

[illegible]

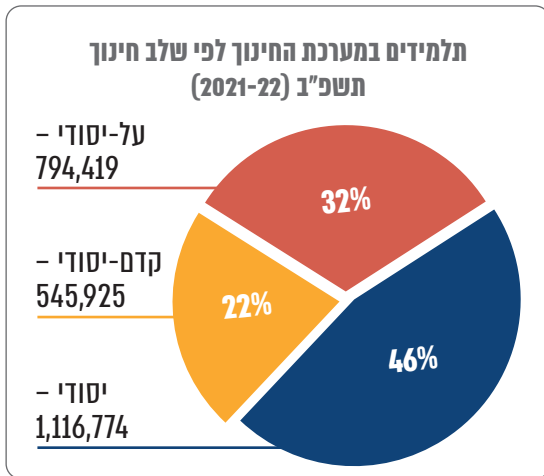
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

מבנה מערכת החינוך בישראל

מורכבותה של החברה בישראל והמרקם האנושי המגוון בה משתקפים במערכת החינוך שלה. ההטרוגניות של מערכת החינוך מתבטאת ברבדים שונים במבנה המערכת ובתקציבה ובקיומם של סוגים רבים של מוסדות חינוך.

נהוג להציג את מבנה מערכת החינוך בישראל בחלוקה לחמישה חתכים עיקריים:

1. חלוקה לפי שלב החינוך



- **חינוך קדם-יסודי:** שלב טרום-חובה וטרום-טרום-חובה – בני שלוש-ארבע; שלב גן חובה – בני חמש.
- **חינוך יסודי:** כיתות א'-ו', בני 6-11 (זוהי החלוקה הרווחת), או כיתות א'-ח', בני 6-13.
- **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.

מסגרות חינוך וטיפול מלידה עד גיל שלוש

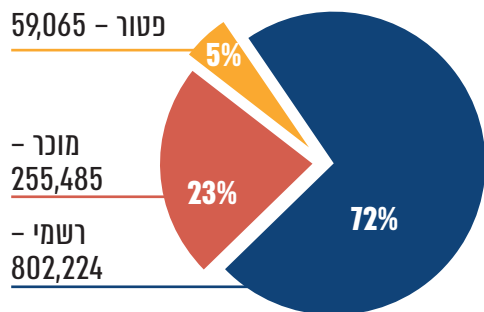
בינואר 2022 החליטה הממשלה על העברת האחריות למסגרות חינוך וטיפול מלידה עד גיל שלוש אל משרד החינוך, ובתוך כך את האחריות לביצוע חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (ראו להלן הרחבה בעניין החוק), החל על מסגרות בהן שבעה פעוטות או יותר.

על פי אומדן שפורסם [במסמך](#) של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2019/2020 ביקרו כ-330,000 תינוקות וילדים עד גיל שלוש במסגרות יום לפעוטות, ציבוריות ופרטיות (כ-60% מתוך כ-550,000 ילדים בגילים האלה באוכלוסייה הכללית). כ-120,000 פעוטות מתוכם שהו במעונות יום ציבוריים וכ-20,000 – במשפחתונים ציבוריים שבהם כחות משבעה פעוטות. אשר לשאר הפעוטות, כיום אין מידע רשמי ממנו אפשר ללמוד כמה מהם שהו במסגרות חינוך וטיפול מסוגים שונים.

2. חלוקה לפי מעמד משפטי

חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך, לפי הבעלות עליהם ומידת כפיפותם להוראות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה), וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי):

תלמידים בחינוך היסודי לפי מעמד משפטי של מוסד הלימודים, תשפ"ב (2021-22)

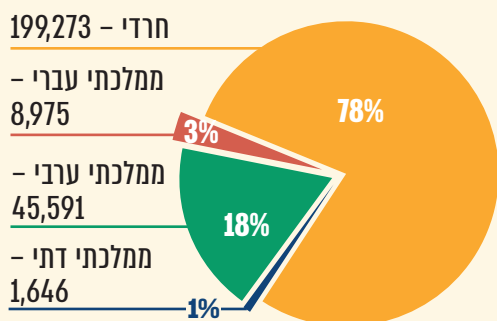


• **החינוך הרשמי – מוסדות החינוך**
הממלכתי והממלכתי-דתי שבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרזו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל אלה מוסדות החינוך הקדם-יסודי עד לחטיבות הביניים. המורים במוסדות אלו הם על פי רוב עובדי מדינה או עובדי הרשויות המקומיות.

• **החינוך המוכר שאינו רשמי –**
מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך התלמידים בהם כפופים לחוק לימוד חובה והמוסדות קיבלו עליהם חלק מן

החובות החלות על מוסדות חינוך רשמיים. חלקם מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי (עד 75% מתקן הבסיס לתלמיד במוסד רשמי). יש להם חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית הלימודים.

תלמידי יסודי בחינוך המוכר שאינו רשמי, לפי פיקוח ומגזר, תשפ"ב (2021-22)



מה נכלל בחינוך המוכר שאינו רשמי?

רוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה, מרכז החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני. אך יש בתי ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות, למשל בתי ספר ערביים נוצריים, וכן מספר קטן של בתי ספר בחינוך העברי.

תקצוב החינוך המוכר שאינו רשמי

על אף האמור לעיל בדבר תקצובם של

מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בידי המדינה בשיעור של עד 75%, בתי הספר המשתייכים לשתי רשתות החינוך החרדיות מרכז החינוך העצמאי ומעין 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 מהמדינה תקציב של עד 75% מתקציבם של בתי ספר רשמיים. כמו כן, לפי סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, גם רשות מקומית מחויבת לתקצב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור שבו המדינה משתתפת בתקציביהם ביחס לתקצוב מוסדות חינוך רשמיים. בעניין זה, השיעור של עד 75% כאמור חל על כל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים, לרבות שתי רשתות החינוך האמורות.

