

## ענייני מינהל ושכר ברשתות גני ילדים במגזר החרדי

### תקציר

לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הורים של ילד או נער<sup>1</sup> בגיל 3 עד 17 חייבים לדאוג שהוא ילמד באופן סדיר במוסד חינוך. לימוד החובה יכול להתקיים בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"<sup>2</sup>; מוסד חינוך לא רשמי שהוא מוסד חינוך מוכר (מוסד מוכר שאינו רשמי); מוסד חינוך שאינו מוכר. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) הם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות), וחלים עליהם כללי פיקוח מכוחו של חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח).

לרוב גני ילדים שייכים לחינוך הרשמי או לחינוך המוכש"ר. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>3</sup> פעלו בחינוך המוכש"ר 2,743 גני ילדים ובהם 116,615 ילדים, שהם כמחצית מכלל הילדים בגיל הגן בארץ. שתי רשתות הגנים הגדולות ביותר בחינוך המוכש"ר במגזר החרדי הן העמותות "רשת גני ילדים של אגודת ישראל" (להלן - הרשת) ו"גני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים" (להלן - בית יעקב).

הגם שהחינוך המוכש"ר איננו חלק מהחינוך הרשמי, משתתפת המדינה בחלק ניכר מההוצאות להפעלת גני ילדים בחינוך המוכש"ר. על הבעלות לממן את יתר הוצאות התחזוקה והניהול של הגן<sup>4</sup>. עיקרון זה נקבע ברוח חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 - שר החינוך "רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא-רשמיים כמוסדות-חינוך מוכרים, להנהגת תכנית-היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשתי רשתות הגנים האמורות. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך (להלן - המשרד), במשרד האוצר ובעיריית ירושלים (להלן - העירייה). הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: תקצוב גני ילדים, ענייני מינהל וכוח אדם ברשת, הפעלת גנים בחינוך המוכש"ר בירושלים וענייני תקציב ושכר בבית יעקב.

- 1 בכל מקום שבו כתוב ילד ונער מדובר גם בילדה ובנערה.
- 2 בחוק לימוד חובה נקבע שמוסד חינוך רשמי הוא "מוסד-חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות-חינוך מקומית, או על ידי רשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות-חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד-חינוך רשמי לצורך חוק זה".
- 3 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 4 חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 [תיקון תשס"ז], קובע שאם קבע שר החינוך הסדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד במוסדות חינוך מוכש"ר, בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציבים של מוסדות חינוך רשמיים דומים (להלן - ההסדר הקובע), תשתתף רשות חינוך מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכש"ר הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציבים של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה, לפי ההסדר הקובע (תיקון זה מכונה "חוק נהרי").

## עיקרי הממצאים

### רשת גני ילדים של אגודת ישראל

1. הרשת היא אחד המעסיקים הגדולים במגזר החרדי, ורוב עובדיה הם נשים. הרשת החלה לצבור גירעונות כספיים כבר בשנת 1994, ובסוף שנת 2007 הסתכסם גירעונה המצטבר ביותר מ-100 מיליון ש"ח. משנת 2001 עסקו משרדי החינוך והאוצר בהכנת תכנית הבראה לרשת, ורק בנובמבר 2008 הם חתמו על הסכם הבראה עם הרשת. על פי ההסכם, תנאי מוקדם לכניסתו לתוקף הוא קבלת הסכמתם של העובדים לשינוי בתנאי העסקתם.

בדצמבר 2008 הגיש ארגון גנות חרדיות לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו תביעה נגד הרשת והמשרד (בשא 6150/08) בבקשה להוצאת צווים זמניים האוסרים לפגוע בזכויות עובדות שמועסקות ברשת, מכוח הסכם ההבראה. בתביעה נטען, בין השאר, כי הסכם ההבראה כולל הסכמות לגבי תנאי העסקתן ואופן פיטוריהן של עובדות הרשת; כי הסכמות אלה התקבלו בלי שהתקיים משא ומתן כלשהו עם נציגות העובדים; וכי הן פוגעות פגיעה קשה בזכויות עובדות הוראה.

נמצא כי את המחיר על שנים רבות של ניהול לא תקין של הרשת ועל פיקוח ובקרה לא מספקים של המשרד ישלמו עובדים (בעיקר עובדות) בלתי מיוצגים, אשר מצדם מילאו במהלך השנים את התפקידים שהוטלו עליהם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמשרד האוצר כי ראוי שיימצא פתרון שימזער את הפגיעה בזכויות השונות של העובדים.

2. במשך השנים שבהן בדק המשרד את מצבה הכספי של הרשת היא המשיכה לצבור גירעונות כבדים. המשרד מנפיק רישיונות להפעלת הגנים ומקצה לרשת חלק נכבד מתקציבה, ויש בידו כלים לפעול לאלתר לשיפור המצב, אולם הוא לא השתמש בכלים שברשותו כדי לאלץ את הרשת לנקוט פעולות ממשיות לצמצום הגירעון. הוא המשיך לתקצב את הפעלת הגנים, וכל אותה העת הוא עשה בדיקות חוזרות ונשנות ברשת באמצעות רואי חשבון חיצוניים, אולם לא עשה שימוש של ממש בדוחותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרדי החינוך והאוצר יודעים היטב את הסיבות לגירעונות של הרשת, מינוי בודקים הוא בבחינת סחבת ובזבוז כספי ציבור.

3. הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשת המעידים על מצבה הכספי הועברו לרשם העמותות, ועקב עמדת המשרד קיבלה הרשת אישורים על ניהול תקין. אלה אפשרו למשרד להמשיך ולהעביר לרשת כספים באופן סדיר, ובאמצעותם היא המשיכה לפעול ואף המשיכה לצבור חובות נוספים.

4. אף שהרשת נתונה בחובות כבדים ונדרשת לעשות צעדים דרסטיים כדי להמשיך ולפעול, כאמור בהסכם ההבראה ובדוחות של רואי החשבון שקדמו לו, היא פועלת ללא מנכ"ל. גם בהסכם לא חייבו משרדי הממשלה את הרשת למנות מנכ"ל.

5. חוק הפיקוח קובע כי לא יפתח אדם בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך לילדי הגן, אלא אם כן יש לו רישיון. בשנת הלימודים התשס"ח הפעילה הרשת, שלא כחוק, שש כיתות גן ללא רישיון, וכן עשרות כיתות גן שהרישיון להפעלתן התקבל רק באמצע אותה שנה, ומכאן עולה שילדים למדו בסביבה שתנאיה לא נבדקו ולא אושרו. הרשת לא קיבלה מהמשרד כספים למימון הפעלתם של אותם גנים ולכן גדל הגירעון.

6. על פי תקני המשרד 31 ילדים בכיתת גן ברשות מקומית המקבלת מענק ממשרד הפנים ו-33 ילדים ברשות שאינה מקבלת מענק מזכים את הבעלות בשיעור ההשתתפות המרבי של המשרד בשכר גננת וסייעת. הפעלת גן ילדים שמספר הילדים בו קטן מהנדרש לפי התקן האמור מזכה את הבעלות בהשתתפות חלקית של המשרד.

נמצא שבמהלך השנים הפעילה הרשת גנים שמספר הילדים בהם קטן מהקבוע בתקן, ואשר לא היו לה מקורות כספיים כדי לכסות את מלוא עלות הפעלתם (להלן - גנים גירעוניים). ההפסד השנתי של הרשת בעקבות הפעלת כיתות גן קטנות מתקן המשרד בשנת הלימודים התשס"ח נאמד בכשמונה מיליון ש"ח, שהם כ-11% מתקבולי הרשת מהמשרד. הרשת לא פעלה לסגירת גנים גירעוניים<sup>5</sup> ולא חדלה להפעיל שירותים שלא היה להם מקור מימון, שלא כנדרש ממנה. אף שהוצעו לה שוב ושוב פתרונות לצמצום הגירעון היא לא יישמה אותם במלואם.

7. הרשת ממלאת תפקיד ציבורי חיוני, והיא ממומנת בעיקר מכספי ציבור. הרשת היא מעביד, מהגדולים במגזר החרדי, ועליה להקפיד לקיים את זכויות העובדים לפי דיני העבודה, לרבות חוקי המגן וצווי ההרחבה, ולא לפגוע בזכויותיהם הסוציאליות. על כל מעביד, וקל וחומר מעביד הממלא תפקידים ציבוריים, חלה החובה לנהוג כלפי עובדיו בהגינות, בתום לב, באופן סביר ועל פי שיקולים ענייניים.

נמצא שבמשך חמש שנים קיצצה הרשת בשכר עובדיה באופן שרירותי וחד-צדדי, לעתים שלא לפי דיני העבודה וזכויות העובדים. הרשת הפחיתה 10% משכר עובדיה באופן שרירותי, וגם לאחר שהמשרד התנה את הפחתת שכר העובדים בכך שהרשות תקבל מהם הסכמה אישית לכך, לא דאגה הרשת לעשות זאת. הרשת התנתה את המשך עבודתן של גננות ותיקות בצמצום ניכר של מספר שנות הוותק שלהן לעניין החישוב לצורכי שכר, ודרשה מגננות לעבוד ללא תוספת שכר גם לאחר שעות העבודה הנדרשות לפי היקף משרתן. על אף התנאים והדרישות האמורים שהציבה הרשת לעובדיה, היא לא קיימה משא ומתן קיבוצי או אישי עמם, שלא לפי דיני העבודה וזכויות עובדים. המשרד ידע על כך והנחה את הנהלת הרשת לפעול בעניין, אולם לא וידא שהיא פעלה בהתאם לכך.

8. צו הרחבה של שר העבודה והרווחה משנת 1995 בדבר תשלום ימי הבראה מקנה לכלל העובדים במשק זכות לקצובת הבראה, ואף על פי כן בשנים 2000-2007 לא שילמה הרשת לעובדיה דמי הבראה וגם לא שילמה להם קצובת ביגוד.

9. בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) פיטרה הרשת 267 גננות וסייעות, ואף על פי שמאז ועד ינואר 2009 עברה יותר משנה, היא לא שילמה להן פיצויי פיטורים, שלא כחוק<sup>6</sup>. הרשת אמדה את התחייבויותיה בגין פיצויי פיטורים בכ-16.4 מיליון ש"ח. מנהלי הרשת פעלו באופן לא הוגן ולא אחראי ומסרו לגננות המפוטרות מידע שהשתמע ממנו שהן יקבלו פיצויים כחוק. בעקבות כך שוכנעו עובדות להתפטר, ומאות עובדות פוטרו מרשת שמפעילה מוסדות חינוך בלי שהיא שילמה להן פיצויי פיטורים, ועקב כך הן נותרו ללא מקור הכנסה.

5 יודגש כי מדובר בגנים שמספר הילדים בהם קטן יחסית לתקן שקבע המשרד, ואשר כל ניסיונותיה של הרשת לגיוס מקורות כספיים להפעלתם לא צלחו.

6 בהסכם ההבראה שחתמו משרדי החינוך והאוצר עם הרשת בנובמבר 2008 נרשם כי המשרד יתמוך ברשת, וכי התמיכה מכוונת לכיסוי חובות עבר של הרשת בגין פיצויי פיטורים. הרשת מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 שעדיין לא הוחל בתשלום הפיצויים לעובדים שפוטר.

המשרד הסתפק במכתב ששלח לרשת ובו ציין כי הוא רואה בחומרה את מעשיה. במשך כשנה הוא לא נקט פעולות נוספות ואף לא השיב לגנותו שפנו אליו כדי לקבל סיוע בעניין.

10. המשרד משתתף במימון שכרן של סייעות בעד 12 חודשים בשנה. נמצא שהרשת נהגה לשלם שכר לסייעות בעד 11 חודשים בשנה ולא שילמה את שכרן לחודש אוגוסט. הרשת הפנתה את הסייעות אל המוסד לביטוח לאומי, והוא שילם למרבית הסייעות המועסקות ברשת דמי אבטלה בעד התקופה הנבדקת - אוגוסט 2007. הרשת לא פעלה בהתאם לנדרש ממי שכספי ציבור הופקדו בידיו בנאמנות. לפיכך שילמה הקופה הציבורית פעמיים - פעם אחת שילם המשרד תשלום חודשי לרשת, ופעם שנייה שילם המוסד לביטוח הלאומי דמי אבטלה למרבית הסייעות שעבדו ברשת בשנת הלימודים התשס"ז. אף על פי שהמשרד ידע על כך, הוא לא פעל בעניין.

11. מאחר שהמשרד מממן את רוב תקציבה של הרשת ובידיו הכלים לנקוט צעדים מידיים נגדה, יש לראות בחומרה את אזלת היד שלו לנוכח שלילת זכויות שכר בסיסיות מעובדי מוסדות חינוך אגב ניצול חולשתם של העובדים, מרביתם כאמור נשים. נוכח האינדיקציות הברורות להפרות זכויות העובדים, המשרד אינו יכול להסתפק בהצהרה כללית של הבעלויות שהן משלמות שכר כנדרש, אלא לבדוק זאת לעומק כדי למנוע קיפוח של עובדיהן. על המשרד להימנע מהעברת כספים לרשת באותם מקרים שבהם הוא יודע כי הרשת עושה שימוש בכספים אלה שלא למטרות שלשמן הם יועדו על ידי המשרד. עליו לוודא שהרשת נוקטת צעדים להתייעלות ומצמצמת באופן ממשי את הפגיעה בזכויות עובדיה.

### הפעלת גנים בחינוך המוכש"ר בירושלים

1. כ-45% מכלל הילדים שהיו בגני ילדים חרדיים בירושלים בשנת הלימודים התשס"ח למדו בכיתות גן שהעירייה קבעה שהם "מוסדות עירוניים". מוסדות אלה הופעלו בידי שש עמותות, שהן רשתות של גני ילדים בחינוך המוכש"ר במגזר החרדי (להלן - רשתות גנים עירוניים). כאשר העירייה מגדירה כיתת גן מסוימת כעירונית, היא מקנה יתרון ניכר לבעליה, שכן העירייה מממנת את מלוא ההוצאות לתפעול הכיתה, כמו בגנים בחינוך הרשמי שנמצאים בתחומה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2008 קובע כי כאשר רשות מקומית מעוניינת להשתתף בתקציבם של מוסדות בחינוך המוכש"ר הפועלים בתחומה, בסכומים העולים על השיעור שאותו היא מחויבת להעביר לפי חוק חינוך ממלכתי, היא רשאית לעשות זאת על פי קריטריונים שוויוניים שאותם תקבע מועצת הרשות המקומית. העירייה סבורה, לפי תשובתה למשרד מבקר המדינה, שהאמור בחוזר אינו רלוונטי לגנים בחינוך המוכש"ר שהיא הגדירה כעירוניים. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לפעול לפי הנדרש בחוזר בנוגע לאותם גנים.

2. עד סוף שנת הלימודים התשס"ח (אוגוסט 2008) לא ביצעה העירייה מכרז לקבלת שירותי הפעלה של גני ילדים, שלא כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1982. רק ביולי 2008 פרסמה העירייה מכרז פומבי להפעלת גני ילדים עירוניים לאוכלוסייה החרדית בירושלים. התברר, כי רק שש רשתות גנים עירוניים הגישו הצעות, וכי רשתות אלה זכו במכרז. מדובר ברשתות שהפעילו גנים עירוניים בחינוך המוכש"ר גם קודם למכרז. מתעורר חשש כי אחד מתנאי הסף נועד להבטיח

שאותן שש רשתות ימשיכו להפעיל את הגנים העירוניים ולמנוע מגופים אחרים להתמודד במכרז, וכי בכך הפלתה העירייה לטובה את שש הרשתות לעומת שאר הבעלויות על גנים בחינוך המוכש"ר בירושלים.

