



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד – תמונת מצב

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

כ"ח בחשוון תש"ע

15 בנובמבר 2009

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא יישום מפעל ההזנה.

חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן: חוק ארוחה יומית לתלמיד), התקבל בכנסת ב-27 בדצמבר 2004. החוק קובע כי תלמידי החינוך היסודי הזכאים לכך יקבלו ארוחה חמה אחת ביום, בהתחשב בצורכיהם ובגילם. אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית נקבעת על-ידי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, מקרב התלמידים במוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארוך (לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997). בשל עיכובים שונים הוחל חוק ארוחה יומית לראשונה בשנת הלימודים תשס"ז, ולפני כן הופעל מפעל ההזנה מתוקף החלטה קודמת של הממשלה בנושא זה.¹

במסמך תוצג בקצרה תמונת המצב העדכנית של יישום החוק בשנת הלימודים תש"ע. כמו כן יוצגו במסמך עיקרי הממצאים הרלוונטיים מדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שעסק בנושא יישום מפעל ההזנה ופורסם לפני כשמונה חודשים.

מן המסמך עולה כי ב-15 בנובמבר 2009 מספר התלמידים המקבלים הזנה בפועל מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד הוא 118,047, שהם כ-77% מכלל התלמידים שמשרד החינוך קבע כאוכלוסיית היעד ליישום החוק בשנה זו.

1. חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005

כאמור, ב-27 בדצמבר 2004 התקבל בכנסת חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (החוק תוקן באפריל 2008; ראו הרחבה להלן). על-פי חוק זה, תלמידי החינוך היסודי וגני-החובה הזכאים לכך² יקבלו ארוחה חמה אחת ביום, בהתחשב בצורכיהם ובגילם.

החוק קובע כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית במוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארוך (לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997) ובימים שבהם הלימודים מתקיימים עד שעות אחר הצהריים.³

בחוק נקבע כי מספר התלמידים הזכאים ייקבע על-פי תקציב שנתי שיוקצה לכך בסעיף תקציב משרד החינוך בחוק התקציב השנתי. נוסף על תקציב זה נקבע כי כל רשות מקומית תשתתף במימון ארוחה יומית במוסדות החינוך שבתחום שיפוטתה, ולשם כך תהיה רשאית לגבות מההורים תשלומים בשיעורים שיקבע השר לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות (במסגרת תשלומי ההורים הנקבעים לפי

¹ החלטת הממשלה מס' 2342, 1 באוגוסט 2004. יצוין כי פרויקט ניסוי בתחום זה, שנכללו בו כ-20,000 תלמידים, נערך במערכת החינוך – ביוזמת משרד הרווחה – כבר כשנתיים לפני החלטת הממשלה.

הרחבה ראו במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד (מפעל ההזנה) על-ידי הרשויות המקומיות, כתב יובל וורגן, 26 באפריל 2007.

² יצוין כי על-פי פסיקת בית-המשפט העליון, חוק ארוחה יומית לתלמיד חל על מוסדות החינוך הרשמיים (וכן על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי של רשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני). הרחבה ראו במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הזנה בחינוך החרדי, כתב יובל וורגן, 12 בפברואר 2007.

³ בתיקון לחוק, שהתקבל באפריל 2008, נקבע כי ארוחה יומית תינתן לתלמידים בימים שבהם מתקיימות במוסד החינוך שמונה שעות לימוד לפחות, ובמוסדות שמיושמת בהם התוכנית "אופק חדש" בימים שבהם מתקיימות שבע שעות לימוד לפחות.



הכנסת

סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה ומאשרים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת). על-פי החוק, המדינה והרשויות המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב גם מכספי תרומות.⁴

2. נתונים

להלן נתונים עדכניים על יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד בשנת הלימודים תש"ע, אשר התקבלו ממשרד החינוך בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נציין כי על-פי מידע שמסרו נציגי משרד החינוך בישיבה קודמת של ועדת החינוך, התרבות והספורט, אוכלוסיית היעד ליישום חוק ארוחה יומית לתלמיד בשנת הלימודים הנוכחית זהה לאוכלוסיית היעד בשנה הקודמת (באוכלוסייה זו נכללים בין השאר כל התלמידים ביישובים המסווגים באשכול חברתי-כלכלי 1, הנמוך ביותר על-פי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיום חינוך ארוך חל בהם).⁵

יש להדגיש כי עקב מגבלות התקציב המוקצה ליישום חוק ארוחה יומית, מספר התלמידים אשר נקבע על-ידי משרד החינוך כאוכלוסיית היעד ליישום החוק בשנה זו קטן בהרבה ממספר התלמידים שחוק יום חינוך ארוך חל עליהם כיום (כלומר קטן בהרבה מאוכלוסיית התלמידים הפוטנציאלית שחוק ארוחה יומית לתלמיד אמור להיות מוחל עליה בהדרגה).

