בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4805/07
כנ לפלורליזם יהודי נ. משרד החינוך
תאריך הגשה: 31/05/07

העותר:

המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, ע.ר. 580282853

ע"י ב"כ עוה"ד אורלי ארז-לחובסקי ו/או ניקול מאור (סנטר) ו/או עינת הורביץ ו/או רעות מיכאלי ו/או נעמי ביבי ו/או יונית שליין-בן אור ו/או שרה לואיס ו/או סאני כלב ו/או יובל גטהון ו/או הרב גלעד קריב

בית המשפט העליון
מזכירות קליטה
31-05-2007

שכתובתם לצורך המצאת כתבי בית-דין:
המרכז לפלורליזם יהודי
רחוב יפו 33, ירושלים
טל': 6256261 - 02 פקס 6256260 - 02

נ ג ד

המשיבים:

1. משרד החינוך
ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29
ירושלים

2. מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל
מרחוב אדוניהו הכהן 17 ירושלים
טל. 02-5890666 פקס 02-5814802

3. מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל
מרחוב כנפי נשרים 7, ירושלים
טל. 02-6587706 פקס 02-6587790

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיב 1 ומורה לו ליתן טעם כדלקמן:

א. מדוע לא יקבע לאלתר תכנית ליבה **לחינוך העל יסודי**, ויפעל ליישומה והטמעתה, לרבות קיום השתלמויות מורים והכנת חומרי לימוד, במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור העל-יסודיים, וזאת עד ליום 1.9.07. ומדוע לא יערוך מיד לאחר מכן בדיקה מקיפה לגבי יישום תכנית הליבה על ידי מוסדות אלה, שבעקבותיה יוחלט לגבי המשך תקצובם.

ב. מדוע לא יקיים בדיקה מיידית מקיפה על מנת לוודא כי כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור **בחינוך היסודי** מלמדים את תכנית הליבה כנדרש בחוק, ויורה על הפחתת או הפסקת תקצובם של מוסדות שאינם עומדים בתנאי זה.

ג. מדוע לא יודיע לאלתר למוסדות המשיבים 2-3 **בחינוך היסודי**, אשר אף לשיטת המשיב 1 מלמדים תכנית ליבה בשיעור נמוך מ- 100%, על פי הנתונים הנמצאים כיום בידיו, כי שיעור התקצוב שלהם יופחת בהתאם לשיעור שבו נלמדת תכנית הליבה.

ד. מדוע לא יקים מנגנון פיקוח יעיל **לחינוך היסודי ולחינוך העל יסודי**, שיפעל כבר בשנת הלימודים תשס"ח, אשר יכלול תקני מפקחים בכמות ראויה, שיבדוק באופן סדיר את עמידתם של כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בתנאי החוק.

בקשה לדיון דחוף

בפסק הדין בבג"ץ 10296/02 **ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת חינוך** (פ"ד נט(3) 224) (להלן: "עניין **ארגון המורים**") נקבע כי על המשיב 1 לבטל את ההקצבות למוסדות המלמדים לימודי קודש שאינם מיישמים את תכנית הליבה וזאת החל מתחילת שנת הלימודים תשס"ח. שנת הלימודים תשס"ח עומדת להיפתח באחד בספטמבר 2007, קרי בעוד שלושה חודשים.

כפי שיפורט בעתירה זו, בתקופה שחלפה מאז מתן פסק הדין בעניין ארגון המורים לא פעל משרד החינוך כמתחייב מפסק הדין, ובכלל זה לא פעל לקביעת תכנית הליבה, הטמעתה ויישומה בכלל בתי הספר הרלוונטיים. אף כיום מוסדות חינוך חרדים רבים אינם מיישמים את תכנית הליבה. לאור עובדה זו, מתחייב להפסיק את תקצובם, כמצוות בג"ץ, וזאת עד לעמידתם בדרישות הדין. ברי כי לאחר פתיחת שנת הלימודים יהיה קשה מאוד להחזיר את הגלגל לאחור ולהפסיק את תקצובם של מוסדות חינוך, שאינם מקיימים את תכנית הליבה. בכך יסוכל הסעד המבוקש בעתירה.

נוכח קרבתה של שנת הלימודים, בה אמור תקצובם של מוסדות אלה להיפסק, מתבקש בית המשפט לקיים דיון דחוף בסוגיה, על מנת להכריע בשאלת חוקיות המשך תקצובם של מוסדות אלה, בטרם תתחיל שנת הלימודים.

מבוא

עתירה זו מעלה את מחדלו החמור של משרד החינוך מלקיים את פסק דינו של בית משפט נכבד זה בעניין **ארגון המורים**.

לפני כשנתיים וחצי נפסק כי על משרד החינוך להפסיק את תקצובם של מוסדות החינוך החרדי אשר אינם מלמדים את תכנית הליבה, אותם תכנים מינימליים שעל כל ילד וילדה בישראל ללמוד, לצורך רכישת כישורי חיים בסיסיים.

כעת, שלושה חודשים בלבד לפני תחילת שנת הלימודים תשס"ח, מצטיירת תמונת מצב עגומה. <u>בחינוך העל יסודי</u>, משרד החינוך לא השלים כלל את גיבוש תכנית הליבה. לפיכך, לא התבצעו כל פעולות להטמעתה – ובכלל זה השתלמויות מורים והכנת חומרי לימוד - ולא נערכו בדיקות על ידי משרד החינוך, שיוודאו את קיומה על ידי מוסדות החינוך, ויביאו להפסקת תקצובם של בתי ספר שאינם מלמדים את תכנית הליבה.

<u>בחינוך היסודי</u>, קיימת אמנם מזה כמה שנים תכנית ליבה, אך משרד החינוך לא קיים בדיקות שיוודאו שתכנית הליבה אכן נלמדת בכלל מוסדות החינוך. זאת בשל העובדה הפשוטה שלא קיים מנגנון פיקוח ראוי לשמו על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור בכלל, ומוסדות החינוך החרדי בפרט.

במשרד החינוך קיימים כיום שני תקני מפקחים בלבד, אשר אחראים על 200,000 ילדי החינוך המוכר שאינו רשמי. ברי כי בנסיבות אלה, אין בידי המשרד החינוך לקיים פיקוח על המוסדות שאינם רשמיים, הנהנים מתקצוב ציבורי בשיעורים גבוהים, בשעה שרבים מהם אינם עומדים בתנאי החוק, הן מן הפן המהותי של קיום תכנית הלימודים הנדרשת, והן מהפן הטכני של קיום דרישות מנהליות שונות לקיומו של בית ספר.

עתה, משאנו עומדים בפתחה של שנת הלימודים תשס"ח, מחוייב משרד החינוך בטווח הקצר, לגייס את כל משאביו ולקיים בדיקה מקיפה של המוסדות שאינם רשמיים בחינוך היסודי על מנת לוודא כי תכנית הליבה מיושמת בהם. לאחר השלמת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, על המשרד לבצע בדיקה דומה במוסדות אלו. בטווח הארוך, על משרד החינוך להקים מנגנון שיאפשר לו להפעיל פיקוח יעיל ומתמשך על כלל מוסדות החינוך המתוקצבים על ידי המדינה, כך שניתן יהיה לוודא עמידה בתנאי הדין לאורך זמן.

מנתונים שהועברו לעותר על ידי משרד החינוך עולה שהמשרד מודע לכך שכמה עשרות בתי ספר יסודיים אינם מקיימים את תכנית הליבה כמתחייב מאחוז התקצוב שהם מקבלים (מוסדות המקבלים 100% תקצוב אך מקיימים רק 75% מתכנית הליבה). אף לגבי בתי ספר אלה לא נקט משרד החינוך באמצעים המתחייבים ולא הפחית את תקצובם! כלומר, משרד החינוך חוטא לתפקידו ואינו מוודא שכספי ציבור ישולמו רק למי שזכאי לכך על פי הדין. בכך חוטא משרד החינוך אף לתפקידו לוודא שכלל ילדי ישראל זוכים לחינוך מינימלי, שכן בהעדר סנקציות, אין כל תמריץ לבתי הספר לאמץ את תכנית הליבה.

משרד החינוך גורר את רגליו מזה שנים בנושא אכיפת תכנית ליבה ושאר דרישות הדין על מוסדות שאינם משתייכים לחינוך הרשמי, ובעיקר על מוסדות חרדיים. גם משניתנה לו ארכה של שלוש שנים לעריכת כל הפעולות הדרושות לאכיפת הדין – לא ניצל המשיב את הזמן שעמד לרשותו. כעת, שלושה חודשים בלבד לפני פתיחת שנת הלימודים, ברור שהמשרד לא קיים את שהבטיח בבג"ץ ולא ביצע את שנפסק באותו עניין.

יוער כי בעיית אי העמידה בתנאי החוק, ובפרט אי יישום תכנית הליבה, מתעוררת בעיקר ביחס למוסדות החינוך החרדים. המשיב מודע לכך כי מוסדות אלה אינם מקיימים את דרישות החוק ואף על פי כן אינו עושה דבר על מנת לאכוף את החוק.

נוכח סירובו של משרד החינוך להדק את הפיקוח על מוסדות החינוך שאינם משתייכים לחינוך הממלכתי, ולהסיק את המסקנות המתבקשות מבדיקה כזאת, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות לו לקיים את הפעולות הדרושות לאכיפת הדין ולהפסיק את תקצובם של מוסדות אלה עד שיוודא כי הם עומדים בדרישות הדין.

הצדדים לעתירה

העותר הינו הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, ארגון הגג של קהילות ומוסדות היהדות המתקדמת בישראל. ככזה פועל העותר לקידום שוויון וצדק חברתי בישראל, על בסיס גישה יהודית ליברלית וערכי הדמוקרטיה. במסגרת תחומי פעילות אלו עוסק העותר, בין היתר, בהנחלת נורמות של מינהל תקין, שקיפות וחלוקה שוויונית של כספי ציבור.

המשיב 1, משרד החינוך (להלן: "המשיב"), הוא המשרד האחראי על תקצוב מערכת החינוך, ובכלל זה על תקצובם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור ובהם גם מוסדות החינוך החרדי.

המשיב 2, תאגיד מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל, מפעיל רשת של בתי ספר המוגדרים כבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, המלמדים בעיקר לימודי קודש.

המשיב 3, מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל, מפעיל אף הוא רשת של בתי ספר המוגדרים כבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, המלמדים בעיקר לימודי קודש.

הרקע העובדתי

<u>פסק הדין בעניין ארגון המורים</u>

1. בשנת 1999 הוגשה עתירה בבג"ץ 2751/99 **פריצקי נ' שר החינוך והתרבות**, בה נדרש משרד החינוך להכין תכנית ליבה כנדרש בחוק. ביום 23.1.00 החליט בית המשפט כי נוכח הודעת המדינה, לפיה בתוך 30 יום יכין משרד החינוך תכנית יסוד שתפורסם בחוזר מנכ"ל, העתירה נדחית.

2. במרץ 2000 פורסם חוזר מנכ"ל תשי"ס/7(ב), שהגדיר תכנית יסוד מחייבת בבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים. אולם, חוזר זה לא פירט את מספר השעות שיש ללמד בכל מקצוע ממקצועות הליבה, ואף לא את תתי הנושאים שיש ללמד בכל מקצוע.

3. רק ביוני 2003 הושלם הליך קביעתה של תכנית ליבה **לחינוך היסודי**. תכנית הליבה המתוקנת פורסמה בחוזר מנכ"ל תשס"ו/ 3(א) 25-3.1, "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל", בו נקבע:

> "תכנית היסוד (הליבה) היא המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל. המקצועות הנלמדים בתכנית זו הם הבסיס המחייב בכל מערכת החינוך, ועל בית-ספר להכריע מה להוסיף על ההיקף המחייב ובאיזה תוקף.
>
> במהותה תכנית היסוד (הליבה) –
>
> 1. מגדירה את התכנים שהתלמידים במערכת החינוך הישראלית חייבים לדעת;
>
> 2. כוללת את מיומנויות הלמידה ואת הערכים שהתלמידים במערכת החינוך הישראלית חייבים לרכוש;
>
> 3. מבוססת על תכניות הלימודים הקיימות והמשתנות מעת לעת.
>
> יש להתייחס אל תכנית היסוד (הליבה) כאל הציר שכל בית ספר בונה עליו את תכנית לימודי החובה והבחירה שלו כדי שבסופו של התהליך יהיו הבוגרים של מערכת החינוך הישראלית אזרחים יצרניים המסוגלים לתפקד בצורה נאותה הן במישור ההכרתי (הקוגניטיבי) והן במישור הריגושי (האפקטיבי), כאמור בסעיף 2 של חוק החינוך הממלכתי.

תכנית יסוד (הליבה) חלה על כל התלמידים במערכת החינוך היסודי בישראל, והיא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי. בחינוך הרשמי (הממ' והממ"ד העברי, הממ' הערבי והממ' הדרוזי) על התלמידים ללמוד

100% מתכנית היסוד (הליבה). תלמידים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים חייבים ללמוד לפחות 75% מכלל השעות המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי, ועליהם להגיע לרמת ההישגים הנהוגה במוסדות החינוך הרשמיים. העמידה ברמת ההישגים הנדרשת בחינוך הרשמי והמוכר תיבדק באמצעות מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים (מיצ"ב) וסטנדרטים חינוכיים. בחינוך הרשמי ייבחנו התלמידים ב-4 תחומים - שפת אם, אנגלית, מתמטיקה ומדעים - ובחינוך המוכר ייבחנו התלמידים ב-3 מתוך 4 התחומים לפחות. במוסדות הפטור יידרשו התלמידים ללמוד לפחות 55% מכלל השעות המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי." [ההדגשה הוספה]

חוזר המנכ"ל מצורף **כנספח א'** לעתירה זו.

תכנית ליבה מקבילה **לחינוך העל יסודי** לא נקבעה.

4. ביום 4.12.02 הוגשה העתירה בעניין **ארגון המורים**. בעתירה נתבקש משרד החינוך להפסיק את תקצובם של מוסדות המלמדים לימודי קודש בלבד, שאינם מלמדים את תכנית הליבה. העתירה בעניין ארגון המורים, בצירוף הודעה על תיקון העתירה, מצורפת לעתירה זו **כנספח ב'**.

