

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

תקציר

לחברה החרדית בישראל מוסדות חינוך משלה, ובהם ניתן משקל רב ללימודי קודש. תלמידי מגזר החינוך החרדי לומדים בעיקר במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים (כלומר שאינם ממלכתיים או ממלכתיים - דתיים) ובמוסדות פטור¹.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עולה כי בשנת 2006 למדו במוסדות החינוך של המגזר החרדי כ-205,000 תלמידים, ושיעורם היה כ-15% מכלל התלמידים בישראל. עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי משנת 1992 עד לשנת 2006 - במשך 14 שנה - הוכפל מספרם היחסי של תלמידי המגזר החרדי בכלל אוכלוסיית התלמידים. על פי תחזיות הלמ"ס, מספרם של תלמידי המגזר החרדי יוסיף ויגדל, וב-2011 יהיה שיעורם כ-17% מכלל התלמידים במדינה.

משרד החינוך עוסק, בין היתר, בתכנון ובהקצאה של משאבים להקמת תשתיות פיזיות - מבנים וחצרות - למוסדות חינוך (להלן - התשתיות), שיאפשרו קיום נאות של לימודים ומשחק בתוכם. לצורך זה פרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל ובהוראות הקבע שלו (להלן - הוראות הקבע) הנחיות בדבר התנאים הפיזיים החייבים להתקיים במבני מוסדות חינוך ובחצרותיהם.

במערכת החינוך יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ואפשר להבחין ביניהם, בין היתר, על פי הבעלות עליהם. חובת המדינה לממן את מוסדות החינוך במגזרים השונים ומידת אחריותה כלפיהם הוצגה בפסיקה². מוסדות החינוך הרשמי (הממלכתי והממלכתי-דתי) מוחזקים בידי המדינה ובידי הרשויות המקומיות. לצדם פועלים מוסדות חינוך פרטיים, רובם מהמגזר החרדי. אמנם החוק מאפשר

- 1 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על ילדים ונערים (מגיל 3 ועד גיל 15, ועד בכלל) החובה ללמוד במוסד חינוך (מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים). החובה לקיים מוסדות חינוך הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו כ"רשות חינוך". לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו - "מוסד מוכר לא רשמי"; ומוסדות חינוך שאינם מוכרים (המכונים "מוסדות פטור"). בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להורות, בהוראה שתפורסם ברשומות, כי הורי התלמידים הלומדים במוסדות חינוך המתוארים באותה ההוראה ואינם מוכרים יהיו פטורים מחובות הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק.
- 2 בג"ץ 8133/05 עיריית בית"ר עלית נ' שרת החינוך והתרבות ואח', תק-על (2005) 4; כמו כן ראו בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3), 69. ראו גם בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך ואח', תקדין-על 2002(2), 1008.

להורים לשלוח את ילדיהם למוסדות חינוך "פרטיים" או "ממלכתיים" לפי בחירתם, אך בעצם מתן אפשרות הבחירה אין כדי לחייב את המדינה לשאת בהוצאות לימודיהם של תלמידים שהוריהם בחרו שלא לשבצם במסגרת הממלכתית.

מדינת ישראל חתמה ביולי 1990 על אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (להלן - האמנה בדבר זכויות הילד), והיא נכנסה לתוקף בנובמבר 1991. שר המשפטים דאז, מר צחי הנגבי, מינה ביוני 1997 ועדה לבחינת יישום עקרונות האמנה בחקיקה³. המלצות הוועדה לא נדונו בממשלה, במשרד החינוך או במשרד המשפטים.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא התקצוב, ההקמה ומצבם הפיזי של מוסדות החינוך במגזר החרדי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובשלוש רשויות מקומיות: עיריית בני ברק, המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית. שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו מאופיינות בכך שרוב אוכלוסייתן מן המגזר החרדי, וממילא רוב מוסדות החינוך בהן חרדיים. בסוף שנת 2006 מנתה אוכלוסיית שלוש הרשויות המקומיות הללו 147,900, 34,500 ו-33,200 תושבים, בהתאמה. שיעור אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בהן היה יותר ממחצית אוכלוסייתן. בשנת הלימודים התשס"ז פעלו בתחומן לפחות 692 מוסדות חינוך חרדיים.

עיקרי הממצאים

המדיניות הממלכתית בנושא תשתיות החינוך במגזר החרדי

הנתונים הדמוגרפיים משקפים מגמה חדה ובולטת של הפרש הולך וגדל בין שיעור גידול אוכלוסיית התלמידים במגזר היהודי הכללי לזה שבמגזר החרדי. משנת 1992 ועד לשנת 2006 גדל מספר תלמידי המגזר החרדי בשיעור של 14.1%, ואילו מספרם של תלמידי בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים גדל ב-3.6% בלבד. לנתונים אלה יש השלכות ישירות על הצורך ההולך וגדל בתשתיות חינוך במגזר החרדי.

הבנייה של חלק ממוסדות החינוך החרדיים מומנה מתקציב המדינה. במהלך השנים הקצה משרד החינוך, דרך קבע, מאות מיליוני ש"ח מתקציב המדינה לבניית חלק ממוסדות החינוך החרדיים. במקרים רבים היו ההקצאות של המשאבים להקמת התשתיות במגזר זה פועל יוצא של הסכמים קואליציוניים.

3 דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (בראשות השופטת סביונה רוטלוי), משרד המשפטים דצמבר 2003.

הממשלות, שרי החינוך ומשרד החינוך לא קיימו דיונים ולא קבעו מדיניות רשמית בדבר מידת מחויבות המדינה להקצות משאבים לתשתיות החינוך במגזר החרדי. בהיעדר מדיניות כאמור, שאלות יסודיות הנוגעות לתחום תשתיות החינוך המשרתות כ-15% מתלמידי ישראל נותרות ללא מענה מערכתי. מדובר בין היתר בשאלות כגון: באיזו מידה מחויבת המדינה לתת למגזר החרדי מענה בתחום תשתיות החינוך? השאלה נוגעת לעצם חובתה של המדינה להבטיח הקצאה שוויונית של משאבים לחינוך החרדי ולחינוך הממלכתי; האם יש להבחין בין מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ובין מוסדות הפטור כשמדובר בהקצאת משאבים לתשתיות מוסדות חינוך? האם המדינה אחראית להבטיח שמלבד ההיבטים הבטיחותיים הנבדקים לצורך מתן הרישוי יתקיימו במוסדות החינוך הפרטיים תנאים מזעריים אחרים?

לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת המשאבים לחינוך במגזר החרדי, ובכללם המשאבים להקמת תשתיות חינוך, צריכה להיות מעוגנת במדיניות מוגדרת וקבועה אגב קיום, במידה שיוחלט כך, של הליכי הקצאה קבועים ושל הליכי קבלת החלטות שקופים בדבר ההקצאות. החלטות הנובעות מהסכמות פוליטיות יכולות להיות נדבך משלים למדיניות ההקצאה הרשמית, אך אינן יכולות לבוא במקומה.

המגמות הדמוגרפיות האמורות מדגישות את הצורך בקביעת מדיניות בנושא. על משרד החינוך או הממשלה להחליט באיזה אופן יובטח המענה הנדרש לתלמידי המגזר החרדי בתחום של תשתיות החינוך: האם הממשלה היא זו שתקצה משאבים לפיתוח תשתיות למוסדות חינוך פרטיים במגזר החרדי - לבדה או בשיתוף עם הגורמים שמפעילים מוסדות אלה - או שמא על הגורמים המפעילים מוסדות פרטיים לשאת לבדם בעול הקמת מוסדותיהם.

במרס 2007 החליטה הממשלה לאמץ תכנית חומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי תוקם ועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, והיא תקבע את מדיניות ההקצאה למגזרים ולזרמים השונים - אגב מתן עדיפות למערכת החינוך הרשמית - ותביא אותה לאישור הממשלה בתוך שבועיים מיום אישור ההחלטה.

בהחלטת הממשלה מאפריל 2007 נקבע, כי מדיניות ההקצאה בין המגזרים השונים תיקבע על ידי משרד החינוך, בין היתר, בהתאם לקריטריונים שוויוניים וסבירים תוך מתן עדיפות לחינוך הרשמי. באותה החלטת ממשלה אימצה הממשלה את טבלת הקצאת הכיתות שהציע מנכ"ל משרד ראש הממשלה. עד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2007) לא קבע משרד החינוך קריטריונים שוויוניים וסבירים לחלוקת המשאבים למגזרים השונים.

מיפוי מוסדות החינוך של המגזר החרדי

ברחבי הארץ פועלים אלפי מוסדות חינוך חרדיים לגילאי חינוך חובה בכל מיני מבנים, בהם מבנים שהוקמו על ידי גורמים פרטיים ואינם תואמים לפרוגרמה של משרד החינוך, מבנים יבילים ומבנים שכורים.

נמצא כי משרד החינוך לא מיפה את מוסדות החינוך במגזר החרדי, וממילא אין בידו מידע מרוכז לא בדבר סוגי המבנים שבהם ממוקמים כלל מוסדות החינוך החרדיים, לא בדבר גודל חצרותיהם ולא בדבר מידת התאמתם לאכלוס מוסדות חינוך. גם לרשויות המקומיות שנבדקו לא היה מידע מלא בדבר מצבם הפיזי של כל מוסדות החינוך החרדיים שבתחומן. כך למשל בעיריית בני ברק לא היה כל מידע בדבר מצבם הפיזי של 159 מ-195 בתי הספר החרדיים שבתחומה, שהוקמו במימון גורמים פרטיים.

בהחלטתה האמורה ממרס 2007 הטילה הממשלה על משרד החינוך לעשות סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיו בדבר סוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות. בהחלטה גם נקבע כי משרד החינוך יעשה מאמץ להשלים את הסקר עד סוף שנת 2007. עד לסיום הביקורת, באוקטובר 2007, לא החל משרד החינוך בביצוע הסקר.

חוסר בתשתיות חינוך במגזר החרדי

במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשלוש הרשויות המקומיות האמורות ובמשרד החינוך נאסף מידע והועלו ממצאים המלמדים על חוסר במבני חינוך במגזר החרדי. בשל חוסר זה שוכנו כיתות רבות של מוסדות החינוך החרדיים במבנים יבילים ובמבנים שכורים, ונעשה שימוש בחדרי ספח (חדרי מורים, מזכירות, יועץ וכיו"ב) כבחדרי לימוד.

באשר לשיכון התלמידים במבנים יבילים עלה כי בשנים 2004-2007 הקצה משרד החינוך תקציב לרכישת כ-900 מבנים יבילים לכלל מוסדות החינוך בארץ, וכמחצית מהם יועדו למגזר החרדי. ברשויות המקומיות שנבדקו פעלו בשנת הלימודים התשס"ז כיתות לימוד רבות של מוסדות חרדיים במבנים יבילים: 102 מ-163 גני ילדים ו-10 מ-22 בתי הספר החרדיים שבאלעד פעלו במבנים יבילים, ולמדו בהם כמחצית מילדי הגנים וכשליש מתלמידי בתי הספר שביישוב; במודיעין עלית פעלו 19 מ-104 גני הילדים ו-20 מ-42 בתי הספר במבנים יבילים, ולמדו בהם כמחצית מתלמידי היישוב; ב-33 מ-195 בתי הספר החרדיים שבאשר להם היו נתונים בעיריית בני ברק פעלו 150 כיתות במבנים יבילים.

חלק ניכר מהמבנים היבילים שבבני ברק נבנו לפני 15 שנה ויותר. רוב המבנים היבילים הישנים רעועים, כמה מהם נבנו מחומרים דליקים. כך למשל, בסוירים שעשו עובדי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת נמצא כי אחת מכיתות הלימוד לתלמידי חינוך מיוחד מוקמה בשלדה של אוטובוס ישן, ללא חלונות ראויים וללא מיזוג אוויר; בבית ספר אחר מוקמו כיתות לימוד במכולות עץ של רכבת משא, ללא חלונות ראויים וללא פתחי מילוט.

הקצאת תקציבים על ידי משרד החינוך לבניית מוסדות חינוך חרדיים

משרד החינוך הקצה בכל שנה (בשנים 1998-2007) כ-0.9 מיליארד ש"ח בממוצע להקמת מוסדות חינוך במדינה. החלטות משרד החינוך בדבר הקצאת משאבים

להקמה ולשיפוץ של מוסדות חינוך מבוססות על בקשות שמגישות רשויות מקומיות למשרד מדי שנה בשנה. הרשויות המקומיות אמורות להסתמך על תחזיות ונתונים עדכניים של אוכלוסיית התלמידים שבתחומן.

נמצא כי תהליך קבלת ההחלטות של משרד החינוך בדבר חלוקת תקציבים בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח בשנה נעשה באופן לקוי מבחינה מינהלית: לא נקבעו קריטריונים לקביעת שיעור ההקצאה הכולל שיופנה בכל שנה לכל מגזר מתוך התקציב הכולל שמפנה המשרד להקמת מוסדות חינוך; לא נקבע במשרד החינוך פורום שאמור לדון ולהחליט בבקשות בכל שנה; ההליך היה בלתי שקוף ולא נמצא במשרד החינוך תיעוד של החלטות שנעשו בתשובה לכל בקשה להקים מוסד חינוך במגזר החרדי שהתקבלה במשרד. ממילא אף לא פורטו הנימוקים להחלטות המשרד בבקשות.

בביקורת נמצא כי היו בקשות שהוגשו למשרד החינוך לבניית מוסדות חינוך במגזר החרדי אשר אותן נהג המשרד להפנות לדיון ב"פורום מיוחד". בביקורת לא נמצאו מסמכים הקובעים את זהות החברים ב"פורום המיוחד" והמתעדים את הדיונים המיוחדים שקיים המשרד במשך השנים. מתשובת משרד החינוך עולה כי החלטות אלו התקבלו על ידי מנהל מינהל הפיתוח לבדו. יוצא אפוא כי לא ניתן לדעת מה היו כל השיקולים ואמות המידה שהנחו את משרד החינוך בבואו לקבל את החלטותיו להקצאת עשרות מיליוני ש"ח.

פיקוח משרד החינוך על ניצול הקצאות התקציב

שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו לא צירפו לבקשותיהן השנתיות תחזית של גודל אוכלוסיית התלמידים כנדרש, כך שמשרד החינוך לא יכול היה לבחון ולנתח את הבקשות אל מול נתונים דמוגרפיים מפורטים ועדכניים. נמצא כי משרד החינוך אישר את הבקשות בהסתמכו בעיקר על דרישות הרשות המקומית ובלא שבחן את מידת הצורך במבנים המבוקשים.

1. רוב התלמידים באלעד הם בגיל גן הילדים או בגיל בית הספר היסודי. באוקטובר 2003 הגישה המועצה המקומית למשרד החינוך בקשה להקצאת תקציב להקמת שני מבנים לבתי ספר תיכונים לבנות, ובהם 35 חדרים; הבקשה אושרה ביולי 2005, ובניית המבנים הסתיימה בספטמבר 2006.

נמצא כי בעת שאושרה הבקשה לא היו ביישוב תלמידות בית ספר תיכון במספר המצדיק את הקמת המבנים. במועד השלמת המבנים לשני בתי הספר התיכונים פעלו ביישוב שני בתי ספר תיכונים ובהם למדו כ-100 תלמידות בלבד. מאחר שלמועצה היה צורך בבתי ספר יסודיים ובגני ילדים היא עשתה שינויים במבני בתי הספר התיכונים כדי להכשירם לתלמידי בתי ספר יסודיים וגני ילדים.

2. משרד החינוך מקצה תקציבים לרכישת מבנים יבילים לכיתות לימוד. ההוצאות להכשרת הקרקע ולהצבת המבנה היביל מוטלות על הרשות המקומית. בשנים 2001-2006 הקצה משרד החינוך למועצה המקומית אלעד 13.7 מיליון ש"ח לרכישת 167 מבנים יבילים למוסדות חינוך.

נמצא כי מספר המבנים היבילים שרכשה המועצה היה כשני שלישים בלבד ממספר המבנים שהיה עליה לרכוש מהתקציב שמשרד החינוך הקצה לכך, וביתרת הכספים היא מימנה את הצבת המבנים ואת פיתוח השטחים שהמבנים הוצבו עליהם, וזאת כדי להקטין את ההוצאות שהיא עצמה הייתה אמורה לממן מתקציבה. משרד החינוך לא קיים פיקוח נאות על אופן ניצול התקציב שהוקצב למועצה.

הקצאת מבנים למוסדות חינוך

המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית בנו בתחומן, מתקציבים שהקצה להן משרד החינוך, מבנים שימשו מוסדות חינוך. את המבנים הן הקצו לגופים פרטיים, המזוהים עם פלגים שונים במגזר החרדי, ואלה הפעילו בהם מוסדות חינוך חרדיים.

שתי הרשויות המקומיות הקצו את המבנים שלא על פי עקרונות נוהל הקצאת מקרקעין שפרסם משרד הפנים⁴. בשתי הרשויות המקומיות לא נמצא תיעוד באשר לאופן בחירת הגופים שזכו לקבל זכות שימוש במבנים, ולא נמצא תיעוד לא בדבר הצרכים (גודל אוכלוסיית התלמידים שנרשמו ללימודים וגילם) של אותם גופים ולא בדבר אופן התאגדותם. על כן אין לדעת כיצד נקבעה זכותם של אותם גופים המפעילים מוסדות חינוך לקבל מבנה.

מתיעוד המועצה המקומית אלעד עולה כי ראש המועצה הוא שקבע את אופן חלוקת המבנים לגופים המפעילים. המועצה המקומית מודיעין עלית הסבירה למשרד מבקר המדינה כי ההחלטות באשר לאכלוס המבנים התקבלו בידי נציגים של אגף החינוך ושל אגף ההנדסה ועל ידי ראש המועצה. בתיקי המועצה לא היה כל תיעוד בדבר קיום דיונים על ידי הגורמים האמורים, ועל כן אין לדעת אילו שיקולים הנחו את מקבלי ההחלטות בקביעותיהם.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי שתי הרשויות המקומיות כי הדרך שבה הוקצו המבנים ברשויות לגופים פרטיים המזוהים עם פלגים שונים במגזר החרדי - ללא קריטריונים מנחים וללא שקיפות של הליך ההקצאה - מנוגדת לכללי מינהל תקין ומאפשרת למסור מבנים לידי גופים שונים באופן לא שוויוני.

פיקוח על תשתיות

מוסדות חינוך חרדיים רבים, כלל אינם פונים למשרד החינוך בבקשה לקבל רישיון כנדרש בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, ממילא משרד החינוך אינו קובע את מעמדם ואינו מקיים בהם כל בדיקה. כך למשל בעיריית בני ברק נמצאו לפחות 26 מוסדות חינוך שלא היו רשומים במשרד החינוך.

4 ראו הפרק בנושא "הקצאת קרקעות ומבנים לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם", עמ' 145.

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

עיריית בני ברק לא קיימה כל פיקוח על התנאים הפיזיים ב-162 מ-195 בתי הספר החרדיים שבתחומה, שבהם למדו כמחצית מתלמידי העיר, ולא היה בידה מידע על מצב מבניהם. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי קיום מאגר מידע מלא על כל מוסדות החינוך הפועלים בתחומה הוא תנאי מוקדם לכל ניסיון להבטיח שמבני מוסדות החינוך, חצרותיהם ומתקניהם נבנו כיאות ואין בהם מפגעי בטיחות. על העירייה להיערך לקיום פיקוח על תשתיות כל מוסדות החינוך שבתחומה.

תשתיות לקויות ומפגעי בטיחות במוסדות חינוך

עובדי משרד מבקר המדינה סיירו במהלך הביקורת ב-186 מוסדות חינוך בתחומי שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו: ב-123 גני ילדים וב-63 בתי ספר, בהם 11 בתי ספר שכללו פנימיות. בסיורים בדקו המבקרים באיזו מידה עומדים המבנים וחצרותיהם בדרישות משרד החינוך. להלן ליקויים שהועלו בביקורת:

125 מ-186 מוסדות החינוך שנבדקו בסיור מוקמו - במלואם או בחלקם - במבנים יבילים; כמה מהמבנים היבילים בבני ברק כלל לא היו ראויים לאכלס כיתות; לפחות 125 מוסדות חינוך, שרובם מוקמו במבנים יבילים, חסרו מקלטים; ב-105 מוסדות חינוך לא הייתה נגישות לנכים; ב-63 מ-123 גני הילדים שנבדקו חצרות המשחקים היו קטנות מהנדרש; ב-44 מ-63 בתי הספר שנבדקו כלל לא היו חצרות למשחקים; מגרשיהם של 11 מ-66 מוסדות חינוך בבני ברק היו סמוכים לקווי חשמל (מתח גבוה).

תנאים פיזיים במוסדות חינוך חרדיים פנימייתיים

ברוב בתי הספר העל-יסודיים לבנים של המגזר החרדי יש לצד בית הספר פנימייה, ורוב תלמידי בית הספר לנים בה. בשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו עשרות פנימיות חרדיות (רובן בבני ברק), ושהו בהן אלפי תלמידים.

נמצא כי שלוש הרשויות המקומיות לא קיימו כל פיקוח על התנאים הפיזיים בפנימיות שבבתי הספר החרדיים; עיריית בני ברק אף לא ידעה את מיקומן ואת מספרן. גם משרד החינוך לא קיים כל פיקוח על רוב הפנימיות, וגם לו היה חסר מידע על מיקומן ועל מספרן, כך שלא הוחלו עליהן דרישות הבטיחות שבנוהלי המשרד. עוד נמצא כי אף על פי שהחוק הסמיך את משרד הבריאות לבחון את תנאי התברואה והגיהות הפיזיים בבתי הספר, הוא לא הסמיכו לעשות כן בפנימיות, ומשרד הבריאות כלל לא בדק את מצבן של הפנימיות החרדיות.

משרד מבקר המדינה בדק את התנאים הפיזיים ב-11 פנימיות (השתיים שפעלו באלעד, האחת שבמודיעין עלית ושמונה בבני ברק - שבה פועלות יותר מ-70 פנימיות) ומצא שבתחומים רבים לא עמדו הפנימיות בהוראות שקבע משרד החינוך בהנחיותיו באשר לפנימיות שליד בתי הספר הרשמיים, כגון: ב-10 מ-11 הפנימיות שנבדקו לא הייתה חצר; ב-7 פנימיות אוכלסו חדרי השינה במספר חניכים גדול

מהנדרש; ב-7 פנימיות מספר היחידות הסניטריות הצמודות לחדרי המגורים היה קטן מהנדרש למספר התלמידים שהתגוררו בחדרים.



מבוא

האוכלוסייה במדינת ישראל מגוונת בתרבותה ובתפישותיה החברתיות והדתיות. אחת הקבוצות בה, הבולטת בייחודה ובגודלה, היא חברה שחבריה שומרים על אורח חיים יהודי דתי-שמרני ומגדירים את עצמם "חרדים". בשל צרכיהם הדתיים והחברתיים מעדיפים החרדים בישראל לקבוע את מגוריהם בשכונות או בערים מיוחדות להם. רצונם לחנך את ילדיהם על פי אורחות חייהם הביאם לייסד מוסדות חינוך מיוחדים שבהם ניתן משקל רב ללימודי הקודש ולהתנהגות התואמת את השקפותיהם.

החברה החרדית אינה עשויה מקשה אחת, ורבים בה הפלגים ("חסידים", "ליטאים", "ספרדים") ופלגי המשנה. חלק גדול מהפלגים מקיימים מוסדות חינוך לילדי חברי אותו פלג. פיצול זה במערכת החינוך החרדית וההפרדה הקיימת בין מוסדות חינוך לבנים ולבנות יצר צורך במוסדות חינוך רבים. אלה מופעלים בידי גופים פרטיים הקשורים לפלגים השונים של החברה החרדית.

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הוטלה על ילדים ונערים מגיל 3 ועד גיל 15, ועד בכלל⁵, החובה ללמוד במוסד חינוך (מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים). החובה לקיים מוסדות חינוך הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו "רשות חינוך". לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"⁶; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר (להלן - מוסד חינוך מוכר); ומוסד חינוך שאינו מוכר. בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להורות בהוראה שתפורסם ברשומות כי הורי התלמידים הלומדים במוסדות חינוך המתוארים באותה הוראה ואינם מוכרים יהיו פטורים מחובת הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק (להלן - מוסד פטור)⁷. תלמידי החברה החרדית לומדים בעיקר במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים ובמוסדות פטור.

האוכלוסייה החרדית בישראל מתאפיינת בריבוי טבעי גדול ביחס לזה של האוכלוסייה הכללית. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), המתבססים על מפקד האוכלוסין 1995, במשפחה ממוצעת באוכלוסייה החרדית יש 4 נפשות ביישוב ותיק ו-5.5 נפשות ביישוב חדש. לעומת זאת, במשפחה ממוצעת בכלל האוכלוסייה היהודית יש 3 נפשות ביישוב ותיק ו-3.5 נפשות ביישוב חדש. עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי בשנת 2006 למדו במוסדות החינוך של המגזר החרדי כ-205,000 תלמידים, ושיעורם היה כ-15% מכלל התלמידים בישראל.

- 5 בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984, נקבע כי החלת לימוד חובה על ילדים בני 3 ו-4 תיעשה בהדרגה, במקומות שבהם החיל שר החינוך בצו את לימוד החובה.
- 6 בחוק לימוד חובה הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".
- 7 עד כה פרסם שר החינוך ברשומות רק שני צווים (ב-29.6.97 וב-30.9.97) הכוללים שמות של 58 מוסדות פטור. מהסכרי היועצת המשפטית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי מעמדם של רוב מוסדות הפטור הפועלים כיום נקבע על פי החלטות אדמיניסטרטיביות של ראש האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך.

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

משרד החינוך עוסק, בין היתר, בתכנון ובהקצאה של משאבים להקמת תשתיות פיזיות - מבנים וחצרות - למוסדות חינוך (להלן - התשתיות), שיאפשרו קיום נאות של לימודים ומשחק. לצורך זה פרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל את הפרוגרמה הפיזית הנדרשת למוסד חינוך ולחצרו⁸. עוד פרסם המשרד במסגרת הוראות הקבע שלו (להלן - הוראות הקבע) הנחיות בדבר התנאים הפיזיים החייבים להתקיים במבני מוסדות חינוך. מינהל הפיתוח, הפועל במסגרת משרד החינוך (להלן - מינהל הפיתוח), מופקד על התכנון ועל תקצוב הפיתוח של תשתיות מערכת החינוך בארץ.

במחצית הראשונה של שנת 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא התקצוב, ההקמה והמצב הפיזי של מוסדות החינוך במגזר החרדי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובשלוש רשויות מקומיות: עיריית בני ברק, המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עילית. שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו מאופיינות בכך שרוב אוכלוסייתן היא מן המגזר החרדי, ורוב מוסדות החינוך בהן הם חרדיים. בני ברק היא עיר ותיקה שרוב שטחה בנוי, ורוב מוסדות החינוך שבה פועלים שנים רבות; המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עילית הוקמו לפני כעשר שנים, באמצע שנות התשעים של המאה העשרים, ומוסדות החינוך בהן הולכים ונבנים על פי הגידול שחל באוכלוסייתן. בסוף שנת 2006 מנתה אוכלוסיית שלוש הרשויות המקומיות 147,900, 34,500 ו-33,200 נפש, בהתאמה. אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בהן הייתה יותר ממחצית האוכלוסייה כולה; בשנת הלימודים התשס"ז פעלו בתחומן 692 מוסדות חינוך חרדיים⁹.

הנושאים שנבדקו בביקורת הם: תהליכי גיבוש המדיניות הממלכתית בנושא תשתיות החינוך במגזר החרדי; מיפוי מוסדות החינוך של המגזר החרדי; חוסר בתשתיות פיזיות במוסדות חינוך במגזר החרדי; הקצאת תקציבים לבניית מוסדות חינוך חרדיים; פיקוח משרד החינוך על ניצול הקצאות התקציב; הקצאת מבנים למפעילי המוסדות; תשתיות לקויות ומפגעי בטיחות; ותנאים פיזיים במוסדות חינוך חרדיים פנימייתיים.

מגמות דמוגרפיות באוכלוסיית תלמידי המגזר החרדי

דיון במצב תשתיות מערכת החינוך החרדי ופיתוחן מצריך, קודם כול, לבחון נתונים דמוגרפיים ולהשוות את הגידול שחל באוכלוסיית התלמידים במוסדות החינוך של המגזר החרדי לגידול שחל באוכלוסיות תלמידי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי.

8 משרד החינוך והתרבות חוזר המנהל הכללי - חוזר מיוחד א' (התשמ"ח-1987) פרוגרמות לתכנון גני-ילדים ובתי ספר יסודיים; משרד החינוך והתרבות חוזר המנהל הכללי הנחיות לתכנון בתי ספר של חטיבת ביניים, תקנים לבנייה וריהוט בתי ספר של חטיבות ביניים חוזר מיוחד א' (התשל"ג-1973) (להלן - חוזר מנכ"ל א').

9 360 מוסדות חינוך פעלו בבני ברק, בהם 195 בתי ספר והיתר גני ילדים; 186 - באלעד, בהם 23 בתי ספר, והיתר גני ילדים; 146 - במודיעין עילית, בהם 42 בתי ספר, והיתר גני ילדים. הבנים, תלמידי המגזר החרדי, שגילם כגיל תלמידי בית ספר יסודי לומדים ב"תלמודי תורה"; בדוח זה הם יכוננו בתי ספר יסודיים. בנים גילאי התיכון לומדים ב"שיבה קטנה" או ב"שיבה לצעירים"; בדוח זה יכוננו ישיבות אלה בתי ספר על-יסודיים.

מנתוני הלמ"ס עולה כי ב-1992 מנתה אוכלוסיית התלמידים במדינת ישראל 1.12 מיליון; כ-0.82 מיליון תלמידים למדו במוסדות חינוך ממלכתיים וממלכתיים-דתיים, וכ-0.087 מיליון תלמידים למדו במוסדות חינוך של המגזר החרדי; התלמידים הנותרים למדו בבית ספר של מגזרים לא יהודיים. בשנים שבאו לאחר מכן גדל מספר התלמידים בהדרגה, ובשנת 2006 הוא הסתכם בכ-1.4 מיליון; כ-0.85 מיליון תלמידים למדו במוסדות חינוך ממלכתיים וממלכתיים-דתיים, וכ-0.21 מיליון למדו במוסדות חינוך של המגזר החרדי.

מהנתונים האמורים עולה כי משנת 1992 ועד לשנת 2006 - במשך 14 שנה - גדל מספר תלמידי המגזר החרדי בשיעור של 141%, ואילו מספרם של תלמידי בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים גדל באותה תקופה בשיעור של 3.6% בלבד. מכיוון שכך גדל שיעור מספרם של תלמידי המגזר החרדי מתוך כלל אוכלוסיית התלמידים מ-7.8% בשנת 1992 לכ-15% בשנת 2006.

על פי תחזיות שהוגשו לממשלה¹⁰, מספר התלמידים במגזר החרדי יגדל בתקופה שמ-2006 ועד 2011 בכ-24%, וחלקו של מגזר זה יעלה מ-15% ל-17% מכלל התלמידים שבמדינת ישראל. להלן הנתונים:

מגזר	נתוני שנת 2006	תחזית לשנת 2011	גידול/קיטון)
ממלכתי וממלכתי-דתי	846,655 (60%)	840,602 (56%)	(6,053)
חרדי	205,279 (15%)	253,976 (17%)	48,697
לא יהודי	353,183 (25%)	408,366 (27%)	55,183
סה"כ	1,405,117 (100%)	1,502,944 (100%)	97,827

הנתונים הדמוגרפיים והתחזיות האמורים משקפים מגמה חדה ובוולטת של גידול באוכלוסיית התלמידים במגזר החרדי. נתונים אלה מעידים באופן חד-משמעי על הצורך ההולך וגדל כבר שנים רבות להקים ולהרחיב מוסדות חינוך במגזר זה. מגמת גידול זו חייבה כבר מזמן היערכות ממלכתית למניעת התהוות החוסר בתשתיות החינוך הפיזיות של המגזר החרדי ולהבטחת תנאים נאותים בהם.

הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה

מדינת ישראל חתמה ב-3.7.90 על אמנת האו"ם לזכויות הילד (להלן - האמנה), והיא נכנסה לתוקף (לאחר אישורה ב-4.8.91) ביום 2.11.91. באמנה נקבע כי המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה לכל ילד שבתחום שיפוטם ללא הפליה משום סוג שהוא. בעקבות קבלת האמנה מינה ב-27.6.97 שר המשפטים דאז מר צחי הנגבי ועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (להלן - הוועדה). הוועדה מונתה כדי לבחון בחינה מקפת את הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, למעמדו המשפטי ולרווחתו לאור

10 תחזיות הלמ"ס, שהיו בסיס להחלטת הממשלה מיום 18.3.07 לבנות 8,000 כיתות לימוד בחמש השנים שיבואו לאחריה (ראו להלן).

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

עקרונות האמנה, ובין היתר גם כדי לגבש תפיסת יסוד בנוגע לילדים, לזכויותיהם ולמעמדם בדין ובחברה הישראלית. בתחום החינוך "הוועדה הביעה דאגה לנוכח אי-השוויון בחינוך בין מגזרים שונים בחברה הישראלית". אי-השוויון הוא רב-ממדי ובא לביטוי בתחומים שונים, בין היתר "בהיצע שירותי העזר, במתקני בתי הספר ורמת בטיחותם". הוועדה סברה שאין המדינה יוצאת ידי חובתה בכך שהיא מחייבת תלמידים להימצא במוסדות חינוך, וכי חובתה המרכזית של המדינה היא להבטיח הקצאה שוויונית של חינוך איכותי לכל הילדים החיים בישראל¹¹.

נמצא כי המלצות הוועדה לא נידונו בממשלה, במשרד המשפטים או במשרד החינוך, וממילא לא נקבעה כל עמדה באשר ליישומן. כמו כן לא נעשו פעולות למיפוי החוסר בתשתיות של מוסדות החינוך החרדיים כפי שיפורט בפרקים שבהמשך מסמך זה.

המדיניות הממלכתית בנושא תשתיות החינוך במגזר החרדי

הבסיס הנורמטיבי

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ובין היתר אפשר להבחין ביניהם על פי יסוד הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה. ההוראות בדבר פעולתם של מוסדות החינוך וזיקת המדינה אליהם נקבעו בשני חוקים עיקריים: חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי). בג"ץ עסק בכמה פסקי דין בשאלת חובתה ואחריותה של המדינה לממן את מוסדות החינוך במגזרים השונים. להלן העקרונות המשפטיים המרכזיים כפי שנקבעו בפסיקה¹²:

1. מוסדות החינוך הרשמי, הכוללים את החינוך הממלכתי ואת החינוך הממלכתי-דתי, מוחזקים בידי המדינה ובידי הרשויות המקומיות, ובאמצעותם ממלאת המדינה את חובתה לספק חינוך חנם לכלל ילדי מדינת ישראל, כקבוע בחוק לימוד חובה. המדינה מפקחת על מוסדות חינוך אלה במידה רבה הן בתחום המינהלי, הן בתחום החינוך. תכנית הלימודים בהם נקבעת על ידי משרד החינוך, והחינוך הניתן בהם הוא חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי, כהגדרתו בחוק חינוך ממלכתי. המדינה נושאת במימון של מוסדות חינוך אלה, הפתוחים לכלל ילדי מדינת ישראל.

2. לצד מוסדות החינוך הרשמיים פועלים מוסדות חינוך פרטיים. רוב מוסדות חינוך אלה קרויים בחוק לימוד חובה "מוסדות חינוך מוכרים" ונתונים לפיקוח משרד החינוך, אך פיקוח זה עיקרו הוא בתחום המינהלי, ואילו בתחום החינוך הפיקוח מוגבל. עוד קיימים מוסדות חינוך פרטיים המוגדרים, כמוסדות "פטור" שאינם נתונים לפיקוח בתחום החינוך, והפיקוח המינהלי בהם מוגבל. שר החינוך הוסמך בחוק חינוך ממלכתי להורות למדינה לתמוך בתקציביהם של

11 דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (בראשות השופטת סביונה רוטלוי), משרד המשפטים דצמבר 2003; עמ' 52, 58.

12 בג"ץ 8133/05 עיריית בית"ר עלית נ' שרת החינוך והתרבות ואח', תק-על (2005) 4; כמו כן ראו בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3), 69. ראו גם בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך ואח', תקדין-על 2002(2), 1008.

מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים שאושרו על ידו. רוב מוסדות החינוך של המגזר החרדי הם מוסדות חינוך פרטיים שהוכרו כמוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, ולצידם מוסדות פטור. עוד מצויים במגזר החינוך החרדי מוסדות חינוך רבים שכלל לא פנו למשרד החינוך בבקשה לרישויים בהתאם לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, וממילא משרד החינוך לא הגדיר את מעמדם ואינו מקיים בהם פיקוח כלשהו.