אף כי בפרק הזמן הקצר שעמד לרשותנו לא עלה בידינו לקבל נתון עדכני על מספר התלמידים שחוק יום חינוך ארוך חל עליהם כיום, אפשר בכל זאת לציין כי כבר בשנת הלימודים תשס"ח החוק חל על יותר מ-240,000 תלמידים בגני-ילדים ובבתי-ספר. מהנתונים שיוצגו להלן עולה כי עשרות אלפי ילדים שחוק יום חינוך ארוך חל עליהם אינם מקבלים כיום ארוחה חמה למרות היותם זכאים מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד.

תלמידים הזכאים להזנה מתוקף חוק ארוחה יומית ותלמידים המקבלים הזנה בפועל, תש"ע⁶

סך הכול	גני-ילדים	בתי-ספר	
153,052	35,881	117,171	מספר התלמידים הזכאים להזנה שמשרד החינוך קבע כיעד ליישום חוק ארוחה יומית בשנת הלימודים תש"ע
118,047	28,793	89,254	מספר התלמידים שקיבלו בפועל ארוחה יומית ב-15 בנובמבר 2009
77%	80%	76%	שיעור מאוכלוסיית היעד

מפירוט הנתונים על-פי רשויות מקומיות שהתקבל ממשרד החינוך עולה כי בחלק מהרשויות המקומיות שיעור היישום (לעומת מספר הזכאים) נמוך במיוחד, ובכמה רשויות שהחוק חל עליהן טרם החל יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד בשנת הלימודים הנוכחית. כך, למשל, כ-3,000 תלמידים בבתי-

⁴ יש לציין כי ביולי 2007 הוציאה שרת החינוך דאז, יולי תמיר, צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני-ילדים), התשס"ז-2007, אשר הוסיף לאוכלוסיית התלמידים שחוק יום חינוך ארוך חל עליה יותר מ-30,000 תלמידים בגני-ילדים, ובכך גם הרחיב את אוכלוסיית היעד הפוטנציאלית להחלת חוק ארוחה יומית (אך לא בהכרח את אוכלוסיית התלמידים שנקבעו בפועל כזכאים להזנה בשנת לימודים נתונה – ראו הרחבה בעניין זה להלן).

⁵ פרוטוקול מס' 60 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 12 באוגוסט 2009.

⁶ מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, דואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009.



הספר בנתיבות זכאים להזנה אך בפועל אינם מקבלים אותה (בנתיבות מקבלים הזנה כיום רק כ-400 ילדים בגני-ילדים). מצב דומה (אי-יישום או יישום מזערי) קיים גם בקרב תלמידי בתי-הספר ביישובים בוקעתא (בתי-ספר וגני-ילדים), המועצה האזורית גוש-עציון, חורפיש (בתי-ספר וגני-ילדים), כפר-מנדא, כרמיאל, המועצה האזורית מרום-הגליל, עיר הכרמל (דלית-אל-כרמל ועוספיא), קצרין, קריית-גת, המועצה האזורית שדות-נגב ותל-שבע (בתי-ספר וגני-ילדים). יש יישובים שבהם החוק מיושם בבתי-הספר בלבד, ולא בגני-הילדים, וכן יישובים שבהם החוק מיושם בקרב כ-50% מהתלמידים הזכאים בלבד.

יש להזכיר כי מדיונים קודמים שקיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא זה עולה כי בדרך כלל לאחר כחמישה-שישה חודשי לימודים תמונת המצב של מספר התלמידים המקבלים הזנה טובה מן התמונה המתקבלת בחודשים הראשונים לשנת הלימודים. חברי ועדת החינוך הביעו בעבר ביקורת על מצב זה, וטענו כי על משרד החינוך לוודא שהרשויות המקומיות נערכות ליישום החוק מייד עם תחילת הלימודים ולהקצות לכך תקציב במועד המתאים.⁷ בהמשך לכך, **בתיקון לחוק, אשר התקבל כאמור באפריל 2008, נקבע במפורש כי "מתן הארוחות יחל לא יאוחר מיום א' בחשוון בכל שנת לימודים"**.⁸

יש לציין עוד כי במערכת החינוך פועלות כיום תוכניות שבמסגרתן יום הלימודים מוארך שלא בתוקף חוק יום חינוך ארוך. התוכנית המרכזית מסוג זה היא תוכנית מיל"ת – מסגרות יום לימודיות תוספתיות (הידועה גם בשם "פנימיות יום"). תוכנית זו מתקיימת בגני-ילדים ובבתי-ספר ובמסגרתה התלמידים מקבלים תוספת שעות לימוד, העשרה וכן ארוחת צהריים חמה.

2.1. נתונים נוספים⁹

תקצוב חוק ארוחה יומית לתלמיד – סך התקציב הממשלתי למימון היישום של חוק ארוחה יומית לתלמיד הוא כיום 110 מיליון ש"ח לשנה. בשנות הלימודים הקודמות מומן חלק ניכר מהפעילות באמצעות תרומה של קרן סאקט"א-רש"י. כך, למשל, בשנת 2007 מימנה קרן זו את יישום החוק בסך 50 מיליון ש"ח. מימון זה של הקרן הופסק בתום שנת הלימודים הקודמת (תשס"ט).

אף שהתקציב הממשלתי למימון החוק גדל במידה ניכרת לעומת שנת התקציב 2007 (אז היה חלקה של הממשלה במימון 80 מיליון ש"ח), הרי בהשוואה לשנת התקציב 2007 – **סך התקציב המוקצה למימון החוק (לא כולל השתתפות הרשויות המקומיות) פחת ב-20 מיליון ש"ח – מ-130 מיליון ש"ח ל-110 מיליון ש"ח.**

העלות הממוצעת של ארוחה יומית לתלמיד – על-פי נתונים עדכניים שהתקבלו ממשרד החינוך, העלות הממוצעת של ארוחה יומית לתלמיד כיום היא 11.81 ש"ח בבתי-הספר ו-11.06 ש"ח בגני-הילדים.¹⁰ מספר "ימי ההזנה" (הימים שמתקיים בהם יום חינוך ארוך ואמורה להינתן בהם ארוחה יומית לזכאים) המתוקצבים על-ידי משרד החינוך כיום הוא 131 בשנה בבתי-הספר ו-144 בשנה בגני-הילדים.

⁷ ראו למשל פרוטוקול מס' 512 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 24 בספטמבר 2008.

⁸ סעיף 2א(א) בחוק.

⁹ מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, דואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009.

¹⁰ העלות הממוצעת של מנה בכשרות מיוחדת (מהדרין) גבוהה יותר – 14.37 ש"ח.



3. השתתפות הרשויות המקומיות במימון ארוחה יומית לתלמיד

בחוק ארוחה יומית לתלמיד שהתקבל בכנסת בדצמבר 2004 נקבע כי שיעורי ההשתתפות המרביים של הרשויות המקומיות ייקבעו על-ידי ראש הממשלה, על בסיס המלצותיה של ועדה מייעצת לנושא זה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. בספטמבר 2006 נקבע לראשונה שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון החוק.¹¹ כדי להקל על הרשויות המקומיות המתקשות להשתתף במימון החוק נקבעו שבע דרגות השתתפות, על-פי המצב החברתי-כלכלי של הרשות.

בשנת 2008 תוקן החוק ונקבע בו כי שר החינוך יקבע את שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות על-פי דירוג חברתי-כלכלי, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים. כמו כן נקבע בתיקון לחוק כי השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים, לקבוע שיעורי השתתפות שונים לרשויות מקומיות בנסיבות מיוחדות, ובכללן מצב כלכלי מיוחד. בתיקון לחוק נקבע כי לצורך קביעת שיעורי ההשתתפות המיוחדים תוקם ועדה שחבריה יהיו נציגים שימנה שר החינוך מעובדי משרדו (ובהם חשב המשרד) ונציג שימנה שר הפנים מעובדי משרדו.

להלן פירוט שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות התקפים כיום, על-פי החלטת שר החינוך, שר האוצר ושר הפנים:

שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון ארוחה יומית לתלמיד

אשכול חברתי- כלכלי*	אשכול 1	אשכול 2	אשכול 3	אשכול 4	אשכולות 5 - 6	אשכולות 7-8
שיעור ההשתתפות בעלות ארוחה	20%	30%	35%	40%	50%	70%

* על-פי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; אשכול 1 הוא האשכול הנמוך ביותר בממד החברתי-כלכלי.

3.1. הנחה בשיעור ההשתתפות של רשויות מקומיות במקרים חריגים

במהלך השנים הראשונות להחלת החוק טענו חלק מהרשויות המקומיות כי מצבן הכלכלי מקשה עליהן את ההשתתפות בשיעור שנקבע להן, גם לאחר ששיעורי ההשתתפות נקבעו על-פי מדרג חברתי-כלכלי. לפיכך גיבש צוות מקצועי שהשתתפו בו נציגים של משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד החינוך (בשיתוף משרד הפנים ובהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי) בתחילת שנת 2007 קריטריונים לאישור הנחה במקרים חריגים, לרשויות מקומיות המתקשות להשתתף במימון החוק (להלן: קריטריונים לחריגים). הקריטריונים לחריגים מקנים הפחתה עד 10% נוספים משיעור ההשתתפות במימון החוק לרשויות מקומיות העומדות בכל אחד מהקריטריונים האלה:¹²

1. הרשות המקומית נמצאת באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 על-פי מדרג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

¹¹ קודם לקביעה זו היתה ההשתתפות של הרשות המקומית במימון מפעל ההזנה מכוח החלטת הממשלה שקדמה לחוק מותנית בהסכמתה לכך.

¹² משרד החינוך, יישום חוק ארוחה יומית – תמונת מצב (מפעל ההזנה), התקבל מד"ר משה דקלו, מנהל אגף א' לארגון הלימודים במשרד החינוך, 17 במרס 2007.



2. מספר התלמידים ברשות המקומית גדול מ-2,000 ;

3. נקבעה לרשות המקומית תוכנית הבראה, ושיעור הגירעון המצטבר שלה לשנת 2005 גדול מ-25%, או שלא נקבעה לה תוכנית הבראה אך צפוי כי שיעור הגירעון השוטף שלה בשנת 2006 יהיה גדול מ-5%, ומשרד הפנים החליט כי תגובש לה תוכנית הבראה.

הקריטריונים לחריגים אושרו בוועדת הכספים של הכנסת ב-14 בפברואר 2007, כחמישה חודשים לאחר תחילת יישום החוק במוסדות החינוך.¹³ לדברי מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, הקריטריונים לחריגים המפורטים לעיל תקפים גם כיום. הדיון על אישור הפחתה נוספת בשיעור ההשתתפות, בהתאם לקריטריונים החריגים האמורים, הוא כיום באחריותה של הוועדה שמינה שר החינוך מקרב עובדי משרדו (מתוקף התיקון לחוק מ-2008, כאמור לעיל).¹⁴

3.2. תשלומי הורים

כאמור, הרשויות המקומיות רשאיות לגבות מהורי התלמידים תשלומים בסכומים המאושרים לנושא זה על-ידי ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת למימון השתתפותן ביישום החוק. להלן פירוט תשלומי ההורים בעבור השתתפות במימון יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, שאישרה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בישיבתה ב-12 באוגוסט 2009 :

ההכנסה לנפש לחודש (בש"ח)	תשלום ההורים בעבור ארוחה (בש"ח)
1,201–0	0
¹⁵ 1,300–1,202	0
1,409–1,301	0.5
1,514–1,410	2.0
1,646–1,515	2.0
1,726–1,647	3.0
1,832–1,727	3.0
2,007–1,833	4.2
2,049–2,008	4.7
2,050 ומעלה	5.5

¹³ בתקופה זו קראו כמה מחברי הכנסת וכמה ארגונים והורים לתלמידים להאיץ את המהלך לקביעת הקריטריונים לחריגים. עמדתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר עמד באותה עת בראש הוועדה המייעצת לעניין החוק, היתה כי שיעורי ההשתתפות המופחתים שכבר נקבעו לרשויות החלשות מבחינה כלכלית מקילים מאוד, וכי יש לבדוק את המצב בפרק זמן נוסף (שבמהלכו ייושם החוק) כדי לקבל תמונה ברורה של הרשויות שנדרשת הפחתה נוספת בשיעור השתתפותן.

¹⁴ מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2009.