משום שהם לא הוכרזו ככאלה ברשומות, אף שחלקם בבעלות רשות מקומית או המדינה. מוסדות אלו מקבלים מימון מלא ממוסדות החינוך כמו מוסדות החינוך הרשמיים בשלבי החינוך המוקדמים.

א. מוסדות הפטור – סעיף 5 לחוק לימוד חובה מאפשר לפטור תלמידים הלומדים במוסדות מסוימים מהוראות החוק. על סמך סעיף זה הוקמו תלמודי תורה לתלמידי כיתות א' עד ח', ונקבעו לגביהם תנאים מיוחדים שעליהם לעמוד בהם כדי שהוראת הפטור תחול עליהם ושלא יקיימו אותם, תתקצב אותם המדינה בשיעור של עד 55% מן התקציב לתלמיד במוסד חינוך רשמי.

בעקבות קבלת **חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008**, בכנסת ה-17, נוצר למעשה סוג חדש של מוסדות חינוך, שהתלמידים בהם פטורים מלימוד חובה לפי סעיף 5 לחוק לימוד חובה והם מיועדים 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 מותנה בלימוד שיעור מסוים מלימודי הליבה.

3. חלוקה לפי סוג הפיקוח

ב. 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 או מי שהוא הסמיך לכך.

ג. ממלכתי-דתי – על פי

החוק, זהו חינוך ממלכתי שמוסדותיו דתיים לפי אורח חייהם, תוכנית הלימודים

בהם, המורים המלמדים בהם והמפקחים שלהם ומחנכים בהם לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.

ד. חרדי – המוסדות המאוגדים בשתי רשתות החינוך הגדולות (מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני) והמוסדות החרדיים שאינם מאוגדים בהן. מוסדות הפטור ומוסדות לימוד תרבותיים ייחודיים נכללים גם הם בקטגוריה זו. תחת הפיקוח החרדי פועלים מוסדות בחינוך הממלכתי-חרדי, שאינו מעוגן כסוג חינוך נפרד בחוק חינוך ממלכתי. בתת-זרם זה לומדים תוכנית ליבה מלאה, ולומדים בו כ-15,000 תלמידים, שהם כ-3% מכלל תלמידי החינוך החרדי.

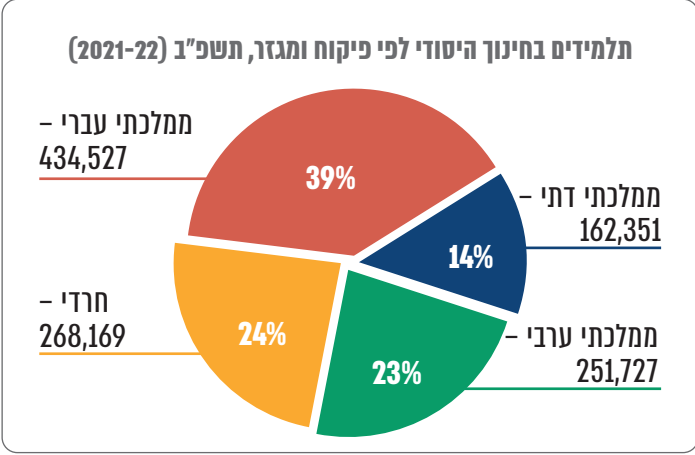
4. חלוקה מגזרית

א. עברי – לומדים בו גם רוב הילדים שאינם יהודים ואינם ערבים.

ערבי – ובכלל זה, בדואי, דרוזי וצ'רקסי.

5. חלוקה לפי סוג החינוך

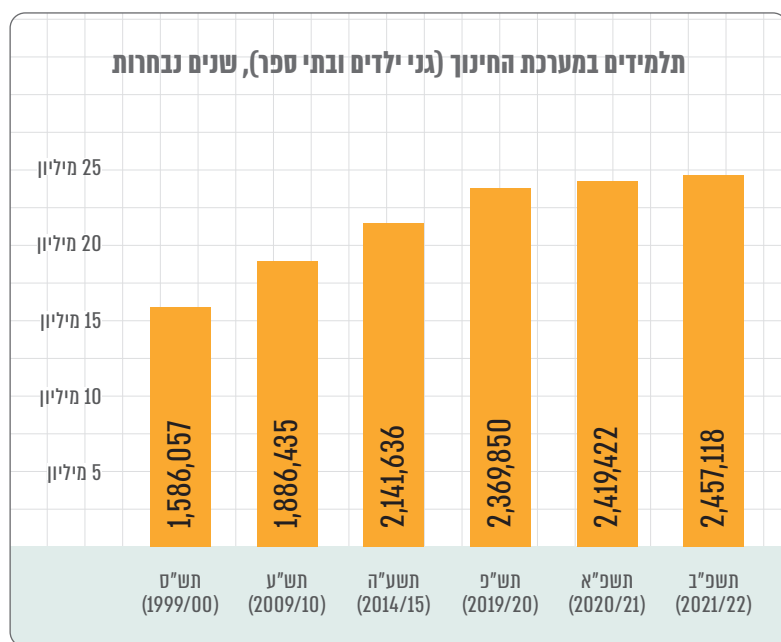
לצד מערכת החינוך הרגילה, שבה מוסדות חינוך במעמד משפטי ובפיקוח שהוצגו לעיל, פועלת מערכת החינוך המיוחד מכוח חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק חינוך מיוחד). במערכת



החינוך המיוחד לומדים תלמידים עם מוגבלויות בני 3 עד 21 שהופנו למוסדות חינוך מיוחד או לכיתות חינוך מיוחד הפועלות במוסדות חינוך רגילים. מוסדות וכיתות אלו פועלים בבתי ספר רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים בכל שלבי החינוך, המגזרים וסוגי הפיקוח. הם נחלקים לפי סוג המוגבלות ורמת המוגבלות של התלמידים הלומדים בהם. כיתות חינוך מיוחד קטנות מכיתות חינוך רגיל, ויש בהן יותר עובדי הוראה ביחס למספר התלמידים. כמו כן יש תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל, והם זכאים לשירותים מיוחדים לפי חוק חינוך מיוחד, כגון טיפולים פארה-רפואיים, סיוע לימודי וליווי סיעות.

