

תקציר

שנת 2024 היא שנת מפנה בחינוך החרדי, בה זיהינו שתי מגמות מרכזיות שהובילו לשינוי:

מגמה חוץ חרדית- פניית גופים וגורמים בחברה האזרחית לבית המשפט כנגד גורמי ממשלה. הוגשו מספר עתירות: עתירת קרויזר (בעניין רשתות החינוך החרדי), עתירת פורום בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, עתירת חדו"ש והליך התקנת תקנות חינוך ממלכתי (בעניין מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, והסדרת אופק חדש), ועתירת המרכז הרפורמי לדת ומדינה (בעניין מוסדות הפטור). כתוצאה מהליכים אלה, קידמו הגורמים את הסדרת כלי התקצוב והפיקוח על המוסדות ועלו דרישות קונקרטיות והצהרה על פעולות הסדרה נוספות.

מגמה פנים חרדית- בהמשך למגמה של צמצום היקף הלומדים במוסדות אשר אינם ממומנים באופן מלא, זוהתה קפיצה מספרית משמעותית במוסדות הממלכתי-חרדי. זאת, לצד שינוי אופי בתי הספר המצטרפים והצטרפות קהלים שמרניים יותר ובתי ספר מרשת מעיין החינוך התורני.

להסדרה יש השפעה מבורכת על פיתוח כלים **סדורים להבטחת מינהל תקין ויישום עקרון השוויון במערכת החינוך** ויש להקפיד על השלמת כל הדרישות ויישומן, יחד עם זאת, לדרישות אלה יכולות להיות השלכות מטלטלות על מבנה החינוך החרדי ומרשת היערכות.

אנו ממליצים על **שימוש, פיתוח וחיזוק כלי הרישוי, ההכרה והפיקוח בכלל מוסדות החינוך החרדי**, לרבות במוסדות החינוך העל יסודי (אשר לא זכו להתייחסות עד כה). בנוסף, **יש להיערך לשינוי במשק מוסדות החינוך החרדיים היסודיים** – ובכלל זאת, הגידול במוסדות הממ"ח ושינויים ומשברים שעלולים להיות ביתר מוסדות החינוך החרדי, ובפרט ברשתות החינוך החרדי.

רקע כללי

החינוך החרדי נבדל ממערכת החינוך הכללית, ונשען על הסדרים ייחודיים. החרגתו של החינוך החרדי מכלל החינוך הישראלי החלה עם קום המדינה. שני חוקים מרכזיים, שנחקקו באותה עת נועדו לצמצם את ההשפעות המפלגתיות והאוטונומיה בחינוך, שאפיינה את החינוך בארץ ישראל טרם קום המדינה: חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949, וחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953. על אף המגמה הכללית, חוקים אלה אפשרו החרגה מהחובות הקבועות בהם ואלה נוצלו לטובת שמירת האוטונומיה של החינוך החרדי. ככל שצמחה האוכלוסייה החרדית ומשקלה החברתי והפוליטי גדל, האנומליות הכרוכות בהחרגות ובהסדרים הייחודיים הלכו והעמיקו.¹

¹ ראו שלומית שהינו קסלר, **יסודות החינוך החרדי – עקרונות, מאפיינים, אנומליות**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2024.

החל משנות ה-70 גבר באופן משמעותי תקצובו של החינוך החרדי על ידי המדינה. שורה של חוקים עיגנה את מה שבעבר הוסדר באמצעים פוליטיים. תיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 הסדיר בחוק בשנת 1992 את מעמדן של שתי רשתות החינוך החרדיות (הפוליטיות, האוטונומיות והלא רשמיות) – החינוך העצמאי, ומעיין החינוך התורני בני יוסף - כעמותות המתוקצבות על ידי המדינה על פי "קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו כלל ילדי ישראל" (100% מתקן הבסיס). בשנות התשעים מונחה חשבת מטעם החשב הכללי לחינוך העצמאי ובשנת 2002 הצטרפה לחקיקה גם החלטת ממשלה² אשר נועדה להגביר את הבקרה על רשת מעיין החינוך התורני, אשר קבעה כי חשב הרשת יהיה עובד משרד האוצר, וכי הוא יהיה כפוף להוראות התכ"מ (הוראות החשב הכללי בדבר תקנות, כספים ומשק). על אף זאת, אולי בשל העובדה שמדובר היה בעמותות, הפיקוח על הרשתות היה בלתי אפקטיבי ואיפשר התנהלות תקציבית שאיננה עולה בקנה אחד עם סטנדרטים של מינהל תקין.

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח - 2008 הסדיר את מעמדן של הישיבות הקטנות – מסגרות החינוך התורניות לבנים בגילי על יסודי (17-14) שבהן נלמדים לימודי קודש בלבד. למרות זאת, ולמרות הגדרתם כמוסדות תרבותיים ייחודיים" הן מתוקצבות ב-60% מהתקצוב הניתן למוסדות לימוד תיכוניים. לא נקבעו ביחס למוסדות אלה דרישות פדגוגיות או תוכניות.

בשנת 2016 תוקן חוק לימוד חובה ובהמשך נחקקו תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), תשע"ח – 2018, אשר הסדירו את מוסדות החינוך, אשר חוק חינוך חובה אינו חל עליהם (מוסדות הפטור). במוסדות אלה נקבעה דרישה של לימוד 55% מתוכנית היסוד ובהתאמה נקבע כי יתוקצבו ב-55% מתקן הבסיס. תקנות אלה נחקקו כהוראת שעה לשנה אחת ופקעו ב-2019.