¹⁵ בלוח התשלומים המקורי שהגיש משרד החינוך לאישור הוועדה הוצע כי השתתפות ההורים ברמת הכנסה זו תהיה 0.5 ש"ח. עם זאת, ביוזמת יו"ר הוועדה, חה"כ זבולון אורלב, הוחלט כי גם ברמת הכנסה זו לא תהיה השתתפות הורים בעלות הארוחה.



הכנסת

4. דיונים קודמים בוועדת החינוך, התרבות והספורט

ועדת החינוך קיימה בשנים האחרונות כמה דיונים על יישום חוק ארוחה יומית, ובחלקם נמצא כי **מספר התלמידים המקבלים בפועל ארוחה חמה קטן בהרבה ממספר הזכאים לקבלה**. אחת הסיבות העיקריות לכך היא הקושי של רשויות מקומיות הנתונות במצב כלכלי קשה להשתתף במימון הארוחות. במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי **אף ששיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות במימון החוק נקבע על-פי מדרג חברתי-כלכלי, כמה רשויות מקומיות שמצבן הכלכלי חמור עודן מתקשות לעמוד בשיעור ההשתתפות שנקבע להן, לעתים גם לאחר שנקבעה להן הנחה חריגה נוספת, כפי שתואר לעיל. נוסף על אלה יש רשויות מקומיות שנמנעות מיישום מלא של החוק מסיבות אחרות**.

ממצאים עדכניים, דומים לאלו שעלו מדיוניה של ועדת החינוך וממסמכים קודמים שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעבור הוועדה, עלו לאחרונה גם מדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי. בפרק 5 יפורטו הממצאים הרלוונטיים בדוח זה.

נציין כי לפני כשנתיים החל משרד החינוך לקזז מתקציב החינוך המועבר לרשויות שאינן מיישמות את חוק ארוחה יומית במלואו את הסכום שהן נמנעות מלהקצות למימון חלקן ביישום החוק. לדברי מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, גם בשנת הלימודים הנוכחית ננקטות סנקציות חריפות נגד רשויות מקומיות אשר נמנעות מהקצאת הכספים הנדרשים ליישום החוק, ובכמה מקרים הביאו סנקציות אלה להפעלה מחודשת של מפעל ההזנה.¹⁶

5. דוח מבקר המדינה

במרס 2009 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי בנושא יישום חוק ארוחה יומית – מפעל ההזנה. להלן כמה מעיקרי הממצאים בדוח ביקורת זה (לא מוזכרים ממצאים בנושא ההתקשרות עם קרן רש"י לצורך קיום מפעל ההזנה):

- **היקף האוכלוסייה הזכאית להזנה** – חוק ארוחה יומית הוחל על 60% מהאוכלוסייה הפוטנציאלית להחלתו (נכון לשנת תשס"ח – מועד עריכת הביקורת). היקף אוכלוסיית היעד הזכאית להיכלל במפעל ההזנה בשנת תשס"ח היה קטן מאשר בשנים קודמות. כמו כן נמצא כי מפעל ההזנה הופעל לאו דווקא ברשויות המקומיות שמצבן החברתי-כלכלי היה הקשה ביותר.

החלת פרויקט ההזנה על כלל תלמידי ישראל תלויה בתקציבי המדינה. נמצא כי אף שנקבע בחוק כי הוא יוחל בהדרגה על כלל התלמידים המשתתפים ביום חינוך ארוך, לא הוקצו תקציבים המאפשרים את הגדלת אוכלוסיית היעד.

- **מספר התלמידים המקבלים הזנה** – בשנות הלימודים תשס"ז-תשס"ח הקיף מפעל ההזנה לקראת סוף השנה רק כ-80% מהאוכלוסייה שהחוק הוחל עליה. זאת ועוד, רוב הרשויות המקומיות התחילו להפעיל את פרויקט ההזנה באיחור; כמו כן, במועד התחלת הפעלתו וסמוך למועד זה שותפו בו רק כ-20% מכלל התלמידים הזכאים.

בשנת הלימודים תשס"ח לא התקיים מפעל ההזנה בשש מהרשויות המקומיות שהחוק הוחל עליהן, ובכמה מהרשויות האחרות חלק ניכר מהתלמידים לא שותפו במפעל ההזנה.

¹⁶ מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2009.



