



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4640/19

לפני :
כבוד השופט ד' ברק-ארז
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרות :
1. התנועה הרפורמית – יהדות מתקדמת בישראל
2. פנים – להתחדשות יהודית בישראל

נ ג ד

המשיבים :
1. שר החינוך
2. משרד החינוך
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. זהות – איגוד המרכזים לזהות יהודית

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריכי הישיבות :
ב' בחשוון התש"פ (31.10.2019)
ט' בכסלו התשפ"א (25.11.2020)

בשם העותרות :
עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, עו"ד מיטל ארבל

בשם המשיבים 1-3 :
עו"ד אודי איתן, עו"ד שרון אבירם

בשם המשיבה 4 :
עו"ד אורי קידר, עו"ד הילה עובד-בנאי

פסק-דין

השופט ד' ברק-ארז :

1. האם נפל פגם במבחנים לחלוקת כספי תמיכות לגופים המקיימים פעילות שעניינה "העמקת החינוך היהודי" במערכת החינוך הממלכתית, כפי שפורסמו על-ידי משרד החינוך בחודש יוני 2019 ? זו השאלה שעמדה במרכז ההתדיינות בפנינו.

רקע: לימודי יהדות ומורשת במערכת החינוך הממלכתית

2. כאמור, העתירה נסבה על תמיכות המועברות לארגונים המקיימים פעילות בתחום היהדות והמורשת בבתי הספר הממלכתיים. על כן, ברקע הדברים יש להקדים

ולהציג את ההחלטות שהתקבלו בעבר בכל הנוגע למדיניות הכללית של משרד החינוך באשר לתחום לימוד זה. בתמצית ייאמר כי המסמך החולש על כך הוא דו"ח הוועדה לבדיקת לימודי היהדות בחינוך הממלכתי מחודש אוגוסט 1994 (להלן: דו"ח שנהר או הדו"ח). ועדה זו מונתה בשנת 1991 על-ידי שר החינוך דאז זבולון המר ז"ל, ובראשה עמדה פרופ' עליזה שנהר. על-פי כתב המינוי של הוועדה, היה עליה לבחון את מצב לימודי היהדות בחינוך הממלכתי, ולגבש הצעות "בדבר המטרות והתפיסה, תכניות הלימודים וכל יוזמה אחרת העשויה לקדם את החינוך היהודי בישראל".

3. דו"ח שנהר הוגש בסופו של דבר בשנת 1994 לשר החינוך באותה עת, אמנון רובינשטיין, ועלה ממנו כי קיימת ירידה מתמשכת במעמדם של לימודי היהדות במערכת החינוך. הוועדה סברה כי ירידה זו נעוצה בתמורות חברתיות ופוליטיות שחלו במדינה, ובתהליכים שונים, ביניהם הגברת הקיטוב בין הציבור הדתי והחילוני. בהמשך לכך, הדו"ח כלל המלצות בדבר עקרונות להוראת מקצועות היהדות, וביניהם חתירה ללימוד מקצועות היהדות באופן המדגיש את אופיים ההומניסטי, וכן בניה של תהליך חינוכי המבוסס על לימוד, ביקורת ודו-שיח, אשר יחתור להפנמה של ערכים אוניברסליים ויהודיים "מתוך גישה פלורליסטית" (דו"ח שנהר, בעמ' 10).

4. מאחר שהעתירה נסבה כאמור על תקצוב של פעילות חינוכית בלתי פורמלית המתקיימת במוסדות החינוך, ראוי להוסיף ולציין כי פרק ז' לדו"ח שנהר עסק באופן ספציפי ב"טיפוח מסגרות לא פורמליות" וצוין בו בין היתר כך:

"יש לעודד קשת רחבה ככל האפשר של מסגרות חינוכיות לא-פורמליות, המקבלות חינוך יהודי פלורליסטי וביקורתי כלגיטימי והמציעות למוסדות החינוך השונים תכניות חוץ-קוריקולריות בנושאים הקשורים בהוראת מקצועות היהדות, ובייחוד סמינרים ומפגשים שבהם ייפרשו לפני התלמיד, על בסיס של הדדיות, האופציות השונות של הקיום היהודי בימינו" (שם, בעמ' 22).

5. דו"ח שנהר אומץ על-ידי משרד החינוך בשנת 1995, ובהמשך לכך הוקם במשרד "מטה שנהר" שהופקד על יישום המלצות הוועדה. יצוין כי בשלב זה מטה שנהר אינו פעיל עוד. בנוסף, חוזרי מנכ"ל שפורסמו על-ידי משרד החינוך במהלך השנים עיגנו את עקרונותיו של הדו"ח. כך, ביום 2.11.2008 פורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.1 תשס"ו/3(א) שבו נקבעו אמות המידה המחייבות שלפיהן יבחנו גורמי המקצוע במשרד הצעות לתכניות חינוכיות ביהדות למוסדות החינוך במגזר הממלכתי בהתאם למסקנות דו"ח שנהר. חוזר מנכ"ל זה הוחלף בחוזר מנכ"ל תשע"ט/9 שעניינו "אמות מידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי במסגרת תחום הדעת תרבות

יהודית-ישראלית" ואשר פורסם ביום 6.5.2019 (להלן: חוזר מנכ"ל 2019). בתמצית, חוזר זה משמר את אמות המידה לבחינת תכניות חינוכיות בתחום היהדות בחינוך הממלכתי כפי שעוצבו בחוזר המנכ"ל הקודם, בשינויים מסוימים.

6. משהונחה תשתית זו – ניתן לעבור להצגת העובדות הרלוונטיות למחלוקת בין הצדדים.

מבחני התמיכות הישנים והמבחנים החדשים

7. מבחני התמיכה לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך לגופים המקיימים פעילות בלתי פורמלית להעמקת החינוך היהודי פורסמו לראשונה בשנת 2007 (להלן: מבחני התמיכה הישנים), והם מגדירים מי יהא זכאי לתמיכה מתקציב המדינה בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב). מבחני התמיכה הישנים נועדו, על-פי האמור בהם, לתמוך בגופים שהוגדרו כך:

"מוסדות ציבור שהם מרכזים להעמקת החינוך היהודי ומוסדות ציבור הפועלים ברוח דוח ועדת שנהר, המקנים מושגי יסוד וערכי יהדות בסיסיים כחינוך העשרתי לילדים ובני נוער עד גיל 18 הלומדים במערכת החינוך הממלכתי".

סעיף 7 למבחני התמיכה הישנים הסדיר את אופן חישוב התמיכה. כך, נקבע כי 70% מסך התקציב המוקצה לתמיכות יחולקו לפי ניקוד "ימי התלמיד" (המוגדרים כ"פעילות בת 4 שעות אקדמיות ומעלה הניתנת כפעילות לא פורמלית לתלמיד אחד"), ואילו 30% מסך התקציב המוקצה לתמיכות יחולקו על-פי ניקוד מאפייני הפעילות. בהמשך לכך, וזהו עניין בעל חשיבות מרכזית לדיון הנוכחי, סעיף 7(3) למבחני התמיכה הישנים קבע כי לפעילות שתבוצע ברוח ועדת שנהר, ואשר תימצא זכאית לתמיכה לפי מבחני התמיכה, תינתן תוספת של 30% לניקוד הכולל שהוענק בגין אותה פעילות (להלן: סעיף הניקוד העודף).

8. בעבר, בחינת העמידה בסעיף הניקוד העודף, דהיינו בחינת השאלה האם הפעילות מקיימת את עקרונות דו"ח שנהר, נעשתה על-ידי מטה שנהר. בחלוף השנים, הופסקה כאמור פעילותו של מטה שנהר, והאחריות הנוגעת ליישום מבחני התמיכה והעמידה בעקרונות דו"ח שנהר הועברה לגורמים אחרים במשרד החינוך. יוער כבר עתה כי האופן שבו התקבלו ההחלטות בעניין זה לא הובהר עד תום. כפי שמתואר בהמשך, בשנים האחרונות בחינה זו בוצעה ככלל על-ידי האגף לתרבות יהודית, האמון על פעילות

חינוכית בלתי פורמלית בתחום היהדות, ומופקד (על-פי האמור באתר המשרד) על "הפצת התרבות ברוח המסורת בדרך לימודית וחוויתית". זאת, למעט בשנת הלימודים שחלה בתקופה של 2017-2018, שבה בוצעה הבחינה על-ידי אגף מורשת, שעוסק בפיקוח על הפעילות הפדגוגית בחינוך הפורמלי בתחומים הנוגעים ללימודי היהדות ודתות נוספות, ואחראי (שוב, על-פי האמור באתר המשרד) על הוראת היהדות במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית ו"מבקש לייצג פלורליזם, דיאלוג וכבוד הדדי". בהתאם לכך, בסעיף 2.2 לחוזר מנכ"ל 2019 נקבע כי אגף מורשת הוא הגורם המוסמך לבחון האם תכנית חינוכית בתחום המורשת היהודית בחינוך הממלכתי אכן פועלת ברוח דו"ח שנהר.

9. עוד יצוין, כי סעיף 7(4) למבחני התמיכות הישנים קבע כי "בעבור פעילות המועברת בידי מתנדבי שירות לאומי ייערך איגום שווי התמיכה של המשרד בשני האלמנטים: הפעלת המתנדב והפעילות המבוצעת על-פי תקנה זו. התמיכה לפי תקנה זו תינתן לאחר תחשיב שיכלול איגום כספי זה, ויביא בחשבון תמיכה שכבר ניתנה למוסד בדרך של מימון הפעלת מתנדבי השירות הלאומי" (להלן: סעיף האיגום). עם זאת, בתיקון למבחני התמיכה הישנים שהתקבל בסוף שנת 2010 נקבע כי במקום העלות המלאה של הפעלת מתנדב, יובאו בחשבון 15% מהעלות של הפעלתו בלבד (ראו: תיקון מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ילקוט הפרסומים 6174 (20.12.2010)).

10. במהלך שנת 2015 הוחלט לפעול לשינוי מבחני התמיכה הישנים בשורה של נושאים, בין היתר בעניין סעיף הניקוד העודף. זאת, על רקע עמדתו של האגף לתרבות יהודית לפיה סעיף הניקוד העודף הפך מיותר בנסיבות שבהן רוב משמעותי מהגופים הנתמכים פועלים ברוח דו"ח שנהר ומקבלים ניקוד עודף בגינו, כך שממילא אמת מידה זו אינה משרתת עוד את מטרת התעדוף. עמדה זו התבססה, כך התברר במהלך ההליך, על הנתונים הרלוונטיים לשנים 2013-2016 שמהם עלה כי מעל ל-97% מהגופים הנתמכים קיבלו ניקוד עודף בגין הטמעת עקרונות דו"ח שנהר בפעילויותיהם. לצד זאת, יצוין כבר עתה כי בעקבות פניה של העותרת 1 בעניין מבחני התמיכה, בשנת 2017 הוחלט להעביר את הבדיקה של סעיף הניקוד העודף לאגף מורשת (בהתאם לאמור במכתבו של עו"ד חנן ארליך ממחלקת ייעוץ וחקיקה מיום 17.10.2017, שצורף כנספח י"ג לעתירה). הממצאים באותה שנה היו שונים בתכלית – רק שמונה גופים בלבד (מתוך 48 גופים) זכו לקבל ניקוד עודף במסגרת מבחני התמיכה.

11. העבודה לגיבוש מבחני תמיכה מעודכנים החלה בשנת 2017 ונמשכה עד אמצע שנת 2018. בחודש ספטמבר 2018 קיימו גורמי משרד החינוך שיג ושיח עם משרד המשפטים לקראת פרסום המבחנים להערות הציבור. בחודש מרץ 2019 פורסמה טיוטה של המבחנים להערות הציבור ואלה התקבלו מגורמים שונים, ביניהם העותרות שבפנינו. להשלמת התמונה יצוין כי ביני לביני, בחודש דצמבר 2018 התפזרה הכנסת ה-20 והוכרז על בחירות לכנסת ה-21 (שנערכו כידוע בחודש אפריל 2019).

12. לבסוף, ביום 10.6.2019 פורסמו "מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך למוסדות ציבור שהם מרכזים להעמקת החינוך היהודי" שנועדו להחליף את מבחני התמיכה הישנים. אלה יכוננו כאן: מבחני התמיכה החדשים.

13. הגופים הנתמכים הוגדרו במבחני התמיכה החדשים כך:

"מוסדות ציבור שהם מרכזים להעמקת החינוך היהודי, המקנים מושגי יסוד וערכי יהדות בסיסיים כחינוך העשרתי לילדים ובני נוער עד גיל 18, הלומדים במערכת החינוך הממלכתית".

ניתן להיווכח כי הגדרה זו מבוססת על ההגדרה הקודמת שנכללה במבחני התמיכה הישנים (כמפורט לעיל בפסקה 7), בכפוף לכך שהושמט ממנה המאפיין של "הפועלים ברוח דו"ח ועדת שנהר".

14. סעיף 9 למבחני התמיכה החדשים קובע את אופן חישוב התמיכה, ונקבע בו כי תינתן תוספת של 5% לניקוד עבור פעילות מסוג "תרבות יהודית כלל ישראלית". אם כן, במבחני התמיכה החדשים לא נזכרה כל העדפה מפורשת לפעילות ברוח דו"ח שנהר. עם זאת, ניתן להבין, ודומה שהדברים מקובלים על הכול, כי המונח "תרבות יהודית כלל ישראלית" מכוון לאותם עקרונות. המסקנה העולה מכאן היא שבפועל, מבחני התמיכה החדשים מצמצמים את סעיף הניקוד העודף בגין פעילות ברוח דו"ח שנהר – דהיינו, פעילות בעלת אופי פלורליסטי – מ-30% ל-5%.

15. במבחני התמיכה החדשים הוכנסו שינויים נוספים ביחס לקודמיהם. כך, סעיף 7(יא) למבחני התמיכה החדשים קובע תנאי סף גבוה יותר ביחס להיקף ימי התלמיד מגוף המבקש לקבל תמיכה – מ-4,000 ימי תלמיד ל-8,000 ימי תלמיד. ביחס לכך נקבעה הוראת שעה לפיה ההסדר יכנס לתוקף באופן הדרגתי, כך שבשנת 2019 הדרישה לימי תלמיד תעמוד על 4,000, בשנת 2020 תעלה ל-6,000, והחל משנת 2021 תיכנס לתוקפה באופן מלא הדרישה ל-8,000 ימי תלמיד. כמו כן, סעיף 10(5) למבחני התמיכה החדשים

מאפשר לקבל ניקוד בגין "הכשרה למדריכים בשכר". לבסוף יצוין כי סעיף האיגום במבחני התמיכה החדשים נותר זהה לזה שתוקן בשנת 2010, דהיינו, קבע איגום בגובה של 15% בלבד.

16. לבסוף, כחלק מהתהליך לעדכון מבחני התמיכה, הוחלט להעביר את האחריות לבחינת העמידה בסעיף הניקוד העודף לאגף לתרבות יהודית (וזאת לאחר שכאמור בשנת 2017 זו הועברה לאגף מורשת).

הטענות בעתירה

17. העותרות שבפנינו הן עמותות הפועלות בתחום החינוך היהודי ומגדירות עצמן כבעלות אופי פלורליסטי. העותרת 1, התנועה הרפורמית – יהדות מתקדמת בישראל (להלן: התנועה הרפורמית), היא עמותה המאגדת את מוסדותיה וקהילותיה של היהדות הרפורמית בישראל, והעותרת 2, פנים – להתחדשות יהודית בישראל (להלן: ארגון פנים להתחדשות), היא עמותה המאגדת ששים ארגונים להתחדשות יהודית העוסקים בחינוך ובתרבות יהודית-ישראלית. העתירה הוגשה נגד שר החינוך, משרד החינוך והיועץ המשפטי לממשלה – הם המשיבים 1-3 (להלן: המשיבים).

18. בעיקרו של דבר, העותרות טוענות כי מבחני התמיכה החדשים עומדים בסתירה לדו"ח שנהר, המייצג את מדיניות משרד החינוך בתחום לימודי היהדות בחינוך הממלכתי – מדיניות שעל-פי הנטען אושרה אך לאחרונה בחוזר מנכ"ל 2019. באופן יותר ספציפי, העותרות טוענות כי ביטולו של סעיף הניקוד העודף שהיה קבוע במבחני התמיכה הישנים נגוע בחוסר סבירות קיצוני. זאת, כך נטען, מאחר שמבחני התמיכה החדשים חורגים מן המחויבות לדו"ח שנהר מבלי שברור הטעם לכך, תוך יצירת אי-הלימה לאמור בחוזר המנכ"ל העדכני משנת 2019.

