

תקצוב מוסדות החינוך של מרכז החינוך העצמאי

תקציר

במערכת החינוך היסודי יש שלושה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות החינוך הרשמי, המוחזקים וממומנים בידי המדינה או הרשויות המקומיות ומתנהלים בפיקוח הדוק של משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד); מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, המתנהלים בפיקוח חלקי של המשרד; ומוסדות "פטור", שהם עמותות של תלמודי תורה (להלן - ת"תים), המתנהלים בלא פיקוח של המשרד. בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), נקבע, כי תאגיד מרכז החינוך העצמאי (להלן - החינוך העצמאי) ותאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל (להלן - מעיין החינוך) "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים ואחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל". בתי הספר היסודיים של שתי רשתות החינוך האלה (להלן - שתי הרשתות) מוגדרים מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, ואילו הת"תים הקשורים לשתי הרשתות מוגדרים מוסדות פטור. בשנת 2003 היה התקציב המועדכן למימון מוסדות החינוך האמורים של שתי הרשתות כ-1 מיליארד ש"ח, מזה כ-750 מיליון ש"ח נועדו לחינוך העצמאי. בדיקת משרד מבקר המדינה התמקדה בתקצוב החינוך העצמאי, ולשם השוואה הובאו גם נתונים ופרטים הנוגעים למעיין החינוך.

הביקורת העלתה כי במשרד החינוך אין בסיס נתונים מלא ואמין על שעות ההוראה בפועל לתלמיד ועל העלות הכוללת לתלמיד בגין כל אחד מהרכיבים המתקצבים (ובעיקר שעות הוראה והסעות). בהיעדר בסיס נתונים לא ניתן לבדוק באופן שיטתי ומלא אם התקצוב של שתי הרשתות נעשה לפי קריטריונים כמו לכלל ילדי ישראל.

בשתי הרשתות יש מספר גדול של מוסדות חינוך ושל כיתות יחסית למספר התלמידים, ומספר התלמידים הממוצע בכיתה קטן מהמספר הממוצע בחינוך הרשמי. המשרד לא אכף על בתי הספר היסודיים של שתי הרשתות החלטה שקיבל בשנת התשס"ג בעניין המספר המזערי של תלמידים בכיתה.

פרט להקצאה הבסיסית של שעות הוראה, שנעשית לפי הקריטריונים האחידים שקבע המשרד, הקצה המשרד למוסדות החינוך של שתי הרשתות במהלך השנים 2001-2003 שעות הוראה נוספות - חלקן מנימוק ענייני (כגון גידול טבעי במספר התלמידים) וחלקן לא; כמו כן ניתנו להם תוספות תקציב בשקלים שלא כנגד תוספת שעות הוראה. בשנת 2001 קיבל החינוך העצמאי מלבד תוספת של שעות הוראה בשל גידול טבעי במספר התלמידים, גם תוספת של 2,500 שעות הוראה עקב הסכם קואליציוני; תוספת זו נכללה בבסיס התקציב החל בשנת 2002. במסגרת הסכמים קואליציוניים ניתנו גם תוספות לתקנה התקציבית "פעולות מיוחדות" ולתקנה המיועדת למימון הסעות. תוספות אלה, שלא עמדו בקריטריונים שקבע המשרד, ניתנו בניגוד להוראת סעיף 3א לחוק, ולפיה החינוך העצמאי יתקצב כמו כלל ילדי ישראל. המשרד לא העלה את הסוגיה לפני היועץ המשפטי לממשלה.

בהיעדר נתונים על שעות ההוראה בפועל, המשרד איננו יכול לבדוק אם מכסת השעות שאושרה למוסדות חינוך, ובכללם אלה שברשתות, לרבות כל התוספות שאושרו להם

במהלך השנה, אכן בוצעה, ואם לא הייתה חריגה משעות ההוראה שתוקצבו. יתר על כן המשרד מעביר למוסדות החינוך הרשמיים ולמוסדות החינוך היסודיים של שתי הרשתות לקראת סוף שנת הכספים סכומים הנדרשים לכיסוי מלוא ההוצאות בעבור שכר המורים, אף אם הייתה חריגה ממכסת השעות שאושרה. במשרד אין נתונים על היקף החריגה במוסדות החינוך השונים, ואין אפוא אפשרות לבדוק אם הקצאת הכספים נעשתה באופן שוויוני.

במשך שנים העביר המשרד בכל שנה, באמצעות חשבות החינוך העצמאי, סכומים של עשרות מיליוני ש"ח לעמותת "קרן החינוך לתורה מיסודו של מרכז החינוך העצמאי בארץ ישראל" (להלן - קרן החינוך), הקשורה לחינוך העצמאי. סכומים אלה שימשו רובם למימון שעות הוראה משלימות, להשלמת השתתפות במימון הסעות וכן לפעילויות של החינוך העצמאי מעבר למתחייב על פי הקריטריונים שקבע המשרד. הכספים הועברו לקרן החינוך בלא שפורסמו מבחני תמיכה, וללא קריטריונים שוויוניים ואחידים כנדרש בסעיף 3א לחוק, שעניינו תמיכה במוסדות ציבור; המשרד גם לא פיקח על השימוש בכספים.

התקציב בתקנת שעות ההוראה של החינוך העצמאי מגלם גם תשלומי גמלאות למורים; בשנת 2003 הסתכמו תשלומים אלה בכ-50 מיליון ש"ח. הגמלאות למורים בחינוך הרשמי משולמות מסעיף תקציב נפרד ("גמלאות ופיצויים") בתקציב המדינה. הכללת תשלומי הגמלאות למורים בתקנת שעות ההוראה של החינוך העצמאי וגילומם בתקציב המיועד לתשלומי שכר, אינם מאפשרים למשרדי החינוך והאוצר לעשות בקרה ראויה על ההוצאה בגין כל אחד מנושאים אלה ולבדוק אם התשלומים נעשים לפי הקריטריונים שקבעו המשרדים. הדבר גם מונע גילוי נאות ושקיפות של ההוצאה בכל אחד מהנושאים האמורים.

ניהול תשלומי הגמלאות של המורים במוסדות החינוך העצמאי, ובייחוד חישוב הגמלאות וביצוע התשלומים, נעשה כולו בחשבות החינוך העצמאי ללא סדרי פיקוח ובקרה נאותים. מערך תשלומי הגמלאות לעובדי מדינה, לעומת זאת, מאורגן באופן שיוצר הפרדה בין חישוב התשלומים, ביצועם, והפיקוח עליהם; ופעולות אלה נעשות בכמה יחידות ממשלתיות. למשרד האוצר אין נתונים מפורטים על אוכלוסיית המורים של החינוך העצמאי, ולפיכך אין באפשרותו לחשב את תזרים התשלומים בגין הגמלאות שישולמו בשנים הבאות; גמלאות אלה גם אינן נכללות בחישובים האקטואריים של הממשלה לתשלומי קצבה, שמובאים בכל שנה בנספח למאזן המדינה.

אמות המידה לקביעת הזכאות להשתתפות בהוצאות על הסעות ושיעורי ההשתתפות של המשרד בהוצאות אלה אמורים להיות זהים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי. אולם מאחר שהרשויות המקומיות אינן משתתפות בדרך כלל בהוצאות של שתי הרשתות על הסעות, המשרד מעביר לחינוך העצמאי סכומים נוספים שנועדו להשלים את הפער בין עלות ההסעות לבין השתתפות המשרד לפי הקריטריונים. הדבר נעשה אף שלא התקבלה במשרד החלטה מסודרת בעניין השלמת חלקן של הרשויות המקומיות בהוצאות על הסעות. בשנים 2000-2002 תוקצבו תשלומים להסעות בכמה תקנות תקציב, ורוב ההשלמות למטרה זו ניתנו באמצעות קרן החינוך. זאת ועוד, במשך שנים העביר המשרד את סכומי ההשתתפות בהוצאות ההסעה של רשת החינוך העצמאי בהתאם לדרישות תשלום שהגישה לו הרשת, בלא שבדק את נכונותן ובלא שאכף את כל הקריטריונים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל בעניין זה.

במשך שנים המשרד מעביר לת"תים, באמצעות חשבונות החינוך העצמאי, הקצבות בסכום כולל של יותר מ-150 מיליון ש"ח בשנה, שלא בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק, הדנות בתמיכות במוסדות ציבור; הקצבות אלה אף אינן מעוגנות בתקנות או בצו שקבע שר החינוך.

רשת החינוך העצמאי פועלת במסגרת של אגודה עותומנית, ולא הגישה בקשה להירשם כעמותה. לפיכך הוראות חוק העמותות, התש"ס-1980, ובכלל זה ההוראות בדבר מעקב אחר ניהול עמותה וכספיה, אינן חלות עליה. בהיות הרשת אגודה עותומנית אין היא נדרשת להכין דוחות כספיים. בהיעדר דוחות כספיים המפרטים את המקורות והשימושים של הפעילות המתקצבת, ואת הנכסים וההתחייבויות של הרשת, נפגעת יכולתם של משרדי החינוך והאוצר לפקח על פעילותה.



במערכת החינוך היסודי יש שלושה סוגים של מוסדות חינוך: 1. מוסדות החינוך הרשמי, שהם מוסדות חינוך המוחזקים בידי המדינה או הרשויות המקומיות, מתנהלים בפיקוח הדוק של משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד), והמורים בהם עובדי מדינה (להלן - החינוך הרשמי). 2. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, שאינם מוחזקים בידי המדינה, מתנהלים בפיקוח חלקי של המשרד, והמורים בהם מועסקים בידי הבעלים של המוסד. 3. מוסדות "פטור", דהיינו עמותות של תלמודי תורה (להלן - ת"תים)¹ המתנהלים בלא פיקוח של המשרד. הגדרתם של כל סוגי מוסדות החינוך האמורים, תכניות הלימוד שיונהגו בהם וסדרי הפיקוח עליהם הוסדרו בעיקר בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה); חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק החינוך הממלכתי); תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן - תקנות החינוך הממלכתי); וחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969.

רוב מוסדות החינוך היסודיים המוכרים הם מוסדות של "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ-ישראל" (להלן - החינוך העצמאי) ושל "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (להלן - מעיין החינוך). גם הת"תים, שהם מוסדות פטור, קשורים לשתי רשתות החינוך האלה (להלן - שתי הרשתות), ומקבלים באמצעותן את ההקצבות שמעביר להם המשרד למימון פעילותם²; יצוין כי הת"תים מאוגדים כעמותות נפרדות משתי הרשתות. הת"תים הם מסגרות לימוד המיועדות לבנים במגזר החרדי, ובתי הספר היסודיים הם בדרך כלל מסגרות לימוד המיועדות לבנות במגזר זה.

לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - סעיף 3א לחוק), החינוך העצמאי ומעיין החינוך "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל". עוד

1 על פי סעיף 4(א) לחוק לימוד חובה, "הורים של ילד בגיל לימוד-חובה או של נער בגיל לימוד-חובה, חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד-חינוך מוכר." על פי סעיף 5(א) לחוק, "השר רשאי להורות, בהוראה שתפורסם ברשומות, כי ההורים של ילדים ושל נערים, וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד-חינוך המתואר באותה הוראה, ואינו מוסד-חינוך מוכר - יהיו פטורים מן החובות המוטלים עליהם לפי סעיף 4." יצוין, כי כל מוסדות ה"פטור" הם ת"תים, אולם יש תלמודי תורה שאינם מוסדות פטור; פרק זה אינו דן בהם.

2 הקשר של הת"תים לרשת החינוך העצמאי בא לידי ביטוי גם בשמה: "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ-ישראל". כמו כן, אחד מעובדי החינוך העצמאי אחראי על הטיפול בת"תים.

נקבע בסעיף זה, כי יישמרו אופיו ומעמדו של החינוך החרדי בתאגידים האמורים. החוק נותן אפוא לשתי הרשתות מעמד מיוחד לעניין תקצוב ישיר בחוק התקציב השנתי. בשתי הרשתות מונו חשבים מטעם החשב הכללי (להלן - החשכ"ל): בחינוך העצמאי מונתה חשבת בתחילת שנות התשעים ובמע"י החינוך - בשנת 2003.

בחוק התקציב השנתי המאושר בידי הכנסת יש שלוש רמות של פירוט: "סעיף תקציב", "תחום פעולה" ו"תכנית". בהוראות התקציב שקובע שר האוצר לאחר אישור חוק התקציב יש רמת פירוט נוספת (להלן - תקנה או תקנות). רוב התקציב המיועד למימון פעילותם של מוסדות החינוך הקשורים לשתי הרשתות נרשם בתחום הפעולה "חינוך עצמאי ומוכר" שבתקציב המשרד (להלן - תחום הפעולה). בתחום הפעולה נכללות הן הקצבות למימון מוסדות חינוך מוכרים והן הקצבות לת"מים. כמו כן מתוקצבות בו הוצאות המינהלה של שתי הרשתות והקצבות למימון הסדרי הבראה של רשת גני הילדים של אגודת ישראל (להלן - רשת הגנים) ושל מע"י החינוך. בתקציב המתוקן לשנת 2003 הוקצתה בתחום הפעולה הרשאה להוצאה בסך של כ-749 מיליון ש"ח לחינוך העצמאי ובסך של כ-235 מיליון ש"ח למע"י החינוך. הרוב המכריע של פעילות הרשתות ממומן מתקציב המשרד, ומיעוט מבוטל מהקצבות של רשויות מקומיות, תרומות והכנסות אחרות. מוסדות החינוך הרשמי מקבלים הקצבות של רשויות מקומיות למימון פעולות מוגדרות, כגון העסקת שרתים ומוכרים; ושיעורן של הקצבות אלה גדול בהרבה מזה שניתן למוסדות החינוך של שתי הרשתות.