### ענייני תקציב ושכר בגני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים

המשרד והעירייה מימנו את עלות ההפעלה של 80% מהגנים שהפעילה בית יעקב. למעשה, גנים אלה תוקצבו בידי המשרד והעירייה בשיעור דומה לתקצוב גנים בחינוך הרשמי. בית יעקב בחרה שלא לשלם שכר לגננות ולסייעות לפי כללי השכר הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, אף שהדבר נדרש בתקנות: היא קיצצה 10% או יותר משכרן של מרבית הגננות שהעסיקה; לסייעות היא שילמה שכר רק בעד 11 חודשים בשנה, ולחדשות שבהן - אף פחות מזה, אף על פי שקיבלה כספים למימון שכר הסייעות גם לחודשי הקיץ. חלק מהסייעות קיבלו דמי אבטלה מהביטוח הלאומי בעד חודש יולי או חודש אוגוסט. לפיכך שילמה הקופה הציבורית פעמיים - פעם אחת שילם המשרד תשלום חודשי לבית יעקב ופעם שנייה שילם המוסד לביטוח לאומי דמי אבטלה עבור חודש יולי או אוגוסט של חלק מן הסייעות שעבדו בבית יעקב בשנת הלימודים התשס"ז.

הממצאים שהועלו מעידים על מינהל לא תקין של הנהלת בית יעקב, על בזבז כספי ציבור ועל שלילת זכויות שכר מעובדים. בית יעקב לא פעלה בהתאם לנדרש ממי שכספי הציבור הופקדו בידיה בנאמנות. על הנהלת בית יעקב לשלם לאלתר שכר לעובדים כנדרש. על משרד החינוך והעירייה לפעול לאלתר כדי להבטיח תשלום שכר הוגן לעובדי בית יעקב.

### סיכום והמלצות

חוקי מדינת ישראל העוסקים בחינוך מקנים זכות להפעלת מוסדות חינוך שאינם רשמיים. למטרה זו ניתן סיוע מכספי הממשלה. שיעורם של כספים אלה נקבע לפי החלטת שר החינוך. מול אלה עומדת חובתן של בעלויות על מוסדות החינוך לפעול על פי כללים מסוימים, לרבות תשלום שכר לעובדים לפי השיעורים והכללים הנהוגים בחינוך הרשמי.

הביקורת התמקדה בשתיים מהבעלויות הגדולות על גני ילדים במגזר החרדי, שנמנות עם המעסיקים הגדולים במגזר זה. מרבית עובדי הבעלויות האלה הם נשים, רבות מהן מפרנסות יחידות במשפחותיהן שאפשרויות התעסוקה העומדות לרשותן מצומצמות.

ממצאים חמורים במיוחד הועלו בנוגע לרשת, שבשל אופן פעילותה במשך שנים צברה גירעון גדול ביותר. במשך כשבע שנים לא נחתם הסכם הבראה בין הממשלה ובין הרשת, והגירעון המשיך ותפח. הרשת נדרשה לפעול לצמצום הגירעון הגדול שצברה, אולם נמנעה מלפעול בנחרצות להשגת מטרה זו. היא פעלה להקטנת הוצאותיה בעיקר באמצעות פגיעה בשכר עובדיה ובאמצעות פיטורים, במקום לנקוט פעולות ארגוניות אחרות להבראת הרשת, שלא לפי ההמלצות שניתנו לה. פעילות זו נעשתה לא אחת שלא כנדרש על פי משפט העבודה, בלי שהעובדים זכו לייצוג קיבוצי ובל

שזכויותיהם האישיים נשמרו כראוי. הדבר חמור במיוחד מאחר שרוב עובדי הרשת הן נשים, שהן מפרנסות יחידות של משפחותיהן, ומאחר שאפשרויות התעסוקה העומדות בפני נשים במגזר החרדי, על קודי ההתנהגות המיוחדים לו, הן מצומצמות.

בית יעקב מקבלת מהמשרד ומעיריית ירושלים תקציבים להפעלת מרבית הגנים שלה בדומה למקובל בחינוך הרשמי, וסכום התקציבים שהיא מקבלת גדול יחסית לשאר הבעלויות בחינוך המוכש"ר. נמצא כי היא פגעה בשכר עובדיה ובזכויותיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת לנקוט פעולות להתייעלות, לדוגמה לסגור גנים גירעוניים ולחדול לתת שירותים שאין לה מקור למימנם. כמו כן על הרשת ועל בית יעקב לפעול במרץ ובנחישות לשינוי מהותי ביחסן כלפי עובדיהם, באופן שזכויותיהם לא ייפגעו. על משרדי החינוך והאוצר לחדול מלהתעלם מהפגיעה בזכויות העובדים בחינוך המוכש"ר ולפעול ביתר שאת כדי למנוע מבעלויות לנצל עמדה נחותה של עובדים שאין להם ייצוג הולם כדי לצמצם את עלויות ההעסקה שלהם.

יודגש שהפתרון אינו נעוץ דווקא בהזרמת כספים לבעלויות, שכן כפי שהועלה גם תקצוב דומה למקובל בחינוך הרשמי אינו מבטיח אי-פגיעה בזכויות העובדים. על משרד החינוך, בעצה אחת עם משרד האוצר, לעקוב בקפידה אחר הפעולות שנוקטות הבעלויות ולנקוט סנקציות במידת הצורך כתנאי להמשך הזרמת כספים בעתיד.



## מבוא

לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), מוטל על הורים של ילד או נער<sup>7</sup> בגיל 3 עד 17 לראווג שהוא ילמד באופן סדיר במוסד חינוך. החובה להפעיל מוסדות חינוך רשמיים הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו "רשות חינוך מקומית". לימוד החובה יכול להתקיים בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"<sup>8</sup>; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר (מוסד מוכר שאינו רשמי); מוסד חינוך שאינו מוכר.

מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) הם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות), וחלים עליהם כללי פיקוח מכוחו של חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח). לפי סעיף 11 בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), רשאי שר החינוך "לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרות מוסדות לא-רשמיים כמוסדות חינוך-מוכרים, להנהגת תכנית-היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

7 בכל מקום שכתוב ילד ונער מדובר גם בילדה ובנערה.

8 בחוק לימוד חובה נקבע שמוסד חינוך רשמי הוא "מוסד-חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות-חינוך מקומית, או על ידי רשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות-חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד-חינוך רשמי לצורך חוק זה".

רוב גני הילדים שייכים לחינוך הרשמי או לחינוך המוכשׂר. בשנת הלימודים התשס״ח (2007-2008)<sup>9</sup> פעלו בישראל 2,743 גני ילדים בחינוך המוכשׂר ובהם 116,615 ילדים, שהם כמחצית מהילדים בגיל הגן בישראל, בכללם שתי רשתות גנים שהפעילו את מספר הגנים הרב ביותר במגזר החרדי - עמותת ״רשת גני ילדים של אגודת ישראל״ (להלן - הרשת) ועמותת ״גני ילדים ומעונות יום בית יעקב ירושלים״ (להלן - בית יעקב): הרשת הפעילה 331 גנים (שבהם 390 כיתות גן) ובית יעקב הפעילה 235 גנים (258 כיתות גן). שתי הרשתות הן גופים מבוקרים לפי סעיף 8)9 לחוק מבקר המדינה, התשי״ח-1958 [נוסח משולב].

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשתי רשתות הגנים הללו. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך (להלן - המשרד), במשרד האוצר ובעיריית ירושלים (להלן - העירייה). הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: תקצוב גני ילדים, ענייני מינהל וכוח אדם ברשת, הפעלת גנים בחינוך המוכשׂר בירושלים וענייני תקציב ושכר בבית יעקב.

## תקצוב גני ילדים

הגם שהחינוך המוכשׂר איננו חלק מהחינוך הרשמי, משתתפת המדינה בחלק ניכר מהוצאות להפעלת גני ילדים בחינוך המוכשׂר. על הבעלות לממן את יתר הוצאות התחזוקה והניהול של הגן<sup>10</sup>. עיקרון זה נקבע ברוח חוק חינוך ממלכתי - שר החינוך רשאי לתמוך בתקציבי המוסדות לחינוך מוכשׂר, לפי שיקול דעתו.

המשרד מקצה כספים לגופים המפעילים גני ילדים בשיעורים שונים, וסכום הכספים שהוא מקצה נקבע לפי גיל הילדים בכיתת הגן, לפי מספר הילדים בכיתת הגן ולפי סוג הרשויות המקומיות שבהן מופעלים הגנים: הרשויות המקומיות נחלקות לרשויות שמקבלות מענק איזון ממשרד הפנים (להלן - רשויות מקבלות מענק) ולרשויות שאינן מקבלות מענק (כ-7% מכלל הרשויות בארץ). השתתפות המשרד בתקצוב הגן מוגדרת במונחי ״עלות לילד״. כספי המשרד מוקצים לגני ילדים בחינוך המוכשׂר באופן דומה להקצאתם לגנים בחינוך הרשמי. להלן הכללים העיקריים לתקצוב גני ילדים במערכת החינוך.

בפברואר 2007 פרסם המינהל לכלכלה ותקציבים במשרד חוברת המרכזת את הכללים ל״השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2007״ (להלן - חוברת ההשתתפות). הכללים להשתתפות נוגעים גם לתקצוב בעלויות. לפי החוברת, עיקר התקציב של המשרד מיועד לתשלום שכר הגננת והסייעת. המשרד משתתף אך ורק במימון הפעלתם של גני ילדים בעלי רישיון<sup>11</sup>.

לפי חוברת ההשתתפות, בכיתת גן יכולים להתחנך 35 ילדים לכל היותר, כלומר המשרד יתקצב את הכיתה לפי מספר הילדים בפועל ולא יותר מ-35; 31 ילדים בכיתה גן ברשות מקומית מקבלת מענק ו-33 ילדים ברשות שאינה מקבלת מענק (להלן - תקן המשרד), מזכים את הבעלות על הגן בשיעור

9 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

10 חוק חינוך ממלכתי, התשי״ג-1953, [תיקון תשס״ז] קובע שאם קבע שר החינוך הסדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד במוסדות חינוך מוכשׂר, בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציבים של מוסדות חינוך רשמיים דומים (להלן - ההסדר הקובע), תשתתף רשות חינוך מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכשׂר הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציבים של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה, לפי ההסדר הקובע (תיקון זה מכונה ״חוק נהרי״).

11 בעניין מתן רישיונות למוסדות חינוך מוכשׂר ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 749 ואילך.

ההשתתפות המרבי של המשרד בשכר גנת וסייעת<sup>12</sup>. יוצא אפוא שהפעלת גן ילדים שמספר הילדים בו קטן ממספרם לפי תקן המשרד מזכה את הבעלות בהשתתפות חלקית של המשרד. להלן שיעור ההשתתפות של המשרד בגנים לסוגיהם, בחינוך הרגיל (לא כולל מוסדות לחינוך מיוחד), לפי חוברת ההשתתפות:

1. ילדי גן חובה (בני 5-6): המשרד מתקצב את הבעלות בסכום השווה ל-90% מההוצאה לשכר גנת וסייעת. המשרד אינו משתתף בהוצאות תפעול הגן.

2. ילדי גן טרום חובה (בני 3-4): בגנים אלה נגבה מההורים שכר לימוד. הפעלת הגנים הללו ממומנת בידי שלושה גורמים - המשרד, הרשות המקומית, הבעלות והורי הילד. ההורים משלמים שכר לימוד לפי דרגת הנחה שנקבעה להם<sup>13</sup>. שיעור ההשתתפות של המשרד נקבע לפי קבוצות שונות של רשויות מקומיות שקבעה המדינה אשר מקנות זכויות בתקצוב, כמפורט להלן:

(א) צו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), התשנ"ט-1999, וצו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), התשס"א-2001, החילו את חוק לימוד חובה גם על ילדים בני 3-4 בעשרות רשויות מקומיות או בשכונות מסוימות ברשויות (להלן - יישובי צו)<sup>14</sup>. השתתפות המשרד בתקצוב גני ילדים ביישובי צו הוא בשיעור של 90% מן "העלות לילד", שקבע המשרד, הכוללת שכר ממוצע של גנת וסייעת וחלק מעלות הוצאות תפעול הגן. הרשות המקומית או הבעלות נדרשים להשלים את יתרת "העלות לילד".

(ב) אשר לגנים ביישובים שאינם יישובי צו, השתתפות המשרד היא בשיעור 75% מן ההפרש שבין העלות לילד ובין התשלום החודשי שנדרשים הוריו לשלם, לפי דרגת הנחה שנקבעה להם. את יתרת העלות לילד נדרשות לממן הרשות המקומית או הבעלות.

3. המשרד מקצה לבעלויות בחינוך המוכשר כספים למימון שכרן של הגנות, לפי שכר של גנת מוסמכת בעלת 12 שנות ותק (להלן - פרופיל הגנת) בלי להביא בחשבון את הוותק והדירוג המקצועי של הגנות.

יוצא אפוא שאם הבעלות מעסיקה גנות שבממוצע נתוניהן נמוכים מנתוני פרופיל הגנת - תשלומי המשרד גדולים מהוצאות השכר של הבעלות, ואם בממוצע נתוניהן גבוהים מנתוני פרופיל הגנת, תשלומי המשרד קטנים מהוצאות השכר של הבעלות.

נציגי הרשת ונציגי בית יעקב מסרו למשרד מבקר המדינה כי תקצוב לפי פרופיל גנת הוא תקצוב חסר, שכן נתוני הגנות בכל אחת משתי הרשתות גבוהים בממוצע מנתוני פרופיל הגנת. אולם נמצא שאין בידי הרשתות תחשיב המלמד מהו הממוצע המדויק של נתוני הגנות המועסקות בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד להכין תחשיב לגבי ממוצע נתוני הגנות ברשת ובכית יעקב ולשקול אם סכום התשלום לרשתות ייקבע בהתאם לתוצאות בדיקה זו.

- 12 לפי חוברת ההשתתפות, תקן המשרד בנוגע לגנים בתחום שיפוטה של מועצה אזורית מחושב כך: כיתת גן שיש בה 11 ילדים בני 3-6 (לפחות ילד אחד מהם בן 5-6) מזכה את הגוף שמפעיל את הגן בשיעור ההשתתפות המרבי של המשרד בשכר גנת וסייעת - 85% מעלות הגן (שכר גנת וסייעת והוצאות שאינן שכר). 2.5% מן הגנים של הרשת פעלו במועצות אזוריות.
- 13 יש 10 דרגות הנחה בשכר לימוד לילדי גן. בדרגה 10 ההורים משלמים תשלום מלא, בדרגה 9 ההורים מקבלים הנחה בשיעור של 10% משכר הלימוד וברגה 1 הנחה של 90% בשכר הלימוד.
- 14 במועד הביקורת נכללו ברשימת יישובי הצו יישובים ושכונות שנכללו לפני כן בקבוצות האלה: שיקום שכונות, יישובי קו עימות, יישובים בעדיפות א', יישובי "עוטף עזה" ויישובים בצפון הארץ.



## ענייני מינהל ושכר ברשת גני ילדים של אגודת ישראל

### רקע

הרשת הוקמה לפני שנים רבות ונרשמה כעמותה במרס 1992. מטרתה של הרשת הן, בין היתר: "להקים, להחזיק, לקיים ולנהל גני ילדים ומעונות יום בהם יחונכו ילדי ישראל לפי תורתנו הקדושה". הרשת מפעילה ברחבי הארץ גני ילדים, מעונות יום וצהרונים לאוכלוסייה החרדית.

