

## משרד החינוך

### פעולות הביקורת

נבדק נושא תשלומי הורים במערכת החינוך. בין הנושאים שנבדקו: גיבוש מדיניות המשרד בעניין תשלומי הורים; גביית תשלומי הורים בחינוך המוכר שאינו רשמי; גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה ועבור תכנית תורנית בחינוך הממ"ד; גביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים. הביקורת בוצעה במטה משרד החינוך, במחוזות ירושלים, תל אביב, חיפה, מרכז, צפון ודרום ובמינהלה לחינוך ירושלים. כמו כן נעשתה בדיקה ב-12 בתי ספר.

נבדקה מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך. בין השאר נבדקו עבודת המטה להסדרת פעילותן של תכניות חיצוניות; שילובן של תכניות חיצוניות במערכת החינוך; הפיקוח והבקרה על הפעלתן של התכניות החיצוניות; מעורבות גורמים מסחריים במערכת החינוך. הביקורת נעשתה במטה משרד החינוך וכן רואינו מפקחים כוללים בחינוך הרגיל בשלושה ממחוזות המשרד: הצפון, תל אביב והדרום.

נבדק נושא תכנית קרב. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הסדרת השותפות בין המשרד ובין עמותת קרב; אוכלוסיית היעד של התכנית; ניהול המידע על התכנית; מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי; ובחינת האפקטיביות של התכנית. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד החינוך ובמשרדי הנהלת התכנית.

נעשתה ביקורת בנושא תקשוב מערכת החינוך. נבדקו בעיקר פעולות משרד החינוך להטמעת התקשוב במערכת החינוך, ההבדלים בין בתי ספר שבהם לומדים תלמידים ממגזרים שונים מבחינת היקף ההצטיידות במחשבים, והפעלה של תכנית חדשה שנועדה להתאים את התקשוב במערכת החינוך למאה העשרים ואחת.

נבדקו כמה סוגיות הנוגעות למינהל החינוך הדתי, ובהן: לימודי אנגלית במסגרת תכנית היסוד (ליבה) בבתי ספר יסודיים; הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בכיתות ח' בחינוך הממ"ד; שילוב גרעינים תורניים במוסדות החינוך הממ"ד במחוז תל אביב; תכנית ה"מלמדים". הביקורת נעשתה ביחידות המשרד, בייחוד במינהל החמ"ד, במזכירות הפדגוגית ובארבעה ממחוזות המשרד: ירושלים, תל אביב, הדרום והמינהלה לחינוך ירושלים.

נבדקו פעולות משרד החינוך למניעת היפגעות תלמידים בתאונות במערכת החינוך. בין היתר נבדקו נושאים אלה: הכשרת בעלי תפקידים בתחום הבטיחות במוסדות החינוך; התקציב לבטיחות; חינוך לבטיחות; ועדות לבדיקת תאונות

במוסדות החינוך ויישום המלצותיהן; פיקוח ובקרה על הבטיחות במוסדות החינוך; הבדיקה נעשתה במטה המשרד. בדיקות השלמה נעשו במחוז ירושלים ובמחוז דרום של המשרד.

נבדק נושא מקצועות הלימוד במערכת החינוך, ונבחנו ההיבטים האלה: רשימת מקצועות הלימוד המאושרים במערכת החינוך; נוהל להוספה או לגריעה של מקצוע לימוד במערכת החינוך; מעורבות המזכירות הפדגוגית בהחלטה בדבר הוספה או גריעה של מקצוע לימוד; ופעולות המשרד לצמצום היצע מקצועות הבחירה לבגרות. הבדיקה נעשתה ביחידות המשרד ובהן המזכירות הפדגוגית, המינהל לחברה ולנוער, המינהל הפדגוגי, מינהל תקשוב ומערכות מידע ומינהל הכשרה ופיתוח מקצועי של עובדי הוראה.

## תשלומי הורים במערכת החינוך

### תקציר

במערכת החינוך בישראל שני סוגים עיקריים של מוסדות חינוך: מוסדות של החינוך הרשמי, אשר מונהג בהם חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד) והם ממומנים מימון מלא בידי המדינה והרשויות המקומיות, ומוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), אשר משרד החינוך (להלן גם - המשרד) מממן אותם מימון חלקי או מלא.

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), בתקנות שהותקנו על פיו וכן בהוראות המשרד מפורטים סוגי התשלומים המותרים לגבייה מההורים. בתחילת שנת הלימודים התשע"א (2010-2011)<sup>1</sup> אמד המשרד את היקפם של תשלומי ההורים בבתי ספר ב-2-3 מיליארד ש"ח בשנה<sup>2</sup>, שהם כ-10%-15% מתקציב המשרד לחינוך היסודי והעל-יסודי.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2002 בנוגע לתשלומי הורים<sup>3</sup> (להלן - חוזר תשלומי הורים) נקבע שהתשלומים והחזר ההוצאות שקובע שר החינוך על פי חוק לימוד חובה הם "תשלומי רשות". קביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונה אישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך). המשרד גם הגדיר תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות לפי חוק לימוד חובה כ"תשלום חובה". תשלום זה נקבע בידי השר וטעון אישור של ועדת החינוך.

נוסף על כך מתיר חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, לגבות תשלום עבור קיום תכנית לשעות נוספות (להלן - תל"ן). בחוזר תשלומי הורים התיר המשרד לגבות תשלומי הורים עבור "רכישת שירותים מרצון" - רכישת שירותים שמציע בית הספר, בדרך כלל כדי לחסוך בהוצאות באמצעות רכישה מרוכזת. גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים אותם ואת אישורו של מפקח בית הספר. מדי שנה בשנה מפרסם המשרד בחוזר מנכ"ל את התעריפים המרביים של כל אחד מסוגי התשלומים האמורים.

המינהל הפדגוגי במשרד, בראשות סמנכ"לית, גב' מיכל כהן, אחראי לריכוז עבודת המטה בנושא תשלומי ההורים. מנכ"ל המשרד בתקופת הביקורת היה ד"ר שמשון שושני.

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

2 זהו אומדן של תשלומי הורים אשר יש למטה המשרד מידע בעניינם, והם נגבים על פי דין או שלא על פי דין.

3 חוזר מנכ"ל התשס"ג/3 (א).

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תשלומי הורים במערכת החינוך.<sup>4</sup> הביקורת בוצעה במטה משרד החינוך, במחוזות ירושלים, תל אביב, חיפה, מרכז, צפון ודרום ובמינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י).<sup>5</sup> כמו כן נעשתה בדיקה ב-12 בתי ספר (להלן - בתי הספר שנבדקו).<sup>6</sup> בין היתר נבדקו הנושאים האלה: גיבוש מדיניות המשרד בעניין תשלומי הורים; גביית תשלומי הורים בחינוך המוכר שאינו רשמי; גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה ועבור תכנית תורנית בחינוך הממ"ד; גביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים; שימוש בכלי הבקרה על תשלומי הורים; ופעולותיה של הנהלת משרד החינוך לאכיפת הוראות המשרד.

## עיקרי הממצאים

### גיבוש מדיניות משרד החינוך

1. ביוני 2005 מינתה מנכ"לית המשרד דאז, גב' רונית תירוש,<sup>7</sup> ועדה לבחינת נושא תשלומי ההורים (להלן - ועדת תשלומי הורים) כדי לבחון מן היסוד את נושא הגבייה של תשלומי ההורים. לאחר שהוועדה הגישה מסקנות ביניים החליטה הנהלת המשרד לגנוז אותן.

על אף מסקנות והמלצות הביניים של ועדת תשלומי הורים והמלצותיה המפורשות של האחראית לתשלומי הורים במינהל הפדגוגי (להלן - האחראית לתשלומי הורים) לקבל החלטות מדיניות בתחום תשלומי הורים עוד בשנת 2006, לא קיבל המשרד החלטות מדיניות בנושאים השונים שהועלו, חוץ מהחלטות מסוימות שקיבל בענייניו של החינוך הממ"ד.

2. בפסק הדין שנתן בג"ץ בעתירה של ארגון ההורים הארצי בשנת 2007<sup>8</sup> הובאו דבריה של באת כוחה של ועדת החינוך כי "שרת החינוך פועלת עתה לבחינה והערכה מקפת של כל סוגיית תשלומי ההורים בכללותה, במגמה להביא להסדר חדש כולל בתחום זה". בפסק הדין קבע בג"ץ כי הן המדינה והן ועדת החינוך ערות לבעייתיות שבסוגיית תשלומי ההורים ולצורך לבצע הערכה מחודשת מתוך ראייה כוללת של המדיניות הנקוטה בתחום זה וכי יש להניח שבהערכה זו יישקלו עקרונות היסוד של מדיניות החינוך והצורך בהסדר מערכתי שלם, אחיד וקוהרנטי שייתן ביטוי ראוי

4 ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2000), בפרק "תשלומי הורים לבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים", עמ' 11.

5 מנח"י הוקמה על פי הסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. במנח"י נכללים בתי הספר שבעיר ירושלים בלבד, לעומת מחוז ירושלים שבו נכללים בתי הספר שביישובים הסמוכים לירושלים.

6 בתי הספר נבחרו כלהלן: שמונה מהם נבדקו משום שבמסמכי המינהל הפדגוגי לשנים 2009 ו-2010 נמצאו תלונות עליהם שהמינהל קיבל ובודק; ארבעה בתי ספר אחרים נבדקו משום שהתקבל מידע ולפיו פועלות לצדם עמותות הורים (ראו להלן).

7 כיום ח"כ רונית תירוש.

8 בג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי [ע"ר] נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, התרבות והספורט ואח', תק-על 2007(3).

לעקרונות אלה; כל זאת תוך מתן מענה מאוזן לצורך האנושי של הורים בעלי יכולת המעוניינים להשביח את תכנית החינוך עבור ילדיהם, אך תוך פגיעה מינימלית בעקרון השוויון בחינוך ובאלה שידם אינה משגת להעשיר את חינוך ילדיהם.

הנהלת המשרד בראשות שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר, עשתה עבודת מטה וגיבשה על בסיסה מודל לגבייה פרוגרסיבית של תשלומי הורים שלא באמצעות בתי הספר וכן דרכי פעולה לגבייתם. אולם בעבודת המטה לא עשה המשרד הערכה כוללת בדבר מדיניותו בעניין תשלומי הורים לסוגיהם, כפי שהתחייב לפני בג"ץ בשנת 2007, ולא נקבע הסדר מערכתי וקוהרנטי בנושא תשלומי ההורים על כל היבטיו. עוד עלה שיש אי-הלימה משמעותית בין ההיבטים הנוגעים לתשלומי הורים שנדונו בעבודת מטה זו ובין מכלול הקשיים הנוגעים לנושא זה, שהועלו, בין היתר, במסקנות הביניים של ועדת תשלומי הורים.

### נתוני המשרד על תשלומי ההורים

לרשות מטה המשרד עומדים שני כלים מרכזיים לבקרה ארצית כוללת בנושא תשלומי ההורים: בקרה מקיפה על גביית תשלומי הורים אשר מתבצעת ככלל בכל שנה בבתי ספר שנבחרו במדגם (להלן - בקרת התשלומים) ובקרה באמצעות מערכת ממוחשבת - "אפיק" (להלן - מערכת אפיק) - בכל מוסדות החינוך. לשם ביצוע בקרת התשלומים התקשר המשרד עם חברה (להלן - הקבלן) בדצמבר 2007.

1. השוואה בין אומדן שעשה הקבלן, בנוגע לכספים שנגבו מהורי התלמידים בכל מערכת החינוך באותה השנה ובין אומדן שהוא עשה בנוגע לסך התשלומים המותרים לגבייה על פי חוזר המנכ"ל מעלה, כי בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) גבו בתי הספר מההורים סכומים אשר חרגו בכמיליארד ש"ח מאלה שהתיר המשרד לגבות. ואולם מאחר שהמינהל הפדגוגי הורה לרשום כחריגות גם תשלומים עבור שירותים שהמשרד התיר לכלול ברכישת שירותים מרצון, נתוני בקרת התשלומים אינם מהימנים ואינם משקפים נכונה את החריגות.

2. על פי ממצאי בקרת התשלומים לשנים התשס"ה (2004-2005) עד התש"ע, מסתמנת מגמת ירידה בשיעור בתי הספר שנמצאו חורגים בגביית תשלומי הורים: בשנת הלימודים התשס"ה חרגו כ-80% מבתי הספר ובשנת הלימודים התש"ע - כ-51%. שיעור בתי הספר החורגים במנח"י היה הגדול ביותר בשנים התשס"ט (2008-2009) והתש"ע; כ-90% מבתי הספר במחוז זה חרגו בשנים האמורות. במחוזות דרום, צפון וירושלים שיעור בתי הספר שחרגו היה 50%-70%.

### גביית תשלומי הורים עבור רכישת שירותים מרצון

תשלומי הורים עבור רכישת שירותים מרצון נועדו בדרך כלל לחסוך בהוצאות באמצעות רכישה מרוכזת של שירותים שמציע בית הספר. ממצאי הביקורת בדוח זה העלו ליקויים משמעותיים הנוגעים לחריגות של הנהלות בתי ספר מהסכומים שהתיר המשרד לגבות בגין רכישת שירותים מרצון. משרד החינוך אפשר לכל מפקח להפעיל שיקול דעת כדי להחליט אם לאשר חריגה מהסכומים שהתיר המשרד לגבות עבור רכישת שירותים מרצון. הסדר זה מעורר קושי בשני היבטים: האחד מקורו בכך שהמשרד העביר למפקחיו את סמכות ההכרעה בנושא זה בלא שקבע מדיניות ברורה

ועקרונות מנחים האמורים להבנות את שיקול דעתם בבואם להחליט בעניין תשלומים אלו; האחר מקורו בכך שהסדר זה לא צוין בחוזר תשלומי הורים, המשמש מסמך מנחה לכל הגורמים העוסקים בנושא, ומכאן שהטיפול בנושא לא נעשה בשקיפות. היעדר השקיפות עלול לפגוע בהפעלה שוויונית של ההסדר.

### גביית תשלומי הורים בחינוך המוכש"ר

מדיניות משרד החינוך היא חיזוק של מערכת החינוך הרשמית ואף העדפתה על מערכת החינוך שאינה רשמית. הוראות המשרד בתחום תשלומי ההורים חלות על החינוך הרשמי ועל החינוך המוכש"ר גם יחד. למרות זאת אפשר המשרד, הלכה למעשה, לבתי ספר מוכש"ר שלא להשתתף בפעולות הבקרה של המשרד, ולכן לא היה בידי מידע על דרישות התשלום של בתי הספר האלה מההורים. בשנות הלימודים התש"ע והתשע"א בתי הספר אשר סווגו במערכת זו כבתי ספר מוכש"ר לא הזינו את נתונייהם למערכת אפיק; בשנת התש"ע הם לא נכללו כלל בבקרת התשלומים. עמדתו הפסיבית של המשרד כלפי אי-קיום הוראותיו במוסדות החינוך המוכש"ר אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי.

המשרד גם לא הסדיר את נושא שיעור שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר. בנסיבות אלה יש חשש שגבייה חריגה של תשלומי הורים תטושטש באמצעות הצגתה כחלק משכר הלימוד. אי-הסדרת נושא שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר עלולה לפגוע ביכולתו של המשרד לפעול ליישום מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי בשל הגמישות היחסית של בתי ספר מוכש"ר לעניין גביית כספים מההורים.

### גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה

תכניות הלימודים הרשמיות והמחייבות של מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה בבתי ספר על-יסודיים כוללות דרישות פדגוגיות שאינן מתקצבות בידי המשרד, ולכן נדרש בית הספר לגבות תמורתן תשלומים מההורים. המשרד לא קבע מדיניות בנוגע לתשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבות העליונות, ולמעשה הנושא לא הוסדר. ניסיון של המינהל הפדגוגי לקבוע כללים לא עלה יפה. באין כללים נוהג כל מחוז לפי הבנתו, ובידי המינהל הפדגוגי אין כלי מספק כדי לקבוע אם יש לאשר את סכומי הגבייה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא קבע המשרד מהו הסכום המרבי שמתר לגבות מההורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת.

המשרד אפשר מצב שבו הורי התלמידים מממנים יישום של חלק מתוכני הלימוד המוגבר של מקצועות בחטיבה העליונה. מימון חיצוני זה מבטא נסיגה של המדינה ממימון של פעולות חינוכיות הנכללות בליבת תכנית הלימודים, והדבר משקף סוג של הפרטה סמויה במערכת החינוך, שאינה נגזרת ממדיניות חינוכית רשמית ומאושרת ומפעולות מכוונות הנובעות ממדיניות זו.

### תשלומי הורים עבור תכנית תורנית בחינוך הממ"ד

המשרד התיר לבתי ספר ממ"ד לקיים תכנית לימודים נוספת, תורנית (להלן - תכנית תורנית), וקבע את הכללים הנוגעים לכך בחוזר מנכ"ל מיוחד (להלן - חוזר תכנית תורנית). תכנית תורנית משמעה תוספת של עד חמישה שיעורים ביום של לימודי קודש, ועלותה המרבית בשנת הלימודים התש"ע הייתה 5,000 ש"ח לנפש לשנה.

1. מדיניות המשרד המתירה למגזר אוכלוסייה אחד לגבות כספי הורים בשיעור גדול הרבה יותר מהשיעור הנגבה משאר המגזרים, ובאופן הזה לספק לתלמידים שעות לימוד רבות יותר, היא בגדר פגיעה בשוויון כלפי שאר המגזרים.

2. ניסוח חוזר תכנית תורנית, אשר מתיר גבייה מההורים בגין תכנית תורנית, מעורפל ולא מפורט, ואינו מאפשר למפקחים, למנהלי בתי הספר ולהורים לבדוק אם הסכומים הנגבים תואמים לסכומים שהתיר המשרד לגבות. ממצאי הביקורת העלו כי התחום אינו מוסדר כיאות וכי יש קושי ממשי לפקח עליו.

3. בנובמבר 2010 החליטה הנהלת מינהל החינוך הדתי להקים צוות מיוחד אשר יבחן את נושא תשלומי הורים בבתי ספר ממ"ד ויגיש המלצות לשינויים. כמו כן הוחלט להעלות בעיות עקרוניות לפני המנכ"ל. התברר כי הצוות המיוחד לא הוקם ולא הועלו בעיות לפני המנכ"ל.

### עמותות הורים

לצדם של כמה ממוסדות החינוך פועלות עמותות הורים אשר בראשן עומדים הורים של תלמידי המוסדות, ובין השאר הן עוסקות בגביית כספים מההורים. החוק הסמיך רק את הרשות המקומית ואת בעל המוסד לגבות מההורים כספים עבור תשלומי חובה ורשות, ולעמותת הורים אסור לגבות מההורים כספים המיועדים לפעילות בית הספר במהלך יום הלימודים. על מנהל בית הספר לוודא כי בית הספר מקיים פעילות כספית מרכזית אחת בלבד, והוא זה שמנהל אותה.

עוד בשנת 2005 ידעה הנהלת המשרד כי ועדי הורים משתמשים בכספי הורים לשם פתיחת כיתות לא תקינות בבתי הספר ולשם העסקת מורים נוספים, בין היתר באמצעות עמותות הורים. בנובמבר 2009 כתבה האחראית לתשלומי הורים במינהל הפדגוגי למנכ"ל המשרד והציגה את הדברים במלוא חומרתם: עמותות הורים גובות תשלומי הורים, בניגוד לחוק ולחוזר מנכ"ל וללא פיקוח של המשרד; הגבייה בידי עמותות הורים מתקיימת לעיתים תוך "עצימת עין" של הפיקוח; העמותה מכתיבה התנהלות למנהל בית הספר ופוגעת בסמכויותיו.

2. כאשר בית הספר גובה תשלומי הורים גם באמצעות עמותת הורים, נבצר מגורמי הפיקוח במחוז וממטה המשרד לעקוב אחרי הסכומים שנגבים והשירותים שהם מממנים. יתר על כן, ייתכן שיהיה לפני המשרד מצג ולפיו בית הספר עומד בכללים שנקבעו, אף שבפועל הוא גובה סכומים חריגים באמצעות עמותה. ארבעה בתי ספר שנכללו בבדיקת פעילותן של עמותות הורים, חרגו במידה ניכרת מהוראות המשרד ופעלו לעתים שלא על פי הוראות חוק לימוד חובה בשל גביית כספי הורים באמצעות העמותות. החריגות נעשו לעתים בידיעת מטה המשרד, אשר לא פעל בנוגע לאותם בתי הספר ולא בחן את פעילותן של עשרות עמותות הורים אחרות במישור המערכתי. ואולם, המשרד לא ריכז נתונים על מספר בתי הספר שלצדם פועלות עמותות הורים.

### שימוש בכלי הבקרה על תשלומי הורים

1. מנתוני מערכת אפיק לשנת הלימודים התשע"א עולה כי 1,805 (43%) מ-4,164 בתי הספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר לא הזינו כלל את הנתונים על דרישות התשלומים שלהם מההורים; מכלל בתי הספר אושרו דרישות תשלום של 2,043 (49%) בלבד. ככלל, בתי הספר בחינוך המוכש"ר לא הזינו את נתוניהם בשנה זו.
- נמצא כי בשנת הלימודים התשע"א כ-50% מבתי הספר במנח"י לא הזינו את דרישת התשלום שלהם במערכת אפיק, ורק 29% מהדרישות שהוזנו אושרו בידי המשרד; יצוין כי חלק ממנהלי בתי הספר שלחו דרישות תשלום להורים אף שלא היה בידיהם אישור המשרד לדרישה. ארבעה מחמישה מחוזות המשרד שנבדקו לא קיימו בירורים בעניינם של בתי ספר שלא מילאו את הוראות המשרד בנוגע לשימוש למערכת אפיק.
2. הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-12 בתי הספר שנבדקו העלתה כי כמה ממנהלי בתי הספר הזינו במערכת אפיק רק נתונים על חלק מהתשלומים שהם דרשו מההורים וכי במקרים מסוימים נעשה הדבר בידיעת המחוזות.
3. נמצא כי עיריית ירושלים פעלה בחוסר סמכות (הסמכות היא של משרד החינוך) ואישרה את סכומי תשלומי ההורים שדרש בית ספר בעיר, לרבות תשלומים חריגים; היא גם נתנה הנחיות בדבר חוזר תשלומים של בית הספר ופיצולו לשניים, ויש בכך כדי להביא לידי הטעיית הגורמים האמורים לבחון את דרישות התשלום, ואף לפתוח פתח לגבייה חריגה מהורי התלמידים.
4. מדוח בקרת התשלומים השנתי לשנת הלימודים התשס"ט עולה כי: נמצאו חריגות רבות מן הכללים הנוגעים לתשלומי הורים; חריגות רבות במיוחד נמצאו בנוגע לרכישת שירותים מרצון, והועלה ששיעור החריגות האלה גדל משנה לשנה; שיעור בתי הספר שחרגו היה גדול במיוחד במנח"י. בדוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התש"ע הועלו ממצאים דומים בעיקרם.
- המשרד הקצה משאבים רבים לבקרת התשלומים, קבע נהלים ותכנית פעולה לביצועה וכן גיבש מסקנות לנוכח ממצאי הבקרה. ואולם, הנהלת המשרד והנהלת המינהל הפדגוגי לא דנו בממצאי הבקרה לשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע ולא קיבלו החלטות בעניין.
5. ממצאי הבקרה ונתוני מערכת אפיק מלמדים כאמור על ליקויים רבים ומשמעותיים בבתי הספר של מנח"י בכל הנוגע לתשלומי הורים. לא נמצא כי ננקטו פעולות כלפי מנהלי בתי ספר שחרגו לנוכח ממצאי הבקרה על תשלומי הורים.
6. מנתוני הקבלן עולה שרבים (כ-60%) מבתי הספר שלא עמדו בהוראות המשרד על פי ממצאי הבקרה לא עמדו בהן גם בבקרה חוזרת. ממצאים אלה מעידים על חולשה בפעולות האכיפה של המשרד בנושא זה.
7. השימוש שעשו בתי הספר בשני הכלים העיקריים שהפעיל המשרד לצורך ביצוע בקרה ארצית ושיטתית בנושא היה חסר, ולכן המידע שרוכז במשרד בנושא זה לא היה מלא ומהימן. גורמים במשרד שהיו ערים לחולשה זו לא פעלו לתיקון המצב. שימוש חלקי בלבד בכלי הבקרה פוגע במהימנות הנתונים של המערכת והיכולת להסיק על פיהם מסקנות ומשקף בזבוז משאבי ציבור.



### פעולותיה של הנהלת משרד החינוך לאכיפת הוראות המשרד

בנובמבר 2009 ביקש מנכ"ל המשרד ממנהלי המחוזות, בין השאר, להוציא מכתב התראה לכל מנהל בית ספר שחורג מהכללים שנקבעו בנוגע לתשלומי חובה ורשות וכן לפעול בנחישות כנגד מי שגובים תשלומים אלה באמצעות גבייה בלתי חוקית.

בחמישה משבעת המחוזות שנבדקו<sup>9</sup> נמצאו חריגות של בתי ספר מתשלומי רשות; הנהלות המחוזות לא נקטו פעולות נוכח חריגות אלו, שלא לפי דרישת מנכ"ל המשרד.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לשבח את עבודתה המסורה של האחראית לתשלומי ההורים, ד"ר חגית מאיר, את הפעולות שנקטה ללא לאות כדי להביא לידי אכיפת הכללים שנקבעו וכן את התרעותיה לפני הנהלת המשרד בדבר נקודות תורפה והצורך לגבש מדיניות בנושא.

