



תנאים להכרה ולתקצוב של חינוך פרטי - מבט משווה

אברום תומר
atomer@kohelet.org.il
ראש מחלקת מדיניות חינוך

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
27 ביוני 2024

מבוא

במערכת החינוך במדינת ישראל מוגדרים כיום שלושה סוגי בתי ספר:

1. **בית ספר רשמי** – בית ספר בבעלות המדינה (או במקרים חריגים: הרשות המקומית) שמחויב ללימודי ליבה מלאים.
2. **בית ספר מוכר-שאינו רשמי (מוכשר)** – בית ספר בבעלות פרטית שמוכר על ידי המדינה אך מחויב רק לכ-75% שעות לימודי ליבה ומתקצב בכ-65-75 אחוזים מתקציבו של בית ספר רשמי.
3. **בית ספר פטור** – בית ספר חרדי שאינו מוכר והפיקוח עליו מצומצם. הוא מקבל כ-55 אחוזים תקצוב ומחויב ללימודי ליבה בשיעור תואם.

רוב בתי הספר החרדיים שייכים למעמד המוכר-שאינו רשמי אך חלקם הגדול גם מוחרג ממנו: בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי תאגיד מרכז החינוך העצמאי (המזוהה עם המפלגות החרדיות-אשכנזיות) ותאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל (המזוהה עם ש"ס) "יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל", כלומר תקצובם אמור להיות שווה לזה של בתי הספר הרשמיים והם מחויבים ללימודי ליבה מלאים בהתאם.

בהסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-37, בין סיעת הליכוד לבין סיעת יהדות התורה, הוסכם כי "כלל המוסדות החרדיים ייכנסו באופן מלא ובפעימה אחת החל משנת 2023 לתכנית 'אופק חדש' ו'עוז לתמורה' בדומה לחינוך הכללי". מכיוון שמדובר בתוספת שכר ניכרת לעובדי ההוראה בבתי הספר החרדיים, התוצאה הצפויה הייתה שברשתות החרדיות, שכבר מתוקצבות באופן דומה לחינוך הממלכתי, תוספת התקציב המובטחת תעלה את תקציבן מעל לתקציב בתי הספר הרשמיים.

לצד הסכנות הכרוכות בצעד זה, שיפורטו להלן, אנו מזהים בנקודת זמן זו הזדמנות יוצאת דופן לביצוע אחד השינויים החשובים ביותר בשדה החינוך, על ידי שינוי תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים). תיקון נכון של התקנות יאפשר לקדם לימודי ליבה ומנהל תקין בחינוך החרדי, אבל לא פחות מכך הוא עשוי לתקן את העוול הקיים כיום ביחסה של המדינה לחינוך הממלכתי המוכר-שאינו רשמי (מוכשר) הסובל זה שנים רבות מאפליה תקציבית קשה ומרגולציה עודפת. במקום להוסיף לתקנות טלאי של "תוכנית חדשה" כפי שהוצע בחודשים האחרונים, יש לכתוב מחדש את התקנות ולקצרן ולקבוע תנאים אחידים, קשיחים ומדויקים לכלל בתי הספר בארץ בנוגע לקבלת הכרה ותקצוב – ללא קשר לשאלת ה"בעלות", השיטה החינוכית או המגזר שממנו מגיעים התלמידים.

בין אם מדובר בחינוך ציבורי, בין אם בחינוך פרטי, אחריות המדינה על החינוך כמעט שאינה נתונה במחלוקת. כל המדינות המפותחות קובעות את המטרות של מערכות החינוך שלהן, מעמידות את מרב המשאבים ליישומן ומפקחות על מידת העמידה בהן, אך אופן ההפעלה של מערכות החינוך והיחסים בין המדינה למוסדות החינוך שונים ממדינה למדינה.

במרבית מדינות ה-OECD קיימים בתי ספר ציבוריים ולצידם מוסדות פרטיים הממומנים על ידי המדינה (Government-dependent private schools) ומוסדות פרטיים שחלק הארי של תקציבם מגיע ממקורות פרטיים (Independent private schools) – אך החלוקה בין שלושת סוגי המוסדות שונה מאוד בכל אחת מהמדינות.

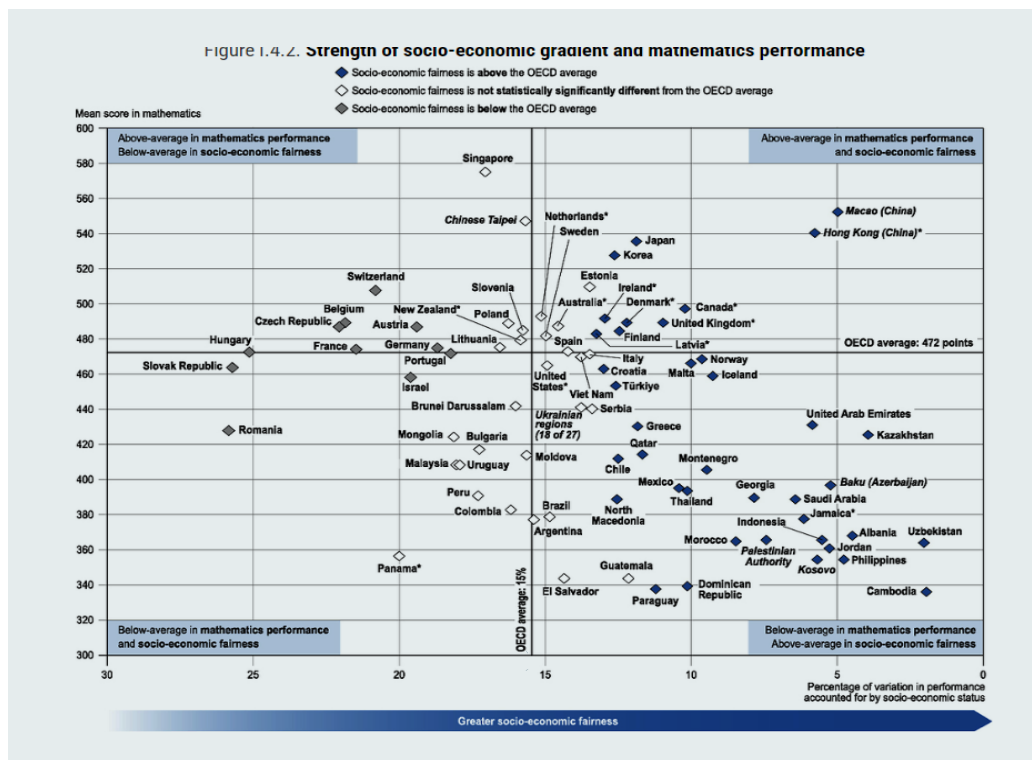
בישראל, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר) כלולים תחת הקטגוריה של מוסדות פרטיים הממומנים על ידי המדינה (מוסדות פרטיים בלתי תלויים קיימים במשורה בישראל) וניתן להשוות את מדיניות הרגולציה והתקצוב של המדינות השונות ביחס לקטגוריה זו.

ההשוואה תאפשר לנו להסיק מסקנות בנוגע לשתי הסוגיות העומדות על הפרק: (1) שאלת היחס הכולל של המדינה כלפי מוסדות פרטיים המפוקחים וממומנים על ידה; (2) סוגיית תוספת התקצוב לרשתות החרדיות אל מול האינטרס הציבורי.

קריטריונים להכרה במבחר מדינות

בפרק זה נסקור בקווים כלליים מערכות חינוך מכמה מדינות בסוגיות שרלוונטיות להקבלה לישראל ונבחן את עיקרי הנושאים שבהם עוסקות המדינות השונות כאשר הן מכירות ומתקצבות בתי ספר שאינם ציבוריים. במסגרת השוואה בחרנו מדינות שלהן מערכות חינוך מובילות בהשוואות בינלאומיות, ואשר קיים מספיק מידע נגיש לגביהן ומערכות החינוך שלהן נחשבות הוגנות מבחינה סוציו-אקונומית: הולנד, דנמרק, אנגליה, שבדיה ואירלנד. אם נביט אל הגרף הבא, המודד הוגנות סוציו-אקונומית לצד הישגים, מדובר במדינות מהאגף הימני-עליון (אגב, ישראל ממוקמת בחלק השמאלי-תחתון – כלומר גם הישגי תלמידיה מתחת לממוצע וגם ההוגנות הסוציו-אקונומית שלה מתחת לממוצע). בכל המדינות הללו, לצד המערכת הציבורית קיים פלח מכובד של חינוך פרטי המפוקח וממומן על ידי המדינה – וניתן להשוותו לחינוך המוכר-שאינו-רשמי בישראל.

