

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

ביקורת חברתית



תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות



תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות

רקע

הזכות לחינוך הוכרה כזכות בסיסית של כל אדם עוד משחר ימיה של המדינה, ולאור זאת, קיום מוסדות החינוך הוטל על המדינה ועל הרשויות המקומיות במשותף. הרשויות המקומיות, בתפקידן כרשויות חינוך מקומיות, משמשות גורם מרכזי בניהול והסדרת תקצוב מערכת החינוך בתחומן, הכוללת גם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (מוסדות מוכש"ר). רוב ההתנהלות התקציבית מול מוסדות החינוך שבתחומן מנוהל על ידן, אם באמצעות כספי העברה ואם באמצעות תקצוב ותמיכה. מוסדות מוכש"ר אינם בבעלות המדינה, אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצידה, ובהתאם חלקם מתוקצבים בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי. חובת הרשויות המקומיות להשתתף בתקצוב מוסדות מוכש"ר בתחומן עוגנה בחקיקה, ונקבע כי תיעשה באופן יחסי להשתתפותן בתקצוב מוסדות רשמיים דומים בתחומן - בהתאם לשיעור שקובע משרד החינוך - וכי בסמכות הרשות המקומית לקבוע שיעור תקצוב גבוה יותר למוסדות המוכש"ר בתחומה.



נתוני מפתח

22%-כ	75% - 65%	217,325	698
שיעור התלמידים בגיל החינוך היסודי שלמדו במוסדות מוכש"ר בחינוך הרגיל בשנת הלימודים התשע"ט	שיעור השתתפות החובה של רשות מקומית בתקצוב מוסד מוכש"ר ביחס למוסד רשמי דומה	מספר התלמידים במוסדות המוכש"ר היסודי בחינוך הרגיל בשנת הלימודים התשע"ט	מספר מוסדות המוכש"ר היסודי בחינוך הרגיל בשנת הלימודים התשע"ט
4.57 מיליון ש"ח	4,600	54 מיליון ש"ח	2.2 מיליארד ש"ח
היקף ההשקעה הכספית ממקורותיהן של חמש הרשויות המקומיות שנבדקו במוסדות המוכש"ר שבתחומן בשנת 2019	מספר התלמידים במוסדות המוכש"ר היסודי בשנת הלימודים התשע"ט בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו	תקציב משרד החינוך למוסדות המוכש"ר היסודי בחמש הרשויות שנבדקו בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב משרד החינוך למערכת החינוך בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו בשנת הלימודים התשע"ט

פעולות הביקורת

בחדשים יולי-אוקטובר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תקצוב פעילותם של מוסדות מוכש"ר בחינוך היסודי על ידי הרשויות המקומיות. נבדקו סוגיות הנוגעות להיבטים האלה: אופן התקצוב והיקפו; מצאי המבנים והתשתיות שבהם פועלים מוסדות המוכש"ר; והאופן שבו הרשויות מפקחות על השימוש בכספים שהן מעבירות. כן בדק המשרד כיצד הרשויות המקומיות מקצות מקרקעין לפעילות מוסדות המוכש"ר שבתחומן ואת הרישוי של מוסדות אלה. הביקורת בוצעה בעיריות באר שבע, רעננה וספרעם, ובמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור. בדיקות השלמה בוצעו במשרד החינוך.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



ריכוז השוואתי של ההשקעה הכספית בתלמיד תושב הרשות המקומית מול תלמיד במוסד מוכש"ר בתחומה - ההשקעה הממוצעת בתלמיד בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו הסתכמה בממוצע ב-1,000 ש"ח עד 6,000 ש"ח עבור כלל התלמידים ברשות, אל מול השקעה שהסתכמה בממוצע ב-257 ש"ח עד 2,567 ש"ח לתלמיד המוכש"ר תושב הרשות. גובה ההשקעה הושפע מגודל הרשות וממצבה הכלכלי-חברתי. יצוין כי ההשקעה הממוצעת של הרשות בכלל התלמידים מתושביה כללה את תקצוב פעולות תלמידי החינוך המיוחד והחינוך העל-יסודי וכן פעולות חינוך נוספות שהרכיבו חלק מהפערים האמורים.



מוסדות המוכש"ר - מבנים ותשתיות - קיימים פערים במצאי המבנים והתשתיות שבהם פועלים מוסדות החינוך המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו. לחלק ממוסדות המוכש"ר אין מגרשי ספורט, ולרובם אין אולמות ספורט ואין כיתות מחשבים. ברשויות המקומיות שנבדקו ושהן קיימים מתקנים קהילתיים, כדוגמת אשכול פיס וספרייה ציבורית, ניתנה למוסדות המוכש"ר רשות שימוש בהם, ואולם המתקנים הקהילתיים לא הוקמו בסמוך לאותם המוסדות.



מיסוד חובת הרשויות לתקצוב מוסדות מוכש"ר בתחומן - אף ששררה אי-בהירות באשר להיקף חובתן של הרשויות המקומיות לתקצוב מוסדות מוכש"ר בתחומן, לא נקבעו הנחיות לרשויות המקומיות המסדירות את יישום החקיקה בפועל ומבהירות את המצב המשפטי הקיים.



מנגנונים ותבחינים לתקצוב מוסדות המוכש"ר - תקציב הרשויות המקומיות שנבדקו, בו נכלל גם תקצוב מוסדות המוכש"ר, אושר במסגרת האישור הכולל של התקציב במועצותיהן. עם זאת, החלטת מדיניות הרשות המקומית לתקצוב מעבר לתקצוב הקובע לא הובאה למליאת המועצה לאישורה. לא נקבע המנגנון שבאמצעותו תפעל הרשות המקומית עת היא קובעת את התקצוב התוספתי בהתייחס למוסדות המוכש"ר בתחומה, באופן שיקדם את השוויוניות והשקיפות בחלוקת התקציבים הציבוריים. למרות החלטת הממשלה בנושא, משרד החינוך לא אסף באופן מקוון ולא פרסם מידע בדוח שנתי לציבור בנוגע לכלל המשאבים שהעבירו הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך לכלל המוסדות שבתחומן, ובכלל זה למוסדות המוכש"ר.



תקצוב מוסדות החינוך המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו - הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו בדרכים שונות עת תקצבו את פעילות מוסדות המוכש"ר בתחומן: **עיריית באר שבע** - כספים שמחובתה היה להעבירם כתקצוב הועברו באמצעות מתן תמיכות; **עיריית שפרעם והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור** - לא תקצבו את מוסדות המוכש"ר בעבור חלקן במימון שירותים נלווים כנדרש; **המועצה המקומית זיכרון יעקב** לא תקצבה כלל מוסד חינוך מוכש"ר בתחומה על אף חובתה לעשות כן.



אגרות תלמידי חוץ - עיריות באר שבע ורעננה והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור לא גבו אגרות עבור תלמידי חוץ שלמדו במוסדות המוכש"ר של





רשתות החינוך החרדי בתחומן, לא מהרשות השולחת ולא מהורי התלמידים; אגרות שסכומן הבסיסי לתלמיד בבית ספר יסודי לשנות הלימוד התשע"ט והתש"ף נקבעו על סך של 670 ש"ח ו-680 ש"ח בהתאמה. הן אף לא קבעו לחלופין הסדרים להעברת הסמכות לגביית אגרות בגין תלמידי החוץ אל מוסדות חינוך אלה.

פיקוח ובקרה על השימוש בתקציבים - בכל הרשויות המקומיות שנבדקו נמצאו נושאים הטעונים שיפור בפיקוח ובבקרה על השימוש שנעשה בתקציב התוספתי שהן העבירו למוסדות המוכש"ר שבתחומן. **עיריית באר שבע והמועצה המקומית זיכרון יעקב** העבירו כספים שיועדו למוסדות מוכש"ר בתחומן לעמותות שאינן משמשות כמוטב ברישומי משרד החינוך.

הקצאת מקרקעין - נמצאו ליקויים בהתנהלותן של חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו עת הקצו נכסי מקרקעין למוסדות חינוך מוכש"ר שפעלו בתחומן: **עיריית באר שבע -** עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו כל הליכי הקצאת המקרקעין כנדרש לשלושה נכסים, לרבות חתימת חוזים מול משתמשי המקרקעין ואישורם במליאת המועצה; **עיריית רעננה -** נכס עירוני הועבר לעמותה, ללא תיעוד כי הדבר התבצע בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין ומבלי שלעירייה חוזה חתום בתוקף עם העמותה המסדיר את הקצאת הנכס והשימוש בו; **המועצה המקומית זיכרון יעקב -** נכסי הרשות המקומית הועברו לעמותה ללא תיעוד כי הדבר התבצע בהתאם לנוהל הקצאות קרקע.

רישוי ובטיחות - רק למחצית ממוסדות החינוך המוכש"ר שנבדקו יש רישיון ארוך טווח למשך חמש שנים; ליתר תשעת המוסדות יש רישיון לטווח קצר בלבד.



הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט המועצה המקומית זיכרון יעקב ועיריית שפרעם, תקצבו את כל מוסדות החינוך המוכש"ר היסודיים שבתחומן בשיעור 100%.

עיריית באר שבע פעלה במהלך הביקורת לקבלת אישור מועצת העיר להחלטתה על מדיניות התקצוב של מוסדות המוכש"ר שבתחומה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, יבחן את הצורך בהסדרת ובהבהרת הכללים החלים על הרשויות המקומיות בעת תקצוב מוסדות המוכש"ר וינחה את הרשויות המקומיות כי עליהן לקבוע מנגנון לתקצוב התוספתי, באופן שיקדם את השוויוניות והשקיפות בחלוקת התקציבים הציבוריים למוסדות המוכש"ר בתחומן. מומלץ כי במסגרת ההסדרה והבהרת הכללים יבחנו משרדי החינוך והפנים מתכונת לדיווח מקוון של הרשויות המקומיות על אודות השתתפותן והשתתפות הבעלויות בתקצוב כלל מוסדות החינוך שבתחומן.



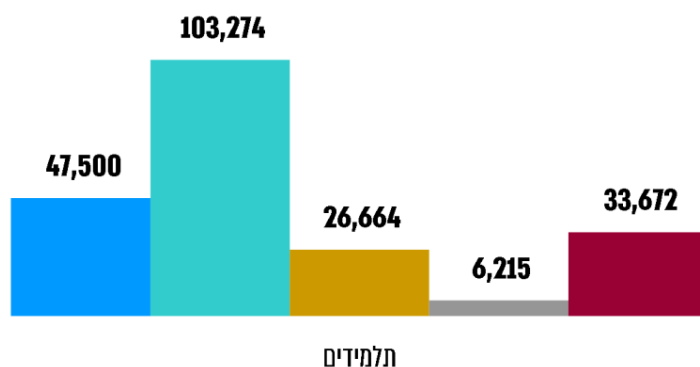


על הרשויות המקומיות לפעול לאישור מדיניותן לתקצוב מוסדות המוכש"ר במליאת מועצת הרשות ולוודא כי תקצוב מוסדות המוכש"ר תואם את מדיניותן. 💡

על הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לכלים העומדים לרשותן לשם שיפור הפיקוח והבקרה על התקציבים התוספתיים שהן מעבירות למוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומן ולוודא כי הסכומים מגיעים ליעדם ומשמשים למטרות שעבורן הקצו אותם. 💡

מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו את הפערים במצאי המבנים והתשתיות שבהם פועלים מוסדות החינוך המוכש"ר בעת גיבוש הפרוגרמות של הרשות לפריסת מבני הציבור בצמידות לבתי ספר. 💡

מספר התלמידים במוסדות המוכש"ר, בחלוקה למגזרים, שנת הלימודים התשע"ט



יהודי חרדי - מרכז החינוך העצמאי
יהודי חרדי - מעיין החינוך התורני
יהודי חרדי - מוחץ לרשתות
יהודי שאינן חרדי
ערבי

על פי נתוני משרד החינוך (תלמידים בחינוך הרגיל), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

הזכות לחינוך היא זכות בסיסית, וההכרה כי על המדינה לתת את האפשרות, למי שחפץ בכך, לחנך את ילדיו על פי דרכו וכי עליה לשאת באחריות לתקצוב לימודיהם של ילדים הלומדים במסגרות לימוד לא-ממלכתיות עוגנה בחקיקה, מתוך רצון לשמר את האיזון וההבחנה בין מוסדות החינוך הרשמיים למוסדות החינוך המוכש"ר.

תקצוב מוסדות המוכש"ר בתחומה הוא חלק מחובותיה של הרשות המקומית, ועליו להיעשות בהתאם לדין ובאופן המבטיח התייחסות שוויונית לכלל התלמידים תושבי הרשות המקומית, לרבות אלה הלומדים במוסדות מוכש"ר. על הרשות המקומית לפעול באופן שיבטיח כי היא מתקצבת את מוסדות המוכש"ר בהתאם לכללים ותבחינים ברורים, בשקיפות ובשוויוניות.



מבוא

הרשויות המקומיות¹ הן גוף נבחר והן משמשות כנאמן הציבור בכל פעולותיהן². ככאלה, מחובתן ובסמכותן לדאוג לרווחת תושביהן - בין היתר, בתחומי החינוך, התרבות, הנוער והספורט³. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע כי "עיריה תעשה בתוך תחומה... וכל פעולה אחרת שעיריה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר", עוד נקבע כי בסמכות העיריה "להקים ולקיים מוסדות לבריאות הציבור ולחינוך, ולסייע בהם"⁴.

לכל אדם עומדת הזכות לחינוך⁵, והיא הוכרה כזכות בסיסית כבר בראשית ימיה של מדינת ישראל, ובאה לידי ביטוי בחקיקת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה)⁶. זכות זו זכתה להכרה גם בפסיקות של בית המשפט העליון⁷.

בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל גדל משמעותית ובזמן קצר מספר התושבים בשטחה. אל הקבוצות השונות שהרכיבו את היישוב היהודי בארץ ישראל טרם הקמת המדינה⁸ חברו גלי עלייה גדולים של יהדות התפוצות, וכך לא רק שהמדינה הגדילה את מספר תושביה, במקביל גדל בה מאוד הגיוון התרבותי והחברתי⁹.

מתוך רצון ליצור חיבור בין כלל מרכיבי החברה באותן השנים לכלל חברה הומוגנית אחת¹⁰ ניתן דגש רב על הגעה לאחידות, לרבות באמצעות מערכת החינוך. משכך, המדינה פעלה בשנותיה הראשונות ליצירת מערכת חינוך שתכניה יהיו מובנים, מנוהלים, מפוקחים וממומנים על ידי המדינה, ותאפשר להקים בסיס חינוכי אחיד ומשותף לכלל ילדי ישראל; בסיס שבאמצעותו

- 1 הכוונה במושג "רשויות מקומיות" לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות.
- 2 ראו לדוגמה בג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220 (2000).
- 3 היקף החובות המוטלות על הרשות המקומית, הסמכויות המוקנות לה ותחומי אחריותה נקבעים על פי סוג הרשות: עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית. ראו החקיקה להלן, בהתאמה: פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות, התש"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות); צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958.
- 4 הנחיה דומה נקבעת בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות.
- 5 בסעיף 26 בהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם, שנחתמה בדצמבר 1948 בעצרת הכללית של האומות המאוחדות בפריז, צוין כי לכל אדם עומדת הזכות לחינוך. בדצמבר 1966 נחתמה באומות המאוחדות "אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות", ובסעיף 13 באמנה קיבלה הזכות לחינוך תוקף משפטי. מדינת ישראל אשררה את האמנה ב-3.10.91: **רשומות - כתבי אמנה 1037**, כרך 31, "אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות".
- 6 להרחבה בנושא ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "תקציב משרד החינוך - היבטים בתכנון, בפקוח ובבקרה", עמ' 357 - 432.
- 7 ראו למשל בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך**, פ"ד סד(1) 820 (2010); בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11).
- 8 הדבר התבטא בין היתר בזרמי החינוך: הזרם הכללי; זרם העובדים; זרם המזרחי; וזרם אגודת ישראל.
- 9 להרחבה ראו: ניבי גל-אריאלי, **איפה החינוך? - מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה - הפקולטה למדעי החברה (2013).
- 10 להרחבה ראו: מתי דוידסון, **לידתו ויישומו של חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953 - פוליטיקה וחינוך במדינת ישראל בתקופתו של בן ציון דינור, 1951 - 1955**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב - הפקולטה למדעי הרוח - בית הספר למדעי היהדות (2002).



תוכל המדינה גם להנחיל לתלמידים את הערכים שעמדו בבסיס הקמתה וגם להעניק להם את המיומנויות להן יידרשו לצורך ההתמודדות עם האתגרים לעתיד כאזרחים בוגרים במדינה מתפתחת¹¹.

המסד הנורמטיבי

בחוק לימוד חובה מוגדר המושג "רשות חינוך מקומית" ונקבע בו כי הרשויות המקומיות יוגדרו רשויות חינוך מקומיות לגבי תחום שיפוטן. עוד נקבע כי חינוך החובה בישראל חל מגיל שלוש ונמשך 15 שנות לימוד¹². לפי חוק זה, הוריו של ילד או נער בגיל לימוד חובה חייבים לרשום אותו במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית.

בחוק לימוד חובה נקבע עוד כי על המדינה מוטלת האחריות למתן חינוך חובה. סעיף 7(ב) בחוק לימוד חובה קובע כי "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית מסוימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף". עוד נקבע בחוק לימוד חובה כי שר החינוך, בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את "שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט על אותה רשות חינוך מקומית".

בשנת 1953 נחקק חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), ועל יישומו הופקד שר החינוך. בחוק חינוך ממלכתי נקבע כי "חינוך ממלכתי" הוא חינוך הניתן מאת המדינה על פי תוכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו. כן נקבעו בחוק זה מטרותיו של החינוך הממלכתי, לרבות הנחלת העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל וערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בחוק חינוך ממלכתי הוכרו כמוסדות לימוד רשמיים בהם יונהג חינוך ממלכתי גם מוסדות השייכים לשני זרמי חינוך ממלכתי נוספים, חינוך ממלכתי משלב¹³ וחינוך ממלכתי-דתי¹⁴.

בסעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי נקבע כי 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".

מתוקף סמכותו זו התקין שר החינוך את תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - התקנות), המסדירות בין היתר את כללי פעולתם ותקצובם של מוסדות מוכרים שאינם

11 להסבר והרחבה ראו גם: שמעון רשף, "בן גוריון והחינוך העברי והממלכתי", **קתדרה** 43 (1987), עמ' 94 - 114.

12 מהן שלוש שנים בגן ילדים ו-12 שנים בבית ספר.

13 חינוך ממלכתי משלב: חינוך ממלכתי המשלב בתוכנית הלימודים שלו לימודי יהדות מוגברים, ושם דגש על עיסוק בזווית יהודית ועל חינוך לפי תוכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי משלב.

14 חינוך ממלכתי דתי: חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תוכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.



רשמיים. בתקנה 9(א) לתקנות נקבע כי המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוך מוכר, שמתקיימים בו התנאים שנקבעו בתקנות, בשיעור של 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה. עוד נקבעו תנאים, אשר בהתקיים כולם או חלקם במי ממוסדות החינוך המוכרים, הם יתקצבו בשיעור של 65% או 70%, וכן כי תקנה 9 תחול על כיתות א' עד ט'.

חובת השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציבי מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (להלן - מוסדות מוכש"ר) נקבעה בסעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, לפיו השתתפות הרשויות המקומיות בתקצובם של המוסדות תהיה בהתאם לשיעור השתתפות המדינה בתקציביהם, קרי, בשיעור של 65% - 75% מהשתתפותן בתקצוב מוסדות חינוך רשמיים דומים בתחומן. עוד נקבע כי הדבר אינו גורע מסמכותה של רשות חינוך מקומית לקבוע שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים הפועלים בתחומה, כולם או חלקם, העולה על שיעור ההשתתפות של המדינה, והיא רשאית לעשות כן גם לגבי רכיב מהרכיבים להשתתפות בתקציב לפי סעיף זה.

הסדרת תקצוב מוסדות המוכש"ר על ידי המדינה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקנה 9 לתקנות, מהווה, בין היתר, מקור נורמטיבי לגזירת העקרונות שעל פיהם על הרשויות המקומיות לפעול עת הן מתקצבות את מוסדות המוכש"ר שבתחומן.

בג"ץ עמד על הבסיס להבחנה בין מוסדות החינוך הרשמיים למוסדות המוכש"ר ואת העדיפות המוקנית על פי דין לחינוך הממלכתי הרשמי על פני החינוך המוכר שאינו רשמי. הורים שבחרו בחינוך הפרטי יכולים לעשות כן, ברם משמעות הדבר שלא יוכלו ליהנות ממימון המדינה באופן מלא, ועל כתפיהם מוטל לשאת בחלק מן המימון הכרוך בכך. לעניין המימון אין מדובר באפליה בין שווים, אלא בהבחנה מותרת בין שונים¹⁵.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-אוקטובר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תקצוב הרשויות המקומיות לפעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי. נבדקו הנושאים האלה: סוגיות הנוגעות לאופן התקצוב ולהיקפו; סוגיות הנוגעות לאופן בו הרשויות המקומיות מפקחות על השימוש בכספים שהן מעבירות; כיצד הרשויות המקומיות מקצות מקרקעין לפעילות מוסדות אלה בתחומן; רישוי מוסדות המוכש"ר. הביקורת בוצעה בעיריות באר שבע, רעננה וספרעם; ובמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו)¹⁶. בדיקות השלמה בוצעו במשרד החינוך.

15 בג"ץ 8405/13 מרכז תורני רעננה ואח' נ' משרד החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 23.3.15).

16 הביקורת בוצעה ברשויות מקומיות שבהן יותר ממוסד חינוך מוכש"ר אחד וכאלה שבהן מגוון מוסדות מוכש"ר, בעלי מאפיינים שונים.



מעורבות השלטון המרכזי במימון מוסדות חינוך בעולם ובישראל

כאמור, הזכות לחינוך נחשבת זכות יסוד. כמו בישראל, במדינות רבות, לרבות במדינות החברות בארגון ה-OECD¹⁷, רואה המדינה חשיבות בהקמתה של מערכת חינוך ובתמיכה בה כחלק מהשירות לאזרחים, והשלטון המרכזי משתתף במימון ובתקצוב של מערכת החינוך¹⁸.

במדינות ה-OECD, כמו גם בישראל, מושקע נתח נכבד מהתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג)¹⁹ במערכת החינוך, המורכבת ממוסדות חינוך בבעלות ציבורית וממוסדות חינוך בבעלות פרטית²⁰ (ראו לוח 1).

לוח 1: ההוצאה לחינוך לתלמיד במוסדות ציבוריים ופרטיים בחלק ממדינות ה-OECD, לפי דרג החינוך, 2017 (בדולרים, במחירים שוטפים)

החינוך הקדם-יסודי	החינוך היסודי	החינוך העל-יסודי	סך ההוצאה לחינוך ועל מוסדות חינוך כשיעור מהתמ"ג ²¹	
ישראל	6,052	9,155	9,079	7.5%
אוסטריה	10,686	12,754	16,705	5.5%
אוסטרליה	7,994	10,238	12,640	6.6%
איסלנד	15,368	13,333	13,087	7.5%
גרמניה	11,075	9,572	13,283	5.2%

17 OECD (Organisation for Economic Co-operation) - ארגון בינלאומי של המדינות המפותחות שקיבלו עליהן את עקרונות הדמוקרטיה הליברלית והשוק החופשי. הארגון כולל 36 מדינות ומקום מושבו בפריז.

18 פרק זה מתבסס בין היתר על נתוני ה-OECD מתוך מחקר בנושא:

OECD, **The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning**, OECD Publishing, Paris

(2017) (להלן - **The Funding**).

https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education_9789264276147-en

19 תמ"ג - מונח כלכלי המציין מדידה של הערך הכולל של הסחורות (מוצרים) והשירותים שיוצרו בשטח טריטוריאלי מסוים. זהו אחד המדדים המשמשים להערכת חוסנו הכלכלי של האזור הנבדק (אתר ויקיפדיה).

20 מקובל להבחין בין שני סוגי מוסדות חינוך בבעלות פרטית. הראשון: מוסדות לימוד הממומנים ברובם מכספים פרטיים; והאחר: מוסדות שהרוב המוחלט של מימנם מגיע מכספי ציבור. יצוין כי רוב מוסדות החינוך הנמצאים בידיים פרטיות נמנים עם הסוג השני.

21 סך ההוצאה לחינוך אינו כולל חינוך לבני 0 - 3, ואינו כולל את הוצאות משקי בית לשיעורים פרטיים, לספרי לימוד ולצורכי כתיבה.



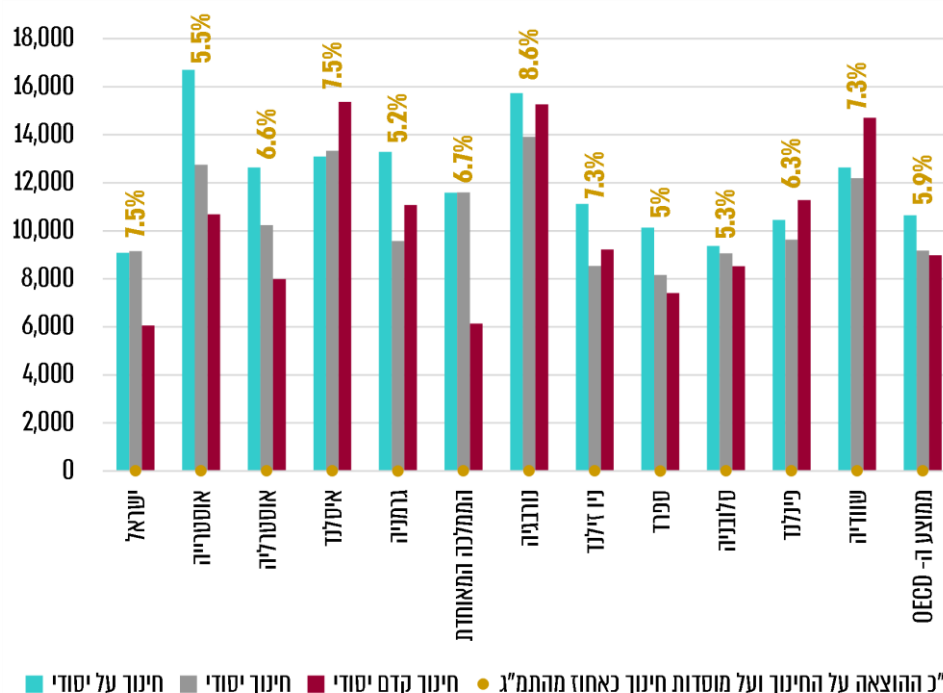
סך ההוצאה לחינוך ועל מוסדות חינוך כשיעור מהתמ"ג ²¹	החינוך העל-יסודי	החינוך היסודי	החינוך הקדם-יסודי	
6.7%	11,592	11,604	6,133	הממלכה המאוחדת
8.6%	15,735	13,906	15,270	נורבגיה
7.3%	11,117	8,533	9,217	ניו זילנד
5%	10,134	8,161	7,413	ספרד
5.3%	9,370	9,062	8,528	סלובניה
6.3%	10,454	9,633	11,283	פינלנד
7.3%	12,634	12,189	14,703	שוודיה
5.9%	10,639	9,179	8,978	ממוצע OECD

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)²², בעיבוד משרד מבקר המדינה.

22 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 4.84, "הוצאה לאומית על מוסדות חינוך, לפי דרג חינוך - השוואות בין-לאומיות".



תרשים 1: ההוצאה לחינוך לתלמיד במוסדות ציבוריים ופרטיים בחלק ממדינות ה-OECD, לפי דרג החינוך, 2017 (בדולרים, במחירים שוטפים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לצד מערכת החינוך הציבורית, המורכבת ממוסדות בבעלות המדינה, קיימת במדינות רבות מערכת חינוך פרטית, שבה מוסדות הלימוד אינם בבעלותה של המדינה. מערכות חינוך אלו - הציבורית והפרטית - דרות בצוותא וזכות, בהיקף כזה או אחר, למימון ציבורי לפעילותן.

תקצוב פעילות מערכת חינוך מכספי ציבור מחייבת את המדינה, כגורם המממן, לקיים מנגנונים של פיקוח ובקרה על השימוש בכספים. כמו כן, כנושאת בעלות, לרשות המדינה עומדת היכולת להשפיע על פעילות מוסדות החינוך במישור המינהלתי וחשוב מכך, במישור הפדגוגי, ובאופן שיסייע בידה בקידום תפיסות שהיא חפצה לקדם. אכן, מעורבות המדינה בקביעת התכנים ואופן הפעולה של מערכת החינוך הציבורית הנמצאת בבעלותה היא ברורה ומתבקשת, אבל לא כך הדבר בנוגע למערכת החינוך הנמצאת בידיים פרטיות. עוד צוין במחקרים²³, כי אף על פי שבבסיס הרעיון של היחידים והקבוצות שימו הקמת מערכת חינוך עצמאית עומד רצונם כי ילדיהם יתחנכו על פי דרכם ובניהולם, אין הדבר אומר כי יש בכך ויתור מראש למדינה על חובתה לממן לילדיהם את עלות החינוך, וזאת מתוקף היותו של החינוך כאמור זכות יסוד, המוקנית להם בדיון.

23 כלל המחקרים המובאים בפרק שעוסקים בסוגיית תקצוב מוסדות פרטיים במדינות ה-OECD ובאוסטרליה.



במדינות נוספות בעולם, כמו בישראל, עלה הצורך לקיים איזון בין תקצוב מערכת חינוך ציבורית לתקצוב מערכת חינוך שבה מוסדות החינוך הם בבעלות גופים פרטיים, וכן הצורך לאזן בין רצונה של המדינה כגורם המממן להיות מעורבת בקביעת התכנים ואופן פעולתם של מוסדות החינוך הפרטיים ובין רצונם של האחרונים לשמור על עצמאותם. להלן דוגמאות:

השתתפות השלטון המרכזי בחינוך הפרטי באוסטרליה²⁴: מדינת ויקטוריה שבאוסטרליה מקיימת מערכת חינוך ציבורית מלאה, אשר מוסדות החינוך שלה הנם בבעלותה, ומנהלים וממונים על ידה. במקביל למערכת הציבורית קיימת במדינה מערכת של בתי ספר פרטיים בבעלות הכנסייה הקתולית, המיוצגים על ידי "הוועדה הקתולית לחינוך של ויקטוריה" (CECV) (להלן - הוועדה הקתולית), ובתי ספר עצמאיים, הנמצאים בבעלות גורמים פרטיים (ISV) (להלן - בתי הספר העצמאיים).

מדינת ויקטוריה משתתפת גם במימון מוסדות הלימוד הפרטיים בתחומה ומדי שנה מקצה להם כספים בהתאם למספר התלמידים במוסדות אלה. על הקצאת הכספים וקביעת שיעורם אמון השר הממונה על משרד החינוך במדינה. לאחר שבמשך תקופה ארוכה עלו טענות נגד המדינה בעניין האופן שבו מוקצים הכספים לתקצוב שוטף ושיעורם, טענות שנגעו בעיקר לאי-השקיפות בהקצאות ולחוסר בקריטריונים אחידים לחישוב שיעור ההקצאות, בשנת 2006 הוסדר בחוק מנגנון הקצאת הכספים.

בחוק נקבע כי המדינה תתקצב את מוסדות הלימוד הפרטיים בשיעור של 25% לפחות, בהתאם לנוסחה ידועה מראש: התקציב שמוציאה המדינה על מוסדות הלימוד הציבוריים (A) מחולק במספר התלמידים במערכת הציבורית (B) ומוכפל ב-25%; את התוצאה מכפילים במספר התלמידים הלומדים במוסדות הלימוד הפרטיים (C)²⁵.

תקציב הבסיס (A) הוגדר כ"סל הטבות" לו זכאי כל תלמיד מהמדינה, ללא קשר למוסד הלימוד שבו הוא לומד, ונקבעו כללים שיעזרו בקביעה מהו היקפו של סל הטבות בכל שנת תקציב, קרי: מה סוג התקציבים המועברים למוסדות הלימוד הציבוריים שייכללו בו ואילו לא ייכללו. עוד נקבע בחוק כי תוקם ועדה מייעצת לשר הממונה על משרד החינוך. ועדה זו תמונה על ידו ותורכב מנציגים של משרד החינוך, נציגי הוועדה הקתולית ונציגי בעלי בתי הספר העצמאיים, ותפקידה לייעץ לשר בכל הקשור להפעלת החוק ולקביעת כללים ומדיניות לגבי אופן חלוקת התקציבים למוסדות הלימוד במדינה, ציבוריים ופרטיים כאחד.

השתתפות השלטון המרכזי בחינוך הפרטי במדינות ה-OECD²⁶: עלויות החינוך במדינות המפותחות עולות באופן קבוע. בהתאם לכך, ההוצאה הציבורית למימון מערכת החינוך גדלה בכל שנה. רוב התקצוב של מערכות החינוך במדינות המפותחות מקורו בכספים ציבוריים. מדינות ה-OECD, ובהן ישראל, מתמודדות עם האתגר לגבש איזון בין הקיום והתקצוב של מוסדות לימוד ציבוריים בבעלות המדינה, שבהם החינוך אחיד ובשליטה של הגורמים המתקצבים, ובין תקצוב מוסדות לימוד בבעלות פרטית, אשר לגביהם קיים חשש מובנה

Protiviti Department of Education and training, **Review of the Operation of Part 2.7 of the Education and Training Reform Act 2006** (October 2018) 24

$\left(\frac{A}{B} \times \frac{1}{4}\right) \times C$ 25

OECD (2017), Luka Boeskens, **Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness**, OECD Education Working Paper No. 147 (2016). 26



להעמקת הפערים בחברה. כך לדוגמה במידה ויתממשו תרחישים שלהלן, הנעוצים בכך שעצם הגדרתם כפרטיים מעמיד אותם במצב שבו הם חשופים פחות לכללים ולפיקוח המדינה:

תרחיש אחד הוא שהלומדים במוסדות הפרטיים לא יעמדו בדרישות הסף הפדגוגיות המוגדרות על ידי המדינה כנחוצות לפיתוח עתידה הכלכלי והחברתי. התרחיש השני הוא שהמוסדות הפרטיים יהפכו באמצעות כספים ציבוריים למערכת הנותנת יתרון משמעותי לילדים המגיעים ממשפחות מבוססות כלכלית, שבאפשרותם ללמוד במוסדות הלימוד הפרטיים: מוסדות לימוד שעלות הלימוד בהם לרוב גבוהה יותר, ולכן התכנים שהם יכולים להעניק ללומדים משופרים יותר. כמו כן, ביכולתם של מוסדות אלה לקבוע תנאי קבלה מחמירים לבאים בשעריהם, ובשל כך רמת התלמידים בהם עשויה להיות גבוהה יותר מלכתחילה.

מהדוח הנזכר של ה-OECD בנושא מימון ההשכלה בבתי הספר²⁷ ניתן ללמוד כי לא ניתן להגדיר מדיניות תקצוב אחידה בקרב כלל מדינות ה-OECD בנוגע למוסדות החינוך הפרטיים. אומנם ברוב המוחלט של מדינות הארגון קיים מנגנון של תקצוב מוסדות לימוד שהם בבעלות פרטית, והן אכן משתתפות בפועל במימון מוסדות אלה, אבל בכל מדינה אופי התקצוב והתנאים לקבלתו קשורים קשר ישיר לתפיסות החברתיות והכלכליות הנהוגות בה.

בדוח גם עולה כי במדינות שונות קיימת התייחסות שונה אף לאופן העברת התקציבים למוסדות הלימוד, החל בשלב הטרם-יסודי ועד לעל-יסודי. במיעוטן של המדינות הדבר נעשה ישירות על ידי השלטון המרכזי ובאחריותו, כגון באורוגוואי. אך ברוב המוחלט של המדינות, ובהן ישראל, קיים מנגנון משולב של השלטון המרכזי והשלטון המקומי. כך למשל גם באוסטריה, בלגיה, צ'ילה ושוודיה.

עוד עולה מהדוח כי ישנן השלכות אף ברמה הפדגוגית לקיומה של מערכת לימוד פרטית לצד מערכת הלימוד הציבורית. נמצא כי קיימת שונות בין הישגי התלמידים בכל אחת מהמערכות, שונות שניתן לקשור אותה באופן ישיר להיקף התקציבים המושקעים בכל אחת מהן. כך למשל נמצא כי ההישגים הלימודיים בתחום המדעים של תלמידים במוסדות לימוד פרטיים, שבהם התלמידים הם מחתך חברתי-כלכלי גבוה, היו גבוהים יותר משל תלמידים במוסדות הלימוד הציבוריים. מאחר שנמצא כי הדבר אינו קשור ישירות דווקא לסוג בית הספר (פרטי או ציבורי), אלא יותר למעמד החברתי-כלכלי של התלמיד הנבחן עולה השאלה אם ראוי להשתמש במשאבים הציבוריים לעידוד מוסדות לימוד פרטיים. זאת עקב החשש שמימון ציבורי רחב יאפשר ליותר תלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לעבור אליהם, דבר שיגדיל את הפער ויפגע ישירות ברמת החינוך הציבורי לאורך זמן.

בדוח ניתן ביטוי לאופן בו מדינות שונות מפקחות על מוסדות החינוך הפרטיים בתחומן ומהם התנאים שהן מציבות לשם קבלת מימון ציבורי למוסדות אלו. כך למשל יש מדינות שבהן ניתן דגש על חופש הפרט, והמדינה אינה קושרת בין פיקוח הדוק על מוסדות הלימוד הפרטיים ובין התקצוב. במדינות אלה שלטת התפיסה כי רצונו של הפרט לחנך את ילדיו בהתאם לתפיסת עולמו היא זכות יסוד, וכי יצירת שונות וגיוון בין מוסדות לימוד שונים תסייע בסופו של דבר לפיתוח החברה ולקידומה. בהתאם, במדינות אלה מוטלות מגבלות מעטות על אופן פעולתם

27 ראו ה"ש 18.



של מוסדות לימוד פרטיים בקשר לקבלת המימון הציבורי לפעולתן. לדוגמה, ליטא, סלובקיה, אסטוניה וקזחסטן²⁸ הן מדינות שבהן בתי הספר אינם מוגבלים בגביית שכר לימוד מההורים²⁹.

במדינות אחרות מושם דגש רב על מניעת אי-שוויון בין מעמדות ועל קביעת כללים שלא יאפשרו את הגדלת הפערים בחברה. בין היתר, נקבעים בהן תנאים נוקשים לקבלת מימון ציבורי לפעילות המוסדות, כגון מניעה או צמצום יכולתו של המוסד לבחור את הבאים בשעריו (כך למשל, בצ'ילה התקבל חוק בשנת 2016 המגביל את יכולתם של בתי הספר הפרטיים לקבוע תנאי קבלה לרוצים ללמוד בהם, כתנאי לקבלת מימון ציבורי); הטלת הגבלות על גובה שכר הלימוד הנגבה מהלומדים בו; והקמת מנגנונים במוסד שיאפשרו לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך לבוא בשעריו. כך למשל, באורוגוואי, בלגיה, צ'ילה, פורטוגל ושבדיה - מוסדות לימוד הנהנים ממימון ציבורי אינם יכולים לגבות שכר לימוד. לעומתם באוסטריה וברפובליקה הצ'כית (לא כולל החינוך העל-יסודי) הדבר אפשרי אפילו בחינוך הציבורי.

בין שתי הגישות, האחת של תקצוב ללא פיקוח כלל על תוכני הלימוד ותנאי הקבלה והשנייה של מעורבות מלאה בתוכני הלימוד ובתנאי הקבלה למוסדות כתנאי למימון פעילותם, קיימות גישות המשלבות בין השתיים - כך בישראל.



ניתן לראות כי בסוגיית הענקת מימון ציבורי למוסדות בבעלות פרטית מדינת ישראל אינה שונה ממדינות מפותחות אחרות, והשיח הנוהג רואה בחינוך זכות יסוד. לכן גם אם בחר מי מאזרחי המדינה לחנך את ילדיו במוסדות חינוך בבעלות פרטית מחוץ למערכת החינוך הציבורית שבבעלות המדינה, אין הדבר מוביל בהכרח לכך שהמדינה לא תישא בחלק מעלויות החינוך. שיעור השתתפות המדינה והתנאים להענקת מימון ציבורי למוסדות לימוד בבעלות פרטית משתנים ממדינה למדינה.

מערכת החינוך בישראל

נתונים כלליים על מערכת החינוך בישראל

מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנת 2019 שיעור הלומדים בקרב כלל אוכלוסיית ישראל (בכל שלבי החינוך, כולל גני ילדים והשכלה גבוהה) גבוה משיעורם במדינות ה-OECD: 34.3%

28 באסטוניה אין מגבלה על תשלומי הורים בבתי הספר המקצועיים ובחטיבות הביניים, ובקזחסטן אין מגבלה בבתי הספר המקצועיים בלבד.

29 ההנחה היא שגביית תשלומים גבוהים מהווה מנגנון מיון שתכליתו קבלת תלמידים בעלי מאפיינים התואמים את דרישות בתי הספר ובאופן זה לתרום להעלאת רמתם הפדגוגית.



בישראל לעומת 24% במדינות ה-OECD. נתון זה הציב בשנה זו את ישראל במקום הראשון מתוך כלל המדינות החברות בארגון³⁰.

מנתוני משרד החינוך³¹ והלמ"ס עולה כי בשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020)³² למדו במערכת החינוך בישראל - מוסדות החינוך היסודי, חטיבות הביניים והעל-יסודי - כ-1,852,000 תלמידים. מכלל אלו, כ-1,074,000 בחינוך היסודי, כ-317,000 בחטיבת הביניים וכ-461,000 בחינוך העל-יסודי³³. בלוח 2 שלהלן מוצגת החלוקה לפי מגזרי הפיקוח של משרד החינוך:

לוח 2: מספר התלמידים במערכת החינוך, לפי מגזרי פיקוח, התש"ף (באלפים)³⁴

דרג החינוך ³⁵	ממלכתי-עברי	ממלכתי-דתי	חינוך חרדי	חינוך ערבי ³⁶	סה"כ
יסודי	424 (כ-40%)	153 (כ-14%)	249 (כ-23%)	248 (כ-23%)	1,074 ³⁷
חטיבת ביניים	173 (כ-58%)	63 (כ-13%)	----- ³⁸	81 (כ-29%)	317
על-יסודי	196 (כ-42%)	56 (כ-12%)	98 (כ-21%)	111 (כ-25%)	461
סה"כ	793 (כ-43%)	272 (כ-15%)	347 (כ-19%)	440 (כ-23%)	1,852

על פי נתוני הלמ"ס ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

30 משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, **התפתחות מערכת החינוך - עובדות ונתונים תשע"ט**;

docs.google.com/spreadsheets/d/09923a79-15f4-4ace-11f7-19b303a4fa9f/edit#gid=0

31 משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, **חוברת פתיחת שנת הלימודים תשפ"א - מבחר נתונים**;

meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcal/NetunimTashaf.pdf

32 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת ביוני.

33 כאמור, בישראל פועלים גם מוסדות שאינם רשומים במשרד החינוך. הם פועלים ללא רישיון כנדרש בחוק פיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, ומשרד החינוך אינו מכיר בהם, אינו מתקצב אותם, אינו מפקח עליהם ואינו אוסף נתונים עליהם.

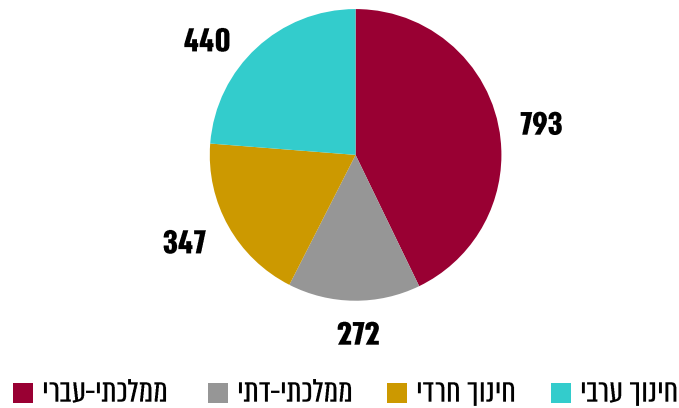
34 על פי נתוני משרד החינוך כמצוין לעיל ונתוני הלמ"ס: **שנתון סטטיסטי לישראל 2020**, לוח 4.11, "תחזית תלמידים בחינוך הקדם יסודי והיסודי"; לוח 4.17, "תחזית תלמידים בחינוך העל-יסודי".

35 חינוך יסודי: כיתות א'-ו, א'-ח, א'-ט; חטיבת ביניים: כיתות ז'-ט; על-יסודי: כיתות ט'-י"ב, י"ג-י"ד.

36 כולל: ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי.

37 כולל תלמידי החינוך המיוחד.

38 בחינוך החרדי לא פועלים מוסדות חינוך מסוג חטיבת ביניים.

**תרשים 2: מספר התלמידים במערכת החינוך, לפי מגזרי פיקוח, התש"ף (באלפים)**

על פי נתוני הלמ"ס ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסגרת מניין כלל התלמידים בחינוך היסודי נכללים גם תלמידי החינוך המיוחד, שרובם לומדים במסגרת מוסדות מוכש"ר המיועדים לחינוך מיוחד. יצוין כי במסגרת דוח זה לא נבדק תקצוב הרשויות המקומיות למוסדות המוכש"ר של החינוך המיוחד. ניתן ללמוד על היקף מוסדות החינוך המיוחד מהמוצג להלן בלוח 3.

לוח 3: בתי ספר ותלמידים בחינוך היסודי³⁹

שנת הלימודים התשע"ח (2018 - 2017)				חינוך עברי
שנת הלימודים התשע"ט (2019 - 2018)				
שנת הלימודים התש"ף (2020- 2019)				
בתי-ספר				
2,304	2,260	2,229	יסודיים	
255	245	235	חינוך מיוחד	
2,559	2,505	2,464	סה"כ	
תלמידים				
811,607	790,950	770,976	יסודיים	
12,659	12,858	12,362	חינוך מיוחד	

39 ראו שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 4.5, "בתי ספר, כיתות ותלמידים בחינוך היסודי".



שנת הלימודים התש"ף (2020 - 2019)	שנת הלימודים התשע"ט (2019 - 2018)	שנת הלימודים התשע"ח (2018 - 2017)		
824,266	803,808	783,338	סה"כ	חינוך ערבי
			בתי-ספר	
575	575	563	יסודיים	
82	80	80	חינוך מיוחד	
657	655	643	סה"כ	
			תלמידים	
243,442	243,475	242,586	יסודיים	
3,424	3,389	3,359	חינוך מיוחד	
246,866	246,864	245,945	סה"כ	

על פי נתוני הלמ"ס ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תקציב החינוך

לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2019 הסתכמה ההוצאה הלאומית על חינוך ב-112.6 מיליארד ש"ח, שהם 8% מהתוצר המקומי הגולמי (ראו לוח 4 להלן). תקציב משרד החינוך הוא מהגדולים שבסעיפי תקציב המדינה⁴⁰. בשנת 2019 היה תקציבו הרגיל של משרד החינוך כ-59.6 מיליארד ש"ח, והמדינה תקצבה את ההשכלה הגבוהה בתקציב הרגיל בסעיף תקציבי נפרד, שהסתכם ב-11.5 מיליארד ש"ח⁴¹.

40 www.gov.il/he/Departments/Guides/state_budget-2019

41 ראו שם.



לוח 4: ההוצאה הלאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך,
2014 - 2019⁴²

שנה	סך הוצאה במחירים שוטפים כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי	הוצאה שוטפת לתלמיד במוסדות ציבוריים ופרטיים (באלפי ש"ח)	הוצאה להשקעה בנכסים קבועים (במיליוני ש"ח)	הוצאה שוטפת - לפי דרג החינוך (במיליוני ש"ח)				סך הוצאה שוטפת** (במיליוני ש"ח)	סך כולל (במיליוני ש"ח), במחירים שוטפים
				חינוך על-תיכון וחינוך גבוה	חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	חינוך קדם-יסודי*		
2014	7.9	29.4	6,327	16,053	25,727	27,140	11,797	81,146	87,473
2015	7.9	29.0	6,764	16,573	27,545	28,308	12,315	85,079	91,843
2016	8.0	30.3	7,097	17,303	29,380	30,201	13,355	90,594	97,691
2017	8.1	31.3	7,737	16,486	31,306	32,791	14,381	95,193	102,930
2018	8.1	..	8,900	..	..	..	..	98,919	107,819
2019	8.0	..	8,965	..	..	..	..	103,671	112,636

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* גילאי 0 - 3;

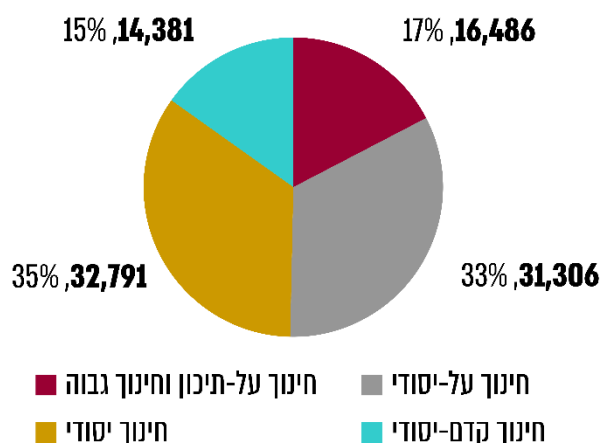
** סך ההוצאה השוטפת כולל חינוך אחר (קורסים).

רוב ההוצאה הלאומית השוטפת לחינוך היא למימון הלימוד בדרגי החינוך היסודי והעל-יסודי, והיקף ההוצאה על שני דרגי חינוך אלה דומה (ראו תרשים 3).

42 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 4.1, "הוצאה לאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך".



תרשים 3: חלוקת ההוצאה הלאומית לחינוך, על פי דרגי החינוך, 2017 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

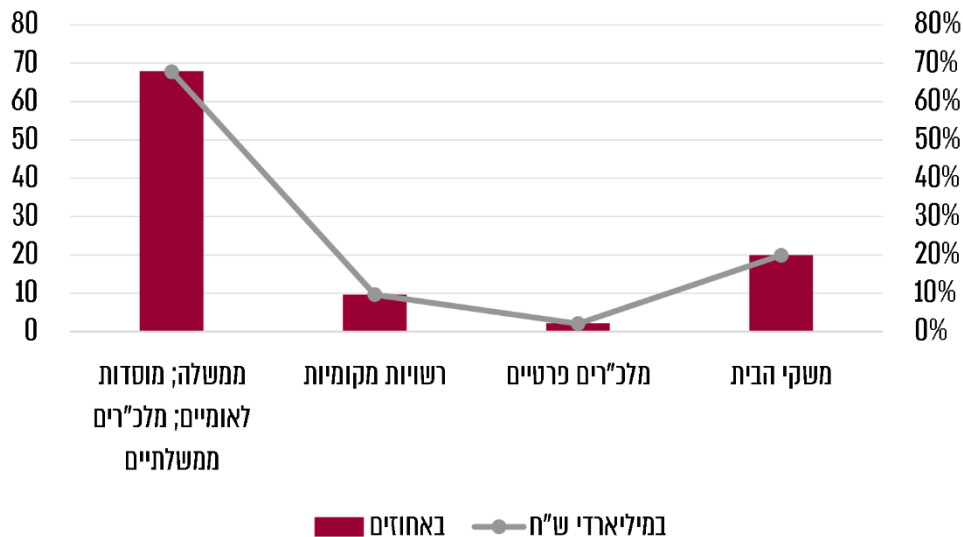
מנתוני הלמ"ס עולה שמימון ההשכלה בישראל נחלק בין גורמים אחדים. בשנת 2017⁴³ עיקר המימון היה ממקורות במגזר הציבורי, ובהם משרדי הממשלה והמוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח מהמגזר הממשלתי. בשנה זו מימן המגזר הציבורי כ-77.8% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. 9.7% ממימון המגזר הציבורי בשנה זו מקורו היה כספי הרשויות המקומיות, כ-10 מיליארדי ש"ח.

יתרת המימון בשנת 2017 (22.2%) מקורה היה ברובו ממשקי הבית בישראל, לרבות באמצעות קניית שירותי חינוך, תשלום שכר לימוד וקניית ספרי לימוד (20%), ומיעוטו באמצעות קבלת תרומות ומענקים למוסדות חינוך מתורמים בארץ ובחו"ל (2.2%) (ראו תרשים 4).

43 הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2020**, לוח 4.2, "הוצאה לאומית לחינוך, לפי סוג הוצאה ודרג חינוך ולפי מגזר מבצע ומגזר מממן".



תרשים 4: חלוקת ההוצאה הלאומית לחינוך בין הגורמים המממנים בשנת 2017 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השפעת הרשויות המקומיות על תקצוב מוסדות החינוך בתחומן

העברת התקציב השוטף ממשרד החינוך למוסדות החינוך בישראל מתבצעת ברובה באמצעות הרשויות המקומיות. לפי נתוני משרד החינוך⁴⁴, החלק הארי מהתקציב השוטף של משרד החינוך - שיעור של יותר מ-90% - משמש לתשלום משכורותיהם של עובדי מערכת החינוך הפועלים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות, לרבות מורים, פסיכולוגים ושאר נותני השירות⁴⁵. יתרת התקציב (כ-10%) מופנית למימון שירותים, מוצרים והוצאות אחרות⁴⁶ (ראו לוח 5):

44 משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים סטטיסטיים לשנת תשע"ט.

edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/economicandstatistics/main-info/Pages/statistics-2019.aspx

45 יצוין כי רוב תקציב השכר מממן את שכר עובדי ההוראה, והוא בשיעור אחיד של 100% לכל הרשויות המקומיות. שכרם של שאר העובדים ממומן בשיעורים שונים, בהתאם לקבוע בצו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ט), התשע"ט-2018.

46 כגון מלגות, תחזוקת המשרד, בחינות הבגרות, הכשרה והשתלמות, החינוך הבלתי פורמלי, החינוך המיוחד, החינוך הפנימייתי, תמיכות מדע וטכנולוגיה, רשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני, תמיכות בתרבות יהודית ובתרבות, הטלוויזיה החינוכית ומוסדות תורניים.

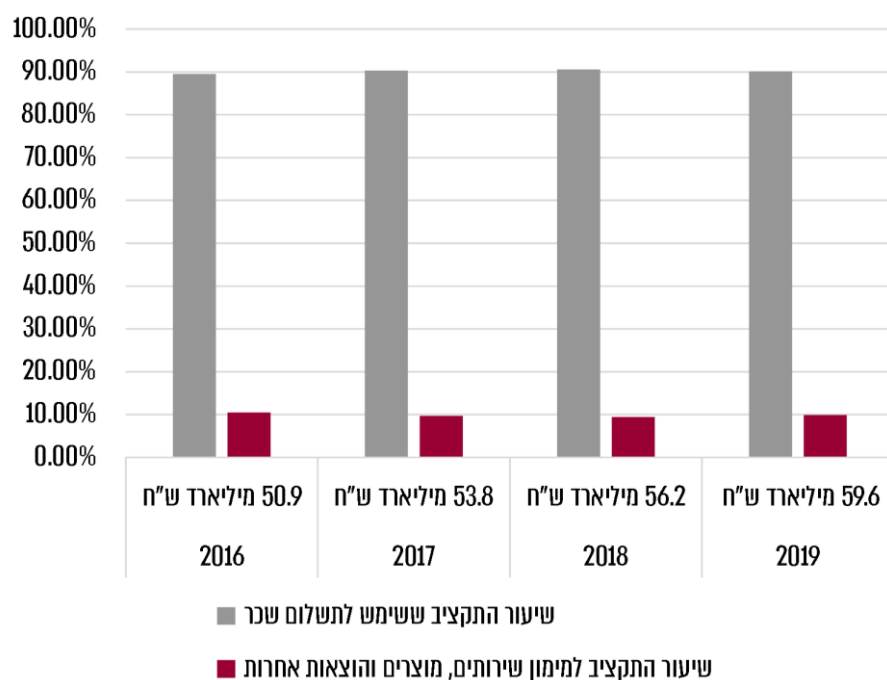


לוח 5: תקציבי משרד החינוך, 2016 – 2019
(במיליארדי ש"ח; בערכים שוטפים)⁴⁷

שנה	התקציב השוטף לחינוך	שיעור התקציב ששימש לתשלום שכר	שיעור התקציב למימון שירותים, מוצרים והוצאות אחרות
2016	50.9	89.5%	10.5%
2017	53.8	90.3%	9.7%
2018	56.2	90.6%	9.4%
2019	59.6	90.1%	9.9%

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: חלוקת תקציב משרד החינוך, 2016 - 2019
(במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

47 לא כולל תקציב פיתוח רב-שנתי שאושר למשרד בהיקף של כ-2.4 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה.



כפי שעולה מהנתונים, רובו המכריע של תקציב משרד החינוך משמש לתשלום שכר עובדי ההוראה, והיקפו בכל רשות ורשות תלוי במאפייני עובדי ההוראה, כגון ותק והשכלה, ואינו תלוי בגורמים אחרים, כגון דירוגה החברתי-כלכלי של הרשות⁴⁸ או דירוגה הפריפריאלי⁴⁹. כ-10% מתקציב משרד החינוך אינו מיועד לתשלומי שכר, ואפשר שהקצאתו תתחשב בדירוג החברתי-הכלכלי של הרשות המקומית ובמאפיינים הסוציאלקונומיים של התלמידים מוסדות החינוך בתחומה ובדירוג הפריפריאלי של הרשות המקומית. יצוין כי במקביל לתקצוב משרד החינוך נדרשות הרשויות המקומיות להשתתף במימון רכיבים הממומנים מהתקציב האמור, באופן ששיעור השתתפותן במימון תלוי בדירוג החברתי-כלכלי של כל יישוב עפ"י הלמ"ס: ככול שמעמדו של היישוב גבוה יותר, שיעור ההשתתפות הנדרשת ממנו גבוה יותר.

יוצא שפעילות הרשות המקומית, עת היא מחלקת כספים ממקורותיה⁵⁰, משפיעה על התלמיד תושב הרשות המקומית במידה גבוהה. יש להבטיח כי חלוקת הכספים על ידי הרשות המקומית תיעשה תוך התחשבות במאפיינים הייחודיים של מוסדות החינוך והתלמידים ברשות המקומית ועל בסיס קריטריונים ברורים.

תקצוב מוסדות חינוך רשמיים

סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה קובע כי קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים יהא מוטל על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף. שר החינוך, בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של אותה רשות חינוך מקומית.

תקציב הרשויות המקומיות למוסדות חינוך רשמיים בתחומן נחלק לשניים: הראשון - תקציב שבו חייבת הרשות המקומית, ושאופיו והיקפו נקבעים על ידי משרד החינוך (להלן - תקציב הבסיס); השני - תקציב תוספתי שכל רשות מקומית קובעת למוסדות החינוך בתחומה על פי מדיניות הרשות, יכולותיה וסדרי העדיפויות שקבעה.

תקציב הבסיס: משרד החינוך מנחה בצו את הרשויות המקומיות לקראת כל שנת לימודים מהו התקציב הבסיסי שאותו עליהן להעביר למוסדות החינוך הרשמיים בתחומן, ייעודו ושיעורו. בצו

48 מדד חברתי-כלכלי - אשכול הרשות המקומית מוגדר בצו החינוך כדירוג הרמה הכלכלית-חברתית לפי פרסומי הלמ"ס. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה, שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

49 מדד פריפריאלי - על פי דירוג הלמ"ס בסולם של עשר דרגות (אשכולות), שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג מוצג בערכים 1:255-1 הוא הפריפריאלי ביותר, בעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול תל אביב.

50 חלק מהתקציב שמעבירה הרשות המקומית למוסדות החינוך שבתחומה מוגדר כתקצוב קשיח, המשמש לפעילותו השוטפת של המוסד החינוכי, בהתאם לחובה שנקבעה בחוק חינוך ממלכתי.



שהוציא שר החינוך בנובמבר 2018, צו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ט), התשע"ט-2018 (להלן - צו החינוך), נקבע שיעור ההשתתפות של המדינה בקיום מוסדות חינוך רשמיים ובאילו תחומים תחול ההשתתפות, בחלוקה לשלבי הלימוד. הצו מתייחס גם לשלב הלימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. שיעורי ההשתתפות של משרד החינוך נקבעו בין היתר בתחומים הבאים: עלות שכר המורים - 100%; אגרות שכפול ועלות חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות - 50% - 90% בהתאם לאשכול היישוב על פי הלמ"ס⁵¹; עלות משרתו של פסיכולוג - 68%; עלות משרותיהם של מזכיר, שרת ופועל ניקיון - 87%.

עוד נקבע בצו כי "שיעור ההשתתפות של רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים שבתחומן, בכל תחום כמפורט בצו, יהיה ההפרש שבין 100 אחוזים לשיעור ההשתתפות של המשרד [משרד החינוך]".

תקצוב תוספתי: נוסף על השתתפות הרשויות המקומיות במימון תקציב הבסיס, הרשויות המקומיות מעבירות למוסדות החינוך הרשמיים שבתחומן תקציבים נוספים (להלן - תקצוב תוספתי).

התקצוב התוספתי נחלק לשני חלקים: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). התקציב הרגיל משמש למימון פעילותם השוטפת של מוסדות החינוך הרשמיים, ובו נכללים סעיפים כגון תחזוקה שוטפת, מים וחשמל - רכיבים שהרשות המקומית חייבת לממן מתוקף חובתה לקיים את מוסדות החינוך שבתחומה, תוך שהיא קובעת את היקף התקצוב; וכן תקצוב שעליו החליטה הרשות המקומית לשם מימון פעילויות חינוך נוספות בתחום המוסדות, כגון תוכניות העשרה, תגבור לימודי, מסיבות בית ספר וכיוצא באלו. התב"ר נועד למימון פרויקטים שאינם חלק מההתנהלות השוטפת של המוסד החינוכי, כגון השקעה בשיפור תשתית, רכש של ציוד לא-מתכלה ועבודות בינוי של מוסדות חינוך.

כך יוצא שהתקציב המועבר למוסדות החינוך שמקורו הוא כספי הרשויות המקומיות, שכאמור בשנת 2017 לדוגמה היה בהיקף של כ-10 מיליארד ש"ח, תקציב שחלוקתו וייעודו נקבעים בהתאם למדיניות הרשות המקומית, לרבות לאור המטרות שהיא מעוניינת לקדם בתחום החינוך - השפעתו על התלמיד תושב הרשות המקומית גבוהה.

מעמדם המשפטי של מוסדות החינוך בישראל

סמכותו של שר החינוך להכרה במוסדות מוכש"ר וקביעת שיעור השתתפות המדינה בתקצובם, הביאה ליצירת שלושה סוגים של מוסדות חינוך מבחינת מעמדם המשפטי: מוסדות רשמיים,

51 אשכול היישוב מוגדר בצו החינוך כדירוג הרמה הכלכלית-חברתית לפי פרסומי הלמ"ס. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה, שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. במוסדות חינוך ביישובים באשכולות 1 ו-2 משתתף משרד החינוך ב-90%, ובמוסדות חינוך ביישובים באשכול 5 ב-65% בלבד. בצו נקבעו היקפי ההשתתפות אם לפי מספר הכיתות ואם לפי מספר התלמידים (בהתאם לאופן שבו מתוקצבים מוסדות החינוך).



מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר) ומוסדות פטור. ההבדלים המרכזיים בין סוגי המוסדות השונים מבוססים על שני אדנים: הבעלות על המוסד החינוכי ומידת כפיפותם להוראות חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי⁵²:

"מוסד רשמי": מוסדות חינוך השייכים לחינוך הממלכתי על זרמיו השונים; בדרך כלל, החל בדרג החינוך הקדם-יסודי ועד לחטיבות הביניים. מוסדות חינוך אלה הם בבעלות המדינה או הרשויות המקומיות או בבעלות משותפת, והם הוכרו כמוסדות רשמיים ברשומות. המורים במוסדות אלו הם על פי רוב עובדי מדינה או עובדי הרשויות המקומיות. הפיקוח על המוסדות הרשמיים מתבצע על ידי משרד החינוך, והוא האחראי לתוכני הלימוד הנהוגים בהם.

"מוסד מוכר שאינו רשמי": מוסדות חינוך שאינם בבעלות המדינה, אך היא מכירה בהם כמוסד לימוד ומעניקה להם סמל מוסד ורישוי לפעולה כמוסד חינוכי. מוסדות אלה קיבלו עליהם מידה מסוימת של החובות החלות על מוסדות חינוך רשמיים. חלקם מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי. למוסדות אלה חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית לימודים. רוב בתי הספר במעמד זה מוחזקים ומנוהלים בידי עמותות (להלן - הבעלויות או הבעלות).

רבים ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה - מרכז החינוך העצמאי⁵³ ומעיין החינוך התורני⁵⁴ (להלן - רשתות החינוך החרדי). יש בתי ספר נוספים במעמד זה המשתייכים למגזר הערבי (למשל, בתי ספר מוסלמיים ונוצריים), וכן מספר קטן של בתי ספר בחינוך העברי (למשל, בתי הספר הדמוקרטיים, האנתרופוסופיים ואחרים). בשנת הלימודים התשע"ט היו בישראל 698 מוסדות מוכש"ר יסודי בחינוך הרגיל, ולמדו בהם 217,325 תלמידים.

בנוגע לרשתות החינוך החרדי, בשנת 1992 הוסף סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). סעיף זה קבע לראשונה כללים ברורים להענקת תמיכת המדינה לגופים הציבוריים, הפועלים בין היתר בתחום החינוך. בין היתר נקבע כי החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושיווניים כמו לכלל ילדי ישראל".

רשתות החינוך החרדי קיבלו על עצמן את החובה ללמד במוסדות המוכש"ר לימודי ליב⁵⁵ה- בהיקף של 100% ואת פיקוח משרד החינוך. מוסד שנמצא כי הוא מלמד את מלוא תכנית היסוד כפי שהיא נקבעה על ידי משרד החינוך יהיה זכאי לתקצוב המדינה בשיעור של 100%, כפי

52 ההגדרות מבוססות, בין היתר, על מחקר של הכנסת: אסף ווינגר ואליהן זרד, **מבנה מערכת החינוך, חקיקה מרכזית ונתונים כלליים**, הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2019).

53 מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר" (להלן - החינוך העצמאי).

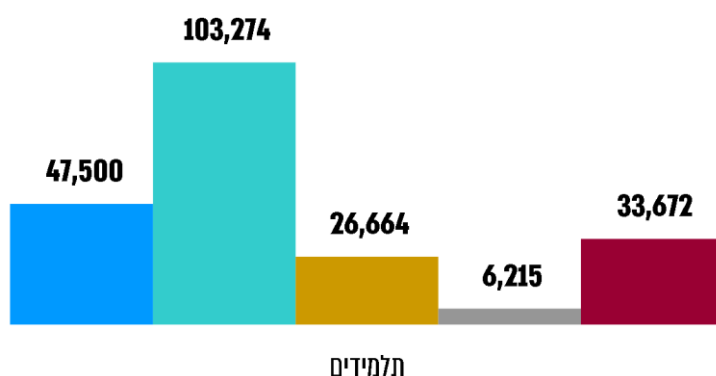
54 רשת מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף (להלן - מעיין החינוך התורני).

55 לימודי ליב"ה - "לימודי יסוד בחינוך הממלכתי"; תוכנית לימודים שגיבש משרד החינוך, הכוללת מקצועות שנועדו להיות בסיס משותף לכלל מוסדות החינוך הממלכתי. בתוכנית הליב"ה מפורטים מקצועות הלימוד שעל תלמידים במערכת החינוך ללמוד בכל אחת משנות הלימוד, מיומנויות הלמידה שעליהם לרכוש והערכים שעל מערכת החינוך להנחיל להם.



שמקובל לתקצב מוסדות רשמיים דומים בחינוך היסודי⁵⁶. יצוין כי לכל אחת מרשתות החינוך החרדי חשב מטעם משרד האוצר המפקח על התנהלותה הכספית.

תרשים 6: מספר התלמידים במוסדות המוכש"ר, בחלוקה למגזרים, שנת הלימודים התשע"ט



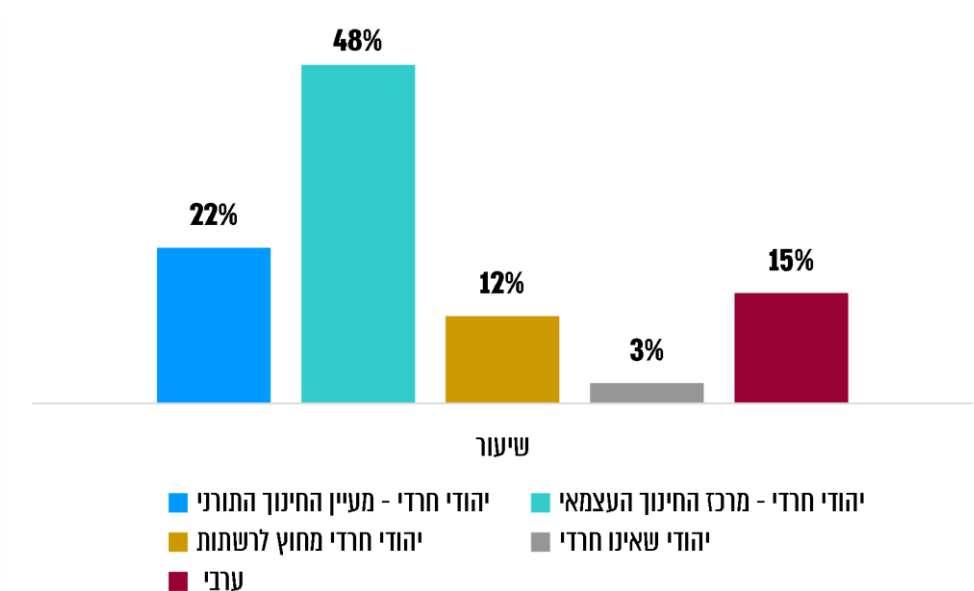
- יהודי חרדי - מרכז החינוך העצמאי
- יהודי חרדי - מעיין החינוך התורני
- יהודי חרדי מחוץ לרשתות
- יהודי שאינו חרדי
- ערבי

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

56 במהלך השנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של משרדי הממשלה על רשתות החינוך החרדי, לאחר חקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ופרסם דוחות ובהם ממצאים המתייחסים לנושא זה. ראו למשל: מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "החינוך החרדי והפיקוח עליו", עמ' 1067 - 1137.

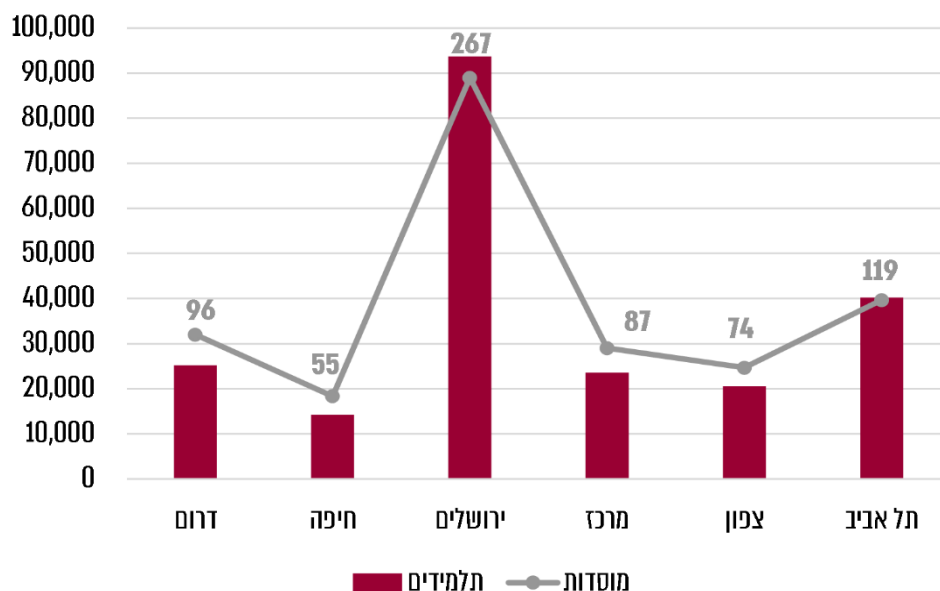


תרשים 7: שיעור הלומדים במוסדות המוכש"ר, בחלוקה למגזרים, שנת הלימודים התשע"ט



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 8: מספר התלמידים במוסדות המוכש"ר בחינוך הרגיל היסודי ומספר המוסדות בחלוקה למחוזות, שנת הלימודים התשע"ט



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

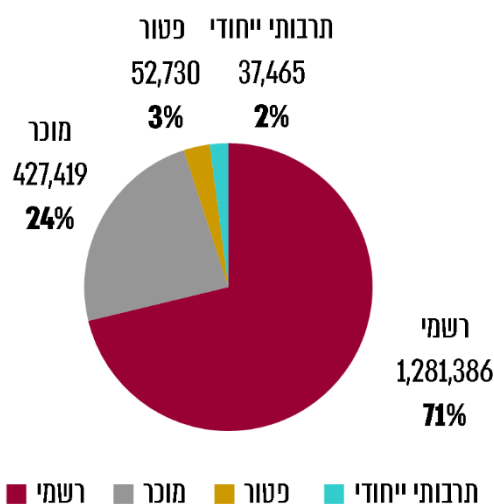


מוסד פטור: בסעיף 5 לחוק לימוד חובה נקבע כי ניתן לפטור תלמידים מהוראות החוק בתנאים מסוימים. על סמך סעיף זה הוקמו בישראל תלמודי תורה לתלמידי כיתות א' עד ח'. מערכת החינוך הכירה בהם כמוסדות הפטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך, ונקבעו להם תנאים מיוחדים הפוטרים אותם ממילוי הוראות חוק לימוד חובה. מוסדות אלה מתוקצבים בשיעור של 55% מהתקציב לתלמיד במוסד חינוך רשמי. בשנת הלימודים התשע"ט התחנכו במוסדות הפטור 52,730 תלמידים (3%).

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, מכיר במוסדות חינוך "תרבותיים ייחודיים", שהם מוסדות המיועדים לתלמידי ישיבות בכיתות ט'-י"ב. הלומדים במוסדות אלה פטורים מלימוד חובה, ותנאי הרישוי שלהם מוסדרים בנפרד. בחוק נקבע כי תקצוב מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים יהיה בשיעור של 60% מזה של בתי ספר רשמיים, והוא אינו כרוך בלימוד שיעור מסוים מלימודי הליב"ה. בשנת הלימודים התשע"ט התחנכו במוסדות הפטור 37,465 תלמידים (2%).

אחר: נוסף על מוסדות החינוך הנכללים בקטגוריות לעיל, פועלים בישראל מוסדות חינוך שאינם רשומים במשרד החינוך ואינם מוכרים על ידו. הם פועלים ללא רישיון של משרד החינוך והוא אינו מתקצב אותם.

תרשים 9: פילוח מספר התלמידים לפי המעמד המשפטי של בית הספר, שנת הלימודים התשע"ט



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מערכת החינוך ברשויות המקומיות שנבדקו

בביקורת נבדק תקצוב מוסדות המוכש"ר בחינוך היסודי והפיקוח עליהם בחמש רשויות מקומיות: עיריות באר שבע, רעננה ושפרעם והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור. להלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו ומערכות החינוך בתחומן:

תרשים 10: נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו⁵⁷

מספר התושבים	באר שבע	רעננה	שפרעם	זיכרון יעקב	פרדס חנה-כרכור
209,687	75,422	42,136	23,206	43,012	
5	8	3	8	7	
5 (148)	8 (233)	5 (142)	5 (146)	5 (173)	
42,844	17,500	10,443	6,381	10,473	
8	2	3	3	2	
1,747	659	1,269	564	248	
1,214.5	392	244.5	128	219.5	
424 (606)	221 (326.5)	82 (93)	54 (66.5)	62 (83)	
4,245 ש"ח	6,041 ש"ח	1,012 ש"ח	1,988 ש"ח	1,999 ש"ח	

על פי נתוני הלמ"ס, נתוני משרד החינוך, נתוני משרד הפנים ונתונים כספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

57 **מספר התושבים** - על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2019; **אשכול חברתי כלכלי** - על פי דירוג הלמ"ס, שבו כאמור אשכול 10 הוא הגבוה ביותר; **מדד פריפריאליות** - על פי דירוג הלמ"ס בסולם של עשר דרגות (אשכולות), שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג מוצג בערכים 1-255: 1 הוא הפריפריאלי ביותר, בעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול תל אביב; **מספר התלמידים בהתשע"ט** - המספר הכולל של התלמידים בכל מסגרות הלימוד ברשות (כלל בתי-הספר: תיכונים, יסודיים, מוסדות לימוד של החינוך המיוחד וגני ילדים); **תקציב משרד החינוך לרשות המקומית** - תקציב משרד החינוך שהועבר לרשות המקומית עבור שנת הלימודים התשע"ט (טרם פרוץ מגפת הקורונה); **תקציב מערכת החינוך של הרשות המקומית** - דוחות כספיים מבוקרים ליום 31.12.19 של הרשויות שנבדקו; **תמיכה ממוצעת לתלמיד ברשות המקומית ממקורותיה** - על פי חלוקת כלל תקציב החינוך של הרשות המקומית במספר התלמידים הכולל.



מוסדות המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו

להלן הנתונים על מוסדות חינוך מוכש"ר⁵⁸ יסודיים בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו⁵⁹ וכן נתונים על תקציב משרד החינוך ותקציבי הרשויות המקומיות למוסדות אלה⁶⁰.

מוסדות המוכש"ר - נתונים ותקציבים

לוח 6: עיריית באר שבע - תקציבי המוכש"ר, לפי מוסדות (בש"ח)

שם המוסד	המוטב ⁶¹	הגורם המדווח ⁶²	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב הממוצע של הרשות המקומית לתלמיד ⁶³ בשנת 2019	שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך ⁶⁴
			תושבי הרשות	תלמידי חוץ				
מוסד חינוך באר שבע א'	עיריית באר שבע	החינוך העצמאי	383	8	6,889,413	575,123	1,502	100%
מוסד חינוך באר שבע ב'	החינוך העצמאי	החינוך העצמאי	202	12	4,462,056	307,938	1,524	100%
מוסד חינוך באר שבע ג'	עיריית באר שבע	החינוך העצמאי	148	1	3,114,479	226,743	1,532	100%

- 58 הביקורת כוללת בדיקה של מוסדות חינוך מוכש"רים יסודיים שבהם כיתות א'-י, א'-ח, א'-ט.
- 59 כלל הנתונים ביחס למוסדות החינוך שנבדקו הם לשנת הלימודים תש"ף, פרט לנתון בנוגע לתקציב הרשות המקומית, שהוא לשנת 2019, ולתקציב משרד החינוך למוסד, הנוגע לשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019). תקציב זה כולל את סך השכר והתשלומים ובהם בין השאר עבור אלו: שירותי היקף, פרויקטים והעברות לרשויות מקומיות ולבעליות, רכישות והקצבות שכר המשולם עבור שעות לימוד.
- 60 הצגת תקציבי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך לשנת 2019 התבססה על ניתוח כרטיסי הנהלת החשבונות של מוסדות המוכש"ר בשנת 2019. לשם הצגת הנתונים בוצעו ההתאמות הבאות: נוטרלו סעיפים של שנים קודמות שנכללו בשנה הנבדקת; הופרדו תקציבי מוסדות חינוך שנוהלו והוצגו באותה כרטיסת הנהלת חשבונות, תוך התחשבות במספר היחסי של התלמידים בהם; ובמקום בו סיפקו הרשויות ערכים מוחלטים של הסכומים שהן העבירו למוסדות המוכש"ר, הוצגו סכומים אלה.
- 61 מוטב - ישות המקבלת תקציבים ותשלומים ממשרד החינוך, כגון רשתות ורשויות.
- 62 הגורם המדווח - היחידה במשרד החינוך האחראית לפתיחה ולסגירה של המסגרת הארגונית או לעדכון מאפייניה.
- 63 הממוצע לתלמיד חושב לפי תקציב הרשות המקומית למוסד המוכש"ר בחלוקה למספר התלמידים במוסד תושבי הרשות המקומית (ללא תלמידי חוץ).
- 64 שיעור התקצוב שקבע משרד החינוך למוסד החינוך, בהתאם לאמור בתקנות. שיעור הנע בין 100% (למוסדות חינוך של רשתות החינוך החרדי בהנחה שתוכנית הייסוד של משרד החינוך נלמדת בהם בהיקף מלא) ל-65% (מוסדות שאינם עומדים בהוראות התקנות לקבלת שיעור תקצוב של 75%).



שם המוסד	המוטב ⁶¹	הגורם המדווח ⁶²	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב הממוצע של הרשות המקומית לתלמיד ⁶³ בשנת 2019	שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך ⁶⁴
			תלמידי חוץ	תושבי הרשות				
מוסד חינוך באר שבע ד'	מעין החינוך התורני	מעין החינוך התורני	1	124	2,118,600	205,251	1,655	100%
מוסד חינוך באר שבע ה'	מעין החינוך התורני	מעין החינוך התורני	2	328	4,974,092	419,991	1,280	100%
מוסד חינוך באר שבע ו'	מעין החינוך התורני	מעין החינוך התורני	1	131	2,909,381	163,655	1,249	100%
מוסד חינוך באר שבע ז'	מעין החינוך התורני	מעין החינוך התורני	3	173	3,452,343	252,522	1,460	100%
מוסד חינוך באר שבע ח'	נטע ארז	מוכרים - לא חרדי	13	217	1,264,932	241,272	1,112	65%
סה"כ			41	1,706	29,185,296	2,392,495	1,402	

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 7: עיריית רעננה- תקציבי המוכש"ר, לפי מוסדות (בש"ח)

שם המוסד	המוטב	הגורם המדווח	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב השנתי הממוצע לתלמיד של הרשות המקומית בשנת 2019	שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך
			תושבי הרשות	תלמידי חוץ				
מוסד חינוך רעננה א'	עמותה א'	מוכרים	329	104	3,036,431	951,648	2,893	75%
מוסד חינוך רעננה ב'	עיריית רעננה	החינוך העצמאי	183	43	2,967,095	⁶⁵ 362,815	1,983	100%
סה"כ			512	147	6,003,526	1,314,463	2,567	

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

65 על פי תחשיב העירייה, הכולל תשלומים שונים שאינם נכללים בכרטסת הנהלת החשבונות של המוסד.



לוח 8: עיריית שפרעם - תקציבי המוכש"ר, לפי מוסדות (בש"ח)

שם המוסד	המוטב	הגורם המדווח	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב השנתי הממוצע לתלמיד של הרשות המקומית בשנת 2019 ⁶⁶	שיעור ההשתתפו משקבע משרד החינוך
			תלמידי חוץ	תושבי הרשות				
מוסד חינוך שפרעם א'	הכנסייה המיטרנית-יוונית-קתולית	מוכרים - לא חרדי	45	599	4,951,321	160,000	267	70%
מוסד חינוך שפרעם ב'	נזירות נצרת שפרעם	מוכרים - לא חרדי	19	558	5,150,178	137,500	246	70%
מוסד חינוך שפרעם ג'	אלויסאם	מוכרים - לא חרדי	14	34	254,042	8,000	235	75%
סה"כ			78	1,191	10,355,541	305,500	257	

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

66 סל התלמיד אינו כולל תוספות שהתקבלו ממשרד החינוך עבור עידוד המעבר לניהול עצמי בהיקף של כ-295 ש"ח עבור מוסדות חינוך רשמיים שבתוכנית. בתי ספר שאינם משתתפים בפרויקט "ניהול עצמי" אינם זכאים לתוספות האמורות.



**לוח 9: המועצה המקומית זיכרון יעקב - תקציבי המוכש"ר,
לפי מוסדות (בש"ח)**

שם המוסד	המוטב	הגורם המדווח	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב השנתי הממוצע לתלמיד הרשות המקומית בשנת 2019	שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך
			תלמידי חוץ	תושבי הרשות				
מוסד חינוך זיכרון יעקב א'	החינוך העצמאי	החינוך העצמאי	62	85	1,514,776	6796,866	1,140	100%
מוסד חינוך זיכרון יעקב ב'	החינוך העצמאי	החינוך העצמאי	21	266	3,624,254	68303,134	1,140	100%
מוסד חינוך זיכרון יעקב ג'	עמותת בית אל זיכרון יעקב	מוכרים - לא חרדי	81	49	1,134,562	0	0	75%
סה"כ			164	400	6,273,592	400,000	691,140	

על פי נתוני משרד החינוך והמועצה המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 67 התקציב חושב על פי יחס התלמידים בין שני מוסדות החינוך העצמאי, המתוקצבים על ידי המועצה בסכום כולל.
- 68 התקציב חושב על פי יחס התלמידים בין שני מוסדות החינוך העצמאי, המתוקצבים על ידי המועצה בסכום כולל.
- 69 מוסד חינוך זיכרון יעקב ג' לא תוקצב ולכן אינו נכלל בתחשיב לקביעת התקציב השנתי הממוצע לתלמיד של הרשות המקומית בשנת 2019.



לוח 10: המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור- תקציבי המוכש"ר,
לפי מוסדות (בש"ח)

שם המוסד	המוטב	הגורם המדווח	מספר התלמידים		תקציב משרד החינוך למוסד בשנת הלימודים התשע"ט	תקציב הרשות המקומית למוסד בשנת 2019	התקציב השנתי הממוצע לתלמיד של הרשות המקומית בשנת 2019	שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך
			תלמידי חוץ	תושבי הרשות				
מוסד חינוך פרדס חנה-כרכור א'	מ.מ. פרדס חנה-כרכור	החינוך העצמאי	54	49	1,121,013	⁷⁰ 117,099	⁷¹ 2,390	100%
מוסד חינוך פרדס חנה-כרכור ב'	הבית העגול - חינוך בדרך הטבע	מוכרים - לא חרדי	47	98	1,032,291	63,331	646	65%
סה"כ			101	147	2,153,304	180,430	1,227	

על פי נתוני משרד החינוך והמועצה המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

70 התקצוב כולל סכומים נוספים שהעבירה הרשות המקומית למוסדות המוכש"ר ובהתאם לנתונים שהיא מסרה.

71 התחשיב אינו כולל את השתתפות הרשות המקומית בשכר השרתים והמזכירות שהיא מעסיקה במוסד החינוכי.



לוח 11: ריכוז השוואתי של ההשקעה הכספית בתלמיד תושב הרשות המקומית מול תלמיד במוסד מוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו

פרדס חנה-כרכור	זיכרון יעקב	שפרעם	רעננה	באר שבע	
מספר התלמידים ברשות בהתאם לשלב החינוך בשנת הלימודים התשע"ט⁷²					
2,444	1,166	2,025	3,351	10,109	גני ילדים
8,029	5,215	8,418	14,149	32,735	בתי ספר ⁷³
10,473	6,381	10,443	17,500	42,844	סה"כ תלמידים
תקציב משרד החינוך שהועבר לרשות המקומית בשנת הלימודים התשע"ט (בש"ח)					
219,388,252	127,928,410	244,532,624	391,972,880	1,214,702,267	סה"כ התקציב שהועבר
20,948	20,048	23,416	22,398	28,352	השקעה ממוצעת של משרד החינוך בתלמיד תושב הרשות
נתונים כספיים של מערכת החינוך ברשות המקומית בשנת 2019 (בש"ח)					
62,226,000	53,955,000	82,165,000	220,892,000	423,835,000	תקבולים
83,162,000	66,638,000	92,736,000	326,615,000	605,716,000	תשלומים
20,936,000	12,683,000	10,571,000	105,723,000	181,881,000	הוצאת הרשות לחינוך ממקורותיה (תשלומים בניכוי תקבולים)

72 ובכללם תלמידי החינוך המיוחד.

73 הנתונים מקיפים את כל מוסדות הלימוד הרשמיים והמוכרים, לרבות בתי הספר התיכונים ומוסדות הלימוד לחינוך מיוחד.



פרדס חנה-כרכור	זיכרון יעקב	שפרעם	רעננה	באר שבע	
ממוצע השקעת הרשות המקומית בתלמיד תושב הרשות בשנת 2019 (בש"ח)⁷⁴					
1,999	1,988	1,012	6,041	4,245	ההשקעה הממוצעת בתלמיד תושב הרשות (בש"ח)⁷⁵
⁷⁷ 1,209	⁷⁶ 1,000	257	2,567	1,402	ההשקעה הממוצעת בתלמיד מוסד מוכש"ר (בש"ח)

על פי נתוני משרד החינוך והרשות המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו היה פער בין ההשקעה הממוצעת בתלמיד תושב הרשות הלומד במוסד מוכש"ר לבין ההשקעה הממוצעת בתלמיד תושב הרשות. פער זה הגיע לשיעור הנע בין 25% לכ-60% והושפע מגודל הרשות ומדירוגה החברתי-כלכלי. יצוין כי ההשקעה הממוצעת של הרשות בכלל התלמידים מתושביה כללה את תקצוב פעולות תלמידי החינוך המיוחד והחינוך העל-יסודי וכן פעולות חינוך נוספות, אשר הרכיבו חלק מהפערים האמורים.

עוד עלו פערים בהשקעה הממוצעת בתלמיד ברשויות המקומיות שנבדקו, בהתאם לגודלן ולאשכול הכלכלי-חברתי שהן משתייכות אליו. ההשקעה בכלל התלמידים ברשות הסתכמה בממוצע ב-1,000 ש"ח עד 6,000 ש"ח לתלמיד, אל מול ההשקעה בתלמידי המוכש"ר תושבי הרשות, שהסתכמה בממוצע בכ-257 ש"ח עד 2,567 ש"ח לתלמיד.

עיריית באר שבע ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 (להלן - תשובת עיריית באר שבע) כי הסכומים הכוללים בהוצאה התקציבית של העירייה לתלמיד במוסדותיה הרשמיים, מבטאים את השקעת העירייה עבור כלל שכבות הגיל וכן השקעות בתוכניות

74 בתחשיב ההשקעה הממוצעת בתלמיד במוסדות המוכש"ר לא נכללו מקורות תקציביים נוספים העומדים לרשות מוסדות אלה, כגון השתתפות הבעלויות במימון פעילותם, כספי תרומות ושכר הלימוד.

75 בתחשיב נכללו כלל התלמידים תושבי הרשות המקומית. ככלל, התקציב שמקצה הרשות המקומית למימון בתי הספר התיכוניים ומוסדות הלימוד לחינוך מיוחד שבתחומה גבוה בשיעור ניכר מהתקציב המועבר לבתי הספר היסודיים (לדוגמה, בשל העובדה שהמורים בבתי הספר היסודיים הם עובדי משרד החינוך).

76 בתחשיב ההשקעה הממוצעת לתלמיד נכללו תלמידי מוסד חינוך זיכרון יעקב ג', שאינם מתוקצבים כלל.

77 במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור קיימת שונות גדולה בין שני מוסדות המוכש"ר שנבדקו. במוסד החינוך פרדס חנה-כרכור א' הייתה ההשקעה הממוצעת בתלמיד מעל הממוצע הכללי של הרשות המקומית, והגיעה לסך של 2,390 ש"ח, פי ארבעה מההשקעה בתלמיד במוסד החינוך פרדס חנה-כרכור ב', שהייתה בסך של 618 ש"ח בלבד.



תוספתיות של העירייה ממקורותיה, לרבות שכר מורים במערכת בתי הספר העל יסודיים וצוותי חינוך נוספים ולרבות עובדי מינהל ושירותים ייעודיים כגון: סייעות צמודות וסייעות רפואיות המוקצות בהתאם לזכאות תלמיד אחרי אישור.

מוסדות המוכש"ר - מבנים ותשתיות

משרד מבקר המדינה בדק את מצאי המבנים והתשתיות שבהם פועלים מוסדות המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו. להלן הפרטים:

לוח 12: עיריית באר שבע - המבנים והתשתיות של מוסדות המוכש"ר

המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס ⁷⁸	ספרייה ציבורית
מוסד חינוך באר שבע א'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁷⁹	יש	בבעלות העירייה	17	יש	אין	חלקי ⁸⁰	רשות שימוש ⁸¹	רשות שימוש ⁸¹
מוסד חינוך באר שבע ב'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁸²	יש	בבעלות העירייה	10	יש	יש	יש	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך באר שבע ג'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁸³	יש	בבעלות העירייה	7	יש	יש	אין	רשות שימוש	רשות שימוש

78 אשכול פיס עירוני, הפתוח לפעילותם של כלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.

79 עיריית באר שבע הגישה למשרד החינוך בשנת 2020 בקשה לבניית בית ספר חדש במקום האגף הישן (אגף הבנים שהוקם לפני כ-50 שנים) במבנה הקיים.

80 בית הספר מחולק לשני מתחמים, בנים ובנות. קיים מגרש ספורט במתחם הבנות בלבד.

81 בעבר הוקמה ברשות המקומית ספרייה ייעודית למגזר החרדי.

82 בשנים המבוקרות השקיע משרד החינוך כמיליון שקלים חדשים בשיפוץ מבנה בית הספר.

83 עבר בשנים האחרונות שיפוץ נרחב במימון משרד החינוך.



המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס ⁷⁸	ספרייה ציבורית
מוסד חינוך באר שבע ד'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁸⁴	אין	בבעלות העירייה	5	יש	יש	אין	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך באר שבע ה'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך)	אין	בבעלות העירייה	12	יש	אין	אין	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך באר שבע ו'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁸⁵	אין	בבעלות העירייה	7	יש	אין	יש	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך באר שבע ז'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך)	יש	בבעלות העירייה	9	יש	יש	יש	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך באר שבע ח'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך) ⁸⁶	אין	בבעלות העירייה	8	יש	אין	יש	רשות שימוש ⁸⁷	רשות שימוש

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

84 שופץ בשנת 2017. בשנת 2020 הקצה משרד החינוך מיליון ש"ח לשיפוץ נוסף.

85 בשנים 2019 - 2020 הקצה משרד החינוך סך של מיליון ש"ח בכל שנה לטובת שיפוץ מבנה בית הספר.

86 המבנה שימש בעבר בית ספר רשמי והוקצה למוכש"ר לאור השינויים הדמוגרפיים ברשות המקומית.

87 ספרייה עירונית לשימוש כלל תושבי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.



לוח 13: עיריית רעננה - המבנים והתשתיות של מוסדות המוכש"ר

המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס ⁸⁸	ספריה ציבורית ⁸⁹
מוסד חינוך רעננה א'	מבנה בבעלות פרטית	אין	בשכירות ⁹⁰	15	חלקי ⁹¹	אין	אין	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך רעננה ב'	מבנה קבע (במימון משרד החינוך)	יש	בבעלות העירייה	9	יש	יש	אין	רשות שימוש	יש

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 14: עיריית שפרעם - המבנים והתשתיות של מוסדות המוכש"ר

המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס ⁹²	ספריה ציבורית ⁹³
מוסד חינוך שפרעם א'	מבנה קבע (מימון פרטי)	אין	בעלות פרטית	20	יש	יש	אין	רשות שימוש	רשות שימוש

88 אשכול פיס עירוני, הפתוח לפעילותם של כלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.

89 ספרייה עירונית הפתוחה לכלל תלמידי הרשות המקומית. כן קיימת בעיר ספרייה ייעודית למגזר החרדי.

90 בשנת 2020 פנתה העירייה לקבלת הכרה ממשרד החינוך בצורך בבניית מבנה חדש לבית הספר על קרקע שתקצה העירייה. העירייה ממתינה להרשאה תקציבית על מנת להתחיל בפרויקט ההקמה.

91 במתחם השכור של מוסד המוכש"ר קיים מגרש ספורט, אך שטחו של המגרש צומצם לאחר שהוצב עליו מבנה יביל לשימוש העמותה.

92 אשכול פיס עירוני הפתוח לפעילותם של כלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.

93 ספרייה עירונית הפתוחה לכלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.



המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס ⁹²	ספריה ציבורית ⁹³
מוסד חינוך שפרעם ב'	מבנה קבע (מימון פרטי)	אין	בעלות פרטית	21	יש	יש	אין	רשות שימוש	רשות שימוש
מוסד חינוך שפרעם ג'	מבנה קבע (מימון פרטי)	אין	בעלות פרטית	2	אין	יש	אין	רשות שימוש	רשות שימוש

על פי נתוני משרד החינוך והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 15: המועצה המקומית זיכרון יעקב - המבנים והתשתיות של מוסדות המוכש"ר

המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס	ספריה ציבורית ⁹⁴
מוסד חינוך זיכרון יעקב א'	מבנה קבע (מימון ציבורי)	אין	בבעלות הרשות המקומית	5	חצר משחקים	אין	אין	אין	רשות שימוש
מוסד חינוך זיכרון יעקב ב'	מבנה קבע (מימון ציבורי)	אין	בבעלות הרשות המקומית	11	חצר משחקים	אין	אין	אין	רשות שימוש
מוסד חינוך זיכרון יעקב ג'	מבנה קבע (מימון פרטי)	אין	בעלות פרטית	8	יש	יש	יש	אין	רשות שימוש

על פי נתוני משרד החינוך והרשות המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

94 ספרייה עירונית הפתוחה לכלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.

**תמונה 1: הכניסה למבנה בבעלות המועצה המשמש את מוסדות חינוך
זיכרון יעקב א' ו- ב'**



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.2.21.

**תמונה 2: מבנה בבעלות המועצה המשמש את מוסדות חינוך זיכרון יעקב
א' ו- ב'**



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.2.2021.



לוח 16: המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור - המבנים והתשתיות של מוסדות המוכש"ר

המוסד	המבנה העיקרי (מימון)	מבנים יבילים	סוג הבעלות על המבנה	מספר הכיתות בשנת הלימוד התשע"ט	מגרש ספורט	כיתת מחשבים	אולם ספורט	אשכול פיס	ספרייה ציבורית ⁹⁵
מוסד חינוך פרדס חנה-כרכור א'	מבנה קבע (מימון פרטי ובסיוע משרד החינוך)	יש	בבעלות פרטית	4	אין	יש	אין	אין אשכול פיס ברשות	רשות שימוש
מוסד חינוך פרדס חנה-כרכור ב'	מבנה קבע בבעלות משרד הבריאות ⁹⁶	אין	בשכירות	7	אין	יש	אין	אין אשכול פיס ברשות	רשות שימוש

על פי נתוני משרד החינוך והרשות המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

95 ספרייה עירונית הפתוחה לכלל תלמידי הרשות המקומית, לרבות תלמידי המוכש"ר.

96 לאחר שכירת המבנה על ידי העמותה המפעילה את המוסד החינוכי, המבנה שופץ במימון פרטי.



תמונה 3: חצר במוסד חינוך פרדס חנה-כרכור א'



צולם על ידי צוות הביקורת ב-29.1.21.

מהאמור לעיל עולה כי קיימים פערים במצאי המבנים והתשתיות שבהם פועלים מוסדות החינוך המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אם קיימים פערים בין מוסדות החינוך המוכש"ר לחינוך היסודי הרגיל בנוגע לתשתיות מבני בתי הספר, הרי שאלה נובעים רק במקומות שבהם ההשקעה היא תולדה של גיוס כספים ממקורות חיצוניים ואין לצפות כי היא תפעל בנושאים אלה גם בעבור מוסדות המוכש"ר בתחומה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי "לרשות חינוך אין כל חובה להעמיד מקרקעין או מבנים למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים", וכי "יש לזכור, שמוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הינם מוסדות חינוך פרטיים, שהתלמידים הלומדים בהם בחרו שלא ללמוד במוסדות חינוך רשמיים". עוד מסר משרד החינוך בתשובתו כי "ככול שרשות מקומית סבורה שעליה להעמיד משאבים גם לטובת מוסדות חינוך לא רשמיים, היא יכולה לעשות כן...יחד עם זאת, עצם קיומם של פערים אינו מקים חובה על פי דין לרשות חינוך מקומית לדאוג לצמצום הפערים".



מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו את הפערים האמורים בעת גיבוש הפרוגרמות של הרשות לפריסת מבני הציבור בצמידות לבתי ספר. בהתייחס לכיתות מחשבים ולאולמות ספורט ונוכח הפערים שעלו במצאי הכיתות והאולמות, מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יערכו מיפוי צרכים, ובהתאם לממצאיהן ישקלו לגבש תוכנית לצמצום הפערים. לגבי תשתיות שבהן ניתנת למוסדות המוכש"ר זכות שימוש, על הרשויות המקומיות לבחון את היקף מימוש הזכות ובהתאם לפעול להסרת חסמים לשם מימושה, או לחלופין לפעול למתן פתרונות גם למוסדות המוכש"ר בתחומן.

תקצוב מערכת החינוך ברשויות המקומיות

מיסוד חובת הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות המוכש"ר בתחומן⁹⁷

חובת הרשויות המקומיות להשתתף בתקצוב מוסדות המוכש"ר קיבלה ביטוי בחקיקה⁹⁸. בשנת 2007 תוקן חוק חינוך ממלכתי ונוסף בו סעיף 11א, הקובע את חובת הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות המוכש"ר.

בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי נכון לאותו מועד כל רשות מקומית קבעה את שיעור השתתפותה בתקציב הפעלתם של חלק ממוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומה על פי שיקול דעתה וללא תבחינים שוויוניים. למשל, היו רשויות מקומיות שהשתתפו בעלות הפעלתם של חלק ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים שבתחומן בהיקף משמעותי, והיו שהשתתפו בהיקף כספי סמלי, ואחרות לא השתתפו כלל. צוין כי אחת מתכליות התיקון של הסעיף היא, "שהשתתפות כאמור של רשות מקומית בתקציב הפעלתם של מוסדות החינוך המוכרים הלא רשמיים הפועלים בתחומה, תיעשה על פי קריטריונים ברורים ושוויוניים בכל רחבי הארץ"⁹⁹.

המעבר מהסדר לתקצוב מוסדות חינוך מוכש"ר, שחל על השלטון המרכזי בלבד, להסדר לתקצוב מוסדות מוכש"ר המחייב אף את הרשויות המקומיות לווה במספר הליכי חקיקה. להלן הפרטים:

97 הליך החקיקה עד שנת 2014 בנושא מתן תמיכות על ידי רשות מקומית למוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים נסקר בהרחבה בדוח הבא: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "עיריית פתח תקווה - מתן תמיכות למוסדות", עמ' 558 - 561 (להלן - דוח מבקר המדינה בעניין עיריית פתח תקווה).

98 האמור מתייחס למוסדות מוכש"ר בחינוך היסודי. יצוין כי ישנם מוסדות מוכרים רבים שאינם מוסדות רשמיים. כך למשל, רוב בתי הספר התיכוניים אינם מוסדות רשמיים. אך מכיוון שמוסדות חינוך אלה הם בבעלות הרשות המקומית, היא מתקצבת את פעילותם.

99 הצעת חוק לתיקון חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 8) (השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים), התשע"ז-2007, ה"ח הממשלה 296 התשע"ז.



הליך החקיקה

1. בשנת 2007 תוקן חוק חינוך ממלכתי (להלן - תיקון 7)¹⁰⁰. תיקון זה מיסד לראשונה את חובת הרשות המקומית לתקצב מוסד חינוך מוכש"ר הפועל בתחומה, וזאת בהתאם לאופן בו היא מתקצבת מוסד חינוך רשמי דומה. בסעיף 11א בחוק נקבע: "קבע השר... סדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים, בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים (בסעיף זה - ההסדר הקובע), **תשתתף רשות חינוך מקומית** בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה, לפי ההסדר הקובע"¹⁰¹ (ההדגשות כאן ובהמשך בציטוטים מהחוק אינן במקור).

2. בשנת 2009 תוקן פעם נוספת סעיף 11א (להלן - תיקון 11) ונוסף תת סעיף (א), הקובע כי "השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים... **יכול שתהיה גם בכסף או בשווה כסף**". כן נוסף תת-סעיף (ב), שהרחיב את סמכותה של הרשות המקומית "לקבוע שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה, כולם או חלקם, **העולה על השיעור בהסדר הקובע**, והיא רשאית לעשות כן גם לגבי רכיב מהרכיבים להשתתפות בתקציב לפי סעיף זה".

כך למעשה עוגנה בחקיקה חובת הרשויות המקומיות להשתתף בתקציבי מוסדות המוכש"ר, ואף התאפשר לרשויות להשתתף בתקציבי המוסדות מעבר לשיעור ההסדר הקובע.

3. באוגוסט 2013 תוקן סעיף 11א שוב (להלן - תיקון 15) ונקבע כי: "רשות חינוך מקומית **רשאית**, אם תחליט ובמידה שתחליט, לקבוע שיעור השתתפות בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה". בכך למעשה בוטלה חובתה של הרשות המקומית לתקצב את מוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומה, ונקבע כי תקצוב שכזה הנו וולונטרי וכפוף להחלטת הרשות המקומית.

לאחר תיקון 15 חזרה הסמכות באופן מלא לידי הרשויות המקומיות להחליט אם לתקצב, ואם כן מה יהיה היקף התקצוב. יצוין כי תיקון 15 קיבל ביטוי גם בפסיקה. כך לדוגמה נדחתה על הסף תביעה שהוגשה נגד עיריית נצרת על ידי עמותה שניהלה מוסד מוכש"ר בתחומה בנוגע לחיוב העירייה לתקצוב בהתאם לנוסח חוק חינוך ממלכתי טרם התיקון¹⁰².

4. בדצמבר 2015¹⁰³ שוב תוקן חוק חינוך ממלכתי (להלן - תיקון 16), ובסעיף 11א נקבעה **חובתה של הרשות המקומית להשתתף בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים** הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך

100 את התיקון לחוק יזם חבר הכנסת משולם נהרי, שהיה אז שר במשרד האוצר, ולפיכך נהוג לכנות את התיקון לחוק משנת 2007 "חוק נהרי".

101 יצוין כי "ההסדר הקובע" מתייחס בעיקרו לאחוז (%) לו זכאי מוסד הלימוד מתוך תקציב הניתן למוסד רשמי דומה.

102 עת"ם 27963-12-13 **מוטרנות יונית קתולית נ' עיריית נצרת** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.3.15).

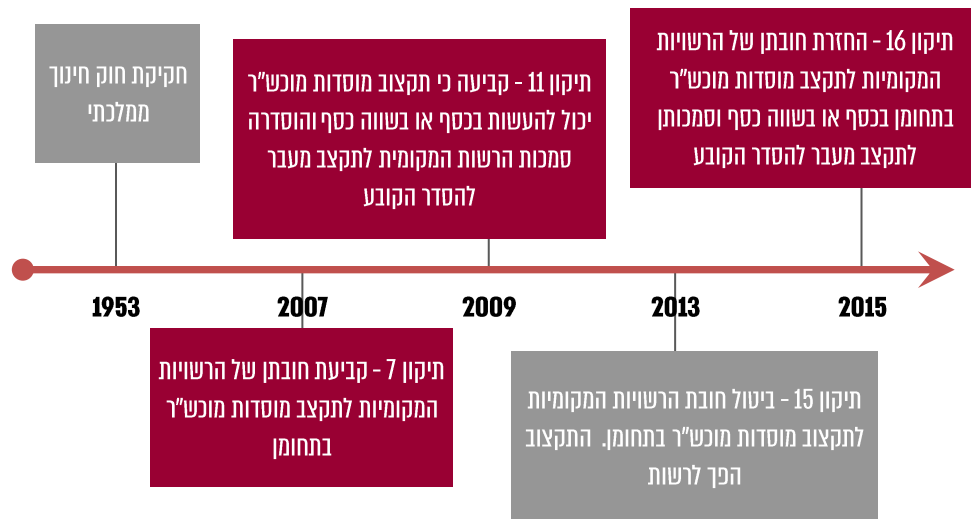
103 לאחר שינוי בהרכב הקואליציה והחלפת זהותו של שר החינוך.



רשמיים דומים הפועלים בתחומה. יצוין כי נוסח זה נשאר ללא שינוי עד למועד סיום הביקורת.

למעשה, תיקון 16 קבע בשנית את חובת הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות המוכש"ר בתחומן, ואת סמכות הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות אלה בהיקף גדול יותר מההסדר הקובע, בדומה למצב לפני תיקון 15.

תרשים 11: חובת הרשויות המקומיות לתקצוב מוסדות המוכש"ר בתחומן - תקציר תיקוני חוק חינוך ממלכתי



5. במקביל לתיקוני החקיקה הראשית כמתואר לעיל, חלו מספר שינויים גם בתקנות, ונוסחן כפי שנקבע בשנת 2015 שונה מנוסחן טרם השינוי בחקיקה בשנת 2013:

א. **תכולת התקצוב:** הנוסח שהתייחס ל"שעת לימוד" הוגדר מחדש בשנת 2015 כ"תקן בסיס". תקנה 1 מגדירה את התחומים המרכיבים את תקן הבסיס וקובעת כי המדינה תשתתף "בקיום מוסד חינוך רשמי בכל התחומים האלה: (1) התקצוב הניתן בעבור שעות אורן, שהן מספר השעות המזער שלומדים תלמידים בכיתתם, כפי שמורה המשרד מזמן לזמן, בצירוף התקצוב הניתן למוסדות חינוך רשמיים שאינם משתתפים בתכנית החדשה¹⁰⁴, ובלא התוספות הניתנות למוסדות רשמיים בלבד - לרבות לפי דבר חקיקה, תוספת בשל מדד הטיפול או גודל הכיתה, או תוספות בשל תכניות מיוחדות; (2) עלות אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות; (3) שירותים נלווים - מזכיר ושרת".

104 "התכנית החדשה" - תכנית "אופק חדש", שנקבעה בהסכם הקיבוצי בין מדינת ישראל ובין הסתדרות המורים מיום כ"ח בכסלו התשס"ט (25 בדצמבר 2008).



- ב. **היקף התקצוב:** נקבע כי שיעור ההקצבה יהיה 75% מתקן הבסיס (במקום "מתקציבי שעות הלימוד"). עוד נקבע כי השיעור בהיקף של 75% ישמש כנקודת ייחוס עליונה, וכי יתאפשר לשר החינוך לקבוע שיעור השתתפות נמוך של 70% או 65%.
- ג. **תחולת התקצוב:** בשנת 2014 שונה הנוסח שקבע שהתקנות לא יחולו "על כיתות י-יב" לנוסח הקובע כי התקנות הנוגעות לתקצוב מוסדות המוכש"ר יחולו על כיתות א'-ט' בלבד, ובכך ביטלו את תכולתן על גני הילדים.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

מנכ"ל משרד הפנים פרסם שלושה חוזרים בנושא "השתתפות הרשויות המקומיות בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים" (להלן - חוזרי משרד הפנים), ובהם הנחיות ליישום התיקונים שנעשו בחוק חינוך ממלכתי בשנים 2007 ו-2009 (תיקון 7 ותיקון 11, בהתאמה). הראשון פורסם ביוני 2008, השני בינואר 2009 והשלישי בדצמבר 2009¹⁰⁵, ומנכ"ל משרד הפנים הגדיר בהם¹⁰⁶ כיצד על הרשויות המקומיות לפעול עת הן מתקצבות את מוסדות המוכש"ר בתחומן עובר לתיקונים.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2009 הונחו הרשויות המקומיות בין היתר כי השתתפותן בתקציבים תתבצע באמצעות העברה תקציבית של הסכום למוסד החינוך או באמצעות תקצוב ישיר או בשווה כסף. כן הוגדרו התחומים וסעיפי התקציב שעל הרשות המקומית לכלול בעת קבלת ההחלטה על היקף התקצוב להם זכאים מוסדות המוכש"ר בתחומה.

בנוגע לתקצוב מוסדות המוכש"ר בשיעור גבוה מהשיעור שהרשות המקומית חייבת בו, נקבע בחוזרי משרד הפנים כי ניתן להחיל את החלטת הרשות המקומית בדבר הגדלת שיעור השתתפותה בתקציב על כל המוסדות המוכרים שבתחומה או על חלקם, בכפוף לקריטריונים (תבחינים) שייקבעו "בהתאם לכללי השוויון והמשפט המינהלי".

בעתירה מינהלית נגד עיריית רמת השרון (להלן - פרשת רמת השרון)¹⁰⁷ התייחס בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים למחלוקת בנוגע לסמכות לתת פרשנות לסעיפי חוק חינוך ממלכתי, שהתגלעה בעקבות חוזרי משרד הפנים. בפסק הדין אימץ בית המשפט המחוזי את עמדת מנכ"ל משרד החינוך וקבע כי אכן שר החינוך הוא המוסמך לתת פרשנות לגבי סעיפי חוק חינוך ממלכתי ולא שר הפנים¹⁰⁸.

105 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 (23.6.08); חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 (6.1.09); חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 (30.12.09).

106 ראו דוח מבקר המדינה בעניין עיריית פתח תקווה.

107 עת"ם 27582-04-11 **עמותת בית ספר אורים נ' עיריית רמת השרון** (פורסם במאגר ממוחשב, 9.9.13).

108 סעיף 13 בפסק הדין.



לאחר שנעשו התיקונים בחוק חינוך ממלכתי בשנים 2007 ו-2009 (תיקון 7 ותיקון 11) עלה הצורך להבהיר את הדין ולתת פרשנות להוראות החוק בנוגע להשתתפות הרשויות המקומיות בתקציבי מוסדות המוכש"ר. הדבר בא לידי ביטוי בפסיקות השונות של בתי המשפט, בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ובחוזרי משרד הפנים שהנחו כיצד ליישם את הוראות החקיקה. מאז תיקון 11 ועד למועד סיום הביקורת תוקנו פעמיים הוראות חוק חינוך ממלכתי בהקשר זה, והתיקון האחרון השיב את חובת התקצוב החלה על הרשויות המקומיות, בדומה למצב שחל לאחר תיקון 7 ותיקון 11, שבו עלה הצורך כאמור בהבהרת הדין. עם זאת, מאז התיקון בשנת 2015 (תיקון 16) ועד למועד סיום הביקורת לא ניתנו הנחיות בנושא זה לרשויות המקומיות באופן שיסדיר את יישום החקיקה בפועל ויבהיר את המצב המשפטי הקיים.

תקצוב מוסדות המוכש"ר בראי הפסיקה

פרשנותו של סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, לאחר תיקונים 7 ו-11, עמדה במרכזם של מספר הליכים משפטיים, שיש בהם להצביע על שתי גישות עיקריות ביחס אליו, ועל חוסר הבהירות בפרשנותו של הסעיף, כמו בסוגיית היקף התקצוב הנדרש וסוגיות הנוגעות לרכיבי התקצוב והפעולות שנדרשות הרשויות המקומיות לתקצב.

גדר פרשנות סעיף 11א נע בין "פרשנות מרחיבה", ששאפה לראות בכל תקציב ובכל הטבה שמעבירה הרשות המקומית למוסדות החינוך הרשמיים בתחומה חלק מהתקצוב השוטף של המוסדות הרשמיים ובכך להגדיל את חובת תקצוב הרשות המקומית כלפי מוסדות המוכש"ר בתחומה, לבין "פרשנות מצמצמת", הרואה ברכיבי תקציב רבים רכיבים הנמצאים מחוץ לתקציב השוטף, בין שהם בגדר תקציבי פיתוח ובין שהם תקציבים המיועדים ישירות לתלמידים (דוגמת תקציבים המשמשים להיסעים), ומשכך לא ניתן לראותם כחלק מהתקציב למימון פעילותם השוטפת של "מוסדות רשמיים דומים".

במסגרת עתירה מינהלית (להלן - פרשת גוטליב)¹⁰⁹ הוגשה הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בדבר התייצבות בהליך, והוגשה לבית המשפט עמדתו כי בהינתן הנוסח העמום של סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, הסובל הן פרשנות מצמצמת מחד גיסא והן פרשנות מרחיבה מאידך גיסא, יש להעדיף פרשנות נהירה וברורה של לשון החוק כפשטו. משמע, בתחשיב שעורכת רשות מקומית יש לכלול את ההוצאות שהיא מוציאה בבואה להשתתף בקיום החינוך הרשמי, ובלבד שהן מהוות חלק מהתקציב השוטף, להבדיל מהתקציב הבלתי רגיל, שהוא ככלל תקציב הפיתוח. עמדה זו אומצה גם בפסק הדין של בית המשפט המחוזי שניתן לאחר מכן בפרשת רמת השרון.

109 עת"מ 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה (לא פורסם).



מהפסיקה ניתן ללמוד על חוסר הבהירות ששרר בהתייחס לפרשנות הכללים שנקבעו בחקיקה לאחר שנעשו התיקונים בחוק חינוך ממלכתי בשנים 2007 ו-2009 (תיקון 7 ותיקון 11). נוסף על כך, מכיוון שתיקון 16 לחוק שנעשה בשנת 2015 קבע פעם נוספת את חובת הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות המוכש"ר בתחומן, ניתן לראות בעקרונות שנקבעו בפסיקה, טרם תיקון 15, מקורות פרשניים למצב הנוהג כיום. להלן דוגמאות לסוגיות מהפסיקה:

1. **סוגיית היקף התקצוב:** בבג"ץ שהגיש מרכז תורני רעננה נגד משרד החינוך¹¹⁰ קבע בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ כי "החלת ערך השוויון משמעה בין היתר מתן הזדמנויות שוות לתלמידים בחינוך "בלא שפערים כלכליים, חברתיים ותרבותיים ינציחו הבדלים משמעותיים בהשכלה ובהכשרה המקצועית הנרכשת". חוק לימוד חובה מגשים מטרה נעלה זו ומטיל על הקופה הציבורית לשאת בהוצאות הכרוכות בכך. ואולם, הורים שבחרו בחינוך פרטי, יכולים כמובן לעשות כן, ברם משמעות הדבר שלא יוכלו ליהנות ממימון המדינה באופן מלא, ועל כתפיהם מוטל לשאת בחלק מן המימון הכרוך בכך. במובן זה חוק חינוך ממלכתי ותקנות חינוך ממלכתי - מקיימים העדפה של החינוך הממלכתי רשמי על פני החינוך המוכר שאינו רשמי".
- בפרשת רמת השרון קבע בית המשפט המחוזי כי מכיוון שלרשות המקומית אין שליטה על הקמת מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בתחומה, יש לתת לחוק ולתקנות המחייבים את הרשות לשאת בתקציבי אותם מוסדות פירוש מצמצם. עוד קבע בית המשפט כי חוק החינוך הממלכתי נתון לסמכות שר החינוך, וכך גם הסמכות לפרש את החוק לעניין יישומו, לכן "ככל שקיימת מחלוקת בעניין פירוש חוק החינוך הממלכתי ותקנות מוסדות מוכרים יש לפרשם באופן מצמצם" בהתאם לעמדת משרד החינוך.
2. **סוגיית תקצוב בגין הסעות:** היועץ המשפטי לממשלה קבע בחוות דעתו במסגרת פרשת גוטליב¹¹¹, בהתייחסו למימון ההיסעים של תלמידים למוסדות המוכש"ר, כי "ההורים השולחים את ילדיהם למוסד מוכר שאינו רשמי מוותרים בהחלטתם זו על לימודים במוסד הרשמי הקרוב לביתם. ממילא, בבחירת ההורים לשלוח את ילדיהם למוסד מוכר שאינו רשמי מגולמת הסכמה לשאת בעלות ההסעות הכרוכות בהתרחקות מהמוסד הרשמי הקרוב", ומשכך "אין כל הצדקה לכלול תקציב זה בגין הסעות בגדר התקציב ממנו תחושב תמיכת הרשות המקומית במוסדות המוכרים שאינם רשמיים".
3. **סוגיית תקצוב בגין דמי שכירות:** עתירה מינהלית של עמותה א' נגד עיריית רעננה (להלן - פרשת עמותה א')¹¹² עסקה בתביעת העמותה מעיריית רעננה לכלול בגדר הרכיבים המחושבים כתקציבים שהיא מעבירה למוסדות חינוך רשמיים בתחומה, בין היתר, גם את שכר הדירה הרעיוני שהיא הייתה משלמת עבור שכירת מבנים למוסדות החינוך הרשמיים, אלמלא פעלו האחרונים במבנים שהקצתה להם העירייה. בעתירה זו קבע בית המשפט, תוך שהוא מאמץ את הגישה המרחיבה, כי אכן היה על הרשות המקומית, אף שאין היא מוציאה בפועל כספים לשכירת מבנים לטובת מוסדות החינוך הרשמיים בתחומה,

110 בג"ץ 8405/13 מרכז תורני רעננה נ' משרד החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 23.3.15).

111 סעיפים 94 - 95 לחוות הדעת.

112 עת"מ (ת"א) 1394/08 מרכז תורני רעננה נ' עיריית רעננה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.7.10).



להעריך את השווי במונחי שכירות של מבני החינוך הרשמיים ולגזור מכך את הסכום שהיא צריכה לשלם עבור שכירת מבני העותרת¹¹³.

היועץ המשפטי לממשלה אשר חווה דעתו כאמור בפרשת גוטליב, שנדונה לאחר פרשת עמותה א', הביע עמדתו בנושא זה במסגרת חוות הדעת שהוגשה בהליך ולפיה ניתן לראות בהוצאות לתשלום שכר דירה עבור מבנים המשמשים מוסדות חינוך רשמיים חלק מהרכיבים שיש לכלול בתחשיב בטרם נקבע היקף התקצוב שיש להעביר למוסדות חינוך מוכש"ר, ככל שהרשות המקומית נושאת בהוצאות שכירות למוסדות הרשמיים שבתחומה. קרי: רק אם הרשות המקומית שכרה מבנים עבור מוסדות הלימוד הרשמיים, יבואו כספים אלה בגדר הרכיבים לחישוב תקצוב מוסדות המוכש"ר. עוד ציין היועץ המשפטי בחוות דעתו כי הרשות המקומית רשאית להקצות את מבני החינוך בתחומה בהתאם לצרכים, ובכלל זה עשויה היא להקצותם למוסדות מוכש"רים.

4. **סוגיית תקצוב תוכניות חינוך:** בפסק הדין בפרשת רמת השרון אימץ בית המשפט המחוזי את "הגישה המצמצמת", כפי שבאה לידי ביטוי בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בפרשת גוטליב¹¹⁴. לאחר שאימץ את הגישה המצמצמת, קבע בית המשפט שגם כאשר רוצים שהרשות המקומית תשתתף בתקצוב חוגים ותוכניות חינוך מיוחדות המתקצבים במוסדות חינוך רשמיים בתחומה, הנטל להוכיח שהם עומדים בתנאים ובדרישות הפיקוח והסטנדרטים המאפשרים תקצוב חוגים ותוכניות מעין אלה במוסדות חינוך מוכש"ר מוטל לפתחו של מוסד החינוך המוכש"ר המעוניין בקבלת תקצוב עבור תכנים אלה.

5. **סוגיית תקציבי פיתוח:** היועץ המשפטי לממשלה הביע עמדתו בנושא זה במסגרת חוות הדעת שהוגשה בפרשת גוטליב כאמור, וקבע כי "תקצוב הבינוי במערכת החינוך אינו נעשה בדרך של העברה קבועה וחודשית ואף לא שנתית, בגין בינוי לכל רשות מקומית, אלא בהתאם לצרכים העולים, תוך בחינת סדרי העדיפויות בין צרכי מכלול הרשויות המקומיות. אין בינו ובין תקציב שוטף... דבר וחצי דבר". בהתאם סיכם היועץ המשפטי לממשלה וכתב כי הוא סבור ש"לעניין רכיבי ההשתתפות בתקציב... יש לפרש את סעיף 11א לחוק החינוך הממלכתי, כך שהחובה המוטלת על הרשויות המקומיות מכוחו היא להעביר למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי את החלק היחסי בתקציב השוטף... ולא חלק מתוך תקציב הפיתוח שלה".

יוצא אפוא כי עוד בגלגולו הראשון של החוק (טרם תיקון 15) שררה אי-בהירות באשר להיקף חובתן של הרשויות המקומיות בנושא, כפי שעולה גם מחוזרי מנכ"ל משרד הפנים וחוות-דעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה, ונוכח סוגיות רבות שהגיעו לפתחו של בית המשפט.

113 שם, עמ' 7.

114 יצוין כי בהתייחסו לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בפרשת גוטליב קבע בית המשפט שעמדת היועץ המשפטי לממשלה היא בעלת משקל אשר יש להתחשב בה, גם אם "אין חובה לקבלה".



מאחר שכלל פסקי הדין הנזכרים לעיל ניתנו טרם תיקון 15, ותיקון 16 ביטל מהותית את האמור בתיקון 15, הפרשנות בפסיקה וחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה שהוצגה בהם תואמת לכאורה את רוח החוק במתכונתו הנוכחית. אם כן, נוסחו של סעיף 11א לאחר תיקון 16 מקים צורך לאשרור מחדש של הפרשנות לסעיפים השנויים במחלוקת.

נמצא כי גם לאחר תיקון 16 לחוק, שנוסחו דומה לנוסח החוק בגלגולו הראשון, לא נקבעו הנחיות לרשויות המקומיות במטרה להכווין אותן בפועלן וליצור אחידות בין כלל הרשויות המקומיות ומוסדות המוכש"ר בתחומן, ובכך להגשים את תכליתו של סעיף זה בחוק.

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, יבחן את הצורך בהסדרת ובהבהרת הכללים החלים על הרשויות המקומיות בעת תקצוב מוסדות המוכש"ר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "הצורך בשיתוף משרד הפנים הוא בשל היבטים הנוגעים לתחומי פעילותו ולנהלים שנקבעו על ידו לגבי פעילות הרשויות המקומיות בתחומים האמורים".

תקצוב רשתות החינוך החרדי על ידי הרשויות המקומיות

כפי שצוין לעיל, בחוק יסודות התקציב הוחרגו רשתות החינוך החרדי ממוסדות המוכש"ר האחרים, ונקבע כי המדינה תתקצב את מוסדות החינוך של רשתות אלה בשיעור זהה לאופן שבו היא מתקצבת את מוסדות החינוך הרשמיים, בכפוף לכך שיתקיימו בהם לימודי ליב"ה בהיקף מלא ותחת פיקוח, כפי שהדבר מקובל במוסדות חינוך רשמיים. בהתאם לכך, שיעור התקצוב של משרד החינוך למוסדות המוכש"ר של רשתות החינוך החרדי נקבע על 100%¹¹⁵.

מנגד, בחוק חינוך ממלכתי נקבע בסעיף 11א כי השיעור המרבי של התקצוב שהרשויות המקומיות נדרשות להעביר למוסדות חינוך מוכש"ר בתחומן יהיה בהתאם לכללים שיקבע שר החינוך בהתאם לסמכות המסורה בידו מכוח החוק. שר החינוך קבע בתקנות (תקנה 9(א)) כי שיעור ההשתתפות החובה המרבי למוסדות המוכש"ר, לו חבה הרשות המקומית מכוח סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, לא יעלה על 75% ובתנאים מסוימים אף פחות מכך.

בפסק דינו של השופט המחזי דאז נועם סולברג, שניתן בעת"מ של המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד מועצת עיריית ירושלים (להלן - פרשת המרכז לפלורליזם יהודי)¹¹⁶, התייחס בית המשפט לסוגיית השיעור המרבי של התקצוב לו חבה הרשות המקומית עת היא נדרשת לתקצב מוסדות חינוך מוכש"ר, ובחן האם חוק יסודות התקציב המחייב

115 כאמור בכפוף להיקף לימודי הליב"ה בהם.

116 עת"מ (י-ם) 1754/09 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מועצת עיריית ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.10).



את המדינה (תקצוב המוסדות החרדיים בשיעור של 100%) מחייב גם את הרשויות המקומיות, שמכוח חוק חינוך ממלכתי מחויבות בתקצוב מוסדות המוכש"ר בשיעור של 75% או פחות.

בית המשפט המחוזי התייחס למקורות הנורמטיביים מכוחם חבה הרשות המקומית לקחת חלק בתקצוב מוסדות המוכש"ר בתחומה וקבע כי יש להבדיל בין תקצוב על פי חוק יסודות התקציב, המחייב במתן תקצוב מטעם המדינה בלבד, ובין תקצוב מוסדות המוכש"ר מכוח חוק חינוך ממלכתי ותקנותיו, שהוא המקור הנורמטיבי המחייב את הרשויות המקומיות. עוד קבע בית המשפט כי בבסיסה, לפי פסיקת בית המשפט העליון, הוראת סעיף 3א(ט) לחוק יסודות התקציב היא הוראה מפלה, ולכן אין להרחיב את תחולתה מעבר למה שכתוב בה במפורש ולהחילה על התקצוב לו מחויבות הרשויות המקומיות.

לאור האמור בפסק הדין בפרשת המרכז לפלורליזם יהודי, השיעור המרבי של התקצוב שהרשות המקומית מחויבת בו כלפי כלל מוסדות החינוך המוכש"ר הפועלים בתחומה, גם לגבי רשתות החינוך החרדי, לא יעלה על 75% מהתקצוב שהיא מעבירה למוסדות חינוך רשמיים דומים.

עם זאת, תת סעיף (ב) בסעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי הרחיב את סמכותה של הרשות המקומית "לקבוע שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה, כולם או חלקם, העולה על השיעור בהסדר הקובע, והיא רשאית לעשות כן גם לגבי רכיב מהרכיבים להשתתפות בתקציב לפי סעיף זה".

איסוף מידע מקוון על תקצוב מערכת החינוך ברשויות המקומיות ופרסומו

בדיוני התקציב לשנת 2012 החליטה הממשלה¹¹⁷ שמנכ"ל משרד החינוך יוביל להקמת מערכת מידע פנימית במשרד החינוך כדי לרכז את נתוני התשומות ולסייע לנתח את הקשר בין תשומות לתפוקות במערכת החינוך. בהחלטה זו קבעה הממשלה שעד סוף שנת 2011 יקבעו משרד החינוך, משרד הפנים ומשרד האוצר מדיניות להעברת נתוני תשומות החינוך מהשלטון המקומי לשלטון המרכזי. נקבע שהנתונים יועברו מדי שנה בשנה בדוחות ממוכנים ויוזנו למערכת המידע הפנימית של משרד החינוך.

בהמשך להחלטה זו, במאי 2013 החליטה הממשלה¹¹⁸ שמשנת התשע"ד (2013 - 2014) יפרסם משרד החינוך מדי שנה בשנה דוח לציבור, ובו סקירה של כלל המשאבים שהעבירו הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך בשנת הלימוד למוסדות חינוך, וכן פירוט על כל מוסד חינוך¹¹⁹.

117 החלטת הממשלה 3610, "הבנייה מחדש של כלי הניהול מערכת החינוך", (7.8.11). בעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), בפרק "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים ('מורי קבלן')".

118 החלטה מס' 167 של הממשלה בנושא "שקיפות בתקציבי חינוך" (13.5.13).

119 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "תקציב משרד החינוך - היבטים בתכנון בפיקוח ובבקרה", עמ' 357.



נמצא כי למרות החלטת הממשלה, משרד החינוך לא אסף באופן מקוון ולא פרסם את המידע בדוח שנתי לציבור. משכך, לא ניתן לקבל תמונה מלאה ועדכנית ביחס לכלל המשאבים שהעבירו הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך לכלל המוסדות, ובכלל זה למוסדות המוכש"ר שבתחומן של הרשויות המקומיות, לרבות פירוט הסכומים ביחס לכל מוסד חינוך.

מומלץ כי במסגרת ההסדרה והבהרת הכללים יבחנו משרדי החינוך והפנים מתכונת לדיווח מקוון של הרשויות המקומיות על אודות השתתפותן והשתתפות הבעלויות בתקצוב כלל המוסדות, ובפרט מוסדות המוכש"ר בתחומן, בהתאם להסדרת הכללים בנושא. מומלץ כי בהתאם להחלטת הממשלה, לאחר איסוף הנתונים, יפעל משרד החינוך לפרסום המידע לציבור במסגרת דוח שנתי.



חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, וכן חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה ופסיקות בתי המשפט בנוגע לפרשנויות של סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, מעידים על חוסר הבהירות ששרר בנוגע לפרשנות הראויה של הוראות החוק, לרבות לגבי התחומים שעל הרשות המקומית לתקצב עבור מוסדות המוכש"ר בתחומן, רכיביהם ושיעורם, כפי שנקבע ביחס לרשתות החינוך החרדי.

לאור הגישות הפרשניות השונות כאמור לעיל, "המרחיבה" אל מול "המצמצמת", וחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בפרשת גוטליב, ככל שהרשות המקומית מבקשת לקבוע מכוח סמכותה שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות החינוך המוכש"ר העולה על השיעור הנקבע בדין, עליה לעשות זאת על פי קריטריונים ברורים ושוויוניים, לאחר בחינה מקיפה של מאפייניו של כל מוסד ממוסדות המוכש"ר שבתחומה ולאחר הצגת הנתונים המלאים למועצת הרשות המקומית בטרם יאושר התקציב.

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, יבחן את הצורך בהסדרתם ובהבהרתם של הכללים החלים על הרשויות המקומיות בעת תקצוב מוסדות המוכש"ר.

עוד מומלץ כי, בהתאם להחלטות הממשלה, משרדי החינוך והפנים יבחנו מתכונת לדיווח של הרשויות המקומיות על אודות השתתפותן בתקצוב מוסדות המוכש"ר.



תקצוב מוסדות המוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו

מנגנונים למימון פעילות מוסדות החינוך המוכש"ר ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות יכולות לסייע לתאגידים, לרבות עמותות ציבוריות, בשלוש דרכים: (א) הקצבה - השתתפות מחייבת על פי דין או חוזה של רשות מקומית בתקציבם; (ב) תמיכה - השתתפות של רשות מקומית במימון פעולות של תאגידים הפועלים בתחומה, שהרשות רשאית אך אינה חייבת בהם, ובמידה ואין בהשתתפות זו משום מימון קניית שירות ישיר של הרשות המקומית מהתאגיד; (ג) העברה - העברת תשלום מגורם חיצוני באמצעות הרשות המקומית לתאגיד.¹²⁰

תקצוב

התקציב שמעבירה הרשות המקומית למוסדות החינוך הרשמיים בתחומה מורכב כאמור משני סוגים: תקציב בסיס, ששיעורו נקבע על ידי משרד החינוך¹²¹, ותקציב תוספתי, שאותו קובעת הרשות המקומית בהתאם למדיניותה ובכפוף להחלטותיה.

תקציב הרשות המקומית למוסדות המוכש"ר נגזר משני התקציבים האמורים, תקציב הבסיס והתקציב התוספתי, וכן מהאפשרות שניתנה לרשות המקומית בחקיקה להגדיל את שיעור השתתפותה בתקציבים המועברים למוסדות אלה מעבר לשיעור ההשתתפות שבו היא חייבת בדין.

השתתפות הרשות המקומית בתקציב הבסיס: תקציב הבסיס המועבר למוסדות המוכש"ר נגזר בין היתר גם מהנחיות שר החינוך, כפי שהן באות לידי ביטוי בצו החינוך - הקובע את היקף חובת התקצוב של המוסדות הרשמיים ובצו לימוד חובה (חינוך חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978. לרשות המקומית אין כל שיקול דעת, והיא צריכה לפעול בהתאם להנחיות משרד החינוך כפי שהן מופיעות בצווים. הלכה למעשה, הרשות המקומית מקבלת ממשרד החינוך את היקף התקציב ושיעור התקצוב שחובה עליה לתת למוסדות חינוך רשמיים בתחומה, לרבות שיעורי רכיביו השונים של התקציב (להלן - שיעור התקצוב לרכיב)¹²², וכנגזרת מכך היא אמורה לחשב את התקצוב שלו זכאים מוסדות המוכש"ר בתחומה.

120 "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת תמיכות", משרד הפנים (מפעם) (אוקטובר 2018).

121 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 41 מ-1.10.17 הוגדר סל תלמיד כתקציב המועבר על ידי הרשות המקומית לחשבונות בתי הספר בניהול עצמי לצורך ניהולם כמשק כספים סגור. סל התלמיד כולל בין היתר מימון עבור אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות. עוד כלולים בו עלויות תפעוליות שאינן שכן, כמו חומרי ניקוי, חשמל, מים ותיקונים.

122 ככלל, חובתה של הרשות לתקצב את מוסדות החינוך המוכש"ר הפועלים בתחומה, בשיעור שנקבע בחוק ובתקנות חינוך ממלכתי, בשיעור של 65% - 75% מהשתתפותה בתקצוב מוסד חינוך רשמי דומה בתחומה.



על מנת לחשב את התקצוב למוסד מוכש"ר לו היא מחויבת, על הרשות המקומית לכפול את שיעור ההשתתפות שקבע משרד החינוך לכל מוסד חינוך מוכש"ר פרטנית בשיעור התקצוב לרכיב שקבע משרד החינוך למוסד חינוך רשמי בתחומה. כך יתקבלו שיעורי השתתפות החובה שלה ברכיבים השונים של תקציב הבסיס עבור כל אחד ממוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומה.

יצוין כאמור ששיעור ההשתתפות המרבי לו מחויבת הרשות המקומית בתקצוב מוסדות המוכש"ר לא יעלה על 75%. כך, כפי שנקבע בפסק הדין של בית המשפט המחוזי בעניין המרכז לפלורליזם יהודי, גם לגבי רשתות החינוך החרדי, אף שלגביהן קבע משרד החינוך, על בסיס חוק יסודות התקציב, כי השתתפותו בתקצוב מוסד החינוך המוכש"ר של רשתות החינוך החרדי הוא 100%.

החלטת הרשות המקומית על תקצוב תוספתי: מתן תקצוב נוסף מעבר לתקציב הבסיס לו היא מחויבת (תקצוב תוספתי) הוא כאמור בסמכותה של הרשות המקומית. אם החליטה הרשות המקומית על הענקת תקצוב תוספתי למוסדות החינוך הרשמי בתחומה בעבור פעילויות נוספות, קמה לה החובה גם לתקצב את מוסדות המוכש"ר בדומה לתקציב שהעמידה למוסדות החינוך הרשמיים בתחומה במידה ופעילויות אלה מתקיימות גם במוסדות המוכש"ר.

החלטת הרשות המקומית להגדלת שיעור ההשתתפות: כאמור, על הרשות המקומית חלה החובה לתקצב את מוסדות המוכש"ר שבתחומה בשיעור של 65% - 75% מהתקציב שהועבר למוסד רשמי דומה. עוד נקבע בתקנות כאמור כי הרשות המקומית רשאית לקבוע שיעור גבוה יותר מהשיעור לו היא מחויבת (להלן - שיעור השתתפות מוגדל). החלטה על הגדלת שיעור ההשתתפות חייבת להיות מאושרת כדין.

התקצוב התוספתי אפשר שיעשה על ידי שיעור השתתפות מוגדל או על ידי הוספת רכיבים לתקציב, כפי שהרשות פועלת ביחס למוסדות הרשמיים שבתחומה.

תקצוב מוסדות המוכש"ר בפועל

כדי לעמוד בחובותיה לתקצוב מוסדות המוכש"ר שבתחומה, על הרשות המקומית לקיים הליך להגדרה ולזיהוי של היקף התקציב המשמש לפעילות השוטפת של מוסדות החינוך הרשמיים בתחומה ולמפות את רכיביו, וכן לבחון את שיעור ההשתתפות שנקבע לכל אחד ממוסדות המוכש"ר על ידי משרד החינוך; או שיעור השתתפות מוגדל ככל שהחליטה לקבוע; ובתאימות לכל אלה - לקבוע את התקציבים למוסדות המוכש"ר בתחומה.

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] נקבע כי גזבר הרשות המקומית יכין הצעת תקציב שנתי לרשות המקומית, על פי הנחיות ראש הרשות, וראש הרשות יגיש אותה לאישור מליאת המועצה.

כאמור, הביקורת הצביעה על כך שהוראות החוק הן כלליות ומשמשות מסגרת נורמטיבית לחובת הרשויות המקומיות בתקצוב מוסדות המוכש"ר. לא נקבעו הנחיות וכללים לרשויות המקומיות המנחים אותן, הלכה למעשה, בנוגע לאופן התקצוב, לרבות התחומים והרכיבים של התקציב שאותם עליהן לכלול כשהן מתקצבות את מוסדות המוכש"ר שבתחומן.



יצוין כי אחת מרשתות החינוך החרדי הצביעה בפני הביקורת על סוגיה נוספת בתקצוב מוסדות המוכש"ר שנותרה ללא התייחסות בדין, מצב המותיר את רשת החינוך "נתונה לחסדים" מאת הרשות המקומית. הסוגיה שהועלתה התייחסה לחובת הרשויות המקומיות לתקצב ביחס לתקצובן למוסדות חינוך רשמיים דומים. אם אין בתחומן "מוסדות חינוך רשמיים דומים", קיימת בעייתיות בהגדרת היקף התקצוב לו מחויבת הרשות המקומית ביחס למוסדות המוכש"ר בתחומה.

בבדיקת פעולות הרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2017 - 2020 (להלן - השנים שנבדקו) נמצא כי תקציב הרשויות המקומיות, בו נכלל גם תקצוב מוסדות המוכש"ר, אושר במסגרת האישור הכולל של התקציב במועצותיהן. עם זאת, החלטת מדיניות הרשות המקומית לתקצוב מעבר לתקצוב הקובע לא הובאה למליאת המועצה לאישורה.

עוד נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו בדרכים שונות עת תקצבו את פעילות מוסדות המוכש"ר בתחומן.

להלן הפרטים:

עיריית באר שבע

בתחומה של עיריית באר שבע שמונה מוסדות חינוך יסודי מוכש"ר. שבעה מתוכם משתייכים לרשתות החינוך החרדי - להם נקבע שיעור השתתפות מדינה של 100%, והם זכאים לשיעור השתתפות של 75% מהרשות המקומית - ומוסד אחד שנקבע לו שיעור השתתפות של 65%, ובהתאם שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית עמד אף הוא על 65% (ראו לוח 6).

על פי נתוני התקצוב של סל התלמיד שהועבר לצוות הביקורת, התקצוב בפועל של "סל תלמיד רשמי מחושב" לתלמיד במוסד חינוך רשמי יסודי של עיריית באר שבע בשנים 2017 - 2019 (שנות הלימוד התשע"ח - התש"ף) עמד על 911 ש"ח, 928 ש"ח ו-940 ש"ח בהתאמה, שמתוכם 400 ש"ח בכל שנה היו תקציב תוספתי; ו"סל תלמיד לבית ספר מוכש"ר" באותן השנים היה קבוע ועמד על 883 ש"ח בלבד¹²³.

לפי מדיניותה המוצהרת של עיריית באר שבע, היא נהגה לתקצב את התלמידים תושבי העיר הלומדים במוסדות המוכש"ר בתחומה בשיעור זהה לאופן שבו היא תקצבה את התלמידים תושבי העיר במוסדות הלימוד הרשמיים בתחומה, קרי: בשיעור של 100%.

הבדיקה העלתה כי נכון למועד פתיחת הביקורת, לא נמצא בעירייה תיעוד לכך שמועצת העירייה קיבלה החלטה על אישור המדיניות האמורה.

בעקבות הביקורת מסר היועץ המשפטי של העירייה בספטמבר 2020 בקשה למועצת העיר שעניינה "אשרור מדיניות העירייה הנהוגה מזה שנים בנושא תקצוב מוסדות החינוך המוכר שאינו

123 סכום הכולל את השתתפות העירייה בסך 13% בשכר מזכירים ושרתים.



רשמי, לפיה מתקיימת השוואת תנאים מלאה בין התקציב לתלמיד במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי למוסדות החינוך המוכר והרשמי [ההדגשה במקור]. המועצה תתבקש לאמץ את הצעת ההחלטה המצ"ב ולאשרה". לאור בקשת היועץ המשפטי, החליטה מועצת העירייה בישיבה מן המניין שהתקיימה בספטמבר 2020 לאשרר את מדיניות העירייה על פי בקשתו. על פי ההחלטה, תשתתף העירייה בתקציבי הקיום של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בכיתות א'-ח' בסכום לתלמיד הזהה לסל תלמיד הניתן בבתי ספר יסודיים במוסדות חינוך רשמיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולתה של עיריית באר שבע, שעוד במהלך הביקורת פעלה לקבלת אישור מועצת העירייה כנדרש.

עם זאת, בנוגע לסל תלמיד, כפי שהשתקף בנתונים שהעבירה העירייה לצוות הביקורת, הוא לא התממש בהתאם למדיניות עליה הצהירה. בפועל, תלמיד שלמד במוסד חינוך מוכש"ר לא תוקצב באופן זהה לתקצוב התלמיד במוסד רשמי דומה, ובממוצע תוקצב כל תלמיד במוסדות המוכש"ר בשנים 2017 - 2019 בהיקף חסר של כ-43 ש"ח בכל שנה. כמו כן, אף כי במשך השנים שנבדקו עלה מדי שנה סכום סל התלמיד המוצהר בחינוך הרשמי בשיעור ממוצע של כ-1.5%, נמצא כי סכום סל התלמיד במוסד מוכש"ר נשאר קבוע.

על עיריית באר שבע לוודא כי התקצוב לתלמיד במוסד חינוך מוכש"ר בתחומה תואם את מדיניות העירייה כפי שאושרה במועצת העירייה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הפער שעליו עמד המבקר נבע "מהפרש בין עדכון ההשלמות הנורמטיביות לשכר עובדי מינהל ושירותים לבין אותו עדכון בחינוך המוכר שאינו רשמי" עוד מסרה העירייה כי פער זה בוטל בשנת הלימודים התשפ"א.

עיריית רעננה

בתחומה של עיריית רעננה שני מוסדות חינוך יסודי מוכש"ר, ומהם אחד משתייך לאחת מרשתות החינוך החרדי. למוסד זה נקבע שיעור השתתפות מדינה של 100%, והוא זכאי לשיעור השתתפות של 75% מהרשות המקומית. למוסד השני נקבע שיעור השתתפות מדינה של 75%, ובהתאם שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית עמד אף הוא על 75% (ראו לוח 7).

בכל שנה נקבע בעירייה "סל תלמיד רשותי כולל" (להלן - סל התלמיד), המביא לידי ביטוי את תקציב העירייה לכל תלמיד תושב הרשות הלומד במוסד חינוך רשמי בתחומה. בשנים 2017 - 2019 (שנות הלימוד התשע"ח - התש"ף) עמד היקף סל התלמיד לתלמיד בגיל בית ספר יסודי (א' - ח') במוסד חינוך רשמי על סך של כ-2,900 ש"ח¹²⁴.

124 סל תלמיד מורכב ממספר רכיבים: 679 ש"ח תקציב סל תלמיד; 2,050 ש"ח לתקצוב שרתים, מזכירות, סייעות, ניקיון ושיפוצי קיץ; ו-198 ש"ח לתקצוב שעות תגבור וספרניות היכן שנדרש.



נמצא כי קיימת שונות באופן בו עיריית רעננה מתקצבת את שני מוסדות המוכש"ר שנבדק תקצובם, וכי העירייה תקצבה אותם בהיקפים ובשיעורים הגבוהים מחובת התקצוב שלה על פי השיעור מסלי התלמיד במוסדות הרשמיים בתחומה, שזכאי לו כל מוסד חינוכי בהתאם לקביעת משרד החינוך. להלן הפרטים:

1. את מוסד חינוך רעננה א' מתקצבת העירייה בהתאם להסכם שחתמה עם עמותה א' שמפעילה את המוסד החינוכי ביולי 2017 בעקבות הליך משפטי שהתנהל בין העירייה ובין עמותה א'. בהסכם נקבע בין היתר כי עיריית רעננה תשתתף בתקצוב שכר הלימוד לילד תושב רעננה בגיל בית ספר יסודי הלומד במוסד החינוכי בסך של 1,517 ש"ח. עוד נקבע כי העירייה תשתתף בשכירות מבנה בסך חודשי של כ-28,000 ש"ח.

תוקף ההסכם נקבע מיום 1.9.16 ועד ליום 31.8.18, ולעירייה נשמרה הזכות להאריכו בתקופה נוספת. לא נמצא כי העירייה האריכה את ההסכם האמור.

מפרטים שמסרה העירייה בנוגע לתקצוב מוסד חינוכי רעננה א' עולה, כי בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף תקצבה העירייה את המוסד עבור כל תלמיד תושב רעננה¹²⁵ שלמד בו בסך של: 2,837 ש"ח, 2,772 ש"ח ו-2,847 ש"ח בהתאמה¹²⁶. התקציבים שהועברו בשנים האמורות למוסד החינוכי היו כמעט זהים בהיקפם להיקף המלא של סל התלמיד שהיה נהוג במוסד חינוך רשמי בעיר.

2. נמצא כי עיריית רעננה תקצבה את מוסד חינוכי רעננה ב' בשיעור של כ-100% מסל התלמיד שהיה נהוג לתקצוב מוסדות החינוך הרשמיים בתחומה. כך תקצבה העירייה בשנות הלימוד התשע"ח - התש"ף את המוסד ב-2,454 ש"ח, 2,369 ש"ח ו-2,519 ש"ח בהתאמה¹²⁷.

יוצא שבשנים האמורות תקצבה העירייה את מוסדות המוכש"ר בתחומה בשיעור תקצוב של 100%, וזאת למול שיעורי תקצוב נמוכים יותר בהם הייתה מחויבת (75%).

3. הבדיקה העלתה כי עיריית רעננה תקצבה את שני המוסדות האמורים בסכומים נוספים עבור רכש והצטיידות: את מוסד חינוכי רעננה א' תקצבה העירייה בשנות הלימוד התשע"ח - התש"ף בסך של 9,091 ש"ח, 10,953 ש"ח ו-3,567 ש"ח בהתאמה. את מוסד חינוכי רעננה ב' תקצבה בשנים אלו בסך של 22,829 ש"ח, 103,394 ש"ח ו-24,431 ש"ח בהתאמה.

125 על העברת תקציבים למוסדות המוכש"ר בעבור תלמידי חוץ, ראו בהמשך בתת-הפרק "אגרות תלמידי חוץ".

126 הסכומים כוללים מימון חובת ההשתתפות של העירייה בשכר שרתים ומזכירות ואת השתתפות העירייה בשכר הדירה של המוסד החינוכי.

127 הסכום אינו כולל מימון של שכר שרתים ומזכירות, שהעסקתם מנוהלת על ידי העירייה, בהיותה מוגדרת כמוטב של המוסד החינוכי.



לא נמצא כי התקבלה במועצת העירייה החלטת מדיניות על שיעור השתתפות בהיקף של 100% למוסדות המוכש"ר בתחומה.

מומלץ כי עיריית רעננה תפעל לאישור מדיניותה לתקצוב המוסדות בשיעור 100% במליאת מועצת העירייה.

עיריית שפרעם

בתחומה של עיריית שפרעם שלושה מוסדות חינוך יסודי מוכש"ר. לשניים מהם נקבע שיעור השתתפות מדינה של 70%, ומוסד אחד לו נקבע שיעור השתתפות של 75%, ובהתאם שיעור ההשתתפות הבסיסי של הרשות המקומית צריך היה לעמוד אף הוא על אותם שיעורים (ראו לוח 8).

בשנת 2010 קיבלה העירייה חוות דעת מיועץ חיצוני בנושא יישום סעיף 11א בחוק החינוך הממלכתי. חוות הדעת פירטה את הכללים שלפיהם היה על העירייה לפעול באותה עת בתקצוב מוסדות המוכש"ר שבתחומה. זאת לפני שינוי החקיקה כאמור.

בכל שנה נקבע בעירייה "הרכב סל תלמיד" (להלן - סל התלמיד) המביא לידי ביטוי את התקציב לכל תלמיד תושב הרשות הלומד במוסד חינוך רשמי בתחומה. בשנות הלימוד התשע"ח - התש"ף עמד היקף סל התלמיד לתלמיד בגיל בית ספר יסודי (א' - ח') במוסד חינוך רשמי על סך של 610 ש"ח¹²⁸.

נמצא כי עיריית שפרעם מתקצבת באופן זהה את כלל מוסדות המוכש"ר שנבדק תקצובם. העירייה תקצבה בכל אחת מהשנים שנבדקו כל תלמיד תושב הרשות בסך קבוע של 250 ש"ח, בהתאם לתחשיב שלהלן: תקצוב בשיעור של 75% מסל התלמיד שנקבע, בניכוי הסכומים עבור עידוד המעבר לניהול עצמי¹²⁹ ובתוספת השלמה לסכום שנקבע של 250 ש"ח. היקף התוספת שנתנה העירייה לתלמיד עמד על כ-20 ש"ח בכל אחת מהשנים (להלן - תוספת השלמה)¹³⁰.

בבחינת פעולות העירייה לתקצוב שלושת מוסדות המוכש"ר עלו הממצאים הבאים:

1. העירייה תקצבה את כלל המוסדות בשיעור זהה של 75% מסל התלמיד, אף שלשניים מהמוסדות המתוקצבים קבע משרד החינוך שיעור תקצוב של 70% כאמור. נוסף על כך, העירייה הגדילה את התקצוב באופן אחיד לכל המוסדות והעבירה את תוספת ההשלמה בסכום זהה לשלושתם.

128 סל התלמיד שהוצג בעירייה כסל למוסד רשמי בשנים האמורות כלל תוספת שהתקבלה ממשרד החינוך עבור עידוד המעבר לניהול עצמי בהיקף של כ-295 ש"ח עבור מוסדות חינוך רשמיים שבתוכנית. בתי ספר שאינם משתתפים בפרויקט "ניהול עצמי" אינם זכאים לתוספת האמורה.

129 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "משרד החינוך - ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים", עמ' 1125.

130 יצוין כי הסכומים אינם כוללים תקצוב עבור שירותים נלווים; ראו בהמשך.



2. הבדיקה העלתה כי עיריית שפרעם העבירה בשנים המבוקרות אל מוסדות המוכש"ר סכומים נוספים עבור פרויקטים של בינוי ותקצבה אותם עבור רכש והצטיידות. כך לדוגמה, העירייה תקצבה את מוסד חינוך שפרעם א': הקמת סככה בעלות של 164,300 ש"ח; שיפוץ עמדת מאבטח בכ-4,000 ש"ח. יצוין כי מבנה בית הספר האמור הוא מבנה פרטי בבעלות עמותה ב' המפעילה את המוסד החינוכי.

נמצא כי התקצוב הנזכר לעיל התבצע באמצעות תקצוב נפרד לכל פרויקט. לאחר שפנו מוסדות החינוך לעירייה לקבלת התקצוב שנדרש להם, ולאחר שהנושא נבחן ואושר במועצת העירייה, הוקם תקציב למימון הנושא.

לא נמצא כי התקבלה במועצת העירייה החלטת מדיניות על שיעור התקציב שהועבר למוסדות המוכש"ר בתחומה, ולא נמצא כי תקציבי הפיתוח הוקצו לאחר גיבוש תבחינים ובחינה שווינוית.

מומלץ כי עיריית שפרעם תפעל לאישור מדיניותה בדבר היקף התקצוב למול החובה החוקית לתקצב בשיעור של 70% - 75% במליאת מועצת העירייה ותפעל להקצות את תקציבי הפיתוח בהתבסס על ניתוח צרכים, אמות מידה ותבחינים מפורסמים.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

בתחומה של המועצה המקומית זיכרון יעקב שלושה מוסדות חינוך יסודי מוכש"ר. שניים מהם משתייכים לאחת מרשותות החינוך החרדי. נקבע להם שיעור השתתפות מדינה של 100%, והם זכאים לשיעור השתתפות של 75% מהרשות המקומית. למוסד השלישי נקבע שיעור השתתפות של 75%, ובהתאם גם שיעור ההשתתפות הבסיסי של הרשות המקומית הוא 75% (ראו לוח 9).

הבדיקה העלתה כי בשנת 2011 המליץ יועץ חיצוני, שאת שירותיו שכרה המועצה המקומית, בעניין האופן שבו עליה ליישם את החובות שהיו מוטלות עליה אז בכל הקשור לתקצוב מוסדות המוכש"ר. נמצא כי היועץ החיצוני הציג למועצה בגמר בדיקתו את היקף התקצוב שהיא מחויבת להעביר למוסדות הנ"ל (להלן - חוות דעת משנת 2011).

נמצא כי בתחשיב שערך היועץ בחוות הדעת משנת 2011 הוא קבע כי סך השתתפות המועצה בתקצוב תלמיד בחינוך היסודי הרשמי באותה העת היה 951 ש"ח, ובהתאם סך התקצוב שאותו נדרשה הרשות להעביר למוסדות המוכש"ר היסודיים היה צפוי להיות 75% מסכום זה.

בספטמבר 2020 הגיש היועץ חוות דעת נוספת למועצה לבקשתה, ובה קבע כי בהסתמך על תחשיב שעשה למוסדות החינוך הרשמיים בתחום המועצה, עליה להעביר למוסדות המוכש"ר עבור שנת התשפ"א סך של 825 ש"ח לתלמיד, שהם 75% מהתקצוב המועבר לתלמידים תושבי הרשות המקומית הלומדים במוסדות חינוך רשמיים בתחומה. עוד פירט היועץ בחוות דעתו משנת 2020 את זהות מוסדות המוכש"ר ואת היקף התקצוב לו הם זכאים בהתאם למספר תושבי המועצה הלומדים בהם.



נמצא כי על פי תחשיב היועץ משנת 2011, היה על המועצה להעביר למוסדות המוכש"ר של רשת החינוך החרדי סך של כ-252,000 ש"ח ובשנת 2020 סך של 290,000 ש"ח עבור שני מוסדות החינוך, אך בשנים 2017 - 2019 העבירה המועצה לעמותה ג', המפעילה את שני מוסדות המוכש"ר של החינוך החרדי בתחום המועצה, סכום כספי קבוע גבוה יותר בסך של כ-400,000 ש"ח כל שנה.

עוד עלה כי למועצה המקומית זיכרון יעקב אין תיעוד המעיד על כך שבחנה את הסוגיה והתחשבה בין היתר במספר המשתנה של הלומדים במוסדות החינוך של עמותה ג' ובתמורות תקציביות במערכת החינוך שלה אם היו כאלה.

לא נמצא כי התקבלה החלטת מדיניות על שיעור ההשתתפות במוסדות המוכש"ר במועצת הרשות המקומית בשנים המבוקרות.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילות המועצה המקומית זיכרון יעקב לקבלת חוות דעת ותחשיב שיסייעו בידה לקבוע את היקף התקציבים שהיא מחויבת להעביר למוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומה.

מומלץ כי המועצה המקומית זיכרון יעקב תפעל לאישור מדיניותה לתקצוב מוסדות המוכש"ר במליאת מועצת הרשות, בהתייחס לחוות הדעת והתחשיב שהומצאו לרשות, וכן תבחן את היקף הלומדים מדי שנה במוסדות המוכש"ר, כמו גם את תקצוב המוסדות הרשמיים בתחומה, בבואה לתקצב מוסדות אלו.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 (להלן - תשובת המועצה המקומית זיכרון יעקב) כי בשל אי-בהירות לגבי אופן יישום החוק והבנה ראשונית שניתן תקצוב יתר, הוחלט בשנת 2019 לקיים בדיקה מקצועית נוספת, והמלצותיה יישמו בהגשת התקציב לשנת 2021. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי תתקצב את מוסדות המוכש"ר הרלוונטיים, כפי שהומלץ בדוח היועץ המקצועי ובהתאם להנחיות החוק ולחוזרי המנכ"ל, וכי היא תבחן מדי שנה את היקף הלומדים במוסדות המוכש"ר.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור

בתחומה של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור שני מוסדות חינוך יסודי מוכש"ר. האחד משתייך לאחת מרשתות החינוך החרדי. למוסד זה נקבע שיעור השתתפות מדינה של 100% והוא זכאי לשיעור השתתפות של 75% מהרשות המקומית. למוסד השני נקבע שיעור השתתפות של 65%, ובהתאם גם שיעור ההשתתפות הבסיסי של הרשות המקומית הוא 65% (ראו לוח 10).

בכל שנה נקבע במועצה "סל תלמיד" (להלן - סל התלמיד), המביא לידי ביטוי את התקציב לכל תלמיד תושב הרשות הלומד במוסד חינוך רשמי בתחומה. בשנות הלימוד התשע"ט -



התש"ף עמד היקף סל התלמיד לתלמיד בגיל בית ספר יסודי (א'-ח') במוסד חינוך רשמי על סך 665 ש"ח ו-678 ש"ח בהתאמה¹³¹.

