

החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי - נתונים ותקציבים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240 / 1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ה בשבט תשע"ו

4 בפברואר 2016

מבוא

במערכת החינוך בישראל פועלים מוסדות חינוך רשמיים, שבבעלות המדינה, ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שאינם בבעלות המדינה (ולצד אלה פועלים מוסדות חינוך המוגדרים מוסדות פטור ומיועדים לציבור החרדי). בחינוך המוכר שאינו רשמי מוסדות מסוגים שונים, ובהם גני-ילדים בזרמי החינוך השונים, מוסדות חינוך חרדיים יסודיים לבנים ולבנות השייכים לרשתות החינוך הגדולות "מעין החינוך התורני" ורשת החינוך העצמאי ושאינם שייכים לרשתות אלה, בתי-ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים בחינוך העברי בעלי אידיאולוגיות חינוך שונות ובתי-ספר בחינוך הערבי, שחלקם נוצריים כנסייתיים.

לבקשת חה"כ מסעוד גנאים יוצגו במסמך שלהלן מידע ונתונים על החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי ותקציביו. בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015) היו בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי 879 גני-ילדים ו-106 בתי-ספר יסודיים, ולמדו בהם 72,418 ילדים.

בין הנושאים שיידונו במסמך זה:

- מעמדו של החינוך המוכר שאינו רשמי והבסיס החוקי והמינהלי לפעילותו;
- המקורות התקציביים של החינוך המוכר שאינו רשמי;
- נתונים על החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי והיסודי;
- תקציבים ממשלתיים לחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי והיסודי.

נדגיש כי **המסמך דן בחינוך הקדם-יסודי והיסודי המוכר שאינו רשמי הרגיל בלבד**. בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים אין חטיבת ביניים. בחטיבה העליונה ההבחנה בין החינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי משמעותית פחות, שכן מרבית בתי-הספר אינם בבעלות משרד החינוך אלא בבעלות אחרת – של עיריות, של גופים ציבוריים מסוגים שונים ואף של חברות למטרות רווח, ותקצובם נקבע בהתאם למאפייני התלמידים. סוגיית המוסדות שבבעלות פרטית בחינוך המיוחד ראויה לדיון נפרד ואינה נדונה במסמך זה.

הממצאים המרכזיים במסמך:

❖ מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הם אחד הסוגים המרכזיים של מוסדות חינוך במערכת החינוך בישראל. ההסדר החוקי לקיומם נקבע בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953, המחייבות מוסדות כאלה לעמוד במגוון תנאים בתחומים מינהלתיים, פדגוגיים, פיזיים ותברואתיים, בדומה למוסדות חינוך רשמיים. הם נבדלים ממוסדות חינוך רשמיים בהיקף תוכנית הליבה שהם נדרשים ללמד – 75% משעות הליבה שמוסדות חינוך רשמיים מחויבים בהן, ויש להם חופש רב יותר מאשר למוסדות חינוך רשמיים בקבלת תלמידים. מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים כפופים לחוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ט-1969, המחייב אותם ברשיון מטעם משרד החינוך, ולחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001.

❖ למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים שלושה מקורות תקציביים מרכזיים, כמפורט להלן:

○ **תקציב משרד החינוך** – המממן שעות לימוד ותוכניות לימוד שונות. בחינוך הקדם-יסודי משרד החינוך מממן את עלות משרת הגננת ועוזרת הגננת בתוספות הוצאות



הכנסת

נלוות שאינן שכר. בגני-הילדים לגילאי שלוש וארבע השתתפות משרד החינוך בעלויות תפעול הגן היא בשיעור 90% מהעלות של החזקת ילד. בגני-הילדים לגילאי חמש ומעלה משרד החינוך משתתף בשיעור 100% עלות החזקת ילד. בחינוך היסודי משרד החינוך מתקצב את בתי-הספר בהקצאת שעות לימוד לכיתה. תקצוב שעות הלימוד בבתי-ספר שאינם רשמיים נקבע כשיעור מסוים מהתקצוב של מוסדות לימוד רשמיים, ובתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים שאינם שייכים לרשתות החינוך החרדיות מתוקצבים בשיעור 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה. משרד החינוך רשאי להפחית מתמיכתו בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים אם הם אינם מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבית או אם ממוצע הדירוג החברתי-כלכלי של התלמידים הלומדים בהם גבוה יחסית לממוצע הדירוג החברתי-כלכלי של מוסדות חינוך אחרים באותה רשות מקומית. בשנת הלימודים הנוכחית משרד החינוך מפחית מתקציבם של כ-27% מבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי.

○ **השתתפות הרשויות המקומיות** – שבאמצעותה ממומן חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של מוסדות החינוך בתחומה. סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי על רשויות מקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור שנקבע לתמיכת המדינה במוסדות כאלה. סעיף זה, הידוע בכינוי "חוק נהרי", נמחק מספר החוקים בחוק ההסדרים שאושר בשנת 2013, והוחזר אליו על-פי חוק ההסדרים שאושר בנובמבר 2015.

○ **שכר לימוד ותשלומי הורים** – הנגבים על-ידי חלק מבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים כדי לסגור את הפער בין מימון משרד החינוך להוצאות בית-הספר. בשנת 2014, בעקבות דוח מבקר המדינה בעניין זה משנת 2012, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל המסדיר את גביית שכר הלימוד ותשלומי ההורים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים.

❖ בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015) למדו ב-879 גני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי 31,901 ילדים, בהם 30,512 תלמידים מהמגזר הערבי, 840 תלמידים מהמגזר הדרוזי ו-549 תלמידים מהמגזר הבדואי. בין שנת 2000 לשנת 2015 נמצא החינוך הקדם-יסודי הערבי המוכר שאינו רשמי במגמת גידול כמעט מתמדת – בשנת 2001 למדו ב-237 גני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי 16.5% מכלל התלמידים בחינוך הקדם-יסודי הערבי, ובשנת 2015 לומדים בגני-ילדים כאלה כ-32% מכלל התלמידים בחינוך הערבי הקדם-יסודי. ביישובים המדורגים באשכולות הגבוהים-יותר במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור גבוה יותר של התלמידים בחינוך הקדם-יסודי לומד בגני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים מאשר ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי האמור.

❖ בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי היסודי למדו בשנת הלימודים תשע"ה 40,517 תלמידים ב-106 בתי-ספר. בשנה זו למדו בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים 17% מכלל התלמידים בחינוך הערבי היסודי, לעומת 8.6% מכלל התלמידים בשנת 2000. ביישובים המדורגים באשכולות הגבוהים יותר במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור גבוה יותר של התלמידים בחינוך היסודי לומד בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים מאשר ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי האמור. כמו כן, שיעור גבוה מכלל התלמידים ובתי-הספר בחינוך הערבי שדורגו בחמישוני מדד טיפוח הנמוכים ביותר (כלומר שמצבם הכלכלי-חברתי טוב יותר) הם בחינוך המוכר שאינו רשמי.



❖ על-פי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, בשנת 2015 העביר משרד החינוך לגני-ילדים שאינם רשמיים בחינוך הערבי 225.5 מיליון ש"ח. התקציב הממוצע לתלמיד בגן-ילדים בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי בשנת 2015 היה 7,068 ש"ח, לעומת 8,008 ש"ח בממוצע לתלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי העברי.

❖ בשנת 2015 העביר משרד החינוך לחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי היסודי 171.5 מיליון ש"ח למימון 32,368 שעות הוראה שבועיות. מספר שעות ההוראה השבועיות הממוצע לכיתה בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי הוא 25 – לעומת 25.7 שעות הוראה בממוצע לכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי העברי, פרט לרשתות החינוך הגדולות. מספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי הוא 0.8, לעומת 0.96 לתלמיד בחינוך העברי.

❖ על-פי נתונים שהופקו ממערכת שקיפות תקציבית של מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, הכוללת נתונים על תקציבים שהועברו על-ידי משרד החינוך לפעילויות חינוך ברשויות המקומיות ובמוסדות חינוך, העלות השנתית הממוצעת של תלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי היסודי בשנת הלימודים תשע"ד הייתה 4,701 ש"ח – לעומת 15,373 ש"ח לתלמיד בחינוך הערבי הרשמי. העלות השנתית הממוצעת של כיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי היסודי הייתה 146,275 ש"ח – לעומת 400,384 ש"ח בחינוך הערבי הרשמי.

1. מעמדו של החינוך המוכר שאינו רשמי¹

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, יש הבחנה בין שני סוגים מרכזיים של מוסדות חינוך: מוסדות חינוך רשמיים, המוחזקים על-ידי המדינה או הרשויות המקומיות, ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שהשר הכריז כי הם מוסדות חינוך מוכרים מבחינת החוק.²

הבסיס החוקי לפעילותם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים נמצא בסעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953, ובתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן: תקנות מוסדות מוכרים), המתוות את ההסדר החוקי לקיום מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, ולפיהן מוסדות אלה חייבים לעמוד במגוון תנאים בתחומים מינהלתיים, פדגוגיים, פיזיים ותברואתיים, בדומה לבתי-ספר רשמיים. הם נבדלים ממוסדות חינוך רשמיים בהיקף תוכנית הליבה שהם נדרשים ללמד – מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מחויבים ללמד 75% משעות הליבה שמוסדות חינוך רשמיים מחויבים ללמד – מלבד מוסדות חינוך חרדיים השייכים לרשתות החינוך החרדי הגדולות "מעין החינוך התורני" ומרכז החינוך העצמאי, שמחויבים ללמד את תוכנית הליבה בהיקף דומה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים.

מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי כפופים לחוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, המתווה כללים להתנהלות מוסדות חינוך בהיבטים שונים. החוק מחייב בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי לפעול ברישיון משרד החינוך. כמו כן הם כפופים לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, הקובע בין השאר איסור אפליה ברישום תלמידים, קבלתם והרחקתם ממוסדות חינוך, קביעת תוכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך ועוד. עם זאת, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי אינם כפופים למגבלות של אזורי רישום כמו החינוך הרשמי, ולכן יש להם חופש רב יותר בקבלת תלמידים (כל עוד אין

¹ פרק זה מבוסס בעיקרו על: אתי וייסבלאי, [בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב](#) מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2012.

² לצד מוסדות אלה פועלים גם מוסדות חינוך פטור (על-פי רוב תלמודי תורה לבנים בחינוך החרדי היסודי) ומוסדות תרבות ייחודיים (ישיבות קטנות לבנים); אלה לא יידונו במסמך זה.



בכך אפליה אסורה).³ על-פי תיקון לתקנות משנת 2010, משרד החינוך רשאי שלא לאשר פתיחת מוסד מוכר שאינו רשמי גם אם הוא עומד בתנאים שנקבעו בתקנות, אם האישור עלול לפגוע במערכת החינוך הממלכתית. פגיעה במערכת החינוך הממלכתית תיחשב בין היתר סגירה צפויה של כיתות או מוסדות חינוך במערכת החינוך הממלכתית, פגיעה במספר התלמידים או בשיעורם במערכת החינוך הממלכתית או פגיעה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים במערכת החינוך הממלכתית.

רישוי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים לא חרדיים בחינוך הקדם-יסודי והיסודי הוא בסמכות המינהל לרישוי, בקרה ואכיפה במשרד החינוך, והפיקוח עליהם נתון בידי המפקחים במחוזות משרד החינוך.⁴

46 מבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי הם כנסייתיים. במערכת החינוך הכנסייתית לומדים כ-33,000 תלמידים מגיל הגן עד כיתה י"ב. מעמדם של בתי-ספר הכנסייתיים ואופן תקצובם (המפורט בסעיף 2 להלן) זהים לאלה של בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים אחרים. בראשית שנת הלימודים הנוכחית, תשע"ו, פתחו בתי-הספר הכנסייתיים בשביתה. לטענת נציגיהם, הקיצוץ בתקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי בשנים האחרונות ומניעת האפשרות לגבות שכר לימוד פוגעים בבתי-הספר הכנסייתיים ואינם מאפשרים להם להמשיך להתקיים (דיון מפורט בקיצוץ בתקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי והסדרת תשלומי שכר הלימוד בבתי-ספר במעמד זה ראו להלן בסעיף 2).⁵ ב-27 בספטמבר 2015, לאחר שביתה של כארבעה שבועות, נחתם הסכם בין משרד החינוך ובין בתי-הספר הכנסייתיים. במתווה שהוסכם עליו נכללו בין השאר הבטחה להעביר 50 מיליון ש"ח לעדה הנוצרית בישראל באמצעות המשרד לשוויון חברתי, ביטול הקיצוץ בתקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי והקמת ועדה משותפת למשרד החינוך ולבתי-הספר הכנסייתיים אשר תדון בנושאים שיעלו לבתי-הספר.⁶ בראשית נובמבר 2015 הודיע שר החינוך כי מינה את מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני, לעמוד בראש הוועדה. הוועדה עתידה להגיש את המלצותיה עד חודש מרס 2016.⁷ מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה, המטפלת בהעברת התקציבים שהובטחו על-פי ההסכם, נמסר כי במסגרת פרק החינוך בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 בנושא: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים נמנה החינוך הנוצרי עם המגזרים שעל המשרד לשוויון חברתי, בשיתוף משרד האוצר, לשים לב לצורכיהם הייחודיים בעת יישום ההחלטה. בהמשך לכך הרשות פועלת, בשיתוף משרד החינוך ומשרד האוצר, לפיתוח מנגנון שיאפשר להעביר לבתי-הספר הנוצריים את התקציבים שהובטחו להם בהסכם שנחתם בספטמבר 2015.⁸

³ הרחבה על קבלת תלמידים לבתי-ספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי ראו: אתי וייסבלאי, [מיון מועמדים על-פי הישגים וכישורים בקבלה לבתי-ספר](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בדצמבר 2013.

⁴ ראו: [אתר מינהל רישוי, בקרה ואכיפה](#), משרד החינוך.

⁵ The Office of Catholic Schools in Israel, [Statement of Christian School in Israel](#), 31 August 2015.

⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, שביתה בבתי-הספר הכנסייתיים, פרוטוקול דיון ב-20 בספטמבר 2015. משרד החינוך, [הסכמות בין משרד החינוך לבין נציגי בתי-הספר הכנסייתיים בישראל](#), 27 בספטמבר 2015.

⁷ משרד החינוך, שר החינוך מינה את ד"ר שמשון שושני לעמוד בראש הוועדה לבחינת הצרכים של בתי-הספר הכנסייתיים, הודעה לעיתונות, 2 בנובמבר 2015.

⁸ רועי אסף, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 27 בינואר 2016. החלטה מס' 922 של הממשלה, בדבר [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020](#), 30 בדצמבר 2015.



2. תקצוב החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי והיסודי

למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שלושה מקורות תקציביים מרכזיים: תקציב משרד החינוך, המממן שעות לימוד ותוכניות לימודים שונות; הרשויות המקומיות, המממנות צרכים מינהליים ופדגוגיים שונים, ומקורות תקציביים פרטיים, ובהם שכר לימוד ותשלומים נוספים הנגבים מן ההורים, ותרומות.

2.1. מימון משרד החינוך

תקצוב משרד החינוך את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בחינוך הקדם-יסודי והיסודי נעשה בעיקר במימון שכרם של עובדי ההוראה במוסדות החינוך.

בחינוך הקדם-יסודי המוכר שאינו רשמי לילדים גילאי שלוש עד חמש משרד החינוך מממן את עלות משרת הגננת ועוזרת הגננת 12 חודשים בשנה בתוספת הוצאות נלוות שאינן שכר. לצורך התחשיב שבאמצעותו משרד החינוך משלם את עלות שכר הגננת והעוזרת לגננת משמש פרופיל ממוצע שנקבע על-ידי משרד החינוך בתיאום עם מרכז השלטון המקומי.⁹ בשנת 2015 הייתה העלות החודשית של משרת גננת בחינוך המוכר שאינו רשמי 9,434.19 ש"ח, ושל משרת עוזרת גננת – 7,564.79 ש"ח.¹⁰ בגני-ילדים לגילאי שלוש וארבע השתתפות משרד החינוך בעלויות תפעול הגן היא בשיעור 90% מעלות החזקת ילד, שנקבעת בהתאם למספר הילדים בכיתת גן לפי התקן ברשות (תקן של 31 ילדים בגן ברשות שמקבלת מענק איזון ממשרד הפנים ו-33 ילדים בגן ברשות שאינה מקבלת מענק איזון), ומספר הימים שהגן פועל (חמישה או שישה ימים בשבוע). בגני-ילדים לגילאי חמש ומעלה השתתפות המשרד היא בשיעור 100% עלות החזקת ילד.¹¹

בחינוך היסודי, שבחלק גדול ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים נכללות בו כיתות א' עד ח' או ט', משרד החינוך מתקצב את מוסדות החינוך בהקצאת שעות לימוד לכיתה. תקצוב שעות הלימוד בבתי-ספר שאינם רשמיים נקבע כשיעור מהתקצוב של מוסדות לימוד רשמיים, על-פי הפירוט שלהלן:

א. מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי השייכים לרשתות החינוך החרדיות הגדולות, "מעין החינוך התורני" ומרכז החינוך העצמאי, מתוקצבים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שעל-פיו הם "יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים על-פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

ב. מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי שאינם שייכים לרשתות האמורות מתוקצבים לפי תקנה 9 בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן – תקנות המוסדות המוכרים), שלפיה: "השתתפות המדינה תהיה בשיעור של 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה".¹²

⁹ עבור משרת הגננת הפרופיל הממוצע הוא גננת מוסמכת עם 12 שנות ותק; עבור משרת העוזרת לגננת הפרופיל הממוצע הוא עוזרת גננת דרגה 6 עם עשר שנות ותק.

¹⁰ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקצוב הרשויות המקומיות 2015](#).

¹¹ הרחבה ראו: אסף ויינגר, [תקצוב גני-ילדים מוכרים לא רשמיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 במרץ 2014.

¹² נוסח זה נקבע בתיקון לתקנות מיוני 2014. הנוסח הקודם היה: "השתתפות המדינה תהיה בשיעור של 75% מתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי דומה". במקרים מסוימים, המפורטים בתקנות, שיעור התקציב עשוי להיות נמוך מ-75%.



סעיף 9(ב) לתקנות מוסדות מוכרים קובע כי המדינה רשאית להפחית מתמיכתה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אם הם אינם מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבית, ובכלל זה שילוב תלמידים עם יכולות למידה שונות ומשכבות חברתיות כלכליות מגוונות או אם ממוצע הדירוג החברתי-כלכלי של התלמידים הלומדים בהם גבוה יחסית לממוצע הדירוג החברתי של מוסדות חינוך אחרים באותה רשות מקומית. ההפחתה בתמיכה תהיה בשיעור 5% בעבור כל אחד מהתנאים האמורים, כלומר עד 65% מתקציב מוסד חינוך רשמי במוסד שאינו מקיים את שני התנאים. על-פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, בשנת 2016 המשרד מפחית מתמיכתו ב-99 בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. 29 מבתי-הספר שמשרד החינוך מפחית מתקציביהם הם בחינוך הערבי – ב-25 בתי-ספר התקציב מופחת בשל אוכלוסיית תלמידים חזקה בהשוואה לזאת של מוסדות חינוך אחרים ברשות, ב-14 בתי-ספר בשל אוכלוסיית תלמידים לא מגוונת וב-11 בתי-ספר מתקיימים שני התנאים. לשם השוואה, בשנת 2015 הפחית משרד החינוך מתקציביהם של 37 בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי מסיבות אלו.¹³

תקצוב משרד החינוך את שעות ההוראה בחינוך היסודי נעשה בשני שלבים; ראשית המשרד מתקצב את מספר שעות האורך¹⁴ לכל כיתה בהתאם למשך הלימודים המחייב לכל כיתה, המכונה **תקן הבסיס**: 29 שעות שבועיות בכיתות א'-ב', 31 שעות שבועיות בכיתות ג'-ד' ו-32 שעות שבועיות בכיתות ה' ומעלה.¹⁵ בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי מתוקצבים בהתאם למספר הכיתות הנורמטיביות¹⁶ בשלבי החינוך השונים במוסד ושיעור השתתפות משרד החינוך בתקצוב, שנקבע לכל בית-ספר לפי הפירוט שלעיל.

מעבר לכך, בחינוך הרשמי ניתנת תוספת שעות מסוגים שונים, כמפורט להלן:

- שתי שעות נוספות לתפילה לכל כיתה בבתי-הספר בחינוך הדתי;
- שעות תמריץ לכיתות גדולות בכלל בתי-הספר;¹⁷
- שעות טיפוח, המחושבות על בסיס נתוני מדד הטיפוח של תלמידי המוסד;¹⁸
- שעות עבור יום לימודים ארוך בבתי-ספר שבהם מיושם חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997;
- תוספת בגין פיצול כיתות א' ו-ב';
- שעות תגבור לימודים (כולל תוספת ללימודי שפת אם, תרבות ישראל ומורשתו ועוד) ושעות לתלמידים עולים.

¹³ פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מכתב, 7 בינואר 2016, 28 בינואר 2016.

¹⁴ שעות האורך הן השעות שכל תלמיד לומד בכיתתו.

¹⁵ מעמדו של תקן הבסיס קבוע כיום בתקנות לימוד חובה (תקן בסיס), התשע"ד-2014, שהותקנו ביוני 2014. על-פי התקנות תקן הבסיס מוגדר, בכל הקשור לשעות הוראה, באופן זה: "התקצוב הניתן בעד שעות אורך, שהן מספר השעות המזערי שלומדים תלמידים בכיתתם, כפי שמורה המשרד מזמן לזמן בצירוף התקצוב הניתן למוסדות חינוך רשמיים שאינם משתתפים בתוכנית החדשה [תוכנית 'אופק חדש'] ובלא התוספות הניתנות למוסדות רשמיים בלבד, לרבות, לפי דבר חקיקה, תוספת בשל מדד הטיפוח או גודל הכיתה, או תוספות בשל תוכניות מיוחדות".

¹⁶ גודל כיתה נורמטיבית הוא בין 32 ל-40 תלמידים, על-פי שכבת הגיל ועשירון הטיפוח של בית-הספר, הנקבע בהתאם לאוכלוסיית התלמידים הלומדים בו.

¹⁷ לכל כיתה שבה 21 תלמידים ויותר ניתנת תוספת שעות על-פי גודל הכיתה – מ-0.2 שעות עד כשמונה שעות לכיתה שבה 40 תלמידים.

