



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ג בחשוון תשע"ג

29 באוקטובר 2012

במערכת החינוך פועלים מוסדות חינוך רשמיים בבעלות המדינה ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים שאינם בבעלות המדינה (ולצד אלה, מוסדות חינוך נוספים המיועדים לציבור החרדי). בחינוך המוכר שאינו רשמי כ-650 מוסדות בחינוך היסודי; לומדים בהם כ-200,000 תלמידים, שהם כ-20% מתלמידי החינוך היסודי.

במסמך שלהלן ייסקרו, לבקשת חה"כ יצחק הרצוג, התפתחויות בחינוך המוכר שאינו רשמי – בבתי-הספר היסודיים – בשנים תש"ס-תשע"ב. בין השאר יידונו הנושאים שלהלן:

- מבנה מערכת החינוך והבסיס החוקי והמינהלי לפעילות החינוך המוכר שאינו רשמי;
- המקורות התקציביים של החינוך המוכר שאינו רשמי;
- נתונים על החינוך היסודי המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב;

יודגש כי המסמך דן בחינוך היסודי הרגיל בלבד. בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים אין חטיבות-ביניים. בדרך כלל בתי-הספר התיכוניים אינם בבעלות המדינה אלא בבעלות אחרת – של עיריות, גופים ציבוריים מסוגים שונים ואף חברות למטרות רווח. סוגיית המוסדות בבעלות פרטית בחינוך המיוחד ראויה לדיון נפרד ולא תידון במסמך זה.

הממצאים המרכזיים העולים מן המסמך:

❖ תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953, מתוות את ההסדר החוקי לקיומם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. לפי התקנות, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים נדרשים לעמוד במגוון תנאים בתחומים מינהלתיים, פדגוגיים, פיזיים ותברואתיים, בדומה לבתי-ספר רשמיים. הם נבדלים ממוסדות חינוך רשמיים בהיקף תוכנית הליבה שהם נדרשים ללמד – מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מחויבים ללמד 75% משעות הליבה שמוסדות חינוך רשמיים מחויבים ללמד – מלבד מוסדות חינוך חרדיים, השייכים לרשתות החינוך החרדי הגדולות מעין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי (להלן: רשתות החינוך החרדי), שמחויבים ללמד את תוכנית הליבה בהיקף דומה לזה שבמוסדות החינוך הרשמיים.

❖ על-פי תיקון לתקנות משנת 2010, משרד החינוך רשאי שלא לאשר פתיחת מוסד מוכר שאינו רשמי גם אם הוא עומד בתנאים שנקבעו בתקנות, אם פתיחתו עשויה לפגוע במערכת החינוך הממלכתית.

❖ הרישוי של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם נתונים בידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך. בשנים האחרונות ננקטים מהלכים להסדרת תחום הרישוי של מוסדות מוכרים, וכיום הרשיון ניתן לתקופה של עד חמש שנים. כמו כן הוגדל מספר המפקחים באגף, ועל-פי הצפוי, בשנת הלימודים תשע"ג יועסקו 57 מפקחים.

❖ בנושא החינוך המוכר שאינו רשמי מתנהל בשנים האחרונות דיון ציבורי בשתי סוגיות עיקריות: תהליכי הפרטה במערכת החינוך והחינוך החרדי. בדיונים אלה הועלו סוגיות ודילמות מהותיות, ובהן תפקידיה של המדינה בתחום החינוך; הזכות של הורים לבחור את החינוך שיינתן לילדיהם והזכות לחינוך מותאם תרבותית מול זכותם של ילדים לחינוך ראוי; הפגיעה בחינוך הציבורי שעשויה להיגרם בשל הקמת בתי-ספר פרטיים; השאלה אם וכיצד תורמת מדיניותו המוצהרת של משרד החינוך לחיזוק החינוך הציבורי לצמצום מערכת החינוך המוכר שאינו רשמי ולהקטנת עצמאותה, וכן היקף הפיקוח בפועל של משרד החינוך על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי.



❖ מימון פעילותם השוטפת של מוסדות חינוך מתחלק בין משרד החינוך, הנושא בעלויות שעות הלימוד ופעילויות נוספות בבתי-הספר, לבין הרשויות המקומיות, הנושאות בעלויותיהם של צרכים מינהליים ותפעוליים שונים (לדוגמה, מימון שירותי מזכירות וניקיון, הסעות, הזנה), בהשתתפות חלקית של משרד החינוך, התלויה בדרך כלל ברמה החברתית-כלכלית של הרשות.

❖ המימון הממשלתי למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים עומד ככלל על 75% מן התקצוב של מוסדות רשמיים. עם זאת, על-פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים השייכים לרשתות החינוך החרדי ממומנים בהיקף דומה למוסדות חינוך רשמיים. תקנות מוסדות מוכרים מאפשרות להקטין ב-5%-10% את תקצובם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים שאינם עומדים בתנאים מסוימים. בשנת 2012 עמד תקציב החינוך המוכר שאינו רשמי – מוסדות החינוך היסודי והקדם-יסודי – על כ-1.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-5% מתקציב משרד החינוך לשנה זו. ב-20 השנים האחרונות גדל תקציב האגף פי-שמונה – מ-216 מיליון ש"ח בשנת 1992; שיעור תקציב האגף מתקציב משרד החינוך גדל פי-2.5 – מ-1.8% מתקציב המשרד בשנת 1992. בשנים 2005–2011 גדל התקציב בכ-10% בממוצע בכל שנה. בשנת 2012 לא היה גידול בתקציב האגף.

❖ בשנת 2008 נכנס לתוקף תיקון לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ולפיו על רשויות מקומיות להשתתף בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור דומה לשיעור תמיכת המדינה במוסדות חינוך אלו. בשנת 2009 תוקן החוק שנית כדי לאפשר לרשויות המקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים גם במתן שירותים שווי כסף וכן בשיעור גבוה יותר משיעור תמיכת המדינה במוסדות חינוך מוכרים. מכיוון שכל רשות מקומית עצמאית בהעברת תקציבים למוסדות שבתחומה, וכאמור חלק מן התמיכה אינו ניתן באמצעות העברה תקציבית אלא באמצעות מתן שירותים שונים, אי-אפשר לעמוד על היקף התמיכה הכולל של רשויות מקומיות במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ועל השינוי שחל בתמיכה זו בעקבות התיקון בחוק.

❖ על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ב פעלו 648 מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי יסודי, ולמדו בהם כ-190,000 תלמידים. כ-26% מן המוסדות בחינוך היסודי וכ-21% מן התלמידים בשלב חינוך זה למדו במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. בקרב תלמידי כיתות א' בלבד, 19% מן התלמידים למדו במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. כשלושה-רבעים ממוסדות החינוך ומהתלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הם במגזר החרדי. כ-20% מן התלמידים הם במגזר הערבי, כולל מזרח ירושלים, וכ-4% מהם – במגזר המוכר שאינו רשמי העברי שאינו חרדי.

❖ מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים פועלים ב-103 רשויות מקומיות. בחלק מן הרשויות המקומיות, ובהן ירושלים (150 מוסדות), בני-ברק (34), בית-שמש (30), ביתר-עילית (29), אשדוד (28) ותל-אביב (25), פועלים עשרות מוסדות מסוג זה. ברשויות אחרות הם תופסים את חלקה הגדול של מערכת החינוך – ברכסים, ביתר-עילית וראמה כשני-שלישים ממוסדות החינוך היסודי ברשות (כולל מוסדות פטור) שייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי. באלעד, נתיבות ומגדל-העמק הם כ-60% ממוסדות החינוך ובטבריה, ערד, אופקים, ירושלים, בית-שמש וצפת הם כמחצית ממוסדות החינוך.

❖ בשנים 2000–2012 (תש"ס עד תשע"ב) גדל החינוך המוכר שאינו רשמי במידה ניכרת. בעוד בשנת 2000 למדו בחינוך המוכר שאינו רשמי כ-100,000 תלמידים בפחות מ-400 בתי-ספר, וזרם זה היווה פחות מ-20% מהחינוך היסודי, בשנת 2012 גדל חלקו בחינוך היסודי לכ-26%. הגידול בחינוך המוכר שאינו רשמי ניכר פי כמה מן הגידול בחינוך היסודי ככלל, והוא קשור ברובו בגידול בחינוך החרדי ובחינוך המוכר שאינו רשמי במזרח ירושלים. לעומת זאת, החינוך המוכר שאינו רשמי העברי שאינו



חרדי גדל במידה מתונה יחסית – מ-5,200 תלמידים ב-27 מוסדות בשנת תש"ס ל-8,100 תלמידים ב-39 מוסדות בשנת תשע"ב. הגידול בשיעורם של בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בכלל בתי-הספר בחינוך היסודי העברי שאינו חרדי ובשיעורם של התלמידים בבתי-ספר אלו בכלל התלמידים הוא מזערי.

