

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-המשפט הגבוה לצדק

בג"ץ 10296/02

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט ס' גיבראן

העותר: ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים,
בסמינרים ובמכללות

נגד

המשיבים: 1. שרת החינוך, התרבות והספורט
2. שר האוצר

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: כ"ד באב תשס"ד (11.8.2004)

בשם העותר: עו"ד סיגל פעיל

בשם המשיבים: עו"ד דינה זילבר

פסק-דין

השופט א' א' לוי:

הרקע לעתירה

1. עניינה של עתירה זו הוא במימון מוסדות חינוך במגזר החרדי, המלמדים לימודי קודש בלבד, ובכך אינם מקיימים את הדרישות הפדגוגיות הקבועות בדין. העותר – ארגון מורים ששם לעצמו את המטרה לפתח את מערכות החינוך העל-יסודי הממלכתי והממלכתי-דתי, ולדאוג לציבור המורים והתלמידים – פנה לבית-המשפט בבקשה לבטל את ההקצבות הכספיות הניתנות למוסדות במגזר החרדי, אשר אינם עומדים בתנאים להכרה בהם על ידי משיבה 1. התנאי אשר לא קיים הינו אי-עמידה של מוסדות אלה בתכנית היסוד או "תכנית ליבה", אשר מכילה את הידע הפדגוגי הבסיסי שעל כל ילד וילדה במדינת ישראל לרכוש. ביסוד העתירה מונחת הדרישה כי המשיבים יפסיקו להקצות תקציבים למוסדות אלה.

נטען, כי הקצבת הכספים – בסך שנתי משוער של כ-180 מיליון ש"ח – נעשית תוך חריגה מסמכותם של המשיבים ופוגעת היא בעקרון השוויון, שכן ההקצבה, אשר מקורה בתקציבו הכולל של משרד החינוך, גורעת מן הסכום שניתן להקציב למוסדות הפועלים על-פי דין. דרישותיו של העותר באות על רקע קיצוצים נרחבים במערכת החינוך העל-יסודי, שבעקבותיהם נאלצו מוסדות החינוך הממלכתיים לפטר אלפי מורים, להפחית אלפי שעות לימוד שבועיות, לסגור מגמות טכנולוגיות, וכן להימנע מלהקציב את המשאבים הדרושים לשילובם של תלמידים מאוכלוסיות חלשות בחברה. נטען, כי בשנת 2004 בלבד הופחת התקציב לחינוך העל-יסודי ב-180 מיליון ש"ח, ובמצב זה אין מקום לתקצב מוסדות אשר אינם מקדמים את מטרות החינוך כפי שאלו נקבעו על ידי המחוקק.

עמדת המשיבים ותגובתו של העותר

2. המשיבים מודים בבעייתיות ההסדר הנוכחי למימון מוסדות חינוך במגזר החרדי, אולם עמדתם הינה, כי הפתרון לבעיה זו כבר נמצא ויצא לדרך, ויש לאפשר לגורמים המקצועיים להשלים את עבודתם אשר תסדיר את מימון המוסדות החרדיים בהתאם להוראות הדין. ביסוד מדיניותם של המשיבים ניצבת המטרה להרחיב את הפיקוח על מוסדות חינוך, כדי לקיים את מטרותיו של חוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953 (להלן: "חוק חינוך ממלכתי"), ולהבטיח כי כל תלמיד יזכה ללמוד מערכת תכנים בסיסית בתנאים פסיים 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, לפיה 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 תתי-נושאים בכל אחד ממקצועות החובה.

3. גיבושו של גרעין זה דורש, להשקפתם של המשיבים, שיתוף פעולה של המגזרים השונים כדי להבטיח יישום אפקטיבי של התוצאה הסופית. תוצאה זו היא יצירת תכנית ליבה אשר תחייב מכוח הדין, ותשקף את תוכן הלימודים ואת מיומנות הלמידה שיש להעביר לכל תלמיד בישראל, בכל המגזרים. התכנית אמורה לתת ביטוי לערכי-יסוד המשותפים לכל מגזר, וכדי להבטיח כי היא תתקבל בהבנה ותיושם יש לשתף את נציגייהן של מערכות החינוך השונות בתהליך. תהליך זה כולל הגדרת ערכי היסוד וגיבוש תכנית ליבה על-פיהם, התאמת תפיסות פדגוגיות לתכנית הליבה, גיבוש היקף מינימאלי של שעות ההוראה הנדרשות במקצועות ובתתי-נושאים שהינם חלק