¹⁸ מאז שנת הלימודים תשס"ח (2007/8) מחושב לכל תלמיד מדד טיפוח, המכונה "מדד שטראוס", ובו מובאים בחשבון מדדים סוציו-דמוגרפיים שונים (השכלת המשפחה, יישוב המגורים, הכנסה לנפש ועוד); ראו: משרד החינוך, חוזר המנכ"ל תשס"ח, 1, "ייט באלול התשס"ז, 2 בספטמבר 2007.



חלק מהשעות הנוספות על תקן שעות המינימום המחייב הן שעות אורך, שמשתמשים בהן להארכת יום הלימודים, ואחרות הן שעות רוחב, המשמשות לחלוקת הכיתה לקבוצות לימוד קטנות יותר.

בחינוך המוכר שאינו רשמי הזכאות להוספת שעות הוראה תלויה בבעלות על בית-הספר, במאפייניו ובמאפייני הכיתה ובית הספר והן ניתנות בהתאם לשיעור תקצוב שעות הלימוד שבית-הספר זכאי לו ועל-פי התנאים שבהן ניתנות תוספות אלה בחינוך הרשמי. לדוגמה, מאפייני הלומדים, גודל הכיתה, ובהקשר של יום חינוך ארוך – מקום בית-הספר. ככלל, **בבתי-ספר ברשתות החינוך העצמאי ו"מעין החינוך התורני"** ניתנת תוספת שעות בהיקף דומה לזה שניתן בבתי-ספר רשמיים, מלבד שעות הניתנות במסגרת התוכנית להפחתת מספר התלמידים בכיתה, שאינן ניתנות לבתי-ספר במעמד זה. **בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים אחרים** לא קיבלו בשנות הלימודים תשע"ד ותשע"ה (2014 עד 2015) שעות הוראה נוספות.

נציין כי בשנות הלימודים תשע"ב ותשע"ג (2012 ו-2013) קיבלו בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים שאינם שייכים לרשתות שעות תמרוץ וטיפול על-פי מאפייני הכיתה ובית-הספר ובהתאם לשיעור תקצוב שעות הלימוד שבית-הספר היה זכאי לו, על-פי הבעלות שלו וסוג המוסד. לקראת שנת הלימודים תשע"ד הודיע משרד החינוך למנהלי המוסדות המוכרים שאינם רשמיים כי משנה זו ואילך תהיה השתתפות משרד החינוך בשעות ההוראה רק לשעות תקן הבסיס, ובהמשך, כאמור, תוקן סעיף 9 בתקנות מוסדות מוכרים וחוקקו תקנות לימוד חובה (תקן הבסיס), התשע"ד-2014, שהסדירו שינוי מדיניות זה בחקיקה. בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים עתרו לבית-המשפט העליון נגד שינוי מדיניות משרד החינוך בשתי עתירות נפרדות; בפסק-הדין בעתירה הראשונה, שניתן במרס 2015, לא הייתה התערבות במדיניות משרד החינוך בעניין מתן שעות תמרוץ וטיפול, אך לעניין העתירה נקבע בו כי לבתי-הספר השותפים לעתירה יושבו 70% מן הכספים שקוצצו בשנת הלימודים תשע"ד. בעקבות ההחלטה העביר משרד החינוך לבתי-הספר השותפים לעתירה כ-8.25 מיליון ש"ח.¹⁹

באפריל 2015, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים לכינון הממשלה המכהנת, התחייבה הממשלה להקצות תקציבים לשעות תמרוץ וטיפול שתוקצבו בשנת 2012.²⁰ בנובמבר 2015, במסגרת החלטת הממשלה על חלוקת התקציבים שהוקצו ליישום הסכמים קואליציוניים, הקצתה הממשלה 11 מיליון ש"ח בשנת הלימודים 2015 ו-35 מיליון ש"ח בשנת 2016 לתוספת שעות לימוד בחינוך המוכר שאינו רשמי. בהחלטת ממשלה נוספת, מדצמבר 2015, הוגדלו תקציבים אלו ל-20 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-63 מיליון ש"ח בשנת 2016.²¹

פסק-הדין בעתירה השנייה שהוזכרה לעיל ניתן ב-17 בדצמבר 2015, ובמהלך הדיונים בעתירה, באוקטובר 2015, הודיע משרד החינוך כי בכוונתו לבצע שינוי נוסף בתקנות מוסדות מוכרים, שיאפשר מתן תוספת שעות דיפרנציאלית (כלומר שעות תמרוץ וטיפול) למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. בהמשך לכך דחה בית-המשפט את העתירה וקבע כי ההבחנה של משרד החינוך בין החינוך הציבורי לחינוך המוכר שאינו רשמי היא לגיטימית, וכי אופן יישום ההבחנה במקרה זה הוא בגדר שיקול הדעת הלגיטימי של שר החינוך.²²

¹⁹ הרחבה בנושא מתן שעות תמרוץ וטיפול לבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ראו: אתי וייסבלאי, ביטול הקצאת שעות התמרוץ והטיפול לבתי-ספר יסודיים במעמד מוכר שאינו רשמי ופטור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2015.

²⁰ הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל בין סיעות הליכוד וסיעת יהדות התורה, 29 באפריל 2015.

²¹ החלטת הממשלה מס' 674, מיום 8 בנובמבר 2015, והחלטת הממשלה מס' 874, מיום 22 בדצמבר 2015.

²² פסק-דין בתיק בג"ץ 7691/14, ניתן ב-17 בדצמבר 2015.



2.2. השתתפות הרשויות המקומיות

הרשות המקומית מממנת חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של מוסדות החינוך בתחומה, ועשויה להעסיק את עובדי המינהל והתחזוקה במוסדות האלה. חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהל במוסדות החינוך בתחומה קבוע בצו ומשתנה בהתאם לסוג ההוצאה, שלב החינוך ומאפייני הרשות המקומית. נוסף על כך, הרשויות המקומיות משתתפות במימון תוכניות לימודים, פעילויות וצרכים נוספים של מוסדות החינוך, בהתאם ליכולתן וסדר העדיפויות שלהן.²³

סעיף 11 א לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שכותרתו: "השתתפות רשות מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים", קובע כי:

(א) קבע השר [...] סדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים, בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים (בסעיף זה – ההסדר הקובע), תשתתף רשות חינוך מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה, לפי ההסדר הקובע; השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים כאמור, כולה או חלקה, יכול שתהיה גם בכסף או בשווה כסף, כגון באמצעות העסקת עובדים, לכלל המוסדות או לחלקם, ובלבד ששווי ההשתתפות לגבי כל מוסד יהיה שווה לסך ההשתתפות לפי ההסדר הקובע.

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מסמכותה של רשות חינוך מקומית לקבוע שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה, כולם או חלקם, העולה על השיעור בהסדר הקובע, והיא רשאית לעשות כן גם לגבי רכיב מהרכיבים להשתתפות בתקציב לפי סעיף זה.

המשמעות של סעיף זה היא כי על הרשויות המקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור שנקבע לתמיכת המדינה במוסדות כאלה. משרד החינוך מעביר ישירות לידי הבעלות את חלקו בשכרם של עובדים מינהליים הקבוע בצו. אופן היישום בפועל של התיקון לחוק שנוי במחלוקת ונדון בשנים האחרונות כמה פעמים בבתי-משפט שונים. בין הנושאים שעלו לדיון: הסעת תלמידי חוץ הלומדים במוסד, הזנה, תמיכה במוסדות חינוך של רשתות החינוך החרדיות, השתתפות הרשות המקומית במימון גני-ילדים, השתתפות הרשות במימון פעילויות ופרויקטים חינוכיים ועוד.²⁴

סעיף זה, הידוע בכינוי "חוק נהרי", נחקק מספר החוקים בחוק ההסדרים שאושר בשנת 2013, והוחזר אליו על-פי חוק ההסדרים שאושר בנובמבר 2015.

2.3. שכר לימוד ותשלומי הורים

מכיוון שכאמור, התקציב הממשלתי והמקומי של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שאינם שייכים לרשתות הוא עד 75% מהתקציב הניתן למוסדות חינוך רשמיים, חלק ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי נוהגים לגבות שכר לימוד למימון הוצאותיהם. בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח בעניין זה, ובו

²³ הרחבה בעניין זה ראו: אתי וייסבלאי, הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בנובמבר 2015.

²⁴ הני"ל, השתתפות רשויות מקומיות בתקצוב בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביוני 2013.



דרש ממשד החינוך לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור לשכר הלימוד בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ולאכוף את הוראותיו בדבר תשלומי הורים בבתי-ספר כאלה.²⁵

ביולי 2014 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא **גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות פטור** ובנושא גביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים ועבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה.²⁶

על-פי החוזר, מוסדות חינוך לא רשמיים רשאים לגבות שכר לימוד מן התלמידים כך ששכר הלימוד המרבי יהיה ההפרש שבין תקצוב המדינה את מוסד החינוך בפועל ל-100% תקצוב שעות הלימוד, בתוספת תקורה מרבית בשיעור 15%. נוסף על כך רשאים מוסדות חינוך לא רשמיים לגבות מההורים תשלומי חובה ורשות ותשלומים בעבור רכישת שירות מרצון ותל"ן בהיקף ובסכומים המאושרים על-ידי משרד החינוך במסגרת תשלומי הורים בכלל מערכת החינוך. כמו כן הם רשאים לגבות דמי רישום בסכום שעד 1% משכר הלימוד המאושר למוסד או 150 ש"ח, הנמוך בשניהם. מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי המתקצב באופן מלא על-ידי משרד החינוך אינו רשאי לגבות שכר לימוד או דמי רישום. מוסדות החינוך נדרשים להגיש מדי שנה למנהל המחוז בקשה לאישור גביית שכר לימוד ותשלומי הורים.²⁷

בעקבות פרסום חוזר התשלומים עתרו כמה גורמים לבג"ץ נגד הוראותיו, בהם בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים.²⁸ בית-המשפט העליון איחד את הדיון בעתירות, וחידוש הדיון בעניין צפוי באפריל 2016. על-פי הודעות עדכון של המדינה מיולי ומדצמבר 2015, בשנות הלימודים תשע"ה ותשע"ו משרד החינוך פועל ליישום חוזר התשלומים ולאכיפתו, ובכלל זה להטמעת חובת הדיווח של בתי-הספר במערכת ניהול תשלומי הורים ודיון בבקשות בתי-הספר בוועדת חריגים, מתוך שאיפה כי בשנת הלימודים הבאה, תשע"ז, יתיישרו כלל בתי-הספר בהתאם לתקרת התשלומים המותרת בחוזרי המנכ"ל. כן צוין בהודעות העדכון כי משרד החינוך מקיים דיונים בשינויים אפשריים בחוזר המנכ"ל מתוך למידה של יישומו בשטח ושל צורכי של בתי-ספר שונים.²⁹

3. נתונים על החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי

בפרק זה יוצגו נתונים בסיסיים על החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי – מספר התלמידים והמוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי והיסודי בשנים 2000–2015, שיעורם בכלל התלמידים בחינוך הערבי ונתונים מפורטים על החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי בשנת הלימודים תשע"ה על-פי חתכים המאפשרים לעמוד על מצבם הכלכלי-חברתי של תלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי בהשוואה לתלמידים בחינוך הערבי הרשמי.

²⁵ משרד מבקר המדינה, דוח 62, לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (הדוח המלא), תשלומי הורים במערכת החינוך, 11 במאי 2012.

²⁶ משרד החינוך, גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה וגביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים, חוזר המנכ"ל תשע"ד/12(א), כ"ו בתמוז תשע"ד, 24 ביולי 2014.

²⁷ שם.

²⁸ הרחבה על העתירות ראו: אסף ויניגר, תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2014.

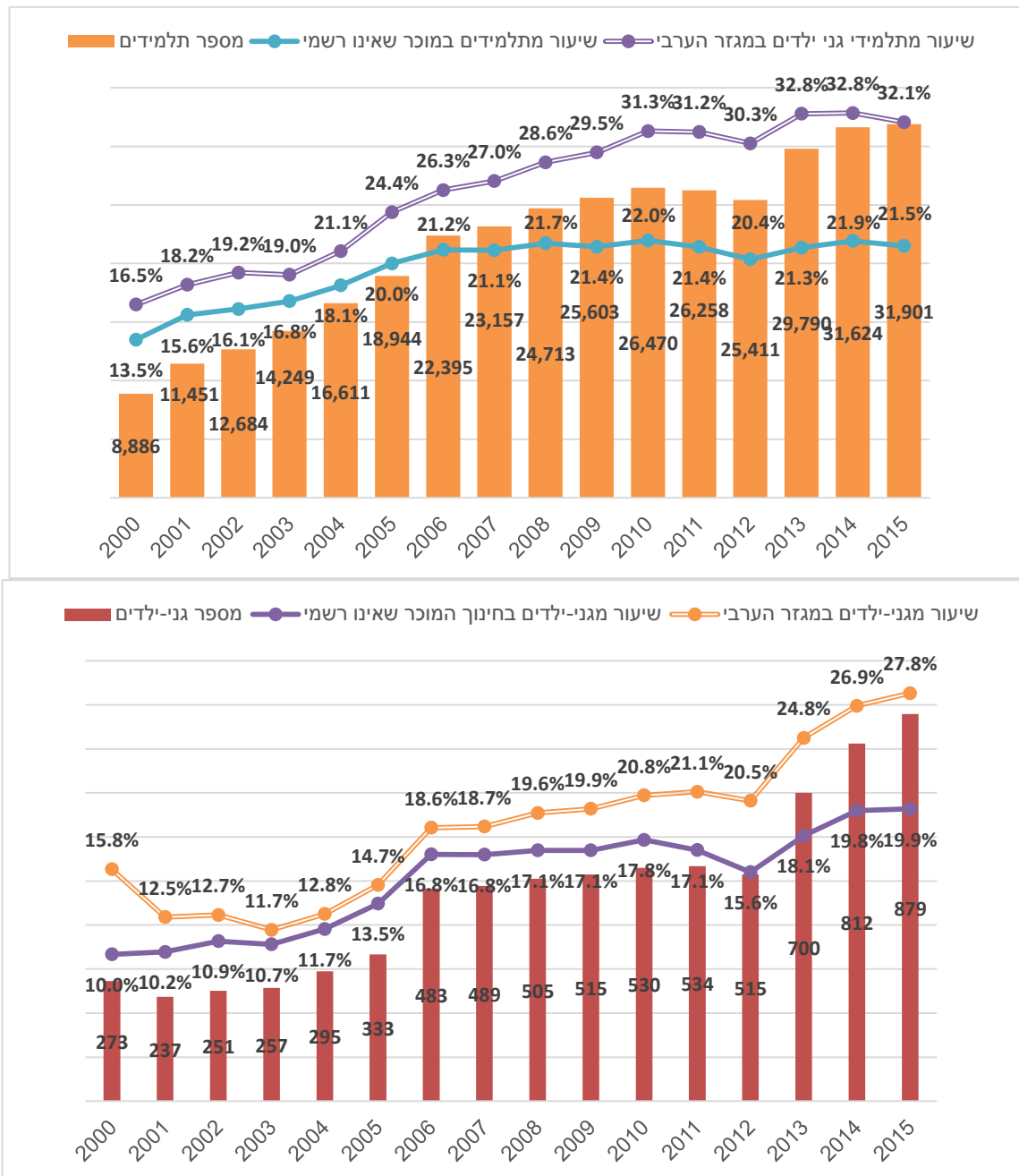
²⁹ בג"ץ 8849/12, הודעת עדכון מטעם המדינה, 3 בדצמבר 2015.



3.1. חינוך קדם-יסודי

בשנת הלימודים תשע"ה (2014/5) למדו בגני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי כ-32,000 ילדים. בתרשימים שלהלן נציג את מספר התלמידים והמוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי הערבי ואת שיעורם בכלל גני-הילדים והתלמידים בחינוך הערבי

תרשים 1: החינוך הקדם-היסודי המוכר שאינו רשמי הערבי, 2000–2015³⁰



³⁰ הנתונים הופקו ממערכת משרד החינוך [במבט רחב – מספרים על החינוך](#) בדצמבר 2015.



אנו רואים כי מספר גני-הילדים המוכרים שאינם רשמיים במגזר הערבי ומספר התלמידים בהם גדל פי-3.5 משנת 2000 עד שנת 2015. חלקם של גני-הילדים במגזר הערבי בכלל גני-הילדים המוכרים שאינם רשמיים ותלמידיהם נמצא במגמת עלייה כמעט מתמדת בשנים אלו. חלקם של גני-הילדים המוכרים שאינם רשמיים ותלמידיהם בכלל גני-הילדים והתלמידים בחינוך הקדם-יסודי הערבי נמצא גם הוא במגמת עלייה. בשלוש השנים האחרונות, כפי הנראה בעקבות יישום דוח ועדת טרכטנברג בעניין חינוך לגילאי שלוש וארבע, חל גידול ניכר במספר גני-הילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי בחינוך הערבי ובחלקם בכלל החינוך הקדם-יסודי הערבי.

בשנת 2015 היה החינוך הערבי כ-20% מכלל החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי. יותר מ-30% מכלל התלמידים בחינוך הקדם-יסודי הערבי למדו בגני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים.

פירוט הנתונים על החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי הערבי בשנת הלימודים תשע"ה בטבלה שלהלן.

טבלה 1: גני-ילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר ובעלות, תשע"ה³¹

תלמידים	מוסדות		
11,298	574	ממלכתי	חינוך עברי
267	14	ממלכתי-דתי	
104,964	2,947	חרדי	
116,529	3,535		סך הכול – חינוך עברי
30,512	833	ערבי	חינוך ערבי
549	18	בדואי	
840	28	דרוזי	
31,901	879		סך הכול – חינוך ערבי
148,430	4,414		סך הכול – מוכר שאינו רשמי

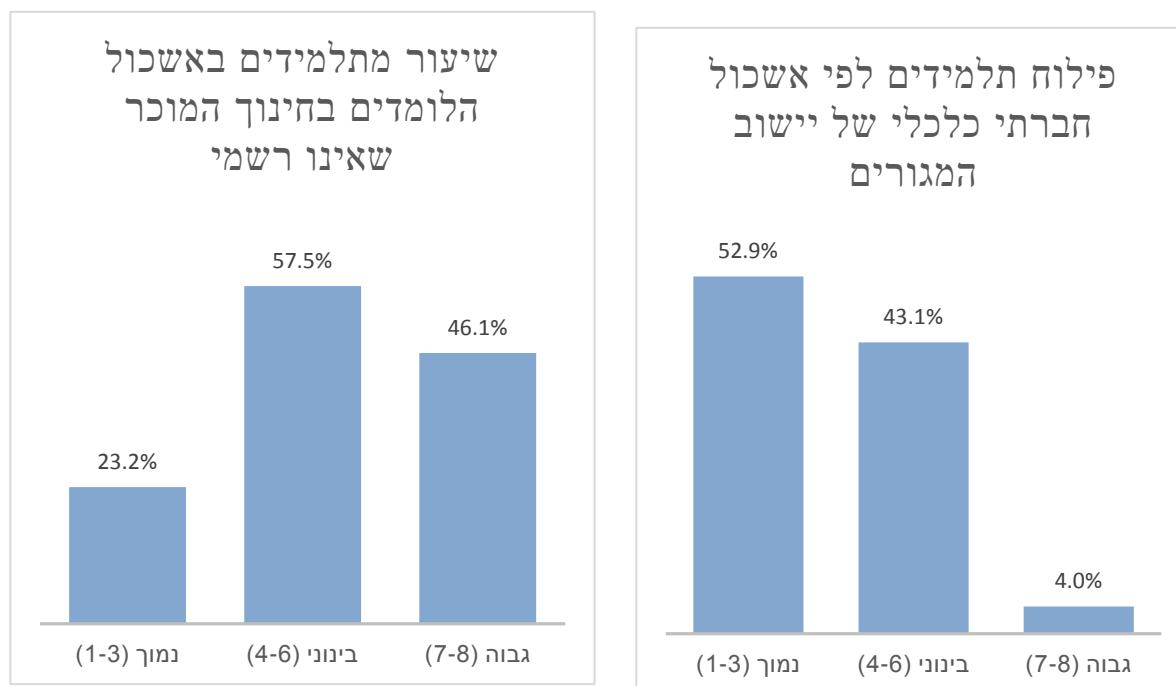
בשנת הלימודים תשע"ה למדו במסגרות החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי 148,430 תלמידים, כ-21% מהם במגזר הערבי. כ-95.5% מכלל התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הלא-יהודי הם מהמגזר הערבי, ומיעוטם הם מהמגזר הדרוזי ומהמגזר הבדואי.

מ-131,434 התלמידים בחינוך הקדם-יסודי הערבי 73% (כ-90,000 תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר (אשכולות 1–3) במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 24% (כ-38,000 תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות 4–6 ו-2.8% (כ-4,000 תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות 7 ו-8. בתרשים שלהלן אנו רואים את פילוח התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי לפי אשכול כלכלי-חברתי של יישוב המגורים.

³¹ הנתונים הופקו ממערכת משרד החינוך [במבט רחב – מספרים על החינוך](#) בדצמבר 2015.



תרשים 2: תלמידים בחינוך הקדם-יסודי הערבי הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, תשע"ה



מהתרשים עולים פערים גדולים בלימודים של תלמידי גני-הילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי ביישובים שמעמדם הכלכלי-חברתי שונה :

- בעוד כשלושה-רבעים מכלל התלמידים בחינוך הערבי הקדם-יסודי מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר, בחינוך המוכר שאינו רשמי רק כמחצית מהתלמידים לומדים בגני-ילדים המדורגים ביישובים באשכולות הנמוכים ביותר ויותר מ-40% ביישובים במעמד הביניים.
- פחות מרבע מהתלמידים באשכולות הנמוכים ביותר לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי, ואילו ביישובים באשכולות הבינוניים כמעט 60% מהתלמידים בחינוך הקדם-יסודי לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי ובאשכולות הגבוהים קרוב למחצית מהתלמידים לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי.

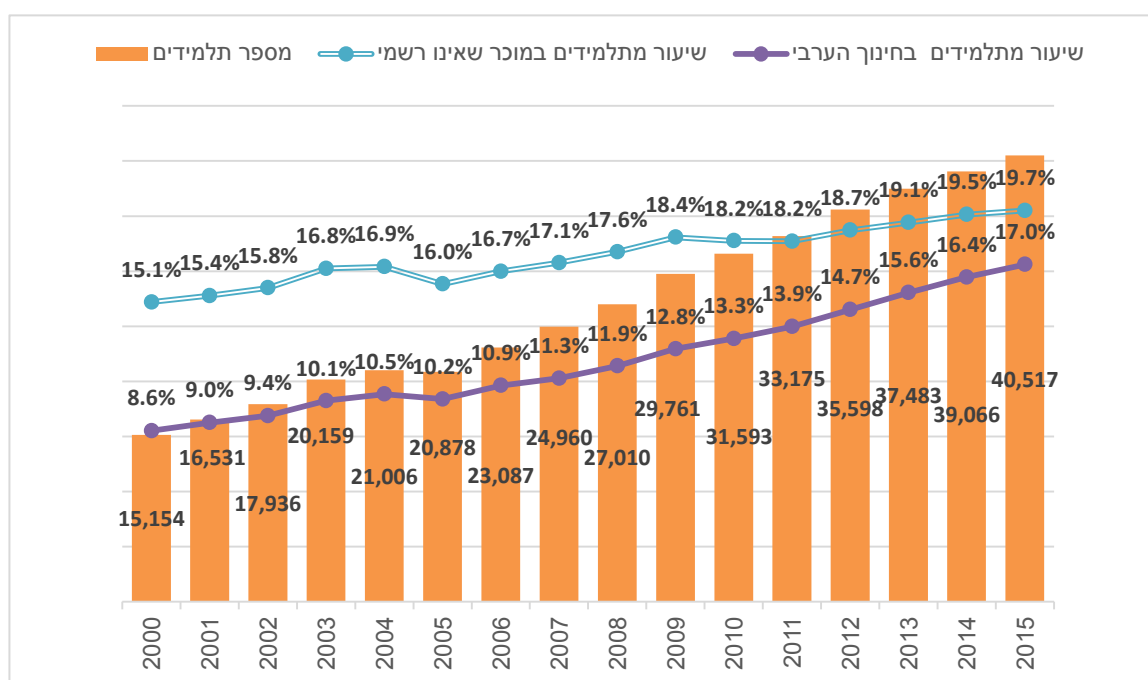
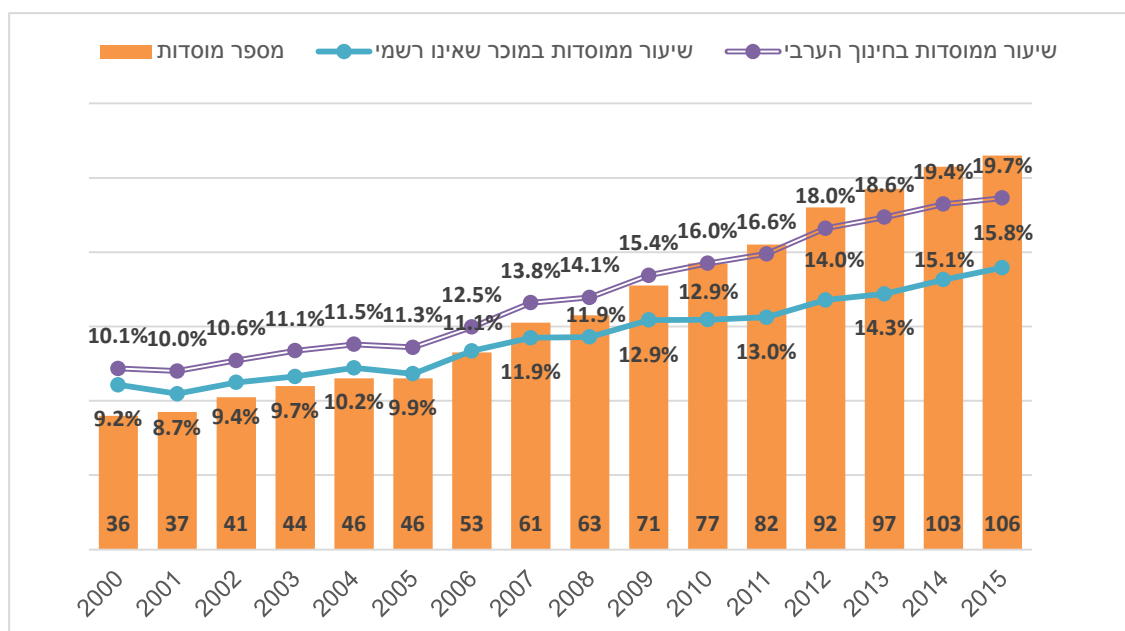
3.2. חינוך יסודי

בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי הערבי בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015) למדו 40,517 תלמידים ב-106 בתי-ספר. להלן נציג את התפתחות החינוך המוכר שאינו רשמי היסודי הערבי משנת 2000 עד שנת 2015.³²

³² הנתונים הופקו ממערכת משרד החינוך [במבט רחב – מספרים על החינוך](#) בדצמבר 2015.



תרשים 3: תלמידים ומוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי, 2000–2015



הנתונים ההיסטוריים על החינוך המוכר שאינו רשמי הערבי משנת 2000 עד שנת 2015 המוצגים בתרשימים שלעיל מעידים על מגמת גידול במספר התלמידים והמוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי, בשיעור התלמידים בחינוך הערבי בכלל התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי, בשיעור בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים הערביים בכלל בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים ובשיעור התלמידים הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי בכלל התלמידים בחינוך הערבי.

תיאור מפורט של מערכת החינוך היסודי המוכר שאינו רשמי וחלקו של החינוך הערבי בה בטבלה שלהלן.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 2: תלמידים ובתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר ופיקוח, תשע"ה³³

מוסדות		תלמידים
חינוך עברי	רשתות חינוך	123,353
	חרדי מחוץ לרשתות	32,896
	ממלכתי	6,470
	ממלכתי-דתי	2,201
סך הכול – חינוך עברי		164,920
חינוך ערבי		40,517
סך הכול – חינוך מוכר שאינו רשמי		205,437

ירושלים היא העיר שבה מספר בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים הוא הגדול ביותר, 62 במספר. ברשויות מקומיות אחרות מספרם קטן יותר. מספר בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי ברשויות המקומיות שיש בהן בתי-ספר כאלה מוצג בטבלה שלהלן.

טבלה 3: בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי לפי רשות, תשע"ה³⁴

שם רשות	מספר בתי-ספר	מספר תלמידים
ירושלים	64	23,571
נצרת	10	5,617
חיפה	6	2,388
רמלה	4	1,309
שפרעם	4	1,406
כפר-כנא	2	976
לוד	2	244
ראמה	2	530
אום-אלפחם	1	96
אעבלין	1	1,028
יפיע	1	352
כפר-יאסיף	1	278
משהד	1	290
סחי'נין	1	363
עכו	1	310
ריינה	1	585

כ-70% מכלל התלמידים בחינוך הערבי היסודי (כ-166,000 תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר בממד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כ-27% (65,000

³³ משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#), דצמבר 2015.

³⁴ משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#), דצמבר 2015.

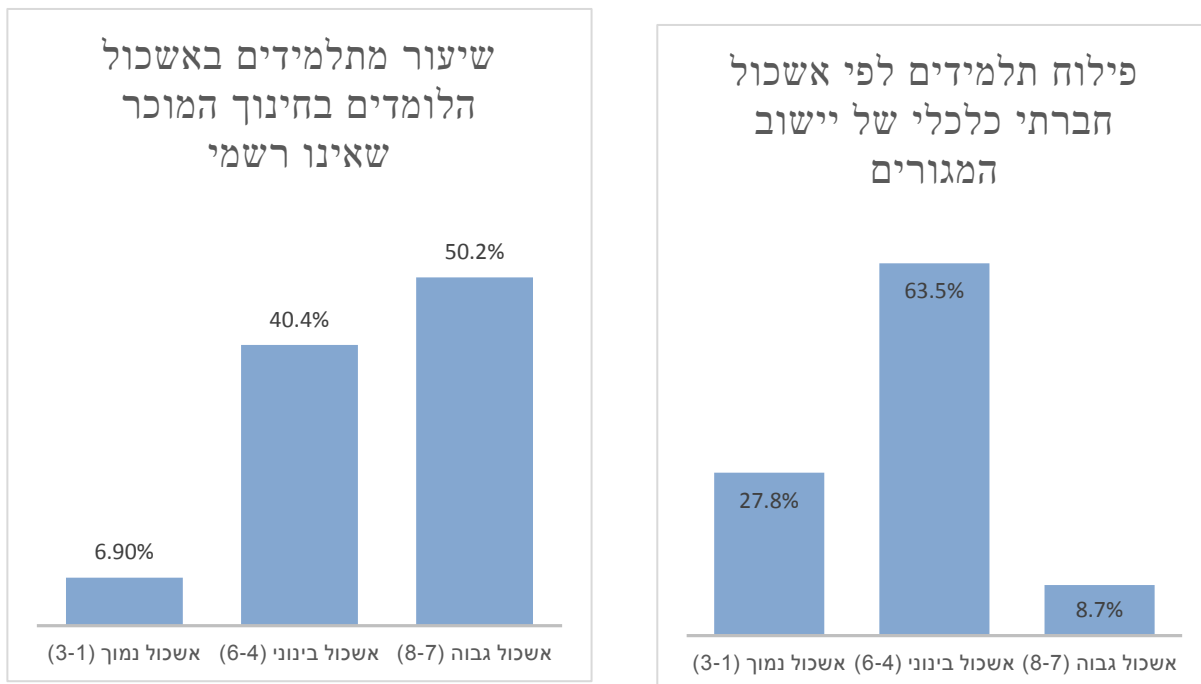


תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות 4-6 במדד החברתי-כלכלי האמור ו-3% (כ-7,000 תלמידים) מתגוררים ביישובים המדורגים באשכולות 7 ו-8.³⁵

בתרשים שלהלן מוצגים שיעור התלמידים הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי בפילוח לפי המעמד החברתי-כלכלי של יישוב המגורים ושיעור תלמידי החינוך היסודי הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי באשכולות חברתיים-כלכליים שונים.³⁶

תרשים 4: תלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי לפי מעמד חברתי כלכלי של יישוב המגורים,

תשע"ה



התרשים מלמד כי בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי שיעור גבוה יותר של תלמידים ביישובים במעמד חברתי כלכלי בינוני וגבוה מאשר בכלל החינוך הערבי היסודי. בעוד ביישובים המדורגים באשכולות 1-3 פחות מ-7% מכלל התלמידים בחינוך היסודי לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי, ביישובים חזקים יותר בין 40% ל-50% מכלל התלמידים הערבים לומדים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים.

נקודת מבט נוספת על נושא זה יש בבחינת נתוני בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים על-פי מדד הטיפוח הממוצע של התלמידים. כאמור, משרד החינוך מחשב לכל תלמיד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מדד כזה על בסיס מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של משפחתו. עשירון הטיפוח של בית-הספר, שנקבע על-פי ממוצע מדדי הטיפוח של הלומדים בו, משמש להקצאת תקצוב דיפרנציאלי ותוכניות אחרות של משרד החינוך. יש לשים לב לכך שככל שמדד הטיפוח של בית-הספר גבוה יותר, המצב החברתי-כלכלי של תלמידיו גרוע יותר. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות התלמידים בחינוך הערבי היסודי ובחינוך

הערבי המוכר שאינו רשמי לפי מדד הטיפוח שלהם.³⁷

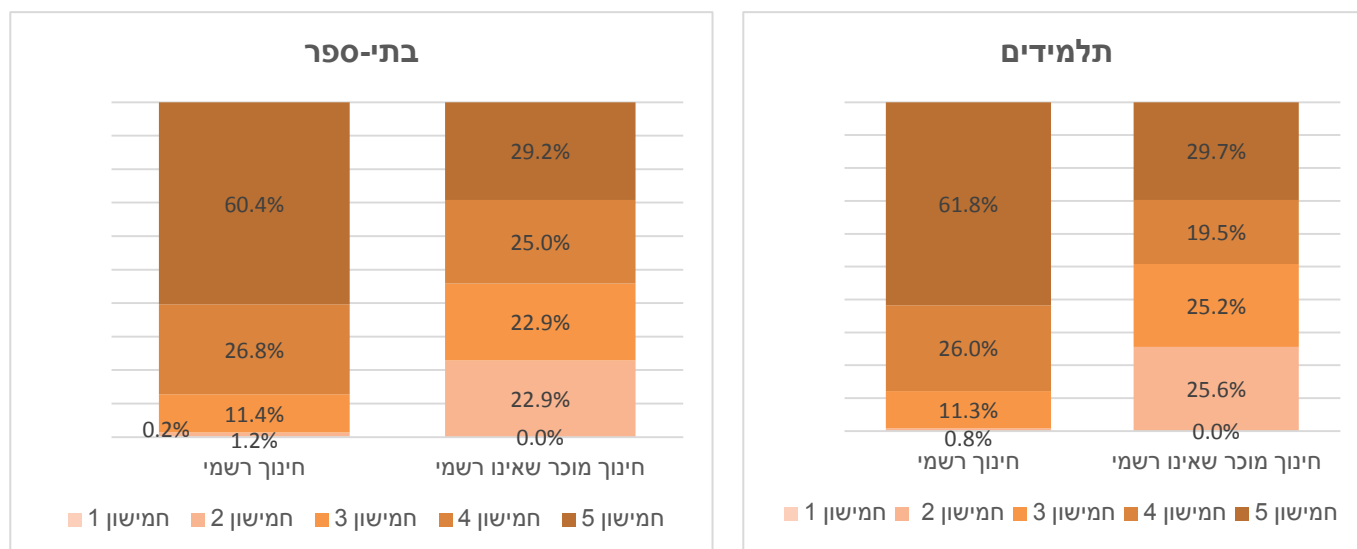
³⁵ שם.

³⁶ עיבוד נתונים שנתקבלו מפנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2015.



תרשים 5: תלמידים ובתי-ספר בחינוך הערבי היסודי הרשמי והמוכר שאינו רשמי לפי חמישוני מדד

ממד הטיפוח שלה³⁸



התרשים מלמד על הפערים בין תלמידים ובתי-הספר בחינוך הערבי היסודי הרשמי והמוכר שאינו רשמי מבחינת מצבם הכלכלי-חברתי של התלמידים:

- בחינוך הרשמי קרוב לשני-שלישים מהתלמידים ובתי-הספר בחינוך הערבי מדורגים בחמישון הטיפוח הנמוך ביותר (5), כלומר מצבם הכלכלי-חברתי של בתי-הספר והתלמידים האלה הוא הגרוע ביותר. כ-12% בלבד מכלל התלמידים דורגו בחמישוני הטיפוח 2 ו-3, שמעידים על מצב כלכלי-חברתי טוב יותר.
- בחינוך המוכר שאינו רשמי, כמחצית מבתי-הספר והתלמידים מדורגים בחמישוני טיפוח 2 ו-3, הגבוהים יחסית, ופחות מ-30% מבתי-הספר והתלמידים מדורגים בחמישון הטיפוח הנמוך ביותר. עיבוד נוסף של נתוני משרד החינוך מלמד כי כ-86% מכלל התלמידים בחינוך הערבי בחמישון טיפוח 2 וכ-30% מכלל התלמידים בחמישון טיפוח 3 לומדים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, לעומת 13% ו-8% מכלל התלמידים המדורגים בחמישוני הטיפוח הנמוכים ביותר, 4 ו-5 בהתאמה.

³⁷ נציין כי ל-3,021 תלמידים ול-47 מוסדות בחינוך הרשמי, ול-1,775 תלמידים ול-31 מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי, לא חושב ממד טיפוח.

³⁸ פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2015.



הכנסת

4. תקצוב החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי

בפרק זה נביא נתונים על תקציבי משרד החינוך שהועברו לבתי-ספר ולגני-ילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי בפילוח לפי מגזר, על-פי עיבודים שעשינו לנתונים שנתקבלו ממשרד החינוך והופקו ממערכת שקיפות תקציבית של מינהל הכלכלה והתקציבים במשרד החינוך.³⁹ חשוב להדגיש כי בנתונים נכללים סך כל התקציבים המשולמים למוסדות חינוך, ולפיכך הפערים שנתגלו בין שני המגזרים עשויים לנבוע ממגוון גורמים, ובהם: הבדלים במספר התלמידים עולים, הניתן במקרה הצורך לבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי ואינו ניתן לבתי-ספר בחינוך הערבי; בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך הערבי מספר גדול יותר של כיתות מקדמות לתלמידי חינוך מיוחד, הזכאים לתוספת תקציבים למימון שירותי חינוך מיוחד כגון טיפולים פארה-רפואיים, כיתות קטנות, הארכת שנת הלימודים וסייעות. בתקציבים נכללים גם מרכיבים של החזרי שכר לימוד ומענקי השתלמות למורים המשולמים למורים ועשויים להטות את הנתונים.⁴⁰

עמדת מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך היא כי בשל ההסתייגויות שלעיל יש להימנע מעיבוד הנתונים התקציביים ומהצגתם באופן שבו הוצגו בפרק זה. עם זאת נציין כי אף שרוב ההסתייגויות (להוציא ההתייחסות להחזרי שכר לימוד ומענקי השתלמות למורים) תקפות באותה מידה גם בחינוך הרשמי, משרד החינוך עצמו מציג את נתוני התקציב לחינוך הרשמי בהשוואה בין המגזרים, ולפיכך בחרנו להציג את הנתונים האלה גם לגבי החינוך המוכר שאינו רשמי, בהדגשת ההסתייגויות שצוינו לעיל.

4.1. תקצוב החינוך הקדם-יסודי

בשנת 2015 העביר משרד החינוך לגני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים 1.15 מיליארד ש"ח. 225.5 מיליון מתקציב זה הועברו לגני-ילדים בחינוך הערבי על מגזריו ו-933 מיליון לגני-ילדים בחינוך הערבי. נתוני תקציב החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי הערבי והערבי בשנים 2011–2015 מוצגים בתרשים שלהלן.⁴¹

תרשים 6: עלות לתלמיד (בש"ח) ותקציב כולל (במיליוני ש"ח) בחינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-

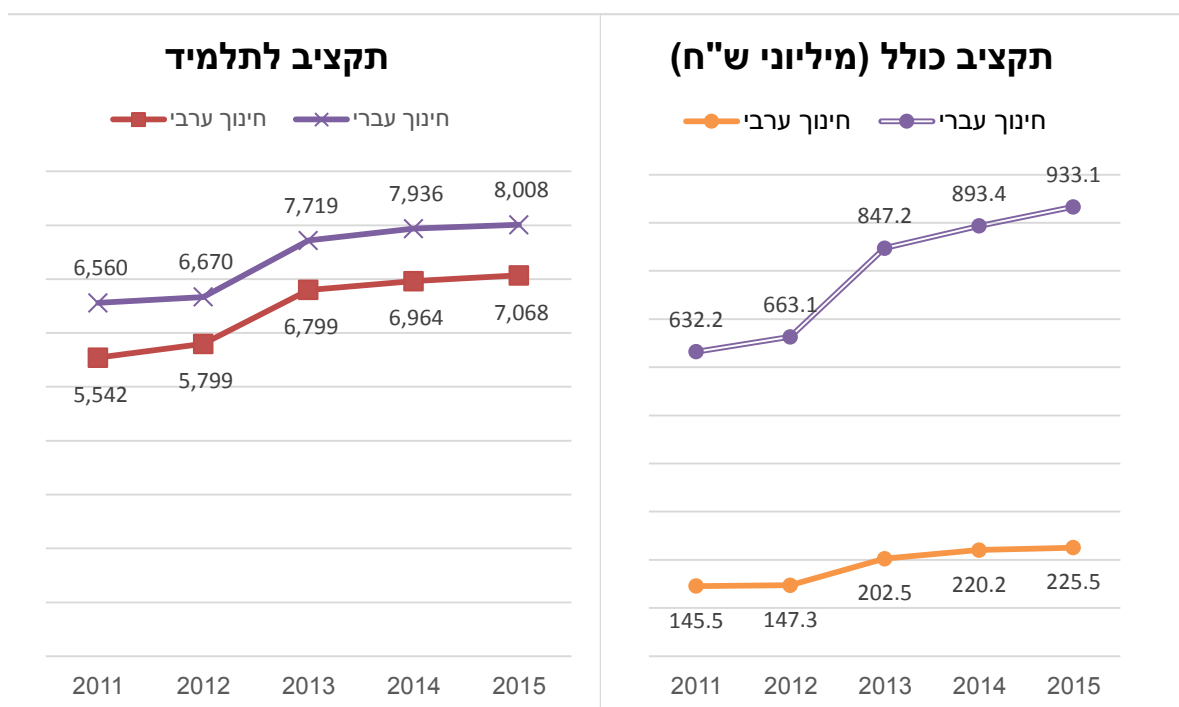
יסודי, לפי מגזר, 2011–2015

³⁹ מערכת "שקיפות תקציבית" שמינהל כלכלה ותקציבים העלה לאחרונה לאתר משרד החינוך מאפשרת הפקת נתונים על תקציבים שמשרד החינוך מקצה למוסדות חינוך לפי פילוחים שונים. המערכת כוללת נתונים לשנים תשע"ב (2011/12) ותשע"ד (2013/14) והיא מתייחסת לתקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.

⁴⁰ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, תקצוב גני-ילדים ובתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר, מכתב, 15 בנובמבר 2015 ו-28 בינואר 2016.

⁴¹ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, תקצוב גני-ילדים ובתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר, מכתב, 15 בנובמבר 2015. נתונים על מספר התלמידים בגני-הילדים ממערכת "במבט רחב – מספרים על החינוך", משרד החינוך.





הנתונים מצביעים על עלייה של כ-33% בתקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי הקדם-יסודי בשני המגזרים, אך גם על פערים ניכרים בין התקציב לתלמיד בחינוך הקדם-יסודי העברי לתקציב לתלמיד בחינוך הקדם-יסודי הערבי. בין שנת 2011 לשנת 2015 הצטמצם הפער מכ-16% ל-12%.

4.2. תקצוב החינוך היסודי

מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך העביר לנו **נתונים על שעות הוראה** ותקצובן במימון משרד החינוך בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזרים. כאמור, רוב התקצוב של מוסדות החינוך בכלל, ובתוכם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, הוא באמצעות הקצאת "שעות הוראה שבועיות", כלומר תשלום על שעות עבודה שבועיות של מורה בשנת הלימודים. בחינוך המוכר שאינו רשמי, הבעלויות של מוסדות החינוך מתקצבות בסכום שהוא מכפלה של מספר שעות ההוראה המוקצות למוסד בעלות שעה שבועיות באותו מוסד, הנקבעת בהתאם לפרופיל הממוצע של המורים המלמדים בו.⁴²

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על תקציבים המוקדשים לשעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי, העברי והערבי, **ללא רשתות החינוך החרדיות**, בשנים 2011–2015.⁴³

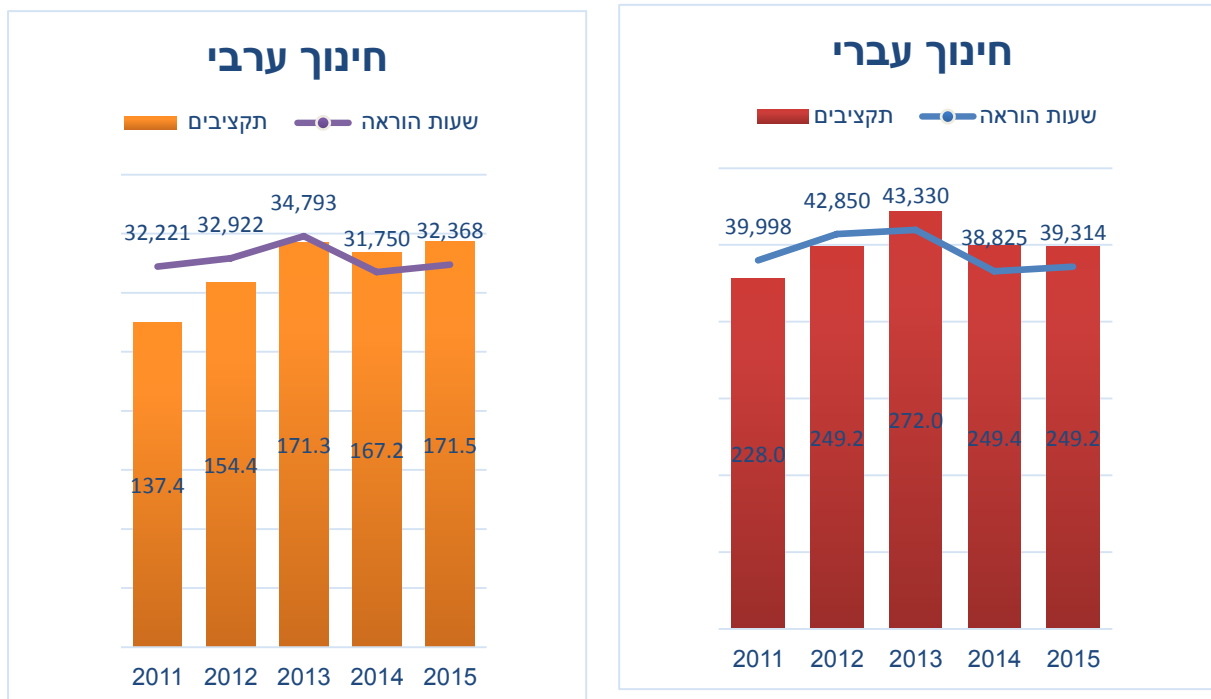
⁴² הרחבה ראו: אתי וייסבלאי, [תקצוב שעות הוראה בבתי-ספר יסודיים במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי ופטור](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביולי 2013.

⁴³ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [תקצוב גני-ילדים ובתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר](#), מכתב 15 בנובמבר 2015. נתונים על מספר התלמידים בגני-הילדים ממערכת "במבט רחב – מספרים על החינוך", משרד החינוך.



תרשים 7: תקציבים (במיליוני ש"ח) ושעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי לפי מגזר,

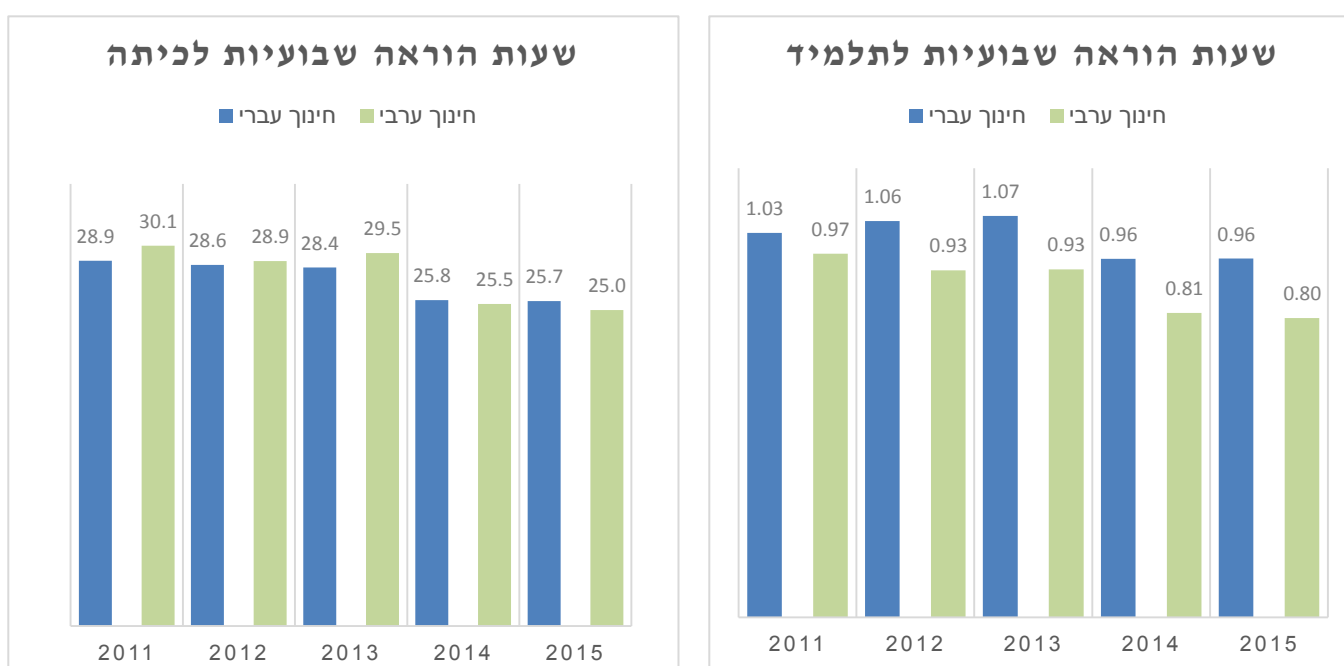
2015–2011



הנתונים על מספר שעות ההוראה והתקציבים לשעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי והעברי מאפשרים לנו לערוך כמה השוואות בעלות עניין המלמדות על הפערים בין שני המגזרים.

השוואה בין מספר שעות ההוראה השבועיות לתלמיד ולכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי העברי והערבי מלמדת על פערים קטנים יחסית בין המגזרים בתחום זה.

תרשים 8: שעות הוראה לתלמיד ולכיתה בחינוך יסודי מוכר שאינו רשמי, לפי מגזר, 2015–2011



הכנסת

הנתונים שבתרשים מצביעים על פער קטן בין מספר שעות ההוראה השבועיות לכיתה בחינוך העברי המוכר שאינו רשמי, פרט לרשתות החינוך החרדיות, ובחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי. בשנתיים האחרונות צומצם מספר שעות ההוראה לכיתה בשני המגזרים, אך הקיצוץ במגזר הערבי היה משמעותי יותר – כ-17% משעות ההוראה השבועיות לכיתה, בהשוואה בין שנת 2011 לשנת 2015.

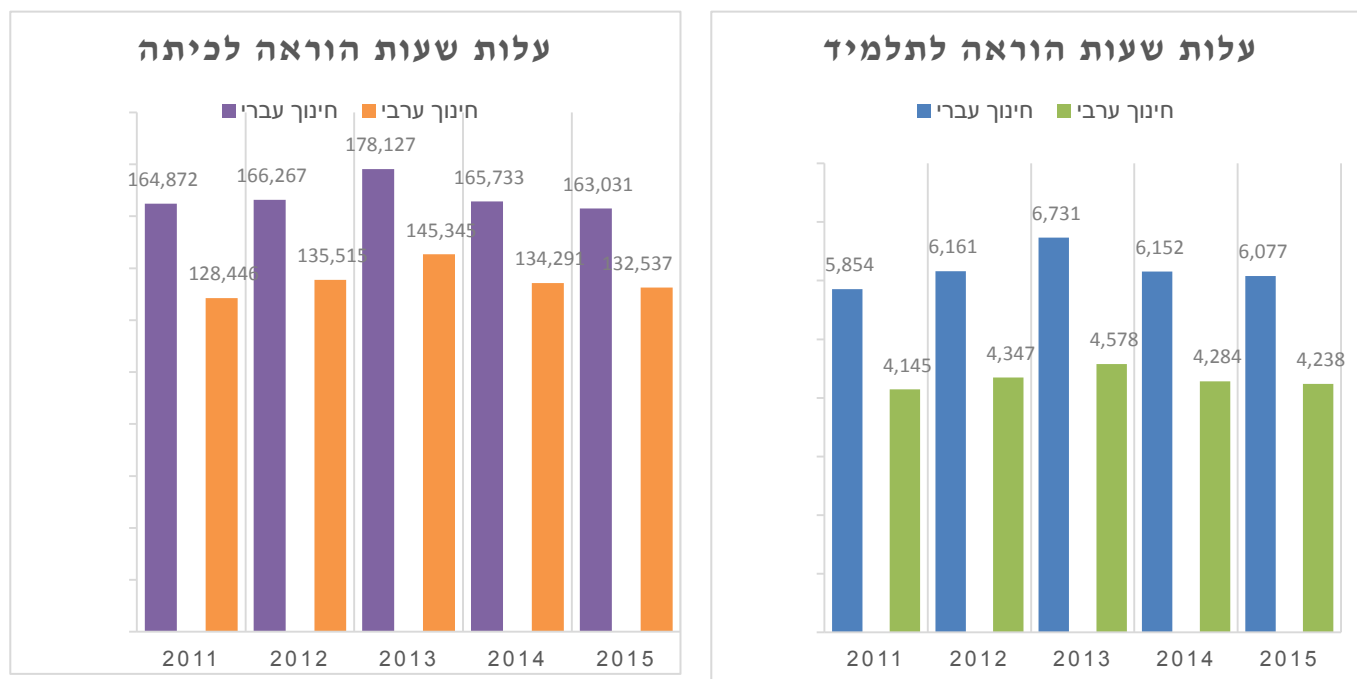
בבחינת מספר שעות ההוראה לתלמיד, המושפע במידה רבה ממספר התלמידים הממוצע בכיתה, אנו רואים כי מספר שעות ההוראה לתלמיד במימון משרד החינוך בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי קטן בכ-15% ממספר שעות ההוראה השבועיות לתלמיד בחינוך העברי. פער זה הולך וגדל בשנים האחרונות.

השוואה בין התקציבים לתלמיד ולכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי והעברי מלמדת על פערים ניכרים יותר בתקצוב, כפי שעולה מן התרשים שלהלן.



תרשים 9: תקצוב ממוצע של שעות הוראה לתלמיד ולכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי לפי

מגזר, 2015–2011



הפער בתקצוב הממוצע של שעות ההוראה לתלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי בין החינוך העברי לחינוך הערבי הוא כ-30%. בתקצוב שעות ההוראה לכיתה יש פער של כ-20% בין החינוך המוכר שאינו רשמי העברי לזה הערבי. בין שנת 2011 לשנת 2015 פער זה הצטמצם במקצת.

ההבדלים הניכרים בתקצוב שעות ההוראה, למרות הפערים הקטנים יחסית במספר שעות ההוראה לתלמיד ולכיתה שהוצגו בתרשים הקודם, נובעים מן ההבדל בעלות שעות ההוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי בין החינוך הערבי לחינוך העברי. בשנת 2011 הייתה עלות שעת הוראה שבועית שנתית בחינוך הערבי 4,265 ש"ח – לעומת 5,701 ש"ח בחינוך העברי. בשנת 2015 גדלה עלות שעת הוראה שבועית בחינוך הערבי ל-5,299 ש"ח, ואילו בחינוך העברי עלתה עלות שעת הוראה שבועית באותו זמן ל-6,339 ש"ח, כך שהפער בעלות שעות ההוראה בין מגזרי החינוך המוכר שאינו רשמי נותר כ-15%.

לאחרונה העלה מינהל הכלכלה והתקציבים במשרד החינוך **מערכת שקיפות תקציבית** שמאפשרת הפקת נתונים על תקציבים שמשרד החינוך מקצה למוסדות חינוך לפי פילוחים שונים. המערכת כוללת נתונים לשנים תשע"ב (2011/12) ותשע"ד (2013/14) והיא מתייחסת לתקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.⁴⁴

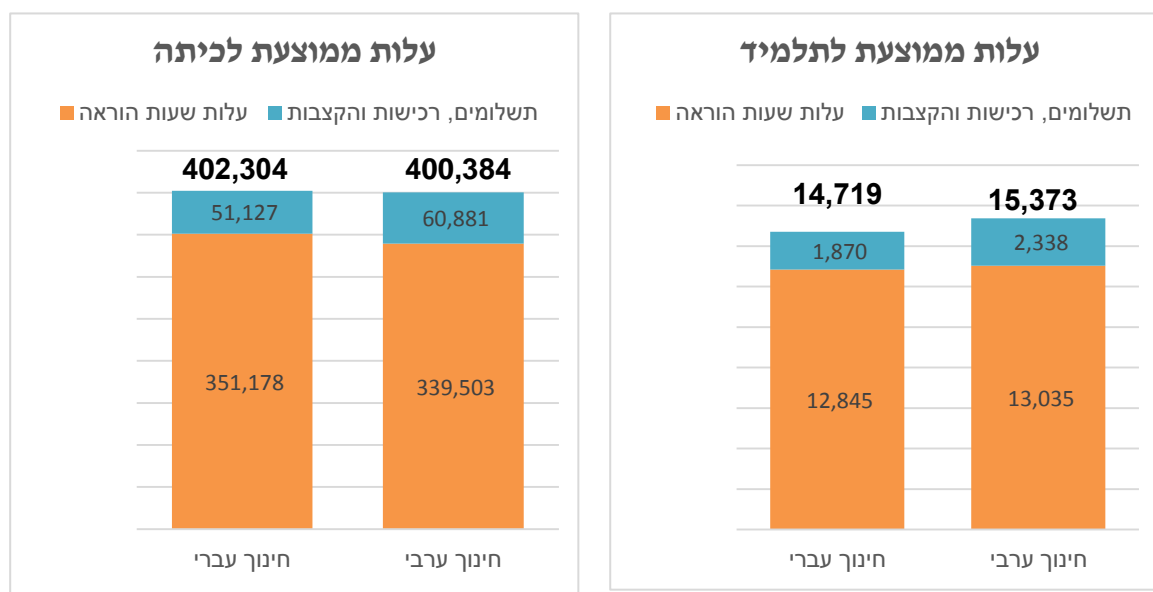
⁴⁴ כולל ההעברות של משרד החינוך לבעלויות בחטיבה העליונה, בחינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור. במיפוי לא נכללו תקציבים של משרד החינוך שלא היה אפשר לשייך לרשות מקומית או לבית-ספר ספציפיים (ובהם תקציבים שיועדו לרכישות, להקצבות ולפעולות רוחניות ומינהליות ותקציבים שיועדו לאחזקת המשרד, לחינוך בלתי פורמלי, לתרבות



הכנסת

נתוני המערכת מצביעים על קרבה רבה בתקצוב הממוצע של תלמידים בחינוך הערבי והעברי בחינוך היסודי הרשמי. בשנת הלימודים תשע"ד, תלמיד בחינוך הערבי היסודי הרשמי קיבל בממוצע 1.73 שעות הוראה שבועיות, ואילו תלמיד בחינוך העברי הרשמי קיבל 1.71 שעות הוראה שבועיות. עם זאת, חשוב לציין כי בבחינת הנתונים לפי מדד הטיפול של התלמידים עולה כי בכל אחד מחמישוני הטיפול יש פערים לטובת החינוך העברי מבחינת הקצאת תקציבים ושעות הוראה, והפערים הגדולים ביותר נמצאו בחמישוני הטיפול הנמוכים ביותר. פירוט העלות הממוצעת לתלמיד ולכיתה בחינוך הרשמי היסודי הערבי והעברי בשנת הלימודים תשע"ד על-פי נתוני מערכת השקיפות התקציבית מוצג בתרשימים שלהלן.⁴⁵

תרשים 10: עלות ממוצעת לתלמיד ולכיתה בחינוך היסודי הרשמי לפי מגזר, תשע"ד



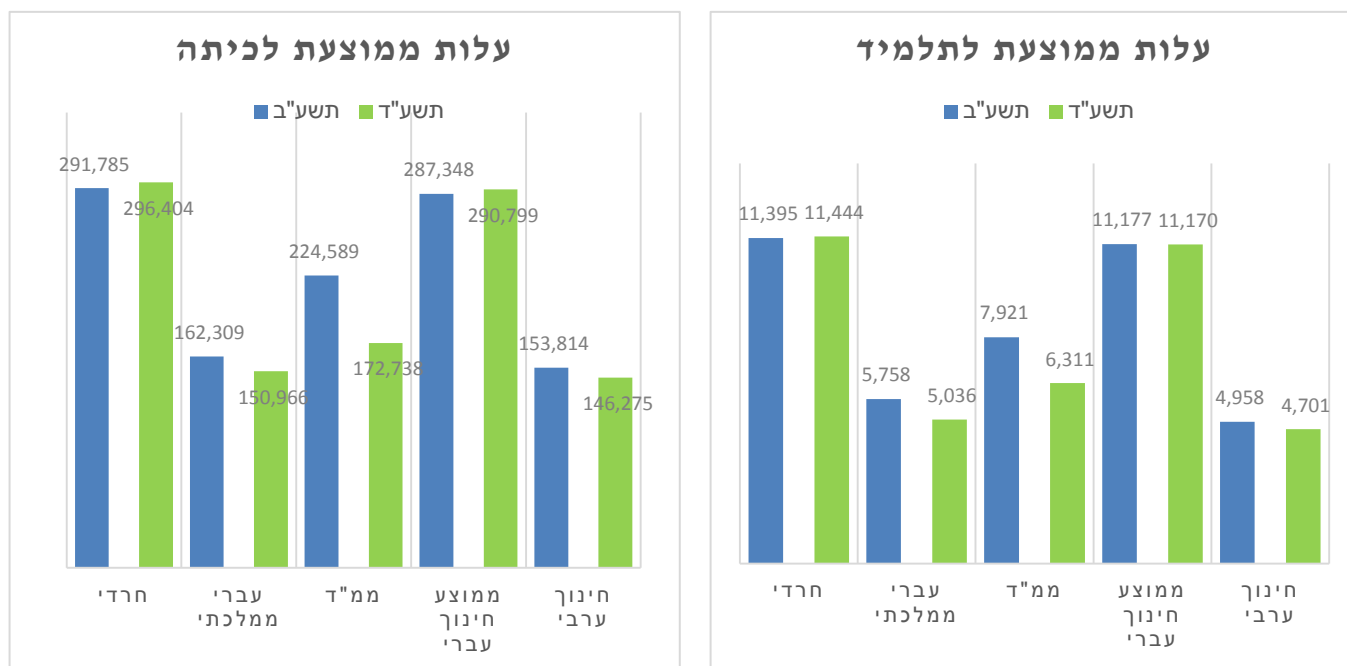
בבחינת נתוני המערכת על החינוך המוכר שאינו רשמי או רואים פערים ניכרים בין החינוך העברי, בכל סוגי הפיקוח, לבין החינוך הערבי. בהתבוננות בנתונים אלה יש לזכור כי על-פי חוק, החינוך המוכר שאינו רשמי מקבל תקצוב נמוך מהחינוך הרשמי, ויש הבדלים בתקצוב בין בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בבעלויות שונות ובהתאם למאפייני בית-הספר, כפי שפורט לעיל בפרק 2.

⁴⁵ יהודית, לטלויזיה חינוכית, למוסדות תורניים, למכללות להכשרת מורים, לחינוך מבוגרים ולאולפנים), תקציבי הרשויות המקומיות, תשלומי הורים ותקציבי המגזר השלישי שמגיעים למוסדות חינוך. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#).



תרשים 11: עלות ממוצעת לתלמיד ולכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי לפי מגזר וסוג פיקוח,

תשע"ב-תשע"ד⁴⁶



אנו רואים כי העלות הממוצעת לכיתה בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי נמוכה בכ-3% מן העלות הממוצעת לכיתה בחינוך העברי הממלכתי המוכר שאינו רשמי. העלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הערבי נמוכה בכ-6.5% מן העלות הממוצעת לתלמיד בחינוך העברי הממלכתי. עם זאת, בין שנת 2002 לשנת 2004 הצטמצם הפער במידה מסוימת – מ-14% ל-6.5% בתקציב לתלמיד ומ-5.2% ל-3.1% בתקציב לכיתה, על רקע הפחתה בתקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות בשנים אלו.

בבחינת הפער בתקצוב לתלמיד בין החינוך היסודי הרשמי (המוצג לעיל בתרשים 10) לחינוך המוכר שאינו רשמי אנו רואים כי **בחינוך העברי** תלמידים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בפיקוח ממלכתי מקבלים 37.5% מן התקצוב של שעות ההוראה לכיתה בחינוך הרשמי ו-34.2% מן התקצוב של שעות ההוראה לתלמיד. **בחינוך הערבי** הפער בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר שאינו רשמי גדול יותר; כיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי מתקצבת ב-36.5% מתקציב כיתה בחינוך הרשמי, ותקצוב תלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי הוא 30.6% מתקצוב תלמיד בחינוך הרשמי היסודי הערבי.

לסיכום, מן הנתונים שהוצגו בפרק זה עולה שיש פערים בתקצוב משרד החינוך את החינוך המוכר שאינו רשמי בכל המגזרים, הן מבחינת מספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד ולכיתה והן מבחינת התקצוב הכולל. פערים אלו נובעים מכמה גורמים, ובהם: מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי גדול מאשר בחינוך העברי, יש הבדלים באוכלוסיית המורים מבחינת הוותק, ההשכלה וכדומה באים לידי ביטוי בעלות שעת הוראה ממוצעת ובתשלומים נוספים המועברים למורים, ויש תקצוב ייעודי לקבוצות אוכלוסייה נזקקות כגון עולים ותלמידי חינוך מיוחד, הנפוץ יותר בחינוך העברי.

⁴⁶ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, דוחות [מערכת שקיפות תקציבית](#) שהופקו בינואר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע