



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

## חוות דעת

### הקצאת תקציבים במסגרת ההסכמים הקואליציוניים

#### למערכת החינוך החרדית 2025

ד"ר נרי הורוביץ ורוני ברבוי

23.3.25

#### אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

#### הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

#### יוחנן פלסנר

נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגירי לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוזלי טילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיהי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

#### א. מבוא – הוועדה החשובה ביותר של הכנסת במונחי פיקוח פרלמנטרי חוטאת

#### לייעודה

בימים אלה נדונה בוועדת הכספים של הכנסת החלטת הממשלה 2825 מיום 4.3.25 בנושא יישום ההסכמים הקואליציוניים בשנת הכספים 2025. הדיון בוועדת הכספים של הכנסת על ההסכמים הקואליציוניים יעשה לפי הפרוצדורה של הנחייה 11.1801 של היועץ המשפטי לממשלה שפורסמה ב-14.3.15. הנחייה זו נועדה להסדיר את היישום של ההסכמים, למנוע פגיעה בערכים של שוויון, להחליש את הזיקה המפלגתית של התקציב, לוודא כי התקציב ישרת את הציבור הרחב, למנוע סימון של משאבים למוסדות ספיציפיים ולקבוע גבולות בין דרג מקצועי לבין פוליטיקאים.

הפרוצדורה של אישור ההסכם הקואליציוני בכנסת מבוססת על שקיפות המחייבת את הממשלה להציג את סעיפי ההסכם "בצורה מלאה וברורה", בצירוף חוות דעת של משרד האוצר והיועץ המשפטי של המשרד הרלבנטי ב"רמת התקנה". רמת התקנה (המכונה גם "8 ספרות"), מפורטת יותר מ"רמת התוכנית" (המכונה גם "6 ספרות") ומפרטת מעבר לנושא הכללי את כיווני הפעולה המרכזיים, קבוצות היעד וגורמי ביצוע ברמה כללית. כך, למשל, אם רמת התכנית מתייחסת אל נוער נושר, הרי שברמת התקנה ניתן לזהות כי קהל

[להנחיה בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית.pdf](#)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

היעד הוא נוער חרדי נושר בישיבות קטנות והתקציב יממן עבודה של חונכות באמצעות ליווי של אברכים.

לצד ההיבט ההליכי, נקבעו בהחלטה 1.1801 גם סייגים ביחס לתקציב הנובעים מן ההסכמים הקואליציוניים ובהם איסור על כפל מימון של אותה פעולה ממקורות שונים, מניעה של הכנסת כספים קואליציוניים לבסיס התקציב, איסור על פתיחת תכניות ייעודיות חדשות בתקציב המשרדים ואיסור על העברת תקציבים בין סעיפים בהסכם. הנחיות אלו משקפות את הרגישות הגדולה ביחס לתקציבים קואליציוניים בחברה סקטוריאלית ושאיפה להבטיח שוויון תקציבי.

הכלים של פיקוח פרלמנטרי ייעודי בהתאם להנחיות היועץ המשפטי 1.1801 בנוגע להסכמים קואליציוניים עם משמעות תקציבית, שיפרו בשנים האחרונות רק במעט את עבודת הכנסת וועדת הכספים, כפי שיוצג בהמשך. הסיבות לחולשת הפיקוח הפרלמנטרי קשורות בראש ובראשונה בדפוס הניהול של וועדת הכספים על ידי יו"ר הוועדה ח"כ משה גפני (יהדות התורה) המכהן בתפקיד למעלה מעשר שנים, וסעד חלקי ובלתי מספק לאופוזיציה מן הייעוץ המשפטי של וועדת הכספים והייעוץ המשפטי של הכנסת. שני האחרונים מאפשרים להעביר החלטות מנוגדות לחוק במחטפי הצבעה, לקבל שינוי עמדה כפוי של דרג מקצועי בשיחת טלפון לוועדה ולהתעלם מדרישות חוזרות לכינוס מיוחד של הוועדה בחתימת שלישי מחברי הוועדה (ראו, למשל, ישיבת ועדת הכספים, מיום 26.9.23 שידורי הכנסת באתר הוועדה).

בנוסף, הקושי בהפעלת פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי על וועדת הכספים נתמך ברצון של אגף התקציבים באוצר להשלים את אישור התקציב בכללו לאחר תהליך מורכב של בניית תקציב המדינה בכללו. באגף התקציבים באוצר נתפסים הכספים הקואליציוניים כהכרח בל יגונה אשר בלאו הכי יעבור את וועדת הכספים. הדרג המקצועי במשרדים, ובעיקר במשרד החינוך, שנתח גדול מהכספים הקואליציוניים נכלל בתקציבו, עומד כנוע מול הפוליטיקאים.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הדבר משתקף, לדוגמה, בהתנהלותם של ראשי מנהל תקציבים והייעוץ המשפטי במשרד החינוך, אשר חוות הדעת, ההחלטות והמדיניות שלהם מגיעה לעתירות בערכאות יותר מאשר כל משרד אחר. רק בחודשים האחרונים הוגשה שורת בג"צים בתוכם ניתן למנות את בג"צ חדו"ש נגד משרד החינוך 52845/12-24, בג"צ פורום ועדי ההורים היישוביים נגד משרד החינוך, 17262-03-25, בג"צ חדו"ש ואח' נגד משרד החינוך 23-/9236, עתירה מנהלית התנועה לחופש המידע נגד משרד החינוך 45858-01-25, בג"צ המרכז הרפרומי לדת ומדינה נגד משרד החינוך 586/24, עת"מ שרפר ואח' נגד משרד החינוך -43571-01-25, בג"צ מסדר נזירות המושיע נגד משרד החינוך 14819-03025 וכמובן בג"צ קרויזר נגד משרד האוצר 4233/24.

### הליכי הדין בוועדה

יו"ר הוועדה, יועציו ומזכירות הוועדה נקטו לאורך השנים בשיטות בעייתיות במטרה להפוך את הפיקוח הפרלמנטרי לחלול, על ידי מה שמכונה באוצר "הפצצות שטיח". כלומר, ריבוי סעיפים להצבעה מהירה וניצול הרוב האוטומטי של הקואליציה, הצגת מידע שאינו מדוייק, מאמץ לצמצם את תפקיד הדרג המקצועי בדיונים, קביעת התכנסויות הוועדה בהתראה מינימאלית, לילות לבנים של הצבעות, ניתוק ההצבעה מהדיון באמצעות שימוש ב"דפי החלפה"<sup>2</sup>, הצבעה על סעיפים בעיתיים מתוך הנחה כי יתקבלו בהמולת ההצבעות ומחטפים על ידי שינוי תדיר של סדר היום תוך קפיצות בין סעיפים. אחד העיוותים החמורים המונעים שקיפות ובקרה של וועדת הכספים על הכספים הקואליציוניים היא שימוש ברזרבות תקציביות כאכסנייה לתוכניות בהן, לכאורה, לא אושרו תקנות בניגוד לייעוד של הרזרבה .

השיח בוועדה כפי שעולה מצפייה בדיוניה, בלתי מובנה ולפרקים כאוטי, כאשר חברי קואליציה ואופוזיציה צועקים בערבוביה ללא קשר לסעיפי הדיון, באופן המשרת את עמדם

---

<sup>2</sup> ב"דפי החלפה" נכללים בעיקר שינויים בתקציב בעקבות שינויים בהצעה והקצאת כספים קואליציוניים. דפי החלפה כשם כן הם: מחליפים את דפי התקציב שנכללו בהצעת חוק התקציב שאושר בקריאה הראשונה.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

התהליך והסטת תשומת הלב. לעיתים יהיה השיח הקולני מלווה בחילופי צעקות בין חברי הוועדה, "פרזיטים", "רפורמים", "משתמטים", "דמגוגים" לצד גישת "הקוזק הנגזל" מצד היו"ר, המלווה בתיאור האברך העני המרוד או המורה החרדית משדרות. לעיתים ח"כ מקואליציה יעלה נושא שאינו קשור לסעיף הנדון, כמו האלימות בבתי הספר, בטיחות בטיול השנתי, לימודי התנ"ך בחינוך הממלכתי וכדומה. לאחריו יבקש את רשות הדיבור ח"כ מן הסיעות הערביות שידבר על הקיפוח של המגזר הערבי ושוב, הכל ללא קשר לסעיפים הנדונים. היו"ר לרוב נענה להסטת הדיון, נוכח מראית עין של "ברית מקופחים", שאינה סימטרית כלל עם הציבור הערבי. הנציגים של הסיעות החרדיות בוועדה שרכשו ניסיון רב מאוד בתחום התקציבים בשלטון המקומי, מיומנים במיוחד בתהליכי תקצוב בכלל וב"הטרלה" של הוועדה ברגעים מכריעים. אלו גם הדקות שישודרו במהדורות החדשות בערב באותו יום. במידה רבה הוועדה החשובה ביותר של הכנסת במונחי הפיקוח הפרלמנטרי הפכה ריקה.

אם בעשור האחרון עברו לרוב הכספים הקואליציונים תחת מחאה קולנית אך חלולה, בשנתיים האחרונות חל שינוי מסויים. חברי כנסת מן האופוזיציה החברים בוועדה (כדוגמת ח"כ נעמה לזימי מ"ממפלגת העבודה" וח"כ וולדימיר בליאק מ"יש עתיד") לצד קרנות, יזמים וארגוני מגזר שלישי, ביקשו לעצור חלק מהתקציבים הקואליציוניים שלא עמדו בהוראות החוק. וועדת החינוך צריכה היתה, לכאורה, להיות מעורבת בשיח הפרלמנטרי אולם נוכח ההרכב הפוליטי שלה עבר הדיון המקצועי פדגוגי לוועדת ביקורת המדינה בראשות ח"כ מיקי לוי (יש עתיד). בוועדה לביקורת המדינה, עם שורה של ח"כים פעילים בתוכם ח"כ משה קינלי טור פז (יש עתיד) וח"כ גלעד קריב (עבודה), נערכה סדרת דיונים ודרישה לדין וחשבון על דו"ח המבקר 70ב' מ-2020 בנושא החינוך החרדי.

הפנייה של ח"כ לזימי וח"כ בליאק ליועצת המשפטית לממשלה בנושא "אופק חדש"<sup>3</sup> והשותפות עם מגישי העתירות בנושא מוסדות הפטור, תקציבי גפ"ן, התקצוב הנורמטיבי

---

<sup>3</sup> להרחבה והסבר בנושא זה ראו: שלומית שהינו קסלר, גלעד מלאך, נעה גשן, [צירוף הרשתות החרדיות לתוכנית אופק חדש: דרישות ותנאים](#) (4.9.2024), המכון הישראלי לדמוקרטיה; ד"ר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

והתנהלות הרשתות החרדיות מסמנת מצב חדש בנוגע לדיונים בתקציב הקואליציוני בוועדת הכספים. מעבר לנושאים התקציביים, הוגשה עתירה על מחטף ההצבעה ביום האחרון של שנת 2024 והתקבל צו ביניים שעשוי להוות תקדים שיאלץ את יו"ר וועדת הכספים לפעול במסגרת פרלמנטרית נורמטיבית (בג"צ 19764-01-25 סיעת הדמוקרטים נגד וועדת הכספים).

ההיקף של הכספים הקואליציוניים, בעיקר בזמן מלחמה, ושינויים פרסונאליים בתוך המשרד הביאו גם את משרד האוצר, על יחידותיו, למלא תפקיד משמעותי יותר בהסדרה של חלק מן החריגות בוועדת כספים. כך, יש לציין את חוות הדעת הכלכלית הנלווית להחלטת הממשלה של יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, מיום 12.5.23, בה הזהיר כי התקציבים הקואליציוניים מקפלים בתוכם השלכות מאקרו כלכליות שליליות.

השינוי והפיכת וועדת הכספים למרחב של פיקוח פרלמנטרי לא הושלמה, אולם ניכר שיפור ובעזרת מספר מהלכים, בתוכם עיגון הוראות היועץ המשפטי 1.1801, יש להניח כי בחקיקה מהודקת ניתן יהיה להחזיר לאחור את אופן תפקוד הוועדה, כפי שהיה בזמנים טובים יותר.

## **ב. תקציבי החינוך בהסכמים הקואליציוניים של 2025**

התביעות של המפלגות החרדיות בעניין ההסכמים הקואליציוניים (מדצמבר 2022) השתנו מאוד מאז כינון הממשלה בינואר 2023, עקב הבלימה של יישום רפורמת "אופק חדש" ברשתות של החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני - בני יוסף וקיצוץ מאות מיליוני ש"ח

---

שלומית שהינו קסלר, יסודות החינוך החרדי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, שלומית שהינו קסלר, נעה גשן, [שנת מפנה – זמן הכרעה, התפתחויות מרכזיות בהתנהלות המדינה מול החינוך החרדי בשנת 2024 והמלצות ל-2025](#) (26.12.24), המכון הישראלי לדמוקרטיה; שלומית שהינו קסלר, [יסודות החינוך החרדי: עקרונות מאפיינים, אנומליות](#) (26.12.24), המכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מתקציב הרשתות בשנת 2025. לפיכך, הדרישות המרחיבות וה"פיצוי" נוגע בתחומים אחרים אשר בחלקם יש קושי משפטי. הקושי המשפטי, כפי שמבהיר היועץ המשפטי של משרד האוצר, נובע מהוראת סגן היועץ המשפטי לממשלה, אשר ניתנו בעקבות צו הביניים בבג"ץ גיוס בני הישיבות (הנחיות המשנה ליועמ"ש מנהלי ציבורי 25.6.24). לפי הוראות אלה, יש להימנע מכל פעולה להעברת כספים באופן ישיר או עקיף שיש בה משום תמיכה בפעילותם של אלה הנמנעים מגיוס.

קושי משפטי נוסף מתעורר בשל העתירות בנושא תקצוב מוסדות הפטור בהקשרים שונים. אל הקושי הייחודי בהקשר להסכמים הקואליציוניים בתקציב 2025 מצטרף הקושי המבני של אישור תקציבים בתנאים של העדר שקיפות, נורמות המגיעות לכדי אי לגאליזם, פוליטיזציה ורגולציה חלשה בחלקים ניכרים מן החינוך החרדי.

**להלן יימנו סעיפים תקציביים בנושא החינוך החרדי מתוך ההסכמים הקואליציוניים של הצעת התקציב שנת 2025:**

#### **1. תקציב בניית כיתות לימוד ושיפוצים עבור החינוך העצמאי (600210) -**

##### **25 מיליון שקל:**

דרישה זו הופיעה בהסכמים קואליציוניים בשנים קודמות תחת תכנית 20630202 ובחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד החינוך נכתב כי "לא ניתן לאשר העברת תקציב בינוי לתקנה של בעלות אחת בלבד. תקציבי בינוי צריכים לעבור לתקנה הכללית של מנהל הפיתוח על מנת שהתקציב יחולק באופן שוויוני בהתאם לקריטריונים הקיימים במנהל הפיתוח" (חוות דעת יועצת משפטית משרד החינוך 5.7.23 וחוות דעת 27.1.24).

במידה והתקציב יעבור, למנהל הפיתוח יהיה קושי גדול ברגולציה. המשרד מתקצב מדי שנה בניית 3,500 כיתות שנועדו לסגור פער, לכאורה, של 20,000 כיתות. משרד החינוך



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

מקבל מדי שנה רשימה של בקשות וקובע מעמד של "הכרה בצורך" וממנו נגזר על פי קריטריונים גמישים מעמד של "זמינות לתקצוב". דפוס הפעולה הזה בשיתוף רמת השקיפות ברשויות מקומיות יוצר סיכון שיישום התכנית יהיה כרוך בקידום מוסדות המקורבים ברמת ההתקשרות עם השלטון המקומי. יתר על כן, אצל סגן ראש עיריית ירושלים נתקבלו תלונות לפיהן היקפי הבינוי המדווחים נמוכים מן הבנייה שתוקצבה בפועל (פניית חברת מועצת העיר ירושלים לורה וורטון למנח"ח פברואר 2025). לפיכך, יש להתמיד במעקב אחר התקציב בשלבי היישום ולא רק במהלך אישור ההסכמים הקואליציוניים ולהפעיל בקרה בנושא זה.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהוגשה לוועדת הכספים ביום 19.3.25 הפנתה היועצת לחו"ד קודמות בהן טענה כי במידה והסכום עובר לתקנה הראשית, ולא מיועד לחינוך העצמאי, הרי שאין מניעה לאשר את הסעיף. צריך יותר מקורטוב של אופטימיות כדי להעביר 25 מיליון ש"ח לתקנה של 3.5 מיליארד ש"ח מבלי לחשוש כי עלול להווצר לחץ לכוון אותו ליעד רצוי בתהליך המורכב של "זמינות לתקצוב".

### 2. תמיכה בגופי תיאום וקישור (20690202) - 8 מיליון ש"ח:

סעיף זה נועד לתמיכה בארגוני גג שעיקר פעולתם בדחיית שירות של תלמידי ישיבות וכולל את "ועד הישיבות", "איגוד ישיבות ההסדר", ו"איגוד הישיבות הגבוהות". בכל הנוגע ל"איחוד הישיבות" הרי שתפקידו בטיפול בדחיות שירות הפך מיותר לאחר פסיקת בג"צ בצו הביניים ממרץ 2024 שקבעה כי אין בסיס נורמטיבי לאי גיוסם של בחורי ישיבות ואברכים דחויי שירות. לפיכך, על אגף מוסדות תורניים לחשוף את החלוקה הפנימית והיישום התקציבי של התקנה בפירוט בפני וועדת הכספים ולהסביר כיצד תיעשה אבחנה בין פעילויות שונות של ארגוני גג שעוסקים לא רק בדיחוי שירות אלא גם בשיבוץ ובתמיכה בשירות. כיצד הוא מבחין בין הארגונים הפועלים בקרב הציונות הדתית המשרתת והארגונים החרדים המנסים להביא לגיוס לבין הארגונים החרדים המנסים לסייע



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

למשתמטים ולספק להם כלים וייעוץ כיצד להפר את החוק, וכן לספק ראיות לכך שעצר את ההקצבה בבסיסי התקציב למי שאין עוד לתקצב והחל מאיזה תאריך.

חוות הדעת המשפטית של משרד החינוך (מוסדות תורניים) מיום 11.3.25 מתייחסת לקושי של שינוי התפקיד של הארגונים הנתמכים, אולם מותירה את שיקול הדעת להפעלה באגף למוסדות תורניים בהתאם למבחני התמיכה. מר עמוס צייאדה, מנהל האגף, אף מוסיף כי וועד הישיבות לא יוכל "לצבור ניקוד בגין טיפול בדחיית שירות", אולם לא ברור מדוע יתקצב וועד הישיבות בכלל. יש לברר אלו תפקידים רלבנטיים נוספים ממלא הארגון.

### 3. תרבות יהודית חרדית שיעורי תורה (20690111) - 70 מיליון שקל:

תמיכה בשיעורי תורה והרצאות שלא במסגרת לימודים פורמאלית לקהל הרחב מיועדת בעיקר לתקצוב שיעורי תורה לציבור החרדי והדתי. התקצוב שראשיתו בשנות ה-90 נולד מתוך הצרכים של רשת "אל המעיין" כמי שהפעילה שיעורים במאות בתי כנסת אולם כיום מתקצבים מן התקנה כ- 20 ארגונים המשקפים מגוון של זרמים בתוך החברה החרדית ומעט יותר בחברה הדתית. הפעילות המתקצבת כוללת שיעורי דף יומי, הרצאות, שיעורים לנשים, שיעורים לחרדים עובדים, 'מתמידים' לילדים וכיוצא ב.

בראשית שנות האלפיים הועמדו הקריטריונים של משרד החינוך למבחן בג"ץ על ידי ארגונים להתחדשות יהודית והזרמים הפלורליסטים בטענה להפליה. נושא מבחני התמיכה עלה לדיון משפטי פעמים רבות גם על רקע תפיסה של משרד האוצר לפיה אין בקרה מספקת על התקיימות השיעורים, מספרם ומספר התלמידים. כך, נקבע כי שיעור ביישוב עירוני צריך להקיף 25 משתתפים ולהתקיים לפחות פעמיים בשבוע למשך כל השנה. זהו קריטריון שרוב שיעורי התורה, בשגרה, אינם עומדים בו. לפיכך, רוב התקציב מגיע כמעין תמיכה לגבאים במאות בתי כנסת. חולשת הבקרה והפיקוח ותלישות הקריטריונים מעלה את החשש כי תחום שיעורי התורה הפך לתקציב המשרת מטרות פוליטיות.





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

חוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 ונכתבה ביום 11.3.25 מגדירה את תקציב שיעורי תורה כחלק מ"מסלול ירוק". מסלול ירוק, בחוות הדעת של היועצת מתייחס לאותן תקנות אשר בעיניה ניתן להשען בהן על חו"ד משנים קודמות מבלי לספק הסבר מעודכן. הקשיים המבניים סביב נושא שיעורי התורה אינם רלבנטיים לחוות הדעת אלא לדיון על טיב הרגולציה והקריטריונים לתמיכה בוועדת הכספים.

#### 4. תמיכה בארגוני נוער 20670187 - 70 מיליון ש"ח:

עד שנת 2013 ניתנו תמיכות מכח תקנת תנועות הנוער בספר התקציב. במסגרת זו קיבלו הכרה רק תנועות נוער היסטוריות אשר ברובן קמו בשלב בניין אומה ונושאות עמן מטען היסטורי ייחודי (בשנים האחרונות היו כל התנועות הנתמכות תנועות ציוניות למעט תנועת "היכלי עונג" של בנות חסידות גור ולפני כן קיבלה תמיכה תנועת "בנות בתיה" החרדית). התמיכה בתנועות נוער, הפועלות במסגרת מועצת תנועות הנוער, נעשתה בכוונת מכוון בצורה שתשמור על מאפיינים ייחודיים כמו פרישה גאוגרפית רחבה, היקף גבוה של מספרי חניכים, מדריכים וסניפים ופעילות תדירה. ארגונים חרדים, שאינם תנועות נוער במובן ההיסטורי, זולת "בנות בתיה", שאפו לקבל תקציבים באמצעות תקנת תנועות הנוער. כך, ניסו ארגונים של סיעות חרדיות וחסידויות לעמוד בקריטריונים של תנועת נוער. ארגון "בנות בתיה" ההיסטורי שבעבר זכה להכרה כ"תנועת נוער", נפסל מתקנה זו נוכח ריכוז הפעילות בשעות לימוד ובמבנים של "בית יעקב" (הארגון הועבר לתקנת "ארגוני נוער", ראו להלן). לפני כן, בשנת 1997 הורה בג"צ למשרד החינוך לעצור תמיכה בשלושה ארגונים חרדים שלא עמדו בקריטריונים בתוכם "פרחי הדגל", "צבאות השם" של חב"ד ו"צעירי אגודת ישראל" (צא"י).

בשנת 2013 נוכח הקמתם של ארגוני חינוך בלתי פורמאלי בחברה האזרחית נקבעה תקנה תקציבית חדשה ל"ארגוני נוער" עם קריטריונים מותאמים תובעניים פחות ועם תקצוב נמוך



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

מזה של תנועות הנוער. במקביל צמחו יזמות חרדיות מבורכות לחינוך בלתי פורמאלי כדוגמת ארגון נוער 'יחדיו' של קרן וולפסון. יחד עם זאת, לצד הארגונים הפעילים, ממשיכים לתבוע משאבים גם ארגונים עם פעילות דלה ומספר חניכים מנופח<sup>4</sup>. מתוך תקנה של 63 מיליון ש"ח בשנת 2024 קיבל ארגון "בנות בתיה" מעל 30% מתקציב ארגוני הנוער, והארגונים החרדיים בכללם תוקצבו ב-70% מן התמיכה של משרד החינוך בארגוני הנוער. חלק מן הארגונים החרדים עומדים בקריטריונים, כאמור, אולם בחלקם קיימת תופעה של ניפוח מספר משתתפים ושל פעילות לא סדירה אשר מבוצעת רק בתקופת "בין הזמנים", בניגוד לקריטריונים, או בארועי שיא בלבד, בשעה שבמשך רוב השנה אין פעילות כלל. כך, למשל, התברר לאחרונה מבקרה של עיריית ירושלים כי איגוד שהציג עצמו כארגון נוער פעיל בירושלים בתחום הישיבות הקטנות לא היה פעיל בניגוד לדיווחים. בהעדר רגולציה ובקרה מספקת על היקפי ואופי הפעילות יש חשש שתקציב זה לא ימלא את ייעודו.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן הוועדה ביום ה-19.3.25 התייחסה היועצת המשפטית לסעיף זה במסגרת "המסלול הירוק" והפנתה לחו"ד מיום 24.12.24 אשר מתייחסת לקריטריונים לפי סעיף 3-א' לחוק יסודות התקציב. במסגרת הדיון בוועדת הכספים יש לברר האם הפיקוח של היחידה המקצועית מוקפד וכיצד מוודאים שאין ניפוח פיקטיבי של פעילות ומספר חניכים. מקרה זה יכול לשמש אבן בוחן למידת ההקפדה והרצינות של הרגולציה והפיקוח בתקנה זו.

### 5. מוסדות תורניים תלמידי חו"ל (206902) - 60 מיליון ש"ח:

תלמיד חו"ל המכונים "חוצניקים" הם צעירים חרדים בני 18-22 שמגיעים לארץ לרוב מארה"ב אולם גם מקהילות נוספות מבריטניה, שוויצריה, בלגיה, קנדה וריכוזי הקהילות

---

<sup>4</sup> בימים אלה ממש, ב-2.3.25 שואלת אם לתלמידות ב"בית יעקב" בפורום פנים חרדי באתר פרוג "האם גם אתם קיבלתם בקשה לאישור שימוש במידע אישי לפרחי הדגל?". האם מוסיפה כי "לא זכור לי מעולם שקיבלנו משהו מפרחי הדגל. מריח לי קצת מוזר. ילדה שמביאה חתום מקבלת פרס. מה אני מאשרת? מה אני מקבלת? מה הם מקבלים?"



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הספרדיות באמריקה הלטינית, בכדי לחזק את זהותם החרדית בטרם יחזרו לארצם. תלמידי חו"ל במוסדות תורניים לומדים בישיבות ובמסגרות ייעודיות "אמריקאיות" או "ישראליות", כאשר הוריהם משלמים שכר לימוד של כ-\$1,000 לחודש בישיבה ישראלית וסכום של כ-\$2,000 לישיבה אמריקאית בתנאים טובים יותר הכוללים ארוחות, טיולים ומגורים. אלו מתוכם שלומדים במסגרות ישראליות מתגוררים בדירות שכורות בריכוזים חרדים, בהם התפתחה כלכלת שירותים המותאמת לצרכיה של קבוצה זו (מזון מהיר, כביסה ושירותים שונים).