### סיכום והמלצות

שוויון בחינוך מאפשר אחידות במרחב ההזדמנויות העומדות לפני כל הילדים באשר הם. אף שבחוק נקבע כי הלימוד במוסדות חינוך ממלכתיים יהיה בחינם, חוץ מתשלומים חריגים ומפוקחים, במרוצת השנים מסתמנת תופעה הולכת וגוברת של גביית תשלומים נוספים מהורי התלמידים תוך חריגה מהתשלומים המותרים ובלא פיקוח נאות. בנושא זה הולכת ומתהווה מציאות שבה התשלומים הנוספים משמשים לעתים כלי מהותי ומרכזי של בתי הספר להספקת שירותי חינוך איכותיים. לפני המשרד עומדת כל העת משימה מורכבת של מציאת איזון בין רצונות ההורים המעוניינים להשביח את החינוך של ילדיהם ובין הרצון להבטיח מערכת חינוך המספקת שירותים באופן שוויוני.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על חולשה של ממש בנוגע לאכיפת חוקי החינוך והוראות המשרד בנושא תשלומי הורים ועל שתי מגמות בטיפול המשרד בנושא: האחת - הנחת תשתית של נהלים ובסיס לקיום מעקב ובקרה שוטפים לגבי יישום הנהלים; והאחרת - הימנעות מנקיטת פעולות לנוכח חריגות שהתגלו. עוד מלמדים הממצאים על חריגה מגבולות הגבייה המותרת באמצעות הכללת שירותים מגוונים בסעיף של רכישת שירותים מרצון.

לשם הסדרת נושא תשלומי ההורים נדרשת הנהלת משרד החינוך לקבוע הסדר מערכתי שלם וקוהרנטי, כפי שהתחייב משרד החינוך לפני בג"ץ בשנת 2007. על הנהלת המשרד לקבוע וליישם מדיניות ברורה בנוגע לשכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר והשפעותיו על תשלומי ההורים; לבחון את הדרישות הפדגוגיות בתכניות הלימודים של מקצועות הלימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה לעומת מקורות המימון של המשרד לקיומן; לגבש כללים בנוגע למימון יישומן של תכניות הלימודים האמורות בידי ההורים וכן דרכי פעולה אשר יאפשרו לתלמידים ללמוד מקצועות אלה, גם בלי להביא בחשבון את היכולת של הוריהם לממן זאת עבורם; ולקבוע מדיניות ברורה ואחידה בנוגע לגביית תשלומים עבור רכישת שירותים מרצון. כמו כן על הנהלת המשרד לפעול לתיקון האי-שוויון בין המגזר הממ"ד ובין מגזרים אחרים; על

9 מחוזות צפון, דרום, מרכז, תל אביב ומנה"י.

הנהלת המשרד לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה; ולקבל החלטות גם בסוגיות כבדות משקל העומדות על הפרק.

יודגש כי גיבושו של ההסדר המערכתי השלם הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. לצדו נדרש המשרד לחולל שינוי יסודי בתחום אכיפת הכללים וההוראות במוסדות החינוך הרשמי והמוכש"ר כאחד. על המשרד לנקוט אמצעי משמעת נגד האחראים לחריגה חוזרת מהוראותיו, ולהקפיד על מילוי הוראותיו בנוגע לכלי הבקרה שבשימוש - מערכת אפיק ובקרת התשלומים. יישום ההסדר דורש, בין היתר, ריכוז מידע על עמותות הורים והקפדה שגביית כספים בידי עמותות לא תפתח פתח לגבייה חריגה.



## מבוא

מערכת החינוך בישראל מורכבת בעיקר משני סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות של החינוך הרשמי, אשר מונהג בהם חינוך ממלכתי<sup>10</sup> או ממלכתי-דתי<sup>11</sup> (להלן - ממ"ד) והם ממומנים מימון מלא בידי המדינה והרשויות המקומיות, ומוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), אשר משרד החינוך (להלן גם - המשרד) מממן אותם מימון חלקי או מלא.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), מעגן את הזכות לחינוך חינם של תלמיד במוסד חינוך רשמי וכן של תלמיד אשר אי-אפשר להבטיח את לימודיו במוסד רשמי בתנאים שנקבעו בחוק. בחוק לימוד חובה ובתקנות שהותקנו על פיו וכן בהוראות של משרד החינוך מפורטים סוגי תשלומים המותרים לגבייה ממי שזכאי לחינוך חינם והתנאים לגבייתם.

לרשות מטה המשרד עומדים שני כלים מרכזיים לבקרה ארצית כוללת בנושא תשלומי ההורים: בקרה מקיפה על גביית תשלומי הורים בבית הספר המתבצעת ככלל בכל שנה בבתי ספר שנבחרו במדגם (להלן - בקרת התשלומים) ובקרה באמצעות מערכת ממוחשבת - "אפיק" (להלן - מערכת אפיק או המערכת) - הנעשית בכל מוסדות החינוך, ובה נתונים שהזינו בתי הספר על דרישות התשלום מההורים (על מערכת זו ראו להלן).

תקציב המשרד לחינוך היסודי ולחינוך העל-יסודי לשנת 2010 הסתכם ב-19 מיליארד ש"ח. בתחילתה של שנת הלימודים התשע"א (2010-2011)<sup>12</sup> אמד המשרד באמצעות כלי הבקרה שברשותו את היקפם של תשלומי ההורים לתלמידים בבתי ספר ב-2-3 מיליארד ש"ח בשנה<sup>13</sup>; תשלומי ההורים אשר נכללו באומדן הגיעו אפוא לכדי 10%-15% מתקציב זה.

10 לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ונתון לפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו.

11 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.

12 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

13 האומדן מביא בחשבון תשלומי הורים אשר לגביהם יש למטה המשרד מידע, והם נגבים על פי דין או שלא על פי דין ואינו כולל תשלומי הורים שלמשרד אין מידע לגביהם.

בתקופת הביקורת כיהן ד"ר שמשון שושני כמנכ"ל המשרד. המינהל הפדגוגי במשרד החינוך בראשות סמנכ"לית, גב' מיכל כהן (להלן - הסמנכ"לית)<sup>14</sup>, הוא הזרוע הביצועית של הנהלת המשרד לשם השגת יעדים חינוכיים, והוא שותף מרכזי לגיבוש מדיניות המשרד. המינהל הפדגוגי מופקד על תהליכי הניהול של בתי הספר במערכת החינוך, על שיפור ההישגים הלימודיים והחינוכיים ועל בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים. הוא אחראי גם לריכוז עבודת המטה בנושא תשלומי ההורים. את נושא תשלומי ההורים במינהל הפדגוגי ריכזה מפקחת מתאמת (להלן - האחראית לתשלומי ההורים), ששימשה למעשה חוליה מקשרת בין קובעי המדיניות בהנהלת המשרד ובין דרגי הביצוע במחוזות המשרד ובמוסדות החינוך.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בעניין תשלומי הורים במערכת החינוך<sup>15</sup>. הביקורת בוצעה במטה משרד החינוך, במחוזות ירושלים, תל אביב, חיפה, מרכז, צפון, דרום ובמינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנכ"י)<sup>16</sup>. כן נעשתה בדיקה ב-12 בתי ספר (להלן - בתי הספר שנבדקו)<sup>17</sup>. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: גיבוש מדיניות המשרד בעניין תשלומי הורים; גביית תשלומי הורים בחינוך המוכר שאינו רשמי; גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה ועבור תכנית תורנית בחינוך הממ"ד; גביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים; שימוש בכלי הבקרה על תשלומי הורים; ופעולותיה של הנהלת משרד החינוך לאכיפת הוראות המשרד.

## רקע נורמטיבי

### חוק לימוד חובה וחוזרי המנכ"ל

1. חוק לימוד חובה (בפרק זה גם - החוק) קובע כי הזכאים לחינוך חנם במוסד חינוך רשמי הם כל ילד ונער<sup>18</sup> שחל עליהם לימוד חובה<sup>19</sup>. החוק קובע שלא יידרשו עבור מי שזכאי לחינוך חנם דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרו<sup>20</sup>. החוק קובע גם מקרים שבהם אפשר לגבות תשלומים והחזר הוצאות

- 
- 14 הסמנכ"לית מכהנת בתפקידה מספטמבר 2010.
- 15 ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2000), בפרק "תשלומי הורים לבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים", עמ' 11.
- 16 מנכ"י הוקמה על פי הסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. במנכ"י נכללים בתי הספר שבעיר ירושלים בלבד, לעומת מחוז ירושלים שבו נכללים בתי הספר שביישובים הסמוכים לירושלים.
- 17 בתי הספר נבחרו כלהלן: שמונה מהם נבדקו משום שבמסמכי המינהל הפדגוגי לשנים 2009-2010 נמצאו תלונות שהמינהל קיבל עליהם וברק אותן; ארבעה בתי ספר נוספים נבדקו משום שהתקבל מידע שלפיו פועלות לצדם עמותות הורים (ראו להלן).
- 18 על פי חוק לימוד חובה: "ילד" הוא "אדם שבראשית שנת הלימודים היה באחד הגילים מ-3 עד 13 ועד בכלל"; "נער" - "אדם שבראשית שנת הלימודים היה באחד הגילים מ-14 עד 17".
- 19 סעיף 6(א) בחוק קובע כי "(א) אלה זכאים לחינוך חנם במוסד חינוך רשמי:  
(1) מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה וזולת אם סיים לימודיו לפי תכנית לימודים בכיתה י"ב;  
(2) מי שבגיל 18 ולא סיים אלא לימודים לפי תכנית לימודים בכיתה י"א".
- 20 לפי החוק, "השר רשאי, בצו, להורות כי מי שלא ניתן, לדעת השר, להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי - ילמד במוסד חינוך אחר, ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כאמור, בתנאים שנקבעו בצו האמור".

ממי שזכאי לחינוך חינם: רשות החינוך המקומית<sup>21</sup> שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך הרשמי שבו לומד מי שזכאי לחינוך חינם, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים לגבות תשלומים והחזר הוצאות ממי שזכאי לחינוך חינם, וזאת באישור שר החינוך ובשיעורים שיקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו<sup>22</sup>. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות על ידו טעונים אישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך). בחוזר מנכ"ל מ-2002 המכפץ את הוראות המשרד בנוגע לתשלומי הורים<sup>23</sup> (להלן - חוזר תשלומי הורים) קבע המשרד שהתשלומים והחזר ההוצאות האמורים בחוק, בהם תשלומים עבור טיולים וספורים לימודיים, הם "תשלומי רשות".

המשרד גם הגדיר תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות לפי חוק לימוד חובה כ"תשלום חובה". גם תשלום זה נקבע בידי השר וטעון אישור של ועדת החינוך<sup>24</sup>. בטבלה 1 מוצגים התשלומים העיקריים המותרים לגבייה מההורים<sup>25</sup>. אשר לפירוט הכללים הנוגעים לכל אחד מסוגי התשלומים - ראו להלן בפרק זה.

### טבלה 1

סוג התשלום	סוג השירותים	מקור הסמכות לגבייה	הסכומים שהיו מותרים לגבייה (בש"ח לשנה)*
תשלום חובה	ביטוח תאונות אישיות	סעיף 176 בחוק לימוד חובה	34
תשלומי רשות	סל תרבות, מסיבות, טיולים, השאלת ספרי לימוד, ארגון הורים, ועד הורים יישובי, של"ח	1. סעיף 6(ד) בחוק לימוד חובה; 2. חוזר תשלומי הורים	בחינוך היסודי: 868-507 בחינוך העל-יסודי: 1,299-993
תכנית לשעות נוספות (תל"ן)	שעות העשרה	1. סעיף 8 בחוק חינוך ממלכתי; 2. סעיף 6(ה) בחוק לימוד חובה	בחינוך היסודי: 580 בחטיבת הביניים: 665 בחטיבה העליונה: 745
רכישת שירותים מרצון	רכישות מרוכזות מטעמי חיסכון ונוחות	1. סמכות מנכ"ל לפי חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969; 2. חוזר תשלומי הורים	בחינוך היסודי: 250 בחינוך העל-יסודי: 450
תכנית לימודים נוספת תורנית	עד חמש שעות של לימודי קודש בשבוע	1. סעיף 8 בחוק חינוך ממלכתי; 2. חוזר מנכ"ל	כ-5,000

\* הסכומים נכונים לשנת הלימודים התשע"א.

- 21 "רשות-חינוך מקומית" כהגדרתה בחוק לימוד חובה.
- 22 סעיף 6(ד) בחוק קובע כי התשלומים והחזר ההוצאות שיקבע השר הם "בעד אספקה ושירותים" שנותנים הרשות המקומית או בעל המוסד לזכאי לחינוך חינם נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם כשירותים מקובלים בתקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), התשי"א-1950.
- 23 חוזר מנכ"ל התשס"ג/3 (א).
- 24 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009), בפרק "דוח מעקב - ביטוח תאונות אישיות", עמ' 753.
- 25 נוסף על כך קבע החוזר שרשות מקומית שניתנים בה שירותי בריאות השן לתלמידים רשאית לגבות מההורים אגרת שירותי בריאות השן.

2. ההוראות בעניין תכנית לשעות נוספות (להלן - תל"ן) והפעלתה במוסדות חינוך רשמיים נקבעו בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), ובתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התשי"ד-1953. בנוגע לתל"ן קבע חוק לימוד חובה כי הוראותיו אינן גורעות מהוראות חוק חינוך ממלכתי לעניין זה לגבי מוסדות חינוך רשמיים, ולגבי מוסדות חינוך שאינם רשמיים - מכוחה של התחייבות לשאת בהוצאות תכנית לשעות נוספות. על פי חוזר תשלומי הורים, הורים אשר מעוניינים לקיים תל"ן בבית הספר שבו לומדים ילדיהם יעלו את פרטי הצעת התכנית על הכתב וימסרו אותה למנהל המוסד בצירוף הודעה בכתב, אשר תהא חתומה על ידי כל ההורים הרוצים בתל"ן ומביעים את הסכמתם להצעה. עוד נקבע בחוזר כי מנהל המחוז יחליט אם לאשר את הבקשה. המשרד הגביל את מספר שעות התל"ן ואת עלותן הכספית (ראו להלן).

3. בחוזר תשלומי הורים קבע המשרד כי: "יש עוד שירותים המוצעים על ידי בית הספר, בדרך כלל כדי לחסוך בהוצאות על ידי רכישה מרוכזת, או שהם ניתנים לנוחיות ההורים. השירות או המצרך והתשלום עבורם הם במסגרת 'קונה מרצון ומוכר מרצון'" (להלן - רכישת שירותים מרצון); "גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות ואת אישורו של מפקח בית הספר. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים אלה ולחייב את ההורים ברכישתם"; "אם יופעל השירות במהלך יום הלימודים, ישותפו בו כל התלמידים, ובכלל זה מי שלא שילמו עבורו"; מנהל המוסד החינוכי ישלח להורים חוזר תשלומים נפרד מהחוזר העוסק בתשלומי חובה ורשות ויפרט בו את השירותים שנכללו ברכישת שירותים מרצון ואת עלותם לתלמיד; על החוזר יחתום, מלבד מנהל המוסד, גם יו"ר ועד ההורים המוסדי.

4. המשרד התיר לבתי ספר ממ"ד לקיים תכנית לימודים נוספת תורנית (להלן - תכנית תורנית) וקבע את הכללים הנוגעים לכך בחוזר מנכ"ל מיוחד מ-2009 (להלן - חוזר תכנית תורנית). תכנית תורנית, על פי חוזר זה, מתבצעת בעיקרה באמצעות תוספת חמישה שיעורים, או פחות, של לימודי קודש ביום, אשר משולבים בתכנית הלימודים של בית הספר באופן אינטגרלי שאינו מאפשר הפרדה ביניהם (עוד בעניין התכנית התורנית - ראו להלן).

5. הסכומים המותרים לגבייה מהורי התלמידים במוסדות חינוך עבור תשלומי חובה ורשות, כהגדרתם בחוזרים האמורים, טעונים כאמור אישור של ועדת החינוך. רק לאחר שהוועדה נתנה את אישורה יכול מנהל של מוסד חינוכי לפנות להורים בכתב, להציג לפניהם את השירותים הניתנים לתלמיד ולבקש מהם לשלם תמורתם. התשלומים המותרים לגבייה עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון אינם טעונים את אישור הוועדה. עם זאת התפתח נוהג שלפיו משרד החינוך מציג לפני ועדת החינוך את שיעור התשלומים המרבי שקבע עבור תל"ן ועבור רכישת שירותים מרצון, אף שאין חובה חוקית לעשות זאת. מדי שנה בשנה מפרסם המשרד בחוזר מנכ"ל "הודעות ומידע - תשלומי הורים" את התעריפים המרביים המותרים לגבייה עבור תשלומי החובה והרשות כפי שאושרו בידי ועדת החינוך, עבור תשלומי תל"ן<sup>26</sup> ועבור התשלומים לרכישת שירותים מרצון, על פי שכבת הגיל במוסד החינוכי.

6. בחוזר מנכ"ל תשלומי הורים נקבע כי מנהלים שיחרגו מההוראות עלולים להיקרא לבית דין משמעתי. בחוזר מנכ"ל אחר, אשר עוסק באכיפת הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים<sup>27</sup>, נקבע כי אין לגבות מחירים גבוהים יותר מן המחירים שאישר המשרד לגבות, וכי אין לגבות תשלומי הורים עבור נושאים שהמשרד לא אישר. בנוסף נקבעו בו אמצעי אכיפה, כמו למשל העמדת מנהל המוסד החינוכי לדין משמעתי (בנוגע לשימוש באמצעי אכיפה - ראו להלן).

26 התשלום המרבי עבור תל"ן מותנה גם במספר שעות התל"ן בפועל ובערכה הכספי של שעת לימוד.  
27 חוזר מנכ"ל תשס"ב/9(א), "תשלומי הורים - אכיפה", מספטמבר 2002.

יצוין כי המשרד מסייע לקבוצות של תלמידים ולמשפחותיהם במימון הוצאותיהם על חינוך, כמו רכישת אביזרי לימוד, מימון טיולים ופעולות חינוכיות אחרות, באמצעות מלגות<sup>28</sup>. שיעור המלגה לתלמיד בבית ספר יסודי בשנת התש"ע (2009-2010) היה 150-350 ש"ח לשנה, ולתלמידים בבתי ספר על-יסודיים - 250-500 ש"ח לשנה<sup>29</sup>.

## תשלומי הורים ועקרון השוויון בחינוך

השתתפות הורים במימון החינוך של ילדיהם רווחת ומקובלת ברוב מדינות העולם. בכמה מהמדינות המפותחות, שבהן החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי ממומנים במלואם או כמעט במלואם בידי המדינה, תשלומי ההורים מכסים בעיקר תוספות על תכנית הלימודים הרשמית או מופנים לשיפורים ולתוספות שההורים דורשים בגלל חוסר שביעות רצונם מרמת החינוך הקיימת. אולם במדינות אחרות, בעיקר המדינות המתפתחות, תשלומי ההורים מכסים הוצאות עבור מרכיבים מהותיים וחשובים במערכת הבית ספרית<sup>30</sup>.

גידול בהוצאה הפרטית על חינוך ובתשלומי ההורים לבתי הספר מביא לידי צמצום הגישה של משפחות עניות לחלק משירותי החינוך הציבורי ולפיכך מגדיל את האי-שוויון בחינוך<sup>31</sup> (ראו לדוגמה גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה, להלן). בפסק דין שנתן בג"ץ בעניין העתירה של ארגון ההורים הארצי<sup>32</sup> (להלן - בג"ץ ארגון ההורים) נכתב: "השוויון בחינוך מאפשר אחידות בנקודת הפתיחה ובמרחב ההזדמנויות הנפתחים בפני כל הילדים באשר הם, בלי שייכות למוצאם, למקום מגוריהם, ולרובד הסוציו-אקונומי אליו הם משתייכים. עם זאת, החוקק עצמו, ומציאות החיים, הובילו ליצירת מסגרות חינוך המאפשרות באופן וולונטרי להורים בעלי יכולת ורצון לרכוש לימודי העשרה ושירותים שונים במטרה להשביח את רמת החינוך הניתנת לילדם. תופעה זו משקפת, בראש וראשונה, את החשיבות העליונה הניתנת לערך החינוך בתודעת הציבור הרחב, ומצד שני, בשל חשיבותו של ערך זה, את הקושי הרב ליישם בצורה דווקנית את עקרון השוויון בחינוך, החותרים להשוות ללא אבחנה בין בעל האמצעים המוכן ורוצה לרכוש שירותי חינוך נוספים לילדו, לבין מי שידו אינה משגת לשלם, או אינו רואה בכך יעד בעל עדיפות מיוחדת".

- 
- 28 את הכללים לחלוקת המלגות עיגן המשרד בחוזר מנכ"ל תשע"א/3(א), מלגות סיוע לתלמידים, מנובמבר 2009.
- 29 בנוגע לחלוקת מלגות אלה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 ב (2011), בפרק "סיוע כספי של משרד החינוך לסטודנטים ולתלמידים", עמ' 1017.
- 30 נחום בלס וחיים אדלר, "אי שוויון בתשומות החינוך", בתוך: אי שוויון במערכת החינוך, ישראל 2009 - תמונת מצב (דצמבר 2009), מכון טאוב, עמ' 21.
- 31 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך (פברואר 2011).
- 32 בג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי [ע"ר] נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, התרבות והספורט ואח', תק-על 2007(3), 2525, 2526. ההחלטה ניתנה באוגוסט 2007. העותר ביקש מבית המשפט להורות למדינה בצו להביא לאישור ועדת החינוך את כלל הרכיבים של תשלומי הורים, כך שלא רק תשלומי החובה והרשות יובאו לאישורה אלא גם התשלומים עבור תל"ן ועבור רכישת שירותים מרצון.

## גיבוש מדיניות משרד החינוך

במבוא לחוזר תשלומי הורים הודגש כי "מדיניות משרד החינוך מכוונת להקל ככל האפשר על נטל ההוצאות הנלוות במערכת החינוך. לפיכך יש לעשות מאמץ לצמצם דרישות לתשלום מההורים, גם אם הן הותרו בחוזר". בנוגע לתשלומי רשות נקבע כי "אין לגבות מחירים גבוהים יותר מן המחירים המאושרים, אפילו רוב ההורים מוכנים לשלם סכום גבוה יותר. זאת כדי לעודד חיסכון בהוצאות, להימנע מראוונות מיותרת ולהפחית את הלחץ החברתי המוטל על ההורים שמצבם הכלכלי טוב פחות".

1. ביוני 2005 מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' רונית תירוש<sup>33</sup>, ועדה לבחינת נושא תשלומי ההורים (להלן - ועדת תשלומי הורים). לראש הוועדה מונתה סמנכ"לית המשרד ומנהלת המינהל הפדגוגי דאז, ונציג מרכז השלטון המקומי מונה לחבר בוועדה. הוועדה מונתה כדי לבחון מן היסוד את נושא הגבייה של תשלומי ההורים בחינוך הממלכתי, הממ"ד, המוכשר, ההתיישבותי והפנימייתי, ולקבוע אמות מידה לחישוב הסכומים המותרים לגבייה ולאישורה.

בינואר 2006 דיווחו מנהלת המינהל הפדגוגי דאז והאחראית לתשלומי הורים במינהל הפדגוגי למנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' עמירה חיים, על המסקנות והמלצות הביניים של ועדת תשלומי הורים בנוגע לנושאים שונים בתחום תשלומי ההורים, כגון גבייה עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה, גבייה בחינוך המוכשר והתכנית התורנית. הוועדה המליצה בין השאר לקבוע כללים לעניין תשלומי הורים במודלים שונים של בתי ספר לכל המגזרים במערכת החינוך, כגון "מסלולים מתוגברים בתוך בתי ספר רשמיים". בהמשך לכך קבעה המנכ"לית, בין היתר, כי בתוך שלושה חודשים - עד אפריל 2006 - יופץ חוזר מנכ"ל מתוקן בנושא תשלומי ההורים, אשר יתבסס על עבודת הוועדה.

בסקירה של האחראית לתשלומי הורים, אשר הועברה למנכ"ל המשרד בספטמבר 2010, נכתב כי ועדת תשלומי הורים פעלה בשנים 2005-2006, ולאחר שהגישה מסקנות ביניים החליטה הנהלת המשרד לגנוז אותן והוועדה התפזרה.<sup>34</sup>

מתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 עולה כי מנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' עמירה חיים, כיהנה בתפקיד זה תקופה קצרה בלבד ובנסיבות אלה טיפלה הנהלת המשרד בראשותה בעיקר בנושאים שוטפים ולא בשינויים המעמיקים אשר נדרשו בנושא תשלומי ההורים.

**התברר כי מאז החלטתה האמורה של המנכ"לית דאז לא בוצעה ולא פורסם חוזר מתוקן.**

2. בדיונים בבג"ץ טען ארגון ההורים כי אף על פי שמשרד החינוך אוסר גביית תשלומים הגבוהים מהסכומים המפורסמים בחוזר תשלומי הורים, בפועל הכללים אינם נשמרים ונדרשים מההורים תשלומים החורגים מהסכומים המרביים האלה. עוד טען ארגון ההורים כי מרבית ההורים אינם מודעים לזכותם שלא לשלם עבור שירותים אלה וחוששים לבדל את ילדיהם משאר הילדים בבית הספר ולמנוע מהם פעילויות אשר יתר התלמידים משתתפים בהן. מלבד זאת נטען בעתירה כי "בשיטת תשלומי הורים נוצרה פירצה אשר, כנטען, מביאה לפגיעה בערכי השוויון בין התלמידים ובתי הספר, ומעודדת שיתוף פעולה פסול בין ההורים לרשויות בתי הספר תוך חריגה מהחוק ומהנהלים".