1. מנתוני המשרד בדבר מצבת המוסדות והתלמידים של הרשת בשנת הלימודים התשס"ח עולה שהרשת הפעילה 362 כיתות גן בחינוך הרגיל, 17 מהן בבעלות עיריית ירושלים<sup>15</sup>, ו-28 כיתות גן בחינוך המיוחד. בסך הכול היו בכיתות הגן 10,483 ילדים, 78% (8,150) מהם התגוררו ביישובי צו. באותה שנה הפעילה הרשת גם מעון יום ו-38 צהרונים.

2. הרשת היא אחד המעסיקים הגדולים במגזר החרדי ומשמשת מקור פרנסה לכ-1,000 עובדים ובני משפחותיהם. לפי נתוני הרשת למרס 2008 היא העסיקה באותה עת 1,120 עובדים, 943 (84.2%) מהן גננות וסייעות. עובדי הרשת הם אנשי המגזר החרדי, מרביתם נשים. בקרב עובדות הרשת בולט מספרן הרב של נשים שמשמשות מפרנסות יחידות למשפחותיהן.

3. באוגוסט 2003 נפטר מנכ"ל הרשת, ומאז לא אוישה משרת המנכ"ל. מאותה עת ניהלו את הרשת שלושה חברי הנהלת העמותה, ובעיקר מר יוסף בינפלד, שלו זיקה לפלג שמייצג חבר הכנסת יעקב ליצמן, ומר ברוך רוזנבלום, שלו זיקה לפלג שמייצג חבר הכנסת משה גפני. שני חברי הכנסת הם חברי סיעת יהדות התורה בכנסת.

4. הכנסותיה העיקריות של הרשת בשנת 2007 היו מן המשרד בגין תקצוב הגנים ומהורי הילדים. כבר בשנת 1994 החלה הרשת לצבור גירעונות כספיים מפעילות שוטפת שהסתכמו ב-2.1 מיליון ש"ח באותה שנה.

גירעונה המצטבר של הרשת בסוף שנת 2007 היה 105.4 מיליון ש"ח. לפי נתוני הרשת מאוגוסט 2007, הגירעון כלל כ-76 מיליון ש"ח בגין התחייבויות לעובדיה, 23 מיליון ש"ח חוב למשרד בגין מקדמות שהיא קיבלה, והיתר חובות לספקים ולמוסדות. עיקר ההתחייבויות לעובדים - 51 מיליון ש"ח - נועדו לכיסוי גירעון בקופות פיצויים, והשאר - כ-25 מיליון ש"ח - התחייבויות לעובדים בגין שנים קודמות (ראו להלן).

עמדת המשרד היא שיש אינטרס ציבורי המצדיק את המשך פעילותה של הרשת על אף מצבה הכלכלי הרעוע. כבר בשנת 2001 התחיל המשרד לקיים דיונים עם הרשת ועם נציגים של כמה משרדי ממשלה אחרים לצורך הכנת תכנית הבראה מוסכמת, שמטרתה להביא את הרשת לאיזון תקציבי שוטף ולצמצום נטל החוב שנצבר, אולם רק בנובמבר 2008 חתמו משרדי החינוך והאוצר על הסכם הבראה עם הרשת, כפי שיפורט בהמשך.

15 בגני ילדים של עיריית ירושלים התחנכו 445 ילדים. הרישיון שניתן לאותם גנים היה על שם עיריית ירושלים, והרשת ניהלה אותם.

## היווצרות הגירעון והדרישה להתייעלות

### הסיבות להיווצרות הגירעון

לדברי הנהלת הרשת, הגירעון נבע, בין השאר, מהפעלת גנים שמספר הילדים בהם קטן; מהפער בין ההוצאות על שכר גננות בעלות ותק של יותר מ-12 שנים ובין התקבולים מהמשרד לפי שכר של גננת מוסמכת בעלת 12 שנות ותק; ומהוצאות על הסעות ושכר דירה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 טענה הרשת שהיא נושאת בהוצאות כספיות רבות בכל שנה, לרבות דמי שכירות של מוסדות החינוך והוצאות על רכישת ציוד ועל אחזקה.

אולם התברר כי חלק מן ההוצאות האמורות שצינו בתשובת הרשת ממומן בידי הרשויות המקומיות שבהן פועלים הגנים. לדוגמה, הרשת אינה נדרשת לשאת בהוצאות דמי שכירות של 76% מהגנים; 17 מגני הרשת הם, כאמור, בבעלות עיריית ירושלים, והעירייה מממנת את הפעלתם (ראו להלן).

### פעולות המשרד להבראת הרשת

משנת 2001 עד אוגוסט 2008 מינה המשרד ארבע פעמים רואי חשבון חיצוניים לשם בדיקת הסיבות לגירעון של הרשת וכדי לבקר את פעילותה הכספית. ממצאי הבדיקות הוגשו לחשב המשרד. יצוין כי במהלך אותן השנים התחלף שלוש פעמים חשב המשרד, שהוא עובד של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל).

1. בספטמבר 2001 הגיש רואה חשבון א' למשרד טיוטה של תכנית להבראת הרשת. בטיוטה נכתב, בין השאר, כי מספר הילדים בחלק ניכר מגני הרשת קטן מהתקן שקבע המשרד; כי שיעור ההוצאות על שכר מסך ההכנסות של הרשת גדל עם השנים; וכי השיעור הריאלי של ההוצאות על תחזוקת גנים מכלל הכנסות הרשת עלה ב-39% בשנים 1997-2000. רואה חשבון א' הציע פעולות שעל הרשת לנקוט, ובנובמבר 2002 הוא הגיש למשרד דוח ובו ממצאי בדיקות נוספות שעשה ברשת.

2. בינואר 2006 הגיש רואה חשבון ב' דוח על ממצאי בדיקה שעשה ברשת. הוא התבקש לבדוק את טענות הרשת בעניין הסיבות לגירעון וקשייה של הרשת להקטין אותן. גם הוא מצא, בין השאר, כי מספר הילדים בחלק ניכר מהגנים ברשת קטן מהתקן שקבע המשרד.

3. כעבור כחודשיים, במרס 2006, מינה חשב המשרד את רואה חשבון ג' להכין תכנית הבראה נוספת לרשת. רואה חשבון זה הגיש למשרד שני דוחות. הדוח האחרון כלל טיוטה של תכנית הבראה ובה כמה וכמה פעולות שעל הרשת לנקוט. הוא מצא כי לרשת יש הוצאות רבות ללא מקור מימון להפעלת השירותים שסיפקה, כמו הסעות, צהרונים, העסקת מפקחים והפעלת גנים ללא רישיון של המשרד. גם הוא מצא כי מספר הילדים בחלק ניכר מהגנים ברשת קטן מהתקן.

4. ביולי 2007 העבירה הלשכה המשפטית של המשרד טיוטת הסכם הבראה לרשת (ראו להלן), אולם נציגי הרשת התנגדו לבצע חלק מן הפעולות שנקבעו בה. ביוני 2008 מינה המשרד שוב את רואה חשבון ב' כדי לבחון ביסודיות את מצב הרשת ולהכין תכנית להבראתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 פירט המשרד את הסיבות למינויים של רואי החשבון: בשנת 2005 ביקש המשרד למנות שוב את רואה חשבון א' לבדוק את הגירעון של הרשת, אולם נבצר מהמשרד להתקשר עמו; בשנת 2006, לאחר סיום בדיקתו של רואה חשבון ב' ביקש המשרד לשוב ולהתקשר עמו כדי לגבש תכנית הבראה לרשת, אולם הוא סירב, והמשרד מינה לשם כך את רואה חשבון ג'; רואה חשבון ג' לא ביצע את כל המטלות שהוטלו עליו, והמשרד בחר לשוב

ולתקשר עם רואה חשבון ב'. המשרד הוסיף כי השתלשלות העניינים מעידה על שהמשרד ניסה להתמודד עם הנושא תוך ניצול המשאבים שברשותו.

מהמתואר לעיל עולה כי משנת 2001 מינה המשרד ארבע פעמים רואה חשבון לבדיקה ברשת, וניכר המיון רב בין הממצאים שהעלו הבודקים השונים. באותן שנים היו משרדי החינוך והאוצר ערים לגירעונות הכבדים של הרשת ולסיבות העיקריות להיווצרותם. למרות זאת בחר המשרד למנות שוב ושוב רואי חשבון חיצוניים שיבדקו את הסיבות לגירעון ויציעו צעדים להתייעלות הרשת, במקום לנסות ולהתמודד עם הבעיה, וכל אותה העת הלך ותפח הגירעון המצטבר של הרשת. משרד החינוך השקיע משאבים ניכרים בבדיקת רואי חשבון למטרות בקרה והמלצה על צעדים להתייעלות, אולם לא פעל מתוך מחויבות לאימוץ המסקנות ולהוצאתן אל הפועל.

### תכנית ההבראה

1. בשנים 2001-2008, שבהן קיבל המשרד מידע על מצבה הכספית של הרשת ועסק בהכנת תכנית הבראה, הוא המשיך להקצות לה את סכום השתתפותו במימון הפעלת הגנים. כיוון שהמשרד הוא המממן העיקרי של פעילות הרשת, הרי שהמשך הפעלת הגנים מותנה בהזרמת תקציביו.

בטיטת תכנית ההבראה מיולי 2007 פורטו, בין השאר, פעולות שעל הרשת להתחייב לבצע, כמו הקטנת ההוצאה על שכר העובדים וקבלת הסכמתם מראש להפחתת שכרם, וגיוס כספים ממקורות מימון עצמאיים. אולם נציגי הרשת התנגדו לבצע את הפעולות האמורות.

2. במאי 2008 כתב מרכז משרדים חברתיים באגף החשכ"ל במשרד האוצר אל החשכ"ל: "בתחילה הסכימו נציגי הרשת לתוכנית, עם זאת החל מסוף שנת 2007 העבירו את הטיפול לחברי הכנסת מהמגזר (ח"כ משה גפני וח"כ יעקב ליצמן) ואלו מתנגדים בתקיפות לקבל את התוכנית האמורה בשל עיקרי התוכנית... לאור האמור, העביר ח"כ גפני בכנסת את הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון - תמיכה במוסדות ציבור), אשר מציעה להחריג את הרשת מחוק יסודות התקציב<sup>16</sup> ולהכלילה במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי הנהנה מתנאים זהים לחינוך הרשמי, בדומה לרשת מעיין החינוך התורני או למרכז החינוך העצמאי".

3. בפברואר 2008 התקיים דיון בלשכת מנכ"לית המשרד, גב' שלומית עמיחי, והשתתפו בו ח"כ יעקב ליצמן, ח"כ משה גפני, נציגי הרשת, נציגי משרד האוצר ונציגי המשרד. המנכ"לית ציינה כי היא סבורה ש"הפתרון לא נמצא בחצר" משרד החינוך" משום שאין לו כלים לפתרון הבעיה.

4. במרס ובאפריל 2008 קיים מזכיר הממשלה שני דיונים ובהם השתתפו, בין השאר, ח"כ משה גפני וחברי כנסת אחרים. בסיכום הדיון הראשון צוין, בין השאר, כי "ללא פתרון מוסכם ע"י הממשלה והרשת, לא יהיה מנוס והנושא יוכרע ע"י הכנסת בחקיקה". בסיכום הדיון השני נרשם שמזכיר הממשלה החליט לקבל את התנאים האלה: נציגי הרשת יחתמו על טיוטת תכנית ההבראה "בכפוף לתיקון של סעיף שכר המינימום לגננות וגיוס כסף ממקורותיה"; ההסכם יהיה תקף שנה אחת, ולאחר מכן הוא ייבחן שוב.

16 בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לתמיכה במוסדות ציבור. בחוק נקבע כי האמור בסעיף זה לא יחול על תמיכה בשני תאגידים שמפעילים בתי ספר במגזר החרדי: תאגיד "מרכז החינוך העצמאי" ותאגיד "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל"; תאגידים אלה יתוקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

נציגי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל במשרד האוצר טענו באפריל 2008 לפני מזכיר הממשלה כי תכנית הבראה ללא הרישות בעניין שכר העובדים וגיוס המשאבים "לא תביא לאיזון שוטף של הרשת וממילא גם לא לסגירת הגירעון"; וכי "ההחלטות בסיכום הישיבה מהוות פגיעה בעקרונות השוויון. ככל הידוע לנו המדינה לא חתמה על הסכמי הבראה בהם מימנה המדינה את מלוא הגירעון של רשת כושלת".

במאי 2008 התקיים דיון נוסף בעניין תכנית הבראה בהשתתפות נציגים של משרדי האוצר והחינוך ונציגי הנהלת הרשת, ובמסגרתו הועלתה הצעה לגבש "תכנית הבראה בת מספר שלבים"; בשלב א' יופחת שכר הגננות והסייעות ברשת לשכר מינימום; בתמורה לכך ישלם משרד האוצר לרשת חלק מסכומי פיצויים שעליה לשלם לגננות שהיא פיטרה; עד סוף מאי 2008 ימנה המשרד רואה חשבון, "אשר יבחן את מצב הרשת לעומק".

5. רק בנובמבר 2008 חתמו משרדי החינוך והאוצר עם הרשת על הסכם הבראה. על פי ההסכם, תנאי מוקדם לכניסתו לתוקף הוא קבלת הסכמה של כל אחד מהעובדים להרעה בתנאי העסקתו.

בהסכם הבראה, שתוקפו שלוש שנים, נקבע כי המשרד ימנה חשב מלווה לרשת, וכי הממשלה תמנה ועדה מלווה מטעמה, שסמכויותיה פורטו בהסכם. המשרד התחייב להעמיד לצורך כסוי חובות הרשת את הסכומים שנקבעו, אך לא יותר מסכום החובות בגין פיצויי פיטורין. הרשת התחייבה, בין השאר, לשמור על מסגרת תקציבית מאוזנת ולא ליצור גירעונות נוספים; לסגור גנים ותיקים שבהם פחות מ-29 ילדים; ולסגור את כל מעונות היום והצהרונים שהיא מפעילה.

עוד התחייבה הרשת להעביר מכתב חתום של כל אחד מעובדיה, לרבות עובדים חדשים, עובדים ותיקים ועובדי מנהלה ורכזים, ולפיו הם מסכימים לשינוי בתנאי העסקתם, לרבות תשלום שכר מינימום והקפאת שכר, גמולים ודרגות. בהסכם גם נקבע כי חובות שהתיישנו לא ישולמו, וכי החשב המלווה מוסמך לקבוע אילו חובות לא ישולמו.

בדצמבר 2008 הגיש ארגון גננות חרדיות לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו תביעה נגד הרשת והמשרד (בשא 6150/08) בבקשה להוצאת צווים זמניים האוסרים לפגוע בזכויות עובדות שמועסקות ברשת, מכוח הסכם הבראה. בתביעה נטען כי הסכם הבראה כולל הסכמות לגבי תנאי העסקתן ואופן פיטוריהן של עובדות הרשת; כי הסכמות אלה התקבלו בלי שהתקיים משא ומתן כלשהו עם נציגות העובדים והן פוגעות בפגיעה קשה בזכויות עובדות הוראה שרכשו את השכלתן במוסדות שהמשרד אישר, שהוכרו כעובדות הוראה בידי המשרד ושעבדו תחת פיקוחו. פגיעה זו, לפי הנטען בתביעה, היא בלתי נסבלת.

