

משרד החינוך

תקציב משרד החינוך -

היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה

תקציר

רקע כללי

חוקים ותקנות¹ מטילים על המדינה את האחריות להעניק חינוך חנם ושוויוני לכל התלמידים בחינוך הרשמי, וכן קובעים שהמדינה תשתתף בתקצוב שעות ושכר לימוד במוסדות מוכרים שאינם רשמיים (להלן - החינוך המוכש"ר).

תקציב משרד החינוך הוא מהגדולים שבסעיפי תקציב המדינה. בשנת 2015 היה התקציב הרגיל של המשרד כ-48.9 מיליארד ש"ח (לא כולל תקציב המועצה להשכלה גבוהה). בשנת 2016 היה התקציב הרגיל 50.9 מיליארד ש"ח. עיקרו של תקציב משרד החינוך (כ-70% ממנו) מיועד לתשלום שכרם של עובדי ההוראה. יחידת החישוב הבסיסית שעל פיה מחושב תקציב משרד החינוך המיועד לתשלומי שכר עובדי ההוראה היא שעה שבועית (להלן - ש"ש). יחידה זו מבטאת עלות ממוצעת של שעת עבודה שבועית של מורה במשך שנת לימודים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון תקציב משרד החינוך, בפיקוח ובבקרה על ביצועו. הביקורת נעשתה במינהל כלכלה ותקציבים, בחשבות ובמינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך ובאגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נערכו במחוזות המשרד, בגזבריות של עיריות ירושלים, תל אביב ומודיעין ובכמה בתי ספר בחטיבה העליונה (להלן - חט"ע).

1 חוק לימוד חובה, התש"ט-1949; תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953; חוק זכויות התלמיד, התשס"א - 2000; וכן צו לימוד חובה (חינוך חנם שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978.

הליקויים העיקריים

נתוני ההוצאה הכוללת לחינוך לוקים בחסר

אף שבמשך השנים מגוון גורמים, לרבות מבקר המדינה, העירו כי הידע הקיים במשרד החינוך, במשרד הפנים ובמשרד האוצר אשר לתשומות הכוללות הניתנות ממגוון מקורות למערכת החינוך (להלן - ההוצאה הלאומית לחינוך²) חסר, משרדים אלו אינם מרכזים את המידע בצורה שיטתית וסדורה. תמונת המצב המוצגת למקבלי ההחלטות חלקית וחסרה, ואינה מאפשרת להם להקצות משאבים באופן מושכל, יעיל ושוויוני להפעלת מערכת החינוך לצורך השגת יעדים בהתאם למדיניות הממשלה.

היעדר תקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה פוגע בשכבות החלשות

בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) החל משרד החינוך להפעיל תכנית לתקצוב דיפרנציאלי בחינוך היסודי. התכנית נועדה לחזק תלמידים ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים נמוכים ולסייע להם להשלים פערים בינם ובין תלמידים ביישובים אחרים. התכנית מביאה בחשבון רק את המשאבים שמשרד החינוך מקצה, ולא את המשאבים שמקורם ברשויות המקומיות או בגורמים אחרים, ובהם תשלומי הורים ותקציבי עמותות. התקצוב הדיפרנציאלי נקבע אפוא על פי תמונת מצב חלקית בלבד, ולפיכך אין ביכולתו של משרד החינוך לדעת באיזו מידה הוא מצמצם את הפער בהקצאת המשאבים בין מוסדות החינוך היסודי, ועד כמה הוא יעיל בחיזוק עקרון השוויון במערכת החינוך ובמתן הזדמנות שווה לכל תלמיד.

אף שמשרד החינוך מכיר בחשיבותה של הקצאת משאבים דיפרנציאלית לקידום תלמידים משכבות חלשות ולצמצום פערים במערכת החינוך, הוא לא יישם תקצוב דיפרנציאלי בחט"ע. לא זו בלבד שהתלמידים הנמנים עם השכבות החלשות ביותר אינם נהנים מהעדפה מתקנת רציפה בתקצוב ביחס לתלמידים הנמנים עם השכבות המבוססות יותר, אלא שתקצובם בפועל אף נופל במידה ניכרת מזה שהתלמידים בני השכבות המבוססות יותר נהנים ממנו. כך הסיכוי לתת הזדמנות שווה לכל תלמיד נפגע.

2 מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה שבשנת 2015 הייתה ההוצאה הלאומית לחינוך 93.4 מיליארד ש"ח. המגזר הציבורי (הכולל את הממשלה, הרשויות המקומיות, ומוסדות ללא כוונת רווח ממשלתיים) מימן כ-79.5% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. את השאר מימנו משקי הבית באמצעות קניית שירותי חינוך, תשלום שכר לימוד, קניית ספרי לימוד, קניית צורכי כתיבה וכדומה, וכן תרומות ומענקים שקיבלו מוסדות חינוך מישראל ומחוץ-לארץ.

אי-החלת המגבלה הכספית בתקנות השכר

מדי שנה בשנה, במשך עשר שנים, התקציב שנועד למימון שעות ההוראה, על שינויי, גבוה מהתקציב המקורי שאושר בחוק התקציב. אמנם במשך שנת התקציב אין חלים שינויים של ממש בהיקף השעות המתוקצב, אך מדי שנה בשנה מתרחשים שינויים ניכרים בהיקף הכספי בתקנות השכר בכל שלבי החינוך: 2.4 מיליארד ש"ח בשנת 2012; 1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ו-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014. תופעה זו מצביעה על כך שבשלב אישור התקציב הראשוני בכנסת אין הלימה בין תקציב השכר במונחים כספיים למספר השעות המוקצות בפועל. כך נפגעת יעילותה של הקצאת התקציב הכוללת, כמו גם יכולתה של הממשלה להקצות משאבים לצרכים אחרים.

יישום של תכנית לימודים בכפוף למגבלה של מספר שעות בלבד, בלא להחיל על התכנית מגבלה כספית, אינו מאפשר לפעול ביעילות למניעת סטיות מהתקציב המקורי במונחים כספיים. הדבר אינו משמש תמריץ למתכנני התכניות ולאמונים על יישומן לבחון חלופות יעילות יותר לביצוע התכניות ולצמצם ככל האפשר את עלותן.

תכניות העבודה המשרדיות אינן מקושרות לתקנות התקציב הרלוונטיות

אף שבתכנית העבודה של המינהל הפדגוגי מופיע מידע מקיף ושיטתי אשר לאופן השגת יעדי המינהל ופירוט שלהם למשימות מוגדרות, המידע אינו מקושר לתקנות תקציביות ספציפיות ואינו כולל נתונים כספיים של המשימות. לפיכך, אי אפשר לקבל מתכנית העבודה מידע על מקורות המימון של כל משימה ועל היקפה התקציבי.

אמנם בתכניות העבודה של אגפי המשרד צוינו עלויותיהן הכספיות של כמה מהמשימות, אולם בהתייחס למשימות אחרות, צוינו המשאבים הנדרשים במונחים לא כספיים, ובעבור מקצת המשימות אין כלל מידע על עלויותיהן. כמו כן, אין מצוין בתכניות העבודה של האגפים אילו תקנות תקציביות משמשות למימון כל משימה.

בידי משרד החינוך אין כלי בקרה אשר מאפשר לרכז את נתוני התשומות ומסייע לנתח את הקשר בין תשומות לתפוקות במערכת החינוך. על אף החלטת הממשלה משנת 2011, להקים לשם כך מערכת מידע במשרד החינוך, עד למועד סיום הביקורת החלטה זו לא יושמה.

שינויים תקציביים במהלך שנת התקציב

מדי שנה בשנה, רבות מהתקנות המוצגות בהוראות התקציב עוברות שינויים ניכרים במשך שנת התקציב. אף שלעיתים השינויים בלתי נמנעים, היקפה של תופעה זו ועקביותה יכולים להצביע על כך שתכנון התקציב לקוי ועל כך שלא נבחנה יכולתן של יחידות המשרד לתכנן את הפעולות המתוקצבות בתקנות אלו ולבצען. זאת ועוד, הדבר מלמד שהתקציב המקורי שמשרד החינוך מגבש בשיתוף עם משרד האוצר ובאישור הכנסת אינו משקף את מדיניות המשרד ואת תכנית העבודה שלו. כמו כן, בשינויים אלו יש כדי לפגוע בפיקוח ובבקרה על התקציב ובאיכות המידע שהציבור מקבל.

ליקויים בתהליכי המעקב והבקרה אחר ביצוע התקציב במוסדות החינוך

1. משרד החינוך לא קבע נוהלי בקרה מובנים לחשבות אשר לתקציב המועבר למוסדות החינוך ולא הגדיר את מאפייני הדיווח הנדרשים ממוסדות החינוך לבקרה על תקציבים אלו; בידי הגזבריות המחוזיות לא ניתנו נהלים ברורים לביצוע ביקורות תקופתיות במוסדות החינוך שבאחריותן; חסרים נהלים מוסדרים לעבודה השוטפת בין חשבות משרד החינוך לשאר מחלקות המטה.
2. משום שאין מביאים בחשבון את המגבלה הכספית הנגזרת מהיקף השעות המבוצע, חשבי המחוזות אינם נדרשים לבחון את המשמעויות הכספיות הנובעות מביצוען של שעות ההוראה, ולמעשה אין הם חשופים למידע בנוגע למשמעויות אלו, וממילא אינם יכולים לפעול לצמצומן. המצב שבו חשבי המחוזות אינם מבצעים בקורות כספיות ותקציביות עלול להוביל לחריגה תקציבית וכספית בכלל תקציב משרד החינוך.
3. חשבי השכר אינם מבצעים בקרה ופיקוח לאימות אמינות הנתונים המוזנים ואינם משווים בינם ובין מסגרת המשאבים שהוקצתה למוסד, מערכת השעות שנקבעה והנתונים האישיים של המורים, לכן חישוב השכר עשוי להיות שגוי.
4. מנהלי המחוזות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלי המחוזות ואינם מדווחים על הייעוד של השעות ועל היקף ניצולן. היעדר תיעוד פוגע בשקיפות ומקשה את הבקרה והפיקוח ואת בחינת ההצדקה להקצאה. כמו כן, הוא פוגע ביכולתם של גורמי הבקרה לבחון את מידת ההתאמה בין המשאבים המוקצים לתפוקות.
5. בחט"ע משרד החינוך מסתפק בהצהרה של המנהלים אשר למצבת התלמידים ולמגמות הלימוד במוסד הלימוד; אין הוא עושה בקרה עצמאית על דיווחים אלו, לדוגמא, באמצעות רואי חשבון. לדיווחים אלו השפעה מהותית על היקף התקציב המועבר. אם כן, מתכונת הבקרה על התקציבים הגבוהים של חט"ע אינה מספקת.

היעדר בקרה על תקציבי משרד החינוך המועברים לרשויות המקומיות

משרד החינוך מתקצב מדי שנה בשנה את הרשויות המקומיות בכ-13 מיליארד ש"ח, בעיקר למימון שעות ההוראה בחט"ע. אף שהיקף הכספים רחב, משרדי החינוך, האוצר והפנים לא הסדירו מערך לפיקוח ולבקרה כדי לוודא שכספים אלו משמשים לייעודם.

ההמלצות העיקריות

על משרד החינוך, משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול להקמת מערכת שתציג מידע מלא ושלם על ההוצאה הלאומית בתחום החינוך. המערכת תרכז את המידע על כלל המשאבים המממנים את מערכת החינוך, ובכלל זה על תקציבי הרשויות המקומיות, כמו גם כספים ממקורות חוץ-תקציביים - תשלומי הורים, תרומות ותקציבי פעילות שבמימון המגזר העסקי והמגזר השלישי. כך יוכלו המשרדים לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ולהגביר את השקיפות כלפי המחוקק וכלפי הציבור.

ראוי שמשרד החינוך יפעל בהקדם לגיבוש של דגם דיפרנציאלי כולל לתקצוב החט"ע על בסיס חברתי-כלכלי וליישומו. כמו כן, בעת יישום התקצוב הדיפרנציאלי, ראוי שמשרד החינוך יתחשב בכל המקורות והמשאבים שכלל הגורמים מפנים למערכת החינוך כדי לצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בין התלמידים.

על משרד האוצר ומשרד החינוך לבחון מנגנון תקצוב שיאפשר למשרד החינוך לממש את יעדיו הפדגוגיים תוך עמידה באילוצי התקציב. מנגנון כזה יאפשר גם לבחון חלופות ואת עלותן, וכך לייעל את תפעול מערכת החינוך.

על משרד החינוך ומשרד האוצר לשפר את תכנון התקציב ולהתאימו ככל האפשר לתכניות העבודה המשרדיות תוך בחינה של יכולת היחידות לבצען. על המשרדים לבחון את התקציב הנדרש לפעילויות שבהן נעשים שינויים ניכרים בתקציב, ובהתאם לכך להתאים את תקציבי הבסיס לצרכים האמיתיים והמוכרים של יחידות המשרד.

לצד מדדי הצלחה וכלי בקרה לבחינת ההיבטים הפדגוגיים, על הנהלת משרד החינוך להגדיר מדדי בקרה לבחינת ביצוע התקציב. מנגנון היישום והמעקב אחר תכניות פדגוגיות חייב לאפשר בחינה של מידת העמידה במדדי התפוקה וההוצאה הכספיים. על בסיס תוצאות הבקרה על מדדי התפוקה הכספיים בשנה החולפת אפשר יהיה לתכנן טוב יותר את התקציב לשנה הבאה ולבחון בצורה מיטבית דרכים חלופיות להשגת יעדי המשרד.

על משרד החינוך לעגן את תהליך הגיבוש של התקציב, על שלביו ומרכיביו, בנוהל משרדי, ועל מינהל כלכלה ותקציבים לפרסם בנוהל זה את הנחות היסוד

ואת העקרונות לתכנון התקציב, לביצוע ולפיקוח ובקרה עליו. הנחיות מקצועיות קבועות והגדרה של תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהגופים ושל הפעולות הנדרשות מיחידות המשרד בתהליך גיבוש התקציב יתרמו להשגת יעילות מרבית בתהליך גיבוש התקציב ובמימושו.

נוכח ההיקף העצום של תשלומי השכר ויתר הכספים המועברים לרשויות המקומיות, על המשרד ואגף החשכ"ל לחזק את מערך בקרת השכר, ולהקנות לחשבות המשרד כלי בקרה שיאפשרו לה להצליב נתונים ולאמתם. כמו כן, עליהם להסדיר את מערכי הפיקוח והבקרה על ניצול התקציבים שמשרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות לתפעול החט"ע.

סיכום

מדינת ישראל מקצה למערכת החינוך משאבים רבים בהיקף כספי של עשרות מיליארדי שקלים, מדי שנה בשנה, מפני שמערכת החינוך היא תשתית אסטרטגית לאומית החיונית לבניית חברה חזקה ומתקדמת. ביקורת זו מעלה ליקויים מהותיים בתהליכי התכנון, ההקצאה, הפיקוח והבקרה על תקציב החינוך מצד משרדי החינוך והאוצר. הצורך של הממשלה למדוד את תוצאות פעולותיה וחובתם של בעלי התפקידים לגלות שקיפות, אחריות ואחריותיות הפכו את מדידת הביצועים לנושא מרכזי במגזר הציבורי. אף על פי כן, ועל אף הגידול הניכר בהוצאה הלאומית בתחום החינוך, משרד החינוך ומשרד האוצר אינם בוחנים ביעילות את ההתאמה בין התקציב וביצועו ליעדים ולתפוקות המצופות ממערכת החינוך. העובדה שמרבית התכניות הפדגוגיות הן למעשה נדבך ברצף חינוכי הנמשך שנים מעניקה משנה חשיבות לאיסוף הנתונים ולמדידתם בעקביות.

בשנים האחרונות גדלה ההשקעה בתלמיד בישראל באופן עקבי ביחס למדינות ה-OECD, והניקוד של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים במבחני הפיזה - קריאה, מתימטיקה ומדעים - עלה בהתמדה בשנים 2006-2012. אך בניגוד למטרות שהציב משרד החינוך, הפערים בהישגים הלימודיים בין התלמידים בישראל הם מהגבוהים בעולם, ודירוג הישגיהם ביחס למדינות ה-OECD לא השתפר. העמקת הפערים בלימודים בין תלמידי ישראל מחייבת את משרד החינוך ביתר שאת לשלב בתכנון התקציב שיקולים דיפרנציאליים בכל שכבות הגיל. יש לבסס את תהליך קבלת ההחלטות, ככל האפשר, על מידע שיטתי וסדור בנוגע לכל המקורות והמשאבים המופנים למערכת החינוך, הן הממלכתיים - תקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות, הן החוץ-ממלכתיים - תשלומי הורים ועמותות. הדבר יעשה את התהליך למושכל יותר, ויביא להגברת היעילות והשוויון בהקצאת המשאבים, למען צמצום הפערים בחברה.

משרד החינוך מחויב לפעול בהתאם למגבלת היקף השעות המוקצות בחוק התקציב, אך ההוצאה הכספית הנלווית למספר השעות המנוצל תוצאתית בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע תקציב על בסיס יעד כמותי בלבד, בלא להחיל מגבלת תקציב כספית, לוקה בחסר. שיטה זו אינה מאפשרת בקרה נאותה

על התקציב, ואין היא ממריצה לבחון חלופות יעילות יותר ולהביא להקטנה אפשרית של העלות הכספית הנגזרת מכך. שינוי מושכל במנגנון התקצוב יאפשר למשרד החינוך, במקרים המתאימים, לממש את יעדיו הפדגוגיים לאחר בחינת חלופות ועלותן וייעל את ניצול התקציב ואת תפועול מערכת החינוך.

"הדואג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נוטע עצים, הדואג לדורות מחנך אנשים"³. החינוך של ילדי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים למדינה. החינוך הוא המפתח לניידות חברתית, לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, לשמירה על מעמדה של ישראל בקדמת הטכנולוגיה, והוא מרכיב בחוסן הלאומי והחברתי. אמנם במשך השנים גדלה ההשקעה הלאומית בחינוך, אך אין בכך די. על הממשלה בכלל ועל משרד החינוך ומשרד האוצר בפרט מוטלת החובה למצות באופן מיטבי את כל המשאבים המיועדים למערכת החינוך, תוך בחינה מתמדת של ההקצאה ושל התפוקות ומידת הגשמתן את יעדי הממשלה בתחומי החינוך והחברה. על ממשלת ישראל לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפער בין רמת ההישגים של מערכת החינוך לרמתן של מערכות החינוך המתקדמות בעולם. עליה לוודא שההשקעה ההולכת וגדלה בחינוך תביא לשיפור משמעותי ולתוצאות המשיגות את היעדים שהציבה.

מבוא

התקציב הרגיל של
המשרד לשנת
הכספים 2016 הוא
כ-50.9 מיליארד ש"ח

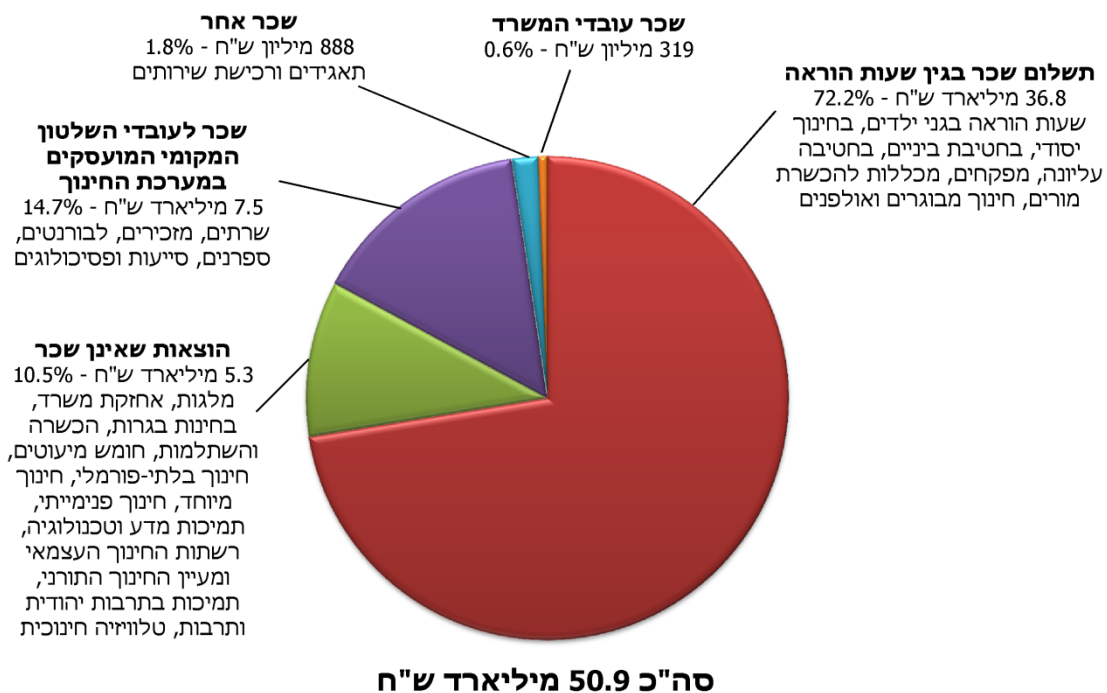
חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), קובע כי על המדינה מוטלת האחריות לתת חינוך חינם לכל התלמידים בחינוך הרשמי. חינוך חובה בישראל חל מגיל שלוש ונמשך 15 שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים ועוד 12 בבית ספר. יש שלושה סוגים של מוסדות חינוך: מוסד חינוך של המדינה ובבעלותה - "מוסד חינוך רשמי"; מוסד חינוך שאינו בבעלות המדינה, אך היא מממנת⁴ אותו ומפקחת עליו חלקית - "מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי" (להלן - מוכש"ר); מוסד חינוך השייך לחינוך העצמאי - מערך החינוך המרכזי של בתי הספר החרדיים.

תקציב משרד החינוך (להלן - המשרד) הוא מהגדולים שבסעיפי תקציב המדינה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2015 הסתכמה ההוצאה הלאומית לחינוך ב-93.4 מיליארד ש"ח, שהם 8.0% מהתוצר המקומי הגולמי⁵. התקציב הרגיל⁶ של המשרד בשנת 2015 היה כ-48.9 מיליארד ש"ח (לא כולל תקציב המועצה להשכלה גבוהה, המופיע בסעיף תקציב נפרד). התקציב הרגיל של המשרד לשנת הכספים 2016 הוא כ-50.9 מיליארד ש"ח.

בתרשים 1 להלן מוצג המיון הכלכלי של התקציב הרגיל של משרד החינוך לשנת 2016.

- 4 בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 ובצו לימוד חובה (חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978 נקבע כי המדינה תשתתף במימון שכר לימוד גם בחינוך במוסדות החינוך המוכש"ר.
- 5 המגזר הציבורי (הכולל את הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח ממשלתיים) מימן כ-79.5% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. יתרת ההוצאה הלאומית לחינוך (20.5%) מומנה על ידי משקי הבית באמצעות קניית שירותי חינוך, תשלום שכר לימוד, קניית ספרי לימוד, קניית צורכי כתיבה ועוד, וכן תרומות ומענקים שקיבלו מוסדות חינוך מתורמים בישראל ובחוץ-לארץ.
- 6 מלבד התקציב הרגיל יש למשרד החינוך גם תקציב פיתוח. בשנת 2013 היה תקציב הפיתוח 1.8 מיליארד ש"ח; בשנת 2014 - 1.9 מיליארד ש"ח; בשנת 2015 - 1.5 מיליארד ש"ח; בהצעת התקציב לשנת 2016 - 1.7 מיליארד ש"ח.

תרשים 1: מיון כלכלי של התקציב הרגיל של משרד החינוך לשנת 2016



המקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים (אגף כלכלה וסטטיסטיקה).

כ-90% מתקציב משרד החינוך משמשים לתשלום שכר; מרביתם לתקצוב "שעות התקן" (ראו בהמשך). התשומות הללו מושפעות מהגידול הטבעי במערכת החינוך. התוספת השנתית הנדרשת בגין נידונה עם משרד האוצר עוד בשלב הגיבוש של מסגרת התקציב. כ-10% מהתקציב משמשים לתמיכות, להקצבות ולרכישות (בעיקר להפעלת מגוון תכניות ופרויקטים חינוכיים). חלק זה של התקציב פתוח יותר לשינויים שמבקשות יחידות המשרד לעשות בתקציב בהתאם לסדרי העדיפויות המקצועיים שלהן, ולרוב, כשמושתים קיצוצים רוחביים על משרדי הממשלה, הקיצוץ נעשה בו.

לפי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, "תקן שעות" של בית ספר כולל את מספר שעות ההוראה, שעות הניהול ושעות החינוך שקבע המשרד לכל מוסד חינוכי. משרד החינוך מקצה את מרבית שעות הלימוד כשעות תקן ומחשב

אותן לפי מאפייניו של כל בית ספר⁷. יחידת החישוב הבסיסית שעל פיה מחושב החלק מתקציב משרד החינוך המיועד לתשלומי שכר עובדי ההוראה היא שעת הוראה שבועית לתלמיד בשנת לימודים (להלן - ש"ש או שעות).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון תקציב החינוך, הפיקוח והבקרה על ביצועו. הביקורת נעשתה במינהל כלכלה ותקציבים, בחשבות ובמינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך, ובאגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נערכו במחוזות המשרד, בגזבריות של עיריות ירושלים, תל אביב ומדיעין ובכמה בתי ספר בחט"ע.

7 שעות התקן כוללות: "שעות אורך" - מספר השעות המזערי שתלמיד לומד בכיתתו לכל שכבת כיתה בנפרד; "שעות הנוספות על שעות האורך" - שעות לימוד נוספות המוקצות לכיתה ואפשר להשתמש בהן, בין השאר, כשעות רחב. "שעות רחב" - הקצאת שעות לכיתה כדי לחלק אותה לכמה קבוצות לימוד או כדי לפצל את הכיתה וללמד שני מקצועות בה בעת; שעות ניהול; שעות חינוך ושעות המוקצות לתפקידים אחרים.

נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך

1. ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת את מלוא התשומות המועברות לצורכי חינוך ממקורות ציבוריים וממקורות פרטיים. משרד החינוך מממן שעות לימוד, תכניות לימוד ומגוון צורכי הוראה (למשל כוח עזר תומך למסגרת הלימוד - מזכירות, פסיכולוגיות, יועצות, סייעות, שירותי אחזקה והסעות); הרשויות המקומיות מממנות צרכים תפעוליים ומינהליים של בתי הספר, ולעתים, על פי יכולתן ושיקול דעתן - הן מממנות גם שעות לימוד להוראת מקצועות שבתכנית הלימוד ותכניות העשרה; תשלומי הורים (המוסדרים בחוזרי מנכ"ל), כוללים מימון לטיולים, למסיבות, לביטוח ועוד; מקורות תקציב אחרים, הממומנים על ידי המגזר השלישי ומכספי תרומות.

על פי נתונים שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)⁸, יש פער ניכר בין ההוצאה הלאומית לחינוך ובין תקציב משרד החינוך: בשנת 2015 הסתכמה ההוצאה הלאומית לחינוך, לרבות ההוצאה להשכלה גבוהה⁹ ב-93.4 מיליארד ש"ח, שהם 8.0% מהתוצר המקומי הגולמי¹⁰; תקציב משרד החינוך, לרבות עבור השכלה גבוהה, הסתכם באותה שנה בכ-61.9 מיליארד ש"ח, שהם כ-66.3% מההוצאה הלאומית לחינוך¹¹.

בדוח ועדת דברת ציון: "שיעור ההשתתפות הגבוה של משקי בית בהוצאה הלאומית לחינוך, והפערים הגדולים בין הרשויות המקומיות בהשקעה בחינוך (ברשויות העשירות בהשקעה בחינוך לתלמיד - מתקציב הממשלה, תשלומי ההורים ותקציבי הרשויות - גבוהה פי שניים ויותר מאשר ברשויות חלשות שאינן מפנות תקציבים למימון החינוך), מגדילות מאוד את הפערים ופוגעות בשוויון".

עוד ציינה הוועדה: "בשל מבנה תקציב שונה בין רשות לרשות קשה להגיע לנתונים ברורים על רמת ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך ועל חלוקת הכסף בין השימושים השונים. דבר זה מקשה על ניתוח פעולותיה של מערכת החינוך ועל קבלת החלטות לייעולה".

8 הלמ"ס, **ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2013-2015, 2016/259** (18.8.16).

9 ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת גם את החינוך העל-תיכוני, חינוך גבוה ומוסדות אחרים שאינם מפוקחים על ידי משרד החינוך.

10 הלמ"ס, הודעה לעיתונות **"ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2009-2012"**, (235/2013) אוגוסט 2013. ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת את ההוצאה השוטפת בכל מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים בכל הדרגים (מהחינוך הקדם יסודי עד להשכלה הגבוהה), הוצאות משקי בית לשיעורים פרטיים ולספרי לימוד וכד' וכן הוצאות לבניית מוסדות חינוך חדשים ולרכישת ציוד (השקעות בנכסים קבועים).

11 המקור: משרד האוצר, מערכת **"פיסקאלי - דיגיטאלי"**, ללא תקציב ההשכלה הגבוהה.



למקבלי ההחלטות
במשרד החינוך
ובמשלה מוצגת
תמונת מצב חסרה
וחלקית, בעניין מימון-
החוץ בחינוך, הדבר
מעלה חשש שהנהלת
המשרד אינה יכולה
לקבל החלטות
מושכלות אשר
לתקציב ולהקצותו
ביעילות

ממחקר¹² שפרסמה חטיבת המחקר בבנק ישראל בשנת 2012, המתבסס על דוח בקרת התקן¹³ שעורך משרד החינוך, צוין כי הנתונים הגולמיים שנאספו לצורך הדוח היו יכולים ללמד על מקורות המימון להעסקת מורים, אך משום שהנתונים נאספים באופן ידני ואינם מוקלדים למחשב, אי אפשר לעבדם ולנתחם. מכאן, שבמערכות המחשוב של משרד החינוך נאסף מידע חלקי בלבד על התשומות שאינן מגיעות ממשרד החינוך.

בנובמבר 2013 קראה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לשר החינוך דאז, הרב שי פירון, להביא לשקיפות את תקציב משרד החינוך: "כל בית ספר וכל מגזר צריך לדעת מהם המרכיבים ממנו הורכב תקציב בית הספר, מהו ה-100% שהוא המכנה המשותף ממנו נגזר התקציב עבור כל ב"ס על פי ייחודו. אז יתוהו בסיס משותף ושפה משותפת לדון בנתונים ונגזרותיהם".

משרד מבקר המדינה הזכיר בעבר את חלקו של מימון-החוץ בחינוך וציין שבידי משרד החינוך יש נתונים על מרכיבי מימון זה, אך הוא לא השתמש בנתונים שברשותו¹⁴.

גם בביקורת זו של משרד מבקר המדינה עולה כי משרד החינוך יכול, לפחות חלקית, להצביע על מקורות המימון למורים שאינם מועסקים על ידי המשרד בתקן, אך גורמי קבלת ההחלטות אינם נעזרים בנתונים אלו בביצוע החלטות תקציביות. העובדה שלפיה למקבלי ההחלטות במשרד החינוך ובמשלה מוצגת תמונת מצב חסרה וחלקית, מעלה חשש שהנהלת המשרד אינה יכולה לקבל החלטות מושכלות אשר לתקציב ולהקצותו ביעילות.

2. **הקמת מערכת מידע:** בשנים האחרונות החליטה הממשלה בכמה החלטות להקים במשרד החינוך מערכת מידע כדי לגבש מסד נתונים על כמה ממקורות המימון שאינם ממשרד החינוך.

12 נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, "מה למדת בבית הספר, ילד מתוק שלי? על השימושים בשעות עבודתם של כוחות ההוראה בבתי הספר היסודיים", **בנק ישראל**, 19.2.12.

http://www.boi.org.il/he/Research/Pages/papers_dp1203h.aspx

13 בקרת התקן היא בקרה מדגמית הנערכת בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים שבחינוך הרשמי. בבקרה זו נבחנו בין השאר המקורות להקצאת כלל שעות ההוראה לבתי הספר, כולל אלו אשר אינם מוקצים על ידי משרד החינוך. השימוש בבקרת התקן הופסק משהוקם במשרד החינוך מינהל אכיפה, בקרה ורישוי.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי א65** (2015), "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים" ("מורי קבלן"), עמ' 907. לדוגמא, משרד מבקר המדינה העריך אז, בהתבסס על הנתונים הגולמיים שהיו בידי משרד החינוך, שבשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) העסיקו רשויות מקומיות ועמותות כ-4,000 עובדי הוראה להוראת לפחות אחד ממקצועות הליבה בבתי ספר יסודיים, שהם כ-7% מהמורים שבתקן בתי הספר היסודיים. מורים אלו לימדו בממוצע כ-12% מכלל שעות ההוראה שבתקן של אותם בתי ספר.

בדיוני התקציב לשנת 2012 החליטה הממשלה¹⁵ 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 31.12.11 יקבעו משרד הפנים¹⁶, משרד החינוך 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 הממשלה¹⁷ שמשנת התשע"ד (2013-2014) יפרסם משרד החינוך מדי שנה בשנה דוח לציבור, ובו סקירה של כלל המשאבים שהעבירו הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך¹⁸ בשנת הלימוד למוסדות חינוך, כולל פירוט על כל מוסד חינוך.

נמצא, כי רק בשנת 2015 הקימו משרד החינוך ומשרד האוצר "מערכת לשיקוף תקציבי חינוך", שמטרתה הגברת הדיווח על התשומות שמשרד החינוך משקיע במערכת החינוך והנגשת המידע. המערכת מציגה לציבור הרחב את כל התקציבים שמשרד החינוך מקצה לרשויות המקומיות ולבתי הספר בכל אפיקי התקצוב. המערכת הועלתה לאתר מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך, אך הנתונים שבמערכת עודכנו רק בעבור השנים התשע"ב (2011-2012) והתשע"ד (2013-2014). כמו כן, ההחלטה בדבר העברת נתונים מהשלטון המקומי לשלטון המרכזי עדיין לא יושמה. במצב זה, המערכת אינה מקיימת את ייעודה, כנדרש בהחלטות הממשלה.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 הוא ציין: "מערכת השקיפות התקציבית נמצאת בהליכי שדרוג ופיתוח מתמידים ... מדי שנה, יתווספו אל המערכת הנתונים המבוקרים של השנה החולפת, ובתוך כך תיווצר סדרת נתונים רציפה. בשבועות הקרובים משרד החינוך יעלה למערכת את נתוני שנת הלימודים [ה]תשע"ה [2014-2015]".

- 15 **החלטת ממשלה מס' 3610** מ-7.8.11. בנושא "הבנייה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך". בעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), בפרק "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים (מורי קבלן)".
- 16 משרד הפנים הוא המשרד המאסד את פעולותיהן של הרשויות המקומיות ומופקד על הבקרה התקציבית שלהן.
- 17 החלטה מס' 167 של הממשלה בנושא "שקיפות בתקציבי חינוך" (13.5.13).
- 18 בחינוך המוכשר מוסדות החינוך הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות). עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממדיה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא.


 בהיעדר מידע על יותר
 מרבע מהמשאבים
 המושקעים בחינוך,
 אין תמונה מלאה
 ומקיפה של התשומות
 המושקעות במערכת
 החינוך

יצוין, כי על אף החלטות ממשלה קודמות (משנים 2011, 2013) אשר חייבו הקמת מסד נתונים לריכוז מקורות המימון למערכת החינוך, לרבות אלו שאינם ממוסד החינוך, מסד הנתונים שהוקם מציג רק את נתוני התשומות של כל מוסד חינוך שמשרד החינוך מממן, ולא את נתוני התשומות שהרשויות המקומיות ובעלויות החינוך מעבירות למוסדות החינוך. כך, אין בידי משרדי החינוך והאוצר יכולת לשקף בצורה מלאה את כלל מקורות המימון של תקצוב מערכת החינוך.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על פי החלטת הממשלה מערכת השקיפות התקציבית צריכה לכלול גם את נתוני הקצאת המשאבים של הרשויות המקומיות ברמת מוסד חינוכי. מאחר ומשרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, הנושא נמצא לפתחו.

עוד ציין משרד החינוך בתשובתו, כי נתוני הקצאה אמינים ומדויקים של הרשויות המקומיות למערכת החינוך ישפרו את יכולת המשרד לקבל החלטות מושכלות, אך, לטענתו, קיומם של נתונים כאלה לא היה משנה שינוי של ממש את מדיניות המשרד, שכן הגורם העיקרי המממן את מערכת החינוך ומשפיע עליה הוא עצמו. עוד הוסיף: "בשל הקשיים באיסוף הנתונים באופן פרטני מהוצאת משקי הבית מחוץ לכותלי בית הספר ומהשקעות מגזר שלישי, לאור העובדה שהגורם הדומיננטי בהקצאת המשאבים הוא משרד החינוך, יש להתמקד בראש ובראשונה ביעילות הקצאת משאבי הממשלה לחינוך".

ביוני 2016 השיב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה: "במסגרת הפעילות המשותפת בין משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד החינוך, בוצע פיילוט במספר רשויות מקומיות לשם בחינת רמת הפירוט הקיימת במערכות הדיווח החשבונאיות והתקציביות של הרשויות המקומיות, בהשוואה לנדרש בהחלטת הממשלה. המסקנה מהפיילוט הייתה כי במערכות הדיווח הקיימות לא ניתן לקבל את רמת הפירוט הנדרשת בכל סעיפי התקצוב של משרד החינוך וברמת כל סמל מוסד. התהליך מעוכב לאור קשיים מול גורמים רלוונטיים".

בתשובתו של החשכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין כי עמדת המבקר מקובלת על האגף וכי לצורך תקצוב נכון של שעות ההוראה במערכת החינוך, יש לבחון את התקצוב בראייה מתכללת של כל מקורות המימון והמשאבים המוקצים למערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים שעליו לפעול בהתאם להחלטת הממשלה להשלמת הנהלים ולהתאמת אמצעי הדיווח של הנתונים מהרשויות המקומיות לאלו של משרד החינוך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך, כי בהיעדר מידע על יותר מרבע מהמשאבים המושקעים בחינוך, אין תמונה מלאה ומקיפה של התשומות המושקעות במערכת החינוך. הדבר פוגע בתהליך קבלת ההחלטות, ובייחוד בחלוקת המשאבים והקצאתם באופן מיטבי ושיווני, כמו גם בשקיפות המידע המוצג לציבור.

על משרדי החינוך, הפנים והאוצר לקבוע תכנית שתביא לכך שיהיה בידם מידע מלא ושלם על התשומות הלאומיות המופנות לחינוך, ואפשרות לנתח את המידע הזה, להציגו וכך למצות את המשאבים הלאומיים באופן יעיל ומושכל לטובת מתן חינוך והשכלה איכותיים ושוויוניים לכל תלמידי ישראל.

יעילות ההקצאה התקציבית לחינוך

בשני העשורים האחרונים עסקו כמה ועדות ציבוריות וצוותי מומחים בסוגיות מרכזיות בחינוך, ובהן סוגיות הנוגעות לתקצוב מערכת החינוך.¹⁹

בשנים האחרונות החל משרד החינוך ליישם הסכמי שכר קיבוציים חדשים במערכת החינוך: משנת 2008 רפורמת "אופק חדש"²⁰ מיושמת בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים (להלן - חט"ב), ומשנת 2011 רפורמת "עוז לתמורה"²¹ מיושמת בחט"ע.²²

בתרשים 2 שלהלן מתוארת התפתחות התקציב הרגיל²³ של משרד החינוך בשנים 2000-2016.

19 אלה הדוחות העיקריים שבחנו את מבנה מערכת החינוך הם: **דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב (להלן - דוח שושני)** (2003). בדוח זה הוצעו עקרונות פעולה מפורטים למימון בתי הספר. הוועדה הוקמה לאחר שבג"ץ דרש ממשרד החינוך להשיב על הטענה שיש פערים בלתי סבירים בין תקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים למוסדות ה"פטור" (מתוך **חוזר המנהל הכללי ס"ג/150**); **דוח ועדת דברת** (2005), "התכנית הלאומית לחינוך" (להלן - דוח ועדת דברת), הצביע על ניצול בלתי יעיל ובלתי שוויוני של משאבים (ועדת דברת היא ועדה ציבורית שמינתה ב-21 בספטמבר 2003 ממשלת ישראל "במטרה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תכנית שינוי כוללת למערכת החינוך - פדגוגית, מבנית וארגונית - וכן על התוויית דרך ליישומה"). הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה ב-5.1.05. הממשלה החליטה לאשר את דוח ועדת דברת (**החלטת ממשלה מס' 3060** [16.1.05]). על אף אישור זה, התכנית מעולם לא יושמה, והיא בוטלה רשמית עם ביצוע רפורמת "אופק חדש" (**החלטת ממשלה מס' 4083** [14.9.08]).

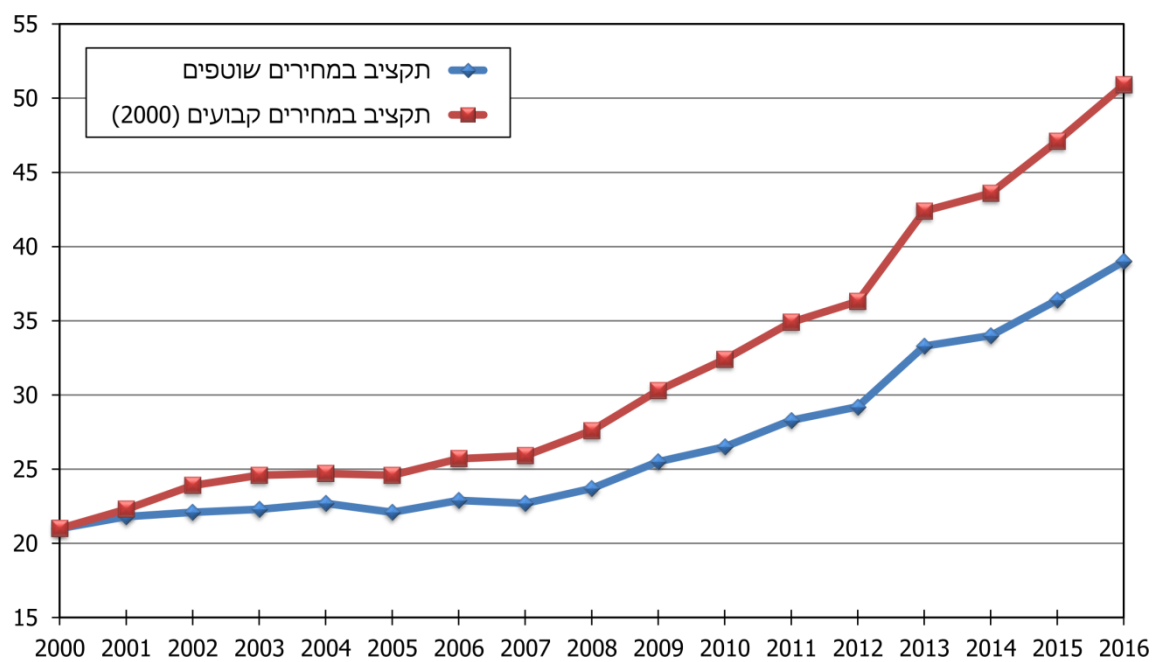
20 הסכם קיבוצי - יישום רפורמת "אופק חדש" במערכת החינוך (25.12.08); הסכם קיבוצי - תיקונים להסכם קיבוצי מתאריך 25.12.08 (29.2.12).

21 החלטת ממשלה מס' 4544 (חכ/267) - הסמכת שר החינוך ושר האוצר לבצע התאמות לטובת יישום רפורמת "עוז לתמורה" (12.4.12); הסכם קיבוצי - יישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות (14.8.11).

22 "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" הן תכניות רפורמה חינוכיות ופרופסיונליות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, אשר נועדו בעיקרן לשפר את מעמדם של עובדי ההוראה ואת שכרם, לשנות את מבנה משרת ההוראה (שעות הוראה פרוטליות, שעות פרטניות ושעות שהייה), לשפר את מרחבי הלמידה של התלמידים ואת סביבות העבודה של המורים ולתרום לפיתוח מקצועי מתמשך של סגלי ההוראה.

23 התקציב הרגיל המקורי.

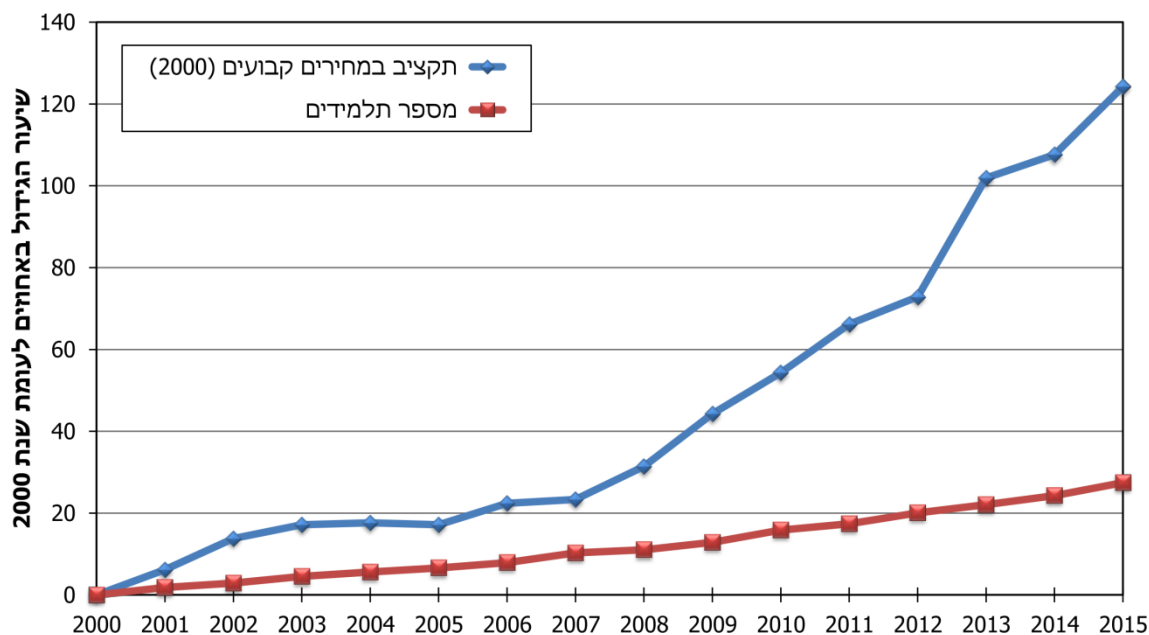
תרשים 2: התקציב הרגיל של משרד החינוך, שנים 2000-2016
במחירים קבועים ושוטפים (במיליארדי ש"ח)



המקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים (אגף כלכלה וסטטיסטיקה)

מהתרשים עולה, כי התקציב הרגיל של המשרד במחירים קבועים גדל מ-21 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-39 מיליארד ש"ח בשנת 2016 - גידול ריאלי של 86%.
התקציב הרגיל של המשרד במחירים שוטפים גדל מ-21 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-50.9 מיליארד ש"ח בשנת 2016 - גידול נומינלי של 142%.

תרשים 3: שיעורי הגידול במספר התלמידים ובתקציב הרגיל של משרד החינוך במחירים קבועים לעומת שנת 2000, בשנים 2000-2015



מתרשים 3 עולה כי הגידול במספר התלמידים במשך השנים היה מתון ועקבי, ואילו הגידול בתקציב משנת 2008 חד וגבוה הרבה יותר.

על פי נתוני הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח - ארגון ה-OECD, בשנים 2005-2012 גדלה ההשקעה הכספית בתלמיד בישראל ב-38%, בעוד במדינות ה-OECD היא גדלה ב-21% בלבד²⁴. כמו כן, תלמידי ישראל לומדים שעות רבות יותר מעמיתיהם שבמדינות ה-OECD²⁵.

24 ראו:

Education at a Glance 2015: Chart B1.4 Annual expenditure per student by educational institution in 2012 related to change since 2005, by level of education in equivalent USD converted using PPPs, based on full time equivalents

25 ראו:

Education at a Glance 2015: Chart D1.1: Compulsory instruction time in general education (2015), In primary and secondary education, p. 402.

ההישגים במבחני פיזה

משנת 2000, ה-OECD מבצע מחקר בין-לאומי להערכת תלמידים בני 15, ושמו PISA (להלן - מבחני פיזה)²⁶. מבחן פיזה מתקיים מדי שלוש שנים, והוא נועד לאפשר לכל מדינה לבדוק את התפוקות של מערכת החינוך שלה ולהעריך את הישגי תלמידיה במסגרת בין-לאומית משותפת ומוסכמת. מבחני פיזה מתמקדים ברמת האוריינות של התלמידים, דהיינו ביכולתם ליישם את הידע ואת המיומנות שרכשו במערכת החינוך בפתרון בעיות ממשיות בחיי היומיום²⁷. בכל פעם מושם דגש על אחד משלושת תחומי האוריינות הנכללים בו - קריאה, מתמטיקה ומדעים²⁸. ב-2012 התקיים המחזור החמישי של המבחנים, ותוצאותיו פורסמו בדצמבר 2013.

1. לנוכח ההישגים הנמוכים של ישראל במבחני פיזה בשנת 2009 קבע משרד החינוך בתכנית האסטרטגית לשנים 2009-2012 יעד - להעלות את דירוגה של ישראל במבחנים שיתקיימו בשנת 2012 באוריינות במתמטיקה מהמקום ה-40 למקום ה-35 בדירוג המדינות המשתתפות. עוד קבע משרד החינוך בתכנית האסטרטגית כי יש לצמצם את הפערים בלימודים.

א. במבחני פיזה שנערכו בשנת 2012 לא הושג היעד שנקבע בדירוג המדינות המשתתפות: דירוג המדינה לא השתנה.

ב. במבחני פיזה בשנת 2012 לא הושג גם היעד של צמצום פערים: באוריינות במתמטיקה הפערים הגדולים בין המגזר היהודי למגזר המיעוטים לא צומצמו, ובמידה מסוימת אף גדלו. הדבר מעיד על כך שהזכות לחינוך שוויוני המשיכה להיפגע.

2. כבר בדוח ביקורת קודם²⁹ הצביע מבקר המדינה על כך שבמבחני פיזה שנערכו בשנת 2012 במקצוע המתמטיקה³⁰, הישגי התלמידים בישראל היו נמוכים למדי לעומת הישגי התלמידים במדינות ה-OECD: הציון הממוצע של ישראל היה 466, ואילו הציון הממוצע של מדינות ה-OECD היה 494; ישראל דורגה במקום ה-40 מבין 64 המדינות המשתתפות - מתחת לכמעט שני שלישים מהמדינות; מדד הפיזור³¹ (המבטא את הפערים בין התלמידים) בישראל, 347 נקודות, היה גדול במידה רבה ממדד הפיזור הממוצע של מדינות ה-OECD - 301; שיעור התלמידים בישראל שרמת הישגיהם היא הנמוכה ביותר, מתחת לרמת בקיאות 1, כפול

26 התכנית הבין-לאומית להערכת תלמידים: The Program for International Student Assessment.

27 נבדק אם במצבים כאלה תלמידים מסוגלים לנתח, להבין ולהביע את רעיונותיהם בדרך יעילה, באיזו מידה הם משתמשים בחידושים טכנולוגיים, אם יש ביכולתם להמשיך ללמוד במשך חייהם ואם הם מצוידים באסטרטגיות למידה מתאימות.

28 הרשות הארצית למדידה ולהערכה (ראמ"ה) מרכזת את המחקר בישראל אל מול מינהלת החינוך של ה-OECD, והיא מופקדת על ניהולם של כלל הנושאים הקשורים בתכנון המחקר ובעריכתו. דוחות המחקר מתפרסמים באתר ראמ"ה:

www.cms.education.gov.il/educationcms/units/rama.

29 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), בפרק: "הוראת מקצוע המתמטיקה", עמ' 943.

30 שם, עמ' 943-980.

31 הטווח בין הישגי התלמידים באחוזון החמישי ובאחוזון ה-95.

משיעורם בקרב מדינות ה-OECD (16%) בקרב תלמידי ישראל לעומת 8% בקרב תלמידי מדינות ה-OECD).

באותו דוח הביקורת שהוזכר לעיל הצביע מבקר המדינה גם על כך שבשנת 2012, הפערים במקצוע המתמטיקה בין המגזר היהודי למגזר המיעוטים היו גדולים מאוד: הציון הממוצע של תלמידי מגזר המיעוטים נמוך בכ-100 נקודות מהציון הממוצע במגזר היהודי (388 לעומת 489); שיעור התלמידים שהשיגו נמצאים ברמה הנמוכה ביותר, מתחת לרמת בקיאות 1, גדול במגזר המיעוטים פי 3.7 מאשר במגזר היהודי (37% לעומת 10%); כשני שלישים מהתלמידים ממגזר המיעוטים דורגו באחת משתי הרמות הנמוכות ביותר, לעומת כרבע מהתלמידים במגזר היהודי; בשתי הרמות הגבוהות ביותר אין למגזר המיעוטים ייצוג כלל, לעומת ייצוג של 12% מהתלמידים במגזר היהודי.

3. לוח 1 שלהלן מציג את תוצאות מבחני פיזה בשנים 2006-2012 בשלושת תחומי האוריינות האמורים - מתמטיקה, מדעים וקריאה:

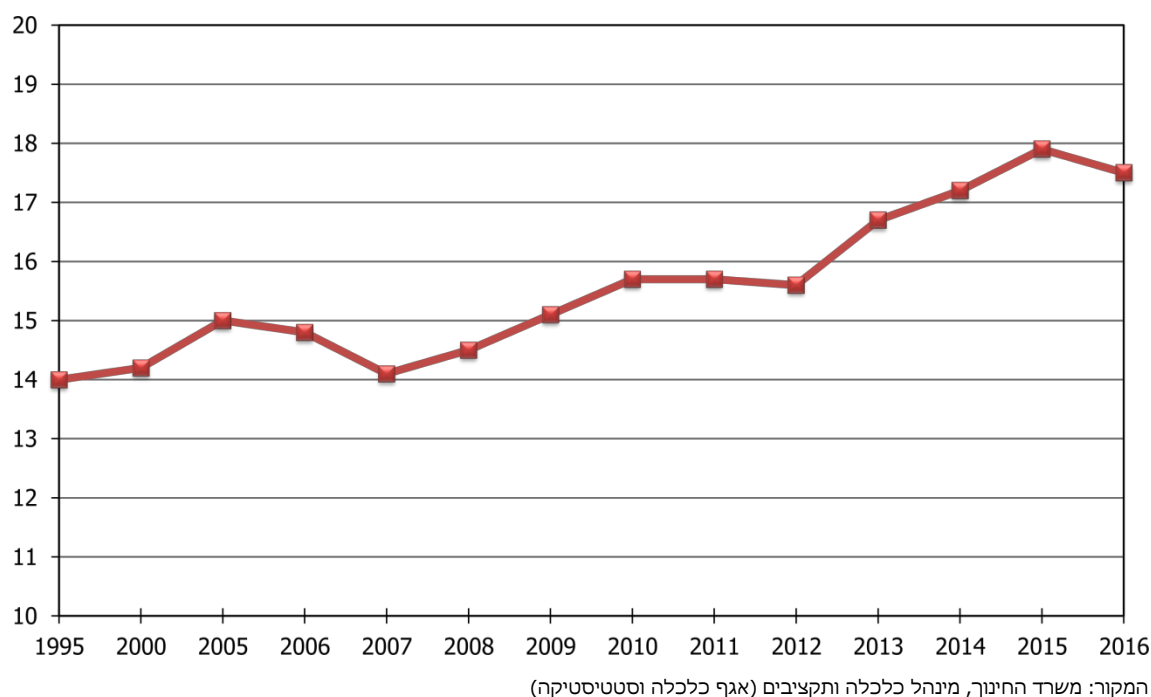
לוח 1: תוצאות מבחני פיזה במתמטיקה, במדעים ובקריאה

השנה	ישראל	ממוצע OECD	מקומה של ישראל בדירוג מדינות ה-OECD
מתמטיקה			
2006	442	498	40 (מבין 57 מדינות)
2009	447	496	41 (מבין 64 מדינות)
2012	466	494	40 (מבין 64 מדינות)
מדעים			
2006	454	500	39 (מבין 57 מדינות)
2009	455	501	41 (מבין 64 מדינות)
2012	470	501	40 (מבין 64 מדינות)
קריאה			
2006	439	492	40 (מבין 56 מדינות)
2009	474	493	36 (מבין 64 מדינות)
2012	486	496	33 (מבין 64 מדינות)

מלוח 1 עולה כי הניקוד של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים עלה בהתמדה בשנים 2006-2012. אף על פי כן, עד 2012³², מדינת ישראל עדיין לא הצליחה להשיג את הציון הממוצע שהשיגו המדינות המשתתפות; ישראל המשיכה להיות מדורגת במתמטיקה ובמדעים מתחת לכמעט שני שלישים מהמדינות, ובקריאה היא דורגה מעט מתחת לחצי מהמדינות המשתתפות.

4. בתרשים 4 שלהלן מתוארות הוצאות הממשלה לחינוך בשנים 1995-2016 כשיעור מכלל הוצאותיה, לא כולל החזר חובות ולא כולל תקציב המועצה להשכלה גבוהה.

תרשים 4: הוצאות הממשלה לחינוך כשיעור מכלל הוצאותיה, לא כולל החזר חובות ולא כולל תקציב המועצה להשכלה גבוהה



מתרשים 4 עולה כי בשנים 1995-2016 גדל שיעור ההוצאה על חינוך מכלל הוצאות הממשלה בכ-3.5% מכ-14% לכ-17.5%.



מספר התלמידים
בשנים האחרונות עלה
באופן עקבי אך מתון,
התקציב הרגיל
הכולל, לפחות משנת
2008, עלה באופן חד,
וכך גם היקף ההוצאה
לתלמיד. אמנם הישגי
התלמידים במבחני
פיזה בשנים
2006-2012 השתפרו,
אולם מדינת ישראל
עדיין לא הצליחה
להתברג בין המדינות
המובילות בהישגי
תלמידיה

מהנתונים האמורים עולה, כי אף שמספר התלמידים בשנים האחרונות עלה באופן עקבי אך מתון, התקציב הרגיל הכולל, לפחות משנת 2008, עלה באופן חד, וכך גם היקף ההוצאה לתלמיד. אף על פי כן, בחינת האפקטיביות של הגידול בהוצאה לתלמיד מלמדת שאמנם הישגי התלמידים במבחני פיזה בשנים 2006-2012 השתפרו, אולם מדינת ישראל עדיין לא הצליחה להתברג בין המדינות המובילות בהישגי תלמידיה. עוד עולה כי ההישגים הממוצעים של התלמידים במתמטיקה ובמדעים נמוכים מאלה שמשיגים התלמידים בשני שלישים מהמדינות שהשתתפו במבחנים. גם יעדי המשרד לשיפור מעמדה היחסי של ישראל באוריינות המתמטיקה לא הושגו.

התהליך הפנים-משרדי לגיבוש התקציב במשרד החינוך

על גיבוש התקציב של משרד החינוך ממונה מינהל כלכלה ותקציבים במשרד (להלן - מינהל כלכלה ותקציבים; המינהל). המינהל אחראי להתוות מתודולוגיה להכנת התקציב; לבצע תכנון כלכלי, ולקבוע אמות מידה להקצאת התקציב ועלויות. כן אחראי המינהל לבקר את הביצוע התקציבי של תכניות העבודה, לטפל בבקשות של יחידות המשרד לבצע שינויים בתקציב במשך השנה ולאשרן עם אגף התקציבים של משרד האוצר. המינהל פועל אל מול יחידות המשרד באמצעות רפרנטים. כל אחד מהם ממונה על תחומי תקצוב מסוימים.

נמצא, כי אף שתהליך גיבוש התקציב מורכב ואף שחשוב להבטיח שהוא יתנהל ביעילות לשם הכנת תקציב מיטבי הן בעבור כלל המשרד והן בעבור כל אחת מיחידותיו, הנהלת משרד החינוך לא עיגנה את התהליך הזה בנוהל כתוב ובהנחיות מקצועיות כתובות, ובפועל הוא מתנהל על פי "תורה שבעל-פה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי בלא הסדרה ברורה, עלולים להיווצר חוסר בהירות, סתירות ואי-התאמה בין פעולותיהן של יחידות המשרד, וחוסר ידע והבנה של השותפים לתהליך גיבוש התקציב. כן עלולה להיפגע יכולתו של המשרד לבחון את התהליך באמצעות תקנים מתאימים, ולשפרו בהתאם.

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הוא מסר, כי מינהל כלכלה ותקציבים מקיים במשך השנה שיח מקצועי עם יחידות המשרד ומוציא הנחיות שוטפות לתקציבנים שלהן. עוד ציין משרד החינוך, כי מינהל כלכלה ותקציבים יפעל לשכלל את דפוסי עבודתו אל מול יחידות המשרד ולעגן אותן בנוהל פנימי, בהתאמה להערת הביקורת.

משרד מבקר המדינה סבור שאין די בשיח המקצועי ובהנחיות השוטפות, אף שהם חשובים כשלעצמם, שכן אין הם יוצרים תהליכי עבודה ברורים ומתוכננים, כאלה המאפשרים לבקר את שלבי התהליך, לעקוב אחריהם ולהגדיר את הסמכות והאחריות על כל שלב. לכן, על משרד החינוך לעגן את תהליך גיבוש התקציב, על שלביו ומרכיביו, בנוהל משרדי, ועל מינהל כלכלה ותקציבים לפרסם בו את הנחות היסוד ואת העקרונות לתכנון התקציב, לביצועו ולפיקוח ובקרה עליו.

התקצוב הדיפרנציאלי של בתי ספר

הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם של האו"ם משנת 1948. זכות זו נקבעה גם באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, שלפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

הזכות לחינוך, משמעותה, בין היתר, הענקת חינוך חנם על ידי המדינה, וזאת על בסיס עקרונות של שוויון.

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מפורטות מטרות החינוך וביניהן: להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו.

בנוסף, הזכות לחינוך, לרבות הזכות לשוויון בחינוך הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון כחלק מהזכויות המפורשות לכבוד ולחירות שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכיום הן בעלות ממד חוקתי³³.

בעניין **יתד** קבע בג"ץ כך: "הזכות לחינוך חנם מגשימה את עיקרון השוויון, באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה"³⁴. עמדה על כך גם השופטת פרוקצ'יה: "... בלא שוויון הזדמנויות אמיתי בחינוך, נפגעת זכותו של אדם לפתח את הווייתו האישית באמצעות רכישת דעת וערכים, ונפגעת זכותו לשוויון הזדמנויות אמיתי בהמשך החיים בהגיעו לבגירות"³⁵.

בשנים האחרונות חזר המשרד והצהיר, בתכניות עבודה, במסמכי מטה ובהמלצות של ועדות שדנו בעקרונות החינוך הציבורי, שאחד מיעדי העיקריים הוא צמצום פערים הנוצרים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגזרי. הוא הכיר בצורך להקצות משאבים לבתי הספר באופן דיפרנציאלי - בהתאם למצבם החברתי-כלכלי של התלמידים (להלן - תקצוב דיפרנציאלי). התקצוב הדיפרנציאלי אמור לאפשר לכל התלמידים הזדמנות שווה למצות את יכולתם בלימודים, בתוך העדפה תקציבית של מי שזקוק לקידום ממוקד.

כך, אחד היעדים בתכנית האסטרטגית שגיבש המשרד בשנת 2009 לשנים 2009-2012 היה שיפור הישגי התלמידים וצמצום פערים בלימודים. ליעד זה הוקצו משאבי ניהול וכספים רבים, והופעלו תכניות על פי גישה דיפרנציאלית; בשנת הלימודים

33 ראו אהרן ברק **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה** כרך ב' 817-793 (2014), וכן: בג"ץ 2599/00 **יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך**, פ"ד נו (5) 834, 843 (2002); בג"ץ 1067/08 **עמותת 'נוער כהלכה' נ' משרד החינוך**, פ"ד סג (2) 398 (2009), בסע' 3-2 לפסק דינו של השופט מלצר; בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך**, פ"ד סד (1) 820 (2010), סע' 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו, ניתן ביום 6.2.2011).

34 עניין **יתד**, לעיל ה"ש 33.

35 עניין **טבקה**, לעיל ה"ש 33, בס' 19 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

בתי הספר בחינוך היסודי הזקוקים לתגבור רב יותר אינם זוכים להעדפה בפועל באמצעות השעות הנוספות שקיבלו

התשע"ד (2013-2014) הציב המשרד את צמצום הפערים בין אוכלוסיות מרמות חברתיות-כלכליות שונות, בכל שלבי החינוך, כיעד מרכזי בעבודתו; ובתכנית האסטרטגית של המשרד לשנים 2014-2016 אחד היעדים שהוגדרו הוא: "קידום שוויון הזדמנויות ומיצוי הפוטנציאל לכלל הקבוצות בחברה הישראלית".

1. **התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחט"ב:** עקרון התקצוב הדיפרנציאלי מיושם בחינוך היסודי ובחט"ב בעיקר באמצעות תוספת תקציב בעבור שעות לימוד לבתי ספר שהרכב תלמידיהם חלש מבחינה חברתית-כלכלית. לכל בית ספר נקבע "מדד טיפוח" על סמך שקלול של מדדים חברתיים וכלכליים של תלמידיו, ובהתאם לגודלו נקבע תקציב בעבור היקף השעות הנוספות שיש להעביר לו³⁶.

על אף החשיבות הטמונה בפיתוח יכולות למידה ובתגבור שעות הלימוד עוד בגיל צעיר, מהביקורת עלה שהתקצוב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי (כלומר המרכיב הדיפרנציאלי בסך התקצוב בחינוך היסודי) משפיע רק במקצת על מספר שעות ההוראה; כך, רק 6% משעות ההוראה בחינוך היסודי בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) הוקצו בהתאם למדד הטיפוח וממילא השפעתו על פרוגרסיביות ההקצאה מזערית.

א. במחקר שנערך בעניין התקצוב הדיפרנציאלי³⁷ התברר ששעות הלימוד שמתקצבים משרד החינוך והרשויות המקומיות גם יחד נחלקות בין בתי הספר ממדדי טיפוח שונים חלוקה כמעט שווה. משמעות הדבר היא שבתי הספר הזקוקים לתגבור רב יותר אינם זוכים להעדפה בפועל באמצעות השעות הנוספות שקיבלו. מהמחקר עולה שתוספות אלו מבטלות את מעט הדיפרנציאליות שהושגה באמצעות נוסחת התקצוב, ומרחיבות את הפערים בהקצאת משאבי החינוך בין אוכלוסיות תלמידים חזקות מבחינה חברתית כלכלית ובין אוכלוסיות תלמידים חלשות.

ב. גם בדוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים במערכת החינוך (להלן - הצוות הבין-משרדי)³⁸, שפורסם באוגוסט 2014, נקבע מניתוח נתוני התקציב של מערכת החינוך ממקורות ממשלתיים לא זו בלבד שהיקף התקצוב הפרוגרסיבי, האמור להעדיף בתי ספר שבהן אוכלוסיות מוחלשות, אינו מניח את הדעת, אלא שבמקרים מסוימים התקצוב דווקא רגרסיבי, ואותם בתי ספר מוחלשים מקבלים תקציב נמוך יותר מבתי ספר חזקים³⁹.

36 בעניין התקצוב הדיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים ('מורי קבלן')", עמ' 928.

37 מכון מילקן, **תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית, מחקר מס' 57**, אוקטובר 2012, עמ' 32-47.

38 במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנים 2013-2014, הוקם, ביוזמת שר החינוך דאז מר שי פירון, צוות בין-משרדי משותף למשרדי החינוך והאוצר כדי לגבש מודל תקצוב חדש לשם צמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך.

39 **דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים במערכת החינוך** (אוגוסט 2014).

בתי הספר היסודיים החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר

אשר לבתי הספר היסודיים, מצוין בדוח: "מניתוח תקציב בתי הספר היסודיים לשנת הלימודים התשע"ב [2011-2012] ניכר ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית דיה... בתי הספר החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר". גם אשר לחט"ב, מצוין בדוח ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית די הצורך - וגם ביישומה בתי הספר החלשים ביותר אינם מקבלים את המשאבים הרבים ביותר. הדוח קובע אפוא שיש צורך לבצע שינוי ניכר בשיטת התקצוב ולחזק את הדיפרנציאליות בהקצאתו כאמצעי חשוב לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים במערכת החינוך.

ג. בנובמבר 2014 פרסם משרד החינוך תכנית שמטרתה "צמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" (להלן - התכנית), ליישום בבתי הספר היסודיים ובחט"ב. התכנית מיושמת מאז שנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) במטרה להגדיל באופן ניכר את השעות המוקצות באופן דיפרנציאלי מסך שעות ההוראה בחינוך היסודי ובחט"ב. התכנית אמורה להגדיל את כמות שעות הטיפוח בכ-150,000 שעות הוראה⁴⁰, בעלות של כמיליארד ש"ח, ולהפוך את נוסחת ההקצאה לפרוגרסיבית יותר כדי לתת עדיפות לאוכלוסיית התלמידים המוחלשת חברתית-כלכלית. בשנת 2015 נוספו 123 מיליון ש"ח לבסיס התקציב של משרד החינוך בעבור התקצוב הדיפרנציאלי.

משרד החינוך מסר בתשובתו: "חובת המדינה היא לתת מענה מתגבר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, בכדי להגשים את ייעודה של מערכת החינוך - לצמצם פערים ולהוביל לניעות חברתית-כלכלית, ולשם חתר וחותר המשרד". עוד ציין משרד החינוך: "גובה התקצוב הדיפרנציאלי נגזר בעיקר ממגבלת התקציב, שכן אם כוללים את מכלול האתגרים שמתמודד איתם תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש, הרי שמובן שראוי להשקיע בו משאבים גדולים עוד יותר בכדי לצמצם את הפערים, אך יש לבחון את הדברים באופן שקול... יש להתנהל בעניין זה באופן מדוד ושקול, שכן שחיקת היקף התקציב הבסיסי לבתי ספר איתנים מבחינה חברתית-כלכלית, עלול לשחוק את החינוך הרשמי ולהוביל לזליגה לעבר החינוך המוכר שאינו רשמי... למרות האמור, אין לגרוע מהחשיבות ומהערך של בחינת המשאבים אשר מגיעים לחינוך מכל המקורות. מובן שיש בכך ערך והמשרד פועל ליישם את החלטת הממשלה בעניין מול משרד הפנים, אך אין בהכרח קשר ישיר בין סוגיה זו לבין מודל התקצוב הדיפרנציאלי שאושר⁴¹."

40 על פי התכנית יתווספו לבתי הספר היסודיים 90 אלף שעות טיפוח, ולחטיבות הביניים 60 אלף.

41 בעניין פועלו של משרד הפנים - ראו לעיל.

משרד מבקר המדינה רואה "עין בעין" עם משרד החינוך את החשיבות שבצמצום הפערים במערכת החינוך באמצעות הפניית משאבים רבים יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. כן הוא רואה בחיוב, את ההחלטה להוסיף לבסיס התקציב 123 מיליון ש"ח בעבור התקצוב הדיפרנציאלי. עם זאת, נוכח המצב הקיים היום - היעדר מידע על כלל המשאבים המגיעים לבתי הספר, אי אפשר להעריך אם פעולות משרד החינוך ותוספת התקציב מועילות דיין כדי לגשר על הפערים במערכת החינוך. מתוך כך, שב משרד מבקר המדינה ומעיר שיש לגבש את התקציב על בסיס ניתוח של מלוא מקורות התקציב.

2. **היעדר תקצוב דיפרנציאלי בחט"ע:** החט"ע אינן בבעלות המשרד אלא בבעלות רשויות מקומיות, רשתות חינוך ועמותות, והן חלק מהחינוך המוכש"ר. הן מתקצבות בידי משרד החינוך ונתונות לפיקוחו מבחינה פדגוגית. משרד החינוך מעביר לבעליות את התקציב בעבור בתי הספר שבבעלותן, והן מעבירות לכל אחד מהם את התקציב שמשרד החינוך קבע לו.

א. משרד החינוך קובע את התקציב של חט"ע בעיקר על סמך מצבת תלמידיה, מצבת כוח ההוראה שלה ורמת השירות שלה⁴², כפי שהם מדווחים לו (להלן - שכר הלימוד; שכל"מ), ללא אבחנה חברתית-כלכלית בין הרשויות המקומיות שבהן החט"ע פועלות. בשנת 2016 היה תקציב הבסיס של השכל"מ לחט"ע 8.47 מיליארד ש"ח מתוך תקציב הבסיס הכולל של החט"ע - 9.29 מיליארד ש"ח (91.2%). שאר התקציב בחט"ע מקורו בתקציבים שמשרד החינוך מעביר בעבור הפעלה של מגוון תכניות ומיזמים, תקציבים משלימים מהבעלות ומקורות הכנסה עצמיים, שהעיקרי שבהם הוא תשלומי הורים.

אף שמשרד החינוך מצהיר שהוא מייחס חשיבות לקיומו של תקצוב דיפרנציאלי לשם צמצום פערים במערכת החינוך, ועל אף הצורך לשמור על רצף פדגוגי במעבר מהחינוך היסודי לחט"ע, השכל"מ אינו נקבע באופן דיפרנציאלי.

ב. גם דוח הצוות הבין-משרדי התייחס להיעדרו של מרכיב דיפרנציאלי בתקצוב החט"ע: "על אף שהתקצוב כולל שורה של רכיבים פרוגרסיביים... ניתוח של נתוני התקצוב בפועל מצביע על בעיות משמעותיות בתוצאות שהניב מודל התקצוב של המשרד". למשל, התקצוב לתלמיד בחט"ע במגזר היהודי גבוה מהתקצוב לתלמיד בחט"ע במגזר הערבי בכל החתכים החברתיים-כלכליים של בתי הספר - חזק, בינוני וחלש⁴³. יתר על כך,

42 רמת השירות של בית הספר נקבעת לפי תשתיות תומכות למידה: למשל היקף המשרה של רופא, אחות, ספרנית וטכנאי מחשבים בבית הספר.

43 לפי מדדי הטיפוח של בתי הספר בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012).

התקציב לתלמיד יהודי בבית ספר חזק (19,366 ש"ח) גבוה מהתקציב לתלמיד **ערבי** בבית ספר חלש (18,275 ש"ח). בדוח מצוין: "מניתוח תקציב החטיבות העליונות לשנת הלימודים התשע"ב [2011-2012] ניכר ששיטת התקצוב אינה פרוגרסיבית דיה".

בדוח הצוות הבין-משרדי צוין כי אמנם גם בחט"ע יש מדד טיפוח, אולם למעשה, רוב שעות הלימוד בחט"ע אינן מוקצות על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות מובהקות אלא על פי אמות מידה חינוכיות אחרות. מהדוח עולה כי רבות משעות הלימוד הנוספות והתכניות שיכולות החט"ע לנצל בנוסף לשעות התקן מחייבות את בתי הספר או את הרשויות המקומיות לפעול אקטיבית כדי לקבלן. ואולם, מנהלים ורשויות מקומיות מאזורים מוחלשים המבקשים לנצל משאבים אלו נתקלים בשני סוגי חסמים: האחד - לא כולם מחזיקים בכלים ובאמצעים להתמודד עם המנגנונים הביורוקרטיים של המשרד; האחר - לעתים נדרשת השתתפות של הרשויות בתכניות (matching), אך מצוקתן הכלכלית מונעת זאת מהן.

משרד מבקר המדינה מדגיש שדווקא תלמידים מרשויות חזקות זוכים ליהנות מהתכניות הנוספות, ואילו תכניות שאולי היה אפשר לנצלן לצמצום הפערים, אינן משמשות לשם כך, ובפועל הן מרחיבות את הפערים הקיימים ממילא (ראו גם תרשים 5 להלן).

על אף המסקנות שהגיע אליהן הצוות הבין-משרדי, צוות זה החליט לא להציע דגם חדש לתקצוב דיפרנציאלי של החט"ע (אלא להתמקד בהצעת דגם חדש לתקצוב דיפרנציאלי של החינוך היסודי ושל החט"ב). הוא נימק זאת כך: בחט"ע משרד החינוך אינו המעסיק של עובדי ההוראה (למעט מספר זניח של בתי ספר ממשלתיים), ושינוי בדגם התקצוב כרוך בשינוי באופן העסקת המורים. המשרד יתקשה לעשות זאת. היות ששיטת התקצוב של החט"ע כמעט שאינה מתייחסת לאמות מידה חברתיות-כלכליות, מדובר בשינוי יסודי שיחייב לבנות מחדש את דגם התקצוב. כמו כן, יישום רפורמת "עוז לתמורה" והתכנית ל"למידה משמעותית" נמצא בעיצומו. הטמעה של רפורמה נוספת עלולה לעורר קשיים.

בסיכומי של דבר נקבע בדוח: "לאור האמור, החליט הצוות לדחות בשלב זה את העיסוק הנרחב במודל התקצוב בחטיבה העליונה. סוכם כי הנושא ייבחן בשנית לקראת שנת 2016. יחד עם זאת, הוחלט על צמצום פערים בהקצאת 'כיתות קטנות' בין המגזר היהודי למגזר הערבי בתיכונים⁴⁴, וכן לתעדף את המגזר הערבי בהקצאת מגמות טכנולוגיות-מקצועיות...".

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה במאי 2016 נכתב: "בימים אלו משרד החינוך בוחן את הנושא באופן מושכל, ברוח המלצות הצוות הבינמשרדי. המשרד תומך בתקצוב פרוגרסיבי ככלי לצמצום פערים, ובוחן את הדרך המיטבית לעשות זאת". עוד מסר משרד החינוך: "המשרד פעל

44 כיתות קטנות, לצורך תגבור תלמידים חלשים, "יקרות" יותר מפני שהתקצוב לתלמיד בהן גבוה יותר.

בהתאם להמלצות הצוות הבינמשרדי לתגבור החטיבה העליונה במגזר הערבי; המשרד תקצב יח"ל [יחידת לימוד] נוספת בחטיבה העליונה במגזר הערבי והשיק תכנית רב-ממדית לחיזוק החינוך הערבי והבדואי - 'אתגרים'. התכנית, שעוגנה בין היתר בהחלטת ממשלה, ותורחב בהדרגה עד ליישום מלא ב-2018, כוללת מענה נרחב לחינוך הבלתי פורמאלי ולהכשרה והעצמה של מורים במגזרי המיעוטים, וזאת בהיקף כולל של מאות מיליוני שקלים בשנה. חלק גדול של משאבי התכניות מיועדים לחטיבה העליונה".

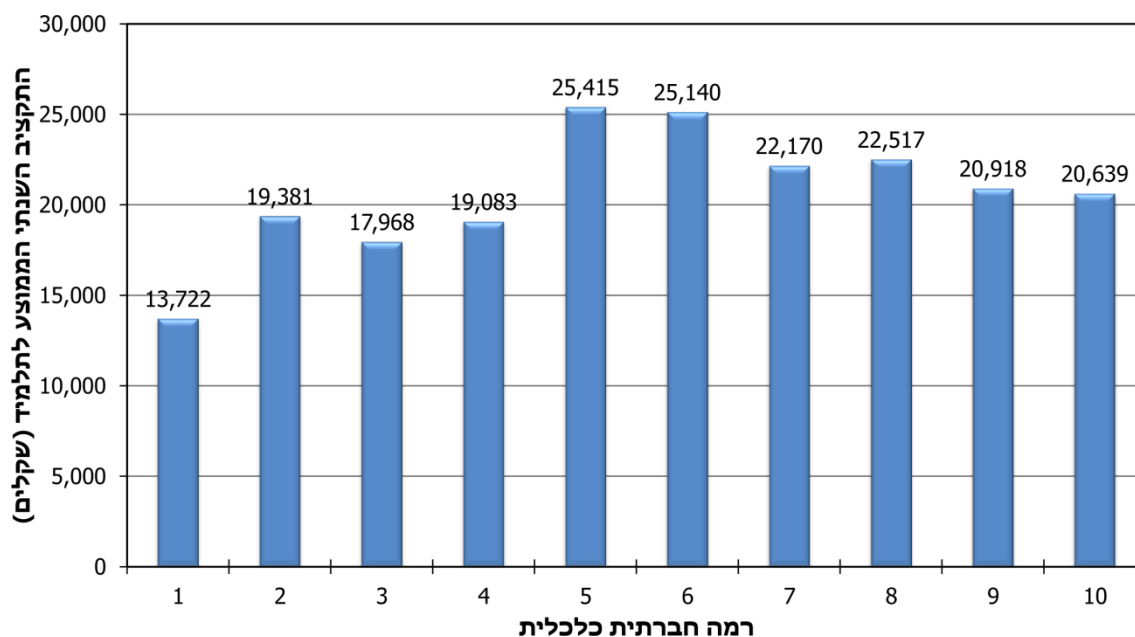
לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החלטת הצוות לדחות בשלב זה את העיסוק הנרחב במודל התקצוב בחט"ע ולנוכח הנזק המתמשך והמצטבר העלול להיגרם לתלמידי החט"ע הנמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות הנמוכות, יש מקום לכך שהמשרד יבחן כיצד אפשר לשלב בין הרפורמות שהוא יזום ומבצע ובין הצורך להבטיח תקצוב דיפרנציאלי גם בחט"ע כדי לתת מענה ליעד האסטרטגי והלאומי שהוא הציב - צמצום הפערים העמוקים במערכת החינוך.

3. כדי לבחון כיצד מתפלגים תקציבי החט"ע על פי אמת מידה חברתית-כלכלית, ניתח משרד מבקר המדינה את התקציבים שהעביר משרד החינוך לחט"ע בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014)⁴⁵ - התקצוב הממוצע לתלמיד בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים⁴⁶, כמוצג בתרשים 5.

45 הנתונים נלקחו מקבצי משרד החינוך, כפי שפורסמו במערכת "שקיפות תקציבית" באתר האינטרנט של מינהל כלכלה ותקציבים. הנתונים מתייחסים לכל התקציבים שמשרד החינוך מעביר לחט"ע (שכל"מ ותקציבים לתכניות ולפרויקטים המופעלים בבתי הספר), והחישוב נעשה באמצעות תרשים ובו תקציביהם של כל בתי הספר בכל אשכול חברתי-כלכלי וחלוקת הסכום המתקבל במספר הכולל של התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו.

46 הנתונים חושבו לפי תקציבי החט"ע ברשויות המקומיות. הרשויות מדורגות לפי שיוכן לאשכולות החברתיים-כלכליים שקבעה הלמ"ס (אשכול 1 הוא החלש ביותר מבחינה חברתית-כלכלית ואשכול 10 הוא החזק ביותר).

תרשים 5: התקציב השנתי הממוצע שמעביר משרד החינוך עבור תלמיד בחט"ע (בש"ח) לפי האשכול החברתי-כלכלי⁴⁷



המקור: עיבוד נתונים של מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך על התקציבים שהועברו בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) לרשויות המקומיות.

השוואה של הקצאת התקציב לפי האשכולות החברתיים-כלכליים מעלה שאין מגמה עקבית של תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד בחט"ע. אדרבה, לא רק שתלמיד באשכול החלש ביותר - אשכול 1 - לא נהנה מתקציב מוגדל, אלא שהתקציב לתלמיד באשכול זה הוא הנמוך מבין כל האשכולות. כמו כן, עולה כי האשכולות החזקים ביותר, אשכולות 9 ו-10, נהנים מתקציב גבוה יותר לתלמיד מאשר האשכולות הנמוכים ביותר, אשכולות 4-1. כך, למשל, התקציב לתלמיד באשכול 10, הגבוה ביותר, גדול בכ-50% מהתקציב לתלמיד באשכול 1, הנמוך ביותר. תלמידי האשכולות 5-8 נהנים מהתקציב הגבוה ביותר לתלמיד.



אף שמשרד החינוך
מכיר בחשיבות של
הקצאת משאבים
דיפרנציאלית לקידום
תלמידים משכבות
חלשות ולצמצום
פערים במערכת
החינוך, הוא לא יישם
תקצוב דיפרנציאלי
בחט"ע

לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים משקפים את הפערים העמוקים בתקצוב החט"ע על פי האשכולות החברתיים-כלכליים וממחיש את הצורך בתקצוב פרוגרסיבי, המקדם השגת שוויון במערכת החינוך. תמונה עגומה זו מתחדדת ביתר שאת אם מתחשבים בתוספות התקציב הייחודיות שמממנים גורמים אחרים - הרשויות המקומיות, עמותות וכספי הורים. כל אלו מגדילים את הרגרסיביות שבהשקעה לתלמיד בחט"ע. דברים אלו עולים בקנה אחד עם קביעתו של דוח ועדת דברת, שלפיו ברשויות המקומיות העשירות, ההשקעה בחינוך לתלמיד גבוהה פי שניים ויותר מאשר ברשויות חלשות ושבשל כך גדל מאוד הפער בין התלמידים ונפגע השוויון.

אף שמשרד החינוך מכיר בחשיבות של הקצאת משאבים דיפרנציאלית לקידום תלמידים משכבות חלשות ולצמצום פערים במערכת החינוך, הוא לא יישם תקצוב דיפרנציאלי בחט"ע. כך, לא זו בלבד שהתלמידים הנמנים עם השכבות החלשות ביותר אינם נהנים מהעדפה מתקנת רציפה בתקצוב ביחס לתלמידים הנמנים עם השכבות המבוססות יותר, אלא שבפועל תקצובם נמוך באופן ניכר מזה שבני השכבות המבוססות זוכים לו.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי בשל משקלם המועט של המרכיבים הפרוגרסיביים בתקצוב החט"ע, אין די בחיזוק מרכיבים אלו כדי להפוך את תקצוב החט"ע לפרוגרסיבי. על משרד החינוך לפעול בהקדם, וכעולה מדוח הוועדה לצמצום הפערים, לגבש דגם דיפרנציאלי מתוקן לתקצוב בחט"ע וליישמו.

תקצוב שעות ההוראה

תקצוב תקנות השכר בשלבי החינוך השונים

חובת התקצוב נגזרת משני מקורות עיקריים: מחויבות המדינה לתת חינוך לכלל ילדי ישראל⁴⁸ ומחויבות המדינה להסכמי השכר שעליהם חתמה עם ארגוני המורים⁴⁹.

התקציב למימון החינוך בכל שלבי הגיל - בחינוך היסודי, בחט"ב ובחט"ע - מתקבל על סמך שלוש תקנות תקציב נרחבות המשקפות את ההוצאה המיועדת לשכר עובדי ההוראה. ההוצאה לשכר מגלמת את מרבית המערך הפדגוגי המתוכנן להינתן לתלמידי ישראל. להלן, בלוחות 2-4, פירוט התקציב בתקנות אלו בשנים 2014-2005 במונחים כספיים ולפי מספר שעות הוראה (להלן - תקציב כמויות או תקציב שעות). בתרשימים 6 ו-8 מתוארים השינויים בתקציב השקלי אל מול השינויים בתקציב שעות ההוראה ובתרשימים 7, 9, 10 מתואר התקציב המקורי השקלי ותוספת התקציב לשנים 2014-2005.

48 חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 וצו לימוד חובה (חינוך חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978 קובעים כי מדינת ישראל תישא בעלויות חינוך חובה הן של בתי הספר שבחינוך הרשמי הן של בתי הספר שבחינוך המוכשר.

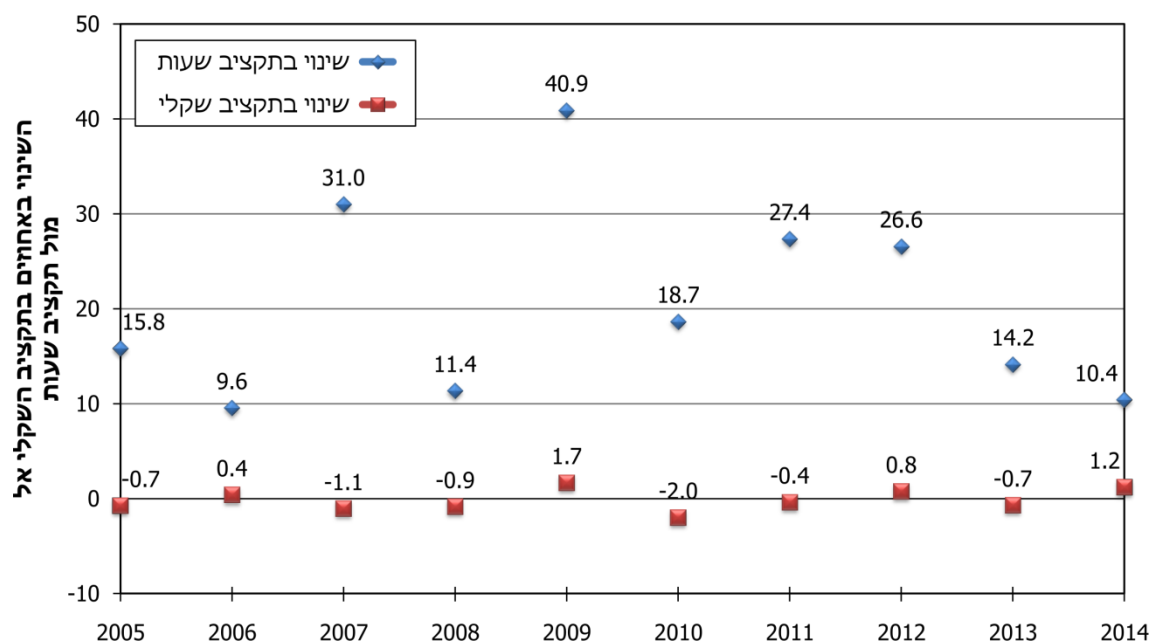
49 לעניין זה ראו בחוק יסוד: משק המדינה, תיקון מס' 8, התשע"ד-2014. כספים, לפי סעיף קטן (א), יועדו קודם כול לקיום התחייבות המדינה מכוח חוק חוזים ואמנות. כמו כן, בהוראת תכ"ם 13.12.1 בנושא "בקרה על ביצוע תקציבי שכר במשרדי ממשלה", נכתב: "חשב המשרד לא ימנע ולא יעכב תשלומי שכר מכוח חוזים, הסכמים קיבוציים או מכוח כל דין".

לוח 2: תקנה 20261130 שעות תקן בסיסי - חינוך יסודי⁵⁰

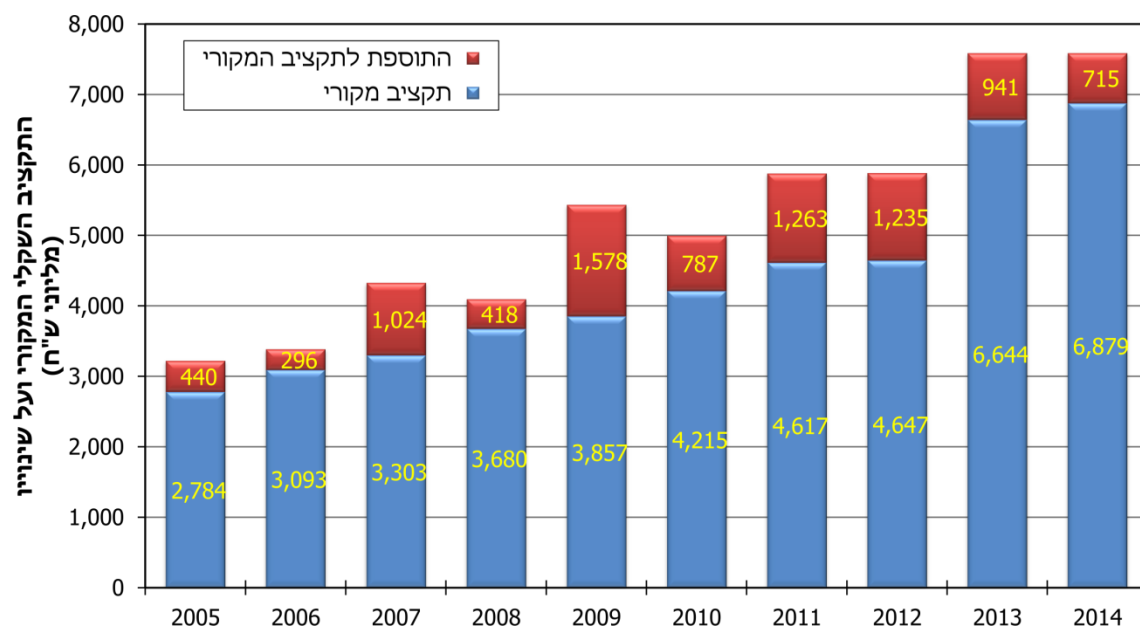
	תקציב שקלי (מיליוני ש"ח)				תקציב כמויות (אלפי שעות)			
	חוק	תקציב על שינויים	סך	אחוזים	חוק	תקציב על שינויים	סך	אחוזים
2005	2,784	3,224	440	15.82	848	841	-6	-0.7
2006	3,093	3,389	296	9.56	825	828	3	0.4
2007	3,303	4,327	1,024	31.01	864	855	-9	-1.1
2008	3,680	4,098	418	11.36	883	876	-8	-0.9
2009	3,857	5,435	1,578	40.92	908	923	15	1.7
2010	4,215	5,002	787	18.66	927	909	-19	-2.0
2011	4,617	5,880	1,263	27.37	1,018	1,014	-4	-0.4
2012	4,647	5,882	1,235	26.59	1,018	1,026	8	0.8
2013	6,644	7,585	941	14.16	1,033	1,025	-7	-0.7
2014	6,879	7,595	715	10.40	1,056	1,069	13	1.2

50 "התקציב על שינויים" הוא התקציב הסופי של המשרד בסוף שנת הכספים, והוא כולל את כל השינויים שנעשו בו במשך השנה.

תרשים 6: שיעור השינוי בתקציב השיקלי ובמספר שעות ההוראה בתקנת השכר בחינוך היסודי, שנים 2014-2005



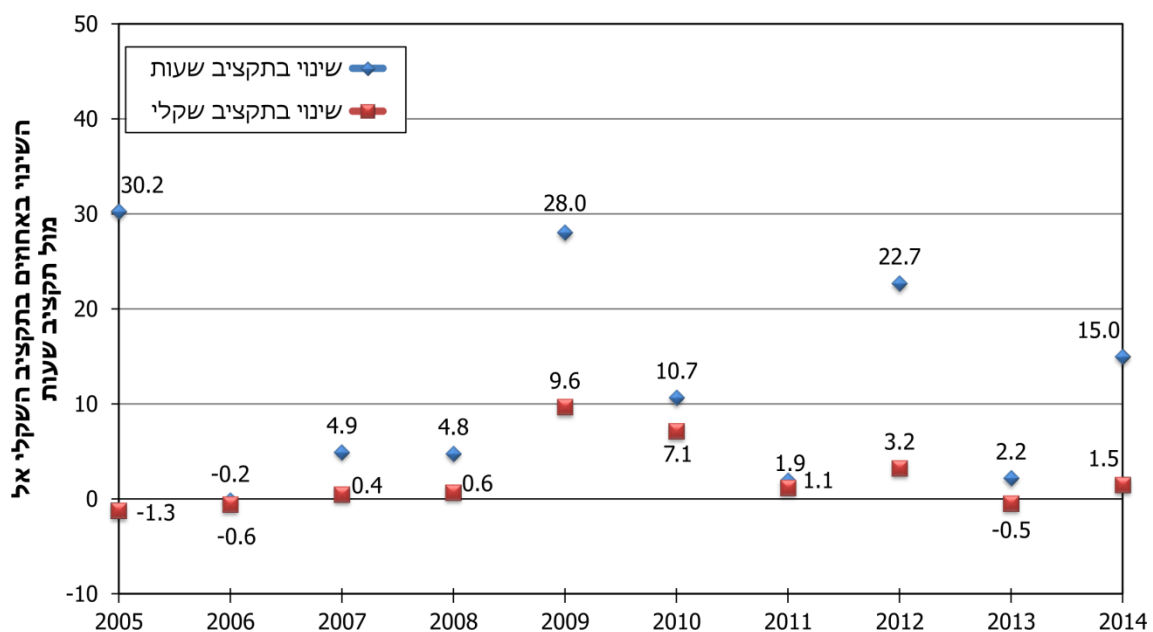
תרשים 7: התקציב השיקלי המקורי והתקציב על שינויו בתקנת השכר
בחינוך היסודי, שנים 2014-2005



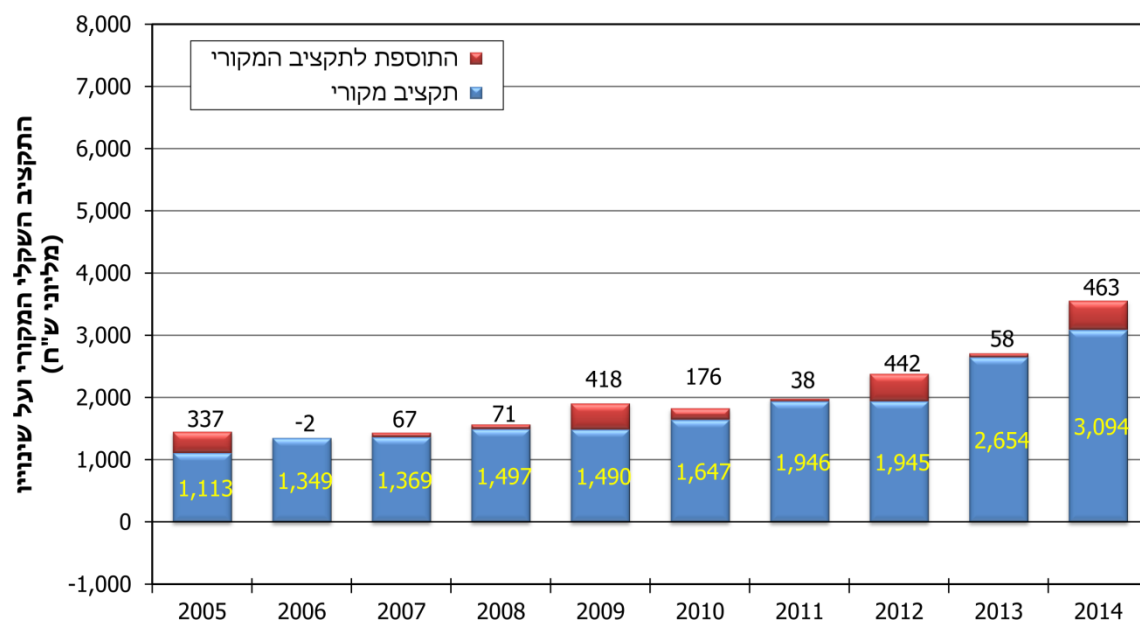
לוח 3: תקנה 20270330 שעות תקן בסיסי - חט"ב

	תקציב שקלי (מיליוני ש"ח)				תקציב כמויות (אלפי שעות)			
	חוק	תקציב על שינוי	סך השינויים	אחוזים	חוק	תקציב על שינוי	סך השינויים	אחוזים
2005	1,113	1,450	337	30.25	318	314	-4	-1.3
2006	1,349	1,347	-2	-0.18	303	302	-2	-0.6
2007	1,369	1,436	67	4.91	303	304	1	0.4
2008	1,497	1,568	71	4.77	304	306	2	0.6
2009	1,490	1,908	418	28.04	298	326	29	9.6
2010	1,647	1,823	176	10.67	313	335	22	7.1
2011	1,946	1,984	38	1.94	365	369	4	1.1
2012	1,945	2,387	442	22.70	365	377	12	3.2
2013	2,654	2,712	58	2.18	389	387	-2	-0.5
2014	3,094	3,557	463	14.97	389	394	6	1.5

תרשים 8: שיעור השינוי בתקציב השיקלי ובמספר שעות ההוראה בתקנת
השכר בחט"ב בשנים 2014-2005



תרשים 9: התקציב השקלי המקורי והתקציב על שינויו בתקנת השכר
בחט"ב בשנים 2014-2005



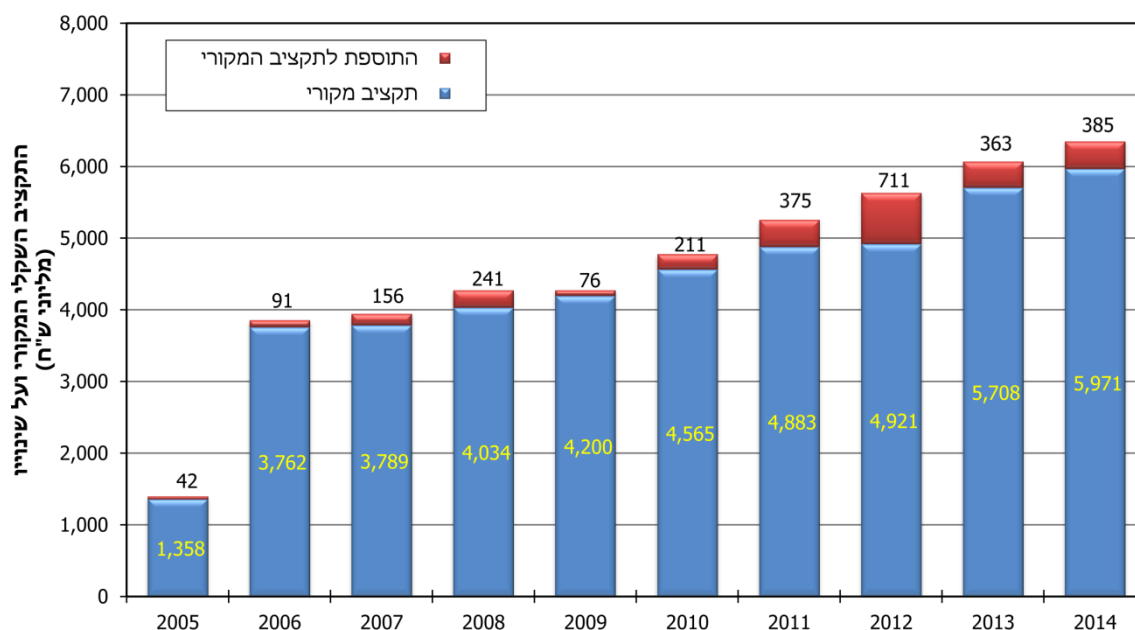
לוח 4: תקנה 20270941 שכר לימוד - חט"ע⁵¹,
תקציב שקלי (מיליוני ש"ח)

אחוזים	סך השינויים	תקציב על שינויי	חוק מקורי	
3.12	42	1,401	1,358	2005
2.42	91	3,853	3,762	2006
4.13	156	3,945	3,789	2007
5.98	241	4,276	4,034	2008
1.82	76	4,276	4,200	2009
4.62	211	4,776	4,565	2010
7.67	375	5,257	4,883	2011
14.46	711	5,632	4,921	2012
6.36	363	6,071	5,708	2013
6.45	385	6,356	5,971	2014

המקור: משרד האוצר, אגף התקציבים

51 בחטיבה העליונה המשמעות העיקרית היא איננה לכמויות השעות שמאושרות אלא למספרי התלמידים, שכן היקף השעות נגזר ממספרי התלמידים ומממוצע השעות לתלמיד בהתאם למסלול הלימודים, סוג הכיתה והמגמה. על כן אין משמעות להצגת שיעור השינוי במספר שעות ההוראה בתקנת השכר בחט"ע.

תרשים 10: התקציב השקלי המקורי והתקציב על שינויי בתקנת השכר
בחט"ע, שנים 2014-2005



מלוחות 2-3 ומתרשימים 6-9 עולה אי-הלימה בין שיעורי השינוי שחלו בתקציב השקלי לבין השינויים שחלו במסגרת השעות שהוקצתה בתקנות השכר בחינוך היסודי ובחט"ב. בעוד ששיעור הגידול הממוצע בתקציב בשנים 2014-2005 עומד על 16.3% הרי ששיעור הגידול הממוצע בכמות השעות המוקצות עומד על 1%.

בדוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך מצוין: "שעות הלימוד הן המשאב המרכזי אותו 'מרגישים' התלמידים. מדובר ב'לחם ובחמאה' של מערכת החינוך - שעה בה עומד מורה מול קבוצת תלמידים, והן האפיק המשמעותי ביותר בהיקפו מסך המשאבים שמקצה משרד החינוך. משרד החינוך מחויב לממן את מלוא עלותן של שעות הלימוד בכל שלבי הגיל".

1. שיטת התקצוב של בתי הספר היסודיים ושל החט"ב מבוססת על הקצאת שעות תקן - שעות הוראה לכיתה. עלות שעת התקן משוערכת על פי תחשיבי עלות ממוצעת. שיטת התקצוב בחט"ע מבוססת על הקצאת שעות הוראה לתלמיד, ועלותה משוערכת באופן ייחודי לכל בית ספר. את שיערוך העלות של שעה ממוצעת מבצע מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך בתיאום עם משרד האוצר ובאישורו.

הערך המשוערך של שעת הוראה שונה בכל שלב חינוך - יסודי, חט"ב וחט"ע, אך להלכה ערך זה אמור להיות שווה לכל מוסדות החינוך שבאותו שלב

חינוך⁵². למעשה, יש הבדל בעלות של שעת הוראה גם בין מוסדות מאותו שלב חינוך, בין היתר בשל הבדלים במאפיינים האישיים של סגל ההוראה - בוותק ובגיל. להלן הפירוט:

קביעת עלות השעה בחינוך הרשמי (בתי הספר היסודיים והחט"ב):

שיטת התקצוב בחינוך היסודי ובחט"ב מתבססת על הקצאת תקן שעות לכיתה. אגף התקציבים ואגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר אומדים מדי שנה בשנה את עלות השעה בעזרת מערכת מידע המעבדת את נתוני המורים ואת שכרם. על בסיס נתונים אלו, משרד האוצר מחשב את עלות השעה הממוצעת לשנת התקציב העוקבת תוך התחשבות בתמורות הצפויות בהסכמי השכר ובזחילת שכר על בסיס המדדים הידועים והצפויים. בה בעת, מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך מבצע תהליך ניתוח דומה לעלות השעה על בסיס מסד הנתונים של תשלומי השכר בפועל, כפי שמדווחת עליהם חשבות משרד החינוך. בסופו של דבר משרד האוצר ומשרד החינוך מסכימים מהי עלות השעה לצורך תכנון התקציב.

קביעת עלות השעה בחינוך המוכשר (חט"ע):

מספר התלמידים ועלות הלימודים לתלמיד. שיטת התקצוב לפי תלמיד מאפשרת לקבוע את עלות התלמיד בכל מסלול ומגמה⁵³. שכר הלימוד לשעה בחט"ע משוערך על סמך הסכמי השכר הרלוונטיים לחט"ע ובהתאם למתודולוגיה הקבועה לתקצוב החט"ע בשכר לימוד. בחישוב נבדקים מאפייניהם של בתי הספר בשנה החולפת: ותק ממוצע, ממוצע גמולי השתלמות וממוצע שעות גיל, ושינויים הנובעים מהסכמי השכר, מהחלטות רוחביות במדינה (כגון שינוי במע"מ ובדמי הביטוח הלאומי) ומשינויי תעריפים (ביגוד, הבראה, נסיעות וכדומה), ובכלל זה משינויים הצפויים לחול במשך שנת התקציב המיועדת⁵⁴.

על פי מנהל אגף התקציבים במינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך, אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) אחראי לקבוע את עלות השעה, בשיתוף עם מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך. משרד החינוך מתחייב לא לחרוג ממספר השעות שאושר. אם עלות השעה משתנה, אג"ת, בתיאום עם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, יכריע מהי עלות שעת ההוראה.

52 בספר הצעת התקציב לשנות הכספים 2015-2016 נכתב בדברי ההסבר: "עלות שעה שבועית שנתית בבתי הספר בחינוך הרשמי תעמוד על בין כ-7,300 ש"ח לכ-8,700 ש"ח בהתאם לשלבי הגיל השונים. כל שינוי בפועל של 1% בעלות השעה השבועית - משמעותו 260 מיליוני ש"ח".

53 לעלות התלמיד חמישה רכיבים: מספר שעות ההוראה לתלמיד; פרופיל המורים; השירותים הנלווים; חומרי הלימוד; רמת השירות בבית הספר. כמו כן, כל תלמיד המחויב בתגבור לימודי היהדות על פי חוקת הזכויות לבגרות (פיקוח ממלכתי דתי ופיקוח חרדי) מקבל תוספת של שעה.

54 עלות השעה הממוצעת המופיעה בהצעת התקציב מביאה לידי ביטוי הן את עלות השעה ללא רפורמת "עוז לתמורה" הן את עלות השעה ברפורמת "עוז לתמורה" באמצעות קביעת משקולות תקצוב לכל אחת מהשעות. קביעת משקולות תקצוב לכל אחת מעלויות השעה מבוססת על נתוני הביצוע של השנה החולפת (שיעור מוסדות ומשרות ברפורמה), וכן על תחזית של הצטרפות מוסדות ומורים לרפורמת "עוז לתמורה" בשנת התקציב המיועדת.



משרד החינוך ומנהלי
מוסדות החינוך אינם
נדרשים לשקול
שיקולי עלויות בתכנון
יישום תכניות הלימוד
ושיבוץ עובדי ההוראה

עלות השעה לכל בית ספר נקבעת על בסיס הדיווח שכל מוסד חינוכי מעביר אשר למצבת המורים ולהיקף משרתם, והמשרד מתקצב את הבעלויות בהתאם.

כאמור, היות שעל פי הוראות תקנון, כספים ומשק של החשכ"ל (להלן - הוראות תכ"ם) אין למנוע תשלומי שכר הנובעים מכוח חוזים, מכוח הסכמים קיבוציים או מכוח כל דין, משרד האוצר מעביר למשרד החינוך מימון לתשלום שכר המורים בהתאם לביצוע שעות ההוראה בפועל. לשם כך עליו לבצע התאמות בתקציב במשך השנה ולשריין מקורות תקציב לכיסוי ההוצאה.

2. באחריות מנהל המוסד החינוכי לקבוע את שיבוץ עובדי ההוראה בבית ספרו הן בחינוך הרשמי הן בחינוך המוכשר. את השיבוץ אין מגביל תקציב המוסד החינוכי, אלא המחויבות כלפי עובד ההוראה, מבחינת היקף משרתו, והמחויבות לעמוד בתכנית הלימודים שאושרה למוסד החינוכי. תרגום השיבוץ למונחים כספיים (דהיינו - לשכר המורים) נגזר ממספר השעות הכולל של המוסד החינוכי, מערך השעה, מפרופיל המורה (למשל, מספר שעות ההוראה שנכלל במשרה מלאה של מורה פוחת עם העלייה בגילו), מהיקף המשרה של המורה ומשעות תפקיד (למשל שעות ניהול, מחנך, רכז שכבה, רכז מקצוע). בנושא זה צוין בדוח הצוות הבין-משרדי: "המשרד מתקצב את בתי הספר [בחט"ע] באופן מלא בכדי לאפשר לשלם למורים את השכר בהתאם להסכמי השכר הקיבוציים. המשרד לא מגביל בשום צורה שהיא את בתי הספר - הם רשאים להעסיק כל מורה בכל פרופיל שהוא ולקבל תקצוב בהתאמה".

לעניין זה ציין מנהל אגף תקציבים במינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך בינואר 2016 לפני נציגי משרד מבקר המדינה: "עלות השעה הממוצעת חיונית לצורך תכנון תקציבי מושכל, תוך אמידת המשמעות התקציבית של תכנון המשרד על בסיס היקף כמויות השעות המאושרות. לעלות השעה הממוצעת אין משמעות בכל הנוגע לתשלום בפועל, שכן התשלום לא מתבסס על אומדנים והערכות, אלא על בסיס המאפיינים הפרטניים בפועל של המוסד החינוכי, הנגזר מהמאפיינים של כל צוות בית הספר, כפי שמדווחים ומאושרים על ידי המשרד".

מאחר שמשרד האוצר מחויב לממן את מלוא שכר עובדי ההוראה על פי היקף משרתם ועל פי מאפייניהם האישיים, לאחר שמוקצות למורים שעות הוראה הוא נדרש להתאים בין התקציב שהוקצה למימון שעות ההוראה למימון בפועל. בשל היקף ההעסקה הנרחב וההיקף הכספי הרחב הכרוך בשינויים אלו, נדרש משרד האוצר לבצע התאמות מהותיות בהיקף של מיליארדי ש"ח לכיסוי ההוצאה הצפויה⁵⁵. התקציב נקבע על פי יישום תכניות הלימודים, בעיקר באמצעות שימוש בשעות הוראה ובכפוף למגבלת מספר השעות בלבד, בלא להחיל כל מגבלה כספית. מתכונת זו מביאה לכך שמשרד החינוך ומנהלי מוסדות החינוך אינם נדרשים לשקול שיקולי עלויות בתכנון יישום תכניות הלימוד ושיבוץ עובדי ההוראה.

סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, מר יאיר פינס, כתב למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת אגף תקציבים במשרד האוצר): "ההוצאה הכספית בתקנות שעות ההוראה נגזרת מכמות שעות הלימוד הנדרשת כדי לאפשר לכל כיתה ללמוד את תכנית הלימודים המלאה, ומהסכמי השכר עם ארגוני העובדים הקובעים את שכר עובדי ההוראה. שכרם של עובדי ההוראה מתקצב בצורה דומה ליתר המועסקים בשירות המדינה - המגבלה האפקטיבית היחידה הינה יחידת הכמות (שיא כוח אדם, שעות נוספות, שעות הוראה), שכן מרגע שנקלט עובד, ומרגע שתנאי העסקתו נקבעו בהסכם שכר קיבוצי - לא ניתן להפר אותם. לכן המגבלה הכספית האפקטיבית בתקנות אלו הינה יחידת הכמות. **כאמור שיטה זו נהוגה בתקצוב השכר בכלל המגזר הציבורי** [ההדגשה במקור]".

משרד החינוך ציין בתשובתו: "[אנו] מקבלים את עמדת המבקר כי יש להדק את ההלימה בין מגבלת הכמות למגבלה הכספית בחוק התקציב. עניין זה יבטיח שקיפות, מעקב ובקרה נאותים להתאמת רמת פעילות המשרד תוך התאמתה לחוק התקציב. המפתח העיקרי ליישום עניין זה הוא עדכון מדויק יותר של עלויות השעה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר, שכן הנושא נמצא באחריותו. הנושא יועלה ביתר שאת על ידי המשרד כבר במסגרת הדיונים על תקציב 2017-2018".

עוד כתב המשרד בתשובתו: "יישום תכניות לימודים בשעות הוראה, בכפוף למגבלת שעות, כאשר התכנון התקציבי של עלות השעה מתבסס על אומדן כלכלי, מאפשר לקיים מערכת חינוך ציבורית שוויונית, שבה כל מורה יכול לעבוד בכל מקום, ללא תלות בגיל, השכלה, מגדר ומצב משפחתי. אין מדובר בטענות בעלמא - מעבר לתקצוב שקלי, יעודד העסקה של מורים 'זולים יותר' על חשבון מורים 'יקרים יותר' (אימהות, מורים משכילים ובעלי וותק), יקשה לשלם בהתאם להסכמי השכר הקיבוציים, עלול להוביל להעסקה פוגענית של מורים, ויקשה על בתי ספר בפריפריה לגייס מורים איכותיים יותר".

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו: "ראוי ליצור הלימה בין תכניות העבודה המאושרות לתקנות חוק התקציב, וכן הלימה בין מגבלת הכמות למגבלה הכספית בחוק התקציב. עניין זה יבטיח שקיפות, מעקב ובקרה נאותים להתאמת רמת פעילות המשרד תוך התאמתה לחוק התקציב וכן יישום מיטבי של החוק למימוש תכניות העבודה המשרדיות".

מדי שנה בשנה,
במשך עשר שנים,
התקציב, על שינויו,
היה גבוה מחוק
התקציב המקורי

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן החקיקה הקיימת והסכמי העבודה הנהוגים מגבילים את היכולת של מקבלי ההחלטות ומבצעי התכניות הפדגוגיות לשנות באופן גורף את הקצאת שעות ההוראה. אף על פי כן, יש מקום שמשרדי האוצר והחינוך יפתחו מנגנון תקצוב שיחייב הפעלת שיקול דעת בהתאם למסגרת התקציב שנקבעה. כך יושגו היעדים הפדגוגיים בתוך מיצוי יעיל של התקציב, ולא דווקא באמצעות שימוש בשעות הוראה, בלא לפגוע בשוויוניות ההעסקה של המורים ובאיכותם. מנגנון כזה יאפשר לבחון את החלופות להשגת היעדים הפדגוגיים ואת עלותן, וכך ייעל את תפעול מערכת החינוך. היות שמדובר בהיקף גדול של כוח אדם גדול ובתקציב עתיר משאבים, שינויים קלים במנגנוני ההקצאה והתקצוב יכולים לצמצם צמצום של ממש את ההוצאה המיועדת למערכת החינוך.

גם דוח ועדת דברת התייחס לבעייתיות העולה מהשימוש בתקצוב מערכת החינוך במודד ה"שעות שבועיות" והמליץ: "על מנת להבטיח גמישות ניהולית ושיקופות מלאה, התקצוב, בכל שלבי החינוך, יהיה בכסף, וייפסק לחלוטין התקצוב בשעות הוראה. לרשות כל בית ספר יעמדו שני סכומים כספיים - התקציבים המיועדים לו על פי סולמות התקצוב של סל ההוראה ושל סל השירותים הנלווים - ומנהל בית-הספר יפעיל את בית הספר במסגרת תקציבו".

לדעת משרד מבקר המדינה, השיטה הנהוגה, שעל פיה משרד החינוך מתקצב ורואה לנגד עיניו כתנאי הכרחי ומרכזי למימוש מדיניותו את שעות ההוראה בלבד, בלא להחיל על עצמו מגבלה כספית למימוש המדיניות, אינה יעילה. בדרך זו, אין כל התחשבות ברכיב העלות של התכניות הפדגוגיות ובאופן השגתן. יתרה מזאת, שיטה זו עלולה ליצור מחויבות עתידית להעסיק את המורים בהיקפי משרה התואמים את מספר השעות שהוקצו להם, וכך להוביל בהכרח להגדלת בסיס תקציב שעות ההוראה של משרד החינוך.

השינויים בתקנות שכר עובדי ההוראה

כאמור, מדי שנה בשנה, במשך עשר שנים, התקציב, על שינויו, היה גבוה מחוק התקציב המקורי (ראו לוחות 2-4 ותרשימים 6-10, לעיל): בחינוך היסודי חל גידול ממוצע של 20.6%, אף שהיקף השעות שניתן דווקא הצטמצם, אם גם בשיעור זעום. בחט"ב גדל התקציב בממוצע ב-12% ובחט"ע הוא גדל בממוצע בכ-5.7%, אף שהיקף השעות כמעט שלא השתנה.

אפשר אפוא לומר כי כפי הנראה, השינוי בתקציב ההוצאה נובע משינויים בעלות שעת ההוראה שהוקצתה. שינויים אלו יכולים לנבוע ממגוון סיבות: התאמת ערך השעה להתאמות בהסכמי שכר, קליטתה של עובדי הוראה "יקרים" יותר, ועוד. מהנתונים שבלוחות עולה שמדובר בתופעה עקבית שבעשור האחרון חוזרת על עצמה מדי שנה בשנה.

מנהל אגף תקציבים במינהל כלכלה ותקציבים ציין בינואר 2016 לפני משרד מבקר המדינה שהתקציב על שינויי משקף בהלימה כמעט מוחלטת את הביצוע של השנה הקודמת. עוד הוא ציין שבבניית התקציב, משרד האוצר משריין כ-3% מהתקציב השקלי לתקנות הרזרבה המתאימות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת במשרד האוצר ולמנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך שבעשור שנבדק, השינוי בתקציב היה בדרך כלל גבוה מ-3% - שיעור התקציב בתקנות הרזרבה המתאימות.

אג"ת במשרד האוצר ציין בתשובתו: "בשנים האחרונות נכנסו ליישום הסכמי שכר גדולים במערכת החינוך. "עז לתמורה" אשר נחתם באוגוסט 2011, יותר משנה לאחר גיבוש התקציב לשנים 2011-2012, הוביל לעלויות שכר גבוהות מהצפוי בעת גיבוש התקציב ולחוסרי שכר נקודתיים בשנים האמורות".

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שבאופן עקבי, במשך עשור, התקציב על שינוי בתקנות השכר גבוה מהתקציב המקורי, משרד החינוך ומשרד האוצר צריכים לבחון את הסיבות לכך ולעדכן לפי הצורך את תקצוב תקנות השכר, כדי לשפר את תכנון התקציב ולהתאימו לנדרש בפועל.



משרד החינוך משלם
מדי חודש בחודשו את
שכרם של כ-120 אלף
עובדי הוראה בחינוך
הרשמי בהיקף של
כ-1.5 מיליארד ש"ח.
בשלוש השנים
האחרונות נחתמו 30
עדכונים להסכמי
השכר

בקרה על ביצוע השכר בחינוך הרשמי

פיקוח החשבות על ביצוע תקציב השכר במוסדות החינוך

משרד החינוך משלם מדי חודש בחודשו את שכרם של כ-120 אלף עובדי הוראה בחינוך הרשמי בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח⁵⁶. עובדי ההוראה מועסקים על פי שלושה הסכמי שכר נפרדים⁵⁷ (חוקות שכר). בכל הסכם מוגדרים מאפייני המשרות הכלולות בו ותנאי השכר הנלווים. לא אחת, הסכמי השכר נחתמים במשך שנת הלימודים ומתעדכנים מדי כמה חודשים. יצוין שבשלוש השנים האחרונות נחתמו 30 עדכונים להסכמי השכר. האחריות לשלם לעובדי ההוראה את שכרם מוטלת על משרד האוצר. חשבות משרד החינוך, הכפופה לאגף החשכ"ל שבמשרד האוצר, ממונה על ביצוע התשלומים ועל הבקרה. תקציבי השכר גדולים, והם משולמים לעשרות אלפי עובדים, ולכן הפעלת תהליכי בקרה קפדניים על התשלומים היא הכרח הן כדי להבטיח שכל עובד יקבל את מלוא שכרו וזכויותיו והן כדי להבטיח שלא ישולמו לעובדים תשלומים שאין הם זכאים להם.

חשב המשרד ממונה על ביצוע תקציב משרדו ועל כל הפעולות המתבצעות בחשבות המשרד הן כלפי הנהלת המשרד הן כלפי החשכ"ל. כמו כן, הוא מחויב לקיים תהליכי בקרה ומעקב על עבודת חשבות המשרד, לרבות על עבודת הגזבריות המחוזיות, ובכלל זה על ביצוע שכר עובדי ההוראה.

1. **תהליך הדיווח בחינוך הרשמי:** מדי שנה בשנה, וכן בעת שמתבצע שינוי, מנהל המוסד החינוכי בחינוך הרשמי מזין את הדיווח על מצבת המורים של בית הספר ואת הנתונים על ביצוע שעות ההוראה בפועל במערכת הדיווח הבית ספרית. אגף כוח אדם בהוראה מזין את הנתונים האישיים של עובדי ההוראה⁵⁸ למערכת אחרת - "מערכת כוח אדם בהוראה", ואילו אגף מוסדות חינוך (להלן - אמח"י) מזין את נתוני השעות למערכת תקן השעות. ריבוי המערכות⁵⁹ דורש תיאום של הנתונים המוזנים כדי להבטיח שהמידע שידווח יהיה שלם, אמין

56 סכומים אלו כוללים גם העברת תשלומים לתקנות אחרות מלבד תקנות השכר, כמו חינוך מיוחד, סל שילוב ומילואים.

57 עובדים שהצטרפו להסכמי שכר חדשים ("עוז לתמורה" ו"אופק חדש") וכן עובדים שלא הצטרפו אליהם ("עולם יש").

58 לדוגמא: נתוני תעודות הוראה וותק.

59 מערכות המחשוב המצויות בשימוש יומיומי בעבודת החשבות: מרכב"ה - רישום התקשרויות ומכרזים - בשימוש בכלל מחלקות החשבות; מערכת חישוב שכר - יוניק - מתופעלת על ידי חברה חיצונית למשרד החינוך - משמשת לחישוב שכרם של עובדי ההוראה. בשימוש של גזבריות מחוזיות ושל תחום תיאום שכר ומשכורות בחשבות; מערכת מת"מ - חישוב תשלומים לבעליות לרשויות מקומיות וכדומה - בשימוש תחום מת"מ; מערכת משכ"ית - מערכת לדיווח עדכונים הנוגעים לעובדי הוראה - בשימוש גזבריות ושל תחום משכורות.

מערכות השכר נכון להיום לא מאפשרות בקרה מספיק אפקטיבית על תשלומי השכר ועל ביצוע השעות

ומדויק. מידע שגוי עלול לגרום תשלומי שכר שגויים לעובדים. באם החשבות מדווחת על חריגות בשעות או על יתרות, תחום תקן⁶⁰ פועל בתיאום עם הנהלת המחוז אל מול מנהלי בתי הספר לבירור החריגה ולטיפול במניעתה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הפיקוח הפדגוגי ופקיד כוח אדם בהוראה מפקחים על שיבוץ המורים וכי יש דוחות למעקב אחר חריגות בשיבוץ אל מול התקן ואל מול נתוני ההעסקה.

חשבי השכר אמונים על אופן חישוב השכר של עובדי ההוראה וכן על הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר. בין היתר עליהם לוודא שמוסדות החינוך עומדים במגבלת השעות שהוקצתה להם על פי הנתונים האישיים של המורים המועסקים באותם מוסדות חינוך.

עולה כי נעשים בקרה ופיקוח על השכר רק בשלב שמוסדות החינוך מזינים את הנתונים למערכת הממוחשבת. זוהי בקרה לוגית אוטומטית שמונעת הזנת נתונים שגויים⁶¹. מלבד בקרה זו, חשבי השכר אינם מבצעים בקרה ופיקוח מהותית לאימות הנתונים המוזנים אל מול מסגרת המשאבים שהוקצתה למוסד, מערכת השעות שנקבעה והנתונים האישיים של המורים. לכן, חישוב השכר עלול להיות שגוי. לדעת משרד מבקר המדינה, זהו כשל במערך בקרת השכר שמפעיל המשרד.

מתשובתו של משרד החינוך עולה: "המשרד מקבל את הביקורת כי מערכות השכר נכון להיום לא מאפשרות בקרה מספיק אפקטיבית על תשלומי השכר ועל ביצוע השעות וכי יש לבצע עבודה מערכתית בעניין זה. מענה לסוגיה זו מקבל תעדוף בתכניות העבודה של משרד החינוך והחשבת הכללית".

עוד השיב משרד החינוך: "נעשים צעדים לשיפור הבקורות על תשלומי השכר וביצוע השעות. לאור האמור, המשרד [החינוך] שוקד בשנה האחרונה על פיתוח מערכת חדשה לניהול נתוני עובדי הוראה, בשיתוף פעולה הדוק בין החשבות, מינהל תקשוב מערכות מידע, מינהל כלכלה ותקציבים, אגף בכיר לכוח אדם בהוראה. המשרד נמצא בשלבים מתקדמים של אפיון הדרישות, כך שיתאפשר לבקר באופן הדוק את הנתונים המוזנים, המשפיעים על שכר המורה ועל ניצול התקן. כן כתב משרד החינוך בתשובתו: "חשבות המשרד היא גורם דומיננטי בהליך האפיון, תוך הצבת דרישות ודגשים כנדרש ממערכת כספית לאפשר אמינות הנתונים ובקורות לוגיות בתהליך זה, מתוך מטרה לאפשר ביקורת ובקרה; בקרה וניטור ממשקים למידע המועבר בין המערכות".

60 תחומי תקן פועלים בכל אחד ממחוזות משרד החינוך. בתחומי אחריותם נכללים, בין השאר, הנשאים: קליטת נתוני התלמידים מהרשויות וממוסדות החינוך; תכנון תקנים למוסדות החינוך הרשמיים, על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי המטה, והקצאתם; תכנון תקנים ממאגר המחוז והקצאתם.

61 במערכות מחשוב אלו יש מנגנונים מובנים שתכליתם למנוע הזנת נתונים שגויים או כאלה החורגים מאילוצים המוגדרים במערכת, ובכללם חריגות מהתקנים שנקבעו. יצוין כי בשנים האחרונות הוגדרו במערכות המחשוב מאות בדיקות תקינה, בקרה ופיקוח.

יש לראות בחיוב את העובדה שמשרד החינוך הכיר בכשל שבפיקוח ובבקרה על תשלומי השכר לעובדי ההוראה והחליט לפתח מערכת ייעודית לניהול נתוני עובדי ההוראה. ראוי שהמשרד יקבע לוח זמנים להפעלת המערכת וכי עד אז יפעיל מנגנוני ביניים לבקרה על חישובי השכר והתשלומים בגינם כדי להבטיח שהשכר משולם בהתאם למסגרת השעות שנקבעה למוסד החינוכי ובהתאם למאפייניו האישיים של עובד ההוראה.

דוגמאות לטעויות בתשלומי השכר לעובדי הוראה בגין יישום הסכמי עבודה:

א. דוגמא א' - כאמור, בשנת 2008 יושמה רפורמת "אופק חדש". בעקבות זאת נדרש משרד החינוך לחשב מחדש את דרגותיהם של כ-90 אלף מורים (להלן - תהליך ההמרה). הדרגות הומרו על פי נתוני השכר והפרופיל של אותם מורים במועד שהומר שכרם.

תהליך ההמרה לווה בטעויות ובתשלומי שכר שגויים לאלפי עובדים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח. מדיון שקיימה מנכ"לית משרד החינוך, גב' מיכל כהן, בדצמבר 2014 בנושא המרות שכר ב"אופק חדש" עולה שעד מועד הדיון שולם לכ-9,500 עובדים שכר שאינו בהתאם להסכם בשל טעויות בתהליך ההמרה. בדיון צוין שלכ-8,800 עובדים שולם שכר בחסר, ולכן יושלם שכרם בדיעבד בסך כ-39.7 מיליון ש"ח. עוד צוין שליותר מ-700 עובדים שולם שכר ביתר, בסך הכול 4.3 מיליון ש"ח. עד מועד הדיון נגבו מהם כשני מיליון ש"ח. מנכ"לית המשרד ביקשה לבחון את האפשרות למחוק את חובם של עובדים אלו.

ב. דוגמא ב' - בשל דיווחים שגויים של גורמים במערך חישוב השכר שבחינוך הרשמי, נוצרו חובות של עובדי הוראה למשרד החינוך. בתקופה 2010-2014 חובות אלו הלכו ותפחו: בדצמבר 2010 היה חובם של עובדי ההוראה למשרד החינוך כ-6.6 מיליון ש"ח; בדצמבר 2014 היה חוב זה כמעט 12 מיליוני ש"ח.

2. **היעדר נוהלי בקרת שכר:** בהוראת תכ"ם נקבע: "חשב המשרד יפעל על פי נוהלי עבודה קבועים ומוסדרים, ינהיג נהלים אלו בקרב עובדי החשבונות ויוודא כי עובדי החשבונות פועלים בהתאם לנוהלי עבודה אשר נקבעו".

עולה שהמשרד אמנם פועל על פי מנגנון בקרה שהנהיג בכל הקשור לביקורת שמבצעת חשבונות המשרד על תהליך חישוב השכר בחינוך הרשמי, אך הוא לא הסדיר את המנגנון בנוהל מתאים, למעט במסמך הנחיות כללי המופץ למנהלי בתי ספר בתחילת כל שנת לימודים ואשר נוגע לחט"ב⁶². עוד עולה, כי לגזבריות המחוזיות אשר אחראיות לביצוע תקציבי המחוזות, אין כלל נוהלי בקרה מוסדרים וכתובים על תשלומי השכר וכי המשרד גם לא הסדיר בנהלים את תהליך העבודה השוטפת בין חשבונות משרד החינוך למחלקות המטה⁶³.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד החינוך, לחשבונות המשרד ולאגף החשכ"ל שבמשרד האוצר כי חוסר בנוהלי בקרה עלול לפגוע בשיטתיות ובעקביות של הבקרה. כך נפגעים מעגלי הבקרה ההכרחיים כדי להבטיח כי תשלומי השכר יבוצעו על פי הנדרש. כל זאת עלול לפגוע⁶⁴ בזכותו של עובד ההוראה לקבל את שכרו במועד ובמלואו.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי בשנת 2015 הוא ביצע ביקורת על שכר עובדי ההוראה במשרד החינוך. על פי הנחיית החשבת הכללית, ממצאי הביקורת שערך הוצגו למנכ"ל משרד החינוך, והיא הורתה לתקן מיד את הטעון תיקון. עוד ציין בתשובתו כי מנכ"ל משרד החינוך הקימה צוות לבחינת מערכות הניהול והדיווח של עובדי ההוראה וכי היא הקצתה לשם כך תקציב של עשרות מיליוני שקלים. אגף החשכ"ל ציין גם שרבות מהערות המבקר, כמו גם ממצאים שעלו בדוחות קודמים שהוציא החשכ"ל, כגון סקר סיכונים ודוח בקרת שכר הנוגע למערך החישוב ותשלומי השכר, ודאי מקובלים על אגף החשכ"ל, והוא אף הצביע עליהם. נושא זה קיבל תיעודף בתכניות העבודה של האגף, של המשרד ושל חשבונות המשרד.

עוד הוסיף אגף החשכ"ל כי לשם שיפור של מערך הבקרה על דיווחי השכר ועל התשלום בגינם, נעשות, בין השאר, הפעולות: הקצאת תקן בכיר ברמת סגן חשב לתכלול הטיפול בפערים הקיימים בתהליך ביצוע השכר של עובדי ההוראה⁶⁵; חשבונות משרד החינוך פועלת אל מול אג"ת שבמשרד האוצר כדי לקבל תקנים להקמת יחידת בקרה, כנדרש ממורכבות המערכת ומהיקפה הכספי; בתכנית העבודה של חשבונות משרד החינוך נכלל טיפול מקיף בנושא בקורות הן ביחידת המטה והן בגזבריות המחוזיות, ובכלל זה בקורות ייעודיות

62 משרד החינוך, המנהל הפדגוגי, **תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשע"ה בחינוך הרגיל** (24.8.13). אסמכתא: 0272/14/HOZ.

63 לחשבונות המשרד ממשקים עם מחלקות מטה, כגון: אגף כוח אדם בהוראה, מינהל כלכלה ותקציבים, אגף מוסדות חינוך.

64 הדברים נדונו גם בישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט 11/11/2015 בנושא: "הלנת שכר למורים רבים בשל תקלה טכנית".

65 להלן הפירוט כפי שהובהר ע"י אגף החשכ"ל: "פישוט מורכבות התהליך הנגזר מעבודה מול יחידות, מערכות וממשקים רבים במשרד המזינים את השכר; בניית הליכים לטיפול בעדכונים תכופים בהסכמי שכר (בשלוש השנים האחרונות נערכו 33 הסכמי/עדכוני שכר); אפיון וביצוע בקרת שכר הן במטה החשבונות והן במחוזות ובאגפי המשרד המזינים את השכר".

לשיפור אמינות הנתונים המדווחים. כמו כן, משרד החינוך נערך להחליף את מערכות הניהול והדיווח הקיימות לעובדי הוראה. חשבות המשרד מעורבת בתהליכי אפיון המערכת החדשה בתוך הצבת דרישות ודגשים, כנדרש ממערכת כספית, כדי לוודא את אמינות הנתונים ולאפשר בקורות לוגיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הליקויים הקיימים במערך הבקרה אשר לדיווחי השכר ולתשלום השכר, ראוי שמשרד החינוך ואגף החשכ"ל יקדמו את המשך תהליך בנייתו של מערך הבקרה שהחלו בו, לרבות יישום התכנית שהציג האגף בתשובתו.

3. **מינהל רישוי, בקרה ואכיפה** - בשנת 2012 החליטו משרדי החינוך והאוצר להקים מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך. המינהל הוקם בפברואר 2014 והוא אמור לעסוק בשלושה תחומי פעילות: (א) בקרה על מימוש מדיניות המשרד ועל השימוש במשאבים המוקצים לבתי הספר; (ב) אכיפת הנחיות המשרד על גורמי חינוך; (ג) רישוי למוסדות החינוך המוכש"ר ולמסגרות חינוך החייבות באישור המשרד על פי חוק. המינהל יצא בשלושה מכרזים לביצוע בקרה על אימות נתונים בבתי הספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר.

עולה שמאז הקמת המינהל, אין הוא מעביר לחשבות משרד החינוך מידע אשר לא-התאמות שהוא מוצא בנתוני השכר בביקורות שהוא יוזם. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל שבכך הוא מונע מהחשבות מידע חיוני הנדרש לשם בקרה על תשלום השכר, ופועל בניגוד להחלטת משרדי האוצר והחינוך.

סגן בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר ציין בתשובתו: "הערת המבקר מקובלת על האגף [אגף החשכ"ל]. המשרד [חינוך] נדרש לרכז את נתוני הביקורת שמבוצעת ע"י אגף רישוי, בקרה ואכיפה במשרד".

4. **בקרת הגזברויות המחוזיות**: כאמור, עיקר תקציב משרד החינוך מועבר לבתי הספר שבחינוך הרשמי באמצעות הקצאת "שעות שבועיות", שמשמעותן שכר המשולם למורים. עובדי ההוראה בחינוך הרשמי מועסקים על ידי משרד החינוך, והם עובדי מדינה. מטה החשבות במשרד החינוך אמון על ביצוע השכר של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, בדומה לחטיבת השכר והגמלאות שבאגף החשכ"ל במשרד האוצר.

חשבות משרד החינוך ממונה על שש גזבריות מחוזיות. הגזבריות המחוזיות ממונות על ביצוע תקציבי המחוזות, לרבות ביצוע תשלומי השכר לעובדי ההוראה שבחינוך הרשמי.



הגזברויות אינן מבקרות את ביצוע התקציב ואת היקף ההוצאה הכספית בפועל בגין ביצוע שעות התקן

מבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בגזברויות המחוזיות עולה שהן מבקרות את היקפי הביצוע של שעות התקן במוסדות החינוך ובוחנות אם הם חורגים משעות התקן שהוקצו להם. ואולם, הגזברויות אינן מבקרות את ביצוע התקציב ואת היקף ההוצאה הכספית בפועל בגין ביצוע שעות התקן.

משום שרוב התקציב המוקצה לתשלום שעות ההוראה מבוצע באמצעות גזברויות המחוזות, היעדר בקורות כספיות ותקציביות נאותות בגזברויות המחוזיות פוגע בתהליך הבקרה הכולל ועלול לגרום חריגה תקציבית וכספית בתקציב משרד החינוך. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד ימסד, כחלק ממנגנון הפיקוח הכולל, מנגנוני בקרה מתאימים וכוללים גם ברמת הגזברויות.



היעדר מעורבות של
חשב המשרד
בתהליכי קבלת
החלטות בעניין גיוס
עובדי הוראה בחינוך
הרשמי אינו רק ליקוי
בסדרי מינהל תקין
אלא הוא עלול לפגוע
ביכולת של הממונים
על מימוש תקציב
המדינה לוודא כי הוא
מנוצל ביעילות ועל פי
החוק

מעורבות החשבות בתהליכי קבלת החלטות בעניין גיוס עובדי הוראה בחינוך הרשמי

החלטת ממשלה⁶⁶ קובעת שגיוס של כוח אדם למשרד ממשלתי מותנה באישור של חשב המשרד ובבחינת קיומו של מקור תקציבי. היות ועיקר תקציב משרד החינוך מיועד למימון שכר עובדי ההוראה, והוא מחויב לשלמו, יש חשיבות לכך שחשבות המשרד תבחן את ההלימה בין גיוס כוח האדם לתקציב המיועד לכך ואת ההשפעה הכוללת על תקציב המשרד.

בינואר 2016 מסר חשב המשרד⁶⁷ למשרד מבקר המדינה שהחשבות אינה מעורבת בגיוס עובדי ההוראה למשרד החינוך ואינה עוקבת אחר ההשלכות של גיוס סגל הוראה נוסף על התקציב.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו: "הליכי עבודה ממוחשבים הכוללים בקורות לוגיות בתהליך הם הדרך האפקטיבית ביותר למתן מענה לוויסות בין חוק התקציב לרמת הפעילות המותרת לעניין היקפי העסקת עובדי הוראה. הנושא הינו באחריות [אגף] כ"א בהוראה [במשרד החינוך]. נוכח היקפי הפעילות המדוברים, הכנסת חשב המשרד מעבר לתהליכים האמורים, עשויה לסכל ולפגוע בהליכי הגיוס של עו"ה [עובדי הוראה]". משרד החינוך כתב דברים דומים והוסיף: "הנושא ייבחן על ידי המשרד באמצעות צוות ייעודי שיוקם".

היעדר מעורבות של חשב המשרד בתהליכי קבלת החלטות בעניין גיוס עובדי הוראה בחינוך הרשמי אינו רק ליקוי בסדרי מינהל תקין אלא הוא עלול לפגוע ביכולת של הממונים על מימוש תקציב המדינה לוודא כי הוא מנוצל ביעילות ועל פי החוק. בשל ההיקף הנרחב של כוח אדם שמעסיק משרד החינוך ובשל השפעתו על היקף התקציב הכולל, על הנהלת המשרד להקפיד לכלול בדיוניה הנוגעים לגיוס כוח אדם את חשב המשרד. הדבר יאפשר לבחון, בין שאר השיקולים, את ההלימה בין מגבלת התקציב למדיניות ההעסקה שיקבע המשרד. זאת ועוד, על אגף החשכ"ל לעמוד על כך שחשב המשרד יזמן לדיונים אלו.

66 החלטת ממשלה מס' 88 מ- 25.3.2003 בנושא "הגברת הבקרה על ביצוע התקציב במשרדי ממשלה".

67 בנובמבר 2015 מונה מר יוסי שטראוס לחשב משרד החינוך.

השינויים בתקציב במשך שנת התקציב

הוראות התקציב⁶⁸ הן כלי מרכזי לתכנון הפעילות השנתית ביחידות המשרד. התקציב מגדיר את היקף הפעילות הכספית בכל תחומי הפעילות של המשרד, ויחידות המשרד נערכות לפעול בהתאם לכך. אם כן, לשינויים הנעשים במשך השנה בתקציב יש משמעות תכנונית. הפערים בין הסכומים המתוקצבים בתקציב המקורי לתקציב על שינויי מצביעים על פערים בתכנון הפעולות האפשריות הנגזרות מהתקציב על ידי יחידות הביצוע. בפערים גדולים יש כדי להצביע על איכות תכנון נמוכה.

תקציב המשקף כראוי את תכנית העבודה מאפשר לגוף לפעול ברמת ודאות גבוהה, יוצר רצף תפעולי וחלוקה התואמת את פעילות היחידות בארגון, והוא אף מאפשר רמת ביטחון גבוהה בתשלומים לספקים. שינויים רבים ותכופים בתקציב במשך השנה, יש בהם כדי להצביע על ליקוי בתכנון התקציב⁶⁹.

שינויים תקציביים בתקנות נובעים ממגוון סיבות, ובהן העברת עודפים מחויבים משנת התקציב הקודמת⁷⁰; תוספות תקציב שמשרד האוצר מעביר במשך השנה מסעיפי חרבה כללית או ממשרדים אחרים⁷¹; קיצוצים בתקציב בהתאם להחלטות ממשלה; תכניות ומיזמים חדשים שיש לתקצב בהתאם להחלטות ממשלה המתקבלות במשך השנה ושינויים בסדרי עדיפויות פנים משרדיים, אשר בעטייהם המשרד מבקש לבצע הסטות תקציביות פנימיות בין תקנות תקציביות או אף בין תכניות תקציביות⁷², ועוד.

הביקורת בדקה את השינויים שבוצעו בסכומי התקנות בתקציבי השנים 2011-2015.⁷³

מהבדיקה עולה ששיעור התקנות שבוצע בהן שינוי בסכום התקציב המקורי עלה מכ-81% בשנת 2011 לכ-85% בשנת 2015. בממוצע רב-שנתי של השנים 2011-2015, בכ-57% מהתקנות בוצע שינוי גדול יותר מ-25%. בשנת 2015, בכ-39% מהתקנות חל שינוי בשיעור גבוה מ-50%, וכחמישית מתקנות אלו עברו שינוי בהיקף זה בכל אחת מהשנים שנבדקו - 2011-2015.

68 תקציב הבסיס המאושר, המפורט עד לרמת התקנות התקציביות.

69 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), בפרק "סוגיות בתקציב משרד הבריאות", עמ' 580.

70 עודפי תקציב שטרם שולמו, אולם בוצעו בגינם התקשרויות עם גורמי ביצוע חיצוניים, והם מיועדים לתשלום בעבור ביצוע פעילות מוגדרת בשנת התקציב.

71 ראוי לציין גם את התקציבים המועברים למשרד כ"כספים קואליציוניים".

72 העברת תקציב בין תקנות תקציביות באותה תכנית תקציבית טענה אישור של משרד האוצר; העברה תקציבית בין תכניות תקציביות או בין תחומים תקציביים דורשת גם הודעה לוועדת הכספים או את אישורה, בהתאם לשיעור השינוי המבוקש.

73 הבדיקה התייחסה לתקנות שהיה בהן סכום כספי כלשהו (בין אם הוצאה הרשומה כסכום חיובי ובין אם הכנסה הרשומה כסכום שלילי). תקנות אלו חולקו לכמה קבוצות, לפי שיעור השינוי המשתקף בתקציב, על שינויי, מהתקציב המקורי.

נמצא אפוא כי רוב התקנות בתקציב המקורי של משרד החינוך עוברות שינויים, רבות מהן שינויים ניכרים - שינוי של יותר ממחצית הסכום הנקוב בתקנה. הדבר מעלה חשש שתכנון התקציב לקוי ושיכולתן של יחידות המשרד לתכנן את הפעולות המתקצבות על פי תקנות אלו ולבצען נפגעת באופן משמעותי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם אי אפשר למנוע שינויים בתקציב, אך אם התקציב המקורי משתנה תכופות, ואם אותן תקנות משתנות מדי שנה בשנה - סכומי התקציב מתעדכנים לסכומים גבוהים הרבה יותר במשך השנה - התקציב המקורי שמשרד החינוך מגבש עם משרד האוצר, והמובא לאישור הכנסת, אינו משקף את מדיניות המשרד ואת תכנית העבודה שלו. בדרך זו התקציב מאבד מערכו ככלי לתכנון עבודת המשרד וכאמצעי לבקרה על ביצועה.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נכתב: "בתהליך משותף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, בוצעה הפקת לקחים בעבודה על תקציב 2015-2016, ושורה ארוכה של נושאים אשר לא נכללו בעבר בבסיס התקציב הוסדרו בבסיס. יחד עם זאת, המשרד רשם לעצמו את הנושא וישאף להכניס ככל שניתן נושאים לבסיס התקציב, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר". משרד החינוך הוסיף: "עיון תכניות חינוכיות בבסיס התקציב דורש קבלת החלטות לגבי שינוי סדרי עדיפויות, שכן על מנת לתקצב בבסיס נושאים שונים, יש להפחית את התקציב בבסיס מסעיפים אחרים או לקבל תוספת אקסוגנית ממשרד האוצר. לאור האמור, מידי שנה אנחנו מתקצבים שורה ארוכה של נושאים בבסיס וזאת כדי להקטין את היקף השינויים התקציביים ולאפשר פעילות תקינה ורציפה של אותו נושא, אך היכולת לעשות כן היא בסופו של דבר מוגבלת".

העודפים המחויבים⁷⁴ ויעילות השימוש בתקציב

התשלום בעבור כמה מן ההתקשרויות שהמשרד מבצע בשנת התקציב מועבר רק בשנת התקציב הבאה. הסכום לתשלום מועבר לשנת התקציב הבאה כ"עודף מחויב", ומתווסף לתקציב השנה הבאה בתהליך השינויים בתקציב⁷⁵. תהליך זה נעשה באישור אג"ת ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

74 הפרק עוסק בעודפי הרשאה להוצאה בתקציב הרגיל של משרד החינוך (לא בתקציב הפיתוח) ולא בעודפי הרשאה להתחייב.

75 עודפים מחויבים נוצרים גם בשל אופי הפעילויות המתקצבות - התקשרות לביצוע פעילויות מורכבות ורב-שלביות או תכניות רב-שנתיות, ובשל חוסר החפיפה בין שנת לימודים לשנת תקציב - כל שנת לימודים מתחילה בספטמבר, נמשכת לתוך שנת התקציב הבאה (המתחילה בינואר שלאחר מכן), וכל שנת תקציב כוללת למעשה את השליש הראשון של שנת הלימודים הבאה.

התברר, כי בפועל, לא כל עודפי התקציב המחויבים מועברים עוד בתחילת השנה העוקבת, ולכן המשרד משלם בעבור התחייבויות אלו מתקציבו השוטף ובניגוד לתכנון התקציבי. יצוין, כי ההנחה שהעברת עודפי תקציב תיעשה רק לקראת סוף שנת התקציב עלולה להביא לקבלת החלטות לא מושכלת ולא מיטבית, מתוך מטרה לנצל את התקציב עוד באותה שנה, לפחות כהתחייבות עתידית.

1. משרד מבקר המדינה בדק את שיעור העודפים המחויבים מסך השינויים בתקציב משרד החינוך בשנים 2011-2015. בבדיקה עלה, כי מדובר בתופעה רחבת היקף יחסית - העודפים נעו בין כ-36% (בשנת 2012) לכ-70% (בשנת 2014) מהשינויים בתקציב. יצוין, כי תופעה זו עלולה לפגוע באופן משמעותי ביכולת התכנון של המשרד.

2. ברוב התקנות של תקציבי השנים 2011-2013 (65%-62%) הועברו עודפים מחויבים לשנת התקציב הבאה, ובכמחצית מתקנות תקציב 2014 הועברו עודפים מחויבים לשנת 2015 (סכום העודפים המחויבים שהועברו מתקציב 2014 לשנת 2015 עמד על כ-1.9 מיליארד ש"ח). כמו כן, בכ-22% מתקנות אלו (76 תקנות) עבר רוב התקציב משנת 2014 לשנת 2015. נתונים אלו מעלים חשש ששיעור ניכר מתקנותיו של תקציב המשרד אינו מנוהל ביעילות.

עוד נמצא, שמבין 76 התקנות שמהן עברו עודפים מחויבים בשיעור של יותר מ-50% מסכום התקנה מתקציב 2014 לתקציב 2015, ב-38 תקנות התקיימה תופעה זו גם בשנה הקודמת - דהיינו, עברו עודפים מתקציב 2013 לתקציב 2014 בשיעור גבוה מ-50% מסכום התקנה. הדבר מצביע על כך שהעברת עודפים ניכרים בתקנה תקציבית משנה אחת לשנה שאחריה אינה תופעה מקרית או חד-פעמית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לבדוק מהן הסיבות להיווצרות עודפים מחויבים בתקנות תקציבו, בעיקר בתקנות ששיעורי העודפים המחויבים בהן גבוהים ובתקנות שמועברים בהן עודפים מחויבים כתופעה רב-שנתית, ולגבש מדיניות תקציבית פנים-משרדית לצמצום התופעה ככל האפשר.

3. בחודש יוני 2013 החליטה הממשלה⁷⁶ לאמץ את המלצות דוח ועדת המשילות⁷⁷. בתחום התקציב הומלץ ליישם מתווה להעברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה עד לאישור בידי ועדת הכספים של הכנסת. המתווה קובע את

76 החלטת ממשלה מס' 482, אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרים) ("ועדת המשילות") (30.6.13).

77 החלטת ממשלה מס' 4028, חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה (25.11.11).

האחריות לפעולות שעל אג"ת ועל החשכ"ל לבצע, וכן את לוחות הזמנים לביצוע הפעולות.

עולה שהפעולות להעברת העודפים המחויבים בשנת 2014 לא בוצעו על פי לוחות הזמנים שצינו במתווה שקבעה הממשלה, ורוב העודפים המחויבים מתקציב 2013 הועברו באיחור: 50% מהם הועברו באיחור של כחודש, 20% הועברו באיחור של כחודשיים ו-30% הועברו באיחור של שלושה חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי ראוי שבהמשך למתווה העקרוני שנקבע בהחלטת הממשלה אשר למתכונת העברת העודפים המחויבים, הוא יגבש נוהל שיסדיר את התהליך בנושאים: הגורמים הממונים, לוחות הזמנים והבקרה על ביצוע התהליך, ויפעל על פיו. כך אפשר יהיה להבטיח שהעודפים המחויבים יועברו במועדים שיאפשרו להשתמש בהם ביעילות.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נכתב: "עודפים מחויבים המבוססים על התחייבויות הינם אחד האמצעים לביצוע התקציב ומבחינה משפטית הינם ביצוע לכל דבר ואין דינם כעודפים שאינם מחויבים וגם אינם מעידים על אי יכולת ביצוע של משרד כזה או אחר. רוב העודפים המחויבים בתקנות תקציביות נובעים מסיבות שחלקן הגדול אינו תלוי במשרד החינוך, אלא בהתנהלות ממשלתית ובהנחיות החשבת הכללית באשר למועדי תשלום לספקים ובאשר למחויבות לרשום התחייבות על המזומנים בתקנה, וזאת בכדי לוודא שמלוא ההתחייבות לספקים מופיע בספרים".

משרד מבקר המדינה סבור אמנם שלעתים אי אפשר למנוע את היווצרותם של עודפים מחויבים ואת העברתם לשנת התקציב הבאה. ואולם, בשל היקף התופעה ועקביותה בתקנות תקציביות רבות ובשל השפעותיה השליליות על ניהול התקציב של יחידות המשרד, מן הראוי שמשרד החינוך יבחן באופן יסודי, בשיתוף החשכ"ל ואגף התקציבים שבמשרד האוצר, אילו אמצעים אפשר לנקוט כדי לצמצמה ככל האפשר.

ההתאמה בין תכנון התקציב למטרותיו, יעדיו ותפוקותיו

החלטות הממשלה בתחום החינוך מתורגמות לאבני דרך פדגוגיות, אשר אליהן נלוות משמעויות תקציביות. מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך מסייע למקבלי ההחלטות במשרד להוציא תכניות פדגוגיות אל הפועל.

אחד מתפקידיו העיקריים של מטה משרד החינוך הוא גיבוש של מדיניות החינוך ותכנון העבודה של מערכת החינוך לצורך יישום המדיניות. תכנון העבודה נקבע הן ברמה האסטרטגית הרב-שנתית הן ברמה היישומית השנתית.

מדריך התכנון הממשלתי מגדיר את המרכיבים שיש לציין בתכנית העבודה המשרדית לכל משימה, ובהם, בין השאר⁷⁸: מהות המשימה והפעולות המרכזיות הכלולות בה; כלי המדיניות המתאימים לביצועה; הגורמים הנדרשים לעמוד במשימה וחלוקת האחריות ביניהם; היקף התקציב הנדרש לביצוע המשימה; מדדי תפוקה.

משנת 2009 פועל משרד החינוך על פי תכניות אסטרטגיות רב-שנתיות: התכנית האסטרטגית לשנים 2009-2012, והתכנית לשנים 2014-2016. בתכניות הוגדרו מטרות-העל של משרד החינוך לשנים הללו, ולכל מטרה נקבעה רשימת יעדים. כל תכנית מאושרת בידי שר החינוך ומנכ"ל משרדו. בהמשך, מנכ"ל המשרד מאשר את תכניות העבודה של יחידות המשרד; המינהלים ממונים על הוצאתן לפועל; יחידות המטה ממונות על הפיקוח והבקרה.

1. **תכנון ותקצוב במטה המינהל הפדגוגי:** המינהל הפדגוגי (להלן - המינהל) ממונה על ניהול כל המערך הפדגוגי של מוסדות החינוך בכל שכבות הגיל, ובכלל זה תכנון אינטגרטיבי ופיתוח והקצאה של משאבים פדגוגיים, של כלים ושל אמצעים הנדרשים ליישום מדיניותו של משרד החינוך. המינהל הפדגוגי הוא המינהל הגדול ביותר במשרד החינוך, והיקף התקציבים של כל אגפיו ויחידותיו הוא כ-70% מתקציב המשרד.

כל אחד מאגפי המינהל ומיחידותיו ממונה על ביצוען של תקנות תקציביות מסוימות, בהתאם לתחומי פעילותו. משרד מבקר המדינה בדק את הקשר שבין תכנון העבודה של פעולות ותכניות במינהל ובין תקציב המשרד באמצעות בדיקת תכניות העבודה לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) של המינהל ושל שתיים מיחידותיו - האגף לחינוך יסודי והאגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון.

תכנית העבודה של המינהל לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) (להלן - תכנית העבודה של המינהל) כוללת מידע ממצה ושיטתי על הנדרש לביצוע המשימות השנתיות של המינהל בכל תחומי אחריותו כדי להשיג את יעדיו

אי אפשר לקבל מתכנית העבודה מידע על מקורות המימון של כל משימה ועל היקף התקציב הנדרש ליישומה

ובהתאם ליעדים האסטרטגיים של המשרד, כפי שהוגדרו בתכניתו האסטרטגית לכל אחת מהשנים 2014-2016.

לכל משימה מפורט כל הנדרש לביצועה: סוג המשימה (האם היא אסטרטגית, ייחודית או שוטפת); שם המשימה (הכולל תיאור מקוצר שלה); תוצאה רצויה שהמשימה אמורה להשיג; שלבי התארגנות (תיאור מילולי של השלב והתאריך שיש לסיימו); הממונה על המשימה (בעל התפקיד); מדדי תפוקה למשימה (כולל שם המדד, הערך שהושג בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) והערך שיש להשיג בשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016)); שלב הגיל שאליו המשימה מכוונת (קדם יסודי, יסודי או על-יסודי); המגזר שאליו המשימה מכוונת.

אף שבתכנית העבודה של המינהל מופיע מידע מקיף ושיטתי, אין הוא מקושר לתקנות תקציביות ספציפיות ואין הוא כולל נתונים כספיים של המשימות. לפיכך, אי אפשר לקבל מתכנית העבודה מידע על מקורות המימון של כל משימה ועל היקף התקציב הנדרש ליישומה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "לאור החשיבות הרבה שהמשרד מייחס לנושא הקשר בין תכניות העבודה והתקציב ביחידה מרכזית זו, אייש המשרד בעל תפקיד ייעודי לקישור זה אשר מיועד להיות אמן על תקציבי המינהל הפדגוגי ועל הקשר בין תקציבי המינהל הפדגוגי לתוכניות העבודה שלו. זאת ועוד, בעלי התפקידים האחראים על התכנון והתקצוב במינהל הפדגוגי משתתפים כיום בפורום ממוני התכנון, מתוך מטרה להדק את החיבור בין התכנון והתקצוב".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הפדגוגי שראוי לקשור בין תכנית העבודה לתקציב המשרד. מידע זה מהותי להגדרת המשימות ולהצגת סדר העדיפויות לביצוען, ועל הנהלת המינהל הפדגוגי להכלילו בתכניות העבודה שלו בשנים הבאות בעבור כל משימה ברמת הדיוק שמאפשרים אופייה והגדרתה. יש משימות שהגדרתן "איכותנית", ולפיכך קשה יותר לכמת במדויק את תקציביהן, ויש משימות שהגדרתן "כמותנית" ומדידה, ולפיכך אפשר למסור מידע תקציבי ברור עליהן. הכללת המידע התקציבי בתכנית העבודה תאפשר לשפר את תכנון העבודה ולעקוב ביעילות רבה יותר אחר ההתאמה בין ביצוע המשימות והשגת יעדי העבודה של המינהל ובין ביצוע התקציב.

2. **תכנון ותקצוב באגפי המינהל הפדגוגי:** האגף לחינוך יסודי שבמינהל ממונה על הניהול הפדגוגי של מערכת החינוך היסודי ואחראי לבקר את יישום המדיניות.

האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון ממונה על הפעילות למניעת נשירה מהמסגרות המוסדיות ולטיפול אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון⁷⁹ בתוך המסגרות הללו, וכן לביצוע פעולות חינוכיות וטיפוליות עם ילדים ובני נוער שנותקו מהמערכות המוסדיות לצורך חיזוק שייכותם החברתית והשתלבותם בחברה.

תכניות העבודה של האגף לחינוך יסודי ושל האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) (להלן - תכניות העבודה האגפיות) נכתבו בהתאם למתכונת שקבע המינהל הפדגוגי לתכניות העבודה השנתיות של אגפיו. תכנית העבודה האגפית כוללת פירוט של יעדי העבודה השנתיים של האגף, ובעבור כל יעד מפורטות המשימות המוגדרות להשגתו. לכל משימה מצוין המידע: תיאור המשימה, הממונה עליה, תפוקותיה, לוח זמנים לביצוע והמשאבים המוקצים למשימה⁸⁰. אשר למשאבים, צוינו בתכניות העבודה האגפיות עלויותיהן הכספיות של כמה מהמשימות, בעיקר בתכנית העבודה השנתית של האגף לחינוך יסודי. בתכנית העבודה השנתית של האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון צוינה עלותן של משימות מעטות בלבד.

אמנם עלויותיהן הכספיות של כשליש מהמשימות שבתכניות העבודה האגפיות של האגף לחינוך יסודי ושל האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון צוינו, אולם במשימות צוינו⁸¹ המשאבים במונחים לא כספיים, בלא תרגום למונחים כספיים; או שלא צוין כלל מידע על המשאבים, וממילא על עלויותיהם. לרוב אלו משימות שאופן הגדרתן מקשה לתמחר אותן במדויק, למשל המשימה "הבניית כלים המקדמים התבוננות בית ספרית בתהליכים פסיכו-פדגוגיים", המופיעה בתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) של האגף לחינוך יסודי. כמו כן, אין בתכניות העבודה האגפיות ציון של התקנות התקציביות המשמשות למימון כל משימה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המינהל הפדגוגי שגם ברמת תכניות העבודה האגפיות, עליה להנחות את אגפי המינהל לציין בעבור כל משימה את התקנה התקציבית המשמשת למימון ולהרחיב ככל האפשר את פירוט העלויות לכל משימה; בעבור המשימות שהגדרתן מקשה לתמחרן, רצוי לבדוק אם אפשר להגדירן במונחים מדידים כדי להקל את תמחורן, ולכל הפחות להסתפק באומדן כספי סביר ומנומק. מידע מלא ואמין על התקציב בתכנית העבודה יסייע הן בתכנון העבודה הפרטני של כל משימה הן בבקרה טובה יותר על ביצועה.

79 ילדים ובני נוער בני 3-18 שנים החיים בסביבה חברתית-כלכלית המסכנת את התפתחותם ואת יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד.

80 תכנית העבודה השנתית של האגף לחינוך יסודי כללה בסיומה גם רשימה קצרה של משימות השגרה האגפיות ושל התקציב לכל אחת מהן.

81 כמחצית מהמשימות בתכנית העבודה של האגף לחינוך יסודי וכרבע מהמשימות בתכנית העבודה של האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי בהתאם להנחיית מנהל המינהל הפדגוגי לכתיבת תכניות עבודה אגפיות מקושרות משאבים, האגף לחינוך יסודי ציין ברוב מרכיבי תכנית העבודה השנתית שלו את העלויות הכספיות של המשימות. במקצת המשימות צוינו משאבים לא כספיים אך מדידים. בתשובה ציין האגף לחינוך יסודי: "מובנת לנו החשיבות לתמחר באופן מפורט גם משאבים אלו ולציין לצדן את התקנה התקציבית המשמשת למימון המשימות המופיעות בתכנית העבודה. בימים אלו אנו נערכים לכתיבת תכנית העבודה לשנת הלימודים תשע"ז [2016-2017]. נקפיד על כתיבת תכנית עבודה מקושרת משאבים ומפורטת במונחים מדידים תקציביים או לכל הפחות אומדן כספי סביר ומנומק".

3. **מאז תכנון, ניהול והיערכות:** מאז שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), המינהל הפדגוגי מפרסם לכל מוסדות החינוך תכנית פעילות שנתית מחייבת בשם "מאז תכנון, ניהול והיערכות" (להלן - מתנ"ה). מסמכי המתנ"ה מפרטים את התכנית האסטרטגית הרב-שנתית ואת מטרותיה ויעדיה המחייבים, ומגדירים בקווים כלליים את המשימות שעל מוסדות החינוך לבצע לפי שלבי הגיל לצורך השגת יעדים אלו. מנכ"ל משרד החינוך מאשר את מסמכי המתנ"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך תכנון מיטבי של הפעילויות המתקצבות לשם ביצוע המשימות הנדרשות ממוסדות החינוך, ראוי היה שמסמכי המתנ"ה יצביעו על הקשר שבין כל מטרה ויעד ובין מסגרת התקציב להשגתם.

א. משרד מבקר המדינה בדק את הקשר שבין מסמכי המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2011-2012) - התשע"ו (2015-2016) (להלן גם - מתנ"ה התשע"ב (2011-2012); מתנ"ה התשע"ג (2012-2013); מתנ"ה התשע"ד (2013-2014); מתנ"ה התשע"ה (2014-2015); מתנ"ה התשע"ו (2015-2016)) ובין תקציבי המשרד לשנים 2012-2016.

בבדיקה נמצא שבאף אחד ממסמכי המתנ"ה לא צוין בעבור אף משימה מאיזו תקנה תקציבית בתקציב המשרד היא תמומן ולא צוין סכום התקציב בעבורה. המינהל הפדגוגי מתרגם את המטרות ואת היעדים הפדגוגיים של המשרד לתכניות לימוד, ובהן פירוט של היקף התשומות הנדרשות למימושן ושל התפוקות הצפויות. ואולם, אף שהתשומות הנדרשות לכל משימה מוצגות במסמכי המתנ"ה במונחים כמותיים (מספר השעות הנדרשות לביצוע המשימה, מספר בתי הספר ועוד), סך התשומות המוגדרות במתנ"ה אינו מוצג במונחים כמותיים או במונחים כספיים.

לפיכך, אי אפשר להעריך באמצעות מסמכי המתנ"ה את העלויות הנדרשות להשגת כל אחד מיעדי התכנית האסטרטגית, וממילא מסמכים אלו אינם משמשים בסיס לבחינת עמידתם של גורמי הביצוע במגבלת התקציב, לצד עמידתם במדדי הביצוע הפדגוגיים.

ב. היות שאין קשר ישיר בין מסמכי המתנ"ה ובין תקציב משרד החינוך, בבדיקת משרד מבקר המדינה בתקציבי המשרד לשנים 2012-2016⁸² תקנות רלוונטיות למשימות המוגדרות במסמכי המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2011-2012) - התשע"ו (2015-2016) בעבור החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי, נמצא כי לא ניתן לקבוע כמה מסכום התקנה התקציבית (או כמה תקנות תקציביות) מוקצה למשימה מוגדרת.

מניתוח הנתונים עולה שאפשר לזהות בתקציבי המשרד לשנים 2012-2015 תקנות תקציביות הרלוונטיות למימון של רק כמה מהמשימות המופיעות במסמכי המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2011-2012) - התשע"ה (2014-2015). למשל, במתנ"ה התשע"ב (2011-2012) זיהה משרד המבקר תקנות תקציביות הרלוונטיות רק לכ-10% מהמשימות שהוגדרו לחינוך היסודי ולכ-15% מהמשימות שהוגדרו לחינוך העל-יסודי; במתנ"ה התשע"ג (2012-2013) זוהו התקנות הרלוונטיות לכ-30% מהמשימות שהוגדרו לחינוך היסודי ולכ-38% מהמשימות שהוגדרו לחינוך העל-יסודי; במתנ"ה התשע"ד (2013-2014) זוהו התקנות ל-25% מהמשימות שהוגדרו לחינוך היסודי ולכ-35% מהמשימות שהוגדרו לחינוך העל-יסודי; במתנ"ה התשע"ה (2014-2015) זוהו התקנות בעבור 26% מהמשימות שהוגדרו לחינוך היסודי וכ-34% מהמשימות שהוגדרו לחינוך העל-יסודי.

אם כן, רוב המשימות המופיעות במסמכי המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2011-2012) - התשע"ה (2014-2015) הוגדרו באופן שאינו מאפשר למי שאינו מצוי בריי בניית התקציב לזהות בתקציב המשרד את התקנות התקציביות הרלוונטיות להן, ואין התייחסות למונחים הכספיים של המשימות. גם בנוגע למשימות שזוהו התקנות הרלוונטיות למימון, אי אפשר לדעת איזה חלק מסכום התקנה משמש למימון המשימה, ואם המשימה אינה מתקצבת גם מתקנות אחרות, שלא זוהו. כך, לא ברור באיזו מידה סדר העדיפויות של המשרד, כפי שהוא משתקף בתכנית העבודה המשרדית, תואם לסדר העדיפויות שלו, כפי שהוא משתקף בתקציבו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מצב זה מקשה ביותר לבחון את היעילות של ביצוע תכנית העבודה ואינו מאפשר לחשבות המשרד לוודא שהתקציב מנוצל בהתאם לייעודו.

ג. במסמך מתנ"ה התשע"ו (2015-2016), פורמט היעדים והמשימות למוסדות החינוך שונה מזה שבמסמכי המתנ"ה הקודמים. מתנ"ה התשע"ו (2016-2015) מגדירה בעבור כל אחת מרמות החינוך (קדם יסודי, יסודי ועל-יסודי) תוצאות רצויות, משימות מומלצות, תפוקות נדרשות וחומרים וכלים פדגוגיים העומדים לרשות המוסד החינוכי בעבור כל מטרה אסטרטגית וכל יעד אסטרטגי.

אף שגישת תכנון האסטרטגיה במתנ"ה התשע"ו (2015-2016) מתקדמת יותר מאשר במסמכי המתנ"ה הקודמים, אין כל אפשרות לזהות את התקנות התקציביות הרלוונטיות למימון המשימות המומלצות או התפוקות הנדרשות (להבדיל מאשר במסמכי המתנ"ה הקודמים, שאפשר היה לזהות בהן את התקנות בעבור כמה מהמשימות המוגדרות).

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה צוין כי מסמך המתנ"ה מיועד למוסדות החינוך בלבד. המשרד הוסיף: "בראש ובראשונה מדובר בכלי עבור בתי הספר, שתכליתו לשקף למנהל בית הספר את התפיסה האסטרטגית של המשרד ואת הנהלים והשגרות הרלוונטיים מבחינתו. עבור מוסדות החינוך אין זה רלוונטי מה הן התקנות התקציביות הרלוונטיות ממנה נשאבים התקציבים עבור היעדים המשרדיים. הקשר בין המשימות לבין התקנות התקציביות בא לידי ביטוי במסגרת תכניות העבודה התקציביות של כל יחידה במטה המשרד". עוד צוין משרד החינוך: "מאז מתנ"ה לשנת תשע"ו [2015-2016] מציג תפיסה תכנונית אסטרטגית מתקדמת יותר בהשוואה לשנים עברו, תוך קשירה בין מטרות ויעדי מערכת החינוך לבין יעדי מוסדות החינוך בגילאים השונים... העובדה שבמסמך מרכזי אחד מפורטים היעדים, הכלים, והמשאבים - הם בעינינו בשורה גדולה של תיאום תהליכי תכנון ותקצוב ברמת המוסד החינוכי. משרד החינוך סומך על מנהלי מוסדות החינוך ורואה בהם בעלי הסמכות והאחריות לבצע את מהלכי הבחינה, החשיבה והתכנון על-מנת להתאים בין היעדים והמשימות לכלל המשאבים הניתנים בידיהם".

משרד מבקר המדינה מציין כי מסמך המתנ"ה הוא מסמך התכנון השנתי העיקרי שהמשרד מפרסם. תכניות העבודה של יחידות המטה מתורגמות בו באופן אינטגרטיבי לרמה האופרטיבית. הוא מיועד הן לרמת המטה והמחוזות - למפקחים במטה המשרד, למנהלי המחוזות ולמפקחים המחוזיים, הן לרמת המנהלים של מוסדות החינוך. כמו כן, הוא מתפרסם באתר האינטרנט של משרד החינוך, דהיינו הוא מיועד להציג את התכנון גם לפני הציבור הרחב. משרד מבקר המדינה סבור, לפיכך, שעל משרד החינוך לקשר בין מסמך המתנ"ה, על הפעילויות המצוינות בו, ובין תקציב המשרד, כדי שבידי כל הגורמים שאליהם מיועד מסמך המתנ"ה יהיה מידע מלא על מקורותיהם של המשאבים המוקצים ליישום מרכיביו ועל היקפם. קישור כזה יהיה בו גם כדי לשפר את הבקרה הפנים-משרדית ואת הבקרה הציבורית על יישום התכנית.

4. **תכנון ותקצוב במינהל כלכלה ותקציבים:** מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך ממונה, בין השאר, על "פיקוח ובקרה על הביצוע הכספי והפיץ [של תקציב המשרד] ועל ביצוע שינויים תקציביים במהלך השנה". מינהל כלכלה ותקציבים אמור לאשר לכל יחידה את תכנית העבודה התקציבית שלה

ולעקוב אחר ההתאמה בין האופן שכל יחידה מבצעת את תקנות התקציב שלה ובין תכנית התקציב שאושרה לה. כדי לקבל תמונת מצב מלאה ומעודכנת על ביצוע תקנות התקציב שבסמכות כל יחידות הביצוע במשרד, בתחילת שנת 2016 העביר המינהל ליחידות המשרד גיליון אלקטרוני (טבלת אקסל) אחיד לשם תכנון התקציב ולבקרה עליו, בשם "תכנית עבודה תקציבית".

הביקורת מעלה כי תכנית העבודה התקציבית אינה יוצרת קשר מובנה בין ביצוע תכניות העבודה של יחידות המשרד ובין ביצוע תקנות התקציב שבאחריותן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל כלכלה ותקציבים, בשיתוף עם יחידות המשרד, ליישם את החלטת הממשלה משנת 2011, שלפיה יש להקים מערכת מידע פנימית במשרד החינוך⁸³ כדי לאפשר ניתוח של הקשר בין תשומות לתפוקות במערכת החינוך. כך ניתן יהיה לבקר את ההתאמה בין תכניות העבודה של היחידות לנתוני הביצוע.

כמו כן, על מינהל כלכלה ותקציבים לגבש נוהל מפורט למעקב ובקרה על התקציב, וכך ליצור מסגרת נורמטיבית מחייבת לבקרה יעילה על ביצוע תכניות העבודה התקציביות.

משרד החינוך מסר בתשובתו: "מינהל כלכלה ותקציבים פועל יחד עם מינהל תקשוב ומערכות מידע ליצירת מערכת מקוונת לניהול תקציבי ותכניות עבודה תקציביות, שתפשט את תהליך העבודה של היחידות מול מינהל כלכלה ותקציבים בזיקה לתקציב המשרד, ותמיר את פורמט האקסל של 'תכניות העבודה התקציביות' לממשק מתוקשב. המערכת תעגן תהליכי עבודה באופן מקוון ותכלול נוהלים ברורים לכל היחידות, בכל הנוגע לתכנון התקציב, ביצועו והבקרה עליו".

המשרד הוסיף כי בכל הנוגע לקשר שבין תכניות העבודה המשרדיות ובין תקציב המשרד, כל יחידה במשרד אמונה על בניית תכנית העבודה שלה, בכפוף ליעדים ולמשימות שהוגדרו על ידי הנהלת המשרד; וכי תכניות העבודה המפורטות אינן מתמקדות במשימות השוטפות של המשרד, משימות שהיקפן עצום, אלא במשימות האסטרטגיות שמהוות את השינוי בתכנית העבודה ביחס לשנים הקודמות. משימות אלו מוגדרות משימות מפתח לצורך השגת יעדי המשרד, וזאת כדי שיחידות המשרד יתמקדו בתכנון מוכוון יעדים. לעומת זאת, תקציב משרד החינוך מוקדש ברובו למימון הפעילות השוטפת של מערכת החינוך, זו שאיננה במיקוד בתכנית העבודה. עוד ציין משרד החינוך בתשובתו: "ראוי ליצור הלימה בין תכניות העבודה המאושרות לתקנות חוק התקציב. מוסכם כי ישנן משימות שמופיעות בתכנית העבודה האסטרטגית וכי יש מקום לקשר אותן להיקף התקציבי הרלוונטי, ותערך חשיבה פנימית במשרד בעניין זה".

משרד מבקר המדינה סבור כי יצירת קשר בין התקנה התקציבית למשימות הכלולות בתכנית העבודה המשרדית תאפשר לגורמי המטה, ובכללם הנהלת המשרד, מינהל כלכלה ותקציבים וחשבות המשרד, לעקוב אחר הביצוע של תכנית העבודה, לעמוד על האפקטיביות של תקציב התכניות ולהפיק לקחים לצורך בניית תכניות עבודה ותקציב בעתיד.

5. במדריך התכנון הממשלתי צוין: "תקנות תקציביות מאפשרות לעגן בספר התקציב את התכנית באופן שיאפשר לנהל אותה כהלכה ויבטיח מעקב ובקרה נאותים אחר מימוש תקציביה. תכנית שלא ברור היכן וכיצד היא מתקצבת (על כל הבטיה) 'תיבלע' במהרה בפעילות השוטפת".

א. בניגוד לתקציב במשרדים אחרים, מרבית תקציב הפעולות של משרד החינוך מוקדש, כאמור, לתשלום שכר ואין הוא מקושר לתקצוב התכניות הפדגוגיות. תכנית פדגוגית חדשה שיוזם משרד החינוך מלווה לעתים בפתירת תקנה תקציבית ייעודית למימושה. התכנית ממומשת בעיקר באמצעות העסקת עובדי הוראה. לצורך תשלום שכר עובדי ההוראה, חשבות המשרד מבצעת העברה מהתקנה הייעודית שנפתחה אל תקנת השעות או תקנת השכר. במקרים אחרים, התכנית ממומשת באמצעות הוספת שעות הוראה ותשלום שלהן ישירות מתוך תקנות השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי העברות אלו מעקרות את תכלית קיומן של תקנות תקציביות ייעודיות ופוגעות ביכולת לייחס את ביצוע התקציב של התכנית למקור התקציב הייעודי. זאת ועוד, הוספת שעות הוראה לתוך "סל" השעות הכולל, במסגרת תקנת שכר כללית, לשם מימוש של תכנית פדגוגית ייעודית, מעלימה את הקשר בין התקציב לביצוע תכנית מסוימת.

משרד החינוך מסר בתשובתו: "קיים מתח מובנה בין הצורך לסמן מראש במסגרת ספר התקציב תקציבים אשר מיועדים לנושאים מסוימים לבין הרצון להטמיע את התקציבים הרלוונטיים בתקנות הייעודיות. הסוגיה הופכת סבוכה עוד יותר, בשעה שתכנית מסוימת כוללת יותר מאפיק הקצאה אחד (לדוגמא, שילוב של שעות הוראה, הקצבות לרשויות מקומיות, תמיכות לארגונים ורכישת שירותים)".

משרד מבקר המדינה מסכים שיש חשיבות רבה לצמצום תקנות התקציב ושקשה לשקף תכנית פדגוגית יחידה ואת תקציבה מכמה תקנות שונות, אולם על משרדי האוצר והחינוך לנהוג בצמצום התקנות באופן מאוזן. זאת בעיקר משום שמרבית פעילות משרד החינוך מבוצעת באמצעות הקצאה של שעות הוראה מתוך שלוש תקנות שכר שהיקף הכספים בהן רב.



שיטת התקצוב ומבנה
התקציב אינם
מאפשרים להציג
בבהירות את יעדי
המדיניות הכלכלית
ואת סדרי העדיפות
של הממשלה, אינם
מאפשרים למשרדי
הממשלה להשתמש
בתקציב ככלי ניהולי
להשגת היעדים
שנקבעו להם, ואינם
מאפשרים למדוד את
הקשר בין ההוצאות
שנעשו לבין התוצאות
שהושגו

ב. במערכת הכספית "מרכב"ה", המשמשת את משרד החינוך, אפשר לסמן "פיצול" כדי לקשור חלק מהתקציב לתקנה תקציבית מסוימת ולייעד אותו לתקצובן של תכניות פדגוגיות מוגדרות. משרדי ממשלה אחדים משתמשים באפשרות זו.

הביקורת מעלה שמשרד האוצר (הממונה על מינהלת מרכב"ה) ומשרד החינוך לא מימשו את האפשרות לפצל במערכת מרכב"ה תקנות לשימוש משרד החינוך. במצב זה מתגבר הקושי לקשור בין התקדמותן של התכניות שמשרד החינוך מפעיל לביטוי התקציבי-כספי שלהן.

משרד החינוך ציין בתשובתו: "הוא [המשרד] מסכים עם משרד מבקר המדינה וזו תביעה שהמשרד העלה עוד בתקופת הטמעת מערכת מרכב"ה במשרד".

על משרדי האוצר והחינוך לקדם את הקמתה של מערכת פיצולים ייעודית לצורכי משרד החינוך כדי שאפשר יהיה לשקף במערכת הכספית את התשומות המושקעות במימושן של תכניות פדגוגיות מוגדרות ולעמוד על מידת התקדמותן וניצולן במישור הכספי-תקציבי.



כבר בדוח ⁸⁴62 העיר משרד מבקר המדינה: "שיטת התקצוב ומבנה התקציב אינם מאפשרים להציג בבהירות את יעדי המדיניות הכלכלית ואת סדרי העדיפות של הממשלה, אינם מאפשרים למשרדי הממשלה להשתמש בתקציב ככלי ניהולי להשגת היעדים שנקבעו להם, ואינם מאפשרים למדוד את הקשר בין ההוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו".

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד מדדי ההצלחה וכלי הבקרה הפדגוגיים, על הנהלת משרד החינוך להגדיר מדדים לבקרה על ביצוע התקציב. מנגנון היישום והמעקב אחר תכניות פדגוגיות חייב לאפשר בחינה של מידת העמידה במדדי התפוקה וההוצאה הכספיים. על בסיס תוצאות הבקרה על מדדי התפוקה הכספיים בשנה החולפת אפשר יהיה לתכנן בצורה טובה יותר את התקציב לשנה הבאה ולבחון חלופות לשם השגת יעדי המשרד.

84 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 125, "תכנון ויישום של תכניות עבודה".

מעקב ובקרה אחר הקצאת המשאבים למוסדות החינוך

הקצאה בפועל של שעות הוראה ברמת המחוז ומוסד החינוך

המינהל הפדגוגי, באמצעות אגף מוסדות חינוך, ממונה להקצות שעות לימוד למוסדות החינוך. בהנחיה שהוציא המינהל הפדגוגי⁸⁵ נכתב: "הקצאת שעות הלימוד מהתקן הבסיסי לתלמיד ולכיתת האם מתבססת על טבלת הקצאה המבוססת על מסגרת תקציבית מוגדרת ואסורה החריגה ממנה שכן משמעות החריגה היא חריגה מתקציב".

1. בביקורת עלה כי בעוד שבמערכת הממוחשבת להקצאת שעות תקן⁸⁶ יש מנגנון המונע ממוסדות החינוך להקצות שעות מעבר לתקן שחושב להם, המערכת לשיבוץ עובדי הוראה מאפשרת לשבץ כמה עובדי הוראה לאותה שעת תקן וכך מתאפשרות חריגות בתשלומי השכר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לוודא שבמערכת לשיבוץ עובדי הוראה תותקן חסימה לשיבוץ מספר המורים לאותה שעת תקן.

2. לכל מחוז במשרד החינוך מוקצות שעות מאגר מחוז (להלן - סל מחוז). שעות אלו משמשות את המחוז לביצוע התאמות נדרשות או למענה על צרכים ייחודיים של מוסדות שההקצאה שאושרה להם לא סיפקה להם מענה מספק. מנהל המחוז מנהל את סל המחוז ומקצה ממנו שעות.

מבקר המדינה כבר התריע בעבר⁸⁷: "בחינוך הרשמי כולו על מאות מוסדותיו נוצל תקציב המשרד לשעות ללא חריגה משמעותית⁸⁸. אולם אין הדבר נכון

85 "תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשע"ה בחינוך הרגיל" (24.8.13).

86 מערכת הקצאת התקן היא המודול במערכת משכ"ת - מערכת המציגה את עובדי ההוראה המשובצים במוסדות ומאפשרת למפקחים ולמנהלים לעדכן נתונים, לבדוק יתרות תקן ולהציע בדיקות בקרה אחרות. המערכת מאפשרת ניהול ושיבוץ של עובדי ההוראה במוסד החינוכי. מערכת זו מקצה את שעות התקן שקובע אגף מוסדות חינוך (אמח"י) על פי התקן המחושב.

87 **מבקר המדינה דוח שנתי 2016**, "ניצול שעות לימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים" (2009), עמ' 733.

88 בבקרת התקן הגדיר המשרד "חריגה" - "כל ביצוע (של שעות, מספר כיתות וכד') בפועל בבית הספר, השונה בכמותו במועד הבקרה לעומת החובה המוגדרת בחוזרי המנכ"ל ובהנחיות המנהל הפדגוגי".



מנהלי המחוזות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלי המחוזות ואינם מדווחים לחשבות משרד החינוך, אשר מתפקידה לבקר את ביצוע התקציב, על היעוד של הקצאת השעות ועל היקפה

לגבי ניצול התקציב בכל מוסד ומוסד, שכן חלק מהמוסדות חרגו מתקן השעות שאושר להם ואחרים לא ניצלו אותו עד תום. משמעותה של החריגה היא שהמורה עבד בפועל ולכן נדרש המשרד לשלם בעבור יותר שעות ממה שהקצה מלכתחילה לבית הספר.

א. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי על אף שכבר בשנת 2009 הוא התריע על החריגות המתקיימות במוסדות החינוך בביצוע שעות ההוראה אל מול התקן שהוקצה להם, משרד החינוך לא נקט בצעדים הנדרשים כדי למנוע את החריגות האלו.

ב. הביקורת מעלה שמנהלי המחוזות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלי המחוזות ואינם מדווחים לחשבות משרד החינוך, אשר מתפקידה לבקר את ביצוע התקציב, על היעוד של הקצאת השעות ועל היקפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהלי המחוזות, כי בהיעדר תיעוד המינהל אינו תקין, השקיפות נפגעת, וקשה לבחון את ההצדקה להקצאה. אם כן, תקציבים רחבי היקף ניתנים ללא שליטה ובקרה. כך נפגעת יכולתם של גורמי הבקרה לבחון את המתאם בין הקצאת המשאבים לתפוקות.

בתשובת אגף החשכ"ל נטען: "יש להגדיר נהלים אחידים וקריטריונים לחלוקת שעות מסל מנהלי המחוזות ולהתנות הקצאת השעות בהתאם לקריטריונים".

בתשובת אגף התקציבים שבמשרד החינוך נטען: "קיימת שונות בתהליכי תיעוד הקצאת המשאבים מסל המחוז, אך קיים תיעוד. בחלק מהמקרים בתחום תקן מנוהלים תיקים שבהם מתועדות כלל הבקשות להקצאת שעות תקן מתוך סלים מחוזיים בכל שנת לימודים, ואילו בחלק מהמקרים ישנה הקפדה לציין בהערות באופן ממוחשב את מושא ההקצאה והיעוד הרלוונטי ביותר. יצוין, שההקצאה מתבצעת בכפוף לפניית מטעם בתי ספר, והן תלויות בהמלצת מפקח/ת בית הספר, בהמלצת מפקחת המחוז/מחמ"ד וכן באישורה הסופי של מנהלת המחוז. **מכל מקום, המשרד מקבל את ההערה כי יש להגדיר ולחדד נהלים אחידים הן מבחינת הקריטריונים והן מבחינת התיעוד של הקצאת סל מנהל/ת מחוז**" [הדגשה במקור].

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היעדר אמות מידה וכללי פעולה ברורים, אחידים ושקופים להקצאת שעות מתוך סלי מחוז המנוהלים על ידי מנהלי המחוזות, עלול לפגוע בעקרון השוויון ולפתוח פתח לשיקולים לא ענייניים.

מעקב ובקרה אחר ביצוע התקציב בחט"ע

החט"ע מופעלות באמצעות בעלויות, ולכן הן חלק מהחינוך המוכש"ר. משרד החינוך מעביר לכל בעלות תקציב בעבור כל בתי הספר שבבעלותה, והיא מעבירה לכל אחד מהם את המשאבים שמשרד החינוך קבע לו.

תקציבה של חט"ע כולל בעיקר תקציב שמשרד החינוך קובע לבית הספר בהתאם למצבת תלמידיו, מצבת כוח ההוראה שלו ורמת השירות שלו, כפי שבית הספר מדווח עליהם. בשנים 2015-2016 היה תקציב הבסיס של שכר הלימוד לחט"ע כ-7.2 מיליארד ש"ח. לצד זה, תקציב החט"ע כולל תקציבים שמשרד החינוך מעביר להפעלת מגוון תכניות ומיזמים; תקציבים משלימים מהבעלות ומקורות הכנסה עצמיים, שהעיקרי שבהם הוא תשלומי הורים.

משרד מבקר המדינה בדק את הבקורות שמשרד החינוך מפעיל בתהליך תקצוב החט"ע בשני מרכיבים מרכזיים: בקרה על מהימנותם של הדיווחים שבית הספר מעביר למטה משרד החינוך לשם קביעת תקציבו ובקרה על ביצוע התקציב שהמשרד מעביר לבית הספר באמצעות הבעלות, דהיינו בקרה על ההתאמה בין ביצוע התקציב בבית הספר לתחומים שתקצב המשרד.

1. מנהל בית ספר מצהיר בחתימתו על מצבת התלמידים בכל שכבה ובכל מגמת לימוד ועל מספר התלמידים בבית הספר. כמו כן, בדוח מצבת מוסדות הוא מדווח על פרטי הכיתות ועל המגמות המאושרות בבית הספר.

על מנהל בית הספר לדווח גם על המורים המלמדים בחט"ע, אלו המועסקים בידי הבעלות ואלו המועסקים בידי מעסיקים אחרים. הדיווח נשלח למשרד לאחר בדיקת מהימנות של הנתונים ואישורם בידי רואה חשבון. יצוין שאישור רואה החשבון מתייחס לנתוני המורים שהם עובדי הבעלות בלבד, ולא לנתוני המורים המועסקים בדרכים אחרות.

על מנהל בית הספר לדווח למשרד החינוך גם על רמת השירות של בית הספר, למשל על עובדי סיוע טכני, רופא, אחות, ספרן, יועץ חינוכי ורכז חינוך חברתי. יוזכר שרמת השירות משפיעה על גובה שכר הלימוד שיקבל בית הספר⁸⁹. גם דיווח זה נדרש להצהרת המנהל ולאישור של רואה חשבון.

בשונה מהבקרה המופעלת על דיווחי מצבת עובדי ההוראה ועל רמת השירות, באמצעות רואה חשבון, הרי שבנוגע למצבת התלמידים ולמגמות הלימוד במוסד, משרד החינוך מסתפק בדיווח המנהלים ובהצהרתם. מצבת התלמידים ומגמות הלימוד הם מרכיבים חשובים בקביעת עלות שעת הוראה, ולכן חיוני שהדיווח בנוגע להם יהיה תקין. יוצא אפוא כי תקציבים בהיקף כספי רחב מאוד מועברים לפעילות החט"ע בלא בקרה מלאה על כלל הנתונים המדווחים.

2. חשבות משרד החינוך ממונה על ביצוע ביקורות בבעלויות אשר להתאמה בין המדדים שעל פיהם קבע המשרד את תקציב בית הספר ובין התשלומים שהמשרד מעביר להן בעבור בתי הספר. החשבות מבצעת מדי שנה בשנה כמה סוגי ביקורות בבעלויות באמצעות משרדי רואי חשבון, ובהם:

א. ביקורת שכר - ביקורת המתמקדת, באמצעות בדיקה מדגמית של תלושי שכר של עובדי הוראה, במידת ההתאמה בין תשלומי השכר ובין המדדים הקובעים את השכר (כגון השכלה, ותק וגמולים) של עובדי ההוראה, כפי שהם מעודכנים במערכת עו"ר (מערכת המידע הכוללת את נתוני עובדי ההוראה בחינוך המוכש"ר) של משרד החינוך.

ב. "ביקורת פערי דיווח" - ביקורת מדגמית המשווה בין מספר השעות שתקצב משרד החינוך לכל בית ספר למספר השעות שבוצע בפועל. כמו כן, הביקורת משווה בין פרופיל בית הספר, כפי שהוא נקבע על פי מצבת כוח ההוראה שלו, לפרופיל שלו בפועל. אם נמצא ששולמו תשלומי יתר - מקוזז התקציב מהתשלומים החודשיים הבאים שמשרד החינוך מעביר לבעלות.

נמצא כי מאז שנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) חשבות משרד החינוך אינה מפעילה את ביקורת פערי הדיווח מאחר שבבתי ספר רבים, ההליך של העברת כרטיס נוכחות כחלק מפרורמת "עוז לתמורה" לחט"ע אינו מבוצע באופן סדיר ומלא. לפיכך אי אפשר למדוד את שעות הנוכחות בפועל של המורים בבתי הספר הללו אל מול הגדלת שעות המשרה שלהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לפעול בהקדם האפשרי להסדרת נושא דיווחי הנוכחות של המורים בבתי הספר באופן סדיר ומלא כדי לאפשר בקרה משמעותית על משאבי שעות ההוראה שמשרד החינוך מתקצב.

ג. ביקורת "נוהל תקצוב" - ביקורת זו מתמקדת בבקרה של תחומי הניהול הכספי התקין של הבעלות - בחינת מקורות התקציב, השימושים הכספיים והאיתנות הפיננסית של הבעלות.

עולה שביקורות נוהל תקצוב שהחשבות מבצעת בבעלויות אינן משוות בין היקף השעות המבוצעות בפועל בכל מגמה למספר השעות שהוקצה לשם כך. כמו כן, הביקורות אינן בודקות אם הבעלויות מעבירות לבתי הספר את כל התקציבים בעבור תכניות ומיזמים חינוכיים שמשרד החינוך אישר לבית הספר ותקצב.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשבות המשרד, כי הביקורת שהוא מפעיל על ניצול משאבי התקציב שהוקצו לבעלויות לקויה ולכן אין בכוחה לפקח ולוודא שמלוא השעות המתוקצבות והמתוכננות סופק לתלמידים. הבקרה הכושלת עלולה להביא לניצול לא יעיל של המשאבים ואף לניצול לרעה שלהם. על הנהלת משרד החינוך ואגף החשכ"ל להשלים את מעגל הבקרה החסר על כלל הנתונים המדווחים המשפיעים על תקצוב החט"ע.

3. כאמור, בנובמבר 2015 פרסם משרד החינוך מכרז לבקרת ביצוע של שכר לימוד בחט"ע באמצעות גוף בקרה חיצוני (להלן - המכרז)⁹⁰. מינהל רישוי, בקרה ואכיפה במשרד יהיה ממונה על הפעלתו של גוף הבקרה החיצוני ויפקח על פעילותו.

הגוף החיצוני שייבחר יבצע בקרה בתחומים: (א) השוואה בין הנתונים שבתי הספר והבעלויות מדווחים עליהם למשרד החינוך למצב בפועל בכיתות הלימוד ובארגון הלימודים של בית הספר בתחומים: מצבת התלמידים ומספר התלמידים הלומדים בפועל, מצבת המורים ומספר המורים המלמדים בפועל, רמת השירות המדווחת והיקף התשתיות ושירותי העזר בפועל; (ב) השוואה בין מערכת השיעורים בפועל לדרישות של תכניות הלימודים; (ג) בדיקה של מידת ההתאמה בין תקציבי שכר הלימוד המועברים לבית הספר לביצוע בפועל של תכניות הלימוד הרשמיות; (ד) איתור המידע על מכלול המשאבים המתקבלים בבית הספר בנוסף לשכר הלימוד, בדיקתם והצגת הפירוט שלהם.

בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) היה מספר החט"ע 1,463 (כולל בתי הספר החרדיים). לפי תנאי המכרז, במשך שנת לימודים יבוצעו כ-190 בקורות שטח (כ-13%).

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את כוונתו של משרד החינוך, כפי שהיא באה לידי ביטוי במכרז זה, לבצע בקרה סדירה על תקציב החט"ע. בקרה כזאת עשויה לטפל, בין השאר, בתחומים רחבים שבהם היא חסרה לחלוטין. על משרד החינוך לבסס את הבקורות הנדרשות בחט"ע כהלך קבוע וסדיר ולהגביר את תדירותן, וכך לשפר את יעילותם של תכנון התקציב של החט"ע ושל ביצועו.

90 משרד החינוך, מכרז היקפים משנת 2015 מס' 19/11.2015: בקרת ביצוע של שכר לימוד בבתי ספר בחטיבה העליונה, חטיבה על תכנית ובמוסדות חינוך מיוחדים (9.11.15).



בשנים 2016-2013
היה סך ההשתתפות
של המשרד בתקציב
הרשויות המקומיות
בין 10.5 מיליארד
ש"ח ל-13.3 מיליארד
ש"ח. חשבות משרד
החינוך אינה מבקרת
את פעילותן של
הרשויות המקומיות
בכל הנוגע למימוש
התשלומים שמשרד
החינוך מעביר אל
הרשויות המקומיות

בקרה על תקציבי משרד החינוך המועברים לרשויות המקומיות

בשנים 2016-2013 היה סך ההשתתפות של המשרד בתקציב הרשויות המקומיות בין 10.5 מיליארד ש"ח ל-13.3 מיליארד ש"ח - בין 25.6% ל-26.6% מכלל תקציב משרד החינוך⁹¹. תקציב משרד החינוך המועבר לרשויות המקומיות מממן בין השאר את שעות ההוראה בחט"ע, כמו גם את כוח העזר התומך במסגרת הלימוד בחינוך הרשמי - מזכירות, פסיכולוגיות, יועצות, סייעות ושירותי אחזקה, ואף הסעות תלמידים.

בהקשר זה יש לציין כי בעבר ביצעו חשבות משרד החינוך ומשרד הפנים ביקורות עומק ברשויות מקומיות כדי לבדוק את ההוצאות ואת ההכנסות של הרשות המקומית בתחום החינוך, כמו גם את המהימנות של דוחות שהגישו הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך למשרד החינוך. מממצאי הביקורות עלה שכמה מהרשויות המקומיות פעלו בניגוד לחוק⁹² ולצו⁹³, והשתמשו בכספי ההקצבות לחינוך שקיבלו מהמדינה שלא למטרות שהוגדרו בחוק ובצו.

בעקבות האמור לעיל, בשנת 2007 החליטו משרד החינוך ומשרד הפנים⁹⁴ שברשויות מקומיות שבהן אותרה התופעה האמורה ואשר בהן פועל חשב מלווה מטעם משרד הפנים, תורחב הפעילות של החשב המלווה, והוא יידרש לדווח בנפרד על קיום הוראות החוק והצו בנושא ייעוד תקציבי החינוך ברשות המקומית שהוא מלווה. כחמש שנים לאחר מכן, באוגוסט 2012, פרסמה חשבות משרד החינוך מכרז לבניית מאגר של משרדי רואי חשבון לביצוע ביקורות⁹⁵. במכרז התבקשו משרדי רואי חשבון להציע את עצמם למבקרים גם על תקציב משרד החינוך המועבר לרשויות המקומיות.

חשב המשרד ציין בפגישה שהתקיימה בינואר 2016 עם נציגי משרד מבקר המדינה שחשבות משרד החינוך בעצמה או באמצעות משרדי רואי החשבון המועסקים על ידה, אינה מבקרת את פעילותן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע למימוש התשלומים שמשרד החינוך מעביר אל הרשויות המקומיות, אף שהיא מייחסת לדבר חשיבות רבה.

- 91 משרד החינוך, **נתונים כלכליים על מערכת החינוך לשנים 2016-2015**, אתר מנהל כלכלה ותקציבים.
- 92 חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), התש"ס-2000.
- 93 צו הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך) (הוספת מטרות), התשס"ד-2004.
- 94 בשנת 2006 ערכו רואי חשבון ביקורת כפעילות משותפת של משרד החינוך ומשרד הפנים בכ-70 רשויות מקומיות. הביקורת התייחסה לשנת הכספים 2005. בשנת 2007 הורחבה הביקורת, וכללה את השימוש בתקציבי חינוך בשנת 2006 בכ-170 רשויות מקומיות נוספות. ביולי 2007 נשלחו לרואי החשבון המבקרים ולגזברי הרשויות המקומיות הנחיות במכתב שנושא: "ביקורת תקציבי חינוך לשנת 2006".
- 95 מכרז היקפים משתנים מס' 27/8.2012: רשימה של רואי חשבון לביצוע ביקורת עבור חשבות משרד החינוך (20.8.12).

אף שחשבות משרד החינוך נדרשה לעניין פעילותן הענפה של רשתות החינוך למקסום התקבולים ממשרד החינוך, ואף שהיא הקימה אגף שתכליתו⁹⁶ עריכת ביקורות יזומות של המשרד ברשתות אלו, לא הופעל מערך דומה כדי לפקח על התקציב שהמשרד מעביר לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשבות המשרד כי על אף פרק הזמן הארוך שחלף מאז החלטת משרדי החינוך והפנים להרחיב את הבקרה והפיקוח על מימוש התקציבים המועברים לרשויות המקומיות, תהליך זה עדיין דל ולא מספק. לנוכח העובדה שהמשרד מעביר מדי שנה בשנה מיליארדי שקלים לרשויות המקומיות מתקציב החינוך, חשוב ביותר שמשרד החינוך ואגף החשכ"ל יסדירו את מערך הבקרה והפיקוח על תקציבים אלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבקר המדינה: "כדי למנוע את התופעה שהרשויות המקומיות ישתמשו בתקציב חינוך שלא למטרות שהוגדרו בחוק ובצו, נכון להיום קיים חשבון נפרד לחינוך ועל כן אין אפשרות לשימוש בכספים אלו לפעולות אחרות שאינן חינוך".

לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני לפתוח חשבון נפרד לתקציב חינוך המועברים ממשרד החינוך אל הרשויות המקומיות, אולם אין בכך די. הפיקוח והבקרה על ביצוע התקציב צריכים לכלול בחינה של מהות השימוש בכספים המועברים ושל אופן ניצולם למימוש היעדים והתכניות שלהם נועדו.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי נוכח חשיבות הנושא וההיקפים הכספיים הניכרים המועברים ממשרד החינוך לרשויות המקומיות, האגף, בשיתוף עם מינהל רישוי, בקרה ואכיפה שבמשרד החינוך, בוחן כיצד אפשר לערוך בקרה יעילה על הכספים. הוא הוסיף שבכוונתו, בשיתוף עם חשבות משרד החינוך ומינהל רישוי, בקרה ואכיפה, לתעדף נושא זה ולהוסיף בקרה בנושא במחצית השנייה של שנת 2016.

גם משרד החינוך מחזיק בעמדת אגף החשכ"ל. הוא מסר בתשובתו: "המשרד מקבל את עמדת המבקר כי יש להרחיב את המעקב והבקרה אחר ביצוע התקציב ברשויות המקומיות ובחטיבות העליונות, ונערך בהתאם באמצעות מינהל הרישוי, הבקרה והאכיפה החדש שהוקם, בין היתר, למטרה זו. הנושא יתועדף החל ממחצית שנת 2016 בתכנית העבודה".

סיכום

מדינת ישראל מקצה למערכת החינוך משאבים רבים בהיקף כספי של עשרות מיליארדי שקלים, מדי שנה בשנה, מפני שמערכת החינוך היא תשתית אסטרטגית לאומית החיונית לבניית חברה חזקה ומתקדמת. ביקורת זו מעלה ליקויים מהותיים בתהליכי התכנון, ההקצאה, הפיקוח והבקרה על תקציב החינוך מצד משרדי החינוך והאוצר. הצורך של הממשלה למדוד את תוצאות פעולותיה וחובתם של בעלי התפקידים לגלות שקיפות, אחריות ואחריותיות הפכו את מדידת הביצועים לנושא מרכזי במגזר הציבורי. אף על פי כן, ועל אף הגידול הניכר בהוצאה הלאומית בתחום החינוך, משרד החינוך ומשרד האוצר אינם בוחנים ביעילות את ההתאמה בין התקציב וביצועו ליעדים ולתפוקות המצופות ממערכת החינוך. העובדה שמרבית התכניות הפדגוגיות הן למעשה נדבך ברצף חינוכי הנמשך שנים מעניקה משנה חשיבות לאיסוף הנתונים ולמידתם בעקביות.

בשנים האחרונות גדלה ההשקעה בתלמיד בישראל באופן עקבי ביחס למדינות ה-OECD, והניקוד של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים במבחני הפיזה - קריאה, מתימטיקה ומדעים - עלה בהתמדה בשנים 2006-2012. אך בניגוד למטרות שהציב משרד החינוך, הפערים בהישגים הלימודיים בין התלמידים בישראל הם מהגבוהים בעולם, ודירוג הישגיהם ביחס למדינות ה-OECD לא השתפר. העמקת הפערים בלימודים בין תלמידי ישראל מחייבת את משרד החינוך ביתר שאת לשלב בתכנון התקציב שיקולים דיפרנציאליים בכל שכבות הגיל. יש לבסס את תהליך קבלת ההחלטות, ככל האפשר, על מידע שיטתי וסדור בנוגע לכל המקורות והמשאבים המופנים למערכת החינוך, הן הממלכתיים - תקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות, הן החוץ-ממלכתיים - תשלומי הורים ועמותות. הדבר יעשה את התהליך למושכל יותר, ויביא להגברת היעילות והשוויון בהקצאת המשאבים, למען צמצום הפערים בחברה.

משרד החינוך מחויב לפעול בהתאם למגבלת היקף השעות המוקצות בחוק התקציב, אך ההוצאה הכספית הנלווית למספר השעות המנוצל תוצאתית בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע תקציב על בסיס יעד כמותי בלבד, בלא להחיל מגבלת תקציב כספית, לוקה בחסר. שיטה זו אינה מאפשרת בקרה נאותה על התקציב, ואין היא ממריצה לבחון חלופות יעילות יותר ולהביא להקטנה אפשרית של העלות הכספית הנגזרת מכך. שינוי מושכל במנגנון התקצוב יאפשר למשרד החינוך, במקרים המתאימים, לממש את יעדיו הפדגוגיים לאחר בחינת חלופות ועלותן וייעל את ניצול התקציב ואת תפועול מערכת החינוך.

"הדואג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נוטע עצים, הדואג לדורות מחנך אנשים"⁹⁷. החינוך של ילדי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים למדינה. החינוך הוא המפתח לניידות חברתית, לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, לשמירה על מעמדה של ישראל בקדמת הטכנולוגיה, והוא מרכיב בחוסן הלאומי והחברתי. אמנם במשך השנים גדלה ההשקעה הלאומית בחינוך, אך אין בכך די. על הממשלה בכלל ועל משרד החינוך ומשרד האוצר בפרט מוטלת החובה למצות באופן מיטבי את כל המשאבים המיועדים למערכת החינוך, תוך בחינה מתמדת של ההקצאה ושל התפוקות ומידת הגשמתן את יעדי הממשלה בתחומי החינוך והחברה. על ממשלת ישראל לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפער בין רמת ההישגים של מערכת החינוך לרמתן של מערכות החינוך המתקדמות בעולם. עליה לוודא שההשקעה ההולכת וגדלה בחינוך תביא לשיפור משמעותי ולתוצאות המשיגות את היעדים שהציבה.