לא נסקור כאן את קנדה מכיוון שבכל פרובינציה קנדית יש מערכת חינוך אוטונומית, בעלת מאפיינים וכללים שונים, ומכיוון שריעת נייר זה צרה מלהכיל סקירה של כל הפרובינציות בקנדה, כל בחירה של פרובינציה מסוימת עלולה להיראות שרירותית. לא נסקור את אסטוניה, על אף מערכת החינוך המצוינת והחופשית שלה, מכיוון שזוהי מדינה קטנה בעלת מערכת חינוך בגודל של מערכת חינוך בעיר בינונית בישראל. לא נסקור את המדינות האסייתיות על אף הצטיינות מערכות החינוך של חלקן, בשל ההבדלים התרבותיים והשלטוניים המשמעותיים בין ישראל לבינן. בפינלנד כמעט כל התלמידים לומדים במערכת החינוך הציבורית, שהיא חופשית מאוד ומנהלת בעיקר ברמה המוניציפלית – ועל כן לא נסקור אותה. מלבד אנגליה, בכלל המדינות שבחרנו, מערכות החינוך הן בסדר גודל דומה לזו של מדינת ישראל.



Source: OECD, PISA 2022 Database, Tables I.B1.2.1 and I.B1.4.3.

הולנד

[החוקה בהולנד](#) (סעיף 23) קובעת כי "בתי ספר יסודיים פרטיים העומדים בתנאים שנקבעו בחוק הפרלמנט ימומנו מכספי ציבור על פי אותן אמות מידה הנוהגות לגבי בתי ספר של רשות ציבורית".

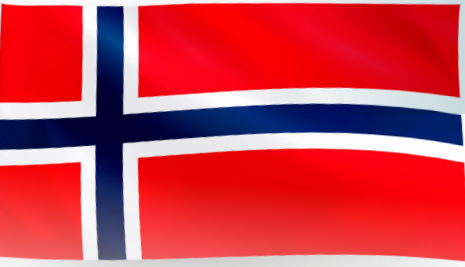
בהולנד, כל רשות מוניציפלית מחויבת לספק חינוך ציבורי למי מאזרחיה החפץ בכך, אך לא ניתן למנוע מאזרחים או ארגונים להקים בתי ספר פרטיים שלא למטרות רווח. אם בתי הספר הללו עומדים בתנאים שהוגדרו על ידי הממשלה (המפקחת גם על יישום התנאים הללו), הם רשאים לקבל תקציב שווה לזה של בתי ספר ציבוריים. בתי ספר אלו רשאים לחנך חינוך דתי, או בהתאם לשיטת חינוך ייחודית, ללא מעורבות של הממשלה.

את התקציב השוויוני שמקבל בית ספר כזה, בעבור צוות עובדיו ופעילותו, רובו מאת הרשות המוניציפלית, הוא רשאי לנצל כראות עיניו תחת מגבלות מעטות. כ-68% מתלמידי היסודי בהולנד לומדים בבתי ספר פרטיים הממומנים ומפוקחים על ידי הממשלה ומנוהלים על ידי הוועד המנהל (Board) שהקים את בית הספר. החינוך בהולנד שוויוני יותר מהחינוך בישראל, הישגי התלמידים הם מהגבוהים ב־OECD והסרגציה העיקרית שמעסיקה את ממשלת הולנד נוגעת להפרדה של ילדי מהגרים מילדים מקומיים בערים הגדולות.

נוסף על כך, מכיוון שבידי ההורים בהולנד ישנה בחירה מלאה לגבי בית הספר שאליו ירשמו את ילדיהם, קיים [מאגר מידע](#) שמציג שלל נתונים על כל בית ספר: הן נתונים השוואתיים (כגון ציונים ושביעות רצון), הן נתונים שבית הספר מעוניין להציג כחלק מהפרופיל הייחודי שלו.

להלן [התנאים להכרה בבתי ספר ולתקצובם](#) בהולנד:

1. רישום או הוכחת יכולת רישום של מינימום תלמידים לבית הספר.
2. המוסד מחויב על פי חוק לספק כמה תוכניות לימוד שמטרתן לפתח את המיומנויות השפתיות, המתמטיות, המוטוריות והחברתיות־רגשיות של תלמידיו. בהולנד אין תוכנית לימודים ארצית אך מקימי בית הספר מחויבים להציג תוכנית לימודים – בהתייעצות עם ועדות סטטוטוריות שמאשרות את החזון והתוכנית – ולאשר אותה מדי ארבע שנים. לבתי הספר בהולנד יש חופש בחירה מלא בנוגע לחומרי הלימוד שיילמדו בהם.
3. בית הספר חייב להראות התקדמות בתחומים הנ"ל בקרב תלמידיו וועדה בלתי תלויה שממונה על ידי שר החינוך רשאית לבחון את התקדמות התלמידים. לאחר שמונה שנות לימוד מבצעים כל התלמידים (למעט מקרים חריגים) מבחנים שבודקים את יכולותיהם השפתיות והמתמטיות. מבחנים אלו משמשים את גורמי הפיקוח גם לבחינת מצבו של בית הספר ואם הוא עומד ביעדי תוכניתו. תת־הישגיות במשך כמה שנים (לרוב 3) מאפשרת לפיקוח להתערב בתוכניות הלימוד של בית הספר ובצוות ההוראה שלו ואף לסגור אותו באופן מיידי אם הוא איננו עומד בתנאי החוק.
4. תלמידי בית הספר צריכים ללמוד לפחות 7,520 שעות לימוד במהלך שמונה שנות לימודיהם.
5. בתי ספר פרטיים רשאים להעסיק מורים כפי ראות עיניהם, כל עוד יש להם הסמכה בתחום הוראתם. תנאי עבודתם של המורים נקבעים בבית הספר או בתיווך ארגוני עובדים שונים (היכן שישנם). בהולנד אין טבלאות שכר מדינתיות.
6. בתי הספר הפרטיים יכולים לגבות תשלומי הורים אך אלו מוגבלים לכל אורך שנות הלימוד משום שבתי הספר מקבלים תקציב ממשלתי מלא.
7. בתי הספר הפרטיים הממומנים יכולים לסרב לקבל תלמידים שהוריהם אינם אמונים על האמונה או האידיאולוגיה שעל בסיסה הוקם בית הספר. הם חופשיים להחליט על מדיניות קבלה ונשירה של תלמידים, אך אינם רשאים להפלות תלמידים על רקע סוציאקונומי או על כל רקע שאינו רלוונטי לאופיו של בית הספר.



דנמרק

גם בדנמרק ישנה מסורת של שמירה על חופש וגיוון חינוכיים והימנעות מדומיננטיות יתר של המדינה או הכנסייה בשליטה על שירותי החינוך במדינה. כ־23% מבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים בדנמרק הם פרטיים, לומדים בהם כ־18% מהתלמידים ושיעורם עולה בשנים האחרונות. גם בדנמרק אסור לבתי הספר לפעול למטרות רווח וכלל תקציבם חייב להיות מושקע בבית הספר.

בתי הספר הפרטיים (המכונים "חופשיים") ממומנים על ידי המדינה, כך שכ־80% מהוצאות התפעול שלהם, וכן תקציבי הבינוי, ממומנים על ידי המדינה. התקצוב מקביל לתקציב הציבורי פר תלמיד, למעט 20% הנוותרים שהם תשלומי ההורים שמותר לבתי ספר הללו לגבות. תקצוב שנתי זה מגיע מדי שנה ב"מנה" אחת וישנם כמה קריטריונים שמוכנסים לנוסחה. בתי הספר יכולים להשתמש בתקציב לפי שיקול דעתם לטובת בית הספר. בתי ספר הללו חופשיים בחמישה היבטים: חופש אידיאולוגי, חופש פדגוגי, חופש תקציבי, חופש תעסוקתי וחופש ברישום תלמידים.

חוק בתי ספר פרטיים מס' 1656/2021 קובע את התנאים להכרה בבתי ספר פרטיים אשר זכאים למימון:

1. בתי הספר צריכים להכין את תלמידיהם לחיים בדנמרק כחברה דמוקרטית ושוויונית, עם כבוד לחירות, לזכויות אדם ולשוויון בין המינים. אין חובה ללמד על פי תוכנית הלימודים הציבורית, אך צריכה להיות הלימה בין תוכני הלימוד ומטרות החינוך הציבורי וכן ישנם קורסי ליבה בתחומי המדע והרוח שחובה ללמדם.
2. בכל שכבה חייבים להיות רשומים 6–9 תלמידים (כתלות בשכבת הגיל). באחריות המנהל לוודא שהתלמידים מגיעים לבית הספר למעט בנסיבות חריגות. בשונה מבתי הספר הציבוריים, בבתי הספר הפרטיים אין פיקוח על גודל הכיתות.
3. שנת הלימודים מתחילה ב־1 באוגוסט וכוללת בדרך כלל כ־200 ימי לימוד.
4. לבתי הספר עומדת אוטונומיה לקבוע את מדיניות קבלת התלמידים, בהסכמה עם קהילת ההורים. הדחה של תלמיד מבית הספר חייבת להיעשות בהליך הוגן תוך מתן אפשרות לתלמיד לבטא את עמדותיו.
5. בית הספר מנוהל על ידי ועד מנהל וישנן הגבלות שונות לגבי זהות החברים בוועד זה (היעדר ניגוד עניינים, עבר נקי וכו').
6. בשונה מבתי הספר הציבוריים, המורים בבתי הספר הפרטיים לא חייבים להיות מוסמכים אך הם חייבים להתמחות בשפה הדנית – בדיבור ובכתיבה. תנאי ההעסקה של עובדי ההוראה חייבים לקבל את אישורו של השר שאחראי על המיסים והם חייבים לכלול הפרשות פנסיוניות (עם זאת, אין חובה להעסיקם דרך הסכם קיבוצי מסוים).
7. בתי הספר הפרטיים בדנמרק רשאים להשתתף באופן וולונטרי במבחני סוף כיתה ח' וט' בתחומים המתמטיים וההומניים אך אינם מחויבים בכך. בתי הספר שבחרים שלא להשתתף במבחנים הללו חייבים ליידע את משרד החינוך וההורים (במהלך הרישום של ילדיהם לבית הספר) בבחירה זו.



אנגליה

באנגליה נתון בידי ההורים חופש חינוכי רב. בתי הספרים המוגדר בישראל "מוכר-שאינו־רשמי" (מוכש"ר) הם בתי הספר הסטנדרטיים באנגליה – והם חופשיים הרבה יותר וממומנים באופן מלא על ידי המדינה ולא באופן חלקי כמו בישראל. ואומנם לצד בתי ספר פרטיים ועצמאיים לגמרי, מרבית בתי הספר באנגליה שייכים למודל של maintained academies ו-schools; רובם מופעלים על ידי עמותות פרטיות (שני שלישים מהם מאוגדים ברשתות) אך ממומנים באופן מלא על ידי המדינה. ב־ academies לומדים כ־40% מתלמידי היסודי באנגליה וכ־80% מתלמידי התיכון ושיעור זה גדל מדי שנה, בעידוד הממשלה שמעוניינת להסיר את אחריותן של הרשויות המקומיות מבתי הספר הללו. ה־academies אינם רשאים לסנן תלמידים בהתאם ליכולותיהם, אינם מחויבים לתוכנית הלימודים של משרד החינוך הבריטי, אינם גובים דמי לימוד ולא מחויבים לסולם שכר כלשהו של המורים אלא רשאים לקבוע סולם שכר עצמאי.

החוק שקובע את הרגולציה על בתי ספר עצמאיים באנגליה נחקק ב־2014. הוא מסמיך את רשות הפיקוח על החינוך באנגליה (Ofsted) לבחון את הסטנדרטים של בית הספר בטרם ההכרה בו. רשות מקומית שמזהה צורך בהקמת בית ספר חדש מפרסמת מעין מכרז שאליו יכולות לגשת קבוצות שונות ומגוונות. בתי ספר ששייכים לרשויות (maintained school academies) רשאים להגיש בכל זמן בקשת המרה ולהפוך ל־academies כדי להיות חופשיים יותר, וכאמור המדינה מעודדת זאת. כאשר בתי ספר ציבוריים מציגים הישגים גרועים, המדינה הופכת אותם על כורחם ל־academies (על פי חוק [Education and Adoption Act 2016](#)) ומעבירה את ניהולם לגופים פרטיים, בעדיפות לרשתות קיימות (multi-academy trust, MAT).

אלו הם התנאים לפתיחת בית ספר חופשי הממומן על ידי המדינה באנגליה:

1. הוכחת צורך בבית הספר, ביקוש מצד ההורים ואיתנות פיננסית.
2. קיומו של מקום ראוי להקמת בית הספר שיעמוד בסטנדרטים הרשומים בחוק וישרת את צורכי קהילת בית הספר.
3. בתי הספר אינם מחויבים לתוכנית הלימודים הממשלתית וחומרי הלימוד והספרים אינם צריכים לקבל אישור מאף גורם ממשלתי. בתי הספר חייבים להציע קורסים באנגלית, מתמטיקה, מדעים, דת, חינוך מיני וחינוך לבריאות.
4. לבית הספר יש ועד מנהל שאחראי לפקח על בית הספר ולוודא שהוא פועל על פי החוק.
5. גיוס צוות הוראה מיומן ומוסמך בתהליך הוגן ושקוף. אין חובה להסמכה כלשהי או סרגל שכר, הגם שרוב בתי הספר מלמדים, לפחות באופן חלקי, על פי תוכנית הלימודים הציבורית ומעסיקים על פי התנאים שנהוגים בחינוך הציבורי.
6. קיום מימון שמספיק להקמה ולהרצה של בית הספר, כולל המענקים הממשלתיים ותרומות פרטיות. אסורה גביית תשלומי הורים, למעט תשלום על ספרי לימוד, ציוד וחומרי למידה אחרים ותשלום על שיעורים שמעבר לתוכנית הלימודים.
7. בית הספר עומד בכללים בענייני בריאות ובטיחות ואיננו חורג מהנחיות החוק בנוגע לשוויון בבית הספר.
8. בית הספר כפוף לפיקוח של רשות הפיקוח באנגליה (Ofsted) שרשאית לבדוק את הישגי התלמידים בבית הספר ואת עמידתו בהגדרות החוק.



שבדיה

כ־17% מבתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים בשבדיה, שבהם לומדים כ־15% מהתלמידים בשבדיה, הם עצמאיים ומנוהלים על ידי גופים פרטיים.¹ רוב ספקי החינוך בבתי הספר העצמאיים הם חברות למטרת רווח ומיעוטם עמותות ומלכ"רים. מאז הרפורמה החינוכית ב־1992, בתי ספר אלו ממומנים באופן מלא על ידי הממשלה והרשויות המקומיות בדומה לבתי הספר המוניציפליים והם אינם רשאים לגבות תשלומי הורים או לנהל תהליכי סינון של תלמידים. לרשויות המוניציפליות יש סמכות לקבוע נוסחה עצמאית לתקצוב תלמידים על פי הצרכים הייחודיים שהן מאפיינות. במקרה של עודף ביקוש, בתי הספר רשאים לקבל תלמידים על פי מיקומם ברשימת המתנה ולתת קדימות למי שגר בסביבה הקרובה או שאחיו כבר לומדים במוסד. בתי הספר בשבדיה מחויבים לתוכנית הלימודים הציבורית אך לצד זאת רשאים לפתח פרופיל חינוכי ייחודי. לכלל ההורים יש חופש בחירה לרשום את ילדיהם לבתי ספר מוניציפליים, עצמאיים או פרטיים.

הגורם שמוסמך לתת רישיון לבתי הספר העצמאיים בשבדיה ולפקח על איכות הלמידה בהם הוא הרשות הלאומית לחינוך, והרשות המקומית רשאית אף היא לפקח עליהם. אם בית ספר מסוים עובר על התקנות (למשל גובה תשלומי הורים ללא היתר), רשות הפיקוח על בתי הספר (Skolinspektionen) יכולה לשלול ממנו את המשאבים המוניציפליים ואף את רישיונו. כמו כן, אם פתיחת בית ספר עצמאי עלולה לגרום לבעיות חמורות למערכת החינוך העירונית, הרשות יכולה לשלול ממנו את הזכאות לתמיכה תקציבית. בית ספר שמקבל רישיון זכאי לקבל מהרשות את אותם תקציבים פר תלמיד שמקבל בית ספר ציבורי, ובכלל זאת תקציבי בינוי או שכירות, תוך התחשבות בצרכים הספציפיים של בית הספר ומאפייני התלמידים.

התנאים לפתיחת בית ספר עצמאי הם:

1. עמידה במטרות "חוק חינוך חובה" של החינוך היסודי בשבדיה.
2. רישום של לפחות 20 תלמידים (למעט מקרים ייחודיים).
3. איגביית דמי לימוד.
4. הוראת תוכנית הלימודים הציבורית ומחויבות ללמד סך של שעות בכל מקצוע חובה. אין רגולציה על חומרי וספרי הלימוד, וכל בית ספר רשאי לבחור כיצד ללמד את המקצועות השונים על מנת לעמוד במטרות הציבוריות.
5. התלמידים נבחנים בבחינות השוואתיות הנהוגות גם בבתי הספר הציבוריים בכיתות ג', ו' ו־ט'. בתי הספר מחויבים לספק ציונים בכל סיום שלב לימודי (למשל בסוף כיתה ו').
6. נדרשת תעודת הוראה כדי להעסיק מורים, אך ההעסקה ישירה, התנאים נקבעים על ידי בית הספר או הרשות המקומית בהסכם עם ארגון העובדים הרלוונטי (בשבדיה יש ארגונים רבים שיכולים לייצג מורים) וכל תהליך הגיוס וקביעת התנאים נעשה ברמה המקומית.

1 נכון לשנה"ל 2019–2020. לא מדובר בבתי הספר שפועלים על פי שיטת השוברים שהם חופשיים עוד יותר מבתי הספר העצמאיים. עם זאת, פתיחתם והתרחבותם של בתי הספר של השוברים גרמה גם להרחבת בתי הספר העצמאיים.



אירלנד

באירלנד כל בתי הספר היסודיים ורוב בתי הספר העל-יסודיים (להוציא בתי הספר המקצועיים שבבעלות המדינה) הם בבעלות פרטית ורבים מהם מנוהלים על ידי גופים דתיים (לרוב קתוליים) וחלקם על ידי ארגונים אחרים. המדינה מממנת באופן מלא 99% מבתי הספר היסודיים ו-93% מבתי הספר העל-יסודיים ולכך מתווספים תקציבים מהרשויות המקומיות ותרומות של הורים – אך קיים איסור לגבות תשלומי הורים. למעשה, המערכת הציבורית באירלנד דומה יותר למה שמכונה אצלנו "מוכר-שאינו-רשמי" ועל כן גם הרגולציה רחבה באופן יחסי.

כל ילד באירלנד יכול להירשם לכל בית ספר ברחבי המדינה, הגם שמרבית ההורים בוחרים בבית הספר הקרוב למקום מגוריהם. במידה שישנו מחסור במקומות בעבור התלמידים שנרשמו לבית הספר, יכולה ההנהלה לקבל תלמידים על פי מדיניות הקבלה המוצהרת שאושרה על ידי הוועד המנהל של בית הספר ואשר צריכה להתפרסם באתר בית הספר. המדינה מגדירה מהם קריטריונים לגיטימיים לסינון ואילו אינם לגיטימיים.

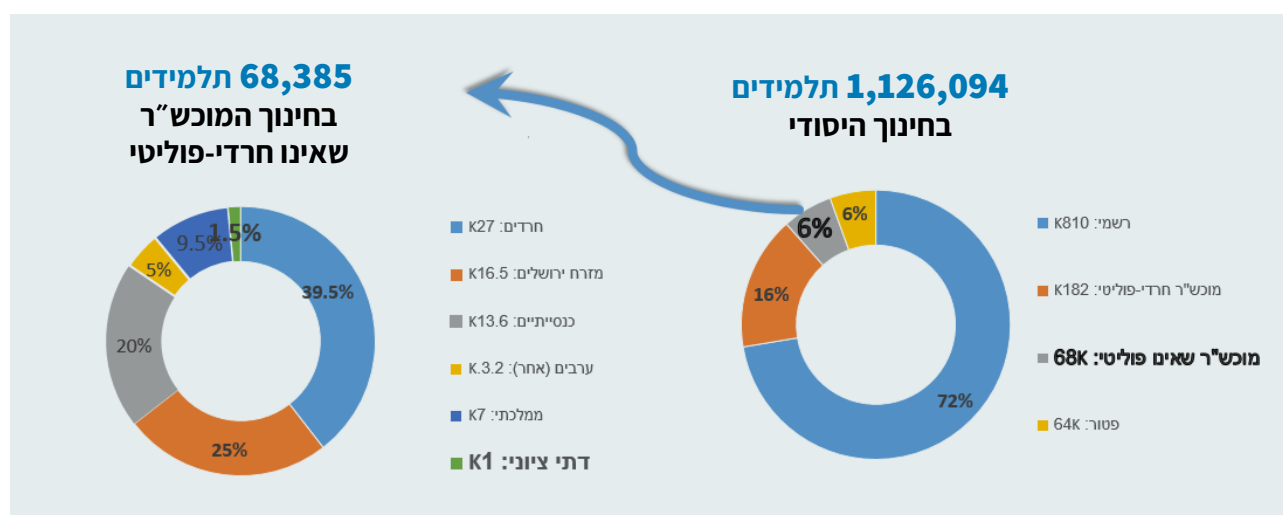
מאז 2011 נפתחים באירלנד בתי ספר חדשים רק במקומות שבהם ישנה צמיחה דמוגרפית. על מנת לקבל הכרה ממשרד החינוך האירי (DES), יש לעמוד בכללים שמתווה [חוק החינוך מ-1998](#) (תיקון אחרון ב-2020) וביניהם:

1. לבית הספר יש ביקוש מצד כמות מספקת של הורים כך שיוכל להיות בר-קיימא. בית הספר מוסיף לגיוון ולהיצע החינוכי באזור ומציע חינוך שלא יכול להיות מסופק על ידי בתי ספר אחרים.
2. קיום תוכנית לימודים ההולמת את המטרות הלאומיות. השר יכול לקבוע אילו מקצועות יש ללמוד, כמה זמן יש להקצות לכל מקצוע, אילו תכנים יילמדו וכו', אולם בית הספר חופשי לקבוע מה יהיו חומרי הלימוד בעבור המקצועות השונים.
3. כל המורים בבתי הספר חייבים לעמוד בקריטריונים של ההכשרות המקצועיות (לימודים בני ארבע שנים לתעודת הוראה). בבתי הספר הפרטיים אין חובה שהמורה ילמד דווקא את המקצוע שבו התמחה במסגרת לימודיו. תנאי העסקתם של המורים נקבעים על ידי משרד החינוך האירי.
4. בית הספר חייב ליצור תוכנית מדידה שתאפשר לבחון את איכות ההוראה בבית הספר ואת הישגי התלמידים. בשלב היסודי היא מפוקחת על ידי [State Examinations Commission \(SEC\)](#).
5. עמידה בכללי הבריאות, הסניטריה, הבטיחות ואיכות המבנים שמוגדרים על ידי משרד החינוך.



ישראל

מספר התלמידים הלומדים ברשתות החינוך החרדיות המפלגתיות (החינוך העצמאי ובני יוסף) הוא כ-182 אלף בשנה"ל האחרונה, שהם כ-16% מתלמידי היסודי בארץ. מלבד זאת, כ-6% נוספים מתלמידי היסודי בארץ לומדים בבתי ספר מוכרים-שאינם-רשמיים (מוכש"ר) שאינם שייכים לשתי הרשתות, אך גם רובם אינם שייכים לזרם הממלכתי. כמעט 40% מתוכם לומדים גם הם בבתי ספר חרדיים (שאינם חלק מהרשתות המפלגתיות); 25% נוספים הם תלמידים ממזרח ירושלים; 20% נוספים לומדים בבתי הספר הכנסייתיים. כ-9.5% בלבד מתלמידי המוכש"ר לומדים בבתי ספר מהזרם היהודי-ממלכתי ורק קומץ בממ"ד.²



קהלת, לפי נתוני אתר "שקיפות בחינוך" תשפ"ד

בתי ספר מוכרים-שאינם-רשמיים בשלב היסודי שאינם שייכים לרשתות החרדיות מקבלים רק כ-65-75 אחוזים מהתקציב על פי תקן הבסיס, ובפועל הרבה פחות מכך. גם בנוגע לתקצוב של הרשויות המקומיות מצא דו"ח מבקר המדינה פער משמעותי בין תקצוב בתי הספר הרשמיים לתקצוב בתי הספר המוכש"ר ברשויות שסקר (ראו נספח).

ההכרה והתקצוב ממשרד החינוך [מותנים בתנאים הבאים](#):

1. קיום תוכנית היסוד של משרד החינוך ב-75% מהשעות המחויבות במוסדות רשמיים (לכל הפחות) אלא אם כן אישר השר פחות מכך לאור הישגי התלמידים.
2. תנאי השיכון, הציוד והתנאים הסניטריים במוסד מניחים את דעת השר.
3. אין אפליית תלמידים בקבלה לבית הספר.
4. גם הלימודים הנוספים שמעבר לתוכנית היסוד אושרו על ידי השר.
5. מספר התלמידים הצפוי בכל כיתה הוא לפי השיעור הנהוג במוסדות חינוך רשמיים.

2 תלמודי תורה רבים של הציונות הדתית שפעלו כמוכש"ר רגיל עברו בשנים האחרונות לחסות תחת רשת בני יוסף של ש"ס על כדי לקבל תקציב גדול יותר.

- 6. משך השיעורים, ההפסקות ויום הלימודים הוא לפי הנהוג במוסדות חינוך רשמיים.
- 7. כמות מינימום ומקסימום של מספר ימי לימודים בשנה.
- 8. כמות מינימום ומקסימום של מספר שעות לימוד בשבוע.
- 9. המוסד מקיים חופשות חגים כפי שאישר השר.
- 10. השכלת המנהל וחבר עובדי ההוראה במוסד אינה פחותה מזו שאישר השר למוסדות מוכרים.
- 11. תנאי שכר עובדי ההוראה במוסד – על פי ההסכמים הקיבוציים של כלל המורים.
- 12. עמידה בהגבלות על תשלומי הורים.

התקציב שמקבל בית ספר העומד בכל התנאים איננו מתקבל כמענק חד־שנתי גמיש אלא מועבר בהתאם לנוסחה המשקללת את הפרופיל הממוצע של המורה בבית הספר ואת כמות השעות שאמור לקבל בית הספר. המשמעות היא שההבדלים הרגולטוריים בין מוסדות רשמיים ומוסדות לא רשמיים הוא זעום מבחינת התנאים להכרה ומבחינת העומס הביורוקרטי. היכולת לפתח גיוון אמיתי ופתרונות חינוכיים שונים מוגבלת מאוד. משרד החינוך מציב למסגרות פרטיות תנאים שאינם עונים על אף מטרה ממטרות החינוך הממלכתי אלא נועדו למנוע שונות או יצירת יתרון על פני החינוך הציבורי.

יתר על כן, תקנה 1א.3 מאפשרת לשר לא להכיר בבית ספר **מסיבות שירותיות** (!). גם כאשר מוסד עומד בכל הקריטריונים הנזכרים, רשאי השר שלא להכיר בו – בשל צפי לפגיעה בכמות הנרשמים לבתי הספר הרשמיים באזור או במספר הכיתות שייפתחו בהם, או בשל פגיעה צפויה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים בהם (למשל משיכת אוכלוסייה חזקה והותרת אוכלוסייה חלשה בבית הספר הציבורי). מיותר לציין כי חשש כזה לא חייב להיות מאומת וכי למעשה שר שאינו מעוניין להכיר בבתי ספר שאינם בשליטתו המלאה לא נזקק להסברים.

לעיל ציינו שגם בשבדיה בית ספר עצמאי שפוגע בבתי הספר המוניציפליים עלול שלא להיתמך, אך סף הפגיעה הנדרש בשבדיה הרבה יותר גבוה ואי־הכרה בבית הספר צריכה להיות מגובה בטיעונים ובהצדקות. לא בכדי שיעור בתי הספר העצמאיים בשבדיה מצוי במגמת עלייה בעשורים האחרונים.

בישראל, לעומת זאת, ישנה היסטוריה של ריבוי מאבקים בין קהילות בתי ספר מוכרים־שאינם־רשמיים ובין המשרד,³ שבסופם הכפפת מסגרות אלטרנטיביות ייחודיות לנורמות ולכללים הרבים של המשרד על מנת לזכות בתקצוב חלקי ובשקט תעשייתי.

3 כמו למשל בג"ץ 8405/13 מרכז תורני רעננה ואח' נגד משרד החינוך, כאשר משרד החינוך החליט להפסיק לתקצב שעות תמרוץ וטיפוח למוכש"ר.

סיכום ההשוואה הבינלאומית

גודלו של הסקטור העצמאי בחינוך היסודי

שיעור תלמידי היסודי במדינות שנסקרו אשר לומדים בבתי ספר פרטיים הממומנים על ידי המדינה עומד על כ-15% בשבדיה, 18% בדנמרק, 40% באנגליה, 68% בהולנד וכמעט כל התלמידים באירלנד. בישראל, 22% מתלמידי היסודי לומדים בבתי ספר כאלו. לכאורה זהו "מקום טוב באמצע" אך רובם המכריע מהציבור החרדי וחלק ניכר נוסף מהמגזר הערבי (בעיקר נוצרים או מזרח-ירושלמים) ואילו בסקטור החילוני והדתי-לאומי מדובר על קומץ.

יחסה של המדינה לבתי ספר עצמאיים

היחס כלפי בתי ספר אלו שונה מאוד ממדינה למדינה. בישראל, לכל אורך השנים מנסה משרד החינוך למנוע את הקמתם של בתי ספר מוכרים-שאינם-רשמיים ומערים עליהם קשיים לאחר שהוקמו. לעומת זאת, באנגליה מעודדת המדינה את בתי הספר המוניציפליים להפוך לבתי ספר עצמאיים (academies). במדינות אחרות (אירלנד, שבדיה) ישנה בקרה על פתיחת בתי ספר כאלו על מנת לשמור על יציבות. בהולנד, הרשויות מחויבות לספק מבנה לכל בית ספר שעומד בקריטריונים הנדרשים ולממנו באופן שוויוני.

שיעור המימון ואופן העברתו

מבין כלל המדינות שנסקרו, ישראל מפלה את בתי הספר העצמאיים שלה יותר ממדינות אחרות. בהולנד, אנגליה, אירלנד ושבדיה, מימון בתי הספר העצמאיים שווה לבתי הספר הציבוריים. בדנמרק, המימון עומד על כ-80% על מנת לחסר את תשלומי ההורים מהתקציב הציבורי. בישראל מדובר, באופן רשמי, על כ-65-75% תקציב ביחס לבית ספר רשמי, ובפועל הרבה פחות מכך, מכיוון שמדובר בשיעור מתוך תקן הבסיסי בלבד ולא מהתקציב הכולל (כפי שניתן לראות בנספח). ייתכן שפער המימון בישראל הוא דווקא זה שעלול לגרום לסגרגציה, מכיוון שככל שהמדינה מממנת פחות מתקציב בית הספר, ההורים צריכים לשלם יותר, ומשפחות בעלות אמצעים יכולות לעמוד בתשלומים אלו יותר מאשר משפחות מהשכבות החלשות. גם אופן המימון בישראל הוא חריג: בעוד במדינות האחרות התקציב עובר באופן גמיש לפי נוסחה של תקציב פר תלמיד, בישראל הוא עובר על פי נוסחה של שעות פר כיתה תוך חישוב מסובך של עלות העסקת המורה בבית הספר.

פיקוח ובקרה על איכות הלמידה

בכל המדינות ישנו פיקוח מסוים על תוכני הלימוד ועל איכות הלמידה, אך שיטת הפיקוח שונה מאוד ממדינה למדינה. ישנן מדינות שמחילות את תוכנית הלימודים במלואה גם על בתי הספר העצמאיים (כך בשבדיה ואירלנד שבה אלו הם בתי הספר העיקריים במערכת החינוך) וישנן מדינות שמחייבות עמידה במטרות מסוימות מבלי לחייב ללמד את תוכנית הלימודים, אך התלמידים נבחנים במבחנים פנימיים וחיצוניים כדי למדוד את הישגיהם (הולנד, דנמרק ואנגליה). בדנמרק, גם המדידה היא וולונטרית. בישראל רוב בתי הספר של המגזר החרדי לא נבחנים במבחני המיצ"ב או במבחנים בינלאומיים, ואין כל בקרה על הישגיהם במקצועות הליבה. ברוב המדינות אין אכיפה על חומרי הלימודים עצמם אלא רק בקרה כוללת על כך שהלימודים משרתים את המטרות והערכים שהוגדרו. בישראל, כלל ספרי הלימוד צריכים לקבל אישור ממשרד החינוך.

העסקת מורים

באף מדינה מלבד ישראל אין השוואת תנאי העסקה לחינוך הציבורי. בחלק מהמדינות קיימים תנאי-סף של הכשרה ותארים כדי לשמש כמורה (הולנד, שבדיה ואירלנד) ובחלק מהמדינות אין חובה כזו אך תנאי ההעסקה נקבעים ברשות המוניציפלית או בבית הספר – מול המנהל או הוועד המנהל (אנגליה ודנמרק). במרבית המדינות קיימים ועדי עובדים שהמורים יכולים להיות חברים בהם ובתיווכם נקבעים תנאי ההעסקה.

מנהל תקין ותשתיות תקינות

בכלל המדינות מוגדרים בחוק או בתקנות סטנדרטים של מנהל תקין, דיווחים תקופתיים, שקיפות תקציבית וכו' וכן מוגדרים הסטנדרטים הבריאותיים, הבטיחותיים והסניטריים ובמקרים מסוימים גם התנאים הראויים ללימוד. בחלק מהמדינות עיקר הפיקוח נתון לרשויות המוניציפליות, תוך פיקוח על מרחוק של הרשות המדינתית.

מדיניות סינון, קבלה והדחה של תלמידים

בכל המדינות קיימת בקרה על מדיניות הסינון, הקבלה וההדחה של תלמידים מתוך שאיפה למנוע אפליה וסגרגציה במערכת, אך האמצעים שונים מאוד. בכל המדינות נאסרת אפליה על רקע סוציו-אקונומי או כל רקע שאינו רלוונטי לאופיו של בית הספר. עם זאת, בהולנד, באירלנד ובדנמרק, רשאי בית הספר לנסח ולפרסם מדיניות קבלה והדחה עצמאית, שבין השאר מתנה את קבלתו של תלמיד בהתאמתו לאופיו הייחודי (או הדתי) של בית הספר. בשבדיה ובאנגליה המדיניות קשוחה יותר וניתן לסנן תלמידים רק על פי קדימות הרישום, קרבה גיאוגרפית או קיומם של אחים הלומדים זה כבר בבית הספר.

תשלומי הורים

כפועל יוצא משיעור המימון לבתי הספר העצמאיים, מוגדר להם כמה תשלומים הם יכולים לגבות. בדנמרק מותר לבית הספר לגבות מההורים תשלום עד גובה מסוים (מעבר לו משלימה המדינה את רוב הסכום), ובשאר המדינות גביית התשלומים מוגבלת יותר, בשל העובדה שבית הספר מקבל מימון מלא. בישראל, לכאורה מותר לבתי הספר לגבות מההורים את ההפרש בין המימון של משרד החינוך לבתי הספר רשמיים ובין המימון שמקבל בית הספר בתוספת תקורה, אך מדובר בהשלמה לתקן הבסיס, שהוא סעיף התקצוב העיקרי של שעות הלימוד שמועברות לבתי הספר, ולא על השלמה לסך התקציב שמועבר לבתי הספר הרשמיים. על מנת לגשר על הפער הכולל צריכים בתי הספר לגבות תשלומים גבוהים יותר אשר לא יאושרו על ידי המשרד (ראו הרחבה בנספח).

”התוכנית החדשה” עבור החינוך החרדי

במקום להגדיר את התקנות באופן שוויוני כפי שהצענו כאן, התיקון שקודם לקראת אישור תקציב 2024 השאיר את התקנה כפי שהיא, אך הוסיף בתוכה פרק חדש בעבור הרשתות החרדיות. ”התוכנית החדשה” נועדה להעניק פטור מחלק נכבד מ-12 התנאים שפורטו לעיל למוסדות שיוכרו באמצעותה, אך באופן סלקטיבי ובעדיפות לבתי ספר במדד טיפוח גבוה (שמשמעו סוציו-אקונומי נמוך) – כלומר לפחות בשלב ראשון לבתי ספר חרדיים בלבד (נטען כי היא מיועדת לכלול בתי ספר נוספים בהמשך).

לכאורה, גם ”התוכנית החדשה” מחייבת הוראה של מקצועות היסוד, אך הפיקוח על כך דליל מאוד כבר כיום ואין כל כוונה לחייב את המוסדות לבחון את תלמידיהם במבחנים השוואתיים כפי שנהוג ברוב המדינות שסקרנו לעיל. [הנייר האחרון של מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#) בנושא מלמד כי רוב התלמידים החרדים, וכן ערביי מזרח ירושלים שאינם לומדים את התוכנית הישראלית, לא נבחנו בבחינות ההשוואתיות ואין לכך כל השפעה על שיעור התקצוב שלהם. ברי כי מדידה של התשומות (כלומר כמות השעות הנלמדות כביכול) יעילה הרבה פחות מאשר מדידה של התפוקות (כלומר התוצאות הלימודיות וההישגים של התלמידים). אי-חובת קיום בחינות לתלמידי המסגרות הפרטיות משמעה היעדר פיקוח על איכות הלמידה (ואף על עצם קיומה, שהרי קל לרמות ולרשום שעות לימוד כאשר הפיקוח כה דליל), ובהיעדר סמכויות אכיפה – הכוללות סנקציות עד כדי ביטול הכרה במקרים של חינוך כושל – אין תמריצים לשיפור איכות הלמידה, בחינוך החרדי או מחוצה לו.

כמו כן, בתוכנית אין כל קביעה ברורה לגבי מנגנון הדיווח על התקציב ושקיפות השימושים בו. מכתבו האחרון של החשב הכללי בסוגיה מבהיר פעם נוספת כי עד עתה לא התקיימה דה-פקטו כל בקרה לגבי השימוש בתקציבים והם נוצלו לעיתים באופן שרירותי או בעבור מטרות שהמחוקק ומשרד החינוך לא התכוונו אליהן. השקיפות צריכה להיות מלאה, כפי שקיים במדינות המפותחות, כלפי רשויות המדינה וכלפי קהילת בית הספר (באופן מוגש). נדגיש: ראוי שלמסגרות יינתן חופש מרבי לגבי השימוש בתקציב, ובלבד שהוא מושקע בתוך בית הספר ושקוף לחלוטין.

ולבסוף, ב”תוכנית החדשה” אין כל קביעה לגבי אופני הקבלה של תלמידים ותלמידות לבתי הספר ואין עמידה על הוגנות ושקיפות בתהליכי הקבלה – מה שעלול להביא להמשך האפליה הממוסדת שקיימת בחלקים מהמגזר החרדי ביחס לבניו ובנותיו.

בעוד מוסדות מוכש”ר בחינוך הממלכתי סובלים מעודף רגולציה ביחס למוסדות מקבילים במדינות אחרות, המוסדות החרדיים אינם עומדים בתנאים הבסיסיים שרוב המדינות מציבות בעבור הכרה ותקצוב: בקרה אפקטיבית על איכות החינוך והקניית המיומנויות הבסיסיות להשתלבות במדינה; התנהלות תקציבית נאותה, מבוקרת ושקופה; תשתיות ראויות ובריאות לשהיית תלמידים; אי-אפליית תלמידים בקבלה. על משרד החינוך לפעול להחלת תנאים אלו על מוסדות החינוך החרדיים גם אם לא יהיה שינוי בתקנות, ועל אחת כמה וכמה אם קיימת שאיפה להשוות את תקצובם לתקציב החינוך הממלכתי.

מזרח ירושלים

אחת הטענות כנגד השוואת התקצוב לבתי ספר מוכרים־שאינם־רשמיים נוגעת לבתי הספר במזרח ירושלים שאינם מלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית אלא את זו הפלסטינית. האבסורד בסוגיה זו איננו החשש מפני השוואת התקצוב בהינתן שינוי התקנות, אלא העובדה שבתי ספר אלו מקבלים תקציב ציבורי כלשהו. ראוי שמדינה תממן מסגרות חינוך שמיישמות ולו במידה מסוימת את מטרות החינוך הציבוריות ומאפשרות השתלבות בחברה – הן מבחינה תרבותית הן מבחינה כלכלית. בתי ספר במזרח ירושלים, אשר מלמדים את התוכנית הפלסטינית, מחנכים למאבק במדינת ישראל ולא־הכרה בלגיטימציה שלה להתקיים. הסתירה כאן בולטת לעין כול: בחינוך הממלכתי, המיומן של משרד החינוך מותנה בהתניות חסרות חשיבות, ואילו במקרה המזרח־ירושלמי הוא איננו מותנה בעמידה במטרה הבסיסית ביותר של חינוך ציבורי.

בחברה מורכבת והטרוגנית מבחינה תרבותית וזהותית כמו זו הישראלית, לא כדאי להתנות תקצוב בעמידה מלאה של המסגרות החינוכיות בכל 13 המטרות המוגדרות בחוק חינוך ממלכתי, שהרי לא המגזר הערבי ולא המגזר החרדי יחנכו לערכים הציוניים המפורטים בתקנה – כפי שמחנכים אליהם, לרוב, בחינוך הממלכתי.⁴ מאידך גיסא, בוודאי אין לקבל או לתקצב מסגרות שפועלות באופן הפוך לחלוטין מן התקנות. לתקנות הנידונות כאן ולהמלצותינו אין אפוא כל קשר לסוגיה המזרח־ירושלמית. ובקיצור: בתי ספר שתוכניות הלימודים שלהם סותרות את מטרות חוק חינוך ממלכתי, וחמור מכך משרתות נרטיב של האויב, אינם צריכים לקבל ולו שקל אחד ממשרד החינוך. מוסדות שמלמדים את התוכנית הישראלית (עם כלי פיקוח אפקטיביים על כך) ואשר עומדים בתנאים הנוספים – ראוי שיתקצבו באופן מלא ושוויוני.

מסקנות והמלצות

סקירת יחסן של המדינות המפותחות לבתי ספר פרטיים מלמדת כי במקרים רבים הרגולציה רזה ופשוטה וכך מתאפשר לפתוח יותר מוסדות פרטיים אשר עומדים במטרות הציבוריות ועל כן זכאים לתקצוב זהה לתקציב חינוך הציבורי או קרוב לו. כפי שראינו, בישראל ישנו גם עומס ביורוקרטי חריג וגם אפליה תקציבית והערמת קשיים על מסגרות המוכר-שאינו־רשמי (מוכש"ר).

המצב הרצוי הוא קיומן של תקנות אחידות בעבור כלל תלמידי ישראל שבהן יוגדרו התנאים לקבלת הכרה ממשרד החינוך ולקבלת תקציב שוויוני פר תלמיד (בהתאמה למדד טיפוח ובהחרגה של חינוך מיוחד לסוגיו). נדרשות תקנות שיבטיחו את האינטרס הציבורי, ורק אותו, ולא ימנעו חדשנות, מגוון וחופש חינוכיים; תקנות שיאפשרו מרחב מספק ליוזמה פרטית מותאמת־קהילה.

האינטרס הציבורי הוא שמוסדות החינוך יהיו ראויים, מבחינה בטיחותית וסניטרית, לשהיית תלמידים; שיתקיימו בהם לימודים ברמה סבירה לכל הפחות, שתאפשר השתלבות עתידית של התלמידים במשק ובחיים האזרחיים; שתהליך הקבלה והגריעה מהמוסד יהיה הוגן ושקוף; ושהשימוש בתקציבים הציבוריים יהיה גם הוא הוגן ושקוף.

למרבה הצער והאבסורד, בחינוך החרדי כיום אין עמידה על האינטרס הציבורי ואין וידוא שהתקציבים שמועברים מותנים בקיומו. מצב זה עתיד להחמיר אם יעברו התקנות כפי שנוסחו בחודשים האחרונים. מנגד, בחינוך הממלכתי ישנם תנאים עוֹדִפים שמערימים קשיים מיותרים; גם מוסדות שמשרתים היטב את האינטרס הציבורי מופלים לרעה מבחינה תקציבית, ללא כל סיבה מוצדקת.

המלצתנו אם כן היא לנסח מחדש את התקנות על פי קווי היסוד הבאים:

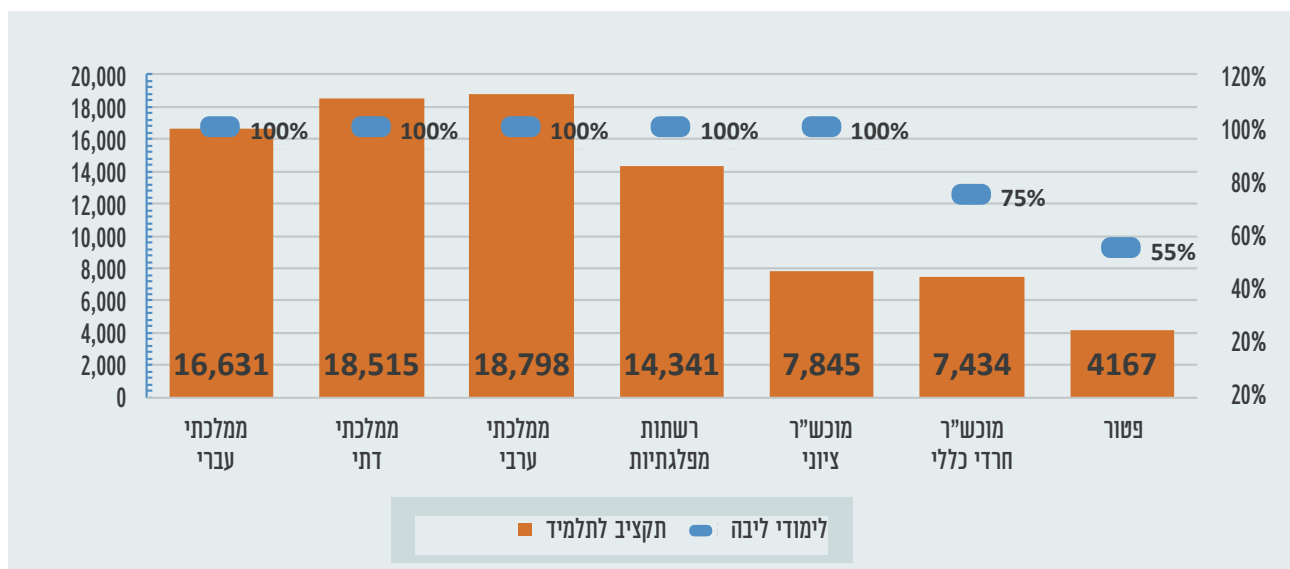
1. מוסד יקבל הכרה מצד המדינה ותקצוב שווה לחינוך הרשמי אם תהליך הקבלה אליו יהיה הוגן ושקוף, אם התנאים הפיזיים בו מאפשרים לימודים ברמה נאותה ובטוחה, אם תלמידיו מגיעים להישגים ראויים במקצועות הליבה על פי המבחנים ההשוואתיים הפנימיים והחיצוניים ואם תקציבו מנוהל על פי הכללים ושקוף כלפי המדינה וכלפי קהילת בית הספר. מעבֵר לשיטת תקצוב פר תלמיד, כפי שאנו ממליצים וכפי שנהוג במדינות מפותחות רבות, יסייע מאוד לאוטונומיה של בתי הספר ויאפשר גמישות תקציבית וניהולית.⁵ כמו כן, גם הרשויות המקומיות יהיו חייבות לתקצב באופן שווה תלמידים בבתי הספר המוכרים־שאינם־רשמיים.
2. מוצע כי לבתי הספר הללו יהיו ועדים מנהלים שיכללו נציגים מקרב ההורים, שייבחרו בהליך דמוקרטי ושבידם יהיו הסמכויות והאחריות על איכות הלמידה והעמידה בתנאים שיוגדרו על ידי המשרד.
3. הוועד המנהל יופקד גם על מינוי מנהל בית הספר באופן חופשי ובלי תלות בתנאי־הסף ובקיום ההליך המתחייב בבתי הספר הרשמיים. המורים יהיו עובדי בית הספר ויועסקו על פי חוזה דו־צדדי בינם ובין ההנהלה. גם מבנה שבוע הלימודים ולוח החופשות ייקבעו באופן אוטונומי על ידי הוועד המנהל.

- 4.** אנו ממליצים שמשרד החינוך יפקח על עמידת תוכני הלימודים בכללי חוק חינוך ממלכתי, אך יאפשר אוטונומיה תרבותית וערכית ככל הניתן בתוך מסגרת זו, מבלי שאף זרם יחוש כי מנסים לכפות עליו תכנים וערכים שאינם הולמים את תפיסותיו. לצד זאת יש לוודא כי מוסד לימודים המעוניין בתקצוב ממשלתי מקנה את המיומנויות הבסיסיות להשתלבות במשק מודרני ומונע מתלמידיו תלות ופיגור כלכלי. פיקוח על איכות הלמידה לא מחייב אישור קפדני של חומרי הלימוד וניתן לאפשר ביתר-קלות לימוד על פי חומרי לימוד וספרים מגוונים.
- 5.** כלל התלמידים יהיו חייבים להשתתף בבחינות המיצ"ב. אי-השתתפות של כלל התלמידים (להוציא מקרים יוצאי דופן ותלמידי חינוך מיוחד, כמקובל במדינות אחרות) במבחנים ההשוואתיים תמנע מהמוסד לקבל תקציב בשנה העוקבת. הידרדרות של הציונים במוסד, או שמירה על פער גדול ביחס למוסדות מקבילים דומים במאפייניהם, תכניס את המוסד לרשימת מוסדות שזוכים ל"תשומת לב" ולבחינת מקור הבעיה. יש לכתוב פורמט של תוכנית שיקום עם עוגנים לטיפול במסגרות כאלו, שתכלול "דרדור אמצעים" ככל שהבעיה מחמירה או לא נפתרת, עד לכדי החלפת הנהלה או סגירת בית הספר במקרים חריגים.
- 6.** השארת הסעיף ששולל "הפליית תלמידים כמשמעותה בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, לרבות בהליך קבלתם". תוגדרנה סנקציות בנוגע לליקויים בתהליך הקבלה או הגריעה של תלמידים, וכן סנקציות בנוגע לליקויים בניצול התקציב או בדיווחים עליו, עד לכדי סגירת בית הספר.
- 7.** הסעיפים המאפשרים לשר למנוע את פתיחתו של בית ספר בשל "אפשרות פגיעה במערכת החינוך הממלכתית" יימחקו לאלתר. כל בית ספר שיעמוד בתנאים שיוגדרו על ידי המשרד ואשר יהיה לו ביקוש מעל רף מסוים של תלמידים יקבל הכרה מהמשרד. הדינמיות במערכת הכרחית לטובת שיפור המסגרות. מסגרת שחלק מתלמידיה מוצבים במוסדותיה בכפייה היא מערכת שמאבדת חישן לאיכות הלמידה ותמריץ לשיפור במידת הצורך.
- 8.** התקציב שיקבל המוסד יחושב על פי התקציב הכולל שמקבלים המוסדות הרשמיים באותה רשות בחלוקה למספר התלמידים, כך שתלמיד במוסד מוכש"ר יקבל אותו תקצוב כמו תלמיד במוסד רשמי. יש להכניס לנוסחה את מדד הטיפוח כדי לתמרץ את המוסדות לרשום תלמידים גם בשכבות חלשות וכן תלמידי חינוך מיוחד. מוצע כי לפחות בשלב הראשוני מוסדות מוכש"ר לא יקבלו תקציב ייחודי בעבור שכירת מבנה, אך יותר להם לגייס משאבים לשם כך.

נספח | שחיקת התקצוב של המוכש"ר היסודי (שאינו שייך לרשתות-החינוך המפלגתיות)

בשני העשורים האחרונים תקציב החינוך שילש את עצמו, אך העלייה העיקרית בתקצוב נובעת מסעיפי תקצוב תוספתיים ולא מהרחבת "תקן הבסיס" (סעיף התקצוב המרכזי). גורם נוסף לעלייה בתקציב הוא העלייה בשכר המורים בעקבות השינויים בהסכמי השכר. לעומת זאת, תקציבם של המוסדות המוכרים-שאינם-רשמיים נגזר מ"תקן הבסיס" בלבד ולפי הסכמי השכר הישנים (המכונים "העולם הישן") במקום לפי טבלאות השכר של "אופק חדש" ו"עוז לתמורה".

שני הגורמים הללו הביאו לשחיקה מצטברת בהיקף התקצוב בפועל של מוסדות החינוך שאינם רשמיים: בעוד התקציב לתלמיד בחינוך הרשמי עמד על 17,615 שקלים, התקציב במוכש"ר (שאמור להיות 65% - 75 כאמור) עמד על 7,437 שקלים, כלומר 42.2% בפועל - וזאת אף שרבים מהם עומדים בכל התנאים שנזכרו לעיל. זוהי אחת הסיבות שבגינן מסגרות שונות, חרדיות כמו גם דתיות-לאומיות, עוברות לחסות תחת הרשתות המפלגתיות על מנת לקבל תקציב גדול יותר מבלי לשנות את התנהלותן או את אופי הלימודים במוסד.



(היקף לימודי ליבה - לפי ההצהרות ולפי מה שמחויבים בו בתי הספר)

מלבד זאת, [זו"ח מבקר המדינה](#) על השלטון המקומי ב-2021 מצא ליקויים באופן שבו מתקצבות הרשויות המקומיות את בתי הספר המוכרים-שאינם-רשמיים בתחומן ובאופן הקצאת המקרקעין והמבנים לתפעולם. כלשונו, "מהנתונים בדוח עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו היה פער בין ההשקעה הממוצעת בתלמיד תושב הרשות הלומד במוסד מוכש"ר לבין ההשקעה הממוצעת בתלמיד תושב הרשות. פער זה הגיע לשיעור הנע בין 25% לכ-60% והושפע מגודל הרשות ומדירוגה החברתי-כלכלי" (עמ' 707).