

## מבוא

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

### ראשי הפרקים:

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

## **1. מבנה מערכת החינוך בישראל**

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

### **1.1. חתך לפי גיל (שלב החינוך)**

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

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

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

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

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



- ג. **חינוך על-יסודי**: חטיבת ביניים: כיתות ז'-ט', בני 12-14, וחטיבה עליונה: כיתות י'-י"ב, בני 15-17; או תיכון לכיתות ז'-י"ב, בני 12-17; או תיכון לכיתות ט'-י"ב, בני 14-17.<sup>3</sup>
- ד. **לימודים על-תיכוניים ואקדמיים** – בני 18 ומעלה.

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

## 1.2. חתך לפי מעמד משפטי

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **1.3. חתך לפי סוג פיקוח**

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

### **1.4. חתך מגזרי**

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

### **1.5. חתך לפי סוג החינוך**

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