33 כיום ח"כ רונית תירוש.

34 אשר לפעילות ועדות בשירות המדינה ראו גם מבקר המדינה, קובץ דוחות לשנת 2011, התשע"ב, "ועדות בשירות המדינה", עמ' 11.

עמדת משרד החינוך בתגובתו על העתירה האמורה הייתה כי "נושא תשלומי ההורים בגין שירותים שמקבלים תלמידים הלומדים במוסדות חינוך ממלכתיים רשמיים הינו נושא סבוך ומעורר מחלוקת מזה שנים רבות. מלכתחילה קבע המחוקק כי הלימוד במוסדות חינוך ממלכתיים יהא חינם, למעט תשלומים חריגים ומפוקחים. יחד עם זאת, במהלך השנים, עם צמצום תקציבי משרד החינוך, מחד גיסא, והרחבת מגוון השירותים שהורים מבקשים כי ילדיהם יקבלו במסגרת החינוכית, מאידך גיסא, הפך החריג לכלל והתשלומים תפחו והלכו". יצוין כי על פי נתונים שאסף המשרד בפעילות בקרה על תשלומי הורים (ראו להלן), בשנת הלימודים התש"ע חרגו כ-51% ממוסדות החינוך מן הסכומים שהתיר המשרד לגבות מההורים.

המשרד ושרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר (להלן - שרת החינוך דאז)<sup>35</sup>, טענו בתגובתם המשלימה על העתירה בבג"ץ ארגון ההורים כי "הלחץ לאשר תשלומי הורים גבוהים, תוך חריגה מהמגבלות של חוזרי המנכ"ל מגיע במידה רבה מהורים בבתי הספר ומוועדי הורים" וכי במקרים רבים יש להורים משאבים שהם מוכנים להשקיע בחינוך נוסף על הסכומים המרכיבים המותרים לגבייה על פי חוזרי מנכ"ל. בפסק הדין הובאה עמדת משרד החינוך ולפיה יש מורכבות בהפעלת הוראות חוקי החינוך במטרה ליישב בין ערך ההגנה על קיום חינוך חובה חינם ודרישת השוויון בין התלמידים ובתי הספר ובין רצונם של הורים בבתי ספר רבים לשפר את החינוך הניתן לילדיהם.

בג"ץ קבע בפסק דינו כי האינטרס של הענקת הזדמנות שווה בחינוך לתלמידים הביא לידי גיבוש מדיניות של צמצום הנטל הכספי המוטל על הורי התלמידים ככל האפשר והטלת איסור לחייבם בתשלומים לשירותים ותכניות לימוד נוספות, אלא אם כן הם רוצים בכך; תשלומי הרשות למיניהם עשויים "להתנגש" בעקרון השוויון בחינוך ובהיותו חינוך חינם; עם זאת מערכת החינוך נתקלת בקושי ברור לשלול מהורים המבקשים להשקיע את משאביהם בהעשרת חינוך ילדיהם את האפשרות לעשות כן, ובייחוד כאשר מדובר בתכניות שאינן נכללות בתכנית הלימודים הרגילה ואינן מתבצעות בשעות הלימודים המקובלות.

יודגש כי בפסק הדין בעתירה של ארגון ההורים הארצי הובאו דבריה של באת כוחה של ועדת החינוך כי "שרת החינוך פועלת עתה לבחינה והערכה מקפת של כל סוגיית תשלומי ההורים בכללותה, במגמה להביא להסדר חדש כולל בתחום זה". כיוון שכך נכתב בפסק הדין כי "הן המדינה והן ועדת החינוך של הכנסת מודעות לעומק הבעייתיות שבתחום תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב, על שום הצורך ליישבם עם עקרונות היסוד של החינוך בישראל. הן מודעות לצורך לערוך הערכה מחודשת בראייה כוללת של המדיניות הנקוטה בתחום זה. במסגרת הערכה זו, יש להניח כי יישקלו עקרונות היסוד של מדיניות החינוך והצורך בהסדר מערכתי שלם, אחד, וקוהרנטי שיתן ביטוי ראוי לעקרונות אלה, תוך מתן מענה מאוזן לצורך האנושי של הורים בעלי יכולת המעוניינים להעניק לילדיהם השבחה של תכנית החינוך, אך תוך פגיעה מינימאלית בעקרון השוויון בחינוך, ובאלה שידם אינה משגת להעשיר את חינוך ילדיהם".

אשר לאיזון שבין עקרונות היסוד של חינוך ממלכתי חינם ובין תשלומי הרשות למיניהם ציין בג"ץ כי "יש להניח כי מציאת נקודת האיזון בין הערכים והאינטרסים הנוגדים היא שתעמוד במוקד ההערכה המחודשת והכוללת של נושא זה שתיעשה ביוזמת שרת החינוך, כפי שנמסר לנו". נוסף על כך קבע בג"ץ כי יש "ליצור מערכת כללית הרמונית, שהיבט הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על התשלומים והיקפם מהווה אך נדבך אחד ממנה".

3. באוקטובר 2006 שלחה האחראית לתשלומי הורים לשרת החינוך דאז מכתב מפורט בנושא תשלומי הורים שבו הציגה את המציאות על בעיותיה. במכתב זה נכתב, בין היתר, כי לקראת הדיונים על תשלומי הורים לשנת הלימודים התשס"ח מתבקשת קבלת החלטות מדיניות ככמה תחומים של תשלומי הורים, בהם גבייה עבור תכנית תורנית ועבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה, שאינם מוסדרים כהלכה כיום. האחראית לתשלומי הורים ציינה במכתבה כי היעדר

35 פרופ' יולי תמיר כיהנה כשרת החינוך בשנים 2006-2009.



ההסדרה מתבטא בהיעדר הנחיות או בהנחיות סותרות בחוזרי מנכ"ל שונים; בקיומה של פעילות חינוכית הנסמכת על תכנית משרד החינוך, אך מותנית בגביית כספים מן ההורים; במצב של אי-שוויון, שבו רק למגזרים מסוימים יש היתר לגבות עבור פעילות נוספת יותר מן המאושר לכלל בתי הספר. היא הדגישה כי היעדר החלטות מדיניות ברורות וקיום כמה מערכות מקבילות של תשלומים הם בעיה בפני עצמה וכרוכים במערך נרחב של עברות על החוק.

שרת החינוך דאו השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי במשך השנים אפשרו תשלומי ההורים מתן שירותים שלא מומנו בידי המדינה וכי ההיבט השלילי של תשלומי ההורים היה השימוש בהם ככלי למיון תלמידים וליצירת בתי ספר אליטיסטיים. לדבריה, מאחר שמדובר במשאבים ניכרים, הרי שהפחתת תשלומי ההורים מחייבת מציאת מקור תקציב חלופי. עוד עולה מן התשובה כי השרה דאו פעלה להגדלה של היקף המלגות שמחלק המשרד וכי לדעתה יש לעשות שינוי מהותי באורח גביית התשלומים מההורים, ויש לגבותם שלא באמצעות בתי הספר; השרה פעלה לשינוי אופן גביית תשלומי ההורים וגיבשה מודל שלפיו הגבייה תיעשה באמצעות אגרת חינוך פרוגרסיבית וכך הורים המבוססים מן הבחינה הכלכלית ישלמו יותר מהורים שאינם מבוססים; בסיכומו של דבר הצעתה לא התקבלה בידי גורמים הנוגעים בדבר מחוץ למשרד החינוך.

ממסמכי המשרד עולה כי על אף מסקנות והמלצות הביניים של ועדת תשלומי הורים והמלצותיה המפורשות של האחריות לתשלומי הורים לקבל החלטות מדיניות בתחום תשלומי הורים עוד בשנת 2006, לא קיבל המשרד החלטות מדיניות בנושאים השונים שהועלו, חוץ מהחלטות מסוימות שקיבל בעניינו של החינוך הממ"ד. (ראו להלן בפרק על תכנית תורנית).

מתשובתה של שרת החינוך דאו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 ומבירורים נוספים שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי הנהלת המשרד בראשות השרה עשתה עבודת מטה וגיבשה מודל לגבייה פרוגרסיבית של תשלומי הורים שלא באמצעות בתי הספר וכן דרכי פעולה לגביית התשלומים. אולם בעבודת המטה לא עשה המשרד הערכה כוללת בדבר מדיניותו בעניין תשלומי הורים לסוגיהם, כפי שהתחייב לפני בג"ץ בשנת 2007, ולא נקבע הסדר מערכתי וקוהרנטי בנושא תשלומי ההורים על כל היבטיו. עוד עלה שיש אי-הלימה משמעותית בין ההיבטים הנוגעים לתשלומי הורים שנדונו בעבודת מטה זו ובין מכלול הקשיים הנוגעים לנושא זה, שהועלו, בין היתר, במסקנות הביניים של ועדת תשלומי הורים.

4. בספטמבר 2010 מינה שר החינוך, מר גדעון סער, ועדה לבחינת תשלומי חובה ורשות, וחבריה היו מנכ"ל המשרד, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג הציבור. מתווה ההמלצות המסתמן של הוועדה שולב בהמלצות של הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג: "הגדלת השתתפות המדינה במימון תשלומי ההורים לטובת יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי בית מעוטי יכולת"<sup>36</sup>.

36 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עיקרי ההמלצות הפרק על השירותים החברתיים (ספטמבר 2011), עמ' 121-122.

שר החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי הוא הציג לפני יו"ר הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי את חשיבות קידומן של המלצות הוועדה לבחינת תשלומי חובה ורשות, לרבות חשיבותה של הקצאת תקציב נוסף ליישומן. עוד השיב השר כי "בימים אלה" פועלים גורמים מקצועיים במשרד החינוך ובמשרד האוצר להשלמת ניסוח החלטת ממשלה מתאימה, שתובא להצבעה בממשלה במסגרת אישור המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי. השר הוסיף כי הוא הקים ועדה בראשות מנהלת מחוז חיפה לשם גיבוש מדיניות בנוגע לחינוך המוכש"ר (ראו להלן).

נוסף על כך, על פי תשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נאמר כי משרד החינוך פועל להקמת מינהל אכיפה בעל סמכויות חקירה ותביעה, שיטפל, בין השאר, באכיפת תשלומי הורים.

בינואר 2012 החליטה הממשלה<sup>37</sup>, בין השאר, לבצע כמה פעולות הנוגעות לתשלומי הורים, "במטרה לצמצם פערים בחברה ולהגביר את שוויון ההזדמנויות על ידי הקטנת ההוצאה הפרטית של משקי הבית על חינוך בשכבות החלשות". עוד נקבע בהחלטה כי על שר החינוך ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים משנת התשע"ג (2012-2013) וכי לצורך ביצוע הפעולות האלה יוקצה תקציב נוסף למשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות שציין המשרד בתשובתו מאפשרות לו להגדיל את הסיוע לתלמידים נזקקים ולהקל במידת מה את הנטל שעל כתפי ההורים הנדרשים לממן הוצאות שונות עבור חינוך ילדיהם במוסדות חינוך וכי מינוי ועדה לשם גיבוש מדיניות בדבר החינוך המוכש"ר עשוי להיות צעד חשוב לתיקון המצב בנושא זה. עם זאת יש לתת את הדעת על כך שיישומה של החלטת הממשלה האמורה והשלמת פעולתה של הוועדה שהוקמה לשם גיבוש מדיניות בדבר החינוך המוכש"ר בהצלחה, הם בבחינת פתרון חלקי בלבד לסוגיית הליקויים שהועלו בדוח זה, כמפורט להלן. על המשרד לפעול אפוא לקידום פעולות נוספות רבות אשר יבטיחו מתן פתרון לבעיות מרכזיות וככדות משקל נוספות המועלות בדוח (ראו לדוגמה בפרק על "גביית תשלומי הורים בחינוך המוכר שאינו רשמי" ובפרק על "עמותות הורים").

## רכישת שירותים מרצון

לפי חוזר תשלומי הורים, רשאי בית הספר כאמור לגבות מההורים תשלום עבור רכישת שירותים מרצון, לדוגמה חוגים, רכישה מרוכזת של ספרי לימוד או תלבושת אחידה, הזנה ותכנית קרב<sup>38</sup>. שירותים אלה הם כאמור בבחינת רשות ואין לחייב תלמידים להזדקק להם או הורים לשלם עבורם. גבייה עבור שירותים אלה מותנית באישורם של הורי התלמידים ובאישורו של המפקח על בית הספר (אשר לסכומים המותרים לגבייה - ראו טבלה 1 לעיל). על פי חוות דעת שמסר נציג היועצת המשפטית למשרד החינוך באוגוסט 2011 למשרד מבקר המדינה, "ההגבלה של הסכומים שמותרים

37 החלטת ממשלה 4088, שעניינה "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)".

38 "תכנית קרב" היא תכנית חינוכית אשר מפעילה תכניות העשרה במוסדות חינוך, ובמימונה נושאים בעיקר המשרד, הרשויות המקומיות וההורים. בשנת הלימודים התשע"א פעלה התכנית ב-710 בתי ספר. ראו גם בדוח זה, בפרק "תכנית קרב - ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך", עמ' 663.

לגבייה במסגרת תשלומים מרצון, הינה הגבלה מינהלית, כאשר בית הספר רשאי לסטות ממנה, באישור המפקח. גובה הסכום שנקבע על ידי המנהל הכללי, מהווה אומדן סביר לסכום בגינו רשאי בית הספר לגבות בגין רכישת שירותים מרצון".

ממצאי הביקורת בדוח זה, אשר יפורטו להלן, העלו חריגות ניכרות של בתי ספר מהסכומים שהתיר המשרד לגבות עבור רכישת שירותים מרצון. למעשה, המינהל הפדגוגי ובתי ספר כללו בסעיף זה שירותים רבים ומגוונים, אשר עלותם מסתכמת בסכומים גדולים פי כמה מה"אומדן הסביר" שקבע המשרד.

יוצא אפוא כי משרד החינוך אפשר לכל מפקח להפעיל שיקול דעת כדי להחליט אם לאשר חריגה מהסכומים שהתיר המשרד לגבות עבור רכישת שירותים מרצון. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי הסדר זה מעורר קושי בשני היבטים: האחד מקורו בכך שהמשרד העביר למפקחיו את סמכות ההכרעה בנושא זה בלא שקבע מדיניות ברורה ועקרונות מנחים האמורים להבנות את שיקול דעתם כבואם להחליט בעניין תשלומים אלו.

הקושי האחר מקורו בכך שהסדר זה, שלפיו ניתנה למפקחים הסמכות לבחון סטיות מהסכומים המותרים לגבייה ולהכריע בעניינן, והקביעה המשפטית שהגבלת הסכומים בעניין התשלומים מרצון היא הגבלה מינהלית שאפשר לסטות ממנה בכפוף לקבלת אישור - לא צוינו בחוזר תשלומי הורים, המשמש מסמך מדריך ומנחה עבור כל הגורמים העוסקים בנושא (מנהלי בתי ספר, מפקחים במחוזות, גורמי פיקוח ועוד). אי-מתן ביטוי להסדר ולקביעה המשפטית האמורים לעיל גורם לכך שהטיפול בנושא זה לא נעשה בשקיפות. היעדר שקיפות עלול לפגוע בהפעלה שוויונית של ההסדר.

## נתוני המשרד על תשלומי ההורים

לרשות מטה המשרד עומדים כאמור שני כלים מרכזיים לבקרה ארצית כוללת בנושא תשלומי ההורים: בקרת התשלומים ובקרה באמצעות מערכת אפיק הנעשית בכל מוסדות החינוך. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים באופן שבו הפעיל משרד החינוך את שני הכלים האלה ובשימוש שנעשה בהם בבתי הספר (בעניין מערכת אפיק ראו להלן בפרק על "שימוש בכלי הבקרה על תשלומי הורים").

את בקרת התשלומים החל המשרד בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005), ובמסגרתה נאסף ממדגם אקראי של בתי ספר מידע על גבייה של תשלומי הורים לסוגיהם. מטרת הבקרה הן, בין השאר, לאסוף מידע על סכומי הגבייה ותהליכי הגבייה הנהוגים במוסדות החינוך ועל מידת התאמתם להנחיות המשרד בחוזר מנכ"ל; לאתר ולאפיין את החריגות<sup>39</sup> מן ההוראות בתהליך הגבייה ולהביאן לפני מנהל המוסד החינוכי ומנהל המחוז לשם תיקון הליקויים שהועלו; ולהביא את הממצאים לפני גורמי המטה המקצועיים לקבלת משוב פדגוגי. במסגרת בקרת התשלומים בודק המשרד גם את ניהול הכספים הנגבים מן ההורים ואת מידת מעורבותם של ועדי ההורים בכך. בקרה זו נועדה לתת לקובעי המדיניות ולמקבלי החלטות במשרד כלים לבחינת יישום הנחיות המשרד ואיתור התיקונים הנדרשים בהן.

39 חריגה, על פי הבקרה, נחשבת כל פעולה שבה הסכום שגבה בית הספר עבור שירות מסוים גבוה מהסכום המותר, ולו בשקל אחד.

את בקרת התשלומים יש לעשות בכל מוסדות החינוך, לרבות מוסדות מוכש"ר. לשם ביצוע הבקרה התקשר המשרד בדצמבר 2007 עם חברה אשר זכתה במכרז שפרסם (להלן - הקבלן). בשנת 2011 הסתכמה עלות הפעלת הבקרה ב-582,000 ש"ח (הפרויקט הסתיים באוגוסט 2011).

על פי המכרז, נדרש הקבלן לבקר בבתי הספר ולבדוק את הגבייה אל מול הכללים שקבע המשרד, להעביר אל מנהל בית הספר משוב עם ממצאי הבקרה, ולקבל מהמנהל את תגובתו. מלבד זאת עליו להגיש להנהלת המשרד דוח סיכום שנתי ובו ממצאי הבקרה שעשה במהלך השנה. משנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) עד שנת התש"ע (2009-2010) השתתפו בבקרה כ-660 בתי ספר בממוצע בשנה, שהם כ-15% מכלל מוסדות החינוך. את הבקרה מנהל המינהל הפדגוגי.

1. בידי משרד החינוך אין נתונים מלאים על היקף החריגות של בתי הספר מהסכומים שהוא התיר לגבות מההורים. נתוני המשרד בעניין זה נשענים על דוח סיכום בקרת התשלומים השנתי אשר הגיש הקבלן למינהל הפדגוגי לגבי שנת הלימודים התש"ע (להלן - דוח סיכום הבקרה): על פי האומדן שעשה הקבלן<sup>40</sup>, הכספים שנגבו מהורי התלמידים בכל מערכת החינוך באותה השנה הסתכמו בכ-2.3 מיליארד ש"ח, ואילו התשלומים המותרים לגבייה על פי חוזר המנכ"ל הסתכמו בכ-1.3 מיליארד ש"ח.

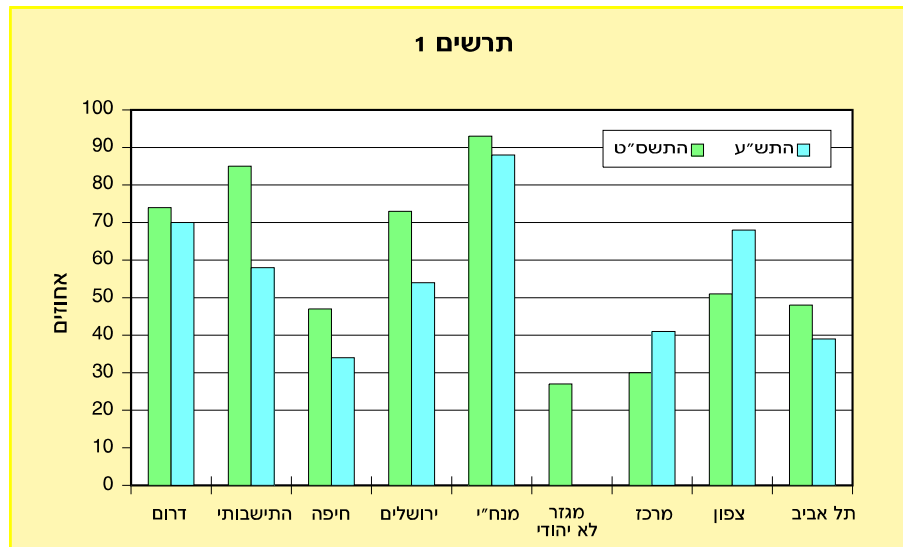
השוואה בין אומדן שעשה הקבלן, בנוגע לכספים שנגבו מהורי התלמידים בכל מערכת החינוך באותה השנה ובין אומדן שהוא עשה בנוגע לסך התשלומים המותרים לגבייה על פי חוזר המנכ"ל מעלה, כי בשנת הלימודים התש"ע גבו בתי הספר מההורים סכומים אשר חרגו בכמיליארד ש"ח מהסכומים שהתיר המשרד לגבות. אולם, כפי שיובהר להלן, הערכה זו בדבר היקף החריגות אינה משקפת את החריגות בפועל; ניתן להניח שהיקף החריגות בפועל קטן מאלו שנכללו באומדן, כיוון שהאומדן כלל בחריגות גם סכומים שהתיר המשרד לגבות.

2. על פי ממצאי בקרת התשלומים לשנים התשס"ה-התש"ע, מסתמנת מגמת ירידה בשיעור בתי הספר שנמצאו חורגים (על פי הגדרתה של הבקרה את החריגה) מהסכומים המותרים לגבייה מן ההורים: בשנת התשס"ה חרגו כ-80% מבתי הספר; בשנת התשס"ו (2005-2006) - כ-74%; בשנת התשס"ז (2006-2007) - כ-68%; בשנת התשס"ח (2007-2008) - כ-69%; בשנת התשס"ט (2008-2009) - כ-54%; ובשנת התש"ע חרגו מהסכומים המותרים כ-51% מבתי הספר.

בתרשים 1 מוצגים נתוני בקרת התשלומים על שיעור בתי הספר שחרגו מן הסכומים שהתיר המשרד לגבות מן ההורים בכל אחד ממחוזות המשרד בשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע<sup>41</sup>.

40 האומדן התבסס על אקסטרפולציה של נתוני המדגם; מדובר בחישוב גס אשר לא הפריך בין שכבות של כיתות בבתי ספר ובין שלבי חינוך שונים ונועד להבהיר את סדרי הגודל של היקפי הגבייה מההורים.

41 בבקרה הופרדו נתוני המגזר הלא יהודי מנתוני המחוזות והוצגו בנפרד.

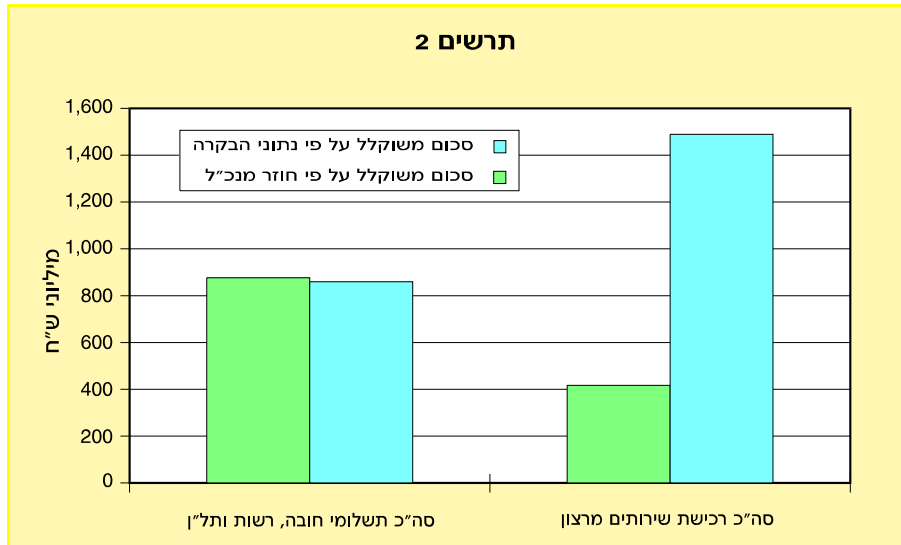


מהתרשים עולה כי שיעור בתי הספר החורגים במנח"י היה הגדול ביותר בשתי השנים: כ-90% מבתי הספר במחוז זה חרגו בשנים האמורות. במחוזות דרום, צפון וירושלים שיעור בתי הספר שחרגו היה 50%-70%.

3. ממאי 2009 ועד אפריל 2011 קיבל אגף א' לפניית הציבור במשרד החינוך 377 תלונות בנושא תשלומי הורים, שהן כ-6.7% מסך כל התלונות שקיבל האגף בתקופה זו. 65% מהתלונות שהטיפול בהן הסתיים עד סוף אפריל 2011 נמצאו מוצדקות או מוצדקות חלקית.

### טיב נתוני המשרד על רכישת שירותים מרצון

הקבלן הכין אומדן של היקף הגבייה בפועל בכלל מערכת החינוך בשנת הלימודים התש"ע וכן אומדן של הסכומים המותרים לגבייה באותה השנה. בתרשים שלהלן יוצגו נתוני האומדנים (במיליוני ש"ח).



על פי דברי הקבלן למשרד מבקר המדינה במאי 2011 ועל פי דוח הבקרה השנתי, ברכישת שירותים מרצון נכללו שירותים שהמשרד לא כלל בהגדרת שירותים שעבורם ייגבו תשלומי חובה ורשות או בתל"ן, בין שהם תואמים להגדרת שירותים מרצון שפורסמה בחוזר תשלומי הורים ובין שלא; שירותים שהמשרד לא התיר לגבות תשלומים עבורם, כמו שמירה, תחזוקת מבנה בית הספר, מיזוג הכיתות והוראה שלא במסגרת תל"ן; ושירותים אשר נקבעה רק עלותם הכוללת בלא שפורטו עלויותיו של כל סוג שירות בנפרד אשר עלותם הכוללת כלל הקבלן בסכום התשלום עבור רכישת שירותים מרצון.

נמצא כי המינהל הפדגוגי הנחה את הקבלן לכלול ברכישת שירותים מרצון גם שירותים שהמשרד התיר לגבות עבורם כספים ואשר עלותם, שאותה קבע המשרד, הייתה גבוהה מהסכום המרבי שהותר לבית הספר לגבות עבור רכישת שירותים מרצון. בשל הנחיה זו הוגדרו תשלומים אלה בבקרה כגבייה חריגה. להלן פרטים:

1. בחוזר תכנית תורנית התיר המשרד כאמור לבתי ספר ממ"ד, בתנאים מסוימים, להפעיל תכנית תורנית בסכום שלא יעלה על 5,000 ש"ח לשנה. בהנחיית המינהל הפדגוגי כלל הקבלן סכום זה בעלות רכישת שירותים מרצון. לפיכך בית ספר אשר הפעיל תכנית כזאת באישור המשרד נרשם בממצאי הבקרה כחורג. בתי ספר אלה רשאים, על פי החוזר, לגבות מההורים גם תשלום עבור הזנה וקיום שבתות עיון. תשלומים אלה נרשמים בבקרה כתשלומים לרכישת שירותים מרצון וגם הם נחשבים לחורגים מכללי המשרד, שכן ההוצאות בגינם מוערכות בכ-3,000 ש"ח לתלמיד לשנה.
2. לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטתה נמצא מוסד חינוך שתלמידיו זכאים לארוחה יומית על פי הוראות החוק רשאית, באישור שר החינוך, לגבות מההורים דמי השתתפות בעלות ההזנה כדי לסייע לה במימון שירות זה<sup>42</sup>. גם תשלומים אלה כלל הקבלן, בהנחיית המינהל הפדגוגי, ברכישת שירותים מרצון.

42 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008), בפרק "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137.



לימודיו במוסד. החוק אוסר כאמור לגבות מהזכאים לחינוך חינוך תשלומים בעד דמי הרשמה או בעד לימודים במוסד חינוך רשמי ובמוסד חינוך אחר. החוק מלמד כי יש היתר לגבות תשלומי חובה ורשות וכן תשלום עבור תכנית לשעות נוספות (תל"ן) גם מהורים לתלמידים במוסדות החינוך המוכש"ר. יצוין כי על פי חוזר תשלומי הורים, הוראותיו בעניין תשלומי הורים חלות גם על החינוך המוכש"ר.

מדיניות משרד החינוך היא חיזוק של מערכת החינוך הממלכתית הרשמית ואף העדפתה על מערכת החינוך שאינה רשמית.<sup>45</sup> מדיניות זו מעוגנת גם בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - תקנות מוסדות מוכרים), אשר קובעות כי אם מוסד חינוכי מבקש להכריז עליו כמוסד מוכר והתקיימו בו תנאי ההכרה, אך ראה שר החינוך כי ההכרזה עלולה לפגוע במערכת החינוך הממלכתית, רשאי השר שלא להכריז על המוסד כמוסד מוכר לאחר ששקל שיקולים חינוכיים וכלכליים.

ביטוי למדיניות המשרד ניתן גם בעמדה שהציג לפני ועדת הערר<sup>46</sup>, הפועלת לפי חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), בדבר החלטתו שלא ליתן רישיון לבית ספר: מדיניות המשרד מבקשת להביא לידי חיזוק החינוך הממלכתי והרשמי ולא לאפשר פתיחת בתי ספר כאשר קיימים בנמצא בתי ספר ופתיחת בתי ספר חדשים פוגעת בקיימים או עתידה לפגוע בהם. ביטוי נוסף למדיניות זו ניתן בנאום של שר החינוך בכנס ון ליר לחינוך בנובמבר 2011: "אי אפשר בנשימה אחת לקונן על פערים בהישגים לימודיים ולדגול או לפעול להעצמת החינוך הפרטי... חינוך פרטי במדינת ישראל, זה לא באמת חינוך פרטי אלא חינוך פרטי בכסף ציבורי... החינוך הפרטי בפועל שואב תלמידים ממשפחות מבוססות מבתי הספר הציבוריים. שואב גם אנשי חינוך מצטיינים למערכת הפרטית (מורים, מנהלים). חינוך פרטי מעמיק באופן דרמטי את הפערים בחברה ואת הפערים בהישגים לימודיים".

1. על פי חוזר תשלומי הורים, "דרישת התשלום תהיה על טופס אחיד ותאושר על ידי הממונה מטעם מנהל המחוז". הוראה זו מיושמת משנת הלימודים התשס"ז רק באמצעות מערכת אפיק, שהיא מערכת ממוחשבת אינטרנטית אשר קולטת נתונים שמזינים בתי הספר על דרישות התשלום מההורים. נציג המחוז בוחן את הנתונים, מחליט אם לאשרם ומציין במערכת עצמה בנוגע לכל סוג תשלום אם הוא מאושר. על פי הנתונים שבמערכת זו יכולים עובדים במטה המשרד ובמחוזות לבקר את הסכומים שגובים בתי הספר ולהתריע על חריגות מן הכללים שקבע המשרד. המערכת פתוחה לציבור, וכך יכולים ההורים לברר אם הסכומים הנגבים מהם אושרו בידי המשרד ואם הם תואמים את הסכומים המותרים לגבייה.

מנתוני מערכת אפיק עולה שככלל, בתי הספר אשר סווגו במערכת זו כבתי ספר מוכש"ר<sup>47</sup> לא הזינו את נתוניהם לשנים התש"ע והתשע"א, כמתחייב מהוראות חוזר תשלומי הורים.

מנהל אגף א' לחינוך מוכש"ר (חינוך חרדי) מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי אין מניעה שבתי הספר המוכש"ר יזינו את נתוניהם, אך לשם כך על המינהל הפדגוגי והאגף לחינוך מוכש"ר לקבל החלטה משותפת בעניין השימוש במערכת בתי ספר אלו, ואולם החלטה כזאת עדיין לא התקבלה.

45 עמ"נ (ת"א) 10-12-52641 משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות - חברה לתועלת הציבור בע"מ (פורסם בנבו).  
 46 ערר 12/2010 חינוך למנהיגות - חברה לתועלת הציבור בע"מ נ' משרד החינוך, אוקטובר 2010.  
 47 על פי מסד הנתונים של מערכת אפיק, מוסדות מוכש"ר הם בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים שבפיקוח האגף לחינוך מוכש"ר (חרדי), בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים מוכש"ר דוברי ערבית ובתי ספר יסודיים מוכש"ר דוברי עברית (לא נכללים בהם בתי ספר על-יסודיים בפיקוח ממלכתי או ממ"ד).



3. על פי הוראות המשרד, יש לכלול בבקרה על תשלומי הוררים גם בתי ספר מוכש"ר, לרבות בתי ספר יסודיים במגזר החרדי. התברר כי בשנת הלימודים התשס"ח כ-19% מבתי הספר שנאסף לגביהם מידע בבקרת התשלומים היו מוסדות חינוך מוכש"ר; בשנת הלימודים התשס"ט רק 5% השתייכו לחינוך המוכש"ר, ובשנת הלימודים התש"ע בתי ספר של החינוך המוכש"ר לא נכללו כלל בבקרת התשלומים.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלה ירידה במספר בתי הספר המוכש"ר שנכללו בבקרה משום שבתי הספר האלה לא שיתפו פעולה עם הקבלן לשם ביצוע הבקרה.

על פי חוזר תשלומי הורים, הוראות המשרד בתחום זה חלות על החינוך הרשמי ועל החינוך המוכש"ר גם יחד. למרות זאת אפשר המשרד, הלכה למעשה, לבתי ספר מוכש"ר שלא להשתתף בפעולות הבקרה של המשרד, ולכן לא היה בידי מידע על דרישות התשלום של בתי הספר האלה מההורים. עמדתו הפסיבית של המשרד בעניין אי-קיום הוראותיו במוסדות החינוך המוכש"ר אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי.

על הנהלת משרד החינוך לעשות לאתגר את הפעולות הדרושות כדי שנציגי המשרד יוכלו לבצע את בקרת התשלומים בכל מוסדות החינוך, לרבות מוסדות החינוך המוכש"ר, ולנקוט סנקציות כלפי מנהלי בתי ספר אשר אינם משתפים פעולה לצורך זה. על הסמנכ"לית ומנהל האגף לחינוך מוכש"ר לעשות את הפעולות הנחוצות כדי שבתי ספר מוכש"ר יזינו את דרישות התשלום שלהם למערכת אפיק.

4. לפי תקנות מוסדות מוכרים, המדינה מתקצבת את מוסדות החינוך המוכש"ר על פי התנאים שנקבעו בתקנות ובשיעור של 60%-75% מהתקציב הכולל למוסדות חינוך רשמיים דומים<sup>48</sup>. חוק הפיקוח קובע כי "המנהל הכללי יאשר מפעם לפעם, בהתחשב בסוג בית הספר ואופיו, את שכר הלימוד של בית הספר וסדרי גבייתו". יובהר כי על פי העולה מחוזר תשלומי הורים ועל פי חוות דעת של נציג היועצת המשפטית של המשרד, שכר לימוד אינו בבחינת "תשלומי הורים", כהגדרתם בחוזר זה.

(א) כבר באוקטובר 2006 העלתה האחראית לתשלומי הורים את הבעיה המרכזית בנושא לפני שרת החינוך דאז: בתי ספר מוכש"ר גובים בפועל שכר לימוד, אך הנושא אינו מוסדר; לא נקבעו מפתח תקצוב ומפתח גבייה, ולכן העניין פרוץ והסכומים הנגבים במגזר זה גבוהים. בנובמבר 2010 חזרה האחראית לתשלומי הורים על דבריה האמורים בתשובה על שאלה שהתקבלה ממחוז ירושלים וציינה כי מנכ"ל משרד החינוך רשאי, על פי חוק, לאשר למוסדות חינוך מוכש"ר לגבות שכר לימוד, אך כבר יותר מ-25 שנה אין המשרד עושה זאת. לדבריה, יש כאן בעיה שהמשרד מסרב להתמודד עמה.

(ב) אי הסדרת הנושא באה לידי ביטוי גם בטיפולו של המשרד בתלונה על גביית שכר לימוד בבית ספר יסודי מוכש"ר: במרץ 2011 כתב נציג מחוז צפון במשרד למתלונן כי הנחיות משרד החינוך על אודות תשלומי הורים אינן חד-משמעיות ואי-אפשר לאכוף הנחיות בחוזר המנכ"ל "המשתמעות לכאן ולכאן". בעקבות תשובה זו פנה המתלונן למנכ"ל המשרד, וזה השיב עוד באותו החודש כי האמור במכתבו של נציג המחוז למתלונן משקף את עמדת משרד החינוך.

48 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לתמיכה במוסדות ציבור. בחוק נקבע כי האמור בסעיף זה לא יחול על תמיכה בשני תאגידים מסוימים שמפעילים בתי ספר במגזר החרדי; תאגידים אלה יתוקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה השוות לשניהם וקריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים הנהוגים בעניינם של כלל ילדי ישראל.

באותו החודש פנה המתלונן לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - נת"ץ). במסגרת בירור התלונה השיב נציג היועצת המשפטית של משרד החינוך לנת"ץ ביוני 2011 כי תשלומי הורים אינם מהווים שכר לימוד וכי ברבים מבתי הספר המוכש"ר גובים מן ההורים תשלומים גבוהים ביותר בנימוק שבית הספר מתקצב בשיעור נמוך יותר מן התקצוב של בית ספר רשמי, וההורים נדרשים להשלים את התקציב הנדרש. הוא ציין כי דרישה זו אינה יכולה להיות מוגדרת תשלומי הורים כיוון שהיא דרישה לשכר לימוד וכי אין מענה לבעיית גביית היתר של בתי ספר מוכש"ר. לדבריו, על פי חוזר מנכ"ל תשלומי הורים, אין לאשר גבייה זו, אך בתי הספר ממשיכים לגבות את הכספים הללו בטענה שאין להם מקור תקציב אחר.

במסגרת בירור התלונה כתב מנכ"ל המשרד לנת"ץ באוקטובר 2011 כי הנושא מורכב מכפי שנראה מלכתחילה, ויש לו השפעות רחבות הן על החינוך הציבורי והן על החינוך המוכש"ר ועל מוסדות הפטור. הוא הוסיף כי כדי לגבש מדיניות בנושא זה החליט שר החינוך להקים ועדה שתמליץ על מדיניות המשרד. בראש הוועדה תעמוד מנהלת מחוז חיפה, ובין חבריה יהיו עובדי המשרד ואישי ציבור; על הוועדה להגיש המלצותיה בתוך שלושה חודשים מיום מינויה. בנובמבר 2011 מינה שר החינוך את הוועדה האמורה.

משרד החינוך השיב בדצמבר 2011 כי במחוז צפון הובהר שהוראות חוזר מנכ"ל בנוגע לתשלומי הורים חלות גם על בתי ספר מוכש"ר ויש לפעול על פיהן.

(ג) מנכ"ל המשרד ציין לפני נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 כי במצב שנוצר, שבו המשרד אינו קובע שכר לימוד לבתי ספר מוכש"ר ואינו אוכף את הנחיותיו בנוגע לתשלומי הורים בבתי ספר אלה, יש להם יתרון על פני בתי ספר רשמיים, שיכולתם לגבות כספי הורים מוגבלת בידי המשרד.

המשרד החיל כאמור גם על בתי ספר מוכש"ר את המגבלות שקבע לעניין תשלומי הורים. כאשר בית ספר מוכש"ר גובה מההורים כספים המיועדים לשכר לימוד ולתשלומי הורים גם יחד בלי הבחנה ברורה ביניהם, אין ההורים יכולים לדעת אם תשלומי ההורים תואמים את הסכומים שקבע המשרד ואם שכר הלימוד שנגבה הוא סביר. במצב כזה יש חשש שגבייה חריגה של תשלומי הורים תטושטש באמצעות הצגתה כחלק משכר הלימוד.

אי-הסדרת נושא שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר עלולה לפגוע ביכולתו של משרד החינוך לפעול ליישום מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי בשל הגמישות היחסית של בתי ספר מוכש"ר לעניין גביית כספים מההורים.

על הנהלת המשרד לקבוע מדיניות ברורה בעניין שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר, בהתחשב בהשפעתו על תשלומי ההורים, וכן לאכוף את הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים בבתי ספר מוכש"ר.

## גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה

1. משרד החינוך מממן את שכר עובדי ההוראה במקצועות החובה ובמקצועות הבחירה בחטיבה העליונה (כיתות י"א-י"ב) בבתי הספר העל-יסודיים. המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המזה"פ) היא בעלת הסמכות המקצועית העליונה בכל הנושאים הפדגוגיים של מערכת החינוך, חוץ

מן הנושאים הייחודיים שבסמכות החינוך הממלכתי-דתי, והיא משמשת זרוע להתוויית המדיניות הפדגוגית של המשרד. במרוצת השנים היו למשרד אינדקציות לכך שבתו ספר על-יסודיים גובים תשלומי הורים עבור מקצועות הלימוד בחטיבה העליונה (ראו להלן), בעיקר מקצועות לימוד ברמה מוגברת, המכונים "מגמות לימוד".

2. בדוח שנתי על מצב הכלכלה והחברה בישראל שהוציא מרכז טאוב בשנת 2005 נכתב כי תפקיד המדינה להבטיח שלרשות בתי הספר יהיו כל המשאבים להשגת המטרות שהיא מציבה למערכת החינוך. עוד נכתב בדוח כי אם המדינה אינה מאפשרת קיום רמת חינוך נאותה באמצעות המימון שהיא מעמידה לרשות החינוך הציבורי, היא תתקשה לאכוף כללים של איסור תשלומי הורים בבתי ספר ציבוריים מחד גיסא, ולמנוע פתיחת בתי ספר פרטיים מאידך גיסא. על המדינה לקבוע כללי תפעול שיבטיחו תנאי עבודה הוגנים למורים ושוויון אפשרויות לתלמידים. מחברי הדוח ציינו כי כל עוד תנאים אלה נשמרים ונאכפים, המערכת החינוכית יכולה להשיג את יעדיה במסגרות ארגוניות שונות, אולם אם המדינה אינה מצליחה לאכוף את הכללים והעקרונות שהיא מציבה, הרי המרכיבים החינוכיים, הלימודיים והחברתיים השליליים של ההפרטה יחדרו גם למסגרות שלכאורה הן ציבוריות לחלוטין.<sup>49</sup>

מאמר משנת 2008<sup>50</sup> עסק בקשר שבין השתתפות הורים בהוצאות עבור חינוך ובין תהליכי ביזור והפרטה במערכת החינוך. במאמר נכתב כי תהליך ההפרטה במערכת החינוך בא לידי ביטוי בכמה היבטים, ובהם היבט של מימון. הפרטה מימונית משמעותה נסיגה של המדינה מתקצוב ומימון המעשה החינוכי והגדלת שיעורי המימון הפרטי, בין השאר באמצעות תשלומי הורים (מימון פרטי של שירותים הכלולים לכאורה בחינוך הציבורי).

3. בסקירה של נושא תשלומי הורים אשר הגישה האחראית לתשלומי הורים למנכ"ל המשרד באפריל 2009 היא פירטה את הבעיות הנוגעות לתשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת והדגישה כי נוצר "מצב כלאיים": מצד אחד זוהי תכנית הלימודים של מדינת ישראל, ולכן אי-אפשר להגדירה שירות שהוא רשות או תל"ן, ומצד אחר התכנית אינה מתוקצבת במלואה והפער נגבה מן ההורים.

בדצמבר 2009 כתבה האחראית לתשלומי הורים למנהלת אגף המפמ"רים<sup>51</sup> דאז במזה"פ כי "ההנמקה המקובלת לגבייה מההורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה היא, שקיימים צרכים שמקורם בדרישת תכנית הלימודים במקצועות אלה שאינם הוצאות שכר, ואלה אינם מתוקצבים על ידי המדינה... גבייה עבור דרישות תכנית הלימודים במקצוע לימוד ברמה מוגברת היא בחזקת רכישת שירותים מרצון, ויש לקבל את הסכמתם של ההורים לשם כך".

באותו החודש כתבה האחראית לתשלומי הורים למזה"פ בנוגע לגבייה עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת ביקשה שהמפמ"רים הממונים על תחומי הדעת ימסרו לה נתונים על דרישות פדגוגיות אשר נכללות בתכנית הלימודים והמשרד אינו מתקצב. בעקבות הנתונים שקיבלה מהמפמ"רים, כתבה האחראית לתשלומי הורים למזה"פ כי מן המידע שמסרו המפמ"רים עולה, שבמקצועות לימוד רבים מחייבת תכנית הלימודים גבייה עבור הוצאות שאינן מתוקצבות על ידי המדינה ומתחייבות מדרשות תכנית הלימודים; הדרישות שאינן מתוקצבות נמצאות כולן בקטגוריה של הוצאות שאינן שכר וכי מאחר שהשונות בין המקצועות גדולה וההוצאות שאינן מתוקצבות מגוונות ביותר, לפיכך אי-אפשר לקבוע את הסכום המרבי המותר לגבייה עבור כל מקצוע לימוד, ויש לקבוע תקרה גלובלית לגבייה.

49 נחום בלס, על הפרטה ועל חינוך, בתוך: דו"ח שנתי על מצב הכלכלה והחברה, מרכז טאוב, 2005, עמ' 294, עמ' 303-304.

50 ניר מיכאלי, "ביד נעלמה ובורע נטויה - היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך", מפנה (אוקטובר 2008).

51 מפמ"ר - מפקח מרכז, האחראי לתחום דעת.

האחראית לתשלומי הורים ביקשה מהמזה"פ להחליט, יחד עם המפמ"רים בדבר הסכום המרבי שיתיר המשרד לגבות עבור הוצאות שאינן שכר בשנות הלימודים שבהן נלמדים מקצועות בהיקף מורחב בחטיבה העליונה. היא ציינה שיש לפעול לצמצום ככל האפשר של הסכום המרבי המותר, ולהימנע מגבייה עבור פעילויות שאינן מתחייבות מתכנית הלימודים. האחראית לתשלומי הורים הוסיפה שהצעת המזה"פ תובא לפני מנכ"ל המשרד והוא יחליט אם לאשרה.

ממסמכי המשרד עולה כי האחראית לתשלומי הורים לא קיבלה מענה מהמזה"פ בעניין קביעת סכום גבייה מרבי עבור מקצועות לימוד בהיקף מורחב. נמצא כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא קבע המשרד את סכום הגבייה המרבי האמור.

4. מפרטים שמסרו שמונה מפמ"רים לאחראית לתשלומי הורים עולה כי תכניות הלימודים הרשמיות והמחייבות של מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה כוללות דרישות פדגוגיות שאינן מתקצבות בידי המשרד, ולכן נדרש בית הספר לגבות תמורתן תשלומים מההורים. להלן הפרטים:

שישה מפמ"רים - לביוטכנולוגיה, למדעי הסביבה והחקלאות, לגאוגרפיה, לביוטכנולוגיה, ללימודי ארץ ישראל וארכאולוגיה ולמדעי כדור הארץ - דיווחו על סיורים אשר מתקיימים על פי תכנית הלימודים המחייבת ואינם ממומנים בידי המשרד; שלושה מהם ציינו כי התלמיד נבחן על החומר הנלמד בימי הסיור האלה בכחינות הבגרות, ומפמ"ר אחד אף מסר כי העלויות הגבוהות מונעות לא אחת מהתלמידים לצאת לשטח, והדבר מתבטא גם בציוני הבגרות. שלושה מפמ"רים - למדעי הסביבה והחקלאות, לגאוגרפיה ולביוטכנולוגיה - ציינו כי אפשר ללמוד יחידת לימוד אחת במקצוע ברמה מוגברת באמצעות הדרכה של חוקר שאינו מצוות בית הספר במימון ההורים. מלבד זאת שלושה מפמ"רים ציינו שהורי התלמיד נדרשים לממן עזרים ללימוד: ציוד וחומרים במדעי הסביבה והחקלאות; קבלת נתונים בתשלום מגוף חיצוני במדעי החברה; והצגות ותערוכות באמנות ובתיאטרון.

לדוגמה, תלמידים ללימודי ארץ ישראל וארכאולוגיה משתתפים בסיורים שמממנים ההורים ונבחנו בכחינות הבגרות גם על הנלמד בהם. במסמכי המפמ"ר למקצוע זה צוין כי "העלויות הגבוהות מונעות לא אחת מהתלמידים לצאת לשטח והדבר מתבטא גם בציוני הבגרות".

מתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 עולה כי כמה מן המפמ"רים פועלים להוזלת העלויות של הסיורים האמורים, למשל באמצעות איחוד כיתות לסיור משותף והדרכה בידי המורים עצמם. בתשובה הובאו תגובותיהם של כמה מן המפמ"רים: המפמ"ר למדעי כדור הארץ ציין את חשיבותה ותרומתה של סביבת הלימוד החוץ-כיתתית לתהליך הלמידה והוסיף: "לא זיהיתי... שעלות הסיורים הלימודיים יצרה מחסום כלכלי עבור תלמידים"; המפמ"ר ללימודי ארץ ישראל וארכאולוגיה ציין ש"השטח הוא המעבדה של המקצוע"; המפמ"רית למדעי הסביבה והחקלאות ציינה שבין בתי הספר מתקיימת תחרות שמעודדת אותם להוציא את התלמידים למקומות מעניינים יותר, גם אם הדבר כרוך בתשלומי הורים. גם דבריה של מנהלת אגף המפמ"רים הובאו בתשובת משרד החינוך, ולפיהם המפמ"רים אינם מומחים בתמחור פעילויות שבו מובאות בחשבון עלויות מגוונות של מקצועות לימוד, ומומחים בתמחור יכולים לחשב את העלויות האלה על סמך פירוט הדרישות שהעבירו המפמ"רים לאחראית לתשלומי הורים במינהל הפדגוגי.

5. ממסמכי המשרד עלה כי הוא ראה בתשלומי הורים עבור מקצועות לימוד כאלה רכישה של שירותים מרצון, אם כי הדבר לא נרשם מפורשות בהוראותיו. עם זאת, המזה"פ ומחוזות המשרד נהגו בתשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת ככתשלומים שאינם כפופים להוראות המשרד בנוגע לרכישת שירותים מרצון, לרבות המגבלות שהטיל המשרד על הסכומים שמותר לגבות. להלן הפרטים:

בשנת הלימודים התש"ע היה הסכום המותר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון בבתי ספר על-יסודיים 450 ש"ח לשנה. ברוח הבקרה על תשלומי הורים לשנת הלימודים התש"ע נכתב כי הייתה חריגה ניכרת מהסכום המותר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון בחטיבות העליונות של בתי הספר העל-יסודיים וכי אחד הגורמים המרכזיים לחריגה זו היה תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד". לדוגמה: על פי נתוני דוח הבקרה לשנה האמורה, הסכום הממוצע אשר נדרשו הורים לתלמידים בכיתה י' לשלם היה 1,635 ש"ח, 770 ש"ח מהם עבור "מגמות לימוד"; הורים לתלמידים בכיתות י"א נדרשו לשלם 1,726 ש"ח ו-668 ש"ח, בהתאמה; והורים לתלמידים בכיתות י"ב נדרשו לשלם 1,690 ש"ח ו-543 ש"ח, בהתאמה.

האחראית לתשלומי הורים במחוז מרכז מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי הורי התלמידים בחטיבות העליונות בבתי הספר העל-יסודיים נדרשים לשלם עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת 600-1,200 ש"ח בשנה לשם מימון דרישות מסוימות של המפמ"ר האחראי לתחום הדעת. גם האחראים לתשלומי הורים במחוז תל אביב ובמחוז חיפה מסרו ביוני 2011 כי המשרד לא קבע אמות מידה לגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בבתי ספר על-יסודיים.

ממסמכי המחוזות עולה חוסר בהירות לגבי הסכומים המותרים לגבייה עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה. בתשובה להורה ציינה האחראית לתשלומי הורים במחוז תל אביב שהמשרד לא קבע אמות מידה לעניין גביית תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד", ולכן אין זה מתפקידה להתיר או שלא להתיר גבייה כזאת. מחוז חיפה התיר לשני בתי ספר לגבות כספים עבור לימודי תאטרון: לבית ספר על-יסודי במחוז ניתן אישור לגבות 800 ש"ח בשנה, ולבית ספר על-יסודי אחר ניתן היתר לגבות 1,000 ש"ח בשנה.

מתשובת המשרד עולה כי מחוז חיפה התיר לכמה בתי ספר לגבות תשלומים מההורים עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה, בין היתר בהסתמך על אישור של המינהל הפדגוגי.

מהאמור לעיל עולה כי המשרד לא קבע מדיניות בנוגע לתשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבות העליונות בבתי ספר על-יסודיים, ולמעשה הנושא לא הוסדר. ניסיון של המינהל הפדגוגי לקבוע כללים לא עלה יפה. באין כללים נוהג כל מחוז על פי הבנתו, ובידי המינהל הפדגוגי אין כלי מספק כדי לקבוע אם יש לאשר את סכומי הגבייה.

ממכלול דבריהם של גורמי המקצוע במשרד עולה שהמשרד אפשר מצב שבו הורי התלמידים מממנים יישום של חלק מתוכני הלימוד המוגבר של מקצועות בחטיבה העליונה. מימון חיצוני זה מבטא נסיגה של המדינה ממימון של פעולות חינוכיות הנכללות בליבת תכנית הלימודים, והדבר משקף סוג של הפרטה סמויה במערכת החינוך.

המגמה המסתמנת בתחום זה אינה נגזרת ממדיניות חינוכית רשמית ומאשרת ומפעולות מכוונות הנובעות ממדיניות זו; המשרד אישר תכניות לימוד אף שאין די משאבים ליישומן, ופניית בתי הספר להורי התלמידים בבקשה שיישאו בהוצאות ליישומן הייתה אפוא תוצאה כמעט בלתי נמנעת.

על הנהלת המשרד לבחון את הדרישות הפדגוגיות השונות של המזה"פ הבאות לידי ביטוי בתכניות הלימודים בחטיבה העליונה אל מול מקורות המימון של המשרד לקיומן. כמו כן יש צורך לבחון את החלופות השונות לפעולה ואת משמעותיותהן הפדגוגיות והחברתיות. על פי ממצאי עבודת המטה הזאת תצטרך הנהלת המשרד להחליט אם יש מקום להטיל על הורי תלמידים את מימון יישומן של תכניות לימוד, ואם כן - לגבש כללים וגבולות ברורים למהלך זה וכן דרכי פעולה אשר יאפשרו לתלמידים ללמוד מקצועות ברמה מוגברת גם בלי להביא בחשבון את היכולת הכלכלית של הוריהם לממן את תכניות הלימודים עבורם.

## תשלומי הורים עבור תכנית תורנית בחינוך הממ"ד

תכנית תורנית היא כאמור "תכנית לימודים שעניינה תוספת של עד 5 שיעורים ביום של לימודי קודש המשולבים באופן אינטגרלי בתכנית הלימודים הבית-ספרית באופן שאינו מאפשר הפרדה ביניהם". חוזר תכנית תורנית חל על מוסדות חינוך ממ"ד - בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים - "שפועלת בהם פנימייה מלאה" או שמתקיימת בהם פעילות עד שעות הערב ללא לינה (פנימיית יום). בשנת הלימודים התשע"א היו בפקוח המינהל לחינוך דתי 654 בתי ספר ממ"ד יסודיים ועל-יסודיים.

1. על פי חוות דעת של נציג היועצת המשפטית למשרד החינוך, גביית תשלומי הורים עבור תכנית תורנית מבוססת על חוק חינוך ממלכתי, אשר קובע כאמור את המסגרת החוקית לגביית תשלומים עבור תל"ן. בחוות הדעת נכתב כי החוק "אינו קובע מגבלה לגבי תוכן התכנית, מספר שעות הלימוד בהן תונהג התכנית ומגבלה בקשר להוצאות הנובעות מתוספת התכנית".

2. על פי הקבוע בחוזר תכנית תורנית, משרד החינוך אינו מתקצב את התכניות התורניות, ומכאן שהן ממומנות בעיקר על ידי ההורים; עלותה של תכנית תורנית לא תעלה על העלות של 0.8 שעה שנתית, אשר תוגדר בכל שנה על פי העלות של שעת תקן בחינוך היסודי או שעת שכר לימוד בחינוך העל-יסודי. בשנת הלימודים התש"ע נקבע כי העלות המרבית להפעלת תכנית תורנית תעמוד על 5,000 ש"ח לנפש לשנה. משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסד חינוך המקיים תכנית תורנית אין לקיים גם תל"ן בתחומים אחרים, אשר הכללים להפעלתה נקבעו בחוזר תשלומי הורים.

יוצא אפוא כי משרד החינוך התיר לבתי הספר בחינוך הממ"ד, בתנאים מסוימים, לגבות מן ההורים תשלומים שהם גבוהים במידה ניכרת, לעתים עד פי שלושה או יותר, מהתשלומים המותרים לגבייה במוסדות חינוך אחרים. עובדים בכירים במשרד סברו כי טמונים בכך אי-שוויון ואפליה לטובה של המגזר הממ"ד לעומת מגזרים אחרים. להלן פרטים:

(א) ועדת תשלומי הורים עמדה על הבעייתיות בקיום שני חוזרי מנכ"ל בנוגע לגביית תשלומי הורים - האחד לכלל המגזרים והאחר ייחודי לחינוך הממ"ד. בדיון שהתקיים בספטמבר 2005 אמרה יו"ר הוועדה: "קיים כאן מלכוד - למגזר אחד מאפשרים חינוך המהווה מערכת חיים שלמה, למגזר אחר לא".

(ב) באוקטובר 2006 כתבה האחראית לתשלומי הורים לשרת החינוך דאז גם על סוגיה זו: "התגבור התורני חל על מגזר הממ"ד בלבד, ובכך אינו שוויוני, שכן אין חלופה במגזר הממלכתי". היא ציינה כי ציבור המורים וההורים בחינוך ההתיישבותי רואה בעצמו מגזר, ולכן קיימת טרוניה על האי-שוויון בינו ובין המגזר הממ"ד, שבו מותרת גבייה הנדרשת לקיום מרכיבים הנתפסים מובנים באורח החיים של הציבור.

(ג) בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משרד החינוך בספטמבר 2011 הוא הסכים לטענה שהיתר לגבות תשלומי הורים עבור תכנית תורנית בבתי ספר ממ"ד פוגע בשוויון שבינם ובין בתי ספר אחרים ומהווה אפליה ברורה.

יוצא אפוא שמדיניות המשרד - המתירה למגזר אוכלוסייה אחד לגבות כספי הורים בשיעור גדול הרבה יותר מהשיעור הנגבה משאר המגזרים ובאופן הזה לספק לתלמידים שעות לימוד רבות יותר - היא בגדר פגיעה בשוויון כלפי שאר המגזרים. על הנהלת משרד החינוך לפעול לתיקון האי-שוויון הזה.

3. חוזר תכנית תורנית קובע כי בבקשה להפעלת התכנית יפרט מנהל המוסד החינוכי, בין היתר, את תכנית הלימודים ואת עלותה הצפויה וכי מוסד חינוך ממ"ד לא יהיה רשאי להפעיל את התכנית לפני שיקבל את אישור המפקח על חינוך ממ"ד (להלן - מחמ"ד) במחוז. לחוזר תכנית תורנית צורף נספח ובו טופס בקשה לאישור תכנית תורנית, אשר בו נדרש המוסד לפרט, בין השאר, את מספר שעות הלימוד שיתקיימו בכל כיתה במסגרת התכנית.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמחמ"דים בארבעה מהמחוזות שנבדקו<sup>52</sup> להציג את טופסי הבקשה לאישורים שהם נתנו לבתי ספר בתחום פיקוחם לקיים תכנית תורנית, אך הם לא המציאו לו את הטפסים המבוקשים שהועברו לאישורם. הדבר מעלה חשש שבתי ספר במחוזות הללו גובים תשלומים של אלפי ש"ח מההורים בלי שמחמ"ד המחוז אישר בכתב את פירוט התכנית התורנית, כנדרש.

4. גביית תשלומים מההורים עבור שירותים שמספק להם המוסד החינוכי מחייבת שקיפות ומתן אפשרות להורים לבדוק אם הכספים נגבו כדין. חוזר תכנית תורנית קובע כי "מוסד חינוך אינו רשאי לגבות סכומים גבוהים מן הסכומים המאושרים בחוזר המנהל הכללי, לרבות חוזר זה, וזאת גם אם ההורים מסכימים. זאת כדי לעודד חיסכון בהוצאות ולהימנע מראוונות מיותרת וכן כדי להפחית את הלחץ החברתי המוטל על ההורים ועל משפחות שמצבן הכלכלי אינו שפיר". בחוזר נקבע גם הסכום המרבי שמותר לגבות.

התברר כי המשרד קבע רק את המחיר המרבי לתכנית ולא קבע הוראות בדבר מחירים המאושרים לגבייה עבור הפעלה חלקית של התכנית התורנית (למשל, שלוש שעות לימודי קודש ביום).

5. בחוזר תכנית תורנית התיר המשרד למוסד חינוך ממ"ד אשר הפעיל פנימיית יום לגבות כספים מן ההורים עבור הזנה ועבור קיום "שבתות עיון"<sup>53</sup>, ובלבד שעלותם של שירותים אלה לא תעלה על התעריפים המאושרים למוסד חינוך שפועלת בו פנימייה מלאה, וזאת על סמך העלות הנקבעת מעת לעת באגף התקציבים של משרד החינוך, על פי תעריף למימון שהייה של תלמיד בפנימייה ("סל לאור").

התברר כי מתעריפי המרכיבים השונים של שהיית תלמיד בפנימייה המצויים בידי מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך ("סל לאור") אין לדעת מהי עלות קיומה של שבת עיון ומהי עלות ההזנה: עלות קיום שבתות עיון כלל אינה מפורטת בסל זה, ועלות ההזנה מצוינת בסכום אחד והיא כוללת שלוש ארוחות ביום ולא שתיים, כפי שמקובל בפנימיית יום. על כן מנהל בית ספר אינו יכול לדעת מהו המחיר המרבי המותר לגבייה עבור ארוחת צהריים, למשל, או לקיום שבת עיון.

52 מחוזות תל אביב, מרכז, חיפה ומנח"י.

53 שבת עיון מתקיימת לרוב באכסניה מחוץ לכותלי בית הספר, ומטרתה בין השאר לגבש את התלמידים באווירת שבת ייחודית בעלת תוכן משמעותי.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמחמ"דים של חמישה מהמחוזות שנבדקו<sup>54</sup> פירוט של המחירים המרביים של שבתות העיון ושל ההזנה לשנת הלימודים התשע"א, אך לא היה בידיהם פירוט של מחירים אלה. גם בהנהלת מינהל החינוך הדתי לא היה מידע על כך.

יש מקום להניח כי יש שונות בכל הנוגע למספר שבתות העיון שמקיימים בתי הספר, למספר הארוחות שהם מציעים לתלמידים ולאיכותן, ולכן יש שונות גם בנוגע לעלויות השבתות והארוחות. בהיעדר תמחור מפורט אשר בו מצוינים המחירים המרביים של השירותים השונים קיימת עמימות בנוגע לסכומים המותרים לגבייה מן ההורים. יצוין כי בפברואר 2011 התריע מפקח מחוז תל אביב לפני המינהל הפדגוגי על כך שהמשרד לא הוציא הנחיות ברורות בנוגע לסכומים המותרים לגבייה תמורת פעילויות באולפנות ובישיבות תיכוניות, כמו שבתות עיון.

ניסוח חוזר תכנית תורנית, המתיר גבייה מההורים עבור תכנית תורנית, מעורפל ולא מפורט, ואינו מאפשר למפקחים, למנהלי בתי הספר ולהורים להשוות את הסכומים הנגבים לסכומים שהתיר המשרד לגבות. ממצאי הביקורת העלו כי התחום אינו מוסדר כראוי וכי יש קושי ממשי לפקח עליו.

על המשרד לפרסם את המחיר המרבי לשעת תכנית תורנית. עליו גם לקבוע תמחור מפורט של השירותים הנוספים שמותר לגבות עבורם כספים, למשל מספר שבתות העיון המרבי שאפשר לקיים והמחיר המרבי לקיום שבת עיון אחת.

6. משרד מבקר המדינה בדק כאמור 12 בתי ספר. כמו כן הוא ריכז מידע מדוחות של אגף א' לביקורת פנימית במשרד (להלן - אגף הביקורת), ממסמכים של מפקחים כוללים ומבקרת תשלומי הורים.

(א) חוזר תכנית תורנית קובע כאמור כי הוא חל רק על בתי ספר אשר פועלת בהם פנימייה מלאה או שמתקיימת בהם פעילות עד שעות הערב ללא לינה. מכאן שבתי ספר שיום הלימודים מסתיים בהם אחר הצהריים ולא בשעות הערב אינם רשאים לגבות תשלומי הורים עבור תכנית תורנית.

נמצא כי כמה בתי ספר יסודיים, אשר בדרך קבע פועלים עד שעות אחר הצהריים ולא עד שעות הערב, גבו בשנת הלימודים התשע"א תשלום עבור תכנית תורנית.

על הנהלת משרד החינוך להבהיר את האיסור האמור בחוזר תכנית תורנית. עוד עליה להורות למפקחים במחוזות לאכוף את הוראותיו של חוזר תכנית תורנית.

(ב) חוזר תשלומי הורים קובע כי "יש לפרט להורים בכתב את שיעור התשלומים ואת השירותים הניתנים תמורתם לפי סוגיהם, כל אחד בנפרד, חובה ורשות" וכי על דרישת התשלום שתופץ להורים יחתמו מנהל המוסד החינוכי ויו"ר ועד ההורים המוסדי. על פי נתוני בקרת התשלומים לשנת הלימודים התשס"ט, 8 מ-40 בתי הספר הממ"ד במחוז ירושלים שנבדקו בבקרה (20%) וכן 5 מ-23 בתי הספר הממ"ד במנח"י שנבדקו בבקרה (22%) ציינו בחוזר להורים את הסכום הכולל לתשלום ללא פירוט מרכיביו.

7. חוזר תכנית תורנית קובע כי "תשלומי הרשות הם בגדר רשות בלבד, ולכן אין לחייב הורה בתשלום עבור שירות שהוא אינו מעוניין בקבלתו, ואין להתנות מתן שירות אחד במתן שירות אחר".

54 מחוזות תל אביב, מרכז, ירושלים, חיפה ומנח"י.



בפברואר 2010 כתבה האחראית לתשלומי הורים למנכ"ל המשרד כי בשני בתי ספר על-יסודיים לבנות, אשר נמצאים בפיקוח ממ"ד, התגלתה "תופעה בעייתית": בשנת הלימודים התשס"ט שללו מנהלי הרשת, על דעת עצמם, מהורים את הזכות המוקנית להם על פי חוק ועל פי חוזר מנכ"ל להחליט אם יצרכו שירות וישלמו עבורו; מדובר גם בשירותי רשות וגם ברכישת שירותים מרצון.

**במסמכי לשכת מנכ"ל משרד החינוך לא נמצא מסמך המעיד על פעולה שננקטה בעניין.**

8. האחראים לתשלומי ההורים במחוזות מרכז וירושלים מסרו למשרד מבקר המדינה כי רוב התלונות על תשלומי ההורים נוגעות לבתי ספר ממ"ד, ובין היתר לתכנית התורנית. בנובמבר 2010 דנה הנהלת מינהל החינוך הדתי בראשות מנהל המינהל בנושא תשלומי ההורים בבתי ספר ממ"ד. בדיון הוחלט להקים צוות מיוחד אשר יבחן את נושא תשלומי ההורים בחינוך הממ"ד ויגיש "המלצה לשינויים בתקנות הקיימות" ולמנות בראשו מפקח ארצי המופקד על החינוך היסודי במינהל. עוד הוחלט להעלות לפני מנכ"ל המשרד את "השאלות הקשות" בתוך שבועיים.

**נמצא כי הצוות המיוחד לא הוקם ולא התקיימה ישיבה בנושא אצל המנכ"ל או שר החינוך.**



ממכלול ממצאי הביקורת הנוגעים לתכנית התורנית עולה כי המשרד התיר לבתי הספר בחינוך הממ"ד לגבות תשלומי הורים גבוהים במיוחד ובכך בידל במידה ניכרת את המגזר של בתי הספר הממ"ד משאר המגזרים בלי לבחון את הבעייתיות הנובעת מפגיעה בעקרונות השוויון. מלבד זאת לא תומחרו מרכיבי התכנית. החלטת מינהל החינוך הדתי לטפל בפתרון הסוגיה באמצעות צוות מיוחד לא מומשה, והשאלות העקרוניות לא הועלו לפני הנהלת המשרד.

על הנהלת המשרד לקבוע את התנאים שבהם יכול בית ספר לגבות תשלום תמורת תכנית תורנית ואת הסכומים המרביים של מרכיביה, ולפרסם את קביעותיה בחוזר מעודכן ומפורט. כמו כן עליה לפעול לתיקון האי-שוויון והאפליה לטובה של המגזר הממ"ד לעומת מגזרים אחרים, שעליהם העידו עובדים בכירים במשרד.

## תשלומי ההורים למימון טיולים

בחזור מנכ"ל העוסק בטיולים ופעילות חוץ בית ספרית קבע המשרד את מספר הטיולים שעל כל בית ספר לקיים בכל שכבת גיל<sup>55</sup>. מדי שנה בשנה מפרסם המשרד את הסכומים המותרים לגבייה עבור טיולים.

1. הסכומים המרביים המותרים לגבייה עבור טיולים נקבעו, בין השאר, על פי שכבת הגיל. לדוגמה, בשנת הלימודים התש"ע עמד הסכום המרבי לתלמיד בכיתה ו' על 387 ש"ח לשנה. ממצאי הביקורת העלו כי יש פער בין הסכום שהתיר המשרד לגבות עבור טיולים ובין עלותם של הטיולים שבתי הספר נדרשים לקיים. להלן הפרטים:

(א) במצגת שהוצגה לפני הנהלת המשרד במרץ 2009 הדגישה האחראית לתשלומי הורים כי תכנית הטיולים הנדרשת מבתי הספר רחבה מאוד, ואי-אפשר לבצעה במשאבים הקיימים בידי בתי הספר ובאמצעות הסכומים שהמשרד התיר לגבות מההורים לצורך זה. היא הוסיפה כי יש סתירה בין הוראות מנכ"ל המשרד הנוגעות לקיום טיולים ובין הוראותיו בנוגע לתשלומי ההורים. לפיכך, היא הבהירה, מנהל בית ספר נמצא בהכרח עובר על הנחיות חוזר תשלומי הורים.

(ב) מנכ"ל המשרד מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 כי "הסכומים שמאושרים בוועדת החינוך ככנסת לגבייה מההורים אינם ריאליים, ובתי הספר אינם יכולים לתת את השירותים הנדרשים בעלות כזו, הדבר בולט בנוגע לטיולים של בתי הספר".

2. מהערות נציגי המחוזות במערכת אפיק עולה כי לבתי ספר שבהם יש כיתות עם מספר קטן של תלמידים התירו המחוזות פעמים רבות לחרוג מהסכום שהתיר המשרד לגבות מההורים עבור טיולים. האחראית לתשלומי הורים במחוז תל אביב מסרה כי כדי לחשב את הסכום שייגבה מההורים עבור טיולים יש להכפיל את הסכום המרבי המותר ב-40 תלמידים ולחלק את המכפלה במספר התלמידים בפועל. חישוב זה, לדבריה, נעשה מתוך מחשבה שכלל התלמידים המשתתפים בעלויות הקבועות של הטיול אמורים לשאת בעלויות אלה, ולכן כאשר מספרם קטן מ-40 מושת על כל אחד מהם סכום גבוה יותר. האחראית מסרה כי כך היא נוהגת במחוז תל אביב בידיעתו ובאישורו של המינהל הפדגוגי. התברר כי גם במחוזות מרכז, ירושלים, חיפה ומנח"י מתירים הממונים על תשלומי הורים לבתי הספר לגבות תשלומים עבור טיולים על פי חלוקת עלות הטיול במספר התלמידים בפועל מתוך הבנה שבבתי ספר קטנים העלות השולית לתלמיד גבוהה יותר.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הובאו דבריהן של מנהלות מחוזות חיפה ודרום: מנהלת מחוז חיפה מסרה כי המינהל הפדגוגי אישר לגבות תשלום עבור טיולים על פי החישוב שפורט לעיל; מנהלת מחוז דרום מסרה כי ברחבי המחוז יש בתי ספר רבים שבהם כיתות של כ-25 תלמידים, והמפקחים מפעילים שיקול דעת לגבי סוגיית אישור הגבייה עבור טיולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבצע בדיקה בעניין הדרישות שהוא הציב לבתי הספר בנושא הטיולים, ובכלל זה ניתוח העלויות המוערכות למול הסכומים המרביים המותרים לגבייה על פי הוראות המשרד. תכליתה של בדיקה זו היא להבטיח כי העלות המוערכת של יישום דרישות המשרד בתחום זה תהיה תואמת לסכומים המרביים שמתיר המשרד לגבות.

55 חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), טיולים ופעילות חוץ בית-ספרית - היבטים פדגוגיים וארגוניים, 1.5.05.



## מעקב המשרד אחר פעילותן של עמותות הורים

1. המשנה למנכ"ל משרד החינוך, ד"ר יצחק תומר, שימש כממונה על מנח"י מטעם המשרד עד לאמצע שנת הלימודים התשע"א - מרץ 2011 (להלן - הממונה על מנח"י). לממונה על מנח"י יש סמכויות של מנהל מחוז של המשרד. מסיכום דיון שהתקיים באפריל 2005 בנושא תשלומי הורים במנח"י, שבו השתתפו הממונה על מנח"י והממונה על החינוך היסודי במנח"י מטעם עיריית ירושלים, עולה שהנהלת המשרד ידעה שוועדי הורים משתמשים בכספי הורים לשם פתיחת כיתות לא תקניות בבתי הספר ולשם העסקת מורים נוספים, בין היתר באמצעות עמותות הורים; ההנהלה הייתה ערה לבעייתיות הטמונה במצב כזה, שכן מורה שמועסק על ידי ההורים עלול לקבל הנחיות בנושאים מקצועיים מוועד ההורים, אשר משלם את משכורתו. גם בדיון שהתקיים בפברואר 2007 בהשתתפות נציגי הלשכה המשפטית של המשרד ציין הממונה על מנח"י כי בתי ספר מממנים שעות לימוד מכספי עמותות הורים, וכי מנהלי בתי הספר טוענים שהעמותה היא שגובה תשלומי הורים, ולא הם. בסיכום הדיון הומלץ לבדוק אפשרות שכספי ההורים בבתי ספר רשמיים לא ינוהלו עוד באמצעות עמותות הורים.

2. בנובמבר 2009, לקראת דיון של ועדת החינוך בנושא אכיפת תשלומי הורים, כתבה האחראית לתשלומי הורים למנכ"ל המשרד על גביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים והציגה את הדברים במלוא חומרתם, תוך הצפת בעיות בתחומים שונים: "פרקטיקה זו נוגדת את החוק... אסורה בתכלית בחזור מנכ"ל, ואף על פי כן היא מתקיימת. הגבייה על ידי עמותות הורים, שאינה מפוקחת על ידי המשרד אך מתקיימת לעיתים בסתר ולעיתים תוך עצימת עין של הפיקוח, משמשת לעקיפת המגבלות של גובה הגבייה ושירותים אסורים לגבייה. כמו כן, לגבייה על ידי עמותות הורים הבטיים שליליים נוספים, הבאים לעיתים לידי ביטוי: העמותה היא המעסיקה מורים בתל"ן, על פי תנאיה, ולעיתים אף מתהווה מצב של ניגוד עניינים, בו מורה המלמד תלמידים הניגשים לבחינות הבגרות ונותן להם ציון שנתי המהווה חלק מציין הבגרות, מועסק במישרין על ידי הוריהם של תלמידים אלה; העמותה גובה כספים מהורים ומפעילה אמצעי לחץ לא אתיים על הורים המסרבים לשלם או שנוקטת אמצעים משפטיים נגדם; העמותה מכתיבה התנהלות למנהל בית הספר ופוגעת בסמכויותיו... מפקחים מתעלמים במופגן מכל נושא עמותות ההורים".

