

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8186/03

בפני: כבוד המשנה לנשיא א' מצא
כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותר: קרן החינוך למען בתי ספר תל"י

נגד

המשיב: משרד החינוך

תשובה לצו על-תנאי

תאריך הישיבה: ב' בתמוז תשס"ד (21.6.04)

בשם העותרת: עו"ד י' עשהאל ועו"ד נ' בן-אור

בשם המשיב: עו"ד ד' זילבר

פסק-דין

השופט מ' חשין:

משרד החינוך החליט להעניק לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים תוספת תקציב הואיל ו[[מתקיימת בהם תפילה על-פי תוכנית הלימודים המחייבת". בה-בעת, סירב משרד החינוך להעניק אותה תוספת תקציב לבתי-ספר ממלכתיים תל"י - תיגבור לימודי יהדות - הגם שאף הם מקיימים תפילה יומית. ביום 20 ביולי 2004 החלטנו ברוב דעות, ובניגוד לדעתה החולקת של השופטת פרוקצ'יה, להורות את משרד החינוך כי יעניק את תוספת התקציב האמורה גם לאותם מבתי-ספר תל"י המקיימים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המוסדית המחייבת. מפאת הדחיפות - בעיקר נוכח פתיחתה הקרובה של שנת הלימודים - לא צירפנו נימוקינו להכרעתנו. הגיעה עת נימוקים.

2. תוכנית תל"י (תיגבור לימודי יהדות) היא תוכנית חינוכית ייחודית משותפת למשרד החינוך ולעותרת, קרן החינוך למען בתי ספר תל"י (קרן תל"י). תוכנית זו משלבת יסודות יהודיים-דתיים בתוכנית הלימודים ובחיי היום-יום של בית-הספר, ומייעדת היא עצמה לילדים המתחנכים בבתי-ספר ממלכתיים שהחליטו להעמיד את החינוך היהודי במרכז הווייתם ואשר בחרו לאמץ את תוכנית תל"י כתוכנית הלימודים הרשמית בהם (בתי-ספר תל"י או חינוך תל"י). תוכנית תל"י מונהגת בבתי-ספר תל"י מאז שנת 1987 בשיתופו ובעידודו של משרד החינוך - שר החינוך המנוח, זבולון המר ז"ל, סמך את ידיו על התוכנית ועודד את פיתוחה והרחבתה - וכיום פועלים בישראל חמישים ושניים בתי-ספר תל"י, כולם בפיקוחו, בעידודו ובתמיכתו של משרד החינוך. זה לא מכבר עמדה מנכ"לית משרד החינוך על ייחודיות תוכנית תל"י ועל מעורבותו של משרד החינוך בה, וכה היו דבריה בחוזר המנכ"ל מיום 1 במאי 2003 (תשס"ג/9(א)):

תוכנית תל"י (תיגבור לימודי יהדות) היא תוכנית חינוכית ייחודית משותפת למשרד החינוך ולקרן תל"י המבוססת על רצונם של מנהלים, מחנכים והורים לתגבר את לימודי היהדות ברוח פלורליסטית במסגרת חיי היום-יום של בית הספר הממלכתי על ידי העשרת תוכנית הלימודים הרשמית בתכנים ובערכים יהודיים-ציוניים נוספים, תוך הדגשת הממד החווייתי שלהם.

תוכנית תל"י חותרת להעניק לתלמידים חינוך יהודי, ציוני ודמוקרטי, באווירה פתוחה וברוח הזמן, תוך שיתוף פעולה בין ההורים למחנכים. חינוך זה שואף לעצב אישיות רחבת אופקים שעולמה מורכב הן מרובדי המורשת היהודית והן מרובדי התרבות הכללית ומעניק לתלמידיו את הרצון ואת הכלים להתמודד עם השאלות הקיומיות של העם היהודי ברוח "העקרונות המנחים לחינוך תל"י".

.....

בתי ספר תל"י הם בתי ספר ממלכתיים רשמיים לכל דבר: עליהם לעמוד בכל הדרישות, הנהלים, הסטנדרטים, תהליכי ההערכה והמבחנים הנערכים במערכת מעת לעת ולנהוג על פי ההנחיות שמשרד החינוך מציב לכלל בתי-הספר. (ההדגשה במקור - מ' ח')

3. בהמשך דברינו להלן נרחיב בתוכנית תל"י ובעקרונותיה, אך נוסיף ונאמר כבר עתה - והוא בליבת המחלוקת שנתגלעה בין בעלי הדין - כי נושא התפילה נועד לו מקום מרכזי בתוכנית תל"י - כך התפילה עצמה וכך לימודים עיוניים הקשורים בתפילה - וכי יום הלימודים ברוב בתי-ספר תל"י נפתח בתפילה יומית מסורתית. נוסיף ונציין עוד זאת: התפילה היומית מהווה אחד מעקרונותיה של תוכנית תל"י, ואולם לא כל בתי-הספר של תל"י מחייבים את התלמידים להשתתף בתפילה. מיקצת מבתי-ספר תל"י מקיימים אומנם תפילה יומית, אך מניחים הם לתלמידים לבחור אם ישתתפו בתפילה ואם ייעדרו מן התפילה. כהיום הזה, עשרים ושבעה בתי-ספר תל"י מקיימים תפילה כחלק מתוכניות הלימודים המוסדית המחייבת בעוד אשר עשרים וחמישה בתי-ספר מקיימים תפילה אך אינם מחייבים את ההשתתפות בה.

4. הואיל והלימודים בבתי-ספר תל"י שונים באורח ניכר מן הלימודים בבתי-ספר ממלכתיים מן-המניין, מחייבת הסתפחותו של בית-ספר ממלכתי פלוני לתוכנית תל"י היערכות מיוחדת והקצאת משאבים מתאימה כבר בשלב הראשון של ההצטרפות לתוכנית. וכך, בית-ספר ממלכתי המבקש להפוך לבית-ספר תל"י נדרש לעבור מסלול הכשרה הנמשך שנים אחדות, להכשיר כוח אדם פדגוגי, להתאים את תוכניות הלימוד ועוד. ומשהפך בית-הספר לבית-ספר תל"י, נדרש הוא למשאבים שוטפים להכשרת המורים, לרכישת ספרים, לקיום פעילויות מיוחדות ולתוספת שעות לימוד ללימודי יהדות. מטעמים אלה זכו בתי ספר תל"י לתמיכה פדגוגית וכספית מקרן תל"י וכן ממשד החינוך שהיה, כאמור, שותף לתוכנית תל"י והעניק לבתי ספר תל"י תקציבים נדרשים ליישומה של תוכנית תל"י. מטבע הדברים, וכדבר הלמד מעניינו, תנאי לקבלת התמיכה היה זה, שבית-הספר יוסיף ויתפקד כבית-ספר תל"י על פי מדדים שקבעו משרד החינוך וקרן תל"י.

ועדת שושני; החריג לעקרונות

5. כך נמשכו הדברים והלכו עד שמשרד החינוך החליט - בשנת 2003 - להפסיק את העברת התקציבים לבתי ספר תל"י. טעם הדבר: אותה שנה הוחל בישום דו"ח ועדת שושני - ועדה שכינויה בא לה משמו של יו"ר הוועדה, ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך בעבר - ועדה שהוקמה בשנת 2001 והוטל עליה לבדוק ולבחון את שיטת הקצאתם של משאבים לבתי-הספר היסודיים. דו"ח ועדת שושני המליץ על שינוי שיטת תיקצוב בתי-הספר בישראל, ועל מעבר מ"שיטת הסלים" - שיטה שתיקצבה את בתי-הספר לפי "פעילויות סל" למיניהן, בהן תוכנית תל"י - לשיטה של "תקן דיפרנציאלי לתלמיד", דהיינו, שיטת תיקצוב המתמקדת - בעיקרה - בצרכיו האינדיווידואליים של

כל תלמיד ותלמיד תוך שיקוף החסכים החינוכיים שמקורם בתנאי רקע חברתיים, כלכליים וגיאוגרפיים. כן ביקשה הוועדה כי בשיטת הקצאתם של משאבי המדינה ישתקפו משתנים המבטאים עדיפות לאומית. אין צורך כי נכביר מילים על פרטיה של שיטת התיקצוב החדשה, שכן לענייננו-שלנו משמעותו העיקרית של השינוי היתה בביטול התקציבים ששימשו למימון "פעילויות סל" למיניהן - בהן תוכנית תל"י - והעברתם של אותם תקציבים לבתי-ספר נזקקים ולבתי-ספר בפריפריה.

6. יישום הליכה של דו"ח שושני חייב, אפוא, ביטול התקציבים שהופנו לתוכנית תל"י, כמוה כתקציבים שהוקצו ל"פעילויות סל" אחרות. אלא שבצד המלצתה המרכזית הוסיפה ועדת שושני המלצה מישנית ומפְּכָת - שמה הוא: "תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים" - ולפיה יהא זה ראוי ונכון לתת "פיצוי סביר" ל"מגזרים מיוחדים" שקודם לכן זכו בתקציבים ועתה - על-פי עקרונות השיטה החדשה - אמורים היו לאבדם. ובלשון המלצתה של הוועדה (בסעיף 4.6 לדו"ח שושני):

תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים

בגלל ההכרה שקיימים במערכת החינוך מגזרים שהוכרו בשונותם הרלבנטית לעניין קביעת תוכנית הלימודים שלהם (למשל, שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים), סבורה הוועדה שיש מקום לתת פיצוי סביר למגזרים אלה.

הפיצוי (שלא יעלה על 0.20 ש"ש לתלמיד) יינתן תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה.

ש"ש, קרא: שעות שבועיות.

נדע מכאן, כי "מגזרים שהוכרו בשונותם הרלבנטית לעניין קביעת תוכנית הלימודים שלהם", יזכו ל"פיצוי סביר" חרף המלצתה העיקרית של הוועדה. הוועדה מביאה דוגמה לחריג שהיא מציעה, וזו הדוגמה היחידה ששמענו עליה עד-כה: בתי-ספר דתיים שיש בהם שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים שלהם. לשון אחר: בתי-ספר דתיים המקיימים שעות תפילה כחלק מחייב של תוכניות הלימודים יקבלו תוספת תקציב. הוועדה אינה מנמקת המלצה חריגה זו, אך דומה כי טעם הדבר הוא בכך שהתפילה מתקיימת שלא בשעות הלימודים הרגילות, ועל-כן מתבקשת תוספת תקציב לתשלום שכר למורים הנדרשים להשתתף בתפילה. מכל מקום, ועדת

שושני ראתה ב"שעות תפילה" כאמור "שונות רלוונטיות" לענין הקצאת תקציבים מיוחדים.

7. מסקנות דו"ח ועדת שושני אומצו בידי שרת החינוך ויושמו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך סג/10(ג) מיום 1.6.03 שכותרתו היא "תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" (חוזר היישום). חוזר היישום אימץ את המלצת דו"ח שושני באשר ל"תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים" וקבע כי בתי-ספר שמתקיימת בהם תפילה על פי תוכנית הלימודים המחייבת יזכו לתוספת תקציב בשיעור 0.2 שעות שבועיות לתלמיד. וכאמור בסעיף 1.4 לחוזר היישום:

1.4 מפתח התקצוב

א.

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

8. דו"ח שושני מדבר ב"שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים", ודו"ח היישום - בלשון מעט אחרת אך באותה רוח - מדבר ב"בתי-ספר שמתקיימת בהם תפילה על-פי תוכנית הלימודים המחייבת". לא דו"ח ועדת שושני אף לא חוזר היישום, לא זה אף לא זה קוראים בשמו של החינוך הממלכתי-דתי. חרף זאת החליט משרד החינוך כי תוספת תפילה תוענק רק לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים, וממילא לא תוענק לבתי-ספר תל"י שאינם שייכים לחינוך הממלכתי-דתי. קרן תל"י פנתה אפוא למשרד החינוך בבקשה כי מעמדם של בתי-ספר תל"י ישווה למעמדם של בתי-ספר ממלכתיים-דתיים. בקשה זו הושבה ריקם, ומכאן העתירה שלפנינו.

הסכמות וחילוקי-דעות

9. על שניים אלה לא נחלקו בעלי-הדין: אחד, על כך שמשרד החינוך חייב להדריך עצמו על-פי עקרון השוויון, וכי אסור הוא להפלות לרעה - או להעדיף לטובה - בתי-ספר שאין ביניהם שוני מהותי המצדיק יחס שונה. שניים - וזו הנחה שהיתה ביסוד המלצת דו"ח ועדת שושני וחוזר היישום: יש שוני מהותי בין בית-ספר ממלכתי מן-המניין לבין בית-ספר ממלכתי-דתי המקיים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים בו, וכי

שוני מהותי זה מצדיק הענקת תקציב נוסף עבור שעות התפילה. על כך אפוא נחלקו בעלי-הדין, על השאלה מהו מקומם של בתי-ספר תל"י בין שני הקטבים. האם בהיותם בתי-ספר ממלכתיים - להבדילם מבתי-ספר ממלכתיים-דתיים - דינם כדין בתי-ספר ממלכתיים אחרים, וכנדרש מכך אין הם זכאים לתוספת תקציב תפילה? או שמא נאמר, חרף היותם בתי-ספר ממלכתיים, שונים הם בתי-ספר תל"י מבתי ספר ממלכתיים אחרים - הן באופיים הן בקיומה של התפילה מעשה יום-יום - ועל-כן דינם הוא כדין בתי-ספר ממלכתיים-דתיים הזוכים בתוספת תפילה? לענין תוספת תפילה, לאיזה משני מרכזי הכבידה נמשכים בתי-הספר תל"י? האם יכריע נושא התפילה וכנדרש מכך דינם יהא כדין בתי-ספר ממלכתיים-דתיים ויזכו בתוספת תפילה, או האם יכריע נושא השתייכותם לבתי-הספר הממלכתיים ותימנע מהם תוספת תפילה?