מהתכנית, הכשרת מורים דרך מערך השתלמויות, הכנת חומר למידה וכן בניית מנגנוני בקרה ופיקוח, בין היתר, על-ידי קביעתם של הישגים מחייבים שעל כל תלמיד לעמוד בהם. עוד טוענת המשיבה, כי כדי להשלים את העבודה המורכבת בה כבר החלה, דרוש לה זמן. ביוני 2003 הושלם תהליך זה באשר לחינוך היסודי, ופורסמה תכנית ליבה מפורטת הקובעת את הגרעין המשותף לכל מוסדות החינוך היסודי במדינת ישראל. המשיבים מבקשים, כי בית המשפט יאפשר להם להשלים תכנית מקבילה לחינוך העל-יסודי, תהליך שלהערכתם יסתיים בשנת 2007. הוסבר כי הכנת תכנית הליבה לחינוך העל-יסודי אף מורכבת יותר מהכנת התכנית לחינוך היסודי, הואיל והתכנית צריכה להתחשב בריבוי המסלולים הקיימים בחטיבות הביניים ובמוסדות החינוך העל-יסודיים, וכן היא כרוכה בקביעת "חוקת הזכאות" לצורך בחינות הבגרות. בנוסף, קיים צורך להוסיף תקנים כדי לקיים פיקוח הולם על יישום התכנית.

4. עוד נמסר, כי ועדה מקצועית גיבשה שיטת תקצוב חדשה, אשר מיושמת כבר משנת תשס"ד ויישומה יושלם באופן הדרגתי עד לשנת תשס"ט. שיטה זו מבוססת על שלושה קווים מנחים לפיהם יפעל משרד החינוך להכרה במוסדות בלתי-רשמיים: הראשון, קביעת תקן דיפרנציאלי לתלמיד, אשר ייתן ביטוי לרצונם של המשיבים לסגור פערים חינוכיים הנגרמים כתוצאה מתנאי רקע חברתיים, כלכליים וגיאוגרפיים; השני, הוראה של תכנית ליבה אשר תיקבע על ידי משרד החינוך ותלויה בפיקוח על ביצועה, כתנאי הכרחי לתקצוב לכל מוסדות החינוך; השלישי, קביעת שיעור השתתפות מדורג של משרד החינוך במימון בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, אשר יביא בחשבון את עמידתם של המוסדות בתנאים, ובהם מה שהוגדר כ"ביצוע הוראות ותקנות משרד החינוך בנושאי מדיניות מרכזיים".

בהתאם לכך, מוסדות רשמיים וכן מוסדות החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני יקבלו מימון בשיעור של 100% (הסדר המעוגן בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב")). מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המקיימים את תכנית הליבה, משתתפים במבחני המשוב ומקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבית, יקבלו מימון בשיעור של 75%. מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, המקיימים את תכנית הליבה ומשתתפים במבחני המשוב אך אינם מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבי, יקבלו מימון של 65%. תלמידים במוסדות לא רשמיים ילמדו את תכנית הליבה בשיעור שמתאם להיקף המימון, היינו תלמידים במוסדות אשר מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבי ילמדו לפחות 75% מכלל השעות המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי, ותלמידים במוסדות אשר אינם מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבי, ילמדו לפחות 65% משעות החובה. מוסדות אשר תלמידיהם

פטורים מחובות חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"), ילמדו לפחות 55% משעות החובה כתנאי לקבלת תקצוב בשיעור של 55% (ראו סעיף 21 להודעה המשלימה מטעם המשיבים מיום 10.7.2003).

5. על אף הצלחתם ביישום תכנית ליבה במערכת החינוך היסודי, טרם השלימו המשיבים את גיבוש תכנית הליבה למערכת החינוך העל-יסודי, ובקשתם היא כי בית המשפט יאפשר להם למצות את ההליכים להסדרת הנושא. נטען, כי כ-26,000 תלמידים לומדים כיום במוסדות חינוך על-יסודי במגזר החרדי, והפסקה מיידית של ההקצבה תנתק את המוסדות מפיקוחו של משרד החינוך ותסכן את רווחת תלמידיהם. לפיכך, עותרים המשיבים להעניק להם הזדמנות להשלים את גיבושה של תכנית הליבה העל-יסודית, ולבצע בדיקה פרטנית של כל מוסד לא-רשמי אשר נהנה מתקציב ציבורי, כחלק מההכנות לפיקוח. ועוד נטען, כי הודעה נשלחה לבתי ספר מוכרים, ובכללם מוסדות במגזר החרדי, לפיה עליהם להיערך לקראת עמידה בדרישותיו של משרד החינוך, הן בנוגע לרישוי והן בנוגע ליישום תכנית הליבה אשר תתגבש, וכי מוריהם יידרשו לעבור הכשרה מתאימה.

