



על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך

נחום בלס

מאמר זה פורסם במסגרת דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2025

נייר מדיניות מס' 18.2025

ירושלים, טבת תשפ"ו, דצמבר 2025

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. המרכז מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים ובפני כלל הציבור בישראל תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית מדיניות ציבורית. הצוות המקצועי של המרכז ועמיתי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים מבוססי נתונים בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך וחלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

אנא צטטו מחקר זה כך:

Blass, N. (2025). *On Real and Perceived Crises in the Education System*. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17890484>

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך

נחום בלס

הקדמה

הפרק על מערכת החינוך השנה עוסק בשלושה נושאים מרכזיים: תקציב משרד החינוך, כוח האדם בהוראה ודוח ועדת שפירא. בדיון על התקציב נבחן תחילה את השאלה האם וכיצד משרד החינוך מנצל את מלוא התקציב העומד לרשותו, נסקור את השינוי בתקציב לפי תחומים, ולבסוף נבדוק את התקציב בהשוואה בין-לאומית. הדיון על כוח האדם בהוראה בוחן את סוגיית המחסור במורות בהיבטים שלא עסקנו בהם בעבר. בחלקו האחרון של הפרק נעסוק בדוח ועדת שפירא, המהווה בעינינו נקודת מפנה חשובה בהיסטוריה של מערכת החינוך בישראל, תוך התמקדות בהמלצת הוועדה להקטין את גודל הכיתה הממוצע ל-19 תלמידים בכיתה.

תקציב משרד החינוך

במחקר שפרסמנו בשנת 2014 תיארנו את תקציב משרד החינוך והצבענו על מגמות בעייתיות העולות מתוך הנתונים, שעיקרן חוסר שקיפות בתקציב ופערים גדולים בין התקציב המקורי שאושר בכנסת, התקציב על שינויו והתקציב שבוצע בפועל (בלס וקוגן, 2014). פער גדול בין השניים הראשונים מקשה לעקוב אחר התקציב ולהשתמש בו ככלי לתכנון מדיניות, ופער בין התקציב על שינויו ובין התקציב שבוצע בפועל פירושו שהמשרד אינו מנצל במלואו את התקציב שהועמד לרשותו. בדיון על התקציב השנה ביקשנו לחזור לסוגיות אלו ולבדוק אם המגמות שנצפו באותו מחקר נמשכות או שחלו בהן שינויים.

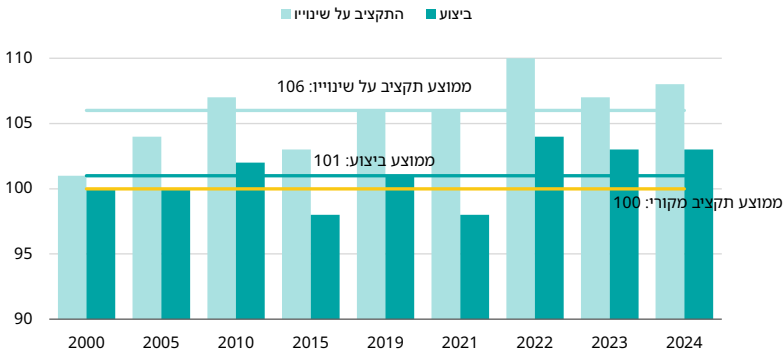
* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. החלק העוסק בתקציב נכתב בשיתוף יהונתן פלוטקין, עוזר מחקר במרכז טאוב, והחלק העוסק בכוח אדם נכתב בשיתוף ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס.

האם משרד החינוך מנצל את מלוא התקציבים העומדים לרשותו?

בתחילת כל שנה הכנסת מאשרת את תקציבי המשרדים השונים לאותה שנה. זהו "התקציב המקורי". אך למעשה במהלך השנה מוכנסים בו כל מיני שינויים בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת, וזהו "התקציב על שינוי". תקציב זה כולל את התקציב המקורי בתוספת עודפי תקציב שלא נוצלו בשנה שחלפה וכן תוספות או הפחתות בסעיפים שונים שהוחלט עליהן במהלך השנה. מאחר שהעברת עודפים מתרחשת מדי שנה, יש לראות בה להערכתנו חלק בלתי נפרד מתקציב המשרד. לבסוף ישנו "התקציב שבוצע בפועל", כפי שמופיע בדוחות החשב הכללי ל-31 בדצמבר בכל שנה.

תרשים 1 מציג את התקציב על שינוי והתקציב שבוצע בפועל כאחוז מהתקציב המקורי של משרד החינוך החל משנת 2000. מהתרשים עולה שהפער בין התקציב על שינוי לתקציב המקורי הוא 6% בממוצע, ובשלוש השנים האחרונות אף היה מעל 8% בממוצע. מבחינת הביצוע, לאורך כל התקופה ניכר דפוס חוזר של אי-מיצוי מלוא התקציב על שינוי – הפער השנתי הממוצע עומד על כמעט 5%. במונחי 2025 מדובר ביותר מ-4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנה, סכום משמעותי לכל הדעות שהיה יכול לחולל פלאים במערכת אילו נוצל.

תרשים 1. היחס בין סוגי התקציב, 2000–2024



מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, אגף החשב הכללי

שינויים בולטים בתקציב משרד החינוך

שני סעיפים בתקציב משרד החינוך בולטים במיוחד בשיעור הגידול שלהם בשנים האחרונות: החינוך המיוחד והרזרבות.

החינוך המיוחד

בסקירה של השנה שעברה (בלס, 2024) כבר עמדנו על הגידול החריג במספר תלמידי החינוך המיוחד ובתקציב המוקצה להם. על פי נתוני משרד החינוך, בין שנת תש"ף לתשפ"ד (2020-2024) גדלה אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד ב-61%, בעוד אוכלוסיית כלל התלמידים גדלה ב-8.5% בלבד. גידול זה נמשך גם בשנת תשפ"ה, וביתר שאת: בשנה זו זינק מספר תלמידי החינוך המיוחד ב-20%, מ-295,000 ל-354,000, זאת כאשר הגידול במספר התלמידים הכולל במערכת היה פחות מאחוז אחד.¹

במקביל, תקציב החינוך המיוחד בשנת תשפ"ה גדל ב-26%, בעוד התקציב הכולל של משרד החינוך גדל ב-6.7% (התקציב המקורי בתשפ"ה לעומת התקציב המקורי המתוקן בתשפ"ד. ראו בר ומשה, 2025). במונחים תקציביים מדובר בגידול של 3.6 מיליארד ש"ח, כאשר תחזית משרד החינוך כפי שהוצגה בוועדת שפירא עמדה על 2.5 מיליארד ש"ח (ועדת שפירא 2025, נספח 8). זוהי התפתחות חסרת תקדים ובעלת משמעויות מרחיקות לכת.

לוח 1. תקציב משרד החינוך ותקציב החינוך המיוחד, תש"ף-תשפ"ה (2020-2025)

במיליארדי ש"ח

שנה	התקציב הכולל של משרד החינוך	תקציב החינוך המיוחד	
		התקציב המקורי	התקציב על שינויו
תש"ף	—	—	8.9
תשפ"א	67.4	10.4	10.6
תשפ"ב	67.8	10.6	11.2
תשפ"ג	79.5	12.6	14.0
תשפ"ד	84.1	13.9	16.2
תשפ"ה	89.7	17.5	—

הערה: "התקציב המקורי" מתייחס לתקציב המתוקן. בעת כתיבת המסמך לא היו נתוני התקציב על שינויו ונתוני ביצוע עבור שנת תשפ"ה, ובתש"ף לא היה תקציב מאושר.

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: תקציב משרד החינוך

1 בהקשר זה נעיר שמשרד החינוך משתמש במגוון הגדרות כאשר מדובר על מספר תלמידי החינוך המיוחד. לפעמים הוא מתייחס רק לתלמידים הלומדים במסגרות נפרדות של חינוך המיוחד ולא לה המשולבים במסגרות רגילות אך מקבלים "סל אישי". בפעמים אחרות הוא כולל בנתונים גם תלמידים המשולבים במסגרות רגילות אך אינם זכאים לסל אישי. מספר התלמידים בהגדרה השנייה גדול יותר במידה ניכרת. נתון זה הוא אומדן היות ומספר התלמידים המשולבים הכולל (אלה הזכאים לסל אישי ואלה שאינם זכאים לו) נקבע על פי נוסחה, כאשר זו בתורה נקבעת על ידי אילוצים תקציביים יותר מאשר על פי בדיקה יסודית של צורך.

סעיף הרזרות

הסעיף השני בתקציב שגדל באופן חריג הוא סעיף הרזרות. בחלק זה נתמקד בהיבט השקיפות של תקנות הרזרה.² הרזרה נחלקת לשלושה סוגים עיקריים: **רזרה להתייקרויות**, שמטרתה לממן התייקרויות מחירים ועלייה בשכר המורים; **רזרה פיסקלית**, שנועדה לממן צרכים המתעוררים במהלך השנה; והחל מתקציב 2021 נוספה לשני אלה גם **עתודה להסכמים קואליציוניים**, שבשנת 2024 עמדה על קרוב ל-900 מיליון ש"ח. לצד זאת קיימות גם **רזרות סמויות**, כלומר סכומים המופיעים בתקציב בתחילת השנה אך מתאפסים במהלכה.

לוח 2. רזרה גלויה ורזרה סמויה, תשע"ט-תשפ"ד (2019-2024)

שנה	הרזרה בתקציב המקורי	הרזרה בתקציב על שינויי	הרזרה בביצוע התקציב
רזרה גלויה			
תשע"ט	2,617,894	—	—
תשפ"א	389,521	316	—
תשפ"ב	3,227,697	—	—
תשפ"ג	1,808,476	3,537	—
תשפ"ד	5,382,398	3,811	—
רזרה סמויה			
תשע"ט	594,254	—	—
תשפ"א	818,480	13,558	—
תשפ"ב	660,347	49,342	13
תשפ"ג	1,890,246	5,507	—
תשפ"ד	1,481,033	7,083	—

הערות: בשנת תש"ף לא היה תקציב מאושר ולכן היא אינה מופיעה בלוח. נתוני שנת תשפ"ג מתייחסים לתקציב המקורי החדש שאושר עם פרוץ מלחמת 7 באוקטובר.

