

יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך" (להלן – **החלטה 241**), לקבוע כדלקמן:
1. לצורך עמידה במסגרות הפיסקליות ובהתאם לסעיפים 40(א) ו-40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לתקן את סעיף 1 להחלטה 241 באופן הבא:

- א. במקום "5,300 מיליון ש"ח בשנת 2023" יבוא "5,699 מיליון ש"ח בשנת 2023".
- ב. במקום "7,200 מיליון ש"ח בשנת 2024" יבוא "7,970 מיליון ש"ח בשנת 2024".
- ג. לתקן את סעיף 10 להחלטת ממשלה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – **החלטה 238**) כך שסעיף קטן (ב) שבו - יימחק.

ד. להקצות מתוך כלל הסכומים שהוקצו מכל סעיפי תקציב בהתאם לסעיף 10(א) להחלטה 238 סכום של 399 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 770 מיליון ש"ח בשנת 2024 לצורך מימון התוספת לסכומים שנקבעו בסעיף 1 להחלטה 241 בהתאם לסעיף 1 לעיל.

2. לקדם תכנית בריאות לאומית לאור הצורך בחיזוק מערכת הבריאות הציבורית והשירות לאזרח, אשר תכלול תוספת טכנולוגיות לסל הבריאות, חיזוק מערך האשפוז, עיבוי מטה משרד הבריאות, הרחבת כח האדם הרפואי ותכניות לאומיות בתחום הבריאות הציבורית. לצורך מימון התכנית האמורה, יוקצו סך של 675 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241.

3. לקדם תכנית לחיזוק הביטחון הלאומי לשם הגברת הביטחון במרחב הציבורי תוך חיזוק מערך השיטור. לצורך מימון התכנית, יוקצה למשרד לביטחון לאומי סך של 350 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסך של 880 מיליון ש"ח בשנת 2024 מהסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, בתכנית מספר 078001 ו-078002.

4. להקצות סכום של 302 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 880 מיליון ש"ח בשנת 2024 מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, עבור העלאת שכר עובדי ההוראה בחינוך שאינו רשמי, בכפוף לכל אלה:

א. שר החינוך יתקן את סעיף 3א(6) בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) התשי"ד-1953, באופן שייקבע כי משכורות המורים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים יהיו בהתאם לשיעורים והכללים הנהוגים בבתי ספר רשמיים הכלולים בתכנית החדשה (להלן – **תכנית אופק חדש**) וכפי שיושם בחוזר "העסקת עובדי הוראה, עובדי בעלות, בבתי ספר לחינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים בהתאם לרפורמת אופק חדש בשנה"ל תשפ"ב".

ב. מנכ"ל משרד החינוך יקבע, באמצעות חוזר לבעלויות בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (להלן – **חוזר המנכ"ל**) את תנאי העבודה והשכר לעובדי ההוראה (להלן – **תנאי העבודה החדשים**). במסגרת חוזר המנכ"ל ייקבעו הוראות שיבטיחו כי כלל הסכומים שיוקצו כאמור בסעיף זה ישמשו לשיפור שכר עובדי ההוראה בלבד וכי תוספת השכר המלאה תגיע לעובדי ההוראה באופן ישיר.

ג. משרד החינוך יקים מנהלת יישום לבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים שתפעל על בסיס העקרונות לפיהם פעלה מנהלת היישום בתכנית אופק חדש. מנהלת היישום תכלול עובדים מיחידת כוח אדם בהוראה, המחוז החרדי, חשבות, מנהל רישוי, בקרה ואכיפה, ואגף כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. המנהלת תהיה אחראית על ניהול הליך המרת דרגות המורים לתנאי העבודה החדשים, הטמעה של תנאי העבודה החדשים בבתי הספר, וכן פיקוח על יישום כלל תנאי תכנית אופק חדש בבתי הספר.

ד. הצטרפות בתי הספר, הגנים ומוסדות החינוך לתנאי העבודה החדשים תעשה בהדרגה.

ה. למען הסר ספק, מובהר כי החלטת תכנית אופק חדש במוסדות מוכרים שאינם רשמיים לא תביא לשינוי יחסי העבודה הנהוגים וכי לא יהיה בהן בכדי ליצור יחסי עובד-מעביד בין משרד החינוך לבין עובדי התאגידים, הבעלויות שלוחותיהם ומי מטעמם.

5. להקצות לתקציב התמיכה במוסדות תורניים סך של 925 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסך של 1,385 מיליון ש"ח בשנת 2024, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, בתכנית מספר 206902.

6. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, סכום של 225 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, בתכנית מספר 046303, לטובת תקציבי פיתוח במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, עבור רשויות הנגב והגליל ועבור ההתיישבות הצעירה.

7. לייעד מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, סכום של 200 מיליון ש"ח בשנת 2023, בתכנית מספר 830304 לטובת הקמה וקידום מיזמים בתחום המורשת הלאומית והמקומית והנחלת המורשת היהודית. הקצאת הסכומים בפועל תיעשה לאחר קבלת החלטת ממשלה נוספת שתפרט את היעודים הפרטניים של הסכום האמור.
8. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, סכום של 400 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 600 מיליון ש"ח בשנת 2024 לשם קידום תכנית להבטחת הביטחון התזונתי.
9. לשם הקלה בנטל תשלומי ההורים בשנות הלימודים תשפ"ג ותשפ"ד להנחות את שר החינוך לקדם תכנית להשתתפות המדינה בתשלומי הורים לחינוך בחינוך הפנימייתי ותכניות העשרה במוסדות החינוך העל-יסודיים. לצורך מימון התכנית יוקצה, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, סכום של 150 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, בתכנית מספר 206701, כמפורט בנספח א'.
10. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 237 מיום 24 בפברואר 2023, לקבוע כי תקציב משרד ירושלים ומסורת ישראל יעמוד על 250 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, בכפוף להבאת החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב.
11. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 237 מיום 24 בפברואר 2023, לקבוע כי תקציב הרשות לזהות יהודית במשרד ראש הממשלה יעמוד על 120 מיליון ש"ח בשנת 2023, ועל 165 מיליון ש"ח בשנת 2024, בכפוף להבאת החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב.
12. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, בשנת הכספים 2023 סכום שלא יעלה על 1,845 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 2024 סכום שלא יעלה על 2,433 מיליון ש"ח לצורך יישום הסכמים קואליציוניים, זאת על פי החלוקה הקבועה בנספח א' להלן.
13. תנאי ליישום החלטה זו, הוא קבלת חוות דעת מקצועית של המשרד וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801, ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באיזכורם של הגופים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות, אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בסעיפים אלו ובנספח א' שלהלן לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי, ככלל, לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:
- א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.
- ב. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.
14. ככל שיהיה שינוי בסכומים המוקצים לטובת יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, יופחתו הסכומים שיוקצו לטובת השינוי האמור מתוך הסכומים המפורטים בנספח א' להחלטה זו, בשיעור זהה, כך שסך הסכומים שיוקצו לטובת יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך לא יעלו על הסכומים האמורים בסעיף 1(א) ו-1(ב) לעיל.
15. לקבוע כי החלטה נוספת תובא לאישור הממשלה להקצאת הסכומים הבאים, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241:
- א. סכום שלא יעלה על 250 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 לרשות לקידום המגזר החרדי;
- ב. סכום שלא יעלה על 100 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום שלא יעלה על 200 מיליון ש"ח בשנת 2024 לטובת יחידה לפיתוח הפריפריה החברתית במשרד הפנים.
16. להקצות למשרד העליה והקליטה 30 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 עבור תכנית לעידוד עלייה באמצעות תכניות ביקורים בישראל ללימודי יהדות וחיזוק הזהות היהודית. לצורך כך, יוקצו סכום של 13 מיליון ש"ח מתקציב הפעולות של משרד ראש הממשלה, וסכום של 17 מיליון ש"ח מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, בתכנית מספר 301208.

נספח א' – תקציבים הנובעים מהסכמים קואליציוניים:

משרד	מספר תכנית	שם תכנית	סכום בשנת 2023 (ש"ח) אלפי	סכום בשנת 2024 (ש"ח) אלפי	פירוט
רה"מ	045103	מערך הגיור	2,000	3,500	בירור יהדות
רה"מ	045104	תמיכה בארגוני הנצחה	-	4,000	מרכז מורשת גוש קטיף
רה"מ	045104	תמיכה בארגוני הנצחה	10,000	10,000	מרכז מורשת גנדי - תגבור היקף הפעולות בהקמת המרכז להנצחת זכרו ופועלו של רחבעם זאבי
רה"מ	045110	פרויקטים והחלטות ממשלה	1,500	1,500	תחזוקת מנהרות הכותל
תפוצות	045203	משרד התפוצות	1,000	1,000	תכנית סטודנטים למאבק באנטישמיות
ירושלים ומסורת ישראל	045211	משרד ירושלים ומסורת ישראל	1,000	1,000	פעולות טווח ארוך - החברה לפיתוח הרובע
ירושלים ומסורת ישראל	045211	משרד ירושלים ומסורת ישראל	2,000	2,000	פעילות לחיזוק מעמד ירושלים כבירת תיירות לאומית
ירושלים ומסורת ישראל	045211	משרד ירושלים ומסורת ישראל	7,500	7,500	ה"מ עם עולם - יום ירושלים
מורשת	045212	משרד מורשת	15,000	5,000	מורשת, תיעוד ההתיישבות, מרכז הציונות הדתית, בית ראשונים בהתיישבות, מורשת הפועל המזרחי
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	135,000	150,000	חיזוק הזהות היהודית באמצעות מיזמים משותפים, פרויקטים שונים, מבחני תמיכה ופעולות בקרב סטודנטים, חיילים, חיילים משוחררים
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	9,000	16,000	פעולות המנהלת לזהות יהודית
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	6,000	6,000	תרבות יהודית - פרויקטים ייחודיים ברשויות מקומיות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	3,500	5,000	תרבות יהודית - פעולות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	50,000	50,000	תרבות יהודית
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	35,000	41,000	גרעינים משימתיים
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	50,000	30,000	זהות יהודית - מיזמים, מכרזים ופעולות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	60,000	60,000	גרעינים משימתיים - הכשרות להגברת המקצועיות, שיווק ומיתוג הקהילות, מערך סיוע בשעת חרום, בינוי התיישבות משימתית, קהילות בין דוריות בערים מעורבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	40,000	35,000	סיוע לרשויות המקומיות בשמירה על שטחי C ביו"ש
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	13,000	13,000	מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	202,000	202,000	החטיבה להתיישבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	12,000	12,000	מרכזים להעמקת החינוך
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	2,000	-	פעילות לעידוד וחיזוק מערך הגיור
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	5,000	5,000	פרויקטים לחיזוק הזהות היהודית והציונית של הקהילות היהודיות בעולם ולעידוד העלייה לארץ
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	4,000	1,000	הנחלת מורשת הרב דרוקמן לציבור הרחב

משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	5,000	5,000	סל תמריצים לעידוד הגירה חיובית לערים מעורבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	0	20,000	בינוי ושיפוץ במכונות
הנגב והגליל	046303	פיתוח הנגב והגליל	5,000	5,000	רשות לפיתוח הגליל
משפטים	085101	מטה המשרד	3,000	3,000	משפט עברי
משפטים	085101	מטה המשרד	3,000	3,000	חיזוק פעילות בתי הדין לממונות
ביטחון	151101	הוצאות ביטחוניות	6,000	6,000	תלמידי ישיבות הסדר
רשויות מקומיות	181102	מענקים אזוריים	10,000	10,000	מענק בטחוני מיוחד לרשויות יו"ש למימון הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני והשלכותיו
רשויות מקומיות	181102	מענקים אזוריים	1,000	1,500	ועד מקומי חברון
רשויות מקומיות	181103	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות	-	11,000	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות
רשויות מקומיות	181103	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות	4,000	4,000	תמיכה בארגונים המסייעים בתחומי הטיפול בחללים באסונות
מורשת	194201	רשות העתיקות	12,000	12,000	פרויקטים פיתוח ברשות העתיקות
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	3,000	3,000	אירועי תרבות ברשויות
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	3,000	3,000	מכוני מחקר תורניים
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	5,000	5,000	סיוע לפעילות ולמוסדות תרבות המקיימים אורח חיים דתי
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	3,000	3,000	יד בן צבי – מיזמים עם הקהילה האתיופית ומיזמי חברתיים
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	25,000	25,000	פעילויות תרבות חרדית
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות	15,000	16,000	תכנית מורשה - הגברת והעצמת הסולידריות עם מדינת ישראל, הזהות היהודית והישראלית והמודעות לתוצאותיה של ההתבוללות בקרב יהדות התפוצות
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות	4,000	4,000	רשות זיכרון י"ד ושם"
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות	8,500	5,500	הגשמה ציונית בתפוצות
חינוך	206301	יסודי וחטיבות ביניים	62,000	21,000	תגבור החינוך היסודי וחטיבות הביניים
חינוך	206302	החינוך העצמאי	4,000	4,000	החינוך העצמאי - תכנית חינוך לזהירות בדרכים
חינוך	206305	מוסדות הפטור	120,000	40,000	תגבור החינוך החרדי במוסדות הפטור
חינוך	206305	מוסדות הפטור	170,000	56,000	קולות קוראים בחברה החרדית
חינוך	206601	המנהל לחינוך התיישבותי	40,000	13,300	מכסות עליית הנוער וקליטת מוסדות חדשים, תוספת למימון אחזקת תלמידים בפנימיות בהם שיעור התלמידים המתקצבים נמוך
חינוך	206601	המנהל לחינוך התיישבותי	10,000	10,000	כפרי נוער
חינוך	206601	המנהל לחינוך התיישבותי	-	40,000	שיפוץ ובינוי פנימיות המפוקחים
חינוך	206701	פעילות ופרויקטים	28,000	28,000	חנוך לנוער - תכנית למניעת נשירה בישיבות
חינוך	206701	פעילות ופרויקטים	4,000	4,000	תמיכה במוסדות ציבור בתחומי הדרכה, סיורים חינוכיים, טבע וסביבה
חינוך	206701	פעילות ופרויקטים	35,000	35,000	מענק ירושלים לחינוך - תכניות ויוזמות חינוכיות ייחודיות לעיר ירושלים.
חינוך	206701	פעילות ופרויקטים	30,000	30,000	מענק ירושלים לחינוך - אירועים לציון י"ט בכסלו וג' באלול, תרבות יהודית מותאמת לאורח החיים

הדתי ופרויקטים משותפים עם רשתות חינוך, פעילות זיכרון לרבני הציונות הדתית, חג הסיגד, ריקוד דגלים, תאטרון יהודי, תנועות נוער, פעילות עם מתנדבי שירות לאומי, ואירועים להרמת קרנה של תורה					
פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי י"א ו-י"ב	9,000	9,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
שילוב בקהילה של מתבגרים המתמודדים עם קשיים נפשיים, חיבורים בחברה הישראלית, נג"ב (נוער גבעות במרכז)	10,000	10,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
כנפי רוח	4,000	3,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
תמיכה בארגוני נוער	63,000	20,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
פעולות לחיזוק וסיוע לנוער בסיכון	20,000	6,300	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
גרעינים תורניים	40,000	10,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
מכינות אופק	20,700	23,100	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
תנועות נוער	14,300	14,300	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
שנת שירות	7,600	7,600	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
כפרי סטודנטים	5,000	5,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
סיירות בחינוך	2,000	2,000	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
הגדלת הסבסוד במסגרת תכנית צהרונים ניצנים ל-100% במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ופטור	50,000	16,000	הארכת יום הלימודים	206702	חינוך
מענה תקציבי למאפיינים הייחודיים של החמ"ד, סיוע לרשתות חינוך בחמ"ד, תגבור שעות לימוד במקצועות יהדות בחינוך – על יסודי	65,000	22,000	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
מענה תקציבי למאפיינים הייחודיים של החמ"ד, סיוע לרשתות חינוך בחמ"ד, תגבור שעות לימוד במקצועות יהדות בחינוך – יסודי	20,000	20,000	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
חמ"ד פעילות לא פורמלית, סמינריונים	20,000	7,500	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
חמ"ד - מיזמים משותפים, מורשת הרב דרוקמן במערכת החינוך, קידום "לימוד תורה לשמה"	10,000	10,000	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
פעילות שלף	1,500	1,500	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
תגבור פעולות בסמינרים לעובדי הוראה	100,000	33,000	תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה	206801	חינוך
תמיכה בתרבות יהודית חרדית	95,000	95,000	תרבות יהודית	206901	חינוך
תשתיות ושיפוצים בשיבות הסדר ובישיבות מעודדות שירות צבאי	20,000	20,000	מוסדות תורניים	206902	חינוך
תלמידי חו"ל	60,000	30,000	מוסדות תורניים	206902	חינוך
גופי תיאום וקשר	11,000	11,000	מוסדות תורניים	206902	חינוך
פעולות רכש אגף מוסדות תורניים	2,200	2,200	מוסדות תורניים	206902	חינוך
השתתפות בשכר במועצות דתיות ואזוריות	53,000	14,000	מועצות דתיות	220101	שירותי דת
תמיכה במוסדות ציבור המפעילים אוצר בית דין בשנת השמיטה	-	6,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
תמיכה בשירותי ייעוץ והפריה	2,000	2,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
קשרים עם התפוצות	12,000	7,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
פוריות	6,000	6,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
יעוץ והדרכה בטהרת המשפחה	3,000	3,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
קשרים עם התפוצות - שו"ת קהילות חו"ל	2,000	2,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת

שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	5,000	10,000	מרכזים עולמיים
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	5,000	10,000	רבני קהילות
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	55,000	105,000	מבני דת
שירותי דת	220103	משרד ההתיישבות	2,900	2,900	קברי אבות
רווחה	230722	טיפול קהילתי באנשים עם מוגבלות	6,000	12,000	נופשונים לאנשים עם מוגבלויות
רווחה	231038	טיפול חוץ ביתי - שירותים אישיים וחברתיים	40,000	40,000	סיוע לפנימיות במחלקה למוסדות ציבור
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	4,000	4,000	תמיכה בארגונים המסיעים לנפגעי פעילות איבה ומשפחותיהם
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	5,000	10,000	הרשות למלחמה בעוני
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	5,000	10,000	כפרים לנוער בסיכון
רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	5,000	10,000	קשר עם הקהילה - נוער חרדי
רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	14,000	28,000	נוער חרדי מנותק בקהילה
רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	10,000	30,000	טיפול בצעירים ובצעירות
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	10,000	10,000	מענה רפואי לציבור - תמיכה בארגוני מתנדבים לאומיים
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	10,000	10,000	תמיכה במוסדות ציבור המוכרים כארגוני עזר הפועלים בתחום רפואת חירום
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	4,000	4,000	תמיכה במוסדות ציבור המפעילים מאגר מידע של תורמי מח עצם
בריאות	240714	בריאות הנפש	6,000	4,000	מרכזי חוסן ביו"ש
הגנת הסביבה	261201	פעולות יחידות המשרד	3,000	3,000	תכנית הסברה סביבתית
העבודה	364201	עידוד תעסוקת אוכלוסיות	52,500	52,500	לימודי תעודת הנדסאות במסגרת הסמינרים לנשים חרדיות
חינוך - פיתוח שיכון	600210	בניית כיתות לימוד	40,000	20,000	בינוי פנימיות ביו"ש
שיכון	700301	מגזר כללי	1,500	-	הנגשת מידע לבנייני מגורים לאוכלוסיה אזרחית
מורשת	830304	ירושלים ומורשת - פיתוח	3,000	3,000	העצמת תשתיות מורשת

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

המשך להחלטת ממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך" (להלן – **החלטה 241**) החלטה זו מובאת לצורך פירוט ההקצאות המיועדות על פי הסכמים קואליציוניים ועל פי הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית שנערכו בעת הקמת הממשלה, לצורך הגברת השקיפות בהליך הקצאת התקציב ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801 מחודש מרץ 2015 (להלן – **הנחיית היועץ**). לצד פירוט ההקצאות כאמור, ההחלטה קובעת את מקורות המימון והתנאים להקצאת הסכומים המיועדים לשימושים השונים. חוות דעת כלכלית של אגף התקציבים תוגש במקביל להצעת החלטת הממשלה.

סעיף 1

מוצע לקבוע כי הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241 יוקצו לטובת יישום הסכמים קואליציוניים על פי החלוקה הקבועה בהחלטה זו. אולם לאור גידול בגובה התקציב הנדרש למימון ההסכמים הקואליציוניים, אשר חורגים מהסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241 בסך של 5,699 מיליון ש"ח בשנת 2023 ובסך של 7,970 מיליון ש"ח בשנת 2024, יש לבצע פעולה מאזנת בהתאם לסעיף 40(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מוצע כי מימון החריגה כאמור יעשה באמצעות תיקון החלטת ממשלה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – **החלטה 238**), כך שמתוך הסכומים שהוקצו על פי סעיף 10(א) להחלטה 238 יוקצו סך של 399 מיליון ש"ח ב-2023 וסך של 770 מיליון ש"ח ב-2024 לצורך מימון החלטה זו, במקום שיוחזרו לשימוש משרדי הממשלה. עוד מוצע למחוק את סעיף 10(ב) להחלטה 238.

סעיף 2

מוצע להקצות למשרד הבריאות סך של 675 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 לצורך קידום תכנית בריאות לאומית לאור הצורך בחיזוק מערכת הבריאות הציבורית והשירות לאורח. לאור הגידול הדמוגרפי והזדקנות האוכלוסייה, לצד מחסור שהולך ומחריף בכוח האדם הרפואי, מוצע לקדם תכנית בריאות לאומית שתכלול הרחבה משמעותית של כוח האדם הרפואי, חיזוק מערך האשפוז, לצד קידום תכניות לאומיות בתחום הבריאות הציבורית בדגש על הזדקנות האוכלוסייה ושירותי גריאתריה, חיזוק מערך בריאות הנפש, ומניעת תחלואה וקידום בריאות. בנוסף התכנית תכלול עיבוי של מטה משרד הבריאות ו, אשר תכלול תוספת טכנולוגיות לסל הבריאות

סעיף 3

מוצע להקצות למשרד לביטחון לאומי סך של 350 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסך של 880 מיליון ש"ח בשנת 2024 לצורך קידום תכנית לחיזוק הביטחון הלאומי לשם הגברת הביטחון במרחב הציבורי אשר תכלול בין היתר התעצמות, הצטיידות ובינוי במשטרת ישראל והרחבת משמר הגבול. כמו כן המשאבים יישמשו לתוספת ימי מילואים ולהקמת פלוגות מילואים חדשות במשמר הגבול. בנוסף, כחלק מהתקציב האמור יוקצו משאבים להתעצמות טכנולוגית בשירות בתי הסוהר.

סעיף 4

במסגרת ההחלטה מוצע לקבוע כי יוקצה סך של 302 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-880 מיליון ש"ח בשנת 2024 עבור החלת תנאי השכר בתכנית אופק חדש על עובדי ההוראה במוסדות מוכרים שאינם רשמיים. על מנת לוודא כי תקציבים אלו משיגים את מטרותם בשיפור תנאי ההעסקה של עובדי ההוראה ומגייסים ישירות לעובדי ההוראה מוצע ליישם את החוזר "העסקת עובדי הוראה, עובדי בעלות, בבתי ספר לחינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים בהתאם לרפורמת אופק חדש בשנה"ל תשפ"ב" במלואו. עוד מוצע להקים מחדש את מנהלת היישום במשרד החינוך, כפי שנעשה בעת יישום רפורמת אופק חדש. המנהלת תהיה אחראית על הליך ההמרה של דרגות המורים מדרגות עולם ישן לעולם חדש, וכן פיקוח על יישום תנאי העבודה החדשים בבתי הספר. כאשר החלת ההסכם במוסדות החינוך תעשה באופן מדורג. לאור קביעת תנאי העבודה החדשים, ועל מנת לוודא כי נשמרת עצמאות מערכות החינוך, מובהר כי עובדי התאגידים לא יקיימו יחסי עובד מעביד מול המדינה.

סעיף 5

מוצע לקבוע כי לשם הגדלת התמיכה במוסדות התורניים תוקצה תוספת בסך 925 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-1,385 מיליון ש"ח בשנת 2024, זאת מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241.

סעיף 6

מוצע לקבוע כי בשנים 2023 ו-2024 יתוגברו תקציבי הפיתוח של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, עבור רשויות הנגב והגליל ועבור ההתיישבות הצעירה. לצורך כך יוקצו סך של 225 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024.

סעיף 7

מוצע להטיל על שר המורשת לקדם תכנית להקמה ולקידום מיזמים בתחום המורשת הלאומית והמקומית והנחלת המורשת היהודית, בעלות כוללת של 200 מיליון ש"ח על פני שנות התכנית. כל זאת, בכפוף להבאת החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט הקצאת התקציב כאמור.

סעיף 8

מוצע לקבוע כי לשם קידום תכנית להבטחת הביטחון התזונתי, יוקצה סכום של 400 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 600 מיליון ש"ח בשנת 2024, וזאת מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241.

סעיף 9

מוצע להנחות את שר החינוך לקדם תכנית להשתתפות המדינה בהוצאות עודפות לחינוך לשם הקלה בנטל תשלומי ההורים בחינוך הפנימייתי ותכניות העשרה במוסדות חינוך על יסודיים, שעלותה עד 150 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024.

סעיף 10

מוצע לקבוע כי תקציב משרד ירושלים ומסורת ישראל יעמוד על 250 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, וכי תובא החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב, זאת בשל הקושי לפרט במידה מספקת את ההקצאות המיועדות בו בטרם תבוצע עבודה מקצועית בעניין.

סעיף 11

מוצע לקבוע כי תקציב הרשות לזהות יהודית במשרד ראש הממשלה יעמוד על 120 מיליון ש"ח בשנת 2023 ועל 165 מיליון ש"ח בשנת 2024, וכי תובא החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב, זאת בשל הקושי לפרט במידה מספקת את ההקצאות המיועדות בו בטרם תבוצע עבודה מקצועית בעניין.

סעיף 12

מוצע לקבוע חלוקה מפורטת של הקצאת תקציבים ליישום הסכמים קואליציוניים בנספח א', אשר יכלול ציון של המשרד המבצע, התכנית בה מיועדת כל הקצאה להיות מוקצית, סכום מקסימלי להיקף ההקצאה ותיאור תמציתי של ייעוד ההקצאה.

סעיף 13

מוצע להבהיר כי ההקצאות על פי החלטה זו, לרבות כלל ההקצאות האמורות בנספח א', כפופות לעמידה בתנאים הקבועים בהנחיית היועץ, ובכלל זאת:

1. כי קבלת חוות דעת מקצועיות ומשפטיות אשר מהוות תנאי לקיום ההחלטה;
2. כי העברת התקציבים מתכנית הרזרבה לתקנות ייעודיות לאותם תקציבים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי, המאשרת את העברת התקציבים לתקנות הייעודיות;
3. כי תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון;
4. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.
5. כי ככלל, ייעוד התקציב יהיה לפעילויות קיימות ולא ניתן יהיה לפתוח בגינן תקנות חדשות;
6. כי אין בעצם שילוב התקצוב בתחומי התכניות השונות כדי לגרוע מכך שהביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים, על פי הכללים המחייבים בכל משרד, ובכפוף לכל דין.

סעיף 14

מוצע לקבוע כי ככל שיחולו שינויים בסדר העדיפויות לעניין יישום ההסכמים הקואליציוניים, אשר יביא לגידול בסך ההקצאה ליישום הסכמים קואליציוניים, תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכלל ההקצאות האמורות בנספח א' כך שסך ההקצאה המיועדת ליישום הסכמים קואליציוניים לא יעלה על המסגרות הקבועות בהחלטה זו.

סעיף 15

מוצע לקבוע מסגרת תקציבית עבור הקצאות ליישום הסכמים קואליציוניים לרשות לקידום המגזר החרדי וליחידה לפיתוח הפריפריה במשרד הפנים, אשר החלטה בעניין תובא לאישור הממשלה. זאת, בשל

הקושי לפרט במידה מספקת את ההקצאות המיועדות עבור משרדים אלו בטרם תבוצע עבודה מקצועית ביחידות הממשלתיות האמורות.

סעיף 16

מוצע כי למשרד העליה והקליטה יוקצו 30 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 עבור תכנית לעידוד עלייה באמצעות תכניות ביקורים בישראל ללימודי יהדות. לצורך מימון התכנית יקצה משרד רה"מ מתקציבו סך של 13 מיליון ש"ח, וסך של 17 מיליון ש"ח יוקצו מתוך המסגרת האמורה בסעיף 1 להחלטה 241.

תקציב

כמפורט בהחלטה ובנספח א'.

השפעה על מצבת כח אדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2177 מיום 18 בדצמבר 2016, שעניינה שמירה על מסגרות פסקליות לשנים 2017-2018 ויישום הסכמים קואליציוניים;

החלטה מס' 3393 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים לשנת 2019;

החלטה מס' 3394 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2020 ואילך;

החלטה מס' 366 מיום 9 בספטמבר 2020, שעניינה יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית לשנת הכספים 2020;

החלטה מס' 289 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ואילך;

החלטה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה תעודת הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024;

החלטה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לצורך הגברת השקיפות בהליך הקצאת התקציבים הנובעים מההסכמים הקואליציוניים, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.801 בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן – **הנחיה 1.1801**), הוחלט במסגרת החלטת הממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – **החלטה 241**), שהתקבלה במקביל לאישור הצעות אישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בממשלה, להקצות סכום כולל לכל אחת מהשנים לצורך יישום הסכמים קואליציוניים. כעת, במקביל לדיונים בוועדת כספים של הכנסת בהכנת הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 מוצע להביא לאישור הממשלה את פירוט הסכומים האמורים וחלוקתם לייעודים השונים.

יצוין כי הנחיה 1.1801 עוסקת הן ביישום הסכמים קואליציוניים שנכרתו לקראת הקמת הממשלה הנוגעים לחוק התקציב והן לגבי הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב, וזאת בין אם הסיכום נערך בכתב ובין אם בעל פה.

בהתאם להנחיה 1.1801 הסכומים האמורים בהצעת ההחלטה יעוגנו בנפרד במסגרת תכניות הרזרבה של משרדי הממשלה השונים שאליהם הם מיועדים למעט במקרים שבהם התקבלה חוות דעת משפטית ומקצועית לפיה ניתן להעביר את התקציבים לתקנות מפורטות (להלן – **התקנות הייעודיות**). **רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית ומקצועית, יוקצו הכספים בתקנות הייעודיות לצורך הוצאתן, בהתאם לייעוד המפורט בטבלה המצורפת כנספח א' להצעת ההחלטה.**

יודגש כי אין בהוראות המפורטות המופיעות בהצעת ההחלטה או באזכורם של הגופים הנזכרים בנספח להחלטה כדי לגרוע מכלל הבדיקות המשפטיות והמקצועיות הנדרשות ובכל מקרה החלטת הממשלה כפופה לקיום הבדיקות האמורות כתנאי להקצאת הסכומים המפורטים בה.

עוד יצוין כי בהתאם להנחיה 1.1801, הדרג הפקידותי במשרד הרלוונטי ובמשרד האוצר אחראי על יישום ההסכמים הפוליטיים. על פקיד הציבור העוסק ביישום ההסכם לקבל הוראות אך ורק מגורם מוסמך על פי דין. גורמים פוליטיים כמו חברי כנסת, סיעות הכנסת, שרים או סגני שרים שאינם מכהנים במשרד ממנו מועבר התקציב, או במשרד אליו הוקצה התקציב אינם גורם מוסמך על פי דין ולכן **לא** ייקחו חלק ביישום ההסכם ולא יתקבלו מהם הנחיות או הבהרות לעניין הקצאת הכספים והשימוש בהם.

עוד נקבע בהנחיה 1.1801 כי אם לאחר אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית התברר שלא ניתן ליישם את ההסכם הפוליטי התקציבי (מטעמים משפטיים או מקצועיים) אין לייעד מחדש את הכספים לפי בקשת הגורם הפוליטי שעמו נכרת ההסכם הפוליטי שלא ניתן ליישם.

בהתאם להנחיה 1.1801 ההליכים האמורים הם **תנאי** ליישום ההסכם הפוליטי התקציבי.

יצוין כי הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין. כמו כן, תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף לתכנית הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

בנוסף, בסעיף 15 להצעת ההחלטה צוינו במפורש הקצאות מפורטות בהצעת ההחלטה אשר ידוע כבר בשלב זה שתנאי ליישומן הוא קבלת החלטת ממשלה נוספת בשל היבטים אחרים נדרשים לעבודת הממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, הצעת ההחלטה כפופה לכלל הבדיקות המשפטיות והמקצועיות הנדרשות בהתאם להנחיה 1.1801, והן תנאי ליישומה של הצעת ההחלטה. זאת, בין אם מדובר בסעיפים הנוגעים להקצאת כספים בלבד ובין אם מדובר בסעיפים להצעה הכוללים היבטים מהותיים מעבר להקצאת סכומים בלבד.

בסעיף 8 להצעת ההחלטה מוצע להקצות סכום של 250 מיליון ₪ בשנת 2023 וסכום של 750 מיליון ₪ בשנת 2024 לשם קידום תכנית להבטחת הביטחון התזונתי (להלן – הקצאה לביטחון תזונתי) -

במהלך משבר נגיף הקורונה הקצה משרד הפנים למטרה דומה סכומים בהיקפים דומים בהתאם לאמות המידה שנקבעו בזמנו על ידי שר הפנים דאז וזאת מכוח הוראות סעיף 3ב(א2)(2)(ח) לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **אמות המידה הקודמות**), אשר נסמכות על זכאות להנחה בארנונה, ומקנות זכאות לתווי מזון.

אמנם הצעת ההחלטה אינה מתייחסת לאופן ההקצאה ויישומה כפוף ממילא לבחינה מקצועית ומשפטית כאמור, בדומה ליתר ההצעות, ואולם לנוכח היוזמה שעלתה ממשרד הפנים במטרה ליישם את הקצאת הכספים האמורים, כולם או חלקם, בהתאם לאמות המידה הקודמות, אציין בתמצית כדלקמן.

אמות המידה הקודמות שעל פיהן קובעות 3 מסלולי זכאות אשר נסמכים על הזכאות להנחה בארנונה שמעוגנת בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן – **תקנות הארנונה**):

1. תושבים שהוכרו על ידי הרשויות המקומיות כזכאים להנחה בארנונה לפי תקנה 2(א)(8) לתקנות הארנונה, שמזכה בהנחה לפי היחס שבין גובה ההכנסה למשפחה לבין מספר הנפשות בה (להלן – **מבחן הכנסה לנפש**);
2. תושבים שהוכרו על ידי הרשויות המקומיות כזכאים להנחה בארנונה לפי תקנה 2(א)(1)(ב) לתקנות הארנונה, שמזכה בהנחה בארנונה אזרח ותיק שמקבל השלמת הכנסה;

3. תושבים שעומדים בתנאי מבחן ההכנסה לנפש אך לא הגישו בקשה להנחה בארנונה מהרשות המקומית.

מי שפנה לקבלת הנחה בארנונה מהרשות המקומית שבה הוא מתגורר לפי מסלולי הזכאות המנויים בפסקאות (1) ו-(2) (להלן – **התקנות המזכות**) ונמצא זכאי לקבלה, יהיה זכאי אוטומטית גם לתווי מזון. לעומתו, מי שלא הגיש בקשה להנחה בארנונה, גם אם עומד בתנאים המהותיים של התקנות המזכות וגם אם הוא הוכר על ידי הממשלה כנוזק לפי מבחני הכנסה מקובלים אחרים, נדרש ליזום הגשת בקשה לקבלת תווי המזון.

בתמצית אציין כי לטעמי, אמות המידה הקודמות, אינן מתאימות לבחירת הזכאים לסיוע בביטחון תזונתי ומעוררות קשיים משפטיים מהותיים. כך גם עולה בצורה מובהקת מנתונים שנאספו בעניין ההקצאה שהתבצעה במהלך משבר הקורונה ואשר מלמדים על הלימה נמוכה בין משקי בית שנמצאים באי-ביטחון תזונתי למשקי בית שעומדים באותן אמות מידה.

קושי ראשון, שעולה מאמות המידה המוצעות לחלוקת תווי המזון, הוא כי הן נסמכות על מבחן הכנסה לנפש ולא על מבחן **הכנסה פנויה** (למשל, לרכישת מזון), אשר הוא המבחן המקובל היום במערכת הרווחה.

כך למשל, מבחן ההכנסה לנפש מתעלם מהוצאות קבועות שיש לכל משק בית ואינן תלויות במספר הנפשות בו, ולכן הוא מכוון למשפחות גדולות, אשר בעיקר הן יהיו זכאיות לתווי מזון. כך, מבחן ההכנסה לנפש יוצר עיוות והבחנה שאינה רלוונטית בין משפחות גדולות למשפחות קטנות, גם כשההכנסה הפנויה שלהן נמוכה יותר ולכן חוסר הביטחון התזונתי שלהן גדול יותר.

קושי שני, הוא שהתקנות המזכות לא כוללות את מי שעומד במבחן ההכנסה לנפש, אך לא הגיש בקשה להנחה בארנונה לפי התקנות המזכות מכל סיבה שהיא, וזאת בפרט לגבי מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, ונוזקים אחרים שמקבלים קצבאות מהמדינה, בין היתר, בשל מצבם הכלכלי, אשר מידע אודותיהם מצוי בידי גורמי הממשלה השונים. כך למשל, לגבי מי שאינו מחזיק במבנה מגורים. כך, לגבי מי שזכאי להנחה בארנונה אחרת, שלא לפי התקנות המזכות, ששיעורה גבוה יותר. כך גם לגבי מי שהרשות המקומית שבה הוא מתגורר אינה מעניקה הנחות בארנונה לפי מבחן ההכנסה לנפש. כך גם לגבי מי שלא מיצה זכות זו.

בהקשר זה יש כמובן הבדל מהותי בין זכאות אוטומטית לבין זכאות לפי בקשה יזומה, כאשר מימוש הזכאות מחייב ידיעה בדבר האפשרות לקבל תווי מזון, ואחריה פניות לתהליך הבירוקרטי, ובמסגרתו איסוף מסמכים, פנייה לרשות המקומית וכיוצא באלה, והכל לגבי מידע אישי רגיש ביותר שגם הוא, כשלעצמו, מהווה חסם לפניה. כידוע, אוכלוסיות מוחלשות לרוב מתקשות לגייס את הפניות והמשאבים למיציא זכויותיהן, ולכן ההכרח ליזום את הבקשה עשוי להוות עבורן חסם ממשי במימוש הזכאות לתווי המזון.

לכל אלה יש להוסיף כי בדיקות ומחקרים שונים שנעשו בקשר לסיוע בתקופת הקורונה, נותנים ביטוי כמותי לאי-התאמתן של התקנות המזכות לצורך בסיוע בביטחון תזונתי ולקשיים האמורים ומלמדים על הלימה נמוכה בין הימצאות באי-ביטחון תזונתי לבין קבלת תלושי מזון

במסגרת הסיוע בתקופת משבר הקורונה לפי אמות המידה הקודמות.

עוד יצוין כי ככל שהכוונה להקצות את הכספים במשרד הפנים הרי שמדובר בתחום שאינו נכלל במסגרת תחומי האחריות של משרד הפנים והוא אינו המשרד הממשלתי הרלוונטי לעיסוק בנושא. עניין זה משליך על עבודת המטה והיכולת לגבש את אמות המידה שיבטיחו כי תלושי המזון יגיעו לידי האוכלוסייה הרלוונטית. על כן, נדרשת עבודת מטה מסודרת שתכלול את כל משרדי הממשלה הרלוונטיים ואת המוסד לביטוח לאומי לגבי שני היבטים אלו, וזאת בטרם יוקצו הסכומים לצורך חלוקת תלושי מזון.

עוד יצוין כי כבר היום משרד הרווחה מפעיל שתי תכניות שתכליתן דומה, אחת שבמסגרתה הוא תומך בעמותות ואחרת שבמסגרתה הוא מפעיל מיזם. שתיהן למטרות ביטחון תזונתי.

במצב דברים זה, קשה להלוו את הקמת מסלול שלישי, אצל משרד שאינו עוסק בתחום והאמור אף אינו נמנה על תחומי אחריותו, וזאת ללא העברת תחומי אחריות לפי חוק יסוד: הממשלה. עוד יצוין כי כלל לא ברור אם הממשק לרשויות המקומיות ולגורמים בהם שעוסקים בארנונה מתאים לעניין. זאת, כאשר ממילא למשרד הרווחה קשר למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, כך שכלל אין הכרח במעורבות משרד הפנים. לכל אלה יש להוסיף כי בהתאם להצעת ההחלטה כאמור ממילא **"תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון."**

לנוכח כל הקשיים האמורים, ובשים לב לנתונים האמפיריים שנמצאו, לטעמי, אמות המידה הקודמות אינן יכולות לעמוד מקצועית ומשפטית. אמות מידה אלה, גם אם התאימו לסיוע בתקופת הקורונה, אשר התאפיינה בחוסר ודאות ובצורך לאפשר מענים זריזים לסוגיות שונות וביניהן פגיעה במצב הכלכלי של אוכלוסיות מוחלשות ממילא, בוודאי אינן מתאימות כעת בהתחשב בכל האמור, ויש לערוך בחינה סדורה של מכלול השיקולים הרלוונטיים לצורך קביעת אמות מידה חדשות להקצאת הכספים, והכל **בטרם** תתבצע ההקצאה בפועל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מצורפת עמדת הייעוץ המשפטי למערך הגיור ביחס להקצאת הסכומים ל-"**בירור יהדות**" כאמור בנספח א' להצעת ההחלטה.

מעבר לחוות הדעת האמורה עד מועד שליחת חוות דעת זו למזכירות הממשלה **לא** התקבלו חוות דעת נוספות מהיועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. כאמור, הצעת החלטה זו כפופה לקבלת אותן חוות דעת כתנאי להקצאת הכספים בפועל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. יו"ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



היועצת המשפטית

ירושלים, כ' באייר התשפ"ג

11 במאי 2023

סימוכין : 5721506394

לכבוד

עו"ד אסתי פלדמן

לשכה משפטית, משרד האוצר

הנדון: יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית
בשנים 2023 ואילך – חוות דעת בנושא ארגון רבני צהר (ע"ר) – תקצוב פרויקט
"שורשים" לבירור יהדות בתקנה 045103

בהמשך לפנייתכם באשר להצעת החלטה ליישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, המקצה למשרד ראש הממשלה - מערך הגיור (להלן – **המשרד**) סך של 5.5 מיליון ₪ לשנים 2023-2024 עבור בירור יהדות, ובהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1801, מועברת בזה התייחסותנו, כדלהלן:

1. פרויקט "שורשים" הוא פרויקט לבירור יהדות המתבצע על ידי עמותת ארגון רבני צהר (להלן – **ארגון רבני צהר**), אשר הקימו מערך הפועל מזה שנים לבירור יהדותם של אזרחים ותושבי קבע הנזקקים לכך (להלן – **פרויקט שורשים**). חוות דעתם של מבררי היהדות בפרויקט "שורשים" מוגשות לבית הדין הרבני, אשר לו הסמכות להכריע בבירור היהדות.

2. פרויקט שורשים מסייע באופן משמעותי ביותר בהליך בירור היהדות, שכן במסגרתו פועל ארגון רבני צהר ע"י מומחים מטעמו לבירור יהדות בארץ או במדינות המוצא של בני המשפחה של הפונים בחו"ל ובאופן זה מביא לאישור יהדות עבור אלפי אנשים מידי שנה. ארגון רבני צהר מכין תיק מסמכים מלא וחווה דעת עבור הפונה לצורך העברתו לבית הדין הרבני. החל מחודש אפריל 2017 שולב בוועדת ההיגוי שמלווה את ביצוע הפרויקט גם נציג מטעם בית הדין הרבני. לפרויקט שורשים ניסיון ומומחיות בעבודת בירור יהדות ולו כלים מיוחדים המאפשרים את עבודתו, למשל: גישה ל"צלב האדום", ל"יד ושם" וכן גישה לקהילות היהודיות בחו"ל. בנוסף פעילותו של פרויקט שורשים מתפרסת על פני כל המדינה ומתקיימת קבלת קהל בשלוחות שונות ברחבי הארץ, מה שמאפשר את הנגשת השירות גם לאוכלוסייה המתקשה להתנייד. ממצאי בירור של פרויקט שורשים מוכרים ומקובלים על בתי הדין הרבניים, הם נעזרים בתיק המסמכים ומסתמכים על הממצאים של שורשים כדי לאשר את יהדותו של הפונה. באופן זה, ארגון רבני צהר הוא גוף ייחודי, ולידיעת מערך הגיור גוף יחידי, אשר רק הוא יכול לממש את הייעוד העומד בבסיס ההקצאה המוצעת, כגוף חיצוני המעניק חוות דעת לבתי הדין הרבניים.



היועצת המשפטית

3. לפרויקט שורשים חשיבות רבה לא רק עבור פונים העומדים להינשא, אלא גם עבור פונים המבקשים לעבור הליך גיור. אי לכך הורחב בעבר פרויקט שורשים גם לבירור יהדותם של מי שאינם עומדים להינשא אלא פונים להליך של גיור. יובהר כי קיומו של הליך בירור יהדות עבור הפונים להליך של גיור, חוסך את הצורך בהליך של גיור ארוך ויקר ומונע עוגמת נפש רבה לפונים ובני משפחותיהם. פעמים רבות מגיעים פונים ומבקשים לעבור הליך גיור, במקרה שבו הם אינם בטוחים ביהדותם ואין בידם אסמכתאות המעידות על יהדותם. אולם, לעיתים מדובר בפונים אשר להם שורשים יהודיים כדין, ולמעשה אינם צריכים כלל לעבור הליך של גיור.

כמו כן בית הדין המיוחד לגיור מחויב לברר אם המבקש הוא יהודי טרם דיון בבקשתו לגיור. ככל שיש אפשרות שניתן להוכיח את יהדות המבקשים להתגייר, מערך הגיור מפנה אותם לפרויקט שורשים.

4. בשנים האחרונות מערך הגיור התקשר עם ארגון רבני צוהר **במיזם משותף** לפרויקט שורשים. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 674 מיום 8.11.2015, והחלטת ממשלה מס' 1458 מיום 17.5.2016, התקשר מערך הגיור עם ארגון רבני צוהר במיזם משותף מיום 1.7.2017 עד ליום 31.12.2018 בעלות של 14,687,734 ₪. ההתקשרות הוארכה ללא תוספת תקציב מיום 1.1.2019 עד ליום 31.12.2019. מערך הגיור נאלץ לעצור את ההתקשרות החל מחודש ינואר 2020 בשל היעדר תקציב. ביום 9.9.2020 החליטה הממשלה (החלטה מס' 366) לתקצב את פרויקט שורשים בהיקף של 1 מיליון ש"ח מתקציב המדינה, ולאחר אישור ועדת המכרזים וועדת הפטור המשרדית, ביום 19.1.2021 נחתם הסכם ההתקשרות המשך עם ארגון רבני צוהר בסך של 1 מיליון ₪ (השתתפות המשרד) עד ל-5 חודשים, דהיינו - עד ליום 18.6.2021.

ביום 1.8.2021 החליטה הממשלה, (החלטה מס' 289), לתקצב את הפרויקט לבירור יהדות בסך של 3.5 מלש"ח לשנת 2021 ו-3.5 מלש"ח נוספים לשנת 2022. ביום 31.1.22 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם ארגון רבני צוהר במיזם משותף להפעלת הפרויקט למשך שנה מיום החתימה עם אופציה להארכה לשנה נוספת. ביום 28.3.2022 תיקנה ועדת המכרזים את הפרוטוקול ואישרה את ההתקשרות למשך שנתיים מיום החתימה על ההסכם, באותו סכום - 14 מלש"ח. ביום 10.4.2022 אישרה ועדת הפטור את ההתקשרות לשנתיים מיום 10.4.2022, וביום 11.5.2022 המשרד התקשר בהסכם עם ארגון רבני צוהר בהתאם לאישור זה.

מהיחידה המקצועית (מערך הגיור) נמסר כי החלטת ממשלה מס' 289 מיום 1.8.2021 תקצבה כספים לטובת הפרויקט לשנים 2021-2022 ויושמה במהלך שנתיים החל משנת 2022, ומבקשת כי גם במקרה דנן, הגם שהצעת ההחלטה המובאת כעת לאישור הממשלה מתייחסת לתקצוב הפרויקט לשנים 2023 ו-2024, הכספים ישמשו להארכת ההתקשרות לשנתיים, החל מאפריל 2024, ככל שיספק התקציב.



היועצת המשפטית

5. התקשרות חדשה במיזם משותף עם ארגון רבני צוהר או הארכת ההתקשרות תיבחן בוועדת מכרזים, לפי כל דין. למשרד אין כל התקשרות נוספת עם ארגון רבני צוהר, וההתקשרות עמו בעבר היתה לצורך פרויקט שורשים בלבד.

6. היחידה המקצועית מציינת שהיא מקבלת דיווח חודשי של היקפי הפעילות והתיקים המטופלים במסגרת פרויקט שורשים. כמו כן, ועדת היגוי שמטרתה יישום תכנית העבודה מתכנסת מעת לעת, והיחידה מעורבת בקביעת קצב ההתקדמות ובפריסת התקצוב ובאישור התשלום. ארגון רבני צוהר מחויב ע"פ הסכם כי תקציב הפרויקט ופעילותו ינוהלו במערכות כספיות נפרדות משאר פעילותו הכספית ונדרש להציג נתוני תקציב הוצאות, פירוטם וכל מסמך או תיעוד שיידרש על ידי המשרד בדבר הפרויקט, כך שהמשרד יוכל לפקח שהכספים עבור הפרויקט אכן יועברו עבור פרויקט שורשים, ולא בגין כל פעילות אחרת של ארגון רבני צוהר.

מצ"ב התייחסות היחידה המקצועית, **כנספח א'**.

7. כמו כן, ארגון רבני צוהר העביר התחייבות כנדרש בהתאם לסעיף 39 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1801 כי קבלת הכספים שהוקצו במסגרת ההסכם הפוליטי, אינה כרוכה בכל התחייבות ישירה או עקיפה, לרבות התחייבות עתידית, בין אם בכתב ובין אם בעל פה, כלפי הגורם הפוליטי או מפלגתו מצדו של הגוף או גופים הקשורים אליו.

מצ"ב התחייבות ארגון רבני צוהר, **כנספח ב'**.

8. חשב המשרד, מר רועי בנבנישתי, נתן את אישורו להקצאה, בהתאם לסעיף 38 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1801.

9. בשים לב לאמור לעיל, בהתבסס על המידע שנמסר לנו, קבלת חוות הדעת של היחידה המקצועית והתחייבות ארגון רבני צוהר כאמור; ולאחר בחינת הדברים בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801, ובכללה בהתייחס לתקינות ההקצאה, עמידתה בהוראות כל הדין והכללים המחייבים במשרד וכן עמידתה בכללי המשפט המינהלי – אין מניעה משפטית להקצאה המפורטת לעיל בהצעת ההחלטה, ולהעברת הכספים לייעודם ולמימוש הפעולות באמצעות ארגון רבני צוהר.

בברכה,

יסמין אגמון, עו"ד

ממונה מוקד ידע ייעוץ משפטי
מערך הגיוור

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

כ"א אייר תשפ"ג
12 מאי 2023

חוות דעת כלכלית נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים 2023-2024

בהמשך להסכמים הקואליציוניים להקמת הממשלה ה-37 ולהצעת ההחלטה להקצאת התקציבים הקואליציוניים, להלן עמדת אגף התקציבים באשר להשלכות הכלכליות של חלק מהצעדים המופיעים בהחלטה. בשל העובדה כי ההחלטה העקרונית לגבי הקצאת הסכומים כמפורט להלן התבצעה בעת עריכת ההסכמים הקואליציוניים, ועל כן לא הוצגו ההשלכות הכלכליות הרחבות של המהלך בעת קבלתה, אנו רואים חשיבות רבה להצגה זו בפני מקבלי ההחלטות.

עיקרי הדברים

- מדינת ישראל נהנתה מצמיחה כלכלית מרשימה בעשרים השנים האחרונות, אשר נבעה בין היתר ממדיניות ממשלתית שעודדה השתלבות בתעסוקה. שיעורי התעסוקה של נשים וגברים בישראל גבוהים מהממוצע ב-OECD. עם זאת, שיעורי התעסוקה של גברים חרדים ונשים ערביות עודנו נמוך. הגידול בשיעור התעסוקה של גברים חרדים הוא פוטנציאל הצמיחה המרכזי של ישראל בשנים לבוא מבחינת שוק העבודה.
- נכון לסוף שנת 2022, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עומד על כ-53%, והינו נמוך משמעותית משאר קבוצות ההשוואה.
- במסגרת הצעת ההחלטה מוצע להגדיל את תקציבי מוסדות חינוך שאינם רשמיים בהיקף של כ-1,220 מיליוני ש"ח וכן להגדיל את תקציב מבחני התמיכה במוסדות תורניים בהיקף של כ-75% ביחס למצב הנוכחי (כ-900 מיליוני ש"ח מעבר לסכום שהוקצב לנושא זה בשנים האחרונות).
- כמו כן מוצע לחלק קצבאות בדמות כרטיסי מזון לאוכלוסיות הזכאיות להנחה בארנונה מטעמי הכנסה או מבחני הכנסה אחרים בסכום של 1,000 מיליוני ש"ח בשנים 2023-2024.
- הגדלת התמיכה במוסדות תורניים וחלוקת תלושי מזון במנגנון קצבתי תגדיל את התמריץ לאי-השתתפות בתעסוקה ותביא לפגיעה מידית בו. על פי הערכות עבר, הגדלת תקציב הישיבות בהיקף של 1,000 ש"ח לאברך צפויה להביא להפחתה של 4.7 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של קבוצה זו¹, כך שהגדלה חלקית כפי שמוצע תביא לפגיעה בשיעור חלקי מהאמור.
- הגדלת תקציבי מוסדות חינוך שאינם רשמיים ללא דרישה לעמידה בחובת פיקוח ולימודי מקצועות היסוד תביא להרחבת פערי המיומנויות ותביא לפגיעה בהשתתפות בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות בטווח הבינוני - ארוך. כפי שהוכיח ניסיון העבר, הגדלת תקציב המוסדות מתואמת עם מספר הלומדים בהם, ועתידה להביא לגידול מתמיד במספר הבוגרים חסרי מיומנויות נדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ומיצוי כושר השתכרות. במצב זה, גם אם בוגר

¹ חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים, כפיר בן וואב קריל, אגף הכלכלנית הראשית, 2019.

מערכת החינוך החרדית ירצה להשתלב בשוק התעסוקה הוא יהיה חסר מיומנויות יסוד וצפוי להשתכר, בממוצע, באופן נמוך משמעותי, מעמיתו בוגר מערכת החינוך הרשמית.

○ כמו כן, ההצעה תצמצם משמעותית את העדפת החינוך הרשמי על פני מוסדות שאינם רשמיים, ותבטל לחלוטין את ההעדפה התקציבית של החינוך הממלכתי בהשוואה לרשתות החינוך החרדיות.

○ זאת ועוד, ממשלות עבר פעלו להרחבת תכנית הלימודים הישראלית בבתי ספר במזרח ירושלים במקום תכנית הלימודים הירדנית "אלתאוג'יה" הגלמדת במרבית מוסדות החינוך באזור ונמצאת בפיקוח הרשות הפלסטינית. צמצום הפער בין תקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי לחינוך הרשמי צפוי לפגוע במאמצים אלה ולהסיגם לאחור.

○ קידום מקביל של הגדלת התקצוב למוסדות החינוך הפרטיים הבלתי מופקחים, הקמת מנגנון תחליפי למתן קצבאות דרך חלוקת כרטיסי מזון לפי זכאות להנחה בארנונה או מבחני הכנסה אחרים, והגדלת תקציב הישיבות צפויים ליצור מערכת תמריצים אנטי כלכליים המעודדים יציאה משוק העבודה והקטנת כושר ההשתכרות בטווח הקצר והארוך.

○ עוד טרם יישום החלטת הממשלה והשפעותיה השליליות הצפויות על המשק, ללא שינוי בשיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים, אובדן התוצר המצטבר עד לשנת 2060, צפוי להגיע לכדי 6,708 מיליארד ש"ח.² בנוסף, בשנת 2065 יהיה צורך בהעלאת המיסים הישירים ב-16% על מנת לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת הגירעון.³

○ יובהר כי עמדה זו מציגה את ההיבטים הכלכליים המרכזיים בהחלטה בלבד ואינה מתייחסת לפן ערכי או אחר ששוקלת הממשלה בבואה לקבל החלטות.

הממונה על התקציבים

יוגב גרדוס



² מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
³ הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

הקדמה

מדינת ישראל נהנתה מצמיחה כלכלית מרשימה בעשרים השנים האחרונות, אשר נבעה בין היתר ממדיניות ממשלתית שעודדה השתלבות בתעסוקה. שיעורי התעסוקה של נשים וגברים בישראל גבוהים מהממוצע ב-OECD. עם זאת, שיעורי התעסוקה של גברים חרדים ונשים ערביות עודנו נמוך. הגידול בשיעור התעסוקה של גברים חרדים הוא פוטנציאל הצמיחה המרכזי של ישראל בשנים לבוא מבחינת שוק העבודה. לפיכך – שיפור ההשכלה והפריץ ויצירת תמריצים נכונים ליציאה לעבודה הינם קריטיים להמשך הצמיחה של ישראל, ולצמצום פער התוצר לנפש בין ישראל לבין המדינות המובילות בעולם.

אחד הכלים המרכזיים להשתלבות אוכלוסיות בשוק העבודה הוא מתן השכלה איכותית ורלוונטית. במשך שנים רבות קידמו ממשלות ישראל השונות מדיניות של העדפת החינוך הרשמי – זאת בהתאם לחקיקה הקיימת ולהחלטות ממשלה בנושא. העדפת החינוך הרשמי נועדה לספק חינוך איכותי ושוויוני לכלל התלמידים בישראל. העדפה זו עוגנה עם הקמת המדינה בחוק לימוד חובה תש"ט-1949, ולאחר מכן בחוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953. החינוך הרשמי מיישם את הזכות לחינוך כפי שנקבעה באמנה הבינלאומית לזכויות הילד, עליה חתמה ישראל ביולי 1990.⁴ עם השנים על ידי קידום רפורמות והסכמים שונים – ניסתה הממשלה לשפר את איכותו של החינוך הרשמי, תוך שימת דגש רב על ההתמקצעות של עובדי ועובדות ההוראה.

הצעת המחליטים הנוכחית פועלת בכיווני מדיניות המנוגדים לצורך להביא לכניסה לשוק העבודה של גברים חרדים ובמידת מה גם של ערביי מזרח ירושלים. כמו כן, היא מצמצמת באופן משמעותי את ההעדפה שהתקיימה עד היום לחינוך הרשמי, ובכך היא עלולה לפגוע בטווח המידי ובטווח הבינוני בתוואי הצמיחה של המשק.

קידום מקביל של הגדלת התקצוב למוסדות החינוך הפרטיים הבלתי מופקחים, הקמת מנגנון תחליפי למתן קצבאות דרך חלוקת כרטיסי מזון לפי זכאות להנחה בארנונה או מבחני הכנסה אחרים, והגדלת תקציב הישיבות צפוי ליצור מערכת תמריצים אנטי כלכליים המעודדים יציאה משוק העבודה והקטנת כושר ההשתכרות בטווח הקצר והארוך. צעדים אלו יביאו להרחבה משמעותית של מערכת חינוך המונעת מתלמידיה את הכישורים הנדרשים לשוק העבודה, ללא פיקוח פדגוגי או מדידת הישגים לימודיים, במקביל להגדלה משמעותית של מערכת קצבאות אשר פוגעת בתמריץ לעבודה. מכלול הצעדים, אשר צפויים לפגוע במערכת התמריצים להשתלבות בשוק התעסוקה בישראל, יביאו בסבירות גבוהה לפגיעה בפריץ העבודה, בצמיחה ובאיכות החיים של כלל אזרחי ישראל.

כפי שיוסבר בהמשך, הטענה כי התוספת התקציבית למערכת החינוך החרדית מיועדת להגדלת השוויון בין המערכות אינה נכונה בעיקרה ובכל מקרה, אינה משרתת את המטרות הרשמיות של מערכת החינוך כפי שמוגדרות בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953. ככל שיש רצון לבחון נושא זה לעומק, רצוי היה

⁴ https://www.nevo.co.il/law_word/law09/amana-1038.pdf

למצוא דרכים אפקטיביות יותר ושאינן בעלות השפעה כלכלית כה שלילית בכדי לצמצם את אי השוויון במערכת החינוך, ככל וקיים במקרה זה, ולהגברת הביטחון התזונתי במדינת ישראל באופן בר-קיימא.

נתונים מאקרו כלכליים—

יעד המדיניות המרכזי של משרד האוצר הוא העלאת רמת החיים של כלל אזרחי ישראל. התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 נועדה לחזק את המשק הישראלי ולתת מענה לבעיות המבניות המשמעותיות המאפיינות אותו, לשם הגברת הצמיחה הכלכלית ולהעלאת רמת החיים באופן בר-קיימא. שיפור ברמת החיים נבחן באמצעות מדדים שונים, ובעיקרם צמיחה בתוצר לנפש, הגדלת ההכנסה הפנויה, הגברת שוויון ההזדמנויות וירידה ביוקר המחיה. בשני העשורים האחרונים חוותה כלכלת ישראל צמיחה משמעותית. התוצר לנפש, המשמש מדד לרמת החיים החומרית במשק, עלה החל משנת 2000 ביותר מ-40% (במונחים ריאליים, מתוקנן לכוח הקניה). מגמה זו הובלה בעיקרה על ידי שינויים משמעותיים בתמריצים לתעסוקה ולפעילות עסקית שקודמה בראשית שנות ה-2000, במסגרת התוכנית שכונתה "מרווחה לתעסוקה". במרכז התוכנית עמדה הפחתה ניכרת של נטל המס על יחידים וחברות כדי לעודד תעסוקה ופעילות עסקית, וכן צמצום קצבאות המייצרות תמריצים שליליים ליציאה לעבודה. מהלכים אלה הובילו לעלייה בשיעורי ההשתתפות בתעסוקה ולירידה באבטלה במרבית קבוצות האוכלוסייה. מגמת השילוב בתעסוקה תרמה בתורה להפחתה משמעותית ועקבית בהיקפי העוני ולירידה באי-השוויון הכלכלי.

על אף השיפור הניכר בתוצאות הכלכליות בעשורים האחרונים, ישראל ממשיכה לפגור אחר המדינות המפותחות ברמת החיים. בעשור האחרון התוצר לנפש בישראל היה נמוך בכ-24% במוצע ביחס לשבע הכלכלות המתועשות, ופריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) היה נמוך בכ-32%. יתרה מכך, ישראל מאופיינת בגידול אוכלוסייה מהיר מאוד ביחס למדינות מפותחות אחרות, ולכן על מנת שתוכל לצמצם את הפער, עליה לצמוח באופן מהיר יותר. בכדי שישאל תוכל להשוות את רמת החיים בה למדינות המתקדמות, על המשק לעלות מדרגה ולהאיץ את קצב הצמיחה הכלכלית בין היתר באמצעות שינויים מבניים בכלכלה המקומית.

צמיחה בת-קיימא מתרחשת באמצעות גידול מבני כשושר הייצור של המשק, הנובע משיפור בשלוש אבני היסוד של הכלכלה: **תעסוקה והון אנושי** - מיצוי הפוטנציאל בהיקף התעסוקה ושיפור איכותה; **הגדלת ההון הפיזי והתשתיות** - הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי, באופן שיאפשר להגדיל ולייעל את הייצור; **קידום הפריון הכולל** - המבטא את מכלול התנאים התורמים לצמיחה לאחר ניכוי תרומת העובדים וההון, לרבות רמה טכנולוגית, סביבה עסקית וכן המוסדות והשירותים הציבוריים.

1. תעסוקה –

שיעורי תעסוקה

לאחר ירידה משמעותית בתעסוקה בשנת 2020, עם התפרצות נגיף הקורונה, שוק העבודה החל במגמת התאוששות החל מהרבעון השני של שנת 2021. התאוששות שוק העבודה נמשכה לאורך מרבית שנת 2022 כך שבסיכום השנה שיעור התעסוקה של גילאי 15+ חזר לרמתו טרום המשבר (60.9% לעומת 61.1% בשנת 2019); שיעור התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים (25-64) אף היה גבוה יותר (78.6%

לעומת 77.7% בשנת 2019). שיעור התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים נמצא בשנת 2022 ברמתו הגבוהה ביותר בעשורים האחרונים.⁵ שתי הקבוצות ששיעור התעסוקה שלהן עלה בצורה המרשימה ביותר ביחס לטרום המשבר הן הנשים החרדיות ובמיוחד הנשים הערביות (עלייה של 4.6%-ו 14.6% בהתאמה). עלייה זו ממשיכה את מגמת העלייה המשמעותית בתעסוקתן טרום המשבר, לצד גידול מקביל בשיעור הנשים הערביות המשכילות.⁶

נכון לסוף שנת 2022, **שיעור התעסוקה של גברים חרדים עומד על כ-53%**, והינו נמוך משמעותית משאר קבוצות ההשוואה (כ-87% אצל יהודים שאינם חרדים, ו-73% אצל גברים ערבים, פער של כ-90 אלף גברים חרדים שאינם מועסקים, בגילאי 25-64). **נתון זה נמוך משמעותית מיעד התעסוקה שהציבה הממשלה** בהחלטת ממשלה שמספרה 1994 מיום 15 ביולי 2010 ועניינה "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020".⁷ על פי ההחלטה, בשנת 2020 היעד לשיעור התעסוקה של גברים חרדים בגילאי 25-64 עמד על 63%. זאת ועוד, בשנים האחרונות נעצרה מגמת העלייה בשיעור התעסוקה לאחר תקופה ממושכת של עלייה, כאשר שיעורי התעסוקה, דומים לשיעורם בשנת 2015.⁸ בחינת פרטנית של שיעורי התעסוקה בקרב גברים חרדים צעירים (גילאי 25-34), מלמדת על היפוך המגמה ומעבר לרגרסיה בשיעור התעסוקה בין השנים 2015-2021 (מ-47% ל-40%).

פריון העבודה

בשנת 2019 התוצר לשעת עבודה בישראל היה 46.9 דולר, לעומת 58.9 דולר במוצע במדינות ה-OECD. נמוך בשיעור של כ-20%. כמו כן, פריון העבודה ב-23 מדינות היה גבוה מפריון העבודה בישראל.⁹ גורמים רבים עשויים להשפיע על פריון העבודה ובפרט הון אנושי – השכלה, מיומנויות, מדיניות פעילה בשוק העבודה; הון פיזי והון תשתיות – תחבורה, אנרגיה ותקשורת; מבנה ענפי – תחרויות, פריון עבודה ענפי; עצימות העבודה; תנאים רגולטוריים.

ישראל נחשבת למדינה שבה שיעורי ההשכלה גבוהים לעומת מדינות אחרות. בשנת 2019, כ-50% מהאוכלוסייה בישראל הייתה בעלת השכלה שלישונית (תואר אקדמי או השכלה על-תיכונית עם תעודה) לעומת 38% במוצע מדינות ה-OECD. לשיעורי ההשכלה הגבוהים בישראל יש השפעה על צמצום הפער ברמת פריון העבודה. מחקר שערך בנק ישראל מצא כי אפשר לייחס 40% מהצמיחה בתוצר לנפש בישראל לעלייה ברמת ההשכלה מאמצע שנות השבעים.¹⁰

מלבד השכלה נהוג לאמוד את מיומנויות העובדים המסייעות להם להשתלב בשוק התעסוקה באמצעות סקר PIAAC. הסקר בוחן מיומנויות בתחומי הקריאה, חשיבה כמותית ופתרון בעיות בסביבת עבודה מתקשבת. בציוני הסקר שנערך בשנים 2014–2015 ממוצע הציונים בישראל היה נמוך ממוצע ה-OECD בכל אחד משלושת התחומים שנמדדו. באוריינות קריאה ישראל דורגה במקום ה-28 מקרב 34

⁵ **סיכום מצב שוק העבודה בשנת 2022**, אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, מרץ 2023

⁶ **על העלייה בתעסוקת נשים מהמגזר הערבי**, אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, נובמבר 2019.

⁷ **החלטת ממשלה 1994 מיום 15 ביולי 2010**

⁸ מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁹ **פריון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים המשפיעים עליו**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2021

¹⁰ **הקשר בין איכות ההשכלה לצמיחה: ישראל בהשוואה לעולם**, בנק ישראל, יוני 2015

מדינות; באוריינות מתמטית במקום ה-29 מבין 34 מדינות, ובפתרון בעיות בסביבה ממוחשבת – במקום ה-24 מבין 29 מדינות. בהשוואה בין החברה היהודית הלא-חרדית לחברה החרדית עולה כי ציוני הנבחנים מהחברה החרדית בכל מדדי האוריינות הנדרשים לשוק התעסוקה נמוכים הן בהשוואה ליהודים שאינם חרדים, והן בהשוואה לממוצע ב-OECD. הפערים נמצאו גם בקרב נשים חרדיות, אך הפערים המשמעותיים ביותר נמצאו באוריינות מתמטית בקרב גברים חרדים.¹¹ לצד תמונת המצב המתוארת, אתגר התעסוקה בחברה החרדית מדאיג עוד יותר לאור מגמת הרחבת הפערים הבין דוריים ביחס לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. על פי ניתוח של פורום קהלת לכלכלה לנתוני סקר PIAAC עולה כי הפער ברמת האוריינות בקרב גברים חרדים ביחס לגברים יהודים לא-חרדים הולך וגדל עם הזמן, כך שצעירים חרדים מחזיקים בפערי אוריינות גדולים משל הוריהם ביחס לאוכלוסייה הלא-חרדית, מגמה חריגה בהשוואה לאוכלוסיות אחרות בישראל ולמגמות בעולם.¹²

מתאם בין מיומנויות לשכר

על פי המחקר, אנשים ברמת אוריינות קריאה גבוהה ובעלי מיומנות גבוהה בפתרון בעיות מגדילים את פוטנציאל ההשתכרות שלהם ב-90% וב-140% בהתאמה בהשוואה לבעלי מיומנויות נמוכות בתחומים אלה. נתונים דומים עולים ממחקרים עדכניים של ה-OECD לפיהם, כאשר השכר הממוצע של בעלי תואר ראשון גבוה ב-70% בהשוואה לנעדר תעודת בגרות.¹³ רמת המיומנות הנמוכה מספקת הסבר לפערי השכר בין גברים חרדים לגברים יהודים שאינם חרדים כאשר שכרו הממוצע של גבר חרדי עומד על 8,529 ש"ח ביחס ל-16,024 ש"ח עבור גבר יהודי שאינו חרדי.¹⁴

2. הקשר בין החינוך לתעסוקה

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953 מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי. אחת המטרות הינה 'לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים... ובמיומנויות היסוד שידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית'.¹⁵ מיומנויות היסוד נדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ונרכשות החל מכניסתו של תלמיד למערכת החינוך. התלמיד החרדי במסלול החינוך של מוסדות הפטור ושל מוסדות תרבותיים יחודיים צובר פערים בלימודים ובמיומנויות בתחומי אנגלית, מתמטיקה, שפה ומדעים לאורך שנותיו במערכת החינוך. במסלולי חינוך אחרים כגון מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, או במוסדות של רשתות החינוך החרדיות קיימת חובת לימודים חלקית או מלאה בתחומי דעת הללו, למרות זאת ניתן להסיק על פי התוצאות כי חלק גדול מהתלמידים במערכות אלה לא מקבלים את המיומנויות הנדרשות, כפי שנמצא בסקרים המתוארים למעלה. כמו כן, נתונים מנהליים של משרד החינוך מלמדים כי שיעור

¹¹ מיומנות ותעסוקה באוכלוסייה החרדית, מרים גרינשטיין, משרד הכלכלה 2017.

¹² השתלבות קבוצות מיעוט בשוק העבודה: ממצאים מסקר מיומנויות בוגרים בישראל, דור מאיר, פורום קהלת לכלכלה 2019.

¹³ OECD Indicators, [Education at a Glance, 2022](#)

¹⁴ עיבודי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר לנתוני סקר כוח אדם 2019.

¹⁵ חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953

הגברים החרדים הזכאים לתעודת בגרות עומד על פחות מ-5%, בהשוואה ל-88% בקרב יהודים שאינם חרדים.¹⁶

3. זרמי מערכת החינוך

חוק לימוד חובה, תש"ט – 1949 מכיר בחובת המדינה לספק לימוד חובה לכל ילד בגיל חינוך חובה (3-18) וכן בחובת הוריו לרשום אותו למוסד חינוך. בנוסף, החוק מגדיר את מעמדם המשפטי של שלושה סוגי מוסדות¹⁷ –

- **מוסדות חינוך רשמיים** – מוסדות חינוך המוחזקים על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית. מדובר במוסדות מזרם החינוך ממלכתי וממלכתי-דתי אשר המורים המועסקים בהם הם עובדי מדינה.
- **מוסדות חינוך מוכרים** – מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצידה. למוסדות האלה יש חופש רב יותר בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית הלימודים. תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953 קבעו כי השתתפות המדינה **בתקציב השעות** של מוסדות מוכרים תהא בשיעור של **75% משעות תקן הבסיס**. בהתאמה, נקבע עקרון "כעומק הליבה כעומק התקצוב" לפיו תכנית היסוד במוסדות אלו תהווה **75% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי**.
- חריג למוסדות מוכרים שאינם רשמיים הוא רשתות החינוך מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי אשר זכו למעמד ייחודי המעוגן בחוק יסודות התקציב, אשר מזכה אותן בתקצוב של **100%**, ככלל ילדי ישראל, על אף היותן בזרם המוכר שאינו רשמי. בהתאמה, נקבע כי בהתאם לעקרון שצוין לעיל, תכנית היסוד במוסדות אלו תהווה **100% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי**.
- **מוסדות פטור** – סעיף 5 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מאפשר לפטור תלמידים מהוראות החוק בתנאים מסוימים. על סמך סעיף זה הוקמו תלמודי תורה לתלמידי כיתות א' עד ח', מערכת החינוך הכירה בהם כמוסדות הפטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך ונקבעו להם תנאים מיוחדים הפוטרים אותם ממילוי הוראות חוק לימוד חובה. מוסדות אלו אינם מקבלים עליהם את פיקוח המדינה, אך היא מתקצבת אותם בשיעור של **55% משעות תקן הבסיס**. בהתאמה, בהתאם לעקרון שצוין לעיל, נקבע כי תכנית היסוד במוסדות אלו תהווה **55% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי**. בשל מחסור בפיקוח ובקרה, המדינה לא יודעת להגיד האם אכן חובת לימוד **55%** לימודי יסוד אכן מתקיימת בפועל – וסקרי המיומנות המתוארים לעיל מעידים כי ככל הנראה הם מתקיימים באופן חלקי ביותר.

¹⁶ אריאל קרלינסקי, השכלה, תעסוקה והשתכרות של גברים חרדים במבט ארוך-טווח: האם הפערים מצטמצמים. פורום קהלת למדיניות, 2021.
¹⁷ חוק לימוד חובה תש"ט – 1949

על פי שיטת התקצוב הקיימת, התקציב למוסד חינוכי נקבע על בסיס שני רכיבים – מספר שעות ההוראה השבועיות אליהם זכאי המוסד (Q) ועלותה של שעת הוראה (P). מכפלת כמות השעות וערך השעה מבטאת את התקציב למוסד.

"תקן הבסיס" (Q) ממנו נגזר שיעור ההשתתפות בתקציב השעות מוגדר בתקנות שצוינו לעיל וכולל את הרכיבים- (1) התקצוב הניתן בעבור שעות אורך, שהן מספר השעות המזערי שלומדים תלמידים בכיתתם, בצירוף התקצוב הניתן למוסדות חינוך רשמיים שאינם משתתפים בתכנית "אופק חדש", ובלא התוספות הניתנות למוסדות רשמיים בלבד – לרבות לפי דבר חקיקה, תוספת בשל מדד הטיפוח או גודל הכיתה, או תוספות בשל תכניות מיוחדות. (2) עלות אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות. (3) שירותים נלווים – מזכיר ושרת.

עלות שעת ההוראה (P) הינה נגזרת של הסכמי שכר ופרופיל עובדי ההוראה המועסקים לרבות דרגתם וההכשרות המקצועיות שביצעו. במוסדות חינוך רשמיים חל הסכם שכר "אופק חדש" שנחתם בשנת 2008 ושם דגש על ההכשרה האקדמאית של עובדי ההוראה. כיום, כלל עובדי ההוראה המועסקים בחינוך הרשמי וסיימו את לימודיהם הינם בעלי הכשרה אקדמאית או הכשרה שוות ערך לתואר אקדמי ("אקוויולנטי"). בהתאם, ערך שעת ההוראה במוסדות אלו משקף את פרופיל ההכשרה הגבוה. מנגד, במוסדות מוכרים ובמוסדות פטור רמת ההכשרה של המורים נמוכה יותר. בנוסף, במקרים רבים מוסדות אלו לא מדווחים למשרד החינוך על מצבת המורים כך שאין בידי המדינה מידע רלוונטי להערכת רמת השכר התואמת למוסדות אלו. על כן, ערך שעת ההוראה שנקבע לכל אחת מרשתות החינוך, מוסדות מוכרים ומוסדות הפטור משקף את ההערכה לגבי דרגות השכר לעובדים אלו בהתאם למידע הקיים. בהקשר זה יש לציין כי במוסדות הפטור מועסקים עובדים אשר אינם כשירים לתפקידי הוראה בחינוך הרשמי - מורים ללא תעודות הוראה, וללא אישורים נוספים נדרשים.

ביתר פירוט, מוסדות הפטור מתוקצבים כבר היום ב-55% מתקן הבסיס של תלמיד בחינוך הרשמי בהתאם לחקיקה הרלוונטית, אך מתוקצבים ב-24% מסך התקציב לתלמיד בחינוך הרשמי. הפער בין שני הנתונים נובע בשל הסיבות הבאות:

- עלות שעות ההוראה במוסדות הפטור מהווה 57% מערך שעת הוראה בחינוך הרשמי. פער זה נובע מהסכם "אופק חדש" (אליו מוסדות הפטור לא מעוניינים להצטרף), מהעדר דיווחים שוטפים בדבר פרופיל עובדי ההוראה במוסדות ומפער מהחינוך הרשמי בממוצע ההכשרות של עובדי ההוראה.

- כמות השעות הממוצעת לתלמיד במוסד פטור מהווה כ-55% משעות תקן הבסיס במוסד חינוך רשמי. כמו כן, כמות השעות הממוצעת לתלמיד במוסד פטור מהווה כ-46% מסך כמות השעות לתלמיד במוסד חינוך רשמי. פער זה נובע מתוספת שעות שניתנה בחינוך הרשמי לאורך השנים עבור סלי שעות ייעודיים כדוגמת תגבור לימודי יסוד ושעות עבור תלמידים מחוננים.

המשמעות הנגזרת מהנאמר לעיל היא ששיטת התקצוב משקפת את מדיניות הממשלה ומטרות חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 ומתעדפת את החינוך הרשמי ולימודי היסוד כפי שבא לידי ביטוי בכמות שעות ההוראה המתוקצבות. כמו כן, שיטת התקצוב וערך השעה בפרט משקפים הסכמי שכר ואת איכות סגל ההוראה כפי שבא לידי ביטוי בהכשרתו.

4. הקצאת התקציבים במסגרת החלטת הממשלה

החלטת הממשלה המוצעת כוללת הגדלה משמעותית של תקציבי מוסדות החינוך שאינם רשמיים בקטגוריות הפיקוח השונות, באופן הפוגע בתמריץ להשתתפות בלימודי מקצועות היסוד בקרב בנים חרדים. הדבר יביא בסבירות גבוהה לפגיעה בפריון העבודה ואף להחרפת מגמת אי ההשתלבות בשוק העבודה. הגדלת תקציבי מוסדות החינוך החרדים ללא דרישה לעמידה בחובת לימודי מקצועות היסוד תביא לשחיקת מאמצים ממשלתיים בעבר וגם בהווה להגדיל את היקף לימודי היסוד במוסדות חינוך לבנים חרדים. מאמצים אלו כללו צעדים כגון הקמת זרם החינוך ממלכתי-חרדי, תוספת תקציבים משמעותית עבור תכנית חומש אסטרטגית בחינוך החרדי ויצירת מסלולים המעודדים תוספת תקציבים בתמורה לעמידה ביעדים מוגדרים. הקצאת התקציבים כפי שתפורט כדלקמן פוגעת באטרקטיביות הצעדים שצוינו לעיל ומפחיתה את תמריץ המוסדות לקחת בהם חלק. במסגרת ההחלטה מוצע להגדיל את תקציבי המוסדות שאינם רשמיים בהיקף של 1,220 מיליוני ש"ח בשנת 2024 בהתאם לפירוט כדלקמן:

- **רשתות החינוך – החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני** - הגדלת התקצוב בהיקף של 580 מיליוני ש"ח לצורך הגדלת תקציב הפעולות ויישום הסכם שכר "אופק חדש" במוסדות הרשתות.
- **מוסדות מוכרים שאינם רשמיים** – הגדלת התקצוב בהיקף של 200 מיליוני ש"ח לצורך יישום הסכם שכר "אופק חדש" במוסדות מוכרים וכן הגדלת שיעור השתתפות המדינה בתכנית צהרונים "ניצנים" ל-100%.
- **מוסדות הפטור** – הגדלת התקצוב בהיקף של 290 מיליוני ש"ח וכן הגדלת שיעור השתתפות המדינה בתכנית צהרונים "ניצנים" ל-100%. מדובר בגידול של כ-100% בתקציב מוסדות הפטור.
- **גני ילדים מוכרים** - הגדלת התקצוב בהיקף של 150 מיליוני ש"ח לצורך יישום הסכם שכר "אופק חדש" בגני ילדים מוכרים.

כמו כן, במסגרת החלטת הממשלה, מוצעים שני מהלכים שונים המגדילים את סך תשלומי ההעברה של המדינה ללא בחינה של מיצוי כושר ההשתכרות:

- **כרטיסי מזון** – חלוקת קצבאות בדמות כרטיסי מזון לאוכלוסיות הזכאיות להנחה בארנונה מטעמי הכנסה או מבחני הכנסה אחרים בסכום של 1,000 מיליוני ש"ח בשנים 2023-2024.
- **תקציב הישיבות** – "קצבת האברך" המועברת באמצעות תמיכה בתקציב הישיבות מהווה הכנסה אלטרנטיבית עבור הגבר החרדי הלומד במוסד תורני, ואינה מותנית בתעסוקה. מוצע להגדיל את תקציב מבחני התמיכה במוסדות תורניים באופן שיביא להעברה של מעל 1,100 ש"ח בחודש לכל אברך, תוספת המהווה גידול של כ-75% ביחס מצב הנוכחי.

5. משמעויות והשלכות

העמקת פערי ידע ומיומנויות

רשתות החינוך החרדיות, מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי, זכו למעמד ייחודי, אשר מזכה אותן בתקצוב של 100%, על אף היותן בזרם המוכר שאינו רשמי. בהתאמה, רשתות החינוך מחויבות בהוראת כל מקצועות היסוד בדומה לחינוך הכללי, אך רשת החינוך העצמאי נמנעת מהשתתפות במבחנים ארציים או בינלאומיים ואין מידע בידי המדינה באשר להיקף ואיכות הלימודים של מקצועות אלו. ברשת מעין החינוך התורני ההשתתפות במבחנים הארציים מוגבלת, ואין בידי המדינה מידע מלא על רמת הידיעה וההכשרה של כלל התלמידים. זאת ועוד, מוסדות הפטור נמנעים מלימודי מקצועות היסוד, בדגש על לימודי אנגלית, וכן נמנעים מהשתתפות במבחנים הארציים והבינלאומיים. מחקר השוואתי שערך בנק ישראל בחן את השפעות הקמת רשת מעיין החינוך התורני בטווחים הקצר והארוך. המחקר בחן את ההשפעה ארוכת הטווח של הבחירה במוסד רשמי מול בחירה במוסד של רשת החינוך בקרב תלמידים בעלי מאפיינים דומים. המחקר מצא כי בחירה ברשת החינוך מביאה לעלייה של 10 נקודות אחוז בשיעור הנשירה, 15 נקודות אחוז בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, 14 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה ופער של כ-20% בשכר בטווח הארוך.¹⁸

לצד ההשפעה על התלמידים בתוך מערכת חינוכית זו, הגדלת התקצוב לחינוך שאינו רשמי עלולה להשפיע גם הישגי התלמידים הפונים כיום לחינוך הרשמי, אשר יעברו למוסדות המוכרים בעקבות השינוי בתקצוב. הליך דומה התרחש בעקבות הגדלת תקציבי החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני במסגרת תיקון חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985. כך, בעשור שקדם לתיקון החוק, בין השנים 1980 ל-1990, גדל מספר התלמידים ברשתות חינוך אלו בשיעור ממוצע של כ-3.8% בשנה, לעומת שיעור ממוצע של 13% בשנה בחמש השנים שלאחר תיקון החקיקה. שינויים אלו גבוהים משמעותית משיעור הגידול הטבעי ומלמדים על מעבר תלמידים מהחינוך הרשמי אל מוסדות המוכרים שאינם רשמיים.

בצד איכות ההוראה, אין ערובה לכך שהגדלת תקציבי המוסדות ובפרט החלת הסכם השכר "אופק חדש" תביא לשיפור בהישגי התלמידים. בעוד בחינוך הרשמי נטען כי תוספת שכר מביאה לשיפור באיכות ההוראה באמצעות משיכת כוח אדם איכותי יותר וייקור מעמד המורה, השפעות אלו אינן רלוונטיות לחינוך המוכר שאינו רשמי ולמוסדות הפטור. תוספות השכר הניתנות לעובדי הוראה בחינוך הרשמי בגין הכשרה מקצועית ישמשו בעיקר לתגמול מורים בעלי תעודות שוות ערך לתואר ("אקוויולנט"), כאשר בקרב גברים תעודה זו יכולה להתבסס על לימודים בשיבה גבוהה ללא קשר לרמה המקצועית הנרכשת בלימודים אקדמיים או בהכשרות ייעודיות למורים.

בהינתן האמור, הגדלת תקציבי החינוך ללא דרישה לעמידה בחובות לימודי מקצועות היסוד והשתתפות במבחנים הארציים והבינלאומיים תביא להרחבת פערי המיומנויות בין גברים חרדים לבין גברים יהודים שאינם חרדים ותביא לפגיעה בהשתתפות התלמידים בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות שלהם, תוך השפעה שלילית גוברת על כלכלת ישראל לאור מגמות גידול האוכלוסין.

¹⁸ כמעין המתגבר, נעם זוסמן ועידן ליפניר, בנק ישראל 2021

פגיעה בחינוך הציבורי

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 מגדיר את החינוך הממלכתי כך:

"חינוך ממלכתי" פירושו – חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו;

בנוסף, החוק מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי בצורה מפורטת, לרבות הסעיפים הבאים:

לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;

להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;

ההגדרות הקבועות בחוק מלמדות על אופי מערכת החינוך הרשמית בישראל, והחשיבות שהמדינה רואה במערכת החינוך הממלכתית ככלי לצמצום פערים, שוויון הזדמנויות והכנת התלמידים לחיים הבוגרים. על מנת לתעדף את החינוך הממלכתי על פני זרמי חינוך אחרים נקבע בסעיף 1א לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953 כי שר החינוך רשאי שלא לאשר פתיחת מוסד מוכר שאינו רשמי אם פתיחתו תביא לפגיעה במערכת החינוך הממלכתית. התכנית הלאומית לחינוך ("ועדת דוברת") אשר עקרוניתה אומצו על ידי הממשלה בהחלטה מס' 3060 מיום 16 בינואר 2005, ממליצה ליצור הבחנה ברורה בין חינוך ציבורי לבין שאינו כזה. מוסד חינוך ציבורי יוגדר ככזה במידה והוא מקיים את תכנית הלימודים הארצית המלאה של משרד החינוך, אינו עורך מיונים בקבלת תלמידים ועומד לפיקוח משרד החינוך ולביקורת הרשות הארצית למדידה והערכה. מוסדות שאינם עומדים בתנאים אלו יוגדרו כמוסדות חינוכיים שאינם ציבוריים.

בהתאם לעקרונות אלו המליצה הוועדה כי מוסדות פרטיים המלמדים את תכנית הלימודים המלאה ועומדים בתנאים לאי מיון ואי הנשרה של תלמידים יהיו זכאים לתקציב בגובה של 65% מתקציב החינוך הציבורי. התקציב למוסדות שאינם עומדים בדרישות לאי מיון ואי הנשרה יוגבלו עד לשיעור מקסימלי של 35% מתקציב החינוך הרשמי. המלצות הוועדה תואמות את הנהוג במרבית המדינות המתקדמות, כאשר תקצוב מוסדות פרטיים במדינות ה-OECD עומד על כ-50% מתקציב החינוך הציבורי. בארצות הברית המוסדות הפרטיים מתקצבים ב-10% בלבד מתקציב בתי הספר הציבוריים.¹⁹

זאת ועוד, החלטת ממשלה שמספרה 3790 מיום 13 במאי 2018 קבעה כי יש לגבש תמריצים פיזיים ופדגוגיים להרחבת תכנית הלימודים הישראלית בבתי ספר במזרח ירושלים במקום תכנית הלימודים הירדנית "אלתאוג'יה" הנלמדת במרבית מוסדות החינוך באזור ונמצאת בפיקוח הרשות הפלסטינית. האמצעי המרכזי להשגת מטרה זו הינו באמצעות פתיחת מוסדות חינוך רשמיים ומעבר להוראה בהתאם לתכנית הלימודים הישראלית. בחלוף חמש שנים מאימוץ החלטת הממשלה הוכפל מספר התלמידים הלומדים על פי תכנית הלימודים הישראלית. צמצום הפער בין תקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי

¹⁹ OECD Indicators, [Education at a Glance, 2022](#)

לחינוך הרשמי צפוי לפגוע במאמצים אלה ולהסיגם לאחור. צעד זה יביא לפגיעה בתעסוקה ובצמיחה של המשק שכן ההשתלבות במערכת החינוך הישראלית מתואמת עם השתלבות במערכת ההשכלה הגבוהה ובהמשך עם תעסוקה ובפרט בענפים בעלי פרויקט גבוה.

בהתאם למדיניות הממשלה ועקרונות החינוך הממלכתי אשר בחקיקה, העדפת החינוך הממלכתי על פני החינוך הפרטי נועדה למטרות חברתיות וכלכליות ברורות. יישום הצעת ההחלטה בנוסחה הנוכחי תצמצם משמעותית את ההעדפה של החינוך הרשמי על פני מוסדות שאינם רשמיים, ותבטל לחלוטין את ההעדפה התקציבית של החינוך הממלכתי בהשוואה לרשתות החינוך החרדיות. ביטול העדפה התקציבית תפגע במאמצי הממשלה במזרח ירושלים, תוביל לגידול משמעותי במספר תלמידי רשתות החינוך על חשבון תלמידי החינוך הרשמי ותביא לפגיעה ישירה בחינוך הציבורי ובמיומנויות המקבילים בוגרי מערכת החינוך.

הגדלה משמעותית של מערך הקצבאות המהוות תמריץ כלכלי לחוסר השתלבות בשוק התעסוקה

היכולת להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה תלויה בחינוך והקניית מיומנויות כפי שתואר לעיל ובתמריצים כלכליים מתאימים ליציאה לעבודה. ההצעה הנוגעת לחלוקת כרטיסי מזון במנגנון המוצע ולהגדלת תקציב הישיבות באופן כה חד מגדילה באופן חד-ערכי ומובהק את התמריץ לאי-השתלבות בשוק התעסוקה, בעיקר של הגבר החרדי.

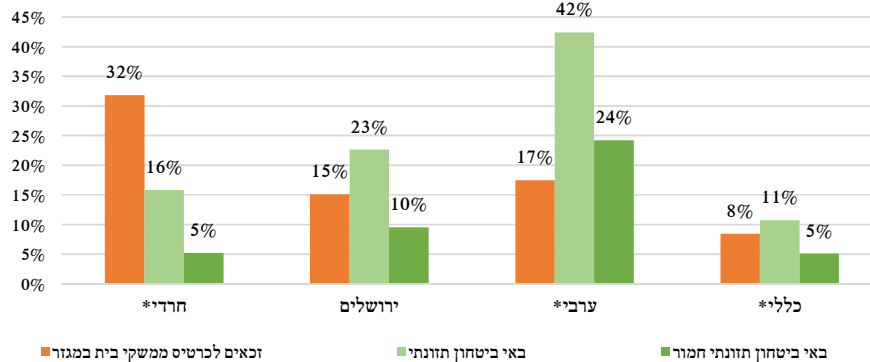
על פי מחקר של בנק ישראל²⁰ במצב הנוכחי (טרם יישום הצעדים המוצעים בהחלטה) כ-21% מההכנסות הפנויות של משק בית חרדי מגיעות מהעברות ישירות. הגדלת ההעברות הישירות צפויה להקטין את התמריץ להשתלבות בתעסוקה. על פי מחקר של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, בעת היציאה לשוק העבודה גבר חרדי מאבד כמעט שני שליש מגובה ההכנסה ברוטו, עקב אובדן הטבות המותנות באי-תעסוקה. הגדלת תקציב הישיבות צפויה להגדיל אובדן זה, ובכך להפחית עוד יותר את כדאיות היציאה לעבודה. בנוסף לכך, וכפי שמצוין במחקר, שינוי במערך התמריצים בגובה של 1,000 ש"ח צפוי להביא להפחתה של 4.7 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של קבוצה זו, הנמוך מאוד כבר כיום.²¹

בפרט נציין, כי התכנית המוצעת לחלוקת כרטיסי מזון אינה מתמקדת בהכרח באוכלוסיות הנמצאות באי ביטחון תזונתי, וכן הקריטריונים שלה אינה ממקדים את ההשקעה באוכלוסיות הנמצאות בעוני. מנתוני חלוקת כרטיסי המזון שבוצעה בתקופת הקורונה, עולה כי שיעור משקי הבית שהיו זכאים לכרטיס בחברה החרדית גבוה משמעותית משיעור משקי הבית הנמצאים באי ביטחון תזונתי בחברה החרדית, זאת לעומת שאר האוכלוסיות בישראל. הדבר נובע בין היתר, ממבנה מנגנון הנחה שמיטיב במיוחד עם משפחות מרובות ילדים, מיצוי זכויות מצומצם יותר של חלק מהאוכלוסיות בחברה, היעדר מנגנוני גביית ארנונה מוסדרים בחלק מהרשויות והיעדר מבחן תעסוקה בעת קביעת הזכאות.

²⁰ דין וחשבון 2022, דו"ח בנק ישראל, מרץ 2023

²¹ חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים, כפיר בן וזאב קריל, אגף הכלכלנית הראשית, 2019.

תרשים : שיעור משקי הבית הזכאים לכרטיס מזון לעומת שיעור משקי הבית הנמצאים באי ביטחון תזונתי



מקור: ניתוח אגף תקציבים לסקר הוצאות משקי בית 2019; דו"ח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות 2021; נתוני חלוקה של כרטיסי המזון בקורונה.

*נתוני החברה הכללית, הערבית והחרדית מוצגים בנטרול העיר ירושלים שמוצגת בנפרד מפאת גודלה.

יודגש כי במנגנון תווי המזון באופן בו הוא מוצע בהחלטה זו ישנן בעיות נוספות של קריטריונים היוצרים תלות במנגנון הממשלתי ויוצרים מלכודת עוני וחוסר הלימה עם מדיניות הרווחה הכוללת ובפרט אי הקצאת התקציב למשרד האחראי על הנושא המטופל.

השלכות משקיות

על פי הערכה עדכנית של משרד האוצר, ללא שינוי בשיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים, אשר נגזר, בין היתר, משיעורי הזכאות לבגרות ומן התמריצים השליליים להשתלבות בשוק התעסוקה, אובדן התוצר המצטבר במשק עד לשנת 2060, צפוי להגיע לכדי 6,708 מיליארד ש"ח, המהווים אובדן תוצר של 22.13%²² כמו כן, ללא שינוי כאמור, בשנת 2065 יהיה צורך בהעלאת המיסים הישירים ב-16% על מנת לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת הגירעון.²³ החלטת הממשלה במתכונתה הנוכחית, ללא דרישה לעמידה בחובת לימודי מקצועות היסוד והשתתפות במבחנים הארציים והבינלאומיים, תביא לשימור המצב ואף להחרפתו.

6. חלופות

ככל ומדיניות הממשלה הינה להקצות תקציבים משמעותיים עבור החינוך החרדי יש לשמור על מספר עקרונות מפתח על מנת לצמצם את הפגיעה המשקית שעלולה להיגרם בעקבות החלטה זו –

- קביעת מנגנון שיבטיח שהסכומים שיוקצו כאמור ישמשו לשיפור שכר עובדי ההוראה בלבד וכי תוספת השכר המלאה תגיע לעובדי ההוראה באופן ישיר (בהתאם לכישוריהם ככל שניתן).
- שמירה על עקרון העדפת החינוך הרשמי.

²² מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

²³ הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

- דרישה לעמידה בחובת לימודי מקצועות היסוד והשתתפות במבחנים הארציים והבינלאומיים.

לעניין קידום מדיניות בתחומי אי הביטחון התזונתי והעוני, לעמדתנו ישנה חשיבות רבה לקריטריונים הקובעים את הסיוע ובהתאם יש להעדיף את הגברת ההשקעה במנגנונים קיימים שתקצוב נוסף יוכל להגביר את השפעתם. המנגנונים כוללים בין היתר את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, מערכי ההזנה במערכת החינוך, ההזנה במסגרות יום לאזרחים ותיקים, תמיכה בעמותות לחלוקת מזון ותכנית "נושמים לרווחה" במשרד הרווחה. בפרט, בכדי לאפשר מדיניות אפקטיבית ישנה חשיבות בהקצאת התקציב לגוף שאמון על התחום בו מעוניינת הממשלה לפעול, במקרה הזה משרד הרווחה.