10. טוענת תל"י וכך היא אומרת: מדיניות משרד החינוך אינה עולה בקנה אחד עם דו"ח ועדת שושני - למיצער, אין היא מתחייבת מן הדו"ח - שכן דו"ח ועדת שושני לא קרא כלל בשמו של החינוך הממלכתי-דתי. דו"ח ועדת שושני המליץ על מתן תוספת תקציב מקום שבו מתקיימת תפילה "כחלק מחייב של תוכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים", ותנאי זה מתקיים בבתי-ספר תל"י. יתר-על-כן: בתי-ספר תל"י מקיימים שנים רבות תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המחייבת בהם; תפילה זו דומה לתפילה שבבתי-ספר ממלכתיים דתיים: אף היא מתקיימת בשעות הבוקר, לפני יום הלימודים, וכמסקנה נדרשת מכאן זכאים הם בתי-ספר תל"י לתוספת שעות לימוד, קרא: לתוספת תקציב. מה טעם אפוא יממן משרד החינוך את תפילתם של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי ולא יממן את תפילתם של תלמידי תל"י? אין זו אלא הפליה בין שווים, הפליה הפוגעת אף בפלורליזם ומעדיפה זרם חינוכי-יהודי-ממלכתי אחד (ממלכתי-דתי) על פני זרם חינוכי-יהודי-ממלכתי אחר (ממלכתי-תל"י). מסקנה: יש לחייב את משרד החינוך להעניק תוספת תפילה לבתי-ספר תל"י, למיצער לאותם עשרים ושבעה בתי-ספר תל"י שבהם מתקיימת תפילת חובה.

11. על טענות אלו משיבה המדינה באומרה, כי בתי-ספר תל"י הינם בתי-ספר ממלכתיים "מן המניין" - להבדילם מבתי-ספר ממלכתיים-דתיים - בתי-ספר שאינם שונים מכל בית-ספר ממלכתי רגיל אחר המקיים פעילות חוץ-לימודית שאין הוא זכאי לקבל תקציב בגינה. ההצטרפות לתוכנית תל"י נתונה לבחירתו של בית-הספר - ההצטרפות היא "וולונטרית", בלשון המדינה - ומכאן שתוכנית תל"י דומה לכל חוג העֶשְׂרָה אחר. אכן, כך מוסיפה המדינה וטוענת, דו"ח ועדת שושני המליץ על הכרה ב"מגזרים מיוחדים" - בהם בתי-ספר דתיים המקיימים תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים - אך כוונתו היתה למיגזרים מיוחדים שהוכרו בחוק, דהיינו: לחינוך

הממלכתי-דתי. בתי-ספר תל"י, להבדילם מבתי-הספר של החינוך הממלכתי-דתי, אין הם מיגזר מיוחד במערכת החינוך, מעולם לא הוכרו כמיגזר מיוחד, ועל כן אין הם זכאים לתוספת תקציב בגין התפילה המתקיימת בהם. פירוש אחר כי יינתן למסקנות דו"ח ועדת שושני, כך טוענת המדינה, יוליך אותו פירוש לתוצאה קשה ולפיה כל חוג בחירה יהא זכאי לדרוש תוספת תקציב. על דרך זה יסוכלו מסקנותיו של דו"ח ועדת שושני ותיפגע מערכת החינוך כולה. המדינה מוסיפה ומדגישה כי החלטתה לא נועדה להבחין בין זרם חינוכי אחד למישנהו. לטענתה, החלטתה החלטה מעשית היא, ומתחייבת היא מן הנסיבות וממסקנות דו"ח ועדת שושני.

תוכנית תל"י - מהויות

12. מהו אפוא דינם של בתי-ספר תל"י? האם דומים הם לבתי-ספר ממלכתיים המקיימים חוגי העֶשְׂרָה, או לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים שלימודי הדת בהם - ולענייננו, במיוחד: התפילה בהם - הם חלק מתוכנית הלימודים המחייבת? בפיתרונה של סוגיה זו נעסיק עצמנו בדברינו להלן, ובסדר דברים זה: בתחילה נדבר בחינוך הממלכתי-דתי ונשווה אותו לחינוך תל"י, ולאחר מכן נעבור לניתוחו של דו"ח ועדת שושני (ובעקבותיו - לחוזר היישום). נדון בראשית בבחינתו הלשונית של הדו"ח ולאחר מכן במהותם של דברים. נפתח אפוא בנושאי החינוך הממלכתי-דתי וחינוך תל"י.

13. ענייננו הוא בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (חוק החינוך או החוק), ובעיקר לחלוקה שבו בין "חינוך ממלכתי" לבין "חינוך ממלכתי-דתי". שני מושגים אלה מוגדרים בסעיף 1 שלחוק, ולפיו:

"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;

גם חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי - קרא: חינוך הניתן מאת המדינה - אלא שהחינוך בו ספוג בדת. ובלשון החוק:

”חינוך ממלכתי-דתי” פירושו - חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח-חייהם, תכנית-לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית;

חוק החינוך ממעט להשיח בתוכנו של החינוך הממלכתי-דתי, אך לעניינה של תוכנית השלמה - והיא, כהגדרת סעיף 1 לחוק, ”חלק של תכנית הלימודים ... [שיקיף לא יותר מעשרים וחמישה אחוזים משעות הלימודים במוסד-חינוך רשמי” - מוצאים אנו הגדרה למושג ”תכנית-השלמה למוסד-חינוך ממלכתי-דתי”, והיא: ”תכנית-השלמה שתכלול לימודי תורה שבכתב ושבעל-פה ותכוון לאורח-חיים דתי, לרבות נוהג והווי דתי בין כתלי המוסד”. ואם בחוק מצאנו אך מעט על מהותו של החינוך הממלכתי-דתי, הנה תכנים מצאנו בחוברת שכותרתה היא ”קווים מנחים למדיניות החינוך הממלכתי-דתי”. חוברת זו ראתה אור לראשונה בשנת תשמ”ט-1988, ובשנת תשנ”ג-1992 ראתה אור מהדורה שלישית שכתבו וערכו אותה מר מתתיהו דגן - ראש מינהל החינוך הדתי, מר מנחם לאבל - סגן ראש מינהל החינוך הדתי, וד”ר נתן גרינבוים - מפקח ארצי על החינוך העל-יסודי הדתי. לא נביא, כמובן, את תוכנה של החוברת במלואו - אף לא את תמציתו - אך נאמר כי נותן הוא לנו תמונה על-אודות תכניו של החינוך הממלכתי-דתי ומורה הוא אותנו כי תפישתו הייחודית של החינוך הממלכתי-דתי באה לידי ביטוי, בעיקר, בחמישה תחומים מרכזיים אלה: אמונה בה’ וחינוך לתורה ולמצוות כדרך חיים; היחס לכלל ישראל כביטוי נאמן לאחדות ולערבות הדדית; מצוות יישוב ארץ ישראל; היחס למדינת ישראל ולחוקיה; היחס לעמים (עמ’ 10-13). בחוברת מפורטים נושאים רבים הקשורים לעקרונות החינוך הממלכתי-דתי, לתוכנית הלימודים בו - במקצועות היהדות ובמקצועות כלליים - ליחסו של החינוך הממלכתי-דתי לקהילה ולציבור החילוני, למקומו של האדם המאמין בימינו, לתפישת הפלורליזם של החינוך הממלכתי-דתי ועוד ועוד.

14. ואשר לתוכנית תל”י: בתי-ספר תל”י הם, כפי שראינו, בתי-ספר ממלכתיים שראו להציב את החינוך היהודי במרכז הווייתם, ולשלב ערכי מורשת יהודית בתוכנית הלימודים ובחיי היום-יום של בית-הספר. נוסף עוד ונדע, כי לימודי הדת מהווים חלק ניכר של הלימודים בבית-ספר תל”י, ומשולבים הם כחלק בלתי-נפרד בחינוך תל”י: בתוכנית הלימודים הכללית; בהקצאת שעות רבות מן המקובל ללימודי היהדות; בהדגשת ערכי היהדות ותכניה במקצועות הכלליים; בפעילויות בית-הספר ובחיי היום-

יום שבו - בהפסקות, בחגים, בטקסים וכו'; בפעילויות שמחוץ לכותלי בית-הספר - בטיולים, בחגיגות ועוד. תוכנית תל"י אינה מצמצמת עצמה אך ללימוד העיוני של הדת. מדגישה היא את היסודות החווייתיים של המסורת היהודית; מביאה היא את התלמידים לחוות מיגוון של חוויות מן ההווי והמסורת היהודיים - תפילה, ברכות, מקרא ופירושים, חגי ישראל, סימלי ישראל ועוד; וגורמת היא לתלמידים להתוודע הן לפן העיוני הן לפן המעשי של מיצוות הדת היהודית. הנה תיאור קצר של התכנים היהודיים-דתיים הנלמדים בבתי-ספר תל"י כתיאורם של אנשי חינוך במשרד החינוך (מר יעקב אזולוס, מנהל המחלקה להעמקת החינוך היהודי במשרד החינוך, ומר אבי זבולסקי, מפקח תל"י במשרד החינוך) ביום ח' בחשוון תשנ"ז (21.10.96):

[בבית-ספר תל"י] מודגש מגוון רחב של ביטויים מההווי והמסורת היהודית המשלבים חוויה ועיון. להלן הביטויים הנדרשים:

א. פתיחת יום הלימודים בתפילה מסורתית, יצירתית, חווייתית וכוללת עיון תפילה.

ב. הוראת מקרא מספר בלתי מקוצר עם פרוש רש"י ומבחר פרשני המקרא ואגדות חז"ל.

ג. התייחסות למעגל החיים וללוח העברי תוך התנסות חווייתית יצירתית: בלימוד פרשת השבוע, טקסי קבלת שבת, מסיבות ראש חודש, פעילויות לחגים ולמועדים, טקס בר/בת מצווה וכדומה.

ד. אמירת ברכות מזדמנות ולימוד משמעותן.

ה. שילוב של היבטים וערכים יהודיים במקצועות השונים (למידה אינטגרטיבית) ובפעולות הבלתי פורמליות של ביה"ס (טיולים, חגיגות וכדומה).

ו. יצירת יחס של כבוד לערכי היהדות וסמליה כגון: חבישת כיפה בזמן לימודי יהדות, בתפילה ובאכילה.

ז. שילוב ההורים ומעורבותם ביצירת האווירה היהודית של בית הספר.

15. בשנת תשנ"ט חיברו משרד החינוך וקרן תל"י מיסמך שכותרתו היא "עקרונות מנחים לחינוך תל"י". מיסמך משותף זה כולל שמונה עקרונות-יסוד המהווים את התשתית ללימודי תל"י ולתוכנית הלימודים הנלמדת בבתי ספר תל"י. ראש וראשון לעקרונות אלה הוא העמדת החינוך היהודי במרכז הווייתו של בית הספר; לאחריו נמצא

החינוך היהודי בלמידה ובחוויה, ועוקבים את אלה עקרונות נוספים הנסכים על אופייה הפלורליסטי של תכנית תל"י ועל רצונה להנחיל לתלמידיה את ערכי הדמוקרטיה והציונות בצידם של ערכי הדת. עקרונות אלה כולם משולבים אלה-באלה ומהווים הם את יסודותיה של תוכנית תל"י. הבה נביא את עקרונות תל"י כלשונם:

עקרונות מנחים לחינוך תל"י

תוכנית תל"י (תגבור לימודי יהדות) חותרת להעניק לתלמידים חינוך יהודי, ציוני ודמוקרטי, באווירה פתוחה וברוח הזמן תוך שיתוף-פעולה בין ההורים מחנכים. חינוך זה שואף לעצב אישיות רחבת אופקים שעולמה מורכב הן מרבדי המורשת היהודית והן מרבדי התרבות הכללית ומעניק לתלמידיו את הרצון ואת הכלים להתמודד עם השאלות הקיומיות של העם היהודי

העמדת החינוך היהודי בסדר עדיפות גבוה בית-ספר/גן תל"י מתחייב להעמיד את החינוך היהודי של תלמידיו במרכז הווייתו של בית-הספר/הגן ובהקצאת משאביו

חינוך יהודי בלמידה וחוויה הקניית הידע והמיומנויות ועידוד היצירתיות שיאפשרו לתלמידים עיצוב זהות יהודית עשירה, מודרנית ואישית; עידוד היסוד החווייתי ביהדות כגון חגים, תפילות, קבלות-שבת וגמילות-חסדים; התמודדות עם שאלת מעמדה, חיוניותה ודרכי יישומה של היהדות בחברה הישראלית המודרנית

חינוך לערכים הומניסטיים פיתוח גישה רציונאלית ומוסרית לערכים יהודיים אוניברסאליים המדגישים את כבוד האדם את השוויון בין המינים ואת הכבוד לתרבויות העולם השונות

דמוקרטיה חינוך לאזרחות פעילה על בסיס סובלנות, שוויון חובות וזכויות של כל האזרחים, תוך כיבוד החוק והמשפט

ציונות חינוך להכרת ארץ-ישראל ועם-ישראל בעבר ובהווה מתוך תחושת שייכות ואהבה, והדגשת מרכזיותה של מדינת ישראל בעיצוב דרכו של העם היהודי

פלורליזם וסולידריות חינוך לפלורליזם יהודי מתוך הכרה בערך של ריבוי דעות ואזרחות חיים הן בתוך היהדות והן מחוצה לה. פיתוח רגשי קרבה, אחווה ושותפות בין כל חלקי העם

והעצמת הערכות ההדדי עם העם היהודי בארץ
ובתפוצות, לזרמיו השונים ולעדויות השונות

קהילה לומדת

מפגש עם מקורות המורשת היהודית מקיף את כל רובדי
קהילת בית-הספר/הגן ומוצא את ביטויו בשיתוף-פעולה
בין כל מרכיביה בעיצוב ההיבטים החווייתיים, האווירה
היהודית והסביבה החינוכית של בית הספר/הגן

אינטגרציה

שילוב כל שכבות האוכלוסייה על גווניה השונים בבתי
ספר/גני תל"י מתוך תודעת חשיבותו של קרוב הלבבות
הנובע מהתחנכות משותפת של שונים יחדיו.

16. העקרונות המנחים בחינוך תל"י שימשו אבן פינה להכנתה של תוכנית הלימודים בבתי-ספר תל"י. הוצגה לפנינו טיוטת תוכנית הלימודים (ליום 27 באפריל 2003) שחברה בידי ועדה פדגוגית שעם חבריה נימנו גם נציגי משרד החינוך ואשר נועדה להחליף ולעדכן את תוכנית הלימודים ששימשה את בתי ספר תל"י משנת תשנ"ה ועד לשנת תשס"ב. טיוטה זו מחזיקה עשרות עמודים, ועיון בה יגלה לקורא כי מדובר בתוכנית לימוד רחבת-היקף המקצה שעות לימוד רבות ללימודי היהדות, הן במסגרת תוכנית הלימודים הקיימת והן מחוצה-לה. התוכנית מתייחסת למיגוון רחב של סוגיות דת ומסורת - מקרא, פרשת השבוע, ספרות האגדה וההלכה, לוח השנה היהודי, חגים ומועדים, עולם התפילה וסוגיות ערכיות נבחרות נוספות - ומותאמת היא לכיתות הלימוד השונות ולגילאי התלמידים. שיטת הלימוד תבטיח, כך נאמר בטיוטה, כי "תגבור לימודי היהדות ייעשה הן על ידי הקצאת מספר שעות גדול יותר מן המקובל במערכת החינוך הממלכתית ללימודי היהדות, והן על ידי הדגשת ערכי היהדות ותכניה במסגרת התכניות הקיימות, במקצועות היהדות ומחוצה להם גם יחד", וכן, כי "הכרת מסורת ישראל תיעשה תוך לימוד עיוני המשולב בהתנסות חווייתית". לא זו בלבד, אלא ש"התלמידים יתמודדו עם ענייני השעה לאור המסורת היהודית ומקורותיה מחד ומתוך מכוונות לערכים ציוניים הומניסטיים, מאידך".

17. חלק מרכזי בטיוטה מוקדש ל"עולם התפילה" הנלמד בבתי ספר תל"י באורח שיטתי החל בכיתה א', הן בנושא עצמאי הן אגב נושאי לימוד אחרים דוגמת חגי ישראל וסיפורת חז"ל. כאמור, יום הלימודים בבתי ספר תל"י נפתח בתפילה מסורתית, ובהמשך לומדים התלמידים לימודים עיוניים הקשורים בתפילה. תוכנית תל"י מניחה כי התפילה אינה מתקבלת על תלמידים צעירים כמובנת מאליה, ועל-כן מדגישה היא בְּיָתֵר את מהותה של התפילה - לא אך את הטכניקה של התפילה - ומאפשרת היא לתלמידים

להתמודד עם שאלות עקרוניות הנובעות ממעשה התפילה. מטעם זה, בין השאר, בחרו חלק מבתי-הספר תל"י שלא לחייב השתתפות בתפילה אלא להותיר לתלמידים בחירה אם ישתתפו בתפילה ואם לאו. להבנה טובה יותר באשר ליחסה של תל"י לתפילה נביא דברים בשם אומרם. הבה נצטט אפוא מיקצת דברים שנאמרו בטיטת תוכנית הלימודים על התפילה בבתי-ספר תל"י:

עולם התפילה

התפילה והעיון בה מהווים אתגר מורכב לאדם המודרני בכלל ולתלמידי בתי ספר תל"י בפרט. הנושא מזמן אותם לעסוק באמונותיהם ובעמדותיהם ביחס לאלוהים, לאדם, לחיים ולזיקה ביניהם.

תוכנית הלימודים של תל"י בנושא התפילה מבקשת להתמודד עם שאלות יסוד אלה:

האם נתפלל? האם יש מקום לתפילה בחיים? האם היא הביטוי ההולם לכמיהותיו הרוחניות של האדם?

אל מי נתפלל? אל מי נפנה את תפילותינו? מי קשוב לתפילותינו? האם התפילה היא צורך אנושי?

מה נתפלל? האם נתפלל בנוסח הקבוע בסידורי התפילות? איזו משמעות יש בהם עבורנו? האם נתפלל בנוסח אישי שלנו?

מתי נתפלל? מדוע דווקא שלוש פעמים ביום ובזמנים מסוימים (כפי שקובעת ההלכה היהודית) ולא רק כשאנו חשים צורך דחוף ואמיתי? האם תפילה "אמיתית" יכולה להינשא בטקס קבוע בסדר היום? האם היא יכולה להיות חלק מאורח חיינו?

היכן נתפלל? מהם סוגי בתי כנסת בהם מתקיימת תפילה? האם בכל מקום ראוי לקיים תפילה? כיצד נעשיר את תפילותינו על-ידי היכרות עם מנהגי תפילה מעדות וזרמים נוספים?

בבתי ספר תל"י, נושא התפילה והממד הרוחני של החיים אינם עניין מובן מאליו; עולם התפילה מהווה אתגר עם מכשולים ותהיות המעלה שאלות רבות.

בתכנית זו, ניתן אמנם מקום נרחב להכרת סידור התפילה המסורתי ולגישות המסורתיות לעולם התפילה, אך נותר מקום נרחב להכרת סידורי תפילה אלטרנטיביים וכמו כן, לגישות שונות לרוחניות ולתפילה.

מטרתנו בתכנית זו היא "לפתוח שער" לחינוך הרוחני של התלמידים, גם למי שמורכבותו של הנושא גורמת לו לחשוש מלעסוק בו.

התכנית הרב שנתית תציע פעילויות רבות סביב פרקי תפילה נבחרים מתפילת ימי חול, שבת וחגים.

התכנית מיועדת לבתי ספר שמתקיימות בהם תפילות וגם לכאלו שלא מתקיימות בהן תפילות באופן קבוע. את הפעילות המוצעת ניתן לערוך כשיעורים נפרדים, ללא קשר לקיום לתפילה, אבל אפשר, ולעיתים אף מומלץ, לשלבם במסגרת התפילה עצמה. (ההדגשות במקור - מ' ח')

בהמשך מפורטות מטרות הלימוד בתחום הידע וההבנה ובתחום החינוכי והערכי. בין מטרות אלו תימצא לנו הַפְּרוּת עם סידור התפילה, התפילות והברכות השונות, מינהגי התפילה, לחני התפילה ועוד. נוסף ללימוד התפילה כמות-שהיא, מבקשת תוכנית תל"י להנחיל לתלמידים הכרות ערכית עם התפילה, לטפח זיקה חיובית לסידור התפילה ולתכניו, לעודד קיום תפילה כחוויה אישית וכחוויה חברתית - כיתתית או בית-סיפרית - וללמד את התלמידים כי התפילה מהווה מכנה משותף לעם ישראל בכל תפוצותיו. תוכנית הלימוד מוסיפה ומפרטת מה תכנים תלמד כל שכבת גיל ועוד.

18. נקרא כל אלה וידענו עד-מה קרוב הוא חינוך תל"י לחינוך הממלכתי-דתי; כך על דרך הכלל, ולענייננו - לנושא התפילה. אכן, מבחינה אירגונית-פורמלית, בתי-ספר תל"י הם בתי-ספר מן החינוך הממלכתי. אין הם משתייכים לחינוך הממלכתי-דתי. ואולם בבחינת מהותם של דברים, דומים הם במאוד לבתי-הספר הממלכתיים-דתיים, ביחוד כך לעניינה של התפילה ועל רקע החינוך שתלמידי תוכנית תל"י מקבלים בבית-הספר. אכן, התפילה ולימודי התפילה הם חלק בלתי-נפרד בתוכנית הלימודים של תוכנית תל"י; ואם כך ככלל, קל-וחומר בבתי-ספר תל"י שהתפילה מהווה חלק מחייב בתוכנית הלימודים בהם. בבתי-ספר אלה - ממש כמו בבתי-הספר של החינוך הממלכתי-דתי - חייבים התלמידים להשתתף בתפילה הנערכת יום-יום, בתחילת יום הלימודים. חייבים אנו להסכים, אפוא, כי בבתי-ספר אלה - הן מבחינתו של בית-הספר הן מבחינתו של התלמיד - התפילה היא חובה, ממש כמו המדובר היה בחינוך הממלכתי-דתי. במה נשתנתה אפוא חנה מפנינה שפנינה תקבל וחנה לא תקבל?

19. על רקע דברים אלה הבה נעבור לדיון בהמלצתה של ועדת שושני, ונפתח בניתוחה הלשוני של ההמלצה.

המלצתה של ועדת שושני - ניתוח לשוני

20. הבה נחזור ונזכירנו ניסוח המלצתה של ועדת שושני:

תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים

בגלל ההכרה שקיימים במערכת החינוך מגזרים שהוכרו בשנותם הרלבנטית לעניין קביעת תוכנית הלימודים שלהם (למשל, שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים), סבורה הוועדה שיש מקום לתת פיצוי סביר למגזרים אלה.

הפיצוי (שלא יעלה על 0.20 ש"ש לתלמיד) יינתן תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה.

טוענת המדינה כי המלצה זו, כלשונה, מחילה עצמה אך על בתי-הספר הממלכתיים-דתיים ומוציאה היא מגידרי תחולתה את בתי-הספר הממלכתיים. וביודענו כי בתי-ספר תל"י משייכים עצמם לבתי-הספר הממלכתיים, נוסף ונדע מעצמנו כי ההמלצה אינה נאחזת בהם. כיצד כך? הנה-כי-כן, כך טוענת המדינה, ההמלצה מדברת על "מגזרים מיוחדים", ומושג זה לא נוכל כלל להחילו על בתי-ספר תל"י שאינם - ומעולם לא הוכרו - כ"מיגזר מיוחד" במערכת החינוך. שלא כאלה, בתי-הספר של החינוך הממלכתי-דתי הוכרו מאז ומעולם כ"מיגזר מיוחד". יתר-על-כן: המלצתה של ועדת שושני עניינה (בין השאר) ב"שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים", ובדברה ב"חלק מחייב" שבתוכנית הלימודים, כוונת ההמלצה היתה לחיוב המוטל בידי משרד החינוך. ואכן, בתי-ספר ממלכתיים-דתיים - בהיותם מה שהם - מוטלת עליהם חובה על-פי משרד החינוך לקיים תפילה יומית. שלא כמותם, בתי-ספר תל"י מקיימים, אמנם, תפילה יומית אלא שזו היא, כלשון משרד החינוך, פעילות "וולונטרית" שאינה מתחייבת מהיותם בתי-ספר ממלכתיים. כנדרש מכך (זאת לא טען משרד החינוך), ההמלצה עניינה בבתי-ספר "דתיים", ותואר זה תואר הוא של בתי-ספר מן החינוך הממלכתי-דתי להבדילם מבתי-הספר של החינוך הממלכתי.

טענות אלו כולן אינן מקובלות עלינו.

21. לו אמנם צדקה המדינה בטיעוניה כי המלצתה של ועדת שושני נאחזת אך בחינוך הממלכתי-דתי ולא בחינוך תל"י, מה טעם דיברה המלצת הוועדה (בין סוגריים) ב"למשל, שעות תפילה כחלק מחייב של תכנית הלימודים בבתי-הספר הדתיים"? מדוע, בתורת משל, לא דיברה הוועדה בפשטות על "למשל, שעות תפילה בבתי-הספר הממלכתיים-דתיים"? וכי ועדת שושני לא ידעה (כביכול) כי "משל" שהיא מביאה נאחזת אך בחינוך הממלכתי-דתי ומוציא מגדריו את תוכנית תל"י? אכן, על טענת המדינה ניתן להפטיר כי איפכא מסתברא: דווקא משום שוועדת שושני לא קראה לילד בשמו - לא נקבה בשמו של החינוך הממלכתי-דתי - אלא דיברה במושגים נורמטיביים כלליים, דווקא משום כך יש להניח כי כוונת ההמלצה היתה שלא לייחד עצמה לחינוך הממלכתי-דתי. ואמנם, מה היה לה לוועדה שניסחה את ה"משל" כפי שניסחה, בהותירה למשרד החינוך את מלאכת התירגום, כביכול, ממושגים נורמטיביים כלליים למושג הפשוט והידוע של "בתי-ספר ממלכתיים-דתיים"? מה טעם ביקשה הוועדה, כביכול, ללכת סחור-סחור בניסוח המלצתה? יתר-על-כן: הדוגמה שמביאה הוועדה למתן פיצוי עבור שעות תפילה, כשמה וכתוארה אין היא אלא דוגמה ("למשל"), ועל-כן לא יהא זה נכון לצמצם את ההמלצה הכללית, מתחילתה, אך לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים. כדי שלא יטעו בדברינו נמהר ונוסיף, שלא אמרנו - אף לא נאמר - כי אין לו למשרד החינוך שיקול דעת בפרישת החריג של "מגזרים מיוחדים". ואולם צימצום החריג (בדוגמת הוועדה) לחינוך הממלכתי-דתי בלבד, משמיע - להלכה ולמעשה - כי משרד החינוך שלל מעצמו שיקול דעת בקביעת תחום פרישתו של החריג; והלכה שמכבר היא כי שלילה עצמית של שיקול דעת פסולה היא מעיקרה. ראו והשוו, למשל: יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו-1996, כרך ב'), 700 ואילך, 784 ואילך.