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

2 "תקנות הרזרה" בתקציב משרד החינוך, כמו גם בתקציב המדינה בכללותו, אינן תקנות במובן המשפטי המחייב אלא סעיפים תקציביים המשמשים עתודה כספית לשימושים עתידיים או לצרכים בלתי צפויים במהלך שנת התקציב. מטרתן העיקרית היא לאפשר גמישות בניהול התקציב השנתי ולהתמודד עם שינויים בנסיבות. בסוף השנה סכום זה מתאפס והסכומים שהועברו ממנו אמורים להופיע בתקציב על שינויי בסעיפים אחרים. ואולם כפי שנראה בהמשך, קשה מאוד לעקוב אחר כספים אלו, וזהו אחד הגורמים המרכזיים לחוסר השקיפות של התקציב.

כפי שעולה בבירור מלוח 2, סעיפי הרזרבה משמעותיים מאוד. כדי להבין לאילו מטרות הוקצו כספי הרזרבה פנינו בתחילת חודש אפריל 2025 למשרד החינוך בבקשה על פי חוק חופש המידע. בבקשה פירוטנו את סעיפי הרזרבה שעבורם נדרש המידע, מועדי ההעברות התקציביות ומועדי הדיונים בוועדת הכספים, וביקשנו לדעת לאילו סעיפי תקציב הועברו בפועל הכספים שהוקצו בכל אחד מסעיפי הרזרבה שהופיעו בתקציב המקורי של משרד החינוך החל משנת 2021. כמו כן ביקשנו מסמכים נלווים כגון פרוטוקולים מדיוני ועדת הכספים או מסמכי רקע מקצועיים המלווים את ההעברות התקציביות הללו.

תשובת משרד החינוך לפנייתנו הייתה: "לא ניתן להצביע על תקנות ספציפיות שאליהן הועבר התקציב". תשובה זו היא דוגמה לחוסר השקיפות – הן כלפי הציבור והן כלפי הכנסת – בשימוש בכספי הרזרבה, ששיעורם גדל מאוד בשנים האחרונות; היא ממחישה היטב את הפער בין הדרישה הציבורית והמשפטית להגברת השקיפות והפיקוח ובין המצב בפועל, שמתאפיין בבקרה רופפת ובהיעדר שקיפות, ללא כללים מחייבים וגבולות ברורים לפעולות הדרג המבצע. במהלך השנים היו ניסיונות לתקן את המצב, אך כמעט ללא הצלחה.

נוהל העבודה בנוגע לשינויים בתקציב המדינה שפרסמה ועדת הכספים בשנת 2015 מסדיר את הליך הגשת הפניות, הדיון בהן והדיווח על הביצוע, ומגדיר את חלוקת הסמכויות בין הוועדה, אגף התקציבים ומשרדי הממשלה. אולם אף שהנוהל נועד לקדם סדר, יעילות ושקיפות בפעילות הוועדה, בפועל הוא משמר ואף מעמיק את הכשלים הקיימים בממשק שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. בפרט, הנוהל מקנה ליו"ר ועדת הכספים סמכויות נרחבות במיוחד, הן בקביעת סדר היום והן בהכרעה אילו פניות תקציביות יובאו לדיון, לרבות אפשרות לחרוג מהנוהל במקרים שישווגו על ידו כ"חירום". סמכויות אלו, שאינן מלוות במנגנוני פיקוח אפקטיביים, פותחות פתח לשימוש פוליטי בהליכי התקצוב תוך עקיפת ביקורת ציבורית ופרלמנטרית.

בעקבות פרסום הנוהל הגישה חברת הכנסת סתיו שפיר עתירה לבג"ץ בטענה שחוסר השקיפות בהעברות התקציביות מנוגד לחוק יסוד משק המדינה. בפסק הדין בעתירה זו, שניתן ביום 13.8.2017, הנחה בית המשפט העליון את המדינה לגבש נוהל מוסכם חדש בנושא העברות תקציביות ושינויים בתקציב המוגשים לוועדת הכספים.³ אף שהעתירה נדחתה בסופו של דבר, בית המשפט הכיר בחשיבות הציבורית של הסוגיה ובכשלים שעלו בה.

בקר המדינה התייחס גם הוא לנושא והתריע על ליקויים חמורים בשקיפות בשימוש ברזרבות התקציביות, וציון כי קיים קושי ממשי להבין לאילו מטרות מוקצות התקנות. זאת ועוד, המבקר הצביע על שליטתו הרבה של אגף התקציבים בתהליך ועל השפעתו

בקביעת סדרי העדיפויות התקציביים, וציין גם כי העומס הרב המוטל על ועדת הכספים פוגם ביכולתה למלא את תפקידה בפיקוח אפקטיבי על התקציב (מבקר המדינה, 2018) ואולם נראה כי איש לא מצא לנכון להתייחס ברצינות לא להנחיית בג"ץ ולא להמלצות מבקר המדינה: בסוף שנת 2024 אישרה ועדת הכספים בתוך שעתיים בלבד העברות תקציביות חסרות תקדים בהיקף של כ-4.5 מיליארד ש"ח, בלא שניתנה לחברי הכנסת שהות מספקת לבחון את הפניות (בר-אלי וטוקר, 2024). מחטף דומה התרחש ממש לאחרונה, כאשר ועדת התקציב של הכנסת אישרה העברה של מיליארד ש"ח לחינוך החרדי רגע לפני סוף שנת התקציב 2025 (דורי, 2025).

כך, אחת-עשרה שנים לאחר שפרסמנו את המאמר שהצביע על חוסר שקיפות בתקציב, שמונה שנים לאחר הוראת בג"ץ לגבש נוהל חדש ושבע שנים לאחר המלצת מבקר המדינה לשפר את הפיקוח והבקרה דומה כי שום דבר לא השתנה; לציבור ולכנסת אין כיום שום יכולת בקרה על תקציבי הרזרבות.

השוואה בין-לאומית

השוואה בין-לאומית של ההשקעה בחינוך בישראל ובמדינות ה-OECD מספקת תובנות חשובות על מקומה של מערכת החינוך בסדרי העדיפויות הלאומיים ועל היקף המשאבים המוקצים לכל תלמיד בישראל בהשוואה למדינות שישארל רוצה להידמות להן. בחינת המגמות מאפשרת להשוות בין שיעור ההוצאה לתלמיד מכלל המקורות כאחוז מהתמ"ג לנפש בישראל לבין השיעור הממוצע של ההוצאה במדינות ה-OECD. ככל ששיעור זה גבוה יותר הדבר מעיד שהמדינה מייחסת לחינוך חשיבות רבה יותר.

תרשים 2 מציג את הפער בשיעור ההוצאה לתלמיד בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD בשנים 2010–2021 (המועד האחרון שיש לנו נתונים לגביו). הנתונים מצביעים על מגמת שיפור בהשקעה בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל.⁴ יתרה מזו, בחינוך היסודי ההוצאה בישראל אף חצתה את ממוצע ה-OECD, ומשנת 2017 ההשקעה גבוהה מממוצע זה בכ-2%. בחינוך העל-יסודי נרשמה עלייה הדרגתית בהשקעה, כאשר הפער, שעמד על 5% בשנת 2010, הצטמצם לכדי 1% בלבד בשנים 2017–2019, וגדל שוב ל-2% ב-2021. לעומת זאת, ההשקעה בחינוך הקדם-יסודי נותרה נמוכה באופן ניכר בהשוואה לממוצע ה-OECD, והפער אף גדל מ-5% בשנת 2010 ל-11% ב-2021. נתון זה מעיד על מגמה מתמשכת של העדפת שלבי החינוך היסודי והעל-יסודי על פני החינוך הקדם-יסודי. העדפה זו מנוגדת לממצאי המחקר הבין-לאומי בתחום זה – המתבסס במידה רבה על מחקריו של חתן פרס נובל לכלכלה ג'יימס הקמן (Heckman, 2006; Heckman et al., 2010, 2013) – שמראים כי השקעה בגילים הצעירים נושאת את התשואה הגבוהה ביותר.⁵

4 בנתונים של EAG חטיבת הביניים נכללת בחינוך היסודי.

5 גם זו הייתה אחת הסיבות המרכזיות להמלצת ועדת שפירא "להפוך את הפירמידה".

תרשים 2. הפער בהוצאה לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש בין ישראל למוצע מדינות ה-OECD, לפי שלב חינוך, תש"ע-תשפ"א (2010-2021)



מקור: יהונתן פלוטקין ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2024

אפשר לטעון שהפערים שהצבענו עליהם בתרשים 2 נובעים משיעור הילדים הגבוה בישראל לעומת השיעור הממוצע במדינות ה-OECD – עובדה שיש לה השפעה דרמטית על היקף המשאבים שישראל יכולה להשקיע בכל ילד. כדי לנטרל את ההשפעה הזאת בחנו אפוא את ההוצאה הריאלית לתלמיד בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. תוצאות השוואה זו, המוצגות בתרשים 3, מראות כי בחינוך היסודי (הכולל כאמור את חטיבות הביניים) חל שיפור לאורך השנים וכיום כבר כמעט אין פערים, ובחינוך העל-יסודי הפערים עדיין קיימים אך ניכרת מגמת צמצום מסוימת. לעומת זאת, בחינוך הקדם-יסודי לא רק שהפער בהוצאה לתלמיד בישראל לעומת מדינות ה-OECD לא הצטמצם, אלא שהוא אף גדל לאורך התקופה מ-73% ל-103%. גם כאן בולט מאוד שישראל מייחסת לחינוך הקדם-יסודי חשיבות פחותה מזו שמייחסות לו מדינות ה-OECD.

תרשים 3. ההוצאה הריאלית לתלמיד: ממוצע מדינות ה-OECD יחסית לישראל, לפי שלב חינוך, תש"ע-תשפ"א (2010-2021)

ישראל = 100%



הערה: ההשוואה היא עד שנת 2021 משום שב-EAG 2025, המפרסם נתונים עד שנת 2022, הנתונים לשנה זו אינם מפורטים לפי שלבי חינוך.

מקור: יהונתן פלוטקין ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2025

מדד להשקעה בחינוך

כאמור לעיל, כאשר בוחנים את החשיבות שמייחסת המדינה להשקעה בחינוך, הגורמים המרכזיים שיש להתחשב בהם הם מספר התלמידים, גובה התמ"ג וההוצאה לתלמיד. כדי לערוך השוואה אמיתית של ההשקעה בחינוך בישראל לעומת ההשקעה במדינות האחרות יצרנו במרכז טאוב מדד אחד המשלב את שלושת המשתנים הללו.⁶ חישוב המדד נעשה על ידי תקנון המשתנים שצוינו לעיל (הוצאה ריאלית לתלמיד, תמ"ג לנפש ואוכלוסיית התלמידים) למדד אחד, כשהציון הסופי של המדד מוצג כ**ממוצע** של שלושת הציונים המתוקנים עבור כל מדינה.⁷ לוח 3 מדגים את ההשקעה בחינוך היסודי ב-35 ממדינות ה-OECD. מהלוח עולה כי הציון של ישראל במדד זה בשנת 2010 היה שלילי – כלומר בהשוואה להשקעה הממוצעת בחינוך היסודי במדינות ה-OECD, ההשקעה בישראל הייתה נמוכה יחסית כאשר מביאים בחשבון את כלל המשתנים. לעומת זאת, בין השנים 2010 ו-2021 השתפר הציון שלה ב-0.46 נקודות. שיפור זה מדרג אותה בחלק העליון של המדינות שהגדילו את השקעתן הכוללת בחינוך במהלך תקופה זו, ממצא אשר עולה בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו לעיל, המדגישים את השיפור בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי בישראל.

6 ב-EAG 2025 נעשה ניסיון דומה. ראו OECD, 2025, Fig. C1.4.
7 בחישוב הממוצע ניתן משקל זהה לכל אחד ממרכיבי המדד האחד.

לוח 3. ציוני מדד טאוב להשקעה בחינוך היסודי, ישראל ומדינות ה-OECD, 2010 ו-2021

מדינה	מדד 2010	מדד 2021	פער 2010-2021
גרמניה	-1.32	0.31	1.63
סלובניה	-1.03	0.14	1.17
איסלנד	-0.19	0.48	0.67
סלובקיה	-0.56	-0.03	0.52
ישראל	-0.43	0.03	0.46
איטליה	0.41	0.81	0.40
פולין	0.43	0.76	0.33
יוון	-0.43	-0.16	0.26
צ'ילה	-0.64	-0.44	0.20
הולנד	-0.36	-0.22	0.14
צרפת	0.18	0.31	0.13
הונגריה	-0.71	-0.60	0.11
הממלכה המאוחדת	1.03	1.11	0.08
שוודיה	0.19	0.25	0.06
קוריאה הדרומית	1.08	1.12	0.04
ספרד	0.29	0.26	-0.03
נורווגיה	0.65	0.61	-0.03
בלגיה	0.12	0.07	-0.05
ארצות הברית	1.91	1.86	-0.05
ניו זילנד	-0.63	-0.68	-0.05
לוקסמבורג	0.76	0.56	-0.20
פינלנד	-0.09	-0.30	-0.21
צ'כיה	-0.46	-0.69	-0.22
טורקיה	-0.81	-1.10	-0.28
אסטוניה	0.01	-0.28	-0.29
אוסטרליה	0.34	0.05	-0.29
אוסטריה	0.52	0.21	-0.31
ליטא	-0.44	-0.77	-0.33
קנדה	0.51	0.16	-0.35
דנמרק	0.51	0.11	-0.40
פורטוגל	0.47	0.05	-0.43
מקסיקו	-0.03	-0.48	-0.46
יפן	1.42	0.87	-0.55
לטביה	-0.24	-0.83	-0.59
אירלנד	0.03	-1.17	-1.20

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2025

לסיכום, הנתונים מראים שהמגמה הכללית של גידול בתקציב משרד החינוך נמשכה גם בעשור האחרון, הן בהיקף התקציב הכולל והן בהוצאה לתלמיד. מגמה זו מצביעה על המשך הצמיחה בהשקעה בחינוך. עם זאת, כשמתבוננים בהרכב התקציב מתברר שעיקר הגידול מרוכז בחינוך המיוחד ובסעיפי הרזרבות ולא דווקא בהשקעה בפעולות לקידום המערכת ה"רגילה", כגון שיפור תנאי ההוראה או הרחבת השירותים לכלל התלמידים. יתרה מזו, נראה כי ישראל ממשיכה להתמודד עם פערים בולטים בהשקעה בתלמיד ביחס למדינות ה-OECD, ובייחוד בהשקעה בחינוך הקדם-יסודי.

כוח אדם בהוראה⁸

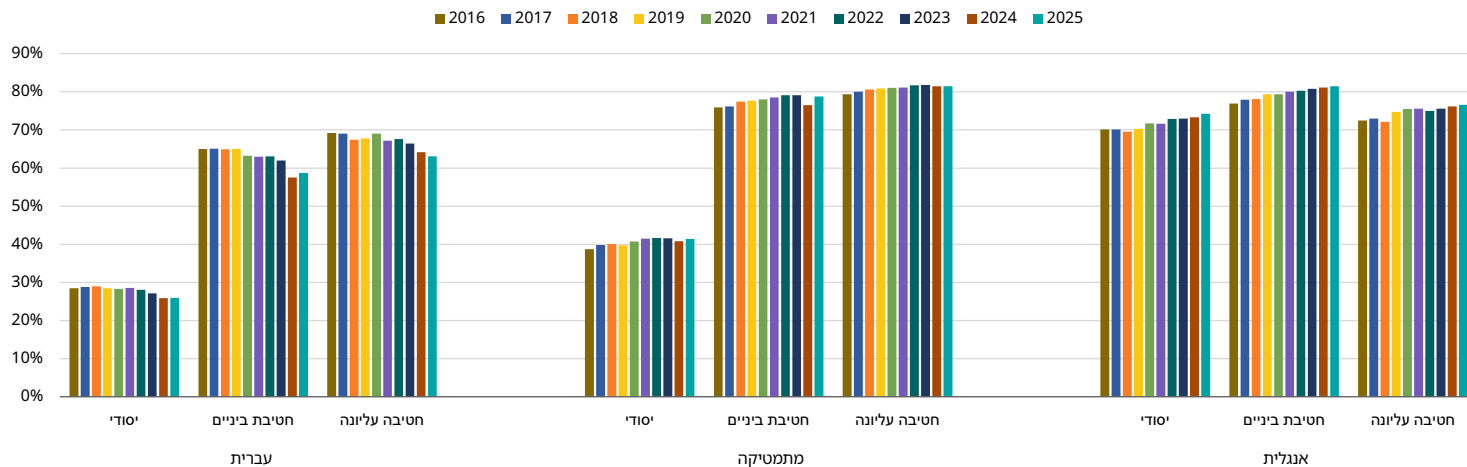
בפרק החינוך בדוח מצב המדינה של השנה שעברה (בלס, 2024) עסקנו בהרחבה בסוגיית המחסור במורות והראינו שגם נתוני שנת תשפ"ה לא שינו את הערכותינו הקודמות: ככלל, מערכת החינוך בישראל אינה סובלת ממחסור במורות.⁹ אמנם ייתכן מחסור במורות בבתי ספר מסוימים, ביישובים או באזורים מסוימים או במקצועות כאלה או אחרים – אך מדובר במחסור נקודתי בלבד שאינו משפיע על התמונה הכוללת. הראינו גם שבמקצועות המתמטיקה והאנגלית יש שיפור מתמשך בשיעורי ההתאמה של המורות למקצוע בכל שלבי החינוך, בכל המגזרים ובכל סוגי הפיקוח, ואילו בעברית יש ירידה בהתאמה למקצוע בכל שלבי החינוך. תרשים 4 מעדכן את הנתונים הללו ומצביע על התמשכות המגמות שהצבענו עליהן. נציין רק שחלק מן המורות שנחשבות "לא מתאימות למקצוע" משום שלא הוכשרו להוראתן מלמדות אותו שנים רבות, וכשירותן ללמד אותו אינה נופלת מזו של עמיתותיהן הצעירות שהחלו ללמד וכן הוכשרו להוראת המקצוע.¹⁰

8 חלק זה נכתב בשיתוף ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס.

9 כנ"ל לגבי נתוני ראשית שנת תשפ"ו, כפי שעולה מהודעות משרד החינוך (טרבלסי חדד, 2025).

10 משום מה עדיין רווחת הדעה שבחינוך היסודי הכשרה אקדמית במקצועות העברית והמתמטיקה איננה הכרחית.

תרשים 4. שיעורי ההתאמה למקצוע בעברית, מתמטיקה ואנגלית לפי שלב חינוך, תשע"ו-תשפ"ה (2016-2025)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

בפרק של השנה שעברה הצבענו גם על כך שרמת ההיעדרויות עלתה מאוד בשנים האחרונות, וששיעורי התחלופה של המורות במוסדות החינוך גבוהים מאוד. הנחנו ששתי עובדות אלו יכולות גם הן להוסיף לתחושה של המנהלות וההורים בדבר קיומו של מחסור מתמשך במורות, ותחושה זו בתורה עלולה להוביל למסקנה שהמערכת נאלצת להסתפק במורות פחות טובות, אף שעל פי הנתונים האובייקטיביים – השכלה, ותק והתאמה למקצוע – אין הדבר כך. כיצד אפוא, למרות כל האמור לעיל, אפשר להסביר את השכנוע הפנימי העמוק בקרב חוגים רחבים כל כך שקיים מחסור במורות, ושיאכותן יורדת? לשם כך דרוש מחקר יסודי ומעמיק. כאן נסתפק בכמה הערות.

הראשונה נוגעת לעיתוי הבדיקה של מספר המשרות הפנויות ולמהימנות הדיווחים בדבר מחסור במורות. התחושה שקיים מחסור במורות בישראל ובעולם מתבססת לרוב על דיווחי מנהלות המקבלים תהודה רבה בתקשורת וברשתות החברתיות, ומופיעים בתדירות הולכת וגוברת בסוף שנת הלימודים ובמהלך חופשת הקיץ לקראת פתיחת שנת הלימודים. ואולם ראשית ראוי לציין כי דיווחי המנהלות מבוססים על תחושותיהן בלבד ולא על מדדים אובייקטיביים למחסור בנשות ואנשי צוות.¹¹ ושנית, הבדיקה אם יש די מורות לא צריכה להיעשות בסוף שנת הלימודים ואפילו לא לקראת סוף החופש הגדול, כי אם בשבועות הראשונים של שנת הלימודים החדשה. לראיה נציין שבסוף שנת הלימודים תשפ"ה הצהיר משרד החינוך על מחסור של כ-4,000 מורות, שבועיים לפני תחילת תשפ"ו הוא כבר הוריד את האומדן לכ-1,500, וב-31 באוגוסט כבר דובר על מחסור של פחות מ-500 מורות – פחות מ-0.2% מכלל ציבור המורות. זהו שיעור נמוך מזה שברוב המכריע של המדינות שנבדקו במסגרת EAG 2025 (ראו סלע, 2025; OECD, 2025, Figure D8.4). אם כן, נראה שעל פי רוב נבואות הזעם אינן מתממשות, ובתחילת שנת הלימודים לרוב המורות "החסרות" נמצאות מורות מחליפות. יתרה מזו, כפי שהראינו בפרק בשנה שעברה, ברוב בתי הספר בישראל בתחילת השנה יש אפילו יותר מורות משהיו בשנה שקדמה לה, ואיכותן – כפי שהיא נמדדת על ידי השכלה, ותק והתאמה למקצוע – אינה נופלת מאיכות המורות שלימדו בשנה שחלפה, ובדרך כלל אף עולה עליה.

נקודה נוספת שיש להביא בחשבון היא שבמידת המחסור במורות על פי מספר המשרות הפנויות יש פגם קונספטואלי. בכל מקצוע שבו יש מספר רב של עובדים, תמיד ובכל נקודת זמן יהיו משרות פנויות. עובדים פורשים לגמלאות, נפטרים, עוזבים את המקצוע, מהגרים לחו"ל וכו'. השאלה היא מהו שיעור המשרות הפנויות בכל נקודת זמן, ואם אפשר לאייש אותן בתוך פרק זמן סביר בעובדים באיכות דומה או גבוהה יותר. בתחום החינוך מועסקים כיום למעלה מ-200,000 עובדי ועובדות הוראה; אם חסרים 2% מעובדי

11 מחברי דוח EAG 2025 ראו גם הם לנכון להדגיש נקודה זו. ראו OECD, 2025, p.488.

ההוראה בסוף שנת לימודים – ובוודאי עשירית מזה בתחילת השנה העוקבת – אין מדובר במחסור. לכל היותר מדובר בתחלופה טבעית.

הערתנו השלישית היא שמעבר לנתונים האובייקטיביים בסוף שנת הלימודים, ייתכן מאוד שתחושת המחסור שהמנהלות מדווחות עליה נובעת מהקושי שלהן לגייס מורות חדשות במקום המורות שעזבו, בייחוד מורות המתאימות לרוח בית הספר מבחינת תפיסת עולמן (למשל הדתית והלאומית). מטבע הדברים הקושי הזה פחות בולט בחינוך הממלכתי העברי, שיכול לקבל לשורותיו מורות ערביות, מורות שקיבלו את הכשרתן במוסדות דתיים להכשרת מורות ומורות חרדיים שלמדו בסמינרים חרדיים.¹²

תרשים 5 מראה ששיעור המורות החדשות שקיבלו את הכשרתן במגזר הכשרה שונה – או כהגדרתם של ארליך וגינדי (2020) "מורות חוצות גבולות" – בחינוך הממלכתי העברי הולך וגדל, כאשר הוא קולט הן מורות ערביות¹³ והן מורות שלמדו במוסדות הכשרה ממלכתיים-דתיים וחרדיים. גם בחינוך הממלכתי-דתי חלקן של המורות החדשות שקיבלו את הכשרתן במוסדות חרדיים גדל. שיעור המורות היהודיות החדשות המלמדות בבתי ספר ערביים גם הוא נמצא בעלייה, אך מספרן זניח.

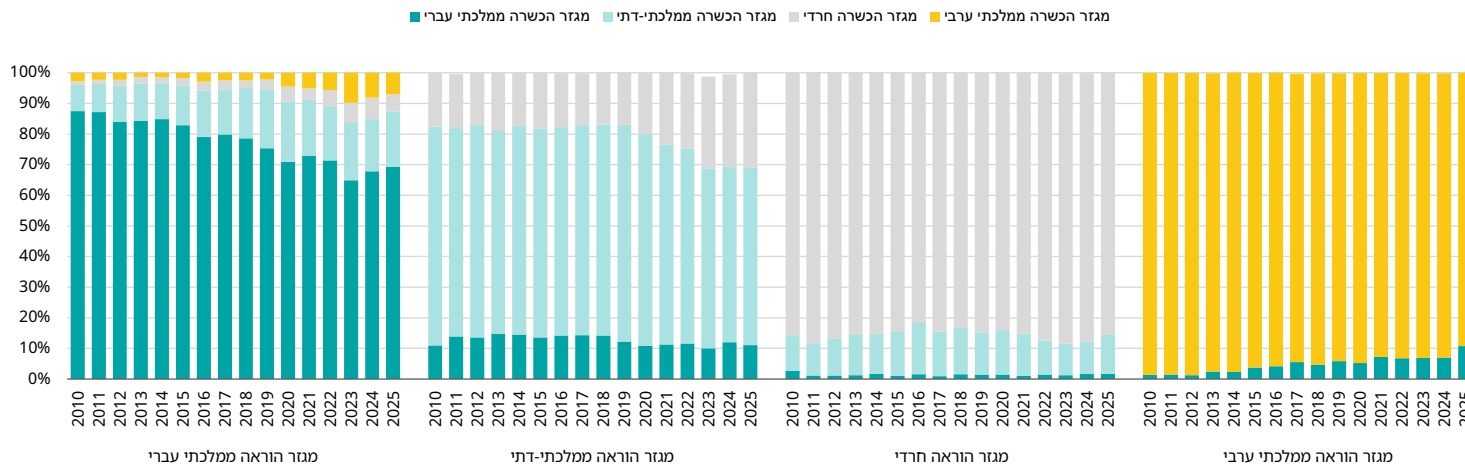
לתופעת הקליטה של מורות שקיבלו את הכשרתן במגזר הכשרה אחר יש בוודאי השפעה על חיי בית הספר במגוון היבטים, ובראש ובראשונה על התלמידים וצוותי ההוראה. עם זאת, אי-אפשר להתכחש לעובדה שהמורות האלה הן משאב חשוב העומד לרשות מערכת החינוך במציאות של מחסור.

להלן נעמוד על שלוש קבוצות נוספות של נתונים המפריכים לדעתנו את הטענות בדבר מחסור במורות.

12 מצד שני, השיעור הגבוה של מורות חדשות שקיבלו את הכשרתן במוסדות ערביים וחרדיים להכשרת מורות בבתי ספר של החינוך הממלכתי העברי (מעגן ובלס, בהכנה) עשוי להעיד שבמגזר חינוך זה הקושי לגייס מורות למילוי התקנים הפנויים גדול יותר.

13 לנתונים על השתלבות מורות ומורים ערבים בחינוך הממלכתי העברי ראו לוח נ'1 בנספח.

תרשים 5. שיעור המורות החדשות במערכת החינוך, לפי מגזר הוראה ומגזר הכשרה להוראה, תש"ע-תשפ"ה (2010-2025)
באחוזים

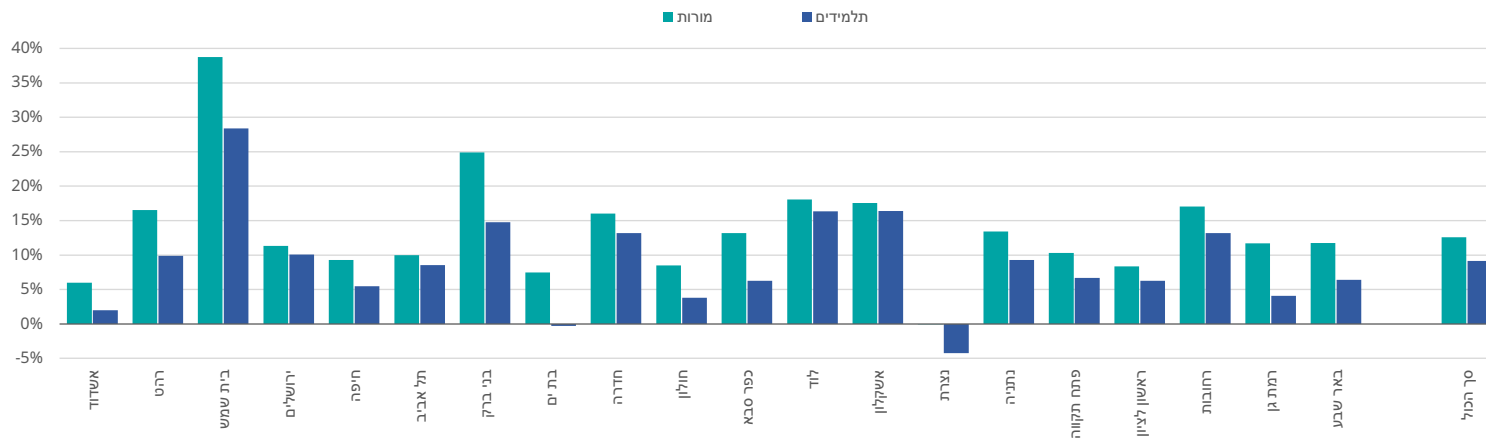


הערה: מגזר ההכשרה הערבי כולל מורות ומורים ערבים שהוכשרו במכללות אקדמיות בחינוך הממלכתי העברי.
מקור: מעגן ובלס (בהכנה)

20 הערים הגדולות בישראל

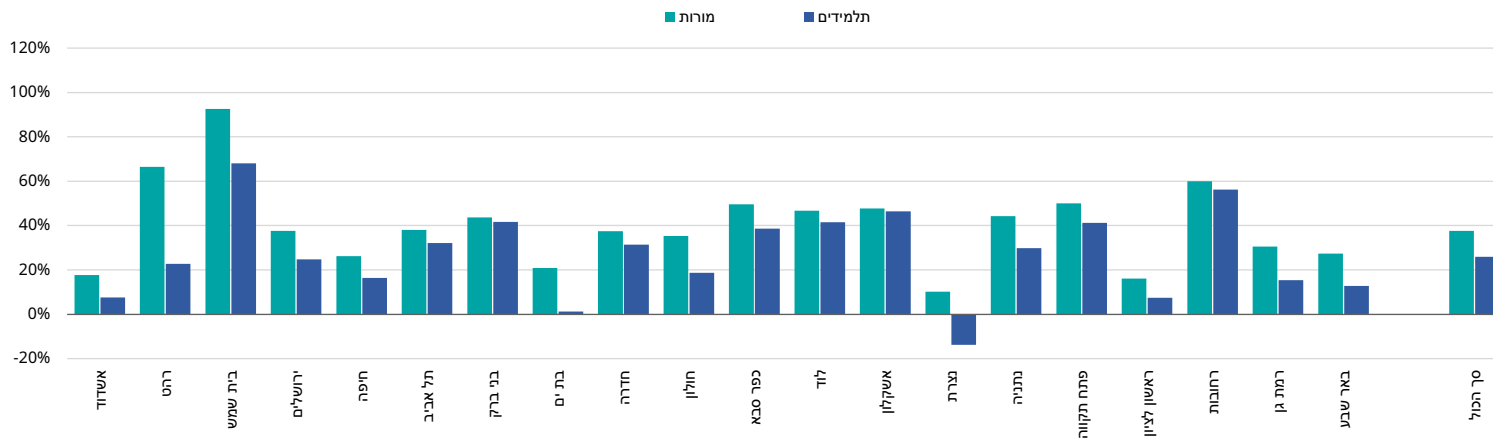
בעבודות קודמות שבחנו את שאלת המחסור במורות התייחסנו לסוגיה בעיקר ברמה הארצית, וכאשר ירדנו לפרטים בדקנו את המחסור לפי שלבי חינוך, מגזר, סוגי פיקוח ומקצועות. להלן נתייחס לסוגיה ברמה היישובית. לשם כך השווינו את הגידול במספר המורות לגידול במספר התלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל. הנחת העבודה שלנו הייתה שבעיר שבה מספר המורות גדל בקצב מהיר יותר או בקצב דומה לגידול במספר התלמידים לא אמור להיות מחסור במורות ברמה העירונית. כדי להתגבר על הטענה שהמחסור במורות הוא תופעה שמאפיינת את השנים האחרונות ערכנו את ההשוואה בשתי גרסאות: האחת עבור שנות הלימודים תש"ף-תשפ"ד (תרשים 6), והשנייה עבור השנים תשע"ב-תשפ"ד (תרשים 7). התמונה שהתקבלה היא חד-משמעית. כפי שניתן לראות בבירור בתרשים 6, בשנים תש"ף-תשפ"ד (2020-2024) שיעור הגידול במספר התלמידים לא עלה על זה של מספר המורות באף אחת מן הערים שנבדקו. כאשר בוחנים את התקופה הארוכה יותר, 2012-2024 (תרשים 7), מתקבלת תוצאה דומה: בכל הערים - למעט בני ברק, שם הם היו פחות או יותר זהים - מספר התלמידים גדל בשיעור נמוך מהגידול במספר המורות. ממצא זה מעיד שלא היה מחסור במורות. בפועל הדבר התבטא בירידת ממוצע התלמידים למורה, ממוצע התלמידים לכיתה ומספר התלמידים למשרה מלאה (כאמור, למעט בני ברק, שבה ממוצע התלמידים למשרה מלאה עלה).

תרשים 6. שיעור השינוי במספר המורות והתלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל, תש"ף-תשפ"ד (2024-2020)
באחוזים



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

תרשים 7. שיעור השינוי במספר המורות והתלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל, תשע"ב-תשפ"ד (2012-2024)
באחוזים

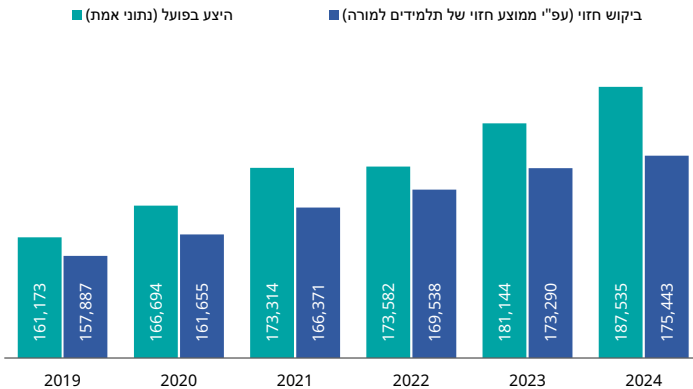


מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

היצע המורות בפועל והביקוש החזוי

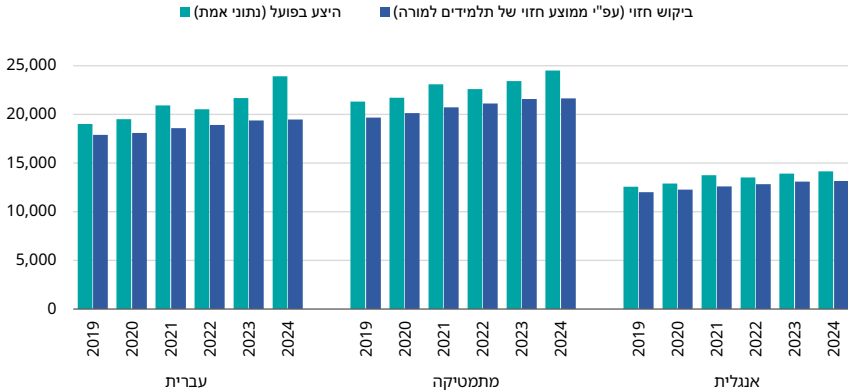
דרך אחרת לבחון את השאלה אם קיים מחסור במורות היא להשוות את מספר המורות בפועל בשנה מסוימת לביקוש החזוי לאותה השנה בהתבסס על ממוצע התלמידים למורה. עשינו זאת עבור השנים תשע"ט-תשפ"ד, הן ברמה הכללית (תרשים 8) והן בחלוקה למקצועות הלימוד העיקריים – עברית, מתמטיקה ואנגלית (תרשים 9). לצורך הערכת הביקוש החזוי למורות לכלל המערכת התבססנו על תחזית מספר התלמידים הממוצע למורה לאותן שנים על פי "ממוצע נע" של מספר התלמידים למורה בשנים תשע"ד-תשע"ח, וכך גם לגבי מקצועות הלימוד העיקריים. תרשימים 8 ו-9 מראים שגם ברמה הכוללת וגם בחלוקה לפי מקצועות ההיצע בפועל גדול מהביקוש בכל שנה, והפער אף הולך וגדל עם השנים.

תרשים 8. ההיצע בפועל והביקוש החזוי למורות: סימולציה לשנים תשע"ט-תשפ"ד (2019-2024)



הערה: הנתונים בתרשים הם עבור מורות בבתי הספר (כיתות א'-י"ב), ללא גנות. מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

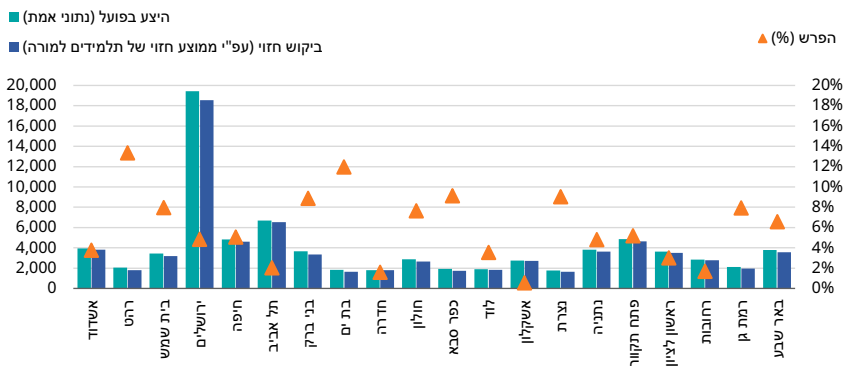
תרשים 9. ההיצע בפועל והביקוש החזוי למורות לעברית, מתמטיקה ואנגלית: סימולציה לשנים תשע"ט-תשפ"ד (2019-2024)



הערה: הנתונים בתרשים הם עבור מורות בבתי הספר (כיתות א'-י"ב), ללא גנות. מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

תרשים 10 מציג סימולציה לביקוש החזוי לעומת ההיצע בפועל ב-20 הערים הגדולות בישראל לשנת תשפ"ד. ניתן לראות שבכל הערים ההיצע בפועל גדול מהביקוש החזוי.

תרשים 10. ההיצע בפועל לעומת הביקוש החזוי לשנה"ל תשפ"ד (2024): סימולציה על 20 הערים הגדולות בישראל

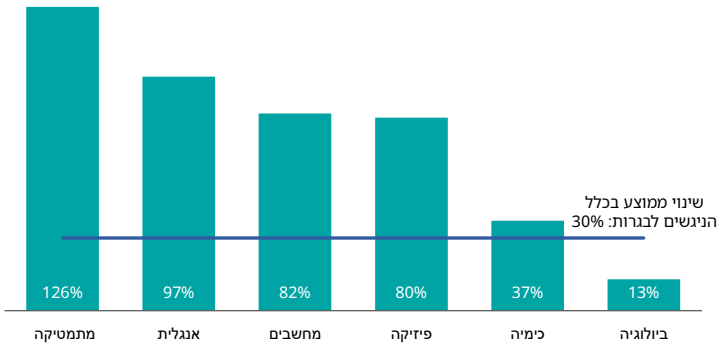


מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

המחסור במורות לאנגלית ולמקצועות מדעיים

לבסוף נתייחס לטענה שהמחסור במורות בולט במיוחד באנגלית ובמקצועות המדעים. כדי לברר אם יש ממש בטענה זו בדקנו את השינוי במספר התלמידים שנבחנו במקצועות אלו ברמת חמש יחידות לימוד בהשוואה לשינוי בכלל הנבחנים במקצועות אלו לאורך עשור, משנת תשע"ג ועד תשפ"ג (2013–2023). כפי שניתן ללמוד מתרשים 11, למעט בבילוגיה, מספר הנבחנים בבגרות ברמה מוגברת גדל בתקופה זו בשיעור גבוה ממספר נבחני הבגרות הכולל באותן שנים: בעוד מספרם הכולל של נבחני הבגרות גדל בכ-30%, במתמטיקה 5 יח"ל גדל מספר הנבחנים ב-126%, באנגלית 5 יח"ל ב-97%, במחשבים 5 יח"ל ב-82%, בפיזיקה 5 יח"ל ב-80%, ובכימיה 5 יח"ל הוא גדל ב-37%. מתוצאות אלו ניתן להסיק אפוא שגם כאן אין מחסור במורות, שכן גידול מרשים שכזה במספר הנבחנים ברמה מוגברת לא היה מתאפשר ללא פתיחת כיתות וקבוצות לימוד נוספות ותוספת של אלפי מורות ללמד בהן.¹⁴

תרשים 11. שיעור השינוי במספר הניגשים לבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל באנגלית ובמקצועות מדעיים, תשע"ג–תשפ"ג (2013–2023)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, דוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

14 מנתונים שהעמידה לרשותנו הלמ"ס עולה ששיעור הגידול במספר המורות במקצועות אלו היה גבוה בהרבה משיעור הגידול במספר התלמידים.

הניתוחים שהוצגו לעיל מחזקים את הטענה שהשמענו כמה וכמה פעמים בעבר: ברמה הכלל-מערכתית נראה שאין מחסור במורות. יתרה מזו, כשמתגלים מחסורים נקודתיים המערכת מצליחה למצוא פתרונות כגון גיוס מורות שהוכשרו במגזרי הכשרה שונים. לאור הנתונים, אם כן, לא ברור מדוע כל הגורמים הנוגעים בדבר – החל במשרד החינוך, עבור בארגוני המורים וכלה בתקשורת – ממשיכים לדבר על מחסור במורות.

דוח ועדת שפירא: מערכת החינוך בראי החינוך המיוחד¹⁵

פרסום המלצות ועדת שפירא במרץ 2025 עשוי להתברר כאחד האירועים החשובים בתולדות מערכת החינוך. ההמלצות דומות בחשיבותן ובהיקפן להמלצות דוח ועדת רימלט (1971), שהביאו לרפורמה הגדולה לשינוי מבנה מערכת החינוך בראשית שנות השבעים, ולדוח ועדת דברת (2004), שהביא לשינוי במבנה העבודה של ציבור המורות בישראל. ועדת שפירא מונתה ב-2023 על ידי שר החינוך יואב קיש על מנת להתמודד עם האתגרים הנובעים מהגידול המואץ במספר הזכאים והזכאיות לשירותי חינוך מיוחד. הדוח שהגישה הוועדה מגלם תפיסה רחבה הרבה יותר, שלפיה יש לשנות מן היסוד שתי קונספציות מרכזיות שמנחות כיום את מערכת החינוך בישראל. האחת היא זו שמקנה לחינוך היסודי והעל-יסודי חשיבות רבה יותר מאשר לחינוך הקדם-יסודי – תפיסה שבאה לידי ביטוי בחלק היחסי הנמוך יותר של התקציב לגיל הרך בהשוואה לשאר שכבות הגיל (ראו תרשימים 2–3 לעיל); והשנייה היא זו שמעדיפה כיתות גדולות הזוכות למספר רב של שעות עבודה של מורות על פני כיתות קטנות יותר עם מספר שעות עבודה קטן יותר. בנושא הראשון הדוח קובע שיש "להפוך את הפירמידה" ולהעניק חשיבות רבה יותר לחינוך הקדם-יסודי.¹⁶ אשר לגודל הכיתות במערכת החינוך, הדוח ממליץ להקטין את הכיתות מהגן ועד לכיתה ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה – מהלך שיתאפשר מבחינה תקציבית וכוח האדם הנדרש על ידי הקטנת מספר שעות העבודה לכיתה. להלן נעמוד בקצרה על דרך עבודת הוועדה ונתמקד בהמלצה להגביל את מספר התלמידים בגני הילדים ובכיתות א'–ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה.

15 כותב פרק זה היה חבר בצוות ההיגוי של ועדת שפירא והשתתף בכל עשרות ישיבות הצוות. פרק זה מתייחס לחלקים מתוך מסמך ההמלצות של הוועדה. הדברים מוצגים כפי שנראו על ידי החתום מטה בלבד.

16 במסמך זה לא נדון בנושא של "היפוך הפירמידה", שראוי לתיאור מפורט משל עצמו.

הוועדה פעלה בישיבות מליאה ובתתי-ועדות נושאיות ובסך הכול מנתה קרוב למאתיים חברים וצוות היגוי שהורכב ברובו מאנשי משרד החינוך, וכלל נציג של אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגה של מרכז השלטון המקומי, נציג של איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות ואת כותב פרק זה.¹⁷ דיוני הוועדה התבססו ברובם המכריע על נתונים שסיפק משרד החינוך, בעיקר מינהל כלכלה ותקציבים והאגף לחינוך מיוחד.

הסיבות להקמת הוועדה והעיקרון שהנחה את עבודתה

משימתה העיקרית של הוועדה הייתה להציע דרכים להתמודדות עם שני אתגרים מרכזיים: שיעורי השילוב הנמוכים של תלמידי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, והגידול המהיר במספר התלמידים והתלמידות שזכאים לשירותי חינוך מיוחד, על כל ההשלכות הנלוות לכך.

■ **שיעורי השילוב הנמוכים בחינוך הרגיל.** שיעור התלמידים והתלמידות המאובחנים עם צרכים מיוחדים המשולבים במערכת החינוך הכללית בישראל עומד על 60% בלבד, לעומת יותר מ-90% ברוב המדינות המפותחות. למרות התועלת הגלומה בשילוב לתלמידים ולחברה כולה, שהוכחה במחקרים רבים, לא ניכר שום שיפור בשיעורי השילוב זה לפחות עשור, וזאת בניגוד להמלצות ועדת דורנר ובניגוד לתקוותם של יוזמי תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד.¹⁸

■ **הגידול המהיר בשיעור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד.** לקצב הגידול המהיר של אוכלוסיית התלמידים והתלמידות המאובחנים בישראל אין אח ורע כמעט בשום מדינה בעולם.¹⁹ גידול זה יוצר קושי לגייס צוותי הוראה וטיפול לגנים ובתי ספר ביישובים מסוימים – כפי שבא לידי ביטוי לאחרונה בהצעת משרד החינוך לקצר את יום הלימודים בגני החינוך המיוחד – וגובה חלק גדל והולך מתקציב משרד החינוך. בשנת 2025 לבדה גדל מספר התלמידים המאובחנים עם צרכים מיוחדים ב-20% (נוטקין, 2025). באותה שנה גדל תקציב החינוך המיוחד ב-26% ביחס לתקציב 2024 (לעומת גידול של 7% בלבד בתקציב הכולל של משרד החינוך), והגיע לכ-20% מתקציב החינוך כולו, בעוד תלמידי החינוך המיוחד מהווים כ-10%-12% מכלל התלמידים במערכת.

17 בוועדות המשנה הנושאיות ובמליאה השתתפו גם נציגים ממשרדי ממשלה אחרים, מארגוני המורים ומעמותות הורים ואנשי אקדמיה בכירים, וכן נציגים מחברת הייעוץ ארנסט אנד יאנג (EY).

18 ראו דוח ועדת דורנר, הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל; חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 11), התשע"ח-2018.

19 סקוטלנד היא יוצאת דופן בהקשר זה. לאחרונה פורסם ששיעור התלמידים המסווגים עם צרכים מיוחדים במדינה כמעט הכפיל את עצמו בעשור האחרון – מ-22.5% בשנת 2015 ל-43% ב-2025 (לעומת 19.6% באנגליה ב-2025). שיעור זה נמצא במגמת עלייה מאז חוקק ב-2004 החוק בדבר הגברת השילוב (BBC, 2025).

בשלב מוקדם מאוד של עבודת הוועדה קבעו יו"ר הוועדה וחבריה כי **הדרך היחידה להתמודד עם אתגרים אלו היא על ידי טיוב המענים והסביבה החינוכית בחינוך הכללי**. "כל זמן שקיימים פערים בשירות הניתן לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בחינוך הכללי לעומת השירות הניתן להם בחינוך הנפרד, כפי שקורה כיום, שום אמצעים בירוקרטיים של ועדות כאלה או אחרות לא ימנעו מהורים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים להעדיף את החינוך הנפרד. זה נכשל בעבר וייכשל גם בעתיד" (ועדת שפירא, 2025, עמ' 5).

במילים אחרות, להערכת חברי הוועדה, כל עוד לא יהיה שיפור במענה החינוכי של החינוך הכללי, יותר ויותר הורים לילדים עם צרכים מיוחדים יעדיפו לשלוח אותם למסגרות נפרדות. כאשר החינוך הכללי ישתפר, תלמידי חינוך מיוחד ברמת תפקוד לימודי וחברתי גבוהה יחסית²⁰ יבחרו ללמוד בכיתה רגילה עם חבריהם לשכונה ובקרבת מקום מגוריהם. לסחרור הזה – הגידול המהיר באוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד הגורר צורך בהגדלת התקציבים וכוח האדם שיש לספק לה – יש השלכות הן על מערכת החינוך המיוחד, שכיום תפוסה על ידי תלמידים עם צרכים מיוחדים ברמת תפקוד גבוהה יחסית שיכלו ללמוד בכיתה רגילה; והן על מערכת החינוך הרגיל, שצריכה לספק מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות גדולות ללא תמיכה מקצועית מספקת.

בעת גיבוש ההמלצות עמדה לנגד עיניהם של חברי הוועדה רק מגבלה קשיחה אחת: כוח האדם. מגבלות אחרות, כגון אילוצים תקציביים, חוקיים או פרופסיונליים – קשים ככל שיהיו – נתפסו בעיניהם כמגבלות שאפשר וצריך להתגבר עליהן. אף שכמעט לכל אחד מחברי הוועדה היו הסתייגויות מהמלצה כזאת או אחרת, הייתה הסכמה גורפת שיש לאמץ את כל ההמלצות כמקשה אחת.

ההמלצה להקטנת גודל הכיתה

מייד בראשית עבודת צוות ההיגוי הובאו לעיונו שני מסמכים שבהם עלה נושא גודל הכיתה. המסמך הראשון שהונח על שולחן הדיונים ב-6.7.2023 היה מסמך שנכתב במרכז טאוב.²¹ המסמך המליץ על **הקטנת הכיתות במקביל להקטנת מספר שעות העבודה המוקצות לכיתה, מה שיאפשר לבצע את המהלך ללא תוספת של מורות**.

20 הקושי הוא בכך שכיום אין כלי למדידת כושר תפקוד לימודי וחברתי. לאחר הכנסת תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד נעשה ניסיון לפתח כלי כזה על ידי ראמ"ה, אך הוא לא צלח.

21 המסמך, שכותרתו "האם אפשר להפוך את הלמידה בכיתות קטנות לשגרה?" נכתב על ידי על בסיס מחקר אחר שפורסם ב-2020 על מערכת החינוך בזמן משבר הקורונה (בלס, 2020), והוצג בפגישה עם מנכ"לית משרד החינוך ד"ר דלית שטאובר ב-15.2.2023.

המסמך השני הוכן במשרד החינוך והוגש לוועדה ב-2023.1.8.²² הוא כלל ניתוח של המצב הקיים, סקירה של התמודדות עם סוגיות שונות של החינוך המיוחד בארבע מדינות בעולם ובסופו הוצגו כמה פתרונות, בהם הקטנת הכיתות לגודל מרבי של 25 תלמידים בכיתה בבתי הספר (ללא התייחסות לגודל הכיתה בגני הילדים) ובלא שנגע בשאלת מספר שעות העבודה המוקצות כיום לכיתה. לוועדה הוגשו גם שתי עבודות שנעשו בישראל בנושא גודל כיתה. האחת היא סקירת מחקרים שעסקו בגודל כיתה וביחס בין מספר התלמידים למורה שערך משרד החינוך, אשר קבעה בין השאר כי רוב המחקרים אינם תומכים בטענה שאין קשר בין גודל כיתה ובין הישגים לימודיים (אשר, 2014, 7). עוד נאמר באותה סקירה שעל מנת שהקטנת הכיתות תהיה אפקטיבית היא חייבת להיות מלווה בהשקעה בשכלול פרקטיקות ההוראה והתאמתן להוראה בכיתות קטנות, וכן שאין תועלת בהקטנה מינורית בלבד של הכיתות אלא רצוי להקטין אותן ל-20 תלמידים ומטה. העבודה השנייה שהוגשה לוועדה היא פרק מתוך ספר שפורסם במרכז טאוב לפני שנים אחדות, העוסק בגודל הכיתות בבתי הספר (איילון ואחרים, 2019).

לאחר דיונים רבים גובש בוועדה מסמך ובו ארבע חלופות שנוגעות לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים. החלופה הראשונה היא זו שהציע משרד החינוך, שבגרסתה הסופית כללה גם הערכת עלות ליישומה המלא – 16.5 מיליארד ש"ח, מהם 9.5 מיליארד שמיועדים להעסקת מורות נוספות, ו-7 מיליארד ש"ח שמיועדים לבניית 7,000 כיתות לימוד.²³ החלופה כללה את המרכיבים הבאים:

- צמצום מספר התלמידים המרבי בכיתה – בחינוך היסודי מ-32 ל-25 תלמידים ובחטיבות הביניים מ-37 ל-25 תלמידים בכיתה.
- הפחתת תקן השעות הבסיסי – בחינוך היסודי מ-32 שעות שבועיות ל-28 ש"ש ובחטיבות הביניים מ-34 ש"ש ל-30 ש"ש.
- ביטול חלק גדול מכיתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים.
- תוספת 20 ש"ש שבהן תהיה מורה שנייה בכיתה.²⁴

22 המסמך התייחס לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים. בשקף שהתייחס ללוחות הזמנים לביצוע הזכרו גם גני הילדים, שבהם הביצוע יתחיל שלוש שנים מאוחר יותר. מסמך זה שימש בסיס לחלופה שהגיש לבסוף משרד החינוך לוועדה במרץ 2024.

23 לאורך כל דיוני הוועדה העריך משרד החינוך את העלות של בניית כיתה חדשה במיליון ש"ח. בשלב מאוחר יותר נטען כי העלות למעשה גבוהה יותר. תחשיבי הוועדה התבססו על ההערכה של מיליון ש"ח לכיתה.

24 תוספת זו שקולה ליותר מחצי משרה של מורה (משרה מלאה היא 36 ש"ש) ובמנחים תקציביים משמעותה כ-180,000 ש"ח (לפי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים, בשנת תשפ"ג עמדה העלות המשוקללת של ש"ש אחת ביסודי ובחט"ב על 9,041 ש"ח).

- תוספת 2 ש"ש לייעוץ חינוכי.
- תוספת סייעות - משרת סייעת לכל 4 כיתות בבית הספר.
- הכפלה של שעות השילוב (מ-7.7% ל-15%).
- מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע.

להצעה זו היו כמובן היבטים חיוביים רבים, כמו הקטנת הכיתות ודרך זה טיוב המענה לתלמידים, שיפור רווחת התלמידים, שיפור רווחת המורות ואיכותן, הגדלת היקפי הסיוע המקצועי, והשוואת התנאים בחינוך הרגיל לתנאים בחינוך המיוחד והפיכתו לאטרקטיבי יותר מהחינוך המיוחד הנפרד. עם זאת, יישומה של ההצעה כרוך הן בהגדלה מסיבית של מספר המורות - בניגוד למגבלה שהוועדה קבעה לעצמה - הגוררת עלות תקציבית גבוהה מאוד, והן בעלויות בינוי גבוהות.

שלוש החלופות האחרות נבדלו מן החלופה של משרד החינוך בעיקר בכך שהן לא כללו את המרכיב היקר ביותר - תוספת 20 ש"ש לכיתה. הן נבדלו זו מזו בעיקר בשיעור הקטנת הכיתות ובמרכיבים הנוגעים לאופן השילוב של תלמידי החינוך המיוחד בבתי הספר הכלליים. היעדר ההצעה להוסיף 20 ש"ש לכיתה בחלופות אלו עשה אותן אפשריות ליישום מבחינת כוח האדם ועלויות השכר, והרכיב התקציבי העיקרי ביישומן היה עלויות הבינוי, שהיו גבוהות יותר ככל שירד מספר התלמידים המרבי בכיתה.²⁵

מאז ומתמיד, הנימוק המרכזי כנגד צמצום מספר התלמידים בכיתה היה עלותו הגבוהה של מהלך כזה, המורכבת מעלויות בינוי ומעלות העסקתן של אלפי מורות נוספות. נימוק נוסף הוא שהביקוש המוגבר למורות עלול להביא להורדת הרמה הכללית של כוח האדם בהוראה, ועקב כך לפגיעה בתוצאות הלימודיות והחינוכיות, ולנדידה של מורות טובות מבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות, תהליך שיעמיק את הפערים בחינוך. ואולם המסמך של מרכז טאוב, שהרעיונות שבבסיסו התגבשו עוד בימי הקורונה על רקע הדרישה לריחוק חברתי, הראה שישנה אפשרות להקטין את הכיתות תוך שימוש בכוח האדם הקיים וללא הגדלה מסיבית של מספר המורות.

אשר לסוגיית הבינוי, נראה שגם הטענה בדבר העלויות הגבוהות מוגזמת במידה רבה, משום שהיא מבוססת על תפיסה שגויה מעיקרה שלפיה עלות הבינוי היא תוצאה של הכפלת מספר הכיתות הנוספות הדרושות במיליון ש"ח, מחיר בנייתה של כיתה חדשה על פי הערכות משרד החינוך. אולם מדובר באומדן מופרז, מכמה סיבות.

25 אף אחת מהחלופות הללו לא עסקה בילדים בני 3-5. קבוצה זו נדונה בחלק אחר של הדוח.

ראשית, עלות הבינוי של כיתה חדשה כוללת רכיבים נוספים מעבר לבנייה עצמה, כגון תכנון, פיתוח הקרקע, הקמת חדרי ספח, מתקני ספורט, מעבדות וכדומה, אך מכיוון שלרוב מדובר בבתי ספר קיימים, חלק מהרכיבים הללו אינם נחוצים. שנית, ברבים מבתי הספר הצטמצם מספר התלמידים ועקב כך התפנו חדרי לימוד, ואפשר להשתמש בהם ליישום המהלך. ושלישית, אפשר להקטין את שטח הכיתות החדשות משום שהן אמורות לאכלס כ-20 תלמידים בממוצע ולא קרוב ל-30, כמו רוב הכיתות כיום. ואמנם, האומדן שאליו הגיעה הוועדה, שהתבסס בין השאר על חוות דעת אדריכלית עצמאית, היה נמוך בהרבה מההערכות הראשוניות.

בסופו של דבר, לאחר דיונים ולבטים רבים המליצה הוועדה להקטין את הכיתות לגודל ממוצע של 19 תלמידים בכיתה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (לוח נ'2 בנספח) ובגני הילדים. המהלך ילווה בצמצום משמעותי של מספר שעות התקן הבסיסי לכיתה – מ-31 ל-25 בחינוך היסודי ומ-34 ל-28 בחטיבת הביניים – ולכן לא יצריך העסקת מורות נוספות.²⁶ עלות התוספת של כ-20,000 כיתות בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים וכ-8,000 כיתות גן הדרושה ליישום התוכנית נאמדה בכ-14 מיליארד ש"ח. אמנם זהו סכום לא מבוטל, אך בהתחשב בתועלות החינוכיות הצפויות ובחיסכון הכלכלי בטווח הארוך, רוב חברי הוועדה סברו שההשקעה ראויה בהחלט. אם כדאי להשקיע 20 מיליארד ש"ח ברכבת קלה מפתח תקווה לבת ים, בוודאי כדאי להשקיע 14 מיליארד ש"ח בתשתיות החינוך.