19. לטענת העותרות, במישור התוצאה קיימת ממילא הפליה מתמשכת של ארגונים פלורליסטיים בכל הנוגע לתקצובם לעומת ארגונים שלשיטתן אינם פלורליסטיים, וכי מבחני התמיכה החדשים אך יעמיקו אותה. בהקשר זה מציינות העותרות כי כיום נתמכים כ-40 ארגונים אורתודוקסיים על-ידי משרד החינוך, לעומת 8 ארגונים המוגדרים על-ידם כפלורליסטיים. חשוב לציין, כי הצגת טענות העותרות להלן כוללת התייחסות לארגונים "אורתודוקסיים" ו"פלורליסטיים" בהתאם לאופן שבו הוצגו הדברים בעתירה. אין בכך משום נקיטת עמדה בנוגע לגוף זה או אחר.

20. העותרות טוענות עוד כי מעבר לתמיכה הכספית המוסדרת במבחני התמיכה, זוכים הארגונים האורתודוקסיים לתמיכה נוספת בדמות מתנדבות השירות הלאומי. לארגונים הפלורליסטיים, כך נטען, אין כוח אדם זמין באופן דומה. העותרות מציינות כי מתנדבות השירות הלאומי מטעמם של הארגונים האורתודוקסיים פועלות ביותר מ-700 בתי ספר יסודיים ועל יסודיים ברחבי הארץ, וכי העלות הכרוכה בהקצאת מתנדבות שירות לאומי למשרד החינוך עומדת על כ-38 אלף שקלים בשנה. בנסיבות אלה, טוענות העותרות כי העמדתו של סעיף האיגום על 15% בלבד מעוררת קושי ניכר.

21. עוד מלינות העותרות על כך שהמבחנים החדשים מעבירים את האחריות לפיקוח על הגופים הנתמכים מאגף מורשת – הגוף המקצועי שאמון במשרד החינוך על יישום דוח שנהר – לאגף לתרבות יהודית. לטענת העותרות, האגף לתרבות יהודית הוא אגף בעל "אוריינטציה אורתודוקסית מובהקת". העותרות מוסיפות כי סעיף 2.2 לחוזר מנכ"ל 2019 קובע במפורש כי הבדיקה האם תכניות חינוכיות פועלות ברוח דו"ח שנהר תיעשה על-ידי אגף מורשת. העותרות מוסיפות גם כי באגף מורשת מועסקים 40 מדריכים שהם בעלי תואר שני וידע בנושאי יהדות, ועברו "הכשרה פלורליסטית", ואילו באגף לתרבות יהודית מועסק גורם מפקח אחד בלבד, שביחס להעסקתו צוין כי "רצויה השכלה תורנית מתאימה", ואשר מצופה ממנו לקיים עבודת פיקוח מקיפה כלפי עשרות גופים נתמכים בעצמו. על רקע זה, נטען כי האגף לתרבות יהודית אינו יכול לפקח באופן יעיל וראוי על פעילות הגופים הנתמכים.

22. כמו כן, טוענות העותרות כי מבחני התמיכה החדשים מפלים לרעה ארגונים קטנים, שהם ברובם פלורליסטיים. לטענתן, מבחני התמיכה החדשים החמירו את דרישות הסף הנוגעות להיקף הפעילות והניסיון שקדמו להגשת הבקשה, ביחס למבחני התמיכה הישנים.

23. לטענת העותרות, חוסר הסבירות של מבחני התמיכה החדשים מקבל משנה תוקף בהתחשב בכך שהם קודמו על-ידי המשיבים בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר, שבה יש לנהוג באיפוק וריסון בכל הנוגע להפעלת סמכויות שלטוניות לגבי עניינים שאינם בעלי דחיפות מיוחדת, להבדיל משימור המצב הקיים.

24. לנוכח כל האמור, התבקשו בעתירה מספר סעדים הקשורים למבחני התמיכה, ובהם – השבתו של סעיף הניקוד העודף לשיעור של 30% קביעה כי ייערך איגום מלא של שווי הפעלת מתנדבות השירות הלאומי; קביעה כי הפיקוח על מבחני התמיכה יתבצע על-ידי אגף מורשת במשרד החינוך, או לכל הפחות בשיתוף עמו; שינוי תנאי הסף

הנוגעים להיקף הפעילות של הגופים הנתמכים; הרחבת הוראות המעבר שנקבעו במבחני התמיכה וכן קביעה כי יחולו רק החל משנת 2020. לחלופין מבקשות העותרות כי נורה על ביטולם של מבחני התמיכה החדשים.

25. להשלמת התמונה יצוין כי בצד העתירה הוגשה גם בקשה למתן צו ביניים שיורה על הקפאת יישום מבחני התמיכה החדשים ומניעת חלוקה של התמיכות לשנת התקציב 2019 עד להכרעה בעתירה. בקשה זו נדחתה בהחלטתה של השופטת י' וילנר מיום 31.7.2019.

התגובה המקדמית והדיון הראשון בעתירה

26. בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם המשיבים ביום 23.10.2019 נטען כי דין העתירה להידחות על הסף – הן בשל כך שלא צורפו ארגונים נתמכים שהעותרות מעלות נגדם טענות בעתירה ואשר קבלת העתירה עשויה להשליך על עניינם, והן מחמת שיהוי. בהקשר של טענת השיהוי צוין בפרט כי סעיף האיגום שהועלו כנגדו טענות נקבע במבחני התמיכה כבר בשנת 2011.

27. לגוף הדברים נטען כי קבלת ההחלטה על מבחני התמיכה החדשים נעשתה באופן תקין, לאחר קבלת הערות הציבור, ובכללן הערותיהן של העותרות, שנבחנו כולן בקפידה ובאופן ענייני. עוד נטען כי העותרות הן אלה שמבקשות "לתפור" את מבחני התמיכה למידותיהן, ולהביא לכך שתמיכות יחולקו בהתאם להגדרות קבועות מראש של זהות הגוף הנתמך במנותק מבחינת פעילותו לגופה.

28. המשיבים הוסיפו וטענו כי הרקע המקצועי אשר הצדיק את צמצום הניקוד העודף שניתן עבור פעילות פלורליסטית הוא הכרתו של משרד החינוך בכך שהגופים מבקשי התמיכה ממילא התאימו את פעילותם לעקרונות של דו"ח שנהר. המשיבים הוסיפו וציינו כי ההפניה לחוזר מנכ"ל 2019 אינה מסייעת לעותרות לנוכח ההבחנה הנדרשת בין הפעילות בחינוך הפורמלי (שאותה מסדיר אותו חוזר מנכ"ל) לבין החינוך הבלתי פורמלי (המוסדר במבחני התמיכה).

29. ביום 31.10.2019 התקיים דיון ראשון בעתירה, בהרכב שכלל את המשנה לנשיאה ח' מלצר, השופט ע' גרוסקופף ואנוכי. בתום הדיון ניתנה החלטה שהורתה למשיבים "ליתן דוגמאות ממשיות לגבי הפנמת המסרים הפלורליסטים אצל שאר הגופים מקבלי התמיכות בתוך שבועיים ימים מהיום וכן להציג מקרים שבהם הפיקוח פסל

תכניות שאינן מתאימות. מעבר לכך המשיבים יגישו לבית המשפט חומרים מעבודת המטה ששימשה בסיס להחלטות, נשוא העתירה".

30. ביום 15.11.2019 הגישו המשיבים הודעה המשלימה שאליה צירפו מערכי שיעור של חמישה גופים אשר אינם נמנים עם שבעת הגופים שהעותרות הגדירו כפלורליסטיים. כמו כן, המשיבים ציינו שני מקרים שבהם הופסקה התמיכה בגופים בערים תל אביב-יפו וגבעתיים. לבסוף, הוסיפו המשיבים פרטים בנוגע לעבודת המטה שנערכה בטרם עודכנו מבחני התמיכה. כך, צוין כי סוגיית העדכון של סעיף הניקוד העודף עלתה ביום 10.6.2015, במסגרת ישיבת חפיפה בין הממונה על העמקת החינוך היהודי באגף לתרבות יהודית במשרד החינוך (להלן: הממונה על החינוך היהודי או הממונה) לבין קודמו בתפקיד ובהמשך לכך הוחלט לפעול לשינוי בעניין זה לאחר בחינה של פעילות הגופים הנתמכים על-ידי האגף לתרבות יהודית. עם פתיחת שנת הלימודים תשע"ז בחודש ספטמבר 2016 ערך הממונה סיורים בבתי הספר, וכן נערכה בחינה של מערכי הלמידה של הגופים השונים, שכללה צפייה בפעילויות ובדיקת משובים. במהלך הביקורים, כך נמסר, עלה כי רובם המוחלט של מערכי השיעור עומדים בדרישות מטה שנהר, הן מבחינת התוכן והן מבחינת סגנון העברתם. יצוין, כי בשלב זה של ההליך המשיבים לא צירפו לטענותיהם סימוכין באשר להליכי הפיקוח שתוארו על ידם, מלבד "תיק מפקח אגף לתרבות יהודית" הכולל "דגשים והנחיות" בעניין הפיקוח על הגופים הנתמכים. לאחר מכן, כך צוין, בין החודשים ספטמבר לנובמבר 2017 נערכו פגישות של האגף לתרבות יהודית עם כל הגופים הנתמכים. במהלך שנת 2018 נערכו דיונים פנימיים באגף לתרבות יהודית, בין היתר בשיתוף עם היועצת המשפטית של משרד החינוך, בנוגע להצעה לבטל את סעיף הניקוד העודף. עוד נמסר, כי בחודש ספטמבר 2018, כפי שכבר צוין לעיל, התקיים דיון במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בנושא תיקון מבחני התמיכה, ובכלל זה ביטול סעיף הניקוד העודף.

31. בתגובה שהוגשה מטעם העותרות להודעה המשלימה, הן הציגו נתונים אחרים המלמדים, לשיטתן, על כך שהתמונה העובדתית היא שונה. העותרות טענו כי חמשת הארגונים שהובאו כדוגמה להפנמת ערכים פלורליסטיים על-ידי המשיבים הם ארגונים המעבירים תכנים "בלתי פלורליסטיים בעליל". כדוגמאות לכך הפנו העותרות למערכי שיעור של אותם ארגונים שבהם, בין היתר, הומשל "האדם חסר האמונה לאדם המהלך בחדר חשוך", וכן הוצגו הסברים מפורטים בנוגע ל"צניעות" בהתנהגות ובלבוש בקרב בנות ונשים. העותרות הוסיפו והתייחסו לתלונות רבות שהוגשו על-ידי הורים לתלמידים במערכת החינוך הממלכתי באשר לתכנים המועברים בבתי הספר בשש רשויות מקומיות שונות. על רקע זה, חזרו העותרות וביקשו כי יינתן צו על-תנאי כמבוקש בעתירה.

32. ביום 5.2.2020 ניתן צו על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יתוקנו מבחני התמיכה החדשים, באופן שיושג במסגרתם שוויון מהותי ביחס שמופגן כלפי ארגונים פלורליסטיים, ברוח המלצות ועדת שנהר; וכן מדוע לא ייקבע כי הפיקוח על מבחני התמיכה יתבצע על-ידי אגף מורשת, או למצער כי הפיקוח יתבצע בשיתוף עמו. לחלופין, התבקשו המשיבים ליתן טעם מדוע לא יבטלו את מבחני התמיכה החדשים ויתירו את המבחנים הישנים על כנם.

33. בשלב זה, הגישה עמותת זהות – איגוד המרכזים לזהות יהודית (להלן: זהות) בקשת הצטרפות להליך כמשיבה. זהות היא ארגון גג המרכז את פעילותן של כ-60 עמותות הפועלות להעמקת החינוך היהודי. עמותות אלה נתמכו על-ידי משרד החינוך במסגרת מבחני התמיכה הישנים ואף מוסיפות להיות נתמכות על-ידו על-פי מבחני התמיכה החדשים. העותרות והמשיבים הותירו את הבקשה לשיקול דעתו של בית המשפט. בהמשך לכך, ביום 21.5.2020 הורה המשנה לנשיאה מלצר על צירופה של זהות כמשיבה 4 להליך.

תצהירי התשובה והדיון השני בעתירה

34. בתצהיר התשובה שהגישו המשיבים נטען כי דין העתירה להידחות תוך ביטול הצו על-תנאי שניתן. בפתח הדברים הדגישו המשיבים שתי נקודות מוצא, שלשיתם צריכות להנחות את הדיון. ראשית, נטען כי אין לאדם או למוסד זכות קנויה לקבל כספי תמיכה מן המדינה, וכי למדינה מסור שיקול דעת רחב בהקשר זה. שנית, נטען כי התמיכה ניתנת בגין פעילות מסוימת שהמדינה מעוניינת לעודד, ועל כן ההכרעה ביחס אליה צריכה להיות לגופה של הבקשה ולא לגופו של המבקש.

35. בהמשך לכך, המשיבים סבורים כי יש לדחות את טענות העותרות באשר לפגיעה בשוויון. לדבריהם, מבחני התמיכה החדשים – הכוללים הוראות רבות שהופיעו כבר במבחני התמיכה הישנים – בוחנים את הפעילות ולא את הגוף המקיים אותה. המשיבים טוענים כי למעשה, עמדתן של העותרות – שאותה אין לקבל – היא שארגונים אורתודוקסיים אינם יכולים לקיים פעילות ברוח דו"ח שנהר.

36. המשיבים מוסיפים וטוענים כי לא ניתן לבסס את טענות העותרות על דו"ח שנהר ועל חוזר מנכ"ל 2019. כך, טוענים המשיבים כי לא ניתן לגזור מהמלצות ועדת שנהר, שהוגשו לפני כ-26 שנים ועסקו בתכנית הלימודים הפורמלית בחינוך הממלכתי, כל

חובה אשר חלה כיום על המשיבים לעניין קביעת מבחני תמיכה לפעילות בלתי-פורמלית בתחום המורשת היהודית. מכל מקום, המשיבים מדגישים כי אמנם מדיניות משרד החינוך במשך מספר שנים הייתה לעודד פעילות ברוח דו"ח שנהר בדרך של מתן ניקוד עודף, בעקבות המלצות הדו"ח בזמנו "ומתוך מחשבה כי הדברים מתאימים לחינוך הממלכתי". אולם, כך צוין, משנמצא כי תפיסה זו הוטמעה בפעילות הנתמכת וכי אין בכך עוד צורך – פחתה ההצדקה להעדפה כאמור. בהתאם לכך, הוחלט לצמצם את סעיף הניקוד העודף שניתן עבור פעילות פלורליסטית. לטענת המשיבים, צמצום העדפה זו אף תורם לקיומו המיטבי של עקרון השוויון, ועל כן מדובר בהתנהלות סבירה שאין עילה להתערבות בה.

37. באופן דומה, המשיבים טוענים כי חוזר מנכ"ל 2019 עוסק במקצוע חובה שאותו מלמדים מורים במסגרת תכנית הלימודים ולא בפעילות חינוכית בלתי-פורמלית. על כן, כך נטען, אין לגזור ממנו כל הוראה מחייבת ביחס למבחני התמיכה. ממילא, ולמעלה מן הצורך לשיטתם, המשיבים טוענים כי מבחני התמיכה החדשים הולמים אף את הוראות חוזר המנכ"ל.

38. בנוגע לטענות בעניין כפל התמיכה בדרך של מימון מתנדבות השירות הלאומי, חוזרים המשיבים על טענתם כי דין טענות אלה להידחות מחמת שיהוי, בהתחשב בכך שהוראה זו עוגנה במבחני התמיכה עוד בשנת 2011. מעבר לכך, נטען כי אין מדובר בכפל תמיכה שכן הקצאת תקני שירות לאומי למוסדות ציבור משרתת מטרות נוספות ומבוצעת לפי כללים שונים, ועל כן אין לכרוך את הדברים זה בזה. בהקשר זה מזכירים המשיבים את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005 בעניין "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות תקציב, התשמ"ה-1985" (להלן: הנחיית היועץ), הקובעת לעניין זה כך:

"בחישוב שווי תמיכה שאינה כסף יש להביא בחשבון שיקולים נוספים, כגון העובדה שהפחתת תמיכה כספית בשל קבלת הטבה שוות כסף עשויה לגרום למוסד הציבור לוותר על ההטבה שוות הכסף, אף שהיא משרתת מטרות אחרות (למשל: שירות לאומי או אזרחי) שאפשר שלמדינה יש ענין שלא לגרום להקטנת עניין של מוסדות הציבור בניצול אותה הטבה. בנוסף קשה לעיתים למדוד הטבה שוות כסף במונחים כספיים שוטפים" (סעיף 8.2 להנחיה).

