

משרד החינוך

תקציב משרד החינוך -

היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה

תקציר

רקע כללי

חוקים ותקנות¹ מטילים על המדינה את האחוריות להעניק חינוך חינם ושווני לכל התלמידים בחינוך הרשמי, וכן קובעים שהמדינה תשתתף בתקציב שעות ושכר לימוד במוסדות מוכרים שאינם רשמיים (להלן - החינוך המוכשר).

תקציב משרד החינוך הוא מהגדולים שבסעיפים תקציב המדינה. בשנת 2015 היה התקציב הרגיל של המשרד כ-9.48 מיליאד ש"ח (לא כולל התקציב המועצה להשכלה גבוהה). בשנת 2016 היה התקציב הרגיל 9.50 מיליאר ש"ח. עיקרו של התקציב משרד החינוך (כ-70% ממנו) מיועד לתשלומים שכרם של עובדי ההוראה. ייחידת החישוב הבסיסית שעלה פיה מחושב התקציב משרד החינוך המיועד לתשלומי שכר עובדי ההוראה היא שעה שבועית (להלן - ש"ע). ייחידה זו מבטאת עלות ממוצעת של שעת עבודה שבועית של מורה במשר שנת לימודים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבחן המדינה היבטים בתכנון התקציב משרד החינוך, בפיקוח ובבקרה על ביצועו. הביקורת נעשתה במיןיל כלכליה ותקציבים, בחשבות ובמיןיל הפדגוגי שבמשרד החינוך ובางף התקציבים ובางף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נערכו במחוזות המשרד, באירועים של עיריות ירושלים, תל אביב ומודיעין ובכמה בתים ספר בחטיבת העלונה (להלן - חט"ע).

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

הליקויים העיקריים

נתוני ההוצאה הכלולות לחינוך לקיימים בחסר

אף שבמשך השנים מוגן גורמים, לרבות מבקר המדינה, העירו כי הידע הקיים במשרד החינוך, במשרד הפנים ובמשרד האוצר אשר לשימושות הכלולות הניתנות מוגן מכוורות למערכת החינוך (להלן - ההוצאה הלאומית לחינוך²) חסר, מושדים אלו אינם מרכזים את המידע בצהרה שיטתי וסדורה. תමונת המצב המוצגת למ啓בלי היחסוטות חלקית וחסרה, ואינה מאפשרת להם להקנות משאבם באופן מושכל, יעל שוויוני להפעלת מערכת החינוך לצורכי השגת יעדים בהתאם למידניות הממשלה.

היעדר תקציב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה פוגע בשכבות החלשות

בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) החל משרד החינוך להפעיל תוכנית לתקציב דיפרנציאלי בחינוך היסודי. התוכנית נועדה לחזק תלמידים ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים נזוכים ולסייע להם להשלים פערים ביןם ובין תלמידים ביישובים אחרים. התוכנית מביאה בחשבון רק את המשאים שמשדר החינוך מכאן, ולא את המשאים שמקורם בראשויות המקומיות או בגורמים אחרים, ובهم תלמידי הורים ותקצבי עמותות. התקציב הדיפרנציאלי נקבע אפוא על פי תමונת מצב חלקייה בלבד, ולפיכך אין ביכולתו של משרד החינוך לדעת באיזה מידה הוא מצמצם את הפער בהקצת המשאים בין מוסדות החינוך היסודי, ועד כמה הוא ייעיל בחיזוק עקרון השוויון במערכת החינוך ובמתן הזדמנויות שווה לכל תלמיד.

אף משרד החינוך מכיר בחשיבותה של הקצת משאים דיפרנציאלית לקידום תלמידים משכבות חלשות ולצמצום פערים במערכת החינוך, הוא לא ישם תקציב דיפרנציאלי בחט"ע. לא בלבד שהتلמידים הנמנים עם השכבות החלשות ביותר אינם מהעדפה מתקנת רציפה בתקציב ביחס לתלמידים הנמנים עם השכבות המבוססות יותר, אלא שתקצובם בפועל אף נופל במידה ניכרת מזה שהتلמידים בני השכבות המבוססות יותר נהנים ממנו. כך הסıcıו לחת הזרמנות שווה לכל תלמיד נפגע.

² מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה שבסנת 2015 הייתה ההוצאה הלאומית לחינוך 93.4 מיליאר ש"ח. המגזר הציבורי (הכולל את הממשלה, הרשותות המקומיות, ומוסדות שלא כוונות רווח ממשלטיים) ממן כ-79.5% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. את השאר מימון משק' הבית באמצעות קניית שירות חינוך, תלמוד שכר לימוד, קניית ספר לימוד, קניית צורכי כתיבה וכדומה, וכן תרומות ומענקים שקיבלו מוסדות חינוך מישראל ומהעולם.

אי-החלת המגבלה הכספית בתקנות השכר

mdi שנה בשנה, במשך עשר שנים, התקציב שנועד למימון שעות ההוראה, על שנייה, גבה מהתקציב המקורי שאושר בחוק התקציב. אולם במשך שנת התקציב אין חלים שינויים של ממש בהיקף השעות המתווכב, אך mdi שנה בשנה מתרחשים שינויים ניכרים בהיקף הכספי בתקנות השכר בכל שלבי החינוך: 2.4. מיליארד ש"ח בשנת 2012; 1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ו-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014. תופעה זו מצביעה על כך שבשלב אישור התקציב הראשוני בתקציב בין תקציב השכר במונחים כספיים לבין שעות המוקצחות בפועל. כך נפגעת יעילותה של הקצאת התקציב הכלולית, כמו גם יכולתה של הממשלה להקנות משאים לצרכים אחרים.

ישום של תוכנית לימודים בכפוף למגבלה של מספר שעות בלבד, בלי להחיל על התוכנית מגבלה כספית, אינו אפשרי לפעול בעילות למניעת סתיות מהתקציב המקורי במונחים כספיים. הדבר אינו שימוש תריר למכנני התכניות ולאמורים על יישומן לבחון חלופות ייותר לביצוע התכניות ולצמצם ככל האפשר את עלותן.

תכניות העבודה המשרדיות אינן מקשורות لتקנות התקציב הרלוונטיות

אף שבתכנית העבודה של המינהל הדרוגי מופיע מידע מודיעיני ושיטתי אשר לאופן השגת יעדו המינהל ופירותו שלהם למשימות מוגדרות, המידע אינו מקשור לתקנות התקציביות ספציפיות ואינו כולל נתונים כספיים של המשימות. לפיכך, אף אפשר לקבל מתכנית העבודה מידע על מקורות המימון של כל שימוש ועל היקפה התקציבי.

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

בידי משרד החינוך אין כלי בקרה אשר מאפשר לרכז את נתוני התשומות ומסייע לנתח את הקשר בין תשומות לתפקידים במערכת החינוך. על אף החלטת הממשלה לשנת 2011, להקים לכט מערך מידע במשרד החינוך, עד למועד סיום הביקורת החליטה זו לא יושמה.

שינויים תקציביים במהלך שנת התקציב

mdi שנה בשנה, רבות מהתקנות המוצגות בהוראות התקציב עברוות שינויים ניכרים במשך שנת התקציב. אף עליתם העיקריים בלתי נמנעים, היקפה של תופעה זו ועקבותיה יכולים להשיב על קר שתכנון התקציב לקיי ועל קר שלא בבחנה יכולתן של ייחוזת המשרד לתכנן את הפעולות המתוקצבות בתקנות אלו ולבצען. זאת ועוד, הדבר מלמד שהתקציב המקורי שמשרד החינוך מגבש בשיתוף עם משרד האוצר ובאישור הכנסת אינו משקף את מדיניות המשרד ואת תוכנית העבודה שלו. כמו כן, שינויים אלו יש כדי לפגוע בפיקוח ובבקרה על התקציב ובאיכות המידע שהציבור מקבל.

ליקויים בתהליכי המעקב והבקרה אחר ביצוע התקציב במוסדות החינוך

- .1. משרד החינוך לא קבע נהלי בקרה מובנים לחשבות אשר לתקציב המועבר למוסדות החינוך ולא הגדר את מאפייני הדיווח ובדרישות ממוסדות החינוך לבקרה על התקציבים אלו; בידי הגזירות המחוויות לא ניתנו נהלים ברורים לביצוע ביקורת תקופתית במוסדות החינוך שבאחריותן; חסרים נהלים מוסדרים לעובדה השוטפת בין חשבות משרד החינוך לשאר מחלקות הממשלה.
- .2. משומם שאין מבאים בחשבון את המגבלה הכספיית הנגזרת מהיקף השעות המבוצע, חשיبي המחוויות אינם נדרשים לבחון את המשמעויות הכספיות הנובעות מביצוען של שעות ההוראה, ולמעשה אין הם חשופים למידע ברגעם לשמעויות אלו, ומילא אינם יכולים לפעול לצמצומן. המצב שבו חשיבי המחוויות אינם מביצעים בקרות כספיות ותקציביות עלול להוביל לחריגת התקציבית וכיספית בכלל התקציב משרד החינוך.
- .3. חשיבי השכר אינם מביצעים בקרה ופיקוח לאימונות הנתונים המונחים ואינם משווים בין ובין מסגרת המשאבים שהוקצתה למוסד, מערכת השעות שנקבעה והנתונים האישיים של המורים, لكن חישוב השכר עשוי להיות שגוי.
- .4. מנהלי המחוויות אינם מתעדים את הנימוקים להקצתה שעות מסלוי המחוויות ואינם מדווחים על הייעוד של השעות ועל היקף ניצולן. הייעוד תיעוד פוגע בשקיפות ומקשה את הבקרה והפיקוח ואת בחינת ההצדקה להקצתה. כמו כן, הוא פוגע ביכולתם של גורמי הבקרה לבדוק את מידת הרתamera בין המשאבים המוקצים לתפקיד.
- .5. בחט"ע משרד החינוך מסתפק בהצהרה של המנהלים אשר למצבת התלמידים ולמגמות הלימוד במוסד הלימוד; אין הוא עושה בקרה עצמאית על דיווחים אלו, לדוגמא, באמצעות רואי חשבון. לדיווחים אלו השפעה מהותית על היקף התקציב המועבר. אם כן, מתוכנת הבקרה על התקציבים הגבוהים של חט"ע אינה מספקת.

היעדר בקרה על תקציבי משרד החינוך המועברים לרשויות המקומיות

משרד החינוך מת캡ב מדי שנה בשנה את הרשותות המקומיות בכ-13 מיליארדים ש"ח, בעיקר למימון שירות ההוראה בחת"ע. אף שהיקף הכספי רחב, משרד החינוך, האוצר והפנים לא הסדייר מעריך לפיקוח ולבקרה כדי לוודא שכספי אלו משמשים לייעודם.

המלצות העיקריות

על משרד החינוך, משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול להקמת מערכת שתציג מידע מלא ושלם על הוצאה הלאומית בתחום החינוך. המערכת תרכז את המידע על כלל המשאים הממומנים את מערכת החינוך, ובכלל זה על תקציבי הרשותות המקומיות, כמו גם כספים ממוקורות חוץ-תקציביים - תשלומי הורים, תרומות ותקציבי פעילות שבמימון המגזר העסקי והמגזר השלישי. כך יוכל המשאים לשפר את תהליך קבלת החלטות ולהגבר את השקיפות כלפי המחוקק וככלפי הציבור.

ראיו משרד החינוך יפעל בהקדם לגיבוש של דגם דיפרנציאלי כולל לתקצוב החט"ע על בסיס חברתי-כלכלי ולישומו. כמו כן, בעת יישום התקצוב הדיפרנציאלי, ראיו משרד החינוך יתחשב בכל המקורות והמשאבים שככל הגורמים מפונים למערכת החינוך כדי לצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בין התלמידים.

על משרד האוצר ומשרד החינוך לבחון מגנון התקצוב שיאפשר למשרד החינוך למשש את יודי הпедagogים תוך עמידה באילציז התקציב. מגנון זהה יאפשר גם לבחון חלופות ואת עולתן, וכך ליעיל את פעולה מערכת החינוך.

על משרד החינוך ומשרד האוצר לשפר את תכנון התקציב ולהתאים ככל האפשר לתכניות העבודה המשדרת תור בחינה של יכולת הייחדות לבצען. על המשאים לבחון את התקציב הנדרש לפעולות שבנה נועשים שינויים ניכרים בתקציב, ובהתאם לכך להתאים את תקציבי הבסיס לצרכים האמתיים והמוסרים של יחידות המשרד.

צד מידי הצלחה וכלי בקרה לבחינת ההיבטים הפלdagוגים, על הנהלת משרד החינוך להציג מידי בקרה לבחינת ביצוע התקציב. מגנון היישום והמעקב אחר תכניות פדגוגיות חייב לאפשר בחינה של מידת העמידה במידדי התפקיד וההוצאה הכספיים. על בסיס תוצאות הבדיקה על מנת הטעקה הכספיים בשנה החולפת אפשר יהיה לתכנן טוב יותר את התקציב לשנה הבאה ולבחון בצורה מיטבית דרכי חלופות להשתתף יודי המשרד.

על משרד החינוך לעגן את תהליכי הגיבוש של התקציב, על שלביו ומרכיביו, בניהול משרד, ועל מינהל כלכלת התקציבים לפרסום בנהול זה את הנחות היסוד

ואת העקרונות לתוכנית התקציב, לביצעו ולפיקוח ובקרה עליו. הנחיות מקצועיות קבוצות והגדרה של תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מה גופים ושל הפעולות הנדרשות מיחידות המשרד בתהליך גיבוש התקציב יתרמו להשתתפות מרבית בתהליך גיבוש התקציב ובימושו.

nochח ההיקף העצום של תלמידי השכר ויתר הכספיים המועברים לרשות המקומות, על המשרד ואגף החשכ"ל לחוק את מערכ בקרת השכר, ולהקנות לחשבות המשרד כל' בקרה שיאפשרו לה להצליב נתונים ולאמתם. כמו כן, עליהם להסדיר את מערכי הפיקוח והבקרה על ניצול התקציבים שמשרד החינוך מעביר לרשות המקומות לתפעול החט"ע.

סיכום

מדינת ישראל מקצה למערכת החינוך משאבים רבים בהיקף כספי של עשרות מיליארדי שקלים, מדי שנה בשנה, מפני שמערכת החינוך היא תשתיית אסטרטגית לאומית החיונית לבניית חברת חוכה וمتקדמת. ביקורת זו מעלה ליקויים מהותיים בתחום התקציב, ההפקאה, הפיקוח והבקרה על התקציב החינוך מצד משרד החינוך והאוצר. הצורך של הממשלה למדוד את תוצאות פועלותיו וחובותם של בעלי התקציבים לגלוות שkopות, אחריות ואחריות הפקה את מדדי הביצועים לנושא מרכזי במגזר הציבורי. אף על פי כן, ועל אף הגידול הניכר בהוצאה הלאומית בתחום החינוך, משרד החינוך ומשרד האוצר אינם בוחנים בעילות את ההתאמנה בין התקציב וביצועו לעדדים ולתפקידות המצוות ממערכת החינוך. העובדה שמרבית התכניות הפדגוגיות הן למעשה נדבר ברצף חינוכי הנמשך שנים מעניקה משנה חשיבות לאיסוף הנתונים ולמדידתם בעקבות.

בשנתיים האחרונות גדלה ההשקעה בתלמיד בישראל באופן עקבי ביחס למיניות ה-OCDE, והኒקود של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים ב מבחני הפסיכה - קריאה, מתמטיקה ומדעים - עליה בהתמדה בשנים 2006-2012. אך בניגוד למטרות שהציב משרד החינוך, הפעם בהישגים הלימודיים בין התלמידים בישראל הם מהגבוהם בעולם, ודרוג הישגיהם בחוסם למדיניות ה-OCDE לא השתפר. העמekaת הפעורים בלימודים בין תלמידי ישראל מחייבת את משרד החינוךビיתר שאת לשלב בתוכנו התקציב שיקולים דיפרנציאליים בכל שכבות הגיל. יש לבסס את התהליך קבלת החלטות, ככל האפשר, על מידע שיטתי וסדור בנגוע לכל המקומות והמשאים המופנים למערכת החינוך, הן הממלכתיים - התקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות, הן החוץ-ممלאכתיים - תשלומי הורים ועמותות. הדבר יעשה את התהליך למושכל יותר, ויביא להגברת הייעילות והשווון בהקצת המשאבים, למען צמצום הפעורים בחברה.

משרד החינוך מחייב לפעול בהתאם למוגבלות היקף השעות המקצועית בחוק התקציב, אך הוצאה הכספיות הנוליות במספר השעות המונוצל תעצaufת בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע התקציב על בסיס עד כמותי בלבד, ללא להחיל מגבלת התקציב כספית, לוקה בחסר. שיטה זו אינה מאפשרת בקרה נאותה

על התקציב, ואין היא מರיצה לבחון חלופות ייעילות יותר ולהביא להקינה אפשרית של העלות הכספיות הנגארת מכך. שניו מושכל במנגנון התקציב יאפשר למשרד החינוך, במקרים המתאיםים, למשא את יעדיו הпедagogיים לאחר בחינת חלופות ועלותן ויעל את ניצול התקציב ואת תפעול מערכת החינוך.

"הדווג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נטע עצים", הדואג לדורות מנהר אנשים³. החינוך של ילדי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים למדינה. החינוך הוא המפתח לנישות חברתית, למוצם פערים חברתיים וככליים, לשמירה על מעמדה של ישראל בקדמת הטכנולוגיה, והוא מרכיב חשוב בהוכן הלאומי והחברתי. אמונה במשך השנים גדלה ההשכעה הלאומית בחינוך, אך אין בכך די. על הממשלה בכלל ועל משרד החינוך ומשרד האוצר בפרט מוטלת החובה למצות באופן מיטבי את כל המשאבים המיועדים למערכת החינוך, תוך בינה מתמדת של ההקצאה ושל התפקידות ומידת הגש망ת את יעדיו המשוללה בתחומי החינוך והחברה. על ממשלה ישראל לנתקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפער בין רמת ההישגים של מערכת החינוך למטרן של מערכות החינוך המתקדמיות בעולם. עליה לוודא שההשכעה הולכת וגדלה בחינוך תביא לשיפור משמעות ול吐אות המשיגות את היעדים שהציבה.



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

מבוא

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), קובע כי על המדינה מוטלת האחריות לתת חינוך חינם לכל התלמידים בחינוך הרשמי. חינוך חובה בישראל החל מגיל שלוש וنمשך 15 שנים ללימוד, מהן שלוש בגן ילדים ועד 12 בבית ספר. יש שלשה סוגי של מוסדות חינוך: מוסד חינוך של המדינה ובבעלותה - "מוסד חינוך רשמי"; מוסד חינוך שאינו בבעלות המדינה, אך היא מממנתו⁴ אותו ומפקחת עליו חלקית - "מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי" (להלן - מוסכ"ר); מוסד חינוך השיר העצמאי - מערך החינוך המרכזי של בתיה הספר החדריים.

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

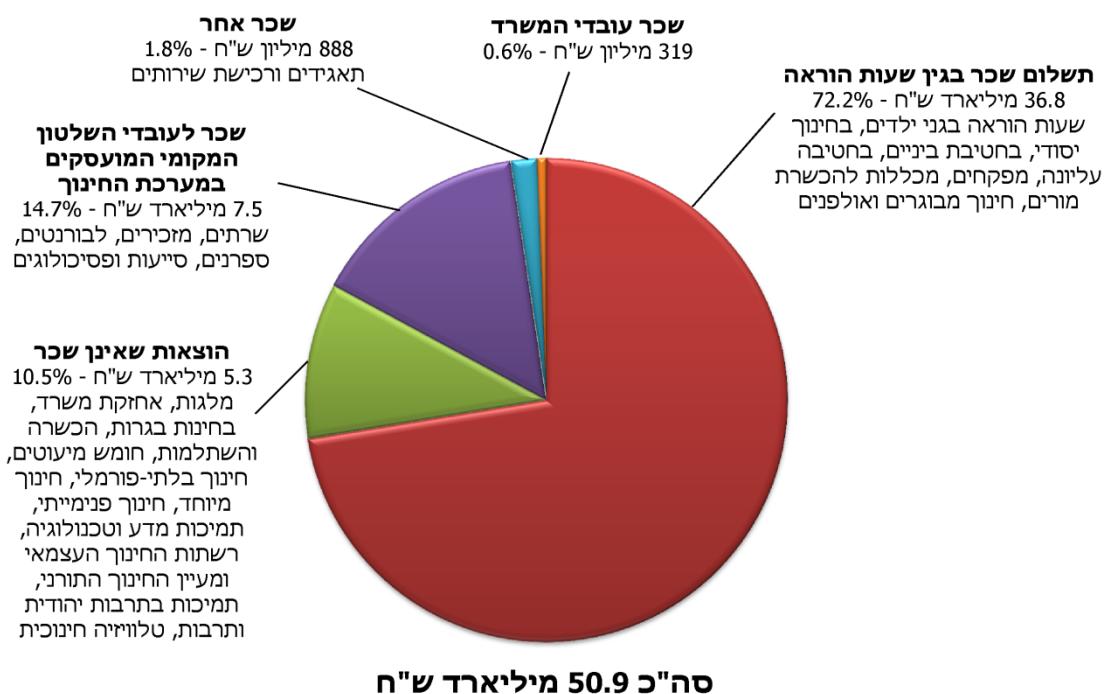
בתרשים 1 להלן מוצג המיען הכלכלי של התקציב הרגיל של משרד החינוך לשנת 2016.

⁴ בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 ובצו לימוד חובה (חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978 נקבע כי המדינה תשתתף במימון שכר לימוד גם בחינוך במוסדות החינוך המוכס"ר.

⁵ המגזר הציבורי (הכולל את הממשלה, הרשותות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח ממשלטיים) מימן כ- 79.5% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך. יתרת ההוצאה הלאומית לחינוך (20.5%) מומנה על ידי משק הבית באמצעות קניית שירות חינוך, תשלום שכר לימוד, קניית ספרי לימוד, קניית צורכי כתיבה ועד, וכן תרומות ומענקים שקיבלו מוסדות חינוך מתורמים בישראל ובחו"ל-ארץ.

⁶ מלבד התקציב הרגיל יש לשמדד החינוך גם התקציב פיתוח. בשנת 2013 היה התקציב הפיתוח 1.8 מיליארד ש"ח; בשנת 2014 - 1.9 מיליארד ש"ח; בשנת 2015 - 1.5 מיליארד ש"ח; בהצעת התקציב לשנת 2016 - 1.7 מיליארד ש"ח.

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



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

כ-90% מתקציב משרד החינוך משמשים לששלום שכר; מרביתם לתקצוב "שעות התקן" (ראו בהמשך). התשומות הללו מושפעות מהגדילו הטבעי במערכת החינוך. התוספת השנתית הנדרשת בגין נידונה עם משרד האוצר עד בשלב הגיבוש של מסגרת התקציב. כ-10% מהתקציב משמשים לתמיכות, להקצבות ולרכישות (בעיקר להפעלת מזון תכניות ופריקטים היינכיים). חלק זה של התקציב פתוח יותר לשינויים שבבקשות ייחדות המשרד לעשות בתחום התקציב בהתאם לסדרי העדיפויות המקצועים שלහן, ולרוב, כמשמעותם קיצוצים רוחניים על משרד הממשלה, הקיצוץ נעשה בו.