3. המדינה ממלאת את חובתה לתת חינוך חנם לילדי מדינת ישראל במסגרתה של מערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית, ואף שהחוק מאפשר להורים לבחור לילדיהם חינוך "פרטי" תחת החינוך ה"ממלכתי", אין בעצם מתן אפשרות הבחירה כדי לייסד חובה המוטלת על המדינה לשאת בהוצאות לימודיהם של תלמידים שהוריהם בחרו שלא לשבצם במסגרת הממלכתית. לשון אחר: הורים שהחליטו שלא לקבל שירותי חינוך חנם אין-כסף במסגרת החינוך הממלכתי ובחרו תחת זאת בחינוך פרטי שאינו חינוך ממלכתי, לא קמה להם זכות לדרוש מן המדינה כי תממן את הוצאות לימודיהם של ילדיהם.

4. יוצא אפוא כי אין דין מערכת החינוך הציבורית כדין מערכת החינוך הפרטית. הראשונה פועלת מכוחו של החוק; היא מקנה חינוך חנם לכלל ילדי מדינת ישראל, וכנדרש מכך היא זוכה למימון המדינה מכוחו של החוק. שלא כמותה היא מערכת החינוך הפרטית. ההסתפקות אליה נעשית על פי בחירתו של ההורה, ואין היא מקנה זכות למימון של המדינה. ההבדל שבין שתי המערכות הוא הבדל מהותי, וההבחנה האמורה לעניין המימון היא הבחנה מותרת בין שונים, ואין היא בגדר אפליה בין שווים.

המדינה רשאית לשאת במימנם של מוסדות חינוך פרטיים, אך אין עליה חובה חוקית לעשות זאת, ולמוסדות הפרטיים אין זכות לדרוש זאת. המדינה נטלה על עצמה לדאוג לתשתיות פיזיות כמוסדות חינוך במגזר החרדי, אך פעולותיה בתחום זה נעשו במשך השנים שלא בדרך של מדיניות ממלכתית כוללת ומגובשת, אלא בהחלטות ממשלה והסכמים קואליציוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל החלטת מדיניות שתתקבל בנושא זה, מן הראוי שתיבחן, בין היתר, את העקרונות שנקבעו באמנה וברוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט. בבואה של הממשלה לפעול לקיום חינוך שוויוני לכל הילדים בארץ יהיה עליה להחליט אם היא זו שתקצה משאבים לפיתוח תשתיות למוסדות חינוך פרטיים במגזר החרדי - לבדה או בשיתוף הגורמים שמפעילים מוסדות אלה - או שמא יהיה על הגורמים המפעילים את המוסדות לשאת בעול הקמת מוסדותיהם לבדם.

הגדרת המדיניות ברמה הממלכתית

הקצאת המשאבים להקמת מבנים למוסדות החינוך הבלתי רשמיים במגזר החרדי נעשית במשך השנים בשלושה נתיבים: האחד, מוסדות חינוך שהמקור לכלל המשאבים להקמתם הוא גורמים פרטיים; השני, מוסדות שהקמתם ממומנת כולה ממשאבים ציבוריים - מתקציב המדינה ומתקציב הרשויות המקומיות; השלישי, מוסדות שהקמתם ממומנת ממשאבים ציבוריים ופרטיים כאחד.

בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית - הוקמו במימון גורמים פרטיים חמישה מ-61 מבני בתי הספר שפעלו בהן בשנת התשס"ז. מבני בתי הספר האחרים מומנו מכספי המדינה. לעומת זאת, בבני ברק מימנו גורמים פרטיים את הקמתם של 159 מ-195 מבני בתי הספר החרדיים שפעלו בעיר באותה שנה, כלומר 82% מכלל

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

בתי הספר החרדיים בעיר הוקמו בכספי גורמים פרטיים. 133 מבתי הספר הללו אף נבנו על קרקע פרטית. רק 36 מבתי הספר החרדיים בעיר זו נבנו מכספי המדינה.

משרד החינוך נוהג להעביר באופן שוטף וקבוע תקציבים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח לשנה להקמה של מוסדות חינוך חדשים במגזר החרדי. בשנים 2005-2007 היו התקציבים שהופנו להקמת מוסדות חינוך במגזר החרדי כרבע מהתקציב הכולל שהופנה להקמת מוסדות חינוך. ההליכים המינהליים שמשרד החינוך מקיים בבואו להקצות משאבים למוסדות החינוך החרדיים דמו להליכי הקצאות המשאבים למוסדות החינוך הרשמי (בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים) שאינם מוסדות החינוך החרדיים, והפניית המשאבים לתשתיות החינוך במגזר החרדי לא הייתה תוצר של החלטות נקודתיות וחרדיות אלא הליך קבוע שנעשה במסגרת הליך ההקצאה הכולל שקיים משרד החינוך מדי שנה בשנה לכלל מוסדות החינוך במדינה.

ההבדל שנוצר, כאמור, בין הקבוע בהוראות הדין ובין הנוהג הקיים לא הושתת על מדיניות ממלכתית רשמית של משרד החינוך באשר למחויבות המדינה להקמת תשתיות חינוך במגזר החרדי, אלא על החלטות תקציביות שהתקבלו מעת לעת ועל הסכמים קואליציוניים. ממילא אף לא נקבעו נורמות מחייבות הבאות להבטיח את יישומה של המדיניות הזאת לאורך זמן באופן עקבי ומבוקר. התייחסות עקרונית ניתנה ברמה הממלכתית לתקופה קצובה או לתחום מוגדר כמפורט להלן:

1. ביום 3.9.91, במסגרת הצעת התקציב לשנים 1992-1994, החליטה הממשלה (החלטה מס' 1844) "להשוות בין האוכלוסייה החרדית לשאר האוכלוסייה בתחומי חינוך, השכלה גבוהה ודתות, הן בהקצבות המדינה והן בדרישות הפיקוח על התקציב וביצועו, גודל הכיתות, מספר המורים וכיוצא בזה".

מנהל מינהל הפיתוח במשרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי למשמעותה של החלטת הממשלה האמורה בנוגע להשוואה בין האוכלוסייה החרדית לשאר האוכלוסייה בתחום החינוך ניתנו פרשנויות שונות, בהן כאלה הקובעות כי החלטה זו אינה נוגעת לבניית מוסדות חינוך אלא למשאבים המועברים לניהולם השוטף.

בהמשך לאמור יצוין כי משרד החינוך מעולם לא קבע מה היא החלוקה השוויונית המקובלת עליו ולא עשה בדיקות מדוקדקות שתכליתן להבטיח מעקב שוטף ולקבוע את דרך יישומה של המדיניות בדבר השוואת ההקצבות בין האוכלוסייה החרדית לשאר האוכלוסייה.

2. בתיקון לחוק לימוד חובה, שתחילתו מיום 10.2.03, נקבע בסעיף 7א לחוק: "רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חינוך, (בסעיף זה - הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת ... תשלם את סכום ההשתתפות ... בשל אותו ילד או נער". הסכום נקבע בידי שר החינוך מתוך התחשבות בקיום ההשתתפות של הרשות השולחת בהוצאות חינוכו של ילד או נער אילו היה לומד במוסד חינוך מתאים בתחומה וכן בסוגי מוסדות החינוך. הוראות סעיף זה הוחלו על מוסדות חינוך רשמיים, על מוסדות חינוך מוכרים לחינוך על-יסודי, על מוסדות חינוך של תאגיד מרכז החינוך העצמאי ועל מוסדות חינוך של תאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל. בכך נקבעה מחויבות השלטון המקומי להשתתף בקיומם של כמה ממוסדות החינוך החרדיים כבקיומם של מוסדות החינוך הרשמיים.

3. ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת קיימה ביום 8.11.05 דיון בנושא "הגידול הטבעי של האוכלוסייה החרדית - הערכות הרשויות". בישיבה השתתפו חברי כנסת, ראשי רשויות

מקומיות, נציגים ממשרד הפנים, ממשרד האוצר, ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד הרווחה ונציג ממינהל מקרקעי ישראל. בישיבה זו דנו בהרחבה, בין היתר, בחוסר מבני חינוך לאוכלוסיית התלמידים החרדית. בסיכום הדיון נכתב: "הוועדה שמעה בדאגה על חוסר הערכות השלטון המרכזי לצרכי הגידול הטבעי של האוכלוסייה החרדית במדינת ישראל; הוועדה קוראת לממשלה לקיים דיון בפורום הממשלתי ולקבל החלטה על הערכות המדינה לצרכי האוכלוסייה החרדית, ולהקים צוות היגוי מלווה שיקבל החלטות אופרטיביות בנושא הזה".

בפועל הממשלות, שרי החינוך ומשרד החינוך לא קיימו דיונים ולא קבעו מדיניות רשמית בסוגיות האמורות. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם המגמה הדמוגרפית האמורה, עם החוסרים בתשתיות החינוך במגזר החרדי ועם הצורך להסדיר את הפער שבין היעדרה של חובה חוקית להקצאת משאבים למוסדות אלה ובין ההליכים המתקיימים בתחום זה במשך שנים.

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד החינוך על הצורך בקביעת מדיניות ברורה בתחום הקצאת משאבים להקמת מוסדות חינוך חרדיים. בהיעדר מדיניות כאמור, שאלות יסודיות הנוגעות לתחום תשתיות החינוך של כ-15% מתלמידי ישראל נותרות ללא מענה מערכתי. מדובר, בין היתר, בשאלות כגון: באיזו מידה מחויבת המדינה לתת למגזר החרדי מענה בתחום תשתיות החינוך? האם מענה שכזה יינתן במידה שווה למוסדות מוכרים ולמוסדות פטור? האם המדינה אחראית להבטיח שמלבד ההיבטים הבטיחותיים הנבדקים לצורך מתן הרישוי יתקיימו במוסדות החינוך הפרטיים תנאים מזעריים אחרים?

הסכמים קואליציוניים

בהיעדר מדיניות ממלכתית והסדרה חוקית, כאמור, מדיניות הקצאת המשאבים למוסדות החינוך של המגזר החרדי והחלטות תקציביות רבות בדבר הפניית משאבים להקמת תשתיות חינוך בו התקבלו בפועל לאחר משאים ומתנים קואליציוניים ועוגנו בהסכמים קואליציוניים.

משנות השמונים של המאה העשרים ואילך נחתמו הסכמים קואליציוניים בין סיעות שונות בכנסת ישראל לרגל כינון של ממשלות חדשות. בהסכמים אלה בא לידי ביטוי, בין היתר, החוסר במבני חינוך לאוכלוסיית התלמידים החרדית, ולפיכך נכתב בהם כי הממשלה שתוקם תפעל לצמצום הפערים בנושא מבני חינוך בין המגזר החרדי למגזרים האחרים. להלן מובאות מתוך מספר הסכמים קואליציוניים:

1. בהסכם קואליציוני שנחתם ביום 4.8.81 בין סיעת "הליכוד" לשלוש סיעות אחרות לרגל כינונה של הממשלה ה-19 של מדינת ישראל נכתב כי "החינוך האגודאי על כל שלביו כנ"ל יקבל את חלקו בתקציב הפיתוח בהתאם לחלקו היחסי במערכת החינוך. נוסף לכך תבדוק ועדה קואליציונית את בעיית הפיגור במה שנוגע למבנים ותציע הצעות לפתרון הדבקת הפיגור והשוואה במבנים לחינוך העצמאי כמו בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי".

2. בהסכם קואליציוני שנחתם ביום 11.6.90 בין סיעת "הליכוד" - תנועה לאומית ליברלית" לשמונה סיעות אחרות לרגל כינונה של הממשלה ה-24 של מדינת ישראל נכתב כי "הממשלה והכנסת יפעלו לסגירת פערים ולביטול הקיפוח במערכת החינוך על כל גווניה, לרבות ישיבות, במגמה להגיע לשוויון מלא בהקצאת האמצעים לכל מוסדות החינוך בהדרגה בתקופת זמן של שנתיים-שלוש".

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

3. בהסכם קואליציוני שנחתם ביום 7.7.92 בין מפלגת "העבודה הישראלית" לתנועת "ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי תורה" לרגל כינונה של הממשלה ה-25 של מדינת ישראל נכתב כי "הממשלה תשתית את היקף התקציבים לרבות תקציבי פיתוח הניתנים לתרבות ולחינוך יסודי, תיכוני וגבוה ולתלמידי ישיבות ת"תים [תלמודי תורה] על בסיס אחיד ושוויוני".
4. בהסכם קואליציוני שנחתם ביום 17.6.96 בין סיעת "הליכוד-גשר-צומת" לסיעת "ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי תורה" ול"סיעת יהדות התורה" לרגל כינונה של הממשלה ה-27 של מדינת ישראל נכתב כי "הממשלה תכונן צוות אשר יערוך מיפוי ארצי של צרכי החינוך החרדי בתחום בניית כיתות לימוד לתלמודי תורה, ישיבות קטנות, בתי ספר לבנות, סמינרים וכו' במגמה להגיע בתוך שנתיים-שלוש לסגירת פערים ולשוויוניות עם החינוך הרשמי".
5. בהסכם קואליציוני שנחתם ביום 30.4.06 בין סיעת "קדימה" לסיעת "ש"ס" לרגל כינונה של הממשלה ה-31 של מדינת ישראל נכתב כי "הממשלה תתקצב תוספת של 100 כיתות לימוד בשנת התקציב 2006 לפתרון בעיית היעדר כיתות במערכת החינוך במגזר החרדי, ולצורך זה תקצה הממשלה סכום של 50 מיליון ש"ח".

לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת המשאבים לחינוך במגזר החרדי, ובכלל זה המשאבים להקמת תשתיות חינוך, ראוי שתהיה מושתתת על מדיניות ממלכתית כוללת שתגובש לאחר בחינת ההיבטים השונים הקשורים בנושא, על הליכי הקצאה קבועים ועל שקיפות בקבלת ההחלטות בדבר ההקצאות. כדי להבטיח שעקרונות אלה ימומשו יש לעגן את מדיניות ההקצאה בנורמה מחייבת. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות הנובעות מהסכמות פוליטיות יכולות להיות נדבך משלים למדיניות ההקצאה הרשמית, אך אינן יכולות לבוא במקומה.

החלטת הממשלה מראשית 2007

1. ביום 18.3.07 החליטה הממשלה לאמץ "תוכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011" כלהלן:
 1. בשנים 2007-2011 תמומן ממקורות המימון שיפורטו להלן בנייתן של 8,000 כיתות לימוד ... מהן לפחות 1,000 כיתות לצמצום מספר הכיתות הלא תקינות לרבות בעיות בטיחות ואכלוס יתר (להלן: הפער המצטבר), בעלות כוללת של כ-4.64 מיליארד ש"ח על פי הפריסה ומקורות המימון להלן (המפורטים בהחלטה) ...
 2. להקים ועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד החינוך, הממונה על התקציבים והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אשר תקבע את מדיניות ההקצאה בין המגזרים והזרמים השונים, תוך מתן עדיפות למערכת החינוך הרשמית, ותביא אותה לאישור הממשלה תוך שבועיים מיום אישור החלטה זו. לדיוני הוועדה יוזמנו גם אנשי המקצוע הרלבנטיים מהמשרדים השונים.
 3. להטיל על משרד החינוך לערוך סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיו לגבי סוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גיאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות. משרד החינוך יעשה מאמץ להשלים את הסקר עד לסוף שנת 2007...

6. להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסייע למשרד החינוך להקים מסד נתונים אשר יספק אומדן באיכות ובזמינות גבוהה לגבי צרכי מערכת החינוך בתחום כיתות הלימוד.

2. ביום 1.4.07 החליטה הממשלה, כהמשך להחלטת הממשלה האמורה לעיל, "לקבל את המלצת הוועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנוגע למדיניות הקצאת הכיתות למגזרים השונים, ולקבוע כי מדיניות ההקצאה מעבר ל'פער המצטבר' כהגדרתו בהחלטת הממשלה האמורה לעיל בין המגזרים השונים, תיקבע על-ידי משרד החינוך בהתבסס על תחזית הצרכים במגזרים השונים שיכין משרד החינוך, בסיוע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדי שנה, בהתאם לקריטריונים שוויוניים וסבירים, תוך מתן העדפה לחינוך הרשמי. בנוסף, לקבוע, כי הקצאת הכיתות שהוגדרו בהחלטת הממשלה האמורה לעיל כ'פער המצטבר' תהיה בהתאם לקריטריונים שוויוניים וסבירים הרלוונטיים לנושא זה".

בדברי ההסבר להחלטה האמורה נכללה טבלה שהכין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ופורטה בה חלוקת הקצאת הכיתות למגזרים השונים כלהלן:

שיעור מסה"כ	מגזר
33%	יהודי ממלכתי + ממלכתי-דתי
28%	יהודי מוכר ופטור (לרבות חרדי)
39%	לא יהודי - ממלכתי ומוכר
100%	סה"כ

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2007) לא קבע משרד החינוך קריטריונים שוויוניים וסבירים לחלוקת המשאבים למגזרים השונים.

בהחלטת הממשלה מאפריל 2007 אימצה הממשלה את טבלת הקצאת הכיתות שלעיל, וכל זאת עוד בטרם נקבעו קריטריונים שוויוניים לחלוקת המשאבים. בפועל התקבלה על ידי הממשלה החלטה מעשית בדבר חלוקת משאבים למגזרים בלא שקדמה לכך עבודת מטה של מיפוי צרכים וקביעת קריטריונים לחלוקת המשאבים.

מיפוי מוסדות החינוך של המגזר החרדי

ברחבי הארץ פועלים כיום אלפי מוסדות חינוך חרדיים לגילאי חינוך חובה (גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר על-יסודיים). את מבני מוסדות החינוך החרדיים אפשר לסווג על פי כמה מאפיינים: מוסדות שהוקמו על ידי גורמים פרטיים שלא על פי פרוגרמה שנבחנה על ידי משרד החינוך; מוסדות שהוקמו במימון ציבורי ונבנו על פי פרוגרמה שאישר משרד החינוך; מוסדות הממוקמים במבני קבע; מוסדות הממוקמים במבנים יבילים; מוסדות הממוקמים במבני קבע ובמבנים יבילים זה לצד זה; מוסדות שממוקמים במבנים שכורים שיש בהם דירות מגורים ומבנים מסחריים.

משרד החינוך מקיים לצורך רישוי מוסדות החינוך שאינם רישמיים מאגר מידע הכולל את מיקום רוב מוסדות החינוך שאינם רשמיים לסוגיהם ואת מספר התלמידים שבכל אחד מהם. נמצא כי משרד החינוך מעולם לא מיפה את כלל מוסדות החינוך במגזר החרדי. חלק ממוסדות החינוך שבמגזר החרדי לא נכללו במאגר המידע שבמשרד. באשר למוסדות החינוך הכלולים במאגר המידע לא היה בידי המשרד מידע מרוכז בדבר סוגי המבנים שבהם ממוקמים מוסדות החינוך החרדיים, גודל חצרותיהם ומידת התאמתם ללימוד.

עוד נמצא כי גם בכמה מן הרשויות המקומיות אין מידע בדבר מצבם הפיזי של חלק גדול ממוסדות החינוך החרדיים שבתחומן: בעיריית בני ברק לא היה כל מידע בדבר מצבם הפיזי של 159 מ-195 בתי הספר החרדיים שבתחומה, שהוקמו כאמור במימון גורמים פרטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יצירת מאגר מידע כאמור לעיל (להלן - מיפוי) נחוץ לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית בדבר הקצאת משאבים להקמת מוסדות חינוך במגזר החרדי, ובכלל זה קביעת אמות מידה לקבלת ההחלטות בנושא.

הממשלה החליטה ב-18.3.07, כאמור, לבנות 8,000 כיתות לימוד בתוך חמש שנים מיום קבלת ההחלטה, ועל משרד החינוך הוטל לעשות סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיה באשר לסוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות. בהחלטה נקבע גם כי משרד החינוך יעשה מאמץ להשלים את הסקר עד סוף שנת 2007.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2007) לא החל משרד החינוך לבצע את הסקר האמור. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו להיערך ולפעול לביצוע סקר מקיף של מוסדות החינוך במגזר החרדי ולסכם את ממצאי הסקר במסמך שיציג תמונת מצב עדכנית בדבר מכלול החוסרים הקיימים במערכת החינוך של מגזר זה.

חוסר בתשתיות חינוך במגזר החרדי

במהלך הביקורת נאסף מידע והועלו ממצאים המלמדים על חוסר במבני חינוך במגזר החרדי. להלן הפירוט:

מנהל מינהל הפיתוח במשרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי יש חוסר בכיתות לימוד במגזר החרדי, ואולם אין בידי משרד החינוך מידע בדבר מספר הכיתות החסרות ברמה הארצית. המענה למחסור זה ניתן במקרים רבים במיקום כיתות לימוד במבנים יבילים ובמבנים שכורים ובעשיית שימוש בחדרי ספח כחדרי לימוד, כלהלן.

מבנים יבילים

משרד החינוך תקצב בשנים האחרונות את רכישתם של מאות מבנים יבילים שנועדו לשמש חדרי לימוד לגני ילדים ולבתי ספר, וזאת כתחליף ארעי לחדרי לימוד במבני קבע. על פי נתוני מינהל

הפיתוח, משרד החינוך תקצב בשנים 2004-2007 את רכישתם של כ-900 מבנים יבילים לכלל מוסדות החינוך, מזה 427 מבני חינוך במגזר החרדי, כמפורט להלן¹³:

השנה	סה"כ	מזה למגזר החרדי	אחוז למגזר החרדי
2004	197	129	65%
2005	319	149	47%
2006	265	94	35%
2007	128	55	43%
סה"כ	909	427	47%

ההנתונים שבטבלה עולה כי כמחצית מהמבנים היבילים שתקצב משרד החינוך בשנים 2004-2007 יועדו למגזר החרדי. מנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי בשנת הלימודים התשס"ז פעלו כיתות לימוד רבות בגני ילדים ובבתי ספר החרדיים שבתחומן במבנים יבילים. להלן הפירוט:

1. בשנת הלימודים התשס"ז מוקמו בתחום המועצה המקומית אלעד כיתות רבות במבנים יבילים. 102 מ-163 גני הילדים החרדיים ו-10 מ-22 בתי הספר החרדיים פעלו במבנים יבילים, ולמדו בהם כמחצית מילדי גני הילדים וכשליש מתלמידי בתי הספר שביישוב.
2. בשנת הלימודים התשס"ז פעלו בבני ברק 165 גני ילדים ו-195 בתי ספר של המגזר החרדי. לעירייה היו נתונים רק באשר לגני הילדים ול-33 מבתי הספר החרדיים. מנתוני העירייה עולה כי במוסדות החינוך האמורים פעלו 150 כיתות במבנים יבילים.

בסוירים שעשו עובדי משרד מבקר המדינה ב-66 מוסדות חינוך בבני ברק (ראו להלן) נמצא כי מבניהם של 21 מוסדות חינוך מוקמו (המוסד כולו או חלקו) במבנים יבילים בני 15 שנה ויותר. רוב המבנים היבילים היו רעועים, כמה מהם עשויים חומרים דליקים, ובשני בתי ספר מוקמו כיתות לימוד במתקנים יבילים שאינם ראויים לאכלוס אדם:

(א) בבית ספר יסודי שפועל בעשרה מבנים יבילים למדו 185 תלמידים, 60 מהם בשתי כיתות גן. כיתת לימוד לחינוך מיוחד מוקמה בתוך שלד של אוטובוס ישן, ללא חלונות ראויים וללא מיזוג אוויר.

13 בשנים הקודמות ל-2004 נעשה התקצוב למבנים יבילים במסגרת תקציב הבנייה הרגיל, ולפיכך אי אפשר היה לקבל ממשרד החינוך נתונים ייחודיים לנושא זה.

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי



כיתת לימוד לחינוך מיוחד באוטובוס (צולם ב-3.6.07)

(ב) בבית ספר יסודי אחר למדו כ-420 תלמידים, 140 מהם בארבע כיתות גן. כיתות הלימוד בבית הספר מוקמו במכולות עץ של רכבת משא, ללא חלונות ראויים וללא פתחי מילוט.



כיתות לימוד במכולות של רכבת משא (צולם ב-3.6.07)

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי חלק גדול מהמבנים היבילים האמורים לא עמדו בכללי בטיחות מזעריים וכלל לא היו ראויים לאכלס כיתות לימוד. מן הראוי היה שהעירייה תמנע ממפעילי מוסדות חינוך אלה לקיים לימודים במבנים שכאלה, זאת על פי הסמכות שהוקנתה לה בדין (ראו להלן חוק העזר לבני ברק לעניין מבנים מסוכנים).

(ג) בשנת הלימודים התשס"ז פעלו במודיעין עלית 19 מ-104 גני הילדים ו-20 מ-42 בתי הספר במבנים יבילים; בבתי ספר אלה למדו כמחצית מתלמידי היישוב.

ככלל, תנאי הלימוד הפיזיים במבנים יבילים, גם כאשר הם ממוזגים, קשים מאלה שבמבני קבע. פריסת המבנים היבילים החד-קומתיים בשטחים שיועדו למבנים קבועים של קומות מחייבת לצמצם במידה ניכרת את שטחי החצרות של בתי הספר. השהות באתרים האלה בתקופות החורף קשה מאוד, שכן אין לתלמידים אפשרות לשהות בשטחים מוגנים מהגשם ומהקור מלבד כיתתם. הבלאי של המבנים היבילים גבוה, ויש לכך השלכה ישירה על איכות התשתיות במוסדות חינוך אלה. בחלק מהמבנים אף היו מפגעים בטיחותיים שסיכנו את שלום השהים בהם.

משרד החינוך כתב, בדצמבר 2007, בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע להצבת המבנים היבילים במוסדות החינוך באלעד כי "מערכת החינוך באלעד גדלה בקצב גדול מאוד תקציב המדינה אינו מאפשר למינהל הפיתוח לתקצב את כל הצרכים של יישוב הגדל בקצב כזה". בדומה לכך הסביר משרד החינוך בנוגע לריבוי מבנים יבילים בכלל מוסדות החינוך במגזר החינוך החרדי כי "אין אלטרנטיבה לשימוש במבנים [יבילים] במציאות בה קומץ התקציב אינו משביע את ארי הצרכים"¹⁴.

דירות שכורות

תופעה נוספת המצויה במוסדות החינוך של המגזר החרדי היא הפעלה של כיתות לימוד בדירות מגורים ובמבני מסחר שכורים שלא יועדו לאכלס מוסדות חינוך ושהתנאים בהם אינם עונים על הנדרש ממבני חינוך. המידע שריכז משרד מבקר המדינה בנושא זה נוגע רק לשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו במסגרת ביקורת זו, וגם במקרים הללו מדובר במידע חלקי בלבד:

בעיריית בני ברק היה, כאמור, מידע רק באשר ל-33 מבני בתי ספר חרדיים הקשורים בעירייה, שהם 18% מכלל בתי הספר בעיר. ארבעה מבתי הספר האלה, שבהם למדו כ-600 תלמידים, פעלו במבנים שכורים; בתחום המועצה המקומית אלעד פעלו תשעה גני ילדים ובית ספר אחד במבנים שכורים, ולמדו בהם כ-300 ילדים; במודיעין עלית פעלו 38 גני ילדים בדירות שכורות, ולמדו בהם כ-1,000 ילדים.

חדרי ספח

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי מחמת המחסור הגדול בכיתות נאלצו כמה מהנהלות בתי הספר לקיים כיתות לימוד בחדרים שיועדו לחדרי ספח (חדרי מורים, מזכירות, יועץ וכיו"ב). בכך נפגעו שירותי מינהלה ושירותים מקובלים¹⁵ הניתנים לתלמידים, והלימוד נעשה בחדרים שלא יועדו לכך. בשמונה בתי ספר שבתחום המועצה המקומית אלעד למדו בשנת הלימודים התשס"ז 27 כיתות לימוד בחדרי ספח.

14 בתשובת משרד החינוך לא נכללה התייחסות ייחודית, בתחום זה, לבני ברק ולמודיעין עלית.
15 שר החינוך התקין בתוקף סמכותו לפי סעיפים 6(ב) ו-15 לחוק לימוד חובה, תקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), התשי"א-1950, ולפיהן יינתנו חמישה שירותים מקובלים, בהם שירותי היגינה ויעוץ מקצועי, ללא תשלום.

התשתיות במוסדות הקיימים

ממצאים רבים שעלו בביקורות שעשה משרד מבקר המדינה ביישובים בני ברק, מודיעין עלית ואלעד מעידים על ליקויים רבים בתשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך החרדיים. מדובר בין היתר בממצאים הנוגעים לתחומים האלה: גודל חצרות מבני החינוך וגידורן; ליקויים בהצבת מבנים יבילים; מיקלוט חסר; מתקני חצר; נגישות לנכים; מערכות כיבוי אש במוסדות חינוך (ראו להלן בפרק "תשתיות לקויות ומפגעי בטיחות במוסדות חינוך חרדיים שנבדקו").

טיפול משרד החינוך בנושא תשתיות החינוך במגזר החרדי

תקציבים להקמת תשתיות חינוך במגזר החרדי - רקע כללי

1. משרד החינוך עוסק, כאמור, בתקצוב בנייתם של מוסדות חינוך במדינת ישראל. מינהל הפיתוח מופקד על תכנון, על ארגון ועל פיתוח מבנים למערכות חינוך החובה בארץ. מתפקידו העיקרי של מינהל הפיתוח להבטיח שיתקיימו התנאים הפיזיים לקיום הלימודים, וזאת על ידי בניית מבנים חדשים למוסדות חינוך, חידוש מבנים קיימים והבטחת מבנים זמניים או מימון שכירת מבנים כחלופות למבני חינוך קבועים. מינהל הפיתוח קובע פרוגרמות למוסדות חינוך מסוגים שונים, בוחן ומאשר בקשות של רשויות מקומיות למימון בנייה ומפקח על הקמת מוסדות החינוך.

משרד החינוך פרסם בינואר 2000 במסגרת הוראות קבע "נוהל להגדרת הצרכים לבנייה ולחידוש של מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל הן: "קבלת תמונה כוללת של צרכי הפיתוח של מוסדות החינוך בארץ לצורך קביעת סדרי העדיפויות להקצאת תקציבי הפיתוח, ובכלל זה תקציבי מפעל הפיס; קידום תהליך התכנון של מוסדות החינוך...; הוצאת הודעות מוקדמות לרשויות המקומיות בדבר התקצוב המתוכנן לבנייה ולחידוש של מוסדות החינוך שבתחומן, כדי שתוכלנה לקדם את תכניות הביצוע בהתאם לכך".

החלטות משרד החינוך להקצות משאבים להקמה ולשיפוץ של מוסדות חינוך מבוססות על הבקשות שמגישות הרשויות המקומיות למשרד מדי שנה בשנה. על פי הנוהל, הרשות המקומית תגיש למשרד החינוך רשימה שתכלול בקשות להרחבת מוסדות חינוך קיימים ולבניית מוסדות חינוך חדשים. רשימה זו תיקבע על ידי הרשות המקומית על סמך התחזיות וההחלטות שהתקבלו במסגרת תכנית האב למערכת החינוך של הרשות ועל פי הנתונים העדכניים של אוכלוסיית התלמידים שבתחומה. לבקשות יצורפו טבלאות הכוללות נתונים על תחזיות מספר התלמידים בשלבי החינוך השונים ועל פי הפיקוח עליהם (ממלכתי, ממלכתי-דתי ואחר). בשלוש השנים הבאות ייכללו בטבלאות מספר הכיתות התקניות הקיימות, הכיתות השכורות, הכיתות שבבנייה, הכיתות המתקצבות שטרם הוחל בבנייתן ומספר הכיתות החסרות.

2. להלן נתונים על התקציבים שהעביר משרד החינוך בשנים 1998-2007 לבניית מוסדות חינוך לכלל המגזרים ולמגזר החרדי (באלפי ש"ח):

השנה	התקציב הכללי לבניית מוסדות חינוך	מזה: התקציב למגזר החרדי	החלק היחסי למגזר החרדי
1998	1,070,775	163,708	15%
1999	1,166,706	114,774	10%
2000	1,074,581	133,277	12%
2001	1,094,864	113,009	10%
2002	1,647,206	324,172	20%
2003	297,701	39,704	13%
2004	495,249	82,762	17%
2005	675,304	159,360	24%
2006	838,327	212,673	25%
2007	878,764	204,025	23%
סה"כ	9,239,477	1,547,464	17%

הקריטריונים להקצאות התקציב למגזרי החינוך השונים

משרד החינוך מקצה מדי שנה בשנה תקציב של מאות מיליוני ש"ח להקמת מוסדות חינוך במדינה. בשנים 1998-2007 הסתכם תקציב זה בכ-0.9 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה. חלוקת תקציב זה גדול למגזרי חינוך שונים ברשויות מקומיות שונות מחייב תהליך מובנה של קבלת החלטות שיתנהל על פי כללי מינהל תקין ומתוך שקיפות מלאה של אופן קבלת ההחלטות. בביקורת נמצאו שלושה ליקויים יסודיים הנוגעים לתהליך קבלת ההחלטות של משרד החינוך בדבר הקצאת התקציבים למגזרי החינוך השונים:

1. במשרד החינוך לא נקבע איזה פרום אמור לקבל את ההחלטות בדבר חלוקת המשאבים להקמת מוסדות חינוך למגזרי החינוך השונים.
2. משרד החינוך נהג לקבל את החלטותיו באשר לחלוקת התקציב למגזרי החינוך השונים בלא שהיו לו קריטריונים כתובים בדבר הקצאת המשאבים למגזרים השונים.
3. במשרד החינוך לא נמצא תיעוד בדבר דיונים שנתיים לבחינת הצורך בבניית מבני חינוך חדשים בכל אחד מהמגזרים החינוכיים ובדבר אופן קבלת ההחלטות להקצאת המשאבים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי תהליך קבלת ההחלטות שהוא מקיים בדבר חלוקת תקציב בהיקף ממוצע של כמיליארד ש"ח לשנה נעשה באופן לקוי מבחינה מינהלית, דבר שאינו מאפשר לדעת מה היו השיקולים שהנחו את מקבלי ההחלטות במשרד החינוך בהחלטותיהם.

קריטריונים לחלוקת תקציבים לרשויות המקומיות

משרד החינוך נדרש בכל שנה לקיים תהליכי בחינה ותהליכי קבלת החלטות בנוגע לכלל הבקשות להקמת מוסדות חינוך שהגישו הרשויות המקומיות, כדי שיוכל לקבוע את גודל ההקצאה התקציבית לכל רשות מקומית. התיעוד שנמצא בעניין זה במשרד החינוך הוא טבלה מסכמת לכל רשות מקומית, שבה פורטו ההחלטות באשר לכל בקשה על פי כמה קטגוריות: פרויקטים שתקצובם אושר; פרויקטים שהוכר הצורך לביצועם אך לא יתקצבו בשנה הקרובה; פרויקטים שתקצובם נדחה; פרויקטים שיובאו לדיון נוסף; ופרויקטים שלא נכללו בנושאי הבנייה המטופלים על ידי מינהל הפיתוח.

במשרד החינוך לא נמצא תיעוד בדבר תהליך הבחינה ותהליך קבלת ההחלטות בנוגע לבקשות של הרשויות המקומיות להקים מוסדות חינוך. כאמור, מדובר בהחלטות שאמורות להתקבל על בסיס ניתוח מידע רב מתחזיות מפורטות של מספר תלמידים בחתכים שונים.

באשר להליך החלטות זה לא ברור מי היו ממלאי התפקידים שדנו בבקשות וקיבלו את ההחלטות בנושא. בביקורת לא נמצא תיעוד המלמד על דיונים שקדמו להחלטות, וממילא אי אפשר לדעת כיצד נבחן המידע שהועבר למשרד, אילו שיקולים הנחו את מקבלי החלטות וכיצד הן התקבלו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי תהליך קבלת ההחלטות בדבר הקצאת משאבים להקמת מוסדות חינוך ברשויות המקומיות צריך להיות מבוסס על ניתוח של מידע מפורט הממפה מערכת של צרכים בכל יישוב ויישוב. יש לתעד ניתוח זה ולנמק כל החלטה בנושא אגב בחינת הנתונים והצרכים האובייקטיביים שהציגה כל רשות מקומית.

תהליכי החלטה מיוחדים

בביקורת נמצא כי היו בקשות שהוגשו למשרד החינוך לבניית מוסדות חינוך במגזר החרדי אשר אותן נהג המשרד להפנות לדיון בפורום מיוחד. בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את הדיונים המיוחדים שקיים המשרד במשך השנים:

1. "תקציב חרדים": המועצה המקומית אלעד הגישה למשרד החינוך ביוני 2001 בקשה לתקצב מתקציב המשרד לשנת 2002 בניית מוסדות חינוך בתחומה. הבקשה נגעה לבניית 115 כיתות בחינוך הממלכתי-דתי ובחינוך החרדי.

בתשובת משרד החינוך הובאו החלטותיו באשר להקצאותיו לבניית 34 מהכיתות שבמוסדות חינוך ממלכתיים-דתיים, ואילו באשר ל-81 הכיתות האחרות שנדרשו למוסדות חינוך חרדיים נכתב: "יידון במסגרת תקציב חרדים".

2. "פורום אחר": במסמך שריכז את החלטות משרד החינוך להפניית תקציבים למוסדות חינוך במגזר החרדי לשנת 2007 נכתב בנוגע ל-13 בקשות להקמת מוסדות חינוך חרדיים בפתח תקווה - "יידון בפורום אחר".

מתשובת מנהל מינהל הפיתוח שנכללה בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי המונח "דיון בפורום אחר" נוגע למקרים שבהם "מנהל המינהל הוא אשר קיבל החלטות בדבר התקצוב", וכמוהו גם הביטוי "תקציב חרדים". בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את הדיונים המיוחדים שנעשו במשרד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי נקיטת מונחים מעורפלים לאופן קבלת החלטות בלא לציין שמדובר בהחלטת יחיד, וקבלת החלטות בדבר תקצוב תשתיות למוסדות חינוך בידי מנהל מינהל הפיתוח לבדו ללא שקיפות של הליך ההחלטה מנוגדות לכללי מינהל תקין.

שונות בהקצאת התקציבים לרשויות המקומיות שנבדקו

מבדיקת התקציבים לבניית מוסדות חינוך שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי יש שונות גדולה בין התקציבים:

1. בשנת 2000 הקצה משרד החינוך לרשויות המקומיות בני ברק ומודיעין עלית תקציבים להקמת מוסדות חינוך בהיקף של 12 מיליון ש"ח ו-9 מיליון ש"ח, בהתאמה. באותה שנה הוקצה למועצה מקומית אלעד 56,000 ש"ח בלבד. יצוין כי אין תלות פער זה בהיקף הבקשות שהגישה המועצה המקומית אלעד למשרד החינוך באותה שנה ובשנים שקדמו לה.

2. יש שונות גדולה גם בהיקף התקציב שהוקצה לרשות מקומית אחת במשך כמה שנים. בשנים 2003-2006 הקציב המשרד לעיריית בני ברק כ-6 מיליון ש"ח, 6 מיליון ש"ח, 7 מיליון ש"ח ו-10 מיליון ש"ח, כסדר השנים, ואילו בשנת 2007 תקצב המשרד את בנייתם של מוסדות חינוך באותה העיר בכ-37 מיליון ש"ח, אף על פי שרוב הבקשות הוגשו בשנת 2000 לתקצוב באותה עת.

3. במקרים מסוימים הקצה משרד החינוך תקציב להקמת מוסדות חינוך סמוך להגשת הבקשות בידי הרשות המקומית, במקרים אחרים רק שנים מספר לאחר שהוגשה הבקשה לתקצוב, ולעתים כלל לא הוקצה תקציב. להלן דוגמה: המועצה המקומית אלעד הגישה בשנת 2002 בקשה לבניית 31 גני ילדים. התקציב לאחד מהגנים אושר כבר בשנת 2003, התקציב ל-19 גני ילדים אחרים אושר רק בשנת 2006, ול-11 גני ילדים לא אושר תקציב עד למועד סיום הביקורת.

4. בבדיקת הקצבת התקציבים לבנייתם של מוסדות חינוך בשלושת היישובים שנבדקו עולה כי משרד החינוך דחה את הקצאת התקציב לפרויקטים רבים, לעתים עד חמש שנים לאחר אישור הפרוגרמה והתכנית האדריכלית. להלן דוגמאות:

(א) באלעד נבנו בשנת 2007, מתקציב שאישר משרד החינוך בשנת 2006, שני בתי ספר יסודיים ו-16 גני ילדים שהפרוגרמות שלהם אושרו בשנת 2002 והתכניות האדריכליות אושרו בשנים 2003 ו-2004. לארבעה בתי ספר ול-15 גני ילדים אחרים, שגם הפרוגרמות שלהם אושרו בשנת 2002 וגם התכניות האדריכליות שלהם אושרו בשנים 2003 ו-2004, לא הוקצה תקציב עד למועד סיום הביקורת.

(ב) משרד החינוך הקצה בשנת 2007 לעיריית בני ברק תקציב לבניית שישה בתי ספר יסודיים שהפרוגרמות שלהם אושרו בשנת 1998 והתכניות האדריכליות שלהם אושרו בשנים 2003 ו-2004. לארבעה בתי ספר ולשלושה גני ילדים שהפרוגרמות שלהם אושרו בשנים 2000-2002, והתכניות האדריכליות אושרו בשנים 2002-2003 לא הוקצה תקציב עד למועד סיום הביקורת. יצוין כי התקציב לבנייה לא הוקצה על פי סדר הקדימויות שקבעו שתי הרשויות המקומיות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי החלטותיו בנוגע לבקשות שהוגשו לו על ידי הרשויות המקומיות למימון הקמתם של מוסדות חינוך במגזר החרדי מבטאות שונות ניכרות. היה על משרד החינוך לנקוט תהליכי קבלת החלטות שקופים המבוססים על אמות מידה כתובות שיש בהן כדי להבטיח שוויוניות בהקצאת המשאבים, ובהעדרם לא ניתן למצוא הסבר לשונות ניכרת זו.

העברת מבני חינוך ממגזר אחד למשנהו

בעקבות שינויים דמוגרפיים שחלים ביישובי ישראל ומעבר אוכלוסייה מיישוב ליישוב נוצר לעתים מצב שבו קטן מספר התלמידים הלומדים במוסדות חינוך של זרם חינוך אחד, ובה בעת גדל מספרם של התלמידים הלומדים במוסדות החינוך של זרם חינוך אחר. במקרה כזה ייתכן שיופנו תקציבים להקמת מוסדות חינוך ביישוב כלשהו בזמן שתשתיות חינוך קיימות באותו יישוב לא מנוצלות.

מנתוני אגף החינוך בעיריית בני ברק עולה כי בשנת הלימודים התשנ"ז למדו כמחצית מהתלמידים שבעיר בחינוך הרשמי (ממלכתי וממלכתי-דתי). כעבור כעשר שנים, בשנת הלימודים התשס"ז, למדו בעיר בחינוך הרשמי רק כ-9% מהתלמידים. מכיוון שכך, כיתות רבות בבתי הספר של החינוך הרשמי נותרו ריקות, ואילו מוסדות חינוך חרדיים נזקקו לחדרי כיתות נוספים, לדוגמה: לפי נתוני אגף החינוך של העירייה, באחד מבתי הספר הממלכתיים-דתיים בעיר למדו לפני כעשר שנים יותר מ-600 תלמידים בשלושה מבנים שכללו 29 כיתות לימוד. בשנת הלימודים התשס"ז למדו בו כ-190 תלמידים ב-12 כיתות לימוד בלבד.

ביום 11.12.05 העביר סגן מנהל מינהל הפיתוח במשרד החינוך לצוות מיפוי מוסדות חינוך במינהל הפיתוח הכפוף לו "הצעה לנוהל טיפול בבקשות לבנייה עבור מוסדות לא רשמיים קיימים", ולפיה ייעשו הליכי אישור תקציב להקמת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים על פי הנוהל הקיים למוסדות רשמיים. בתוך הצעת הנוהל נקבע כי "חשוב מאוד לבדוק אם ביישוב ישנם מוסדות מתפנים היכולים להימסר לחרדים".

נמצא כי משרד החינוך לא קבע הנחיות וקריטריונים באשר לשאלות אם יש לפצל מבנה של מוסד חינוכי ולחלק את הכיתות שבו לשני זרמים ומתי לעשות כן; ומתי יש לפנות מוסד מהמבנה שבו הוא שוכן בגלל מספרם המועט של תלמידיו, להעבירו למקום אחר ולשכן באותו המבנה תלמידים מזרם אחר שמספרם רב יותר במידה ניכרת.

התקציב לרכישת מבנים יבילים לכיתות לימוד

1. הקצאת תקציב לרכישת מבנים יבילים: ראש מינהל הפיתוח הסביר למשרד מבקר המדינה כי לקראת תחילתה של כל שנת לימודים דנים אנשי המינהל עם נציגי כל רשות מקומית על מספר החדרים החסרים לכיתות לימוד חדשות, ובעקבות דיון זה מקצה המינהל לרשות המקומית תקציב לרכישת מבנים יבילים.

נמצא כי במשרד החינוך לא היה כל תיעוד הקשור לתהליך האמור: לא נמצאו טופסי בקשות של הרשויות המקומיות באשר למספר חדרי הכיתות החסרים; לא נמצאו קריטריונים של משרד החינוך לחלוקת התקציב לרכישת מבנים יבילים לרשויות המקומיות; לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים שנעשו במשרד החינוך בין אנשי המינהל ובין נציגי אותן רשויות מקומיות; לא נמצאו סיכומי דיונים והחלטות בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי יש לראות בחומרה העברה של סכומים נכבדים (כ-22 מיליון ש"ח לשנה) לצורך רכישת מבנים יבילים בלא שיהיו לו קריטריונים ובלא תיעוד כנדרש.

2. ע י ת ו י ה ה ק צ א ה ה ת ק צ י ב י ת : משרד החינוך נוהג בכל שנה בחודש יולי, לקראת פתיחת שנת הלימודים הרשמית הנפתחת ב-1 בספטמבר, להודיע על החלטותיו בדבר הקצאת תקציבים לרכישת מבנים יבילים למוסדות חינוך.

במוסדות החינוך החרדיים נפתחת שנת הלימודים זמן מה לפני מועד פתיחת שנת הלימודים הרשמית. נמצא כי המועד המאוחר שבו מקבל המשרד את החלטותיו בתחום זה אינו מאפשר לרשויות המקומיות להיערך כראוי לפתיחת שנת הלימודים בכיתות שבמבנים יבילים חדשים, והן נאלצות לרכוש את המבנים לפני שניתן להן אישור תקציבי ממשרד החינוך.

פיקוח משרד החינוך על ניצול הקצאות התקציב

בסיס המידע לקבלת ההחלטות

משרד החינוך פרסם כאמור נוהל להגדרת הצרכים לבנייה ולחידוש של מוסדות חינוך. בנוהל זה נדרשת הרשות המקומית המבקשת לקבל תקציב להקמת מוסדות חינוך להציג את תחזיות התלמידים ברשות המקומית ואת ההחלטות המשותפות שהתקבלו במסגרת התכנון של מערכת החינוך שלה, וזאת לאחר שמוצו כל האפשרויות לחסוך בבנייה באמצעות ארגון מחדש של מוסדות החינוך, ניצול מרבי של כל מבני החינוך הקיימים ואכלוס מיטבי של הכיתות אגב ויסות תלמידים בין המוסדות.

נמצא כי שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו לא צירפו לבקשותיהן השנתיות את הנתונים המפורטים בדבר תחזיות התלמידים, כנדרש בנוהל מבנים חדשים; ממילא לא יכול היה משרד החינוך לבחון ולנתח את הבקשות אל מול נתונים דמוגרפיים מפורטים ועדכניים.

המועצה המקומית אלעד הסבירה בנובמבר 2007 בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "אין למועצה אפשרות לחזות את מספרי התלמידים הצפויים לשנים הבאות או אף לשנת הלימודים העוקבת בלבד, זאת מכל הסיבות הבאות גם יחד: גידול האוכלוסייה הניכר והמתמיד בישוב והעדר היכולת לצפות את היקפו באופן מדויק; פתיחתם וסגירתם של מוסדות החינוך המופעלים

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

על ידי בעלויות פרטיות; העובדה כי נתוני הצפי, באם ניתנים לגיבוש כלשהו, נדרשים להתקבל מידי העמותות הפרטיות אשר אף הן בעלות אינטרס בנרדן; ובעיקר - העדר יכולת לצפות את אופן החלוקה של התלמידים, ובפרט אלו הנמנים על האוכלוסייה החרדה, בין מוסדות החינוך הנמנים על הזרמים והמגזרים השונים”

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי התחזיות הנדרשות בנוהלי משרד החינוך נוגעות לתחזית מספר התלמידים בשלוש השנים העוקבות כחתך של גילאים ושלבי לימוד וכלי קשר למוסד המסוים שבו ילמד התלמיד. כמו כן, ככל שיש קושי לרכז מידע בנושא, כך על המועצה להגביר את פעולות המעקב ואיסוף המידע, כדי שיהיה אפשר לבנות מאגר נתונים מיטבי אשר ישמש בסיס לתכנון ולקבלת החלטות בדבר הפניית משאבים.

משרד החינוך הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החלטות לבנייה מתקבלות על סמך תחזיות התלמידים שנעשות “באמצעות מערכת חיזוי משוכללת שנבנתה בהתייעצות עם סטטיסטיקאים מומחים”. עם זאת סייג המשרד את תקפות החיזוי ואמר: “ככל שעוסקים בתחזית למספר תלמידים קטן יותר כך גדלה ההסתברות לטעות... אין מערכת חיזוי שיכולה לחזות ביקושים מסוג זה [על בקשות לא סדירות לבניית כתות לימוד]. יכולת החיזוי נפגעת בערים שאינן חדשות”. עוד הסביר משרד החינוך כי “אי הגשת הנתונים על ידי הרשויות המקומיות מביאה את המשרד לדילמה בין לא לתקצב בגלל התרשלות הרשויות לבין קביעת הצרכים על בסיס המידע הקיים ביד המשרד”.

נמצא כי משרד החינוך אישר את הבקשות לאחר שהסתמך בעיקר על דרישות הרשות המקומית ועל תחזיותיו הסטטיסטיות, ולא בחן את מידת הצורך במבנים המבוקשים על סמך נתונים עדכניים. להלן דוגמאות:

1. כיתות לא מנוצלות: בראשית שנת הלימודים התשס”ו (ספטמבר 2005) מסרה המועצה המקומית אלעד לעמותה מסוימת מבנה בית ספר של 16 כיתות שנבנה במימון משרד החינוך, כדי שתפעיל בו בית ספר יסודי. נמצא כי בבית הספר למדו כ-110 תלמידים בארבעה חדרי כיתות בלבד, כלומר 12 חדרי הכיתות האחרים נותרו לא מנוצלים. בשנת הלימודים התשס”ז למדו בבית הספר 155 תלמידים ב-6 כיתות; דהיינו 10 חדרי כיתות נותרו לא מנוצלים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הסבירה המועצה המקומית אלעד כי מדובר ב”מוסד בגידול מתמיד... לאור צפי לגידול האמור (ככל שניתן לצפות), הוקצה לה מבנה גדול יחסית”.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי נוכח זאת שהישוב כולו גדל, שרוב אוכלוסייתו צעירה ושחלק גדול ממוסדות החינוך שבו צפויים לגדול, אין הצדקה למסור מבנה כה גדול לעמותה שמנהלת בית ספר המצריך מבנה קטן יותר בעת שמוסדות חינוך רבים ביישוב ממוקמים במבנים יבילים.

ראשי מינהל הפיתוח הבהירו למשרד מבקר המדינה כי לא היו מודעים למציאות האמורה, וככלל, אין למשרד החינוך כלים לפקח על הקצאות מבני חינוך שנבנו במימון משרד החינוך לעמותות השונות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי בכואו לתקצב בניית מוסדות חינוך עליו לוודא, בין היתר, אם מצאי הכיתות שביישוב וגודל אוכלוסיית התלמידים מצדיקים הקצאת תקציב, ועליו לפקח על ההקצאות של הרשות המקומית לעמותות השונות.

2. הקצאת תקציב לבניית מוסדות חינוך שאין בהם צורך: אוכלוסיית אלעד מורכבת בעיקר מזוגות צעירים, ועל כן רוב אוכלוסיית התלמידים ביישוב היא בגיל גן הילדים או בגיל בית הספר היסודי. בשנת הלימודים התשס"ז למדו 434 תלמידים ותלמידות במסגרות חינוך על-יסודי בעיר, ושיעורם היה 4.5% בלבד מכלל התלמידים במוסדות החינוך בעיר; כ-100 מתלמידי המסגרות העל-יסודיות היו בנות שלמדו בשני בתי ספר תיכוניים בעיר.

(א) באוקטובר 2003 הגישה המועצה המקומית אלעד למשרד החינוך בין היתר בקשה לאישור תקציבים להקמת שני בתי ספר תיכוניים לבנות, ובהם 35 חדרי כיתות (לא כולל חדרי ספח ומינהלה). משרד החינוך אישר ביולי 2005 את התקציב להקמת המבנים למוסדות החינוך האלה. הקמת המבנים הסתיימה לקראת פתיחת שנת הלימודים התשס"ז (ספטמבר 2006).

נמצא כי בעת שהושלמה בניית המבנים לשני בתי הספר התיכוניים לא היו בתחום המועצה המקומית אלעד תלמידות בגיל זה במספר המצדיק לפתוח עוד בית ספר על-יסודי; ולעומת זאת היה צורך במבנים לאכלוס תלמידי בתי ספר יסודיים וגני ילדים. מכיוון שכך עשתה המועצה שינויים במבנים כדי להכשירם לאכלוס תלמידי בתי ספר יסודיים וילדי גני ילדים ואכלסה אותם כמפורט להלן:

(1) המועצה המקומית אלעד מסרה בראשית שנת הלימודים התשס"ז את אחד ממבני בתי הספר התיכוניים (להלן - תיכון א') לשלוש עמותות, ואלה הפעילו בו שני בתי ספר יסודיים ובית ספר תיכון שבו למדו 50 תלמידות, שהועבר ממיקומו הקודם במבנה יביל. מבנה בית הספר התיכון השני (להלן - תיכון ב') נמסר באותו מועד לשלוש עמותות אחרות, ואלה הפעילו בו שלושה בתי ספר יסודיים ושישה גני ילדים.

(2) עוד נמצא כי אף שהמועצה המקומית אלעד ידעה כי אין בתחומה תלמידות בית ספר תיכון במספר המצדיק לפתוח בית ספר תיכון, היא הגישה למשרד החינוך במרס 2005 בקשה לאישור תקציב לבניית עוד אגף לתיכון ב' בשטח של 562 מ"ר. בתשובתו מיולי 2005 הכיר משרד החינוך "בצורך העקרוני בבנייה".

(3) במאי 2006, בעת שמבנה תיכון ב' יועד לשני בתי ספר יסודיים ולגני ילדים, ובמרס 2007, בעת שהמבנה כבר אוכלס, כאמור, חזרה המועצה המקומית אלעד וביקשה ממשרד החינוך לתקצב את הקמת האגף הנוסף האמור לתיכון ב'. הבקשה הראשונה, משנת 2006, נדחתה, והבקשה משנת 2007 הייתה בעת הביקורת בדיון במשרד החינוך.

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

(ב) כדי להפעיל את מוסדות החינוך האמורים במבני שני בתי הספר התיכונים נדרשה המועצה המקומית אלעד להכשירם לייעודיהם החדשים ולבצע פעולות בנייה במבנים ובחצרותיהם. רוב העבודות בוצעו במבנה תיכון ב', שהוסב בין היתר לגני ילדים. העבודות כללו: הסבת כיתות לגני ילדים, התקנת חדרי שירותים ומטבחים לגנים, התקנת פתחי יציאה נפרדים לגנים בחזית המבנה והתקנת מתקני חצר מתאימים. עלות העבודות להסבת מבנה תיכון ב' לייעודיו החדשים הסתכמה עד למועד סיום הביקורת בכ-450,000 ש"ח.

המועצה המקומית אלעד הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "אין המדובר בנתונים לא נכונים אשר הועברו למשרד החינוך, כי אם בשינוי בצרכים אשר הוברר בדיעבד ולא ניתן היה לחזותו מראש... בישוב אלעד היו בתקופה הרלוונטית (2003-2004) די והותר תלמידות תיכון לשם הקמת שני התיכונים המבוקשים, אולם רבות מהן, מן המגזר הדתי-לאומי [בוגרות בתי ספר ממלכתיים-דתיים] עברו ללמוד מחוץ לתחומי הישוב".

עוד הדגישה המועצה בתשובתה כי "המועצה אכן יידעה את משרד החינוך מיד לכשהתקבלה ההודעה בדבר ההרשאה התקציבית. בשיחה שקיים ראש המועצה, הרב צביקה כהן, עם מר שמחה שניאור, ראש מינהל הפיתוח במשרד החינוך דאז, יידע ראש המועצה את מר שניאור על הצורך בהסבת ההרשאות התקציביות למוסדות החינוך אשר הקמתם נדרשה באותה עת. מר שניאור סירב לביצוע ההסבה באותו שלב".

בתיקי משרד החינוך לא נמצא תיעוד בדבר הבקשה להסבת הרשאות התקציב, ומשרד החינוך מימן את הקמת המבנים לבתי הספר התיכונים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי גם אם היו בתחומה בשנים 2003-2004 תלמידות תיכון בוגרות בתי ספר ממלכתיים-דתיים לאכלוס תיכון אחד, לא היה מקום לממש את התקציב שמשרד החינוך אישר לשני תיכונים ביולי 2005. במועד זה כבר ידעה המועצה שאין בתחומה תלמידות אף לא לאכלוס מבנה של בית ספר תיכון אחד, והיה עליה להודיע זאת למשרד החינוך במקום לנצל את התקציב ליעדים שלא היו דרושים לה באותה עת. זאת ועוד, משסירב מנהל מינהל הפיתוח להסב את התקציב לייעוד אחר, אסור היה למועצה להשתמש בו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את פעולות המועצה המקומית אלעד, שגרמו להקמת שני מבנים לבתי ספר תיכונים שלא היה בהם צורך ושחייבו את הסבתם למוסדות חינוך אחרים בתנאים פיזיים ירודים ובהוצאה כספית ניכרת. פעולות אלה מנוגדות לכללי יעילות, חיסכון ומינהל תקין שרשות מקומית חייבת להתנהל על פיהם, ובפועל אף חייבו את המועצה להוסיף תקציבים ניכרים לצורך הסבת המבנים לייעודם החדש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה גם את עצם הדבר שמשרד החינוך מימן בניית מבני חינוך בלא שבדק אם יש צורך בבנייתם.

3. שימוש בכספים שיועדו לרכישת מבנים יבילים למימון עבודות תשתית: משרד החינוך מתקצב את הקמתן של כיתות לימוד במבנים יבילים בסכומים של 70,000 ש"ח לכיתת בית ספר ו-120,000 ש"ח לכיתת גן ילדים. ההוצאות להכשרת הקרקע ולהצבת המבנה היביל עליה מוטלות על הרשות המקומית.

מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנים 2001-2006 הקצה משרד החינוך למועצה המקומית אלעד 13.7 מיליון ש"ח לרכישת 167 מבנים יבילים למוסדות החינוך שבתחומה.

מנתוני המועצה עולה כי היא רכשה בתקופה האמורה 99 מבנים יבילים בלבד. היא שילמה עבור רכישתם, הצבתם ופיתוח השטחים סביבם כ-14.5 מיליון ש"ח, מזה 0.8 מיליון ש"ח מתקציבה. יצוין כי על פי נתוניה היא קיבלה ממשרד החינוך 11.5 מיליון ש"ח בלבד.

נמצא כי מספר המבנים היבילים שרכשה המועצה היה כשני שלישים בלבד ממספר המבנים שהיה עליה לרכוש מהתקציב שהקצה לכך משרד החינוך. מהנתונים שלעיל עולה כי המועצה ניצלה רק חלק מכספי משרד החינוך לרכישת מבנים יבילים, וביתרת הכספים היא מימנה את הצבתם ואת פיתוח השטחים שעליהם הוצבו המבנים שרכשה, אף שהייתה אמורה לממן זאת מתקציבה. הדבר נעשה כדי להקטין את ההוצאות מתקציבה שלה.

עוד נמצא כי כדי להקטין עוד יותר את ההוצאות שיועדו למימון הצבת המבנים היבילים מתקציבה נהגה לעתים המועצה לרכוש מבנים יבילים עם ציוד נלווה ומספר פתחים קטנים מהמקובל בעלות נמוכה מזו שנקבעה בידי משרד החינוך. בכספים שנתרו השתמשה המועצה לכיסוי הוצאותיה בגין הצבת אותם מבנים יבילים. מהנדס המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה כי "הוברר כי לעיתים בשל עלויות הפיתוח הגבוהות, שהרשות אינה יכולה לעמוד בהם במקרים של הצבת קרוואנים כגון בטופוגרפיה קשה, הרשות הצטמצמה איכותית וכמותית (מזגנים, פתחים וציוד נלווה וכיו"ב) בעלויות הקרוואנים ע"ח הוצאות הצבתם והכשרת השטח והפיתוח".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את פעולות המועצה המקומית אלעד לניצול כספי משרד החינוך שלא למטרה שלשמה הוקצו ובלא שהמועצה קיבלה לכך את אישור משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לקיים בחינה נאותה של הבקשות לקבלת תקציב לבניית מוסדות חינוך כדי לעמוד על מידת הצורך במוסדות החינוך, ועליו לקיים פיקוח נאות על אופן ניצול התקציב שהוקצב לרשות המקומית. כל זאת כדי למנוע ניצול התקציבים למטרות שלא לשמן יועדו.

הקצאת מבני מוסדות חינוך למפעילי המוסדות

בחברה החרדית מספר רב של פלגים, כאמור, וכל אחד מפלגיה ומפלגי המשנה בה מקיים מוסדות חינוך לאוכלוסייה הנמנית עליו. כך לדוגמה, כל חסידות מפעילה בתי ספר נפרדים. פיצול זה במערכת החינוך החרדית, כמו גם ההפרדה בין מוסדות חינוך לבנים ולבנות, יצר את הצורך בקיום מוסדות חינוך רבים, חלקם קטנים, המופעלים בידי גופים פרטיים הקשורים לפלגים השונים של החברה החרדית. בשנת הלימודים התשס"ז הופעלו בתי הספר החרדיים שבתחומי המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית בידי 31 ו-22 גופים, בהתאמה. בתיקי עיריית בני ברק לא היה מידע מרוכז על הגופים הרבים שמפעילים את מוסדות החינוך החרדיים בעיר, ומספרם לא היה ידוע.

כאמור, כמה ממוסדות החינוך החרדיים הוקמו בידי מפעילי מוסדות החינוך על קרקע פרטית; מוסדות חינוך אחרים הוקמו גם הם במימון גורמים פרטיים, אך על קרקע שהרשות המקומית

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

הקצתה לבונים. בתי הספר שנבנו מתקציבי המדינה הוקמו בידי הרשות המקומית, והיא זו שהוסמכה בידי משרד החינוך להקצות את המבנים למפעילי מוסדות החינוך.

קבלת החלטות בדבר הקצאת קרקעות¹⁶

משרד הפנים פרסם בספטמבר 2001 נוהל שנועד להסדיר הקצאת קרקעות ומבנים, ללא תמורה, מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה ועוד, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור (להלן - נוהל הקצאת מקרקעין). במבוא לנוהל הובהר כי הוא נועד לקדם מינהל תקין בתחום הקצאת הקרקע: לשמור על עקרונות של שוויון, חיסכון, יעילות ושקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

עוד נקבע בנוהל הקצאת מקרקעין הליך ביצוע ההקצאה, ולפיו גוף המבקש להקצות לו קרקע יגיש תיעוד בדבר אופן ההתאגדות, מצבו הכספי, מטרת ההקצאה והוכחת הצורך בהקצאה כגון "חוות דעת והמלצת היחידה המתאימה במשרד החינוך בדבר הצורך בהקמת בית ספר באזור". ועדת ההקצאה תדון בבקשות ותמליץ בפני מועצת הרשות המקומית למי מהגופים להקצות קרקע, והמועצה תדון בהמלצות ותחליט.

1. נמצא כי בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - אלעד ומודיעין עלית - הוקצו מבני החינוך למפעילי מוסדות החינוך בלא שבקשות המפעילים לקבל מבנה נדונו בוועדת הקצאות, ומבלי שהוצגו אמות מידה ברורות להקצאה.

ראש המועצה המקומית מודיעין עלית הבהיר בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כי נוהל ההקצאות לא אומץ באזור יהודה ושומרון. "חרף זאת, מתוך מודעות לעמדת הפרקליטות החליטה המועצה המקומית מודיעין עלית כי הקצאות חדשות יבוצעו בהתאם לנוהל הקצאות של משרד הפנים".

בתיקי שתי הרשויות המקומיות לא נמצא תיעוד באשר לאופן קביעת הגופים שזכו לקבל זכות שימוש במבנים למוסדות החינוך שבניהולם. גם לא נמצא תיעוד בדבר הצרכים של מפעילי מוסדות החינוך (מספר התלמידים שנרשמו ללימודים וגילם) ואופן ההתאגדות של הגופים שקיבלו זכות שימוש במבנים, וממילא אין לדעת כיצד נקבעה זכותם של מפעילי מוסדות החינוך לקבל מבנה.

(א) המועצה המקומית אלעד לא המציאה למשרד מבקר המדינה כל מידע בדבר הגורם במועצה שקבע אילו מבנים יינתנו לכל מבקש. ממכתבי המועצה למשרד החינוך בדבר הקצאת מבנים לעמותות שונות עולה כי ראש המועצה הוא שקבע את אופן חלוקת המבנים למפעילים.

(ב) בנוהל הקצאת מקרקעין נדרשת הרשות המקומית המקצה קרקע לגוף לעגן זאת בהסכם חתום. גם מהוראות פרק 13 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, עולה כי מועצה רשאית להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, והרשאה זו תעוגן בחוזה.

16 ראו הפרק בנושא "הקצאת קרקעות ומבנים לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם", עמ' 145.

נמצא כי המועצה המקומית אלעד לא חתמה על חוזים עם מפעילי המוסדות שקיבלו מבנים עבור מוסדותיהם. התייעוד היחיד שנמצא בנוגע להעברת הנכסים לשימוש הגופים הפרטיים היו מכתבים שכתב מנהל מחלקת החינוך לגורמי הרישוי של מוסדות החינוך במשרד, ובהם הודיע כי "ראש המועצה הרב צביקה כהן אישר מתן זכות שימוש" במבנה לצורך הפעלת מוסד חינוך אגב ציון מקום המבנה ושם העמותה המקבלת. באשר ל-67 ממוסדות החינוך שביישוב לא נמצא אף לא תיעוד שכזה.

(ג) עובדי אגף החינוך במועצה המקומית מודיעין עלית הסבירו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטות על אכלוס המבנים התקבלו בידי נציגים של אגף החינוך ושל אגף ההנדסה ובידי ראש המועצה. על בסיס החלטות אלה נהגה המועצה לחתום עם מפעילי מוסדות החינוך על חוזה שלפיו ניתנה להם רשות שימוש במבנים למשך שנה אחת תמורת תשלום של שקל אחד.

נמצא כי בחיקי המועצה לא היה כל תיעוד בדבר קיום דיונים בין-אגפיים עם ראש המועצה בדבר אופן חלוקת המבנים לעמותות המקיימות את מוסדות החינוך, וממילא אין לדעת מה היו השיקולים שהנחו את מקבלי החלטות בקביעותיהם.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית אלעד ולראש המועצה המקומית מודיעין עלית כי טיפול המועצות בנושא הקצאת נכסים לגופים פרטיים לצורך הקמת מוסדות חינוך היה לקוי. פעולות ההקצאה נעשו שלא לפי הנוהל ולא על פי הקריטריונים המנחים, ללא כל שקיפות של הליך ההקצאה. דרך זו של הקצאת מקרקעין מנוגדת לכללי מינהל תקין ומאפשרת למסור מבנים לידי גופים שונים באופן לא שוויוני ומתוך שיקולים זרים. על המועצות המקומיות להחיל את עקרונות נוהל הקצאת מקרקעין על פעילותן בתחום הקצאת המקרקעין למוסדות החינוך ולקיים את הליכי ההקצאה מתוך שקיפות מלאה של אופן קבלת החלטותיהן.

הפיקוח על מצב התשתיות במוסדות החינוך החרדי

משרד החינוך פרסם חוזרי מנכ"ל ובהם פרוגרמות לתכנון מוסדות חינוך וכן הוראות קבע בדבר התנאים הפיזיים שצריכים להתקיים במוסדות חינוך. מבנים למוסדות חינוך צריכים לעמוד בתנאים שונים בשלושה תחומים - הבטחת תנאים פיזיים נאותים ללימוד ולמשחק; מניעת מפגעי בטיחות במבנים ובחצרות; הבטחת תנאי תברואה נאותים. התנאים נקבעו בדינים שונים כגון חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ובהנחיות שפרסם משרד החינוך, שבהן נקבעה הפרוגרמה הפיזית הנדרשת למוסד חינוך ולחצרו¹⁷ ותנאי הבטיחות והתברואה בו. רוב ההנחיות האמורות של משרד החינוך פורסמו בחוזרי מנכ"ל המשרד שאוגדו במסגרת הוראות קבע של משרד החינוך.

17 ראו לעיל הערת שוליים 8.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהנורמות שקבע משרד החינוך למבני מוסדות חינוך וחצרותיהם יחולו גם על מוסדות חינוך פרטיים. משרד החינוך נדרש אפוא לפעול שמצב התשתיות של כל מוסדות החינוך שבתחומי הרשויות המקומיות לא ייפול מזה שנקבע בנורמות.

שלושה גורמים עוסקים בפיקוח על הקמת התשתיות למוסדות חינוך ועל תחזוקתן כנדרש לעיל: משרד החינוך מפקח על קיומם של התנאים שקבע שצריכים להתקיים במוסד החינוך, משרד הבריאות מפקח על תחום התברואה והגיהות בתחומי מוסדות החינוך, והרשויות המקומיות מפקחות פיקוח שוטף על קיום תנאי הלימוד הנאותים בתשתיות החינוך שבתחומן. הרשויות המקומיות אחראיות גם לכך שמבני מוסדות החינוך שהוקמו יתאימו לדרישות משרד החינוך ולפרוגרמה שאושרה למבנה.

פיקוח משרד החינוך על התשתיות

על פי סעיף 3 לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), "לא יפתח אדם בית ספר ולא יקיימו אלא אם יש בידו רישיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". סעיף 9 לחוק הפיקוח קובע כי "לא יתן המנהל הכללי [מנכ"ל משרד החינוך] רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו". הרמה הנאותה מתייחסת בין היתר ל"מבני בית הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי הלימוד, הספח והשירות; תנאי הבטיחות בבית הספר".

מוסדות חינוך חרדיים רבים, כלל אינם פונים למשרד החינוך בבקשה לקבל רישיון כנדרש, ממילא משרד החינוך אינו קובע את מעמדם ואינו מקיים בהם כל בדיקה. כך למשל בעיריית בני ברק נמצאו לפחות 26 מוסדות חינוך שלא היו רשומים במשרד החינוך.

האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי שבמשרד החינוך (להלן - האגף לחינוך מוכר) עוסק במתן רישיונות להפעלת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ו"מוסדות פטור". רישיונות אלה ניתנים לשנה עד חמש שנים. במסגרת "נוהל להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" נדרשים מפעילי המוסדות להמציא ארבעה סוגי אישורים: חוות דעת של רשות החינוך המקומית; חוות דעת של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית); אישור לשכת הבריאות המחוזית/האזורית; אישור יועץ בטיחות באשר למבנה הפיזי ולסביבה הלימודית במוסד.

נמצא כי משרד החינוך בודק באמצעות המסמכים המוגשים לו פרטים הקשורים למבנה המוסד ולתנאי הבטיחות שבו, ואולם פרטים אחרים, שגם הם קשורים למבנה המוסד ולתנאי הבטיחות שבו, כגון גודל החצר, מיגון החלונות, גידור המוסד והפרדת המטבח מחדר פעילות בגני ילדים, אינם נבדקים (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לקיים בדיקה של כל מרכיבי תשתיות החינוך כדי להבטיח שהתלמידים המתחנכים במוסדות החינוך החרדיים יזכו לתנאים בסיסיים במבני המוסדות ובתנאי בטיחות כפי שנקבעו בהוראות הקבע בחוזרי המנכ"ל.

פיקוח הרשויות המקומיות על התשתיות

את האחריות לקיום תנאים פיזיים נאותים במוסדות החינוך הטיל משרד החינוך בהוראות הקבע על הרשות המקומית או על מפעילי מוסד החינוך, אם מדובר במוסד חינוך שבבעלותם: "הרשות המקומית/הבעלות תפעל באופן שמוסדות החינוך שבתחומה, על מתקניהם, ייבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על ידי משרד החינוך ובכפיפות לכל חוק ודין בנושא (כגון חוק התכנון והבנייה)... הרשות המקומית/הבעלות תדאג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו, לרבות חניות, תחנות הסעה והסדרי תעבורה אחרים... הרשות המקומית/הבעלות תגבשנה ותיישמנה תכנית לסילוק מפגעים ולביצוע פעולות מתקנות במבנים, כתשתיות, בחצרות ובמתקנים במוסד החינוך ובסביבתו המיידית. התכנית תיערך בשיתוף עם הנהלת המוסד החינוכי".

עוד קבע משרד החינוך בהוראות הקבע כי הרשות המקומית תמנה מנהל בטיחות של מוסדות החינוך ברשות המקומית (להלן - מנהל בטיחות), ותפקידיו יהיו, בין היתר, "לעקוב אחר הפעולות המתקיימות ברשות המקומית לתיקון ולסילוק של מפגעים וליקויי בטיחות... לפעול לביצוע מבדקי בטיחות במוסדות החינוך ברשות פעם בשנה לפחות... לקיים ולנהל מערכת מידע לתיעוד הפעולות להבטחת הבטיחות והגהות ולהפיץ מידע זה לכל מוסדות החינוך הפועלים ברשות המקומית".

פיקוח עיריית בני ברק על תשתיות מוסדות החינוך שבתחומה

1. עיריית בני ברק טיפלה, כאמור, רק ב-33 מ-195 בתי הספר החרדיים שבתחומה. ב-162 בתי הספר החרדיים שלא נבנו מכספי המדינה לא טיפלה העירייה ואף חסרה כל מידע באשר להם. 33 בתי הספר החרדיים האמורים נכללו בתכנית העבודה של מנהל הבטיחות, ובהם הוא קיים בדיקות תקופתיות לגילוי מפגעי בטיחות.

נמצא כי העירייה לא קיימה כל פיקוח על מצבם הפיזי של 162 מוסדות החינוך האחרים, שבהם למדו כמחצית מתלמידי העיר.

עיריית בני ברק מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2007 כי הפעלת פיקוח על כלל מוסדות החינוך יחייב תוספת כוח אדם, זאת בעת שהעירייה מצויה בתהליך של הבראה בליווי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי קיום מאגר מידע מלא על כל מוסדות החינוך הפועלים בתחומה הוא תנאי עיקרי לפעילות נאותה ברשות חינוך ותנאי מוקדם לכל ניסיון להבטיח שמבני מוסדות החינוך, חצרותיהם ומתקניהם נבנו כיאות, ואין בהם מפגעי בטיחות. מן הראוי שהעירייה תיערך לקיום פיקוח על תשתיות כל מוסדות החינוך שבתחומה.

2. על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], העירייה מוסמכת להורות לתקן בניינים מסוכנים בתחומה או להרסם. בחוק העזר לבני ברק (הריסת מבנים מסוכנים), התשי"ט-1959, נקבע כי "ראש העירייה יורה למהנדס לערוך, מזמן לזמן, ובמקרה שקיבל הודעה, מיד אחרי קבלתה, סקר

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

על בניינים העלולים להוות סכנה... המהנדס שערך את הבדיקה, חייב להגיש דין וחשבון לראש העירייה תוך 24 שעות לאחר הבדיקה".

הדברים האמורים מלמדים כי העירייה חייבת לפקח בין היתר על מצבם של כל מבני מוסדות החינוך שבתחומה ולהורות למנהליהם להסיר את המפגעים שהתגלו בהם או בחצרותיהם. הנושא הוצג בבית המשפט בעת שדן בתביעה הנוגעת לילד שנהרג ממפגעי בטיחות בחצר בית ספר בבני ברק בעת ששיחק שם בשעות שלאחר הלימודים. בהכרעת הדין הובאו דברי מנהל מבנים מסוכנים באגף ההנדסה בעיריית בני ברק, שהסביר כי אין הוא מטפל בתלמודי התורה העצמאיים והפרטיים¹⁸. מהנדס העירייה הסביר גם למשרד מבקר המדינה כי עיריית בני ברק לא עושה בדיקות בטיחות יזומות במבני חינוך של מוסדות החינוך הפרטיים האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הנחיות משרד החינוך בתחום הבטיחות והחקיקה הנוגעת למבנים מסוכנים מטילים עליה את האחריות לבדוק את כל מוסדות החינוך שבתחומה - רשמיים ופרטיים כאחד - ואת החובה לדאוג לסלק מפגעים שנמצאו בתחומם. על העירייה להיערך לאלתר לביצוע הבדיקות בכל בתי הספר שבתחומה.

הפיקוח על תשתיות החינוך באלעד ובמודיעין עלית

המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית הוקמו כאמור באמצע שנות התשעים של המאה העשרים, רוב מבני מוסדות החינוך שבתחומן הוצבו או הוקמו בידיהן, ורוב ההוצאות להקמתם מומנו מתקציב משרד החינוך. על פי דרישות משרד החינוך וכתנאי להקצאת התקציבים היה עליהן לדאוג לכך שהתשתיות יוקמו על פי דרישות משרד החינוך. נמצא כי בתחומים שונים הנוגעים לתשתיות מוסדות החינוך החרדיים לא הקפידו הרשויות המקומיות למלא את דרישות משרד החינוך, ובבדיקות הועלו ממצאים רבים שנגעו למצבם הפיזי של מוסדות חינוך אלה, כמפורט להלן.

תשתיות לקויות ומפגעי בטיחות במוסדות חינוך חרדיים שנבדקו

משרד החינוך קבע כאמור לעיל כללים שלפיהם במבנים המיועדים למוסדות חינוך צריכים להיות תנאים נאותים ללימוד ולמשחק; ועל מפעילי מוסדות החינוך לדאוג למנוע מפגעי בטיחות במבנים ובחצרותיהם ולהבטיח תנאי תברואה נאותים.

במחצית הראשונה של שנת 2007 סיירו עובדי משרד מבקר המדינה בתחומי שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו וביקרו ב-186 מוסדות חינוך (66 באלעד, 66 בבני ברק ו-54 במודיעין עלית), מהם 123 גני ילדים ו-63 בתי ספר. 11 מבתי הספר כללו פנימיות (2 באלעד, 8 בבני ברק ואחד במודיעין עלית) בסיוורם בדקו המבקרים באיזו מידה עומדים המבנים וחצרותיהם בדרישות משרד החינוך.

18 ת"פ 6749/05 (ת"א) מדינת ישראל נ' גודלסקו מתתיהו, מופיע בדינים.

1. בהוראות הקבע נקבע כי מבנה יביל יוצב על בסיס מוגבה מהקרקע, שגובהו המרבי 60 ס"מ; המרווח בין המבנה לקרקע יאטם בבלוקים; בכניסה למבנה יהיו לפחות שלוש מדרגות¹⁹ ומשני צדיהן יותקן מעקה (מאחז יד) בגובה 90 ס"מ.

125 מ-186 מוסדות החינוך שנבדקו בסיוור מוקמו - המוסד כולו או חלקו - במבנים יבילים (51 באלעד, 21 בבני ברק ו-53 במודיעין עלית). נמצא כי באלעד ובבני ברק ובשמונה מהמוסדות במודיעין עלית הוצבו המבנים על בסיס נמוך מהנדרש, בכניסה אליהם היו פחות משלוש מדרגות או לא היו מדרגות כלל, והמרווח שבין המבנה לקרקע לא נאטם כנדרש.



בסיס למבנה יביל בבית ספר יסודי בבני ברק (צולם ב-21.5.07)

2. בהוראות הקבע נקבע כי במבנה יביל שנבנה לפני 1.11.00 יותקנו גלאי עשן ומתזי מים; במבנה יביל שנבנה לאחר מועד זה יותקן רק גלאי עשן.

נמצא כי במבנים היבילים שנצפו בסיוור לא הותקנו גלאי עשן, ובמבנים היבילים שנבנו לפני שנת 2000 - רובם בבני ברק - היו חסרים גם מתזי מים.

3. בהוראת הקבע נקבע כי חלונות בבית ספר ובגן ילדים ימוגנו מפני נפילה, והובאו בהן האפשרויות למיגון. נמצא כי ב-69 מ-186 המוסדות שנבדקו בסיוור (56 באלעד ו-13 בבני ברק) לא מוגנו החלונות כראוי: ב-61 מוסדות החלונות לא מוגנו כלל, בשלושה מוסדות נוספים היה מיגון רק בכמה מהחלונות, ובחמישה מוסדות אחרים הותקנו סורגים ללא פתחי מילוט.

4. בהוראות הקבע נקבע כי מגרשו של מוסד החינוך יגודר מכל עבריו. גובה הגדר יהיה 2 מ' לפחות. גדר סורג יש לייצב בבסיס בטון.

19 בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי מספר המדרגות במהלך מדרגות אחד לא יפחת מ-3, ורום המדרגה לא יעלה על 15.5 ס"מ.

נמצא כי ב-100 מ-186 המוסדות שנבדקו בסיור (15 באלעד, 32 בבני ברק ו-53 במודיעין עלית) לא ענה גידור המוסדות על הנדרש בהוראות הקבע: 18 מוסדות כלל לא גודרו, שמונה מוסדות חינוך גודרו חלקית, ו-74 מוסדות חינוך אחרים גודרו בגדר לא תקנית.

5. בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, נקבע כי בכל בית ובכל מפעל²⁰ או סמוך לו יהיה מקלט שישמש בעיקרו את דיירי הבית ובני אדם הרגילים לבקר בו, ואת עובדי המפעל ובני אדם הרגילים לבקר בו. לפי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), נכלל בהגדרת "מקלט" גם "מרחב מוגן" כהגדרתו בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990. בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, החל על תחום המועצה המקומית מודיעין עלית, נקבע (בסעיף (ד)(1)) כי ועדת תכנון מיוחדת, שמפקד האזור רשאי למנות לאזור תכנון מסוים, רשאית להתנות מתן רישיון להקמת בית או מבנה שהוא בעיקרו מפעל או תוספת להם בהתקנת מקלט לבית, למבנה או לתוספת להם.

נמצא כי ב-125 מוסדות חינוך לפחות (49 באלעד, 23 בבני ברק ו-53 במודיעין עלית), שרובם מוקמו במבנים יבילים, היו חסרים מקלטים ומרחבים מוגנים.

6. בחוק התכנון והבנייה, נקבע כי הוועדה המקומית לא תיתן היתר בנייה לבניין ציבורי, כפי שנקבע בתקנות התכנון והבנייה²¹, אם לא יהיה נגיש לנכים ולא ייכללו בו התקנים מיוחדים לנכים. בתקנות התכנון והבנייה נקבע, בין היתר, כי הכניסה לבניין ציבורי תהא נגישה, ויובילו אליה דרך או כבש (רמפה) בשיפוע שנקבע בתקנות וברוחב של לפחות 80 ס"מ. עוד נקבע כי יותקנו בבניין ציבורי שני תאי בתי שימוש לנכים, אחד לגברים ואחד לנשים. יצוין כי במערכת הדינים התקפה ביהודה ושומרון לא נקבעו נורמות מקבילות לנורמות האמורות החלות על פי הדין בישראל. עם זאת מצא לנכון משרד מבקר המדינה לבחון את התנאים השוררים בתחום זה במוסדות החינוך של המועצה המקומית מודיעין עלית אל מול הנורמות החלות בישראל, מכיוון שאין כל טעם מהותי אשר יש בו כדי להבחין בין התשתיות הנחוצות לנכים במוסדות בישראל לאלה שבאזור יהודה ושומרון.

נמצא כי 105 מ-186 מוסדות החינוך שנבדקו (14 באלעד, 64 בבני ברק ו-27 במודיעין עלית) חסרו סידורים לנכים.

בבית ספר על-יסודי באלעד למד תלמיד נכה המרותק לכיסא גלגלים ונעזר בעובד מסייע. נמצא כי הגישה לכיתות הלימוד בבית הספר הייתה באמצעות מדרגות בלבד, ללא כבש, ובמבנה כיתות הלימוד גם לא היו בתי שימוש לנכים. בית שימוש שכזה היה רק במבנה חדר האוכל, הממוקם במבנה נפרד ממבנה כיתות הלימוד, ושימוש בו הצריך להוביל את הנכה ממבנה הכיתות אל מבנה חדר האוכל.

20 בחוק ההתגוננות האזרחית הוגדר מפעל, בין היתר, כמבנה של קבע או חלק ממנו, שמבקריו בו כרגיל לא פחות מעשרים בני אדם בבת אחת.

21 בחלק ח' של תקנות תכנון ובנייה - "התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניין ציבורי" - הוגדרו המבנים הקרויים "בניין ציבורי", בהם בתי ספר לסוגיהם וגן ילדים, למעט גן ילדים פרטי.

7. בחזור מנכ"ל א' נקבע כי שטח מגרש לגן ילדים יהיה 500-600 מ"ר לכיתה. באזורים צפופים אפשר לאתר שטח מגרש קטן מזה, ובלבד שלכל כיתה גן תובטח חצר משחקים רצופה בשטח של 200 מ"ר. השטח הכולל של המגרש לא יפחת מ-6 דונם. שטח המגרש למבנה המיועד לחטיבת ביניים נקבע לדונם לכיתה. בתדריך להקצאת קרקע לצרכי ציבור²² נקבע כי שטחי המגרשים שיוקצו לבתי ספר במגזר החרדי יהיו כלהלן: בבתי ספר לבנים - 5.4 דונם לבית ספר יסודי של 18 כיתות ו-4 דונם לבית ספר על-יסודי של 8 כיתות; בבתי ספר לבנות - 8 דונם לבית ספר יסודי של 16 כיתות ו-9.5 דונם לבית ספר על-יסודי של 12 כיתות. מן הנתונים שבתדריך עולה כי גם אם במבנה בית הספר תהיה קומה אחת בלבד, שטח החצר לא יפחת מ-6 דונם בבתי ספר לבנות ומ-3 דונם בבתי ספר לבנים.

נמצא כי ב-63 מ-123 גני הילדים שנבדקו (21 באלעד, 13 בבני ברק ו-29 במודיעין עלית) היו חצרות משחקים קטנות מהנדרש; ב-44 מ-63 בתי הספר שנבדקו (4 באלעד, 34 בבני ברק ו-6 במודיעין עלית) כלל לא היו חצרות למשחקים או שהיו חצרות שרוב שטחן נתפס על ידי מבנים יבילים של כיתות לימוד שהוצבו בחצר, ולא נשאר מקום מלבד המעברים בין המבנים.



מבנים יבילים בחצר בית ספר על-יסודי בבני ברק (צולם ב-19.6.07)

משרד החינוך הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "קיים מחסור חמור מאוד בקרקעות לצרכי ציבור בכלל ולחינוך בפרט. חוקי התכנון הבנייה אינם מחייבים את רשויות התכנון להקצות שטחים ייעודיים לחינוך אלא כוללים את החינוך בין שאר השטחים המיועדים לשטחי ציבור. כתוצאה מכך היקף השטחים המועמדים לטובת בניה במערכת החינוך אינו עונה על הצרכים.

22 התדריך הוכן בידי המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה (ע"ר) בהנחיית וועדה בין-משרדית שהשתתפו בה נציגים ממשרד החינוך, ממשרד הפנים, ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד האוצר. הוועדה הוקמה על פי החלטת הממשלה מס' 1316 מיום 8.1.97 בדבר ייעול השימוש בקרקעות לצרכי ציבור. ב-28.1.01 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2873) לאמץ את עקרונות התדריך. גרסה אחרונה של התדריך פורסמה בספטמבר 2005.

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

במצב זה אנו נמצאים בדילמה בין רצוי למצוי, ונאלצים להתפשר על גודל המגרשים. ללא פשרות בענייני המגרשים לא יהיה מקום לכלל הצרכים של מערכת החינוך... יתר על כן למשרד החינוך אין נציגויות בוועדות התכנון ויכולת ההשפעה שלנו מעטה, גם אין דרך להתמודד עם הקצאת מגרשים בעת הבניה והקטנה שלהם בשלב מאוחר יותר”.

המועצה המקומית אלעד הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתחומה יש מחסור חמור במגרשים המיועדים למוסדות חינוך בשל פער בין הנדרש ובין המאושר בתכניות המתאר השונות, ומשם כך הוקטנו חצרות המשחקים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מן הראוי שיבחן דרכים להבטחת מגרשים מתאימים בגודלם למוסדות חינוך שעתידים להבנות ושיפעל להכללת נציג המשרד בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, כדי שביצע את דעתו בעת שהוועדה דנה בתכנית לבניין עיר. משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר למועצה המקומית אלעד כי מן הראוי היה לפעול לשינוי תכנית בנין עיר ולהתאימה לאוכלוסיית הילדים שביישוב.

8. בחזור מנכ"ל א' נקבע כי לכל כיתת גן יהיו לפחות ארגו חול עם סככה, מגלשה וחבית זחילה; ובחצרות בתי הספר יוקצו מקומות לכינוסים ולאירועים של תלמידי בית הספר, וכך לפעילות ספורטיבית ולהירגעות בין השיעורים.

נמצא כי ב-33 מ-123 גני הילדים שנבדקו (20 באלעד, 8 בבני ברק ו-5 במודיעין עלית) לא היו חלק ממתקני החצר הנדרשים; בחצרות 43 מ-63 בתי הספר שנבדקו (13 באלעד, 27 בבני ברק ו-3 במודיעין עלית) לא היו מתקנים לפעילות ספורטיבית.

9. בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, נקבעו, בין היתר, הוראות בדבר התקנת מקומות חנייה ליד מוסדות חינוך. בהוראת הקבע (5.1-5.2; 5.8.2) נקבע כי התקנת תחנות הסעה לתלמידים ותחזוקתן הן באחריות הרשות המקומית/הבעלות. עוד נקבע שיוקמו גדרות מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה ושמסלול התנועה בתחנת ההסעה יאפשר לצאת ממנה ללא שימוש בהילוך אחורי.

נמצא כי פרט למוסד אחד (בבני ברק), בכל מוסדות החינוך שנבדקו לא הותקנו מקומות חנייה מסודרים ולא הותקנו תחנות הסעה לתלמידים.

10. בהוראות הקבע נקבע כי בחצר המוסד לא יימצאו עמודי חשמל או טלפון; כל קווי החשמל והטלפון יהיו תת-קרקעיים; ואין להעביר קו מתח חשמל מעל למוסד או בקרבתו.

נמצא כי 11 מ-66 מגרשים של מוסדות חינוך שנבדקו בבני ברק היו סמוכים לקווי חשמל (מתח גבוה).



קווי חשמל מעל לחצר בית ספר על-יסודי בבני ברק (צולם ב-3.6.07)

11. בהוראות הקבע נקבע כי המדרגות במוסדות החינוך יעמדו, בין היתר, בדרישות האלה: מספר המדרגות במהלך אחד לא יהיה פחות מ-3 ולא יותר מ-14, רוחב מהלך המדרגות לא יהיה פחות מ-1.20 מ'.

בשני מוסדות חינוך בבני ברק, שמוקמו בקומות עליונות של שני בניינים, היו חדרי מדרגות שלא התאימו להוראות הקבע: מספר מדרגות במהלך אחד היה יותר מ-14 בכל מהלך, ורוחב מהלך המדרגות היה פחות מהקבוע בהוראות.

12. בהוראות הקבע נקבע כי המטבח בגן הילדים יופרד מחדר הלימוד וישמש להכנת אוכל; מתקני הבישול והחימום והכלים החשמליים המזינים אותם ימצאו במקום גבוה מחוץ להישג ידו של הילד.

נמצא כי ב-53 מ-123 גני הילדים שנבדקו (16 באלעד, 10 בבני ברק ו-27 במודיעין עלית) לא הופרד המטבח מחדר הלימוד.

13. בהוראות הקבע נקבע כי עבודות בנייה במוסד חינוך ייעשו במהלך הלימודים רק בלית ברירה, ורק "העבודות השקטות והנקיות יחסית"; אזור העבודה יבודד; בין שטח המוסד לאתר הבנייה תיבנה גדר הפרדה קשיחה, אטומה ויציבה; הגדר תיבנה מלבנים, מלוחות עץ או מחומרים אחרים, וגובהה יהיה 2 מ' לפחות; יותקנו דרכי גישה נפרדות לעובדים, לצורך הכנסה והוצאה של חומרים, כלים וציוד.

(א) על גגותיהם של שני גני ילדים בבני ברק נעשו עבודות בנייה במהלך הלימודים. נמצא כי הלימודים בגני הילדים התקיימו בלא ששטחי הבנייה גודרו כנדרש, והדבר יצר מפגעי בטיחות חמורים לילדים.



בנייה מעל לשני גני ילדים בבני ברק (צולם ב-3.6.07)

(ב) בחמישה מוסדות חינוך במועצה המקומית אלעד נמצאו מפגעי בטיחות חמורים עקב בנייה: בארבעה מהם נעשו עבודות בנייה בזמן הלימודים בלא ששטחי הבנייה גודרו, וכך נוצרו מפגעי בטיחות חמורים לתלמידים שלמדו בהם; בחצר במוסד חינוך אחר נותרו בורות ופסולת בנייה שלא פונתה. בקומת הקרקע של מבנה של שלוש קומות, שיועד לשיבה גבוהה, מוקם בית ספר על-יסודי. נמצא כי בניית המבנה לא הסתיימה, ועבודות בנייה בקומותיו העליונות נעשו במהלך הלימודים; חצר המבנה לא גודרה, השטח שסביב המוסד היה רצוף מהמורות ומכוסה כולו בפסולת בניין - הכול בניגוד להנחיות הבטיחות של משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולרשויות המקומיות שנבדקו כי המצב הפיזי הלקוי של מוסדות החינוך ברשויות המקומיות שנבדקו מחייב לעשות פעולות מידיות להסרת מפגעים בטיחותיים בבתי הספר ולמלא אחר הנחיות משרד החינוך הנוגעות למצבם הפיזי של המוסדות.

תנאים פיזיים במוסדות חינוך חרדיים פנימייתיים

רוב בתי הספר העל-יסודיים²³ לבנים של המגזר החרדי מקיימים לצד בית הספר פנימייה, ובה לנים רוב תלמידי בית הספר. בתחומי המועצה המקומית אלעד והמועצה המקומית מודיעין עלית, שרוב אוכלוסיית תלמידיהן היא בגיל גן הילדים ובית הספר היסודי, פעלו בשנת התשס"ו שתי פנימיות ופנימייה אחת, בהתאמה. בתחום עיריית בני ברק יש בתי ספר פנימייתיים רבים. בתיקי העירייה

23 פרק זה עוסק במוסדות חינוך פנימייתיים על-יסודיים לתלמידים בגילאי 14-18.

לא היה כל רישום בעניינם, והעירייה אף לא ידעה את מספרם. מהסברי גורמי החינוך בעירייה עולה כי ברוב בתי הספר העל-יסודיים לבנים של המגזר החרדי פועלות פנימיות. משרד מבקר המדינה מעריך, על פי ממצאי סקר טלפוני שעשו עובדיו בספטמבר 2007, כי מספר הפנימיות העל-יסודיות בעיר בני ברק גדול מ-70.

פיקוח משרד החינוך על התשתיות בפנימיות

משרד מבקר המדינה פרסם בשנת 2004 דוח על הביקורת במינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער שבמשרד החינוך²⁴ (להלן - המינהל לחינוך התיישבותי), ובו נכללו בין היתר ממצאי הביקורת על בטיחות בפנימיות ובכפרי נוער. המינהל לחינוך התיישבותי שבמשרד החינוך ממונה על בתי הספר האזוריים, החקלאיים והימיים ועל כפרי נוער ופנימיות שבמסגרת החינוך הרשמי.

משרד מבקר המדינה עמד בדוח האמור על חלל בחקיקה: להפעלת בית ספר או מעון²⁵ נדרש רישיון שהשגתו כרוכה, בין היתר, במילוי דרישות בטיחות, ואילו להפעלת פנימייה או כפר נוער, שבהם מתחנכים ילדים שגילם 14 שנה ויותר, לא נדרש רישיון.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך בדוח האמור כי "המצב שבו חלק מהמוסד - בית הספר - טעון רישיון, בעוד חלקו האחר - הפנימייה לבני כיתה ט' ומעלה - אינו טעון רישיון, אינו סביר. על המשרד בצירוף גורמים נוספים, ובהם משרד הרווחה, לפעול להסדיר רישוי הפנימיות בחקיקה, בין שהדבר ייעשה על ידי תיקון הגדרת ילד בחוק הפיקוח על מעונות כך שיכלול בני נוער עד גיל 18 ובין שייעשה בדרכים אחרות".

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2007) לא הוסדרה בחקיקה חובת רישוי כל הפנימיות ולא הוסדר הפיקוח עליהן בחקיקה. בפועל קיים משרד החינוך, באמצעות המינהל לחינוך התיישבותי, ביקורות בטיחות בפנימיות ובכפרי הנוער שבפיקוחו, אשר אינם מהמגזר החרדי.

מתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי עד שנת 1990 פיקחה המחלקה לעליית הנוער שבסוכנות היהודית על חלק מן הפנימיות שבמגזר החרדי. מהמועד האמור הועברה אחריות הפיקוח על פנימיות אלה למינהל לחינוך התיישבותי. הפיקוח מבוצע בפועל בידי עמותה והוא כולל פיקוח על התשתיות. מנתוני העמותה עולה כי בשנת התשס"ח היא מפקחת על 96 פנימיות, בהן 85 פנימיות לבנים.

מהאמור לעיל עולה כי המינהל לחינוך התיישבותי מקיים פיקוח, על חלק קטן מכלל הפנימיות החרדיות לבנים בארץ. כך לדוגמה בבני ברק פיקח המינהל על כשליש מהפנימיות לבנים.

נמצא כי נוכח המצב החוקי האמור לא פיקח משרד החינוך על רוב הפנימיות שבבתי הספר החרדיים, ואף היה חסר בידיו מידע על מיקומן ועל מצבן.

24 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה לשנת 2004, עמ' 623.

25 בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, הוגדר מעון, בין היתר, כ"מקום המשמש, או הנועד לשמש כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהייה לילדים שלא מלאו להם 14 שנה".

התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי

פיקוח משרד הבריאות על הפנימיות

הפעלה של מוסדות פנימייתיים, שבהם שוהים תלמידים במשך כל שעות היממה ובמסגרתם קיימים בין היתר מטבחים, חדרי אוכל, חדרי שירותים ומקלחות, מחייבת הקפדה על תנאי תברואה נאותים. משרד הבריאות אינו מפקח על תנאי התברואה במוסדות החינוך הפנימייתיים שבמגזר החרדי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות בעניין זה כי במסגרת קביעת הסדר חקיקתי בדבר רישוי של פנימיות על-יסודיות ופיקוח עליהן יש להגדיר גם את תפקידי משרד הבריאות, וזאת כדי להבטיח פיקוח על תנאי התברואה שבמוסדות הללו. עד לביצוע התיקון החקיקתי האמור נדרש משרד הבריאות לפקח על תנאי התברואה במוסדות הללו על פי הסמכויות הכלליות שניתנו למשרד בדין בתחומי הבריאות והתברואה.

פיקוח הרשויות המקומיות על הפנימיות שבתחומן

בשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו היו כאמור, עשרות פנימיות חרדיות, רובן בבני ברק, ושהו בהן אלפי תלמידים. נמצא כי הרשויות המקומיות שבתחומן פעלו הפנימיות לא קיימו כל פיקוח על התנאים הפיזיים בהן. עיריית בני ברק גם לא ידעה כאמור את מיקומן ואת מספרן של עשרות פנימיות שפעלו בתחומה.

התנאים הפיזיים בפנימיות

משרד החינוך ומשרד הרווחה יזמו הכנת "מדריך לתכנון בנייה וחיידוש פנימיות לילדים ולבני נוער"²⁶ (להלן - מדריך לפנימיות), הכולל את הדרישות הפיזיות הנובעות מן המרכיבים הפונקציונליים של הפנימיות. במדריך לפנימיות נקבעו עקרונות לתכנון מסגרות המגורים של החניכים בפנימייה, ובבסיסם המטרה להקנות אופי "ביתי למסגרת המגורים ולתת לחניך תנאי רווחה, פרטיות ואינטימיות במסגרת המגורים".

משרד מבקר המדינה בדק 11 פנימיות (שמונה מ-70 ויותר הפנימיות בבני ברק, שתי פנימיות שפעלו באלעד ופנימייה אחת במודיעין עלית) ומצא נושאים רבים שלא תאמו לתנאים הפיזיים שנקבעו במדריך לפנימיות ובהוראות הקבע של משרד החינוך. בכמה מהפנימיות נמצאו גם מפגעים בטיחותיים.

1. בהוראות הקבע של משרד החינוך נקבעה החובה להתקין חצר למוסד חינוך; במדריך לפנימיות נקבע כי בין מבני המגורים של החניכים נדרש להקצות שטח לחצר כמקום למשחק, להפוגה, למנוחה, לטיפוח ירק ונוי ולפעילויות תחביב אחרות. המתקנים הבסיסיים הנדרשים בחצר: רחבה מרוצפת, פינת ישיבה ומגרשי משחקים. כמו כן נדרשים אזורים מוצלים, בעיקר בפניות הישיבה, ושטחי נוי (עצים, דשא, גינות) עם תשתית השקיה הולמת.

26 א. אלון-רשף ואחרים, מדריך לתכנון בנייה וחיידוש פנימיות לילדים ולבני נוער, משרד החינוך התרבות והספורט, משרד העבודה והרווחה, ג'וינט ישראל, המכון לפיתוח מבני חינוך ורווחה, מרץ 1995.

נמצא כי מבני 10 מ-11 הפנימיות שנבדקו מוקמו ברוב שטח המגרש שיועד להן, בלא שנתר מקום לחצר. ב-10 מהפנימיות לא היה גידור, או שהגידור היה לקוי.



מגרש פנימייה באלעד (צולם ב-13.12.06)

בפנימייה שלייד בית ספר על-יסודי בבני ברק התגוררו כ-60 מ-95 תלמידי הישיבה. הפנימייה מוקמה במבנים יבילים שהוצבו בשטחים שתפסו את כל המגרש ולא הותירו מקום לחצר. המבנים גודרו במעקה עץ ובגדר רשת פרוצה שאינה תקנית, כל זאת בניגוד לנדרש.

2. במדריך לפנימיות נקבע כי שטח חדרי השינה נטו ייקבע לפי מספר החניכים שאמורים לישון בחדר. במדריך נקבעו שלוש חלופות אפשריות: שני חניכים - 12-14 מ"ר; שלושה חניכים - 15-18 מ"ר; ארבעה חניכים - 20-24 מ"ר.

נמצא כי ב-7 מ-11 הפנימיות שנבדקו אוכלסו חדרי השינה במספר חניכים גדול מהקבוע במדריך לפנימיות, לדוגמה:

בפנימייה באלעד נבנו חדרי השינה בשטח של 9 מ"ר, של 11 מ"ר ו-12 מ"ר - חדרים ששטחם קטן מהשטח המזערי שנקבע במדריך הפנימיות לחדרי שינה. בחדרים ששטחם 9 מ"ר לנו שלושה חניכים, בחדרים ששטחם 11 מ"ר לנו ארבעה חניכים, ובחדרים ששטחם 12 מ"ר לנו חמישה חניכים - מספר חניכים כפול מזה שנקבע במדריך לפנימיות.

3. במדריך לפנימיות נקבע כי במגורי החניכים יותקנו יחידות סניטריות (אסלה, כיור ומקלחת) בשטח של 6-7 מ"ר, ומספרן יחושב לפי ארבעה משתמשים לכל יחידה סניטרית; עוד תותקן במבנה המגורים יחידת שירותים ציבורית (שירותים + כיור) בשטח של 3 מ"ר.

נמצא כי בשתי פנימיות היה שטח היחידות הסניטריות קטן מהנדרש, ובשבע פנימיות היה מספר היחידות הסניטריות הצמודות לחדרי המגורים קטן מהנדרש למספר התלמידים שהתגוררו בחדרים.

בפנימייה שליד בית ספר על-יסודי בבני ברק לנו 80 תלמידים. נמצא כי לכל 8 תלמידים הייתה יחידה סניטרית בשטח של 6 מ"ר דהיינו מספר התלמידים היה כפול מזה שנקבע ליחידה סניטרית אחת.

4. במדריך לפנימיות נקבע כי במגורי החניכים יהיה מטבחון ששטחו כ-4 מ"ר להכנת ארוחות ביניים קלות. נמצא כי בכל הפנימיות שנבדקו לא היו מטבחונים.

5. במדריך לפנימיות נקבע כי חדר העזר הרב-תכליתי במגורי החניכים יהיה מיועד לפעילויות החניכים המחייבות הצנעה בחדר נפרד, כגון שיחה אישית עם איש צוות חינוך, מפגש עם הורים ופעילות פרטנית של חניך או של קבוצת חניכים בתחום מסוים שאינו מתאפשר בחדר השינה. נמצא כי בכל הפנימיות שנבדקו לא היה חדר לפעילויות האמורות.

6. במדריך לפנימיות נקבע כי במסגרת המגורים נדרשת פינת ישיבה או פינת משחק שבה יוכלו החניכים לבצע פעילויות ברמות שונות, כיחידים ובקבוצות קטנות, מחוץ לחדרי שינה אך בקרבתם. המקום יכלול, בין היתר, כורסאות, שולחן נמוך, פינת מחשב ומשחקים ההולמים את גילם של החניכים. נמצא כי בכל הפנימיות שנבדקו לא היו פינות ישיבה או פינות משחק כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו, ובייחוד לעיריית בני ברק, כי יש לראות בחומרה רבה את קיומן של עשרות פנימיות שבהן מתגוררים אלפי תלמידים בלא שהרשויות המקומיות מפקחות על מצב המבנים בהן ובלא שהן בודקות אם אין בהן מפגעים בטיחותיים.

יצוין כי המועצה המקומית אלעד כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "לא ברור מדוע מועלות טענות אלו כלפי המועצה, שכן הפנימיות אינן מופעלות על ידה ואינן בשליטתה, כי מופעלות בידי בעלים פרטיים. המועצה אף אינה מסייעת לפנימיות באופן כלשהו ואינה מתקצבת פעולתן".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב שבו עשרות אלפי תלמידים לנים בפנימיות שתנאיהן הפיזיים ירודים ובלא שמתקיים פיקוח כלשהו על התנאים הפיזיים והתברואתיים הקיימים בהן ועל מפגעי בטיחות שעלולים להיווצר בהן. על משרד החינוך לפעול ללא דיחוי למיפוי כל הפנימיות שליד בתי הספר החרדיים, לבחון את מצבן הפיזי, לקבוע אחראים לפיקוח עליהן וליצור תנאים לקיום פיקוח על אופן הפעלתן. על משרד הבריאות לפעול לקביעת נורמות מחייבות לבחינת מצב התברואה והגיהות בפנימיות ככבתי הספר ולהיערך לפיקוח על קיום הנורמות בנושאים הללו בפנימיות.



מספר התלמידים הלומדים במוסדות המגזר החרדי גדל משנת 1992 ועד לשנת 2006 ב-141% והגיע לשיעור של כ-15% מכלל התלמידים בישראל. שיעור זה צפוי להמשיך לגדול בשנים הבאות.

הממצאים שפורטו בדוח ביקורת זה חושפים התנהלות לקויה ובעייתית בכל הנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות המתקיימים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי בקשר לתקצוב ולהקמה של מוסדות חינוך חרדיים בישראל, ולפיקוח על מצבם הפיזי של מוסדות אלה.

טרם גובשה מדיניות רשמית הנותנת מענה לכלל שאלות היסוד הכרוכות בנושא זה; טרם נקבעו קריטריונים להקצאת המשאבים; חסר בסיס מידע עדכני בדבר מצב תשתיות החינוך הקיימות במגזר החרדי; תהליכי הבחינה וההחלטה התקיימו במשרד החינוך וברשויות המקומיות שלא על פי כללי מינהל תקינים; החלטות בדבר הקצאות של מיליוני ש"ח התקבלו בהליך לא שקוף, ללא תיעוד המציג שיקולים והנמקות; משרד החינוך והרשויות המקומיות לא פיקחו כראוי על מצבם הפיזי, התברואתי והבטיחותי של מוסדות החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, השינוי בתהליכי הטיפול האמורים חייב להיות מושתת על ארבעה עוגנים עיקריים:

1. על הממשלה או משרד החינוך לקבוע מדיניות בנושא הקצאת משאבים להקמת מוסדות חינוך חרדיים, להגדיר את מידת המחויבות של המדינה לתת מענה למגזר זה בתחום תשתיות החינוך ולהבטיח את קיומם של תנאים מזעריים במוסדות חינוך פרטיים.

מדיניות משרד החינוך בתחום זה צריכה להיקבע, בין היתר, נוכח החובה המוטלת עליו בחוק לפקח על קיום תנאים פיזיים נאותים בבתי הספר, ונוכח הדרישה שעוגנה באמנת האו"ם לזכויות הילד להבטיח הקצאה שוויונית של חינוך איכותי לכלל התלמידים.

2. יש לבסס את תהליכי קבלת ההחלטות בנושא זה - ברמת השלטון המרכזי וברמת הרשויות המקומיות - על אמות מידה ברורות ושקופות.

3. תהליכי הבחינה והאישור של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות בעניין הקצאת משאבים להקמת מוסדות חינוך חרדיים צריכים להיעשות על פי כללי מינהל תקין. יש להגדיר את הפורומים שבוחנים בקשות בנושא, יש לפרט את הנימוקים להחלטות ויש לתעד את כל תהליכי ההחלטה שמתקיימים.

4. על משרד החינוך והרשויות המקומיות להגביר את הפיקוח על מצבם הפיזי של מוסדות החינוך החרדיים ולפעול כך שמוסדות אלו יתקנו את הטעון תיקון.

יש להביא לשינוי המציאות של עשרות אלפי תלמידים הלנים בפנימיות של בתי ספר חרדיים שתנאיהן הפיזיים ירודים ובלא שמתקיים בהן פיקוח של משרד החינוך, של משרד הבריאות או של הרשות המקומית שבתחומה מצויה הפנימייה. על משרד החינוך לפעול ללא דיחוי למיפוי כל הפנימיות שליד בתי הספר החרדיים, לבחון את מצבן הפיזי, וליצור תנאים לקיום פיקוח על אופן הפעלתן.