המשיבים מוסיפים בהקשר זה ומציינים כי במבחני התמיכה החדשים נוספו גם סעיפים שדווקא הטיבו עם העותרות, כדוגמת סעיף 10(5) למבחנים המעניק לראשונה

תוספת ניקוד למרכזים המפעילים מדריכים בשכר ואינם נעזרים במתנדבות שירות לאומי, וזאת עד 15 ימי הדרכה בשנה, כשניתן לקבל עבור הפעלתם עד 7,500 שקלים ביום.

39. בכל הנוגע לזהות הגוף המפקח על פעילות הגופים הנתמכים, מסרו המשיבים כי במהלך פעילותו של מטה שנהר, האחריות לבחינת עמידתם של הגופים הנתמכים בתנאים למתן ניקוד עודף הייתה בסמכותו. לצד זאת, האחריות לבחינת עמידתם של הגופים ביתר מבחני התמיכה, וכן מתן התמיכות עצמן, היו בידי האגף לתרבות יהודית במשרד החינוך, שאמון על פעילות חינוכית בלתי פורמלית (להבדיל מהחינוך הפורמלי המצוי תחת פיקוחו של אגף מורשת). עוד ציינו המשיבים כי בשנת 2019 עם עדכון מבחני התמיכה הוחלט גם לרכז את תחום מתן התמיכות בכללותו בידי האגף לתרבות יהודית, בשם לב בין היתר לכך שמטה שנהר אינו פעיל עוד. לטענת המשיבים, מדובר בהחלטה מתבקשת ומקצועית, שהעותרות לא הצביעו על עילה להתערבות בה. להשלמת התמונה צוין בתצהיר התשובה כי עם הקמתו של משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה הועברה האחריות על האגף לתרבות יהודית למשרד זה.

40. באשר לטענת העותרות כי מבחני התמיכה החדשים מפלים ארגונים פלורליסטיים בשל גודלם, טוענים המשיבים כי הקשחתם של תנאי הסף לגבי היקף הפעילות והניסיון הנדרשים נועדה להבטיח כי התמיכה תינתן לגופים המבצעים פעילות משמעותית, ולמנוע מצב בו יחולקו כספי התמיכה בין מספר רב מאד של גופים שוליים יחסית. כן נטען כי מדובר בדרישות לגיטימיות וענייניות, שאף נכנסו לתוקף באופן הדרגתי (בשל קיומה של הוראת מעבר לעניין זה). המשיבים מוסיפים כי במבחני התמיכה החדשים קיימים סעיפים הקובעים תוספת תקצוב לגופים הפועלים בפריסה ארצית, כגון העותרות, באופן שמיטיב עמן. המשיבים מציינים גם כי הרוב המוחלט של הגופים הנתמכים, לרבות העותרות, מקיימים את דרישת היקף הפעילות בנוסחה העדכני כך שלטענת המשיבים אין יסוד לטענה בדבר פגיעה ממשית בהקשר זה.

41. בתצהיר התשובה שהוגש מטעם זהות נטען גם כן כי יש לדחות את העתירה. זהות מדגישה את ההיקף הרחב של פעילות הארגונים המאוגדים תחתיה בהשוואה להיקף המצומצם יחסית של פעילות העותרות. באופן כללי יותר, זהות טוענת כי העותרות אינן הגורם המוסמך לקבוע מיהו ארגון פלורליסטי, אלא משרד החינוך. כמו כן ולמען הסר ספק, טוענת זהות כי פעילות הארגונים המאוגדים תחתיה מתקיימת ברוח דו"ח שנהר, וכי עניין זה אושר על-ידי גורמי הפיקוח במשרד החינוך לאורך השנים, ומכאן שהייתה זכאית לניקוד העודף שניתן במסגרת מבחני התמיכה הישנים.

42. מכל מקום, זהות מצטרפת לטענות המשיבים באשר לכך שיש מקום להקצות תמיכות בגין מהות הפעילות ולא לפי זהות הארגון או המגזר המבצע אותה. לטענתה, קבלה של טענות העותרות היא שתוביל לפגיעה בשוויון.

43. באשר לטענת כפל התמיכה, זהות טוענת כי הכספים בגין הפעלת מתנדבות השירות הלאומי לא מועברים אליה או לארגונים המאוגדים תחתיה, וממילא עיקר המימון ניתן בגין רכיבי לינה וכלכלה אשר אינם כלולים בפעילות הנתמכת ואין להם כל זיקה אליה. יתר על כן, זהות טוענת כי היא משקיעה משאבים רבים על מנת להכשיר את מתנדבות השירות הלאומי לבצע את הפעילות הנתמכת. לפיכך, נטען כי איגום בשיעור של 15% תואם את העלויות המתוארות, ולא מדובר בכפל תמיכה כפי שטוענות העותרות.

44. זהות מוסיפה כי הגופים הנתמכים המאוגדים תחתיה זוכים מדי שנה לשבחים רבים על הפעילות שהם מבצעים במוסדות חינוך ממלכתיים ברחבי הארץ, וכי הדוגמאות שהובאו על-ידי העותרות הן מפי גורמים בעלי אינטרס. מכל מקום, זהות מציינת כי בהתחשב בהיקף פעילותה הרחב, לא מן הנמנע כי יהיו גורמים שלא יהיו שבעי רצון ממנה, אולם מדובר באחוז שולי ביותר ומכל מקום נעשית עבודה מתמדת להתאמת פעילותה לקהל היעד.

45. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 13.9.2020 הגישו העותרות בקשה להורות לזהות למסור פרטים נוספים בנוגע לתצהיר התשובה שהגישה. בקשה זו נדחתה על-ידי הרשם ר' גולדשטיין ביום 21.10.2020.

46. ביום 22.11.2020 הגישו העותרות עיקרי טיעון מטעמן. העותרות טענו כי בניגוד לנטען על-ידי המשיבים בתצהיר התשובה, דו"ח שנהר וחוזר מנכ"ל 2019 אינם עוסקים רק בתכנית הלימודים הפורמלית, אלא מציגים תפיסה כוללת באשר לאופן בו יועברו תכני יהדות בחינוך הממלכתי. בהקשר זה מפנות העותרות בין היתר לתת-הפרק בדו"ח שנהר שעניינו "טיפוח מסגרות לא פורמליות", וכן מצביעות על כך שבחוזר מנכ"ל 2019 אין הבחנה בין פעילות פורמלית לבלתי פורמלית. כמו כן, העותרות טוענות כי התמונה השוויונית שהוצגה על-ידי המשיבים בתצהיר התשובה אינה מציאותית, וכי בפועל רוב הארגונים הפועלים בבתי הספר הממלכתיים הם ארגונים אורתודוקסיים לא-פלורליסטיים, אשר אף מציעים את פעילותם בחינם – מה שמהווה תמריץ חיובי לבתי הספר לשתף עמם פעולה. לטענת העותרות, הדבר מתאפשר לנוכח התמיכה המשמעותית

לה זוכים ארגונים אלה, הן מכח מבחני התמיכה והן בדרך של הקצאת מתנדבות שירות לאומי.

47. העותרות הוסיפו וטענו כי בניגוד לעמדת המשיבים לפיה כלל הגופים הנתמכים פועלים ברוח דו"ח שנהר, במסמך של אגף מורשת נקבע כי בשנת 2017 שמונה גופים בלבד מתוך 48 גופים נתמכים היו זכאים לניקוד עודף בגין פעילות ברוח ועדת שנהר (כמצוין לעיל בפסקה 10). לטענת העותרות, אף בחוזר מנכ"ל 2019 צוין כי לא כל הגופים המעבירים תכניות ללימודי יהדות בחינוך הממלכתי פועלים ברוח דו"ח שנהר. לשיטת העותרות, חוזר מנכ"ל 2019 מבהיר במפורש כי יש לבחון לא רק את התכנים המועברים במסגרת לימודי היהדות, אלא גם אלמנטים הקשורים לזהות הגוף מעביר הפעילות, כגון ההתייחסות לגישה לימודית ביקורתית ודיאלוגית, הוראה והנחיה על-ידי מי שהוכשרו לעסוק "ביהדות כתרבות", והכשרת מורים בעלי השקפת עולם פלורליסטית ביקורתית.

48. כמו כן, העותרות טוענות כי התנהלותו של האגף לתרבות יהודית בכל הנוגע לפיקוח על מבחני התמיכה מעידה על חוסר יכולת מקצועית לקבוע מהי פעילות ברוח דו"ח שנהר, וכי לעומת זאת לאגף מורשת יש את הכלים לקיים פיקוח ראוי, ועל כן יש להפקיד את הפיקוח בידיו. מעבר לכך, לטענת העותרות קיים אף טעם לפגם בכך שאגף זה הועבר למשרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה – ונוצר למעשה מצב שבו הגופים הפועלים בבתי הספר כלל אינם נתונים לפיקוח משרד החינוך.

49. בעיקרי הטיעון מטעמם של המשיבים ושל זהות הם הפנו לתצהירי התשובה המפורטים שהוגשו על-ידם.

50. ביום 25.11.2020 התקיים דיון שני בעתירה, בפני ההרכב הנוכחי. למחרת הדיון הורינו על הגשת תגובה משלימה מטעם המשיבים שתכלול הבהרות והשלמות בכל הנוגע לתשתית העובדתית ששימשה בסיס לעדכון מבחני התמיכות, כדלקמן: מה היו הבדיקות שקוימו בכל הנוגע לתכנים שהועברו בבתי הספר על-ידי ארגונים שקיבלו תמיכה, מה היה היקפן ומי ביצע אותן; האם אגף מורשת במשרד החינוך היה שותף להחלטה באשר לשינוי מבחני התמיכות; מהי העלות הכוללת של מתנדבת שירות לאומי מתקציב המדינה (הן ממשרד החינוך והן ממשרדים אחרים); והאם יש מדיניות או מידע לגבי עלויות הפעילויות בתחום מושא התמיכות מהיבטם של בתי הספר. כן צוין בהחלטה כי המשיבים ישקלו אם הם מעוניינים לקבל את עמדתו של משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה, שהטיפול בתמיכות הועבר אליו כאמור.

התגובות המשלימות

51. ביום 2.2.2021, לאחר מספר ארכות שניתנו לכך, הגישו המשיבים את התגובה המשלימה, שבה הוסיפו פרטים ביחס לרקע לקבלת ההחלטות, על רקע השאלות שהוצגו בדיון.

52. הבדיקות שקוימו בכל הנוגע לתכנים שהועברו בבתי הספר על-ידי ארגונים נתמכים – בתגובה המשלימה נמסר מידע בעניין זה על בסיס ציון ב"יומנו ומחברותיו" של הממונה על החינוך היהודי מן התקופה הרלוונטית ואיתור הרישומים שנכתבו בהם באותה העת. כך, נמסר כי בין חודש יולי 2015 לחודש יולי 2016 סייר הממונה ב-42 גופים נתמכים, ובמהלך הביקורים נפגש עם מנהלים ורכזי הדרכה לצורך בדיקה של הכשרת הצוותים, תנאי המרכזים ועוד. כמו כן צוין כי הממונה בחן שני מערכים אקראיים מכל גוף נתמך לצורך בחינת אמות המידה למתן הניקוד העודף. הוסבר כי היעד שנקבע היה עמידת כל גוף נתמך ב-80% מאמות המידה. עוד צוין, כי ממצאי בדיקתו של הממונה העלו כי 41 מהגופים הנבדקים עמדו ביעד האמור, ולמעשה 21 גופים אף עמדו ביעד של 100% מאמות המידה. עוד צוין, כי לתגובה המשלימה צורפה טבלה המפרטת בין היתר את שמות הגופים הנתמכים שנבדקו, התאריכים שבהם נערכו הביקורים, נושאי המערכים לדוגמה שנבדקו והקריטריונים שבהם עמדו המערכים.

53. מעורבות אגף מורשת בהחלטה לשינוי מבחני התמיכות – בעניין זה מסרו המשיבים כי אגף מורשת העביר התייחסות לטיוטת מבחני התמיכה החדשים, וכי בהמשך לכך ביום 10.4.2019 דנו מנהל אגף מורשת והממונה על החינוך היהודי בהערות אלה, והן אף הוטעו במבחנים. כך למשל, צוין כי נבחנה והתקבלה הצעת אגף מורשת שלא להגביל את פעילותם של מתנדבים שאינם מתנדבי שנת שירות או שירות לאומי. כמו כן, צוין שאגף מורשת היה שותף לקביעת הסף של 8,000 ימי תלמיד.

54. העלות הכוללת של מתנדבי שירות לאומי מתקציב המדינה – בתגובה המשלימה צוין כי העלות השנתית של מתנדב שירות לאומי הממשיך להתגורר בביתו נעה בין 17,616 ל-19,080 שקלים, ואילו עבור מתנדב שאינו מתגורר בביתו נעה העלות בין 16,884 ל-31,044 שקלים. המשיבים מדגישים כי לכל משרד המעוניין להקצות תקנים של מתנדבי שירות לאומי למוסדות ציבור נקבעים מבחני הקצאה מיוחדים, וכי הקצאה זו – הגם שמסייעת לגופים במימוש פעילותם – אינה נחשבת לתמיכה. המשיבים

מוסיפים ומציינים כי בשנת 2019 הפעילו מספר עמותות החברות בארגון פנים להתחדשות מתנדבי שירות לאומי בתחום הזהות היהודית ובכלל. המשיבים חוזרים אפוא על עמדתם כי אין לכרוך את הקצאת תקני השירות הלאומי עם חלוקת כספי התמיכות שבהם עוסקת העתירה דנן, כאשר מדובר במשאבים שונים שכל אחד מהם מוקצה באופן שוויוני וענייני לפי הנורמות החלות עליו. עוד צוין, כי כל שינוי במדיניות האיגום ביחס למתנדבים במסגרת השירות הלאומי כפי שמבקשות העותרות עלול להיות בעל השלכות רוחב משמעותיות.

55. עלויות הפעילויות בתחום מושא התמיכות מהיבטם של בתי הספר – בהקשר זה צוין כי למשיבים אין מידע, מאחר שמשרד החינוך אינו צד להתקשרות בין מוסדות החינוך לגורמים הפועלים בתחום החינוך הבלתי פורמלי. מכל מקום, ועל רקע טענת העותרות כי במצב הקיים שבו בתי ספר מצויים במצוקה תקציבית קשה ופונים לפעילויות של ארגונים אורתודוקסיים שהם בעלי תקציב גדול יותר – הציגו המשיבים נתונים ביחס להיקף התמיכה שניתן לתנועה הרפורמית בין השנים 2014-2020. בין היתר, צוין כי בשנת 2019, עת נכנסו לתוקף המבחנים החדשים, קיבלה התנועה הרפורמית תמיכה בהיקף של 3.7% מהתמיכה שחולקה באותה שנה מכח המבחנים (וזאת בהשוואה לתמיכה בהיקף של 1.3%, 1.2% ו-2.9% מכלל התמיכות בשנים שקדמו לכך), וכי בשנת 2020 עמד היקף התמיכה על הסכום הגבוה ביותר מכל השנים האמורות – 4.2% מהתמיכות שחולקו באותה שנה. המשיבים מדגישים אפוא כי לא חל הבדל משמעותי בחלק היחסי שניתן לתנועה הרפורמית מכלל התמיכות – וזה אף עלה לאחר כניסתם לתוקף של מבחני התמיכה החדשים. עוד צוין בתגובה המשלימה כי גם ארגונים פלורליסטיים נוספים (כהגדרת העותרות) קיבלו תמיכות בסכומים משמעותיים בשנים האחרונות, כאשר התנועה הרפורמית ועמותה נוספת החברה בארגון פנים להתחדשות מצויות בצמרת רשימת מקבלי התמיכות מכוח המבחנים.

56. עמדתו של משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה בסוגיה – המשיבים ציינו בהקשר לכך כי עקב התפטרותו של שר ההשכלה הגבוהה והמשלימה ביום 23.12.2020 והתפזרות הכנסת ה-23 לא ניתן לקבל עמדה זו בעת הנוכחית.

57. העותרות ביקשו להגיב לתגובה המשלימה מטעם המשיבים, וביום 9.2.2021 הוגשה תגובה מטעמן. לטענת העותרות, מן הממצאים שפירטו המשיבים בנוגע לפיקוח ולבדיקות שקיים הממונה עולה כי נושא ההכשרה הפלורליסטית לא נכלל בגדר אמות המידה שנבדקו על-ידי הממונה. עוד הן טוענות, כי קביעת רף של 80% לעמידה באמות המידה ברוח דו"ח שנהר היא כשלעצמה פגומה שכן חוזר מנכ"ל 2019 מחייב עמידה

מלאה באמות המידה שנקבעו. העותרות טוענות כי אף בעיון בהערות הממונה לגופים השונים שנבדקו עולה כי רבים מהמערכים מעוררים קושי בכל הנוגע לתוכנם ולהתאמתם לבתי ספר ממלכתיים. באופן כללי יותר מצינו העותרות כי הנתונים שהוצגו מתייחסים לבדיקה מדגמית (של שני מערכים בלבד) שנעשתה לפני ארבע שנים וחצי, ומדגישות כי המשיבים לא הציגו כל נתונים באשר לבדיקות שנעשו בשנים האחרונות, ובפרט לא בשנת 2017 – המועד שבו כאמור הבדיקה נעשתה על-ידי אגף מורשת.

58. העותרות מוסיפות וטוענות כי מהתגובה המשלימה עולה שאגף מורשת היה מעורב בהליך של שינוי המבחנים רק בשלב הסופי של פרסומם להערות הציבור באפריל 2019, דהיינו לאחר שהתקבלה כבר ההחלטה על ביטול סעיף הניקוד העודף.

59. עוד טוענות העותרות, כי המשיבים לא הבהירו בתגובתם המשלימה מדוע נקבע במבחני התמיכה איגום של 15% ולא איגום מלא של עלות מתנדבות השירות הלאומי. בנוסף, נטען כי עמדת המשיבים באשר לאי-ההתערבות בבחירת תכני הפעילויות על-ידי בתי הספר השונים מתעלמת מהמציאות ומהעובדה שבתי ספר רבים מצויים במצוקה תקציבית ועל כן פונים לארגונים אורתודוקסיים המציעים להם פעילות ללא תשלום.

60. לבסוף, בכל הנוגע לנתוני התמיכות שהוצגו בתגובה המשלימה, טוענות העותרות כי מדובר בהצגה חלקית ומטעה, שכן לא הוצגו סכומי התמיכות שקיבלו יתר הארגונים – ובכלל זה הארגונים האורתודוקסיים – וכן לא הוצג סכום התמיכה הכולל שעמד לחלוקה. העותרות מוסיפות כי לפי הנתונים מהשנים 2018-2020, מרבית הארגונים הפלורליסטיים נפגעו מאז שהמשיבים החלו ליישם את המבחנים החדשים בשנת 2019. כך, העותרות מצינו כי בשנת 2019, מתוך סכום תמיכה כולל של כ-17 מיליון שקלים, 85% מהתמיכות הועברו ל-38 ארגונים שהוגדרו כ"אורתודוקסיים" וכ-15% הועברו ל-9 ארגונים "פלורליסטיים". נתונים אלה, ציינו העותרות, מציגים ירידה לעומת נתוני שנת 2018, שבה מתוך סכום תמיכה כולל של כ-21 מיליון שקלים, סכום של 82% הועבר ל-40 ארגונים "אורתודוקסיים" וכ-18% הועברו ל-8 ארגונים "פלורליסטיים". עוד צוין כי בשנת 2020 ונוכח משבר הקורונה, לא כל הארגונים המשיכו את פעילותם ועל כן פחות גופים הגישו בקשות תמיכה, ולפיכך – מאחר שסכום התמיכה התחלק בין פחות גופים – סכומי התמיכה עלו (מה שמסביר את הנתונים שהוצגו על-ידי המשיבים). מכל מקום, העותרות טוענות כי אין בנתונים שהוצגו כדי לסתור את הטענה לפיה לו היה ניתן ניקוד עודף משמעותי לארגונים פלורליסטיים, היה בכך כדי להשפיע על חלוקת התמיכות בין הארגונים השונים, באופן שמתמרץ ארגונים הפועלים ברוח דו"ח שנהר.

61. התנהל בפנינו הליך ארוך. במהלכו, התבררו אט אט הפרטים השונים של הליך עדכון מבחני התמיכות העומדים ביסוד העתירה. בסופו של דבר, לאחר ששקלתי את טענות הצדדים אני סבורה כי יש מקום לקבל את העתירה ולהפוך את הצו על-תנאי למוחלט, אך זאת באופן חלקי בלבד, כמפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית: הענקת תמיכות בכלל ובתחום החינוך ליהדות בפרט

62. התמיכות שמעניק משרד החינוך לארגונים וגופים בתחום של מורשת ויהדות אינן עניין חדש. למעשה, אין זו הפעם הראשונה שמבחני תמיכה מהסוג האמור עומדים לבחינתו של בית משפט זה, על רקע טענות שעניינן חוסר שוויון בקביעתם ואופן יישומם. אפתח אפוא בהתייחסות קצרה לפסקי דין קודמים שניתנו בסוגיות קרובות.

63. עוד בשנת 1999 הוגשה עתירה שכוונה נגד המבחנים שקבע בזמנו המשרד לענייני דתות לחלוקת תמיכות בתחום של "תרבות תורנית" (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337 (1999) (להלן: עניין התנועה המסורתית)). העותרת באותו עניין טענה כי דחיית בקשתה לקבל תמיכה, שנומקה באי-עמידתה במדדים הכמותיים שנקבעו במבחני התמיכות, מבוססת למעשה על טעם פסול שעניינו התנגדות לתמיכה בפעילותם של ארגונים לא-אורתודוקסיים. באותו מקרה העתירה התקבלה לאחר שנקבע כי המדד הכמותי "מגביל את התמיכה, בפועל, למוסדות שיש להם מכנה משותף מבחינת התפיסה הדתית, היא התפיסה של היהדות האורתודוקסית. הוא מונע מתן ביטוי, באמצעות מוסדות קטנים יותר, לתפיסה דתית שונה. מבחינה זאת, המבחנים הקיימים פוגעים בפלורליזם, שהוא לא רק ביטוי לעקרון השוויון, אלא הוא גם אחד המאפיינים של חברה דמוקרטית" (שם, בעמ' 365). עוד נקבע, כי ההסבר שהוצג על-ידי משרד הדתות כהצדקה לקביעת המדד הכמותי האמור לא התבסס על תשתית עובדתית ראויה, ועל כן לא היה צורך להידרש לטענה בדבר שיקול זר שעניינו רצון למנוע תמיכה מארגונים שאינם אורתודוקסיים.

64. בהמשך, עברה האחריות לתמיכות בתחום של תרבות יהודית לטיפולו הבלעדי של משרד החינוך. בשנת 2002 פורסמו מבחני תמיכה שעניינם "שיעורי תורה ותרבות יהודית שלא במסגרת לימודית פורמלית" ו"מפעלי תרבות יהודית". במבחנים אלה עסקה

העתירה שנדונה בבג"ץ 1447/03 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך, פ"ד נט(3) 942 (2004) (להלן: עניין פנים הראשון)). הארגונים העותרים באותה פרשה (ובניהם ארגון פנים להתחדשות) טענו כי המבחנים מפלים בין ארגונים חרדיים לבין ארגונים אחרים, שהוגדרו כפלורליסטים. בית משפט זה דחה את העתירה, בצינו בין היתר כי המבחנים שנקבעו אמנם "אינם כליל השלמות", אולם הם אינם תולים את הזכאות לתמיכה באופיו של הגוף המבקש "חרדי" או "פלורליסטי", אלא בוחנים את הפעילות הנתמכת עצמה (שם, בעמ' 954).

65. בעתירה נוספת שנדונה בבג"ץ 11020/05 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך (16.7.2006) (להלן: עניין פנים השני) ונסבה על מבחני תמיכות משנת 2005 אף עלו טענות שהתבססו בין היתר על דו"ח שנהר. העתירה באותו מקרה כוונה נגד מבחני התמיכות ל"תקצוב תגבור מדעי היהדות". בעתירה נטען כי מבחני התמיכה מפלים לרעה את בתי הספר הממלכתיים בהשוואה לבתי ספר מהזרם הממלכתי-דתי, אשר זוכים לנתח גדול יותר מהתקציב, באופן שאינו מקיים את עקרונות השוויון והפלורליזם. באופן ספציפי נטען באותה עתירה כי הגדרתם של "לימודי יהדות" במבחני התמיכה מנוסחת באופן צר, בניגוד להגדרה המופיעה בדו"ח שנהר. בית משפט זה דחה את הטענה בקבעו כי משרד החינוך רשאי, במסגרת התקציב המיועד לתגבור של לימודי היהדות, לאמץ הגדרה צרה יותר לתחום זה מן ההגדרה שאומצה בדו"ח שנהר. לצד זאת הודגש כי אין בקביעה זו כדי למצות את הדיון בטענות הנוגעות לאופן ודרכי יישומו של דו"ח שנהר שלא בהקשר של השאלה שבה התמקדו העותרים באותו עניין.

66. פסקי הדין שתוארו הם ההקשר הרחב של הדיון שבפנינו. אכן, ההכרעה בו אינה נגזרת מהם במישרין. עם זאת, עולות מפסקי הדין אלה מספר התוויות שלהן חשיבות לצורך ההמשך. כפי שנקבע בעניין פנים הראשון, חלוקת התמיכות אינה ניתנת בהתאם לאפיונו של הגוף הנתמך כאורתודוקסי אם לאו, אלא לפי אופי הפעילות. אולם, דווקא משום כך נדרשת בחינת הפעילות הנתמכת לגופה – האם היא עומדת בתנאים לתמיכה. מעבר לכך, עולה כי חלוקת התמיכות, שנעשית "מעבר" לתכנית הלימודים, יכולה לתת ביטוי למדיניות המתעדפת תחומי לימוד והעשרה מסוימים על פני אחרים, הגם שמבחינת דו"ח שנהר נופלים כולם לגדרו של תחום התרבות היהודית במובנו הרחב. לצד זאת, כאמור, דו"ח שנהר הוכר כרלוונטי לדיון בנושא התמיכות.

67. כמפורט לעיל, העתירה דנן נוגעת לכספי תמיכות שהוחל בהעברתם כבר בשנת 2007, בהתבסס על מבחני התמיכה הישנים. מבחני התמיכה החדשים ששאלת תוקפם

נדרשת להכרעה ממשיכים אפוא את אותם מבחנים, ויחד עם זאת מחוללים שינוי. נפנה כעת לבחון שינוי זה יותר מקרוב.

68. נקודת המוצא לדיון היא שאין לאדם או לגוף זכות קנויה לקבל תמיכה מתקציב המדינה, וכי למדינה שיקול דעת רחב בהענקת תמיכות אלה (ראו: בג"ץ 5264/05 ישיבת "שבי שומרון" נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (16.11.2005); בג"ץ 10811/06 קיבוץ אושה נ' שר האוצר, פסקה 5 (21.5.2008); בג"ץ 5801/15 דיבובי אהרון מאיר (ע"ד) נ' ממשלת ישראל משרד החינוך ועדת התמיכות, פסקה 33 (16.1.2018); בג"ץ 7416/20 היכל תרבות בכרמיאל ע"ש נרקין בע"מ נ' שר התרבות והספורט, פסקה 6 (21.12.2020); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ג – משפט מינהלי כלכלי 359-357 (2013) (להלן: ברק-ארז, כרך ג)).

69. אכן, הענקת תמיכות היא אחד מהכלים הנתונים לרשויות המדינה לצורך קידום מדיניותן בתחומים שונים (ראו: ברק-ארז, כרך ג, בעמ' 345). לפיכך, מבחני התמיכה הנקבעים על-ידי רשות ציבורית עשויים ואף צפויים להשתנות מעת לעת, בהתאם לאופן שבו משנה הרשות את מדיניותה וכן בהתאם למטרות שונות המצויות על סדר יומה. כידוע, רשות מינהלית רשאית בכל עת, ולעיתים אף מחויבת, לשנות את מדיניותה, בין היתר על מנת להתאימה למציאות החיים המשתנה (ראו: בג"ץ 1398/07 לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך-הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל, פסקה 21 (10.5.2010); עע"ם 3801/13 ארז נ' שר הבטחון, פסקה 35 (21.7.2016); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 204-205 (2010) (להלן: ברק-ארז, כרך א)). אם כן, אין לאדם או לגוף זכות קנויה לכך שמה שהיה בתחום התמיכות בעבר – הוא שיהיה גם בעתיד (ראו: בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 607 (1998); עניין פנים הראשון, בעמ' 950).

70. לצד זאת, כמובן, על הרשות המינהלית להפעיל את שיקול דעתה בתחום התמיכות, כמו בכל תחום אחר, תוך שמירה על כללי המשפט המינהלי – בהוגנות, בסבירות ובמידתיות. כאשר רשות מסוימת מחליטה לעדכן או לשנות קריטריונים לקבלת כספי תמיכה, ואף לבטל מדיניות של תמיכות שהייתה נהוגה על-ידיה בעבר, היא כפופה לעקרונות החלים על שינוי של החלטות מינהליות (ראו: בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 45 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (13.5.2020) (להלן: בג"ץ 7647/16); ברק-ארז, כרך ג, בעמ' 358-359). בכלל זה, רשות שכבר קיבלה החלטה על בסיס תשתית עובדתית מסוימת חיוותה בכך את דעתה שלכאורה תשתית זו הייתה ראויה ומספיקה לצורך קבלת ההחלטה. על כן, עליה לבסס את שינוי

ההחלטה או המדיניות בטעם מספק (השוו: בג"ץ 5342/12 רמירס לוי נ' משרד הפנים, פסקה 15 לפסק דיני וההפניות שם (6.12.2015)).

71. כמו כן, וזה הבריח התיכון, בכל מקרה על מבחני התמיכות לקיים את עקרון השוויון (ראו: עניין פנים השני, בפסקה 8; ע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, 26 (2010); בג"ץ 7647/16, בפסקה 52 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר; ברק-ארוז, כרך ג, בעמ' 359-362). כך אף מתחייב, כידוע, מסעיף 3א לחוק יסודות התקציב.

מן הכלל אל הפרט

72. וכעת – ליישום של כלל העקרונות האמורים במקרה שבפנינו. הקושי העיקרי העולה, לשיטתי, מן התשובות של משרד החינוך לעתירה נעוץ בחוסר העקביות בטעמים שהוצגו לשינוי במדיניות, כמו גם בבסיס העובדתי החסר לטעמים שניתנו.

(א) קיום פעילות ברוח דו"ח שנהר וסעיף הניקוד העודף

73. בעיקרו של דבר, מבחני התמיכה החדשים מבטלים כמעט לחלוטין את העדיפות שעליה הורה דו"ח שנהר בכל הנוגע לתכנים פלורליסטיים. הטעם שניתן לכך לאורך הדיון חזר והתחלף. מחד גיסא, נטען כי בדיקה של משרד החינוך העלתה כי הניסיון המצטבר של משרד החינוך מלמד כי כלל הגופים הפועלים (למעט מקרים חריגים ביותר) מעבירים תכנים פלורליסטיים, ולכן העדפה זו אינה נחוצה עוד על מנת לקיים את המלצות דו"ח שנהר. מאידך גיסא, נטען כי מכל מקום העדפה זו כלל אינה נדרשת, מאחר שדו"ח ועדת שנהר נוגע לתכנים של תכנית הלימודים הפורמלית, להבדיל מתכניות העשרה.

74. תשובה זו מעוררת קושי במספר מישורים. ראשית, חוסר העקביות שבה, כפי שהתבטא בעמדת המשיבים, מקשה להבין מה היו הטעמים למדיניות שהתקבלה. השינויים ואי-הבהירות בעניין זה, אף תוך כדי ההליך שהתנהל, מצדיק כשלעצמו בחינה זהירה ביותר של טיעוני המשיבים (ראו: ברק-ארוז, כרך א, בעמ' 435-436. עוד השוו: ע"מ 823/12 קליטה נ' שמעון, פסקאות 28-29 לפסק דיני (8.8.2013)). שנית, האופן שבו הוצג תהליך הבחינה שהוביל למסקנה כי מתן העדפה לתכנים פלורליסטיים אינו נדרש עוד עורר שאלות. בתחילה, כאשר התבקשו המשיבים להציג נתונים בנוגע לפיקוח המתבצע על פעילות הגופים הנתמכים, המידע שנמסר על-ידם היה ספורדי וכוללני. אכן,

בסופו של דבר, התגובה המשלימה שהגישו המשיבים פירטה פעילות מקצועית ראויה של הממונה על החינוך היהודי. עם זאת, כמפורט להלן, דומה שלא ניתן להסתפק בדברים אלה, אף בהתעלם מהעובדה שמדובר בדיווח "כבוש" שגובש בדיעבד על בסיס מה שתואר כעיון ב"יומנו ומחברותיו" של הממונה. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר לוקחים בחשבון את הבדיקה שנערכה בשנת 2017, באופן חד פעמי על-ידי אגף מורשת – בדיקה שהובילה לתוצאות שונות לחלוטין במישור מתן הניקוד העודף. בעניין זה לא ניתן כל הסבר של ממש, ודומה כי כלל לא ניתנה הדעת לעובדה שעם החלפת הגורם המפקח התקבלו תוצאות שונות בתכלית. יודגש כי החשיבות של עניין זה היא משמעותית מאחר שהנחת המוצא לכל הליך עדכון מבחני התמיכה הייתה כי פעילותם של רוב הגופים הנתמכים ממילא מקיימת את עקרונות דו"ח שנהר ועל כן אין עוד צורך בסעיף הניקוד העודף. לכאורה, הנתונים משנת 2017 מלמדים אחרת, אולם עובדה זו – כך נראה – לא השפיעה כלל על תהליך קבלת ההחלטות.

75. בעיקרו של דבר, בולט הפער בין התהליך המקיף לגיבוש אמות המידה המחייבות לעניין לימודי יהדות ומורשת לבין האופן שבו בוטלה ההתייחסות אליהם במבחני התמיכה החדשים. בעוד שדו"ח שנהר היה מהלך מקיף ומכונן במשרד החינוך, תהליך השינוי שביטל את סעיף הניקוד העודף – שביטא את המחויבות להמלצות הדו"ח – היה בעיקר נחלתו של האגף לתרבות יהודית, בניצוחו של הממונה על החינוך היהודי. מבלי להמעיט במקצועיותו של גורם זה, אין מדובר בתהליך כלל משרדי מקיף בהיבט החינוכי פדגוגי, כמו, למשל, תהליך העומד בבסיסו של עדכון חוזר מנכ"ל (להבדיל מן התיאום שנעשה עם הגורמים המשפטיים הרלוונטיים – הן בתוך משרד החינוך והן במשרד המשפטים).

76. דו"ח שנהר הוא כאמור תולדה של עבודת ועדה שמונתה על-ידי משרד החינוך עצמו, ונחשב ל"דגל" של משרד החינוך המנחה את מדיניותו בכל הנוגע לחינוך בתחום היהדות והמורשת במשך למעלה משני עשורים (ראו: איתי פידלמן היבטים אחדים של מצב לימודי היהדות בחינוך הממלכתי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010)). משרד החינוך חזר ואימץ את עקרונותיו של דו"ח שנהר במסגרת חוזרי מנכ"ל שהוצאו על-ידו – האחרון שבהם אך בחודש מאי 2019, כחודש בלבד לפני פרסום מבחני התמיכה החדשים. החגיגות והחשיבות של דו"ח שנהר בכל הנוגע ללימודי היהדות במערכת החינוך הממלכתית מודגשים לכל אורכו של חוזר מנכ"ל 2019. כך למשל קובע סעיף 2 לחוזר המנכ"ל:

"דוח ועדת שנהר קבע את יעדי לימודי היהדות במערכת החינוך הממלכתית מתוך מטרה לטפח בוגר המכיר את

מורשתו התרבותית לגווניה ולממדיה השונים, בוגר הבטוח בערכיו ובעל זיקה למורשת העבר, בעל מכנה משותף בחברת ההווה ותחושת שייכות ומחויבות לעתיד קהילתו. הדוח קבע עקרונות, יעדים ודרכי פעולה והגדיר מהי הדרך הראויה והרצויה לחינוך יהודי במגזר הממלכתי. מטרת סעיף זה היא לתרגם את מטרות הדוח לאמות מידה פדגוגיות שעל פיהן מוסדות החינוך הממלכתיים צריכים לקבוע את התאמתן של התוכניות בלימודי היהדות לאוכלוסיית התלמידים... ארגונים וגופים שונים בארץ מפעילים תוכניות חינוכיות בתחום המורשת היהודית בחינוך הממלכתי, אולם לא כולם פועלים ברוח של דוח ועדת שנהר. אמות המידה שלהלן מציגות את הדרישות שלפיהן תיבחנה בקשות להכיר בתוכנית חינוכית כפועלת ברוח דוח שנהר. הבדיקה תיערך על ידי הגורם המקצועי המוסמך במשרד – אגף מורשת – בהתאם לאמות מידה אלו, לגבי פעולות ותוכניות חינוכיות ספציפיות שתובאנה לאישור. מנהל מוסד חינוכי במגזר הממלכתי יפעיל תוכניות בלימודי היהדות רק אם הן תואמות את אמות המידה המובאות כאן, שנכתבו ברוח ועדת שנהר (ההדגשות הוספו).

77. בהקשר זה יש להתייחס גם לאופן שבו "התנערו" המשיבים – בשלב מתקדם יחסית של ההליך – מדו"ח שנהר, בטענה כי הוא אינו מחייב בהקשר הנוכחי מאחר שאין מדובר בפעילות חינוכית פורמלית. לאמיתו של דבר, דו"ח שנהר עוסק גם בפעילות חינוכית בלתי פורמלית, ואינו מייחד עצמו למקצועות החובה בתחום היהדות והמורשת (כמתואר לעיל בפסקה 4). עיון בחוזר מנכ"ל 2019 מלמד לכאורה כי אף משרד החינוך עצמו לא סבר שדו"ח שנהר מתייחס באופן בלעדי לתכנית הלימודים הפורמלית. כך למשל נאמר בסעיף 2.2 לחוזר המנכ"ל, שכותרתו "חינוך יהודי – אמות מידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי – רקע":

"משרד החינוך פועל ברוח ועדת שנהר ('עם ועולם' – תרבות יהודית בעולם משתנה, המלצות הוועדה לבדיקת לימודי היהדות בחינוך הממלכתי – ועדת שנהר, משרד החינוך, ירושלים, אב התשנ"ד, אוגוסט 1994) ומיישם את הדברים בחינוך היהודי הממלכתי. הדוח קבע כי: 'על המשרד לבחון ולאשר את התאמתן של התוכניות החוץ-קוריקולריות, שיוצעו בידי הגורמים השונים, לרוחו של החינוך הכללי, בהתאם לעקרונות שהוצעו בידי הוועדה'" (ההדגשה הוספה).

78. על כך ניתן להוסיף, ברמת השכל הישר, כי תלמידים שנחשפים לתכנים במערכת החינוך אינם אוצרים את הידע שלהם ב"תיבות" ידע נפרדות. מבחינתם – התכנים הנלמדים במערכת החינוך מעצבים את הידע וההבנה שלהם בתחומים הנלמדים. ככל שהתכנים בפעילות הבלתי פורמלית אינם פלורליסטיים, השפעתו של העידוד לתכנים

פלורליסטיים בתכנית הלימודים הפורמלית נחלשת מטבע הדברים. במלים אחרות, ככל שהפעילות מתרחשת בתחומי בית הספר ובשעות הלימודים, הרי שהיא נתונה תחת אחריותו של משרד החינוך, ועליה לעמוד באמות המידה שאומצו על-ידו.

79. אם כן, כל עוד לא בוטל האימוץ של דו"ח שנהר כעקרון מנחה, והוא אף מקבל ביטוי בחוזר המנכ"ל האחרון בצורה בולטת וברורה גם ביחס למקומן של התכניות הבלתי-פורמליות, סטייה מהאמור בו צריכה להיעשות באופן סדור. משמעות הדברים אינה ש"מה שהיה הוא שיהיה". כפי שכבר צוין, רשות מינהלית רשאית לשנות ולהתאים את מדיניותה מעת לעת. יחד עם זאת, כאשר מדיניות מסוימת אומצה בחגיגות ולאחר עבודת מטה ממושכת בדרגים הגבוהים ביותר של משרד ממשלתי מסוים, והנחתה אותו במשך שנים תוך עיגון העקרונות בחוזרי מנכ"ל מעודכנים, הסטייה ממנה צריך שתיעשה בהליך תקין – על בסיס טעמים שיעוגנו בהחלטות מנומקות של הדרגים המתאימים.

80. ראוי להזכיר כי דו"ח שנהר הדגיש את חשיבותו של ערך הפלורליזם בכל הנוגע לחינוך בתחומי היהדות והמורשת, ולא בכדי. מערכת החינוך הממלכתית – כמו גם מערכת החינוך הממלכתית-דתית – מורכבת מתלמידות ותלמידים המשתייכים לזרמים דתיים ואידיאולוגיים שונים, וראוי שכל אחד ואחת מהם ימצא מקום בפעילויות המתקיימות בין כתלי בית הספר, ולא ירגיש כי זהותו או הגדרתו העצמית היא "נחותה" או פחות ראויה לשבח בהשוואה לחבריו. כפי שכבר פסק בית משפט זה בעניין התנועה המסורתית:

"בחברה דמוקרטית זכות היא לקבוצות שונות בציבור, לרבות קבוצות מיעוט דתיות, לבטא את עצמן בתחום התרבות, הדת והמסורת, כל קבוצה בדרכה. איש באמונתו יחיה. לא זו בלבד. יתרון הוא גם לחברה, שיש בה מגוון של תפיסות, אורחות חיים ומוסדות. המגוון מעשיר. הוא מבטא מציאות חיים; הוא תורם לשיפור החיים; הוא נותן משמעות מעשית לחופש. החופש הוא בחירה. ללא אפשרות של בחירה בין דרכים שונות, החופש של אדם לבחור את דרכו הוא רק מליצה. זה עיקרו של הפלורליזם, שהוא מרכיב חיוני ומרכזי של חברה דמוקרטית לא רק במישור הפוליטי, אלא גם במישור התרבותי, לרבות במישור הדתי: מגוון של דרכים ואפשרות לבחור ביניהן" (שם, בעמ' 375-376).

ובהמשך לכך, בעניין פנים השני:

"ההנחה היא שמרכיב בסיסי וחיוני בחיי דמוקרטיה תקינים הוא הפלורליזם, שכן המגוון הוא המבטא את הדמוקרטיה הלכה למעשה. מדינה דמוקרטית מכבדת את

כל הזרמים, התפיסות והשונויות שבה, נותנת להם מרחב קיום ופעולה, ואף תומכת בהם באופן שוויוני. חברה דמוקרטית אף אינה יכולה להסתפק במתן אפשרות קיום לזרמים שונים, ועליה לתת תמיכה כספית שוויונית לכל הזרמים. אין פירושו של דבר כי המדינה מחויבת לתמוך בפעילות כזו או אחרת, אך משהחליטה המדינה לתמוך בפעילות מסוימת, אין היא יכולה להפלות קבוצה מסוימת המקיימת את אותה פעילות רק בגלל השתייכותה לזרם מסוים" (שם, בפסקה 9).

(ב) הפיקוח על הגופים הנתמכים

81. וכעת – לטענות הצדדים בעניין זהות הגוף המפקח על הגופים הנתמכים. האמת ניתנת להיאמר כי את הפרטים המלאים בעניין זה היה צריך "לאסוף" ולהרכיב מן העתירה, נספחיה השונים והתגובות שהגישו המשיבים לאורך ההליך. כפי שתואר לעיל, התמונה שהצטיירה בפנינו היא זו: בעבר, כל עוד מטה שנהר היה פעיל, הוא היה אמון על הבחינה האם הגופים הנתמכים מקיימים פעילות ברוח דו"ח שנהר, ואילו האגף לתרבות יהודית (שבעבר נקרא האגף לתרבות תורנית) היה אחראי על ההיבטים האחרים של חלוקת התמיכות לגופים הנתמכים. בהמשך, לאחר הפסקת פעילותו של מטה שנהר – עניין שהמשיבים לא פירטו בעניינו – הועברה האחריות לעניין הפיקוח על חלוקת התמיכות והגופים הנתמכים לאגף לתרבות יהודית. בעקבות פנייתה של התנועה הרפורמית לגורמים במשרד החינוך ובמשרד המשפטים, הוחלט בשנת 2017 להעביר את הבדיקה בעניין אופי הפעילות שמקיימים הגופים הנתמכים לאגף מורשת. אולם, בהמשך, במסגרת מבחני התמיכה החדשים, הוחלט להחזיר את הפיקוח לאגף לתרבות יהודית.

82. גם בהקשר זה, טענות המשיבים עוררו סימני שאלה. ראשית יוזכר, כי סעיף 2.2 לחוזר מנכ"ל 2019 מציין במפורש כי אגף מורשת יהיה אמון על בחינת "בקשות להכיר בתוכנית חינוכית כפועלת ברוח דו"ח שנהר", וזאת בהתייחס ל"ארגונים וגופים שונים בארץ המפעילים תוכניות חינוכיות בתחום המורשת היהודית בחינוך הממלכתי". אכן, המשיבים טענו כי חוזר מנכ"ל 2019 אינו עוסק בפעילות חינוכית בלתי פורמלית, אולם כבר הצבעתי על הקושי שמעוררת הטענה, כמו גם על כך שהדברים אינם עולים מנוסחו של חוזר המנכ"ל עצמו.

83. שנית, יש לכאורה טעם בטענת העותרות באשר לכך שאגף מורשת נראה ערוך יותר – מבחינת היקפו של כוח האדם בו וההכשרה הפדגוגית של עובדיו – לבצע עבודת פיקוח מורכבת על עשרות גופים הפועלים בכל רחבי הארץ. למעשה, עצם העובדה שהמשיבים התקשו לאורך ההליך להציג סימוכין לעבודת הפיקוח של הממונה באגף

לתרבות יהודית, חרף השאלות שהוצגו בעניין זה, ולבסוף התבססו על רשמים שתועדו ביומנו האישי של הממונה ועובדו בדיעבד לטבלה הכוללת את הנתונים הרלוונטיים – מעידה על כך שהפיקוח אינו יכול להתבצע באופן מיטבי כל עוד הוא מבוצע על-ידי אדם אחד בלבד (ומבלי שיש בדברים אלה כדי להטיל בממונה כל דופי אישי).

84. שלישית, מלבד הטענה הכללית לפיה יש מקום לרכז את כל מלאכת הניהול והפיקוח של התמיכות באגף אחד – לא הוצגו נימוקים נוספים לכך שבחינת העמידה באמות המידה של דו"ח שנהר הועברה לאגף לתרבות יהודית. בפרט, לא הוסבר מדוע בשנת 2017 הוחלט להעביר את הבדיקה לאגף מורשת ולאחר מכן להעבירה שוב, וכן לא סופקו הסברים בכל הנוגע לתוצאות השונות בתכלית של פעולות הפיקוח שבוצעו באגפים השונים. יש לומר כי השונות בתוצאות הייתה משמעותית ביותר – בהתחשב בכך שאגף מורשת מצא כי רק שמונה גופים מקיימים פעילות ברוח דו"ח שנהר, ואילו האגף לתרבות יהודית העניק ניקוד עודף בגין פעילות ברוח דו"ח שנהר לכ-97% מהגופים הנתמכים. הבדל מסוג זה אומר דרשני. למצער, יש בו כדי לומר שהגורמים העוסקים במלאכה היו אמורים לעצור ולבחון את החלטותיהם.

85. אין להמעיט בחשיבותו של פיקוח ראוי ומקצועי על פעילות חינוכית המועברת במערכת החינוך הממלכתית ונתמכת מתקציב המדינה. הדברים אמורים ביתר שאת כאשר עסקינן בפעילות המתבצעת במתכונת של "מיקור חוץ" כאשר האחראים עליה הם גורמים חיצוניים שאינם מוכשרים על-ידי משרד החינוך או משתייכים אליו (ראו: דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" עיוני משפט ל' 461, 491-489 (2008)). הדיון בעתירה חידד כי גם בהקשר זה יש עוד מקום רב לשיפור.

86. דומה אפוא שאף היבטים מהותיים הנוגעים לפיקוח על פעילות הגופים הנתמכים לא קיבלו את מלוא המשקל בתהליך הכולל לעדכון מבחני התמיכה. בהמשך הדברים אדרש למשמעותה של מסקנה זו במישור הסעד.