22. כך הוא בעניינה של הדוגמה המובאת בהמלצתה של ועדת שושני, קל-וחומר ייאמרו הדברים על ההמלצה גופה. המלצתה של ועדת שושני לקביעת חריג של "מגזרים מיוחדים" נוסחה בלשון נורמטיבית כללית. כך הוא לענין המושג "מגזרים מיוחדים", כך הוא לענין "תוכנית הלימודים", וכך הוא באשר למיבחנים האחרים הקבועים בהמלצה. המושג "מגזרים מיוחדים" לא הוגדר ולא ידענו מה טעם נראה בו בהקשר ענייני עתה - כסברת משרד החינוך - חלף-דיבור למושג חינוך ממלכתי-דתי. מדוע לא ניתן לראות את חינוך תל"י כמיגזר מיוחד אף-הוא? ניתן דעתנו כי ההמלצה אינה מזכירה כלל את חוק חינוך ממלכתי ואת זירמי החינוך שבו, ולא נמצא לי טעם טוב לצמצם את תחולתה לקלסיפיקציה שבחוק. יתר-על-כן: המושג "מגזרים

מיוחדים", באשר הוא, אין בו כל קסם פותח-שערים. אין הוא אלא קיצור לשון ל"מגזרים שהוכרו בשונותם הרלבנטית לענין קביעת תוכנית הלימודים שלהם", והשאלה היא אם תוכנית תל"י אכן הוכרה בשונות הרלוונטית לענין קביעת תוכנית הלימודים שלה. על שאלה זו אשיב - וללא היסוס - בחיוב נמרץ. הוא הדין בנושא תוכנית הלימודים, והרי חינוך תל"י הוכר, להלכה ולמעשה, כשונה רלוונטי לענין קביעתה של תוכנית הלימודים.

23. יתר-על-כן: בדברינו לעיל ניתחנו את המלצתה של ועדת שושני, וציינו כי לו ביקשה הוועדה לייחד את הדוגמא שבחריג לחינוך הממלכתי-דתי, כי-אז קרוב לוודאי היתה אומרת כן מפורשות; ומשלא אמרה כן, מסקנה נדרשת היא כי לא ייחדה את דבריה לחינוך הממלכתי-דתי. ואולם נכונים אנו להניח כי ועדת שושני כיוונה, אמנם, דבריה לחינוך הממלכתי-דתי - אף שלא קראה לילד בשמו - ואף נרחיק לכת ונניח כי ועדת שושני היתה מייחדת דבריה מפורשות לחינוך הממלכתי-דתי. לו כך היה, כי-אז היתה ועדת שושני מחייבת את עצמה במעשה הפליה קשה, ומאותם טעמים עצמם שמנינו בדברינו לעיל באשר להיעדר הבדלים של-ממש בין תפילתו של ילד ממלכתי-דתי לבין תפילתו של ילד תל"י. במקרה מעין זה היתה החלטתה של ועדת שושני ניגעת בפסול של-מהות ולא היינו משגיחים בה. אכן, בחוכמה דיברה ועדת שושני בחריג נורמטיווי - לא בחריג פרסונלי - ומשהמליצה כפי שהמליצה, חלה המלצתה גם על תוכנית תל"י.

24. ואשר לטענת המדינה כי קיום תפילה בחינוך תל"י אינו מחוייב על-פי ציווי של משרד החינוך, נאמר דברים אלה: ראשית, המלצתה של ועדת שושני אינה מדברת על תוכנית מחייבת על-פי משרד החינוך דווקא. ניתן להחיל את ההמלצה בנקל על תוכנית תל"י שעובדה בצוותא חדא על-ידי משרד החינוך ואנשי תל"י, והיא תוכנית המחייבת מוסדית את בתי-הספר שהוסכם עליהם. תוכנית הלימודים בחלק מבתי-ספר תל"י קובעת תפילת חובה, ולא ידעתי מה טעם טוב הוא שלא נחיל את ההמלצה, כלשונה - בוודאי כרוחה - על בתי-ספר אלה. ואם בכך אין די, הנה הפכנו בחוק חינוך ממלכתי; הוספנו ועיינו במיסמך הקרוי "קווים מנחים למדיניות החינוך הממלכתי-דתי"; ולא מצאנו בכל אלה מהו מקור שבדין, כטענת המדינה, כי תפילה היא חלק בלתי-נפרד מתוכנית הלימודים המחייבת בבתי-ספר ממלכתיים-דתיים. כן לא הציגה המדינה לפנינו תוכנית לימודים שעל-פיה חובה היא לקיים תפילת יום-יום בבתי-הספר הממלכתיים-דתיים. לטענת המדינה "מתן התוספת בגין תפילה לחינוך הממלכתי-דתי... באה לענות על מטלות החובה שהטיל המחוקק על בתי-הספר הממלכתיים-דתיים, בקובעו שבתי-ספר המשתייכים למגזר זה מחוייבים לתוכנית הלימודים

הממלכתית ובנוסף לכך לחינוך "לחיי תורה ומצוות על-פי המסורת הדתית" (ר' הגדרת 'חינוך ממלכתי-דתי' בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953) (פסקה 18 לעיקרי הטיעון מטענת המדינה; ההדגשה במקור - מ' ח'). אלא שמקור לחיוב מפורש לתפילה, לא ראינו. ואולם, גם אם אכן מחוייבים בתי-הספר הממלכתיים-דתיים על-פי תוכנית הלימודים בתפילת יום-יום, הנה חיוב מפורש לתפילה מצאנו גם בתוכנית תל"י, המדברת בתפילה ומקיימת אותה כחלק מתוכנית הלימודים המחייבת בה. אכן כן: בתי-ספר תל"י הינם בתי-ספר ממלכתיים הבוחרים מרצונם להיותם בתי-ספר תל"י, ואף התפילה בהם לא תמיד תפילת חובה היא. ואולם, משעה שבית-ספר ממלכתי פלוני בחר ליהפך בית-ספר תל"י שחובה על תלמידיו להשתתף בתפילה יומית, הופכת התפילה להיות חלק מחייב מתוכנית הלימודים באותו בית-ספר. ואשר להחלתה של ההמלצה (בדוגמה) על בתי-ספר "דתיים", גם כאן לא נתקשה להחילה על בתי-ספר תל"י.

המלצתה של ועדת שושני - מהויות

25. ועל כל אלה: הבה נתרום מלשון הכתוב, נשקיף ממעל על המלצתה של ועדת שושני בעניינה של "תוספת תקציב למיגזרים מיוחדים", ונשאל עצמנו: מה טעם המליצה ועדת שושני המלצה זו שהמליצה? מהו הכוח המניע את ההמלצה? מהי תכלית ההמלצה? נעיין בדברים מקרוב ונלמד כי המלצה זו אמורה, בעיקרה, לשמש ססתום ביטחון לשיחורור לחצים העלולים להיווצר מהחלה נוקשה ומכניסטי של ההמלצות האחרות. ועדת שושני ביקשה אמנם לשים קץ ל"שיטת הסלים" ולהביא תחתיה את שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד", אך בה-בעת סברה כי נכון וראוי להכיר בחריגים לשיטה החדשה, בעיקר בשל הכרה מן העבר בזכותם של מיגזרים מיוחדים לקבל הקצבות מיוחדות ("בגלל ההכרה שקיימים במערכת החינוך מיגזרים שהוכרו בשונותם הרלבנטית לענין קביעת תוכנית הלימודים שלהם"). על דרך העיקרון, ההמלצה על קביעתו של חריג למדיניות - המלצה ראויה היא ומכל בחינה שהיא. דברים אלה ייאמרו גם על המלצתה של ועדת שושני. וכפי שנאמר בע"א 1165/01 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(1)69, 79:

בחברה כשלנו, חברה שבה כבוד האדם וחירותו מהווים מרכיב דומיננטי במערך הגנטי של כל כלי המשפט, נצפה כי מנין הכללים הנוקשים מלגו ומלבר יהיה מעט נער יספרם. חוק נועד למקובל, לבינוני, לממוצע, והצורך בגמישות נדרש מאליו ולו כדי שלא לרמוס את המיעוט ואת היוצא-דופן. "... מדיניות נעדרת חריגים כמוה כמכונת-מסבים בלא שמן להסיכה. מה זו האחרונה לא תפעל ותישרף במהרה, כן דין המדיניות" (בגץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2)728,

794). אכן, אין אדם דומה לחברו, וכדבר המידרש
(במדבר רבה, פינחס, פרשה כא, סימן ב):

אם ראה הרבה אוכלוסים של בני אדם, אומר:
ברוך אתה ה', אלהינו מלך העולם, חכם הרזים.
כשם שאין פרצופותיהם דומים זה לזה, כך אין
דעתם שוה זה לזה, אלא כל אחד ואחד יש לו
דעה בפני עצמו....

כלל הנבנה על הבינוני והממוצע, על-פי עצם טיבו עלול
הוא לעוול למי שאינו בינוני או ממוצע. מכאן הגמישות
הנדרשת, להתאמת הכללים - אשר מעיקרם נוצרו
לבינוני ולממוצע - למי שאינו בינוני או ממוצע.

השאלה הנשאלת אינה אלא כיצד ובאיזה גבולות ייפרש החריג לכלל. שכן פרישה
רחבה יתר-על-המידה עלולה למוטט את הכלל ואילו פרישה צרה יתר-על-המידה
תחמיץ את תכליתו של החריג.

26. אשר לעניינינו-שלנו, ובבחינת תכליתו של החריג, אין ספק כי חינוך תל"י הוכר
בשונותו הרלוונטית, הן לענין קביעת תוכנית הלימודים בו, הן לענין התפילה. אכן,
במהותם של דברים נתקשה להבחין בין התפילה בבתי-ספר תל"י לבין התפילה בבתי-
הספר מן החינוך הממלכתי-דתי. יתר-על-כן: אם לא נכיר בחינוך תל"י בגידרי החריג
שבהמלצתה של ועדת שושני, כי-אז הנזק שייגרם לחינוך תל"י הוא כה רב עד שנתקשה
לקבל כי החריג לא יחול עליו. ואולם עיקר הוא בכך, שלא נמצא לנו הבדל של-ממש
בין התפילה בבתי-הספר הממלכתיים-דתיים לבין התפילה בבתי-ספר תל"י; וכך, מתן
משאבים לראשונים ובה-בעת שלילתם מאחרונים תיראה בעינינו כהפליה פסולה. אף
בגידרי הדוגמה שבהמלצה, לא מצאנו הצדק ליחד את פרישתה של הדוגמה לחינוך
הממלכתי-דתי בלבד ולהוציא חינוך תל"י.

27. דברים שאמרנו על המלצת שושני ייאמרו אף על הוראת חוזר היישום, ולא
נוסיף.

28. טוענת המדינה, כי אם נחרוג ממיסגרת המלצת החריג כפשוטה - דהיינו: אם
נכיר בחינוך תל"י להיותו "מיגזר מיוחד" הזכאי לתוספות תקציב - כי-אז עלול להיפרץ
הסכר והמלצות ועדת שושני תישטפנה ותתמוססנה. כך יקומו - חדשות לבקרים
וכפטריות אחר הגשם - בתי-ספר נוספים ורבים המקיימים פעילות "ייחודית", כביכול,
בהם בתי-ספר "קהילתיים", בתי-ספר "דמוקרטיים", בתי-ספר "אנתרופוסופיים", ואף

בתי-ספר יהודיים ושאינם יהודיים המקיימים תפילה מעשה יום-יום, וכולם-כולם ייאספו על השער ויתבעו תוספת תקציב למימון פעילותם. ומכאן: "קבלת העתירה עלולה אפוא לסכל את המלצות ועדת שושני בדבר תיקצוב אחיד ושוויוני של מערכת החינוך ולהחזיר ב'דלת האחורית' את שיטת ה'סלים' הייחודיים שנהגה במשך שנים רבות ושגררה ביקורת קשה" (סעיף 21 לכתב תשובה מיום 10.5.04).

טענת המדינה טענה כיבדת-משקל היא, והחשש שהיא מעלה לפריצת גבולות חשש של-ממש היא. אלא שהמושכות נתונות בידי משרד החינוך, ברצותו מרחיב וברצותו מקצר, ואם לא יִפְן לִיָּצֵר כי אז יבוא הכל על מקומו בשלום. מכל מקום, אין בחשש זה כדי למעט מזכותו של חינוך תל"י.

29. בין כך ובין אחרת, ענייננו-שלנו עתה הוא בשאלה הממקדת עצמה ביישום החלטתו של משרד החינוך למתן תוספת תקציב לתפילת חובה, והכרעתנו מצמצמת עצמה ממילא לשאלה זו. הכל מקבלים עליהם את החלטת משרד החינוך, וכלשון חוזר היישום, כי "לבתי-ספר שמתקיימת בהם תפילה על-פי תוכנית הלימודים המחייבת תינתן תוספת של 0.2 ש"ש לתלמיד". אין אנו נדרשים לבחינת תקינותה של החלטה זו - באשר היא - או מה השפעה נודעת לה על מיגזרים אחרים בשדה החינוך. ענייננו נסוב אך על הזרקתו של עקרון השוויון אל תוכה של ההחלטה, דהיינו, יישומה של ההחלטה באורח שוויוני בין כל בתי-הספר הנמנים עם אותו "מיגזר מיוחד" שההחלטה מדברת בו. והשאלה הנשאלת היא: האם בתי-ספר תל"י מקיימים אף הם תפילת חובה בדומה לבתי-הספר הממלכתיים-דתיים? לשאלה זו נדרשנו בהרחבה בדברינו למעלה, ונמצא לנו כי אותם מבתי-ספר תל"י המחייבים את תלמידיהם להשתתף בתפילה מקיימים אף הם - כמוהם כבתי-הספר הממלכתיים-דתיים - אותו תנאי מוקדם של "תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המחייבת".