בשנים רגילות, מספר החוצניקים והחוצניקיות המגיעים לארץ נע בין 10,000-15,000 צעירים (מתוכם כ-11,000 בחורים<sup>5</sup>). אלה מוגדרים כתושבים אולם נמנעים מרכישת אזרחות (בין השאר בשל השירות הצבאי). למעלה מ-100 מוסדות נתמכים במסגרת התקנה כתלמידי חו"ל בהיקף של 60% מערך התמיכה בתלמיד ישיבה שהוא אזרחי ישראל, וזאת במסגרת תקנות התמיכה ה"רגילות" לתלמידי ישיבות חרדים, ללא התוספת הקואליציונית. התוספת בתקציב 2025 נועדה למימון של שיעור התמיכה באופן כזה שישתווה לזה של תלמידי ישיבה אזרחי ישראל.

שאלת התמיכה בתלמידי חו"ל ה"חוצניקים" עלתה בעבר נוכח ויכוחים סביב תכניות 'תגלית' ו'מסע'. ויכוח שקיפל בתוכו חילוקי דעות על הציונות והיחס אל התפוצות נוכח תביעת החרדים למימון מקביל של תלמידי חו"ל. בשנת 2013 הוצע על ידי מי ששימש כיועץ לשר החינוך שי פירון בתחום החינוך החרדי, לחייב את החוצניקים במסע להכרות עם החברה בישראל שיכלול ביקור בבסיסי צה"ל, התנדבות ופעולות אחרות, ברוח תכנית "מסע", אולם עם שובם של החרדים לקואליציה בוטלה הדרישה. הערעור על תמיכה בחוצניקים נסובה גם סביב עצם התמיכה בתלמידי שאינם ישראלים או עולים אף שבפועל התמיכה מגיעה אל המוסדות. בשנים האחרונות היו אי סדרים עם התקנה וחשש באגף התקציבים לפיו התמיכה עוברת למוסדות וזולגת לתמיכה בבחורים אזרחי ישראל. היות

---

<sup>5</sup> גלעד מלאך ולי כהנר, **שנתון החברה החרדית בישראל 2024**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, על פי נתוני משרד החינוך.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

שאזרחים זרים אינם מפרים את חוק שירות ביטחון ולכן המשאבים המוקצים להם בטוחים מפגיעה בעקבות פקיעת תוקף הפטור החוקי ובג"ץ הגיוס.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך (מוסדות תורניים) מיום 11.3.25 ציינה היועצת את אי הוודאות ביחס לנושא של תמיכה בבחורי ישיבות ואברכים בכלל, והשתקפות הקושי בהקשר חישוב "ערך הנקודה" ותקציב התמיכה בכללו. המצב בו נעזרים בהעלאת תקציב תלמידי חו"ל שאינם חייבים בשירות צבאי על מנת להגדיל את ערך הנקודה הוא נושא פוליטי, ממש כשם שנושא התמיכה בתלמידי ישיבה שאינם אזרחי ישראל מעלה סוגייה ערכית.

## 6. ערך שעה במוסדות הפטור (20630501) - 20.5 מיליון ש"ח:

ערך שעה, על אף הבדלים לפי מעמד משפטי, הוא תחשיב של השכלה, וותק ואחוז משרה של מורים במוסד חינוך נתון, לפיו קובע משרד החינוך את ה"פרופיל" של בית הספר ומתקצב בהתאם את ההקצאה לשכר המורים. לצורך חישוב ערך שעה זקוק משרד החינוך לדיווח על כוח ההוראה ברמה של תיק אישי כפי שיש לכל מורה ברשתות החינוך החרדיות החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני בני יוסף. לעומת זאת, מוסדות הפטור אינם מעבירים למשרד החינוך דיווח מסודר על המורים שלהם, השכלתם, משרותיהם והוותק שלהם. מי שמייצג, לכאורה, את מוסדות הפטור מול המדינה, וגדולי ישראל בעקבותיהם, מתארים את הדרישה לדיווח כפגיעה באוטונומיה החינוכית של החיידרים ומוסדות הפטור. הדברים משתקפים גם בחוסר הנכונות ההיסטורי לקבל תקציב ישירות ממוסדות המדינה ולכן התקציבים של מוסדות הפטור עוברים דרך יחידה ייעודית בחינוך העצמאי.

בתנאים אלו נקבע ערך שעה שרירותי לפי החמישית הנמוכה מתוך אחד מ-36 פרופילים של בתי ספר בחינוך הרשמי. בעבר, מעבר להסתייגות ההשקפתית לדווח על פרופיל למדינה, התנגדו מנהלי המוסדות לחשיפה של הפרופיל כיוון שמשכורתו של המורה נעשתה בהיקף של שני שלישי "בתלוש" ושליש "בשחור". תשלום זה נעשה מתוך תשלומי הורים בסך \$100 לחודש אשר אינם מפוקחים על ידי משרד החינוך. בשנים האחרונות



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

מורים מעדיפים לקבל את שכרם בתלוש המקנה להם את הזכויות הסוציאליות, והתשלום בשחור עבור שעות לימודי החול אחר הצהריים אינו רווח.

השאיפה הפוליטית להגדיל את ערך השעה הביאה להצעת פשרה, שהשלכותיה לא נבחנו לעומק, לפיה משרד רואי חשבון של החינוך העצמאי יציג פרופיל ממוצע של מוסד פטור לפי מדגם לא מייצג. כחלק מהחולשה של שומרי הסף בתחום התקציבים במשרד החינוך, התקבלה ההצעה והועבר תקציב למוסדות לפי פרופיל גבוה בצורה מתמיהה ברמה של BA-5 (רמה של תואר ראשון עם 10 שנות ותק). העברה של משאבים ושכר ללא דווח של פרופיל מלא אינה עומדת במבחן החוק. פתרונות מסוג זה לא רק שלא יעמדו במבחן משפטי אלא שהם מקבעים את אי הלגליזם בהתנהלות מוסדות הפטור בתחום התקציבי.

בהעדר הסכמי שכר, אין חובה על מנהלי המוסדות לשלם למורים מעבר לשכר מינימום ואין קשר בין התקצוב של מוסד הפטור לבין המאפיינים והזכויות של כוח ההוראה. בתנאים אלו קיימת האפשרות שהתוספת שתגיע לבתי הספר תיבלע בתקציבי ההנהלה והמנגנון. רק שינוי חקיקה ביחס לשכר נאות למורים לצד רגולציה ודיווח יכולים להצדיק תוספת בעלות ערך שעה במוסדות הפטור.

הצעה זו, כאמור, אינה עומדת במבחן החוק ואף מאששת את חוסר הנכונות של מוסדות מתוקצבים לדווח למשרד החינוך ונותנת רוח גבית לסלידה של חלקם מן המדינה. במונחים היסטוריים תקנות חוק חינוך ממלכתי קבעו כי מוסדות פטור לא יקבלו תקציב, אולם בשנת 1972 החליט השר יגאל אלון לסבסד את שכר המורים בלבד, בחיידרים במעמד מוסד פטור, בכפוף להתחייבות למסד את לימודי החול.

לאחרונה בקרב מנהלי מוסדות ואף באיגוד תלמודי התורה ("הת"תים") יש שאיפה להשתחרר מהאפוטרופוסות של החינוך העצמאי ולעבור לדגם התקצוב של מוסדות ה"מוכר שאינו רשמי", לפיו כל בית ספר מדווח ישירות פעם בשנה בשלב הרישוי השנתי את פרופיל המורים. צעד כזה יאפשר למוסדות אלו לעדכן את ערך השעה לפי פרופיל המורים ולהכיל מרכיבים שכרגע אינם נכללים בחישוב ערך התקנה. כך או כך, ישנו חסם חוקי נוסף



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

בהקצאת תקציב לשינוי ערך השעה כיוון שהוראות בג"צ וד"ח שושני<sup>6</sup> שאומצו על ידי הממשלה מונעים הפרת האיזון התקציבי בין מוסדות המוכש"ר לבין מוסדות הפטור העומד על 75%-ו-55 מתקן הבסיס בהתאמה (בג"צ בית הספר הריאלי נגד משרד החינוך 1614/00 דו"ח שושני – דו"ח הוועדה לתקצוב החינוך היסודי בישראל 2002).

בהעדר תקנות מעודכנות של בתי ספר במעמד מוכר שאינו רשמי ערבי, חרדי ואחר וללא הקצאה זחה למוסדות אלו חל איסור על תוספת שכר במישרין או בעקיפין למוסדות פטור. נושא זה נמצא בעתירה שהוגשה על ידי בית ספר של מנזר נזירות המושיע ומופיע במכתב הנלווה של היועץ המשפטי של משרד האוצר בחוות הדעת שלו על יישום ההסכמים הקואליציוניים בשנת הכספים 2025 לפיו "ההקצאה בפועל תעשה בכפוף לתוצאות העתירה" (בג"ץ 54974/25).

בחוות דעת משפטית של המשרד מיום 11.3.25 מתייחסת היועצת בהרחבה לסעיף ערך השעה ומציינת כי מוסדות הפטור, לכאורה, שיפרו את הדיווח על פרופיל המורים לפיו נקבע ערך השעה. ההצגה בחוות הדעת אינה מייצגת נאמנה את המצב. ה"דווח", לכאורה, של איגוד הת"תים נעשה באמצעות ר"ח של החינוך העצמאי אשר עשתה ממוצע סטטיסטי של דווחי הת"תים (מוסדות פטור) ומתוכם גזרה ממוצע. אין מדובר על תיקים אישיים ואין מדובר על פרופיל מלא, כיוון שחלק מ"גדולי ישראל", להם נשמעים הת"תים מתנגדים לקשר ישיר עם המדינה. משרד החינוך מוכן לתקצב גופים לא מפוקחים על סמך דווח עצמי מצד גופים שמסתייגים מקבלת משאבים באופן ישיר ממדינת ישראל. מעבר לחוסר החוקית והפגיעה בממלכתיות, צורת הדווח הזו לא סבירה במונחי זכויות המורה החרדי בהעדר הסכמי שכר. בעצם מדובר על הקצאה לעמותות שמחליטות בעצמן על שכר המורה מעבר לחובת שכר מינימום. יתר על כן, מאחר ומשרד החינוך מחשב על שנה בפטור כחצי שנת ניסיון לצורך ותק, הרי שמעמד BA-5 הוא למעשה BA-10. קרי, תשלום גבוה יותר בחישוב "ערך השעה".

---

<sup>6</sup> שמשון שושני ואח', דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, 2002.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

התקצוב של מוסדות הפטור תלוי ועומד בבג"צ מסדר האחיות נגד משרד החינוך -19764-1-25 וההצעה של היועמ"ש של משרד החינוך, לפיה ינתן התקצוב, אך יקוזז בהמשך במידה ותהיה פסיקה המונעת את ההעברה, אינה סבירה נוכח החישוב הלא מקובל של פרופיל המורים. בחודשים האחרונים מתנהל משא ומתן בין משרד החינוך לבין גופים ייצוגיים של מוסדות פטור ורבנים על דיווח פרופיל מורים בדומה לרשתות החרדיות. הסכמה להעברת המשאבים תחת תנאי חותר תחת היעד של הסכם למיסוד והסדרת מעמד מוסדות הפטור ללא התיווך של החינוך העצמאי ו"מאכערים" פוליטיים המשמשים בעיני עצמם אפטרופוסים למוסדות הפטור.

מעבר להתנגדות העקרונית והחוקית להעברת התקציב תחת תנאי של קיזוז לפי תוצאות בג"צ, עומדת חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד החינוך בסתירה למכתב הנלווה של היועץ המשפטי של משרד האוצר, בהחלטת הממשלה על יישום הסכמים קואליציוניים, ולפי חוות דעת זו: "בכל הנוגע להקצאה שענינה תקצוב מוסדות הפטור – ערך שעה. מאחר ותלויה ועומדת עתירה בעניין זה, ההקצאה בפועל תיעשה בעניין זה בכפוף לתוצאות העתירה בעניין זה (בג"ץ 54974/25). אפשר לתמוה כיצד חמקה חוות הדעת של משרד האוצר בהחלטת הממשלה מן הייעוץ המשפטי במשרד החינוך". לפיכך, העברה בתנאי של קיזוז לפי תוצאות העתירה פסול מיסודו.

## 7. סבסוד מסגרת צהרונים ל 100% במוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות

### הפטור (2067004) - 50 מיליון ש"ח:

תכנית "ניצנים" היא מסגרת חינוכית המתקיימת בסיום יום הלימודים בכיתות א'-ב' וכוללת העשרה במסגרת חוגים וארוחה שנועדה להקל על משקי הבית באמצעות רשויות מקומיות באשכולות 1-5. במסגרת התקנות להפעלת הצהרונים בתכנית ניצנים נקבע כי התקצוב לכל מוסד ייעשה בהתאם למעמד המשפטי של בית הספר, קרי, מוסד פטור האמור ללמד לימודי ליבה בהיקף של 55% זוכה לתקציב של 55%, יקבל תמיכה בהיקף של 55% מן



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

התמיכה במוסד רשמי, ומוסד מוכר שאינו רשמי (מחוץ לרשתות הפוליטיות שכבר מקבלות 100%) האמור ללמד לימודי ליבה בהיקף של 75% זוכה לתקציב של 75%, יקבל 75% בהתאמה. הסבסוד הנוסף נועד להשוות בין החינוך המוכר שאינו רשמי (מחוץ לרשתות הפוליטיות) ומוסדות הפטור לחינוך הרשמי. השוואת התקצוב של מוסדות הפטור והמוכר שאינו רשמי, מחוץ לרשתות הפוליטיות, מעורר קושי עקרוני עליו עמד הייעוץ המשפטי ולפיו יש להעדיף את החינוך הרשמי על פני בתי ספר במעמד משפטי נבדל (חוות דעת יועמ"ש משרד חינוך מיום 5.7.23).

בהקשר למוסדות הפטור אשר עבורם נדרש הסעיף הקואליציוני יש חשש מפני העדר הפיקוח על קיום חוגים, איכות ההזנה ועמידה בסל השירותים המתחייב מן התוכנית. משרד החינוך, אמנם, הציע מגוון הפעלות ופעילויות לחיידרים במעמד פטור, אולם סל השירותים לצהרונים חרדים דל יותר מכלתחילה. הדלות של הסל עם חוג אחד מצומצם וללא סייעות, משתקף גם בעלות הנמוכה למשקי הבית שמגיעה ל-100-150 ש"ח בחודש, בשעה שבחינוך הרשמי השתתפות ההורים מגיעה ל-300-400 ש"ח ביישוב באשכולות 2-3. השילוב של תקצוב נמוך, סל שירותים דל והעדר פיקוח ושתוף פעולה מספיק עם המחוז החרדי יוצר סיכון בתהליך היישום, בעיקר כאשר בעלות קטנה מפעילה בעצמה את הצהרון ולא רשת. אצל הבנות ב"בית יעקב", שהוא בעלות גדולה ומסודרת, הצהרונים מבוססים ומפוקחים יותר ביחס למוסדות הפטור של הבנים וקשה לדעת האם המורה אשר צריך היה לקיים פעילות הפגה בחוג לא ממשיך את לימודי הבוקר.

המצב בקייטנות הקיץ במוסדות הפטור קשה אף יותר כאשר משרד החינוך סבסד בדיעבד פעילויות שלא התקיימו, לאחר שוועדת הכספים אישרה העברת תקציב לפעילות זו במחטף ללא דיון ראוי. מיזמים ותקציבים ציבוריים שנועדו לסייע למשקי הבית ולתת לתלמידים החרדים במוסדות הפטור חוגים איכותיים נעצרים בעמותות, בתקורה העירונית, בשורת הרווח של הבעלות ומועברים ללא מערכת פיקוח נאותה המבטיחה כי תוספת התקציב תביא לשיפור הגיוון בחוגים, להגדלת הצוות של הצהרון ולסל שירותים איכותי. לפיכך, יש



לחייב את המסגרת לבחור מבין תוכניות מאושרות על ידי המחוז החרדי במשרד החינוך באופן שיקטין את אי הסדרים ואת ההקצאה הלא יעילה.

חוות הדעת של הייעוץ המשפטי במשרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 ונכתבה ביום 9.3.25 מתייחסת להמשכיות של תקציב זה משנים קודמות. ביסוד הקביעה כי אין קושי משפטי עם הצהרונים עומדת הטענה לפיה מדובר בפעולה הקשורה ברווחת התלמידים ותמיכה במשקי הבית ללא קשר ללימודים הפורמאליים. יחד עם זאת, ראוי להדגיש את שאלות הרגולציה של תקציבים אלו במוסדות הפטור באמצעות המחוז החרדי.

#### 8. שרתים ומזכירים במוסדות הפטור (206305) - 15 מיליון ש"ח:

התמיכה של המדינה בשרתים ובמזכירים נעשית באמצעות תקציב נורמטיבי הקובע את תנאי המשרה והשכר לפי נוסחה של מספר התלמידים כפול מקדם נתון, וגוזר ממנה 87% תקצוב עם השלמה של 13% מתקציב הרשות המקומית. התקצוב מופיע בתקן הבסיס ולכן מוסדות המוכש"ר שלא ברשתות הפוליטיות מקבלים 75% ומוסדות הפטור מקבלים 55%. בעקבות אישור תקנות הפטור בשנת 2024 נקבע תקציב בהיקף של 55% מתקן הבסיס ואילו התקציב בהסכם הקואליציוני נועד להגדיל את התמיכה ל-100% (קרי, כל 87% שמקבל החינוך הרשמי). הדברים לא מתיישבים עם אותה חוות הדעת של היועצת המשפטית מיום 5.7.23 שנכתבה בעניין ההסכמים הקואליציוניים לתקציב 2023-24, ולפיהם מדיניות המשרד מכוונת לשמור על אבחנה בין חינוך רשמי לבין חינוך שאינו רשמי. בדפוס התקצוב הכלליים של מוסדות הפטור באמצעות החינוך העצמאי לא ברור גם, איך מעבירים את הכסף למוסד, איזה חיידר קיבל ולפי איזה קריטריונים. החישוב של הסכום הנדרש מעורר חשד להקצאה לא שקופה, כאשר לא ברור לפי איזה תחשיב הגיעו לסכום העגול של 15 מיליון ש"ח והאם הוא תוספתי לתקן הבסיס.

בדומה לסעיפים האחרים בהסכם הקואליציוני הנוגעים לתקנות הפטור, אין להעביר תקציב לשרתים ולמזכירים למוסד ללא דיווח על זהות כוח ההוראה. כל בית ספר אחר בישראל, מוכש"ר או רשמי, שלא היה מדווח את מצבת המורים, מסרב ללמד ליבה נדרשת, מתנגד לפיקוח, היה נחסם במונחי תקצוב.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ב-19.3.25 ונכתבה ב-11.3.25 הסבירה היועצת המשפטית מדוע לא ניתן להעביר את הסעיף התקציבי של שרתים ומזכירים במוסדות הפטור. הטיעונים של היועצת נשענים על הטענות הרגילות לפיהן מדובר על פגיעה ביתרון של חינוך רשמי, קושי עם השמירה על היחס מול מוסדות מוכרים שאינם רשמיים והבג"צים. אולם בסיפא היא כותבת בזירות דברים ללא תקדים לפיהם, "מוסד שאינו מלמד את מלוא תכנית הלימודים המחייבת לא יכול להיות מתוקצב באופן מלא גם על חלקי רכיבים. הרחבת תקציב מחייבת הגדלת הלמידה וכעת לא ניתן להצביע על התכנות להגדלת שיעורי הלמידה". רוח הדברים הנכוחים אינה ניכרת מספיק בהקשר של סעיפים אחרים. כך או כך, גם לשיטתה של היועצת אין לאשר תקציב זה.

### 9. תימרוץ וטיפוח במוסדות הפטור (206304) - 32 מיליון ש"ח:

תמרוץ וטיפוח הם שני סעיפי תקציב שונים מעבר לתקן המינימום המחייב בתקצוב בתי ספר. הקטגוריה של "שעות הוראה נוספות" כוללת מרכיבים רבים שמכוונים לענות על צרכים פדגוגיים, תעסוקתיים, כלכליים, ושיפור הישגים. היעד של טיפוח מכוון להגדלת שוויון הזדמנויות ונבדל מן היעד של תמרוץ שנועד לפצות על הקושי הפדגוגי בניהול כיתות גדולות. עד שנת 2013 לא הוגדרו תקציבים אלו כצמד, אולם קיצוץ בסעיפים אלו עבור מוסדות מוכש"ר מחוץ לרשתות הפוליטיות ומוסדות פטור הוליד את הצירוף "תמרוץ וטיפוח".



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

היעד של טיפוח מעוגן בשוויון הזדמנויות כאשר הוא מכוון לפצות על היתרון שיש לתלמיד שהוריו משכילים, משק הבית עם הכנסה גבוהה, הוא מתגורר ביישוב מבוסס ואינו עולה חדש. כל מדד הטיפוח מכוון להגדלת המוביליות כפי שמשתקף מן המשקולות בחישוב מדד הטיפוח של כל מוסד ותקצובו בהתאם. זהו חלק מתפיסה לפיה תפקיד המדינה לספק לתלמיד כישורים ומיומנויות להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה. למעשה אין לתקציב טיפוח רלבנטיות למוסד פטור שאינו מלמד ליבה מלאה, קל וחומר כזה שאינו מוכן אף לדווח עליה. מדד הטיפוח בבסיסו מעוגן כל כולו בהשכלה המכוונת לשוק העבודה ולא מכוון לטיפוח זהות. אילו היה מכוון לטיפוח זהות אזי הפרמטרים לבחינתו היו שונים וספק אם היה דיפרנציאלי. תקציב הטיפוח במהותו כרוך בלימודי ליבה ואין להעביר אותו למוסדות הפטור שאינם עומדים בדרישות משרד החינוך בהיבט הפדגוגי והרגולטורי.

בעקבות בג"צ 1614/00 **בית הספר הריאלי נגד משרד החינוך ודו"ח ועדת שושני**, נקבעו עקרונות התקצוב הדיפרנציאלי. לפי עקרונות אלו, לא ניתן לממן מוסדות פטור בהיקף 55% מבלי לתקצב את מוסדות המוכש"ר בהיקף של 75% מתקן הבסיס או מכל תקציב נוסף. למעשה הפרופורציות בין המעמד המשפטי של מוכש"ר לבין המעמד המשפטי של פטור חייבים להשמר. כך, כל עוד המוכש"ר לא מקבל שעות תמרוץ וטיפוח, ללא קשר לסיבה, לא ניתן לתקצב את מוסדות הפטור בשעות אלה.

בהחלטת הממשלה ביחס ליישום הסכמים הקואליציוניים בתקציב 2025, מתבקשת הקצאה של 107 מיליון ש"ח בחלוקה של 75 מיליון ש"ח למוסדות המוכשר (שאינם ברשתות הפוליטיות), כולל מוסדות ערבים ואחרים, ו-32 מיליון ש"ח למוסדות הפטור. בניגוד לתקציב הקודם ההצגה של חלוקת התקציב נעשית בהתאמה למתבקש מן התקצוב הדיפרנציאלי. בשנת 2024 אישרו למוסדות הפטור את התקציב, אולם בפועל לא העבירו אותו, כיוון שתקנות הפטור לא היו בתוקף וגם לא הותקנו תקנות המוכש"ר לעניין זה. ללא פיקוח על הביצוע כל ניסיון לתקצוב רטרואקטיבי ל-תשפ"ד-תשפ"ה יתקל במשוכה משפטית.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

זהו נושא העתירה התלויה ועומדת של בית ספר מסדר הנזירות המוזכר בחוות הדעת של היעוץ המשפטי של משרד האוצר בהחלטת הממשלה על הסכמים קואליציוניים עם משמעות תקציבית (בג"צ 5497/25 מסדר נזירות המושיע נגד מדינת ישראל). לפיכך, אי אפשר להעביר את התקציב אולם יש כוונה לשלם, בדיעבד, ללא יכולת לבדוק ולפקח האם השעות של התמרוץ והטיפוח בוצעו בשנים תשפ"ד – תשפ"ה. כך, אישרה וועדת הכספים לשלם בלי לדעת האם השעות בוצעו בהעדר דיווח על שעות ומורים, קל וחומר דיווח על שעות תוספתיות.

חוות הדעת של היעוץ המשפטי של משרד החינוך שהונחה על שולחן ועדת הכספים ביום ה-19.3.25 מציינת מגבלות טכניות של תקנה כיוון שהיא תוקצבה בהוראת שעה לשנת תשפ"ד וההחלטה ביחס אליה תיעשה בכפוף להחלטת בימ"ש בבג"צ 54974/25 מסדר נזירות המושיע נגד משרד החינוך. לפיכך, לא יכולה להיעשות הקצאה. יתכן כי גם בתקנה זו ראוי היה להביא את דבריה האמיצים של היועמ"ש של משרד החינוך, שנוסחו בזהירות רבה, ולפיהם: "מוסד שאינו מלמד את מלוא תכנית הלימודים המחייבת לא יכול להיות מתוקצב באופן מלא גם על חלקי רכיבים. הרחבת תקציב מחייבת הגדלת הלמידה וכעת לא ניתן להצביע על התכנות להגדלת שיעורי הלמידה".

**10. חיזוק וסיוע נוער בסיכון (20670174) 21.887 מיליון ש"ח:**

**חיזוק וסיוע נוער בסיכון (20670174) 10 מיליון ש"ח (הרחבה):**

תחום הטיפול בנוער חרדי בסיכון מפוצל בין מספר שחקנים המפעילים תוכניות דומות עם הבדלים קטנים באופן המשקף הגיון פוליטי של חלוקת תקציבים בין מספר קטן מאוד של ספקי שירות. החלק הארי של התקציב מיועד למימון מאות רבות של מלגות ושכר לאברכים חונכים.

הפוליטיזציה של התחום ופיצול הפעולה, פוגעים באחריות הנתונה בידי אגף א' לילדים ונוער בסיכון ואינם עומדים במבחנים של הוראות היעוץ המשפטי לממשלה בעניין הסכמים



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית. התוכניות מכוונות את התקציב לגורם מפעיל ספיציפי כמו פרויקט החונכים של תנועת ש"ס עם זיקה פוליטית מובהקת. במצב בו יש מספר קטן מאוד של ספקים, בקשרי גומלין ענפים, נדרשת חוות דעת משפטית מיוחדת על פי הוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 בדבר הסכמים קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית.

בתוך סעיפים הנוגעים לנוער בסיכון, רב הפיזור בין תקנות ומוטבים שונים, אולם תחום הפעולה כולו נמצא בצל תוכנית החברה למתנ"סים שהוצגה למשרד החינוך בדצמבר 2023 המהווה הטמעה של תכנית החונכים של תנועת ש"ס בהסכמים קואליציוניים. מהלך זה נחשב בגדר "תקציב מסומן" לגוף בעל זיקה פוליטית והוא אסור על פי ההוראות היועמ"ש לממשלה בנושא הסכמים קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית המופיעות בהנחיה 1.1801.

ראשיתה של תכנית החונכים של ש"ס - בפועלו של הרב יעקב מויאל במימון קרן ההסעות של החינוך העצמאי, אשר נועדה בעת הקמתה לאפשר לאוכלוסיות "קירוב" (חוזרים בתשובה, עולים חדשים) ללמוד בבתי ספר חרדים או במסגרות מן הסוג של "נתיבות משה".

נוכח היקפי הנשירה הגדולים במיוחד, כולל ברשת מעיין החינוך התורני, ביקש הרב מויאל לבנות מערך ליווי פרטני של התלמיד בדגש על המעבר לשיבה קטנה. ההצלחה של התוכנית הביאה לפוליטיזציה ולהעברתה למשרדי תנועת ש"ס בהר חוצבים משם ניהלו אותה הרב יעקב מויאל, אשר כהן ומנהל התוכנית שלומי דהן. דהן מנהל מיזם החונכים של ש"ס נמנה על רשימת המפלגה לכנסת במקום ה-11.

כיום עובדים בחברה למתנ"סים 16 עובדים כרכזים ומנהלים בתכנית החונכות, בתוכם שלומי דהן, הרשם יוסף ניאזוף, דמויות המזוהות עם תנועת ש"ס ומייסד התכנית יעקב מויאל. ב-12.3.25 פורסמה ברשת כאן 11 קלטת של דברי השר חיים ביטון הממונה על החברה למתנ"סים בכנס פעילים של ש"ס. בדבריו התייחס לעשרה תקנים שיש "ברשותו", כאשר ערך כל תקן עומד על 400,000 ₪ (המיועדים למשרות מנהלי מתנסים חרדים). את



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

החברה למתנ"סים הוא אפיין כצינור ביצוע חלול או בשפתו, "בעקרון זה אופרטור עם מערכת שמפעילה אותו. דרך כל מיני תקנות ויחד עם זה דרך כל מיני זרועות ביצוע אני זורק לכם כל מיני מילים, תלמדו את זה".

החברה למתנ"סים מהווה "זרוע ביצוע" של משרד החינוך לתחומים שונים. ככזו היא נהנית מאוטונומיה רחבה, ומפטור מהליכים מכרזיים מסוימים באותם תחומים. החברה, לכאורה, מפוקחת במסגרת מעין חוזה עם מנהל חברה לנוער במשרד החינוך, אולם דה פקטו מהווה מקום פחות מפוקח במונחי העברות תקציביות ומשרות. סביב הנושא של נוער בסיכון נוצר פיצול, כאשר היחידה המקצועית של משרד החינוך אינה מפקחת על הפעולות של זרוע הביצוע (תורת הפעלה לניהול התקשרות עם החברה למתנ"סים, משרד החינוך ספטמבר 2016).

הוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 (הסכמים קואליציוניים) נכתבו מתוך חשש ממצבים אלו של העברת תקציבים צבועים פוליטית באמצעות גופים כמו הג'ויינט או החברה למתנ"סים. לפיכך, נקבעה הוראה לפיה סעיף תקציבי המייעד הקצאה לגורם מסוים "יחייב קבלת התחייבות בכתב מהגוף אליו מיועדים הכספים. הגוף יתחייב כי קבלת הכספים שהוקצו במסגרת ההסכם הפוליטי אינה כרוכה בכל התחייבות ישירה או עקיפה לרבות התחייבות עתידית בן אם בכתב, בין אם בעל פה כלפי הגורם הפוליטי או מפלגתו מצידו של הגוף או גופים הקשורים אליו" (סעיף 39 בהוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801). מסמך מעין זה לא הונח על שולחן וועדת הכספים. לפיכך, הליך אישור הסעיף התקציבי פגום ויתכן אף שראשי החברה למתנ"סים יעדיפו מסיבות ידועות שלא לחתום על תצהיר מעין זה.

ההצדקות לפיצול הפעולה המקצועית בתחום נוער חרדי בסיכון בתקציב 2023-24 קלושות ואף מוציאות את דיבת המשרד באמירה לפיה לאנשי המקצוע באגף א' לילדים ונוער בסיכון, באגף שח"ר, בשפ"י, באגף לקידום נוער ובמחוז החרדי אין את התמחות נדרשת בתחום נוער בסיכון.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

לפי דברי ההסבר של משרד החינוך, בחברה למתנ"סים, שעברה זה עתה תחת אחריותו של השר חיים ביטון, יש את הניסיון הייחודי הנדרש, אף שהם שחקן חדש בתחום הנוער החרדי בסיכון. אילו לפחות הציעה החברה למתנ"סים גישה או תכנית חדשה היה אפשר לקבל בדוחק את ההנמקה של משרד החינוך. אולם התוכנית של החברה למתנ"סים לנוער חרדי נושר נשענת על אותו דפוס מוכר של חונכות אברכים שאחת המטרות הנלוות בה היא תמיכה בלומדי תורה חונכים. במונחים מקצועיים קשה להעיד על הצלחה גדולה נוכח היקפי הנשירה החרדית והפעילות של אלפי אברכים חונכים. בסיפא של תכנית של החברה למתנ"סים שהוצגה למשרד החינוך בדצמבר 2023, תחת סעיף כ"א המוצנע נכתב כי "התכנית מבוססת על העסקה בהיקף של 1,500 עובדים בשכר". בנוסף יש לוודא כי בהלימה להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ולהנחיות היועץ המשפטי של משרד האוצר לא יועסקו בתכנית אברכים חייבי גיוס.

בסעיפים הקואליציוניים בתקציב 2025 יש עוד שתי תקנות תקציביות תחת אותה תוכנית 20670174 המיועדות לחברה למתנ"סים. האחת בסך 28.08 מיליון ש"ח למרכזי למידה לאורך החיים, כאשר הכוונה לחוגים לילדים בדגם של "חוג לכל ילד" והשנייה תקנה צנועה על סך 2.5 מיליון ש"ח. כך, יש לבחון האם התקציב מתחלק בין מגזרים ומתנ"סים שונים או שהוא מרוכז בקבוצה ספציפית.

בשעה שתכנית החונכים של ש"ס נקלטה בחברה למתנ"סים, בשנת 2023, נערכה שיחה של ראשי החברה למתנ"סים עם אנשי אגף תקציבים. בשיחה, ממנה אף יצא סיכום, הזהיר משרד האוצר את החברה כי התכנית מעוררת קושי וספק אם יש להעביר אותה.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 ונכתבה ביום 9.3.25 הגדירה היועצת את התוכנית כחלק ממסלול ירוק אשר, לכאורה, אין בו קשיים. הדברים הללו רחוקים מן המצב החוקי.

במישור של הליך אישור התכנית בתקציב הקודם נפל פגם בהעדר חתימה של מנכ"ל החברה למתנ"סים אשר היתה חושפת האם היו אזהרות של אגף התקציבים במשרד



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

האוצר מפני התכנית או שהתקיימו מפגשים בין החברה כזרוע ביצוע של משרד החינוך לבין דרג פוליטי בתנועת ש"ס.

המינוי של חברי תנועת ש"ס בתוכם מועמד לכנסת למשרות בחברה למתנ"סים מלמדת על זיקה פוליטית ישירה האסורה לפי הוראת היועץ המשפטי לממשלה 1.1.801. ככלל תקנה 20670174 נושאת בקרבה פעולות שונות ההופכות את הבקרה הפרלמנטרית לקשה במיוחד ואף מעוררת חשש של העברת תקציבים בין פעולות שונות בתוך התקנה. לבסוף יש גם לוודא כי האברכים הנהנים מן התקציב של החונכות, המהווים עיקר הפעילות, אינם מי שמוגדרים כמשתמטים.

### 11. תוכנית "חנוך לנער" מניעת נשירה בקרב תלמידי הישיבות הקטנות

(20670138) – 28 מיליון ש"ח.

התכנית "חנוך לנער" שנותרה כפופה לאגף א' ילדים ונוער בסיכון נועדה לטפל בבחורים בישיבות קטנות (גילי תיכון) באמצעות חונכות בהיקפים של מאות רבות של אברכים המקבלים מלגה. במשך שנים היה זה פרויקט של אגף שחר במשרד החינוך עם וועדה מלווה עם נציגות ליטאית, חסידית וספרדית והיא נחשבת אחת התכניות החלוציות בתחום הנוער הנושר, לצד ארגונים נוספים כמו יד אליעזר הפועלים במסגרת תכנית 360 במשרד ראש הממשלה.

לפי ההיגיון של קביעת מדיניות עקיבה ופיקוח היתה תכנית החונכים של החברה למתנ"סים צריכה להיות צמודה לתוכנית "חנוך לנער" תחת הפיקוח של אגף א' ילדים ונוער בסיכון. אולם האופי הפוליטי המובהק של תכנית החברה למתנ"סים הביא לניתוק שלה מן הפיקוח המקצועי של המשרד והטמעתה בזרוע ביצוע אשר מנהל חברה ונוער יתקשה לפקח עליה.

מאחר וחלק מהבחורים מתחילים ללמוד בישיבה גדולה בגיל של כיתה י"ב התרחבה התכנית לגיל 18 ולפיכך עליה לעמוד במבחן של מניעת תמיכה בפעולה הפוגעת בגיוס או עוקפת "במישרין או בעקיפין" את בג"צ 6198/23 בנושא דחיית שירות ולימודים במוסדות





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

תורניים. ההגדרה של משתמט צו 12 (צעיר שלא הגיע מספר פעמים לצו ראשון) קשה להפעלה לבחורים בישיבה קטנה בגיל 16-17 אולם מי שהגיע לגיל ישיבה גדולה ולא הגיע לצווים והוגדר כמשתמט צו 12 - אינו יכול להיות מתוקצב ולכן יש לקצץ בהתאמה את התכנית.

### 12. נוער נושר מבחני תמיכה (20670143) -21.88 מיליון ש"ח:

סעיף תמיכות זה היה "רזה" בשנת 2024 ועמד על 5.48 מיליון שקלים. התקציב שימש מעין קופה קטנה לתמיכה בארגונים קטנים ופרויקטים צנועים בתחום הנוער הנושר. אל הקול הקורא פנו 48 ארגונים אשר יש לבחון את ההתפלגות הארגונית והמגזרית שלהם נוכח הכנסתם אל ההסכמים הקואליציוניים. יחד עם זאת, במבחני התמיכה של שנת 2025 נקבע כי אחד הקריטריונים הוא שילוב בשירות משמעותי צבאי או לאומי המעידים כי הקול הקורא פתוח גם לארגונים שאינם חרדיים במובהק. התפיחה של התקציב בקנה מידה של 400% מחייבת הסבר מצד אנשי המקצוע ביחס למפת הארגונים המסתייעים בתקנה.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 ונכתבה ב-11.3.25 נאמר כי סעיף זה נועד לתמיכה בארגונים בכל המגזרים המקדמים שילוב נוער בסיכון בעבודה, למידה או שירות צבאי ולאומי. יש לברר מהם הקריטריונים והמשקולות של כל אחד מן היעדים והאם הגידול בתקציב עשוי לשרת פעולה שיש בה התנגשות עם ההוראות ביחס למשתמטים.

### 13. מענקי ירושלים לפי הקול הקורא (20070132) - 63.460 מיליון ש"ח:

תקנת ירושלים התקציבית יונקת מחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל ומטרתה לתת עדיפות מיוחדת בפעילות רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים. הקול הקורא של משרד החינוך לשנים 2023 ואילך, כפי שמופיע באתר המשרד, מציג את תחומי הפעילות המתוקצבים

ובתוכם סעיפים הנוגעים למזרח ירושלים. ב-20.8.23 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 880 אשר מרכזת את המענה לכל הצרכים של ערביי מזרח ירושלים בתכנית לשנים 2024-2028. לפיכך, חלק מתחומי הפעילות המתוקצבים בקול הקורא אינם רלבנטיים.

בשנים עברו שימש התקציב למספר רב של פעולות בתחום החינוך בירושלים בתוכן נושאים רבים הנוגעים לפעילות הזרם הממלכתי דתי, כולל מצעד הדגלים ופעילויות לציבור הדתי והמסורתי. מאחר ואחד מתחומי הפעילות המתוקצבים הוא נוער בסיכון, בדגש לקבוצת הרוב בעיר, יש לבחון את הייעוד של התקנה ולפי איזה קול קורא ותחומי פעילות יחלקו את התקציב.

חוות הדעת של הייעוץ המשפטי במשרד החינוך שהונחה על שולחן הכנסת ביום ה-19.3.25 ונכתבה ב-9.3.25 הגדירה את הסעיף כחלק מאותן פעולות רב שנתיות במה שכונה "מסלול ירוק". אולם, באין פירוט ולו גם לאלו יעדים הופנה התקציב ואיזה סוג פעולות נכלל בתוכו אין באפשרות ועדת הכספים למלא את תפקיד הפיקוח על התמיכות מן התקנה. לפיכך, הדרג המקצועי חייב לספק את התשובות לחברי הוועדה.

#### 14. תמיכה בפעולות סמינרים לעובדי הוראה ( 20680105 ) - 75 מיליון

##### ש"ח:

המשך ההכשרה של נשים למקצועות ההוראה בסמינרים נועד לענות על צרכים זהותיים של הציבור החרדי, כמו גם לשרת אינטרסים כלכליים של הסמינרים כפירמות משפחתיות שנושאות לרוב את שמות המייסדים ליברמן, קוק, וולף, רוב, שרנסקי, מנדלסון וניהולם עובר בירושה מאב לבן.

הסמינרים להוראה נמצאים זה עשור וחצי בתהליך רווי סתירות בהפיכתם למוסדות להכשרה מקצועית במסגרת "הכשרה חלופית" ללימודי תעודת ההוראה. כך, נפתחו מגמות בחשבונאות, מחשבים, גרפיקה, ולימודים אחרים באמצעות מה"ט (המכון הממשלתי



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

להכשרה בטכנולוגיה ומדע במשרד העבודה), האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה, לשכת רו"ח ואפילו האוניברסיטה הפתוחה וגופים אקדמיים.

עד שנת 2009 ואימוץ תכנית חן כמדיניות ממשלתית, הכשירו הסמינרים כ-5000-6000 מורות לשנה והציפו את משק ההוראה החרדי של "בית יעקב" והסמינרים. רק קומץ מאותן נשים צעירות נקלטו כמורות לאחר שהקדישו שנים קריטיות להכשרה שאינה מבטיחה תעסוקה. משקי בית של אברכים שילמו שכר לימוד גבוה ללא תוחלת.

לאחר אימוץ תכנית חן להכשרה חלופית ונוכח דו"ח של הלמ"ס לפיו יש עודף של אלפי מורות שאינן עובדות במקצוע, שאפו במשרדי האוצר והחינוך לחדול מסבסוד לימודי ההוראה (דו"ח מבקר המדינה 70ב'). כך, לפי תכניות משרד האוצר, כל נערה חרדית שמעוניינת בתעודת הוראה תשלם שכ"ל מלא והמדינה תקטין גם את המעטפת של מימון לימודי הוראה. המדיניות של הממשלה נתקלה בהתנגדות של מנהלי הסמינרים שהציעו "גמילה" על פני שלוש שנים עם אבני דרך תוך קביעת מכסות של הכשרה להוראה. הסמינרים לא עמדו באבני הדרך עליהן סיכם איגוד הסמינרים בהובלת הרב ליברמן עם סגן השר במשרד האוצר יצחק כהן מש"ס.

מאז שנת 2009 שואפים קובעי מדיניות במשרד האוצר ומשרד העבודה להקטין את מספר התלמידות במגמת הוראה. מנגד, ראשי מפלגת דגל התורה המקורבים לאיגוד הסמינרים, נעזרים בתקציבים ודרישות קואליציוניות כדי להגדיל את מספר התלמידות ולעודד הקמת סמינרים קטנים ושלוחות חדשות.

ההכרה בחוסר התוחלת בהכשרה של אלפי מורות ללא צורך הביאה לפתרונות קוריקולריים של לימודי תעודה ללא מגמה של גיל או תחום דעת, ייסוד לימודי מעטפת ביהדות והכשרה חלופית עם תעודת הוראה. אי הנחת מן הסמינרים אינו רק בקרב קובעי מדיניות בתחומי העבודה, אלא נוכח גם בקרב הורים, נערות ומשקי בית שחלקם פונה ישירות ללימודים אקדמיים ומדלג על תקופת הסמינר. הביקורת נוגעת לאיכות ההכשרה, למגמות שאינן מעודכנות, להעדר גיוון, לרמת ההוראה הירודה ולזמן המבזבז של נערות כקהל שבוי



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

חברתית. נערה הפונה ישירות ללימודים אקדמיים במכון לב וקמפוס לוסטיג מסתכנת שאחיותיה הקטנות לא יתקבלו ללימודי תיכון בסמינר.

שורת הרווח של הסמינרים כפירמות משפחתיות מונעת מתן שירות טוב יותר לנשים חרדיות צעירות לקראת כניסתן לשוק העבודה. חוזר האגף לעובדי הוראה במשרד החינוך תשע"ה שימש פשרה בין השאיפה לחדול ממימון מכסות גדולות של תלמידות להוראה אולם בפועל המשיכו הסמינרים במשך כמעט עשור להכשיר מורות בהיקף של כ-5,000 תלמידות לשנה. רק כמה עשרות מתוכן נקלטו כמורות ובדו"ח מבקר המדינה 70 ב' - משנת 2019, נכתב כי 88% ממקבלות תעודת ההוראה אינן עובדות במקצוע.

במשך שנים ביקשו הסמינרים תקציבים שמטרתם להעביר את "נקודת הכובד" להכשרה חלופית וביקשו סבסוד של שלבי מעבר עם יעדים בהם לא עמדו. בתקציב 2023-24 נומקה לפתע הדרישה להגדלת תקציב לימודי ההוראה במחסור במורות (חוות דעת יועמ"שית משרד החינוך 5.7.23 תקציבים קואליציוניים).

זוהי, כמובן, הטעיה כיוון שאין מחסור בבעלות תעודת הוראה אלא שיש מחסור בנשים שמעוניינות לעבוד במקצוע. היוקרה של ההוראה נמוכה בהשוואה לאפשרויות שנפתחו בהכשרה חלופית עם שכר גבוה יותר. בשידוכים כבר לא רוצים את הנערה "הפרומערית" עם הקשרים בחינוך העצמאי לקבלת משרה מלאה, אלא את הנערה שלמדה במגמה החדשה של חמש יחידות מתמטיקה בסמינר החדש בכיתה ט'. הבעיה אינה בהיצע מורות, שיש לאלפים רבים, אלא בביקושים למקצוע. יתר על כן, עולה השאלה הערכית מדוע על המדינה לתמוך בנערות חרדיות בשעה שבנות גילן שאינן חרדיות משרתות בצה"ל או בשירות לאומי.

ביום 20.3.25 הונח על שולחן וועדת הכספים תיאור מפורט של הסעיפים התקציביים ברמת התקנה עם תיאור המוטבים והפעולה המקצועית על ידי ד"ר איריס ביטון ראש מנהל עובדי הוראה. זהו המסמך היחיד ברמת פירוט המאפשרת בקרה פרלמנטרית על תקציבים קואליציוניים במשרד החינוך ומהווה מופת של שקיפות. יחד עם זאת, חלק מתוך הסעיפים



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

עצמם מעוררים קושי ניכר, אולם לכל הפחות ניתן לפרק את ריבוי הפעולות הנתמכות. ללא התוכנית של היחידה המקצועית, וועדת הכספים לא היתה מודעת כי היא בעצם מצביעה על ארבע תקנות נוספות בתוכן 20680105-6-9-11-12.

מתוך חוות הדעת והתכנית המוצגת על ידי היחידה המקצועית עולה כי תחת סעיף טיוב איכות ההכשרה יש כוונה לשפר תהליכי הכשרה של הלומדות להוראה בניגוד למגמה של צמצום לימודי תעודת ההוראה נוכח עודף של אלפי מורות שאינן עובדות במקצוע.

סעיף זה בתקציב של 29.5 מיליון ש"ח (מתוך 75 מיליון) מכוון לתמוך ולסבסד את ההכשרה להוראה, בהלימה לאינטרסים הכלכליים של הסמינרים, ובניגוד לצרכים של שוק העבודה ושל נשים החרדיות.

בתוך התקציב הפוליטי המובהק מנסה הדרג המקצועי לכוון חלק מן המשאבים למטרות ממוקדות בחזקת "להוציא יקר מזולל". יחד עם זאת, לא ברור מדוע צריך המשרד לתמוך במיליון ש"ח בכתיבת תוכניות המותאמות למתווה ההוראה החדש תשפ"ה כאשר הפעולה הזו היא המהות של גורם מכשיר להוראה. כך, גם 9.5 מיליון מופנים למלגות ופר"ח של תלמידות להוראה שרק אחוז קטן מתוכן יקלט במערכת החינוך.

הנושא של מעטפת יהדות שנועד לתת הכשר זמני ללימודי המקצוע בהכשרה החלופית, מכוון גם להחזיק את הסמינרים שמתקשים לעבור מהכשרה להוראה למוסדות הכשרה מקצועית. התקציב בהיקף של 36 מיליון ש"ח מהווה נטל על הנערות הלומדות ועל תקציב המדינה.

## 15. סמינרים חינוך טכנולוגי טיוב איכות ההכשרה (20770175) 10 מיליון

ש"ח:

סעיף זה, שאינו ברור, תוקצב בשנת 2024 ב-6 מיליון ש"ח והוא מיועד לסמינרים או כיתות הנדסאיות במסגרת כיתות י"ג – י"ד. בשנת 2009 כאשר אומצה תכנית חן להכשרה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

חלופית בסמינרים הוחלט כי נשים חרדיות תלמדנה במסגרת מה"ט בלבד ולא במנהל לחינוך טכנולוגי מטעמי משילות ומניעת כפילות.

מנהלת מה"ט באותה עת, גב' לימור ניסן, הזהירה כי יהיו קשיים בתקצוב נוכח יתרונות לגודל ובמתן מלגות במידה וסמינרים יתפזרו בין משרדים שונים. הגבולות בין מה"ט כהנדסאים מבוגרים לבין תלמידי י"ג – י"ד היו מובהקים אולם הם השתבשו נוכח המעבר של סמינרים, ולפעמים כיתות, בין שתי המערכות המשרדיות מתוך כוונה להגדלה תקציבית. תלמידות והורים לתלמידות בסמינרים מתלוננים על איכות נמוכה של הוראה והעדר תמריצים לתשתיות איכותיות. למעשה בכל תחום הסמינרים המדיניות הממשלתית נקבעת על ידי איגוד הסמינרים כאשר משרדי העבודה והחינוך ושלוש יחידות במשרד החינוך אינן מתואמות ברמת קביעת המדיניות. זהו מצב בו הזנב מקשקש בכלב.

בחוות הדעת המשפטית של המשרד, שנכתבה ב-11.3.25 והונחה על שולחן הוועדה ב-19.3.25 נכתב כי "התקצוב מיועד לתוכנית מוסדית הכוללת תכנים ופעילות", וטרחו לבדל, מסיבות מובנות, את האגף לחינוך טכנולוגי מן הסמינרים להוראה. בפירוט הם מציינים כי המשאבים נועדו לפיתוח מיומנויות רכות, חיזוק מיומנויות אישיות, תשתיות, הצטיידות ו"זירות חדשנות". המשפט לפיו מדובר במכללות טכנולוגיות בלבד שאינן סמינרים להוראה מעלה את השאלה מהו היחס לכיתות בסמינרים עם סמל מוסד נבדל. כך, יכול סמינר להחזיק כמה סמלי מוסד, לפי טיב ההכשרה והתקציב, אולם בעצם מדובר באותה קופה גדולה. יש לברר אם כן ספציפית מי המוטבים והאם יש קשר בין סמינרים להוראה לאותן מכללות. כך או כך, המצב בו איגוד הסמינרים מנהל את המדיניות הכוללת עם גב פוליטי ותקציבים קואליציוניים אינו תקין .

16. מלגות שכר לימוד כיתות י"ג – י"ד (20670192) 9 מיליון ש"ח:



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

תקציב זה מיועד למלגות לתלמידות סמינרים כאשר רוב התלמידות בהכשרה החלופית לומדות במסגרת מה"ט במשרד העבודה. במסגרת הוועדה יש לשאול מה הקריטריונים לקבלת המלגה והאם גם תלמידים שאינם חרדים מקבלים מלגות בהיקף זהה.

במקביל למלגות של משרד החינוך מעניק משרד העבודה בתכנית 364406 מלגות לנשים חרדיות בלימודי מה"ט בהיקף של 10 מיליון ש"ח. כך, יש לברר מהם הקריטריונים, מנגנון העברה של המלגה וסכום התמיכה. האם גם בתוכניות "אוכלוסיות מיוחדות אחרות של מה"ט עבור נשים ערביות ותכנית הבדואים ניתנת אותה תמיכה?

בהיבט הערכי הכלל ישראלי יש לשאול גם מדוע 3000-4000 נערות חרדיות בלימודים מקצועיים בהוראה והכשרה חלופית זוכות למלגות בהיקף של 100 מיליון ש"ח בקירוב כאשר בנות גילן משרתות שירות צבאי או שירות לאומי.

בחוות הדעת המשפטית של המשרד העלתה היועצת את הנושא של חשש מכפל תמיכות וציינה כי התקציב יחולק לפי קריטריונים שוויוניים בהתאמה למצבם הכלכלי חברתי של כלל התלמידים בכיתות י"ג- י"ד, כאשר חלקם בכלל עתודאים. לפיכך, יש לבחון את הנתונים ומידת השוויוניות במתן המלגות.

### 17. תקציב תמיכה במוסדות תורניים ( 206902 ) 1.269 מיליארד ש"ח:

במונחים תקציביים זהו הסעיף הכבד ביותר בפנייה לוועדת הכספים ומשום כך יש להרחיב מעט את הדיון במורכבות התקציבית הכרוכה באישורו.

תקציב המוסדות התורניים משמש נושא פוליטי רגיש למעלה מ-100 שנה מאז תמך "ועד הצירים" של ההסתדרות הציונית בחלק משיבות היישוב הישן תחת הוראות מגבילות שלא נשמרו על ידי קומץ המוסדות המתוקצבים. בשנים שלאחר קום המדינה נתמכו באופן חלקי מעט יותר מ-2000 בחורים ואברכים, בגילאי 17-25 וכבר בשנות ה-60 חלה התרחבות גדולה שהקיפה 185 ישיבות עם 12,000 תלמידים. אל מניין התלמידים והאברכים נוספו



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

כמה מאות תלמידי חו"ל בטענה כי שהותם בארץ מהווה "תריס מפני התבוללות". בשנת 2024 היו למעלה מ-150,000 תלמידים נתמכים בכ-1500 מוסדות תורניים, המזוהים כחרדים, בתוכם מעל 100,000 אברכים וכ-50,000 בחורי ישיבה.

בעשרות השנים שחלפו מאז הסיוע של וועד הצירים הציוני בתקציב הישיבות, גדל מאוד מספר המוסדות התורניים ובמקביל התמיכה התקציבית עם קיצוצים זניחים בתקופות בהן החרדים לא היו בקואליציה. מיד לאחר חזרתם לקואליציה, ולרוב גם לראשות וועדת כספים, חזרה מגמת ההתרחבות של התקציב.

כך, לאחר הכהונה הקצרה של "ממשלת השינוי", לקראת תקציב 2023 של ממשלת ישראל ה-37, עלה תקציב הישיבות מ-1.2 מיליארד ש"ח להיקף של 1.7 מיליארד ש"ח. בשנת 2024 התקציב היה אמור לעלות לשיא של 2 מיליארד ש"ח בצמוד לשינויים בצורת החישוב. לאחר פרוץ המלחמה ב-7.10.23, במהלך הדיונים על התקציב הקואליציוני בוועדת הכספים, ונכח לחץ ציבורי, לא מומשו השינויים בתקצוב. לפיכך, עמד התקציב בשנת 2024 על סכום של 1.7 מיליארד ש"ח במקום 2 מיליארד ש"ח כמתוכנן.

בבסיס התקציב 2025, כפי שעבר בקריאה ראשונה, יש בתקנה 206902 סכום של 373 מיליון ש"ח ובתוספת של 1.269 מיליארד ש"ח כתוספת של התקציב הקואליציוני תגיע התמיכה במוסדות ובכוללים בשנת 2025 לסך של 1.64 מיליארד ש"ח. כך, חוזר התקציב מבחינת ההיקף לשנת 2023, אולם החלוקה הפנימית בתקציב המגיע לישיבות, וזהות מקבלי הקצבה בכוללים תשתנה בצורה משמעותית.

ההקצאה לישיבות וכוללים בתקציב משרד החינוך מוקפדת מאוד במישור המוסדי של התקנות וחלשה יותר ברגולציה. בתוך מארג התמיכות בישיבות ובכוללים מסוגים שונים יש עניין מיוחד בהקשר לשאלת הגיוס לצה"ל בשני התקציבים של "ישיבות גבוהות" (במינוח החרדי "ישיבה גדולה") ושל כוללים חרדיים.

כל מוסד, ישיבה או כולל, צריכים לעמוד במבחני התמיכה ובתנאים של סעיפים 3 א-ב לחוק יסודות התקציב. מדי שנת לימודים, מפרסם אגף בכיר מוסדות תורניים חוזר לשנת





## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הלימודים בו יש פירוט של תנאי הסף לקבלת תמיכה שכולל מינימום גבוה של שעות לימוד נדרשות וסף תלמידים נמוך לקבלת הכרה כמוסד. הפיקוח על ישיבות גדולות וממוסדות מוקפד יחסית, הפיקוח על כוללים רופף הרבה יותר והפיקוח על מוסדות בלתי ממוסדים הוא מרדף "חתול ועכבר" בין הבקורות של האגף לבחורים, אברכים ומנהלי המוסדות.

זהו האזור בו יש את המופע של בחור או אברך עובד שנמצא במרחק קריאה בסלולרי להגיע לביקורת עם מורשת קרב מפוארת של הגעה עם ה"דריווער" לכניסה האחורית. פקחים "מתחשבים" מתוארים כמי באתר חרדי כמי "שמחכים קצת עד שבחורים יתארגנו" (כיכר השבת "הפקחים ערכו ביקורת" – "רוע צרוף" 6.9.22). מאחר ובביקורת מותר אחוז קטן של העדרות מחזיקים חלק מן הכוללים תלמידים עובדים שרשומים אך אינם נוכחים. העובדים שאינם אברכים מתחלקים בסכום המלגה עם הכולל.

ההיקפים של אי עמידה בחובת הלימודים ניכרת בנתונים של בחורי ישיבה העובדים במסגרת פורמאלית "עם תלוש" בהיקף של שליש מן הבחורים מבלי לספור את העבודה ב"שחור" בעבודות מזדמנות או במסגרת משפחתית קהילתית.

חוזר האגף הבכיר למוסדות תורניים קובע גם את "ערך הנקודה" שהפכה מושג שגור בפי העסקנים והיא יחידת המימון על פעילות בישיבה או בכולל. חישוב ערך הנקודה נעשה על ידי חלוקה של התקציב לפי מספר התלמידים וממנו נגזר תקציב בסיסי של יחידת תמיכה. כך, ערך הנקודה בשנת 2024 עמד על 476 ש"ח שעברו לתקציב הישיבה ואברך קיבל 1.8 נקודות השוות 856 ש"ח בקירוב.

יש הבדל גדול בשימושים של התקציב מבחינת המוסדות. הנקודה בגין בחור בישיבה מיועדת לכסות את עלות מוסד הישיבה עם אב בית, מטבח, תחזוקה ומשכורות. התקציב שמגיע לכולל הולך ברובו למלגה של האברך, (בשפת האברכים "מקבל דתות"), והישיבה אף מוסיפה עליו כיוון שההוצאות על כולל קטנות והוא ישן ואוכל בביתו. יחד עם זאת, בחלק מן הכוללים עשויה העמותה המפעילה לגבות "מעשר" למימון האחזקה, פינת הקפה וכמובן נסיעות גיוס המשאבים של ראש הכולל לחו"ל.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בעקבות בג"צ 6195/23 התנועה לאיכות השלטון נקבע כי החל ב 1.4.24 אסור לתקצב מוסדות תורניים בגין בחורי ישיבה או אברכים שלא קיבלו פטור, בוטלה להם דחיית השירות או שלא התייצבו בלשכת גיוס. כך, נגרע תקציב בגין 56,500 בחורי ישיבה ואברכים מתקציב ישיבות וכוללים. מאחר וההוראה חלה גם על בחורי ישיבה חדשים עתיד המספר לגדול ולהקיף כמעט את רוב תלמידי הישיבות.

התקציב של המוסדות התורניים בשנת 2025 יהיה דומה לזה של שנת 2023 מבחינת הסכום בבסיס התקציב, בתוספת התמיכה מתקציבים קואליציוניים המגיע ל-1.64 מיליארד ש"ח, אולם בחלוקה למספר אברכים ובחורים יגדל ערך הנקודה בגינה מתוקצבים על פעילות. כך, ייוצרו עיוותים גדולים בין מוסדות שירוויחו סכומים גדולים כיוון שלומדים בהם מספר גדול של בעלי פטור לבין מוסדות שיגרעו מהם סכומים מאוד גדולים כיוון שיש בהם מי שבוטל מעמדם כדחוי שירות. ניתן לשער כי מוסדות ספרדיים יפגעו יותר ממוסדות אשכנזים במצב זה בשל הפרופיל של התלמידים ומדיניות אכ"א משנת 2024 לשלוח צווים לקבוצות אוכלוסיה בהן יש יותר סיכוי להיענות.

הדיון על התקציב למוסדות תורניים נעשה בסביבה פוליטית משפטית סוערת סביב חוק גיוס שיכול לשנות את ההסדרים כמו גם פסיקת בבג"צ 4433/23 של הסתדרות הסטודנטים נגד משרד החינוך בהתייחס לסתירה בין העברת מלגות מכוללים לאברכים לבין סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב לפיו אין אפשרות להעביר תמיכה לאנשים פרטיים אלא רק לשימוש מוסדות. הקושי המחזורי עם הענקת מלגות ולא שכר עשוי לעלות גם בהקשר של חונכים לנוער נושר.

היועצת המשפטית של משרד החינוך הניחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 חוות דעת ייעודית בנושא אגף מוסדות תורניים. בחוות הדעת היא מתמודדת עם אי הוודאות של קביעת "ערך הנקודה" כיחידה בסיסית של תקצוב בחורי ישיבות, אברכים ותלמיד חו"ל. בחוות הדעת נקבע כי פסק הדין של בג"צ 4433/25 יהיה מיושם ומוסדות לא יתוקצבו בגין תלמידים חייבי גיוס. חוות הדעת של היועצת המשפטית מתארת דיונים של משרדי האוצר והחינוך עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בהם עלו שתי גישות ומורכבות גדולה.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

גישת משרד האוצר שאפה לתקצב את התקנה ברמת התמיכות של הסכום בשנת 2024 לאחר הפחתת חייבי גיוס. קרי, להצמד לסכום של "ערך הנקודה" בשנת 2024. עמדה זו, מבוססת על טענה של היעוץ המשפטי של משרד האוצר לפיה הממשלה לא קיבלה החלטה על העלאת ערך הנקודה וכיוון שהקטנת מספר הנתמכים חלקי הסכום המבוקש בתקנה יביא לעלייה בערך הנקודה. כך, בעצם תהיה עקיפה של הוראות הבג"צ.

משרד החינוך, מנגד, רוצה שתקציב המופיע בתקנה יועבר אליהם בטענה לפיה יהיו קשיים ביישום נוכח אי וודאות ומעבר הנתונים מצה"ל ביחס למשתמטים מגיוס. המשרד סבור כי וועדת התמיכות שלהם תדע לעדכן את הפרטים, אולם למעשה לא מתייחסת ל"ערך הנקודה" שיעלה משמעותית ולפיכך התקצוב לחלק מן המוסדות יגדל מאוד. מתוך חוות הדעת לא ברור מה הוחלט ויש לשאול את נציגי האוצר מהי המדיניות במיוחד כאשר רק חלק מן הכסף מועבר בשלב ראשון מן הרזרבה. וועדת הכספים לא יכולה לקבל אי בהירות בנושא זה במיוחד כאשר מדובר בסכומי עתק של 1.7 מיליארד ויש לבקש מיועמ"ש של הכנסת הבהרה ביחס לסעיף זה. כך או כך, יש להביא בחשבון את "הסיכון המוסרי" של העברת הסמכות לוועדת התמיכות של האגף למוסדות תורניים במשרד החינוך שעלול לעמוד תחת לחצים שיחסכו אם תאומץ גישת משרד האוצר.

### **ג. לקראת סיכום: שני הפילים שבחדר, הרזרבה והשקיפות**

המצב של התדיינות משפטית סביב הסכם "אופק חדש" ברשתות הפוליטיות החרדיות, שאלת התקצוב הנורמטיבי ומעמד הרשתות כעמותה מותר שאלות גדולות עם עלות של מאות מיליוני שקלים בכל רשת, פתוחות ללא הכרעה בתקציב 2025.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

ב-31.10.25 קיבלה הממשלה את החלטה 2334 בתוכה יש הקצאה של 590 מיליון ש"ח ליישום אופק חדש ברשתות החרדיות הפוליטיות. לפיכך, נשאלת השאלה מה הסטטוס של ההחלטה והאם יש בתקציב 2025 או בכל הצעות החוק הנלוות סעיף תקציבי כלשהו, או הקצאה ייעודית ליישום תכנית אופק חדש ברשתות החרדיות הפוליטיות.

בדומה, תקציבי הגפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) הוקצו רק לחינוך הרשמי או למוסדות המדווחים למשרד החינוך את כל הדיווחים הנדרשים באופן מלא, משתתפים במחקרים בין לאומיים, נמדדים במבחני הערכה רוחביים ומשתתפים בסקרים של המשרד. הבידול של החינוך המוכר שאינו רשמי נעשה גם על רקע אי סדרים חמורים בניהול תכנית הגפ"ן במעין החינוך התורני. אי נחת מיישום תכנית הגפ"ן במעין החינוך התורני השתקפה גם בקרב מנהלים ברשת והביאה למעבר של מוסד גדול בנתיבות למסגרת הזרם הממלכתי חרדי.

ראש הקהילה עם מוסדות החינוך בנתיבות מסר שיעור ב-ט' בתמוז תשפ"ד, ה-15.7.24 בו שאל:

"איך מבקשים ממנהל תלמוד תורה לחתום שקיבלת את הציוד ולא קיבלת אותו. אמר לי אותו רב גם לי עשו את זה ולעוד הרבה מוסדות עשו את זה. החתימו אותנו על ציוד שלא קיבלנו. יוצא מקופת המדינה, לילדים זה לא מגיע... אם יש ברוך השם שמדינה נותנת לעולם התורה ברווח וכמה אנשים פרטיים לוקחים לעצמם וזועקים בדגל החינוך הטהור, אבל הם לא יכולים לזעוק את זה כי יש להם בריכות בתוך הבית, יש להם ים בתוך הבית בלי עין הרע, יש להם עולם הבא בעולם הזה בלי עין הרע". (שיעור הרב חיים יוסף אברג'ל החינוך הטהור ט' תמוז תשפ"ד)

השאלה שיש לשאול את אגף התקציבים במשרד האוצר במקביל לבירור בנושא אופק היא האם יש עבודת מטה או כוונה לאפשר קבלת תקציבי גפ"ן לרשתות החרדיות הפוליטיות במעמד מוכר שאינו רשמי.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בהצעת חוק התקציב 2025, כפי שאושרה בקריאה ראשונה, בעמוד 189 סעיף 70.02 מופיעה שורת הרזרבה לעמידה במגבלה הפיסקאלית עם 987 מיליון ש"ח שנועדה במקור להוצאות לא צפויות ולצרכים המתעוררים במהלך שנת התקציב.

משרד האוצר מאפשר לתקציבים קואליציוניים "לחנות" ברזרבה בצורה שאינה מאפשרת שקיפות ומתגברת על אי הנחת של הקואליציה מהעברה של סעיפים בעייתיים או שנויים במחלוקת. במידה רבה זו "רזרבה סמויה" כפי שהוגדרה על ידי מרכז המחקר המידע של הכנסת והמחלקה לפיקוח תקציבי מיום 2.9.2015 "במונחון לביאור תקציבי".

החלטת ממשלה 2177 מדצמבר 2016 קובעת כי הסכומים ליישום תקציבים קואליציוניים יתוקצבו ברזרבה ייעודית בכל אחד מן הסעיפים שאליהם הם מיועדים. בדו"ח ביקורת המדינה משנת 2017 העיר המבקר לאגף התקציבים באוצר:

**"כי מעיון בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.801 ממרץ 2015 בדבר יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית עולה כי אין בהוראות הכלולות בה כל היתר או הוראה שלפיהם יש לכלול כספים קואליציוניים ברזרבות הפיסקאליות שבתקציב. אדרבה, נקבע במפורש כי התקציבים שהובטחו במסגרת ההסכמים הקואליציוניים ישולבו בתקציב המשרד הרלבנטי לייעוד תחת הפעילות הרלבנטית לאותו משרד – מכאן שגם לפי ההנחיות נדרשת שקיפות בנוגע לסוג הפעילות שלשמה נועדו הכספים".**

תקציב הרזרבה הפיסקאלית בשנת 2024 עמד סכום של 1.775 מיליארד ש"ח במהלך מלחמה ונוכח אי וודאות גדולה. בתקציב 2025 מגיעה הרזרבה הפיסקאלית לסכום של 2.225 מיליארד ש"ח שצומצם בדפי ההחלפה לסכום של 987 מיליון עקב הכנסת תכניות רבות לבסיס התקציב בניגוד להוראות היועמ"ש 1.1801. הסכום המדוייק בסעיף הרזרבה מלמד כי אין מדובר בהערכה כללית אלא בפירוט ספיציפי שיש לחשוף בפני וועדת הכספים את ההרכב שלו על מנת לבחון האם יש בו תקציב שנועד ליישום הסכמים קואליציוניים. כך,



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

יש לענות על השאלה מה היקף הכספים הקואליציוניים אשר "חונים" ברזרבה הפיסקאלית ואת החלוקה שלהם לפי התוכנית אליה הם מיועדים.

#### ד. בעקבות פרסום דפי החלפה ב-18.3.25

**היכן הכסף וחוות הדעת המקצועית והמשפטית? - המקרה של הכספים הקואליציוניים בתקציב 2025:**

השיפור בפיקוח מצד חברי הכנסת מן האופוזיציה בוועדת הכספים מתרחשת בתקופה בה היחסים בין הדרג הפוליטי לבין אנשי המקצוע במשרדים נמצאים במבחן יומיומי של אבדן גבולות במלחמת הרשויות ובמשבר המשילות אותו חווה ישראל. חלק מעובדי המשרדים והכנסת נאמנים לאתיקה ממלכתית כשומרי סף בעוד אחרים, בכנסת ובמשרדים, רואים עצמם כמי שמשרתים את הדרג הפוליטי.

הדברים משתקפים במהלכים, להם שותף הדרג המקצועי באוצר. דוגמא מובהקת לארוע כזה ניכר בהעברה של תקציבים קואליציוניים מסעיף הרזרבה הפיסקאלית לבסיס התקציב. פעולה זו נעשית על ידי "דפי החלפה", אשר במשמעותם המילולית הם דפים שמחליפים את הנוסח שמופיע בתקציב כפי שאושר בקריאה ראשונה.

דרך המלך לאישור הסכמים קואליציוניים עוברת בפרוצדורה המכונה "פנייה תקציבית" במהלכה פונה הממשלה אל וועדת הכספים על מנת לאשר בכפוף לחוות דעת מקצועית ומשפטית את חוקיותה של העברה התקציבית, עמידתה בהוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 ביחס להסכמים קואליציוניים ובחינת הקריטריונים והרגולציה ברמה של התכנית ושל התקנות.

פוליטיקאים בכלל, ונציגי ציבור חרדי בפרט, לא אוהבים את הדיונים החושפים את האינטרסים הייחודיים והסקטוריאליים ומעדיפים לפרוס את הפניות על פני זמן. לצורך זה, "חונה" התקציב הקואליציוני ברזרבה התקציבית באמתלה לפיה טרם נקבעו תקנות וקריטריונים ליישום תכנית כלשהי שצריכה להיות ממומנת מכספים קואליציוניים, ולפיכך, אין צורך להתדיין בה. החניה בתקציב הרזרבה לפי הנחיות היועמ"ש 1.1801 מותרת רק,



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

בדיעבד, למשך 45 יום בתקנה התקציבית עצמה כרזרבה שאין להעבירה ללא אישור וועדת הכספים.

ההסתרה של תקציבים קואליציוניים ברזרבה התקציבית והצגתם כהוצאה כוללת אינה משחררת את משרד האוצר ואת אגף התקציבים מהצגת הסעיפים הקואליציוניים כפי שהם מפורטים בהחלטת ממשלה. מבחינת ההליך המתחייב מצד הפיקוח הפרלמנטרי אין הבדל בין "פנייה תקציבית" לבין "דפי החלפה". בשני המקרים מתחייבת הופעת אנשי המקצוע המופקדים על התחום, הייעוץ המשפטי של המשרד ואגף התקציבים במשרד האוצר. הם ולא שליח.

בהחלטת הממשלה 2328 מיום 31.10.24 נקבע כי "הסכומים (בהסכמים הקואליציוניים) יתוקצבו בנפרד במסגרת התקציב וזאת בתוכניות הרזרבה של משרדי הממשלה השונים שאליהם הם מיועדים, והעברתם לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה, כאמור, בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי". קרי, תקציבים קואליציוניים ש"חונים" ברזרבה, לכאורה, עד השלמת התקנות והקריטריונים להפעלתם עדיין מחוייבים בחוות דעת בשלב "דפי החלפה".

על החלטת הממשלה ניתן להוסיף את דברי היועץ המשפטי של משרד האוצר, בסיפא של מסמך "הצעה להחלטה: יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025". בחוות דעת נלווית הוא כותב כי "הקצאת הכספים בכל אחת מן החלופות [פנייה תקציבית או חניה ברזרבה] כפופה לחוות דעת משפטית ומקצועית והן תנאי להעברת הכספים לתקנה באמור בהחלטה". ככלל, היועץ המשפטי בהנחייה 1.1801 ומבקר המדינה בדו"ח שנתי 68 ב' קבעו, כאמור, כי יש להמנע מ"חניה" של תקציבים קואליציוניים ברזרבה פסקאלית וכי יש לקבוע, בצוק העיתים, רזרבה ייעודית ושקופה לכספים קואליציוניים.

בפוליטיקה של התקצוב "ברמת האומים והברגים" מהווה הרזרבה, פעמים רבות, מסתור לתקציבים תוספתיים או קואליציוניים סמויים. כך, מסתתרים ברזרבה תקציבים



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

קואליציוניים ורק כאשר האופוזיציה דורשת את פירוט הסעיפים ברזרבה מתקיים דיון ובו מחוייבים להופיע הרכזים של אגף תקציבים, אנשי מקצוע ויועצים משפטיים רלבנטיים.

השיטה בה נוקטים שרי אוצר, בסיוע דרג מקצועי בתחום התקציבים, מבוססת על הגדלת הרזרבה מעבר להחלטת הממשלה. כך, בהחלטת הממשלה 2324 מיום 31.10.24 נקבע "כי גובה הרזרבה להתייקריות יעמוד על 4% בשנת הכספים 2025", ועל שר האוצר להתאים לכך את סעיפי התקציב, תחומי הפעולה ותכנית המעקב". בהצעת התקציב בפרק "עיקרי התקציב" בעמ' 31 נכתב "כי על מנת לעמוד בסיכונים הפיסקאליים הכרוכים בהגדלת ההוצאה, הממשלה קבעה כי הפרשה לרזרבה לצורך התייקרות תעמוד בשנת 2025 על 4% מבסיס תקציבי הממשלה".

בדיקה של גובה הרזרבה מגלה כי בחלק מן המשרדים נשמר היעד, ובפרט במשרדים "סולדיים" במונחי חוסר העניין הקואליציוני בתקציביהם. במשרד החינוך חורגת הרזרבה להתייקריות מן היעד של 4% ב-350 מיליון ש"ח ויש לתהות כיצד חושבה הרזרבה והאם "מסתתרים" בה תקציבים המיועדים לצרכים קואליציוניים לא מדווחים בהחלטת הממשלה כמו אופק חדש או תקציבי גפן.

הארוע החמור ביותר בהקשר לתקציב 2025 קשור בהעברה אסורה של תקציבים קואליציוניים לבסיס התקציב. כספים קואליציוניים הם חד פעמיים ויש להעביר אותם לתקנות מדי שנה באמצעות פנייה תקציבית לוועדת כספים בצירוף דיון עם חוות דעת כתובות של אנשי מקצוע ויועץ משפטי. בהחלטת הממשלה בנושא התקציבים הקואליציוניים בתקציב 2025 נכתב במפורש בהחלטת הממשלה 2324 מיום 31.10.24 בסעיף 1 כי מחליטים "להקצות, **באופן חד פעמי** [ההדגשה לא במקור], בתקציב המדינה לשנת הכספים 2025, סכום שלא יעלה על 4,821 מיליוני ש"ח לצורך יישום הסכמים קואליציוניים והחלטות ממשלה נוספות". בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1,1801 בסעיף 26 נכתב בדומה כי "הסכום הנדרש ליישום ההסכם הפוליטי התקציבי ישולב בחוק התקציב בהתאם לתקופה שנגקבה בהסכם. הכללת תקציב שיסודו בהסכם פוליטי בתקציב המשרד **אינה מקנה לו מעמד בבסיס התקציב** [ההדגשה לא במקור] מעבר לתקופה שלה





## המכון הישראלי לדמוקרטיה

נועד ההסכם" יש להדגיש כי אין דרך אמצע בין בסיס התקציב לבין הרזרבה, בלשון פשוטה אין תקציב חד פעמי בבסיס.

מתוך "דפי החלפה" בתקציב החינוך שנמסרו לחברי וועדת כספים ב-18.3.25 עולה כי 1.29 מיליארד ש"ח מסעיפי ההסכמים הקואליציוניים נכנסו לבסיס התקציב בניגוד להוראות היועץ והחלטות הממשלה. המשמעות היא שתקציבים אלו לא יעמדו בפני ביקורת ציבורית ופרלמנטרית, ובמצבים בהם יש תקציב המשכי יעבירו את התקציב בניגוד להוראות. מסיבה זו אין לאשר את דפי החלפה ולהביא לכך, שלכל הפחות, התקציב יחזור לרזרבה, או שיקימו רזרבה ייעודית בכל תכנית, לכל תקנה למשך 45 יום, בהמתנה לפנייה תקציבית במהלכה יעמוד לביקורת ציבורית. כך או כך, כל תוכנית ותקנה מן ההסכם הקואליציוני חייבת לעמוד בפיקוח ובאישור וועדת הכספים.

להלן טבלה של הסכומים שהועברו בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לבסיס התקציב:

| תוויות שורה      | סכום             | נכנס לדפי החלפה  | אמור להיות ברזרבה |
|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 206001           | 12,000           | 9,300            | 2,700             |
| 206304           | 75,000           |                  | 75,000            |
| 206305           | 67,500           | 20,500           | 47,000            |
| 206601           | 68,185           | 48,470           | 19,715            |
| 206701           | 450,439          | 356,018          | 94,421            |
| 206702           | 50,000           | 50,000           |                   |
| 206703           | 64,016           | 1,431            | 62,585            |
| 206801           | 75,000           |                  | 75,000            |
| 206901           | 70,000           | 70,000           |                   |
| 206902           | 1,358,246        | 735,147          | 623,099           |
| 600210           | 25,000           |                  | 25,000            |
| <b>סכום כולל</b> | <b>2,315,386</b> | <b>1,290,866</b> | <b>1,024,520</b>  |

יש  
ברזרבה: 987,319  
הפרש: -37,201



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## ה. סיכום:

בהתייחס לוועדת הכספים תחת היו"ר ח"כ משה גפני, עולה השאלה האם היא ממלאת את תפקידה בפקיח על תקציב המדינה ומהווה מרחב לבירור נאות של מדיניות מאקרו כלכלית. הוועדה הפכה זירה פוליטית שחלק מסדר יומה מוקדש להקצאות סקטוראליות ולמתן שירותים לקואליציה. הניוון של הוועדה במשך שנים הביא ליאוש במפלגות האופוזיציה ולחוסר אמון של הציבור ושל דרגי המקצוע במשרדי הממשלה ובעיקר באגף התקציבים בחשיבותה של הוועדה. בסופו של התהליך גם מאושר התקציב ברשלנות, ולעיתים אף תוך התעלמות מהוראות החוק, תקנון הכנסת ובמקרה של כספים קואליציוניים, עולה החשש להתעלמות מהוראות היועץ המשפטי לממשלה. רק עמידה של חברי הכנסת מן האופוזיציה על הפרוצדורה, התעקשות על קבלת מידע ופנייה לערכאות במידת הצורך - יכולים לאפשר בקרה על תקציב המדינה כנהוג במשטרים מתוקנים.