(ג) טענות נוספות

87. לצד כל האמור לעיל, לא ראיתי לקבל את הטענות האחרות שהעלו העותרות – טענות שהתמקדו בסעיפים אחרים במבחני התמיכה החדשים, ובכלל זה בסוגיית סעיף האיגום. בעיקרו של דבר, טענות אלה אינן מצדיקות את התערבותנו בשיקול דעתם של המשיבים. למעשה, כפי שצינו המשיבים, השינוי שנעשה בסעיף האיגום אינו חדש שכן זה עודכן כבר לפני כמה שנים. על כן, הטענות באשר לכך שהוא אינו משקף את מלוא

המשמעות של מימון מתנדבות השירות הלאומי לוקות בשיהוי. מעבר לכך, ולגופם של דברים, דומה שיש ממש בטענת המשיבים לפיה ההכרעה בשאלת האיגום היא בעלת השלכות על תחומים נוספים שבהם מעורבים מתנדבות השירות הלאומי – באופן שחורג מהמסגרת שבה אנו עוסקים בהליך זה (ובהתחשב גם בהוראותיה של הנחיית היועץ שהוזכרה לעיל, המתייחסת לעניין בהיבט רוחבי). יוזכר גם כי סעיף 10(5) למבחנים החדשים – שלא הופיע במבחנים הישנים – מעניק לראשונה תוספת ניקוד למרכזים המפעילים מדריכים בשכר ואינם נעזרים מתנדבות השירות הלאומי, באופן המספק איזון מסוים לבעייתיות שעליה הצביעו העותרות.

88. גם הטענות שעניינן שינוי תנאי הסף בעניין גודל והיקף הפעילות של הגוף הנתמך לא בוססו די צרכן בנסיבות העניין. אכן, מקובל עלי שיש להימנע מהצבתן של דרישות "גודל" בלתי ענייניות שעלולות להיות חסמים לזכאות, כפי שנקבע עוד בעניין התנועה המסורתית. יחד עם זאת וכפי שהובהר בהמשך אף בעניין פנים הראשון, אין מקום לשלול באופן גורף את האפשרות לכלול במבחני התמיכה דרישות גודל. בענייננו, לא היה די בתשתית העובדתית שהוצגה על-ידי העותרות כדי לקבוע שדרישות הגודל העדכניות אינן ענייניות או מידתיות (וזאת אף בשים לב לנתונים שהוצגו על-ידי המשיבים בנוגע לגופים שעמדו בתנאי סף זה).

סיכום – והסעד הראוי בנסיבות העניין

89. לשיטתי, העולה מן המקובץ הוא שביטול הניקוד העודף בשיעור של 30% בגין פעילות המקיימת את אמות המידה של דו"ח שנהר אינו יכול לעמוד מבלי שהנושא ייבחן בתהליך מחודש במשרד החינוך. מסקנה זו מבוססת על הקביעה לפיה לא ניתן היה לבטל את ההתחשבות בעקרונותיו של דו"ח שנהר ללא בדיקה ממשית של התשתית העובדתית הנוגעת לפעילות בתחום, ללא מעורבות של הדרג שבו התקבל האימוץ של דו"ח שנהר עצמו כעיקרון מוביל של לימודי היהדות לאורך שנים.

90. כמו כן, מהדיון שנערך לעיל עולה כי סוגיית הפיקוח על פעילות הגופים הנתמכים נדרשת אף היא לכל הפחות לבחינה נוספת. אמנם, בשים לב לכך שההכרעה בנוגע לשאלה איזה אגף במשרד החינוך יבצע משימה מסוימת המצויה בתחום סמכותו נתונה ככלל לשיקול דעתו המקצועי של המשרד, בעת הזו אין הצדקה למתן הסעד הקונקרטי שביקשו העותרות בעניין זה. כמו כן, לנוכח השינויים שחלו במבנה של משרדי הממשלה הרלוונטיים – העברתו של האגף לתרבות יהודית למשרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה, ולאחר מכן התפטרותו של השר הממונה על משרד זה – ממילא קיימת אי-

בהירות ביחס להיערכות העתידית בתחום. אפשר אפוא להסתפק בקביעה כי במסגרת הבחינה המחודשת של הנושא תינתן הדעת לקשיים שהועלו במהלך הדיון בעתירה, ובפרט לסתירה בין מבחני התמיכה החדשים לבין חוזר מנכ"ל 2019 בכל הנוגע לחלוקת האחריות לפיקוח על תכני הפעילות של הגופים הנתמכים, כמו גם לשאלות שעלו בנוגע לדרישות בנוגע להכשרה החינוכית-פדגוגית של הגורם המפקח ובנוגע לקושי בכך שעבודת הפיקוח כולה מוטלת על אדם אחד בלבד. עוד יש לציין את המובן מאליו: מן הראוי שהנושא יטופל על בסיס של שיח, תיאום ושיתוף פעולה בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

91. אבקש להדגיש, כי התוצאה שאליה הגעתי אינה נדרשת לנקיטת עמדה ביחס לתכנים המועברים על-ידי העותרות או על-ידי זהות (או הארגונים השונים המאוגדים תחתיהן). דבריי מתייחסים לתהליכי קבלת ההחלטות במשרד החינוך. יובהר שוב, כי ככל שהעותרות הסתייגו מארגונים כאלה או אחרים והגדירו אותם כלא-פלורליסטיים, אני שותפה לכך – מאחר שלא נדרשתי לעניין זה כלל. כל שיש בידי לקבוע הוא שנוכח העובדה שדו"ח שנהר נותר העיקרון המנחה של משרד החינוך בתחום לימודי היהדות – יש להמשיך ולוודא שהפעילות בתחום זה מקיימת את אמות המידה הקבועות בו, ולפקח על כך באופן ראוי.

92. בשלב זה אני נדרשת לעבור מן הפן העקרוני של הדברים למישור האופרטיבי. כעת, כאשר כבר החלה שנת הכספים 2021 דומה כי ראוי שהסעד הניתן על-ידינו יהא צופה פני עתיד, כך שלא ישפיע על הקצאות שכבר חולקו, אלא על התווייתם של מבחני התמיכות העתידיים, כמפורט לעיל.

93. אם כן, לו תישמע דעתי הצו על תנאי יהפוך למוחלט במובן זה שנורה כי על המשיבים יהיה לקבל החלטות חדשות ביחס לשיעורו של הניקוד העודף בסעיף 9 למבחני התמיכה החדשים, כמו גם ביחס לקביעת זהות האגף האחראי על הפיקוח על מקבלי התמיכות. אין בידי לנקוט עמדה ביחס לתוכן ההחלטה שתתקבל לגופה, אלא רק לציין שתהליך קבלת ההחלטות שנעשה בעבר לא נשען על תשתית עובדתית והליכי היועצות פנים-משרדיים מספקים, ולכן הוא חייב להיבחן מחדש על בסיס הליך סדור. כל עוד לא עשו כן – שיעור הניקוד העודף יוותר כפי שהיה במבחני התמיכה הישנים. מעבר לכך, לא יינתן סעד אופרטיבי לשנת הכספים 2020. בנסיבות העניין, אציע כי המשיבים 1-3 יישאו בהוצאות העותרות בסך של 15,000 שקלים.

ש ו פ ט ת

השופט ד' מינץ:

דעתי שונה מדעת חברתי השופטת ד' ברק-ארז. אם דעתי תשמע העתירה תידחה. ואסביר.

1. נתחיל מהסוף ומהעיקר. לאחר זיקוק טענתן של העותרות כפי שבאה לידי ביטוי הן בכתובים והן בדיון שהתקיים לפנינו בעל-פה, הן מבקשות הלכה למעשה כי בית המשפט יתקן את "ההפליה" כך שתינתן תוספת ניקוד רק עבור גופים המכונים על ידן "פלורליסטיים", ולא עבור גופים "אורתודוקסיים". תוצאה מעין זו להשקפתי אינה יכולה להתקבל. על כן אם דעתי תישמע, העתירה תידחה מבלי שדבר יוחזר למשיבים לבחינה נוספת.

2. על פי הכלל היסודי עליו חזר בית משפט זה לאורך השנים, וכפי שגם ציינה חברתי, תמיכה ניתנת בגין פעילות שהמדינה מעוניינת לעודד, ולא בגין זהות הגוף מבקש התמיכה. אחת ממטרותיו המרכזיות של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כפי שפורשו בפסיקה, היא להבטיח שחלוקת התמיכות לא תהיה מושתתת על מאפייניו של גוף מסוים או על האופן בו הוא מגדיר את עצמו, אלא על קריטריונים אובייקטיביים, שמאפיינים את הפעילות העומדת בבסיס קבוצת השוויון. וכפי שנקבע: "ככל שההחלטות... מבוססות על זהות הארגון מבקש התמיכה ולא על הפעילות בעבורה מתבקשת התמיכה, הרי שמדובר בשיקול פסול, באשר המבחן הוא מהות הפעילות ולא מיהות המבקש, לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין" (עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, 40 (2010); וראו גם: בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 358 (1999); בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, 707 (1989)).

3. בענייננו, לא רק ש"מבחני התמיכה החדשים" (כפי שהוגדרו על ידי חברתי) אינם כוללים פגיעה כלשהי בעיקרון השוויון, אלא שדווקא משאלת העותרות, כי התמיכה בהן תוגדל באופן משמעותי רק בשל היותן ארגונים "פלורליסטיים" על פי הגדרתן, היא זו הפוגעת בעיקרון השוויון. בהקשר זה נקבע זה מכבר מימים ימימה כי לא ניתן להצדיק מתן "טובת הנאה" מסוימת לקבוצה מסוימת, מבלי שתינתן אותה "טובת הנאה" לאחרים הדומים לה:

"אם הרשות השלטונית קבעה מדיניות לפיה זכאים האחרים לטובת הנאה, הרי לאור הדמיון בין פלוני לבין אותם אחרים, גם פלוני זכאי להיכלל במסגרת מדיניות זו. כמובן שאם הרשות השלטונית הייתה נמנעת מראש מלהעניק לאיש טובת הנאה – ובהנחה שהחלטה זו כשלעצמה היא כדין – לא ניתן היה לבוא בטרוניה אליה. אך משהחליטה הרשות השלטונית לקבוע מדיניות, לפיה האחרים זכאים לטובת הנאה מסוימת, הרי מחויבת היא מכוח עיקרון השוויון, להעניק טובת הנאה זו גם לפלוני. ההחלטה המפלה דינה להתבטל, ותחתיה חייבת לבוא החלטה המשווה את פלוני ואת האחרים" (בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191, 205 (1992))

4. יצוין כי שאלה דומה עד מאוד נידונה בעבר בבית משפט זה, בנוגע למבחני התמיכה של אותו המשרד, באותו תחום פעילות, בעתירה שהוגשה, בין היתר, על ידי אותן עותרות (בג"ץ 1447/03 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך, פ"ד נט(3) 942 (2004) (להלן: עניין פנים הראשון)). באותו עניין, עמד בית המשפט באופן נרחב על השתלשלות העניינים בנוגע למבחני התמיכה בתחום שיעורי היהדות והתרבות היהודית במערכת החינוך. תואר כי בעוד שבעבר, לצורך התמיכה בפעילות בתחום התרבות היהודית, יוחדו מספר תקנות תקציביות, אשר יועדו לסקטורים שונים הפועלים בתחום, הרי שמאז שנת 2002, בעקבות מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה, בוטלו מבחני התמיכות הסקטוריאליים ותחתיהם נקבעו מבחני תמיכה שמוגדרים בהתאם לאופי הפעילות. באותה העת, כוונה העתירה נגד מאפיינים שונים של הפעילות הנתמכת כפי שהוגדרה במבחני התמיכה לשנת 2003. פסיקתו של בית המשפט, באותו עניין, רלוונטיות ביותר גם לענייננו. וכך נאמר:

"... העותרים ניהלו מלחמת חורמה בתמיכות לפי אידאולוגיה, או בלשונם, 'לפי צבע הכיפה'. מאבקם זה זכה לתמיכתו של היועץ המשפטי לממשלה. עתה הונהגו קריטריונים מורכבים שאולי אינם כליל השלמות, אך אין הם מותנים עוד בהיות הגוף הנתמך 'חרדי' או 'פלורליסטי' או אחר. הפעילות היא הנתמכת, ולא מבצע הפעילות. היעדרות לבקשת העותרים בדבר מנגנון הקלה זמני תחזיר, בדלת האחורית, את התמיכה לתלוית זהות בנתמך." (שם, עמ' 954).

גם בעתירה הנוכחית, מבקשות העותרות כי נורה למשרד החינוך להקנות להן מעמד ייחודי, וגם הפעם הזו, הענקת מעמד ייחודי לפעילות "לפי צבע הכיפה", תהא מנוגדת לעקרון השוויון. משאלת העותרות, כי תינתן תוספת ניקוד רק לגופים מסוג מסוים, הינה משאלה הנוגדת מושכלות יסוד של דיני התמיכות ומפרה באופן בוטה את

עיקרון השוויון. טענת העותרות כי יש להעדיף לאור ההפליה שהייתה מנת חלקן במשך שנים – נדחתה במפורש בעניין פנים הראשון, כאשר הדברים שנאמרו שם רלוונטיים גם לענייננו. אז ובוודאי גם היום, לא קיימים נתונים המאפשרים לקבוע מה היה חלקן "הראוי" של העותרות בעוגה התקציבית שחולקה בעבר; קשה לאמוד מהו היקף הפעילות של העותרות בקרב הציבור החילוני; והשאלה מהו אורך תקופת העבר אשר יש להביא בחשבון במסגרת העדפה מתקנת, בהתחשב גם בחלקם היחסי של גופים אחרים שקופחו בעבר, אינה פשוטה (עניין פנים הראשון, עמ' 952-954). לא רק שהעותרות לא ביססו את הטענה כי הגיעה העת ל"העדפה מתקנת" לאור מחדלי העבר, אלא שטענה זו אף נחלשה ברבות השנים מאז ניתן פסק הדין בעניין פנים הראשון. הלכה למעשה אף העותרות עצמן אינן טוענות כי בשנים האחרונות ניתנה העדפה לאחרים על פניהן, אלא כי הן קיבלו יחס זהה לאחרים. ובלשונן: "... בפועל ניתן הניקוד העודף לא רק לארגונים פלורליסטיים הפועלים ברוח דוח שנהר, אלא גם לעשרות ארגונים אורתודוקסיים, בניגוד מוחלט להוראות התקנה ולמדיניות המשרד" (עמ' 4 לעתירה). ובהמשך הדברים: "יש להעניק בלעדיות לארגונים פלורליסטיים בכל הנוגע ללימודי יהדות בחינוך הממלכתי" (עמ' 47 לעתירה – ההדגשה במקור, ד.מ.). ואין חולק, כי במשך שנתיים, כפי שיפורט בהמשך, אף ניתן להן יחס עודף על פני אחרים.

5. טענותיהן של העותרות אינן עולות אפוא בקנה אחד עם עקרון השוויון, ועם האופן שבו יושם עיקרון זה בפסיקה בנוגע למבחני התמיכה בתחומים אלו ממש. עם זאת, למען הסדר הטוב אתייחס להלן בנפרד לשני חלקיה העיקריים של העתירה שהם, שינוי תוספת הניקוד שניתנה במסגרת "מבחני התמיכה הישנים" (כפי שהגדירה אותם חברתי); וזהות הגוף המפקח על הגופים הנתמכים. יצוין כי העותרות העלו טענות נוספות שנדחו גם לשיטת חברתי השופטת ברק-ארז ואני מצטרף לעמדה שנקטה לגביהן, מבלי שאני רואה צורך להידרש אליהן.

תוספת ניקוד בגין פעילות ברוח דו"ח ועדת שנהר

6. הצורך שעמד בבסיס שינוי מבחני התמיכה הישנים, הוסבר לפנינו בהרחבה על ידי המשיבים. עיקרי הדברים הובאו כבר בתגובה לעתירה מיום 23.10.2019 ועל כן לא מצאתי סיבה מדוע מצאה חברתי חוסר עקביות בטענות המשיבים (פסקה 73 לחוות דעתה). המשיבים הבהירו כי נעשתה עבודה מקצועית לבחינת מבחני התמיכה הישנים, כאשר נמצא כי גופים שונים, במהלך השנים, התאימו את פעילותם לערכים "פלורליסטיים" בחינוך היהודי ברוח דו"ח ועדת שנהר, ומשכך נוצר מצב שהניקוד

העודף ניתן במשך השנים למרבית הגופים הנתמכים. מצב דברים זה, הוא שהוביל לעדכון מבחני התמיכה וצמצום הניקוד העודף.