תשובת המדינה לאותה עתירה, וכן הודעות משלימות שהוגשו מטעמה ביום 10.7.03 וביום 22.7.04 מצורפות לעתירה זו **כנספחים ג'1 – ג'3.**

5. בהודעה המשלימה שהגישה המדינה באותה עתירה ביום 22.7.04, צוין כי תכנית הליבה יושמה בבתי הספר **היסודיים** החרדיים כבר בשנת הלימודים תשס"ד, וכי מבדיקה עולה שמרבית בתי הספר היסודיים במגזר החרדי מקיימים את תכנית הליבה. המשרד הצהיר שבכוונתו להמשיך לבדוק את יישום תכנית הליבה בחינוך היסודי בשנת הלימודים תשס"ה, ולהפסיק את תקצובם של מוסדות שלא יקיימו את תכנית הליבה, ובמקרים מסוימים אף לשלול את רשיונם. בתשובה אף נאמר כי קיים קשר ישיר בין יישום תכנית הליבה לבין תקצוב מוסדות החינוך, דהיינו, התקצוב הינו סימטרי להפעלת תכנית הליבה. על כן, בתי ספר שעד כה קיבלו תקצוב של 100%, אך מלמדים רק 75% מתכנית הליבה, תקצובם יופחת החל משנת הלימודים תשס"ה, ויעמוד על 75% בלבד. בית המשפט ציין בעניין זה בפסק הדין: "בכך, נטען, הוסדר נושא תקצוב המוסדות החרדיים בחינוך היסודי, בהתאם להוראות הדין." **עניין אכיפת תכנית הליבה כתנאי לתקצוב בתי הספר היסודיים לא היה אפוא במחלוקת בפסד הדין.**

6. אשר לתכנית הליבה בחינוך **העל יסודי**, בהודעה המשלימה מטעם המדינה מיום 10.7.03 פורטו המהלכים הדרושים לצורך הכנתה והטמעתה במוסדות החינוך החרדי:

א. **גיבוש תכנית הליבה:** בשלב ראשון, יש לקבוע <u>מהם ערכי היסוד המשותפים</u> לכלל החברה בישראל, ולאור זאת לגבש את הגרעין הלימודי – החינוכי שיש להקנות לכל ילד בישראל. בהקשר זה יש לקבוע את <u>המקצועות הדרושים</u> ואת <u>ההיקף המינימלי של שעות הוראה</u> בכל אחד ממקצועות אלו. הואיל

ומדובר בחינוך העל יסודי, קביעת מקצועות הליבה קשורה לקביעת חוקת הזכאות לבגרות (אלו מקצועות כלולים בבחינות החובה ואלו בבחינות הרשות). כמו כן, יש להתחשב במסלולי הלימוד השונים הקיימים בחינוך העל יסודי.

ב. **בניית מנגנוני בקרה ופיקוח:** בשלב שני, יש לבנות מנגנוני בקרה ופיקוח. בהקשר זה, יש להגדיר את ההישגים שעל כל תלמיד לעמוד בהם בכל אחד ממקצועות הליבה. לאחר מכן, יש לבנות מבחני משוב ארציים, באמצעותם ייבדק האם התלמידים עומדים בסטנדרטים הדרושים.

ג. **הטמעת תכנית הליבה:** בשלב שלישי, יש לפעול להטמעת תכנית הליבה. בהקשר זה, יש לטפל בהכשרת מורים, ולשם כך לבנות מערך השתלמויות, שיקנה למורים את המיומנויות הדרושות להוראת תכנית הליבה. במסגרת זו, יש לבדוק את המוסדות המכשירים מורים, במיוחד במגזר החרדי. כמו כן, יש להכין חומרי למידה המותאמים להוראת מקצועות הליבה.

7. יוער כי בהודעה המשלימה שהגישו המשיבים ביום 22.7.04 נאמר במפורש כי "**יש לוודא תוספת תקנים לפיקוח על מנת שתכנית הליבה שתתקבל אכן תיושם בפועל.**"

8. המשיבים באותה עתירה ביקשו ארכה של שלוש שנים להשלמת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, לסיום הליך הכנת נוהל רישוי חדש למוסדות חינוך על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, ולהחלת מסקנות דו"ח שושני על החינוך העל יסודי. משרד החינוך הודיע כי "תימסר לכל בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, ובכללם מוסדות החינוך במגזר החרדי, אשר הוכרזו כבתי ספר מוכרים, הודעה לפיה עליהם להיערך לקראת עמידה בדרישות משרד החינוך, הן בנוגע לרישוי והן בנוגע ליישום תכנית הליבה, לרבות הכשרת צוות מורים אשר יוכל להקנות לתלמידים את תכנית הלימודים, כנדרש על ידי משרד החינוך וכי עמידה בדרישות תהיה תנאי לקבלת רשיון ותקצוב. בתי ספר שלא יעמדו בדרישות שייקבעו, לא יקבלו רשיונות ולא יתוקצבו." (סעיף 25 להודעה המשלימה מטעם המשיבים מיום 10.7.03).

9. בפסק דינו של בית משפט נכבד זה מיום 15.12.04 צוין כי "קיימת תכנית לימודים אשר בפועל מיושמת במוסדות החינוך העל יסודיים הרשמיים, וכן קיימת חוקת זכאות לבגרות, אולם כל אלה לא עוגנו בתקנות, ולא נקבעו מנגנונים להפעלתן במוסדות החינוך החרדיים. לא זו אף זו, לא הוקמו מנגנוני פיקוח במטרה להבטיח את יישומה של התכנית." בית המשפט קבע כי **הזרמת כספים למוסדות אשר אינם מקיימים את התנאים הקבועים בחוק, ואשר אינם מגשימים את מטרות החינוך הממלכתי, מהווה חריגה מסמכות ויש בה פגיעה בעקרון השוויון.**

10. בית המשפט קבע כי "מחד, ללא יישום תכנית ליבה, תקצוב מוסדות מוכרים לוקה בחוסר סמכות, אולם מאידך, טרם גובשה תכנית ליבה שתתאים למוסדות החינוך החרדיים וגם לא

נקבעו מנגנוני פיקוח ואכיפה למטרה זו." בית המשפט הדגיש כי "אל לנו להעלים עין ממצב מתמשך של חריגה מסמכות, ואין להתיר לרשות המנהלית לנקוט מדיניות של סחבת בתיקון המעוות." יחד עם זאת, בית המשפט קיבל את עמדת המשיבים והורה שלמרות החריגה מסמכות, תינתן למשיבים ארכה של שלוש שנים להשלמת התהליך אותו התחילו. על כן, נקבע כי **על משרד החינוך להשלים את קביעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, יישומה בכלל מוסדות החינוך העל יסודי והתניית תקצוב בתי הספר בקיומה, עד לשנת הלימודים תשס"ח**.

פסק הדין בעניין **ארגון המורים** מצורף כ**נספח ד'** לעתירה זו.

11. שנתיים וחצי חלפו מאז שניתן פסק הדין בעניין **ארגון המורים**. משרד החינוך חזר וביקש מבית המשפט באותו עניין כי תינתן לו שהות של שלוש שנים, על מנת להשלים את תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, להטמיעה, וליצור מנגנון פיקוח ראוי על יישומה. על אף חוסר החוקיות שבהמשך תקצובם של מוסדות חינוך שאינם עומדים בתנאי החוק, נענה בית המשפט לבקשה זו. כפי שיפורט להלן, משרד החינוך לא השכיל לנצל את "תקופת החסד" האמורה לביצוע כל המשימות שצוינו לעיל.

12. להלן נעמוד על החשיבות שבלימוד תכנית ליבה בכלל מוסדות החינוך. לאחר מכן, תיסקר מערכת החינוך בארץ והפיקוח של משרד החינוך עליה. בסוף החלק העובדתי יפורטו פניות העותר למשיב, ביחס למערך הפיקוח על החינוך שאינו רשמי בכלל, וביחס ליישום תכנית הליבה במוסדות אלה בפרט.

<u>החשיבות שבלימוד תכנית ליבה במוסדות החינוך</u>

13. החשיבות בקיומה ואכיפתה של תכנית ליבה המשותפת לכלל ילדי ישראל נעוץ בשני טעמים עיקריים. הראשון שבהם נוגע לאינטרס של החברה הישראלית בכללותה, שהינה חברה המפולגת למגזרים שונים המסוכסכים לא אחת ומתחרים על משאבי המדינה - האינטרס לקיים מרחב משותף של מושגים וערכים, שיבטיח את המשך קיומה של החברה הישראלית. התכנים המשותפים צריכים אף להבטיח שכל תלמיד במדינה יכיר את מושגי היסוד של הדמוקרטיה, על מנת להבטיח את חוסנו של המשטר הדמוקרטי. הטעם השני נוגע להבטחת יכולתם של התלמידים, המשתייכים לקבוצת המיעוט – בעיקר תלמידים חרדים וערבים – לרכוש ידע אשר יאפשר להם להשתלב בחיי החברה ויקנה להם יכולת פרנסה בשוק המודרני.

הבטחת ערכי ליבה משותפים

14. החברה בישראל מורכבת מפסיפס של לאומים, דתות, עדות, מעמדות חברתיים, שהקבוצות השונות המרכיבות אותו מובחנות לא רק בזהותן אלא גם במעמדן החברתי, בתפרושתן הגיאוגרפית, בהשקפות עולם ובסגנונות החיים שלהן. לפיכך, רואים סוציולוגים בחברה הישראלית חברה משוסעת, מפולגת ומגזרית, שבה מספר תרבויות נאבקות על שליטה

במדינה ועל הפיכת ערכיהן-הן לערכים דומיננטיים בקרבה. השסעים הקורעים את החברה הישראלית, ואשר יש הרואים בהם איום על יציבותה החברתית והפוליטית, נגלים בכמה מישורים: הפוליטי (ימין/שמאל), הדתי (חילונים/דתיים/חרדים), החברתי-כלכלי (פער מתרחב בין עשירים לעניים), העדתי (מזרחים/אשכנזים) והלאומי (יהודים/ערבים).
ראו הלל נוסק, "מבוא: החברה הישראלית – דמוקרטיה במבחן הליברליזציה", בתוך הלל נוסק (עורך), ישראל בתחילת המאה ה-21: חברה, משפט, כלכלה ותקשורת (תל אביב: המסלול האקדמי המכללה למנהל, 2002), עמ' 12.

15. בנסיבות אלה, ברור כי יש צורך דחוף בכינון מרחב אזרחות ישראלית משותפת. מרחב כזה הוא תנאי לכינון זהות ישראלית, שתאפשר לכל הקבוצות להיכלל בהגדרת הקהילה הקולקטיבית, שתאפשר לפתח מכנה משותף של כל אזרחי המדינה כבסיס לסולידאריות בסיסית, בחברה רבת תרבויות ומקוטבת. מערכת החינוך, המציעה ליבה של תכנים משותפים לכלל ילדי ישראל, היא המקום החשוב ביותר לכינון אותו מרחב של אזרחות ישראלית משותפת. לימודי ליבה בכלל בתי הספר מבטיחים קיומה של אוריינות תרבותית משותפת, כלומר תשתית תרבותית אותה חולקת החברה כולה – נכסי צאן ברזל תרבותיים, ההכרחיים לשמירה על שפה משותפת. "אוצר תרבותי משותף" שכזה מהווה מכנה משותף מלכד תרבותית, התורם לטיפוח זהות לאומית משותפת, שכן הוא מספק מאגר זיכרונות משותף שעליו אפשר להשתית שיח רוחני והווי תרבותי. בה בעת הוא גם מבטיח את האפשרות לתקשורת בין קבוצות שונות בחברה, ועל כן מסייע במניעת הקצנה של שסעים ופערים חברתיים וגיאוגרפיים.
ראו:

- ריקי טסלר, "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי" (http://www.education.gov.il/zchuyot/download/mamar_chinuch_ezrach.doc, כניסה בתאריך 8.5.07).
- אברהם שטאל, תוכניות גרעין בעולם ובישראל: מה חייב בית הספר היסודי ללמד? (ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט, תשנ"ח), עמ' 28-2, 74, 85.
- אורה בן-יוסף ואחרים, קווים לתכנית ליבה בבית הספר היסודי: שיקולי דעת, רעיונות, הצעות (ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט, תשנ"ח), 200-196.

16. אלו, אכן, המטרות העומדות בבסיס הפעלת תכנית הליבה בישראל, כפי שאפשר ללמוד מפרק המבוא לחוזר המנכ"ל תשס"ו/ 3(א) 3.1-25, "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל":

> "מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית ומדינה הקולטת עלייה, ומערכת החינוך שלה נעה מאז הקמתה ממדיניות של כור היתוך למדיניות של הכרה בגיוון ההולך וגדל של אוכלוסיית הלומדים, כמו גם הכרה בשונות התרבותית והחברתית הקיימת בחברה בישראל. במהלך השנים מאז שקמה המדינה השתנו פני החברה מחברה שבה הסולידריות

החברתית והדאגה לרווחת הקולקטיב הן מאושיות קיומה לחברה סקטוריאלית, מתוחכמת ואינדיווידואליסטית, שבה הערכים הקולקטיביים כמעט נעלמו לחלוטין, והרווחה האישית של הפרט מאפיינת היום את החברה הישראלית על חשבון הסולידריות הקולקטיבית. התפתחויות אלה הביאו להכרה בחיוניות של גיבוש תשתית חינוכית ותרבותית משותפת שבה מכנים משותפים חינוכיים וערכיים לכלל החברה בישראל באמצעות תכנית יסוד מחייבת (תכנית ליבה) - תכנית שתשמש בסיס לחיזוק של המשותף בחברה, תוך מתן אפשרות לקבוצות החברתיות השונות להגשים את מטרותיהן הספציפיות."

17. אכן, אין להקל ראש בזכותן של קהילות מיעוט לקיים מערכות חינוך התואמות את השקפת עולמן, ובחובת השלטון לתמוך במסגרות אלה על מנת לאפשר את קיומן. בתי ספר פרטיים עונים על הצורך לשמור על מסגרת ייחודית בחברה רב תרבותית, ובכך מקדמים גם את האוטונומיה האישית של הפרט. אכיפתו של משטר לימודים אחיד עלול לחטוא לצרכיהן הייחודיים של קהילות שונות, ולפגוע ברצון לשמר תרבות או זהות עצמית (עת"מ (י-ם) 1320/03 **אלקסלסי נ' עיריית ביתר עילית**, טרם פורסם, פסק דין מיום 21.6.04, להלן: עניין **אלקסלסי**). מאידך, דווקא בחברה רב תרבותית יש מקום לחזק את המשותף, אל מול הבדלנות והסגירות המאפיינת את הקהילות השונות. יש לשקוד על קיומו של גרעין משותף לכל בני החברה.

18. מעצבי תכנית הליבה ראו כמטרה מרכזית לא רק בניית תשתית **תרבותית** משותפת אלא גם בנייתה של תשתית **אזרחית** משותפת, על מנת לאפשר לבוגרי מערכת החינוך לתפקד כאזרחים חיוביים ותורמים בחברה הדמוקרטית. לאור הכרסום במעמדם של ערכי הדמוקרטיה במדינת ישראל ואובדן העניין הציבורי במעורבות פוליטית ממשית, ישנה חשיבות עצומה ללימודי ליבה המחנכים לערכים אלה לצד אזרחות משותפת. כידוע, אין די בבניית מנגנונים דמוקרטיים על מנת להבטיח דמוקרטיה יציבה, אלא יש הכרח בחינוך לדמוקרטיה, בהטמעת ערכי הדמוקרטיה, ובראשם ערכי כבוד האדם וסובלנות, אחריות ומעורבות, ובתרגול מיומנויות של השתתפות אזרחית. חשיבותו של חינוך אזרחי עולה במדינה מרובת תרבויות, שכן זהו גורם מרכזי לשימור חוסנה של המדינה הדמוקרטית ולחיזוק האזרחות המשותפת בה.

ראו:

- דו"ח קרמניצר, "להיות אזרחים", שהמלצותיו אומצו כמדיניות מחייבת של משרד החינוך, בו נקבע כי לחינוך לאזרחות צריכה להינתן עדיפות ברורה וכי עליה להיות נחלתם של כל ילדי ישראל, שכן "הוא תנאי הכרחי לחיים בדמוקרטיה." (אתר המטה ליישום דוחות שנהר וקרמניצר, משרד החינוך: http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/1B7D3AEA-F90E-4A9E-868D-453B9167BFDD/8920/ezrachim4.doc , 9.5.07)

- יעקב כץ, "תכנית ליבה בישראל: מכנה משותף חינוכי לכל מגזרי החינוך", בתוך דן ענבר (עורך), לקראת מהפכה חינוכית: בעקבות כנס ון ליר לחינוך על יישום דוח דוברת (ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006), עמ' 194.

19. דברים דומים נאמרו בדו"ח של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דוברת), בעניין הצורך בבסיס משותף, אשר יאפשר לאזרחי המדינה להשתתף באופן אפקטיבי בחייה הציבוריים באמצעות הכרת כללי המשחק הדמוקרטיים והטמעת המשמעות של חיים במדינה יהודית ודמוקרטית (ע' 12-11, ע' 15).

הקניית ידע שיאפשר השתלבות בחברה

20. במהלך העשורים האחרונים חלו שינויים מרחיקי לכת במבנה עולם העבודה ברחבי העולם ובישראל, שעיקרם מעבר מכלכלה המבוססת על יצור תעשייתי לכלכלה המבוססת על שירותים, שנתח גדל הולך ממנה מתבסס על טכנולוגיות מידע. זהו עולם דינמי ותחרותי, שבו מקומות עבודה משתנים בתכיפות גבוהה, בתגובה להתפתחויות טכנולוגיות מהירות. מידת ההצלחה בהשתלבות בעולם מבוסס-ידע ומשתנה תדיר זה תלויה ברכישת ידע ומיומנויות המאפשרים הפעלת טכנולוגיות ידע ותקשורת מבוססות-מחשב, איתור מידע וניצולו באופן ביקורתי, למידה עצמאית ומתמשכת, יצירתיות בפתרון בעיות, גמישות בהסתגלות לתנאים משתנים ולמשימות משתנות, ויכולת לפתח יזמות.

ראו:

- אבי צפרוני, "הדמות הרצוייה של בוגר ביה"ס בעידן הפוסט-מודרני ותפיסת תפקיד ביה"ס וצוות המורים הנגזרת מכך", מקרא ועיון 68 (1995), עמ' 6-11;
- אברהם שטאל, לעיל, עמ' 10, 14;
- European Commission, Information Society and Education: Linking European Policies, 2006, pp. 2, 3, 8 (http://ec.europa.eu/information_society/activities/policy_link/brochures_2006/documents/education.pdf, 2.5.2007)

21. על מערכת החינוך מוטלת האחריות להקנות לדור הצעיר את הידע והמיומנויות הנדרשים לקראת השתלבות מוצלחת בחיי החברה והכלכלה העתידיים. בפרק "אחריות ומחויבות לקידומו של כל ילד – שיפור הישגים וצמצום פערים" בדו"ח דוברת נכתב: "מערכת חינוך איכותית חייבת לצייד את כל תלמידיה בידע ובכלים שיאפשרו לכל אחד ואחת מהם להתקדם, להצליח ולבחור לעצמו עתיד המאפשר מימוש עצמי, **השתלבות יוצרת ויצרנית במעגל העבודה**, אזרחות פעילה ותרומה ליצירת חברה מתקדמת ומצליחה המכבדת את כל חבריה". בהתאם ליעדים אלה, על מערכת החינוך להבטיח לכל תלמיד ותלמידה תכנית לימודים בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה ובמיומנויות היסוד שידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית. תכנית הליבה באה ליישם

מטרות אלו ולהבטיח חינוך שוויוני אשר יאפשר לכל אזרחיה הזדמנות שווה בכניסה לחברה ולעולם העבודה של מחר.

ראו:

- אברהם שטאל, לעיל, עמ' 17, 25.
- אורה בן-יוסף ואחרים, לעיל, עמ' 41;
- Curriculum and Examination Board, Issues and Structures in Education (Dublin, 1984), quoted in: J. Mckernan, "Rationality and Intention in Irish Education: A Grid for the Design and Evaluation of a Core Curriculum",European Journal of Education 26 (1991), Pp. 360;
- Noel Dempsy, "Building the Knowledge society", OECD Observer (March 2004; http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1218/Building_the_knowledge_society.html, 2.5.2007)

22. מחקרים מורים כי הריבוד המקצועי והכלכלי של עובדים במדינות מפותחות מושפע לא רק מרמת ההשכלה אלא גם מסוג ההשכלה של העובד; כך גם בישראל. בתנאים של שוויון בהזדמנויות חינוכיות, יכול בית הספר לצמצם את השפעתם של שיוך גזעי, אתני, מגדרי ומעמדי על הישגים אקדמיים ולהעניק לתלמידים הזדמנויות לניצול מלא יותר של כישוריהם ושל יכולותיהם הקוגניטיביות לשם ניעות חברתית-כלכלית. מניעת נגישותם של חלק מקהל התלמידים לתכנית הליבה, כלומר למערכי לימוד המקנים ידע ומיומנויות בסיסיים לקראת השתלבות בסביבת עבודה עתירת-טכנולוגיה ומבוססת-ידע, פוגעת לא רק בזכות לשוויון הזדמנויות חינוכיות, אלא גם במעמד וביכולת ההשתכרות העתידיים של תלמידים אלה. בתנאים אלה הופך בית הספר מִסּוֹכֵן המקדם שוויון חברתי לגורם המגביל את הניעות החברתית-כלכלית של פרטים ושל קבוצות והמקבע את הריבוד הבין-קבוצתי בחברה.

ראו:

- ויקטור לביא, "חינוך והון אנושי כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל", בתוך ראובן גרונאו (עורך), אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל הרצאה: הכנס הכלכלי התשיעי, יוני 2001 (נייר עמדה 27; ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002), עמ' 35-36.
- יעקב נהון, דפוסי התרחבות ההשכלה ומבנה הזדמנות התעסוקה: המימד העדתי (מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל, מס' 25; ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1987).
- Y. Shavit and W. Müller (eds.), From School to Work: a Comparative study of Educational Qualifications and Occupational Destinations (Oxford: Clarendon Press, 1998)

23. חשיפה שוויונית לתכנית הליבה, המעניקה הכנה להשתלבות בחיי הכלכלה של עולם המחר, מבטיחה לא רק הזדמנות לניעות אנכית (חברתית-כלכלית) של בוגרי מערכת החינוך אלא גם פותחת את האפשרות לניעות אופקית, בין קבוצות תרבותיות בתוך החברה. קיומה של תכנית לימודים בסיסית הנלמדת בכל מוסדות החינוך נובע גם מהצורך להבטיח, לצד קיומן של מסגרות נפרדות, גם זכות יציאה ממשית מאותה מסגרת, אם הילד כשיבגר יחפוץ בכך. תכנית הליבה מבטיחה שילדי קבוצת מיעוט, המרוחקת בחיי היומיום שלה, אם מרצון או בשל הפליה, מפעילות מבוססת-ידע ועתירת-טכנולוגיה, ירכשו את המיומנויות והידע הנדרשים כדי לפעול בחברה הסובבת:

> "אם תרבות מיעוט אינה מכשירה את בניה להתמודדות עם דרישות החיים המודרניים ומחדירה בהם סוגי ידע ועמדות המנכרים אותם מהחברה הסובבת, הרי שהיא מציידת את בניה במטבעות תרבותיים שאינם 'בני המרה' מחוץ לתחומיו הצרים של המיעוט".
>
> ז'וזה ברונר ויואב פלד, "על אוטונומיה, יכולות ודמוקרטיה: ביקורת הרב תרבותיות הליברלית", בתוך מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונן שמיר (עורכים), רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר זיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל (תל אביב: הוצאת רמות, 1998), עמ' 124-126.

24. במצב שבו ההזדמנויות הכלכליות בתוך קבוצת המיעוט מוגבלות וחברי הקבוצה נאלצים לחפש את מחייתם בחברה הסובבת, השכלה בתרבות המיעוט, על חשבון שליטה בסיסית במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה של החברה הסובבת, תהווה מגבלה על יכולתו של חבר בקבוצה להתפרנס ולהשיג אוטונומיה אישית. יתירה מכך, בהענקת אוטונומיה תרבותית למיעוט פועלת למעשה חברת הרוב להדרת חברי קבוצת המיעוט משוק העבודה. מיומנויות וידע בסיסיים החיוניים לקיום בחברה הסובבת יבטיחו ליחידים מתוך קבוצת המיעוט את האפשרות המעשית לעזוב את קהילתם אם אינם מעוניינים עוד לחיות בקרבה ועל פי תנאיה. בעניין **אלקסלסי** נאמר בעניין זה:

> "קיומן של מסגרות חינוך קהילתיות נפרדות אינו יכול להיות פתרון מקובל ובלתי מוגבל. קיום כזה חייב לעמוד בדרישות מינימליות. הוא חייב להבטיח את חופש הניידות וההשתחררות של בני הקהילה. אין לכפות על בני הקהילה הסתגרות "בשם הקהילה"...
>
> התוצאה היא שהכרה בחינוך נפרד או חינוך קהילתי אינה מחלצת את המוסד מפיקוח המדינה בגבולות מסויימים. היא יכולה לשחרר אותו מתכנית לימוד אחידה על מנת לאפשר קידום ערכי תרבות מסויימים, אך המוסד כפוף ללוז הבסיסי של ערכי החברה...
>
> ההתכנסות הקהילתית וההתארגנות הנפרדת כפופות, אם כן, לדרישות מינימום. הן יכולות להיות מונעות רק מתוך מטרה לקדם מערכת חיים משותפת, גם אם קידום זה נעשה על ידי הדגשת האופי הייחודי. התארגנות קהילתית אינה בדלנות. היא עוסקת לא רק בשימור אלא

בשילוב שנועד להבטיח התפתחות של תרבות פלורליסטית עשירה יותר ... לשם השגת יעדים אלה יש להבטיח שמירה על מינימום מסוים, ועמידה בדרישות סף של פתיחות, שוויון וגיוון."

25. מכל האמור עולה בבירור החשיבות הרבה של קיומה של תכנית ליבה, המכילה את הגרעין היסודי שעל כל תלמיד בישראל לדעת עם סיום לימודיו. מתפקידו של משרד החינוך לוודא כי כל תלמיד זוכה ללמוד מערכת תכנים בסיסית שכזו. בעניין **ארגון המורים** צוין בהקשר זה:

"מערכת החינוך, הממומנת על ידי המדינה, באה להגשים מטרות אשר נקבעו בחוק חינוך ממלכתי. דרך החינוך, מבקש המחוקק להטמיע בתלמידים את ערכי היסוד של החברה בישראל, במטרה להעניק להם את הכלים הנדרשים הן להצלחה במשלח ידם, והן למילוי חובותיהם והבנת זכויותיהם כאזרחיה של מדינת ישראל...

לרשות המחוקק עומדים שני אמצעים דרכם הוא פועל למימוש מטרות אלו: האחת, הטלת חובת לימוד על כל ילד וילדה עד גיל 15, והשנייה, התניית תקצוב מוסדות החינוך בכך שהללו יישמו תכנית ליבה, אשר נועדה לקדם את המטרות הקבועות בחוק."

<u>מערכת החינוך ותקצובה</u>

26. את מוסדות החינוך בישראל ניתן לחלק לשלושה סוגים: מוסדות החינוך הרשמי, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, ומוסדות הפטור. כל סוג הינו בעל מאפיינים שונים מבחינת מידת מעורבות המדינה בתכני הלימוד ובאופי המוסד וכן במידת התקצוב הציבורי לו זכאי המוסד.

27. <u>מוסדות החינוך הרשמי</u> נחלקים לשני סוגים: ממלכתי (הכולל את החינוך הערבי) וממלכתי-דתי. מוסדות אלה נתונים לפיקוח הדוק של משרד החינוך, הם שייכים למדינה וממומנים על ידה באופן מלא. תקצובם של מוסדות הלימוד הרשמיים בישראל נקבע בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: "**חוק לימוד חובה**").

28. <u>מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי</u>: בצד מוסדות החינוך הרשמיים, פועלים מוסדות חינוך בבעלות גופים פרטיים, שזיקתם למדינה מוגבלת. המדינה מכירה בהם אך הם אינם שייכים למדינה, נתונים לפיקוח חלקי של משרד החינוך ומקבלים מימון ציבורי חלקי בלבד. מעורבות המדינה במוסדות אלה מעורבות מוגבלת היא, והחינוך הניתן בהם אינו חינוך ממלכתי. למוסדות אלה שייכים מוסדות החינוך של שתי רשתות החינוך החרדי – המשיב 2 והמשיב 3. כמו כן, קיימים מוסדות אחרים שהינם מוכרים שאינם רשמיים, ובכללם בתי ספר כנסייתיים, דמוקרטיים, ניסויים וכיו"ב.

29. <u>מוסדות פטור</u>: לצד המוסדות הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים פועלים בארץ מוסדות חינוך ששר החינוך פטר אותם מתחולתו של חוק לימוד חובה, על פי סעיף 5 לחוק לימוד חובה. מוסדות אלה מתוקצבים בשיעורים נמוכים יותר ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. המדובר בתלמודי תורה (ת"תים), המסונפים לרשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני. מוסדות אלה מתנהלים דה יורה בפיקוח מינימלי בלבד של משרד החינוך, ודה פקטו מתנהלים ללא כל פיקוח, כפי שיבואר בהמשך הדברים.

30. חובת מימונם של בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים מוטלת על הגופים המחזיקים בהם. להורים אומנם מוקנה חופש הבחירה להחליט אם לשלוח את ילדיהם למוסדות חינוך רשמי או למוסדות שאינם רשמיים. עם זאת, הורים אשר בחרו לשלוח את ילדם למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, צריכים לשאת בנטל התשלום עבור הלימודים, שכן חובת המדינה לספק חינוך חינם מתמצית בחינוך הרשמי.

31. סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953 (להלן: "**חוק חינוך ממלכתי**") קובע:

> "השר [שר החינוך – א.א.ל.] רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט."

32. מוסד חינוך שאינו רשמי זכאי אפוא לתקצוב רק אם שר החינוך הכיר בו כמוסד מוכר. יוער כי בחוק לא קיים מקור חוקי לתקצובם של מוסדות הפטור, ולפיכך קיימת טענה חזקה לפיה משרד החינוך אינו מוסמך כלל לתקצב מוסדות אלה. אולם, עניין זה חורג מגדרה של עתירה זו.

33. בשנת 2003 הוגש לשרת החינוך דו"ח הועדה לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, בראשות ד"ר שמשון שושני (להלן: "**דו"ח שושני**"). הדו"ח קבע מספר עקרונות לתקצוב בתי ספר בחינוך היסודי, ובראשם העקרון לפיו תנאי לתקצוב הינו הוראה של **תכנית הליבה** ופיקוח על ביצועה. עוד נקבע בדו"ח כי שיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ייקבע בהתאם לעמידתם בהוראות משרד החינוך, ובפרט בקיימם **מדיניות רישום אינטגרטיבית** וקיום **מבחני המיצ"ב** (למעט מוסדות הפטור).

34. על פי החלטות הצוות ליישום דו"ח שושני, אשר אומץ על ידי משרד החינוך, שיעורי התקצוב של מוסדות החינוך השונים הם כדלקמן:

- <u>מוסדות רשמיים</u> – 100%
- <u>מוסדות מוכרים שאינם רשמיים המשתייכים לחינוך העצמאי או למעיין החינוך</u> – 100% (בכפוף לקיום תכנית ליבה מלאה; קיום תכנית ליבה חלקית של 75% מזכה ב- 75% תקצוב)

- <u>מוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים</u> – 75% (בכפוף לקיום 75% מתכנית הליבה, קיום מדיניות רישום אינטגרטיבית והשתתפות במבחני המיצ"ב)
- <u>מוסדות פטור</u> – 55% (בכפוף לקיום 55% מתכנית הליבה)

חוזר מנכ"ל תשס"ג 10/ג 3.7-34 תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד, בו גובשו מסקנות ועדת שושני, מצורף **כנספח ה'** לעתירה זו.

35. שתי רשתות החינוך החרדי - מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני - נכללות כאמור במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי. ואולם, כתוצאה מלחצים פוליטיים, זכותן לקבלת תמיכה מלאה הובטחה באופן מפורש בסעיף 3(א)(ט) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985. סעיף זה מחייב את המדינה לממן את מרכז החינוך העצמאי ואת מעיין החינוך התורני תוך ציון שמם במפורש. יחד עם זאת, סעיף 3א(י) לחוק קובע כי תקצוב מוסדות אלה צריך להתבצע "על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

36. יוער כי בימים אלה תוקן סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, באופן שמחייב את הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי באותו יחס שהמדינה מתקצבת אותם. הגדלת התקצוב הציבורי של מוסדות המוכר שאינו רשמי מחייבת להדק את הפיקוח עליהם, על מנת לוודא כי הם עומדים בדרישות הדין.

<u>דרישות החוק ממוסדות החינוך ומערך הפיקוח עליהם</u>

37. מספר דברי חקיקה קובעים את הדרישות שעל בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים לעמוד בהם – ובכלל זה לימוד תכנית הליבה. להלן ייסקרו דינים אלה, כמו גם החוקים הקובעים את מערך הפיקוח על כלל מוסדות החינוך, פיקוח שאמור לבדוק את עמידתם של המוסדות בדרישות הדין.

38. חוק הפיקוח על בתי הספר, תשכ"ט – 1969 (להלן: "**חוק הפיקוח**") קובע בסעיף 9 תבחינים למתן רישיון לפתיחת בית ספר אשר יבטיחו רמה נאותה בנושאים הבאים:

(1) **תכנית הלימודים**, מערכת השיעורים ומשך הלימודים;
(2) הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך;
(3) מבני בית הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי הלימוד, הספח והשירות;
(4) תנאי הבטיחות בבית הספר;
(5) הריהוט והציוד של בית הספר;
(6) הבסיס הכספי לקיום בית הספר.

[ההדגשה הוספה]

יוער כי רישיון על פי החוק יכול להיות קבוע או לתקופה שלא תפחת משנת לימודים אחת.

39. סעיף 28 לחוק הפיקוח, שכותרתו "פיקוח על בית ספר", קובע כדלקמן:

"(א) שר החינוך והתרבות רשאי לתת לבעל רשיון את ההוראות הדרושות, לדעת השר, להבטיח כי החינוך הניתן בבית הספר יושתת על העקרונות המפורטים בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

(ב) **תכנית הלימודים, ספרי הלימוד, ספרי העזר, עזרי הלימוד וההישגים הלימודיים של בית הספר יהיו נתונים לפיקוחו של שר החינוך והתרבות** ויתאימו להוראות הכלליות הנהוגות באותו סוג של בית ספר.

(ג) המנהל הכללי יאשר מפעם לפעם, בהתחשב בסוג בית הספר ואופיו, את שכר הלימוד של בית הספר וסדרי גבייתו."

[ההדגשות הוספו]

חוק הפיקוח אינו מוסיף ומפרט את נהלי הפיקוח, אלא מותיר זאת למחוקק המשנה.

40. סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי קובע עוד לעניין הפיקוח:

"השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא יתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, ובכלל זה תקנות בדבר –

(1) סדרי הפיקוח על מוסדות החינוך הממלכתי ומינוים של מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם;

(2) סדרי הפיקוח על מוסדות החינוך הממלכתי הדתי ומינוים של מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם, וביצוע זכותה של המועצה לחינוך הדתי להציע מועמדים למורים, מנהלים ומפקחים, לפסלם להמשכת שירותם ולהתנגד למינויים אלה מטעמים דתיים;

(3) **הנהגת תכנית היסוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם מוסדות חינוך רשמיים והפיקוח על ביצועה;**"

[ההדגשה הוספה]

41. לצורך ההכרה של שר החינוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ג-1953 (להלן: "**תקנות החינוך**"). כל עוד מוסד הלימוד אינו ממלא אחר התנאים הללו, לא יוכר המוסד, ועל כן לא יזכה לתמיכת המדינה. תקנה 3 לתקנות החינוך קובעת את התנאים להכרה במוסד, ביניהם:

(1) מתן רשיון לפי חוק הפיקוח.

(2) **קיום תכנית יסוד של 75% מהתכנית במוסד רשמי;**

(3) אישור תכנית הלימודים הנוספת;

(4) מספר התלמידים בכל כיתה הוא לפי השיעור הנהוג במוסדות חינוך רשמיים;

(5) מספר ימי הלימודים בשנה הוא לא יותר מ-260 לשנה ולא פחות מ-180 לשנה;

(6) קיום חופשות חגים;

(7) השכלת המנהל והמורים היא לפי הנהוג במוסדות חינוך רשמיים;

(8) משכורות המורים והעובדים במוסד יהיו לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים;

(9) תנאי השיכון, הציוד והתנאים הסניטאריים במוסד מניחים את דעת השר.

[ההדגשה הוספה]

התקנות אינן קובעות הגדרה מהותית לתכנית היסוד, אלא אך מציינות: "'תכנית היסוד' פירושו - מספר השעות לפי המקצועות שהן חובה על כל מוסד חינוך". בסעיף 3(ג) נקבע כי "תכנית היסוד במוסד מוכר תהווה 75% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי, אולם השר רשאי לאשר אחוזים שונים מאלו, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנהוגה במוסד חינוך רשמי."

42. סמכויותיהם ותפקידיהם של המפקחים במוסדות החינוך הרשמי מוסדרים בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), תשי"ז-1956 (להלן: "**תקנות הפיקוח**"). תקנות הפיקוח קובעות כי המזכירות הפדגוגית (בחינוך הממלכתי) ואגף החינוך הדתי (בחינוך הממלכתי דתי) מוסמכים לטפל בכל השאלות הפדגוגיות של מערכת החינוך, לפקח על ביצוע תכניות הלימוד, לאשר את ספרי הלימוד, לעודד יוזמות פדגוגיות, להדריך את מנהלי המחוזות ואת המפקחים בעניינים פדגוגיים וכן לקבוע עקרונות לדיווח של המפקחים. התקנות ממשיכות ומפרטות את תפקידיו וסמכויותיו של מפקח כולל, הרשאי לבקר בכל כיתה הנתונה לפיקוחו, ומחויב לוודא שההוראה היא בהתאם לתכנית היסוד. תוך 10 ימים מביקורו במוסד, על המפקח למסור דו"ח למנהל המחוז, שיעבירו למזכירות הפדגוגית או לאגף החינוך הדתי. בתקנות נכללות גם הוראות בנוגע לתפקידיו של מפקח מקצוע.

43. בעניין הפיקוח על החינוך המוכר שאינו רשמי, **תקנות החינוך** דנות באופן לאקוני בלבד בסמכות הפיקוח על בתי ספר. תקנה 5 קובעת כי מנהל מוסד מוכר חייב לשתף פעולה עם מפקח ולהישמע להוראותיו. מנהל המוסד צריך להגיש דו"ח למנהל המחוז בסוף כל שנה בדבר ההוצאות וההכנסות במוסד, כמו גם להודיע על שינוי בתכנית הלימודים. על פי תקנה 6, המפקח רשאי לבקר בכל שיעור ובכל כתה במוסד הנתון לפיקוחו.

44. **תקנות הפיקוח** חלות רק על החינוך הממלכתי והממלכתי דתי, ולא על החינוך המוכר שאינו רשמי. ואולם, בתשובה לבקשת מידע שהגיש העותר, העביר המשיב לידיו מספר עמודים מתוך "קובץ הוראות ונהלים בנושאי כוח אדם בהוראה בעבודת המפקח" (ראו נספח י"א, להלן). הקובץ חוזר למעשה על ההוראות הכלולות בתקנות הפיקוח, בכל הנוגע לתפקידי המפקח הכולל והמפקח על הוראת המקצוע וסמכויותיהם. בסיפא של הקובץ האמור, מצוין כי "מפקח במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי (לרבות מוסדות שחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 חל עליהם) ימלא את התפקידים הנזכרים לעיל, בשינויים הנובעים מהעניין" (ההדגשה הוספה). דהיינו, הקובץ מחיל את תקנות הפיקוח אף על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ועל מוסדות הפטור, בשינויים המחוייבים.

45. נהלי משרד החינוך קובעים כי על בית ספר המבקש לקבל הכרה ותקצוב לבצע שתי פעולות: הגשת בקשה לרישוי, על פי נוהל הגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך (להלן: "נוהל הרישוי"); הגשת בקשה לתקצוב על פי נוהל הגשת בקשה לתקצוב (להלן: "נוהל התקצוב"). כפי שיפורט להלן, משרד החינוך בודק לגבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים את קיום

תכנית הליבה רק בעת הבקשה לרישוי. אך בהמשך, לצורך התקצוב, אין הוא בוחן בשנית את קיום תכנית הליבה, ולמעשה אין הוא מקיים בדיקה מתמשכת וסדירה בפרקי זמן קבועים של קיום כלל התנאים בקבועים בדין לרישוי ואחזקת בית ספר.
נוהל רישוי מוסדות חינוך מצורף כ**נספח ו'**.
נוהל תקצוב מוסדות חינוך מצורף כ**נספח ז'**.

נוהל רישוי מוסדות מוכרים

46. הנוהל קובע כי יש להגיש בקשות לרשיון בנסיבות הבאות:
   א. לפני פתיחת מוסד חדש.
   ב. בשל העברת בעלות.
   ג. בשל מעבר למבנה פיזי שונה מזה שעבורו הוצא רשיון.
   ד. לשם חידוש תוקפו של רשיון קיים.

47. הנוהל קובע דרישות חינוכיות ממוסד המבקש הכרה. במסגרת זו, על מגיש הבקשה לפרט את תוכנית הלימודים למוסד עבורו הוא מבקש רישוי, כאשר מצוין כי "תוכנית הלימודים תכלול הוראת תוכנית היסוד (תוכנית הליבה) כפי שנקבעה על ידי משרד החינוך." עוד נאמר כי מגיש הבקשה מתחייב ללמד על פי תוכנית הלימודים שאישר המשרד, וכן מתחייב לקיים את מדיניות המשרד הנוגעת להפעלת מוסדות חינוך לרבות בעניין כללי רישום, כללי הרחקת תלמידים, כללי העברת תלמידים, כללי בטיחות, כללים לתשלומי הורים, כללים לעמידה בפיקוח הפדגוגי, ועמידה בדרישות המשרד כמופיע בחוזרי המנכ"ל. בנוהל נאמר כי המשרד יבחן במהלך שנת הלימודים את עמידת המוסד בהתחייבויות האמורות.

48. בנוהל נקבעות אף הוראות בנוגע לעובדי הוראה במוסד. מבקש הרשיון נדרש להעסיק אך ורק עובדי הוראה שיעמדו בדרישות החוק, התקנות וחוזרי המנכ"ל. עובדי ההוראה חייבים להיות בעלי תעודת הוראה / רשיון הוראה והיתר העסקה של משרד החינוך, והכשרתם וכישוריהם המקצועיים של סגל עובדי החינוך, יהיו על פי הנדרש מעובדי הוראה בחינוך הרשמי.

49. הנוהל כולל אף הוראות הנוגעות למספר המינימלי של תלמידים הנדרש לצורך פתיחת מוסד (66 תלמידים בבית ספר יסודי, 44 תלמידים בבית ספר על יסודי). כמו כן, כלולות דרישות הנוגעות לגודל הפיזי של המבנה בו ימוקם המוסד, לדרישות בטיחות ותברואה. המוסד אף נדרש להעביר נתונים ודוחות כספיים.

נוהל תקצוב מוסדות מוכרים

50. על פי הנוהל, יש להגיש בקשה לתקצוב על ידי גופים אשר מבקשים תקציב ממשרד החינוך, בגין הפעלת מוסדות חינוך, אשר עברו או עוברים הליך של רישוי ואישור על ידי הגופים

הפדגוגיים במשרד. יש להתחיל את תהליך האישור הכספי במקביל להליך הרישוי. מחויבים להגיש בקשה זו גופים אשר:

א. מבקשים תקציב בגין רישיון למוסד חדש.
ב. מחדשים את רישיונם.
ג. מעבירים בעלות על מוסדות חינוך מגוף אחד למשנהו (יבדקו שני הגופים).
ד. מוסד חינוכי של הבעלות עבר מבנה.
ה. נתבקשו על ידי חשב משרד החינוך.

נוהל זה דורש מהמוסד המבקש תקצוב להעביר נתונים כספיים וטכניים. אין בו כל התייחסות לנושאים מהותיים, כגון תכנית הליבה.

51. מהאמור עד כה עולה כי אף שדיני החינוך פזורים בין דברי חקיקה רבים ושונים, **החוק קובע סמכויות פיקוח ברורות על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים**. חוק הפיקוח על בתי ספר מסמיך את שר החינוך לפקח על לימוד תכנית היסוד במוסדות המוכרים. תקנות החינוך קובעות כי מוסדות מוכרים צריכים להישמע להוראות המפקחים. תקנות הפיקוח הוחלו באופן עקיף על המוסדות המוכרים. נהלי משרד החינוך קובעים אף הם כי מוסדות מוכרים צריכים לקבל את אישור משרד החינוך בעניינים שונים, ובין השאר בכל הנוגע לתכנית הליבה. עינינו הרואות: **הדינים השונים לעניין הפיקוח על מוסדות החינוך מהווים כלי שבאמצעותו ניתן היה להפעיל פיקוח יעיל על כלל מוסדות החינוך. ואולם, כפי שיפורט להלן, למרבה הצער, משרד החינוך כשל מלנצל כלים אלה**. בכך חוטא הוא לחובתו לפקח כראוי על כלל מוסדות החינוך.

<u>פניות העותר למשיב</u>

52. כזכור, פסק הדין בענין **ארגון המורים** קבע כי על משרד החינוך להשלים עד 1.9.07 את הכנת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, ולוודא שתכנית זו מיושמת בכלל מוסדות החינוך העל יסודי, כתנאי להמשך תקצובם על ידי משרד החינוך. אף שהעותר לא היה צד לאותה עתירה, עם התקרב המועד בו תסתיים התקופה שקבע בית המשפט ליישום פסק דינו, ביקש העותר לברר כיצד נערך משרד החינוך ליישום פסק הדין, ולהקמת מנגנון פיקוח ראוי על המוסדות שאינם רשמיים.

53. על כן, פנה העותר ביום 11.5.06 בבקשת מידע אל המשיב. בבקשה נתבקש המשיב להעביר לידי העותר מידע בנוגע למספרי התלמידים בכלל מוסדות החינוך (רשמי, מוכר שאינו רשמי, מוסדות פטור), מהות הגורם המפקח על כל זרם, מספר תקני המפקחים המופקדים על כל זרם ומספר המפקחים בפועל, תדירות הפיקוח וכן הפרמטרים הנבדקים על ידי המפקחים. בקשת המידע מיום 11.5.06 מצורפת כ**נספח ח'** לעתירה זו.

54. ביום 31.7.06 קיבל העותר תשובה חלקית לבקשתו בעניין מספרי התלמידים בכל זרם, הגורם המפקח ומספר תקני המפקחים.
מכתב המשיב מיום 31.7.06 מצורף כ**נספח ט'** לעתירה זו.

55. לבקשת המשיב, פירט העותר, במכתב מיום 15.8.06, את שאלותיו בנוגע לתדירות הפיקוח ומהות הפיקוח. כמו כן, ביקש העותר להשלים פרטים שלא נמסרו בתשובת המשיב. בקשת העותר להשלמת מידע מיום 15.8.06 מצורפת **כנספח י'** לעתירה זו.

56. ביום 15.10.06 השיב המשיב למכתב העותר. בתשובה לשאלת העותר, ציין המשיב כי למוסדות הפטור אין משרת פיקוח. המשיב הפנה את העותר לעניין מהות הפיקוח לתקנות הפיקוח, וכן לחוזר מנכ"ל, המהווה ציטוט של חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969. עוד צוין כי לא קיימים נתונים בנוגע לתדירות הפיקוח. למכתב צורפו גם כמה עמודים מתוך "קובץ הוראות ונהלים בנושאי כוח אדם בהוראה בעבודת המפקח".
מכתב המשיב מיום 15.10.06 מצורף **כנספח י"א** לעתירה זו.

57. מן התשובות לבקשת המידע עולה תמונת מצב עגומה, המעידה כי **משרד החינוך אינו מקיים פיקוח בר קיימא על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ועל מוסדות הפטור**. להלן טבלה המסכמת את הנתונים בנוגע למספר משרות הפיקוח במוסדות החינוך השונים:

מגזר	תקני מפקחים	מספרי תלמידים	היחס בין מס' התלמידים למס' המפקחים
ממלכתי	120.73	643,292	מפקח על כל 5,328 תלמידים
ממלכתי דתי	47.33	186,530	מפקח על כל 3941 תלמידים
מוכר שאינו רשמי	2	203,802[1]	מפקח על כל 101,901 תלמידים
מוסדות פטור	0	הערכה – 40,000 לא סופקו נתונים מדויקים	
ערבי	18.16	254,658	מפקח על כל 14,023 תלמידים
דרוזי	4.5	31,781	מפקח על כל 7,062 תלמידים
בדואי	8	65,044	מפקח על כל 8,130 תלמידים

[1] אף שהדבר לא צוין במפורש בתשובת המשיב, ככל הנראה כולל מספר זה אף את 40,000 התלמידים הלומדים במוסדות הפטור.

58. **מהטבלה האמורה עולה כי ישנן רק שתי משרות פיקוח בחינוך המוכר שאינו רשמי, המופקדים על 412 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בחינוך היסודי ועל 395 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בחטיבה העליונה, המונים 203,802 תלמידים!!** ברי כי שני מפקחים בלבד, חרוצים ויעילים ככל שיהיו, אינם יכולים לפקח כראוי על כמות כזו של מוסדות חינוך. לשם ההשוואה, במגזר הממלכתי בו תקני הפיקוח המועטים ביותר – המגזר הערבי – יש מפקח אחד על כל 14,000 תלמידים, בעוד שבחינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור קיים מפקח אחד על כל כ 100,000 תלמידים!

59. לא זו אף זו. **בתשובת המשיב מיום 15.10.06 צוין במפורש כי "למוסדות הפטור אין משרת פיקוח".** על פי הנתונים שסופקו על ידי משרד החינוך, מתוך 997 מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, 190 מוסדות – כ 20% - הינם מוסדות פטור. ואולם על בתי ספר אלה, בהם לומדים כ- 40,000 ילדים, אין כל פיקוח של משרד החינוך. זאת אף שהמדינה נתנה רשיון למוסדות אלה ומעבירה כאמור סכומים ניכרים לתקצובם.

60. נוכח נתונים אלה, פנה העותר ביום 5.12.06 אל שרת החינוך, במכתב, בו עמד על חוסר הסבירות שבמערך הפיקוח הקיים על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ועל מוסדות הפטור. במכתב נתבקשה השרה כדלקמן:

- לפעול לאלתר להקצאת מספר רב יותר של מפקחים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי וליצירת תקני משרות פיקוח למוסדות הפטור.
- להשיב לעותר האם קיים נוהל של משרד החינוך או נוהל ממשלתי אחר הקובע כמה תקני מפקחים יש להקצות ביחס למספר בתי הספר המפוקחים או למספר התלמידים.
- לקבוע הנחיות בדבר תדירות הביקורים והבדיקות שעל המפקחים בבתי הספר לבצע.

מכתב העותר מיום 5.12.06 בעניין מערך הפיקוח מצורף כ**נספח י"ב** לעתירה זו.

61. ביום 5.12.06 פנה העותר במכתב נוסף לשרת החינוך, בעניין הספציפי של אי יישום תכנית הליבה במוסדות החינוך החרדי. במכתב צוין כי נוכח מערך הפיקוח הכושל, משרד החינוך אינו מקיים את מצוות פסק הדין בעניין **ארגון המורים.** במכתב נתבקשו תשובות לשאלות הבאות:

- האם הושלם תהליך קביעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי? אם כן, נתבקש המשרד להעביר לעותר את פרטי תכנית הליבה.
- כיצד מוודא משרד החינוך כי תכנית כאמור מיושמת במוסדות החינוך החרדי, הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל יסודי?
- האם מקצה משרד החינוך משאבים למוסדות החינוך החרדי (הכשרת מורים, חומרי לימוד) לצורך הטמעת תכנית הליבה?
- אלו מנגנוני פיקוח הקים משרד החינוך לבדיקת יישום תכנית הליבה כתנאי להעברת התקצוב?

מכתב העותר מיום 5.12.06 בעניין תכנית הליבה מצורף **כנספח י"ג** לעתירה זו.

62. משלא נתקבלה כל תשובה, נשלח ביום 14.2.07 מכתב נוסף אל שרת החינוך ומנכ"ל המשרד. במכתב חזר העותר על כך שמנגנון הפיקוח הקיים אינו מאפשר למשיב לפקח על עמידתם של כלל מוסדות החינוך בתנאים הדרושים בחוק, ובכלל זה ישום תכנית הליבה, שמירה על מספר תלמידים כנהוג במוסדות החינוך הרשמיים, השכלה נאותה של סגל המורים ואיסור על מיון תלמידים. במכתב צוין כי בנסיבות אלה, אין משרד החינוך מקיים את החובות המוטלות עליו על פי דין. המשרד נתבקש להודיע לעותר לאלתר באלו פעולות נקט ליישום פסק הדין בעניין **ארגון המורים**.
מכתב העותר מיום 14.2.07 מצורף **כנספח י"ד** לעתירה זו.

63. ביום 18.2.07 השיבה הגב' ציפי ויינברג מלשכת מנכ"ל משרד החינוך כי פניית העותר הועברה לטיפולה של היועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג.
מכתב הגב' ויינברג מיום 18.2.07 מצורף **כנספח ט"ו** לעתירה זו.

64. משחלף חודש נוסף, ותשובתה של היועצת המשפטית בוששה מלהגיע, פנתה ב"כ העותר אל עו"ד מורג ביום 28.3.07 בהתראה לפני נקיטת הליכים. במכתב צוין כי בהעדר תשובה מצד משרד החינוך, אין אלא להסיק שהמשרד חוטא לתפקידו לפקח על מוסדות החינוך החרדי והופך את פסק הדין בעניין **ארגון המורים** פלסתר. נוכח קרבתה של שנת הלימודים תשס"ח, נתבקשה תשובת המשרד עד ליום 30.4.07.
מכתב העותר מיום 28.3.07 מצורף **כנספח ט"ז** לעתירה זו.

65. במקביל לפניות המהותיות של העותר, שמטרתן הייתה לדרוש ממשרד החינוך להיערך ליישום תכנית הליבה כתנאי להמשך תקצוב המוסדות המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור, החליט העותר להשתמש בכלי נוסף על מנת לברר כיצד והאם נערך משרד החינוך ליישום תכנית הליבה. משום כך, פנה העותר אל המשיב ביום 12.2.07 בבקשת מידע, בה נתבקש המשיב להשיב על שאלות אלה:

- בהמשך לפסק הדין בעניין ארגון המורים, האם הושלם תהליך קביעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי? במידה שהתשובה חיובית, נתבקש המשרד להעביר לעותר את פרטי תכנית הליבה.
- האם הוקצו משאבים מיוחדים על ידי משרד החינוך למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בכלל ולמוסדות החינוך החרדי בפרט, לצורך הטמעת תכנית הליבה, בחינוך היסודי ובחינוך העל יסודי? אם כן, לאלו מטרות (הכשרת מורים, חומרי לימוד)? מה הסכומים שהוקצו לצורך זה בשנות הלימודים תשס"ה – תשס"ז?
- אלו מנגנוני פיקוח הקים משרד החינוך לבדיקת יישום תכנית הליבה, בחינוך היסודי ובחינוך העל יסודי, כתנאי להעברת התקצוב למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי

ולמוסדות הפטור? במידה שקיים מערך פיקוח, מה מספר המפקחים המוקצים לצורך זה, ומי מופקד עליהם?

- בכמה מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור, יסודיים ועל יסודיים, נערך ביקור לבדיקת יישום תכנית הליבה בשנות הלימודים תשס"ה – תשס"ז? מהם הממצאים שנתגלו בביקורים אלו? המשיב ביקש להעביר פירוט של סוג המוסד בו נערך ביקור - חינוך עצמאי, מעיין החינוך התורני, מוסדות מוכרים אחרים.
- האם עקב ביקורות שערך משרד החינוך לבדיקת יישום תכנית הליבה צמצם משרד החינוך את ההקצבות לבתי הספר שבהם נתגלה כי אין מיישמים את תכנית הליבה כנדרש? אם כן, בכמה בתי ספר מדובר (בתי ספר יסודיים ובתי ספר על יסודיים) ומהו אחוז התקציב שצומצם? המשיב נתבקש להעביר פירוט של סוג המוסד שתקציבו צומצם - חינוך עצמאי, מעיין החינוך התורני, מוסדות מוכרים אחרים.

בקשת המידע מיום 12.2.07 מצורפת כ**נספח י"ז** לעתירה זו.

66. ביום 14.3.07 השיבה הגב' סופיה מינץ, האחראית על יישום חוק חופש המידע, כי התקופה למתן תשובה לבקשה מוארכת ב- 30 יום.
תשובת הגב' מינץ מיום 14.3.07 מצורפת כ**נספח י"ח** לעתירה זו.

67. משחלפה תקופת 30 הימים הנוספים, ולא הגיעה כל תשובה, פנה העותר ביום 22.4.07 בתזכורת אל המשיב. במכתב צוין שיש לתמוה כיצד משרד החינוך איננו מסוגל לנפק מידע שהינו בעיקרו טכני אודות תכנית הליבה בתוך תקופה של 60 יום, במיוחד נוכח העובדה שעל המשרד היה להשלים את היערכותו בעניין לפני זמן רב, לאור פסק הדין בעניין **ארגון המורים**. העותר שב וביקש לקבל את המידע המבוקש בבקשת המידע לאלתר.
מכתב העותר מיום 22.4.07 מצורף כ**נספח י"ט** לעתירה זו.

68. רק ביום 20.5.07 הגיעה לידי העותר תשובת המשיב מיום 17.5.07 לבקשת המידע. בתשובה צוין כדלקמן:

- תכנית הליבה לחינוך העל יסודי נמצאת בשלבי גיבוש מתקדמים לקראת תחילת שנת הלימודים תשס"ח.
- **לא הוקצו משאבים מיוחדים להטמעת תכנית הליבה בחינוך היסודי, ולא יוקצו משאבים כנ"ל להטמעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי.**
- לעניין מנגנוני הפיקוח, סיפק המשיב תשובות רק לגבי החינוך היסודי, וציין כי **לא הוקמו מנגנונים חדשים לפיקוח** על יישום תכנית הליבה.
- לעניין השאלה האם קוצצו תקציביהם של בתי ספר שלא עמדו בתנאי תכנית הליבה צוין לאקונית כי "**בשלב זה, טרם קוצצו תקציבים**" [ההדגשה הוספה].

- למכתב צורפו ממצאי המפקחים לגבי יישום תכנית הליבה בחינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, מוכרים אחרים ומוסדות הפטור. ממצאים אלה מתייחסים אף הם רק ליישום תכנית הליבה בחינוך היסודי.

תשובת המשיב מיום 17.5.07 מצורפת **כנספח כ'** לעתירה זו.

69. למרבה הצער, אימתה תשובת המשיב את חששו של העותר, בדבר אי קיומו של פסק הדין בעניין **ארגון המורים.**

70. **הממצאים שסופקו על ידי המשיב מתייחסים כאמור רק <u>לחינוך היסודי</u>, אשר בעניין ארגון המורים הצהיר המשיב כי תכנית הליבה מקויימת בו כמעט במלואה. המשיב לא סיפק כל נתונים אודות מערך הפיקוח של משרד חינוך לבדיקת יישום תכנית הליבה <u>בחינוך העל יסודי</u> ואין להתפלא על כך שכן תכנית זו כלל לא הושלמה!** נזכיר כי בעניין ארגון המורים התחייב המשיב כי עד ליום 1.9.07 לא רק שתושלם תכנית הליבה לחינוך העל יסודי, יבוצעו פעולות להטמיעה וייבנו מנגנוני בקרה ופיקוח – תוך שנאמר במפורש כי יש להוסיף תקנים לשם כך (ראה סעיפים 7-6 לעיל) – אלא שאף יופסק תקצובם של כל המוסדות שלא יקיימו את תכנית הליבה.

71. והנה, ערב פתיחת שנת הלימודים תשס"ח, המשיב לא השלים אפילו את קביעת תכנית הליבה, שהיה עליו לשקוד על הטמעתה, ולפקח על יישומה כבר לפני חודשים רבים!!

72. יוער עוד כי אף לגבי החינוך היסודי, **לא סיפק המשיב נתונים אודות מספר הביקורים שנערכו לבדיקת קיום תכנית הליבה.** לא ברור על מה מתבססים הנתונים שסופקו בדבר קיום תכנית הליבה. ברי כי אם נתונים אלה מבוססים על הצהרות מוסדות החינוך, בלא שהעניין נבדק על ידי משרד החינוך, יש להתייחס אליהם בחשדנות יתירה. ברי עוד כי בהינתן מספרם הזעום של המפקחים בחינוך המוכר – שני מפקחים בלבד – אין באפשרותם לאמת נתונים אלה.

73. יוער עוד כי מהנתונים עולה כי 26 בתי ספר של החינוך העצמאי ו- 25 בתי ספר של מעיין החינוך התורני מקיימים תכנית ליבה בשיעור פחות מ- 100%. כזכור, תקצוב מלא של שתי רשתות אלה מותנה בקיום תכנית הליבה במלואה. תקצוב מלא של בתי ספר אלה עומד אפוא בניגוד לחוק ובניגוד מוחלט לפסיקה המפורשת של בית משפט נכבד זה.

74. ואם בכך לא די, ביום 27.5.07 פורסמה ידיעה בעתון "מעריב", לפיה החליט משרד החינוך על **ביטול מבחני המיצ"ב בכל מוסדות החינוך העצמאי.** ברי כי מבחני המיצ"ב מהווים כלי ראשון במעלה שמאפשר למשרד החינוך לוודא האם מקצועות הליבה נלמדים בבתי הספר המוכרים. אין זאת אלא שהמשיב מושך את ידיו מחובתו ליישם את תכנית הליבה.

הידיעה מיום 27.5.07 מצורפת **כנספח כ"א** לעתירה זו.

75. בנסיבות אלה, ברור כי משרד החינוך לא ביצע את שהוטל עליו בפסק הדין בעניין **ארגון המורים**, אינו אוכף את תכנית הליבה במוסדות השונים, ואינו נערך להפסיק את התקצוב למוסדות שאינם מקיימים את תכנית הליבה. **מערך הפיקוח הנוכחי, הכולל שני מפקחים בלבד, שם ללעג את דרישות הדין. אין הוא מאפשר להפעיל פיקוח אפקטיבי על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור**. מנגנון זה אינו מאפשר לבדוק את בתי הספר המוכרים, ולאמת את הנתונים שנמסרו על ידם. לצורך כך, דרושה בטווח הקצר בדיקה מקיפה בעניין יישום תכנית הליבה בבתי הספר היסודיים, שתתבצע על ידי מפקחים מטעם משרד החינוך. בטווח הארוך מחוייב משרד החינוך להקים מנגנון פיקוח ראוי, בעל תקנים מתאימים, שיאפשר קיום בדיקה מקיפה באופן סדיר של כלל המוסדות שאינם רשמיים, יסודיים ועל יסודיים.

76. בנסיבות אלה, לא נותרה בידי העותר כל ברירה, זולת הגשת עתירה לבית משפט נכבד זה.

הטיעון המשפטי

77. העותר יטען כי המשיב כשל מלקיים מערכת פיקוח ראויה על כלל מוסדות החינוך, שתוודא כי כל המוסדות עומדים בתנאים הדרושים בחוק.

78. **בחינוך היסודי**, לא פעל המשיב על מנת לבדוק את קיום תכנית הליבה בכלל מוסדות החינוך, ולהפסיק את תקצובם של מוסדות שאינם מקיימים את התכנית, וזאת מהסיבה הפשוטה שאין בכוחם של שני מפקחים לקיים בדיקה כאמור ביחס ל-412 מוסדות בחינוך היסודי המוכר. כפי שצוין לעיל, מהנתונים שהעביר משרד החינוך לעותר עולה כי ישנם עשרות בתי ספר של המשיבים 2-3 שאינם מקיימים את תכנית הליבה במלואה, ועל אף זאת משרד החינוך לא קיצץ בתקציבם. על המשרד לוודא כי בתי ספר אלה אינם מתוקצבים בשיעור של 100%, אלא בהתאם לשיעור קיום תכנית הליבה.

79. **בחינוך העל יסודי**, לא השלים המשיב אפילו את השלב הראשון מבין השלושה שהיה עליו להשלים לקראת פתיחת שנה"ל תשס"ח. בהעדר תכנית ליבה לחינוך העל יסודי, לא יכול היה המשיב לפעול ליישום התכנית, ולבצע בדיקות שיוודאו כי התכנית אכן נלמדת בבתי הספר. התנהלותו זו של המשיב עומדת בניגוד גמור לפסיקתו המפורשת של בית משפט נכבד זה בעניין **ארגון המורים**.

<u>כשלונו של משרד החינוך בפיקוח על מוסדות החינוך המוכרים</u>

80. מערכת החינוך, הממומנת על ידי המדינה, נועדה להגשים מטרות אשר נקבעו בחוק חינוך ממלכתי. באמצעות החינוך, מבקשת המדינה לא רק להקנות לתלמידים ידע בסיסי, אלא אף להטמיע בתלמידים את ערכי היסוד של החברה בישראל. על משרד החינוך מוטלת החובה לוודא כי תלמידי ישראל מקבלים חינוך ראוי, הן מבחינת התכנים הנלמדים, הן מבחינת

רמת צוות ההוראה, והן מבחינת התנאים הפיסיים בהם לומדים הילדים. ברי כי תנאי הכרחי לשמירת רמה נאותה של לימודים הינו קיום מערך פיקוח מסודר. על מערך פיקוח זה לבדוק עניינים שונים, כגון יישום תוכנית הליבה, הכשרת המורים, חומרי הלימוד, הליך קבלת התלמידים לבית הספר והתנאים הסניטריים והבטיחותיים בבית הספר.

81. **כפי שראינו, בחוקי החינוך אכן נקבעו תנאים שונים שעל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים, ובהם החובה לקיים 75% מתכנית הליבה הנלמדת במוסדות חינוך רשמיים. אולם אליה וקוץ בה: ראשית, על פי נוהל רישוי מוסדות מוכרים, עמידתם של המוסדות המוכרים בדרישות הדין נבדקת בפועל רק בעת ההחלטה על רישוי מוסד חדש (או העברת בעלות, או מעבר למבנה אחר). שנית, וחשוב מכך, אף אם תיאורטית יקבעו נהלים מפורטים לפיקוח על החינוך הלא רשמי, ברי כי ללא תקנים למשרות מפקחים ההוראות הנזכרות לעיל יוותרו כאות מתה.**

82. כאמור לעיל, מהנתונים עולה כי ישנן **רק שתי משרות פיקוח בחינוך המוכר שאינו רשמי,** המופקדים על 412 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בחינוך היסודי ועל 395 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בחטיבה העליונה, המונים 203,802 תלמידים!! ברי כי שני מפקחים בלבד, חרוצים ויעילים ככל שיהיו, אינם יכולים לפקח כראוי על כמות כזו של מוסדות חינוך. חוסר הסבירות המשווע שבנתון זה מתחוור בהשוואה למוסדות החינוך הרשמי בהם, אף במגזרים שבהם קיים המספר הנמוך ביותר של משרות פיקוח, למשל המגזר הערבי, מדובר במפקח ל- 14,000 תלמידים, ולא במפקח לכמאה אלף תלמידים.

83. לא זו אף זו. **מהנתונים עולה כי בכל הנוגע למוסדות הפטור אין ולו משרת פיקוח אחת.** על פי הנתונים שסופקו לנו על ידי משרד החינוך, מתוך 997 מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, 190 מוסדות – כ 20% - הינם מוסדות פטור. ואולם על התלמידים הלומדים במוסדות אלה אין כל פיקוח של משרד החינוך. זאת אף שהמדינה מעבירה כאמור סכומים ניכרים לתקצובם של מוסדות אלה.

84. זאת ועוד, קובץ ההוראות והנהלים שהועבר לעותר אכן מפרט את מהות הפיקוח ותפקידי המפקח, אולם **נעדרות ממנו הנחיות בדבר תדירות הביקורים ומספר הבדיקות שעל המפקחים בבתי הספר לבצע.** בתשובת משרד החינוך מיום 15.10.06 (נספח י"א) צוין במפורש: "אין בידינו נתונים כמותיים לגבי תדירות הפיקוח או הנחייה כמותית". ללא הנחייה כמותית בדבר תדירות הביקורים הנדרשת, משהעניין נותר לשקול דעתו של כל מפקח, לא ברור כיצד ניתן לוודא כי הפיקוח נעשה בצורה נאותה ובהתאם לכללי המנהל התקין, לרבות שוויוניות הפיקוח כלפי בתי הספר השונים.

85. ואם בכך אין די, הרי שיש לתמוה על כך שלמשרד החינוך אין מאגר נתונים הכולל פרטים אודות הביקורות שעורכים המפקחים בבתי ספר (ראו תשובת המשרד מיום 15.10.06, נספח י"א). זאת בפרט כאשר על פי תקנות הפיקוח, המתייחסות לחינוך הרשמי, תוך 10 ימים

מביקורו במוסד, על המפקח למסור דו"ח למנהל המחוז, שיעבירו למזכירות הפדגוגית או לאגף החינוך הדתי, לפי העניין.

86. מהאמור עולה שלא זו בלבד שבמוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ישנם אך ורק שני מפקחים ובמוסדות הפטור אין כלל מפקחים, אלא שלגבי עבודת המפקחים בכל מוסדות החינוך, לא קיימת הנחייה המגדירה את תדירות הפיקוח הנאותה וכן לא קיימים נתונים בדבר מספר הביקורים או הבדיקות שמבצעים המפקחים בבתי הספר השונים. מובן **שבנסיבות אלה, חובת הפיקוח של משרד החינוך מתרוקנת מכל תוכן. במצב דברים זה, לא מסוגל משרד החינוך לוודא כי מוסדות החינוך המוכרים מקיימים את תנאי החוק – ובראשם לימוד תכנית הליבה.**

<u>אי יישום פסק הדין בענין ארגון המורים</u>

87. כאמור לעיל, ביום 1.9.07 תסתיים "תקופת החסד" שניתנה למשרד החינוך בפסק הדין בעניין **ארגון המורים**. מקומם להיווכח שמשרד החינוך לא עמד בדיבורו, ולא קיים את המהלכים הדרושים, אשר נמנו בפרוטרוט בתשובותיו לעתירה בעניין **ארגון המורים**.

88. כאמור בסעיף 6 לעיל, לקראת יישום מלא של תכנית הליבה, היה על המשרד לבצע מהלך משולש: ראשית, לקבוע את תכניה של תכנית הליבה בחינוך העל יסודי. שנית, להטמיע את תכנית הליבה באמצעות מערך השתלמויות למורים והכנת חומרי לימוד. שלישית, לבנות מערך פיקוח שיוודא את עמידתם של כלל המוסדות בלימוד תכנית הליבה.

89. **מתשובת המשיב לבקשת המידע עולה כי המשיב כשל בכל שלושת שלבי יישום תכנית הליבה:**

- **תכנית הליבה לחינוך העל יסודי טרם הושלמה;**
- **כיוון שכך, לא הוקצו משאבים להטמעתה, כיוון שבהעדר תכנית מושלמת, לא היה מה להטמיע. המשיב הצהיר במפורש כי לא הוקצו משאבים מיוחדים להטמעת תכנית הליבה בחינוך היסודי, ולא יוקצו משאבים כנ"ל להטמעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי.**
- **המשיב אף הצהיר במפורש כי לא הוקמו מנגנונים חדשים לפיקוח על יישום תכנית הליבה, וזאת בניגוד גמור להצהרתו בפני בית משפט נכבד זה בעניין ארגון המורים.**

המשיב כשל אפוא אף בבניית מערך פיקוח שיוודא כי כלל המוסדות מקיימים את תכנית הליבה בשיעורים הקבועים בחוק.

90. ברי לכל, כי מטרת משרד החינוך בהטמעת תוכנית הליבה בכל מוסדות החינוך בהתאם לסוג הפיקוח, לא תתממש בהיעדר פיקוח נאות על יישומה. כך אף צוין בדו"ח השנתי של מבקר המדינה 54ב מיום 5 מאי 2004 (להלן: "**דו"ח המבקר**"), בע' 138:

"התנית שיעור התקציב בשתי רשתות החינוך החרדי ביישום תכנית הליבה מחייבת את המשרד [משרד החינוך] לפקח פיקוח הדוק יותר על שעות הלימוד ותכנית הלימודים בהן, ועליו להתארגן לכך בהקדם."

91. כאמור, בחינוך המוכר שאינו רשמי קיימים שני תקני מפקחים בלבד, ובמוסדות הפטור - אף לא תקן אחד. ברי כי בנסיבות אלה, **אין משרד החינוך מסוגל לפקח על קיום תכנית הליבה במוסדות החינוך החרדיים – לא בחינוך היסודי ולא בחינוך העל יסודי - ועליו לפעול להקצאת תקני מפקחים נוספים לאלתר, שיוודאו את קיום תכנית הליבה בכלל מוסדות החינוך, כמצוות בית המשפט.**

92. מתשובת המשיב לבקשת המידע עולה **כי משרד החינוך חוטא לתפקידו לפקח על החינוך החרדי, ושם את פסק דינו של בית המשפט פלסתר**. בכך פועל המשיב בניגוד לדין. פעולה זו מנוגדת לעקרון השוויון ולחובת המשיב, כנאמן הציבור, לפקח על כספי הציבור שהוא מחלק. להלן יפורטו עקרונות אלה.

<u>פגיעה בעקרון השוויון</u>

93. מימון מוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות החוק עומד בסתירה לעקרון השוויון. כידוע, רשויות המדינה מחויבות לפעול בהתאם לעקרון השוויון, מעקרונות היסוד של שיטתנו, בעת שהן מחלקות את משאבי הציבור (בג"ץ 1113/99 **עדאלה נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164). בעניין זה נאמר:

"השוויון הוא ערך יסודי לכל חברה דמוקרטית, "אשר המשפט של כל מדינה דמוקרטית שואף, מטעמים של צדק והגינות, להמחישו"... הפרט משתלב למרקם הכולל ונושא בחלקו בבנית החברה, בידעו שגם האחרים עושים כמוהו. הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה החברתית עליה היא בנויה. השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם".

בג"ץ 953/87 **פורז נ' מועצת עיריית תל אביב יפו**, פ"ד מב(2), 309 333-332.

לאחרונה, אף קבע בית משפט נכבד זה כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית על-חוקית, המעוגנת כחלק מן הזכות לכבוד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (טרם פורסם, פסק דין מיום 11.5.2006, בסעיף 40 לפסק דינו של כבוד הנשיא בדימוס ברק).

94. מהי פגיעה בשוויון? הפליה נוצרת כאשר גורמים השווים מבחינה רלוונטית מטופלים באופן שונה:

> "עקרון השוויון, אשר אינו אלא הצד השני של מטבע ההפליה ואשר המשפט של כל מדינה דמוקרטית שואף, מטעמים של צדק והגינות, להמחישו, משמעותו, כי יש להתייחס, לצורך המטרה הנדונה, יחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה. אם אין מתייחסים אליהם יחס שווה, כי אז לפנינו הפליה. לעומת זאת, אם ההבדל או ההבדלים בין אנשים שונים הינם רלוונטיים למטרה הנדונה, אזי תהיה זו הבחנה מותרת, אם מתייחסים אליהם, לצורך אותה מטרה, יחס שונה, ובלבד שההבדלים ההם מצדיקים זאת. המושג 'שוויון' בהקשר זה, פירושו איפוא שוויון רלוונטי (RELEVANT EQUALITY) והוא הדורש, לענין המטרה הנדונה, 'טיפול שווה' (EQUALITY OF TREATMENT) באלה אשר המצב האמור מאפיין אותם. כנגד זה, תהא זו הבחנה מותרת, אם השוני בטיפול בבני אדם שונים ניזון מהיותם נתונים, בשים לב למטרת הטיפול, במצב של אי-שוויון רלוונטי (RELEVANT INEQUALITY), כשם שתהא זו הפליה, אם הוא ניזון מהיותם נתונים במצב של אי שוויון, שאינו רלוונטי למטרת הטיפול."
>
> ד"נ 10/69 **בורונובסקי נ. הרבנים הראשיים לישראל**, פ"ד כה(1) 7, 35.

95. לענייננו, אין כל הבדל בין מוסד חינוך רשמי למוסד חינוך לא רשמי, אשר מצדיק החלת קריטריונים מקלים על מוסדות לא רשמיים.

96. מוסדות החינוך המוכרים ומוסדות הפטור מחוייבים לעמוד בדרישות החוק. היותם מוסדות פרטיים ולא ממלכתיים מאפשרים להם אוטונומיה מסויימת בקביעת תכני הלימוד. ואולם, הם מחוייבים ללמד את תכנית הליבה בשיעור שנקבע (100% - החינוך העצמאי ומעיין החינוך המבקשים תקצוב מלא, 75% מוכר שאינו רשמי אחר, 55% - מוסדות פטור). כמו כן, עליהם לעמוד בתנאים אחרים שנקבעו, כגון מדיניות רישום אינטגרטיבית, השתתפות במבחני המיצ"ב, השכלת מורים ומנהל כנהוג במוסדות רשמיים, מספר תלמידים בכתה כנהוג במוסדות רשמיים.

97. בענייננו הפגיעה בשוויון היא כפולת פנים:

- ראשית, חלוקת תקציבים מבלי לוודא עמידה בדרישות החוק פירושה שהמשיב אינו מחיל קריטריונים שוויוניים על כלל מוסדות החינוך, וזאת בניגוד מפורש לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב (עניין **ארגון המורים**, פסקה 15). פירושו של דבר שלמוסדות שאינם רשמיים ניתן יתרון על פני מוסדות רשמיים. כך, למשל, תלמידים הלומדים

במוסדות אלה לומדים בדרך כלל בכתות קטנות. בהקשר זה מדובר בפערים עצומים בין בתי ספר רשמיים – בהם מצטופפים לפעמים אף 40 ילדים בכתה – לבין בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים – בהם ממוצע התלמידים בכתה נע בין 18 ל- 24 ילדים בכתה.

- מאידך, העובדה שמשרד החינוך אינו מוודא שתכנית הליבה נלמדת בכלל מוסדות החינוך פירושה אף פגיעה בתלמידים במוסדות החינוך שאינם רשמיים. זאת משום שבניגוד לתלמידים בחינוך הרשמי, אין מציידים אותם בכלים הדרושים להם על מנת להשתלב בחברה הסובבת אותם לכשיגדלו. בהעדר מיומנויות בסיסיות שמקנה תכנית הליבה, לא יוכלו תלמידים אלה לתפקד כאזרחים יצרניים בחברה.

<u>החובה לפקח על השימוש בכספי ציבור</u>

98. המדינה מתקצבת את מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ואת מוסדות הפטור בשיעור של כמיליארד ₪ מדי שנה. בנסיבות הקיימות, תקצוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי אינו מבוקר כיאות, ובמקרה של מוסדות הפטור – אינו מבוקר כלל! הכספים מועברים למוסדות אלה, מבלי שמשרד החינוך בודק כי המוסדות הנזכרים ממלאים אחר דרישות החוק המהוות תנאי לקבלת התקצוב.

99. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985 מגלם את העיקרון לפיו על המדינה לחלק כספי ציבור באופן שוויוני, בהליך פומבי ושקוף. אולם עוד בטרם נחקק סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, הכירה הפסיקה בחובות המוטלות על המדינה בחלקה כספי ציבור:

> "כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע כי המטרה לשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה ענין לתמוך בה. התמיכה צריכה להעשות על פי עקרונות של סבירות ושוויון.. ומתוך שיקולים ענייניים... מבחינת הצורה, חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, שעל פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, **תוך קביעת מנגנוני בקרה, כי הכספים משמשים את תעודתם.** רק בדרך זו תיעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין".

בג"ץ 59/88 **צבן נ' שר האוצר**, פ"ד מב(4) 705, 706.

100. הכספים המחולקים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור, כספי ציבור הם, ויש להקפיד כאמור על אופן חלוקתם. וכדברי השופט טירקל, "כאשר בהוצאת כספי ציבור

עסקינן, יש לדקדק כחוט השערה ולהקפיד מאוד מאוד על קיום כל תג ותג בהוראות שעל פיהן מוציאים את הכספים" (בג"ץ 5605/00 **מטר נ' שר הפנים**, פ"ד נו(6), 890). כתוצאה מכך, הפיקוח והבקרה על תנאי תקצוב מוסדות אלה צריך שיהיו יסודיים וקפדניים.

101. בהקשר של תקצוב מוסדות חינוך ציין השופט לוי בעניין **ארגון המורים**:

> "התנאים שעל מוסדות ציבוריים לקיים בטרם יקבלו את כספי הציבור, מבטאים את עקרון הנאמנות שמנחה את פעולתה של הרשות המנהלית. **כאשר זו בוחרת להזרים תקציבים למוסד פלוני, היא אינה מחלקת את כספיה שלה, אלא את הכספים שהיא מחזיקה לטובת הציבור.** דרך המחוקק התווה הציבור תנאים לחלוקת כספיו (ראו סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי וכן תקנות החינוך שתוקנו מכוחו) - תנאים, אשר באים להגשים את מטרות החינוך הממלכתי כפי שהוגדרו בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי. **הזרמת כספים למוסדות אשר אינם מקיימים את התנאים שעוגנו בחוק, ואשר אינם מגשימים את מטרות החינוך הממלכתי, מהווה חריגה מהסמכות** שנאצלה למשיבה 1 [שרת החינוך – א.א.ל.] על ידי המחוקק, וכן הפרה של חובת הנאמנות אשר חבה הרשות לציבור ממנו היא שואבת את כוחה." [ההדגשות הוספו]. עניין **ארגון המורים**, בע' 235.

102. בדו"ח המבקר התייחס מבקר המדינה באריכות להעדר הפיקוח של משרדי החינוך והאוצר על הכספים המועברים לרשתות החינוך החרדי, תוך שציין (בע' 139):

> "עולה איפה, כי אף שהממשלה מעבירה כמיליארד ₪ בכל שנה לשתי רשתות החינוך [מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני] אין תשתית תקציבית וארגונית ובסיס נתונים מלא ואמין שמאפשרים לבדוק אם תקצוב שתי הרשתות נעשה על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב... ראוי שהתקצוב והתשלומים בפועל ייעשו תוך מתן שקיפות לכל סוגי ההוצאה ומקורות המימון **והפעלת סדרי פיקוח ובקרה הדוקים יותר**."

103. כפי שצוין לעיל, מערך הפיקוח הקיים מצביע על חוסר יכולת מוחלט של משרד החינוך לפקח על מוסדות חינוך המתוקצבים על ידו, הנובע ממספר אפסי של תקני פיקוח. בכך חוטא משרד החינוך לתפקידו.

104. סוגיית הפיקוח על מוסדות הפטור נדונה בהרחבה בעניין **אלקסלסי**, אשר עסק במדיניות קבלת תלמידים למוסדות פטור. בפסק הדין הודגש כי האוטונומיה החינוכית של מוסדות הפטור אינה מחסנת את המוסד מפני פיקוח של המדינה, שמתפקידה לקבוע דרישות מינימום שעל המוסד למלא. כך, הפיקוח צריך לוודא כי המוסד אינו מפלה בקבלת תלמידים לשורותיו, וכן כי המוסד מקנה לתלמידיו כישורי חיים בסיסיים שיאפשרו להם להשתלב בחברה בכללותה:

"דרישה זו ממשרד החינוך מתחילה בעצם ההכרה במוסד כמוסד פטור. היא מתעצמת עם השקל הראשון אשר מועבר על ידי משרד החינוך למוסדות חינוך פרטיים כאלה, ואיננה תלויה בהכרח בשיעור התרומה של משרד החינוך לתקציב הכולל...

הפיקוח אינו תלוי במידת הנכונות של המפוקח לקבל עליו את הפיקוח. רמת הפיקוח אינה תלויה בערכים של הגופים המפוקחים. הפיקוח והיקפו נקבעים על פי ערכים שהחברה מבקשת לקדם. כך, הפיקוח על השוויון חייב להתקיים מכוח חוק איסור הפליה. הדרישה להבטחת גיוון ומעורבות מקדמת אינטרס חברתי כללי וגוברת על רצון ההבדלות של חלקים כאלה ואחרים של החברה. דרישה זו יש לה תוקף כללי, אך היא באה לידי ביטוי מיוחד כאשר אותן קהילות מתבדלות מבקשות לקבל את חלקן במימון הכללי." (פסקה 26)

105. באותו פסק דין ביקר השופט אוקון את העדר הפיקוח של משרד החינוך (כמו גם של הרשות המקומית) על מוסד הפטור. הנסיבות שתוארו שם, לפיהן פעולות פיקוח בסיסיות - כמו כניסה של מפקח לכיתות וקיום שיחות עם מורים ותלמידים – לא התקיימו, שרירות וקיימות בוודאי אף במוסדות פטור אחרים. בית המשפט קבע שם כי במקרה של מוסד שאינו נוהג בשוויון כלפי המבקשים ללמוד בו, על משרד החינוך לדרוש מהמוסד להציג קריטריונים ברורים ביחס להליך הקבלה, ובהעדרם - לשקול הפעלת סנקציות, כולל הפסקת התקצוב של המוסד.

106. אף בעת"מ (י-ם) 241/06 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך** (טרם פורסם, פסק דין מיום 26.4.06), נדונה סוגיית הפיקוח (או העדרו) של משרד החינוך על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, אשר הפלו תלמידות בעת קבלה לבית הספר בשל מוצאן. בית המשפט קבע כי משרד החינוך מחוייב לגבש תכנית פיקוח אקטיבית, יעילה, שקופה, שתגובש במסמך מסודר ומפורט אשר יופץ כהנחיה מחייבת למוסדות ויעמוד לעיון הציבור.

107. אין חולק אפוא על חובת המשיב להפעיל מערך פיקוח יעיל על מוסדות החינוך, שיוודא את עמידתם בתנאי החוק. אין חולק אף על כך שבנתונים הקיימים, היכולת של המשיב לעשות כן היא בלתי קיימת.

<u>חוסר סבירות</u>

108. כידוע, על המשיב כרשות ציבורית לפעול במסגרת מתחם הסבירות. חוסר הסבירות מתבטא באי שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, או מתן משקל מוטעה לשיקולים השונים:

"סבירות היא לעולם פועל יוצא של הגורמים הרלוונטיים ושל המשקל הראוי שיש ליתן להם ביחסיהם הפנימיים. מושג הסבירות מניח תפיסה פלורליסטית, המכירה בקיומם של מספר שיקולים ראויים ומבקשת לאזן ביניהם על ידי מתן משקל 'ראוי' ליחסים הפנימיים שביניהם..."

בג"ץ 935/89 **גנור נגד היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485, 514.

109. דרישת הסבירות מבססת את הצורך במתן משקל ראוי לשיקולים עניינים הקשורים בנסיבות המיוחדות של המקרה, תוך התייחסות לחשיבותם היחסית לצורך אותו עניין, ולאור תכלית החקיקה. כאשר חרגה הרשות ממתחם הסבירות, יתערב בית המשפט בהחלטתה (ראו, למשל, בג"ץ 7364/03 **סלאח ג'בארה נ' שר הפנים**, פ"ד נח(1) 769).

110. בענייננו, רשות מנהלית סבירה צריכה היתה להיערך מבעוד מועד להשלמת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי, להטמעתה וליצירת מנגנון פיקוח ראוי, אשר יבטיח את יישום פסק הדין בעניין **ארגון המורים**. רשות מנהלית סבירה צריכה הייתה לקיים בדיקה במוסדות החינוך היסודי, שתוודא כי מוסדות אלה מקיימים את תכנית הליבה. למרבה הצער, המשיב כשל מלנקוט בצעדים שיבטיחו את יישום תכנית הליבה בכל מוסדות החינוך. בכך פעל בחוסר סבירות משווע.

111. נזכיר כי בפסק הדין בעניין **ארגון המורים** קבע בית המשפט באופן חד משמעי כי המשך תקצובם של מוסדות שאינם מקיימים את תכנית הליבה לוקה בחוסר סמכות. אף על פי כן, נוכח העובדה שלמוסדות החינוך החרדים לא ניתנה התראה מספקת על הפסקת התקצוב, ולאור מורכבות המשימה והרגישות הנדרשת לביצוע, קבע בית המשפט שפרק זמן של שלוש שנים הינו סביר בנסיבות העניין.

112. ואולם, לאחר שעברו שנתיים וחצי נוספות, לא ניתן עוד לומר שעיכוב ביישום תכנית הליבה הוא סביר. כידוע:

> "חובת הנאמנות של הרשות המינהלית כלפי הציבור מחייבת אותה בכל מקרה להפעיל את סמכותה תוך זמן סביר לפי נסיבות המקרה. "על רשות מוסמכת לפעול בסבירות. **סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר**". הפרת החובה להפעיל את הסמכות תוך זמן סביר היא עילה לביקורת שיפוטית. הביקורת מופעלת על ידי בית המשפט במקרה של מחדל כמו במקרה של מעשה."
>
> (י' זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', ע' 706).

113. כעת, משתקופת שלוש השנים שקצב בית המשפט עומדת לחלוף, נדמה שהסחבת שנוקט משרד החינוך בכל הנוגע ליישום תכנית הליבה ובניית מערך פיקוח הולם על המוסדות המוכרים ומוסדות הפטור, חרגה כבר מזמן מכל קנה מידה של סבירות.

114. יודגש כי המשיב לא שקל כלל את טובתם של מאות אלפי הילדים הלומדים במערכות החינוך הפרטיות, אשר אינם זוכים לקבל השכלה בסיסית. במובן זה, התעלם המשיב מהעיקרון של טובת הילד, שהינו עקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית. עקרון זה מבוסס על התפיסה לפיה "הילד אינו 'אובייקט' של שמירה והחזקה להנאתו או לטובתו של אחד ההורים, אלא הוא עצמו 'סובייקט', הוא גופו 'בעל-דין', בשאלה חיונית זו, הרי לא יתכן להתעלם מן האינטרסים שלו בשום צירוף מסיבות שהוא, לא יתכן כי נדחה אותם מפני

'זכות' של מישהו אחר" (ע"א 209/54 **שטיינר נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ט 241, 251).

115. בנסיבות אלה, המשיב העניק משקל יתר לאוטונומיה של בתי הספר הפרטיים, לעומת הצורך להבטיח את ישום תכנית ליבה ויתר דרישות הדין ביחס לכלל מוסדות החינוך. למרבה הצער, דומה שהתנהלות זו של משרד החינוך מקורה בשיקולים פוליטיים זרים, שעיקרם חוסר רצון להתעמת עם מוסדות חינוך המזוהים עם מפלגות חרדיות בעלות השפעה פוליטית גדולה. ברי כי אין להשלים עם העדפת אינטרסים פוליטיים אלה על פני תקינות שלטונית וטובתם של ילדי החינוך המוכר.

116. התנהלות ראויה וסבירה של המשיב מחייבת נקיטת האמצעים הבאים:

- סיום הליך גיבוש תכנית הליבה לחינוך העל יסודי לאלתר, ופעולות אקטיביות נמרצות להטמעתה בכלל מוסדות החינוך.
- עריכת בדיקה מקיפה בכל הנוגע לעמידתם של המוסדות המוכרים – יסודיים ועל יסודיים - בכל דרישות הדין, ובכלל זה ביחס ליישום תכנית הליבה.
- בעקבות בדיקה זו, על המשרד לקבוע את זכאותו או חוסר זכאותו של כל מוסד לקבלת תקציב מהמדינה.
- במקביל, ועל מנת לאפשר בדיקה ראויה כאמור, על המשיב לבנות מערך פיקוח קבוע, שיכלול מפקחים בכמות שיהא בה כדי לאפשר פיקוח יעיל על כלל מוסדות החינוך. כמו כן, על המשרד לקבוע הנחיות ברורות בנוגע לתדירות הביקור של המפקחים בבתי הספר וביחס לפרמטרים שצריכים להיבדק על ידם בעת ביצוע הביקורות.

סיכום

117. אין חולק על החשיבות שבהפעלת תכנית ליבה, כאמצעי לחיזוק הסולידאריות ולהגדלת הלכידות בחברה הישראלית השסועה והמפוצלת. בעניין זה נאמר:

> "הצורך להגיע להסכמה פוליטית בחברה המאופיינת על ידי ריבוי פנים: לאומיים, תרבותיים ודתיים, הופך את החינוך האזרחי המציג לפני הילד את עיקרי השיח הליברלי דמוקרטי לכלי פוליטי חיוני. ללא חינוך זה לא יהיה אפשר לטפח שיח בינתרבותי שיתנהל על בסיס של כבוד ודאגה שווים לכל האזרחים. בכל מסגרת רב תרבותית... דווקא צמיחתה של הרב תרבותיות... מחדדת את חשיבותו של החינוך האזרחי. דווקא ההכרה בחשיבות השייכות לתרבויות ייחודיות, רבות רבדים, מחדד את הצורך באיתור שכבה דקה של הסכמה חברתית."

יעל תמיר, "שני מושגים של רב תרבותיות", בתוך מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונן שמיר (עורכים), **רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל**, 79, 84-84.

118. בפסק הדין בעניין **ארגון המורים** קבע בית המשפט נחרצות כי תקצוב מוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות הדין הוא בלתי חוקי. כאמור, תקצוב מוסד שאינו רשמי, מבלי לדרוש עמידה בחובות הנדרשות ממוסד רשמי, יש בו חוסר שוויון משווע.

119. למרבה הצער, משרד החינוך לא ניצל את תקופת החסד שניתנה לו לקביעת תכנית ליבה, ולהבטחת הטמעתה וישומה בכלל מוסדות החינוך. בנוסף, מזלזל משרד החינוך לחלוטין בחובתו לפקח על תשלום כספי הציבור למוסדות חינוך פרטיים מוכרים ומוסדות פטור ועל כן לא הקים מערך פיקוח ראוי לשמו על מוסדות אלו. על כן, ראוי שבית המשפט יאמר את דברו בסוגיה זו, שלא ניתן להפריז בחשיבותה בשל השלכותיה המהותיות החברתיות והכלכליות לדורות הבאים.

120. בית המשפט מתבקש אפוא ליתן את הסעדים הבאים:

- **סעד א':** להורות על קביעתה לאלתר של תכנית ליבה **לחינוך העל יסודי**, ולפעול ליישומה והטמעתה, לרבות קיום השתלמויות מורים והכנת חומרי לימוד, במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור העל-יסודיים, וזאת עד ליום 1.9.07. לאחר מכן, על משרד החינוך לערוך בדיקה מקיפה לגבי יישום תכנית הליבה על ידי מוסדות אלה, שבעקבותיה יוחלט לגבי המשך תקצובם.
  סעד זה דרוש נוכח פסיקתו של בית המשפט בעניין ארגון המורים. המשיב התחייב כבר אז להשלים את קביעת תכנית הליבה בחינוך העל יסודי זמן רב לפני תחילת שנה"ל תשס"ח. למרבה הצער, משימה זו לא הושלמה עד היום. משכך, לא נעשו כל פעולות להטמעתה ויישומה, ולא נבדקה קיומה בבתי ספר אלה.

- **סעד ב':** לקיים בדיקה מיידית מקיפה על מנת לוודא כי כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור **בחינוך היסודי** מלמדים את תכנית הליבה כנדרש בחוק, ולהורות על הפחתת או הפסקת תקצובם של מוסדות שאינם עומדים בתנאי זה.

  כבר בעניין ארגון המורים הצהיר המשיב כי הוא פועל לאכיפת תכנית הליבה בחינוך היסודי, וכי מוסדות שאינם מקיימים את תכנית הליבה לא יתוקצבו. ואולם, במנגנון הפיקוח הקיים אין המשיב מסוגל לערוך בדיקות ראויות שיוודאו את קיום תכנית הליבה, ועל כן כל טענה לפיה עניין זה נבדק הנה מופרכת. המשיב מחוייב בטווח הקצר לגייס את כל משאביו ולקיים בדיקה מקיפה של כלל מוסדות החינוך היסודי, על מנת לוודא כי תכנית הליבה מיושמת בהם.

- **סעד ג':** להודיע לאלתר למוסדות המשיבים 2-3 **בחינוך היסודי**, אשר אף לשיטת משרד החינוך מלמדים תכנית ליבה בשיעור נמוך מ- 100%, על פי הנתונים הנמצאים כיום בידיו, כי שיעור התקצוב שלהם יופחת בהתאם לשיעור שבו נלמדת תכנית הליבה.

בתשובת המדינה בעניין ארגון המורים הוצהר כי מוסדות המשיבים 2-3 המלמדים ליבה בשיעור של 75% יתוקצבו בשיעור זה. אלא שמנתונים שהועברו לידי העותר עולה כי מחד מוסדות רבים של המשיבים 2-3 – אשר ברגיל מתוקצבים בשיעור של 100% - מלמדים ליבה בשיעור של 75%, ומאידך ציין המשיב כי לא ביצע כל קיצוצים בתקציב. יוצא שאף לשיטתו של המשיב, מהנתונים שבידיו, קיימים בתי ספר שמקיימים רק 75% של תכנית הליבה ומתוקצבים בשיעור של 100%, ועל כן יש להפחית את תקצובם בהתאם.

- **סעד ד':** להקים מנגנון פיקוח יעיל **לחינוך היסודי ולחינוך העל יסודי**, שיפעל כבר בשנת הלימודים תשס"ח, שיכלול תקני מפקחים בכמות ראויה, אשר יבדוק באופן סדיר את עמידתם של כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בתנאי החוק.

כפי שפורט לעיל, מנגנון הפיקוח הקיים שם ללעג את דרישות הדין. שני תקני מפקחים אינם יכולים לקיים פיקוח ראוי ובר קיימא על מאות אלפי תלמידי החינוך המוכר ומוסדות הפטור. מכאן, שמתחייבת הקמת מנגנון יעיל, במסגרתו יתווספו תקנים רבים, אשר יאפשרו בדיקה אפקטיבית של קיום תנאי הדין. המשיב מחוייב להקים מנגנון שיספק תשתית עובדתית, שתאפשר לו לקבל החלטות בדבר זכאותם או חוסר זכאותם של מוסדות שאינם רשמיים לתקצוב ציבורי.

121. על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיב – להופכו למוחלט. כמו כן, מתבקש בית המשפט להורות למשיב לשלם את הוצאות העותר, כולל שכר טרחת עורך דין.

היום, י"ד סיון תשס"ז
31 מאי 2007

אורלי ארז-לחובסקי, עו"ד
מ.ר. 20263
ב"כ העותר