בדיון שהתקיים בבית הדין בדצמבר 2008 הודיעה הרשת שגנתה שלא תודיע שהיא "הצטרפה להסדר" עד לסוף החודש - תפוס ותקבל את שכרה וכן פיצויי פיטורין. בית הדין קבע שהצדדים יפעלו על פי ההסכמות שאליהן הגיעו. בינואר 2009 נמצא כי התביעה עדיין תלויה ועומדת בבית הדין.

נמצא כי את המחיר על שנים רבות של ניהול לא תקין של הרשת ועל פיקוח ובקרה לא מספקים של המשרד ישלמו עובדים (בעיקר עובדות) בלתי מיוצגים, אשר מצדם מילאו במהלך השנים את התפקידים שהוטלו עליהם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמשרד האוצר כי ראוי שיימצא פתרון שימזער את הפגיעה בזכויות השונות של העובדים.

6. לפי החלטת ממשלה מאוקטובר 1998, החל בשנת 1999 יידרשו עמותות המגישות בקשה לתמיכה ממשרד ממשלתי לצרף לבקשה אישור של רשם העמותות ולפיו העמותה מנוהלת לפי דרישות מסוימות, המשקפות ניהול תקין (להלן - אישור ניהול תקין), לדוגמה דוח כספי. ביולי 2001 החליטה הממשלה שהדרישה תחול גם על עמותות שנותנות שירותים למשרדי ממשלה.

ביולי 2006 דיווח סגן חשב המשרד דאז לסגנית רשם העמותות על מצבה הכספית של הרשת ועל הפעולות שעשה המשרד לשם מימוש תכנית הבראה. בדיווח ציין סגן החשב כי ללא אישור ניהול תקין לא תוכל הרשת לקבל תקציב מהמשרד, וכי הדבר יגרום לקריסתה ולכישלון תכנית הבראה; משום כך, לדעת המשרד, יש לתת לרשת אישור ניהול תקין לשנה האמורה, בתנאי שתיישם את תכנית הבראה. באותו חודש נתן רשם העמותות אישור ניהול תקין לרשת לאותה שנה, בפברואר 2007 הוא נתן אישור לשנת 2007 ובמרס 2008 נתן אישור לשנת 2008. לאישור האחרון הוא צירף מכתב ובו נרשם שהאישור יבוטל, ללא כל התראה, אם עד סוף יולי 2008 לא תיחתם תכנית הבראה.

רשם העמותות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי במסגרת השיקולים שלפיהם מתקבלת ההחלטה אם יש לתת לעמותה אישור ניהול תקין ניתן משקל רב לעמדת משרד החינוך בנוגע לתקינות פעילותה של הרשת; לבקשת רשם העמותות, מסר לו המשרד דיווחים בנוגע למידת שיתוף הפעולה של הרשת במסגרת המשא ומתן על תכנית הבראה, ואף המליץ לתת אישור ניהול תקין בתקופות שונות; מכיוון שהעמותה עמדה בדרישות הדיווח השנתיות והמשרד סבר שיש מקום לתת לה אישור - לא נמצא מקום לשלול אותו ממנה; שלילת האישור מהעמותה הייתה עלולה לגרום נזקים קשים ובלתי הפיכים לפעילותה של העמותה.



במשך השנים שבהן בדק משרד החינוך את מצבה הכספית של הרשת, היא המשיכה לצבור גירעונות כבדים. המשרד מקצה לרשת חלק נכבד מתקציבה, ויש בידו כלים לפעול לאלתר לשיפור המצב, אולם במשך שנים הוא לא השתמש בכלי העיקרי שברשותו - התשלומים לרשת, כדי לאלץ אותה לנקוט פעולות ממשיות לצמצום הגירעון. הרשת המשיכה לפעול כרצונה, בעיקר באמצעות פגיעה בתנאי השכר של עובדיה ולא באמצעות יישום פעולות שעליהן המליצו המשרד ורואי החשבון, והמשרד - שהוא המממן העיקרי של פעילותה - לא פעל נחרצות בעניין. משרד האוצר מכיר היטב את הבעיה, אך נתן את ידו למינוי בודק נוסף לרשת ביוני 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרדי החינוך והאוצר יודעים היטב את הסיבות לגירעונות של הרשת, מינוי בודקים הוא בבחינת סחבת ובזכוז כספי ציבור. היה על משרדי החינוך והאוצר לקבוע לוח זמנים ליישום ההמלצות של הבודקים, לעקוב אחר ביצוען ולהתנות העברה של תקציבים ממשלתיים ביישום פעולות אשר יש בהן כדי להביא להבראת הרשת.

הדוחות הכספיים של הרשת המעידים על מצבה הכספית הועברו באופן שוטף לרשם העמותות, ובשל עמדת המשרד קיבלה הרשת אישורים על ניהול תקין. אלה אפשרו למשרד להמשיך ולהעביר לרשת כספים באופן סדיר. באמצעות כספים אלה המשיכה הרשת לפעול, והמשיכה גם לצבור חובות נוספים.

## פעילות הרשת

כאמור, רואי החשבון שמינה המשרד כדי לבדוק את מצבה הכספית של הרשת פירטו את הסיבות לגירעון והמליצו לה, משנת 2001, לבצע פעולות מסוימות לשם צמצום הגירעון.

ממסמכי הרשת עולה כי משנת 2001 היא פעלה, בין השאר, לסגירת גנים ובה בעת פתחה גנים אחרים, וכי היא סגרה את מרבית המעונות שהפעילה, פיטרה עובדים ועשתה שינויים רבים בתנאי השכר של עובדיה (בעניין פיטורי עובדים והשינויים בשכר - ראו להלן).

### מינוי מנכ"ל לרשת

כאמור, משנת 2003 אין לרשת מנכ"ל. נמצא ששלושה מחברי הנהלת העמותה מונו לתפקידים ניהוליים ברשת, אולם הם עברו בה רק בחלק מזמנם, ללא שכר (למעט תשלום בעד השתתפותם בישיבות הנהלה) ונמצאו במשרדי הרשת יום או יומיים בשבוע לכל היותר.

בסיומו הדיון ממאי 2008 הוחלט שהנהלת הרשת תמנה מנכ"ל מקצועי עד אמצע יולי אותה שנה. בדיון השתתפו, בין השאר, חשב המשרד, חבר הנהלת הרשת, מר יוסף בינפלד, ונציגי משרד האוצר. במועד סיום הביקורת - ספטמבר 2008 - עדיין לא פעלה הרשת לאיתור מנכ"ל, ולמותר לציין כי לא מינתה מנכ"ל. כאמור, בנובמבר נחתם הסכם הבראה, לשלוש שנים, בין משרדי החינוך והאוצר ובין רשת הגנים. אולם נמצא כי בהסכם לא חויבה הרשת למנות מנכ"ל.

אף שהרשת נתונה בחובות כבדים ונדרשת לעשות צעדים דרסטיים כדי להמשיך ולפעול, כאמור בהסכם ההבראה ובדוחות של רואי החשבון שקדמו לו, היא פועלת ללא מנכ"ל. גם לאחר שחתמו משרדי הממשלה על ההסכם עם הרשת הם לא חייבו אותה למנות מנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת לעשות זאת בדחיפות, בהתאם לדרישת המשרד ממאי 2008.

### הפעלת גנים ללא רישיון

חוק הפיקוח קובע כי לא יפתח אדם בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, למעט מקרים מסוימים שפורטו בחוק, אלא אם כן יש בידו רישיון לפי חוק זה והוא עומד בתנאיו. מהחוק עולה כי מי שרוצה לקבל רישיון יגיש למנכ"ל המשרד או לסגנו בקשה לרישיון ויציין בה פרטים מסוימים, כנדרש על פי דין. הליך רישוי מוסדות חינוך מוכש"ר נועד להבטיח סביבת למידה נאותה במוסד, לרבות הקפדה על תנאים תברואתיים ובטיחותיים בסיסיים. אין לדעת אם גן שפועל ללא רישיון עומד בתנאים כאלה.

כאמור, המשרד משתתף אך ורק במימון הפעלתם של גני ילדים בעלי רישיון לפי חוק הפיקוח. יצוין כי בדוח האמור של רואה חשבון ג' משנת 2006 נכתב כי הרשת הפעילה כ-17 גנים ללא רישיון, וכי התשלומים שהיא הייתה עשויה לקבל בעבורם הסתכמו בכ-1.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק אם הגנים של הרשת פעלו בשנת הלימודים התשס"ח ברישיון. מנתונים שמסרו המשרד והרשת לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 עולה שבשנת הלימודים האמורה הפעילה הרשת שש כיתות גן ללא רישיון. בהיעדר רישוי לא קיבלה הרשת כספים מהמשרד עבור הפעלת הגנים הללו, והדבר הגדיל את גירעונה. לפי תחשיבי הרשת לשנה"ל האמורה (ספטמבר 2007 - יוני 2008), הסתכמו כספים אלה, לפי כללי התקצוב של המשרד, ב-1.1 מיליון ש"ח.

הרשת השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 שהיא רואה חשיבות עצומה ברישוי מוסדות חינוך; עם זאת, המדינה אינה מקצה לבעלות כספים למימון הפעולות שיש לבצע כדי לעמוד בתנאים לקבלת רישיון, למשל כדי להבטיח בטיחות של מוסדות חינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת הרשת אינה מתיישבת עם העיקרון שקבעה המדינה ולפיו היא משתתפת בהוצאות להפעלת גנים בחינוך המוכשר ואינה נושאת במלוא עלות הפעלתם.

**יוצא אפוא שהרשת הפעילה גני ילדים ללא רישיון להפעילם, שלא לפי חוק הפיקוח, ועקב כך ילדים למדו בגנים שלא הובטח שסביבת הלמידה בהם תהיה ראויה; על הרשת להימנע מהפעלת גנים ללא רישיון ולפעול לפי דרישות חוק הפיקוח.**

### קבלת רישיונות לאחר תחילת שנת הלימודים

על פי "נוהל הגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" של המשרד (להלן - נוהל הרישוי), בעלות שביקשה לקבל רישיון להפעלת מוסד חדש או לחדש רישיון בשנת הלימודים התשס"ח נדרשה להגיש בקשה לכך עד סוף מרס 2008. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה שאם חידושו של רישיון מתעכב בגין פעולתו של המשרד, הוא רשאי לתת רישיון רטרואקטיבי שמאפשר לבעלות לקבל כספים גם בעד חודשים שקדמו למועד מתן הרישיון; אולם אם העיכוב מקורו בפעולתו של מגיש הבקשה, אין לתת רישיון כזה.

בחוק הפיקוח ובנוהל הרישוי מפורטות דרישות שעל הבעלות למלא אם ברצונה להפעיל מוסד חינוך. אם המשרד נותן רישיון להפעלת גן ילדים רק באמצע שנת הלימודים, אזי בחודשים הראשונים של השנה פעל הגן בלא שאושרו תנאי הפעלתו ובלא שהובטח שהוא פועל בתנאים ההולמים מוסד חינוך.

1. ברוח שהגיש רואה חשבון ג' למשרד ביוני 2006 הוא ציין שגירעונות הרשת נוצרו, בין היתר, משום שהיא קיבלה רישיונות להפעלת חלק מהגנים רק במהלך שנת הלימודים ולא בתחילתה. נראה שהמשרד לא נתן רישיונות להפעלת הגנים משום שהתנאים שבהם פעלו הגנים לא הלמו מוסדות חינוך. רק כעבור חודשים אחדים, לאחר שביצעה הבעלות שינויים כנדרש, ניתנו לה רישיונות, ולכן השתתף המשרד במימון אותם גנים רק בחלק משנת הלימודים - לאחר המועד שבו ניתנו להם רישיונות.

2. מנתוני הרשת על תחולת הרישיונות שנתן לה המשרד לשנת הלימודים התשס"ח עולה שהיא קיבלה במהלך שנת הלימודים ולא בתחילתה רישיונות ל-28 גנים שבהם 32 כיתות גן, כמפורט להלן:

(א) גנים שבבעלות הרשת: תחולת הרישיון של ארבע כיתות גן הייתה מדצמבר 2007; של 18 כיתות גן - מינואר 2008; של חמש כיתות גן - מפברואר 2008; ושל שתי כיתות גן - מאפריל 2008.

(ב) גנים שהפעילה הרשת עבור עיריית ירושלים (ראו להלן): תחולת הרישיון של שתי כיתות גן הייתה מדצמבר 2007 ושל כיתות גן אחת - מינואר 2008.

3. לפי חישובי הרשת, התקציב שהיא הפסידה בשל הפעלת 23 מן הגנים שבבעלותה במשך כמה חודשים ללא רישיון היה בסך כ-1.7 מיליון ש"ח. לפי חישובי משרד מבקר המדינה הרשת הפסידה כ-240,000 ש"ח בגין שני גנים נוספים שהפעילה עבור עיריית ירושלים ושניים נוספים שהיו בבעלות הרשת. בסך הכול הפסידה הרשת כ-1.9 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשת כי להפעלת עשרות כיתות גן בשנת הלימודים התשס"ח, בלי שמואלאו התנאים לקבלת הרישיונות הדרושים, היו שתי תוצאות חמורות: האחת, שהות של מאות ילדים במוסדות חינוך שלא הובטחו בהם התנאים הדרושים על פי הוראות משרד החינוך; והשנייה, הרשת לא קיבלה כספים להפעלת הגנים האלה, ומצבה הכספי הורע.

### אכלוס הגנים

כאמור, גן שזכאי לשיעור השתתפות מרבי של המשרד הוא גן שבו 31 ילדים או יותר ברשות מקומית המקבלת מענק או גן שבו 33 ילדים או יותר ברשות שאינה מקבלת מענק. מכאן שהפעלת גן ילדים ברשות המקבלת מענק, שבו 30 ילדים או פחות, מזכה את הבעלות בהשתתפות בשיעור חלקי בלבד. אם בעלות מעוניינת להפעיל גנים שמספר הילדים בהם קטן משנקבע בתקן, עליה לגייס כספים ממקורות נוספים. הפעלת גנים קטנים ללא מקור תקציבי נוסף משמעה יצירת גירעון; בכיסוי גירעון שמקורו בהפעלת גנים שמספר הילדים בהם קטן משנקבע בתקן יש משום הטלת נטל לא הוגן על הקופה הציבורית, עקב אי-הקפדה על עקרונות העבודה שקבע המשרד בעצמו.

1. נמצא שבמהלך השנים הפעילה הרשת גנים שמספר הילדים בהם קטן מהקבוע בתקן, ואשר לרשת לא היו מקורות כספיים כדי לכסות את מלוא עלות הפעלתם (להלן - גנים גירעוניים). חבר הנהלת הרשת, מר זאב רוזנברגר, הסביר בעת דיון בוועדת החינוך בכנסת ביולי 2007 שאחת הסיבות לגירעונות הרשת היא ש"יש לנו גם מסר ייעודי רוחני ולכן פתחנו גנים בעשרות ישובים עם מספר קטן של תלמידים".

עוד נמצא שפעמיים - בשנת 2001 ובשנת 2006 - המליץ המשרד לרשת באמצעות רואי החשבון לסגור גנים קטנים ולדאוג לאכלוס גנים אחרים לפי תקן המשרד. ההשפעות של גנים שמספר הילדים בהם קטן מתקן המשרד הוצגו גם בדוחות שהגישו רואי החשבון למשרד. לדוגמה, רואה חשבון א' כתב כבר בספטמבר 2001 כי מספר הילדים בחלק ניכר מגני הרשת קטן מהתקן, ועקב כך נגרם לרשת אבדן הכנסה בסך 1.25 מיליון ש"ח בשנה.

2. משרד מבקר המדינה בדק אם הרשת פעלה להגדיל את מספר הילדים בכיתות הגן שלה, כפי שנדרשה, ובכך לשפר את מצבה הכלכלי בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ח (2005-2008), ולהלן יפורטו ממצאי הבדיקה.

(א) לפי חישוביו של רואה חשבון ב' מינואר 2006, המספר הממוצע של הילדים בגן של הרשת בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היה 29 ברשויות שאינן מקבלות מענק ו-28 ברשויות המקבלות מענק.

להלן נתונים באשר לכיתות הגן שהפעילה הרשת בשנים התשס"ו-התשס"ח ולאכלוסן.



| שנת הלימודים<br>התשס"ח                         |  | שנת הלימודים<br>התשס"ז                         |  | שנת הלימודים<br>התשס"ו                         |  |                          |
|--|--|--|--|--|--|--------------------------|
| כיתות גן<br>ברשויות<br>שאינן<br>מקבלות<br>מענק | כיתות גן<br>ברשויות<br>המקבלות<br>מענק | כיתות גן<br>ברשויות<br>שאינן<br>מקבלות<br>מענק | כיתות גן<br>ברשויות<br>המקבלות<br>מענק | כיתות גן<br>ברשויות<br>שאינן<br>מקבלות<br>מענק | כיתות גן<br>ברשויות<br>המקבלות<br>מענק |                          |
| 104  | 241                                    | 110  | 250                                    | 122  | 239                                    | מספר כיתות הגן בפועל     |
| 3,013  | 6,691                                  | 3,097  | 6,906                                  | 3,412  | 6,812                                  | מספר הילדים              |
| 29   | 28                                     | 28   | 28                                     | 28   | 29                                     | מספר הילדים הממוצע בגן   |
| 33   | 31                                     | 33   | 31                                     | 33   | 31                                     | תקן המשרד                |
| 91   | 216                                    | 94   | 223                                    | 103  | 220                                    | המספר הרצוי של כיתות הגן |
| 13   | 25                                     | 16   | 27                                     | 19   | 19                                     | מספר כיתות גן עודפות     |

מהטבלה ומן הממצאים של רואה חשבון ב' עולה כי מספרם הממוצע של הילדים בכיתות גן ברשת בשנות לימודים התשס"ו והתשס"ח היה דומה לזה שבשנת הלימודים התשס"ה; וכי בשנת הלימודים התשס"ו היו ברשת 38 כיתות גן עודפות, בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) - 43 כיתות גן, ובשנת הלימודים התשס"ח - 38 כיתות.

**יוצא אפוא כי הרשת לא הגדילה את מספר הילדים הממוצע בגן במהלך השנים 2008-2005.**

(ב) משרד מבקר המדינה חישב את ההפסד הכספי של הרשת בשנת הלימודים התשס"ח בעקבות הפעלת גני ילדים שמספר הילדים הממוצע בהם נמוך מתקן המשרד, כמפורט להלן:

(1) לפי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשס"ח היו 9,704 ילדים בגני הרשת בחינוך הרגיל, 6,346 (64%) מהם בגיל טרום חובה ו-3,692 (34%) ילדים בגיל חובה.

(2) להלן התעריפים השנתיים בשנת הלימודים התשס"ח, לפי נתוני המשרד: בעד ילד בגיל טרום חובה ברשות מקבלת מענק שילם המשרד - 6,709 ש"ח; בעד ילד בגיל טרום חובה ברשות שאינה מקבלת מענק - 6,303 ש"ח; בעד ילד בגיל טרום חובה ביישוב צו - 7,725 ש"ח; בעד ילד בגיל חובה ברשות המקבלת מענק - 7,217 ש"ח; בעד ילד בגיל חובה ברשות שאינה מקבלת מענק - 6,780 ש"ח.

(3) כאמור, בשנת הלימודים התשס"ח היו 38 גנים עודפים של הרשת, 25 ברשויות המקבלות מענק ו-13 ברשויות שאינן מקבלות מענק. 64% מהילדים בגנים של הרשת היו בגיל טרום חובה. לפיכך ההפסד הכספי של הרשת בגין גנים עודפים ברשויות המקבלות מענק נאמד בכ-5.4 מיליון ש"ח, וההפסד הכספי של הרשת בגין גנים עודפים ברשויות שאינן מקבלות מענק נאמד בכ-2.7 מיליון ש"ח.

יוצא אפוא שהרשת הפעילה גני ילדים שמספר הילדים בהם קטן מן התקן שקבע המשרד, ובדרך זו הגדילה את הגירעון. אומדן ההפסד השנתי של הרשת בשל הפעלת כיתות גן קטנות כאמור בשנת הלימודים התשס"ח הסתכם בכשמונה מיליון ש"ח. בשנת 2007 הסתכמו התשלומים שקיבלה הרשת מהמשרד בכ-69 מיליון ש"ח, כלומר ההפסד הכספי בשנת התשס"ח נאמד בכ-11% מתקבולי הרשת מהמשרד. יצוין שההפסד בפועל גדול מהאומדן: האומדן חושב לפי תעריפים שאינם מיועדים ליישובי צו, תעריפים שנמוכים מאלה שמיועדים ליישובי צו; באומדן לא הובאו בחשבון הסכומים שהיו נחשבים בעקבות סגירת כיתות גן קטנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מצבה הכספי של הרשת עליה לנקוט פעולות שונות, לרבות סגירה של גנים גירעוניים<sup>17</sup>, באופן שהגנים שיפעלו במסגרתה יהיו גנים תקינים מבחינת מספר הילדים שבהם. על המשרד לוודא שהרשת עושה זאת. אם חפצה הרשת לפתוח גנים גירעוניים כדי להפיץ מסר ייעודי רוחני, כאמור, עליה לממן את הפעלתם מכספים שתגייס ממקורות אחרים.

### מתן שירותים לא מתוקצבים

מהדוחות של רואי החשבון שמינה המשרד עולה שבמשך השנים נתנה הרשת שירותים, כמו הסעות וצהרונים, שלא היו לה משאבים לממנם.

1. ממכתב סגן חשב המשרד דאז אל חבר הנהלת הרשת מספטמבר 2006 עולה שהרשת טענה שהיא פועלת להבראתה, אולם היא המשיכה לספק שירותים אף על פי שלא היה לה מקור למימוןם, וכך צברה חובות נוספים.

2. באוקטובר 2006 התקיים דיון בהשתתפות נציגי המשרד, בהם חשב המשרד דאז, מר מוטי מרוז, היועצת המשפטית של המשרד, עורכת הדין דורית מורג (להלן - היועמ"ש), נציגי משרד האוצר, חברי הנהלת הרשת והחשב שלה. בדיון נסקרו צעדים שעל הרשת לנקוט כדי לצמצם את הגירעון. צוין כי הרשת מבצעת פעילויות שבגינן אינה מקבלת תקציב מהמדינה; כי הסעות של ילדי גן חובה אינן ממומנות בידי המדינה ולכן על הרשת למצוא לצורך זה מקור מימון אחר; כי הרשת מפעילה צהרונים שאינם מתוקצבים בידי המשרד ולכן עליה להפסיק להפעילם או למצוא מקור מימון להפעלתם. עוד צוין כי גם נציגי הרשת הסכימו שיש להפסיק את הפעלת הצהרונים.

בשנת 2007 המשיכה הרשת להפעיל הסעות לילדי הגנים, והוצאותיה בגינן הסתכמו ב-1.2 מיליון ש"ח. ברוח של רואה חשבון ג' מנובמבר 2006 הומלץ לבטל את ההסעות, והודגש שהרשת אינה גובה מהורי הילדים תשלומים בעד הסעות ושירותים אחרים שהם מקבלים. הרשת המשיכה להפעיל 38 צהרונים גם בשנת הלימודים התשס"ח.

הרשת השיבה למשרד מבקר המדינה כי הפעילויות של הרשת שאינן מתוקצבות הצטמצמו במידה ניכרת; עם זאת, אם הם יופסקו לחלוטין יהיה צורך לסגור גנים.

כבר בשנת 2006 הורה המשרד לרשת, במסגרת דיונים בתכנית ההבראה, להפסיק לתת שירותים ללא מקור תקציבי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לוודא, במסגרת מעקב אחר ביצוע הסכם ההבראה, שהרשת אינה יוצרת גירעונות חדשים בשל מתן שירותים שאינם מתוקצבים.

17 יודגש כי מדובר בגנים שמספר הילדים בהם קטן יחסית לתקן שקבע המשרד, ואשר כל ניסיונותיה של הרשת לגייס מקורות כספיים להפעלתם לא צלחו.



במשך השנים הורה המשרד לרשת מפעם לפעם לטפל בגירעונות שצברה ואף המליץ לה אילו צעדים עליה לנקוט כדי לצמצמם. הוא המליץ לה, למשל, לסגור גנים גירעוניים ולחדול לספק שירותים שאין לה מקור למימנם. אף שהוצעו לה שוב ושוב דרכים לטפל בגירעונות, היא לא יישמה אותן במלואן. הרשת גם המשיכה להפעיל גנים ללא רישיון, ובכך הפרה את חוק הפיקוח ואת נוהלי המשרד.

נוכח ממצאי הביקורת בדבר היקף ההפסד הכספי שנגרם לרשת בגין הפעילויות האמורות אפשר להניח שאילו יישמה הנהלת הרשת את הפתרונות שהוצעו לה הייתה יכולה להקטין את גירעונה השוטף ביותר מ-11 מיליון ש"ח בשנה.

### זכויות עובדים בחינוך המוכש"ר

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - תקנות מוסדות מוכרים), קובעות כי מוסד חינוך לא יוכרו מוסד מוכר אלא אם כן עמד בתנאים אחרים, ובכלל זה "משכורות המורים והעובדים במוסד הוא לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים". לפי נוהל הרישוי, מי שמבקש רישיון להפעלת מוסד חינוך ימלא טופס ובו הוא מתחייב, בין השאר, "להעסיק את העובדים ולשלם את שכרם עפ"י כל דין ועפ"י הסכמי השכר הרלוונטיים למורים ולעובדים שאינם עובדי הוראה".

1. עמדת הלשכה המשפטית של משרד החינוך היא כי ההוראות האמורות הקבועות בתקנות הן הוראות כלליות ומחייבות, בין היתר משום שהמשרד מתקצב גני הילדים בחינוך המוכש"ר בדומה לתקצוב הגנים בחינוך הרשמי, והוא משלם לבעלויות את רכיבי השכר הרלוונטיים; בחוברת ההשתתפות הנחה המשרד את הבעלויות בעניין שכתן של הגנות.

2. במשך השנים הצטברו במשרד פניות ותלונות של עובדי הוראה, מנהלי בעלויות ואחרים שביקשו ממנו הבהרות בנוגע לתנאי השכר וההעסקה של עובדים שהבעלויות מעסיקות. המשרד השיב לפניות אלה ברוח תקנות מוסדות מוכרים: בעלות על מוסד חינוך מוכש"ר צריכה לשלם שכר לעובדיה לפי המקובל בחינוך הרשמי.

### שכר ותנאי העסקה של עובדי הרשת

הרשת ממלאת תפקיד ציבורי חיוני, והיא ממומנת בעיקר מכספי ציבור. הרשת היא מעביד, מהגדולים במגזר החרדי, ועליה להקפיד לקיים את זכויות העובדים לפי דיני העבודה, לרבות חוקי המגן וצווי ההרחבה, ולא לפגוע בזכויותיהם הסוציאליות. יחסי עבודה הם יחסים מתמשכים, ומעצם טיבם הם מחייבים אמון הדדי והגינות בין הצדדים וכן תום לב. על כל מעביד, וקל וחומר מעביד הממלא תפקידים ציבוריים, חלה החובה לנהוג כלפי עובדיו בהגינות, באופן סביר ועל פי

שיקולים ענייניים, ועליו להקפיד שלא לנצל את הפערים בכוח המיקוח בינו ובין עובדיו ואת תלות העובדים בו ובמקום העבודה, בייחוד כשמדובר בעובדים מהשכבות החלשות בחברה.

משפט העבודה תכליתו להביא במידת האפשר להשוואה בין עמדות המיקוח של העובד והמעביד, שכן בדרך כלל עמדת המיקוח של העובד חלשה יותר. במישור משפט העבודה האישי נעשה הדבר, בין השאר, באמצעות חוקי המגן וצווי הרחבה להסכמים קיבוציים, הקובעים את התנאים בשוק העבודה<sup>18</sup>, ובמישור משפט העבודה הקיבוצי - ארגון העובדים נושא ונותן בשם העובד.

מפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה<sup>19</sup>, שניתן בספטמבר 2008, עולה כי גורם בשם הסתדרות המורים של אגודת ישראל (להלן - הסתדרות אגו"י) התיימר להיות ארגון עובדים יציג של גננות הרשת, ואף ארגון גננות חרדיות התיימר להיות ארגון כזה. בית הדין פסק כי שניהם אינם בגדר ארגון עובדים יציג של גננות הרשת; הזיקות בין הסתדרות אגו"י ובין הרשת מביאות לכלל מסקנה שהסתדרות אגו"י היא "ארגון מטעם" הנהלת הרשת. הדבר עולה, בין השאר, מהיעדר עדות לפעילותו של הארגון בתחום יחסי העבודה, על אף צעדים דרסטיים שנקטה הרשת, ובכלל זה פגיעה בהעסקת הגננות או בתנאיה. בפסק דין זה יש כדי "לשחרר" את גננות הרשת מארגון שהתיימר לייצגן בפני מעסיקתן במשך שנים רבות, אולם לא עשה את שליחותו נאמנה.

### קיצוץ בשכר עובדי הרשת

משנת 2001 החלה הרשת לנקוט פעולות לצמצום הוצאותיה על שכר עובדיה. בין השאר פיטרה הרשת חלק מעובדיה, קיצצה בשכר העובדים ולא שילמה רכיבי שכר מסוימים. הדבר עורר התמרמרות קשה בקרב העובדים, והוגשו כמה וכמה תביעות משפטיות נגד הרשת. חלק מהתלונות העלו העובדים בכתב. לדוגמה, במכתב מדצמבר 2007 ששלחו תשע גננות ושמונה עובדות וסיעות של הרשת להנהלתה, הן הלינו על הפגיעה בשכרן ועל גזרות שהטילה הרשת מדי שנה בשנה, שבגינן נפגעו תנאי השכר הבסיסיים של העובדים.

1. קיצוץ שכר. ביוני 2003 שלחה הנהלת הרשת מכתב לעובדיה ובו נאמר: הרשת מבצעת תכנית הבראה, בפיקוח משרדי האוצר והחינוך; משום כך נאלצה הרשת לקצץ בהוצאותיה כדי שתוכל להמשיך להתקיים ולפעול באופן תקין; משום כך החליטה הנהלת הרשת לקצץ את שכרם של העובדים במשך שנה וחצי; הנהלת הרשת קיוותה שהעובדים ישתפו פעולה. ביולי 2003 הודיעה הנהלת הרשת למנהלת אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד (להלן - אגף לחינוך מוכשר) כי הנהלת הרשת החליטה לקצץ 10% משכר העובדים.

(א) התברר שהוחל בביצוע הקיצוץ האמור כבר במרס 2003. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, עדיין המשיכה הרשת בקיצוצים והפחיתה 10% משכר עובדיה. כלומר הקיצוץ נעשה במשך חמש שנים לפחות, ולא במשך שנה וחצי בלבד, שלא לפי התחייבותה של הרשת לפני העובדים.

(ב) אם מעביד מבקש לקצץ בשכרו של עובד, עליו לקיים משא ומתן עם ארגון העובדים היציג, ובאין ארגון כזה - עם כל אחד מעובדיו. המשרד דן באוקטובר 2006 בקיצוץ שכר שביצעה הרשת (קיצוץ 10% מהשכר והקפאת ותק) והבהיר להנהלתה כי בנסיבות שבהן הרשת מעוניינת לקצץ

18 סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.  
19 עב 9/07, ארגון גננות חרדיות נ' הסתדרות אגו"י ואח', תקדין.