בחודשים מאי-ספטמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה את התקצוב של החינוך העצמאי, ולשם השוואה גם את ההוראות וכללי התקצוב של מע"י החינוך ונתונים כלליים על מספר התלמידים ושעות ההוראה ברשת זו. המטרה העיקרית של הביקורת הייתה לבדוק באיזו מידה משרדי החינוך והאוצר מיישמים את הוראת סעיף 3א לחוק באשר לתקצוב שתי הרשתות לפי אמות מידה שוות "ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל". הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - באגף החשכ"ל ובאגף התקציבים (להלן - אגף התקציבים); במשרד החינוך - באגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - האגף הבכיר), במינהל לכלכלה ותקציבים (להלן - מינהל התקציבים) ובמינהל לתקשוב ומערכות מידע (להלן - אגף התקשוב); וכן בחשבונות של החינוך העצמאי ומע"י החינוך.

הבסיס החוקי לתקצוב החינוך העצמאי ומע"י החינוך

1. פעילותם של מוסדות החינוך הרשמי ממומנת מתקציב המדינה ומתקציבי הרשויות המקומיות. לגבי מוסדות החינוך המוכר נקבע בחוק חינוך ממלכתי, כי השר רשאי לקבוע סדרים ותנאים לתמיכת המדינה בתקציביהם, אם יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט. גם מימנם של מוסדות שהשר החליט לגביהם כאמור, נעשה מתקציב המדינה. כפי שיפורט להלן, הכספים שמקצה המשרד לכל סוגי מוסדות החינוך היסודי - הן הרשמי, הן המוכר והן מוסדות הפטור - מוגדרים הקצבות ולא תמיכות.

סעיף 3א לחוק קובע, כי הוצאות הממשלה על תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור, וכי הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות הציבור הנמנים עם אותו סוג, לפי מבחנים שוויוניים; הבקשות של מוסדות אלה לקבלת תמיכה יוגשו ויידונו לפי נוהל שיקבע שר האוצר (להלן - נוהל תמיכות).

עם זאת בחוק נקבע "חריג כבד"³, ולפיו ההוראות האמורות לא יחולו על הוצאות הממשלה על תמיכה בחינוך העצמאי ובמעייין החינוך, ותאגידים אלה יתוקצבו בתקציב המשרד, כאמור, על פי קריטריונים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

2. החינוך העצמאי נרשם במקור כאגודה עותומנית, והמסגרת החוקית של פעילותו הוסדרה בחוק העותומני על האגודות (להלן - החוק העותומני). על פי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), אגודה שנוסדה לפי החוק העותומני רשאית להירשם כעמותה, ולרשם העמותות יש סמכות למחוק אגודות עותומניות שלא נרשמו כעמותות. מנכ"ל החינוך העצמאי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי רשם העמותות לא מחק את רישומו של החינוך העצמאי כאגודה עותומנית, והאגודה קיימת אפוא כתאגיד מוכר על פי דין. לדבריו, "תקנות החינוך העצמאי המעמידות את 'מועצת גדולי התורה' כגוף עליון על החינוך העצמאי אינן מאפשרות לחינוך העצמאי להירשם כעמותה."

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיים הבדל מהותי בין הניהול הכספי של אגודה לפי החוק העותומני והניהול הכספי של עמותה לפי חוק העמותות. בעניין זה נכתב⁴: "התקלה העיקרית בחוק העותומני היא, שאופן ניהול האגודה מן הבחינה הכספית לא מוסדר כלל, ואינו דורש ממנה הכנת מאזנים ודוחות כספיים, ואף לא הגשת חשבונות לביקורת".

סגנית רשם העמותות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004, כי "בפועל, לא ידוע על כל בקשה שהוגשה לרישום עמותה במקום האגודה העותומנית האמורה, וככל הנראה אכן לא הוגשה כל בקשה כזו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר וכן רשם העמותות ישקלו את הצעדים הנדרשים, כדי להחיל על החינוך העצמאי את הדרישות שנקבעו בחוק העמותות, ובעיקר הדרישות בדבר הגשת דוחות כספיים מבוקרים, בדבר דרכי הניהול של התאגיד ובדבר הבקרה על פעילותו.

הקצאת תקציבים לחינוך העצמאי ולמעייין החינוך

לשתי הרשתות יש אפיון ייחודי שמבדיל אותן ממערכת החינוך הרשמית, ומשפיע על היקף ההוצאה בתקנות התקציב שמהן ממומנת פעילותן; בעיקר התקנות המיועדות לשעות הוראה ולהסעות. שלא כמו בחינוך הרשמי, בחינוך העצמאי ובמעייין החינוך (כמו ביתר מוסדות החינוך המוכר) לכל הורה יש זכות לבחור את בית הספר שבו ילמדו ילדיו. המשפחה החרדית מקפידה לשלוח את ילדיה למוסד חינוכי של הזרם שהיא משתייכת אליו. לפיכך בשתי רשתות החינוך יש מספר גדול של מוסדות חינוך יחסית למספר התלמידים, ומספר התלמידים הממוצע בכיתה לימוד קטן מזה שבחינוך הרשמי. נוסף על כך הפיזור הרב יחסית של מוסדות הלימוד מגדיל את הוצאות ההזקקה של בתי הספר ואת ההוצאות על דמי שכירות, ובעיקר מחייב מערך הסעות גדול לבתי הספר.

3 בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותה רשומה נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69, 85.

4 ראו ב' גרינברג ומ' בן-תור דיני עמותות להלכה ולמעשה, כרך ב', עמ' 569.

להלן בטבלה נתונים על תקנות התקציב העיקריות שנכללו בתחום הפעולה "חינוך עצמאי ומוכר" ונועדו לממן את פעולות החינוך העצמאי ומעייני החינוך בשנים 2000-2003 (במיליוני ש"ח ובערכים שוטפים):

התקציב המועדכן בשנים 2000-2003

מעייני החינוך				החינוך העצמאי				שם התקנה ⁽¹⁾
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	
151	136	133	114	503	487	446	406	שעות הוראה בבתי הספר
18	18	16	15	157	153	136	131	תלמודי תורה (ת"תים)
12	8	8	7	38	27	22	20	הסעות מורים ותלמידים
-	-	-	-	29	35	52	23	פעולות מיוחדות ⁽²⁾
(-)27	-	-	-	(-)26	(-)34	(-)36	(-)21	השתתפות ממשרד החינוך
41	20	27	29	0	32	29	44	פעולות החינוך העצמאי ⁽³⁾
27	5	8	4	32	31	25	31	מינהל ומינהלה ⁽⁴⁾
-	12	25	27	10	24	15	-	הסדרי הבראה ⁽⁵⁾

1. לכל סעיף המצוין בטבלה יש תקנה תקציבית ייעודית נפרדת (או יותר מתקנה אחת) לשתי הרשתות או לאחת מהן.
2. בתקנה זו כלולות הקצבות למטרות שונות כגון דמי שכפול וחומרים, תשלומים כגון הסעות לת"תים, ואף הקצבות שביגין נקבעו תקנות ייעודיות, כגון שרתים ומזכירים. כנגד תקנה זו קיימת תקנה של השתתפות ממשרד החינוך, שהיא "מקור המימון" העיקרי להקצבות שנכללו בתקנת הפעולות המיוחדות.
3. בסעיף זה נכללו תשלומים לעמותת קרן החינוך לתורה, הקשורה לחינוך העצמאי (ראו להלן).
4. סעיף זה כולל יותר מתקנה תקציבית אחת, ובין היתר גם תקנה המיועדת לשרתים ומזכירים (ראו להלן).
5. הסכומים שתוקצבו לחינוך העצמאי נועדו לממן הסדרי הבראה לרשת הגנים; הסכומים שתוקצבו למעייני החינוך נועדו לסייע לרשת במסגרת הסדר הבראה. הסדרים אלה אינם נדונים בפרק זה.

מהטבלה עולה, כי התקנה הגדולה ביותר בתחום הפעולה מיועדת למימון שעות הוראה בבתי הספר היסודיים של שתי הרשתות, ומתקצבת לפי "תקן שעות לכיתה". התקנה השנייה בגודלה מיועדת למימון פעילות ההוראה בת"תים, ומתקצבת בשיטה שונה - לפי "תעריף אחיד לתלמיד" (ראו להלן).

ועדה בראשותו של ד"ר ש' שושני (לשעבר מנכ"ל משרד החינוך, להלן - ועדת שושני) המליצה בשנת 2002 על שיטה חדשה לתקצוב שעות הוראה, המבוססת על קריטריונים שמבטאים את מאפייני התלמיד ואת מידת החסך החינוכי שלו. לפי המלצת הוועדה, קריטריונים אלה יהיו אובייקטיביים, גלויים, אחידים ושוויוניים לכל התלמידים במדינה. המשרד אימץ את המלצתה העקרונית של ועדת שושני, כי יש לקבוע שיטת תקצוב "לפי תקן דיפרנציאלי לתלמיד"⁵, ולא לפי "תקן שעות לכיתה" כפי שהיה נהוג עד שנת הלימודים התשס"ד (2003-2004)⁶, והשיטה הוחלה משנת התשס"ד. הביקורת של משרד מבקר המדינה, שהסתיימה כאמור בספטמבר 2003, נוגעת לתקציבים שהוקצו לחינוך העצמאי עד סוף 2003, דהיינו לפי "תקן שעות לכיתה", ולשם השוואה גם לנתוני ההקצבות והתלמידים של מעייני החינוך.

5 לפי המלצות הוועדה, תקציב שעות ההוראה של בתי הספר ייקבע על פי סכום המכפלות של מספר התלמידים בבית הספר בתקן הדיפרנציאלי של כל תלמיד.

6 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט בשנה שלאחר מכן.

מדדי השוואה כמותיים בתקצוב שעות הוראה

1. בנספח לדוח ועדת שושני פורטו השיטות השונות של הקצאת תקן שעות ההוראה במערכת החינוך היסודי הרשמי, החינוך המוכר ומוסדות פטור (כפי שנהגו עד שנת התשס"ג): (א) ברוב בתי הספר בחינוך היסודי הרשמי השיטה התבססה על הקצאת שעות הוראה שבועיות לפי מספר התלמידים וה"כיתות הנורמטיביות"⁷ בשכבות הגיל השונות שבכל בית ספר, על פי נוסחאות הקצאה קבועות המבטאות גם את אפיון בית הספר, על פי סיווג היישוב (עדיפות לאומית, שיקום שכוונות וכיו"ב). נוסף על חישוב שעות הוראה שבועיות הוקצו וחושבו "סלים" של שעות לימוד המיועדים לקדם מטרות שונות של מערכת החינוך (להלן - תקן השעות המלא). (ב) שיטת התקצוב לחינוך העצמאי ומעייני החינוך זהה לשיטת תקן השעות הבסיסי לכיתה, חוץ מכמה הבדלים בהקצאה ל"סלים". (ג) התקצוב לת"תים נעשה לפי תעריף אחיד לתלמיד; לפי הסכם בין המשרד לבין איגוד הת"תים, התעריף לתלמיד במוסדות אלה יהיה 65% מהעלות הממוצעת של החזקת תלמיד בבית ספר יסודי של החינוך הרשמי.

להלן בטבלה המספר הממוצע של שעות הוראה שבועיות שהוקצו לפי תקן השעות המלא לתלמיד ולכיתה בחינוך היסודי, וכן מספר התלמידים הממוצע בכיתה בשתי הרשתות ובמוסדות החינוך הרשמי - הממלכתי (ממ') והממלכתי דתי (להלן - ממ"ד) - בשנות הלימודים התש"ס (1999-2000) - התשס"ג (2002-2003):⁸

המספר הממוצע של שעות שבועיות תקינות לתלמיד ולכיתה

שנת הלימודים	החינוך הרשמי				החינוך העצמאי			מעייני החינוך	
	שעות לתלמיד		שעות לכיתה		תלמידים בכיתה	שעות לתלמיד	שעות לכיתה	שעות לתלמיד	שעות לכיתה
	ממ'	ממ"ד	ממ'	ממ"ד					
התש"ס	1.42	1.74	42.61	45.85	30	1.42	34.43	2.23	42.13
התשס"א	1.44	1.74	43.34	46.39	30	1.51	41.60	2.17	45.12
התשס"ב	1.46	1.79	43.53	47.38	30	1.55	42.18	2.15	45.12
התשס"ג	1.47	1.78	43.69	47.19	30	1.56	42.52	2.30	47.64

2. מהטבלה עולה, כי יש שונות גדולה בין זרמי החינוך בתקן השעות המלא שהוקצה לכיתה ולתלמיד: מספר השעות הממוצע לכיתה בחינוך העצמאי קטן מעט מזה שבחינוך הרשמי הממלכתי⁹, וקטן במידה ניכרת מזה שבממ"ד ובמעייני החינוך. לעומת זאת, מספר התלמידים הממוצע בכיתה של החינוך העצמאי קטן מזה שבחינוך הרשמי, אך גדול מזה של מעייני החינוך. ראוי לציין, כי העובדה שבשתי הרשתות יש מספר גדול של כיתות קטנות, עקב הפיזור הגדול של מוסדות החינוך שלהן, משפיעה באופן ישיר על היקף ההקצאה הכספית, וכפועל יוצא על מידת השוויוניות בתקצוב.

7 מספר ה"כיתות הנורמטיביות" חושב על ידי חלוקת מספר התלמידים שנרשמו לבית הספר בכל שכבת גיל ב-40. לפי השיטה האמורה, כיתה שמנתה בין 20 ל-40 תלמידים ("כיתה נורמטיבית") קיבלה תקן שעות בסיסי, ללא התחשבות במספר תלמידיה (דהיינו כיתה שמנתה 40 תלמידים קיבלה תקן שעות בסיסי וזה לכיתה שמנתה 21 תלמידים). לכיתה שמנתה 10 עד 19 תלמידים ("כיתה חסרה") ניתן חצי תקן, ולכיתה שמנתה פחות מ-10 תלמידים לא ניתן תקן כלל.

8 לפי נתוני אגף התקשוב. יצוין כי בידי אגף התקשוב אין נתונים על שעות ההוראה שבועיות בפועל ולכן החישובים נעשו לפי שעות ההוראה שהוקצו (ראו להלן).

9 מנכ"ל החינוך העצמאי ציין בתשובתו, כי בתי הספר של החינוך העצמאי לא זוכים להשתתפות מקרנות הקיימות במשרד, כגון קרן קרב וקרן רש"י.

מנהלת האגף הבכיר הסבירה בתשובתה, כי עם יישומן של המלצות ועדת שושני "הפערים בהקצאת שעות לתלמיד יצטמצמו, שכן התקציב הוא עפ"י הקצאה שוויונית ... [הדבר] פותר גם את הבעיות בנושא שעות התקן, והסלים".

3. ביולי 2002, בעקבות ההחלטות על קיצוץ בתקציב משרד החינוך, הודיעה מנהלת האגף הבכיר למנכ"ל החינוך העצמאי ולמנכ"ל מעיין החינוך, כי עליהם לפעול בהתאם להחלטה ולפיה מספר התלמידים המועזרי בכיתה לשם קבלת תקן שעות מלא יהיה בשנת הלימודים התשס"ג 22 (ולא 20).

בתשובת מנהל התקציבים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 נאמר, שההחלטה האמורה בוטלה בשנת התשס"ג. מנהלת האגף הבכיר הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003: "משרד החינוך פירסם לקראת תשס"ד נוהל רישוי לכל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים כולל הרשתות, צוינו הכללים הנדרשים לפתיחת בתי"ס חדשים כולל הקריטריון של 22 תלמידים בכל כיתה (לפחות כתות א-ג). יש לזכור, שבתי"ס קיימים עדיין לא יכולים היו לממש דרישה זו וזו תתבצע בהדרגתיות, במקביל בוחן משרדנו אפשרות לצמצם במספר בתי"ס קטנים לקראת תשס"ה."

מנכ"ל החינוך העצמאי מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ובתגובתו על ממצאי הביקורת, כי סוכם בינו לבין האגף הבכיר, שהמספר המועזרי של תלמידים בכיתה בשנות הלימודים התשס"ב (2001-2002) והתשס"ג (2002-2003) יהיה 20; אולם הרשת איננה עומדת בתנאי זה ויש בה כ-600 כיתות, בעיקר בפריפריה, שמספר התלמידים בהן הוא פחות מ-20. המנכ"ל הסביר, כי יש שונות גדולה במספר התלמידים בכיתה ברשת החינוך העצמאי, וביישובים שיש בהם ריכוזים חרדיים לומדים כ-40 תלמידים בכיתה. לדבריו, עד שנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) כיתה בת פחות מ-20 תלמידים הייתה זכאית לתקצוב של מחצית תקן השעות שזכאית לו כיתה מלאה, וכי עד 2003 הושלם המימון של השעות החסרות באמצעות ההקצבות שהעביר המשרד לעמותת "קרן החינוך לתורה מיסודו של מרכז החינוך העצמאי בארץ ישראל" (להלן - קרן החינוך). עוד ציין המנכ"ל כי בשנת 2003, עם סגירת קרן החינוך, הוספו לרשת 3,000 שעות הוראה, והרשת נאלצת להתאים את עצמה למספר השעות הכולל שהמשרד מקצה לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משקיבל המשרד החלטה על מספר מועזרי של תלמידים בכיתה, עליו לאכוף אותה בכל מוסדות החינוך של שתי הרשתות, ולא רק בכתי ספר חדשים. אם משרדי החינוך והאוצר סבורים שהתנאים המיוחדים ששתי הרשתות פועלות בהם אינם מאפשרים ליישם את ההחלטה האמורה, ראוי שישובו ויידרשו לנושא.

תקצוב שעות הוראה בחינוך העצמאי (במונחים כספיים)

להלן בטבלה פירוט ההרשאה להוצאה (בתקציב המקורי ובתקציב המתוקן) וההוצאה למעשה בתקנה המיועדת למימון שעות ההוראה בחינוך העצמאי ובמעייין החינוך לשנים 2000-2003 (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

התקציב והביצוע של ההרשאה להוצאה המיועדת לשעות הוראה

מעייני החינוך			החינוך העצמאי				השנה
ההוצאה למעשה	התקציב המתוקן	התקציב המקורי	מזה: תשלומי גמלאות למורים	ההוצאה למעשה	התקציב המתוקן	התקציב המקורי	
105	114	89	36	403	406	312	2000
127	133	116	40	442	446	382	2001
134	136	125	44	477	487	428	2002
149	151	130	50	484	503	450	2003

1. הכנת התקציב המקורי: חישוב תקן השעות המלא לכיתות במערכת החינוך היסודי, בהתאם לנוסחאות שקבע המשרד, נעשה באגף התקשוב; הנתונים מועברים לאגפים המתאימים במשרד, ומינהל התקציבים קובע על פיהם ועל פי עלות ההעסקה של עובדי ההוראה¹⁰ את הסכום הכולל של ההרשאה להוצאה בגין שעות הוראה. מינהל התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2004, כי לחינוך העצמאי "נינת תוספת שעות בהתאם לגידול הטבעי הכללי שיש במשרד ולפי נתונים המתקבלים מאגף לחינוך מוכר. ערך השעה מקודם בהתאם למקדמים שנתיים על-ידי אגף תקציבים באוצר".

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי הוא אינו מתערב בהכנת התקציב המקורי של התקנה המיועדת למימון שעות הוראה. לדבריו, מאחר שמדובר בנוסחאות וכללים שקבע המשרד, האחריות לקביעת התקציב בתקנה זו חלה על מינהל התקציבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף התקציב המיועד לשתי רשתות החינוך, המאפיינים המיוחדים שלהן, הבדלתן בחוק מיתר מוסדות החינוך המוכרים והזיקה הפוליטית שלהן (ראו להלן), מן הראוי שאגף התקציבים במשרד האוצר יגלה יתר מעורבות בכלל הקשור לתקצובן - הן בתקציב המקורי והן בשינויים התקציביים במהלך השנה. זאת במטרה לוודא שהתקצוב נעשה על בסיס שוויוני כמתחייב מהחוק.

הביקורת העלתה, כי בהצעות התקציב של המשרד, בדברי ההסבר להצעות התקציב ובחוקי התקציב אין גילוי נאות ופירוט ראוי של כמות שעות ההוראה שלפיה חושב התקציב לשתי הרשתות:

(א) ההרשאה להוצאה המיועדת לשעות הוראה, שהיא כ-90% מההרשאה בתכנית "חינוך עצמאי", וכ-70% מכלל ההרשאה בתכנית "מעייני החינוך התורני", נרשמת בתקנה תקציבית נפרדת ולא בתכנית תקציב נפרדת. נוכח גודלן של ההרשאות בתקנות אלה, ומאחר שהצעת התקציב המובאת מדי שנה בשנה לאישור הממשלה והכנסת והשינויים המתבקשים במהלך השנה מוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) כוללים פירוט עד לרמה של תכניות תקציב¹¹, מן הראוי לקבוע תכניות תקציב נפרדות לשעות ההוראה. בדרך זו גם יובאו במהלך השנה לפני ועדת הכספים הן נתוני התקציב המקורי והן הבקשות לשינויים בתקציב בגין פעילות זו. (ב) בהצעת התקציב של המשרד ובחוק התקציב המאושר אין נתונים על שעות התקן שלפיהן נקבעה ההרשאה להוצאה;

10 עלות זו תלויה בכמה משתנים, ובעיקר ב"פרופיל" המורים (ותק, דירוג וכיו"ב).

11 לפי חוק יסודות התקציב, שינויים בין תקנות תקציב באותה תכנית אינם מובאים לאישורה ולידיעתה של ועדת הכספים.

נתונים אלה נכללים רק בחוברת הוראות התקציב. מן הראוי להציג נתונים אלה גם בהצעת התקציב. (ג) בדברי ההסבר להצעת התקציב של המשרד אין פירוט בעניין הרכבו של תקן שעות ההוראה בשתי הרשתות, בדומה לפירוט בעניין זה המובא בהם לגבי החינוך היסודי הרשמי. בהיעדר פירוט לא ניתן לדעת מה הייתה שיטת התקצוב, על פי איזו נוסחה הוקצו שעות ההוראה לשתי הרשתות, מה היה ההרכב של תוספת השעות בגין ה"סלים", ואם התקצוב בפועל של תקן שעות ההוראה בשתי הרשתות שונה מזה של החינוך הרשמי.

2. תשלומי גמלאות למורים: מנתוני המערכת הממוחשבת לניהול החשבונות והכספים של משרדי ממשלה (מערכת הבוחן) עולה, כי בתקנה של שעות הוראה בבתי הספר של החינוך העצמאי כלולים גם תשלומי גמלאות למורי הרשת. בשנת 2003 הסתכמו תשלומים אלה, שנוקפו לחשבון פיצול נפרד, ב-50 מיליון ש"ח, שהם 10.3% מההוצאה שנוקפה לתקנה האמורה. תקצוב הגמלאות למורים נעשה בעקבות הסכם שנחתם בשנת 1963 בין החשכ"ל דאז לבין הנהלת החינוך העצמאי, שקבע כי החינוך העצמאי ישלם "על אחריותו הוא את הגמלאות למוריו על פי עקרונות חוק שירות המדינה (גימלאות) תשט"ו-1956", וכי הממשלה תשתתף בהוצאות אלה "בשיעור בו משתתפת הממשלה בהוצאות החזקתם של בתי הספר היסודיים של [החינוך העצמאי]". בפועל, מאחר שכיום המשרד מממן את מלוא הוצאות החזקתם של בתי הספר של החינוך העצמאי, הוא גם מממן את מלוא תשלומי הגמלאות של מורי החינוך העצמאי.

יצוין, כי בתקנת שעות ההוראה הכלולה בתכנית התקציב של מעיין החינוך כלולות פרט להוצאות השכר גם הפרשות המעביד בגין הסדרי הפנסיה הצוברת של מורי מעיין החינוך. הבדל זה בין הסדרי הפנסיה של מורי שתי הרשתות, אינו עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 3א לחוק, ולפיה שתי הרשתות יתוקצבו לפי אמות מידה שוות.

במכתב של אגף בכיר לכוח אדם בהוראה שבמשרד מינואר 2004 צוין: "המשרד אינו מעביר תקציב מיוחד עבור פרישת מורים... עניין זה כבר מגולם בתקציב הכללי המועבר מהמשרד למרכז לחינוך עצמאי."

יוצא אפוא, כי התקצוב של שעות ההוראה לא נעשה לפי הקריטריונים שנקבעו בעניין מכסת השעות בלבד, אלא גם מגלם את ההוצאות על גמלאות מורים. לעומת זאת, תשלומי הגמלאות של עובדי הוראה בחינוך הרשמי, שחלים עליהם הסדרי פנסיה תקציבית, נוקפים לסעיף הוצאה נפרד בתקציב המדינה - "גמלאות ופיצויים". מכאן, ששיטת התקצוב של שעות הוראה בחינוך העצמאי שונה משיטת התקצוב של שעות הוראה בחינוך הרשמי. הכללת תשלומים אלה בתקנת שעות ההוראה של החינוך העצמאי וגילומם בתקציב המיועד לתשלומי שכר אינה מאפשרת בקרה ראויה של הכנסת ושל משרדי החינוך והאוצר על השימוש בתקציב לפי ייעודו - תשלום בגין שעות ההוראה, בגלל השימוש בחלק ממנו לתשלום גמלאות למורים.

מינהל התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004, כי "ועדה משותפת הכוללת את נציגי מינהל הגמלאות, האוצר ונציבות שירות המדינה מאשרת את הזכאות ואת תנאי הפרישה. חישוב הגמלה ותשלומה נעשה בחינוך העצמאי".

יוצא אפוא, שחשבות החינוך העצמאי - המונה את החשבת ואת סגניתה - אחראית לכל שלבי הטיפול בתשלומי הגמלאות למורי החינוך העצמאי, בכלל זה חישוב סכום הגמלה, ביצוע תשלומי הגמלאות והפיקוח והבקרה על התשלומים. במערך תשלומי הגמלאות לעובדי המדינה, לעומת זאת, יש הפרדה בין האישור לבין הביצוע והבקרה: נציבות שירות המדינה מאשרת את תנאי הפרישה, מינהלת הגמלאות באגף החשכ"ל מחשבת את סכום הגמלה ומבצעת את התשלומים, וסגן החשכ"ל מנהל מערך בקרה ממוחשב על תשלומי הגמלאות.

מנכ"ל החינוך העצמאי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2004: "אנו סבורים כי בפועל שיטה זו מקפחת את החינוך העצמאי, מאחר שלדעתנו התקציב בתקנת שעות שכר אינו מכסה את כל המגיע לחינוך העצמאי עפ"י הקריטריונים... ומכיוון שבתקציב זה נכללים גם תשלומי הגמלאות בודאי שהבסיס אינו נכון, וכתוצאה מכך אנו נדרשים לעדכונים שוטפים במהלך שנת התקציב...". המנכ"ל הוסיף, כי בחינוך העצמאי קיימת מחלקה המטפלת בנושא הגמלאות, תוך שימוש בכלים בהם משתמש מינהל הגמלאות, וכי "החשבת וסגניתה אכן מפקחות על פעילות המחלקה... ואולם מדובר בשלב של בקרה לצורך הביצוע ושל אישור התשלומים, כשם שהן עושות זאת לגבי כלל תשלומי החינוך העצמאי".

לדעת משרד מבקר המדינה, התהליך המתואר לעיל, ולפיו חישוב הגמלה, תשלומה והבקרה על תשלומי הגמלאות נעשים בחינוך העצמאי, אינו מאפשר לקיים סדרי פיקוח ובקרה נאותים. מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר יקבעו נוהל מפורט בדבר אישור תנאי הפרישה, בכלל זה אישור הסדרי פרישה מוקדמת, ובדבר הפיקוח על תשלומי הגמלאות ועדכונם. כמו כן ראוי לתת גילוי נאות להסדרים בדבר תשלום הגמלאות למורי החינוך העצמאי.

עוד העלתה הביקורת, כי אף שהממשלה מכסה מתקציבה את מלוא תשלומי הגמלאות של מאות מורים במסדות החינוך העצמאי שפרשו לגמלאות, למשרד האוצר אין נתונים מפורטים על אוכלוסיית המורים של החינוך העצמאי, הדרושים לחישוב תזרים התשלומים של הגמלאות שישולמו בשנים הבאות. תשלומים אלה גם אינם נכללים בחישובים האקטואריים של הממשלה הנוגעים לתשלומי קצבה, שמובאים בכל שנה בנספח למאזן המדינה.

סגן בכיר לחשכ"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004: "יש מקום לאישור הזכאויות לגמלאות וחישוב תשלומי הגמלאות למורי החינוך העצמאי באותו אופן כפי שמטופלים גמלאי שרות המדינה... פעולה בדרך זו תבטיח קיום אמצעי בקרה ופיקוח נאותים על תהליך הפרישה של מורי החינוך העצמאי הן בתהליך קביעת הזכאות והן בכללי התשלום..."; עוד ציין בתשובתו: "יש מקום לפתיחת סעיף תקציבי ייעודי נפרד לפרישת מורי החינוך העצמאי. בדרך זו תינתן שקיפות מלאה לעלויות הפרישה... וכן לטובת חישובי המחויבות האקטוארית של המדינה למורי המרכז לחינוך עצמאי".

3. שינויים בתקציב במהלך השנה: בחודשים האחרונים של שנת כספים האגף הבכיר במשרד פונה אל מינהל התקציבים פעמים רבות בבקשה להגדיל את כמות שעות ההוראה של החינוך העצמאי ושל מעיין החינוך בתקנות התקציב המתאימות. אחד הנימוקים העיקריים לבקשות אלה הוא גידול טבעי במספר התלמידים (להלן - גידול טבעי); בדרך כלל מצוין בבקשה כי מכסת השעות וההרשאה להוצאה תועבר לשתי הרשתות מההרשאה שאושרה לחינוך היסודי הרשמי. הבקשות מרוכזות במינהל התקציבים, והוא מעביר אותן לאישור אגף התקציבים. לאחר מכן מועברות הבקשות לאישור ועדת הכספים. מפירוט השינויים התקציביים לשנים 2001 ו-2002 שאושרו בידי ועדת הכספים, עולה כדלהלן:

(א) בשנת 2001 אושרה לחינוך העצמאי תוספת כוללת של כ-6,000 שעות הוראה ובשנת 2002 אושרה לו תוספת של כ-3,000 שעות בלבד. בדברי ההסבר לאישור התקציבי מיוני 2001 צוין, כי במסגרת "ההכנות שסוכמו עם הסיעות השונות אגב אישור חוק התקציב" מתבקשת, בין היתר, תוספת הרשאה בסך 9 מיליון ש"ח, שתועבר מהרזרבה הכללית, עבור 2,500 שעות לימוד לחינוך העצמאי (תוספת של כ-3%). יוצא אפוא, כי תוספת השעות מועברת לא רק בשל גידול טבעי במספר התלמידים אלא גם עקב הסכמים קואליציוניים.

מנכ"ל החינוך העצמאי הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התוספת של 2,500 שעות נבעה מגידול טבעי של תלמידים שלא אושר בעבורו תקציב בעבר; תוספת זו מוגדרת "סל מחוז", דהיינו מעין רזרבה שהקצאתה נתונה לשיקול דעתו של המנכ"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תוספת שעות בגין חוסרים מהעבר בלא התחשבות מפורטת ושקופה, אינה מאפשרת לבדוק באיזו מידה תקצוב שעות ההוראה בפועל במוסדות החינוך העצמאי נעשה לפי קריטריונים שוויוניים ואחידים כמו לכלל ילדי ישראל.

(ב) נמצא, כי ביולי 2002 כתבה מנהלת האגף הבכיר למנכ"ל החינוך העצמאי מכתב המפרט את מסגרת התקציב של המרכז לשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003). במכתב הובאה מכסת השעות המאושרת לרשת לאותה שנה - 92,255 - וצוין, כי היא כוללת 2,500 שעות שהוגדרו "תוספת מיוחדת". מכאן שהתוספת המיוחדת שסוכמה כאמור במסגרת הסכם קואליציוני נכללה בבסיס התקציב, והדבר מעיד שהקצאת השעות לחינוך העצמאי איננה נעשית על פי הקריטריונים החלים על "כלל ילדי ישראל". כפי שיפורט להלן, תוספות לפי הסכמים קואליציוניים ניתנו גם לתקנה "פעולות מיוחדות" ולתקנת "הסעות מורים ותלמידים".

אישור תוספת תקציב כאמור יוצר סתירה בין שתי מערכות חוקיות: מחד גיסא - סעיף 3א לחוק קובע כאמור כי החינוך העצמאי יתוקצב לפי קריטריונים שוויוניים ואחידים, ומאידך גיסא - הסיכום הקואליציוני קבע תוספות תקציב שאינן כפופות לקריטריונים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה היה על המשרד למצוא דרך ליישב בין שתי מערכות חוקיות אלה, ואף להעלות את הבעיה לפני היועץ המשפטי לממשלה, אך הדבר לא נעשה.

מנכ"ל החינוך העצמאי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הצורך לעדכן את התקציב בעבור שעות ההוראה נובע משתי סיבות עיקריות: (1) סטיית כמות: המשרד מתקצב את תוספת השעות הנדרשת בשל גידול טבעי על פי הגידול הטבעי הצפוי בכל האוכלוסייה, ו"יתכן והסיבה נעוצה בעובדה שהגידול הטבעי בחינוך העצמאי גבוה מהגידול הטבעי באוכלוסייה הכללית". המנכ"ל הוסיף, כי לעתים מזומנות נדרשת התערבות של חברי כנסת לשם השגת עדכוני התקציב כאמור, שהם חיוניים לתפעול מערכת החינוך של רשת החינוך העצמאי ומגיעים לה על פי הקריטריונים. לדבריו, הרשת שואפת לכך שתקציבה ייקבע על בסיס "תקציב אפס"¹², "לאחר שייקבעו צרכי החינוך [שלה] בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך, ולאחר ההתאמה הנדרשת לאופיו המיוחד". (2) סטיית מחר: התקציב בתקנה זו מבוסס על מכפלה של השעות השבועיות בעלות שעה: עלות השעה משתנה בהתאם לנתוני המורים (ותק, השכלה וכו'), ולפיכך נדרשת התאמת התקציב להוצאות השכר בפועל.

(ג) כאמור, תוספת השעות הנדרשת לשתי הרשתות בשל גידול טבעי אמורה להיכלל בתקציב המקורי, ולהיקבע לפי התחזיות בעניין זה, ובהתאם למספר התלמידים שנרשמו למוסדות החינוך של שתי הרשתות. נמצא כי בשנים 2002 ו-2003 אושרו לשתי הרשתות תוספות הרשאה בגין תוספת שעות הוראה, אולם במקצת המקרים לא צוינה בדברי ההסבר הסיבה לבקשות לתוספת התקציב.

לדוגמה, בנובמבר 2002 פנתה מנהלת האגף הבכיר אל מינהל התקציבים בבקשה להוסיף 2,000 שעות שבועיות עבור גידול טבעי בשנת הלימודים התשס"ג על פי הפירוט הזה: 500 שעות לחינוך העצמאי ו-1,500 שעות למעייני החינוך. בקשה זו אושרה. נוסף על כך אושרה לחינוך העצמאי בגין אותה שנת לימודים תוספת של 800 שעות שבועיות - לא נאמר באיזה נימוק. מספר השעות שהוספו

12 בשיטה זו התקציב המקורי אינו מתבסס על תקציב השנה שקדמה לה בתוספת התייקרויות וכד' אלא מחושב מדי שנה בשנה בהתאם לצרכים ולמטרות שנקבעו לאותה שנה.

לשתי הרשתות היה עגול, בשונה מהמספר הכולל של השעות המובא בחוברת הוראות התקציב לכל אחת מהרשתות בכל שנת לימודים, שהוא מספר מדויק ולא מעוגל. לדוגמה, בשנת הלימודים התשס"ג אושרה לחינוך העצמאי מכסה של 94,573 שעות הוראה בתקציב המקורי; במהלך השנה אושרה לרשת תוספת של 9,491 שעות הוראה, ובסוף אותה שנה הייתה מכסת השעות הכוללת שאושרה לה 104,064.

(ד) העברת רוב תוספת התקציב לשתי הרשתות בשנת 2002 נעשתה בחודשים אוקטובר-דצמבר. כמחצית התוספת הועברה בגין תוספת שעות (בעיקר בשל גידול טבעי), והיתר בשל התייקרויות שכר או בלא כל הסבר. בדצמבר אותה שנה אושרה לחינוך העצמאי תוספת של כ-10 מיליון ש"ח בתקנה של שעות הוראה, ולמעייין החינוך - 4 מיליון ש"ח. תוספת זו לא לוותה בתוספת הקצאה של שעות הוראה. לפי הסברי אגף החש"ל למשרד מבקר המדינה, יש פער בין התקצוב של התקנות האמורות לפי "כיתה נורמטיבית" לבין ההוצאה בפועל בשתי הרשתות, שהיא גדולה יותר משום שמספר התלמידים במאות כיתות קטן מהרף התחתון של "כיתה נורמטיבית". מאחר שחייבים לשלם את שכרם של המורים המועסקים ברשתות, מועברות להן בסוף השנה תוספות הרשאה לכיסוי תשלומי השכר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מינהל התקציבים, כי השלמת השכר נעשית גם בחינוך הרשמי, וכי "אין תקצוב של חריגות בשעות הוראה".

(ה) בספטמבר 2003 אישרה ועדת הכספים בקשה של אגף התקציבים להעביר סך של 12.7 מיליון ש"ח ומכסה נוספת של 3,000 שעות לתקנה של שעות הוראה; ההרשאה הועברה מהתקנה שבה תוקצבו פעולות קרן החינוך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מינהל תקציבים, כי "בשנת 2004 תקציב [הקרן] ייכנס לבסיס התקנות הנ"ל של החינוך העצמאי".

מכאן שהתוספת של 3,000 שעות הוראה, ניתנה בלא נימוק ענייני (כגון גידול טבעי), אלא הייתה חלק מהסיכום בין המשרד לבין החינוך העצמאי על הפסקת התקצוב של קרן החינוך משנת 2003. הכנסת תוספת השעות לבסיס התקציב, משמעותה שהתוספת תיכלל גם בתקציב המקורי לשנת 2004, דהיינו לאחר שהמשרד החל לתקצב את שעות ההוראה לפי הקריטריונים שקבעה ועדת שושני. דרך פעולה זאת לא עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ולפיהן התקציב ייקבע לפי קריטריונים שוויוניים ואחידים כמו לכלל ילדי ישראל.

מהאמור לעיל עולה, כי יש קושי רב להשוות מדדים כמותיים של שעות הוראה לתלמיד והוצאה לתלמיד בחינוך הרשמי ובחינוך העצמאי. הסיבות העיקריות לכך הן: היעדר נתונים על ביצוע השעות בפועל וקיומם של מקורות מימון משלימים שונים לחינוך הרשמי ולחינוך העצמאי - חלקם מקורות מחוץ לתקציב המדינה. מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר יעשו עבודת השוואה כזו, כפי שנדרש לצורך יישום חוק יסודות התקציב. במסגרת עבודה זו ראוי גם להבהיר את המשמעות של הוראת החוק לגבי שמירת אופיו ומעמדו של החינוך החרדי; האם מדובר רק בנושא רעיוני ותוכני או שיש להוראה גם משמעות תקציבית.

השתתפות המשרד בתקנה "פעולות מיוחדות בחינוך העצמאי"

1. בתכנית התקציב "חינוך עצמאי" רשומה תקנה בשם הכללי "פעולות מיוחדות בחינוך העצמאי" (להלן - תקנת פעולות מיוחדות); בתקנה כלולות הקצבות למטרות שונות, ששמן אינו מצוין בשם תקנת התקציב, כגון שכר שרתים ומזכירים; דמי שכפול וחומרים; ותשלומים כגון

הסעות לת"תים. חלק מהמטרות, כגון שכר שרתים ומזכירים, דמי שכפול וחומרים מתוקצבות גם בתקנות אחרות. כנגד תקנה זו רשומה התקנה "השתתפות משרד החינוך" (להלן - תקנת ההשתתפות), שהיא המקור התקציבי למימון הפעולות המיוחדות. במערכת הבוהן יש פיצולים של תקנת ההשתתפות המפרטים את מגוון המטרות שאליהן יועברו הסכומים מהמשרד, ובמקביל יש פיצולים של תקנת הפעולות המיוחדות המפרטים את חלוקת תקציב ההשתתפות לאותן מטרות.

להלן בטבלה נתונים על התקציב והביצוע בתקנת ההשתתפות ובתקנת פעולות מיוחדות בשנים 2000-2003 (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

התקציב והביצוע בתקנת ההשתתפות ובתקנת הפעולות המיוחדות

השנה	השתתפות המשרד			פעולות מיוחדות		
	התקציב המקורי	התקציב המעודכן	הביצוע ("הכנסה")	התקציב המקורי	התקציב המעודכן	הביצוע (הוצאה)
2000	5.8	20.6	20.6	5.8	22.5	20.4
2001	25.8	36.4	26.0	25.8	51.9	40.4
2002	25.9	34.4	31.8	25.9	35.0	29.0
2003	25.9	25.9	25.8	25.9	29.3	22.1

מהטבלה עולה, כי התקציב המקורי של תקנת ההשתתפות ותקנת פעולות מיוחדות הוא זהה. אולם במהלך השנה מאושרות תוספות תקציב ניכרות בתקנת פעולות מיוחדות, ואילו התקציב בתקנת ההשתתפות גדל בשיעור קטן יותר. עקב כך נוצר פער בין התקציב המעודכן בתקנת פעולות מיוחדות לבין התקציב המעודכן בתקנת ההשתתפות. מאחר שסכומי ההשתתפות נקבעים לפי הקריטריונים המקובלים במשרד, קיומו של פער כזה מלמד כי בתקנת פעולות מיוחדות ניתנת תוספת תקציב מעבר למתחייב על פי הקריטריונים. הדבר בולט במיוחד בשנת 2001.

במהלך שנת 2001 אושרה בתקנת פעולות מיוחדות תוספת תקציב בסך כ-26 מיליון ש"ח, שהגדילה את התקציב המקורי ב-100%. התברר, כי רוב התוספת (25.5 מיליון ש"ח) הועברה ביולי 2001 לתקנה זו מסעיף "הרזרבה הכללית" שבתקציב המדינה; בדברי ההסבר לאישור התקציב צוין, כי העברה זו נעשתה "בגין חלק מן ההבנות שסוכמו עם הסיעות השונות אגב אישור חוק התקציב והחקיקה הנלוות לשנת 2001". ראוי לציין כי הגדלה זו של ההרשאה להוצאה לא לוותה בהגדלה מקבילה של תקנת ההשתתפות, והדבר מלמד שאין מדובר בהקצאה שנעשתה בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד.

ההוצאה הכוללת על פעולות מיוחדות בשנת 2001 הסתכמה בכ-40 מיליון ש"ח, ואילו השתתפות המשרד הייתה 26 מיליון ש"ח בלבד. מפירוט ההוצאה עולה, כי נכללה בה הוצאה בסך 8 מיליון ש"ח על הסעות למוסדות חינוך של הרשת (לא כולל ת"תים) אף שבתקנת ההשתתפות לא נכללה העברה של המשרד למטרה זו. יתר על כן, התקציב המיועד להסעות מורים ותלמידים של הרשת רשום בתקנה ייעודית נפרדת, שמתוקצבת בהתאם לכללי המשרד בעניין הסעות (ראו להלן).

מנכ"ל החינוך העצמאי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ההוצאה בסך 8 מיליון ש"ח נועדה למימון הסעות העומדות בקריטריונים המקובלים, וכי המשרד ואגף התקציבים הם שהחליטו לתקצב סכום זה בתקנת פעולות מיוחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם תוספת ההרשאה בסך 8 מיליון ש"ח נועדה למימון הסעות בהתאם לקריטריונים המקובלים, היה על משרדי החינוך והאוצר לתקצב אותה בתקנה התקציבית המיועדת למימון הסעות. העברת ההקצבה באמצעות תקנת פעולות מיוחדות, שכוללת מגוון רחב של נושאים ללא פירוט, לא הייתה ראויה. בדרך זו גם לא ניתן גילוי נאות לתוספת התקציב ולהוצאה הכוללת בפועל על מימון ההסעות. בשנת 2002 לא נכללה בתקנת פעולות מיוחדות הוצאה בגין הסעות למוסדות חינוך, אלא רק הוצאה בגין הסעות לת"תים.

2. התשלומים בעבור שכר שרתים ומזכירים לבתי הספר נזקפים לתקנת פעולות מיוחדות וממומנים מהשתתפות של המשרד, אף כי בתכנית התקציב "חינוך עצמאי" יש תקנה המיועדת למימון אותה מטרה. חשבת החינוך העצמאי הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי זה שנים המשרד מעביר את מימון שכר השרתים והמזכירים מתקנת ההשתתפות, ואילו בתקנה המיועדת לכך לא נעשה שימוש; יש שהתקציב שאושר בתקנה אינו מנוצל, ויש שהוא מועבר לתקנות אחרות בדרך שנקבעה בחוק יסודות התקציב.

נמצא, כי בנובמבר 2001 שלחו מנכ"ל החינוך העצמאי וחשבת הרשת ליו"ר ועדת הכספים דאז מכתב בחתימתם ובו בקשה שיטפל ויאשר את העברתן של יתרות תקציב לא מנוצלות בשתי תקנות - "שרתים ומזכירים" ו"גמול ליווי טיולים בחינוך העצמאי" - לתקנות אחרות שחסר בהן תקציב, בעיקר לתקנות המיועדות לשכר דירה ולשיפוצים. העתקים מהמכתב נשלחו לכל חברי סיעת יהדות התורה.

בנספח שצורף לתשובת מנכ"ל החינוך העצמאי למשרד מבקר המדינה צוין, כי "החשבת פנתה במקביל לאגף החשכ"ל. סגן החשכ"ל הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי לפי סדרי העבודה המקובלים במשרדי הממשלה, כל אימת שמשרד מבקש לעשות שינויים בתקציבו, האחראי לתקציבים במשרד (כנציג המשרד) פונה אל אגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לביצוע השינויים התקציביים, האגף בודק את העניין ולאחר מכן פונה, בשם שר האוצר והשר האחראי לסעיף התקציבי, לוועדת הכספים. הליך זה מתיישב עם הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שחשבת הרשת, הכפופה לחשכ"ל, פונה ישירות ליו"ר ועדת הכספים בבקשה לאשר שינויים תקציביים; מה גם שעל הפנייה חתום גם מנכ"ל החינוך העצמאי, שעליו היא אמורה לפקח. העובדה שבד בבד עם הפנייה האמורה פנתה החשבת גם לחשכ"ל איננה מפחיתה את אי-התקינות של פעולתה.

תקצוב ת"תים

1. להלן בטבלה נתונים על מספר התלמידים שלמדו בת"תים הקשורים לחינוך העצמאי ולמעין החינוך בשנות הלימודים התשס"א (2000-2001) - התשס"ג (2002-2003)¹³, ועל ההקצבות שאושרו לת"תים בגין שעות הוראה בשנים 2000-2002 (במחירים שוטפים).

תקציבים ותלמידים בתלמודי תורה

השנה	התקציב המעודכן (במיליוני ש"ח)		מספר התלמידים		
	החינוך העצמאי	מעייין החינוך	שנת הלימודים	החינוך העצמאי	מעייין החינוך
2000	131	15	התשס"א	29,835	3,515
2001	136	16	התשס"ב	32,375	3,551
2002	153	18	התשס"ג	34,000	3,700
2003	156	18	התשס"ד	36,200	3,600

כאמור, המשרד מתקצב את הת"תים, שהם מוסדות פטור הקשורים לשתי הרשתות, לפי תעריף לתלמיד; בדרך ועדת שושני ציון, כי החל בנובמבר 2001 היה התעריף החודשי לתלמיד 367 ש"ח. מבדיקת הצעות התקציב של המשרד בשנים האחרונות עולה, כי בדברי ההסבר שצורפו אליהן לא צוין התעריף לתלמיד.

רוב התשלומים לעמותות הת"תים מועברים מתקנות הקרויות "תמיכה בתלמודי תורה", ומבוססים על דוחות מצבת התלמידים שהת"תים מעבירים בכל שנה למשרד. שמן של תקנות אלה אינו מעיד על מהות ההוצאה שנוקפת אליהן - שכן התשלומים המועברים מהן לת"תים אינם מוגדרים תמיכה אלא ניתנים למוסדות כהקצבה. כפועל יוצא מכך המשרד מעביר במשך שנים לת"תים הקצבות בהיקף ניכר - שסכומן הכולל בכל אחת מהשנים האחרונות הגיע לכ-170 מיליון ש"ח בשנה - ללא עמידה בנוהל תמיכות ובלא שפורסמו מבחנים שוויוניים כנדרש בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. הקצבות אלה אף אינן מעוגנות בתקנות או בצו שקבע שר החינוך.

ביולי 2002 נערך בלשכת היועץ המשפטי לממשלה דיון בשאלה אם הוראות סעיף 3א לחוק חלות גם על השתתפות המדינה במימון מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים¹⁴ ומוסדות פטור. בסיכום הדיון נאמר, כי היועץ המשפטי לממשלה החליט, כי "מימון מוסדות חינוך אשר המתחנכים בהם לומדים מכוח הוראות חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי, איננו מתאים לנושא סעיף 3א לחוק יסודות התקציב... ולפיכך מימון מוסדות לימוד אלה ייעשה על דרך של תיקצוב ולא של תמיכה לפי סעיף 3א... מובן כי סיווג המימון שניתן למוסדות חינוך אלה כתיקצוב ולא תמיכה מטיל על המדינה חובה יתירה לפקח על השימוש הנאות בכספים שהיא מעניקה".

היועצת המשפטית של משרד החינוך הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת משרד החינוך היא כי נוהל התמיכות אינו מתאים לתקצובם של מוסדות חינוך ועמדתו זו באה לידי ביטוי בעמדת המדינה בבג"ץ... שעדיין תלוי ועומד"¹⁵. בעניין תקצוב הת"תים כתבה היועצת המשפטית בתשובתה ש"אומנם אין כל מקור חוקי לתקצובם של מוסדות הפטור... אך יחד עם זאת אין מניעה חוקית כי השר [החינוך] יחליט על תקציבים כאמור".

14 הכוונה למוסדות חינוך מוכרים אחרים, ולא למוסדות חינוך של שתי הרשתות, שעליהן כאמור לא חל סעיף 3א לחוק.

15 בג"ץ 1850/02 וולף ואח' נ' משרד החינוך ואח'. העותרים טוענים כי הקצבת כספים לעמותות של גני ילדים ומעונות יום של החינוך החרדי, דהיינו מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, צריכה להיות על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.

ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004, כי לא ברור על סמך מה מועברים לחינוך העצמאי ולמעייין החינוך מתקציב המדינה סכומים המיועדים להשתתפות בהחזקת ת"תים שאינם חלק משתי הרשתות, וכי "אין, להבנתנו, בסיס חוקי כלשהו המחייב את המדינה לשאת בתשלום כלשהו למוסדות-לימוד בהם לומדים ילדים או נערים ששר החינוך פטר אותם מהחובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4 לחוק".

עולה אפוא, כי הן לפי עמדת משרד המשפטים והן לפי עמדת משרד החינוך אין כיום מקור חוקי לתקצוב הת"תים. אף על פי כן, ולמרות שאין החלטה של השר לתקצב את הת"תים - שהיא, לשיטת המשרד, הדרך להסדרת הנושא המשרד מעביר במשך שנים רבות הקצבות לת"תים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להידרש לסוגיה זו, ואם יחליט שעליו להשתתף במימון פעילות הת"תים, עליו לדאוג שהדבר ייעשה על פי תשתית משפטית הולמת, בכפוף לכל החלטה שתתקבל בהליך המשפטי שעדיין תלוי ועומד בכג"ץ.

2. הת"תים הם עמותות עצמאיות אולם כאמור הם קשורים לשתי הרשתות, והמשרד מעביר את כל ההקצבות המיועדות להם באמצעות שתי הרשתות. חשבויות החינוך העצמאי ומעייין החינוך הן אפוא "צינור" להעברת התשלומים לת"תים. לדברי חשבות החינוך העצמאי, הת"תים "חייבים באישור ניהול תקין מרשם העמותות, דוחות כספיים מבוקרים, ובקרה של רו"ח על מספר התלמידים".

המשרד אינו מקיים בקרה על זכאות הת"תים לתשלומים ואיננו בודק אם השימוש בכספים הוא בהתאם ליעדם. בשל השיטה שבה מועברות ההקצבות לת"תים, המשרד גם אינו יכול לבדוק אם הרשת העבירה לכל ת"ת את הסכומים המגיעים לו. הפיקוח נעשה אפוא רק באמצעות החשבים של שתי רשתות החינוך. מהצעת התקציב לשנת 2003 שהכינה רשת הגנים של אגודת ישראל עולה, כי היו העברות כספים הדדיות בין רשת הגנים, לת"תים (שליד החינוך העצמאי) ולקרן החינוך; חלק ניכר מהעברות אלה מקורו בתקציב המשרד.

ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים ציין בתשובתו, כי "על-פני-הדברים, מציאות זו - יצירת 'צינור' להעברת תשלומים לתת"ים ואי בקרה על הזכאות לתשלומים ועל השימוש בהם בהתאם ליעדם - אינה סבירה, ואינה מותרת".

סגן החשכ"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אגף החשכ"ל פועל להכנת "קריטריונים לתקצוב וניהול מסודר לאופן חלוקת התקציב לרבות פיקוח ובקרה על המוסדות המתוקצבים... ובין השאר קביעת נורמה לתקצוב, פיקוח ובקרה על הזכאות והדיווחים וכן בקרה על הפעילות".

3. נוסף על הסכומים שמועברים מהתקנה המיועדת לת"תים ומחושבים לפי תעריף לתלמיד, מועברים כאמור לת"תים סכומים מתקנות אחרות שבתחום הפעולה. מדובר בהשתתפות המשרד בהסעות תלמידים בת"תים, וכן בדמי שכפול וחומרים, שנזקפו לתקנת פעולות מיוחדות. כלומר מעבר לתעריף האחיד לתלמיד, שלפיו מחושבת ההרשאה בתקנה המיועדת לת"תים, משלם להם המשרד סכומים נוספים מתקנה אחרת. זקיפת התשלומים לתקנות שונות ששמן אינו מעיד על מהותן מונע גילוי נאות בתקצוב הת"תים והרשתות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להסדיר את הבסיס החוקי להעברת הכספים לת"תים. משיוסדר נושא זה ראוי לכלול את כל ההוצאות למימון ת"תים בתכנית תקציב נפרדת ששמה יעיד על מהותה. הדבר מתחייב הן בשל מעמד המיוחד של הת"תים כמוסדות פטור, השונה ממעמד מוסדות החינוך המוכרים של שתי הרשות, והן בשל שיטת התקצוב השונה שחלה עליהם. כמו כן, וכפי שהחליט היועץ המשפטי לממשלה כאמור, ראוי שמשרדי החינוך והאוצר יקבעו סדרי פיקוח הדוקים יותר על השימוש בכספים.

תקצוב הסעות תלמידים לבתי ספר

1. ההוראות וההסדרים הנוגעים להסעת מורים ותלמידים: ההוראות והכללים בנוגע להסעות תלמידים נקבעו במשך השנים בחקיקת משנה ובהסכמים שונים שנחתמו בין המשרד, למשרד האוצר, ולמרכז השלטון המקומי. בחוזרי המנכ"ל שהמשרד מפרסם מפעם לפעם הוגדרו ההוראות, ונקבעו הסדרים וקריטריונים נוספים להסעות תלמידים, ונקבע שיעור ההשתתפות של המשרד במימון, המתעדכן מפעם לפעם. ההסדרים בעניין ההסעות חלים גם על החינוך המוכר שאינו רשמי.

בחוזר המנכ"ל מספטמבר 1996 (להלן - החוזר)¹⁶ נאמר בין היתר, כי מערכת הסעת התלמידים מושתתת על קביעת מיפוי ואזורי רישום, ונקבע בו המרחק המזערי בין מקום המגורים של התלמיד לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה (בהתאם לגיל התלמיד). עוד נקבע, כי "השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר או בגן הקרוב ביותר למקום מגוריו והתואם את המגמה החינוכית הרצויה לו". חובת ארגון ההסעות של תלמידי החינוך הרשמי חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה; בחוזר צוין, כי לא תועבר שום השתתפות ישירות למוסדות החינוך, אלא רק לרשויות.

בחוזר נאמר, כי "ברשויות מקומיות המתוקצבות על ידי המשרד על בסיס עלות נסיעה לתלמיד ליום תאושר השתתפות המשרד על פי מספר התלמידים הזכאים". החל בינואר 2002 נקבע, כי השתתפות המשרד תהיה בשיעורים כדלקמן: ברשויות ובמועצות אזוריות השוכנות באזורי עדיפות לאומית וקווי עימות - 90% מעלות הנסיעה; במועצות אזוריות - 75%; ברשויות המקבלות מענק¹⁷ - 50%; וב"רשויות נטולות מענק" - 40%.

אמות המידה לזכאות להשתתפות המשרד בהוצאות על הסעות ושיעורי ההשתתפות, אמורים להיות זהים בחינוך הרשמי הרגיל ובחינוך המוכר שאינו רשמי. בסיכום דיון בעניין זה שהתקיים במשרד בפברואר 2003 הובאו הסברי מנהלת האגף הבכיר, ולפיהם בפועל יש כמה הבדלים בכללי הזכאות. בין היתר ציינה, כי המשרד משתתף בהוצאותיהם של מוסדות החינוך הרשמי על הסעות בכפוף להשתתפות הרשויות המקומיות, ואילו "בחינוך המוכר המשרד מעביר תקציב הסעות לבעלות של בתי הספר [ולא לרשות המקומית] למרות שהבעלות אינה משתתפת כלל בהוצאות הנסיעה". ראוי לציין, כי בחוזר המנכ"ל לא נאמר דבר בעניין חובת הרשויות המקומיות (בחינוך הרשמי) או הבעלויות של בתי הספר (בחינוך המוכר שאינו רשמי) לממן את יתרת עלות ההסעות. ואולם בפועל, הרשויות המקומיות משתתפות בדרך כלל במימון עלות ההסעות במוסדות החינוך הרשמי.

מנכ"ל החינוך העצמאי טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי למרות הוראות סעיף 3 לחוק, תלמידי החינוך הרשמי זוכים לתקצוב של מלוא עלות ההסעות, שכן הרשויות המקומיות משלימות את ההפרש בין השתתפות המשרד לבין העלות בפועל; וכי הרשויות המקומיות אינן משתתפות בהוצאות על ההסעות של תלמידי החינוך העצמאי.

16 "הסעות תלמידים ועובדי הוראה", חוזר מיוחד א' (התשנ"ז).

17 בעניין זה ראו דוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 498.

בפועל, עד סוף שנת 2003 מימן המשרד את מלוא עלות ההסעות בחינוך העצמאי, ולא לפי שיעורי ההשתתפות שנקבעו. הדבר נעשה אף שלא התקבלה במשרד החלטה מסודרת בעניין השלמת חלקן של הרשויות המקומיות בהוצאות על הסעות. עד שנת 2002 ניתן המימון מכמה תקנות תקציב, ורוב ההשלמות למימון ניתנו באמצעות קרן החינוך; בשנת 2003 ניתן כל המימון מתקנת ההסעות.

2. מערך ההסעות והתשלומים בעבורו: מערך ההסעות של החינוך העצמאי משרת כ-27,000 תלמידים; ההסעות של כ-16,000 תלמידים (60%) נעשות במחירים של נסיעת נוער בתחבורה ציבורית באותם אזורים. סכומי ההשתתפות המיועדים להסעות אלה מועברים לבתי הספר, ובתי הספר אמורים להעביר אותם לתלמידים. לגבי הסעות אלה נדרש אפוא המשרד לבדוק הן אם השתתפותו במימון מועברת בידי הרשת לכל אחד מבתי הספר, והן אם בתי הספר מעבירים את הסכום הנדרש לכל תלמיד זכאי. 11,000 התלמידים האחרים מוסעים בהסעות מאורגנות; לשם כך החינוך העצמאי מקיים מכרזים סגורים לקבלת שירותי הסעה, ועם הזוכים במכרזים נחתם חוזה הסעות כנהוג במשרד. החוזים שחותם החינוך העצמאי עם חברות ההסעה אינם מועברים למשרד אלא מרוכזים במשרדי החינוך העצמאי. מנהלת האגף הבכיר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי חשבת הרשת היא האחראית לנושא ההסעות.

עד שנת 2002 השתתפות המשרד בהסעות התלמידים ברשת החינוך העצמאי שולמה על סמך רשימות שמיות מפורטות שהרשת קיבלה מבתי הספר והעבירה למשרד בכל שנה; הרשימות כללו את מצבת התלמידים, את מקום מגוריהם ואת המרחק בינו לבין בית הספר. בהנחיות ששלחה מנהלת האגף הבכיר למנכ"ל החינוך העצמאי ביולי 2002 לקראת שנת הלימודים התשס"ג ציון, כי המשרד מסיים את הכנתה של מערכת ממוחשבת חדשה (להלן - מערכת הבקרה)¹⁸ שתבדוק את מרחקי הנסיעה בין בתי הספר למקום מגוריהם של התלמידים, ובהתאם לתוצאות הבדיקה תועבר השתתפות המשרד במימון ההסעות.

בסיכום ישיבה שהתקיימה בלשכת היועצת המשפטית של המשרד ביולי 2002 נאמר, כי בעקבות הפעלת מערכת הבקרה נמצא כי סכומים שהועברו לשתי הרשתות עד שנת 2002, בהתבסס על דיווחיהן למשרד, "שולמו ביתר". לפיכך הוחלט כי אין מניעה לקזז את הסכומים העודפים מתקציב הרשתות לשנת 2002; עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2003, לא קוזזו סכומים כלשהם מתקציב הרשתות.

עוד הוחלט בישיבה, כי "יש צורך להשתמש בקריטריונים הקיימים להשתתפות בהוצאות נסיעה של תלמידים, בהתייחס למרחק הנסיעה, וכן קיומו של בית ספר אלטרנטיבי קרוב יותר. האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, יעביר את הקריטריונים הקיימים בהקדם לעיונה של לשכת היועצת המשפטית. במידת הצורך, יתוקנו הקריטריונים". בישיבה סוכם, כי "החל בשנה"ל התשס"ג יאכפו בקפידה הוראות חוזר מנכ"ל בנושא הסעות תלמידים, לפיו, השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית ס/ס"ג הקרוב ביותר לאיזור מגוריו" (ההדגשות במקור).

מנהלת האגף הבכיר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "עד כה לא נאכף הקריטריון לגבי ביה"ס הקרוב למקום מגוריו של התלמיד, [הדבר] נובע מכמה סיבות: עפ"י חוק, אין אזורים רישום במוכר שאינו רשמי, וכן אין מיפוי בתי"ס... יש לציין שלא קוזזו כספים, מתקנת ההסעות בשתי הרשתות, וזאת בשל העובדה... שאנו עדיין נמצאים בעיצומם של בדיקות ודיונים בנושא זה, במיוחד נוכח טענותיהם של הרשתות".

18 מערכת G.I.S. - מערכת מידע מרחבי. המערכת קובעת את הזכאות להסעה, בהתבסס על מערכת הכבישים והרחובות ועל נתוני המגורים של התלמידים הרשומים במרשם האוכלוסין, ועל פי המרחק של בית הספר שבו לומד התלמיד ממקום מגוריו.

בספטמבר 2002 כתבה מנהלת האגף הבכיר למנכ"ל החינוך העצמאי, כי סכומי ההשתתפות של המשרד הועברו לבתי הספר על פי החלטת הרשת: לחלק מבתי הספר הועברו מלוא הסכומים ששילם המשרד בעבור הסעות תלמידיהם בשנת הלימודים התשס"ג, ולחלק מבתי הספר לא העבירה הרשת כספים בגין הסעות. מנהלת האגף הוסיפה כי "זאת במיוחד נוכח העובדה שלדעתנו לא כל הזכאים שנקבעו על ידיכם תואמים את הזכאות עפ"י כללי משרד החינוך".

מנכ"ל החינוך העצמאי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי בתוכנה של מערכת הבקרה נמצאו כשלים שגרמו לעיוותים בקביעת מסגרת התקציב למימון ההשתתפות בהסעות. המנכ"ל צירף לתשובתו כמה דוגמאות לתוצאות בלתי סבירות שהפיקה מערכת הבקרה, ולפי אחת מהן, למשל, חלק מכמה אחים מאותו בית הלימודים באותו בית ספר הוכרו כזכאים לסיוע במימון הסעות וחלקם לא. לפיכך אישר משרד האוצר לבצע את מלוא התקציב שנועד להסעות בשנת הלימודים התשס"ג. המנכ"ל ציין, כי משנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) לא עודכן התקציב שאושר למטרה זו - לא בשל התייקרויות, לא בשל גידול טבעי ולא בשל בתי ספר חדשים שקיבלו רישיון ממשרד החינוך. עקב כך נוצר פער גדול בין סכומי ההשתתפות המיועדים להסעות שהעביר המשרד בשנת 2003 לבין צורכי החינוך העצמאי, ולכן הרשת מעבירה את סכומי ההשתתפות לבתי הספר לפי סדר עדיפות שהיא קובעת.

מהאמור לעיל עולה, כי במשך שנים העביר המשרד את סכומי ההשתתפות בהוצאות ההסעה של מוסדות החינוך העצמאי מהתקנה המיועדת לכך בהתאם לדרישות הרשת, בלא לבדוק את נכונות הנתונים שסיפקה לו ובלא לאכוף את הקריטריונים שנקבעו בעניין החזר הוצאות נסיעה. נוכח חשיבותה של מערכת הבקרה ונוכח הכשלים שהתגלו בה, מן הראוי שהמשרד ישפר את המערכת ויאכוף את הקריטריונים שקבע גם על החינוך העצמאי.

3. ההרשאה וההוצאה על מימון הסעות: להלן בטבלה נתונים על התקציב והביצוע בתקנת התקציב "הסעות מורים ותלמידים" (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

תקצוב הסעות מורים ותלמידים

השנה	החינוך העצמאי	
	התקציב המקורי	התקציב המעודכן
2000	13.0	20.0
2001	14.1	22.1
2002	19.9	27.4
2003	20.5	37.8

מהטבלה עולה, כי במהלך כל אחת מהשנים האמורות אושרו לחינוך העצמאי בתקנה המיועדת להסעות תוספות תקציב ניכרות בעבור הסעות, וכי התקציב המעודכן בתקנה זו נוצל במלואו. התברר, כי נוסף על הסכומים שמומנו מתקנת ההסעות הועברו לרשת סכומים למימון ההסעות גם מתקנות אחרות. כתוצאה מכך לא ניתן גילוי נאות לכלל ההרשאה להוצאה על מימון ההסעות ברשת החינוך העצמאי ועל ההוצאה בפועל למטרה זו.

להלן פירוט הסכומים ששולמו בשנת 2001 בעבור הסעות: (א) בתקציב המקורי אושר למטרה זו סך של כ-14 מיליון ש"ח. ביולי 2001 אישרה ועדת הכספים בקשה של הממונה על התקציבים במשרד האוצר להעביר 7 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית לתקנה המיועדת להסעות בחינוך העצמאי, במסגרת "חלק מן ההבנות שסוכמו עם הסיעות השונות אגב אישור חוק התקציב והחקיקה הנלוות

לשנת 2001". סכום נוסף של כמיליון ש"ח הועבר במהלך השנה במסגרת שינויי התקציב הרגילים. (ב) באותה שנה שולמו למטרה זו 8 מיליון ש"ח נוספים, שנזקפו לתקנת פעולות מיוחדות. (ג) כמו כן הועבר באותה שנה מקרן החינוך סכום כולל של 8.7 מיליון ש"ח למימון הסעות בחינוך העצמאי ובת"ים. ברוח ביצוע התקציב לא ניתן אפוא ביטוי הולם לסך ההוצאות בעבור הסעות עקב העובדה שההוצאות נזקפו לשלוש תקנות תקציב שונות, מה גם ששתי התקנות האחרות - "פעולות החינוך העצמאי" ו"פעולות מיוחדות" - נועדו למטרות מגוונות, ומשמן לא ניתן ללמוד כי הן שימשו למימון הסעות.

יצוין, כי גם בשנים 2000 ו-2002 הועברו מקרן החינוך סכומים למימון הסעות של בתי ספר ות"ים של החינוך העצמאי. לדוגמה, בשנת 2000 הועבר מהקרן למטרה זו סכום כולל של 26.1 מיליון ש"ח, נוסף על תשלומים בסך 20 מיליון ש"ח שנזקפו לתקנה הייעודית באותה שנה.

לדברי המשרד, הסכומים הנוספים נועדו להשלים את הפער בין עלות ההסעות לבין סכום ההשתתפות המגיע לרשת ממנו לפי הקריטריונים, מאחר שהרשויות המקומיות אינן משתתפות בדרך כלל בהוצאות הרשתות על הסעות.

חשבת החינוך העצמאי הסבירה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003, כי לאחר שסוכם בין הרשת לבין המשרד מה יהיה סכום התקציב המעודכן המיועד להסעות, העביר המשרד לרשת את ההקצבות באמצעות כמה תקנות ולא רק בתקנה המיועדת להסעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם משרד החינוך גורס, שיש מקום לכסות מתקציבו את פער המימון שנוצר עקב אי-השתתפות הרשויות המקומיות בעלות ההסעות במוסדות החינוך המוכר, עליו לעשות זאת מתקנה תקציבית מיוחדת ששמה יעיד על מהותה. מכל מקום, לתקנה המיועדת להסעות יש לזקוף אך ורק תשלומים שניתנו בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד. עוד ראוי, כי משרדי החינוך והאוצר יקבעו כללים ברורים בעניין השתתפות הרשויות המקומיות במימון הסעות של תלמידים ומורים בכלל מוסדות החינוך היסודי - הן בחינוך הרשמי והן בחינוך שאינו רשמי.

מנהלת האגף הבכיר הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2003 כי "לאחרונה הוחלט לקיים דיונים מעמיקים בנושא ההסעות, לגבש עמדות ולמצוא פתרונות".

תקצוב תקנת "פעולות החינוך העצמאי"

להלן בטבלה התקציב המקורי, התקציב המעודכן והביצוע בתקנת התקציב המיועדת לפעולות החינוך העצמאי בשנים 1999-2003 (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

תקנת הפעולות בשנים 1999-2003

השנה	החינוך העצמאי		
	התקציב המקורי	התקציב המעודכן	הביצוע
1999	23.2	38.2	38.2
2000	19.4	43.9	43.3
2001	17.6	28.7	28.7
2002	41.8	32.5	32.5
2003	30.2	0	0

כל התשלומים שנוקפו לתקנת התקציב "פעולות החינוך העצמאי" הועברו לקרן החינוך, שהוקמה בשנת 1984 כעמותה נפרדת. המשרד העביר תשלומים אלה כהקצבות, באמצעות חשבות החינוך העצמאי, ולא כתמיכות כנדרש על פי הוראות סעיף 3א לחוק שענינו תמיכה במוסדות ציבור. עקב כך הועברו הסכומים לקרן בלא שנקבעו ופורסמו מבחני תמיכה, ושלא בהתאם לנוהל תמיכות. שם התקנה שבה תוקצבה הקרן - "פעולות החינוך העצמאי" - לא העיד על מהותה, ועקב כך לא ניתן גילוי נאות להקצבות שהועברו במשך שנים לקרן ולמטרות שלשמן שימשה. קרן החינוך גם לא אוזכרה כלל בדברי ההסבר של הצעות התקציב בשנים שבהן הועברו אליה ההקצבות.

במרס 2000 התקיים דיון בהשתתפות מנהלת האגף הבכיר וסגניתה וחשב המשרד וסגנו, וסוכם כי תיבדק פעילות הקרן; בעקבות הסיכום פנה חשב המשרד לרואה חשבון חיצוני כדי שיבדוק את הנושא. ביולי אותה שנה העביר רואה החשבון לחשב המשרד ולאגף הבכיר ריכוז של ממצאי הבדיקה, ומהם עולה כי הקרן שימשה "כמכשיר לביצוע פעילויות ומימון הוצאות שלא נמצא להן תקציב בעמותת מרכז החינוך העצמאי". בין היתר מדובר בפעילויות של יום לימודים ארוך, עריכת קייטנות ומפעלי קיץ, שיפוץ והקמת מבנים לחינוך העצמאי ותמיכה ברשת הגנים¹⁹. הוצאותיה העיקריות של קרן החינוך היו על הסעות ותשלומי שכר למורים שהועסקו בבתי הספר בשעות אחר הצהריים, שאינן מתוקצבות לפי הקריטריונים המקובלים, ולמורים המלמדים בכיתות קטנות שלא אושר להן תקן של שעות הוראה. לגבי התשלומים בעבור הסעות ציין רואה החשבון, כי "במקרים לא מעטים לא מתקיימים הקריטריונים שהציב משרד החינוך לזכאות להסעות תלמידים, לענין המרוחק מבתי התלמידים לבית הספר".

גם לאחר שהתקבל ריכוז הממצאים של רואה החשבון, המשיך האגף הבכיר להעביר לחשבות המשרד בכל חודש הוראת תשלום לשם העברת ההקצבות לקרן החינוך. הוראת התשלום הועברה על סמך בקשות של קרן החינוך שצורפו אליהן דוחות חודשיים על ריכוז הכנסותיה והוצאותיה.

בדיונים שהתקיימו במשרד בשנת 2002 בעניין עתידה של קרן החינוך אמר חשב המשרד כי ראוי למיין את תשלומי קרן החינוך על פי נושאים ולהעביר את התקציב לתקנות המתאימות. במכתב מאוגוסט אותה שנה ציין החשב, כי על פי חוות דעת משפטית בעניין זה, אין להעביר כספים לקרן החינוך "אלא בהתאם לחוק יסודות התקציב", דהיינו על פי מבחנים שוויוניים ואחידים כמקובל לגבי תמיכות במוסדות ציבור. בדיון נוסף שהתקיים באגף החשכ"ל בספטמבר 2002 הוחלט, כי החל באותו מועד לא יועברו כספים לקרן החינוך, וכי "השלמת התקציב בפעילויות אשר המדינה תכיר בהן וממומנות ע"י הרשות המקומית בבעלויות אחרות, תובא לדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה". באגף החשכ"ל לא נמצאו מסמכים המעידים שהנושא הובא לדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה.

במחצית השנייה של שנת 2003 הועבר מלוא התקציב שנותר בתקנה "פעולות החינוך העצמאי", בסך של כ-28.2 מיליון ש"ח²⁰, לתקנות אחרות: כ-12.7 מיליון ש"ח לתקנת שעות הוראה (תוספת של 3,000 שעות); כ-7.5 מיליון ש"ח להוצאות מינהל; ו-8 מיליון ש"ח לתקנה חדשה - "רזרבה לתכנית הבראה לרשת הגנים".

מנכ"ל החינוך העצמאי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי קרן החינוך "באה להשלים את התקציב של אותם נושאים שאינם עומדים במבחנים אשר ישימים כלפי החינוך העצמאי, ואשר תקציב החינוך העצמאי כשלעצמו אינו מסוגל לתקצב אותם".

19 באמצע 2001 הוחל בתכנית הבראה ברשת הגנים עקב גירעון מצטבר של עשרות מיליוני ש"ח.
20 סוכם זה נותר בתקנה לאחר קיצוץ בסכום של 2 מיליון ש"ח בינואר 2003.

מהאמור לעיל עולה, כי רוב תשלומי קרן החינוך נועדו למימון מטרות ונושאים שתוקצבו בתקנות ייעודיות בתכניות התקציב של החינוך העצמאי. מאחר שהמשרד תקצב את רוב הוצאות הקרן, עולה שהוא מימן במסגרת התקנות הייעודיות את הפעילויות השונות בהתאם לקריטריונים, ואילו השלמות ותשלומים שלא לפי קריטריונים מומנו באמצעות קרן החינוך.

מנהלת האגף הבכיר ציינה בתשובתה, כי "כידוע הקרן פורקה וכספים יועברו רק עפ"י קריטריונים, עפ"י התקנות".

אף ששאלת חוקיות ההקצבות לקרן החינוך ונושא פירוק הקרן עלו בדיונים ובהתכתבויות כבר משנת 2000, רק בשנת 2003 הפסיק המשרד להעביר תשלומים לקרן, והתקציב שאושר בתקנה "פעולות החינוך העצמאי" הועבר לתקנות ייעודיות אחרות. מכאן שסך ההקצבות לחינוך העצמאי לא הוקטן עקב פירוק קרן החינוך. המשרד העביר לחינוך העצמאי באמצעות הקרן הקצבות תשלומים ליעדים שאינם עומדים בקריטריונים שקבע, וטרם החליט כיצד יוגדרו ההקצבות שהועברו לתקנות ייעודיות. פירוק הקרן והעברת ההרשאה בסך כ-28 מיליון ש"ח שניתנה בעבורה לתקנות אחרות, לא פתרו אפוא את הבעיה העקרונית שנבעה מקיום מקור מימון תקציבי לרשת החינוך העצמאי בגין פעילויות שאינן עומדות בקריטריונים המקובלים.

הפיקוח על פעילות החינוך העצמאי

1. כאמור, מאחר שמרכז החינוך העצמאי איננו עמותה רשומה, הוא איננו מכין דוחות כספיים ואיננו ממלא חובות אחרות הנדרשות על פי חוק העמותות. דוחות כספיים מבוקרים בידי רואה חשבון הם כלי חשוב הדרוש הן לשם הצגת הפעילות - הכספית והמהותית - של התאגיד, והן לשם קיום בקרה על השימוש בכספים.

מנכ"ל החינוך העצמאי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מנהל תקציב המפורט לתקנות תקציביות המופיעות בצורה כוללת בספר התקציב. מדי שנה מונפק מאזן מבוקר ע"י החשב הכללי, המרכז את כל הפעילות הכספית".

לדעת משרד מבקר המדינה, פירוט ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה בתקנות התקציב של החינוך העצמאי בתקציב המדינה, המסתכמות בכל שנה במאות מיליוני ש"ח, מציג את היעדים שלשמן מועברות הקצבות המשרד כמפורט לעיל, ואין לראות בו תחליף לדוח כספי מבוקר המשקף את מכלול הפעילות הכספית של החינוך העצמאי. ראוי לציין, כי גם הנתונים על יתרות החשבונות של החינוך העצמאי, הכלולים במאזן המאוחד של משרדי הממשלה שהחשכ"ל מכין בכל שנה (שאיננו מאזן מבוקר), אינם מציגים תמונה מלאה של פעילות החינוך העצמאי. בהיעדר דוחות כספיים המפרטים את המקורות והשימושים של הפעילות המתוקצבת של רשת החינוך העצמאי, ואת נכסיה והתחייבויותיה, נפגעת יכולתם של משרדי החינוך והאוצר לפקח על פעילותה.

2. מאחר שבחינוך העצמאי (כמו במעייני החינוך) מכהנת חשבת מטעם החשכ"ל, משרדי החינוך והאוצר כמעט אינם מפקחים על הפעילות הכספית והתשלומים שמבצעת רשת זו. כאמור, חשבות החינוך העצמאי מונה רק את החשבת וסגניתה אף שהפעילות והתשלומים של החשבות מסועפים וכוללים תחומים מגוונים מאוד. נוסף על הפעילות הרגילה של החינוך העצמאי מועברים באמצעות החשבות כספים לעמותות הקשורות לשתי הרשתות - בעיקר תת"ים. החשבות, בהרכבה המצומצם מאוד, נדרשת לבצע את כל שלבי הפעילות הכספית - התקשרות עם ספק (בעיקר בהסעות); חישוב גובה התשלום (בעיקר שכר לאלפי מורים וגמלאות לגמלאים); ביצוע התשלום ובקרה על מערך התשלומים.

רשת החינוך העצמאי היא מערכת ארגונית מורכבת, עם מספר גדול של עובדים, המבצעת פעילות כספית בהיקף ניכר. למרות זאת, אין בחשבות של הרשת סדרי בקרה פנימיים מספקים, ובעיקר אין הפרדה נאותה בין מי שמאשר את התשלומים, למי שמבצע אותם ולמי שמפקח עליהם. מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר יקבעו הסדרים לפיקוח על ביצוע התקציב של רשת החינוך העצמאי.

סגן החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי "יחידת הביקורת בחשב הכללי התבקשה, במסגרת ביקורת הנערכת בימים אלו בחשבות החינוך העצמאי, לבצע בדיקה מעמיקה בנושא ביצוע התקציב".

3. הביקורת העלתה, כי בסיס הנתונים של אגף התקשוב אינו כולל נתונים על מספר שעות ההוראה שבוצעו בפועל במסגרות הלימוד השונות של החינוך היסודי. הנתונים שמפיק אגף התקשוב על ממוצע שעות ההוראה לתלמיד, על שעות ההוראה לכיתה ועל מספר התלמידים בכיתה (נתונים שבין היתר מובאים זה שנים בדברי ההסבר להצעות התקציב של המשרד) הם נתוני "תקן" או נתונים "נורמטיביים" בלבד, ששימשו לצורכי תקצוב.

בהיעדר נתונים על שעות ההוראה שבוצעו בפועל, האגף הבכיר איננו יכול לבדוק אם אכן בוצעה מכסת השעות שאושרה לחינוך העצמאי, ככלל זה כל התוספות שאושרו לו במהלך השנה בנימוקים שונים (כפי שצוין לעיל, בדרך כלל חרגה הרשת ממכסת השעות שאושרה לה, וההוצאות כוסו במלואן בידי המשרד). נתונים מלאים על ביצוע שעות ההוראה נדרשים גם לצורך השוואות, ניתוחים ותחזיות; בייחוד נדרש לעשות השוואה בין כמות שעות ההוראה שנלמדו בפועל לכמות שעות ההוראה שתוקצבו. השוואה כזאת תאפשר לאמוד את מידת נכונותה של שיטת התקצוב, ולבדוק אם תקציבים שהועברו למימון שעות הוראה לא שימשו למטרות אחרות. מן הראוי שהמשרד ימצא דרך להפיק נתונים על שעות ההוראה שבוצעו בפועל.

4. ועדת שושני, שבדקה את שיטת התקצוב של החינוך היסודי, המליצה כי הוראת תכנית היסוד של מקצועות הלימוד בבתי הספר היסודיים (להלן - תכנית היסוד או תכנית הליבה)²¹ ופיקוח מלא על ביצועה יהיו תנאי בסיסי הכרחי לקבלת תקציב. בעקבות המלצות הוועדה הציג המשרד באפריל 2003 את תכנית הליבה שתחייב את כלל התלמידים החל בשנת הלימודים התשס"ד. התכנית מגדירה את התכנים שהתלמידים במערכת החינוך חייבים ללמוד, ואת המספר המזערי של שעות

21 בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2003 נקבע, כי תכנית הליבה מגדירה את התכנים שהתלמידים במערכת החינוך בישראל חייבים לדעת. היא כוללת את מיומנויות הלמידה והערכים שהתלמידים חייבים לרכוש, ומבוססת על תכניות הלימודים הקיימות והמשתנות מעת לעת. המקצועות הנלמדים בתכנית זו הם הבסיס המחייב בכל מערכת החינוך.

שבועיות שעליהם לייחד לכל תחום. על פי העקרונות שפורסמו בחוזרי מנכ"ל²², תלמידים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים חייבים ללמוד לפחות 75% מכלל השעות המוגדרות בחינוך הרשמי שעות חובה, ובמוסדות פטור יעמוד השיעור על 55% משעות אלה. אשר לתקצוב נקבע, כי תנאי הכרחי לתקצוב כלשהו הוא עמידה בתכנית הליבה והשתתפות במבחני המיצ"ב²³, וכי תקצוב מלוא שעות ההוראה שיוקצו לתלמידים בבתי הספר של שתי הרשתות יותנה בקיום מדיניות רישום אינטגרטיבית. בעקבות החלטה זו התעוררו באותה שנה חילוקי דעות בין משרד החינוך לבין משרד המשפטים בשאלה, אם יש לתקצב את שתי הרשתות תקצוב מלא (לפי עמדת המשרד), או רק בהתאם להיקף הלימוד של תכנית הליבה (לפי עמדת משרד המשפטים).

בחוות דעת של ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים מיוני 2003, שדנה בשאלה האמורה, נאמר:

"שני הגופים שהמחוקק החריגם משאר מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומשאר מוסדות החינוך מסוג 'פטור' זכאים לקבל תיקצוב של עד 100% משיעור המימון המוענק למוסדות חינוך רשמי. זאת, בתנאי שיפעלו כמותם, הן לעניין הנחלת תכנית היסוד, הן לעניין מילוי הנחיות המשרד וכלליו לבתי הספר הרשמיים... אשר-על-כן, מוצע להורות למשרד כי יבחן מחדש את שיעור המימון שיוענק לגופים שבנדון, ויעמידו על שיעור התואם את היקף מילוי הנחיות המשרד ואת מידת הנחלת תכנית היסוד במסגרותיהם."

היועץ המשפטי לממשלה קבע באוגוסט אותה שנה, כי תתקבל עמדת ראש תחום תמיכות כאמור, וכי "נוכח המועד שבו אנו מצויים יש מקום להחיל את הקיצוץ החל משנת הלימודים הבאה (תשס"ה), כדי לאפשר לשתי הרשתות להחליט אם רצונן ללמוד את מלוא תכנית הליבה ולקבל מלוא התקציב או להיערך לקיצוץ".

מנכ"ל החינוך העצמאי טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003: "ככל שנקבע על ידי ועדת שושני, ש-75% מתוכנית הליבה מהווה מילוי החובה של חוק חינוך חובה, ובהתחשב בכך שהחינוך העצמאי נותן בנוסף ל-75% מהליבה גם 25% מתוכנית הלימודים התורנית, הרי שהסה"כ של 100% שעות הוראה מזכה את החינוך העצמאי ואת התלמיד במלוא 100% התשלום המשולם לכל תלמיד במדינת ישראל. החינוך העצמאי עומד על כך, ויעמוד על כך כי הוא זכאי לכל התשלום שנקבע בהתאם לחוק [יסודות] התקציב, ואשר קבע במפורש לגביו כי 'ישמרו אופיו ומעמדו של החינוך החרדי'. עמדת משרד המשפטים פוגעת בחוק חינוך חובה, בחוק התקציב, ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו."

בהקשר זה, ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים עמד על כך, שאת האמור בחוק יסודות התקציב בעניין שמירת אופיו של החינוך החרדי יש לפרש כפשוטו, דהיינו שאין לפגוע באופיים ובמעמדם החרדי; והנחלת תכנית היסוד שקבע המשרד ומילוי כל הוראותיו והנחיותיו אינם סותרים את שמירת האופי החרדי של שתי הרשתות.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהוכרעה הסוגיה בידי היועץ המשפטי לממשלה, שהוא המוסמך לכך, ראוי לפעול לפי קביעתו ולהיערך ליישומה כבר בשנת הלימודים התשס"ה. התניית שיעור התקציב בשתי רשתות החינוך החרדי ביישום תכנית הליבה מחייבת את המשרד לפקח פיקוח הדוק יותר על שעות הלימוד ותכנית הלימודים בהן, ועליו להתארגן לכך בהקדם.

22 חוזר מנכ"ל תשס"ג/10 (ג) מ-1.6.03, וחוזר מנכ"ל תשס"ד/1 (א) מ-1.9.03.

23 מערכת של מדעי יעילות חינוכיים המתארים את בית הספר; מוסד פטור אינו חייב להשתתף במבחנים אלה.



מממציא הביקורת עולה, כי קריטריונים מהותיים שחלים על מוסדות חינוך רשמיים, כגון התנאי שהתלמיד ילמד בבית הספר הקרוב למקום מגוריו, אינם נאכפים על מוסדות החינוך של שתי הרשתות עקב אופיין המיוחד. מן הראוי שעובדה זו תבוא לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת התקציב תוך ציון עלותה. כמו כן נמצא, כי מצד אחד, חלק מההקצבות והתשלומים שאושרו לחינוך העצמאי ניתנו מעבר למתחייב על פי הקריטריונים המקובלים במשרד; ומצד אחר, מקורות מימון שעומדים לרשות מוסדות החינוך הרשמי - ובעיקר השתתפות של רשויות מקומיות במימון הסעות - אינם עומדים לרשות מוסדות החינוך של הרשת. משרדי החינוך והאוצר כמעט שאינם מפקחים על הפעילות הכספית של רשת החינוך העצמאי, ומסתמכים על העובדה שברשת מכהנת חשבת מטעם החשכ"ל. היעדר הפיקוח כולט במיוחד בהקצבות שמעביר המשרד לתלמודי התורה הקשורים לחינוך העצמאי. נמצא, כי חשבות החינוך העצמאי פועלת בהרכב מצומצם מאוד, באופן שאינו מאפשר בקרה ראויה על פעילות כספית כה מורכבת ומגוונת.

עולה אפוא, כי אף שהממשלה מעבירה כמיליארד ש"ח בכל שנה לשתי רשתות החינוך, אין תשתית תקציבית וארגונית ובסיס נתונים מלא ואמין שמאפשרים לבדוק אם תקצוב שתי הרשתות נעשה על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תוך שמירה על אופיו ומעמדו של החינוך החרדי. אחד המאפיינים הבולטים של מוסדות החינוך החרדי הוא הפיזור הרב שלהם, שיוצר כמות גדולה של כיתות קטנות, ומשמעותו עלויות תפעול גבוהות יותר. בנסיבות אלה, מצד אחד, הנהלת החינוך העצמאי טוענת כי הרשת סובלת מחוסר תקציבי גדול בכל סעיפי התקציב בהשוואה לתקציבים הניתנים למוסדות החינוך הרשמי. מצד שני, נושא ההקצבות למוסדות החינוך החרדי, ובמיוחד לתלמודי התורה הקשורים לשתי הרשתות, היווה עילה לכמה עתירות לבג"ץ, בהן נטען כי תלמידים במוסדות חינוך אחרים מופלים לרעה בהשוואה לתלמידים במגזר החרדי. למעשה, על סמך הנתונים והדיווחים הקיימים, לא ניתן לבדוק אם תקצוב שתי הרשתות נעשה כנדרש על פי הוראות סעיף 3א לחוק.

מצב דברים זה מחייב את משרדי החינוך והאוצר להחיל על מוסדות החינוך של שתי הרשתות קריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל. אם, עקב אופיין המיוחד של שתי הרשתות, יוחלו לגביהן שינויים בכללים, יש להציג זאת בדברי ההסבר להצעת התקציב תוך ציון עלותם של השינויים. מכל מקום ראוי שהתקצוב והתשלומים בפועל ייעשו תוך מתן שקיפות לכל סוגי ההוצאה ומקורות המימון והפעלת סדרי פיקוח ובקרה הדוקים יותר.