

17.11.25

מיפוי סמכויות הרשות המקומית בהפעלת תכניות חינוכיות

החינוך הציבורי בישראל נמתח תדיר על ציר בין ריכוזיות לביזור. מן הצד האחד עומד חזון לשפה אזרחית משותפת ולתכנית לימודים אחידה, המבטיחה מכנה משותף של ידע וערכים לכל תלמיד ותלמידה; מן הצד האחר ניצבת הדרישה להתאמה מקומית, לתכנים רלוונטיים לקהילות שונות, לאמונותיהן ולתחומי העניין של הלומדים. שאלת הסמכות, מי קובע, איפה מתקבלות ההכרעות, ומהו מרחב שיקול הדעת של הרשות המקומית שבה ומופיעה כמעט בכל יוזמה חינוכית. המתח על חלוקת הסמכויות צף פעמים רבות אל מול יוזמות שמטרתן להציג מגוון קולות ולאפשר התמודדות פתוחה בין רעיונות, ולחזק דרך כך את יסודות הדמוקרטיה הישראלית.

סקירה זו באה להאיר את הצומת שבו נפגשים עקרון הממלכתיות עם יכולת ההשפעה המקומית. מטרתה למפות את מקורות הסמכות העיקריים ולשרטט את מרחבי שיקול הדעת של הרשות המקומית בקביעה ובהפעלה של תכניות חינוכיות. בתוך המורכבות, נבקש להבהיר היכן נתונה לרשות סמכות לקבוע, היכן עליה לשחק ולתאם, והיכן חובה עליה להגן על שוויון אזרחי.

פעילויות חוץ בית ספריות

כידוע, סעיף 6 לחוק לימוד חובה קובע את זכותם של תלמידים לחינוך חנם, מונע את האפשרות לגביית תשלומי הורים בכל הנוגע לתכנית הלימודים שנקבעת על ידי שר החינוך ומעניק סמכות (סעיף 26ד) לרשויות המקומיות, באישור השר, לגבות תשלומי הורים עבור שירותים תוספתיים ואספקה.

חוזר מנכ"ל תשלומי הורים, מסדיר זאת ומחלק את הגבייה בבתי ספר בין תשלום חובה המועבר לרשות לטובת ביטוח ובין תשלומי רשות, בסכומים הנקבעים על ידי משרד החינוך ומאושרים מדי שנה על ידי ועדת החינוך של הכנסת.

תשלומי הרשות כוללים בין היתר תשלומים עבור שירותי חינוך אשר יכולים לשאת בחובם גם "מטען ערכי", כגון, "סל תרבות" ו"טיולים ופעילויות בית ספריות". פעילויות אלו ועוד פעילויות נוספות הוסדרו בחוזר מנכ"ל נפרד, הקובע כי הפעילות 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 ובתיאום והתייעצות עם נציגות ההורים המוסדית, כאשר מדובר בפעילות מבוססת תשלומי הורים נדרשת כאמור הסכמת הנציגות.

חוזר המנכ"ל גם מקנה לרשות סמכות:

1. פיתוח מערך סיורים מקרוב לרחוק מנקודת המבט של הרשות המקומית/מקום מושבו של בית ספר (סעיף 2.3.3), לרבות אפשרות תיאום בין מוסדות חינוך ברשות המקומית (סעיף 2.5.1)
2. ארגון צעדות על ידי הרשות המקומית (סעיף 5.4.2)
3. שותפות בארגון אירועי ספורט (סעיף 5.5.1)
4. ארגון אירועים (עצרות, כנסים, מופעים) (סעיף 5.6.2 - 5.6.3)

סל תרבות

הנושא מוסדר בחוזר מנכ"ל "סל תרבות ארצי - החינוך לאומניות ופעילות סל תרבות ארצי, היבטים פדגוגיים וארגוניים". הפעלת סל התרבות מתבצעת ברמה הרשותית, לפי נהלי משרד החינוך, בהובלת מנהלת. אגף החינוך והרפרנטית לסל תרבות ברשות, ובתיאום עם בתי הספר. כאשר הפעילות ממומנת מתשלומי הורים, נדרש אישור נציגות ההורים. כאשר המימון הוא מתקציב הרשות, ראוי לקיים התייעצות עם נציגות ההורים.

תכנית לימודים נוספת ותכנית השלמה

בחוק החינוך הממלכתי סעיפים המאפשרים להורים ליזום תכנית השלמה לתכנית היסוד או לקיים תכנית לימודים נוספת ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים או על הרשות המקומית. אישור תוכניות תוספתיות אלו נתון למשרד החינוך, אך נדרשת חוות דעת של המוסד החינוכי ושל הרשות המקומית טרם החלטה. בחוזרי המנכ"ל קיימת גם אפשרות לרשות מקומית ליזום תכניות נוספות ולארגן אותן אם ההורים והמוסד החינוכי מעוניינים בכך, במימון מלא של הרשות או במימון חלקי יחד עם תשלומי ההורים.

תכנית חיצונית - מסלולי אישור תכנית חיצונית

במסגרת הסדרת משרד החינוך את תהליך ההתקשרות עם תכנית חיצונית ב-2021 נוצרו מסלולים לקליטת תכנית חינוך שהגדילו את שיקול הדעת של מנהלי ומנהלות בתי הספר בבחירת תכנית חיצונית, נוצרו מסלולים לקליטת תכנית לימוד חיצונית:

- ☐ **מסלול אדום** - תכנית שאסורות בתכלית לכניסה למערכת החינוך, מדובר במתי מעט של תכניות, אשר הצבתן במסלול האדום נובעת במידה רבה משיקולים פוליטיים.
- ☐ **מסלול סגול** - תכנית המופעלות על ידי משרד החינוך.

- **מסלול כחול** - תכניות מותרות ללימוד במוסדות החינוך אך אינן מתוקצבות על ידי המשרד. מסלול דרכו נכנסים גופים פרטיים "לא מותאמים" למערכת החינוך במקומות בהם השירות אותו מספקים גופים אלו ניתן בחינם.
- **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.

המסלול הירוק מעניק 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). 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. יחד עם זאת, המכרז מבהיר כי ספק עלול להיקנס במקום בו קבלת התכנית למוסד חינוכי נעשתה בלחץ הרשות (סעיף 0.10.2) כך שהדגש הוא לשמר את האוטונומיה של המוסד החינוכי.

שמירה על עקרונות הדמוקרטיה והשוויון

בציר שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, לרשות המקומית יש יתרון דמוקרטי מובהק: היא מכירה מקרוב את תלמידיה והוריה ואת המארג הקהילתי שבו פועלת, ולכן מסוגלת להתאים שירותים ותכניות לצרכים המקומיים. גישת הביזור אף גורסת כי התחרות בין רשויות מעודדת התאמה איכותית יותר של החינוך לציבור. עם זאת, לצד ההבטחה טמון גם סיכון: בלי תיקון תקציבי ממלכתי לרשויות מוחלשות ובלי פיקוח אפקטיבי על שוויון הזדמנויות, הביזור עלול להעמיק פערים ולעודד פרקטיקות מפלות בעיקר כדי לרצות קבוצות חזקות.

מבנה מערכת החינוך בישראל מוסיף מורכבות: המדינה עדיין שומרת בידה ריכוזיות גבוהה בתחום התוכן, כאשר השר הוא קובע את תכנית היסוד ואת תכניות ההשלמה לזרמים השונים ולכן, בפועל מרבית שעות הלימוד מוכתבות מלמעלה באמצעות חוזרי מנכ"ל ותכניות בגרות. עם זאת, במקום שבו למדינה תפקיד קריטי, מניעת הפליה וקידום שוויון, משרד החינוך אינו ממלא את תפקידו בשל מנגנוני פיקוח חלשים. בתוך המסגרת הזו נותר לרשות המקומית כוח ממשי בעיצוב המערכת בשטחה: הקמה ואפיון בתי ספר, דפוסי רישום ושיבוץ, תיאום עם משרד החינוך ושלל הסמכויות שנסקרו במסמך זה בקביעת ובחירת תכניות חינוכיות נוספות. כאשר הרשות מנהל בתבונה

את הסמכויות ובסיוע רשת ביטחון תקציבית במקומות שנדרש סיוע, באפשרות הרשות המקומית לייצר חינוך מותאם-קהילה מבלי לוותר על עקרון השוויון הממלכתי.

לסיכום, הסקירה מציבה את מערכת החינוך על הציר שבין ממלכתיות לביזור: המדינה מגדירה תשתית משותפת ותהליכי אישור, ומנגד, קיים מרחב ממשי לשיקול דעת מקומי בידי הרשות, בית הספר (ובהובלת מנהל.ת), והורי התלמידים.

מפת הסמכויות נפרשת ממסגרות תשלומי ההורים ועד הסדרת פעילויות חוץ-בית-ספריות וסל תרבות; מן האפשרות לקדם תכנית לימודים נוספת ותכניות השלמה ועד אישור בחירת תכניות חיצוניות במסלולים השונים. בתוך הארכיטקטורה הזאת בית הספר שומר על אוטונומיה פדגוגית, אך הרשות המקומית אינה "גורם מסייע" בלבד, היא המכוונת האזרחית והערכית של המערכת, מייצרת תיאום, רותמת שותפים, בונה תמריצים, ומאזנת בין ריבוי קולות לבין חובת השוויון.

סקירה זו נכתבה על [בסיס חוות דעת משפטית שכתב עו"ד הרן רייכמן](#) ובהמשך לפעילות של מכון שיטה בתחום החינוך להטמעת מודלים מעשיים להטמעת ערכים במערכת החינוך המקומית. מודלים הנשענים על רתימת שותפים, יצירת תמריצים והובלת שיתופי פעולה להרחבת היכולת לעצב זהות ערכית-חינוכית ייחודית לרשות. ניתן לפנות אלינו לקבלת מידע נוסף בנושא זה yael@shittah.org