בשכר העובדים במסגרת תכנית הבראה והעובדים אינם מיוצגים בידי ארגון עובדים, היא נדרשת להשיג את הסכמתו של כל אחד מהם לכך.

התברר שהרשת לא קיימה משא ומתן עם עובדיה - גננות, סייעות, מפקחים, רכזים ועובדי מינהל - להפחתת השכר האמורה, אלא קיצצה את שכרם באופן חד-צדדי. עוד נמצא שגם במקרה שבו שלחה גננת לרשת מכתב ולפיו היא מתנגדת לקיצוץ האמור, לא נמנעה הרשת מלקצץ את שכרה.

(ג) נמצא כי ממועד מסוים בשנת 2003 הפחיתה הרשת כמה רכיבים מהשכר של חלק מעובדיה: היא הקפידה גמולי השתלמות, כלומר היא לא שילמה שכר בגין גמולים חדשים, היא הקפידה דרגות ושללה גמול ניהול מגננות שזכאיות לכך; היא הפחיתה משכרן של סייעות תשלום בעד חצי שעת עבודה ביום.

נמצא שהנהלת הרשת לא פעלה להשיג את הסכמת עובדיה לקיצוץ שכרם.

מהאמור לעיל עולה שהרשת קיצצה את שכר עובדיה באופן חד-צדדי ושרירותי. אף לאחר שהמשרד דרש ממנה לקבל את הסכמתם האישית של העובדים כתנאי להפחתה משכרם, לא נענתה הרשת לדרישה. המשרד ידע על כך והנחה את הנהלת הרשת בעניין, אולם לא וידא שהיא פעלה בהתאם להנחיותיו.

2. תשלום דמי הבראה וקצובת ביגוד. בנובמבר 1995 פרסם שר העבודה והרווחה צו הרחבה להסכם קיבוצי בדבר תשלום דמי הבראה לכלל העובדים במשק, והצו עודכן בשנת 2003.

(א) נמצא כי בשנים 2000-2007 לא שילמה הרשת לעובדיה דמי הבראה וקצובת ביגוד.

חבר הנהלת הרשת, מר יוסף ביננפלד, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי בשל מצבה הכספי הקשה של הרשת נבצר ממנה לשלם לעובדים דמי הבראה וקצובת ביגוד.

(ב) המשרד הנחה את הבעלויות לשלם לעובדיהן בכל שנה דמי הבראה במשכורת חודש יוני וקצובת ביגוד במשכורת חודש יולי. משום כך, התעריפים שלפיהם מקצה המשרד כספים לבעלויות בעד חודשים יוני ויולי כוללים רכיב שמיועד לתשלום דמי הבראה וקצובת ביגוד, והוא הקצה לבעלויות כספים שמיועדים לתשלום רכיבי שכר אלה.

יוצא אפוא שבמשך כשבע שנים פעלה הנהלת הרשת שלא לפי צו ההרחבה, אף שהמשרד הקצה לה את הכספים הנדרשים לשם תשלום דמי הבראה וקצובת ביגוד. לדעת משרד מבקר המדינה, מעשיה של הנהלת הרשת הם בגדר הפרה בוטה של זכויות העובדים והתנהגות לא ראויה של מעביד הניזון מכספי ציבור ונותן שירות לציבור. כמו כן הרשת עשתה שימוש בכספי ציבור שלא על פי הייעוד שנקבע לגבי אותם כספים.

3. הקטנת מספר שנות ותק של גננות: בשנת 2003 החלה הרשת להעמיד לפני גננות ותיקות - שלהן 25 שנות ותק ויותר - שתי אפשרויות: להמשיך לעבוד ברשת ולקבל שכר לפי 12 שנות ותק בלבד, או שיינקט נגדן הליך פיטורים (בעניין פיטורי עובדים - ראו להלן). בהתאם לכך הפחיתה הרשת את מספר שנות הוותק של חלק מן הגננות מ-25 ל-12 שנים.



מהאמור לעיל עולה שכדי לקצץ בהוצאותיה ולהקטין את הגירעון, קיצצה הרשת בשכר עובדיה באופן שרירותי וחד-צדדי, בחלק מהמקרים תוך התעלמות מדיני העבודה ומזכויות העובדים: היא קיצצה את שכרם, הפסיקה לשלם להם דמי הבראה וקצובת ביגוד והתנתה את המשך עבודתן של גננות ותיקות בצמצום ניכר של מספר שנות הוותק שלהן, באופן שרירותי וללא הסכמה.

על מנהליה של הרשת להקפיד לשלם שכר לעובדים על פי דיני העבודה הנהוגים בישראל, ועל המשרד לוודא שהרשת אכן נוהגת כך. כאמור, מניתוח הסיבות לגירעון של הרשת עולה, שאם תנקוט הרשת צעדי התייעלות, כמו סגירת גנים גירעוניים והפסקת מתן שירותים ללא מקור תקציבי, ייתכן שהיה באפשרותה לצמצם במידה ניכרת את הפגיעה בתנאי השכר של עובדיה.

### תשלום פיצויי פיטורים

חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 (להלן - חוק פיצויי פיטורים), קובע ש"מי שעבד שנה אחת ברציפות - ובעובד עונתי שתי עונות בשתי שנים רצופות - אצל מעביד אחד או במקום אחד ופוטר, זכאי לקבל ממעבידו שפיטרו פיצויי פיטורים; התפטר מחמת הרעה מוחשית בתנאי העבודה, או מחמת נסיבות אחרות שביחסי עבודה לגבי אותו העובד שבהן אין לדרוש ממנו כי ימשיך בעבודתו, רואים את ההתפטרות לענין חוק זה כפיטורים".

לפי נתוני הרשת, בתום שנת הלימודים התשס"ז היא פיטרה 267 עובדות - גננות וסייעות. נמצא שהרשת לא שילמה פיצויי פיטורים לאף אחת מהעובדות האמורות עד ינואר 2009.<sup>20</sup> לפי תחשיב שעשתה הרשת, באוגוסט 2008 הסתכמו התחייבויות הרשת בגין פיצויי פיטורים ב-16.4 מיליון ש"ח.

1. בדיון שהתקיים בינואר 2007 בעניין תכנית ההבראה לרשת השתתפו, בין השאר, חשב המשרד דאז, נציגת הלשכה המשפטית של המשרד, ראש תחום תמיכות דאז במשרד המשפטים, נציג משרד האוצר ונציגי הנהלת הרשת. בדיון סוכם, בין השאר, ש"לגבי פיטורי גננות, משרד החינוך יקצה, בכפוף לחתימה על תכנית ההבראה, 150% פיצויים עבור כל שנת עבודה של גננת + 6 חודשי הסתגלות בניכוי הסכום שנצבר לעובד בקופות גמל".

חשב המשרד, רפרנט למשרדים חברתיים באגף החשכ"ל במשרד האוצר וסגן חשב המשרד דאז מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הובהר לנציגי הרשת שמימון הפיצויים בידי הממשלה מותנה בחתימה על הסכם הבראה.

ממכתבים שכתב במרס 2008 חבר הנהלת הרשת, מר יוסף בינפלד, לשרת החינוך, פרופ' יולי תמיר ובאוקטובר 2007 לחשב המשרד עולה שהרשת ראתה בסיכום האמור מעין התחייבות של המשרד לשלם לה פיצויי פיטורים, אף שלא נחתמה תכנית הבראה, משום שסברה שהתכנית עומדת להיחתם. עוד עולה מאותם מכתבים שהרשת פיטרה את העובדות האמורות אף על פי ש"קופת

20 בהסכם ההבראה שחתמו משרדי החינוך והאוצר עם הרשת בנובמבר 2008 נרשם כי המשרד יתמוך ברשת, וכי התמיכה מכוונת לכיסוי חובות עבר של הרשת בגין פיצויי פיטורים. הרשת מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 שעדיין לא הוחל בתשלום הפיצויים לעובדים שפוטרו.

הפיצויים" שלה הייתה ריקה לחלוטין, כלומר לא היו לה כספים משלה לתשלום פיצויי פיטורים. הוא הוסיף ש"הרשת עומדת בפני תביעות ענק על הלנת שכר, על הלנת פיצויי פיטורין, וכל הכספים שנחויב בהם בבתי משפט, עקב אי עמידה בסיכומים".

באפריל 2008 השיבה סגנית היועמ"ש של המשרד לחבר הנהלת הרשת כי במהלך השנים העביר המשרד כספים לרשת, ובכלל זה רכיב לתשלום פיצויים לעובדי הרשת, וכי בעקבות מעשיה של הרשת ומחדליה לא נותרו בידה כספים לתשלום פיצויים כנדרש.

2. בדצמבר 2007 פנתה קבוצת גננות אל שרת החינוך וביקשה שתעזור להן לקבל מהרשת את כספי הפיצויים שהן זכאיות להם. וכך הן כתבו לה: "לקראת שנה"ל הנוכחית שוב בשל תכנית ההבראה קיבלנו מכתב פיטורין. זאת למרות שכמעט אף אחת מאיתנו אינה בגיל של פרישה (בין 20 שנות ותק ל-35 שנים). יתרה מכך, עודדו אותנו לפרוש. נאמר לנו ע"י הנהלת רשת הגנים בשם הוגי תוכנית ההבראה שכל מי שתפרוש כעת בגין תוכנית ההבראה תקבל את כל המגיע לה עפ"י חוק. ויתכן [ישישלמו לה] הטבות של עד 150% פיצויי פרישה. בגדר של ודאות ממש. לצערנו עד היום לא קיבלנו את כספי הפיצויים. יתירה מכך האי ודאות גדולה ואין מי שיכול לומר מתי כן, וכמה. נמצא שבשל כך לקינו בכפליים. א. נשים שעבדו לפרנסתן ומתוך אידיאל של חינוך ילדי ישראל יוצאות בכיזיון בלי לקבל את הפיצויים!! ב. כרגע רובנו ללא מקור הכנסה אחר, כספי הפיצויים שהיו אמורים לשמש לנו כעוגן, ממשמשים מלבוא"<sup>21</sup>. יצוין ששתיים מן הגננות פנו לשרה גם כשלושה חודשים לפני מועד משלוח המכתב הזה אולם לא נענו.

**בדיקה בלשכת שרת החינוך העלתה שעד למועד סיום הביקורת לא השיב המשרד לפניות של קבוצת הגננות.**

ממסמכי הרשת עולה כי גננת נוספת פנתה לרשת בטענה שהיא הבטיחה לשלם לה פיצויי פיטורים אם תבחר להתפטר בנסיבות האמורות, אולם לא קיימה את הבטחתה. נוסף על כך התברר כי במהלך שימוע שקיימה הרשת בעניינה של גננת נוספת, הבטיחה הרשת לשלם לה פיצויי פיטורים בשיעור של עד 150%, אם תפרוש ביזמתה.

יוצא אפוא שהרשת פיטרה עובדים רבים אף על פי שלא היו לה מקורות כספיים לשלם להם פיצויי פיטורים. היא הסתמכה על התחייבות של המשרד שהותנתה בחתימה על הסכם הבראה, אף שבמשך שנים נכשלו הניסיונות לחתום על הסכם ולא הייתה כל ודאות שבתוך זמן קצר הוא ייחתם. וכך אמנם קרה - ההסכם נחתם רק כעבור כשנה וחצי. הנהלת הרשת פעלה בעניין זה שלא לפי דרישות חוק פיצויי פיטורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמנהלי הרשת מסרו לגננות המפוטרות מידע שהשתמע ממנו כי הן יקבלו פיצויים כחוק מלמדת כי הם פעלו באופן לא הוגן ולא אחראי. שכן עקב מסירת המידע האמור שוכנעו עובדות להתפטר ומאות עובדות פוטרו מרשת שמפעילה מוסדות חינוך בלי ששילמה להן פיצויי פיטורים, ועקב כך הן נותרו ללא מקור הכנסה.

המשרד מצדו הסתפק במשלוח מכתב לרשת ובו ציין כי הוא רואה בחומרה את מעשיה. מספטמבר 2007 ועד ספטמבר 2008, מועד סיום הביקורת, לא פעל המשרד כדי שהרשת תשלם לאלתר פיצויים לעובדות מפוטרות, ואף לא השיב לגננות שפנו אליו. רק בהסכם ההבראה מנובמבר 2008 נקבע הסדר ולפיו יקצה המשרד כספים לרשת לצורך כיסוי חובותיה בגין פיצויי פיטורים, בתמורה להתחייבויות שונות של הרשת.

21 תכנית ההבראה שנזכרת במכתב זה משמעה טיוטת הסכם ההבראה.

### שכר סייעות בחודש אוגוסט

המשרד משתתף במימון שכרן של סייעות בעד 12 חודשי עבודה בשנה. הביקורת העלתה שהרשת נוהגת לשלם שכר לסייעות רק בעד 11 חודשים בשנה, ואינה משלמת את שכרן לחודש אוגוסט. לגבי חודש אוגוסט נמצא שהרשת ציידה את הסייעות במסמך שמיועד למוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ובו היא מצהירה כי "בחודשים יולי ואוגוסט, נמצאת העובדת בחופשה, ומקבלת שכר בעד החופשה חודש ימים בלבד בעד חודש יולי" (ההדגשות במקור).

1. משרד מבקר המדינה בדק כמה מן הסייעות שעבדו ברשת בשנת הלימודים התשס"ז קיבלו דמי אבטלה מן הביטוח הלאומי בעד חודש אוגוסט 2007 אף על פי שעבדו באותה שנה ברשת והמשיכו לעבוד גם לאחר חודש זה. הבדיקה נעשתה בנוגע לקבוצת סייעות: נבחרו 56 (כ-10%) מבין 545 הסייעות שעבדו ברשת באותה שנה שהיו בעלות ארבע שנות ותק ויותר ושכרן היה שווה לשכר המינימום או גבוה ממנו.

נתוני קבוצת הסייעות הוצלבו עם הנתונים שבמאגר המידע של הביטוח הלאומי. התברר כי 52 (93%) מבין 56 הסייעות קיבלו דמי אבטלה באוגוסט 2007. אפשר להניח ששיעור הסייעות שקיבלו דמי אבטלה מכלל הסייעות ברשת - דומה. יצוין שסכום דמי האבטלה שמשלם הביטוח הלאומי הוא 80% או פחות מהשכר שסייעת הייתה עשויה להשתכר.

2. הביקורת העלתה כי המשרד ידע, לפחות מינואר 2006, שהרשת נוהגת שלא לשלם שכר לסייעות בחודש אוגוסט: בדוח רואה חשבון ב' נאמר שיותר מ-90% מכלל הסייעות אינן מקבלות שכר בחודש אוגוסט, אם כי לפי התקן של המשרד השכר אמור להיות משולם בגין 12 חודשי עבודה.

יוצא אפוא שהמשרד הקצה לרשת כספים למימון השתתפותו בשכרן של סייעות לאוגוסט 2007, אולם היא לא העבירה אותם לסייעות אלא הפנתה אותן אל הביטוח הלאומי לשם קבלת קצבה. בכך גרמה הרשת להקטנת ההכנסה החודשית של הסייעות. הרשת לא פעלה בהתאם לנדרש ממי שכספי ציבור הופקדו בידיו בנאמנות. לפיכך שילמה הקופה הציבורית פעמיים - פעם אחת שילם המשרד תשלום חודשי לרשת ופעם שנייה שילם הביטוח הלאומי דמי אבטלה עבור שכר חודש אוגוסט כמעט לכל הסייעות שהרשת העסיקה בשנת הלימודים התשס"ז. אף שהמשרד ידע שהרשת אינה משלמת שכר לסייעות בעד חודש אוגוסט הוא לא עשה דבר בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת לשלם לסייעות שכר עבור אותם חודשי עבודה שבגינם היא מקבלת תשלומים מהמשרד, ועל המשרד לוודא שהיא עושה זאת; יש לראות בחומרה את התעלמותו של המשרד מאי-תשלום השכר לסייעות בעד חודש אוגוסט בכל שנה.

### קביעת שכר הגננות לפי מספר הילדים בגן

גן ילדים פועל בדרך כלל שישה ימים בשבוע. היקף משרה של גננת הוא 30 שעות שבועיות, במשך חמישה ימים בשבוע. ביום השישי לפעילות הגן עובדת בגן גננת אחרת (להלן - גננת משלימה).

ממסמכי הרשת עולה שלעתיים היא קבעה את מספר ימי העבודה שעל גננת לעבוד - חמישה או שישה ימים - לפי מספר הילדים בגן, ובהתאם לכך לפי מצבו הכספי. מגננת בגן שמספר הילדים בו קטן נשללה הזכות לעבוד רק חמישה ימים בשבוע והיא נדרשה לעבוד שישה ימים. הרשת לא שילמה לגננת תוספת שכר בעבור היום הנוסף.



בפברואר 2008 התקיים בלשכת מנכ"לית המשרד דיון ובו השתתפו, בין השאר, חברי הכנסת יעקב ליצמן ומשה גפני, נציגים של משרדי האוצר והחינוך ונציגים של הרשת. מסיכום הדיון עולה שסגנית היועמ"ש של המשרד פסלה את האפשרות לקצץ את שכרה של גננת בגן גירעוני, משום שלא ייתכן שה"קנס" יוטל על הגננת, מה גם שהיא אינה הגורם לגירעון של הגן.

בפברואר 2002 כתב המנכ"ל דאז של הרשת ליו"ר הסדרות אגו"י כי הנהלת הרשת דנה בפנייתו לתת יום חופשי בשבוע גם לגננות בכיתות גן שבהן היו לפחות 22 ילדים, אף שעד אז נהגו לאפשר זאת רק לגננות בכיתות גן שבהן היו 25 ילדים לפחות; למרות המצב הכספי הקשה של הרשת, הוסכם להעסיק גננת משלימה (גננת שעובדת בגן יום בשבוע) גם בכיתות גן שבהן 22 ילדים לפחות, מפברואר 2002 עד לסוף שנת הלימודים התשס"ב. בדיון שקיימו בנובמבר 2006 שלושת חברי הנהלת הרשת, הוחלט שלא תאושר העסקת גננות משלימות בגנים שבהם 23 ילדים או פחות. באוגוסט 2007 החליטה הנהלת הרשת שאם בגני הרשת יהיו 29 ילדים בממוצע, יועסקו בכל הגנים גננות משלימות.

מהאמור לעיל עולה שהרשת עשתה דין לעצמה: היא פתחה גנים קטנים, גירעוניים; וכדי לממן את הפעלהם דרשה מהגננות לעבוד שעות נוספות ולא שילמה להן בעדן.

### המעורבות של משרד החינוך בתנאי ההעסקה של עובדי הרשת

המשרד הוא המממן העיקרי של פעילות הרשת. הוא קובע את התקנים ואת תנאי השכר של העובדים ואמור לפקח על ביצועם.

1. כבר בספטמבר 2000 פנתה מנהלת האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד אל המנכ"ל דאז של הרשת בבקשה שיפעל לפי כללי מינהל תקין ויכבד את זכויותיהן של הגננות המועסקות ברשת.

2. במסמכי המשרד נמצאו פניות של לשכת הממונה על תנאי שירות של עובדי הוראה במשרד (להלן - הממונה) להנהלת הרשת ולמנהלת אגף לחינוך מוכש"ר ולפיהן נפגעו תנאי השכר של עובדי הרשת. לדוגמה, באוגוסט 2002 פנה הממונה דאז אל הנהלת הרשת והתלונן שהרשת אינה משלמת לעובדיה "דמי הבראה, ביגוד וגמולי השתלמות"; בנובמבר 2002 הוא פנה אל מנהלת אגף מוכש"ר וטען כי נשלחו אליו פניות רבות ובהן טענות על הרשת, וכי על המשרד לבדוק וללבן אותן ואל לו להניח לרשת להמשיך ולפעול באותו האופן; ביוני 2003 כתבה ממלאת מקום הממונה למנהלת אגף מוכש"ר כי לא ייתכן שהמשרד יתעלם מכך שהרשת אינה מכבדת את תקנות חינוך ממלכתי ומכך שאינה משלמת לעובדיה את שכרם לפי הכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים.

יצוין שגם סגנית היועמ"ש של המשרד כתבה לחשב המשרד באוקטובר 2007 כי "אכן ניסינו כל הזמן להימנע מלהתערב בקטע שבין הגננות לרשת, והן לא ויתרו ושלחו מכתבים אלי... ככל שנכין תכנית הבראה, אין מנוס מכניסה לעניין הניהול הפנימי, שכן לא ניתן להם כסף אם אין סיכוי שהם יעלו על דרך המלך ויבראו את הרשת... לא נוכל להמשיך לחבוש משקפי עיוורים".

הרשת השיבה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה אין היא חייבת לשלם שכר לעובדיה לפי המקובל בחינוך הרשמי. תשובתה האמורה התבססה על פסיקת בתי דין לעבודה שדחו תביעות להחיל על עובדי הרשת את הזכויות של עובדי הוראה אשר נקבעו בהסכמים קיבוציים. עוד השיבה הרשת כי היא פטורה מחובת תשלום כאמור, מאחר שהתקציב המוקצה לגני ילדים בחינוך המוכש"ר קטן מזה שמוקצה לגני ילדים בחינוך הרשמי.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיומם של פסקי דין שבהם נדחו תביעות להחלה של ההסכם הקיבוצי על עובדי הרשת אין בהם כדי להפחית מחובתה של הרשת לשלם לעובדים לפי המקובל בחינוך הרשמי, כפי שקבע משרד החינוך, כתנאי להשתתפות המדינה. זאת ועוד, כשבחרה הרשת במסלול החינוך הלא רשמי, היא קיבלה על עצמה את העיקרון שקבעה המדינה ולפיו המדינה משתתפת בהוצאות להפעלת גנים בחינוך המוכשר ואינה נושאת במלוא עלות הפעלתם. תמורת ההשתתפות של המדינה נדרשות הבעלויות לעמוד בכמה תנאים, ובהם תשלום שכר העובדים לפי המקובל בחינוך הרשמי. מכאן עולה שעל הרשת להקפיד לשלם לעובדיה את שכרם כנדרש.

המשרד הבהיר שוב ושוב את העיקרון הזה, העומד בכסיס המימון הממשלתי שניתן לחינוך המוכשר. המשרד גם היה ער למרבית ממצאי הביקורת האמורים בנוגע לפגיעה של הרשת בשכר עובדיה במשך שנים אולם התעלם מכך ולא נקט צעדים ממשיים לטיפול בנושא, אף שהוא מוסמך לעשות כן ואף שהוא מעורב בכל הנוגע לתנאי העסקת הגננות ברשות.

המשרד אינו יוצא ידי חובתו בכך שקבע את העיקרון האמור. עליו לוודא שהרשת ובעלויות אחרות בחינוך המוכשר, מנצלות כראוי את כספים שהוא מקצה להן ומשלמות שכר לעובדיהן על פי דרישותיו. נוכח האינדיקציות הברורות להפרות זכויות העובדים אין המשרד יכול להסתפק בהצהרה כללית של הבעלויות שהן משלמות שכר כנדרש, אלא לבדוק זאת ביסודיות, כדי למנוע קיפוח של עובדיהן.



ממצאי הביקורת ברשת מעלים שהרשת נדרשה לפעול לצמצום הגירעון הגדול שצברה, אולם נמנעה מלפעול בנחרצות להשגת מטרה זו תוך יישום המלצות, למשל בדבר הגדלת מספר הילדים בגנים כדי לעמוד בתקן ובדבר הפסקת מתן שירותים שאין לה מקור למימנם. כמו כן היא המשיכה להפעיל גנים גירעוניים, בין היתר, בשל מסר ייעודי רוחני, כפי שציין אחד ממנהליה. הרשת פעלה להקטנת הוצאותיה בעיקר באמצעות פגיעה בשכר עובדיה ובאמצעות פיטורים, במקום לנקוט פעולות ארגוניות אחרות להבראת הרשת. פעילות זו נעשתה לא אחת שלא כנדרש על פי משפט העבודה, בלי שהעובדים זכו לייצוג קיבוצי וכלי שזכויותיהם האישיות נשמרו כראוי. הדבר חמור במיוחד מאחר שרוב עובדי הרשת הן נשים, שהן מפרנסות יחידות של משפחותיהן, ומאחר שאפשרויות התעסוקה העומדות בפני נשים במגזר החרדי, על קודי ההתנהגות המיוחדים לו, הן מצומצמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת, שהיא אחד המעסיקים הגדולים בחברה החרדית ומספקת פרנסה לכ-1,000 בני אדם, לשלם שכר לעובדיה על פי הדין, להימנע מניצול עובדות חלשות שאינן מיוצגות על ידי ארגון עובדים ולהקפיד על הגינות ותום לב ביחסיה עם העובדים.

נוכח העובדה שהמשרד מממן את רוב תקציב הרשת ובידיו הכלים לפעול כדי למנוע קיפוח של עובדיה, יש לראות בחומרה את אזלת היד שלו, ואת התעלמותו משלילת זכויות שכר בסיסיות של עובדי מוסדות חינוך, אגב ניצול חולשתם של העובדים, מרביתם כאמור נשים. על המשרד להימנע מהעברת כספים לרשת באותם מקרים שבהם הוא יודע כי הרשת עושה שימוש בכספים אלה לא למטרות שלשמן הם יועדו על ידי המשרד. עליו לוודא שהרשת נוקטת צעדים להתייעלות ומצמצמת באופן ממש את הפגיעה בזכויות עובדיה.

## הפעלת גנים בחינוך המוכש"ר בירושלים

מאז 1993 פועלת בעירייה יחידה נפרדת לחינוך חרדי, וכל מוסדות החינוך החרדי מנוהלים בידי האגף לחינוך חרדי.

1. גני ילדים במגזר החרדי בירושלים הם מוסדות מוכש"ר. בשנת הלימודים התשס"ח למדו בגני הילדים החרדיים בירושלים 18,067 ילדים, 10,427 (58%) מהם בגיל טרום חובה (בני 3-4 שנים) והיתר בגיל חובה (בני 5-6 שנים). כ-44% (7,882) מכלל הילדים שהיו בגני ילדים חרדיים בירושלים באותה שנה למדו ב-302 כיתות גן שהעירייה קבעה שהם מוסדות עירוניים. מוסדות אלה הופעלו בידי שש עמותות, שהן רשתות של גני ילדים בחינוך המוכש"ר במגזר החרדי (להלן - רשתות גנים עירוניים). יצוין שביתר כיתות הגן במגזר החרדי בחינוך המוכש"ר היו 10,185 ילדים, והן פעלו בגנים שלא הוגדרו מוסדות עירוניים. יצוין שכאשר העירייה מגדירה כיתת גן מסוימת כעירונית, היא מקנה יתרון ניכר לבעליה, שכן העירייה מממנת את מלוא ההוצאות לתפעול הכיתה, כמו בגנים בחינוך הרשמי הפועלים בתחום שיפוט.

2. משרד מבקר המדינה בדק כיצד בחרה העירייה אילו רשתות גנים עירוניים יפעילו גנים בעבורה. הבדיקה לא עסקה בזכותה של העירייה לקבוע שמוסדות חינוך מסוימים הם מוסדות עירוניים ולא במשאבים ובזכויות שהיא העניקה לרשתות לשם הפעלת המוסדות.

בין השנים 2002 ו-2006 התקשרה העירייה עם שש רשתות גנים עירוניים בחוזה לקניית שירות הפעלה של גני ילדים במגזר החרדי. את מרבית כיתות הגן הפעילה בעבורה בית יעקב - 189 (63%) כיתות גן בשנת הלימודים התשס"ח; הרשת הפעילה 17 (6%) מכיתות הגן. העירייה הייתה הבעלים של הגנים העירוניים, והרשימות שנתן להם המשרד היו רשומים על שמה. העירייה קיבלה תקציב מהמשרד לשם הפעלת הגנים האלה, את הכספים שקיבלה העבירה לעמותה המפעילה והוסיפה לה כספים מתקציב העירייה.

### הבחירה ברשתות גנים עירוניים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2008 (להלן - חוזר משרד הפנים) קובע כי כאשר רשות מקומית מעוניינת להקצות למוסדות בחינוך המוכש"ר הפועלים בתחומה, במסגרת השתתפותה בתקציבם, סכומים גדולים מאלה שהיא חייבת להקצות להם לפי חוק חינוך ממלכתי, היא רשאית לעשות זאת על פי קריטריונים שוויוניים שאותם תקבע מועצת הרשות המקומית.

1. העירייה נוהגת לממן רכיבי עלות מסוימים בהחזקת הגנים של רשתות גנים עירוניים, כמה מהם על פי חוזים שחתמה עם הרשתות, לדוגמה החזר דמי שכירות וכיסוי עלות שכרם של מפקחים, והשאר שלא לפי חוזה. לפי ספר התקציב של העירייה, תקציבה לשנת 2008 למימון הרכיבים האמורים הסתכם בכ-90 מיליון ש"ח. כמו כן הקצתה העירייה לרשתות כספים מן התקציב הבלתי רגיל שלה - כ-1.97 מיליון ש"ח בשנת 2007.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי הגנים שמפעילות רשתות גנים עירוניים הם מוסדות עירוניים לכל דבר, ולכן האמור בחוזר משרד הפנים אינו נוגע להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לפעול על פי הנדרש בחזור משרד הפנים בנוגע לגנים בחינוך המוכשר; אם העירייה מגדירה גנים מסוימים כעירוניים אין בכך כדי לפטור אותה מהחובה לפעול על פי קריטריונים שוויוניים, בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בירושלים. על מועצת העירייה לקבוע אפוא קריטריונים שוויוניים להקצאת סכומים גדולים מאלה שהיא חייבת להקצות לפי חוק חינוך ממלכתי.

2. התברר, שעד סוף שנת הלימודים התשס"ח (אוגוסט 2008) לא קיימה העירייה מכרז לרכישת שירותי הפעלה של גני ילדים, שלא כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1982. רק ביולי 2008, לקראת שנת הלימודים התשס"ט, פרסמה העירייה מכרז פומבי להפעלת גני ילדים עירוניים המיועדים לאוכלוסייה החרדית בירושלים.

מעיון במסמכי המכרז עולה שהעירייה ביקשה "לקבל הצעות להפעלתם של גני ילדים עירוניים לאוכלוסייה החרדית בירושלים, אשר ינוהלו באופן מקצועי ברוח היהדות הדתית-חרדית". העירייה קבעה תנאי סף להשתתפות במכרז, ובהם: "המציע הינו עמותה רשומה או תאגיד בעל ניסיון מוכח של שנה לפחות, החל משנה"ל התשס"ה, בהפעלת גני ילדים עבור רשות מקומית (הבעלות הרשומה ברישיון ההפעלה של הגנים הינה הרשות המקומית)".