7. טענת המשיבים נסמכה על תשתית עובדתית ברורה, ובכלל זה על הנתונים שהוצגו לגבי היקף הגופים הנתמכים שהיו זכאים לתוספת הניקוד; בדיקה מקצועית מקיפה שנערכה אשר כללה סיור של גורמי הפיקוח במרכזים השונים ובבתי הספר; בחינת מערכי הלמידה ומשובים מטעם מנהלי בתי ספר; פגישות סיכום עם כלל הגופים הנתמכים; וקיום ישיבות של הגורמים המקצועיים. בתהליך הבירור האמור, נמצא כי רוב הגופים הנתמכים התאימו את פעילותם והם פועלים ברוח העקרונות אשר נקבעו על ידי ועדת שנהר, וכי אין עוד משמעות להמשך קיום אמת המידה לניקוד עודף כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה הישנים. תהליך זה, בשילוב בחינת הערות הציבור למבחני התמיכה החדשים שפורסמו להערות, הוביל להחלטה להותיר מקדם מסוים של תוספת בגין פעילות פלורליסטית, אך להעמיד אותו על גובה של 5%.

8. מנגד, העותרות לא הציגו תשתית עובדתית כלשהי הסותרת את התשתית עליה הצביעו המשיבים ואת האופן שבו תומכת תשתית זו בטענותיהם. כל שנטען על ידי העותרות בהקשר זה היה כאמור, כי הניקוד העודף ניתן בפועל "לא רק לארגונים פלורליסטיים, אלא גם לעשרות ארגונים אורתודוקסיים" וזאת במטרה לרוקן מתוכן את התכלית שעניינה העדפת הגופים הפלורליסטיים. כאמור, טענה זו אינה יכולה להועיל לעותרות. גם טענת העותרות כי הנתונים מוכיחים כי התמיכה העודפת ניתנה לכל גוף נתמך באשר הוא, מבלי שנלקחה בחשבון השאלה אם מדובר בפעילות ברוח ועדת שנהר, נשענת על תשתית עובדתית רעועה. לא למותר לציין כי למשיבים עומדת חזקת התקינות המנהלית, כאשר על העותרות מוטל הנטל להפריכה, בהתבסס על תשתית ראייתית הולמת (וראו: בג"ץ 5801/15 דיבובי אהרון מאיר (ע"ד) נ' ממשלת ישראל משרד החינוך ועדת התמיכות, פסקה 31 והאסמכתאות שם (16.1.2018)). אין מקום אפוא להיפוך היוצרות המטיל על המשיבים את נטל הראיה המוטל על העותרות.

9. יתר על כן. כפי שנראה להלן, הנתונים שהוצגו בהקשר זה, אינם תומכים בטענת הפלייה כלשהי. לא מצאתי כל עילה להתערב בהחלטת המשיבים הנמצאת בטווח שיקול הדעת הנתון להם, לשנות את תוספת הניקוד כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה הישנים. בהקשר זה אזכיר מושכלות יסוד, כפי שגם ציינה חברתי, כי אין למוסדות ציבור זכות קנויה לקבלת תמיכה, וכי למדינה שיקול דעת רחב בכל הנוגע להענקת כספי תמיכות על פי סדרי עדיפויות שהיא קבעה לעצמה (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' יתר על כן. כפי שנראה להלן, הנתונים שהוצגו בהקשר זה, אינם תומכים בטענת הפלייה כלשהי. לא מצאתי כל עילה להתערב בהחלטת המשיבים הנמצאת בטווח שיקול הדעת הנתון להם, לשנות את תוספת הניקוד כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה הישנים. בהקשר זה אזכיר מושכלות יסוד, כפי שגם ציינה חברתי, כי אין למוסדות ציבור זכות קנויה לקבלת תמיכה, וכי למדינה שיקול דעת רחב בכל הנוגע להענקת כספי תמיכות על פי סדרי עדיפויות שהיא קבעה לעצמה (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' יתר על כן.

השר לענייני דתות (7.10.1999); בג"ץ 9676/05 המכללה לחינוך גופני ע"ש זימן במכון וינגייט בע"מ נ' משרד החינוך, התרבות, המדע והספורט, פסקה 18 (11.8.2009); בג"ץ 2023/19 תיאטרון האינקובטור נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 9 (8.8.2019). אדרבה, לא רק שאינני סבור כי העותרות ביססו עילה המצדיקה התערבות במבחני התמיכה החדשים, אלא שסבורני כי מנסיבות העניין עולה כי מדובר בהחלטה סבירה ועניינית שאין כל מקום להתערב בה. וארחיב.

10. כפי שציננה חברתי, מבחני התמיכה הישנים, כללו תוספת ניקוד בשיעור 30% לגופים המקיימים פעילות ברוח דו"ח ועדת שנהר. חשוב להבהיר כי המבחנים לא הבטיחו לגופים אלו תוספת תקציב בשיעור של 30%, אלא תוספת ניקוד בשיעור זה. כמקובל במבחני תמיכה מסוג זה, התקציב מחולק בין מוסדות הציבור הזכאים לתמיכה על סמך היחס בין הניקוד שניתן לכל גוף לבין הניקוד המצטבר של כלל הגופים. שיטת חישוב זו, מובילה לכך שההשפעה של תוספת הניקוד יורדת לפי משקלם המצרפי של הגופים הזכאים לה בניקוד המצטבר. היינו, ככל שעולה מספרם של הגופים הזכאים לתוספת, משמעותה פוחתת, ובמצב שבו כל הגופים הנתמכים מקבלים את אותה תוספת ניקוד, אזי היא מאבדת לחלוטין ממשמעותה והופכת לפקטור בשיעור 0%.

11. מהנתונים שהוצגו לנו (אשר אינם שנויים במחלוקת) עולה כי בין השנים 2016-2013 כמעט כל הגופים שנתמכו על פי מבחני התמיכה, זכו לניקוד עודף (בשנת 2013 – 38 מתוך 39 גופים; בשנת 2014 – 41 מתוך 42 גופים; בשנת 2015 – 38 מתוך 39 גופים; בשנת 2016 – 42 מתוך 43 גופים). זאת כאשר לדברי המשיבים, על אף שלא קיימים נתונים בנוגע לשנים שקדמו לשנת 2013, תמונת המצב הייתה דומה גם אז. במאמר מוסגר יצוין כי הנתונים לגבי השנים 2017 ו-2018 שונים, כאשר באותן שנים ניתן ניקוד עודף לשמונה גופים בלבד, מתוך 48 גופים נתמכים. ברם, המשיבים הסבירו, עוד כאשר הוגשה תגובתם לעתירה, כי הנתונים לגבי השנים 2017 ו-2018 אינם משקפים את המצב נכונה ומהווים סטייה מהאופן שבו יושמו מבחני התמיכה כהלכה, עד לאותו מועד. בשנים אלו חלה טעות במובן זה שהניקוד העודף ניתן בהתבסס על היכרות אגף מורשת (אשר באותם שנים היה אמון על יישום מבחני התמיכה) עם אותם גופים "פלורליסטיים", ולא בהתחשב בפעילות הגופים, כנדרש. אם כן, הנתונים בכללותם, למעט אותן שנים שבהן חלה טעות ביישום מבחני התמיכה, מצביעים על כך שמספר הגופים שזכו לניקוד עודף, בגין פעילות ברוח דו"ח ועדת שנהר, היה כמעט חופף למספר הגופים הנתמכים.

12. עוד יצוין, כי הלכה למעשה, במבחני התמיכה הישנים, תוספת הניקוד בשיעור של 30%, התבססה על תנאי מופשט ועמום שהוגדר כ"פעילות ברוח דוח ועדת שנהר"

תוך הפנייה לאמות מידה שייקבעו על ידי מטה שנהר. השינויים בפרשנות שניתנה להוראת תוספת הניקוד בשנים 2017-2018 לעומת יתר השנים רק מדגישים את הבעייתיות הטמונה בהוראה המעורפלת האמורה. לעומת זאת, מבחני התמיכה החדשים מקצים את תוספת הניקוד (שצומצמה כאמור ל-5%) ל"פעילות תרבות יהודית כלל ישראלית" המוגדרת כ"פעילות הכוללת מקורות ומנהגים מהתרבות היהודית המסורתית וגם מהתרבות הישראלית הציונית העכשווית, הנותנת לגיטימציה לפרשנויות שונות ולדיאלוג ביקורתי ואינה מהווה הבעה של עמדה מסוימת אחת" (סעיף 9(ב)(1) למבחני התמיכה החדשים). שינוי זה, של קביעת קריטריונים ברורים, אמנם ברוח דו"ח ועדת שנהר, אך בצורה מפורטת ומפורשת יותר, אף הולם את מגמת הפסיקה בדיני תמיכות (וראו למשל: בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259 (1997)). הדבר גם עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005, שעניינה "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985", על פיה "יש לשאוף להעניק משקל נמוך יחסית לאמות מידה סובייקטיביות", וכי "ככל שקיים צורך בשילוב הערכה אישית סובייקטיבית של הפעילות הנתמכת, יש לקיים זאת באמצעות מנגנון מקצועי, ותוך הבניית שיקול הדעת והבטחת ענייניות ההערכה, במידת האפשר" (סעיף 7.2 להנחיות).

13. לא למותר לציין כי למשיבים נתונה הסמכות, שלא לומר החובה, לקיים בחינה עיתית של התבחינים ולעדכןם במידת הצורך באופן שיהלום את תכלית התמיכה (דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א 201-206 (2010) (להלן: ברק-ארז, משפט מינהלי)). לא נפל אפוא כל פגם, ואף ניתן לומר כי ההיפך הוא הנכון, בכך שהמשיבים בחנו את שיעורי התמיכה ואת היקף הגופים הזוכים לניקוד עודף בגין פעילותם, בחינה אשר הובילה לביצוע בדיקה מקיפה בדבר הצורך בסעיף הניקוד העודף, עד שהתקבלה ההחלטה המקצועית על צמצומו.

14. גם בחינת טענות העותרות בראי תכליתם של מבחני התמיכה מובילה למסקנה דומה. תכלית מבחני התמיכה החדשים (שהוגדרה באופן זהה במבחני התמיכה הישנים) היא ברורה, והיא, עידוד "הקניית ערכי יסוד של המורשת היהודית" לתלמידים במערכת החינוך הממלכתית, "שלא במסגרת תכנית הלימודים הפורמלית"; והעמקת הידע של התלמידים "לפיתוח רגשי הזדהות עם העם היהודי, הארץ והמורשת היהודית" (סעיף 2 למבחני התמיכה הישנים; סעיף 4 למבחני התמיכה החדשים). מבחני התמיכה החדשים, בדומה למבחני התמיכה הישנים, קובעים את סוג הפעילות הנתמכת, שהוא בעיקרו הפעלה חברתית, יצירתית או לימודית; שימוש באמצעי המחשה; שילוב נושאים העוסקים בניהול דיון, עיסוק באירועים מתוך ההווה הישראלית תוך חיבורם למקורות

יהודים מגוונים ולימוד מנהגים ומקורות של עדות וזרמים בעם היהודי (סעיף 5 למבחני התמיכה החדשים). תנאי הסף שנקבעו במבחני התמיכה החדשים נועדו לוודא כי הפעילות תיעשה באופן התואם את תכלית התמיכה. בין היתר, מתייחסים תנאי הסף למטרותיו של המוסד מקבל התמיכה (האם אחת ממטרותיו תואמת את מטרות התמיכה); לניסיונו של הגוף; לצוות המועסק על ידי הגוף; להיקף הפעילות המוצעת על ידו ועוד (סעיף 7 למבחני התמיכה החדשים). סעיפי מבחני התמיכה החדשים הולמים אפוא את התכלית שהיא כאמור עידוד הקניית ערכי יסוד והעמקת הידע בתחום המורשת היהודית בקרב תלמידי החינוך הממלכתי. אין זכר במבחני התמיכה, לתכלית שהעותרות טוענות כי היא העומדת בבסיסם - "מתן תקצוב עודף לארגונים פלורליסטיים כדי לעודד את פעילותם בהתאם לדוח שנהר". לא רק שאין בסיס לטענה כי זו תכלית המבחינים, אלא שכאמור, תכלית כזו לא הייתה יכולה לעמוד. כפי שהודגש לעיל, הפעילות היא העיקר, ולא זהות הגוף. מבחני התמיכה לא באו לעולם על מנת לתקצב באופן עודף ארגונים פלורליסטיים.

15. זאת ועוד. גם ניסיון של העותרות להסתמך על דו"ח ועדת שנהר וחוזרי מנכ"ל אינו יכול לסייע להן בכדי להצדיק מתן מעמד מיוחד להן ולגופים הדומים להן. עיקרו של דו"ח ועדת שנהר מתייחס לתכנית הלימודים הפורמלית, כאשר הדו"ח המליץ על לימוד המורשת היהודית בהתייחס למגוון רחב של השקפות ותפיסות עולם. אכן בפרק ז' שבו שכותרתו "טיפול מסגרות לא-פורמליות", הוצע לעודד קשת רחבה של מסגרות חינוכיות לא-פורמליות, המציעות לבתי הספר חינוך יהודי "פלורליסטי וביקורתי". ברם, אינני רואה עין בעין עם חברתי במסקנתה כי מבחני התמיכה החדשים רוקנו מתוכן את המלצות דו"ח ועדת שנהר, אשר גם קיבלו ביטוי בחוזר מנכ"ל תשע"ט/9 שעניינו "אמות מידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי במסגרת תחום הדעת תרבות יהודית-ישראלית" אשר פורסם ביום 6.5.2019 (להלן: חוזר המנכ"ל) אשר לכתחילה מתייחס ל"תוכניות בלימודי היהדות", היינו, מסגרת הלימודים הפורמלית. הן דו"ח ועדת שנהר והן חוזר המנכ"ל לא ייחדו את דבריהם לגופים פלורליסטיים, או לגופים מסוימים על בסיס פרסונלי. גם כאן, הדגש הוא על הפעילות, ולא על זהות הגוף. יתר על כן, לו היה בדו"ח ועדת שנהר או בחוזר המנכ"ל משום עידוד למתן העדפה מסוימת על בסיס מגזרי או על בסיס זיהוי כזה או אחר של הגוף הרלוונטי, הרי שמדובר היה בהפליה קשה שלא ניתן היה לבסס על פיה מבחני תמיכה כלשהם (והשוו: בג"ץ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 873, 891 (2005)). היינו, לא רק שהעותרות לא הניחו כל בסיס לטענה כי מדיניות משרד החינוך היא לעודד פעילות מטעם ארגונים פלורליסטיים, אלא שהוכחת טענה זו הייתה מביאה אותנו למסקנה בדבר פגיעה חריפה בשוויון.

16. ניתן לסכם אפוא את הסוגיה כך: אם הוראת הניקוד העודף אכן נועדה "לצבוע" ארגונים מסוימים לפי השתייכותם הסקטוריאלית, כפי שאכן יושמה בטעות בין השנים 2017-2018, הרי שמדובר בהוראה פסולה; מנגד, אם ההוראה נועדה לחול באופן שוויוני, וכל גוף נתמך יכול לבצע את ההתאמות הנדרשות בפעילותו על מנת לעמוד בה, כפי שפירש אותה משרד החינוך ביתר שנות הפעילות שהוצגו לגביהן נתונים, אזי היא התייתרה, שכן אין בה כמעט רבותא ואין היא משנה אלא בזעיר אנפין את חלוקת הכספים בפועל בין הגופים הנתמכים.