כדי לברר אם קיומן של עמותות הורים לצד בתי ספר, על הקשיים האמורים הכרוכים בפעילותן, הוא מצב שכיח ביקש משרד מבקר המדינה לקבל ממשרד החינוך נתונים על מספר בתי הספר שלצדם פועלות עמותות הורים. התברר כי למשרד אין נתונים כאלה: בקרת התשלומים שמפעיל המינהל הפדגוגי אינה כוללת איסוף נתונים מבתי הספר על פעילות עמותות ההורים; במערכת אפיק לא נדרש מנהל בית הספר לציין אם פועלת לצד בית הספר עמותת הורים; וגם לאחראים לתשלומי הורים במחוזות השונים, אשר רואיינו על ידי נציגי משרד מבקר המדינה, לא היו נתונים כוללים על בתי הספר שלצדם פועלות עמותות הורים.

באין נתונים במשרד החינוך, קיבל משרד מבקר המדינה מרשם העמותות במרץ 2011 את רשימת העמותות בתחום החינוך אשר שמן העיד לכאורה על היותן עמותות הורים או "עמותת ידידים" של מוסד חינוכי<sup>56</sup>. ברשימה היו 119 עמותות.

בתשובת המשרד הובאו דבריה של האחראית לתשלומי הורים, שמהם עולה שהמשרד מתקשה לרכז מידע על עמותות הורים משום שנעשים ניסיונות להסתיר את פעילותן מנציגי המשרד, לעתים

56 עמותות אשר בשמן צוין שמדובר בעמותת הורים או בעמותת ידידים של בית הספר וכן עמותות שמטרתהן כוללות סיוע לפעילות בית הספר.

אף בהעלמת עין של המפקח על המוסד; מכאן שגם דרישה מבתי הספר להצהיר על פעילותה של עמותת הורים באמצעות מערכת אפיק או בכל אמצעי אחר לא תניב בהכרח נתוני אמת שאפשר להסתמך עליהם.

הבעיות העקרוניות שהועלו לפני הנהלת המשרד בנוגע לפעילותן של עמותות ההורים מחייבות איסוף וריכוז של נתונים על העמותות הפעילות ועל מעורבותן בגביית תשלומי הורים, אך כל אלה לא נעשו. על הנהלת המשרד לגבש דרכים לריכוז מידע על עמותות ההורים ולוודא שהמידע ירוכז בפועל.

### גביית כספי הורים בידי עמותות וניהולם

משרד מבקר המדינה בדק מסמכים מ-13 בתי ספר<sup>57</sup>. נוסף על כך נבדק טיפול משרד החינוך ב-12 בתי ספר אחרים שבהם דן אגף הביקורת בדוחות שכתב בנוגע לתשלומי הורים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה חריגות חמורות מן הכללים הנוגעים לתשלומי הורים ועמותות הורים בארבעה מבתי הספר האלה. להלן הפרטים:

1. חוק לימוד חובה אוסר כאמור גביית דמי הרשמה מתלמיד עבור לימודיו בבית ספר רשמי. חוזר תשלומי הורים קובע כי אין לגבות מהורים כספים עבור הוצאות מינהלה ותחזוקה ועבור שכר עובדי הוראה (חוץ משכר המשולם במסגרת תל"ן) וכי אין להשתמש בכספי תל"ן לצורך לימוד בקבוצות בשעות רוחב<sup>58</sup>. עוד נקבע בחוזר תשלומי הורים כי על מנהל בית הספר לחתום על דרישת התשלום להורים ולהגיש אותה לאישור "הממונה מטעם מנהל המחוז".

שלושה מבתי הספר שנבדקו הם בתחום אחריותה של מנח"י, ובבדיקה הועלו ליקויים הנוגעים לעמותות הורים אשר פעלו לצדם. כאמור, עד מרץ 2011 שימש המשנה למנכ"ל המשרד ממונה על מנח"י מטעם המשרד.

(א) בית ספר א' הוא מוסד חינוכי יסודי רשמי בירושלים המוכר על ידי המשרד כבית ספר ייחודי על-אזורי. בבדיקתו הועלו הממצאים האלה: לצד בית הספר פועלת עמותת הורים אשר מאפשרת לקיים פעולות ייחודיות, נוסף על הפעולות שהמשרד מתקצב; העמותה מנהלת חשבון בנק נפרד מזה של בית הספר, והמנהלת אינה עוסקת בגבייה; העמותה פונה להורים בכתב וגובה מהם את תשלומי ההורים<sup>59</sup>; המנהלת אינה מזינה את הסכומים הנגבים במערכת אפיק וממילא אין היא דורשת אישור לגבייה מגורמי הפיקוח במחוז. יצוין כי המפקחת על בית הספר מטעם מנח"י הכירה את עיקרי הדברים שהועלו. בשנת הלימודים התש"ע נעשתה בבית הספר בקרת תשלומי הורים, ובעקבותיה העיר לה הממונה על מנח"י על תשלומי יתר הנגבים מההורים.

בשנת הלימודים התשע"א גבתה עמותת הורי בית ספר א' מהורים לתלמידים בכיתות א'-ו' 7,150 ש"ח ומהורים לתלמידים בכיתות ז'-ח' 7,535 ש"ח - פי 4.5 או יותר מהסכומים שהתיר המשרד

57 בתי ספר נבדקו כאמור: שמונה מבתי הספר נבדקו משום שבמסמכי המינהל הפדגוגי לשנים 2009-2010 נמצאו תלונות שהוא קיבל ובדק בנוגע לגביית תשלומי הורים בהם; ארבעה בתי ספר אחרים נבדקו משום שהתקבל מידע שלפיו פועלות לצדם עמותות הורים. כן נבדקו מסמכיו של בית ספר נוסף אשר בעניינו קיבל המשרד תלונה.

58 שעות רוחב הן שעות שבהן הכיתה מפוצלת לקבוצות.

59 את תשלום החובה, שעיקרו ביטוח תאונות אישיות, גובה עיריית ירושלים מההורים.

לגבות<sup>60</sup>. הורים לתלמידים חדשים נדרשו לשלם גם "דמי הקמה" בסך 600 ש"ח ודמי הרשמה בסך 150 ש"ח. הגבייה בידי העמותה נעשתה שלא על פי הוראות חוק לימוד חובה ובניגוד להוראות המשרד, וגביית דמי ההרשמה נעשתה בניגוד להוראות חוק לימוד חובה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כספי עמותת ההורים משמשים בעיקר למימון שכר של מורים, אשר 25 מהם מועסקים בידי עמותה עירונית של עיריית ירושלים<sup>61</sup>, וכי שעות הלימוד האלה הן, בין השאר, שעות רוחב במקצועות המוזיקה, התנועה והאמנויות, שבהן מפורצלת הכיתה לקבוצות קטנות; וכל זאת בניגוד להוראות המשרד. תשלומי ההורים משמשים גם למימון תחזוקת מבנה בית הספר, בניגוד להוראות המשרד. המנהלת טענה כי מנח"י אישרה את ההצעה לתכנית התקציב שהגיש לה בית הספר וכי המשרד ונציגי עיריית ירושלים במנח"י אישרו את העסקתם של 25 המורים האמורים. נמצא כי הממונה על מנח"י הן עם מנהלת בית ספר א' ועם המפקחת עליו לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשע"ע גם בנוגע לתשלומי ההורים, אולם עניין מעורבות העמותה בגביית הכספים לא עלה כלל בדיון.

מנהלת בית הספר השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי חשוב שבית הספר יתנהל על פי החוק וחשוב גם שבתי ספר ייחודיים יוכלו להמשיך ולהתקיים על פי משנתם. בתשובת משרד החינוך הובאה תשובתה של המפקחת על בית הספר ולפיה במנח"י התקיימו דיונים בנושא גביית תשלומי הורים בהשתתפות הממונה על מנח"י, מנהל מנח"י מטעם עיריית ירושלים והמפקחים, ולדברי כל המשתתפים בהם הם התקשו לכפות על בתי הספר לבטל את פעילות העמותות ואת הגבייה הנוספת מההורים. המפקחת הדגישה כי "מפקח יכול לפעול אך ורק כאשר הנהלת המחוז עומדת מאחוריו ומגבה אותו עד הסוף" וציינה כי ההנחיה לבתי הספר צריכה להיות אחידה, משום שאם מתירים לאחד לגבות תשלומים חריגים ואוסרים על אחר לעשות זאת, נוצר מצב של אי-שוויון. המפקחת הוסיפה כי המחוז אישר את הגבייה הנוספת לקראת שנת הלימודים התשע"ב רק לאחר קבלת אישור חריג ממנכ"ל המשרד לשנה זו בלבד, ובד בבד הורה המנכ"ל לגבש פתרון מערכתי וכולל במהלך שנה זו.

הממצאים שהובאו לעיל מלמדים שבבית ספר רשמי נעשו פעולות בניגוד לחוק לימוד חובה ובניגוד להוראות המשרד. הפעולות האמורות נעשו בידיעת הממונה על מנח"י, המשמש גם משנה למנכ"ל המשרד.

(ב) בית ספר ב' הוא חטיבת ביניים רשמית בירושלים בבעלות עיריית ירושלים ובפיקוח של מנח"י. לצד בית הספר פועלת עמותת הורים, וכל הורי התלמידים חברים בה. החברות בעמותה כרוכה בתשלום שנתי על פי החלטות האספה הכללית של העמותה. בשנת הלימודים התשע"א הסתכמו תשלומי ההורים ב-5,328 ש"ח (לתלמיד שני ממשפחה ניתנה הנחה). נמצא כי עוד ביוני 2006 דיווחה האחראית לתשלומי הורים לממונה על מנח"י על תלונה שהתקבלה במשרד בנוגע לתשלומי ההורים בבית ספר זה - גובה התשלומים הללו, התניית רישום התלמיד לבית הספר בחברות הוריו בעמותה ופעילות העמותה בניהול גביית התשלומים - וביקשה את התערבותו. בינואר 2007, בעקבות ממצאי בקרת התשלומים שנעשתה בבית הספר, ביקש הממונה על מנח"י מהמפקחת על בית הספר לקיים בירור עם מנהל בית הספר ולהבהיר לו את המשמעויות החמורות

60 לפי חוזר מנכ"ל תשע"א/1, תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"א, ספטמבר 2010, סך כל הכספים שהתיר המשרד לגבות מההורים בשנת הלימודים התשע"א, לרבות כספים עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון, היה כ-1,402 ש"ח בכיתות א'-ב' ועד 2,296 ש"ח בכיתה ח', וזאת בהנחה שבית הספר מפעיל את המספר המרבי של שעות תל"ן.

61 בנושא פעילות עמותות עירוניות ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "פעילות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 137; וכן בפרק "עיריית חיפה, יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים", עמ' 397.

של החריגה מהוראות המשרד, לפעול מידית כדי שבית הספר יגבה תשלומי הורים על פי ההוראות, ולדווח לו בתוך שלושה שבועות על תוצאות הבירור ועל הפעולות שננקטו.

מנהל בית ספר ב' מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2011 כי עמותת ההורים גובה תשלומי הורים - תשלומי רשות ותשלומים עבור רכישת שירותים מרצון, חוץ מתשלומים עבור טיולים, הנגבים בידי המנהל. מלבד זאת הוא ציין כי על דרישת התשלום חותמים יו"ר העמותה וגזבר העמותה ולא מנהל המוסד, והעמותה מעבירה את הכספים שגבתה לחשבון הבנק של בית הספר. לדבריו, 90% מהכספים שגבתה העמותה יועדו למימון שכר של מורים המועסקים באמצעות עמותה עירונית של עיריית ירושלים, לפיצול הכיתות לקבוצות קטנות ולהגדלה של מספר מקצועות הלימוד. עוד ציין המנהל כי במסגרת המוסד החינוכי פועלים שלושה בתי ספר - יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה - ולכל אחד מהם סמל מוסד וכי הכספים שהתקבלו מההורים בשלושת בתי הספר האלה מנוהלים בחשבון בנק אחד של העמותה. הוא הוסיף כי לבית הספר שני חשבונות בנק נפרדים - האחד ליסודי והאחר לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה.

גביית תשלומי הורים שלא בידי בית הספר אלא בידי העמותה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם חוזר תשלומי הורים; משלוח דרישת תשלומים להורים שלא בידי בית הספר אלא בידי עמותת ההורים נעשה בניגוד להוראות המשרד; כספי ההורים שימשו לפיצול הכיתות לקבוצות קטנות ולהגדלה של מספר מקצועות הלימוד בניגוד להוראות חוזר תשלומי הורים; הכספים של שני בתי ספר נוהלו בחשבון אחד בניגוד להוראות החוק כאמור.

המנהל גם ציין שהמפקחת על בית הספר אישרה להעסיק את המורים ששכרם מומן באמצעות כספי ההורים. נוסף על כך, לדבריו, עד סוף שנת הלימודים התשע"א הוא לא הכיר את מערכת אפיק. יצוין כי עד נובמבר 2011 לא אושרו דרישות התשלום של בית ספר ב' לשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012).

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הובאה תשובתה של המפקחת על בית הספר, ולפיה כל נושא תשלומי ההורים ועמותת ההורים נוהל בידי נציגי מנח"י בעיריית ירושלים, כפי שנהוג לגבי כספי תשלומי ההורים במנח"י, ולא בידי המפקחת עצמה. עמותת ועד ההורים של תלמידי בית ספר ב' השיבה כי מעולם לא נמנעה מתלמיד פעילות כלשהי בבית הספר משום שהוריו לא שילמו כנדרש או לא הצטרפו לעמותה.

גם הממצאים הללו מלמדים על פעולות שנעשו שלא על פי הוראות חוק לימוד חובה והוראות המשרד. הממונה על מנח"י קיבל תלונה בנושא זה עוד בשנת 2006, והיה עליו לנקוט במקרה זה פעולות נחרצות לתיקון המצב, למשל להפסיק את גביית התשלומים מההורים בידי העמותה ולוודא שבית הספר לא יחרוג עוד מהסכומים שהתיר המשרד לגבות. אולם פעולות כאלה לא נעשו.

(ג) בתלונה שקיבל המשרד באוגוסט 2009 התלונן הורה שעמותת הורים בבית ספר בירושלים שבו לומד בנו גובה תשלומי רשות בסכומים חריגים ופועלת מתוך המוסד החינוכי. בספטמבר 2009 הובאו הדברים לידיעתו של הממונה על מנח"י, ובין השאר נמסר לו כי על פי דבריה של המפקחת מטעם מנח"י, חוזר התשלומים של בית הספר לא קיבל את אישורה והובהר להנהלת בית הספר כי אין לגבות יותר מן המותר. הממונה על מנח"י השיב לתלונן כי בית הספר הוא ציבורי ורשמי, והוא מחויב לגבות על פי הוראות חוזר המנכ"ל, בכפוף לאישור גורמי הפיקוח, וכי כל גבייה נוספת אינה בפיקוח וההורה רשאי לסרב לה.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה הובאו דבריה של המפקחת על בית הספר, ולפיהם היא הנחתה את מנהלת בית הספר לפעול על פי חוזר המנכ"ל בנוגע לאחירתה לתחום הפעילות הכספית

של עמותת ההורים והבהירה למנהלת ולנציגי עיריית ירושלים שעליהם למנוע מהעמותה לפעול שלא לפי הוראות חוזר המנכ"ל.

**נמצא כי במקרה זה לא נקט הממונה על מנח"י פעולה כלשהי כדי לוודא שבית הספר יפעל על פי כללי המשרד: יגבה את כספי ההורים בעצמו ולא באמצעות עמותת הורים ויקפיד על גביית הסכומים המותרים בלבד.**

בתשובת משרד החינוך הובאו דבריו של מנהל מחוז ירושלים, אשר משמש גם ממונה על מנח"י ממרץ 2011<sup>62</sup>, ולפיהם הוא מינה ועדה לעניין תשלומי הורים במנח"י, והאחראית לתשלומי הורים נמנית עם חבריה. הוא הוסיף שסוגיית תשלומי ההורים במנח"י אינה בעיה מקומית של מוסד זה או אחר אלא סוגיה מערכתית, מורכבת ובעייתית זה שנים רבות; להבנתו, עיריית ירושלים ערה לגבייה החריגה האמורה, הנעשית מתוך רצון להגדיל את משאבי בתי הספר, וזה שנים היא מתעלמת מפניות חוזרות ונשנות של גורמים בכירים במשרד החינוך לפעול על פי הנחיות חוזר המנכ"ל; גבייה חריגה ניכרת מתקיימת כמעט בכל בתי הספר במנח"י - בבתי ספר רשמיים ובבתי ספר מוכשר - והיא משמשת, בין השאר, למימון שכר מורים במקצועות הליכה ולמימון הוצאות מינהלה; בעיית הגבייה החריגה בחינוך הממ"ד חריפה שבעתיים משום שכמעט כל בתי הספר גובים כספים למימון לימודי קודש ולעתים אין להורים חלופות; בעיית הגבייה הלא חוקית במנח"י צריכה להיפתר באמצעות גיבוש מדיניות ברורה וכוללת של הנהלת המשרד, ובכלל זה גיבוש פתרון מערכתי; על מטה המשרד להנחות כיצד לטפל בסוגיית עמותות ההורים, לרבות ההיבט המשפטי שלה. הוא הבהיר כי החלת חוזר המנכ"ל על בתי הספר במנח"י לא תישא פירות כל עוד הגבייה החריגה תאושר בידי עיריית ירושלים.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי אישור גביית תשלומי הורים הוא באחריות גורמי הפיקוח במשרד החינוך ולא באחריות עיריית ירושלים; "העירייה אינה יכולה לתת אישור לתחומים שאינם בסמכותה".

הממונה על מנח"י, ד"ר יצחק תומר השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 כי במהלך השנים התקיימו מפגשים שמטרתם לרענן בקרב המפקחים ומנהלי בתי הספר את הנחיות המשרד ונהליו בדבר תשלומי הורים. הוא הדגיש אף את המורכבות בעיר ירושלים הנובעת גם ממבנה מנח"י המעניק לרשות המקומית סמכויות שאינן נתונות לרשויות אחרות וזאת מתוקף הסכם שנחתם בין המשרד לבין עיריית ירושלים.

**המידע שהיה בידי הנהלת מנח"י עוד בשנת 2005 על פעילות עמותות ההורים לצד בתי הספר בירושלים, והבעייתיות הכרוכה בה, ועל גבייה חריגה של תשלומי הורים, ומידע נוסף שהועבר אליה אחרי כן בדבר פעולות של עמותות הפועלות לצד שלושת בתי הספר האמורים, חייבו את הממונה על מנח"י לנקוט פעולות לתיקונם של הליקויים הידועים בנושא זה לאלתר. הפעולות נדרשו הן בנוגע לשלושת בתי הספר האמורים והן בנוגע לכלל בתי הספר בירושלים, זאת מעבר לפעולות שנקט הממונה על מנח"י על פי תשובתו. ממצאי הביקורת מבטאים אזלת יד של מנח"י בכל הנוגע לאכיפת ההוראות בנושא, שכן בפועל לא נעשו פעולות אפקטיביות בתחום זה.**

62 עד יולי 2011, ועד בכלל, מיילא מנהל מחוז ירושלים את מקומו של הממונה על מנח"י; באוגוסט 2011 מונה מנהל מחוז ירושלים לתפקיד האחראי למנח"י לשנת הלימודים התשע"ב.



2. בפסק דין הילה דינס<sup>63</sup> קיבל בית המשפט את עמדת משרד החינוך, ולפיה אם הגביל המשרד את הסכומים שאפשר לגבות במסגרת תשלומי הרשות, אין לגבות תשלום נוסף עבור שירותים שלהם מיועדים תשלומי הרשות, כגון טיולים, על יסוד סעיף של רכישת שירותים מרצון או סעיף אחר. לפי חוזר תשלומי הורים, אסור לממן שכר עובדי מינהלה ושירותים ושכר עובדי הוראה בבית הספר שלא במסגרת תל"ן.

בנובמבר 2009 התקבלה במטה משרד החינוך תלונה בנוגע לגבייה חריגה של תשלומי הורים בבית ספר ג'. בית ספר ג' הוא בית ספר יסודי ממ"ד רשמי לכיתות א'-ח' בבעלות הרשות המקומית ובפיקוח מחוז ירושלים. מדברים שמסרו מנהלי בית הספר בשנות הלימודים התש"ע והתשע"א למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 עולה כי בית הספר מקיים פעילות ייחודית אשר דורשת, על פי הסבריהם, השקעת משאבים נוספת; ועדת חינוך מקומית מגבשת, בשיתוף הנהלת בית הספר, את מדיניות המוסד, את הפעילות בו ואת הסכומים שיידרשו מההורים; את תשלומי ההורים גובה עמותת ידידים הפועלת לצד בית הספר, אשר חבריה הם הורי תלמידים.

בשנת הלימודים התשע"א התבקשו הורים לתלמידים לשלם סכום שנתי בסך 2,200 ש"ח עד 3,700 ש"ח. יצוין כי הסכומים שהתיר המשרד לגבות בשנה זו היו כ-1,170 ש"ח בכיתות א'-ב' ו-2,030 ש"ח בכיתה ח'. התברר שבית הספר משתמש בכספי ההורים גם לשם פיצול כיתות, תוספת שעות למקצועות עברית, אנגלית ומתמטיקה שלא במסגרת תל"ן ותשלום שכר לכמה מן המורים. תשלומי ההורים בבית ספר זה נחלקים לשניים: חלק אחד תואם את הסכומים שהתיר המשרד לגבות, והחלק האחר כולל תשלום עבור טיולים נוספים, החורגים מהוראות המשרד, וכן תשלום עבור שעות לימוד נוספות על אלה שהקצה המשרד. כל זאת נעשה בניגוד לחוק, לפסיקת בית המשפט ולחוזרי מנכ"ל המשרד. להורים הוסבר כי התשלום החורג מן הסכום שהתיר המשרד לגבות הוא תשלום מרצון.

מדברים שמסרה מנהלת בית הספר למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 עולה כי לבית הספר שני חשבונות בנק: האחד משמש לניהול הכספים המתקבלים ממשרד החינוך ומהמועצה האזורית, והאחר מיועד לכספי ההורים, ולעמותה יש זכות חתימה בו; כספי ההורים מופקדים לחשבון זה; העמותה היא המעסיקה של המורים אשר שכרם משולם מכספי ההורים; הסכומים שהזין בית הספר במערכת אפיק היו הסכומים המרביים שהתיר המשרד לגבות ולא הסכומים המלאים שנגבו מההורים; בית הספר לא ביקש מהמפקחת לאשר את התל"ן. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המפקחת על בית הספר אישרה את הסכומים שהזין בית הספר במערכת אפיק.

מנהלת בית ספר ג' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי הורים שאינם מעוניינים לשלם סכומים החורגים מהסכום הקבוע בחוזר המנכ"ל אכן אינם משלמים אותם, וילדיהם מקבלים את כל מה שניתן בבית הספר.

בתשובת המשרד הובאו דבריו של מנהל מחוז ירושלים, ולפיהם חסרים כיום כלים לבחינת מקרים שבהם בתי הספר "מסתירים" מהמשרד במתכוון את הגבייה הלא חוקית, בין השאר באמצעות שליחת שני חוזרים להורים.

העסקת המורים בבית הספר ג' באמצעות כספי העמותה נעשתה בניגוד להוראות חוזר תשלומי הורים. על המחוז לבצע לאלתר בדיקה מעמיקה של פעילות העמותה בבית הספר ביחס להוראות החוק והנחיות המשרד, ולוודא שפעילות בית הספר לא תחרוג מההוראות הללו.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי למערכת החינוך בירושלים מאפיינים ייחודיים: שיעור גדול של ילדים בעיר, שוני מהותי בין האוכלוסיות ותקציב מצומצם של

63 עת"מ (חיפה) 1086/05 הילה דינס ואח' נ' משרד החינוך והמועצה האזורית זבולון (פורסם בתקדין).

העירייה בהתחשב בהרכב האוכלוסייה וגודלה הפיזי של העיר. לדבריה, בשל מאפיינים אלה וצורכי עיריית ירושלים משקיעה העירייה בכל תלמיד סכום קטן מהנהוג בערים אחרות. בנסיבות אלה מוסדות חינוך מסוימים בעיר מאפשרים את מעורבותן של עמותות הורים בבית הספר כדי לפתח ייחודיות בית-ספרית שתאפשר למלא את צורכי האוכלוסיות השונות. העירייה הוסיפה כי "בימים אלה" מתקיים דיון בהשתתפות הממונה על מנח"י מטעם המשרד ונציגי העירייה שמטרתו לגבש דרכים להתמודדות עם מורכבותה של סוגיית תשלומי ההורים בבתי הספר במנח"י.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי בכל האמור בתשובתה אין כדי להצדיק מצב שבו העירייה מתירה לבתי ספר לפעול בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק לימוד חובה והוראות משרד החינוך.