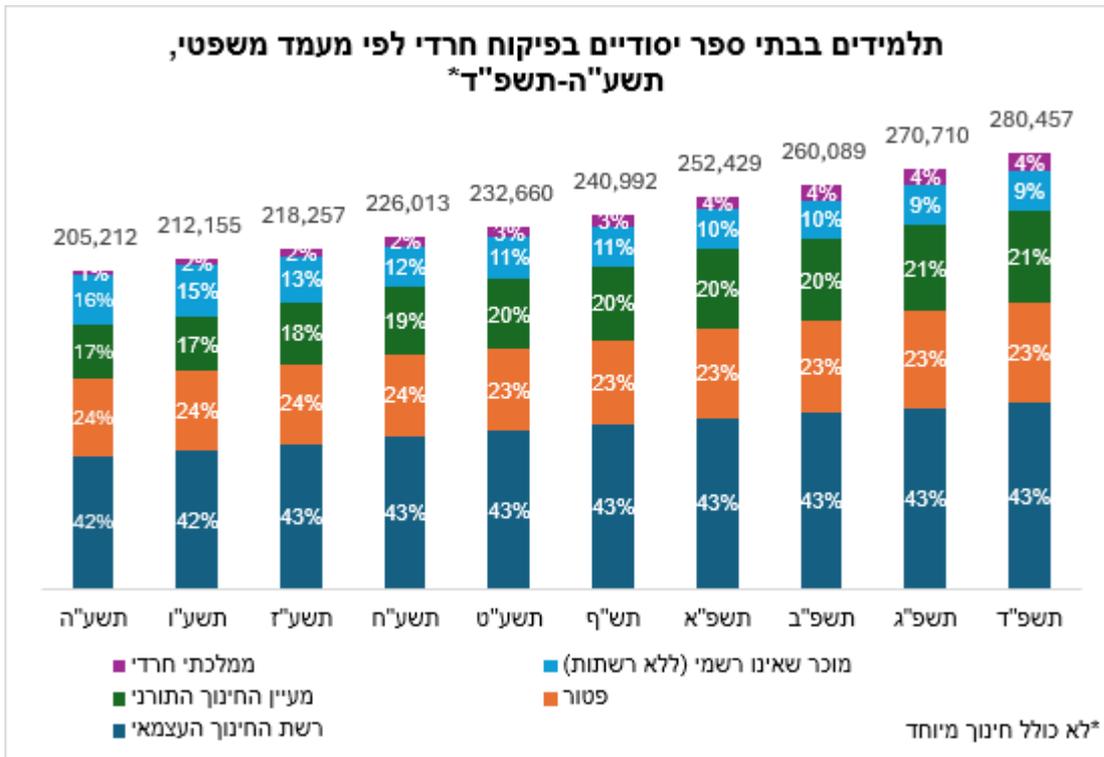
בפן הפיקוח והסדרת מוסדות החינוך, נעשה מאמץ לפני עשור להגביר את יכולתו של משרד החינוך לפקח על המוסדות החרדים, באמצעות הקמת המחוז החרדי בשנת 2013, שהגדיל את מספר המפקחים על מוסדות אלה והגדיל את הסמכויות של מנהליהם. עם זאת, עד היום קיים קושי בפיקוח אפקטיבי של המשרד על מוסדות החינוך החרדיים, בין היתר, בשל מגבלות כוח האדם של המחוז, אך גם בשל חוסר נכונות של חלק מהמוסדות ושל רשתות החינוך לשתף פעולה עם המפקחים של משרד החינוך. הרשתות מקיימות מערך פיקוח פנימי, טוענות לעצמאות פדגוגית, ונהנות מגיבוי פוליטי להתנהלותן.

מצב עניינים זה נתפס במידה רבה במשך שנים על ידי חוקרים, מעצבי מדיניות, אקטיביסטים ופעילים פילנתרופיים כ"מצב נתון" שלא ניתן לשנותו, בעיקר בשל היתכנות פוליטית נמוכה לשינוי, וכן בשל אימוץ נרטיב ההתבדלות והאוטונומיה החרדית. ניסיונות לקדם שינויים בחינוך החרדי התמקדו במסגרות ובתופעות שנמצאות בשולי החינוך החרדי, ולא בהסדרים המרכזיים המארגנים את החינוך החרדי ואת נבדלותו.

יחד עם זאת, במבט פנימי על משק החינוך היסודי החרדי, ניכר בעשור האחרון שינוי איטי והדרגתי שהונע במידה רבה על ידי קשיים תקציביים. במהלך העשור קטן היקף הלומדים במוסדות הממומנים ב-75% ומטה (מ-16% ל-9% במוסדות המוכרים שאינם רשמיים (להלן - "מוכש"ר"), ומ-24% ל-23% במוסדות הפטור), ועלה מספר הלומדים במסגרות המתוקצבות ב-100% (מ-1% ל-4% בחינוך הממלכתי חרדי (להלן - "ממ"ח"), ומ-17% ל-21% במוסדות רשת מעיין החינוך התורני בני יוסף.

