



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי - חוקתי)

ירושלים: י"ח טבת תשפ"ו

7 בינואר 2026

סימוכין: 803-99-2026-001402

לכבוד
חה"כ יואב קיש
שר החינוך

הנדון: מדיניות הממשלה בנוגע למוסדות רשתות החינוך החרדי

סימוכין: מכתבי מיום 16.9.2024; החלטת ועדת השרים מיום 4.1.2026

1. במסגרת עבודת מטה מקצועית שנעשתה במשרד החינוך, כחלק מבחינת החלת רפורמת "אופק חדש" על רשתות החינוך החרדי - מעין החינוך התורני בני יוסף ומרכז החינוך העצמאי (להלן: **מוסדות הרשתות**), התברר כי קיימים פערים משמעותיים ביחס לעמידת מוסדות הרשתות בחובותיהם, ובכלל זה לימוד מלוא תכנית היסוד. על רקע האמור, בחוות דעתי מחודש ספטמבר 2024, הובהר כי נדרש לתת לפערים אלה מענים. בהמשך לכך, מזה מספר חודשים הגשנו הודעות עדכון לבית המשפט בהליכים שונים כי משרד החינוך עמל על מתווה פיקוח ואכיפה עדכני על מוסדות הרשתות.

לאחרונה התברר כי גיבושו של המתווה במשרד החינוך מתעכב, על רקע חילוקי דעות באשר לרכיבים אשר נדרש לכלול במתווה, בשים לב לחוות הדעת האמורה. מחלוקות אלה לא הוצגו בפנינו באופן סדור. כמו כן, לפני כשבועיים התקבלה החלטת ממשלה על הקמת ועדת שרים לשם קביעת המדיניות בנושא.

על רקע ההתפתחויות האמורות, ועל דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להציג בפניך את התייחסותנו הסדורה לעניין:

2. **נדמה, שלא יכולה להיות מחלוקת על כך שמצב שבו המדינה ממשיכה לתקצב מוסדות שאינם עומדים בהוראות הדין – אינו יכול להימשך. זו אינה שאלת מדיניות, זהו הדין.** המענה לפערים שהתגלו על-פי נתוני משרד החינוך, מצוי אפוא בגיבוש מתווה פיקוח ואכיפה מקצועי, כולל וממצה, לצד הבהרת החובות שבהן נדרשות הרשתות לעמוד כתנאי לתקצובן המלא בהתאם לעקרון של "כלל ילדי ישראל" בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. תכנית פיקוח ואכיפה אפקטיבית, היא האמצעי שבאפשרותו ניתן יהיה להבטיח עמידה בהוראות הדיו ושימוש חוקי בתקציבי המדינה. מכאן החיוניות שבגיבוש תכנית כזו בהקדם, בהמשך לשיח שמתנהל בנושא מזה זמן.

עיכוב בקידום תהליכי עבודה מקצועיים מתחייבים, פוגע בראש ובראשונה ברשתות עצמן – אלה הפועלות כדין ואלה שטרם החלו בהליכים להשלמת הפערים בהתאם לדרישות הדין, או טרם השלימו אותם.

3. העיכוב בגיבוש מתווה מקצועי של פיקוח ואכיפה, כמו גם ועדת השרים שהוקמה לצורך זה במסווה של "מדיניות", פורמים תהליכי עבודה תקינים, ויוצרים "מסלולים עוקפים" להתנהלות ממשלתית סדורה.

העברת התקציב למוסדות האמורים ללא בקרה או פיקוח הולמים, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ואינה משרתת אינטרס ציבורי לגיטימי. החלטת הממשלה להקמת ועדת השרים התקבלה בהליך פגום, ונראה כי תכליתה לפטור את מוסדות הרשתות מחלק מן החובות החלות עליהן, ולסכל את גיבוש של מתווה מקצועי ואפקטיבי של פיקוח ואכיפה.

4. יודגש: **לא נתונה לממשלה הפרוגטיבה לקבוע אם מוסדות הרשתות יעמדו בחובותיהן על-פי דין אם לאו.** פרשנות הוראות הדין באשר להיקף החובות החלות על מוסדות הרשתות אינה שאלה של מדיניות, אלא סוגיה משפטית מובהקת הנוגעת ליישום החובה לעמוד בדרישות הדין, בוודאי לשם קבלת תקציבים מהמדינה. אף שמוסדות הרשתות מצויות בזיקה פוליטית הדוקה למפלגות החרדיות, שאלת עמידתן בחובות הדין והפיקוח עליהן אינה סוגיה פוליטית, אלא מקצועית ומשפטית.

5. בשים לב לטענות שהועלו בעניין זה, אבקש לחדד שני היבטים מרכזיים: **הראשון**, עצם הצורך בגיבוש מתווה פיקוח ואכיפה אפקטיבי כאמור; **והשני**, התוכן ורכיבים שיש לכלול במתווה זה.

בתמצית אציין כי על רקע הפערים שהתגלו ביחס לעמידת מוסדות הרשתות בחובות היסוד שלהן, מתעורר חשש כבד כי חלק מהמוסדות ברשתות מתקצבים ביתר בניגוד לדין. לא ניתן להשלים עם מציאות שבה, חרף הפערים המהותיים עליהם אעמוד להלן בקיום הדרישות המתחייבות לפי הדין, גיבוש תכנית פיקוח ואכיפה אפקטיבית מתעכב פרק זמן ממושך. העמידה במלוא חובות הבסיס החלות על מוסדות הרשתות – ובכלל זה לימודי הליבה, הכשרת מורים, מדידה ודיווח – מהווה תנאי סף לקבלת תקצוב מלא במסגרת "כלל ילדי ישראל", להבדיל מהתקצוב החלקי להן זכאים יתר מוסדות המוכש"ר והפטור. בהיעדר קביעת מתווה פיקוח ואכיפה שיתן מענה לפערים שהתגלו, לא ניתן יהיה להמשיך ולתקצב את המוסדות כרגיל, כשם שלא ניתן לתקצב כל מוסד חינוכי אחר שאינו עומד בהוראות הדין.

גיבוש מתווה אכיפה ופיקוח

6. כידוע, במהלך השנתיים האחרונות מתנהלות מספר עתירות בבג"ץ, המשיקות זו לזו וכרוכות כולן בסוגיית חובת לימודי הליבה במוסדות החינוך של הרשתות. כלל העתירות נסובות, כך או אחרת, על הטענה בדבר אי-עמידתן של הרשתות בחובות המוטלות עליהן מכוח הדין, ועל ההשלכות הנגזרות מאי-עמידה כאמור על הזכויות הנגזרות מעמידה בחובות אלה, בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב¹.

7. בחודש דצמבר 2023 הוגשה העתירה הראשונה בנושא, אשר עניינה, בתמצית, בהחלטת הממשלה להעמיק את תקצוב מוסדות רשתות החינוך החרדיות באמצעות החלת "רפורמת אופק חדש" ו"תכנית גפ"ן" ברשתות (בג"ץ 9236/23). במסגרת גיבוש התגובה לעתירה, ובשיתוף עם הייעוץ המשפטי למשרד החינוך, עמדנו כבר בשלב הראשון על הצורך בקבלת תשתית עובדתית רחבה ומעמיקה באשר לעמידת מוסדות הרשתות בחובות החלות עליהן מכוח הדין.

במסגרת בירור עובדתי זה, שנערך מול גורמי המקצוע במשרד החינוך ובמשרד האוצר, נחשפו היבטים שונים אשר חייבו התייחסות מעמיקה, ובכלל זה: אופייה המצומצם של תכנית היסוד הייחודית לחינוך

¹ בג"ץ 4233/24 שעסק בשיטת התקצוב של הרשתות, אשר נמחק בעקבות המעבר לשיטת התקצוב הנורמטיבי; בג"ץ 9236/23 שעסקה בהעמקת תקציב של הרשתות בדרך של החלת רפורמת אופק חדש והצטרפות לתכנית גפ"ן; בג"ץ 14819-03-25 שעוסק בעצם התקצוב של מוסדות שאינם עומדים בחובותיהם ובצורך בגיבוש תכנית פיקוח ואכיפה ("הקומה הראשונה"); בג"ץ 83080-12-25, בג"ץ 88418-12-25 המבקשות למנוע העברות תקציביות לחינוך החרדי.

החרדי ואופן יישומה המקל בפועל; שיעור לימודי הליבה שבו מחויבים מוסדות הרשתות; חובות הרשתות ביחס להכשרת המורים המלמדים לימודי ליבה; מנגנוני המדידה (החסרים) להערכת עמידת המוסדות בחובותיהם; חובות הדיווח החלות על הרשתות, ועוד.

מכלול היבטים אלה הצביע על תמונה עובדתית המלמדת על פערים משמעותיים הן ביחס לעמידת מוסדות הרשתות בחובתם על-פי דין ללמד את מלוא תכנית היסוד, והן ביחס לכלים האפקטיביים העומדים בידי משרד החינוך לצורך פיקוח ואכיפה של חובות אלו. לפיכך, עוד בטרם בחינת הסוגיות הכרוכות בהחלת רפורמת "אופק חדש" על הרשתות (שכונתה "הקומה השנייה"), עמדנו על הצורך הדחוף בהסדרת עמידת המוסדות בחובות הבסיסיות המוטלות עליהן, כתנאי לתקצובן בתקצוב הבסיסי של המוסדות הרשמיים (שכוננו "הקומה הראשונה"). על רקע המבוי הסתום שאליו נקלע ההליך לגיבוש התקנות בעניין "אופק חדש", ולבקשתך, שלחתי ביום 16.9.2024 חוות דעת משפטית מפורטת. בחוות הדעת הובהר כי בשים לב לתשתית העובדתית שנפרשה, יש לפעול להסדרת חובות הבסיס של הרשתות, וזאת במנותק מן הסוגיות כבדות המשקל הנוגעות להחלת רפורמת "אופק חדש" עליהן. בין היתר, צוין כי יש לעמוד על יישום הדרישות הקבועות בחוזרי המנכ"ל, ובכלל זה: חובת ההיבחות בבחינות המיצ"ב; מצבת מורים המלמדים לימודי ליבה והכשרתם המתאימה; והטלת סנקציות אפקטיביות בגין אי-עמידה בחובות. אשר להיקף לימודי הליבה - הצטרפתי לחוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד החינוך, שלפיה חלה על מוסדות הרשתות חובה ללמד את מלוא תכנית היסוד (100%), וכי יש לקבוע תכנית יסוד אחודה לחינוך הרשמי אשר תחול גם עליהן.

8. **כאמור, לא יכולה להיות מחלוקת על כך שמצב שבו המדינה ממשיכה לתקצב מוסדות שאינם עומדים בהוראות הדין - אינו יכול להימשך.** מדובר בעמדה המושרשת בפסיקה במנותק מן המחלוקות שהתעוררו אגב ההליכים המשפטיים הנזכרים. המענה לכך מצוי בגיבוש דרישות מסודרות ושוויוניות בהן הרשתות ידרשו לעמוד - מתווה פיקוח ואכיפה מקצועי, כולל וממצה, אשר יסדיר באופן ברור את החובות שבהן נדרשות הרשתות לעמוד כתנאי לתקצובן המלא בהתאם לעקרון של "כלל ילדי ישראל".

בהקשר זה, על המתווה לכלול טיוב מהותי של מערך הפיקוח, המבוסס על אמות מידה ברורות, אחידות ושקופות לבחינת עמידת הרשתות בחובותיהן. בכלל זאת, יש להסדיר את תוכנית היסוד האחודה ואת אופן מדידת היקף לימודי הליבה במוסדות, וכן לקבוע מנגנון סדור להוצאת מוסדות שאינם עומדים בדרישות הדין ממסגרת הרשת, והסדרת אפשרות מוסדות אלה לבקש להיות מוכרים ומתקצבים, ככל שיידרש, במסגרות חלופיות (כגון מוכש"ר או פטור).

9. מאז חוות הדעת מחודש ספטמבר 2024, הודק, במידה מסוימת, הפיקוח על מוסדות הרשתות, וחלו התפתחויות. בכלל זאת, נשלחו מכתבים לשתי הרשתות ובהם פורטו רשימת מוסדות שנמצא כי אינם עומדים בחובות המוטלות עליהם, וכי הם ייגרעו מהרשתות בסוף שנת הלימודים. קביעות אלה נסמכו על הממצא שלפיו המוסדות האמורים מלמדים פחות מ-75% מתכנית היסוד המקלה שנקבעה לחינוך החרדי.

אף שצעדי פיקוח אלה מתחייבים בנסיבות העניין, הם אינם נותנים מענה לתמונה הכוללת, וחלקים משמעותיים מאבני היסוד שהותוו בחוות דעתי מחודש ספטמבר 2024 טרם קיבלו מענה. בחינת עמידת המוסדות בחובתם ללמד לימודי ליבה חייבת להיעשות על בסיס תכנית יסוד אחודה, תוך הכרה בכך שעל מוסדות הרשתות חלה החובה ללמד את מלוא תכנית היסוד. בתוך כך, נדרש לעמוד גם על היבחות

המוסדות בכלי המדידה הרלוונטיים להערכת לימוד תכנית היסוד, וכן על מצבת המורים במוסד והכשרתם המתאימה להוראת לימודי ליבה.

בחינה הוליסטית של מכלול רכיבים אלה, תעמיד בידי גורמי הפיקוח והאכיפה כלים אפקטיביים לבחינת מידת עמידתן של הרשתות בחובות הבסיס המוטלות עליהן.

10. עד לאחרונה, לא הוטל ספק כי בנסיבות העניין נדרשת תכנית אכיפה ופיקוח כוללת, אשר תיתן מענה מקיף למכלול ההיבטים העולים מן הסוגיה. בהתאם לכך, אף נמסר לבית המשפט כי מזה מספר חודשים משרד החינוך שוקד על גיבוש תכנית כאמור.

בהמשך לכך, לאחרונה, לקראת הדיון בעתירה בבג"ץ 14819-03-25 הועברה אלינו טיוטת תכנית, אשר הובהר לנו לגביה כי מדובר במודל ראשוני בלבד, עליו נמסרה הודעת עדכון לבית המשפט. יש להשלים את הליך גיבושה של התכנית, תוך מתן מענה למכלול ההיבטים מהותיים הרלוונטיים, על מנת להביאה לכדי מתווה ישים, סדור, שלם ואפקטיבי.

11. חלף השלמת התהליך והמתווה בשיתוף הגורמים המקצועיים לרבות הייעוץ המשפטי, כמקובל וכנדרש, נודע לנו על הקמת ועדת השרים בעניין זה. אבהיר, כפי שצוין במכתבי למזכיר הממשלה מיום 31.12.25, ההחלטה על הקמת ועדת השרים התקבלה בהליך פגום. מעבר לכך, מתעורר חשש ממשי כי תכליתה של ועדת השרים האמורה היא לפטור את מוסדות הרשתות מחלק מן החובות החלות עליהן, ולסכל את גיבושו של מתווה מקצועי ואפקטיבי של פיקוח ואכיפה - והכול במסווה של "גיבוש מדיניות".

12. כאמור בפתח דבריי, לא נתונה לממשלה הפררוגטיבה לקבוע אם מוסדות הרשתות יעמדו בחובותיהן עלפי דין אם לאו. פרשנות הוראות הדין באשר להיקף החובות החלות על מוסדות הרשתות אינה שאלה של מדיניות, אלא סוגיה משפטית מובהקת הנוגעת ליישום החובה לעמוד בדרישות הדין, בוודאי לשם קבלת תקציבים מהמדינה. אף שמוסדות הרשתות מצויים בזיקה פוליטית הדוקה למפלגות החרדיות, שאלת עמידתם בחובות הדין והפיקוח עליהן אינה סוגיה פוליטית, אלא מקצועית ומשפטית.

13. מכל מקום, ובהינתן הדין הקיים, על מוסדות הרשתות לעמוד במלוא החובות החלות עליהן - והדברים ברורים. בהתאם לכך, מתווה הפיקוח והאכיפה חייב להתגבש בידי גורמי המקצוע במשרד החינוך, בהתאם לאמות המידה המשפטיות הנדרשות כפי שהוצגו בחוות דעתי האמורה, וכן בחוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד החינוך.

היבטים שנדרש לכלול במתווה הפיקוח והאכיפה

14. כאמור, על רקע הפערים שהתגלו ביחס לעמידת מוסדות הרשתות בחובות המוטלות עליהן, הידקו גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד החינוך את פעילותם בתחום זה. אין להתעלם משינוי מבורך זה, המלמד על הירתמות הגורמים הרלוונטיים לקיום הוראות הדין ומתוך תפיסה שלפיה יש להבטיח כי תלמידי מוסדות הרשתות יזכו ללימודי ליבה מלאים, כזכאותם על-פי דין.

למען הסדר הטוב, אעמוד להלן בקצרה על מכלול ההיבטים הטעונים התייחסות: חלקם במישור הנורמטיבי הרחב, החורג מגדרי תכנית הפיקוח והאכיפה גופה, וחלקם נדרשים לקבל ביטוי קונקרטי

במתווה הפיקוח והאכיפה המעודכן. זאת, בשים לב לסוגיות המשפטיות שהתחדדו במהלך ליבון הדברים מול גורמי משרדך.

גיבוש תכנית יסוד אחודה

15. **ראשית, נדרש להשלים את העבודה על גיבוש תכנית יסוד אחודה למערכת החינוך הרשמית, אשר תחול גם על מוסדות הרשתות.**

במסגרת השיח שנוהל מול גורמי משרדך עלה כי אף שתכנית היסוד, מעצם טיבה, אמורה לשקף את לימודי הליבה שבהם מחויבים כלל מוסדות החינוך, בפועל התפתחו לאורך השנים במשרד החינוך תכניות יסוד שונות. כך, בכל הנוגע לחינוך החרדי, עוגנה תכנית היסוד בחוזר מנכ"ל ייעודי ונפרד מן החוזרים החלים על החינוך הממלכתי והממלכתי דתי – חוזר מנכ"ל "תכנית היסוד למגזר החרדי בבתי הספר היסודי, בכיתות א'–ח' – הוראת שעה 0372 – החלפה".

היועצת המשפטית למשרד החינוך דאז העבירה לעיוננו חוות דעת שלפיה אין תשתית חוקית לקיומן של תכניות יסוד נפרדות בהתאם לסוגי הפיקוח השונים, וממילא אין בסיס לקיומה של תכנית יסוד מקלה לחינוך החרדי. בהתאם לכך, עמדה היועצת המשפטית למשרד החינוך דאז על החובה המוטלת על משרד החינוך לתקן את תכניות היסוד ולגבש נורמה אחידה שתחול על כלל מוסדות החינוך, יהא סוג הפיקוח אשר יהא. עמדה זו הייתה מקובלת עליי. בצד האמור, ציינתי כי מתעורר קושי בעצם עיגון תכניות היסוד בחוזרי מנכ"ל, ויש מקום לשקול לעגנם - ולמצער את עיקריהם - ברמה של חקיקת משנה.

16. עוד הובהר כי במסגרת תכנית היסוד האחודה נדרש לפרט את דרישות הלימוד בכל מקצוע באופן מובחן לכל שכבת גיל. זאת, על מנת להימנע ממצב שבו מוסד חינוכי נמנע כליל מהוראת מקצועות מסוימים בשכבות גיל מסוימות, באופן החותר תחת תכליות תכנית היסוד ומרוקן אותה מתוכן.

כאמור, מלאכה זו של יצירת תכנית יסוד אחודה, טרם הושלמה.

17. עוד יצוין כי במסגרת ליבון הדברים התברר כי לאורך השנים יושם חוזר המנכ"ל בפרשנות מקלה. פרקטיקה זו איפשרה למוסדות לבחור בתוך "אשכול השפוט" להעדיף לימודי עברית על פני לימודי אנגלית, באופן שאפשר בפועל עקיפה של החובה ללמד את מקצוע האנגלית במלוא היקף תכנית היסוד. ניתן להצביע על התנהלות דומה גם לגבי מקצוע המדעים. היועצת המשפטית למשרד החינוך דאז הבהירה כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, והנחתה את גורמי המקצוע להבטיח כי מוסדות החינוך אינם פועלים עוד בהתאם לפרקטיקה זו. להבנתנו, החל משנת הלימודים האחרונה, פרקטיקה זו אינה מיושמת עוד.

עמידה על החובה למלא את מלוא תכנית היסוד

18. **שנית, יש לעמוד על החובה של מוסדות הרשתות ללמד את מלוא תכנית היסוד (האחודה).** סוגיה משפטית נוספת שלובנה מול הייעוץ המשפטי למשרד החינוך נגעה להיקף לימודי הליבה שבהם חייבים מוסדות הרשתות (בהתאם לתכנית היסוד האחודה שתיקבע). ביום 26.6.2024 העבירה לעיוננו היועצת המשפטית למשרד החינוך דאז, עו"ד אילת מלקמן, חוות דעת מקיפה שעניינה אמות המידה לתקצוב מוסדות הרשתות. בחוות דעת זו עמדה עו"ד מלקמן על חוות דעת משפטיות שניתנו בעניין בעבר, לפיהן

מוסדות הרשתות אינם מחויבים ללמד את מלוא תכנית היסוד, אלא רשאים לבחור במנעד של היקפי ליבה הנע בין 75% ל-100%, תוך התאמת התקצוב לשיעור הליבה הנלמד בפועל.

צוין בחוות הדעת, כי לעמדתה על אף הפרשנות שנהגה עד אותה העת, הוראות הדין אינן מאפשרות מנעד שכזה, אלא קובעות שתי חלופות ברורות בלבד: האחת – עמידה במלוא החובות הלימודיות, המזכה רק את מוסדות הרשתות בתקצוב מלא כשל מוסדות "כלל ילדי ישראל"; והשנייה – עמידה ב-75% מן החובות הבסיסיות, החלה על כלל מוסדות המוכש"ר, המזכה בתקצוב של 75% משעות תקן הבסיס ללא התוספות שנובעות מ"כלל ילדי ישראל". עו"ד מלקמן הבהירה כי מתן אפשרות ייחודית למוסדות הרשתות לבחור את היקף לימודי הליבה במנעד שבין 75% ל-100%, ולתקצבם בהתאם, פוגע פגיעה קשה בעיקרון השוויון – הן ביחס למוסדות החינוך הרשמיים, שאינם נהנים מגמישות כזו, והן ביחס למוסדות המוכש"ר, שאף אם הם מלמדים את מלוא תכנית היסוד, זכאים לתקצוב חלקי בלבד. עוד צוין כי בפועל ספק אם שיטת התקצוב האמורה נשאה ביטוי ממשי בשטח בשל אופן התקצוב שנהג, ולכן ספק אם בוצע קיצוץ תקציבי בפועל, במקרים בהם לא נלמדו לימודי היסוד בהיקף של 100%.

19. עוד התברר, במסגרת ליבון הדברים מול גורמי מקצוע במשרדי החינוך והאוצר, כי בסיס התקצוב של מוסדות המוכש"ר, שממנו נגזר שיעור ה-75%, נמוך מבסיס התקצוב של מוסדות הרשתות (שאף הן מוסדות מוכש"ר). בכך מתעצמת הפגיעה בעיקרון השוויון, שכן מוסד ברשתות המלמד 75% מתכנית היסוד נהנה מתקצוב גבוה יותר ממוסד מוכש"ר המלמד שיעור זהה של לימודי ליבה. תוצאה מפלה זו, מחזקת אף היא את העדר הביסוס למתן האפשרות למוסדות הרשתות לבחור איזה שיעור ליבה ברצונם ללמד.

20. בחוות דעתי מחודש ספטמבר 2024 עמדתי על כך שמסקנתה של היועצת המשפטית למשרד החינוך, שלפיה על מוסדות הרשתות חלה החובה ללמד את מלוא תכנית היסוד, מקובלת עליי, וכי יש לפעול ליישומה הלכה למעשה. משמעות הדברים היא, כי יש להוציא מהרשת מוסד שאינו מלמד את כל תכנית הליבה, ובאפשרותו להגיש בקשה להיות מוכר כמוסד מוכש"ר, ככל שאכן מלמד לכל הפחות 75% מתכנית היסוד.

ואולם, בפועל, חוות הדעת של עו"ד מלקמן, אשר מוענה אליך ואל השר במשרד החינוך דאז, חה"כ חיים ביטון, נותרה במשרד החינוך כאבן שאין לה הופכין, כך גם חוות דעתי האמורה. למיטב הבנתנו, גורמי המקצוע במשרד החינוך הונחו שלא לפעול על-פיה.

21. מאחר שהסוגיה המשפטית הוכרעה מזה זמן, נדמה כי ועדת השרים שהתכנסה ביום 4.1.2025 ביקשה לעקוף הכרעה זו. החלטת ועדת השרים מבקשת לקבוע את העיקרון שלפיו "כעומק הליבה עומק התקצוב" במישור של "מדיניות הממשלה", כביכול. במסגרת זו אף נטען כי "המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי, מנסה ליצור שינוי קיצוני במדיניות, אשר יוביל לנסיגה במערכת החינוך החרדית בכל הנוגע ללימודי הליבה, בעקבות שלילת העיקרון האמור."

כאמור, ההכרעה בסוגיה התקבלה על יסוד חוות דעת משפטית מקיפה של היועצת המשפטית של משרד החינוך דאז, אשר נמסרה לידך לפני כשנה וחצי. אף מוסדות הרשתות המודעים לה לא עתרו כנגדה ולא טענו כי עומדת להן הזכות שלא ללמד את מלוא תכנית היסוד.

על כל פנים, מדובר **בהכרעה משפטית מובהקת** באשר לדרישות הדין, נושא המצוי בסמכותה של היועצת המשפטית לממשלה, ולא בהכרעת מדיניות. יתרה מכך, מוסדות הרשתות שבים ומצהירים בפני בית המשפט כי למעלה מ-90% ממוסדותיהם מלמדים את מלוא תכנית היסוד. משכך, גם במבחן התוצאה קשה להלום את הטענה כי מדובר ב"שינוי קיצוני", ומקל וחומר קשה לקבל את הטענה שלפיה הדרישה לעמידה מלאה בתכנית היסוד היא שתביא ל"נסיגה במערכת החינוך החרדית".

22. אציין אפוא את המובן מאליו לפיו חוות הדעת המשפטית האמורה מחייבת את כלל גורמי הממשלה, ובהם הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך, ועל כן יש חובה לפעול על-פיה.

הכשרת מורים ללמד את תכנית היסוד במלואה

23. שלישית, יש להסדיר את סוגיית הכשרת המורים במוסדות. חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך קובעים זיקה הדוקה בין החובה ללמד לימודי ליבה לבין החובה לעשות כן באמצעות מצבת מורים המוכשרים לכך. זיקה זו ברורה מאליה: אין משמעות ממשית לחובה ללמד מקצועות ליבה אם ההוראה אינה מבוצעת בידי מורים בעלי הכשרה מתאימה. בהתאם לכך, כוללים חוזרי המנכ"ל דרישות רגולטוריות מפורטות לעניין הצבת מורים בהתאם להכשרתם המקצועית, ובכלל זה חובת הוראה בידי מורים מוכשרים במקצוע האנגלית בכל שכבות הגיל שבהן קיימת חובה ללמד מקצוע זה, וכן במקצועות המתמטיקה והמדעים בשכבות ז'-ח' ואף במקצוע החינוך הגופני בכל שכבות הגיל. דרישות אלה חלות גם על מוסדות הרשתות כחלק מחובות הבסיס המוטלות עליהם.

24. בפועל, היבט זה לא נבחן לאורך השנים ביחס למוסדות הרשתות. המוסדות לא העבירו נתונים סדורים בדבר הכשרת המורים המלמדים לימודי ליבה במוסדות הרשתות, וממילא גם לא היו בידי משרד החינוך. העברת נתונים אלה נעשתה למעשה לראשונה רק אגב רצון הרשתות להעמיק את התקצוב באמצעות החלת רפורמת "אופק חדש" עליהן, אשר הצריכה העברת מידע כאמור.

בנושא זה קיימנו שורה של ישיבות עם גורמי המקצוע במשרדי החינוך והאוצר, לצורך ניתוח מסד הנתונים שהוצג בפנינו. נתונים אלה הוצגו גם בפניך. אף שנטען מטעם השר הנוסף במשרד החינוך כי הנתונים אינם משקפים את המציאות, עד היום לא הועבר לידינו מסד נתונים מבוסס אחר שיש בו כדי להפריך ממצאים אלה.

25. התשתית העובדתית שהתגבשה מצביעה על פערים משמעותיים ביותר בעמידת מוסדות הרשתות בדרישות הנוגעות למצבת מורים מוכשרים להוראת לימודי ליבה, כפי שנקבע בדרישות משרד החינוך. למעשה, רק שיעור קטן מאוד מהמוסדות בשתי הרשתות נמצאו כעומדים בדרישות ההכשרה שנקבעו בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך להוראת מתמטיקה, מדעים, אנגלית וחינוך גופני. על פי הניתוח שנערך, בהתבסס על נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים תשפ"ד, כ-8% בלבד ממוסדות הרשתות עומדים בתנאים הרגולטוריים לעניין הכשרת מורים ללימודי ליבה.

26. בפילוח ספציפי בנוגע ללימודי אנגלית, עלה כי במוסדות מעיין החינוך התורני כ-44% ממוסדות הבנות עומדים בתנאים, לעומת 2% בלבד ממוסדות הבנים; וברשת החינוך העצמאי כ-44% ממוסדות הבנות עומדים בתנאים, לעומת 0% ממוסדות הבנים. יודגש כי מדובר בניתוח זהיר ותוך בחינת הנתונים באופן המיטיב עם המוסדות, ומשכך ייתכן כי בפועל הפערים משמעותיים אף יותר. כך או כך, הנתונים מצביעים על פער עמוק בין הדרישות הרגולטוריות לבין יישומן בפועל.

קשה להלום מצב שבו בחינת עמידת מוסד בתכנית הליבה מתעלמת מן השאלה הבסיסית האם מי שמלמדים את תכנית היסוד הם מורים בעלי הכשרה מתאימה לכך. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שמוסדות הרשתות לא נבחנו לאורך השנים במבחני המיצ"ב, סוגיה שאדרש אליה בהמשך.

27. זאת ועוד: חלק ניכר מן המורים בבתי הספר של הרשתות אינו מחזיק בתואר אקדמי, בשונה ממערכת החינוך הרשמית, שבה – על פי הנתונים שנמסרו לנו – למעלה מ-95% מן המורים מחזיקים בתואר אקדמי. תחת זאת, רבים מן המורים ברשתות מחזיקים בתואר "אקוויולנט" לצורכי שכר.

יתרה מכך, ממה שנמסר לנו מרבית המורים הגברים המלמדים ברשתות מחזיקים בתעודת הוראה המבוססת על לימודי קודש וכן אקוויולנט לתואר ראשון לצרכי שכר אשר אינו קשור במהותו למקצוע והקניית ידע פדגוגי, ונהלי משרד החינוך **מסמיכים אותם להוראת לימודי קודש בלבד**. כך גם בחינוך הרשמי. מורים אלה אינם יכולים להיחשב ככשירים ללמד את מקצועות הלימוד של תכנית היסוד בחינוך היסודי בכלל ובפרט מקצועות אנגלית, מתמטיקה, מדעים וחינוך גופני – מקצועות הדורשים הכשרה ייעודית, התואמת את המקצוע ואת שכבת הגיל. הדברים קיבלו התייחסות בחוות דעתי מחודש ספטמבר 2024. עד היום לא קיבלנו התייחסות לסוגיה בכללותה, לרבות לשאלת אופן תשלום השכר למורים אלה.

28. **פערים מהותיים אלה במצבת המורים המוכשרים מחייבים מענה דחוף**. אמנם גם במערכת החינוך הרשמית קיים מחסור מסוים במורים מקצועיים בעלי הכשרה ייעודית, אולם הפערים בה מצומצמים בהרבה: למיטב ידיעתנו על פי נתוני משרד החינוך, כ-85% מהמורים בחינוך הרשמי הם בעלי השכלה רלוונטית למקצועות הליבה אותם הם מלמדים, וכאמור כ-95% מהם מחזיקים בתואר אקדמי. מכל מקום, מחסור זה אינו מצדיק ואינו יכול להכשיר את המצב הקיים במוסדות הרשתות, אשר הפיקוח עליהם באופן אינהרנטי פחות הדוק מהפיקוח על המוסדות הרשמיים. כמו כן, כאמור בחינוך הרשמי מדובר במחסור שיש להתמודד עמו ולא בטענה כי הדבר אפשרי בהתאם לרגולציה הקיימת.

29. לבסוף יודגש, כי לאורך כל הדרך הבהרתי, כי אף שהחובות על-פי דין ברורות, איננו באים בגישת "יקוב הדין את ההר". בשים לב למציאות שנוצרה בשטח ולעובדה שסוגיה זו לא נאכפה במשך שנים, **יש מקום לגבש מתווה פיקוח ואכיפה מדורג, אשר יאפשר למורים המלמדים במוסדות הרשתות להשלים את ההכשרה הנדרשת - כפי שנעשה גם ביחס למורים שהצטרפו למוסדות החינוך בחינוך הממלכתי החרדי**. עם זאת, ספק רב אם מוסדות שבהם אין ולו מורה אחד המוכשר להוראת לימודי ליבה יכולים להוסיף ולהיחשב כמוסדות המלמדים ליבה, וסוגיה זו מחייבת אף היא התייחסות במסגרת תכנית הפיקוח והאכיפה.

מדידה של לימודי הליבה

30. **רביעית, יש להבטיח כי המוסדות עומדים בחובותיהם להיבחן במבחני המדידה ללימודי הליבה**. החובה להיבחן במבחני המיצ"ב (ובשם העדכני: מבחני תנופה), וכן במחקרים בין-לאומיים רלוונטיים, מהווה אינדיקציה מרכזית ומשמעותית ביותר לעמידת מוסדות הרשתות בחובות הבסיס המוטלות עליהם. למעשה, מדובר בכלי המדידה העיקרי שבאמצעותו יכול משרד החינוך לפקח ולוודא כי מוסד חינוכי אכן מלמד לימודי ליבה בפועל. תכליתם של מבחנים אלה היא לא רק מדידה פורמלית של

הישגים, אלא בחינת רמת הלמידה במוסד החינוכי לצורך טיוב תהליכי ההוראה והלמידה. לפיכך, תוצאות המבחנים הן בעלות ערך מהותי, ובכוחן להעיד יותר מכל על עצם קיום לימודי הליבה הלכה למעשה ואיכות הלימוד שלהם.

בהתאם לכך, עמידה בחובה זו אינה מתמצה בעצם ההשתתפות הטכנית בבחינה, אלא מחייבת גם בחינה שיטתית של תוצאותיה, הפקת לקחים, נקיטת צעדים לשיפור איכות ההוראה, ומתן מענה לחסמים – ככל שקיימים – הפוגעים בהשגת תוצאות ראויות.

31. יובהר כי משרד החינוך נוהג לערוך התאמות תרבותיות למגזרים השונים, ובכלל זה למגזר החרדי. בהקשר זה, יש להבחין הבחנה ברורה בין התאמות הנוגעות לתוכן הלימוד ולתחומי הדעת שעליהם נבחנים – אשר לגביהן, ככלל, אין מקום לשינויים בין מגזרים שונים – לבין התאמות הנוגעות ל"מעטפת" של הבחינה, כגון ניסוח השאלות או הקשריהן התרבותיים, שנועדו להתאימן לעולמם התרבותי של התלמידים הנבחנים, אשר גם אותן נדרש לבחון לפי העניין. הבחנה זו חיונית לצורך שמירה על תוקפן ומהימנותן של הבחינות ככלי מדידה.

32. לאורך השנים, החובה להיבחן במבחני המיצ"ב לא נאכפה בכלל ביחס למוסדות הרשתות, מטעמים שאינם ברורים לנו. מן המידע שנמסר ממשרד החינוך עולה כי שיעור ניכר ממוסדות המוכש"ר – ובכללם מוסדות חינוך חרדיים – משתתפים במבחני המיצ"ב באופן סדיר. ואולם, ביחס למוסדות הרשתות התקבעה בפועל תפיסה שלפיה ההשתתפות במבחנים נתונה לשיקול דעתם של המוסדות, ולא מהווה חובה שבדין.

33. בעת האחרונה חלו תמורות מסוימות בנושא זה, לפחות ביחס לחלק ממוסדות רשת בני יוסף. מן הנתונים שהועברו על-ידי ראמ"ה עולה כי מוסדות החינוך היסודיים של הרשת השתתפו בשנת הלימודים הקודמת (תשפ"ה) במבחנים שנערכו באותה שנה. עם זאת, יצוין כי באותה שנה בוטל מטעמים שטרם הובררו לנו מבחן המדעים לכיתות ו', כך שבכל מקרה מבחן זה טרם בוצע על-ידי המוסדות. אשר למבחן המדעים בכיתה ט', נמסר כי נוכח היעדרה של תכנית לימודים מחייבת במדעים לכיתות ט' בביקוח החרדי – דבר שאינו תקין כשלעצמו – מוסדות הרשת לא נבחנו גם במבחן זה.

34. לפי שנמסר לנו, מוסדות רשת בני יוסף נערכים להשתתף בכל המבחנים בשנת הלימודים הקרובה (תשפ"ו). יש בהחלט לברך על מגמה זו, המצביעה על תהליך חיובי ביותר. יהיה בכך כדי להעמיד בידי משרד החינוך כלים אפקטיביים לבחינת עמידת המוסדות בחובותיהם, ולטפל במקרים המחייבים התייחסות.

35. **באשר לרשת החינוך העצמאי, נמסר לנו כי מוסדותיה אינם נבחנים במבחני המיצ"ב. נדרש לפעול ללא דיחוי לאכיפת החובה החלה עליהם בעניין זה.**

36. זאת ועוד: על פי המידע שנמסר לנו ממשרד החינוך, מוסדות הרשתות אינם משתתפים אף במבחנים בין-לאומיים רלוונטיים, דוגמת PIRLS ו-TIMSS, הבוחנים הישגים בשפה, מתמטיקה ומדעים. אשר למבחן TIMSS, נמסר מראמ"ה כי נבחנות בימים אלה משמעותיות ההתאמה התרבותית של המחקר לכיתות ח', לקראת אפשרות של השתתפות רשת בני יוסף במבחן זה בשנת הלימודים תשפ"ז.

37. סוגיה נוספת נוגעת להשתתפות בסקרים שמקיים משרד החינוך. מן הנתונים שנמסרו עולה כי סקרי התלמידים וסקרי המורים עודכנו במהלך השנה האחרונה לצורך התאמה תרבותית לתלמידי החינוך החרדי, וכי בכוונת חלק מהמוסדות להשתתף בהם בשנת הלימודים הקרובה. גם בהקשר זה, יש להקפיד כי ההתאמות המבוצעות לא יפגעו ביכולתם של הסקרים להגשים את תכליתם – קבלת מידע מהימן ורלוונטי על איכות ותהליכי הלמידה וההוראה.

38. הנה כי כן, יש לברך על התמורות החיוביות שחלו ביחס לרשת בני יוסף, אך לצידן יש לנקוט צעדים לאכיפת החובה להיבחן במבחני המיצ"ב ביחס לכלל מוסדות הרשתות, שאינה מבוססת על רצונם או נכונותם של המוסדות, אלא על חובתם על-פי דין. בהתאם לכך, על מתווה הפיקוח והאכיפה לכלול התייחסות למצב שבו מוסד מאחת הרשתות אינו משתף פעולה ואינו נבחן במבחני המיצ"ב, לרבות קביעת מנגנוני אכיפה וסנקציות הולמות.

פיקוח בשטח

39. חמישית, יש להעמיד בידי מפקחי משרד החינוך כלים אפקטיביים.

על-פי טיטת המתווה הראשוני שהועברה אלינו ממשרד החינוך, נקבע במסגרת תכנית הפיקוח של המחוז החרדי על מוסדות הרשתות מערך סטנדרטים לביצוע ביקורי פיקוח במוסדות החינוך. בנוסף, הוכנו לצורך עבודת המפקחים שלושה מסמכים מנחים ("מחווים"), שנועדו לשמש כלי עזר במהלך ביקורי הפיקוח, ובהם פירוט הבדיקות והאימותים שעל המפקח לבצע. המחווים מתייחסים, בין היתר, לבחינת עמידת המוסדות בדרישות לימודי הליבה, הן בהיבט של היקף שעות הלימוד והן בהיבט של איכות ההוראה והלמידה.

על-פי הנוהג הקיים, נמסר כי מפקחי המחוז החרדי נדרשים לבצע שני ביקורי עומק בכל מוסד המצוי באחריותם מדי שנת לימודים, ובדרך כלל נערך ביקור נוסף לנושא נקודתי, בהתאם לצורך.

40. כפי שצינתי בראשית דבריי, מדובר בהתקדמות מבורכת המשתקפת בדרישות המחוז החרדי כלפי מוסדות הרשתות. בצד האמור, נדרשת השלמה מהותית באשר ליכולתם של המפקחים לוודא כי הממצאים, הנתונים והמסמכים המוצגים להם על-ידי המוסדות מדויקים, מבוססים על הנעשה בשטח וכן כי ההיבטים המחייבים תיקון מיושמים הלכה למעשה בשגרת הלמידה.

כך, הצגת מערכת שעות או מערך לימוד למקצוע מסוים אינה מהווה כשלעצמה ראייה ליישום בפועל של ההוראה בהתאם למערכת המוצגת, בפרט כאשר מועד ביקור המפקח ידוע מראש. גם כניסה מדגמית לצפייה בשיעור בודד אינה מספקת, ככל שהביקור מתואם ומתקיים פעמיים בלבד במהלך שנת הלימודים, לצורך ביסוס ממצא מהימן באשר לקיומה וטיבה של הלמידה בפועל.

41. לפיכך, על מתווה הפיקוח והאכיפה להקנות למפקחים כלים אפקטיביים נוספים לאימות היישום בפועל והבטחת איכות ההוראה של לימודי הליבה, לרבות בדיקה בלתי-מתואמת, הצלבת נתונים, שימוש במדדים תומכים ובקרה מתמשכת. זאת, בשים לב לכך שבמשך שנים ארוכות לא נאכפו הדרישות שבדין ביחס ללימודי הליבה במוסדות הרשתות, וכי יידרש תהליך הטמעה מדורג ומשמעותי כדי להבטיח עמידה ממשית בחובות אלה.

42. לבסוף, על רקע מקרים מן העבר שבהם נמנעה כניסתם של מפקחי משרד החינוך ושל גורמי פיקוח ובקרה למוסדות חינוך מסוימים, נדרש לקבוע במתווה הפיקוח והאכיפה הסדר מפורש לעניין זה, הכולל סנקציות אפקטיביות וברורות במצב של אי-שיתוף פעולה עם המפקחים או גורמי הפיקוח והבקרה, ובכלל זה אי מסירת מידע או מסירת מידע חלקי וכן מניעת כניסת מפקחים וגורמי פיקוח ובקרה למוסדות.

חובות דיווח

43. **ששית, יש לקבוע באופן ברור את חובות הדיווח של המוסדות, אופן הדיווח ואת הסנקציות בגין אי עמידה בהן.**

כיום הרשתות מדווחות למשרד החינוך באמצעות הרשת, ולא באופן ישיר על ידי מנהל המוסד. בכל הנוגע לרשתות קיימת שונות גדולה בין המוסדות באופן התנהלותם פנימה, וגם בממשקי העבודה שלהם אל מול משרד החינוך, ועל כן במצב זה יש הצדקה יתרה לקבל את הדיווח באופן ישיר מהמנהל, ולא מהבעלות. יצוין, כי יתכן שניתן יהיה לשקול דיווח באמצעות הבעלות ולא באמצעות המוסד, מקום בו ניתן יהיה לאמת בקלות את הנתונים שהתקבלו ביחס למוסד, וכן לעקוב אחר הכספים שמועברים למוסד על ידי הבעלות. בהינתן המצב היום, דיווח באמצעות הבעלות מקשה מאוד על פיקוח אפקטיבי והצגת תמונה מלאה ומהימנה.

לגופם של דיווחים, מוסדות החינוך נדרשים לדווח למשרד החינוך בשלושה מישורים עיקריים: דיווח על אודות פרטי התלמידים הרשומים ומספרם; דיווח על אודות תשלומי הורים; ודיווח על אודות מצבת המורים.

44. אשר לדיווח על פרטי התלמידים הרשומים ומספרם, הרשתות מדווחות כנדרש, ככלל, על פרטי התלמידים הרשומים בהן ומספרם (אך נמצא לעיתים ליקויים גם בהיבטים אלה). נמסר לנו, כי הדיווח בעניין תשלומי הורים לוקה בחסר.

45. אשר לדיווח על מצבת המורים, בחינוך המוכר שאינו רשמי, דיווח בשלב החינוך היסודי נעשה על ידי מנהלי בתי הספר, בהתאם להנחיות המפורסמות באתר משרד החינוך. בכלל זה, מנהל בית הספר חייב לדווח על כל המורים המועסקים על ידי הבעלות. במסגרת דיווח זה מפורטים כל הנתונים, כולל פירוט המשרות, התפקידים והמקצועות של עובדי ההוראה, ועוד. בהתאם להנחיות, מנהל בית הספר מאשר את הנתונים בחתימת ידו ובחותמת בית הספר ומצורף אישור רואה חשבון באשר למהימנות ונכונות נותני מצבת עובדי ההוראה.

אופן דיווח הרשתות על מצבת המורים הוא שונה. כך, ממשרד החינוך נמסר, כי רשת בני יוסף החלה לשלוח דיווח מצבת מורים בממשק בשנת הלימודים תשע"ח (2016 - 2017). רשת החינוך העצמאי החלה לשלוח את הדיווח בממשק רק בשנת הלימודים תשפ"ג (2022 - 2023). הממשקים שנשלחו כוללים נתונים בסיסיים בלבד: רשימת עובדי ההוראה במוסד עם שעות ההוראה, בחלוקה למסגרות העסקה: א-ו, ז-ח. החל משנת הלימודים תשפ"ד, נוסף גם דיווח על עובדים שממלאים תפקידי ניהול וגם דיווח על עובדים להם הכשרה כוללת להוראה בחינוך היסודי או הכשרה והוראה בחינוך המיוחד.

46. עד כה, הרשתות לא נתבקשו לדווח על בעלי תפקידים או על בעלי הכשרות נוספות, שכן מודל התקצוב שנהג בעבר לא הצריך דיווח על אותם עובדים לצורך תשלום שכרם. דבר זה עומד להשתנות, עם כניסת מודל התקצוב הנורמטיבי שחל במלואו מיום 1.9.2025 המחייב גם את הרשתות לדווח על המורים שלהן.

על כן, יש לעדכן את חובות הדיווח של המוסדות על מנת שתעמוד בידי משרד החינוך התמונה העובדתית במלואה. כמו כן, על מתווה הפיקוח והאכיפה לתת את הדעת למצב שבו מוסד אינו מקיים את דרישות הדיווח.

47. אזכיר כי ברקע הדברים התגלעה מחלוקת בין הייעוץ המשפטי למשרד החינוך לייעוץ המשפטי למשרד האוצר באשר לאופן הדיווח. בחוות דעתי מחודש ספטמבר 2024 התייחסתי לסוגיה זו, וכך נכתב:

"בתקנות המוצעות, הגורם המחוייב לדווח למשרד החינוך את מלוא הדיווחים הנדרשים הוא בעל המוסד (הבעלויות) או מנהל המוסד. אם הבעלות מדווחת אז מנהל המוסד נדרש לתמוך בנתונים בתצהיר. ככלל, נראה כי מנהל המוסד הוא הגורם בעל הידע המתאים לדיווחים מן הסוג שנדרש. לעמדת משרד החינוך אף שראוי היה שמנהל המוסד הוא זה שיעביר את הדיווח, מאחר וצורת דיווח כזו מתאפשרת ביחס לבעלויות חינוך אחרות בבתי ספר תיכוניים, אין מניעה משפטית שבעל המוסד ידווח. לעמדתנו, אין בנימוק זה כדי לסטות מצורת הדיווח המתאימה, וזאת מהטעמים הבאים:

ראשית, משמצא משרד החינוך כי זו הדרך המיטבית לקבלת דיווח מהמוסדות, ובפרט על רקע קשיי האכיפה במצב הקיים והעמקת התקציב המשמעותית הכרוכה בתכנית אופק חדש, סטייה מצורת דיווח זו מחייבת טעמים כבדי משקל, אשר לא הוצגו עד עתה.

שנית, בכל הנוגע לרשתות קיימת שונות גדולה בין המוסדות באופן התנהלות פנימה וגם בממשקי העבודה שלהם אל מול משרד החינוך, ועל כן במצב זה יש הצדקה יתרה לקבל את הדיווח באופן ישיר מהמנהל, ולא מבעד המוסד. הדבר שונה ביחס לבעלויות החינוך בבתי הספר העל תיכוניים, וממילא אין מקום לערוך גזירה שווה. מכל מקום, ראוי לבחון גם ביחס אליהם האם אכן יש מקום להתיר צורת דיווח זו על כנה."

48. יש אפוא להידרש גם לסוגיה זו.

סוף דבר

49. סוגיית הפיקוח והאכיפה על מוסדות החינוך של הרשתות מחייבת מציאת פתרונות כבר בטווח הזמן המיידי, בין היתר לנוכח הפערים המשמעותיים שהתגלו באשר לעמידת המוסדות בחובות הבסיס המוטלות עליהן כתנאי לקבלת תקצוב מלא - תקצוב אשר רק מוסדות הרשתות זכאיות לו.

במישור המשפטי, הסוגיות המחייבות התייחסות מקצועית מצד משרד החינוך הובאו בפניך בחוות דעתי כבר לפני למעלה משנה. בניגוד לנטען על-ידך, עבודתנו בעניין זה מתבצעת בשיתוף פעולה מלא עם גורמי המקצוע במשרד החינוך ועם הייעוץ המשפטי של המשרד, והקושי בקידום הנושא אינו נובע מגורמים אלה. למען הסר ספק יובהר, כי אין בפינו כל טרזניה כלפי גורמי הפיקוח והאכיפה. נדרש לקבוע בהקדם מתווה פיקוח ואכיפה עדכני אשר יעמיד בידם כלים אפקטיביים לבחינת עמידת מוסדות הרשתות בחובותיהם, ולמניעת העברת תקציבים בניגוד לדין.

50. כפי שצוין בפתח הדברים, לא ניתן להשלים עם מציאות שבה, חרף הפערים המהותיים שהתגלו, גיבוש תכנית פיקוח ואכיפה אפקטיבית מתעכב פרק זמן ממושך. העמידה במלוא חובות הבסיס החלות על מוסדות הרשתות – ובכלל זה לימודי הליבה, הכשרת מורים, מדידה ודיווח – מהווה תנאי סף לקבלת תקצוב במסגרת "כלל ילדי ישראל". בהיעדר עמידה בחובות אלה, לא ניתן להמשיך ולתקצב את המוסדות כרגיל, כשם שלא ניתן לתקצב כל מוסד חינוכי אחר שאינו עומד בהוראות הדין.

51. גיבוש מתווה פיקוח ואכיפה אפקטיבי, בצד הבהרה וחינוך של דרישות הליבה שבהן נדרשים מוסדות הרשתות לעמוד, הם תנאים הכרחיים, אשר יבטיחו כי תקציבי המדינה מחולקים לפי דין וכי המוסדות שברשתות אכן מקיימים את חובתם ללמד את מלוא תכנית היסוד.

כל עוד לא מתגבשת תכנית פיקוח ואכיפה אפקטיבית, הראשונים להיפגע מהמצב הקיים הם דווקא מוסדות הרשתות עצמם. בהיעדר אמות מידה ברורות לבחינת עמידה בחובות הבסיס, גם מוסדות הפועלים כדין ועומדים במלוא דרישות הליבה אינם יכולים להיכלל בתכניות נוספות של משרד החינוך המותנות בעמידה בחובות אלה, והם נותרים, שלא בטובתם, במצב של קיפאון. מצב זה פוגע אפוא במוסדות המתנהלים כדין, ומונע מהמוסדות הנדרשים לעבור את התהליכים הנדרשים. כנגזרת מכך, נגרמת פגיעה קשה לילדים הלומדים במוסדות אלו, שאינם זוכים בחינוך הולם כמתחייב לפי החוק ובהעמדת הידע והכלים הנדרשים.

52. אנו עומדים לרשות משרד החינוך להמשך בחינה ויישום של סוגיה חשובה זו, ובטוחני כי שיתוף פעולה מקצועי ופורה יאפשר גיבוש מתווה פיקוח ואכיפה ראוי, הוגן ומידתי, לרבות קביעת הוראות המעבר הדרושות בנסיבות.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתיקים:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
היועצת המשפטית למשרד החינוך
היועץ המשפטי למשרד האוצר