המלצה זו של הוועדה מעידה על שינוי תפיסה מהפכני, אשר משקף את ההבנה שהקטנת הכיתות אינה כרוכה בהכרח בהגדלת מצבת כוח האדם במערכת.

סיכום

מערכת החינוך מתמודדת כיום עם אתגרים במגוון תחומים. אולם כפי שמרמזת כותרת הפרק הזה – "על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך" – לא כל סוגיה שמעסיקה את מערכת החינוך ראויה בעינינו להיקרא "משבר". בפרק זה עסקנו בשני משברים אמיתיים – הגידול העצום והבלתי מידתי בשנים האחרונות במספר תלמידי החינוך המיוחד ובתקציב המוקצה להם, שחלקו בסך התקציב של משרד החינוך גדל בקצב מדאיג; ומשבר קטן יותר אך עדיין חמור – הגידול בחלקה של הרזרבה הגלויה והסמויה בתקציב משרד החינוך, המלווה בחוסר שקיפות ובהיעדר בקרה ופיקוח.

לצד זאת עסקנו בהרחבה בסוגיית המחסור במורות, שכבר שנים אינה יורדת מסדר היום הציבורי בישראל. כפי שהראינו, כל האינדיקטורים המשמשים לזיהוי מחסור במורות על פי הספרות המחקרית אינם מתקיימים בישראל, ולכן לטענתנו אין מדובר אלא ב"משבר מדומה". בישראל אין מחסור ברמה הכלל-מערכתית. יתרה מזו, גם בבדיקות שערכנו לפי ערים ולפי מקצועות וגם בסימולציות שערכנו על היצע המורות בפועל לעומת הביקוש החזוי נמצא שאין מחסור שכוה. כדי להבין מדוע בכל זאת בחלקים גדולים מהציבור רווחת תחושה שקיים מחסור במורות העלינו כמה השערות. בין היתר ציינו שפעמים רבות הסיקור התקשורתי ניזון מדיווחי מנהלות בתי הספר שבוחנות את המצב בשלב מוקדם מדי – בסוף שנת הלימודים ובמהלך החופש הגדול, בעוד הבדיקה צריכה להיעשות לאחר תחילת שנת הלימודים; וכמו כן העלינו את האפשרות שלאור הממצאים בדבר העלייה בשיעור המורות המשתלבות במגזר הוראה שונה ממגזר הכשרתן, בעיקר בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, ייתכן שדיווחי המנהלות מתייחסים ספציפית למחסור במורות שהוכשרו במוסדות התואמים את רוחו האידיאולוגית והדתית של בית הספר.

לבסוף סקרנו בקצרה את המלצות ועדת שפירא שבחנה את החינוך בראי החינוך המיוחד, תוך התמקדות בהמלצה להגביל את מספר התלמידים בכיתה מגן הילדים ועד כיתה ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה. המלצות הוועדה הן ללא ספק מהפכניות ויכולות לשמש מסד להתמודדות עם הקשיים המתעוררים עקב הגידול בחלקו של החינוך המיוחד בכלל מערכת החינוך בישראל.

מקורות

- איילון, ח', בלס, נ', פניגר, י', ושבטי י' (2019). האם יש טעם לצמצם את גודל הכיתות בבתי הספר? (פרק 6), בתוך **אי שויון בחינוך: ממחקר למדיניות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ארליך רון, ר', וגנדי, ש' (2020). **שונות ושייכות של מורים חוצי גבולות על רקע עדה ודת. סוגיות חברתיות בישראל**, 29(2), 343-368.
- אשר, א' (2014). **גודל כיתה יחס תלמידים למורה – סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר**. משרד החינוך, לשכת המדען הראשי.
- בלס, נ' (2024). **מערכת החינוך בישראל 2020-2024**: מערכת שמרנית במציאות תזזיתית. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 193-225). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' (2020). **מערכת החינוך בישראל בזמן משבר הקורונה: שלושה מתווים חלופיים**. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 363-387). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', וקוגן, י' (2014). **תקציב משרד החינוך בשנים 2014-2000: מגמות ובעיות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בר, א', ומשה, נ' (2025). **מבט על התקציב: סקירה תמציתית של תקציבי משרדי הממשלה – תקציב משרד החינוך**. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- בר-אלי, א', וטוקר, נ' (2024, 31 בדצמבר). **מעות חנוכה: כשהקואליציה רועדת – מעבירים 4.5 מיליארד שקל בתוך שעתים. דה מרקר**.
- דורי, א' (2025, דצמבר 2025). **ועדת הכספים מעבירה מיליארד שקל לחינוך החרדי, רגע לפני סוף שנת התקציב. גלובס**.
- ועדת דברת (2005). **כוח המשמיה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך**.
- ועדת רימלט (1971). **דין וחשבון הועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל תשכ"ו-תשכ"ח**.
- ועדת שפירא (2025). **החינוך בראי החינוך המיוחד: המלצות**. משרד החינוך.
- טרבלטי חדד, ת' (2025, 24 באוגוסט). **שבוע לפני פתיחת שנת הלימודים: יותר מ-1,500 מורים עדיין חסרים. Ynet**.
- מבקר המדינה (2018). **משרד האוצר: רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה – תקצוב, ניצול ושקיפות**. בתוך **דוח ביקורת שנתי 68** (עמ' 237-334). משרד מבקר המדינה.
- מעגן, ד', ובלס, נ' (בהכנה). **"מורות חוצות גבולות" ותרומתן להתמודדות עם אתגרים בגיוס מורות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- נוטקין, ר' (2025, 30 ביוני). **סיכום שנה"ל תשפ"ה: מספר התלמידים בחינוך המיוחד זינק ב-20 אחוז. שוים**.

סלע, א' (2025). עם מאות מורים חסרים, ובצל המלחמה המתמשכת: 2.5 מיליון תלמידים הגיעו לפתיחת שנת הלימודים. **וואלה**.

BBC (2025, December 9). Pupils needing additional support hits new high of 43%. *BBC*.

Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.

Heckman J. J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1–2), 114–128.

Heckman, J. J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052–2086.

OECD (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

OECD (2025). *Education at a glance 2025: OECD indicators*. OECD Publishing.

נספח

לוח נ'1. השתלבות מורות ערביות בחינוך הממלכתי העברי

מורות ערביות בחינוך הממלכתי העברי - סך הכול	אחוז מתוך המורות בחינוך הממלכתי העברי	מהן: מורות חדשות	אחוז מתוך המורות החדשות בחינוך הממלכתי העברי	שנה
343	0.6%	64	2.1%	2010
418	0.6%	81	1.8%	2011
491	0.7%	84	1.7%	2012
533	0.8%	60	1.1%	2013
604	0.8%	78	1.5%	2014
675	0.9%	101	1.9%	2015
1,104	1.3%	288	3.9%	2016
1,253	1.5%	202	3.0%	2017
1,435	1.6%	211	3.2%	2018
1,609	1.8%	230	3.6%	2019
2,013	2.1%	396	5.5%	2020
1,683	1.9%	329	5.2%	2021
2,065	2.3%	397	6.3%	2022
2,703	2.9%	628	9.1%	2023
3,108	3.3%	514	7.5%	2024
3,984	4.0%	468	6.9%	2025

מקור: מעגן ובלס (בהכנה)

לוח נ'2. החלופה שהתקבלה על ידי ועדת שפירא

חלופה 4 – שיפור החינוך הרגיל לצד מהלך רחב-היקף בדגש על השכיחות הגבוהה בלבד	
כיתות קטנות – מקסימום 23 ילדים בכיתה, טווח 17-24 (ממוצע 19.5 בהשוואה ל-27 ביסודי ו-33 בחט"ב)	שדרוג רמת השירות בחינוך הרגיל + הקלת בירוקרטיה
שימור הצוותים המומחים הקבועים במתי"אות או בבתי הספר (שימור סלי שח"מ הקיימים היום)	
צוות מומחים קבוע בבי"ס (כ-4 משרות בממוצע) – הגדלת שעות שילוב פי 2 (מ-7.7% ל-15%)	
סיוע גמיש נוסף כגון: משרה מקצועית נוספת לבי"ס / 2 עוזרי חינוך לבי"ס / סל תיקון עיוותים מחוזי גמיש	
צוות סייעות קבוע בבי"ס (משרת סייעת לכל 4 כיתות)	
תקנון הייעוץ החינוכי בכל בית ספר – שעתיים לכיתה (+ 1 שעה תוספת + 1 שעה – איגום משעות טיפוח)	
פישוט תהליכים – ביטול רוב הוועדות וצמצום בירוקרטיה	מקורות מרכזיים ושינויים בחינוך המיוחד + בחינוך הרגיל
איגום כל הכיתות המיוחדות בבתי ספר לחינוך רגיל בשכיחות גבוהה בלבד בשלב הראשון	
איגום כל הסלים האישיים בשכיחות גבוהה בלבד + בהפרעות נפשיות	
הותרת בתי הספר לחינוך מיוחד עבור הילדים המורכבים ביותר	
הפחתת ש"ש בסיסי לכיתה (מכ-31 ביסודי ל-25, מכ-34 בחט"ב ל-28)	
המרה של שעות יח"א למודל הפעלה של צהרונים	
המרת כל השעות הפרטניות לשעות פרונטאליות לכל דבר ועניין (4.5 שעות בממוצע)	
מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע	
משמעות תקציבית ביישום מלא (לפני הפחתות עתידיות בחנ"מ): מאוזן מבחינה תקציבית בשוטף וצורך בבינוי של כ-10,000 כיתות לימוד בעלות של כ-10 מיליארד ש"ח	

מקור: ועדת שפירא, טיוטת ביניים לדיון (מסמך פנימי)