בבחינת פעולות המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור לתקצוב מוסדות המוכש"ר בתחומה נמצא כדלהלן:

1. המועצה תקצבה את שני מוסדות המוכש"ר בתחומה בשיעור זהה של 100% מסל התלמיד, על אף שאחד היה זכאי לתקצוב בשיעור 75% והאחר לתקצוב בשיעור 65% בלבד.
2. עוד נמצא כי המועצה תקצבה בשנים המבוקרות מוסד חינוכי אחד בלבד בסכומים נוספים עבור פעולות תחזוקה, בינוי, רכש והצטיידות. כך למשל תקצבה המועצה בשנים 2017 - 2019 עבור פעולות רכש והצטיידות סך של כ-23,500 ש"ח; עבור פעולות בינוי וגיוון סך של כ-21,500 ש"ח; ועבור פעילות זהירות בדרכים סך של 5,500 ש"ח.

לא נמצא כי התקבלה במועצת הרשות המקומית החלטת מדיניות בדבר היקף התקצוב למוסדות המוכש"ר בתחומה.

מומלץ כי המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור תפעל לאישור מדיניותה לתקצוב בהיקף 100% במליאת מועצתה.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 (להלן - תשובת המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור) כי הרשות תקיים דיון להסדרת הסוגיות שהועלו בדוח ותקבע מדיניות כאמור.

תבחינים לתקצוב תוספתי של מוסדות המוכש"ר

בדברי ההסבר להצעת החוק שקדמה לתיקון 16 לחוק חינוך ממלכתי צוין שמטרת התיקון להביא בין היתר לכך שהשתתפות רשות מקומית "בתקציב הפעלתם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה, תיעשה על פי קריטריונים ברורים ושוויוניים, ובהתאם לקבוע ביחס להשתתפות המדינה, בכל רחבי הארץ"¹³².

ניתן ללמוד כיצד על הרשות המקומית לנהוג בבואה לשמור על השוויוניות בחלוקת משאביה הן מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה והן מחוזרי משרד הפנים, שם ניתנו הדגשים ביחס

131 סל תלמיד בניכוי תוספת פדגוגית לניהול עצמי בסך 50 ש"ח ביחס ליחס למוסד חינוך רשמי בתחום המועצה. יצוין כי כחלק מהסדרים שהיו נהוגים טרם התיקון לחוק, במוסד המוכש"ר החרדי הועסקו בשנים הנבדקות שני עובדי עירייה בתפקידי שרת ומזכירות, ובשל כך לא העבירה המועצה למוסד המוכש"ר חורב תקציב עבור רכיבים אלה במסגרת סל התלמיד שלו.

132 ה"ח 951, ט"ז באלול התשע"ה 31.8.15, עמ' 1566; סעיף 49, עמ' 1650.



למנגנון שהרשות צריכה להנהיג עת היא מחליטה, בהתאם לסמכותה, לתקצב את מוסדות המוכש"ר בתחומה בתקצוב תוספתי. כך לדוגמה צוין בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 המוזכר לעיל, כי הגדלת שיעור ההשתתפות יכול שתהיה לגבי כל המוסדות המוכרים שבתחומה של הרשות או לגבי חלקם, וזאת בכפוף לקריטריונים שייקבעו בהתאם לכללי השוויון והמשפט המינהלי. לצורך ההבחנה בין המוסדות יש לקבוע קריטריונים שוויוניים ובהירים, שבמסגרתם ניתן להביא בחשבון מאפיינים שונים בין מוסדות בצרכים וביכולות, לרבות שיעור המימון לפעולות המוסד על ידי גורמי חוץ, הוצאות עודפות על מוסדות אחרים בשל מאפיינים ייחודיים של התלמידים, המידה ויכולת הפיקוח של הרשות המקומית על התנהלות המוסד בהוצאת הסכומים שהם מעבר לשיעור ההשתתפות שנקבע בחוק, וקיומן של הוצאות שוטפות עודפות לחלק מהמוסדות בשל אי-קיום מבנים בבעלותם או שהוקצו להם על ידי הרשות המקומית, וכדומה.

תיקון 16 קיבע בחקיקה את סמכותה של הרשות המקומית להעביר למוסדות המוכש"ר בתחומה תקצוב תוספתי.

נמצא כי לא נקבע המנגנון שבאמצעותו תפעל הרשות עת היא קובעת את התקצוב התוספתי בהתייחס למוסדות המוכש"ר בתחומה, אף שחלוקת כספים ציבוריים ראוי שתיעשה באופן שקוף ושוויוני ובהתאם לתבחינים ברורים שנקבעו מראש.

כאמור נמצא כי עיריות באר שבע, רעננה ושפרעם והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור תקצבו את כל מוסדות המוכש"ר בתחומן בשיעור השתתפות גבוה יותר משנקבע בחוק - לרוב בשיעור של כ-100% מהתקצוב המועבר למוסדות רשמיים בתחומן - אך הגדלת התקצוב בוצעה כך שנקבע שיעור תקצוב אחיד לכולם. עוד נמצא כי ברשויות האמורות לא נקבע מנגנון לתקצוב התוספתי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נדרש שנבחרי הציבור ברשות המקומית יקבעו את המנגנון לתקצוב התוספתי, וכי על הרשות המקומית לבחון סוגיה זו, בין השאר בהתאם למאפייניה, לסדרי העדיפויות שלה וליכולתה התקציבית, ובכפוף לקריטריונים שוויוניים אשר במסגרתם ניתן להביא בחשבון את מאפייני מוסדות המוכש"ר כאמור לעיל.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "לרשות חינוך מקומית הפררוגטיבה לקבוע קריטריונים לתקצוב. ההנחיות לעניין אופן קביעת גובה ההשתתפות של הרשות נקבעו בדין ופורטו בהנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בשעתו".

מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, ינחה את הרשויות המקומיות כי עליהן לקבוע מנגנון לתקצוב התוספתי כאמור, ובאופן שיקדם את השוויוניות והשקיפות בחלוקת התקציבים הציבוריים למוסדות המוכש"ר בתחומן.



העברת כספים באמצעות מתן תמיכות

בספטמבר 2006 פרסם מנכ"ל משרד הפנים "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות"¹³³ (להלן - נוהל תמיכות או הנוהל). בנוהל הוגדרו הכללים המסדירים מימון גופים ציבוריים, לרבות גופים העוסקים בחינוך, על ידי הרשויות המקומיות. עוד יוזכר כי בחוות הדעת האמורה של היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי מוטלת החובה על הרשויות המקומיות להעביר למוסדות המוכש"ר את החלק היחסי בתקציב השוטף המועבר על ידן למערכת החינוך העירונית.

הבדיקה העלתה כי רק עיריית באר שבע עשתה שימוש במתן תמיכות למימון מוסדות מוכש"ר בתחומה.

בבדיקה עלה כי עיריית באר שבע קבעה תבחינים למתן תמיכות במוסדות ציבור בתחומה¹³⁴, בין היתר, מוסדות ציבור המפעילים את מוסדות המוכש"ר בתחומה. במסגרת התבחינים נקבע כי העירייה תיתן תמיכה לתלמידים הזכאים להסעות בבתי ספר יסודיים; עבור תוכניות תוספתיות; עבור תחזוקה שוטפת (במתכונת שיפוצי קיץ) והצטיידות; ותשלומים בגין עובדי מינהלה.

בשנת 2019 אישרה העירייה למוסדות המוכש"ר בתחומה תקציבים באמצעות נוהל התמיכות שלה. כך למשל אישרה העירייה לאחד מבתי הספר¹³⁵ תמיכות בין היתר עבור היסעים בסך 46,603 ש"ח; רווחה חינוכית בסך 7,000 ש"ח; ושיפוצי קיץ בסך 22,000 ש"ח. לבית ספר אחר¹³⁶ אישרה העירייה תמיכות בין היתר עבור שיפוצי קיץ בסך 22,000 ש"ח ותוכניות תוספתיות בסך 15,000 ש"ח. לעמותה ד' המפעילה את מוסדות החינוך באר שבע א' וב', אשר אליה התבקשה העירייה להעביר תקצוב עבור מוסדות חינוך אלה השייכים לחינוך העצמאי, אישרה העירייה בין היתר תמיכות עבור שיפוצי קיץ בסך 44,000 ש"ח ועבור תוכניות תוספתיות בסך 30,000 ש"ח.

בחינת תקצובם של בתי ספר רשמיים בבאר שבע העלתה כי היא כוללת בתקצוב השוטף המועבר לבתי הספר גם תשלומים עבור שיפוצי קיץ הנערכים בהם. כך למשל, בשנת 2019 העבירה העירייה לבית ספר רשמי שלה 22,000 ש"ח עבור שיפוצי קיץ. כך גם נהגה העירייה עד לשנת 2018 בבואה לממן את שיפוצי הקיץ במוסדות המוכש"ר בתחומה. קרי, גם למוסדות המוכש"ר הועברו הכספים באמצעות התקציב השוטף עד לשנת 2018.

133 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (ספטמבר 2006).

134 עיריית באר שבע, **תבחינים למתן תמיכות במוסדות ציבור - שנת כספים 2019** (6.3.19).

135 מוסד חינוך באר שבע ג'.

136 מוסד חינוך באר שבע ח'.



עלה כי העירייה מתקצבת את "שיפוצי הקיץ" למוסדות המוכש"ר באמצעות נוהל תמיכות, שלא כפי שהיא מתקצבת את מוסדות החינוך הרשמיים בעניין זה במסגרת הפעילות השוטפת.

מומלץ כי עיריית באר שבע תבחן את העברת מימון הרכיבים האמורים בפעילות מוסדות המוכש"ר בתחומה, באופן שמימון פעילות שוטפת יתבצע בדרך של תקצוב, כמו שנעשה לגבי מוסדות החינוך הרשמיים.

בתשובה נוספת שמסרה עיריית באר שבע למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 (להלן - תשובתה הנוספת של עיריית באר שבע) מסרה העירייה כי בכל הנוגע לתקציבים תוספתיים מכוח סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי "המשולמים על ידי העירייה למוסדות המוכש"ר...", תקציבים אלה יועברו במסגרת התקצוב השוטף ולא במסגרת תמיכות וככול שהדברים לא בוצעו כך ביחס לתקופת הבדיקה, העירייה תפעל לתיקון כאמור".

השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב מוסדות המוכש"ר והשירותים הנלווים

בבדיקת השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקצוב הבסיס של מוסדות המוכש"ר בתחומן עלו הליקויים הבאים:

1. **המועצה המקומית זיכרון יעקב:** נמצא כי בשנים 2017 - 2019 לא תקצבה המועצה את התלמידים תושבי הרשות הלומדים במוסד חינוך זיכרון יעקב ג' הפועל בתחומה.

על המועצה המקומית זיכרון יעקב לפעול לתקצוב את מוסד חינוך זיכרון יעקב ג' שבתחומה כדין.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי הטמיעה החל מתקציב 2021 העברה תקציבית למוסד חינוך ג' בהתאם לחוק ועל פי המלצות דוח היועץ הפנימי.

2. בצו החינוך נקבע שעל הרשות המקומית להשתתף בתקצוב שירותים נלווים (מזכיר, שרת ופועל ניקיון) למוסדות חינוך רשמיים בשיעור של 13% מעלות שכרם. לפיכך, על הרשויות המקומיות היה לתקצב רכיב זה במוסדות חינוך מוכש"ר בתחומן בשיעור של לפחות 75% מתקצוב זה במוסדות החינוך הרשמיים בתחומן.



נמצא כי בעיריות באר שבע ורעננה הופיע רכיב זה כחלק מסל התלמיד¹³⁷. עוד נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא השתתפו במימון השירותים הנלווים למוסדות המוכש"ר בתחומן¹³⁸. להלן הפרטים:

א. **עיריית שפרעם:** כאמור, למוסדות חינוך מוכש"ר בתחומה של עיריית שפרעם נקבע שיעור תקצוב בערכים של 70% - 75% מהתקצוב של מוסדות החינוך הרשמיים בתחומה, וסל התלמיד שלהם (ללא שירותים נלווים) עמד על 610 ש"ח נכון לשנים 2017 - 2019 (שנות הלימוד התשע"ח - התש"ף).

הבדיקה העלתה כי עיריית שפרעם לא תקצבה את חלקה במימון השירותים הנלווים במוסדות החינוך המוכש"ר בתחומה.

ב. **המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור:** נמצא כי המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור אינה מתקצבת את מוסד החינוך פרדס חנה-כרכור ב' עבור חלקה במימון השירותים הנלווים¹³⁹ כנדרש, מבלי שנמצא הסבר לכך.

על עיריית שפרעם והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור לפעול להסדרת התקצוב של מוסדות המוכש"ר בתחומן ולוודא כי התקציבים שהן מעבירות יכללו השתתפות בשירותים הנלווים במסגרת תקצוב הבסיס שבו הן מחויבות.

אגרות תלמידי חוץ

בסעיף 7א(א)(1) לחוק לימוד חובה נקבע כי "רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חנם (בסעיף זה - הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית אחרת (בסעיף זה - הרשות הקולטת), תשלם את סכום ההשתתפות כאמור בסעיף קטן (ב) (בסעיף זה - סכום ההשתתפות) בשל אותו ילד או נער". עוד נקבע בסעיף 7א(א)(2) כי "הרשות השולחת תשלם את סכום ההשתתפות, לפי הוראות סעיף זה, לרשות הקולטת או לבעל מוסד החינוך המתאים שאליו נשלח הילד או הנער, לפי קביעת הרשות הקולטת".

137 בשנים 2017 - 2019 (התשע"ח - התש"ף) כלל "סל תלמיד רשותי מחושב" בעיריית באר שבע 400 ש"ח עבור ניקיון ו-13% מעלות שכרם של שרתים ומזכירים בסך 94 ש"ח בשנת התשע"ח, 109 ש"ח בשנת התשע"ט ו-113 ש"ח בשנת התש"ף. "סל תלמיד רשותי כולל" בעיריית רעננה כלל תקצוב עבור עלות שכר שרתים בסך 327 ש"ח, עלות שכר מזכירים בסך 493 ש"ח ועלות ניקיון בסך 464 ש"ח.

138 המועצה המקומית זיכרון יעקב תקצבה חלק ממוסדות המוכש"ר בתחומה בסכום קבוע, מבלי שנמצא תחשיב ממנו ניתן להסיק על חלוקתו לרכיבים השונים.

139 היקף סל התלמיד (ללא שירותים נלווים) של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור בשנים 2018 - 2019 (שנות הלימוד התשע"ט - התש"ף) עמד על סך 665 ש"ח ו-678 ש"ח בהתאמה.



בסעיף 7א(ג) נקבע כי הוראות סעיף זה יחולו "על מוסדות החינוך המפורטים להלן: (1) מוסדות חינוך רשמיים; (2) מוסדות חינוך מוכרים לחינוך על יסודי; (3) מוסדות חינוך של תאגיד מרכז החינוך העצמאי; (4) מוסדות חינוך של תאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל".

בהתאם לסמכותו כפי שנקבעה בחוק לימוד חובה ולאור האמור בסעיף 7א לחוק, התקין שר החינוך את תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות תלמידי חוץ). בתקנות נקבעו בין היתר ההסדרים להתחשבות בין הרשות השולחת לרשות הקולטת, לרבות הסכום שעל הרשות השולחת להעביר עבור כל תלמיד שנשלח ללמוד ברשות הקולטת. כן נקבע בתקנה 2(ג)(1) כי הן יחולו על "מוסד חינוכי לכיתות א' עד ח', השייך לתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל", ובתקנה 2(ד)(1) כי יחולו על "מוסד חינוכי לכיתות א' עד ח', השייך לתאגיד מרכז החינוך העצמאי".

בהודעה מס' 155 של מנכ"ל משרד החינוך¹⁴⁰ נקבע כי רשות מקומית הקולטת תלמידים מרשות מקומית אחרת במוסדות החינוך שבתחומה, לרבות מוסדות החינוך של רשתות החינוך החרדי, זכאית לגבות מהרשות המקומית השולחת שאליה שייך התלמיד "תשלום עבור תלמידי חוץ". התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים של המוסד החינוכי שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך או על ידי משרדי ממשלה אחרים. התשלום עבור תלמידי חוץ מחויב מתוקף אחריותן המשפטית של הרשויות המקומיות השולחות על תלמידים הגרים בתחומן. עוד נקבע כי ההתחשבות עבור תלמיד חוץ היא בין הרשות הקולטת ובין הרשות השולחת, ואין לדרוש מההורים תשלום, מלא או חלקי, עבור התעריף הבסיסי או עבור פעילות נוספת, למעט במקרים שבהם ההורים בחרו מיזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על ידי הרשות המקומית. רק במקרה זה אפשר לדרוש את התשלום מההורים.

עוד קובע החוזר כי הרשות השולחת והרשות הקולטת רשאיות לקבוע בהסכם שהרשות השולחת תשתתף בתשלומים נוספים על אלו שקבועים בתקנות ובחוזר המנכ"ל. התשלומים הנוספים נדרשים בשל תוספת בשעות לימוד שמשקיעה הרשות הקולטת, וכן בשל שירותים נוספים שניתנים על ידי הרשות הקולטת.

לשנות הלימוד התשע"ט והתש"ף נקבע כי סכום האגרה הבסיסי לתלמיד בגן הילדים ובבית הספר היסודי יהיה בסך של 670 ו-680 ש"ח בהתאמה. עקרונות החיוב של התשלום עבור תלמידי החוץ, נוהל השיבוץ, נוהל התשלום ואמצעי האכיפה מפורסמים בסעיף 75-3.7 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הוראות הקבע" עג/7(א), "תשלום עבור תלמידי חוץ".

מהאמור עולה כי על רשויות מקומיות הקולטות תלמידי חוץ במוסדות חינוך מוכש"ר בתחומן המשתייכים לרשתות החינוך החרדי, לגבות תשלום או מהרשות השולחת או מהורי התלמידים עבור כל תלמיד חוץ הלומד בבתי הספר של הרשתות החרדיות בתחומן.

הרשויות הקולטות מוסמכות להחליט אם התשלום יועבר אליהן ומהן יועבר למוסדות הלימוד, או להסמיך את מוסדות הלימוד לגבות את האגרה, תוך שהרשויות המקומיות מפקחות כי הדבר מתבצע. אם הורי התלמיד בחרו מיזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על ידי הרשות

140 הודעת מנכ"ל משרד החינוך מס' 155, "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל: עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התש"פ" (18.8.19).



המקומית, קרי, הרשות השולחת לא אישרה את לימודי תלמיד החוץ ברשות הקולטת, רשאית הרשות הקולטת במקרה זה לגבות את התשלום מהורי התלמיד.

הבדיקה העלתה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו ובתחומן מוסדות חינוך מוכש"ר של רשתות החינוך החרדי - עיריות באר שבע ורעננה והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור - לא תקצבו את תלמידי החוץ במוסדות המוכש"ר שבתחומן ולא גבו אגרות עבור תלמידי חוץ שלמדו במוסדות אלה בתחומן, לא מהרשות השולחת ולא מהורי התלמידים, בהתאם למצאי מוסדות הלימוד בתחומן של הרשויות המקומיות השולחות.

עוד עלה כי הן לא קבעו לחלופין הסדרים להעברת הסמכות לגביית אגרות תלמידי החוץ אל מוסדות החינוך של רשתות החינוך החרדי שפעלו בתחומן; אין בידיהן נתונים אם נגבו האגרות ובאילו היקפים; לא נמצא ברשותן מידע ביחס למעמד תלמידי חוץ בתחומן, תוך ביצוע הפרדה בין תלמידים שלא אושרו לימודיהם במוסדות הלימוד בתחומן בידי הרשויות המקומיות בהן הם גרים ולא לה שלימודיהם אושרו; וכן לא פעלו כלל לגביית תשלומים תוספתיים שהעבירו למוסדות מוכש"ר אלה.

כך נהגו עיריית באר שבע - בנוגע לשבעה מוסדות חינוך מוכש"ר השייכים לרשתות החינוך החרדי בתחומה; עיריית רעננה - בנוגע למוסד חינוך מוכש"ר השייך לחינוך העצמאי בתחומה; המועצה המקומית זיכרון יעקב - בנוגע לשני מוסדות חינוך מוכש"ר השייכים לחינוך העצמאי בתחומה; והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור - בנוגע למוסד חינוך מוכש"ר השייך לחינוך העצמאי בתחומה. להלן בלוח 17 מספר תלמידי החוץ שלמדו ברשויות האמורות בשנת הלימודים התש"ף:

לוח 17: תלמידי החוץ ברשויות המקומיות שנבדקו, שנת הלימודים התש"ף

הרשות המקומית	מספר תלמידי החוץ בשנת הלימודים התש"ף
עיריית באר שבע	28
עיריית רעננה	43
המועצה המקומית זיכרון יעקב	83
המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור	54

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מימון מוסדות לימוד מוכש"ר שבהם לומדים גם תלמידים שאינם תושבי הרשות ללא גביית האגרות מהרשויות השולחות כאמור עלול להוביל לכך שהתקציב המועבר למוסדות יחולק בין יותר תלמידים, ובכך תקופח זכותו של התלמיד תושב הרשות המקומית לתקצוב הזהה בהיקפו לזה שמקבל תלמיד תושב הרשות בחינוך הרשמי. אף תלמידי החוץ אינם זוכים לתקצוב כפי שמקובל ברשויות השולחות תלמידים אלו.



מומלץ כי עיריות באר שבע ורעננה והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור יפעלו להסדרת קבלת תשלום מהרשויות השולחות עבור תלמידים תושבי חוץ הלומדים במוסדות שנכללו בסעיף 7א(ג) לחוק בתחומן ולהקצאת הסכומים הרלוונטיים למוסדות, או לחלופין יפעלו להסדרת גביית הכספים על ידי מוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומן ויפקחו על קבלת סכומים אלו.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי תבהיר למוסדות שהיא מתקצבת כי עליהם להקפיד לגבות את אגרת לימודי החוץ מתלמידי החוץ הלומדים בהם.

עיריית רעננה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 (להלן - תשובת עיריית רעננה) כי תנחה את מוסדות המוכש"ר שיפעלו לגביית אגרות לימודי החוץ עבור הלומדים במוסדותיהם.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי היא תבחן את כלל ההערות שצוינו ואת אופן הטמעתן במסגרת שגרת עבודתה.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מסרה בתשובתה כי תסדיר את גביית האגרות של תלמידי חוץ.

תמונה 4: רחבת החנייה בכניסה למוסד מוכש"ר במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור שאליו מופנים תלמידים מיישובים באזור



צולם על ידי צוות הביקורת ב-29.1.21.



פיקוח ובקרה על השימוש בתקציבים

חשיבותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית והשלטונית בישראל הולכת וגוברת. הגידול בהיקפי התקציב ברשויות המקומיות והרחבת פעילותן, בד בבד עם מגמת צמצום האסדרה הממשלתית על פעילות השלטון המקומי, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ובנשיאה של השלטון המקומי באחריות כלפי תושביו. אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשות המקומית, הסמכויות שהוענקו לה והאחריות הציבורית המוטלת על נבחריה והשפעתם הישירה על רווחת התושבים ועל איכות חייהם מחייבים קיום פיקוח ובקרה - הן פנימית והן חיצונית - על פעולותיהן של הרשויות המקומיות¹⁴¹.

בפסיקה נקבע כי העברת כספי ציבור לגופים המפעילים מוסדות חינוך מוכש"ר, הנמצאים לעיתים בבעלות פרטית ולעיתים בידי גופים ציבוריים שאינם בשליטת הרשות המקומית, מחייבת באחריות מתמשכת ביחס לשימוש שנעשה בכספים בהתאם למטרות להן יועדו. "על הרשות הציבורית חלה חובה מתמשכת להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים למתן הכספים מתקיימים בפועל ולאורך זמן. מתחייב, אפוא, פיקוח של הרשות הציבורית על חלוקת הכספים, ועל קיום התנאים כחלק מחובת הנאמנות החלה על הרשות כלפי הציבור... לא ניתן לוותר על קיום פיקוח יעיל ואפקטיבי בחלוקת הכספים, אשר יהלום את מהות התמיכה הציבורית הניתנת"¹⁴².

על חשיבות הפיקוח בידי הרשויות המקומיות ניתן ללמוד מחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁴³, שקבע כי אחד התנאים שיש להביא בחשבון בעת הגדלת שיעור השתתפות הרשות המקומית בתקצוב מוסד מוכש"ר הוא "מידת ויכולת הפיקוח של הרשות המקומית על התנהלות המוסד בהוצאת הסכומים שהינם מעבר לשיעור ההשתתפות שנקבע בחוק".

לאור האמור בפסקי הדין המצוינים לעיל, ולאור העובדה שהרשויות המקומיות מעבירות לעיתים בהחלטה למוסדות המוכש"ר תקציבים מעבר לחובה החוקית החלה עליהם, בצד סמכותן להגדלת התקציב, היקפו וייעודו, קמה להן החובה גם לקיים פיקוח ובקרה על התקציב התוספתי שהן מעבירות למוסדות המוכש"ר בתחומן. משכך על הרשויות המקומיות לוודא כי בידיהן מידע מלא ועדכני בנוגע לכספים שהועברו למוסדות המוכש"ר ולשימוש שנעשה בכספים בהתאם לייעודם, וזאת לרבות באמצעות קבלת דוחות כספיים מבוקרים ממוסדות החינוך; ניהול ההתחשבנות מול המוסדות באמצעים המקובלים במערכת הנהלת החשבונות שלהן; וקבלת דוחות ביצוע על פעילויות ומשימות שאותן מימנה מתקציביה.

על מנת שהרישומים החשבונאיים יבטאו נכונה את התנועות הכספיות שביצעה הרשות מול כל אחד ממוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומה, על הרשות המקומית עצמה לנהל את המידע הנוגע להתנהלות הכספית, וזאת בנפרד מול כל מוסד ומוסד, באופן שיהיה בידה בכל עת מידע מלא בנוגע לתנועות החשבונאיות שביצעה מול המוסד והיקפן, לרבות לצורכי פיקוח ובקרה¹⁴⁴.

141 ראו בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 590 (2003).

142 בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, פסקאות 80 - 82 (פורסם במאגר ממוחשב, 27.7.07).

143 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009, "השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים" (30.12.09).

144 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017, בפרק "עיריית טבריה", עמ' 422.



הבדיקה העלתה כי ככלל, בהתנהלותן מול מוסדות החינוך הרשמיים שבתחומן, הרשויות המקומיות שנבדקו מקיימות התנהלות חשבונאית נפרדת מול כל מוסד חינוכי רשמי. התחשבות זו מתבצעת בכרטיס חובה-זכות (להלן - כרטיס חו"ז), המשוך במערכת החשבונאית של הרשות המקומית למוסד החינוכי, תוך שהן עוקבות אחר התנהלות המוסד, אם באמצעות קבלת דוחות כספיים המבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני, אם באמצעות מאזן שנתי וכיוצא בכך.

בביקורת נמצאו נושאים הטעונים שיפור בפיקוח ובבקרה של העיריות באר שבע, רעננה ופרעם והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור על השימוש שנעשה בתקציב התוספתי שהעבירו למוסדות המוכש"ר בתחומן. להלן הפרטים:

ניהול כרטיסי חו"ז

ניהול כספי של מספר מוסדות חינוך שלגבי כל אחד מהם חל הסדר חוקי אחר (מוכש"ר; על-יסודי; גני ילדים וכו') אמור לאפשר המעקב אחר ההתנהלות הכספית של כל מוסד ומוסד, ולאפשר לבחון אם המוסד המוכש"ר תוקצב על ידי הרשות המקומית כנדרש על פי חוק חינוך ממלכתי ותקנותיו.

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא ניהלו כרטיס חו"ז עבור כל מוסד מוכש"ר שפעל בתחומן בנפרד, וכי הן מנהלות כרטיסי חו"ז שבהם הן רושמות פעולות חשבונאיות שבוצעו מול מספר מוסדות שהבעלות עליהם משותפת. להלן הפרטים:

1. **עיריית באר שבע:** התנועות הכספיות של העירייה מול בית ספר יסודי בתחומה¹⁴⁵ נרשמו בכרטיס החו"ז של עמותה ה' עם פעולות חשבונאיות שהתבצעו מול מוסדות אחרים שלה, כגון גני ילדים ובית ספר תיכון שהפעילה. באופן דומה פעלה העירייה גם ביחס לעמותות נוספות שפעלו בעיר, אשר הפעילויות שקיימו כללו גם את הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר.
2. **עיריית רעננה:** התנועות הכספיות של העירייה מול מוסד מוכש"ר שבתחומה¹⁴⁶ נרשמו בכרטיס החו"ז של עמותה א' עם פעולות חשבונאיות שהתבצעו מול מוסדות אחרים שלה, כגון גני ילדים ובית ספר תיכון שהפעילה.
3. **עיריית שפרעם:** התנועות הכספיות של העירייה מול מוסד מוכש"ר שבתחומה¹⁴⁷ נרשמו בכרטיס החו"ז של עמותה ו' עם פעולות חשבונאיות שהתבצעו מול בית ספר תיכון שהפעילה העמותה בתחומה של העירייה.

145 מוסד חינוך באר שבע ח'.

146 מוסד חינוך רעננה א'.

147 מוסד חינוך שפרעם ג'.



4. **המועצה המקומית זיכרון יעקב:** התנועות הכספיות של המועצה מול מוסדות החינוך שבבעלות החינוך העצמאי נרשמו בכרטיס חו"ז אחד, שכלל פעילות אחרת של החינוך העצמאי בתחום המועצה, לרבות הפעלת גני הילדים של הרשת.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי גזברות המועצה תבחן את נושא ניהול כרטיס חו"ז נפרד.

מומלץ כי עיריות באר שבע, רעננה ושרעם והמועצה המקומית זיכרון יעקב ינהלו את הרישומים החשבונאיים שלהן מול מוסדות מוכש"ר בתחומן, באופן שיאפשר להן לקיים מעקב שוטף אחר הפעילות החשבונאית שהן מקיימות מול כל מוסד ומוסד.

דוחות כספיים של מוסדות המוכש"ר¹⁴⁸

דוחות כספיים מבוקרים משמשים אחד האמצעים שבאמצעותם יכולה הרשות לעקוב אחר התנהלותו של המוסד המוכש"ר במישור הכלכלי, לרבות מצבו הכספי; מקורות המימון שלו, לרבות תשלומי ההורים שגבה ותרומות שקיבל; ושיעור ההשתתפות של הבעלות במימון פעילותו.

נמצא כי אף שהרשויות המקומיות שנבדקו פעלו מול בתי הספר הרשמיים שבתחומן לקבלת דוחות כספיים מבוקרים, הן לא פעלו כך ביחס לרוב המוחלט של מוסדות המוכש"ר בתחומן. להלן הפרטים:

1. **עיריית באר שבע:** בהתייחס למוסדות המוכש"ר השייכים לחינוך העצמאי ולעמותות שובו, נמצאו בעירייה הדוחות הכספיים של החינוך העצמאי ושל עמותות שובו, המפעילות עשרות רבות של מוסדות חינוך בכל הארץ, ולא של מוסדות החינוך עצמם.
2. **עיריית רעננה:** עד למועד סיום הביקורת לא היו בידי העירייה הדוחות הכספיים של המוסד החינוכי המוכש"ר של החינוך העצמאי שפעל בתחומה. עוד עלה כי הדוח הכספי שקיבלה מעמותה ז' שמפעילה את מוסד חינוך רעננה א' כלל את פעילות העמותה כולה, מבלי שהייתה לעירייה היכולת להפריד מתוכו את פעילות המוסד המוכש"ר המבוקר.
3. **עיריית שפרעם:** נמצא כי במועד הביקורת לא היו בידי העירייה דוחות כספיים של מוסדות המוכש"ר שבתחומה.
4. **המועצה המקומית זיכרון יעקב:** נמצא כי במועד הביקורת לא היו בידי המועצה דוחות כספיים של מוסדות המוכש"ר שבתחומה.

148. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018**, בפרק "עיריית גבעתיים שמואל - תמיכות במוסדות ציבור ואישור תקציבים בלתי רגילים", עמ' 273.



5. **המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור:** נמצא כי אומנם נמצאו בידי המועצה דוחות כספיים של מוסד החינוך פרדס חנה-כרכור ב', ואולם לא נמצאו בידיה דוחות כספיים מבוקרים של מוסד החינוך המוכש"ר שבבעלות החינוך העצמאי.

על העיריית באר שבע, רעננה ושפרעם ועל המועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור לוודא כי ברשותן מידע כספי על כלל מוסדות המוכש"ר שהן מתקצבות בתחומן, לרבות דוחות כספיים של כל מוסד ומוסד בנפרד, באופן שיאפשר להן בקרה אחר התקציבים שהן מעבירות למוסדות אלה. זאת לצד דוחות כספיים של העמותות המפעילות, לשם בחינה של מצבן הכספי של העמותות המפעילות.

זהות המוטב בהעברת התקצוב

נמצא כי עיריית באר שבע והמועצה המקומית זיכרון יעקב העבירו כספים שיועדו למוסדות המוכש"ר לעמותות שאינן משמשות כמוטב המופיע ברישומי משרד החינוך. להלן הפרטים:

1. **עיריית באר שבע:** נמצא כי התקציב שיועד למוסדות חינוך השייכים לחינוך העצמאי הועברו על ידי העירייה לעמותה אחרת (עמותה ח'), אף על פי שעל פי רישומי משרד החינוך, המוטב של מוסדות חינוך אלה הוא מרכז החינוך העצמאי.

בתשובה לשאלת צוות הביקורת מסרה העירייה באוגוסט 2020 כי "הבעלות קיבלה החלטה" כי עמותה ח' היא זו שתגיש את הבקשה עבור המוסדות שבבעלותה הפועלים בעיר. לתשובתה צירפה העירייה מסמך מהחינוך העצמאי לעמותה ח' מיוני 2019 ובו היא מאשרת כי שני מוסדות החינוך האמורים "פועלים בבעלות מרכז החינוך העצמאי המשלם את שכר החינוך וההוראה ומאשרים כי תקציבי עיריית באר שבע בכל תחום, יועברו ישירות" לעמותה ח', וכי "התקציבים מיועדים וינוצלו להפעלת היסעים, תוכניות תוספתיות, שיפוצי קיץ והצטיידות".

2. **המועצה המקומית זיכרון יעקב:** נמצא כי התקציבים שיועדו למוסדות החינוך השייכים לחינוך העצמאי הועברו על ידי המועצה לעמותה ג' הנושאת שם אחר.

ואולם, על פי רישומי משרד החינוך, המוטב של שני מוסדות חינוך אלה, שאליו מעביר משרד החינוך את התקצוב והתשלומים, הוא מרכז החינוך העצמאי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי המצב המתואר "לא תקין", וכי "הפעלת מוסד חינוך צריכה להתבצע על ידי מקבל הרישיון על מוסד החינוך. גורם שאינו מחזיק ברישיון אינו זכאי לקבלת תקצוב". עוד מסר משרד החינוך בתשובתו כי "יש למנוע מצב שבו תקציבים משורשרים מעבר לגוף שזכאי לקבל את התקצוב".

רשת החינוך העצמאי מסרה בתשובתה מאפריל 2021 כי "החינוך העצמאי אינו מקבל לחשבון תקציבי רשויות מקומיות המיועדים למוסדותיו (דהיינו כספים בעין), מאחר ותקציבו מתנהל



כ'תקציב סגור' הכולל רק את כספי תקציב המדינה הניתנים לו ישירות... בעוד שרשויות מקומיות רבות בוחרות להעניק את התקצוב בו הן מחוייבות...בדרך של מתן שירותים 'בעין', קרי - העסקת עובדי שרתות ומזכירות, תשלום ישיר של חשבונות מים וחשמל ושירותי ניקיון וכיוצ"ב. לגבי רשויות מקומיות הבוחרות להעביר תקציב כספי, הדבר נעשה בדרך של העברת התקציב לחשבון בית הספר או לידי עמותה מקומית שמלווה את פעילות בית הספר... אך אין כל פגם בכך".

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת אך היא מדגישה כי לא מתאפשרת העברת כספים ישירות לרשתות החינוך החרדי בשל מציאות שאינה בשליטתה, וזאת "יש לתקן ברמה הארצית ולא העירונית". עוד מסרה העירייה בתשובתה כי קודם שהיא מעבירה כספים למוסדות המוכש"ר היא מקפידה "לקבל מהבעלויות כתבי הסמכה לפיהם הבעלות מאשרת העברת התקציבים לעמותות הרלוונטיות המנהלות את מוסדות החינוך עצמם".

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי התקציב הועבר לעמותה האמורה במשך שנים, וכי בינואר 2020, במועד שבו נודע למועצה על האפשרות שהמבקש אינו הגוף המפעיל פנתה המועצה לעמותה ולרשת החינוך העצמאי בבקשה לקבלת הסברים. לתשובתה צירפה המועצה מסמך מפברואר 2021 של רשת החינוך העצמאי אל גזבר המועצה ובו ציינה הרשת כי העמותה היא "המנהלת הפועל בבתי הספר את אחזקת המבנים, הניקיון ותשלומי מים, חשמל וכד", וכי בהתאם רשת החינוך העצמאי מאשרת את כלל העברות התקציב ישירות לעמותה.

על עיריית באר שבע והמועצה המקומית זיכרון יעקב לוודא שהכספים שהן מעבירות למוסדות המוכש"ר בתחומן יועברו לעמותות המפעילות את מוסדות החינוך האלו והמשמשות כמוטב ברישומי משרד החינוך והמחזיקות ברישיונות להפעלת מוסדות החינוך.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי תשפר את מערך הבקרה והפיקוח, וכי התקציב יועבר למסגרות המתאימות. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי "המוכש"ר הם גופים פרטיים ולכן הבקרה על אופן השימוש בהתאם למטרות אינה בסמכות הרשות המקומית".



על עיריית באר שבע, רעננה ושרעם והמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור לפעול בהתאם לכלים העומדים לרשותן לשם שיפור הפיקוח והבקרה על התקציבים התוספתיים שהן מעבירות למוסדות המוכש"ר הפועלים בתחומן ולוודא כי הסכומים מגיעים ליעדם ומשמשים למטרות שעבורן הקצו אותם.



הקצאת מקרקעין למוסדות מוכש"ר

סמכות הקצאת הקרקע הנתונה לרשות המקומית נובעת מסעיף 188 לפקודת העיריות. בהליך הקצאת הקרקע חלה על העירייה חובת נאמנות כלפי הציבור, ועליה לנהוג בעניין זה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי, בשים לב לחשיבות המיוחדת הנלווית להקצאת מקרקעין כמשאב חשוב הנתון לשליטתה של הרשות הציבורית¹⁴⁹.

בעקבות בג"ץ בלומנטל¹⁵⁰ פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מ-2001¹⁵¹ את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות). נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה שבחזקת רשות מקומית (להלן - נכס) בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) על ידה לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאים שונים, לרבות חינוך.

בבדיקת הקצאת נכסים למוסדות חינוך מוכש"ר ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי עיריית שפרעם והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור לא הקצו נכסים למוסדות חינוך מוכש"ר בתחומן, וכי בהתנהלותן של עיריות באר שבע ורעננה והמועצה המקומית זיכרון יעקב, עת הקצו נכסי מקרקעין למוסדות חינוך מוכש"ר שפעלו בתחומן, נמצאו ליקויים.

להלן הפרטים:

עיריית באר שבע

ניהול הקצאת המקרקעין שבבעלות העירייה מטופל על ידי אגף נכסים והכנסות אחרות שבמינהל הכספים של העירייה (להלן - אגף הנכסים). אגף הנכסים מטפל בכלל הדרישות המוצגות לעירייה לקבלת זכות לעשות שימוש במקרקעין שבבעלותה. האגף דואג למימוש הליך ההקצאה, שתחילתו בקבלת אישור עקרוני של מועצת העיר לקידום בקשת הקצאה המוגשת לעירייה, וסיומו בהצגת חוזה חתום בין העירייה למוסד מבקש ההקצאה בפני מליאת מועצת העירייה, על מנת שתאשר סופית את העברת המקרקעין לשימוש של הדורש.

נמצא כי העירייה, תוך שהיא נסמכת על הכללים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, הוציאה בשנת 2012 נוהל עירוני להסדרת נושא הקצאת המקרקעין¹⁵². נמצא כי נוהלי העירייה להקצאתם של מקרקעין הם נהלים מקיפים ועדכניים המסדירים כראוי את שנדרש עת מוגשת בקשה לעירייה לעשות שימוש בנכסיה, וכן מכילים תבחינים לשם קביעת הזכאות של מבקש המקרקעין לקבלת זכות שימוש שכזאת.

149 בג"ץ 10907/04 סולדור נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (2010).

150 בבג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000), נקבעו בין היתר עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין בידי רשות מקומית.

151 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 (ספטמבר 2001).

152 עיריית באר שבע, "נוהל הקצאות קרקע ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (1.12.12).



הבדיקה העלתה כי העירייה הקצתה למוסדות חינוך מוכש"ר בתחומה (בתי-ספר יסודיים ובתי-ספר תיכוניים) 12 נכסי מקרקעין, אך במועד פתיחת הביקורת רק לחמישה מהם הסתיים הליך ההקצאה באופן מלא כמתחייב בדין.

בהתייחס לשבעת הליכי הקצאת המקרקעין הנוספים נמצא כי עד למועד פתיחת הביקורת בעירייה ביולי 2020 לא הסתיימו הליכי ההקצאה כנדרש. יצוין כי בעקבות הביקורת ובמהלכה פעלה העירייה להסדרת הנושא, ועד מועד סיום הביקורת סיימה העירייה את הליך ההקצאה לארבעה מהנכסים האמורים, לרבות החתמת החוזים מול העמותות להם הוקצו הנכסים ואישור החוזים במליאת מועצת העיר (ראו לוח 18):

לוח 18: עיריית באר שבע - הקצאות מקרקעין למוסדות החינוך המוכש"ר בעיר שנדרשו להסדרה

כתובת	סטטוס
שכונה ב'	הליך ההקצאה החל בשנת 2019, וב- 24.2.20 אושרה ההקצאה במועצת העיר. עד למועד פתיחת הביקורת לא נחתם חוזה עם העמותה; הוסדר במהלך הביקורת.
שכונה ו'	הליך ההקצאה החל בשנת 2016, וב- 3.5.17 אושרה ההקצאה במועצת העיר. עד למועד פתיחת הביקורת לא נחתם חוזה עם העמותה; הוסדר במהלך הביקורת.
שכונה ד'	הליך ההקצאה החל בשנת 2015, וב- 6.7.16 אושרה ההקצאה במועצת העיר. עד למועד פתיחת הביקורת לא נחתם חוזה עם העמותה; הוסדר במהלך הביקורת.
שכונה ו'	הליך ההקצאה החל בשנת 2016, וב- 5.7.17 אושרה ההקצאה במועצת העיר. עד למועד פתיחת הביקורת לא נחתם חוזה עם העמותה; הוסדר במהלך הביקורת.
שכונה ד'	הליך ההקצאה לא הסתיים ולא נחתם חוזה עם החינוך העצמאי כנדרש.
עיר עתיקה	הליך ההקצאה לא הסתיים ולא נחתם חוזה עם החינוך העצמאי כנדרש.
שכונה ד'	העירייה לא השלימה את הליך ההקצאה כנדרש, כיוון שמדובר במקרקעין שסוגיית הבעלות עליהם טרם הוסדרה, לרבות רישומם כמקרקעין של העירייה.

על פי נתוני עיריית באר שבע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על עיריית באר שבע להשלים את כל הליכי הקצאת המקרקעין כנדרש, לרבות חתימת חוזים מול משתמשי המקרקעין ואישורם במליאת מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותה של העירייה להסדרת נושא הקצאת נכסי המקרקעין למוסדות חינוך מוכש"ר שבתחומה כבר במהלך הביקורת.

עיריית רעננה

ניהול הקצאת המקרקעין שבבעלות העירייה מטופל על ידי מחלקת התקשרויות ונכסים שבלשכה המשפטית של העירייה.

הבדיקה העלתה כי מבין שני מוסדות המוכש"ר שנבדק תקצובם בידי העירייה, מרכז החינוך העצמאי פועל בנכס מקרקעין של עיריית רעננה שהועבר אליו במועד לא ידוע וטרם התקופה המבוקרת¹⁵³. העמותה מפעילה בנכס המקרקעין בית ספר שנוסד בשנת 1990 ונמצא בבעלותה.

לא נמצא תיעוד לכך שהעברת הנכס העירוני לחינוך העצמאי בוצעה בהתאם לנוהל הקצאות קרקע.

נמצא כי אין לעירייה חוזה חתום בתוקף עם העמותה המסדיר את הקצאת הנכס והשימוש בו.

על עיריית רעננה להשלים את הקצאת המקרקעין למוסד החינוך המוכש"ר בתחומה בהתאם לנוהל הקצאת קרקע.

עיריית רעננה מסרה בתשובתה כי תפעל להסדרת חוזה הקצאה מול עמותה ז'. כמו כן, העירייה תוודא כי מטרת ההקצאה של הנכס מתקיימת כפי שנקבע בהקצאה המקורית.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

ניהול הקצאת המקרקעין שבבעלות העירייה מטופל על ידי ועדת ההקצאות של המועצה ונמצא באחריותו של מזכיר המועצה.

מנתונים שמסרה המועצה לצוות הביקורת עולה כי שני מוסדות המוכש"ר היסודי שבבעלות החינוך העצמאי פועלים במקרקעין של המועצה המקומית.



עוד מסרה המועצה ביחס לשני מוסדות המוכש"ר כי "העמותה החזיקה במבנים שנים רבות לפני מועד כניסת הנוהל [נוהל הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור] לתוקף", וכי אין הסדרה חוזית בין המועצה לעמותה המחזיקה במקרקעין, "היות שהליך ההקצאה טרם הסתיים".

במהלך הביקורת וכמענה לשאלת צוות הביקורת העבירה המועצה לצוות הביקורת מכתב ששלח היועץ המשפטי שלה במאי 2020 למשרד החינוך שעניינו "הליכי הקצאה", ובו פירט היועץ המשפטי את סטטוס הטיפול בהקצאת המקרקעין לטובת אותה עמותה.

על המועצה המקומית זיכרון יעקב לוודא שהמקרקעין למוסדות המוכש"ר שבתחומה יוקצו בהתאם לנוהל הקצאת קרקע.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי בהתייחס למבנים אלה כי החל משנת 2019 היא פועלת להסדרת ההקצאה בהתאם לנוהל הקצאות. עוד מסרה המועצה שהעיכוב בהסדרה נובע מהצורך בהבהרת הפער הקיים בין זהות מבקש ההקצאה לבין זהות מפעיל המוסד החינוכי.

רישוי ובטיחות מוסדות מוכש"ר

בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, נקבע כי "לא יפתח אדם בית ספר¹⁵⁴ ולא יקיימו אלא אם יש בידו רשיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו ולא יפרסם אדם פתיחת בית ספר אם אין עליו רשיון כאמור".

בהוראות משרד החינוך בנוהל "רישוי ונוהל הכרה - בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" לשנת התשפ"א (להלן - נוהל רישוי בית ספר חדש)¹⁵⁵ נקבעו ההסדרים להגשת בקשה לרישוי מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי ולהכרה בו. לצורך המלצה על מתן הרישיון, מוסד החינוך נבדק בשבעה תחומים עיקריים: פדגוגיה, בטיחות סביבתית, תברואה ובריאות, כספים, התאגדות הבעלות, המבנה הפיזי של המוסד והרשות המקומית. על פי הוראות הנוהל, אם הבקשה על כל מצורפותיה תימצא תקינה, היא תנותב לקבלת חוות דעת - בין היתר, של מנהל אגף חינוך ברשות המקומית ושל הוועדה לתכנון ולבנייה.

עוד צוין בנוהל כי החל משנת הלימודים התשע"ט החל הליך מתן רישיונות ארוכי טווח - לחמש שנים. רישיונות ארוכי טווח ניתנו למוסדות ותיקים שהתקבלו בעבורם חוות דעת חיוביות. למוסדות חדשים וצומחים או למוסדות שהתקבלו עבורם חוות דעת מותנות או שליליות יונפקו רישיונות לשנה אחת. מוסדות שקיבלו רישיון לטווח ארוך אך התקבלה עבורם חוות דעת שלילית, תחולת רישיונם תקוצר והם יחזרו למסלול של חידוש רישיון בכל שנה.

154 חוק הפיקוח חל על בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים, ושניתן בו חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אומנותי, למעט מקרים המפורטים בחוק.

155 משרד החינוך, "נוהל רישוי ונוהל הכרה - בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (25.12.19).



הוראות משרד החינוך "נוהל רישוי ונוהל הכרה - חידוש רישיון לבית ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי" לשנת התשפ"א¹⁵⁶ מפרטות את הפעולות שיש לנקוט בעת הגשת בקשה לחידוש רישיון למוסד חינוך מוכש"ר. לצורך המלצה לחידוש הרישיון, מוסד החינוך נבדק בחמישה תחומים עיקריים, ובהם בטיחות סביבתית והמבנה הפיזי של המוסד. על פי הוראות הנוהל, אם הבקשה על כל מצורפותיה תימצא תקינה, היא תנותב לקבלת חוות דעת, ככל שאין חוות דעת בתוקף, בין היתר, של הרשות המקומית ושל הוועדה לתכנון ולבנייה במידת הצורך.

הבדיקה העלתה כי למחצית ממוסדות החינוך המוכש"ר שנבדקו יש רישיון ארוך טווח למשך חמש שנים, וליתר תשעת המוסדות יש רישיון לטווח קצר: בעיריית באר שבע שלושה מוסדות הם בעלי רישיון לשנה אחת, בעיריית רעננה שני מוסדות הם בעלי רישיון לשנה אחת, במועצה המקומית זיכרון יעקב שני מוסדות הם בעלי רישיון לשנה אחת, ובמועצה מקומית פרדס חנה-כרכור מוסד אחד הוא בעל רישיון לשנה אחת והמוסד השני הוא בעל רישיון לשנתיים.

מהאמור יוצא כי יש רישיון בתוקף לכל מוסדות המוכש"ר היסודיים בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו.

מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים בעיריית באר שבע ובעיריית רעננה ובמועצות המקומיות זיכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור יתנו את הדעת לחשיבות של אסדרת רישיונות ארוכי טווח למוסדות שבתחומן, על מנת להבטיח את תקינות המבנים ובטיחותם לטובת התלמידים והצוותים החינוכיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "חובותיה של רשות החינוך המקומית הן לקיום מוסדות חינוך רשמיים", וכי אין לרשות כל חובה לדאוג לתקינות המבנים או לבטיחות המבנים, חובה זו מוטלת על מבקש הרישיון המחזיק במבנה".

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי לעיתים עמותות אינן יכולות לעמוד בכל דרישות התנאים לקבלת רישיון לטווח ארוך. בכל הנוגע לבטיחות מוסדות החינוך, מדי שנה מבצעת העירייה סקר בטיחות במוסדות החינוך והיא עוקבת אחר תיקון הליקויים בהתאם לממצאי הסקר.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי "לאור ממצאי הביקורת יש לפחות בשנים הקרובות לוודא כי למוסדות יהיו רישיונות קצרי טווח זאת לצורך הגברת פיקוח ובקרה [על המוסדות]"

156 משרד החינוך, "נוהל רישוי ונוהל הכרה - חידוש רישיון לבית ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי" (25.12.19). נהלים דומים היו בכל אחת מהשנים האחרות שנבדקו.



סיכום

הזכות לחינוך היא זכות יסוד, וההכרה כי על המדינה לתת את האפשרות, למי שחפץ בכך, לחנך את ילדיו על פי דרכו וכי עליה לשאת באחריות לתקצוב לימודיהם של ילדים הלומדים במסגרות לימוד לא-ממלכתיות עוגנה בחקיקה. בהתאם נקבעו הסדרים בדין להשתתפות הרשויות המקומיות בתקצובם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומן, תוך ניסיון לשמר את האיזון וההבחנה בין מוסדות החינוך הרשמיים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ואת העדיפות המוקנית על פי דין לחינוך הממלכתי הרשמי על פני החינוך המוכר שאינו רשמי. תקצוב מוסדות המוכש"ר בתחומה הוא חלק מחובותיה של הרשות המקומית, והביקורת בחנה אם תקצוב מוסדות המוכש"ר על ידי הרשויות המקומיות נעשה על פי הדין ובאופן המבטיח התייחסות שוויונית לכלל התלמידים תושבי הרשות המקומית, לרבות אלה הלומדים במוסדות חינוך מוכש"ר.

ממצאי הביקורת מראים שהרשויות המקומיות אינן פועלות באופן אחיד בבואן לתקצב את מוסדות החינוך בתחומן, והועלו ליקויים בכל הקשור לתחומים האלה: שיעור התקצוב, אופיו והיקפו; האופן שבו נקבע ואושר; הפיקוח והבקרה על מימושו; וכן ליקויים בהקצאת מקרקעין למוסדות המוכש"ר על ידי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו. עוד נמצא כי לא ניתנו הנחיות לרשויות המקומיות המסדירות את יישום החקיקה בפועל ומבהירות את המצב המשפטי הקיים.

על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח באופן המבטיח כי התקצוב למוסדות המוכש"ר מתבצע בהתאם להוראות הדין ולאחר שהתקציב אושר כנדרש. מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, יבחנו את הצורך בגיבוש הנחיות מינהליות, שידריכו את הרשויות המקומיות ויסייעו בידן ביישום הנורמות שנקבעו בחיקוקים בעת תקצוב מוסדות המוכש"ר, באופן שיבטיח כי הרשויות המקומיות יתקצבו אותם על פי כללים ברורים ותבחינים אחידים ושוויוניים. כללים אלה יבטיחו מתן הזדמנות שווה לכל ילד הלומד במסגרות אלו, ויביאו את תכלית החקיקה לידי ביטוי.