במסמך של מרכז המחקר והמידע פורסם כי בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) למדו במערכת החינוך כ-290,000 תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד. מתלמידי החינוך המיוחד, כ-112,000 הם תלמידי גנים ובתי ספר לחינוך מיוחד או כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים וכ-175,000 הם תלמידים משולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי או סל מוסדי.

נתונים נבחרים על תלמידי מערכת החינוך



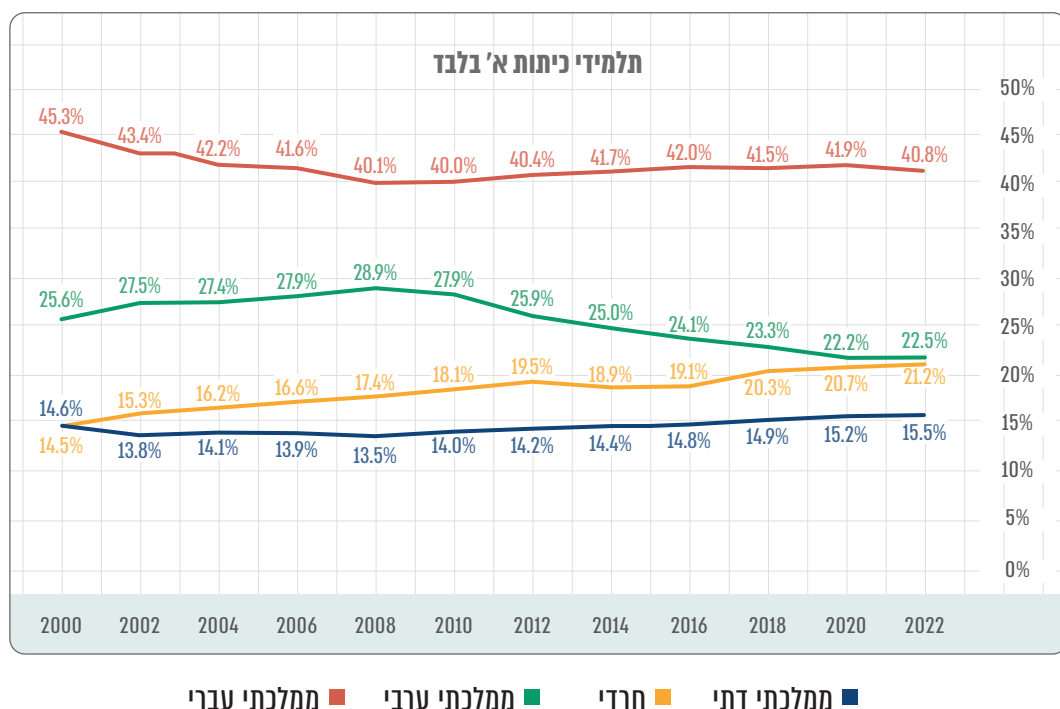
על פי אומדן של משרד החינוך, בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ג, 2022/23) לומדים במערכת החינוך כ-2.5 מיליון תלמידים בגני הילדים הציבוריים ובבתי הספר. מספר התלמידים במערכת החינוך גדל בתוך כשני עשורים בכ-55%.

מגמות דמוגרפיות במערכת החינוך

בשני העשורים האחרונים חלו תמורות של ממש בהרכב הדמוגרפי של תלמידי מערכת החינוך. כדי ללמוד על מגמות אלו ביקשנו לבחון את חלקה של כל קבוצת אוכלוסייה בכלל תלמידי כיתות א' בכל אחת מהשנים המוצגות בתרשים שלהלן.

בעשור שבין 1999 ל-2009 חלה ירידה חדה של יותר מחמש נקודות האחוז בשיעור התלמידים בחינוך הממלכתי העברי וירידה מתונה בשיעור התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי בכלל התלמידים. לצד זאת, חלה עלייה בשיעור התלמידים בחינוך הערבי ובחינוך החרדי בכלל התלמידים.

