

העותר:

**המרכז הרפורמי לדת ומדינה - התנועה ליהדות
מתקדמת בישראל, ע.ר. 580282853**

ע"י ב"כ עוה"ד ריקי שפירא-רוזנברג ו/או אורי
נרוב ו/או מירי נחמיאס יסף ו/או נועם פרייס ו/או
תמר הלוי ו/או ניקול מאור (סנטר) ו/או נעמי קסל
ו/או רחל פיש

שכתובתן לצורך המצאת כתבי בית-דין:
המרכז הרפורמי לדת ומדינה
רחוב דוד המלך 13 ירושלים
טל': 6203323 - 02 פקס 6256260 - 02

נגד

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
 2. שר החינוך
 3. שר האוצר
- ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29
ירושלים
4. ת"ת ירום חיים ועוד 242 אח'

עתירה למתן צו על תנאי

- מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים 1-2 ומורה להם ליתן טעם כדלקמן:
1. מדוע לא יפעלו על מנת לוודא שהתקצוב למוסדות הפטור של החינוך החרדי מועבר רק בכפוף לקיום הוראות הדין ובכלל זה לימוד תכנית הליבה וקיום הכשרות מורים ומורות ללימוד מקצועות הליבה ומדוע לא ייקבע מנגנון ראוי לפיקוח על מוסדות הפטור לצורך הבטחת עמידה בהוראות הדין.
 2. מדוע לא יבוטל התקצוב הנוסף לשנים 2023-2024 למוסדות הפטור המעוגן בהחלטת ממשלה 511 מיום 14.5.23, בהחלטת ממשלה 1096 מיום 27.11.23 המקצה למוסדות הפטור תקצוב נוסף בסך של 46 מיליוני ש"ח, וכן בהחלטת הממשלה מיום 15.1.24 המקצה למוסדות הפטור תקצוב נוסף בסך כולל של 74 מיליוני ש"ח, וזאת נוכח הפרת הדין המתמשכת על ידי מוסדות הפטור בכל הנוגע לחובתם ללמד לימודי ליבה בשיעור של 55% והעדר תקנות בתוקף המאפשרות את העברת התקצוב.

מבוא

245 מוסדות פטור פועלים במדינת ישראל ואחראים על חינוכם של עשרות אלפי ילדים. המדובר במוסדות חינוך שאף שאינם מלמדים את תכנית הליבה בשיעור שהם מחויבים לו בדין (55%), מקבלים מימון מלא (מותאם, קרי בשיעור של 55%) מהמשיבים 1-3. מצב דברים זה מתאפשר נוכח פיקוח לקוי במיוחד שמקיים המשיב 2 על מוסדות הפטור.

- כתוצאה מהיעדר פיקוח ראוי על מוסדות הפטור כאמור, פועלים המשיבים 1-3 בהפליה כפולה:
- **כלפי מוסדות החינוך הרשמיים** כאשר ביחס אליהם נאכפות דרישות החוק, שעה שמוסדות הפטור מתוקצבים מבלי שהם נדרשים לקיים את הוראות הדין.
 - **כלפי תלמידי מוסדות הפטור, אשר זכותם הבסיסית לשוויון ולחינוך נפגעת אנושות** לעומת ילדים הלומדים בחינוך הרשמי, בו זוכים הילדים לחינוך אשר מקנה להם כלים ומיומנויות להשתלבות בשוק העבודה.

לא זו אף זו, תוקפן של התקנות מכוחן מתאפשר תקצוב של מוסדות הפטור פג בשנת 2019 ומאז מתבצע התקצוב ללא שתוקנו תקנות חדשות.

ודוק, המשך העברת התקציב למוסדות הפטור ללא אכיפה ראויה של חובת לימודי הליבה בהם, **מעמיקה את ההפליה** האמורה **ומשמרת מצב דברים הנוגע באי חוקיות** נוכח העדר תקנות המסדירות את תקצוב מוסדות הפטור לצד העדר פיקוח ראוי על כך שתקצובם משמש למטרה לשמה ניתן.

למרבה התדהמה, חלף עמידה על קיום הוראות הדין בכל הנוגע לחובה ללמד לימודי ליבה במוסדות הפטור לרבות באמצעות התניית תקצובם בקיום חובותיהם כאמור, במסגרת הדיונים על חוק התקציב לשנים 2023-2024 הוחלט על הגדלה משמעותית של תקציב מוסדות הפטור וזאת חרף התנערותם המוחלטת והנמשכת מחובתם ללמד לימודי ליבה.

כך, בהחלטה 511 של הממשלה מיום 14.5.2023 הוחלט כי הממשלה תקצה למוסדות הפטור מימון נוסף בסך של 93,740,000 ₪ בשנת 2023 ו- 290,000,000 ₪ בשנת 2024.

בעקבות מצב המלחמה המתמשך בו נמצאת מדינת ישראל מיום 7.10.23 והצורך בעדכון התקציב לאור צרכי המלחמה, קיבלה הממשלה 2 החלטות - האחת מיום 27.11.2023 (החלטה 1096) במסגרתה הוחלט לצמצם את התוספת התקציבית הניתנת למוסדות הפטור בשנת 2023 ולהעמידה על 46 מיליוני ש"ח, והשנייה מיום 15.1.24 במסגרתה הוחלט לצמצם את התוספת התקציבית הניתנת למוסדות הפטור בשנת 2024 ולהעמידה על 74 מיליוני ₪.

החלטות אלה של הממשלה בדבר תקצוב נוסף של מוסדות הפטור, התקבלו תוך התעלמות מוחלטת מהמצב הקיים במסגרתו אין פיקוח ראוי על מוסדות הפטור ותכנית הליבה אינה נלמדת בהם אף במתכונת החלקית בה הם מחויבים.

יצוין, ביום 15.1.24, במקביל להחלטה על תקצוב נוסף של מוסדות הפטור, החליטה הממשלה אף על קיצוצים נרחבים בתקציב משרד החינוך, ואלה צפויים לפגוע בתלמידים ובמורים בחינוך הרשמי על ידי קיצוץ בשעות הוראה ובתוכניות חינוכיות. קיצוץ בשעות הוראה עלול להוביל לפיטורי מורים ולפגיעה בשכרם. הקיצוץ המוצע מסתכם בכ-160 מיליון שקל ב-2024 ובכ-500 מיליון שקל בשנה החל מ-2025.

מצב הדברים הנוכחי, במסגרתו החינוך הרשמי צפוי לספוג קיצוץ תקציבי משמעותי, בשעה שלמוסדות הפטור מוענקת תוספת תקציבית משמעותית¹ - יש בו כדי להעיד על כך שהממשלה מעדיפה את מוסדות הפטור על פני החינוך הרשמי. זאת, חרף קיומו של מדרג ברור לפיו מוסדות רשמיים מלמדים את לימודי הליבה ומפוקחים על ידי משרד החינוך ומשכך זכאים למימון מלא, ואילו מוסדות הפטור זכאים למימון חלקי בלבד בהתאם להיקף לימודי הליבה שהם מלמדים בפועל.

המשך תקצוב מוסדות הפטור והגדלתו מבלי שמוסדות הפטור יעמדו בדרישות הדין, ומבלי לוודא כי תלמידים הלומדים במוסדות אלה יקבלו הכשרה הולמת אשר תבטיח את יכולתם להתפרנס בעתיד ולהשתלב בשוק העבודה - משמעה **התנהלות הנגועה בהפליה ובחוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין שלה תוצאות כלכליות הרות אסון**, כפי שקבע ראש אגף תקציבים באוצר, מר יוגב גרדוס, אשר דבריו יובאו בעתירה זו.

יוער כבר בפתח הדברים, כי להורים המשתייכים לציבור החרדי יש קושי לצאת כנגד התנהלותם של מוסדות חינוך חרדים נוכח ההשלכות הקשות האפשריות הכרוכות בכך עבורם ועבור משפחותיהם. בנסיבות אלה, ונוכח חשיבותה של הסוגיה נשואת עתירה זו לעתידם של עשרות אלפי ילדים ולעתידה של החברה והכלכלה הישראלית, ראה העותר לנכון להביא סוגיה זו בפני בית המשפט הנכבד.

לאור העובדה שפניות העותר לא זכו לכל מענה ובהתאם אף לא הביאו לשינוי בהתנהלות המדינה, נאלץ העותר להביא את הנושא בפני בית משפט נכבד זה על מנת שיוורה למדינה להתנהל כדין.

בקשה לדיון דחוף

לאור העובדה שהמשיבים 1-3 החליטו על הענקת תקצוב נוסף למוסדות הפטור וזאת חרף העדר פיקוח ראוי על קיומם של לימודי ליבה במוסדות הפטור ובניגוד לפסיקת בית המשפט לפיה תקצוב למוסדות הפטור יינתן בהלימה להיקף לימודי הליבה המתקיימים, והואיל ועד כה חלק מהתקצוב האמור טרם הגיע ליעדו, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף על מנת למנוע את המשך העברת תקצוב מוסדות הפטור במתכונתו הנוכחית.

יודגש, כי קיום הדיון הדחוף הכרחי בטרם יועבר למוסדות הפטור כל התקצוב הנוסף לשנים 23-24 בהתאם להחלטות הממשלה.

¹ראו כתבה של ליאור דטל מיום 10.1.24 באתר העיתון דה מרקר :
<https://www.themarker.com/news/education/2024-01-10/ty-article/0000018c-f2cf-d0b4-a7cef3ef46530000>

הצדדים לעתירה

העותר הינו הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל המהווה את ארגון הגג של קהילות ומוסדות היהדות הרפורמית בישראל. העותר פועל לקידום שוויון וצדק חברתי בישראל, על בסיס גישה יהודית ליברלית וערכי הדמוקרטיה. במסגרת תחומי פעילות אלו פועל העותר במשך שנים ארוכות לקידום לימודי הליבה בחינוך החרדי. כמו-כן, עוסק העותר בהנחלת נורמות של מנהל תקין, שקיפות וחלוקה שוויונית של כספי ציבור.

המשיבה 1 היא ממשלת ישראל אשר החליטה על הגדלת התקציבים למוסדות הפטור.

המשיב 2 הוא שר החינוך - העומד בראש המשרד האחראי על תקצוב מערכת החינוך, ובכלל זה על תקצובם של מוסדות הפטור.

המשיב 3 הוא שר האוצר - האחראי הישיר על תקציב המדינה ומי שהביא את ההחלטות לתקצוב נוסף של מוסדות הפטור לאישור הממשלה.

המשיבים 4-249 הם מוסדות הפטור המתוקצבים על ידי המדינה בגין התחייבותם ללמד לימודי ליבה בהתאם להוראות הדין.

הרקע העובדתי

1. סעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן: "**חוק זכויות התלמיד**") קובע כי "כל ילד במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

2. הזכות לחינוך מגלמת שורת תכליות חשובות מבחינתו של הפרט, בצד תכליות חברתיות כלליות בעלות משקל. ראו דברי כב' השופטת פרוקציה בבג"ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד**

החינוך:

"חשיבותה המכרעת של הזכות לחינוך נובעת מחיוניות החינוך למימוש זכויות האדם כפרט ולמיצוי האוטונומיה האישית שלו, כגורם המפתח את אישיותו ואת יכולותיו, ונותן בידי כוחות התמודדות ואפשרות לממש שוויון הזדמנויות בחברה בה הוא חי בנערותו ובבגרותו. הזכות לחינוך מקרינה על זכויות יסוד אחרות של האדם, כגון חופש הביטוי וחופש העיסוק; מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג תכליות חברתיות. החינוך מהווה חוליה מקשרת בין מגזרי החברה השונים והמגוונים ואמצעי גישור חיוני לבניית מירקם חברתי הרמוני. החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים. הוא תנאי חיוני למימוש העצמי של הפרט, ולקיום חיי חברה תקינים (ראו דברי השופט אור בבג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד (3) 2, עמ' 24-25 (1996) (להלן: "פרשת שוחרי גיל"ת))."

54. החינוך, לבד מחשיבותו כזכות מהותית של האדם, נושא עמו חשיבות גדולה גם מנקודת מבטה של החברה בכללותה. "החינוך מעצב את פני החברה

וקובע את דמותה, לא רק מבחינת הישגי הידע והמומחיות הנרכשים, אלא גם בעיצוב התשתית הערכית והמוסרית המאפיינת אותה" (בג"ץ 6914/06 ארגון ההורים הארצי נ' מדינת ישראל, (פורסם בנבו), ניתן ביום 14.8.07)). החינוך יוצר גשר בין תרבויות שונות, אורחות חיים והשקפות שונות, ומאפשר בניית תשתית לחיי חברה משותפים ופוריים בין מגזרי אוכלוסיה שונים בתחומי ארץ אחת (פרשת שוחרי גיל"ת, עמ' 24; י' רבין, לעיל, בעמ' 79-73).

3. כחלק מהגשמת הזכות לחינוך, הוכרה זכות ההורים במגזרים שונים להקנות לילדיהם חינוך התואם את תפיסת עולמם, ברוח צביונם התרבותי הייחודי אמונתם הדתית ושייכותם הקהילתית. זכות זאת לחינוך מגזרי אינה בלתי מוגבלת. המתח שעשוי להתעורר בין זכות ההורים לבחור את חינוך ילדיהם לבין התכליות החברתיות הכלכליות הגלומות בזכות לחינוך, המגלמות אך הן היבטים שבטובת הילד ובזכויותיו מחייב איזון. האיזון מגולם, כפי שיעלה מהחקיקה והפסיקה שנציג להלן, בכך שניתנת אפשרות לקיים מסגרות חינוכיות מגזריות בהן יוקנה חינוך ייחודי, אך היא כפופה לכך שמסגרות אלה יבטיחו שמירתם של ערכי החינוך הבסיסיים, ולכך שחינוך ייחודי זה יבוא כתוספת לתכנית הלימוד היסודית בכל מוסדות החינוך:

"זכותו של אדם לבחור לילדו מוסד חינוכי פרטי, חלופי למסגרת הממלכתית, הוכרה בארץ ובעולם, במשפט הבינלאומי ובמשפט הפנימי כאחד (ראה פרשת גני חב"ד [2], בעמ' 81). מערכת החינוך הפרטית מבקשת ליצור מסגרות לימוד ייחודיות העונות לצורכי חוגי אוכלוסיה שונים המבקשים להקנות לילדיהם חינוך בעל אופי ייחודי הניתן כתוספת לתכנית הלימוד היסודית הנלמדת בכל מוסדות החינוך. שמירת האוטונומיה החינוכית בחינוך הפרטי היא ערך חשוב שיש לכבדו במסגרת ההגנה על זכות האדם למימוש עצמי, בכפוף להבטחת שמירתם של ערכי החינוך היסודיים כמשמעותם בחוק חינוך ממלכתי."

4. במסגרת איזון זה נקבעה תכנית היסוד, אשר הנה המכנה המשותף הפדגוגי והערכי לכל מוסדות החינוך על סוגיהם. מכנה משותף זה נועד לגשר על פערים בחברה ולהבטיח לכידות חברתית שהינה חיונית בחברה הישראלית, המהווה פסיפס של תרבויות, עולים, קבוצות דתיות מתבדלות ומגזרי אוכלוסייה שונים. המכנה המשותף הפדגוגי והערכי המוקנה במסגרת מערכת החינוך מהווה חוליה מקשרת ליצירת הרמוניה בין המגזרים השונים, ומעניק השכלה וערכים בסיסיים המהווים בסיס להשתלבות הפרטים בחברה.

5. כך כתב השופט לוי בבג"ץ 10296/02 ארגון המורים נ' שרת החינוך:

"ביסוד מדיניותם של המשיבים ניצבת המטרה להרחיב את הפיקוח על מוסדות חינוך כדי לקיים את מטרותיו של חוק חינוך ממלכתי,

2תשי"ג-1953 ולהבטיח כי כל תלמיד יזכה ללמוד מערכת תכנים בסיסית בתנאים פיזיים הולמים. לשם כך הכינו המשיבים תכנית רפורמה אשר תקבע קריטריונים מוגדרים למימון מוסדות חינוך בלתי רשמיים ותגביר את פיקוחו של משרד החינוך עליהם. הרפורמה משקפת את תפיסתו של המשרד, שלפיה כדי להבטיח לכידות חברתית יש להגביל את האוטונומיה של מוסדות החינוך על-ידי קביעת גרעין מחייב של תכנית לימודים, אשר יכלול מספר מחייב של שעות שיש ליתן בכל דרג כיתה וכן תתנושאים בכל אחד ממקצועות החובה"

6. וראו גם דבריה של כבוד השופטת פרוקציה בבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך :

"על רקע המתח הקיים בין זכות הפרט לחינוך, הניתנת למימוש בתכנים הנקבעים על פי רצון ההורים, בשילוב עם האינטרס הציבורי להעניק תכני חינוך בסיסיים משותפים לכלל התלמידים בלא הבדלי מגזר, נולד הצורך בגיבוש תוכנית יסוד בחינוך, הנקבעת על-ידי המדינה. תוכנית יסוד זו - "תוכנית ליבה" - נועדה לאזן בין הערכים הנוגדים. מצד אחד, תכניה מכוונים להקנות ערכים משותפים לכלל ילדי ישראל בכל המגזרים, שיהוו חוליה מקשרת ביניהם, ויקנו להם ערכים חשובים לעיצוב אישיותם, ויתרמו לקיום הרמוניה חברתית. מנגד, תכנית זו אמורה להיות מוגבלת בהיקפה, ועליה להתמקד בעיקר-העיקרים, כדי להותיר בידי ההורים מרחב מחיה מספיק למימוש האוטונומיה הנתונה להם לבחור לילדם בזרם החינוך הרצוי להם. בכך, משקפת תכנית הליבה מיזוג ואיזון בין ערך כיבוד האוטונומיה האישית של הפרט בבחירת זרם החינוך הרצוי לו, לבין הצורך להנחיל נורמות מינימום של חינוך והשכלה כלליים, שנועדו להבטיח כי כל ילד בישראל ייחשף לערכים לימודיים וחינוכיים בסיסיים, האמורים להיות נחלתו של כל אזרח במדינה, בלא הבדל השקפת עולם, דת או אמונה. איזון זה נועד למזג בין צורכי הפרט לצרכי הכלל, תוך ויתור הדדי ביניהם.

58. הצורך בתכנית ליבה בולט במיוחד מקום שהמרחק התרבותי והאמונותי בין מגזרי אוכלוסיה שונים הוא עמוק במיוחד. כאן נדרשת ביתר שאת יצירת תשתית ערכית משותפת, שתאפשר קיום חיים בצוותא בחברה אנושית אחת. צורך זה מתעצם בארץ קולטת

² לפי תגובה מקדמית מטעם המדינה בבג"ץ 3613/10 מיום 2 בספטמבר 2010

עליה כדוגמת ישראל, המתאפיינת בפסיפס של תרבויות ומגזרי אוכלוסיה שונים, בעלי רקעים תרבותיים מגוונים, ובהקשר מיוחד לקבוצות מיעוט מתבדלות, כדברי פרופ' רדאי: "האוטונומיה של תת-קבוצה, או של ההורים בנושא החינוך איננה יכולה להיות בלתי מוגבלת ואין היא רישיון להגבלת הפוטנציאל של הילד להגיע לבגרות אישית מלאה. האחריות החינוכית כלפי הילדים בחברה איננה נחלת הקהילה או ההורים בלבד, אלא היא מתחלקת בינם לבין המדינה הליברלית" (פרנסיס רדאי, "דת, חילוניות וזכויות אדם" מקום למחשבה בשער 7 (2000) 26; "י רבין, עמ' 160-156). מנגד, יש לזכור כי דווקא בקבוצות מיעוט בעלות זהות תרבותית ודתית מובחנת, עשוי האיזון להימצא בהגבלת תכנית הליבה לתכנים מינימליים הכרחיים בלבד לצורך השגת מטרות החינוך הכללי, בצד כיבוד החופש להנחלת ערכי החינוך הייחודי לתלמידי אותו מיגזר"

7. עוד קבעה כבוד השופטת פרוקציה בפסק הדין כי ללימודי הליבה שתי מטרות עיקריות כדלקמן :

"לימודי הליבה נועדו להשיג שתי מטרות עיקריות : האחת, להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם וכל מגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי שהוא חיוני ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים של החברה, השניה, לתת בידי כל ילד בישראל כלים בסיסיים להתמודד עם החיים ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו ועצמיותו הן ילדותו והן בבגרותו. תכני הליבה כוללת לימודי יהדות ורוח, אזרחות, גיאוגרפיה, עברית, אנגלית מתמטיקה מדעים וחינוך גופני"

מערכת החינוך ותקצובה

8. את מוסדות החינוך בישראל ניתן לחלק לארבעה סוגים : מוסדות החינוך הרשמי, מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, מוסדות הפטור ומוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. כל סוג הינו בעל מאפיינים שונים מבחינת מידת מעורבות המדינה בתכני הלימוד ובאופי המוסד וכן במידת התקצוב הציבורי לו זכאי המוסד. עקרון העל הוא - **שיעור התקצוב כשיעור לימודי הליבה.**

9. מוסדות החינוך הרשמי נחלקים לארבעה סוגים : ממלכתי (הכולל גם את החינוך הערבי) ממלכתי-דתי, ממלכתי חרדי והחינוך המשלב. מוסדות אלה נתונים לפיקוח הדוק של משרד החינוך, הם שייכים למדינה, מלמדים לימודי ליבה מלאים, תלמידיהם נבחנים במבחני המיצ"ב והם ממומנים על ידי המדינה באופן מלא. תקצובם של מוסדות הלימוד הרשמיים בישראל נקבע בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן : "חוק לימוד חובה").

10. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי: בצד מוסדות החינוך הרשמיים, פועלים מוסדות חינוך בבעלות גופים פרטיים, שזיקתם למדינה מוגבלת. המדינה מכירה בהם אך הם אינם שייכים לה, נתונים לפיקוח חלקי של משרד החינוך ומקבלים מימון ציבורי חלקי בלבד של 75% כנגד לימודי ליבה בשיעור 75%. מעורבות המדינה במוסדות אלה היא מעורבות מוגבלת, והחינוך הניתן בהם אינו חינוך ממלכתי אך הם נדרשים ללמד חלק מתכנית הליבה כנגד תקצוב. למוסדות אלה שייכים מוסדות החינוך של החינוך החרדי ובכלל זה שתי רשתות החינוך הגדולות - של החינוך העצמאי ומעייין החינוך התורני (אשר באופן חריג ממומנות בשיעור של 100% ומחויבות בלימודי ליבה מלאים על פי הוראות סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985). כמו כן, קיימים מוסדות אחרים שהינם מוכרים שאינם רשמיים, ובכללם בתי ספר כנסייתיים, ניסויים וכיו"ב. המוסדות המוכרים מתוקצבים על פי תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד - 1953.

11. מוסדות פטור: 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 - שיעור של 55%. המדובר בתלמודי תורה (ת"תים) בהם לומדים בנים מגיל 3 עד כיתה ח'. מוסדות אלה מתנהלים דה יורה בפיקוח מינימלי בלבד של משרד החינוך, וכפי שיפורט בהמשך הדברים, דה פקטו ללא כל פיקוח. יצוין, כי התקנות המסדירות את מימון מוסדות הפטור הן תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), התשע"ח-2018, והן כבר אינן בתוקף. טיוטת תקנות חדשה שפורסמה: תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, לא נכנסה לתוקף ולמעשה המשיבים 1-3 העבירו תקציבים למוסדות הפטור בלא כל הסדרה ובניגוד לדין.

12. מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים: חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח - 2008 הכיר במוסדות חינוך חרדיים לבנים שלומדים בהם תלמידים בכיתות ט' -י"ב וניתן בהם חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית הלומדת בהם בהתאם למאפייניה הייחודיים. החוק מתייחס באופן מפורש לקבוצת האוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים בישיבה לימודי קודש. מוסדות אלה מתוקצבים על ידי המדינה, אף כי בשיעורים נמוכים יותר ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי - בשיעור של 60%, אך הם אינם חייבים בחובות הרגילות של בתי הספר המתוקצבים. למעשה, בתי ספר אלו זוכים לפטור מוחלט מלימוד תכנית הליבה ואין למשרד החינוך יכולת או חובה לפקח על התכנים הנלמדים בהם אלא על עניינים טכניים בלבד הקשורים לבית הספר.

13. חובת מימון של בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, כמו גם מוסדות פטור ומוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, מוטלת על הגופים המחזיקים בהם. להורים אמנם 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 מתמצה בחינוך הרשמי. למרות זאת המדינה מתקצבת את מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ואת מוסדות הפטור באופן חלקי אולם כפי שיפורט להלן, על פי הפסיקה ועל פי חוזרי מנכ"ל **התקצוב מותנה ביישום תכנית הליבה ובדרישות נוספות**.

דרישות החוק ממוסדות הפטור ומערך הפיקוח עליהם

14. מספר דברי חקיקה קובעים את הדרישות שעל מוסדות הפטור לעמוד בהם - ובכלל זה לימוד תכנית הליבה. להלן ייסקרו דינים אלה, כמו גם החוקים הקובעים את מערך הפיקוח על מוסדות הפטור, פיקוח שאמור לבדוק את עמידתם בדרישות הדין.
15. מוסדות הפטור כפופים לחוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח"), המתווה כללים להתנהלות מוסדות חינוך בהיבטים שונים.
16. פרק ב' בחוק הפיקוח, מחייב את כלל מוסדות החינוך שבהם לומדים עשרה תלמידים ויותר, בהם גם מוסדות פטור, לקבל רישיון מטעם משרד החינוך.
17. קבלת הרישיון מותנית בהבטחת רמה נאותה, בהתאם לתקן שקבע המשרד, בנושאים שונים, **ובהם תוכנית הלימודים**, מערכת השיעורים ומשך הלימודים, הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך, ועוד.
18. האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך הוא הגורם האחראי על מתן רישוי למוסדות הפטור ולפיקוח עליהם.
19. כך, סעיף 9 לחוק הפיקוח קובע 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]

20. כך גם, בכללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רישיונות) התשל"א-1971 (להלן: "כללי הפיקוח") נקבע כי בבדיקה האם מובטחת במוסד רמה נאותה, תיבחן **תכנית הלימודים במוסד** בהתחשב ב"תכניות, המערכות והרשימות שפורסמו על ידי המנהל הכללי ושהן בתוקף לגבי אותו סוג של בית ספר בזמן הגשת הבקשה לרישיון" (ס' 1 לכללי הפיקוח)

21. כפי שיפורט להלן, תפקידי המפקח קבועים במספר דברי חקיקה.

22. 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.³
- [ההדגשות הוספו]

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

24. סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי קובע 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;"

25. סמכויותיהם ותפקידיהם של המפקחים במוסדות החינוך הרשמי מוסדרים בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), תשי"ז-1956 (להלן: "תקנות הפיקוח"), אשר אף המפקחים על החינוך החרדי פועלים ברוח הקבועה בהן³. תקנות הפיקוח קובעות, בין היתר, ביחס לתפקידיו וסמכויותיו של מפקח כי הוא רשאי לבקר בכל כיתה הנתונה לפיקוחו, ומחויב לוודא שההוראה היא בהתאם לתכנית היסוד.

26. ודוק, אף שלא הותקנו תקנות מכוח החוק על מוסדות הפטור, אין ספק כי יש חובה על המשיב 2 לפקח על מוסדות אלו ומכוח סעיף 28 (ב) לחוק עליו לפקח על תכנית הלימודים, ספרי הלימוד, ספרי העזר, עזרי הלימוד וההישגים הלימודיים של מוסד פטור.

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך

27. תכנה של תכנית היסוד נקבע בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

³ כך לפי תגובה מקדמית של המדינה בבג"ץ 3613/10 מיום 2 בספטמבר 2010

28. כך, בנובמבר 2022 פורסמו על ידי משרד החינוך שני חוזרי מנכ"ל. האחד: "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" והשני: "תכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי בכיתות א'-ח' (יחד להלן: "החוזרים").

29. החוזרים מגדירים את מספר השעות המחייב לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת לכיתות א'-ח' ברשתות החינוך המחויבות ביישום של 100% של תוכנית היסוד, במוכרים האחרים המחויבים ביישום של 75% של התוכנית וכן במוסדות הפטור המחויבים ביישום של 55% של התוכנית.

30. כך, בין היתר, נכתב בחוזרים:

"מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית ומדינה הקולטת עלייה. מאז הקמתה נעה מערכת החינוך שלה 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 באה על חשבון הסולידריות הקולקטיבית. התפתחויות אלה הביאו להכרה בחיוניות של גיבוש תשתית חינוכית ותרבותית משותפת הכוללת מכנים משותפים חינוכיים וערכיים לכלל החברה בישראל באמצעות תוכנית יסוד מחייבת (תוכנית ליבה) - תוכנית שתשמש בסיס לחיזוק של המשותף בחברה, בתוך מתן אפשרות לקבוצות החברתיות השונות להגשים את מטרותיהן הספציפיות.

במהותה תוכנית 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 תוכניות הלימודים הקיימות והמשותפות מעת לעת.
- יש להתייחס אל תוכנית היסוד (הליבה) כאל הציר שכל בית ספר בונה עליו את תוכנית לימודי החובה והבחירה שלו כדי שבסופו של התהליך יהיו הבוגרים של מערכת החינוך הישראלית אזרחים יצרניים המסוגלים לתפקד בצורה נאותה הן במישור ההכרתי (הקוגניטיבי) הן במישור הריגושי (האפקטיבי), כאמור בסעיף 2 של חוק החינוך הממלכתי. **תוכנית יסוד (הליבה) חלה על כל התלמידים במערכת החינוך היסודי בישראל, והיא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי.** בחינוך הרשמי (הממלכתי והממלכתי-דתי העברי, הממלכתי הערבי והממלכתי הדרוזי) על התלמידים ללמוד 100% מתוכנית 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."**

וכן :

"תוכנית היסוד היא המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל. המקצועות הנלמדים בתוכנית זו הם הבסיס המחייב בכל מערכת החינוך, ועל בית הספר להכריע מה להוסיף על ההיקף המחייב ובאיזה תוקף.

להלן מפורטת מכסת השעות המחייבת בכל דרגת כיתה, וכן מפורט מספר השעות בתוכנית היסוד על פי מקצועות הלימוד הכלולים בה. ההנחיות שלהלן גובשו בהתחשב במסגרות השונות של החינוך המוכר שאינו רשמי (החינוך החרדי).

תוכנית היסוד בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (חינוך חרדי) - חלוקת השעות לפי סוג המוסד

3.1 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתה א'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 75% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 55% מתוכנית היסוד
מורשת, רוח וחברה	תנ"ך ותושב"ע	5	5	3
אשכול שפות וספרות	עברית	6	4	3
אשכול מתמטיקה,	מתמטיקה	5	4	3
טבע, מדע וטכנולוגיה	טבע ומדעים	2	1	1
אשכול מיומנויות הגוף	אומנות וחינוך גופני	2	1	1
סה"כ		20	15	11

3.2 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ב'-ג'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 75% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 55% מתוכנית היסוד
מורשת, רוח וחברה	תנ"ך ותושב"ע	8	7	5

1	1	2	לימודי החברה (מולדת, חברה)	
2	3	4	עברית	אשכול שפות וספרות
3	3	5	מתמטיקה	אשכול מתמטיקה,
1	1	2	טבע ומדעים	טבע, מדע וטכנולוגיה
1	2	2	אומנות וחינוך גופני	אשכול מיומנויות הגוף
13	17	23		סה"כ

3.3 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ד'-ו'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100% מתכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 75% מתכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 55% מתכנית היסוד
מורשת רוח וחברה	תנ"ך ותושב"ע	10	6	5
	לימודי החברה (מולדת, חברה), גיאוגרפיה	2	1	1
אשכול שפות וספרות	עברית	3	3	2
	אנגלית	3	2	
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה	מתמטיקה	5	3	3
	טבע ומדעים	2	1	1
אשכול מיומנויות הגוף	חינוך גופני ואמנות	2	1	1
סה"כ		27	17	

3.4 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ז'-ח'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100%	בתי ספר המחויבים ב-	מוסדות פטור

מחויבים ב- 55% מתוכנית היסוד על פני שנתיים	75% מתוכנית היסוד על פני שנתיים	מתוכנית היסוד על פני שנתיים		
26	26-18	26-18	תנ"ך ותושב"ע	מורשת, רוח וחברה
2	2	2	לימודי החברה (כישורי חיים)	
2	3-2	4-2	היסטוריה	
2	3-2	4-2	גיאוגרפיה	
2	6-4	8-4	עברית, כולל ספרות	אשכול שפות וספרות
	8-4	8-4	אנגלית	
3	6-4	8-4	מתמטיקה	אשכול מתמטיקה, טבע מדע וטכנולוגיה
	3-2	4-2	טבע ומדעים	
2	2	2	חינוך גופני ואומנות	אשכול מיומנויות הגוף
24	24	24		תוספת על פי צורכי ביה"ס תוך התמקדות במיומנויות היסוד
	81-64	90-64		סה"כ

להלן קישורים לחוזרים כפי שמופיעים באתר משרד החינוך :

<https://apps.education.gov.il/mankal/Horaa.aspx?siduri=468>

<https://apps.education.gov.il/mankal/Horaa.aspx?siduri=467>

[א] העתקים מהחוזרים מצ"ב ומסומנים כנספח א'.

31. אף בחוזר מנכ"ל "תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" נקבע, כי תנאי הכרחי לתקצוב כלשהו הוא עמידה בתכנית היסוד (הליבה) (ראו סעיף 1.1 (ד) לחוזר). בסעיף 1.2. לחוזר מובא פירוט לפיו לבתי ספר רשמיים יוענק תקצוב מלוא שעות ההוראה המוענקות במסגרתם, וכזה יהיה גם תקציבם של המוסדות בבעלות הרשות מרכז החינוך

העצמאי ומעיין החינוך התורני ואולם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים יתקצבו בשיעור הנע בין 65%-75% ומוסדות הפטור יתקצבו בשיעור 55%. בסעיף 1.2 (ה) לחוזר התקצוב נקבע כי "בתי הספר מתחייבים לקיים את תכנית היסוד (הליבה) התואמת את המגזר שהם שייכים אליו...בתי ספר שלא יקיימו את תכנית היסוד...לא יתקצבו כלל."

[ב] העתק מחוזר מנכ"ל "תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" מצ"ב ומסומן כנספח ב'.

ההסדרה החוקית של תקצוב מוסדות הפטור

32. מקום המדינה העביר המשיב 2 תשלומים למוסדות הפטור מכוח סעיף 5 לחוק לימוד חובה, המאפשר לפטור מוסדות מתוכנית לימוד החובה אך לא קובע את סמכות השר להעביר תקציבים למוסדות אלה, כך שלמעשה התקציבים הועברו מבלי שהדבר נקבע בחקיקה ומבלי שנקבעו תנאים להעברת הכספים.

33. בשנת 2008 הוגשה עתירה על ידי התנועה לאיכות השלטון בגין היעדר סמכות המשיב 2 להעביר תקציבים מכוח חוק לימוד חובה (בג"ץ 8680/08 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' שרת החינוך). בעקבות העתירה, במסגרת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב לשנים 2013 ו-2014), תוקן חוק לימוד חובה ונקבע כי משרד החינוך רשאי לתקצב את מוסדות הפטור.

34. להלן נוסח התיקון לחוק:

"בסעיף 5 (א) לחוק נקבע כי "השר רשאי לקבוע הוראות ותנאים לעניין תקצוב מוסדות חינוך כאמור".

בסעיף 10 א לחוק כנוסחו אז נקבע כך:

(א) השר רשאי לקבוע הוראות ותנאים לעניין תקצוב מוסדות חינוך שניתנה לגביהם הוראת פטור לפי סעיף 5 (א) (בסעיף זה -מוסד פטור) אם החליט כי יש לתקצב מוסדות כאמור ובלבד שיקבע בין השאר תנאים אלה:

(1) היקף תכנית הבסיס ותכנית היסוד שנלמדו בו הוא כמפורט בפסקאות משנה (א) או (ב)

(א) תכנית הבסיס נלמדת בו באותו היקף של שעות לימוד שהיא נלמדת במוסד חינוך רשמי, ותכנית היסוד נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות משעות הלימוד של תכנית היסוד הנלמדות במוסד חינוך רשמי

(ב) תכנית הבסיס נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות משעות הלימוד בתכנית הבסיס הנלמדות במוסד חינוך רשמי ותכנית היסוד נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות משעות הלימוד בתכנית היסוד הנלמדות במוסד חינוך רשמי.

(2) הוא משתתף במבחנים ובמחקרים באותה מתכונת שחלה על מוסד חינוך רשמי.

(3) הוא מדווח למשרד החינוך על מצבת המורים המלמדים בו כפי שיקבע

השר

(4) לא קיימת בו הפליית תלמידים לרבות בהליך קבלתם.

(ב) החליט השר לתקצב מוסד פטור כאמור בסעיף קטן (א) שיעור התקצוב של מוסד כאמור בסעיף קטן (א) (1) לא יעלה על 55% מתקן הבסיס של שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי ושיעור התקצוב של מוסד פטור כאמור בסעיף קטן (א) (1) (ב) לא יעלה על 30% מתקן הבסיס של שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי: השר בהסכמת שר האוצר יקבע את תקן הבסיס.

(ג) השר יקבע שההיקף הנדרש לעניין לימודי תכנית הבסיס יעלה בהדרגה בכל שנת לימודים בהתאם לשיעורים שיקבע, עד הגיעו לשיעור הקבוע בסעיף קטן (א) (1).

(ד) השר רשאי, בהסכמת שר האוצר, לקבוע הוראות ותנאים אחרים מאלה שנקבעו למוסד פטור לפי סעיף קטן (א) (1) (א) בכל הנודע ליישום חובת הלימוד של תכנית הבסיס ושל תכנית היסוד במוסד, ובלבד שלא יקבע שיעור תקצוב גבוה משיעור התקצוב האמור בסעיף קטן (ב) ושמתיימות במוסד הוראות סעיף קטן (א) (2) עד (4).

(ה) בסעיף זה –

"תכנית הבסיס" - מקצועות נבחרים מתוך תכנית היסוד כפי שקבע השר.

"תכנית היסוד" - כמשמעותה בסעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1983

35. סעיף 4 בחוק לשינוי סדרי עדיפות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014) התשע"ג-2013, המהווה גם את תיקון 33 לחוק לימוד חובה, קבע אפוא בחקיקה ראשית את החובות החלים על מוסד פטור ובכללם חובתו ללמד לפחות 55% מתוכנית היסוד בהתאם לבג"ץ 4805/08 המרכז לפלורליזם יהודי נ' שר החינוך שקבע כי גובה התקצוב יהיה בהתאם להיקף המחויבות לתוכנית הליבה. אולם לאור העובדה שמוסדות הפטור לא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק לימוד חובה, תוקן החוק פעם נוספת (תיקון 35). בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כך: "בשל הקשיים ביישום של הסעיף האמור מוצע לתת לשר שיקול דעת רחב יותר באשר לתנאים למתן תקצוב למוסדות חינוך שניתן לגביהם פטור לפי סעיף 5 (א) (להלן - מוסדות פטורים) ולאפשר לו לקבוע, בהתייעצות עם שר האוצר, תנאים אלה בתקנות. תנאים אלה יחולו נוסף על התנאים למתן פטור שייקבעו לפי סעיף 5 (א) לחוק בנוסחו המוצע בסעיף 2 להצעת החוק. בתקנות כאמור רשאי השר, לקבוע בין השאר הוראות לעניין שיעורי התקצוב וכן תנאים והוראות הקשורים להפעלת המוסד הפטור כתנאי לתקצוב."

36. הצעה זו התקבלה כלשונה ולהלן נוסח התיקון לחוק לימוד חובה (תיקון מס' 35) משנת 2016 אשר החליף את סעיף 10א לחוק ונקבע בו כי:

"השר בהתייעצות עם שר האוצר, רשאי לקבוע בתקנות, הוראות ותנאים לעניין השתתפות המדינה בתקציב מוסדות חינוך שניתנה לגביהם הוראת פטור לפי סעיף 5(א) (בסעיף זה מוסדות פטורים) ובכלל זה לעניין שיעור ההשתתפות בתקציב כאמור ולעניין הפעלת המוסדות הפטורים. והכול אם יחליט השר כי יש לתקצב מוסדות כאמור"

37. במרץ 2018 פרסם שר החינוך את תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), התשע"ח-2018, ואלו עיקריהן:

- תקנה 2 קבעה כי "בקשה למתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך תוגש בכתב ובחתימות בעל המוסד ומנהל המוסד ותכלול את הפרטים הבאים:

(1) רשימת מועמדים להיות תלמידים בכל כיתה וכן מספר הזרות, גילו של כל אחד מהם ומען הוריהם

(2) תזכיר הסבר

(3) מסמכים המעידים על כך שמוסד החינוך עומד בתנאים המפורטים בתקנה 3:

(4) אישור על ניהול ספרים לפי סעיפים 2 ו-2א לחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976

(5) **תצהיר מנהל המוסד המפרט את תכנית הלימודים**

(6) תצהיר מנהל המוסד כי משכורות העובדים ישולמו לפי כל דין

(7) **רשימת מקצועות הלימוד ומספר השעות השבועיות שבהן נלמד כל מקצוע.**

(8) קיים תקנון המפרט בין השאר את סדרי הלימוד ואורח החיים במוסד"

- תקנה 3 קבעה כי "לא תינתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך אלא אם כן התקיימו תנאים אלה:

(1) המוסד מחזיק ברישיון להפעלת בית ספר לפי כל דין

(2) ניתן בו לימוד ייחודי

(3) **מתנהלים בו לימודי חול**

(4) **תכנית לימודי החול מתוך תכניות היסוד של מוסד חינוך רשמי נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות**

(5)...."

- תקנה 4 קבעה כי "ראה השר כי מתקיימות נסיבות המצדיקות מתן פטור מסעיף 4 לחוק וכי מתקיימים התנאים לפי תקנות אלה, ייתן הוראת פטור למוסד לפי סעיף 5(א) לחוק. "

38. הפרק השלישי לתקנות עסק בפיקוח וקבע:

"6. (א) בעל מוסד ומנהל מוסד ימסרו למפקח כולל הממונה על מוסד הפטור את כל

המסמכים שיבקש לעניין תכנית הלימודים המתקיימת בכל כיתה. התקנון, טופסי רישום

של תלמידים וההחלטות לגבי בקשת הרישום, ימי הלימוד, ימי החופש רשימת התלמידים

יומן הנוכחות של התלמידים בכל כיתה וכן תזכיר הסבר לצורך פיקוח על עמידת מוסד הפטור בתנאים שבתקנות אלה. ”

39. תקנה 15 לתקנות קבעה כי :

”המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד פטור (להלן השתתפות המדינה) בשיעורים המפורטים להלן ובלבד שמוסדות בעלי מאפיינים דומים יזכו להשתתפות בשיעור זהה בתחומים שלהלן :

(1) 55% משיעור ההשתתפות במוסדות רשמיים דומים-מוסדות שבהם טווחי הכיתות אי עד ו', אי עד ח', בעד רכז ביטחון

(2) השתתפות בשיעור 55% בעד תוספת שעות טיפוח לפי תלמיד, באופן יחסי, כך שהתלמיד שלומד במוסד פטור שמדד הטיפוח שלו הגבוה ביותר יהיה זכאי לתוספת שעות טיפוח גדולה פי 3 מתלמיד שלומד במוסד פטור שמדד הטיפוח שלו הנמוך ביותר”

40. תקנות אלה הותקנו בשנת 2018 כהוראת שעה שתעמוד בתוקף למשך שנה, **ופקעו במרץ 2019**. מאז לא הותקנו תקנות חדשות ולמעשה מאז מרץ 2019 – משך כמעט 5 שנים - **אין מקור חוקי המאפשר למשיב 2 לתקצב את מוסדות הפטור**.

41. בראשית חודש אוקטובר 2023 פרסם משרד החינוך טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו), התשפ”ג-2023 להערות הציבור אך עד כה לא פורסמו תקנות חדשות.

[ג] העתק טיוטת התקנות והערות העותר מצורפות ומסומנות **כנספח ג**.

42. יוצא אפוא, כי תקצוב מוסדות הפטור נעשה מאז שנת 2019 שלא כדין.

המצב בשטח - העדר כמעט מוחלט של לימודי ליבה במוסדות הפטור בניגוד לדין

43. בשנת 2017 ערך העותר ראיונות עם מספר אנשים המשתייכים לחברה החרדית ועוסקים בחינוך ובמשימת שילוב החרדים בעולם האקדמיה ובשוק התעסוקה הישראליים, אשר קובצו לדוח אשר פורסם באנגלית. המרואיינים שהשתתפו בראיונות מגיעים כולם מתוככי העולם החרדי, על כל גווניו. מרבית המרואיינים ביקשו להופיע תחת שם בדוי במסמך מחשש שמא לשיתוף פעולה עם העותר תהיינה עבורם השלכות קשות לרבות סנקציות חברתיות שיופעלו נגדם. המרואיינים תיארו את העובדה שלימודי אנגלית במוסדות הפטור למעשה לא מתקיימים ואף מקצוע החשבון נלמד רק ברמה בסיסית מאד של ארבע פעולות חשבון.

להלן קישור לדו"ח האמור :

<https://www.ira.org/s/Do-the-Math-for-email.pdf>

44. על העובדה שבמוסדות החינוך החרדי בכלל ובמוסדות הפטור בפרט לא נלמדים לימודי הליבה ולא מתקיימות הדרישות הנוספות שהחוק קובע עמדו מספר גורמים בשנים האחרונות.

דוח מבקר המדינה משנת 2020

45. בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף על החינוך החרדי ממנו עולה תמונת מצב עגומה וחמורה של התפרקות כללית של המשיב 2 מסמכותו לפקח על כספי הציבור המממנים את מוסדות החינוך החרדי (דוח מבקר המדינה משנת 2020 - דוח מבקר המדינה 70 תש"פ 2020 עמ' 1067-1137). להלן נפרט את הליקויים החמורים המופיעים בדוח המבקר:

מספר מפקחים

46. על פי האמור בדו"ח, עד לשנת 2014 הגוף שפיקח על החינוך החרדי היה האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ובו הועסקו 9 מפקחים בלבד שפיקחו על 4,566 מוסדות בהם למדו 350,000 תלמידים.

47. בשנה"ל תשע"ד החל לפעול המחוז החרדי במשרד החינוך, שהקמתו נועדה להסדיר את החינוך החרדי ולהגדיל את מספר המפקחים עליו. על פי המצוין בדוח, במסגרת הקמת המחוז עלה מספר המפקחים ובשנת 2019 העסיק המחוז 84 מפקחים, שפיקחו על 6,664 מוסדות בהם למדו 446,000 תלמידים. מספר זה מהווה אכן שיפור לעומת המצב שהיה קיים בעבר. אולם כאשר בוחנים מה כולל תפקידם של המפקחים ואילו ביקורות הם עורכים באילו מוסדות, כפי שיובהר בהמשך, מפקחים אלה אינם ממלאים כראוי את תפקידם.

מבחני המיצ"ב

48. למרות כוונה לבטל את מבחני המיצ"ב, בסופו של דבר הבחינות נותרות על כן בשינויים מינוריים (כגון עריכתן אחת לשלוש שנים במקום אחת לשנתיים). יצוין, כי בחודש אוקטובר 2019 הודיע משרד החינוך על כוונתו להחליף את מבחני המיצ"ב בבחינות הערכה שונות, החל משנה"ל תשפ"א. מכל מקום, בדיקת המבקר נערכה במהלך 2019 - שנה בה התקיימו בחינות מיצ"ב בחינוך הממלכתי.

49. המבקר עמד על כך שבחינוך החרדי התקיימו מבחני המיצ"ב במתכונת חלקית ביותר ולא התקיימו כלל במוסדות הפטור:

- הם התקיימו רק בבתי הספר השייכים לממ"ח, מעיין החינוך התורני או מוכר שאינו רשמי אחר - אך לא התקיימו בחינוך העצמאי או במוסדות הפטור בשל התנגדות מוסדות אלה (שם לומדים 66% מהתלמידים בחינוך היסודי החרדי).
 - הם נערכו רק בכתות ה' (ולא בכתות ב' או ח').
 - הם נערכו רק במקצועות עברית ומתמטיקה ולא באנגלית ומדעים.
- בהעדר קיום מבחני מדידה והערכה במרבית מוסדות החינוך החרדי היסודי, אין התוצאות (הנמוכות משמעותית ביחס לחינוך הממלכתי) משקפות תמונה נאמנה של מצב לימודי היסוד בחינוך החרדי.

50. המבקר סיכם: "ראוי שמשרד החינוך ישקול לקבוע יעדים מדידים למגזר החרדי גם בנוגע למבחני המיצ"ב."

הכשרת מורים ללמד את לימודי הליבה

51. בדוח עומד המבקר על המחסור החריף במורים שהוכשרו ללמד את מקצועות הליבה (מתמטיקה, אנגלית, לשון ומדעים) - ובפרט מורים גברים במוסדות החינוך היסודי לבנים. בדוח מצוין כי רוב

- רובם של המורים הגברים בעצמם לא למדו את מקצועות הליבה⁴ ולפיכך אין להם הכשרה פדגוגית ומקצועית מתאימה ללמד מקצועות אלה.
52. המחסור חמוד במיוחד במקצוע האנגלית, במיוחד בבתי הספר היסודיים, אשר מוסדות הפטור מהווים חלק משמעותי מהם. רוב רובם של התלמידים הבנים לומדים אנגלית ממורים חסרי הכשרה, שיש להם פערי ידע גדולים מאד עקב הרקע הלימודי שלהם, פערים שלא ניתן לגשר עליהם באמצעות השתלמות.
53. בדוח מצוין כי אין למשרד החינוך מידע בנוגע לתוכנית ההכשרה הכוללת שלומדים גברים חרדים - הכשרה הכוללת גם את מקצועות הליבה - כאשר מרבית הגברים עוברים הכשרה למקצועות הקודש בלבד, דהיינו מורים שהוכשרו כמורים לתושב"ע מלמדים את מקצועות הליבה.
54. המבקר מצייין כי "הוראה של תחומי לימוד בידי מורים שלא הוכשרו להוראתם עלולה לפגוע ברמת הלימוד של המקצוע הנלמד ולהוביל לפערי ידע בקרב התלמידות והתלמידים. אין להתעלם מהעובדה שקיים חוסר מהותי של מורים גברים בעלי הכשרה מתאימה להוראת לימודי ליבה."
55. המבקר ממליץ על פתיחת מסלוליים ייחודיים להכשרה להוראה לגברים חרדיים בעלי ידע קודם במקצועות הליבה כגון חוזרים בתשובה ודוברי אנגלית.

ספרי לימוד

56. בדוח מצוין כי בחינוך החרדי אין כלל ספרי לימוד או לחילופין, חומרי הלימוד שיש אינם מעודכנים.
57. במגזר החרדי לא עושים שימוש בספרי הלימוד המשמשים את החינוך הממלכתי וספרי הלימוד בהם עושים שימוש בתי הספר החרדיים אינם מתאימים לתכנית הלימוד ואינם ברמה לימודית ראויה.
58. בכל הנוגע לספרי אנגלית מצוין כי הספרים המאושרים מותאמים לבנות חרדיות אך לא לבנים חרדים, כאשר לא מובהר מדוע יש הבדל בין הספרים לבנים ולבנות.
59. בדוח מצוי כי משרד החינוך ציין כי אין באפשרותו לחייב את מוסדות הפטור לעשות שימוש בספר מאושר מכיוון שמוסדות אלה מחויבים בלימודי ליבה בשיעור של 55% בלבד, זאת אף שסעיף 28(ב) לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969 מאפשר למשרד לפקח על ספרי הלימוד של כלל מוסדות החינוך.

מהות הפיקוח

60. באופן כללי משרד החינוך לא הגדיר עדיין את המשימות והתפקידים של המפקח ולא קיים נוהל המסדיר את עבודת המפקח. בהעדר הגדרה כזו, בנו מפקחי המחוז החרדי מאגר של מסמכים פנימיים האמורים לסייע במלאכת הפיקוח.
61. בדוח מצוין כי מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך ביצע 340 בקרות בבתי"ס יסודיים בחינוך הממלכתי בכל אחת משנה"ל תשע"ז - תשע"ט, אולם בשנים אלה לא ביצע ולו בקרה אחת בחינוך החרדי.
62. בסוף שנה"ל תשע"ט בוצעו בקרות בבתי"ס חרדיים אולם:
- הן בוצעו רק ב- 27 בתי ספר.

⁴ כך למשל 95% מהמורים המלמדים את הבנים החרדים מתמטיקה לא למדו בעצמם בגילאי התיכון מתמטיקה אלא מקצועות קודש בלבד.

- הבקורות היו מצומצמות בהיקפן, והן לא כללו שיחות עם מורים ועם כח עזר פדגוגי או מנהלי - שיחות שמהוות כלי מהותי לביצוע בקרה איכותית ומהימנה.
- הבקורות בוצעו רק בבתי"ס לבנות. לא נבדקו כלל בתי"ס לבנים.
- היו מנהלים שסירבו לשתף פעולה עם הבקורות ולכן באותם מוסדות לא בוצעה בקרה.

63. בדוח מצוין כי המשרד התכוון לערוך בקרות ב-90 בתי"ס חרדיים במרץ 2020, אולם המשרד טרם הגיע להסכמה עם הבעלויות בנוגע להיקף הבקרה ואופן ביצוען.

64. בכל הנוגע למוסדות הפטור, לא נקבעו כללים והנחיות מה על המפקח לבדוק במוסדות אלה וכל מפקח קובע את תפיסת הפיקוח על פי שיקול דעתו וע"פ מידת שיתוף הפעולה עם מנהל ביה"ס. המבקר מציין כי חלק מהמפקחים לא בדקו כלל את מערכת השעות והאם היא תואמת את חוזר מנכ"ל משנת 2011.

65. המשרד ציין בפני המבקר כי לא בוצעה כל בקרה במוסדות הפטור - לא בקרה פדגוגית ולא בקרה תקציבית.

לימודי הליבה

66. המבקר מצא מספר פגמים קריטיים בכל הנוגע ללימודי הליבה בחינוך החרדי.

67. ראשית, היקף שעות לימודי הליבה שנקבע עבור החינוך החרדי על פי תכנית היסוד שונה וקטן מהיקף השעות באותם מקצועות בחינוך הממלכתי (הכוונה למוסדות חרדיים המחויבים ב-100% לימודי ליבה). מכך נגזר שגם מוסדות שמחויבים ב-75% או 55% לומדים היקף שעות קטן יותר. המבקר ציין כי "ראוי שמשרד החינוך יבחן מחדש את תכנית היסוד למגזר החרדי, שנקבעה בחוזר מנכ"ל בשנת 2011, מול המציאות המשתנה ופערי הידע בין המגזרים השונים. זאת, כדי שהיקף שעות הלימוד בתכנית המחייבת במקצועות היסוד במגזר החרדי יהיה קרוב ככל האפשר להיקפן ביתר המגזרים."

68. שנית, אופן הבדיקה של תכנית היסוד מעוות. מקצועות היסוד מחולקים לאשכולות לימוד (למשל אשכול שפה וספרות כולל את המקצועות אנגלית, ספרות ועברית, באשכול מדעים נכללים המקצועות מתמטיקה, טבע ומדעים). אולם, בעוד שבחינוך הממלכתי מוגדר היקף שעות הלימוד לכל מקצוע בנפרד, בכל הנוגע למגזר החרדי נבדקת עמידה במכסת השעות בכל אשכול, מבלי לבדוק עמידה במקצועות השונים.

69. המבקר מציין כי "משרד החינוך לא קבע הנחיות ברורות ומחייבות כיצד לבדוק את עמידת בתי הספר היסודיים החרדיים בתוכנית היסוד. בביקורת עלה שהמחוז פירש את הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2011, פירוש מקל - הוא בדק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד לפי האשכולות - בית הספר יעמוד בדרישה של תכנית היסוד במלואה אם לכל אשכול תוקצה המכסה הכוללת של השעות שנקבעה לו. על פי שיטה זו, המפקחים לא נדרשים לוודא שכל מקצועות הלימוד באותו

אשכול אכן נלמדים בהיקף השעות שנקבע, אלא כי מכסת השעות הכוללת של אותו אשכול אכן ניתנה.

70. כך יכול להיווצר מצב שמוסד חינוך מסוים עומד בהיקף השעות הנדרש באשכול שפה מבלי שנלמדת בו כלל אנגלית אלא רק עברית! אם למשל באשכול שפה נדרש התלמיד ללמוד 4 שעות שבועיות עברית ו-4 שעות שבועיות אנגלית, אם התלמיד ילמד 8 שעות שבועיות עברית ייקבע שהוא עמד בתכנית היסוד במלואה!

71. ואכן המבקר מביא דוגמא של ביי"ס בצפת שבמקום ללמד בכתות ד' ו' 3 שעות עברית ו-3 שעות אנגלית בשבוע, לימד רק 5 שעות עברית ושעה שבועית אחת של אנגלית. בית ספר זה נמצא כמלמד את תוכנית היסוד במלואה ע"י הפיקוח של המחוז החרדי במשרד החינוך.

72. המבקר מציין כי "על פי שיטת האשכולות רוב בתי הספר החרדיים (95%) עמדו בתוכנית היסוד למגזר החרדי במלואה, אולם ניתוח הנתונים מצביע על גמישות רבה בבדיקת המפקחים הכוללים שלמעשה אפשרה את העמידה המלאה בתכנית."

73. מדוח המבקר עולה תמונת מצב חמורה ומטרידה ביותר במסגרתה:

- לימודי הליבה אינם נלמדים כנדרש בחינוך החרדי (בפרט במוסדות לבנים ובכיתות הנמוכות שמרביתם הם מוסדות פטור).
- לא קיימים מורים שהוכשרו והינם בעלי ידע ללמד את מקצועות הליבה (בפרט במתמטיקה ואנגלית).
- המפקחים אינם מקיימים פיקוח ראוי על מוסדות אלה.
- לא קיימים ספרי לימוד ראויים.
- מרבית התלמידים החרדיים אינם נבחנים במבחני המיצ"ב.

74. וכך סיכם המבקר את ממצאיו:

"מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) שמטרתם לספק מידע פדגוגי אובייקטיבי לצורך זיהוי בעיות וכשלים ולשיפור ההוראה בבתי הספר, מתקיימים רק בחלק קטן מבתי הספר החרדים ובאלו שהם מתקיימים הם מבוצעים במתכונת חלקית. בפועל, הישגי התלמידים במוסדות החרדיים, המשתתפים במבחני המיצ"ב במקצועות המתמטיקה והעברית, נופלים מההישגים הארציים. משרד החינוך לא קבע יעדים במבחני המיצ"ב למגזר החרדי והיעדים שהוא קבע למגזר החרדי בנוגע לזכאות לבגרות הם נמוכים לעומת יעדי הזכאות הכלל-ארציים. רוב מוסדות החינוך החרדיים אינם מדווחים למשרד החינוך על מצבת עובדי הוראה שלהם, ולכן למשרד אין נתונים מלאים על עובדי הוראה במגזר החרדי, דבר הפוגע ביכולות הניהול והפיקוח שלו. יש מחסור חמור במורים גברים חרדים למקצועות הליבה. במוסדות החינוך לבנים מלמדים גם מי שאין להם תעודת הוראה. מעט עובדי הוראה חרדיים משתתפים

בהשתלמויות שעורך משרד החינוך. יש מחסור בספרי לימוד עדכניים מאושרים ומותאמים למגזר החרדי. בבתי ספר חרדיים משתמשים בספרי לימוד לא מאושרים, ולמשרד החינוך אין מידע מסודר בנושא. לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, היקף לימודי הליבה המלא שנקבע לבתי הספר החרדיים קטן מהמחויב ביתר זרמי החינוך. בדיקת שיעור לימודי הליבה שמבצע משרד החינוך אינה נוגעת לשעות הלימוד הנדרשות בכל מקצוע. משרד החינוך אינו מפקח פיקוח מיטבי על מוסדות "הפטור", המתקצבים בכ- 250 מיליון ש"ח בשנה. הפיקוח, הבקרה והאכיפה של משרד החינוך על הבעלויות ועל הדרך שבה הן מנצלות את התקציב הניתן מצומצמים ביותר".
(ההדגשות הוספו. ר.ש.ר.)

[ד] העתק מהחלק הרלוונטי מדוח המבקר מצ"ב ומסומן כנספח ד'.

75. מדוח המבקר עולה אם כן בבירור כי לא מתבצעת כל בקרה על יישום הוראות הדין על ידי מוסדות הפטור. לא זו אף זו, מדוח המבקר עולה בבירור שאין ספרי לימוד מתאימים ומעודכנים למקצועות הליבה, שאין מורים בעלי הכשרה מתאימה, שהמורים במוסדות אלו אינם משתתפים בהכשרה מתאימה ולמשרד החינוך אף אין כל דרך לזהות בתי ספר אלה ולהפחית את תקציבם. היוצא מדוח המבקר הוא, שלמשיב 2 אין כל כלי פיקוח אפקטיבי על מוסדות הפטור ואין הוא יודע מה נעשה בתקצוב המועבר למוסדות אלו.

76. בעקבות דוח המבקר פנה העותר למנכ"ל משרד החינוך דאז והצביע על הליקויים העולים מדוח המבקר המצביעים על כך שהמשיב 2 לא קיים את התחייבויותיו בפני בית משפט זה והמשיך להזרים כספים למוסדות הפטור, כאשר הוא יודע שאין הם מקיימים את חובותיהם ללמד לימודי ליבה. במכתב צוין כי על המשיב 2 לפעול לתיקון הליקויים בפיקוח ולשלול תקציבים ממוסדות שאינם מקיימים את חובותיהם. לא התקבל כל מענה מטעם המשיב 2 לפנייה.

[ה] העתק ממכתב העותר מיום 13.5.2020 מצ"ב ומסומן כנספח ה'.

מחקר אודות העדר לימודי ליבה בחינוך החרדי

77. על היעדר פיקוח במוסדות הפטור אף בימים אלה ממש, ועל היעדר לימודי יסוד במוסדות אלה, מלמד מחקרם של לוטם פרי חזן, נטע ברק קורן וגיל נחמני אשר ערכו מחקר⁵ על מוסדות הפטור לבנים חרדים. במסגרת המחקר, רואיינו 82 מנהלים ומורים בבתי ספר חרדים המועסקים ב-62

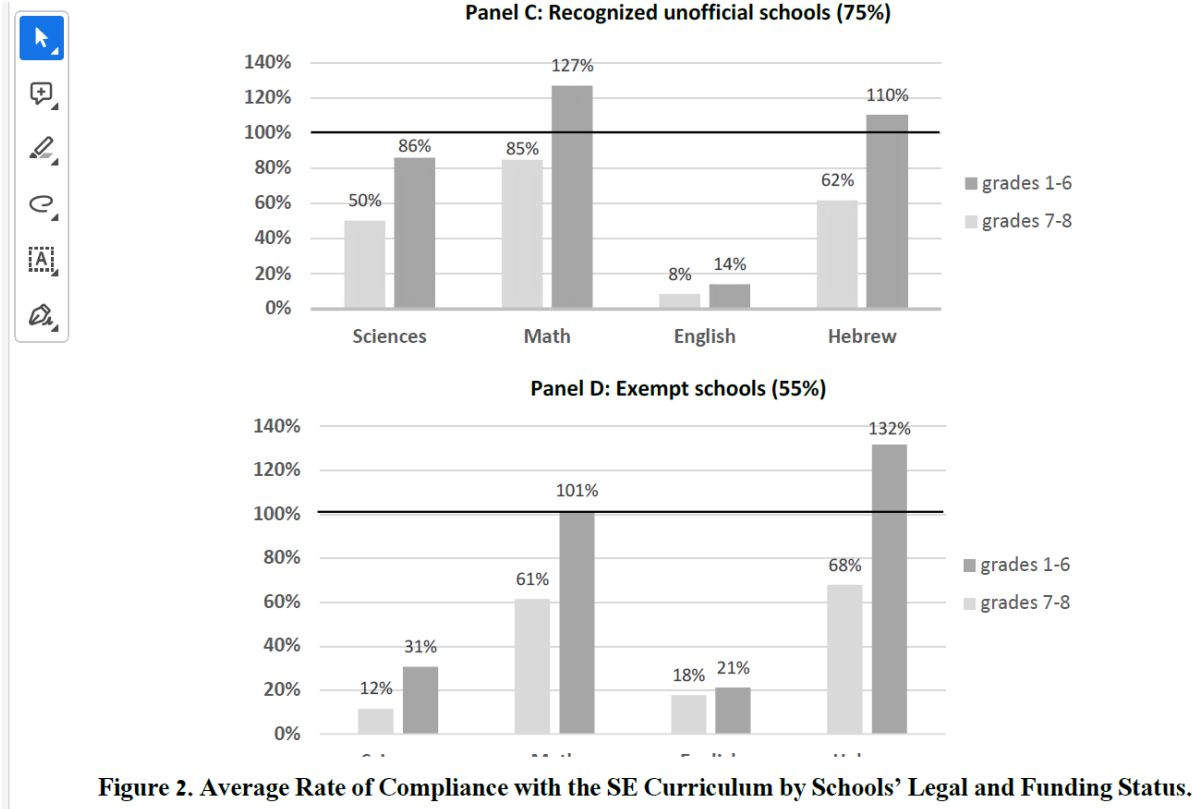
⁵ **Noncompliance with the Law as Institutional Maintenance: The Case of Haredi Boys Schools' Decisions Regarding Core-Curriculum Regulations** Lotem Perry-Hazan Department of Leadership and Policy in Education, Faculty of Education, University of Haifa **Netta Barak-Corren** School of Law and the Federmann Center for the Study of Rationality, Hebrew University of Jerusalem **Gil Nachmani** Department of Leadership and Policy in Education, Faculty of Education, University of Haifa

בתי ספר חרדיים שלומדים בהם 18,000 תלמידים, וששה מפקחים המפקחים על עשרות בתי ספר של מוסדות הפטור. המחקר בדק האם וכיצד בתי ספר יסודיים חרדים לבנים מקיימים את לימודי הליבה כנדרש על פי חוק. **החוקרים מצביעים על התפרקות מוחלטת מסמכות מצד המפקחים של משרד החינוך, אשר במקום לעשות את עבודתם ולאכוף את לימודי הליבה, מסייעים בפועל לבתי הספר של מוסדות הפטור לא לציית לחוק.**

78. הנתונים של המחקר נאספו בשנים 2019-2021 ועולה מהם שבכיתות אי-ו' בתי ספר מלמדים את השעות הנדרשות רק בחשבון ועברית אבל מקצועות כמו מדעים ואנגלית נלמדים באופן דרמטי במספר שעות נמוך מהנדרש. בנוסף, התבנית של אי ציות למספר השעות המחייב של תכנית הליבה מחמירה בכיתות ז' ו-ח' בהם נרשמת ירידה משמעותית במספר השעות הנלמד בכל המקצועות ולמעשה בתי הספר אינם מלמדים את מה שהם מחויבים לו. **המחקר מצביע על כך שמוסדות הפטור הנדרשים ללמד רק 55% מתוכנית הליבה, הם אלה שמפריים את החוק באופן המובהק ביותר ולמעשה לא מלמדים אף את מספר השעות המינימלי אשר הם מחויבים בהן.** עוד מלמד המחקר שמפקחים כמעט לא משתמשים בכוח הכופה שלהם על בתי הספר ולמעשה לא נמצא במחקר אפילו מקרה אחד שבו מפקחים אכפו את החוק על בתי הספר. וזאת אפילו במקרים של הפרה ברורה כמו סירוב ללמד אנגלית. (ראו עמ' 17 למחקר). מוסדות הפטור אינם משתפים פעולה עם המפקחים ולכן אין למעשה כל פיקוח על הנעשה בהם. המחקר מצביע על כך שמנהלי בתי הספר של מוסדות הפטור שומרים על האוטונומיה שלהם מבלי להיכנס לקונפליקט עם המפקחים של המשיב 2 והיחסים עם המפקחים מדגישים כי אי ציות לחוק הוא אחד המאפיינים הבולטים של מוסד פטור.

79. המחקר מצביע גם על החסר במורים חרדיים למקצועות הליבה. המפקחים, ציינו בראיונות שנערכו במסגרת המחקר כי אחת הסיבות שגורמות לכך שלימודי ליבה לא נלמדים היא העובדה שאין מורים שיכולים ללמד אותם במיוחד במקצועות כמו אנגלית וחשבון (עמ' 22-23). מפקח העיד כי מורים לאנגלית הם מועטים מאד ולא מספיקים ולמעשה אין מורים בחינוך החרדי שיכולים ללמד את המקצועות הללו. הרבה מפקחים מציינים שאין הרבה מורים חרדים שיודעים אנגלית. רובם הם תוצרים של החינוך החרדי ולכן לא יודעים בעצמם ללמד מקצועות ליבה.

80. להלן גרף מתוך המחקר של פרי-חזן, ברק-קורן ונחמני המציג את אחוזי תכנית לימודי הליבה כפי שמדווחים עליהם מוסדות הפטור לעומת מה שמדווחים מוסדות המוכר שאינו רשמי:



81. נציין כי נתוני המחקר מבוססים על הדיווח של מוסדות החינוך למשיב 2 - דיווח שהוא בחסר ושאינו בו כדי להעיד בהכרח כי מה שמדווח אכן נלמד, שכן המחקר מצא שאין כלל פיקוח על המוסדות. אף מן הנתונים, שנמסרים על ידי המוסדות עצמם, ניתן לראות שלימודי אנגלית ומדעים נלמדים בחסר במוסדות הפטור, שלימודי חשבון אף הם מקוצצים ל-60% מתוך 55% הנדרשים בכיתות ז'-ח ושגם לימודי העברית נלמדים בחסר בכיתות אלה.

[1] העתק מהמחקר מצ"ב ומסומן כנספח ו'.

סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה

82. בסקר שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש דצמבר 2021 ובחן האם חרדים לומדים אנגלית בבתי הספר נמצא כי 26% מהגברים החרדים מדווחים שאינם יודעים אנגלית כלל ועוד 28% טוענים שהשליטה שלהם באנגלית אינה טובה.

83. 30% מהגברים החרדים שלמדו בחינוך החרדי למדו אנגלית בילדותם. ככל שהמשיבים צעירים יותר, כך פחות מהם למדו אנגלית: 54% מהגברים החרדים בוגרי החינוך החרדי מעל גיל 45 למדו אנגלית לעומת 18% בלבד בגילאים 18-24. מבין ההורים לבנים הלומדים בבית ספר כיום, 24% מדווחים שהבנים שלהם לומדים אנגלית בבית הספר. 34% מהחרדים תומכים בכך שהבנים שלהם ילמדו אנגלית בבית הספר, ו-44% מהחרדים מביעים עניין בלימודי אנגלית של הבנים שלהם מחוץ למסגרת הבית ספרית (חוגים). מבין ההורים לבנים בבתי ספר שלא לומדים

בהם אנגלית, 23% מעוניינים שהבנים שלהם ילמדו אנגלית בבית הספר ו-36% מעוניינים שהם ילמדו אנגלית מחוץ למסגרת הבית ספרית.

84. כמו כן, נבדקה מידת האכיפה של לימודי הליבה בכלל המוסדות החרדיים. על פי הנהלים, שנקבעו מכוח חוק הפיקוח, משרד החינוך מפקח על שעות הלימודים ורשאי להטיל קנסות – באופן של קיזוז כספים מתקציבם של בתי ספר שלא עמדו בהנחיות ולא למדו את היקף לימודי הליבה הנדרש מהם. מדיניות משרד החינוך היא לבצע קיזוז רק מבתי ספר שזוכים לתקצוב מלא של 100% ונדרשים ללימודי ליבה מלאים, ולכן הוא לא מקזז כלל תקציבים ממוסדות פטור וממוסדות מוכש"ר. כך למעשה 53% מהבנים בבתי הספר היסודיים בחינוך החרדי, כאשר **מוסדות הפטור מהווים 31% מהמוסדות לבנים בחינוך החרדי ולומדים בהם 41% מהבנים**, לומדים בבתי ספר שמשרד החינוך לא מקזז מתקציבם כלל בגין אי לימוד מקצועות הליבה ולמעשה לימודי הליבה אינם נאכפים בהם.

[ז] העתק ממצאים מרכזיים מהסקר כפי שמפורסמים באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה מצ"ב ומסומן כ**נספח ז'**.

85. נושא העדר לימודי הליבה הובא מספר פעמים בפני בית המשפט הנכבד, גם על ידי העותר. להלן נפרט את ההליכים שעסקו בנושא.

העתירה הראשונה - בג"ץ 10296/02

86. בשנת 2002 עתר ארגון המורים בדרישה לביטול ההקצבות הכספיות הניתנות למוסדות חינוך מוכרים המלמדים לימודי קודש בלבד (בג"ץ 10296/02 **ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים נ' שרת החינוך ואח'** (להלן: **"ענין ארגון המורים"**)). זאת בשל העובדה שהם אינם עומדים בתנאים אשר נקבעו בחוק להכרה בהם, קרי עמידה בתכנית היסוד או "תכנית ליבה", תכנית המכילה את הידע הפדגוגי הבסיסי שעל כל הילדים במדינת ישראל לרכוש. משרד החינוך טען, כי יש ליתן לו ארכה של שלוש שנים על מנת לגבש את תכנית ליבה ולהביא ליישומה במוסדות המוכר שאינם רשמי ומוסדות הפטור.

87. בית משפט נכבד זה פסק, כי מתפקידו של משרד החינוך לוודא כי כל תלמיד זוכה ללמוד מערכת תכנים בסיסית שכזו. בהקשר זה צוין:

"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."

(ההדגשות הוספו. ר.ש.ר.)

העתירה השנייה – בג"ץ 4805/07

88. ביום 31.5.07 הגיש העותר עתירה לבג"ץ, שעסקה בשני נושאים עיקריים. האחד, התניית מימון מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור בלימוד תכנית הליבה. השני, חובתו של משרד החינוך לקיים מנגנון פיקוח יעיל לפי חוק חינוך ממלכתי. העותר הצביע על כך שתוכנית הליבה אינה נלמדת במוסדות החינוך החרדיים ושני מפקחים בלבד אחראים על פיקוח על לימודי הליבה של כ-250,000 תלמידים הלומדים במוסדות המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור.

89. בפסק הדין שניתן בעתירה ביום 27.7.08 צוין בעניין תכנית הליבה:

"קיומה של תוכנית ליבה בחינוך בישראל, מכוונת להבטיח הקניית ערכי השכלה וחינוך בסיסיים משותפים לכל ילדי ישראל בכל מגזרי החברה. החלתה של תכנית הליבה במגזרי החינוך נובעת מחוק חינוך ממלכתי, מתנאי רישוי של בתי הספר על פי חוק הפיקוח על בתי הספר, ומהזיקה הקיימת בחוקי החינוך ובדין הכללי בין הטמעת תכנית הליבה לבין זכותו של מוסד חינוך לקבל מימון ממשלתי....
...מטרות תכנית הלימודים, ובכלל זה תוכנית הליבה, מקופלות במטרות העיקריות של החינוך הממלכתי המפורטות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי. מטרות אלה משלבות חינוך לערכים בסיסיים עליהם מושתתת המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ופיתוח אישיות וכישוריו של התלמיד כפרט" (ס' 62 לפסק הדין) [ההדגשה הוספה]

90. בעניין הפיקוח צוין כי:

"בענייננו אין חולק בדבר הצורך בקיום פיקוח על מוסדות החינוך כדי לוודא את דבר עמידתם בתנאים הנדרשים לצורך תקצובם הממלכתי. המדינה מכירה בחשיבות הפיקוח על מוסדות החינוך, ובחיוניותו במערך התמיכות הממשלתיות. המדינה מודה, באמצעות הצהרתה של שרת החינוך, כי מערך הפיקוח הקיים כיום "אינו מספק". בשל כך, לא הייתה המדינה מוכנה להתחייב כי הנתונים שמסרה לבית המשפט בדבר היקף הטמעת תוכנית הליבה בחינוך היסודי הינם נכונים, וצרפה להם "הערת אזהרה", כהגדרתה. שרת החינוך הצהירה על כוונתה לשפר את הפיקוח ולהעמיקו כבר בשנת הלימודים הנוכחית... מאז אמירה זו בתצהיר התשובה, לא הובאו בפנינו נתונים נוספים המפרטים באיזו מידה הוגשמה כוונה זו. בנסיבות אלה, **היה מקום ליתן צו מוחלט גם במישור הפיקוח על מידת עמידתם של מוסדות החינוך בתנאים המוקדמים של החלת תכנית הליבה, כתנאי לקבלת תמיכות ממשלתיות...**"
(פסקה 82 לפסק הדין) [ההדגשה הוספה]

91. בפסק הדין הבהיר בית המשפט כי:

" על פי האמור לעיל, היה בדעתנו להוציא צו מוחלט בשתי העתירות, אשר יכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים תשס"ט, אשר יורה

למשיבים, משרד החינוך ושרת החינוך, לפעול לאלתר ליישומה ולהטמעתה של תכנית הליבה בכל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ברמת החינוך העל יסודי במגזר החרדי; כמו כן, היה בדעתנו להורות כי על משרד החינוך להימנע ממתן תמיכות ממשלתיות למוסד חינוך במגזר החרדי, אשר אינו מקיים תכנית ליבה במסגרת תכנית הלימודים הנהוגה במסגרתו, ובכלל זה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות פטור, וכי יש לקיים בהקשר זה, כלשונו וכרוחו, את הצו המוחלט שהוצא בבית משפט זה בבג"צ 10296/02 [פורסם בנבו], ביום 15.12.04.

כן היה בדעתנו להורות כי על משרד החינוך חלה חובת קיום מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל יסודי, אשר עליו לבדוק באופן סדיר את מידת עמידתם של מוסדות החינוך החרדי בחובת ההוראה של תכנית הליבה, וכי מוסד שיימצא מפר תנאים אלה, תיקצובו יופסק או יוקטן בהתאם לממצאים שיתקבלו" (ס' 83 לפסק הדין) [ההדגשות הוספו]

92. דא עקא, לאור הצהרת שרת החינוך דאז אשר התחייבה להעמיק את הפיקוח על מוסדות החינוך החרדיים, ובשל חקיקתו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח – 2008, לא ניתנו צווים אופרטיביים במסגרת פסק הדין.

העתירה השלישית - בג"ץ 3613/10

93. בחלוף קרוב לשנתיים ימים מאז מתן פסק הדין שלעיל, פנה העותר ביום 10.5.10 לבית-משפט זה בעתירה נוספת לאחר שהמשיב 2 לא קיים את הבטחתו לעבות את מערך הפיקוח על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ועל מוסדות הפטור, כפי שהתחייב בפני בית המשפט העליון במסגרת הדיון בבג"ץ 4805/07.

94. בעתירה הצביע העותר על כך שבשנתיים לערך שחלפו מאז מתן פסק הדין, המשיך המשיב 2 להזרים תקצוב ציבורי בשיעורים גבוהים למוסדות פרטיים, וזאת בלא כל פיקוח ממשי שמוודא כי כספי הציבור מוזרמים למוסדות אשר עומדים בתנאי החוק - הן מן הפן המהותי של קיום תוכנית הלימודים הנדרשת, והן מן הפן הטכני של קיום דרישות מנהליות שונות המהוות תנאי להפעלתו של בית הספר. בתוך כך התייחס העותר לצורך ליצירת מנגנון פיקוח מסודר ומתוקצב כראוי, כזה שעל פיו גם יוכלו לשלול תקציב של בתי ספר שימצא כי אינם עומדים בדרישות הדין, לצורך בקביעת נהלים מחייבים לעניין אופן הפיקוח והיקפו, וכן לצורך בהחלת בחינות המיצ"ב ככלי הערכה נוסף של עמידת בתי הספר הללו בחובות לימוד התכנים שדורש משרד החינוך על פי דין. בעת הגשת העתירה מספר המפקחים על כל מוסדות החינוך החרדיים עמד על ארבעה בלבד.

95. מחדלי המשיב 2 בכל הנוגע להיבטים השונים של פיקוח על לימודי הליבה היו כה חמורים וניכרים שאף לו עצמו לא נותר אלא להכיר בהם ולפעול לצמצומם. בתגובה המקדמית לעתירה מיום 2.9.2010 הדגיש המשיב 2 כי "מחויבותו של משרד החינוך לאכיפת תכנית הליבה והטמעתה במוסדות החינוך היא ברורה וממשית" והכיר "בדבר הצורך בתגבור ממשי של מערך הפיקוח על החינוך החרדי והמשיב 2 הודיע כי "הוחלט על הגדלה משמעותית של תקני המפקחים לטובת

החינוך המוכר שאינו רשמי החרדי ומוסדות הפטור, כאשר בשלב ראשון הוחלט על הקצאת 15 תקנים נוספים של מפקחים (פסקה 38 לתגובה). המשיב 2 אף הכריז כי:

”בהודעה משלימה שמסר המשיב 2 לעותר ביום 28.2.11 הודיע כי לאחר תוספת המפקחים הנוכחית, עומד מספר המפקחים במוסדות החינוך החרדי היסודי על **14 מפקחים** (פסקה 12 להודעת המשיב 2). עוד הוסיף המשיב 2 בהודעתו זו כי **”בשנת הלימודים הנוכחית (הכוונה לשנת תשע”א) הופחת, בהנחיית שר החינוך ולראשונה, תקציבם של כמה עשרות מוסדות של המשיבות 2-3, אשר לא מקיימים את תוכניות היסוד בהיקף האמור”**, בסך כולל של מעל 21 מליון ש”ח (פסקה 7 להודעה).

96. ביום 22.3.12 נתן בית משפט נכבד זה פסק דין חלקי בעתירה וקבע כי:

”על יסוד תגובת המשיב והודעותיו המשלימות, לא ראינו בנקודת הזמן הנוכחית עילה להתערבותנו בכל הקשור לתגבור וחיזוק מערך הפיקוח על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי; זאת נוכח תהליך נמשך של תגבור והעצמת הפיקוח מצדו של המשיב... אכן, מספר המפקחים במועד הגשת העתירה היה רחוק מלהניח את הדעת. בצד האמור, נוכח תהליך העמקת הפיקוח, שהמשיב רואה עצמו מחויב להמשיך בו, והודעת המשיב כי עם השלמת המהלך, יעמוד מספר המפקחים היחסי על שיעור דומה לזה הקיים בחינוך הממלכתי, הנחתנו היא כי המהלך יימשך ויושלם במהירות הראויה.”

97. לעניין קיום בחינות המיצ”ב במוסדות החינוך החרדי, הוציא בית המשפט באותו מעמד צו על תנאי המורה למשרד החינוך ליתן טעם מדוע לא יחיל את חובת קיום מבחני הערכה תקופתיים אלה במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, כפי שזו חלה על מוסדות החינוך הרשמי.

98. לאחר הוצאת הצו ביטל שר החינוך דאז את מבחני המיצ”ב בכל מוסדות החינוך. בעקבות זאת, קבע בית המשפט שהעתירה מיצתה את עצמה. יחד עם זאת בית המשפט ציין את התחייבות משרד החינוך לקיים את מבחני המיצ”ב הפנימיים אשר ממשיכים להתקיים בכל מוסדות החינוך ובכללם מוסדות החינוך החרדי:

”בדיון שנערך בפנינו הצהירו באי כוחם של המשיבים 2-3 כי במוסדות החינוך אותם הם מייצגים ייערכו בחינות מיצ”ב פנימיות על יסוד ההידברות שתיערך עם אנשי משרד החינוך. באת כוח של המשיב נתנה הצהרה דומה, רשמנו לפנינו את הדברים”

99. ואולם, מאז, הוחזרו מבחני המיצ”ב החיצוניים אך המשיב 2, למרות כל התחייבויותיו לעיל, אינו מקיים מבחני מיצ”ב פנימיים או חיצוניים במוסדות הפטור.

100. בשנת 2010 הוגשה עתירה של פרופ' אמנון רובינשטיין כנגד משרד החינוך בעניין מימון מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים המקבלים מימון של 60% על פי חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008. כאמור, חוק זה מקנה פטור מלימודי הליבה למוסדות חינוך חרדיים שלומדים בהם תלמידי כיתות טי עד י"ב, במוסדות חינוך המכונים "ישיבות קטנות". בהתאם לחוק, מוסדות אלו פטורים מלימודי הליבה, ועם זאת מתוקצבים בשיעור של 60% מתקצוב של תלמידים הלומדים במוסדות חינוך ממלכתיים. בעתירה נטען, כי החוק אינו חוקתי, שכן הפטור מלימודי הליבה פוגע ביכולת ההשתלבות של תלמידים חרדיים בחברה ובשוק העבודה, ועל כן, פוגע בזכויותיהם החוקתיות לכבוד האדם ולחופש העיסוק.

101. בית המשפט העליון דחה את העתירה ברוב דעות. ואולם חלק נכבד של השופטים קבע כי אין מדובר בחוק לא חוקתי שכן הוא פוטר מלימודי ליבה רק את החינוך העל יסודי, כשהשופטים התבססו על ההנחה שתכנית הליבה נלמדת במוסדות החינוך החרדיים עד כיתה ח':

"יש לזכור כי תלמידי המגזר החרדי אינם פטורים מלימודי ליבה במהלך שמונה שנות הלימוד הראשונות שלהם. השאלה העומדת להכרעה במצב דברים זה היא אם היעדר לימודי ליבה בישיבות הקטנות (כיתות ט' - י"ב) פוגע בזכות החוקתית לחינוך. בעניין זה מצטרף אני לניתוחה של חברתי, השופטת א' חיות (בפסקאות 4-5 לחוות דעתה), שלפיו לא עלה בידי העותרים בעתירה קונקרטיית זו ובנקודת הזמן הנוכחית, להניח תשתית מתאימה שתבסס את הטענה בדבר פגיעה בזכות החוקתית לחינוך
_ (עמ' 163 לפסק הדין)

ההחלטה על הגדלת התקציב של מוסדות הפטור בתקציב 2023 – 2024

102. עם הקמת הממשלה ה-37 בראשותו של מר בנימין נתניהו נחתמו הסכמים קואליציוניים עם המפלגות המרכיבות את הממשלה, ביניהן מפלגת יהדות התורה. בהסכמים אלה נכללים סעיפים שנועדו להבטיח את המשך עצמאותם של מוסדות הפטור, החוסמים את האפשרות לפקח עליהם וכן סעיפים שנועדו להגדיל את התקציב שהם נהנים ממנו, וזאת מבלי הצבת כל דרישות נוספות ובלי פיקוח.

103. ביום 14.05.2023 התקבלה החלטה 511 על ידי הממשלה שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה. במסגרת החלטה זאת קבעה הממשלה כי בשנת 2023 יגדל התקציב של מוסדות הפטור ב-93,740,000 ₪, כאשר 39,060,000 ₪ מיועדים לתגבור החינוך החרדי במוסדות הפטור, ו-54,680,000 ₪ מיועדים לקולות קוראים בחברה החרדית. בשנת 2024 יגדל התקציב לתגבור

החינוך החרדי ב-120,000,000 ₪ והתקציב של קולות קוראים בחברה החרדית יגדל ב-170,000,000 ₪. כספים אלה מיועדים כולם למוסדות הפטור.

[ח] העתק מהחלטת הממשלה מס' 511 מצ"ב ומסומן **כנספח ח'**.

104. להחלטה התנגד בחריפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר אשר כתב את הדברים הבאים:

"החלטת הממשלה המוצעת כוללת הגדלה משמעותית של תקציבי מוסדות החינוך שאינם רשמיים בקטגוריות הפיקוח השונות, באופן הפוגע בתמריץ להשתתפות בלימודי מקצועות היסוד בקרב בני חרדים. הדבר יביא בסבירות גבוהה לפגיעה בפרייון העבודה ואף להחרפת מגמת אי ההשתלבות בשוק העבודה. הגדלת תקציבי מוסדות החינוך החרדים ללא דרישה לעמידה בחובת לימודי מקצועות היסוד תביא לשחיקת מאמצים ממשלתיים בעבר וגם בהווה להגדיל את היקף לימודי היסוד במוסדות חינוך לבנים חרדים..

משמעויות והשלכות

העמקת פערי ידע ומיומנויות

...מוסדות הפטור נמנעים מלימודי מקצועות היסוד, בדגש על לימודי אנגלית וכן נמנעים מהשתתפות במבחנים ארציים ובינלאומיים... לצד השפעה על התלמידים בתוך מערכת חינוכית זו, הגדלת התקצוב לחינוך שאינו רשמי עלולה להשפיע גם על הישגי התלמידים הפונים כיום לחינוך הרשמי, אשר יעברו למוסדות המוכרים בעקבות השינוי בתקצוב... בהינתן האמור, הגדלת תקציבי החינוך ללא דרישה לעמידה בחובת לימודי מקצועות היסוד והשתתפות במבחנים הארציים והבינלאומיים תביא להרחבת פערי המיומנויות בין גברים חרדים לבין גברים יהודים שאינם חרדים ותביא לפגיעה בהשתתפות התלמידים בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות שלהם, תוך השפעה שלילית גוברת על כלכלת ישראל לאור מגמות גידול האוכלוסין."

[ט] העתק מחוות הדעת של מר יוגב גרדוס הממונה על התקציבים במשרד האוצר אשר נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים, 2023-2024, מיום 12 למאי 2023, מצ"ב ומסומן **כנספח ט'**.

105. עם היוודע לעותר על החלטת הממשלה להגדיל את התקציב למוסדות הפטור, בלא כל דרישה נוספת להגדלת שיעור לימודי הליבה ובלא קיום של מערך פיקוח על יישום לימודי הליבה הקיימים פנה העותר ביום 30.5.23 למשיב 2 והתריע על כך שהגדלת התקציב מהווה הפליה בשני מישורים: ראשית - כלפי מוסדות החינוך הרשמיים כלפיהם נאכפות דרישות החוק - שכן למוסדות הפטור ניתן יתרון על פני מוסדות רשמיים ושנית - הפגיעה בשוויון באה לידי ביטוי לא רק בשוני של מידת האכיפה והיישום של תכנית היסוד במוסדות לימוד שונים אלא גם בפגיעה בשוויון ההזדמנויות של ילדים בוגרי מוסדות אלה. העותר הצביע על כך שהחלטה לוקה בהיעדר מידתיות מנהלי בשל

הפגיעה בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות של בוגרי מוסדות הפטור בטווח הבינוני והארוך, באופן אשר יפגע בכלכלת ישראל.

[י] העתק מכתב העותר מיום 30.5.2023 מצ"ב ומסומן כנספח י.

106. לאחר שלא התקבלה כל תגובה מצד המשיב 2, שלח העותר מכתב תזכורת ביום 3.8.23 והתריע כי אם לא תתקבל תגובה למכתבו יאלץ הוא לנקוט בהליכים משפטיים.

[י"א] העתק מכתב העותר מיום 3.8.23 מצ"ב ומסומן כנספח י"א.

107. יצוין כי בעקבות מתקפת הטרור של ארגון חמאס ביום 7.10.23 ומצב המלחמה שבו שרויה מדינת ישראל מאז, הודיעה הממשלה בתחילה כי בכוונתה לקצץ את הכספים הקואליציוניים. ואולם בסופו של דבר, בוצע קיצוץ חלקי, ואושרה תוספת תקצוב למוסדות הפטור. ביום 27.11.23 בעיצומה של המלחמה, החליטו המשיבים 3-1 בהחלטה 1096 על העברת התקציב הנוסף למוסדות הפטור.

108. אשר על כן ביום 29.11.23 פנה העותר שוב למשיב 2 והתריע כי אם לא יתקבל מענה בתוך שבועיים ימים לטענותיו כי אין לממן את מוסדות הפטור, כל עוד הם אינם עומדים בחובות הפיקוח ואינם מלמדים לימודי ליבה כדין, יאלץ העותר לפנות לבית משפט נכבד זה.

[י"ב] העתק מכתב העותר מיום 29.11.23 מצ"ב ומסומן כנספח י"ב.

109. עד כה, לא התקבל כל מענה מטעם המשיב 2.

110. הממשלה העבירה את הצעת התקציב לכנסת וזו אישרה אותה ביום 21.12.23. על פי התקציב המתוקן לשנת הכספים 2023, תשפ"ד-2023 תקציב מוסדות הפטור יעמוד על סך של 336,923 מיליון ₪. דהיינו, מוסדות הפטור תוקצבו בתוספת בסך של 60,820 מיליון ₪ ביחס לתקציב שאושר בחוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023. מתוך סכום זה יועבר על פי התוספת השלישית לחוק סך של 21,379 מיליון ₪ נוספים - עודפים שנותרו בסעיפי התקציב לשנת הכספים 2022 אשר הותרו לשימוש בשנת הכספים 2023.

111. אף שמוסדות הפטור לא ממלאים את חובתם ללמד את לימודי הליבה כאמור וחרף מצב המלחמה בו ישראל שרויה מזה חודשים והשלכותיו הכלכליות הקשות, ביום 15.1.24 התקבלה החלטת ממשלה ביחס לתקציב לשנת 2024 לפיה יועבר למוסדות הפטור תקצוב נוסף בסך כולל של 74 מיליון ₪.

[י"ג] העתק מהחלק הרלוונטי בהחלטת הממשלה מיום 15.1.2024 מצ"ב ומסומן כנספח י"ג.

112. לאור העובדה שחרף הפרת הוראות הדין על ידי מוסדות הפטור – לא רק שהמדינה אינה אוכפת את הוראות הדין עליהם אלא היא אף מגדילה את התקציב המועבר להם אף בלא קביעת תקנות המסדירות זאת, והואיל ופניות העותר למשיבים בעניין זה נותרו ללא מענה, לא נותרה בידי העותר כל ברירה זולת פנייה לקבלת סעד מבית משפט נכבד זה.

הטיעון המשפטי

113. הילוכו של הטיעון המשפטי יהיה כדלקמן. נתאר תחילה את החובה לפקח על מוסדות הפטור, לאחר מכן נעמוד על הפגיעה בשוויון הטמונה בתקצוב מוסדות הפטור ללא עמידה בהוראות הדין. נציג את ההפליה הכפולה, הן כלפי המוסדות הרשמיים והן כלפי תלמידי מוסדות הפטור, נעמוד על הפגיעה בזכות לחינוך של התלמידים ונסביר מדוע התנהלות המדינה מנוגדת לפסקת ההגבלה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. לאחר מכן נעמוד על כך שהעברת תקציב למוסדות הפטור ללא כל פיקוח נגועה בחוסר סבירות קיצוני ובשיקולים זרים בשל העובדה שמדובר בהעברת כספים שהמשיבים 1-3 יודעים שאינם משמשים למטרה לשמה הם נועדו ועל כן אסור להם להעבירם ביוזמם את ההשלכות הכלכליות החמורות הן על הילדים הלומדים במוסדות אלו והן על כלכלת ישראל בשנים הבאות.

תקצוב מוסדות הפטור והפיקוח עליהם

החובה לפקח על השימוש בכספי ציבור

114. 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.

115. הכספים המחולקים למוסדות הפטור, ואשר הממשלה הגדילה עתה את תקציבם, 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.

116. 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 – ר.ש.ר.] על ידי המחוקק, וכן הפרה של חובת הנאמנות אשר חבה הרשות לציבור ממנו היא שואבת את כוחה." [ההדגשות הוספו]. עניין **ארגון המורים, בע' 235.**

117. בעניין זה אף נקבע בבג"ץ 4805/07 :

"המחשבה כי ניתן להמשיך ולהזרים כספים ציבוריים למוסדות פטור בלא הטמעת תכני הליבה מנוגדת לעקרונות משפטיים כלליים של שוויון בהקצאת כספי ציבור. עקרון השוויון העולה מסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, והחובה לקיים את השוויון כערך בעל אופי חוקתי, שקיבל ביטוי בהלכה הפסוקה אינם מתיישבים עם המשך תקצוב של מוסדות פטור בלא עמידה בתנאי הליבה. מציאות כזו, אילו הותרה, היתה מפרה את האחידות והשוויון הנדרשים בין מוסדות החינוך למיניהם ולמגזריהם, הזוכים במימון ציבורי על בסיס קיום תנאים שוויוניים המשתקפים בהחלת יסודות של חינוך ציבורי ותכנית ליבה במסגרת הבית-ספרית, בהיקף כפי שקבעה הרשות המוסמכת." (פסקה 47 לפסק הדין)

118. בדו"ח המבקר התייחס מבקר המדינה באריכות להעדר הפיקוח של משרדי החינוך והאוצר על הכספים המועברים לרשתות החינוך החרדי, תוך שציין (בעמ' 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."

119. כפי שצוין לעיל, כיום על פי הנתונים של משרד מבקר המדינה ועל פי המחקר של לוטם פרי חזן ונטע ברק קורן, המשיב 2 אינו עושה כל מאמץ לפקח על מוסדות הפטור המתוקצבים על ידו ואף מעביר מסר למפקחים שלא להשתמש בסמכויות הפיקוח הנתונות להם, בכך חוטא משיב 2 לתפקידו.

120. סוגיית הפיקוח על מוסדות הפטור נדונה בהרחבה בעת"מ (י-ם) 1320/03 **מנחם מענדל אלקסלסי נ' עיריית ביתר עילית**, 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 לפסה"ד)

121. 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.

122. אף בעת"מ (י-ס) 241/06 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך** 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 מחויב לגבש תכנית פיקוח אקטיבית, יעילה, שקופה, שתגובש במסמך מסודר ומפורט אשר יופץ כהנחיה מחייבת למוסדות ויעמוד לעיון הציבור ובבג"ץ 4805/07 נקבע כי :

"אכן, קיום קריטריונים ענייניים ושוויוניים להקצאת כספי ציבור למוסדות חינוך הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. על הרשות הציבורית חלה חובה מתמשכת להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים למתן הכספים מתקיימים בפועל ולאורך זמן. מתחייב, אפוא, פיקוח של הרשות הציבורית על חלוקת הכספים, ועל קיום התנאים כחלק מחובת הנאמנות החלה על הרשות כלפי הציבור (בג"צ 59/88 **צבן נ' שר האוצר**, פ"ד מב(4) 705, 706)" (פסקה 81 לפסק-הדין)

123. נזכיר כי בבג"צ 4805/07 נקבע בית המשפט באופן חד משמעי כי לא ניתן לוותר על פיקוח יעיל ואפקטיבי בחלוקת הכספים, אשר יהלום את מהות התמיכה הציבורית הניתנת. פיקוח המאפשר יצירת חללים בלתי מפוקחים בתקצוב ממלכתי, ומתן כספים בהיקף משמעותי ללא בחינה אמיתית של מילוי התנאים המוקדמים לכך, מהווה הפרה של חובת הנאמנות החלה על הרשות הציבורית כלפי הציבור.

פגיעה בעקרון השוויון

124. 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 בבניית 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), 309333-332.

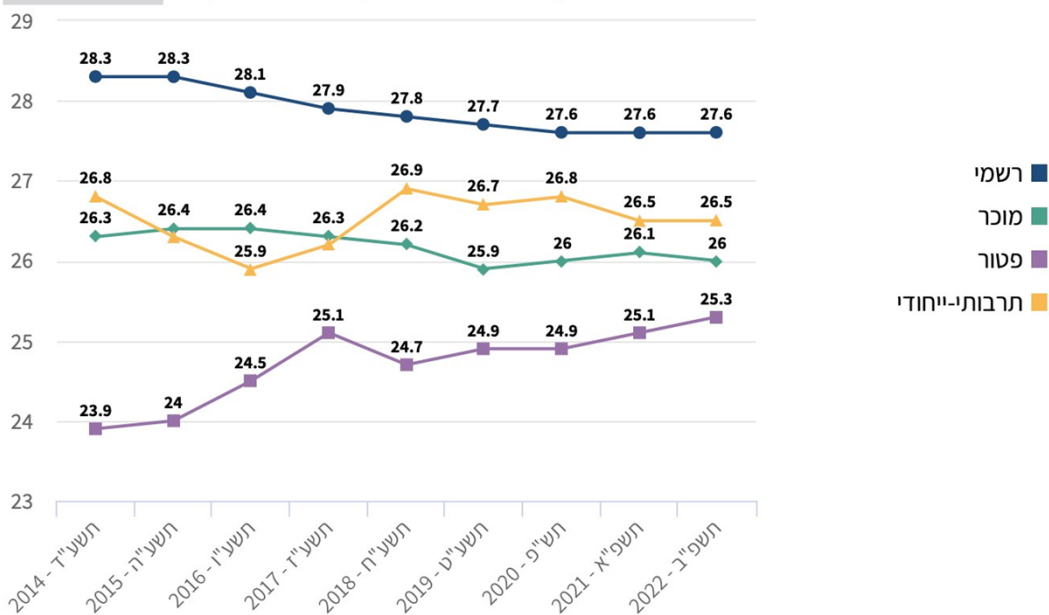
125. בית משפט נכבד זה קבע כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית על-חוקית, המעוגנת כחלק מן הזכות לכבוד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (ראו סעיף 40 לפסק דינו של כבוד הנשיא בדימוס ברק)).

126. מהי פגיעה בשוויון? הפליה הנוצרת כאשר גורמים השווים מבחינה רלוונטית מטופלים באופן שונה.

127. לענייננו, אין כל הבדל בין מוסד חינוך רשמי למוסד פטור בכל הנוגע לעצם הצורך ללמד ולאכוף את תכנית הליבה (להבדיל משיעור לימוד תכנית הליבה המחייב).

128. הפגיעה בשוויון המתקיימת במקרה דנן היא כפולת פנים. ראשית, העברת תקציבים מבלי לוודא עמידה בדרישות החוק פירושה שהמשיב 2 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 מוסדות הפטור בהם ממוצע התלמידים בכתה נע בין 18 ל-24. על הפערים בין מספר התלמידים בכיתות לימוד של בתי הספר הממלכתיים לעומת מוסדות הפטור מצביע למשל האתר של שקיפות בחינוך של משרד החינוך המציג את הפערים בין הצפיפות בכיתות של המוסדות הרשמיים לעומת מוסדות הפטור (להלן קישור לאתר: [שקיפות בחינוך\(education.gov.il\)](http://education.gov.il))

ממוצע תלמידים בכיתה לפי: חמישון טיפוח שלב חינוך מגזר פיקוח מעמד משפטי



129. **שנית**, העובדה שמשרד החינוך אינו מוודא שתוכנית הליבה נלמדת בכלל מוסדות החינוך היסודי מהווה פגיעה אנושה בתלמידי מוסדות הפטור. זאת משום שתכליתם המרכזית של לימודי הליבה היא להקנות לתלמידים את הידע הדרוש להם על מנת שיצוידו בכלים בסיסיים כדי לנהל את חייהם ולעצב את עתידם באופן שהם יבחרו. ונזכיר כי בבג"ץ 3752/10 הדגיש בית המשפט את החשיבות של לימודי הליבה בחינוך היסודי לעומת לימודים אלה בבית ספר התיכון שביחס אליהם ניתן להכיר בפטור שניתן מהם בחוק מוסדות תרבותיים ייחודיים :

"המטרה העיקרית היא לתת בידי כל ילד בישראל כלים וידע בסיסי שיאפשרו לו להתמודד בחיים העצמאיים כנער וכבוגר, ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו. מטרה נלווית, חשובה לא פחות, להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם ומגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים השונים של החברה" (בג"ץ 3752/10 **אמנון רובינשטיין נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 17.9.2014), בעמ' 4).

130. כאשר אין חובת לימודי הליבה ממומשת בחינוך היסודי שמקנה את הכלים הבסיסיים ביותר, יוצאים תלמידי החינוך החרדי כאשר אין בידיהם הכלים הדרושים להם על מנת להשתלב בחברה הסובבת אותם לכשיגדלו, בניגוד לתלמידי החינוך הרשמי. בהיעדר מיומנויות בסיסיות שמקנה תכנית הליבה, לא יוכלו תלמידים אלה לתפקד כאזרחים יצרניים בחברה.

131. מצב העניינים שפורט לעיל מגלה כי קיים אי שוויון בין מוסדות הפטור למוסדות רשמיים בתוכנית פיקוח, בהשתתפות בבחינות הערכה ואולי יותר מכל- במורים המוכשרים ללמד את

מקצועות הליבה, בהם מתמטיקה ואנגלית ברמה בסיסית יותר. ולכן המשך התקצוב של מוסדות אלה וההחלטות להגדיל בצורה משמעותית את התקציב למוסדות הפטור ואף להכפילו בשנת 2024 בלי לפקח על כל אלה ועל יישום תכנית הליבה תעמיק את אי-השוויון שבעתיים.

הזכות לחינוך

132. מעמדה הייחודי של הזכות לחינוך הוכר פעם אחר פעם בבית משפט נכבד זה כזכות בסיסית ויסודית לה זכאי כל ילד וילד בישראל.

133. בבג"ץ 4805/07 קבע בית המשפט כי:

באמנות בינלאומיות המעגנות את הזכות לחינוך, אומץ עיקרון מנחה לפיו יש לכבד את זכות ההורים לבחור בקו החינוך הרצוי לילדם על-פי בחירתם, אך זכות זו כפופה לדרישות מינימום שהמדינה קובעת בכפוף לכיבוד זכויות אדם וחירויות יסוד, וכדי לממש אפשרות של כל פרט להשתתף בפועל בחיי החברה (סעיף 26 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948): סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות(1966) וסעיף 29 לאמנה בדבר זכויות הילד (1989) סעיף 5 (1) (ג) לאמנה נגד הפלייה בחינוך; רבין, עמ' 166, 185. (פסקה 56 לפסה"ד)

134. העניין נדון בהרחבה בבג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין ואח' נ' הכנסת ואח' בו למרות המחלוקת בין השופטים הסכימו כולם כי לימודי הליבה בחינוך היסודי יחשבו לזכות יסוד חוקתית. כך קבעה השופטת ארבל:

"הזכות לחינוך היא מהזכויות החשובות לפרט ולחברה. קיומה של הזכות מבטיח את התפתחותם ומימושם של הפרטים בחברה, את קידום רווחתה של החברה כולה, וכן הטמעת ערכים מוסריים ותרבותיים היוצרים בסיס לחברה משותפת היכולה לחיות ולפעול יחדיו. על חשיבותה של הזכות לחינוך עמד בית משפט זה פעמים רבות בעבר כזכות יסוד המוקנית לכל אדם, שכאמור הובטחה עוד במגילת העצמאות ואושררה באמנות שונות במשפט הבינלאומי שישראל צד להן (ראו עניין טבקה, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; בג"ץ 11075/04 גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, [פורסם בנבו] פסקה 25 לפסק דינה של השופטת ברלינר (5.12.07) (להלן: עניין גרבי); עניין המרכז לפלורליזם יהודי, פסקה 51). כך ציין השופט אור כי "החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי, חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, שבה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה" (בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2, 22 (1996) (להלן: עניין שוחרי גילית)).

(פס' 31 לפסק דינה) לעמדה של השופטת ארבל הצטרף השופט ג'ובראן.

אף השופטת חיות שהייתה בדעת רוב בפסק הדין קבעה :

"על חשיבותה של הזכות לחינוך עמד בית משפט זה פעמים הרבה
זכות המוקנית לכל אדם באשר הוא אדם. הזכות לחינוך חרוטה
במגילת העצמאות ועוגן ויתד הונחו לה מאז גם בפסיקה ובחקיקה
ענפה של הכנסת כזכות בסיסית שלא ניתן להפריז בחשיבותה"
(פס' 1 לפסק דינה)

135. השופטים עמית, נאור, הנדל ורובינשטיין קבעו כי הזכות לחינוך היא נגזרת לזכות של כבוד האדם, בלימודי בית הספר היסודי, בהם לכל תלמיד הזכות לקבל חינוך בסיסי, אשר בישראל הם לימודי הליבה. דהיינו, לתלמידי מוסדות הפטור יש זכות יסוד לקבל חינוך הכולל את תכנית הליבה בחינוך היסודי.

136. ברי, כי כל עוד אין המשיב 2 מפקח על מוסדות הפטור הוא אינו מקיים את חובתו לדאוג לזכות לחינוך של ילדים הבאים בשעריו של חינוך זה. בכך, גורם המשיב 2 לקיפוח הזכות למימוש עצמי ולקיום חיי חברה תקינים של ילדים אלה. זכותם של ילדים אלה שיהיו בידיהם הכלים הדרושים להתמודדות בחייהם הבוגרים מנקודת מוצא של שוויון הזדמנויות הולם.

אי קיום תנאי פסקת ההגבלה

137. לאחר חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר עיגן גם את הזכות לשוויון ולחינוך כחלק מכבוד האדם, לא ניתן עוד לפגוע בזכויות אלה, אלא אם כן מדובר בחוק אשר נחקק קודם לחקיקת חוק היסוד ומוגן על ידי שמירת דינים, או באמצעות חוק חורג (על פי סעיף 8 לחוק היסוד) או חוק המקיים את פסקת ההגבלה (סעיף 4 לחוק).

138. כפי שנראה להלן, לא מתקיימים תנאיה של פסקת ההגבלה, הקבועים בסעיף 8 לחוק היסוד ("אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו").

על הפגיעה להיעשות בחוק או לפי חוק ומכוח הסמכה מפורשת בו

139. כידוע, "זכות יסוד אינה ניתנת לשלילה או להגבלה אלא על-פי דבר חקיקה מפורש של המחוקק הראשי... הסמכה לעניין זה משמעותה "הסמכה מפורשת"... כאשר מדובר על נושאים, שעניינם הגבלתן של חירויות היסוד, אין מחוקק המשנה מוסמך לפעול... בתחום האמור, אלא אם הוקנתה לו על-ידי המחוקק הראשי סמכות ברורה, גלויה ומפורשת לטפל בסוגיה האמורה בדרך ההגבלה או האיסור..." (בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337, 358, 359).

140. החלטות הממשלה המגדילות את תקציב מוסדות הפטור, לא נעשו על פי חוק המסמך אותה לתקצב ואף להגדיל את התקציב באופן שיפגע בשוויון בין מוסדות פטור למוסדות רשמיים ובין תלמידים במוסדות פטור למוסדות רשמיים. כאמור לעיל, חוק לימוד חובה, מאפשר קביעת תנאים מיוחדים והקלות בהיקף לימודי הליבה, אך אין הוא מאפשר לממשלה

להזרים כספים למוסדות אלה, בלא כל פיקוח, כאשר אין הם ממלאים את חובתם ללמד את לימודי הליבה בשיעור שנקבע להם.

141. יוצא אפוא שלא מתמלא התנאי הראשון של פסקת ההגבלה שכן הפגיעה בזכויות לא נעשתה בחוק או מכח הסמכה מפורשת. אדרבה, הוראות החוק, חוזרי המנכל והפסיקה דווקא מחייבות את לימוד תכנית הליבה.

תכלית ראויה

142. כידוע, תכלית היא ראויה אם "היא נועדה להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכוללי" (בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים**; פרשת **התנועה לאיכות השלטון**; בג"ץ 1030/99 **אורון נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד נו(3) 640, 663). בענין זה נאמר עוד:

"לא כל תכלית ראויה עשויה להצדיק פגיעה בזכויות יסוד. ייתכן כי הפגיעה בזכויות יסוד חשובות במיוחד תהא מוצדקת רק אם הצורך החברתי שהפגיעה נועדה להגשים הוא חיוני במיוחד. מידת חשיבות הצורך הנדרשת על מנת להצדיק פגיעה, עשויה להשתנות לפי מהותה של הזכות הנפגעת."

בג"ץ 6893/05 **לוי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 876, 890.

143. התכלית של מימון מוסדות חינוך חרדיים הינה ראויה אולם לא ברור כלל איזו תכלית משמש תקצוב המוסדות בלא לוודא עמידה בדרישות הדין. המשיבים 1 ו-2 בוחרים להתעלם מחובתם לממן באופן שוויוני חינוך לכל ילדי ישראל, ומעבירים תקציבים למוסדות שאינם ממלאים כלל את חובתם להקנות ולו באופן חלקי מיומנויות יסוד וידיעות בסיסיות.

מידתיות

144. כידוע, הדרישה כי הפגיעה תהיה מידתית מקפלת בתוכה שלושה מבחני משנה: הראשון, מבחן ההתאמה, לפיו נדרש קשר רציונלי בין התכלית הראויה לבין אותו הסדר שנקבע להגשמתה. כלומר, נדרש כי האמצעי שנבחר יוביל באופן רציונלי להגשמת המטרה. השני, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. לפי מבחן זה, האמצעי שנבחר להגשמת המטרה צריך לפגוע בזכות האדם במידה הפחותה ביותר. השלישי, מבחן המידתיות במובן הצר. לפי מבחן זה על האמצעי שנבחר להגשים את המטרה לקיים יחס ראוי בין האמצעי למטרה. מבחן משנה זה בוחן את התועלת שתצמח לציבור מן ההסדר, לעומת הפגיעה בזכותו החוקתית של הפרט כתוצאה מהפעלת האמצעי שנבחר (בג"ץ 5026/04 **דיזיין 22 שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' רע"ן היתרי עבודה בשבת** פסקה 25 לפסק דינו של הנשיא ברק).

במקרה זה, לא מתקיים מבחן המשנה הראשון שכן לא קיים כל קשר רציונלי בין התכלית של הבטחת החינוך של ילדים הלומדים במוסדות הפטור לבין תקצוב המוסדות כאשר המשיבים יודעים שמוסדות אלה אינם מקיימים את חובתם להקנות מיומנויות יסוד וידע חיוני להשתלבות בחיים לתלמידיהם. לצורך קידום הזכות לחינוך של תלמידי מוסדות הפטור, מתחייב דווקא להתנות את התקצוב הקיים, בהכשרת מורים ללימודי תכנית הליבה, בעדכון

ספרי הלימוד, בהשתתפות במבחני המיצ"ב, במערכת לימודים הכוללת אנגלית ומתימטיקה בהיקף הנדרש.

145. בנוסף, לא מתקיים מבחן המשנה השני שכן לא נבחר האמצעי שפגיעתו פחותה, אלא האמצעי הקיצוני ביותר שפוגע בנושיות בשוויון ובזכות לחינוך. תקצוב מוסדות שאינם מפקחים ואינם מקיימים כלל את חובותיהם בנוגע להכשרת מורים והוראת לימודי ליבה, פירושו נקיטה באמצעי, שמגדיל את מספר התלמידים שישבלו מאי שוויון והפליה בחינוך במקום לצמצם זאת. החלטת הממשלה להגדיל בצורה משמעותית את התקציב של מוסדות הפטור אך מעמיקה את הפגיעה.

146. גם מבחן המשנה השלישי אינו מתקיים שכן לא ברור איזו תועלת צומחת מן ההסדר המפלה המגדיל את התקציב למוסדות הפטור ובכך למעשה, מעודד אותם להמשיך במחדלם ללמד לימודי ליבה ולא להשתתף במבחני המיצ"ב ולהפלות את תלמידיהם. לעומת זאת הפגיעה בזכויות החוקתיות של התלמידים במוסדות הפטור לחינוך ולשוויון ושל המוסדות הרשמיים לשוויון הנובעת ממגבלה זו גלויה וברורה.

147. ודוק, במקרה דנן לא מתקיימים אפוא תנאי פסקת ההגבלה.

חוסר סבירות

148. כידוע, על המשיבים 1-3 כרשות ציבורית לפעול במסגרת מתחם הסבירות. חוסר הסבירות מתבטא באי שקילת כל השיקולים הרלוונטיים ו/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.

149. 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).

150. בענייננו, על המשיבים 1-3 היה לוודא את התקיימות לימודי הליבה במוסדות הפטור וליצור מנגנון פיקוח ראוי, כפי שהתחייבו בפני בית משפט זה החל משנת 2009. מנגנון ראוי היה מאפשר להם לתקצב רק מוסדות המקיימים את חובתם ללמד את לימודי הליבה בהיקף הנדרש מהם ולהטיל סנקציה על מי שמפר חובה זו.

151. כל עוד נמשך מצב הדברים בו אין בידי המשיבים 1-3 מערכת פיקוח הולמת על מוסדות הפטור, הם מפריס את חובת הנאמנות כאשר הם מתקצבים מוסדות אלה :

"חובת הנאמנות של הרשות המינהלית כלפי הציבור מחייבת אותה 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."

152. משחלף למעלה מעשור מאז התחייבו המשיבים לפקח על מוסדות הפטור, ומשחלפו כשלוש שנים מאז הצביע שוב דוח מבקר המדינה על היעדר לימודי ליבה במוסדות הפטור, הרי שהמשך תקצוב מוסדות אלה ואף הגדלת התקצוב שלהם הינה התנהלות הלוקה בחוסר סבירות קיצוני.

153. המשיבים לא שקלו כלל את טובתם של אלפי הילדים הלומדים במוסדות הפטור, אשר אינם זוכים לקבל השכלה בסיסית ולמצער לא נתנו לשיקול זה את המשקל הראוי. על חוסר הסבירות ניתן ללמוד מדבריו הברורים של יוגב גרדוס מיום 12 במאי 2013 אשר הביא בחוות דעתו את הנתונים הבאים :

"הטענה כי התוספת התקציבית מיועדת להגדלת השוויון בין המערכות אינה נכונה בעיקרה ובכל מקרה אינה משרתת את המטרות הרשמיות של מערכת החינוך כפי שמוגדרות בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953...רצוי היה למצוא דרכים אפקטיביות יותר ושאינן בעלות השפעה כה שלילית בכדי לצמצם את אי השוויון במערכת החינוך, ככל וקיים במקרה זה. .בהשוואה בין החברה היהודית הלא חרדית לחברה החרדית עולה כי ציוני הנבחנים מהחברה החרדית בכל מדדי האוריינות הנדרשים לשוק התעסוקה נמוכים הן בהשוואה ליהודים שאינם חרדים והן בהשוואה לממוצע ב-OECD... הפערים המשמעותיים ביותר נמצאים באוריינות המתמטית בקרב גברים חרדים (מיומנויות ותעסוקה באוכלוסייה החרדית, מרים גרינשטיין, משרד הכלכלה 2019)

לצד תמונת המצב המתוארת, אתגר התעסוקה בחברה החרדית מדאיג עוד יותר לאור מגמת הרחבת הפערים הבין דוריים ביחס לאוכלוסייה היהודית הלא חרדית. על פי ניתוח פורום קהלת לכלכלה לנתוני סקר PIAAC עולה כי הפער ברמת האוריינות בקרב גברים חרדים ביחס לגברים יהודים לא חרדיים הולך וגדל עם הזמן, כך שצעירים חרדים מחזיקים בפערי אוריינות גדולים משל הוריהם ביחס לאוכלוסייה הלא חרדית-מגמה חריגה בהשוואה לאוכלוסיות אחרות בישראל ולמגמות בעולם. (השתלבות קבוצות מיעוט בשוק העבודה: ממצאים מסקר מיומנות בוגרים בישראל, דוד מאיר, פורום קהלת לכלכלה 2019)

התלמיד החרדי במסלול החינוך של מוסדות הפטור ושל מוסדות ייחודיים צובר פערים בלימודים ובמיומנויות בתחומי אנגלית מתמטיקה שפה ומדעים לאורך שנותיו במערכת החינוך. נתונים מנהליים של משרד החינוך מלמדים כי שיעור הגברים החרדים הזכאים לתעודת בגרות עומד על פחות מ-5% בהשוואה ל-88%

שאינם חרדים (אריאל קרלינסקי) השכלה תעסוקה והשתכרות של גברים חרדים במבט ארוך טווח: האם הפערים מצטמצמים פורום קהלת למדיניות) החלטת הממשלה המוצעת כוללת הגדלה משמעותית של תקציב מוסדות החינוך שאינם רשמיים בקטגוריות הפיקוח השונות באופן הפוגע בתמריץ להשתתפות בלימודי מקצועות היסוד בקרב בני חרדים הדבר יביא בסבירות גבוהה לפגיעה בפריון העבודה ואף להחרפת מגמת אי ההשתלבות בשוק העבודה"

154. במובן זה, מתעלמים המשיבים 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).

155. בנסיבות אלה, המשיבים 1-3 אשר מעבירים כספים למוסדות הפטור, פועלים בחוסר סבירות כאשר אין הם מקיימים את חובתם להבטיח את יישום תכנית הליבה ויתר דרישות הדין ביחס לכלל מוסדות החינוך לרבות מוסדות הפטור. קיימת חשיבות להפעלת הסמכות כאשר ניתנת לרשות סמכות לאכיפת החוק:

"אכן, אכיפת החוק, כל חוק, הוא יסוד מוסד של שלטון החוק.. אכיפת החוק היא אחד התפקידים העיקריים של כל שלטון. הרשויות המוסמכות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות מכל בחינה שיהא. היא רק גורמת לדמורליזציה ביחסי השלטון והאזרח, וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה"

(בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 112, 125)

156. 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 תלמידי מוסדות הפטור.

שיקולים זרים

157. כמי שפועלת כנאמן הציבור מחויבת המדינה כשהיא מפעילה את סמכויותיה, לפעול בהגיונות ביושר וללא שרירות (בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 745-746; בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 841; עניין עפרון, ע"מ 860) ומשיקולים ענייניים - ללא שיקולים זרים (בג"ץ 1/88, 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 324 וכן בג"ץ 8948/22 אילן שיינפלד נ' הכנסת, ס' 4 לפסק דינה של כב' השופטת ברון (נבו 18.01.2023)).

158. כך נכתב בעניין עפרן: "רשות מינהלית מוגבלת בהפעלת שיקול דעתה על-ידי ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי. עליה לפעול במסגרת סמכותה החוקית; עליה לשיקול את כל השיקולים הרלוואנטיים להשגת תכלית החוק ולהימנע מלשיקול שיקולים זרים; עליה להפעיל את שיקול-דעתה בשוויוניות ולהימנע מהפליה; עליה לנהוג בהגינות וביושר...".

159. כפי שפורט לעיל, החלטות המשיבים 1-3 להעביר כספים למוסדות הפטור, על אף שהם אינם מקיימים פיקוח על כספים אלה, לא דורשים קיומם של מבחני מיצ"ב המתקיימים בכלל בתי הספר בישראל, כתנאי להעברת כספים, לא מפקחים על הכשרת המורים המלמדים בבתי ספר אלה, ולא על ספרי הלימוד ותכניות הלימודים, מצביעה על כך שמדובר בהחלטה הנובעת משיקולים זרים ופסולים. אין זאת אלא שהדבר נובע משיקולים פוליטיים ומרצון להיענות לאינטרסים של המפלגות החרדיות.

סיכום

160. החלטות המשיבה 1 לתקצב את מוסדות הפטור ואף להגדיל את תקצובם שעה שלא מתקיים כל פיקוח על מוסדות אלה וכאשר יש בידי הממשלה נתונים על כך שלימודי הליבה בשיעור בהם מחויבים מוסדות אלה אינו מתקיים, הן החלטות הגורמות להפליה אסורה וחמורה הן ביחס לתלמידי מוסדות הפטור, אשר זכותם הבסיסית לשוויון ולחינוך נפגעת אנושות והן כלפי מוסדות החינוך הרשמיים כאשר ביחס אליהם נאכפות דרישות החוק, שעה שמוסדות הפטור מתוקצבים מבלי שהם נדרשים לקיים את הוראות הדין. זאת ועוד המדובר בהחלטות הלוקות בחוסר סבירות קיצוני לרבות בשל ההשלכות החמורות על כלכלת ישראל נוכח הפגיעה שתיגרם כתוצאה מהן בהשתתפות תלמידי מוסדות הפטור בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות שלהם.

161. למותר לציין, כי עת ישראל נמצאת במלחמה המשפיעה עמוקות על כלכלת ישראל באופן שמחייב קיצוצים רוחביים בתקציב והפניית תקציבים לצורכי מלחמה ושיקום אוכלוסיות ואזורים אשר נפגעו מהמלחמה - העברת תקציב מוסדות הפטור והגדלתו, בפרט בשעה שהממשלה יודעת שתקציב זה אינו משמש לייעודו - מעצימה ביתר שאת את חוסר הסבירות הקיצוני בה לוקה העברת הכספים למוסדות אלו ומצביעה על הצורך בקיום דיון דחוף על מנת למנוע את המשך העברת הכספים למוסדות הפטור שמתבצעת בניגוד לדין.

162. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה ולהורות על כל הסעדים הנדרשים בה. בשל ריבוי המשיבים מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן לעותר שהות של שבוע להמציא לכל המשיבים את העתירה.



ריקי שפירא רוזנברג, עו"ד
ב"כ העותר

היום, ח' שבט תשפ"ד
18 ינואר 2024

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	סימון
49	חוזרי מנכ"ל נובמבר 2022	א
65	חוזר מנכ"ל "תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד"	ב
81	טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו)(הוראת שעה), התשפ"ג-2023	ג
100	החלק הרלוונטי מדוח מבקר המדינה	ד
173	מכתב העותר מיום 13.5.2020	ה
187	מחקרם של לוטם פרי חזן, נטע ברק קורן וגיל נחמני	ו
229	סקר המכון לדמוקרטיה	ז
244	החלטת ממשלה מס' 511	ח
255	חוות הדעת של מר יוגב גרדוס הממונה על התקציבים במשרד האוצר אשר נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים, 2023-2024, מיום 12 למאי 2023	ט
270	מכתב העותר מיום 30.5.2022	י
278	מכתב העותר מיום 3.8.23	י"א
281	מכתב העותר מיום 29.11.23	י"ב
285	החלק הרלוונטי בהחלטת הממשלה מיום 15.1.2024	י"ג

נספח א

חוזרי מנכ"ל נובמבר 2022

עמ' 49

תוכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, בכיתות א'-ח'

הוראת שעה מספר 0372 - החלפה
תוקף הוראה מ-9.11.2022 עד 31.8.2024

תחולה

בתי הספר היסודיים של החינוך המוכר שאינו רשמי (החינוך החרדי)

תמצית ההוראה

הוראה זו נמצאת בתהליך עדכון וכתובה מחדש והיא מגדירה את מספר השעות המחייב לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת לכיתות א'-ח' ברשתות החינוך המחויבות ביישום של 100% של תוכנית היסוד, במוכרים האחרים המחויבים ביישום של 75% של התוכנית ובמוסדות הפטור המחויבים ביישום של 55% של התוכנית.

ההוראה הועברה כמו שהיא מהאתר הישן, כחלק מהתהליך לארגון מחדש של חוזרי המנכ"ל במשרד החינוך, ובשלב זה יש לפעול על פיה עד לפרסומו של החוזר החדש.

תקציר השינויים

הוראה זו מחליפה את סעיף 3.1-41 בחוזר עב/1(ב), "תוכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, בכיתות א'-ח'". ההחלפה היא טכנית בלבד ונובעת מביטול המאגר הישן.

הגורם האחראי

מנהלת האגף, המנהל הפדגוגי – האגף לחינוך יסודי

073-3931865

veredsi@education.gov.il

הוראות מבוטלות

- תוכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, בכיתות א'-ח'
- מספר: 3.1-41 פורסמה בחוזר: תשע"ב/1 (ב) בתאריך: ב' באלול
תשע"א, 01 בספטמבר 2011

תוכן העניינים

1. כללי 2
2. משך הלימודים המחייב בכל דרגת כיתה 2
3. תוכנית היסוד בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (חינוך חרדי) - חלוקת השעות לפי סוג המוסד 3

1. כללי

תוכנית היסוד היא המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך החרדי בישראל. המקצועות הנלמדים בתוכנית זו הם הבסיס המחייב, ועל בית הספר להכריע מה להוסיף על בסיס זה ובאיזה היקף. להלן מפורטת מכסת השעות המחייבת בכל דרגת כיתה, וכן מפורט מספר השעות בתוכנית היסוד על פי מקצועות הלימוד הכלולים בה. ההנחיות שלהלן גובשו בהתחשב במסגרות השונות של החינוך המוכר שאינו רשמי (החינוך החרדי).

2. משך הלימודים המחייב בכל דרגת כיתה

- 2.1 משך הלימודים השבועי המחייב לכל דרגת כיתה בהתאם לאפיוני בית הספר כדלקמן

השכבה	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'
יום חינוך רגיל	29	29	31	31	32	32	32	32
יום חינוך ארוך	41	41	41	41	41	41	41	41

- 2.2 **בתי ספר בתקן חינוך רגיל:** משך הלימודים היומי בימים א'-ה' יהיה לפחות 5 שעות ארוך, וביום ו' 4 שעות ארוך. יתרת השעות המחויבות על פי משך הלימודים השבועי תתווסף בהמשך לשעות האלה, בימים שיבחר בית הספר.
- 2.3 **בתי ספר בתקן יוח"א:** משך הלימודים היומי בימים א', ב', ד' ו-ה' יהיה 8 שעות ארוך, ביום ג' 5 שעות ארוך וביום ו' 4 שעות ארוך. בבתי ספר שאושר להם ללמד 5 ימים בשבוע תתווספנה השעות של יום ו' לחמשת הימים האחרים.

**3. תוכנית היסוד בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים
(חינוך חרדי) - חלוקת השעות לפי סוג המוסד**
3.1 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתה א'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 75% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 55% מתוכנית היסוד
מורשת, רוח וחברה אשכול שפות וספרות	תנ"ך ותושב"ע	5	5	3
	עברית	6	4	3
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה	מתמטיקה	5	4	3
	טבע ומדעים	2	1	1
אשכול מיומנויות הגוף	אומנות וחינוך גופני	2	1	1
סה"כ		20	15	11

3.2 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ב'-ג'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב- 100% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 75% מתוכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב- 55% מתוכנית היסוד
מורשת, רוח וחברה	תנ"ך ותושב"ע	8	7	5
	לימודי החברה (מולדת, חברה)	2	1	1
אשכול שפות וספרות	עברית	4	3	2
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע	מתמטיקה	5	3	3
	טבע	2	1	1

			ומדעים	וטכנולוגיה
1	2	2	אומנות וחינוך גופני	אשכול מיומנויות הגוף
13	17	23		סה"כ

3.3 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ד'ו'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב-100% מתכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב-75% מתכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב-55% מתכנית היסוד
מורשת רוח וחברה	תנ"ך ותושב"ע	10	6	5
	לימודי החברה (מולדת, חברה), גיאוגרפיה	2	1	1
אשכול שפות וספרות	עברית	3	3	2
	אנגלית	3	2	
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה	מתמטיקה	5	3	3
	טבע ומדעים	2	1	1
אשכול מיומנויות הגוף	חינוך גופני ואמנות	2	1	1
סה"כ		27	17	

3.4 תוכנית היסוד לבית הספר היסודי, כיתות ז'-ח'

האשכול	המקצוע	בתי ספר המחויבים ב-100% מתכנית היסוד	בתי ספר המחויבים ב-75% מתכנית היסוד	מוסדות פטור מחויבים ב-

55% מתוכנית היסוד על פני שנתיים	מתוכנית היסוד על פני שנתיים	מתוכנית היסוד על פני שנתיים		
26	26-18	26-18	תנ"ך ותושב"ע	מורשת, רוח וחברה
2	2	2	לימודי החברה (כישורי חיים)	
2	3-2	4-2	היסטוריה	
2	3-2	4-2	גיאוגרפיה	
2	6-4	8-4	עברית, כולל ספרות אנגלית	
	8-4	8-4		
3	6-4	8-4	מתמטיקה	אשכול מתמטיקה, טבע מדע וטכנולוגיה
	3-2	4-2	טבע ומדעים	
2	2	2	חינוך גופני ואומנות	אשכול מיומנויות הגוף
24	24	24		תוספת על פי צרכי ביה"ס תוך התמקדות במיומנויות היסוד
	81-64	90-64		סה"כ

הערות

- א. בתי הספר המאריכים את שנת הלימודים מעבר לימים המחייבים יוכלו ללמד את מספר השעות הנמוך המצוין בטבלה על פי האשכולות אך לא פחות מכך.
- ב. בתי ספר שאינם מאריכים את שנת הלימודים מחויבים ללמד את מספר השעות הגבוה המצוין בטבלה על פי האשכולות.

ג. יש לשלב את לימודי העברית-החינוך הלשוני גם במקצועות הלימוד
האחרים כחלק מטיפוח האוריינות במסגרת הוראת תחומי הדעת.

תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל

הוראת שעה מספר 0367 - החלפה
תוקף הוראה מ-9.11.2022 עד 31.8.2024

תחולה

החינוך היסודי - כל הזרמים והמגזרים

תמצית ההוראה

הוראה זו נמצאת בתהליך עדכון וכתובה מחדש והיא מגדירה את מספר השעות המחייב לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת לכיתות א-ו בחינוך הרשמי, בחינוך המוכר ובמוסדות הפטור. מומלצים בה תכנים נוספים מאשכול האומנויות ומאשכול תרבות חברה, שבאמצעותם יוקנו לבוגרי המערכת מיומנויות וערכים. ההוראה הועברה כמו שהיא מהאתר הישן כחלק מהתהליך לארגון מחדש של חוזרי המנכ"ל במשרד החינוך. בשנת הלימודים תשפ"ג יש לפעול בהתאם להנחיות במסמך ארגון הלמידה

<https://mosdot.education.gov.il/content/milestones>

ואם מתעוררת אי-בהירות, חוזר המנכ"ל מחייב עד לפרסומו של החוזר החדש.

תקציר השינויים

הוראה זו מחליפה את חוזר מנכ"ל תשס"ו/3(א), סעיף 3.1-25 "תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל". ההחלפה היא טכנית בלבד ונובעת מביטול המאגר הישן.

הגורם האחראי

מנהלת האגף, המנהל הפדגוגי – האגף לחינוך יסודי

073-3931865

veredsi@education.gov.il

הוראות מבוטלות

- תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל מספר: 3.1-25
פורסמה בחוזר: תשס"ו/3 (א) בתאריך: כ"ט בתשרי תשס"ו, 01
בנובמבר 2005

תוכן העניינים

2	1. מבוא
3	2. רקע
4	3. חלוקת השעות על פי תוכנית היסוד (הליבה)
4	3.1. תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתה א.....
4	3.2. תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתות ב-ג.....
5	3.3. תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתות ד-ו.....
4	4. קווים מנחים לארגון הלימודים על פי תוכנית היסוד (הליבה) - הסבר לחלוקת השעות
6	4.1. התכנים בחינוך היסודי.....
7	4.2. חלוקת השעות לפי אשכולות.....
5	5. תכנים נוספים המומלצים לבית הספר היסודי בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי
8	5.1. אשכול אומנויות - 2 ש"ש.....
8	5.2. אשכול תרבות בית ספרית - 2 ש"ש.....
9	5.3. מיומנויות וערכים.....

1. מבוא

תוכנית היסוד (הליבה) היא המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל. המקצועות הנלמדים בתוכנית זו הם הבסיס המחייב בכל מערכת החינוך, ועל בית הספר להכריע מה להוסיף על ההיקף המחייב ובאיזה תוקף. סעיף זה מגדיר את מספר השעות המחייב לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת לכיתה א, לכיתות ב ו-ג ולכיתות ה-ו בחינוך הרשמי, בחינוך המוכר

ובמוסדות הפטור, ומומלצים בו תכנים נוספים מאשכול האומנויות ומאשכול תרבות-חברה, שבאמצעותם יוקנו לבוגרי המערכת מיומנויות וערכים.

2. רקע

מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית ומדינה הקולטת עלייה. מאז הקמתה נעה מערכת החינוך שלה 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 באה על חשבון הסולידריות הקולקטיבית. התפתחויות אלה הביאו להכרה בחיוניות של גיבוש תשתית חינוכית ותרבותית משותפת הכוללת מכנים משותפים חינוכיים וערכיים לכלל החברה בישראל באמצעות תוכנית יסוד מחייבת (תוכנית ליבה) - תוכנית שתשמש בסיס לחיזוק של המשותף בחברה, בתוך מתן אפשרות לקבוצות החברתיות השונות להגשים את מטרותיהן הספציפיות. במהותה תוכנית 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 תוכניות הלימודים הקיימות והמשתנות מעת לעת. יש להתייחס אל תוכנית היסוד (הליבה) כאל הציר שכל בית ספר בונה עליו את תוכנית לימודי החובה והבחירה שלו כדי שבסופו של התהליך יהיו הבוגרים של מערכת החינוך הישראלית אזרחים יצרניים המסוגלים לתפקד בצורה נאותה הן במישור ההכרתי (הקוגניטיבי) הן במישור הריגושי (האפקטיבי), כאמור בסעיף 2 של חוק החינוך הממלכתי. תוכנית יסוד (הליבה) חלה על כל התלמידים במערכת החינוך היסודי בישראל, והיא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי. בחינוך הרשמי (הממלכתי והממלכתי-דתי העברי, הממלכתי הערבי והממלכתי הדרוזי) על התלמידים ללמוד 100% מתוכנית 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.

3. חלוקת השעות על פי תוכנית היסוד (הליבה)

3.1 תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתה א

מוסדות פטור – 8 ש"ש, 55% של הליבה	מוכר שאינו רשמי ערבי/ דרוזי – 11 ש"ש, 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי עברי – 11 ש"ש, 75% של הליבה	ממ' ערבי/ דרוזי – 15 ש"ש, 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי – 15 ש"ש, 100% של הליבה	
ערבית : 3 ש"ש	ערבית : 4 ש"ש	עברית : 4 ש"ש	ערבית : 6 ש"ש	עברית : 6 ש"ש	אשכול שפות וספרות
מתמטיקה : 3 ש"ש	מתמטיקה : 4 ש"ש	מתמטיקה : 4 ש"ש	מתמטיקה : 5 ש"ש	מתמטיקה : 5 ש"ש	אשכול מתמטיקה, טבע מדע וטכנולוגיה
טבע ומדעים	טבע ומדעים : 2 ש"ש	טבע ומדעים : 2 ש"ש	טבע ומדעים : 2 ש"ש	טבע ומדעים : 2 ש"ש	
חינוך גופני	חינוך גופני : ש"ש אחת	חינוך גופני : ש"ש אחת	חינוך גופני : 2 ש"ש	חינוך גופני : 2 ש"ש	אשכול מיומנויות הגוף

3.2 תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתות ב-ג

מוסדות פטור – 9 שי"ש, 55% של הליבה	מוכר שאינו רשמי דרוזי – 16 שי"ש, 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי ערבי – 13 שי"ש בכיתה ב' ו- 15 שי"ש בכיתה ג', 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי ערבי – 13 שי"ש, 75% של הליבה	ממ' דרוזי – 20 שי"ש, 100% של הליבה	ממ' ערבי – 17 שי"ש בכיתה ב' ו-20 שי"ש בכיתה ג', 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי – 17 שי"ש, 100% של הליבה	
תני"ך: 2 שי"ש	מורשת: 2 שי"ש	מורשת: 2 שי"ש	תני"ך: 2 שי"ש	מורשת: 2 שי"ש	מורשת: 2 שי"ש	תני"ך: 2 שי"ש	אשכול מורשת רוח וחברה
לימודי החברה	לימודי החברה: 2 שי"ש	לימודי החברה: 2 שי"ש	לימודי החברה: 2 שי"ש	לימודי החברה: 3 שי"ש	לימודי החברה: 3 שי"ש	לימודי החברה: 3 שי"ש	
עברית: 3 שי"ש	עברית: 3 שי"ש	עברית: 2 שי"ש	עברית: 2 שי"ש	עברית: 4 שי"ש	עברית: 3 שי"ש	עברית: 3 שי"ש	אשכול שפות וספרות
	עברית (כיתה ב'): 2 שי"ש	עברית (כיתה ג'): 2 שי"ש		עברית (כיתה ג'): 2 שי"ש	עברית (כיתה ג'): 3 שי"ש		
מתמטיק ה: 3 שי"ש	מתמטיקה: 4 שי"ש	מתמטיקה: 4 שי"ש	מתמטיק ה: 4 שי"ש	מתמטיקה: 5 שי"ש	מתמטיקה: 5 שי"ש	מתמטיקה: 5 שי"ש	אשכול, מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 שי"ש	טבע ומדעים: 2 שי"ש	טבע ומדעים: 2 שי"ש	טבע ומדעים: 2 שי"ש	טבע ומדעים: 2 שי"ש	טבע ומדעים: 2 שי"ש	
חינוך גופני	חינוך גופני: שי"ש אחת	חינוך גופני: שי"ש אחת	חינוך גופני: שי"ש אחת	חינוך גופני: 2 שי"ש	חינוך גופני: 2 שי"ש	חינוך גופני: 2 שי"ש	אשכול מיומנויות הגוף

3.3 תוכנית היסוד (הליבה) לבית הספר היסודי - כיתות ד-ו

מוסדות פטור – 11 ש"ש, 55% של הליבה	מוכר שאינו רשמי ערבי/ דרוזי – 17 ש"ש, 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי עברי – 15 ש"ש, 75% של הליבה	ממ' ערבי/ דרוזי – 23 ש"ש, 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי – 20 ש"ש, 100% של הליבה	
תני"ך: 2 ש"ש	מורשת: 2 ש"ש	תני"ך 2 ש"ש	מורשת: 2 ש"ש	תני"ך: 2 ש"ש	אשכול מורשת, רוח וחברה
לימודי החברה	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	
עברית: 3 ש"ש	ערבית: 2 ש"ש	עברית: 2 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	עברית: 3 ש"ש	אשכול שפות
אנגלית	אנגלית: 2 ש"ש עברית: 2 ש"ש	אנגלית	אנגלית: 3 ש"ש עברית: 3 ש"ש	אנגלית: 3 ש"ש	
מתמטיקה: 3 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	
חינוך גופני	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: 2 ש"ש	חינוך גופני: 2 ש"ש	אשכול מיומנויות הגוף

4. קווים מנחים לארגון הלימודים על פי תוכנית היסוד (הליבה) - הסבר לחלוקת השעות

4.1 התכנים בחינוך היסודי

בכיתות א-ו לומדים בסך הכול 29–32 ש"ש, בהתאם למדיניות החינוך היסודי. ארגון הלמידה לכלל התלמידים בחינוך הרשמי ולתלמידים בחינוך המוכר וחלוקת השעות בכיתות א-ו למקצועות ולנושאי הלימוד ייקבעו על פי שיקולים חינוכיים, היקף תוכנית הלימודים, מאפייני אוכלוסיית התלמידים וכיוצא באלה, ובלבד שייכללו בחינוך הרשמי 100% השעות שנקבעו לתוכנית הליבה ובחינוך המוכר לפחות 75% מסך כל תחומי התוכן והיקף השעות על פי מבנה האשכולות והתכנים שבהם, וכן שהתלמידים בחינוך המוכר ילמדו אחד משני המקצועות - אנגלית או טבע ומדעים. במוסדות פטור יילמדו לפחות 55% מסך כל תחומי התוכן והיקף השעות על פי האשכולות והתכנים שבהם, ובלבד שהתלמידים במוסדות הפטור ילמדו עברית ומתמטיקה.

לפי זה תוכנית היסוד (הליבה) בכיתה א מורכבת מ-15 ש"ש בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי העברי והממלכתי הערבי והממלכתי הדרוזי, בכיתות ב-ג היא מורכבת מ-17 ש"ש בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי העברי ומ-20 ש"ש בחינוך הממלכתי הערבי והממלכתי הדרוזי, ובכיתות ד-ו היא מורכבת מ-20 ש"ש בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי העברי ומ-23 ש"ש בחינוך הממלכתי הערבי והממלכתי הדרוזי. לפיכך ילמדו התלמידים הלומדים בחינוך הרשמי את מלוא שעות הבסיס בכל דרגת כיתה; התלמידים הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים עבריים ילמדו 11 ש"ש בכיתה א, 13 ש"ש בכיתות ב-ג ו-15 ש"ש בכיתות ד-ו; התלמידים הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ערביים ודרוזיים ילמדו 11 ש"ש בכיתה א, 13 ש"ש בכיתות ב, 15 ש"ש בכיתה ג' ו-17 ש"ש בכיתות ד-ו, והתלמידים הלומדים במוסדות הפטור ילמדו 8 ש"ש בכיתה א, 9 ש"ש בכיתות ב-ג ו-11 ש"ש בכיתות ד-ו - הכול על פי מבנה האשכולות והתכנים שבהם.

4.2. חלוקת השעות לפי אשכולות א. אשכול יהדות, רוח וחברה

במוסדות פטור	בחינוך המוכר	בחינוך הרשמי	
2 ש"ש	2 ש"ש	2 ש"ש	תנ"ך/מורשת (ב-ו)
	2 ש"ש	2 ש"ש	3 ש"ש

הערה: לימודי החברה כוללים את המקצועות מולדת, חברה, אזרחות, היסטוריה וגאוגרפיה. לימודי המולדת, החברה והאזרחות נלמדים בכיתות ב-ד ביחידות עצמאיות, כמפורט בתוכנית הלימודים החדשה "מולדת, חברה ואזרחות לבית הספר היסודי". ההחלטה אילו יחידות תילמדנה ובאיזו דרגת כיתה, תתקבל בכל מקרה על ידי מנהלי בתי הספר והמורים בכיתותיהם. לימודי הגאוגרפיה מתחילים בכיתה ה, ולימודי ההיסטוריה בכיתה ו.

ב. אשכול שפות וספרות

במוסדות פטור	בחינוך המוכר	בחינוך הרשמי	
3 ש"ש	4 ש"ש	6 ש"ש	עברית/ערבית (שפת אם) (א)
3 ש"ש	2 ש"ש	3 ש"ש	עברית/ערבית (שפת אם) (ב-ו)
	2 ש"ש	3 ש"ש	אנגלית (שפה זרה) (ד-ו)
	2 ש"ש	3 ש"ש	עברית בבית ספר ערבי (ג-ו)

	2 ש"ש	3 ש"ש	עברית בבית ספר דרוזי (ב-ו)
--	-------	-------	-------------------------------

הערה: לימודי שפות נוספות או תוספת ש"ש לשפות החובה שבליבה יהיו בהתאם למדיניות החינוך היסודי. אפשר לכלול לימודי שפה זרה בכיתות נמוכות יותר.

ג. אשכול מתמטיקה ומדעים

במוסדות פטור	בחינוך המוכר	בחינוך הרשמי	
3 ש"ש	4 ש"ש	5 ש"ש	מתמטיקה (א-ו)
	2 ש"ש	2 ש"ש	טבע ומדעים (א-ו)

הערה: ארגון הלמידה או תוספת ש"ש מעבר לחובה שבליבה יהיו בהתאם למדיניות החינוך היסודי.

ד. אשכול אומנויות הגוף

בחינוך המוכר	בחינוך הרשמי	
ש"ש אחת	2 ש"ש	חינוך גופני (א)
ש"ש אחת	2 ש"ש	חינוך גופני (ב-ו)

הערה: שיעורי החינוך הגופני הם חובה בכיתות א-ו.

5. תכנים נוספים המומלצים לבית הספר היסודי בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי

5.1 אשכול אומנויות - 2 ש"ש

מוזיקה (א-ו)

אומנות פלסטית (א-ז)

תיאטרון (א-ו)

מחול (א-ו)

תקשורת, קולנוע וטלוויזיה (א-ו)

הערה: מנהלי בתי הספר ייתנו משקל לנושאים אלה, וחובה עליהם לדאוג לשילובם באופן ספירלי בתוכנית הלימודים השבועית בהתאם למדיניות החינוך היסודי.

5.2 אשכול תרבות בית ספרית - 2 ש"ש

אורח החיים במדינה יהודית ודמוקרטית (א-ו)

איכות החיים ושימור הסביבה (א-ו)

כישורי חיים, בטיחות וזהירות בדרכים ובריאות (א-ו)

הערה: מנהלי בתי הספר ייתנו משקל לנושאים אלה, וחובה עליהם לדאוג לשילובם באופן ספירלי בתוכנית הלימודים השבועית בהתאם למדיניות החינוך היסודי.

5.3. מיומנויות וערכים

באמצעות התכנים שלעיל יוקנו לבוגרי מערכת החינוך בישראל המיומנויות והערכים האלה:

א. מיומנויות

- אוריינות תרבות ולשונית
- אוריינות אנליטית ומידענית
- אוריינות כמותית
- אוריינות אסתטית
- מודעות לבריאות
- אוריינות אישית ובין-אישית
- אוריינות חברתית

ב. ערכים

- זהות יהודית/ערבית/דרוזית ודמוקרטית
- תרבות יהודית/ערבית/דרוזית כללית והומניסטית
- כבוד האדם
- סקרנות, יצירתיות, יעילות, דיוק, יושר, חשיבה עצמאית, מודעות עצמית, הגינות, אסתטיקה, אתיקה, מוסריות ואחריות הדדית, מסוגלות, צדק חברתי, דו-קיום וסובלנות.

נספח ב

חוזר מנכ"ל "תקצוב מערכת החינוך
היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי
לתלמיד"

עמ' 65

שם היחיד	מסלול שנה	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול
מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול

תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד

מבוא

הקיטוב, הפערים והסקטוריאליזם מאיימים על המרקם החברתי בישראל. עצמתנו כעם וכמדינה מותנית באחדות ובערבות הדדית. כולנו כחברה מחויבים לפעול למען צמצום פערים ולכידות חברתית. למערכת החינוך אחריות רבה ותפקיד חשוב ומשמעותי בהשגת מטרה זאת. אחריות זאת הביאה את מטה משרד החינוך התרבות והספורט לארגון מחדש של מדיניותו ומטרותיו ושל הקצאת המשאבים למוסדות החינוך. משמעו של ארגון מחדש זה הוא שינוי ערכי ומקצועי בהקצאת כלל המשאבים למימון מוסדות החינוך היסודי ושינוי באופן פעולתם של בתי הספר. מטרת חוזר זה היא להציג את אופן הקצאת השעות לבתי-הספר בחינוך הרגיל וכן את הכללים באשר להפעלת השעות בבתי-הספר.

הקצאת המשאבים תתבצע באופן **שוויוני וצודק**, עפ"י קריטריונים **אחידים** לכלל תלמידי ישראל. בשנת הלימודים תשס"ד ייושם השינוי בהקצאת שעות ההוראה, ובשנים שלאחר מכן גם בשאר המשאבים. יישום השיטה ככללה ימשך כחמש שנים.

שיטת הקצאת של השעות היא על פי המלצות הוועדה לבחינת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (דוח שושני). השיטה החדשה מבוססת על **עקרון השוויון, על מחויבות חברתית לצמצום פערים** ועל ההכרה כי חינוך והשכלה הם גורמים בעלי משמעות רבה להשגת מטרה חברתית זאת. הכללים להפעלת השעות מבוססים על **עקרונות הניהול העצמי ועל המחויבות המוטלות על בתי הספר**.

המלצות הוועדה לא תיושמה בשלב זה בכיתות המקדמות הקיימות בבתי הספר של החינוך הרגיל וכן בהקצאת שעות השילוב. הכללים הנוגעים להם יפורסמו בנפרד.

1. שיטת התקצוב החדשה - תקן דיפרנציאלי לתלמיד

1.1 עקרונות

- מימון מוסדות החינוך היסודי יהיה לפי קריטריונים שוויוניים, הוגנים, אחידים, יעילים וגלויים לכלל תלמידי ישראל. השיטה תתבסס על העקרונות האלה:
- א. **תקן לתלמיד:** תקציב השעות לבית ספר ייקבע לפי מספר **התלמידים** הלומדים בו ועל פי הרקע החברתי-כלכלי שלהם בלבד.
 - ב. **תקן שוויוני:** כל תלמידי ישראל יימדדו על בסיס מדד חברתי-כלכלי **אחיד** (להלן: "המדד החדש").
 - ג. **תקן דיפרנציאלי:** כל תלמיד ישויך לעשירון התואם את הרקע החברתי-כלכלי שלו, והתלמידים יתוקצבו באופן דיפרנציאלי לפי העשירונים שהם משויכים אליהם. לתלמיד עם חסך חינוכי גדול יותר יוענק תקציב שעות גדול יותר.
 - ד. **תנאים פדגוגיים:** תנאי הכרחי לתקצוב כלשהו הוא עמידה

1.2 תקצוב בתי הספר

- א. תקציב השעות **בבית הספר הרשמי** יהיה סך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשעריו.
- ב. תקציב השעות **בבתי הספר ברשת החינוך העצמאי** וברשת "מעין החינוך התורני" יהיה סך כל תקציבי השעות המוענקים לילדים הבאים בשעריהם, בתנאי שיקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית (ראה נספח 1). בבתי ספר בשתי הרשתות האלה שלא יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית יהיה התקציב 90% מסך כל תקציבי השעות המוענקות לתלמידים הבאים בשעריהם.
- ג. תקציב השעות **בבית ספר מוכר שאינו רשמי** יהיה 75% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשעריו, בתנאי שיקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית (ראה נספח 1). בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים שלא יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית יהיה תקציב השעות 65% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשעריהם.
- ד. תקציב השעות **במוסד חינוכי במעמד פטור** יהיה 55% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשעריו.
- ה. בתי הספר מחויבים לקיים את תכנית היסוד (הליבה) התואמת את המגזר שהם שייכים אליו (ראה להלן וכן סעיף 3.1-21 בחוזר הוראות הקבע סג/10(א)). בתי ספר שלא יקיימו את תכנית היסוד ולא ישתתפו במבחני המיצ"ב לא יתקצבו כלל. מוסד פטור אינו חייב להשתתף במבחני המיצ"ב.

1.3 מרכיבי המדד החדש

שקלול המרכיבים במדד נבנה באופן שהם ינבאו בצורה מיטבית את סיכויי הצלחתו של התלמיד בבית הספר, כדלקמן:

הערך	המרכיבים
15%	השכלת האם
15%	השכלת האב
10%	מספר האחים
20%	הגעה לארץ (הורים שהגיעו מ-1984)
10%	הגעה לארץ מארצות מצוקה
20%	מגורים ביישוב בעדיפות לאומית א'
10%	פריפריאליות

את פירוט המרכיבים ראה בנספח 2.

1.4 מפתח התקצוב

א. מפתח התקצוב מעניק תקצוב דיפרנציאלי לכל תלמיד על פי העשירון שהוא משתייך אליו (עשירון 1 הוא המבוסס ביותר), כדלקמן:

מס' ה-ש"ש לתלמיד	העשירון
1.25	1
1.33	2
1.42	3
1.50	4
1.58	5
1.67	6
1.75	7
1.83	8
1.92	9
2.00	10

ב. לבתי ספר שמתקיימת בהם תפילה על פי תכנית הלימודים המחייבת תינתן תוספת של 0.2 ש"ש לתלמיד.

1.5 איגום המשאבים

- א. **תקציב השעות של בית הספר יוקצה ממקור אחד בלבד.** התפיסה היא כי בית הספר זכאי לתקציבו בגין תלמידיו והתקציב אינו מותנה בכל דבר אחר. בית הספר יפעיל את המשאבים על פי שיקול דעתו המקצועי. עם זאת, לבית ספר **האחריות** למתן מענה לנושאים כגון תלמידים עולים, תלמידים מתקשים ועוד, כפי שיפורט להלן.
- ב. התקציב יאגם את **כל** תקן השעות בבית הספר ובתוכן שעות הניהול והחינוך ושעות ייעודיות אחרות שהוענקו בעבר בנפרד, ובכלל זה סלים מרכזיים, שעות יוח"א, שעות עולים ועוד. שעות מורים עולים שניתנו באופן פרסונלי תוקצינה בנפרד. התקציב לא יכלול את שעות הכיתות המקדמות ואת שעות השילוב (חינוך מיוחד).

1.6 יישום התקצוב

- א. **הדרגתיות ביישום** תקציב השעות של בית הספר יחושב לפי המדד החדש כבר לקראת שנת הלימודים התשס"ד. יישום השיטה יימשך בהדרגה כחמש שנים. התקצוב ההדרגתי יהיה כדלהלן:

- 1) תקציב השעות בהתשס"ג, למעט שעות שהוקצו ממאגר מנהל המחוז, יוגדר **כתקציב הבסיס** של בית הספר.
- 2) תקציב השעות הצפוי לבית הספר בתום חמש שנים, כתוצאה משיטת התקצוב החדשה, יוגדר **כתקציב המחושב**.
- 3) בית ספר הזכאי על פי החישוב לתוספת שעות יזכה לתוספת זו בהדרגה במהלך חמש שנים.
- 4) בית ספר שיימצא כי יש להפחית שעות מתקציבו, יפחת תקציבו בהדרגה במהלך חמש שנים.
- 5) בתום חמש שנים יהיה תקציב השעות של בית הספר תואם את **התקציב המחושב** (בכפיפות לחוק התקציב).

ב. התקצוב להתשס"ד

לצערנו חל קיצוץ בהיקף השעות בשל המצב הכלכלי הקשה והקיצוץ בתקציבי החינוך בכללם. לאור זאת יופחת תקציב כל בית ספר ב-6% לעומת תקציב הבסיס, כדלקמן:

- 1) בית ספר שתקציבו עתיד לגדול על פי שיטת התקצוב החדשה, יהיה תקציבו לשנת התשס"ד תקציב הבסיס, מופחת ב-6%, בתוספת של 20% (חמישית) מהפער בין תקציב הבסיס המקוצץ לבין התקציב המחושב בתום התהליך.

- 2) בית ספר שתקציבו עתיד להצטמצם על פי שיטת התקצוב החדשה, יהיה תקציבו לשנת התשס"ד תקציב הבסיס, מופחת ב-6%.
לדוגמה:

התקציב להתשס"ד	התוספת (20% מהפער)	הפחתת 6% מתקציב הבסיס	התקציב המחושב	תקציב הבסיס	מס' הכיתות	מס' התלמידים	ביה"ס	הרשות
744	-	744	686	792	13	401	אדם	קרית שלום
720	-	720	633	766	13	370	שהם	תל יוסף
544	14	530	598	564	12	344	ברקת	מעלה גדעון
665	57	608	894	647	14	452	לשם	רמת פנינה

ג. שינוי במספרי התלמידים

תקציב השעות יחושב על בסיס נתוני התלמידים שלמדו בפועל בבית הספר בשנת התשס"ג ושהיו רשומים במצבת התלמידים בתאריך 1.4.03 וכן על פי הערכת מספרם הצפוי בהתשס"ד. הערכת מספר התלמידים הצפוי תבצע על ידי המחוז על בסיס התחזית של מנהל/ת בית הספר, נתונים

רב-שנתיים של מספרי התלמידים, ועדות אכלוס יישוביות ועוד. כל שינוי במספר התלמידים לעומת מספרם בהתשס"ג יגרור שינוי בתקציב השעות של בית הספר בערך של מכפלת מספר התלמידים (המתווספים או הנגרעים) בממוצע השעות הארצי לתלמיד. ממוצע השעות הארצי לתלמיד בהתשס"ד הוא 1.47 ש"ש.
לדוגמה:

התקציב הסופי	תוספת/ הפחתת התקציב	תוספת/ הפחתת התלמידים הצפויה	התקציב להתשס"ד לפי מספרי התלמידים בתשס"ג	מס' התלמידים בהתשס"ג	ביה"ס
773	+29	+20	744	401	אדם
515	-29	-20	544	344	ברקת

התאריך הקובע להגדרת מספר התלמידים הצפוי בהתשס"ד היה 31 במאי 2003. שינוי במספר התלמידים לאחר תאריך זה לא ישפיע על תקן השעות בהתשס"ד.

מצבת התלמידים של התשס"ד שתוגש בתחילת שנת הלימודים תהיה הבסיס לחישוב תקן השעות בהתשס"ה. הנחיות באשר לקביעת מספר התלמידים בבתי הספר המוכרים ובמוסדות הפטור תפורסמנה בנפרד.

ד. השלמות תקציב

- (1) **בתי ספר יחידים ביישוב**
 לבתי ספר יחידים ביישוב, מאותו סוג פיקוח או מגזר (הכוונה לבתי"ס יהודיים רשמיים - ממלכתי, ממלכתי-דתי בנים או בנות - בתי"ס רשמיים לא יהודיים ובתי"ס של החינוך העצמאי ושל "מעין החינוך התורני"), שמספר תלמידיהם קטן מ-200 תלמידים, תובטח הקצאת מינימום של 40 ש"ש לכיתה תקנית.
- (2) **בתי ספר שנקבעו כזכאים ליוח"א על פי החוק**
 לבתי ספר שנקבעו כזכאים ליום חינוך ארוך על פי החוק תובטח הקצאת מינימום של 47 ש"ש לכיתה תקנית.
הערה: כיתה תקנית אחת תחושב כיתה המונה 20-40 תלמידים. מ-41 תלמיד ומעלה תחושבנה 2 כיתות תקניות, מ-81 תלמיד 3 כיתות תקניות, וכן הלאה. כיתה המונה 10-19 תלמידים תוגדר ככיתה חסרה. לצורך חישוב מספר הכיתות התקניות בבית הספר תחושב כיתה חסרה כחצי כיתה תקנית. שכבות גיל המונות פחות מ-10 תלמידים לשכבה תצורפנה לצורך החישוב זו לזו ותוגדרנה ככיתה תקנית או חסרה בהתאם לסך כל התלמידים בהן.

ה. מידע

- בית הספר יקבל את תקציב השעות בצירוף הנתונים האלה:
- (1) מספר התלמידים המתקצבים בבית הספר
 - (2) מספר הכיתות התקניות המאושרות בבית הספר
 - (3) ממוצע עשירוני התלמידים בבית הספר
 - (4) התקציב המחושב בתום חמש שנים.

1. מאגר מנהל המחוז

לרשות מנהל המחוז יעמוד תקציב לשם פתרון בעיות בבתי הספר ולהפעלת מרכזים מחוזיים. הבעיות השונות תובאנה לפני מנהל המחוז באמצעות הפיקוח, ומנהל המחוז יקצה שעות לסיוע על פי שיקול דעתו.

2. עקרונות ההפעלה של בית הספר

2.1 העקרונות

בית הספר יפעל על פי עקרונות הניהול העצמי, תוך קיום המחויבויות המוטלות עליו על פי מדיניות משרד החינוך התרבות והספורט.

ניהול עצמי משמעותו הסמכות והאחריות של בית הספר להגדיר את יעדיו החינוכיים והלימודיים, את אופן יישומם ואת דרכי עבודתו. היעדים ואופן ביצועם ותקצובם יגובשו **לתכנית הפעילות הבית ספרית**.

מחויבויות בית הספר הן הכללים הקובעים את המסגרת המחייבת את פעילותו באשר ליעדי החינוך, למסגרת הלימודים, להישגים המצופים (הסטנדרטים), לדגלי המשרד ולמדיניותו, לצמצום הפערים ולהסכמי השכר.

2.2 פירוט העקרונות

א. הניהול העצמי

(1) **היעדים החינוכיים:** בית הספר יקבע את הקדימויות החינוכיות על פי תפיסת עולמו, בהתאם לצורכי התלמידים.

(2) **תכנון הלימודים:** בית הספר יגבש תכנית לימודים בית ספרית תחומית או בינתחומית על פי הקדימויות החינוכיות, בהתבסס על מבנה תחומי הדעת ותכניות הלימודים ובהתאם לצורכי התלמידים.

(3) **דרכי ההוראה:** בית הספר יפעיל מגוון דרכי הוראה-למידה, בהתאמה לילדים ולצורכיהם.

(4) **הארגון:** בית הספר יארגן מסגרות למידה גמישות מבחינת הזמן, הרכב הלומדים, הצוות והסביבה הלימודית.

(5) **התקציב:** בית הספר ייתן ביטוי לקדימויותיו באופן התכנון והביצוע של תקציבו.

(6) אופן עבודתו של בית הספר יהיה בהתאם למדיניות החינוך היסודי.

ב. מחויבויות בית הספר

- (א) קיום חוק החינוך הממלכתי - מטרות החינוך
- (ב) קיום משך הלימודים המחייב
- (ג) קיום תכנית היסוד (הליבה)
- (ד) צמצום פערים על ידי טיפול דיפרנציאלי
- (ה) השגת ההישגים הנדרשים (הסטנדרטים) וקיום מבחני המיצ"ב
- (ו) קיום נושאי מדיניות מרכזיים
- (ז) הפעלת שעות ניהול ותפקיד.

(2) פירוט המחויבויות

(א) קיום חוק החינוך הממלכתי - מטרות החינוך הממלכתי
בית הספר יהיה מחויב לקיים את מטרות החינוך הממלכתי כפי שהן מופיעות בחוק חינוך ממלכתי - תיקון תש"ס:

- (1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו
- (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה ולחנך לכבדם
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירותיהם ואת כשרונותיהם השונים למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויזמה ולפתח מודעות ועירנות לתמורה ולחידושים
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל
- (10) לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח
- (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל ולהכיר

בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.
בהמשך לתיקון הנ"ל בחוק, בחינוך הממלכתי-דתי
מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית
וברוח הציונות הדתית, נוסף למטרות אלה.

(ב) קיום משך הלימודים המחייב
משך הלימודים השבועי המחייב לכל דרגת כיתה
בהתאם לאפיוני בית הספר הוא כדלקמן:

השכבה	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'
יום חינוך רגיל	29	29	31	31	32	32	32	32
יום חינוך ארוך	41	41	41	41	41	41	41	41

משך הלימודים היומי

בתי ספר בתקן חינוך רגיל: משך הלימודים היומי
בימים א'-ה' יהיה לפחות 5 שעות אורך וביום ו' 4 שעות
אורך. יתרת השעות המחויבות על פי משך הלימודים
השבועי תתווסף בהמשך לשעות האלה, בימים שיבחר
בית הספר.
בתי ספר בתקן יוח"א: משך הלימודים היומי בימים
א', ב', ד' ו-ה' יהיה 8 שעות אורך, ביום ג' 5 שעות אורך
וביום ו' 4 שעות אורך. בבתי ספר שאושר להם ללמד 5
ימים בשבוע תתווספנה השעות של יום ו' לחמשת הימים
האחרים.

(ג) קיום תכנית היסוד (הליבה)

תכנית היסוד (הליבה) היא הבסיס המשותף והמחייב
לכל בתי הספר. התכנית מגדירה את תחומי הדעת, את
התכנים, את המיומנויות ואת הערכים המחייבים וכן
את היקף השעות המזערי בתחומי הדעת.

התכנית המפורטת פורסמה בחוזר הוראות הקבע
סג/10(א), סעיף 21-3.1. בתי הספר השונים מחויבים
ללמד את היקף השעות באשכולות המפורטים בטבלאות
שלהלן בהתאם לסוגם:

תכנית היסוד (הליבה) לביה"ס היסודי - כיתה א'

מוסדות פטור - 8 ש"ש, 55% של הליבה	מוכר שאינו רשמי ערבי - 11 ש"ש, 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי עברי - 11 ש"ש, 75% של הליבה	ממ' ערבי - 15 ש"ש, 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי - 15 ש"ש, 100% של הליבה	
עברית: 3 ש"ש	עברית: 4 ש"ש	עברית: 4 ש"ש	עברית: 6 ש"ש	עברית: 6 ש"ש	אשכול שפות וספרות
מתמטיקה: 3 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	

אשכול מיומנויות הגוף	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש 2	חינוך גופני: ש"ש 2	חינוך גופני
----------------------	----------------------	----------------------	--------------------	--------------------	-------------

תכנית היסוד (הליבה) לביה"ס היסודי - כיתות ב'-ג'

	מוכר שאינו רשמי ערבי - 13 ש"ש בכיתה ב' ו-15 ש"ש בכיתה ג', 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי עברי - 13 ש"ש, 75% של הליבה	ממ' ערבי - 17 ש"ש בכיתה ב' ו-20 ש"ש בכיתה ג', 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי - 17 ש"ש, 100% של הליבה	
אשכול מורשת, רוח וחברה	מורשת: 2 ש"ש	תנ"ך: 2 ש"ש	מורשת: 2 ש"ש	תנ"ך: 2 ש"ש	
	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	
אשכול שפות וספרות	ערבית: 2 ש"ש	ערבית: 2 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	
	ערבית (כיתה ג'): 2 ש"ש	ערבית (כיתה ג'): 2 ש"ש	ערבית (כיתה ג'): 3 ש"ש	ערבית (כיתה ג'): 3 ש"ש	
אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	
	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	
אשכול מיומנויות הגוף	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש 2	חינוך גופני: ש"ש 2	

תכנית היסוד (הליבה) לביה"ס היסודי - כיתות ד'-ו'

	מוכר שאינו רשמי ערבי - 17 ש"ש, 75% של הליבה	מוכר שאינו רשמי עברי - 15 ש"ש, 75% של הליבה	ממ' ערבי - 23 ש"ש, 100% של הליבה	ממ' וממ"ד עברי - 20 ש"ש, 100% של הליבה	
אשכול מורשת, רוח וחברה	מורשת: 2 ש"ש	תנ"ך: 2 ש"ש	מורשת: 2 ש"ש	תנ"ך: 2 ש"ש	
	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 2 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	לימודי החברה: 3 ש"ש	
אשכול שפות	ערבית: 3 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	ערבית: 3 ש"ש	
	אנגלית: 2 ש"ש ערבית: 2 ש"ש	אנגלית: 2 ש"ש ערבית: 2 ש"ש	אנגלית: 3 ש"ש ערבית: 3 ש"ש	אנגלית: 3 ש"ש ערבית: 3 ש"ש	

מתמטיקה: 3 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 4 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	מתמטיקה: 5 ש"ש	אשכול מתמטיקה, טבע, מדע וטכנולוגיה
טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים	טבע ומדעים: 2 ש"ש	טבע ומדעים: 2 ש"ש	
חינוך גופני	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: ש"ש אחת	חינוך גופני: 2 ש"ש	חינוך גופני: 2 ש"ש	אשכול מיומנויות הגוף

מעבר לתכנית היסוד שפורטה לעיל בית ספר חייב ללמד 2 ש"ש נוספות העומדות לבחירה מתוך אשכול האמנויות ו-2 ש"ש נוספות העומדות לבחירה מתוך אשכול התרבות הבית-ספרית.

להלן אפשרויות הבחירה:

אשכול אמנויות - לפחות 2 ש"ש

- מוזיקה
- אמנות פלסטית
- תיאטרון
- תקשורת, טלוויזיה וקולנוע.

אשכול תרבות בית ספרית - לפחות 2 ש"ש

- אורח חיים במדינה יהודית ודמוקרטית
- איכות החיים ושימור הסביבה
- כישורי חיים, בטיחות וזהירות בדרכים.

יתרת השעות המוקצות לבית הספר תוקדש לתחומים נוספים או לתגבור תכנית היסוד.

ד) צמצום פערים ע"י טיפול דיפרנציאלי

מתוך מחויבות חברתית לצמצום פערים הנובעים מחסכים סביבתיים, ממעבר בין תרבויות, מלקויות למידה ומקשיים אישיים אחרים יקדיש בית הספר לפחות **60% מהשעות הפנויות** למתן מענה דיפרנציאלי לתלמידים מתקשים, ובכלל זה תלמידים עולים. השעות הפנויות הן השעות העומדות לרשות בית הספר לאחר הקצאת השעות הנדרשות לקיום משך הלימודים המחייב ושעות התפקיד המחויבות. בית הספר יבצע מיפוי מקצועי להגדרת התלמידים הזקוקים לסיוע זה. כמו כן בית הספר יעודד קידום תלמידים מוכשרים ומחוננים. טיפול דיפרנציאלי משמעו הקצאת זמן נוסף (פרטני או בקבוצה קטנה), תכנית מותאמת, חומרי למידה ודרכי הוראה מגוונים, על פי צורכי הילד, במטרה להביאו להישגים גבוהים. הפיקוח יודא כי התלמידים הנזקקים, ובהם עולים חדשים ואחרים, יזכו לסיוע באמצעות התכנית לטיפול דיפרנציאלי.

ה) השגת ההישגים הנדרשים (הסטנדרטים)

וקיום מבחני המיצ"ב

בית הספר יפעל לכך שכל תלמידיו יעמדו בהישגים הנדרשים שייקבעו על ידי המינהל הפדגוגי בתחומים השונים, וייבדק פעם בשנתיים במבדקי המיצ"ב (ראה נספח 3).

ו) קיום נושאי מדיניות מרכזיים

בית הספר יפעל ליישום נושאי מדיניות מרכזיים, ובכלל זה דגלי המשרד, שיפורסמו פעם בשנה בחוזר המנהל

ז) הפעלת שעות ניהול ותפקיד
תקציב השעות המוקצה לבית הספר כולל בתוכו את כל השעות שבית הספר מחויב להפעיל, ובכלל זה שעות ניהול, חינוך וייעוץ וכן שעות רב.

בית הספר יפעיל שעות ניהול, חינוך ותפקיד כלדהלן:

- **שעות ניהול:** 2 ש"ש לכל כיתה תקנית. בבתי ספר שמופעל בהם יוח"א תוקצינה 3 ש"ש לכל כיתה תקנית שמופעלת בה תכנית יוח"א. מנהל בית הספר חייב ללמד לפחות 6 ש"ש.

- **שעות חינוך:** תינתנה 3 ש"ש לכל כיתה תקנית. הערה: עבור כיתה חסרה (10-19 תלמידים) תופעלנה מחצית שעות הניהול והחינוך בהתאם.

- **שעות ייעוץ:** היקף השעות לא יעלה על ש"ש אחת לכיתה ולא יפחת מ-4 ש"ש לבית הספר. היועץ חייב ללמד לפחות שליש ממשרתו.

- **שעות רב:** בית ספר ממ"ד חייב להקצות שעות לרב אם הוקצו שעות לכך בשנת הלימודים התשס"ג. בית ספר שלא הוקצו בו שעות לרב בשנת הלימודים התשס"ג ידאג להקצות שעות לתפקיד רב בהתאם לצרכי החינוכיים.

הערה: בתי ספר שהוקצו להם שעות עבור הפרדה מינית בהתשס"ג יקיימו הפרדה מינית באותן הכיתות גם בהתשס"ד. כמו כן, בתי ספר שירצו לקיים פעילות בחוות חקלאיות או במרכזים ימיים יקצו שעות מתקציב השעות הבית-ספרי לטובת פעילות זו כבעבר.

ג. תכנית הפעילות השנתית הבית ספרית (תכנית העבודה)

תכנית הפעילות הבית ספרית היא כלי המגדיר את הפעולות המתוכננות הנגזרות מהקדימויות ומהצרכים של בית הספר ומהמחויבויות המוטלות עליו ואת המשאבים המוקצים לביצוע הפעולות. בית הספר יבנה תכנית פעילות לכל שנת לימודים בהתאם להנחיות האלה:

- 1) התכנית תיישם את **עקרונות** הניהול העצמי ואת **המחויבויות** הבית-ספריות.
- 2) התכנית תתבסס על נתוני הערכה פנים-בית-ספריים, על נתוני **המיצ"ב** ועל מדד האלימות.
- 3) התכנית תכוון להביא את תלמידות בית-הספר ואת תלמידיו **להישגים הנדרשים**.
- 4) התכנית תיבנה על בסיס **כלל המשאבים** העומדים לרשות בית-הספר ותקיף את כלל הפעילות המתוכננת.
- 5) התכנית תכיל בתוכה את התכנית לצמצום פערם על ידי **טיפול דיפרנציאלי**.

התכנית תאושר על ידי הפיקוח ותוצג לאגף החינוך ברשות המקומית. בבתי ספר בניהול עצמי תאושר התכנית גם על ידי אגף החינוך ברשות המקומית.

3. פיקוח ובקרה

המפקח הכולל יודא כי בית הספר מבצע את מדיניות משרד החינוך התרבות והספורט ואת הוראות חוזרי המנכ"ל, ובכלל זה -

1. פיקוח על מילוי המחויבויות על ידי בית-הספר
2. פיקוח על עמידה במסגרת התקן
3. פיקוח על שיבוץ מורות ומורים בהתאם למחויבויות פרופסיונליות
4. אישור תכנית הפעילות הבית-ספרית
5. פיקוח על ביצועה של תכנית הפעילות הבית-ספרית, ובכלל זה התכנית לטיפול דיפרנציאלי לצמצום פערים.

4. הטמעה

המחוזות יתכננו ויפעילו בתיאום עם האגף לחינוך יסודי את מהלך ההכשרה והיישום של הרפורמה לשוויון הזדמנויות בחינוך. מנהל המחוז ימנה אחראי ליישום הדוח במחוזו.

5. בקרת ניצול התקן

המשרד יפעיל מערך בקרה נרחב כדי להבטיח את ניצול תקן השעות בהתאם ליעדיו המקוריים ולוודא את מילוי ההוראות שנקבעו ככתבן וכלשונו. בתהליך הבקרה ייבדקו אופן חלוקת השעות השונות כפי שפורטו בחוזר זה ועמידת בית הספר במחויבויותיו.

6. מצבת התלמידים

מצבת התלמידים משמשת לבקרה ולמעקב אחר הוויסות והניידות של התלמידים, לטיפול במניעת נשירה ולקביעת ההקצאה של שעות התקן. מצבת התלמידים משמשת נדבך מרכזי למסד נתונים ארצי, לקביעת מדד דיפרנציאלי לתלמיד, להקצאת התקנים ובעתיד גם להקצאת תקציבים אחרים. המצבת מגדירה את השיוך של כל תלמיד לעשירון המתאים לו ומשמשת בסיס לתקצוב של בית הספר. במהלך תקופת האיסוף של מצבת התלמידים על מנהל בית הספר לבדוק את קליטת כל התלמידים הלומדים בבית ספרו במצבת. מזכירות בית הספר מתבקשת לאסוף את כל הפרטים האישיים הנדרשים למילוי מצבת התלמידים עבור התלמידים החדשים בבית הספר, כגון תצלום של תעודת הזהות ופרטים על ההורים ועל השכלתם. יש חשיבות מיוחדת לעדכן מדי שנה את השכלת ההורים, שהיא מרכיב חשוב בקביעת התקן הדיפרנציאלי של התלמיד. איסוף נתונים אלה במועד מוקדם יזרז את עדכון מצבת התלמידים. הנחיות מפורטות בדבר מילוי מצבת התלמידים ואיסוף המצבות תפורסמה בחוזר נפרד.

שיטת התקצוב החדשה, המתייחסת באופן שוויוני דיפרנציאלי לתלמידים, היא בגדר עשיית צדק ותסייע בידי הצוות החינוכי לתת מענה הולם יותר לתלמידים. במהלך שנת התשס"ד יתפרסמו ההישגים המצופים (הסטנדרטים) במקצועות היסוד, ואלה ישמשו עבור הצוות החינוכי יעד שאליו הוא יכוון את פעולותיו.

על מערכת החינוך מוטלת אחריות כבדה, אך גם זכות גדולה, לקדם את הישגי הילדים ולצמצם את הפערים בחברה.

8. ניספחים

נספח 1 מדיניות קבלת תלמידים בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

1. בית הספר יקיים מדיניות לקבלת תלמידים שתעמוד במבחן חוק זכויות התלמיד התשס"א-2000, סעיף 5, וחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, סעיף 3(א).
על פי החוקים האלה לא יופלה תלמיד מטעמים עדתיים, רקע חברתי-כלכלי, השקפה פוליטית, גזע, דת, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השתייכות מפלגתית ומעמד אישי. נוסף לכך לא תימנע קבלת תלמיד בגין הישגים לימודיים.
2. בית הספר יידרש להצהיר בכתב כי המדיניות שלו לקבלת התלמידים עומדת בתנאים המופיעים ב-1 לעיל.
3. בית הספר יוגדר כמקיים מדיניות קבלת תלמידים אינטגרטיבית אם ממוצע העשירונים של תלמידיו יהיה תואם את הממוצע באותה קבוצת פיקוח ובאותו מגזר ביישוב. בית ספר שהוא יחיד במגזר ובפיקוח ביישובו יוגדר כמקיים מדיניות של קבלת תלמידים אם הממוצע של עשירוני התלמידים יהיה תואם את הממוצע של עשירוני התלמידים ביישוב.
4. דירוג ההשתתפות של המדינה במימון מוסד חינוכי בשנת הלימודים הבאה ייקבע על בסיס ממוצע עשירוני התלמידים בשנה הנוכחית, ובכל שנה על בסיס שנת הלימודים הקודמת לשנה המתקצבת.

נספח 2 מרכיבי המדד

- א. **השכלת ההורים:** זהו משתנה רציף עד 20 שנות השכלה לכל היותר (מעבר כל שנתיים).
- ב. **מספר האחים:** זהו משתנה רציף עד 12 אחים מאותה אם ביולוגית לכל היותר.
- ג. **הגעה לארץ:** ערך הרכיב לגבי כל תלמיד שהוא או אחד מהוריו הגיעו משנת 1984 הוא 10%. חלוקת 10% נוספים תיעשה באופן רציף משנת 1984 עד שנת 1999. ככל שהשנה שבה הגיעו לארץ

התלמיד או הוריו (אחד מהם) קרובה יותר ל-1999, יינתן לתלמיד משקל רב יותר. משנת 1999 יינתן משקל מרבי.

ד. הגעה לארץ מארצות מצוקה (הזכאות משנת 1984): להלן רשימת ארצות המצוקה: אוזבקיסטן, אזרביג'אן, אירן, אלג'יריה, אפגניסטן, ארמניה, אתיופיה, בחריין, גרוזיה, טג'יקסטאן, קווקז, ירדן, כווית, לבנון, לוב, מצרים, מרוקו, סוריה, עדן, עומן, עירק, ערב הסעודית, פקיסטאן, קזחסטאן, קירג'זסטאן, תורמניסטאן, תימן ותימן הדמוקרטית.

ה. מגורים ביישוב בעדיפות לאומית א': האזור נקבע על פי החלטת הממשלה.

ו. פריפריאליות: הפריפריאליות נקבעת על ידי שקלול המרחק של היישוב מהעיר הגדולה הקרובה (ירושלים, תל-אביב, חיפה) (2/3) וגודל האוכלוסייה באזור (1/3). מדד הפריפריאליות נקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נספח 3 המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)

מטרת המיצ"ב היא לתת לבית-הספר תמונת מצב שלו שתשמש כלי עבודה לתכנון עבודתו, לבניית תכנית פעילות ולקביעת סדר קדימויות.

המיצ"ב הוא מערכת של מדדי יעילות (אינדיקטורים) חינוכיים המתארים את בית-הספר. בחירת מדדי היעילות התבססה על ידע מקצועי בחינוך (מודל בתי-הספר האפקטיביים), על דגשים במדיניות ובדגלי המשרד ועל חוות-דעת "השדה" (כ-200 מפקחים כוללים וכ-200 מנהלי בתי-ספר דיווחו על הנושאים החשובים להם לתכנון עבודתם בבית-הספר).

נקודת המוצא היא בראיית בית-הספר כמערכת המורכבת מחלקים רבים - ארגון, סביבה לימודית, תכניות לימודיות וחינוכיות, הישגים, פיתוח מקצועי של הסגל, מערכות יחסים (בין המורים לתלמידים, בין התלמידים לבין עצמם, בין המורים לבין עצמם, בין בית-הספר להורים) ועוד - היוצרים יחד את המכלול הנקרא בית-ספר.

מנקודת מוצא זו המיצ"ב עוסק במגוון של תחומי פעילות של בית-הספר: הסביבה הפדגוגית (דרכי הוראה והערכה, יזמות חינוכיות, שיעורי בית ועוד), ההישגים הלימודיים (בארבעה מקצועות: שפת-אם, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה ואנגלית), אקלים בית-הספר וסביבת העבודה (שביעות הרצון של התלמידים והמורים, אלימות ועוד).

כדי לאפשר פירוש של הממצאים בהקשר רחב מוצגת תמונת המצב הבית-ספרית תוך השוואה לשני ממוצעים כלליים: (א) לקבוצת בתי-הספר הדומים ביותר על פי שלב החינוך, סוג הפיקוח והמגזר; (ב) לתמונת המצב הארצית. שתי הנורמות מתארות מצב, ואין לראות בהן סטנדרט שיש לשאוף אליו.

המיצ"ב פועל לפי העקרונות האלה:

- המיצ"ב הוא הכלי היחיד שבאמצעותו מתקיימים מבחנים בבתי-הספר, והוא מחליף את המשוב הארצי, את מבחני המחוז, את מבחני הרשות המקומית ומבחנים של גופים מתערבים וכד'.
- כל בית-ספר יסודי או חטיבת ביניים במדינה משתתפים במיצ"ב פעם בשנתיים. בהתשס"ב השתתפו במיצ"ב 50% מבתי-הספר, ובהתשס"ג - החצי השני, וחוזר חלילה.

- במיצ"ב משתתפות רשויות מקומיות בשלמותן, כלומר כל בתי-הספר ברשות המקומית המסוימת משתתפים במיצ"ב באותה שנה.
- דוח המיצ"ב נמסר למנהל ולמפקח בית-הספר. הדוח כולל נתונים ברמה כיתה/שכבה ולא את תשובות המורים והתלמידים או את הישגיהם הפרטניים. נתונים אלה נשארים חסויים.
- נתוני המיצ"ב משמשים בסיס לקביעת תכנית הפעילות השנתית הבית-ספרית ולהחלטה על הקדימויות.
- המיצ"ב משקף נאמנה את עבודת בית הספר, ואין להפר את שגרת העבודה הבית-ספרית לקראת מועד ביצועו.

המיצ"ב כולל:

- שאלוני עמדות לתלמידים בכיתות ה' עד ט' העוסקים בעיקר בסביבת הלמידה ובאקלים בית-ספר;
 - ראיונות טלפוניים עם מורים ועם מנהלים העוסקים בתכנית הפעילות, בדרכי ההוראה וההערכה, בתכניות וביזמות, בפיתוח צוות, בסביבת העבודה בבית-הספר ועוד;
 - מבחנים חיצוניים בכיתות ה' ובכיתות ח' בארבעת מקצועות היסוד - שפת-אם, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה ואנגלית (בבתי-הספר הממלכתיים-דתיים מתקיימים בנוסף גם מבחנים של החמ"ד - בחינה בדינים בכיתות ה' ובחינה בגמרא לבנים ובמשנה לבנות בכיתות ח' - ובתי ספר מוכרים שאינם רשמיים יחויבו בשלושה מבחנים בלבד).
- החל מהתשס"ד יתקיים המיצ"ב סמוך לתחילת שנת הלימודים (אחרי החגים), והדוחות יימסרו לבתי-הספר עוד באותה שנת לימודים.
- המבחנים חוברו על-ידי גוף מקצועי חיצוני למשרד. בעת הבחינה יהיה בכיתה, נוסף למורה, גם משגיח חיצוני. המבחנים ייבדקו על-ידי בודקים חיצוניים.

דוגמה לדוחות מיצ"ב אפשר למצוא באתר המשרד:
www.education.gov.il/haaracha.

הוראות קבע

חוזר מנכ"ל תשסג/10(ג), א' סיון תשס"ג, 1 ביוני 2003

נספח ג

טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן
הוראת פטור לגבי מוסד חינוך
ותקצובו)(הוראת שעה), התשפ"ג-
2023

עמ' 81



תוכן עניינים

3 טיוטת תקנות.....

א. שם התקנות המוצעות..... 3

ב. מטרת התקנות המוצעות והצורך בהן [למילוי רק בעת הפצה להערות הציבור]..... 3

ג. להלן נוסח טיוטת התקנות המוצעות: 3

4..... טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו)(הוראת שעה), התשפ"ג-2023..... 4

פרק ראשון: פרשנות..... 4

1. הגדרות..... 4

פרק שני: הוראת פטור..... 6

2. בקשה למתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך..... 6

3. תנאים למתן הוראת פטור..... 6

4. החלטה בבקשה והודעה על מתן הוראת פטור..... 7

5. פקיעת הוראה על מתן פטור..... 7

פרק שלישי: פיקוח..... 7

6. חובות בעל מוסד, מנהל מוסד פטור ושל מוריו..... 7

פרק רביעי: רישום ודיווח..... 7

7. רישום למוסד פטור ואופן ביצועו..... 8

8. מודעה על רישום..... 8

9. זיהוי הרושם..... 9

10. תעמולה..... 9

11. הודעה על אישור הרישום ודיווח שוטף..... 10

12. דיווח על אי-הגעה ללימודים או על אי-רישום..... 10

פרק חמישי: תקצוב מהמדינה..... 10

13. בקשה לתקצוב מהמדינה..... 10

14. בקשה לחידוש תקצוב מהמדינה..... 11

15. שיעור התקצוב..... 11

16. דין וחשבון כספי..... 12

17. הפסקת תקצוב..... 12

18. תוקף..... 12

תוספת ראשונה..... 12

(תקנה 7(ח))..... 12

12	טופס רישום למוסד פטור.....
14	דברי הסבר.....

טיוטת תקנות

א. שם התקנות המוצעות

תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו)(הוראת שעה), התשפ"ג-2023

ב. מטרת התקנות המוצעות והצורך בהן [למילוי רק בעת הפצה להערות הציבור]

לקבוע הוראות ותנאים של מוסד חינוך לקיימם לצורך מתן הוראות פטור לגביו לפי סעיף 5(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט – 1949, ובכלל זה לעניין הפעלת המוסד, וכן לקבוע הוראות ותנאים לעניין השתתפות המדינה בתקציב מוסדות חינוך שניתנה לגביהם הוראת פטור כאמור, ובכלל זה שיעור ההשתתפות בתקציב כאמור.

ג. להלן נוסח טיוטת התקנות המוצעות:

טיוטת תקנות מטעם משרד החינוך:

טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו)(הוראת שעה), התשפ"ג-

2023

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 5(א), 10א ו-15(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט-
1949¹ (להלן – החוק) ולאחר היוועצות בשר האוצר ובוועד החינוך לפי סעיף 14
לחוק, אני מתקין תקנות אלה:

פרק ראשון: פרשנות

הגדרות

1. בתקנות אלה-

"אישור ניהול תקין" – אישור שנתן רשם העמותות או רשם ההקדשות, המלמד
כי התאגיד עומד בתנאים הנדרשים לפי הדין;

"בית ספר" – לרבות גן ילדים וכל מוסד חינוכי אחר;

"בעל מוסד" – תאגיד התומך במוסד חינוך ומקיים אותו, ובכלל
זה הממנה את מנהלו והמכוון את פעולותיו;

"דין וחשבון כספי" – מערכת שלמה של דוחות כספיים כמשמעותם
בכללי החשבונאות המקובלים, ערוכים לפי כללי החשבונאות
המקובלים המציגים באופן נאות ובצורה נאמנה את מצבו הכספי
של התאגיד, את ביצועיו ותזרימי המזומנים שלו ואת השינויים
במצבו הכספי ובהונו העצמי בשנות הדיווח;

"חוק זכויות התלמיד" – חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000²;

"לימודי חול" – מקצועות הלימודים הכלליים בתכנית היסוד
לרבות מקצוע הלימוד תנ"ך;

"לימוד ייחודי" – חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה
התרבותית הייחודית הלומדת בו לפי מאפייניה הייחודיים;

"לימודי קודש" – לימודי קודש לפי ההלכה היהודית;

"מוסד פטור" – מוסד חינוך שניתנה לגביו הוראת פטור לפי הוראות
פרק שני;

"המנהל הכללי" – המנהל הכללי של משרד החינוך;

¹ ס"ח התש"ט, עמ' 287; התשע"ג, עמ' 116
² ס"ח התשס"א, עמ' 42.

"מנהל מוסד" - מנהל מוסד ;

"מנהל מחוז" - כהגדרתו בתקנות חינוך ממלכתי (העברה)
התשי"ט-1959³ ;

"מפקח כולל" - מי שנתמנה למשרה זו בתקן כמשמעותו בחוק
שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959⁴ ;

"קבוצה תרבותית ייחודית" - קבוצת אוכלוסייה שיש לה מאפיינים תרבותיים
ייחודיים ובכלל זה קבוצת האוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים במוסד
חינוך לימודי קודש ;

"רשם ההקדשות" - כמשמעותו בסעיף 25 לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979⁵ ;

"רשם העמותות" - כמשמעותו בסעיף 63 לחוק העמותות, התש"ס-1980⁶ ;

"תזכיר הסבר" - מסמך המפרט את התנהלות מוסד החינוך, לרבות רקע כללי
על המוסד, הדרך החינוכית, שיטת הלימוד במוסד, סדר היום במוסד, נוהלי
המשמעת ואמצעי הפיקוח של המוסד על נוכחות התלמידים ;

"התכנית החדשה" - תכנית "אופק חדש", שנקבעה בהסכם הקיבוצי בין מדינת
ישראל לבין הסתדרות המורים מיום כ"ח בכסלו התשס"ט (25 בדצמבר 2008),
לרבות תיקוניו והתוספות שנוספו לו מזמן לזמן ;

"תקן הבסיס" - השתתפות המדינה בקיום מוסד חינוך רשמי בכל התחומים
האלה :

(1) התקצוב הניתן בעד שעות אורך, שהן מספר השעות המזערי
שלומדים תלמידים בכיתתם, כפי שמורה המשרד מזמן לזמן, בצירוף
התקצוב הניתן למוסדות חינוך רשמיים שאינם משתתפים בתכנית
החדשה, ובלא התוספות הניתנות למוסדות רשמיים בלבד - לרבות לפי
דבר חקיקה, תוספת בשל מדד הטיפוח או גודל הכיתה, או תוספות בשל
תכניות מיוחדות ;

(2) עלות אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות ;

(3) שירותים נלווים - מזכיר ושרת ;

⁴ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

⁵ ס"ח התשל"ט, עמ' 128.

⁶ ס"ח התש"ס, עמ' 210.

"תקנות הרישום"- תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום),
התשי"ט-1959⁷.

פרק שני: הוראת פטור

בקשה למתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך תוגש בכתב ובחתימות בעל המוסד ומנהל המוסד במועד שבו מוגשת בקשה לרישיון, ותכלול, בנוסף לפרטים שנקבעו בבקשה לרישיון להפעלת בית הספר, פרטים אלה:

(1) רשימת המועמדים להיות תלמידים בכל כיתה וכן מספר הזהות וגילו של כל אחד מהם ומען הוריהם;

(2) תזכיר הסבר;

(3) מסמכים המעידים על כך שמוסד החינוך עומד בתנאים המפורטים בתקנה 3;

(4) אישור על ניהול ספרים לפי סעיפים 2 ו-2א לחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976⁸;

(5) תצהיר מנהל המוסד המפרט את תכנית הלימודים;

(6) תצהיר מנהל המוסד כי משכורות העובדים ישולמו לפי כל דין;

(7) רשימת מקצועות הלימוד ומספר השעות השבועיות שבהן נלמד כל מקצוע;

(8) קיים תקנון המפרט בין היתר את סדרי הלימוד ואורח החיים במוסד.

תנאים למתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך אלא אם כן נתקיימו תנאים אלה:

(1) המוסד מחזיק ברישיון להפעלת בית ספר לפי כל דין;

(2) ניתן בו לימוד ייחודי;

(3) מתנהלים בו לימודי חול;

(4) תכנית לימודי החול מתוך תכנית היסוד של מוסד חינוך רשמי נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות;

⁷ ק"ת התשי"ט, עמ' 1160.
⁸ ס"ח התשל"ו, עמ' 280.

(5) מספר ימי הלימוד בשבוע לא יפחת מחמישה ימים; מספר ימי הלימוד בשנה לא יפחת מ-180;

(6) מוסד החינוך מקיים חופשות חגים כפי שאישר לו השר;

(7) במוסד החינוך מתקיים מדי יום פיקוח יומי שוטף על נוכחות התלמידים בו, לרבות באמצעות רישום שוטף ביומן;

(8) לבעל מוסד החינוך יש אישור ניהול תקין או אישור ניהול זמני מרשם העמותות או מרשם ההקדשות, לפי העניין;

(9) לא קיימת בו הפליית תלמידים כמשמעותה בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, לרבות בהליך קבלתם.

4. החלטה בבקשה והודעה על מתן הוראת פטור (א) ראה השר כי מתקיימות נסיבות המצדיקות מתן פטור מסעיף 4 לחוק וכי מתקיימים התנאים לפי תקנות אלה, רשאי השר ליתן הוראת פטור למוסד לפי סעיף 5(א) לחוק.

(ב) הודעה על מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך תינתן לבעל המוסד ולמנהל המוסד וכן לרשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא אותו מוסד חינוך.

5. פקיעת הוראה על מתן פטור (א) הוראה על מתן פטור תפקע אם אין מוסד הפטור מחזיק ברישיון להפעלת בית ספר לפי כל דין.

(ב) השר רשאי לבטל הוראה על מתן פטור אם חדל להתקיים במוסד הפטור תנאי מהתנאים המפורטים בתקנה 3 למעט לעניין רישיון ובלבד שנתן למוסד החינוך הזדמנות להביא את טענותיו בפניו ולתקן את הדרוש תיקון.

פרק שלישי: פיקוח

6. חובות בעל מוסד, מנהל מוסד פטור ושל מוריו (א) בעל מוסד ומנהל מוסד ימסרו למפקח כולל הממונה על מוסד הפטור את כל המסמכים שיבקש לעניין תכנית הלימודים המתקיימת בכל כיתה, התקנון, טופסי רישום של תלמידים וההחלטות לגבי בקשת הרישום, ימי הלימוד, ימי החופשה, רשימת התלמידים, יומן הנוכחות של התלמידים בכל כיתה וכן תזכיר הסבר לצורך פיקוח על עמידת מוסד הפטור בתנאים שבתקנות אלה.

(ב) מנהל המחוז יודיע לבעל המוסד ולמנהל המוסד את שם המפקח הכולל הממונה על המוסד.

פרק רביעי: רישום ודיווח

7. רישום למוסד פטור
ואופן ביצועו

(א) הרשם הראשי כמשמעותו בתקנה 2(א) לתקנות הרישום ממונה על ביצוע הרישום בכל מוסד פטור ומנהל כל מוסד פטור כזה חייב לקיים את הוראותיו לגבי הרישום.

(ב) תקנות 2(ג), 5, 6(א), (ב), ו- (ה) לתקנות הרישום יחולו גם על מוסד פטור; תקנות 6(ו) ו-ז), 9, 10, 16(א) עד (ה), 18(א), ו- (ב) לתקנות הרישום יחולו ויקראו אותן כאילו בכל מקום, במקום "רשם" ו"מנהל בית ספר" נאמר "מנהל מוסד פטור".

(ג) רשם לא ייעץ לרושמים בעניין הבחירה בין מוסד פטור למוסד אחר, וכן יימנע מכל הערה העשויה להשפיע על בחירתם החופשית של הרושמים.

(ד) הרישום למוסד פטור יתקיים באותו מוסד.

(ה) מוסד פטור יהיה פתוח אחת לשבוע במשך כל ימות השנה, ובימי הקיץ אחת לשבועיים לפחות, בשעות שיקבע מנהל המוסד לשם רישום; בכניסה למשרד תודבק מודעה שבה יפורטו הימים והשעות שבהם פתוח המשרד לרישום.

(ו) בא הורה לרשום תלמיד או בא נער לרשום את עצמו למוסד פטור לאחר יום הרישום האחרון, כפי שהורתה רשות חינוך מקומית לפי תקנה 6(א) לתקנות הרישום, חייב מנהל מוסד פטור לרשום את התלמיד, למרות למרות שיום הרישום האחרון חלף.

(ז) הרישום למוסד פטור לא יתקיים אלא לאחר שהוצג לרושם תקנון מוסד הפטור והרושם חתם שהוא מתחייב לעמוד בתנאיו.

(ח) הרישום למוסד פטור יבוצע על גבי טופס רישום ערוך לפי הנוסח שבתוספת.

(ט) בתום הרישום יימסר לרושם עותק מטופס הרישום ועותק מהתקנון, לאחר שהרושם חתם על התקנון כאמור ועל העותק שנמסר לו.

8. מודעה על רישום

(א) שבוע ימים לפחות לפני התחלת הרישום תפרסם רשות חינוך מקומית מודעות בגודל מספיק שבהן יצוינו רשימת מוסדות הפטור שבהם ייערך הרישום למוסד פטור והימים והשעות של הרישום, תוך ציון שם מוסד פטור ומענו.

(ב) רשות חינוך מקומית תדאג לכך שהמודעות לא יוסרו ממקומן לפני תום הרישום.

(ג) אם ידוע שחלק ניכר מתושבי המקום אינו קורא עברית, תפרסם רשות חינוך מקומית בכל מקום שיש צורך בכך, נוסף על מודעה בשפה העברית, תרגום המודעה בשפה מתאימה.

(ד) רשות חינוך מקומית תפרסם את המודעות על הרישום במספר מספיק של מקומות ולא פחות מאשר ב-5 מרכזים ציבוריים כגון בית הכנסת, ועד המקום, בית הספר, קופת חולים, צרכניה וכיוצא באלה.

9. זיהוי הרושם (א) מנהל מוסד ידרוש מההורים לזהות את עצמם באמצעות תעודת זהות או דרכון.

(ב) אפוטרופוס הבא לרשום תלמיד, יביא עמו תעודה מזהה כמפורט בתקנת משנה (א), וכן העתק מאושר מצו בית המשפט הקובע שהוא אפוטרופוסו של התלמיד.

10. תעמולה תקנה 12(ב) ו-1(ג) לתקנות הרישום תחול, ויראו "תעמולה" לאותו עניין – הסעה או הולכה ברגל במאורגן של רושמים למשרד הרישום או למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, בין שהוצאות ההסעה הן על חשבון הרושמים ובין על חשבון כל אדם אחר, וכן כל פעולת הסברה הבאה לשכנע רושם לרשום או להימנע מלרשום תלמיד למוסד שבו ניתן חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי או למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי או למוסד פטור והיא מבוצעת בדרכים אלה, כולן או מקצתן –

(1) נעשית באסיפות או בהתכנסויות אחרות בין ברשות הרבים ובין ברשות היחיד;

(2) נעשית באמצעות מודעות שהודבקו או פורסמו בימי הרישום ברשות הרבים;

(3) מלווה בהשמצות לרבות הוצאת שם רע כאמור בחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965⁹, על מוסד רשמי או על מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי או על מוסד פטור, על מפקחיהם, מנהליהם, מוריהם ועובדיהם האחרים או על החינוך הניתן במוסדות האמורים או על ההווי בהם;

(4) מלווה במתן תמורה כגון כסף, שווה כסף או הנאה חמרית או מלווה באיום כלשהו לעשות מעשה המהווה עבירה פלילית או באיום למנוע מהרושם הנאה כלשהי עקב רישום למוסד כאמור.

⁹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 240.

11. הודעה על אישור הרישום ודיווח שוטף (א) נרשם תלמיד למוסד פטור, יודיע על כך מנהל המוסד למשרד החינוך, לרשם הראשי של הרשות שבתחומה פועל המוסד או למי מטעמו ולרשם הראשי של הרשות בתחומה התלמיד מתגורר או למי מטעמו במועדים אלה:

(1) בתוך עשרה ימים מיום הרישום בפועל;

(2) בהעברה - בתוך עשרה ימים מן היום שבו התקבלה החלטה כי התלמיד יעבור למוסד אחר.

(ב) הפסיק תלמיד את לימודיו במוסד פטור, יודיע על כך מנהל המוסד למשרד החינוך, לרשם הראשי ברשות שבתחומה פועל המוסד ולרשות החינוך שבתחומה התלמיד מתגורר בתוך עשרה ימים מהמועד שבו הדבר נודע לו.

(ג) מנהל המוסד ידווח מדי חודש את רשימת התלמידים בכל כיתה במוסד הפטור ואת מספר הזהות של כל אחד מהם.

12. דיווח על אי-הגעה ללימודים או על אי-רישום (א) עם פתיחת שנת הלימודים ולא יאוחר מיום כ"ג באלול בכל שנת לימודים, על מנהל מוסד לדווח למנהל מחלקת החינוך, למפקח הכולל ולממונה המחוזי על תלמיד המופיע ברשימת התלמידים הרשומים במוסד הפטור או שנמסר שהוא אמור ללמוד במוסד אך הוא לא הגיע ללימודים.

(ב) עם פתיחת שנת הלימודים ולא יאוחר משבוע לפני פתיחת כל שנת לימודים, על מנהל מוסד לדווח למנהל מחלקת החינוך, למפקח הכולל ולממונה המחוזי, על תלמיד שהיה רשום במוסד החינוך בשנת הלימודים החולפת, ולא נרשם או לא אישר את המשך לימודיו או שהופסקו לימודיו לשנת הלימודים הקרובה.

פרק חמישי: תקצוב מהמדינה

13. בקשה לתקצוב מהמדינה (א) בעל מוסד, שלא תוקצב בעד מוסד פטור שבבעלותו, המעוניין לקבל תקצוב כאמור מהמדינה, יגיש את בקשתו לא פחות משישה חדשים לפני ראשית שנת לימודים שבעדה מבוקש התקציב, יצרף לבקשתו את הצעת התקציב של המוסד לשנת הלימודים העוקבת ויכלול בה פרטים מלאים בעניינים האלה:

(1) רשימת המורים, הכוללת שם פרטי, שם משפחה, מספר זהות, גיל ותפקיד במוסד החינוך;

(2) רשימת עובדי השירות ועובדים אחרים שאינם מורים, המועסקים במוסד החינוך, הכוללת שם פרטי, שם משפחה, מספר זהות ותפקיד במוסד החינוך;

(3) משכורות המורים, עובדי השירות וכל עובד אחר המועסק במוסד החינוך ;

(4) הוצאות המוסד לשירותים ולבניינים.

(ב) בראשית כל שנת לימודים ולא יאוחר מיום א' בחשוון, ישלח בעל מוסד בדואר רשום ובאמצעות מערכת ממוכנת אל המנהל הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך, את רשימת המורים כאמור בתקנת משנה (א)(1), וכן ישלח את רשימת עובדי השירות המועסקים במוסד הפטור, כאמור בתקנת משנה (א)(2).

14. בקשה לחידוש תקציב תכלול את דין וחשבון כספי שנתי וההכנסות וההוצאות לשנת הכספים האחרונה.

15. (א) המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד פטור (להלן - השתתפות המדינה), שמתקיימים בו התנאים המפורטים בתקנה 3; השתתפות המדינה תהיה בשיעור של 55% מתקן הבסיס.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאי השר להורות על השתתפות בתקציב של מוסד פטור בשיעורים המפורטים להלן ובלבד שמוסדות בעלי מאפיינים דומים יזכו להשתתפות בשיעור זהה בתחומים שלהלן:

(1) 55% משיעור ההשתתפות במוסדות רשמיים דומים - במוסדות שבהם טווחי הכיתות א' עד ו', א' עד ח', בעד רכז ביטחון ;

(2) ההשתתפות בשיעור 55% בעד תוספת שעות טיפוח לפי תלמיד, באופן יחסי, כך שתלמיד שלומד במוסד פטור שמדד הטיפוח שלו הגבוה ביותר יהיה זכאי לתוספת שעות טיפוח גדולה פי 3 מתלמיד שלומד במוסד פטור שמדד הטיפוח שלו הנמוך ביותר ;

(3) ההשתתפות בשיעור 55% בעד תוספת שעות תמריץ לכיתה תקנית לפי הטבלה שלהלן :

מספר תלמידים	תוספת שעות תמריץ
20	0
21	0.2
22	0.4
23	0.6
24	0.8
25	1
26	1.2

1.4	27
1.6	28
1.8	29
2	30
2.2	31
2.4	32
2.6	33
2.8	34
3	35
3.8	36
5	37
6.2	38
7.4	39
8.6	40

מוסד פטור המקבל תקציב מהמדינה יגיש דין וחשבון כספי בכל עת שדרש זאת המנהל הכללי או מי מטעמו.	16.	דין וחשבון כספי
לא העביר בעל מוסד פטור או מנהלו דין וחשבון כספי או מסמכים מנהליים וכספיים לפי דרישת המנהל הכללי או מי מטעמו, רשאי השר או מי שהוא הסמיכו לכך להורות על הפסקת התקצוב, ובלבד שנתן למוסד החינוך הזדמנות להביא את טענותיו לפניו ולתקן את הדרוש תיקון.	17.	הפסקת תקצוב
תקנות אלה יעמדו בתוקפן שנה ממועד פרסומן.	18.	תוקף

תוספת ראשונה
(תקנה 7(ח))

טופס רישום למוסד פטור

	מס' טופס		
	כתובת הבעלות	מס' זיהוי של הבעלות (מ.ר.)	שם הבעלות על מוסד הפטור

פרטי התלמיד

		תאריך לידה	מין התלמיד	מס' זהות	שם פרטי
דירה	מס' כניסה	שם הרחוב			
	בית				
			יש צורך בהנגשה: כן / לא		
מיקוד	שם יישוב מגורים	אם כן, יש למלא את הטופס המתאים ברשות			

* חובה למלא אם ההורים אינם גרים באותה כתובת הרושם - אם הרושם אינו הורה של הנרשם יש לצרף הרשאה. מעמד הרושם - יש לסמן במעגל: 1. הורה 2. אפוטרופוס

אני מצהיר שכל הפרטים הרשומים לעיל נכונים.

שם הרושם	מס' זהות	חתימת הרושם	תאריך רישום

אישור קבלת הבקשה-

פרטי התלמיד

שם משפחה	שם פרטי	מס' זהות	מס' טופס

אנו מאשרים את קבלת הבקשה. אישור זה אינו מהווה תעודת כניסה למוסד הפטור; ההודעה על שיבוץ וקביעת גובה שכר הלימוד תשלח בנפרד; הודעה זו תכלול אישור קבלה וכניסה למוסד. הכניסה למוסד היא בתאריך _____.

הצהרת הרשם - אני מצהיר בזה כי רשמתי את כל הפרטים לאחר שראיתי אותם במסמכים שהוצגו לפי, והרושם קיבל את העתק תקנון המוסד וחתם עליו בפני.

שם הרשם	מס' זהות	חתימת הרשם	תאריך הבקשה

ב _____ התשפ"ג (_____ ב 2023)

[תאריך עברי] ([תאריך לועזי])

(חמ _____ -3)

יואב קיש

שר החינוך

דברי הסבר

לכותרת התקנות

מוצע לקבוע, כי ההוראות שבתקנות יקבעו כהוראת שעה. הוראת השעה תמנע פגיעה במוסדות הפטור בשל אי תקצובם. תקופת הביניים תאפשר בחינת יישום התקנות.

1 תקנה

מוצע לקבוע הגדרות המשמשות לתקנות אלה. בין השאר מוצע להגדיר את המונח "לימודי חול" כמקצועות הלימודים הכלליים בתכנית היסוד ובהם שפה עברית, מתמטיקה (חשבון), שפה נוספת, תנ"ך, טבע, היסטוריה, חינוך מורשת, ופעילות גופנית.

עוד מוצע לקבוע את המונח "קבוצה תרבותית ייחודית" כקבוצת אוכלוסייה שיש לה מאפיינים תרבותיים ייחודיים ובכלל זה קבוצת האוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים במוסד חינוך לימודי קודש, כאשר ככל שהשר יכיר בעתיד בקבוצה נוספת, הדבר יקבל ביטוי בתקנות כך שזו תצוין במפורש בתקנות.

כמו כן מוצע לקבוע את המונח "לימוד יחודי" כחינוך שיטתי, הכולל מקצועות לימוד ודרך לימוד הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית הלומדת בו בהתאם למאפייניה הייחודיים.

עוד מוצע לקבוע את המונח "תזכיר הסבר" כמסמך המפרט את התנהלות מוסד החינוך, לרבות רקע כללי על המוסד, הדרך החינוכית, שיטת הלימוד במוסד, סדר היום במוסד, נוהלי המשמעת ואמצעי הפיקוח של המוסד על נוכחות התלמידים.

2 תקנה

מוצע לקבוע שבקשה למתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך תוגש בכתב ובחתימות בעל המוסד ומנהל המוסד במועד שבו מוגשת בקשה לרישיון לפי חוק פיקוח על בתי ספר, ותכלול, בנוסף לפרטים שנכללו בבקשה מסמכים נוספים הנדרשים לצורך בחינת הבקשה למתן ההוראה.

3 תקנה

מוצע לקבוע כי לא תינתן הוראת פטור לגבי מוסד פטור אלא אם כן הוא יעמוד בתנאים המפורטים בתקנה.

4 תקנה

מוצע לקבוע כי שר החינוך, לאחר ששקל את הדברים ומצא כי מתקיימים התנאים והנסיבות לפי תקנות יתן הוראת פטור למוסד לפי סעיף 5(א) לחוק הלימוד. עוד יקבע שהודעה על ההחלטה תינתן לבעל המוסד, למנהלו ולרשות החינוך המקומית שבתחומה פועל מוסד הפטור.

5 תקנה

מוצע לקבוע כי במידה ולא יהיה למוסד רישיון (אישור הפעלה), לפי התנאי הקבוע בתקנה 3(1) תפקע הוראת הפטור. במידה ולא יתקיימו תנאים אחרים בתקנה 3, ניתן יהיה לבטל את הוראת הפטור ובלבד שבטרם תבוטל ההוראה, תינתן התראה פרק זמן סביר טרם קבלת ההחלטה על הביטול לבעל המוסד.

6 תקנה

מוצע לקבוע כי בצד השמירה על האוטונומיה הפדגוגית הרחבה הנתונה למוסד פטור, בעל המוסד, מנהל המוסד ימסרו למפקח הממונה על המוסד את כל הידיעות שיבקש בקשר עם תקנות אלה, ויאפשרו לו לפקח במוסד על קיום תקנות אלה. עוד יקבע כי בעל המוסד ומנהל המוסד ימלאו אחר הוראות המפקח שימסרו למנהל המוסד הנוגעות לקיום הוראות תקנות אלה. עוד יקבע בתקנות בהקשר זה כי גורמים אלה ישתפו פעולה עם המפקח. כמו כן יקבע שיהיה על מנהל המחוז להודיע לבעל המוסד ולמנהל המוסד את שם המפקח שממונה על המוסד.

תקנות 7 - 8

מוצע לקבוע כי יתקיימו הסדרי רישום במוסד הפטור. בכלל זה יקבע כי מנהל מוסד הפטור הוא יהיה הרשם. בכדי לקיים הסדרי רישום תקינים, ולהבטיח כי תלמידים מבקרים במוסד חינוך מאושר כלשהו מחד ולאפשר ידוע הציבור מאידך, יקבע כי הרשם הראשי שהוא מנהל מחלקת החינוך ברשות החינוך המקומית יהיה ממונה ואחראי על נושא הרישום גם לגבי מוסד פטור. במסגרת זו יהיה על הרשות לדאוג לפרסם באילו מוסדות פטור מתקיים רישום ובאילו מועדים, כך שיובטח בין היתר ידוע הציבור ומועדים מוגדרים לכלל המוסדות. כמו כן הדבר יאפשר דיווח מסודר לרשות המקומית וכך רשות החינוך המקומית תדע היכן רשומים התלמידים. ויובהר, אין במתן הסמכות לרשם הראשי לדאוג להסדרי הרישום בכדי ליתן סמכות שיבוץ במוסד פטור. עוד מוצע לקבוע כי במסגרת הליכי הרישום יוצג לרושם, קרי להורה או לאפוטרופוס של הילד תקנון המוסד, כי ההורה יקבל את התקנון ויחתום שהוא מתחייב לעמוד בתנאיו.

תקנה 9

מוצע לקבוע כי הורה התלמיד או אפוטרופוס הבאים לרשום את התלמיד יביאו עמם תעודת זהות. ככל שמדובר באפוטרופוס, עליו להציג שמונה לכך כדין על ידי בית משפט.

תקנה 10

מוצע לקבוע כי הוראות תקנה 12(ב) ו-12(ג) לתקנות הרישום, שעניינה ניהול תעמולה במועד הרישום תחול ויראו "תעמולה" כהסעה או הולכה ברגל במאורגן של רושמים למשרד הרישום או למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, בין שהוצאות ההסעה הן על חשבון הרושמים ובין על חשבון כל אדם אחר, וכן כל פעולת הסברה הבאה לשכנע רושם לרשום או להימנע מלרשום תלמיד למוסד שבו ניתן חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי או למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי או למוסד פטור והתעמולה מבוצעת בדרכים אלה, כולן או מקצתן – באסיפות או בהתכנסויות אחרות בין ברשות הרבים ובין ברשות היחיד; באמצעות מודעות שהודבקו או פורסמו בימי הרישום ברשות הרבים, מלווה בהשמצות לרבות הוצאת שם רע כאמור בחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, על מוסד רשמי או על מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי או על מוסד פטור, על מפקחיהם, מנהליהם, מוריהם ועובדיהם האחרים או על החינוך הניתן במוסדות האמורים או על ההווי בהם; מלווה במתן תמורה כגון כסף, שווה כסף או הנאה חמרית או מלווה באיום כלשהו לעשות מעשה המהווה עבירה פלילית או באיום למנוע מהרושם הנאה כלשהי עקב רישום למוסד

תקנה 11

מוצע לקבוע כי מועדי הדיווח של מנהל המוסד למשרד החינוך ולרשויות החינוך המקומיות הרלבנטיות

¹⁰ ס"ח התשכ"ה, עמ' 240.

באמצעות הרשם הראשי או מי מטעמו, כך שדיווח מתאים יינתן תוך 10 מיום שבו ילד נרשם או ממועד שהוחלט שהתלמיד יעבור למוסד אחר.

כן מוצע לקבוע כי במידה ותלמיד הפסיק ללמוד במוסד פטור, לרבות הפסקת ביקורים במוסד, תינתן הודעה על כך בתוך 10 ימים מיום שנודע על כך למנהל.

בנוסף, בכדי לאפשר לימוד סדיר יהיה על מנהל המוסד לדווח מדי חודש את רשימת התלמידים בכל כיתה ומספר הזהות שלהם.

תקנה 12

מוצע לקבוע כי במקרה שבו תלמיד המופיע ברשימת התלמידים או שאמור ללמוד במוסד לא הגיע ללימודים, יינתן על כך דיווח עם פתיחת שנת הלימודים ולא יאוחר מיום כ"ג בתשרי בכל שנת לימודים. דיווח יינתן למנהל מחלקת החינוך, למפקח הממונה של המוסד ולממונה המחוזי על הביקור הסדיר במשרד החינוך.

תקנה 13

בפסקה (א) המוצעת מוצע לקבוע כי מוסד המבקש לראשונה תקציב מהמדינה, יגיש בקשה זו ששה חודשים לפני ראשית שנת לימודים עבורה מבוקש התקציב. יקבע שבבקשה יכללו פרטים בדבר הצעת התקציב, רשימת המורים ורשימת עובדי השירות, הכוללת בין היתר את שמם, מספר הזהות, גילם ותפקידם במוסד, משכורות העובדים והוצאות קיום המוסד לרבות לשירותים ולבניינים שבהם הוא פועל.

בפסקה (ב) מוצע לקבוע כי בראשית כל שנת לימודים ולא יאוחר מחודש חשון, תשלח רשימת המורים ועובדי השירות שמועסקים במוסד, הכוללת את הפרטים האמורים בפסקה (א) לעיל.

תקנה 14

מוצע לקבוע כי בקשה לחידוש תקצוב תכלול דין וחשבון כספי והכנסות והוצאות לשנת הכספים האחרונה.

תקנה 15

מוצע לקבוע כי המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד פטור, שמתקיימים בו התנאים בתקנה 3, בשיעור של 55% מתקן הבסיס, הכל בכפוף לקיומו של תקציב.

בנוסף מוצע לקבוע כי השר יהיה רשאי להוראות על השתתפות בשיעור של 55% בתקציבים של נושאים נוספים בהם גמול רכז ביטחון, שעות מדד טיפוח ושעות תמריץ, בכפוף לקיומו של תקציב.

תקנה 16

מוצע לקבוע כי מוסד פטור יגיש דו"ח כספי בכל עת שידרש על ידי המנהל הכללי של משרד החינוך או מי מטעמו.

תקנה 17

מוצע לקבוע כי במידה ולא העבירו בעל המוסד או מנהלו דו"ח כספי או מסמכים מינהליים וכספיים, לפי דרישת המנהל הכללי או מי מטעמו, רשאי השר או מי שהסמיך השר לכך להורות על הפסקת התקצוב ובלבד שטרם ההחלטה על הפסקת תקצוב תינתן התראה פרק זמן סביר טרם קבלת ההחלטה על הפסקת התקצוב לבעל המוסד.

תקנה 18

מוצע לקבוע כי התוקף של הוראת השעה יעמוד על שנה מיום פרסום התקנות.

נספח ד

החלק הרלוונטי מדוח מבקר המדינה

עמ' 100

מבקר המדינה | דוח שנתי 2020 | 170



משרד החינוך

החינוך החרדי והפיקוח עליו



החינוך החרדי והפיקוח עליו

רקע

תלמידי החינוך החרדי הם כ-30% מתלמידי מערכת החינוך העברי בישראל, וחלקם בה גדל בהתמדה. שלא כמו החינוך הממלכתי, רובם המוחלט של מוסדות החינוך החרדיים הם בבעלות פרטית של עמותות (בעלויות), והן המעסיקות את עובדי ההוראה (עו"ה). יש מוסדות חינוך נפרדים לזרמים חרדיים שונים וכן בתי ספר נפרדים לכל מגדר. תקצוב מוסדות החינוך החרדיים משתנה בהתאם לסוג הבעלות ולשיעור לימודי ליבה¹. בשנת 2014 הקים משרד החינוך את המחוז החרדי (המחוז), כדי לקיים פיקוח נפרד ומותאם לחינוך החרדי.

נתוני מפתח

4.4 מיליארד ש"ח

תקציב משרד החינוך בשנת התשע"ח
לחינוך החרדי היסודי והעל-יסודי.
סך תקציב המשרד לשנת התשע"ח-
כ-50 מיליארד ש"ח

29.7%

מתלמידי החינוך העברי היסודי
למדו בשנת התשע"ח בפיקוח חרדי.
בהתשפ"ג (2022-2023) צפוי שיעורם
לגדול ל-31%

446,000

תלמידים חרדים למדו בשנת
התשע"ט בכ-6,600 מוסדות חינוך.
את המוסדות הפעילו יותר מ-1,000
בעלויות

13% מהבנים ו-21% מהבנות

שלמדו בשנת התשע"ז בכיתה י"ב במוסדות החרדיים
המגישים לבחינות בגרות זכאים לתעודת בגרות

84% מהבנים

במוסדות החינוך העל-יסודי החרדי למדו במוסדות שאין
בהם לימודי ליבה. 56% מהבנים במוסדות החינוך היסודי
החרדי למדו לימודי ליבה חלקיים

76%

שיעור התלמידים במחוז החרדי
שלמשרד החינוך אין נתונים מלאים
על עו"ה המלמדים אותם

40%

מספרי הלימוד לחרדים שמשרד החינוך
אישר הם ספרים ישנים שהתאמתם
לתוכנית הלימודים חלקית בלבד

60% מהבנות

ממשיכות ללימודים בסמינרים להוראה,
לאחר שעמדו במבחני סאלד - מבחנים
המחליפים חלק ממבחני הבגרות

1. לימודי ליבה - לימודי יסוד בחינוך הממלכתי. מקצועות ליבה (יסוד) הם מקצועות החובה שקבע משרד החינוך, והם בסיס משותף ומחייב לכלל מוסדות החינוך.

פעולות הביקורת

במרץ - אוגוסט 2019 בדק משרד המבקר היבטים בחינוך החרדי ובפיקוח עליו. נבדקו הנושאים האלה: תמונת מצב - היעדים וההישגים הלימודיים של התלמידים החרדים; עו"ה במגזר החרדי - נתונים שיש למשרד החינוך, העסקה, הכשרה והשתלמויות; ספרי הלימוד במגזר החרדי בתחומי הליבה; היקף לימודי היסוד בחינוך היסודי החרדי; הפיקוח הכולל והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים; הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים במעמד "פטור" - המלמדים לימודי ליבה בשיעור של 55% (מוסדות "פטור"); והפיקוח המינהלי והפיננסי על בעלויות ועל מוסדות חינוך.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- ❶ מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית), שמטרתם לספק מידע פדגוגי אובייקטיבי לצורך זיהוי בעיות וכשלים ולשיפור ההוראה בבתי הספר, מתקיימים רק בחלק קטן מבתי הספר החרדים ובאלו שהם מתקיימים הם מבוצעים במתכונת חלקית. בפועל, הישגי התלמידים במוסדות החרדיים, המשתתפים במבחני המיצ"ב במקצועות המתמטיקה והעברית, נופלים מההישגים הארציים.
- ❷ משרד החינוך לא קבע יעדים במבחני המיצ"ב למגזר החרדי והיעדים שהוא קבע למגזר החרדי בנוגע לזכאות לבגרות הם נמוכים לעומת יעדי הזכאות הכלל-ארציים.
- ❸ רוב מוסדות החינוך החרדיים אינם מדווחים למשרד החינוך על מצבת עו"ה שלהם, ולכן למשרד אין נתונים מלאים על עו"ה במגזר החרדי, דבר הפוגע ביכולות הניהול והפיקוח שלו.
- ❹ יש מחסור חמור במורים גברים חרדים למקצועות הליבה. במוסדות החינוך לבנים מלמדים גם מי שאין להם תעודת הוראה. מעט עו"ה חרדיים משתתפים בהשתלמויות שעורך משרד החינוך.
- ❺ יש מחסור בספרי לימוד עדכניים מאושרים ומותאמים למגזר החרדי. בבתי ספר חרדיים משתמשים בספרי לימוד לא מאושרים, ולמשרד החינוך אין מידע מסודר בנושא.
- ❻ לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, היקף לימודי הליבה המלא שנקבע לבתי הספר החרדיים קטן מהמחויב ביתר זרמי החינוך. בדיקת שיעור לימודי הליבה שמבצע משרד החינוך אינה נוגעת לשעות הלימוד הנדרשות בכל מקצוע.
- ❼ משרד החינוך אינו מפקח פיקוח מיטבי על מוסדות "הפטור", המתקצבים בכ-250 מיליון ש"ח בשנה.
- ❽ הפיקוח, הבקרה והאכיפה של משרד החינוך על הבעלויות ועל הדרך שבה הן מנצלות את התקציב הניתן להן מצומצמים ביותר. נמצאו מקרים שבהם בעלויות פגעו בשכר עובדיהן.



הקמת המחוז החרדי וזרם החינוך הממלכתי-חרדי ופעולתם מקרבים את החינוך החרדי ליעדים פדגוגיים. עם זאת, הפערים בין החינוך החרדי לבין שאר הזרמים עדיין גדולים מאוד. פעולות בתהליכי שיפור - בשנת 2019 החל המינהל לבצע בקרות רב-תחומיות בבתי ספר יסודיים חרדיים, אך הן עדיין חלקיות ומצומצמות. כמו כן, משרד החינוך הקים בשנים האחרונות שישה מרכזים אזוריים לפיתוח סגלי הוראה (פסג"ה) המקיימים השתלמויות לעו"ה חרדים.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי שמשרד החינוך יקבע יעדים למגזר החרדי ויפעל להשגתם. ראוי גם שישקול דרכים להרחבת מספר בתי הספר המשתתפים במבחני המיצ"ב ובמבחני הבגרות ויפעל להגדלת שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ושיעור הזכאים לתעודת בגרות.

ראוי שמשרד החינוך יסדיר את העסקת עו"ה במגזר החרדי מבחינת הדרישות ההכרחיות שיש לעמוד בהן, לרבות הכשרתם והדיווח עליהם. ראוי גם שיפעל מול הבעלויות לקבלת מידע על כלל עו"ה כדי לייצר מסד נתונים בסיסי שיאפשר לזהות את הפערים ואת הצרכים.

ראוי שהמשרד ינקוט צעדים להגדלת מספר המורים המוכשרים ללמד מקצועות ליבה ושיפעל, בשיתוף פעולה עם המוסדות החרדיים להכשרת עו"ה, להתאמת תוכניות הלימוד לנדרש.

על המשרד גם לוודא שספרי הלימוד המותאמים לחרדים הם עדכניים, לפעול להגברת השימוש בספרי לימוד שאישר ולבחון דרכים לעידוד השתתפותם בתוכנית השאלת ספרים. ראוי שמשרד החינוך יבחן את תוכנית היסוד שנקבעה בשנת 2011 בכל הנוגע ללימודי ליבה מול המציאות המשתנה.

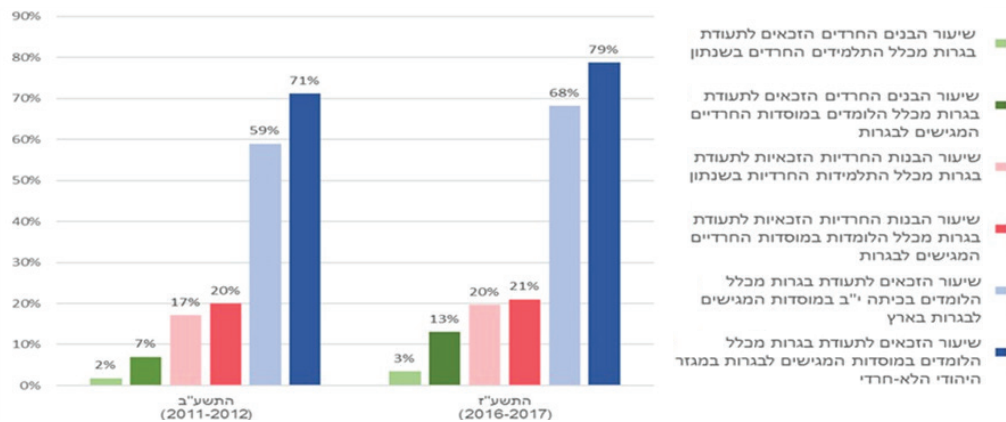
על משרד החינוך להסדיר את מתכונת הבקרה במוסדות "הפטור". ראוי שיפעל להגברת יעילותם של מנגנוני הבקרה והאכיפה וכי יבחן את קביעתם של אמצעי אכיפה נוספים כנגד בעלויות הפוגעות בתנאי העסקת עובדים.

סיכום

בצד הרצון לשמור על הייחוד התרבותי של החינוך במגזר החרדי, שלווה במתן עצמאות לזרם זה אך גם במתן תקציבי מדינה, חשוב לקיים מערכת של דרישות פיקוח ואכיפה. באמצעותה יש להבטיח שמערכות החינוך החרדיות ישמרו על הכללים שקבע משרד החינוך ויספקו לתלמידים מיומנויות וידע שיאפשרו להם להתפרנס בעתיד באופן ההולם את כישוריהם. הדבר חשוב שבעתיים לנוכח תחזית הגידול במגזר החרדי והצורך בשילובו הראוי במשק הלאומי.



שיעור הזכאים לתעודת בגרות, לפי מגדר, מגזרים ומוסדות לימוד; התשע"ב (2011-2012) והתשע"ז (2016-2017)



המקור: נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החינוך החרדי והפיקוח עלי

מבוא

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹ (להלן - הלמ"ס) בסוף שנת 2016 שיעור אוכלוסיית החרדים מכלל האוכלוסייה בישראל היה כ-11%, והוא צפוי לגדול ל-32% בשנת 2065. בדוח של מבקר המדינה משנת 2019² שעסק בנושא ההשכלה הגבוהה במגזר החרדי (להלן - הדוח מ-2019) צוין כי על פי נתוני הלמ"ס שיעור התעסוקה במגזר החרדי נמוך, בייחוד בקרב הגברים. בהתאם לזאת, גם ההכנסה הממוצעת במגזר החרדי נמוכה בהרבה מזו של יהודים לא-חרדים, ושיעור העוני במגזר זה גבוה משיעור העוני בקרב היהודים הלא-חרדים. בדוח מ-2019 עלה כי פערי התעסוקה וההכנסה בין חרדים אקדמאים לבין יהודים לא-חרדים אקדמאים מצטמצמים מאוד³. ממחקר שפורסם עולה כי העובדה שרוב הסטודנטים הגברים החרדים לא למדו מקצועות ליבה⁴ (להלן - ליבה או יסוד) בגיל התיכון פוגעת מאוד ביכולתם להשלים תואר אקדמי⁵.

בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018)⁶ למדו במערכת החינוך בישראל כ-1,750,000 תלמידים, מהם כמיליון בחינוך היסודי, 295,000 בחטיבת הביניים ו-438,000 בחינוך העל-יסודי. בישראל פועלים גם מוסדות שאינם רשומים במשרד החינוך, הם פועלים ללא רישיון כנדרש בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), משרד החינוך אינו מכיר בהם, אינו מתקצב אותם, אינו מפיק עליהם ואינו אוסף נתונים עליהם. על פי אומדן הביקורת מדובר בכ-25,000 תלמידים חרדים בשנת התשע"ט (2018 - 2019). דוח זה אינו נוגע למוסדות שאינם רשומים ולולומדים בהם. בלוח 1 שלהלן מוצגת החלוקה לפי מגזרי הפיקוח של משרד החינוך:

- 1 הלמ"ס, הודעה לתקשורת 195/2018 (27.6.18), אוכלוסיית ישראל לפי דת והגדרה עצמית של מידת דתיות.
- 2 מבקר המדינה, דוח שנתי 69 ב (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי", עמ' 186-2061, 2011, 2021.
- 3 שם, עמ' 2022.
- 4 ליבה - "לימודי יסוד בחינוך הממלכתי". מקצועות ליבה (יסוד) הם מקצועות החובה שקבע משרד החינוך, והם בסיס משותף ומחייב לכלל מוסדות החינוך.
- 5 איתן רגב, אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (דצמבר 2016) עמ' 186.
- 6 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת ביוני. שנות הלימודים יכוננו להלן לפי השנה העברית שמתחילה בחודש ספטמבר של אותה השנה.



לוח 1: תלמידים במערכת החינוך, לפי מגזרי פיקוח, שנת התשע"ח (באלפים)⁷

סה"כ	חינוך ערבי	חינוך חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי-יהודי	
1,019	245 (24%)	231 (23%)	143 (14%)	400 (39%)	יסודי
295	85 (29%)	-----	43 (14%)	167 (57%)	חטיבת ביניים
438	109 (25%)	88 (20%)	53 (12%)	188 (43%)	על יסודי
1,752	439 (25%)	319 (18%)	239 (14%)	755 (43%)	סה"כ

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה הצליב בין נתוני משרד החינוך⁸ לשנת התש"ף (2019 - 2020) בנוגע להתפלגות הגיאוגרפית של תלמידי מוסדות החינוך היסודי והעל-יסודי לפי מגזרי הפיקוח של משרד החינוך, לבין נתוני הלמ"ס⁹ בנוגע לאשכול החברתי-כלכלי של היישובים שבהם ממוקמים המוסדות הללו. בתרשים 1 שלהלן מוצגים שיעורי התפלגותם של התלמידים הללו, בתוך כל מגזר, לפי האשכול החברתי-כלכלי¹⁰, לפי תוצאות ההצלבה. מהתרשים אפשר ללמוד כי מרבית התלמידים (68%) במגזר הפיקוח החרדי משתייכים לאשכולות 1 ו-2, האשכולות הנמוכים ביותר מבין האשכולות שהגדירה הלמ"ס.

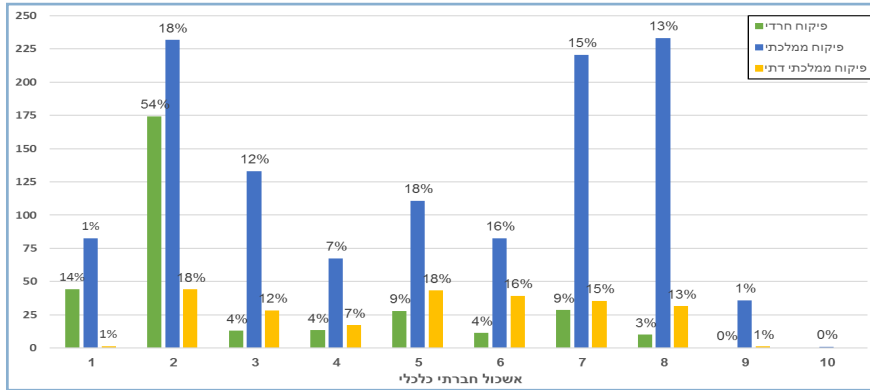
7 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018 (4.9.18), לוח 8.11: תחזית תלמידים בחינוך היסודי(1); לוח 8.17: תחזית תלמידים בחינוך העל יסודי(1).

8 מאתר שקיפות בחינוך וממערכת איתור מוסדות. <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/IMS/HomePage.htm>.

9 הלמ"ס, אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015 (5.8.19), לוח 8: יישובים (עיריות, מועצות מקומיות, ויישובים בתוך מועצות אזוריות), לפי סדר אלף-ביתי: ערך מדד חברתי-כלכלי 2015, דירוג ואשכול, ושינויים לעומת 2013; לוח 9: יישובים בתוך מועצות אזוריות, לפי סדר אלף-ביתי של שמות המועצות האזוריות, ובתוך כל מועצה אזורית - לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי 2015; לוח 10: יישובים עבורם מדד חברתי-כלכלי 2015 לא חושב, לפי סדר אלף-ביתי של שמות המועצות האזוריות והיישובים.

10 בחישוב זה לא נכללו בתי ספר שנמצאים ביישובים שלא נמצא או לא חושב עבורם מדד אשכול חברתי-כלכלי בפרסומי הלמ"ס האמורים.

תרשים 1: שיעור התלמידים במערכת החינוך, לפי אשכול חברתי-כלכלי בכל מגזר, שנת התש"ף



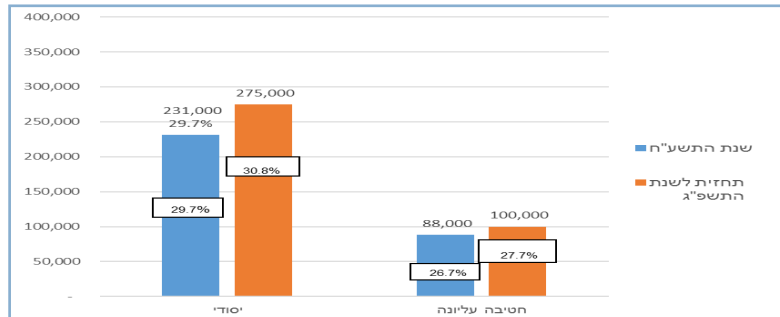
על פי נתוני משרד החינוך והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת התשע"ח למדו בחינוך העברי¹¹ כ-778,000 תלמידים ביסודי וכ-330,000 בחטיבה העליונה. בתרשים 2 שלהלן מופיעים נתוני הלמ"ס¹² על מספר התלמידים שלמדו בשנת התשע"ח במוסדות החינוך החרדי הנתונים לפיקוחו של משרד החינוך (להלן - גם חינוך חרדי, מי שלומד בחינוך חרדי יכונה להלן - חרדי). בתרשים מוצג מספר התלמידים החרדים בבתי הספר היסודיים (כיתות א'-ח') בשנת לימודים זו, מספר התלמידים החרדים בחטיבה העליונה (כיתות ט'-י"ב), התחזית בדבר מספרם הצפוי בשנת התשפ"ג (2022 - 2023) ושיעורם מתוך כלל הלומדים בחינוך העברי.

11 בחינוך העברי נכללים כל הלומדים במערכת החינוך למעט הלומדים בחינוך הערבי.

12 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018 (4.9.18), לוחות 8.11, 8.17.

תרשים 2: מספר הלומדים בחינוך החרדי בשנת התשע"ח, התחזית בדבר מספרם הצפוי בשנת התשפ"ג ושיעורם מכלל הלומדים בחינוך העברי באותה שכבת הגיל (מעוגל לאלפים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עד שנת 2014 האגף לחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) שבמשרד החינוך היה הגוף שפיקח על החינוך החרדי. הועסקו בו 9 מפקחים, והם פיקחו על 4,566 מוסדות חינוך, בהם כ-350 אלפי תלמידים (יחס של מפקח אחד ל-507 מוסדות).

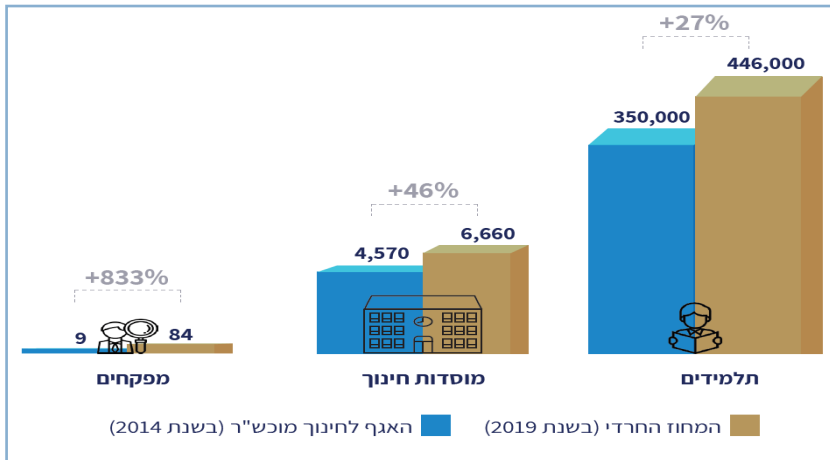
המחוז החרדי (להלן - המחוז) החל לפעול בראשית שנת הלימודים התשע"ד (2013 - 2014) במקום האגף לחינוך מוכש"ר. הקמת המחוז נועדה להסדיר את החינוך החרדי, להגדיל את מספר המפקחים ולהנהיג עבודה במתכונת תרבותית ייחודית ומותאמת לחינוך החרדי. כמו כן, במקביל, משרד החינוך הקים את זרם החינוך הממלכתי-חרדי (להלן - ממ"ח) הפועל בכפיפות מלאה למשרד החינוך, דבר המאפשר שליטה בתוכני הלימוד ובהעסקת כוח אדם במוסדות החינוך.

במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017 - 2022, קבע המחוז כמה יעדים מרכזיים ובהם: קידום הישגים לימודיים במקצועות - עברית, אנגלית, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה; הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה - הגדלת מספר המשתתפים בהשתלמויות מקצועיות וגיוון בהשתלמויות; הכשרת מורים גברים למקצועות שהוזכרו לעיל; בינוי ושיפור תשתיות לימוד; חיזוק הבסיס הממלכתי המשותף במגזר החרדי - גידול במספר המוסדות הממ"ח; מתן אופק תעסוקתי לתלמידים ושילובם בחברה.

במסגרת הקמת המחוז עלה מספר המפקחים על החינוך החרדי. בשנת 2019 העסיק המחוז 84 מפקחים, והם פיקחו על 6,664 מוסדות ובהם כ-446 אלפי התלמידים שבמחוז (יחס של מפקח אחד ל-79 מוסדות). יש לראות בחיוב את העלייה במספר המפקחים.

בתרשים 3 שלהלן מוצגים השינויים שחלו מאז הקמת המחוז:

תרשים 3: מספר התלמידים, מוסדות החינוך והמפקחים ערב הקמת המחוז החרדי, 2014 ו-2019 (באלפים)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סוגי המוסדות הפועלים בחינוך החרדי ומספר הלומדים בהם

מערכת החינוך החרדי מבוזרת מאוד. יש מוסדות חינוך נפרדים לזרמים חרדיים שונים. נוסף על כך, במוסדות החינוך קיימת הפרדה מגדרית, אשר מתחילה עוד בגיל הרך. חלקם הניכר של מוסדות הלימוד החרדיים נמצא בבעלות פרטית של מגוון עמותות (להלן - בעלויות) והן אשר מעסיקות את עובדי ההוראה (להלן - עו"ה). לפי נתוני משרד החינוך, בספטמבר 2019 היו יותר מ-1,000 בעלויות שהמדינה תקצבה. תקצוב מוסדות החינוך החרדיים ושיעור לימודי הליבה בהם משתנים על פי סוג הבעלות. להלן סוגי המוסדות הפועלים בחינוך החרדי (גילי 3-18):

1. מוסדות חינוך לגילי קדם-יסודי (גני ילדים): רובם (כ-5,000) פועלים בבעלויות פרטיות. כ-120 גני ילדים פועלים במסגרת רשמית ממ"ח.

2. מוסדות חינוך לגילי יסודי (כיתות א'-ח):

א. בתי ספר ממלכתיים-חרדיים (ממ"ח): הזרם הממ"ח החל לפעול מאז שנת 2014, עם הקמת המחוז. בתי ספר ממ"ח פועלים בדרך דומה לבתי הספר הממלכתיים-דתיים ולפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. הם נתונים לפיקוח ישיר של מפקחי המחוז, מחויבים לתוכנית הלימודים של משרד החינוך, לרבות לימודי ליבה מלאים. המדינה מתקצבת אותם בתקציב



מלא. את עו"ה בממ"ח מעסיק משרד החינוך. בממ"ח נלמדים לימודי ליבה כמו בחינוך הממלכתי וכן מונהג פיקוח דומה. יש לראות בחיוב את הקמת הממ"ח ואת פעילותו.

ב. **בתי ספר מוכש"ר השייכים לרשתות:** בתי ספר אלה שייכים לרשת "רשת מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף (ע"ר)" (להלן - המעיין או מעיין החינוך התורני) ולרשת "מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר)" (להלן - החינוך העצמאי) (להלן - רשתות). בתי ספר אלו מתוקצבים על ידי משרד החינוך באופן מלא (100%) בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹³ ובהתאם מחויבים בלימודי ליבה מלאים.

ג. **בתי ספר מוכש"ר אחרים:** בתי ספר אלו שייכים לבעלויות שאינן מאוגדות ברשתות (להלן - מוכש"ר אחר). הם מתוקצבים בשיעור של 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי¹⁴ ובהתאם מחויבים ב-75% מלימודי הליבה.

ד. **בתי ספר במעמד "פטור" (תלמודי תורה):** אלו הם מוסדות חינוך המיועדים בדרך כלל לבנים (להלן - מוסד פטור). המדינה משתתפת בתקציב שעות הלימוד שלהם בשיעור של 55% בלבד מתקן הבסיס ובהתאם מחויבים ללמד בהם 55% מלימודי הליבה.

3. מוסדות חינוך לגילי תיכון (כיתות ט'-י"ב):

א. מוסדות חינוך תרבותיים-ייחודיים (קרואים גם ישיבות קטנות): במוסדות אלה נערים חרדיים לומדים לימודי קודש בלבד (להלן - תרבותי-ייחודי). מוסדות אלו פועלים מכוח חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008. המוסדות נמצאים בבעלות פרטית, מתוקצבים ב-60%, אינם מחויבים בלימודי ליבה ומשרד החינוך מפקח עליהם בנושאים ארגוניים בלבד. עם סיום הלימודים בהם, עוברים הנערים ללמוד בישיבה "גדולה". חלק מתלמידים אלו למדו לימודי ליבה בבתי ספר יסודיים, אך הם הופסקו עם המעבר לישיבות הקטנות.

ב. **ישיבות תיכוניות:** ישיבות אלו הן מוסדות מכווני בגרות המיועדים לבנים. הן מתוקצבות ב-100%; במסגרת מוסדות אלו גם בתי ספר תיכוניים טכנולוגיים חרדיים.

13 ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כפי שתוקן בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ב-1992.

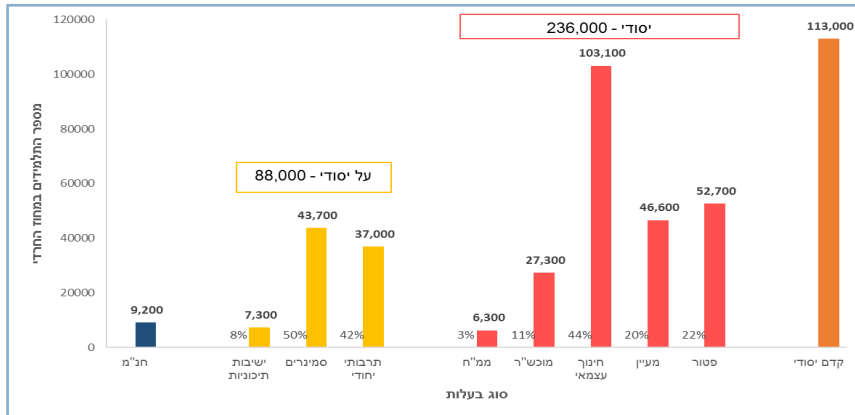
14 ס' 9 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953.

ג. סמינרים: הסמינרים מיועדים לבנות בגילי התיכון והם מתוקצבים ב-100%. בוגרות הסמינרים נבחרות במבחני סאלד¹⁵, במבחני בגרות או בשניהם, בחלקם או במלואם.

4. בתי ספר לחינוך מיוחד: אלו בתי ספר במעמד "מוכר", ובהם לומדים תלמידים הן בגילי היסודי והן בגילי התיכון. בתי הספר האלו מתוקצבים ב-100%.

לפי משרד החינוך, במוסדות החינוך החרדי למדו בשנת התשע"ט כ-446,000 תלמידים. בתרשים 4 שלהלן נתונים שמסר במרץ 2019 המחוז על מספר התלמידים הלומדים במוסדות שבפיקוחו ועל התפלגותם לפי סוגי המוסדות:

תרשים 4: מספר התלמידים במחוז החרדי, לפי סוגי המוסדות, התשע"ט (מעוגל למאות)



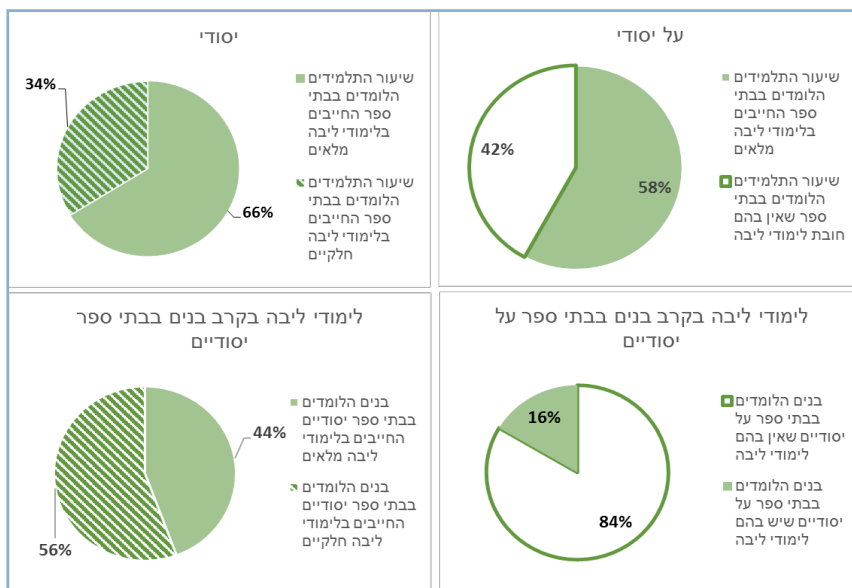
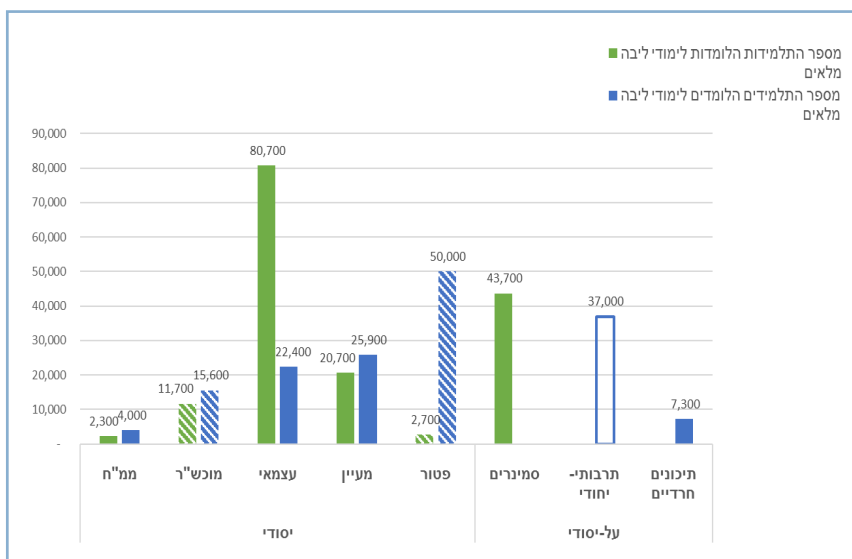
על פי נתוני המחוז החרדי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 5 שלהלן מוצגת ההתפלגות של התלמידים בגילי היסודי והעל-יסודי במחוז למוסדותיו בשנת התשע"ט, לפי שיעור לימודי ליבה ולפי מגדר, על פי נתונים שמסר המחוז במרץ 2019:

15 מבחני סאלד - מבחנים הנערכים ברוב הסמינרים החרדיים לבנות כתחליף לבחינות הבגרות.



תרשים 5: התפלגות התלמידים במחוז (מעוגלת למאות), לפי לימודי ליבה ולפי מגדר, התשע"ט



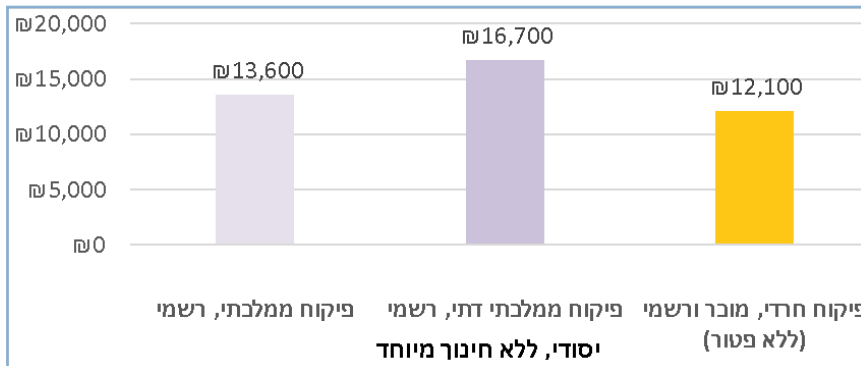
על פי נתוני המחוז החרדי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שלעיל עולה כי רובם המוחלט של הבנים החרדים בגילי העל-יסודי (כ-84%) למדו בשנת התשע"ט בבתי ספר שאין בהם לימודי ליבה. כמו כן, עולה מהנתונים כי רק כ-44% מהבנים החרדים בגילי היסודי למדו בבתי ספר יסודיים אשר בהם דרושים לימודי ליבה בשיעור מלא.

תקציבים שמשרד החינוך העביר לבעלויות בחינוך היסודי החרדי

מנתוני משרד החינוך עולה כי התקציב הארצי לשנת הלימודים התשע"ח עמד על כ-50 מיליארד ש"ח. בתרשים 6 שלהלן מוצגים נתוני משרד החינוך בדבר תקצוב תלמיד בחינוך היסודי במגזרי החינוך השונים. הנתונים מוצגים בניכוי תלמידי החינוך המיוחד¹⁶ (הזכאים לתקציב ייעודי). הנתונים על החינוך החרדי מוצגים גם בניכוי תלמידי מוסדות "הפטור" (שמשרד החינוך משתתף בתקצובם בשיעור של 55%, בהתאם לשיעור מחויבותם ללמוד לימודי ליבה). יצוין כי התקצוב המוצג בתרשים למגזר החרדי כולל גם את תלמידי המוכש"ר האחר, המתקצבים בשיעור מופחת של 75% מתקן הבסיס (בהתאם למחויבותם ללימודי הליבה) דבר התורם לפער המוצג בנוגע לתקצוב המגזר החרדי.

תרשים 6: תקצוב תלמיד יהודי בחינוך היסודי, לפי מגזרי פיקוח, התשע"ח (בש"ח)

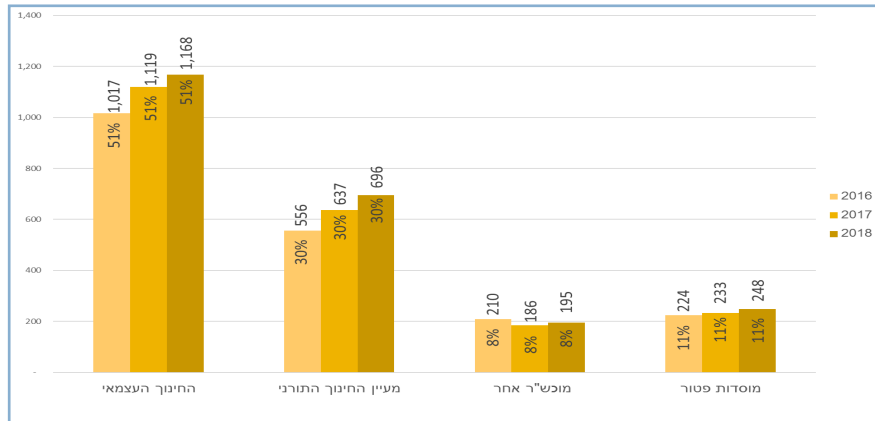


על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 7 שלהלן מוצג התקציב שמשרד החינוך הקצה בשנים 2016 - 2018 לבעלויות העיקריות בחינוך היסודי החרדי ושיעורו מכלל התקציב שהוקצה לכלל הבעלויות. משרד החינוך מסר כי התקציב הוקצה ברובו עבור שעות הוראה.

16 לפי נתוני משרד החינוך, שיעור תלמידי החינוך המיוחד שונה בכל מגזר (בממלכתי - 4.7%, בממלכתי דתי - 4.6%, בחרדי - 2.8%).

תרשים 7: תקציב משרד החינוך לבעלויות העיקריות בחינוך היסודי החרדי, לפי סוגי מוסדות, 2016 - 2018¹⁷ (במיליוני ש"ח) ושיעורו מתקציב שהוקצה לכלל הבעלויות (באחוזים)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי בשנים 2016 - 2018 משרד החינוך הקצה לבעלויות העיקריות בחינוך היסודי החרדי 2 מיליארד ש"ח ב-2016 ו-2.3 מיליארד ש"ח ב-2018, עלייה של כ-15%. בתקופה זו גדל מספר התלמידים בחינוך היסודי החרדי בשיעור של כ-6% מכ-212,300 בשנת 2016 לכ-224,900 בשנת 2018.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בחינוך החרדי ובפיקוח של משרד החינוך עליו. נושאים אלה רחבי יריעה, ובמסגרת ביקורת זו נבדקו הסוגיות האלו: תמונת מצב - יעדים לימודיים והישגים לימודיים של התלמידים החרדים; עובדי ההוראה במגזר החרדי; ספרי הלימוד למגזר החרדי בתחומי הליבה; היקף לימודי היסוד בחינוך היסודי החרדי; הפיקוח הכולל והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים; הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדים במעמד "פטור"; פיקוח מינהלי ופיננסי על בעלויות ועל מוסדות חינוך. הבדיקה נערכה במשרד החינוך והיא נגעה לשנות הלימודים התשע"ז - התשע"ט (2016 - 2019)¹⁸.

17 התקציבים מתנהלים לפי שנה קלנדרית (ינואר-דצמבר) ולא לפי השנה העברית.

18 חלק מהנתונים נוגעים גם לשנים שקדמו לשנים אלו.



תמונת מצב - יעדים לימודיים והישגים לימודיים של התלמידים החרדים

קביעת מדיניות ויעדים ברורים ומחייבים היא כלי ניהולי להשגת מטרות של ארגון. לפי מדריך התכנון הממשלתי, הגדרת יעדים היא מרכיב חיוני בתוכנית עבודה, ובאמצעותה מסמנים את השינוי שהמשרד רוצה להשיג בתקופה מסוימת על פי הנושאים שהוא מבקש להתמקד בקידום. בהתאם לכך, משרד החינוך הציב בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019¹⁹ יעדים ומדדים מרכזיים.

מנתוני משרד החינוך שיובאו להלן עולה כי ההישגים הלימודיים המדידים של התלמידים החרדים נמוכים מאוד לעומת ההישגים ביתר המגזרים. יודגש כי חלק ניכר מהתלמידים החרדים כלל לא נבחנים, הם גם לא לומדים לימודי ליבה או לומדים אותם בחלקם, לכן הנתונים והמדידות משקפים תמונה חלקית ואף מקלה בנוגע להישגים הלימודיים של התלמידים החרדים.

הישגים בבחינות הבגרות

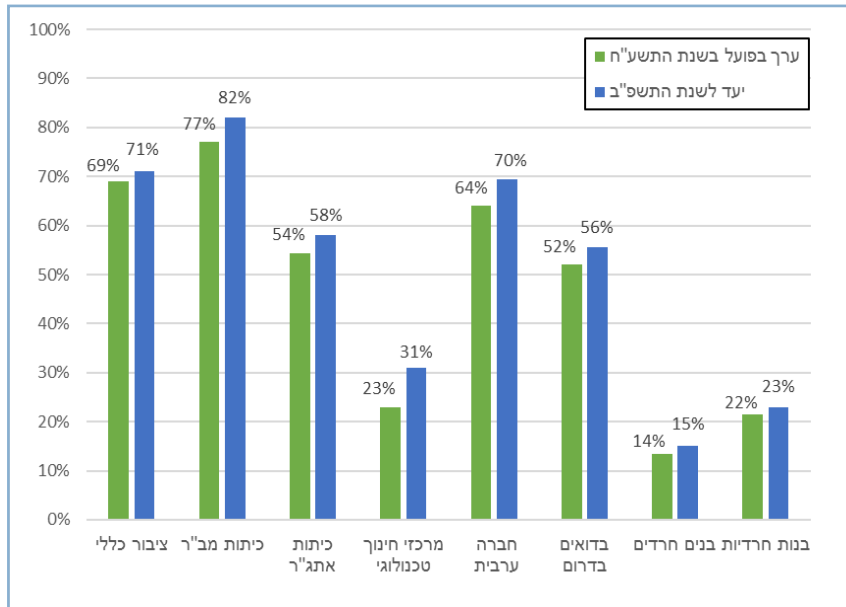
תעודת הבגרות וההישגים במבחני הבגרות הם חלק מתנאי הקבלה ללימודים אקדמיים וחלק מתנאי הקבלה למקומות עבודה רבים. ככלל, תעודת בגרות והשכלה אקדמית הם פרמטר המשפיע על איכות התעסוקה - הן מבחינת האתגר והעניין האישי והן מבחינת הכנסת העובד. היות שרבים מהתלמידים החרדים אינם לומדים לימודי ליבה, בייחוד בבתי הספר העל-יסודיים, או לומדים אותם בחלקם, הדבר משפיע על הישגיהם בבחינות הבגרות, וכפי שיוצג להלן - ההישגים נמוכים.

משרד החינוך הציב יעד מרכזי בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019: קידום הידע ומיומנויות החשיבה בכל תחומי הדעת, בדגש על שפת אם, מתמטיקה, אנגלית ומדעים. כמו כן, קבע משרד החינוך בתוכנית הרב שנתית שלו יעדים שנתיים לשיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים בכיתה י"ב ולשיעור הזכאים לתעודת בגרות בהצטיינות מתוך הלומדים בכיתה י"ב.

משרד החינוך קבע בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019 יעדים לשנת התשפ"ב (2021 - 2022) הנוגעים לשיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות בציבור הכללי (71%) ולשיעורם באוכלוסיות פרטניות, כמפורט בתרשים 8 שלהלן. לתלמידים החרדים קבע המשרד יעד נמוך יותר לזכאות לתעודת בגרות לשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021). יעד זה נקבע על פי הפרדה מגדרית: 15% עבור הבנים החרדים ו-23% עבור הבנות החרדיות.

19 ספר תוכניות העבודה לשנת 2019 (2019), עמ' 206-244.

תרשים 8: יעדים לשיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות
בציבור הכללי ובאוכלוסיות פרטניות, לפי סוגי אוכלוסיות (התשפ"ב)
והשיעורים בפועל (התשע"ח)²⁰



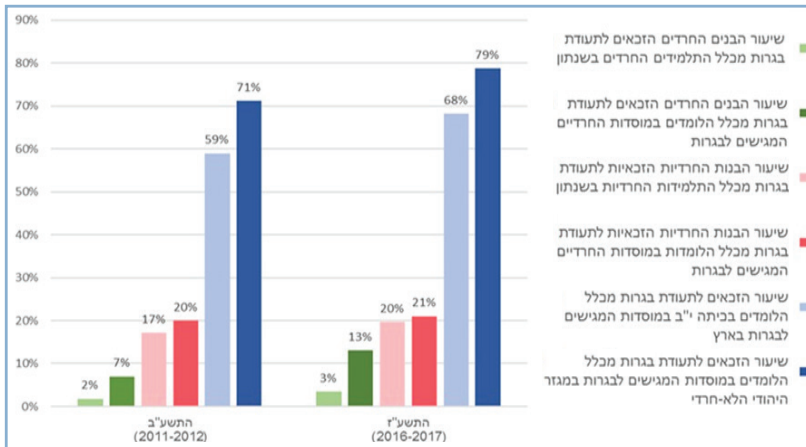
על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד החינוך מסר בתשובותיו מדצמבר 2019 ומינואר 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד החינוך) כי היעדים לזכאות לתעודת בגרות של התלמידים החרדים ושל התלמידות החרדיות נקבעו בהתחשב בעובדה שמרביתם לומדים במוסדות חינוך שאינם מגישים את תלמידיהם לבחינות הבגרות.

זכאות לתעודת בגרות: בתרשים 9, מובאים נתוני משרד החינוך על שיעור הזכאים לתעודת בגרות בשנים התשע"ב-התשע"ז (2011 - 2017), מקרב תלמידי המחוז, הלומדים בבתי ספר המגישים לבגרות ומקרב הלומדים בשנתון ממגזרים שונים, בהפרדה מגדרית (אשר לזכאות של בנות חרדיות לתעודת בגרות ראו גם להלן - מבחני סאלד כחלופה לחלק ממבחני הבגרות).

20 כיתות מב"ר נועדו לחזק תלמידים הזקוקים לחיזוק כדי שיוכלו להשיג תעודת בגרות מיטבית; בכיתות אתג"ר שמים דגש על התמדתם של התלמידים שבהן; במרכזי החינוך הטכנולוגיים משלבים בין למידה עיונית לבין למידה מקצועית. מרכזי חינוך אלה מיועדים לתלמידים שהתקשו להתמיד בבתי ספר מקיפים ואחרים.

תרשים 9: שיעור הזכאים לתעודת בגרות²¹, לפי מגדר, מגזרים ומוסדות לימוד, התשע"ב - התשע"ז



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד החינוך עולה כי שיעור הזכאות לתעודת בגרות מקרב הניגשים לבחינות בציבור הכללי עמד בשנת התשע"ט על 69%, ואילו כעולה מתרשים 9, שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב הלומדים בבתי ספר חרדיים הניגשים לבחינות הבגרות היה נמוך בהרבה. יצוין כי בתי ספר חרדיים רבים מגישים תלמידים לבגרות רק בחלק מהמקצועות, לעיתים בשאלון אחד בלבד. עוד עולה מתרשים 9 כי ככלל, שיעור התלמידים החרדים - בנים ובנות - הזכאים לתעודת בגרות מתוך כלל התלמידים החרדיים שלמדו בשנים התשע"ב (2011 - 2012) הוא נמוך מאוד ובייחוד הוא נמוך בקרב בנים חרדים. מהנתונים עולה גם מגמה של שיפור משנת התשע"ב לשנת התשע"ז (2016 - 2017) בשיעור הזכאות. יצוין השיפור בשיעור הזכאות של בנים חרדים, שכמעט הכפיל עצמו (מ-1.8% ל-3.5%) אך הוא עדיין נמוך מאוד.

שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות: מנתוני משרד החינוך עולה כי חלק ניכר מבתי הספר החרדיים העל-יסודיים לבנים (ובכלל זה כל מוסדות החינוך התרבותיים-ייחודיים) לא מגישים את תלמידיהם לבחינות לבגרות. בלוח 3 שלהלן נתוני משרד החינוך על מספר הלומדים בשנת התשע"ז בכיתה י"ב במוסדות החרדיים הרשומים,

21 נתונים אלו לא כוללים את תוצאות מבחני סאלד, ראה להלן.



מתוכם מספר הלומדים במוסדות הניגשים לשאלון אחד לפחות בבחינות הבגרות ומספר הנבחנים בשאלון אחד לפחות בבחינות הבגרות²². זאת על פי מגדר.

לוח 3: מספר החרדים הלומדים בכיתה י"ב הניגשים לשאלון אחד לפחות בבחינות הבגרות והנבחנים בשאלון אחד לפחות, לפי מגדר, התשע"ז (מעוגל לעשרות)

מספר הנבחנים בשאלון בגרות אחד לפחות ושיעורם	מספר הלומדים במוסדות הניגשים לשאלון אחד לפחות בבחינות הבגרות ושיעורם	מספר הלומדים בכיתה י"ב במוסדות החרדיים הרשומים	מגדר
1,160 (15%)	2,080 (27%)	7,620	בנים
5,010 (52%)	9,110 (94%)	9,660	בנות

נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבחי סאלד כחלופה לחלק ממבחני הבגרות: מאז שנת התשס"ב (2001 - 2002) מכיר המשרד במבחנים פנימיים שנערכים בסמינרים לבנות חרדיות כחלופה לחלק ממבחני הבגרות²³. המבחנים נעשים בהיסטוריה, במתמטיקה, באנגלית, בדקדוק בתחביר ובהבעה (להלן - מבחני סאלד) והם בערך של 12 יחידות לימוד מתוך 21 היחידות הנדרשות לזכאות לתעודת בגרות.

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת התשע"ב נבחנו במבחני סאלד כ-4,500 בנות מתוך 7,700 תלמידות בשנתון. הציון במבחני סאלד הוא מאמות המידה לקבלה למסלולי כיתות י"ג-י"ד של הסמינרים החרדיים. לפי משרד החינוך תלמידות חרדיות שעמדו בהצלחה בכל מבחני סאלד, בוגרות הסמינרים החרדיים להוראה ובעלות תעודת "מורה מוסמך בכיר" מטעם משרד החינוך, ייחשבו כבעלות תעודה שוות ערך לתעודת בגרות לצורך רישום ללימודים אקדמיים ויהיו פטורות מלמידה במכינה קדם-אקדמית. מאחר שכ-60% ממסיימות בתי הספר התיכוניים החרדיים לומדות בסמינרים החרדיים להוראה²⁴, שיעור הבנות החרדיות העומדות בתנאי ההכרה שקבע המשרד לעניין הזכאות ללימודים אקדמיים רב יותר משיעורן של תלמידות חרדיות העומדות בהצלחה במבחני הבגרות, כמוצג בתרשים 9 לעיל. זאת מכיוון שרובן המוחלט של מסיימות בתי הספר החרדיים עמדו בהצלחה במבחני סאלד.

22 נתונים אלו לא כוללים את מבחני סאלד, ראה להלן.

23 "מבחני סאלד", משרד החינוך, 12.3.2012. cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Dovrut/pedagogia/bchinot/mivchaneisold.htm

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 69 ב (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי", בעמ' 2041.



משרד החינוך מפרסם לציבור את ההישגים בבחינות הבגרות לפי בתי ספר ומקצועות לימוד, ואילו תוצאות מבחני סאלד אינן מתפרסמות לציבור והמשרד לא מסר נתונים על אודותיהן.

ראוי שמשרד החינוך יתקף את תוצאות מבחני סאלד וישתמש בהן כתשתית תומכת החלטות בנוגע להישגים של התלמידות החרדיות.

מאחר שתעודת בגרות ותואר אקדמי הם לא פעם מפתח להשתלבות בתעסוקה איכותית, שבה הכנסת העובד תבטיח לו ולמשפחתו רמת חיים נאותה, יש לראות בחיוב את פעולות משרד החינוך להגברת ההשתתפות של בתי הספר החרדיים במבחני הבגרות, להגדלת שיעור הנבחנים בבחינות בגרות ולהגדלת שיעור החרדים הזכאים לתעודת בגרות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החינוך ימשיך כך ואף יגביר את פעולותיו להמשך השיפור, בייחוד בקרב הבנים, שכן בקרב הבנות המצב טוב בהרבה (בשקלול שיעור הבנות שלהן תעודה הנחשבת חלופה לתעודת בגרות). הדבר יסייע גם להגדלת שיעור ההשתתפות של חרדים בשוק העבודה ולהגברת הפיריון במשק בכללותו.

הישגים במבחני המיצ"ב

מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית)²⁵ הם מערכת של מבחנים וסקרים הנערכים במלואם במערכת החינוך הממלכתית ובחלקם במערכת החינוך החרדית. במתכונתם המלאה המבחנים נערכים בכיתות ה' ובכיתות ח' במקצועות האלו: מדע וטכנולוגיה, שפת אם (עברית או ערבית), מתמטיקה ואנגלית. כמו כן, במתכונת המלאה נערכים סקרים בקרב תלמידים, מורים ומנהלים. סקרים אלה עוסקים באקלים החברתי והפדגוגי בבית הספר. מטרת המיצ"ב לספק למנהלים בבתי הספר ולמשרד החינוך מידע פדגוגי אובייקטיבי על בתי הספר הנבחנים. מידע זה ישמש לזיהוי בעיות וכשלים ולבניית תוכניות עבודה לשיפור ההוראה והאקלים בבתי הספר הנבחנים וכן לשיפור מערכת החינוך בכללותה.

במגזר החרדי מתקיימים מבחני המיצ"ב במתכונת חלקית: הם מתקיימים רק בחלק מבתי הספר, השייכים לממ"ח, למעיין, ולמוכש"ר האחר. הם נערכים רק בכיתות ה' ורק במקצועות עברית ומתמטיקה. המוסדות המלמדים את מרבית החינוך החרדי

25 משרד החינוך הודיע במהלך 2019 על כוונתו לשנות את מתכונתם של מבחני המיצ"ב החל משנת התש"ף.



(66% מתלמידי החינוך היסודי) - החינוך העצמאי ומוסדות "הפטור" - מתנגדים להשתתפות בהם, ולפיכך תוצאות מבחני המיצ"ב אינן משקפות את כל המגזר.

יעדים הישגיים במיצ"ב: משרד החינוך קבע בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019 יעדים לציוני המיצ"ב במערכת החינוך הממלכתית. המשרד קבע יעדים לבחינות המיצ"ב במתמטיקה, באנגלית, במדעים, בשפת אם וכן יעדים לסקרים השונים. הוא קבע גם יעדים למבחני המיצ"ב הללו באוכלוסיות מסוימות, כמו המגזר הערבי, המגזר הדרוזי והבדואים בדרום הארץ.

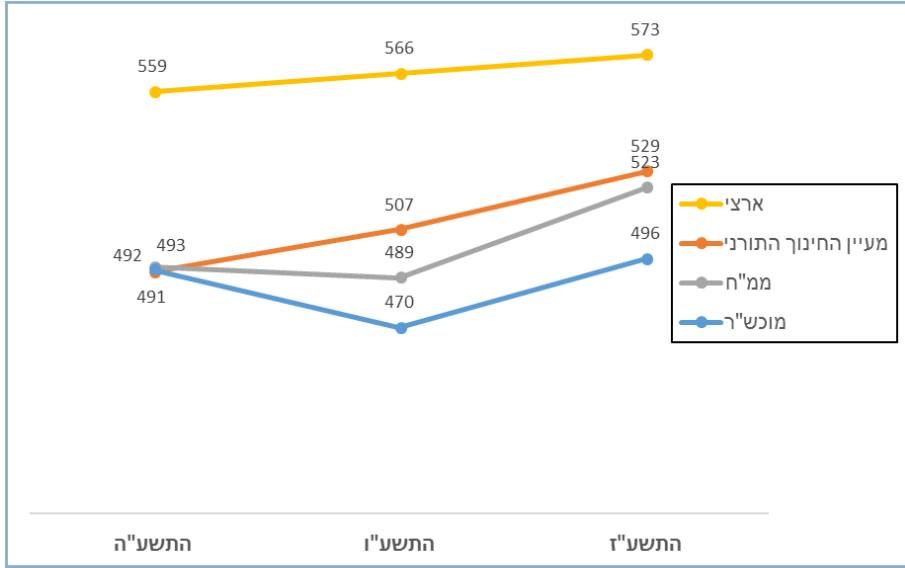
הגם שהמחוז קבע כיעד בתוכנית העבודה שלו קידום הישגים לימודיים במקצועות - עברית, אנגלית, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה, המשרד והמחוז לא קבעו יעדי תוצאה למבחני המיצ"ב במקצועות האמורים ויעדים כאלו אינם מופיעים בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019.

מתשובת משרד החינוך עולה כי היות ובמבחני המיצ"ב נבחנו רק חלק מבתי הספר במחוז החרדי, תוצאות מבחניהם אינם מייצגות את ציוני כלל התלמידים במחוז החרדי, לכן יש קושי לקבוע יעדים מתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמחוז יקבע יעדים למבחני המיצ"ב בנוגע לתלמידים הנבחנו בהם. הדבר יאפשר לא רק מדידה של הלמידה, אלא גם בכוחו להניע לשיפור ההישגים.

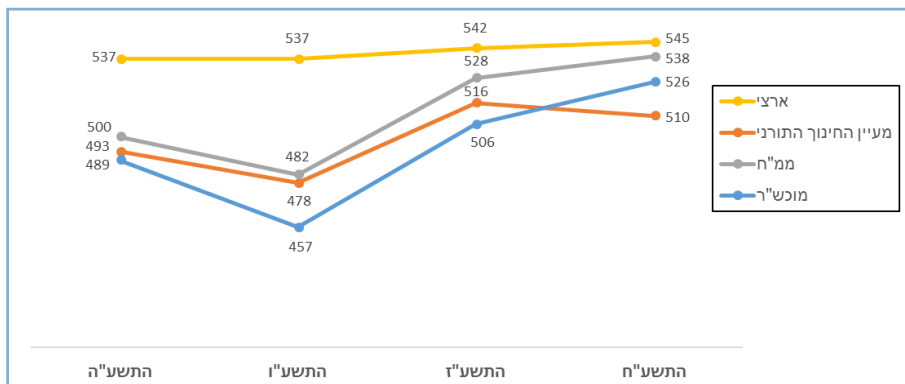
בטרשימים 10 ו-11 להלן מפורטים נתוני משרד החינוך בדבר הישגי המשתתפים החרדים במיצ"ב. תוצאות בחינות המיצ"ב במתמטיקה לא פורסמו בשנים התשע"ח והתשע"ט (2018 - 2019), ותוצאות המבחן בעברית לא פורסמו משנת התשע"ט.

תרשים 10: נתונים על ההישגים של תלמידי המוסדות החרדיים שנבחנו בבחינות המיצ"ב במתמטיקה, לפי סוגי המוסדות, התשע"ה - התשע"ז (2014 - 2017)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 11: נתונים על ההישגים של תלמידי המוסדות החרדיים שנבחנו בבחינות המיצ"ב בעברית, לפי סוגי המוסדות, התשע"ה - התשע"ח (2014 - 2018)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהנתונים שבתרשימים 10 ו-11 לעיל עולה מגמת שיפור בציוני התלמידים במוסדות החרדיים שנבחנו במיצ"ב (למעט ירידה בהישגי המבחן בעברית בקרב תלמידי המעיין בשנת התשע"ח), ויש לראות זאת בחיוב. אולם הישגיהם של התלמידים במוסדות החרדיים נופלים מההישגים הארציים. פער גדול נמצא בין ההישגים במתמטיקה בקרב התלמידים במוסדות החרדיים לבין ההישגים הארציים - דרושה התייחסות ממוקדת בתחום זה למען שיפור ההישגים. כמו כן, עולה גם כי ההישגים של תלמידי המוכש"ר נמוכים מההישגים של יתר התלמידים שנתוניהם מוצגים בתרשימים. היות שתלמידים אלו אינם מחויבים בלימודי ליבה מלאים (הממ"ח והמע"ח מחויבים בהם), אפשר להניח כי יש לדבר השלכה על הישגיהם.

מע"ן החינוך התורני מסרה בתגובתה מדצמבר 2019 (להלן - תשובת המעיין) כי השיטה של עריכת מבחני המיצ"ב שהייתה נהוגה עד לשנת התשע"ט, לפיה בכל שנה נערכו מבחנים רק בחלק מבתי הספר ולא בכולם, אינה מאפשרת להציג נתונים על ההישגים של כלל התלמידים ברשת. משרד החינוך מסר בתשובתו כי לנוכח השוני המהותי בתהליכי הלמידה ובצורת ההיבחנות בין המוסדות השונים במחוז, תוצאות הבגרויות והמיצ"ב אינן משקפות את רמת ההישגים במוסדות החינוך שבמחוז.

ראוי שמשרד החינוך ישקול לקבוע יעדים מדידים למגזר החרדי גם בנוגע למבחני המיצ"ב. עליו לבחון באילו דרכים אפשר להגדיל את מספר בתי הספר המשתתפים במבחנים.

נשירה מבתי ספר: תלמיד נושר הוא מי שהיה רשום כלומד בבית ספר, אולם בשנה העוקבת אינו רשום למוסד חינוכי מוכר - כזה שיש לו סמל מוסד. לפי נתוני הלמ"ס²⁶, שיעורי הנשירה מבתי ספר בקרב המגזר החרדי גבוהים מאלו שבמגזר הממלכתי: שיעור הנשירה של תלמידים בחינוך החרדי בכיתות ז'-י"ב בשנת התשע"ז ובמעבר לשנת התשע"ח היה 5%, לעומת 1.2% בחינוך הממלכתי ו-1.4% בחינוך הממלכתי-דתי.

26 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, 4.9.18, לוח 8.26.



משרד החינוך ציין בתשובתו כי נתוני הנשירה המוצגים בדוח הביקורת כוללים גם תלמידים שעברו מבתי הספר החרדיים לשיבות שאין להם סמל מוסד, ולמשרד אין נתונים עליהם.

על אף נתוני הנשירה במגזר החרדי, משרד החינוך לא קבע יעד פרטני בעניין זה בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019 לגבי החינוך החרדי.

תוספת כיתות במגזר החרדי

במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת²⁷ הוצגו נתונים על אודות תקצוב לבניית כיתות חדשות בשנים 2013 - 2015 כמפורט בלוח 2 שלהלן. משרד מבקר המדינה השווה בין נתונים אלה לבין שיעור התלמידים בכל מגזר בשנת התשע"ח:

לוח 2: התפלגות מגזרית של הכיתות שבנייתן תוקצבה בשנים 2013 - 2015 ושיעור התלמידים בכל מגזר, התשע"ח.

לא הוגדר	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי-ערבי	ממלכתי-יהודי	
198	1,110	912	1,956	2,742	סה"כ כיתות שבנייתן תוקצבה בשנים 2013-2015
3%	16%	13%	28%	40%	שיעור הכיתות הללו ממספר הכיתות הכולל שהיה בשנים 2013-2015
	18%	14%	25%	43%	שיעור התלמידים בכל מגזר מתוך כלל התלמידים בשנת התשע"ח
-	20%	29%	38%	40%	שיעור הכיתות שבנייתן אושרה ביחס להכרה בצורך* בשנים 2013-2015

מתוך דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח, 1.3.2016, טבלאות 1, 2, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הכרה בצורך - כיתות שאושרו לבנייה ולתקצוב במינהל הפיתוח במשרד החינוך, מתוך סה"כ הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות לבינוי חדש או להרחבת בינוי לשנה התקציבית הקרובה.

27 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח, (1.3.2016).



לנוכח הצפי של הלמ"ס לגידול הדמוגרפי במספר הילדים בכל המגזרים²⁸ מוצע שמשרד החינוך יידרש לפערים הצפויים בכל מגזר ומגזר וייערך למתן מענה הולם.

עובדי הוראה במגזר החרדי

העסקת עובדי הוראה: בניגוד לחינוך הממלכתי, ובו מרבית עו"ה מועסקים על ידי משרד החינוך ורשויות מקומיות ומיעוטם על ידי בעלויות, כמעט כל עו"ה שבמגזר החרדי מועסקים על ידי בעלויות, ומשרד החינוך אינו מעורב בקבלת עו"ה אלו ובשיבוצם (למעט אלו שבממ"ח).

הדיווח למשרד החינוך על עובדי הוראה במגזר החרדי

הסדרת העסקה של עו"ה נעשית באמצעות כמה חוקים והוראות נוהל של משרד החינוך. ההסדרה מאפשרת למשרד החינוך לרכז בידיו מידע על אודות עו"ה מבחינת זהויותיהם ונתונייהם האישיים, כגון השכלתם, ניסיונם המקצועי, היקפי משרותיהם והתאמתם לעסוק בהוראה מבחינת דרישות סף מחייבות לפי החוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א - 2001.

חוק הפיקוח חל על בתי ספר שעו"ה בהם אינם עובדי מדינה. החוק קובע כי לשם העסקת עו"ה על מנכ"ל משרד החינוך לאשר שאין לו התנגדות להעסקת מועמד כעובד חינוך. על פי חוזרי משרד החינוך ומכתבים ממשרד החינוך לבעלויות מ-2014, מ-2016 ומ-2017, הבעלות מחויבת לדווח על כל עובדי ההוראה המלמדים אצלה, הן אלו שהיא מעסיקה והן אלו שאחרים מעסיקים, לרבות גופים מהמגזר השלישי²⁹. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח - 2008 קובע כי בכל שנת לימודים, בעל רישיון להפעלת מוסד כזה או מי שהוא הסמיך לכך ימסור למנכ"ל של משרד החינוך רשימה של עובדי החינוך המועסקים במוסד³⁰. תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן - תקנות לימוד חובה) קובעות כי בעל מוסד חינוך ימסור למנכ"ל משרד החינוך³¹ בכל שנה את פרטי המורים.

28 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018 (4.9.18), לוחות 8.11, 8.17.

29 ארגונים הפועלים ללא כוונה ליצירת רווח ואינם חלק ממוסדות המדינה או השלטון המקומי, כגון עמותות.

30 סעיף 20 לחוק.

31 סעיף 13(ב) לתקנות.



בהתאם לאסדרה שנקבעה, משרד החינוך דורש מכל מנהלי בתי הספר שבחינוך המוכשר לדווח לו על כל עו"ה המועסקים בבתי הספר באמצעות מערכות הדיווח שלו³². על פי הנחיות אלו אפשר לצפות שבמשרד החינוך יהיה מידע על כל עובדי ההוראה שמעסיקות הבעלויות.

בביקורת עלה כי במערכות הממוחשבות של משרד החינוך יש מידע רק על חלק מעו"ה המועסקים במוסדות הנתונים לפיקוח: סגנית מנהל המחוז מסרה במרץ 2019 לצוות הביקורת כי למשרד יש נתונים על כ-32,000 עו"ה חרדים, כ-1,500 מתוכם הם עובדי מדינה והיתר עובדי בעלויות. היא מסרה כי למשרד אין מידע על עו"ה המועסקים בבעלויות והמלמדים במוסדות הקדם-יסודיים, במוסדות הפטור ובמוסדות התרבותיים-ייחודיים. בכל אלו לומדים כ-45% מכלל תלמידי המחוז (כ-203,000 תלמידים). לכן, המשרד חסר נתונים על זהות עו"ה הללו, על השכלתם, על כישוריהם, על כשירותם למלא את תפקידם, על היקפי משרותיהם ועל התחומים שהם מלמדים. כמו כן, למשרד לא ידוע אם יש אישורים משטרתיים כי עובדים אלו לא הורשעו בעבירות פליליות³³. כמו כן, עלה כי במשרד החינוך יש תיקי עובד הוראה³⁴ רק של כ-13,800 מתוך 32,000 (כ-43%) עו"ה החרדים הרשומים אצלו.

בפועל, המפקחים במחוז החרדי אוספים בעת ביקוריהם בבתי ספר נתונים על עו"ה - השכלתם וכישוריהם, ומרכזים אותם אצלם באופן ידני, כל אחד על פי שיטתו. הדבר אינו נעשה בשיטתיות ובקביעות, הנתונים אינם מוזנים למאגר מידע ממוחשב, הם אינם נגישים למחוז ולא לכל גורם אחר ומשמשים רק את המפקחים עצמם. לפיכך, הליך זה אינו חלופה למאגר מידע מסודר.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי המעיין החלה בשנת התשע"ח לדווח על עו"ה שלה במערכות הממוחשבות של משרד החינוך. אך מביקורת שערך במאי-יוני 2019 אגף הבקרה במינהל רישוי בקרה ואכיפה של משרד החינוך (להלן - אגף הבקרה) ב-27 בתי ספר יסודיים של הרשתות (להלן - הביקורת שעשה אגף הבקרה ב-2019), עלה כי יש תקלות באופן הדיווח. למשל, ברוב בתי ספר שנבדקו מדווחים על שעות ההוראה של המורים אך אין מדווחים על המקצועות שאותם הם מלמדים.

32 "מצבת עובדי הוראה בחינוך שאינו רשמי", פורטל רשויות ובעלויות חינוך, ללא תאריך <https://pob.education.gov.il/OvdiHoraa/Pages/MatsevetOvdeiHoraa.aspx>

33 יצוין כי על המעסיק (דהיינו, הבעלות) חלה החובה הישירה מכוח החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001, להחזיק באישור המשטרה עבור עובדים גברים בגירים, בין אם הוא דיווח למשרד החינוך על העסקת העובד ובין אם לאו.

34 תיק עובד הוראה הוא מכלול המידע המנוהל על עו"ה במערכות המידע של משרד החינוך, ובו מסמכים ואישורים בדבר השכלתו, השתלמויות שהשתתף בהם, ניסיונו המקצועי ועוד.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי כל עו"ה של החינוך העצמאי נבדקים ונפתח עבור כל אחד מהם תיק. אולם, החינוך העצמאי אינו מדווח על עובדיו במערכת הממוחשבת עו"ר³⁵, המיועדת לדיווח על עו"ה המועסקים בחינוך שאינו רשמי, וכי המשרד מצוי בשיח עימם בעניין זה.

בנוגע למוסדות הפטור השיב המשרד כי הוא לא דרש ממוסדות הפטור ומהמוסדות התרבותיים-ייחודיים לדווח באמצעות המערכות הממוחשבות של משרד החינוך על עו"ה ולא דרש מהם לפתוח תיק עו"ה. אשר לבעלויות של החינוך הקדם-יסודי, משרד החינוך מסר כי הן לא מדווחות לו על עו"ה שהן מעסיקות³⁶, אך תופעה זו קיימת גם בכל המוסדות הקדם-יסודיים במעמד מוכש"ר. אשר למוסדות הממ"ח, משרד החינוך מסר כי עו"ה שלהם מועסקים על ידו כמו במוסדות חינוך ממלכתיים לא-חרדיים, ובנוגע להם הדיווח מלא, ההתנהלות בהתאם לסמכות המפקחים, באחריותם ובהתאם להנחיות חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך.

החוסר במידע ממוחשב ומסודר על רוב עו"ה המועסקים במוסדות הנתונים לפיקוחו של משרד החינוך מקשה על יכולתו של המשרד לפקח על המוסדות, לקבוע את צורכיהם ולגבש תוכניות למתן מענה מתאים להם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החינוך יפעל מול הבעלויות לקבלת המידע על כלל עו"ה בדרך ממוחשבת וייצר מסד נתונים בסיסי כדי לעמוד על החוסרים ולזהות את הצרכים. לשם כך על משרד החינוך לבוא בדברים עם הבעלויות, לזהות את החסמים המונעים את העברת הנתונים ולבחון את הדרכים להסרתם.

הכשרת עו"ה במגזר החרדי

דרישות ההשכלה ממורה במערכת החינוך החרדית שונות מאלו הנהוגות במערכת החינוך הממלכתית. במערכת החינוך הממלכתית הדרישה היא כי המורים יהיו אקדמאים - לפחות בעלי תואר ראשון ובעלי תעודת הוראה, ואילו במערכת החינוך החרדי אין דרישה כזאת³⁷.

35 מערכת ממוחשבת של משרד החינוך לדיווח על עובדי הוראה שאינם עובדי מדינה.

36 נתונים על עובדי המוסדות הקדם-יסודיים הממלכתיים מדווחים ומנוהלים במערכות ייעודיות.

37 מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי", עמ' 2040.



בפועל, לחלקם הגדול של עו"ה במגזר החרדי אין הכשרה אקדמית, אלא הכשרה חלופית שנרכשה בסמינרים ובמכונים חרדיים לא-אקדמיים להכשרה להוראה (להלן - מוסדות להכשרת עו"ה חרדים). לפי נתוני משרד החינוך מדצמבר 2015, לכ-90% מהמורים במערכת החינוך הממלכתית יש הכשרה אקדמית ואילו במערכת החינוך החרדית רק לכ-10% מהמורים יש הכשרה אקדמית. יצוין כי מבחינת תנאי השכר, תעודות סיום ממוסדות להכשרת עו"ה חרדים שוות ערך לתואר ראשון. היות שלמשרד אין נתונים מלאים על אודות עו"ה החרדים, אין לו גם מידע מה שיעור עו"ה שלהם תעודות כאלו.

הלימודים במוסדות להכשרת עו"ה חרדים

לימודי הוראה של נשים חרדיות

הדוח מ-2019³⁸ הצביע על עודף מצטבר של עו"ה חרדיות. על פי הדוח כ-88% מהחרדיות שלמדו במוסדות להכשרת עו"ה בשנים התשע"ג - התשע"ו (2012 - 2016) לא הועסקו בהוראה שנתיים למן סיום לימודיהן. עוד צוין בדוח מ-2019, כי לפי כללי ההפרדה המגדרית הנהוגה בבתי הספר של המגזר החרדי (בתי ספר נפרדים לבנים ולבנות), מורות אינן יכולות ללמד בנים חרדים. לפיכך, אפשרויות התעסוקה של המורות החרדיות מצטמצמות. נוסף על כך, צוין בדוח זה כי בבתי ספר חרדיים רבים מעדיפים להעסיק מורים או מורות המשתייכים לתת-הזרם החרדי שאליה משתייכים בתי הספר עצמם. בדוח מ-2019 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך לתת את הדעת על הקשיים שלימודי ההוראה של נשים חרדיות מעוררים ועל הפעולות שעל משרד החינוך לנקוט לשם הרחבת אופק התעסוקה שלהן, בהן לימודי מקצועות נוספים וכן תוכניות להסבה ולהכשרה מקצועית³⁹.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2019 כי תוכני ההכשרה במסלולים השונים ללימודי הוראה של נשים חרדיות הם על פי המתווה של משרד החינוך וכוללים בהם כל מקצועות ההוראה הנדרשים. עוד מסר משרד החינוך כי אין חוסר בעו"ה נשים בשום מקצוע. להפך, בכל שנתון כ-7,000 תלמידות מהמגזר החרדי עוברות הכשרה להוראה במוסדות להכשרת עו"ה. משרד החינוך מתקצב 1,741 לומדות מתוכן, ומכסת תקצוב זו נקבעה בהתחשב בנתוני הלמ"ס, לפיהם כ-1,300 עו"ה חרדיות חדשות נכנסות לעבודה מדי שנה בשנה. עקב העודף הקיים בעו"ה נשים, משרד החינוך ממליץ למוסדות להכשרת עו"ה לכוון את התלמידות להכשרה בתחום חלופי בשיתוף עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. כמו כן מסר המשרד כי הוא הגיע בפברואר 2019 למתווה מוסכם עם מוסדות להכשרת עו"ה

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 169 ב (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי", ע"מ 2041-1.

39 שם, עמ' 2046.



חרדים על תקציב נוסף שיינתן להם בשנת הלימודים הבאה, התש"ף, אם יקטינו את מספר הלומדות הוראה ויגדילו את מספר הלומדות תחום חלופי בד בבד עם לימודי מבוא להוראה במקום לימודי הוראה מלאים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הניסיון שעושה משרד החינוך בשיתוף המוסדות להכשרת עו"ה חרדים, כדי לצמצם את עודף הלומדות הוראה במגזר ולאפשר להן להתמחות בתחום אחר שיאפשר השתלבותן בשוק העבודה. על משרד החינוך לפעול למימוש המתווה המתגבש.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אומנם המוסדות הללו החלו לאפשר ללומדות בחירה בין הכשרה להוראה להכשרה חלופית, אולם סביר להניח שהמהלך לא יושלם בקצב הרצוי עקב מחסור בתקציב.

משרד החינוך מפעיל מ-2018 מודל חיזוי לצורך תכנון כוח אדם בהוראה במגזר הממלכתי, ובו מתמקד במדידת המחסור החזוי במורים או העודף החזוי בהתאם לעודפי הביקוש או ההיצע החזויים⁴⁰. אולם, הוא אינו מפעיל את מודל החיזוי במגזר החרדי עקב היעדר נתונים על כלל עו"ה המועסקים במגזר, לכן יכולתו לתכנן את מערך עו"ה במגזר זה אינה מתבססת על ניתוח מושכל של הנתונים ושל התחזיות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי לנוכח העודף במורות ולנוכח החוסר בנתונים על המועסקים בחלק מהמוסדות, תחזית למגזר החרדי נמצאת בעדיפות נמוכה.

ראוי שמשרד החינוך ישקול להפעיל את מודל החיזוי גם במגזר החרדי. חיזוי כזה נדרש הן לשם תכנון ייעודי של מערך עו"ה למגזר החרדי והן כדי לתכנן שילוב בין הכשרות אחרות לבין לימודי הוראה, כמוצע במתווה שהוזכר לעיל.

40 מבקר המדינה, דוח שנתי 69 (2019), "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה", עמ' 936.



לימודי הוראה של גברים חרדים

עיסוק בהוראה לפני לימודי ההוראה: בדוח מ-2019 צוין כי תעודת הוראה אינה תנאי לתחילת העסקה בהוראה עבור גברים חרדים במסגרות שאינן רשמיות - במוסדות "הפטור" או המוכשר; במקרים רבים הגברים מתחילים ללמד במסגרות הללו עוד לפני שיש להם תעודת הוראה או בד בבד עם לימודיהם לתעודת הוראה בסמינרים ייעודיים לגברים חרדים⁴¹.

תופעת הגברים המועסקים בחינוך החרדי כמורים בלא תעודת הוראה שבה ועלתה גם בביקורת זו: הממונה על המוסדות להכשרת עו"ה מסרה לצוות הביקורת כי רוב הגברים הלומדים במוסדות להכשרת עו"ה כבר מלמדים בפועל במוסדות חרדיים בהיקפי משרות שונים ולעיתים מלמדים אף כמה שנים לפני תחילת לימודיהם, וזאת ללא הכשרה מתאימה. היא מסרה כי מטרת לימודיהם במוסדות להכשרת עו"ה היא השלמת ההסמכה הפורמלית, וכי רוב הבוגרים משתלבים בעבודה במערכת החינוך החרדית. עוד מסרה כי בתנאי הסף לקבלה ללימודים במוסדות להכשרת גברים חרדים להוראה אין חובה של תעודת בגרות או של עמידה במבחני סאלד, וכי בעברם ההשכלתי של הלומדים יש בדרך כלל לימודים במוסד תרבותי-יחודי, בישיבה ובכולל אברכים.

משמעות הדבר היא כי לא רק שמורים חרדים מתחילים לעבוד בהוראה ללא הכשרה פדגוגית ומקצועית אלא שרובם גם נושאים עימם פער מהותי בידע במקצועות הליבה, שכן רובם למדו מקצועות אלו בבתי הספר היסודיים בלבד, וגם זאת בצמצום. הדבר עלול להשפיע על איכות ההוראה וכפועל יוצא על הישגי התלמידים.

תחומי הלימוד במוסדות להכשרת גברים חרדים להוראה: כל הגברים החרדים הלומדים במוסדות להכשרת עו"ה לומדים תורה שבעל-פה (תושב"ע) ומקבלים תעודה של מורה לתושב"ע לאחר שעמדו בהצלחה במבחן במקצוע זה. הגברים המתמחים בהוראה במסלול העל-יסודי לומדים הוראת מקצועות קודש בלבד. המתמחים בהוראה במסלול יסודי לומדים נושאים נוספים, בהתאם למסלול שבו בחרו להתמחות: הבוחרים להתמחות בתחום "הכשרה כוללת" לומדים במסגרת של 540 שעות מתוך 2,700 שעות שהם מחויבים ללמוד במסגרת זו. במסגרת זו לומדים הוראה של מקצועות מבין מקצועות המקובלים בהוראה בגיל היסודי, כמו היסטוריה, גיאוגרפיה, חשבון, טבע, עברית ואנגלית (להלן - הכשרה כוללת).

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 69 ב (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי", עמ' 2040.



הבוחרים להתמחות במסלול חינוך מיוחד או במסלול הגיל הרך לומדים מקצועות הרלוונטיים לתחומים אלו.

הממונה על המוסדות להכשרת עו"ה מסרה כי אין למשרד החינוך מידע מפורט בנוגע לתוכנית ההכשרה הכוללת שלומדים הגברים החרדים, אין לו פירוט של תחומי הדעת הנלמדים במסגרתה, תוכנית זו לא הוגשה לאישור המפמ"רים⁴² המקצועיים, ואין ודאות שהיא מקיפה את כל הנושאים הנדרשים. עוד מסרה כי המורים במוסדות החינוך היסודי לבנים חרדים עובדים במודל שלפיו מורה אחד מלמד את הכיתה במשך כל היום ומלמד את כל המקצועות בעצמו. לכן בדרך כלל אין בבתי הספר האלה מורים המתמחים בתחומי דעת או מורים למקצועות מסוימים.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר השמה של מורים במגזר הממלכתי שלא בהתאם למקצוע ההכשרה⁴³. התייחסות משרד החינוך הובאה בדוח, ולפיה, המשרד "אינו מתיר העסקה שלא על פי דרישות ההשכלה, אלא באישור חריג ובמקום שבו קיים מחסור מוכח במועמדים להוראה. נוהלי המשרד, המוטמעים במערכת הממוחשבת של המשרד, חוסמים שיבוץ מועמדים חסרי השכלה. רק אם עולה צורך ממוקד בשיבוץ, ניתן אישור חריג. לראיה, ההיקף הנמוך של אלו ששובצו ללא השכלה. יובהר כי האישור ניתן למי שנמצא בתהליך למידה ולאחר קבלת אישורים".

מדיניות זו של משרד החינוך אינה מיושמת במגזר החרדי - מורים גברים שהוכשרו כמורים לתושב"ע מלמדים בפועל גם את המקצועות האחרים, שלא הוכשרו להוראתם. כך גם המורים הגברים שטרם סיימו את הכשרתם או טרם החלו בה. כך נורמות בסיסיות המיושמות בחינוך הממלכתי אינן מיושמות בחינוך החרדי. יצוין כי גם בביקורת שעשה אגף הבקרה ב-2019 עלה כי בבתי הספר יסודיים לבנות, בחינוך העצמאי ובמעייין, יש מורות המלמדות מקצוע מסוים שאינו בתחום הכשרתן.

המעייין מסרה בתגובתה כי היא עושה מאמצים גדולים שכל מקצוע יילמד באמצעות עובד הוראה שיש לו הכשרה מתאימה; הרשת מעמידה לרשות עו"ה חומרי למידה רבים ומקצועיים, מפעילה מערך פיקוח והדרכה ורכזי תחום בכל מוסד ומוסד ומקיימת הכשרות לכל עובדיה.

42 מפמ"ר - הגוף המרכז את הפיקוח על ההוראה של מקצוע מסוים במזכירות הפדגוגית שבמשרד החינוך.

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 69 (2019), "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה", עמ' 1072-1073.



הוראה של תחומי לימוד בידי מורים שלא הוכשרו להוראתם עלולה לפגוע ברמת הלימוד של המקצוע הנלמד ולהוביל לפערי ידע בקרב התלמידות והתלמידים. אין להתעלם מהעובדה שקיים חוסר מהותי של מורים גברים בעלי הכשרה מתאימה להוראת לימודי ליבה, אך תופעה זו אינה אמורה להתקיים בנוגע למורות חרדיות, שכן אין בהן חוסר אלא דווקא עודף.

מומלץ כי משרד החינוך ימפה את הפערים הקיימים בהכשרת מורים ומורות חרדיים להוראת מקצועות הליבה, ובהתאם, שיגבש, בשיתוף פעולה עם המוסדות להכשרת עו"ה, תוכנית להשלמת הפערים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה לכוון את הכשרת עו"ה למקצועות הנדרשים בשיתוף פעולה עם המוסדות להכשרת עו"ה.

ראוי שמשרד החינוך יפעל להסדרת העסקת עו"ה במגזר החרדי מבחינת דרישות הסף שעליהם לעמוד בהן. ראוי גם שהוא יפעל לכך שמוסדות החינוך ידווחו לו באופן ממוחשב על עו"ה שהם מעסיקים, כך שיתאפשר לו לתכנן ולנהל ביעילות את משאב כוח האדם. עוד ראוי שהמשרד יפעל ליצירת שיתופי פעולה עם המוסדות החרדיים להכשרת עו"ה, בכל הנוגע לתוכניות הלימוד שהוא מצפה שתלמידי ההוראה ילמדו ולהתאימן גם למגזר החרדי. יש מקום שמשרד החינוך יעודד את מוסדות החינוך החרדיים ואת הבעלויות לשלב מורים מקצועיים ייעודיים בהוראה בבתי הספר החרדיים. פעולות אלו בכוחן לחזק ולשפר את איכות ההוראה לתלמידים החרדים.

המחסור במורים חרדים גברים שהוכשרו להוראת תחומי הליבה

המחסור במורים חרדים גברים לתחומי הליבה שצוין בדוח מ-2019 קיבל אישוש ממשרד החינוך, כמפורט להלן. אשר להיקף החוסר במורים גברים למקצועות הליבה ציינה הממונה על המוסדות להכשרת עו"ה כי אין למשרד החינוך נתונים בנושא, מאחר שלא כל המוסדות מדווחים על עו"ה במערכות של משרד החינוך. קל וחומר אין למשרד פרטים בנוגע לחוסרים לפי מקצועות או אזורים גיאוגרפיים. להלן עמדות שהציגו נציגי משרד החינוך לצוות הביקורת:



- ◆ משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי חסרים במוסדות שבהם יש לימודי ליבה מורים חרדים גברים במקצועות הליבה: מדעים, מתמטיקה, לשון עברית, אנגלית וחינוך גופני;
 - ◆ בפגישות שקיים צוות הביקורת עם מפקחים עלה מחסור חמור במורים גברים בתיכונים חרדים המלמדים לבגרות במקצועות מתמטיקה, אנגלית, לשון ומדעים;
 - ◆ לפי המפקח הממונה על הוראת המתמטיקה בבתי הספר לבנים במחוז, כ-95% מהמורים המלמדים את הבנים החרדים מתמטיקה לא למדו לבגרות במתמטיקה בעצמם ולמדו בגילי התיכון מקצועות קודש בלבד;
 - ◆ לפי המפקח על החינוך הגופני במחוז החרדי, מורים חרדים גברים שהוכשרו לחינוך גופני הם רק מורים שחזרו בתשובה, ורובם המוחלט של התלמידים לא לומדים את המקצוע כלל או לומדים את המקצוע ממורים שלא הוכשרו ללמדו⁴⁴.
 - ◆ לפי המפקח הממונה על הוראת האנגלית במחוז החרדי, המחסור במורים חרדים גברים שהוכשרו להוראת האנגלית מקיף וגורף, והוא הקושי העיקרי והרב ביותר בהוראת התחום. היא מסרה כי רובם המוחלט של התלמידים הבנים לומדים אנגלית ממורים שלא הוכשרו ללמד זאת, כי פערי הידע של המורים הגברים בשפה האנגלית גדולים מאוד עקב הרקע הלימודי שלהם ואינם ניתנים לגישור בהשתלמויות. כדי להכשיר מורים חרדים לתחום, יש להכשיר להוראה חרדים ששפת אמם אנגלית.
- המשרד ציין בתשובתו כי המחסור במורים לאנגלית ניכר בייחוד בבתי הספר היסודיים, וכי בבתי הספר התיכונים לכשני שלישים מהמורים לאנגלית יש הכשרה בתחום. עוד ציין, כי למורים רבים למתמטיקה חסרה הכשרה במתמטיקה, דבר הקיים גם במגזר הכללי.
- ניסיונות להגדיל את מספר המורים הגברים המלמדים תחומי ליבה: משרד החינוך פעל בשנים התשע"ו - התשע"ט (2015 - 2019) בשיתוף עם משרד האוצר. משרדים אלו הכינו תוכניות להגדלת מספר המורים החרדים בתחומי הליבה ולהפעלתם. אולם ההשתתפות בתוכניות אלה הייתה מעטה מהמתוכנן, ועקב היעדר הסכמות בין משרדים אלו על מבני התוכניות, התקציב עבור חלקן בשנים התשע"ז ו-התשע"ח לא הוצא לפועל. להלן פירוט:
- משרד החינוך ומשרד האוצר גיבשו תוכניות שמטרתן הכשרה אקדמית של גברים חרדים בעלי תעודות הוראה להוראת מקצועות הליבה. הלימודים בתוכניות נמשכים

44 יש בתי ספר המשלימים מקצוע זה לתלמידים במסגרת תל"ן (תוכנית לימודים נוספת), באמצעות מדריכים.



שנתיים. כדי לעודד את הגברים להצטרף לתוכניות נקבע כי הלומדים יהיו זכאים לקבל מלגת מחיה וכן הם יהיו פטורים מתשלום שכר לימוד. על פי הסברי משרד החינוך לצוות הביקורת, התוכניות לא עמדו ביעד שקבע המשרד למספר המשתתפים בהן, בין היתר, בשל פרק הזמן הרב שבו שנמשכים הלימודים וכן מאחר שהלימודים אינם מזכים את הלומדים בעת העסקתם בתוספת שכר, שכן תעודת ההוראה שכבר בידיהם שוות ערך לתואר ראשון.

בשנת 2018 גיבשו משרד החינוך ומשרד האוצר תוכנית אחרת לתואר בוגר בהוראת לימודי ליבה, המיועדת למורים חסרי רישיון הוראה והמלמדים בפועל בבתי ספר שבפיקוח המחוז. כתנאי לרישום לתוכנית התבקשו מנהלי בתי הספר שבהם המורים הללו מלמדים להתחייב כי עם תום ההכשרה בתוכנית, הם ישבצו את בוגרי התוכנית בעבודה בהוראת המקצוע שהוכשרו ללמדו. אולם היות שרבים מהמנהלים סירבו להתחייב כנדרש, ניגשו לתוכנית מעט מועמדים.

נוכח מיעוט הנרשמים לתוכנית הבוגר בהוראת לימודי ליבה, הציע משרד החינוך בינואר 2019 מודל חלופי שלא דרושה בו ההתחייבות האמורה של מנהל בית הספר. אולם התוכנית לא יצאה לדרך במתכונת המוצעת, כיוון שמשרד האוצר התנגד לה, והיא בוצעה בחלקה - רק במקרים שבהם מנהל בית ספר התחייב להעסיק את בוגרי התוכנית בבית הספר.

יש לראות בחיוב את הניסיונות שעשה משרד החינוך כדי להתמודד עם המחסור הקיים בעובדי הוראה גברים חרדים המתמחים בהוראת לימודי ליבה. אולם הניסיונות לא צלחו. על משרד החינוך להפיק לקחים מחוסר ההיענות של קהל היעד לתוכניות, לשפר את האטרקטיביות של התוכניות ולבחון דרכים לתמרץ את המשתתפים. כדי להצליח במשימה זו עליו לעדכן את התוכניות בהיוועצות עם השותפים הנדרשים לשם הצלחתן - הבעלויות ומשרד האוצר. ראוי שהמשרד ישקול גם לפתח מסלולים ייחודיים להכשרה להוראה לגברים חרדיים בעלי ידע קודם במקצועות הליבה, כגון מסלולים לחוזרים בתשובה ומסלולים לחרדים דוברי אנגלית, וישקול לשלב במסלולים אלו מנגנון מתמרץ ומתגמל כמו גם מנגנון לעידוד השמה בעבודה בהוראה של הבוגרים הללו, בהוראת המקצועות שלמדו.

משרד החינוך השיב כי ימשיך לעודד הכשרת מורים בתחומי הליבה, וכי יבחן את המלצות המבקר.



השתלמויות ופיתוח מקצועי

מקצוע ההוראה דורש התפתחות מקצועית ולמידה מתמשכת של עו"ה לאורך כל חייו המקצועיים (Long Life Learning). משרד החינוך הכיר בצורך זה: פיתוח מקצועי והשתלמות של עו"ה (להלן - השתלמות), והקים מערך שנועד לספק מענה לצורך זה בהתאם למדיניותו וליעדיו. כיום, במסגרת משרד החינוך פועלים 58 מרכזים אזוריים לפיתוח מקצועי של סגלי הוראה במערכת החינוך (להלן - מרכזי פסג"ה). בשל הרקע הלימודי החסר בקרב לפחות חלק מעו"ה החרדים עולה החשיבות שעובדים אלו ישתתפו חלק בהשתלמויות שהמשרד מפעיל.

משרד החינוך הקים בשנים האחרונות שישה מרכזי פסג"ה, שיאפשרו לקיים השתלמויות נפרדות ומותאמות לעו"ה חרדים בערים שיש בהן ריכוז של אוכלוסייה חרדית. יש לראות זאת בחיוב. נוסף על כך, השתלמויות מתקיימות בשיתוף פעולה עם מרכזי פסג"ה לא-חרדיים שפריסתם ארצית.

נוכח החשיבות בהשתלמויות המשרד מעודד עו"ה להשתלם באמצעות מתן גמול השתלמות⁴⁵ ובאמצעות מתן הטבות כספיות המותנות בקיום השתלמויות: על עו"ה שהצטרף ל"אופק חדש"⁴⁶ (להלן - אופק חדש) להשתלם לפחות 30 שעות בכל שנה לצורך קידום דרגה; עבור עו"ה שהצטרף ל"עוז לתמורה" (להלן - עוז לתמורה)⁴⁷, אפשר להכיר ב-30 שעות השתלמות בשנת לימודים לזכאות ליחידת גמול השתלמות.⁴⁸

בלוח 4 שלהלן מוצגות ההשתלמויות שבוצעו במרכזי פסג"ה עבור עו"ה במחוז החרדי משנת התשע"ו (2015 - 2016):

45 הטבה בשכר שמטרתה לתגמל עו"ה שרוכש ידע.

46 "אופק חדש" היא תוכנית שיושמה בחינוך הקדם-יסודי, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים עקב הסכם קיבוצי שנחתם במרץ 2008 בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים, כדי לשפר את מעמדם ואת שכרם של עו"ה ולהגדיל את שעות השהייה שלהם במוסדות החינוך. התוכנית קובעת מסלול קידום מקצועי לעו"ה, התלוי בהכשרתו, בפיתוחו המקצועי ובוותק שלו.

47 "עוז לתמורה" היא תוכנית שיושמה על פי הסכם קיבוצי שנחתם באוגוסט 2011 בין ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות לבין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות (המעסיקים). בתוכנית שינויים בשעות עבודתם של עו"ה, בשכרם, בתהליכי הערכתם, בפיתוח המקצועי שלהם ובקידום המקצועי שלהם.

48 חלים כללים והגבלות על קידום בדרגות ועל מספר גמולי ההשתלמות שאפשר לצבור בכל התוכניות.



לוח 4: השתלמויות שנערכו לעו"ה במחוז החרדי, לפי שנה, התשע"ו-התשע"ט

שנה	מספר השתלמויות	שעות השתלמות	מספר השתתפויות	מספר השתתפויות בקורסים לגברים	מספר השתתפויות בקורסים לנשים
תשע"ו-2016 (2015)	190	5,700	4,104	899	3,165 (77%)
תשע"ז-2017 (2016)	202	6,670	4,810	473	4,232 (88%)
תשע"ח-2018 (2017)	375	16,230	9,823	1,746	7,712 (79%)
תשע"ט-2019 (2018)	717	20,549	17,659	3,280	13,959 (79%)

מלוח 4 עולה כי בשנים התשע"ו-התשע"ט חלה עלייה ניכרת בהיקף ההשתלמויות והמשתלמים במחוז, יש לראות זאת בחיוב. עם זאת תמהיל ההשתתפות המגדרי של המשתתפים כמעט ולא השתנה ושיעור המורים הגברים שהשתלמו נותר נמוך יחסית ואף ירד בתקופה זו ב-3%.

יצוין כי עו"ה בחינוך העצמאי אינם משתתפים בהשתלמויות הנערכות על ידי המחוז החרדי, אולם הם משתתפים בהשתלמויות שהרשת מפתחת ומקיימת בעצמה. רשת זו ציינה כי תכני ההשתלמויות העצמאיות שלה "מתאימים לעקרונות החינוך המקובלים על החינוך החרדי ברוח הנחיות גדולי ישראל, גם בכל הנוגע להוראת לימודי היסוד". משרד החינוך אינו מנהל את ההשתלמויות האלו, אינו מפקח עליהן ואין לו נתונים על תכני ההשתלמויות ועל המשתתפים בהן.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי חלק מההשתלמויות שהרשתות מקיימות בעצמן נבנו בשיתופו.

היעדר תמריץ כספי: על פי הכללים של משרד החינוך וההסכמים שנחתמו בין המשרד לבין הארגונים הפרופסיונאליים הנוגעים להסכם "אופק חדש" (החל על עו"ה



בקדם-יסודי וביסודי) ולהסכם "עוז לתמורה" (החל על עו"ה בחינוך העל-יסודי), קידום עו"ה בדרגה ובזכותו תוספת שכר לעו"ה מותנים בכך שהעובד סיים בהצלחה השתלמויות בהיקף ובתנאים שנקבעו בכללים. היות שההסכמים אינם חלים על עו"ה המועסקים בבעלויות של בתי הספר היסודיים ולא על עו"ה המועסקים במוסדות תרבותיים-ייחודיים⁴⁹, הרי השתתפותם בהשתלמויות אינה מזכה בתגמול כספי, ולכן, עלולה לפגוע במוטיבציה של עו"ה במגזר החרדי להשתתף בהשתלמויות.

מידע חסר על עו"ה במגזר החרדי ותקצוב ההשתלמויות: היות שרק חלק מעו"ה במגזר החרדי רשומים במשרד החינוך, לא מתאפשרת הכנת תוכנית השתלמויות המתבססת על מיפוי הצרכים של עו"ה על פי תחומי הכשרותיהם ועיסוקיהם, והדבר מקשה על הכנת תוכנית להשלמת פערים. כמו כן אי אפשר לגבש כראוי את התקציב הנדרש לשם כך. עקב היעדר מידע על זהות עו"ה והיעדר קשר ישיר לעו"ה שלמשרד החינוך יש מידע על זהותם - הפצת המידע למשתתפים פוטנציאליים בנוגע להשתלמויות שהמחוז עורך מוגבלת, מה גם שלמרבית עו"ה השייכים למחוז אין נגישות לסביבה מקוונת.

נוסף על כך, בשל חוסר המידע על עו"ה, המשרד דורש מעו"ה חרדים להביא אישור ממנהל מוסד חינוכי במגזר על היותם מועסקים בו. דרישה זו לא תמיד מקובלת על מנהלי המוסדות ולכן היא עלולה לצמצם את פוטנציאל המשתלמים. ראוי שהמשרד יבחן דרכים נוספות לוודא את היותם של עו"ה מועסקים בהוראה במגזר החרדי, כגון הצגת תלושי שכר.

אשר לתקצוב ההשתלמויות יצוין כי בחינוך הממלכתי נכלל תקציב ההשתלמויות בתקנה ייעודית בתקציב משרד החינוך, וכך אפשר לגבש תוכנית עבודה שנתית סדורה להשתלמויות. ואילו במגזר החרדי התקציב להשתלמויות אינו נכלל בבסיס התקציב, אלא הוא תקציב תוספתי שעל המשרד לבקשו בכל שנה. הליכי האישור מעכבים את הגיבוש של תוכניות ההדרכה וההשתלמויות של המחוז, והמחוז פועל בעניין זה באי וודאות. משרד החינוך מתקצב את ההשתלמויות בהתאם למספר עו"ה הרשומים אצלו. היות שרק חלק מעו"ה החרדים רשומים במשרד, אזי גם התקציב המיועד למטרה זו אינו מקיף את כלל עו"ה במגזר החרדי.

49 עו"ה בסמינרים ובישיבות התיכונות הצטרפו ל"עוז לתמורה".

על משרד החינוך לבחון דרכים להרחבת מספר עו"ה החרדים המשתתפים בהשתלמויות, ובכלל זה ליצור ממשקים מול מנהלי החינוך העצמאי כדי לשלב עו"ה בהשתלמויות המאורגנות מטעם משרד החינוך. לחלופין, לאפשר לתאם תוכני ההשתלמויות וליצור במשרד החינוך מנגנון פיקוח של המשרד על ההשתלמויות העצמאיות שמארגנים מנהלי החינוך העצמאי. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך ומשרד האוצר יבחנו מנגנון תגמול של עו"ה חרדים על השתתפותם בהשתלמויות וחלופות ל"עוז לתמורה" ו"אופק חדש" ליישום בכלל המוסדות החרדיים.

ספרי הלימוד במגזר החרדי במקצועות הליבה

חוק הפיקוח קובע⁵⁰ כי תוכנית הלימודים, ספרי הלימוד, ספרי העזר ועזרי הלימוד של בתי הספר יהיו נתונים לפיקוחו של שר החינוך. מי שהמשרד מינה לכך רשאי להיכנס לבתי ספר כדי לברר אם קוימו הוראות חוק זה ורשאי לדרוש ממנהלים של בתי ספר כל ידיעה הדרושה לשם מילוי תפקידיהם לפי חוק זה. משרד החינוך קבע חוזר מנכ"ל בנושא ספרי לימוד⁵¹: "הנוהל והתהליכים לקבלת אישור לספרים ולחומרי לימוד", שתחולתו ממאי 2015, והוא חל על כל מערכת החינוך (להלן - חוזר המנכ"ל בנושא ספרי לימוד).

חוזר המנכ"ל בנושא ספרי לימוד עוסק גם בצורך להתאים את ספרי הלימוד למגזר החרדי, שכן ספרי הלימוד המשמשים את תלמידי המגזר הממלכתי אינם מתאימים בדרך כלל ללימוד במגזר החרדי. למשל, היקף החומר הנלמד בבתי הספר במגזר החרדי מופחת מהיקף החומר במגזר הממלכתי. כמו כן, חשוב להתאים את האיורים בספרי הלימוד, את התמונות ואת הטקסטים שבהם לאורח החיים החרדי (להלן - ספרי לימוד מותאמים). לעיתים אף נדרשת התאמה של ספרי הלימוד לכל מגדר. משרד החינוך מאשר ספרי לימוד, גורמים פרטיים ומסחריים מחברים אותם ומוציאים אותם לאור בשיתוף משרד החינוך ולעיתים גם בשיתוף רשתות ובעלויות.

חשוב להדגיש שפרט לספרי לימוד מודפסים, חומרי למידה חשובים מצויים באינטרנט, באתרים ייעודיים למורים ולתלמידים ובאתרים כלליים אחרים. אלו מעשירים את עולם הלמידה, הם מעודכנים וחושפים את הלומד ואת המורה לתכנים נוספים על אלו המצויים בספרי הלימוד. אולם רק למי שחשוף לעולם הווירטואלי יש

50 בסעי' 28-30. חוק זה לא חל על מוסדות חינוך תרבותיים-ייחודיים.

51 חוזר מנכ"ל התשע"ה/9(ג), י"ד באייר התשע"ה, 03 במאי 2015.



נגישות לחומרים הללו, וממילא מעטים מהמגזר החרדי חשופים לו. לכן החשיבות של איכות ספרי הלימוד לתלמידי המגזר עולה.

חוסר בספרי לימוד עדכניים ומאושרים ושימוש בספרי לימוד לא מאושרים

משרד החינוך מפרסם באתר האינטרנט שלו את רשימת ספרי הלימוד שהוא אישר⁵² (להלן - ספרי לימוד מאושרים). ברשימת הספרים המאושרים שפרסם המשרד לשנת הלימודים התש"ף (שהתחילה בספטמבר 2019, במהלך הביקורת) יש 269 ספרים המיועדים ללומדים בפיקוח חרדי.

בביקורת עלה כי 102 מתוך 269 הספרים המאושרים למגזר החרדי (כ-40%) הם ספרים ישנים⁵³ אשר התאמתם לתוכנית הלימודים של משרד החינוך חלקית בלבד. הם אינם כתובים לפי שיטות הלימוד הנדרשות ואינם ברמה הלימודית שמשרד החינוך דורש. אולם בהיעדר חלופה, המשרד אישר את השימוש בהם באופן זמני, עד להחלפתם בספרים חדשים (להלן - ספרים לא עדכניים).

להלן דוגמאות לפערים שנמצאו בנוגע לספרי הלימוד בתחומי הליבה על פי המופיע באתר של משרד החינוך: **מולדת, חברה ואזרחות** - יש ספר לימוד עדכני רק לכיתות ב'-ד', ליתר הכיתות אין ספרי לימוד כלל; **גיאוגרפיה** - יש ספר לימוד עדכני רק לכיתה ה', ליתר הכיתות אין ספרי לימוד כלל; **היסטוריה** - יש ספר לימוד עדכני רק לכיתות ז'-ח', ליתר הכיתות אין ספרי לימוד כלל; **מדעים, מדע וטכנולוגיה** - יש ספרי לימוד עדכניים רק לכיתות ב' ו-ד', לכיתות ה'-ח' יש ספרים לא עדכניים, לכיתה ג' וכן לכיתות ט'-י"ב אין בכלל ספרי לימוד מאושרים; **אנגלית** - יש ספרי לימוד עדכניים רק לכיתות ד' וכן לכיתות י'-י"ב; **עברית** - יש ספר לימוד עדכני רק לכיתות ז' ו-ח', לכיתות ט'-י"ב אין כלל ספרי לימוד וליתר הכיתות יש ספרים לא עדכניים.

על פי חוזר המנכ"ל בנושא ספרי לימוד, על בתי הספר לבחור בספרי לימוד אך ורק מתוך אלו שהוא אישר, והוא מותיר בידי הגורמים המקצועיים בבתי הספר את שיקול הדעת בבחירה זו. משרד החינוך קבע בחוזר זה כי מנהלים בבתי ספר יקבלו אישור מהמפקח הכולל וממנהל המחוז עבור רשימת חומרי המידה שבית הספר בחר להשתמש בהם; כי המשרד יקיים בקרה ופיקוח בקרב בתי ספר כדי לוודא שנעשה שימוש בחומרי למידה מאושרים בלבד וכי המשרד ינקוט צעדים כנגד בעלות או כנגד מנהל מוסד חינוך שיאפשרו למידה באמצעות חומרי למידה

52 "ספרי לימוד מאושרים", משרד החינוך, 9.11.2019, cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Mazkirut_Pedagogit/sifreilimud/SfarimMeosharim

53 המסומנים בקוד 44 בטור שנת האישור ברשימת ספרי הלימוד שהמשרד פירסם.



לא מאושרים, ובהם הפחתת תקציב, ביטול רישיונו של המוסד ונקיטת הליכים משמעותיים נגד מנהלו.

בביקורת עלה כי במערכת החינוך אין מנגנון או תהליך לאיסוף ולניהול מידע הנוגע לספרי הלימוד ולחומרי לימוד שבתי הספר בוחרים להשתמש בהם ללימוד המקצועות השונים. לפיכך, אין למפקחים ולמשרד החינוך נתונים על אודות חומרי הלימוד שבאמצעותם מלמדים בבתי הספר החרדים.

עלה כי במסגרת בדיקות מדגמיות שעורך אגף בקרה בבתי הספר, לרבות זו שערך ב-2019, הוא אינו בודק אם בבתי ספר חרדיים משתמשים בספרי לימוד מאושרים, וזאת בניגוד לבדיקותיו בבתי ספר לא-חרדיים. מנהל אגף בקרה הסביר זאת באמרו כי יש קשיים שהאגף נתקל בהם בבואו לבדוק את המוסדות החרדיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בדיקת הנושא נדחתה לשנת הלימודים התש"ף.

עוד עלה כי גם אם יש ספרי לימוד עדכניים מאושרים ומותאמים לחרדים, יש בעלויות ובתי ספר המסרבים ללמד לפיהם ומלמדים באמצעות ספרים אחרים, שמשרד החינוך לא אישר. בין הסיבות: התנגדות זרם חרדי מסוים ל"הכשר" שנתן לספר זרם חרדי אחר, סירוב לנוסח הספר החדש והנטל הכספי הנדרש בשל רכישת ספר לימוד חדש.

המעייין מסרה בתגובתה כי היא "מנפיקה חומרי למידה רבים ומגוונים ברמה גבוהה בהתאמה לשכבות גיל ולאוכלוסייה. רבים מספרי הלימוד וחומרי הלמידה הינם בהתייעצות עם מערך הפיקוח של משרד החינוך".

מאחר שיש ללמד אך ורק על פי חומרי לימוד שמשרד החינוך אישר, משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד החינוך יבחן את חומרי הלימוד שהרשתות יצרו.



עמדת המפקחים הממונים על הוראת המתמטיקה במחוז החרדי: אף שיש ספרי לימוד מאושרים למתמטיקה, יש מוסדות לימוד, בעיקר מוסדות פטור לבנים, שאינם משתמשים בהם ומלמדים לפי ספרים לא מאושרים. המפקח הממונה על הוראת המתמטיקה בבתי הספר לבנים במחוז מסר כי אין באפשרותו לכפות עליהם שימוש בספר מאושר⁵⁴. ספר הלימוד העיקרי במתמטיקה שרוב מוסדות הפטור משתמשים בו אינו תואם את הרמה הלימודית הנדרשת בגילים השונים, חומר הלימוד שבו דל, אין בו אלמנטים של פיתוח חשיבה והוא טכני בעיקרו. כחלופה מציעים המפקחים הממונים על המתמטיקה במחוז החרדי להשתמש בחומרים מודפסים שהמשרד הכין להשלמת חומר הלימוד, אולם הדבר תלוי במידת נכונותם של המוסדות הללו לשתף פעולה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אין אפשרות לחייב את מוסדות "הפטור" בשימוש בספר מאושר מכיוון שמוסדות אלו מחויבים ב-55% לימודי ליבה בלבד.

עמדת המפקחת הממונה על הוראת האנגלית במחוז החרדי: כל הספרים המאושרים להוראת האנגלית מותאמים לבנות חרדיות ואין שום ספר המותאם לבנים חרדים. כדי לפתור זאת, היא נוהגת לשלוח חומרי למידה בדוא"ל לבתי הספר לבנים ולמורים לאנגלית המלמדים שם, כדי שידפיסו את חומרי הלמידה ויחלקו אותם לתלמידים. על פי הסבריה מתכונת זו אינה יעילה, שכן לא לכולם יש כתובת דוא"ל⁵⁵, נדרש מאמץ ייחודי נוסף לתפעול, והחומרים שהיא שולחת הם חומרי העשרה ואינם תחליף לספרי לימוד. כמו כן היא מסרה כי יש חוסר בחומרים מוקלטים מותאמים ללימוד השפה האנגלית, שנדרש שיבוצעו בקולות של גברים, וציינה כי יש קושי בפיתוח חומרי לימוד מיוחדים רצוי שתוכנם ייגע לתחומי הקודש.

עמדת המפקחת הממונה על הוראת העברית במחוז החרדי: המשרד נקט מהלך להחלפת הספרים הלא עדכניים להוראת העברית, אולם אי אפשר לקדמו עקב סירוב מצד הרשתות לשיתוף פעולה.

עמדת המפקחת הממונה על הוראת מדע וטכנולוגיה במחוז חרדי: עקב פערים גדולים בין תוכנית הלימודים לבין ספר הלימוד הקודם במדעים לכיתה ג', המשרד החליט שלא לכלול אותו כלל ברשימת הספרים המאושרים, וספר חדש לשכבה זו אושר לשימוש בנובמבר 2019. בכיתות ט'-י"ב בחינוך החרדי לא לומדים כימיה ופיזיקה, ולכן אין צורך בספרי לימוד מותאמים, ואילו ביולוגיה מלמדים במעט מאוד בתי ספר תיכוניים חרדיים, לכן ספר לימוד מותאם במקצוע זה אינו חיוני,

54 ראה בהמשך בפרק - הפיקוח הבקרה על בתי הספר היסודיים החרדים במעמד "פטור".

55 לא לכל המורים החרדים המלמדים אנגלית יש כתובת דוא"ל הרשומה במשרד או אף נגישות לדוא"ל. כמו כן, למשרד אין פרטים הנוגעים לכל המורים - על זאת ראה לעיל.



והתלמידים לומדים בספרי לימוד רגילים⁵⁶. היא מסרה כי בפועל, יש בתי ספר שבהם מלמדים על פי ספרי לימוד שנכתבו לפני שנים רבות מאוד.

עמדת מנהלת אגף ספרי לימוד: המחסור בחומרי לימוד נובע מחוסר כדאיות כלכלית למוציאים לאור ולגופים מסחריים ופרטיים, בשל פוטנציאל שוק קטן מאוד במגזר. מחזור המכירות אינו מספק לעומת העלות המושקעת. לעיתים נדרשת גם התאמה ייחודית לזרמים החרדיים השונים, דבר שאף מפחית את הכדאיות הכלכלית. נוסף על כך, רכישת ספרי לימוד חדשים מכבידה מבחינה כלכלית על משפחות חרדיות ברוכות ילדים, הנוהגות לרכוש ספרים משומשים זולים יותר ולהעבירם מילד לילד. גם שימוש בחוברות עבודה ובהן מקום לכתוב בעייתי מכיוון שאי אפשר להעבירן בין הילדים, אם כי לעיתים בכל זאת נעשה בהן שימוש חוזר אך פחות יעיל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת מצביעה כי למאות אלפי תלמידים חרדים אין חומרי לימוד כנדרש. במקצועות לימוד מסוימים, לרבות במקצועות הליבה, ובכיתות מסוימות אין כלל חומרי לימוד או אין חומרי לימוד מעודכנים. מאחר שחלופת לימודים מתוקשבים ברשת האינטרנט אינה רלוונטית למגזר החרדי, הרי התוצאה היא חוסר באבן דרך בסיסית ביותר המאפשרת למידה. על משרד החינוך לפעול ליישום חוזר מנכ"ל בנושא זה על מנת לתת מענה לפערים הקיימים בתחום זה, ובראש ובראשונה לייצר שיח עם מנהלי בתי הספר ועם הבעלויות במטרה משותפת לגבש חומרי לימוד איכותיים ומתאימים למגזר החרדי; לבחון יצירת מנגנון ממוחשב לאיסוף הנתונים על ספרי לימוד שבהם נעשה שימוש במגזר החרדי ולהזנת הנתונים האלו. מנגנון זה יאפשר פיקוח ובקרה ממוקדים, בידי מפקחי המחוז או בידי אגף בקרה. כן חשוב לבחון חלופות להמצאת חומרים ממוחשבים ברשת מאובטחת המותאמת למוסדות החינוך החרדים.

התוכנית להשאלת ספרים

חוק השאלת ספרי הלימוד בישראל, התשס"א-2000, הוא חוק שמטרתו הן הקלה בנטל הכספי המוטל על ההורים ברכישת ספרי לימוד וכן מניעת המצב ששרר לפני חקיקת החוק, לפיו כ-20% מהספרים שהשתמשו בהם בבתי הספר לא אושרו במשרד החינוך. לפי החוק, בית הספר מקבל ממשרד החינוך תקציב לרכישת ספרי לימוד, התלמידים משלמים דמי שאילה שנתיים ותמורתם מקבלים סל ספרי לימוד

56 בבתי ספר תרבותיים-ייחודיים מקצועות אלו לא נלמדים כלל, ובבתי הספר המגיישים תלמידים לבחינות חלופיות (בחינות סאלד) לא מלמדים ביולוגיה.



מאושרים לשנת הלימודים החדשה. בכל סוף שנת לימודים התלמידים משאירים בבית הספר את ספרי הלימוד ששאלו. דמי השאילה המרביים בשנת התשע"ט היו 280 ש"ח לתלמיד בבית ספר יסודי ובחטיבת ביניים ו-320 ש"ח לתלמידים בבתי ספר תיכוניים. למנהל בית הספר שיקול דעת אם להפחית מדמי השאילה המרביים, ובלבד שלא יידרש להוסיף תקציב לשם כך. תנאי שהוקצה לדרישה של תוספת לתקציב הוא מיצוי של גביית דמי השאילה המרביים מכל התלמידים (להלן - תוכנית להשאלת ספרים).

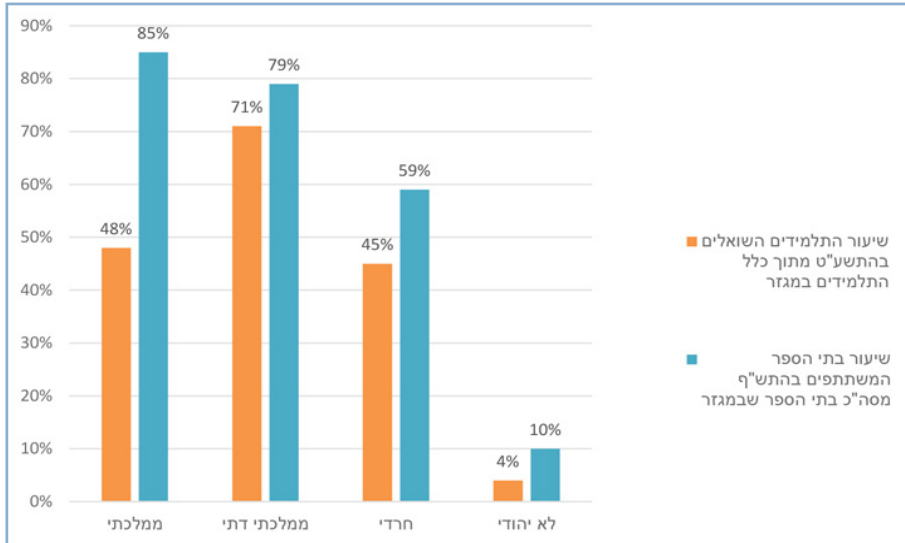
בלוח 5 ובתרשים 12 שלהלן נתוני משרד החינוך על התפלגות הביצוע התקציבי בין המגזרים השונים בשנת התשע"ט, על שיעור בתי הספר המשתתפים בתוכנית השאלת הספרים מתוך כלל בתי הספר בכל מגזר ועל שיעור התלמידים המשתתפים בתוכנית מכלל התלמידים במגזר:

לוח 5: תקציב התוכנית להשאלת הספרים והשתתפות המגזרים השונים, לפי מגזר, התשע"ט

המגזר	סך תקציב באלפי ש"ח	מספר התלמידים השואלים ספרים (באלפים)	תקציב ממוצע לתלמיד השואל ספרים בש"ח
ממלכתי	5,581	576	9.7
ממלכתי דתי	4,022	172	23.4
חרדי	1,931	105	18.4
לא יהודי	242	19	12.7
סה"כ	11,776	872	13.5

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: שיעור התלמידים השואלים ספרים מכלל התלמידים שבמגזר⁵⁷ ושיעור בתי הספר⁵⁸ המשתתפים בתוכנית מכלל בתי הספר שבמגזר, התשע"ט - התש"ף⁵⁹



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 5 ומתרשים 12 עולה כי שיעור ההשתתפות בתוכנית השאלת הספרים בקרב בתי ספר מהמגזר הלא יהודי הוא הנמוך מבין המגזרים, ובפועל מיעוט דל מבתי הספר הללו מסתייע בתוכנית - 10% בלבד. במגזר החרדי עושים שימוש בתוכנית 59% מבתי הספר, שיעור הנמוך מהשיעור שבבתי הספר הממלכתיים-דתיים והממלכתיים. במגזר הממלכתי-דתי ניתן התקציב הגבוה ביותר לתליד להשאלת ספרי לימוד ובמגזר הממלכתי - הנמוך ביותר.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי שיעור ההשתתפות במגזר החרדי משקף תהליך ראוי לשבח של בתי ספר הצורכים ספרים מאושרים ואיכותיים יותר, שנוספו לסל הספרים בשנים האחרונות.

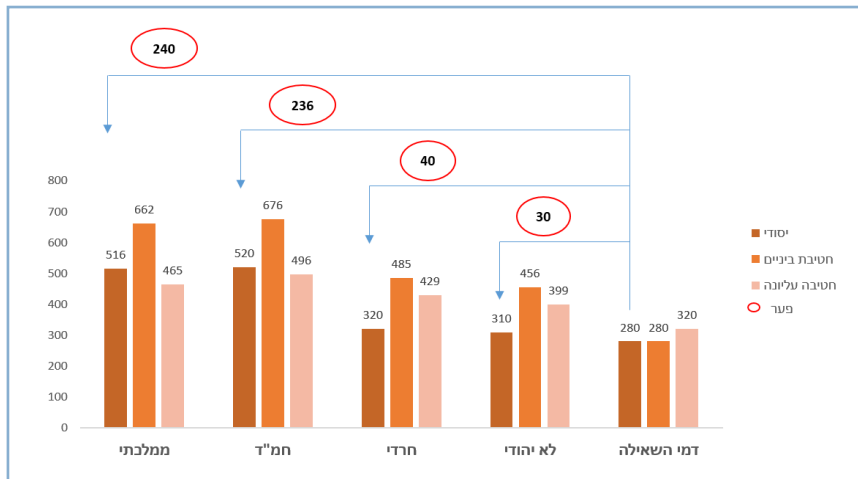
להלן, בתרשים 13, נתוני משרד החינוך מאוגוסט 2019 על העלות הממוצעת של סל ספרים בכל המגזרים בשנת התשע"ט, בש"ח, לרכישה עצמית שלא במסגרת התוכנית:

57 בהם תלמידים בבתי ספר שאינם משתתפים בתוכנית.

58 בהם בתי ספר שאינם משתתפים בתוכנית.

59 בחישובים הנוגעים למגזר החרדי לא נכללו בתי ספר מסוג פטור ומסוג תרבותי-ייחודי ותלמידיהם.

תרשים 13: עלות ממוצעת של סל ספרים ברכישה עצמית לפי מגזרים לעומת דמי השאילה המרביים, התשע"ט (בש"ח)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 13 עולה כי בשנת התשע"ט הפערים הגבוהים ביותר בין גובה דמי השאילה המרביים לבין העלות הממוצעת לרכישה עצמית של הספרים עבור תלמיד ביסודי הם אלו: בחינוך הממלכתי - 236 ש"ח ובממלכתי-דתי - 240 ש"ח. לעומת זאת במגזר הלא יהודי הפער הוא 30 ש"ח ובחרדי - 40 ש"ח בלבד. פערים אלו מצביעים על כדאיות כלכלית נמוכה בהשתתפות בתוכנית להשאלת ספרים במגזר הלא יהודי ובמגזר החרדי, המשתייכים ברובם לאשכולות כלכליים-חברתיים נמוכים. הרי תמורת תשלום פעוט נוסף, משפחה יכולה לרכוש ספרים ולהעבירם בין ילדיה או למכור אותם לאחר השימוש. עוד היא יכולה לקנות ספרים משומשים, שמחירם נמוך יותר.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי השתתפות המדינה בתוכנית ההשאלה היא בהתאם למדד הטיפוח הבית ספרי, המשקלל את מצבם הכלכלי של ההורים. כמו כן, יש בתוכנית ההשאלה מתן מענה נוסף לצרכים מוכחים נוספים - בהתאם לתקציב העומד לרשות המשרד. עוד מסר, כי התייחסות לצריכה מגזרית אינה אפשרית במבנה התוכנית וכי השונות בתוך כל מגזר גבוהה יותר מהשונות בין המגזרים.

עולה מתשובת משרד החינוך כי דמי השאילה בפועל עשויים להיות נמוכים יותר בתלות במדד הטיפוח הבית ספרי. מכאן, כדי שתוכנית השאלת הספרים תהיה אטרקטיבית לכל המגזרים ותבטיח שימוש בספרים מעודכנים ומאושרים, מומלץ כי משרד החינוך יבחן את עלות סלי הספרים במגזרים השונים אל מול הכדאיות הכלכלית המוטלת על המשפחות בחלופת שאילתם.



קיומם של ספרי לימוד עדכניים ומאושרים בתחומי הליבה ושימוש בהם חיוניים להוראה. המצב שבו עו"ה והתלמידים והתלמידות החרדיים משתמשים בספרי לימוד לא עדכניים ולא מאושרים אינו ראוי ופוגע באיכות הלמידה, על אחת כמה וכמה בחברה שבה ההנגשה ללמידה מקוונת כמעט ואינה קיימת, והערך של ספרי הלימוד רב יותר. על משרד החינוך לפעול להתאמת חומרי לימוד לחרדים ולהגברת השימוש בחומרי לימוד עדכניים, ובכלל זאת לבחון חלופות ממוחשבות להפצתם ולבחון דרכים לעידוד השתתפות בתוכניות להשאלת ספרים במגזר החרדי.

הפיקוח הכולל והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים

הפיקוח הכולל של המחוז החרדי

1. תפקיד המפקח הכולל בכלל המחוזות עדיין לא מוגדר

תפקידיו של המפקח הכולל הוגדרו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - התקנות), ובהם, בין היתר, ייצוג של משרד החינוך כלפי המוסד החינוכי; קישור בין המוסד, משרד החינוך ורשות החינוך המקומית; הערכה של המוסד החינוכי ובקרה עליו בכל הנוגע לביצוע המדיניות של משרד החינוך.

בדוח ביקורת קודם של מבקר המדינה בעניין "הפיקוח הכולל על בתי הספר"⁶⁰ משנת 2017, נמצא כי משרד החינוך לא הגדיר את תפקיד המפקח הכולל,

60 מבקר המדינה, דוח שנתי 67 ב (2017), "הפיקוח הכולל על בתי הספר", עמ' 619-650.



את משימותיו ואת היעדים הנדרשים ממנו, כמו כן המשרד לא הגדיר מנגנון לקביעת רמות פיקוח בבתי הספר על פי מאפייניהם השונים, ובדרך כלל המפקח הוא שקובע את רמת הפיקוח בהתאם לשיקול דעתו ולעומס משימותיו.

מבקר המדינה ציין אז כי על משרד החינוך לאפיין את מרכיבי התפקיד של המפקח הכולל ולמקד את תפקידיו בתחומים שבהם יש לו מומחיות מקצועית ופדגוגית; עליו לקבוע תורת פיקוח שלמה ומפורטת, שבה יוגדרו דרכי הביצוע של פעולות הפיקוח בבתי הספר, אופן הדיווח על ביצוען ועוד. הסדרה של תורת הפיקוח גם תיצור מסגרת מחייבת לביצוע בקרה על עבודת המפקחים.

בביקורת זו נמצא כי למרות הליקויים שנמצאו בדוח "הפיקוח הכולל על בתי הספר" משרד החינוך עדיין לא הגדיר את תורת הפיקוח, את התפקידים ואת המשימות של המפקח הכולל; וכי אין לו נוהל המסדיר את עבודת המפקחים הכוללים. בפועל, המחוזות שנבדקו - ת"א וחיפה - הכינו, כל אחד מהם, הנחיות ונהלים פנימיים למפקחים שלהם. ההנחיות עסקו, בין היתר, בפורמט לתוכנית עבודה של המפקח, בהמלצות ובדגשים לעבודה, במסד נתונים, בפילוח עו"ה, בפורמט לדיווחי שעות ולביקורים בבתי הספר ועוד.

בהיעדר הגדרה לתפקיד המפקח, ובה משימות ויעדים מחייבים, בנו מפקחי המחוז החרדי מאגר של טבלאות ומסמכי עזר פנימיים האמורים לסייע למפקח לבצע את תפקידו ובהם, בין היתר, פורמט לדוחות ביקורים בפתיחת שנה ובאמצע שנה, מילוי שעות תקן של בית הספר, פורמט של תוכנית עבודה ועוד.

על משרד החינוך להשלים גיבוש של תפיסת הפיקוח הכולל לכלל המחוזות, כפי שהוא מוצא לנכון, לרבות הגדרה של תפקיד המפקח, של משימותיו ושל יעדיו וקביעת המתכונת לביצוע הפיקוח, כפי שכבר עלה בדוח מבקר המדינה משנת 2017.

2. תוכנית היסוד בבתי הספר היסודיים החרדיים

תוכניות הלימודים בבתי הספר ובגני הילדים נקבעות במשרד החינוך ומפורסמות באתר המשרד בחלוקה על פי גני ילדים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ובתי ספר תיכוניים ועל פי מגזרי לימוד: ממלכתי, ממלכתי-דתי, ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי⁶¹. בחלק מהמקצועות (אומנויות, אנגלית, גיאוגרפיה,

61 אתר משרד החינוך - פורטל עובדי הוראה, תיק תוכנית לימודים לעובדי הוראה - גני ילדים, יסודי, חטיבת ביניים ותיכון.



חינוך גופני, מדע וטכנולוגיה, מתמטיקה) התוכנית זהה בכל הזרמים ובמקצועות אחרים (שפה עברית, תנ"ך, תושב"ע, היסטוריה) יש הבדלים בין הזרמים השונים.

התוכנית מפרטת את מקצועות הלימוד הנדרשים בכל שכבת גיל ואת היקף השעות שנדרש ללמד בכל מקצוע, את מספר השעות המדויק קובע מנהל בית הספר.

בכל הנוגע לבתי ספר חרדיים, בשנת 2011 הפיץ לראשונה מנכ"ל משרד החינוך חוזר הקובע את תוכנית היסוד המחייבת בכיתות א'-ח' בבתי הספר החרדיים (להלן - תוכנית היסוד או תוכנית היסוד למגזר החרדי)⁶². החוזר נוגע לכל אשכול מקצועות ולכל תחום דעת בכיתות אלה, בחלוקה לשלוש מדרגות: בתי ספר המחויבים בעמידה מלאה - 100% בתוכנית היסוד; בתי ספר המחויבים בעמידה ב-75% מתוכנית היסוד ובתי ספר המחויבים בעמידה ב-55% מתוכנית היסוד.

החוזר קובע כי תוכנית יסוד זו היא המכנה המשותף לתכנים, למיומנויות ולערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך החרדי. עוד הוא קובע, כי המקצועות הנלמדים בהתאם לתוכנית זו הם הבסיס המחייב ועל כל בית ספר לקבוע מה להוסיף ובאיזה היקף. החוזר גם מפרט את מכסת השעות המחייבת בכל שכבת כיתה בבתי הספר החרדיים וכן את מספר השעות על פי מקצועות לימוד ספציפיים.

קביעת חוזר מנכ"ל המסדירה את תוכנית היסוד למגזר החרדי הינה פעולה ראויה, עם זאת, בביקורת נמצא שהיקף השעות המחייב את המגזר החרדי בכיתות א'-ח', על פי תוכנית היסוד, שונה וקטן מהיקף השעות במקצועות רבים המחויבים בבתי הספר היסודיים הממלכתיים, הממלכתיים-דתיים והערביים. כל שכן, היקף השעות אף קטן יותר בבתי הספר המחויבים ל-75% ממנה ול-55% ממנה, משום שהיא נגזרת מהתוכנית המלאה - קרי 100%.

להלן דוגמאות בנוגע לכמה מקצועות להשוואה בין היקף השעות המחייב בתוכנית היסוד למגזר החרדי לבין דרישות משרד החינוך משאר הזרמים כפי שמפורסם באתר המשרד:

62 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, 3.1-41 - תוכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, בכיתות א'-ח', מה-1.9.2011.



לוח 6: השוואה בין היקפי שעות לימוד נדרשות במקצועות היסוד, לפי זרמים בחינוך

המקצוע	שכבת הגיל	החינוך החרדי	שאר הזרמים
אנגלית	ה'	3	3-5
אנגלית	ז'-ח'	4-8	8
גיאוגרפיה	ז'-ח'	2-4	4
טבע ומדעים	ז'-ח'	2-4	9
מתמטיקה	ב'-ג'	5	5-7
מתמטיקה	ז'-ח'	4-8	10

על פי נתוני משרד החינוך לשנת תשע"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תנ"ך ותושב"ע: אומנם היקף שעות הלימוד במקצועות הליבה קטן יותר במגזר החרדי מאשר בשאר המגזרים, אך מקצועות התנ"ך והתושב"ע נלמדים בו בהיקף שעות מוגבר ורב יותר מאשר בחינוך הממלכתי, ומכיתות ז'-ח' גם בהיקף רב יותר מאשר בזרם הממלכתי-דתי⁶³. להלן הפירוט:

לוח 7: השוואה בין היקפי שעות לימוד נדרשות בתנ"ך ובתושב"ע, לפי זרמים בחינוך⁶⁴

שכבת הגיל	החינוך החרדי	החינוך ממלכתי	החינוך הממלכתי-דתי
ג'	8	2-3	11
ה'	10	2-3	11
ז'-ח'	9-13	2	10

על פי נתוני משרד החינוך לשנת תשע"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי היקפה של תוכנית היסוד בבתי הספר החרדיים המחויבים ללמד 100% מתוכנית היסוד במקצועות שאינם לימודי קודש קטן מההיקף המחויב בשאר הזרמים. מכאן, היקף שעות היסוד בבתי הספר החרדיים המחויבים ללמד רק 75% מהתוכנית או 55% מהתוכנית קטן אף

63 בכיתות א'-ו תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי ילמד יותר שעות תנ"ך ותושב"ע מתלמיד חרדי.

64 השוואה בין הדרישות בתוכנית היסוד לבין הדרישות המופיעות באתר משרד החינוך.



יותר. פערים אלו מתקיימים לאורך כל שנות הלימוד (בדגש על הכיתות הגבוהות יותר), וכך נוצר פער מצטבר בין המגזרים בידע בתחומים שהמשרד קבע כי הם הכרחיים ומחויבים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד החינוך יבחן מחדש את תוכנית היסוד למגזר החרדי, שנקבעה בחוזר מנכ"ל בשנת 2011, מול המציאות המשתנה ופערי הידע בין המגזרים השונים. זאת, כדי שהיקף שעות הלימוד בתוכנית המחייבת במקצועות היסוד במגזר החרדי יהיה קרוב ככל האפשר להיקפן ביתר המגזרים.

3. אופן הבדיקה של תוכנית היסוד למגזר החרדי

בתוכנית היסוד למגזר החרדי מחלקים את המקצועות לאשכולות לימוד. לכל מקצוע באשכול נקבעת מכסת השעות בתוכנית היסוד, והיקפה תלוי בהיקף המחויבות של בית הספר לתוכנית. לדוגמה, באשכול שפה וספרות המקצועות האלו: אנגלית, ספרות ועברית. על בית ספר המחויב ל-100% תוכנית היסוד להקצות שעות לימוד הן לאנגלית, הן לעברית והן לספרות. באשכול מתמטיקה ומדעים המקצועות האלה: מתמטיקה, טבע ומדעים. על בית ספר הפועל על פי תוכנית היסוד להקצות שעות לימוד הן למתמטיקה והן למדעים. יודגש כי בנוגע לחינוך הממלכתי, היקף שעות הלימוד מוגדר לכל מקצוע בנפרד ולא על פי חלוקה לאשכולות.

המשרד גם קבע כי במקרה שבבתי ספר יסודיים לא ילמדו על פי תוכנית היסוד למגזר החרדי הוא יקזז מהתקציב שהוא מקצה להם, זאת בהתאם לחוזר מנכ"ל משנת 2005 שקבע כי תוכנית זו חלה על כל התלמידים במערכת החינוך היסודי בישראל וכי היא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי⁶⁵. יצוין כי קביעה זו של משרד החינוך קיבלה תוקף מהיועץ המשפטי לממשלה: הוא קבע בשנת 2008 כי התקצוב יהיה סימטרי למידת יישום תוכנית היסוד⁶⁶.

בביקורת נמצא, כי המחוז בודק את עמידת בתי הספר היסודיים בתוכנית היסוד למגזר החרדי ב"שיטת האשכולות", מהלך שמקל על בתי הספר את העמידה בתוכנית. להלן הפירוט:

65 חוזר מנכ"ל תשס"ו 3/א, "תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" (1.11.2005).

66 תוכנית הליבה - מרכז החינוך העצמאי ומעייין החינוך התורני, מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מה-16.4.2008.



בשנת 2019 פעלו כ-490 בתי ספר יסודיים חרדיים, השייכים לאחד משלושת הזרמים: החינוך העצמאי, המעיין והממלכתי-חרדי. בהם למדו כ-155,000 תלמידים שהיו אמורים לעמוד בתוכנית היסוד באופן מלא - קרי ב-100% (התלמידים במוסדות אלו הם כ-65% מכלל התלמידים בבתי הספר החרדיים היסודיים⁶⁷). על פי בדיקת המפקחים הכוללים בשנה זו, רק 26 מהם (כ-5.3%), לא עמדו באופן מלא בתוכנית היסוד, קרי 464 בתי ספר עמדו בתוכנית היסוד במלואה.

משרד החינוך לא קבע הנחיות ברורות ומחייבות כיצד לבדוק את עמידת בתי הספר היסודיים החרדיים בתוכנית היסוד. בביקורת עלה שהמחוז פירש את הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2011, פירוש מקל - הוא בדק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד לפי האשכולות - בית הספר יעמוד בדרישה של תוכנית היסוד במלואה, אם לכל אשכול תוקצה המכסה הכוללת של השעות שנקבעה לו. על פי שיטה זו המפקחים לא נדרשים לוודא שכל מקצועות הלימוד באותו אשכול אכן נלמדים בהיקף השעות שנקבע, אלא כי מכסת השעות הכוללת של אותו אשכול אכן ניתנה.

למשל, באשכול שפות בכיתות ז'-ח', נדרש התלמיד ללמוד ארבע שעות שבועיות עברית וארבע שעות אנגלית, אולם מנהל בית הספר יכול לחלק את שמונה השעות המחויבות באשכול על פי שיקול דעתו, ולא דווקא על פי המינימום שנקבע. אף על פי כן הוא יעמוד בתוכנית היסוד במלואה ובלבד שילמד באחד המקצועות שבאשכול שעה אחת לפחות.

במהלך הביקורת נבדקו באקראי בדיקות שעשו עשרה מפקחים בחינוך היסודי (מתוך כ-30 בסך הכול) ביותר מ-80 בתי ספר יסודיים, שמבחינת הפיקוח הכולל עומדים בתוכנית היסוד במלואה. בחלקם נמצא כי הם עומדים בכל דרישות התוכנית רק בשל שיטת הבדיקה - "שיטת האשכולות".

לדוגמה, נמצא כי בית ספר בצפת עומד מבחינת המחוז בתוכנית היסוד במלואה, אף שבכיתות ד'-ו' במקום ללמד שלוש שעות עברית ושלוש שעות אנגלית מלמדים חמש שעות עברית ורק שעה אחת אנגלית בשבוע. גם בית ספר בחיפה עומד מבחינת המחוז בתוכנית במלואה, אף שבאשכול מורשת, רוח וחברה בכיתות ז'-ח' מלמדים רק שעה אחת היסטוריה ושעה אחת גיאוגרפיה במקום ארבע שעות בסה"כ, אך מלמדים 26 שעות תנ"ך ותושב"ע, אף שבתוכנית היסוד מסתפקים ב-18 שעות בלבד.

67 ראה תרשים מספר 2 בדוח זה - נתוני משרד החינוך.



על פי דוח שהכין מנהל רישוי, בקרה ואכיפה של המשרד, לאחר בקורות שעשה ביוני 2019, ב-27 בתי ספר יסודיים חרדיים, הוא כתב שסיווג מקצועות הלימוד תחת "אשכולות" אינו מאפשר לוודא כי מקצועות ספציפיים אכן נלמדו וכי קיימת גמישות יתר בנוגע לעמידה בתוכנית היסוד ואף לא לומדים כלל מקצועות מסוימים.

נוסף על כך, מבדיקה פרטנית מול המפקחים עלה כי כל מפקח פעל באופן שונה, למשל במקרה שבו לא הוקצו שעות לימוד לחינוך גופני בבית ספר מסוים, מפקח אחד לא קיזז את התקציב התואם, ואילו מפקח אחר קיזז תקציב בגין כל שעה שבית הספר לא הקצה.

ראוי לציון כי על פי "שיטת האשכולות" רוב בתי הספר החרדים (כ-95%), עמדו בתוכנית היסוד למגזר החרדי במלואה, אולם ניתוח הנתונים מצביע על גמישות רבה בבדיקת המפקחים הכוללים, שלמעשה אפשרה את העמידה המלאה בתוכנית.

על פי הסברי המחוז, הבדיקה והחישוב של היקף שעות הלימוד בשיטת האשכולות, שעל פיה עובדים המפקחים, סוכמו במסגרת דיונים פנימיים במחוז. בביקורת לא נמצא תימוכין לקבלת החלטה בעניין אימוץ שיטה זו, שלמעשה הקלה על בתי הספר היסודיים החרדים לעמוד בתוכנית היסוד במלואה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיונים אלו עלו סוגיות עקרוניות בנושאים פדגוגיים בכלל ובגמישות פדגוגית של בתי הספר היסודיים בפרט.

משרד מבקר המדינה מציין כי, על בסיס שיטה זו עלולה להתקבל תמונת מצב לא מדויקת של היקף לימודי היסוד בבתי ספר היסודיים החרדיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החינוך יחדד בהנחיות ברורות ומחייבות כיצד על המחוז לבדוק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד. במסגרת זו ראוי שגם תיקבע המתכונת לבדיקה התקציבית, שכן המתכונת הנהוגה אינה מתמרצת את בתי הספר לעמוד במחויבות כי תלמידי החינוך החרדי יזכו לקבל את מכסת השעות המינימלית בכל מקצוע ומקצוע שהמשרד מצא לנכון לקבוע שראוי שילמדו.



מהאמור לעיל עולה כי הדרישות הלימודיות של משרד החינוך מתלמיד חרדי בבי"ס יסודי, כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל משנת 2011, נמוכות יותר מהדרישות הלימודיות מתלמידים בשאר המגזרים. שיטת



הבדיקה של המפקחים הכוללים - שיטת האשכולות - אף מאפשרת לבתי הספר החרדיים היסודיים ללמד פחות ממה שנקבע בתוכנית היסוד. בנסיבות אלו, בוגרי מערכת החינוך היסודית החרדית רכשו ידע נרחב בתחומים מסוימים - לימודי קודש, אך יש להם חסר עמוק בתחומי ידע מהותיים אחרים. פער זה הוא מהסיבות להישגים הנמוכים של תלמידי החינוך החרדי במבחני המיצ"ב.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את תוכנית היסוד למגזר החרדי שנקבעה בשנת 2011 מול המציאות המשתנה ולגבש עם המחוז כללים והנחיות ברורים ומדויקים הנוגעים לאופן הבדיקה של עמידת בתי הספר היסודיים החרדים בתוכנית היסוד.

נוסף על כך, על משרד החינוך לשקול להנחות את המחוז לגבש נוהל ייעודי לעבודת המפקח הכולל, כדי להסדיר את תחום הפיקוח ואת הכללים המחייבים הנוגעים לחינוך החרדי, את המתכונת של עבודת הפיקוח ואת דרכי הדיווח למחוז. כמו כן, עליו לאסוף את נתוני הפיקוח, כדי לקבל תמונת מצב מהימנה של החינוך החרדי ולבנות תוכניות עבודה לשיפור.

ביצוע בקרות בבתי הספר החרדיים של הממ"ח ושל הרשתות⁶⁸

מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך (להלן - המינהל) הוקם בפברואר 2014. המינהל נועד לתת בידי המשרד את האפשרות לביצוע בקרה על מימוש המדיניות, על השימוש במשאבים שמקצה המשרד לבתי הספר ועל ביצוע תהליכים פדגוגיים בבתי הספר.

אגף הבקרה עורך בקרות רב תחומיות בכל גני הילדים ובתי הספר של מערכת החינוך. מטרת הבקרות כפי שהוא הגדיר אותן למנהלי בתי הספר היסודיים הן אלו:

- ♦ להבטיח שמוסדות החינוך עומדים בסטנדרטים ובהנחיות;
- ♦ להפיק עבור בתי הספר משוב בונה ובו נקודות לשיפור ולשימור;
- ♦ ליצור עבור המשרד תמונת מצב בתחומי עניין נבחרים כבסיס לעיון מחדש במדיניותו.

68 הממ"ח ושתי רשתות החינוך הגדולות - החינוך העצמאי והמעייין.



תוכנית הבקורות של אגף הבקרה מופצת בתחילת כל שנת לימודים למחוזות של משרד החינוך ולמנהלי בתי הספר, ויש בכך בכדי לתמרץ את המחוזות ובתי הספר לבצע פעולות שיקדמו את עמידתם בדרישות.

מהביקורת עלה כי בכל אחת מהשנים תשע"ז-תשע"ט ביצע אגף הבקרה מעל 340 בקורות בבתי ספר יסודיים בחינוך הממלכתי, בחינוך הממלכתי-דתי ובחינוך הממלכתי-ערבי, אולם הוא לא ביצע ולו בקרה אחת בבתי ספר חרדיים של הממ"ח ולא באלו של שתי רשתות החינוך הגדולות - החינוך העצמאי והמעייץ.

לקראת סוף שנת הלימודים תשע"ט, במאי 2019, תכנן אגף הבקרה לבצע בקורות בבתי הספר של הממ"ח, של הרשתות ושל הבעלויות האחרות (המחויבות בלימוד תוכנית היסוד ב-75%), ואף הכין תוכנית שעל פיה ייבדקו 45 בתי ספר יסודיים. אגף הבקרה תכנן לבצע את הבקורות עד סוף שנת הלימודים, כלומר, כעבור כחודשיים.

בפועל, אגף הבקרה ביצע ביקורת רק בכמחצית מבתי ספר השייכים לרשתות או לממ"ח (ב-27). בבתי הספר השייכים לבעלויות האחרות הוא לא ביצע בקורות כלל; הבקורות בבתי הספר של הרשתות היו מצומצמות בהיקפן לעומת הבקורות המבוצעות בבתי הספר של המגזרים שאינם חרדיים. בעת הבקורות, שכאמור, בוצעו ב-27 מוסדות, לא נערכו שיחות עם מורים ועם כוח עזר פדגוגי ומנהלי. שיחות אלה הן כלי מהותי לביצוע בקרה איכותית ומהימנה.

נוסף על כך, נמצא כי בתי הספר החרדיים שנבדקו היו בתי ספר יסודיים לבנות (מלבד שלושה בתי ספר מעורבים לבנים ולבנות תחת אותו סמל מוסד) וכי אגף הבקרה לא בדק בתי ספר לבנים.

ממסמכי אגף הבקרה עולה כי מנהלים בבתי ספר חרדיים השייכים לבעלויות השונות סירבו לשתף פעולה עם אגף הבקרה, ולכן לא בוצעה בקרה בבתי ספר אלו. במהלך החודשים יוני ויולי 2019, שלח אגף הבקרה מכתבי התראה לבתי ספר אלו וציין בהם שאי שיתוף פעולה עם הליך הבקרה עלול לגרום נקיטת צעדים חמורים בידי משרד החינוך ובכללם שלילת רישיון ושלילת תקציבים.



על פי תוכנית העבודה הכללית של אגף הבקרה בשנת הלימודים תש"ף, בכוונתו לבצע מחודש מרץ 2020 כ-90 בקורות בבתי ספר יסודיים חרדיים בכל הבעלויות, ברשתות ובממ"ח. נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2019, המשרד טרם הגיע להסכמות עם הבעלויות בנוגע להיקף הבקורות ולאופן ביצוען.

יש לראות בחיוב את העובדה שלאחר יותר מארבע שנים שבהן לא בוצעה בקרה בבתי הספר היסודיים החרדיים, בשנת 2019 החל המשרד לבצע בקורות גם בבתי ספר אלו. אומנם מדובר בבקורות חלקיות הן מבחינת היקף הנושאים הנבדקים והן מבחינת בתי הספר שבהם מופעלת הבקרה. אולם, זהו צעד ראשון בדרך להסדרת תהליכי בקרה בבתי הספר היסודיים החרדיים, כפי שגם מתחייב מהוראות החקיקה ומהוראות מינהל אכיפה, רישוי ובקרה, החלות על בתי הספר במערכת החינוך כולה. על משרד החינוך להמשיך ולהרחיב את הבקורות שהוא עושה בבתי הספר האלו, ולבצע גם בבתי הספר היסודיים של הבנים ובאלו השייכים לבעלויות האחרות ולא רק באלו השייכים לשתי רשתות החינוך הגדולות.

הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים במעמד "פטור"

כאמור, משרד החינוך מתקצב גם מוסדות חינוך חרדיים במעמד "פטור" - מוסדות חינוך השייכים לבעלויות או לעמותות חרדיות. על פי תקנות לימוד חובה, מוסדות חינוך אלו חייבים לקיים לימודים בהיקף של 55% לפחות מתוך תוכנית היסוד במוסד חינוך רשמי כפי שקבע חוזר מנכ"ל משנת 2011. בהתאם לכך המוסדות האמורים מתוקצבים בשיעור של 55% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי, בכפוף לעמידתם בשיעור הנדרש של הלימודים.

נכון לשנת 2019, קיימים 204 מוסדות במעמד "פטור" ולומדים בהם כ-53,000 תלמידים. בשנת 2018 תקצב משרד החינוך את המוסדות הללו בסכום של כ-250 מיליון ש"ח, רובו עבור שעות הוראה. משרד החינוך מעביר את התקציב למוסדות "הפטור" באמצעות שתי רשתות החינוך.

פיקוח פדגוגי בהתאם לתקנות לימוד חובה: תקנות לימוד חובה מפרטות את התנאים שעל המוסד החינוכי למלא כדי להיחשב כמוסד פטור מהבחינות האלה: הוצאת רישיון, פיקוח פדגוגי, רישום תלמידים והיקף התקצוב מהמדינה.



על פי תקנות אלו, על המוסד החינוכי למסור למפקח הכולל את כל המסמכים שהוא יבקש בעניין תוכנית הלימודים המתקיימת בכל כיתה, את התקנון, את טופסי הרישום של תלמידים, רישומים של ימי לימוד ושל חופשות, רשימת תלמידים, יומני נוכחות ועוד. כמו כן וכאמור לעיל, עליו לשלוח בכל שנה למנכ"ל משרד החינוך או למי שהוא הסמיך לעניין זה את רשימת המורים ועובדי השירות המועסקים במוסד החינוכי ולהגיש דוח כספי בכל עת שיידרש. רק עמידה מלאה בתקנות תאפשר למוסד לקבל תקצוב מהמדינה - 55% מתקן שעות הבסיס כפי שמשרד החינוך הגדיר.

בביקורת נמצא כי מנהלי מוסדות "הפטור" לא העבירו למשרד החינוך את רשימת המורים ואת רשימת עובדי השירות המועסקים במוסדות האלה. מנגד, משרד החינוך גם לא דרש ממוסדות אלה להעביר לו מידע זה. התוצאה היא שבמשרד החינוך אין מידע על האנשים המועסקים שם: מי הם, מה השכלתם והאם יש אישורים משטרתיים ובהם כתוב כי לא הורשעו בעבירות פליליות.

עוד נמצא כי המחוז לא קבע כללים והנחיות מה על המפקח הכולל לבדוק במוסד פטור ולמעשה, במוסדות אלו כל מפקח קובע את תפיסת הפיקוח על פי שיקול דעתו ועל פי מידת שיתוף הפעולה שהוא מצליח לייצר עם מנהל בית הספר. ואכן נמצאו הבדלים בין מפקח כולל אחד לבין משנהו ואף שונות בין אופן הפיקוח על כל בית ספר שבאחריות אותו מפקח כולל. לדוגמה: חלק מהמפקחים הכוללים לא בדקו במוסדות "הפטור" את מערכת שעות הלימוד ואם היא תואמת לחוזר המנכ"ל משנת 2011, חלקם לא בדקו את יומני הנוכחות של התלמידים, את טופסי הרישום של התלמידים, את תקנון בית הספר, פירוט ימי החופשה וימי הלימודים ועוד. משיחות עם המפקחים הכוללים עלה כי בשנים האחרונות הם התמקדו בנושאים הנוגעים לזכויות תלמידים, כגון איסור הרחקת תלמידים שרירותית, העברת תלמיד לחינוך המיוחד, מענה לתלונות של הורים ועוד.

על משרד החינוך לוודא שמוסדות חינוך אלו אכן מעבירים אליו כל שנה את רשימת המורים ואת רשימת עובדי השירות המועסקים בהם. מוצע כי המחוז יבנה וימסד כללים ושיטות עבודה שיסדירו את פעולות הפיקוח שמפקח כולל נדרש לבצע במוסדות במעמד "פטור".



היעדר בקרות רב-תחומיות: כאמור, מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך אחראי לביצוע בקרה על מימוש המדיניות ולשימוש במשאבים שמקצה המשרד לבתי הספר לביצוע תהליכים פדגוגיים בבתי הספר.

ככלל בקרות רב-תחומיות מבצעים שני בקרים בעלי ניסיון פדגוגי וניסיון בניהול בית ספר, ובהן ביקורים בפועל בבתי ספר ובדיקה של נושאים כגון: מערכת השעות, תשלומי הורים, מצבת מורים עדכנית, פיתוח מקצועי של עו"ה, ספרי לימוד והדיווחים למערכות משרד החינוך.

בביקורת עלה כי טרם בוצעה בקרה רב-תחומית כמוגדר ביעדי המינהל בשום מוסד "פטור" וגם טרם גובשה תוכנית לביצוע בקרות רב תחומיות בבתי הספר החרדיים היסודיים במעמד "פטור" בעתיד.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עקב אילוצי כוח אדם ובהתאם לסדר העדיפויות של משרד החינוך טרם בוצעה בקרה רב תחומית במוסדות "הפטור".

על משרד החינוך להסדיר את המתכונת לבקרה רב-תחומית במוסדות "הפטור".

היעדר בקרה כלכלית-תקציבית: הבקרה על השימוש בתקציבי החינוך בבתי הספר היסודיים נעשית על פי סוגי המוסדות והזרמים שאליהם הם משתייכים. הבקרה על אופן הניצול של תקציב המוסדות הממלכתיים נעשית בידי משרד החינוך והרשות המקומית. הבקרה על ניצול התקציב המוקצה לשתי הרשתות - המעיין והחינוך העצמאי, נעשית בידי חשב מטעם אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואילו על התקציב שמשרד החינוך מקצה למוסדות "הפטור" אין כל בקרה תקציבית.

אומנם תקציב מוסדות "הפטור" מועבר אליהם באמצעות שתי הרשתות, אך החשב של שתי הרשתות, מטעם החשב הכללי במשרד האוצר, אינו נדרש לבצע כל פיקוח ובקרה על השימוש בתקציבים אלה ואינו עושה כן.

היעדר בקרה על תקצוב המוסדות "הפטור" ידוע כבר זמן רב למשרד האוצר. הנושא אף נדון בפברואר 2018 במסגרת דיון במשרד האוצר בראשות סגנית בכירה לחשב הכללי, אך הנושא טרם הוסדר על ידי משרדי החינוך והאוצר.



בתשובות של משרד האוצר ושל משרד החינוך למשרד מבקר המדינה התגלעו חילוקי דעות על האחריות לביצוע בקרה כלכלית תקציבית על מוסדות אלו. מנהל תחום חינוך באגף החשב הכללי במשרד האוצר טען כי האחריות לפיקוח הפדגוגי ולבקרה כלכלית-תקציבית על המוסדות ה"הפטור", חלה על משרד החינוך, בדיוק כמו בכל מוסד חינוכי אחר, וכי עמדה זו אף הובהרה בעל פה למשרד החינוך בכמה דיונים שהתקיימו. ואילו המנהל של מינהל רישוי, בקרה ואכיפה במשרד החינוך טען כי עד למועד הביקורת, לא הוגדרה אחריות משרד החינוך לביצוע בקרה תקציבית על מוסדות "הפטור".

בשל מחלוקות בין משרד האוצר לבין משרד החינוך לא מתבצעת בקרה כלכלית-תקציבית על מוסדות "הפטור", כמו כן איכות הפיקוח והבקרה המקצועיים-פדגוגיים איננה מיטבית. לפיכך, משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי החינוך והאוצר יגבשו מנגנון בקרה תקציבית על מוסדות "הפטור" וכי משרד החינוך יגבש מנגנון פיקוח ובקרה מקצועיים - פדגוגיים על מוסדות אלו.

פיקוח מינהלי ופיננסי על בעלויות ועל מוסדות חינוך שהן מפעילות

חוק הפיקוח קובע⁶⁹ כי אין להפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון, כי המפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון עובר עבירה שדינה מאסר, וכי שר החינוך והתרבות רשאי לתת לבעל רישיון את ההוראות הדרושות, לדעת השר, כדי להבטיח כי החינוך הניתן בבית הספר יושתת על העקרונות המפורטים בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. עוד קובע חוק הפיקוח⁷⁰ כי המנהל הכללי של משרד החינוך או מי שמינה לעניין זה וכן רשות הבריאות רשאים בכל עת סבירה להיכנס לבית ספר ולחצרותיו כדי לברר אם קוימו הוראות חוק הפיקוח, התקנות לפיו ותנאי הרישיון. כמו כן, רשאים הם לדרוש מבעל הרישיון או ממנהל בית הספר כל ידיעה הדרושה להם לשם מילוי תפקידם לפי חוק הפיקוח.

המינהל אחראי למתן רישוי, לביצוע בקרה על ההנחיות ממשרד החינוך למוסדות החינוך ולבעלי הרישיון להפעלתם, קרי - הבעלויות. הוא אחראי לאכוף הנחיות

69 בסע' 3, 28-1-33.

70 בסע' 30.



אלו. עוד מבצע המינהל מעקב אחר כספים שמעביר משרד החינוך לטובת תקצוב שעות ושכר לימוד במוסדות מוכרים ובדיקה כי כספים אלה אומנם מופנים ליעדם בידי המוסד המתוקצב. ביקורותיו של המינהל עשויות להשפיע על מתן רישיון, על ביטולו או על אי חידושו. מנגד, על הבעלויות ועל מוסדות החינוך לדווח מידע מהימן ומלא ולשתף פעולה באופן מלא עם משרד החינוך ועם גורמיו המוסמכים לצורך ביצוע הליכי הפיקוח והבקרה. חובה זו על המוסדות היא למעשה התשתית לזכות לקבלת תמיכת המדינה.

הפיקוח המינהלי והפיננסי

המינהל קבע נהלים למתן רישוי ולחידוש רישיון עבור הפעלת מוסדות החינוך השונים, ובהם נהלים לביצוע בדיקות פיננסיות, הן כחלק מההליך לבדיקה של בקשות רישוי למוסד חינוך שבעלויות הגישו, והן כבדיקות יזומות של המינהל במוסד חינוך בעל רישיון. מטרת הבדיקות היא הבטחה כי הכספים שמשרד החינוך מעביר עבור הפעלת מוסד חינוך מופנים לייעודם, הערכה של איתנותה הפיננסית של בעלות המפעילה מוסדות חינוך ושל יכולתה לקיים את הפעילות. את הבדיקות המינהליות והפיננסיות מבצע המינהל בדרך כלל באמצעות רואי חשבון חיצוניים.

אופן הפיקוח המינהלי-פיננסי על מוסדות החינוך החרדי מוצג בלוח 8 שלהלן. יש בו פירוט של סוג הפיקוח המינהלי-פיננסי על סוגי המוסדות בחינוך החרדי:

לוח 8: פירוט סוגי הפיקוח המינהלי-פיננסי, לפי סוגי מוסדות החינוך החרדי, התשע"ט

מספר תלמידים	מוסדות לימודיים	סוג הפיקוח
150,000	בתי ספר יסודיים שבבעלות הרשתות - החינוך העצמאי והמעייין.	חשב מטעם החשכ"ל מפקח על כספים שמקורם בתקציב המדינה בלבד. הוא אינו מפקח על כספים נוספים שמקורם אינו בתקציב המדינה, המושקעים בבתי הספר שבבעלות הרשתות.
6,000	מוסדות השייכים לחינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח).	כמו במוסדות החינוך הממלכתי הרגיל: בפיקוח גורמי המקצוע באגפי המשרד השונים, בתיאום עם חשב משרד החינוך ובשיתוף פעולה עימו.
53,000	מוסדות "פטור".	לא מפוקחים.
237,000	יתר המוסדות, השייכים לכ-1,000 בעלויות.	בפיקוח המינהל.

נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הפיקוח של המינהל על הבעלויות: בביקורת עלה כי הפיקוח של המינהל על אופן השימוש של הבעלויות בחינוך החרדי בכספים ובתקציבים הניתנים להן מצומצם, כמפורט להלן:

בדיקת הדיווחים על ביצוע שעות הוראה: אגף ביקורת כספית שבמינהל מבצע השוואה בין הקצאת שעות ההוראה לבין ניצולן בפועל בבתי הספר בחינוך המוכשר, באמצעות משרדים של רואי חשבון שהוא מתקשר עימם. מנהל אגף ביקורת כספית הסביר לצוות הביקורת כי הבדיקה נעשית בכל בתי הספר שבדיקה זו רלוונטית לאופן תקצובם (לא נבדקים: בתי הספר השייכים לרשתות, מוסדות "הפטור" ומוסדות תרבותיים-ייחודיים, שאופן תקצובם שונה). מתוכם נבדקים בביקורת עומק בתי הספר שעלו בבדיקה הראשונית ממצאים הנוגעים להם.

מנהל אגף ביקורת כספית מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2019 כי במקרה שנמצא בבדיקות פער לא מוצדק בין ערך שעות ההוראה שהמוסד תוקצב בהן לבין ערך שעות ההוראה של המוסד בפועל, לפי פרופיל עו"ה שהמוסד מעסיק, מתבצע קיזוז תקציבי תואם. עוד מסר כי הליך הקיזוז האחרון שביצע היה עבור שנת הלימודים התשע"ד, שהסתיימה באוגוסט 2014. בשנת התשע"ה לא ביצע בדיקה עקב שינוי מבני והביקורת לשנת התשע"ו הסתיימה אך טרם בוצע קיזוז בגינה. בנוגע לשנת התשע"ז, שהסתיימה באוגוסט 2017, הבדיקה טרם הסתיימה.

עולה מכך כי סיום ההתחשבות עם הבעלויות נדחה זמן רב מאוד וכך הקיזוז הנדרש מתבצע באיחור: שלוש שנים לאחר שהסתיימה שנת הלימודים.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי אף שהבקורות מבוצעות בידי המינהל במועד, מדובר בבקורות מורכבות שבהן יש לאפשר לבעלויות זמן תגובה סביר של מספר חודשים לאור הצורך בבדיקות פרטניות הנוגעות לעובדי הוראה רבים. עוד מסר, בנוגע לביצוע הקיזוז בפועל כי מדובר בנושא בעל השלכות כספיות רבות על הבעלויות, שיש לקבל החלטות הנוגעות לו בשיתוף גורמים רבים.

ראוי שמשרד החינוך יקבע תוכנית לבקרה סדורה על הבעלויות, לרבות תדירותה והקריטריונים לבחירת הבעלויות שייבדקו. כמו כן, ראוי שהוא יקבע את פרק הזמן לסיום כל ביקורת ואת הפעולות שיש לבצע



עקב ליקויים שיימצאו. עליו לנתח את הסיבות להתמשכות תהליכים אלו ולפעול לטיובם ולייעולם.

בדיקת תקצוב יתר וקיצוץ תקציב שמבצע אגף אכיפה במינהל: אגף אכיפה במינהל פועל, בין היתר, לאיתור תקצוב יתר הניתן למוסדות עקב דיווחים שאינם נכונים של מוסדות ושל בעלויות ולאכיפה בעניין זה. חלק מהדיווחים הללו נוגעים למספר התלמידים במוסד, מאחר שמשרד החינוך מתקצב את מוסדות החינוך גם בהתאם למספר התלמידים (לצד פרמטרים נוספים), ואת נתוניהם של התלמידים מזינים המוסדות עצמם.

לבקשת צוות הביקורת איתר אגף אכיפה כ-160 תיקים שבהם הוא טיפל משנת 2014 ועד מאי 2019, הנוגעים למוסדות לימוד חרדיים. בדיקותיו ב-46 מהם עסקו בחשש לדיווח שגוי על מספר תלמידים וב-13 מהם נעשו בדיקות בשל חשש לאי העסקת סייעת שנייה בגני ילדים, אף שהמשרד מימן את העסקתה.

מנהל אגף אכיפה במינהל מסר למשרד מבקר המדינה כי אם הביקורות שהוא עורך מעלות כי אכן המוסדות דיווחו דיווחים שגויים שאינם מוצדקים, הוא מקזז מהבעלויות את התקציב העודף, או לחלופין, הוא נוקט צעדי אכיפה אחרים ובהם הגשת תלונה במשטרה.

נוהל משנת 2015 שאישר משרד המשפטים קבע את הליכי הקיזוז (להלן - נוהל הקיזוז), ואגפים במינהל, אגף ביקורת כספית ואגף תחום תקציב ומינהל, ביצעו קיזוזים בהתאם לנוהל.

בביקורת עלה כי באפריל 2019, כחמש שנים לאחר שאגף אכיפה במינהל הוקם, הוא החל לראשונה בביצוע קיזוזים שנמצאו נדרשים. האגף מסר כי עבור השנים 2016 - 2019 קוזז סכום כולל מכל מוסדות החינוך בכל הזרמים בהיקף של כ-14.3 מיליון ש"ח, מתוכם כ-9.2 מיליון ש"ח (כ-64%) קוזזו ממוסדות חרדיים.

במהלך החודשים אוגוסט-אוקטובר 2018 הודיע אגף האכיפה כי יש לקזז כ-1.7 מיליון ש"ח מתקציביהם של 11 מוסדות חרדים, שבדיקותיו העלו



כי הם קיבלו תקציב עודף בעיקר עקב דיווחי יתר על מספר התלמידים הלומדים בהם (מוסדות "הפטור", מוסדות של החינוך העצמאי ומוסדות של המעיין). עם זאת, נכון למועד בדיקת מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2019, כשנה לאחר שההודעה נמסרה, עדיין לא בוצע קיזוז בפועל.

בנוגע לקיזוז שטרם בוצע, הייעוץ המשפטי של משרד החינוך מסר לצוות הביקורת ביוני 2019 כי לא ידוע לו על קושי מיוחד בקיזוז תקציבים מבעלויות חרדיות, למעט קשיים שיכולים להתעורר בכל תהליך של קיזוז, למשל, הפסקת פעילות של בעלות. במקרים כגון אלה, המשרד בוחן הליכי קיזוז אחרים, כגון הגשת תביעות. עוד מסר, כי לגבי רשתות החינוך החרדיות, התעוררו בעבר קשיים הנוגעים לקיזוז כספים, ובשל כך, גובש נוהל אשר קיבל את אישור משרד המשפטים. ידוע שהתעוררו שאלות לגבי הנוהל ודרך יישומו. קשיים אלה הוצפו על ידי גורמי המקצוע, וניתנו הנחיות מתאימות על ידי חשבות המשרד לצורך הבטחת יישומו.

על משרד החינוך לבחון אם קיימים חסמים המונעים את היישום של נוהל הקיזוז שנקבע בשנת 2015. כמו כן, עליו לבחון דרכים להגברת יעילותם של מנגנוני הבקרה והאכיפה וכן לשקול לייצע את כלל מוסדות החינוך והבעלויות בדבר הפעלת הסנקציות, כדי שיפעלו על פי הכללים.

בדיקות שמבצע המינהל בנוגע להעסקת עו"ה ולתלונות על העסקת עו"ה

כמעט כל עו"ה במגזר החרדי מועסקים בידי בעלויות פרטיות, פרט לעובדי הממ"ח המועסקים בידי משרד החינוך (תלמידי הממ"ח הם רק כ-2% מכלל התלמידים שבמחוז).

שכר עו"ה במגזר החרדי: תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 חלות על מוסדות מוכשר. התקנות קובעות כי "משכורות המורים והעובדים במוסד יהיו לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, שאינם כלולים בתכנית החדשה [אופק חדש], ובמוסדות חינוך על-יסודי - לפי ההסכמים הקיבוציים החלים על מוסדות חינוך על-יסודי, המצויים בבעלות של רשות חינוך מקומית"⁷¹. שכר עו"ה מושפע מהיקף המשרה, מסוג ההסמכה, משנות הוותק המקצועי, מהשתלמויות, מתוספת תפקיד ניהולי ועוד. הסכם אופק חדש לא חל על עו"ה המועסקים בבעלויות, ולכן הם אינם זכאים לתוספות השכר הכלולות בו.

71 ס' 3 (א) (6) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953.



לפי נתוני הלמ"ס⁷², השכר החודשי הממוצע של עו"ה במגזר החרדי נמוך משכרם של עו"ה במגזר הממלכתי, במגזר הממלכתי-דתי ובמגזר הערבי. הדבר מוסבר, בין היתר, בריבוי משרות חלקיות של עו"ה במגזר החרדי. עם זאת, לפי הלמ"ס, שיעור העלייה בשכר החודשי הממוצע בשנים 2013-2016 גבוה יותר אצל עו"ה במגזר החרדי מאשר ביתר המגזרים, כמפורט בלוח 9 שלהלן.

לוח 9: השכר החודשי הממוצע של עו"ה ושיעור העלייה בשכר, לפי מגזרים, 2013 - 2016 (בש"ח)

שיעור העלייה בשכר מ-2013 ל-2016	2016	2015	2014	2013	המגזר
6%	11,848	11,747	11,545	11,216	ממלכתי
9%	11,250	10,959	10,725	10,285	ממלכתי-דתי
14%	8,671	8,151	7,853	7,638	חרדי
8%	11,087	10,919	10,673	10,255	ערבי

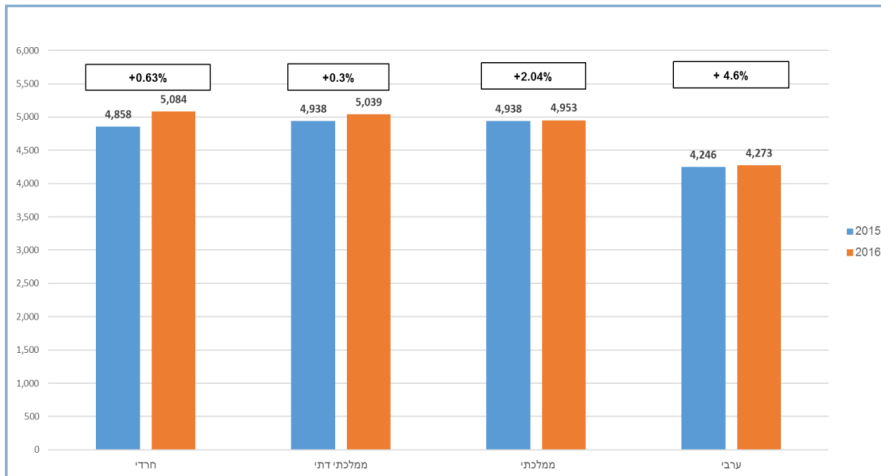
על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 14 שלהלן מוצג השכר השנתי לשעת עבודה⁷³ של עו"ה בשנים 2015 - 2016 לפי מגזרים, לפי נתוני הלמ"ס:

72 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018 (4.9.18), לוח 8.46.

73 השכר השנתי חלקי מספר שעות העבודה בשנה.

תרשים 14: שכר שנתי לשעת עבודה של עו"ה, לפי מגזרים, 2015 - 2016 (בש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 עולה כי השכר השנתי הגבוה ביותר לשעת עבודה הוא במגזר החרדי והנמוך ביותר הוא במגזר הערבי. גם העלייה בשכר משנת 2015 לשנת 2016 הייתה הגבוהה ביותר במגזר החרדי - עלייה בשיעור של 4.6% לעומת העלייה הנמוכה ביותר במגזר הממלכתי בשיעור של 0.3% בלבד.

על פי הסברי הלמ"ס, הסיבה שהשכר השנתי של עו"ה במגזר החרדי גבוה יותר מהשכר במגזרים הממלכתיים היא הסכם אופק חדש, החל על עו"ה שבמגזר הממלכתי. אופק חדש יושם בהדרגה מ-2008, ובעקבות זאת גדל מספר שעות עבודתם של עו"ה המועסקים במגזר הממלכתי. ואילו מספר שעות העבודה של עו"ה המועסקים במגזר החרדי לא השתנה. עוד הוסיף הלמ"ס כי השכר החודשי הממוצע של עו"ה חרדים הוא הנמוך ביותר (כפי שמוצג בלוח 9 לעיל) והדבר נובע בעיקר מריבוי של משרות חלקיות במגזר זה.

אי-תשלום מלוא השכר של עו"ה: המינהל קבע נהלים ותנאים למתן רישוי למוסדות החינוך השונים (פטור, תרבותי-ייחודי וכו') ולהכרה בהם וכן למטרת חידוש רישיון עבור הפעלתם⁷⁴. על פי הנהלים הללו, מי שמבקש רישיון להפעלת מוסד חינוך מצהיר ומתחייב, בין השאר, "להעסיק את העובדים ולשלם את שכרם עפ"י כל דין

74 "רישוי והכרה", פורטל רשויות ובעלויות חינוך, ללא תאריך, cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MinhalRishuyBakaraAchifa/rishuy_mosdot/nehalei_rishui



ועפ"י הסכמי השכר הרלוונטיים למורים ולעובדים שאינם עובדי הוראה". עליו לצרף לבקשה לרישיון את רשימת העובדים במוסד וכן את סך שעות ההעסקה השבועיות ואת סכום השכר החדשי. המינהל בודק, בין היתר, אם הבעלויות ממלאות את הנחיות משרד החינוך בעניין זה.

אגף תחום תקציב ומינהל שבמינהל (להלן - אגף תחום תקציב ומינהל) מבצע, בין השאר, בדיקות של שכר עובדי ההוראה ושל עובדים אחרים במוסדות, שהבעלויות הן המעסיקים שלהם. במסגרת זו דורש האגף מהבעלויות להגיש לו דיווחים כספיים ואחרים, ובהם דיווחים על תשלומים של כל בעלות לקרנות פנסיה והשתלמות עבור עובדיה.

מנהל אגף תחום תקציב ומינהל מסר לצוות הביקורת כי האגף בראשותו מבצע כ-400 בדיקות בשנה של בעלויות, ובכללן בעלויות של מוסדות חרדיים. בין הבדיקות יש גם בדיקה של יציבותן הפיננסית של הבעלויות. כ-100 עד 120 מהבדיקות שהוא מבצע הן בדיקות שכר. כשמתגלה כי בעלות לא שילמה לעובדיה את מלוא השכר, לרבות ההטבות הסוציאליות, האגף דורש ממנה להשלים את החסר. במקרה שהיא לא עושה כן, הוא מקזז מתקציבה את הסכום שלא שולם. את הסכום המקוזז הוא לא מעביר לעובד או לקרנות אלא משיבו לתקציב המדינה. עוד מסר מנהל האגף, כי במקרה שהבעלות שילמה לעובדים את הפרש המגיע להם או שקוזז מתקציבה הסכום שלא שילמה, היא תיקנה את הליקוי שנמצא, וכי למשרד החינוך אין סמכות להטיל קנסות על בעלויות בכלל ובגין אי תשלום של מלוא השכר לעובדים בפרט. פעולה אפשרית נוספת העומדת לרשותו של אגף תחום תקציב ומינהל, במקרה שזיהה כי הבעלות אינה משלמת לעובדיה את מלוא זכויותיהם, היא חסימת הרישיון שניתן לה או ביטולו. אולם על פי הסברי מנהל האגף עושים זאת רק במקרים חריגים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אגף תחום תקציב ומינהל פועל לביצוע בדיקות וביקורות עומק בכלל הבעלויות שבחינוך המוכש"ר. הבעלויות מוקצות להליך ביקורת בין היתר באופן יזום, באמצעות בדיקת מסמכים המתבצעת כל שלוש שנים, ועל פי ממצאיה נשקלת כניסה לביקורת. כמו כן, נעשה תהליך ביקורת בבעלויות עקב תלונות מעו"ה המועסקים בבעלות הפונים ישירות לאגף. פעילות אגף תחום תקציב ומינהל גורמת להשבת כספים לעובדי הוראה, לשיפור ההתנהלות של הבעלויות ולהרתעה בשטח. לדבריו, רוב הכסף מוחזר לעובדי הוראה ורק מיעוטו מושב לתקציב המדינה. הוא מסר כי בשנתיים האחרונות הושבו לעובדי הוראה 15.9 מיליון ש"ח ואילו לתקציב המדינה הושבו 10.2 מיליון ש"ח. עוד מסר, כי גם כאשר מושב הכסף לתקציב המדינה הדבר נעשה בשל אילוצי הבעלות, שלא מצליחה להשיב את הכסף לעובדי הוראה בגלל בעיות בה עצמה.

למרות הפעולה החיובית שנוקט אגף תחום תקציב ומינהל, קיזוז הסכום שלא שילמה הבעלות לעובד, לעיתים לעובד לא נמצאה תרופה והוא לא מקבל את



מלוא זכויותיו. בביקורת עלה כי משרד החינוך לא מודיע לעובד כי מצא טעויות בתשלום שכרו וכך לא תמיד מזהה העובד שנפגעו זכויותיו. אם העובד זיהה זאת, הוא יכול לדרוש אותן ממעסיקו. במקרה שלא יקבלן - הוא יכול לתבוע אותן בבית הדין לעבודה. תהליך זה ממושך, בעל נטל כלכלי ובעל פוטנציאל חיכוכי מול המעסיק. לכן מעטים הם העובדים הפועלים בדרך זו. מנגד, בדרך כלל ההשלכה על הבעלות היא תשלום של מלוא שכר העובד - חובה שממילא עליה לעמוד בה. מכל זאת עולה כי אין כלי התרעתי ישים שיגרום לבעלות לעמוד בחובותיה ולשלם לעובדיה את שכרם כחוק. בשל זאת מבקר המדינה קבע כבר בעבר כי "על המשרד להעמיק את הבקרה על תנאי שכרם של עובדים בבעלויות כדי לוודא שהם עומדים בכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, כנדרש בתקנות מוסדות מוכרים"⁷⁵.

משרד מבקר המדינה עיין ב-78 דוחות בדיקה אשר נמצאו בהם ממצאים שליליים. את הדוחות הללו הגישו לאגף תחום תקציב ומינהל רואי חשבון חיצוניים, בגין בדיקה שביצעו בשנים 2017-2018 בבעלויות שנמצאו בהן ליקויים בבדיקה הראשונית. ב-70 דוחות צוין שהבעלויות של מוסדות החינוך החרדיים לא שילמו לעו"ה את מלוא השכר או ההטבות הסוציאליות שהן מחויבות לשלם. ב-36 דוחות צוין כי קיימת בעיה באיתנות הפיננסית של בעלויות מסוימות; בחמישה דוחות צוין שהבעלויות ביצעו שימוש חלקי או לא נכון בהקצבות משרד החינוך; בארבעה צוין שנמצאו ממצאים הקשורים לאי ניהול תקין ובשני דוחות צוין שנמצאו מקרים של פערים ושל ליקויים בדיווחים מהבעלויות. חלק מדוחות הבדיקה העלו כמה ליקויים בבעלות אחת.

עלה כי בדיקת משרדי רואי החשבון מתמקדת בסקירת נתוני השכר ותלושי השכר של עו"ה ובבחינתם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החינוך יבחן, במסגרת ההתקשרויות עם משרדי רואי החשבון החיצוניים המבצעים את הבדיקות, גם הסדרה של פעולות בדיקה נוספות אשר יתבצעו מטעם רואי החשבון, ובהן פגישות אישיות מעת לעת עם עו"ה בבעלויות הנבדקות, כדי לעמוד מקרוב על הסוגיות העולות בנוגע לפגיעה לכאורה בזכויותיהם של עו"ה. כן מוצע, כי גבולות הביקורת הנערכת מטעם משרדי רואי החשבון ייבחנו בהתאם להפרות השונות העולות מתלונות עו"ה, לרבות בדיקה מקיפה של 12 חודשי העסקה, של העסקות זמניות, של עבודה ללא תמורה וכיוצ"ב.

75 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 ב (2008), "חינוך מוכר שאינו רשמי", עמ' 749-798.



מקורות נוספים מעלים אף הם חששות לפגיעה בשכר עו"ה:

- ♦ במחקר שנערך בנושא⁷⁶ עלו טענות לפגיעה בשכר ובתנאים של עו"ה בחינוך החרדי. לפי המחקר מקור התופעה נובע, בין השאר, מעודף נשים חרדיות שהוכשרו להוראה ומהיעדר אלטרנטיבה תעסוקתית במקצוע זה בקהילתן, דבר המתמרץ אי תשלום של מלוא השכר.
- ♦ בביקורת של אגף הבקרה מ-2019, שבה נבדקו 27 בתי ספר יסודיים לבנות של החינוך העצמאי והמעייץ צוין: "נצפו מספר בתי ספר שבהם המורות מבצעות שעות בהתנדבות, כפי הנראה שלא מרצונן. על המשרד לגבש מדיניות ברורה בנושא ולהבהירה למוסדות".
- ♦ במסגרת פגישות משרד מבקר המדינה עם גורמים באגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות וכן עם עו"ה⁷⁷ בנוגע לתנאי העסקה של עו"ה חרדיות בבעלויות, העלו גורמים אלו טענות שלפיהן, לעיתים, בעלויות אינן משלמות לעו"ה את מלוא שכרם. על פי גורמים אלו חלה פגיעה בשכר עו"ה בדרכים האלו:

- ♦ דרישה של בעלויות מעו"ה לעבוד בחופשת הקיץ ללא תמורה;
- ♦ תשלום שכר נמוך מהנדרש לעו"ה לפי הכשרתו המקצועית;
- ♦ אי תשלום מלא של זכויות שונות לרבות זכויות פנסיוניות;
- ♦ הסוואת אי תשלום שכר מלא באמצעות דיווח לא נכון למשרד החינוך על העסקת עו"ה;
- ♦ ציון בתלוש השכר של עו"ה שיעור משרה נמוך ממה שהוא מבצע בפועל ואי תשלום מלוא השכר והזכויות של העובד;
- ♦ דרישה מעו"ה לתרום לעמותה הקשורה לבעלות, עד לכדי "מעשר"⁷⁸;
- ♦ פגיעות נוספות: העסקה זמנית ופיטורים מדי שנה בשנה, כדי שלא לשלם שכר עבור תקופת חופשת הקיץ, לרבות הוצאה של עובדים לחל"ת בחופשת הקיץ ועוד.

76 מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, החצר האחורית של החינוך בישראל, מערכת החינוך החרדית, תמונת מצב והמלצות מדיניות, ינואר 2018.

77 וכך עלה גם מדברי עורכות המחקר שהוזכר לעיל ועוד.

78 מעשר כספים הוא נוהג יהודי המחייב להפריש עשירית מהרווחים הכספיים לצדקה.



בעניין אי תשלום עבור חופשות הקיץ יצוין כי תקצוב הבעלויות בעבור שכר עו"ה הוא שנתי - עבור 12 חודשים בשנה. לכן בעלות המפטרת עו"ה בסוף שנה ומחזירה אותם לעבודה בתחילת השנה שאחריה משלמת את שכרם בפועל רק עבור חלק מהשנה וכך נהנית מהעודף התקציבי.

כדוגמה, עובדי הוראה שנפגשו עם צוות הביקורת דיווחו על בעלות מסוימת הפוגעת בשכרם ובשכר עו"ה נוספים באופן מוסווה: למראית עין התשלום ייראה תואם את ההנחיות. למשל, המינהל דרש מבעלות המפעילה עשרות גני ילדים להשיב לעו"ה שכר שלא שולם להם. הבעלות עשתה כן. אולם, על פי מסמכים שהוצגו לצוות הביקורת, הבעלות המשיכה בדרכה גם לאחר הביקורת של המינהל. הבעלות שילמה לגננות שכר לפי הוראות משרד החינוך, אך דרשה מהגננות להשיב לה את הפרשי השכר שקיבל כדלקמן: מנהל בבעלות דרש מהגננות לממן מכיסיהן הפרטיים את ההוצאות להפעלת הגן, ובהן רכישה של משחקים, ממתקים, חומרי ניקוי. הגננות נדרשו להגיש אסמכתאות עבור הרכישות שעשו. נוסף על כך, הוצג בפני צוות הביקורת מסמך שממנו עולה כי הבעלות דרשה מהגננות לתרום לעמותה אחרת, שמנהלים בה קשורים לבעלות, את ההפרש בין תוספת השכר שקיבלו לבין תקציב הגן שמימנו. הגננות גם התבקשו לחתום על טופס הוראה לחיוב חשבונותיהן בבנקים בהוראת קבע המוגדרת כתרומה לטובת העמותה האחרת, ולפי התלונה, עשרות גננות עשו כן.

המאפיינים הייחודיים של החברה החרדית ובפרט של נשים חרדיות העוסקות בחינוך ונחשבות מפרנסות עיקריות במגזר שבו קיים עודף היצע של עו"ה, הם חסם העלול למנוע מהן מיצוי זכויותיהן, לרבות בדרך של פנייה לערכאה משפטית. אשר על כן סוגיית מיצוי זכויות עו"ה ראויה לבחינה מעמיקה מטעם משרד החינוך.

על משרד החינוך להעמיק את הבקרה על תנאי שכרם של העובדים בבעלויות. בכלל זאת על משרד החינוך לבוא בדברים עם משרד המשפטים כדי לבחון את אמצעי האכיפה הרלוונטיים להתמודדות עם תופעת הפגיעה בשכר עו"ה בידי הבעלויות. על משרד החינוך להמשיך ולחזק את הבקרה שהוא מבצע בבעלויות בכל הנוגע להעסקת עו"ה ולהגביר את תכיפותה ואת עצימותה. ראוי גם שמשרד החינוך יידע את העובדים, בעצמו או באמצעות הבעלויות, כי נמצא בבדיקתו שמעסיקיהם פגעו בשכרם וכי ינחה אותם בדבר הפעולות העומדות לרשותם לשם שמירה על זכויותיהם. כן, מוצע לפתח מנגנון אשר יבטיח אי פגיעה בשכר העובדים בעת ביצוע קיזוזים מהבעלויות. היות שמדובר בעשרות אלפי מועסקים, ראוי שהשכ"ל ומשרד החינוך



יפעלו להבטחת זכויותיהם של עו"ה, למשל, באמצעות בדיקה תקופתית קבועה ושיטתית של חשב שכר ופעולות להעלאת מודעות בקרב העובדים לזכויותיהם.

החשכ"ל מסר בתגובתו מדצמבר 2019 כי לדעתו למינהל כבר כעת יש מלוא סמכויות הפיקוח והבקרה הנדרשות, בהן ביצוע קיזוזים, הפעלת קנסות ואף שלילת רישיון להפעלת המוסד במקרה הצורך. לעמדתו, הפעלת סמכויות אלו באופן שיטתי וסדור, לרבות הפעלת הסמכות לשלילת רישיון הפעלת המוסד, ובד בבד הגברת המודעות בקרב עו"ה בכל הנוגע לזכויותיהם, יביאו לשיפור ניכר בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין כי מדובר בתופעה רחבה המחייבת מתן פתרונות יעילים כדי להבטיח אי פגיעה בשכר העובדים.



הפיקוח של המינהל על הכספים ועל התקציבים הניתנים לבעלויות טעון בחינה לשם שיפורו ובכלל זה בחינת היקף הביקורות ותדירותן, ביצוע הקיזוזים, הסדרת אמצעי אכיפה כנגד הבעלויות הפוגעות בעו"ה והגברת שיתוף הפעולה של המוסדות עם הביקורות.

סיכום

קרוב לחצי מיליון תלמידים למדו בשנת התשע"ט (2018/19) במוסדות חינוך חרדיים. הקמת המחוז החרדי, הקמת זרם החינוך הממלכתי-חרדי והפעילות הנעשית במסגרתם, הן פעולות חשובות ומבורכות המסייעות לקידום החינוך החרדי, והן מקרבות אותו להשיג את היעדים שקבע משרד החינוך. חל שיפור מסוים במספר הנבחנים בבגרות במגזר החרדי, במספר הזכאים לתעודת בגרות בו, בציוני התלמידים החרדים שנבחנו במיצ"ב ובמספר ההשתלמויות שנערכו לעובדי הוראה חרדים. עם זאת, הפערים עדיין ניכרים. ההישגים הלימודיים המדידים של התלמידים החרדים נמוכים לעומת ההישגים ביתר המגזרים. נורמות בסיסיות המיושמות בחינוך הממלכתי אינן מיושמות בחינוך החרדי, וזכויות עובדי הוראה נפגעות.

המדינה מאפשרת עצמאות לחינוך החרדי. היא תקצבה את הבעלויות המרכזיות בחינוך החרדי בכ-2.3 מיליארדי ש"ח בשנת 2018. אך פיקוחה על הבעלויות בכללותן, על תפקודן ועל דיווחיהן טעון בחינה לשם שיפורו. נדרש טיוב בפרט בנושאים האלה: הקפדה על שיעור לימודי הליבה המחויבים, עדכניות של ספרי הלימוד, הכשרת עו"ה והפיקוח על מוסדות החינוך. האמור נדרש בייחוד עבור הבנים החרדים, שרובם המוחלט לומדים לימודי ליבה בהיקף מצומצם ורק בבתי הספר היסודיים, ומלמדים אותם מורים שידיעותיהם בתחומים אלו מועטות ושלא הוכשרו ללמד את תחומי הליבה. כך נוצרים בקרב התלמידים החרדים הבנים פערי ידע עמוקים שיקשו עליהם בעתיד ואף ישפיעו על פירון המשק בכללותו.

בצד הרצון לשמר את הייחוד התרבותי של המגזר החרדי, שלוהו במתן עצמאות למוסדותיו אך גם בתקצובם בידי אוצר המדינה, יש חשיבות לקיים מערכת של דרישות, של פיקוח ושל אכיפה, שתבטיח כי במערכות החינוך החרדי ישמרו על הכללים החשובים למשרד החינוך ויספקו לתלמידים ולתלמידות החרדים מיומנויות וידע שיאפשרו להם להתמודד בעתיד עם העולם המודרני ולהתפרנס באופן ההולם את כישוריהם. הדבר חשוב שבעתיים לנוכח תחזית הגידול של המגזר החרדי והצורך בשילובו במשק הלאומי.

נספח ה

מכתב העותר מיום 13.5.2020

עמ' 173



י"ט אייר תש"פ
13 מאי 2020

לכבוד
מר שמואל אבואב
מנכ"ל
משרד החינוך

שלום רב,

**הנדון: ליקויים חמורים בהתנהלות משרד החינוך בעניין לימודי הליבה
בחינוך החרדי**

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה - הזרוע הציבורית והמשפטית של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. כידוע, "תכנית הליבה נועדה לחשוף כל תלמיד בישראל, באשר הוא, ובלא שים לב למגזר החברתי אליו הוא משתייך, לתכנים לימודיים בסיסיים בעלי אופי כללי, לאומי ואוניברסאלי. תכנים אלה הם הגרעין הבסיסי, המשותף והמאחד את כל הזרמים השונים בחברה הישראלית... מטרת תכנית הליבה לפתח אצל התלמידים ידע בסיסי, מיומנויות וערכי חיים משותפים שיאפשרו לכל אחד מהם לתפקד בחיים עצמאיים בחברה הפלורליסטית הישראלית. תכנית הליבה מתבססת על מכנה משותף רחב, הבנוי על ערכים הומניים אוניברסליים ועל היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. לימודי הליבה נועדו להשיג שתי מטרות עיקריות: האחת – להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם וכל מגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי, שהוא חיוני ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים השונים של החברה; השנייה – לתת בידי כל ילד בישראל כלים בסיסיים להתמודד עם החיים, ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו ועצמיותו, הן בילדותו והן בבגרותו" (בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך).
2. באותו פסק דין קבע בית המשפט העליון כי **המדינה אינה רשאית להזרים מימון ממשלתי למוסד חינוך שאינו מקיים תכנית ליבה**.
3. באותו עניין עמד בית המשפט גם על **החובה לקיים פיקוח נאות על לימודי הליבה בחינוך החרדי**:

"קיום קריטריונים ענייניים ושוויוניים להקצאת כספי ציבור למוסדות חינוך הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. על הרשות הציבורית חלה חובה מתמשכת להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים



למתן הכספים מתקיימים בפועל ולאורך זמן. מתחייב, אפוא, פיקוח של הרשות הציבורית על חלוקת הכספים, ועל קיום התנאים כחלק מחובת הנאמנות החלה על הרשות כלפי הציבור... לא ניתן לוותר על קיום פיקוח יעיל ואפקטיבי בחלוקת הכספים, אשר יהלום את מהות התמיכה הציבורית הניתנת. פיקוח המאפשר יצירת חללים בלתי מפקחים בתיקצוב ממלכתי, ומתן כספים בהיקף משמעותי ללא בחינה אמיתית של מילוי התנאים המוקדמים לכך, עשויה להוות הפרה של חובת הנאמנות החלה על הרשות הציבורית כלפי הציבור.. אין חולק בדבר הצורך בקיום פיקוח על מוסדות החינוך כדי לוודא את דבר עמידתם בתנאים הנדרשים לצורך תקצובם הממלכתי. המדינה מכירה בחשיבות הפיקוח על מוסדות החינוך, ובחיוניותו במערך התמיכות הממשלתיות. המדינה מודה, באמצעות הצהרתה של שרת החינוך, כי מערך הפיקוח הקיים כיום "אינו מספק".

4. בית המשפט באותו עניין הבהיר כי היה בדעתו להורות כי "על משרד החינוך חלה חובת קיום מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל יסודי, אשר עליו לבדוק באופן סדיר את מידת עמידתם של מוסדות החינוך החרדי בחובת ההוראה של תכנית הליבה, וכי מוסד שיימצא מפר תנאים אלה, תיקצבו יופסק או יוקטן בהתאם לממצאים שיתקבלו" ואולם בשל חקיקתו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח – 2008 ימים ספורים לפני פרסום פסק הדין, לא הוצאו לבסוף צווים אופרטיביים.

5. בעקבות זאת, הגיש המרכז הרפורמי בשנת 2010 עתירה נוספת בעניין העדר פיקוח הולם על לימודי הליבה בחינוך החרדי. בעתירה נתבקש משרד החינוך להקים מנגנון פיקוח יעיל על החינוך החרדי, להקצות תקני מפקחים בכמות ראויה, אשר יפקחו על כלל ההיבטים לרבות תכנית הלימודים, ספרי הלימוד, הכשרת המורים והישגים לימודיים, לקבוע נהלי פיקוח שיגדירו כמה ביקורי מפקח יהיו בכל מוסד ומה יכללו ביקורים אלה (כולל שיחות עם גורמים רלבנטיים), להחיל את מבחני המיצ"ב על מוסדות החינוך החרדי ולשלול תקצוב במקרה של הפרת הדין (בג"ץ 3613/10 המרכז לפולורליזם יהודי נ' משרד החינוך).

6. במרץ 2012 ניתן פסק דין חלקי בעתירה בו צוין ביחס למספר המפקחים כי מספר המפקחים גדל מ- 3 מפקחים בשנת 2008 ל- 42 מפקחים בשנת 2012. בית המשפט ציין כי "מספר המפקחים במועד הגשת העתירה היה רחוק מלהניח את הדעת.. נוכח תהליך העמקת הפיקוח שהמשיב רואה עצמו מחויב להמשיך בו, והודעת המשיב כי עם השלמת המהלך, יעמוד מספר



- המפקחים היחסי על שיעור דומה לזה הקיים בחינוך הממלכתי, הנחתנו היא כי המהלך יימשך ויושלם במהירות הראויה.”
7. אשר לנהלי הפיקוח בחינוך החרדי צוין כי “המשיב ציין בהודעותיו בנוסף, כי הנהלים החלים על המפקחים בחינוך המוכר שאינו רשמי במגזר החרדי זהים בעיקרם לאלה החלים על המפקחים במוסדות החינוך הממלכתי, וכי מתקיים תהליך להטמעת מודל עבודה אחיד ומפורט לכלל המפקחים, לרבות למפקחים אלה.”
8. בית המשפט ציין “על סמך האמור בהודעותיו המשלימות של המשיב, אין לנו יסוד לפקפק בהצהרתו בדבר קיומו של תהליך לחיזוק מערך הפיקוח ותפקידי המפקחים וכנגזר ממנו – בדבר הגברת האכיפה על חובת הנהגת תכנית היסוד, ועל הנגזרות התקציביות של אי עמידה בחובה זו. מטעמים אלה, לא מצאנו עילה להתערבותנו בנושא זה בנקודת הזמן הנוכחית. יובהר כי ככל שיחול שינוי מגמה בתהליך זה, או שיתברר כי מערך הפיקוח המתוגבר אינו ממלא את תפקידיו כראוי – שמורות לעותר כל טענותיו.”
9. באותו עניין, הוציא בית המשפט צו על תנאי בכל הנוגע לקיום בחינות המיצ"ב בחינוך החרדי. ואולם, בשנת 2013 החליט שר החינוך דאז פירון לבטל את מבחני המיצ"ב החיצוניים והחינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני הצהירו שבמוסדות החינוך של הרשתות ייערכו בחינות מיצ"ב פנימיות על יסוד הידברות עם משרד החינוך. לפיכך, החלט בית המשפט כי העתירה מיצתה את עצמה והיא נמחקה בנובמבר 2013.
10. שש שנים וחצי חלפו מאז. ניתן היה לצפות שבמהלך פרק זמן ארוך זה, יפעל משרד החינוך למימוש הצהרותיו בפני בית המשפט, ויפעל להעמקת הפיקוח על מוסדות החינוך החרדי, על מנת לוודא כי אכן במוסדות בהם חלה חובת לימודי ליבה (כלל מוסדות החינוך החרדי למעט הישיבות הקטנות המוכרות כמוסדות תרבותיים ייחודיים) מקבלים התלמידים והתלמידות את תכני הליבה. אלא שלמרבית הצער לא כך קרה.
11. לאחרונה התפרסם הדו"ח השנתי 70 של מבקר המדינה,¹ במסגרתו יוחד פרק לחינוך החרדי והפיקוח עליו. כפי שיפורט להלן, מעיון בממצאי המבקר עולה בבירור כי משרד החינוך מפר את ההתחייבויות שהציג בפני בית המשפט העליון בהליכים שנזכרו לעיל בכל הנוגע ללימודי הליבה בחינוך החרדי ולאופן הפיקוח על מוסדות אלה.

¹ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3285-15.aspx>



הליקויים שנמנו בדוח המבקר

מספר מפקחים

12. על פי האמור בדו"ח, עד לשנת 2014 הגוף שפיקח על החינוך החרדי היה האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ובו הועסקו 9 מפקחים בלבד שפיקחו על 4,566 מוסדות בהם למדו 350,000 תלמידים. נתונים אלה עומדים בניגוד לנתונים שנמסרו לבג"ץ במסגרת בג"ץ 3613/10 לפיהם בשנת 2012 היו 42 מפקחים על החינוך החרדי.

13. בשנה"ל תשע"ד החל לפעול המחוז החרדי במשרד החינוך, שהקמתו נועדה להסדיר את החינוך החרדי ולהגדיל את מספר המפקחים עליו. על פי המצוין בדוח, במסגרת הקמת המחוז עלה מספר המפקחים ובשנת 2019 העסיק המחוז 84 מפקחים, שפיקחו על 6,664 מוסדות בהם למדו 446,000 תלמידים. מספר זה מהווה אכן שיפור לעומת המצב שהיה קיים בעבר. אלא שנשאלת השאלה מה כולל תפקידם של המפקחים ואילו ביקורות הם עורכים באילו מוסדות. כפי שיובהר בהמשך, מפקחים אלה אינם ממלאים כראוי את תפקידם.

מבחני המיצ"ב

14. למרות הצהרת המדינה במסגרת ההליכים בבג"ץ 3613/10 על ביטול מבחני המיצ"ב, בסופו של דבר הבחינות נותרות על כנן בשינויים מינוריים (כגון עריכתן אחת לשלוש שנים במקום אחת לשנתיים). יצוין כי בחודש אוקטובר 2019 הודיע משרד החינוך על כוונתו להחליף את מבחני המיצ"ב בבחינות הערכה שונות, החל משנה"ל תשפ"א. מכל מקום, בדיקת המבקר נערכה במהלך 2019 - שנה בה התקיימו בחינוך מיצ"ב בחינוך הממלכתי.

15. המבקר עמד על כך שבחינוך החרדי התקיימו מבחני המיצ"ב במתכונת חלקית ביותר:

- הם התקיימו רק בבתי הספר השייכים לממ"ח, מעיין החינוך התורני או מוכר שאינו רשמי אחר – אך לא התקיימו בחינוך העצמאי או במוסדות הפטור בשל התנגדות מוסדות אלה (שם לומדים 66% מהתלמידים בחינוך היסודי החרדי).
- הם נערכו רק בכתות ה' (ולא בכתות ב' או ח').
- הם נערכו רק במקצועות עברית ומתמטיקה ולא באנגלית ומדעים.

ברי שבהעדר קיום מבחני מדידה והערכה במרבית מוסדות החינוך החרדי היסודי, אין התוצאות (הנמוכות משמעותית ביחס לחינוך הממלכתי) משקפות תמונה נאמנה של מצב לימודי היסוד בחינוך החרדי.



המבקר סיכם "ראוי שמשרד החינוך ישקול לקבוע יעדים מדידים למגזר החרדי גם בנוגע למבחני המיצ"ב."

הכשרת מורים ללמד את לימודי הליבה

16. בדוח עומד המבקר על **המחסור החריף במורים שהוכשרו ללמד את מקצועות הליבה** (מתמטיקה, אנגלית, לשון ומדעים) – ובפרט מורים גברים במוסדות החינוך היסודי לבנים. בדוח מצוין כי רוב רובם של המורים הגברים בעצמם לא למדו את מקצועות הליבה² ולפיכך אין להם הכשרה פדגוגית ומקצועית מתאימה ללמד מקצועות אלה.

17. **המחסור חמור במיוחד במקצוע האנגלית**, במיוחד בבתי הספר היסודיים. רוב רובם של התלמידים הבנים לומדים אנגלית ממורים חסרי הכשרה, שיש להם פערי ידע גדולים מאד עקב הרקע הלימודי שלהם, פערים שלא ניתן לגשר עליהם באמצעות השתלמות.

18. בדוח מצוין כי אין למשרד החינוך מידע בנוגע לתכנית ההכשרה הכוללת שלומדים גברים חרדים – הכשרה הכוללת גם את מקצועות הליבה – כאשר מרבית הגברים עוברים הכשרה למקצועות הקודש בלבד, דהיינו מורים שהוכשרו כמורים לתושבי"ע מלמדים את מקצועות הליבה.

19. המבקר מציין "הוראה של תחומי לימוד בידי מורים שלא הוכשרו להוראתם עלולה לפגוע ברמת הלימוד של המקצוע הנלמד ולהוביל לפערי ידע בקרב התלמידות והתלמידים. אין להתעלם מהעובדה שקיים חוסר מהותי של מורים גברים בעלי הכשרה מתאימה להוראת לימודי ליבה."

20. המבקר ממליץ על פתיחת מסלולים ייחודיים להכשרה להוראה לגברים חרדיים בעלי ידע קודם במקצועות הליבה כגון חוזרים בתשובה ודוברי אנגלית.

21. יצוין כי על פי תקנה 3(א)(5) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד – 1053, השכלת המורים במוסדות מוכרים צריכה להיות לפי הנהוג במוסדות רשמיים.

ספרי לימוד

22. בדוח מצוין כי בחינוך החרדי אין כלל ספרי לימוד או לחילופין, חומרי הלימוד שיש אינם מעודכנים.

² כך למשל 95% מהמורים המלמדים את הבנים החרדים מתמטיקה לא למדו בעצמם בגילאי התיכון מתמטיקה אלא מקצועות קודש בלבד.



23. במגזר החרדי לא עושים שימוש בספרי הלימוד המשמשים את החינוך הממלכתי וספרי הלימוד בהם עושים שימוש בתי הספר החרדיים אינם מתאימים לתכנית הלימוד ואינם ברמה הלימודית הראויה.

24. בכל הנוגע לספרי אנגלית מצוין כי הספרים המאושרים מותאמים לבנות חרדיות אך לא לבנים חרדים, כאשר לא מובהר מדוע יש הבדל בין הספרים לבנים ולבנות.

25. בדוח מצוין כי משרד החינוך ציין כי אין באפשרותו לחייב את מוסדות הפטור לעשות שימוש בספר מאושר מכיוון שמוסדות אלה מחויבים בלימודי 55% לימודי ליבה בלבד, זאת אף שסעיף 28(ב) לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969 מאפשר למשרד לפקח על ספרי הלימוד של כלל מוסדות החינוך.

מהות הפיקוח

26. באופן כללי משרד החינוך לא הגדיר עדיין את המשימות והתפקידים של המפקח ולא קיים נוהל המסדיר את עבודת המפקח. בהעדר הגדרה כזו, בנו מפקחי המחוז החרדי מאגר של מסמכים פנימיים האמורים לסייע במלאכת הפיקוח.

27. בדוח מצוין כי מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך ביצע 340 בקרות בבתי"ס יסודיים בחינוך הממלכתי בכל אחת משנה"ל תשע"ז – תשע"ט אולם בשנים אלה לא ביצע ולו בקרה אחת בחינוך החרדי.

28. בסוף שנה"ל תשע"ט בוצעו בקרות בבתי"ס חרדיים אולם:

- הן בוצעו רק ב- 27 בתי ספר.
- הבקרות היו מצומצמות בהיקפן, והן לא כללו שיחות עם מורים ועם כח עזר פדגוגי או מנהלי – שיחות שמהוות כלי מהותי לביצוע בקרה איכותית ומהימנה.
- הבקרות בוצעו רק בבתי"ס לבנות. לא נבדקו כלל בתי"ס לבנים.
- היו מנהלים שסירבו לשתף פעולה עם הבקרות ולכן באותם מוסדות לא בוצעה בקרה.

29. בדוח מצוין כי המשרד התכוון לערוך בקרות ב-90 בתי"ס חרדיים במרץ 2020 אולם המשרד טרם הגיע להסכמה עם הבעלויות בנוגע להיקף הבקרה ואופן ביצוען.

30. בכל הנוגע למוסדות הפטור, לא נקבעו כללים והנחיות מה על המפקח לבדוק במוסדות אלה וכל מפקח קובע את תפיסת הפיקוח על פי שיקול דעתו וע"פ מידת שיתוף הפעולה עם מנהל ביה"ס. המבקר מציין כי חלק מהמפקחים לא בדקו כלל את מערכת השעות והאם היא תואמת את חוזר מנכ"ל משנת 2011.



31. המשרד ציין בפני המבקר כי לא בוצעה כל בקרה של אגף הבקרה במוסדות הפטור – לא בקרה פדגוגית ולא בקרה תקציבית.

לימודי הליבה

32. המבקר מצא מספר פגמים קריטיים בכל הנוגע ללימודי הליבה בחינוך החרדי.

33. ראשית, היקף שעות לימודי הליבה שנקבע עבור החינוך החרדי על פי תכנית היסוד שונה וקטן מהיקף השעות באותם מקצועות בחינוך הממלכתי (הכוונה למוסדות חרדיים המחויבים ב- 100% לימודי ליבה). מכך נגזר שגם מוסדות שמחויבים ב- 75% או 55% לומדים היקף שעות קטן יותר. המבקר ציין כי "ראוי שמשרד החינוך יבחן מחדש את תכנית היסוד למגזר החרדי, שנקבעה בחוזר מנכ"ל בשנת 2011, מול המציאות המשתנה ופערי הידע בין המגזרים השונים. זאת, כדי שהיקף שעות הלימוד בתכנית המחייבת במקצועות היסוד במגזר החרדי יהיה קרוב ככל האפשר להיקפן ביתר המגזרים."

34. שנית, אופן הבדיקה של תכנית היסוד מעוות. מקצועות היסוד מחולקים לאשכולות לימוד (למשל אשכול שפה וספרות כולל את המקצועות אנגלית, ספרות ועברית, באשכול מדעים נכללים המקצועות מתמטיקה, טבע ומדעים). אולם, בעוד שבחינוך הממלכתי מוגדר היקף שעות הלימוד לכל מקצוע בנפרד, בכל הנוגע למגזר החרדי נבדקת עמידה במכסת השעות בכל אשכול, מבלי לבדוק עמידה במקצועות השונים.

35. המבקר מציין "משרד החינוך לא קבע הנחיות ברורות ומחייבות כיצד לבדוק את עמידת בתי הספר היסודיים החרדיים בתוכנית היסוד. בביקורת עלה שהמחוז פירש את הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2011, פירוש מקל – הוא בדק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד לפי האשכולות – בית הספר יעמוד בדרישה של תכנית היסוד במלואה אם לכל אשכול תוקצה המכסה הכוללת של השעות שנקבעה לו. על פי שיטה זו, המפקחים לא נדרשים לוודא שכל מקצועות הלימוד באותו אשכול אכן נלמדים בהיקף השעות שנקבע, אלא כי מכסת השעות הכוללת של אותו אשכול אכן ניתנה."

36. כך יכול להיווצר מצב שמוסד חינוך מסוים עומד בהיקף השעות הנדרש באשכול שפה מבלי שנלמדת בו כלל אנגלית אלא רק עברית! אם למשל באשכול שפה נדרש התלמיד ללמוד 4 שעות שבועיות עברית ו-4 שעות שבועיות אנגלית, אם התלמיד ילמד 8 שעות שבועיות עברית ייקבע שהוא עמד בתכנית היסוד במלואה!



37. ואכן המבקר מביא דוגמא של ביי"ס בצפת שבמקום ללמד בכתות ד' ו' 3 שעות עברית ו-3 שעות אנגלית בשבוע, לימד רק 5 שעות עברית ושעה שבועית אחת של אנגלית. בית ספר זה נמצא כמלמד את תוכנית היסוד במלואה ע"י הפיקוח של המחוז החרדי במשרד החינוך.
38. המבקר מציין כי "על פי שיטת האשכולות רוב בתי הספר החרדיים (95%) עמדו בתוכנית היסוד למגזר החרדי במלואה, אולם ניתוח הנתונים מצביע על גמישות רבה בבדיקת המפקחים הכוללים שלמעשה אפשרה את העמידה המלאה בתכנית."

הליקויים החמורים בהתנהלות משרד החינוך

39. מדוח המבקר עולה תמונת מצב חמורה ומטרידה ביותר במסגרתה:
- לימודי הליבה אינם נלמדים כנדרש בחינוך החרדי (בפרט במוסדות לבנים).
 - לא קיימים מורים שהוכשרו והינם בעלי ידע ללמד את מקצועות הליבה (בפרט במתמטיקה ואנגלית).
 - המפקחים אינם מקיימים פיקוח ראוי על מוסדות אלה.
 - לא קיימים ספרי לימוד ראויים.
 - מרבית התלמידים החרדיים אינם נבחנים במבחני המיצ"ב.
40. כפי שקבע בית המשפט העליון בשורת פסקי הדין שעסקו בחובת לימודי הליבה בחינוך החרדי, על משרד החינוך מוטלת החובה לוודא כי כלל תלמידי ישראל – ובכלל זאת תלמידי החינוך החרדי – לומדים את לימודי הליבה ברמה הנדרשת והראויה. על משרד החינוך לקיים פיקוח נאות על התקציבים המועברים למוסדות החינוך החרדי, על מנת לוודא את עמידתם בכל התנאים הנדרשים.
41. חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969, קובע את חובת המשרד לפקח על תכנית הלימודים והכשרתם של המורים בכלל מוסדות החינוך (סעיף 9(א)) כמו גם על ספרי הלימוד (סעיף 28(ב)). תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד – 1953 קובעת כי תכנית הליבה במוסדות מוכרים צריכה להיות 75% משעות הלימוד בחינוך רשמי, כאשר ניתן לאשר אחוזים נמוכים מכך **ובלבד שתלמידי המוסד המוכר יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנהוגה במוסד רשמי**. תקנה 9(א) עיגנה בתקנות את התנאת מימון המדינה בלימוד תכנית היסוד.



42. פרטי תכנית היסוד נקבעו בחוזר מנכ"ל 3.1-41 "תכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, בכיתות א'-ח"³.
43. תקנות החינוך הממלכתי (סדרי פיקוח), תשי"ז – 1956 קובעות את סדרי הפיקוח בחינוך הרשמי. תקנה 13(א) קובעת כי "מפקח כולל רשאי לבקר בכל שיעור ובכל כיתה של מוסד העומד לפיקוחו וחייב לבדוק אם ההוראה היא בהתאם לתכנית היסוד". קובץ הוראות ונהלים בנושאי כוח אדם בהוראה בעבודת המפקח מחיל תקנות אלה בשינויים מינוריים בחינוך המוכר שאינו רשמי.
44. אשר למוסדות הפטור, תקנה 3(4) לתקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), תשע"ח – 2018 קובעת כי אחד התנאים להכיר במוסד כמוסד פטור הוא שתכנית לימודי החול מתוך תכנית היסוד של מוסד חינוך רשמי נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות. תקנה 15 קובעת כי השתתפות המדינה בתקצוב של מוסד פטור כפופה לקיום התנאים שבתקנה 3. תקנה 6(א) קובעת כי בעל מוסד ומנהל מוסד ימסרו למפקח כולל הממונה על מוסד הפטור את כל המסמכים שיבקש לעניין עמידת המוסד בתנאים הקבועים בתקנות ובין היתר בכל הנוגע לתכנית הלימודים המתקיימת בכל כיתה. תקנה 16 קובעת חובת העברת דוח כספי לפי בקשת המשרד.
45. מערכת הדינים הקיימים לעניין הפיקוח על מוסדות החינוך מהווה אפוא כלי שבאמצעותו ניתן היה להפעיל פיקוח יעיל על כלל מוסדות החינוך. ואולם, משרד החינוך הזניח את חובותיו החוקיות וכשל מלקיים מערכת פיקוח ראויה על מוסדות החינוך החרדי. בכך הפר את חובתו לפקח על השימוש שנעשה בתקציבים המועברים למוסדו החינוך החרדי.
46. על החובה לפקח על השימוש בכספי ציבור עמד כבוד השופט המנוח לוי:

"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

³ <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2012-1b-3-1-41.htm>



מגשימים את מטרות החינוך הממלכתי, מהווה חריגה מהסמכות שנאצלה למשיבה 1 [שרת החינוך] על ידי המחוקק, וכך הפרה של חובת הנאמנות אשר חבה הרשות לציבור ממנו היא שואבת את כוחה." (בג"ץ 10296/02 ארגון המורים נ' שרת החינוך).

47. החלת קריטריונים שונים על מוסדות החינוך החרדיים – לעומת המוסדות הרשמיים – יש בה התנהלות מפלה ובלתי סבירה. אדרבה, לאור העובדה שמוסדות החינוך החרדי הם מוסדות עצמאיים אשר מנוהלים מחוץ למשרד החינוך, מתחייבת דווקא מערכת אכיפה מוגברת לעומת המוסדות הרשמיים, שתבטיח את קיום הוראות החוק ולימודי הליבה, במיוחד לאור הממצאים מהם עולה כי מוסדות החינוך החרדיים אינם מקיימים את חובתם ביישום תכנית הליבה. כך צוין בענין זה בבג"ץ 4805/07:

"המחשבה כי ניתן להמשיך ולהזרים כספים ציבוריים למוסדות פטור בלא הטמעת תכני הליבה מנוגדת לעקרונות משפטיים כלליים של שוויון בהקצאת כספי ציבור. עקרון השוויון העולה מסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, והחובה לקיים את השוויון כערך בעל אופי חוקתי, שקיבל ביטוי בהלכה הפסוקה אינם מתיישבים עם המשך תקצוב של מוסדות פטור בלא עמידה בתנאי הליבה. מציאות כזו, אילו הותרה, היתה מפרה את האחידות והשוויון הנדרשים בין מוסדות החינוך למיניהם ולמגזריהם, הזוכים במימון ציבורי על בסיס קיום תנאים שוויוניים המשתקפים בהחלת יסודות של חינוך ציבורי ותכנית ליבה במסגרת הבית-ספרית, בהיקף כפי שקבעה הרשות המוסמכת."

48. את המחיר של התנהלות פגומה זו משלמים תלמידי החינוך החרדי, אשר אינם זוכים לקבל חינוך ראוי לשמו במקצועות הליבה, אשר יכין אותם לחיים כבוגרים. כך צוין בענין זה:

"המטרה העיקרית [של לימודי הליבה] היא לתת בידי כל ילד בישראל כלים וידע בסיסי שיאפשרו לו להתמודד בחיים העצמאיים כנער וכבוגר, ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו. מטרה נלווית, חשובה לא פחות, להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם ומגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים השונים של החברה" (בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת).

49. 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. על מערכת החינוך מוטלת האחריות להקנות לדור הצעיר את הידע והמיומנויות הנדרשים לקראת השתלבות מוצלחת בחיי החברה והכלכלה העתידיים. אי קיום פיקוח על מוסדות החינוך החרדיים משמעה פגיעה בזכות התלמידים והתלמידות החרדים לקבל השכלה הולמת והזדמנות שווה כבוגרים. התנהלות זו לא רק שתפגע בתלמידים עצמם אלא יש בה בכיה לדורות בכל הנוגע להשפעתה על החברה הישראלית והמשק הישראלי בעתיד.

50. **התנהלות זו לא רק שעומדת בניגוד לחוק ולחובות המוטלות על משרד החינוך, אלא מצב זה עומד בסתירה מוחלטת למצגים שהציג משרד החינוך בפני בג"ץ במסגרת ההליכים בבג"ץ 3613/10.** כזכור, אז עמד בית המשפט על הצהרת משרד החינוך בכל הנוגע "לחיזוק מערך הפיקוח ותפקידי המפקחים וכנגזר ממנו – בדבר הגברת האכיפה על חובת הנהגת תכנית היסוד, ועל הנגזרות התקציביות של אי עמידה בחובה זו." כך גם באשר למבחני המיצ"ב – שבשנת 2013 הוצהר על כוונה לבטלם אולם בפועל הדבר לא נעשה כן.

51. משרד החינוך מתמיד בגישה של נסיון להגיע להסכמה והידברות שאינה נושאת פרי. המשרד למעשה מבקש את הסכמת המפוקחים לקבל עליהם את הפיקוח הממשלתי – באופן בלתי מתקבל על הדעת, שיש בו התפרקות מסמכותו של המשרד למלא את תפקידו – הבטחת זכויותיהם של כלל תלמידי ישראל ללמוד את תכנית היסוד, ללא קשר לשאלת הסכמתם של מוסדות החינוך בהם הם לומדים. כך ציינה בענין זה השופטת פרוקצ'יה עוד בשנת 2008 בבג"ץ 4805/07:

"המדינה בטיעוניה מדברת על תהליך של "אבולוציה במקום רבולוציה", על הידברות עתידית, בלתי מוגדרת בזמן, עם ראשי החינוך במגזר החרדי, על ניסיון להשפיע ברוח טובה ובלא כפייה על ראשי העדה החרדית, משל היינו היום בתחילתה של הדרך להטמעת הליבה ולא בסופה. בהצגת טעמיה בפנינו, לא ניכרה התמודדות כלשהי של משרד החינוך ושל שרת החינוך עם חומרת התופעה של אי-קיום פסק הדין עד היום, וניתן ביטוי להעדר מחוייבות ממשית לביצועו גם בעתיד... בעמדת משרד החינוך בהליך שלפנינו יש משום נסיגה מהותית ומשמעותית מהעמדה בה נקט בהליך הקודם בפני בית המשפט, וחזרה מהמחוייבות שנטל על עצמו אז לתקן את הפגם שנפל בפעולתו לאורך שנים בהזרמת מימון למוסדות החינוך החרדי בלא דרישה לקיום זיקה בין הזרמה זו להטמעה של תכנית הליבה



במוסדותיהם. בעמדת המשרד, לא הועלתה כל טענה בדבר שינוי במדיניות המקצועית הנקוטה על-ידו ביחס לחובת ההחלה של תכני הליבה בכל מוסדות החינוך המורשים באשר הם. התפנית חלה, ככל הנראה, במישורים אחרים, חיצוניים למסגרת השיקולים הענייניים שעל הרשות המינהלית המוסמכת לשקול בגדרי הפעלת סמכותה – שיקולים זרים לחובות החוקיות, הסבירות והשוויון בהפעלת הסמכות המינהלית; שיקולים שאינם מתיישבים עם חובת הנאמנות של הרשות כלפי הציבור, ואינם מונחים על-ידי עקרונות היסוד בדבר דרכי הקצאת כספי ציבור; ושיקולים המתעלמים מחובתה הבסיסית של הרשות הציבורית לכבד ולקיים פסקי דין של ערכאה שיפוטית עליונה.

סיכום

52. לאור כל האמור לעיל, נבקשכם לפעול כדלקמן:

- א. יובהר לכלל מוסדות החינוך החרדיים ולמפקחים המופקדים עליהם כי החובה הינה לעמוד בשעות הנקובות בחוזר המנכ"ל ביחס לתוכנית היסוד ביחס לכל מקצוע (ומקצוע) (ולא ברמת האשכול).
- ב. יוגדר נוהל ברור לפיקוח על מוסדות החינוך החרדי שיבטיח פיקוח הולם, ובכלל זאת ייקבעו מספר הביקורים הנדרש בכל מוסד, חובת שיתוף הפעולה של בית הספר ומה אמורה לכלול הבדיקה של המפקח בכל ביקור.
- ג. אגף הבקרה של המשרד יבצע ביקורות שוטפות בכלל המוסדות החרדיים, בדגש על המוסדות לבנים.
- ד. המשרד יפעל בדחיפות להכשרת מורים למקצועות הליבה, בדגש על מתמטיקה ואנגלית.
- ה. המשרד יפעל להסדרת ספרי לימוד ראויים במקצועות הליבה למוסדות החרדיים.
- ו. כלל המוסדות החרדיים יוכפפו למבחני המיצ"ב, או למבחני הערכה חלופיים שיהיו בתוקף החל משנה"ל תשפ"א.
- ז. מוסדות שיימצאו כי אינם עומדים בתנאי הדין באשר ללימודי הליבה – יישלל תקציבם.

53. ראוי לסיים בדבריו של המבקר:

"בצד הרצון לשמור את הייחוד התרבותי של המגזר החרדי.. יש חשיבות לקיים מערכת של דרישות, של פיקוח ושל אכיפה שתבטיח כי במערכות החינוך החרדי ישמרו על הכללים החשובים למשרד החינוך



ויספקו לתלמידים ולתלמידות החרדים מיומנויות וידע שיאפשרו להם להתמודד בעתיד עם העולם המודרני ולהתפרנס באופן ההולם את כישוריהם. הדבר חשוב שבעתיים לנוכח תחזית הגידול של המגזר החרדי והצורך בשילובו במשק הלאומי."

54. להתייחסותכם הדחופה אודה.

בכבוד רב,

אורלי ארז-לחובסקי, עו"ד

העתקים:

עו"ד אביחי מנדלבלוט, היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד אילת מלקמן, היועצת המשפטית, משרד החינוך

נספח ו

מחקרם של לוטם פרי חזן, נטע ברק
קורן וגיל נחמני

עמ' 187

**Noncompliance with the Law as Institutional Maintenance:
The Case of Haredi Boys Schools' Decisions Regarding
Core-Curriculum Regulations**

Lotem Perry-Hazan

Department of Leadership and Policy in Education, Faculty of Education, University of Haifa

Netta Barak-Corren

School of Law and the Federmann Center for the Study of Rationality,
Hebrew University of Jerusalem

Gil Nachmani

Department of Leadership and Policy in Education, Faculty of Education, University of Haifa

Acknowledgments

We are indebted to our interviewees, for contributing their time, thoughts, and materials, and to Gilad Elituv, Yishai Hovav, Tehila Gado, Shai Katzir, Daniel Peretz, Shelley Robinson, Oriel Shmidov, and Hen Yeffet for excellent research assistance. The Israeli Science Foundation (Grant No. 19/1487) provided the financial support necessary to conduct this project.

Abstract

How do ultra-religious schools respond to state regulations that conflict with their deep-rooted cultural norms? This study investigates this question in the context of Haredi boys schools' decisions regarding Israel's core-curriculum regulations. We draw on a first-of-its-kind dataset of interviews and school data collected from a representative sample of 82 principals and teachers in schools serving 18,000 students and six government inspectors overseeing dozens of schools. We identify isomorphic structures of compliance and noncompliance and analyze the laws' role among the competing sources of schools' decisions. These sources include rabbis, nongovernmental network supervisors, private consultants, models set by other schools, resource constraints, parents, and personal opinions. We highlight the tension between the law's overarching role in setting the baseline for schools' decisions and its under-enforcement. We conceptualize this tension as a manifestation of *coupled institutional maintenance*, whereby ultra-religious schools and government inspectors collaborate in noncompliance to maintain the schools' autonomy.

1. Introduction

Schools comprise a critical arena where liberal states and ultra-religious communities compete over normative superiority (Berger 2016; Minow 2007). A prominent manifestation of this competition is the repeating conflicts over the scope of secular education (SE) in Haredi (Jewish ultra-Orthodox) boys schools, which sanctify religious studies and prepare students to become religious scholars, outsiders to the general workforce (Barak-Corren 2022; Hakak & Rapoport 2012; Perry-Hazan 2015b). Recent events put conflicts over Haredi education at the forefront of public and legal discourse. On September 2022, a *New York Times* investigation revealed serious concerns regarding the quality of SE in New York Haredi schools (Shapiro & Rosenthal 2022). In the UK, a new Schools Bill seeking to revoke the exemptions accorded to unregistered Haredi schools (Rocker 2022; UK Parliament 2022) met with mass Haredi protests (Bloch 2022). In Israel, a fierce struggle over a new policy that incentivizes Haredi schools to teach SE nearly dismantled a leading Haredi political party and could impact the outcome of the national elections (Rabinowitz 2022).

Despite the enduring conflict over the regulation of ultra-religious education, we have scant empirical knowledge on the role of such regulations in ultra-religious schools' decision-making processes. We study this question in the context of Haredi (Jewish ultra-Orthodox) elementary schools for boys that are obliged to implement Israel's core-curriculum regulations.

Over the years, the educational practices of Haredi boys schools have received significant public and legal scrutiny (Perry-Hazan 2015a). However, no systematic, state-wide empirical study has examined Haredi schools' compliance with core-curriculum regulations and the decision-making processes concerning their implementation. The present study is the first such examination, drawing on a novel dataset of in-depth interviews and school data collected from a nationally representative sample of 82 principals and teachers employed in 62 Haredi boys schools serving about 18,000 students and six government inspectors, each of whom oversees dozens of schools. We analyze the role of law among the competing sources of schools' decision making regarding SE, including rabbis, nongovernmental school network supervisors, private consultants, models set by other schools, financial and administrative constraints, parents, and educators' opinions.

We find isomorphic structures of compliance and noncompliance with the regulations among the schools. Our findings highlight a tension between the law's prominent role in schools' decision making and its under-enforcement. The law's overarching role was evident in quantitative findings showing that schools subject to stricter legal requirements and recipients of greater state funding are more compliant than schools with looser legal requirements and less funding. Qualitatively, principals referred to the regulations as setting the general framework according to which they design their programs. At the same time, both quantitative and qualitative data indicated widespread noncompliance and exposed the marginal role of governmental inspection on schools' specific curricular decisions.

The contributions of our work are twofold. First, we draw on institutional theory to explain the isomorphic patterns of (non)compliance that we find and provide the first analytical map of the internal and external sources of influence on Haredi schools' decision making. Second, we extend institutional theory by challenging the conventional classification of legal compliance as a form of institutional maintenance and noncompliance as a form of institutional disruption (Adler & Lalonde 2020; Heaphy 2013; Lawrence & Suddaby 2006; Sapir 2021). We propose that in contexts where noncompliance and resistance to state authorities are the field norm, *noncompliance can function as institutional maintenance* rather than disruption. Furthermore, we conceptualize the overarching impact of the law, as well as its under-enforcement, as a manifestation of *coupled institutional maintenance*, whereby schools and government inspectors collaborate in maintaining Haredi institutions and their relationships with the government. This coupled maintenance work reflects the tension between the Haredi community's growing participation in Israeli public spheres—entailing greater rule-following—and the noncompliance traditionally characterizing Haredi relationships with the state, driven by Haredi deference to rabbinical and communal norms. We argue that noncompliant behavior should be coupled with nonenforcement to succeed in maintaining institutions. We illustrate our insights within the theoretical framework of the role of (non)compliance in institutional work.

Our study speaks to audiences in law, political science, education policy, and organizational sociology. It complements the scant empirical literature on religious schools' responses to state regulation and contributes new insights to the literature on institutional maintenance. Although the Israeli case study is situated in specific socio-political circumstances,

our discussion elucidates mechanisms and implications that have broad relevance to conflicts with ultra-religious communities in other countries (Barak-Corren 2020; Lichtenstein 2022; Minow 2007; Perry-Hazan 2015b; Rucker 2022; Shapiro & Rosenthal 2022; Stolzenberg & Myers 2022).

2. Institutional Theory and Institutional Work

To explore how Haredi schools respond to the core-curriculum regulations, we draw on institutional theory and institutional work literature, which offer a framework for analyzing the competing sources that influence organizational decision-making processes. A significant thread in institutional theory has focused on the external sources that influence separate organizations within a field to act in similar ways, a phenomenon termed *isomorphism* (DiMaggio & Powell 1983). Isomorphic structures develop over time as organizations adopt standard symbolic templates that confer legitimacy and improve survival prospects (Edelman 1992; Meyer & Rowan 1977). Such symbolic standard templates are particularly prominent in organizational fields characterized by broad and vague organizational goals, multiple enforcement authorities, and heterogeneity of institutions, which enable *loose coupling* between formal rules and structures and their actual implementation and effects (DiMaggio & Powell 1983; Edelman 1992; Lichtenstein 2022; Orton & Weick 1990). Due to these features, scholars have viewed institutional theory as particularly pertinent to education (Aurini 2006, 2012; Lichtenstein 2022; Perry-Hazan & Birnhack 2016). Indeed, various education policy studies have explored phenomena associated with loose coupling, conceptualizing the trajectory of the policy from formal documents to the various arenas where it is interpreted, translated, and contextualized as *policy enactment* (e.g., Ball *et al.* 2012; Braun *et al.* 2010).

DiMaggio and Powell's seminal work (1983) delineated the external sources that produce isomorphism between organizations. *Coercive mechanisms* comprise formal and informal pressures exerted on organizations, including coercive legal rules. *Mimetic mechanisms* are the processes by which organizations model themselves after similar organizations in their field perceived to be legitimate or successful (e.g. Hirata 2021; Hooghiemstra & van Ees 2011). *Normative mechanisms* refer to the norms driven by the professionalization of employees, such as through professional training or networks.

Whereas traditional institutional theory has highlighted the limited agency of individual actors in organizations, newer scholarly approaches have used institutional theory to show how individuals mediate logics in the institutional environment and make key decisions (Binder 2007; Coburn 2004; Hallet 2010). This inquiry is embedded in criticism of institutional theory for overemphasizing environmental pressures and ignoring organizational responses nested in internal organizational sources, including individual discretion, perceptions, and beliefs (Aurini 2012; Hallet 2010; compare Gray & Silbey 2014; Pires 2011). For example, Edelman (2016), who conceptualized legal endogeneity, analyzed the process by which the law unfolds within organizations and policies are created. Several studies have similarly drawn on institutional theory to explore how organizations respond to ambiguous law, filling it with their own content (e.g. Hirata 2021; Kramarczuk Voulgarides *et al.* 2021; Perry-Hazan & Birnhack 2016). Relatedly, Gray and Silbey (2014) showed that organizational actors' autonomy, expertise, and frequency of interaction with regulators influence how these workers understand, negotiate, and enact compliance with regulations.

In the current study, we draw on a subfield of institutional theory—institutional work—that highlights the role of agency within institutional theory and explores the purposive action of individuals and organizations aimed at creating, maintaining and disrupting institutions (Lawrence & Suddaby 2006; Lawrence *et al.* 2011). *Creating institutions* comprises political work in which actors reconstruct rules, property rights, and boundaries that define access to material resources and actions that reconfigure actors' belief systems. *Maintaining institutions* involves supporting, repairing, or recreating the social mechanisms that ensure compliance with institutional norms and practices. Such practices often focus on facilitating and ensuring adherence to rule systems, including the use of audits, lawsuits, policing, and deterrence by both institutions and regulators. *Disrupting institutions* involves attacking or undermining the mechanisms that lead members to comply with institutions.

Our research focuses on the boundary between institutional maintenance and disruption. Scholars have viewed institutional maintenance mainly as compliance with formal rules (e.g. Adler & Lalonde 2020; Heaphy 2013; Sapir 2021). However, as the current study shows, noncompliance with legal rules may actually be a form of maintaining institutions rather than disrupting them.

The concept of institutional maintenance has particular pertinence to conservative religious institutions, which embed the rejection of change as part of their organizational ethos and adopt a counter-culture stance (Lichtenstein 2022). In a review of studies on religion in organizational research, Tracy (2012) concluded that institutional theory, especially institutional work, offers a promising path for studies on religious organizations (see also Scheitle & Dougherty 2008). Yet, religious institutions remain under-researched by institutional theorists, particularly in non-Christian contexts (see review in Gümüşay 2020). The current research also expands the surprisingly scant knowledge concerning the influence of interest groups on regulatory enforcement (see Short 2021: 663).

3. Ultra-Religious Schools' Response to State Regulations

Teaching SE in ultra-religious schools is often the centerpiece of conflicts between liberal states and ultra-religious communities. Ultra-religious communities have strong interests in fostering communal identity through education and children's right to education is intertwined with their cultural identity and parental rights (UN Convention on the Rights of the Child 1989: Article 29(1)(c); Warnick 2014). Yet children are also entitled to an education that develops their talents and prepares them for responsible life in a free society (UN Convention on the Rights of the Child 1989: Article 29(1)(a-d)). These goals correspond with the public interest in a strong democracy (Guttmann 1999) and optimal workforce participation (Robeyns 2006). Ultra-religious communities that reject SE experience high poverty rates and low workforce participation and are often highly dependent on social welfare (Malach & Cahaner 2021; Stolzenberg & Myers 2022). Balancing children's rights, parental rights, and state interests in this context is a complex task that concerns policymakers and courts in Israel (Rubinstein v. The Ministry of Education 2014), the United States (Katzir & Perry-Hazan 2023; Shapiro & Rosenthal 2022; Stolzenberg & Myers 2022), England (Rocker 2022), Belgium (Perry-Hazan 2014), Canada (Shingler 2020), and Singapore (Tan 2010), among others.

A common form of balancing rights and interests is a universal "core" curriculum that reflects basic educational standards (Beane 2016). Today, little is known about how these standards are received and implemented in ultra-religious schools. Studies exploring Haredi schools in different countries (Perry-Hazan 2015b) and Islamic schools in Singapore (Tan 2010)

concluded that mandatory policies are ineffective due to communal resistance and the state's reluctance to use drastic measures such as school closing. These studies were mainly based on documents. These insights are supported by data regarding Haredi Hasidic schools' extensive noncompliance with the New York Education Law's curricular requirements (Lichtenstein 2022; YAFFED 2017). A recent empirical study that drew on interviews with advocates of Haredi boys schools in New York revealed the legitimizing tactics that position Hasidic schools as deserving of state support while maintaining their noncompliance with the state's curricular requirements (Lichtenstein 2022).

Two studies addressing conditional funding policies provided data regarding the implementation of such policies. A qualitative study conducted in Antwerp Haredi schools showed that due to comprehensive inspection procedures, these schools face a dichotomous choice between public funding that entails strict state control and absolute freedom with no funding (Perry-Hazan 2014). This "all-or-nothing" option pushed some schools out of the funded status, despite their original openness to SE, but it also encouraged other schools to apply higher standards. Another qualitative study (Katzir & Perry-Hazan 2019) explored how a group of private (recognized unofficial) Haredi schools in Israel legitimized a non-mandatory reform that enabled them to become public and receive full funding in exchange for teaching the full SE curriculum. The main factor prompting schools to subscribe to the reform was some crisis episode—financial, bureaucratic, or organizational—that provided school leaders with pragmatic justifications for joining the reform.

Whereas studies on the implementation of core curricula in ultra-religious schools are scarce, studies on the factors shaping such decisions are even scarcer. In a study combining in-depth interviews and lab-in-the-field experiments, Barak-Corren (2022) found that Haredi educators perceived the core curriculum as an *asset* for the students' future but also a *threat* to sustaining the Haredi identity. The experiments showed that once information on the curriculum was framed to affirm religious identity, support for teaching the curriculum increased significantly. Overall, this work suggests that ultra-religious communities may be open to implementing core curricula if these programs convey value to students and communicate respect for their identity.

These studies laid the foundations for the present study. To date, however, no studies have systematically explored to what extent Haredi schools of varying legal statuses, social

environments, and affiliations comply with core-curriculum regulations. Whereas Haredi noncompliance with curricular regulations was documented in New York (Lichtenstein 2022; YAFFED 2017), our large and representative Israeli sample enables exploring variations that other studies could not. Previous studies have not empirically mapped the various overlapping and competing factors shaping schools' decisions regarding these policies. The current research addresses these gaps in the context of the world's largest Haredi community, currently residing in Israel.

4. Context: Haredi Education in Israel

The Haredi community in Israel comprises numerous subgroups, each following specific spiritual leaders (Brown 2007). The community is characterized by a guarded approach toward the state, enshrining its insularity (Leon 2016). However, the growth of the Haredi community, now comprising about 13% of the Israeli population, has yielded greater Haredi participation in politics, higher education, and the digital world (Malach & Cahaner 2021). For decades, the Haredi parties—*Yahadut Hatorah* and *Shas*—constituted a balance pivot in Israeli politics. Their political influence exceeded the Haredi community's relative numbers in the Israeli population (see Lehmann 2012). In recent years, these parties became consistent allies of the right-wing Likud party. In exchange for solidifying the coalition government, Haredi parties have secured various benefits and budgets strengthening their autonomy and supporting Haredi institutions, especially educational institutions (Kampinsky & Sandler 2019).

One of the most robust realms of consensus among most Haredi sects is the importance of nurturing the *scholars' society*, in which the ideal course of a man's life is full-time Talmudic study (Brown 2007). Although there is no unequivocal religious prohibition regarding SE study, Haredi boys schools focus on religious texts (Hakak & Rapoport 2012), while Haredi girls schools combine secular and religious studies. For girls, secular studies are sanctioned to enable them to provide for their families in adulthood (Almog & Perry-Hazan 2011).

Within Israel's religiously compartmentalized education system, 19% of schoolgoers attend Haredi schools (Malach & Cahaner 2021). The vast majority of Haredi schools are private, having a legal status of either *recognized unofficial* or *exempt* (Compulsory Schooling Act 1949: Articles 1, 4). Recently, around 40 schools joined the newly established public *National Haredi*

stream (Katzir & Perry-Hazan 2019). Public *official* schools are owned and managed by the state and the municipalities, while *recognized unofficial* schools are owned and managed by private associations.

All elementary Haredi schools (Grades 1-8) are required to teach a core curriculum comprising math, social studies, nature and science, including history and geography in Grades 7-8 (Ministry of Education 2011, hereinafter *the core-curriculum regulations* or the *regulations*). The two most extensive networks of Haredi *recognized unofficial* schools—*Ha'hinukh Ha'atzma'i* and *B'ney Joseph*—receive state funding equivalent to the support received by official schools and are required to teach the full core curriculum. These networks are consortiums of schools dispersed throughout the country that are affiliated with political parties and serve various Haredi subgroups. *Ha'hinukh Ha'atzma'i*, affiliated with the *Yahadut Hatorah* party, serves various Ashkenazi subgroups of European origin. *B'ney Joseph*, affiliated with the *Shas* party, serves the Sephardic community, whose origins are in North Africa.

The remaining recognized unofficial schools receive 75% of the funding provided to official schools and are required to teach 75% of the core curriculum. Exempt schools receive 55% of the funding and are required to teach 55% of the core curriculum. These latter groups of schools serve various Haredi subgroups, who follow different rabbis and political patrons. Schools' licensure and public funding are conditioned on teaching the core curriculum (Ministry of Education 2003; Supervision of Schools Act 1969). **Table 1** presents the different groups of elementary Haredi schools for boys according to their legal status and funding. Secondary Haredi boys schools (Grades 9-12) were entirely exempted from teaching SE (Unique Cultural Educational Institutions Act 2008) and are not part of our study.

Table 1: Groups of elementary Haredi schools for boys

	National Haredi schools	Recognized unofficial schools	Exempt schools
Ownership	The Ministry of Education	The <i>Ha'hinukh Ha'atzma'i</i> and <i>B'ney Joseph</i> school networks	Various school associations
State funding	100% (contracts)	100% (Budget Foundations Act, 1985, Article 3A)	65%-75% (National Education Regulations [Recognized Institutions], 1953)
Core-curriculum requirements	100% (contracts)	100% (Ministry of Education, 2011)	55% (Ministry of Education, 2011)

As most Haredi schools refuse to participate in external standardized exams and the MoE does not collect information on their curricula, textbooks, and teachers (State Comptroller 2020), their implementation of the core-curriculum regulations remains ambiguous. This ambiguity has led to continuing legal and political conflict (Perry-Hazan 2015a). In 2013, a short-term national governing coalition that did not include Haredi parties took some steps to restore MoE supervision of these schools. The MoE department responsible for supervising Haredi schools, dominated by a staff committed to conservative Haredi politicians and shunning proper Haredi school supervision, was dismantled (Katzir & Perry-Hazan 2019; Perry-Hazan & Perelstain 2018). A new department was established, staffed by supervisors affiliated with modern Haredi streams that support SE (see Katzir & Perry-Hazan 2019). However, this political episode was brief, and, as our study shows, political pressures to elude supervision resumed.

Information about Haredi schools' implementation of the core-curriculum regulations is particularly important, given the rise in demand for SE among Haredi parents (Barak-Corren 2022; Katzir & Perry-Hazan 2022). The seemingly substantial gaps between the “supply” and “demand” of SE warrant closer investigation of the processes that shape Haredi schools' responses to the core-curriculum regulations, which construct the educational options of children growing up in Haredi communities. Our research addresses this gap.

5. Research Design

This study examined the role of the state's core-curriculum regulations in the decision-making processes of Haredi elementary schools for boys regarding SE. More specifically, the study addresses the following research questions: Whether and how do Haredi elementary schools (Grades 1-8) comply with the core-curriculum regulations? What are the sources of schools' decisions regarding their curriculum, and what is the role of the state's regulations among these sources?

Our study is based on qualitative and quantitative methodologies, building on in-depth semi-structured interviews and documents drawn from the largest and most systematic sample to date of Haredi schools. For the first time in the study of Haredi schools, we designed and collected a heterogeneous purposive sampling that represents the variation between groups of schools in their curricular requirements and legal status (Tables 1-2) and provides proportionate representation of socio-geographic clusters (i.e. Jerusalem, Haredi municipalities, communities in mixed municipalities, and central, southern, and northern regions). The sampling was also designed to reflect the heterogeneity of affiliations in the Haredi society (e.g. multiple Hasidic groups, Lithuanian, Sephardic, and Modern Haredi). Appendices 1-3 summarize our sample's characteristics. We sampled about 9% of the principals from the largest groups of schools (A+C) and a larger portion of the principals from smaller school groups (B+D) to capture within-group variations. To triangulate the data gathered from the school principals, we also conducted interviews with SE teachers and government inspectors in the MoE Haredi district.¹

Overall, we conducted 88 semi-structured interviews with 48 principals and 34 teachers of Haredi boys schools, providing detailed information on 62 schools serving about 18,000 students;² and six MoE inspectors, each supervising dozens of Haredi schools.³

Table 2: Research design in the various groups of Haredi boys schools

	National Haredi schools	Recognized unofficial schools		Exempt schools
Ownership	The Ministry of Education	<i>Ha'hinukh</i> <i>Ha'atzma'i</i> and <i>B'ney Joseph</i> school networks	Various school associations	Various school associations
	(Group A)	(Group B)	(Group C)	(Group D)
Total no. of Haredi boys schools in Israel	~23 schools	~198 schools	~69 schools	~206 schools
No. of interviewees in the sample	3 school principals and 8 teachers	19 school principals and 18 teachers	9 school principals and 5 teachers	17 school principals and 4 teachers

*Note: *School numbers are based on Katzir & Perry-Hazan 2019; Malach, Hoshen, and Cahaner 2017.*

We recruited interviewees through Haredi research assistants, contacts of the authors,⁴ and telephone cold calls to Haredi schools. All interviews were conducted between 2019-2021. Thirty-seven interviews were conducted in person in the interviewees' offices or homes. Forty-four interviews were conducted via telephone and one on Zoom due to Covid-19 restrictions.

We collected various documents from the schools, including school guidelines, timetables, results of standardized exams, official reports to the MoE, and weekly letters to parents. Not all documents were available from every school (e.g. most schools do not participate in country-wide standardized exams, and many do not regularly report to the MoE). Documents were not collected in interviews conducted remotely; Haredi schools are not well digitized, and most documents were available only in hard copies filed on the school grounds. Overall, we received documents from 21 schools.

The rigor of our project should be viewed in light of the substantial barriers to accessing Haredi schools and the Haredi community's suspicions toward academia (see Katzir & Perry-Hazan 2023). In the context of ultra-religious communities, the scope of our data collection is unprecedented.

Interviews lasted between 30 and 60 minutes and were recorded and transcribed. Interview questions addressed the day-to-day teaching of SE at different grade levels, including the number of weekly hours devoted to SE at each grade level and subject, the decision-making process regarding teaching SE subjects, and the relationships between the schools and various figures, such as the MoE, the municipalities, the parents, and the rabbis. We also queried the educators regarding their personal opinions. The ethical procedures were approved by Author 1's university IRB and the MoE. We removed all identifiable details from this paper to maintain the interviewees' anonymity. Quotations ascribed to interviewees are identified by a letter indicating their position (P=principals, T=teachers, I=inspectors) and a serial number.

The interviews and documents were analyzed in several steps. First, in line with our interest in the factual patterns of SE teaching, we created a dataset of the quantifiable information that principals and teachers provided regarding the subjects and the number of weekly hours taught at each grade level. This process drew on specific questions about these issues in each interview and on relevant documents. Efforts were made to corroborate to the extent possible different sources of information, such as class timetables and factual statements in the interviews, and information derived from interviews with different personnel from the same school. Based on this information, we compared the schools' enacted SE curricula with the regulations. The analysis considered that schools of different legal statuses were subject to different curricular requirements. Thus, we calculated compliance with state mandates for each school based on its requirements. We then sought similarities and variations between the schools.

Second, in line with our interest in the factors shaping schools' decisions regarding their SE curricula, we developed a qualitative coding scheme in several phases. The process was based on a grounded theory approach (Charmaz 2008). During the first analysis phase, we outlined factual patterns and general themes emerging from the interviews. To increase the coding's credibility, the authors identified patterns and themes separately. We conducted an extensive "theoretical sampling" to help conceptualize what we found (Charmaz 2008: 166–167). We then compared and discussed the ideas and chose to focus on institutional theory to categorize the various sources of schools' decisions. The final coding scheme differentiated between external and internal decision-making sources. Following DiMaggio and Powell (1983), we coded external pressures that shaped the schools' decision making, including coercive, mimetic, and normative

mechanisms. We categorized resource constraints as another type of external pressure. In line with critiques of institutional theory, highlighting the role of individual agency (e.g. Binder 2007; Gray & Silbey 2014; Lawrence & Suddaby 2006), we analyzed internal organizational sources that shaped schools' decision making, reflecting principals' and teachers' perceptions. We located parental pressures between these external and internal sources. During all rounds of analysis, disagreements were resolved by discussion to reach a consensus. We used Dedoose to analyze the data according to the final coding scheme.

6. Findings

6.1. Schools' Compliance with the Core-Curriculum Regulations: Quantitative Analysis

Our quantitative findings revealed partial isomorphism in the schools' compliance with the core-curriculum regulations. The isomorphic structures concern two interrelated aspects. First, we found that in Grades 1-6, on average, schools teach the required curriculum hours only in math and Hebrew,⁵ whereas science, social studies, arts, and English are dramatically under-taught in most schools (Figure 1, Panel A). Second, this pattern of noncompliance worsens in Grades 7-8. Despite the requirement to teach SE until Grade 8, we found a sharp drop in teaching all the required SE subjects after Grade 6 (Figure 1, Panel B). The interviewees provided a straightforward explanation for this drop: schools reduce the teaching of SE in higher grades to intensify the preparation of their students for the *yeshivas*, the Haredi institutes of secondary education that teach religious studies exclusively.

Figure 1. Average Rate of Compliance with the SE Curriculum in Grades 1-6 and 7-8.

----- **Figure 1 about here** -----

Isomorphic structures in the schools' approach to SE studies were also discerned in scheduling SE lessons at the end of the school day when students are less able to concentrate. The vast majority of the schools teach SE only in the afternoon ($n=56$). In three of the four schools that teach SE

during the morning, this practice is limited to the lower grades, and in one of them, only to Grade 1. In two other schools, SE is taught during the mornings only in exceptional cases.

Alongside these isomorphic structures, the findings indicated substantial variations between the schools. First, we found a positive association between the legal and funding status of the school and the extent to which it complies with its core-curriculum requirements. Note that the compliance bar is higher for schools subject to higher curricular demands. The results, presented in Figure 2, reflect the extent to which schools meet their required curriculum targets on average.

Thus, Panel A shows that National Haredi schools that are fully funded and are required to teach 100% of the core curriculum are fully compliant in Grades 1-6 but reduce their compliance in Grades 7-8 in all subjects, primarily in English. Second in compliance are schools of the two major Haredi educational networks, which are unofficial and, as such, accorded more autonomy and less supervision but are still fully funded and required to teach 100% of the SE curriculum. (Panel B). Next are recognized unofficial schools that receive 75% of the funding and are required to teach 75% of the SE curriculum. Panel C shows that they are comparable with schools of the same legal status (the major networks) for most secular subjects, except English, which is barely taught at this more loosely regulated group of schools. Finally, Panel D shows compliance to be lowest in the least regulated and least funded category of exempt schools—schools that are funded at 55% and required to teach only 55% of the SE curriculum. These schools meet their required curricular hours only in math and Hebrew in Grades 1-6 but barely offer other subjects. They also show the most significant average drop in compliance in Grades 7-8. This finding is remarkable, as these schools' SE requirements are the lowest of all other groups. Their compliance is lowest, despite their official compliance targets being the lowest. Overall, these results indicate the pivotal role of legal requirements and their corresponding funding statuses in the actual teaching of SE in Haredi schools.

**Figure 2. Average Rate of Compliance with the SE Curriculum
by Schools' Legal and Funding Status**

----- **Figure 2 about here** -----

Second, we found substantial variation between schools based on their socio-geographic environments. Figure 3 compares curriculum compliance in insular Haredi cities (Panel A) with integrated cities, where Haredi communities reside alongside other groups comprising Israeli society (Panel B). The figure indicates that Haredi schools in more socially integrated environments are more compliant than schools in insular Haredi environments. Jerusalem occupies a middle ground (Panel C), corresponding to its hybrid identity as an integrated city on the one hand and the largest and most politically powerful Haredi cluster nationally on the other.

Figure 3. Average Rate of Compliance with the SE Curriculum by Social Environment

----- **Figure 3 about here** -----

Third, the different Haredi sects—who primarily operate distinctive schools—vary in the extent to which they teach SE. Figure 4 shows the different levels of compliance of schools based on their particular sect—Lithuanian (Panel A), Hasidic (Panel B), Sephardic (Panel C), and general/mixed schools (Panel D)—ordered by their level of core-curriculum compliance.

Figure 4. Average Rate of Compliance with the SE Curriculum by Sectarian Identity

----- **Figure 4 about here** -----

Note that Haredi sects in Israel differ in their ideological stance toward SE. The sanctification of Torah studies is the main feature of the Lithuanian sect. This sect’s ideology has traditionally rejected Hasidic sects’ prioritizing their devotion to their spiritual leaders over religious studies (Brown 2003). The Sephardic sect tends to integrate more fully into the general society than the Lithuanian and Hasidic groups (Leon 2016). These ideological differences correspond to the variances we identified.

6.2. The Sources of Schools’ Decisions Regarding their Secular Education Curriculum

Against this background of partial and varying compliance with curricular requirements, we investigated how principals and teachers reason about their decision making regarding their SE curriculum. Our analysis revealed a variety of sources that shape schools' decision making. External sources include coercive mechanisms (the regulations, rabbinical instructions, and school network supervisors), mimetic mechanisms, normative mechanisms (external consultants), and resource constraints. In addition, schools' decision-making processes are shaped by internal sources, including educators' opinions regarding the importance of SE studies and the personal efforts they made to improve them. Parental pressure comprises an additional source that shapes schools' decision making. The following sections analyze each of these sources.

6.2.1. External Sources

6.2.1.1. Coercive Mechanisms

6.2.1.1.1. Between the Regulations and Government Inspection. Our quantitative findings indicated that a school's legal status, determining its required SE level and funding, was strongly associated with its compliance. Indeed, schools' compliance increased with stricter curricular requirements and additional funding. In line with this finding, most principals reported following the MoE's regulations' broad framework of mandatory "subject clusters." For example:

P30: The MoE instructed us on how many hours we should devote to each cluster.

P22: To receive [a payment for teaching] hours from *Ha'hinukh Ha'atzma'i* through the MoE, you need to have SE clusters. Our basis is the cluster.

P3: We work with the MoE's teaching hours table.

It appears, then, that schools use the regulations as their default starting point, but they do not end there. As Figures 1-2 show, most schools deviate from the core curriculum. Whereas these deviations could comprise grounds for intervention by the government inspectors, the qualitative data indicated that the inspectors exercised little coercive authority over the schools. In fact, we did not find even a single case in which the inspectors enforced the regulations on schools, even in cases of clear violations, such as sheer refusal to teach English.

The interviewed government inspectors conceded their lack of influence on most Haredi schools, indicating that they feel their hands are tied due to pressures from the higher echelons of government to avoid conflict with the Haredi community. I5 noted in this regard that "*Ha'hinukh*

Ha'atzma'i constantly conceals things... covering up information about what's really going on.” I1 lamented that “there's no governance” of the MoE in the Haredi education system and that the MoE is unwilling to back up inspectors who demand that Haredi schools meet legal requirements.” He asserted: “The national exams became a discretionary program... Even if I want to promote [the core curriculum], I have no backup... If Haredi politicians start shouting... I won't receive any backup.” Similarly, I4 argued that the inspection is not “real,” as the MoE itself ordered the inspectors not to confront *Ha'hinukh Ha'atzma'i* and *B'ney Joseph* school networks, and the networks' managers ordered the principals to bar inspectors from entering the classrooms. I5 shared that he was instructed to avoid conflicts and noted: “The politicians do not want the inspection.”

Consequently, the government inspectors perceived themselves more as advisors than as regulators. “I don't know what I can promote as a regulator,” I3 asserted. He said that he provides instruction only to schools interested in such instruction. I2 noted that if the school principal “doesn't open the door” for him, he “doesn't enter.” Schools that “opened the door” for government inspectors were the few National Haredi schools that typically worked closely with the inspectors to improve SE teaching.

Most of the principals expressed two narratives regarding the government inspectors and their lack of coercive power: a *ceremonial narrative* embedded in a façade of compliance and a *rejection narrative* embedded in an unequivocal message of noncompliance. In the ceremonial narrative, government inspections become “friendly visits,” where the principal and the inspector would chat about the school and drink coffee or tea together. The government inspector never asks the school about deviations from the core curriculum, as (according to the principals) it “understands” and “accepts” the school “as is.” For example, P5 said that the government inspector does not ask why he does not teach English because he knows this is the norm in Jerusalem's exempt schools. He described his relationship with the government inspectors: “I never received a phone call where they asked: ‘What do you teach?’ They never even asked for the SE timetable.” The silent mutual understanding embedded in the ceremonial narrative was evident in P42's descriptions, acknowledging that he “leads on” the government inspectors, based on a mutual understanding that the inspector does not have an honest intent to supervise the school:

[The inspector asks:] “Do you have an English curriculum?” We do. “Is there an English lesson in the schedule?” There is. “Is there an English teacher?” There is. “Is there annual planning?” There is. “Are there any tests?” There are. “Are there lesson plans?” There are... It’s all there, but it’s not used. But it all exists.

According to the principals’ rejection narrative, the government inspectors’ lack of coercive influence is not an expression of courtesy but the consequence of the principals’ overt refusal to comply. For example:

P1: In the past, there was an attempt of the MoE to persuade us to teach English, and we explained unequivocally and clearly that *Gdoley Israel* [the rabbinical leadership] instructed us that English is not necessary for Torah life... [so] despite the request of the MoE, we had to refuse it!

P25: The MoE sent us a demand to commit to accepting the core-curriculum program... but we didn’t accept it. We explicitly wrote them that we don’t accept this clause because it’s an exempt institution... We don’t have any commitment to the MoE.

P6 clarified that rejecting MoE inspection is a school network policy: “*Ha’hinukh Ha’atzma’i* doesn’t allow the MoE’s inspectors to intervene in our didactic and pedagogic considerations.”

Both the ceremonial and the rejection narratives reflect institutional work of maintenance: The principals maintain their schools’ autonomy without entering into conflict with the MoE. Although they comply with multiple aspects of the regulations, their relationships with the MoE inspectors highlight noncompliance as a salient institutional norm that they work to maintain.

6.2.1.1.2. Rabbis. Most interviewees declared that rabbinic authorities set the “macro” boundaries of SE in their schools. As P1 declared, “Generally, at the macro level, it is *G’doley Israel* [the rabbinic authorities] who show us the way.” In most cases, these “macro” boundaries pertain to the SE subjects the school is allowed to teach and to SE’s general scope, particularly in Grades 7-8.

In network-affiliated schools, principals consult rabbinic authorities affiliated with the network, either directly or through the network’s management. In other schools, the principal or the school’s management team consults local or national rabbinic authorities. The consultation is

typically limited to the general guidelines that the rabbis provide before the school's establishment and to "substantial" and "fateful" questions (P14) relating to significant changes, such as introducing a new subject to the curriculum. Principals from schools affiliated with different rabbinic authorities explained:

P29: [SE] was determined when the school was established... according to the rabbis' decisions. It typically doesn't change unless we see that there's a need for a particular subject... or we have specific questions, such as whether to participate in the national exams.

P30: The foundations were established, and once they were established, we don't need to ask the rabbi everything every day.

Some principals noted that after the school's establishment, they no longer have to consult the rabbis because they do not make any substantial changes. P34 explained how the rabbis influence the school's decision making regarding SE: "There are general [rabbinic] guidelines regarding SE, and that's how we work. It goes with the years forward... There are no changes."

Several principals emphasized that even though they think the school should teach English or expand SE to Grade 8, they must follow rabbinic instructions. For instance:

P6: I think English is really important and a very effective tool for the rest of one's life, and it's a shame that students don't learn it [but]... It's a boycott that exists... We're not going to break it.

P33: I feel pained that my students don't receive all the SE studies they should learn, but it's not my decision. The rabbi is also the sponsor of the school community, so we had to bend [to his dictates].

Similarly, P24 described how the rabbi rejected the parents' request to teach English: "Parents asked to learn English, and there was a big debate about it... We asked the rabbi, and his decision was to stick with the current [curriculum], and therefore, we didn't add English."

6.2.1.1.3. School Networks' Supervisors. Most Haredi schools affiliate with networks. The supervisors of large networks visit the schools often and typically determine the content of SE within the hours authorized by the rabbis. The network supervisors approve the textbooks, the teachers, and the assessment methods. For example, P2, who works in a school affiliated with the

“B’ney Joseph” network, noted: “The network’s supervisor is really, really dominant. He’s involved in everything, knows exactly what we teach, where, how, and who the teachers are.”

Similarly, P37, who works in the *Ha’hinukh Ha’atzma’i* school network, described: “The supervisor of *Ha’hinukh Ha’atzma’i* is T-H-E supervisor... We’re always under inspection concerning the level, the outputs, the lessons.” P33 noted that the *Ha’hinukh Ha’atzma’i* network ordered its schools to discontinue their participation in the mandatory national exams, asserting: “The network determines the SE format. There’s nothing to be done about it!”

The networks’ supervisors often serve as mediators between the rabbis and the schools, as P36 described: “If the network appointed a group of supervisors on behalf of the rabbis to approve the curriculum, it means that the curriculum is right for us!” The networks’ supervisors also serve as mediators between the schools and the MoE. P32 asserted in this regard that the network’s supervisor serves as a “stopper” that “filters” the MoE’s requirements and “protects” the school. In this regard, he described that the network sends emails with instructions relating to the MoE’s regulations, indicating which requirements should be satisfied and which should be ignored.

6.2.1.2. Mimetic Mechanisms

Figures 4-5 show that schools with similar socio-geographic and sectarian identity characteristics have comparable levels of noncompliance with MoE regulations. Indeed, the interviews revealed that many principals are continually checking SE policies and practices of parallel and neighboring schools and mimicking them. As P5 asserted: “I follow the herd... I can’t be different.” Due to these processes, he noted, “there’s almost an identical timetable in all the [exempt schools].” Other principals who manage exempt schools similarly noted:

P45: I have several good friends who are principals... I ‘take’ textbooks, structure, the timetable... We’re synchronizing all the time to see what’s right and proper.

P43: We’re conducting a survey to see what’s happening in other places and what’s acceptable.

Schools typically mimic schools that serve similar populations. P9 said he “conducted a survey among 10 schools that match our composition.” P1 emphasized that mimetic processes are not necessarily subject to the school’s location but rather to its affiliation with specific Haredi subgroups. Mimetic processes occur among the teachers as well. For example, T21 noted that he

used to consult a teacher who lives near him and teaches in a similar school, and T4 said he “brought” a textbook used by another school in which he taught.

Mimetic processes transpire not only in informal conversations and encounters but also at principal forums. These forums may be organized by the network or a group of schools and thus intersect coercive mechanisms (schools’ legal status and requirements) with mimetic mechanisms. Many principals described the influence of these forums on their decisions. For instance, P37 noted that the principals’ forum of the *Ha’hinukh Ha’atzma’i* network helped him “learn to make adjustments” between the SE level at his schools and other schools’ levels. Furthermore, P6 noted that in a regional forum of Haredi school principals, there were “very fruitful... discussions about the core curriculum.”

6.2.1.3. Normative Mechanisms: Professional Consultants

Normative sources stem primarily from the professionalization of management, carried out, for instance, in consultant arrangements (DiMaggio & Powell 1983). We found that many Haredi schools not affiliated with a network use an SE consultant, who typically works for several schools in the same city. Some principals and teachers call them “inspectors,” though they have no coercive power. In some schools, the consultation is provided on a regular basis, and in others, it is ad-hoc. Many principals reported relying on the professionalism of their consultants. For instance, P5 noted: “There’s a special inspector for SE, who is really a very big expert... I’m not an expert.” Similarly, P31 said: “[We need] someone else to provide us with some kind of direction, with [professional] instruction.” Principals also hire external instructors to provide their teachers with SE professional development.

6.2.1.4. Resource Constraints

Most principals referred to administrative and financial considerations when describing decisions regarding the scope and quality of SE. The paramount consideration was the shortage of qualified SE Haredi teachers, particularly in English and math. For instance:

P36: [Haredi] English teachers are extremely scarce.

P37: There are very few good English and math Haredi teachers... and thus, teaching secular education in Haredi schools is insufficiently professional... no one can hide that; that's the reality today.

P2 noted in this regard that "there aren't many Haredi teachers who even know English." The government inspectors similarly stressed the lack of qualified SE teachers. "It's a catastrophe!" I2 asserted: "The teachers themselves come with gaps; after all, they are graduates of the Haredi education system."

Many principals described the tremendous efforts they make to recruit qualified SE teachers. P7 emphasized that this process "takes so much time and resources." Other principals described likewise:

P45: Finding English teachers is tough, certainly for an exempt institution that doesn't receive budgets and can't pay much... However, I do try and try hard.

P32: I have a bitter experience; you can't find teachers! When an English teacher retired this year... I turned the world upside down.

The principals employed various strategies to address the lack of qualified SE teachers. For example, some noted that they try to "entice" teachers to work in their schools and raise their salaries. Other principals were willing to employ non-Haredi teachers. Some principals were even willing to allow teaching SE before noon to recruit a good teacher for their schools. P36 noted: "You will be surprised to hear that I'm doing it... But I say, 'The main thing is to have English! I did it in the sixth grade; maybe I'll copy it in more classes.'"

A related constraint was financial. Several principals noted that they needed more funds to purchase textbooks and training courses to improve SE. For example, P21 asserted that he would have provided one additional hour of SE studies daily had he had a sufficient budget; P33 lamented that he had to discontinue SE training courses due to lack of budget; P31 described his hesitations whether or not to purchase quality science books, which would financially burden the parents more than the current books. P11 noted that he had to pay for new math textbooks from his own salary.

6.2.2. Internal Sources: Principals' and Teachers' Personal Opinions

Our findings indicate that the personal opinions of the principals and sometimes of the SE teachers had a substantial influence on SE-related decisions in their schools. Most interviewed principals

(*n*=40) emphasized that SE is important, both for religious studies and for instrumental reasons relating to life skills. Generally, these principals stressed that their school's approach toward SE is "serious," no less than the approach to religious studies and that they try to do their best within the limited hours devoted to SE. As P11 noted: "I set myself a goal: whatever you teach, and no matter what you teach... I teach as seriously as I can." This mantra was repeated in many of the interviews. For example:

P29: Whatever you learn, you learn seriously... [If] You have to learn math? You learn it seriously!

P33: For me, secular education is no less [significant] than religious studies... It's important because I felt for myself that I need knowledge... We know it's vital, and it will help them later!

Several principals emphasized how they communicate their positive approach toward SE to teachers and students. For instance:

P9: I see in secular education a holy value... That's the spirit I lead... and the teachers apply it and take it very, very seriously.

P35: We explain to the students that secular education is essential in life.

Interviewees who emphasized SE's importance also described their efforts to improve it. For instance:

P26: I appointed a separate director for secular studies... and we have a staff meeting about students' achievements; I regularly receive reports on the level of the studies.

P16: We produced books [for the school]... I want my students to know math properly.

T31: We have a demanding approach... We do it really seriously with exams, inspections, and follow-ups.

Other principals had different dispositions, perceiving SE as irrelevant to the future of their students. As several principals explained:

P2: I teach just the bare minimum of secular education to make it in life... The kids just don't need it... They will be studying religious studies."

P5: We don't have time for secular education... You only have an hour... and I don't see any use for it. For the student who intends to be in the Yeshiva, what's in it for him?

P48: I teach [a basic level of] math... because the students would have nothing to do with [more advanced math] unless they will be teachers.

These principals were generally satisfied with the current SE level in their schools, did not make efforts to improve SE, and had no particular interest in teaching SE.

6.2.3. Parental Pressures

Most (64%) of the principals and half of the teachers noted that parents carry some weight in SE-related decisions. Some principals described overt pressure from parents. For example, P6 explained that his school serves many newly religious (*hozrim bitshuva*) parents, and their preferences “obligate us to meet [high] standards [of SE].” He described parents’ complaints regarding the level of English studies, leading him to replace the teacher. T20, who teaches at the same school, noted, “When many parents say they want [more SE], it’s done! Whether we like it or not!” Parents considered “elite” may have a stronger influence. P42 explained that influential parents who are *avrechim* (study Torah and do not work) might leave a school that offers English, and the school may be forced to close in such a case. The schools had to “please” the “elite parents,” he asserted, as the school’s reputation depends on them.”

Some principals ($n = 15$) did not acknowledge parental influence on SE decisions. Most of them emphasized that the parents trust the school and its leadership. As P22 noted, “The parents trust the system. Not only in SE. In all subjects.” Similarly, T1 asserted, “Parents who enroll in our Talmud Torah, they believe in us, they believe in our path.” Some principals noted that parents have no interest in SE. P15 explained that certain parents might want more SE but do not press the school because they know the SE program is fixed. “Parents come to terms with it,” he reflected, and “if they want [English], they engage private tutors outside the school.”

7. Discussion and Conclusion

How do ultra-religious organizations decide whether to comply with state regulations, and what underlies their decisions? We examined this question in the context of Haredi schools’ decisions

regarding Israel's core-curriculum regulations. The current study is the first systematic, state-wide empirical examination of Haredi boys schools' compliance with the regulations. The first part of this section discusses the isomorphic structures of schools' compliance with the regulations, the variations of compliance and noncompliance among the schools, the competing sources of schools' decision-making regarding SE, and the role of law and government inspectors among them. The second part conceptualizes the overarching impact of the law and its under-enforcement as a manifestation of coupled institutional maintenance, wherein Haredi schools and government inspectors partner in maintaining schools' autonomy and community's norms.

7.1. Isomorphic Structures of Compliance, Competing Decision-Making Sources, and the Role of Law Among Them

Our first set of findings identified isomorphic structures of schools' SE enactment in the vast majority of the schools. These structures include the under-teaching of science, social studies, arts, and English; the sharp drop in the teaching of all SE subjects in Grades 7-8; and the scheduling of SE lessons at the end of the school day. Some of these isomorphic structures violate the core-curriculum regulations, whereas others undermine the quality of SE studies. Simultaneously, curricular compliance also varies substantially based on the schools' legal and funding status (whether the schools are formal, informal, or exempt), their social environments (insular versus integrated cities), and sectarian identity (Lithuanian, Hasidic, Sephardic, and general). In practice, schools have overlapping affiliations—they may hold an “exempt” legal status (low compliance) alongside a Sephardic identity (high compliance), and schools of either status or identity may be located in integrated (high compliance) or insular environments (low compliance).

Our findings underscore the prominent role of the law among the various sources impinging on the schools' decisions. Schools subject to stricter legal requirements and that receive higher levels of state funding are more compliant than schools with looser requirements and less funding. Moreover, most principals claimed to adhere to the MoE's regulations' broad framework of mandatory “subject clusters.” Nonetheless, the law's overarching role was in tension with its under-enforcement. All groups of schools fall short of full compliance with curricular regulations. Noncompliance was typically explicit, appearing even in formal reports principals submitted to the MoE; indeed, governmental inspectors were fully aware that most schools were not fully

compliant. Thus, although the law appears to operate as a consequential external force shaping SE teaching in Haredi schools, its role is confined to the overall framework and falls short of securing full compliance with SE regulations. We discuss the implications of these findings for institutional work theory in the next section.

What other factors, then, underlie schools' SE decision making? We identified multiple external and internal sources of schools' decisions that interact with the role of law, some bolstering law's impact and others hindering it. Our conception of external sources builds on DiMaggio & Powell's (1983) conceptualization of coercive, mimetic and normative mechanisms. The main coercive source is rabbinic authorities setting SE's "macro" boundaries. These boundaries pertain, in most cases, to which SE subjects the school is allowed to teach and to the general scope of SE. Typically, the rabbis provide broad guidelines before the school's establishment and are consulted again only when significant changes are considered, such as introducing a new curricular subject. Another coercive source is the school network supervisors, who visit the schools often and determine the content of SE classes, approve the textbooks, and choose assessment methods. Schools not affiliated with a network typically use SE consultants, who function as a normative mechanism.

Mimetic mechanisms comprise an additional external source that interacts with the law's impact. Many principals constantly check and mimic parallel schools' SE policies and practices. Mimetic processes also transpire in principals' forums organized by the network or a group of schools. Strong manifestations of mimetic isomorphism were evident in the differences in compliance between schools located in different socio-geographic environments and schools of different sectarian identities.

Among additional external decision-making sources were resource constraints, relating mainly to teacher recruitment, SE textbook acquisition, and training courses. This type of source is an addition to DiMaggio & Powell's (1983) framework.

These external institutional pressures produced the isomorphic templates we identified, strengthening the schools' social legitimacy within Haredi society and improving their survival chances by casting the schools as adhering to relevant norms (compare Meyer & Rowan 1977). The law played a part in creating the isomorphic templates by providing the legal and financial structure for schools' decisions and by interacting with other external factors influencing these

decisions. For example, the interviews indicated that the school networks mediate between the schools and the MoE by determining the regulatory requirements that the schools would (and would not) accommodate. Relatedly, MoE's "avoid-conflict" approach creates a vacuum that has amplified non-legal external pressures.

Our findings also revealed an array of internal sources that underlie schools' decisions. Among these were educators' personal views regarding the importance of SE studies. Most interviewed principals stressed the importance of SE and declared they try to make the most of the limited hours devoted to SE. Other principals highlighted reservations about SE studies, often arguing that these studies are irrelevant to Haredi students who will join the scholars' society. Our interviewees also acknowledged a range of opinions regarding SE among the parents, who apply overt and indirect pressure to influence the schools' decisions.

These similarities and variations among the schools correspond with studies revealing how external cross-pressures and internal organizational sources pull organizational decisions in different directions (see Perry-Hazan & Birnhack 2016; Fransen *et al.* 2020; Kayaalp 2012; Li & Farid 2022; Srivastava 2021). Most of the sources we analyzed (rabbis, school networks, educators' perceptions, and parents), as well as the Haredi sects' distinguishing features that we identified, are intertwined with ideological variations in the Haredi community. These variations produce different clusters of compliance (compare Hirata 2021; Hooghiemstra & van Ees 2011; Gray & Silbey 2014) and highlight the importance of acknowledging diversity within communities typically perceived as monolithic (Barak-Corren 2020). Such perceptions often lead states to shy from regulating communal practices as these are assumed to be uniform and rigid. We expand this point in the discussion of our study's implications.

7.2. (Non)compliance as Coupled Maintenance Work

Practices of institutional maintenance typically involve supporting, repairing, or recreating the social mechanisms that ensure compliance or reproduce existing norms and belief systems (Adler & Lalonde 2020; Heaphy 2013; Lawrence & Suddaby 2006; Sapir 2021). In contrast, breaching rules is typically defined as a disruptive attack on institutions (Heaphy 2013). Our findings challenge this conventional classification. In contexts where noncompliance and resistance to state authorities are the social norm, noncompliance can function as institutional maintenance.

This proposition is rooted in the observed tension between the overarching role of law in schools' curricular compliance and the widespread noncompliance, which appears to maintain the relationships of the Haredi community with the state: On the one hand, the Haredi community has expanded its participation in Israel's public spheres in recent years (Hakak 2016; Malach & Cahaner 2021; Novis Deutsch & Rubin 2019), resulting in greater engagement with rules and regulations. On the other hand, the Haredi community continues to maintain its institutional structure, characterized by its adherence to rabbinical decisions and communal traditions. To achieve both public participation and protection of Haredi autonomy, community institutions are urged to maintain the marginality of governmental authority through noncompliance, resistance, and obtaining exemptions from generally applicable laws, such as secondary school SE and army service (Barak-Corren & Perry-Hazan 2021).

Paradoxically, maintaining this marginality becomes part of government work as well and is manifested in both the principals' and the government inspectors' accounts (compare Lichtenstein 2022). The principals described the government inspectors' visits as infrequent, toothless, and hollow, with the inspectors confirming their limited authority in their accounts. We conceptualized two relational patterns between principals and government inspectors. One was a ceremonial narrative embedded in a façade of compliance that included courtesy visits where the inspector would not even introduce questions about compliance. This pattern corresponds to institutional theory scholars' insights regarding standard templates of symbolic compliance, which confer legitimacy but are only loosely linked to the policy's goals (Edelman 1992; Meyer & Rowan 1977). A second pattern was a rejection narrative embedded in an unequivocal message of noncompliance. In a typical inspector-principal encounter, the inspector "requested" the school to fix the deviation but—after receiving a negative answer—"understood" the decision to remain noncompliant. Yet even the rejection narrative does not include resistance in the usual sense of the term, as principals had nothing to resist: The inspectors did not attempt to enforce the law.

This partnership in noncompliance of Haredi principals and government inspectors reflects *coupled institutional maintenance*. Institutions and regulators alike work to preserve a norm of noncompliance and resistance to state authorities, even as they operate within the general legal bounds. These insights correspond to dialectical interpretations of loose coupling in organizational

theory, simultaneously juxtaposing connectedness and autonomy within the same system (Orton & Weick 1990).

What can explain the emergence and persistence of coordinated work to undermine the law? We propose that institutional maintenance through noncompliance is a product of continuous political power that undermines law over time within institutions subjected to competing normative influences. The consistency of this political power creates noncompliant practices that become taken-for-granted templates for the entire field (see Meyer & Rowan 1977). For institutional maintenance to persist, it is insufficient that noncompliance is legitimated by the actors who benefit from it. Rather, it must also be accepted by stakeholders that could otherwise rebut it. In other words, noncompliance that reflects institutional maintenance should be coupled, similarly to compliant maintenance (Suddaby & Lawrence 2006). Without the cooperation of stakeholders in charge of enforcement, noncompliance will disrupt institutions rather than maintain them. Figure 5 illustrates these insights, creating a general framework for analyzing non(compliance) and non(enforcement) as forms of maintaining and disrupting institutions.

**Figure 5: Maintaining and Disrupting Institutions through
(non-)Compliance and (non-)Enforcement**

----- **Figure 5 about here** -----

The lack of SE in Haredi schools is a pressing concern in Israel. However, the common perception views the government as unable to modify Haredi education. This perception has been shaped by the failure of legal battles to increase the supervision of Haredi schools (Perry-Hazan 2015a) and growing Haredi political power (Kampinsky & Sandler 2019). Against this background, institutional noncompliance can become the norm and even spread to other arenas. In a study we conducted during Covid-19, we found that the government’s handling of Haredi noncompliance with school closure regulations quickly morphed into “learned helplessness” on the part of the government despite Haredi school principals’ initial willingness to comply (Barak-Corren & Perry-Hazan 2021). These insights elucidate the importance of identifying the pitfalls that tie Haredi institutional maintenance with noncompliance. Future studies can further develop

the power configuration under which maintenance by noncompliance emerges and the conditions setting apart noncompliant disruption from noncompliant maintenance.

8. Policy Implications

The first implication of our findings relates to the rule of law in ultra-religious communities. The findings regarding the law's overarching role in structuring the compliance of ultra-religious schools imply that states should not concede top-down regulatory models based on the assumption that communal practices cannot be regulated effectively. Whereas top-down models might be challenging to enforce and certainly have limitations, partial compliance (the half-empty glass) should not obscure the law's substantial effects (the half-full glass).

Second, our findings reveal the implications of the MoE's "no-conflict" approach, which transforms noncompliance into a norm. The legal vacuum allows non-legal pressures – coercive, mimetic, and normative, as well as internal factors – to occupy schools' decision-making space. When noncompliant practices evolve into undisputed templates, undermining them becomes difficult. Conceding top-down regulation can thus produce communal practices that are hard to regulate.

Thirdly, our findings reveal opportunities for regulators seeking to promote SE within ultra-religious schools. The existence of competing sources of influence over regulatees' decision making indicates the availability of organizational spaces uncontrolled by prevalent templates of noncompliance. These spaces offer new paths for regulatory efforts to improve SE. Specifically, regulators can design incentive schemes and distribute resources to reduce the documented barriers to implementing SE in Haredi classrooms. For example, the substantial desire to teach SE in the face of a shortage of trained teachers and educational resources suggests that formulating and subsidizing professional development programs for Haredi teachers can be a promising avenue. Funding the production of SE textbooks adapted to Haredi schools offers another path, along with programs that can facilitate SE-supportive motivations. Finally, all measures should be crafted, framed, and communicated in ways that are conscious of the behavioral threat that SE can trigger among ultra-religious communities and affirm their identity (Barak-Corren 2022). Such regulatory innovations could be disseminated through mimetic and normative mechanisms. Schools mimic comparable schools and exhibit similarity to schools operating in similar socio-geographic

environments, having a shared sectarian identity, operating in the same school network, or being supervised by the same consultant. Over time, the robust mimetic processes characterizing Haredi schools may lead to the improvement of SE even in schools that are currently satisfied with their SE practices.

Our findings are embedded in the socio-political context of Israel but their implications can be relevant to Haredi communities worldwide, as well as to other institutions or movements that compete with the state over normative authority and pose an enforcement challenge for policy makers. In the field of education, conflicts between states and ultra-religious communities regarding the quality of secular studies emerged not only in the context of Haredi schools but also in the contexts of Islamic schools in Europe (Parker-Jenkins *et al.* 2017) and Amish schools in the US (Wang 2020). Related conflicts concern the rejection of specific components of the national core curriculum, such as sex education, gender, and sexual orientation equality (Bialystok & Wright 2019; Barak-Corren 2020). Such conflicts are of particular concern in states that absorb massive immigration or where enclave communities comprise a substantial population segment. The regulatory solutions for these conflicts may differ according to the local legal and policy framework but our conclusions regarding the effectiveness of top-down regulatory models, the ramifications of legal vacuums, and the importance of directing regulation to organizational spaces uncontrolled by templates of noncompliance have broad relevance.

9. Limitations

Our study has three main limitations. First, our data on schools' SE compliance map the prevalence and absence of SE studies in Haredi schools but do not address the quality of the implemented SE instruction. Our focus on the number of SE teaching hours here follows the regulatory requirements that include no quality measures. We leave this important topic for future studies. Second, while we assembled the most extensive and representative sample of Haredi boy schools to date, our sample size does not allow for a reliable test of complex cross-relationships in the data. For example, we cannot responsibly break down the results by legal status within each Haredi sect. The third limitation concerns the scope of the case study. Although the contours of our case study are common to conflicts between governments and ultra-religious communities in many countries, implementing SE may be contingent on various factors, including the legal, rabbinical, mimetic,

and other sources we identified in this paper, which interrelate in different ways across countries. Yet, as noted in the previous section we believe that the main aspects of our conclusions have broad relevance. Moreover, our findings should be read as providing an analytical framework that can be applied generally but calibrated locally.

Endnotes

¹ Note that the teachers' sample does not fully parallel the principals' sample: The sample included fewer teachers from exempt schools and more teachers from National Haredi schools.

² Twenty-one schools had "overlapping" interviews. For example, we interviewed a principal and a teacher or a pair of teachers from the same institution. In addition, one teacher provided information on two different schools in which he taught.

³ Some of the MoE inspectors we interviewed were the direct supervisors of schools in a specific geographical region, whereas others were responsible for different SE-related aspects in Haredi boys schools.

⁴ Author 1 and Author 2 are scholars who have considerable experience conducting empirical research within Haredi communities. Author 3 is a Haredi school principal.

⁵ The average for Hebrew language teaching even exceeds the requirement, but we believe this is a less reliable datum, as the interviewees indicated that some principals report on some religious studies classes (conducted in Hebrew) as Hebrew classes. The interviewees were transparent with the interviewers and had no reservations discussing under-teaching of SE subjects or false reporting to the MoE.

References

- Abdelgadir A, Fouka V (2020) Political Secularism and Muslim Integration in the West: Assessing the Effects of the French Headscarf Ban. *American Political Science Review* 114(3), 707–723.
- Adler C, Lalonde C (2020) Identity, Agency and Institutional Work in Higher Education: A Qualitative Meta-Synthesis. *Qualitative Research in Organizations and Management* 15(2), 121–144.

- Almog S, Perry-Hazan L (2011) The Ability to Claim and the Opportunity to Imagine: Rights Consciousness and the Education of ultra-Orthodox Girls. *Journal of Law and Education* 40, 273–303.
- Aurini JD (2006) Crafting Legitimation Projects: An Institutional Analysis of Private Education Businesses. *Sociological Forum* 21, 83–111.
- Aurini JD (2012) Patterns of Tight and Loose Coupling in a Competitive Marketplace: The Case of Learning Center Franchises. *Sociology of Education* 85(4), 373–387.
- Barak-Corren N (2020) Taking Conflicting Rights Seriously. *Villanova Law Review* 65(2), 295.
- Barak-Corren N (2022) Regulating for Integration by Behavioral Design: An Evidence-Based Approach for Culturally Responsive Regulation. *Regulation & Governance* 16(4), 1079-1100.
- Barak-Corren N, Perry-Hazan L (2021) Bidirectional Legal Socialization and the Boundaries of Law: The Case of Enclave Communities' Compliance with COVID-19 Regulations. *Journal of Social Issues* 77(2), 631-662.
- Ball SJ, Maguire M, Braun A (2012) *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge, London.
- Berger BL (2016) *Law's Religion: Religious Difference and the Claims of Constitutionalism*. Toronto, University of Toronto Press.
- Beane JA (2016) *Curriculum Integration: Designing the Core of Democratic Education*. Teachers College Press, New York.
- Binder A (2007) For Love and Money: Organizations' Creative Responses to Multiple Environmental Logics. *Theory and Society*, 36(6), 547–571.
- Bialystok L & Wright J (2019). “Just Say No”: Public Dissent over Sexuality Education and the Canadian National Imaginary. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 40(3), 343-357.
- Bloch B (2022) Charedi Parents Say Children Might Be Sent to Belgium if Schools Bill Passes. *The Jewish Chronicle*. <https://www.thejc.com/news/community/charedi-parents-say-children-might-be-sent-to-belgium-if-schools-bill-passes-2Q6IPIYFykLVtde73pZ76y>

- Braun A, Maguire M, Ball SJ (2010) Policy Enactments in the UK Secondary School: Examining Policy, Practice and School Positioning. *Journal of Education Policy* 25(4), 547–560.
- Brown B (2003) Orthodox Judaism. In: Neusner J, Avery-Peck A (eds) *The Blackwell Companion to Judaism*, pp. 311–333. Hoboken: Blackwell Publishing.
- Brown B (2007) And Nothing is Left Except This Torah. *Eretz Acheret* 4, 41–65 [Hebrew].
- Charmaz K (2008) Grounded Theory as an Emergent Method, in Hesse-Biber SN & Leavy P (eds) *Handbook of Emergent Methods*, pp. 155–170. New York: Guilford Press.
- Coburn CE (2004) Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education* 77(3), 211–244.
- DiMaggio PJ, Powell WW (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48, 147–60.
- Edelman LB (1992) Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology* 97(6), 1531–1576.
- Edelman LB (2016) *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. University of Chicago Press, Chicago.
- Fransen L, Schalk J, Auld G (2020) Community Structure and the Behavior of Transnational Sustainability Governors: Toward a Multi-Relational Approach. *Regulation & Governance* 14, 3–25.
- Gray GC., Silbey, SS (2014) Governing Inside the Organization: Interpreting Regulation and Compliance. *American Journal of Sociology* 120(1), 96–145.
- Gümüşay AA (2020) The Potential for Plurality and Prevalence of the Religious Institutional Logic. *Business & Society*, 59(5), 855–880.
- Guttmann A (1999) *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Hakak Y (2016) *Haredi Masculinities Between the Yeshiva, the Army, Work and Politics: The Sage, the Warrior and the Entrepreneur*. Brill, Leiden.
- Hakak Y, Rapoport T (2012) Excellence or Equality in the Name of God? The Case of Ultra-Orthodox Enclave Education in Israel *The Journal of Religion* 92(2), 251–276.
- Hallet T (2010) The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School. *American Sociological Review* 75(1), 52–74.

- Heaphy ED (2013) Repairing Breaches with Rules: Maintaining Institutions in the Face of Everyday Disruptions. *Organization Science* 24(5), 1291–1315.
- Hirata A (2021) How Networks Among Frontline Offices Influence Regulatory Enforcement: Diffusion and Justification of Interpretation of Risk. *Regulation & Governance* 15, 1388–1405.
- Hooghiemstra R, van Ees H (2011) Uniformity as Response to Soft Law: Evidence from Compliance and Non-compliance with the Dutch Corporate Governance Code. *Regulation & Governance* 5, 480–498.
- Kampinsky A, Sandler S (2019) The Religious Parties in the Netanyahu Era: The Politics of Israelization. In: Freedman RO (ed) *Israel Under Netanyahu*, pp. 74–90. Oxford: Routledge.
- Katzir S, Perry-Hazan L (2019) Legitimizing Public Schooling and Innovative Education Policies in Strict Religious Communities: The Story of the New Haredi Public Education Stream in Israel. *Journal of Education Policy* 34 (2), 215-241.
- Katzir S, Perry-Hazan L (2022) Promoting Educational Change in Religious Enclave Schools: A Comparison of Radical and Moderate Haredi Activists in Israel. *Educational Review*. <https://doi.org/10.1080/00131911.2021.2023104>
- Katzir S, Perry-Hazan L (2023) Discourse, Legitimacy, and Bottom-to-Bottom Change: Haredi Activism to Promote Secular Education in New-York Hasidic Schools. *Journal of Education Policy* 38(1), 141-165.
- Kayaalp E (2012) Torn in Translation: An Ethnographic Study of Regulatory Decision-Making in Turkey. *Regulation & Governance* 6, 225–241.
- Kong L (2005) Religious Schools: For Spirit, (F)or Nation. *Environment and Planning D-Society and Space*, 23(4), 615–631.
- Kramarczuk Voulgarides C, Aylward A, Tefera A, Artiles AJ, Alvarado SL, Noguera P (2021) Unpacking the Logic of Compliance in Special Education: Contextual Influences on Discipline Racial Disparities in Suburban Schools. *Sociology of Education* 94(3), 208–226.
- Lawrence TB, Suddaby R (2006) Institutions and Institutional Work. In: Clegg SR, Hardy C, Lawrence TB, Nord WR (eds) *Handbook of Organization Studies, 2nd Edition*, pp. 215–254. Sage, London.

- Lawrence T, Suddaby R, Leca B (2011) Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry* 20(1), 52–58.
- Lehmann D (2012) Israel: State Management of Religion or Religious Management of the State? *Citizenship Studies* 16(8), 1029–1043.
- Leon N (2016) The Ethnic Structuring of Sephardim in Haredi Society in Israel. *Jewish Social Studies* 22(1), 130–160.
- Li H, Farid M (2022) Stay or Exit: How Do International Nongovernmental Organizations Respond to Institutional Pressures Under Authoritarianism?. *Regulation & Governance*. DOI:10.1111/rego.12473
- Lichtenstein M (2022) Legitimizing Tactics: Hasidic Schools, Noncompliance, and the Politics of Deservingness. *American Journal of Sociology* 127(6), 1860–1916.
- Malach G, Cahaner L (2021) *The Haredi Society Yearbook*. Israel Institute of Democracy, Jerusalem [Hebrew].
- Malach G, Hoshen M, Cahaner L (2017) *The Haredi Society Yearbook*. Israel Institute of Democracy, Jerusalem [Hebrew].
- Meyer JW, Rowan B (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83(2), 340–363.
- Minow M (2007) Should Religious Groups Be Exempt from Civil Rights Laws. *Boston College Law Review* 48, 781–850.
- Novis Deutsch N & Rubin O (2019) Ultra-Orthodox Women Pursuing Higher Education: Motivations and Challenges. *Studies in Higher Education* 44(9), 1519–1538.
- Orton JD & Weick KE (1990) Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review* 15(2), 203–223.
- Parker-Jenkins M, Francia G & Edling S (2017). Education for the Other: Policy and Provision for Muslim Children in the UK and Swedish Education Systems. *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 47(2), 257-270.
- Perry-Hazan L (2014) From the Constitution to the Classroom: Educational Freedom in Antwerp’s Ultra-Orthodox Jewish Schools. *Journal of School Choice* 8(3), 475–502.

- Perry-Hazan L (2015) Court-Led Educational Reforms in Political Third Rails: Lessons from the Litigation Over Ultra-Religious Jewish Schools in Israel. *Journal of Education Policy* 30(5), 713–746.
- Perry-Hazan L (2015b) Curricular Choices of Ultra-Orthodox Jewish Communities: Translating International Human Rights Law into Education Policy. *Oxford Review of Education* 41(5), 628–646.
- Perry-Hazan L & Birnhack M (2016) Privacy, CCTV, and School Surveillance in the Shadow of Imagined Law. *Law & Society Review* 50(2), 415-449.
- Perry-Hazan L & Perelstain O (2018) Mobilizing Ethnic Equality in Admissions to Schools: Litigation, Politics, and Educational Change. *Journal of Educational Change* 19, 51-75.
- Pires, RR (2011) Beyond the Fear of Discretion: Flexibility, Performance, and Accountability in the Management of Regulatory Bureaucracies. *Regulation & Governance* 5(1), 43–69.
- Rabinowitz A (2022) Progress Reported in Talks on Joint Run of Ultra-Orthodox Parties Degel Hatorah and Agudat Yisrael. *Haaretz*. <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/2022-09-07/ty-article/.premium/talks-over-joint-run-of-ultra-orthodox-parties-hinging-on-education/00000183-1443-d431-ada7-16c7b8a80000>
- Robeyns I (2006) Three Models of Education: Rights, Capabilities and Human Capital. *School Field* 4(1), 69–84.
- Rocker S (2022) New Schools Bill Introduces Move to Regulate Yeshivot. *The Jewish Chronicle*. <https://www.thejc.com/family-and-education/all/new-schools-bill-introduces-move-to-regulate-yeshivot-69CkyWZ7VHltnUyuJImA5Q>
- Sapir A (2021) Brokering Knowledge, Monitoring Compliance: Technology Transfer Professionals on the Boundary Between Academy and Industry. *Journal of Higher Education Policy and Management* 43(3), 248–263.
- Scheitle CP & Dougherty KD (2008) The Sociology of Religious Organizations. *Sociology Compass* 2(3), 981–999.
- Shapiro E, Rosenthal M (2022) In Hasidic Enclaves, Failing Private Schools Flush with Public Money. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/09/11/nyregion/hasidic-yeshivas-schools-new-york.html>
- Shingler B (2020) Hasidic Schools Aim to Strike a Balance Between Faith and Provincial

- Curriculum, Court Hears. *CBS News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-tash-hasidic-lowen-defence-1.5466399>
- Short JL (2021) The Politics of Regulatory Enforcement and Compliance: Theorizing and Operationalizing Political Influences. *Regulation & Governance* 15(3), 653–685.
- Srivastava S (2021) Understanding Regulatory Cultures: The Case of Water Regulatory Reforms in India. *Regulation & Governance*. DOI:10.1111/rego.12408
- State Comptroller (2020) *Management and Supervision of Haredi Education: State Comptroller and Ombudsman Annual Report 70B*, 113–119 [Hebrew].
- Stolzenberg NM, Myers DN (2022) *American Shtetl: The Making of Kiryas Joel, a Hasidic Village in Upstate New York*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tan C (2010) Contesting Reform: Bernstein’s Pedagogic Device and Madrasah Education in Singapore. *Journal of Curriculum Studies* 42(2), 165–182.
- Tracey P (2012) Religion and Organization: A Critical Review of Current Trends and Future Directions. *Academy of Management Annals* 6(1), 87–134.
- Wang, LC (2020) Religious Prohibition and Sacrifice: Evidence from the Amish Restriction on High School Education. *Journal of Demographic Economics* 86(3), 403-434.
- YAFFED (2017) Non-Equivalent: The State of Education in New York City’s Hasidic Yeshivas. <https://nyf.issuelab.org/resources/29186/29186.pdf>

Cases Cited

Rubinstein v. The Ministry of Education (2014) HCJ 3752/10 [Hebrew].

Law Cited

Budget Foundations Act (1985) Statute Book 60 [Hebrew].

Compulsory Schooling Act (1949) Statute Book 287 [Hebrew].

Ministry of Education (2003) *Funding Elementary Education*. CEO Memo Tashsag 10(c). [Hebrew]

Ministry of Education (2011) *Basic Curriculum for the Haredi Sector in Grades 1–8*. CEO Memo Tashab 1(b) [Hebrew]

National Education Regulations [Recognized Institutions] (1953) [Hebrew].

Supervision of Schools Act (1969) Statute Book 180 [Hebrew].

UK Parliament (2022) In Focus: Schools Bill: Regulation of Academies and Trusts.

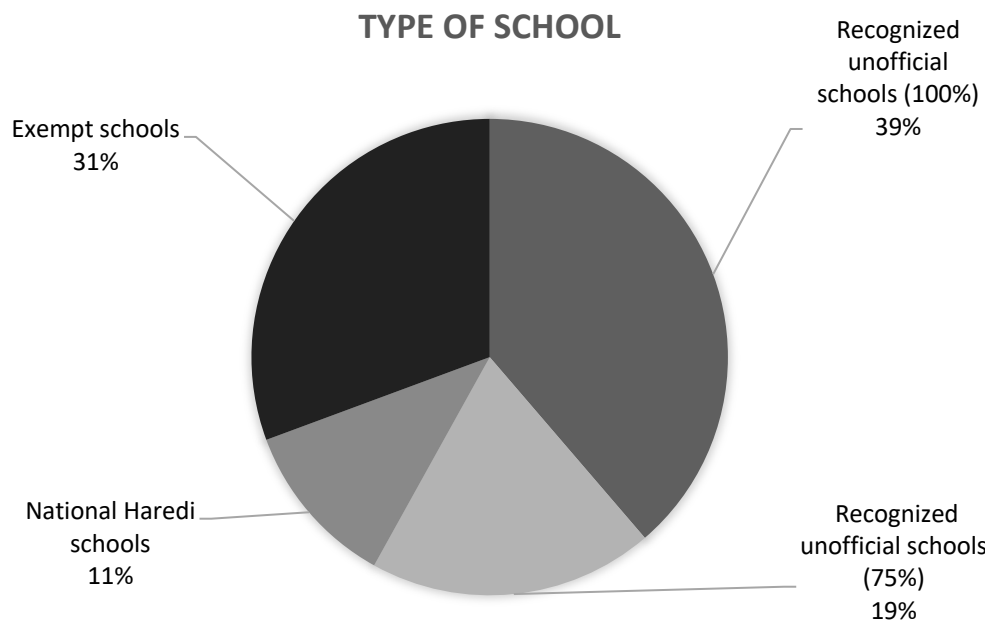
<https://lordslibrary.parliament.uk/schools-bill-regulation-of-academies-and-trusts/>

UN Convention on the Right of the Child (1989) U.N. Doc. A/RES/44/25.

Unique Cultural Educational Institutions Act (2008) Statute Book 742 [Hebrew].

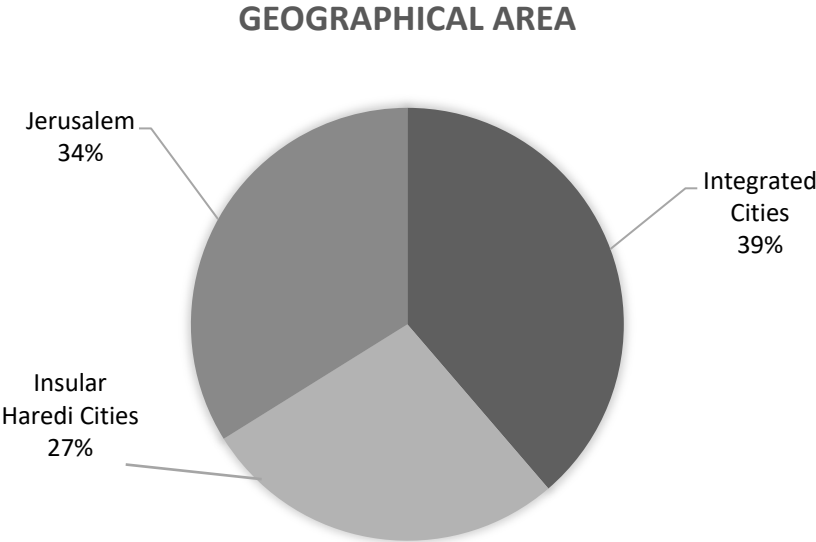
Warnick BR (2014) Parental Authority Over Education and the Right to Invite. *Harvard Educational Review* 84, 53–71.

Appendix 1

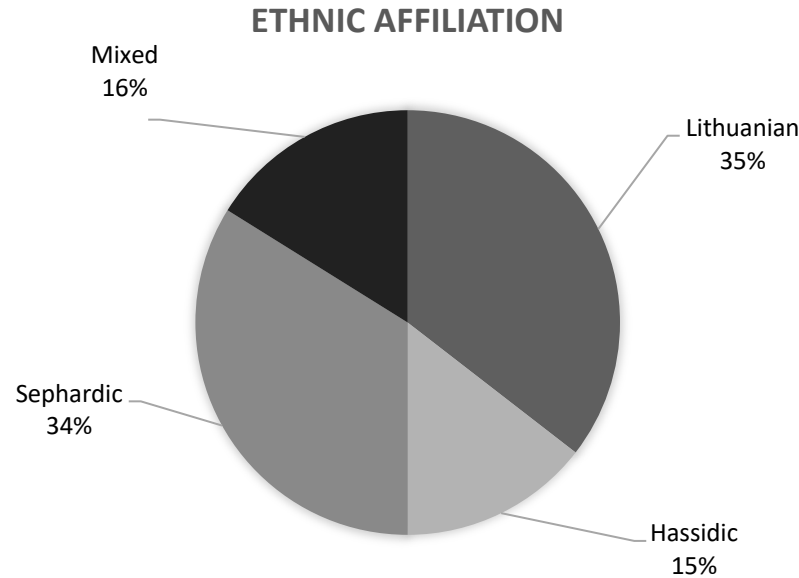


Note: There are two groups of recognized unofficial schools – those that receive 100% funding and are required to teach 100% of the curriculum, and those that receive 75% of the funding and are required to teach 75% of the curriculum. The numbers in brackets refer to the type of school, whereas the number outside the brackets refer to the percentage of that type of school in the sample.

Appendix 2



Appendix 3



נספח ז

סקר המכון לדמוקרטיה

עמ' 229



סקר מיוחד

כמה מהבנים חרדים לומדים אנגלית והאם החרדים מעוניינים בשינוי?

17 בפברואר 2022 | מאת: ד"ר אריאל פינקלשטיין

מחקר חדש חושף נתונים מדאיגים לגבי לימודי האנגלית והבקיאות בשפה בקרב הגברים החרדים: בעשורים האחרונים מסתמנת ירידה משמעותית בלימודי האנגלית, כאשר כרבע בלבד מההורים החרדים מדווחים כיום שבבית הספר של בניהם לומדים אנגלית, וכחות מחמישית מהצעירים החרדים מעידים כי למדו אנגלית בילדותם



shutterstock

תקציר: ממצאים מרכזיים

26% מהגברים החרדים מדווחים שאינם יודעים אנגלית כלל ועוד 28% טוענים שהשליטה שלהם באנגלית אינה טובה. 30% מההגברים החרדים שלמדו בחינוך החרדי למדו אנגלית בילדותם. ככל שהמשיבים צעירים יותר, כך פחות מהם למדו אנגלית: 54% מההגברים החרדים בוגרי החינוך החרדי מעל גיל 45 למדו אנגלית לעומת 18% בלבד בגילאים 18-24. מבין ההורים לבנים הלומדים בבית ספר כיום, 24% מדווחים שהבנים שלהם לומדים אנגלית בבית הספר. 34% מהחרדים תומכים בכך שהבנים שלהם ילמדו אנגלית בבית הספר, ו-44% מהחרדים מביעים עניין בלימודי אנגלית של הבנים שלהם מחוץ למסגרת הבית ספרית (חוגים). מבין ההורים לבנים בבתי ספר שלא לומדים בהם אנגלית, 23% מעוניינים שהבנים שלהם ילמדו אנגלית בבית הספר ו-36% מעוניינים שהם ילמדו אנגלית מחוץ למסגרת הבית ספרית. התמיכה בלימודי אנגלית לבנים גבוהה יותר בציבור החרדי בקרב צעירים מאשר בקרב מבוגרים, וכן היא גבוהה יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים.

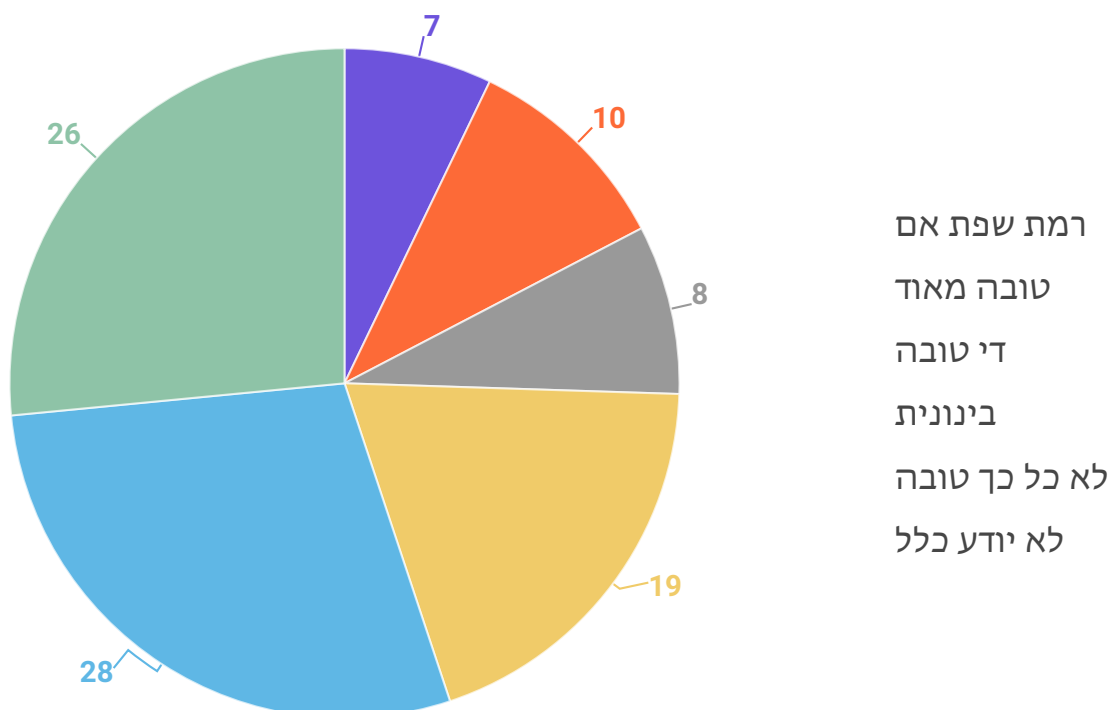
ניווט מהיר בדף

הקדמה

מסמך זה מציג סקירה ראשונית של ממצאי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה לצורך מחקר העוסק בלימוד השפה האנגלית בחברה החרדית. הסקירה מתמקדת בממצאים שעלו בנוגע ללימודי האנגלית לבנים. הסקר נערך במהלך חודש דצמבר 2021, בקרב 564 גברים ונשים הנמנים על החברה החרדית בישראל, המהווים מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה החרדית הבוגרת בישראל בגילאי 18 ומעלה. טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם $\pm 4.21\%$ ברמת ביטחון של 95%. עבודת השדה בוצעה על ידי מכון המחקר "אסקריא", המתמחה באוכלוסייה החרדית. בגיבוש שאלות הסקר ועיבודו השתתפו פרופ' תמר הרמן, ד"ר אור ענבי וירון קפלן, ממרכז ויטרבי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

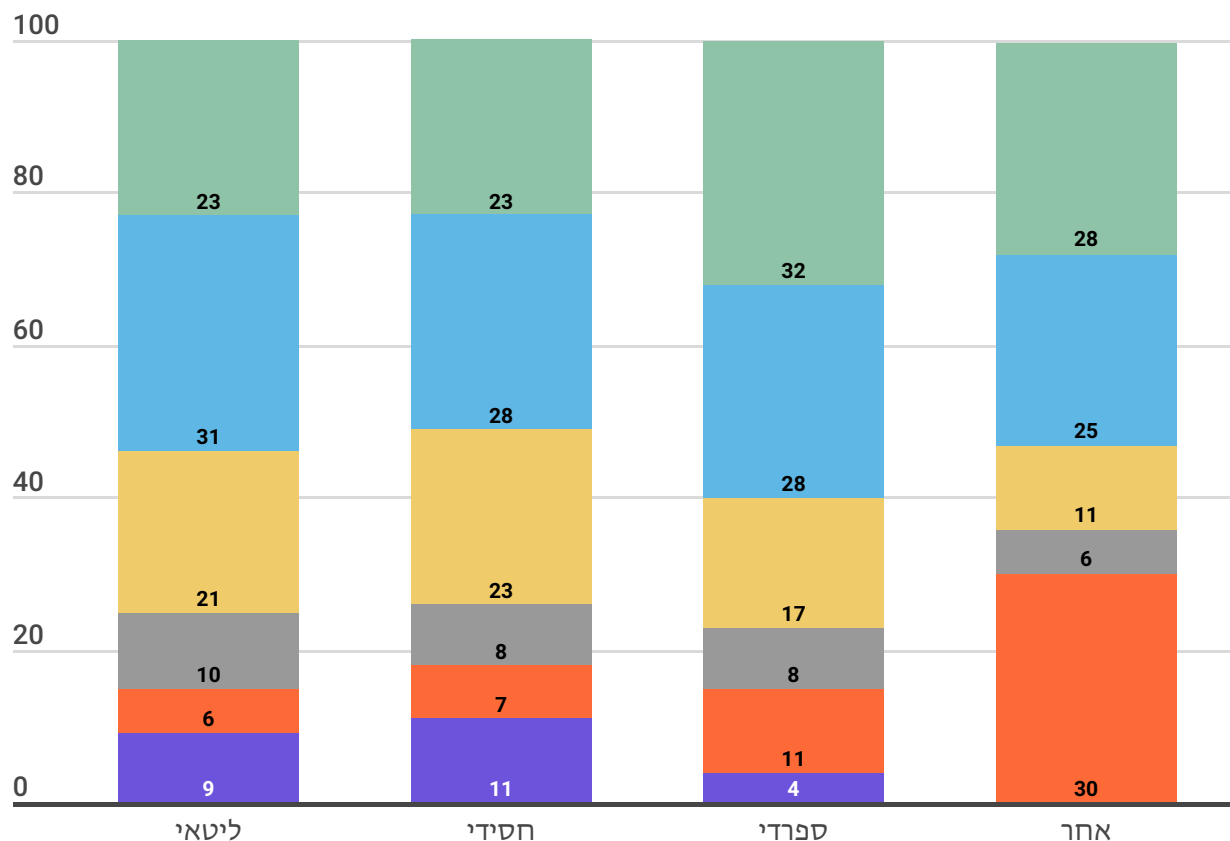
שליטה באנגלית

תרשים איך היית מגדיר את רמת השליטה שלך בשפה האנגלית? (% גברים חרדים)



26% מהגברים החרדים מדווחים שאינם יודעים אנגלית כלל ועוד 28% טוענים שהשליטה שלהם באנגלית אינה טובה, כך שלמעלה ממחצית מהגברים החרדים שולטים ברמה נמוכה מאוד באנגלית, ועוד 19% ברמה בינונית. מנגד, לצד 7% מהגברים החרדים שאנגלית היא שפת האם שלהם, ישנם רק 18% שמדווחים שהשליטה שלהם באנגלית היא די טובה או טובה מאוד.

תרשים איך היית מגדיר את רמת השליטה שלך בשפה האנגלית? (% גברים חרדים, לפי זרם)



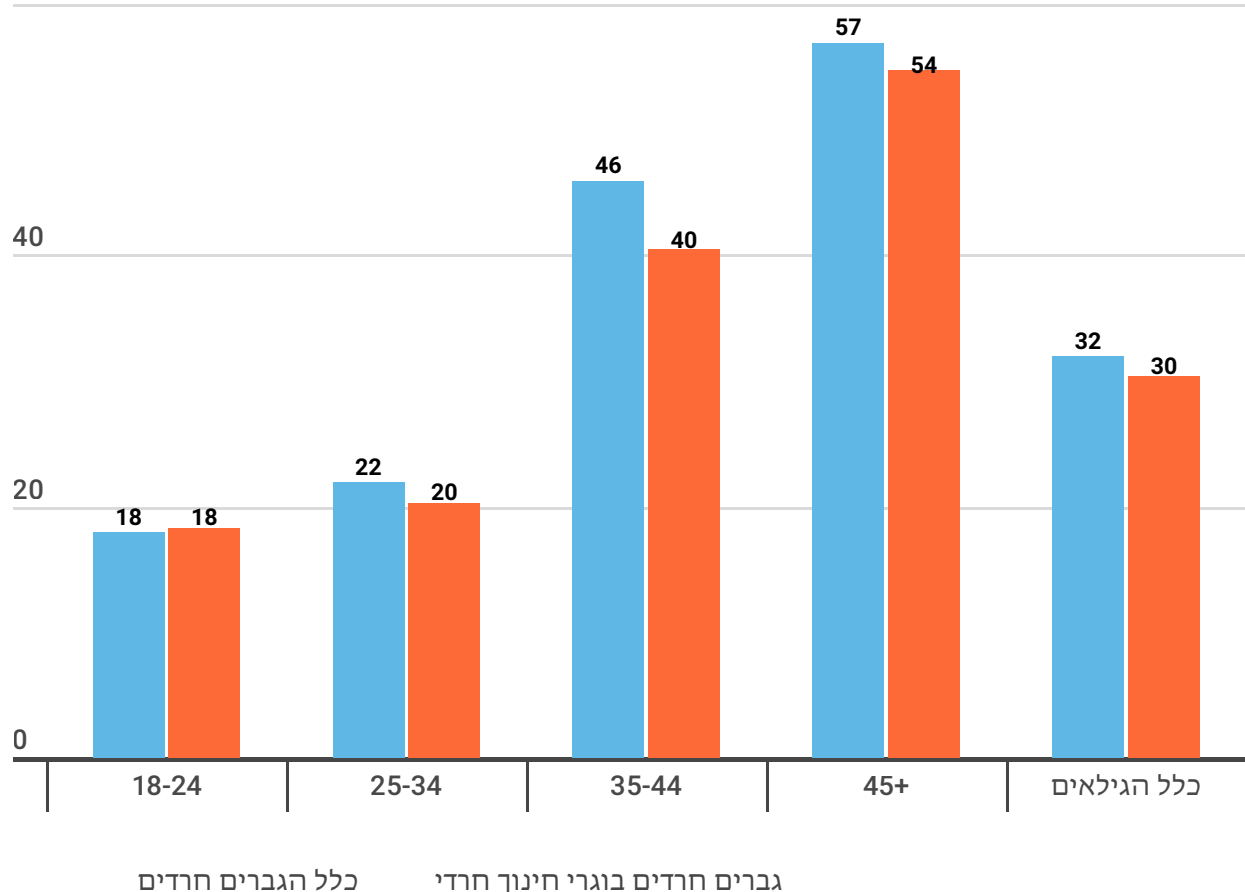
רמת שפת אם טובה מאוד די טובה בינונית לא כל כך טובה לא יודע כלל

הפערים בין הזרמים השונים בחברה החרדית זניחים יחסית. בכל הזרמים החרדיים למעלה ממחצית מהגברים מדווחים כי אינם יודעים כלל אנגלית או שהשליטה שלהם באנגלית אינה טובה. בקרב ספרדים שיעור זה גבוה במעט ונראה שהדבר נובע מהשיעור הנמוך יחסית של דוברי אנגלית כשפת אם בזרם זה.

לימודי אנגלית בבתי הספר

ישנם מוסדות חינוך חרדים לבנים שבהם לא נלמדת כלל השפה האנגלית, בעוד שבאחרים היא נלמדת אך בדרך כלל בהיקף קטן וברמה נמוכה. במסגרת הסקר נבחנה השאלה "האם בילדותך למדת אנגלית בבית הספר?". 32% מהגברים החרדים דיווחו כי למדו אנגלית בבית הספר, ובניכוי החרדים שלמדו בחינוך לא חרדי נמצא כי 30% מהגברים החרדים למדו אנגלית בבית הספר בילדותם. ניתוח התשובות לפי גיל המשיבים מלמד על מגמה מעניינת.

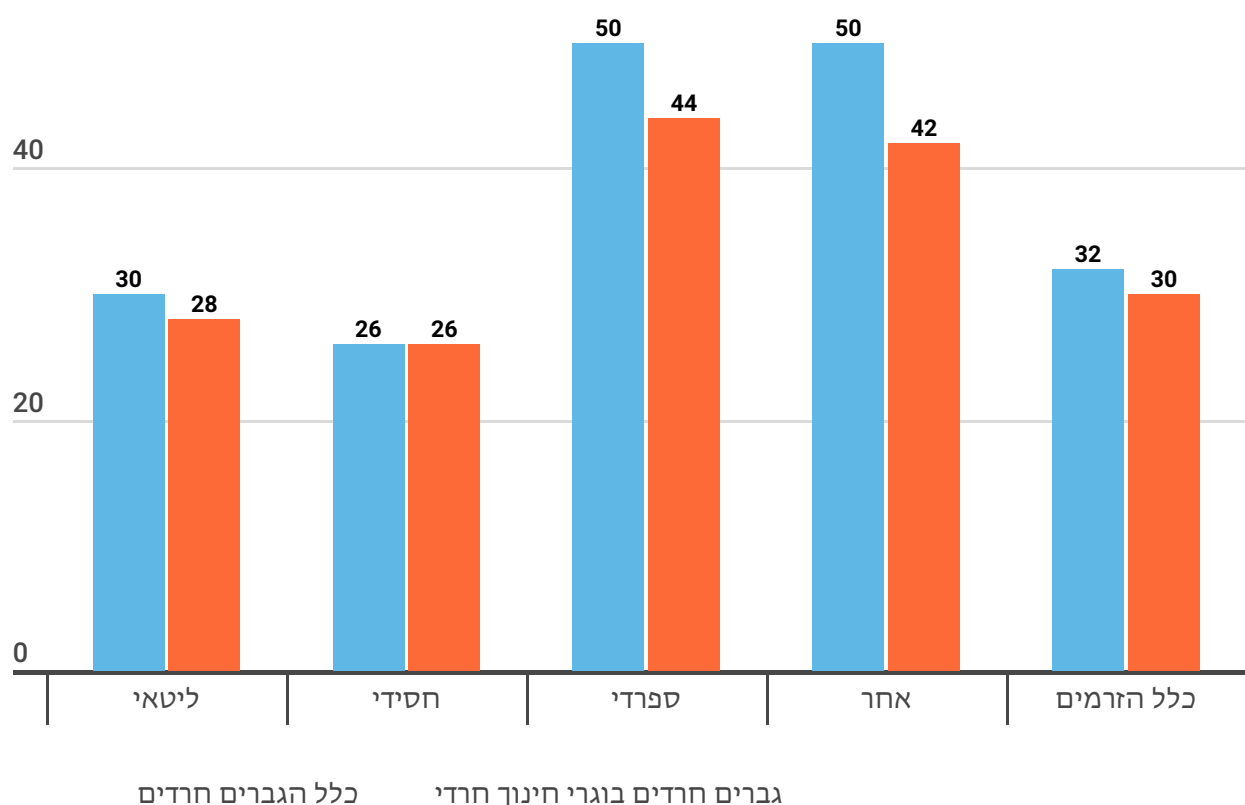
תרשים: גברים חרדים שדיווחו כי למדו אנגלית בבית הספר בילדותם (% לפי גיל)



התרשים מלמד על מגמה מתמשכת של פיחות בלימודי האנגלית לבנים במוסדות החינוך החרדים. 54% מבוגרי החינוך החרדי מעל גיל 45 למדו אנגלית בבית הספר, אך נתון זה יורד בהדרגתיות עם הגיל: 40% מהמשיבים בגילאים 35-44 למדו אנגלית, 20% מהמשיבים בגילאים 25-34, ורק 18% מהמשיבים בגילאים 18-24.

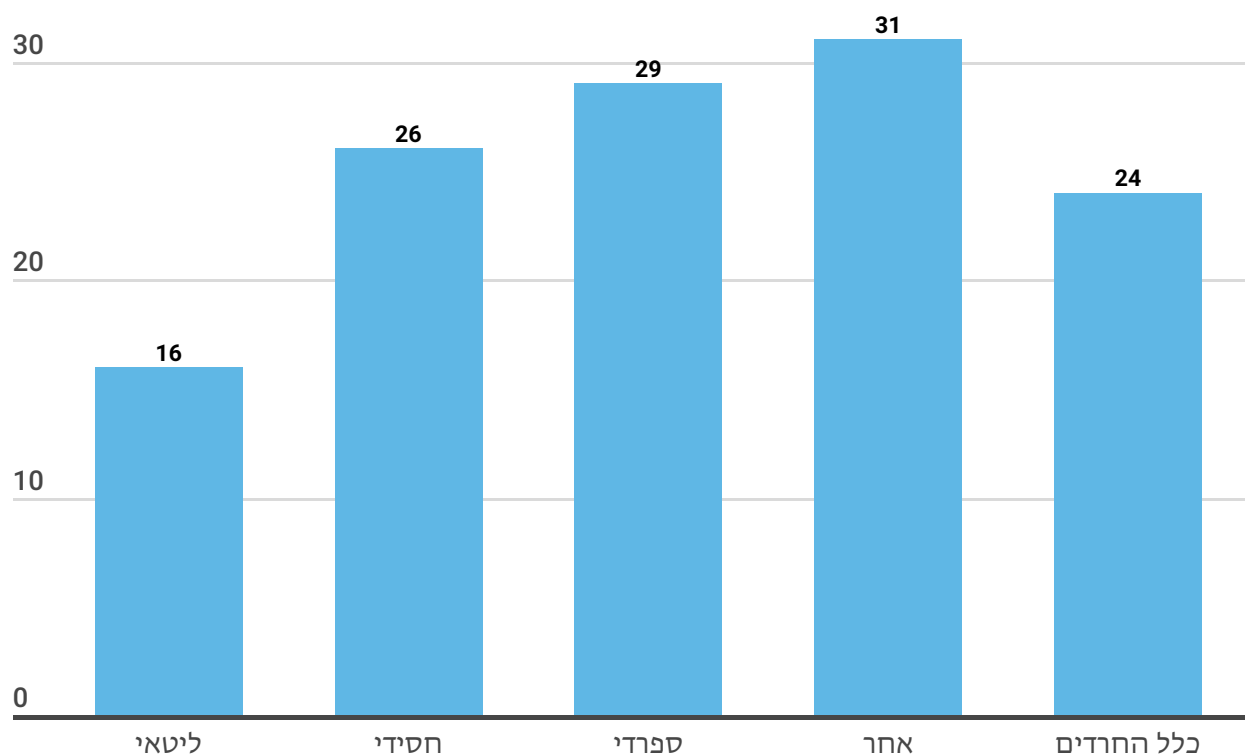
בתרשים הבא מוצגים נתוני הדיווח על למידת אנגלית בילדות, בחלוקה לפי זרם.

תרשים: גברים חרדים שדיווחו כי למדו אנגלית בבית הספר בילדותם (% , לפי זרם)



ניתן לראות שבציבור הספרדי יש שיעור גבוה יותר של חרדים שלמדו אנגלית בילדותם (44%), בעוד שבציבור החסידי והליטאי שיעור נמוך של פחות מ-30% בוגרי מוסדות חרדיים שלמדו אנגלית. בעוד שנתונים אלו מתייחסים להיקף הלמידה של גברים חרדים בעבר, נשאלו הורים (גברים ונשים) שיש להם בנים בגיל בית הספר, האם בבית הספר של הבנים שלהם כיום לומדים אנגלית.

האם בבית הספר של הבנים שלך לומדים אנגלית? (% הורים לבנים בגיל בית הספר, לפי זרם)

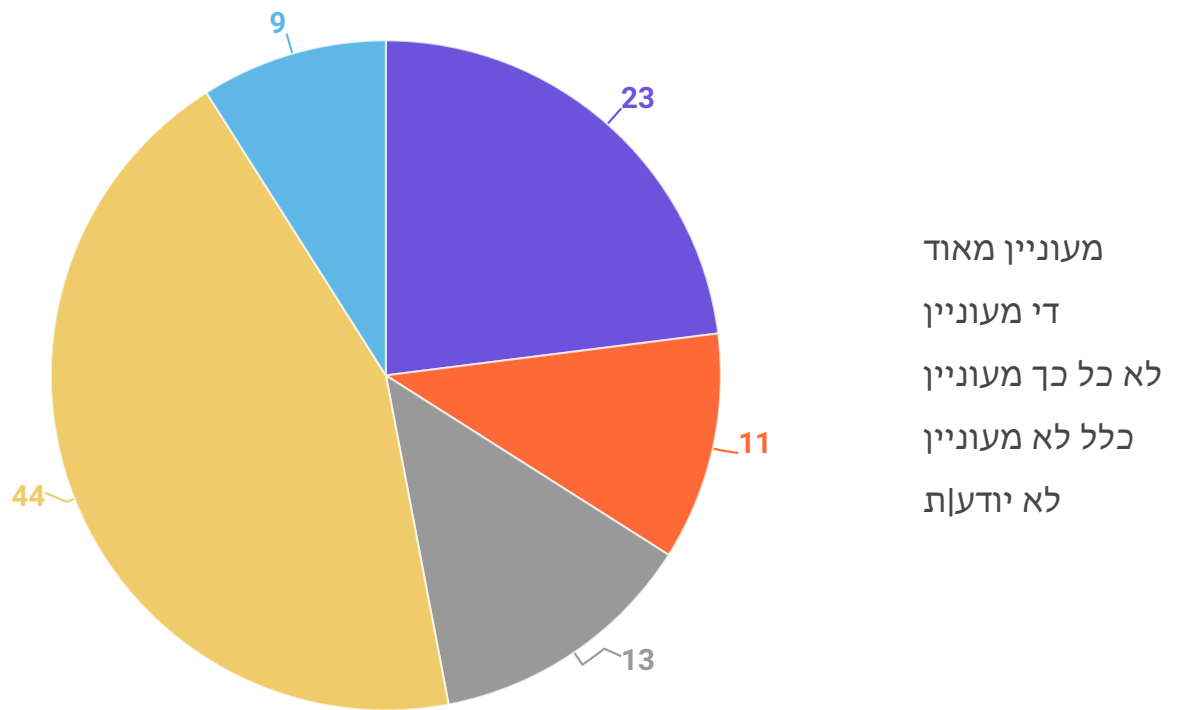


רק 24% מההורים החרדים מדווחים שבבית הספר של הבנים שלהם לומדים אנגלית. בהשוואה לנתון הקודם שהציג את היקף הלימודים של חרדים בילדותם בעבר ניתן לראות כי בקרב ליטאים וספרדים ישנה ירידה ניכרת בהיקף הלומדים אנגלית, בעוד שבקרב החסידים השיעור זהה.

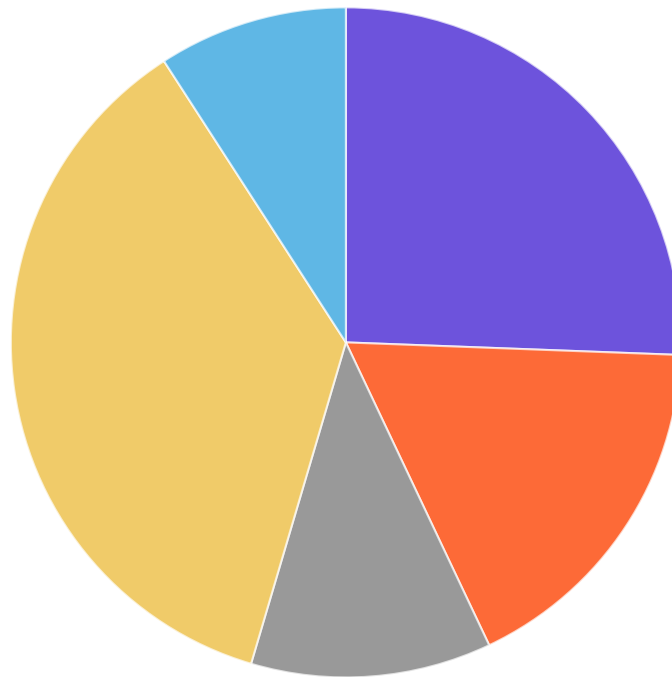
עמדות ביחס ללימודי אנגלית בבית הספר

סוגיה נוספת שנבחנה בסקר היא היקף התמיכה של הציבור החרדי בלימודי אנגלית במסגרת בית הספר ובמסגרות לא פורמליות שלא בבית הספר (חוגים, קורסים).

תרשים: האם את/ה מעוניינת/שילמדו אנגלית בבית הספר של הבנים שלך? (%) הורים לבנים בגיל בית הספר)



תרשים: מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים, האם היית מעוניינת/ שהבנים שלך ישתתפו בחוגים וקורסים באנגלית מחוץ למסגרת בית הספר? (% , כלל המדגם)

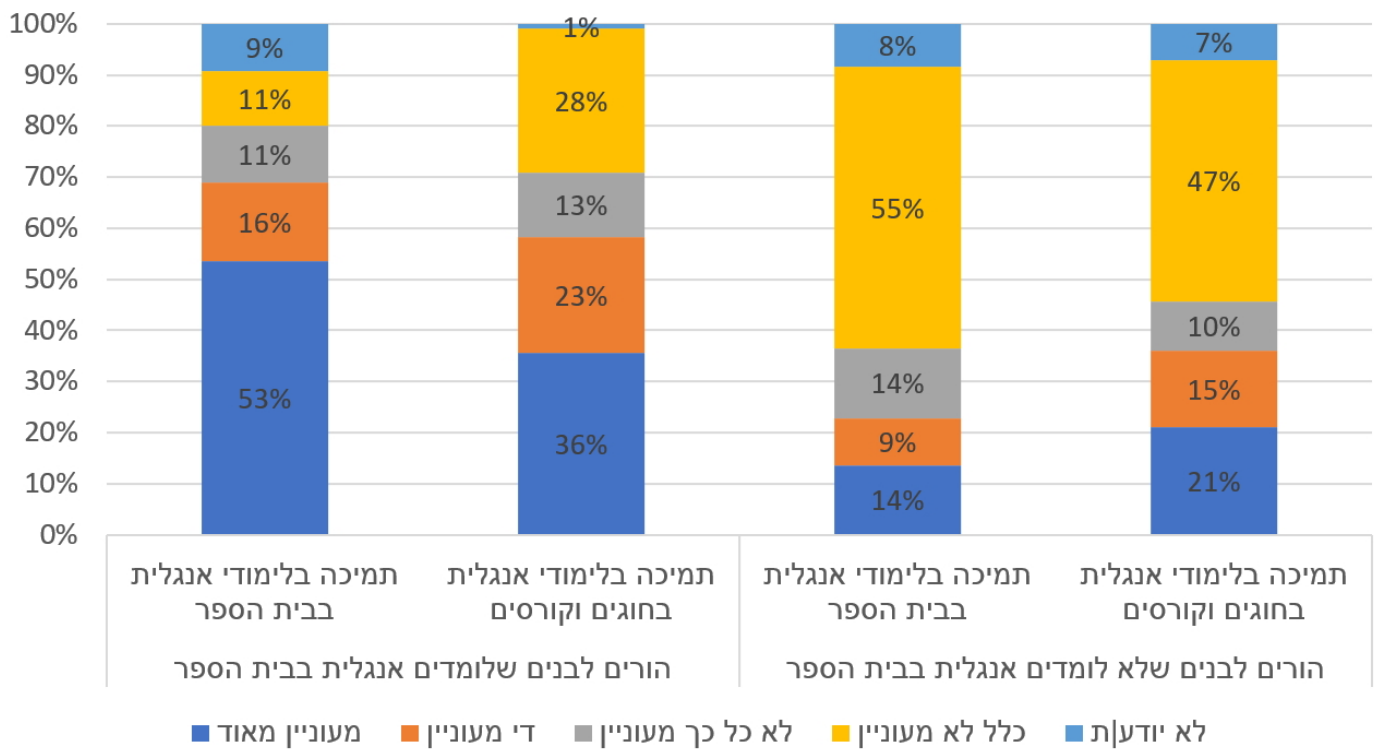


מעוניין מאוד
 די מעוניין
 לא כל כך מעוניין
 כלל לא מעוניין
 לא יודעת

מהנתונים עולה כי 34% מהחרדים תומכים בכך שהבנים שלהם ילמדו אנגלית בבית הספר (ובהם 23% מעוניינים מאוד, ו-11% די מעוניינים); ו-44% מהחרדים מביעים עניין בלימודי אנגלית של הבנים שלהם מחוץ למסגרת הבית ספרית (ובהם 27% מעוניינים מאוד ו-17% די מעוניינים). ניתן ללמוד מכך ששיעור ההורים החרדים המעוניינים בלימודי אנגלית בבית הספר גבוה יותר מאשר שיעור הלומדים בפועל שהוצג לעיל (24%). ועם זאת, ישנו רוב בציבור החרדי שאינו מעוניין בהכנסת לימודי אנגלית לבתי הספר לבנים (57%) ואינו מעוניין בלימודי אנגלית לבנים במסגרות חוץ בית ספריות (50%).

בתרשים הבא מוצגים הנתונים תוך אבחנה בין המענה של הורים לבנים שלא לומדים אנגלית בבית הספר ובין המענה של הורים לבנים שלומדים אנגלית בבית הספר.

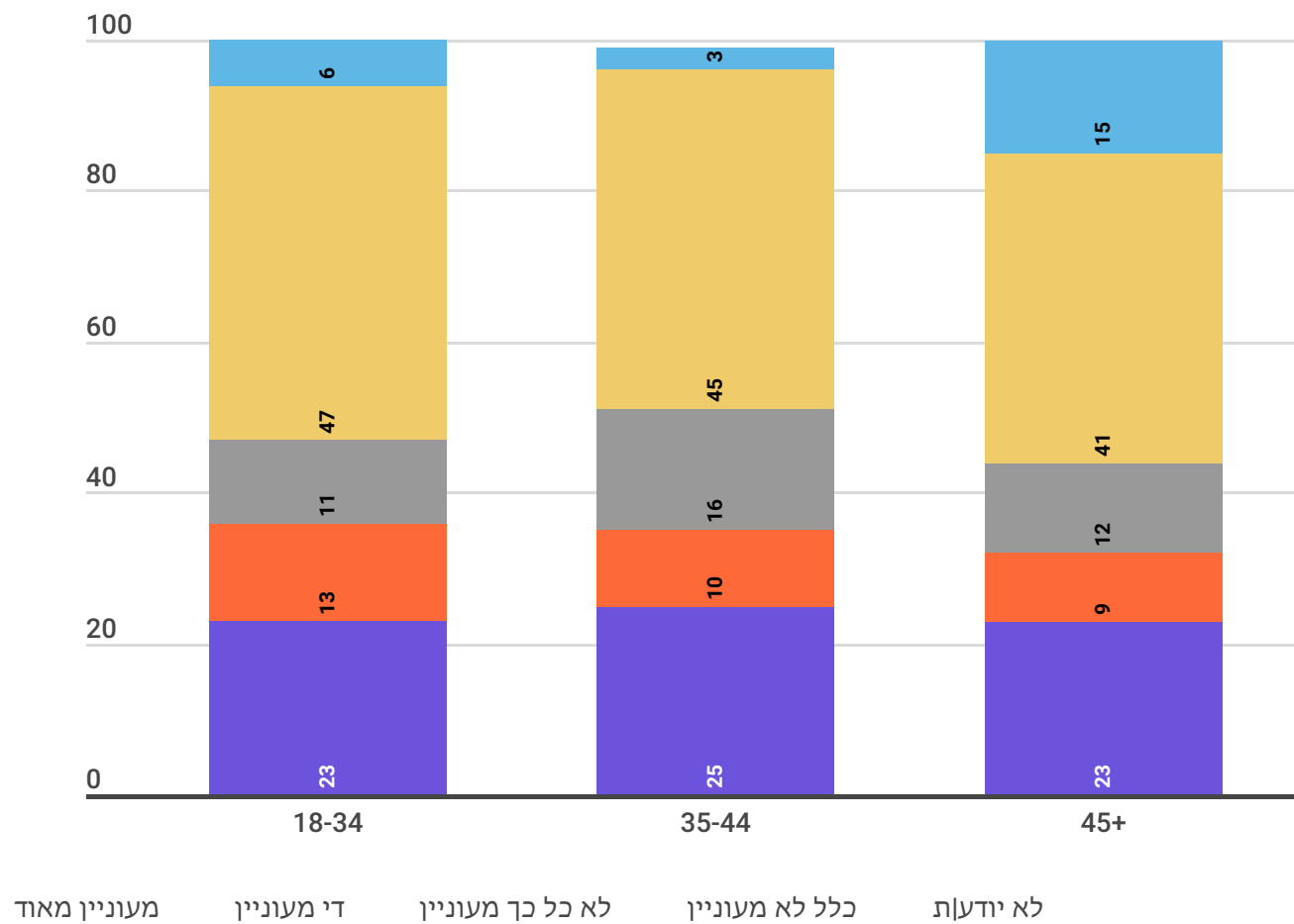
תרשים: הבעת עניין בכך שהבנים ילמדו אנגלית בבית הספר ובחוגים וקורסים באנגלית מחוץ למסגרת בית הספר (%), הורים לבנים בגיל בית הספר)



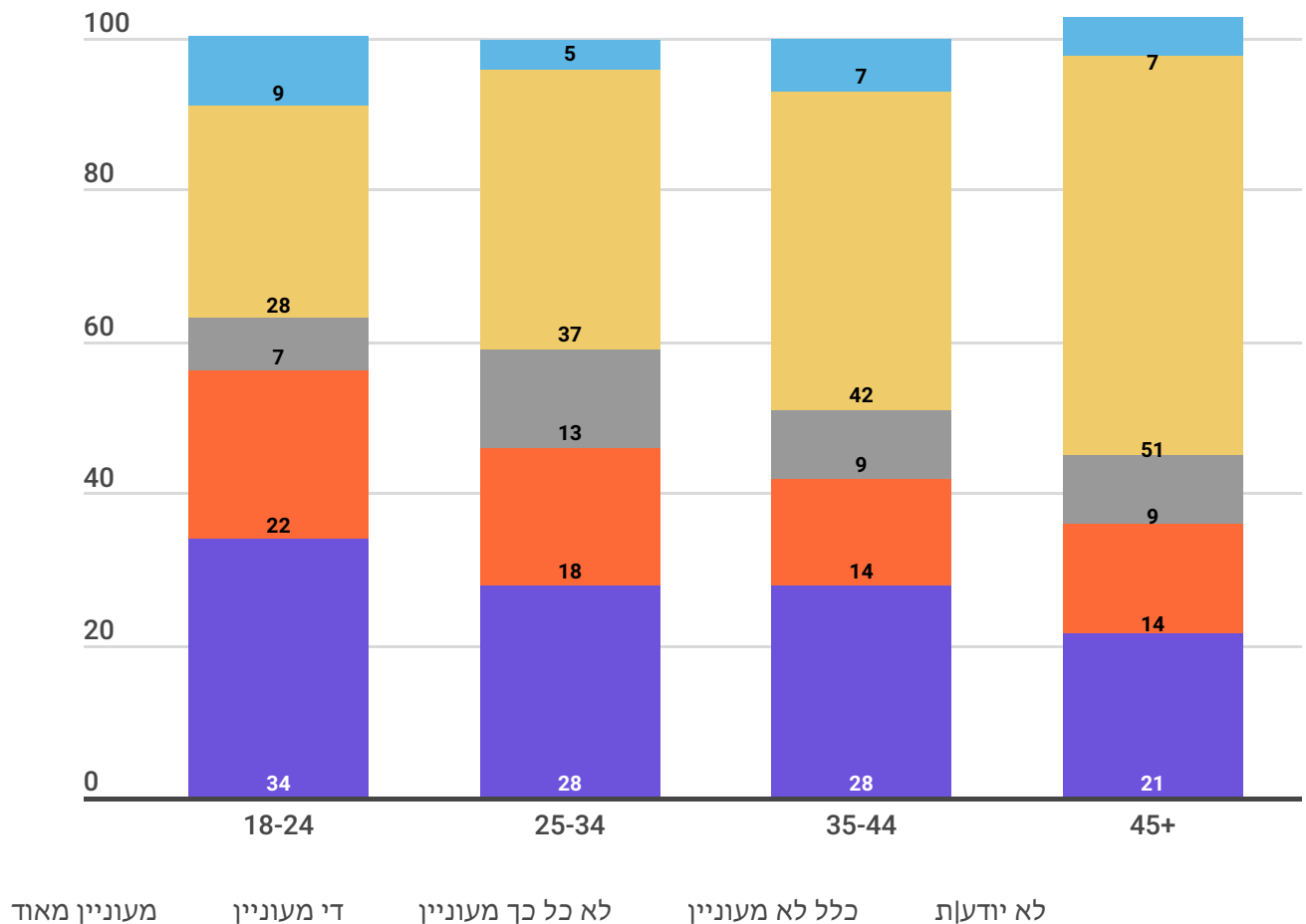
באופן טבעי ההורים שילדיהם לומדים אנגלית בבית הספר מביעים תמיכה גבוהה יותר בלימודי אנגלית. עם זאת, הנתונים מלמדים כי ישנה תמיכה מסוימת בלימודי אנגלית גם בקרב הורים שהבנים שלהם לא לומדים כיום אנגלית: 23% מביעים עניין בכך שהבנים ילמדו אנגלית בבית הספר, ו-36% מביעים עניין בכך שהבנים ילמדו אנגלית במסגרות לא פורמליות.

בתרשימים הבאים מוצגים הנתונים בפילוח המשיבים לפי גיל.

תרשים: האם את/ה מעוניינת/שילמדו אנגלית בבית הספר של הבנים שלך? (%) הורים לבנים בגיל בית הספר, לפי גיל המשיבים)



תרשים: מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים, האם היית מעוניינת/ שהבנים שלך ישתתפו בחוגים וקורסים באנגלית מחוץ למסגרת בית הספר? (% כלל המדגם, לפי גיל המשיבים)

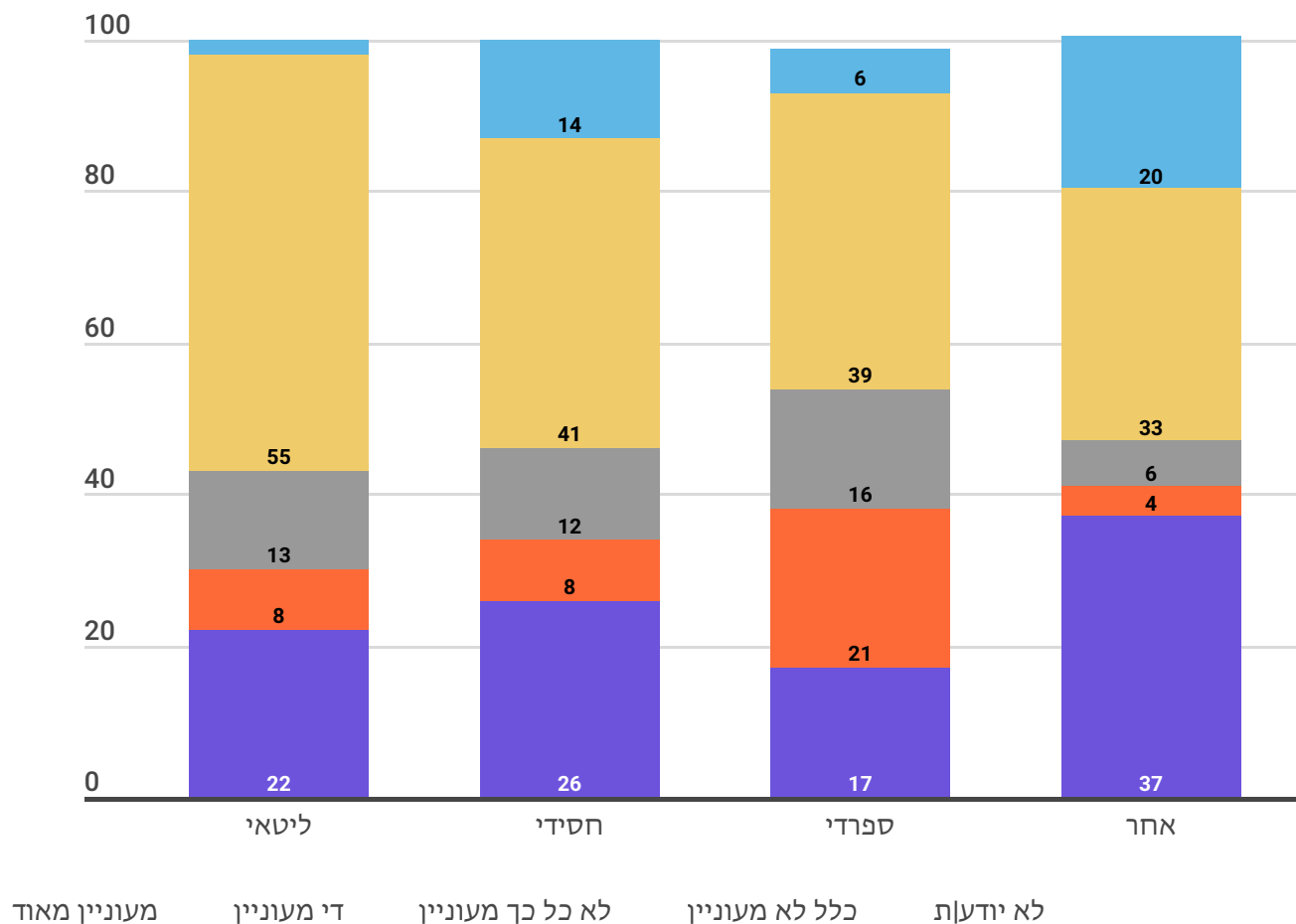


השאלה על התמיכה בלימודי אנגלית במסגרת בית הספר נשאלה רק כלפי הורים לתלמידים בבית הספר כך שאין בה כמעט משיבים בגילאים 18-24, ולכן משיבים אלו אוחדו עם קבוצת הגיל הבוגרת יותר. מהנתונים עולה כי ניתן לזהות מגמה קלה מאוד של תמיכה גבוהה יותר בקרב צעירים: 36% מהמשיבים בגילאים 18-34 הביעו תמיכה בלימודי אנגלית לבנים בבית הספר לעומת 35% מהמשיבים בגילאים 35-44 ו-32% מהמשיבים מעל גיל 45.

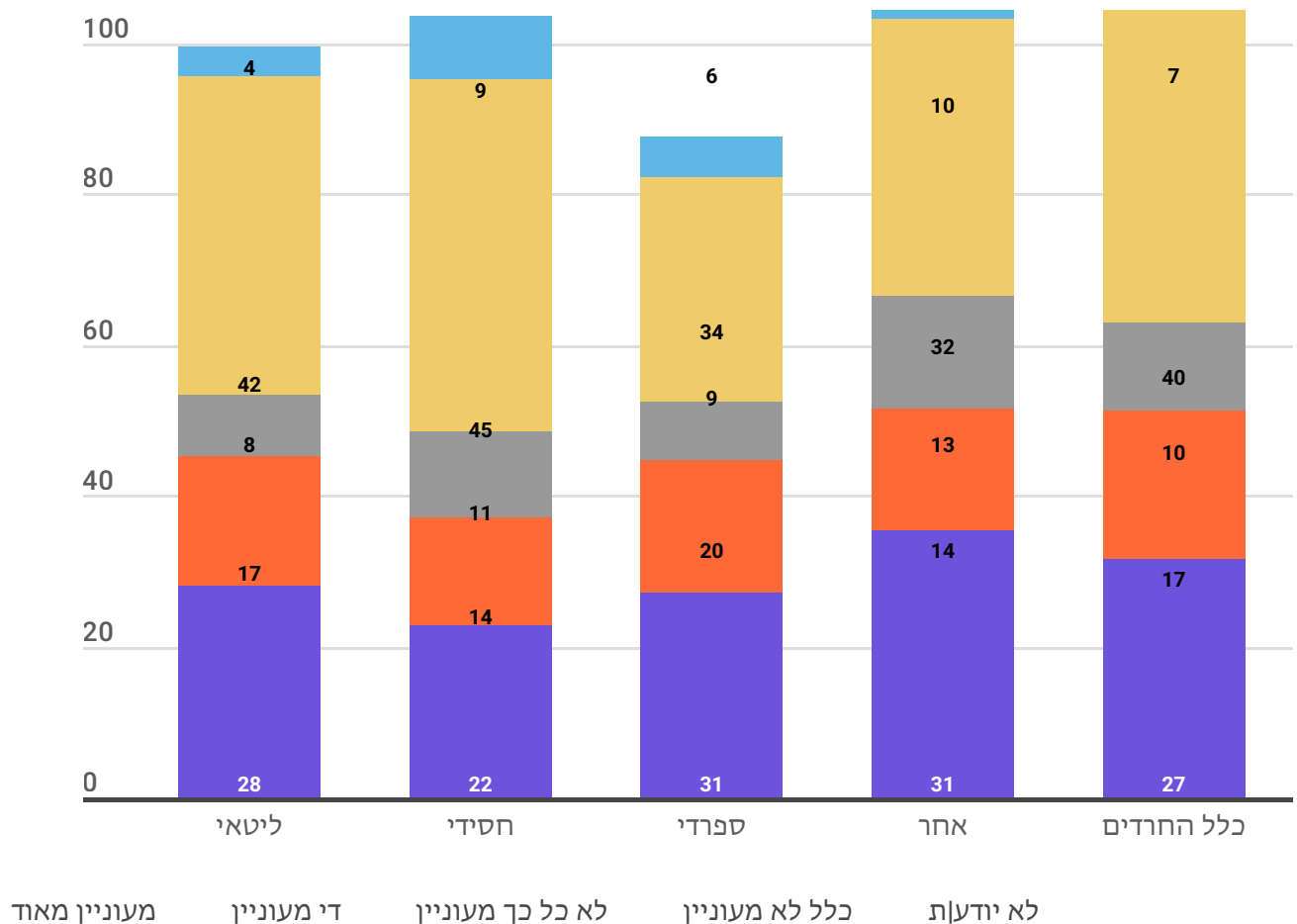
לעומת זאת, שאלת לימודי האנגלית במסגרות לא פורמליות נשאלה גם בקרב צעירים חרדים שאין להם ילדים, וניתן לזהות באופן ניכר תמיכה גבוהה יותר של צעירים בלימודי אנגלית לבנים במסגרות אלו: 56% מהמשיבים בגילאים 18-24 הביעו תמיכה בכך שהבנים שלהם ילמדו אנגלית במסגרות חוץ בית-ספריות, לעומת 46% בקרב המשיבים בגילאים 25-34, 42% בקרב המשיבים בגילאים 35-44 ו-35% בקרב המשיבים מעל גיל 45. נראה שהדבר מלמד על פתיחות גבוהה בהרבה בקרב חרדים צעירים ללימודי אנגלית מחוץ למסגרת הבית ספרית, ואולי אף על הצורך הגבוה יותר שלהם בכך הנובע מהירידה לאורך השנים בשיעור הבנים החרדים הלומדים אנגלית.¹

בתרשימים הבאים מוצגים הנתונים בחלוקה לפי זרם.

תרשים: האם את/ה מעוניינת/שילמדו אנגלית בבית הספר של הבנים שלך? (%) , הורים לבנים בגיל בית הספר, לפי זרם)



תרשים: מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים, האם היית מעוניינת/ שהבנים שלך ישתתפו בחוגים וקורסים באנגלית מחוץ למסגרת בית הספר? (% כלל המדגם, לפי זרם)



בנוגע ללימודי אנגלית בבית הספר, בקרב הציבור הליטאי בולטת ההתנגדות אידיאולוגית החזקה ביותר, כך ש-55% מההורים לבנים בחינוך החרדי כלל לא מעוניינים בלימודי אנגלית בית הספר ועוד 13% די לא מעוניינים. עם זאת, גם בציבור הליטאי ניתן לראות ש-30% תומכים בלימודי אנגלית בבית הספר, רובם מעוניינים מאוד, ושיעור זה גבוה כמעט פי שניים משיעור הליטאים המדווחים שהבנים שלהם לומדים בפועל אנגלית בבית הספר (16%). גם בקרב הציבור החסידי והספרדי ניתן לראות ששיעור ההורים המעוניינים בלימודי אנגלית לבנים בבית הספר גבוה משיעור התלמידים הלומדים בפועל.

באשר ללימודי אנגלית במסגרות לא פורמליות מחוץ לבית הספר, ניתן לראות הבדל בין חסידים ובין ספרדים וליטאים: בעוד שבציבור החסידי אין כמעט הבדל בין תמיכה בלימודי אנגלית בבית הספר לתמיכה בלימודי אנגלית במסגרות לא פורמליות, בקרב ליטאים וספרדים ישנו פער גדול, כך ששיעור המעוניינים בלימודי אנגלית לבנים במסגרות לא פורמליות גבוה בהרבה (בקרב ליטאים 45% לעומת 30% ובקרב ספרדים 51% לעומת 38%). נראה שהסיבה לכך היא קיומה של קבוצה של ליטאים וספרדים שההתנגדות שלה ללימודי אנגלית נובעת מההעדפה הניתנת ללימודי הקודש במסגרת הבית-ספרית, אך לא מהתנגדות עקרונית ללימודי השפה מסיבות דתיות.

ממצא נוסף הראוי לציון הוא ההבדלים בין גברים ונשים: נשים חרדיות מגלות יותר התנגדות מגברים חרדים לכך שילדיהן ילמדו אנגלית: 63% מהנשים החרדיות אינן מעוניינות שהבנים שלהן ילמדו אנגלית בבית הספר לעומת 52% מהגברים, ו-55% מהנשים החרדיות אינן מעוניינות שהבנים שלהן ילמדו אנגלית במסגרות שאינן בית ספריות לעומת 44% מהגברים. ממצא זה עומד בהלימה עם מחקרים קודמים שבהם נמצא כי תפיסת העולם של הנשים החרדיות שמרנית יותר משל הגברים החרדים, כמעט בכל פרמטר.

תגיות:

התוכנית לחדדים בישראל, מרכז ג'ואן וארווין ג'ייקובס לחברה משותפת

נספח ח

החלטת ממשלה מס' 511

עמ' 244

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

מספר החלטה: 511

יחידה: [מזכירות הממשלה](#)
ממשלה: הממשלה ה-37
תאריך פרסום: 14.05.2023
תאריך תחולה: 14.05.2023

החלטה מספר 511 של הממשלה מיום 14.05.2023 .

נושא ההחלטה:

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

מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך" (להלן – החלטה 241), לקבוע כדלקמן:

1. לצורך עמידה במסגרות הפיסקליות ובהתאם לסעיפים 40(א) ו-40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לתקן את סעיף 1 להחלטה 241 באופן הבא:

א. במקום "5,300 מיליון ש"ח בשנת 2023" יבוא "5,677 מיליון ש"ח בשנת 2023".

ב. במקום "7,200 מיליון ש"ח בשנת 2024" יבוא "7,949 מיליון ש"ח בשנת 2024".

ג. לתקן את סעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – החלטה 238) כך שסעיף קטן (ב) שבו – יימחק.

ד. להקצות מתוך כלל הסכומים שהוקצו מכל סעיפי תקציב בהתאם לסעיף 10(א) להחלטה 238 סכום של 377 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 749 מיליון ש"ח בשנת 2024 לצורך מימון התוספת לסכומים שנקבעו בסעיף 1 להחלטה 241 בהתאם לסעיף 1 לעיל.

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

3. לקדם תוכנית לחיזוק הביטחון הלאומי לשם הגברת הביטחון במרחב הציבורי תוך חיזוק מערך השיטור. לצורך מימון התוכנית, יוקצה למשרד לביטחון לאומי סך של 350 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסך של 880 מיליון ש"ח בשנת 2024 מהסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, בתוכניות מספר 078001, 077002 ו-078002.

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

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

ב. בכיר באגף כוח אדם בהוראה וחשבות משרד החינוך יקבעו, באמצעות חוזר לבעלויות בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (להלן – החוזר) את תנאי העבודה והשכר לעובדי ההוראה (להלן – תנאי העבודה החדשים). במסגרת החוזר ייקבעו הוראות שנועדו להבטיח כי הסכומים שיוקצו כאמור בסעיף זה לצורך שיפור שכר עובדי ההוראה בלבד וכי תוספת השכר המלאה תגיע לעובדי ההוראה ישירות.

ג. משרד החינוך יקים צוות יישום לבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. צוות היישום יכלול עובדים מאגף בכיר כוח אדם בהוראה, המחוז החרדי, חשבות, מנהל רישוי, בקרה ואכיפה, ומינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. הצוות יהיה אחראי על ניהול הליך הכניסה לאופק חדש, לרבות קביעת דרגות עובדי ההוראה בהתאם להסכם אופק חדש, הטמעה של תנאי העבודה החדשים בבתי הספר וכן פיקוח על יישום כלל תנאי תוכנית אופק חדש בבתי הספר.

ד. הצטרפות בתי הספר, הגנים ומוסדות החינוך לתנאי העבודה החדשים תיעשה בהדרגה לפי יכולת הביצוע של משרד החינוך.

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

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

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

7. לייעד מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241 סכום של 200 מיליון ש"ח בשנת 2023, בתוכנית מספר 830304 לטובת הקמה וקידום מיזמים בתחום המורשת הלאומית והמקומית והנחלת המורשת היהודית. הקצאת הסכומים בפועל תיעשה לאחר קבלת החלטת ממשלה נוספת שתפרט את הייעודים הפרטניים של הסכום האמור.

8. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, סכום של 400 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 600 מיליון ש"ח בשנת 2024 לשם קידום תוכנית להבטחת הביטחון התזונתי ולהטיל על שר הפנים לפעול להקצאת תווי המזון בהתבסס על אמות המידה שנקבעו בתקופת משבר הקורונה על ידי שר הפנים, בהתאם להוראות סעיף 3ב(2א)(2) (ה) לחוק יסוד: משק המדינה ולמנגנון היישום, בשינויים הנדרשים, זאת בכפוף להשלמת תהליכי הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת.

9. לשם הקלה בנטל תשלומי הורגים בשנות הלימודים תשפ"ג ותשפ"ד להנחות את שר החינוך לקדם תוכנית להשתתפות המדינה בתשלומי הורים לחינוך הפנימייתי ותוכנית העשרה במוסדות החינוך העל-יסודיים. לצורך מימון התוכנית יוקצה, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, סכום של 150 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, בתוכנית מספר 206701, כמפורט בנספח א' שבסיפה להחלטה זו.

10. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 237 מיום 24 בפברואר 2023, לקבוע כי תקציב משרד ירושלים ומסורת ישראל יעמוד על 250 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024, בכפוף להבאת החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב.

11. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 237 מיום 24 בפברואר 2023, לקבוע כי תקציב הרשות לזוהות לאומית יהודית במשרד ראש הממשלה יעמוד על 120 מיליון ש"ח בשנת 2023, ועל 165 מיליון ש"ח בשנת 2024 בכפוף להבאת החלטה נוספת לאישור הממשלה ובו פירוט התקציב.

12. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, בשנת הכספים 2023 סכום שלא יעלה על 1,823 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 2024 סכום שלא יעלה על 2,412 מיליון ש"ח לצורך יישום הסכמים קואליציוניים, זאת על פי החלוקה הקבועה בנספח א'.

13. תנאי ליישום החלטה זו הוא קבלת חוות דעת מקצועית של המשרד וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801 ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באזכורם של הגופים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בסעיפים אלו ובנספח א' לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייעודו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי ככלל לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.

ב. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תוכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן למניעת כפל מקורות מימון.

14. ככל שיהיה שינוי בסכומים המוקצים לטובת יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, יופחתו הסכומים שיוקצו לטובת השינוי האמור מתוך הסכומים המפורטים בנספח א' להחלטה זו, בשיעור זהה, כך שסך הסכומים שיוקצו לטובת יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך לא יעלו על הסכומים האמורים בסעיף 1(א) ו-(ב) לעיל.

15. לקבוע כי החלטה נוספת תובא לאישור הממשלה להקצאת הסכומים הבאים מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241:

א. סכום שיעמוד על 250 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 לרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי במשרד ראש הממשלה;

ב. סכום שלא יעלה על 100 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום שלא יעלה על 200 מיליון ש"ח בשנת 2024 לטובת יחידה לפיתוח הפרפריה החברתית במשרד הפנים.

16. להקצות למשרד העלייה והקליטה 30 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 עבור תוכנית לעידוד עלייה באמצעות תכניות ביקורים בישראל ללימודי יהדות וחיזוק הזהות היהודית. לצורך כך, יוקצו סכום של 13 מיליון ש"ח מתקציב הפעולות של משרד ראש הממשלה, וסכום של 17 מיליון ש"ח מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה 241, בתוכנית מספר 301208.

17. סך של 43 מיליון ש"ח יתווספו להקצאה האמורה בנספח א' עבור תמיכה בארגוני נוער בתוכנית מספר 206701, לצורך כך יופחת הסכום האמור מתוך הסכומים המפורטים בנספח א' להחלטה זו, בשיעור זהה, כך שסך הסכומים שיוקצו לטובת יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ו-2024 בנספח א' לא יעלו על הסכומים האמורים בסעיף 12 לעיל, זאת בהתאם לאמור בסעיף 14. (מובהר כי נספח א' המצורף מעודכן בהתאם לאמור).

18. באשר לסעיפים בהחלטה המתנים את מימוש התקציב בקבלת החלטת ממשלה נוספת, הממשלה מאשרת למשרדים הרלוונטיים להמציא את הפירוט הנדרש בצירוף חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי ועמדת אגף התקציבים במשרד האוצר המאשרים את הפירוט, וכך ליתר את הצורך בקבלת החלטה נוספת. יחד עם זאת, אין מניעה לפעול לפי האמור בסעיפים האמורים.

נספח א' - תקציבים הנובעים מהסכמים קואליציוניים:

משרד	מספר תוכנית	שם תוכנית	סכום בשנת 2023	סכום בשנת 2024	פירוט

	(אלפי ש"ח)	(אלפי ש"ח)			
בירור יהדות	3,500	1,950	מערך הגיור	045103	רה"מ
מרכז מורשת גוש קטיף	4,000	0	תמיכה בארגוני הנצחה	045104	רה"מ
מרכז מורשת גנדי - תגבור היקף הפעולות בהקמת המרכז להנצחת זכרו ופועלו של רחבעם זאבי	10,000	9,760	תמיכה בארגוני הנצחה	045104	רה"מ
תחזוקת מנהרות הכותל	1,500	1,460	פרויקטים והחלטות ממשלה	045110	רה"מ
תוכנית סטודנטים למאבק באנטישמיות	1,000	980	משרד התפוצות	045203	תפוצות
פעולות טווח ארוך - החברה לפיתוח הרובע	1,000	980	משרד ירושלים ומסורת ישראל	045211	ירושלים ומסורת ישראל
פעילות לחיזוק מעמד ירושלים כבירת תיירות לאומית	2,000	1,950	משרד ירושלים ומסורת ישראל	045211	ירושלים ומסורת ישראל
ה"מ עם עולם - יום ירושלים	7,500	7,320	משרד ירושלים ומסורת ישראל	045211	ירושלים ומסורת ישראל
מורשת, תיעוד ההתיישבות, בית ראשונים בהתיישבות, מורשת הפועל המזרחי	5,000	14,650	משרד מורשת	045212	מורשת
חיזוק הזהות היהודית באמצעות מיזמים משותפים, פרויקטים שונים, מבחני תמיכה ופעולות בקרב סטודנטים, חיילים, חיילים משוחררים	150,000	131,820	משרד ההתיישבות	045213	משימות לאומיות
פעולות המנהלת לזהות יהודית	16,000	8,790	משרד ההתיישבות	045213	משימות לאומיות
תרבות יהודית - פרויקטים ייחודיים ברשויות מקומיות	6,000	5,860	משרד ההתיישבות	045213	משימות לאומיות
תרבות יהודית - פעולות	5,000	3,420	משרד ההתיישבות	045213	משימות לאומיות

משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	48,820	50,000	תרבות יהודית
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	34,170	41,000	גרעינים משימתיים
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	48,820	30,000	זהות יהודית - מיזמים, מכרזים ופעולות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	58,580	60,000	גרעינים משימתיים - הכשרות להגברת המקצועיות, שיווק ומיתוג הקהילות, מערך סיוע בשעת חרום, בינוי התיישבות משימתית, קהילות בין דוריות בערים מעורבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	39,060	35,000	סיוע לרשויות המקומיות בשמירה על שטחי C ביו"ש
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	12,690	13,000	מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	197,240	202,000	החטיבה להתיישבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	11,720	12,000	מרכזים להעמקת החינוך
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	1,950	-	פעילות לעידוד וחיזוק מערך הגיור
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	4,880	5,000	פרויקטים לחיזוק הזהות היהודית והצינונית של הקהילות היהודיות בעולם ולעידוד העלייה לארץ
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	3,910	1,000	הנחלת מורשת הרב דרוקמן לציבור הרחב
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	4,880	5,000	סל תמריצים לעידוד הגירה חיובית לערים מעורבות
משימות לאומיות	045213	משרד ההתיישבות	19,530	0	בינוי ושיפוץ במכינות
הנגב והגליל	046303	פיתוח הנגב והגליל	4,880	5,000	רשות לפיתוח הגליל
משפטים	085101	מטה המשרד	2,930	3,000	משפט עברי

משפטים	085101	מטה המשרד	2,930	3,000	חיזוק פעילות בתי הדין לממונות
ביטחון	151101	הוצאות ביטחונית	5,860	6,000	תלמידי ישיבות הסדר
רשויות מקומיות	181102	מענקים אזוריים	9,760	10,000	מענק בטחוני מיוחד לרשויות יו"ש למימון הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני והשלכותיו
רשויות מקומיות	181102	מענקים אזוריים	1,460	1,000	ועד מקומי חברון
רשויות מקומיות	181103	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות	10,740	-	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות
רשויות מקומיות	181103	מענקים שוטפים לרשויות מקומיות	3,910	4,000	תמיכה בארגונים המסייעים בתחומי הטיפול בחללים באסונות
מורשת	194201	רשות העתיקות	11,720	12,000	פרויקטים פיתוח ברשות העתיקות
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	2,930	3,000	אירועי תרבות ברשויות
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	2,930	3,000	מכוני מחקר תורניים
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	4,880	5,000	סיוע לפעילות ולמוסדות תרבות המקיימים אורח חיים דתי
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	2,930	3,000	יד בן צבי - מיזמים עם הקהילה האתיופית ומיזמים חברתיים
תרבות וספורט	194202	מינהל התרבות	48,820	50,000	פעילויות תרבות חרדית
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות	15,620	15,000	תוכנית מורשה - הגברה והעצמת הסולידריות עם מדינת ישראל, הזהות היהודית והישראלית והמודעות לתוצאותיה של ההתבוללות בקרב יהדות התפוצות
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות	3,910	4,000	רשות זיכרון "יד ושם"
חינוך	206001		5,370	8,500	הגשמה ציונית בתפוצות

פעילויות מטה מרכזיות					
יסודי וחטיבות ביניים	206301	20,500	62,000	תגבור החינוך היסודי וחטיבות הביניים	חינוך
החינוך העצמאי	206302	3,910	4,000	החינוך העצמאי - תוכנית חינוך לזהירות בדרכים	חינוך
מוסדות הפטור	206305	39,060	120,000	תגבור החינוך החרדי במוסדות הפטור	חינוך
מוסדות הפטור	206305	54,680	170,000	קולות קוראים בחברה החרדית	חינוך
המנהל לחינוך התיישבותי	206601	12,990	40,000	מכסות עליית הנוער וקליטת מוסדות חדשים, תוספת למימון אחזקת תלמידים בפנימיות בהם שיעור התלמידים המתקצבים נמוך	חינוך
המנהל לחינוך התיישבותי	206601	9,760	10,000	כפרי נוער	חינוך
המנהל לחינוך התיישבותי	206601	39,060	-	שיפוץ ובינוי פנימיות המפוקחים	חינוך
פעילות ופרויקטים	206701	27,340	28,000	חינוך לנוער - תוכנית למניעת נשירה בישיבות	חינוך
פעילות ופרויקטים	206701	3,910	4,000	תמיכה במוסדות ציבור בתחומי הדרכה, סיורים חינוכיים, טבע וסביבה	חינוך
פעילות ופרויקטים	206701	34,170	35,000	מענק ירושלים לחינוך - תכניות ויזמות חינוכיות ייחודיות לעיר ירושלים.	חינוך
פעילות ופרויקטים	206701	29,290	30,000	מענק ירושלים לחינוך - אירועים לציון י"ט בכסלו וג' באלול, תרבות יהודית מותאמת לאורח החיים הדתי ופרויקטים משותפים עם רשתות חינוך, פעילות זיכרון לרבני הציונות הדתית, חג הסיגד, ריקוד דגלים, תאטרון יהודי, תנועות נוער, פעילות עם מתנדבי שירות לאומי, ואירועים להרמת קרנה של תורה	חינוך
פעילות ופרויקטים	206701	8,790	9,000	פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי י"א ו-י"ב	חינוך
	206701	9,760	10,000		חינוך

שילוב בקהילה של מתבגרים המתמודדים עם קשיים נפשיים, חיבורים בחברה הישראלית, נג"ב (נוער גבעות במרכז)			פעילות ופרויקטים		
כנפי רוח	4,000	2,930	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
תמיכה בארגוני נוער	63,000	62,530	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
פעולות לחיזוק וסיוע לנוער בסיכון	20,000	6,150	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
גרעינים תורניים	40,000	9,760	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
מכינות אופק	20,700	22,560	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
תנועות נוער	14,300	13,960	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
שנת שירות	7,600	7,420	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
כפרי סטודנטים	5,000	4,880	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
סיירות בחינוך	2,000	1,950	פעילות ופרויקטים	206701	חינוך
הגדלת הסבסוד במסגרת תוכנית צהרונים ניצנים ל-100% במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ופטור	50,000	15,620	הארכת יום הלימודים	206702	חינוך
מענה תקציבי למאפיינים הייחודיים של החמ"ד, סיוע לרשתות חינוך בחמ"ד, תגבור שעות לימוד במקצועות יהדות בחינוך – על יסודי	65,000	21,480	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
מענה תקציבי למאפיינים הייחודיים של החמ"ד, סיוע לרשתות חינוך בחמ"ד, תגבור שעות לימוד במקצועות יהדות בחינוך – יסודי	20,000	19,530	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
חמ"ד פעילות לא פורמלית, סמינריונים	20,000	7,320	מינהל החינוך הדתי	206703	חינוך
	10,000	9,760		206703	חינוך

מינהל החינוך הדתי			חמ"ד - מיזמים משותפים, מורשת הרב דרוקמן במערכת החינוך, קידום "לימוד תורה לשמה"
חינוך	206703	מינהל החינוך הדתי	פעילות שלף
חינוך	206801	תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה	תגבור פעולות בסמינרים לעובדי הוראה
חינוך	206901	תרבות יהודית	תמיכה בתרבות יהודית חרדית
חינוך	206902	מוסדות תורניים	תשתיות ושיפוצים בישיבות הסדר ובישיבות מעודדות שירות צבאי
חינוך	206902	מוסדות תורניים	תלמידי חו"ל
חינוך	206902	מוסדות תורניים	גופי תיאום וקשר
חינוך	206902	מוסדות תורניים	פעולות רכש אגף מוסדות תורניים
שירותי דת	220101	מועצות דתיות	השתתפות בשכר במועצות דתיות ואזוריות
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	תמיכה במוסדות ציבור המפעילים אוצר בית דין בשנת השמיטה
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	תמיכה בשירותי ייעוץ והפריה
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	קשרים עם התפוצות
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	פוריות
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	יעוץ והדרכה בטהרת המשפחה

שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	1,950	2,000	קשרים עם התפוצות - שו"ת קהילות חו"ל
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	4,880	10,000	מרכזים עולמיים
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	4,880	10,000	רבני קהילות
שירותי דת	220102	תמיכה בשירותי דת	53,700	105,000	מבני דת
שירותי דת	220103	משרד ההתיישבות	2,830	2,900	קברי אבות
רווחה	230722	טיפול קהילתי באנשים עם מוגבלות	5,860	12,000	נופשוים לאנשים עם מוגבלויות
רווחה	231038	טיפול חוץ ביתי - שירותים אישיים וחברתיים	39,060	40,000	סיוע לפנימיות במחלקה למוסדות ציבור
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	3,910	4,000	תמיכה בארגונים המסיעים לנפגעי פעילות איבה ומשפחותיהם
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	4,880	10,000	הרשות למלחמה בעוני
רווחה	231039	שירותים קהילתיים - שירותים קהילתיים וחברתיים	4,880	10,000	כפרים לנוער בסיכון
רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	4,880	10,000	קשר עם הקהילה - נוער חרדי

רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	13,670	28,000	נוער חרדי מנותק בקהילה
רווחה	231175	טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי המשפט	9,760	30,000	טיפול בצעירים ובצעירות
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	9,760	10,000	מענה רפואי לציבור - תמיכה בארגוני מתנדבים לאומיים
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	9,760	10,000	תמיכה במוסדות ציבור המוכרים כארגוני עזר הפועלים בתחום רפואת חירום
בריאות	240709	פעולות מרכזיות	3,910	4,000	תמיכה במוסדות ציבור המפעילים מאגר מידע של תורמי מח עצם
בריאות	240714	בריאות הנפש	5,860	4,000	מרכזי חוסן ביו"ש
הגנת הסביבה	261201	פעולות יחידות המשרד	2,930	3,000	תוכנית הסברה סביבתית
העבודה	364201	עידוד תעסוקת אוכלוסיות	51,260	52,500	לימודי תעודת הנדסאות במסגרת הסמינרים לנשים חרדיות
חינוך - פיתוח	600210	בניית כיתות לימוד	39,060	20,000	בניו פנימיות ביו"ש
שיכון	700301	מגזר כללי	1,460	-	הנגשת מידע לבנייני מגורים לאוכלוסיה אזרחית
מורשת	830304	ירושלים ומורשת - פיתוח	2,930	3,000	העצמת תשתיות מורשת

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 18.05.2023

נספח ט

חוות הדעת של מר יוגב גרדוס
הממונה על התקציבים במשרד
האוצר אשר נלווית להחלטת
ממשלה תקציבים קואליציוניים,
2023-2024, מיום 12 למאי 2023

עמ' 255

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

כ"א אייר תשפ"ג
12 מאי 2023

חוות דעת כלכלית נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים 2023-2024

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

עיקרי הדברים

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

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

- מערכת החינוך החרדית ירצה להשתלב בשוק התעסוקה הוא יהיה חסר מיומנויות יסוד וצפוי להשתכר, בממוצע, באופן נמוך משמעותי, מעמיתו בוגר מערכת החינוך הרשמית.
- כמו כן, ההצעה תצמצם משמעותית את העדפת החינוך הרשמי על פני מוסדות שאינם רשמיים, ותבטל לחלוטין את ההעדפה התקציבית של החינוך הממלכתי בהשוואה לרשתות החינוך החרדיות.
 - זאת ועוד, ממשלות עבר פעלו להרחבת תכנית הלימודים הישראלית בבתי ספר במזרח ירושלים במקום תכנית הלימודים הירדנית "אלתאוג'יה" הנלמדת במרבית מוסדות החינוך באזור ונמצאת בפיקוח הרשות הפלסטינית. צמצום הפער בין תקציבי החינוך המוכר שאינו רשמי לחינוך הרשמי צפוי לפגוע במאמצים אלה ולהסיגם לאחור.
 - קידום מקביל של הגדלת התקצוב למוסדות החינוך הפרטיים הבלתי מפוקחים, הקמת מנגנון תחליפי למתן קצבאות דרך חלוקת כרטיסי מזון לפי זכאות להנחה בארנונה או מבחני הכנסה אחרים, והגדלת תקציב הישיבות צפויים ליצור מערכת תמריצים אנטי כלכליים המעודדים יציאה משוק העבודה והקטנת כושר ההשתכרות בטווח הקצר והארוך.
 - עוד טרם יישום החלטת הממשלה והשפעותיה השליליות הצפויות על המשק, ללא שינוי בשיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים, אובדן התוצר המצטבר עד לשנת 2060, צפוי להגיע לכדי 6,708 מיליארד ש"ח.² בנוסף, בשנת 2065 יהיה צורך בהעלאת המיסים הישירים ב-16% על מנת לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת הגירעון.³
 - יובהר כי עמדה זו מציגה את ההיבטים הכלכליים המרכזיים בהחלטה בלבד ואינה מתייחסת לפן ערכי או אחר ששוקלת הממשלה בבואה לקבל החלטות.

הממונה על התקציבים

יוגב גרדוס



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

הקדמה

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

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

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

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

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

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

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

נתונים מאקרו כלכליים –

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

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

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

1. תעסוקה –

שיעורי תעסוקה

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

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

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

פריון העבודה

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

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

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

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

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

⁷ החלטת ממשלה 1994 מיום 15 ביולי 2010

⁸ מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

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

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

מתאם בין מיומנויות לשכר

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

2. הקשר בין החינוך לתעסוקה

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

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

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

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

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

¹⁵ חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953

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

3. זרמי מערכת החינוך

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. הקצאת התקציבים במסגרת החלטת הממשלה

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

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

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

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

5. משמעות והשלכות

העמקת פערי ידע ומיומנויות

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

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

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

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

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

פגיעה בחינוך הציבורי

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

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

בנוסף, החוק מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי בצורה מפורטת, לרבות הסעיפים הבאים:
לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;
להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;

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

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

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

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

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

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

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

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

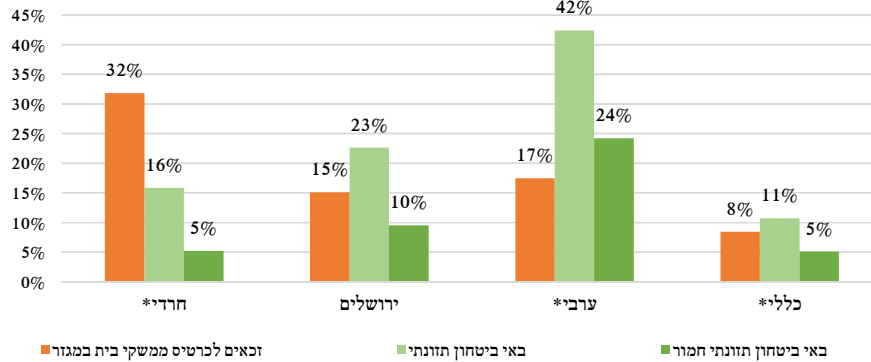
על פי מחקר של בנק ישראל²⁰ במצב הנוכחי (טרם יישום הצעדים המוצעים בהחלטה) כ-21% מההכנסות הפנויות של משק בית חרדי מגיעות מהעברות ישירות. הגדלת ההעברות הישירות צפויה להקטין את התמריץ להשתלבות בתעסוקה. על פי מחקר של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, בעת היציאה לשוק העבודה גבר חרדי מאבד כמעט שני שלישי מגובה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

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

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

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

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



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

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

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

השלכות משקיות

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

6. חלופות

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

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

²² מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
²³ הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

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

נספח י

מכתב העותר מיום 30.5.2022

עמ' 270

י' סיון תשפ"ג
 30 מאי 2023

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר יואב קיש	מר יואב קיש	מר יואב קיש
שר החינוך	שר החינוך	שר החינוך
משרד החינוך	משרד החינוך	משרד החינוך
מנכ"ל	מנכ"ל	מנכ"ל
אסף צלאל	אסף צלאל	אסף צלאל
משרד החינוך	משרד החינוך	משרד החינוך
משרד המשפטים	משרד המשפטים	משרד המשפטים
היועצת המשפטית לממשלה	היועצת המשפטית לממשלה	היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד גלי בהרב מיארה	עו"ד גלי בהרב מיארה	עו"ד גלי בהרב מיארה
לכבוד	לכבוד	לכבוד

שלום רב,

הנדון: הגדלת המימון למוסדות הפטור של החינוך החרדי במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023-2024

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, הריני לפנות אליכם כדלקמן:

- ביום 23.5.23 העבירה ממשלת ישראל את חוקי התקציב לשנים 2023-2024. על פי חוקים אלה יתוקצבו מוסדות הפטור של החינוך החרדי על ידי משרד החינוך בכ-280 מליוני שקלים בכל אחת מהשנים 2023-2024 - תקציב הדומה בהיקפו לתקציב שניתן למוסדות הפטור בשנת 2022.
- ואולם, בהסכם הקואליציוני שנחתם בין סיעת הליכוד למפלגת יהדות התורה הוסכם להכפיל את התקציב של מוסדות הפטור. בהתאם, בהחלטה 511 של הממשלה מיום 14.5.2023 שניתנה בהמשך להחלטת ממשלה 241 שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך, נקבע כי הממשלה תקצה למוסדות הפטור מימון נוסף בסך של 93,740,000 ש"ח בשנת 2023 ו-290,000,000 ש"ח בשנת 2024 (להלן: "ההחלטה").
- כך, הוכפל התקציב למוסדות הפטור לשנים 2023-2024 וזאת מבלי שתוצב כל דרישה נוספת בפני מוסדות הפטור אשר תצדיק את הכפלת התקציב הניתן להם וזאת חרף הידיעה כי מדובר במוסדות חינוך שאינם מפוקחים כלל על ידי משרד החינוך ומשכך אף לא ניתן לוודא כי התקצוב אכן משרת את המטרות שלשמן הוקצה.

מוסדות הפטור

- מוסדות הפטור פועלים מכוח סעיף 5 לחוק לימוד חובה התש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה") המאפשר לפטור תלמידים מהוראות המחייבות את בתי הספר הרשמיים, בתנאים הקבועים בחוק. הסעיף הוא למעשה חריג מיוחד בחוק, המאפשר לתלמידים מסוימים להיות פטורים מדרישות מערכת החינוך ומביקורים של קציני ביקור סדיר על מנת ללמוד בחינוך ביתי.
- על סמך סעיף זה הוקמו תלמודי תורה לכיתות א'-ח' לתלמידים חרדיים המכונים מוסדות הפטור. מערכת החינוך הכירה במוסדות אלה כמוסדות הפטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך ונקבעו להם תנאים מיוחדים הפוטרים אותם ממילוי הוראות חוק לימוד חובה. הממשלה, אפשרה למעשה, בתנאים מיוחדים לקבוצת תלמידים חרדים ללמוד במוסדות התואמים את

הערכים של הקהילה החרדית תוך שמשרד החינוך מוכן להעלים עין ולאפשר להם ללמוד בהם עם פיקוח מינימלי. ללמוד במסגרת תלמודי תורה (ת"תים) המסונפים לרשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני המתנהלים דה יורה בפיקוח מינימלי בלבד של משרד החינוך, ודה פקטו מתנהלים ללא כל פיקוח.

6. מוסדות הפטור מתוקצבים על פי תקנה 15 לתקנות לימוד חובה (מתן הוראות פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) הוראת שעה תשע"ח-2018 (להלן: "תקנות לימוד חובה") בשיעור של 55% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי, וזאת כנגד יישום של תכנית היסוד בשיעור של 55% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי כפי שקבוע בתקנה 3 לתקנות לימוד חובה.

7. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (להלן: "חוק חינוך ממלכתי") מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי, שהן, בין היתר: "לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית".

8. מיומנויות היסוד נדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ונרכשות בבתי הספר הרשמיים. תלמיד חרדי במסלול החינוך של מוסדות הפטור צובר פערים בלימודים ובמיומנויות בתחומי אנגלית, מתמטיקה, שפה ומדעים לאורך שנותיו במערכת החינוך, שכן הוא לומד אותם רק באופן חלקי. דבר זה התאפשר כאשר שיטת התקצוב הקבועה בתקנות לימוד חובה, קובעת את מגבלות התקצוב ומותירה את המימון של מוסדות הפטור כמימון חלקי.

9. עתה, באמצעות אישור הקצאת הכספים הקואליציוניים למוסדות הפטור בהתאם להסכם הקואליציוניים, מאפשרת הממשלה להכפיל את המימון למוסדות הפטור, זאת בשעה שהחינוך הרשמי לא מקבל כל תוספת תקציבית. מהלך זה מהווה שינוי מצב הנוהג כבר שנים במבנה מערכת החינוך בישראל, לפיו מוסדות הפטור הן בגדר חריג המקבל מימון חלקי ביותר והנתח העיקרי הממומן על ידי המדינה הם מוסדות החינוך הרשמיים.

העדר פיקוח ראוי על מוסדות הפטור

10. התופעה של העדר פיקוח ראוי על המוסדות החינוך החרדי בכלל ועל מוסדות הפטור בפרט מתקיימת למרבה הצער מזה שנים רבות. על תופעה חמורה זו עמדו הן בתי המשפט והן מבקר המדינה.

11. בבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך ואח', עמד בית המשפט על כך שאין פיקוח על 40,000 תלמידים הלומדים במוסדות הפטור. בפסק הדין שניתן בעתירה ביום 27.7.08 קבע בית המשפט כי: "אין חולק בדבר הצורך בקיום פיקוח על מוסדות החינוך כדי לוודא את דבר עמידתם בתנאים הנדרשים לצורך תקצובם הממלכתי. המדינה מכירה בחשיבות הפיקוח על מוסדות החינוך ובחיוניותו במערכת התמיכות הממשלתיות." בית המשפט ציין את העובדה שלמרות האמירה של המדינה בתצהיר התשובה לעתירה כי היא מכירה בחשיבות הפיקוח על

- מוסדות הפטור, לא הביא משרד החינוך כל נתונים נוספים המפרטים באיזו מידה הוגשמה מטרה זו. בית המשפט העיר כי היה בדעתו "להורות כי על משרד החינוך חלה חובת קיום מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל יסודי, אשר עליו לבדוק באופן סדיר את מידת עמידתם של מוסדות החינוך החרדי בחובת ההוראה של תכנית הליבה, וכי מוסד שיימצא מפר תנאים אלה, תיקצובו יופסק או יוקטן בהתאם לממצאים שיתקבלו", ואולם, רק בשל חקיקתו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח – 2008 לא נתן בית המשפט, צווים אופרטיביים בפסק הדין האמור.
12. בשנת 2010 הגיש המרכז הרפורמי לדת ומדינה, עתירה נוספת לבית המשפט העליון (בג"ץ 3613/10) בעניין הפיקוח של משרד החינוך על מוסדות החינוך החרדי, מוסדות המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור. העתירה הצביעה על כך שעל כל מוסדות החינוך החרדיים מכיתות א'-ו' מפקחים 4 מפקחים בלבד, מתוכם שניים על מוסדות הפטור. זאת למרות העובדה, שבבג"ץ 4804/07 הבטיח משרד החינוך להרחיב את הפיקוח באופן משמעותי.
13. בעקבות העתירה התמנו מפקחים נוספים ובמענה ראשוני לעתירה טען משרד החינוך כי מספר המפקחים גדל ל-13. אולם בדיקה העלתה כי תשעה מתוך 13 מפקחים אינם רלוונטיים כלל, כיוון שהם מפקחים על נושאים אחרים: גיל הרך, חינוך מיוחד, שירות פסיכולוגי וכד'. כלומר, לפיקוח על מוסדות החינוך היסודי החרדי שהם המוסדות הרלוונטיים לעניין לימודי הליבה, התווספו ארבעה מפקחים בלבד. בעקבות דרישת בית המשפט כי משרד החינוך ימסור השלמת פרטים בעניין הודיע משרד החינוך כי נוספו בשנת תשע"א-2011, 15 תקנים, מתוכם 10 למוסדות החינוך היסודי.
14. על יסוד הודעות משרד החינוך ניתן ביום 22.3.12 פסק דין הקובע כי בשנת תשע"א התווספו 14 תקנים נוספים על 13 שהיו קיימים קודם לכן וכי בשנת הלימודים תשע"ב (2012-2013) 15 תקנים נוספים מצויים בשלבי איוש. לפי נתונים אלה היו אמורים להיות בסוף 2013 42 מפקחים על מוסדות החינוך החרדיים.
15. ואולם, בשנת 2013 התברר ממענה לבקשת מידע שהוגשה למשרד החינוך כי מספר המפקחים בחינוך היסודי החרדי עומד על 15 מפקחים בלבד. מתוכם - 2 בלבד במוסדות הפטור.
16. במסגרת אותה עתירה (בג"ץ 3610/10) נתן בית המשפט צו על תנאי בעניין אי קיום מבחני המיצ"ב במוסדות החינוך החרדיים, ורק בשל העובדה שבאותה שנה בוטלו המבחנים על ידי השר פירון בכל מוסדות החינוך לא נדרשה הממשלה להסביר את מחדלה בקיום מבחני המיצ"ב במוסדות הפטור.
17. תמונת מצב של היעדר פיקוח על מוסדות הפטור, לא השתנתה גם בשנים הבאות. כך עולה מדוח מבקר המדינה משנת 2020 (דוח מבקר המדינה 70 תש"פ 2020 עמ' 1137-1067) אשר עסק בפיקוח על מוסדות הפטור. הדוח מתאר תמונת מצב עגומה לפיה למשרד החינוך אין למעשה כל פיקוח על מוסדות אלו. מוסדות הפטור אינם משתפים פעולה עם משרד החינוך ואינם מעבירים את מצבת עובדי ההוראה במוסדות אלו. במוסדות הפטור לבנים מלמדים גם עובדי הוראה שאין להם תעודת הוראה והללו מסרבים להשתתף בהשתלמויות משרד החינוך ולכן גם אין כל אפשרות

להכשיר מורים אלו. יכולת הפיקוח לקויה גם בהיבט שמוסדות הפטור מסרבים להשתתף במבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית), אין פיקוח על מערכת השעות בבתי הספר, על ספרי הלימוד שאינם מעודכנים ואין כל בקרה תקציבית על מוסדות אלו.
18. כך נכתב בדוח המבקר:

"מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) שמטרתם לספק מידע פדגוגי אובייקטיבי לצורך זיהוי בעיות וכשלים ולשיפור ההוראה בבתי הספר, מתקיימים רק בחלק קטן מבתי הספר החרדים ובאלו שהם מתקיימים הם מבוצעים במתכונת חלקית. בפועל, הישגי התלמידים במוסדות החרדיים, המשתתפים במבחני המיצ"ב במקצועות המתמטיקה והעברית, נופלים מההישגים הארציים. משרד החינוך לא קבע יעדים במבחני המיצ"ב למגזר החרדי והיעדים שהוא קבע למגזר החרדי בנוגע לזכאות לבגרות הם נמוכים לעומת יעדי הזכאות הכלל-ארציים. רוב מוסדות החינוך החרדיים אינם מדווחים למשרד החינוך על מצבת עו"ה שלהם, ולכן למשרד אין נתונים מלאים על עו"ה במגזר החרדי, דבר הפוגע ביכולת הניהול והפיקוח שלו. יש מחסור חמור במורים גברים חרדים למקצועות הליבה. במוסדות החינוך לבנים מלמדים גם מי שאין להם תעודת הוראה. מעט עו"ה חרדיים משתתפים בהשתלמויות שעורך משרד החינוך. יש מחסור בספרי לימוד עדכניים מאושרים ומותאמים למגזר החרדי. בבתי ספר חרדיים משתמשים בספרי לימוד לא מאושרים, ולמשרד החינוך אין מידע מסודר בנושא. לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, היקף לימודי הליבה המלא שנקבע לבתי הספר החרדיים קטן מהמחויב ביתר זרמי החינוך. בדיקת שיעור לימודי הליבה שמבצע משרד החינוך אינה נוגעת לשעות הלימוד הנדרשות בכל מקצוע. משרד החינוך אינו מפקח פיקוח מיטבי על מוסדות "הפטור", המתוקצבים בכ- 250 מיליון ש"ח בשנה. הפיקוח, הבקרה והאכיפה של משרד החינוך על הבעלויות ועל הדרך שבה הן מנצלות את התקציב הניתן מצומצמים ביותר."

19. ביחס למוסדות הפטור קובע הדוח כי לא מתבצעת כל בקרה על יישום החובה של מוסדות הפטור ליישם את מטרות חוק לימוד חובה ואת חוק חינוך ממלכתי ומוסדות הפטור אינם משתפים פעולה עם משרד החינוך ואינם מאפשרים לו לערוך פיקוח על יישום הוראות החוק. במצב דברים שכזה, הכפלת הסכום בו מתוקצבים בתי ספר אלה, מבלי לקבוע כל דרישה להבטיח כי תלמידים הלומדים בבתי ספר אלה יקבלו הכשרה הולמת אשר תבטיח את יכולתם להתפרנס בעתיד ולקחת חלק בכלכלה מודרנית, משמעה התנהלות מנהלית בלתי מידתית שלה תוצאות כלכליות הוות אסון, כפי שקבע לאחרונה ראש אגף תקציבים באוצר במסמך מיום 12 במאי 2023.

20. על החובה להקצות כספים רק אם נערכת בקרה על שימוש בהם למטרות להם ניתנו כבר עמד בית המשפט העליון מספר פעמים בהדגישו את החובה לפקח כי מוסדות הפטור אכן עושים שימוש בכספים הניתנים למטרות הקבועות בחוק - הענקת לימודי ליבה והכשרת התלמידים לחיים בחברה האזרחית. דוח המבקר הצביע באופן ברור כי אין כל פיקוח על מוסדות הפטור ולכן הכפלת התקציב חרף העדר פיקוח על השימוש שנעשה בו היא מנוגדת לדין.
21. כד, בבג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים נ' שרת החינוך פ"ד נט (3) 224, 235 נקבעו דברים אלה, היפים אף לענייננו:

"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 - ר.ש.ר.] על ידי המחוקק, וכן הפרה של חובת הנאמנות אשר חבה הרשות לציבור ממנו היא שואבת את כוחה." [ההדגשות הוספו]

הכפלת תקציב מוסדות הפטור גורמת להפליה

22. הכפלת תקצוב מוסדות הפטור, במצב דברים בו ידוע לכל כי כבר כיום הם אינם מקיימים את החובות המחייבות אותם בחוק, בלא הצבת כל דרישות להטמעת לימודי היסוד הנדרשים בחוק לימוד חובה, מהווה הפליה בשני מישורים: ראשית - כלפי מוסדות החינוך הרשמיים כלפיהם נאכפות דרישות החוק - שכן למוסדות הפטור ניתן יתרון על פני מוסדות רשמיים. כך, למשל, תלמידים הלומדים במוסדות אלה לומדים בדרך כלל בכתות קטנות.
23. הכפלת תקצוב מוסדות הפטור נוגדת אף את עיקרון השוויון המתחייב מסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ומהחובה לקיים את השוויון כערך בעל אופי חוקתי המחייב את כולם. בעניין זה ראו בג"ץ 4805/07 בו נקבע:

"המחשבה כי ניתן להמשיך ולהזרים כספים ציבוריים למוסדות פטור בלא הטמעת תכני הליבה מנוגדת לעקרונות משפטיים כלליים של שוויון בהקצאת כספי ציבור. עקרון השוויון העולה מסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, והחובה לקיים את השוויון כערך בעל אופי חוקתי, שקיבל ביטוי

בהלכה הפסוקה אינם מתיישבים עם המשך תקצוב של מוסדות פטור בלא עמידה בתנאי הליבה. מציאות כזו, אילו הותרה, היתה מפרה את האחידות והשוויון הנדרשים בין מוסדות החינוך למיניהם ולמגזריהם, הזוכים במימון ציבורי על בסיס קיום תנאים שוויוניים המשתקפים בהחלת יסודות של חינוך ציבורי ותכנית ליבה במסגרת הבית-ספרית, בהיקף כפי שקבעה הרשות המוסמכת." (פסקה 47 לפסק הדין)

24. שנית, הפגיעה בשוויון באה לידי ביטוי לא רק בשוני של מידת האכיפה והיישום של תכנית היסוד במוסדות לימוד שונים אלא גם בפגיעה בשוויון ההזדמנויות של ילדים בוגרי מוסדות אלה.
25. מניעת נגישותם של חלק מקהל התלמידים לתכנית הליבה, כלומר למערכי לימוד המקנים ידע ומיומנויות בסיסיים לקראת השתלבות בסביבת עבודה עתידית-טכנולוגיה ומבוססת-ידע, פוגעת לא רק בזכות לשוויון הזדמנויות חינוכיות, אלא גם במעמד וביכולת ההשתכרות העתידיים של תלמידים אלה. בתנאים אלה הופך בית הספר מְסוֹכָן המקדם שוויון חברתי לגורם המגביל את הניעות החברתית-כלכלית של פרטים ושל קבוצות והמקבע את הריבוד הבין-קבוצתי בחברה.

חוסר סבירות

26. הכפלת התקציב למוסדות הפטור ללא התניית התקצוב בקיום פיקוח ראוי נגועה בחוסר סבירות קיצוני, שכן היא תוביל להרחבת פערי המיומנויות בין תלמידים בוגרי החינוך הרשמי לבין בוגרי מוסדות הפטור כפי שנכתב בחוות הדעת של ראש אגף התקציבים, מר יוגב גרדוס מיום 12 במאי 2023, הקובעת:

"הגדלת תקציבי מוסדות חינוך שאינם רשמיים ללא דרישה בחובת פיקוח ולמודי מקצועות היסוד תביא להרחבת פערי המיומנויות ותביא לפגיעה בשוק התעסוקה ובכושר ההשתכרות בטווח הבינוני-ארוך, כפי שהוכיח ניסיון העבר, הגדלת תקציב המוסדות מתואמת עם מספר הלומדים בהם, ועתידה להביא לגידול מתמיד במספר הבוגרים חסרי מיומנויות נדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ומיצוי כושר השתכרות. במצב זה, גם אם בוגר מערכת החינוך החרדית ירצה להשתלב בשוק התעסוקה הוא יהיה חסר מיומנויות יסוד וצפוי להשתכר בממוצע, באופן נמוך משמעותי, מעמיתו בוגר מערכת החינוך הרשמית"

27. הגדלת התקציב תביא אם כן, לגידול מתמיד במספר הבוגרים חסרי המיומנויות הנדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ומיצוי כושר השתכרות ולפגיעה בשוק התעסוקה.
28. צעד כזה שנוזקו לתלמידי מוסדות הפטור ולכלכלה בישראל עצום הנו צעד שלוקה בחוסר סבירות קיצונית ועל כן יש להביא לביטולו.

סיכום

29. לאור כל האמור לעיל, נבקשכם להימנע מלהגדיל את תקצוב מוסדות הפטור ולמצער להתנות העברת כספים אלה בדרישה ברורה ללימוד תכנית היסוד במתכונת הקבועה בחוק ובתקנות ולהסדרת הפיקוח עליהם בדומה למוסדות רשמיים.

30. נודה על תשובתכם הדחופה, על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו.

בכבוד רב



ריקי שפירא-רוזנברג, עו"ד

העתק:

עו"ד אילת כהן מילקמן, היועצת המשפטית של משרד החינוך

נספח י"א

מכתב העותר מיום 3.8.23

עמ' 278

ט"ז אב תשפ"ג
03 אוגוסט 2023

לכבוד מר יואב קיש שר החינוך משרד החינוך	לכבוד אסף צלאל מנכ"ל משרד החינוך	לכבוד עו"ד גלי בהרב מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים
--	---	---

שלום רב,

הנדון: תזכורת – הגדלת המימון למוסדות הפטור של החינוך החרדי במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023-2024 – התראה לפני נקיטה בהליכים

סימוכין: מכתבנו מיום 30.05.23

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, הריני לשוב ולפנות אליכם כדלקמן:

1. ביום 23.5.23 העבירה ממשלת ישראל את חוקי התקציב לשנים 2023-2024. על פי חוקים אלה יתוקצבו מוסדות הפטור של החינוך החרדי על ידי משרד החינוך בכ-280 מיליוני שקלים בכל אחת מהשנים 2023-2024 - תקציב הדומה בהיקפו לתקציב שניתן למוסדות הפטור בשנת 2022.
2. ואולם, בהסכם הקואליציוני שנחתם בין סיעת הליכוד למפלגת יהדות התורה הוסכם להכפיל את התקציב של מוסדות הפטור. בהתאם, בהחלטה 511 של הממשלה מיום 14.5.2023 שניתנה בהמשך להחלטת ממשלה 241 שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך, נקבע כי הממשלה תקצה למוסדות הפטור מימון נוסף בסך של 93,740,000 ש"ח בשנת 2023 ו-290,000,000 ש"ח בשנת 2024 (להלן: "ההחלטה").
3. כך, הוכפל התקציב למוסדות הפטור לשנים 2023-2024 וזאת מבלי שתוצב כל דרישה נוספת בפני מוסדות הפטור אשר תצדיק את הכפלת התקציב הניתן להם וזאת חרף הידיעה כי מדובר במוסדות חינוך שאינם מפוקחים כלל על ידי משרד החינוך ומשכך אף לא ניתן לוודא כי התקצוב אכן משרת את המטרות שלשמן הוקצה.
4. לפיכך, ביום 30.05.23 שלחנו אליכם פנייה זו, בה עמדנו על הרעות החולות הרבות הטמונות בתקציב זה: **תקצוב זה מהווה שינוי מצב הנוהג כבר שנים במבנה מערכת החינוך בישראל, לפיו מוסדות הפטור הן בגדר חריג המקבל מימון חלקי ביותר והנתח העיקרי הממומן על ידי המדינה הם מוסדות החינוך הרשמיים. יתרה מכך, העדר פיקוח ראוי על המוסדות החינוך החרדי בכלל ועל מוסדות הפטור בפרט – מבלי לקבוע כל דרישה להבטיח כי תלמידים הלומדים בבתי ספר אלה יקבלו הכשרה הולמת אשר תבטיח את יכולתם להתפרנס בעתיד ולקחת חלק בכלכלה מודרנית – משמעה התנהלות מנהלית בלתי מידתית שלה תוצאות כלכליות הרות אסון, כפי שקבע לאחרונה ראש אגף תקציבים באוצר במסמך מיום 12 במאי 2023. כן עמדנו על כך שהגדלת התקציב זו לוקה בחוסר סבירות קיצונית, כיוון שתביא לגידול מתמיד במספר הבוגרים חסרי המיומנויות הנדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ומיצוי כושר השתכרות ולפגיעה בשוק התעסוקה, וכתוצאה מכך לנזק עצום לתלמידי מוסדות הפטור ולכלכלה בישראל. בנוסף, ולא פחות חמור –**

התקצוב מהווה הפליה בשני מישורים: ראשית - כלפי מוסדות החינוך הרשמיים כלפיהם נאכפות דרישות החוק - שכן למוסדות הפטור ניתן יתרון על פני מוסדות רשמיים, ושנית – כלפי ילדים בוגרי מוסדות אלה, אשר זכותם הבסיסית לשוויון הזדמנויות נפגעת אנושות.

5. דא עקא, ובחלוף כחודשיים מפנייתנו הראשונית, טרם נתקבל מענה מצדכם.

6. לאור כל האמור לעיל, נשוב ונבקשכם להימנע מלהגדיל את תקצוב מוסדות הפטור ולמצער להתנות העברת כספים אלה בדרישה ברורה ללימוד תכנית היסוד במתכונת הקבועה בחוק ובתקנות ולהסדרת הפיקוח עליהם בדומה למוסדות רשמיים.

7. יודגש כי בהעדר מענה מהיר לבקשתנו, לא תהיה בידינו ברירה זולת פנייה לערכאות.

בכבוד רב



ריקי שפירא-רוזנברג, עו"ד

העתק:

עו"ד אילת כהן מילקמן, היועצת המשפטית של משרד החינוך

נספח י"ב

מכתב העותר מיום 29.11.23

עמ' 281

ט"ז כסלו תשפ"ד
29 נובמבר 2023

לכבוד מר יואב קיש שר החינוך משרד החינוך	לכבוד בצלאל סמוטריץ שר האוצר משרד האוצר	לכבוד עו"ד גלי בהרב מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים
--	--	---

שלום רב,

הנדון: הגדלת המימון למוסדות הפטור של החינוך החרדי במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023-2024 - התראה לפני נקיטת הליכים

סימוכין: מכתבינו מימים 30.5.2023 ו-3.8.2023

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, הריני לפנות אליכם כדלקמן:

1. ביום 27.11.2023 אישרה ממשלת ישראל לתקן את התקציב לשנת 2023 ובתוך כך הוחלט, במסגרת יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2023, להקצות למוסדות הפטור של החינוך החרדי תקציב נוסף בסך של 46 מיליוני ₪ (להלן התקציב הנוסף)

2. לא רק שאישור התקציב הנוסף מנוגד בתכלית לעמדת בנק ישראל והדרג המקצועי במשרד האוצר על רקע עלויות המלחמה הישירות והעקיפות הגבוהות בכללן עלויות שיקום יישובי עוטף עזה ופינוי מאות אלפי תושבי יישובי הדרום ויישובי הצפון המחייבות קיצוץ נרחב יותר בכספים הקואליציוניים, אלא שאישור התקציב הנוסף אף מעלה קשיים משפטיים חמורים עליהם עמדנו במכתבינו שבסימוכין שיש בהם, לטעמנו, כדי למנוע את העברת התקציב הנוסף למוסדות הפטור.

3. כזכור, במכתבנו שבסימוכין הצבענו על כך שהגדלת התקציב למוסדות הפטור כאמור בהחלטות ממשלה 241 ו-511 נקבעה מבלי שתוצב כל דרישה נוספת בפני מוסדות הפטור אשר תצדיק זאת וחרף הידיעה כי מוסדות הפטור הם למעשה מוסדות חינוך שאינם מפוקחים כלל על ידי משרד החינוך. מוסדות הפטור הפועלים מכוח סעיף 5 לחוק לימוד חובה התש"ט-1949, מתוקצבים על פי תקנה 15 לתקנות לימוד חובה (מתן הוראות פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) הוראת שעה תשע"ח-2018 (להלן: "תקנות לימוד חובה") בשיעור של 55% ביחס למוסדות הלימוד הרשמיים וזאת בגין חובתם ללמד 55% מתוכנית היסוד המבטיחה את מטרות החינוך הממלכתי הקבוע בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953. ואולם בהיעדר פיקוח לא מממלאים מוסדות הפטור את חובתם זאת. החלטה המאשרת הגדלת תקציב למוסדות הפטור במצב דברים זה, משמעותה שלא ניתן לוודא כי התקציבים האמורים אכן משרתים את המטרות שלשמן הוקצו ולכן הינה בלתי חוקית.

העדר פיקוח ראוי על מוסדות הפטור

4. במכתבנו שבסימוכין פירטנו כי התופעה של העדר פיקוח ראוי על המוסדות החינוך החרדי בכלל ועל מוסדות הפטור בפרט מתקיימת למרבה הצער מזה שנים רבות. על תופעה חמורה זו עמדו הן



בתי המשפט והן מבקר המדינה בדו"ח משנת 2020. בבג"ץ 4805/07 עמד בית המשפט על כך שאין פיקוח על 40,000 תלמידים הלומדים במוסדות הפטור. בפסק הדין שניתן בעתירה ביום 27.7.08 קבע בית המשפט כי "אין חולק בדבר הצורך בקיום פיקוח על מוסדות החינוך כדי לוודא את דבר עמידתם בתנאים הנדרשים לצורך תקצובם הממלכתי. המדינה מכירה בחשיבות הפיקוח על מוסדות החינוך ובחיוניותו במערכת התמיכות הממשלתיות."

5. בנוסף לדוח החמור של מבקר המדינה משנת 2020 אשר הצביע על היעדר פיקוח ועל כך שלא מתקיימים לימודי ליבה בכלל מוסדות הלימוד החרדיים ובכללם מוסדות הפטור מצטרף מחקר שנערך לאחרונה על ידי לטם פרי חזן ונטע ברק קורן המצביע על כך שתוכנית הליבה לא נלמדת על ידי מוסדות הפטור ואין עליהם כל פיקוח אפקטיבי. **Noncompliance with the Law as Institutional Maintenance: The Case of Haredi Boys Schools' Decisions Regarding Core-Curriculum Regulations** Lotem ,Perry-Hazan Department of Leadership and Policy in Education, Faculty of Education, University of Haifa Netta Barak-Corren School of Law and the Federmann Center for the Study of Rationality, Hebrew University of Jerusalem

6. על החובה להקצות כספים רק אם נערכת בקרה על שימוש בהם למטרות להם ניתנו כבר עמד בית המשפט העליון מספר פעמים בהדגישו את החובה לפקח כי מוסדות הפטור אכן עושים שימוש בכספים הניתנים למטרות הקבועות בחוק והם הענקת לימודי ליבה והכשרת התלמידים לחיים בחברה האזרחית.

הגדלת תקציב מוסדות הפטור מעמיקה את ההפליה

7. הגדלת תקצוב מוסדות הפטור, במצב דברים בו ידוע לכל כי כבר כיום הם אינם מקיימים את החובות המחייבות אותם בחוק, בלא הצבת כל דרישות להטמעת לימודי היסוד הנדרשים בחוק לימוד חובה, מהווה הפליה בשני מישורים: ראשית - כלפי מוסדות החינוך הרשמיים כלפיהם נאכפות דרישות החוק - שכן למוסדות הפטור ניתן יתרון על פני מוסדות רשמיים. כך, למשל, תלמידים הלומדים במוסדות אלה לומדים בדרך כלל בכתות קטנות. שנית, הפגיעה בשוויון באה לידי ביטוי לא רק בשוני של מידת האכיפה והיישום של תכנית היסוד במוסדות לימוד שונים אלא גם בפגיעה בשוויון ההזדמנויות של ילדים בוגרי מוסדות אלה. 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 מסוּכָן המקדם שוויון חברתי לגורם המגביל את הניעות החברתית-כלכלית של פרטים ושל קבוצות והמקבע את הריבוד הבין-קבוצתי בחברה.

חוסר מידתיות ושיקולים זרים

10. ראש אגף התקציבים, מר יוגב גרדוס הבהיר בחוות דעתנו מיום 12 במאי 2023 כי הגדלת תקציבי מוסדות חינוך שאינם רשמיים ללא דרישה בחובת פיקוח ולמודי מקצועות היסוד תביא להחרבת פערי המיומנויות ותביא לפגיעה בשוק התעסוקה.
11. ודוק, הגדלת התקציב למוסדות הפטור בלא התניית התקצוב בפיקוח טומנת בחובה השלכות קשות. בכללן, הרחבת פערי המיומנויות בין תלמידים בוגרי החינוך הרשמי לבין בוגרי מוסדות פטור חסרי מיומנויות הנדרשות להשתלבות בשוק התעסוקה ומיצוי כושר השתכרות. גידול מתמיד במספר בוגרי מוסדות הפטור אף יוביל לפגיעה בשוק התעסוקה ובכלכלת ישראל.
12. אישור הגדלת התקציב למוסדות הפטור חרף ההשלכות האמורות מעיד כי מדובר בהחלטה הלוקה בחוסר מידתיות והנגועה בשיקולים זרים.

סיכום

13. לאור כל האמור לעיל, אנו פונים אליכם בדרישה כי תתנו כל העברת תקציב למוסדות הפטור בקיום פיקוח על לימודי ליבה בשיעור של 55%, ובכלל זה השתתפות במבחני מיצ"ב וקיום הכשרות מורים, המהווים תנאי הקבוע בדין לביצוע העברה של תקציבים ותורו על ביטול ההגדלה האמורה בהחלטת הממשלה בשל היעדר הפיקוח במצב הנוכחי.
14. נבקש מענה למכתבנו בתוך 14 יום. בהיעדר מענה, לא תיוותר בידינו ברירה זולת פנייה לערכאות. התראה נוספת לא תישלח.

בכבוד רב



ריקי שפירא-רוזנברג, עו"ד

העתק: מר ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים

נספח י"ג

החלק הרלוונטי בהחלטת הממשלה
מיום 15.1.2024

עמ' 285

נספח י"ג

בני יוסף - פי	15,000	מעין החינוך התורני	206303	חינוך
תמרוץ וטיפוח בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים	75,000	מוכר שאינו רשמי	206304	חינוך
תמרוץ טיפוח במוסדות הפטור	32,000	מוסדות הפטור	206305	חינוך
ערך שעה	27,000	מוסדות הפטור	206305	חינוך
שרתים ומזכירים	15,000	מוסדות הפטור	206305	חינוך