כאשר בית ספר גובה תשלומי הורים גם באמצעות עמותת הורים, נבצר מגורמי הפיקוח במחוז וממטה המשרד לעקוב אחר הסכומים הנגבים והשירותים שהם אמורים לממן. יתר על כן, ייתכן שיהיה לפני המשרד מצג שלפיו בית הספר עומד בכללים שנקבעו, אף שבפועל הוא גובה סכומים חריגים באמצעות עמותה.

ארבעת בתי הספר האמורים חרגו במידה ניכרת מהוראות המשרד ופעלו לעתים שלא על פי הוראות חוק לימוד חובה בשל גביית כספי הורים באמצעות עמותות הורים. דבר זה נעשה לעתים בידיעת מטה המשרד אשר לא פעל בנוגע לאותם בתי ספר ולא בחן את פעילותן של עשרות עמותות הורים אחרות במישור המערכתי. היה מקום לצפות שהמידע על מקרים אלו יוביל לפעולה משמעותית והחלטית של המשרד הן בנוגע לאותם בתי ספר והן בנוגע לבחינת פעילותן של עשרות עמותות הורים אחרות. אולם פעולות אלו לא נעשו.

על הנהלת המשרד לפעול לאלתר ובנחרצות לאכיפת הוראות החוק והמשרד בכל הנוגע לפעילותן של עמותות הורים, ולוודא שגביית כספים על ידי עמותות תוגבל לתרומות הורים עבור אירועים חד-פעמיים ולא תשמש לפעילות שוטפת של בית הספר. טיפול יסודי בנושא עמותות ההורים בבתי הספר בירושלים מחייב שיתוף פעולה בין המשרד לעיריית ירושלים ונקיטת קו פעולה אחיד וברור לשם מניעת חריגות מהוראות החוק והמשרד.

## שימוש בכלי הבקרה על תשלומי הורים

לרשות מטה המשרד עומדים כאמור שני כלים מרכזיים לבקרה ארצית כוללת בנושא תשלומי ההורים: בקרת התשלומים ובקרה באמצעות מערכת אפיק הנעשית בכל מוסדות החינוך.

בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), הוגדרה אחריותו הכוללת של מנכ"ל המשרד למערכת החינוך בישראל: "ההדרכה הפדגוגית וכן הפיקוח הפדגוגי על כל המוסדות יבוצע בידי השר באמצעות המנהל הכללי"; "המנהל הכללי רשאי לתת הוראות, הן בעניינים פדגוגיים והן בעניינים מינהליים, למזכירות הפדגוגית, לכל מנהל מחוז, לכל

מפקח מחוז, לכל מפקח על החינוך הדתי במחוז, לכל מפקח כולל, לכל מפקח, לכל מדריך, לכל מנהל מוסד ולכל מורה במוסד".

בתקנות סדרי הפיקוח נקבע גם כי מנהל המחוז אחראי ליישם את הוראות המנכ"ל במוסדות החינוך שבתחום אחריותו וכי לגבי מוסדות החינוך הממלכתי עליו לפעול לפי הוראות המנכ"ל או משנהו, ולגבי מוסדות החינוך הממ"ד עליו לפעול בעניינים מינהליים בלבד. עוד נקבעו בתקנות תפקידיו של המפקח הכולל, ובהם אישור של ביצוע מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד וכן וידוא ביצוען, לרבות לעניין ביצוען של תכניות הלימוד ותכניות נוספות; קיום הערכה ובקרה על המוסד; טיפול בפניות הנוגעות למוסד שבפיקוחו.

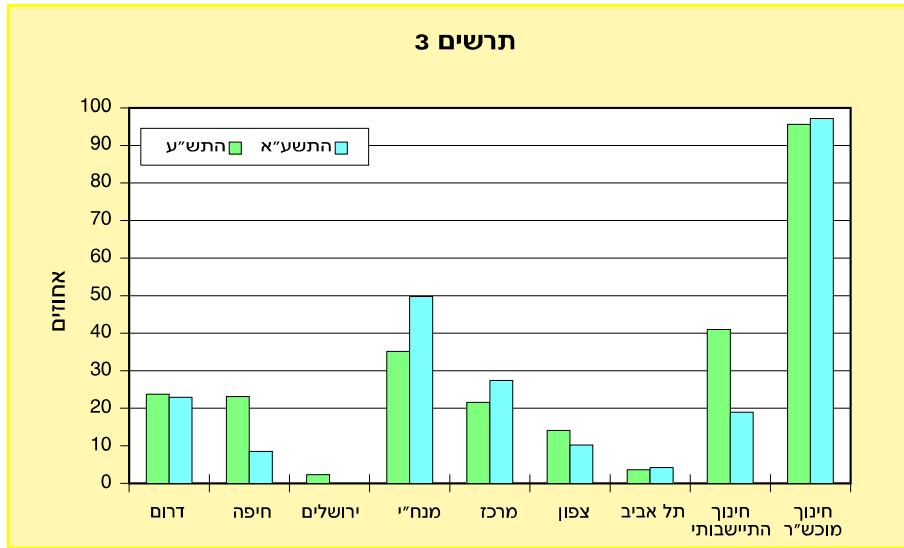
## מערכת אפיק

מערכת אפיק מאפשרת למינהל הפדגוגי, למנהלי המחוזות ולממונים מטעמם לקבל נתונים בכל נקודת זמן במהלך שנת הלימודים על הסכומים שהזינו בתי הספר לגבי כל אחד מן השירותים וכן על אישורם או דחייתם בידי המחוזות. חוזר תשלומי הורים קבע כאמור כי דרישת התשלום של בית הספר מההורים תוגש בטופס אחיד שעליו יחתמו מנהל המוסד החינוכי ויו"ר ועד ההורים המוסדי וכי היא תאושר על ידי נציג מנהל המחוז.

על פי חוזר מנכ"ל הנוגע למערכת אפיק מנובמבר 2005, מוטל על האחראי לתשלומי הורים מטעם המחוז או על המפקח על בית הספר לבחון את דרישת התשלום של בית הספר מההורים ולהחליט אם לאשרה או לדחותה, ורק לאחר אישור הדרישה יוצגו נתוני הדרישה לציבור ההורים. משנת הלימודים התשס"ז עבר הליך אישור תשלומי ההורים למערכת אפיק. לפיכך לא נדרשו עוד המפקחים לבדוק את החוזרים של בתי הספר המפרטים את דרישות התשלום, והחלטתם אם לאשרן התבססה רק על הנתונים שהזינו בתי הספר למערכת. אישור ועדת החינוך לסכומי התשלומים המותרים לגבייה הוא תנאי לקליטת הנתונים מבתי הספר במערכת אפיק. נציג המחוז יכול לאשר חריגה מהסכומים המותרים תוך ציון הנימוק לכך. אם לא אישר את דרישת התשלום, בית הספר אינו רשאי לגבותו. הוראות חוזר תשלומי הורים בנוגע לחובה לקבל את אישור המשרד לדרישת התשלום הנשלחת להורים חלות על כלל מוסדות החינוך בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר. המינהל הפדגוגי חזר והבהיר זאת בנוגע לבתי ספר פנימייתיים ולבתי ספר מוכש"ר.

1. מנתוני מערכת אפיק לשנת הלימודים התשע"א עולה כי 1,805 (43%) מ-4,164 בתי הספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר לא הזינו כלל את הנתונים על דרישות התשלומים שלהם מההורים; מכלל בתי הספר אושרו דרישות תשלום של 2,043 (49%) בלבד. ככלל, בתי הספר בחינוך המוכש"ר לא הזינו כאמור את נתוניהם בשנה זו.

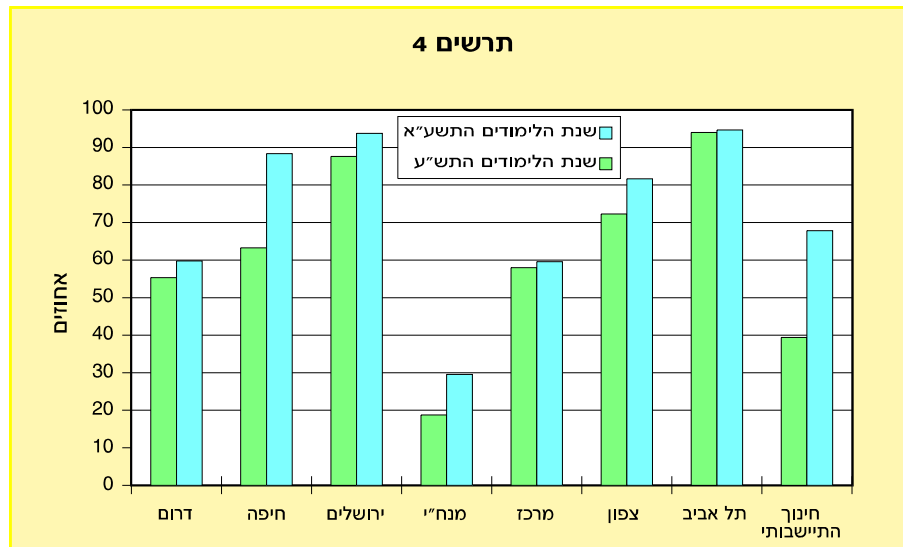
בתרשים 3 מוצגים נתונים על שיעור בתי הספר בכל מחוז שלא הזינו את דרישות התשלום שלהם במערכת בשנות הלימודים התש"ע והתשע"א. בתרשים מוצגים בנפרד בתי ספר שסווגו במערכת כמוסדות מוכש"ר.



יצוין כי ככלל בתי ספר שלא הזינו למערכת את נתוניהם על דרישות התשלום לא קיבלו אישור מהמחוז לדרישות אלה, ולמרות זאת הועלה כי היו מנהלי בתי ספר ששלחו את דרישת התשלום להורים.

על משרד החינוך לאכוף בנחרצות את ההנחיה המתנה את הוצאת דרישת התשלום של בית הספר להורים באישור מוקדם של המשרד. על מנהלי המחוזות לפעול בנחרצות כדי שבתי הספר בתחומם יזינו את דרישות התשלום במערכת אפיק. על הנהלת המשרד לעקוב אחר הנתונים הכוללים במערכת כדי לוודא שבתי הספר פועלים כנדרש.

2. בתרשים 4 מוצגים נתונים ממערכת אפיק על שיעור בתי הספר בכל מחוז שדרישות התשלום שלהם מההורים אושרו בידי המחוז בשנות הלימודים התש"ע והתשע"א. יצוין כי לא אושרה שום דרישת תשלום של בתי ספר שסווגו במערכת כמוסדות מוכש"ר.



מהתרשים עולה כי בכל מחוזות המשרד חלה עלייה בשיעור בתי הספר שדרישות התשלום שלהם אושרו. בין המחוזות בולט השיעור הנמוך של בתי הספר שקיבלו אישור במנח"י.

3. נציגי משרד מבקר המדינה ראינו את העובדים האחראים לתשלומי הורים במחוזות חיפה, ירושלים, דרום, מרכז ותל אביב וכן 3 מ-17 המפקחים הכוללים במנח"י כדי לעמוד על הסיבות להזנה החלקית של דרישת תשלום של בתי ספר במערכת. התברר כי לעתים אי-אפשר היה להזין למערכת אפיק נתונים מסוימים. להלן הפרטים:

(א) בתי ספר אמורים להזין למערכת אפיק גם את הסכומים הנגבים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה, אולם המשרד לא קבע באיזה שדה במערכת זו יש להזינם. על כן אין לדעת אם דרישות התשלום של בתי הספר העל-יסודיים במערכת זו כוללות דרישת תשלום עבור מקצועות הלימוד הללו. האחראים לתשלומי הורים במחוזות תל אביב, מרכז וירושלים מסרו כי דרישות תשלום בעניין זה אינן מוזנות למערכת. על פי תשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011, הדבר נובע מאי-הסדרת הנושא כאמור.

(ב) משנת הלימודים התשע"א יכולים בתי הספר להזין במערכת אפיק את דרישת התשלום שלהם מההורים עבור התכנית התורנית, אולם התברר כי המשרד לא הקצה מקום במערכת להזנת הסכומים הנגבים בעבור הזנה וקיום שבתות עיון. על פי דברים שהעלו גורמים במשרד, כמה מבתי הספר הממ"ד מזינים למערכת רק חלק מן הסכומים שהם גובים מההורים: האחראית לתשלומי הורים במחוז תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי "בבתי ספר ממלכתיים דתיים על-יסודיים גובים סביב 8,000-12,000 ש"ח לשנה ורק חלק מהגבייה בפועל מופיע ב'אפיק'"; המחוז אינו דורש מהם לדווח על שירותים שאינם נכללים בתכנית התורנית, כמו ארוחות צהריים, וממילא הנתונים על ההזנה במערכת אינם מלאים; האחראי לתשלומי הורים במחוז ירושלים מסר ביוני 2011 כי יש בתי ספר על-יסודיים, בעיקר ישיבות תיכוניות ואולפנות, אשר מזינים רק את הסכומים המותרים לגבייה ואינם מזינים סכומים אחרים שהם גובים מן ההורים.

(ג) המשרד גם לא קבע במערכת אפיק שדות להזנת נתונים נוספים, כגון ארוחות בוקר וצהריים (הזנה) ותכנית מיל"ת. על כן אין לדעת אם הסכומים שהזין בית הספר כללו שירותים אלה.

כאשר בית ספר מזין למערכת אפיק רק חלק מהסכומים שהוא דורש מההורים, מוצגת לפני המשרד וההורים תמונה חלקית בלבד של תשלומי ההורים ואי-אפשר לדעת אם בית הספר עמד בכללים שנקבעו לעניין תשלומי ההורים או חרג מהם. כך נפגעת יכולת האכיפה של המשרד, ויש בכך כדי לפגוע באמינותה של מערכת אפיק, המיועדת לשמש כלי בקרה עבור המשרד וציבור ההורים. אף שהמשרד השקיע משאבים בפיתוח מערכת אפיק, הוא לא וידא שהיא תציג תמונה מלאה של דרישות התשלום מההורים, ומכאן שהמשרד אינו ממצה את התועלת שאפשר להפיק ממנה.

על המשרד לכלול במערכת אפיק את כל המרכיבים של תשלומי ההורים המותרים לגבייה. על הנהלת המשרד להורות במפורש לעובדיו, בייחוד למפקחים במחוזות ולמנהלי בתי הספר, שיש להזין למערכת את כל הסכומים הנגבים מן ההורים ולקבל את אישורו של המחוז קודם לדרישתם מן ההורים.

4. הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-12 בתי הספר שנבדקו העלתה כי כמה ממנהלי בתי הספר הזינו למערכת אפיק רק נתונים על חלק מהתשלומים שנגבו מההורים. להלן הפרטים:

(א) בשנת הלימודים התשע"א קיבלו ההורים לתלמידים בבית הספר ד' שהוא בית ספר יסודי בירושלים שני חוזרים ובהם דרישות לתשלום: חוזר ממנהל בית הספר ובו סכומים שהתיר המשרד לגבות וחוזר מוועד ההורים הבית ספרי ובו דרישות נוספות לתשלום. מנהל בית הספר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי החלוקה בין שני החוזרים היא מלאכותית וכי הסכומים הנקובים בשניהם משמשים לפעילות במהלך יום הלימודים הרגיל. התברר כי נציגי עיריית ירושלים - הממונה על בתי ספר יסודיים במנח"י ומנהלים בכירים נוספים במנח"י - אישרו את גביית התשלומים מההורים באמצעות שני החוזרים. המפקחת על בית הספר מטעם מנח"י אישרה את סכומי התשלומים המותרים לגבייה שהזין מנהל בית הספר; הסכומים המאושרים היו נמוכים מאלה שנדרשו בפועל מההורים.

בתשובת המשרד הובאו דבריה של המפקחת על בית הספר, ולפיהם היא אישרה את הסכומים שהזין בית הספר במערכת אפיק על פי ההנחיות, ולא היה ידוע לה על מסמך נוסף של ועד ההורים. מנהל בית הספר ד' השיב בדצמבר 2011 כי מפקח מטעם משרד החינוך מאשר חלק מן התשלומים, ומחלקת הכספים במנח"י מטעם עיריית ירושלים מאשרת את שאר התשלומים. במצב המתואר נוצר פיצול סמכויות ואחריות. המנהל הוסיף כי בשנת הלימודים התשע"ב הפיץ בית הספר חוזר אחד שאושר על ידי הפיקוח.

מתשובת מנהל בית הספר עולה בעיה עקרונית: עיריית ירושלים פעלה בחוסר סמכות (הסמכות היא של משרד החינוך) ואישרה את סכומי תשלומי ההורים, לרבות תשלומים חריגים. עוד עולה מתשובתו כי העירייה נתנה הנחיות בדבר פיצול חוזר התשלומים לשניים, ויש בכך כדי להביא לידי הטעיית הגורמים האמורים לבחון את דרישת התשלום, ואף לפתוח פתח לגבייה חריגה מהורי התלמידים. על הנהלת המשרד להבהיר למנהלי בתי הספר ולעיריית ירושלים באופן חד-משמעי כי הסמכות לאישור תשלומי ההורים נתונה למשרד בלבד, ולכן יש לפעול על פי הוראותיו.

(ב) המפקחת האמורה מטעם מנח"י אישרה את תשלומי ההורים בבית הספר ה' שהוא בית ספר יסודי בירושלים בשנת הלימודים התשע"א בשתי דרכים: היא אישרה את חוזר תשלומי ההורים שהפיץ בית הספר, לרבות סכומים שהמשרד לא התיר לגבות בסך 900-1,450 ש"ח לתלמיד, שנועדו למשל לשעות לימוד במתמטיקה ובאנגלית, וכן אישרה את הסכומים שהזינה מנהלת בית הספר במערכת אפיק, אשר היו קטנים מהסכומים בחוזר.

(ג) בנובמבר 2009 העבירה האחראית לתשלומי הורים למשנה למנכ"ל את חוזר התשלומים של בית ספר ו' שהוא בית ספר על-יסודי בירושלים, אשר דרש מההורים בשנת הלימודים התש"ע לשלם עבור רכישת שירותים מרצון סכומים שחרגו מהסכומים המותרים ב-1,200-1,500 ש"ח, בין השאר לשם מימון פיצול כיתות. בתגובה כתבה המפקחת על בית הספר מטעם מנכ"י למשנה למנכ"ל ולנציגי עיריית ירושלים במנכ"י בינואר 2010 כי הגבייה של בית ספר זה נעשית שלא כדין וציינה כי הסכומים החריגים לא הובאו לאישורה, כלומר לא הוזנו למערכת אפיק.

על פי חוזר תשלומי הורים, רק ועד ההורים יכול לפנות להורים בבקשת תרומה. על פי חוות דעת של נציג היועצת המשפטית למשרד, אין להשתמש בכספי תרומות כדי לממן פעילות שוטפת של בית הספר. נמצא כי גם לקראת שנת הלימודים התשע"א חרגו דרישותיו הכספיות של בית הספר מן ההורים מהכללים שקבע המשרד, והמפקחת סיכמה עם מנהל בית הספר שהוא יוציא חוזר תשלומים מתוקן, ואילו סעיפי התשלום שאינם על פי חוזר המנכ"ל יישלחו להורים בנפרד כבקשת תרומה.

**יוצא אפוא כי מנכ"י אפשרה גבייה חריגה בדרך שלא עלתה בקנה אחד עם הוראות המשרד.**

(ד) בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלושה בתי ספר נוספים (שניים במחוז ירושלים ואחד במחוז צפון) אשר הוזנו במערכת אפיק רק חלק מהסכומים שהם ביקשו מההורים לשלם. מכאן ששני המחוזות אישרו את דרישות התשלום על סמך נתונים שאינם מלאים ומהימנים.

(ה) האחראים לתשלומי הורים במחוזות ירושלים, תל אביב וחיפה מסרו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הם בודקים את הסכומים שדורשים בתי הספר מההורים ומחליטים אם לאשרם רק על פי הנתונים שמזינים מנהלי המוסדות במערכת אפיק וכי הם אינם בודקים את החוזרים אשר נשלחו להורים. האחראי לתשלומי הורים במחוז ירושלים ציין כי יש פערים בין הסכומים המאושרים במערכת ובין הסכומים הנגבים בפועל.

מן האמור לעיל עולה כי יש בתי ספר אשר מזינים את דרישות התשלום למערכת אפיק באופן סלקטיבי, ומכאן שגם בנוגע לחלק מבתי הספר המזינים את נתונייהם למערכת אין למשרד מידע מלא על דרישות התשלום שלהם מההורים. עקב שימוש חלקי של בתי ספר במערכת אפיק, לעתים עד כדי התעלמות ממנה - פעמים רבות בידיעת גורמי הפיקוח במחוזות - נשמט הבסיס מייעילותו ומאמינותו של כלי הבקרה המרכזי של המשרד ונפגעת יכולתו להסיק ממנו מסקנות.

עצם קיומה של מערכת אפיק יוצר מצג של פיקוח ובקרה ממוחשבים על כל בתי הספר בארץ, אך בפועל היא אינה משקפת את תמונת המצב האמיתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול להורות לבתי הספר לצרף לבקשה לאישור התשלומים המבוקשים גם את החוזרים שבכוונתם לשלוח להורים וכן להורות למחוזות לבדוק אותם קודם לאישורם.

5. במרץ 2008 אצלה שרת החינוך דאו למנהלי המחוזות והמנהלים במנכ"י ובמינהל לחינוך התיישבותי סמכויות<sup>64</sup> להתרות ולנוזף בעובד הוראה, כל אחד בתחום מחוזו, לאחר קיום הליך של שימוע. בחוזר מנכ"ל תשלומי הורים נקבע כי מנהלים שיחרגו מההוראות עלולים להיקרא לבית דין

64 לפי סעיף 31(א) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

משמעותי. בחוזר מנכ"ל אחר, אשר עוסק באכיפת הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים<sup>65</sup>, נקבע כי אין לגבות מחירים גבוהים מן המחירים שאישר המשרד לגבות וכי אין לגבות תשלומי הורים עבור נושאים שהמשרד לא אישר; "מוסדות חינוך שיחרגו מהנהלים שהוזכרו לעיל יינקטו נגדם האמצעים האלה: א. העמדת מנהל המוסד החינוכי לדין משמעותי. ב. בדיקת הדוחות הכספיים של תשלומי ההורים בכל אחת משבע השנים האחרונות באמצעות רואה חשבון חיצוני. ג. עריכת בדיקה מקפת של עמידת המוסד החינוכי בתנאי הרישוי של מוסדות חינוך מוכשר ושלילת רישונו של מוסד חינוכי שלא יעמוד בתנאי הרישוי". כאמור, סמכות האכיפה הישירה נתונה בידי המפקחים הכוללים במחוזות.

בתחילת שנת הלימודים התש"ע (נובמבר 2009) ביקש מנכ"ל המשרד ממנהלי המחוזות להזכיר בכתב למנהלי בתי הספר את דבר החובה המוטלת עליהם להזין את דרישות התשלום מההורים במערכת אפיק ולקבל את אישור המחוז לכך. הוא הדגיש שהמשרד ינקוט אמצעים נגד מנהלים שלא יעמדו בהוראות אלה בכל הנוגע לתשלומי חובה ורשות. בעקבות זאת הזכירו חמישה מחוזות שבדק משרד מבקר המדינה - צפון, חיפה, דרום, תל אביב ומנח"י - למפקחים ולמנהלי בתי הספר את הכללים הנוגעים לאישור דרישות התשלום במערכת, ובכלל זה את הזנת הנתונים הכרוכה בכך.

רבים מבתי הספר במנח"י ובמחוז דרום, כמפורט בתרשים 3 לעיל, לא הזינו את דרישות התשלום שלהם למערכת אפיק, ובשלושת המחוזות האחרים אושרו דרישות תשלום של כ-60% עד 80% מבתי הספר בלבד. משרד מבקר המדינה בדק אם מחוזות אלה "נקטו אמצעים", כלשון הוראת המנכ"ל האמורה, כלפי מנהלי בתי הספר בעניין זה, כמו בירור עם מנהלים אשר לא מילאו את הוראות המשרד בעניין הזנת נתונים למערכת או נקיטת צעדים משמעותיים כלפיהם.

על פי מסמכי מנח"י, הממונה עליה לא נקט אמצעים כאמור כנגד מנהל בית ספר או מפקח כולל בשל אי-הזנת נתונים למערכת או גבייה ללא אישור המחוז. גם על פי מסמכי מחוז דרום, מנהלת המחוז לא נקטה אמצעים כאמור. אשר למחוז צפון - בתחילת שנת הלימודים התש"ע א (אוקטובר 2010) התריעה סגנית מנהלת המחוז לפני שלושה מפקחים על כך שדרישות התשלום של בתי ספר שבתחום פיקוחם לא אושרו במערכת אפיק. התברר כי 18% מבתי הספר במחוז לא קיבלו אישור לדרישות התשלום במערכת. המחוז התריע על כך לפני המפקחים אך לא נקט אמצעים אחרים כנגד מנהל בית ספר או מפקח כולל בגין אי-הזנה במערכת. במחוז תל אביב לא הזינו 4% מבתי הספר את דרישות התשלום שלהם במערכת, והמחוז הסתפק באזהרה בעל-פה לגבי מקרים אלו.

מממצאי הביקורת עולה כי ארבעה מחמישה מחוזות המשרד שנבדקו לא קיימו בירורים בעניינם של בתי ספר שלא מילאו את הוראות המשרד בנוגע לשימוש במערכת אפיק. במצב זה אף לא היה אפשר לבחון את הצורך בנקיטת הליכים נחרצים יותר.

על מנכ"ל המשרד לוודא שמנהלי המחוזות פועלים בנחישות כדי שהנוגעים בדבר ישתמשו במערכת כנדרש, ובכלל זה יזינו בה את כל הנתונים הנדרשים, וכך יוכלו המפקחים לקבל החלטות מושכלות בעניין אישור דרישות התשלום. חריגה חוזרת מהוראות המשרד בעניין זה תחייב נקיטת פעולות, עד כדי נקיטת הליכים משמעותיים, כנגד האחראים לכך, על פי הוראות המשרד. על המשרד לבצע שינויים במערכת אפיק אשר יבטיחו שיהיה אפשר להזין בה את המרכיבים השונים של דרישות התשלום, על פי שינויים ועדכונים בהוראות המשרד.



## השימוש בבקרת התשלומים

ממסמכי המשרד עולה כי בתחילת כל שנת לימודים מכין קבלן הבקרה רשימה של בתי ספר שייכללו בבקרה. הרשימה מורכבת מדגימה אקראית של בתי ספר שלא נבדקו כלל, מדגימה אקראית של בתי ספר שכבר נעשתה בהם בקרה בעבר ומבתי ספר שהמשרד ביקש לעשות בהם בקרה בין שנבדקו בעבר ובין שלא נבדקו. המינהל הפדגוגי מאשר את הרשימה האמורה.

### טיפול הנהלת המשרד בממצאי הבקרה

1. על פי הוראות המכרז, על הקבלן להציג דוח סיכום בקרת תשלומים שנתי לפני הנהלת המינהל הפדגוגי, ובמידת הצורך - גם לפני הנהלת המשרד וועדת החינוך. ממצאי הבקרה מחייבים את הנהלת המשרד לקיים דיונים, להסיק מסקנות, לקבוע אילו פעולות נחוצות לשם פתרון הבעיות שהתגלו בבקרה ולפעול לביצוען. הממצאים עשויים לסייע להנהלה לבחון אם המדיניות שהתוותה ברורה דייה, אם הוראותיה מיושמות ואם התגלו נקודות תורפה, כגון מגורים או מחוזות שההוראות אינן מיושמות בהם כנדרש. על ההנהלה מוטל להגביר את הפיקוח ואת האכיפה, בייחוד אם החריגות חוזרות ונשנות בכל שנה.

מדוח בקרת התשלומים לשנת הלימודים התשס"ט עולה כי: נמצאו חריגות רבות מן הכללים הנוגעים לתשלומי הורים; נמצאו חריגות רבות במיוחד בנוגע לרכישת שירותים מרצון, והועלה ששיעור החריגות האלה גדל משנה לשנה; שיעור בתי הספר שחרגו היה גדול במיוחד במנח"י; בתי ספר בחינוך הממ"ד חרגו הרבה יותר מבתי ספר בחינוך הממלכתי. בדוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התש"ע הועלו ממצאים דומים בעיקרם.

המשרד הקצה משאבים רבים לבקרת התשלומים, קיים הליך תחרותי לבחירת קבלן, הגדיר את מטרות הבקרה, קבע נהלים ותכנית פעולה לביצועה וכן גיבש את מסקנותיה. אולם נמצא כי הנהלת המשרד לא דנה בממצאי הבקרה לשנת התשס"ט וכך גם הנהלת המינהל הפדגוגי, ולכן לא התקבלו החלטות בנושא במישור הארצי. עוד נמצא כי הנהלת המשרד והנהלת המינהל הפדגוגי לא דנו גם בממצאי הבקרה לשנת התש"ע.

2. בספטמבר 2010 העביר המינהל הפדגוגי את ממצאי הבקרה לשנת הלימודים התש"ע למנהלים של בתי הספר, ובינואר 2011 הוא העבירם גם למנהלי המחוזות.

(א) ממצאי הבקרה ונתוני מערכת אפיק מלמדים כאמור על ליקויים רבים ומשמעותיים בבתי הספר של מנח"י בכל הנוגע לתשלומי הורים. עוד בפברואר 2007 כתב המשנה למנכ"ל, אשר היה הממונה על מנח"י, למנהלי בתי הספר שבתחום מנח"י שעל פי בקרת התשלומים בשנת הלימודים התשס"ו נמצאו חורגים בגביית התשלומים כי "שנה זו היא השנה האחרונה מבחינת חריגה בגבייה של תשלומי הורים. בשנה הבאה (תשס"ח), מנהל שיחרוג יובא לפני לבירור לפני העמדה לדין משמעתי, בגין אי עמידה בנהלים". על פי נתוני בקרת התשלומים לשנת הלימודים התש"ע, חרגו 88% מבתי הספר במנח"י מן הסכומים שהתיר המשרד לגבות (ראו תרשים מס' 1 לעיל). ממסמכי לשכת המשנה למנכ"ל עולה כי בינואר 2011 הוא העביר את דוחות הבקרה של בתי הספר לשנת הלימודים התש"ע לכל המפקחים הכוללים וביקש מהם לקבל מבתי הספר הסברים לחריגות שנמצאו.

ממסמכים שונים עולה כי המשנה למנכ"ל קיבל מן המפקחים הסברים על ממצאי הבדיקות שעשו בשני בתי ספר שחרגו בלבד. לא נמצא כי ננקטו פעולות כלפי מנהלי בתי ספר שחרגו לנוכח ממצאי הבקרה על תשלומי הורים.

(ב) על פי ממצאי בקרת התשלומים לשנת הלימודים התש"ע, 32 מבתי הספר שנכללו בבקרה במחוז דרום (70%) ו-56 מבתי הספר שנכללו בבקרה במחוז צפון (68%) חרגו מהסכומים שהתיר המשרד לגבות. ממסמכי המחוזות האלה הועלה כי רק מקצת מבתי הספר הסבירו למחוז את החריגות בכתב: חמישה מבתי הספר שחרגו במחוז דרום (כ-16%) ושלושה מבתי הספר שחרגו במחוז צפון (כ-5%).

3. בדוח בקרת התשלומים לשנת התש"ע ציין הקבלן כי הוא העלה שמונה סוגי שירותים אשר בתי הספר גבו תשלומים עבורם במסגרת הגבייה לרכישת שירותים מרצון, שלא לפי הוראות המשרד. התברר כי במשוב על ממצאי הבקרה שקיבלו בתי הספר מהקבלן לא צוין מה הם השירותים שאסור היה לגבות עבורם, ולכן לא יכלו בתי הספר לפעול לתיקון הליקוי.

4. את כספי התשלומים המתקבלים מהורי התלמידים יש להחזיק כאמור בכל בית ספר בחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק למטרה זו. מטרת חוק לימוד חובה בעניין זה היא למנוע שימוש בכספי ההורים למטרות אחרות מאלו שלשמן נועדו. נמצא כי הקבלן אוסף מידע על קיומם של חשבונות בנק נפרדים, אולם הוא אינו נכלל במשוב לבתי הספר ולמנהלי המחוזות; 9 מבין 12 בתי הספר שנבדקו משתייכים למנח"י. התברר כי באף אחד מהם לא נפתח חשבון בנק נפרד לכספי הורים.

על המינהל הפדגוגי לשנות את הכללים המפרטים את המידע שיש לכלול במשוב לבתי הספר. יש לוודא שבמשוב מוצג מידע מלא על ממצאי הבקרה, למשל מידע על שירותים שאין לגבות כספי הורים עבורם ומידע על בתי ספר שלא פתחו חשבון בנק נפרד לכספי ההורים.

#### אפקטיביות השימוש בממצאי הבקרה

על יעילות השימוש של המשרד בממצאי בקרת התשלומים אפשר ללמוד, בין השאר, מהשוואת הממצאים בבתי ספר מסוימים בשנים שונות. יש מקום לצפות כי הליקויים שהעלתה הבקרה בבית ספר מסוים יתוקנו, והדבר ישתקף בממצאי הבקרה שתיעשה בו בעתיד. לשם בדיקה של יעילות השימוש בממצאי הבקרה בדק משרד מבקר המדינה אם הליקויים שהעלתה הבקרה חזרו ונשנו באותם בתי ספר בבקרה העוקבת.

מנתוני הקבלן עולה כי 67 בתי ספר שנכללו בבקרה בשנת הלימודים התשס"ח נכללו גם בבקרה בשנת הלימודים העוקבת - התשס"ט. התברר כי בנוגע ל-31 מהם (46%) העלתה הבקרה ליקויים בשנת התשס"ח וכי 20 מהם (65%) חרגו גם בשנת הלימודים התשס"ט; 63 בתי ספר אשר נבדקו בבקרה בשנת הלימודים התשס"ח נכללו גם בבקרה בשנת הלימודים התש"ע וכי 40 מהם (63%) חרגו בשנת התשס"ח ו-23 מהם (58%) נמצאו חורגים גם בשנת הלימודים התש"ע; 63 בתי ספר נבדקו בבקרה גם בשנת הלימודים התשס"ט וגם בשנת הלימודים התש"ע, ונמצא ש-23 מהם חרגו בשנת התשס"ט (37%) ו-14 מהם (כ-61%) חרגו גם בשנת התש"ע.

יוצא אפוא שרבים מבתי הספר שלא עמדו בהוראות המשרד על פי ממצאי הבקרה, לא עמדו בהן גם בבקרה חוזרת. ממצאים אלה מעידים על חולשה בפעולות האכיפה של המשרד בנושא זה. על המשרד לבחון ממצאים אלו ולפעול להגברת היעילות של פעולות הבקרה, לרבות באמצעות נקיטת אמצעים נחרצים יותר נגד אלו החורגים שוב ושוב מהוראות המשרד.

### חריגה מן ההוראות הנוגעות לתל"ן

1. במסגרת בקרת התשלומים נדרש הקבלן לבדוק אם התל"ן המופעל בבתי הספר אושר על ידי המפקח הכולל. יצוין כי במכרז לא צוין במפורש אם על הקבלן לדרוש מבית הספר אישור כתוב של המפקח. מנתוני הבקרה בנוגע לשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע עולה כי רק ב-28 מ-289 בתי הספר אשר התקיים בהם תל"ן (כ-10%) נמצא אישור בכתב של גורמי הפיקוח.

המשרד ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי המינהל הפדגוגי ומינהל מערכות מידע במשרד דנים יחדיו בנושא כדי שאישור שיעורה של הגבייה עבור תל"ן במערכת אפיק יותנה בהצגת אישור מתועד של התכנית הפדגוגית ושל כשירות עובדי ההוראה.

2. על פי חוק לימוד חובה, המדינה מממנת את הלימודים בבית ספר רשמי הנסמכים על תכנית הלימודים הרשמית. נציג היועצת המשפטית למשרד הבהיר כי אין לממן באמצעות תשלומי הורים שכר של מורה מחנך או מורה המלמד מקצוע מתכנית היסוד<sup>66</sup>. יצוין כי חוזר תשלומי הורים אוסר לממן שכר עובדי מינהלה ושירותים וכן שכר עובדי הוראה בבית הספר שלא במסגרת תל"ן.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב-2 מ-12 בתי הספר שנבדקו הועסקו מורים באמצעות כספי הורים, בניגוד להוראות המשרד: המפקח מטעם מנכ"ל על בית ספר ז' שהוא בית ספר יסודי ממ"ד בירושלים אישר באוקטובר 2010 להעסיק מורה מחנכת ומורה למתמטיקה באמצעות תשלומי ההורים בשנת הלימודים התשע"א, ומורים אלה הועסקו בפועל בשנה זו. גם בבית הספר ה' בירושלים נגבו מההורים כספים עבור העסקת מורים, לרבות מורים לאנגלית ולמתמטיקה, שלא במסגרת התל"ן.

3. לפי תקנות חינוך ממלכתי, על מנהל בית הספר לקבל את בקשת ההורים להפעלת תל"ן בבית הספר כתומה על ידי כל ההורים המעוניינים בהפעלת התכנית; שר החינוך לא יאשר הצעה לתל"ן אם לא הושגה הסכמה של כל ההורים לגבי כל פרטי ההצעה. בחוזר תשלומי הורים נקבע כי המפקח הכולל על בית הספר יבדוק את בקשת ההורים לתל"ן, את חוות הדעת של המועצה הפדגוגית של בית הספר ואת חוות הדעת אשר מסר מנהל המחלקה לחינוך ברשות המקומית למנהל המחוז וכי מנהל המחוז יחליט אם לאשר את הבקשה לתל"ן.

(א) המשנה למנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי במסגרת תפקידו כממונה על מנכ"ל מטעם המשרד הוא לא בחן הצעות לקיים תל"ן ולא החליט אם לאשרן. הוא הבהיר כי החלטה כזאת היא בסמכות המפקחים על בתי הספר.

(ב) מנהלת בית הספר ה' שבתחום פיקוחה של מנכ"ל מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שהיא קיימה תל"ן בשנת הלימודים התשע"א ללא אישור כתוב מכל ההורים, אלא באישור ועד ההורים בלבד. בבית הספר ח' שהוא בית ספר על-יסודי שבתחום פיקוחו של מחוז ירושלים הופעל תל"ן בשנת הלימודים התש"ע ללא אישור של מנהל מחוז ירושלים וללא הסכמה בכתב של ההורים.

66 המשרד קבע תכנית יסוד לחינוך היסודי ותכנית לחטיבות הביניים ועיגן את הכללים הנוגעים להן בשני חוזרי מנכ"ל המשרד. התכניות מגדירות את התכנים שתלמידים במערכת החינוך של מדינת ישראל חייבים לדעת ואת מיומנויות הלמידה והערכים שעליהם לרכוש.

4. במסגרת בקרת התשלומים נדרש הקבלן גם להציג לפני המשרד את המידע על תכניות הלימודים שבמסגרת התל"ן, ועל המינהל הפדגוגי היה להחליט אם לפנות למומחה בבקשה שיבצע הערכה חיצונית במקרים מסוימים.

התברר כי בפועל ביצע הקבלן הערכה חיצונית של כמה מן התכניות והעביר את ממצאיו למינהל הפדגוגי. ממסמכי המינהל עולה כי המינהל לא השתמש בממצאים אלה ואף לא העבירם לבתי הספר.



ממצאי הביקורת מעידים על חולשה של ממש בפעולות הפיקוח והאכיפה של המשרד בנושא גביית תשלומי הורים. השימוש שעשו בתי הספר בשני הכלים העיקריים שהפעיל המשרד לצורך ביצוע בקרה ארצית ושיטתית בנושא היה חסר, ולכן המידע שרוכז במשרד בנושא זה לא היה מלא ומהימן. גורמים במשרד שהיו ערים לחולשה זו לא פעלו לתיקון המצב. שימוש חלקי בלבד בכלי הבקרה משקף בזבוז משאבי ציבור.

הפעילות המתבקשת בנושא זה היא, בין היתר, התראה על חריגות מההוראות הקיימות ונקיטת פעולות לנוכח חריגות אלו. פעולתו של המשרד בתחומים אלו הייתה חסרה ולקויה. הממצאים האמורים מלמדים על שתי מגמות בטיפול המשרד בנושא: האחת - הנחת תשתית של נהלים ובסיס לקיום מעקב ובקרה שוטפים לגבי יישום הנהלים, והאחרת - הימנעות מנקיטת פעולות לנוכח חריגות שהתגלו.

## פעולותיה של הנהלת משרד החינוך לאכיפת הוראות המשרד

בחזור המנכ"ל אשר עוסק באכיפת הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים נקבע כאמור כי אין לגבות מחירים גבוהים מן המחירים שאישר המשרד לגבות וכי אין לגבות תשלומי הורים עבור נושאים שהמשרד לא אישר. כן נקבעו בו אמצעי אכיפה, כמו העמדת מנהל המוסד החינוכי לדין משמעתי.

1. בנובמבר 2009 שטחה האחראית לתשלומי הורים לפני מנכ"ל המשרד תמונת מציאות קשה: היא דיווחה על "פרקטיקות וחריגות מקובלות בתשלומי הורים", בהן מסירת דרישות תשלום להורים ללא אישור המחוז, גבייה חריגה מההורים, שימוש בסעיף רכישת שירותים מרצון לשם עקיפת המגבלות שנקבעו בדבר תשלומי ההורים וגביית תשלומי הורים באמצעות עמותות הורים. היא ציינה גם כי המחוזות מתעלמים לעתים מהחריגות של בתי הספר ומנהלי המחוזות אינם מעורבים בנושא וכי מפקחים כוללים אינם מכירים כנדרש את ההוראות ומתעלמים במופגן מכל נושא עמותות ההורים.

בתשובת המשרד הובאה תשובתה של מנהלת מחוז צפון, ולפיה נושא תשלומי ההורים נדון בשלוש ישיבות הנהלה במחוז אשר התקיימו מדצמבר 2010, והדבר מלמד לדבריה על מעורבות בנושא.

2. בנובמבר 2009 כתב מנהל מחוז חיפה דאז לסמנכ"לית משרד החינוך ומנהלת המינהל הפדגוגי לשעבר: ההוראות בנושא התל"ן אינן מקוימות, בעיקר במרבית בתי הספר העל-יסודיים, הנחיות אינן מתאימות למציאות ואי אפשר לחיות עימן; אשר לרכישת שירותים מרצון - המציאות מלמדת שכל מי שיכול מוצא דרכים לגבות תשלומים גבוהים יותר; גם אנשי המשרד מעודדים בתי ספר לנהוג כך בדרך חוקית או בלתי חוקית.

3. בעקבות דיון של ועדת החינוך אשר התקיים בנובמבר 2009 כתב מנכ"ל המשרד למנהלי המחוזות באותו החודש: "נפעל בנחישות וללא פשרות כנגד מי שגובים גבייה בלתי חוקית של תשלומי החובה והרשות" עד כדי העמדה לדין משמעתי. המנכ"ל ביקש, בין השאר, להוציא מכתב התראה לכל מנהל בית ספר שחורג מהנחיה זו והבהיר כי במידת הצורך יישלח המכתב מהמנכ"ל עצמו.

4. בפברואר 2010 העבירה האחראית לתשלומי הורים למנכ"ל, על פי בקשתו, שמות של 17 בתי ספר שחרגו מהכללים שנקבעו בנוגע לתשלומי הורים. אף שהמנכ"ל ביקש פרטים הנוגעים לתשלומי חובה ורשות בלבד היא העלתה בעיה נוספת: "במהלך השנים הפכו החריגות מתוחכמות ביותר, כאשר על פניו נראית הגבייה עבור שירותי רשות תקינה, והחריגות מגיעות דרך רכישת שירותים מרצון או שהן מתבטאות בדיווח 'כשר' במערכת 'אפיק', וחוזר תשלומים חורג הנשלח אל ההורים למשל". בתגובה כתב לה מנכ"ל המשרד כי הוא מבקש לקבל פרטים רק על בתי ספר שחרגו מתשלומי חובה או מתשלומי רשות.

**ממסמכי לשכת המנכ"ל עולה כי לא ננקטה פעולה בעניינם של 17 בתי הספר האמורים.**

5. בישיבת הנהלת המשרד אשר התקיימה באוקטובר 2010 ציין מנכ"ל המשרד ש"אם מנהל יקבל נזיפה על התנהגותו, זה ישפיע מאוד. ככוונתי לעשות זאת כצעד ראשון לשלילת רשיונו של המנהל, ואבקש מכם לקחת את הנושא ברצינות מרבית".

בדצמבר 2010 שבה והתריעה האחראית לתשלומי הורים לפני המנכ"ל כי "תוספת המשאבים לבית הספר מגבייה חריגה ולא תקינה היא המניעה את גורמי האכיפה במשרד שלא לפעול, וכאשר מגיעות אליהם תלונות על התנהלות שלא כדין - להעלים מכך עין ולמסמס את העניין ככל האפשר. עם זאת לא ניתן לקבל זאת כמדיניות. וודאי שאי אפשר להשלים עם התנהלות הנוגדת את הדין".

6. האחראי לענייני משמעת, נהלים ובקרה בלשכת הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש מטפל בבירור תלונות הנוגעות למפקחים ולעובדי מינהלה, ואם נמצא כי הן מוצדקות הוא מעביר אותן לאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה. מדברים שמסר האחראי למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 עולה כי לא ידוע לו על מקרים שבהם מפקחים או עובדים מינהליים פעלו שלא על פי הנהלים בעניין תשלומי הורים וכי הוא מניח שמשום כך לא הועברו לטיפולו מקרים כגון אלה לשם נקיטת צעדים משמעתיים.

7. משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי המשרד הנוגעים ל-12 בתי הספר שנבדקו וכן את האישור שניתן במערכת אפיק לדרישות התשלום של בתי ספר במחוזות מנח"י, מרכז, דרום, תל אביב, חיפה, צפון וירושלים בשנת הלימודים התשע"א.

בבדיקה עלה כי בחמישה משבעת המחוזות<sup>67</sup> שנבדקו נמצאו חריגות של בתי ספר מתשלומי רשות וכי הנהלות המחוזות לא נקטו פעולות לנוכח חריגות אלו, שלא לפי דרישת מנכ"ל המשרד.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הובאו דבריה של מנהלת מחוז דרום, ולפיהם משנת הלימודים התשע"ב מקיימת הנהלת המחוז פעולות בקרה ואכיפה, ובתכנית העבודה השנתית של המחוז הוגדרו תחנות לבדיקה ולאכיפה. מנהלת מחוז צפון פירטה בתשובתה את הפעולות שנקטה לתיקון הליקוי. האחראית לשעבר לתשלומי הורים במחוז תל אביב השיבה כי החריגות האמורות שנמצאו בתשלומי הורים עבור טיולים נגעו לכיתות שבהן למדו פחות מ-40 תלמידים, והסכומים שנדרשו מההורים חושבו לפי מספר התלמידים בכיתה.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לשבח את עבודתה המסורה של המפקחת המתאמת במינהל הפדגוגי האחראית לתשלומי ההורים, ד"ר חגית מאיר, את הפעולות שנקטה ללא לאות כדי להביא לידי אכיפת הכללים שנקבעו וכן את התרעותיה לפני הנהלת המשרד בדבר נקודות תורפה והצורך לגבש מדיניות בנושא. במשך השנים היא הראתה דבקות במטרה והקפידה להציג את הדברים במלוא חומרתם לפני מנכ"לים ושרים.

## סיכום

שוויון בחינוך מאפשר אחידות במרחב ההודמנויות העומדות לפני כל הילדים באשר הם. אף שבחוק נקבע כי הלימוד במוסדות חינוך ממלכתיים יהיה בחינם, חוץ מתשלומים חריגים ומפוקחים, במרוצת השנים מסתמנת תופעה הולכת וגוברת של גביית תשלומים נוספים מהורי התלמידים תוך חריגה מהתשלומים המותרים ובלא פיקוח נאות. בנושא זה הולכת ומתהווה מציאות שבה התשלומים הנוספים משמשים לעתים כלי מהותי ומרכזי של בתי ספר להספקת שירותי חינוך איכותיים. לפני המשרד עומדת כל העת משימה מורכבת של מציאת איזון בין רצונות ההורים המעוניינים להשביח את החינוך של ילדיהם ובין הרצון להבטיח מערכת חינוך המספקת שירותים באופן שוויוני.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על חולשה של ממש בנוגע לאכיפת חוקי החינוך והוראות המשרד בנושא תשלומי הורים וכן על חריגה מגבולות הגבייה המותרת באמצעות הכללת שירותים שונים ומגוונים בסעיף של רכישת שירותים מרצון.

67 מחוזות צפון, מרכז, תל אביב, דרום ומנח"י.

לשם הסדרת נושא תשלומי ההורים נדרשת הנהלת משרד החינוך לקבוע הסדר מערכתי שלם וקוהרנטי, כפי שהתחייב משרד החינוך לפני בג"ץ בשנת 2007. על הנהלת המשרד לקבוע וליישם מדיניות ברורה בנוגע לשכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר והשפעותיו על תשלומי ההורים; לבחון את הדרישות הפדגוגיות בתכניות הלימודים של מקצועות הלימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה לעומת מקורות המימון של המשרד לקיומן; לגבש כללים בנוגע למימון יישומן של תכניות הלימודים האמורות בידי ההורים וכן דרכי פעולה אשר יאפשרו לתלמידים ללמוד מקצועות אלה גם בלי להביא בחשבון את היכולת של הוריהם לממן זאת עבורם; ולקבוע מדיניות ברורה ואחידה בנוגע לגביית תשלומים עבור רכישת שירותים מרצון. כמו כן על הנהלת המשרד לפעול לתיקון האי-שוויון בין המגזר הממ"ד ובין מגזרים אחרים; לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה; ולקבל החלטות גם בסוגיות כבדות משקל העומדות על הפרק.

יודגש כי גיבושו של ההסדר המערכתי השלם הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. לצדו נדרש המשרד לחולל שינוי יסודי בתחום אכיפת הכללים וההוראות במוסדות החינוך הרשמי והמוכש"ר כאחד. בראש ובראשונה נדרשת אכיפה נחרצת של ההנחיה המתנה את הוצאת דרישת התשלום של בית הספר להורים באישור מוקדם של המשרד. מלבד זאת על המשרד לנקוט אמצעי משמעת נגד האחראים לחריגה חוזרת מהוראות המשרד, וכן להקפיד על מילוי הוראות המשרד בנוגע לכלי הבקרה שבשימושו - מערכת אפיק ובקרת התשלומים - ובכלל זה לבחון את הממצאים של כלי הבקרה ולנקוט את הפעולות המתבקשות לנוכח ממצאים אלו. יישום ההסדר דורש, בין היתר, ריכוז מידע על עמותות הורים והקפדה שגביית כספים בידי עמותות לא תפתח פתח לגבייה חריגה.