בתריסר השנים האחרונות (2010-2022) השתנו חלק מהמגמות: לצד המשך העלייה בשיעור



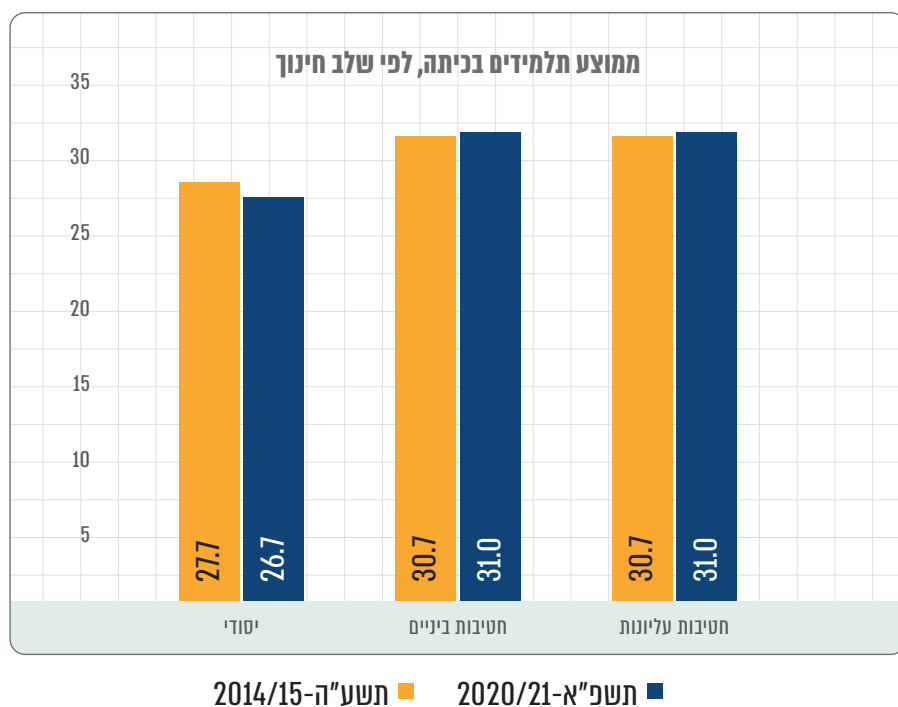
התלמידים בחינוך החרדי (אם כי במידה מתונה יותר) התהפכה המגמה בחינוך הערבי וחלה ירידה חדה של כשבע נקודות האחוז בשיעור התלמידים בו. במקביל חלה עלייה מסוימת בשיעור התלמידים בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, אם כי בשנתיים האחרונות חלה ירידה מתונה בשיעור התלמידים בחינוך הממלכתי העברי.

מספר התלמידים בכיתה

בחינוך **העל-יסודי** (כיתות ז'-י"ב) מספר התלמידים המרבי המותר בכיתה הוא 40, ובחינוך **הקדם-יסודי** מספר התלמידים המרבי המותר בכיתה ג' הוא 35. ההוראות הנוגעות למספר התלמידים בכל שלבי החינוך אינן קבועות בחוק, אלא הן בגדר הוראות מינהליות של משרד החינוך.

בעקבות מחאה ציבורית נגד הצפיפות בכיתות הלימוד ("מחאת הסרדינים") הודיע משרד החינוך בשנת 2015 על מתווה חדש לצמצום מספר התלמידים בכיתות בבתי הספר **היסודיים**. במתווה נקבע כי משנת הלימודים תשע"ו (2015/16) ילמדו תלמידי כיתות א' בכיתות נורמטיביות שמספר התלמידים המרבי בהן הוא 32-34 תלמידים, לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי (במקום מספר מרבי של 32-40 תלמידים בכיתה קודם לרפורמה). המתווה הוגדר כצומח, כלומר בכל שנה מתווספת שכבת גיל, עד להשלמת המתווה בתוך חמש שנים בכל כיתות בתי הספר היסודיים. בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ג, 2022/23) הרפורמה מיושמת בכל בתי הספר היסודיים.

על פי נתוני משרד החינוך, יישום הרפורמה אכן תרם מעט לצמצום מספר התלמידים הממוצע בכיתה בבתי הספר היסודיים בחינוך הרגיל: 26.6 תלמידים בשנת תשפ"א (2020/21) לעומת 27.4 תלמידים בשנת תשע"ה (2014/15), לפני תחילת הרפורמה.



בכל שלבי החינוך הבית ספריים חלה בשנות יישום הרפורמה ירידה במספר הממוצע של תלמידים בכיתה; בחטיבות הביניים הוא הגבוה ביותר ובחינוך היסודי הוא הנמוך ביותר.

כיתות הלימוד בישראל צפופות מאוד לעומת מרבית מדינות המערב. על פי נתוני ה-OECD האחרונים בעניין זה, משנת 2019, מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי בישראל הוא 27, בעוד המספר הממוצע במדינות הארגון קטן הרבה יותר – 21 בלבד. גם בחטיבות הביניים מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל גדול מזה שבמדינות הארגון – 28 לעומת 23.

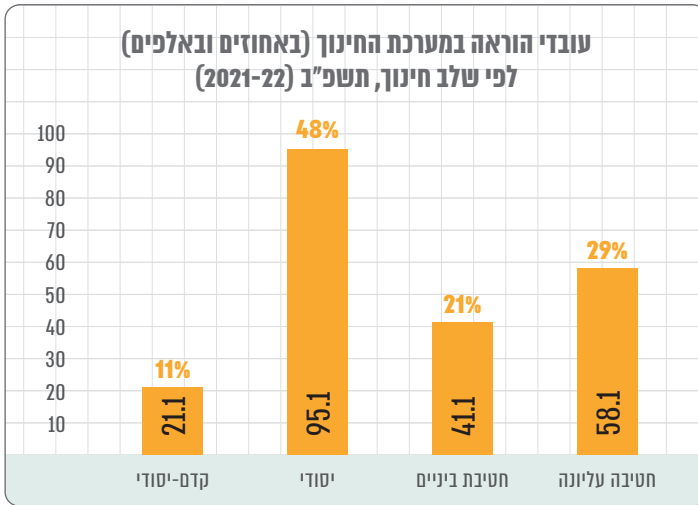
עובדי הוראה במערכת החינוך בישראל – נתונים כלליים

בפרק זה יוצגו כמה נתונים על עובדי ההוראה במערכת החינוך. בשל קוצר היריעה, לא נעסוק במסמך בנושאים רבים, אך פירוט עליהם אפשר לקרוא [במסמכי הממ"מ](#).

