

20.11.2025

לכבוד:

שיטה – מכון למדיניות מקומית

הנדון: חוות דעת – סמכויות ושיקול דעת הרשות המקומית בהפעלת תכניות

במערכת החינוך

1. בהתאם לבקשתכם, הריני לחוות את חוות דעתי ביחס למעמד הרשויות המקומיות בקביעת תכניות חינוכיות שונות (שאינן חלק מתכנית היסוד) במערכת החינוךⁱ.
2. לצורך חוות דעת זו ולשם חלוקה נוחה, נתייחס לארבעה שחקנים מרכזיים להם סמכויות ביצוע שונות במערכת החינוך – משרד החינוך, הרשויות המקומיות, בית הספר (בדגש על מנהל בית ספר) וההורים בבית ספר (כהנהגה וכפרטים). בכל הנוגע לכלל האורגנים, ישנן סמכויות המחולקות לפונקציות שונות, בדגש על משרד החינוך במסגרתו פועלים בעלי תפקידים שונים (החל משר החינוך וכלה במפקח הבית ספרי). כמובן, מנהל בית ספר יכול להיות בעצמו עובד משרד החינוך או עירייה, בית ספר יכול להיות תחת בעלות רשות מקומית או תחת בעלות של תאגיד, אך נוכח העובדה כי לבית הספר בהובלת מנהלו ישנן סמכויות ספציפיות הרלוונטיות לענייננו ראוי להתייחס אליו כגוף נפרד.
3. טרם נצלול לפרטים, קיים קושי של ממש בכך שחקיקת החינוך במדינת ישראל אינה מעודכנת במידה רבה, המציאות בשטח לא נמצאת במקרים רבים בהלימה עם נוסח הוראות החוק, וחלק ניכר מהסוגיות הנדונות בחוות דעת זו, לא נבחנו בבתי משפט. משכך, יש להיזהר בקביעות פרשניות חד משמעיות.
4. מרחב הביזור של קביעת תכניות הלימוד בין האורגנים השונים מעלה דילמות שונות עליהן נכתב לא מעט. ממעוף הציפור ייאמר כי תכניות לימוד בניהול המדינה הן בעלות יתרון תיאורטי ליצירת מרחב של "שפה משותפת" לכלל התלמידים. לעומת זאת, ככל שקבלת ההחלטות מבוזרת יותר אזי תכניות הלימוד יכולות להיות מותאמות יותר ל"אני מאמין" של הקהילות השונות ולתחומי העניין של התלמידים.
5. במישור שנע על הציר שלטון מרכזי ומקומי – יש יתרון "דמוקרטי" ברור לרשות המקומית אשר מכירה יותר את קהל התלמידים וההורים בשטח המוניציפלי בשטחה. קיימת טענה בעלת משקל (למשל על ידי המלומד צ'רלס טיבו) כי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות יגדיל את התחרות והתאמת השירותים החינוכיים לצרכי התושביםⁱⁱ. יחד עם זאת, ישנן סמכויות שביזורן לרשויות המקומיות עלול ליצור קשיים מיוחדים במיוחד בתחום השוויון. כך למשל, ללא השקעה תקציבית מדינתית עודפת לרשויות מוחלשות אזי עלול להוצר פער משמעותי בין האפשרויות העומדות בפני

תלמידים מרשויות שונות (בין היתר נוכח העובדה כי אין באמת תנועה חופשית של אנשים מרשות לרשות). בנוסף, הרגישות לאינטרסים של תושבי הרשויות המקומיות, עלול להוביל לחיזוק פרקטיקות מפלות (מיונים בכניסה לבתי ספר למשל) כדי לרצות את קבוצות האינטרס החזקות ברשות.

6. מבנה מערכת החינוך בישראל עובד במידה רבה באופן הפוך מהרצוי. בבסיס מערכת החינוך בישראל יש ממד לא מועט של ריכוזיות בתחום התוכן, כאשר המחוקק הטיל על שר החינוך לקבוע את תכנית הלימודים לבתי הספר הרשמיים, לרבות "תכנית היסוד" (בלשון העם "לימודי ליבה") המהוות את תכנית החובה בבתי הספר,ⁱⁱⁱ אך דווקא הפיקוח המדינתי על פרקטיקות מפלות וקידום שוויון הזדמנויות, במסגרתו אמור להיות למדינה תפקיד חשוב, לוקה בחסר בלשון המעטה.

7. מכל מקום, במסגרת תכנית הלימודים, קובע שר החינוך, לצד תכנית היסוד המחייבת, תכנית השלמה למוסדות חינוך בהתאם למגמות הלימוד השונות (ממלכתי, ממלכתי דתי, משלב). כפי שיפורט בהמשך להורי בתי הספר ישנה סמכות להשפיע על תכנית ההשלמה בבתי הספר.

8. בהתאם, מרבית שעות הלימוד הנלמדות במוסדות החינוך הן שעות לימוד המוכתבות על ידי משרד החינוך. לצורך כך, הותקנו חוזרי מנכ"ל בדבר תכנית היסוד לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים, כאשר התכנים לתיכונים נקבעים בעיקרם על ידי תכניות הלימוד לבגרות והמבחנים.

9. בהתאם להוראות **חוק חינוך ממלכתי וחוק לימוד חובה**, והתקנות והנהלים מכוחן, כוחה העיקרי של הרשות המקומית בתחום התוכן נוגע לעיצוב מערכת החינוך בשטחה – בתהליך הקמת בתי הספר ובחירת האופי שלהם, לצד עיצוב הליכי הרישום למוסדות החינוך. סמכויות אלו דורשות את הסכמת משרד החינוך, אך ככלל מאפשר המשרד לרשויות לעצב את מערכת החינוך בשטח הרשות, בכפוף לכללים נהוגים. כמובן, המגבלות התקציביות והנהליות (למשל על מספר ילדים בכיתה וכו') מגבילות את יכולת הפעולה של רשויות, כך שלרשויות בעלות אמצעים רבים יותר, מתקיים מרחב גמישות גדול יותר.

10. פעולת כל רשות שלטונית (משרד החינוך, רשות מקומית, בית ספר וכו') כפופה לכללי המשפט המינהלי והחוקתי, דהיינו: החובה לנהוג בשוויון, תוך קבלת החלטות בהליך תקין מבוסס עובדות בו נבחנים מכלול השיקולים. מכאן, שר ומשרד החינוך אינם יכולים להעדיף רשות מסויימת בשל השייך הפוליטי של מרבית תושביה וכך גם רשות מקומית, צריכה להתחשב בכלל הקבוצות הנמצאות בשטחה בשוויון ובהגינות.

11. לאחר סקירה זו, אבקש להתייחס לסמכויות של האורגנים השונים, בדגש על הרשויות המקומיות, ביחס לתכניות חיצוניות שאינן חלק מתכנית הלימודים המוכתבת על ידי משרד החינוך.

פעילויות חוץ בית ספריות

12. סעיף 6 לחוק לימוד חובה קובע את זכותם של תלמידים לחינוך חינם. זכות זו מונעת גביית תשלומי הורים בחינוך הרשמי (או במוסדות מוכרים שמספקים חינוך רשמי) בכל הנוגע לתכנית הלימודים שנקבעת על ידי שר החינוך. סעיף 6(ד) לחוק מעניק סמכות לרשויות המקומיות לגבות תשלומי הורים עבור שירותים תוספתיים ואספקה, להלן:

"מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוט נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי – **רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו** נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים; אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונים אישור עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת"

13. בהתאם לפסיקה (ראו בג"ץ 5004/14 שמשון ואח' נ. משרד החינוך ואח' למשל), השירותים התוספתיים הניתנים יכולים להיות שירותי חינוך שאינם חלק מתכנית הלימודים הבסיסית.

14. בהתאם לסמכות שהוקנתה בסעיף זה (וסעיפי חוק רלוונטיים אחרים) הותקן חוזר מנכ"ל תשלומי הורים. חוזר המנכ"ל מחלק את הגבייה בבתי ספר בין תשלום חובה (ביטוח תאונות אישיות) לבין תשלומי רשות, בסכומים הנקבעים על ידי משרד החינוך ומאושרים מדי שנה על ידי ועדת החינוך של הכנסת

15. תשלומי הרשות כוללים בין היתר תשלומים עבור שירותי חינוך אשר יכולים לשאת בחובם גם "מטען ערכי", כגון "סל תרבות" ו"טיולים ופעילויות חוץ בית ספריות".

16. בהתאם לחוזר המנכ"ל חוזר התשלומים המוסדי דורש אישור נציגות ההורים המוסדית ומפקח בית הספר.

17. טיולים ופעילויות חוץ-בית ספריות במערכת החינוך (היבטים פדגוגיים, ארגוניים, בטיחותיים וביטחוניים) הוסדרו בחוזר מנכ"ל נפרד.

18. בהתאם לחוזר המנכ"ל תכנית הטיולים והפעילות החוץ חינוכית צריכה לפעול בהתאם להנחיות הכלליות של משרד החינוך מצד אחד ובהתאם ל"אני מאמין" הבית ספרי. משכך, בניית התכנית צריכה להיות מובלת על ידי המוסד החינוכי בתיאום והתייעצות עם נציגות ההורים המוסדית (כאשר מדובר בפעילות מבוססת תשלומי הורים נדרשת כאמור הסכמת הנציגות).

19. יחד עם זאת, לצד הגבייה והארגון התשלומים, חוזר המנכ"ל מקנה באופן מפורש ומשתמע לרשות המקומית, ובכללם:

- א. פיתוח מערך סיורים מקרוב לרחוק מנקודת המבט של הרשות המקומית / מקום מושבו של בית ספר (ס' 2.3.3), לרבות אפשרות תיאום בין מוסדות חינוך ברשות המקומית (סעיף 2.5.1)
- ב. ארגון צעדות על ידי הרשות המקומית (ס' 5.4.2 ח')
- ג. שותפות בארגון אירועי ספורט (ס' 5.5.1)

ד. **ארגון אירועים** (עצרות, כנסים, מופעים) (ס' 5.6.2 – 5.6.3)

20. בכל הנוגע ל"סל תרבות", הסוגיה מוסדרת בחוזר מנכ"ל נפרד "סל תרבות ארצי - החינוך לאומניות ופעילות סל תרבות ארצי, היבטים פדגוגיים וארגוניים". במקרה זה, ארגון סל התרבות נעשה ברמה הרשותית, תחת נהלי משרד החינוך, בהובלת מנהל אגף חינוך ברשות והאחראי על סל התרבות ברשות המקומית, ובתיאום עם בתי הספר. גם במקרה זה, במקרה בו הפעילות היא במסגרת תשלומי הורים היא דורשת אישור נציגות ההורים ובמקרים שממומנת מתקציב הרשות, ראוי לה שתעשה בהתייעצות עימם.

21. מכאן עולה תמונה לפיה לרשות המקומית ישנו תפקיד משמעותי בארגון פעילויות חוץ בית ספריות. בחלק מהמקרים מדובר בפעילויות ביוזמת ובמימון הרשות, בהם היא כמובן קובעת את אופיין. כמובן שקיום הפעילות בבית ספר מסויים צריכה להעשות בהסכמת בית הספר ותוך התאמה ל"אני מאמין" הבית ספרי וראוי כי תעשה בהתייעצות עם נציגות ההורים.

22. בכל הנוגע לפעילויות תחת "תשלומי הורים", אזי פעילויות אלו דורשות אישור נציגות ההורים. למעשה פעילויות אלו (טיולים, סל תרבות וכו') צריכות להעשות בתיאום בין בית הספר, ההורים והרשות המקומית. ויודגש, כפי שנכתב לעיל, פעילויות אלו נעשות תחת הסדרה חוקית של "שירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית", כך שאין חולק כי היא מוסמכת לקחת חלק בעיצוב פעילויות אלו, גם אם מן הדין שכלל הפעילויות יהיו גם בהתאם לתפיסה החינוכית הבית ספרית.

23. שימת הלב, כפי שצוין מספר פעמים, הסמכויות הקיימות לרשויות המקומיות, מוסדות החינוך ונציגות ההורים, צריכות כולן להעשות במסגרת נהלי משרד החינוך ותחת פיקוח מקצועי ואישורים במקרה הצורך של גורמים מקצועיים במשרד, כך שמובטח שלא יתקיימו פעילויות שלא כדין.

24. כהערת סיום פרק זה, ראוי לציין כי במקרים רבים המציאות בשטח אינה הולמת את הדין. תשלומי הרשות במדינת ישראל הפכו מזה כבר במרבית בתי הספר ל"תשלומי חובה" ומוסדות חינוך מגבשים את הפעילויות ללא שיתוף ואישור נציגות ההורים. כמובן, שהדברים הם ללא כדין, ויש לזכור כי לכל הורה גם הזכות לבחור האם לשלם עבור פעילויות הממומנות בתשלומי הורים.

לימודי תכנית לימודים נוספת ותכנית השלמה

25. סעיף 6 לחוק חינוך ממלכתי קובע את האפשרות להורים ליזום תכנית השלמה (התכנית המשלימה לתכנית היסוד מתכנית הלימודים למוסדות חינוך) שונה מהקבוע לתכנית ההשלמה שנקבעה על ידי שר החינוך, להלן:

"לפי דרישת הורי תלמידים במוסד חינוך, רשאי השר, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד תכנית השלמה אחרת מזו שנקבעה על פי סעיף 5"

26. סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי מאפשר להורים במוסד חינוכי לקיים תכנית לימודים נוספת במוסד החינוכי:

"השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי תלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה"

27. בבסיס תכניות תוספתיות אלו עומד רצון ההורים במוסד החינוכי. בהתאם לתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד-1953, אישור תכניות תוספתיות אלו לבקשת הורים במוסד חינוכי נתון למשרד החינוך, אך נדרשת חוות דעת של המוסד החינוכי ושל הרשות המקומית, טרם החלטה. קבלת חוות דעת מהרשות המקומית הינה חלק מתפיסת החקיקה בלבד כי אופי מוסדות החינוך בשטחה יהלום את רצון הרשות המקומית.

28. בהתאם לחוזרי המנכ"ל, עומדת לרשות המקומית אהפשרות להגדיל את מרחב השליטה בתכניות הלימוד הנוספות, כאשר ההנחיות מאפשרות לקדם תכניות לימוד נוספות "רשותיות". דהיינו הרשות המקומית יכולה ליזום תכניות אלו ולארגן אותן, ואם ההורים והמוסד החינוכי מעוניינים בכך ניתן לקדמן במוסדות החינוך, אם במימון מלא של הרשות, אם במימון חלקי של הרשות ואם בהתבסס על תשלומי ההורים, כאשר הרשות רק מארגנת ומוזילה את העלויות.

29. מקום נוסף בו יכולה להשפיע רשות מקומית על התכניות התוספתיות ועל אופי מוסדות החינוך הוא במסגרת בתי הספר הייחודיים, כפי שמוסדר למשל בחוזר מנכ"ל "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תוכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי, מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות בחינוך העל-יסודי" ובחוזר מנכ"ל "נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות בחינוך העל-יסודי ואסדרת חדשנות חינוכית"

30. חוזרי מנכ"ל אלו מאפשרים לרשויות מקומיות לקדם ביוזמת הרשות או הורים, מוסדות חינוכיים ייחודיים או תורניים או מגמות ייחודיות ותורניות המבטאים תפיסות ערכיות שונות, לרבות פעילויות לימודיות בתוך ומחוץ לבית הספר. הפעלת תכניות אלו המבוססות משפטית על חקיקת התל"ן ועל אישור לגביית "רכישת שירותים מרצון" מוטלת על הרשות המקומית (או בעלות בתי ספר) וזאת ככל הנראה נוכח רצון המדינה שלא לקחת אחריות מלאה על כלל ההיבטים הנוגעים להפעלת מוסדות אלו, לרבות הבטחת שוויון ההזדמנויות בקבלה למוסדות אלו. כמובן, שכלל התכניות צריכות לקבל אישור משרד החינוך.

31. יודגש כי מוסדות חינוך מגמות אלו, מבוססים על גביית תשלומי הורים עודפת, דבר המוביל לכך כי לקהילת הורי בית הספר ישנו כוח עודף באופן יחסי. כמובן, כי קיים שוני מהותי בין מוסדות חינוך אשר היוזמה להקמתם וקביעת אופיים הייחודי מקורו ברשות המקומית לבין מוסדות שהוקמו על ידי עמותת הורים או קבוצת הורים המכתיבה במידה רבה את אופי בית הספר.

סמכות הרשות המקומית ותכניות חיצוניות

32. לאורך השנים, חלק מהשלמת תכנית הלימודים במוסדות חינוך נעשה באמצעות מפעילים/גורמים חיצוניים. בשנת 2021 החלה הסדרה של סוגייה זו שבמסגרתה הגדלת שיקול הדעת למנהלי ומנהלות מוסדות החינוך בהפעלת תכניות חיצוניות^{iv}

33. בעקבות הליך ההסדרה נוצרו מסלולים לקליטת תכניות לימוד חיצוניות במוסדות החינוך –

- א. **מסלול אדום** של תכניות שאסורות בתכלית לכניסה למערכת החינוך – מדובר במתי מעט של תכניות, אשר הצבתן במסלול האדום נובעת במידה רבה משיקולים פוליטיים.
- ב. **מסלול סגול** – תכניות המופעלות על ידי משרד החינוך.
- ג. **מסלול כחול** – תכניות מותרות ללימוד במוסדות החינוך אך אינן מתוקצבות על ידי המשרד.
- ד. **מסלול ירוק** – המסלול המרכזי של תכניות חיצוניות הנמצאות במאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך (מאגר גפ"ן) מהן יכולים מנהלי ומנהלות בתי הספר לבחור תכניות ולקבל תקצוב עבורן ממשרד החינוך.

34. במסגרת המסלול הכחול קיימת אפשרות לרשויות המקומיות להכניס תכניות לימוד חיצוניות במימון הרשות למוסדות החינוך שבשטחן, בכפוף להסכמת מנהל המוסד. מן הראוי לציין כי מסלול זה הוא גם כר פורה להכנסת גופים פרטיים "לא מותאמים" למערכת החינוך, במקומות בהם השירות אותו מספקים גופים אלו ניתן בחינם.

35. המסלול הירוק מעניק גם הוא משקל לעמדת הרשות המקומית בקביעת תכנית העבודה של המוסדות החינוכיים. תכנית העבודה השנתית, עוברת את אישור הרשות אם כבעלים של בית הספר ואם מתוקף תפקידו של מנהל אגף החינוך (ראו סעיף 0.22 למכרז). באופן כך יכולה להבטיח הרשות המקומית כי התכניות התוספתיות במוסדות חינוך שבשטחה הולמות את עקרונות החינוך הרשותיים, וזאת בכפוף לכללי המשפט המינהלי.

36. בנוסף המכרז מאפשר לרשות לנהל את העבודה מול הספקים, כך שרשות מקומית פעילה יכולה לרכז את הפעלת התכניות החיצוניות בתיאום עם מוסדות החינוך, גם אם היא לא מממנת את התכניות.

37. יחד עם זאת, המכרז מבהיר כי ספק עלול להקנס במקום בו קבלת התכנית למוסד חינוכי נעשתה בלחץ הרשות (סעיף 0.10.2) כך שהדגש הוא לשמר את האוטונומיה של המוסד החינוכי. דהיינו: הרשות המקומית אינה יכולה לכפות על מוסד חינוכי מסויים וקהילה מסויימת תכנית מסויימת והדברים צריכים להעשות בתיאום.

38. מכל אלו עולה, כי לרשות המקומית עומדות מספר אפשרויות להשפיע גם על תכני הלימוד החיצוניים במוסדות החינוך, כל עוד הכל נעשה בתיאום עם המוסד החינוכי.

סיכום

39. מערכת החינוך בישראל מתאפיינת בריכוזיות גדולה למדי של משרד החינוך ושר החינוך בקביעת תכנית הלימודים היסודית במערכת החינוך לצד סמכויות רחבות לפקח ולאשר תכניות (יודגש כי הפיקוח חייב להיעשות על ידי גורמי המקצוע המוסמכים בהתאם לכללים ולא על ידי שר החינוך).

40. יחד עם זאת, ישנם מרחבים לא מעטים בהם קהילות בתי הספר ומנהלים מחזיקים בסמכויות לקביעת תכניות לימודיות וחינוכיות.

41. לצידם, לרשות המקומית יש מקום נרחב להשפיע על מערכת החינוך בשטחה, החל מקביעת אופי בתי הספר וכלה בהשפעה על תכניות שונות שאינן חלק מתכנית היסוד, כפי שמתואר לעיל.

42. על הרשות המקומית, ככל רשות מינהלית, להקפיד כי במסגרת מילוי תפקידה היא לא פוגעת בסמכויות מוסדות החינוך עצמם ונוהגת בשוויון וללא הפליה יחס לכלל האוכלוסיות והקהילות בשטחה.

הרן רייכמן, עו"ד
כ"ד / כ"כ"א

ⁱ אין בחוות דעת זו בכדי להעניק ייעוץ משפטי קונקרטי או להחליף את הצורך בייעוץ משפטי בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו

ⁱⁱ ראו סקירה במאמר של פרופ' ישי בלנק – "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" ⁱⁱⁱ ראו סעיפים 1-4 לחוק חינוך ממלכתי.

^{iv}, החלטת ממשלה מספר 226 מיום 01.08.21 בדבר "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך",