



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח תקצוב כיתות לימוד על-ידי משרד החינוך בשנים 2010 עד 2016

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

ט"ו בתמוז תשע"ז

9 ביולי, 2017

גרסה לפני עריכה לשונית

תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	1. תקציבי הפיתוח שהוקצו לרשויות המקומיות	2
3	2. אופן הגשת הבקשה לקבלת התקציב	3
3	2.1 כללי	3
4	2.2 סדר הגשת הבקשות וקבלת האישורים לבינוי	4
4	2.3 הנחיות כלליות להכנת הבקשות	4
5	2.4 המסמכים הנדרשים	5
5	2.5 לוח הזמנים	5
5	2.6 מבנה ההחלטות של מנהל אגף בכיר – מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח	5
6	2.7 תנאי סף לקבלת התקציב	6
7	2.8 תיאור התבחינים	7
8	2.9 תוכניות חומש לבניית כיתות לימוד	8
<u>1110</u>	3. עמדת מרכז השלטון המקומי	1110

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט לקראת דיון ב-26 ביוני 2017 בנושא "הצגת תוכנית החומש הבינוי מוסדות חינוך". המסמך כולל תיאור וניתוח של תקציב הפיתוח של משרד החינוך לבניית כיתות המועבר לרשויות המקומיות בשנים 2010 עד 2016 ותיאור מנגנוני ההעברה.

למשרד החינוך (להלן: המשרד) תקציב פיתוח המיועד לבניית כיתות לימוד חדשות על-פי הצרכים הנובעים מהגידול הטבעי באוכלוסייה ומהגירה פנימית. מינהל הפיתוח במשרד מקבל מדי שנה מהרשויות המקומיות את צרכי הפיתוח במוסדות החינוך (בינוי או הרחבה), ועל בסיס מגבלות תקציב והליך לתעדוף, מחליט אם לתמוך בפרויקט באופן עקרוני והאם לתקצב את כולו או את חלקו. המינהל פועל לפי תוכנית חומש, כאשר התקציב מועבר לרשות המקומית והביצוע בפועל מול קבלני הביצוע נעשה על-ידי הרשות המקומית, המשתתפת במימון.

המטרות שלשמן מתקצב משרד החינוך את הרשויות המקומיות בתקציבי פיתוח הן מגוונות, בעיקר¹: בניית מוסדות לימוד, בניית כיתות חדשות, התאמות נגישות, חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, שיפוצים בבתי ספר, רפורמת "אופק חדש" ורפורמת "עוז לתמורה"². כל 5 שנים נקבעת תוכנית חומש, לרוב במסגרת החלטת ממשלה, לבניית כיתות לימוד, להלן פירוט תוכניות החומש לבניית כיתות לימוד:

- בתכנית החומש לשנים 2007-2011 הוחלט על הקמת 8,000 כיתות לימוד בבתי הספר ובגני הילדים, בתקציב כולל של כ-4.64 מיליארדי ₪.
- בתכנית החומש לשנים 2012-2016 הוחלט על הקמת 8,650 כיתות לימוד בבתי הספר ובגני הילדים.
- בתכנית החומש לשנים 2017-2022 הוחלט על הקמת 17,000 כיתות לימוד בבתי הספר ובגני הילדים, בתקציב של כ-13.3 מיליארדי ₪, חלקם מתקציב המדינה וחלקם מתקציב מפעל הפיס.³ מחיר לכיתה עומד על כ-782.4 אלפי ₪.⁴ לפי התוכנית, 14.5 אלף כיתות תמומנה ממקורות תקציביים במגבלת התקציב הרב-שנתי, ו-2.5 אלף כיתות תמומנה ממקורות חוץ-תקציביים, כגון שותפויות ציבוריות-פרטיות.

מניתוח נתוני התקציב לבניית כיתות לימוד עולה כי ממוצע התחייבויות תקציב אגף הבינוי לרשויות המקומיות בשנים 2010-2016 עמד על כ-2.18 מיליארדי ₪ בשנה, וממוצע ההעברות בפועל עמד על כ-1.43 מיליארדי ₪ בשנה. בבחינת סך העברות אגף הבינוי לרשויות המקומיות עולה כי לאשכול 7 הועברו כ-16.8% מכלל תקציבי הפיתוח, לאשכול 8 הועברו כ-16.3% ולאשכול 3 הועברו כ-14.6%.

בכל שנה מקבל מינהל הפיתוח בקשות מהרשויות המקומיות לתקציבי פיתוח. סכום הבקשות גבוה מהתקציב הקיים ולכן אנשי המינהל מתעדפים את הבקשות כך שיעמדו במסגרת התקציב. תיעדוף הבקשות כיום אינו מבוסס על מודל בעל תבחינים כמותיים (כפי שמחולקים תקציבי הפיתוח של משרדי ממשלה אחרים), אלא לפי תבחינים איכותיים. לדברי המשרד, בימים אלה נבנים תבחינים חדשים לדירוג בקשות הפנייה של הרשויות המקומיות, כך שכל בקשה תקבל דירוג וציון לדחיפות קבלת התקציב.

¹ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, תקציבי פיתוח שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2007 עד יולי 2016, דוא"ל, 18 ביולי 2016.

² הכוונה לבניית פינות עבודה וכדומה במסגרת תקציב הפיתוח המיועד לרפורמת "אופק חדש" ולרפורמת "עוז לתמורה". יש לבנות בבית הספר חדר אחד או שניים לצורך פינות עבודה, אך עיקר התקציב מיועד להצטיידות של פינות העבודה ב: שולחנות, כיסאות, מחשבים, מקרנים ועוד. ההבדל בין שתי הרפורמות האמורות בנושא פינות עבודה הוא שברפורמת "עוז לתמורה" בניית פינות העבודה הן לטובת המורים (פינות עבודה אישיות), וברפורמת "אופק חדש" בניית פינות העבודה היא לטובת התלמידים, הזקוקים לסיוע בלימודים. רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 23 בפברואר 2017.

³ אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 7 במאי 2017; משרד ראש הממשלה, החלטה מספר 1848: קריטריונים לבניית כיתות לימוד, 11 באוגוסט 2016.

⁴ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 2 במרס 2017.



1. תקציבי הפיתוח שהוקצו לרשויות המקומיות

טבלה 1 להלן מציגה את סך תקציבי הפיתוח שנועדו לבניית כיתות לימוד אשר הועברו בפועל על ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2010-2016 (ללא אגף הצטיידות והסעות).

טבלה 1: תקציבי הפיתוח שהועברו על ידי אגף בינוי במשרד החינוך לרשויות המקומיות (במיליוני ₪)⁵

שנה	תקציב מקורי	ניצול בפועל	אחוז ניצול
2010	1,243.9	1,102.1	88.6%
2011	1,646.4	1,540.6	93.6%
2012	3,769.7	3,201.2	84.9%
2013	1,429.6	1,177.9	82.4%
2014	2,257.7	1,604.5	71.1%
2015	2,659.2	1,123.9	42.3%
2016	2,289.1	288.6	12.6%
שינוי*	113.8%	2.0%	

* שינוי מצטבר בשנים 2010 עד 2015.

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 התקציב המקורי של אגף הבינוי עמד על כ-2,659 מיליוני ₪, ותקציב הביצוע עמד על כ-1,124 מיליוני ₪. יש לציין כי שיעורי הניצול עולים ככל שחולף הזמן שכן מדובר בהרשאה להתחייב לפרוייקטים הנמשכים כמה שנים, ולכן לא ניתן להשוות את שיעור הניצול בשנתיים האחרונות לשנים קודמות. על-כן, שיעור הניצול בשנים 2015 ו-2016 צפוי לעלות בשנים הקרובות, עם סיום הפרוייקטים הרב-שנתיים. שיעור הניצול בשנים קודמות, 2010 עד 2013, עמד בממוצע על כ-86.8%.

אגף הבינוי מעביר את התקציבים לרשויות המקומיות בהתאם לביצוע ולבניית מבני החינוך, בשיטת ההרשאה להתחייב (התחייבויות). בניית בית ספר אורכת בין 2-3 שנים. לכן, בשנים הראשונות למימוש ההתחייבות על ידי הרשויות המקומיות, שיעור הניצול בפועל הוא נמוך, וגדל עם חלוף השנים. יש לציין כי גם ההתחייבות גדלה במהלך השנים, אך בסכומים קטנים, וזאת בשל תוספות הנדסיות (כגון: תוספת שיפוע, תוספת מרחק ועוד) לעומת הביצוע שגדל באופן משמעותי בחלוף הזמן. אגף הבינוי במשרד החינוך מתחיל לחלק את התקציבים מפברואר-מרס בכל השנה, למספר שנים. הרשויות המקומיות מתחילות בתהליך בניית מבני החינוך בשלבים: תכנון מפורט (כ-6 חודשים) המבוצע על ידי הרשות המקומית, יציאה למכרז (כחודש עד חודשיים), בחירת קבלן זוכה (כחודש עד חודשיים), התחלת הבנייה בפועל, העמדת השלד על ידי הקבלן (כחצי שנה). הביצוע כולו אורך מספר שנים, וכל שנה מתבצעים כ-20%-30% מכלל תהליך הביצוע. התקציב מועבר על ידי האגף לרשויות המקומיות על-פי ההתקדמות בפועל של בניית המוסד החינוכי. לכן, ככל שהשנים נוקפות, גדל בהתמדה הניצול בפועל.⁶

טבלה 2 להלן מציגה את ממוצע תקציבי הפיתוח שהועברו על ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי אשכול חברתי-כלכלי.

⁵ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, תקציבי פיתוח שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2007-2016, דוא"ל, 23 בפברואר 2017. התקציב כולל את תקציב מפעל הפיס. **תקציב מקורי: אגף הבינוי – התחייבויות**, רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, תקציבי פיתוח שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2007-2016, דוא"ל, 23 בפברואר 2017.

⁶ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2017.



טבלה 2: ממוצע תקציבי פיתוח שהועברו על ידי משרד החינוך בשנים 2010-2016 (אלפי ₪)⁷

משקל	ביצוע בפועל	משקל	התחייבויות	אשכול
10.3%	148,399	9.5%	207,707	1
11.4%	163,021	12.9%	281,460	2
14.6%	209,095	17.1%	373,039	3
8.5%	121,224	9.0%	195,863	4
10.4%	149,289	10.4%	227,480	5
10.3%	147,626	10.0%	217,869	6
16.8%	240,844	15.6%	341,508	7
16.3%	234,007	14.3%	312,737	8
1.2%	17,511	1.1%	22,970	9
0.0%	698	0.0%	866	10
0.2%	2,403	0.2%	3,585	לא משוידך
100.0%	1,434,117	100.0%	2,185,084	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי ממוצע התחייבויות תקציב אגף הבינוי לרשויות המקומיות בשנים 2010-2016 עמד על כ-2.18 מיליארדי ₪, וממוצע ההעברות בפועל עמד על כ-1.43 מיליארדי ₪. בבחינת סך העברות אגף הבינוי לרשויות המקומיות עולה כי לאשכול 7 הועברו כ-16.8% מכלל תקציבי הפיתוח, לאשכול 8 הועברו כ-16.3% ולאשכול 3 הועברו כ-14.6%.

לפי משרד החינוך,⁸ התקציב מועבר מהמשרד לרשות המקומית כהרשאה להתחייב. הקבלן מוגבל בתקופת הביצוע בהתאם לרשות המקומית. למשרד החינוך אין אמצעי אכיפה לגבי ביצוע התקציב ומשלם לרשויות המקומיות תמריץ כלכלי לבנייה. רשויות חזקות מוסיפות על ה-100% תקציב הפיתוח שמעביר להן המשרד גם תקציבים משלהן. למשרד אין נתונים לגבי תוספות התקציב של הרשויות המקומיות. בנוסף, ישנן תוספות ארציות, כגון: שיפוע תוואי הקרקע, מזג אוויר, קרקע סלעית. התקציב המקורי גדל בכל שנה.

יש לציין כי במסגרת תקציבי הפיתוח שהועברו לרשויות המקומיות בשנת 2015 נבנו 2,172 כיתות בתי ספר ואחר ו-753 כיתות גן.⁹ בפועל קיים כיום צורך של כ-24 אלף כיתות ב-5 שנים, כלומר, כ-4,800 כיתות בשנה (להרחבה ראו סעיף 2.9 להלן).¹⁰

2. אופן הגשת הבקשה לקבלת התקציב

2.1 כללי

הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – לבנייה חדשה ולהרחבת מבנים קיימים על ידי ראשי רשויות מקומיות ומנהלי מינהליים, אגפים או מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, מפורט באתר משרד

⁷ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), כניסה בתאריך: 6 ביוני 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מוצגים ממוצעי נתוני הרשאות להתחייב בשנים 2010-2016. הרשויות המקומיות שאינן מסווגות לפי האשכול החברתי-כלכלי הן: אבו בסמה, אפעל, שגור וכן יישובים שטרם הוגדרו. ממוצעי תקציבי הפיתוח שהועברו לרשויות מקומיות אלו מוצגים ב: "לא משוידך".

⁸ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.

⁹ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, [תקציבי פיתוח שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2007 עד יולי 2016](#), דוא"ל, 18 ביולי 2016.

¹⁰ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.



החינוך.¹¹ לפי הנוהל, בעלי התפקידים המנויים לעיל, הסבורים כי קיימים צרכים לבינוי או להרחבה של מוסדות חינוך בתחום אחריותם, יגישו לאגף מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח שבמשרד¹² רשימה כוללת של צורכי הפיתוח ברשות עד סוף חודש מרס מדי שנה. כל הבקשות להרחבת מוסדות חינוך קיימים ולבניית מוסדות חינוך חדשים תפורטנה ברשימה, כשהפרמטרים הקובעים לבקשות הם תחזית מספרי התלמידים וההחלטות שהתקבלו במסגרת התכנון של מערכת החינוך ברשות המקומית. ברשימה נכללות גם בקשות שהוגשו בעבר ועדיין לא תוקצבו, גם אם הכירו בצורך שלהן בבקשה הקודמת.

באמצעות הנוהל מתקבלת תמונה של צורכי הפיתוח של מוסדות החינוך בארץ לשנה התקציבית הקרובה, הנחוצה על מנת לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת תקציבי הפיתוח. כמו כן, באמצעות הנוהל נמסרות הודעות מוקדמות לרשויות המקומיות לגבי הכרה בצורכיהן על מנת שתוכלנה לקדם את תהליך תכנון מוסדות החינוך.

2.2. סדר הגשת הבקשות וקבלת האישורים לבינוי

- הגשת בקשה להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך ;
- הכרה בצורך להקמה / הרחבה של מוסד חינוך על ידי אגף בכיר מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח במשרד ;
- הגשת מסמכי קרקע לאגף מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח ;
- אישור הפרוגרמה באגף מיפוי ותכנון ;
- הגשת תכנית אדריכלית לאגף הבינוי והתקצוב במינהל הפיתוח ;
- אישור התכנית האדריכלית על ידי סגן מנהל מינהל הפיתוח ועל ידי מנהל אגף בכיר מיפוי ותכנון ;
- תקצוב הפיתוח של המוסד החינוכי בהתאם ליכולת התקציבית של משרד החינוך.

2.3. הנחיות כלליות להכנת הבקשות

- הרשויות המקומיות בלבד יכולות להגיש את הבקשות ;
- רשימת הבקשות מבוססת על תחזיות מספר התלמידים ברשות המקומית ועל החלטות משותפות שהתקבלו במהלך תכנון מערכת החינוך ברשות. על הרשות המקומית לנסות לחסוך בבנייה באמצעות ארגון מחדש של מוסדות החינוך, ניצול מרבי של כל מבני החינוך הקיימים ובאמצעות אכלוס מטבי של הכיתות שיעשה על ידי ויסות תלמידים בין המוסדות ועל ידי הכנסת שינויים באזורי הרישום וברובעי החינוך, לפי הצורך ;
- ברשימה המוגשת לאגף מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח נכללות רק בקשות לבנייה ולהרחבה של מבנים על קרקע שלרשות המקומית יש בה זכויות ;
- הרשות המקומית מדרגת את בקשותיה בסדר עדיפויות יורד, על-פי שיקול דעתה ;
- הרשות המקומית חייבת להגיש את כל המסמכים והפרטים הנדרשים, כפי שיפורט להלן. על הרשות לציין בנוסף את סמלי המוסדות הנכללים בבקשה, במידה שהם קיימים, ובכללם את סמלי המוסדות המתוכננים שאושרו להם פרוגרמות ;

¹¹ אתר משרד החינוך, [הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בבנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים \(נוהל 3.2-13\)](#), 7 בפברואר 2017. יש לציין כי חל שינוי בשיטת הגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך, לבנייה חדשה ולהרחבת מבנים לעומת הנוהל הקודם מיולי 2011 ([הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים \(נוהל 3.2-10\)](#), 1 ביוני 2011) בכך, שמערתה הבקשות תוגשנה באמצעות מערכת הגשת בקשות מקוונת.

¹² במינהל הפיתוח שבמשרד החינוך קיימים 3 אגפים ותחום: **אגף מיפוי ותכנון**, העוסק בבדיקה ובקבלה של בקשות לבנייה חדשה ו/או להרחבת מבנים קיימים מהרשויות המקומיות. האגף מעסיק 6-7 מתכנני ערים, כשכל מתכנן אחראי על 30-40 רשויות מקומיות ובדק את צפיפות המבנים והאוכלוסייה בהן, את ההגירה הפנימית ועוד משתנים; **אגף בינוי ותקצוב**; **אגף הצטיידות והסעות**; **תחום תקציבי**. תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.



- כפי שצוין לעיל, רשימת הבקשות כוללת גם בקשות שהוכר הצורך בהן בשנה הקודמת, אך הן טרם תוקצבו או שתוקצבו חלקית.

2.4. המסמכים הנדרשים

- הרשות המקומית מגישה רשימה כוללת של בקשות לתקצוב בנייה להרחבת מוסדות חינוך קיימים ולבניית מוסדות חינוך חדשים, על גבי טופס בקשות מקוון הממלא כנדרש באמצעות מערכת הגשת בקשות מקוונת;¹³
- הרשות המקומית מגישה מסמך מפורט המנמק כל בקשה וכולל את כל העובדות והנתונים לפיהם אכן קיים צורך בבנייה המבוקשת. המסמך מפרט בהרחבה את כל הסיבות לצורך בבנייה חדשה;
- במקרה בו הצורך בבניית מוסדות החינוך נובע מבנייה חדשה למגורים, על הרשות המקומית לצרף:
 - רשימה מפורטת של מתחמי הבנייה החדשה למגורים ברשות המקומית (טופס 2);¹⁴
 - מפה כללית של הרשות המקומית הכוללת סימון של המתחמים לבנייה חדשה.
- במקרה בו הוגשה בקשה לבנייה חדשה של גני ילדים, על הרשות המקומית לצרף:
 - רשימה מפורטת של גני הילדים ברשות, כולל כמות הילדים בחדר גילאי (טופס 3);¹⁵
 - מפה כללית של הרשות המקומית, הכוללת את סימון כיתות הגן הקיימות ברשות (כפי שמפורט בתחתית טופס 3).¹⁶

2.5. לוח הזמנים

- **הגשת הבקשות:** הרשות המקומית מגישה את כל בקשותיה למנהל אגף בכיר מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח, בצירוף כל החומר המבוקש (טפסים 2 ו-3 לעיל) עד ה-31 במרס;
- **החלטות אגף בכיר מיפוי ותכנון:** מינהל הפיתוח במשרד החינוך בוחן את כל הבקשות של הרשות המקומית עד ה-31 בספטמבר, ונותן אחת מארבע התשובות (הקטגוריות) המנויות בהמשך;
- **ערעור הרשות המקומית:** הרשות המקומית יכולה לערער על תשובות מינהל הפיתוח בסוגיית הגדרת הצרכים עד ה-30 באוקטובר וזאת בפני הסמנכ"ל ומנהל מינהל הפיתוח. מינהל הפיתוח לוקח בחשבון גם את נתוני התלמידים המעודכנים באותה שנת לימודים, ומעביר את תשובותיו לרשויות עם סיום הדיון בערעורים;
- **תקצוב הבקשות:** האישורים התקציביים מונפקים על-ידי מינהל הפיתוח החל מה-1 בינואר שבשנה העוקבת. התקצוב בפועל הוא תחת מגבלות התקציב המאושר בכנסת ובהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו. מינהל הפיתוח שולח לרשויות המקומיות את האישורים התקציביים, בחתימת חשב המשרד וסמנכ"ל ומנהל מינהל הפיתוח או באמצעות הודעת מפעל הפיס, זאת בהתאם לגוף המתקצב את הפרויקטים.

2.6. מבנה ההחלטות של מנהל אגף בכיר – מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח

ההחלטות שמוסר מינהל הפיתוח לרשויות המקומיות מתחלקות לקטגוריות הבאות:

- **קטגוריה א':** הסכמה לכלול את הפרויקט, כולו או חלקו, ברשימת הצרכים לתקציב. רשימת הצרכים לקראת הכנת התקציב מורכבת מכל הפרויקטים שייכללו בקטגוריה זו. מתוך הרשימה הזו נבחרים הפרויקטים לביצוע,

¹³ אתר משרד החינוך, [מערכת הגשת בקשות מקוונת](#).

¹⁴ אתר משרד החינוך, [טופס 2: בנייה חדשה ברשות](#).

¹⁵ אתר משרד החינוך, [טופס 3: גני ילדים קיימים](#).

¹⁶ אתר משרד החינוך, [טופס 3: גני ילדים קיימים](#).



בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו, בתנאי שמאשרת התכנית האדריכלית ותחת מגבלת אפשרויות התקציב. הסמנכ"ל ומנהל מינהל הפיתוח מודיעים לרשויות המקומיות על הפרויקטים הנבחרים החל מתחילת חודש ינואר (כמפורט בנקודה: "תקצוב הבקשות" בסעיף 2.5 לעיל);

- **קטגוריה ב'**: הכרה עקרונית בצורך בפרויקט, כולו או חלקו, מבלי לאשר את תקצובו בשנת התקציב הקרובה. אגף מיפוי ותכנון מאשר פרוגרמה וימליץ להקצות לפרויקט כספי תכנון;
- **קטגוריה ג'**: אי-הסכמה עקרונית ודחיית הבקשה, בצירוף הנימוקים להחלטה;
- **קטגוריה ד'**: הודעה על עריכת דיון נוסף בבקשה, תוך צירוף המידע הנדרש לקבלת החלטה בנושא.

2.7. תנאי סף לקבלת התקציב

משרד החינוך מפרט את תנאי הסף, המהווים תבחינים להכרה בצורך¹⁷ וקבלת פרוגרמה¹⁸ לבניית מבני חינוך עקב גידול טבעי ו/או הגירה פנימית:¹⁹

- הרשות המקומית מגישה בקשה מנומקת לקבלת תקציב לבניית מוסדות החינוך, בהתאם לנוהל שהפיץ משרד החינוך, או בהתאם להחלטת ממשלה על ביצוע הפרויקט;
- אגף מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח מכין תחזית של הגידול הצפוי במספר התלמידים באזור הגאוגרפי הרלוונטי מבחינה תכנונית ברשות המקומית שהגישה את הבקשה;
- קיימת אי תאימות בין מצאי חדרי הלימוד הקיים בבתי הספר / גני הילדים באזור הגאוגרפי הרלוונטי מבחינה תכנונית ברשות המקומית, כזו שלא נותנת מענה מספק לתחזית הגידול במספר התלמידים ולהשפעתו על תקן הכיתות הצפוי הנובע מכך. הבדיקה תיערך לכל רשת חינוך בנפרד: לרשת החינוך הממלכתי, הממלכתי דתי, רשות החינוך המוכר שאינו רשמי (החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני בארץ ישראל, כאמור בסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985)²⁰ והלא-רשמי האחר, ובין תלמידים במגזר היהודי ובמגזר הלא-יהודי ביישובים מעורבים;
- בעיית הפער במספר הכיתות הנדרש לא נפתרת על ידי ויסות תלמידים או על ידי שינוי אזורי רישום. ככל שגיל הילדים עולה הניידות העצמית שלהם גדלה, עובדה קריטית לגבי ויסות התלמידים ובדיקת האפשרות לשינוי אזורי הרישום. משמעות עובדה זו היא שמרחב התכנון הרלוונטי גדל ככל שעולה רמת ההשכלה של הילד: בגן הילדים מרחב התכנון הוא המצומצם ביותר, בבית הספר היסודי הוא גדול יותר ובבית הספר העל-יסודי הוא גדול עוד יותר;
- תקצוב מוסדות לא-רשמיים, שאינם שייכים לאחת משתי רשתות החינוך הרשמי שאינו מוכר (רשת "החינוך העצמאי" ורשת "מעין החינוך התורני"), לגביהן נקבע בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 כי יתוקצבו ככלל לדי ישראל, יהיה נתון תחת בדיקה פרטנית לכל מוסד לגופו. תנאי קדם לביצוע הבדיקה הם:
 - הגשת בקשה מנומקת על ידי הרשות המקומית;
 - קיומה של תחזית תלמידים, המבוססת על מספר התלמידים הקיים במוסד ו/או על תכנון לבנייה למגורים בסביבה;

¹⁷ שלב ההכרה בצורך מושפע מגידול טבעי, בינוי מחדש, מבנים יבילים, החלפות של שכירות, שכונות, רפורמות (שינוי מבני חינוכי) ועוד. תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.

¹⁸ פרוגרמה - אישור לתכנון הקמה או הרחבה של מוסד חינוך, הכולל פירוט שטחים, והמהווה תשתית להכנת תכנית אדריכלית.

¹⁹ משרד החינוך, המינהל לפיתוח מערכת החינוך, [קריטריונים להכרה בצורך בהקמה או הרחבה של מוסדות חינוך ותקצובם](#).

²⁰ [חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985](#).



- בדיקת מצאי פיסי של בית הספר ;
- על מוסד החינוך הלא-רשמי האמור למסור התייחסותו למספר התלמידים ברישיון שבעלותו ;
- נערכת התחשבות בכל האזור ממנו קולטים תלמידים ובאפשרות הוויסות, במידה שזו אכן קיימת.

2.8. תיאור התבחינים

לפי משרד החינוך,²¹ קיימים תבחינים איכותיים ולא כמותיים לתעדוף הבקשות השונות של הרשויות המקומיות, ביניהם: דחיפות הבקשה, דיונים במשרד, סיורים בשטח, זמינות הפרויקט ועוד. משרד החינוך מפרט את התבחינים להכרה בצורך בהקמה או הרחבה של מוסדות חינוך ותקצובם (מתוך רשימת פרויקטים שעברו את תנאי הסף).²² מתוך רשימת הפרויקטים שעברו את תנאי הסף המפורטים בסעיף 2.7 לעיל נבחרים פרויקטים לתקצוב בשנת התקציב הרלוונטית, העונים לתבחינים המפורטים בהמשך. אולם, קיים תנאי מקדמי לתקצוב: מתוך כלל המיזמים שלגביהם הוכר הצורך והוצאה פרוגרמה, על-פי התבחינים המנויים לעיל, מתוקצבים רק מיזמים מוכנים לביצוע, קרי, כאלה שיש להם פרוגרמה ותכנית אדריכלית מאושרת על-פי הנהלים, או שהיא בשלבי אישור אחרונים. ניתנת העדפה למוסדות החינוך הרשמי (כולל מוסדות על-יסודיים בבעלות הרשות המקומית או בבעלות רשתות אורט, עמל ואמי"ת), לאחריהם שתי הרשתות החינוך הלא-רשמי ("מעייין החינוך התורני" ו"החינוך העצמאי") תועדפנה על פני החינוך הלא-רשמי שאינו משתי רשתות אלו. מיזמים העונים לתבחינים הבאים מועדפים על פני אחרים:

- פרויקט המבוצע על פי החלטת ממשלה ;
- פרויקט המבוצע על פי החלטת בית משפט או על פי הודעת המדינה לבית משפט ;
- מבנה מסוכן שמהנדס חיווה את דעתו המקצועית לגבי מצבו, חוות דעת שתאושר על ידי מינהל הפיתוח ;
- פרויקט שתוקצב בשנה קודמת בחלקו ונדרשת השלמה לצורך סיום שלב הביצוע ;
- בנייה מחדש או הרחבה של בית ספר כתוצאה מאיחוד של מספר מוסדות חינוך ;
- שיקולים נוספים למתן עדיפות בתקצוב (לגבי כל פרויקט יפורטו הנסיבות הספציפיות):
 - מוסד ראשון בשכונה / יישוב חדש והיעדר פתרון זמין אחר ;
 - כמות התלמידים שמקבלים מענה לצרכיהם בעקבות הבנייה, כאשר העדיפות גדולה יותר ככל שמספר התלמידים גדול יותר ;
 - סדרי עדיפות של הרשות המקומית (כאשר מינהל הפיתוח הוא הגוף המוסמך לקבוע את הקביעה הסופית) ;
 - צרכים פדגוגיים מיוחדים (רפורמות שונות, אינטגרציה, ארגון מחדש של מערכת החינוך ועוד) ;
 - סכומי ההקצאות לרשות המקומית בשנים קודמות וביחס להיקף הצרכים הקיימים ;
 - מידת מימוש התקציב, כאשר ביצוע נמוך יחסית ביחס לרשויות מקומיות אחרות יפגע בתקצוב העתידי של הרשות ;
 - מימון תואם (Matching) תקציבי של הרשות המקומית או של תורם ;
 - מיצוי הליכי פדיון מבני חינוך קיימים שהתפנו ;

²¹ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.
²² משרד החינוך, המינהל לפיתוח מערכת החינוך, [קריטריונים להכרה בצורך בהקמה או הרחבה של מוסדות חינוך ותקצובם](#).



- פרויקטים חינוכיים ייחודיים שאינם נמנים על בתי הספר הרגילים, אולם מתקיימות בהם פעילויות חינוך לתלמידי בתי ספר, כמו תאגידים על-פי חוק, זכאים לקבל ממינהל הפיתוח כ-1% מהתקציב, וזאת לנוכח נימוקים שירשום המינהל.

בית-ספר על-אזורי מתוקצב בעדיפות אחרונה. חובתם של משרד החינוך ושל הרשות המקומית לאפשר קדימות בהעמדת די כיתות ומסגרות באזורי הרישום, כאלו שיאפשרו לרשות המקומית לשבץ כנדרש את כל התלמידים המתגוררים באזור הרישום. לעומת זאת, התלמידים והוריהם הם הבוחרים את הלימודים עבור הילדים בבית-ספר על-אזורי,²³ ובשל כך נובעת העדיפות הנמוכה יחסית לתקצובם של בתי ספר העל-אזוריים לעומת בתי הספר האזוריים. כמו כן, קיים חשש לתקצוב כפול של אותה אוכלוסיית תלמידים הלומדים בשני סוגי בתי ספר אלה, שכן לתלמידים הלומדים בבית ספר העל-אזורי יש, ככלל, מקום בבית הספר האזורי.

בכל שנה מקבל מינהל הפיתוח בקשות מהרשויות המקומיות לתקציבי פיתוח. סכום הבקשות גבוה מהתקציב הקיים ולכן אנשי מינהל מסננים ומתעדפים את הבקשות כך שיעמדו במסגרת התקציב. סינון ותיעדוף הבקשות של הרשויות המקומיות כיום אינו מבוסס על מודל בעל תבחינים כמותיים (כפי שמחולקים תקציבי הפיתוח של משרדי ממשלה אחרים), אלא לפי תבחינים איכותיים.

לדברי משרד החינוך, בימים אלה המשרד מצוי בקביעת תבחינים חדשים לדירוג בקשות הפנייה של הרשויות המקומיות, כך שכל בקשה תקבל דירוג וציון לדחיפות קבלת התקציב. תבחינים אלה יכללו, בין השאר, את המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, את המדד המשולב, זמן ההמתנה של הרשויות לקבלת התקציב, מידת החסר בכיתות ברשות המקומית (יחסית לכלל המדינה) ועוד. נבנה כיום במשרד תבחין שיעניק ציונים לבקשות וידרג אותן מבחינת העדיפות לקבלת התקציב מעבר לתבחינים הקיימים כיום.²⁴

יש לציין כי במשרד החינוך ניסחו תבחינים כמותיים, בניגוד לתבחינים האיכותיים עימם עבדו במשרד עד כה. יחד עם זאת, התבחינים מצויים עדיין בבדיקה ובבחינה משפטית. על-כן, עדיין לא ניתן לפרסמם ובעתיד הם יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד.²⁵

לפי משרד החינוך,²⁶ קיים בשנים האחרונות במשרד ניצול של כמעט 100% הן בהרשאות להתחייב (לשנה הבאה) והן במזומנים, ללא עודפים.

2.9. תוכניות חומש לבניית כיתות לימוד

כל 5 שנים נקבעת תכנית חומש, לרוב במסגרת החלטת ממשלה, לבניית כיתות לימוד. תכנית החומש הקודמת היא לשנים 2007-2011. זאת, בשל העובדה שבסוף שנת 2012 הממשלה נפלה, ונותרה רק טיוטה של החלטת ממשלה בדבר תכנית חומש חדשה לבניית כיתות לימוד בשנים 2012-2016.²⁷ תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011,²⁸ אישרה לבנות 8,000 כיתות לימוד (לפי 125 מ"ר לכיתה) במערכת החינוך (גני ילדים, חינוך יסודי, חינוך מיוחד וחינוך על-יסודי) בעלות כוללת של כ-4.64 מיליארד ₪. עוד קובעת החלטת ממשלה זו כי "החל משנת

²³ משרד החינוך, המינהל לפיתוח מערכת החינוך, [קריטריונים להכרה בצורך בהקמה או הרחבה של מוסדות חינוך ותקצובם](#); גנאדי קמנצקי, מנהל אגף מיפוי ותכנון, משרד החינוך, שיחת טלפון, 26 בדצמבר 2016.

²⁴ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.

²⁵ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 ביוני 2017.

²⁶ תמיר בן משה, מנהל מינהל פיתוח (בינוי כיתות לימוד), משרד החינוך, פגישה, 11 ביוני 2016.

²⁷ תוכניות חומש לבינוי כיתות לא נדרשות ולא מגיעות לאישור הכנסת (רק יידוע בדיעבד של ועדת החינוך או קיום דיון יזום בנושא בוועדת החינוך לקראת תוכנית חומש חדשה). בתוכנית החומש לשנים 2012-2016 מדובר היה על 8,650 כיתות לימוד (כיתות גן וכיתות בתי ספר), כפי שהיה מצוין בטיטוט התוכנית. למרות שהממשלה נפלה, המשרד קיבל תקציב לכיתות אלו. התקציב עבר למשרד החינוך (לאגף הבינוי) במהלך השנים 2012-2016, והוא כלול בהתחייבויות (תקציב מקורי) של האגף בטבלה 1 לעיל. רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2017.

²⁸ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 1410: תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011](#), 18 במרס 2007.



2008 לא תבוצע הקצאת כיתות לצמצום הפער המצטבר,²⁹ אלא לאחר אישור מנגנון לשימוש במבנים המתפנים על ידי הממשלה". החלטת ממשלה 1536 מיום 1 באפריל 2007,³⁰ מאשררת את החלטת ממשלה מספר 1410 מיום 18 במרס 2007 בדבר תכנית החומש האמורה לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011 בנוגע למדיניות הקצאת הכיתות למגזרים השונים, וקובעת כי "מדיניות ההקצאה מעבר ל"פער המצטבר" כהגדרתו בהחלטת ממשלה מס' 1410 בין המגזרים השונים, תיקבע על ידי משרד החינוך בהתבסס על תחזית הצרכים במגזרים השונים שיכין משרד החינוך, בסיוע הלמ"ס מדי שנה, בהתאם לתבחינים שוויוניים וסבירים, תוך מתן העדפה לחינוך הרשמי. בנוסף, הקצאת הכיתות שהוגדרו בהחלטת ממשלה זו כ"פער המצטבר" תהיה בהתאם לתבחינים שוויוניים וסבירים הרלוונטיים לנושא זה."

עבור השנים 2012-2016 הקצה משרד האוצר תקציב לבנייה של 8,650 כיתות לימוד חדשות.³¹ טבלה 3 להלן מציגה את מספר הכיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן ומספר הכיתות שבנייתן תוקצה בפועל, בחלוקה לפי מגזרים, בשנים 2012-2015.

טבלה 3: מספר הכיתות שהוכר הצורך לבנותן, ומתוכן מספר הכיתות שבנייתן תוקצה, לפי מגזרים³²

שנה	יהודי			לא יהודי			סך הכול		
	הוכר בצורך	תוקצבו	שיעור מתוקצבות	הוכר בצורך	תוקצבו	שיעור מתוקצבות	הוכר בצורך	תוקצבו	שיעור מתוקצבות
2012	5,485	3,139	57.2%	2,396	1,127	47.0%	7,881	4,266	54.1%
2013	4,947	1,139	23.0%	1,850	435	23.5%	6,797	1,574	23.2%
2014	4,975	1,813	36.4%	1,523	664	43.6%	6,498	2,477	38.1%
2015	5,703	1,512	26.5%	1,773	488	27.5%	7,476	2,000	26.8%
ממוצע	5,278	1,901	36.0%	1,886	679	36.0%	7,163	2,579	36.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי הן במגזר היהודי והן במגזר הלא-יהודי, שיעור הכיתות שתוקצבו מתוך הכיתות שהוכר הצורך בבנייתן קטן בין השנים 2012 ו-2015. שיעור הכיתות המתוקצבות גבוה יותר לאורך השנים במגזר הלא-יהודי מאשר במגזר היהודי (למעט בשנת 2012). גם בבחינת שיעור סך הכיתות המתוקצבות מתוך סך הכיתות שהוכר הצורך בבנייתן (ב-2 המגזרים) עולה כי קיימת מגמה של ירידה לאורך השנים (למעט גידול בשנת 2014). השיעור הממוצע בשנים 2012-2015 של הכיתות המתוקצבות מתוך הכיתות שהוכר הצורך בבנייתן זהה במגזר היהודי, במגזר הלא-יהודי ובשני המגזרים יחדיו (כ-36%). כן עולה מהנתונים כי בשנת 2015 בשני המגזרים התקצבו בפועל לא ענה על הצורך הקיים בכיתות לימוד חדשות, כך שבמגזר היהודי היה קיים מחסור של 4,191 כיתות, במגזר הלא-יהודי היה קיים מחסור של 1,285 כיתות, ובסך הכול היה קיים בשנה זו מחסור של 5,476 כיתות.

טבלה 4 להלן מציגה נתונים על מספר הכיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך בבנייתן בשנים האחרונות ועל כיתות שבנייתן תוקצה בחלוקה לפי סוג פיקוח. בנתונים נכללות הן כיתות גני-ילדים והן כיתות בתי-ספר.

²⁹ הפער המצטבר בכמות כיתות הלימוד בין המגזרים השונים ובין רשתות החינוך השונות: החינוך הרשמי, שתי הרשתות (מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי), החינוך הלא-רשמי שאינו אחד משני הקודמים.

³⁰ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 1536: תכנית חומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011, 1 באפריל 2007.

³¹ אסף ויינגר, נתונים על בניית כיתות לימוד חדשות למגזרים השונים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2015.

³² אסף ויינגר, נתונים על בניית כיתות לימוד חדשות למגזרים השונים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2015.



טבלה 4: כיתות שהוכר בצורך לבנות ומתוכן שיעור הכיתות שבנייתן תוקצבה, לפי פיקוח, בשנים 2013-2015³³

שנה	הוכר בצורך	מתוכן תוקצבו	שיעור	הוכר בצורך	מתוכן תוקצבו	שיעור
	ממלכתי יהודי			ממלכתי ערבי		
2013	2,123	659	31%	1,850	432	23%
2014	2,148	946	44%	1,523	665	44%
2015	2,644	1,137	43%	1,773	859	48%
ממוצע	2,305	914	40%	1,715	652	38%
	ממלכתי-דתי			חרדי		
2013	894	177	20%	1,930	195	10%
2014	1,070	343	32%	1,757	418	24%
2015	1,175	392	33%	1,884	497	26%
ממוצע	1,046	304	29%	1,857	370	20%

מהנתונים בטבלה עולה כי השיעור הממוצע הגבוה ביותר של כיתות שבנייתן תוקצבה בשנים 2013-2015 היה בפיקוח הממלכתי היהודי (כ-40%), והשיעור הממוצע הנמוך ביותר היה בפיקוח החרדי (כ-20%). מעבר לכך עולה מהנתונים כי בכל סוגי הפיקוח חלה במהלך השנים עלייה בשיעור הכיתות שבנייתן תוקצבה.

טבלה 5 להלן מציגה את הכיתות החדשות שבנייתן תוקצבה, לפי פיקוח, בשנים 2012-2015.

טבלה 5: הכיתות החדשות שבנייתן תוקצבה, לפי פיקוח, בשנים 2012-2015³⁴

שנה	נתון	ממלכתי יהודי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	חרדי	לא הוגדר	סך הכול
2012	כמות	1,749	1,112	472	636	254	4,223
	אחוז	41%	26%	11%	15%	6%	100%
2013	כמות	659	432	177	195	65	1,528
	אחוז	43%	28%	12%	13%	4%	100%
2014	כמות	946	665	343	418	91	2,463
	אחוז	38%	27%	14%	17%	4%	100%
2015	כמות	1,137	859	392	497	42	2,927
	אחוז	39%	29%	13%	17%	1%	100%
סך הכול	כמות	4,491	3,068	1,384	1,746	452	11,141
	אחוז	40%	28%	12%	16%	4%	100%

מהנתונים בטבלה עולה כי בין השנים 2012-2015 נבנו 11,141 כיתות גני-ילדים וכיתות בתי-ספר. רוב הכיתות נבנו במסגרת הפיקוח הממלכתי-יהודי (כ-40%), כ-28% נבנו במסגרת הפיקוח הממלכתי-ערבי, כ-16% נבנו במסגרת הפיקוח החרדי וכ-12% נבנו במסגרת הפיקוח הממלכתי-דתי. משנת 2013 חל גידול בסך הכיתות החדשות שבנייתן תוקצבה.

³³ אסף ויינגר, [נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016.
³⁴ אסף ויינגר, [נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016.



3. עמדת מרכז השלטון המקומי

לפי מרכז השלטון המקומי,³⁵ קיימות 5 בעיות מרכזיות בתקצוב כיתות לימוד על-ידי משרד החינוך:

- **פער ניכר בין מספר הכיתות המתוקצבות על-ידי משרד החינוך לבין הצורך בכיתות בפועל.** על מנת להתמודד עם פער זה נאלצות רשויות מקומיות, בעיקר במגזרים החרדי, הבדואי והערבי, להציב מבנים יבילים, אשר מחירם בפועל גבוה מהתקציב הניתן להם. כתוצאה מכך, הפער התקציבי נופל על כתפי הרשויות. כמו כן, הכיתות היבילות אינן עומדות בדרישות של סביבת לימודים תקינה וראויה, ואורך חייהן קצר, כך שזהו פתרון זמני בלבד, הדוחה באופן זמני את בניית מבני הקבע, ומדובר למעשה בבזבז כספי ציבור.
 - **תקצוב לא ריאלי הגורר השתתפות עלויות ניכרות על הרשות המקומית.** מדובר ב-2 תחומים:
 - **מבנים.** מפתחות העלות למ"ר בניית כיתות לימוד אינם מעודכנים. כתוצאה מכך, אינם מגלמים את העלות בפועל הנדרשת לבניית כיתות לימוד. בנוסף, יש לעדכן את התוספות ההנדסיות הניתנות על ידי משרד החינוך. בולט במיוחד תת-התקצוב לכיתות גן, הנמוך בכ-30% בממוצע מההוצאה בפועל. עלות תקציבית נוספת זו נופלת על כתפי הרשויות המקומיות לצורך השלמת הבנייה;
 - **תשתיות היקפיות.** תקציב התשתיות ההיקפיות הנדרש להתאמת המגרשים בהם נבנים מוסדות החינוך והתשתיות שבהם, להערכת תשתיות תת-קרקעיות מהמגרש ועוד, על מנת לבצע את הפרויקטים, הוא חלקי וחסר ביחס לצרכים. על כן, הרשויות המקומיות מממנות פער זה מתוך תקציביהן.
 - **הליך ביורוקרטי המשיית עיכובים ודחיות בבנייה.** פרק הזמן בין קבלת ההכרה בצורך לבניית כיתות הלימוד ועד לקבלת ההרשאה להתחייב הוא ארוך מאוד, ויש צורך לייעל את התהליך ולקצר את לוחות הזמנים למתן ההרשאות לרשויות המקומיות. כך, לא מתאפשר לרשויות זמן סביר לתקן את כיתות הלימוד ולהכין לפתיחת שנת הלימודים במועד.
- הרשויות המקומיות נדרשות להשקיע בתשומות להכנת החומרים עבור משרד החינוך (דרישת צרכים, מתן הבהרות, פעולת הסברה של מצאי הכיתות הקיימות) ללא שיפוי המשרד, עובדה המכבידה על רשויות רבות לגבש את הבקשה למשרד החינוך. על מנת לעמוד בדרישות המשרד (כגון: הצגת תנאי הקרקע והמגרש, העברת הקרקע לבעלות מלאה של הרשות, השלמת הפקעות ורישום, הצגת תנאי קרקע המתאימים ליחס שטח חצר לתלמיד, נגישות ועוד), נדרשת הרשות המקומית להפעיל מודדים מתכננים ויועצים משלב ההכרה בצורך ועד לקבלת הפרוגרמה ממשרד החינוך, אולם משך עבודתם מאריך את התהליך. פרק הזמן בין מתן ההרשאה להתחייב ועד לאישור חתימת חוזה ארוך והתהליך מסובך ויכול לארוך אף מעל 4 חודשים. תהליך אישור התכנית האדריכלית יכול להתחיל רק לאחר קבלת פרוגרמה מאושרת, והרשות נדרשת להתקשר עם מתכננים ויועצים, ותלויה בזמינות הבודקים במשרד החינוך. **התהליך של ההכרה בצורך, קבלת פרוגרמה ואישור תכנית אדריכלית הוא ארוך ויכול להימשך מעל שנה.**
- **תנאי תשלום ושיפוי.** בשל החלוקה לשלבים של הפרוגרמה, התקציב הניתן על ידי משרד החינוך אינו רציף והגירעון בפרויקטים מעמיק, זאת עד להשלמת התקציב לכל שלבי הפרוגרמה. הדופי בשיטת שלבים זו הוא שהיא אינה לוקחת בחשבון שמתן הרשאה לשלב א' בפרויקט מעמיסה את כל עלויות הפיתוח וחיבור התשתיות של המגרש והמנהלה, העמסה הגורמת לגרעון תקציבי בשלב זה. כתוצאה מכך, הרשות המקומית נאלצת להשלים גרעון זה ממקורותיה, והבעיה מחריפה כשלהרשות לא עומדים מקורות כספיים אחרים.

³⁵ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 2 ביולי 2017.



לפי מרכז השלטון המקומי, תנאי התשלום של משרד החינוך להעברת תשלומים לרשויות המקומיות אינו מקובל, שכן מדובר רק ב-5 אבני דרך לתשלום. בפועל, נדרש מימון ביניים ניכר לתזרים המזומנים בפרויקט. על המשרד להתייעל בהעברת התשלומים לרשות המקומית בגין חשבונות מאושרים, משום שהעברת התשלום עבור חשבונות הנדרשים למשרד החינוך אורך חודשים רבים, וכתוצאה מכך הרשויות נדרשות לממן את פערי תזרים המזומנים בפועל.

- **חוסר תיאום בין-משרדי ואי יישום החלטות הממשלה בנושא.** חוסר תיאום זה בא לידי ביטוי בהקצאת שטח לצרכי ציבור – מוסדות חינוך, כדלהלן: בישיבת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (להלן: "קבינט הדיור") ב-25 ביולי 2016 הוצגו ונתקבלו עקרונות הקצאת שטח לצרכי ציבור, שמטרתם: "ניצול מיטבי של הקרקע לצרכי ציבור ועידוד ותמרוץ התחדשות עירונית תוך שמירה על איכות צרכי הציבור". בישיבה התקבלה ההחלטה להקטין את חצרות בתי הספר בשכונות החדשות ביישובים העירוניים וכן בפרויקטים של התחדשות עירונית. להחלטה זו השלכות הנובעות מהקטנת חצרות בתי הספר, ביניהן פגיעה בתכנית הלימודים יחד עם פגיעה בהפעלת בתי הספר בשעות אחר הצהריים לשירות בקהילה כתוצאה מצמצום מגרשים, אולמות ומסלולים לספורט וביטול שטחי התכנסות לכלל התלמידים; אילוף בנייה לגובה; פגיעה בבטיחות התלמידים והצוות; העמסה על הוצאות הבינוי והפיתוח. בישיבה האמורה נקבעו דברים שטרם הוחל במימושם, כגון:
 - הקמת ועדה במשרד האוצר שתדון בעלויות הבינוי הנוספות, כאשר בפועל לא התקיים אף דיון ומועדי הישיבה מתבטלים תדירות;
 - הקמת צוות בין-משרדי בראשות משרד האוצר בשיתוף נציגי מרכז השלטון המקומי, שהיה אמור להגיש את המלצותיו בחודש מרס 2017, כאשר בפועל מרכז השלטון המקומי לא הוזמן לישיבותיו (אם כאלה התקיימו בכלל);
 - לא שונו התקציבים בגין הנחיות לפעולה ברוח החלטת הממשלה שכבר יצאו לדרך.

לאור כל האמור לעיל, מלין מרכז השלטון המקומי על ההתנהלות הממשלתית, שיש בה לדבריו פגיעה קריטית ברשויות המקומיות ובתושביהן. המרכז מציין כי הוא פנה לקיים דיון בנושא לצורך הסדרת הסוגיות ולשם הבטחת יישום ההחלטות, אך פניותיו לא נענו.