מהאמור לעיל עולה שהעירייה מנעה למעשה מעמותות שלא הפעילו גני ילדים עבור רשות מקומית לגשת למכרז הפומבי. ואכן נמצא כי למכרז הגישו הצעות רק שש רשתות הגנים העירוניים, אשר הפעילו גנים עירוניים בחינוך המוכשר גם קודם למכרז, וכי בסוף יולי 2008 הן זכו במכרז. בספטמבר 2008 חתמה העירייה על חוזים עם שש הרשתות, והם תקפים עד סוף אוגוסט 2011.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי, בין השאר, "נדרש סנכרון מערכות שיכול להיעשות ביתר קלות כאשר מדובר ברשת בעלת ניסיון עבודה עם רשות מקומית. הכספים המשמשים למימון הפעילות השוטפת מועברים לרשת על ידי העירייה ומשרד החינוך במועדים הקבועים במכרז, על הרשת להיות מסוגלת לממן 'מימון ביניים' עד לקבלת כספי העירייה ומשרד החינוך".

יש לציין כי תשובת העירייה בעניין יכולתה של רשת לממן "מימון ביניים" אינה מתיישבת עם העובדות, משום שהיא התקשרה עם הרשת שצברה כאמור גירעון גדול מאוד במשך שנים והתקשתה לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, די היה בכך שהעירייה תדרוש מהעמותות ניסיון בהפעלת גן ברישיון של המשרד ולא היה צורך שהיא תדרוש מהן ניסיון בהפעלת גן בשביל רשות מקומית. מתעורר חשש כי הדרישה נועדה להבטיח שאותן שש רשתות ימשיכו להפעיל את הגנים העירוניים ולמנוע מגופים אחרים להתמודד במכרז, וכי בכך הפלתה העירייה לטובה את שש רשתות הגנים העירוניים לעומת שאר הבעלויות על גנים בחינוך המוכשר בירושלים ומנעה מגופים חרדיים אחרים להשתתף במכרז.

## ענייני תקציב ושכר בגני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים

בית יעקב היא עמותה רשומה שנוסדה בשנת 1984, ומטרתה, בין היתר, הן לייסד, להחזיק ולנהל מוסדות חינוך וכן לטפל בילדים בירושלים וסביבתה. עיקר הכנסותיה של בית יעקב הן ממשרדי ממשלה ומרשויות מקומיות. בשנת 2006 הסתכמו הכנסותיה ב-81 מיליון ש"ח: מהם 23 מיליון ש"ח (28%) ממשרדי ממשלה, 46.7 מיליון ש"ח (58%) מרשויות מקומיות, 10.5 מיליון ש"ח (13%) מתשלומי הורים, ו-0.8 מיליון ש"ח (1%) ממקורות שונים.

בשנת הלימודים התשס"ח הפעילה בית יעקב 235 כיתות גן, 189 (80%) מהן בבעלות עיריית ירושלים (גנים עירוניים) והשאר בבעלותה. בסך הכול התחנכו בגנים שמפעילה בית יעקב 7,128 ילדים, 74% (5,276) מהם בירושלים.

### תקצוב בית יעקב

תקנות מוסדות מוכרים קובעות כאמור שמוסד חינוך לא יוכרו מוסד מוכר אלא אם כן עמד בתנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד הוא לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים".

כאמור, המשרד משתתף בחלק ניכר מהוצאות להפעלת גני ילדים בחינוך המוכש"ר, המיועד לתשלום שכר לגננות וסייעות. לעומת זאת, שאר הוצאות החזקת הגן מוטלות בעיקר על הרשות המקומית או על הבעלות. בית יעקב מקבלת מימון להפעלת הגנים בשיעור גדול מהמקובל לגבי גנים בחינוך המוכש"ר. הדבר עלה גם מתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה. נמצא שהמשרד והעירייה מממנים את הפעלתם של רוב גני בית יעקב באופן דומה למימונם של גנים בחינוך הרשמי; שיעור השתתפותו של המשרד במימון שכר העובדים של בית יעקב דומה לשיעור השתתפותו במימון שכר העובדים של גן בחינוך הרשמי המוקצה לרשות מקומית; בגין הגנים העירוניים שמנהלת בית יעקב בירושלים, שהם 80% מהגנים שהיא מנהלת, היא קיבלה מהעירייה כספים למימון שאר ההוצאות הנדרשות להפעלת גן, כמקובל לגבי גן בחינוך הרשמי.

יוצא אפוא שבית יעקב מקבלת מהמשרד ומהעירייה תשלומים למימון ההוצאות של 80% מגניה, בדומה לגן בחינוך הרשמי.

### תשלום שכר לגננות ולסייעות בבית יעקב

1. משרד מבקר המדינה בדק את שכרן של גננות בבית יעקב. בשנת 2007 עבדו בבית יעקב 215 גננות, 45 (21%) מהן נבחרו באופן אקראי ונבדקו נתוני השכר שלהן. לכל גננת חושב שיעור השכר ברוטו שהיא קיבלה במאי 2008 ביחס לשכר הנדרש לפי טבלאות השכר של המשרד לעובדי הוראה, בהתאם לנתוני האישיים.

אלה תוצאות הבדיקה: גנת אחת השתכרה 75% מן השכר הנדרש; תשע מהגנות שנתונין נבדקו השתכרו 82%-85% מן השכר הנדרש; 17 השתכרו 86%-90% מן השכר הנדרש; 17 השתכרו 91%-95% מן השכר הנדרש; וגנת אחת השתכרה 98% מן השכר הנדרש.

משרד מבקר המדינה ביקש לדעת כיצד נקבע שיעור התשלום לגנות ומדוע השכר נמוך מן הנדרש. לדוגמה, לפי תנאי השכר שמפרסמת הלשכה לתנאי שירות של עובדי הוראה במשרד, יחידת עבודה של גנת נחלקת ל-27 שעות הוראה בפועל ולשלוש שעות חינוך. שכר בעד שעות חינוך ניתן לגנת בעד פעולות שנעשות לאחר שעות ההוראה בגן, כמו כינוס אספות הורים, ביקור בבתי הילדים ושיחות עם הוריהם.

בית יעקב הסבירה שהיא אינה משלמת שכר בעד שעות חינוך לגנות מסוימות, למשל גנות חדשות בעלות ותק של ארבע שנים או פחות, משום שיש להעניק להן שעות הדרכה, השתלמויות ופיקוח רבות יותר; לגנות שגרות רחוק ממקום עבודתן ולכן מקבלות תשלום גבוה יותר בגין דמי נסיעה בתחבורה ציבורית; ולגנות בגנים קטנים.

ההסבר של בית יעקב אינו עולה בקנה אחד עם הנתונים על שכר הגנות, שכן נמצא שכמה גנות חדשות קיבלו תשלום בשיעור גדול לעומת זה שקיבלו גנות ותיקות מהן.

מתשובתה של בית יעקב למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 עולה כי כל אחד מהגנים שלה מיועד לפלח אוכלוסייה מסוים בציבור החרדי, וכי נהוגה בהם הפרדה בין בנות ובין בנים. משום כך חלק מהגנים פועלים בתקן חסר, ולכן הסכומים שמקצה המשרד למימון הפעלתם קטנים מהוצאות הפעלתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם בית יעקב מעוניינת לפתוח גני ילדים עבור קבוצות שונות בציבור החרדי, וכפועל יוצא היא מפעילה גנים גירעוניים, עליה לממן את הפעלתם מכספים שתגייס ממקורות אחרים.

2. כאמור, המשרד משתתף במימון שכרן של סניעות ל-12 חודשים בשנה. מנתוני בית יעקב עולה שהיא נוהגת לשלם שכר לסייעות בחודשים יולי ואוגוסט באופן חלקי בלבד, כלהלן: סייעת שיש לה שנת ותק אחת מקבלת ביולי שכר בעבור שבועיים בלבד; סייעת שיש לה שתי שנות ותק - שכר בגין 21 יום בלבד; סייעת שיש לה שלוש שנות ותק ויותר - שכר חודשי מלא. בית יעקב אינה משלמת שכר לסייעות לחודש אוגוסט.

משרד מבקר המדינה בדק מה מספר הסייעות שעבדו בבית יעקב בשנת הלימודים התשס"ז וקיבלו תשלום דמי אבטלה מן הביטוח הלאומי בעד החודשים יולי ואוגוסט 2007 (לאחר שנת הלימודים התשס"ז) וכן בעד יולי ואוגוסט 2008, אף על פי שבאותן שנים הן עבדו בבית יעקב והיו אמורות לקבל ממנה שכר גם בעבור החודשים האמורים. מבין 149 סייעות שעבדו בבית יעקב בשנת התשס"ז נבדקו נתונין של 42 סייעות (כ-28%) שעמדו באמות המידה האלה: ארבע שנות ותק ויותר; שכר של 40,000 לשנה לפחות למשרה מלאה (סכום קרוב לשכר המינימום השנתי במשק, על פי היקף משרת סייעת); ו-300 ימי עבודה בשנה ויותר. כאמור, דמי האבטלה שמשלם הביטוח הלאומי הם בשיעור של 80% או פחות מן השכר שהאדם השתכר, ואם מדובר בחודש האבטלה הראשון שלו - השיעור אף קטן יותר.

נתוני קבוצת הסייעות הוצלבו עם הנתונים שבמאגר המידע של הביטוח הלאומי: נמצא כי 18% (43%) מהסייעות קיבלו דמי אבטלה בעד אחד לפחות מארבעת החודשים האמורים. יש להניח ששיעור הסייעות שקיבלו דמי אבטלה באחד החודשים האלה מכלל סייעות הרשת - דומה.

נמצא כי אף על פי שבית יעקב קיבלה מהמשרד כספים למימון שכרן של סייעות לחודשים יולי ואוגוסט בשנים 2007 ו-2008, היא שילמה כספים בעד חודש יולי רק לחלק מהן, ובעד חודש אוגוסט - לא שילמה להן כלל כספים. מכאן עולה שבית יעקב לא פעלה בהתאם לנדרש ממי שכספי ציבור הופקדו בידי בנאמנות. בכך היא גרמה להקטנת ההכנסה החודשית של הסייעות, והקופה הציבורית שילמה פעמיים - פעם אחת שילם המשרד תשלום חודשי לבית יעקב ובפעם השנייה שילם הביטוח הלאומי דמי אבטלה עבור חודש יולי או אוגוסט לחלק מן הסייעות שעבדו בבית יעקב בשנת הלימודים התשס"ז.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בית יעקב לשלם לסייעות שכר עבור כל חודשי העבודה שבעדם היא מקבלת תשלומים מהמשרד, ועל המשרד לוודא שהיא עושה זאת.



מן האמור לעיל עולה כי בית יעקב קיבלה כספים מהמשרד ומהעירייה, וכי כספים אלה כיסו את עלות ההפעלה של 80% מן הגנים שהפעילה. שיעור ההשתתפות של המשרד והעירייה במימון הפעלתם של גנים אלה היה דומה לשיעור השתתפותם במימון הפעלתם של גנים בחינוך הרשמי.

בית יעקב בחרה שלא לשלם שכר לגננות ולסייעות לפי כללי השכר הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, שלא כדין: היא קיצצה 10% או יותר מן השכר למרבית הגננות שהעסיקה בגניה; לסייעות היא שילמה שכר רק בעבור 11 חודשים בשנה, ולחדשות שבהן - אף פחות מזה, אף שקיבלה כספים מהמשרד למימון שכרן גם לחודשי הקיץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים האמורים מעידים על בזבוז כספי ציבור, על מינהל לא תקין של בית יעקב, ועל שלילת זכויות שכר וזכויות סוציאליות מעובדים. על בית יעקב להקפיד לשלם שכר לעובדים כנדרש ולא לתר. על המשרד והעירייה לנצל את הכלים העומדים לרשותם, כדי להבטיח תשלום שכר הוגן לעובדי בית יעקב: המשרד מנפיק רישיונות להפעלת הגנים ומקצה לבית יעקב חלק נכבד מתקציבה, ויש בידו כלים לפעול לאלתר לשיפור המצב; העירייה מקצה לבית יעקב כספים, כוח אדם ומבנים וגם בידה הכלים לפעול בעניין.

## סיכום

חוקי מדינת ישראל העוסקים בחינוך מקנים זכות להפעלת מוסדות חינוך שאינם רשמיים. למטרה זו ניתן סיוע מכספי הממשלה. שיעורם של כספים אלה נקבע לפי החלטת שר החינוך. מול אלה עומדת, בין היתר, חובתן של בעלויות על מוסדות החינוך לפעול על פי כללים מסוימים, לרבות תשלום שכר לעובדים לפי השיעורים והכללים הנהוגים בחינוך הרשמי.

הביקורת התמקדה בשתיים מהבעלויות על גני ילדים במגזר החרדי, שנמות עם המעסיקים הגדולים במגזר זה. מרבית עובדי הבעלויות האלה הם נשים, רבות מהן מפרנסות יחידות במשפחותיהן שאפשרויות התעסוקה העומדים בפניהן מצומצמות.

ממצאים חמורים במיוחד הועלו בנוגע לרשת, שבשל אופן פעילותה במשך שנים צברה גירעון גדול ביותר. במשך כשבע שנים לא נחתם הסכם הבראה בין הממשלה ובין הרשת, והגירעון המשיך ותפח. הרשת נדרשה לפעול לצמצום הגירעון הגדול שצברה, אולם נמנעה מלפעול בנחרצות להשגת מטרה זו. היא פעלה להקטנת הוצאותיה בעיקר באמצעות פגיעה בשכר עובדיה ובאמצעות פיטורים, במקום לנקוט פעולות ארגוניות אחרות להבראת הרשת, שלא לפי ההמלצות שניתנו לה. פעילות זו נעשתה לא אחת שלא כנדרש על פי משפט העבודה, בלי שהעובדים זכו לייצוג קיבוצי וכלי שזכויותיהם האישיים נשמרו כראוי. הדבר חמור במיוחד מאחר שרוב עובדי הרשת הן נשים, שהן מפרנסות יחידות של משפחותיהן, ומאחר שאפשרויות התעסוקה העומדות בפני נשים במגזר החרדי, על קודי ההתנהגות המיוחדים לו, הן מצומצמות.

בית יעקב מקבלת מהמשרד ומעיריית ירושלים תקציבים להפעלת מרבית הגנים שלה בדומה למקובל בחינוך הרשמי, וסכום התקציבים שהיא מקבלת גדול יחסית לשאר הבעלויות בחינוך המוכשר. נמצא כי גם היא פגעה בשכר עובדיה ובזכויותיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת לנקוט פעולות להתייעלות, לדוגמה לסגור גנים גירעוניים ולחדול לתת שירותים שאין לה מקור למימוןם. כמו כן על הרשת ועל בית יעקב לפעול במרץ ובנחישות לשינוי מהותי ביחסן כלפי עובדיהם, באופן שזכויותיהם לא ייפגעו. על משרדי החינוך והאוצר לחדול מלהתעלם מהפגיעה בזכויות העובדים של רשתות גני ילדים במגזר החרדי ולפעול ביתר שאת כדי למנוע מבעלויות לנצל עמדה נחותה של עובדים שאין להם ייצוג הולם כדי לצמצם את עלויות ההעסקה שלהם.

יודגש שהפתרון אינו נעוץ דווקא בהזרמת כספים לבעלויות, שכן כפי שהועלה גם תקצוב דומה למקובל בחינוך הרשמי אינו מבטיח אי-פגיעה בזכויות העובדים. על משרד החינוך, בעצה אחת עם משרד האוצר, לעקוב בקפידה אחר הפעולות שנוקטות הבעלויות ולנקוט סנקציות במידת הצורך כתנאי להמשך הזרמת כספים בעתיד.