² החלטת ממשלה 2502 מיום 10.09.2002 שעניינה "הגברת הבקרה ברשת מעיין החינוך התורני" <https://www.gov.il/he/pages/2002-sep2502>

תרשים ו- תלמידים בבתי ספר יסודיים בפיקוח חרדי, לפי מעמד משפטי, תשע"ה-תשפ"ד [ב%]³



התפתחויות אלה היו קשורות, בין השאר, לקשיים התקציביים של מוסדות המוכשר שהיוו תמריץ לשינוי מעמדם המשפטי, אם באמצעות מעבר למסגרת הרשתות, ואם באמצעות מעבר למסלול הממ"ח. יחד עם זאת, למרות התקצוב ב-100% של רשתות החינוך החרדיות, נראה שגם אלה נתקלו בקשיים תקציביים והמפלגות החרדיות, אליהן הרשתות מקושרות, ממשיכות לפעול להגדלת תקציבן. כך, בין היתר, בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בדצמבר 2022, נקבע כי רשתות החינוך יזכו לתוספת תקציבית ליישום תוכנית "אופק חדש" במוסדותיהן.⁴

1. שנת 2024 כפנה-חמחות עיקריות

בהיבט הפנים חרדי, חלה קפיצת מדרגה בהצטרפות בתי ספר למסלול הממ"ח, ובהיבט החוץ חרדי, נחשף החינוך החרדי ל"אור השמש המחטא". במסגרת זו, לחץ ציבורי שמקורו בחברה האזרחית, עודד את שומרי הסף במדינה להעמיק ולהסדיר היבטים שונים בהתנהלות מוסדות החינוך החרדיים. השילוב בין התפתחויות אלה עשוי לשנות באופן דרמטי את משק החינוך החרדי, לפחות בשלב היסודי.

³ תודה ליערי פדן על התקנת התרשים לסקירה זו.

⁴ רפורמת "אופק חדש" היא רפורמה פדגוגית שמטרתה קידום ההתפתחות המקצועית של המורה, וקידום רווחת התלמידים באמצעות מתן מענים פרטניים ומקצועיים יותר. מימושה של התוכנית היה בהסדרת הסכם שכר חדש בין הסתדרות המורים לבין המדינה. תוספות השכר לעובדי ההוראה ניתנו בתמורה להגדלת מספר שעות העבודה שלהם, תוך הוספת שעות פרטניות ושעות שהות בבית הספר. בהתאם להסכם "אופק חדש", ההתקדמות בשכר נקבעה לא על פי ותק, אלא על פי ההתקדמות בהכשרה המקצועית. יישום הרפורמה החל בשנת 2008, והיא הוחלה בהדרגה על בתי הספר היסודיים הממלכתיים ובהמשך בחטיבות הביניים ובחינוך הקדם יסודי. מרבית המורים והמוסדות בחינוך החרדי לא זכו להשתתף ברפורמה, בשל העובדה שמרבית מוסדות החינוך החרדים אינם ממלכתיים.

חוץ חרדי - "אור השמש המחטא" - מגמה ראשונה, אשר ניתן לראות בכל הנוגע לחינוך החרדי, היא פנייתם של גופים וגורמי חברה אזרחית בעתירות לבית המשפט כנגד גורמי הממשלה, אשר אמונים על ההסדרה, התקצוב והפיקוח על המוסדות אלה, על מנת שיפסיקו את תקצוב המוסדות, יבטיחו את עמידת מוסדות אלה בחובותיהם, ויקבעו מנגנוני בקרה ופיקוח. עתירות אלה עסקו ברשתות החינוך, במוסדות המוכש"ר ובמוסדות הפטור והובילו לכך שגורמי הממשלה, במסגרת תשובתם לעתירות, קידמו את הסדרת אופן תקצוב המוסדות והפיקוח עליהם. גם כיום, בתי המשפט ממשיכים לעקוב אחר המתרחש, במסגרת העתירות. עתירות אלה הוכיחו את כוחן ככלי משנה ומכוון מדיניות בתחום החינוך החרדי.

פנים חרדי - גידול הממ"ח - מגמה נוספת היא התרחבותו של מסלול הממ"ח בשנת הלימודים תשפ"ה (ספטמבר 2024). בשנת תשפ"ד, לאחר עשור של פעילות, עמד מספרם של מוסדות הממ"ח על 70 ולמדו בהם כ-12,000 תלמידים ותלמידות. בשנת תשפ"ה הצטרפו אליהם 30 מוסדות חדשים ובהם כ-8,600 תלמידים. מאז הקמתו של הממ"ח, לא נרשם גידול כזה באף אחת מהשנים.

2. התפתחויות בחינוך החרדי היסודי בשנת 2024 (בחלוקה על פי תחום משפטי)

א. התפתחויות הנוגעות לרשתות החינוך החרדי

בג"ץ 4233-24 – ישראל קרויזר נ' מדינת ישראל (משרד האוצר, רשמת העמותות, היועצת המשפטית לממשלה) ומרכז החינוך העצמאי – העתירה הוגשה במאי 2024 ועודנה תלויה ועומדת. במסגרת העתירה הצביע מר קרויזר, אזרח פרטי, על כך שפעילות עמותת מרכז החינוך העצמאי, המפעילה את רשת החינוך העצמאי ומשויכת למפלגת יהדות התורה, מתוקצבת ביותר מ-2 מיליארד ש"ח בשנה, אשר מועברים בהתאם להסדר מיוחד שנקבע בעניינה בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. למרות התקצוב, הרשת מצויה במצב של חדלות פרעון, ההולך ומחמיר מדי שנה ונכון לשנת 2022, הגיע הגרעון בה ל-350 מיליון שקלים ונגד הרשת הוגשה שורה של תובענות ייצוגיות בסכומים המגיעים לעוד מאות מיליוני שקלים. לטענת העותר, מצב דברים זה מעיד על התנהלות לקויה של הרשת ועל פיקוח לקוי של גופי המדינה.

בבקשתו ביקש העותר כי ינקטו הצעדים הבאים: תופסק העברת כספים למרכז החינוך העצמאי מעבר לתקציב שנקבע לה ולעקרון התקצוב של "קריטריונים ענייניים אחידים ושיוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל"; יוכרז כי הרשת חדלת פרעון, וימונו בעלי תפקידים שיביאו להבראתה ולתיקון הליקויים החמורים בהתנהלותה, בהתאם לחוק העמותות; ייקבעו מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים של המדינה על כספי הציבור שמועברים לעמותה, בדומה לאלו המתקיימים ביחס למוסדות מוכש"ר אחרים כדוגמת "אורט", "עמל" ו"אמית"; תימנע העברת כספים כל עוד אין לעמותה אישור ניהול תקין.

בתגובתה לעתירה הבהירה המדינה כי גובשו המנגנונים הבאים:

- מתווה להסדרת הפיקוח והבקרה על ההתנהלות של רשתות החינוך החרדיות (מופיע במסמכי החשב הכללי מאוגוסט 2024): מתווה הסדרה אשר מבהיר כי הרשתות אחראיות לניהול תקציביהן על פי הוראות הדין ועל פי כללי מנהל תקין ומחייב אותן לנקוט שורה של צעדים ובהם: הסדרת המבנה הארגוני, כך שיכלול מערך כספים פנימי, יועץ משפטי, ומבקר פנים; כללים שיבטיחו פעילות כספית

יעילה ותקינה; הקמת מערכות מידע כספיות וניהוליות, אשר יוכלו להתממשק למערכות הניהול של הממשלה, עד ל-1 בינואר 2025.

בנוסף, מנה החשב הכללי שורת צעדים להגברת הפיקוח והבקרה החיצוניים מטעמו, לרבות מינוי חשב, אשר יהיה אמון על מערך פיקוח ובקרה חיצוני כלפי הרשתות והתנהלותן הכספית. במכתבו הבהיר החשב כי החל מה-1.9.24 יוסרו הרשאות החתימה של הרשתות בחשבונות הבנק הממשלתיים ואלה יפתחו חשבונות בנק נפרדים, אליהם תעביר המדינה את הכספים להן זכאיות הרשתות.

- כללי תקצוב נורמטיבי לרשתות החינוך החרדיות (מופיע במסמכי אגף התקציבים מאוגוסט 2024): גובש מנגנון לתקצוב הרשתות, אשר נתמך בחוות דעת של הייעוץ המשפטי וקובע את אופן תקצוב שכר עובדי ההוראה, שירותי ההיקף, שכר המטה והפעולות, התחייבויות בשל סיום יחסי עובד-מעביד, תקציב הסעות, תקציב הגמלאות בפנסיה התקציבית ורכיבים שאינם שכר.

ב. התפתחויות הנוגעות לכלל מוסדות המוכש"ר (רשתות החינוך החרדיות ומוכש"ר שאינם בדשתות)

כחלק מההסכמים הקואליציוניים של ממשלת ישראל ה-37, דרשו המפלגות החרדיות הקצאת כספים ליישום אופק חדש ברשתות החינוך החרדיות. במאי 2023 התקבלה החלטת הממשלה 511⁵ ובנובמבר 2023 התקבלה החלטת הממשלה 1096⁶ שתיקנה אותה, שעניין יישום הסכמים קואליציוניים ובכללם אשרור התקציב המיועד להחלת תוכנית "אופק חדש" על רשתות החינוך החרדיות.⁷ על החלטות אלה הוגשו שתי עתירות:

עת"מ 40666-08-23 פורום בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים ואח' נ' משרד החינוך ואח' - עתירה שהוגשה לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים בבקשה לקבוע כי החלטת ממשלה 511 בעניין תכנית "אופק חדש", תחול על כלל מוסדות המוכש"ר ולא רק על רשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני – בדצמבר 2023 קבע בית המשפט כי ההחלטה להחיל את "אופק חדש" רק על הרשתות, מבלי שנקבעו תבחינים ענייניים ורלוונטיים, היא פגומה ונגועה באי חוקיות.⁸

בג"ץ 9236/23 חדו"ש – לחופש דת ושוויון נ' משרד החינוך ואח' - עתירה הוגשה ב-31.12.23 והיא עודנה תלויה ועומדת. עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון כנגד החלטת הממשלה לאפשר למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בבעלות רשתות החינוך החרדיות, שהן בעלות זיקה הדוקה למפלגות החברות בקואליציה, לקבל תקציבים שמטרתם לכאורה הצטרפות לתכנית "אופק חדש" ולתוכנית "גפ"ן" מבלי שנקבעו תנאי סף

⁵ החלטת ממשלה 511 מיום ה-14.05.2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה - <https://www.gov.il/he/pages/dec511-2023>.

⁶ החלטת ממשלה 1096 מיום 27.11.2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2023 – תיקון החלטות ממשלה - <https://www.gov.il/he/pages/dec1096-2023>.

⁷ להסבר על תוכנית אופק חדש, ראו הערה 4 לעיל. לסקירה אודות ההחלטה על הפעלת תוכנית "אופק חדש" ברשתות החינוך החרדי והליקויים שבהחלטה ראו שלומית שהינו קסלר, גלעד מלאך, נעה גשן, [צירוף הרשתות החרדיות לתוכנית "אופק חדש"](#): [דרישות ותנאים](#), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

⁸ כשתוקנו בהמשך התקנות הרלוונטיות, הן התייחסו לכלל מוסדות המוכש"ר

מספקים, מבלי שהתקיימו התנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה, מבלי שהתקיימו התנאים הכרוכים בתוכנית, ללא תוכנית הכשרה למורים, ללא עמידה בחובות תכנית היסוד (לימודי ליבה) וללא קיום מבחני מיצ"ב ומבחנים אחרים המקובלים בחינוך הממלכתי והמחויבים על פי התקנות. לאור זאת התבקש בית המשפט לקבוע כי לא תאושר הצטרפות מוסדות החינוך לתוכנית "אופק חדש" אלא בהתקיים התנאים הבאים: חיוב המורים בתנאי סף של תארים מוכרים, השתתפות תלמידים במבחני מיצ"ב, העברת מידע על מורי בית הספר והכשרתם, קביעת מתווה להתנהלות כספית תקינה והטלת סנקציות במקרה של הפרת הדין.

בתגובתה לעתירה הבהירה המדינה כי יישום תכנית "אופק חדש" מותנה בהשלמת העבודה המקצועית ובהתקנת התקנות. ואכן, בדצמבר 2023 פרסם משרד החינוך טיוטה של תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), אשר נועדה להטמיע את החלטת הממשלה 511, אולם בעניינה התגלעה מחלוקת בין משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד המשפטים. בספטמבר 2024 הצביעה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי, על קשיים משפטיים רבים שעדיין קיימים בנוגע לתקנות ובהם החובה להסדיר את העמידה בחובות הבסיס של הרשות בטרם העמקת התקציב ואת החובה להבטיח כי העמקת התקציב נעשית בהתאם לכללים, אשר יביאו להגשמת התכליות של תכנית "אופק חדש", שהיא במהותה תכנית פדגוגית-מקצועית, אשר נועדה להבטיח את שיפור איכות סגל ההוראה והישגי התלמידים, ובכלל זאת להתאים את תכנית אופק חדש למוסדות המוכש"ה.

בנוסף, התייחסה עו"ד סומפולינסקי לצורך בהסדרת חובות הדיווח וציינה כי נושא התקצוב פר-תלמיד צפוי להבחן במסגרת התקצוב הנורמטיבי, אולם יש להביא בחשבון בתקנות גם את העובדה שלא ניתן לאפשר החלה של תכנית אופק חדש אם הדבר יוביל לתקצוב יתר של תלמיד במוסד של הרשת על פני תלמיד במוסד הרשמי.

בנוסף, במסגרת חוות הדעת אוזכר כי מתוכנן תיקון רוחבי של תכנית הליבה ובמסגרת זו מוסדות יידרשו לעמוד ברף גבוה יותר לעניין שפת אם, מדעים, מתמטיקה ואנגלית וכי נעשית במחוז החרדי עבודה, בכל הנוגע לאופן חישוב העמידה בתוכנית יסוד המחייבת.

ג. התפתחויות הנוגעות למוסדות הפטור

בג"ץ 586-24 המרכז הרפורמי לדת ומדינה - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' – עתירה שהוגשה על מנת ששרי הממשלה ישיבו מדוע אינם פועלים על מנת לוודא כי התקצוב למוסדות הפטור יועבר רק בכפוף לקיום הוראות הדין ובכלל זאת לימוד תכנית הליבה, קיום הכשרות מורים ללימוד מקצועות הליבה וקיום מנגנון פיקוח ראוי ומדוע לא יבוטל התקציב לשנים 2023-2024, נוכח ההפרה המתמשכת של הדין המחייבת לימודי ליבה בשיעור של 55% ובהעדר תקנות המאפשרות את העברת התקצוב. זאת, בשל העובדה שתוקפן של התקנות אשר מכוחן התאפשר תקצוב מוסדות הפטור פג בשנת 2019.

בתגובתה לעתירה זו, הצהירה המדינה כי במסגרת בחינת הטענות בעתירה עלה כי לצד התקנה מחודשת של התקנות, נדרשת עשייה משמעותית נוספת בהיבטי הפיקוח על מוסדות הפטור והוצהר על כוונת משרד החינוך להתקין תקנות ולפעול לפיקוח אפקטיבי על המוסדות. כמו כן, הוצגה היערכותו של המחוז החרדי לביצוע פעולות לטיוב הפיקוח במוסדות החינוך במעמד הפטור, אשר כוללת בחינה מחדש של מפתחות

הפיקוח על מוסדות החינוך בכלל ומוסדות הפטור בפרט, תהליכי הכשרה וליווי מקצועיים, קביעת סטנדרטים מחייבים לביצוע ביקורים של מפקחים במוסדות החינוך, תיעוד הביקורים וגיבוש חוות דעת ופיתוח כלי מקוון אשר ייכנס לשימוש עד סוף שנת 2024. ב-2.10.24 הותקנו תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) כהוראת שעה עד לספטמבר 2026.⁹

בעקבות דיון שהתקיים ב-16.12.24 ניתנה החלטה כי עד ליום ה-30.3.2025 יגישו המשיבים הודעה מעדכנת בדבר יישום תכנית ההיערכות לטיוב הפיקוח על מוסדות הפטור וכן יתייחסו להתאמת ספרי הלימוד ויבהירו עמדתם בנוגע לעריכת מבחני הערכה ומדידה.

ד. התפתחויות הנוגעות למלכתי חרדי

עם הקמתו של המחוז בשנת 2013, עמד מספר בתי הספר במסלול על 13, ובמהלך העשור הצטרפו מדי שנה 4-8 בתי ספר, אשר לא שיקפו את הביקוש שהיה גבוה יותר. כאמור לעיל, בשנת 2024 גדל מספר התלמידים ביותר מ-50% ומספר המוסדות גדל גם הוא בסדר גודל דומה. מדובר בקפיצת מדרגה משמעותית בהיבט הכמותי.

אולם, השינוי שחל בשנת תשפ"ה איננו קשור רק במספר בתי הספר והתלמידים, אלא גם באופיים של בתי הספר המצטרפים. לצד מוסדות של חב"ד ומוסדות המזוהים עם אוכלוסייה מודרנית, בולט מספרם של בתי הספר המזוהים עם קהילות חסידיות: קרליון, בעלזא, צאנז, וויז'ניץ. הצטרפותם של מוסדות אלה מהווה פריצת דרך בהצטרפותם של קהלים שמרניים למסלול הממ"ח. קבוצה נוספת של מוסדות שהצטרפו השנה הוקמה על יד הרב חיים יוסף אברג'ל מנתיבות, ואשר השתייכו בעבר לרשת החינוך בני יוסף. הצטרפותם של מוסדות אלה זכתה להד תקשורתי עקב הביקורת הגלויה שהשמיע הרב כנגד הרשת.

המעבר לממ"ח של מוסדות חינוך המשתייכים למספר חסידויות גדולות, וכן של מוסדות גדולים מרשת מעיין החינוך החרדי הוא ביטוי לערעור הטאבו החברתי האוסר על הצטרפות למסגרת הממ"ח. הצטרפותן של קבוצות שמרניות למסלול זה עשויה להיות הבסיס להצטרפותם של מוסדות נוספים. מגמה זאת, המצטרפת לקשיים הגוברים של הרשתות, עשויה להגביר את זרם המוסדות המבקשים להצטרף למסלול. בהקשר הרחב יותר, חשוב לציין שמעמדו המשפטי של מסלול הממ"ח לא הוסדר בחקיקה. רק לאחרונה, עוגן מסלול זה בחוזר מנכ"ל¹⁰.

⁹ לא חל שינוי משמעותי בין התקנות הישנות לתקנות החדשות
¹⁰ חוזר מנכ"ל תשפ"ג/3 - בתוקף מה-30.11.2022 שעניינו "מוסדות חינוך ממלכתי-חרדי"

3. סיכום והשלכות

שנת 2024 הובילה לפיתוח כלי הסדרה ופיקוח על החינוך החרדי. לצד החשיבות בהקפדה על יישומם בפועל של כלים אלה על מנת לשמור על עקרון השוויון ועל כללי מנהל תקין, נראה כי לכלים אלה עשויה להיות השפעה על תקצוב מוסדות החינוך וכפועל יוצא גם על משק החינוך החרדי היסודי. יחד עם זאת, יש לשים לב למרות ההתפתחות שחלה בתחום זה, ישנם עדיין תחומים שלא זכו להתייחסות ויש לתת את הדעת גם בנוגע אליהם.

א. כלי הסדרה ופיקוח שהוסדרו

ההתפתחויות השנה יצרו כלים והנחיות חדשות שמהווה בסיס לביקורת ופיקוח:

- **מתווה החשב"ל** – מסדיר את אחריותן של רשתות החינוך לעמידה בתקציב ובעקרונות מנהל תקין, מסדיר את אופן הדיווח והפיקוח ומנתק את העמותות מחשבונות המדינה.
- **כללי התקצוב הנורמטיבי** – מהווים אמת מידה ברורה לתקצוב רשתות החינוך החרדיות. על בסיס כללים אלה ניתן לחשב את גובה התקצוב שהרשתות זכאיות לו, ולוודא שהן אינן מתקצבות מעבר.
- **התקנת תקנות להסדרת פעילות מוסדות הפטור** – לאחר שנים ארוכות בהן פעילות מוסדות אלה לא היתה מוסדרת, הוסדרה פעילות מוסדות אלה בתקנות, אשר קבעו את אופן קבלת הפטור, תוכנית הלימודים, התקצוב והפיקוח. כמו-כן, נקבעו בתקנות סנקציות על אי עמידה בדרישות אלה, לרבות ביטול הפטור והפסקת התקצוב.
- **מתווה פיקוח אפקטיבי על מוסדות הפטור** - במסגרתו הוסדר כלי פיקוח אחיד ומקוון שבאמצעותו יתבצע הפיקוח, שיוזרם באופן מקוון למערכות המשרד. המחוז הצהיר גם שיפעל להרחבה של מספר המפקחים, ולהכשרת המפקחים לעבודה עם הכלי החדש.

מסמכים וחוות דעת עתידיים:

הדיון המשפטי בעניין תקנות "אופק חדש" – העתירה חשפה גם את חוסר העמידה של מוסדות המוכש"ר בחובותיהם ויש להוסיף ולעקוב בעניין גיבושם ויישומם של הליכים וכלי פיקוח נוספים שיוקדמו:

- **תכנית היסוד** – אוזכר כי חוזר מנכל יתוקן באופן שיעלה את הרף הנדרש, לצד עבודה שנעשית במחוז החרדי בנוגע לאופן חישוב העמידה בתכנית היסוד.
- **אופק חדש** – דרישה לגבש מתווה להחלת הרפורמה, באופן שיבטיח יישום שוויוני וכדין של התכנית, לצד חיוב בעמידה בחובות הבסיסיות של המוסדות, בטרם העמקת התקצוב.

עם זאת, ניתן לראות כי למרות התפתחות זו – נותרו תחומים רבים אשר לא הוסדרו:

1. **הנחיות פיקוח** – על פי האמור בעתירה הוצג רק התיכנון להגברת הפיקוח על מוסדות הפטור. נוכח העתירות האחרות, נראה כי יש מקום להגברת הפיקוח ולבניית מתווים מוקפדים לכל מוסדות החינוך החרדי.
2. **רישוי** – כל מוסדות החינוך נדרשים לרישיונות, להכרה או למתן פטור – עיקר עיסוקן של העתירות היה באופן התקצוב והפיקוח, ונראה כי יש מקום לבחון גם את הליך הרשאת המוסדות, אשר לפחות חלקם, כפי שעולה בעתירת קרויזר ובתקנות אופק חדש, כלל אינם עומדים בחובותיהם הבסיסיות.

טבלה ו- סיכום כלי הפיקוח וההיבטים שהוסדרו לפי מעמד משפטי

המעמד המשפטי	ההתפתחות	פעולת המדינה / שומרי הסף	ההיבטים שהוסדרו	מה נדרש כעת?
כלל המוסדות – תכנית היסוד	בג"ץ חדו"ש וגיבוש תקנות "אופק חדש"	תיקון חוזר מנכ"ל בנוגע לתכנית היסוד והעלאת רף הדרישות. גיבוש מתווה בנוגע לאופן חישוב תכנית היסוד.	העלאת רף הדרישות בתכנית היסוד הסדרת הפיקוח על תכנית היסוד	לוודא כי חוזר המנכ"ל מתוקן והמתווה מגובש ומפוקח
רשתות החינוך החרדיות החינוך העצמאי מעיין החינוך התורני – בני יוסף	בג"ץ קרויזר בג"ץ חדו"ש וגיבוש תקנות "אופק חדש"	מתווה החשב"ל להסדרת הפיקוח על הרשתות ומודל תקצוב נורמטיבי של אגף תקציבים חוות דעת משפטית בנושא תקנות המוכר שאינו רשמי (אופק חדש)	תקצוב ובקרה תקציבית על הרשתות הצורך בהבטחת עמידה בחובות היסוד במוסדות בטרם המימוש והבטחת תקצוב שוויוני.	ניטור ביצוע הנחיות מתווה החשב"ל ניטור ביצוע התקציב על פי מודל התקצוב הנורמטיבי ניטור אם נעשה ניסיון להעברת כספים במסלולים "עוקפים"
מוסדות הפטור	בג"ץ המרכז הרפורמי לדת ומדינה	חידוש תקנות הפטור כהוראת שעה. כתיבת תוכנית לפיקוח על מוסדות הפטור (שמשליכה גם על הפיקוח במוסדות חינוך אחרים במחוז החרדי)	פיקוח על מוסדות בנוגע למימוש תוכנית היסוד והיבטים נוספים	מעקב אחר יישום תוכנית הפיקוח והגדלת מספר המפקחים
ממ"ח	כניסת 30 מוסדות חדשים למסגרת הממ"ח, בדגש על מוסדות חסידיים			מעקב אחר אופן קליטתם של המוסדות החדשים בממ"ח – כמודל לבאים אחריהם
המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר)	בג"ץ חדו"ש וגיבוש תקנות "אופק חדש"	דרישה לגיבוש מתווה שיבטיח את יישום מהות רפורמת "אופק חדש", באופן שוויוני וכדין. דרישה לעמידה בחובות בטרם העמקת התקציב		לוודא כי מגובש המתווה וכי החובות מקוימות, בטרם העמקת התקציב לאופק חדש

ב. השלכות עתידיות על חשק מוסדות החינוך ביסודי

כמו שניתן לראות, בשנת 2024 חלו התפתחויות דרמטיות בתחום החינוך החרדי. כך, לצד גידול ומעבר למוסדות הממ"ח, הוסדרה פעילות מוסדות החינוך בשאר המעמדות המשפטיים ופותחו כלים לתקצוב, פיקוח ובקרה על מוסדות אלה.

מעבר לחשיבות הגבוהה שבהסדרת יחסי המדינה עם מוסדות החינוך, השקיפות שמאפשרת בקרה על יחסים אלה והצורך להמשיך ולוודא את העמידה בהם, אשר יש בהם בכדי לשנות את פני מוסדות אלה בהיבטים של לימודי היסוד, רמת ההוראה והתקצוב, להתפתחויות שנסקרו עשויה להיות השפעה על מפת מוסדות החינוך בשלב היסודי.

כתוצאה מהתקנת תקנות אופק חדש עלה כי מוסדות רבים כלל אינם עומדים בדרישות הסף לקבלת ההכרה. הקפדה על דרישות אלה עלולה להוביל לשלילת ההכרה וכפועל יוצא למנוע את האפשרות לתקצב את המוסדות. כך גם הקפדה עם מוסדות הפטור על עמידה בדרישות הסף לקבלת הוראת פטור.

בנוסף, מנגנוני ההסדרה והפיקוח הנוספים שנקבעו, ככל שיתמידו וידבקו ביישומם, עלולים להחריף את הגרעון התקציבי של רשתות החינוך, אשר, כפי שעולה מהעתירה נראה שהורגלו במשך שנים לפעול ללא פיקוח ובקרה על תקציביהם, דבר שהוא בעל השלכות רחבות על מוסדות החינוך שבבעלותן. מנגד, יש להניח שכפי שנעשה עד כה, אנו צפויים להיות עדים לניסיונות של רשתות החינוך להגדיל את תקציבן באמצעים שונים, שיעקפו את המגבלות שהושמו עליהן.

התרחיש לפיו רשת החינוך העצמאי תוכרז כחדלת פירעון נראה כרגע כבעל סיכויים נמוכים, אך התממשותו, בשלב זה או בעתיד הקרוב, הינה בעלת משמעויות נרחבות. כל אלה יכולים להוביל להתרחבות מאסיבית במספר המוסדות במסלול הממ"ח. זאת, בנוסף להתרחבות הקיימת כבר כיום.

אמנם, המגמה של הצטרפות לזרם הממ"ח הינה מגמה רצויה, המקטינה את התבדלותו של החינוך החרדי, ותורמת להסדרה ולהתמקצעות, אך היא איננה נטולת קשיים. כניסתם של מוסדות שמרניים לזרם הממ"ח עשויה להעלות אתגרים שונים הן מבחינת המוסדות והן מבחינת המחוז החרדי. יש לוודא כי בהתמודדות עם אתגרים אלה, נשמרת העמידה על העקרונות הנדרשים למוסד חינוך ממלכתי רשמי. למהלכים אלה ישנה משמעות תקציבית ומנהלית נרחבת, שהמדינה נדרשת להיערך אליה מבעוד מועד. הן בהיבט של הקמה ותפעול המוסדות והכשרת המורים והן בחיזוק יכולת הפיקוח של המחוז החרדי במשרד החינוך. בנוסף, נראה כי יש צורך להסדיר בחקיקה את מעמדו החוקי של הממ"ח.

ולבסוף, התרחבותו של הממ"ח מציפה שאלות על אופיו של החינוך הממלכתי-חרדי ועל מטרותיו, מעבר להגברת לימודי הליבה והתמקצעות מוריו, ועל תפקידו בהכנת בוגריו לחיים אזרחיים בישראל. זאת, בנוסף לשאלות הנובעות מהשפעת גידול הזרם הממלכתי-חרדי בתוך מכלול בתי הספר הממלכתיים במדינה.

ג. אתגר מוסדות העל יסודי

ההתפתחויות שהתרחשו השנה, השפיעו בעיקרן על החינוך היסודי, ואילו החינוך העל-יסודי נותר לעת עתה מחוץ לסדר היום הציבורי. בחינוך העל יסודי לבנים, כ-85% מהבנים לומדים בישיבות קטנות, שכלל אינן מלמדות לימודי חול. כאמור, בניגוד לחינוך הממלכתי-חרדי, מעמדם המשפטי של מוסדות אלה מעוגן בחוק ייעודי: חוק מוסדות חינוך תרבותיים-ייעודיים, תשס"ח - 2008. בהתאם לחוק, מוסדות אלה אינם כפופים כלל לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969, אלא רק להוראות ייעודיות המוסדרות במסגרת החוק, אשר עוסקות בעיקר בתשתיות המוסד, בהעסקת עובדי הוראה ומניעת הסתה. כאמור, מוסדות אלה מתוקצבים ב-60% מתקן הבסיס של מוסדות חינוך תיכוניים. מעמדם ותקצובם של מוסדות אלה ממתין עדיין להתייחסות ציבורית.

4. המלצות וניווטים להמשך

בשנת 2024, לאחר שנים רבות בהן נושא התקצוב, הפיקוח וההסדרה של מוסדות החינוך החרדים הוזנח, שורה של עתירות הביאו לפיתוח כלים סדורים להבטחת מנהל תקין ועקרון השוויון במוסדות אלה, אשר יש לברך עליהם ולהקפיד על השלמתם ויישומם. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שיש תחומים אשר לא הוסדרו ויש להוסיף ולהסדירם.

למהלכים אלה, בצד השינוי הדרמטי שזוהה בחינוך הממלכתי חרדי, הן בהיבט המספרי והן בפריצת המוסכמות הקהילתיות, יכולות להיות השלכות מטלטלות על מבנה החינוך החרדי, אשר יש להיערך לקראתן.

לאור זאת מומלץ לנקוט את הצעדים הבאים:

1. המשך מעקב וניטור אחר השלמת הכלים אשר פורטו בפרק 4 ויישומם לצורך עמידה בעקרון השוויון ובכללי מינהל תקין.
2. פיתוח וחיזוק הליך הרישוי, ההכרה והפיקוח הפדגוגי על כלל מוסדות החינוך החרדי, תוך שימוש בכלים ובסנקציות הקיימים כבר כיום.
3. הבטחה כי בטרם העמקת התקציב באמצעות החלת תכנית "אופק חדש" תהיה עמידה בחובות היסוד וכי היא נעשית בהתאם לכללים להגשמת תכליות "אופק חדש" והתאמתו למוסדות המוכשר, תוך הבטחת תקצוב שוויוני בין תלמידי המוסדות.
4. היערכות לשינויים במשק מוסדות החינוך החרדיים היסודיים: היערכות תקציבית, פדגוגית ורגולטורית למעבר מוסדות לממ"ח, לשינויים ולמשברים ברשתות החינוך החרדיות – הכנת תרחישים תקציביים ומנהליים והיערכות אליהם.