



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

קידום פעילות תנועות הנוער

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

קידום פעילות תנועות הנוער

תקציר

רקע

תנועות הנוער הן ארגונים המחנכים למעורבות חברתית. הן מספקות כר נרחב להתנסות בני נוער בעשייה מגוונת המפגישה אותם עם האידיאולוגיה התנועתית, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לקבוצה. לצד פעילויות ספורט, נופש ופנאי, תנועות הנוער מקיימות פעילויות חינוכיות, חברתיות ועיוניות המסייעות ותורמות לשימור ולפיתוח של הסביבה והקהילה ומחנכות לערכים חברתיים וממלכתיים מתוך מגמה להעצים את החניך כפרט וכחבר בקבוצה ברוח התפיסה החינוכית של "נוער מחנך נוער".

פעילותן של תנועות הנוער היא חלק מהחינוך הבלתי פורמלי הנהוג בישראל. פעילויות נוער מאורגנות הן נדבך מרכזי בהתפתחותם של מתבגרים ומספקות לבני הנוער הזדמנויות ייחודיות להתפתחות, אשר לעיתים עולות באיכות ובמגוון על אלו המסופקות במסגרת החינוך הפורמלי (בתי הספר). ייחודן טמון ביכולתן לאפשר לצעירים לפתח סל ערכים, עמדות וכישורים קוגניטיביים, רגשיים ופרקטיים, השונים במהותם מאלו הנרכשים בכיתת הלימוד. מדובר ב"מיומנויות רכות" (Soft Skills), הכוללות בין היתר: תקשורת בין-אישית, מודעות רב-תרבותית, בניית הון חברתי, מנהיגות, יכולות תכנון וארגון, ביטחון עצמי, משמעת עצמית ונטילת אחריות.

הפעילות בתנועות הנוער המקדמת מעורבות קהילתית, פעילות התנדבותית ועשייה חברתית והמגבירה את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי החברה והמדינה קיבלה ביטוי מרכזי במהלך מגפת הקורונה וביתר שאת במלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא. סקר אקדמי רב-שנתי משנת 2023 העלה כי התנדבות בקהילה היא גורם חוסן המגן מפני התנהגויות סיכון (עישון, אלכוהול ואלימות) ומעלה את הדימוי העצמי.

מינהל חברה ונוער הוא שאחראי מטעם משרד החינוך להקנות חינוך לערכים לבני נוער במסגרת הבית-ספרית, ותפקידו לפעול לקידום החינוך לערכים גם במסגרות הפנאי המוניציפליות בשותפות עם יחידות הנוער ברשויות המקומיות.

נתוני מפתח

כ-133
מיליוני ש"ח

תקציב התמיכות הממוצע של משרד החינוך בתנועות הנוער בשנים 2020 - 2024 מתוך תקציב המשרד הכולל שהסתכם בממוצע ב-78.3 מיליארד ש"ח באותן שנים (כ-0.17%).

כ-483 מיליוני
ש"ח

סך ההכנסות המצטבר של כלל תנועות הנוער בשנת 2023; מהם כ-33 מיליוני ש"ח שמקורם בתמיכות רשויות מקומיות (7% מסך כל ההכנסות)

כ-350,000

מספר החניכים והמדריכים הצעירים בכל תנועות הנוער בשנת 2025 לפי דיווחי תנועות הנוער

13

מספר תנועות הנוער שהוכרו על ידי משרד החינוך ופעלו ברחבי ישראל בשנת 2025 ב-1,882 סניפים. מתוכם כ-58% מופעלים על ידי שלוש תנועות הנוער הגדולות - בני עקיבא, הנוער העובד הלומד והצופים העבריים

23%

שיעור המבנים המשמשים לפעילות תנועות הנוער שהרשויות המקומיות דיווחו כי יש קושי להכיל בהם את כלל החניכים

79%

שיעור הרשויות המקומיות שדיווחו על מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן

97%

שיעור הרשויות המקומיות שדיווחו כי הן מקיימות שיתופי פעולה עם תנועות הנוער

כ-33 מיליוני ש"ח

סך הכנסות תנועות הנוער מהרשויות המקומיות בשנת 2023

דיווח על כ-86

אירועי פגיעה במוגנות לכל

10,000 חניכים

מספר הדיווחים בתנועות הצופים בממוצע בשנים 2023 - 2025 לעומת פחות מדיווח אחד לכל 10,000 חניכים בתנועות בני עקיבא והנוער העובד והלומד. הנתון מעלה חשש כי חלק מתנועות הנוער מסרו דיווח חלקי בנושא

סכום של

221 עד 799

ש"ח

היקף התמיכה של משרד החינוך בתנועות הנוער השונות, פר חניך, בשנת 2023

פעולות הביקורת



בחודשים מאי 2025 - ינואר 2026 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידומה של פעילות תנועות הנוער. הממצאים המובאים בדוח מתבססים על ביקורת עומק שנעשתה בעיריות **דימונה**, **חדרה**, **טירה** ו**פתח תקווה** ובמועצה האזורית **מטה יהודה**, וכן על תשובות על השאלון שנשלח לרשויות המקומיות ועל מדגם שיצרה יועצת סטטיסטית על בסיס מענה של 66 הרשויות שהשיבו עליו.

הביקורת נעשתה גם ב-13 תנועות הנוער שפעלו במועד הביקורת - בני עקיבא, הנוער העובד והלומד, הצופים העבריים (הצופים), אריאל, השומר הצעיר, עזרא, הנוער הדרוזי, הצופים הערבים, האיחוד החקלאי, היכלי ענ"ג, הנוער הלאומי-בית"ר, המחנות העולים, והמכבי הצעיר שהוכרו לצורך הביקורת כגופים מבוקרים, והתבססה גם על תשובותיהן של 13 התנועות על השאלון ששלח אליהן משרד מבקר המדינה בספטמבר 2025.

הביקורת נעשתה גם במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, ובדיקות השלמה ומפגשים נוספים התקיימו גם עם מועצת תנועות הנוער, מועצת התלמידים והנוער הארצית ובמשרד האוצר (אגף תקציבים ואגף החשב הכללי).

הביקורת כללה גם מפגשי שיתוף ציבור שהתקיימו באוקטובר ונובמבר 2025, עם הורים לילדים ונערים ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק ועם פעילים חברתיים מקרב יוצאי העדה האתיופית **בחדרה**.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף תקציב תמיכות משרד החינוך בתנועות הנוער - בשנת 2020 היה תקציב התמיכות כ-145 מיליוני ש"ח מתוך תקציב משרד החינוך שהסתכם בכ-69.2 מיליארד ש"ח - כ-0.21% מתקציב המשרד; בשנת 2021 הסתכמו תמיכות משרד החינוך בתנועות הנוער בכ-0.18% מתקציב המשרד (כ-71.9 מיליארד ש"ח); בשנת 2022 הסתכם שיעור התמיכות בכ-0.17% (כ-74.8 מיליארד ש"ח); ובשנים 2023 ו-2024 פחת שיעור התמיכות בתנועות הנוער מסך כל תקציב משרד החינוך והסתכם בכ-0.15% בלבד בכל אחת מהשנים (כ-84.8 וכ-91 מיליארד ש"ח, בהתאמה). במשך השנים הסתמנו שינויים מינוריים בהיקף התקציב המקורי שהקצה משרד החינוך לתמיכות בתנועות הנוער. השוואה בין התקציב המקורי בשנת 2014 לזה בשנת 2024 מעלה כי לא חל בו גידול של ממש והוא גדל בכ-7% בלבד - מ-85.1 מיליון ש"ח ל-91.3 מיליון ש"ח. לעומת זאת התקציב המאושר ותקציב הביצוע התאפיינו בתנודתיות ובעלייה גדולה בשנים 2014 עד 2024 - גידול של כ-38% בתקציב המאושר (בסך 38.05 מיליוני ש"ח) ושל כ-25% בתקציב הביצוע (בסך 22.76 מיליוני ש"ח). ממצאים אלה מעידים שחלק גדל והולך מתקציב התמיכות בתנועות הנוער מקורו בתוספות שנתיות, קואליציוניות או אחרות, שאינן מעוגנות בבסיס התקציב ואינן נשענות על תכנון רב-שנתי ועל מדיניות תקציבית סדורה ומתמשכת של משרד החינוך. כמו כן, אף שתקציב התמיכות המקורי בתנועות הנוער גדל בשנים 2014 - 2024 רק בשיעור של 7% כאמור, מספר החניכים בתנועות הנוער גדל ב-41% בשנים האמורות - מ-250,000 לפי אומדן תנועות הנוער שביצעה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) לשנים 2014 - 2015, לכ-353,000 חניכים בשנת 2024 על פי דיווחי תנועות הנוער למשרד החינוך.



הפער בין התמיכות החזויות של משרד החינוך אל מול התמיכות בפועל - ניתוח תקציבי תנועות הנוער לשנת 2024 מלמד כי הגם שתקציב תמיכות משרד החינוך באותה שנה היה גבוה מאוד ביחס לשנים שקדמו לה, התקציב שצפו כלל תנועות הנוער שיתקבל ממשרד החינוך היה גבוה מאוד ביחס לזה שהתקבל בפועל לאחר אישור התקציב המקורי. לדוגמה, בתנועת הצופים הייתה התמיכה החזויה כ-42.3 מיליוני ש"ח, אך בפועל התקבלו כ-27.8 מיליוני ש"ח בלבד, כ-66% מהתחזית; בתנועת הנוער העובד והלומד הייתה התמיכה החזויה בסך כ-72 מיליוני ש"ח, ואילו התמיכה בפועל הסתכמה בכ-29.9 מיליוני ש"ח - כ-41% מהתחזית; בתנועת בני עקיבא הייתה התמיכה החזויה כ-61.2 מיליוני ש"ח, אך התמיכה בפועל הסתכמה בכ-26.3 מיליוני ש"ח - כ-43% מהתחזית. מן הנתונים עולים פערים בכל תנועות הנוער בין התמיכות החזויות לבין התמיכות המעודכנות בפועל לשנת 2024, פערים הנעים בין כ-18% ועד לכ-78% הגורמים לאי-ודאות תקציבית בקרב תנועות הנוער. היעדר הוודאות עלול לפגוע ביכולתן של התנועות לבצע תכנון רב-שנתי מיטבי, לנהל פעילות חינוכית סדורה ולבנות מסגרות תקציביות יציבות, ועלול לפגוע במידה ניכרת באיכות השירות החינוכי הניתן לחניכים.



עדכון מפקד חניכים כבסיס לתקצוב מהימן - משרד החינוך אימץ את המלצות ועדת שפירא שהקים בשנת 2003 לצורך גיבוש קריטריונים אחידים להקצאה תקציבית לתנועת הנוער, המתבססים על מודל הערכה עדכני ומתמשך, שנועד לשקף באופן מדויק את גודלן והיקף פעילותן של התנועות. למרות זאת משרד החינוך הסתפק בשני הליכי אומדן בלבד - הראשון בוצע על ידי ראמ"ה בשנים 2005 - 2006, והאחרון שבהם בוצע בשנים 2014 - 2015, וגם במועד הביקורת - כעבור עשר שנים - עדיין משמש בסיס לחלוקת כ-43% מסכום התמיכות. מכאן שכמעט חצי מסכום התמיכה בתנועות הנוער נקבע על בסיס מספר החניכים שהיו פעילים בהן לפני כעשר שנים - כ-250,000 חניכים, ואינו משקף במדויק את גודלן היחסי של התנועות בפועל על פי דיווחיהן לשנת 2024 - כ-353,000 חניכים, ולמעשה מחולק ביתר או בחסר בין התנועות השונות.



ניהול נתוני הנוכחות של חניכי תנועות הנוער ומעקב אחריהם - בביקורת עלה שאף לא אחת מתנועות הנוער מנהלת מעקב שיטתי וסדור אחר השתתפות חניכיהן בפעולות השוטפות. תנועת הצופים ציינה כי היא החלה בשנת 2026 בפייולט שמאפשר למדריכים לסמן את נוכחות החניכים הרשומים. היעדר מערכת מעקב אחר נוכחות, הן בפעילות השוטפת והן במפעלים, בהכשרות ובהדרכות, בייחוד לנוכח פיזורם הגיאוגרפי של סניפי התנועה, אינו מאפשר לתנועות הנוער לנהל מעקב מהימן אחר מספר החניכים הפעילים בתנועה. היעדר מידע על מספר החניכים הפעילים בכל אחד מהסניפים עלול להקשות על הנהלת תנועת הנוער להקצות ביעילות את המשאבים עבור חניכיה.



תמיכות הרשויות המקומיות בתנועות הנוער - נמצא כי רכיב התמיכות של הרשויות המקומיות בתנועות הנוער היה כ-33 מיליוני ש"ח בשנת 2023 - כ-7% בלבד מסך הכנסותיהן, שהיו כאמור כ-483 מיליוני ש"ח. מניתוח נתוני ההכנסות עלה כי ההיקף השנתי הממוצע של תמיכות הרשויות המקומיות לתנועה היה 2.4 מיליוני ש"ח. עוד עלה כי תנועת הצופים זוכה לתמיכה הגבוהה ביותר מהרשויות המקומיות, המסתכמת בכ-16.5 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-7% מסך כל הכנסותיה (כ-200 ש"ח לחניך); תנועת המכבי הצעיר זוכה לתמיכה מהרשויות המקומיות בסך כמיליון ש"ח ששיעורם כ-9% מסך כל הכנסותיה (כ-260 ש"ח לחניך); התנועה שזוכה לשיעור ההשתתפות הגבוה ביותר היא תנועת עזרא - 12% מסך כל תקציבה שהם כ-2.2 מיליוני ש"ח (כ-120 ש"ח לחניך). 3 מתוך 13 תנועות הנוער - תנועת הנוער הדרוזי, האיחוד החקלאי והצופים הערביים - אינן מקבלות כל תמיכה כספית מהרשויות המקומיות. מהמענה של הרשויות על שאלון משרד מבקר המדינה עלה כי 66% מהן הקימו ועדת תמיכות; כ-57% מהן תמכו בתנועות הנוער שפועלות בתחום שיפוטן בשנים 2022 - 2024 (87% רשויות המשתייכות לאשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי תומכות בתנועות הנוער בעוד רק 18% מרשויות באשכולות הנמוכים במדד תומכות בהן) ולכ-82% מהרשויות המקומיות היו תבחינים לחלוקת תמיכות לתנועות הנוער.



תמיכות הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק בתנועות הנוער - הביקורת העלתה כי עיריית חדרה ופתח תקווה תמכו בתנועות הנוער על פי נוהלי תמיכות. התמיכה של עיריית חדרה, על פי המענה שלה לשאלון של משרד מבקר המדינה, הסתכמה בכ-160,600 ש"ח לשנת 2022, בכ-273,700 ש"ח לשנת 2023 וכ-372,000 ש"ח לשנת 2024; עיריית פתח תקווה תמכה בסכום של כ-1.114 מיליון ש"ח לשנת 2022, כ-1 מיליון ש"ח לשנת 2023 וכ-1.145 מיליון ש"ח לשנת 2024. המועצה האזורית מטה יהודה, עיריית דימונה ועיריית טירה בחרו לתמוך בתנועות הנוער שלא על פי נוהל התמיכות. המועצה האזורית מטה יהודה השיבה כי לא קבעה תבחינים ולא פועלת בה ועדת תמיכות, אך מתחילת שנת 2025 החלה בהפעלתו של מתווה שבמסגרתו היא תתמוך בתנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן במימון של מתנדבים ומגוריהם, בהסעות וכן בתקציב לתנועה בסכום של כ-100 ש"ח לחניך רשום. עיריית דימונה בחרה לתמוך בתנועות הנוער באמצעות התקשרויות המתנ"ס עם כל אחת מהתנועות ללא קביעת תבחינים כלשהם לתמיכה. על פי המענה של עיריית דימונה על שאלון תנועת הצופים היא קיבלה באמצעות המתנ"ס תמיכה בסך 140,000 ש"ח גם בשנת 2022 וגם בשנת 2023 ובשנת 2024 קיבלה 100,000 ש"ח; תנועת בני עקיבא קיבלה בדרך זו 70,000 ש"ח בשנת 2022 ו-90,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024; ותנועת הנוער העובד והלומד קיבלה 60,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2022 - 2023, ואילו בשנת 2024, בעקבות ירידה ניכרת בהיקף הפעילות, הועברו אליה רק 30,000 ש"ח. עיריית דימונה העניקה גם תמיכה בשווה כסף בסך 25,000 ש"ח לשנה לכל אחת מהשנים האלו, וזאת בהתאם לחלוקה זו: תנועת הצופים העבריים ותנועת הנוער העובד והלומד קיבלו שירותים בשווי של 10,000 ש"ח לשנה כל אחת, ואילו תנועת בני עקיבא קיבלה שירותים בשווי של 5,000 ש"ח לכל שנה. גם עיריית טירה תמכה בתנועות הנוער בשווה כסף באמצעות מימון אבטחתו וניקיונו של מבנה סניף תנועת הנוער בשווי שהוערך על ידי העירייה בכ-46,000 ש"ח לכל אחת מהשנים 2022 - 2024. תמיכה בפעילות תנועות הנוער שלא בהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור אינה מותרת ופוגעת בעקרונות השקיפות והשוויון המחייבים כל גוף ציבורי התומך במוסדות ציבור. נוסף על עקרונות השקיפות והשוויון, העברת תמיכות בהתאם לנוהל התמיכות מקדמת גם את עקרונות המינהל התקין, החיסכון והיעילות ותורמת למניעת פגיעה בטוהר המידות.



סבסוד דמי חבר ומפעלים - נמצא כי תשלומי ההורים עבור דמי חבר, מפעלים והוצאות נוספות, הם הרכיב הגדול ביותר בתקציב הכנסותיהן של שש תנועות נוער - הצופים (173.2 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-73% מסך



כל ההכנסות), האיחוד החקלאי (8.8 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-66%), המכבי הצעיר (6.6 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-58%), בני עקיבא (41.2 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-54%), אריאל (6.3 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-52%) ועזרא (8.1 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-47%). לצד תקרת דמי החבר, מבחני התמיכות של משרד החינוך כוללים רכיב תמיכה ייעודי בתנועות נוער לצורך סבסוד דמי חבר ומפעלים חינוכיים עבור חניכים ומדריכים צעירים הזקוקים לסיוע. בביקורת עלה כי משרד החינוך ביסס את חלוקת התקציב על בסיס האומדן האחרון, שבוצע כאמור בשנים 2014 - 2015, ולפיו היקף החניכים בכל התנועות היה כ-250,000 - נתון שאינו משקף את מספר החניכים העדכני בתנועות הנוער ומכאן גם לא את היקף החניכים הזקוקים לסיוע; ואף נמצא כי תנועות הנוער אריאל, בני עקיבא, האיחוד החקלאי, הצופים, המחנות העולים, המכבי הצעיר, הנוער העובד והלומד ועזרא סבסדו דמי חבר, במצטבר, ל-54,813 חניכים יותר מהמספר שעל בסיסו משרד החינוך את תקציב סבסוד החניכים בפריפריה. מהליכי שיתוף הציבור עלה כי יש הורים שנמנעים מהגשת בקשות להנחה, מוותרים על השתתפות במפעלים או נמנעים מלכתחילה מהרשמה לפעילות בתנועות נוער, בין היתר בשל הליכי סבסוד המאופיינים לפי תפיסתם בבירוקרטיה סבוכה, במשך טיפול ממושך בבקשות ובחשש לפגיעה בפרטיות או בפגיעה בפרטיות מעבר לנדרש. לכך מצטרפים הדרישה להגשת בקשות חוזרות עבור מפעלים שונים בטווחי זמן קצרים יחסית והיעדר מנגנונים הנשענים על מידע קיים בדבר מצבה הכלכלי של משפחת החניך. עוד עלה מהליך שיתוף ציבור עם פעילים חברתיים מקרב יוצאי העדה האתיופית **בחדרה** כי האפשרות לסבסוד השתתפות בתנועות נוער באמצעות תוכנית "הדרך החדשה" לשילוב יוצאי אתיופיה שמפעילים משרד ראש הממשלה ומשרד החינוך אינה מוכרת בקרב יוצאי אתיופיה בעיר. כמו כן, עלה כי יש קושי במימון דמי החבר, בהשתתפות במפעלי תנועות הנוער ובהתמודדות עם בירוקרטיה. בצד זאת, לשם השוואה, עלה בביקורת כי התוכנית "מפתחות", הפועלת גם היא במסגרת תוכנית הדרך החדשה והמאפשרת השתלבות בחוגי העשרה באמצעות הענקת שוברים ישירות למשפחות יוצאות אתיופיה, מוכרת לחברי הקהילה ומיושמת בשיעור מלא בשיתוף עיריית חדרה.

תמיכות משרד החינוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות - אף שמשנת 2010 עלה שכרם של עובדי ההוראה בשיעור ניכר של כ-50%, נמנעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי מלעדכן את בסיס החישוב שלפיו נקבע שיעור השתתפותו של משרד החינוך בשכר מנהלי יחידות הנוער, שמסתכם מאז בכ-130,000 ש"ח (המקבילים לשכר חודשי ברוטו משוער של כ-8,300 ש"ח). נמצא עוד כי כמעט כל הרשויות המקומיות מקבלות תמיכות ממשרד החינוך עבור השתתפותן בשכרם של מנהלי יחידות הנוער, אך היקף התמיכה אינו קבוע ואינו עומד בדרישות החוק. כך, מתוך חמש השנים שנבדקו - רק פעמיים עיריית **דימונה** ו**חדרה** והמועצה האזורית **מטה יהודה** קיבלו את סכום ההשתתפות שהן זכאיות לו על פי דירוגן במדד החברתי-כלכלי, עיריית **פתח תקווה** זכתה לסכום ההשתתפות על פי דירוגה רק פעם אחת ועיריית **טירה** לא זכתה לסכום ההשתתפות שהיא אמורה לקבל אף לא פעם אחת. עוד עלה כי שורת אי-ודאות בנוגע לסך השתתפות משרד החינוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות. אף על פי שאין מדובר בתקציבים בהיקפים גבוהים ביחס לתקציב הרשות המקומית, אי-הוודאות האמורה עלולה לפגוע בניהול תקציבה של הרשות. בצו הנוער נקבע כי משרד החינוך יפרסם באתר האינטרנט (מרשתת) שלו, בראשיתה של כל שנת לימודים, את רשימת הרשויות המקומיות הזכאיות למימון חלקי של שכר מנהל יחידת הנוער באותה שנת תקציב, ואת הסכום המגיע לכל רשות בצירוף הסברים על אופן החישוב. אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאה הרשימה באתר של משרד החינוך במרשתת, ולמעשה דרישות החוק לשקיפות בהעברת התמיכה לא מולאו.

מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער - ממענה הרשויות המקומיות על שאלון משרד מבקר המדינה עלה בנוגע ל-61 רשויות כי ב-79% מהן יש מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן. רק 137 רשויות מקומיות - כ-53% ממספר הרשויות המקומיות בישראל - הגישו למשרד החינוך בקשה אחת או יותר לתקצוב בינוי סניפים בקולות הקוראים שפורסמו בשנים 2024 ו-2025 מהקצאות קרן העושר שהוקמה מכוח חוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (קרן העושר). משרד החינוך אישר 69 בקשות לתקצוב עבור בינוי של סניפים חדשים בשנים 2024 - 2025. מענה הרשויות המקומיות על שאלון משרד מבקר המדינה העיד על חשיפה נמוכה לקולות הקוראים של קרן העושר ועל כך שמרבית הרשויות המקומיות כלל לא היו ערות להם, ומטבע הדברים לא פנו אליה בשום בקשה.

מרחבים מוגנים במבני תנועות הנוער או בסמוך אליהם - כ-89% מהמבנים שציינו הרשויות המקומיות במענה על השאלון סמוכים למרחבים מוגנים או מכילים מרחבים מוגנים שיכולים לספק הגנה למשתתפי פעילויות תנועות הנוער, בהתאם להנחיות פיקוד העורף. לגבי 2% מהמבנים השיבו הרשויות המקומיות כי המענה לעניין המרחבים המוגנים בהם הוא חלקי, והיתר - 26 מבנים (9%) ברשויות המקומיות **אלעד, בקעת הירדן, ג'וליס, יבנאל, ירושלים, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, מטה יהודה, עין קיניה, פתח תקווה, קריית מוצקין, קריית גת, ורמת גן** אינם כוללים מרחבים מוגנים ואף אינם סמוכים להם.



תחזוקת המבנים המשמשים סניפים לתנועות הנוער ברשויות המקומיות - בביקורים שקיים צוות הביקורת במבני תנועות הנוער בעיריות **דימונה, חדרה, טירה ופתח תקווה** ובמועצה האזורית **מטה יהודה** עלה כי לצד מבנים שנבנו ותוחזקו בצורה טובה המאפשרת פעילות סדירה, בטוחה ומועילה עבור החניכים והמדריכים בתנועות, נמצאו גם מבנים שאינם נגישים ומבנים עם ליקויי בטיחות, תחזוקה וניקיון. כך לדוגמה מצב התחזוקה במבנה היביל שבו פועלת תנועת היכלי ענ"ג ושנמצא בבעלות עיריית **פתח תקווה**, אינו טוב ונמצאו בו תשתיות מים וחשמל גלויות לעין, כמו גם צבע מתקלף על גבי התקרות, שלולית מים ואשפה המוטלת ברחבה החיצונית. דוגמה נוספת - חלקו של סניף בני עקיבא ב**דימונה** כולל מטבח המשמש גם את בית הכנסת, והוא נמצא במצב תחזוקה ירוד, מלוכלך וכולל מקררים שאינם בשימוש וכן פחי זבל וחפצים נוספים המגבילים את יכולתם של החניכים לעשות שימוש במרחב. יתר על כן, חלק משקעי החשמל ובתי התאורה היו מנותקים חלקית מהקירות והתקרה, כמו גם לוח חשמל ללא כיסוי וחוט חשמל חשופים המהווים סכנה.



אסדרת תחום מוגנות החניכים בתנועות הנוער - נמצא כי במועד הביקורת לא קיימת אסדרה נורמטיבית מפורשת, מקיפה ומלאה, המחייבת את תנועות הנוער לעמוד באמות מידה סדורות בתחום המוגנות, בדומה לאלה שהוחלו על מסגרות החינוך הפורמאלי לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-2023; עם זאת יש מקבץ הוראות חלקי ומצומצם בנושא במסגרת מבחני התמיכות.



דיווח על אירועי פגיעה במוגנות חניכים - בתוך כך, משרד החינוך אף לא קבע נוהל סדור לדיווח על אירועי פגיעה במוגנות בתנועות הנוער. מניתוח דיווחי תנועות הנוער למשרד מבקר המדינה על אירועי פגיעה במוגנות לכל 10,000 חניכים עולה כי בתנועת הצופים התרחשו במוצע כ-86 אירועי פגיעה במוגנות לשנה לכל 10,000 חניכים; בנוער העובד והלומד כאירוע אחד; בבני עקיבא פחות מאירוע אחד; בעזרא כשני אירועים; בנוער הלאומי בית"ר כ-11 אירועים; באריאל כשמונה אירועים; באיחוד החקלאי כאירוע אחד; במחנות העולים כשישה אירועים; ובהיכלי ענ"ג כשלושה אירועים לשנה. תנועת הנוער הדרוזי דיווחה למשרד מבקר המדינה שלא התרחשו אירועים כאלו ואילו תנועות השומר הצעיר, הצופים הערבים והמכבי הצעיר לא צרפו נתונים על אירועי פגיעה במוגנות שטופלו בשנים האמורות בתשובות שלהן לשאלונים. נתונים אלה מלמדים על פערים ניכרים בין תנועות הנוער בנוגע לדיווח על אירועי המוגנות, כפי שדיווחו. הפערים בין מספר אירועי המוגנות שעליהם דיווחו התנועות השונות, מעלים חשש כי חלק מתנועות הנוער מסרו דיווח חלקי בנושא.



נוהלי תנועות הנוער בתחום המוגנות - בביקורת גם נבדק אופן היישום של שמונה רכיבים בתחום המוגנות וכן נבחן אם פעולות בתחום המוגנות באות לידי ביטוי בנהלים של תנועות הנוער. נמצא כי בתנועת האיחוד החקלאי מיושמים כלל שמונת הרכיבים שנבחנו. בתנועות אריאל, הצופים, המכבי הצעיר והנוער הלאומי - בית"ר מיושמים במלואם שבעה מתוך שמונת הרכיבים; בתנועת המחנות העולים - שישה רכיבים; בתנועות השומר הצעיר, הצופים הערבים, הנוער העובד והלומד ובני עקיבא - חמישה רכיבים; ובתנועת היכלי ענ"ג - ארבעה מתוך שמונת הרכיבים מיושמים במלואם. בשתי תנועות - עזרא והנוער הדרוזי - מדובר בהיעדר יישום של יותר ממחצית הרכיבים. היעדר יישום של חלק ניכר מהרכיבים שנבדקו, ובפרט היעדר מדיניות דיווח, תגובה, תיעוד ומעקב בעניין אירועי פגיעה במוגנות, היעדר הנחיות לפיקוח מבוגרים בזמנים או במקומות המועדים לסיכון, היעדר חיזוקים חיוביים והיעדר תוכניות מניעה, הם בבחינת גורם סיכון מהותי לניהול לא תקין של תחום המוגנות בתנועות הנוער. מצבור חסרים זה עלול לפגוע ביכולת לחזות אירועי פגיעה במוגנות לאתגרם ולטפל בהם בזמן אמת ועלול ליצור כר נוח להתרחשותם של אירועי פגיעה ואלימות שאינם זוכים



למענה הולם. נמצא עוד כי נוהלי התנועות בני עקיבא, הנוער העובד והלומד, אריאל, השומר הצעיר, עזרא, היכלי ענ"ג, האיחוד החקלאי, הצופים הערבים, הנוער הדרוזי, הנוער הלאומי-בית"ר, מחנות העולים והמכבי הצעיר בתחום המוגנות אינם כוללים מדדים לבחינת היישום של שום סטנדרט מוגנות, לרבות סטנדרט המוגנות שנקבע בחוזר המנכ"ל משנת 2023. עוד נמצא כי אומנם נוהלי תנועות הצופים אינם כוללים את מדדי המוגנות שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2023, אך לצד זה התנועה קבעה כלים המאפשרים לה מדידה והערכה של יישום סטנדרט המוגנות.

תמיכה לפי רכיב אוכלוסיות ייחודיות - נמצא כי משרד החינוך החיל על בתי הספר את מדד שטראוס, אשר משמש תשתית להקצאת משאבים דיפרנציאלית לבתי ספר שסווגו כטעוני טיפוח ומאפשר את הגדלת ההקצאה עד פי 1.6. מנגד, בכל הנוגע לתנועות הנוער הוחל מנגנון אחר המאפשר הקצאת תקציבים לתנועות נוער שפועלות בקרב אוכלוסיות ייחודיות עד פי 1.19 בלבד. מכאן שיש פער תפיסתי בין שתי מערכות החינוך, הפורמלית והבלתי פורמלית, וזאת על אף תרומתן המשלימה של תנועות הנוער לעיצוב עתידו של הנוער בישראל. בעוד שבחינוך הפורמלי בחר משרד החינוך במדיניות תקציבית שנועדה לצמצם פערים, בכל הנוגע לתנועות הנוער משרד החינוך בחר לייחד שיעור נמוך בהרבה מהתקציב לצמצום פערים. זאת אף שעל פי הנתונים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של הקבוצה גבוהה יותר, כך עולה שיעור השתתפותה בפעילויות תנועות הנוער.

פריסת הפעילות של תנועות הנוער - הועלה כי במחוז ירושלים פועלים 288 סניפים (16% מכלל הסניפים ברחבי הארץ); במחוז תל אביב - 200 סניפים (11%); במחוז מרכז - 360 סניפים (20%); במחוז חיפה - 182 סניפים (10%); במחוז דרום - 321 סניפים (17%); ובמחוז צפון - 488 סניפים (27%). נמצא כי סניפי תנועות הצופים מרוכזים במיוחד במחוזות מרכז ותל אביב, וסניפי הנוער העובד והלומד מרוכזים במחוז צפון, ובכלל זה באזור הגבול הצפוני. בתנועות הנוער עזרא, המכבי הצעיר, הצופים ואריאל ניכרת נוכחות נמוכה או אפסית בצפון, הגם שמחוז זה כולל 27% מסך כל הסניפים של כל התנועות. מנגד, המצב בתנועות הנוער הדרוזי, בצופים הערבים ובנוער העובד והלומד הוא תמונת ראי של התנועות האמורות, מאחר הן מאופיינות בריכוזיות גבוהה במחוזות הצפוניים ונוכחות חלקית בלבד במחוזות מרכז, ירושלים ותל אביב. בתנועות הנוער הדרוזי, המכבי הצעיר והיכלי ענ"ג, יש מחוזות שלמים שאין בהם שום סניף שלהן (מרכז, חיפה או צפון). עוד נמצא כי יש ריכוזיות גבוהה של יותר מ-40% מסניפי תנועה בודדת במחוז יחיד, כפי שמתקיים בפועל בתנועות הנוער עזרא, אריאל, המכבי הצעיר, היכלי ענ"ג, הנוער העובד והלומד, השומר הצעיר ותנועות הצופים הערבים. מכאן עולה כי אף שמבחינת התמיכות של משרד החינוך מגדירים במפורש את תגבור החינוך הערכי בכלל, ובאזורי טיפוח בפרט, כאחת מתכליות התמיכה בתנועות הנוער, וקובעים לשם כך רכיבי תמיכה ייעודיים לפתיחת סניפים חדשים (3.75% מסך תקציב התמיכות) ולתחזוקת סניפים קיימים (4.06% מסך התקציב), הרי שבפועל משקלם המצטבר ואופן הקצאתם עשויים שלא לשמש תמריץ מספק עבור חלק מתנועות הנוער להרחבת הפריסה הגיאוגרפית.

מועדי העברת תמיכות משרד החינוך - נמצא כי חלק ניכר מן התקציב השנתי של תמיכות משרד החינוך בשנים 2020 - 2023 הוזרם בפעימה הסופית רק ברבעון הרביעי, זאת הגם שבסמכות ועדת התמיכות להעביר לתנועות הנוער מקדמות של 25% לפני אישור התקציב, עד 50% לאחר אישורו ו-15% נוספים על בסיס צפי ביצוע - כל זאת ללא צורך בהוכחת ביצוע. בפועל, בשנת 2020 היה תשלום הפעימה הסופית כ-59.9 מיליון ש"ח - כ-41% מן התקציב השנתי לאותה שנה; בשנת 2021 הוא היה כ-59.1 מיליון ש"ח - כ-48% מן התקציב השנתי; ובשנת 2022 הוא היה כ-62.8 מיליון ש"ח - כ-52% מן התקציב השנתי. כמו כן, שנת 2023 מתאפיינת בכך שהחלטות מרכזיות לגבי מסגרת תקציב התמיכה והתוספות הנוגעות למלחמת "חרבות ברזל" התקבלו רק ברבעון הרביעי. דפוס זה של ריכוז עיקר התמיכות בפעימה אחת גדולה בסוף השנה התקציבית, תוך היעדר לוח פעימות קבוע וברור מראש, בייחוד כאשר מדובר בתנועות שזוכות לתמיכות משרד החינוך במשך יותר מ-20 שנים, מקשה לבצע תכנון שנתי תקין של תנועות הנוער, פוגע ביכולתן לנהל תזרים מזומנים מאוזן ויוצר תמריצים לניצול חפז של משאבים בסוף השנה, במקום שימוש מתוכנן.

פעילות תנועות הנוער בעתות חירום - בראי מגפת הקורונה, מלחמת חרבות ברזל, ומבצע עם כלביא - פעילות תנועות הנוער בעיתות חירום כרוכה בהוצאת משאבים בטווח הזמן המידי, אך נמצא כי על אף פעולותיהן הברוכות, במבחני התמיכות של משרד החינוך לא מוקצים תקציבים ייעודיים לכך. עובדה זו אילצה את התנועות לפעול במהלך אירועי החירום האחרונים ללא ודאות תקציבית, באופן שפגע ביכולת התכנון שלהן ובתגובתן המיידית על אירועים.



השפעת מבחני התמיכות על גובה התמיכה לחניך - ניכרת שונות גדולה בהיקף תמיכת משרד החינוך לכל חניך בתנועות השונות. בהשוואה בין שלוש תנועות הנוער הגדולות - הצופים, הנוער העובד והלומד ובני עקיבא, עולה כי היקף התמיכה לחניך בתנועת הנוער העובד והלומד הוא הגבוה ביותר, ועומד על 406 ש"ח; לתנועת הצופים ניתנה תמיכה של 336 ש"ח לחניך, ואילו תנועת בני עקיבא מקבלת את היקף התמיכה הנמוך ביותר מבין השלוש, בסך של 294 ש"ח לחניך. ניתן להבחין בשונות גדולה אף יותר בין היקף התמיכה לחניך בתנועת אריאל, שמסתכם בכ-221 ש"ח, ובין היקף התמיכה לחניך בתנועת הצופים הערבים, שמסתכם בכ-799 ש"ח לחניך, פער של יותר מפי שלושה וחצי בין תנועות הפועלות כולן במסגרת אותה תקנת תמיכות ממשלתית. יש לציין כי השוני עשוי לנבוע מגורמים שונים, למשל מספר החניכים - לנתון זה ניתן משקל משמעותי במנגנון התמיכה, והשפעתו מתעצמת כאשר חלים שינויים ניכרים בהתפלגות החניכים בין התנועות. לדוגמה, תנועת אריאל הציגה צמיחה משמעותית: מכ-6,229 חניכים על פי אומדן 2014 - 2015, לכ-21,000 חניכים בשנת 2023, בהתאם לדיווחיה למשרד החינוך. בהיעדר אומדן עדכני, אחיד ומבוקר, עלול להיווצר עיוות בתקצוב.



טיוב אסדרה - נמצא כי הדרישות במבחני התמיכות קובעות נטל אסדרה מחמיר ואחיד, ללא הבחנה מספקת בין תנועות הנוער לפי גודלן, היקף פעילותן, פריסתן הגיאוגרפית, מאפייני אוכלוסיית היעד או רמת הסיכון הגלומה בפעילותן. קביעת תנאי סף כמותיים גבוהים וזהים, לצד חובות ארגוניות והכשרתיות אחידות, עלולות ליצור חוסר פרופורציה בין היקף הדרישות הרגולטוריות לבין היקף התמיכה והפעילות בפועל, ובפרט ביחס לתנועות קטנות. נוסף על כך, מבחני התמיכות קובעים רשימת דרישות מתנועות מועמדות, המעוררות קושי נוכח היותן דרישות שעלולות לפגוע בעקרון השוויון. מבנה זה אינו משקף יישום של עקרונות אסדרה מדורגת ופרופורציונלית, כנדרש בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (חוק עקרונות האסדרה), ועלול להכביד יתר על המידה על תנועות אלו, לפגוע ביכולתן לעמוד בדרישות ולהציב חסם בפני הצטרפות תנועות חדשות וגיוון של תנועות הנוער.



בינוי סניפי תנועות הנוער - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המשך הקמת סניפי תנועות הנוער וקורא למשרד החינוך לפעול לקידום מטרה זו, אם באמצעות שימוש בהקצאות של קרן העושר ואם בדרכים אחרות. צמצומו של הפער הקיים יכול להועיל מאוד לתנועות ולחניכיהן ולקדם את המטרות שלשמן הוקמו.

מוגנות החניכים בתנועות הנוער - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תנועות בני עקיבא והצופים, אשר הקימו מודל "סיירת מרחב בטוח" המיושם במהלך פעילות התנועות; מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקיומה של תרבות דיווח בתוך ארגונים חינוכיים, כמרכיב מהותי בהבטחת מוגנות החניכים בתנועות הנוער ומציין לחיוב את פעילותה של תנועת הצופים בהקשר זה.

פריסת הפעילות של תנועות הנוער - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפריסה הגיאוגרפית של סניפי תנועות הנוער הלאומי-בית"ר, המחנות העולים ובני עקיבא, שמקיימות פיזור מאוזן של סניפיהן. כמו כן, תנועות הנוער העובד והלומד, בני עקיבא ואריאל בולטות שלושות לחיוב במימוש שני רכיבי התמיכה - פתיחת סניפים חדשים ותחזוקה של סניפי טיפוח ועדיפות - המסייעים בפיזור מפעל תנועות הנוער ברחבי הארץ ותורמת לילדים ונוער באזורים מגוונים יותר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד החינוך ולאגף התקציבים במשרד האוצר לעגן את התוספות השנתיות, הקואליציוניות והאחרות בתקציב התמיכות בתנועות הנוער במסגרת בסיס התקציב ולפעול בהדרגה להגדלת משקלו היחסי של תקציב הבסיס לעומת התוספות הקואליציוניות והחד-שנתיות בתקציב הכולל. צעד זה יפחית את אי-הוודאות התקציבית של תנועות הנוער. לדברים משנה תוקף לנוכח הגידול במספר החניכים בשנים 2014 - 2025.



מומלץ למשרד החינוך לגבש ולהטמיע נוהל מקצועי שיחייב קיום הליך אומדן תקופתי של מספר החניכים והיקף פעילותן של תנועות הנוער, שיתבצע בתדירות קבועה בליווי גורמי הערכה מקצועיים וישלב בין הדיווחים של התנועות ובין בדיקות חיצוניות מדגמיות. במסגרת זו, על המשרד לבחון מודלים יעילים וחסכוניים לאיסוף נתונים, כגון מדגם מייצג, שימוש בפלטפורמות מידע דיגיטליות והצלבת נתונים עם מערכות קיימות שיפשטו את הליך האומדן.



מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לקשור באופן מפורש בין הגידול המצרפי של כלל תנועות הנוער במספר החניכים ותוצאות האומדן המעודכן ובין סכום תקציב הבסיס לתמיכות בתנועות הנוער, באופן שמספר החניכים העדכני ישתקף הן בחלוקה הפנימית בין התנועות והן בסך התקציב המוקצה למערך כולו. זאת בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בסכום בסיס התקציב שהוקצה מדי שנה בשנים 2014 עד 2024 היו מינוריות ולא שיקפו את הגידול המצרפי של כלל תנועות הנוער במספר החניכים על פי דיווחיהן. מומלץ עוד כי משרד החינוך ומשרד האוצר יגבשו מנגנון לעדכון תקציבי התמיכות, לשמירה על ערכן ולמניעת שחיקתן, בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בגובה התקציב אינן משקפות את הגידול הכללי באוכלוסייה בשנים 2014 עד 2024, ששיעורו כ-21%, גידול שיכול לשמש בסיס לתוספת תקציבית בשל גידול באוכלוסייה הרלוונטית, בדומה לקבוע בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, הכולל הוראות בדבר עדכון תקציב המדינה, בין היתר בעקבות הגידול באוכלוסייה.



מומלץ לתנועות הנוער לגבש בשיתוף עם משרד החינוך אמות מידה ושיטות מוסכמות למעקב אחר נוכחות חניכים ומדריכים בפעילות התנועות, באופן שיאפשר קבלת מידע מהימן, עקבי ובר השוואה, תוך התאמת מנגנוני המעקב למאפייני החינוך הבלתי פורמלי ולאופייה הוולונטרי של הפעילות, המובלת על ידי מנהיגות צעירה, ולצורך בשמירה על פרטיות החניכים. במסגרת זו מומלץ לבחון סל פתרונות - שימוש בכלים דיגיטליים או במנגנוני דיווח חלופיים שאינם תלויי טכנולוגיה, ובלבד שיאפשרו קביעת מנגנון לכימות נוכחותם של חניכים ומדריכים בפעולות השוטפות, במפעלים, בהכשרות ובהדרכות.



על המועצה האזורית **מטה יהודה** ועל עיריות **דימונה וטירה** לפעול על פי נוהל תמיכות במוסדות ציבור ולהקפיד לתמוך בפעילות תנועות הנוער בתחומי שיפוטן על פי קריטריונים שקופים, כמותיים, איכותיים ושיוויוניים, כפי שמתחייב מהנוהל.



מומלץ למשרד החינוך ולתנועות הנוער לבחון, בהתאם לנדרש במבחני התמיכות, דרכים לפשט את הליך הגשת הבקשה לסבסוד ואת הליך בחינתה ולמצמצם את הפגיעה בפרטיות מעבר לנדרש לצורך בחינת הבקשה, לרבות קביעת רמת חשיפה מינימלית בנוהלי הסבסוד. מאחר שלמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית עשוי להיות מידע רלוונטי שיכול לסייע בהליך, מומלץ כי הדבר ייעשה בהיוועצות במרכז השלטון המקומי ובמרכז השלטון האזורי. כמו כן מומלץ למשרד החינוך ולתנועות הנוער לבחון קביעת לוחות זמנים קבועים וידועים מראש לבחינת בקשות, כדי להבטיח שהן יטופלו בתוך פרקי זמן סבירים.



מומלץ למשרד החינוך להקצות את התקציב לסבסוד חניכים בפריפריה על בסיס נתונים עדכניים, לרבות דיווחי תנועות הנוער בדבר היקף הסבסוד שהן נתנו בפועל. נוסף על כך, מומלץ למשרד החינוך לעגן מנגנון שיפוי לתנועות הנוער בגין סבסוד חניכים בפריפריה, בהתאם לקריטריונים שהוא יקבע. עוד מומלץ למשרד ראש הממשלה ולמשרד החינוך, האמונים על יישום היבטי החינוך בתוכנית הדרך החדשה, לבחון, בשיתוף הרשויות המקומיות ותנועות הנוער, דרכים להנגשת המידע בדבר אפשרויות הסבסוד של הפעילות בתנועות הנוער בקרב כלל התלמידים יוצאי אתיופיה תוך שימוש בקריטריונים שוויוניים ושקופים. לנוכח המגבלה על מספר החניכים שיכולים לזכות בסבסוד והשאפה להשגת מטרות התוכנית להגברת שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, בין היתר באמצעות הקלה בדרישות המימוניות והבירוקרטיות, מומלץ למשרד ראש הממשלה ולמשרד החינוך לבחון את האפשרות להגביר את השימוש במנגנון של מתן שוברים ישירות לחניכים בתחילת כל שנה, כמו זה הנכלל בתוכנית "מפתחות", המאפשר ניהול ומעקב סדורים בעניין מימוש הסבסודים גם על ידי החניכים עצמם.



על משרד החינוך לפעול בהתאם להוראות צו הנוער ולפרסם מדי שנה את רשימת הרשויות המקומיות הזכאיות להשתתפות במימון עלות שכרו של מנהל יחידת הנוער, וכן את אופן החישוב וסכום התמיכה המגיע לכל אחת מהן. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך ולמרכז השלטון המקומי לבחון את גובה השכר הממוצע העדכני של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות, ובהתאם לכך לעדכן את בסיס השכר שלפיו מחושבת השתתפות משרד החינוך במימון עלות השכר כאמור. עוד מומלץ למשרד החינוך לפעול בהתאם לדרישות החוק ולתמוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות באופן סדור וקבוע כדי להפחית את אי-הוודאות המאפיינת את העברת התמיכות עד כה ולוודא כי תמיכותיו ברשויות המקומיות יאפשרו השתתפות משמעותית בשכרם של מנהלי יחידות הנוער, בייחוד על רקע השינויים הנדרשים לאור פרק הזמן שחלף מאז נקבע בסיס השכר שלפיו חושב סכום ההשתתפות. מומלץ למשרד החינוך לבחון את הסיבה לחשיפה הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרסומי הקולות הקוראים של קרן העושר. כמו כן מומלץ כי הוא יפעל בעתיד להגברת החשיפה והמודעות של הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות לפתרונות למצוקת המחסור במבנים של סניפי תנועות הנוער בתחום שיפוטן. עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן אם קיימים חסמים נוספים, כמו העלויות הכרוכות בהשלמת המבנים, שהובילו להיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לקול הקורא - ביחס למספר הרשויות שדיווחו על מחסור במבנים לסניפי תנועות הנוער בתחום שיפוטן.



מומלץ לרשויות המקומיות **אלעד, בקעת הירדן, ג'וליס, יבנאל, ירושלים, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, מטה יהודה, עין קיניה, פתח תקווה, קריית מוצקין, קריית גת, ורמת גן** לפעול בהקדם להסדרת סוגיית המיגון בכלל המבנים שבהם פועלות תנועות הנוער כדי שתתאפשר פעילות רציפה של תנועות הנוער גם בעיתות חירום.



מומלץ לעיריות **דימונה, חדרה, טירה ופתח תקווה** ולמועצה האזורית **מטה יהודה** לפעול בשיתוף תנועות הנוער לתיקון ליקויי הבטיחות, התחזוקה והניקיון במבני תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן.



לאור החשיבות של עקרון ייעול השימוש בקרקע ולנוכח המחסור במבנים המיועדים לפעילותם של סניפי תנועות הנוער, שעליו דיווחו כ-79% מהרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולרשויות המקומיות בשיתוף מועצת תנועות הנוער לבחון דרכים להתמודדות עם המחסור במבנים ובכללן עירוב שימושים במבני ציבור באמצעות בינוי והקצאה של מבנים רב-תכליתיים והקמת "מבנה צמוד בית ספר". דרכים אלה נועדו לאפשר פתיחת סניפים של תנועות נוער גם ברשויות מקומיות, ביישובים ובשכונות שבהם יש מחסור במבני ציבור.



מומלץ כי משרד החינוך יחיל על תנועת הנוער הוראות מחייבות, מקיפות וסדורות בנושא מוגנות, נוסף על אלו שנקבעו במסגרת מבחני התמיכות. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך יקבע בנהליו מנגנון מחייב ואחיד לדיווח על אירועי פגיעה במוגנות בתנועות הנוער, הכולל הגדרות, מתודולוגיית מדידה, תשתית



דיווח דיגיטלית ובקורות איכות ואימות נתונים. בדרך זו ניתן לשפר את ההתמודדות עם אירועי המוגנות בתנועות הנוער. נוסף על כך מומלץ לתנועות הנוער העובד והלומד, בני עקיבא, הנוער הדרוזי, השומר הצעיר, המכבי הצעיר והיכלי ענ"ג להשלים ולקבוע בנהליהן מדיניות מלאה לטיפול במכלול הסוגים של אירועי פגיעה במוגנות הכוללת תגובה על האירועים, דיווח עליהם, תיעוד שלהם ומעקב אחר ההתמודדות עימם. מומלץ לכל תנועות הנוער למפות את אופן היישום של מכלול רכיבי סטנדרט המוגנות ולהוסיף הנחיות או פעולות שחסרות בהתאם למאפייני החינוך הבלתי פורמלי, כל זאת כדי לצמצם את הסיכונים ואת אירועי הפגיעה והאלימות בקרבן. מומלץ לכל תנועות הנוער לקבוע שגרות בקרה תקופתיות של תיעוד אירועי המוגנות שהתרחשו בסניפיהן, שיאפשרו זיהוי דפוסים, הערכת טיפול והפקת לקחים. עוד מומלץ כי כלל תנועות הנוער יעגנו בנהליהן את מדדי המוגנות שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2023 בשינויים הנובעים מאופי פעילותם לצורך בחינת יישום סטנדרט המוגנות, יקיימו בדיקה תקופתית של עמידה במדדים אלה ויקבעו מנגנון סדור להפקת לקחים ולשיפור בהתאם לתוצאות המדידה.

מומלץ למשרד החינוך לשלב את עקרונות ההקצאה הדיפרנציאלית הנהוגים בחינוך הפורמלי, לרבות התאמה למדדים חברתיים-כלכליים, פריפריאליות ושיעורי השתתפות נמוכים, גם במבחני התמיכות לתנועות הנוער, תוך הגדלת משקל הרכיבים הייעודיים לתמיכה באוכלוסיות ראויות לקידום, ובהן האוכלוסיות הייחודיות (נוער עולה, נוער מנותק, נוער עובד, נוער עם מוגבלויות ותושבי הפריפריה), כדי לעודד תנועות נוער להגביר את פעילותן בקרבן.

מומלץ לתנועות הנוער עזרא, הצופים, אריאל, המכבי הצעיר, הנוער העובד והלומד, השומר הצעיר ותנועות הצופים הערבים לגבש תוכנית רב-שנתית להרחבה הדרגתית של הפריסה הגיאוגרפית של פעילותן וליצור תמהיל פריסה מאוזן יותר.

מומלץ למשרד החינוך שלא להסתפק במדיניות כללית לקידום פיזור ארצי של פעילות תנועות הנוער, אלא לבחון באופן שיטתי את פריסת הפעילות הקיימת לצורך איתור פערים, אזורים שבהם קיים מחסור או מענה חלקי וכן מגמות של ריכוז יתר. במסגרת זו מומלץ לגבש כלים יישומיים גמישים הכוללים מדדי בחינה ומעקב בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, אשר יביאו בחשבון את מאפייני האזור, קיומו של יעד פוטנציאלי והיקף הביקוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי לבחינת מנגנוני תמרוץ, הכוונה ובקרה שיתמכו בהרחבת פעילות במקומות שבהם קיים צורך בכך, כדי לקדם פריסה ארצית מאוזנת ונגישות שוויונית יותר לחניכים בכלל המחוזות.

מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לעגן במבחני התמיכות, או בנוהל ייעודי, מנגנון מואץ לקבלת החלטות בדבר תוספות תקציב ולקבוע לוחות זמנים ברורים להעברת כספים לתנועות הנוער באירועי חירום. זאת, כדי לסייע להן בפעילותן הברוכה בעיתות חירום, וכדי שלא ליצור מצב שבו עיקר התוספת מגיע רק בדיעבד.

מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לבחון האם הפערים המוצגים עולים בקנה אחד עם עקרונות מודל החלוקה ועם התפיסה שאותה ביקשו המשרדים לקדם במסגרת מודל התמיכה. עוד מומלץ לבחון אם התקצוב הניתן מאפשר את קיומה של תשתית פעילות בסיסית, וכי הוא אינו פוגע בתנועות קטנות.

מומלץ למשרד החינוך, במסגרת סמכויותיו ובהתאם לעקרונות טיוב רגולציה והפחתת עומס מינהלי במגזר הציבורי, כפי שעולים מחוק עקרונות האסדרה, לפעול בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי תנועות הנוער וגורמי המקצוע בממשלה, לבחינה מקיפה ומעמיקה של מבחני התמיכות. במסגרת בחינה זו מומלץ לשקול, בין היתר, לבחון את האפקטיביות של מבחני התמיכות, על רכיביהן השונים; לבצע מיפוי שיטתי של הנטל הרגולטורי; לבחון את האפשרות לעיצוב רגולציה מדורגת ופרופורציונלית

לפי גודל התנועה ורמת הסיכון, לרבות ההכרה בתנועות חדשות; לבחון את האמצעים לייעול ולטיוב של עבודתה של ועדת התמיכות המשרדית; ולבחון את סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד בתחום פעילות תנועות הנוער.

מקבץ תמונות שצולמו בסניפי תנועות הנוער ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק



הכניסה לסניף תנועת הנוער המחנות העולים בפתח תקווה - הריצוף בתוך המבנה ומחוצה לו שבור, וכך גם מדרגת הכניסה, שאינה מאפשרת גישה לבעלי מוגבלויות. צולם על ידי צוות הביקורת ב-28.10.25.

בעקבות הביקורת פעלה תנועת המחנות העולים לתיקון הליקויים שמבקר המדינה הציג לפניה, ובין היתר תיקנה את מדרגת הכניסה למבנה הסניף המוצגת בתמונה.



מטבחון סניף תנועת אריאל במושב ב' שבמועצה האזורית מטה יהודה ובו תנור אפייה הנתמך על ידי מוט עץ סדוק ומטקת משחק, מוזן על ידי כבל מאריך וחשוף בצידו. צולם על ידי צוות הביקורת ב-16.11.25.



חדר הפעילות היחיד הנגיש לאנשים עם מוגבלות בסניף תנועת בני עקיבא בחדרה, הכולל מרצפות וספות בלויית ומלוכלכות. צולם על ידי צוות הביקורת ב-22.10.25.



המרחב המוגן בסניף תנועת הצופים בדימונה - הציוד הרב אינו מאפשר כניסה ומעבר נוחים, לא כל שכן שהייה ממושכת של חניכים ומדריכים בעת חירום. צולם על ידי צוות הביקורת ב-20.10.25.



ארון חשמל באולם הפעילות של תנועת השומר הצעיר בטירה - אינו ניתן לנעילה ובסביבתו כבלי חשמל חשופים. צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.9.25.

ציטוטים ממפגשי שיתוף ציבור עם הורים לילדים בתנועות נוער ועם פעילים חברתיים

"

"תנועות נוער זה בעצם בסיס למנהיגות וללקיחת אחריות אחר כך. ולהיות מנהיג זה אומר מנהיג בעבודה, מנהיג בלימודים, מנהיג בשכונה, מנהיג בבית, מנהיג בוועד הבית. כל הדברים האלה. איך זה מגיע? אם אתה נמצא שם. אני ממש אוהב אותם, כי אני רואה איך הם עושים פעילות. הם מובילים. הם המדריכים. הם באים הביתה, הם לוקחים אחריות עד הסוף";

"

"זה כאב ראש ברמה שאתה אומר, בסדר, אני אוותר על ה-3 או 4 שעות התעסקות הזה של טפסים, אני אלך לעבוד את ה-3-4 שעות האלה בשביל לממן את הטיוול במקום עכשיו טפסים ומחזירים לך את הטפסים ובוא תשלח עוד משהו... כל טיוול מחדש ההורה צריך להגיע וכל פעם מחדש הוא צריך להגיש את המסמכים, וגם אם לא אז כל שנה מחדש. ובמחנה קיץ, ועדת ההנחות לא חלה, אז הוא יצטרך לשלם, הוא צריך להגיש מחדש או לשלם את ה-2,000 ש"ח. כאילו, הוא יפגוש את זה כל הזמן, ואנחנו מדברים על סכומים מאוד גבוהים שגם לא מוצגים להורים מראש";

"

"אצלנו אין מבנה קיים, כאילו, לפעילויות של הנוער. שמים אותם פעם בשבוע כשעה בחטיבת ביניים או בבניין של המתנ"ס, אבל גם שם יש פעילויות אחרות. לא במיוחד לבני נוער. אבל אני גם אומרת, שלא רק הבניין, כאילו, בשנה שעברה לא היה גם ניקיון, שהתחילו הילדים והמנהל שלהם לנקות גם לפני שהם נכנסים לעשות את הפעילויות שלהם, כי זה לא מוכן בשבילם".

סיכום

תנועות הנוער הן ארגונים המחנכים למעורבות חברתית. הן מספקות כר נרחב להתנסות בני נוער בעשייה מגוונת המפגישה אותם עם האידיאולוגיה התנועתית, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לקבוצה ונכללות במסגרת החינוך הבלתי פורמלי. הפעילות בתנועות הנוער מקדמת אורחות דמוקרטית פעילה שעיקריה מעורבות קהילתית, פעילות התנדבותית ועשייה חברתית אשר מגבירה את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי החברה והמדינה.

נכון לשנת 2025 פעלו בישראל 13 תנועות נוער ב-1,882 סניפים, ועל פי דיווחי התנועות השתתפו בפעילויותיהן כ-350,000 חניכים. היקף ההכנסות הכולל של תנועות הנוער הסתכם בשנת 2023 בכ-483 מיליוני ש"ח. נמצא כי משרד החינוך לא הסדיר את תחום הפעילות של התנועות בכללותו ולא פרסם מסמך מחייב או מנחה בכל הנוגע לתפיסתו לגבי פעילות החינוך הבלתי פורמלי בכלל ולגבי פעילות תנועות הנוער בפרט. לצד האמור, הוא השתתף בתקציבן בשנת 2024 בהיקף של כ-137 מיליון ש"ח, מתוכם כ-33% כספים קואליציוניים ותקציבים תוספתיים. תמיכת משרד החינוך התבססה על מבחני תמיכות שגיבש, שנשענו בין השאר על מפקד חניכים שלא עודכן משנת 2015.

בביקורת עלה עוד כי היקף תמיכות הרשויות המקומיות בתנועות הנוער הסתכם בכ-33 מיליוני ש"ח בשנת 2023. 60% מהרשויות המקומיות בחרו לתמוך בפעילות תנועות הנוער בשנים 2022 - 2024, ושלוש מתוך 13 תנועות הנוער לא קיבלו כל תמיכה כספית מהרשויות המקומיות. עיריות **פתח תקווה וחדרה** תמכו בפעילות תנועות הנוער בתחום שיפוטן על פי נוהל התמיכות במסודות ציבור, ולעומת זאת עיריות **דימונה וטירה** והמועצה האזורית **מטה יהודה** תמכו בתנועות הנוער בכסף ובשווה כסף שלא על פי הנוהל. 79% מהרשויות המקומיות דיווחו למשרד מבקר המדינה כי יש מחסור במבנים עבור תנועות הנוער, וכי המחסור במבנים מורגש יותר בקרב רשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר.

בביקורת נמצא כי אין אסדרה נורמטיבית מפורשת, מקיפה ומלאה, המחייבת את תנועות הנוער לעמוד באמות המידה בתחום המוגנות בדומה לאלה שהוחלו על מסגרות החינוך הפורמלי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2023. עוד נמצא כי יש פער בין מודל הקצאת תקציבים בחינוך הפורמלי ובין התמיכות שמקצה משרד החינוך לתנועות הנוער שחניכיהן משתייכים לאוכלוסיות ייחודיות; כי אין ביעדים ובתמריץ הכספי שקבע משרד החינוך כדי להביא לפריסה כמותית מאוזנת של סניפי התנועות בין ששת מחוזות המשרד באופן מתכלל, סדור ומכוון תוצאה; כי אי-התכנסות ועדת התמיכות של משרד החינוך לאישור תקציב התמיכות במועד גרמה לקשיי נילול תקציבית בקרב תנועות הנוער; כי עלה הצורך באסדרת תקצוב פעילות תנועות הנוער באירועי חירום; וכי הדרישות במבחני התמיכות קובעים נטל אסדרה מחמיר ואחיד, ללא הבחנה מספקת בין תנועות הנוער לפי גודלן, היקף פעילותן, פריסתן הגיאוגרפית, מאפייני אוכלוסיית היעד או רמת הסיכון הגלומה בפעילותן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לעגן את תקציב התמיכות בתנועות הנוער במסגרת בסיס התקציב, לפעול בהדרגה להגדלת משקלו היחסי של תקציב הבסיס לעומת התוספות הקואליציוניות והחד-שנתיות ולגבש מנגנון לעדכון ערך תקציב התמיכות, לשמירה על ערך זה ולמניעת שחיקתו, בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בסכום התקציב אינן משקפות את הגידול הכללי באוכלוסייה בשנים 2014 - 2024, ששיעורו כ-21%. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך להחיל על תנועות הנוער הוראות מחייבות, מקיפות וסדורות בנושא המוגנות, נוסף על אלו שנקבעו במסגרת מבחני התמיכות. נוסף על כך, מומלץ למשרד החינוך לבחון את נחיצותן של כלל ההוראות הנכללות במבחני התמיכות הקיימים, ובהתאם לעקרונות טיוב רגולציה והפחתת עומס מינהלי במגזר הציבורי, כפי שעולים בחוק עקרונות האסדרה, לפעול בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי תנועות הנוער וגורמי המקצוע בממשלה, לבחינה מקיפה ומעמיקה של מבחני התמיכות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולרשויות המקומיות לפעול בשיתוף עם מועצת תנועות הנוער ותנועות הנוער עצמן לקידום פעילות תנועות הנוער ברשויות המקומיות - פעילות המחזקת את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי הקהילה וסביבת מגוריהם ונתפסת ככלי לקידום של מוביליות חברתית וצמצום פערים, חוסן לאומי ופיתוח כלכלי.