30. הכרעתנו בעתירה אינה פורשת עצמה אפוא על בתי-ספר אחרים לבד מבתי-ספר תל"י על המיוחדות המאפיינת אותם ועל שיתוף הפעולה ביניהם לבין משרד החינוך. ומה בכל-זאת דינם של בתי-ספר אחרים המקיימים אף-הם תפילה, בין במיגזר היהודי בין במיגזר הלא-יהודי? על כך נשיב כי דיה לשאלה בשעתה. זאת נוכל להוסיף, כי אם לאחר חקירה ובדיקה יימצא לנו כי בתי-ספר אחרים זהים או אף דומים במאוד לבתי-ספר תל"י - הן מבחינת התפילה המהווה חלק מחייב בתוכנית הלימודים הן מבחינת הווייתם הכוללת של בתי-הספר כבתי-ספר דתיים - כי אז יחייב עקרון השוויון להשוות את מעמדם אף-הם לבתי-הספר הממלכתיים-דתיים.

31. אשר לחששות שהעלו נציגי משרד החינוך באשר להשלכות-רוחב קשות העוללות להילוות להחלטה כי נחליט להשוות את מעמדם של בתי-ספר תל"י לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים, נשיב אנו ונאמר כך: ראשית לכל, שיקולי-תקציב, הגם ששיקולים כיבדי-מישקל הם, אין בהם עצמם כדי להצדיק פגיעה בשוויון. ראו והשוו: בג"ץ 6845/00 ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נו(6) 663, 697; בג"צ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 142; בג"צ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19, 27; בג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2, 30; דנג"צ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 355. משרד החינוך, כמוהו ככל רשות שילטון, אסור הוא להעדיף לטובה מיגזר מסויים על-פני מיגזרים אחרים ללא הצדק מהותי העומד במיבחי המשפט הציבורי. ואם חושש הוא משרד החינוך כי ניהול התקציב בשוויון יטיל עליו נטל תקציב העלול להביא לשיבוש מסקנות דו"ח שושני, יכול הוא שלא להעניק אותו מענק שנתכוון להעניק והעלול לשבש את המערכת. ואולם, משעה שהחליט המשרד להכיר במיגזר פלוני כ"מיגזר מיוחד", ולהעניק לפעילות פלונית של אותו מיגזר תוספת תקציב, חייב הוא לנהוג בשוויון בין כל בתי-הספר המקיימים אותם תנאים מוקדמים המזכים בכרטיס כניסה למחנהו של אותו מיגזר. ובלשונה של ועדת שושני היא עצמה: "הפיצוי... יינתן תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה".

32. להפיס דעתה של המדינה נוסף ונאמר עוד זאת: הכל מסכימים כי אין מוטלת על משרד החינוך חובה לממן "תכנים וולונטריים" (כלשון המדינה) במערכת החינוך של בית-ספר כלשהו, וכי על דרך העיקרון הנטל לממן לימודים ייחודיים אלה על כיתפי ההורים מוטל הוא. כך פסקנו בבג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69 ובבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (שהובאו כאסמכתאות מטעם המדינה), ומדעתנו לא שינינו. אלא שאין לגזור מהלכה זו לענייננו. במקרה שלפנינו היה זה משרד החינוך, הוא עצמו, שהכיר בתפילת חובה כפעילות המזכה בתוספת תקציב; ומשעה שהחליט כך, הוטל עליו הנטל - נטל שהוא עצמו הטיל על שיכמו - להעניק אותה תוספת תקציב "תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה", כדבריה של ועדת שושני. ענייננו אין הוא נסוב כלל על פעילות "וולונטרית" אלא בחובה לנהוג בשוויון.

33. כללם של דברים: נמצא לנו כי הדמיון בין בתי-ספר תל"י לבין בתי-ספר ממלכתיים-דתיים רב הוא על השוני; כי בתי-ספר תל"י מקיימים אף-הם תפילה יומית, וכי בחלקם התפילה היא חלק מתוכנית הלימודים המחייבת; כי הכרת החוק בחינוך הממלכתי-דתי אינה יכולה לשמש - לעניין התפילה - להעדפתו לטובה לעומת בתי-ספר תל"י, ולהפלייתם לרעה של בתי-ספר תל"י; וכי לענייננו-שלנו אין בנמצא שוני של-ממש בין בתי-ספר ממלכתיים-דתיים לבין בתי-ספר תל"י, שוני שיצדיק את העדפת הראשונים על האחרונים. אכן, בתי-ספר תל"י קרובים, קרובים במאוד, לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים - בוודאי כך לעניין התפילה - ואם אלה הם פני הדברים, כי-אז מסקנה מתבקשת מאליה היא כי משרד החינוך חייב לנהוג בבתי-ספר תל"י בשוויון ולהקנות להם תוספת תקציב שניתנה לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים.

34. נחזור אפוא על החלטתנו מיום ב' באב תשס"ה (20.7.04) (לאחר תיקון פליטת קולמוס): ברוב דעות, ובניגוד לדעתה החולקת של השופטת א' פרוקצ'יה, נעשה בזה צו מוחלט חלקי, המורה למשיב להעניק לבתי-ספר תל"י, שמאז תחילת שנת הלימודים תשס"ג מקיימים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המוסדית המחייבת כפי שאושרה על-ידי המשיב, תוספת הקצבה בשיעור 0.2 שעות שבועיות לתלמיד; וכך מתחילת שנת הלימודים תשס"ד. המשיב ישלם לעותרת את הוצאות העתירה, כפי שתישומנה על-ידי כבוד הרשם, וכן שכר טרחת עורך-דין בסך 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט

המשנה לנשיא א' מצא:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

1. שלא כדעת חברי, המישנה לנשיא א' מצא והשופט חשין, דעתי היא כי מדיניות משרד החינוך, על פיה אין העותרת זכאית לתקציב נוסף בגין שעות תפילה בבתי הספר הנימנים על רשת תל"י, הינה מדיניות תקינה העונה לאמות המידה המותוות במשפט הציבורי ואין להתערב בה ולשנותה. עיקרה של מדיניות תוספת התקציב מתמקד בקיומה של אבחנה בין פעילות חינוכית ייחודית במסגרת תכנית למודים המחייבת את בית הספר מכח הוראת משרד החינוך, לעומת פעילות ייחודית – גם אם דומה או זהה לה בתוכנה – המונהגת במוסד חינוך מכח בחירה וכענין אופציונלי. מיקודה של האבחנה לצורך הקצאת תוספת התקציב הוא, איפוא, בהיותה של הפעילות החינוכית פעילות חובה או רשות; מידת הדמיון או הזהות בתוכן הפעילויות המתקיימות בבתי הספר השונים אינה ממין הענין. מדיניות משרד החינוך בסוגיית תוספת התקציב אינה חורגת מעקרון השוויון, ואין היא נוגדת את האיסור על הפלייה. היא בנויה על הסדרים שונים המיועדים למצבים שונים. היא מצויה במיתחם הסבירות המינהלית. לאור זאת, אילו נשמעה דעתי, היינו מאשרים את עמדת הרשות המוסמכת במחלוקת שלפנינו ודוחים את העתירה. אלה טעמי:

שוויון והפלייה במעשה הרשות המינהלית

2. מושכלות ראשונים הם כי הביקורת השיפוטית על המינהל נגזרת מן הצורך למנוע שימוש לרעה בכוחה של הרשות המבצעת ולהגן מפני פגיעה בעקרונות יסוד חוקתיים ובזכויות אדם. לצורך כך בוחנת הביקורת השיפוטית את מהות הפעולה המינהלית – את כוונתה, את שיקוליה, ואת תכליתה. הביקורת השיפוטית על סבירות שיקול הדעת של הרשות המינהלית מונחית על ידי ערכי היסוד של שלטון החוק במובנם המהותי, ובהם ערכים של צדק, הגינות ושוויון. סבירות ההחלטה המינהלית נמדדת, בין היתר, על פי מידת פגיעתה בזכויות אדם, ועמידתה של פגיעה זו במבחנים של תכלית ראויה ומידתיות (זמיר, הסמכות המינהלית, 1996, עמ' 72).

עקרון השוויון הוא מעקרונות היסוד של המשפט. הוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (השופט לנדוי בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פד"י כג(1) 693, 698). ערך השוויון הוא ערך מובנה בפרשנות חוקים ובדרך יישומם. הוא עקרון מנחה בבחינת חוקיות פעולות המינהל הציבורי. הוא ערך יסוד לא רק במשפט הציבורי אלא במידה רבה גם במישור המשפט הפרטי (בג"צ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פד"י מו(1) 191, 201).

הפלייה פסולה משמעותה יחס שונה אל שווים, ויחס בלתי שווה ובלתי הוגן למי שראויים לאותו יחס (בג"צ 678/88, 803 כפר ורדים נ' שר האוצר, פד"י מג(2) 501, 507). אולם לא כל הבחנה בין אדם לאדם או בין הסדר להסדר מהווה הפלייה; לעיתים הבחנה בין השניים מוצדקת לאור השוני ביניהם (בג"צ 30/55 ועדה להגנה על אדמות נצרת נ' שר האוצר, פד"י ט' 1261, 1265). עקרון השוויון מבוסס על תפיסת הרלבנטיות במובן זה שאין להבחין בין אנשים או עניינים מטעמים לא ענייניים, אך בה בעת ניתן לאבחן בין אדם לאדם או בין ענין לענין מטעמים רלבנטיים (השופט חשין בבג"צ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י נא(3) 289, 312 ודנג"צ 4191/97 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י נד(5) 330). מושג השוויון אינו מחייב קיומה של זהות בסדרים. לעיתים, כדי להשיג שוויון, נדרש לפעול מתוך שונות. "שוויון אינו מחייב זהות" (דברי הנשיא ברק בבג"צ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לבטחון פנים פד"י נח(2) 358, פסקה 6; ד"נ 10/69 בורנובסקי נ' הרבנים הראשיים, פד"י כה(1) 357; ; בג"צ 1703/92 ק.א.ל. קווי אוויר למטען נ' ראש הממשלה, פד"י נב(4) 193; זמיר וסובל, השוויון בפני החוק, משפט וממשל ה', 165 (התש"ס)).

הקצאת כספי מדינה ליעדים השונים כפופה לעקרון השוויון. חלוקת כספי התקציב למטרות שונות חייבת לעמוד בדרישות השוויון והסבירות, ועליה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים. עליה להתבצע על פי אמות מידה ברורות וגלויות. עליה להיעשות על פי "משקל הענין ולא לפי משקל המעונין" (בג"צ 59/88 בשג"צ 418/88 צבן נ' שר האוצר, פד"י מב(4) 705, 706-7). בחלוקת כספי מדינה יבחן בית המשפט, בין היתר, האם ראתה הרשות להבחין בין שווים ללא טעם סביר, שאז יתערב כדי למנוע מעשה של איפה ואיפה. לא כן, כאשר האבחנה היא בין שונים וכאשר ההתייחסות השונה נובעת משיקולים ענייניים. פעמים, ההתייחסות השונה היא עצמה מקדמת את ערך השוויון (הנשיא שמגר בבג"צ 366/81 לשכת מפעילי אוטובוסים לתיוור נ' שר האוצר, פד"י לז(2) 115, 117).

השאלה

3. לשאלה העומדת להכרעה שלושה היבטים:

ראשית, מהי פרשנותה הנכונה של הנחיית משרד החינוך ביחס לתוספת תקציב של מוסדות חינוך בגין שעות תפילה; שנית, האם לאור פרשנות כאמור, נהגה הרשות המוסמכת בהתאם וברוח ההנחייה האמורה. שלישית, האם ההנחייה על פי פרשנותה הנכונה ועל פי

אופן יישומה על ידי משרד החינוך, מתיישבת עם עקרון השוויון ומצויה במיתחם הסבירות המינהלית, או שמא היא לוקה בפגם המצדיק התערבות שיפוטית לשינויה.

תוספת תקציב לשעות תפילה – הנחיית משרד החינוך

4. הנחיית משרד החינוך בענין תוספת תקציב לשעות תפילה נכללת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1.6.03, המגדיר את הכללים ואמות המידה לתיקצוב מערכת החינוך היסודי בעקבות מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד (להלן – "חוזר המנכ"ל"). ההנחייה בדבר תוספת תקציב מצויה בסעיף 1.4 לחוזר מנכ"ל. היא מדברת ב"מפתח התיקצוב", וקובעת בסק(א) כי תיקצוב בתי הספר יהיה בנוי על בסיס תקן דיפרנציאלי לכל תלמיד על פי העשירון אליו הוא משתייך. בהמשך ההוראה מובאת טבלה המפרטת את החלוקה לעשירונים והערכים הכספיים המתאימים לכל עשירון, שעל פיהם מחושב התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. בסק(ב) להנחייה זו, הנוגע ישירות לענייננו, נקבע:

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

תוספת התקציב, כשמה כן היא, ניתנת למוסד חינוך כתוספת להקצאה התקציבית הרגילה הבנויה על התקן הדיפרנציאלי לתלמיד. ההוראה בדבר תוספת התקציב כאמור מתבססת על המלצות הועדה לבדיקת שיטת התקצוב (להלן – "דו"ח ועדת שושני") הקובע בסעיף 4.6 לו כדלקמן:

"תוספת תיקצוב למיגזרים מיוחדים

בגלל ההכרה שקיימים במערכת החינוך מגזרים שהוכרו בשונותם הרלבנטית לענין קביעת תכנית הלימודים שלהם (למשל, שעות תפילה כחלק מחייב של תכנית הלימודים בבתי הספר הדתיים) סבורה הועדה שיש מקום לתת פיצוי סביר למיגזרים אלה. הפיצוי (שלא יעלה על 0.20 ש"ש לתלמיד) ינתן תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות, ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה".

יש לעמוד על פרשנותה המילולית והתכליתית של הנחיית חוזר המנכ"ל בדבר תוספת התקציב, על רקע המלצות דו"ח ועדת שושני בענין תוספת תיקצוב למגזרים מיוחדים.