לפי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, "תקן שעות" של בית ספר כולל את מספר שעות ההוראה, שעות הנהול ו שעות החינוך קבוע המשרד לכל מוסד חינוכי. משרד החינוך מקצה את מרבית שעות הלימוד כشعות תקן ומהշב

אותן לפי מאפייניו של כל בית ספר⁷. ייחידת החישוב הבסיסית שעל פיה מוחשב חלק מתיקזיב משרד החינוך המיעוד לתשלומי שכר עובדי ההוראה היא שעת הוראה שבועית לתלמיד בשנת לימודים (להלן - ש"ש או שעות).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבחן המדינה הייבטים בתכנון תקציב החינוך, הפיקוח והבקרה על ביצועו. הביקורת נעשתה במנהל כלכלה ותקציבים, בחשבות ובמנהל הפגוגי שבמשרד החינוך, ובางף התקציבים ובางף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נערכו במחוזות המשרד, באutorיותויות ירושלים, תל אביב ומודיעין ובכמה בתים ספר בחת"ע.

⁷ שעות התקן כוללות: "שעות אורך" - מספר השעות המעריר שטלמיד לומד בכיתהו לכל שכבת כיתה בנפרד; "שעות הנוספות על שעות האורך" - שעות לימוד נוספת המוקצתה לכיתה ואפשר להשתמש בה, בין השאר, כשיעור רוחב. "שעות רוחב" - הקצתה שעות לכיתה כדי לחלק אותה לכמה קבוצות לימוד או כדי לפצל את הכתיבה וללמד שני מקצועות בה בעת; שעות ניהול; שעות חינוך ושעות המוקצתות לתפקידים אחרים.

נתוני ההוצאה הלאומית לחינוך

1. ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת את מלא התשלומות המועברות לצורכי חינוך ממוקרות ציבוריים וממקורות פרטיים. משרד החינוך מממן שעות לימוד, תכניות לימוד ומוגן צורכי הוראה (למשל כוח עזר תומך למסגרת הלימוד - מזכירות, פסיכולוגיות, ייעוץ, סיוע, שירות אחזקה והסעות); הרשותות המקומיות מממן צרכים תפעוליים ומינהליים של בתיה הספר, ולעתים, על פי יכולתן ושיקול דעתן - הן מממן גם שעות לימוד להוראת מקצועות שבתכנית הלימוד ותכניות העשרה; תלמידי הורים (מוסדרים בחוזרי מנכ"ל), כוללם מימון לטילים, למיסיבות, לביטוח ועוד; מקורות תקציב אחרים, הממומנים על ידי המגזר השלישי ומכספי תרומות.

על פי נתונים שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)⁸, יש פער ניכר בין ההוצאה הלאומית לחינוך ובין תקציב משרד החינוך: בשנת 2015 הסתכמה ההוצאה הלאומית לחינוך, לרבות ההוצאה להשכלה גבוהה⁹ ב-93.4 ב-93.4 מיליארד ש"ח, שהם 8.0% מהתקציב המלאומי¹⁰; תקציב משרד החינוך, לרבות עבור השכלה גבוהה, הסתכם באותה שנה בכ- 61.9 מיליארד ש"ח, שהם כ-66.3% מההוצאה הלאומית לחינוך¹¹.

בדוח ועדת דברת צוון: "שיעור הרשתות הגבוה של משקי בית בהוצאה הלאומית לחינוך, והפערים האגדולים בין הרשותות המקומיות בהשכלה בחינוך (ברשותות העשירות ההשכלה בחינוך לתלמיד) - מתקציב הממשלה, תלמידי ההורם ותקציבי הרשותות - גבוהה פי שניים וויתר מאשר ברשותות חלשות שאין מוננות תקציבים למימון החינוך), מגדיות מאוד את הפערים ופוגעות בשוויון".

עד ציינה הועודה: "בשל מבנה תקציב שונה בין רשות לרשوت קשה להגיע לנתונים ברורים על רמת ההשתתפות של הרשותות המקומיות בתקציב החינוך ועל חלוקת הכספי בין השימושים השונים. דבר זה מקשה על ניתוח פעולותיה של מערכת החינוך ועל קבלת החלטות לייעולה".

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

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

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

11 המקור: משרד האוצר, מערכת **"פיסකלי - דיגיטלי"**, ללא תקציב ההשכלה הגבוהה.



**לקבלי החלטות
במשרד החינוך
ובממשלת מוצגת
תמונה מצב חסра
וחלקית, בעניין מימון –
החו"ז בחינוך, הדבר
עליה חשש שהנהלת
המשרד אינה יכולה
לקבל החלטות
מושכלות אשר
لتקציב ולהקצתו
בעילות**

מחקר¹² שפרסמה חטיבת המחקר בبنק ישראל בשנת 2012, המתבסס על דוח בקרה התקן¹³ שעורך משרד החינוך, צוין כי הננתונים הגלומיים שנאספו לצורך הדוח היו יכולים ללמד על מקורות המימון להעסקת מורים, אך משום שהנתונים נאספים באופן דני ואינם מוקלדים למחשב, אי אפשר לעמוד ולנתחם. מכאן, שבמערכות המוחשבות של משרד החינוך נאסר מידע חלקי בלבד על התשומות שאינן מגיעות ממשרד החינוך.

בנובמבר 2013 קראה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לשר החינוך דאז, הרב שי פירון, להביא לשיקיפות את תקציב משרד החינוך: "כל בית ספר וכל מגרר צריך לדעת מהם המרכיבים מהם הורכב תקציב בית הספר, מהו ו-100% שהוא המכנה המשותף מהם נגזר התקציב עבור כל בית ספר פ' ייחודה. אז יהיה בסיס משותף ושפה משותפת לדון בתנונות וגזרותיהם".

משרד מבקר המדינה האHIR עברה את חלקו של מימון-החו"ז בחינוך וציין שבידי משרד החינוך יש נתונים על מרכיבי מימון זה, אך הוא לא השתמש בתנונות שברשות¹⁴.

גם בביבורת זו של משרד מבקר המדינה עולה כי משרד החינוך יכול, לפחות חלקית, להציג על מקורות המימון למורים אותן מוסכים על ידי המשרד בתקן, אך גורמי קבלת החלטות אינם נעזרים בתנונות אלו ביציעו החלטות תקציביות. העובדה שלפיה למקבלי החלטות משרד החינוך ובממשלה מוצגת תמונה מצב חסра וחלוקת, עליה חשש שהנהלת המשרד אינה יכולה לקבל החלטות מושכלות אשר לתקציב ולהקצתו בעילות.

2. הקמת מערכת מידע: בשנים האחרונות החליטה הממשלה בכמה החלטות להקים משרד החינוך מערכת מידע כדי לבש מסד נתונים על כמה מקורות המימון שאינם ממשרד החינוך.

12. נחום בלאס, נעם זוסמן ושי צוֹה, "מה למדת בבית הספר,ILD מותק שליל? על השימוש בשעות עבודהם של כוחות ההוראה בתיכון היסודיים", **בנק ישראל**, 19.2.12.

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

13. בקרה התקן היא מדגמית הנערכת בתיכון היסודיים ובabitur הבינוניים שבחינוך הרשמי. בקרה זו בוחנים בין השאר המקורות להקצתת כל שעות ההוראה בתיכון, כולל אלו אשר אינם מוקצים על ידי משרד החינוך. השימוש בתקן הופסק ממשרד החינוך מינימל אכיפה, בקרה ורישוי.

14. מבקר המדינה, **דוח שנתי 66** (2015), "העסקת עובדי ההוראה בידי גופים מתחומים ("מורים קבלן")", עמ' 907. לדוגמה, משרד מבקר המדינה העריך זאת, בהתאם על הנתונים הגלומיים שהיו בידי משרד החינוך, שבשנת הלימודים התשע"ג (2013-2012) העסיקו רשותות מקומיות ועשרות אלפי מורים מההוראה לפחות אחד ממקצועות הליבה בתיכון ספר יסודיים, שעשרות אלפי מורים שבתקן בתיכון ספר יסודיים. מורים אלו לימדו בממוצע כ-12% מכלל שעות ההוראה שבתקן של אולם בתיכון.

בדיווי התקציב לשנת 2012 החליטה הממשלה¹⁵ "שمناق"ל משרד החינוך יוביל להקמת מערכת מידע פנימית במשרד החינוך כדי לרכז את נתוני התשומות ולסייע לנתח את הקשר בין תשומות לתפקידים במערכת החינוך. בהחלטה זו קבעה הממשלה שעד 31.12.11 יקבעו משרד הפנים¹⁶, משרד החינוך ומשרד האוצר מדיניות להעברת נתוני תשומות החינוך מהשלטן המקומי לשטון המركزي. נקבע שהנתונים יעברו מדי שנה בדוחות ממכנים ויאנו למערכת המידע הפנימית של משרד החינוך.

במשך ההחלטה זו, במאי 2013 החליטה הממשלה¹⁷ שמשנת התשע"ד (2014-2013) יפרסם משרד החינוך מדי שנה דוח לציבור, ובו סקירה של כל המשאים שהעבירו הרשות המקומית ובעלות החינוך¹⁸ בשנת הלימוד למוסדות חינוך, כולל פירוט על כל מוסד חינוך.

נמצא, כי רק בשנת 2015 הקימו משרד החינוך ומשרד האוצר "מערכת לשיקוף תקציבי חינוך", שמטרתה הגברת הדיווח על התשומות שמשרד החינוך משקיע במערכת החינוך והגשת המידע. המערכת מציגה לציבור הרחב את כל התקציבים שמשרד החינוך מקצת לרשות המקומיות ולבתי הספר בכל אפיקו התקציב. המערכת הועלתה לאחר מינימל כלכללה ותקציבים שבמשרד החינוך, אך הנתונים שבמערכת עודכנו רק בעבר השנים התשע"ב (2012-2011) והתשע"ד (2014-2013). כמו כן, ההחלטה בדבר העברת נתונים מהשלטן המקומי עדין לא ישמה. במצב זה, המערכת אינה מקיימת את ייעודה, כנדרש בהחלטות הממשלה.

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

15 החלטת הממשלה מס' 3610 מ-11.7.8.11. בנושא "בנייה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך". בעניין זה, ראו מבחן המדינה, **דו"ח שניי 65** (2015), בפרק "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתחום ('מורוי קבלן')."

16 משרד הפנים הוא המasdor את פעולותיהם של הרשותות המקומיות ומפקד על הבקשה התקציבית שלן.

17 החלטה מס' 167 של הממשלה בנושא "שיקופות התקציבי חינוך" (13.5.13).

18 בחינוך המוכשר מוסדות החינוך הם בעלות גופים ציבוריים או בעלות גופים פרטיים (להלן - בעליות, וביחד - בעליות). עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה כלשית של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך מפקח על פעילותם וממן אותם באופן חלק או מלא.



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

ציוון, כי על אף החלטות ממשלה קודמות (משנים 2011, 2013) אשר חיברו הקמת מסד נתונים לרכיבת המימון למערכת החינוך, לרבות אלו שאינם ממשרד החינוך, מסד הנתונים שהוקם מציג רק את נתונים התשומות של כל מסד חינוך שימושי החינוך מממן, ולא את נתונים התשומות שהרשויות המקומיות ובעלויות החינוך מעבירות למיסדיות החינוך.vr, אין בידי משרד החינוך והאוצר יכולת לשקוף בצורה מלאה את כלל מקרים המימון של תקציב מערכת החינוך.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על פי החלטת הממשלה מערכת השקיפות התקציבית צריכה לכלול גם את נתונים הקצאת המשאים של הרשותות המקומיות ברמת מסד חינוכי. לאחר ומשרד הפנים הוא הרגולטור של הרשותות המקומיות, הנושא נמצא לפתחו.

עד ציוון משרד החינוך בתשובתו, כי נתונים הקצאה אמינים ומדויקים של הרשותות המקומיות למערכת החינוך ישפו את יכולת המשרד לקבל החלטות מושכלות, אך, לטענותיו, קיומם של נתונים כאלה לא היה משנה משנה של ממש את מדיניות המשרד, שכן הגורם העיקרי המממן את מערכת החינוך ומשפיע עלייה הוא עצמו. עד הוסיף: "בשל הקשיים באיסוף הנתונים באופן פרטני מהוצאה משקי הבית מחוץ לכוטלי בית הספר ומהשקעות מגזר לשיש, לאור העובדה שהגורם הדומיננטי בהקצת המשאים הוא משרד החינוך, יש להתמקד בראש ובראשוña בעילות הקצאת משאבי הממשלה לחינוך".

ביוני 2016 השיב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה: "במסגרת הפעולות המשותפת בין משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד החינוך, בוצע פילוט במספר רשותות מקומיות לשם בוחינת רמת הפירוט הקיימת במערכות הדיווח החשבונאיות והתקציביות של הרשותות המקומיות, בהשואה לנדרש בהחלטת הממשלה. המסקנה מהഫילוט הייתה כי במערכות הדיווח הקיימות לא ניתן לקבל את רמת הפירוט הנדרשת בכל סעיף התקציב של משרד החינוך וברמת כל סמל מסד. התהילה מועלכ לאור קשיים מול גורמים רלוונטיים".

בתשובתו של החשכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובה אגף החשכ"ל) צוין כי עמדת המבקר מוגבלת על האגף וכי לצורך תקציבו נכון של שנות ההוראה במערכת החינוך, יש לבחון את התקציבו בראיה מתכלהת של כל מקורות המימון והמשאבים המוקצים למערכת.

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

עד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך, כי בהיעדר מידע על יותר מרבע מהמשאבים המושקעים בחינוך, אין תמונה מלאה ומקיפה של התשומות המושקעות במערכת החינוך. הדבר פוגע בתהילך קבלת החלטות, ובירוח בחלוקת המשאים והקצאות באופן מיטבי ושוני, כמו גם בשקיפות המידע המוצג לציבור.

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

יעילות ההקצאה התקציבית לחינוך

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

בשנים האחרונות החל משרד החינוך ליישם הוכמי שכר קיבוציים חדשים במערכת החינוך: משנהת 2008 רפורמת "אפקט חדש"²⁰ מיושמת בבתי הספר היסודיים ובחינוך הבנויים (להלן - חט"ב), ומשנת 2011 רפורמת "עוז לתמורה"²¹ מיושמת בחט"ע.²²

בתרשימים 2 שלහן מתוארת התפתחות התקציב הרגיל²³ של משרד החינוך בשנים 2000-2016.

¹⁹ אלה הדוחות העיקריים שבחנו את מבנה מערכת החינוך הם: **דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקציב (להלן – דוח שוני)** (2003). בדוח זה החזו עקרונות פעילה פורטניים למינון בת"ה הספה. הוועדה והוקמה לאחר שbag'ץ דרש ממשרד החינוך להסביר על הטענה שיש פערים בלתי סבירים בין התקציב בת"ה לבין שוויים שאינם מבוסדים ה"טורי" (מתוך **חומר המנהל הכללי ס"ג/50ג; דוח ועדת דברת** (2005), "התכנית הלאומית לחינוך" (להלן – דוח ועדת דברת), וקבעו על ניצול בלתי יעיל ובבלתי שוויוני של משאבים (עדות דברת היא ועדת ציבורית שמינתה ב-21 בספטמבר 2003 ממשלה ישראל "במטרה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תכנית שנייה כוללת למערכת החינוך – פדגוגית, מבנית וארגוני – וכן על התוויתת דרך לישומה"). הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה ב-5.5.1.05. הממשלה החליטה לאשר את דוח ועדת דברת (**החלטת ממשלה מס' 3060** [16.1.05]). על אף אישור זה, התכנית מעולם לא יושמה, והיא בוטלה רשמית עם ביצוע רפורמת "אפקט חדש" (**החלטה ממשלה מס' 4083** [14.9.08]).

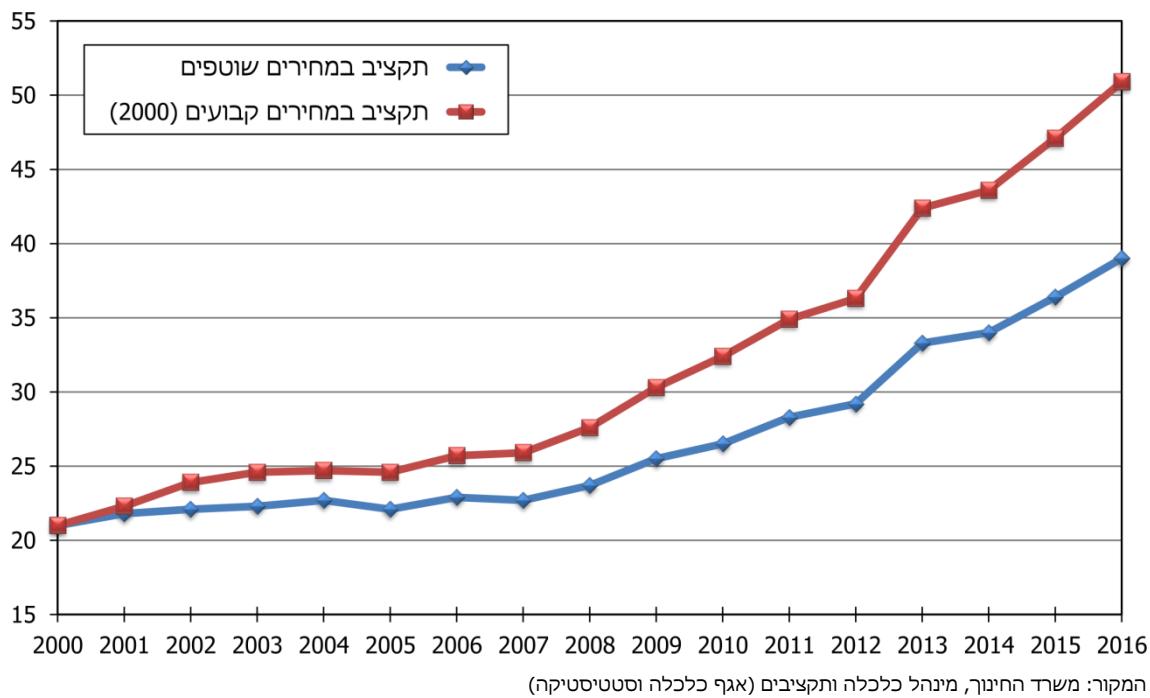
²⁰ הסכם קיבוצי – יישום רפורמת "אפקט חדש" במערכת החינוך (25.12.08); הסכם קיבוצי – תיקונים להסכם קיבוצי מtarיך מtarיך (29.2.12) 25.12.08 (25.12.08).

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

²² "אפקט חדש" ו"עוז לתמורה" הן תוכניות רפורמה חינוכיות ופרופסונליות בחינוך היסודי ובחינוך הבנויים, אשר נערכו בעיקר לשפר את מעמדם של עובדי ההוראה ואת שכרם, לשנות את מבנה משרתת ההוראה (שיעור ההוראה פרונטליות, שיעור פרטניית ושיעור שהייה), לשפר את מרחב הלמידה של התלמידים ואת סביבות העבודה של המורים ולתרום לפיתוח מקצועית מתמשך של סגלי ההוראה.

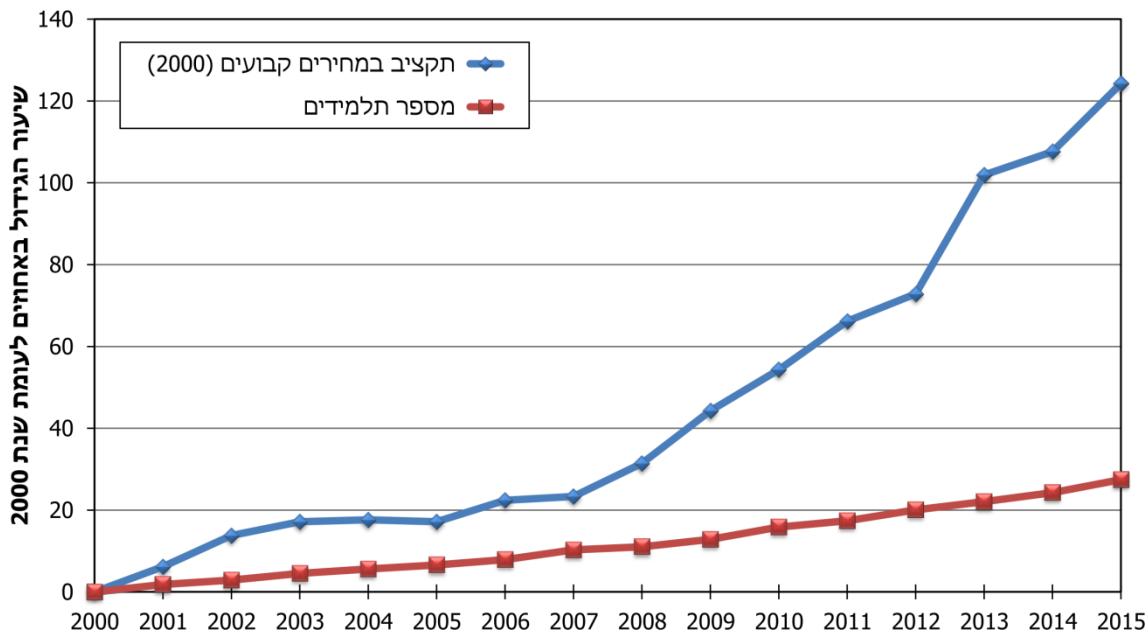
²³ התקציב הרגיל המקורי.

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



מהתרשים עולה, כי התקציב הרגיל של המשרד במחירים קבועים גדל מ-21.0 מיליארדי ש"ח בשנת 2000 ל-39.0 מיליארדי ש"ח בשנת 2016 - גידול ריאלי של .86%. התקציב הרגיל של המשרד במחירים שוטפים גדל מ-21.0 מיליארדי ש"ח בשנת 2000 ל-50.9 מיליארדי ש"ח בשנת 2016 - גידול נומיני של .142%.

תרשים 3: שיעורי הגדול במספר התלמידים ובתקציב הרגיל של משרד החינוך במחקרים קבועים לעומת שנת 2000, בשנים 2000-2015, בעומת שנת 2000



תרשים 3 מעלה כי הגדול במספר התלמידים במשך השנים היה מthon ועקביו, ואילו התקציב בתקציב משנת 2008 חד וגבוה הרבה יותר.

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

הישגים ב מבחני פיזה

משנת 2000, ה-OECD מבצע מחקר בין-לאומי להערכת תלמידים בני 15, ושמו PISA (להלן - מבחני פיזה)²⁶. מבחני פיזה מתקיימים מדי שלוש שנים, והוא נועד לאפשר לכל מדינה לבדוק את התפקודות של מערכת החינוך שלה ולהעריך את הישגי תלמידיה במסגרת בין-לאומית משותפת ומוסכמת. מבחני פיזה מתמקדים ברמת האוריינות של התלמידים, דהיינו ביכולתם ליחס את הדע ואת המונות שרכשו במהלך החינוך בפתחן בעיות ממשיות בחיי היום יום²⁷. בכל פעם מושם דגש על אחד שלושת תחומי האוריינות הנכללים בו - קריאה, מתמטיקה ומדעים²⁸. ב-2012 התקיים המבחן החמישי של המבחנים, ותוצאותיו פורסמו בדצמבר 2013.

1. לנוכח הישגים הנמוכים של ישראל ב מבחני פיזה בשנת 2009 קבע משרד החינוך בתכנית האסטרטגית לשנים 2009-2012 יעד - להעלות את דירוגה של ישראל ב מבחנים שיתקיים בשנת 2012 באוריינות בממוצע מהמקום ה-40 למקום ה-35 בדרוג המדינות המשתתפות. עד קביע משרד החינוך בתכנית האסטרטגית כי יש לצמצם את הפערים בלמידים.

א. ב מבחני פיזה שנערכו בשנת 2012 לא הושג היעד שנקבע בדרוג המדינות המשתתפות: דירוג המדינה לא השתנה.

ב. ב מבחני פיזה בשנת 2012 לא הושג גם היעד של צמצום פערים: באוריינות במatemטיקה הפערים הגדולים בין המగור היהודי למגזר המיעוטים לא צומצמו, ובמידה מסוימת אף גדלו. הדבר מעיד על כך שהוצאות לחינוך שוויוני המשיכה להיגען.

2. כבר בדוח ביקורת קודם²⁹ הצבע מבחן המדינה על כך שב מבחני פיזה שנערכו בשנת 2012 במקצוע המתמטיקה³⁰, הישגי התלמידים בישראל היו נמוכים למדי לעומת הישגי התלמידים במדינות ה-OECD: הציון הממוצע של ישראל היה 466, ואילו הציון הממוצע של מדינת ה-OECD היה 494; ישראל דורגה במקומות ה-40-64 המדינות המשתתפות - מתחת לכמעט שני שלישים מהמדינות; מدد הפיזור³¹ (הimbeta את הפערים בין התלמידים) בישראל, 347 נקודות, היה גדול במידה רבה ממדד הפיזור הממוצע של מדינת ה-301-302 - OECD; שיעור התלמידים בישראל שרמת הישגייהם היא הנמוכה ביותר, מתחת לרמת בקיאות, 1, כפול

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

27 נבדק אם במצבים כאלה תלמידים מסווגים לנתח, להבון ולהבע את רעיונותיהם בדרך עילית, באוזן מידת הם משתמשים בחידושים טכנולוגיים, אם יש ביכולתם להמשיך ללמידה במשך חיים ואם הם מצוידים באסטרטגיות למידה מתאימות.

28 הרשות הארצית למדידה ולהערכת (ראם"ה) מרכזת את המחקר בישראל אל מול מינהלת החינוך של ה-OECD, והוא מופקדת על ניהול של כל הנושאים הקשורים בתכנון המחקר ובעריכתו. דוחות המחקר מתפרסמים באתר ראמ"ה: www.cms.education.gov.il/educationcms/units/rama.

29 מבחן המדינה, דוח שנתי 64 (2014), בפרק: "הוראת מקצוע המתמטיקה", עמ' 943.

30 שם, עמ' 980-943.

31 הטוויה בין הישגי התלמידים באחיזון החמישי באחיזון ה-95.

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

באותה דוח הביקורת שהזוכר לעיל הצבע מבחן המדינה גם על כך שבשנת 2012, הפעם במקצוע המתמטיקה בין המגזר היהודי למגזר המיעוטים היו גדולים מאוד: הציון הממוצע של תלמידי מגזר המיעוטים נמדד בכ-100 נקודות מהציון הממוצע במגזר היהודי (388 לעומת 489); שיעור התלמידים שהישגיהם מצויים ברמה הנמוכה ביותר, מתחת לרמת בקיאות 1, גדול במגזר המיעוטים פי 3.7 מאשר במגזר היהודי (37% לעומת 10%); כשליש של תלמידים מהتلמידים מנגזר המיעוטים דורגו באחת משתי הרמות הנמוכות ביותר, לעומת כרבע מהתלמידים במגזר היהודי; בשתי הרמות הגבוהות ביותר אין למגזר המיעוטים ייצוג כלל, לעומת ייצוג של 12% מהתלמידים במגזר היהודי.

.3. לוח 1 ש להלן מציג את תוצאות מבחני פיזה בשנים 2006-2012 בשלושת תחומי האורייניות האמורים - מתמטיקה, מדעים וקריה:

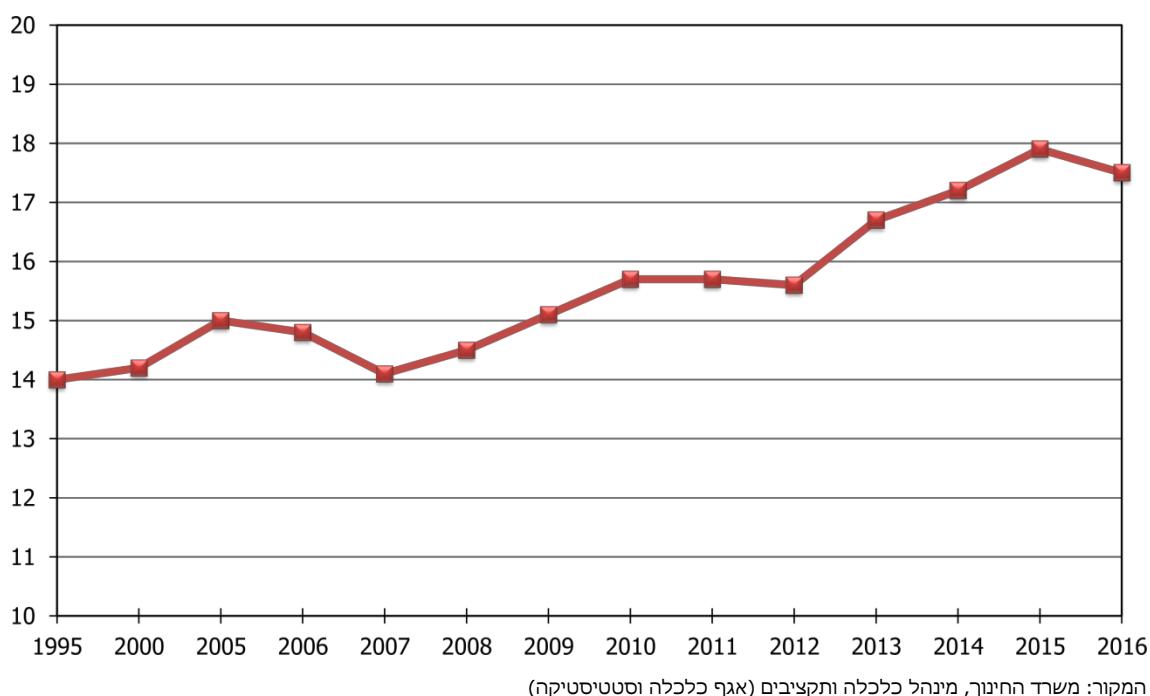
לוח 1: תוצאות מבחני פיזה במתמטיקה, במדעים ובקריה

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

מלוח 1 עולה כי הניקוד של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים עלה בהתמדה בשנים 2006-2012. אף על פי כן, עד ³²2012, מדינת ישראל עדין לא הצליחה להשיג את הציון הממוצע שהשיגו המדינות המשתתפות; ישראל המשיכה להיות מדורגת במתמטיקה ובמדעים מתחת למעט שני שלישים מהמדינות, ובקרהיה היא דורגה מעט מתחת לחצי מהמדינות המשתתפות.

4. בתרשים 4 שלහן מתוארכות הוצאות הממשלה לחינוך בשנים 1995-2016 כשיעור מכלל הוצאותיה, לא כולל החור חובות ולא כולל תקציב המועצה להשכלה גבוהה.

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



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



**מספר התלמידים
בשנים האחרונות עלה
באופן עקבי אף מתון,
התקבע הריגל
הכולל, לפחות משנת
2008, עליה באופן חד,
וכך גם היקף הרוצאה
لتלמיד. אמנם הרישagi
התלמידים ב מבחני
פיזה בשנים
2006-2012 השתפרו,
אולם מדינת ישראל
עדין לא הצליחה
להתברג בין המדינות
המובילות בהישagi
תלמידיה**

מהנתונים האמורים עולה, כי אף שמספר התלמידים בשנים האחרונות עלה באופן עקבי אף מתון, התקציב הריגל הכלול, לפחות משנת 2008, עלה באופן חד, וכך גם היקף הרוצאה לתלמיד. אף על פי כן, בחינת האפקטיביות של הגידול בהוצאה לתלמיד במשך שארם השיש*י* התלמידים ב מבחני פיזה בשנים 2006-2012 השתפרו, אולם מדינת ישראל עדין לא הצליחה להתברג בין המדינות המובילות בהישagi תלמידה. עוד עולה כי ההישגים הממצאים של התלמידים במתמטיקה ובמדעים נמצאים מלאה שימושיים התלמידים בשני שלישים מהמדינות שהשתתפו ב מבחנים. גם יודי המשרד לשיפור מעמדה הייחודי של ישראל בחו"ן או בחו"ל המתמטיקה לא הושג.

התהליך הפנים-משרדית לגיבוש התקציב במשרד החינוך

על גיבוש התקציב של משרד החינוך מונה מינהל כלכלה ותקציבים במשרד (להלן – מינהל כלכלה ותקציבים; המינהל). המינהל אחראי להתווות מתודולוגית להכנות התקציב; לבצע תכנון כלכלי, ולקבע אמות מידה להקצאת התקציב וועלויות. כן אחראי המינהל לבקר את הביצוע התקציבי של תכניות העבודה, לטפל בבקשות של יחידות המשרד לבצע שינויים בתקציב במשר כה שנה ולאשר עם אגף התקציבים של משרד האוצר. המינהל פועל אל מול יחידות המשרד באמצעות רפנטטים. כל אחד מהם ממונה על תחומי התקציב מסוימים.

נמצא, כי אף שתהליכי גיבוש התקציב מורכבים ואף שחווב להבטיח שהוא יתנהל ביעילות לשם הכנת התקציב מיטבי וכן עבור כל המשרד והן בעבר כל אחת מיחידותיו, הנהלת משרד החינוך לא עיגנה את התהליך זהה בנהול כתוב ובהנחיות מקצועיות בתחום, ובפועל הוא מתנהל על פי "תורה שבבעל-פה". משרד מבחן המדינה מעיר, כי ללא הסדרה ברורה, עלולים להיווצר חוסר בהירות, סתיות וא-התאמאה בין פעולותיהם של יחידות המשרד, וחוסר ידע ובנייה של השותפים לתהליכי גיבוש התקציב. כן עלולה להויגע יכולתו של המשרד לבחון את התהליכי גיבוש תקנים מתאימים, ולשפרו בהתאם.

בתשובתו של משרד החינוך למבקר המדינה הוא מסר, כי מינהל כלכלה ותקציבים מקיים במשר כה השנה שיחס מקצועני עם יחידות המשרד ומוציא הנחיות שוטפות לתקציבנים שלהם. עוד ציין משרד החינוך, כי מינהל כלכלה ותקציבים יפעל לשכלל את דפוסי עבדותו אל מול יחידות המשרד ולעגן אותן בנהול פנימי, בהתאם להערת הביקורת.

משרד מבחן המדינה סבור שאין די בשיח המקצועית ובהנחיות השוטפות, אף שהם חשובים ככלצם, שכן אין הם יוצרים תהליכי עבודה ברורים ומתוכננים, כאשר המאפשרים לבקר את שלבי התהליכי, לעקוב אחריהם ולהגדיר את הסמכות והאחריות על כל שלב. לכן, על משרד החינוך לעגן את תהליכי גיבוש התקציב, על שלביו ומרכיביו, בנהול משרד, ועל מינהל כלכלה ותקציבים לפרסם בו את הנחות היסוד ואת העקרונות לתכנון התקציב, לביצועו ולפיקוח ובקרה עליו.

התקצוב הדיפרנציאלי של בתי ספר

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

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

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מפורטות מטרות החינוך וביניהן: להעניק שוויון הזרמווניות לכל ילד ולידה, לאפשר להם להשתתף על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה וההתומכת בו.

בנוסף, הזכות לחינוך, לרבות הזכות לשוויון בחינוך הוכרה בפסקת בית המשפט העליון חלק מהזכויות המפורשות לכבוד ולהזירות שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכיום הן בעליות ממש חוקתי³³.

בעניין **יתד** קבע בג"ץ קר: "הזכות לחינוך חינם מגשימה את עיקנון השוויון, באפשרה לכל ילדה וליד - ללא התחשבות במועד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - למשם את היכולת והפוטנציאל הטמון בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה"³⁴. עדמה על קר גם השופט פרוקצ'יה: "... ללא שוויון הזרמווניות אמייתי בחינוך, נפגעת זכותו של אדם לפתח את הווייתו האישית באמצעות רכישת דעת וערבים, ונפגעת זכותו לשוויון הזרמווניות אמייתי בהמשך החיים בהגיעו לבגרות"³⁵.

בשנים האחרונות חזר המשרד והצהיר, בתכניות עבודה, בתכניות מתה ובמלחמות של וധות שדנו בעקרונות החינוך הציבורי, שאחד מיעדיו העיקריים הוא צמצום פערים הנוצרים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגاري. הוא הזכיר בצויר להקצות משאבים לבתי הספר באופן דיפרנציאלי - בהתאם למצבם החברתי-כלכלי של התלמידים (להלן - התקצוב הדיפרנציאלי). התקצוב הדיפרנציאלי אמר לאפשר לכל התלמידים הזרמווניות שווה למצות את יכולתם בלימודים, תוך העדפה תקציבית של מי שזוקק לקידום ממקד.

קר, אחד היעדים בתכנית האסטרטגית שגיבש המשרד בשנת 2009 לשנים 2009-2012 היה שיפור הישגי התלמידים וצמצום פערים לימודיים. לייד זה הוקזו משאבי ניהול וכיספים רבים, והופעלו תכניות על פי גישה דיפרנציאלית; בשנת הלימודים

³³ ראו אהרן ברק **כבוד האדם - הזכות החוקתית וبنותיה** כרך ב' 817-793 (2014), וכן: בג"ץ 2599/00 **יתד - עמותת הורים לילדים תסמנת דאון ב' משרד החינוך**, פ"ד נו (5) 834,843 (2002); בג"ץ 1067/08 **עמותות 'נער חלה' ב' משרד החינוך**, פ"ד סаг(2) 398 (2009), בסע' 3-2 לפסק דין של השופט מלצר; בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולאי אתיופיה ב' שרת החינוך**, פ"ד סד(1) 820 (2010), סע' 14 לפסק דין של השופט פרוקצ'יה; בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם בנוב, ניתן ביום 6.2.2011).

³⁴ עניין **יתד**, לעיל ה"ש 33.

³⁵ עניין **טבקה**, לעיל ה"ש 33, בט' 19 לפסק דין של השופט פרוקצ'יה.



**בתיה הספר בחינוך
היסודי החקוקים
لتగבור רב יותר אינם
זוכים להעדרה בפועל
באמצעות השעות
הנוסףות שקיבלו**

התשע"ד (2013-2014) הציב המשרד את צמצום הפעורים בין אוכלוסיות מرمאות חברתיות-כלכליות שונות, בכל שלבי החינוך, כדי מרכז בעבודתו; ובתגובה האסטרטגי של המשרד לשנים 2016-2014 אחד היעדים שהוגדרו הוא: "קידום שוויון זכויות ומיצוי הפטונצייאלי לכל הקבוצות בחברה הישראלית".

1. התקציב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחט"ב: עקרון התקציב הדיפרנציאלי מיושם בחינוך היסודי ובחט"ב בעיקר באמצעות תוספת התקציב בעבר שעוט למדוד לבתי ספר שהרוכב תלמידיהם חלש מבחן חברתי-כלכלי. לכל בית ספר נקבע "מדד טיפוח" על סמך שכלל של מדדים חברתיים וככלכליים של תלמידיו, בהתאם לגודלו נקבע התקציב בעבר היקף השעות הנוסףות שיש להעביר לו³⁶.

על אף החשיבות הטמונה בפיתוח יכולות למידה ובתגובה שעות הלימוד עוד בגיל צעיר, מהביקורת עליה שהתקציב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי (כלומר המרכיב הדיפרנציאלי בסך התקציב בחינוך היסודי) משפייע רק במקצת על מספר שעות ההוראה; כך, רק 6% משעות ההוראה בחינוך היסודי בשנת הלימודים התשע"ד (2014-2013) הוקזו בהתאם לממד הטיפוח ומילא השפעתו על פרוגרסיביות ההקצאה מעורית.

א. במחקר שנערך בעניין התקציב הדיפרנציאלי³⁷ התברר שעות הלימוד שמתבצעים משך החינוך והרשויות המקומיות גם יחד נלקחות בין בני הספר ממדדי טיפוח שונים חלוקה כמעט שווה. משמעות הדבר היא שבתי הספר החקוקים לתגבור רב יותר אינם זוכים להעדרה בפועל באמצעות השעות הנוסףות שקיבלו. מהמחקר עולה שתופעות אלו מבטלות את מעת הדיפרנציאליות שהושגה באמצעות נוסחת התקציב, ומרחיקות את הפעורים בהקצאת משאבי החינוך בין אוכלוסיות תלמידים חזקות מבחינה חברתית כלכלית ובין אוכלוסיות תלמידים חלשות.

ב. גם בדוח הוצאות הבין-משרד³⁸, שפורסם באוגוסט 2014, נקבע מנתוחות נתוני התקציב של מערכת החינוך מקורות ממשלטיים לא זו בלבד שהיקף התקציב הפורטטיבי, האמור להעדרף בתי ספר שבון אוכלוסיות מוחלשות, אינו מניח את הדעת, אלא שבמקרים מסוימים התקציב דוקא גרסטיבי, ואותם בתי ספר מוחלשים מקבלים התקציב נמוך יותר מבתי ספר חזקים³⁹.

36 בעניין התקציב הדיפרנציאלי בתיה הספר היסודיים, ראו מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 65ג** (2015), "העסקת עובדי ההוראה בידי גופים מתחום ('מורי קבלן')", עמ' 928.

37 מכון מלון, **תקציב ייפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלי**, מחקר מס' 57, אוקטובר 2012, עמ' 47-32.

38 במסגרת הדיונים על התקציב המדינה לשנים 2013-2014, הוקם, ביוזמת שר החינוך דאז מר שי פירון, צוות בין-משרדית משותף למשרד החינוך והואוצר כדי לבבש מודל התקציב חדש לשם צמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך.

39 **דו"ח הוצאות הבין-משרד לצמצום פערים במערכת החינוך** (אוגוסט 2014).



אשר לבתי הספר היסודיים,מצוין בדו"ח: "מניותה תקציב בתיהם הספר היסודיים לשנת הלימודים התשע"ב [2011-2012] ניכר שישית התקציב אינה פרוגרטיבית דיה... בתיהם החלשים ביותר לא בהכרח מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר". גם אשר לחט"ב,מצוין בדו"ח שישית התקציב אינה פרוגרטיבית די הצורך - וגם בשימתם בתיהם החלשים ביותר אינם מקבלים את המשאבים הגבוהים ביותר. הדוח קובע אפוא שיש צורך לבצע שניי ניכר בשיטת התקציב ולחזק את הדיפרנציאליות בהקצתו באמצעות צמצום הפערים החברתיים-כלכליים במערכת החינוך.

ג. בנובמבר 2014 פרסם משרד החינוך תוכנית שמטרתה "צמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" (להלן - התוכנית), ליישום בתבי הספר היסודיים ובחת"ב. התוכנית מושמת מאז שנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) במטרה להגדיל באופן ניכר את השעות המוקצחות באופן דיפרנציאלי מסך שעות ההוראה בחינוך היסודי ובחת"ב. התוכנית אמורה להגדיל את כמות שעות הטיפוח בכ-150,000 שעות הוראה⁴⁰, עלות של כמיליارد ש"ח, ולהפוך את נסختה ההקצאה ל��וגרטיבית יותר כדי לתת עדיפות לאוכלוסיית התלמידים המוחלשת חברתיות-כלכלית. בשנת 2015 נוספו 123 מיליון ש"ח לבסיס התקציב של משרד החינוך עבור התקציב הדיפרנציאלי.

משיד החינוך מסר בתשובתו: "חובה המדינה היא לחת מענה מתוגבר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, כדי להגשים את יעדיה של מערכת החינוך - לצמצם פערים ולהוביל לניעות חברתיות-כלכליות, ולשם חתר וחותר המשרד". עד ציון משרד החינוך: "גבוה התקציב הדיפרנציאלי נוצר בעיקר מוגבלת התקציב, שכן אם כוללים את מכלול האתגרים שמתחדד איתם תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש, הרי שМОון שראיוי להשקיע בו משאבים גדולים עוד יותר כדי לצמצם את הפערים, אך יש לבחון את הדברים באופן שקול... יש להתנהל בעניין זה באופן מודוד ושקל, שכן שחיקת היקף התקציב הבסיסי לבתי ספר איזטנים מבחינה חברתיות-כלכליות, עלול לשחוך את החינוך הרשמי ולהוביל לאיגגה לעבר החינוך המוכר שאינו רשמי... למורת האמור, אין לגורע מהחשיבות ומהערך של בחינות המשאבים אשר מגעים לחינוך מכל המקומות. מובן שיש בכך ערך והמשדר פועל לישם את החלטת הממשלה בעניין מול משוד הפנים, אך אין בהכרח קשר ישיר בין סוגיה זו לבן מודל התקציב הדיפרנציאלי שאושר"⁴¹.

40 על פי התוכנית יתווסף לבתי הספר היסודיים 90 אלף שעות טיפול, ולהתיבות הביניים 60 אלף.
41 בעניין פועלו של משרד הפנים - ראו לעיל.

משרד מבקר המדינה רואה "עין בעין" עם משרד החינוך את החשיבות שבמצומצם הפעורים במערכת החינוך באמצעות הפניות משאים רבים יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. כן הוא רואה בחיזב, את החלטה להוסיף לבסיס התקציב 123 מיליון ש"ח בעבור התקציב הדיפרנציאלי. עם זאת, נוכח המצב הנוכחי אי אפשר ליעדר מידע על כלל המשאים המגיעים לבתי הספר, אי אפשר להעיר אם פעולות משרד החינוך ותוספות התקציב מועלות דין כדי לאשר על הפעורים במערכת החינוך. מתוך כך, שב משרד מבקר המדינה ומעיר שיש לגבות התקציב על בסיס ניתוח של מלאה מקורות התקציב.

2. היעדר התקציב דיפרנציאלי בחת"ע: החט"ע אינו בבעלות המשרד אלא בבעלות רשותות מקומיות, רשותות חינוך ועמותות, והן חלק מהחינוך המוכשי". הן מתוקצבות בידי משרד החינוך וננותו לפיקוחו מבחינה פדגוגית. משרד החינוך מעביר לבעלותות את התקציב בעבור בתיה של בבעלותן, והן מעבירות לכל אחד מהם את התקציב ממשרד החינוך קבוע לו.

א. משרד החינוך קובע את התקציב של חט"ע עיקר על סמך מצבת תלמידיה, מצבת כוח ההוראה שלה ורמת השירות שלה⁴², כפי שהם מודיעים לו (להלן - שכר הלימוד; שכ"ל"מ), ללא אבחנה חברתי-כלכליות בין הרשותות המקומיות שהן החט"ע פועלות. בשנת 2016 רוו התקציב הבסיס של השכל"מ לחט"ע 8.47 מיליארד ש"ח מתוך התקציב הבסיס הכלול של החט"ע - 9.29 מיליארד ש"ח (91.2%). שאר התקציב בחת"ע מקוון בתקציבים ממשרד החינוך מעביר בעבור הפעלה של מגוון תוכניות ומיזמים, תקציבים משלימים מהבעלות ומקורות הכנסה עצמאיים, שהעיקרי שבהם הוא תשלומי הורים.

אף משרד החינוך מצהיר שהוא מייחס חשיבות לקיומו של התקציב דיפרנציאלי לשם צומצם הערים במערכת החינוך, ועל אף הצורך לשמור על רצף פדגוגי מעבר מהחינוך היסודי לחט"ע, השכל"מ אינם נקבע באופן דיפרנציאלי.

ב. גם דוח הוצאות הבון-משדי התייחס להיעדרו של מרכיב דיפרנציאלי בתקציב החט"ע: "על אף שהתקציב כולל שורה של רכיבים פרוגרטיסיביים... ניתוה של נתוני התקציב בפועל מצבע על בעיות משמעויות בתוצאות שהניב מודל התקציב של המשרד". למשל, התקציב לתלמיד בחת"ע במגזר היהודי גבוה לתלמיד בחת"ע במגזר הערבי בכל החתכים החברתיים-כלכליים של בתיה הספר - חזק, ביןוני וחלש⁴³. יתר על כן,

42 רמת השירות של בית הספר נקבעת לפי תשתיות תומכות למדיה: למשל היוף המשרה של רופא, אחיות, ספרנית וטכני מחשבים בבית הספר.
43 לפי מודדי הטיפוח של בתיה הספר בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012).

התקציב לתלמיד יהודי בבית ספר חזק (19,366 ש"ח) גבוה מהתקציב לתלמיד ערבי בבית ספר חלש (18,275 ש"ח). בדוח מצוין: "מיניותה תקציב החטיבות העליונות לשנת הלימודים התשע"ב [2012-2013] ניכר שישית התקציב אינה פרוגרסיבית דיה".

בדוח הוצאות הבין-משרדיה צוין כי אמנים גם בחט"ע יש ממד טיפוח, ואולם למעשה, רוב שעות הלימוד בחט"ע אין מוקצנות על פי אמות מידת חברתיות-כלכליות מובהקות אלא על פי אמות מידת חינוכיות אחרות. מהדוח עולה כי רבות משעות הלימוד הנוספות והתכניות שיכילות החט"ע לנצל בשעות התקן מחייבות את בית הספר או את הרשות המקומיות לפועל אקטיבית כדי לקבלן. ואולם, מנהלים ורשויות מקומיות מאוררים מוחלשים המבקשים לנצל משאבים אלו נתקלים בשני סוגים חסמים: האחד - לא יכולים מחזיקים בכלים ובאמצעים להתמודד עם המנגנון הבירוקרטיים של המשרד; الآخر - לעיתים נדרש השתפות של הרשות בתכניות (matching), אך מזקתן הכלכלית מונעת זאת מהן.

משרד מבקר המדינה מדגיש שדווקא תלמידים מרשותות זוכים לירנות מהתכניות הנוספות, ואילו תכניות שאולי היה אפשר לנצלן לצמצום הפערים, אין ממשות לשם כך, ובפועל הן מרחיקות את הפערים הקיימים ממליא (ראו גם תרשימים 5 להלן).

על אף המסקנות שהגיאו אליו הוצאות הבין-משרדיה, צוות זה החליט לא להציג דגם חדש לתקציב דיפרנציאלי של החט"ע (אלא להתמקד בתקציב דגם חדש לתקציב דיפרנציאלי של החינוך היסודי ושל החט"ב). הוא נימק זאת כך: בחט"ע משרד החינוך אינו המעסיק של עובדי ההוראה (למעט מספר זניח של בתים ספר ממשלתיים), ושינוי בתקציב כרוך בשינוי באופן העסקת המורים. המשרד יתקשה לעשות זאת. היוות שיטת התקציב של החט"ע כמעט שאינה מתיחסת לאמות מידת חברתיות-כלכליות, מדובר בשינוי יסודי שיחייב לבנות מחדש את דגם התקציב. כמו כן, יישום רפורמת "עוז לתמורה" והתכנית ל"למידה מעשווית" נמצא בעיצומו. הטמעה של רפורמה נוספת לעורר קשיים.

בסיומו של דבר נקבע בדוח: "לאור האמור, החלית הוצאות לדוחות בשלב זה את העיסוק הנרחב במודול התקציב בחטיבת הعليונה. סוכם כי הנושא יבחן בשנית לקרה בשנת 2016. יחד עם זאת, הוחלט על צמצום פערים בהקצת 'כיתות קטנות' בין המגזר היהודי למגזר הערבי בתיכונים⁴⁴, וכן לטעוף את המגזר הערבי בהקצת מגמות טכנולוגיות-מקצועיות...".

בתשובה משרד החינוך למשרד מבקר המדינה במאי 2016 נכתב: "בימים אלו משרד החינוך בוחן את הנושא באופן מושכל, ברוח המלצות הוצאות הבינמשרדיה. המשרד תומך בתקציב פרוגרסיבי ככל צמצום פערים, ובוחן את הדרך המיטבית לעשות זאת". עוד מסר משרד החינוך: "המשרד פועל

⁴⁴ כיתות קטנות, לצורך תגבור תלמידים חלשים, "יקרות" יותר מפני שהתקציב לתלמיד בגין גובה יותר.

בהתאם להמלצות הוצאות הבינמשרדית לagger חטיבת העלינה בוגרים הערבי; המשרד תקציב ייח'ל [יחידת לימוד] נוספת בחטיבת העלינה במגזר הערבי והשיק תכנית רב-ممדיות לחזק החינוך הערבי והבדואי - 'אטגרם'. התכנית, שעוגנה בין היתר בהחלטת ממשלה, ותורחוב בהדרגה עד לשנת מלא ב-2018, כוללת מענה נרחב לחינוך הבלתי פורמלי ולהכשרה והעצמה של מורים במגזרי המיעוטים, וזאת בהיקף כולל של מאות מיליון שקלים בשנה. חלק גדול של משאבי התכניות מייעדים לחטיבת העלינה".

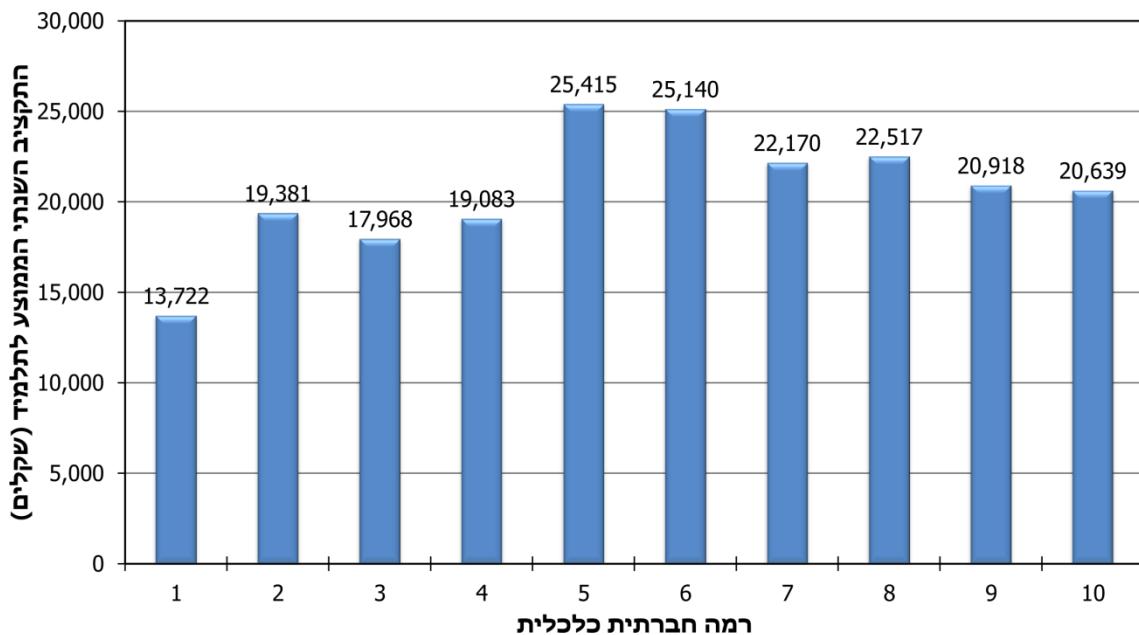
לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החלטת הוצאות לדוחות בשלב זה את העיסוק הנרחב במודול התקציב בחת"ע ולנוכח המתקשרות והמציגים העולולים להיגרם לתלמידי החט"ע הנמנימים עם השכבות החברתיות-כלכליות הנמוכות, יש מקום לכך שהמשרד יבחן כיצד אפשר לשלב בין הרפורמות שהוא יוזם וביצוע ובין הצורך להבטיח התקציב דיפרנציאלי גם בחת"ע כדי לחת מענה לעיד האסטרטגי והלאומי שהוא מצב - צמצום הפעורים העומקיים במערכת החינוך.

.³ כדי לבחון כיצד מתפלגים התקציבי החט"ע על פי אמת מידת חברתיות-כלכליות, ניתח משרד מבקר המדינה את התקציבים שהעביר משרד החינוך לחט"ע בשנת הלימודים תשע"ד (2014-2013) ⁴⁵ - התקציב הממוצע לתלמיד בחלוקת לאשכולות חברתיים-כלכליים⁴⁶, כמפורט בתרשימים 5.

הנתונים נלקחו מארגוני משרד החינוך, כפי שפורסמו במערכת "שקיפות התקציבית" באתר האינטרנט של מינהל כלכלה ותקציבים. הנתונים מתיחסים לכל התקציבים שמשרד החינוך מעביר לחט"ע (שכל"מ ותקציבים לתוכניות ולפרויקטים המופעלים בבית הספר), והחישוב נעשה באמצעות תרשימים ובו התקציביהם של כל בית הספר בכל אשכול חברתי-כלכלי וחולקת הסכום המתකבל במספר הכלול של התלמידים הלומדים בבית הספר הללו.

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

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



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

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



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

לדעת משרד מבחן המדינה, הנזונים משקפים את הפערים העמוקים בתקצוב החט"ע על פי האשלות החברתיים-כלכליים וממחישים את הצורך בתקצוב פרוגרסיבי, המגדם השגת שוויון במערכות החינוך. תמונה עגומה זו מתחדדת ביתר שאת אם מתחשבים בתוספות התקציב הייחודיות שמשמעותן גורמים אחרים - הרשוויות המקומיות, עמותות וכיספי הוורים. כל אלו מגדילים את הרוגרסיביות שבשיטתה לתלמיד בוחט"ע. דברים אלו בעליים בקנה אחד עם קביעתו של זהה ועדת דברת, שלפיו ברשויות המקומיות העשירות, ההשקה בחינוך לתלמיד גבואה פי שניים יותר מאשר ברשויות חלשות ושבשל כך גדל מאוד הפער בין התלמידים ונפגע השווין.

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

משרד מבחן המדינה מדגיש, כי בשל משקלם המועט של המרכיבים הפרוגרסיביים בתקצוב החט"ע, אין די בחיזוק מרכיבים אלו כדי להפוך את תקצוב החט"ע ל��וגרסיבי. על משרד החינוך לפעול בהקדם, וכךולה מדויקת לצמצום הפערים, לבש דגם דיפרנציאלי מותאם לתקצוב בחט"ע וליישמו.

תקצוב שעות ההוראה

תקצוב תקנות השכר בשלבי החינוך השונים

חוות התקצוב נגזרת משני מקורות עיקריים: מחויבות המדינה לחתן חינוך לכל ילדי ישראל⁴⁸ ומחויבות המדינה להסכמי השכר שעליהם חתמה עם ארגוני המורים⁴⁹. התקציב למימון החינוך בכל שלבי הגיל - בחינוך היסודי, בחת"ב ובחת"ע - מתחלק על סמך שלוש תקנות התקציב נרכבות המשקפות את החזאה המיועדת לשכר עובדי ההוראה. החזאה לשכר מגלהת את מרבית המערך הпедagogי המתוכנן להינתן לתלמידי ישראל. להלן, בלוחות 4-2, פירוט התקציב בתקנות אלו בשנים 2005-2014 במנחים כספיים ולפי מספר שעות ההוראה (להלן - התקציב כמפורט או התקציב שעות). בתרשימים 6 ו-8 מתוארים השינויים בתקציב השקליל אל מול השינויים בתקציב שעות ההוראה ובתרשימים 7, 9, 10 מתואר התקציב המקורי השקליל ונוספת התקציב לשנים 2005-2014.

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

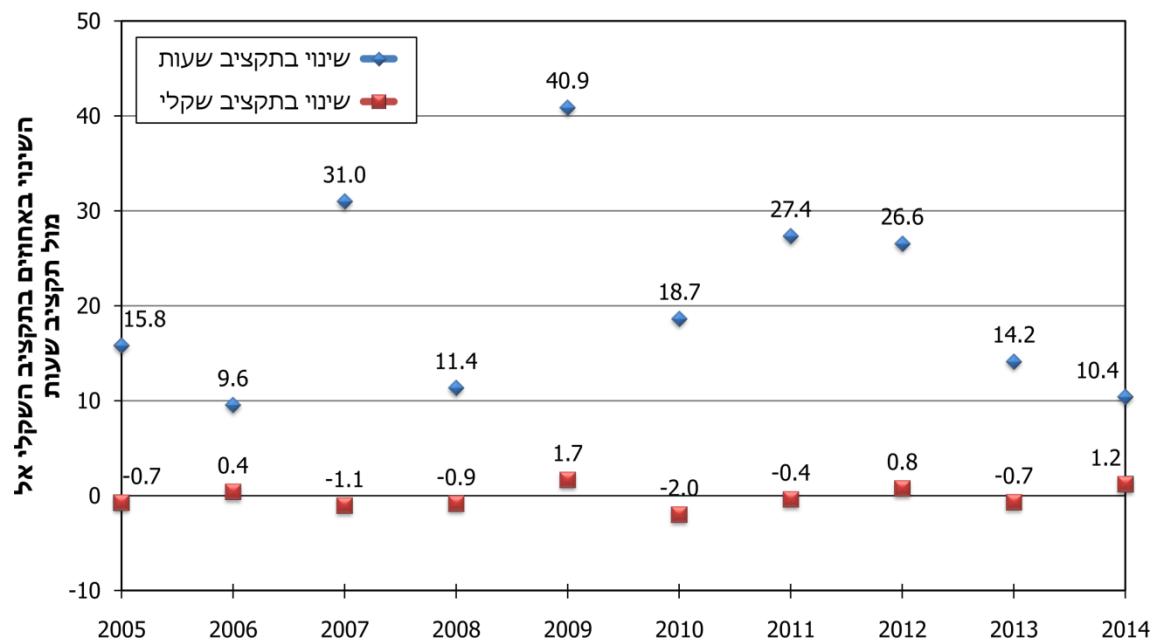
⁴⁹ לעניין זה ראו בחוק יסוד: משק המדינה, תיקון מס' 8, התשע"ד-2014. כספים, לפי סעיף קטן (א), יידזו קודם כל לקוחות התchiaiot המדינה מכוח חוק חום ואנגורו. כמו כן, בהוראת הפק"ם 13.12.1 בנושא "בקרה על ביצוע התקציבי שכר ממשדי ממשלה", נכתב: "חשב המשרד לא מנע ולא יעכ卜 תשלומי שכר מכוח חוקים, הסכמים קיבוציים או מכוח כל דין".

לוח 2: תקנה 20261130 שעות תקן בסיסי - חינוך יסודי⁵⁰

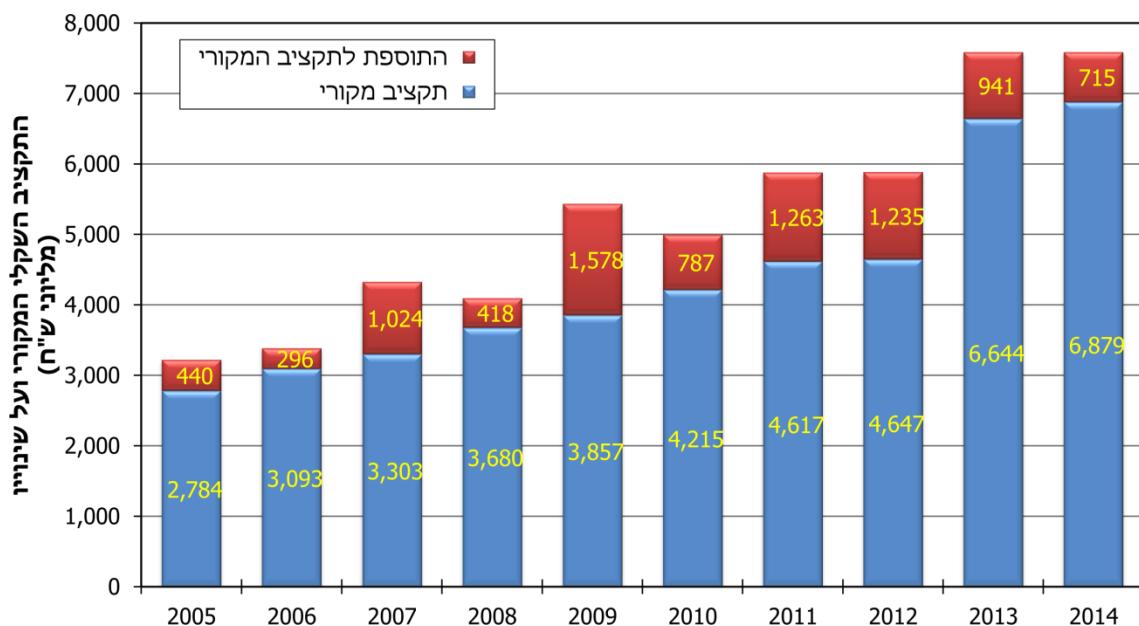
תקציב כמויות (אלפי שעות)					תקציב שנתי (מיליוני ש"ח)					
אחוזים	מספר השינויים	תקציב על שינוי	חוק מקורי	אחוזים	מספר השינויים	תקציב על שינוי	חוק מקורי	תקציב על שינוי	חוק מקורי	
-0.7	-6	841	848	15.82	440	3,224	2,784	2005		
0.4	3	828	825	9.56	296	3,389	3,093	2006		
-1.1	-9	855	864	31.01	1,024	4,327	3,303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

50 "ה התקציב על שינוי" הוא התקציב הסופי של המשרד בסוף שנת הכספי, והוא כולל את כל השינויים שנעשו בו במהלך השנה.

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



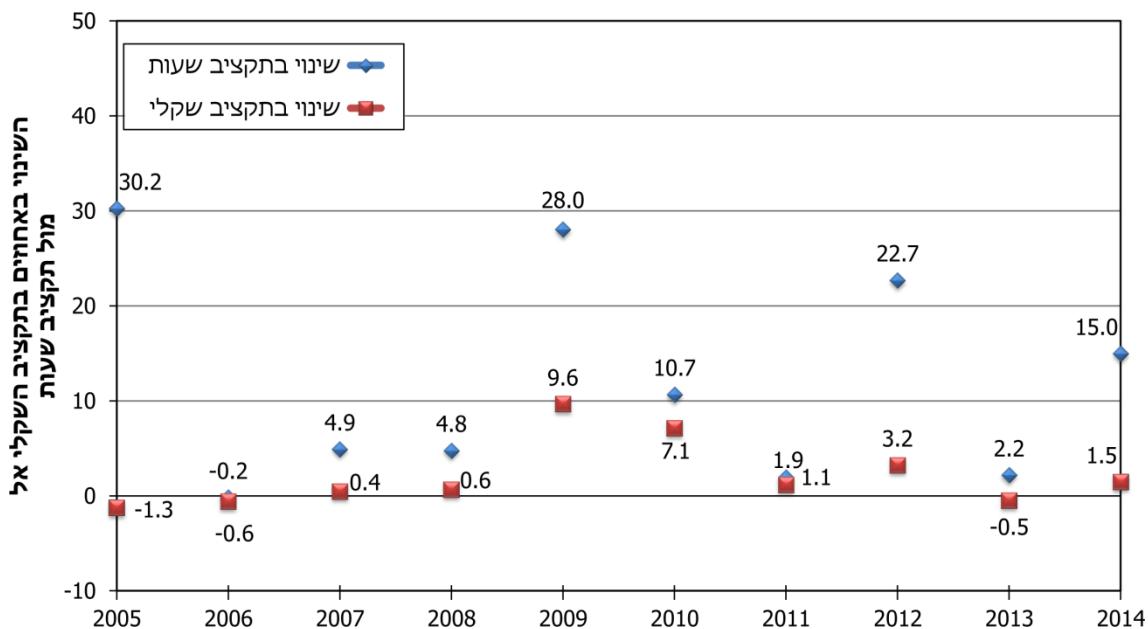
**תרשים 7: התקציב השיקלי המקורי והתקציב על שינויו בתקציב השכר
בחינוך היסודי, בשנים 2005-2014**



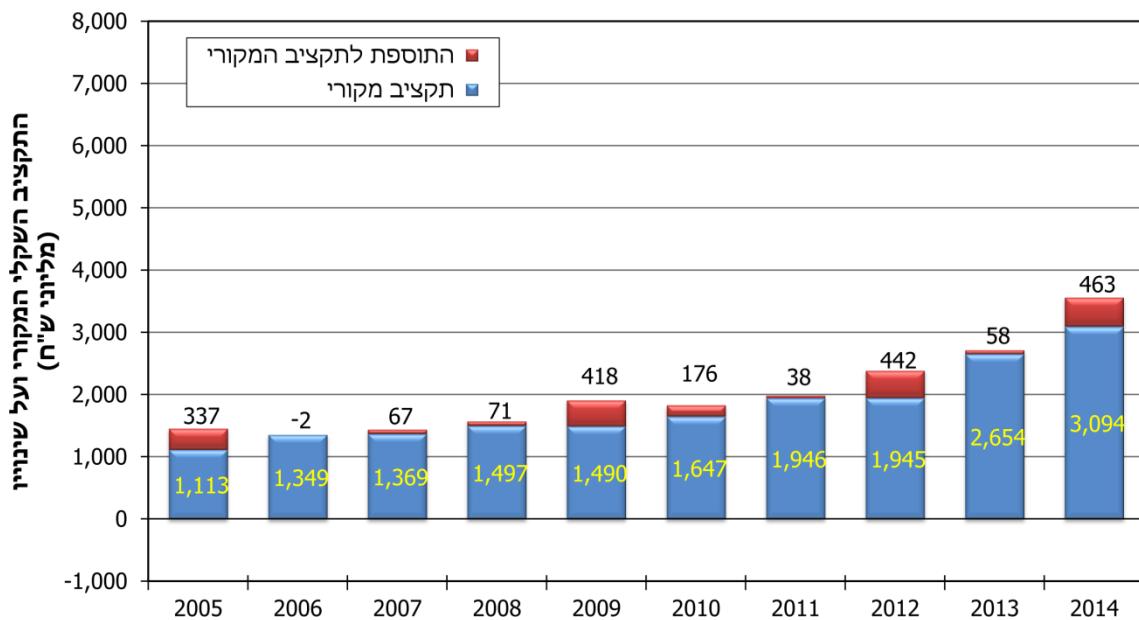
לוח 3: תקנה 20270330 שעות תקן בסיסי - חט"ב

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

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



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



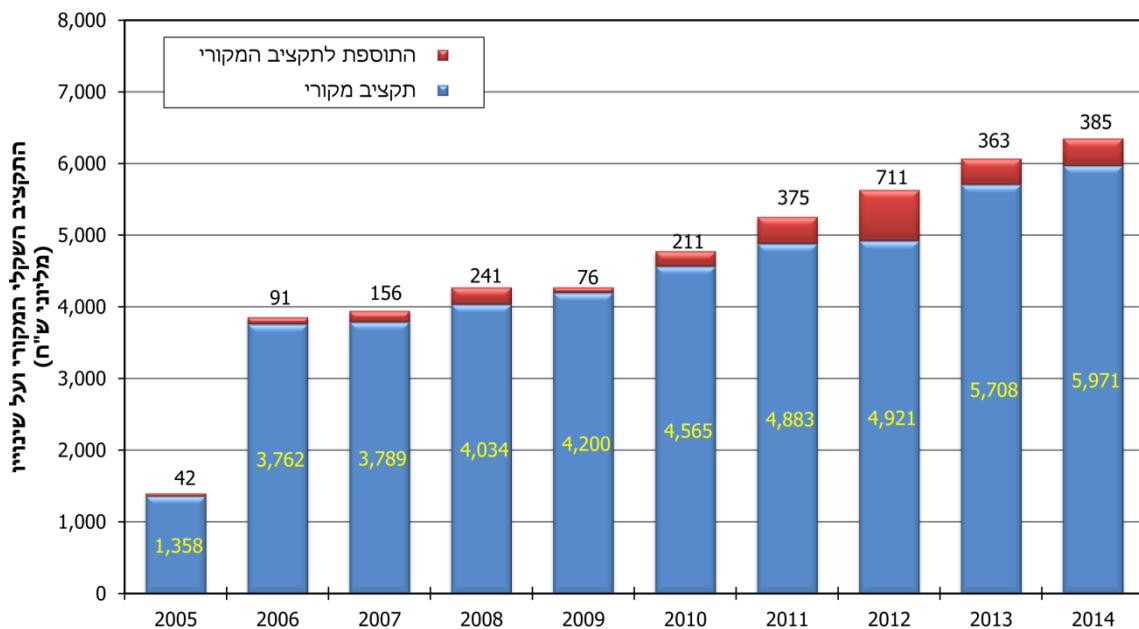
**לוח 4 : תקנה 20270941 שכר לימוד - חט"ע⁵¹,
תקציב שנתי (מיליוני ש"ח)**

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

המקור: משרד האוצר, אגף התקציבים

51 בחטיבת העלiyona המשמעות העיקרית היא איננה לכמויות השעות שמאושרו אלא למספר התלמידים, שכן היקף השעות נגזר ממספר התלמידים וממוצע השעות לתלמיד בהתאם למסלול הלימודים, סוג הקבוצה והוגמה. על כן אין משמעות להציג שיעור השינוי במספר שעות ההוראה בתקנת השכר בחת"ע.

**תרשים 10: התקציב השקלי המקורי והתקציב על שינוי בתקציב השכר
בחט"ע, שנים 2005-2014**



מלוחות 2-3 ומתרשים 6-9 עולה כי הילמה בין שיעורי השינוי שהלו בתקציב השקלי לבין השינויים שהלו במסגרת השעות שהוקצתה בתקציב השכר בחינוך היסודי ובחט"ב. בעוד ששיעור הגידול הממוצע בתקציב בשנים 2005-2014 עומד על 16.3% הרי ששיעור הגידול הממוצע בכמות השעות המוקצית עומד על 1%.

בדוח הוצאות הבן-משרדי לצמצום פערים בתקציב מערכת החינוך מצוין: "שעות הלימוד הן המשאב המרכזי אותו מרגישים התלמידים. מדובר בלחם ובחמאה של מערכת החינוך - שעיה בה עומד מורה מול קבוצת תלמידים, והן האפיק המשמעותי ביותר בהיקפו מסך המשאבים שמקצתה משרד החינוך. משרד החינוך מחויב לממן את מלאו עולותן של שעות הלימוד בכל שלבי הגיל".

1. שיטת התקציב של בתי הספר היסודיים ושל החט"ב מבוססת על הקצאת שעות תקון - שעות הוראה לכיתה. עלות ساعת התקון משוערת על פי תחשי עליות ממוצעת. שיטת התקציב בחט"ב מבוססת על הקצאת שעות הוראה לתלמיד, ועלותה משוערת בתופן ייחודי לכל בית ספר. את שיעור העלות של שעה ממוצעת מבצע מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך בתיאום עם משרד האוצר ובאישורו.

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

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

קביעת עלות השעה בחינוך הרשמי (בתי הספר היסודיים והחט"ב): שיטת התקציב בחינוך היסודי ובחט"ב מתבססת על הקצאת תקן שעות לכיתה. אף התקציבים ואגף שכר והסכם עבודה במסדר האוצר אומדים מדי שנה בשנה את עלות השעה בעורצת מערכת מידע המعبدת את נתוני המורים ואת שכרים. על בסיס נתונים אלו, משרד האוצר מחשב את עלות השעה המומוצעת לשנת התקציב העוקבת תוך התחשבות בתמורות הצפויות בהסכם השכר ובازילת שכר על בסיס המדדים הייחודיים והצפויים. בה בעת, מינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך מבצע תהליך ניתוח דומה לעלות השעה על בסיס מסד הנתונים של תשלומי השכר בפועל, כפי שמדווחת עליהם חשות משרד החינוך. בסופה של דבר משרד האוצר ומשרד החינוך מסכימים מהו עלות השעה לצורך חכונו התקציב.

קביעת עלות השעה בחינוך המוכשר (חט"ע): החט"ע מתחזקיבות לפי מספר התלמידים וועלות הלימודים לתלמיד. שיטת התקציב לפי תלמיד מאפשרת לקבוע את עלות התלמיד בכל מסלול ומגמה⁵³. שכר הלימוד לשעה בחט"ע משוחרך על סמך הסכמי השכר הרלוונטיים לחט"ע ובהתאם למתודולוגיה הקבועה לתקציב החט"ע בשכר לימוד. בחישוב נבדקים מאפייניהם של בית הספר בשנה החולפת: ותק ממוצע, ממוצע גמלוי השתלמות ומספר שעות גיל, ושינויים הנובעים מהסכם השכר, מהחלות רוחניות במדינה (כגון שינוי מע"מ ובדמי הביטוח הלאומי) ומשינויי תעריפים (ביגוד, הבראה, נסיעות וכדומה), ובכלל זה משינויים הצפויים לחול במשך שנת התקציב המיעדת⁵⁴.

על פי מנהל אף התקציבים במינהל כלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך, אף התקציבים במסדר האוצר (להלן – אג"ת) אחראי לקבוע את עלות השעה, בשיתוף עם מינהל כלכלה ותקציבים שבvardeshd החינוך. משרד החינוך מתחייב לא לחרוג ממספר השעות שאושר. אם עלות השעה משתנה, אג"ת, בתיאום עם אגף השכר והסכם עבודה במסדר האוצר, יכריע מהו עלות שעת ההוראה.

52 בספר הצעת התקציב לשנות הכספיים 2015-2016 נכתב בדבריו ההסביר: "עלות שעה שבועית שנתיות בבתי הספר בחינוך הרשמי תעמוד על בין כ-7,300 ש"ח לכ-8,700 ש"ח בהתאם לשלי הגיל השונים. כל שינוי בפועל של 1% בעלות השעה השבועית - משמעו 260 מיליון ש"ח".

53 עלות תלמיד חמשהרכיבים: מספר שעות ההוראה לתלמיד; פרופיל המורים; השירוטים הנלויים; חומר הלימוד; רמת השירות בבית הספר. כמו כן, כל תלמיד מהחייב בתגבור לימודי יהדות על פי חוקת האכאות לבגרות (פיקוח מלכתי דתי ופיקוח חרדי) מקבל תוספה של שעה.

54 עלות השעה המומוצעת המופיעה בהצעת התקציב מביאה לידי ביטוי הן את עלות השעה ללא רפורמת "עו' לתמורה" הן את עלות השעה ברפורמת "עו' לתמורה" באמצעות קביעת משקלות התקציב לכל אחת מהשעות. קביעת משקלות התקציב לכל אחת מעליות השעה מבוססת על נתוני הביצוע של השנה החולפת (שיעור מוסדווים ושרות ברפורמה), וכן על תחזית של הצליפות מוסדווים ומורמים לרפורמת "עו' לתמורה" בשנת התקציב המיעדת.



**משרד החינוך ומנהל
מוסדות החינוך אינם
נדושים לשкол
שיקולי עליות בתכנון
ישום תכניות הלימוד
ושיבוץ עובדי ההוראה**

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

כאמור, היוות שלל פי הוראות תקנון, כספים ומشك של החשכ"ל (להלן - הוראותiscal) אין למנוע תשולמי שכר הנובעים מכוח חווים, מכוח הסכמים קיבוציים או מכוח כל דין, משרד האוצר מעביר למשרד החינוך ממון לתשלום שכר המורים בהתאם לביצוע שעות ההוראה בפועל. לשם כך עליו לבצע התאמות בתקציב המשרדים לשנה ולשרין מקורות תקציב לכיסוי החזאה.

.2 באחריות מנהל המוסד החינוכי לקבוע את שיבוץ עובדי ההוראה בבית ספרו הן בחינוך הרשמי הן בחינוך המוכשר. את השיבוץ אין מגבל תקציב המוסד החינוכי, אלא המחייב כלפי עובד ההוראה, מבחינת היקף משרתו, ומה חובות לעמוד בתכנית הלימודים שאושרה למוסד החינוכי. תרגום השיבוץ למונחים כספיים (דהיינו - לשכר המורים) נגזר מספר השעות הכלול של המוסד החינוכי, מערכת השעה, פרופיל המורה (למשל, מספר שעות ההוראה שנכלל במשarra מלאה של מורה פחות עם העליה בגילו), מהיקף המשarra של המורה ומשך תפקיד (למשל שעות ניהול, מחנוך, רכו' שכבה, רכו' מקצוע). בנושא זה צוין בדו"ח הוצאות הבין-משרד: "המשרד מתקציב את השכר בהתאם להסכם השכר המלא בכך לאפשר לשלם למורים את השכר בהתאם להסכם השכר הקיבוציים. המשרד לא מגביל בשום צורה שהיא את בית הספר [בחט"ע] באופן להעסיק כל מורה בכל פרופיל שהוא ולקבל תקציב בהתאם".

לענין זה ציין מנהל אגף תקציבים במטה כלכלת ותקציבים שבמשרד החינוך בינואר 2016 לפניו נציגי משרד מקרקם המדינה: "עלות השעה המומצעת חינונית לצורך תכנון תקציבי מושכל, תוך אמידת המשמעות התקציבית של תכנון המשרד על בסיס היקף כמותות השעות המאושרות. עלות השעה המומצעת אין משמעות בכל הנוגע לתשלום בפועל, שכן התשלום לא מटבוס על אומדן ועריכות, אלא על בסיס המאפיינים הפרטניים בפועל של המוסד החינוכי, הנגזר מהמאפיינים של כל צוות בית הספר, כפי שמדווחים ומואשרים על ידי המשרד".

מהאחר שמשרד האוצר מחייב לפחות את שכר עובדי ההוראה על פי ריקף משרתם ועל פי מאפייניהם האישיים, לאחר שמדובר במקרים שעונות ההוראה הוא נדרש להתאים בין התקציב שהוקצה למימון שעונות ההוראה למימון בפועל. בשל היקף ההעסקה הנרחב והיקף הכספי הרחב הכרוך בשינויים אלו, נדרש משרד האוצר לבצע התאמות מהותיות בהיקף של מיליארדי ש"ח לכיסוי החזאה הצפופה⁵⁵. התקציב נקבע על פי יישום תכניות הלימודים, בעיקר באמצעות שימוש בשעות ההוראה ובכפוף למגבלת מספר השעות בלבד, ללא להחיל כל מגבלה כספית. מתכוonta זו מביאה לכך שמשרד החינוך ומנהלי מוסדות החינוך אינם נדרשים לשкол שיקולי עליות בתכנון יישום תכניות הלימוד ושיבוץ עובדי ההוראה.

סוג הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, מר יair פינס, כתב למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובה אגף התקציבים במשרד האוצר): "ההוצאה הכספית בתקנות שעוט ההוראה נגזרת מכמות שעוט הלימוד הנדרשת כדי לאפשר לכל כיתה ללמידה את תכנית הלימודים המלאה, ומהסכמי השכר עם ארגוני העובדים הקובעים את שכר עובדי ההוראה. שכram של עובדי ההוראה מתוקצב בדומה יותר המועסקים בשירות המדינה - המגלה האפקטיבית היחידה הינה יחידת הכמות (שיא כוח אדם, שעוט נוספת, שעוט ההוראה), שכן מרגע שנקלט עובד, ומרגע שתנאי העסקתו נקבעו בהסכם שכרי קיבוצי - לא ניתן להפר אותם. לכן המגלה הכספית האפקטיבית בתקנות אלו הינה יחידת הכמות. **אמור שיטה זו נהוגה בתקצוב השכר בכלל המגזר היבורי** [החדישה במקור]."

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

עד כתוב המשרד בתשובתו: "יישום תכניות לימודים בשעות ההוראה, בכפוף למגבלת שעוט, כאשר התכוון התקציבי של עלות השעה מתבסס על אומדן כלכלי, מאפשר לקיום מערכת חינוך ציבורית שוונית, שבה כל מורה יכול לעבוד בכל מקום, ללא תלות בגיל, השכלה, מגדר ומצבי משפחתי. אין מדובר בטענות בעלים - מעבר לתקצוב שקל, יעודד העסקה של מורים يولדים יותר על חשבון מורים 'יקרים יותר' (אמונות, מורים משכילים ובעלי וותק), יקשה לשלם בהתאם להסכם השכר הקיבוציים, עלול להוביל להעסקה פוגענית של מורים, ויקשה על בתי ספר בפריפריה לגאים מורים איכוחיים יותר".

אגף החסכ"ל ציין בתשובתו: "ראוי ליצור הלימה בין תכניות העבודה המאושרות לתקנות חוק התקציב, וכן הלימה בין מגבלת הכמות למגלה הכספית בחוק התקציב. עניין זה יבטיח שקייפות, מעקב ובקרה נאותים להתחמת רמת פעילות המשרד תוך התאמתה לחוק התקציב וכן השלים מיטבו של החוק למימוש תכניות העבודה המשרדיות".



**mdi שנה בשנה,
במשך עשר שנים,
התקציב, על שינוי,
היה גבוהה מחוק
התקציב המקורי**

לדעת משרד מקרקם המדינה, אףן החקיקה הקיימת והסכם העבודה הנהוגים מגבלים את יכולת של מكاتب החלטות ומציעו התכניות הпедagogיות לשנות באופן גורף את התקציב שעתה ההוראה. אף על פי כן, יש מקום למשרד האוצר והחינוך לפתחו מנגנון תקציב שיחייב הפעלת שיקול דעת בהתאם למטרת התקציב שנקבעה. כך יושגו היעדים הпедagogיים בתוך מיזמי עיל של התקציב, ולאו דווקא באמצעות שימוש בשעות הוראה, בלבד לא פגוע בשוויון הרווחה של המורים ובאיותם. מנגנון זה יאפשר לבחון את החלופות להשגת היעדים הпедagogיים ואת עלותן, וכך ייעל את תפעול מערכת החינוך. היה שמדובר בהיקף גדול של כוח אדם גדול ובתקציב עתיק משבבים, שניים קלים במנגנוני ההקצאה והתקציב יכולים לצמצם צמצום של ממש את ההוצאה המיועדת למערכת החינוך.

גם דוח ועדת הדעת התייחס לביעיות העולה מהשימוש בתקציב מערכת החינוך במדד "שעות שבועית" והמליץ: "על מנת להבטיח גמישות ניהולית ושיקיפות מלאה, התקציב, בכל שלבי החינוך, יהיה בכיסף, וייפסק לחלוון התקציב בשעות הוראה. לרשות כל בית ספר ימדו שני סכומים כספיים - התקציבים המיועדים לו על פי סולמות התקציב של סל ההוראה ושל סל השירותים הנלוויים - ומנהל בית-הספר יפעיל את בית הספר במסגרת התקציבו".

לדעת משרד מקרקם המדינה, השיטה הנהוגה, שעל פיה משרד החינוך מתוקצב ורואה לגגד עניין כתנאי הכרחי ומרכזי למימוש מדיניותו את שעות ההוראה בלבד, בלבד להחיל על עצמו מגבלה כספית למימוש המדיניות, אינה ישרה. בדרך זו, אין כל התחשבות ברכיב העולות של התכניות הпедagogיות ובאופן השגתן. יתרה מזאת, שיטה זו עלולה ליצור מחויבות עתידית להעסיק את המורים בהיקפי משרה התואמים את מספר השעות שהוקצו להם, וכך להוביל בהכרח להגדלת בסיס התקציב שעות ההוראה של משרד החינוך.

השינויים בתקנות שכר עובדי ההוראה

כאמור, mdi שנה בשנה, במשך עשר שנים, התקציב, על שינוי, היה גבוה מחוק התקציב המקורי (ראו לוחות 4-2 ותרשימים 6-10, לעיל): בחינוך היסודי חל גידול ממוצע של 20.6%, אף שהיקף השעות שניתן דזוקא הציגו, אם גם בשיעור זום. בחת"ב גידול התקציב בממוצע ב-12% ובחת"ב הוא גידול בממוצע בכ-5.7%, אף שהיקף השעות כמעט שלא השתנה.

אפשר אפוא לומר כי כפי הנראה, השני בתקציב ההוצאה נובע מושניםibus בעלות שעת ההוראה שהוקצתה. שניים אלו יכולים לב Beau מוגן סיבות: התאמת ערך השעה להתאמות בהסכם שכר, קליטתה של עובדי ההוראה "יקרים" יותר, ועוד. מהנתונים שבוחות עולה שמדובר בתופעה עקבית שבעשור האחרון חזרת על עצמה מדי שנה בשנה.

מנהל אגף תקציבים במשרד כלכלה ותקציבים ציין בינואר 2016 לפני משרד מקרקם המדינה שהתקציב על שנייו משיקף בהלימה כמעט מוחלטת את הביצוע של השנה הקודמת. עד הוא ציין שבבנויות התקציב, משרד האוצר מושך כ-3% מהתקציב השקלי לתוכניות הרווחה המתאימות.

משרד מקרקם המדינה מעיר לאג"ת משרד האוצר ולמנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך שבעשור שנבדק, השינוי בתקציב היה בדרך כלל גבוהה מ-3% - שיעור התקציב בתוצאות הרווחה המתאימות.

אג"ת משרד האוצר ציין בתשובהו: "בשנתיים האחרונות נכנסו ליישום הסכמי שכר גדולים במערכת החינוך. "עו לתמורה" אשר נחתם באוגוסט 2011, יותר משנה לאחר גיבוש התקציב לשנים 2012-2011, הוביל לעליות שכר גבוהות מהמצווי בעת גיבוש התקציב ולחוסרי שכר נקודתיים בשנים האמורות".

לדעת משרד מקרקם המדינה, היוות שבאופן עקבי, ממש שעור, התקציב על שנייו בתוצאות השכר גבוהה מהתקציב המקורי, משרד החינוך ומשרד האוצר צריכים לבדוק את הסיבות לכך ולעدقן לפי הצורך את התקציב בתוצאות השכר, כדי לשפר את תכנון התקציב ולהתאים לונדרש בפועל.



משרד החינוך משלם
mdi חדש בחודשו את
שכרם של כ-120 אלף
עובדיה הוראה בחינוך
הרשמי בהיקף של
כ-1.5 מיליארד ש"ח.
בשלוש השנים
האחרונות נחתמו 30
עדכניםים להסכם
השכר

בקרה על ביצוע השכר בחינוך הרשמי

פיקוח החשבות על ביצוע תקציב השכר במוסדות החינוך

משרד החינוך משלם mdi חדש בחודשו את שכרם של כ-120 אלף עובדי הוראה בחינוך הרשמי בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח⁵⁶. עובדי ההוראה מעסיקים על פי שלושה הסכמי שכר נפרדים⁵⁷ (חוקות שכר). בכל הסכם מוגדרים מאפייני המשרתות הכלולות בו ותנאי השכר הנלוויים. לא אחת, הסכמי השכר נחתמים במשך שנת הלימודים ומתקיימים mdi כמו חודשים. יzion שבשלוש השנים האחרונות נחתמו 30 עדכניםים לארגוני השכר. האחריות לשלם לעובדי ההוראה את שכרם מוטלת על משרד האוצר. חשבות משרד החינוך, הcpfופה לאגף החשכ"ל שבמשרד האוצר, ממונה על ביצוע התשלומים ועל הבקרה. תקציבי השכר גדולים, והם מושלים לעיתים אלפי עובדים, וכך הפעלת תהליכי בקרה קפדיים על התשלומים היא הכרח הן כדי להבטיח שכל עובד קיבל את מלאו שכרו אכזיותו והן כדי להבטיח שלא ישולם לעובדים תשלים שאין להם זכאים להם.

חשב המסדר ממונה על ביצוע תקציב משרדיו ועל כל הפעולות המתבצעות בחשבות המסדר הן כלפי הנהלת המסדר הן כלפי החשכ"ל. כמו כן, הוא מחויב לקיים תהליכי בקרה ומעקב על עבודה חשבות המסדר, לרבות על עבדות האגרוריות המחוויות, ובכלל זה על ביצוע שכר העובדי ההוראה.

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

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

57 עובדים שהצטרפו להסכם שכר חדשים ("עו לתמורה" ו"אפק חדש") וכן עובדים שלא הצטרפו אליום ("עלם ישך").

58 לדוגמה: נתוני תעודות הוראה וותק.

59 מערכות המחשבות המצוירות בשימוש יומיומי בעבודת החשבות: מרכיב"ה - רישום התקשרות וכרכרים - בשימוש בכלל מחלקות החשבות; מערכת חישוב שכר - זיון - מתחופלת על ידי חברה חיצונית למשרד החינוך - משמשת לחישוב שכרם של עובדי ההוראה. בשימוש של גבריות מחוויות ושל תחום תיאום שכר ומשכורות בחשבות; מערכת מת"מ - חישוב תשליםים לבועלויות לרשות מקומית וגדומה - בשימוש תחום מת"מ; מערכת משכ"ית - מערכת לדיווח עדכנים הנוגעים לעובדי ההוראה - בשימוש אגרוריות ושל תחום משכורות.



מערכות השכר נכון להיום לא אפשרות בקירה מספיק אפקטיבית על תשלומי השכר ועל ביצוע השעות

ומדויק. מידע שגוי עשוי לגרום תלומי שכר שגויים לעובדים. באם החשבות מדוחות על חריגות בשעות או על יתרות, תחום תקן⁶⁰ פועל בתיאום עם הנהלת המחוות אל מול מנהלי בתיה הספר לבירור החריגה ולטיפול במנועתה.

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

חשי השכר אמורים על אופן חישוב השכר של עובדי ההוראה וכן על הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר. בין היתר עליהם לוודא שמוסדות החינוך עומדים במגביל השעות שהוקצתה להם על פי הנתונים האישיים של המורים המועסקים בהתאם למוסדות.

עליה כי נעשים בקרה ופיקוח על השכר רק בשלב שמוסדות החינוך מינויים את הנתונים למערכת הממוחשבת. זהו בקרה לגויות אוטומטיות שמנועת הזנת נתונים שגויים⁶¹. מלבד בקרה זו, חשי השכר אמורים מבצעים בקרה ופיקוח מהותית לאימיות הנתונים המוחוות אל מול מסגרת המשאים שהוקצתה למוסד, מערכת השעות שנקבעה והנתונים האישיים של המורים. לכן, חישוב השכר עלול להיות שגוי. לדעת משרד מברק המדינה, זהו כשל במערך בקרה השכר שפועל המשרד.

מתשובתו של משרד החינוך עולה: "המשרד מקבל את הביקורת כי מערכות השכר נכון להיום לא אפשרות בקרה מספיק אפקטיבית על תשלומי השכר ועל ביצוע השעות וכי יש לבצע עבודה מערכתי בעניין זה. מענה לסוגיה זו מקבל העדר בתכנית העבודה של משרד החינוך והחשתת הכלכלית".

עד השיב משרד החינוך: "נעשים צעדים לשיפור הבקרות על תשלומי השכר וביצוע השעות. לאור האמור, המשרד [החינוך] שוקד בשנה האחרונה על פיתוח מערכת חדשה לניהול נתונים עובדי ההוראה, בשיתוף פעולה הדוק בין החשבות, מינהל תקשוב מערכות מידע, מינהל כלכלת ותקציבים, אף בכיר לכוח אדם בהוראה. המשרד נמצא בתחום מתקדים של אפיון הדרישות, כך שיתאפשר לבקר באופן הדוק את הנתונים המוחוות, המשפיעים על שכר המורה ועל נזול התקן. כן כתוב משרד החינוך בתשובהו: "חשות המשרד היא גורם דומיננטי בהליך האפיון, תוך הצבת דרישות ודגשים כנדרש ממערכת כספית לאפשר אמינות הנתונים ובקרות לגויות בתהליך זה, מתוך מטרה לאפשר בקרות ובקרה; בקרה ונטרו ממשקם למידע המועבר בין המערכות".

60 תחומי תקן פעילים בכל אחד מחמשות משרד החינוך. בתחוםי אחוריותם נכללים, בין השאר, הנושאים: קליטת נתונים התלמידים מהרשויות וממוסדות החינוך; תכנון תקנים למוסדות החינוך הרשמיים, על פי הקритריונים שנקבעו על ידי המטה, והקצאתם; תכנון תקנים ממ Lager המחוות והקצאתם.

61מערכות מחשב אלו יש מגנונים מובנים שתכליתם למנוע הזנת נתונים שגויים או כאלה החורגים מאליצים המוגדרים במערכת, ובכללים חריגות מהתקנים שנקבעו. ציון כי בשנים האחרונות הוגדרו במערכות המחשב מאות בדיקות תקינה, בקרה ופיקוח.

יש לראות בחוב את העובדה שמשרד החינוך הכיר בכשל שבפיקוח ובבקרה על תשלומי השכר לעובדי ההוראה והחליט לפתח מערכת ייעודית לניהול נתוני עובדי ההוראה. ראיו שהמשרד יקבע לוח זמנים להפעלת המערכת וכי עד אז יפעיל מנגנון ביוני לבקרה על חישובי השכר והתשלומים בגין כדי להבטיח שהשכר משולם בהתאם למסגרת השעות שנקבעה למועד החינוכי ובהתקיים למאפייניו האישיים של עובד ההוראה.

דוגמאות לטיעיות בתשלומי השכר לעובדי ההוראה בגין יישום הסכמי עבודה:

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

תהליך ההמרה לווה בטיעיות ובתשלומי שכר שגויים לאלפי עובדים בהיקף של עשרות מיליון ש"ח. מדובר שקיימה מנכ"לית משרד החינוך, גב' מיכל כהן, בדצמבר 2014 בנושא המרות שכר ב"אפק חדש" עללה שעד מועד הדיוון שלום לכ-9,500 עובדים שכר שאינו בהתאם להסכם בשל טיעיות בתהליכי ההמרה. בדיוון צוין שלכ-8,800 עובדים שלום שכר בחסר, ולכן يولלים שכרם בדיבוב בסך כ-39.7 מיליון ש"ח. עד מועד הדיוון נגבו מהם כשני מיליון ש"ח. מנכ"לית המשרד בקשה לבחון את האפשרות למחוק את חובם של עובדים אלו.

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

2. **היעדר נוהלי בקרה שכר**: בהוראת תכ"ס נקבע: "חשב המשרד יפעל על פי נוהלי עבודה קבועים ומוסדרים, ינהיג נוהלים אלו בקרבת עובדי החשבות ויודא כי עובדי החשבות פועלים בהתאם לנוהלי עבודה אשר נקבעו".

עליה שהמשרד אمنם פועל על פי מנגנון בקרה שהנחיog בכל הקשור לביקורת שמבצעת חשבות המשרד על תהליכי חישוב השכר בחינוך הרשמי, אך הוא לא הסדיר את המנגנון בנהול מתאים, למעט במסמך הנחיות כללי המופץ למנהל בית ספר בתחילת כל שנת לימודים ואשר נוגע לחת"ב⁶². עוד עליה, כי לאגריות המחוויות אשר אחראיות לביצוע תקציבי המחוויות, אין כלל נוהלי בקרה מוסדרים וכתובים על תשלומי השכר וכי המשרד גם לא הסדיר בנהלים את תהליכי העבודה השוטפת בין חשבות משרד החינוך למחלקות המטה⁶³.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד החינוך, לבחבות המשרד ולางף החשכ"ל שבמשרד האוצר כי חוסר בנוהלי בקרה עלול לפגוע בשיטתיות ובקבירות של הבקרה. קר נגעים מעגלי הבקרה הכספיים כדי להבטיח כי תשלומי השכר יבוצעו על פי הנדרש. כל זאת עלול לפגוע⁶⁴ בזכותו של עובד ההוראה לקבל את שכרו במועד ובמלואו.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי בשנת 2015 הוא ביצע ביקורת על שכר עובדי ההוראה במשרד החינוך. על פי הנקיטת החשבה הכללית, מצאי הביקורת שערר החגאו למכנ"לית משרד החינוך, והוא הורתה לתקן מיד את הטעון תיקון. עד צין בתשובתו כי מכנ"לית המשרד הקימה צוות לבחינת מערכות ניהול והדוחות של עובדי ההוראה וכי היא הקצתה לשם קר תקציב של שירותים מיליון שקלים. אגף החשכ"ל ציין גם שרבות מהຽדות המבקרים, כמו גם ממצאים שעלו בדוחות קודמים שהוציא החשכ"ל, כגון סקר סיכון ודו"ח בקרה שכר הנוגע למערך החישוב ותשומי השכר,DOI מוקובלים על אגף החשכ"ל, והוא אף הציע עליהם. נושא זה קיבל תיעוד בתקנות העבודה של האגף, של המשרד ושל חשבות המשרד.

עוד הוסיף אגף החשכ"ל כי לשם שיפור של מערכת הבקרה על דיווחי השכר ועל התשלום בгиון, נעשו, בין היתר, הפעולות: הקצאת תקן בכיר ברמת סגן חבב לתכנול הטיפול בפערים הקיימים בתהליכי ביצוע השכר של עובדי ההוראה⁶⁵; חשבות משרד החינוך פועלת אל מול אג"ת שבמשרד האוצר כדי לקבל תקנים להקמת יחידת בקרה, כנדרש מmorכבות המערכת ומהriqueה הכספי; בתקנית העבודה של חשבות משרד החינוך נכלל טיפול ממוקף בנשא בקרות הן ביחידת המטה והן בגזריות המחוויות, ובכלל זה בקרות ייעודיות

⁶² משרד החינוך, המנהל הפקוגני, **תקן השעות בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התשע"ה בחינוך הרגיל** (24.8.13). אסמכתא: 0272/14/H0Z.

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

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

⁶⁵ להלן הפירוט כפי שהובהר ע"י אגף החשכ"ל: "פישוט מורכבות התהליכי הנגור מעובדה מול יידיות, מערכות וממשקים רבים במשרד המוניים את השכר; ביתת הליכם לטיפול בעדכונים תכופיים בהסכמי שכר (בשלוש השנים האחרונות נערכו הסכמי/עדכוני שכר); אפיון וביצוע בקרת שכר הן במטה החשבות והן במחוויות ובאגפי המשרד המוניים את השכר".

לשיפור אמינות הנ נתונים המדוחים. כמו כן, משרד החינוך נערך להחליפ את מערכות הנהול והדיווח הקיימים לעובדי הוראה. חשבות המשרד מעורבת בתחום אפיון המערכת החדשה בתוך הצבת דרישות ודגש, כנדרש ממערכת כספית, כדי לוודא את אמינות הנ נתונים ולאפשר בקרות לוגיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הליקויים הקיימים במערכת הבקרה אשר לידיוח השכר ותשלום השכר, ראוי שמשרד החינוך ואגף החשכ"ל יקימו את המשך תהליך בנייתו של מערכ הבקרה שהחלו בו, לרבות יישום התוכנית שהציג האגף בתשובה.

3. מינהל רישי, בקרה ואכיפה - בשנת 2012 החליטו מוסדי החינוך והאוצר להקים מינהל רישי בקרה ואכיפה במשרד החינוך. המינהל הוקם בפברואר 2014 והוא אמור לעסוק בשלושה תחומי פעילות: (א) בקרה על מימוש מדיניות המשרד ועל השימוש במשאבים המוקצים לבתי הספר; (ב) אכיפת הנחיות המשרד על גורמי חינוך; (ג) רישי למוסדות החינוך המוכשר ולמוסגרות חינוך החיבות באישור המשרד על פי חוק. המינהל יצא בשלושה מרכיבים לביצוע בקרה על אמות נתונים בבתי הספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכשר.

עליה שמאז הקמת המינהל, אין הוא מעביר לחשבות משרד החינוך מידע אשר לא-התאמות שהוא מצוי בנתוני השכר בבדיקות שהוא יומם. משרד מבקר המדינה מיר למינהל שבcker הוא מונע מהחשבות מידע חיוני הנדרש לשם בקרה על תשלום השכר, ופועל בניגוד להחלטת מוסדי האוצר והחינוך.

סוג בכיר לחשבות הכלליות במשרד האוצר ציין בתשובהו: "הערת המבקר מקובלת על האגף [אגף החשכ"ל]. המשרד [חינוך] נדרש לרכז את נתוני הביקורת שמבצעת ע"י אגף רישי, בקרה ואכיפה במשרד".

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

חשבות משרד החינוך ממונה על שע"ש אutorיותUCH מחויזות. האutorיותUCH ממונעות על ביצוע תקציבי המחויזות, לרבות ביצוע תשלום השכר לעובדי ההוראה שבחינוך הרשמי.



הՁבריות אין
מברחות את ביצוע
התכזיב ואת היקף
ההוצאה הכספיית
בפועל בגין ביצוע
שעות התקן

מבדיקה שביצע משרד מבחן המדינה אՁבריות המחויזות עליה שהן מבקרות את היקפי הביצוע של שעות התקן במסדיות החינוך ובוחנות אם הם חורגים משעות התקן שהוקצו להם. ואולם, הՁבריות אין מבקרות את ביצוע התקציב ואת היקף ההוצאה הכספיית בפועל בגין ביצוע שעות התקן.

משמעותו שרוב התקציב המוקצה לשעות ההוראה מבוצע באמצעות אՁבריות המחויזות, היעדר בקרות כספיות ותקציביות נאותות אՁבריות המחויזות פוגע בהחליך הבדיקה הכלל ועלול לגרום חריגה התקציבית וכספיית התקציב משרד החינוך. לדעת משרד מבחן המדינה, ראוי שהמשרד ימסד, חלק מתכנון הפיקוח הכללי, מתגנני בקרה מתאימים וככללים גם ברמת הՁבריות.



היעדר מעורבות של
חشب המשרד
בתקלילי קבלת
החלטות בעניין גiros
עובדיה הוראה בחינוך
הרשמי אינו רק ליקוי
בסדרי מינהל תקין
אליא הוא עלול לפגוע
ביכולת של הממוניים
על מימוש תקציב
המדינה לוודא כי הוא
מנוצל ביעילות ועל פי
החוק



מעורבות החשבות בתקלילי קבלת החלטות בעניין גiros עובדי הוראה בחינוך הרשמי

החלטת ממשלה⁶⁶ קובעת שגiros של כוח אדם למשרד ממשלתי מותנה באישור של חשב המשרד ובבחינת קיומו של מקור תקציב. היה ועקר תקציב משרד החינוך מיועד למימון שכר עובדי ההוראה, והוא מחויב לש监, יש חשיבות לכך שחויבות המשרד לבדוק את הלהימה בין גiros כוח האדם לתקציב המיועד לכך ואת ההשפעה הכלולית על תקציב המשרד.

בנואר 2016 מסר חשב המשרד⁶⁷ למשרד מבחן המדינה שהחויבות אינה מעורבת בגין עובדי ההוראה למשרד החינוך ואני עוקבת אחר ההשלכות של גiros סgal ההוראה נוסף על התקציב.

אף החscal כתוב בתשובה: "הליי' עבדה מוחשבים הכוללים בקרות לוגיות בתהילך הם הדרכ האפקטיבית ביותר למתן מענה לווייסות בין חוק התקציב לרמת הפעולות המותרת לעניין היקפי העסקת עובדי ההוראה. הנושא הינו באחריות [אף] כ"א בההוראה [במשרד החינוך]. נוכח היקפי הפעולות המדוברם, הכנסת חשב המשרד מעבר לתקלים האמורים, עשוי לטסל ולפגוע בהליך הגiros של ע"ה [עובדיה ההוראה]". משרד החינוך כתוב דברים דומים והוסיף: "הנושא יבחן על ידי המשרד באמצעות צוות ייעודי שיווק".

היעדר מעורבות של חשב המשרד בתקלילי קבלת החלטות בעניין גiros עובדי ההוראה בחינוך הרשמי אינו רק ליקוי בסדרי מינהל תקין אלא הוא עלול לפגוע ביכולת של הממוניים על מימוש תקציב המדינה לוודא כי הוא מנוצל ביעילות ועל פי החוק. בשל היקף הנרבב של כוח אדם שמעסיק משרד החינוך ושל השפעתו על התקציב הכללי, על הנהלת המשרד להקפיד לכלול בדינניה הנוגעים לגiros כוח אדם את שבח המשרד. הדבר יאפשר לבחון, בין היתר השיקולים, את הלהימה בין מגבלות התקציב למידניות העסקה שיקבע המשרד. זאת ועוד, על אף החscal לעמוד על כך שחשב המשרד יזמין לדינונים אלו.

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

⁶⁷ בנובמבר 2015 מונה מר יוסי שטרاؤס לחשב משרד החינוך.

השינויים בתקציב במשרד שנות התקציב

הוראות התקציב⁶⁸ הן כלי מרכזי לתכנון הפעולות השנתיות ביחידות המשרד. התקציב מגדיר את היקף הפעולות הכספיות בכל תחומי הפעולות של המשרד, ויחידות המשרד נרכחות לפעול בהתאם לכך. אם כן, לשינויים הנעשים במסר השנה בתקציב יש משמעות תכניתית. הפעירים בין הסוכמים המתוקצבים בתקציב המקורי לתקציב על שינויו מביעים על פעירים בתכנון הפעולות האפשריות הנגזרות מהתקציב על ידי ייחדות הביצוע. בפעירים גדולים יש כדי להצביע על איותה תכננו נמוכה.

תקציב המשקף כראוי את תכנית העבודה מאפשר לגוף לפעול ברמת דאות גבורה, יוצר רצף תפעולי וחולקה התואמת את פעילות הייחידות בארגון, והוא אף מאפשר רמת ביצחון גבוהה בתשלומים לטפקים. שינויים רבים ותכופים בתקציב במסר השנה, יש בהם כדי להצביע על ליקוי בתכנון התקציב⁶⁹.

שינויים התקציביים בתקנות נובעים מגוון סיבות, ובן העברת עדפים מחובבים משנה התקציב הקודמת⁷⁰; תוספות התקציב שימוש האוצר מעביר במסר השנה מסעיפוי ורבה כלילית או ממשדים אחרים⁷¹; קיצוצים בתקציב בהתאם להחלטות ממשלה; תכניות ומיזמים חדשים שיש לתקציב בהתאם להחלטות ממשלה המתקבלות במסר השנה ושינויים בסדרי עדיפויות פנים ממשדים, אשר בעטיהם המשרד מבקש לבצע הסטוטות התקציביות פנימיות בין תקנות התקציביות או אף בין תכניות התקציביות⁷², ועוד.

הביקורת בדקה את השינויים שבוצעו בסכומי התקנות בתקציבי השנים 2011-2015⁷³.

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

68 התקציב הבסיס המאושר, המפורט עד לרמת התקנות התקציביות.

69 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 (2015), בפרק "סוגיות בתקציב משרד הבריאות", עמ' 580.

70 עדפי התקציב שטרם שלומו, אינם בוצעו בגין התקשרותם עם גורמי ביצוע חיצוניים, והם מיועדים לתשלום עבור ביצוע פעילות מוגדרת בתקציב.

71 ראוי לציין גם את התקציבים המועברים למשרד כ"כספי קואלציוניים".

72 העברת התקציב בין התקנות התקציביות באוטה תכנית התקציבית טעונה אישור של משרד האוצר; העברת התקציבית בין תכניות התקציביות או בין תחומיים התקציביים דורשת גם הודעה לוועדת הכספיים או את אישורה, בהתאם לשיעור השינוי המבוקש.

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

נמצא אפוא כי רוב התקנות בתקציב המקורי של משרד החינוך עוברות שינויים, רבות מהן שניים ניכרים - שינוי של יותר ממחצית הסכם הנקוב בתקינה. הדבר מעלה חשש שתוכנו התקציב לכי ושים תבן של ייחודת המשרד לתקן את הפעולות המתוקצבות על פי התקנות אלו ולבצען נגעת באופן משמעותי.

לදעת משרד מבקר המדינה, אמנם אי אפשר למנוע שינויים בתקציב, אך אם התקציב המקורי משתנה תכופות, ואם אותן תקנות משתנות מדי שנה - סכומי התקציב מתעדכנים לסכומים גבוהים הרבה יותר מאשר השנה - התקציב המקורי ששמר משרד החינוך מגבש עם משרד האוצר, והਮובא לאישור הכנסתה, אינם משקף את מדיניות המשרד ואת תוכנית העבודה שלו. בדרך זו התקציב מאבד מערכו ככללי לתכנון עבודה המשרד וכאמצעי לבקרה עליו ביצועה.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נכתב: "בתהיליך משותף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, בוצעה הפקת לחייב בעבודה על התקציב- 2015- 2016, ושרה ארוכה של נושאים אשר לא נכללו בעבר בבסיס התקציב הבסדרו בסיס. יחד עם זאת, המשרד רושם לעצמו את הנושא וישאף להכניס ככל שניתן נושאים לבסיס התקציב, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר". משרד החינוך הוסיף: "יעיגן תכניות חינוכיות בסיס התקציב דורש קבלת החלטות לגבי שנייני סדרי עדיפויות, שכן על מנת לתקצב בסיס נושאים שונים, יש להפחית את התקציב בסיס מסעיפים אחרים או לקבל תוספת אקסוגנית ממשרד האוצר. לאור האמור, מדי שנה אנחנו מתקציבים שורה ארוכה של נושאים בסיסיים ואתה כדי להקטין את היקף השינויים התקציבים ולאפשר פועלות תקינה וריצפה של אותו נושא, אך יכולת לעשות כן היא בסופו של דבר מוגבלת".

העדפים המחויבים⁷⁴ ועילות השימוש בתקציב

התשלום בעבר כמו ההתקשרות שהמשרד מבצע בשנת התקציב מועבר רק בשנת התקציב הבא. הסכם לתשלום מועבר לשנת התקציב הבא כ"עדיף מחויב", ומתווסף לתקציב השנה הבא בתהיליך השינויים בתקציב⁷⁵. תhilיך זה נעשה באישור אג"ת ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

⁷⁴ הפרק עוסק בעדפי הרשות להוצאה בתקציב הרגיל של משרד החינוך (לא בתקציב הפיתוח) ולא בעדפי הרשות להתחזיב.

⁷⁵ עדפים מחויבים נוצרים גם בשל אופי הפעולות המתוקצבות - התקשרות לביצוע פעילות מורכבות ורב-שלביות או תוכניות רב-שנתיות, ובשל חוסר החופיפה בין שנים למידדים לשנת התקציב - כל שנתי למדוים מתחילה בספטמבר, נמשכת לתוך שנת התקציב הבא (המתחלפת בנינואר של אחר מכ), וכל שנת התקציב כוללת למעשה את השלישי הראשוני של שנת הלימודים הבאה.

הנברר, כי בפועל, לא כל עדפי התקציב המחויבים מועברים עוד בתחילת השנה העוקבת, ולכן המשרד משלם בעבור התchiaיות אלו מתקציבו השוטף ובניגוד לתוכנית התקציבי. יzion, כי ההנחה שההעברה עדפי התקציב תיעשה רק לאחר סוף שנת התקציב עלולה להביא לקבالت החלטות לא מושכלת ולא מיטבית, מטער מטרה לנצל את התקציב עד אותה שנה, לפחות כהchiaות עתידית.

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

2. ברוב התקנות של התקציבי השנים 2011-2013 (62%-65%) הועברו עדפים מחויבים לשנת התקציב הבאה, ובכמלה מתקנות התקציב 2014 הועברו עדפים מחויבים לשנת 2015 (סכום העדפים המחויבים שהועברו מתקציב 2014 עד על כ-1.9 מיליארד ש"ח). כמו כן, בכ-22% מתקנות אלו (76 התקנות) עבר רוב התקציב משנת 2014 לשנת 2015. נתונים אלו מעלים חשש ששיעור ניכר מתקנותו של התקציב המשדר אינו מנוהל ביעילות.

עד נמצא, שambilן 76 התקנות שמרן עברו עדפים מחויבים בשיעור של יותר מ-50% מסכום התקנה מתקציב 2014 לתקציב 2015, ב-38 התקנות התקיימה תופעה זו גם בשנה הקודמת - דהיינו, עברו עדפים מתקציב 2013 לתקציב 2014 בשיעור גובה מ-50% מסכום התקנה. הדבר מצביע על כך שההעברה עדפים ניכרים בתקנה התקציבית משנה אחת לשנה שאחריה אינה תופעה מקרית או חד-פעמית.

משרד מבחן המדינה מעריך למשרד החינוך כי עליו לבדוק מהן הסיבות להיווצרות עדפים מחויבים בתקנות התקציבו, בעיקר בתקנות שעשווីו העדפים המחויבים בהן גבוהים ובקנות שמווערים בהן עדפים מחויבים כתופעה רב-שנתית, ולגבש מדיניות התקציבית פנים-משרדית לצמצום התופעה ככל האפשר.

3. בחודש יוני 2013 החליטה הממשלה⁷⁶ לאמץ את המלצות דוח ועדת המשילות.⁷⁷ בתחום התקציב הומלץ לישם מתווה להעברת העדפים המחויבים למשדי הממשלה עד לאישור בידי ועדת הכספי של הכנסת. המתווה קובע את

76 החלטת הממשלה מס' 482, אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודה המטה וכליות הביצוע של משרדיה הממשלה בנוסאי התקציב והתקשרותה המשדרי הממשלתי (רכש ומכרזים) ("וועדת המשילות") (30.6.13).

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

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

עליה שהפעולות להעברת העודפים המחייבים בשנת 2014 לא בוצעוUPI פי לוחות הזמנים שצוינו במתווה שקבעה הממשלה, ורוב העודפים המחייבים מתקציב 2013 הועברו באיחור: 50% מהם הועברו באיחור של חודש, 20% הועברו באיחור של כחודשיים ו-30% הועברו באיחור של שלושה חודשים.

משרד מבקר המדינה עיר למשרד האוצר כי ראוי שבמהלך למתוועה העקרוני שנקבעה בחלטת הממשלה אשר לתוכנות העברת העודפים המחייבים, הוא יגבש נוהל שישדר את התהליך בנושאים: הגורמים הממוניים, לוחות הזמנים והבקשה על ביצוע התהליך, ויפעל על פי. כך אפשר יהיה להבטיח שהעודפים המחייבים יועברו במועדים שיאפשרו להשתמש בהם ביעילות.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נכתב: "עדיפים מחייבים המבוססים על תקציביות הינם אחד האמצעים לביצוע התקציב ו מבחינה משפטית הינם ביצוע לכל דבר ואין דין עדיפים שאינם מחייבים וגם אין מעדים על אי יכולת ביצוע של משרד כזה או אחר. רוב העודפים המחייבים בתקנות תקציביות נובעים מסיבות שחלקן גדול אינם תלויים במסדר החינוך, אלא בחתנהלות ממשלה ובהנחיות החשבה הכלכלית באשר למועדוי תשלום לספקים ובאשר למחייבות לרשות התקציב על המזומנים בתקנה, זאת בכך לוודא שמלוא ההתקציבות לספקים מופיע בספרים".

משרד מבקר המדינה סבור אכןם שלעתים אי אפשר למנוע את היוצרותם של עדיפים מחייבים ואת העברתם לשנת התקציב הבאה. ואולם, בשל היקף התופעה ועקבותיה בתקנות תקציביות רבות ושל השפעותיה השליליות על ניהול התקציב של יחידות המשרד, מן הרואו שמשרד החינוך יבחן באופן יסודי, בשיתוף החשכ"ל ואגף התקציבים שבמשרד האוצר, אילו אמצעים אפשר לנகוט כדי לצמצמה ככל האפשר.

ההתאמה בין תכנון התקציב למטרותיו, יעדי ותפקידיו

ח豁וטות הממשלתית בתחום החינוך מתרוגמות לאבני דרך פדגוגיות, אשר אליהן נלווות משמעויות תקציביות. מינהל כלכלת התקציבים שבמשרד החינוך מסיע למקבלי החלטות במשרד להוציא תכניות פדגוגיות אל הפועל.

אחד מתקמידו העקריים של משרד החינוך הוא גיבוש של מדיניות החינוך ותכנון העבודה של מערכת החינוך לצורך יישום המדיניות. תכנון העבודה נקבע תוך רמה האסטרטגית הרב-שנתית הן ברמה היישומית השנתית.

מודרך תכנון הממשלתי מגדר את המרכיבים שיש לצוין בתכנית העבודה המשדרית לכל ממשימה, ובhem, בין השאר⁷⁸: מהות המשימה והפעולות המרכזיות הכלולות בה; כל הمدنיות המתואימים לביצועה; הגורמים הנדרשים לעמוד ממשימה וחלוקת האחריות ביניהם; היקף התקציב הנדרש לביצוע המשימה; מדי תפוקה.

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

1. תכנון ותקציב במטה המינהל הפדגוגי: המינהל הפדגוגי (להלן - המינהל) ממונה על ניהול כל המערך הפדגוגי של מוסדות החינוך בכל שכבות הגיל, ובכלל זה תכנון אינטגרטיבי ופיתוחו והקצאה של משבבים פדגוגיים, של כלים ושל אמצעים הנדרשים ליישום מדיניותו של משרד החינוך. המינהל הפדגוגי הוא המינהל הגדל ביותר במשרד החינוך, והוא קוף התקציבים של כל אגפיו ויחידותיו הוא כ-70% מתקציב המשרד.

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

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



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

ובהתאם ליעדים האסטרטגיים של המשרד, כפי שהוגדרו בתכנינו האסטרטגי, לכל אחת מהשנים 2014-2016.

לכל משימה מפורט כל הנדרש לביצועה: סוג המשימה (אם היא אסטרטגי, ייחודית או שוטפת); שם המשימה (הכלל תיאור מוקוצר שלה); תוכאה רצiosa שהמשימה אמורה להציג; שלבי התארגנות (תיאור מילולי של השלב והתריך שיש לסיומו); המומנה על המשימה (בעל התקציב); מדי תפקודה למשימה (כולל שם המודד, הערך שהוא בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) והערך שיש להשיג בשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016)); שלב הגיל שאליו המשימה מוכנות (קדם יסודי, יסודי או על-יסודי); המgor שאליו המשימה מוכנות.

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

משרד החינוך מסר בתשובתו למבקר המדינה: "לאור החשיבות הרבה שהמשרד מיחס לנושא הקשר בין תכניות העבודה והתקציב ביחסה מרכזית זו, איש משרד בעל תפקיד ייעדי ל קישור זה אשר מיועד להיות אמון על התקציבי המינהל הפדגוגי ועל הקשר בין התקציבי המינהל הפדגוגי לתוכניות העבודה שלו. זאת ועוד, בעלי התפקידים האחרים על התכנון והתקציב במינהל הפדגוגי משתמשים כירום ממוני התכנון, מתוך מטרה לבדוק את החיבור בין התכנון והתקציב".

משרד מבקר המדינה מעריך מינהל הפדגוגי שראוי לקשרו בין תוכנית העבודה לתקציב המשרד. מידע זה מהותי להגדלת המשימות ולהציגן סדר העדיפויות לביצוען, ועל הנהלת המינהל הפדגוגי להקלילו בתוכניות העבודה שלו בשנים הבאות בעבר כל שימוש ברמת הדיקוק שמאפשרים אופייה והגדرتה. יש משימות שהגדרתן "aicوتנטית", ולפיכך קשה יותר לcameת במדיק את התקציביה, ויש משימות שהגדרתן "כמותנית" ומדידה, ולפיכך אפשר למסור מידע התקציבי ברור עליון. הכללת המידע התקציבי בתוכנית העבודה מאפשר לשפר את תכנון העבודה ולעקוב ביעילות רבה יותר אחר ההתאמאה בין ביצוע המשימות והשגת יעדי העבודה של המינהל ובין ביצוע התקציב.

- .2 **תכנון ותקציב באגפי המינהל הпедagogiy:** האגף לחינוך יסודי שבמינהל ממונה על ניהול הпедagogiy של מערכת החינוך היסודי ואחראי לבקר את יישום המדיניות.

האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון מונה על הפעולות למניעת נשירה מהמסגרות המוסדיות ולטיפוח אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון⁷⁹ בثور המסוגרות הללו, וכן לביצוע פעולות חיוניות וטיפוליות עם ילדים ובני נוער שנתקו מהמערכות המוסדיות לצורך חזוק שיוכותם החברתי והשתלבותם בחברה.

תכניות העבודה של האגף לחינוך יסודי ושל האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) (להלן - תכניות העבודה האגפיות) נכתבו בהתאם למטרות שקבע המינהל הפדגוגי לתוכניות העבודה השנתיות של אגפיו. תכנית העבודה האגפית כוללת פירוט של יעדו העבודה השנתיים של האגף, ובנוסף כל יעד מפורטות המשמעות המוגדרות להשתנות. לכל משימה מצוין המידע: תיאור המשימה, הממונה עליה, תפוקותיה,لوح זמינים לביצוע והמשאבים המוקצים לשימושה⁸⁰. אשר למשאים, צוינו בתכניות העבודה האגפיות עליותיהן הכספיות של כמה מהמשמעות של התכנית העבודה השנתית של האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון צוינה עלותן של משימות מעטות בלבד.

אמנם עלויותיהן הכספיות של שלישי מהתפקידים שבתפקידים העבודה האגפיות של האגף לחינוך יסודי ושל האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון צוינו, אולם במשמעות צוינו⁸¹ המשאים במונחים לא כספיים, ללא תרגום למשמעותים כספיים; או שלא צוין כלל מידע על המשאים, ומילא על עלויותיהם. לרוב אלו משימות שאופן הגדרתן מקשה לתמරח אותו במידוק, למשל המשימה "הבנייה כלים המקדים התבוננות בית ספרית בתהיליכים פסикו-פדגוגיים", המופיעה בתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) של האגף לחינוך יסודי. כמו כן, אין בתכניות העבודה האגפיות צוין של התקנות התקציביות המשמשות למימון כל משימה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנחתת המינהל הפדגוגי שגם ברמת תוכניות העבודה האגפיות, עליה להנחות את אגפי המינהל לצוין בעבר כל משימה את התקנה התקציבית המשמשת למימון ולהרחב ככל האפשר את פירות העליות לכל משימה; בעבר המשימות שהגדרתן מקשה לתמරחן, רצוי לבדוק אם אפשר להגדירן במונחים מדדים כדי להקל את תמחורן, ולכל הפחות להסתפק באומדן כספי סביר ומנומך. מידע מלא ואמין על התקציב בתכנית העבודה יסייע הן בתכנון העבודה הפרטני של כל משימה הן בבקרה טובה יותר על ביצועה.

⁷⁹ ילדים ובני נוער בני 13-18 שנים החיים בסביבה חברתית-כלכלית מסכנת את התפתחותם ואת יכולתם למשוך אזוריותיהם על פי האמנה לצוות הילד.

⁸⁰ תוכנית העבודה השנתית של האגף לחינוך יסודי כללה בסינמה גם רשימה קצרה של משימות השגירה האגפית ושל התקציב לכל אחת מהן.

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

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי בהתאם להנחיית מנהל המינהל הפלdagogi לכתיבת תוכניות עבדה אגפיות הקשורות לשאים, האגר לחינוך יסודי ציין ברוב מרכיבי תכנית העבודה השנתית שלו את העליונות הכספית של המשימות. במקצת המשימות צוינו משאים לא כספיים אך מדידים. בתשובה ציין האגר לחינוך יסודי: "モובנת לנו החשיבות לתמחר באופן מפורט גם משאים אלו ולצער לפחות את התקינה התקציבית המשמשת למימון המשימות המופיעות בתכנית העבודה. בימים אלו אנו נערךים כתכנית התקנית העבודה לשנת הלימודים תשע"ז [2017-2016]. נקבע על כתיבת תוכנית עבודה מקושרת **משאים** ומפורטת במונחים מדידים תקציביים או לכל הפחות אומדן כספי סביר ומנומך".

3. מארח תכנון, ניהול והיררכיות: מאז שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012),³ המינהל הפלdagogi מפרסם לכל מוסדות החינוך תכנית פעילות לשנתית מחיהית בשם "מארח תכנון, ניהול והיררכיות" (להלן - מתן"ה). מסמכיו המתן"ה מפרטם את התכנית האסטרטגית הרבע-שנתית ואת מטרותיה ויעידה המכחים, מגדרים בקווים כליליים את המשימות שעל מוסדות החינוך לבצע לפי שלבי הגיל לצורר השגת יעדים אלו. מנכ"ל משרד החינוך מאשר את מסמכיו המתן"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך תכנון מיטבי של הפעולות המתווכבות לשם ביצוע המשימות הנדרשות ממוסדות החינוך, ראוי היה שמסמכיו המתן"ה יצביעו על הקשר שבין כל מטרה ויעד ובין מסגרת התקציב להשגתם.

א. משרד מבקר המדינה בדק את הקשר שבין מסמכיו המתן"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2012-2011) - התשע"ו (2016-2015) (להלן גם - מתן"ה התשע"ב (2012-2011); מתן"ה התשע"ג (2013-2012); מתן"ה התשע"ד (2013-2012); מתן"ה התשע"ה (2014-2013); מתן"ה התשע"ו (2015-2014); מתן"ה התשע"ז (2016-2015)) ובין התקציבי המשרד לשנים 2012-2015).

בבדיקה נמצא שבאף אחד מסמכיו המתן"ה לא צוין בעבר אף שימוש מסוימת תקנה התקציבית בתקציב המשרד היא תומומן ולא צוין סכום התקציב בעבורה. המינהל הפלdagogi מתרגם את המטרות ואת היעדים הפלdagogים של המשרד לתקניות לימוד, ובهن פירוט של היקף התשומות הנדרשות למיושן ושל התפקידות הצפויות. ואולם, אף שהתשומות הנדרשות לכל שימוש מוצגות במסמכיו המתן"ה במונחים כמוותיים (מספר השעות הנדרשות לביצוע המשימה, מספר בתי הספר ועוד), סך התשומות המוגדרות במתן"ה אינו מוצג במונחים כמוותיים או במונחים כספיים.

לפיכך, אי אפשר להעיר באמצעות מסמכיו המתן"ה את העליונות הנדרשות להשגת כל אחד מיעדי התכנית האסטרטגיית, ומיליא מסמכים אלו אינם משמשים בסיס לבחינת עמידתם של גורמי הביצוע במוגבלות התקציב, לצד עמידתם במידדי הביצוע הפלdagogים.

ב. היה שאן קשר ישיר בין מסמכי המתנ"ה ובין תקציב משרד החינוך, בבדיקה משרד מבחן המדינה בתקציב המשרד לשנים 2012-2016⁸² תקנות רלוונטיות למשימות המוגדרות במסמכי המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ב (2011-2012) - התשע"ו (2015-2016) בעבר החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי, נמצא כי לא ניתן לקבוע כמה מסכום התקנה התקציבית (או כמה תקנות תקציביות) מוקצת לשימה מוגדרת.

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

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

משרד מבחן המדינה מעיר למשרד החינוך כי מצב זה מקשה ביותר לבחון את הייעילות של ביצוע תכנית העבודה והוא מאפשר לחשבות המשרד לוודא שהתקציב מונצל בהתאם ליעודו.

ג. במסמך מתנ"ה התשע"ו (2015-2016), פורמט העדים והמשימות למוסדות החינוך שונה מה שבמסמכי המתנ"ה המקוריים. מתנ"ה התשע"ו (2015-2016) מגדרה בעבר כל אחת מרמות החינוך (קדם יסודי, יסודי ועל-יסודי) תוצאות רצויות, משימות מומלצות, תפוקות נדרשות וחומרים וכליים פדגוגיים העומדים לרשות המוסד החינוכי בעבר כל מטרת אסטרטגיית וכל יעד אסטרטגי.

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

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה צוין כי מסמך המתנ"ה מיועד למוסדות החינוך בלבד. המשרד הוסיף: "בראש ובראשוונה מדובר בכלים עבוריภายใน הספר, שתוכליו לשחק למנהל בית הספר את התפיסה האסטרטגית של המשרד ואת הנהלים והשגרות הרלוונטיים מבחינתו. עבורי מוסדות החינוך אין זה רלוונטי מה הן התקנות התקציביות הרלוונטיות ממנה נשבבים התקציבים עבור היעדים המשדריים. הקשר בין המשימות לבין התקנות התקציביות בא לידי ביטוי במסגרת תכניות העבודה מתנ"ה לשנת תשע"ו [2016-2017] מציג תפיסה תכנונית אסטרטגית מתקדמת יותר בהשוואה לשנים עברו, תוך קשר בין מטרות וייעדי מערכת החינוך לבין ייעדי מוסדות החינוך בגילאים השונים... העובדה שבמסגרת מרכזי אחד מפורטים היעדים, הכללים, והמשאבים - הם בעינינו בשורה גודלה של תיאום תהליכי תכנון ותקצוב ברמת המוסד החינוכי. משרד החינוך סומר על מנהלי מוסדות החינוך ורואה בהם בעלי הסמכות והאחריות לבצע את מחלci הבדיקה, החשיבה והתכנון על-מנת להתאים בין היעדים והמשימות לכלל המשאים הניתנים בידיהם".

משרד מבקר המדינה צוין כי מסמך המתנ"ה הוא מסמך התכנון השנתי העיקרי שהמשדר מפרסם. תכניות העבודה של יחידות המטה מתוארכות בו באופן אינטגרטיבי לרמה האופרטיבית. הוא מיועד הן לרמת המטה והמחאות - למפקחים במטה המשדר, למנהל המחוות ולמפקחים המחוות, הן לרמת המנהלים של משרד החינוך. כמו כן, הוא מתרפסם באתר האינטרנט של משרד החינוך, דהיינו הוא מיועד להציג את התוכנו גם לפני הציבור הרחב. משרד מבקר המדינה סביר, לפיכך, שעל משרד החינוך לקשר בין מסמך המתנ"ה, על הפעילות המצוינות בו, ובין תקציב המשדר, כדי שבדי כל הגורמים שלאillions מיועדת מסמך המתנ"ה יהיה מודיע מלא על מקורותיהם של המשאים המוקצים ליישום מרכיבו ועל היקפם. קישור כזה יהיה בו גם כדי לשפר את הבקרה הפנים-משדרית ואת הבקרה הציבורית על יישום התכנית.

4. תכנון ותקצוב במינהל כלכלת ותקציבים: מינהל כלכלת ותקציבים שבמשרד החינוך ממונה, בין השאר, על "פיקוח ובקרה על הביצוע הכספי והפיזי [של תקציב המשדר] ועל ביצוע שינויים התקציביים במהלך השנה". מינהל כלכלת ותקציבים אמרו לאשר לכל יחידה את תכנית העבודה התקציבית שלה

ולעקב אחר ההתאמה בין האופן שכלי ייחודה מבצעת את תקנות התקציב שלה ובין תכניות התקציב שאושרה לה. כדי לקבל תמורה מצב מלאה וمعدכנת על ביצוע תקנות התקציב שבסמכות כל יחידות הביצוע במשרד, בתחילת שנת 2016 העביר המינהל ליחידות המשרד גילון אלקטרוני (טבלת אקסל) אחד לשם תכנון התקציב ולבקרה עליו, בשם "תכנית עבودה התקציבית".

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

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

כמו כן, על מינהל כלכלת ותקציבים לגבות נוהל מפורט למדובר ובקורה על התקציב, וכן ליזור מסגרת נורמטיבית מחייבות לבקרה יعلاה על ביצוע תכניות העבודה התקציביות.

משרד החינוך מסר בתשובהנו: "מינהל כלכלת ותקציבים פועל יחד עם מינהל תקשיבות ומערכות מידע ליצירת מערכת מקוונת לניהול התקציבי ותכניות העבודה התקציביות, שתאפשר את תהליכי העבודה של היחידות מול מינהל כלכלת ותקציבים בזיקה לתקציב המשרד, ותמיר את פורמת האקסל של 'תכניות העבודה התקציביות' לממשק מתוקש. המערכת תעגן תהליכי עבודה באופן מוקדם ותכלול נוהלים ברורים לכל היחידות, בכל הנוגע לתוכנו התקציב, ביצועו ולבקרה עליו".

המשרד הוסיף כי ככל הנוגע לחבר שבין תכניות העבודה המשדריות ובין התקציב המשדר, כל יחידה במשרד אמונה על בניית תכנית העבודה שלה, בכפוף ליעדים ולמשימות שהוגדרו על ידי הנהלת המשרד; וכי תכניות העבודה המפורטות איןן מתחממות במשימות השוטפות של המשרד, משימות שהיקפן עצום, אלא במשימות האסטרטגיות שמהוות את השינוי בתכנית העבודה ביחס לשנים הקרובות. משימות אלו מוגדרות מושיפות מפתח לצורך השגת יעדי המשרד, וזאת כדי שיחידות המשרד יתמקדו בתוכנו מוכoon יעדים. לעומת זאת, התקציב משדר החינוך מוקדש ברובו למימון הפעילות השוטפת של מערכת החינוך, זו שאינה בתוכנית העבודה. עוד ציין משרד החינוך בתשובהנו: "ראוי ליזור הלימה בין תכניות העבודה המאושרות לתקנות חוק התקציב. מוסכם כי ישנן משימות שמשמעותן בתכנית העבודה האסטרטגית וכי יש מקום לקשר אותן להיקף התקציבי הרלוונטי, ותעריך חשיבה פנימית במשרד בעניין זה".

משרד מבקר המדינה סבור כי יצירת קשר בין התקינה התקציבית לשימוש הכספיות בתכנית העבודה המשדרית תאפשר לגורמי המטה, ובכללן הנהלת המשרד, מינהל כלכלה ותקציבים וחובות המשרד, לעקב אחר הביצוע של תוכנית העבודה, לעמוד על האפקטיביות של תקציב התכניות ולהפיק לקחים לצורך בניית תוכניות עבודה ותקציב בעתיד.

5. במדריך התקנון הממשלה צוין: "תקנות תקציביות מאפשרות לעגן בספר התקציב את התכנית באופן שיאפשר לנחל אותה כהלה ובطיח מעקב ובקרה נאותם אחרימוש תקציביה. תוכנית שלא ברור היכן וכייד היא מתוקצבת (על כל הבטיה) 'תיבלו' בהירה בפעולות השוטפת'."

א. בניגוד לתקציב ממשדים אחרים, מרבית התקציב הפעולות של משרד החינוך מוקדש, כאמור, לתשלומים שכר ואון הוא הקשור לתקציב התכניות הпедagogיות. תוכנית פדגוגית חדשה שיזום משרד החינוך מלאה לעיתים בפתחת התקנה התקציבית יייעודית למימושה. התכנית ממומנת בעיקר באמצעות העסקת עובדי הוראה. לצורך תשלום שכר עובדי ההוראה, חברות המשרד מבצעת העברת מהתקנה הייעודית שנפתחה אל התקנת השעות או התקנת השכר. במקרים אחרים, התכנית ממומנת באמצעות השעות הוראה ותשלומים שלחן שירות מתוך התקנות השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי העברות אלו מעקרות את תכלית קיומן של תקנות תקציביות יייעודיות ופוגעות ביכולת ליחס את ביצוע התקציב של התקנון למקור התקציב הייעודי. זאת ועוד, הוספה שעות הוראה לתוך "סל" השעות הכלול, במסגרת התקנת שכר כללית, לשם מימוש של תוכנית פדגוגית יייעודית, מעילימה את הקשר בין התקציב לביצוע תוכנית מסוימת.

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

משרד מבקר המדינה מסכים שיש חשיבות רבה לצמצום התקנות התקציב ושקה לשיקוף תוכנית פדגוגית יחידה ואת התקציבה מכמה תקנות שונות, אולם על משרד האוצר והחינוך לנוהג בצמצום התקנות באופן מאוזן. זאת בעיקר בזכות שמרבית פעילות משרד החינוך מבוצעת באמצעות הקציה של שעות הוראה מתוך שלוש התקנות שכר שהיקף הכספיים בהן רב.



שיטת התקצוב ומבנה התקציב אינו מאפשרים להציג בברירות את עדי המדיניות הכלכלית ואת סדרי העדיפות של הממשלה, אינו מאפשרים למשרד הממשלת לשימושם להשתמש בתקציב ככלי ניהול להשגת היעדים שנקבעו להם, ואין מאפשרים למדוד את הקשר בין ההוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו

ב. במערכות הכספיות "מרככ"ה", המשמשת את משרד החינוך, אפשר לסמן "פיצול" כדי לקשר חלק מהתקציב לתקינה התקציבית מסוימת וליעד אותו לתקצובן של תכניות פדגוגיות מוגדרות. משרד ממשלה אחדים משתמשים באפשרות זו.

ביקורת מעלה משרד האוצר (המונה על מינהלת מרככ"ה) ומשרד החינוך לא מימושו את האפשרות לפצל במערכות מרככ"ה תקנות לשימוש משרד החינוך. בכך זה מתגבר הקשי לקשר בין התקדמותן של התכניות שמשרד החינוך מפעיל לביטוי התקציבי-כספי שלhn.

משרד החינוך צין בתשובהו: "הוא [המשרד] מסכים עם משרד מבקר המדינה או תביעה שהמשרד העלה עד בתקופת הטמעת מערכת מרככ"ה במשרד".

על משרד האוצר והחינוך לקדם את הקמתה של מערכת פיצולים ייעודית לצורכי משרד החינוך כדי שאפשר יהיה לשחק במערכות הכספיות את התשומות המשוקעות במימושן של תכניות פדגוגיות מוגדרות ולעמוד על מידת התקדמותן וניצולן במישור הכספי-תקציבי.



כבר בדוח 62⁸⁴ העיר משרד מבקר המדינה: "שיטת התקצוב ומבנה התקציב אינו מאפשרים להציג בברירות את עדי המדיניות הכלכלית ואת סדרי העדיפות של הממשלה, אינו מאפשרים למשרד הממשלת לשימושם להשתמש בתקציב ככלי ניהול להשגת היעדים שנקבעו להם, ואין מאפשרים למדוד את הקשר בין ההוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו".

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד מדדי ההצלחה וכלי הבקרה הפדגוגיים, על הנהלת משרד החינוך להגדיר מדדים לבקרה על ביצוע התקציב. מגנון היישום והמעקב אחר תוכניות פדגוגיות חייב לאפשר בחינה של מידת העמידה במידדי ההפוקה וההוצאה הכספיים. על בסיס תוצאות הבקרה על מדדי ההפוקה הכספיים בשנה החולפת אפשר יהיה לתקן בצוותה טוביה יותר את התקציב לשנה הבאה ולבחון חלופות לשם השגת עדי המשרד.

⁸⁴ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011), "מהליך הכנתו ועדכונו של התקציב המדינה", עמ' 125, "תוכנית ויישום של תוכניות עבדה".

מעקב ובקרה אחר הקצאת המשאבים למוסדות החינוך

הקצאה בפועל של שעות הוראה ברמת המחוז ומוסד החינוך

המנהל הпедagogי, באמצעות אגף מוסדות חינוך, ממונה להקצות שעות לימוד למוסדות החינוך. בהנחה שהחומר המינהל הפלdagog⁸⁵ נكتب: "הקצאת שעות הלימוד מהתקן הבסיסי לתלמיד ולכיתה האם מתבססת על טבלת הקצאה המבוססת על מסגרת תקציבית מוגדרת ואסורה החריגה ממנה שכן משמעות החריגה היא חריגה מתקציב".