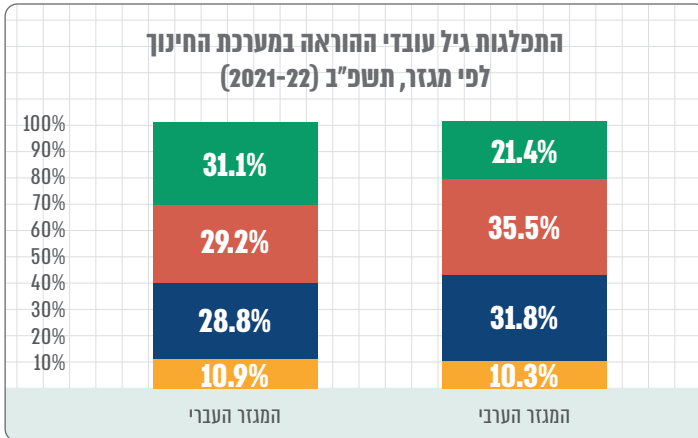
על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בשנת תשע"א (2010/11) עבדו במערכת החינוך 139,749 עובדי הוראה, ומאז חל גידול שנתי ממוצע של 3.2%. בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) עבדו בכל מערכת החינוך בישראל 198,270 עובדי הוראה.

נציין כי בלמ"ס נכללים במונח עובדי הוראה לא רק המורים אלא גם מנהלים, יועצות, סיעות ושאר הסגל החינוכי העובד בבית הספר. בנתונים לא נכללים עובדי הוראה בחינוך הקדם-יסודי המוכר שאינו רשמי, במוסדות פטור ובמוסדות ללא תלמידים.

שלב חינוך – כמחצית
מעובדי ההוראה במערכת החינוך עובדים בחינוך היסודי וכמחציתם עובדים בחינוך העל-יסודי (האחוזים אינם מסתכמים ב-100% מכיוון שיש עובדי הוראה העובדים בכמה שלבי חינוך).

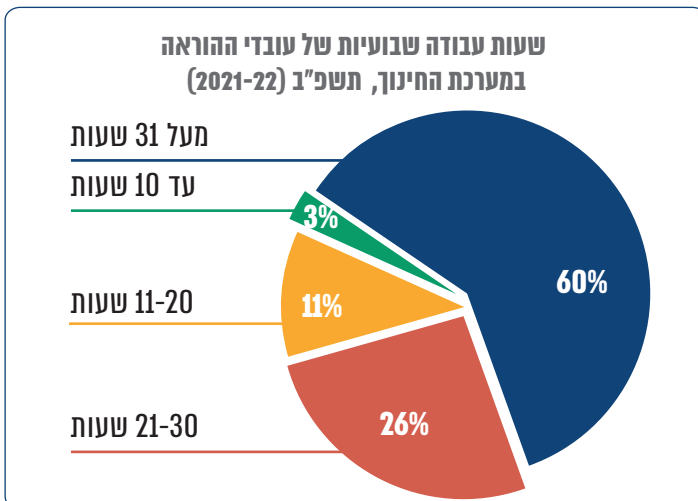


גיל – כ-60% מכלל עובדי ההוראה הם בקבוצת הגיל 30-49. עובדי ההוראה בחינוך הערבי צעירים מהממוצע במערכת החינוך: כ-10% מתחת לגיל 30 וכ-21% מעל גיל 50



עד 29 ■ 30-39 ■ 40-49 ■ 50+

היקף משרות – משנת תשע"א חלה עלייה ניכרת בכל המערכת בהיקף המשרות של עובדי ההוראה, ושיעור העובדים יותר מ-30 שעות בשבוע עלה בכ-20%. בשנת תשפ"ב עבדו בהיקף זה כ-60% מכלל עובדי ההוראה. בחינוך הערבי השיעור גדול יותר ומגיע ל-68%.



תשתית החקיקה של מערכת החינוך

פרק זה נכתב בסיוע צוות הייעוץ המשפטי לוועדת החינוך, התרבות והספורט, הלשכה המשפטית של הכנסת.

להלן יוצגו בקצרה החוקים המרכזיים המסדירים את פעילותה של מערכת החינוך, את תחומי אחריותה ואת הסמכויות המוקנות לגופיה. יש חוקים נוספים שלא פורטו כאן. ראוי לציין כי לצד ההסדרה בחקיקה ראשית ומשנית, חלקים נרחבים מפעילותה של מערכת החינוך מוסדרים בהסדרה מינהלית, בדרך כלל באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, המתפרסמים מעת לעת באתר האינטרנט של המשרד.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

בחוק זה נקבע כי המדינה אחראית למתן לימוד חובה חנם לכל ילד בישראל מגיל שלוש ועד גיל 17 במוסד חינוך מוכר, וכי הורי הילד מחויבים לשלוח את ילדם למוסד חינוך מסוג זה. במוסדות חינוך מוכרים נכללים הן מוסדות חינוך רשמיים והן מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. מטרת חוק זה היא לתת הזדמנות שווה בקבלת חינוך והשכלה לכל ילדי המדינה ללא אפליה על רקע כלכלי, עדתי או מגזרי. מהנושאים העיקריים המוסדרים בחוק: הזכות לקבל חינוך חנם בגילים האמורים, חובת המדינה לקיים מערכת חינוך רשמית ולאפשר לכל תלמיד ללמוד בה וחובת רישום ללימודים של ילד בגיל לימוד חובה. בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי לתת פטור מחובת ההרשמה ללימוד במוסד חינוך מוכר במקרים שבהם התלמיד לומד במוסד חינוך שבו ניתן לימוד סדיר והשר נתן לגביו הוראת פטור (לפי סעיף זה פועלים מוסדות הפטור בחינוך החרדי; מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים נקבעו במפורש בחוק כמוסדות שלתלמידים הלומדים בהם ולהוריהם ניתן פטור כאמור), או שהשר משוכנע כי הילד אינו מסוגל ללמוד לימודים סדירים במוסד מוכר, או שניתן אישור למתן חינוך ביתי. השר רשאי לחייב בצו רשות חינוך מקומית או רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף לפתוח ולקיים מוסדות חינוך רשמיים לחינוך יסודי.

על פי סעיף 7(ב) בחוק, שר החינוך יקבע בצו, לגבי כל שנת לימודים, את אופן חלוקת המימון של מוסדות החינוך הרשמיים בין הממשלה לבין רשויות החינוך המקומיות, לאחר התייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. עם זאת, הצו האחרון שהובא להתייעצות בוועדה ושר החינוך פרסם היה לשנת הלימודים התשע"ט (2018/19).

גביית תשלומי הורים: לצד הזכות לחינוך חנם והאיסור לגבות דמי הרשמה ותשלומים אחרים ממי שזכאי לחינוך חנם, בסעיף 6(ד) לחוק נקבע כי שר החינוך מוסמך לקבוע תשלומים מרביים שמותר לגבות מההורים עבור שירותים שלא הוגדרו "שירותים מקובלים". התשלומים הם תשלומי רשות, למעט ביטוח תאונות אישיות, שהוא תשלום חובה. כמו כן נקבעים סכומים מרביים לתשלומים עבור תוכנית לימודים נוספת ועבור שירותים הניתנים מרצון. תשלומי הרשות והחובה מחויבים באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט. באוגוסט 2022 אישרה הוועדה את תשלומי ההורים לשנת תשפ"ג (סעיף אחד אושר לשנתיים וסכום ביטוח התאונות האישיות אושר לשלוש שנים).

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953

חוק זה נועד לבטל את שיטת הזרמים בחינוך, והוא קובע את אחריות המדינה להשתית ולתת חינוך ממלכתי, המוגדר בחוק כחינוך הניתן מאת המדינה על פי תוכנית הלימודים ללא זיקה לגוף או לארגון מחוץ לממשלה ובפיקוח משרד החינוך. בעקבות חקיקת חוק זה נוצרו שני סוגי חינוך עיקריים במערכת החינוך הרשמית בישראל: חינוך ממלכתי וחינוך ממלכתי-דתי. בכנסת ה-17 התקבל תיקון המוסיף עליהם את החינוך הממלכתי המשלב, המוגדר חינוך המשלב בתוכנית הלימודים לימודי יהדות מוגברים ומושם בו דגש על עיסוק בזהות יהודית.

מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק או שהחוק מסמך את שר החינוך להסדירם בתקנות: מטרת החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי (ראו בנספח); קביעת תוכניות לימוד, תוכניות השלמה, תוכנית לימודים נוספת ותוכניות לשם ניסוי; קביעת סדרים ותנאים להכרה במוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים; הסדרת הפיקוח על מוסדות חינוך ממלכתיים ומינוי מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם; הנהגת תוכנית יסוד (תוכנית הליבה); התאמת הוראות החוק לצורכי חינוך החובה של תלמידים שאינם יהודים; קביעת סדרי רישום והעברה של תלמידים.

חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969

בחוק זה נקבעה חובת רישוי לבתי ספר שבהם לומדים יותר מעשרה תלמידים ושניתן בהם חינוך שיטתי. סעיף 2 לחוק מחריג מתחולתו מוסדות חינוך, למשל בתי ספר שהמורים בהם עובדי המדינה, ולכן הוא חל על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ועל מוסדות הפטור בלבד. בחוק מפורטות הוראות בדבר פתיחת בתי ספר וקיומם, וכן בדבר רישוי בתי ספר, פיקוח על הבטיחות והבריאות, העסקת עובדים בבתי הספר, הרחקת עובד חינוך או שירות מבית הספר משום שהוגש נגדו כתב אישום בגין עבירת מין או אלימות חמורה נגד קטין והתנאים שבהתקיימם יוצא צו לסגירת בית ספר. כאמור, בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, נקבעו תנאי רישוי נפרדים למוסדות אלו, והם הוחרגו מתחולת חוק פיקוח על בתי ספר.

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988

בחוק נקבעה זכאותו של ילד עם צרכים מיוחדים לתוספת של הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים. מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק זה: אחריות למתן שירותי חינוך מיוחדים חנים לילדים עם צרכים מיוחדים; מינוי ועדות זכאות ואפיון וועדות ערר; קביעת זכאותם של ילדים עם צרכים מיוחדים לשירותי חינוך מיוחדים. בשנת 2002 תוקן חוק זה ונוסף לו פרק העוסק בשילוב, המאפשר לילדים עם צרכים מיוחדים להשתלב במערכת החינוך הרגילה.

בתיקון נוסף לחוק משנת 2018 נעשו שינויים בתהליך ההשמה בחינוך המיוחד ונקבע כי ההחלטה על זכאות לחינוך מיוחד של ילד עם צרכים מיוחדים נתונה בידי ועדות זכאות ואפיון שבראשן עומד עובד משרד החינוך או בידי צוותים רב-מקצועיים במוסדות החינוך. בחוק ניתנו לוועדות אלו סמכויות לקביעת הזכויות והיקף סל השירותים לכל תלמיד לפי רמת התפקוד שלו ולפי צרכיו בהתחשב במאפיינים המובנים של המסגרת שבה הוא לומד. במסגרת התיקון גם מתאפשר להורים לבחור באיזו מסגרת ישובץ התלמיד. זאת ועוד, בתיקון עודכנו המונחים המקצועיים המשמשים

בחוק. התיקון נכנס לתוקף בתחילת שנת 2019, לצורך היערכות לקראת שנת הלימודים תש"ף, והוא הושלם והוחל בשנת תשפ"א. [בישיבת היערכות של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת](#) לקראת שנת הלימודים תשפ"ג אמרה שרת החינוך יפעת שאשא ביטון כי יישום התיקון במערכת החינוך לא היה מיטבי ומשרדה עובד על תוכנית רב-שנתית לפתרון הבעיות.

חוק זכויות התלמיד, התשס"א–2000

בחוק זה נקבעו עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ואמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד ובלי לפגוע בתוקפם של חוקי החינוך. מהנושאים המרכזיים המוסדרים בחוק: הקניית הזכות לחינוך על פי הוראות כל דין; הזכות להיבחן בבחינות בגרות; הזכות לסודיות; איסור אפליה, בין השאר על רקע עדתי, על רקע כלכלי-חברתי ועל רקע השקפה פוליטית של הילד או של הוריו; איסור השימוש באמצעי משמעת גופניים או משפילים; איסור השימוש באמצעי ענישה כנגד מעשה או מחדל של הורה; איסור הרחקת תלמיד ממוסד לצמיתות ללא מתן הזדמנות לתלמיד ולהוריו לשטוח את טענותיהם. החוק חל במלואו על מוסדות חינוך רשמיים, ועל מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הוא חל למעט סעיפים 6, 7 ו-13, שענינם איסור הרחקה לצמיתות של תלמיד, ועדת שימוע ומועצת תלמידים. מתוקף סעיף 6 לחוק, מועבר מדי שנה לוועדת החינוך, התרבות והספורט [דיווח](#) על הרחקה לצמיתות של תלמידים ממוסד חינוכי.

בכנסת ה-18 תוקן חוק זכויות התלמיד כדי לאפשר למנהלי בתי הספר להרחיק תלמיד מבית הספר מייד, בלי להמתין להחלטת ועדת ערר בעניינו. כמו כן נקבע כי אפליה על רקע ארץ המוצא של תלמיד או של הוריו היא אפליה אסורה, נוסף על טעמי האפליה האסורה שנקבעו בחוק. בכנסת ה-19 תוקן החוק ונקבע כי גם אפליה על רקע נטייה מינית או זהות מגדרית היא אפליה אסורה.

חוק יום חינוך ארון ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997

מטרת חוק זה היא לקבוע תוספת של שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך, כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להקנות חינוך לערכים, לעודד פעילות חברתית ולתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילדי ישראל. בחוק נקבע כי הוא ייושם בהדרגה, וכי שר החינוך יקבע את היישובים והשכונות שבהם יוחל יום חינוך ארון מתן עדיפות ליישובים, שכונות ומוסדות שלדעתו זקוקים לסיוע נוסף בחינוך. כיום החוק מיושם חלקית, והוראות שר החינוך בנושא נוגעות רק לחלק מתלמידי כיתות א'-ו' וילדי גני הילדים. בנוסח החוק המקורי נקבעה החלה מלאה של החוק עד שנת הלימודים תשס"א (ספטמבר 2000), אך מועד זה [נדחה](#) [שוב ושוב בחוקי ההסדרים](#). כיום על פי החוק יש לסיים את החלתו עד לשנת הלימודים תשפ"ז.

חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה–2005

בחוק מוסדרת תוכנית הזנה לתלמידים בגני הילדים ובבתי ספר היסודיים כדי לסייע למי שסובלים מזמינות לקויה של מזון, לנוכח הגידול בהיקף העוני, וכדי לאפשר יום חינוך ארון. בחוק נקבע כי התלמידים הזכאים לכך יקבלו ארוחה חמה אחת ביום על פי תפריט מאוזן ומגוון שקובע שר הבריאות. החוק הוחל בהדרגה ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארון לפי חוק יום חינוך ארון ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997. שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, קובע בכל שנת לימודים את

אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית לפי החוק. עלות הארוחה נחלקת בין משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים. שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית וההורים הוא דיפרנציאלי ונקבע לפי הרמה החברתית-כלכלית של הרשות והכנסת ההורים.

על פי [דיווח של משרד החינוך לוועדת החינוך, התרבות והספורט](#), התוכנית מוחלת מאז שנת הלימודים התשע"ז גם במוסדות חינוך מיוחד. מנתונים שהוצגו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בראשית שנת הלימודים תש"ף קיבלו ארוחה חמה מתוקף החוק כ-190,000 מתלמידי החינוך היסודי והקדם-יסודי (לא נכללים במניין תלמידים המקבלים הזנה בצהרונים ובמסגרות אחרות שלא מתוקף חוק זה).

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018

החוק התקבל באוקטובר 2018 (בכנסת ה-20), ומועד כניסתו לתוקף נקבע ל-1 בספטמבר 2019. בחוק נקבעה חובת רישיון ועמידה בקריטריונים אחידים (כגון היעדר עבר פלילי בעבירות מסוימות וחובת הכשרה בעזרה ראשונה לצוות המעון, תנאי בטיחות וחובת התקנת מצלמות) לשם הפעלת כל מעונות היום לילדים עד גיל שלוש ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר, ונקבעו בו סמכויות פיקוח ואכיפה. בינואר 2021 הותקנו מכוח החוק תקנות הקובעות תנאים נוספים לפעילות מעון יום לפעוטות. בתקנות נקבעו כללים לעניין תקינת כוח האדם במסגרות ומספר הילדים המרבי בכל קבוצת גיל, שטח הפעילות המזערי לכל פעוט, ההכשרה הפדגוגית של צוות המעון, הדרישות למבנים של המעונות ועוד.

בינואר 2022 החליטה הממשלה ([בהחלטה מס' 951](#)) התקבלה בהמשך להחלטה קודמת מיולי (2021) על העברת האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש – לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, מתן סמל מוסד לארגונים המפעילים מעונות יום לפעוטות, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום – מזרוע העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה למשרד החינוך. הוחלט כי מנגנון סבסוד שכר הלימוד במעונות, ההסדרה והפיקוח על משפחתונים יישארו באחריות זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה. כמו כן, תחומי הטיפול בפעוטות הזקוקים למענים שכיום באחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי יישארו במשרד זה. החלטה זו על העברת הסמכויות אושרה במליאת הכנסת ב-24 בינואר 2022.

בהחלטת הממשלה 951 הועברו למשרד החינוך סמכויות לפי חוקים נוספים, ובהם [חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#). חוק זה מחייב כל מעון יום לפעוטות שהחוק חל עליו להתקין ולהפעיל מצלמות לשם הגנה על הפעוטות השוהים בו. בחוק מפורטת רשימת מעונות הפטורים מחובת התקנת מצלמות ודרישות נוספות בדבר סוג הצילום, מיקום המצלמות, שמירת החומרים המצולמים ועוד.

חוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017

בחוק מוסדרים תנאי הפעלתם של צהרונים לילדים מגיל 3 עד כיתה ג' הפועלים בשטח מוסדות החינוך או מופעלים על ידי רשויות מקומיות או על ידי חברה ממשלתית במרכזים קהילתיים. החוק מסמך את משרד החינוך לבקר ולפקח על התנאים החינוכיים, המקצועיים, התברואתיים והבטיחותיים של הצהרונים וכן לקבוע מחיר מרבי לגבייה ואת שיעור ההשתתפות של המדינה במימון הצהרון. בין השאר נקבע בחוק כי ייקבעו תקנות בדבר תקן להעסקת אנשי הצוות ובעלי התפקידים בצהרון.

משרד החינוך פרסם לראשונה טיוטת תקנות מתוקף החוק בשנת 2018, וביוני 2022 פרסם שנית את טיוטת התקנות לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשפ"ב-2022, שבהן מוגדר בין השאר סל השירותים הניתן בצהרון. כמו כן, המשרד פרסם את טיוטת הצו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע"ח-2018, שבה נקבע המחיר המרבי המותר לגבייה לפי סל השירותים הניתן. התקנות והצו טרם הובאו בכני ועדת החינוך ועל כן טרם אושרו ונכנסו לתוקף.

חוק חינוך חינוך לילדים חולים, התשס"א-2001

בחוק נקבעו הוראות מיוחדות לעניין התוכנית החינוכית בעבור ילדים השוהים בביתם בשל מחלה לתקופה ממושכת או מאושפזים בבתי חולים ולעניין הקמת מסגרות חינוכיות בבתי חולים. לפי החוק, שר החינוך יקבע את התוכנית החינוכית בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט. התקנות הנוגעות ליישומן של החוק הוגשו לוועדה בדצמבר 2018, אך טרם נדונו. כמו כן, בעקבות השינויים בחוק לימוד חובה תוקן בכנסת ה-20 גם חוק חינוך חינוך חינוך לילדים חולים כך שיחול מגיל 3 ואילך.

חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014

החוק מסמך את שר החינוך לקבוע תקנים תזונתיים החלים על הספקה ומכירה של מזון בתחומי מוסדות החינוך. החוק מחייב כל ספק מזון למוסד חינוכי לפרסם את הרכב המזון ואת ערכי התזונתי ומטיל את האחריות לדאוג לפרסום ולדיווח כאמור גם על מנהל המוסד. כמו כן נקבעו בו הוראות בדבר מינוי מפקחים על ביצוע ההוראות ובדבר הטלת עיצומים כספיים בגין הפרתו. על סמך החוק הובאו לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט תקנות שבהן מפורטים סוגי המזון האסור והמותר להספקה במוסדות חינוך, והן נכנסו לתוקף בשנת 2018. תקנות אלו חלות על מקומות להספקת מזון בתוך מוסד החינוך (כגון מסעדה, קפטריה, קיוסק ומכונות למכר מזון), אך לא על הספקת מזון מוכן המובא מחוץ למוסד (קייטרינג), ולגבי טרם הובאו תקנות לאישור הוועדה.

כאמור, יש חוקים נוספים שלא נסקרו כאן, ובהם חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016, תיקון לחוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, וחוק הקייטנות (רישוי ופיקוח), התש"ן-1990.

נספח: מטרות החינוך הממלכתי

מתוך חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג – 1953

2. (א) מטרות החינוך הממלכתי הן:

- (1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו;
- (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים;
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל;
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבודם;
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כישורונותיהם השונים, להרחיב את אופקיהם התרבותיים ולחשפם לחוויות אמנותיות, והכל למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות;
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים;
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל;
- (10) לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח;
- (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל;
- (12) לחנך להכרה בקדושת החיים ולהנחיל תודעת בטיחות וזהירות, לרבות בטיחות בדרכים;
- (13) לחנך לשירות משמעותי בצבא הגנה לישראל או לשירות לאומי-אזרחי כהגדרתו בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

מקורות

- דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך, [מוכנות מערכת החינוך לשנת הלימודים תשפ"ג](#), 16 באוגוסט 2022.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לתקשורת: עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ב \(2021/22\)](#), 15 במרץ 2022.
- מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, מערכת [במבט רחב – מספרים על חינוך](#), כניסה: אוקטובר 2022.
- נתונים על מספר התלמידים בכיתה בישראל: משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2022.
- OECD, [Education at a Glance 2021](#), Indicator D2: "What is the student-teacher ratio and how big are classes?", Table D2.1.

