



**הכנסת
מרכז מחקר ומידע**

נייר רקע לדיון

**מעקב אחר ביצוע חוק חינוך
חובה חינוס מגיל 3**

מוגש

**לוועדת החינוך והתרבות
ולוועדה לקידום מעמד הילד**

הוכן ע"י:

**אהוד שפיגל - עוזר מחקר בוועדת החינוך והתרבות
איילת ברק – עוזרת מחקר בוועדה לקידום מעמד הילד**

הנחיה ואישור:

נועה לפלר - אלפנט

25.2.2001

תמצית

החל משנת תש"ס הוחל יישום התיקון לחוק לימוד חובה, התשמ"ד 1984, אשר קובע החלת חוק חינוך חובה חינם לגילאי 3 ו-4. עד כה, יושם החוק באופן חלקי, על ישובים רבים מאשכולות 1, 2 ו-3 וכן על יישובי עדיפות לאומית א' ויישובי קו העימות. מסמך זה מציג הנתונים השונים של משרד החינוך לגבי יישום החוק בשנים תש"ס ותשס"א, וכן תוכניות עתידיות לשנת תשס"ב. ראוי לציין כי קיימים פערים בנתונים שניתנו, והם נעים בין גידול של כ-3,000 ילדים עליהם הוחל החוק בשנת תשס"א, לעומת גידול של כ-11,000 ילדים. בנוסף, מוצגות במסמך מספר נקודות לדיון: העובדה שהחוק יושם במקומות בהם האוכלוסייה נהנתה כבר מהטבות ופטורים, הצורך בתשתיות מתאימות בישובים השונים לשם יישום החוק, חוסר הערכות בהכשרת גנות, תכנון מול ביצוע והקושי לעמוד על מידת ההחלה והאכיפה של החוק.

א. מבוא: החוק ויישומו

התיקון לחוק לימוד חובה, התשמ"ד 1984, קובע החלת חוק חינוך חובה חינם לגילאי 3 ו-4. הוחלט כי החוק ייושם, באופן הדרגתי, תוך 10 שנים על כלל האוכלוסייה. החוק מיושם באמצעות צווים, המוצאים בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, המפרטים את היישובים בהם יוחל החוק.

בשנת תש"ס הוחל ביישום החוק על למעלה מ-50 אלף ילדים, (כ-22%-24% מכלל ילדי השנתון)¹ לפי הקבוצות הבאות: גילאי 3-4 בשכונות הנכללות בשיקום-שכונות ובעיירות פיתוח², וכן גילאי 4 ביישובי עדיפות לאומית. בנוסף, נכללות אוכלוסיות הפטורות משכר לימוד ואינן כלולות בצו (כגון יישובי קו העימות וישובים הנמצאים באשכולות³ 1 ו-2).

הנתונים על יישום החוק בשנת הלימודים תשס"א, אשר נמסרו על ידי משרד החינוך, אינם אחידים ונעים בין גידול של כ-3000 תלמידים, לעומת גידול של כ-11,000 תלמידים (ראה טבלאות להלן). מתוך תלמידים אלה, 1,400 ילדים הם מהמגזר הבדואי בדרום הארץ. עלות יישום החוק, הוערכה בשנה זו בכ-130 מליון ₪.

¹ משרד החינוך - המנהל הפדגוגי, מעקב ביצוע חוק לימוד חובה (חינם) מכתב למשתתפי הדיון בוועדה המשותפת לחינוך ולמעמד הילד, מיום 25.02.01. יצחק כהן - מנהל המנהל הפדגוגי, מכתב ליו"ר ועדת החינוך והתרבות בנושא חוק יום חינוך ארוך וחוק לימוד חובה בגילאי 3-4, 15.6.00.

² חלקם שייכים לאשכול 3, כגון בית שאן, חצור הגלילית, ירוחם ונתיבות.

³ האשכולות הן קטגוריות יישובים, המשמשות את המוסד לביטוח לאומי, ומוגדרות על פי מדד חברתי כלכלי לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה.

טבלה א': מספר הילדים בגילאי 3 ו-4 עליהם יושם חוק חינוך חובה חינם

פטורים משכר לימוד	למדו בשנת תש"ס	למדו בשנת תשס"א	הגידול במספר הלומדים
בתוקף צו	36,682	43,213	6,531
בזכות פטור	14,686 + 1,418 ⁴	21,239	5,135
סה"כ	52,786	64,452	11,666

(הגב' דליה לימור - מנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, משרד החינוך 25.2.2001)

טבלה ב': מספר הילדים בגילאי 3 ו-4 עליהם יושם חוק חינוך חובה חינם

פטורים משכר לימוד	למדו בשנת תש"ס	למדו בשנת תשס"א	הגידול במספר הלומדים
בתוקף צו	39,105	40,396	1,291
בזכות פטור	19,293	21,124	1,831
סה"כ	58,398	61,520	3,122

(הגב' רונית בר-סימנטוב - מפקחת על יוח"א, משרד החינוך, 12.2.2001)

לפי נתוני משרד החינוך⁵, 10,086 ילדים אשר מתגוררים בישובים בהם מוחל חוק חינוך חובה חינם, אינם לומדים בגנים ציבוריים. עובדה זו, אינה מלמדת, בהכרח, על אי מימוש החוק, לאור המחסור בדיווחים מגני ילדים פרטיים ומגנים של רשת "אל המעיין".

בשנת הלימודים תשס"ב, על פי הערכת משרד החינוך, מספר הלומדים במסגרת חוק לימוד חובה חינם לגילאי 3-4 עשוי לגדול, לכ- 78,000 ילדים (כלומר, תוספת של כ- 18 אלף ילדים). במספר זה נכללים:

1. הילדים הכלולים כיום בחוק בתוקף צו (כ- 40,000)
 2. ילדים הנהנים כבר היום מפטור מתשלום מסיבות אחרות (כ- 20,000)
 3. יישום החוק על כלל הישובים של אשכולות 1 ו-2, הכוללים שורת עיריות, מועצות מקומיות (ברובן ערביות) ומועצות אזוריות שהחוק טרם הוחל בהן. בנוסף, יורחב החוק הקיים גם על ילדים בגילאי 3 בישובי קו העימות.
- כמו כן, מתכנן המשרד להחיל את החוק על ילדי אשכול מס' 3 (כ- 31,000), וילדי יישובי הטיפול הנקודתי⁶ (כ- 5000) שטרם נכללו בפטור משכר הלימוד. לטענת משרד החינוך, הדבר מותנה בתוספת תקציבית.

⁴תלמידי חינוך מיוחד.

⁵ משרד החינוך- המנהל הפדגוגי, מעקב ביצוע חוק לימוד חובה (חינם) –מכתב למשתתפי הדיון בוועדה המשותפת לחינוך ולמעמד הילד, מיום 25.02.01.

⁶ קבוצת יישובים אשר מטופלים בסיוע משרד ראש הממשלה.

ב. נקודות לדין

- א. לטענת מרכז השלטון המקומי⁷, וארגון מעורבות⁸, החוק מיושם בעיקר ביישובים ושכונות בהם נהנתה כבר מרבית האוכלוסייה מהטבות ומפטורים קודמים, דבר שהפחית את עלות החוק. אפשר שכך מוסבר הפער בין העלות המשוערכת של יישום החוק על 60,000 ילדים בכ-400 מליון ש"ח⁹, לבין העלות בפועל, 80-130 מליון ש"ח¹⁰.
- ב. יישום החוק דורש קיומן של תשתיות מתאימות, דבר שעיקב בעבר את יישומו, בעיקר ביישובים ערביים (לטענת ארגון מעורבות).
 מר יצחק כהן, מנהל המינהל הפדגוגי במשרד החינוך הסביר בישיבת וועדת החינוך והתרבות (מתאריך 19.6.00) כי החלת הצו תעשה, "רק לאחר שהרשות המקומית תאתר מבנים, תאתר כוח אדם, ויתאפשר כל ההיבט התקציבי עד הפרוטה האחרונה כולל תקציב של בניה מחדש של מבנה והצטיידות..."
לאור זאת, ראוי לבחון את מידת היערכותם של היישובים והשכונות עליהם עתיד להיות החוק מוחל בשנת הלימודים תשס"ב.
- ג. הכשרת גננות – כיום, לא ידוע על מחסור בגננות. לדברי ד"ר שרה זיו, מנהלת האגף להכשרת עובדי הוראה, במשרד החינוך אין כל הערכות להרחבת הכשרת הגננות במכללות, להוציא הכשרת גננות למגזר הבדואי בדרום הארץ. לדעתה, הקיצוץ בתקציבי המכללות, ימנע שינוי המצב¹¹.
- ד. תכנון מול ביצוע בשנת תשס"א – בתכנון משרד החינוך להרחבת החוק לשנת תשס"א נכללו (לפי סדר קדימויות)¹²: קליטת 7000 ילדים נוספים ביישובי הפטור (יישובים הזכאים להטבות ופטורים קודמים), וביישובים שיצטרפו עקב עדכוני רשימות עדיפות לאומית, שיקום שכונות, ואשכולות 1 ו-2, וכן הוספת 40 גנים ביישובים הבדואים. כאמור, לפי הדיווח מה-12 בפברואר 2001, קיים גידול בהחלת החוק על 3,122 ילדים נוספים, מתוכם 1,400 ילדים מהיישובים הבדואים בדרום (ראה/י טבלה ב'). לעומת זאת, לפי הדיווח מה-25 בפברואר, קיים גידול של 11,666 ילדים בשנה זו (ראה/י טבלה א').
- ה. קושי לאכוף את החוק ולעמוד על מידת החלתו – עקב העדר נתונים במשרד החינוך לגבי גנים פרטיים וגנים של עמותת "אל המעיין" ועקב העובדה שיש הורים המעדיפים להישאר עם ילדיהם בבית (במיוחד בגיל 3), קשה לאכוף את החוק ולעמוד על מידת החלתו.

⁷ שיחה טלפונית עם מר רון חן- המרכז לשלטון מקומי, תאריך: 25.2.2001

⁸ שיחה טלפונית עם הגברת יסכה הרן- ארגון מעורבות (מרכז למעורבות הורים), תאריך: 25.2.2001

⁹ יצחק כהן- מנהל המנהל הפדגוגי, מכתב ליו"ר וועדת החינוך בנושא חוק יום חינוך ארוך וחוק לימוד חובה בגילאי 3-4 נתוני תקציב (עלות פטור משכר לימוד בגני ילדים), 15.6.00

¹⁰ פרוטוקול וועדת חינוך ותרבות מיום 1.1.01

¹¹ שיחה טלפונית עם ד"ר שרה זיו, תאריך: 25.2.01

¹² המנהל הפדגוגי- משרד החינוך, דו"ח תהליך ביצוע חוק לימוד חובה (החלה בגנים), מוגש לשר החינוך, חשון תש"ס.

ג. מקורות

- בר-סימנטוב רונית, מפקחת על יוח"א – משרד החינוך, חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. מכתב מיום 12.2.01 (התקבל בוועדה לקידום מעמד הילד ביום 22.2.01).
- המנהל הפדגוגי- משרד החינוך, דו"ח תהליך ביצוע חוק לימוד חובה (החלה בגנים), מוגש לשר החינוך, חשון תש"ס.
- המנהל הפדגוגי- משרד החינוך, מכתב בנושא: מעקב ביצוע חוק לימוד חובה (חינם) למשתתפי הדיון בוועדה המשותפת לחינוך ולמעמד הילד, מיום 25.02.01
- כהן יצחק- סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי, חוק לימוד חובה חינם לגילאי 3-4 מכתב לח"כ עמנואל זיסמן מיום 13.5.99.
- כהן יצחק- סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי, חוק חינוך ארוך וחוק לימוד חובה גילאי 3-4. מכתב לח"כ זבולון אורלב מיום 15.6.00.
- פרוטוקול מס' 112, ועדת החינוך והתרבות של הכנסת (19.6.00).
- פרוטוקול מס' 229, ועדת החינוך והתרבות של הכנסת (1.1.01).

שיחות

- הגברת תקוה ברם – מנהלת מחלקת גני ילדים, עריית אשדוד, ביום 25.2.01.
- גברת רונית בר סימנטוב – מפקחת על יוח"א, משרד החינוך, ביום 25.2.01
- דוקטור שרה זיו – מנהלת האגף להכשרת עובדי הוראה, ביום 25.2.01
- הגברת ישכה הרן – רכזת השדולה לגיל הרך, עמותת "מעורבות". ביום 22.2.01, ו-25.2.01.
- מר חן רון – מרכז השלטון המקומי, ביום 25.5.01.