יש לציין כי בבדיקת מבקר המדינה עלה כי משרד החינוך פנה בעבר אל משרד האוצר בבקשה שיתיר לו לנצל את תקציב ההזנה שלא מומש (עקב יישום לא מלא על-ידי הרשויות המקומיות) ולצרף למפעל ההזנה תלמידים נוספים, מיישובים המסווגים באשכולות החברתיים-כלכליים 2–5. על-פי דוח המבקר, משרד האוצר התנגד להגדלת מספר התלמידים המוזנים על חשבון עודפי התקציב, בטענה שהדבר עלול ליצור גירעון בתקציב בשנה שלאחר מכן, שכן כל עוד החוק מוסיף לחול גם על הרשויות המקומיות שלא הפעילו את מפעל הזנה, המדינה עשויה להיות מחויבת להזינן בעתיד נוסף על הרשויות שיצטרפו למפעל.

- **גיוס תרומות** – בנושא התרומות הנכבדות שהתקבלו בשנים הקודמות מקרן סאקט"א-רש"י לצורך הפעלת מפעל ההזנה העיר מבקר המדינה כי אף שתרומות אלה מבורכות, "על משרדי הממשלה לתת דעתם על כך שתרומות מטיבן הן ארעיות, ונתונות לשינויים חיצוניים, והשגתן תלויה ברצונם הטוב של התורמים, ולפיכך הן אינן יכולות לשמש תחליף למחויבות שקיבלה עליה הממשלה במסגרת חוק ארוחה יומית".

- **מנגנון קביעת התשלומים לרשויות המקומיות** – מבקר המדינה העיר כי בשנות הביקורת התמשך יתר על המידה ההליך לקביעת שיעורי ההשתתפות המיוחדים של רשויות מקומיות הנתונות במצב כלכלי קשה.

- **גביית תשלומי הורים** – בביקורת נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו אינן פועלות על-פי לוח התשלומים המדורג שאושר בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, בעיקר בשל הקושי לבדוק פרטנית את סכום ההכנסה לנפש כדי לקבוע את שיעור תשלומי ההורים. תחת זאת הרשויות המקומיות קובעות סכום אחיד להשתתפות ההורים ומפעילות ועדות הנחה המאפשרות מתן הנחות לנזקקים, או קובעות את סכום התשלום לפי כללים אחרים.

בעניין זה העיר מבקר המדינה כי על משרד החינוך לבחון מדוע אין מנגנון הגבייה הקיים עומד ביעדים ולשקול פיתוח מנגנון אחר, מתאים יותר, גם משום שבדיקת הכנסות ההורים על-ידי מנהלי בתי-הספר עלולה לפגוע בפרטיות התלמידים ומשפחותיהם.

- **התנגדות הורים** – נמצא כי ברשויות מקומיות רבות ההורים מסרבים לשתף פעולה ולשלם את חלקם במפעל ההזנה, חלקם מסיבות כלכליות וחלקם מטעמים אחרים. חלק מהרשויות המקומיות מתקשות לממן את חלקן במפעל ההזנה ללא השתתפות ההורים, ועל כן הן אינן מפעילות אותו. החוק אינו מקנה לרשויות המקומיות כלים שיאפשרו להם לחייב את ההורים לשלם את חלקם.

בפועל נקטו הרשויות המקומיות גישות שונות בכל הקשור לתשלומי ההורים: חלק מהרשויות אפשרו גם לתלמידים שהוריהם אינם משלמים להשתתף במפעל ההזנה, ולעומתן רשויות מקומיות אחרות אפשרו את ההשתתפות במפעל ההזנה רק לתלמידים שהוריהם עמדו בתשלומים.

לנוכח המצב האמור הציע מבקר המדינה כי משרד החינוך, משרד האוצר והמשרדים האחרים יבחנו דרכים חלופיות להפעלת מפעל ההזנה שאינן מתבססות על גביית כספים מההורים.

ממצאים נוספים של משרד מבקר המדינה, אשר לא יפורטו במסמך זה, קשורים להעדר תנאי תברואה הולמים בחלק מבתי-הספר, לאי-קיום דרישות על-ידי ספקי המזון ולהיבטים שונים של בקרה כספית ושל פיקוח ובקרה תפעוליים.



בסיכום הביקורת קבע מבקר המדינה כי במצב הקיים אין ודאות שהתלמידים הנזקקים והזכאים להזנה אומנם זוכים לקבלה, ולפיכך המליץ כי משרדי הממשלה המשתתפים בהחלת החוק – משרד החינוך, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה – בשיתוף השלטון המקומי, יבחנו ביסודיות את השפעת מפעל ההזנה על אוכלוסיית התלמידים הזכאים וימצאו דרך להפעילו באופן שיאפשר להשיג את מטרות החוק.

