



# תקצוב דיפרנציאלי בתמיכת משרד החינוך בפעילויות חינוך בלתי- פורמלי

כתיבה: אתי וייסבלאי | אישור: יובל וורגן  
תאריך: י' בסיוון תש"ף, 21 ביוני 2020

סקירה

## תוכן עניינים

1	תמצית.....	1
3	מבוא – מעורבות משרד החינוך בחינוך הבלתי-פורמלי.....	1
5	תקצוב משרד החינוך לתכניות ברשויות המקומיות .....	2
6	2.1 תכניות המיועדות לכלל הרשויות המקומיות .....	
7	2.2 תכניות חינוך בלתי פורמלי ייעודיות לאוכלוסיות מסויימות .....	
14	תקצוב משרד החינוך לתכניות החברה למתנ"סים.....	3
15	3.1 תכנית חוג לכל ילד .....	
17	תקצוב משרד החינוך לתנועות הנוער ולארגוני הנוער.....	4
20	4.1 מבחני תמיכה בתנועות נוער .....	
20	4.2 מבחני תמיכה בארגוני נוער .....	
21	4.3 מבחני תמיכה בקבוצות מחנכים.....	
21	תקצוב משרד החינוך לתכניות חינוך משלימות .....	5
22	5.1 תכנית ניצנים – צהרונים לתלמידי גני ילדים וכיתות א' ו-ב'.....	
25	5.2 בתי ספר של החופש הגדול .....	
26	5.3 בתי ספר של החגים – "ניצנים בחופשות".....	
29	נספח – נתונים על פערים בחינוך הבלתי-פורמלי.....	
29	השתתפות בפעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי.....	
36	הוצאות על שירותי חינוך בלתי פורמלי ומסגרות משלימות .....	

## תמצית

לשירותי החינוך הבלתי-פורמלי לילדים ובני נוער חשיבות רבה הן בהקשר של ניצול שעות הפנאי, התפתחות אישית ומניעת התנהגויות סיכון והן בהקשר של השוואת הזמן שבו ילדים נמצאים במסגרות טיפול וחינוך לזמני העבודה של ההורים. מחקרים מעידים כי לחינוך הבלתי-פורמלי תרומה מוגברת לאוכלוסיות מוחלשות ולאוכלוסיות מיעוטיות ומנגד ההשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מקרב אוכלוסיות אלה מועטה יחסית.

משרד החינוך הוא הגורם הממשלתי העיקרי המתקצב את שירותי החינוך הבלתי פורמלי. במסמך זה, שנכתב לבקשת חה"כ חילי טרופר, נבחן **האם תקציב התמיכה של משרד החינוך בפעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות, במתנ"סים ובתנועות הנוער, מתחלק על פי קריטריונים דיפרנציאליים שניתן בהם משקל למיקום הגיאוגרפי או לרקע חברתי-כלכלי של אוכלוסיית היעד**. בנספח למסמך זה מופיעים נתונים על פערים בין מגזרים וקבוצות אוכלוסייה שונות בכל הנוגע להשתתפות בפעילויות חינוך בלתי-פורמלי והוצאות על חינוך בלתי פורמלי. נדגיש כי אנו מתייחסים במסמך זה לתקצוב המוקצה על ידי משרד החינוך בלבד. משרדי ממשלה נוספים ובהם משרד המדע, המשרד לשוויון חברתי, משרד התרבות והספורט ומשרד העבודה והרווחה עשויים אף הם לתמוך בשירותי חינוך בלתי פורמלי לילדים ולנוער במסגרת פעילותם.

בין הממצאים המרכזיים במסמך זה:

- ❖ סך התקציב שהעביר משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בשנת 2018 עמד על כ-1.77 מיליארד ש"ח כ-1.2 מיליארד ש"ח מתוכם מיועדים לתכניות משלימות (אחרי שעות הלימודים ובחופשות בתי הספר). **רוב המימון של משרד החינוך לתוכניות חינוך בלתי פורמלי מחולק על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים או מיועד מראש לאוכלוסיות מוחלשות.**
- ❖ **עם זאת, יש ערוצי תמיכה של משרד החינוך בחינוך הבלתי פורמלי שבהם אין דיפרנציאליות בחלוקת תקציב התמיכה:** השתתפות משרד החינוך במימון שכרם של מנהלי מתנ"סים וחלק גדול מן התמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער ובארגוני נוער. **בסה"כ הוקצו ללא קריטריונים דיפרנציאליים כ-345 מיליון ש"ח בשנת 2018 שהם כ-20% מן התמיכה של משרד החינוך בחינוך בלתי פורמלי בשנה זאת.**
- ❖ אחד הערוצים המרכזיים לתמיכה של משרד החינוך בפעילויות חינוך בלתי-פורמלי הוא הרשויות המקומיות. על פי נתוני משרד החינוך **בסה"כ הוקצו לפעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות כ-130 מיליון ש"ח בשנת 2018, כ-79% מתקציב זה - 103 מיליון ש"ח הוקצו לרשויות החלשות ביותר** (אשכולות 1 עד 4 על פי מדד הלמ"ס).
- כ-35 מיליון ש"ח מן התקציב שהעביר משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות בשנת 2018 יועד לתוכניות בכלל הרשויות, בהן: תכנית נוער בוחר דרך כערך, פעילויות קיץ והשתתפות בשכרם של מנהלי יחידות נוער. בתוכניות אלה יש ככלל קריטריונים דיפרנציאליים לחלוקת התקציב וכ-18.5 מיליון ש"ח מתוכו הוקצה לרשויות החלשות ביותר.
- כ-80 מיליון ש"ח מן התקציב הוקצו לתכניות המיועדות לאוכלוסיות ייעודיות, לרוב על פי החלטת ממשלה, בתוכן: תוכנית אתגרים לחברה הערבית, פעילויות חינוך בלתי-פורמלי ברשויות מקומיות צ'רקסיות

ודרוזיות, תקצוב רשויות מקומיות בצפון עבור עידוד ילדים ובני נוער לפעילות בלתי-פורמלית, הדרך החדשה ליוצאי אתיופיה ופעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות בדואיות בצפון. הרשויות הזכאיות לתקציבים במסגרת תכניות אלה הן, רובן ככולן, רשויות מקומיות חלשות.

❖ **החברה למתנ"סים** היא זרוע ביצוע של משרד החינוך לצורך פעילויות בתחומי פנאי וקהילה. משרד החינוך מממן את שכרם של מנהלי המתנ"סים וכן מעביר לחברה תקציב עבור פעילויות המתקיימות במתנ"ס במסגרת תכניות שמפעיל המשרד. ברוב התכניות המופעלות על ידי החברה למתנ"סים יש דיפרנציאליות בתקצוב או שהן מיועדות לאוכלוסיות מוחלשות. בין תכניות אלה תוכנית **חוג לכל ילד** הפועלת בעיקר במחוז הצפון אך גם באוכלוסיות נוספות: יישובים חרדים, יישובי עוטף עזה, מזרח ירושלים ויוצאי אתיופיה. התכנית תוקצבה בהיקף של כ-38 מיליון ש"ח בשנים 2017 ו-2018, בתוכם כ-32.5 מיליון ש"ח למימון חוגים ב-71 רשויות מקומיות באשכול 1 עד 5, וכ-5.5 מיליון ש"ח ל-22 רשויות באשכולות 6 עד 9. בשנת הלימודים תש"ף משתתפים בחוגים כ-36,000 ילדים, כ-34,000 מתוכם במחוז הצפון. 63% מן הילדים המשתתפים בתוכנית מתגוררים ביישובים חלשים (אשכולות 1 עד 3 על פי מדד הלמ"ס).

❖ תקציב משרד החינוך **לתנועות וארגוני נוער** עמד בשנת 2018 על כ-218 מיליון ש"ח, מתוכו 116.7 מיליון ש"ח לתנועות הנוער, 44 מיליון ש"ח למתנדבי שנת שירות, 39.1 מיליון ש"ח לארגוני הנוער ו-18.2 מיליון ש"ח לקבוצות מחנכים. כ-17% מתוך תקציב זה (38 מיליון ש"ח) חולק לפי קריטריונים דיפרנציאליים.

❖ משרד החינוך הגדיל בשנים האחרונות באופן משמעותי את מעורבותו בהפעלה, מימון ופיקוח על **מסגרות חינוכיות משלימות**, בהן: מסגרות לשעות אחר-הצהריים, מסגרות לימי חופשת החנוכה ופסח וקייטנות קיץ. משרד החינוך נושא בעלות התכניות, לרוב ללא מימון של הרשויות המקומיות, והרשויות המקומיות מפעילות אותן. השתתפות ההורים היא דיפרנציאלית בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של היישוב. בסה"כ הוקצו להפעלת מסגרות משלימות כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2019, כ-69% מתקציב זה – 910 מיליון ש"ח הוקצו לרשויות מקומיות חלשות (אשכולות 1 עד 3 לפי מדד הלמ"ס).

○ בשנת הלימודים תשע"ט השתתפו בצהרונים ניצנים כ-223 אלף ילדים ב-209 רשויות מקומיות. כ-59% מן התלמידים שהשתתפו בתכנית התגוררו ברשויות מקומיות חלשות. התקציב הכולל שהועבר לרשויות המקומיות במסגרת הפעלת תוכנית ניצנים בשנה זאת עמד על כ-976 מיליון ש"ח. כ-75% מתקציב זה (735 מיליון ש"ח) הועבר לצורך הפעלת התוכנית ברשויות מקומיות חלשות (אשכולות 1 עד 3 לפי מדד הלמ"ס).

○ בתוכנית **בתי הספר של החופש הגדול** השתתפו בקיץ תשע"ט כ-302 אלף תלמידים ב-252 רשויות מקומיות, בתוכם כ-126 אלף תלמידים ברשויות חלשות. תקציב התכנית בשנת 2019 כ-217 מיליון ש"ח, כ-51% מתקציב התכנית (110.4 מיליון ש"ח) הועבר לרשויות חלשות.

○ באפריל 2019 (פסח תשע"ט) השתתפו בתכנית **"בתי הספר של החגים – ניצנים בחופשות"** כ-556 אלף תלמידים ב-256 רשויות מקומיות. כ-42% מן התלמידים בתוכנית היו מרשויות מקומיות חלשות. תקציב התכנית הוא כ-120 מיליון ש"ח ל-5 ימי פעילות או כ-240 מיליון ש"ח לשנה. כ-54% מתקציב התכנית הועבר למימון הפעלת התוכנית ברשויות חלשות.

## 1. מבוא – מעורבות משרד החינוך בחינוך הבלתי-פורמלי

החינוך הבלתי-פורמלי הוא מונח רחב מאוד הכולל מגוון פעילויות מסוגים שונים החל במסגרות טיפול בילדים, דרך מועדוני ילדים ונוער המאפשרים פעילות חופשית או מובנית, פעילויות ספורט, מוזיקה, דרמה, תיאטרון, טיולים וכדומה, וכלה במסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים ומסגרות המיועדות לילדים ולבני נוער בסיכון. יש הסכמה רחבה בדבר חשיבותם הרבה של שירותי החינוך הבלתי פורמלי, הן בהקשר של ניצול שעות הפנאי, התפתחות אישית ומניעת התנהגויות סיכון והן בהקשר של השוואת זמני העבודה של הורים לזמנים שבהם ילדיהם נמצאים במסגרות טיפול וחינוך.<sup>1</sup> לתכניות חינוך בלתי-פורמלי השפעה חיובית במיוחד על אוכלוסיות מוחלשות ואוכלוסיות מיעוטים ויש להן תרומה לצמצום פערים חברתיים-כלכליים.<sup>2</sup>

**משרד החינוך הוא בעל האחריות הכוללת על שירותי חינוך בישראל, לרבות חינוך בלתי-פורמלי. אך לא מוטלת עליו חובה חוקית לספק שירותי חינוך בלתי-פורמלי, אלא חובת פיקוח בלבד בתחומים מסויימים (צהרונים, קייטנות).** חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011 מחייב רשויות מקומיות להעסיק מנהל יחידת נוער, זאת במימון חלקי של משרד החינוך. נוסף על כך, החלטות ממשלה שונות, דוגמת החלטת ממשלה 922 הנוגעת לחברה הערבית והחלטת ממשלה 609 העוסקת ביוצאי אתיופיה מטילות על משרד החינוך חובה להפעיל תכניות חינוך בלתי-פורמלי לאוכלוסיות שונות לרבות האוכלוסייה הערבית, הבודאית, יוצאי אתיופיה, יישובי הצפון וכד'.

המעורבות של משרד החינוך במימון שירותי חינוך בלתי-פורמלי היא מורכבת מאוד ומתבצעת באמצעות כמה זרועות וגופי משנה ובהם הרשויות המקומיות, תנועות וארגוני נוער, החברה למתנ"סים וכן עמותות וארגונים העוסקים בחינוך בלתי-פורמלי. כאשר גם בין גופים אלה לבין עצמם יש שיתוף פעולה ומערכת של יחסי גומלין בהקשר של שירותי החינוך הבלתי-פורמלי. לגבי כל אחת מן התכניות והפעילויות נקבעו כללים שונים ביחס לאוכלוסיות היעד ואופן התקצוב. פרקי המסמך שלהלן ידונו בנפרד בכל אחד מן הגופים שבאמצעותם מעורב משרד החינוך במתן שירותי חינוך בלתי פורמלי, רשויות מקומיות, תכניות חינוך משלימות, החברה למתנ"סים ותנועות וארגוני נוער. בכל אחד מן הפרקים נעמוד על התכניות המתוקצבות, הקריטריונים לתקצובן והאם יש בהם דיפרנציאליות. במידת האפשר יובאו נתונים על המשתתפים בכל תכנית והתקציב שהוקצה לה בפועל על מנת לעמוד על חלקם של ילדים ובני נוער מאוכלוסיות מוחלשות בתכנית.

<sup>1</sup> אתי וייסבלאי, [מעורבות ממשלתית במתן מסגרות משלימות ושירותי חינוך בלתי-פורמלי לבני-נוער – סקירה משוואה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2012.

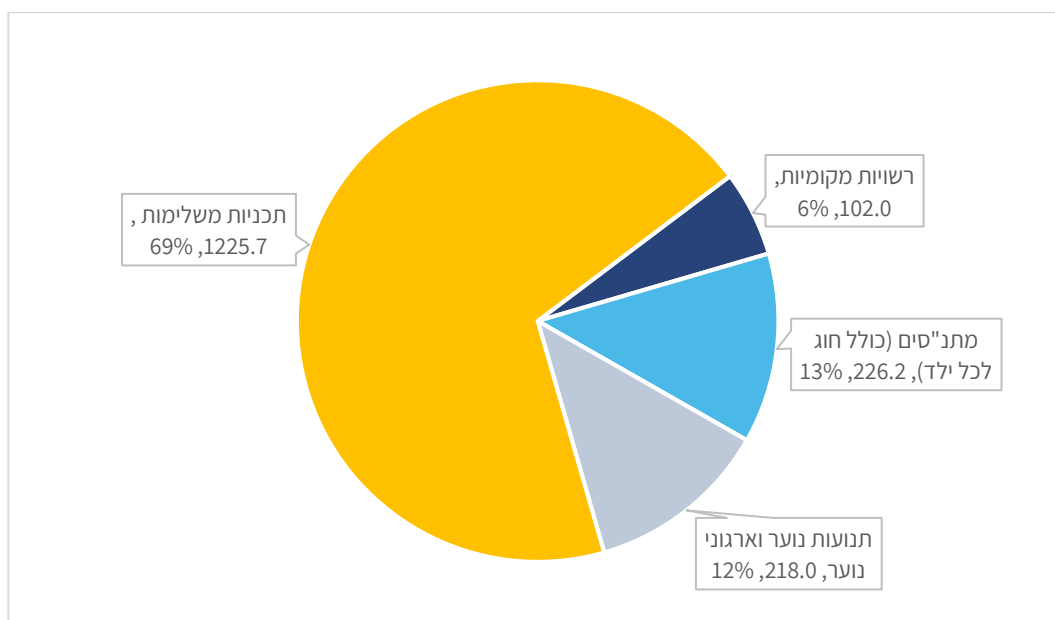
<sup>2</sup> נסרין חדאד חאג' יחיא, אריק רודניצקי, [החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית – חזון ומעשה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2018.

משרד החינוך הוא בעל האחריות הכוללת על שירותי חינוך בישראל, לרבות חינוך בלתי-פורמלי. אך לא מוטלת עליו חובה חוקית לספק שירותי חינוך בלתי-פורמלי, אלא חובת פיקוח בלבד בתחומים מסויימים (צהרונים, קייטנות).

סך התקציב שהעביר משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בשנת 2018 עמד על כ- 1.75 מיליארד ש"ח  
מיליארד ש"ח, כ-1.2 מיליארד ש"ח מתוכם מיועדים לתכניות משלימות.

סך התקציב שהעביר משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בשנת 2018 עמד על כ-1.77 מיליארד ש"ח, כ-1.2 מיליארד ש"ח מתוכם מיועדים לתכניות משלימות (אחרי שעות הלימודים ובחופשות בתי הספר). כ-3.1% מתקציב משרד החינוך בשנת 2018 יועד לחינוך בלתי פורמלי בהשוואה לכ-1.2% בשנת 2015. עם זאת, רוב הגידול בהשקעה התרכז בתכניות חינוכיות משלימות ואם מתייחסים לתקציב שהועבר למימון תכניות חינוך בלתי-פורמלי אחרות הגידול היה קטן יותר, מ-0.6% מתקציב המשרד ל-0.9% מתוכו (303 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-546 מיליון ש"ח בשנת 2018). פילוח תקציב משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בערוצי הפעילות השונים בתרשים הבא<sup>3</sup>:

תרשים 1: תקציב משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי (מיליוני ש"ח), 2018



רוב המימון של משרד החינוך לתוכניות חינוך בלתי פורמלי מחולק על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים או מיועד מראש לאוכלוסיות מוחלשות.

מן המידע שנאסף במסמך זה עולה כי רוב המימון של משרד החינוך לתוכניות חינוך בלתי פורמלי מחולק על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים או מיועד מראש לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך. בין התוכניות הנתמכות על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים – תוכניות ברשויות המקומיות, תוכנית חוג לכל ילד ותוכניות לימודיות משלימות – ניצנים, ניצנים בחופשות ובתי הספר של החופש הגדול. עם זאת, יש ערוצי תמיכה של משרד החינוך בחינוך הבלתי פורמלי שבהם אין דיפרנציאליות בחלוקת תקציב התמיכה: השתתפות משרד החינוך במימון שכרם של מנהלי מתנ"סים (כ-165 מיליון ש"ח) ורוב התמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער

<sup>3</sup> התרשים מבוסס על נתוני ביצוע תקציב באתר משרד האוצר [פיסקלי דיגיטלי](#) בתקנות הבאות: פעילויות לא פורמליות ברשויות המקומיות, אתגרים, נוער בוחר דרך כערך, מנהל יחידת נוער, התכנית לקידום הצפון, חברה למתנ"סים, תנועות נוער, ארגוני נוער, מתנדבי שנת שירות, קבוצות מחנכים ועל נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך לגבי תכנית ניצנים, חוג לכל ילד וניצנים בחופשות.

כ-20% מן התקציב שהוקצה על ידי משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בשנת 2018 הוקצה לערוצים שאין בהם דיפרנציאליות בתקצוב.

ובארגוני נוער (כ-180 מיליון ש"ח). **בסה"כ כ-20% מן התקציב שהוקצה על ידי משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי בשנת 2018 הוקצה לערוצים שאין בהם דיפרנציאליות בתקצוב.**

יש לשים לב כי נתונים אלה מתייחסים לנתוני ביצוע התקציב לשנת 2018 כפי שפורסמו על ידי משרד האוצר. מבין הנתונים הזמינים, נתוני ביצוע התקציב מעניקים את התמונה השלמה ביותר לגבי התקציבים שהועברו בפועל לתוכניות השונות. בהשוואה לנתוני בסיס התקציב (תקציב מקורי) שאינם כוללים תכניות שתוקצבו באמצעות החלטת ממשלה (דוגמת תכנית אתגרים והתכנית לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון) ונתוני התקציב על שינויי (תקציב מאושר) שאינם משקפים בהכרח קשיים בביצוע התוכניות שתוקצבו מסיבות שונות וקיצוזים שהתרחשו במהלך השנה. עם זאת, גם נתוני ביצוע התקציב עשויים לעתים להיות חלקיים שכן יתרת התחייבויות שלא בוצעה עד לסוף שנת הכספים עשויה להיות מועברת לגופים שונים ובמיוחד לרשויות המקומיות לאחר תקופה ארוכה ולא תהיה מיוצגת בהם. כן ייתכנו הבדלים ביניהם לבין נתוני הקצבות משרד החינוך לאותן תכניות. **בהקשר זה נציין כי ייתכן וחלק מהפערים בין נתוני משרד החינוך לנתוני משרד האוצר נובעים מאי החפיפה בין שנת התקציב (שנת לועזית) לשנת הלימודים (שנה עברית).**

משרד החינוך הקצה לפעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות כ-114 מיליון ש"ח בשנת 2018, כ-83.5% מתקציב זה - 95 מיליון ש"ח, הוקצו לרשויות החלשות ביותר.

## 2. תקצוב משרד החינוך לתכניות ברשויות המקומיות

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי במתן שירותי חינוך בלתי-פורמלי אולם מעבר לחובה למנות מנהל יחידת נוער ברשות לפי חוק משנת 2011 (ראו הרחבה להלן) אין כיום חובה על הרשות להציע או אפילו לאפשר פעילות כלשהיא בתחום החינוך הבלתי-פורמלי. המחויבות של כל רשות מקומית לחינוך הבלתי-פורמלי נתונה להחלטתו של ראש הרשות בהתאם לסדר העדיפויות של הרשות, המקורות התקציביים העומדים לרשותה וצרכי התושבים. מצב זה יוצר שונות רבה בין רשויות שונות מבחינת רמת המעורבות, המחויבות, וההיצע שלהן לתושבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי.<sup>4</sup>

משרד החינוך מתקצב ישירות פעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות באמצעות כמה ערוצים.<sup>5</sup> ככלל ניתן לחלק ערוצים אלה לשני סוגים: תכניות המיועדות לכלל הרשויות המקומיות ותכניות המיועדות לרשויות שמתגוררים בהן אוכלוסיות ייעודיות בלבד.

<sup>4</sup> נעמי מנדל-לוי, איתי ארצי, **חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשטח וסיכום תהליך למידה**, היזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2016.

<sup>5</sup> להרחבה על תקצוב משרד החינוך לחינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות ראו: ענת ירון, **פילוח תקציב משרד החינוך על חינוך בלתי-פורמלי לילדים ולנוער ברשויות המקומיות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 במאי 2017.

כ-35 מיליון ש"ח מן  
התקציב שהעביר  
משרד החינוך לחינוך  
בלתי פורמלי  
ברשויות המקומיות  
בשנת 2018 יועד  
לתוכניות בכלל  
הרשויות, כ-18.5  
מיליון ש"ח מתוכו  
הוקצה לרשויות  
החלשות ביותר.

## 2.1 תכניות המיועדות לכלל הרשויות המקומיות

כלל הרשויות המקומיות יכולות לקבל מימון ייעודי לפעילויות חינוך בלתי-פורמלי ברשות באמצעות שלוש תכניות.

### א. השתתפות בשכרם של מנהלי יחידות נוער לפי חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011

על פי החוק בכל רשות מקומית ימונה מנהל יחידת נוער שיהיה אחראי לחינוך הבלתי-פורמלי ברשות ועל קידומו. סעיף 9 בחוק קובע כי משרד החינוך ישתתף חלקית במימון שכרו של מנהל יחידת הנוער בהתאם למצב החברתי והכלכלי של הרשות המקומית. שיעור השתתפות משרד החינוך קבוע בצו הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער) (שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלות שכר של מנהל יחידת נוער) (תיקון), התשע"ז-2017. על פי הצו, ברשויות באשכולות 1 עד 3 שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בשכרו של מנהל יחידת נוער הוא 90%; ברשויות באשכול 4 – 80%; ברשויות באשכולות 5 עד 7 – 45% וברשויות באשכולות 8 עד 10 – 20%. כן נקבע כי רשות מקומית שבתחומה יש 30,000 ילדים ונערים לפחות זכאית להשתתפות בעלות שכר של סגן מנהל יחידת נוער בשיעורים זהים.<sup>6</sup>

**על פי נתוני משרד החינוך בשנת 2018 הועסקו מנהלי יחידות נוער בכ-90% מן הרשויות המקומיות (233 רשויות מקומיות). השתתפות משרד החינוך במימון שכרם של מנהלי יחידות נוער עמדה בשנת 2018 על כ-16 מיליון ש"ח, סכום דומה לזה שהוצא בשנת 2017 אך גדול כמעט פי שלושה מהשתתפות המשרד בשכרם של מנהלי יחידות נוער בשנת 2015 וקודם לכן. כמחצית מן התקציב הועברה לרשויות מקומיות באשכולות הנמוכים (1 עד 3), 16% נוספים לרשויות באשכול 4, וכ-31% בלבד לאשכולות ברשויות 5 עד 10.**

### ב. תכנית "הנוער בוחר ערך כדרך"

התכנית מיועדת לתמיכה של משרד החינוך בתכניות ברשות המקומית שפועלות להעמקת החינוך לערכים בקרב בני-נוער, פיתוח מודעות חברתית-קהילתית בקרב בני נוער ומתן הזדמנות להעצמה אישית וקהילתית ולמיצוב הנוער כמוביל ביחסי הגומלין בין הרשות המקומית לבין הקהילה תוך מתוך ביטוי לחוזקות הנוער. תקצוב הרשויות המקומיות בתכנית מתבצע באמצעות קול קורא ייעודי, המגדיר תנאי סף לתקצוב ואת הקריטריונים לחלוקת תקציב התכנית. השתתפות הרשויות המקומיות

<sup>6</sup> נציין כי עד לשנת הלימודים תשע"ז היה חלקו של משרד החינוך בשכרם של מנהלי יחידות נוער נמוך יותר: ברשויות באשכולות 1-4 מימן משרד החינוך 70% מעלות שכרו של מנהל יחידת הנוער; ברשויות באשכולות 5-7 – 45%, וברשויות באשכולות 8-10 לא השתתף משרד החינוך במימון שכרו של מנהל יחידת הנוער.



במימון התכנית תלויה באשכול הכלכלי-חברתי שהיא ממוקמת בו: רשויות מקומיות באשכולות 1 עד 4 יממנו לפחות 10% מעלות התכנית, רשויות מקומיות באשכולות 5 עד 7 – לפחות 30% מעלות התכנית ורשויות מקומיות באשכולות 8 עד 10 – לפחות 40% מעלות התכנית.<sup>7</sup>

על פי נתוני משרד החינוך, **בשנת 2018 הועברו לרשויות המקומיות כ-6.2 מיליון ש"ח במסגרת התכנית, כ-47% מתוכם לרשויות מקומיות באשכול נמוך וכ-17.7% לרשויות באשכול גבוה.** מן הנתונים עולה כי חלקן של הרשויות המקומיות החלשות בתקציב התכנית דומה לחלקן באוכלוסייה ואף נמוך ממנו במקצת.<sup>8</sup>

### ג. פעילויות קיץ לילדים ולבני נוער

משרד החינוך מאפשר לכלל הרשויות המקומיות לקבל תקצוב עבור פעילויות קיץ לילדים ולבני נוער ברשות המקומית. זאת באמצעות קול קורא ייעודי הקובע את השתתפות הרשויות המקומיות בתכנית בהתאם למצבן הכלכלי-חברתי: רשויות מקומיות באשכול 1 עד 4 – משתתפות ב-10% לפחות מתקציב התכנית, רשויות מקומיות באשכולות 5 עד 7 ישתתפו בשיעור של 30% לפחות מעלות התכנית ורשויות מקומיות באשכולות 8 עד 10 – 50% לפחות מעלות התכנית.<sup>9</sup>

בסה"כ העביר **המשרד לרשויות המקומיות בשנת 2018 כ-12.5 מיליון ש"ח לצורך מימון פעילויות קיץ, כ-36% מן התקציב הועבר לרשויות חלשות.** גם כאן, חלקן של הרשויות המקומיות החלשות בתקציב התכנית דומה לחלקן באוכלוסייה ואף נמוך ממנו במקצת.<sup>10</sup>

## 2.2 תכניות חינוך בלתי פורמלי ייעודיות לאוכלוסיות מסוימות

בתוך התקציבים שמעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות לצורך מתן שירותי חינוך בלתי-פורמלי יש תקציבים המיועדים באופן ספציפי לתכניות לאוכלוסיות מסוימות, כגון יוצאי אתיופיה, בדואים ודרוזים ולרשויות מקומיות שבהן מתגורות אוכלוסיות אלה. תכניות אלה

<sup>7</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים לחלוקת הקצבות לרשויות המקומיות לצורך הפעלת תפיסת "הנוער בוחר בערך כדרך" לשנת הלימודים תשע"ז ואילך.](#)

<sup>8</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות – קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

<sup>9</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים לחלוקת הקצבות לרשויות המקומיות עבור הפעלת תכניות קיץ לילדים ולנוער לשנה"ל תשע"ט \(קיץ 2019 ואילך\)](#), נציין כי בקולות קוראים קודמים השתתפו רשויות מקומיות באשכולות הגבוהים ב-40% מעלות התכנית.

<sup>10</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות – קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

כ-80 מיליון ש"ח מן התקציב שהקצה משרד החינוך לחינוך בלתי-פורמלי ברשויות המקומיות הוקצו לתכניות המיועדות לאוכלוסיות ייעודיות, לרוב על פי החלטת ממשלה. הרשויות הזכאיות לתקציבים במסגרת תכניות אלה הן, רובן ככולן, רשויות מקומיות חלשות.

פועלות ומתוקצבות לרוב לפי החלטות ממשלה ייעודיות. להלן פירוט התכניות שמממן משרד החינוך:

### א. "אתגרים" – תכנית לקידום מערכת החינוך הבלתי פורמלית לרשויות המקומיות במגזר הערבי והבדואי

התכנית מבוססת על החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 לפעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 עד 2020.<sup>11</sup> ההחלטה שמה דגש מיוחד בתחום החינוך הבלתי פורמלי. זאת באמצעות קידום תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי-פורמלי ביישובים הערביים בישראל, תיקון הדרגתי של מגנוני ההקצאה ובניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות. תוך הקפדה כי שיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי-פורמלי במשרד החינוך ליישובי התוכנית לא יפחת משיעורם בכלל אוכלוסיית המדינה. לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית הוקצו במסגרת התוכנית 650 מיליון ש"ח בסה"כ.<sup>12</sup>

במסגרת התכנית מתקצב משרד החינוך רשויות מקומיות ערביות ובדואיות<sup>13</sup> עבור בנייה והפעלה של תכנית אב רשותית לחינוך בלתי-פורמלי לשלוש עד חמש שנים. השתתפות כל אחת מן הרשויות המקומיות במימון התוכנית תלויה באשכול החברתי-כלכלי של הרשות – רשויות באשכול 1 ו-2 יממנו 10% מהתוכנית; רשויות באשכול 3 – 20%; ורשויות באשכול 4 ומעלה – 30%. חלוקת תקציב התכנית מתבצעת בהתאם למספר הילדים ובני הנוער תושבי הרשות (עם מקדם לרשויות באשכולות נמוכים) כאשר לכל רשות בתכנית ניתן תקציב בסיסי בסך 200,000 ש"ח ויתרת התקציב מחולקת בין הרשויות המקומיות על בסיס מספר התושבים.<sup>14</sup>

על פי נתוני משרד החינוך, **בשנת 2018 הוקצו במסגרת התכנית לרשויות המקומיות 70 מיליוני שקלים מתקציב משרד החינוך. 60% מתקציב זה הוקצה לרשויות המקומיות באשכולות הנמוכים ביותר (1 ו-2) ו-33% נוספים לרשויות באשכול 3**

<sup>11</sup> החלטת ממשלה מס' 922, [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020](#), 30 בדצמבר 2015.

<sup>12</sup> נסרין חדאד חאג' יחיא, אריק רודניצקי, החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית – חזון ומעשה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 122, מאי 2018.

<sup>13</sup> ההחלטה חלה על כ-75 יישובי מיעוטים, בתוך רשויות ערביות, מועצות אזוריות שיש בהן יישובים ערבים ורשויות מקומיות בדואיות בדרום ובצפון. לרשימה המלאה ראו: המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, [מדריך היישום – החלטת ממשלה מספר 922](#), ספטמבר 2017.

<sup>14</sup> משרד החינוך, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות במגזר הערבי והבדואי עבור הפעלת תכנית אתגרים לקידום מערכת החינוך הבלתי-פורמלית – שנת תשע"ז](#), 25 בנובמבר 2016.

(וליישובים במועצות אזוריות מעורבות שמדד הטיפוח שלהם 5 ו-6), שיעור דומה לחלקם של הילדים ובני הנוער תושבי רשויות אלה בכלל הילדים ובני הנוער תושבי הרשויות שבהן פועלת התוכנית.<sup>15</sup>

משרד החינוך לא העביר נתונים על התקציבים שהועברו בפועל לרשויות המקומיות במסגרת התכנית. על פי נתוני משרד האוצר ביצוע הסעיף התקציבי המיועד לתכנית אתגרים בשנת 2018 עמד על כ-45.6 מיליוני ש"ח (לעומת 70 מיליון שהוקצו כאמור לתכנית על פי משרד החינוך).<sup>16</sup>

## ב. תקצוב רשויות מקומיות בצפון עבור עידוד ילדים ובני נוער לפעילות בלתי פורמלית

על בסיס החלטת ממשלה 2262 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון שנתקבלה בינואר 2017 מאפשר משרד החינוך לרשויות מקומיות באשכולות 4 עד 6 במחוז הצפון לקבל מימון לתכנית לקידום "רצף חינוכי רשותי" הכוללת את המרכיבים הבאים: מרכזי ילדים ונוער ביישוב, תמיכה רגשית ולימודית לילדים בסיכון, יוזמות רשותיות בתחום החינוך הבלתי-פורמלי ומלגות לסבסוד פעילויות פנאי והעשרה לילדים ונוער מרקע סוציאקונומי נמוך. חלוקת תקציב התכנית מתבצעת בהתאם למספר הילדים בגילאי 6 עד 18 ביישוב. לצורך קביעת התקצוב ניתן מקדם של פי שלושה למספר הילדים ביישובים באשכולות 4 ביחס למספר הילדים ביישובים באשכול 6.<sup>17</sup>

על פי נתוני משרד החינוך בשנת 2018 תוקצבו במסגרת התכנית פעילויות חינוך בלתי-פורמלי ב-33 רשויות במחוז הצפון. התקציב הכולל שהועבר לרשויות בשנת 2018 היה כ-16.8 מיליוני ש"ח. כ-49% מתקציב זה (8.2 מיליון ש"ח) הוקצה לרשויות מקומיות באשכול 4, 35% נוספים (5.9 מיליון ש"ח) לרשויות מקומיות באשכול 5 ו-16% (2.7 מיליון ש"ח) לרשויות באשכול 6.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות – קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

<sup>16</sup> לפי תקנה 20460417 – אתגרים פעילות עם הרשויות, באתר משרד האוצר [פיסקל-דיגיטלי](#).

<sup>17</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות ביישובי הצפון עבור עידוד ילדים ובני נוער לפעילות בלתי פורמלית והעצמה חינוכית – 2017 ואילך](#).

<sup>18</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות – קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

### ג. תקצוב פעילויות חינוך בלתי פורמלי לרשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות

משרד החינוך מאפשר ל-20 רשויות דרוזיות וצ'רקסיות (בתוכן 4 רשויות מקומיות דרוזיות ברמת הגולן) לקבל מימון לצורך פעילויות נוער בחינוך הבלתי-פורמלי והשתתפות בשכרם של רכזי נוער ביישובים. זאת על בסיס החלטות ממשלה 59 מיוני 2015 ו-959 מינואר 2016 שכותרתן "תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים" וכן החלטה 1052 מ-15 בדצמבר 2013 בנושא פיתוח והעצמה של היישובים הדרוזים ברמת הגולן.<sup>19</sup>

על פי הקול הקורא הייעודי לתקצוב התכנית, חלוקת התקציב בין הרשויות היא בהתאם למספר הילדים ובני הנוער תושבי הרשות ללא התייחסות למעמדן החברתי-כלכלי של הרשויות.<sup>20</sup> בסך הכל הועברו לרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות לצורך פעילויות חינוך בלתי פורמלי והשתתפות בשכרם של רכזי נוער 7.5 מיליון שקלים ב-2018, מתוכם 1 מיליון ש"ח לרשויות ברמת הגולן. ארבע רשויות בלבד קיבלו מימון לשכרם של רכזי נוער בהיקף כולל של 135,000 ש"ח.<sup>21</sup>

### ד. "הדרך החדשה" לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

תכנית "הדרך החדשה" פועלת על בסיס החלטת ממשלה 609 מאוקטובר 2015 לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. בהחלטת הממשלה הוקצו 56 מיליון ש"ח במשך ארבע שנים (כ-14 מיליון ש"ח בשנה) לפעילויות בלתי פורמליות ולחיזוק ההכנה לצה"ל של יוצאי אתיופיה.<sup>22</sup>

בהמשך לכך יצא משרד החינוך בקול קורא ייעודי לרשויות המקומיות עבור יוזמות רשותיות בתחום פעילות ההכנה לשירות משמעותי. הקול הקורא יועד ל-28 רשויות מקומיות שהוגדרו על ידי מטה היישום של התכנית כרשויות במיקוד.<sup>23</sup> באמצעות הקול הקורא מתוקצבות פעילויות שונות בתחום ההכנה לשירות צבאי דוגמת: סדנאות הורים,

<sup>19</sup> החלטת ממשלה מס' 1052, [תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017](#), 15 בדצמבר 2013.

<sup>20</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים לחלוקת הקצבות לרשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות לשנת הלימודים תש"פ בנושא: פעילות נוער בחינוך הבלתי-פורמלי והשתתפות בשכר רכזי נוער](#), 18 באוגוסט 2019.

<sup>21</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, חיזוק הצפון – קובץ נתונים, נתקבל ב-19 במאי 2020.

<sup>22</sup> משרד ראש הממשלה, התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, [תכנית משרד החינוך](#), 6 באוקטובר 2015.

<sup>23</sup> אור יהודה, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שמש, בת ים, חדרה, חיפה, ירושלים, לוד, מגדל העמק, נתיבות, נתניה, עפולה, פתח תקווה, קריית גת, קריית ים, קריית מלאכי, רחובות, רמלה, תל אביב, גדרה, חולון, יבנה, יקנעם, קריית ביאליק, קריית מוצקין, ראשון לציון.

הפעלת קבוצות מנהיגות משלבות להעצמת בני נוער; ופעילויות לחשיפת בני נוער לתכניות שנת י"ג ולקראת השירות הצבאי. הקריטריונים לחלוקת תקציב התכנית נקבעו לפי מספר יוצאי אתיופיה ברשות.<sup>24</sup>

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת 2018 תוקצבו במסגרת תכנית הדרך החדשה יוזמות רשותיות ב-27 רשויות מקומיות. הסכום הכולל שהועבר לרשויות מקומיות במסגרת התכנית עמד על כ-1.86 מיליון ש"ח - רובו (כ-1.33 מיליון ש"ח) הועבר לרשויות באשכולות 5 עד 7 לפי מדד הלמ"ס.<sup>25</sup>

### ה. תקצוב חינוך בלתי פורמלי ברשויות מקומיות בדואיות בצפון - פעילויות בחופשות ורכז מנהיגות נוער

החלטת ממשלה 1480 "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020" מיוני 2016 מנחה, בין השאר, את משרד החינוך לפעול ביישובי התכנית ליישום תוכניות לחינוך פורמלי ובלתי פורמלי. לצורך כך הוקצו 120 מיליון ש"ח לחמש שנים. על בסיס החלטה זאת מאפשר משרד החינוך ל-13 יישובים בדואים בצפון<sup>26</sup> לקבל מימון לקייטנות בחופשות הקיץ והחורף לבוגרי כיתות ד' ו-ה'. השתתפות הרשות המקומית במימון התכנית על פי מפתח המדד החברתי-כלכלי של הרשות: יישובים באשכול 1 עד 3 - יממנו לפחות 10% מעלות התכנית; יישובים באשכולות 4 עד 5 - 20%; ויישובים באשכולות 6 עד 10 - 30%. כן רשאיות הרשויות לגבות עד 50 ש"ח מכל תלמיד המשתתף בתכנית.<sup>27</sup>

בשנת 2018 תוקצבו שמונה רשויות מקומיות, כולן באשכולות הנמוכים ביותר, בסכום כולל של 400,000 ש"ח עבור הפעלת קייטנות לפי תוכנית זאת.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים רשויות מקומיות עבור יוזמות רשותיות תשע"ח במסגרת תכנית "הדרך החדשה" לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית](#)

<sup>25</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות - קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

<sup>26</sup> הרשויות המנויות בהחלטת הממשלה: טובא זנגריה, ביר אל מכסור, בועינה נוגידאת, שיבלי אום אלגנם, בסמת טבעון, זרזיר, כעביה, טבאש חגאגרה, מועצה אזורית אל בטון והיישובים הבדואים במועצות האזוריות משגב, עמק יזראעל, זבולון ומטה אשר.

<sup>27</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בחברה הבדואית בצפון עבור פעילויות חברתיות בחופשות קיץ/חורף עבור בוגרי כיתות ד'-ה' לשנים 2018-2020](#), 6 בנובמבר 2018.

<sup>28</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות - קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

נוסף על כך, משתתף משרד החינוך בשכרם של רכזי מנהיגות נוער ביישובים הבדואים בצפון ובדרום. על פי הקול הקורא כל רשות מקומית שמועסק בה רכז מנהיגות נוער זכאית לתקציב אחיד בהיקף של 75,000 ₪ לשנה.<sup>29</sup> בשנת 2018 העביר המשרד למטרה זאת תקציב של 440,000 ש"ח לאותן רשויות מקומיות.<sup>30</sup>

**על פי נתוני משרד החינוך בסה"כ הקצה המשרד בשנת 2018 כ-130 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות לצורך מימון פעילויות חינוך בלתי פורמלי, כ-79% מתקציב זה יועד לרשויות החלשות ביותר.<sup>31</sup>**

פירוט הנתונים בטבלה הבאה:

<sup>29</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, אגף חברתי קהילתי, קריטריונים להשתתפות משרד החינוך בשכר רכז מנהיגות נוער במגזר הבדואי – משנת 2017 ואילך.

<sup>30</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תכניות חברה ונוער ברשויות המקומיות – קבצי נתונים, נתקבלו ב-25 בספטמבר 2019.

<sup>31</sup> נציין כי נתוני משרד החינוך בדבר הקצאות תקציביות שונים בכמה מקרים מנתוני משרד האוצר ולכן יש הבדלים בין הנתונים בטבלה זאת לנתוני תרשים 1.

## טבלה 1: תקצוב משרד החינוך לתכניות חינוך בלתי-פורמלי ברשויות המקומיות (מיליוני ש"ח), 2018

שם התכנית	אוכלוסיית יעד	קריטריונים דיפרנציאליים לחלוקת תקציב התכנית	תקציב משרד החינוך (מיליוני ש"ח)		
			אשכול נמוך (1-4)	אשכול בינוני (5-7)	אשכול גבוה (8-10)
נוער בוחר דרך כערך	כלל הרשויות	כן	2.92 (47.1%)	2.18 (35.2%)	1.10 (17.7%)
פעילויות קיץ	כלל הרשויות	כן	4.52 (36.1%)	5.345 (42.7%)	2.645 (21.1%)
השתתפות בשכרם של מנהלי יחידות נוער	כלל הרשויות	כן	10.98 (68.6%)	4.18 (26.1%)	0.85 (5.3%)
אתגרים	רשויות מקומיות ערביות ובדואיות	כן	69.02 (98.6%)	0.98 (1.4%)	--
חיזוק הצפון	רשויות מקומיות באשכולות 4-6 במחוז הצפון	כן	8.18 (48.5%)	8.69 (51.5%)	--
פעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות מקומיות צ'רקסיות ודרוזיות	רשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות	לא	6.19 (95.3%)	0.30 (4.7%)	--
הדרך החדשה	יוצאי אתיופיה	לא	0.54 (28.7%)	1.33 (71.1%)	--
פעילויות בחופשות ורכז מנהיגות נוער ברשויות בדואיות בצפון	יישובים בדואים בצפון הארץ	כן	0.84 (100%)	--	--
סה"כ			103.37 (79.0%)	23.0 (17.5%)	4.59 (3.5%)

### 3. תקצוב משרד החינוך לתכניות החברה למתנ"סים

החברה למתנ"סים, המפעילה רשת מרכזים קהילתיים ברשויות המקומיות, היא בין הגורמים המשמעותיים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי, חברה וקהילה. כ-190 מתנ"סים פועלים כיום בכ-150 רשויות מקומיות (בחלק מן הרשויות פועל יותר ממתנ"ס אחד). 43% מהמתנ"סים (82 מרכזים) פועלים ברשויות באשכולות נמוכים (1 עד 3 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס), 32% נוספים (62 מרכזים) ברשויות באשכולות בינוניים (4 עד 6) ו-25% נוספים (48 מרכזים) ברשויות באשכולות חזקים (7 עד 9). 35 מן המתנ"סים שמפעילה החברה ממוקמים ביישובים ערבים (2 מתנ"סים נוספים ביישובים ערבים מצויים בהקמה).<sup>32</sup>

ככלל מימון משרד החינוך למתנ"סים עובר בשלושה מסלולים:

- א. תקנת שכר המיועדת למימון שכרם של מנהלי מתנ"סים ועובדי מטה החברה. בשנת 2018 היה תקציב התקנה כ-165 מיליון ש"ח.<sup>33</sup> על פי רונן קובלסקי, סמנכ"ל חברה וקהילה בחברה למתנ"סים, שכרם של מנהלי המתנ"סים נקבע בהתאם למאפייני העובד (ותק, השכלה וכד') והיקף הפעילות במתנ"ס, ואיננו קשור במאפיינים גיאוגרפיים או כלכליים-חברתיים של המתנ"ס.<sup>34</sup>
- ב. תקציב המועבר לחברה למתנ"סים כזרוע מבצעת של משרד החינוך לצורך פעילויות בתחומים מסויימים בהם נוער, התנדבות, תרבות פנאי, פיתוח ובינוי קהילה, פעילויות קיץ ועוד. זאת על פי הסכם עם משרד החינוך שאושר על ידי הממשלה בסוף שנת 2015. הסכום המקסימלי שהוקצה לפעילויות החברה למתנ"סים בכל שנה על פי ההסכם הוא 707 מיליון ש"ח. עבור חלק מתחומי הפעילות של החברה למתנ"סים, בהם: מרכזים קהילתיים להורות ומשפחה, מרכזי למידה לאורך החיים, מרכזי נוער לפעילות טבע, אתגרים וסביבה וכד' נקבע כי ימונו ביישובים באשכולות נמוכים על פי מדד הלמ"ס או בקרב מגזרים ואוכלוסיות מוחלשות בלבד.<sup>35</sup>
- ג. תכניות נוספות שהחברה למתנ"סים או המתנ"סים עצמם מפעילים במימון משרד החינוך על פי תנאים שהמשרד קבע, דוגמת תכנית ניצנים, חוג לכל ילד. תכניות אלה והדיפרנציאליות בתקצובן יידונו במפורט בנפרד.

<sup>32</sup> נתונים על מתנ"סים לפי רשויות מקומיות נתקבלו באמצעות דנה זלינגר אבוטבול מנהלת הערכה ומחקר, החברה למתנ"סים, 27 באוקטובר 2019.

<sup>33</sup> על פי אתר משרד האוצר, [פיסקלי דיגיטלי](#), תקנה 20460405 – החברה למתנ"סים.

<sup>34</sup> רונן קובלסקי, סמנכ"ל חברה וקהילה, החברה למתנ"סים, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2018.

<sup>35</sup> החלטת ממשלה מספר 919 של הממשלה, אישור עקרונות הסכם מסגרת בין משרד החינוך לבין החברה למתנ"סים, 31 בדצמבר 2015. משרד החינוך, מינהל חברה ונוער והחברה למתנ"סים – תורת הפעלה לניהול ההתקשרות עם החברה למתנ"סים כזרוע מבצעת של משרד החינוך, ספטמבר 2016.



המתנ"סים ברשויות המקומיות השונים פועלים כעמותה עירונית עצמאית. מנהל המתנ"ס מועסק ישירות על ידי החברה למתנ"סים ויתר עובדי המתנ"ס מועסקים על ידי העמותה. לכל אחד מן המתנ"סים שלושה מקורות תקצוב עיקריים:

- תקציב משרד החינוך עבור פעילויות ותכניות המתקיימות במתנ"סים ומועבר באמצעות החברה למתנ"סים בהתאם לפעילות שבוצעה בפועל במתנ"ס;
- השתתפות הרשות המקומית בתקציב המתנ"ס;
- תשלומי הורים עבור השתתפות בפעילויות ובחוגים.

כן עשויים המתנ"סים לפנות באופן עצמאי לגורמים שונים, ממשלתיים וחופשיים ממשלתיים, לצורך מימון פעילויות ותכניות במתנ"ס. לדברי רונן קובלסקי, ככלל ברשויות מקומיות המשרתות אוכלוסייה חלשה מבחינה חברתית-כלכלית נוטה השתתפות הרשות המקומית במימון פעילויות המתנ"ס להיות גבוהה יותר ותשלומי ההורים נמוכים יותר. בעוד חלקו של מימון משרד החינוך המועבר באמצעות החברה למתנ"סים נותר קבוע.<sup>36</sup>

למרות בקשות חוזרות לא קיבלנו נתונים ממשרד החינוך או מהחברה למתנ"סים על היקף המימון של משרד החינוך לכל אחד מהמתנ"סים.

### 3.1 תכנית חוג לכל ילד

אחת התכניות המופעלות על ידי החברה למתנ"סים במסגרת מעמדו כזרוע ביצוע של משרד החינוך היא תכנית חוג לכל ילד המאפשרת לילדים בכיתות ד' ו-ה' השייכים לאוכלוסיות היעד של התכנית להשתתף בחוג אחד לפי בחירתם במחיר סמלי. התכנית פועלת בעיקר במחוז הצפון, אך גם באוכלוסיות נוספות: יישובים חרדים, יישובי עוטף עזה, מזרח ירושלים ויוצאי אתיופיה.

בהחלטת הממשלה משנת 2017 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה נכלל סעיף המקצה 120 מיליון ש"ח לתגבור שירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי במחוז הצפון.<sup>37</sup> בהמשך לכך, החל המשרד בשנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017) בהפעלת תכנית חוג לכל ילד במחוז הצפון. עלות התכנית למשתתף היא 100 ש"ח לשנה ביישובים באשכולות חברתיים כלכליים 1 עד 5 ו-200 ש"ח לשנה ביישובים באשכולות 6 עד 9.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> רונן קובלסקי, סמנכ"ל חברה וקהילה, החברה למתנ"סים, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2018.

<sup>37</sup> החלטה מספר 2262 של הממשלה, [פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה](#), 8 בינואר 2017.

<sup>38</sup> משרד החינוך, [תכנית חוג לכל ילד לתלמידים בצפון](#).

בשנת הלימודים  
תש"ף משתתפים  
בחוגים במסגרת  
תוכנית "חוג לכל  
ילד" כ-36,000  
ילדים, כ-34,000  
מתוכם במחוז הצפון.  
63% מן הילדים  
המשתתפים בתוכנית  
מתגוררים ביישובים  
חלשים. תקציב  
התוכנית כ-38 מיליון  
ש"ח בשנה.

התכנית תוקצבה בהיקף של כ-38 מיליון ש"ח בשנים 2017 ו-2018. בתוכם כ-32.5 מיליון למימון חוגים ב-71 רשויות מקומיות באשכול 1 עד 5 וכ-5.5 מיליון ש"ח ל-22 רשויות באשכולות 6 עד 9.<sup>39</sup>

בשנים 2018 ו-2019 השתתפו בתוכנית כ-34,000 תלמידים מדי שנה. בשנת הלימודים תש"ף משתתפים בחוגים כ-36,000 ילדים. בדצמבר 2019 אישרה הממשלה תקצוב נוסף של 38 מיליון ש"ח לצורך מימון הפעלת התוכנית בשנת הלימודים תש"ף. נציין כי פוטנציאל התלמידים להשתתפות בתוכנית עמד על כ-51,000 תלמידים.<sup>40</sup>

על פי נתונים שהועברו מן החברה למתנ"סים, מתוך 34,504 ילדים שהשתתפו בתוכנית במחוז הצפון בשנת תשע"ט - 21,615 (63%) מתגוררים ביישובים חלשים (אשכולות 1 עד 3); 10,308 (30%) ביישובים במעמד חברתי-כלכלי בינוני; ו-2,583 (7%) ביישובים חזקים (אשכולות 7 עד 10).<sup>41</sup>

משרד החינוך מלווה את התכנית במחקר מטעם ראמ"ה. מממצאי הבדיקה של השנה הראשונה להפעלת התכנית (תשע"ח) עולה כי מיצוי הרישום של התלמידים היה הטרוגני מאוד. ישנם יישובים ו/או מועצות אזוריות שבהם אחוז הנרשמים היה נמוך יחסית ועמד על 25%. לעומת זאת, ניתן למצוא יישובים שבהם אחוז ההרשמה היה גבוה מאוד והתקרב לידי מיצוי כלל האוכלוסייה הרלוונטית. מיצוי ההרשמה בקרב האוכלוסייה הערבית והחרדית היה גבוה ביחס ליתר האוכלוסייה. שיעור התלמידים שכלל אינם משתתפים בחוגים במחוז הצפון נמוך מעט מזה שבשאר הארץ. תלמידים דוברי עברית מרקע נמוך ובינוני משתתפים יותר בחוג בתוכנית מאשר תלמידים מרקע גבוה (42% בהשוואה ל-36% בהתאמה). שיעור ההשתתפות של תלמידים דוברי ערבית בחוג במסגרת התוכנית גבוה במיוחד ועומד על למעלה מ-55%. בסיכום הממצאים נכתב כי התכנית מממשת את המטרות שלשמן נוצרה, היא פועלת בצורה טובה, והתלמידים וההורים הביעו שביעות רצון ממנה. עם זאת, עלו כמה סוגיות הפוגעות ביישומה המיטבי ביניהן היעדר מימון להסעות והצורך בהעלאת החשיפה לאוכלוסיות חלשות.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תוכנית חוג לכל ילד – קובץ נתונים, התקבל ב-25 בספטמבר 2019.  
<sup>40</sup> משרד ראש הממשלה, [פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה – תיקון החלטת הממשלה: הצעה להחלטה](#), 5 בדצמבר 2019

<sup>41</sup> כפיר מעוז, מנהל המחלקה לילדים נוער וצעירים, החברה למתנ"סים, חוג לכל ילד – קובץ נתונים, התקבל ב-16 במרץ 2020.

<sup>42</sup> משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [הערכת התוכנית חוג לכל ילד – שנה"ל תשע"ח](#), נובמבר 2019

בישראל פועלים כיום  
13 תנועות נוער ו-22  
ארגוני נוער המוכרים  
ונתמכים על ידי  
משרד החינוך. סקר  
שנערך על ידי משרד  
החינוך בשנים 2014  
ו-2015 מצא כי  
בתנועות הנוער היו  
בשנים אלו כ-  
250,000 חניכים  
ומדריכים.

תוכניות דומות לאוכלוסיות נוספות פועלות במזרח ירושלים, ביישובים חרדים, ביישובי עוטף עזה ועבור יוצאי אתיופיה. הקריטריונים והשתתפות ההורים בתוכניות אלו דומים לתכנית חוג לכל ילד במחוז הצפון. בסה"כ הקצה משרד החינוך לתכניות אלה כ-23.5 מיליון ש"ח בשנה (בתוכם 7.7 מיליון ש"ח למזרח ירושלים, 7.2 מיליון ש"ח ליישובים חרדים, 6 מיליון ליוצאי אתיופיה ו-2.6 מיליון ליישובי עוטף עזה) ומשתתפים בהן כ-20,650 ילדים (בהם 6,900 במזרח ירושלים, 6,600 ביישובים חרדים, 4,900 יוצאי אתיופיה ו-2,250 ביישובי עוטף עזה).<sup>43</sup>

#### 4. תקצוב משרד החינוך לתנועות הנוער ולארגוני הנוער

תנועות הנוער וארגוני הנוער הם אחד הערוצים המרכזיים להיכרות עם החינוך הבלתי-פורמלי ולמתן שירותי חינוך בלתי-פורמלי.

בישראל פועלים כיום 13 תנועות נוער ו-19 ארגוני נוער המוכרים ונתמכים על ידי משרד החינוך. סקר שנערך על ידי משרד החינוך בשנים 2014 ו-2015 בקרב חברי תנועות נוער, מצא כי בתנועות הנוער היו בשנים אלו כ-250,000 חניכים ומדריכים.<sup>44</sup> בארגוני הנוער רשומים כ-198,000 חניכים.<sup>45</sup>

התפלגות חניכי תנועות הנוער לפי מחוז גיאוגרפי מלמדת כי תנועות הנוער פעילות בכל המחוזות הגיאוגרפיים, אך חלק ניכר מן הפעילות מתרכז במרכז הארץ ובצפונה. כ-31% מן החניכים משתייכים למחוז המרכז וכ-12% נוספים למחוז תל-אביב. 20% מהחניכים משתייכים למחוז הצפון. ניתוח של שיעור החניכים מתוך כלל התלמידים באותן שכבות גיל מלמד כי המחוז שבו שיעור התלמידים החברים בתנועות הנוער הוא הגבוה ביותר הוא מחוז יהודה ושומרון (32% מן התלמידים חברים בתנועות נוער) ולאחריו מחוז מרכז (26% חברים בתנועות נוער) ומחוז הצפון (21% חברים בתנועות נוער). פירוט הנתונים בטבלה הבאה:

<sup>43</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תוכנית חוג לכל ילד – קובץ נתונים, התקבל ב-25 בספטמבר 2019.

<sup>44</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, הרשות הארצית למדידה והערכה, [סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל: תשע"ד-תשע"ה 2014-2015](#). פברואר 2017, שבט תשע"ז.

<sup>45</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, תמיכה בארגוני נוער – קובץ נתונים, התקבל ב-19 במאי 2020.

טבלה 2: חניכים בתנועות נוער לפי מחוז גיאוגרפי, 2014-2015

מחוז גיאוגרפי	שיעור מכלל חניכי תנועות הנוער	שיעור מתלמידים במחוז
ירושלים	7%	11%
צפון	20%	21%
חיפה	10%	18%
מרכז	31%	26%
תל-אביב	12%	19%
דרום	13%	17%
יהודה ושומרון	8%	32%

התקציב של משרד החינוך לתנועות וארגוני נוער עמד בשנת 2018 על כ-218 מיליוני ש"ח, מתוכם 116.7 מיליון ש"ח לתנועות הנוער, 44 מיליון ש"ח למתנדבי שנת שירות, 39.1 מיליון ש"ח לארגוני הנוער ו-18.2 מיליון לקבוצות מחנכים.

כ-46% מן החניכים למדו בבתי ספר ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, 33% בבתי ספר ברמת ביניים ו-21% בבתי ספר ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. כן עלה מן הממצאים כי **שיעור החברות בתנועות נוער עולה ככל שהרמה החברתית-כלכלית גבוהה יותר**. בקרב תלמידים הלומדים בבתי ספר ברמה חברתית-כלכלית גבוהה שיעור החברים בתנועות נוער עמד על 32%. לעומת זאת, בבתי ספר ברמת ביניים רק 18% מהתלמידים חברים בתנועת נוער, ובבתי ספר ברמה חברתית-כלכלית נמוכה עמד שיעורם על 13% מהתלמידים.<sup>46</sup>

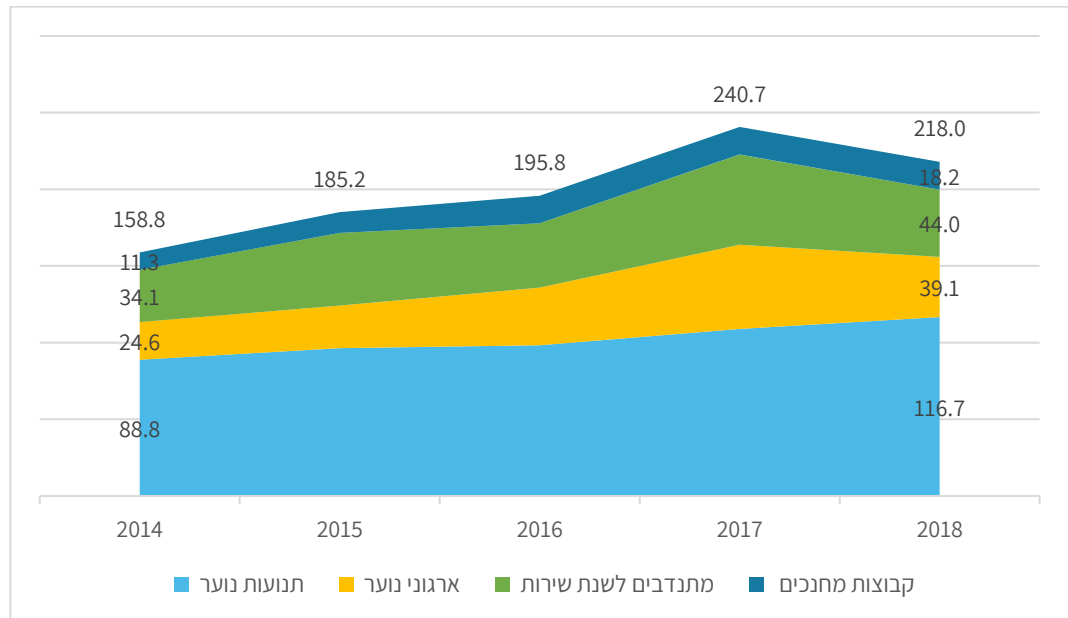
התקציב של משרד החינוך לתנועות וארגוני נוער עמד בשנת 2018 על כ-218 מיליוני ש"ח, מתוכם 116.7 מיליון ש"ח לתנועות הנוער, 44 מיליון ש"ח למתנדבי שנת שירות, 39.1 מיליון ש"ח לארגוני הנוער ו-18.2 מיליון לקבוצות מחנכים. תקציב משרד החינוך לתנועות ולארגוני נוער

<sup>46</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, הרשות הארצית למדידה והערכה, [סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל: תשע"ד-תשע"ה 2014-2015](#), פברואר 2017, שבת תשע"ז.

תקציב משרד החינוך לתנועות נוער מחולק באמצעות מבחני תמיכה ייעודיים. עיון במבחני תמיכה אלה מלמד כי רוב התקציב בהם אינו מחולק על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים.

צומצם במידה מסויימת בין השנים 2017 ל-2018, זאת לאחר גידול משמעותי בשנים קודמות כפי שעולה מן התרשים הבא:<sup>47</sup>

## תרשים 2: תקציב משרד החינוך לתנועות נוער ולארגוני נוער (מיליוני ש"ח), 2014-2018



בשנת 2019 גדל התקציב שאושר לתמיכה בתנועות וארגוני הנוער עד לכ-298 מיליון ש"ח (לעומת כ-273 מיליון ש"ח בשנת 2018). נציין כי בשנים קודמות ביצע התקציב בתקנות אלה היה כ-80% עד 90% מן התקציב שאושר להן (שיעור הביצוע איננו כולל התחייבויות לשנת התקציב הבאה).

התקציבים בתקנות אלה מחולקים באמצעות מבחני תמיכה ייעודיים. **עיון במבחני תמיכה אלה מלמד כי רוב התקציב בהם מחולק שלא על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים המתייחסים למיקום הגיאוגרפי ולמצבם הכלכלי חברתי של היישובים שבהם מבוצעת הפעילות.** מבחן התמיכה היחיד המיועד כולו לתמיכה בחינוך בלתי פורמלי בפריפריה הוא "קבוצות מחנכים" שבאמצעותו הוקצו בסה"כ כ-18.2 מיליון ש"ח בשנת 2018. במבחן התמיכה בארגוני נוער 20% מתקציב התמיכה חולק על פי קריטריונים דיפרנציאליים ובמבחן התמיכה בתנועות נוער חולקו כ-10% מתקציב התמיכה תוך התייחסות לקריטריונים דיפרנציאליים. במבחן התמיכה

<sup>47</sup> ביצוע תקציב בתקנות תמיכה הבאות: תנועות נוער (20460418), ארגוני נוער (20460420), קבוצות מחנכים (20460409) ומתנדבים לשנת שירות (20460408). עיבוד לנתוני משרד האוצר באמצעות אתר [פיסקל-דיגיטלי](#). נציין כי יש הבדל מסויים בין נתוני משרד החינוך בנושא ההקצבות בסעיפי התמיכה הנ"ל לנתוני משרד האוצר. על פי נתוני משרד החינוך סה"כ תקציב התמיכה בתנועות נוער וארגוני נוער בשנת 2018 היה כ-242.6 מיליון ש"ח (118 מיליון ש"ח לתנועות הנוער, 53.6 מיליון ש"ח לשנת שירות, 51.6 מיליון ש"ח לארגוני נוער ו-19.4 מיליון ש"ח לקבוצות מחנכים). מתוך תקציב זה כ-42 מיליון ש"ח חולקו על בסיס קריטריונים דיפרנציאליים.

במתנדבי שנת שירות אין כלל התייחסות לקריטריונים דיפרנציאליים בחלוקת התמיכה בין הגופים הנתמכים.

#### 4.1 מבחני תמיכה בתנועות נוער

מבחן התמיכה המרכזי שבאמצעותו תומך משרד החינוך בתנועות הנוער קובע תנאי סף לתמיכה בתנועות הנוער ואת אופן חלוקת התקציב בין תנועות הנוער שעומדות בתנאי הסף. בין תנאי הסף להכרה בתנועת נוער נכלל סעיף המחייב את התנועה להפעיל לפחות 10 סניפים הפזורים בין שלושה מחוזות לפחות. זאת ללא התייחסות לרמה הכלכלית-חברתית של היישובים שבהם ממוקמים הסניפים.

חלוקת תקציב תנועות הנוער בין התנועות השונות מתבצעת לפי סעיפים שונים שבכל אחד מהם נקבעו קריטריונים שונים לחלוקה, ביניהם: גודל תנועות הנוער, מפעלים, מחנות, סמינרים, טיולים וקייטנות, פעילות עם נוער עולה, עידוד פעילות עם נוער עם מוגבלויות, הכנה לצה"ל ועוד. בשלושה מבין סעיפים אלה יש התייחסות למיקום הגיאוגרפי או למצב החברתי-כלכלי של היישוב בקביעת חלוקת התקציב בין תנועות הנוער:

- עידוד פתיחת סניפים חדשים – עד 2.75% מתקציב התקנה;
- אחזקת סניפים קיימים – עד 3.06% מתקציב התקנה;
- סבסוד דמי חבר ומפעלים חינוכיים בעבור חניכים ומדריכים צעירים בפרופריה – עד 4.52% מתקציב התקנה.<sup>48</sup>

כך שבסה"כ -10.33% מתקציב התקנה, כלומר כ-12 מיליון ש"ח בשנת 2018 חולקו לפי קריטריונים דיפרנציאליים.<sup>49</sup>

#### 4.2 מבחני תמיכה בארגוני נוער

משרד החינוך תומך בפעילותם של ארגוני ילדים ונוער שאינם עומדים בתנאי הסף הערכיים, הכמותיים והארגוניים להכרה כתנועות נוער באמצעות מבחן תמיכה ייעודי.

במבחן נקבעו תנאי סף לתקצוב ארגון נוער וביניהם: "ארגון הנוער מפעיל ארבעה מרכזי פעילות לפחות מתוך מרכזי הפעילות שלו במחוז הדרום או במחוז הצפון או בשניהם [...] או ביישובים שמדד הטיפוח המשרדי שנקבע להם הוא 6 ומעלה"

<sup>48</sup> משרד החינוך, [מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער](#), תיקון אחרון 20 במאי 2019.

<sup>49</sup> משרד החינוך, [מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער](#), תיקון אחרון 20 במאי 2019.

בנוסף קובעים מבחני התמיכה כי 20% מתקציב התקנה יחולק לפי מספר מרכזי הפעילות בארגון הנוער, כאשר למרכזי פעילות ביישובים ובשכונות שמצבם הכלכלי-חברתי נמוך או שמתגוררים בו שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה ניתן משקל גבוה יותר.<sup>50</sup>

בשנת 2018 היו 20% מן התמיכה של משרד החינוך בארגוני נוער כ-7.8 מיליוני ש"ח.

### 4.3 מבחני תמיכה בקבוצות מחנכים

למשרד החינוך מבחן תמיכה ייעודי לצורך הפעלת גרעיני מחנכים המקיימים פעילויות חינוך והתנדבות בקהילה. סך תקציב התקנה בשנת 2018 – 18.2 מיליון ש"ח. הגופים הנתמכים על ידי התקנה משויכים לתנועות וארגוני נוער.<sup>51</sup>

המבחן מגדיר קבוצת מחנכים כ"קבוצה המתגוררת במשותף, ומקיימת פעילות חינוכית בלתי-פורמלית, ביישוב או בשכונה בפריפריה החברתית או הגיאוגרפית שמדד הטיפוח המשרדי שלהם הוא 5 ומעלה, אשר חבריה יהיו בוגרי שירות צבאי, שירות לאומי או שירות אזרחי".<sup>52</sup> בהתאם לתנאי זה כלל קבוצות המחנכים הנתמכות ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית או החברתית (אם כי חלקן בשכונות בתוך ערים גדולות – תל אביב, חיפה וראשון לציון).<sup>53</sup>

בנוסף, בתוך סעיפי מבחן התמיכה שלפיהם מחולק תקציב התקנה לצורך תשלום דמי קיום וכלכלה של חברי קבוצת מחנכים, הוצאות דיור ואחזקת הדירות והוצאות ליווי הכשרה והשתלמות ניתן מקדם משמעותי לקבוצות מחנכים המתגוררות באזור שבו מדד הטיפוח הוא 6 או יותר.<sup>54</sup>

### 5. תקצוב משרד החינוך לתכניות חינוך משלימות – ניצנים, בתי ספר של החגים ובתי ספר של החופש הגדול

בשנים האחרונות הגדיל משרד החינוך באופן משמעותי את מעורבותו בהפעלה, מימון ופיקוח על מסגרות חינוכיות משלימות בהן מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים, מסגרות לימי חופשת החנוכה ופסח וקייטנות קיץ. משרד החינוך נושא בעלות התכניות, לרוב ללא מימון של הרשויות המקומיות, והרשויות המקומיות מפעילות אותן. השתתפות ההורים היא דיפרנציאלית בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של היישוב.

בשנים האחרונות הגדיל משרד החינוך באופן משמעותי את מעורבותו בהפעלה, מימון ופיקוח על מסגרות חינוכיות משלימות. משרד החינוך נושא בעלות התכניות והרשויות המקומיות מפעילות אותן. השתתפות ההורים היא דיפרנציאלית בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של היישוב.

<sup>50</sup> משרד החינוך, [מבחנים לתמיכה של משרד החינוך בפעילות ארגוני ילדים ונוער](#), 29 במאי 2019.

<sup>51</sup> מינהל חברה ונוער, תמיכה בקבוצות מחנכים – קובץ נתונים, התקבל ב-19 במאי 2020.

<sup>52</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [סיוע ותמיכה בהפעלת "קבוצות מחנכים"](#), 29 בינואר 2009.

<sup>53</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [קבוצות מחנכים – מפת פעילות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית](#), כניסה ב-18 בפברואר 2020.

<sup>54</sup> משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, [סיוע ותמיכה בהפעלת "קבוצות מחנכים"](#), 29 בינואר 2009.

בשנת הלימודים  
תשע"ט (2018/19)  
השתתפו בצהרונים  
ניצנים כ-223 אלף  
ילדים ב-209 רשויות  
מקומיות. מבין  
הרשויות המקומיות  
המשתתפות בתוכנית  
81 רשויות (כ-39%)  
הן רשויות חלשות  
(אשכולות 1 עד 3 לפי  
דירוג הלמ"ס).

## 5.1 תכנית ניצנים – צהרונים לתלמידי גני ילדים וכיתות א' ו-ב'

תכנית "ניצנים" פועלת מראשית שנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017) על בסיס הודעת משרד האוצר על סבסוד צהרונים במסגרת התכנית "נטו משפחה" שאושרה בהחלטת ממשלה במאי 2017. התוכנית מיועדת לילדים בכיתות א' וב' בכל היישובים ובגני ילדים ביישובים באשכולות אחד עד חמש. בהחלטת הממשלה שעל בסיסה פועלת התוכנית נקבע כי התקציב הכולל של התוכנית יהיה 300 מיליון ש"ח. בינואר 2018 תוקנה ההחלטה כך שתקציב התכנית בשנת 2018 יהיה 905 מיליון ש"ח. 605 מיליון ש"ח נוספים הוקצו עבור סבסוד התכנית בשנת 2019.<sup>55</sup>

מטרות התכנית, כפי שהן מנוסחות על ידי משרד החינוך: "הארכת יום הלימודים באמצעות מסגרות המשך; מתן מענה חינוכי איכותי, חווייתי והפגתי המותאם לגיל הילדים ולצורכיהם ההתפתחותיים; הפעלת תוכניות העשרה; חיזוק מקומו של המוסד החינוכי כעוגן מרכזי בקהילה; מתן ארוחת צהריים חמה ומזינה; הקלה בנטל התשלומים המוטל על ההורים ועידוד השתלבותם בעבודה."<sup>56</sup>

ההשתתפות בתוכנית "ניצנים" היא כיום וולונטרית ותלויה ברצון של הרשויות המקומיות.<sup>57</sup> רשויות מקומיות שהמעוניינות להשתתף בתוכנית נדרשות לעמוד בתנאי הקול הקורא שמשרד החינוך מפרסם בכל שנה וקבועים בו קריטריונים לתקצוב הרשויות המקומיות, לרבות סלי השירותים שיינתנו בצהרונים, כוח האדם בצהרונים, העשרה פדגוגית והזנה. הרשויות המקומיות יכולות לבחור להשתתף בתוכנית בשתי רמות שירות:

- מודל בסיסי – שמחירו 650 ש"ח לילד ולא נכללים בו ימי חופשה;
- מודל מורחב, שמחירו עד 935 ש"ח לחודש לילד, ונכללים בו שירותים נוספים, כגון פעילות בימי חופשה, הרחבת שעות הפעילות של הצהרון וחוגים נוספים.

הרשויות המקומיות הן הגורם המפעיל את הצהרונים, ישירות או באמצעות זכיון, והן המעסיק של כוח האדם הנדרש להפעלת הצהרון. כן עליהן להעסיק מנהל תוכנית רשותית, למנות ועדת היגוי רשותית לתכנית, לטפל בהרשמה לצהרונים ולאפשר שימוש במבנים ובמתקנים של מוסדות החינוך על ידי הצהרון. משרד החינוך משתתף בתשלום על הצהרונים בסכומים של 150 עד 600

<sup>55</sup> להרחבה ראו: אתי וייסבלאי, מסגרות משלימות במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2020.

<sup>56</sup> משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [ניצנים – צהרונים חברתיים לגנים ולכיתות א'-ב' ו'ניצנים בחופשות' \(בית הספר של החגים\) לגנים ולכיתות א'-ג' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד](#), ה' בכסלו תש"ף, 3 בדצמבר 2019.

<sup>57</sup> לאחר החלטת המלאה של החוק לפיקוח על צהרונים, התשע"ז-2017 שאושר על ידי הכנסת ביולי 2017, הנורמות הנדרשות מן הרשויות המקומיות במסגרת התכנית צפויות לחול בכל הרשויות המקומיות מכוח החוק.



מתוך כתקציב כולל של 976 מיליון ש"ח שהועברו להפעלת התוכנית ברשויות המקומיות בשנת הלימודים תשע"ט, כ-75% (735 מיליון ש"ח) הועברו לרשויות מקומיות חלשות, 17% לרשויות במעמד חברתי-כלכלי בינוני ו-7% לרשויות חזקות.

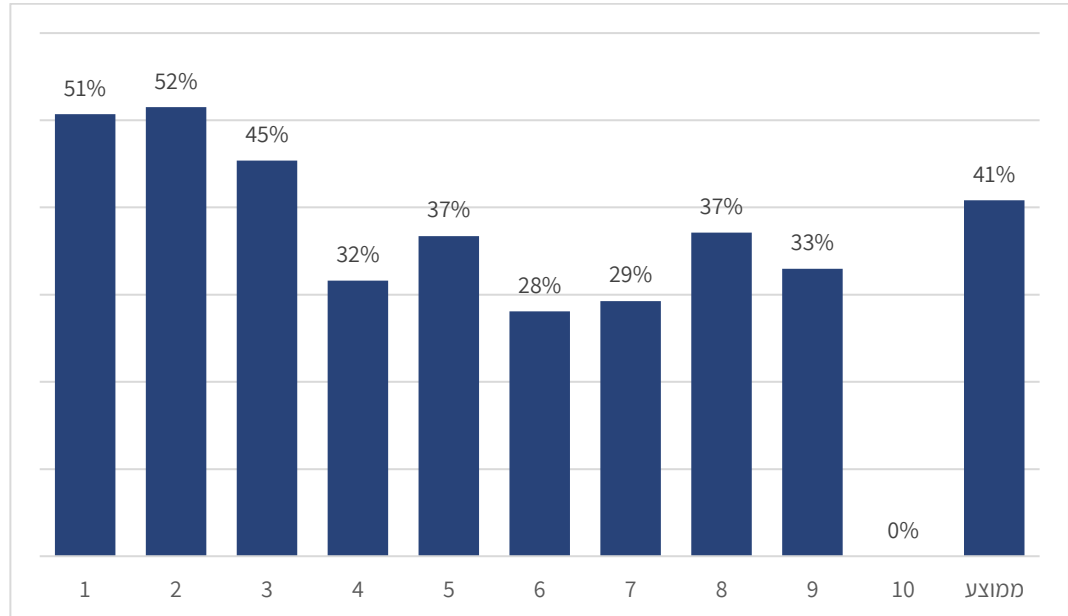
שקלים לילד על פי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות. על ההורים להשלים את התשלום על הצהרון בהתאם למודל שבו בחרה הרשות – בין 50 ל-785 שקלים לילד לחודש.<sup>58</sup>

בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) השתתפו בצהרונים ניצנים כ-223 אלף ילדים, בתוכם 132,835 תלמידי גני ילדים ו-90,231 תלמידי כיתות א' ו-ב' ב-209 רשויות מקומיות. מ-209 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית 81 רשויות (כ-39%) הן רשויות חלשות (אשכולות 1 עד 3 לפי הדירוג הכלכלי-חברתי של הלמ"ס), 95 רשויות (34%) מצבן הכלכלי-חברתי בינוני (אשכולות 4 עד 6) ו-57 רשויות (27%) הן רשויות חזקות (אשכולות 7 עד 10). 59% מן התלמידים בתוכנית מתגוררים ברשויות החלשות, 26% נוספים ברשויות במצב בינוני ו-15% ברשויות חזקות.

חלוקת תקציב התכנית בין הרשויות המקומיות מלמדת כי מתוך כתקציב כולל של 976 מיליון ש"ח שהועברו להפעלת התוכנית ברשויות המקומיות בשנת הלימודים תשע"ט, כ-75% (735 מיליון ש"ח) הועברו לרשויות מקומיות חלשות (אשכולות 1 עד 3), 17% לרשויות במעמד חברתי-כלכלי בינוני (אשכולות 4 עד 6) ו-7% לרשויות חזקות (אשכולות 7 עד 10). כפי שראינו למעלה שיעור הרשויות החלשות המשתתפות בתכנית ושיעור הילדים המשתתפים בהן נמוך יותר משיעורן בתקציב, עם זאת חלקו של משרד החינוך במימון התכנית ברשויות אלה גבוה יותר. כן עולה מנתוני משרד החינוך כי שיעור המיצוי של התוכנית ביישובים החלשים (כלומר, שיעור הילדים המשתתפים בצהרון מתוך כלל התלמידים באוכלוסייה הרלוונטית) גבוה ביחס ליישובים חזקים יותר. פירוט הנתונים בתרשים הבא:

<sup>58</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנה"ל תש"פ עבור תוכניות ניצנים: [תוכנית ניצנים בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 \(גן-כיתה ב'\) בכל הארץ; תוכנית "ניצנים בחופשות" גילאי 3-9 \(גן-כיתה ג'\) בכל הארץ](#)

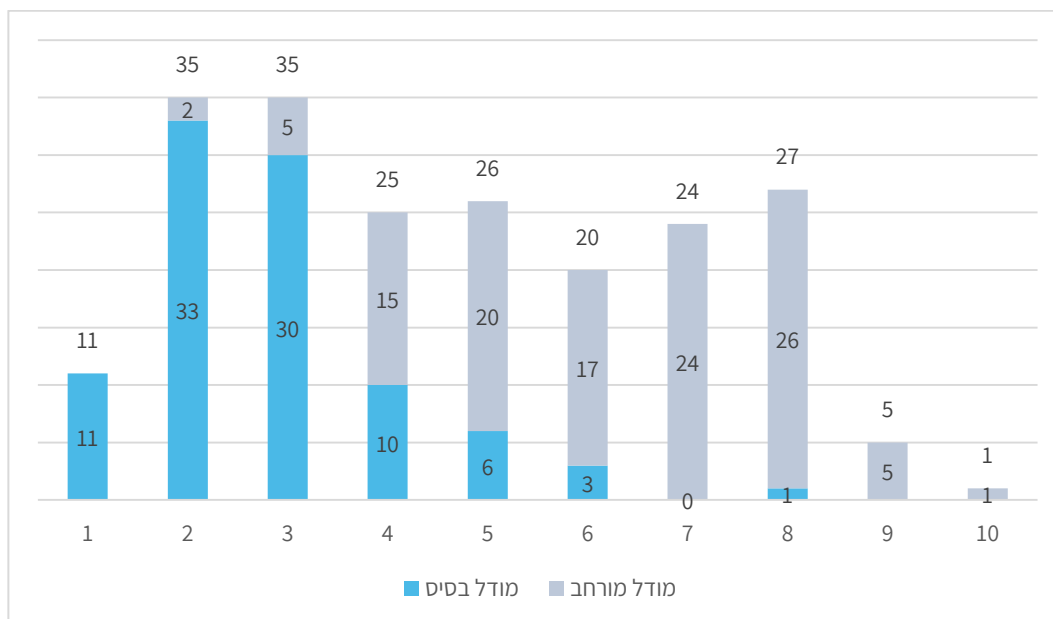
## תרשים 3: שיעור מיצוי תכנית "ניצנים" לפי אשכול חברתי-כלכלי, תשע"ט (2018/19)



כאמור, הרשויות המקומיות יכולות לבחור את מודל ההפעלה. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) מתוך 115 מתוך 209 רשויות בתוכנית בחרו במודל בסיסי ו-94 במודל מורחב. מבין הרשויות החלשות בתוכנית – 91% בחרו במודל הבסיסי, מבין הרשויות באשכולות הביניים – 27%, ומבין הרשויות החלשות – 2% (רשות אחת) בחרה להפעיל את התוכנית במודל הבסיסי ו-56 במודל המורחב. פירוט הנתונים בתרשים הבא:<sup>59</sup>

<sup>59</sup> אתי וייסבלאי, מסגרות משלימות במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2020.

## תרשים 4: רשויות מקומיות בתוכנית "ניצנים" לפי אשכול, תשע"ט (2018/19)



בשנת הלימודים  
תשע"ט 115 מתוך  
209 רשויות בתוכנית  
"ניצנים" בחרו  
במודל בסיסי ו-94  
במודל מורחב. מבין  
הרשויות החלשות  
בתוכנית - 91% בחרו  
במודל הבסיסי.

## 5.2 בתי ספר של החופש הגדול

תוכנית "בתי ספר של החופש הגדול" פועלת מאז שנת הלימודים תשע"ד (קיץ 2014) ובמסגרתה מוארכת שנת הלימודים של תלמידי כיתות א'-ג' בשלושה שבועות. בשלושת השבועות האלה בתי הספר פועלים עד השעה 13:00 ומתקיימות בהם פעילויות תרבות, למידה, העשרה וכד'. צוות ההוראה בתוכנית מורכב ממורים מצוות בית הספר או מבתי ספר אחרים וממדריכים שהם סטודנטים להוראה או מדריכים מוסמכים בעלי ניסיון בעבודה עם נוער. כמו כן אפשר לשתף בצוות ההדרכה מדריכים מסייעים בוגרי כיתות י' עד י"ב.

השתתפות ההורים בתשלום עבור התוכנית היא דיפרנציאלית: תלמידים המתגוררים ברשויות באשכולות 1-4 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס אינם צריכים לשלם כלל; תלמידים ברשויות באשכולות 5-7 צריכים לשלם 300 שקלים; תלמידים ברשויות באשכולות 8-10 צריכים לשלם 450 שקלים. רשויות מקומיות הבוחרות להפעיל את התוכנית נדרשות להשתתף בעלויות נלוות, ובהן הסעות, סייעות, הוצאות תפעול של בתי ספר ומינהלה. כמו כן הרשויות באשכולות 5-10 נדרשות להעמיד מלגות עבור התלמידים המתקשים לעמוד בתשלומי ההורים.<sup>60</sup>

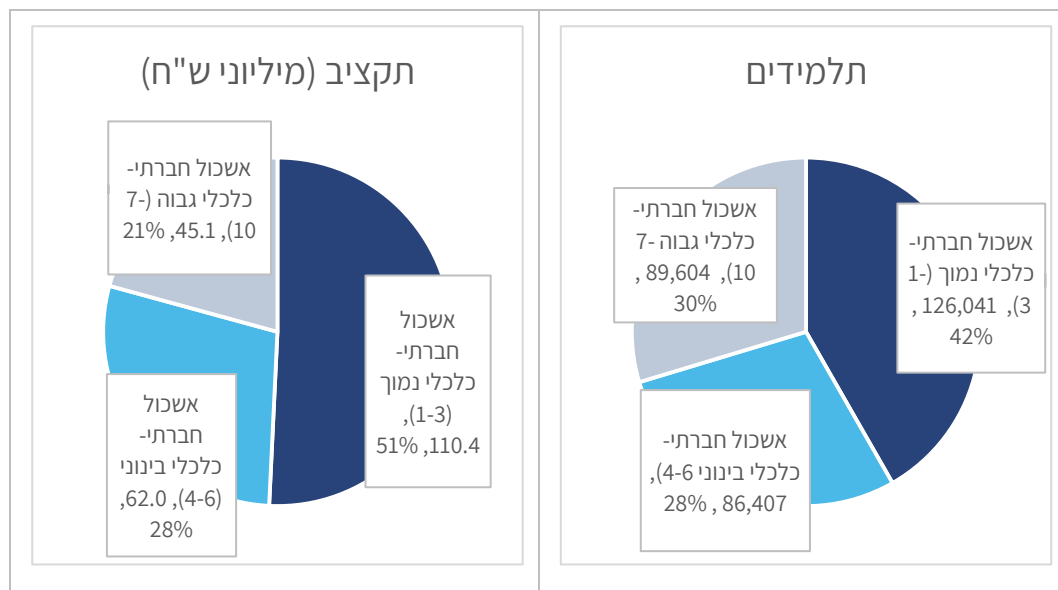
על פי נתוני משרד החינוך, בחופש הגדול של שנת הלימודים תשע"ט (2018/19) השתתפו בתוכנית כ-302,000 תלמידים ב-252 רשויות מקומיות. תקציב התכנית בשנת 2019 כ-217 מיליון ש"ח, דומה לתקציב בשנתיים הקודמות. עם זאת, לפני כן היה התקציב בין כ-125 ל-148

<sup>60</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [בתי ספר של החופש הגדול - הנחיות להפעלת התוכנית לשנה"ל תשע"ט](#), 24 במרץ 2019.

בפסח 2018  
ששת תלמידי חינוך  
אנטי-טרור  
התגבשו לכ-556,000  
של החופש הגדול  
802,000 קלמתי-ב-  
4252 תשן והתלמדות  
מקובצות עמיתים  
מלטי 2019 כ-217  
מיליון ש"ח.

מיליון ש"ח. הגידול בתקציב נובע משינויים באוכלוסיית היעד של התוכנית לרבות החלתה בחינוך המוכר שאינו רשמי והרחבתה לכיתות ג' בשנת הלימודים תשע"ז (קיץ 2017). עיון בחלוקת התקציב לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית מלמד כי חלקן של הרשויות החלשות (אשכול 1 עד 3) בתקציב התכנית לשנת 2018 גבוה במעט מחלקן במספר התלמידים בתוכנית. פירוט הנתונים בתרשים הבא<sup>61</sup>:

### תרשים 5: תלמידים ותקציב בתוכנית בתי ספר של החופש הגדול, 2018



### 5.3 בתי ספר של החגים – "ניצנים בחופשות"

בראשית שנת 2018 הודיע משרד החינוך על השקת תוכנית בתי הספר של החגים – "ניצנים בחופשות" המיועדת לתלמידי גני ילדים ובתי ספר יסודיים בכיתות א' עד ג'. זאת על רקע מאבק ציבורי וסדרת דיונים בוועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לבחינת ימי החופשה במערכת החינוך על ההתאמה בין ימי החופשה במערכת החינוך לימי החופשה של ההורים.

על פי התוכנית משנת 2018 (פסח תשע"ח) יופעלו מסגרות החינוך במתכונת של קייטנה חמישה ימים בימי חופשת הפסח וחמישה ימים בימי חופשת החנוכה. על רשויות מקומיות המעוניינות להשתתף בתוכנית לעמוד בקריטריונים להפעלת התוכנית המתפרסמים בקול קורא של משרד החינוך. ביישובים באשכולות 1 עד 4 משרד החינוך נושא במלוא העלות של התוכנית; ברשויות באשכולות 5 עד 7 השתתפות ההורים היא 20 שקלים ליום לכל תלמיד; ברשויות באשכולות 8

<sup>61</sup> בתי ספר של החופש הגדול, קובץ נתוני תקציב תשע"ח-תשע"ט, התקבל באמצעות אפרת חפץ, אגף לחינוך יסודי, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, 21 בינואר 2020, 12 בפברואר 2020.

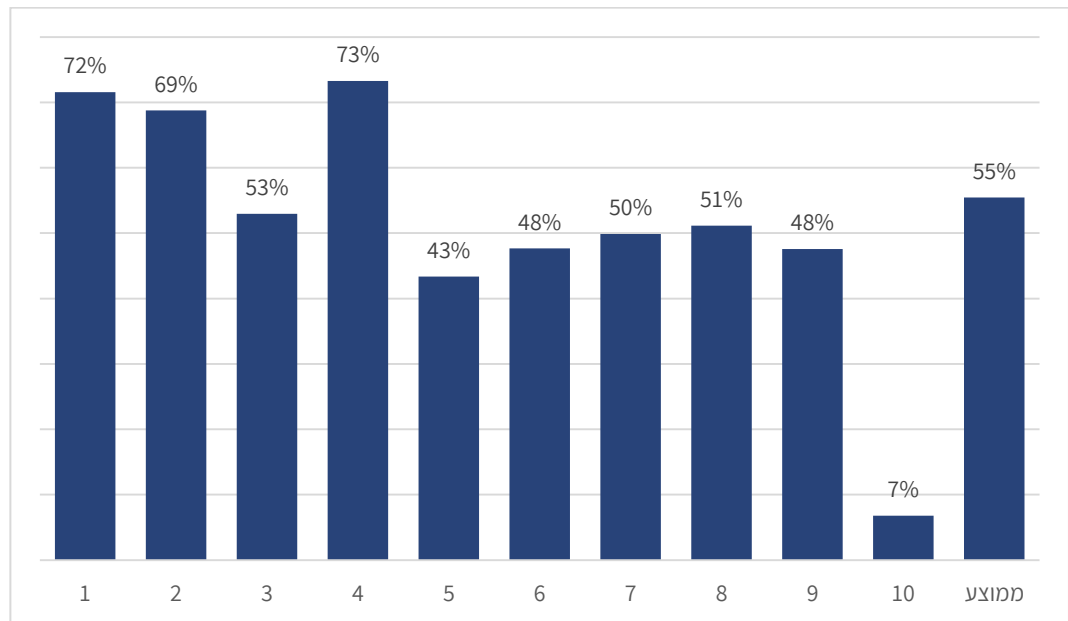
עד 10 השתתפות היא עד 30 שקלים ליום לכל תלמיד. רשות המרחיבה את התוכנית עד לשעה 16:00 יכולה לגבות תשלום נוסף מן ההורים. מודל ההפעלה של תוכנית "ניצנים בחופשות" זהה למודל ההפעלה של צהרונים ניצנים – הפעלה של הרשות המקומיות שיכולה להתקשר לצורך כך עם זכיון במימון מלא של משרד החינוך והשתתפות ההורים.<sup>62</sup>

התוכנית הופעלה במלואה לאחרונה באפריל 2019 (פסח תשע"ט). במועד זה השתתפו בתוכנית כ-556,000 תלמידים ב-256 רשויות מקומיות. בתוכם כ-315,500 תלמידי גני ילדים. כ-42% מן התלמידים בתוכנית היו מיישובים באשכולות נמוכים (1 עד 3 לפי המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס), 30% נוספים מאשכולות בינוניים (4 עד 6) ו-28% מיישובים באשכולות חזקים (7 עד 10 לפי דירוג הלמ"ס. עוד עולה מנתוני משרד החינוך כי שיעור המיצוי (כלומר, חלקם של התלמידים בתוכנית בכלל האוכלוסייה הפוטנציאלית) של התוכנית ביישובים באשכולות חלשים מבחינה חברתית כלכלית גבוה ביחס לשיעור זה ביישובים באשכולות חזקים על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנה"ל תש"פ עבור תוכניות ניצנים: [תוכנית ניצנים בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 \(גן-כיתה ב'\) בכל הארץ: תוכנית "ניצנים בחופשות" גילאי 3-9 \(גן-כיתה ג'\) בכל הארץ](#)

<sup>63</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף לתוכניות משלימות למידה, קובץ נתונים על תוכנית "ניצנים", נתקבל ב-5 בדצמבר 2019.

### תרשים 6: שיעור מיצוי תכנית "ניצנים בחופשות" לפי אשכול חברתי-כלכלי, פסח תשע"ט



תקציב תכנית "בתי הספר של החגים" הוא כ-120 מיליון ש"ח ל-5 ימי פעילות או כ-240 מיליון ש"ח לשנה. כ-54% מתקציב התכנית הועבר למימון הפעלת התוכנית ברשויות חלשות.

תקציב תוכנית "ניצנים בחופשות" הוא כ-120 מיליון ש"ח ל-5 ימי פעילות או כ-240 מיליון ש"ח לשנה. חלוקת תקציב התכנית בין הרשויות המקומיות בשנת הלימודים תשע"ט מלמדת כי כ-54% מהתקציב הועבר למימון הפעלת התוכנית ברשויות חלשות (אשכולות 1-3), 24% הועבר לרשויות במעמד כלכלי חברתי בינוני (אשכולות 4 עד 6) ו-21% לרשויות חזקות (אשכולות 7 עד 10).<sup>64</sup>

בהיעדר תקציב לשנת 2020 לא נמצא מקור תקציבי למימון התוכנית על ידי משרד החינוך בחנוכה ובפסח תש"ף ולכן רשויות מקומיות שביקשו להפעיל את התוכנית נדרשו לממנה, לעיתים תוך הגדלת תשלומי ההורים.<sup>65</sup> למשרד החינוך אין נתונים על הפעלת התוכנית בידי הרשויות המקומיות בחנוכה תש"ף.

בהיעדר תקציב לשנת 2020 לא נמצא מקור תקציבי למימון תוכנית "בתי הספר של החגים" על ידי משרד החינוך בחנוכה ובפסח תש"ף.

<sup>64</sup> משרד החינוך, קובץ נתונים על תקצוב תכנית ניצנים בשנה"ל תשע"ט, נתקבל ב-16 במרץ 2020.

<sup>65</sup> אתי וייסבלאי, מסגרות משלימות במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2020.

## נספח - נתונים על פערים בחינוך הבלתי-פורמלי: השתתפות בפעילויות חינוך בלתי-פורמלי והוצאות על חינוך בלתי פורמלי

בשנים האחרונות, על רקע העלייה במודעות לחשיבות החינוך הבלתי-פורמלי והגברת מעורבות משרד החינוך בתחום זה פורסמו כמה מחקרים וסקרים מקיפים על דפוסי פעילות הפנאי של ילדים ובני נוער. ממחקרים אלו עולה תמונה ברורה של הפערים הקיימים בתחום זה בין מגזרים ושכבות חברתיות-כלכליות שונות.

### השתתפות בפעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי

המקור המקיף והעדכני ביותר למידע על השתתפות ילדים ובני נוער בפעילות חינוך בלתי פורמלי מאורגנת הוא **דוח האקלים והסביבה הפדגוגית של סקר המיצ"ב** שבו נכללות שאלות על השתתפות תלמידים בחוגים, תנועות נוער וכד'.

### השתתפות בפעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי לפי מעמד חברתי-כלכלי

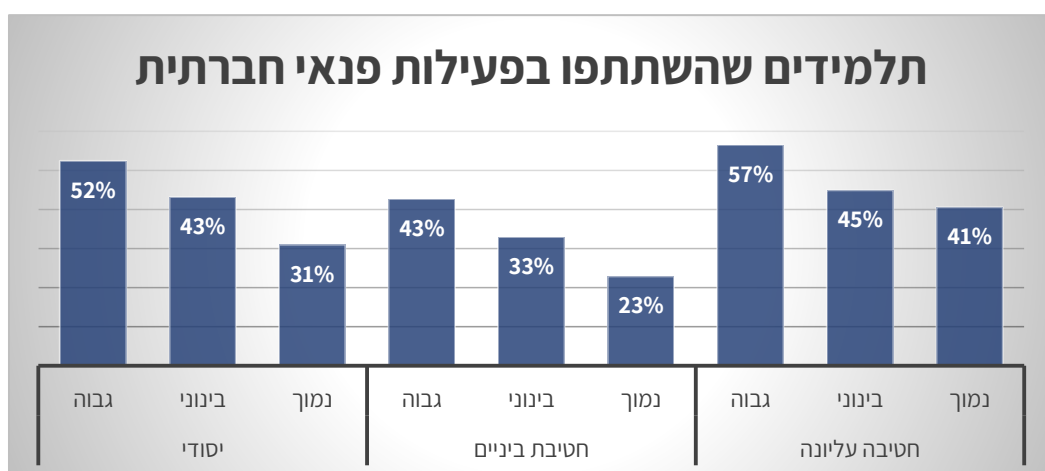
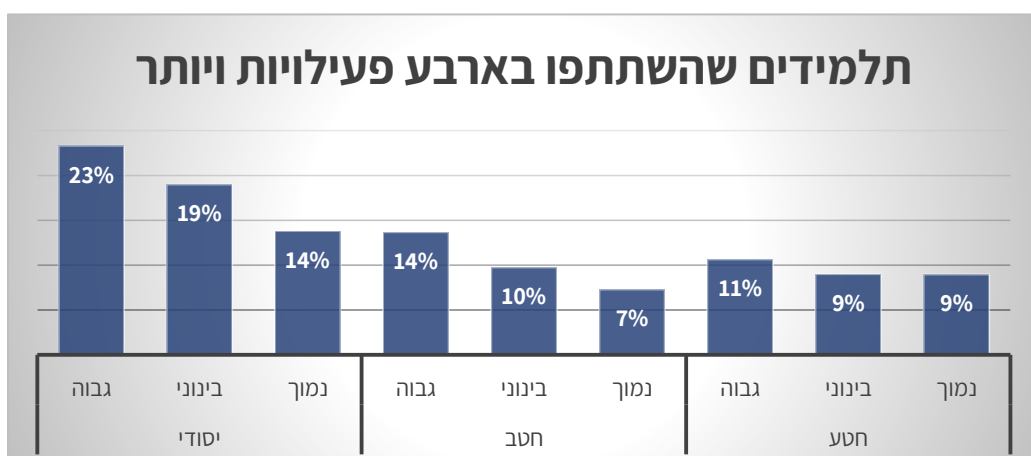
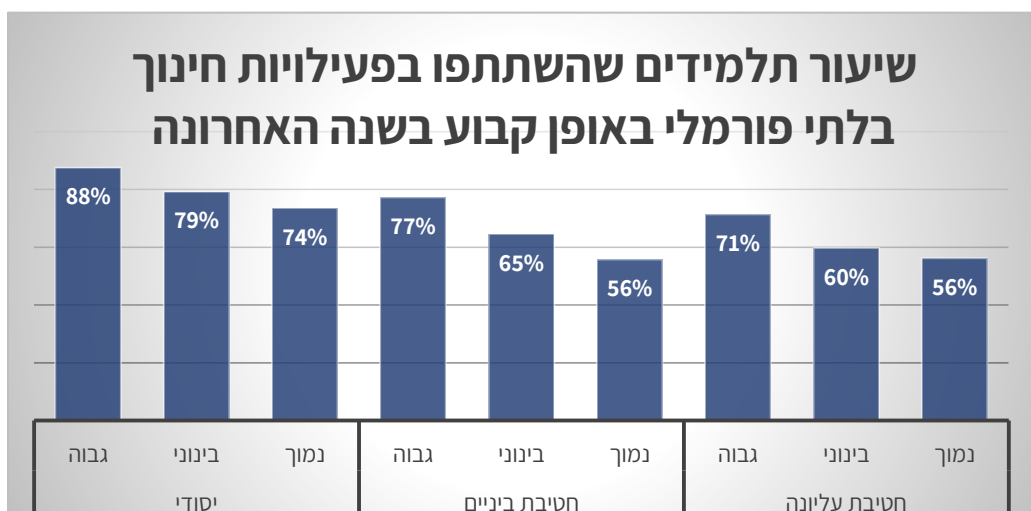
נתוני המיצ"ב לשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) מעידים על **פערים גדולים בשיעור ההשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מאורגנות בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות**. פערים אלה באים לידי ביטוי בעיקר בחינוך היסודי והם נמוכים יותר בחטיבות העליונות. בין השאר, על רקע ירידה כוללת בהשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מאורגנות בקרב הגילאים הבוגרים יותר. לא חל בהם שינוי משמעותי בשלוש השנים שבהם נבדק הנושא במסגרת סקרי המיצ"ב.

בין הממצאים המרכזיים מתוך סקר המיצ"ב:

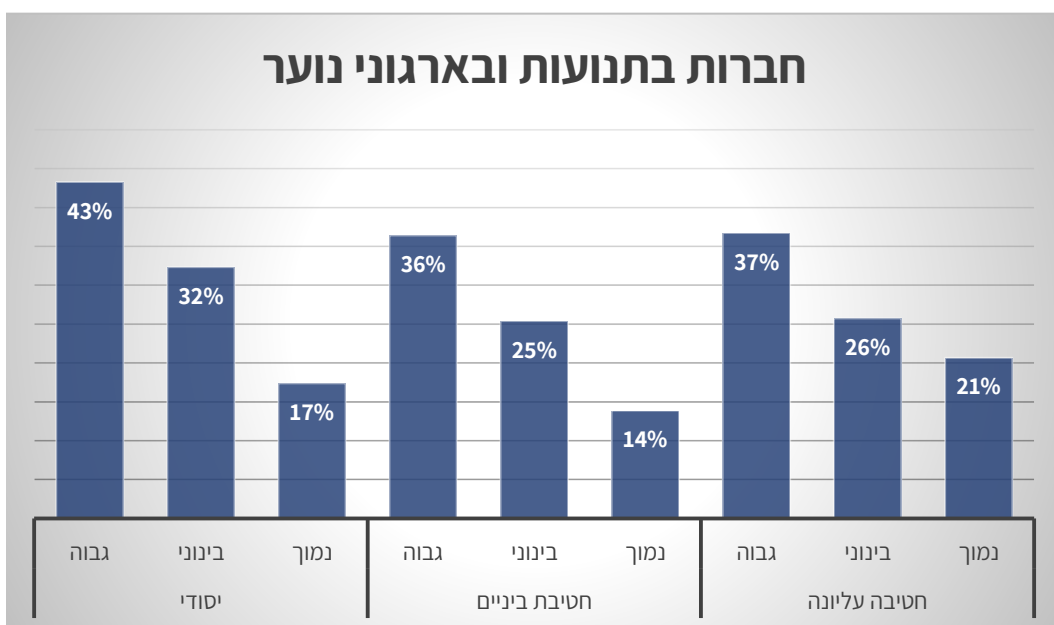
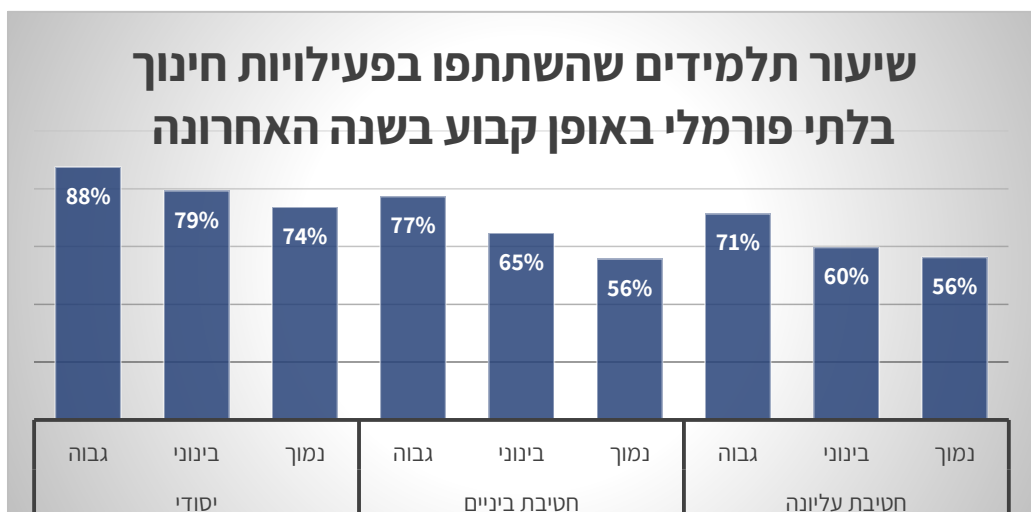
- שיעור התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך שהשתתפו בפעילויות חינוך בלתי פורמלי נמוך במידה ניכרת משיעור זה בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה.
- תלמידים מרקע חברתי כלכלי גבוה השתתפו ביותר פעילויות חינוך בלתי פורמלי מתלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. 23% מתלמידי החינוך היסודי מרקע חברתי-כלכלי גבוה השתתפו בארבעה חוגים בשבוע או יותר לעומת 14% מן התלמידים במעמד חברתי-כלכלי נמוך.
- הפערים בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות גבוהים ביותר בכל הנוגע להשתתפות בתנועות נוער ופעילויות פנאי חברתיות דוגמת התנדבות ופעילויות מנהיגות נוער בהשוואה לחוגים מסוגים שונים.

פירוט הנתונים בתרשימים הבאים:

תרשימים 7-11: השתתפות תלמידים בחינוך העברי בפעילויות חינוך בלתי פורמלי  
מאורגנת לפי מעמד חברתי-כלכלי של בית הספר, 2018







ממצאים דומים בהקשר של חברות בתנועות נוער נמצאו בסקר מקיף על דפוסי השימוש בשעות הפנאי שנערך מטעם אוניברסיטת בר אילן עבור המדען הראשי של משרד החינוך בשנת 2014. יחד עם זאת, בכל הנוגע להשתתפות בני נוער בפעילויות פנאי שאינן מאורגנות מציג הסקר ממצאים חד משמעיים פחות ועל פי עורכי המחקר, יש דמיון רב בין בני נוער מרקע חברתי כלכלי שונה (בהתאם לממד הטיפוח של בית הספר שבו הם לומדים) באופן בילוי שעות הפנאי, בפעילויות הפנאי המועדפות עליהם ובמידת שביעות הרצון שלהם מאפשרויות הפנאי באזור

המגורים. זאת אף על פי שתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך דיווחו על פחות אפשרויות פנאי באזור המגורים שלהם ביחס לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק.<sup>66</sup>

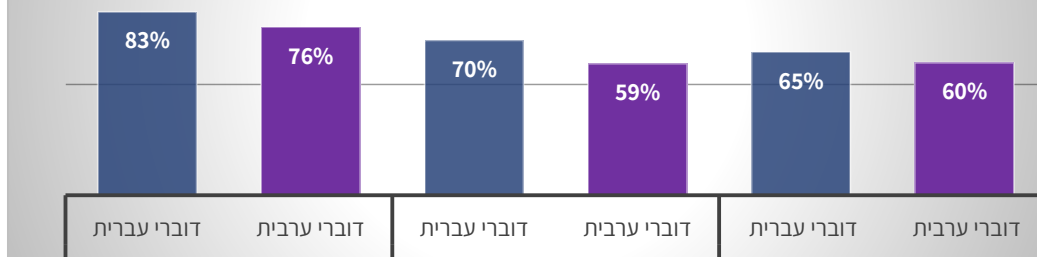
### השתתפות בפעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי לפי מגזר

בנתוני המיצ"ב לשנת תשע"ח (2017/18) נרשמו פערים משמעותיים בין **תלמידים בחינוך העברי לתלמידים בחינוך הערבי**. תלמידים בחינוך הערבי משתתפים פחות בחוגים ובפעילויות חינוך בלתי פורמלי חברתיות (חברות בתנועות נוער, ארגוני נוער, קבוצות מנהיגות וכד') ושיעור התלמידים שאינם משתתפים כלל בפעילויות פנאי בלתי פורמליות מביניהם גבוה יותר. נציין כי בהקשר לתלמידים דוברי ערבית אין כמעט הבדלים בין תלמידים מרקע חברתי כלכלי שונה, אך יש הבדלים בין תלמידי מגזרים שונים בתוך החברה הערבית. תלמידים דרוזים משתתפים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מאורגנות יותר מתלמידי החינוך הערבי, והיקף ההשתתפות של תלמידי החינוך הבדואי בנגב בפעילויות חינוך בלתי פורמלי הוא הנמוך ביותר.

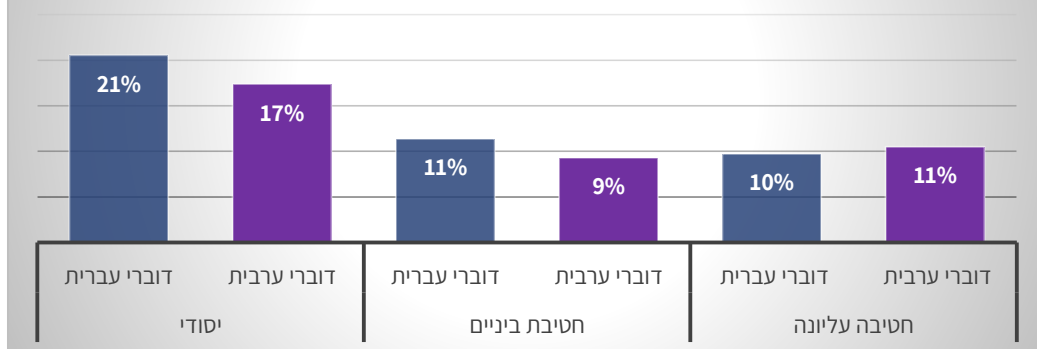
### תרשימים 12-15: השתתפות תלמידים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מאורגנת לפי מגזר, 2018

<sup>66</sup> פרופ' אריק כהן ופרופ' שלמה רומי, [הפנאי בקרב בני נוער בישראל: חינוך בלתי-פורמלי, אקלים בית ספרי, אלימות, נשירה ורווחה נפשית](#), אוניברסיטת בר-אילן, אוגוסט 2014, אלול תשע"ד

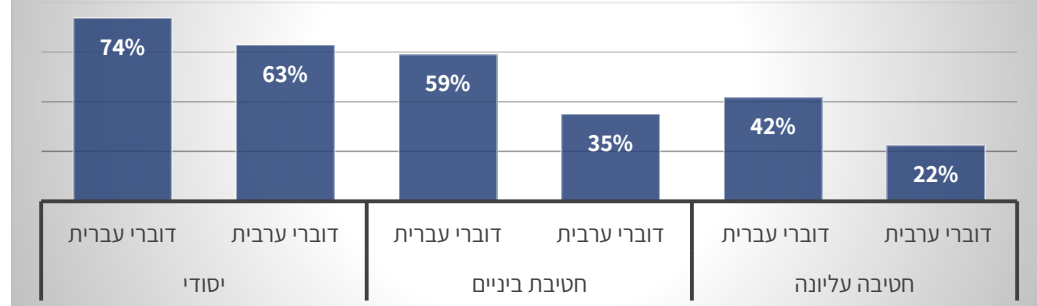
### שיעור תלמידים שהשתתפו בפעילויות חינוך בלתי פורמלי כלשהיא

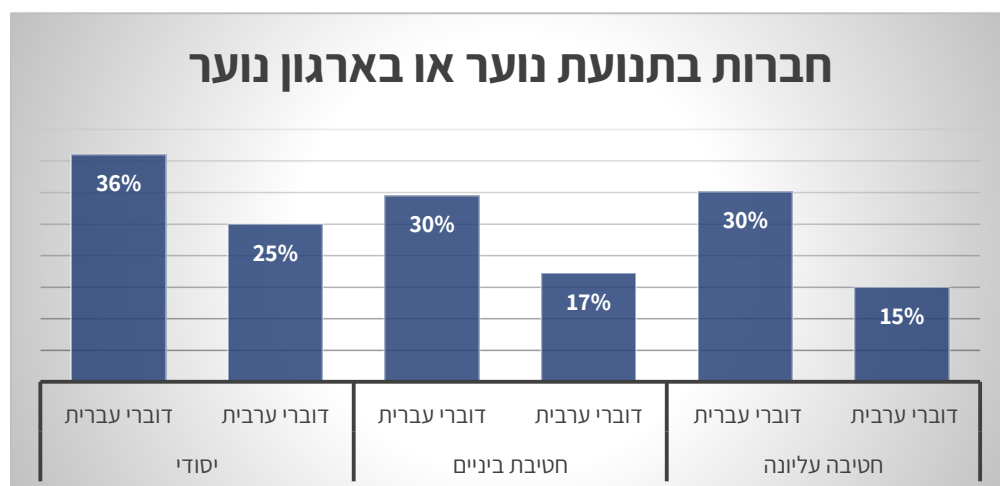
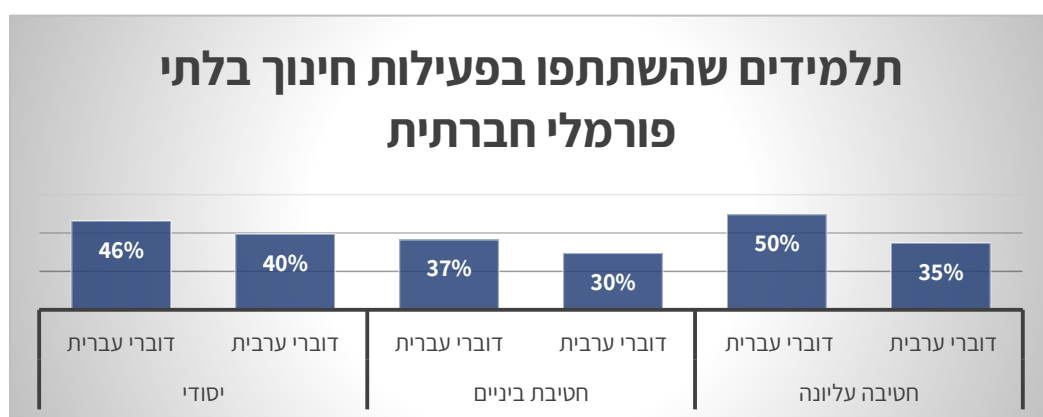
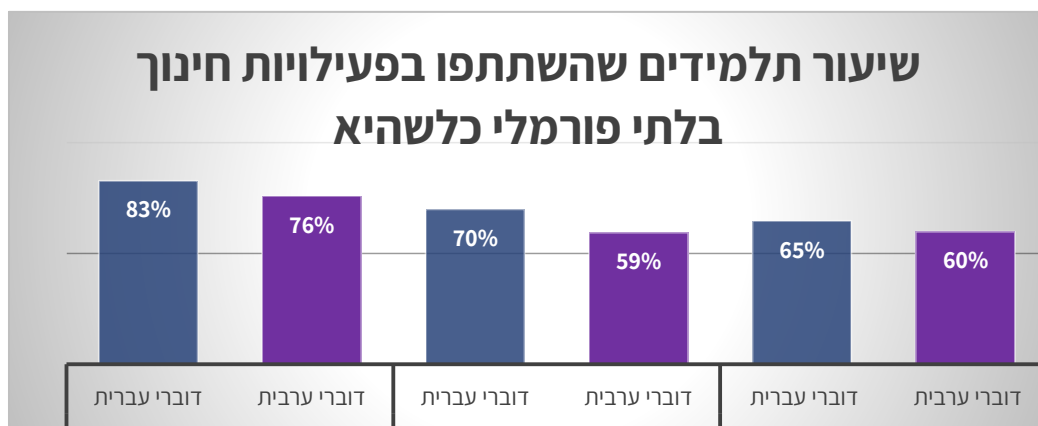


### תלמידים שהשתתפו בארבע פעילויות חינוך בלתי פורמלי ויותר



### תלמידים שהשתתפו בחוגים



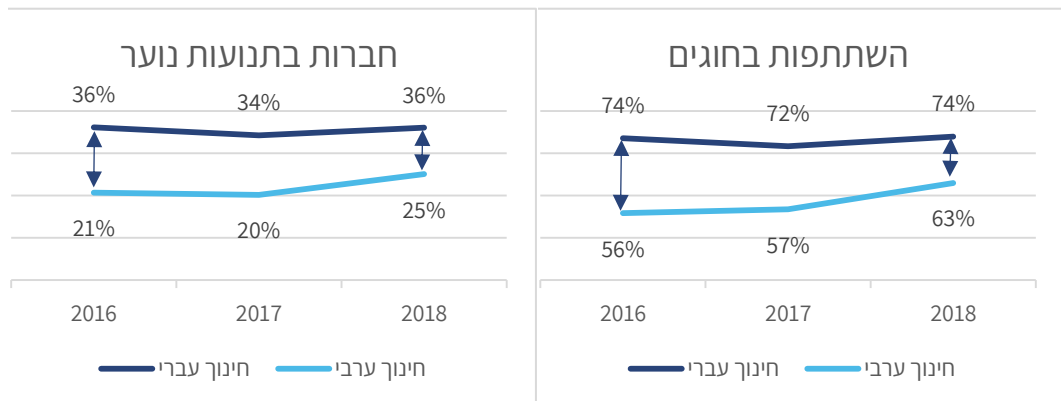


מחקר מקיף על החינוך הבלתי-פורמלי בחברה הערבית שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה במאי 2018 עמד בהרחבה על הסיבות לפערים בין החברה הערבית ליהודית בהקשר זה. על פי המחקר, המאפיינים הייחודיים של החינוך הבלתי-פורמלי ובהם: פיזור האחריות עליו בין גורמים ציבוריים ומשרדי ממשלה שונים שכל אחד מהם מגדיר אותו מנקודת המבט שלו והמקום המשמעותי במיוחד שניתן לרשויות המקומיות בהענקת שירותי חינוך בלתי-פורמלי, משפיעים לרעה על שירותים אלה בחברה הערבית. ראשית, פיזור האחריות יוצר איים של ידע מקצועי בלי שגוף כלשהו מרכז אותם או מנחם אותם לפי קו אחד כלשהו. שנית, רוב

הרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ולכן הן מתקשות להעמיד את החינוך הבלתי-פורמלי במקום גבוה בסולם העדיפויות שלהן ולהקצות לשם כך משאבים. בין החסמים המרכזיים שמונה המחקר בכל הנוגע לחינוך הבלתי-פורמלי בחברה הערבית בחברה הערבית: אי שוויון בהקצאת משאבים בין החינוך הבלתי-פורמלי בחברה הערבית לחינוך הבלתי פורמלי בחברה העברית, רמת תשתיות נמוכה ביישובים הערביים, מחסור בתכנים ייעודיים לילדים ולנוער ערבים, מחסור בכוח אדם מקצועי, מעורבות הורים נמוכה ופער דיגיטלי גדול בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית וחסמים חברתיים ותרבותיים מיוחדים לחברה הערבית.<sup>67</sup>

**עם זאת, בשלוש השנים שבהן נבדק תחום החינוך הבלתי-פורמלי בסקר המיצ"ב, ובמיוחד בין 2017 ל-2018 אנחנו רואים עלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות של תלמידי החינוך הערבי בחוגים וחברות בתנועות נוער וצמצום הפער בין המגזר העברי לערבי בהקשר זה. עלייה זאת באה לידי ביטוי במיוחד בקרב תלמידי החינוך היסודי שנתונים על שיעור ההשתתפות שלהם בפעילויות חינוך בלתי פורמלי בשנים 2016 עד 2018 תוך השוואה בין תלמידי דוברי עברית לתלמידי דוברי ערבית מוצגים בתרשימים הבאים:**

**תרשים 16: השתתפות תלמידי החינוך היסודי בפעילויות חינוך בלתי-פורמלי לפי מגזר, 2016-2018**



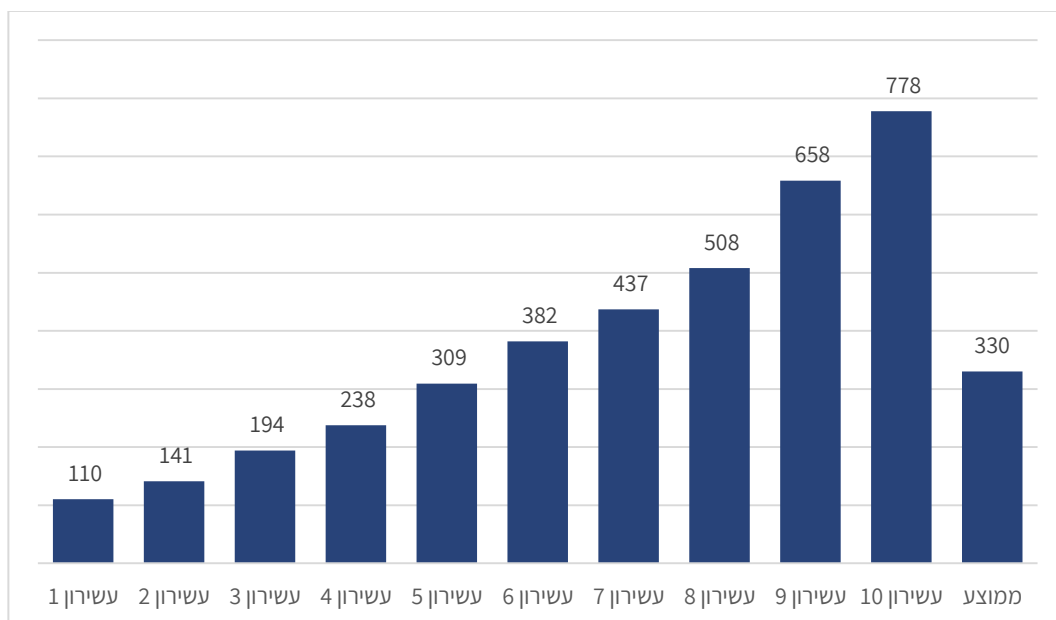
<sup>67</sup> נסרין חדאד חאג' יחיא, אריק רודניצקי, החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית – חזון ומעשה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 122, מאי 2018.

## הוצאות על שירותי חינוך בלתי פורמלי ומסגרות משלימות

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הוצאה פרטית לתלמיד לשירותי חינוך מלמדים כי ההוצאה החודשית הממוצעת לתשלום לפעילויות לאחר שעות בית ספר<sup>68</sup> היא 275 ש"ח למשפחה. משפחה בחמישון ההכנסה התחתון מוציאה על פעילות לאחר שעות בית הספר כעשירית ממשפחה בחמישון הכנסה העליון (76 ש"ח בחודש ו-682 ש"ח בהתאמה).<sup>69</sup>

דוח אחר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציג הוצאות של משקי בית עם ילדים על שירותי חינוך שונים, על פי הדוח ההוצאה הממוצעת של משק בית עם ילדים על חוגים ושיעורי עזר היא 334 ש"ח בחודש, כאשר משפחות מן העשירון העליון מוציאות על סעיף זה פי 7 ממשפחות בעשירון התחתון. נתונים מפורטים בתרשים הבא<sup>70</sup>:

תרשים 17: הוצאה חודשית על חוגים ושיעורי עזר לפי עשירוני הכנסה, 2017



ממצאים דומים, בהבחנה על פי מגזר, עולים מנתונים על הוצאה על חינוך בלתי פורמלי שמופיעים בדוח של מרכז אדוה בנושא אי שוויון חברתי. על פי הדוח, במשקי בית יהודיים

<sup>68</sup> כולל שיעורי עזר לתלמידים, חוגי העשרה בתחומי שונים, חוגי ספורט, קורסים ללימוד שפות וכד'.

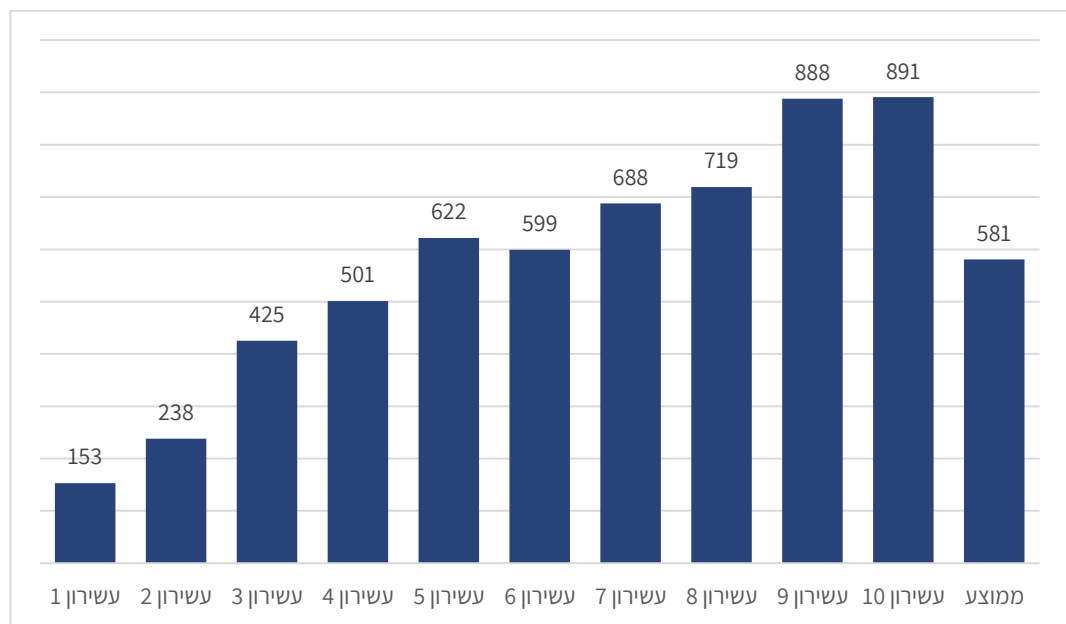
<sup>69</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב-2017](#), הודעה לעיתונות 10 ביוני 2019.

<sup>70</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2019](#), הודעה לעיתונות, 18 בנובמבר 2019, תרשים 14, עמ' 19 בהודעה. הנתונים כוללים הוצאה על שיעורי עזר לתלמידים, שיעורים וקורסים במוסיקה, נגינה, מחול, דרמה ואומנויות במה אחרות, ציור, פיסול, צילום ומלאכת יד, ספורט והתעמלות, שיעורי מחשב שונים, שיעורים וקורסים מקצועיים, קורסים לבחינות מיון או הכנה לבגרות, קורסים ללימוד שפות וחוגי העשרה ומנוי להוצאות.

ההוצאה החודשית הממוצעת על חינוך בלתי פורמלי לילד ברובד החברתי-כלכלי הגבוה – 401 ש"ח בממוצע, גבוהה פי עשרה מזו של ילד המצוי מתחת לקו העוני או בקרבתו. כן עולה מן הנתונים המוצגים בדוח פער בין משקי בית יהודיים וערבים בהוצאה על חינוך בלתי פורמלי – גם במשקי בית שהכנסתם דומה.<sup>71</sup>

נתונים על **הוצאה לצהרונים** מלמדים כי ההוצאה החודשית הממוצעת לילד על שירותי צהרון היא 581 ש"ח בחודש. משפחות שהכנסתן גבוהה משלמות על שירותי צהרון קרוב לפי שישה ממשפחות שהכנסתן נמוכה. פירוט הנתונים בתרשים הבא:<sup>72</sup>

### תרשים 18: הוצאה חודשית על צהרון לפי עשירוני הכנסה, 2018



<sup>71</sup> שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, אביב ליברמן, [תמונת מצב חברתית 2020](#), מרכז אדוה, מרץ 2020.  
<sup>72</sup> אתי וייסבלאי, מסגרות משלימות במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2020.