6. מנגד, טען העותר, כי פרק הזמן המבוקש על ידי המשיבים הנו ארוך יתר על המידה בהתחשב במשימה שעליהם להשלים. כן נטען, כי גיבוש תכנית ליבה לבתי-ספר על-יסודיים הינו תהליך פשוט יותר, הואיל ותכנית זו תתבסס ברובה על מערך בחינות הבגרות אשר כבר קיים. יתרה מזו, הבסיס לתכנית הליבה ברמה העל-יסודית קיים זה שנים רבות במסגרת תכניות ומנגנונים שכבר גובשו, ולמשרד החינוך לא נותר אלא לנהל מגעים עם נציגי החינוך מהמגזר החרדי, כדי להציג תכנית זו ולשכנעם לקבלה. העותר חולק על דיווחם של המשיבים אודות ההתקדמות בגיבוש התכנית הואיל ונציגים מטעמו, היושבים כחברים במליאת המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך, טוענים כי לא החל כלל תהליך של גיבוש תכנית ליבה בפורומים האלה.

המסגרת הנורמטיבית

7. 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 דם, והן למילוי חובותיהם והבנת זכויותיהם כאזרחיה של מדינת ישראל. להלן מטרות החינוך בנוסחן המלא, כפי שהן מפורטות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי:

”מטרות החינוך הממלכתי הן :

(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 לכבודם;

(5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כשרונותיהם השונים, להרחיב את אופקיהם התרבותיים ולחשפם לחוויות אמנותיות, והכל 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 ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות 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 האוכלוסיה הערבית ושל קבוצות אוכלוסיה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי 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. לעניין המימון ניתן להבחין בין שלושה סוגי מוסדות: מוסדות רשמיים, אשר תקציבם ממומן על ידי המדינה או אחת מרשויותיה, מוסדות מוכרים ומוסדות הפטור. גם מוסד חינוך שאינו מנוהל על ידי רשויות המדינה זכאי לתקצוב, ובלבד שהשר הכיר בו כ"מוסד מוכר". סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי מעגן את סמכותו של השר להכיר במוסדות חינוך לא-רשמיים:

"השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא-רשמיים כמוסדות-חינוך מוכרים, להנהגת תכנית-היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

את התנאים האלה קבע השר בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן: "תקנות החינוך"), המפרטות את אופן הנהלת המוסדות, הפיקוח עליהם ודרכי מימנם. לפי תקנה 3, על מוסד לא רשמי לפעול לאחר נטילתו של רישיון, ולקיים תכנית יסוד או תכנית ליבה אשר במקרה הרגיל תכלול לפחות 75% מכלל שעות הלימוד במוסד רשמי, ובלשון התקנה:

"(א) מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם נתמלאו תנאים אלה:

(1) על המוסד ניתן רישיון לפי חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, או לפי פקודת החינוך, לפי הענין;
(א1) המוסד מקיים את תכנית היסוד לפי האמור בתקנה זו;

...

(ג) תכנית היסוד במוסד מוכר תהווה 75% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי, אולם השר רשאי לאשר אחוזים שונים מאלה, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנהוגה במוסד חינוך רשמי".

תקנות החינוך אינן מתוות מהי "תכנית יסוד", אלא מסתפקות בהגדרה: "מספר השעות לפי המקצועות שהן חובה על כל מוסד חינוך" (תקנה 1).

"מוסדות-הפטור" מהווים מסלול לימוד שלישי עבור ילדים בגיל חינוך חובה. שר החינוך רשאי לפטור מהחובות הרגילות, המוטלות מכוח סעיף 4 לחוק לימוד

חובה, תלמידים הלומדים במוסד לא-מוכר אם קיימים טעמים מיוחדים לכך שהילדים לא ילמדו במוסד מוכר, והילדים מקבלים באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר, או אם השר השתכנע כי אין הילדים מסוגלים ללמוד באופן סדיר במוסד-חינוכי מוכר (סעיף 5 לחוק לימוד חובה). גם מוסדות-הפטור, כהגדרתם בחוק, מקבלים תקצוב ממשרד החינוך, אולם בשיעור מופחת, ולפי תכניתם החדשה של המשיבים: בשיעור של 55%, אשר מותנים ביישום 55% מתכנית הליבה שתתגבש.

8. ככלל, חובות הלימוד המעוגנות בחוק לימוד חובה אינן חלות על תלמידי כיתות יא' ו-יב', שכן חובת הלימוד חלה עד גיל 15 בלבד. לפיכך, כיתות החטיבה העליונה אינן מהוות מוסדות מוכרים לפי חוק לימוד חובה, אולם מימון הלימוד בכיתות אלו מוסדר בסעיף 6(א)(2) לחוק, המזכה בחינוך חינם תלמידים בני 16 ו-17 שטרם סיימו לימודיהם בכיתה יב', וכן תלמידים בגיל 18 אשר לא סיימו אלא כיתה יא'. התקצוב מתבצע בהתאם לסעיף 2(4)(ב) לצו לימוד חובה (חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978, לפיו המדינה תשא בעלות החינוך של תלמיד מעל גיל 15 שאינו לומד במוסד רשמי, בתנאי שהוא בן 16 או 17 ולומד בבית ספר מוכר או שהוא זכאי לחינוך חינם לפי סעיף 6(א)(2) לחוק לימוד חובה. המימון מותנה בכך שהתלמיד לומד "בבית ספר על-יסודי המתקיים שלא בעבירה על חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969".

9. כאמור, אין להכיר במוסד חינוך אלא אם הוא פועל על פי רישיון, כנדרש ממוסדות חינוך בהם לומדים מעל 10 תלמידים (ראו חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח")). מתן רישיון מותנה בקיומם של תנאים פסיים ופיננסיים, וכן בקיומה של תכנית לימודים נאותה והכשרת מורים מתאימה. סעיף 9 לחוק הפיקוח קובע בחלקו כלהלן:

"(א) לא יתן המנהל הכללי רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו בענינים המפורטים להלן:

(1) תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים;

(2) הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך;

"...

הוראה זו מסמיכה את משרד החינוך להציב דרישות בדבר תכנית הלימודים כתנאי סף להפעלתו של בית-ספר, ללא קשר לשאלת תקצובו.

10. סיכום ביניים: הצדדים מסכימים כי תנאי לקבלת תקצוב ציבורי הינו, כי מוסד חינוך יקיים את תכנית היסוד כפי שהוגדרה על ידי משרד החינוך. לטענת העותר, תכנית זו קיימת כבר שנים רבות, ואף אם יש כוונה לשנותה, אין להמשיך להזרים תקציבים למוסדות אשר אינם מיישמים את התכנית הקיימת ומתעלמים מהיעדים אותם אמורה התכנית להשיג, כפי שאלה מפורטים בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי. מנגד, סבורים המשיבים, כי יש לאפשר את מיצויו של התהליך המורכב והרגיש לגיבושה של תכנית ליבה וליישומה במוסדות, אשר עד כה נהנו מאוטונומיה פדגוגית.

התפתחות ההתדיינות בעתירה

11. עם הגשת העתירה הוצא צו על-תנאי, המורה למשיבים לתת טעם מדוע לא יבוטלו ההקצבות הכספיות למוסדות המלמדים לימודי קודש בלבד. לאחר דיון שהתקיים ביום ה' בכסלו תשס"ד (30.11.2003), ניתנה למשיבים אורכה של שישה חודשים, שמטרתה היתה לאפשר להם לקדם את תכניתם ליישום תכנית הליבה במערכת החינוך היסודי, וכן לגבש תכנית ליבה למוסדות החינוך העל-יסודי. בהתאם לרשות שניתנה לו, תיקן העותר את עתירתו על ידי הוספתם של שני סעדים: להורות למוסדות החינוך העל-יסודיים במגזר החרדי לקיים את תכנית הליבה של משרד החינוך החל מחודש ספטמבר 2004 (שנת הלימודים תשס"ה), ולחילופין – להורות למשיבים להפחית את ההקצבות למוסדות שאינם מקיימים את תכנית הליבה לשיעור המימון שבו זוכים מוסדות הפטור.

12. בהודעה משלימה מיום 23.7.2004, דיווחו המשיבים על התקדמותם בשלושה מישורים הנוגעים לעתירה: קביעת כללים למתן רישיון למוסדות חינוך, יישום תכנית ליבה בחינוך היסודי במוסדות חרדיים, וכן קביעת תכנית ליבה לחינוך העל-יסודי. לעניין הרישוי נמסר, כי הושלמה עבודת ועדה בנושא וכי נוהל חדש לבקשת רישיון יוחל על בתי ספר חדשים בשנת הלימודים תשס"ה ובהמשך, באופן הדרגתי, יוחל גם על בתי ספר ותיקים. כאן המקום להזכיר, כי תנאי לקבלת רישיון הוא יישום תכנית ליבה של משרד החינוך (ראו סעיפים 14-15 לנוהל משרד החינוך להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשס"ה, כפי שמצוטטים בעמ' 4 להודעה המשלימה מיום 23.7.2004).

באשר לתכנית הליכה לחינוך היסודי, עבודה בת קרוב לשלוש שנים הסתיימה בגיבוש תכנית, אשר כבר בשנת תשס"ד הוחלה על מוסדות אלה, וביניהם מוסדות במגזר החרדי, והיא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב. זאת ועוד, המשיבים דיווחו כי מרבית בתי הספר היסודיים במגזר החרדי (189 מתוך 196 מוסדות ברשת החינוך העצמאי, ו-64 מתוך 97 מוסדות מעיין החינוך), אימצו את תכנית הליכה לפחות בשיעור המינימאלי המחייב. עוד 30 מוסדות של רשת מעיין החינוך מסרו התחייבות ליישם 100% מתכנית הליכה – שהוא התנאי לקבלת תקצוב בשיעור של 100% – בשנת הלימודים תשס"ה. בשנת לימודים זו, מוסדות אשר לא יעמדו בדרישות תכנית הליכה לא יתוקצבו, ובמקרים מסוימים אף יישללו רישיונותיהם. כן נטען, כי התקצוב נעשה בהתאם לרמת היישום של תכנית הליכה, היינו, מוסדות לא-רשמיים אשר מקיימים 75% מתכנית הליכה זוכים בתקצוב בשיעור דומה, ומוסדות אשר מקיימים 100% מתכנית הליכה זוכים לתקצוב מלא. כמו כן, קבע משרד החינוך, כתנאי לתקצוב, מנגנון פיקוח על הישגיהם של התלמידים במגזר החרדי על-ידי הדרישה כי פעם בשנתיים יעמדו התלמידים במבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית). כבר בשנת הלימודים תשס"ד, העבירו מחצית מהמוסדות החרדיים ברמה היסודית את תוצאות המבחני המיצ"ב למשרד החינוך, ובשנת הלימודים תשס"ה תעשה כן המחצית השנייה. בכך, נטען, הוסדר נושא תקצוב המוסדות החרדיים בחינוך היסודי, בהתאם להוראות הדין.

13. להשקפתם של המשיבים, נותר תחום אחד השנוי במחלוקת: גיבוש תכנית ליכה למערכת החינוך העל-יסודי במגזר החרדי ויישומה. בנושא זה חזרו המשיבים וביקשו, כי בית המשפט יאפשר להם לסיים את התהליך בו החלו, בלוח-זמנים שיאפשר להם ללמוד מאופן יישומה של תכנית הליכה במערכת החינוך היסודי, וכן להגיע להבנות ושיתוף פעולה עם המגזרים השונים. המשיבים מבקשים ארכה של שלוש שנים כדי לגבש את חוקת הזכאות לבגרות אשר תתווה את תכנית הליכה, לקבוע את תכנית הליכה עצמה וכן ליישמה באופן אפקטיבי, תוך דאגה למשאבים ולאמצעים הדרושים כגון השתלמויות מורים, הכנתו של חומר הלימוד, יצירת תנאים פיסיים מתאימים ותהליך של הידברות והטמעת ערכים בשיתוף הגורמים הרלוונטיים. נמסר, כי התכנית תהיה ברת-הפעלה עד שנת הלימודים תשס"ח, ובלשון המשיבים:

"קביעת פרק זמן של 3 שנים מכאן ולהבא, קרי עד תחילת שנת הלימודים התשס"ח, ליישום ראשוני של תוכנית הליכה בבתי הספר היסודיים, לבחינת הלקחים שהופקו מהיישום האמור והעמקת היישום האמור במסגרת מגזרים רחבים, להפנמת הרעיון האמור,

לשכלול מנגנוני הפיקוח והבקרה בכל רובדיהם, להשלמת גיבוש חוקת הזכאות לבגרות שהינה תנאי מקדים לטעמם של המשיבים לגיבוש תוכנית ליבה לחטיבות הביניים ולבתי הספר העל יסודיים, למיצוי הנסיון להגעה להבנות עם מגזרים שונים המתבקשים לשנות אורחות חייהם מבראשית בנוגע ל"ציפור הנפש", היא מערכת החינוך, לגיבוש תוכנית ליבה מוצעת לחטיבות ולבתי הספר העל יסודיים, הינה סבירה ביותר ואינה נדמית למשיבים מוגזמת כלל ועיקר" (עמ' 20 להודעה המשלימה מיום 23.7.2004).

14. העותר משיג על העובדות כפי שפורטו בהודעתם המשלימה של המשיבים, ועומד על כך כי בפועל כבר קיימות חוקת זכאות לבגרות ותכנית ליבה אשר מנחות את בתי הספר הממלכתיים. העותר דורש, כי תקצוב מוסדות החינוך החרדיים יותנה בעמידה בדרישות אשר מעמיד משרד החינוך בפני מוסדות החינוך הממלכתיים, היינו מספר שעות לימוד חובה במקצועות כמו תנ"ך, הבעה עברית, ספרות עברית, היסטוריה, תולדות עם ישראל, אזרחות, מתמטיקה ושפה זרה ראשונה. בנוסף, מביא העותר את דבריה של משיבה 1, כפי שנמסרו בראיונות בתקשורת החרדית, לפיהם אין לה כוונה לכפות יישום תכנית ליבה על מוסדות חינוך חרדיים.

ד"ר

15. הצורך בקיום נהלי תקצוב תקינים מעוגן בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, הקובע עקרונות של שוויון ופומביות במימון מוסדות ציבוריים, אשר אינם מנוהלים על ידי רשויות המדינה. יחד עם זאת, עוד בטרם נחקק סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, הכירה הפסיקה בחשיבותם של הסדרי מימון תקינים, הנותנים ביטוי למעמדה של הרשות המנהלית כנאמנתו של הציבור:

"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" (בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ואח', פ"ד מב(4) 705, 706. ראו גם סעיף 3א(ד) וכן סעיף 3א(ה) לחוק יסודות התקציב).

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 על ידי המחוקק, וכן הפרה של חובת הנאמנות אשר חבה הרשות לציבור ממנו היא שואבת את כוחה.

יתרה מכך, מימון מוסדות חינוך אשר אינם עומדים בדרישות החוק והתקנות מעורר חשש לפגיעה בעקרון השוויון. משמעות חלוקת תקציבים שלא כדין הינה הפחתת התקציב העומד לרשותם של מוסדות, אשר ממלאים אחר הוראות החוק. כמו כן, הזרמת כספים למוסד פלוני אשר אינו מקיים את התנאים הקבועים בדין, מפלה מוסד אלמוני, אשר לא נהנה מתקצוב זה. התוצאה היא פגיעה בעקרון השוויון המנחה את הרשות המנהלית בבואה לחלק את כספי הציבור (ראו סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, וכן בג"ץ 8596/96, 7631/97 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך, התרבות והספורט ואח', פ"ד נב(1) 597, 601; בג"ץ 7142/97 מועצת תנועות הנוער בישראל ואח' נ' שר החינוך, התרבות והספורט ואח', פ"ד נב(3) 433, 439).

16. עד כאן עמדתי על חומרת התופעה של אי-עמידה בתנאים לתקצוב באמצעות כספי הציבור. לטענת המשיבים, יישום תכנית הליכה הוא אמנם תנאי להכרה במוסדות החינוך, דא עקא, טרם גובשה תכנית שאותה ניתן ליישם. מהדו"חות וההנחיות השונים שהוגשו לבית-המשפט עולה, כי טענה זו אינה מדויקת. מזה שנים רבות מקיים משרד החינוך תכנית יסוד אשר משמשת בסיס לתכנית הלימודים במוסדות הרשמיים. תכנית זו נכללת בחוזר מנכ"ל שהוצא בשנת תשל"ז (חוזר מיוחד א' תשל"ז, "החטיבה העליונה"), הקובע בפירוט רב את המקצועות שעל תלמידי מוסדות העל-יסודיים ללמוד ואת היקפם (ראו נספח א' לתגובת העותר מיום 10.8.2004). על פני הדברים נראה, כי תכנית הלימודים אשר כלולה בחוזר תואמת את המטרות המנויות בסעיף 2 של חוק חינוך ממלכתי, והיא מותאמת גם למגמות ולמסלולים השונים במערכת הממלכתית והממלכתית-דתית. כמו כן, גובשה בעבר חוקת זכאות לבגרות, ובדו"ח "ועדת דברת" אף הומלץ להוסיף ולפעול על פיה עד לגיבושה של מתכונת חדשה (ראו עמוד 56 לדו"ח בדבר "התכנית הלאומית לחינוך, חלק א', עיקרי המלצות", אייר תשס"א/מאי 2004).

זאת ועוד: במסגרת הליך אחר הביעה המדינה עצמה את העמדה, כי תכנית הלימודים המיושמת במוסדות הרשמיים חלה גם על המוסדות המוכרים. כך היא עשתה במהלך הדיון בבג"ץ 2751/99 יוסף פריצקי, עו"ד נ' שר החינוך והתרבות (לא פורסם, פסק-הדין ניתן בתאריך 23.1.00), שם טענה, כי הבעיה אינה היעדר תכנית אלא היעדר פיקוח הולם על קיום התכנית במוסדות המוכרים. עתירה זו נדחתה תוך ציון התחייבותה של המדינה לפרסם חוזר מנכ"ל אשר יכלול את תכנית היסוד (תכנית ליבה) שתחול על מוסדות מוכרים, וכן לשקול בחיוב את פרסומה בתקנות החינוך, ובלשון המקור:

"רשמנו לפנינו הצהרת גב' מנדל כי המשיב יכין תכנית יסוד כנדרש. התכנית תפורסם בחוזר המנכ"ל. הפרסום ייעשה בתוך 30 יום. המשיב ישקול בחיוב פרסום תכנית היסוד במסגרת תקנות. החלטתו בענין זה תימסר לעותרים. אם הם לא יבואו על סיפוקם, הרשות בידם לשוב לבית משפט זה".

אולם, תכנית ליבה בת-יישום במוסדות המוכרים לא התפרסמה, לא במועד שקצב בית המשפט, ואף לא עד היום. אמנם קיימת תכנית לימודים אשר בפועל מיושמת במוסדות החינוך העל-יסודיים הרשמיים, וכן קיימת חוקת זכאות לבגרות, אולם כל אלה לא עוגנו בתקנות, ולא נקבעו מנגנונים להפעלתן במוסדות החינוך החרדיים. לא זו אף זו, לא הוקמו מנגנוני פיקוח במטרה להבטיח את יישומה של התכנית, וגם זהו מכשול לאימוץ עמדתו של העותר, לפיה אף אם בכוונת משרד החינוך לגבש תכנית ליבה חדשה, ניתן כבר עתה להחיל את התכנית הקיימת על המוסדות החרדיים.

17. העולה מכל האמור הוא כי מחד, ללא יישום תכנית ליבה, תקצוב מוסדות מוכרים לוקה בחוסר סמכות, אולם מאידך, טרם גובשה תכנית ליבה שתתאים למוסדות החינוך החרדיים וגם לא נקבעו מנגנוני פיקוח ואכיפה למטרה זו. במצב זה עתרו המשיבים לארכה של שלוש שנים כדי לסיים את המלאכה בה החלו, מתוך תקווה שיזכו לשיתוף פעולה של נציגי מוסדות החינוך החרדיים. ובמלים אחרות, הרשות המנהלית, אשר מודה בבעייתיותו של ההסדר הנוהג, קבעה דרך לרפא את הפגם.

18. דרך זו נתונה לשיקול דעתה של הרשות, בכפוף לסמכותו של בית המשפט לבחון את סבירותה. שאלת הזמן הינה מרכיב במבחן הסבירות, כפי שנפסק בעבר: "על רשות מוסמכת לפעול בסבירות. סבירות, משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר" (בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מח(4) 441, 451).

עם זאת, גם כאשר חרזה הרשות מסמכותה, הפתרון אינו בהכרח בדרך של הפסקה מיידית של המנגנון אשר דינו להיפסל. הדברים נכונים במיוחד מקום בו מדובר בנוהל אשר התקיים זמן רב, שיצר הסתמכות של מוסדות חינוך עליו, ושהפסקתו המיידית תזעזע מגזר שלם. במקרה מסוג זה יש לאפשר לגורמים המוסמכים לתקן את הפגם באופן שקול ומחושב, גם אם יידרש לכך פרק זמן סביר נוסף. כך נהג בית-משפט זה כאשר פסל את פעולותיו של שר הביטחון במתן דחייה משירות צבאי לתלמידים הלומדים בישיבות, תוך השהיית התוצאות האופרטיביות של פסק הדין (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481, 530). באותו מקרה, אף שנקבע כי שר הביטחון חרג מסמכותו, לנוכח מורכבות הבעיה אשר נדונה שם, מספרם הרב של האנשים המעורבים והזמן הרב שנמשך אותו הסדר, נמנע בית המשפט מלדרוש הפסקה מיידית של הסידור הקיים, וניתנה לגורמים המוסמכים ארכה להסדרת העניין (ראו גם בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 419; בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 416).

19. הסעד המבוקש על ידי העותר – הפסקה או הפחתה משמעותית בתקצוב למוסדות אשר אינם מקיימים תכנית ליבה – הינו סעד שבא להעניש במובן מסוים את אלה שלא חטאו. כפי שהובהר לעיל, טרם ניתנו הוראות למוסדות החינוך החרדיים באשר לתכנית שעליהם ליישם, פרט להתראה כי בעתיד הם יתבקשו לעמוד בדרישות חדשות. האחריות למחדל זה רובצת לפתחם של המשיבים, ואלה הודו בפגם ופירטו בפנינו את הצעדים שהם נקטו, נוקטים וינקטו כדי להכפיף את מעשיהם להוראות הדין. המשיבים כבר החלו ליישם את הסעדים אותם דורש העותר: גיבוש תכנית ליבה ויישומה במוסדות החינוך המוכרים, ביניהם מוסדות חינוך במגזר החרדי. תכנית זו תהווה קריטריון לקבלת תקציבים, לאחר שתושלם מלאכת ההכנה.

אכן, אל לנו להעלים עין ממצב מתמשך של חריגה מסמכות, ואין להתיר לרשות המנהלית לנקוט מדיניות של סחבת בתיקון המעוות. אדרבא, בית המשפט אינו מהסס לומר את דברו מקום שהרשות מתמהמהת בתיקון מעשה הלוקה בפגם (השוו בג"ץ 6300/93 הנ"ל, בע' 452). באותו מקרה נפסק, כי פרק הזמן אותו ביקש המשרד לענייני דתות כדי לקבוע אמות מידה להכרה במוסד חינוכי, הוא בבחינת "סחבת בלתי מוסברת" ו"בלתי נסבלת" (שם), ולאותה מסקנה הגיע בית המשפט לאחר שנקבע כי מקור העיכוב בשיקול זר: הפליה.

התשובה לשאלה מהו "זמן סביר", כרוכה בשאלה אם בקביעת לוח הזמנים שקלה הרשות את השיקולים הנכונים, תוך מתן משקל ראוי לכל אחד מהם. על השיקולים הענייניים שעל הרשות לשקול ניתן ללמוד מהוראת החוק, ממנה יונקת הרשות את סמכותה (בג"ץ 241/60 כרדוש נ' רשם החברות, פ"ד טו(2) 1151, 1162; בג"ץ 1635/90 ז'רד'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 846). המחוקק אצל למשיבה 1 את הסמכות להכיר במוסדות חינוך בלתי-רשמיים מתוך כוונה, שהיא תפעל להגשים את המטרות החינוכיות הניצבות ביסוד החקיקה. על כן, יש לקרוא את סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, המסמיך את משיבה 1 לקבוע תנאים להכרה במוסדות חינוך, על רקע סעיף 2 לאותו חוק, אשר מפרט את מטרות החינוך הממלכתי. עיון ברשימת המטרות מגלה כי תכליתו של החינוך הממלכתי הינה לא רק להקנות ידע פדגוגי, אלא גם להטמיע ערכים אשר יעזרו לתלמידים להשתלב בחברה שהתברכה באוכלוסיות מגוונות. בין היתר, החינוך הממלכתי בא להעניק "כבוד... לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים"; "לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל"; וכן "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערכית ושל קבוצות אוכלוסיה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל" (סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי). מטרות אלו, ובהן המטרה להטמיע ערכים של סובלנות וכבוד לזולת, מהוות חלק מהשיקולים שעל המשיבים לשקול בקביעת הדרך בה יפתרו את בעיית תקצוב המוסדות החרדיים.

בהתייחסותם לבעיית התקצוב שקלו המשיבים את הצורך להנחיל ערכים של סובלנות וכבוד הדדי, תוך שיתוף פעולה ולא על ידי כפייה. הם גיבשו תכנית אשר לא רק תציב דרישות למוסדות החינוך החרדיים, אלא גם תספק את המשאבים (הכשרת מורים, הכנת חומר לימוד וכיוצא באלה), הדרושים לקיים את התנאים שייקבעו. בקביעת לוח זמנים לגיבוש ויישום תכנית ליבה לחינוך העל-יסודי, ניסו המשיבים להגיע לפתרון תוך הידברות ובניית מנגנון פיקוח הולם. המשיבים סיפקו הסברים המניחים את הדעת לשאלה מדוע דרוש פרק הזמן לו הם עותרים, כדי להשלים את הכנתה ויישומה של תכנית ליבה במערכת החינוך העל-יסודי. וכאן המקום להדגיש, כי מדובר בתכנית אשר עתידה לחול על כ-26,000 תלמידים במוסדות אשר נהנו עד כה מאוטונומיה פדגוגית. בהתחשב במורכבות המשימה והרגישות הנדרשת לביצועה באופן מוצלח, נראה לנו כי לוח הזמנים אשר התוו המשיבים מתאפיין בהדרגתיות נכונה ולא בסחבת, ועל רצינות כוונותיהם ניתן ללמוד מהליך דומה אשר נקטו ואשר כבר הביא ליישום מוצלח של תכנית ליבה במערכת החינוך היסודי.

גם אם הדבר נעשה באיחור, לא ניתן להתעלם מכך שהמשיבים נטלו על עצמם לבצע שינוי מרחיק לכת במערכת החינוך, מערכת אשר מאז קום המדינה איזנה בין הצורך לכבד את האוטונומיה הדידקטית של כל אחד מהמגזרים השונים בישראל, לבין הצורך להקנות חינוך שיכין כל ילד וילדה לחיים משותפים במדינה פלורליסטית. משהתקבלה ההחלטה לערוך את האיזון מחדש, במטרה לקרב בין המגזרים השונים ולהטמיע בהם ערכי יסוד משותפים, יש לבצע את השינוי הזה ברגישות רבה כדי לשמר את מערכת היחסים העדינה השוררת בין המגזרים השונים בחברה הישראלית.

20. לנוכח האמור, דעתי היא כי יש לאפשר למשיבים להשלים את התהליך בו החלו ובלוח הזמנים אותו קבעו. למעשה, העותרים והמשיבה חולקים מטרה משותפת, והמחלוקת מצטמצמת לשאלה מהו הזמן הדרוש כדי לרפא את הפגם. להשקפתי, לא ניתן לקבוע כי פרק הזמן שביקשו המשיבים לצורך השלמת המשימה – שלוש שנים – חורג ממתחם הסבירות.

על כן אמליץ לחבריי לעשות צו מוחלט אשר יכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים התשס"ח, והמורה למשיבים לבטל את ההקצבות למוסדות המלמדים לימודי קודש אשר אינם עומדים בתנאים ובקריטריונים הקבועים בדין להכרה ב"מוסדות מוכרים", המזכה בהקצבות כספיות. אני מוסיף ומציע לחייב את המשיבים לשלם לעותר הוצאות בסכום של 30,000 ₪.

ש פ ר ט

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש פ ר ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט א' א' לוי.

ניתן היום, ג' בטבת תשס"ה (15.12.2004).

שופט

שופט

הנשיא

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 02102960_O15.doc / שב
מרכז מידע, טל' 02-6750444 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il