1. בвиוקרת עלה כי בעד שבמערכת הממוחשבת להקצאת שעות תקן⁸⁶ יש מגנון המונע ממוסדות החינוך להקצות שעות מעבר לתקן שהושב להם, המערכת לשיבוץ עובדי הוראה מאפשרת לשיבוץ כמה עובדי הוראה לאותה שעת תקן וכן מותאפשרות חריגות בתשלומי השכר.

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

2. לכל מחוז במשרד החינוך מוקצות שעות מאגר מחוז (להלן - סל מחוז). שעות אלו נשמשות את המחוות לביצוע התאמות נדרשות או למענה על צרכים יהודים של מוסדות שהקצאה שאושירה להם לא סיפקה להם מענה מספק. מנהל המחוות מנהל את סל המחוות ומזכה ממו שעות.

מבקר המדינה כבר התריע בעבר⁸⁷: "בחינוך הרשמי יכול על מאות מוסדותיו נוצל תקציב המשרד לשעות ללא חריגת ממשמעותית"⁸⁸. אולם אין הדבר נכון

⁸⁵ התקן רשות בבחינות הביניים בשנת הלימודים התשע"ה בחינוך הרגיל" (24.8.13).

⁸⁶ מערכת הקצאת התקן היא המחול במערכת משכ"ת - מערכת המציגת את עובדי ההוראה המשובצים במוסדות ומאפשרת למפקחים ולמנחים לעדכן נתונים, לבדוק יירוח התקן ולהציג בדיקות בקרה אחרות. המערכת מאפשרת ניהול ושבץ של עובדי ההוראה במוסד החינוכי. מערכת זו מזכה את שעות התקן שקבע אגף מוסדות חינוך ("אמח") על פי התקן המוחשוב.

⁸⁷ **מבקר המדינה דוח שנתי 56b**, נזיל שעוט לימוד בבתי הספר הייסודיים ובחינות הביניים (2009), עמ' .733

⁸⁸ בברית התקן האגיד המשרד "חריגת" - "כל ביצוע (של שעוט, מספר כיתות וכד") בפועל בבית הספר, השונה בcontentType במועד הבדיקה לעומת החובה המוגדרת בחומר המנכ"ל ובחינות המנהל הפלdagog".



מנהליה המחוות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלוי המחוות ואיינם מדוחים לחשבות משרד החינוך, אשר מתפקידה לבקר את ביצוע התקציב, על הייעד של הקצאת השעות ועל היקפה

לABI ניצול התקציב בכל מוסד ומוסד, שכן חלק מהמוסדות חרגו מתקן השעות שאושר להם ואחרים לא ניצלו אותו עד תום. משמעותה של החרוגה היא שהמוראה עבד בפועל וכן נדרש המשרד לשלם בעבר יותר שעות مما שהקצת מלכתחילה לבית הספר".

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

ב. הבדיקה מעלה שמנהליה המחוות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלוי המחוות ואיינם מדוחים לחשבות משרד החינוך, אשר מתפקידה לבקר את ביצוע התקציב, על הייעוד של הקצאת השעות ועל היקפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהליה המחוות, כי בהיעדר תיעוד המינהל אינו תקין, השקפות נפגעת, וקשה לבדוק את הבדיקה להקצאה. אם כן, תקציבים רחבי היקף ניתנים ללא שליטה ובקרה. כך נפגעת יכולתם של גורמי הבקרה לבדוק את המתאם בין הקצאת המשאים לתפקיד.

בתשובה אגף החשכ"ל נטען: "יש להגדיר נחלים אחידים וקריטריונים לחלוקת שעות מסלול מנהלי המחוות ולהתנות הקצאת השעות בהתאם לקריטריונים".

בתשובה אגף התקציבים שבמשרד החינוך נטען: "קיימת שונות בתהליכי تعد הקצאת המשאים מסלול המחוות, אך קיים תיעוד. בחלק מהמקרים בתחום תקן מנוהלים תיקים שבהם מתועדות כלל הביקשות להקצאת שעות תקן מתוך סלים מחוויות בכל שנה למדוים, ואילו בחלק מהמקרים ישנה הקפדה לצין בהערות באופן ממוחשב את מושך הרקצאה והיעוד הרלוונטי ביותר. יזון, שההקצאה מתבצעת בכפוף לפניות מטעם בתיה ספר, וכן תלויות בהמלצת מפקחת בית הספר, בהמלצת מפקחת המחוות/מחמ"ד וכן באישורה הסופי של מנהלת המחוות. **כל מקום, המשרד מקבל את הערכה כי יש להגדיר ולהגדד נחלים אחידים הן מבחינת הקריטריונים והן מבחינת התיעוד של הקצאת סל מנהל/ת מחוות**" [הדגשה במקור].

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היעדר אמות מידה וכלי פועלם בורורים, אחידים ושקיים להקצאת שעות מתוך סלי מחוות המנוילים על ידי מנהלי המחוות, עלול לפגוע בעקרון השוויון ולפתחו פתח לשיקולים לא עניינים.

מעקב ובקרה אחר ביצוע התקציב בחט"ע

חט"ע מופעלות באמצעות בעליות, וכך הן חלק מהחינוך המוכשר. משרד החינוך מעביר לכל בעליות התקציב בעבור כל בית הספר שבבעלתה, והוא מעבירה לכל אחד מהם את משאביהם ממשרד החינוך קבוע לו.

תקציבה של חט"ע כולל בעיקר התקציב ממשרד החינוך קבוע בבית הספר בהתאם למצבת תלמידיו, מצבת כוח ההוראה שלו ורמת השירות שלו, כפי שבית הספר מדווח עליהם. בשנים 2015-2016 היה התקציב הבסיסי של שכר הלימוד לחט"ע כ-2.7 מיליאר ש"ח. לצד זה, התקציב החט"ע כולל התקציבים ממשרד החינוך מעביר להפעלת מגוון תכניות ומצימות; התקציבים משלימים מהבעלויות ומוקורות הכנסה עצמאיים, שהעיקרי שבהם הוא תשלומי הורים.

משרד מבקר המדינה בדק את הביקורות ממשרד החינוך מפעיל בתחום התקציב החט"ע בשני מרכיבים מרכזיים: בקרה על מהומנותם של הדיווחים שבית הספר מעביר למטה משרד החינוך לשם קביעת התקציב ובקרה על ביצוע התקציב שהמשרד מעביר לבית הספר באמצעות בעליות, דהיינו בקרה על ההתאמה בין ביצוע התקציב בבית הספר לתchromים שתקבע המשרד.

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

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

על מנהל בית הספר לדוח גם על רמת השירות של בית הספר, למשל על עובדי סיוע טכני, רפואי, אחות, ספרן, יועץ חינוכי ורכז חינוך חברתי. יזכיר שרמת השירות משפיעה על גובה שכר הלימוד שיקבל בית הספר.⁸⁹ גם דיווח זה נדרש להצחתה המנהל ולאישור של רואה החשבון.

בשונה מהבקרה המופעלת על דיווחי מצבת עובדי ההוראה ועל רמת השירות, באמצעות רואה החשבון, הרו שבנוגע למצבת התלמידים ולמגמות הלימוד במוסד, משרד החינוך מסתפק בדיווח המנהלים ובבחירתם. מצבת התלמידים ומגמות הלימוד הם מרכיבים חשובים בקביעת עלות שעת הוראה, וכן חוני שחדירותו בגיןיהם יהיה תקין. יצא אפוא כי התקציבים בהיקף מסוים רוחב מאוד מועברים לפועלות החט"ע ללא בקרה מלאה על כלל הנתונים המדוחים.

.2. חשובות משרד החינוך מומונה על ביצוע ביקורת בעוליות אשר להתקאה בין המددים שעל פיהם קבע המשרד את תקציב בית הספר ובין התשלומים שהמשרד מעביר להן בעבר בתי הספר. החשיבות מבצעת מדי שנה בשנה כמה סוג ביקורת בעוליות באמצעות משרד רואי חשבון, ובهم:

- א. ביקורת שכר - ביקורת המתמקדת, באמצעות בדיקה מדגמית של תלושי שכר של עובדי הוראה, במידת ההתקאה בין תשלומי השכר ובין המددים הקובעים את השכר (כגון השכלה, ותק גומולים) של עובדי ההוראה, כפי שהם מעודכנים במערכת עוש"ר (מערכת המידע הכללת את נתוני עובדי ההוראה בחינוך המוכש"ר) של משרד החינוך.
- ב. "ביקורת פער דיווח" - ביקורת מדגמית המשווה בין מספר השעות שתקבע משרד החינוך לכל בית ספר למספר השעות שבוצע בפועל. כמו כן, הביקורת משווה בין פרופיל בית הספר, כפי שהוא נקבע על פי מצבת כוח ההוראה שלו, לפרטל שלו בפועל. אם נמצא ששולמו תשומתי יתר - מקואן התקציב מהתשומות החדשניים הבאים משרד החינוך מעביר לעולות.

נמצא כי מאז שנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) חשובות משרד החינוך אינה מפעילה את ביקורת פער הדיווח מאחר שבבתי ספר רבים, ההליך של העברת קרטיס נוכחות חלק מרפורמת "UA לתמורה" לחט"ע אינו מבוצע באופן סדיר ומלא. לפיכך אי אפשר למדוד את שעות הנוכחות בפועל של המורים בבית הספר הללו אל מול הגדלת שעות המשרה שלהם.

משרד מבחן המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לפעול בהקדם האפשרי להסדרת נושא דיווחי הנוכחות של המורים בבית הספר באופן סדיר ומלא כדי לאפשר בקרה משמעותית על משאבי שעוטה ההוראה משרד החינוך מת캡ב.

.ג. ביקורת "נוהל תקצוב" - ביקורת זו מתחמקת בקרה של תחומי ניהול הכספי התקין של העולות - בחינת מקורות התקציב, השימושים הכספיים והאינטנסיטת הפיננסית של העולות.

עליה שביקורות נוהל תקצוב שהחשות מבצעת בעוליות אין ממשות בין היקף השעות המבוצעות בפועל בכל מגמה למספר השעות שהוקצה לשם כך. כמו כן, הביקורות אין בודקות אם העוליות מעבירות לבתי הספר את כל התקציבים בעבר תכניות ומיזמים חינוכיים משרד החינוך אישר לבתי הספר ותקציב.

משרד מבקר המדינה מuir לחשבות המשרד, כי הביקורת שהוא מפעיל על ניצול משאבי התקציב שהוקצו לבועלויות ל��יה ולכן אין בכוחה לפkick ולודא שמלוא השעות המתווקצות והמתוכננות סופק לתלמידים. הבקרה הכוונה לעולה להביא לניצול לא יעיל של המשאבם ואף לניצול לרעה שלהם. על הנהלת משרד החינוך וגף החשכ"ל להשלים את מעגל הבקרה החסר על כלל הנתונים המדוחים המשפיעים על תקציב החט"ע.

.3 כאמור, בנובמבר 2015 פרסם משרד החינוך מכרז לביקורת ביצוע של שכר לימוד בחט"ע באמצעות גוף בקרה חיצוני (להלן - המכח)⁹⁰. מינהל רישוי, בקרה וKİפה במסדר יהיה ממונה על הפעלה של גוף הבקרה החיצוני ויפקח על פעילותו.

הגוף החיצוני שיבחר יבצע בקרה בתחוםים: (א) השוואת בין הנתונים שבטי הספר והבעלות מדוחים עליהם למשרד החינוך למצב בפועל בקטגוריות הלימוד ובאזור הלימודים של בית הספר בתחוםים: מצב התלמידים ומספר התלמידים הלומדים בפועל, מצב המתורים ומספר המורים המלמדים בפועל, רמת השירותים המדוחות והיקף התשתיות ושירותי העזר בפועל; (ב) השוואת בין מערכת השיעורים בפועל לדרישות של תכניות הלימודים; (ג) בדיקה של מידת ההתאמה בין תקציבי שכר הלימוד המועברים לבית הספר לביצוע בפועל של תוכניות הלימוד הרשומות; (ד) איתור המדע על מכלול המשאים המתקבלים בבית הספר בנוסף לשכר הלימוד, בדיקות והצגת הפירות שלהם.

בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) היה מספר החט"ע 1,463 (כולל בתי הספר החדריים). לפי תנאי המכח, במשך שנת לימודים יוצאו כ-190 בקרים שטח (כ-13%).

משרד מבקר המדינה רואה בחיזוב את כוונתו של משרד החינוך, כפי שהוא בא לידי ביטוי במכח זה, לבצע בקרה סידרה על תקציב החט"ע. בקרה כזאת עשויה לטפל, בין היתר, בתחוםים רחבים שבהם היא חסנה לחולוץ. על משרד החינוך לבסס את הביקורות הנדרשות בחט"ע כהלייר קבוע וסדר ולהגבר את תדרותן, וכך לשפר את יעילותם של תכנון התקציב של החט"ע ושל ביצועו.

⁹⁰ משרד החינוך, מכוח היקפים משתנים מס' 19/11.2015: ביקורת ביצוע של שכר לימוד בתבי ספר בחטיבת העלiyona, חטיבת על תיכון ובמוסדות חינוך מיוחד (9.11.15).



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

בקרה על תקציבי משרד החינוך המועברים לרשותות המקומיות

בשנים 2013-2016 היה סך ההשתתפות של המשרד בתקציב הרשותות המקומיות בין 10.5 מיליארד ש"ח ל- 13.3 מיליארד ש"ח - בין 25.6% ל- 26.6%. מכך תקציב משרד החינוך⁹¹. תקציב משרד החינוך המועבר לרשותות המקומיות ממון בין השאר את שיעות ההוראה בחת"ע, כמו גם את כוח העזר התומך בסוגרת הלימוד בחינוך הרשמי - מזכירות, פסיכולוגיות, ייעוץ, סייעות ושירותי אחזקה, ואף הסעות תלמידים.

בהקשר זה יש לציין כי בעבר ביצעו חשבות משרד החינוך ומשרד הפנים ביקורות עמוק ברשויות מקומיות כדי לבדוק את הוצאות ואת הנקודות של הרשות המקומית בתחום החינוך, כמו גם את המהמנות של דוחות שהגישו הרשותות המקומיות ומוסדות החינוך למשרד החינוך. ממצאי הביקורות עליה שכמה מהרשויות המקומיות פועלו בניגוד לחוק⁹² ולצו⁹³, והשתמשו בכיספי ההקצבות לחינוך שקיבלו מהמדינה שלא למטרות שהוגדרו בחוק ובצו.

בעקבות האמור לעיל, בשנת 2007 החליטו משרד החינוך ומשרד הפנים⁹⁴ שברשות מקומית שבנהן ואחריה התופעה האמורה ואשר בהן פועל חשב מלווה מטעם משרד הפנים, תורחוב הפעולות של החשב המלווה, והוא יידרש לדוח בפרט על קיומ הוראות החוק והצוו בנושא ייעוד תקציבי החינוך ברשות המקומית שהוא מלווה חמיש שנים לאחר מכן, באוגוסט 2012, פרסמה חשבות משרד החינוך מכח לבניית מאגר של משרד רואי חשבון לביצוע ביקורות⁹⁵. במכרז התקבשו משרד רואי חשבון להציג את עצם למבקרם גם על תקציב משרד החינוך המועבר לרשותות המקומיות.

חשב המשרד צין בפגישה שהתקיימה בינוואר 2016 עם נציגי משרד מבחן המדינה שחשבות משרד החינוך בעצמה או באמצעות משרד רואי החשבון המועסקים על ידה, אינה מבקרת את פעילותן של הרשותות המקומיות בכל הנוגע למימוש התשלומים שמשרד החינוך מעביר אל הרשותות המקומיות, אף שהיא מיחסת לדבר חשיבות רבה.

91 משרד החינוך, **נתונים כלכליים על מערכת החינוך לשנים 2015-2016**, אתר מנהל כלכלה ותקציבים.

92 חוק הרשותות המקומיות (יעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), התש"ס-2000.

93 צו הרשותות המקומיות (יעוד כספי הקצבות למטרות חינוך) (הוסף מטרות), התשס"ד-2004.

94 בשנת 2006 ערכו רואי חשבון ביקורת כ פעילות מושתפת של משרד החינוך ומשרד הפנים בכ-70 רשויות מקומיות. הביקורת התקיימה לשנת הכספיים 2005. בשנת 2007 הורחבה הביקורת, וכללה את השימוש בתקציבי חינוך בשנת 2006 בכ-170 רשויות מקומיות נוספות. ביולי 2007 נשלחו לרואי החשבון המבקרים ולאנברי הרשותות המקומיות הנחיות במכון שנמשכו: "ביקורת תקציבי חינוך לשנת 2006".

95 מכח היקפים משתנים מס' 27/8.2012: רשימה של רואי חשבון לביצוע ביקורת עבור חשבות משרד החינוך (20.8.12).

אף שהשבות משרד החינוך נדרשה לעניין פעילותן הענפה של רשותות החינוך למקסום התקבולים ממשרד החינוך, ואף שהיא הقيמה אגף שתכליות⁹⁶ ערכית ביקורתיות זומות של המשרד ברשותות אלו, לא הופעל מערכ דומה כדי לפפק על התקציב שהמשרד מעביר לרשותות המקומיות.

משרד מבחן המדינה מעריר לחשבות המשרד כי על אף פרק הזמן הארוך שחלף מאז החלטת משרד החינוך והפנים להרחבת הבקרה והפיקוח עלימוש התקציבים המועברים לרשותות המקומיות, תהליך זה עדין דל ולא מספק. לנוכח העובדה שהמשרד מעביר מדי שנה בשנה מיליארדי שקלים לרשותות המקומיות מתקציב החינוך, חשוב ביותר שמשרד החינוך יאגד והחשייל יסידרו את מערכ הבקרה והפיקוח על התקציבים אלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבחן המדינה: "כדי למנוע את התופעה שהרשויות המקומיות ישתמשו בתקציבי חינוך שלא למטרות שהוגדרו בחוק ובצוו, נכון להיום קיימים חשבון נפרד לחינוך ועל כן אין אפשרות לשימוש בכיספים אלו לפעולות אחרות שאינן חינוך".

לדעת משרד מבחן המדינה, חוני לפתוח חשבון נפרד לתקציבי חינוך המועברים ממשרד החינוך אל הרשותות המקומיות, אולם אין בכך די. הפקוח והבקרה על ביצוע התקציבים צריכים לכלול בדינה של מהות השימוש בכיספים המועברים ושל אופן ניצולם לימוש היעדים והתקנות שליהם וזאת.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי נכון חשיבות הנושא וההיקפים הכספיים הניכרים המועברים ממשרד החינוך לרשותות המקומית, האגף, בשיתוף עם מינהל רישי, בקרה ואכיפה שבמשרד החינוך, בוחן כיצד אפשר לעורוך בקרה עיליה על הכספיים. הוא הוסיף שכוכונתו, בשיתוף עם חשבות משרד החינוך ומינהל רישי, בקרה ואכיפה, לתעדיף נשאה זה ולהוציא בקרה בנושא במחצית השנייה של שנת 2016.

גם משרד החינוך מחזק בעמדת אגף החשכ"ל. הוא מסר בתשובתו: "המשרד מקבל את עמדת המבחן כי יש להרחיב את המעקב והבקרה אחר ביצוע התקציב ברשותות המקומיות ובחטויות העליונות, ונערך בהתאם באמצעות מינהל הרישי, הקרה והאכיפה החדש שהוקם, בין היתר, למטרת זו. הנושא יתעדיף החל ממחצית שנת 2016 בתכנית העבודה".

סיכום

מדינת ישראל מבקשת למערכת החינוך משאבים רבים בהיקף כספי של עשרה מיליארדי שקלים, מדי שנה. מפני שמערכת החינוך היא תשתיית אסטרטגית לאומית החזינה לבניית חברת חזקה ומתקדמת. ביקורת זו מעלה ליקויים מוחותיים בתחום ההוראה, הפקוח והבקרה על תקציב החינוך מצד משרד החינוך והוצאה. הצורך של הממשלה למודד את תוכנות פועלותיה וחובתם של בעלי התקציבים לגלוות שקייפות, אחריות ואחריותוות הפכו את מדידת הביצועים לנושא מרכזי במאור הציבור. אף על פי כן, ועל אף הגידול הניכר בחזאה הלאומית בתחום החינוך, משרד החינוך ומשרד החוץ אינם בוחנים את התאמת בין התקציב וביצועו לעידים ולתפקידות המצופות ממערכת החינוך. העובה שמרבית התכניות הпедagogיות הן למעשה בדבר ביצוף חינוכי הנמשך שנים מעניקה משנה חשיבות לאיסוף הנתונים ולמדידתם בעקביות.

בשנים האחרונות גדרה ההשערה בתלמיד בישראל באופן עקבי ביחס למדינות-OECD, והណיקוד של תלמידי ישראל בכל אחד מתחומי האוריינות הנבדקים ב מבחני הפיזה - קריאה, מתמטיקה ומדעים - עלתה בהתקופה בשנים 2006-2012. אך בניגוד למטרות שהציב משרד החינוך, הפערים בהישגים הלימודיים בין התלמידים בישראל הם מהגבוהים בעולם, ודירוג הישגיהם ביחס למדינות-OECD לא השתperf. העמקת הפערים בילדים בין תלמידי ישראל מחייבת את משרד החינוך ביתר שאת לשלב בתכנון התקציב שיקולים דיפרנציאליים בכל שכבות הגיל. יש לבסס את תהליך קבלת החלטות, ככל האפשר, על מידע שיטתי וסדרוני בקשר לכל המקורות והמושגים המופנים למערכת החינוך, הן הממלכתיים - התקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות, הן החוץ-ממלכתיים - תשלומי הורים ועמותות. הדבר יעשה את התהליך למושכל יותר, ויביא להגברת היעילות והשוויון בהקצת המשאבים, למען צמצום הפערים בחברה.

משרד החינוך מחויב לפעול בהתאם למוגבלות היקף השעות המוקצית בחוק התקציב, אך ההצעה הכספית הנלוות למספר השעות המוגצל תוצאותית בלבד. לדעת משרד נבקר המדינה, ביצוע התקציב על בסיס יעד כמותי בלבד, ללא להחיל מגבלת התקציב כספית, לוקה בהכר. שיטה זו אינה מאפשרת בקרה נאותה על התקציב, וכן היא ממירה לבחון חלופות ייעילות יותר ולהביא להקטנה אפשרית של העלות הכספית הנגוררת מכך. שניי מושכל במנגנון התקציב יאפשר יתר למשרד החינוך, במקרים המתאים, למשש את יעדיו הפלdagogim לאחר בוחנת חלופות ועלותן וייעל את ניצול התקציב ואת פעולה מערכת החינוך.

"הדוág לימים זורע חייטים, הדואג לשנים נוטע עצים, הדואג לדורות מוחנך אנשים"⁹⁷. החינוך של ילדי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים למדינה. החינוך הוא המפתח לנידות חברתית, לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, לשימירה על מעמדה של ישראל בקדמת הטכנולוגיה, והוא מרכיב חשוב בחוסן הלאומי והחברתי.אמין במשריך החינוך ומשרד האוצר בפרט אין בקר די. על הממשלה בכלל ועל משרד החינוך ומשרד האוצר בפרט מוטלת הובחה למצות באופן מיטבי את כל המשאים המיועדים למערכת החינוך, תוך בחינה מתמדת של החקצאה ושל התפקידים ומידת האשמתן את יעדיו הממשלה בתחום החינוך והחברה. על ממשלה ישראל לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפער בין רמת ההישגים של מערכת החינוך לרמתן של מערכות החינוך המתקדמות בעולם. עליה לוודא שההשקעה הולכת וגדרה בחינוך תביא לשיפור משמעותו ולתוצאות המשיגות את היעדים שהציבה.