1. מקומם של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בחינוך היסודי

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, יש הבחנה בין שני סוגים מרכזיים של מוסדות חינוך:

1. מוסדות חינוך רשמיים, המוחזקים על-ידי המדינה או הרשויות המקומיות;
2. מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שהשר הכריז עליהם מוסדות חינוך מוכרים לצורך החוק.

לצד מוסדות אלה פועלים גם מוסדות חינוך פטור (על-פי רוב תלמודי תורה לבנים בחינוך החרדי היסודי) ומוסדות תרבותיים ייחודיים (ישיבות קטנות לבנים); אלה לא יידונו במסמך זה.¹

הבסיס החוקי לפעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מצוי בסעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הקובע כי "השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא-רשמיים כמוסדות-חינוך מוכרים, להנהגת תוכנית-היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

סדרים מסוג זה נקבעו בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן: תקנות מוסדות מוכרים). תקנות מוסדות מוכרים מפרטות את תנאי ההכרה במוסד חינוכי כמוסד מוכר שאינו רשמי, את סמכויות הפיקוח של משרד החינוך על מוסדות אלו ואת תנאי התמיכה של המדינה בהם.

האחריות לכלל ההיבטים הפדגוגיים והמינהלתיים של קיום מוסד החינוך, לרבות קבלה לעבודה של עובדי ההוראה ועובדי המינהלה והעסקתם, קביעת תוכניות הלימוד, סדרי הלימוד וכו', מוטלת על הבעלות של המוסדות, כפוף להוראות משרד החינוך בנושאים שונים (דוגמת תוכנית הליבה, שתידון להלן) ולפיקוח משרד החינוך.

מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי נדרשים לקיים את תוכנית היסוד (לימודי הליבה) בשיעור של 75% מכלל שעות הלימודים בתוכנית היסוד בחינוך הרשמי. מוסדות חינוך השייכים לרשתות נדרשים לקיים את תוכנית הליבה בשיעור של 100% מכלל שעות הלימודים בתוכנית היסוד בחינוך הרשמי. משרד החינוך הסדיר במפורט את היקף שעות הליבה שיש ללמד בכל מקצוע בכל אחת מן הכיתות במגזרים השונים השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי. כמו כן, נקבע כי על התלמידים להגיע לרמת ההישגים הנהוגה במוסדות החינוך הרשמיים. על-פי החוזר, "העמידה ברמת ההישגים הנדרשת בחינוך הרשמי והמוכר תיבדק באמצעות מדדי יעילות וצמיחה בית-ספריים (מיצ"ב) וסטנדרטים חינוכיים [...] בחינוך המוכר ייבחנו התלמידים ב-3 מתוך 4 התחומים לפחות".²

על-פי התקנות, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי מחויבים לקיים תנאים דומים לאלו של החינוך הרשמי בתחומים הפיזיים, הבטיחותיים והתברואתיים ולעניין קיום מוסד חינוכי – מספר התלמידים

¹ להרחבה בנושא זה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת החינוך החרדית – תמונת מצב, כתב יובל וורגן, 27 בנובמבר 2007; לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית, כתבה אתי וייסבלאי, 30 ביולי 2012.

² חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשס"ג/10(א), "תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל", 1 ביוני 2003. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ב/1(ב), "תוכנית היסוד למגזר החרדי בבית-הספר היסודי בכיתות א'-ח", ב' באלול התשע"א, 1 בספטמבר 2011.



בכיתה, חופשות וחגים, מספר ימי הלימודים בשנה והשכלת הצוות החינוכי המועסק בהם. כמו כן, מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי כפופים לחוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, המתווה כללים להתנהלות מוסדות חינוך בהיבטים שונים. פרק ב' בחוק מחייב בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי לקבל רשיון מטעם משרד החינוך. קבלת הרשיון מותנית בהבטחת רמה נאותה, בהתאם לתקן שקבע המשרד, בנושאים שונים, ובהם תוכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים; הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך; מבני בית-הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי הלימוד, הספח והשירות; תנאי הבטיחות בבית-הספר; הריהוט והציוד של בית-הספר והבסיס הכספי לקיומו. הליך הרישוי של מוסד החינוך מחייב את הבעלות על המוסד, בין השאר, להתחייב לקיים את חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.³

נוסף על כך, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי כפופים לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000. סעיף 5 בחוק קובע "איסור אפליה", ולפיו "רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמם לא יפלו תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של רקע חברתי-כלכלי או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו, בכל אחד מאלה: רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך; קביעת תוכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך; קיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך; זכויות וחובות תלמידים, לרבות כללי משמעות והפעלתם". סעיף 32(א) לחוק הפיקוח על בתי-ספר שהוזכר לעיל קובע כי "נוכח המנהל הכללי כי בבית-הספר הופר איסור האפליה כאמור בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, רשאי הוא לצוות בכתב על סגירתו, לאחר שדרש מבעל הרשיון בכתב לתקן את הדבר בתוך מועד סביר, ולאחר שהזהירו כי אי-מילוי דרישה זו יגרור הוצאת צו לסגירת בית-הספר". עם זאת, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי אינם כפופים למגבלות של אזורי רישום כמו החינוך הרשמי, ולכן יש להם חופש רב יותר בקבלת תלמידים מאשר למוסדות חינוך רשמיים (כל עוד אין בכך אפליה אסורה).⁴ על-פי תקנות מוסדות מוכרים, לאי-קיום מדיניות רישום אינטגרטיבית ולהרכב סוציו-אקונומי של תלמידים השונה מסביבתם עשויה להיות השלכה על התמיכה הממשלתית במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, כפי שיידון להלן בסעיף 3.1.

משרד החינוך רשאי שלא לאשר פתיחת מוסד מוכר שאינו רשמי גם אם הוא עומד בתנאים שלעיל. תיקון לתקנות מוסדות מוכרים משנת 2010 קובע כי שר החינוך יכול להימנע מלהכריז על מוסד חינוך מוסד מוכר שאינו רשמי אם ההכרזה עלולה לפגוע במערכת החינוך הממלכתית, כלומר ללא קשר לתנאים הקיימים במוסד עצמו. על-פי התקנות, פגיעה במערכת החינוך הממלכתית היא, בין היתר, סגירה צפויה של כיתות או מוסדות חינוך במערכת החינוך הממלכתית, פגיעה במספר התלמידים או בשיעורם במערכת החינוך הממלכתית או פגיעה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים במערכת החינוך הממלכתית. תיקון זה עמד לאחרונה במבחן בהקשר של בית-הספר הפרטי "חברותא", שיידון להלן.

הטיפול במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים נתון בידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך. לאגף שני תפקידים מרכזיים בתחום זה: רישוי מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור ופיקוח על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי.

בהליך הרישוי נבדקת עמידתם של מוסדות החינוך מבקשי הרשיון בכל התנאים שמציב משרד החינוך. מוסדות החינוך נדרשים להתחייב לעמוד בכלל התנאים וההוראות שהמשרד והחוק מכתיבים, לרבות

³ משרד החינוך, אגף א' חינוך מוכר שאינו רשמי (חינוך חרדי), נוהל רישוי מוסד חינוכי חדש, 10 בפברואר 2012.
⁴ להרחבה בעניין זה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי](#), כתב יובל וורגן, 10 בפברואר 2010.



ציות להוראות חוזרי מנכ"ל ולימוד תוכנית הליבה. רשיון למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי ניתן כיום לתקופה של עד חמש שנים.⁵

בשנים האחרונות פועל משרד החינוך להגדלת מספר המפקחים באגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. על-פי הצפי, בשנת הלימודים יועסקו 57 מפקחים, לעומת 13 מפקחים בשנת הלימודים תש"ע.⁶

על-פי תקנות מוסדות מוכרים, למפקח משרד החינוך יש סמכות לבקר בכל שיעור ובכל כיתה של מוסד הנתון לפיקוחו. הנהלת המוסד ומוריו חייבים לשתף פעולה עם המפקח הממונה על המוסד ולהגיש לו דיווחים שוטפים על נוכחות תלמידים בבית-הספר, על הוצאותיו והכנסותיו ועל תוכנית הלימודים בו. נוסף על כך, למשרד החינוך יש סמכות למנוע מינוי של אדם לא ראוי למשרת מנהל מוסד מוכר שאינו רשמי או להביא להפסקת עבודתו של אדם לא ראוי במוסד מוכר שאינו רשמי. על-פי אתר האינטרנט של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, בין תפקידי המפקחים בחינוך היסודי: מתן חוות דעת פדגוגית לצורך רישוי בתי-הספר; פיקוח פדגוגי על בתי-ספר – כולל בקרה על תוכניות הלימודים, בקרה על יישום תוכנית הליבה, בקרה על יישום שעות התקן, צפייה בשיעורים, הפצת חומרי למידה וחוזרים לבתי-הספר, הקצאת שעות תקן ושילוב למגזרים השונים; פיתוח מקצועי של עובדי הוראה: מנהלים, מדריכים, רכזי מקצוע ומורים, טיפול בהפניית תלמידים לוועדות שילוב והשמה ובקרה על הטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ועוד.⁷ פסיקות של בתי-המשפט שעסקו בנושא זה קבעו אף הן כי "סמכויות הפיקוח של משרד החינוך על פעולותיהם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הן רחבות, ובצדן גם סנקציה בדמותו של ביטול הרשיון להפעלת המוסד והפחתה – עד כדי הפסקת ההשתתפות – בתקצוב, אם יסרב לעמוד בהנחיות משרד החינוך".⁸

2. החינוך המוכר שאינו רשמי בדיון הציבורי

החינוך המוכר שאינו רשמי נמצא בשנים האחרונות במרכזו של דיון ציבורי שלו שני היבטים מרכזיים: התפקיד של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בתהליכי הפרטה של מערכת החינוך ומערכת החינוך החרדית.

הפן הראשון של הדיון הוא כאמור הקשר של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי להפרטת מערכת החינוך. טענות בדבר הפרטת מערכת החינוך הציבורית בישראל נשמעות בדיון הציבורי זה כמה שנים, ולאחרונה פורסמו כמה מאמרים וחיבורים מקיפים בעניין זה.⁹

אחד המחקרים המרכזיים בתחום הוא מאמרו של ד"ר ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל", שנכתב כחלק מפרויקט רחב בנושא הפרטה במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם חזן במכון ון-ליר בירושלים. המחקר מבחין בין סוגים שונים של הפרטה במערכת החינוך, ובהם הפרטה פדגוגית, הפרטת המימון והפרטה מינהלית, ומוצגות בו עמדות שונות כלפי תהליכי הפרטה אלו. בעמדות

⁵ על-פי אתר האינטרנט של [האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי](#) במשרד החינוך.

⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית](#), כתבה אתי וייסבלאי, 30 ביולי, 2012. יצוין כי משרד החינוך לא השיב על שאלות מפורטות בנוגע לפיקוח על החינוך המוכר שאינו רשמי שהועברו אליו לצורך הכנת מסמך זה.

⁷ משרד החינוך, האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, "[תיאור תחום הפיקוח בחינוך המוכר שאינו רשמי](#)", מצגת, 18 באוגוסט 2009.

⁸ בג"ץ 1067/08, עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך ואחרים, פסק-דין שניתן ב-6 באוגוסט 2009.

⁹ ראו בין השאר: ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך", פרק במחקר שכותרתו [אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה \(טייטה לדיון\)](#), המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, אוקטובר 2011; נוגה דגן בוזגלו, [היבטים של הפרטה במערכת החינוך](#), מרכז אדוה, נובמבר 2009; לטם פרי חזן, "הזכות לחינוך: קווים לדמותה המשתנה בעידן של מהפכה חוקתית", מאמר שהוצג בכנס "הגנה על זכויות האדם בישראל: עשרים שנה למהפכה החוקתית", ינואר 2012.



הרואות בחיוב את תהליכי ההפרטה מודגשים החדשנות החינוכית, הפלורליזם הרעיוני, היעילות, הגמישות והתחרותיות ומתן האפשרות להורים לממש את זכותם לקבוע ולעצב את התכנים בחינוך ילדיהם ואת דרכי החינוך. בביקורת על הרחבת פעילותן של המסגרות הפרטיות בבתי-הספר ננקטות העמדות שלהלן:

- חשש מפני הרחבת הפערים בין ילדים משכבות סוציו-אקונומיות שונות;
- דאגה מפני יצירה והעמקה של הקיטוב והשסע החברתי, שכן קבוצות שונות מקיימות סדר-יום חינוכי נבדל ולעתים אף מבדל, הפועל כנגד יומרות האוניברסליזציה והסולידריזציה של המערכת הממלכתית;
- הדגשת הצורך לשמור על בית-הספר כמתחם נקי מאינטרסים זרים המחויב לערכי היסוד הדמוקרטיים כדי להגן על התלמידים מפני השפעותיהם של גורמים בעלי אינטרסים כלכליים או אידיאולוגיים שונים;
- חשש כי מעורבותם של גורמים פרטיים במערכת החינוך היא אמצעי לעקיפת הסכמי ההעסקה הקיבוציים הנהוגים במערכת ולפגיעה בחינוך כשירות ציבורי.

בהקשר של החינוך המוכר שאינו רשמי נטען כי הקמת בתי-ספר פרטיים עשויה לתרום לאי-השוויון במערכת החינוך, להגדיל את הפערים בין אוכלוסיות חלשות לחזקות ולהחליש את המערכת הציבורית, עקב מעבר של תלמידים מוכשרים שיש להם יכולת כלכלית מן המערכת הציבורית למוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי, תוך פגיעה של ממש במערכת הרשמית, שבה נותרות אוכלוסיות חלשות יותר הן מבחינה כלכלית, הן מבחינה לימודית והן מבחינת היכולת להשפיע על מדיניות החינוך בכלל ועל המתרחש בבית-הספר בפרט. כמו כן, צוינה הפגיעה האפשרית בזכויות מורים המועסקים על-ידי בעלויות פרטיות.¹⁰

ד"ר לטם פרי חזן עוסקת בנושא הקמת מוסדות חינוך שאינם ציבוריים מנקודת מבט של מימוש זכויות במערכת החינוך, ובתוכם זכות הבכורה של ההורים לבחור את דרך החינוך לילדיהם וזכויותיהם של אנשים המשתייכים למיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים לחיות על-פי תרבותם, לקיים את דתם ולשמור את מצוותיה או להשתמש בלשונם בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם – ובכלל זה להעניק לילדיהם חינוך מותאם להשתייכותם התרבותית. מנגד עומדת זכותם של התלמידים לחינוך ראוי, שיקנה להם כלים ומיומנויות שאתם יוכלו לצאת אל העולם ולממש את יכולותיהם. על-פי המחברת, מדיניות המשרד ופעולותיו במקרה זה, ואף במקרים רבים אחרים, עוצבו בפועל על-ידי גורמים פוליטיים סקטוריאליים או על-ידי כוחות השוק, ונעשו באופן בלתי שוויוני. הסדרת משרד החינוך "רודפת" למעשה אחרי המגמות בשטח, ולעתים קרובות מתקיימת באופן המגביל את משמעותה בפועל ואיננו מאפשר נקיטת פעולה אפקטיבית למימוש המדיניות המוצהרת של המשרד. לדבריה, נוכח "חקיקת חינוך ישנה, חסרה ורצופת סתירות" יש להבטיח כי למרות תפקידה המרכזי של הפוליטיקה בהסדרת החינוך, מימושה של הזכות לחינוך לא יהיה באמצעות "אוסף טלאים של הסכמות פוליטיות המבוססות על אילוצים קואליציוניים קונטינגנטיים ועל שיקולים כלכליים", אלא על-ידי רפורמה כוללת בחקיקת החינוך, אשר תכלול עיגון של הזכות לחינוך בחוק-יסוד.¹¹

¹⁰ ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך", פרק במחקר שכותרתו **אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה (טייטה לדיון)**, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטי על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, אוקטובר 2011.
¹¹ לטם פרי חזן, "הזכות לחינוך: קווים לדמותה המשתנה בעידן של מהפכה חוקתית", מאמר שהוצג בכנס "הגנה על זכויות האדם בישראל: עשרים שנה למהפכה החוקתית", ינואר 2012.



גישה שונה לנושא זה מובאת במאמרו של נחום בלס, "על הפרטה ועל חינוך". לפי הגדרתו של בלס, לתהליך ההפרטה במערכת החינוך שלושה היבטים מרכזיים: בעלות, מימון והכוונה ובקרה. לשיטתו, זהות הבעלות על המוסד החינוכי משנית בלבד לעניין תפקידי המדינה להבטיח רמת חינוך נאותה, לרבות רמת תקצוב המאפשרת חינוך ראוי לכל התלמידים, ואף ליצור העדפה מתקנת ניכרת של תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות חלשות; לקבוע כללים לניהול ולהפעלה תקינים של בתי-הספר, ובכלל זה היקף שעות לימוד וימי לימוד; לייסד עקרונות לבחירת בתי-ספר וכללי משמעת והתנהגות; לגבש מערכת דרישות בנוגע לרמות ההישגים הנדרשות בכל תחומי החינוך; לנסח כללי הרשאה לכניסה למקצוע ההוראה וליציאה ממנו.¹²

לאחרונה הועלו חלק מסוגיות אלה לדיון משפטי, בסוגיית מתן רשיון הפעלה של משרד החינוך לבית-הספר הפרטי העל-יסודי "חברותא". משרד החינוך דחה את בקשתו של בית-הספר לרשיון הפעלה על בסיס התיקון משנת 2010 לתקנות מוסדות מוכרים, אך ועדת ערר של המשרד שבית-הספר פנה אליה אישרה את מתן הרשיון. המשרד, שהצהיר על כוונתו ליישם מדיניות של חיזוק החינוך הציבורי, יצא למאבק משפטי נגד החלטת ועדת הערר. אחרי שבית-המשפט המחוזי אשרר את מתן הרשיון לבית-הספר פנה משרד החינוך גם לבית-המשפט העליון בסוגיה זו, אך לאחר דיון ראשון בעניין, שבו הובהר כי יש לדון בנפרד בשאלת מתן הרשיון לבית-הספר ובשאלת ההכרה בבית-ספר לא רשמי לצורך קיום חובת הלימוד על-פי חוק לימוד חובה, ביקש המשרד למחוק את הערעור.¹³

הפן השני של הדיון הוא החינוך המוכר שאינו רשמי בהקשר של החינוך החרדי, ובמסגרתו נדונו סוגיות כגון לימודי ליבה בחינוך החרדי ואפליה בקבלת תלמידים. בעניין זה הובעה ביקורת חריפה על היקף הפיקוח של משרד החינוך על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. החוק והוראות משרד החינוך מסדירים כאמור היבטים רבים של פעילותם של מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, לרבות היקף לימודי הליבה, איסור אפליה, תשלומי הורים ועוד. למרות זאת, כך נטען, הפיקוח בפועל של משרד החינוך על קיומן של הוראות אלה לוקה בחסר, ולא ננקטות סנקציות משמעותיות כלפי מוסדות חינוך שפועלים בניגוד להן. על רקע דיונים משפטיים שמתקיימים בסוגיה זו בשנים האחרונות, פרסם משרד החינוך חוזרי מנכ"ל המפרטים את תוכנית הליבה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, והוא אף פועל, כאמור, להגדיל את מספר המפקחים. כמו כן, הופחתו תקציביהם של מוסדות חינוך שאינם מקיימים לימודי ליבה.¹⁴

3. תקצוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי

המימון של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי מגיע משלושה מקורות מרכזיים: תקציב משרד החינוך, המממן שעות לימוד ותוכניות לימודים שונות; הרשויות המקומיות, המממנות צרכים מינהליים ופדגוגיים שונים, ומקורות תקציביים פרטיים, הכוללים שכר לימוד הנגבה מן ההורים ותרומות.

¹² נחום בלס, "על הפרטה ועל חינוך", בתוך **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נובמבר 2005; מובא במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך**, כתב יובל וורגן, 7 בפברואר 2011.

¹³ תמי הראל בן שחר, **אסדרה של בתי-ספר פרטיים ברנניים: בתי-ספר חברותא כמקרה מבחן – נייר עמדה**, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, מאי 2012. וכן, עע"ם 153/12, מדינת ישראל – משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות – חברה לתועלת הציבור בע"מ, פסק-דין מ-5 ביולי 2012.

¹⁴ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי**, כתב יובל וורגן, 10 בפברואר 2010; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית**, כתבה אתי וייסבלאי, 30 ביולי 2012.



3.1. תקצוב ממשלתי

על-פי תקנות מוסדות מוכרים, מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי רשאי להגיש בקשה לתמיכה מן המדינה. פרק 4 בתקנות קובע כי השתתפות המדינה בתקציבי מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי שמתקיימים בו התנאים שדורש המשרד היא בשיעור של 75% מתקציבי שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי דומה. אפשר להפחית את תמיכת המדינה במוסד מוכר שאינו רשמי בשיעור של עד 10% אם המוסד איננו עומד בתנאים מסוימים, למשל נוכח קיומה של מדיניות רישום אינטגרטיבית, או אם ממוצע הדירוג הכלכלי-חברתי של התלמידים בו אינו דומה לממוצע הדירוג הכלכלי-חברתי של תלמידים הלומדים במוסדות חינוך רשמיים ברשות המקומית.¹⁵

במגזר החרדי שייכים רוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי לרשתות החינוך החרדיות הגדולות – מרכז החינוך העצמאי או מעיין החינוך התורני. למרות האמור לעיל בדבר תקצוב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי תאגידים אלה "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל-פי קריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

לפיכך, יש למעשה שלוש רמות שונות של תקצוב ממשלתי למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי:

1. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי השייכים לרשתות החינוך החרדיות הגדולות, המקבלים תקצוב דומה למוסדות חינוך רשמיים.
2. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שאינם שייכים לרשתות אלה ומקבלים 75% מתקציב שעות הלימוד של מוסדות חינוך רשמיים.
3. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שאינם עומדים בתנאים שקבע משרד החינוך בדבר מדיניות רישום אינטגרטיבית ומדד סוציו-אקונומי הדומה למוסדות חינוך רשמיים, ומקבלים כתוצאה מכך 65%–70% מתקצוב מוסדות חינוך רשמיים.

כמו כן, בשנים האחרונות ועל רקע דיון משפטי בנושא לימודי הליבה, החל משרד החינוך להפחית מתקציבם של מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי שאינם מקיימים את לימודי הליבה בשיעור שדורש המשרד. בשנים תשע"א ותשע"ב (עד פברואר שנה זו) קוזזו כ-35 מיליון ש"ח מתקציביהם של 90 מוסדות חינוך חרדיים. שר החינוך אף שוקל להפחית מתקציביהם של מוסדות חינוך חרדיים שלא יקבלו עליהם את ההשתתפות בבחינות המיצ"ב בשנת הלימודים תשע"ג.¹⁶

בשנת 2012 עמד תקציב החינוך המוכר שאינו רשמי והעצמאי היסודי והקדם-יסודי על 1,734,377 ש"ח (2.2 מיליון ש"ח נוספים הם הוצאה מותנית בהכנסה), שהם כ-5% מתקציב משרד החינוך לשנה זו. הצעת התקציב של משרד החינוך מלמדת כי בתקציב זה נכללים החינוך העצמאי (לרבות מוסדות פטור, כלומר תלמודי תורה), מעיין החינוך התורני ומוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי אחר. התקציב מיועד למימון פעולות מוסדות החינוך, תשלומי שכר מורים והשתתפות בשכרם של עובדי עזר. למוסדות החינוך מועבר תקציב בגין כל תלמיד הלומד בהם על-פי ערך שעה הנקבע לפי פרופיל בית-הספר: רמת המורים בו, דרגתם, הוותק שלהם והיקף המשרה.¹⁷ ב-20 השנים האחרונות גדל תקציב האגף פי-שמונה – מ-216

¹⁵ על כך ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אינטגרציה בבתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי והשפעתה על תקצובם](#), כתב יובל וורג, 5 בפברואר 2011.

¹⁶ להרחבה, ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית](#), כתבה אתי וייסבלאי, 30 ביולי 2012.