5. לשון ההנחייה בדבר תוספת התקציב לשעות תפילה כפי ניסוחה בחוזר המנכ"ל משמיעה כי התוספת מותנית בשניים: ראשית, היותו של בית הספר מוסד חינוך ש"מתקיימת בו תפילה"; שנית – התפילה מתקיימת "על פי תכנית הלימודים המחייבת". התנאי השני מתבסס על לשון סעיף 4.6 לדו"ח שושני, המדבר ב"שעות תפילה כחלק מחייב של תכנית הלימודים בבתי הספר הדתיים". יוצא, אפוא, כי בעוד התנאי הראשון לתוספת התקציב מדבר בקיומה של תפילה בפועל בבית הספר, התנאי השני והמצטבר לו הוא כי התפילה בבית הספר מתקיימת על פי תכנית הלימודים המחייבת. מהי תכנית למודים מחייבת בתחום החינוך? שאלה זו היא שאלת מפתח בסוגיה שלפנינו.

"תכנית למודים מחייבת" בדיני החינוך

6. במערכת החינוך בישראל פועלים סוגים שונים של מוסדות חינוך אשר ניתן להבחין ביניהם, בין היתר, על פי גורם הבעלות עליהם ומידת כפיפותם לפיקוח המדינה. מוסדות חינוך הרשמי הם מוסדות המוחזקים בידי הרשות הציבורית; בצידם פועלים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, המוחזקים בידי גופים שאינם מדינתיים; נכללים בהם מוסדות רשת החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני ומוסדות מוכרים אחרים שאינם רשמיים. מוסדות אלה נתונים לפיקוח משרד החינוך. בצידם פועלים מוסדות פטור בבעלות פרטית, הנתונים לפיקוח חלקי של משרד החינוך, והאוכלוסיה הנזקקת להם היא דתית וחרדית.

במסגרת החינוך הרשמי בישראל פועלים מוסדות חינוך ממלכתיים בהם ניתן חינוך ממלכתי. החינוך הממלכתי ניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ובפיקוחו של משרד החינוך. בצד מוסדות החינוך הממלכתיים, פועלים במסגרת החינוך הרשמי מוסדות חינוך ממלכתיים-דתיים, המקנים אף הם חינוך ממלכתי, אלא שבהיותם בתי ספר דתיים, תכנית הלימודים המונהגת בהם מתאפיינת בכך שהיא מחנכת לתורה ולמצוות על פי המסורת הדתית וברוח הצינונות הדתית (סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953) (להלן - "חוק החינוך").

על פי חוק החינוך, שר החינוך קובע את תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי. תכנית הלימודים הבסיסית בכל מוסד חינוך רשמי כוללת את "תכנית היסוד" שהיא תכנית חובה המחייבת כל מוסד כזה. לתכנית היסוד רשאי השר להוסיף "תכנית

השלמה". לגבי מוסד ממלכתי-דתי נקבע בחוק החינוך כי "תיקבע תכנית מתכניות ההשלמה למוסד חינוך ממלכתי-דתי" (סיפא לסעיף 5 לחוק החינוך). תכנית השלמה לבית ספר ממלכתי-דתי משמעה תוכנית "שתכלול למודי תורה שבכתב ובעל פה, ותכוון לאורח חיים דתי, לרבות נוהג והווי דתי בין כתלי המוסד" (סעיף 5 וסעיף ההגדרות בחוק החינוך). תכניות השלמה למוסדות החינוך הממלכתי-דתי נקבעות על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי דתי (סעיף 16 לחוק החינוך).

תכנית היסוד ותכניות ההשלמה שמשרד החינוך קובע לבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים הם בבחינת "תכנית למודים מחייבת" שבית הספר חייב בהנהגתה על פי הוראות הרשות המוסמכת. המאפיין את תכנית הלמודים המחייבת הוא שהיוזמה והגיבוש של התכנית הן באלמנט "היסוד" שבה והן באלמנט "ההשלמה" שבה נתון למשרד החינוך. לבית הספר ולהורי התלמידים אין מעורבות בגיבוש התכנית.

בצד תכניות היסוד ותכניות ההשלמה הנקבעות בבחינת חובה על ידי משרד החינוך, רשאים הורי תלמידים במוסד חינוך פלוני לבקש כי משרד החינוך יאשר למוסד תכנית השלמה אחרת מזו שנקבעה על ידיו על פי סעיף 5 לחוק החינוך. האישור מותנה בשיקול דעת שר החינוך ובתנאים הקבועים לכך בתקנות, וכן מותנה הוא בכך שהתכנית המוצעת לא תהיה כרוכה בהוצאות יתירות (סעיף 7 לחוק החינוך ותקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד-1953 (להלן – "התקנות"). בין התנאים הנדרשים על פי התקנות נכללת הדרישה בדבר מספר מינימום של הורים המציעים את התכנית, והיות התכנית המוצעת בעלת ערך השכלתי או חינוכי בסיסי (תקנות 2 עד 4 לתקנות).

יתר על כן, השר רשאי לאשר למוסד רשמי, על פי דרישת הורי התלמידים, תכנית לשעות נוספות הבאות כתוספת לשעות שנקבעו בתכנית הלמודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מתוספת השעות כאמור יחולו על הורי התלמידים או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה (סעיף 8 לחוק החינוך) (לענין התנאים המוקדמים לאישור תכנית נוספת על פי דרישת הורי התלמידים ראו תקנות 5 עד 7 לתקנות). תכניות ההשלמה ביוזמת הורי התלמידים ותכניות נוספות ביוזמתם הן תכניות שמקורן ביוזמת גורמי בית הספר והורי התלמידים והן אינן תכניות חובה המוחלות על ידי משרד החינוך. אישורן של תכניות אלה על ידי משרד החינוך לא הופך אותן לתכניות לימוד מחייבות במשמעות המפורטת לעיל. אלה תכניות "מאושרות" על ידי המשרד, להבדיל מתכניות "מחייבות" על ידי המשרד.

מניתוח זה משתקפים ההבדלים בין המרכיבים השונים הבונים את תכנית הלמודים במוסדות החינוך הרשמי. תכנית הלמודים בנויה בראש וראשונה, מתכנית היסוד המופעלת כתכנית חובה בכל מוסדות החינוך הרשמי. אל מרכיב זה עשויה להתלוות תכנית השלמה. תכנית ההשלמה לא קורצה מעור אחד. סוג אחד של תכנית השלמה היא זו שהשר קובע שתחול בבית הספר הרשמי, בין הממלכתי ובין הממלכתי דתי. סוג אחר של תכנית השלמה היא זו המוצעת על ידי בית הספר והורי התלמידים והשר מאשר אותה. סוג שלישי של תכנית היא תכנית השעות הנוספות המוצעת על פי בקשת הורי התלמידים ומתאשרת על ידי השר, אם היא מקיימת את התנאים הנדרשים.

במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מונהגת "תכנית יסוד" המהווה תכנית חובה הנקבעת על ידי משרד החינוך. מעבר לתכנית החובה, שאר מרכיבי תכנית הלמודים הם פרי יוזמתו של בית הספר, על פי ייחודו (סעיף 11 לחוק החינוך ותקנה 3 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953).

עולה מניתוח זה כי בחינוך הרשמי – קרי: בחינוך הממלכתי, וממלכתי-דתי, וכן בחינוך המוכר שאינו רשמי, תכנית הלמודים בנויה משני מרכיבים עיקריים: מרכיב חובה בתכנית, המחייב את מוסד החינוך להפעילו בבית הספר. על מרכיב חובה זה נמנות תכניות היסוד ותכניות ההשלמה בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים הנקבעות בידי משרד החינוך וביוזמתו. בצידם, מופעלות תכניות אופציונליות, המוצעות על ידי גורמים הקשורים בבית הספר וביוזמתם, ומונהגות בבית הספר מכח אישור השר. כאלה יכולות להיות תכניות השלמה ותכניות נוספות על פי דרישת ההורים. נכללות בהן גם תכניות למודים הנילוות לתכנית היסוד המופעלות בחינוך המוכר שאינו רשמי והן נגזרות מייחודו של בית הספר הנוגע בדבר ומגמותיו החינוכיות. קיימת, אפוא, אבחנה בדין ובמדיניות החינוך בין מרכיבי תכנית הלמודים הבית-ספרית שהם מרכיבי חובה בתכנית לבית מרכיבים בתכנית שהם רצוניים ומופעלים מכח אישור השר. ברוח זו, יש להבין את המינוח הננקט בהנחיות משרד החינוך, המבחינות בין "תכנית מחייבת" לבין "תכנית מאושרת" על ידי משרד החינוך. תכנית מחייבת – כשמה כן היא. בית הספר חייב לקיימה ואין בידו שיקול דעת לנהוג אחרת. לא כן בתכנית מאושרת; תכנית זו היא פרי יוזמה של הורי בית הספר ובית הספר, והפעלתה נתונה לשיקול דעת יוזמיה. ירצו, ויקבלו את אישור השר, ינהיגו אותה בבית הספר. ירצו, ביטלנה ולא ינהיגו על פיה, ואפשר שיזמו תכנית אחרת במקומה.

אכן, מקורן הנורמטיבי של שתי קבוצות תכניות אלה הוא שונה, תכליתן שונה, וכפי שנפרט להלן – גם בסיס התיקצוב שלהם שונה. מקור השוני טמון בתפיסה

המבקשת, מצד אחד, להבטיח כי תכנית היסוד המגלמת בתוכה את עיקרי יעדיו של החינוך הממלכתי, תוקנה לכל תלמיד הנמנה על החינוך הרשמי של ישראל. לגרעין קשה זה של החינוך הרשמי מצטרפת תכנית השלמה שמשרד החינוך מחיל על בתי הספר המשלימה ומעשירה את תכנית הלמודים הבסיסית בבית הספר הממלכתי, ובבית הספר הממלכתי-דתי, לפי הענין. בצד תכניות חובה אלה, מכירה מערכת החינוך בזכותו של מוסד חינוך ממלכתי ומוסד מוכר שאינו רשמי לבחור, בגבולות נתונים, את תכני החינוך הרצויים לו בהתאם לתפיסות העולם הערכיות שבית הספר מבקש לקדם. לצורך כך ניתן מעמד לתכניות הרשות המונהגות בבתי הספר באישור משרד החינוך. דרך זו יוצרת איזון בין תכניות החובה לתכניות הרשות בבתי הספר, ומשלבת את אינטרס המדינה בהחדרת ערכי החינוך הממלכתי, בד בבד עם מתן מעמד לאינטרס האזרחים להקנות לילדיהם ערכי חינוך ייחודיים על פי תפיסת עולמם הערכית המיוחדת.

אם נחזור להנחיית חוזר המנכ"ל, על רקע המלצת דו"ח ועדת שושני, הרי עולה מנוסחה כי תוספת התקציב מכוונת אך לבתי ספר בהם מונהגת תפילה על פי תכנית הלמודים המחייבת. משמעות הדבר היא כי ההנחייה אינה חלה על בתי ספר שאינם מנהיגים תפילה, או כאלה אשר, אף שמתקיימת בהם תפילה, היא אינה מוטלת כחובה מכח תכנית הלמודים המחייבת במשמעות האמורה לעיל.

התכלית מאחורי ההנחייה בדבר תוספת התקציב

7. התכלית העומדת מאחורי הוראת משרד החינוך ליתן תוספת התקציב לתפילה בבתי ספר מקום שהיא מהווה חלק מהתכנית המחייבת, משתלבת באורח הרמוני עם מגמותיה היסודיות של ועדת שושני והמדיניות שביקשה להנהיג, כפי שבאו לידי בטוי בדו"ח הועדה ואשר את המלצותיה אימצה מנכ"ל משרד החינוך בחוזר שהופץ על ידה.

ועדת שושני שמה לה למטרה לבחון את שיטת התיקצוב הקיימת במוסדות החינוך ולהציע רפורמה אשר תסדיר את דרכי הקצאת המשאבים הכספיים של המדינה למטרות חינוך בדרך עניינית, שוויונית, והוגנת. לאחר בחינת חלופות אפשריות, החליטה הועדה להמליץ על ביסוס שיטת התיקצוב מכאן ואילך על אמות מידה שוויוניות לגבי כל התלמידים במדינה. משמעות הדבר לדידה – "תקציב שווה לשווים ותקציב שונה לשונים" (סעיף 3 לדו"ח). ברוח זו, נקבעה שיטת תיקצוב דיפרנציאלי לתלמיד, המתחשבת במאפיינים שונים של התלמיד ובוחרת את צרכיו במגמה לקדם את עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך. שיטת התיקצוב הדיפרנציאלי יוצרת דרגות תיקצוב

ברמות שונות על פי מידת נזקקותו של התלמיד למשאבים כספיים לצורך התפתחותו, באופן שככל שהוא בא מרקע חלש יותר, כך יזכה למשאבים רבים יותר ולהיפך. עוד יצויין כי, על פי מדיניות ועדת שושני, קיים מדרג לצרכי תיקצוב בין סוגי בתי הספר בהתאם למעמד המשפטי. הווי אומר: שיטת התיקצוב היא אחידה, אך היקף התיקצוב משתנה על פי מעמדו של בית הספר ומידת "קרבתו" למדינה. באופן זה, היקף התיקצוב לבתי ספר רשמיים עומד על 100%, ואילו היקף התיקצוב של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור עומד על שיעור נמוך יותר. כן קיים פער בשיעור התיקצוב הכולל בין המוסדות המוכרים למוסדות הפטור (סעיף 3.7 לדו"ח).

לשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד יתרוונות רבים. היא בנויה על הקצאה מושכלת של כספים המתחשבת בצרכים ממשיים של התלמיד מתוך תפיסת מדיניות חינוך ארוכת טווח. היא משיגה אחידות באמות המידה להקצאה תקציבית בכלל מערכת החינוך הרשמי על ידי קביעת מדד חברתי-כלכלי של התלמיד כבסיס ליחידת התקציב. בבחירת אמות מידה אלה, ניתנת תשומת לב לצרכים האינדיבידואליים הממשיים של התלמיד, פרי גישה ערכית כוללת שמטרתה לחזק את החלש ולאפשר לו, באמצעות השקעת משאבים מתאימה, שוויון הזדמנויות בחינוך. על פי שיטת התקן הדיפרנציאלי, חולקו התלמידים לעשרה עשירונים בהתאם למדד הטיפוח הרלבנטי לכל תלמיד, כאשר לכל עשירון יוחס הערך הכספי המתאים לו. על ידי שיוך התלמיד על פי מאפייניו לעשירון המתאים לו, נקבע היקף התקצוב הכולל למוסד החינוכי על פי מספר תלמידיו ושיוכם לעשירון הרלבנטי לכל אחד מהם.

עד להנהגת שיטת ה"תקן הדיפרנציאלי" נהגה במערכת החינוך שיטת ה"סלים" שהתבססה על תיקצוב בתי ספר על פי מספר "הכתות הנורמטיביות". משמעות שיטה זו, הלכה למעשה, היתה כי משרד החינוך העניק תיקצוב נוסף מעבר להקצאה הרגילה לכתות בבתי ספר שונים שעסקו בהוראת נושאים אשר למשרד החינוך היה עניין לקדם. שיטה זו מעצם טיבה בנויה על חוסר אחידות באמות המידה לחלוקת כספים, ועל בחירה ספורדית בזכאים לתוספת תקציב. ועדת שושני בקשה לסטות משיטה זו ולבטלה ולהחליפה בשיטה אחרת שתיצור אחידות ובסיס שווה להקצאת הכספים.

ביטול שיטת ה"סלים" והנהגת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד יצרה אמנם שיטת תיקצוב אחידה ושוויונית למוסדות חינוך, אבל דווקא האחידות שבה אינה מאפשרת להבחין בין מוסדות חינוך למיניהם על פי היקף המטלות הלימודיות המוטלות עליהם. ההתבססות על תקן דיפרנציאלי בלבד אינו מאפשר לענות על הצורך לתת סיוע תקציבי מיוחד לבית ספר במגזר מיוחד שמוטלות עליו מטלות לימודיות מיוחדות מכח הוראת

משרד החינוך, בנוסף לתכנית הרגילה. אי מתן סיוע נוסף כאמור עלול להביא לקיפוח תקציבי של אותם בתי ספר המשתייכים למיגזר מיוחד ואשר בהם מתקיימת פעילות לימודית מיוחדת, המוטלת כחובה מטעם משרד החינוך, ואשר אינה מוטלת כחובה דומה במוסדות חינוך אחרים.

כדי להסדיר את אותם מצבים בהם מקיים בית ספר פעילות חינוכית ייחודית מכח תכנית הלמודים המחייבת כפי שנקבעה על ידי משרד החינוך, וכדי למנוע את קיפוחו התקציבי של אותו מוסד בהשוואה למוסדות בהם לא הוטלה חובה דומה, המליצה ועדת שושני את המלצתה ביחס לתוספת התקציב. על פי המלצתה, יש להוסיף על התקציב הרגיל על פי התקן הדיפרנציאלי תקציב נוסף בשיעור מוגדר למגזר מיוחד בחינוך שמתקיימת בו פעילות ייחודית כחלק מחייב של תכנית הלמודים מכח הוראת משרד החינוך. כדוגמא, הביאה ועדת שושני את שעות התפילה המתקיימות כחלק מחייב של תכנית הלמודים בבתי הספר הדתיים. הכוונה היא לאפשר תוספת תקציב לבתי הספר הדתיים שבהם מונהגת תפילה כעניין של חובה על פי תכנית הלמודים המחייבת. אלה הם בתי הספר הממלכתיים דתיים בהם תכנית ההשלמה מעצם טיבה מחייבת תפילה כחלק מהתכנית המחייבת. כנגד זה, תוספת התקציב אינה מיועדת למוסדות חינוך שבהם הפעילות הייחודית היא פרי תכנית אופציונלית המשקפת את רצון בית הספר והורי התלמידים, ולא הוטלה כחובה על ידי משרד החינוך. אין התוספת אמורה לחול על פעילות נוספת וייחודית המתבצעת בבית הספר ככל שמדובר בפעילות אופציונלית אשר רוצים – מקיימים אותה, לא רוצים – זונחים אותה או משנים את טיבה. פרשנות זו עונה למגמה היסודית העולה מדו"ח ועדת שושני – לבטל מצד אחד את שיטת ה"סלים" בתיקצוב בתי הספר, אשר איפשרה בעבר הקצאת כספים לפעילויות מיוחדות בלא אמות מידה אחידות ושוויוניות, ולעבור לשיטת תיקצוב אחידה על פי ה"תקן הדיפרנציאלי". בה בעת, ביקשה הועדה למנוע קיפוח מוסדות חינוך בהם נערכות פעילויות מיוחדות המוטלות בבחינת חובה מכח תכנית הלמודים המוכתבת על ידי משרד החינוך. שאם לא כן, עלול היה להיווצר קיפוח במגזרים מיוחדים אלה לעומת המגזרים הרגילים, שבהם אין חובה מכח הוראות המדינה לקיים פעילויות מיוחדות כאמור.

שונה הדבר במוסדות חינוך בהם מתקיימות פעילויות מיוחדות שהן פרי בחירה של בית הספר והורי התלמידים ואינן נדרשות כחובה מטעמה של המדינה. ועדת שושני ביססה את אמות המידה לתקציב החינוך על תפיסה הבנויה על יחידת תקציב לתלמיד, ומעבר לכך, על הקצאת משאבים צבוריים לתכניות – חובה ופעילויות חובה בתכנית הלמודים הבית ספרית. בה בעת היא הניחה כי פעילויות וולונטריות, פרי

תכניות רצוניות של בית הספר וההורים ימומנו על ידי משפחות התלמידים המעוניינות בהן, וזאת גם בהנחה שמשרד החינוך אישר את אותן פעילויות כחלק מתכנית הלמודים המאושרת. בכך, יושמה גם בתחום זה האבחנה בין תכניות חובה לתכניות אופציונליות בחינוך שהיא אבחנה בסיסית בדיני חינוך, וממנה נגזרת האבחנה היסודית בשיטת התיקצוב והמימון. פעולות חובה ממומנות על ידי הרשות הציבורית, ואילו פעולות רשות ממומנות ביסודן על ידי הפרט, היוזם אותן ומבקש להנהיגן בתחומו.

הבסיס לתוספת התקציב לפעולות ייחודיות בבית הספר נשען. אפוא, על היות הפעולות בבחינת חובה על פי תכנית הלמודים המחייבת. התוספת ניתנת למוסד חינוך שהמדינה מטילה עליו חובה לקיים את הפעילות האמורה ואינה מותירה בידו שיקול דעת שלא לעשות כן. הטלת חובה כאמור מטעם המדינה מצדיקה, ואף מחייבת, מתן מימון המדינה כנדרש לקיום החובה. אם לא כן, עלול מוסד חינוך שהוטלה עליו חובה כאמור להיות בחסר תקציבי ביחס למוסד חינוך אחר שלא הוטלה עליו חובה דומה. לעומת זאת, מוסדות חינוך המנהיגים תכניות ייחודיות אופציונליות, אחראים הם עצמם למימוןן. פעילויות-בחירה ותכניות רצוניות אינן צריכות, דרך כלל, ליפול על שכם הציבור, אלא על כתפיו של הפרט, המבקש ליזום אותן ולהנהיג אותן, בתחומו הוא.

טעמה של האבחנה בין מוסדות חינוך לענין תוספת התקציב נעוצה, איפוא, בגורם החובה לעומת הרשות בביצוע הפעילות הייחודית המזכה בתקציב נוסף. אין טעמה נעוץ במידת הדמיון באופי הפעילות הייחודית המונהגת במוסדות השונים. השאלה איננה, איפוא, אם תפילה בבית ספר אחד דומה לתפילה בבית ספר אחר לצורך הזכייה בתוספת התקציב. המבחן הוא – האם התפילה, כפעילות ייחודית בבית הספר, מוטלת כחובה מכח תכנית הלמודים, או שהיא מונהגת כרשות בלבד.

לסיכום הדברים

8. התכלית העומדת ביסוד הנחיית משרד החינוך בדבר תוספת התקציב מתיישבת, איפוא, עם נוסחה המילולי של אותה הנחייה. תוספת התקציב ניתנת לפעילות מיוחדת במגזר מיוחד הנדרשת מכח תכנית הלמודים המחייבת על פי הוראת משרד החינוך וקיומה אינו נתון לשיקול דעת. התוספת לא תינתן לפעילות מיוחדת, אפילו היא דומה או זהה לקודמתה, משום שהיא אינה מתחייבת מכח הוראת משרד החינוך, גם אם היא מתאשרת על ידיו. המבחן הוא, איפוא, קיומה של חובה מטעם המדינה לקיים את הפעילות הייחודית האמורה, ואין חשיבות לשאלת הדמיון או אף הזהות בתוכן הפעילויות הייחודיות הנהוגות במוסדות החינוך השונים.

פרשנות מצרה זו להנחייה בדבר תוספת התקציב מתחייבת מנוסחה המילולי של הוראת משרד החינוך והיא נגזרת מהתכלית שועדת שושני בקשה להשיג. גישה פרשנית אחרת, רחבה, החובקת בגדר המוסדות הזכאים לתיקצוב נוסף כל מוסד המקיים פעילות מיוחדת בעלת תוכן דומה – בין אם בגדר חובה ובין אם בגדר רשות – אינה מתיישבת עם מדיניות משרד החינוך להפסיק, ככלל, את התמיכות הייחודיות במוסדות החינוך. היא עלולה לפגוע בשיטת התיקצוב הדיפרנציאלי על ידי הרחבת תוספת התקציב לתחומים ולמוסדות חינוך שלא היתה כוונה מלכתחילה לזכותם בכך. היא עלולה לגרור בעקבותיה לא רק הכרה בזכותם של מוסדות חינוך לתוספת תקציב בגין תפילה גם מקום שהיא מונהגת כפעילות-רשות, אלא הכרה גם בזכות דומה לתוספת בגין פעילויות ייחודיות אחרות, בין פעילויות חובה ובין פעילויות רשות. יתר על כן, הרחבה זו עשויה בבוא העת להתפרש לא רק על בתי ספר בחינוך הרשמי אלא לגלוש גם לעבר בתי ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי. זו אינה מטרת ההנחייה הרלבנטית לענייננו, ולהחלתה הרחבה כאמור שלא על פי כוונתה המקורית, עלולה להיות השלכה קשה מרחיקת לכת. המשמעויות התקציביות הנובעות מכך הן כבדות משקל, והחשש לפריצת עקרונות תקציב החינוך על פי התקן הדיפרנציאלי, ברוח המלצות דו"ח שושני, הוא ממשי ובלתי נמנע. קימת סכנה אמיתית כי החלה רחבה של תוספת התקציב כאמור, תחזיר את מערכת החינוך אחורנית לשיטת תקציב שחלף, עבר, זמנה, והתקוה לפתוח דף חדש בשיטה הבנויה על שוויון, איזון, ומתן הזדמנות שווה בחינוך עלולה להימצא מסוכלת.

ממכלול הטעמים האמורים, דינה של ההנחייה בדבר תוספת התקציב להתפרש בצמצום, כחלה אך על פעילות של תפילה המונהגת בפועל בבתי ספר מקום שהדבר מתחייב מכח תכנית הלמודים המחייבת על פי הוראת משרד החינוך.

יישום ההנחייה הלכה למעשה – האם תואם את הלשון והתכלית?

9. בעקבות הנהגת שיטת התיקצוב החדשה, המבוססת על מסקנות ועדת שושני, הקצה משרד החינוך תוספת תקציב לבתי הספר הממלכתיים-דתיים, שם מונהגת תפילה כחלק מחייב מתכנית הלמודים המחייבת. הוא נמנע מלהקצות תוספת דומה לבתי הספר ברשת תל"י, אף שבחלק מהם מתקיימת תפילה במסגרת תכנית הלמודים הייחודית שרשת תל"י בחרה ליישם במוסדות החינוך המשותפים אליה. לטעמי, בפעולתו זו, נהג משרד החינוך בהתאם ללשונו, רוחה ותכליתה של ההנחייה בדבר תוספת תקציב בחוזר המנכ"ל. הטעם לכך הוא כי במוסדות החינוך הממלכתי דתי משמשת התפילה

חלק מתכנית החובה. כך עולה מסעיף 38 לתשובתה של המדינה המגובה בתצהיר ראש המינהל לשוויון בחינוך במשרד החינוך.

הדבר עולה גם מהגדרת "תכנית השלמה" לבתי ספר ממלכתיים דתיים בסעיף 1 לחוק החינוך. מהגדרה זו עולה כי מדובר בתכנית השלמה המחייבת, בין היתר, הנהגת נוהג והווי דתי בין כתלי בית הספר. הדבר מחייב, כמובן מאליו, גם תפילה. המדובר הוא, אפוא, בהנהגת תפילה בבחינת חובה בבתי ספר אלה, בלא מתן שיקול דעת לגורם כלשהו להתערב בכך ולהביא לשינוי הדבר.

שונה הדבר ברשת תל"י. רשת בתי הספר של תל"י נמנית על החינוך הממלכתי. היא בקשה וקבלה אישור ממשרד החינוך להוסיף לתכנית היסוד הנהוגה בבתי הספר שלה תכנית העשרה ייחודית שתכליתה להחדיר תכנים וערכים יהודיים-ציוניים בחינוך תלמידיה. תכנית תל"י בנויה על תיגבור לימודי יהדות בדרך של הקצאת שעות לימוד נוספות לצורך כך. מאז תשנ"ט החליטה ועדה משותפת לרשת תל"י כי התפילה במוסדות החינוך שלה לא תיקבע כחובה כפויה על התלמידים, אלא שכניסתם אל עולם התפילה תיעשה בדרך הדרגתית ורצונית, מתוך בחירה אישית (סעיף 18 לעתירה). עם זאת, לדברי העותרת, משעה שתלמיד בבית הספר מקבל החלטה להשתלב בתפילה, חלה עליו מחוייבות להשתתף בכך. כיום, למעלה מ-50% מבתי ספר של תל"י (המונים כ-52 מוסדות חינוך) מקיימים תפילות באופן קבוע. ביתר בתי הספר, התפילה נמצאת בשלבים שונים של "הטמעה" (סעיף 20 לעתירה). עד להפעלת מסקנות ועדת שושני, קבלה רשת תל"י תיקצוב מיוחד לפי שיטת ה"סלים" שנועדו לתמוך בלמודי מקצועות היהדות, כולל תפילה. מעתה, ולאור שיטת התקציב החדשה, נמנע משרד החינוך מלתת תוספת תקציב לתפילה, כמוסבר לעיל. יחד עם זאת, יצויין, במאמר מוסגר, כי על פי שיטת התיקצוב החדשה שהונהגה, מקבלת רשת תל"י תקציב כולל הגבוה מהתקציב שקבלה על פי השיטה הישנה, שנכללה בו, בזמנו, גם תוספת תקציב על פי שיטת "הסלים".

הנתונים המובאים על ידי העותרת בעתירתה מוציאים את עניינה ממסגרת הזכאות לתוספת תקציב על פי חוזר המנכ"ל עבור שעות תפילה בבתי ספר מכח "תכנית מחייבת". התפילה ברשת תל"י איננה בבחינת פעילות מחייבת על פי תכנית הלימודים של משרד החינוך. מדובר בפעילות אופציונלית הנערכת במסגרת תכנית לימודים ייחודית שנבחרה על ידי הרשת ואשר אושרה על ידי משרד החינוך. יתר על כן, גם בתחום רשת תל"י גופה, התפילה נתונה לבחירתו של התלמיד ואינה נכפית עליו ככורח בניגוד לרצונו. התפילה במוסדות החינוך של תל"י היא, אפוא, ענין של בחירה ולא

חובה-בחירה מבחינת הגורמים המעצבים את האופי הייחודי של הלמודים ברשת, ובחירה מבחינת התלמיד האינדיבידואלי הרשאי להחליט לעצמו אם ברצונו לקחת חלק בפעילות זו או להימנע ממנה. יוצא, איפוא, כי משרד החינוך מיישם כהלכה, כלשונה וכרוחה, את הנחיית חוזר המנכ"ל, בהבחינו הבחנה עניינית בין מוסדות רשת תל"י לבין מוסדות החינוך הממלכתי דתי לענין תוספת התקציב.

הקצאת תוספת התקציב בראי עקרון השוויון

10. הנחיית משרד החינוך לענין הקצאת תוספת תקציב בנויה על אבחנה בין פעילות ייחודית – כגון תפילה – שקיומה מתחייב מכח תכנית למודים מחייבת על ידי המדינה לבין פעילות ייחודית המתבצעת במוסד חינוך בגידרה של תכנית אופציונלית, פרי בחירה של גורמים הקשורים בבית הספר, והורי התלמידים הלומדים בו. הדגש באבחנה זו אינו מושם על דמיון אפשרי או אף זהות בתוכן הפעילויות הייחודיות בהן מדובר, כפי שהן מתבצעות בבתי הספר השונים, אלא בשאלה האם הפעילות הייחודית הנתונה מוטלת כחובה מטעם המדינה או שהיא מתקיימת במסגרת רשות בלבד. לכן, השאלה לצורך הענין איננה האם תפילה בבית הספר הממלכתי דתי שונה או דומה לתפילה בבתי הספר של רשת תל"י. השאלה היא האם התפילה מונהגת כחובה מטעם המדינה או כרשות בלבד מכח תכנית וולונטרית שהיוזמה לה באה מגורמי בית הספר. ההנחייה מניחה כנקודת מוצא כי יש הבדל מהותי לענין זה בין "תוכנית מחייבת" לבין "תכנית מאושרת" המאמצת תכנית שהוצעה על ידי בית הספר או הורי התלמידים ואושרה כמתאימה על ידי משרד החינוך.

האבחנה האמורה לצורך יישום הקצאת תוספת התקציב ניזונה מתפיסת מדיניות כוללת בדבר הדרך הראויה לחלוקת כספי מדינה למטרות חינוך. היא נגזרת מן ההנחה כי המאגר התקציבי הוא לעולם מוגבל, ויש ליצור סדר עדיפות פנימי, שוויוני והוגן לחלוקתו. במסגרת סדר עדיפות זה מניחה הרשות הציבורית את הנחות היסוד הבאות: בקיומו של תקציב מוגבל, ראוי להבחין בין אחריות המדינה למימון פעילויות חינוכיות המוטלות על ידה בבחינת חובה בבתי הספר, לעומת פעילויות חינוכיות שהן בבחינת רשות, ומונהגות בבתי הספר על פי בחירת גורמי בית הספר המבקשים לקדמן. התפיסה המטילה על המדינה את חובת המימון של חינוך החובה אך מסירה משכם הציבור את נטל המימון של החינוך הייחודי האופציונלי הינה קו העובר כחוט השני במערכת החינוך, והיא מאפיינת את דיני החינוך ואת העקרונות העומדים בבסיס שיטת חוק לימוד חובה חנם. המדינה חייבת במימון חינוך החובה על כל שלוחותיו. החובה לספק שירותי חינוך היא חובה המוטלת על המדינה, וחובת קיום מוסדות חינוך

רשמיים למתן חינוך חובה חנם מוטלת על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף (חוק לימוד חובה, תש"ט-1949). במסגרת לימוד החובה, ישנו חופש בחירה של התלמיד להשתתף או להימנע מהשתתף בתכניות בחירה, ומימון של אלה אינו חל על המדינה ואינו מוטל אלא על התלמיד הבוחר מרצונו להשתתף בהן (בג"צ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך פד"י נו(4) 203, 225). במקביל לכך, ישנה מגמה לפתוח את החינוך לזרמים ייחודיים כדי לאפשר להם לתת ביטוי לתפיסותיהם, רצונותיהם והשקפת עולמם בחינוך ילדיהם. אולם האופציה לבחור בזרם ייחודי בחינוך גוררת אחריה חובת מימון של פעילויות חינוכיות הנובעות מזרמים אלה על הציבור המבקש להפעילם. ועדת שושני המליצה על הגדלת מרחב הבחירה של הורי התלמידים בפתחת בתי ספר בעלי אוריינטציה ייחודית ומתן אפשרות להורים ותלמידים לבחור בזרם חינוך הרצוי להם, בכפוף לתנאים של בקרה ופיקוח. אולם חופש בחירה זה מטיל אחריות כספית שלא המדינה ולא הציבור אמורים לשאת בה. המדינה חייבת בתיקצובן של תכניות חינוך המוטלות כחובה על האזרח ולא במימון תכניות חינוך וולונטריות שנטל מימון צריך ליפול בעיקרו על שכם אלה המבקשים להנהיגן.

המדינה מוסמכת וחייבת, אפוא, לתקצב פעילות חינוכית שהיא מחייבת את הנהגתה ולהימנע מתיקצוב דומה ביחס לפעילות שהיא אינה מחייבת את הנהגתה בבית הספר, גם אם אישרה אותה. רשאת המדינה לומר כי במשאבים הכספיים המוגבלים הנתונים בידיה, עליה לממן פעילויות שהיא מחייבת את ביצוען, ואין עליה לממן מהכיס הציבורי פעילויות שפרטים בוחרים להנהיג בתחומם הם, ותהיינה אלה פעילויות חשובות, ערכיות, ומבורכות ככל שתהיינה (פרשת ועד פוריה עילית, שם, עמ' 216; בג"צ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פד"י נד(3) 69, 86). אכן, הפן האחר של חובת המדינה לספק חינוך חובה חנם במסגרת לימודים מחייבת, הוא העדר חובת המדינה לתקצב פעילויות וולונטריות, המצריכות תשלומי רשות מצד הורי התלמידים.

תפיסה כוללת זו, המבחינה בין מרכיבי חינוך החובה למרכיבים הוולונטריים והאופציונליים בחינוך משתקפת גם במיגזר הצר המאפיין את הסוגיה שלפנינו. האבחנה לצורך תוספת תקציב בין תפילה המונהגת כחובה במוסדות חינוך מסוימים לבין תפילה המונהגת כבחירה במוסדות אחרים משתזרת באורח הרמוני עם מדיניות התקציב הכוללת של הרשות הציבורית. אבחנה זו מותחת קו של שוני בין אחריות המדינה ואחריות הציבור לממן פעולות חובה המוטלות מטעם המדינה לעומת העדר אחריות דומה לממן פעולות רשות שפרטים מבקשים להנהיג בעניינם. אבחנה זו תקפה

במלואה גם מקום שמדובר באותן פעולות עצמן, המונהגות באחד – כחובה, ובשניה – כרשות, וגם מקום שאין עוררין על חשיבותם וערכיותן של הפעולות, לגופן.

מוקד האבחנה בין פעולות חובה לפעולות רשות לצורך הקצאה תקציבית ומימון נוסף אינו לוקה, אפוא, בחוסר שוויון. המדובר במימד רלבנטי המצביע על הבדל בין סוגי פעילויות המצדיק התייחסות שונה לצרכי ההקצאה התקציבית. מדובר באבחנה בין חינוך חובה לחינוך הייחודי, המצויה בבסיס המבנה של מערכת החינוך והמשתקפת בדרך הטבע בכללים לחלוקת הכספים. לפנינו התייחסות שונה למצבים שונים, ולא יחס מפלה למצבים שווים או דומים. לטעמי, מדיניות משרד החינוך בענין תוספת התקציב לפעולות מיוחדות במיגזר ייחודי המתחייבות מכח תכנית הלמודים המחייבת הינה מדיניות שאינה פוגעת בשוויון אלא דוקא מקדמת אותו. היא מניחה קיומם של עקרונות תקציביים אחידים לכל מוסדות החינוך הרשמי באמצעות התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, ומאפשרת תוספת חריגה לתקציב הרגיל ביחס לפעילות חינוכית ייחודית שהמדינה מחייבת את הנהגתה. מדיניות זו מהווה פריצת דרך חשובה במסלול ביטולן של הקצאות כספים לפעילויות ייחודיות שניתנו קודם לכן בלא אמות מידה ברורות. היא עומדת במבחני המשפט הציבורי, עונה לכללי השוויון וההגינות בחלוקת הכספים, ומקיימת את דרישת הסבירות.

סוף דבר

11. אילו נשמעה דעתי, היינו מאמצים את מדיניות משרד החינוך, ונמנעים מלהתערב בה. אודה, כי מקנן בלבי חשש כבד כי תוצאתה של עתירה זו עלולה לכרסם בשלמותה של מדיניות התקציב שהונהגה על ידי הרשות המוסמכת מכח המלצות ועדת שושני וביעד שהיא חתרה להגשימו, קרי: להניח שיטת תקציב חדשה שתהייה בנויה על אמות מידה גלויות ושוויוניות. טשטוש האבחנה בין פעילות חינוכית ייחודית המונהגת כחובה מטעם המדינה לזו המונהגת כרשות מכח תכנית וולונטרית עלול לעודד דרישות נוספות לתיקצוב פעילויות ייחודיות אחרות שהן וולונטריות ואופציונליות ביסודן, בין בחינוך הרשמי ובין בחינוך המוכר שאינו רשמי. החלשת המוצקות של שיטת התיקצוב החדשה עלולה ליצור פרצות אשר יביאו לדרישות מימון מהכיס הציבורי לתכניות העשרה וולונטריות שונות במוסדות חינוך מסוגים שונים. חשש זה ליווה את המדינה כל העת בהצגת עמדתה בעתירה זו. חשש זה אינו מופרך כלל ועיקר. יש לייחס לו את מלוא המשקל ומלוא המשמעות, כדי להבטיח לימים יבואו כי כספי המדינה יחולקו על פי אמות מידה שוויוניות והוגנות, וכי שיטת התיקצוב החדשה תאפשר את השגת היעדים המרכזיים של מערכת החינוך בישראל.

בעיני, חשוב לא פחות הצורך לחזק את ידיה של הרשות הציבורית בהקפדתה על יישום שוויוני אמיתי של עקרונות שיטת התיקצוב החדשה, ומתן הכרה בצורך לשמור מפני פריצת מערכת הכללים השוויונית להקצאת הכספים, ומפני חזרה לשיטת התקצוב של הפעילויות הייחודיות, היא שיטת ה"סלים". העדר אבחנה ראויה בין תיקצוב נוסף לפעולות חובה ייחודיות לבין פעולות רשות ייחודיות עלול להביא בסופו של יום לפגיעה בשלמותה של שיטת התיקצוב החדשה, המבקשת להביא עמה חידוש חשוב בכללי הקצאת הכספים במערכת החינוך.

12. נוכח האמור, דעתי היא כי מדיניות הרשות הציבורית בענייננו עומדת במתחם הסבירות המינהלית, והיא מקיימת את עקרון השוויון, בהשוותה בין שווים ובהבחנתה בין שונים, בהבחנה רלבנטית וממין הענין. אילו נשמעה דעתי, היינו דוחים את העתירה ומאשרים את מדיניות הרשות המוסמכת.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפיסקה 34 לחוות דעתו של השופט חשין.

היום, י"ט כסלו, תשס"ה (2.12.04).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיא