי החינוך המיוחד הם קצת פחות משלושה אחוזים מכלל הילדים, הרי שכיתות החינוך המיוחד הן תשעה אחוזים מכלל הכיתות, בשל מיעוט התלמידים בכל כיתה. המשמעות של נתונים אלו היא שמספר הכיתות שיידרש ליישום החוק עבור החינוך המיוחד גבוה במידה לא מבוטלת מהמספר הנדרש על פי התקן הרגיל.<sup>5</sup> בעיה דומה קיימת בזרמי החינוך השונים. מערכת החינוך בישראל מכירה בזכות כל הורה לחנך את ילדיו על פי השקפת עולמו הדתית והלאום שלו. ממוצע התלמידים בכיתות הגן משתנה בין מגזרים וסוגי פיקוח שונים, לכן אין זה נכון להתייחס למספר הכולל של הילדים בגיל הרלוונטי; יש להבחין בין ילדים הפונים לחינוך הרגיל לילדים הפונים לחינוך המיוחד.

לשם הנוחות, בבסיס מסמך זה תעמוד ההנחה שהתפלגויות התלמידים בכיתות בין סוגי החינוך, המגזרים וסוגי הפיקוח, כמו גם ממוצעי התלמידים בכל כיתה, יישארו ברמתם הנוכחית.

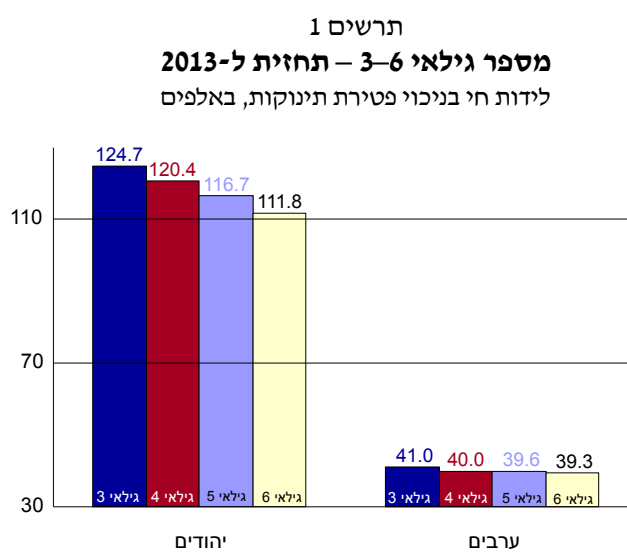
**ד. חינוך ביתי.** לא ידוע האם חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 ייאכף כלשונו, או שמא יאפשרו להורים המעוניינים בכך (בייחוד להורים לגילאי שלוש) לטפל בילדיהם בבית, ויכשירו זאת תחת הכותרת חינוך ביתי – ואם כן, מה שיעור ההורים שיבחר בכך. נקודת ההנחה במחקר היא שאם הדבר יתאפשר, חמישה אחוזים מההורים לילדים בגיל שלוש ושלושה אחוזים מבין ההורים לגילאי ארבע יעדיפו לטפל בהם בבית או בסידורים פרטיים אחרים.

**ה. גנים פרטיים.** אם מתייחסים למי שלומד בגן פרטי כמי שממלא את חוק לימוד חובה סוגיית הבינוי מצטמצמת, אך עדיין צריך לתת את הדעת על סוגיית תשלום שכר הלימוד עבור ילדים אלו. התקדים של בתי הספר העל-יסודיים מלמד שככל הנראה המדינה תיאלץ להשתתף במימון הגנים הפרטיים בגובה שכר הלימוד שוויתרה עליו בגנים הציבוריים. בנושא זה יציג המסמך שתי חלופות: בחלופה אחת ההנחה תהיה שכל ילדי הגנים הפרטיים יעברו לגנים הציבוריים (להלן: חלופה א'), והחלופה השנייה

<sup>5</sup> מספר התלמידים המקסימלי לפי התקן הוא 35 תלמידים בגן. מספר התלמידים הממוצע בגנים רגילים ב-2012 עמד על 28.7, מספר התלמידים הממוצע בגני חינוך מיוחד היה תשעה תלמידים לכיתה, והמספר הממוצע הכולל היה 26.8 תלמידים לכיתה.

תצא מנקודת הנחה שכל הילדים שלומדים בגנים הפרטיים יישארו במסגרות פרטיות (להלן: חלופה ב').

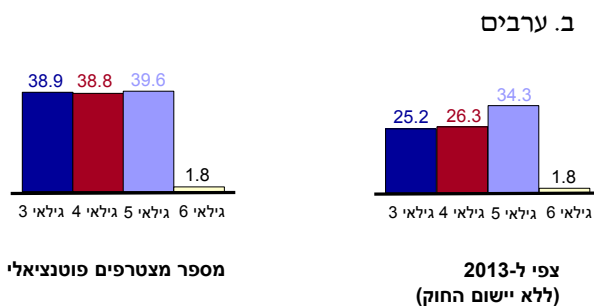
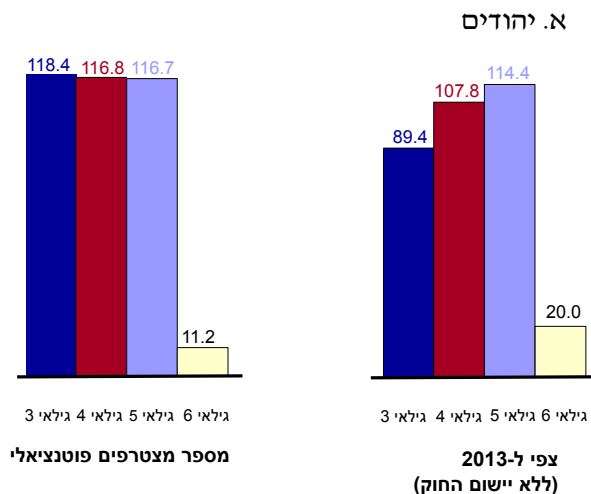
אם כן, לכמה ילדים צריך יהיה לתת פתרון – בהנחה תיאורטית שחוק לימוד חובה מיושם במלואו ב-2013?  
 תרשים 1 מציג את המספר הכולל של גילאי 3-6 בהתבסס על לידות חי בניכוי פטירות, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנתון 2012.



**מקור:** נחום בלס וחיים בליך, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

תרשים 2 מציג את מספר התלמידים הפוטנציאלי שיצטרפו למערכת הציבורית בסיום יישום החוק, בהתאם להנחות שצוינו לעיל, ואת מספר התלמידים הצפויים ללמוד בגנים ב-2013 אם לא ייושם החוק.

תרשים 2  
גילאי 3-6 בגנים הציבוריים  
על פי קבוצות גיל, באלפים



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

בין הנתונים בתרשים 1 (מספר גילאי 3-6) לנתונים בתרשים 2 יש שני הבדלים בולטים:

- מספר גילאי 3-5 שצפויים ללמוד בגן (מצטרפים פוטנציאליים): בתרשים 2 עומד המספר על כ-469 אלף – כ-13 אלף ילדים פחות ממספר גילאי 3-5

בתרשים 1 – בשל ההנחה בדבר מספר הילדים שימשיכו להיות מטופלים בבית למרות חוק לימוד חובה (חינוך ביתי).

- גילאי שש: על פי הנחת המחקר, רק עשרה אחוזים מהילדים היהודים וחמישה אחוזים מהילדים הערבים ימשיכו ללמוד בגן לאחר גיל שש. מספר זה, כפי שיודגם בהמשך, נמוך יותר מהמצב הנוכחי, והדבר יפחית את מספר המקומות שיידרשו למימוש מלא של החוק.

על פי חישובי המחקר, כאשר חוק לימוד חובה לגילאי 3-5 ייושם במלואו, יהיו בגני הילדים כ-455 אלף ילדים בגנים של החינוך הרגיל, ועוד כ-15 אלף ילדים בגנים של החינוך המיוחד, ובסך הכל – כ-470 אלף ילדים.

### כמה ילדים לומדים בגנים כיום?<sup>6</sup>

כיום גילאי 3-5 נמצאים באחת מהמסגרות הבאות: גני ילדים ציבוריים, גנים פרטיים, מסגרות פרטיות אחרות או טיפול ביתי של בן משפחה.

הנתונים הסטטיסטיים הזמינים לגבי כל אחת מהמסגרות משתנים באיכותם: באשר לילדים הלומדים בגני ילדים ציבוריים יש נתונים של משרד החינוך והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שדרגת אמינותם גבוהה. נתונים על ילדים הלומדים בגני ילדים פרטיים מגיעים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומבוססים על הגנים המופיעים במרשם העסקים.<sup>7</sup> באשר לילדים שאינם באחת משתי המסגרות שצוינו לעיל: אין בנמצא שום ידיעה מבוססת על איזה חלק מהם מצוי במסגרות פרטיות או אחרות (כגון גנים שהילדים הלומדים בהם נשלחים מאוחר יותר למוסדות פטור) שאינן מדווחות לשום גורם רשמי, ואיזה חלק נשארים בבית (בין מרצון ובין מכורח הנובע מכך שאין גן זמין בסביבה הקרובה או מעלות שכר הלימוד).

<sup>6</sup> את מספר הלומדים בגנים יש להפחית ממספר הילדים הכולל, כדי לדעת מה מספר הילדים הנחוץ כדי להשלים את יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-5.

<sup>7</sup> על פי "מבט רחב", אתר הנתונים של משרד החינוך, בשנת 2009 למדו 101 אלף ילדים בגני חובה (חלקם בגיל שש), 154 אלף ילדים בגנים לגילי 3-5, ועוד 138 אלף ילדים בגנים לגילאי 4-3. בסך הכל ב-2009 למדו 393 אלף ילדים בגנים בפיקוח משרד החינוך, או בגנים שלמשרד החינוך יש מידע על התלמידים בהם. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבוססים על דיווח הגנות הפרטיות לשלטונות המס, עוד כ-15 אלף גילאי שלוש וכ-2,000 גילאי ארבע למדו בגנים פרטיים. הנתונים הושגו בסקר גני ילדים שכלל מדגם של 1,564 גנים, אך רק 944 מהם השיבו לסקר. על רמת הדיוק הנמוכה של נתוני הלשכה בתחום זה תצביע אולי הירידה הבלתי מוסברת במספר הילדים הלומדים בגן פרטי ב-14 אחוז בין השנים 2009 ל-2010.

לוח 1 מציג את מספר הילדים הצפויים ללמוד בגנים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, בהנחה ששיעורי הלמידה בגנים ב-2013 יהיו זהים לאלה של 2012 בכל הגילים. כפי שאפשר לראות, אם לא יתחולל שום שינוי ב-2013 יהיו כ-406 אלף ילדים בגנים הציבוריים הרגילים ועוד כ-13 אלף ילדים בחינוך המיוחד.

לוח 1. מספר התלמידים בגנים הציבוריים – תחזית ל-2013  
על פי קבוצת גיל, מגזר וסוג חינוך

גיל	יהודי		ערבי		סך הכל	
	רגיל	מיוחד	רגיל	מיוחד	רגיל	מיוחד
3	86,694	2,751	24,396	774	111,090	3,525
4	104,470	3,315	25,461	808	129,932	4,123
5	110,880	3,519	33,286	1,056	144,166	4,575
6	19,377	615	1,781	57	21,158	671
<b>סה"כ</b>	<b>321,421</b>	<b>10,200</b>	<b>84,925</b>	<b>2,695</b>	<b>406,346</b>	<b>12,895</b>

כדי להשלים את התמונה, בלוח 2 מוצגים נתוני הילדים בגנים הפרטיים.

לוח 2. מספר התלמידים בגנים הפרטיים: תחזית ל-2013<sup>8</sup>

גיל	יהודים	ערבים	סה"כ
3	15,964	591	16,555
4	2,476	138	2,615
<b>סה"כ</b>	<b>18,440</b>	<b>729</b>	<b>19,169</b>

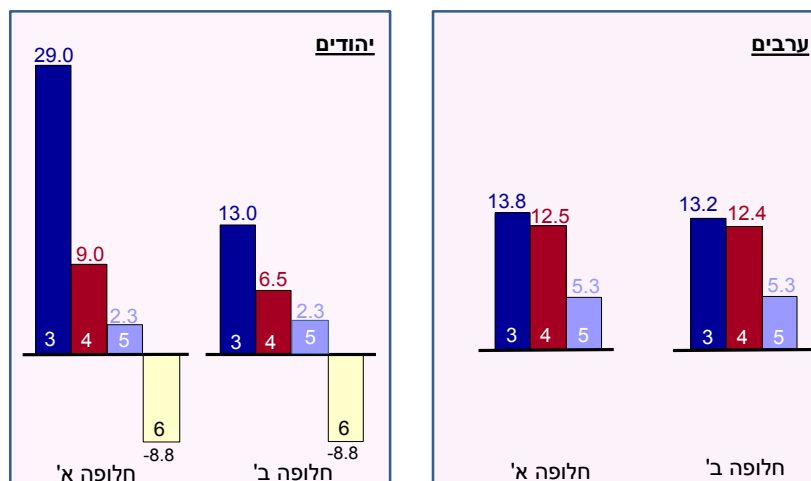
מקור (לשני הלוחות): נחום בלס וחיים בלייד, מרכז טאוב.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

<sup>8</sup> גילאי 5-6 אינם כלולים בלוח משום שאין כמעט תלמידים בגילים אלו בגנים הפרטיים. כמו כן, אין בנמצא נתונים על התפלגות לפי סוגי פיקוח וסוג חינוך (רגיל או מיוחד) במגזר הפרטי.

לאחר שחושב מספר הילדים המצויים כבר היום בגני הילדים הציבוריים והפרטיים, אפשר לקבוע מה יהיה מספר הילדים הנוספים שעבורם ידרשו גנים נוספים (על פי ההנחות שהוצגו לעיל באשר לגודל השנתון הרלוונטי, לשיעורי הלמידה ב-2013 ולמדיניות משרד החינוך בעניין השארת גילאי שש לעוד שנה בגן). תרשים 3 מציג את השינוי במספר גילאי 3-6 בגנים הציבוריים בעקבות יישום החוק בכפוף לשתי החלופות: כל הילדים יישלחו לגנים ציבוריים (חלופה א') או שהילדים הלומדים בגנים פרטיים יישארו במסגרות פרטיות (חלופה ב'). כפי שאפשר לראות בתרשים, בכפוף להנחות היסוד מספר הילדים שיזדקקו לגנים חדשים על פי חלופה א' (בכל המגזרים ובכל הגילים) יעמוד על כ-63 אלף. מספר זה כולל כ-14 אלף ילדים במזרח ירושלים. אם תתממש חלופה ב', יפחת מספר המקומות הנדרשים ויעמוד על כ-44 אלף (לפירוט על פי מגזר, סוג חינוך ופיקוח ראו לוחות נ'5-8' בנספח).

### תרשים 3

**השינוי במספר הילדים בגנים בשל יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 על פי מגזר וקבוצות גיל\*, באלפים**



\* בקרב גילאי 6 במגזר הערבי צפוי שינוי מזערי אם תתקיים חלופה ב', לכן הם אינם נכללים בתרשים זה.

**מקור:** נחום בלס וחיים בלייד, מרכז טאוב.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

בסיכומו של דבר, מספר התלמידים שהיו מצטרפים למערכת הציבורית ב-2013 לו החוק היה מיושם במלואו, בכפוף להנחות שהוצגו לעיל, היה בין 44 אלף ל-63 אלף. בחלופה א' מספר התלמידים היהודים והערבים שיצטרפו למערכת יהיה כמעט שווה, ואילו בחלופה ב' מספר התלמידים הערבים שיצטרפו למערכת יהיה גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר היהודים.

## 2. המכשולים העיקריים ביישום ההמלצות<sup>9</sup>

מהלך בסדר גודל עצום כמו יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4, הנוגע באופן ישיר למאות אלפי ילדים ומחייב תוספת של אלפי גנות, עוזרות גנות ומבנים בעלות של מיליארדי שקלים, איננו יכול לעבור בקלות וללא קשיים בשלבי הראשוניים. הקשיים עשויים לצוץ ברמה הארגונית (מי יהיה אחראי לתהליך), התקציבית (כמה יעלה המהלך, מי ישלם וכיצד יתחלק הנטל), הביצועית (מי יבצע ובתוך כמה זמן) ולפעמים גם ברמה הפוליטית (מי ייכנס ראשון למהלך). המכשולים העיקריים בתהליך יישום החוק מתחלקים לשלושה תחומים: הגדלת העלות השוטפת, מחסור בכוח אדם מתאים והעלות הכרוכה בהכשרת כוח אדם חדש והוצאות על בניית גנים חדשים.

### העלות השוטפת של יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4

את העלות השוטפת שתתווסף לעלות הקיימת בעקבות מימון חוק לימוד חובה אפשר לחלק לשניים. החלק הראשון הוא עלות הוויתור על שכר הלימוד שמשלמים כיום הורים לילדים לגילאי 3-4 שאינם גרים ביישובים ובשכונות שיושם בהם חוק לימוד חובה לגילאים אלו. החלק השני הוא העלות עבור ילדים שאינם לומדים כיום בגנים ציבוריים ויצטרפו לגנים אלו מכוח יישומו המלא של החוק. על פי החלטת הממשלה מינואר 2012,<sup>10</sup> כל ההורים השולחים את ילדיהם לגנים ציבוריים, לגנים

<sup>9</sup> חשוב להדגיש שהערכות תקציביות של שינוי בסדר הגודל הזה הן בהכרח בגדר אומדנים מושכלים. איש אינו יכול היום להעריך במדויק את מספר הילדים שיצטרפו לגני הילדים, את הפריסה הגיאוגרפית שלהם ואת ההתפלגות לפי סוגי פיקוח. הצורך להתבסס על הנחות הנראות סבירות מביא לכך שטעויות בסדר גודל של עשרה אחוזים לכל כיוון אינן יכולות להיחשב כטעויות מכרעות.

<sup>10</sup> ראו [cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Gil3/Horim](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Gil3/Horim) (נדלה ב-4 בדצמבר 2012).

המופעלים על ידי תאגידים או לגנים פרטיים שהפכו לגנים ציבוריים לאחר בדיקה ועמידה בקריטריונים שקבע משרד החינוך, ישוחררו מתשלום שכר לימוד. תחשיב עלות החלק הראשון די ברור. מבין כ-240 אלף ילדים הנמצאים בגני טרום חובה, כ-125 אלף משלמים כיום שכר לימוד מלא או חלקי (לאחר סבסוד שכר לימוד מדורג). גובה שכר לימוד זה עומד על 650–700 מיליון שקלים, ועיקר מימונו ייפול על תקציב משרד החינוך. חלק נוסף ייפול על תקציב הרשויות המקומיות, המשתתפות ב-25 אחוז מעלות מימון ההנחות בשכר הלימוד. מבחינת המדינה אין זה משנה כלל אם העלות נכללת בתקציב משרד החינוך או בתקציבי הרשויות המקומיות, הממומנים ברובם הגדול מתקציב המדינה – אך ללא ספק יהיו רשויות חלשות שיצטרכו לקבל לשם כך סיוע נוסף מהממשלה.

עלות החלק השני תיקבע לאו דווקא לאור מספר הילדים שיצטרפו לגנים הציבוריים, כי אם בהתאם למספר הגנים שייפתחו.<sup>11</sup> עלות הפעלת גן ילדים עומדת כיום על 200 אלף שקל בשנה. האומדן לפתיחת גנים חדשים במקרה שכל הילדים יעברו לגנים ציבוריים הוא תוספת של 2,345 גנים, אך גם אם ייפתחו רק 2,000 גנים נוספים התוספת לעלות השוטפת תהיה 400 מיליון שקלים. לעומת זאת, אם הילדים הלומדים בגנים הפרטיים ימשיכו ללמוד במסגרותיהם, תוספת העלות תהיה צירוף של עלות גני הילדים הציבוריים החדשים שייפתחו (כ-320 מיליון שקלים) ושכר הלימוד עבור הילדים שיישארו בגני הילדים הפרטיים (כ-160 מיליון שקלים), עבור 20 אלף ילדים בשכר לימוד שנתי של 8,000 שקלים). בסך הכל תעמוד העלות על כ-480 מיליון שקלים.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> המשמעות היא שאם בשל הגידול במספר הילדים שילכו לגן יעלה למשל המספר הממוצע של ילדים בכל גן, העלות תגדל פחות מאשר מכפלת מספר הילדים בשכר הלימוד. לעומת זאת, אם מסיבה כלשהי מספר הילדים הממוצע יקטן, העלות תהיה גבוהה יותר.

<sup>12</sup> חשוב להדגיש שאין זהות בין מספר הגנים החדשים שייפתחו למספר הגנים שיהיה צורך לבנות. ייתכן שיימצאו פתרונות ארעיים, ואפילו קבועים, שיאפשרו לבנות הרבה פחות גנים ממספר הגנים החדשים שייפתחו. הדבר כמובן יפחית את הוצאות הבינוי, אך לא את עלות ההוצאות השוטפות של הגנים החדשים.



### מחסור בכוח אדם מתאים והעלות הכרוכה בהכשרת כוח אדם חדש

הצטרפות מספר כה גדול של ילדים למערכת החינוך מחייבת כמובן תוספת כוח אדם. כבר היום יש סימנים לכך שצפוי מחסור בגננות (בלס, בלייך וצבן, פרק 4). ברור שבשלב הראשון המערכת תצטרך לקלוט גננות ועוזרות גננות שפרשו מסיבה זו או אחרת מהמערכת, אך יש צורך גם להכשיר גננות חדשות בדחיפות. פתיחת גנים חדשים תחייב גם להגדיל את מספר הסייעות. כאן אולי בעיית ההכשרה מורכבת פחות אך מתעוררת בעיה אחרת, שלא ברור מדוע לא עמדה על הפרק קודם לכן: בעיית הילדים שנכנסו לגן וטרם נגמלו, כלומר יש להחליף להם חיתולים. נושא זה ניצב כיום במוקד סכסוך עבודה עם הגננות, הדורשות להגדיל את מספר הסייעות בגן כדי להתמודד עם הילדים שאינם גמולים.

על פי הנתונים שבנמצא, עלות הכשרת גנת או מורה עומדת על כרבע מיליון שקלים,<sup>13</sup> ומספר הגננות שיידרשו הוא כ-120 אחוז ממספר הגנים החדשים שייפתחו.<sup>14</sup> גם כאן כמובן יהיה צורך לקבל החלטה באשר לגננות הפרטיות: האם הן יידרשו להציג תעודת הוראה על מנת להמשיך להפעיל את הגן ולקבל את השתתפות המדינה במימון – ואם כן, מה יהיה דין הגנים הפרטיים שלגננות בהם אין תעודה כזאת?

מדי שנה מסיימות את לימודיהן כמאה גננות במסלול האקדמי ועוד כ-800 במסלול הגיל הרך, ולפחות חלקן פונות לעבודה בגנים. נוסף לכך, בכל שנה מסיימות ללמוד בסמינרים כ-5,000 תלמידות, רובן חרדיות, וחלקן פונות גם כן להוראה בגנים. בהנחה שאת הביקוש לגננות במגזר החרדי ובמגזר הערבי אין בעיה לספק (כי בשני מגזרים אלו יש בדרך כלל עודף היצע של מורים וגננות), הרי שיש להתמודד רק עם הביקוש בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. כאן אפשר, לפחות בשלב הראשון, לנקוט בכמה צעדים:

- א. לעודד גננות להגדיל את היקף העסקתן בגן בסדר גודל של כ-20 אחוז משרה (כיום בכל גן עובדת גנת מחליפה, כדי לאפשר לגנת הקבועה לעבוד חמישה ימים בשבוע).
- ב. לעודד חזרה לעבודה של גננות שפרשו ושמקבלות היום פנסיה. גננות הזכאיות לפנסיה מלאה יקבלו את מלא השכר נוסף לפנסיה (כולל הפרשות

<sup>13</sup> התחשיב מבוסס על עלות מוערכת של כ-30 אלף שקל בשנה לתלמידה במוסד להכשרת גננות (משך לימודים של ארבע שנים), ועל ההנחה שרק כ-50 אחוז מהבוגרות ממשיכות לעבוד כעבור כחמש שנים.

<sup>14</sup> על פי ההסדרים הנוכחיים, כל גן זקוק ל-1.16 משרות גנת.

סוציאליות), ואילו גנות שפרשו בזכויות פנסיה מופחתות יוכלו לעבוד בשכר מלא ולהגדיל את זכויות הפנסיה שלהן.

כפי שיודגם בהמשך, משרד החינוך פועל כיום הן לעידוד גנות שפרשו או לא הצטרפו להוראה לחזור למערכת והן להגדלת מספר הפונות למוסדות להכשרת גנות.

### הוצאות על בניית גנים חדשים

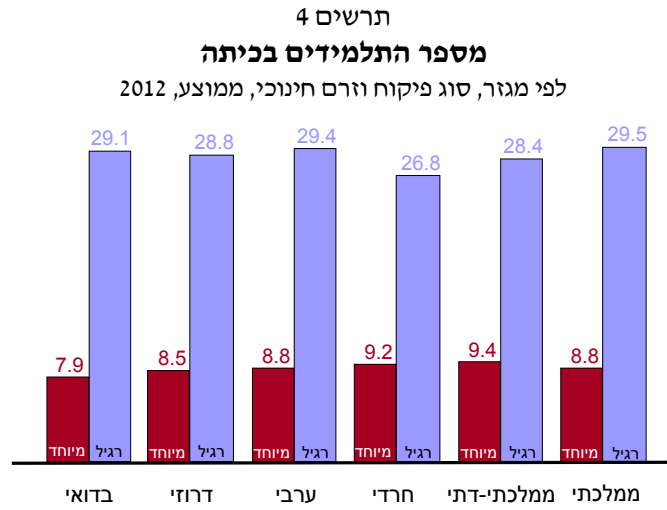
לפני שניגשים לטפל בסוגיות הנובעות מיישום חוק לימוד חובה, חשוב לציין שמערכת החינוך דורשת מדי שנה תוספות בינוי הנובעות משני גורמים: גידול טבעי והגירה פנימית (בשלב זה לא יעסוק המחקר בהגירה חיצונית ובמעברים בין סוגי הפיקוח השונים).<sup>15</sup> שנתוני הילדים גדלים בשנים האחרונות בשיעור של שלושה אחוזים לשנה, והיקף ההגירה הפנימית (בין יישובים ובתוכם) נע בסביבות שבעה אחוזים לשנה. גם אם מניחים שרק בין שליש לרבע מבין הילדים שהוריהם מחליפים כתובת נזקקים לגנים חדשים (היתר פשוט מחליפים מקומות – במקום כל ילד שעזב את אזור הקליטה של הגן יגיע ילד חדש), מגיעים בסך הכל לגידול של בין ארבעה לחמישה אחוזים במספר הילדים שעבורם יש לבנות גנים. היות שב-2013 ייכללו בקבוצת גילי הגן כחצי מיליון ילדים (כולל אחוז מסוים מגילאי שש, כאמור לעיל), הרי שמדי שנה יהיה צורך לבנות בין 500 ל-700 גני ילדים לבין 15 אלף ל-20 אלף ילדים, על פי הנחות שונות של ממוצעי הילדים בכל גן (כולל גנים לילדי החינוך המיוחד). חלוקת משאבי הבינוי בין היישובים השונים לא יכולה להיות אחידה, והיא תצטרך להתחשב בדפוסי ההגירה הפנימית, בשיעורי הילודה במגזרים השונים ובהתפלגות האוכלוסייה היהודית לפי סוגי פיקוח.

לאחר שבסעיף א' חושב מספר הילדים שיצטרפו למערכת כתוצאה מההחלטה ליישם את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 במלואו, אפשר לערוך את חישוב מספר הגנים הנוספים שיידרשו בכל אחד מהמגזרים וסוגי החינוך בכל אחת מהחלופות.<sup>16</sup> מספר הגנים מתקבל כאשר מחלקים את מספר הילדים הנוספים למערכת כתוצאה מיישום החוק במספר הילדים הממוצע בגן בכל סוג פיקוח (ממלכתי, ממלכתי דתי וחרדי) ובכל סוג חינוך (רגיל ומיוחד). לשם הנחות נניח שלפחות בשלב

<sup>15</sup> ואמנם, כפי שאפשר לראות בלוח מס' 5, בכל שנה גדל מספר הגנים – וכפועל יוצא מכך גם מספר הגנים הנבנים.

<sup>16</sup> הנחת העבודה היא שהמספר הממוצע של ילדים בגן יישמר כפי שהוא. שינוי בתלמיד אחד בממוצע משמעותו תוספת או הפחתה של שלושה אחוזים במספר הגנים הנדרש.

זה ימשיכו להתקיים הממוצעים הנוכחיים בכל סוג פיקוח ומגזר. הנחות שונות בנדון – בייחוד העלאת הממוצע בשלב היישום הראשוני – יפחיתו, כמובן, את מספר הגנים הנדרש בהתאם. תרשים 4 מציג את מספר הילדים הממוצע בכל סוגי הגנים בשנת 2012.



**מקור:** נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

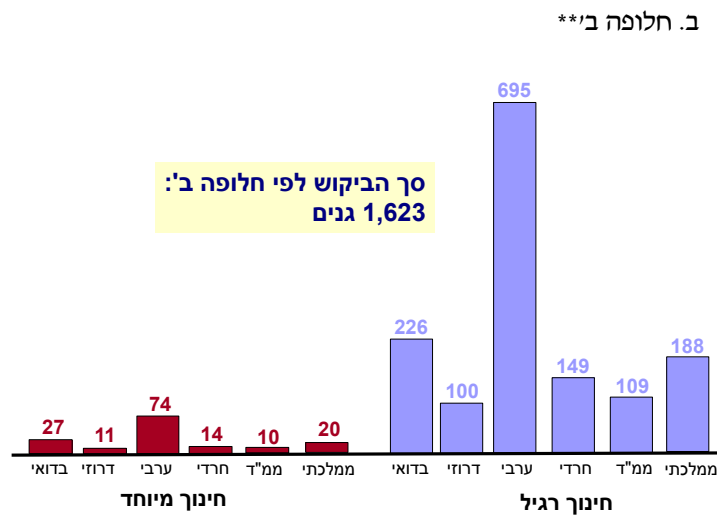
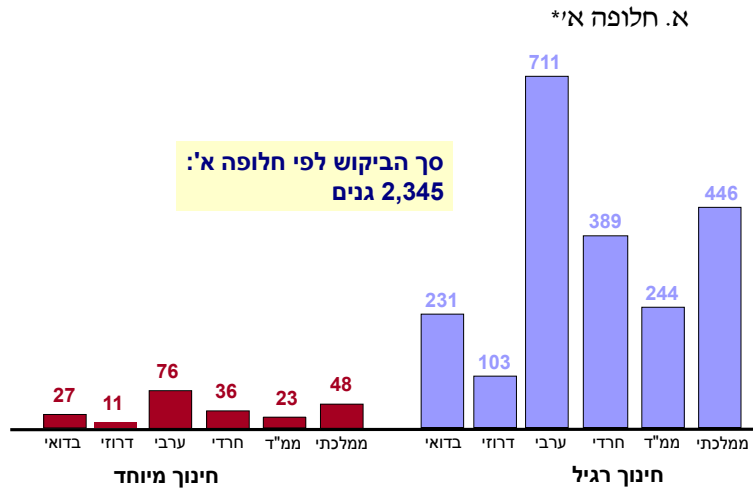
כפי שעולה מתרשים 5, על פי ההנחות שהוצגו לעיל בחלופה א' יידרשו 2,345 גנים חדשים על מנת לתת פתרון לכל גילאי 3-4 שצריכים ללמוד בגן. העלאת ממוצע התלמידים בגן בתלמיד אחד תפחית ממספר זה 70 גנים. על פי חלופה ב' (תרשים 5) מספר הגנים הנוספים שיידרש הוא 1,623. על פי הנתונים מתברר שגם היום, אחרי הפעלת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים (הכוללים בעיקר יישובים ערביים), מספר הגנים שיהיה צורך להוסיף ליישובי המיעוטים עדיין מגיע ל-1,159 ו-1,133 בהתאמה בשתי החלופות, שהם כמעט מחצית מכלל הגנים שיידרשו על פי החלופה הראשונה ומעל שני שלישים מהגנים על פי החלופה השנייה.<sup>17</sup> החישוב על פי החלופה השנייה משפיע – ולא במפתיע – בעיקר על המגזר היהודי.

<sup>17</sup> חשוב להדגיש שכ-500 גנים מתוך מספר זה יחסרו בירושלים המזרחית.

תרשים 5

**תוספת הגנים הנדרשת בשל יישום חוק לימוד חובה**

לפי מגזר, סוג פיקוח וזרם חינוכי, ממוצע



\* כל הילדים מופנים לגנים הציבוריים

\*\* הילדים הלומדים בגנים פרטיים ימשיכו ללמוד במסגרות פרטיות.

**מקור:** נחום בלס וחיים בליך, מרכז טאוב.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

נתון חשוב לא פחות ממספר הגנים החדשים שיידרשו הוא היכן יהיה צורך לבנות אותם. בלוח 3 מוצגים 25 יישובים שהפער (המוחלט ו/או היחסי) בין מספר התלמידים הלומדים בגני הילדים בהם בפועל ובין מספר הילדים שנולדו ביישוב הוא הגדול ביותר. יישובים אלו כוללים ערים ומועצות מקומיות מרמות סוציו-אקונומיות שונות, יהודיים וערביים כאחד.<sup>18</sup>

לוח 3. פערים בין מספר הילדים למספר תלמידי הגנים  
25 הרשויות המובילות, 2012

יישוב	מגזר	אשכול סוציו-אקונומי	היכללות בחוק לימוד חובה לגילאי 3-4 (נכון ל-2012)	מספר הילדים שאינם לומדים בגנים ציבוריים
ירושלים	יהודי וערבי	4	חלקית	27,897
תל אביב-יפו	יהודי	8	חלקית	10,318
ראשלי"צ	יהודי	7	לא	2,960
חולון	יהודי	6	לא	2,667
באר שבע	יהודי	5	חלקית	2,660
חיפה	יהודי	7	חלקית	2,481
בני ברק	יהודי	2	כן	2,228
רמת גן	יהודי	8	לא	2,055
אשדוד	יהודי	5	חלקית	1,768
נתניה	יהודי	6	חלקית	1,634
טייבה	ערבי	3	לא	1,555
בת ים	יהודי	6	חלקית	1,474

<sup>18</sup> החישוב נעשה באמצעות הפחתת מספר הילדים הלומדים בגנים הציבוריים על פי נתוני אתר משרד החינוך ממספר הילדים שנולדו ביישוב, שמקורו בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפירוט ראו לוח נ"ב בנספח.

לוח 3 (המשך). **פערים בין מספר הילדים למספר תלמידי הגנים**

מספר הילדים שאינם לומדים בגנים ציבוריים	היכללות בחוק לימוד חובה לגילאי 3-4 (נכון ל-2012)	אשכול סוציו-אקונומי	מגזר	יישוב
1,337	חלקית	6	יהודי	רחובות
1,004	לא	9	יהודי	גבעתיים
996	לא	8	יהודי	הרצליה
880	חלקית	6	יהודי	פתח תקווה
823	חלקית	5	יהודי	אשקלון
800	לא	8	יהודי	רעננה
755	חלקית	5	יהודי	אילת
709	כן	1	בדואי	תל שבע
675	כן	4	יהודי	לוד
665	לא	4	ערבי	טירה

**מקור:** נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

**צורכי הבינוי במגזר העברי:** עיקר הצרכים במגזר יהיו דווקא באזורים המבוססים שאינם נכללים כיום במסגרת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. בולטות במיוחד תל אביב, ראשון לציון, חיפה, הרצליה, רעננה וגבעתיים.

**צורכי הבינוי במגזר הערבי:** כאן בולטת כמובן ירושלים, שבה חסרים קרוב ל-15 אלף מקומות בירושלים המזרחית, ויישובים ערבים המצויים באשכולות 3-4, שלא נכללו עד כה במסגרת יישום חוק לימוד חובה.

הדיון יתמקד כעת בכמה יישובים שמן הראוי לייחד להם תשומת לב מיוחדת. נתונים מפורטים עבור אותם יישובים מופיעים בלוח 4.

לוח 4. מספר הילדים שיזדקקו לגנים ב-2013  
באלפים, על פי חלופה א', לפי מגזר וסוג פיקוח<sup>19</sup>

יישוב	ערבי	חרדי	ממ"ד	ממלכתי	סה"כ
ירושלים	17.1	7.2	1.7	1.9	27.9
תל אביב-יפו	1.3	0.9	0.9	7.3	10.3
חיפה	0.6	0.4	0.2	1.3	2.5
באר שבע	–	0.4	0.7	1.6	2.7
מודיעין עילית	–	-1.1	–	–	-1.1
ביתר עילית	–	-0.7	–	–	-0.7

**מקור:** נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

**ירושלים:** ירושלים היא היישוב שבו הפער בין מספר הילדים בכלל למספר הילדים הלומדים בגנים הוא הגדול ביותר – כ-28 אלף תלמידים. סיבה אחת לכך היא מיעוט הילדים הערבים בגיל 3-4 הלומדים בגנים שבפיקוח משרד החינוך (קרוב לוודאי שילדים אלו אינם נמצאים בגנים בכלל). גורם שני הוא ריבוי הילדים החרדים הלומדים בגנים שאינם בפיקוח משרד החינוך. מרבית התלמידים שאין להם מקום בגנים הציבוריים הם ערבים (17,100) וחרדים (7,200). קרוב לוודאי שלפחות חלק מהתלמידים שצריכים ללמוד בגני ילדים השייכים לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לומדים בגנים פרטיים, ועל כן לא צריכה להיות בעיה של ממש בקליטתם של אלה שאינם לומדים בגנים כלל במערכת הציבורית – לפחות על פי חלופה ב', המאפשרת את המשך קיומם של גני ילדים פרטיים במקביל לגני הילדים הציבוריים. הבעיה החמורה היא כמובן במגזר הערבי.

במסמך של האגודה לזכויות האזרח נאמר בהקשר זה כי: "על פי נתוני מנח"י, 433 ילדים פלסטינים בגילאי 3-4 משובצים בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ב) בגנים עירוניים, מתוך כ-15 אלף ילדים בסך הכל. מתוכם 121 משובצים בשישה גני טרום-חובה ויתר 312 הילדים הנמצאים בגנים עירוניים משולבים עם ילדים בגיל 5

<sup>19</sup> הפער בין הנתונים בלוחות 3 ו-4 נובע מכך שלוח 3 מתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (קובץ הרשויות) ונתוני משרד החינוך, ואילו לוח 4 לוקח בחשבון את ההנחות שהוצגו בראשית העבודה.

בגני חובה – ומתוכם 200 נמצאים בגני חינוך מיוחד. נוסף לכך, 260 ילדים בגילי קדם-חובה לומדים בגנים מוכרים שאינם רשמיים. יש כמה עשרות גנים פרטיים, אולם חלקים נרחבים מהאוכלוסייה אין ידם משגת לשלם את התשלומים הנדרשים במסגרות אלו.<sup>20</sup>

**תל אביב:** העיר השנייה בדירוג היישובים על פי מספר הילדים שאינם לומדים בגנים עירוניים. לעומת ירושלים, שם הבעיה היא בחינוך הערבי והחרדי, בתל אביב עיקר הבעיה היא בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי היהודי, שם לכ-7,300 ילדים אין מקום בגנים הציבוריים. גם כאן ככל הנראה חלק ניכר מהם – לפחות בשכונות המבוססות – לומדים בגנים פרטיים, ועל כן קרוב לוודאי כי הבעיה דחופה פחות.

**חיפה ובאר שבע:** חיפה ובאר שבע מייצגות שני סוגי יישובים שלא הוחל בהם חוק לימוד חובה: יישובים מבוססים, שבהם עיקר הבעיה מתמקד בחינוך הממלכתי (חיפה), ויישובים יהודיים מבוססים פחות, שם קרוב לוודאי נותרו ילדים במשפחות משכבות סוציו-אקונומיות בינוניות ונמוכות יותר שלא הולכים לגן בשל העלות הגבוהה (באר שבע).

**יישובים חרדיים:** ביישובים החרדיים יש לכאורה עודף מקומות בגנים. להערכת המחברים מדובר בעיקר באי-התאמות ברישום הכתובת (בחלק מהמקרים מדובר ביישובים חדשים, או בשכונות חדשות המתאכלסות במהירות). סיבה אפשרית שנייה למראית העין של עודף מקומות היא שהשארית ילדים בני שש לשנה נוספת בגן היא תופעה הנפוצה בקרב האוכלוסייה החרדית.

**יישובים ערביים:** היישובים הערביים שיש בהם מחסור במקומות בגנים לרוב מצויים באשכולות סוציו-אקונומיים 3-4, שבהם לא יושם חוק לימוד חובה. מהנתונים לעיל עולה כי:

א. התוספת העיקרית במספר הילדים היהודים שיצטרפו לגנים הציבוריים תהיה ביישובים המבוססים, שלא נכללו עד כה במסגרת חוק לימוד חובה.

ב. עיקר הילדים הערבים שיצטרפו לגנים הציבוריים יהיו במזרח ירושלים.

ג. מספר הילדים החדשים שאמורים להצטרף לגני הילדים בירושלים ובתל אביב הוא כמחצית ממספר הילדים החדשים האמורים להצטרף לגנים בכלל. קרוב לוודאי שבתל אביב רבים מהילדים לומדים כיום בגנים פרטיים, ובירושלים אלו הם ילדי מזרח העיר וילדים חרדים הפונים למוסדות הפטור.

<sup>20</sup> על פי אתר האגודה לזכויות האזרח: [acri.org.il/he/?p=20248](http://acri.org.il/he/?p=20248)



### אומדן העלות

כפי שאפשר לראות בתרשים 5 לעיל, על פי ההנחות שהוצגו בתחילת המסמך יהיה צורך לפתוח בין 2,345 גנים בעלות של למעלה כ-2.25 מיליארד שקלים (על פי חלופה א') ל-1,623 גנים בעלות של כ-1.6 מיליארד שקלים (על פי חלופה ב').<sup>21</sup> בכל מקרה מדובר בסכומים גדולים מאוד, ואת עיקרם יהיה צורך להשקיע – אם לא יימצאו פתרונות אלטרנטיביים לפחות לחלק מהצרכים – בירושלים ובתל אביב.<sup>22</sup> השקעה בהיקף בסדר גודל כזה מחייבת חשיבה מעמיקה וחיפוש אחרי דרכים לצמצם את הצרכים, כמו גם להחיש את קצב הבינוי ואת מציאת הפתרונות הנחוצים. ככלל, אם מתייחסים לחומרת הבעיה ברמה הארצית, הרי שנראה שבכל מקום שבו לומדים כבר היום יותר מ-90 אחוז מהילדים בגילים הרלוונטיים בגני הילדים (כאשר אחוז גילאי שש הממשיכים בגן אינו עולה על עשרה אחוזים מבני אותו הגיל) לא צריכה להיות בעיה לענות על הביקוש הנוסף לגני ילדים, והיישוב יוכל לקלוט את הילדים הזכאים ללא תוספת בינוי. בחלקו האחרון של המסמך יוצעו כמה וכמה כיווני חשיבה, שכל אחד מהם יכול לתת מענה חלקי למצוקת המחסור בגני ילדים.

<sup>21</sup> בהתבסס על חישוב שערך מרכז השלטון המקומי על פי עלות בנייה של כמיליון שקלים (960 אלף) – עלות בניית כיתת גן וצידו (מפורט בנייר עמדה מיום 22 בינואר 2012). עם זאת, ככל הנראה הסכום הסופי יהיה גבוה יותר מפני שרבים מהגנים החסרים יצטרכו להיבנות בירושלים, ועלות בניית גן בירושלים גבוהה בכ-80 עד 100 אחוז מבניית גן במקומות אחרים בארץ בשל התנאים הטופוגרפיים, הצורך בקירוי אבן ומחסור בקרקעות.

<sup>22</sup> האומדן המוצג כאן קרוב לאומדן שנקבה מנכ"לית משרד החינוך דלית שטאובר בישיבה של ועדת החינוך בכנסת מיום 13 בפברואר 2012, ולפיו בארבע השנים הקרובות ייבנו 2,500 כיתות גן חדשות, עד גמר היישום של החוק. לדבריה, 136 רשויות הגישו בקשות לבינוי ושמונה רשויות לא נדרשות לבינוי. משרד החינוך הכיר בצורך לבנות עוד 1,171 כיתות לגילאי 3-4, ועד לגמר היישום יהיה צורך לגייס 2,900 גנות. שטאובר ציינה כי במגזר הממלכתי והממלכתי-דתי צפוי מחסור של 557 גנות בשנת הלימודים תשע"ג, לעומת מחסור של 65 גנות במגזר הערבי. במגזר החרדי לא צפוי מחסור בגנות, בשל היקף הכשרה גדול בהרבה מהצרכים. לדברי שטאובר, משרד החינוך ייערך למחסור, בין היתר, באמצעות גיוס גנות בעלות תעודות הוראה אשר אינן מועסקות כיום, היערכות לפתיחת מסלולי הכשרה מואצים וגיוס סטודנטיות בשנה ג' לשמש גנות משלימות.

### 3. הצעות לפתרונות

תנאי מוקדם לגיבוש פתרונות למצוקת המחסור בגנים הוא עריכת סקר מלא ויסודי של כל המבנים שמשמשים כיום, ושימשו בעבר, כמבני חינוך, וכן מבני ציבור אחרים, כגון מתנ"סים. סקר מבני החינוך חייב להתייחס לרמת הניצול של מבני החינוך שנעשה בהם שימוש, וגם לאופי השימוש במבני חינוך שהוסבו לצרכים אחרים. יש לבחון גם את ההתחייבויות החוזיות הכרוכות בהסבת המבנים ולאפשרות להתירן, ואם אין אפשרות להתיר התחייבויות אלו – לאפשרות לקבל עבור המבנים תמורה כספית שתסייע במימון בניית מבני חינוך חדשים. לצד זאת, הסקר חייב לכלול את כל מבני הציבור שיכולים לשמש כגנים לעת מצוא. בין היתר ראוי לבחון מתנ"סים, מרכזים קהילתיים, מועדוני ספורט ומרכזי נופש, בתי אבות וכדומה. בכל המקומות הללו יש חדרים ומרחבים שמנוצלים רק חלקית, ולאחר התאמות פיזיות הם יכולים לסייע באופן קבוע או זמני בפתרון מצוקת המבנים. הסקר חייב להתבצע בכל הרשויות באופן מיידי. ברשויות שהנושא אינו מוסדר בהן יש להשלים את המידע, ולהביא את התוצאות בפני הפורומים המתאימים. לאחר שיערך סקר כמוצע לעיל, אפשר יהיה להיעזר בכל הצעדים הבאים או לפחות בחלקם:

**ניצול מבנים שהיו בעבר גני ילדים והוסבו למטרות אחרות.** הפתרון הראשון, המובן ביותר מאליו והמהיר ביותר הוא להשיב מבנים ששימשו בעבר כגנים והוסבו למטרות אחרות לייעודם המקורי. הקושי בפתרון זה כמובן הוא שהגנים שהוסבו מצויים לרוב במקומות שאין בהם עוד ילדים בגיל הרלוונטי, או שמספר הילדים בהם מועט. קושי נוסף הוא למצוא פתרון חלופי לשימושים הנוכחיים של מבני הגנים, שלעתים גם הם בעלי חשיבות רבה בחיי היישוב (מועדוני קשישים, מועדוני נוער וכדומה). נוסף לכך, במקרים לא מעטים המבנים שיועדו במקורם לשמש גני ילדים עברו הסבות – לפעמים מסיביות – כדי להתאים לייעוד הנוכחי, ויהיה צורך להסב אותם שוב לגנים.

למרות האמור לעיל, מקור זה עדיין נראה כבעל פוטנציאל משמעותי, וראוי לשקול אותו אפילו אם יהיה לפעמים צורך להסיע ילדים משכונות רחוקות – בוודאי כפתרון זמני, עד שאפשר יהיה לבנות את מבני הקבע. אין ספק שבשכונות רבות בירושלים, שבעבר אוכלסו בבת אחת, מצויים לא מעט גנים המשמשים כיום למטרות אחרות.

**ניצול כיתות פנויות בבתי ספר יסודיים.** יש יישובים רבים שעברו או עוברים כעת תהליך של התרוקנות מאוכלוסייה צעירה. בעקבות זאת קטן מספר התלמידים

בבתי הספר, אולם המוסדות לא נסגרו.<sup>23</sup> מוסדות אלו יכולים להכיל בתוכם גני חובה, ומבני הגנים יתפנו עבור גנים לילדים צעירים יותר. פתרון זה יכול להיות זמני או קבוע: הוא יהיה זמני כאשר השימוש בחדרי בית הספר יהיה רק כדי לעמוד בדרישות של תקופת מעבר, והוא יכול להיות קבוע כאשר הוא נעשה במסגרת תפיסה ארגונית חינוכית הרואה את גן החובה כחלק מהחטיבה הצעירה, כפי שמקובל בבתי ספר רבים במגזר הערבי.

**שימוש רב תכליתי במקלטים עיליים.** במקומות רבים נבנו מקלטים עיליים, המשמשים כיום למטרות שהן אולי חשובות, אך חשיבותן פחותה מהצורך ליישם את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. יש לבחון את האפשרות למקם חלק מהגנים במקלטים אלו, ולו לפרק זמן קצר, עד שאפשר יהיה להשלים את הבנייה הדרושה.

**צמצום משמעותי ביותר של גילאי שש שנשארים בגני ילדים.** כאמור, תופעה זו הולכת ומתרחבת, בעיקר במגזר החרדי. יש לעשות כל מאמץ הטיל מגבלות חמורות שימנעו מההורים להשאיר את ילדיהם בגן לשנה נוספת ללא צורך, בייחוד כאשר הדבר בא על חשבון היכולת לקלוט ילדים בגילי 3-4.

**מתן אישור הפעלה לגני ילדים פרטיים.** בחלק מהיישובים, בייחוד בערים המבוססות, חלק מהילדים שאינם הולכים לגנים הציבוריים לומדים בגנים הפרטיים. כבר בעתיד הנראה לעין יהיה צורך למצוא הסדרים חוקיים וארגוניים שיאפשרו את המשך פעילותם של גנים אלו. סוגיה קשה במיוחד היא השתתפות המדינה בתשלום שכר הלימוד בגנים אלו. לדעת המחברים, המדינה תצטרך להשתתף בעלות באותו האופן שהיא עושה זאת בחינוך העל-יסודי, דהיינו לקבוע מה שווה הערך של שכר הלימוד לילד בגן ציבורי ולהעביר אותו לבעלי הגן הפרטי.

**בינוי במקומות שאין בהם מגרשים המתאימים להקמת גני ילדים.** אחד הקשיים הגדולים בתחום הבינוי (בעיקר במגזר הערבי ובשכונות ותיקות ביישובים יהודיים העוברות תהליכי התחדשות) הוא למצוא מגרשים זמינים ומתאימים לבניית גני ילדים מבחינת גודל ואפיונים אחרים, כגון ריחוק מקווי מתח גבוה. כאן יהיה צורך למצוא פתרונות יצירתיים במקומות שאין בהם קרקע זמינה, כגון שימוש בשטחים שמתחת לעמודים בבניינים שהקומה הראשונה בהם על עמודים,

<sup>23</sup> בהקשר זה קיימת גם אפשרות נוספת: בשכונות שעוברות תהליך התחדדות, ושהאוכלוסייה החילונית והממלכתית-דתית בהן התמעטה בלי שבתי ספר המשרתים אותה נסגרו, אפשר להפוך אגפים בבתי ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים לגנים למגזר החרדי.

או שימוש בגגות בבניינים רבי קומות. מובן מאליו שיש להקפיד על דרישות הבטיחות שגיבש משרד החינוך

**בינוי בשכונות חדשות.** בשכונות שנמצאות בשלבי בנייה יש לנסות להגיע להסדרים עם הקבלנים ולהפריש שטחים מתאימים למבני ציבור, כלומר לבנות את הגנים על חשבון אחוזי הבנייה המוענקים לקבלנים. הדבר אמנם מייקר את הבנייה לרוכשי הדירות בטווח המייד, אך משרת אותם בטווח הארוך.

**שימוש במתנ"סים ובמבני ציבור.** יש לא מעט מבני ציבור, ובעיקר מרכזים קהילתיים, שאפשר להשתמש בהם כגני ילדים באופן זמני או קבוע.

**שימוש במבנים פרטיים.** במקומות שאין אפשרות לבנות בהם גני ילדים בשלב הראשון, אך יש בהם מבנים פרטיים שאפשר להפעיל בהם גנים, יש לאפשר שכירה של המבנים שיאפשרו פתרונות קבע במבנים תקינים. הסכמי השכירות ייחתמו בידי הרשויות המקומיות, ומשרד החינוך יעביר לרשויות חלק מהתשלום בהתאם להסדרים המקובלים.

**הסעות.** יש לשקול ברצינות ובחיוב לארגן הסעות של ילדים משכונות מרוחקות לגני ילדים במקומות שיש בהם מקום, כאמצעי לתקופת ביניים קצרה.

#### 4. אחרית דבר

מסמך זה נכתב כמה חודשים לאחר קבלת ההחלטה בממשלה ולפני תחילת שנת הלימודים תשע"ג. במהלך התקופה נערכו משרד החינוך והרשויות המקומיות לביצוע ההחלטה, וכיום אפשר כבר להעריך את התוצאות – אם כי באופן ראשוני וחלקי מאוד.

ביום עיון שערך מרכז טאוב בנושא החינוך הקדם-יסודי טענו נציגי משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי שהרשויות המקומיות הצליחו לקלוט את כל הפונים, ולמעשה לא הייתה בעיה של ממש. אמירה זו הייתה מפתיעה במידה לא מעטה, בהתחשב במשקל המטלה של קליטת כל הילדים שעד כה לא למדו בגני ילדים ציבוריים.

אולם כאשר מסתכלים על השינוי בפועל (שיעור הגידול במספר הילדים, הגנים והגננות בין תשע"ב לתשע"ג), כפי שהוא מתבטא בנתוני "במבט רחב" (לוח 5) – מתברר שהוא לא היה מרשים במיוחד. כאשר משווים את שיעורי השינוי בין השנים תשס"ט לתשע"ג מתברר שבשנים שקדמו להחלטה על יישום החוק (תשס"ט-תשע"ב) קצב השינוי במספר הילדים שנקלטו בגנים, במספר הגנים שנפתחו,

ובמספר הגננות שעבדו במערכת היה נמוך יותר, אולם לא היה באופן משמעותי כפי שאפשר היה לצפות. השינוי בשיעור הילדים שהצטרפו לגנים בין תשע"ב לתשע"ג היה גדול במידה מועטה משיעור המצטרפים בין תשע"א לתשע"ב, ולא רחוק מאוד משיעור בין תש"ע לתשע"א. קרוב לוודאי ששיעור זה הושפע הרבה יותר מהגידול הטבעי מאשר מהגדלת שיעורי הלמידה, כלומר מהרחבת יישום החוק. לפיכך, יש לחכות ולראות מה יהיה המצב בתשע"ד.

גם השינוי במספר הגנים הורגש אך לא היה חריג: תוספת של חמישה אחוזים בשנת תשע"ג לעומת שלושה אחוזים בתשע"ב. לעומת זאת, שינוי משמעותי התרחש במספר הגננות – עלייה של שמונה אחוזים. הדבר לא מוסבר, ולא ברור כיצד חל שינוי משמעותי כזה במספר הגננות בעוד השינוי במספר התלמידים והגנים היה שלושה אחוזים וחמישה אחוזים בלבד (בהתאמה).<sup>24</sup>

לוח 5. מספר הילדים, הגנים והגננות בישראל  
באלפים, מעוגל למאות, תשס"ט-תשע"ג

	תשע"ג	תשע"ב	תשע"א	תש"ע	תשס"ט	
ילדים	413.9	397.8	386.7	378.1	376.3	
גנים	15.6	14.8	14.4	14.2	14.0	
גננות	14.4	13.3	12.9	12.7	12.3	
<b>שיעורי שינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)</b>						
ילדים	4.1%	2.9%	2.3%	0.5%	—	
גנים	5.4%	2.7%	1.6%	1.5%	—	
גננות	8.7%	2.9%	1.7%	2.8%	—	

**מקור:** נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

<sup>24</sup> יש לסייג את הדברים, משום שכאמור לעתים קיים איחור-מה בדיווחים המתפרסמים באתר "במבט רחב". עם זאת, היות שהנתונים נדלו בחודש ינואר 2013, כארבעה חודשים לאחר תחילת הלימודים, סביר להניח שהם משקפים את המציאות.

מה עוד אפשר לומר על תוצאות המהלך ליישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3?  
**עלויות:** בשלב זה אין שום אפשרות להעריך באיזה מידה גדל תקציב משרד החינוך בשל הפעלת החוק, היות שאין בנמצא נתונים על ביצוע התקציב לשנת 2012. ביצוע התקציב לגני ילדים ב-2011 עמד על 2.9 מיליארד שקלים, והצעת התקציב לשנת 2012 עמדה על 2.8 מיליארד שקלים – אך בשעה שהוגש תקציב 2012 עדיין לא התקבלה החלטת הממשלה על יישום החוק. מה שברור הוא שהתקציב חייב לגדול לפחות בהיקף של שכר הלימוד עבור ילדים שלמדו גם קודם בגנים (כ-700 מיליון שקלים). לכך יש להוסיף סכומים שהוצאו על בינוי גנים חדשים והתאמות שנדרשו כדי להתאים מבנים קיימים שלא תפקדו כגנים. כמו כן, קרוב לוודאי שהוקצו תקציבים להגדלת מספר התלמידים במוסדות להכשרת גננות.  
**גננות:** בוועדת החינוך של הכנסת ב-29 בפברואר 2012 דיווחה מנכ"לית משרד החינוך כי:

"מבחינת כוח אדם, גננות, נעשו כמה מהלכים. אני שלחתי מכתב אישי גם לבוגרות שסיימו את ההכשרה שלהן ולא השתבצו במערכת ההוראה, וגם מכתב אישי ללומדות. נכון להיום נבנו כמה מסלולים לתכניות הסבה. יש שלוש תכניות בשיתוף עם המכללות להכשרה להוראה. תכנית אחת עוסקת בהסבה של אקדמאים בעלי תואר ובעלי תעודת הוראה להכשרה לגיל הרך. תכנית שנייה עוסקת בהסבה של אקדמאים בעלי תואר מתחום קרוב לחינוך – פסיכולוגיה, חינוך או מדעי ההתנהגות – לרכישת תעודת הוראה לגיל הרך. המסלול השלישי מאפשר לגננות בעלות ניסיון עשיר, לפחות של חמש שנים, תכנית ל-B.E.D ולגננת מוסמכת. עד היום פנו לאתר כ-300 גננות מוסמכות שלא השתבצו עדיין בעבודה בגנים, או שהשתבצו בעבודות אחרות ורוצות לחזור ולעבוד כגננות. נרשמו כ-60 מורות שרוצות לעשות הסבה לגיל הרך. 132 בעלי תארים נרשמו כבר להסבות. נכון להיום – האתר רק עלה ביום שישי, אתמול היה יום שלישי – יש לנו 20 בעלי תואר שני, 122 בעלי תואר ראשון, מהם כמה במדעים, בחינוך, בפסיכולוגיה ובמדעי ההתנהגות שמעוניינים להיות מוסבים, וכ-45 גננות פרטיות שביקשו להשלים את ההשכלה שלהן"<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> כל ציטוטי מנכ"לית משרד החינוך לקוחים מתוך פרוטוקול הוועדה: [knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx?comID=8](http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=8)

דבריה של המנכ"לית על התעניינות רבה בהצטרפות למערך החינוך לגיל הרך מקבלים תמיכה גם בנתונים שהוצגו בלוח 5, דהיינו קיים פוטנציאל לא ממומש של נשים (בעיקר) המעוניינות להיות גננות.

**בינוי.** בדבריה ציינה המנכ"לית כי "כל הרשויות – הרשויות מהמגזר הערבי, הרשויות הקטנות, הרשויות הגדולות – כולן נערכות לבינוי. גם האתר שבו פרסמנו הליך רישוי מקוצר לגנים פרטיים ער מאוד. ההתעניינות היא אדירה, יש עשרות פניות בכל יום. יש כבר עשרות גנים שהגישו את המסמכים, גם איתם אנחנו בקשר יום-יומי. מדריכים אותם, עוזרים להם. אם פה ושם חסר מסמך, אנחנו עוזרים להם לעמוד בכללים. יש עוד חודש ימים להגשת הרישיון, וכל יום יש עשרות פניות והתעניינות מאוד ערה בעניין הזה".

למרות ההצהרות, בנושא זה, כפי שהוצג בלוח 5, הפער בין מה שנדרש (למעלה מ-1,500 גנים, בלי לקחת בחשבון את נושא ההגירה הפנימית) ובין מספר הגנים החדשים שנפתחו בפועל (ולא ברור כלל אם מדובר במבנים חדשים, מבנים שחודשו, ו/או מבנים שהוסב באורח ארעי) – 754 בלבד – הוא די גדול.

## נספח

לוח נ"1. מספר תלמידי הגנים בחינוך היהודי הרגיל – תחזית ל-2013 לפי סוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	סה"כ
3	41,456	17,662	27,575	86,694
4	49,957	21,284	33,230	104,470
5	53,022	22,590	35,268	110,880
6	9,266	3,948	6,163	19,377
<b>סה"כ</b>	<b>153,701</b> (48%)	<b>65,484</b> (20%)	<b>102,236</b> (32%)	<b>321,421</b> (100%)

לוח נ"2. מספר תלמידי הגנים בחינוך היהודי המיוחד – תחזית ל-2013 לפי סוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	סה"כ
3	1,637	268	846	2,751
4	1,973	323	1,019	3,315
5	2,094	343	1,081	3,519
6	366	60	189	615
<b>סה"כ</b>	<b>6,071</b> (60%)	<b>995</b> (10%)	<b>3,135</b> (30%)	<b>10,200</b> (100%)

מקור (לשני הלוחות): נחום בלס וחיים בלייד, מרכז טאוב.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.



לוח נ"3. מספר תלמידי הגנים בחינוך הערבי הרגיל – תחזית ל-2013 לפי סוג פיקוח

גיל	ערבים	דרוזים	בדואים	סה"כ
3	17,138	2,378	4,880	24,396
4	17,886	2,482	5,093	25,461
5	23,383	3,245	6,658	33,286
6	1,251	174	356	1,781
<b>סה"כ</b>	<b>59,659</b>	<b>8,279</b>	<b>16,987</b>	<b>84,925</b>
	<b>(70%)</b>	<b>(10%)</b>	<b>(20%)</b>	<b>(100%)</b>

לוח נ"4. מספר תלמידי הגנים בחינוך הערבי המיוחד – תחזית ל-2013 לפי סוג פיקוח

גיל	ערבים	דרוזים	בדואים	סה"כ
3	588	82	104	774
4	614	85	109	808
5	802	112	142	1,056
6	43	6	8	57
<b>סה"כ</b>	<b>2,047</b>	<b>285</b>	<b>363</b>	<b>2,695</b>
	<b>(76%)</b>	<b>(11%)</b>	<b>(13%)</b>	<b>(100%)</b>

מקור (לשני הלוחות): נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב.  
 נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

לוח ני'5. מספר גילאי 6–3 שיצטרפו לגנים הציבוריים בחינוך הרגיל – חלופה א'\*

לפי מגזר וסוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	סה"כ
3	11,651	6,060	10,377	9,099	1,410	2,835	41,432
4	4,347	1,750	2,651	8,243	1,131	2,769	20,892
5	1,161	410	635	3,597	420	1,123	7,347
6	-4,011	-1,303	-3,232	—	—	—	-8,545
<b>סה"כ</b>	<b>13,148</b>	<b>6,918</b>	<b>10,432</b>	<b>20,940</b>	<b>2,961</b>	<b>6,727</b>	<b>61,125</b>

לוח ני'6. מספר גילאי 6–3 שיצטרפו לגנים הציבוריים בחינוך המיוחד – חלופה א'\*

לפי מגזר וסוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	סה"כ
3	370	192	329	289	45	90	1,315
4	138	56	84	262	36	88	663
5	37	13	20	114	13	36	233
6	-127	-41	-103	—	—	—	-271
<b>סה"כ</b>	<b>417</b>	<b>220</b>	<b>331</b>	<b>665</b>	<b>94</b>	<b>213</b>	<b>1,940</b>

\* כל הילדים ילמדו בגנים הציבוריים.

מקור (לשני הלוחות): נחום בלס וחיים בלייד, מרכז טאוב.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

לוח ני"7. מספר גילאי 3-6 שיצטרפו לגנים הציבוריים בחינוך הרגיל – חלופה ב\*  
לפי מגזר וסוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	סה"כ
3	5,233	2,722	4,661	8,709	1,349	2,713	25,386
4	3,155	1,270	1,924	8,152	1,118	2,738	18,358
5	1,161	410	635	3,597	420	1,123	7,347
6	-4,011	-1,303	-3,232	—	—	—	-8,545
<b>סה"כ</b>	<b>5,538</b>	<b>3,099</b>	<b>3,988</b>	<b>20,458</b>	<b>2,888</b>	<b>6,575</b>	<b>42,546</b>

לוח ני"8. מספר גילאי 3-6 שיצטרפו לגנים הציבוריים בחינוך המיוחד – חלופה ב\*  
לפי מגזר וסוג פיקוח

גיל	ממלכתי	ממ"ד	חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	סה"כ
3	166	86	148	276	43	86	806
4	100	40	61	259	35	87	583
5	37	13	20	114	13	36	233
6	-127	-41	-103	—	—	—	-271
<b>סה"כ</b>	<b>176</b>	<b>98</b>	<b>127</b>	<b>649</b>	<b>92</b>	<b>209</b>	<b>1,350</b>

\* ילדי הגנים הפרטיים ימשיכו ללמוד במסגרות פרטיות.

מקור (לשני הלוחות): נחום בלס וחיים בלייד, מרכז טאוב.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך.

לוח נ"9. ממוצע תלמידים בכיתה  
ברשויות נבחרות, על פי מגזר וזרם חינוך, 2012

רשות	ממלכתי	ממלכתי-דתי	ערבי	חרדי
ירושלים	26.5	27.0	26.9	26.5
תל אביב-יפו	32.2	30.8	30.5	24.0
חיפה	27.3	29.1	26.9	27.2
באר שבע	27.6	33.1	—	29.0
מודיעין עילית	—	24.8	—	24.8
ביתר עילית	—	—	—	26.2
אום אל-פחם	—	—	28.0	—
אבו בסמה	—	—	30.5	—

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

## מקורות

- אתר האגודה לזכויות האזרח : [acri.org.il](http://acri.org.il)
- 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.
- מרכז השלטון המקומי (2012), **חינוך חינום לגילאי 3-4** : נייר עמדה.
- משרד החינוך, אתר הנתונים "במבט רחב" : [ic.education.gov.il](http://ic.education.gov.il).
- Drange, Nina (2012), *Kindergarten for All: Long Run Effects of a Universal Intervention*, Discussion Paper No. 6986, University of Oslo and IZA