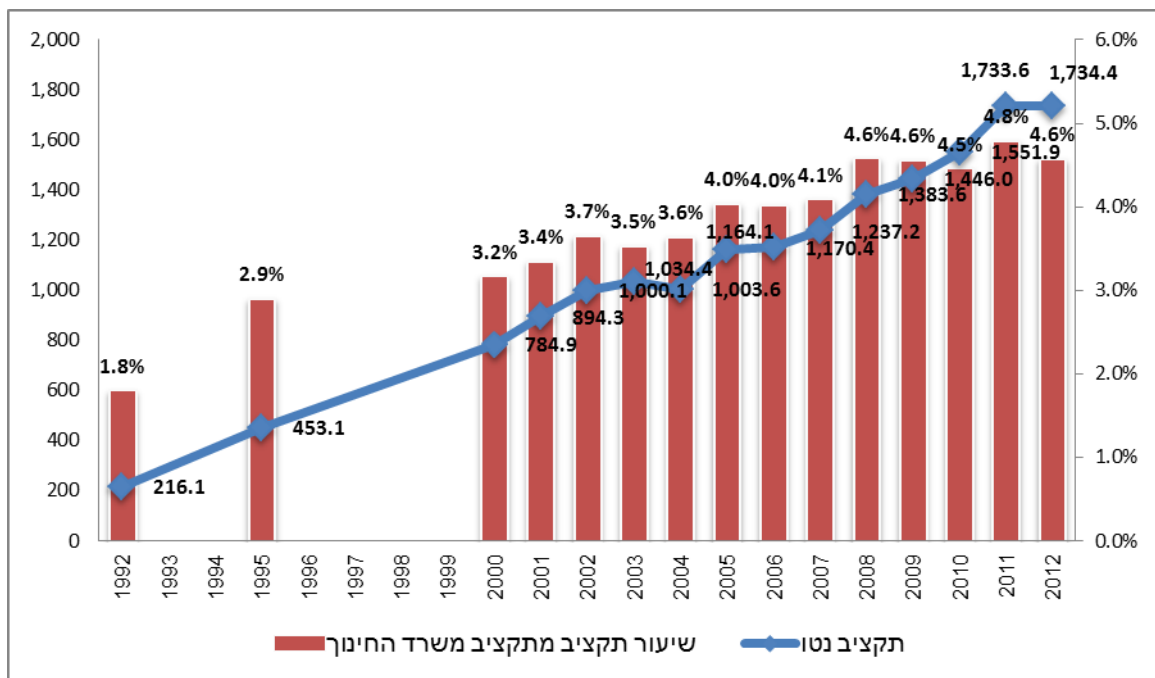
¹⁷ [הצעת תקציב משרד החינוך 2011–2012](#).



מיליון ש"ח בשנת 1992; שיעור תקציב האגף מתקציב משרד החינוך גדל פי-2.5 – מ-1.8% מתקציב המשרד בשנת 1992.

תקציב האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ועצמאי (במיליוני ש"ח) ושיעורו בתקציב משרד החינוך מוצג בתרשים להלן. מן התרשים אפשר לראות כי כמעט בכל אחת מ-20 השנים האחרונות היה גידול ניכר בתקציבים המועברים לחינוך המוכר שאינו רשמי והעצמאי היסודי והקדם-יסודי. עם זאת, בעוד במחצית הראשונה של שנות ה-2000, בין שנת 2000 ל-2004, הגידול היה מתון יחסית (28% בסה"כ, כ-7% גידול שנתי ממוצע), בשנים 2005–2011 גדל התקציב בכ-73% (גידול שנתי ממוצע של כ-10%). בשנת 2012 נותר תקציב האגף כמעט ללא שינוי, בעוד תקציב משרד החינוך גדל בכ-1.3 מיליארד ש"ח. יצוין כי בכל אחת מן השנים קיבל האגף תוספת של בין 100 ל-200 מיליון ש"ח לתקציבו השנתי בהעברות במהלך שנת התקציב, והשימוש בפועל בתקציב היה גבוה מן התקציב שהוקצה לו בתחילת השנה.¹⁸

תקציב האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ועצמאי במיליוני ש"ח ושיעורו בכלל תקציב משרד החינוך, 2012–1992



3.2. תקצוב מקומי

מקור נוסף לתקצוב מוסדות חינוך הוא השתתפות הרשות המקומית. הרשות המקומית מחויבת לממן חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של המוסד החינוכי, והיא המעסיקה את עובדי המינהל ועובדים נוספים (דוגמת פסיכולוגים חינוכיים). חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהל שונות קבוע בצו ומשתנה בהתאם לסוג ההוצאה, שלב החינוך, סוג הפיקוח על בית-הספר והרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית.¹⁹

¹⁸ בהצגת נתוני התקציב נעשה שימוש באתר האינטרנט "התקציב הפתוח".
¹⁹ לפירוט ראו: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2012](#).



עד לשנת 2007 לא היתה הסדרה של הקצאת התקציבים של הרשויות המקומיות למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. כל רשות תמכה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המצויים בתחומה בהתאם למדיניות שלה בנושא זה ולמשאבים שעמדו לרשותה. בשנת 2007, על רקע דיון משפטי בנושא תחולת סעיף 3א, שעניינו תמיכת הרשויות המקומיות במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, הובא לאישור הכנסת תיקון חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הידוע בכינוי "חוק נהרי".²⁰

התיקון הוסיף לחוק את סעיף 11א, ולפיו: "קבע השר [...] סדרים ותנאים לתמיכת המדינה בתקציבי שעות הלימוד של מוסדות חינוך מוכרים שאינם מוסדות חינוך רשמיים בשיעור יחסי לתמיכת המדינה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים, יחולו הסדרים, התנאים ושיעורי התמיכה שנקבעו כאמור גם על תמיכתן של רשויות מקומיות בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומן". הסעיף נכנס לתוקף ב-1 באוגוסט 2008, ומשמעותו היא כי על רשויות מקומיות לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים באותו שיעור שנקבע לתמיכת המדינה במוסדות מסוג זה. בשנת 2009 תוקן החוק פעם נוספת, כדי לאפשר לרשויות המקומיות להשתתף בתקציבי מוסדות חינוך מוכר שאינם רשמי הן בכסף והן במתן שירותים שווי כסף, כגון שרתים, מזכירות, סייעות, ניקיון, מים וחשמל. כמו כן נקבע בתיקון כי הרשות רשאית לתמוך במוסדות מוכרים שאינם רשמיים בשיעור גבוה יותר משיעור התמיכה של המדינה במוסדות אלה.²¹

אופן היישום בפועל של התיקון לחוק שנוי במחלוקת. חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2009 קובע כי על הרשויות המקומיות להשתתף בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומן בשיעור של 75% מהשתתפותן בתקציבי מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומן. תקצוב זה כולל את כל הסכומים שהרשות המקומית מוציאה מתקציבה למימון הפעילות השוטפת של מוסדות החינוך הרשמיים: תחזוקת המבנים, שכירות, חשמל, מים וכדומה. הרשות המקומית יכולה להחליט כי הקצאת חלק מן המרכיבים תהיה בדרך של העברה תקציבית ישירה והקצאת חלק אחר שלהם – בשווה כסף, באמצעות תשלום ישיר לספקים, העסקת נותני שירותים וכד'. כמו כן ניתנת לרשות המקומית אפשרות להשתתף בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור גבוה מ-75%.²² משרד החינוך התנגד לפרשנות של משרד הפנים לתיקון, וטען כי ככלל בסמכות שר החינוך לפרש ולהוציא חוזרים לפרשנות חוק זה כלפי הרשויות המקומיות. עם זאת, המשרד לא פרסם חוזרי מנכ"ל בנושא זה.²³

יישום התיקון לחוק נדון בשנים האחרונות כמה פעמים בבתי-משפט שונים. בין הנושאים שעלו לדיון: הסעות תלמידי חוץ הלומדים במוסד, הזנה, תמיכה במוסדות חינוך של רשות החינוך החרדיות, השתתפות הרשות בפרויקטים חינוכיים ועוד. בפברואר 2011 הוצגה, במסגרת עתירה מינהלית בנושא זה שנדונה בבית-המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב, הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, המתווה את מדיניות הממשלה בעניין יישום התיקון לחוק. ההודעה דנה, בין השאר, בסוגיות של תקצוב תלמידי חוץ על-פי רכיבים שונים של השתתפות בתקציב, ונטען כי הרשות המקומית איננה מחויבת לתקצב תלמידי חוץ הלומדים במוסדות חינוך מוכר שאינם רשמי בתחומה; יש מקום לכלול השתתפות בתוכניות לימוד ייחודיות כאשר אלו מתקיימות במוסד מוכר שאינם רשמי בהתאם לתנאי ההשתתפות בתוכניות אלו בחינוך הרשמי, אך אין לכלול השתתפות בהסעת תלמידים למוסדות חינוך. לדברי היועצת

²⁰ ראו ועדת החינוך של הכנסת, [פרוטוקול דיון](#), 14.5.2007, 21.5.2007.

²¹ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 8) (השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים), התשס"ז-2007; הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 11) (דרכי השתתפות של רשות חינוך מקומית בתקציב של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים), התשס"ט-2009.

²² מדינת ישראל, משרד הפנים, [חוזר המנהל הכללי מספר 8/2009](#), ירושלים, טבת התש"ע, דצמבר 2009.

²³ עו"ד נועה בן-אריה, יועצת משפטית, המרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 14 באוקטובר 2012.



המשפטית של המרכז לשלטון מקומי, הודעה זו היא כיום המסמך המנחה את הרשויות המקומיות בכל הנוגע ליישום התיקון לחוק.²⁴ לאחרונה ניתן פסק-דין בבית-משפט לעניינים מינהליים בחיפה ולפיו התיקון לחוק איננו חל על גני-ילדים, ולכן הרשות המקומית איננה מחויבת להעביר לגני-ילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי תקציבים בהתאם לקבוע בו.²⁵

לדברי נציגי מרכז השלטון המקומי, אין דרך לעמוד על היקף התקציבים שמעבירות הרשויות המקומיות למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, שכן כל רשות מעבירה תקציבים באופן עצמאי או תומכת במוסדות אלה באופן אחר. להערכת היועצת המשפטית של המרכז לשלטון מקומי, מדובר בעשרות מיליוני ש"ח בכל שנה, אם לא יותר מזה. לדבריה, מכיוון שמרבית מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי פועלים במגזר החרדי ויש מספר רב של מוסדות מסוג זה במגזר הערבי, הרי שעיקר הנטל נופל על רשויות מקומיות חלשות יחסית, והדבר גורם להסטת תקציבים הנדרשים לאותן רשויות לצרכים אחרים אל תחום החינוך. עם זאת, יודגש כי בחלק מן הרשויות הועברו תקציבים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי גם לפני התיקון לחוק.²⁶

3.3 שכר לימוד ותשלומי הורים

מכיוון שכאמור, התקציב הממשלתי והמקומי של מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שאינם שייכים לרשתות הוא עד 75% מן התקציב הניתן למוסדות חינוך רשמיים, חלק ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי נוהגים לגבות שכר לימוד למימון הוצאותיהם.

יצוין כי על-פי החוק אסור לגבות תשלומי הורים בעבור לימודים בבתי-ספר מעבר לסכומים שקובע משרד החינוך, המפורסמים בחוזר מנכ"ל. הוראות אלה חלות גם על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. בדוח מבקר המדינה האחרון נדונה סוגיה זו, ונכתב כי למרות קיומן של הוראות משרד החינוך, משרד החינוך איננו כולל את בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בבקרה שהוא עורך בכל הנוגע לתשלומי הורים, ובתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי אינם עושים שימוש במערכת שפיתח משרד החינוך לטיפול בתשלומי הורים.

אשר לגביית שכר לימוד, צוין כי משרד החינוך לא הסדיר את הנושא בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. בפועל המשרד מאפשר לבתי-ספר מסוג זה לגבות שכר לימוד ותשלומי הורים מן התלמידים ללא הפרדה בין השניים וללא פיקוח. בסיכום הדוח קבע המבקר כי: "אי-הסדרת נושא שכר הלימוד בבתי-ספר מוכש"ר (מוכר שאינו רשמי) עלולה לפגוע ביכולתו של משרד החינוך לפעול ליישום מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי בשל הגמישות היחסית של בתי-ספר מוכש"ר לעניין גביית כספים מההורים. על הנהלת המשרד לקבוע מדיניות ברורה בעניין שכר הלימוד בבתי-ספר מוכש"ר, בהתחשב בהשפעתו על תשלומי ההורים, וכן לאכוף את הוראות המשרד הנוגעות לתשלומי הורים בבתי-ספר מוכש"ר".²⁷

²⁴ הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עת"מ 26575-12-09. טרם ניתן פסק-דין בעתירה זו. עו"ד נועה בן-אריה, יועצת משפטית, המרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 14 באוקטובר 2012.

²⁵ עת"מ 32706-01-12 קול חינוכית (חיפה 96) בע"מ ואח' נ' עיריית קריית-מוצקין.

²⁶ עו"ד נועה בן-אריה, יועצת משפטית, המרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2012.

²⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונית שנת הכספים 2010 (הדוח המלא), מאי 2012, עמ' 603–609.



בדצמבר 2011, על רקע בדיקת המבקר, הקים שר החינוך ועדה ציבורית להסדרת סוגיית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים. טיוטת מסקנות הוועדה נמצאת כיום בבחינה במטה משרד החינוך.²⁸

4. החינוך המוכר שאינו רשמי בשנת תשע"ב – תמונת מצב²⁹

בשנת הלימודים תשע"ב פעלו 648 מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי יסודי, ולמדו בהם כ-190,000 תלמידים. 519 ממוסדות החינוך היו בחינוך החרדי, 39 מהם היו במגזר העברי שאינו חרדי ו-90 מהם – במגזר הערבי הדרוזי. כ-26% מן המוסדות בחינוך היסודי שייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי וכ-21% מן התלמידים בשלב חינוך זה למדו בחינוך זה. יודגש כי החינוך המוכר שאינו רשמי היסודי כולל בדרך כלל תלמידים בכיתות א' עד ח', לעומת החינוך הרשמי בו כולל החינוך היסודי לרוב את כיתות א' עד ו'. שיעור תלמידי כיתות א' בחינוך המוכר שאינו רשמי מתוך כלל תלמידי כיתות א' בחינוך היסודי הוא 19%.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על מוסדות חינוך ותלמידים בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי במגזרים השונים בשנת הלימודים תשע"ב. כפי שנראה מן הטבלה, כשלושה-רבעים מבת-הספר והתלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הם במגזר החרדי, ובו חלק גדול מן התלמידים לומדים במוסדות חינוך של הרשתות החרדיות, המחויבות בלימודי ליבה בהיקף דומה לזה של בתי-ספר בחינוך הרשמי ומקבלות מימון ממשלתי מלא. מעט פחות מ-20% מבת-הספר והתלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי מיועדים לציבור הערבי, והם בחלקם בתי-ספר של עמותות דתיות נוצריות ובחלקם בתי-ספר השייכים לעמותות אסלאמיות. מיעוט קטן מבת-הספר והתלמידים נמנים עם החינוך המוכר שאינו רשמי העברי שאינו חרדי. ככלל, מדובר בבת-ספר המציעים ייחודיות כלשהי מבחינה פדגוגית, אידיאולוגית או תוכנית, למשל בתי-ספר אנתרופוסופיים, דמוקרטיים וכדומה. עם זאת, יודגש כי יש בתי-ספר רבים המציעים מסלולים ייחודיים, ובהם בתי-ספר דמוקרטיים, אנתרופוסופיים ואחרים, שאינם מוגדרים בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ושייכים לחינוך הרשמי. תופעה זו לא תידון בהקשר זה.³⁰

²⁸ משרד החינוך, [מינוי ועדה ציבורית להסדרת סוגיית תשלומי הורים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים](#), 23 בדצמבר 2011. רחל מתוקי, מנהלת מחוז חיפה, משרד החינוך, דוא"ל, 11 באוקטובר 2012.

²⁹ הנתונים הופקו ממערכת "במבט רחב" של משרד החינוך בחודש אוקטובר 2012. אנו מודים ליגאל דוכן מאגף מערכות מידע במשרד על סיועו בהפקת הנתונים.

³⁰ חלק מבת-ספר אלה מוגדרים בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים, ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך](#), כתב יובל וורגן, 7 בפברואר 2011. על-פי הנתונים שהוצגו במסמך, בשנת הלימודים תשע"א היו 115 מוסדות חינוך שהוכרו על-ידי המשרד כמוסדות חינוך ייחודיים על-אזוריים, ובהם 68 בתי-ספר שניתן בהם חינוך יסודי. 88 מבת-הספר הייחודיים (יסודי ועל-יסודי) הם בחינוך הממלכתי.



בתי-ספר ותלמידים בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי, תשע"ב

מתוכם : תלמידי כיתות א'	תלמידים	בתי-ספר	
824	8,078	39	מוכר שאינו רשמי עברי לא חרדי
3%	4%	6%	שיעור
4,663	32,787	166	מעין החינוך התורני
17%	17%	26%	שיעור
11,508	80,769	215	החינוך העצמאי
43%	42%	33%	שיעור
5,177	32,836	138	מוכר שאינו רשמי חרדי אחר
19%	17%	21%	שיעור
21,348	146,392	519	סה"כ מוכר שאינו רשמי חרדי
79%	77%	80%	
4,835	35,598	90	מוכר שאינו רשמי ערבי
18%	19%	14%	שיעור
27,007	190,068	648	סה"כ מוכר שאינו רשמי
19%	21%	26%	שיעור מוכר שאינו רשמי מתוך חינוך יסודי

בבחינת הנתונים לפי מחוזות עולה שיש הבדלים ברורים בין המחוזות השונים בהקשר זה:³¹ בעוד במחוז ירושלים (הכולל את העיר ירושלים, לרבות מזרח העיר ויישובים נוספים) כמחצית מבתי-הספר והתלמידים בחינוך היסודי משתייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, במחוזות הצפון וחיפה חלק קטן מבתי-הספר שייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, ומיעוט מן התלמידים בחינוך היסודי לומדים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. פירוט הנתונים בטבלאות להלן.

בתי-ספר בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי לפי מגזר ומחוז, תשע"ב

סה"כ	יהודה ושומרון	חיפה	תל-אביב	ירושלים	מרכז	דרום	צפון	
558	62	41	79	133	100	93	50	חינוך עברי
519	62	35	74	121	94	90	43	חרדי
39	-	6	5	12	6	3	7	לא חרדי
90	-	5	4	51	5	-	25	חינוך ערבי
648	62	46	83	184	105	93	75	סה"כ מוכר שאינו רשמי
	34%	18%	27%	46%	20%	24%	17%	שיעור בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי בכלל בתי-ספר יסודיים במחוז

³¹ החלוקה שלהלן היא לפי מחוזות גיאוגרפיים ואינה מקבילה בהכרח למחוזות המינהליים של משרד החינוך.



תלמידים בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי לפי מגזר ומחוז, תשע"ב

סה"כ	יהודה ושומרון	חיפה	תל-אביב	ירושלים	מרכז	דרום	צפון	
148,447	17,788	9,499	25,331	37,227	27,276	22,164	9,162	חינוך עברי
140,411	17,788	6,612	24,527	35,510	25,624	21,910	8,440	חרדי
8,036	-	2,887	804	1,717	1,652	254	722	לא חרדי
35,518	-	2,267	1,126	19,023	1,442	-	11,660	חינוך ערבי
189,552	17,778	11,871	26,888	60,148	29,219	22,826	20,822	סה"כ תלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי
	32%	13%	24%	43%	14%	16%	13%	שיעור תלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי בכלל תלמידי החינוך היסודי במחוז

על-פי נתוני משרד החינוך, מוסדות חינוך יסודי מוכר שאינו רשמי פועלים ב-103 רשויות מקומיות. בחלק גדול מן הרשויות המקומיות שבהן פועלים בתי-ספר אלו הם חלק ניכר ממערכת החינוך (כולל מוסדות פטור). בביתר-עילית, רכסים, אלעד, נתיבות ומגדל-העמק כשני-שלישים מבתי-הספר היסודיים ברשות שייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי. בירושלים (כולל מזרח ירושלים),³² בני-ברק, מודיעין-עילית, נצרת, טבריה וערד, כמחצית מבתי-הספר היסודיים ברשות שייכים לזרם זה. בטבלה שלהלן מוצג מספר בתי-הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים ב-16 הרשויות המקומיות שבהן המספר הגדול ביותר של בתי-ספר מסוג זה ושיעור בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בכלל בתי-הספר היסודיים (כולל מוסדות פטור) בכל רשות.

מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי ב-16 רשויות מקומיות, תשע"ב

שם רשות	שיעור בחינוך המוכר שאינו רשמי	מספר בחינוך המוכר שאינו רשמי	שם רשות	שיעור בחינוך המוכר שאינו רשמי	מספר בחינוך המוכר שאינו רשמי
ירושלים	47%	150	חיפה	29%	18
בני-ברק	43%	34	מודיעין-עילית	43%	15
בית-שמש	47%	30	נתיבות	63%	10
ביתר-עילית	66%	29	נצרת	43%	10
אשדוד	39%	28	באר-שבע	22%	10
תל-אביב-יפו	30%	25	נתניה	21%	10
אלעד	61%	22	טבריה	53%	9
פתח-תקווה	34%	18	צפת	45%	9

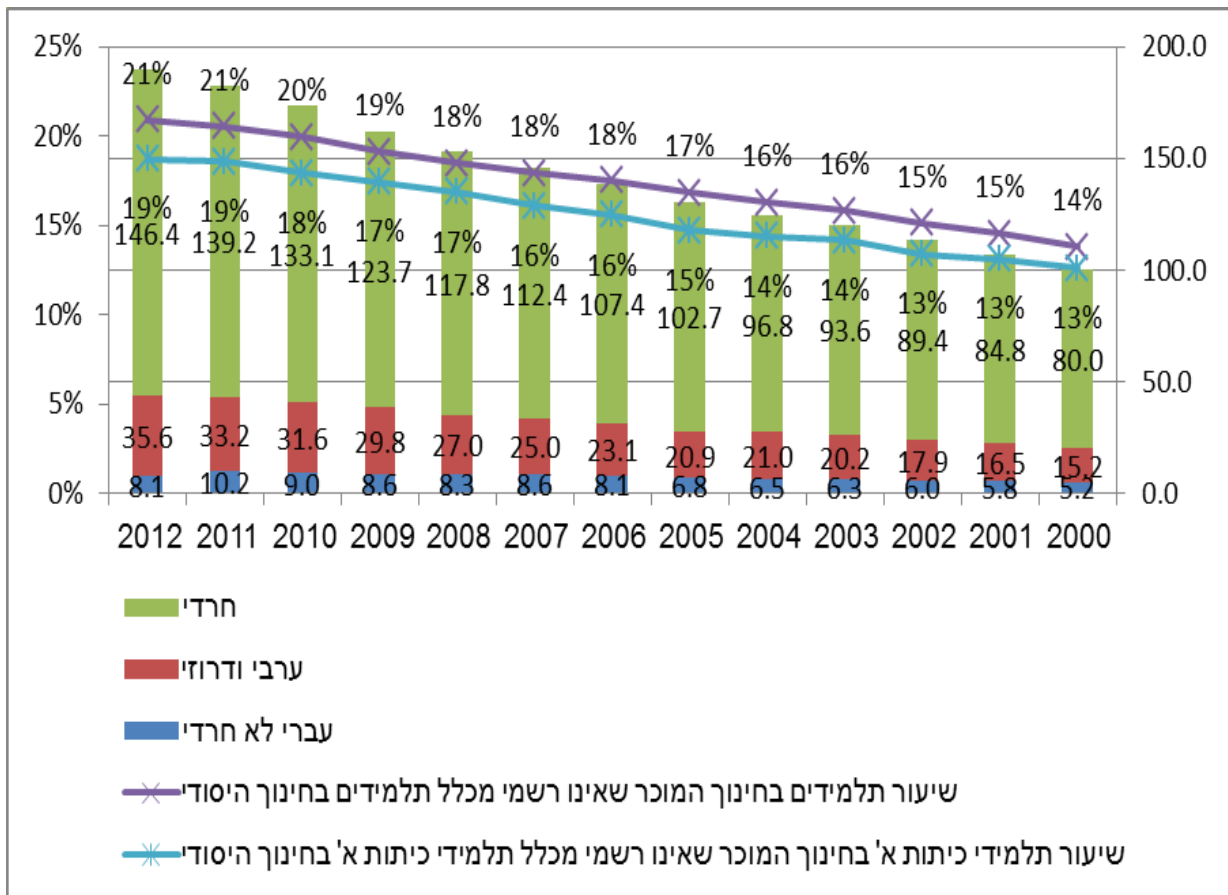
³² בעיר ירושלים 52 ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי היו במגזר הערבי, 88 מהם היו בחינוך החרדי ו-5 בחינוך הממלכתי העברי.



5. התפתחות החינוך המוכר שאינו רשמי ביסודי בשנים תש"ס-תשע"ב³³

הנתונים על התפתחות החינוך המוכר שאינו רשמי בשנים 2000-2012 מלמדים על גידול ניכר בחינוך זה וחלקו בחינוך היסודי. בעוד בשנת 2000 היו פחות מ-400 בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי היסודי, והם היו כ-19% מכלל המוסדות בחינוך היסודי, בשנת 2012 מספר בתי-הספר האלה גדל, והם מהווים כ-26% מהמוסדות בחינוך היסודי. תמונה דומה מצטיירת כאשר מתייחסים למספר התלמידים במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ולשיעורם בכלל התלמידים בחינוך היסודי. פירוט הגידול השנתי בתלמידים ובמוסדות בכל אחד מזרמי החינוך המוכר שאינו רשמי מופיע בתרשימים שלהלן:

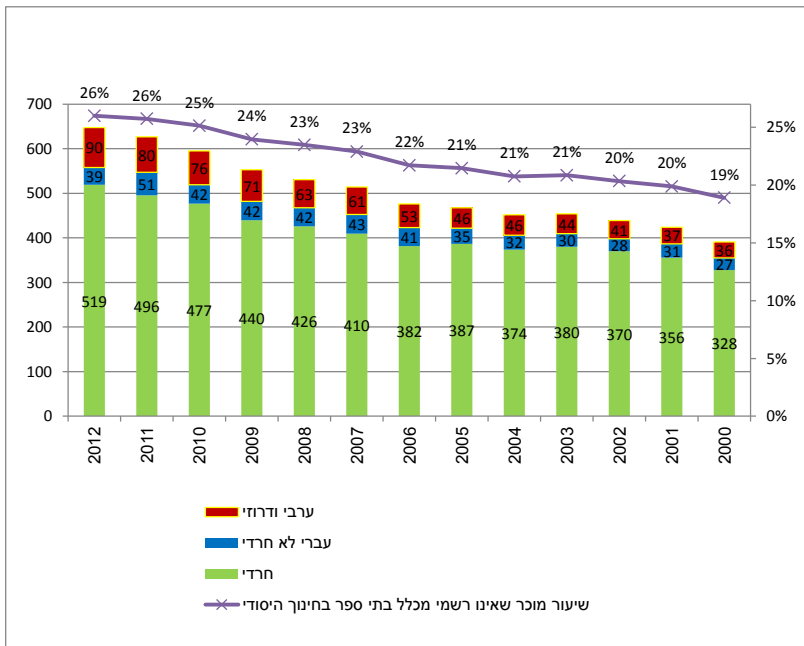
תלמידים (באלפים) בחינוך המוכר שאינו רשמי ושיעורם בכלל התלמידים בחינוך היסודי, 2000-2012



³³ הנתונים הופקו ממערכת "במבט רחב" של משרד החינוך בחודש אוקטובר 2012. אנו מודים ליגאל דוכן מאגף מערכות מידע במשרד על סיועו בהפקת הנתונים.



מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי ושיעורם בכלל המוסדות בחינוך היסודי, 2012–2000



הכנסת

הנקודות המרכזיות העולות מן הנתונים בתרשימים :

- מספר בתי-הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי עלה בסך הכול ב-66% (לעומת גידול של כ-20% במספר בתי-הספר בכלל החינוך היסודי וגידול של כ-8% במספר בתי-הספר בחינוך הרשמי). הגידול הניכר ביותר נרשם בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי, ומספר בתי-הספר בו עלה בכ-150%. החינוך החרדי גדל בכ-60% והחינוך המוכר שאינו רשמי העברי שאינו חרדי גדל ב-44%.
- מספר התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי עלה בכ-90% (לעומת גידול של כ-25% במספר התלמידים בחינוך היסודי כולו וגידול של כ-12% במספר התלמידים בחינוך הרשמי בלבד). בחינוך המוכר שאינו רשמי הערבי גדל מספר התלמידים בכ-135%, בחינוך החרדי – בכ-85% ובחינוך המוכר שאינו רשמי העברי שאינו חרדי גדל מספר התלמידים בכ-56%.
- בבחינת שיעור בתי-הספר השייכים לזרמים השונים בכלל החינוך המוכר שאינו רשמי עולה כי בשנת 2000 היו בתי-הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי השייכים לחינוך החרדי כ-84% מכלל בתי-הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי, והתלמידים הלומדים בבתי-ספר אלה היו כ-80% מכלל הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי, ואילו בשנת 2012 בתי-הספר החרדיים הם כ-81% מבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים והתלמידים החרדיים הם כ-77% ממערכת זו. שיעור בתי-הספר בחינוך הערבי מכלל בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים עלה מכ-9% בשנת 2000 ל-14% בשנת 2012, ושיעור התלמידים עלה מכ-15% בשנת 2000 ל-19% בשנת 2012. שיעור בתי-הספר בחינוך העברי שאינו חרדי פחת מ-7% בשנת 2000 ל-6% בשנת 2012, ושיעור התלמידים צומצם מ-5% בשנת 2000 ל-4% בשנת 2012.
- התבוננות על הגידול לאורך זמן מלמדת כי בעוד בשנים 2006–2000 שיעור הגידול במספר בתי-הספר היה מתון יחסית ועמד על כ-21% (כ-3% בממוצע בכל שנה), בשנים 2007–2012 גדל מספר בתי-הספר ב-36% (כ-5% בשנה בממוצע). עם זאת, הגידול במספר התלמידים אינו דומה לגידול זה, והגידול השנתי הממוצע בתקופה כולה עומד על כ-5%.
- הגידול בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים אלו קשור בעיקר בגידול בחינוך החרדי. 74% מבתי-הספר והתלמידים שנוספו לחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים 2000–2012 שייכים לחינוך החרדי. 21% מבתי-הספר ו-23% מן התלמידים הם במגזר הערבי ו-5% מבתי-הספר ו-3% מן התלמידים שנוספו הם בחינוך העברי שאינו ממלכתי. את הטענה שגידול זה נובע מגידול טבעי אפשר לאשש לאור ממצאי מחקר שעסק בתנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך ופורסם בשנת 2006 על-ידי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ממצאי המחקר, שבדק מעברים בין המגזרים השונים בחינוך היסודי בעשור שקדם לפרסומו, מלמדים כי היקף התופעה של מעברים בין קבוצות מגזריות זניח ביחס לגודל האוכלוסייה. יתר על כן, היות שמדובר במעברים דו-כיווניים, מספר העוברים נטו כמעט אינו משפיע על גודל אוכלוסיית התלמידים בכל מגזר. מכאן מניחים המחקרים כי הגידול המהיר של החינוך החרדי בתקופה זו נוגע בעיקרו להבדלים בשיעורי הריבוי הטבעי בין האוכלוסייה הלא-חרדית לאוכלוסייה חרדית.³⁴

נתון נוסף שיש להתייחס אליו הוא חלקם של בתי-הספר השייכים לרשתות החינוך החרדי (מעין החינוך התורני ומרכז החינוך העצמאי) בכלל בתי-הספר בחינוך החרדי. כזכור, בתי-ספר השייכים לרשתות מחויבים ב-100% מתוכנית הליבה, לעומת בתי-ספר שאינם שייכים לרשתות ומחויבים ב-75% מלימודי

³⁴ נחום בלס, יגאל דוכן, תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך: מעבר בין המגזרים השונים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, אב תשס"ו, יולי 2006.



הליבה. על-פי נתוני משרד החינוך, בעוד בשנת 2000 השתייכו לרשתות 83.5% מבתי-הספר בחינוך החרדי, בשנת 2012 משתייכים 73% לרשתות אלה (יצוין כי בשנת 2000 טרם גובשה תוכנית הליבה, והיקף תוכנית הליבה שבה מחויבים בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי עדיין לא הוסדר).³⁵

בחינת חלקם של בתי-הספר והתלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי בכלל בתי-הספר והתלמידים במגזרים השונים (ערבי, ממלכתי עברי וממלכתי-דתי) בשנים אלו מלמדת על גידול ניכר בחלקם בחינוך הערבי. בשנת 2000, 10% מבתי-הספר בחינוך היסודי הערבי היו מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ו-9% מן התלמידים למדו במסגרות מסוג זה. בשנת 2012, 18% מבתי-הספר בחינוך הערבי היסודי הם בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ו-14% מן התלמידים לומדים במסגרות מסוג זה. ניתוח מעמיק יותר של הנתונים מלמד כי חלק הארי של הגידול בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי נובע מגידול בתחום זה במזרח ירושלים.³⁶ בשנת 2000 היו בירושלים שישה מוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר הערבי (שהם כ-16% מכלל מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר זה), ואילו בשנת 2012 יש במזרח ירושלים 52 מוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי (כ-60% מכלל מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר הערבי), ולומדים בהם כ-150,000 תלמידים. כ-31% מן התלמידים בחינוך הערבי בירושלים לומדים בשנת 2012 במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי וכ-56% ממוסדות החינוך הערבי היסודי בעיר הם מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי.

לעומת זאת בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי הגידול בחלקו של החינוך המוכר שאינו רשמי בכלל החינוך היסודי הוא בשיעור מזערי. בחינוך הממלכתי גדל שיעור בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים מכלל בתי-הספר היסודיים מ-2% ל-3%, ואילו מספר התלמידים גדל מ-1% ל-2%. בחינוך הממלכתי-דתי נותר חלקם של בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים בכלל בתי-הספר ללא שינוי (3%), ואילו חלקם של התלמידים הלומדים בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ירד מ-3% מן התלמידים בשנת 2000 ל-2% מהם בשנת 2012.

³⁵ ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית, כתבה אתי וייסבלאי, 30 ביולי, 2012.
³⁶ יצוין כי מזרח ירושלים סובלת זה שנים ממחסור חמור בכיתות לימוד בחינוך הרשמי. ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך במזרח ירושלים: כיתות לימוד ותוכניות לימודים](#), כתב יובל וורגן, 10 במאי, 2010.