17. ההחלטה על שינוי מבחני התמיכה, אשר כללה בין היתר צמצום של הניקוד העודף שניתן בגין פעילות ברוח ועדת שנהר, מצויה אפוא במתחם שיקול הדעת הנתון למשיבים והעותרות לא עמדו בנטל להוכיח שהיא אינה סבירה או שאינה מבוססת על נתונים ברורים. התשתית העובדתית שעמדה בבסיס החלטה זו הובהרה היטב. הנתונים בבסיסם אף אינם שנויים במחלוקת. תוארה הבדיקה המקצועית שנערכה אשר כללה סיורים, בחינת מערכי שיעורים, בחינת משובים מטעם מנהלי בתי הספר, קיום פגישות עם הגופים הנתמכים ושיבות על ידי הגורמים המקצועיים. הוכח כי התקיים הליך מנהלי תקין ומבורר שהביא למסקנה בדבר היעדר הצורך בתוספת ניקוד דרמטית במבחני התמיכה, ולא כפי שנטען, למסקנה בדבר "מחיקת" המלצות ועדת שנהר. הטענה כי כביכול, אגף מסוים (במקרה זה, האגף לתרבות תורנית) ניהל מערכה עיקשת נגד המהלך המקיף והמכונן שהחיל דו"ח שנהר, לא התבססה אף לא ברמה המינימלית ביותר. לא למותר לציין כי כפי שהובהר על ידי המשיבים, אגף מורשת היה מעורב אף הוא בעדכון מבחני התמיכה, והעביר את התייחסותו לטיטוט מבחני התמיכה החדשים, אשר הוטמעה במבחני התמיכה. יוטעם כי התנהלות המשיבים המתוארת נבחנת בהתאם להלכה הפסוקה אשר קבעה גבולות צרים להתערבות בהחלטות בדבר תמיכות (בג"ץ 5264/05 ישיבת שבי שומרון נ' שרת החינוך (16.1.2005); בג"ץ 9547/06 הקרן החדשה לקידום ולעידוד יוצרי קולנוע נ' המועצה הישראלית לקולנוע (14.4.2008); בג"ץ 6488/17 אלמדיאן נ' משרד התרבות, פסקה 52 (22.7.2019)). על כן, אין מקום להתערב בשיקול דעתם של המשיבים ואינני רואה כל הצדקה להחזיר את הסוגיה לבחינה נוספת כהצעת חברתי.

האגף האחראי על חלוקת התמיכה

18. ובאשר לראש השני של הצו על-תנאי שניתן, לשאלת הגוף העוסק הלכה למעשה בפיקוח על חלוקת התמיכות. גם בהקשר זה אינני רואה עין בעין עם חברתי, הקוראת למשיבים לעשות בדיקה נוספת בעניין זה. אני סבור כי לא הוצגה כל עילה להתערבות בית משפט זה באופן חלוקת תחומי האחריות בין היחידות והאגפים השונים אצל המשיבים. אינני סבור כי העותרות הצביעו על עילה כלשהי היכולה להשפיע על זהות הגוף המפקח על יישום מבחני התמיכה. אף שאלה זו נדונה במפורש בעניין פנים הראשון בהאי לי שנא :

”אם כפי העותרים טענה קונקרטית בדבר יישום המבחנים שלא כהלכה זכאים הם להעלותה, אך שאלת הגוף העוסק הלכה למעשה בחלוקה אינה מעניינת” (עמ’ 952, ההדגשה אינה במקור – ד.מ.).

זהות האגף שעליו מוטל תפקיד הנוגע למבחני תמיכה אלה או אחרים היא שאלה הנוגעת למינהל הפנימי של הרשות הממשלתית. ככלל, לממשלה יש פררוגטיבה רחבה ביותר לקבל החלטות בנוגע למינהל הפנימי שלה, כאשר רק סטייה קיצונית ממתחם הסבירות, או פגם מהותי אחר בחוקיות ההחלטה, יצדיקו התערבות שיפוטית בהחלטה מסוג זה (וראו: בג”ץ 661/07 עיריית פתח תקווה נ’ משרד האוצר, פסקה 10 לפסק דינה של השופטת א’ פרוקצ’יה (16.9.2007); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 807-803 (מהדורה שנייה מורחבת, 2011); ברק-ארז, משפט מינהלי, עמ’ 267). בענייננו נסיבות השינוי בזהות האגף האחראי אינן מצדיקות את התערבותנו. שינוי כזה הוא בגדרי הפררוגטיבה הטבעית של הממשלה, לארגן את אנפיה ואת יחידות המשנה שלה באופן שנראה לה יעיל ומתאים. החלטה כזו אינה חורגת ממתחם הסבירות, בוודאי לא באופן קיצוני המצדיק התערבות חריגה בניהול ענייניהם הפנימיים של גופי הממשלה.

19. ואציין. הטענה כי אגף מורשת ערוך יותר, מכל אגף אחר, לבצע את עבודת הפיקוח על הגופים, לא רק שלא הוכחה, אלא שיש בה אף משום הטלת דופי חסרת כל ביסוס. אכן, כפי שציינה חברתי, אין להמעיט מחשיבותו של פיקוח ראוי ומקצועי על פעילות חינוכית המועברת במערך החינוך הממלכתי ונתמכת על ידי תקציב המדינה. המשיבים הציגו פירוט מדוקדק של אופן בדיקת מערכי הפעילויות השונות, ומידת התאמתם לתנאי מבחן התמיכה ולאמות המידה ברוח דו”ח שנהר (נספח מש/1 שצורף לתגובה המשלימה מטעם משיבים 1-3). צורפה טבלה מפורטת המתייחסת לכל ביקור שנערך במרכז, והאינפורמציה הרלוונטית ביחס לביקורת שנערכה. בכלל זה: פירוט מי היו הנוכחים בפגישה שהתקיימה במרכז; איזה מערך לדוגמא נבחן; האם המרכז עומד בכל הקריטריונים שהוגדרו; ומהי ההכשרה הניתנת לצוות במרכז ועוד. גם אם מדובר

בנתונים ש"עובדו" לצורת טבלה, מתוך רישומיו של הממונה על אגף תרבות תורנית, לא מצאתי בהם כל פסול, בוודאי לא עילה לדחותם על הסף תוך קביעה כי פיקוח ראוי יותר, נכון יותר ומותאם יותר ייעשה דווקא על ידי גוף אחר.

20. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם יצוין כי חלקים נרחבים מן הדיון ומאופי הדברים אשר פורטו הן בחוות דעתה של חברתי והן בחוות דעתי, "נגררו" אחר השפה אשר שימשה את העותרות. לפי שיטת העותרות, רק גופים כמותן הם גופים "פלורליסטים", ורק אותם גופים אמונים על שונות בדרכי חשיבה ומאופיינים ברב-גוניות חינוכית. לעומתם, כל גוף האוחז בהשקפה דתית אחרת אינו כשיר להעביר מסרים חינוכיים "פלורליסטיים" ברוח דוח ועדת שנהר. אין לקבל מסקנה קשה זו המחילה דין קטגורי אחיד על כל פרט או ארגון "אורתודוקסי" אשר אינו הולם רבים מהם. במובן זה, אנו מסיימים במקום שבו התחלנו. אין לקבל מצב שבו ניתן לפסול או להעדיף גוף רק בשל מאפייניו הדתיים. תוכן המסרים הוא הקובע ולא אופי המוסר.

אם דעתי תשמע אפוא, העתירה תידחה על כל חלקיה.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים לתוצאה אליה הגיעה חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, ולנימוקים שהביאו אותה לתוצאה זו.

אינני סבור כי קיימת מחלוקת משמעותית בין חבריי להרכב ביחס לעקרונות המשפטיים על פיהם יש להכריע בגורל העתירה שלפנינו: העדר זכות קנויה לקבלת כספי תמיכות; שיקול הדעת הרחב המסור למדינה בקביעת היקף הכספים שיחולקו כתמיכות, בהתוויית סדרי העדיפויות לחלוקתם ובהגדרת הקריטריונים ליישום; הכלל לפיו הקריטריונים לחלוקה צריכים להתייחס למהות הפעילות ולא למיחות המבקש; הנטל המוטל על העותר להצביע על קיום פגם היורד לשורשו של עניין בדרך בה נקבעו הקריטריונים. על כל אלה, ועוד, הרחיבו חברתי וחברי, כל אחת ואחד מהם לפי דרכה ולפי דרכו. משלא מצאתי הבדלים עקרוניים בעמדותיהם בעניינים אלה, אין לי אלא להסכים לדברי שניהם ביחס למסגרת המשפטית לדיון.

ובכל זאת, אין לכחד, חברי וחברתי הגיעו לתוצאות שונות באחד העניינים – משמע, למרות ההסכמה על העקרונות, לא הסכימו על אופן יישומם בעניין דנן. דומני כי לב המחלוקת במקרה זה נוגע לשאלה האם עמדה לפני הרשות תשתית ראייתית הולמת שהצדיקה את שינוי הקריטריונים למתן תמיכות לפעילות לא פורמאלית במערכת החינוך הממלכתית, באופן המצמצם עד מאד (מ- 30% ל- 5%) את הניקוד העודף שניתן בגין פעילות ברוח ועדת שנהר (להלן: הניקוד העודף). תשתית ראייתית זו נדרשת לביסוס עמדת המשיבים לפיה מכלול הגופים מבקשי התמיכות בהם עסקינן התאימו במהלך השנים את הפעילות הלא פורמאלית שהם מציעים במערכת החינוך הממלכתית לערכים פלורליסטיים ברוח דו"ח ועדת שנהר, ועל כן אין עוד צורך לעת הזו בקביעת קריטריון משמעותי של ניקוד עודף (להלן: טענת "כולן פלורליסטיות"). ודוק, כולן ולא כולם, שכן מקובל עלינו העיקרון לפיו דרישת הפלורליסטיות מתייחסת לפעילות המוצעת ולא לגוף המקיים אותה).

חברי, השופט דוד מין, סבור כי טענת "כולן פלורליסטיות" נסמכת על תשתית עובדתית איתנה: איסוף נתונים ובדיקות מקצועיות, ביקורים בשטח ובחינת מערכי לימוד, פגישות עם הגופים הנתמכים ושייכות עם הגורמים המקצועיים. ממילא, לשיטתו, אין כל הצדקה כי נורה על בחינה חוזרת שלה. חברתי, לעומת זאת, סבורה כי טענת "כולן פלורליסטיות" נשענת על כרעי תרנגולת, וכי אין מנוס מלהורות על בדיקה מחודשת שלה, וכנגזר מכך של זהות הגורם שיבחן את הזכאות לניקוד עודף. לצערי, התרשמותי מהחומר שהוצג לפנינו היא כהתרשמות חברתי.

שלושה הם הקשיים המרכזיים שאני מוצא במצע העובדתי שהניחו המשיבים לביסוס טענת "כולן פלורליסטיות", העומדת ביסוד החלטתם לצמצם משמעותית את השימוש בניקוד העודף בהקשר בו עסקינן:

הקושי הראשון, הוא שאישוש טענת "כולן פלורליסטיות" תלוי, כך עולה מהנתונים שהוצגו לפנינו, בזהות הגורם הממשלתי שמופקד על בחינת העניין: במהלך שלוש השנים בהן נבחן עניין זה על ידי האגף לתרבות יהודית (2013-2016) אכן נמצא כי רובן המוחלט של הפעילויות עומדות בדרישה הפלורליסטית, ולפיכך רק מגופים בודדים נשלל הניקוד העודף; ואולם, בשנת הלימודים 2017-2018, בה נבחן העניין על ידי אגף מורשת, התקבלו תוצאות שונות בתכלית, ונקבע כי רק מיעוט הגופים המקיימים את הפעילות בה עסקינן עמדו בדרישה המזכה בניקוד עודף (8 מתוך 48). חברי השופט מין, מבטל קושי זה, בהתבססו על תצהיר התשובה שהגישה המדינה, בו נאמר כי "הסיבה לאמור נעוצה בכך שבאותה השנה, ככל הנראה, הניקוד העודף ניתן בהתאם

לזהות הגופים שהיו מוכרים לאגף מורשת במסגרת פעילותם הפלורליסטית הכללית, ולא בהתאם לפעילות הגופים כשלעצמה" (סעיף 25 לתצהיר). ואולם, כשלעצמי, קיים קושי של ממש להתבסס על דברים אלה ממספר טעמים: ראשית, המדובר בהשערה בלבד (וראו לשון "ככל הנראה"); שנית, הגורם המעלה את ההשערה הזו אינו גורם מתוך אגף מורשת, אשר ביצע את הבדיקה בשנת הלימודים 2017-2018, אלא מר אליעזר שחור, ממנה (העמקת החינוך היהודי) באגף לתרבות יהודית, דהיינו אותו גורם שאת ממצאיו סתרה בדיקת אגף מורשת. על מה מבסס מר שחור את השערתו זו ביחס לאופן בו בוצעה הבדיקה על ידי אגף אחר – לכך לא הובאה כל ראיה ולא ניתן כל הסבר; שלישית, ככל שהשערה זו הייתה נכונה, הרי שהקצאת התמיכות בשנת הלימודים 2017-2018 נעשתה בצורה פסולה, ומן הסתם, גופים רבים שהניקוד העודף נשלל מהם שלא כדין היו משיגים על כך בזמן אמת. ואולם לא רק שלא הובאו לפנינו ראיות בעניין השגות פרטניות שהוגשו (לא כל שכן שהתקבלו) בעניין זה, אלא שמתקבל הרושם כי עיקר מאמציהם של הגופים שלא זכו בניקוד העודף בשנת הלימודים 2017-2018 היה לשכנע כי יש להחזיר את סמכות הבחינה לאגף לתרבות יהודית, ולא לנסות ללמד סנגוריה על עמידתם בקריטריון הפלורליסטי. מכל מקום, הדברים אומרים דרשני. לכל הפחות, יש מקום לבחינה נוספת של השאלה מי צדק ומי טעה: האם האגף לתרבות יהודית, במתן ניקוד עודף ביתר; או שמא אגף מורשת, במתן ניקוד עודף בחסר. ללא בחינה שכזו, לא ניתן לדעת האם טענת "כולן פלורליסטיות", הנשענת על ניקוד האגף לתרבות יהודית בשנים 2013-2016, ומתעלמת מניקוד אגף מורשת בשנת 2017-2018, מבוססת מבחינה עובדתית.

הקושי השני, הוא שממצאי האגף לתרבות יהודית נשענים על התרשמותו של אדם אחד בלבד, המפקח היחידי שהועסק לצורך עניין זה, ואין לדעת האם התרשמותו כי "כולן פלורליסטיות" מבוססת על הערכה סבירה ומקצועית, או על התרשמות אישית אידיאליסטית (וזאת מבלי שאטיל כמובן כל ספק ביושרה של אותו מפקח). כך, במיוחד, בהינתן שהגוף המופקד על בחינת עניין זה בקשר לפעילות הפורמאלית של מערכת החינוך הממלכתית הוא אגף מורשת, ועל כן לא נצבר בעניין זה ידע מערכתית באגף לתרבות יהודית בו מועסק המפקח האמור.

הקושי השלישי הוא ניסיון המשיבים לטעון במסגרת ההליך דבר והיפוכו: מחד גיסא, העלאת הטענה כי העקרונות שהותוו בדו"ח שנהר כלל אינם מחייבים ביחס לפעילות הלא פורמאלית בה עסקינן; מאידך גיסא, התבססות על טענת "כולן פלורליסטיות", שמשמעה כי עקרונות אלה נשמרים מניה וביה בכלל הפעילויות הלא פורמאליות. קשה לראות כיצד שני טיעונים אלה יכולים לדור בכפיפה אחת, ולפיכך עצם העלאתם כטיעונים חלופיים על ידי המשיבים מעוררת תהיות (וזאת גם אם מקובל עלינו,

כפי שעולה מפסקאות 77-79 לחוות דעתה של חברתי ומפסקה 15 לחוות דעתו של חברי, כי הטיעון הראשון שגוי).

הצטברות הקשיים הללו מובילה אותי למסקנה שהעותרות עמדו בנטל המוטל עליהן ללמד כי שינוי הקריטריונים בו עסקינן, דהיינו הצמצום החד בניקוד העודף, לא בוצע על בסיס תשתית עובדתית הולמת, המבססת את טענת "כולן פלורליסטיות", העומדת לטענת המשיבים, ולהנחת חברי, ביסודו. ויובהר, אין ברשותנו כלים לבחון את נכונותה של טענה זו, וממילא לא נוכל להסיק מהקשיים עליהם הצבעתי את המסקנה ההפוכה, לה טענו העותרות, דהיינו שישנם גופים רבים אשר זכו בעבר בתמיכות בגין פעילויות לא פורמאליות במערכת החינוך הממלכתית שאינן עומדות במבחן הפלורליסטי. על כן מוצדקת עמדת חברתי, השופטת ברק-ארז, כי עלינו להסתפק בסעד צופה פני עתיד, שיטיל על הרשות את הנטל לבסס כדבעי מעתה ואילך את החלטותיה ביחס לצורך במתן ניקוד עודף בגין פעילות פלורליסטית ברוח דו"ח ועדת שנהר ביחס לתמיכות בהן עסקינן.

ש ו פ ט

הוחלט ברוב דעות לקבל את העתירה ולהפוך את הצו על-תנאי למוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז, בהסכמת השופט ע' גרוסקופף, וכנגד דעתו החולקת של השופט ד' מין.

ניתן היום, כ"ה בניסן התשפ"א (7.4.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט