

סוגיות במינהל החינוך הדתי

תקציר

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), קבע כי חינוך ממלכתי-דתי (להלן - חמ"ד או ממ"ד) הוא חינוך ממלכתי¹, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.

מינהל החינוך הדתי² (להלן - המינהל או מינהל החמ"ד) במשרד החינוך (להלן - המשרד) אחראי למתן שירות לאוכלוסיית התלמידים והוריהם המבקשים חינוך ממ"ד. בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה עמד בראש המינהל ד"ר אברהם ליפשיץ (להלן - מנהל המינהל), והוא היה כפוף למנכ"ל המשרד, ד"ר שמשון שושני (להלן - מנכ"ל המשרד). תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, קובעות כי ההדרכה והפיקוח הפדגוגי על מוסדות החינוך הממ"ד בכל הנוגע לאופיים הדתי יבוצעו בידי מנהל מינהל החמ"ד. בכל אחד משמונת המחוזות של המשרד יש נציג של המינהל שהוא המפקח על החינוך הממ"ד (להלן - מחמ"ד)³. במערכת החינוך היו בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁴ 2,654 בתי ספר ממלכתיים - יסודיים ועל-יסודיים - ו-654 בתי ספר ממ"ד יסודיים ועל-יסודיים; כ-9,900 גני ילדים, 2,300 מהם (כ-23%) בחינוך הממ"ד.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2011 בדק משרד מבקר המדינה כמה סוגיות הנוגעות למינהל החינוך הדתי. הביקורת נעשתה ביחידות המשרד, בייחוד במינהל החמ"ד, במזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ) ובארבעה ממחוזות המשרד: ירושלים, תל אביב, הדרום והמנהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י)⁵. בביקורת נבדקו בין השאר הנושאים האלה: לימודי אנגלית במסגרת תכנית היסוד (ליבה) בבתי ספר יסודיים; הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בכיתות ח' בחינוך הממ"ד; נתונים על מעבר תלמידים מהחינוך הממ"ד למוסדות חינוך אחרים; שילוב גרעינים תורניים במוסדות החינוך הממ"ד במחוז תל אביב; תכנית ה"מלמדים"⁶; העסקת עוזר למנהל המינהל.

- 1 חינוך ממלכתי פירושו חינוך שהמדינה נותנת על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר חוץ-ממשלתי ובפיקוחו של שר החינוך או של מי שהוסמך לכך על ידיו.
- 2 בעקבות שינוי ארגוני שהתבצע במשרד, הפך אגף החינוך הדתי למינהל בשנת 1989.
- 3 במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, בהם החינוך הרשמי שבמוסדותיו מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי. מוסדות חינוך רשמיים ממומנים במלואם בידי המדינה והרשויות המקומיות; מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר) הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים. על המשרד לפקח על פעילותם, והוא מממן אותם מימון חלקי או מלא.
- 4 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 5 מנח"י הוקמה בהסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד.
- 6 כפי שיפורט להלן, "מלמדים" משמשים למעשה כמורים בכיתה בחלק מבתי הספר הממ"ד.

עיקרי הממצאים

לימודי אנגלית במסגרת תכנית היסוד (ליבה) בבתי ספר יסודיים

המשרד קבע תכנית יסוד (להלן - ליבה) לחינוך היסודי ותכנית לחטיבות הביניים. בחוזרי מנכ"ל המשרד נקבע כי על בתי הספר הממלכתיים והממ"ד ללמד 100% של תכנית הליבה⁷. המשרד הדגיש חובה זו גם לפני בג"ץ⁸.

ממצאי הביקורת בנוגע ללימוד אנגלית בכמה בתי ספר יסודיים בחינוך הממ"ד העלו כמה מקרים שבהם לא קיים העיקרון שקבע המשרד, עיקרון שקיבל ביטוי בחוזר המנכ"ל ובהודעת המשרד לבג"ץ בדבר החובה ללמד בבתי הספר הממלכתיים את כל מקצועות הליבה. דיווח על כך נמסר לשר החינוך ולמנכ"ל המשרד, ובעקבות כך הם החליטו להפחית מתקן בית הספר את שעות הלימוד של מקצוע הליבה שלא נלמד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי קיים העיקרון היסודי האמור שקבע בדבר חובת הלימוד של מקצועות הליבה מחייב בחינה של כל מקרה ותגובה החלטית על כל מקרה שבו בבית ספר רשמי אין לימודי ליבה בהיקף של 100% על פי ההוראה שנקבעה בנושא. על המשרד לבחון אם גריעת שעות התקן של מקצוע ליבה שלא נלמד במוסד ממלכתי מבטיחה יישום מלא של העיקרון שנקבע ומניעה של הפרות דומות מצד בתי ספר נוספים.

הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בכיתות ח' בחינוך הממ"ד

המינהל לא בדק כיאות את נושא ההישגים בשפה האנגלית בבתי הספר הממ"ד ואת הצורך בבחינת דרכים להעלאת ההישגים בבחינות המיצ"ב⁹ בחינוך הממ"ד, צורך שעלה בעבר בדוח מבקר המדינה⁹. על אף מגמת השיפור בציונים של תלמידי כיתות ח' בחינוך הממ"ד בין השנים התשס"ח והתשע"א, בכל אחת מהשנים היה ממוצע הציונים שלהם נמוך מאלה של התלמידים בחינוך הממלכתי.

נתונים על מעבר תלמידים מהחינוך הממ"ד למוסדות חינוך אחרים

זה כמה שנים פועל המינהל על יסוד הנחת עבודה שתלמידים מהחינוך הממ"ד עוברים לחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), והנחה זו מעצבת את דפוסי הפעולה של המינהל בנושאים שונים. בשנת 2010 הטיל מנהל המינהל על מחמ"ד מחוז הדרום לעמוד בראש ועדה ארצית אשר ריכזה נתונים באמצעות שאלונים. ממצאי הביקורת מעידים כי לא ניתן להסיק מהנתונים שריכזה הוועדה מסקנות לגבי כלל האוכלוסייה.

- 7 בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך התרבות והספורט ואח' (תקדין).
- 8 בכל שנה עורך המשרד בבתי הספר בחינות לבדיקת מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (מיצ"ב). זוהי מערכת מדדים בית-ספריים, המשמשת עבור מנהל בית ספר וצוותו כלי עבודה מרכזי לתכנון משאבים ולניצולם.
- 9 מבקר המדינה, דוח שנתי 558 (2008), בפרק "הוראת אנגלית בבתי הספר", עמ' 857.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בחינה מקצועית בנוגע למעבר של תלמידים למוסדות חינוך אחרים תוכל להיעשות רק לאחר בניית מסד נתונים מלא ומהימן בדבר כל התלמידים שעזבו בשנים האחרונות את מוסדות החמ"ד. מסקנותיה של בחינה זו נחוצות הן לצורך בחינת פעילותם של מוסדות החמ"ד הנכללים במסגרת החינוך הממלכתי במדינת ישראל והן לצורך בחינת הנחת העבודה של מינהל החמ"ד בשנים האחרונות שלפיה מסתמנת מגמה של מעבר משמעותי של תלמידים למוסדות חינוך מוכש"ר.

הפעלה ניסיונית של תלמוד תורה בחינוך הממ"ד

בספטמבר 2010 חתם המינהל על הסכם להפעלה ניסיונית של בית הספר ב' כ"תתמ"ד" (תלמוד תורה ממ"ד). על פי הרשאות שניתנו לנושאי משרה שונים במשרד, מנהל המינהל לבדו ללא צירוף חתימת חשב או סגנו, לא היה מוסמך לחייב את המשרד בהסכם זה. כמו כן התחייב המינהל בשם המשרד לטפל בענייני כוח אדם שלא לפי הכללים שנקבעו בחוזרים של המשרד. מנכ"ל המשרד אישר את צירופו של בית הספר לחינוך הממ"ד, אף שבמוסד לא נלמדו כל מקצועות הליבה.

שילוב גרעינים תורניים במוסדות החינוך הממ"ד במחוז תל אביב

גרעין תורני הוא קבוצה של משפחות או יחידים מקרב הציונות הדתית המתארגנים לגור יחד. בכל אחת מ-12 הערים שבמחוז תל אביב יש גרעין תורני. בשנים 2009-2010 קיבל המינהל תלונות מהורים לתלמידים של בתי ספר וגני ילדים בחינוך הממ"ד במחוז תל אביב, ולפיהן חלו שינויים במוסדות חינוך עם כניסתם של חברי הגרעינים התורניים לבתי הספר ולגנים; כן חלו שינויים ברוח המוסדות, למשל פתיחה של כיתות "תורניות" שבהן התלמידים מקבלים תוספת של לימודי קודש, שיבוץ "מלמד" בבתי הספר, הכנסת רבנים לגני הילדים והפרדה בין בנים לבנות. בתלונות אלה הועלתה הטענה ששינויים אלו נובעים מכניסת ילדיהם של חברי הגרעינים התורניים לבתי הספר ולגנים, והשינויים ברוח בית הספר חלים כתוצאה מפעולות של המינהל.

צבר התלונות שקיבל המשרד מדגיש את הצורך בעבודת מטה מקיפה של המינהל כדי לבחון את ההיבטים השונים של הסוגיות המועלות בתלונות, בראש ובראשונה בנוגע למוסדות שלגביהם הועלו התלונות. נוסף על כך, עבודת מטה לצורך גיבוש מדיניות של המשרד, תשמש בסיס להסדרת שילובם של ילדי הגרעינים התורניים בפעילות של מוסדות החינוך.

תכנית ה"מלמדים"

המשרד הקצה למינהל החמ"ד תקציב להפעלת "תכנית 'מלמדים'", למימון שכרם של "מלמדים" בבתי ספר ממ"ד. "מלמד" משמש למעשה כמורה בכיתה כבעל התפקיד המרכזי בכיתה או כמורה ללימודי קודש. לגבי "מלמדים" ששכרם שולם מתקציב התכנית בלבד, לא היה למשרד מידע על אודות השכלתם של כ-66% מהם; "מלמדים" שהועסקו בבתי הספר באמצעות שעות שהוקצו לתכנית, לא עברו בדיקה נדרש בחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א-2001.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי פעילותם של ה"מלמדים" בבתי הספר נוגעת באופן מהותי בתחום ההוראה, ולכן יש מקום כי קליטתם במוסדות החינוך תיעשה לאחר קיום הליכי בחינה ואישור.

העסקת עוזר למנהל המינהל

מנהל המינהל יזם את העסקתו של עוזרו האישי כמתנדב בלא שהעלה לפני הגורמים הרלוונטיים במשרד כי העוזר משתייך לעמותה של גרעין תורני ומנהל ארגון גג של עשרה גרעינים תורניים בגוש דן וכן את החשש להימצאותו במצב של ניגוד עניינים בשל כך. לא נבחנה זיקה אפשרית בין עיסוקיו האמורים של העוזר ובין עבודתו במינהל לצורך גיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים בעבודתו.

סיכום והמלצות

על הנהלת המשרד לקיים עבודת מטה כדי לגבש מדיניות משרדית ודרכי פעולה להתמודדות עם השינויים באוכלוסיות של בתי הספר הממ"ד, ולעיתים עם דרישות של הורים לשינויים ברוח בית הספר.

דרך ההתמודדות שקבעה הנהלת המשרד בנוגע לבתי ספר ממ"ד שאינם מלמדים אנגלית, אינה מבטיחה יישום מלא של העיקרון המחייב לימודי ליבה. יישום העיקרון עשוי למנוע הפרות דומות מצד בתי ספר נוספים. על הנהלת המשרד לבחון את הסיבות להישגים הנמוכים של תלמידי החינוך הממ"ד באנגלית לעומת הישגיהם של תלמידי החינוך הממלכתי; וכן עליה להפיק לקחים מליקויים שהועלו בדרך שבה צורף בית ספר מוכש"ר לחינוך הרשמי.



מבוא

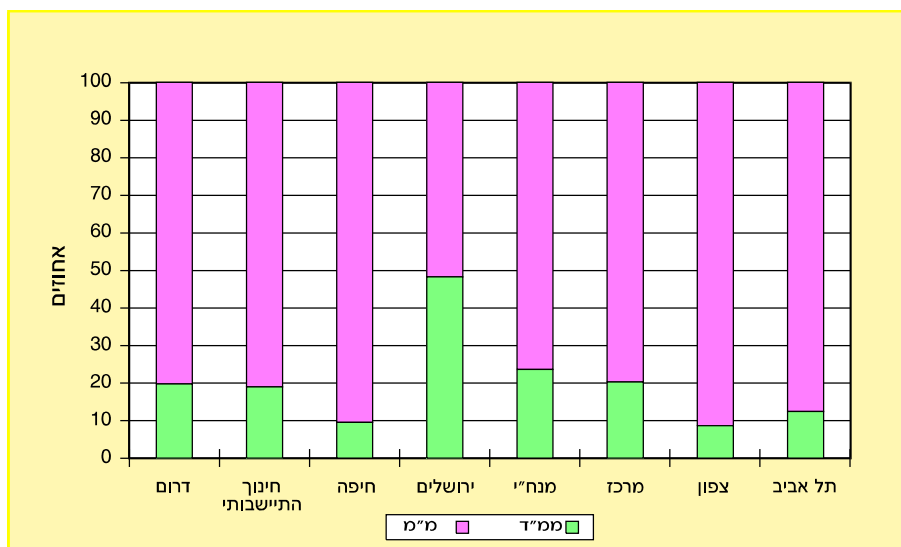
חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מגדיר חינוך ממלכתי-דתי (להלן - חמ"ד או ממ"ד) כחינוך ממלכתי¹⁰, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית. החוק גם קובע שתוקם מועצה לחינוך ממ"ד (להלן - מועצת החמ"ד), ואת חברי המועצה ימנה שר החינוך באישור הממשלה; השר ייוועץ במועצה על פי הסדרים שנקבעו בתקנות, בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו בחוק הנוגעות לחינוך ממלכתי דתי, לרבות מינוי מנהל לאגף החינוך הדתי במשרד החינוך ומינוי מפקחים, מנהלים ומורים למוסדות החינוך הממ"ד (למעט סמכויות שפורטו בחוק).

10 חינוך ממלכתי מוגדר בחוק כחינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, בפיקוחו של שר החינוך או של מי שהוסמך לכך על ידיו.

מינהל החינוך הדתי¹¹ (להלן - המינהל או מינהל החמ"ד) במשרד החינוך (להלן - המשרד) אחראי למתן שירות לאוכלוסיית התלמידים וההורים המבקשים חינוך ממ"ד, להעמקת החינוך הציוני-דתי והתורני, לשיפור רמת ההוראה והחינוך הממ"ד, לחיזוק אוכלוסיית התלמידים מיישובי פיתוח ושכונות מצוקה ולחזוקת החברה הציונית-דתית ומוקדיה הקהילתיים. בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה עמד בראש המינהל ד"ר אברהם ליפשיץ (להלן - מינהל המינהל), שהיה כפוף למנכ"ל המשרד באותה עת, ד"ר שמשון שושני (להלן - מנכ"ל המשרד). תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, קובעות כי ההדרכה והפיקוח הפדגוגי על מוסדות החינוך הממ"ד בכל הנוגע לאופיים הדתי יבוצעו בידי מינהל החמ"ד. בכל אחד משמונת מחוזות המשרד יש נציג של המינהל, והוא המפקח על החינוך הממ"ד (להלן - מחמ"ד).

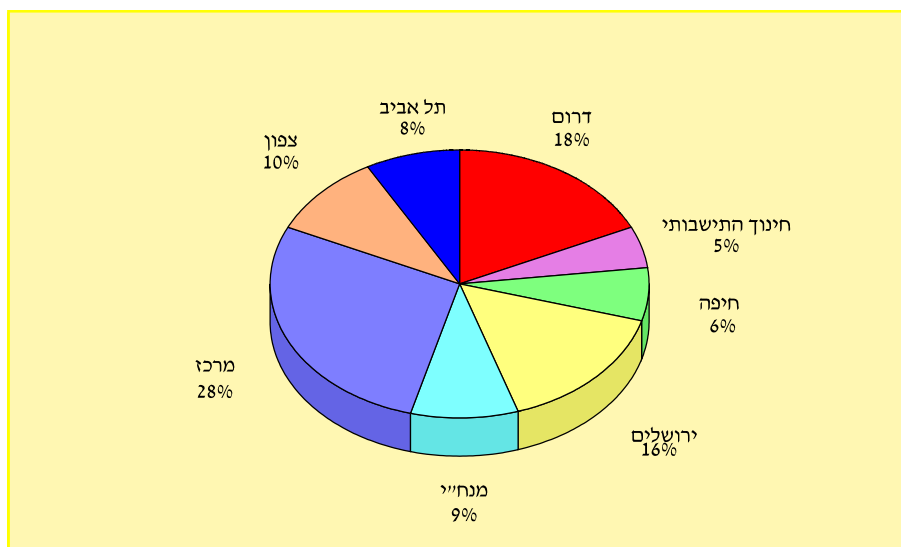
במערכת החינוך היו בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)¹² 2,654 בתי ספר ממלכתיים - יסודיים ועל-יסודיים - ו-654 בתי ספר ממ"ד יסודיים ועל-יסודיים; כ-13,900¹³ גני ילדים, 2,300 מהם (כ-23%) בחינוך הממ"ד. חלוקת בתי הספר בין החינוך היסודי לחינוך העל-יסודי מלמדת שבאותה שנה היו 1,477 בתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי, 375 (כ-25%) מהם השתייכו לחינוך הממ"ד; כמו כן נכללו במערכת החינוך 1,177 בתי ספר על-יסודיים בפיקוח ממלכתי, 279 (כ-24%) מהם היו בפיקוח של החינוך הממ"ד. באותה השנה למדו במוסדות חינוך בפיקוח ממלכתי, בגני הילדים ובבתי הספר כ-1.57 מיליון תלמידים, כ-266,000 (כ-17%) מהם למדו בחינוך הממ"ד¹⁴; הועסקו בהם כ-131,600 עובדי הוראה, כ-27,300 (כ-21%) מהם במוסדות שבפיקוח ממ"ד.

בתרשים 1 שלהלן יפורטו נתונים על מספרי התלמידים בבתי הספר הממלכתיים והממ"ד¹⁵, על פי חלוקה למחוזות.



- 11 בעקבות שינוי ארגוני במשרד, הפך אגף החינוך הדתי למינהל בשנת 1989.
- 12 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 13 גני ילדים רשמיים הכוללים גני טרום-חובה וחובה.
- 14 הנתונים כוללים בתי ספר על-יסודיים במעמד מוכר שאינו רשמי בפיקוח ממלכתי או ממ"ד של מחוזות המשרד.
- 15 לרבות תלמידים במגזר הלא יהודי.

בתרשים 2 יפורטו נתונים על כלל תלמידי החינוך הממ"ד, בחלוקה למחוזות באחוזים:



בחודשים פברואר-יולי 2011 בדק משרד מבקר המדינה כמה סוגיות הנוגעות למינהל החינוך הדתי. הביקורת נעשתה ביחידות המשרד, בייחוד במינהל החמ"ד, במזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ) ובארבעה ממחוזות המשרד: ירושלים, תל אביב, הדרום והמנהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י)¹⁶. בביקורת נבדקו בין השאר הנושאים האלה: לימודי אנגלית במסגרת תכנית היסוד (ליבה) בבתי ספר יסודיים; הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בכיתות ח' בחינוך הממ"ד; נתונים על מעבר תלמידים מהחינוך הממ"ד; שילוב גרעינים תורניים במוסדות החינוך הממ"ד במחוז תל אביב; תכנית ה"מלמדים"; העסקת עוזר למנהל המינהל.

לימודי אנגלית במסגרת תכנית היסוד (ליבה) בבתי ספר יסודיים

המשרד קבע תכנית יסוד (להלן - ליבה) לחינוך היסודי ותכנית לחטיבות הביניים ועיגן את הכללים הנוגעים אליהן בשני חוזרים של מנכ"ל המשרד: "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" (להלן - חוזר הליבה) ו"תכנית היסוד (ליבה) לחטיבות הביניים בחינוך העל יסודי".

על פי חוזר הליבה הכיר המשרד בחיוניות של גיבוש תשתית חינוכית ותרבותית משותפת באמצעות תכנית יסוד מחייבת (תכנית ליבה) שתשמש בסיס לחיזוקם של תכנים משותפים בחברה, ובתוך כך לתת אפשרות לקבוצות החברתיות השונות להגשים את מטרותיהן הייחודיות. תכנית היסוד מגדירה את התכנים שתלמידים במערכת החינוך של מדינת ישראל חייבים לדעת; היא כוללת את מיומנויות הלמידה ואת הערכים שתלמידים במערכת זו חייבים לרכוש. בחוזר הליבה מפורטים מקצועות הליבה וכן שעות הלימוד של המקצועות השונים בכל כיתה. לימודי אנגלית הם חלק מלימודי הליבה.

16 מנח"י הוקמה בהסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד.

תכנית הליבה היא תכנית מחייבת. היא חלה, על פי שני חוזרי המנכ"ל, על כל התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בישראל, וקיומה הוא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי. בחוזרים מצוין כי על בתי הספר הממלכתיים והממ"ד ללמד "100% של תכנית הליבה".

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ואפשר להבחין ביניהם, בין השאר, על פי הבעלות עליהם והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה, כלהלן: (1) החינוך הרשמי שבמוסדותיו מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי. מוסדותיו ממומנים במלואם בידי המדינה והרשויות המקומיות; (2) מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) שבבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים. הם נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים. על המשרד לפקח על פעילותם, והוא מממן אותם מימון חלקי או מלא; (3) מוסדות פטור¹⁷ - מוסדות ששיעור המימון שלהם בידי המדינה קטן משיעור המימון של החינוך המוכש"ר, והפיקוח של המשרד על פעילותם מצומצם.

בפסק דין שניתן בדצמבר 2004 נכתב כי אחת מהדרכים לממש את מטרות החינוך הממלכתי שנקבעו בחוק היא להתנות את תקצוב מוסדות החינוך ביישום תכנית הליבה¹⁸. הצדדים הסכימו כי "תנאי לקבלת תקצוב ציבורי הינו, כי מוסד חינוך יקיים את תכנית היסוד כפי שהוגדרה על ידי משרד החינוך". בג"צ קבע כי "מימון מוסדות חינוך אשר אינם עומדים בדרישות החוק והתקנות, מעורר חשש לפגיעה בעיקרון השוויון".

1. בית ספר א' הוא בית ספר ממ"ד. ממכתבו של מנהל בית ספר א' למשרד במרץ 2010 עולה שבבית הספר לא מתקיימים לימודי אנגלית, וממילא לא ניתן לבחון את תלמידיו בבחינות ההיגשים באנגלית (ראו להלן - בחינות המיצ"ב). מנהל בית הספר נימק את היעדר לימודי האנגלית באלה: ציבור ההורים מתנגד עקרונית ללימוד אנגלית; בוגרי בית הספר ממשיכים בלימודים בשיבות שבהן נלמדים לימודי קודש בלבד; הצוות החינוכי מורכב ממורים גברים בלבד ואין בנמצא מורים גברים להוראת האנגלית; חסרים ספרי לימוד שמותאמים לאוכלוסיית התלמידים הזאת.

בעקבות המכתב האמור, ביוני 2010 כתב המפקח על בית הספר למנהל מינהל החמ"ד בנוגע לבתי ספר לבנים שאינם מלמדים אנגלית כי "אם נלחץ אותם לקיר, נאבד אותם לטובת המוכר שאינו רשמי או מוסדות פטור ואז מקצועות אלו לא יילמדו כלל". את עמדתו בנוגע לבתי ספר שאינם מלמדים לימודי ליבה הציג המנכ"ל במכתבו ממאי 2010 למנהל המינהל ובו כתב כי "לדעתי אנו חייבים לנקוט ביד קשה כלפי בתי"ס במסגרת החמ"ד, שאינם מלמדים את לימודי הליבה. אם בכוונתנו לנקוט בצעדים כלפי החינוך המוכר שאינו רשמי, לא נוכל להתעלם ממה שקורה בתוך החינוך הממ"ד. לעניות דעתי יש לאיים עליהם בהוצאה מן המסגרת".

2. באוקטובר 2010 בדק המפקח הארצי על בתי הספר היסודיים במינהל (להלן - המפקח הארצי) במחוזות המשרד אם יש בתי ספר שאין מלמדים בהם אנגלית. הבדיקה העלתה שבעה בתי ספר, לרבות בית ספר א', שאינם מלמדים אנגלית. בנובמבר 2010 עדכן מנהל המינהל את שר החינוך, מר גדעון סער, ואת מנכ"ל המשרד בדבר בתי הספר האלו.

בנובמבר 2010 כתב מנהל המינהל למנהלים של שישה בתי הספר על חובתם של בתי ספר ממלכתיים ללמד את תכנית הליבה, וכך הוסיף: "כדי לקבל תקצוב ממלכתי מלא ממשרד החינוך, עליכם ללמד את מקצועות הליבה כולל אנגלית". בינואר 2011 הודיע מנהל המינהל לבתי הספר האלה כי השעות שיועדו ללימודי אנגלית יופחתו מתקן השעות של כל בית ספר.

17 מוסדות פטור הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, והתלמידים הלומדים בהם והוריהם פטורים מחובת לימוד סדיר.

18 בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך התרבות והספורט ואח' (תקדין).

3. המשרד מקצה חלק ניכר מתקציבו לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים בחינוך הרשמי. את עיקר המשאבים הוא מקצה במונחים של שעות הוראה שבועיות. גם תכנית הלימודים שקבע המשרד ושכרם של עובדי ההוראה מוגדרים בשעות. את עובדי ההוראה של כל מוסד יש לשבץ במסגרת השעות שהוקצו למוסד על פי הנחיות המשרד, לפי תכנית הלימודים של כל כיתה ולפי היקף משרתו של כל עובד הוראה.

נושא בתי הספר הרשמיים שאינם מלמדים אנגלית נדון במשרד אגב עיסוק בתלונה שקיבל המנכ"ל בינואר 2011. בעקבות כך כתב המנכ"ל למנהל המינהל כי "לדעתי נצטרך להחליט כי כל ב"ס בחינוך הרשמי שאינו מלמד מקצועות הליבה דינו להיסגר. אי אפשר ליהנות מכל העולמות".

בסוף אותו החודש כתב המפקח הארצי לממונה (בפועל) בלשכה המשפטית של המשרד כי "על פי בקשת שר החינוך נתבקשנו להודיע לבתי"ס יסודיים אשר אינם מלמדים אנגלית על פי תכנית הליבה להוריד שעות אלו מתקן ביה"ס מיידית ולהעבירן לחיזוק המקצוע בבתי"ס אחרים". המפקח ביקש לברר את ההשלכות שיש לכך על העסקת המורים בבתי הספר.

במרץ 2011 נתנה נציגת היועצת המשפטית למשרד חוות דעת למינהל בנוגע להפסקת עבודתם של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי. לפיה, מנהל בית ספר חייב לוודא ששעות שמוקצות להוראת מקצועות הליבה יוקצו למטרה זו; שימוש בשעות אלה שאינו למטרה שלשמה הוקצו הוא בבחינת עברת משמעת; ואולם, קיימת התחייבות חוזית כלפי מורים המלמדים בבית הספר, הן בקביעות והן באופן זמני לשנה מלאה, ולפיה הם ילמדו לפחות עד סוף שנת הלימודים; הפסקת העסקתם של מורים המועסקים על חשבון שעות שיועדו להוראת אנגלית ואינם מלמדים אנגלית, עלולה לחשוף את המשרד לתביעה בגין הפרת חוזה העבודה עמם; עם זאת, אין להתעלם מן המצב הקיים ולאפשר את המשכו, שפירושו הפרה גסה של הוראות המשרד ובתוך כך שימוש בשעות שהוקצו שלא ליעדן. הממונה הנחתה את המינהל לקצץ שעות שיועדו ללימוד אנגלית מתקן בית הספר. בעקבות חוות הדעת המשפטית ביקש המפקח הארצי באפריל 2011 לקבל הנחיה ברורה מהשר והמנכ"ל כיצד לפעול מול בתי הספר.

מנכ"ל המשרד כתב למנהל המינהל באפריל 2011 כלהלן: "אבקש להוריד החל משנת הלימודים תשע"ב, את הקצאת שעות הלימוד המיועדות לשפה האנגלית ע"פ תכנית הלימודים שפורסמה בחוזר מנכ"ל... בינתיים אין להוציא הנחיות בנושא זה" (ההדגשות במקור). תשובתו של המנכ"ל הועברה אל המפקח הארצי.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי הוא רואה בחובת לימודי הליבה אבן יסוד לחינוך התלמידים בחמ"ד; הטיפול בבתי ספר אלה צריך להיות מידי.

בדצמבר 2011 השיב שר החינוך למשרד מבקר המדינה כי הנחה את עובדי המשרד להטיל סנקציות כספיות על מוסדות החמ"ד שאינם מלמדים את תכנית הליבה במלואה; הדבר תואם את מדיניות המשרד שבראשותו, אשר מקפיד על לימוד תכנית היסוד.

בפרק זה הועלו כמה מקרים שבהם לא קיום העיקרון שקבע המשרד, עיקרון שקיבל ביטוי בחוזר המנכ"ל ובהודעת המשרד לבג"ץ בדבר החובה ללמד בבתי הספר הממלכתיים את כל מקצועות הליבה. דיווח על כך נמסר לשר החינוך ולמנכ"ל המשרד, ובעקבות כך הם החליטו להפחית מתקן בית הספר את שעות הלימוד של מקצוע הליבה שלא נלמד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי קיום העיקרון היסודי האמור שקבע בדבר חובת הלימוד של מקצועות הליבה מחייב בחינה של כל מקרה ותגובה החלטית על כל מקרה שבו בבית ספר רשמי אין לימודי ליבה בהיקף של 100% על פי ההוראה שנקבעה בנושא. על המשרד לבחון אם גריעת שעות התקן של מקצוע ליבה שלא נלמד במוסד ממלכתי מבטיחה יישום מלא של העיקרון שנקבע ומניעה של הפרות דומות מצד בתי ספר נוספים.

הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בכיתות ח' בחינוך הממ"ד

בכל שנה עורך המשרד בבתי הספר בחינות לבדיקת מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית¹⁹ (להלן - בחינות המיצ"ב). בחינות המיצ"ב כוללות, בין השאר, מבחני הישגים באנגלית לתלמידי כיתות ח'. במסמך שהכינה הרשות הארצית למדידה והערכה (להלן - ראמ"ה)²⁰ נאמר שממצאי בחינות המיצ"ב נועדו לשמש את מנהלי בתי הספר ואת גורמי הפיקוח השונים להערכת תפקודם של בתי הספר, לניתוח מצבה של מערכת החינוך בכלל ולהערכת מדיניות החינוך של המשרד ויחידותיו בפרט.

1. בדוח מבקר המדינה ממאי 2008 נדונו הישגים של תלמידי כיתות ח' בבחינות המיצ"ב באנגלית.²¹ הועלה שהציונים הממוצעים בבחינות אלה בכל אחת משנות הלימודים התשס"ב-התשס"ו (2006-2001) בבתי הספר הממ"ד היו נמוכים מאלה של בתי הספר הממלכתיים²²: בשנות הלימודים התשס"ב, התשס"ד והתשס"ה²³ היו הציונים הממוצעים של התלמידים בחינוך הממ"ד נמוכים בכ-8% מאלה של התלמידים בחינוך הממלכתי; בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) הם היו נמוכים בכ-5% ובשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) - בכ-6%. בדוח האמור הועלה שהמשרד לא בדק ביסודיות את הסיבות להישגים הנמוכים של כיתות ח' בבתי הספר הממ"ד לעומת ההישגים בבתי הספר הממלכתיים. נכתב בו כי על המשרד "לנקוט פעולות לשיפור ההישגים באנגלית בבתי הספר הממ"ד. לפיכך מוטל על הנהלת המשרד לוודא שהמינהל יפיק את מרב התועלת מהמצבים של בחינות המיצ"ב".

2. משרד מבקר המדינה בחן את פעולות המינהל לתיקון הליקויים שהועלו, כדלהלן:

(א) ביולי 2008, כחודשיים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה האמור, התכנסה ישיבה של נציגי הנהלת החמ"ד דאז עם מפקחת מרכזת (מפמ"רית) המופקדת על הוראת האנגלית שכפופה ליו"ר המזה"פ. מטרת הפגישה הייתה להפיק לקחים מדוח מבקר המדינה בנוגע לטיפול בתוצאות בחינות המיצ"ב באנגלית בחינוך הממ"ד. בסיום הישיבה נקבעו כמה המלצות ובהן כי תיקבע פגישה של הנהלת המינהל המורחבת עם המפמ"רית לאנגלית, שבה היא תציג את "מצב האנגלית בחמ"ד", וכי מנהל המינהל יבדוק את התכנית להוראת האנגלית.

המפמ"רית להוראת האנגלית מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2011 כי מאז אותה פגישה ביולי 2008, לא היו עוד פגישות בינה ובין הנהלת המינהל וכי אין לה קשרי עבודה רציפים עמה. זאת, לדבריה, אף על פי שבחינוך הממ"ד קיימות בעיות רבות בלימוד האנגלית, ויש לדון בהן ולמצוא דרכים לפתרונן. היא הדגישה כי למרות ההישגים הנמוכים באנגלית בחינוך הממ"ד, לא פנה אליה המינהל ולא ביקש את עזרתה.

משרד מבקר המדינה בדק בלשכתו של יו"ר המזה"פ ובלשכתו של מנהל המינהל את המסמכים המעידים על הפעילות של היחידות האלה כדי לברר אם נעשו פעולות לשם טיפול יסודי ומקיף בלימודי האנגלית בחינוך הממ"ד. למשל, אם היו דיונים בנושא זה והם הועלו על הכתב, אם הוצגו ניירות עמדה של המופקדים על הנושא לפני עובדים בכירים במזה"פ ובמינהל, אם נעשו ניסיונות לנתח את נתוני הציונים ולבחון את הגורמים לציונים הנמוכים באנגלית בחינוך הממ"ד, ואם נבחנו בחינה מעמיקה טענותיה של המפמ"רית לאנגלית.

- 19 מערכת מדדים בית-ספריים, המשמשת עבור מנהל בית ספר וצוותו כלי עבודה מרכזי לתכנון משאבים ולניצולם.
- 20 ראמ"ה היא הגוף המנחה מהבחינה המקצועית את מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. מעמדה הוא יחידת סמך במשרד.
- 21 מבקר המדינה, דוח שנתי 258 (2008), בפרק "הוראת אנגלית בבתי הספר", עמ' 857.
- 22 במסגרת הנתונים על הפיקוח הממלכתי לא נכללו נתונים על המגזר הלא-יהודי.
- 23 שנת התשס"ב - 2001-2002; שנת התשס"ד - 2003-2004; שנת התשס"ה - 2004-2005.

בשתי הלשכות - זו של יו"ר המזה"פ וזו של מנהל המינהל, לא נמצאו מסמכים המעידים על פעולות כלשהן בכל אלה. יוצא אפוא שגם בעקבות פרסום ממצאי מבקר המדינה בשנת 2008, לא עשו המינהל והמזה"פ עבודת מטה לשם גיבוש תכנית פעולה לשיפור הישגי התלמידים באנגלית בחינוך הממ"ד.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הובאו דבריה של המפמ"רית לאנגלית, ולפיהם הטיפול בבתי הספר נעשה במחוזות; המפקחים על הוראת האנגלית במחוזות נמצאים בקשר הדוק עם המפקחים הכוללים בבתי הספר הממ"ד, ויש ביניהם שיתוף פעולה מלא הבא לידי ביטוי, בין השאר, בבניית תכניות עבודה משותפות שמטרתן לשפר את רמת האנגלית של התלמידים; היא תפעל לקיים דיונים עם הנהלת מינהל החמ"ד בנוגע לפעולות שיש לנקוט לשם צמצום הפער בין המגזרים.

(ב) עוד מסרה המפמ"רית להוראת אנגלית כי גם כיום שעות לימוד האנגלית בחטיבות הביניים בחינוך הממ"ד ובעיקר בישיבות התיכונות הן לרוב בשעות אחר הצהריים.

המינהל לא בדק כיאות את נושא ההישגים בשפה האנגלית בבתי הספר הממ"ד ואת הצורך בבחינת דרכים להעלאת ההישגים בבחינות המיצ"ב בחינוך הממ"ד, צורך שעלה בעבר בדוח מבקר המדינה. על המינהל לקיים את הבחינות האמורות ועל פי מסקנותיהן לנקוט פעולות שיובילו לשיפור התוצאות.

3. משרד מבקר המדינה בדק אם על פי נתוני המשרד עדיין יש פערים בין הציונים של התלמידים בבתי הספר הממ"ד ובין אלה של התלמידים בבתי הספר הממלכתיים בבחינות המיצ"ב. לשם כך נסקרו הציונים של תלמידי כיתות ח' דוברי העברית בבחינות המיצ"ב בשנות הלימודים העוקבות לשנים שנדונו בדוח המבקר ממאי 2008, דהיינו בין שנת התשס"ח (2007-2008) לשנת התשע"א (2010-2011)²⁴. בטבלה 2 שלהלן יפורטו הישגיהם של תלמידי כיתות ח' דוברי העברית בבחינות המיצ"ב באנגלית בשנות הלימודים התשס"ח, התשס"ט, התש"ע והתשע"א (2007-2011).

שנת הלימודים	הציון הממוצע של תלמידי בתי הספר בחינוך הממלכתי	הציון הממוצע של תלמידי בתי הספר בחינוך הממ"ד	הפער בין ממוצעי הציונים של התלמידים בחינוך הממ"ד ובחינוך הממלכתי, כאחוז מממוצע הציונים בחינוך הממלכתי
התשס"ח	527	488	7.4%
התשס"ט	541	494	8.6%
התש"ע	538	505	6.1%
התשע"א	544	512	5.8%

24 לשם השוואה רב-שנתית של ציוני המיצ"ב הנהיגה ראמ"ה החל משנת הלימודים התשס"ח מערך כיול של ציוני המבחנים, המאפשר תרגום הציונים בכל שנה לסולם אחיד. שנת התשס"ח משמשת כ"שנת הבסיס" שלפיה נמדדים ההישגים בסולם הרב-שנתי. מכאן שעד שנת התשס"ח לא ניתן ללמוד מההשוואה בין הציונים של שתי שנים עוקבות על השינוי המדויק שחל אלא רק על הפערים בין קבוצות באוכלוסייה באותה השנה; משנת הלימודים התשס"ח ניתן ללמוד מהציונים הן על הפערים בין הקבוצות בכל שנה והן על השינוי שחל בין השנים.

מהטבלה עולה כי על אף מגמת השיפור בציונים של תלמידי כיתות ח' בחינוך הממ"ד בין השנים התשס"ח והתשע"א, בכל אחת מהשנים היה ממוצע הציונים שלהם נמוך מאלה של התלמידים בחינוך הממלכתי.

בתשובת משרד החינוך מדצמבר 2011 הובאה תשובתו של מנהל מינהל החמ"ד. לדבריו, המינהל כבר פנה למכללות להכשרת עובדי הוראה בבקשה לפתוח מגמות להוראת אנגלית. בתשובת המשרד מינואר 2011 ציין מנהל המינהל כי התקיים מפגש עבודה עם המפמ"רית לאנגלית מתוך רצון לחזק את שיתוף הפעולה בין הפיקוח בחמ"ד לפיקוח על האנגלית.

על משרד החינוך לבחון את הסיבות למגמה הנמשכת כבר שנים ולפיה, תוצאות הישגי התלמידים במבחני המיצ"ב במוסדות החינוך הממ"ד נמוכות מתוצאות תלמידי החינוך הממלכתי, במטרה להעלות את ההישגים באנגלית בחינוך הממ"ד.

נתונים על מעבר תלמידים מהחינוך הממ"ד למוסדות חינוך אחרים

שלא כמו מוסדות החינוך הממ"ד הרשמיים, מוסדות החינוך של המגזר החרדי הם לרוב במעמד מוכש"ר. זה כמה שנים פועל המינהל על יסוד הנחת עבודה שתלמידים מהחינוך הממ"ד עוברים לחינוך המוכש"ר, והנחה זו מעצבת את דפוסי הפעולה של המינהל בנושאים שונים.

1. בספטמבר 2007 מינה מנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב צוות חשיבה בנושא "תקן בתי ספר יסודיים בחמ"ד". על פי מסמך הסיכום של הצוות, הוא הוקם בשל "הרצון להגן על החינוך הממלכתי כנגד הכרסום הקבוע הנעשה בו בידי החינוך המוכר שאינו רשמי".

2. באמצע שנת 2010 הטיל מנהל המינהל על מחמ"ד מחוז הדרום לעמוד בראש ועדה ארצית לנושא ושמה "והעמידו תלמידים הרבה". רוב חברי הוועדה היו מפקחים ובין חבריה - גם עוזרו של מנהל המינהל (ראו להלן). על הוועדה הוטל להכין תכנית שתבטיח שכל תלמיד בחינוך הממ"ד יישאר במוסדות חינוך ממ"ד בכל שנות לימודיו.

התברר שהוועדה קיימה שתי פגישות בלבד; היא לא הוציאה דוח מסכם של ממצאים ומסקנות, אלא הסתפקה בהצגת מצגת למנהל המינהל.

מהמצגת עלה שהוועדה הגדירה שתי מטרות מרכזיות. האחת, מניעת מעבר של תלמידים ממוסדות חינוך ממ"ד למוסדות חינוך אחרים; השנייה, גידול הרישום לחינוך הממ"ד. הוועדה הציגה להנהלת המינהל את הנתונים על אודות רישום התלמידים למוסדות החינוך הממ"ד ואת הנשירה מהם, המלמדים, לתפיסתה, על עזיבה של תלמידים רבים מאוד את בתי הספר הממ"ד במרוצת השנים. עוד ציינה הוועדה כי תלמידים רבים עזבו במהלך השנים את החינוך הממ"ד, והדבר דורש מהמינהל לעשות חשבון נפש ולפעול לתיקון המצב.

הוועדה התבססה על נתונים שהיא עצמה ריכזה באמצעות שאלונים שנשלחו לגננות בגני טרום-החובה ובגני החובה ולמנהלים של בתי הספר. התברר כי שיעורי ההיענות של בתי הספר לשאלונים היו נמוכים. לדוגמה, אף לא אחד מ-23 בתי הספר במחוז הצפון שבהם לומדים תלמידי כיתות ח' מילא את השאלונים; רק שניים (כ-13%) מ-16 בתי הספר במנח"י מילאו את השאלונים; רק כ-35%

- כ-70% מבתי הספר שבשאר המחוזות מילאו אותם. ממצאים אלה מעידים כי לא ניתן להסיק מהנתונים שריכוז הוועדה מסקנות לגבי כלל האוכלוסייה.

מסיכום הנתונים שהציגה הוועדה למינהל עולה שהייתה ירידה במספר התלמידים במוסדות החינוך הממ"ד במעבר מגן החובה לבית הספר היסודי ובמעבר ממנו לבית הספר העל-יסודי. כך למשל צוין במצגת שכ-84% מתלמידי כיתות ו' בשנת הלימודים התש"ע המשיכו ללמוד בבתי ספר ממ"ד בכיתה ז' בשנת הלימודים התשע"א; כ-12% עברו ללמוד במוסדות ממלכתיים, וכ-2% עברו ללמוד במוסדות אחרים (לרבות במוכש"ר); לגבי השאר (2%) לא הוצגו נתונים במצגת. הנתונים לגבי שנת התשע"א היו דומים. הוועדה הגדירה תשע משימות כדי לצמצם את הנשירה מהחינוך הממ"ד במהלך שנות הלימודים. המשימות נגעו להכשרת הגננות, לתיאום בין הגנים לבתי הספר, לחידוד האחריות האישית של המפקח, למינוי רבנים לגני הילדים ולהיעזרות ב"גורמים מתערבים", למשל בגרעינים תורניים (ראו להלן).

מנהל המינהל מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי למינהל אין נתונים אחרים מחוץ לאלה שריכוז הוועדה בשנים 2010-2011 באמצעות השאלונים. מנכ"ל המשרד מסר בספטמבר 2011 כי לא הוצגו לו נתונים מקיפים על מעבר תלמידים מהחינוך הרשמי הממ"ד לחינוך המוכש"ר.

בתשובת משרד החינוך מדצמבר 2011 הובאו דבריו של מנהל המינהל ולפיהם הוא עוסק באיתור, במיפוי ובניתוח של נתוני המשרד כדי לבנות מאגר נתונים מהימן בנושא; מאגר מעין זה לא היה קיים עד כה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בחינה מקצועית בנוגע למעבר של תלמידים למוסדות חינוך אחרים תוכל להיעשות לאחר בניית מסד נתונים מלא ומהימן בדבר כל התלמידים שעזבו בשנים האחרונות את מוסדות החמ"ד. מסקנותיה של בחינה זו נחוצות הן לצורך בחינת פעילותם של מוסדות החמ"ד הנכללים במסגרת החינוך הממלכתי במדינת ישראל והן לצורך בחינת הנחת העבודה של מינהל החמ"ד בשנים האחרונות שלפיה מסתמנת מגמה של מעבר משמעותי של תלמידים למוסדות חינוך מוכש"ר.

הפעלה ניסיונית של תלמוד תורה בחינוך הממ"ד

1. (א) בסוף שנת 2009 הוקמה ועדה מקצועית ציבורית שעסקה בשילובם של תלמודי תורה (ת"תים) בחינוך הממ"ד, ובין חבריה היו יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, יו"ר מועצת החמ"ד, המפקח הארצי ונציגים מתלמודי תורה. באפריל 2010 גיבשה הוועדה טיוטת הצעה "להפעלת הת"תים הציבוריים כממ"דים (תתמ"דים)", שבה נכתב כי "בתוך הציבור הציבורי דתי-תורני, קיימים היום 'קהלים' רבים שהפתרונות המוצעים עד היום ע"י החמ"ד לחינוך התורני, אינם מספקים אותם... חלקם אינם מוכנים לפעול וללמוד ע"פ תכנית הלימודים הממ"דית, והם שולחים את ילדיהם ל'תלמודי תורה'... קיים היום מגוון עצום... של ת"תים ציבוריים, רובם ככולם במעמד 'מוכר שאינו רשמי'... האווירה בת"תים הללו, כמו גם תכנית הלימודים ואופי הסגל החינוכי, שונים מאוד מהמקובל בממ"ד... מעמד הת"תים כ'מוכרים' מקשה עליהם מאד את 'החיים'. התקציבים הממשלתיים נמוכים בהרבה (כ-65%)... מצב זה, מחייב למצוא פתרונות... שיאפשרו לת"תים מחד גיסא לפעול בתוך המערכת הממלכתית, במנגנוניה, בכליה ובתקציביה, ומאידך, בלי לוותר על העקרונות והחרות הרוחנית והחינוכית". הוועדה גיבשה הצעת טיוטה שהייתה בסיס להסכם עם בית ספר ב', מוסד חינוכי יסודי מוכש"ר הידוע כתלמוד תורה. ההסכם נחתם כשמונה חודשים מאוחר יותר (ראו להלן).

(ב) תקנות שירות המדינה (תקשי"ר) קובעות כי "תפקיד הייעוץ המשפטי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, "במילוי תפקידו זה, עליו להקפיד ולהיות 'שומר הסף' כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין".

החלטת ממשלה שפורסמה ברשומות במרץ 2008 עסקה בהרשאות לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, לנושאי משרה במשרד החינוך. על פי החלטה זו, נושאי משרות במשרד החינוך, שפורטו בהחלטה יורשו לייצג את הממשלה בעסקאות, בסייגים שנקבעו בהחלטה, בתחום פעילותו של משרד החינוך, ולחתום בשם המדינה על המסמכים הנוגעים לעניין. סגן המנכ"ל ומנהלי המינהלים במשרד יורשו לייצג את הממשלה בעסקאות כאלה עד סכום של 10 מיליון ש"ח; הם יחתמו עליהן עם חשב המשרד או עם סגנו או עם גזבר המחוז.

בספטמבר 2010 חתם המינהל על הסכם להפעלה ניסיונית של בית הספר ב' כ"תתמ"ד" (תלמוד תורה ממ"ד). על ההסכם חתמו גם נציגי בית הספר, מנהל המינהל, המפקח הארצי, מחמ"ד מנח"י, יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דאז ויו"ר מועצת החמ"ד.

נמצא כי בגיבוש טיוטת ההסכם עם בית הספר ב' לא השתתף נציג היועצת המשפטית למשרד. כמו כן הועלה כי חשב המשרד או סגנו לא חתמו על ההסכם, כנדרש בהחלטת הממשלה. ההסכם גורר התחייבויות כספיות של המשרד כלפי בית הספר ב' וכולל תנאים מפורטים לגבי ההתקשרות וביצועה. ממכתבו של נציג היועצת המשפטית עולה כי על פי הרשאות שניתנו לנושאי משרה שונים במשרד, מנהל המינהל לבדו ללא צירוף חתימת חשב או סגנו, לא היה מוסמך לחייב את המשרד בהסכם זה.

על הנהלת המשרד בשיתוף היועצת המשפטית שלו לבחון את הדרכים לתיקון פגם זה.

(ג) מכוח ההסכם האמור שונה מעמדו של בית הספר ב' ממוסד מוכש"ר למוסד חינוכי רשמי. על פי ההסכם, תקופת ביצוע הניסוי נקבעה לחמש שנים ותחולתו הייתה רטרואקטיבית לתחילת שנת הלימודים התשע"א; נקבע כי בית הספר יוכל לפרוש מהתכנית בסיום השנה הראשונה והשנייה. במכתבו של מנהל המינהל למנכ"ל מדצמבר 2010 נכתב כי על פי השקפתו של מנהל המינהל, החתימה על ההסכם הזה עשויה למנוע מעבר של תלמידים, בעיקר משכבות אוכלוסייה מבוססות, מהחינוך הרשמי לחינוך המוכש"ר.

2. בהסכם שחתם המשרד עם בית הספר ב' נקבע כי כל המנהלים והמורים בבית הספר יתקבלו לעבודה או שעבודתם תופסק, אך ורק בהסכמה מלאה בין הנהלת בית הספר ובין המינהל, ובלא "התניה של הכשרה במוסד אקדמי" לצורך קבלת אישור להעסיק מורה או מנהל. סיכום זה עם בית הספר אינו עולה בקנה אחד עם חוזר של מנהל האגף הבכיר לכוח אדם בהוראה, התשס"ב-2002 (להלן - חוזר כא"ב), הקובע בנוגע לשיבוץ עובדי הוראה לעבודה במוסדות חינוך כי הסמכות לשיבוץ בעבודה במוסדות החינוך הרשמיים נתונה בידי מנהל המחוז, המפקח ונציג אגף בכיר לכוח אדם בהוראה (להלן - כא"ב); גף כא"ב במחוז יחתום על השיבוץ רק לאחר שיבדוק עם המפקח ועם יחידת התקן במחוז כי יש שעות תקן להעסקה ולאחר שיובהר שיש הצדקה לשיבוצו של עובד חדש. בנוגע למינוי מנהלים בבתי ספר רשמיים קובע החוזר כי לא יתקבל מועמד למשרה פנויה לניהול בית ספר שפורסמה הודעה בעניינה, אלא אם כן רואיין בידי ועדת יועצים; כשמדובר בבית ספר ממ"ד יסודי, תכלול ועדת היועצים גם נציג של מרכז הסתדרות המורים בישראל וכן נציג של ראש רשות החינוך המקומית.

משרד מבקר המדינה בירר במשרד אם המינהל רשאי לקבוע כי מנהל בית ספר אינו נדרש לעמוד באמת המידה האקדמית הנדרשת ממנהלים. מנהל אגף בכיר לכא"ב השיב באוגוסט 2011 כי "כיוון שמדובר במוסדות בעלי אופי חינוכי תורני ייחודי ומובהק אשר המשרד מעוניין להעבירם מן

החינוך המוכר שאינו רשמי, לחינוך הרשמי הציבורי, הוסכם כי יש להתאים את המנהל למוסד שכזה והדרישה היא להשכלה תורנית מקבילה". נציג היועצת המשפטית של המשרד כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 כי אין למינהל החמ"ד סמכות לקבוע שאין צורך בתואר אקדמי לניהול בית ספר.

סוגיית ההשכלה התורנית המקבילה נדונה בעבר בהרחבה במשרד, והיא לובנה גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2008.²⁵ סוגיה זו מורכבת ונודעת לה השפעה ניכרת על מוסדות חינוך רבים במגזר הדתי. למעשה, שוררת במשרד אי-הסכמה בנוגע לאפשרות למנות מנהל בית ספר שאין לו השכלה אקדמית כנדרש.

על הנהלת המשרד לבחון אם יש לאפשר חריגה מן הכללים שקבע המשרד בעניין דרישותיו ממנהלי בתי ספר בהסכם עם בית הספר ב', ואם ניתן להמשיך לפעול על פי הוראות ההסכם.

3. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי הורים של ילד בן שש ומעלה או של נער בגיל לימוד חובה חייבים לרשום את הילד או את הנער במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית.²⁶ בתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, הוטלה על הרשות המקומית האחריות לרישום ילדים ונערים למוסדות חינוך, לרבות מוסדות של החינוך המוכש"ר. בתקנות נקבע כי "מנהל המחלקה לחינוך [ברשות מקומית] הוא רשם ראשי ברשות חינוך מקומית";²⁷ הרשם הראשי "אחראי לארגון הרישום ולביצועו בתחום שיפוט של רשות החינוך המקומית בהתאם לחוק הלימוד, לחוק החינוך ולתקנות אלה".

בהסכם שחתם המינהל עם בית הספר ב' נכתב כי "לא יופנו ע"י מנח"י תלמידים חדשים למוסד (לכל הכיתות), ללא תיאום והסכמה של הנהלת הת"ת".

נציג היועצת המשפטית של המשרד כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 ש"אין סמכות למשרד החינוך לגרוע מסמכויות שנמסרו בחוק או בתקנות לרשות מקומית לרשום תלמידים". מכאן שההסכם אינו עולה בקנה אחד עם תקנות הרישום בכל הנוגע לסמכות הרשות המקומית בעניין. על הלשכה המשפטית לבחון את עמדתה בדבר ההסכם האמור ולהביא את ממצאיה לפני הנהלת המשרד; על ההנהלה להחליט, בהתאם לממצאים אלה בדבר האפשרות להמשיך ולקיים את ההסכם.

4. בדצמבר 2010, לאחר שנחתם ההסכם, כתב על כך כאמור מנהל המינהל למנכ"ל המשרד וביקש את אישורו וחתמתו לביצוע ההסכם. בינואר 2011 אישר מנכ"ל המשרד את ההסכם והכריז על בית הספר ב' בתור "בית ספר ממלכתי דתי רשמי, לכל דבר ועניין".²⁸ עוד קבע המנכ"ל כי שנת

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 558 (2008), "חינוך מוכר שאינו רשמי", עמ' 749.

26 "רשות חינוך מקומית", על פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, לעניין מוסד היא רשות החינוך המקומית המקיימת את המוסד; לעניין תלמיד - רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוט גר התלמיד.

27 "רשם", על פי תקנות לימוד חובה-רישום, הוא "מנהל בית-ספר או אדם שנתמנה על-ידי רשות החינוך המקומית להיות רשם לגני-ילדים או לבתי-ספר במקום בו אין בית-ספר".

28 ס' 1 לאכרזה מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949: "מוסד חינוך רשמי" פירושו מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה".

הלימודים התשע"א תיחשב ל"שנת מעבר"; עובדי ההוראה במוסד ייקלטו כעובדי מדינה בהליך מסודר רק מתחילת שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012). המנכ"ל הסמיך לחברים בוועדת היישום להסכם את מנהל אגף בכיר לכא"ב, את מנהל אמצ"י (ארגון מוסדות חינוך) ואת המפקח הארצי. באוגוסט 2011, בעקבות הביקורת, התכנסה ועדת היישום והחלה לדון בעניין.

5. במכתב מדצמבר 2010 ציין מנהל המינהל כי בית הספר ב' מלמד את מקצועות הליבה למעט אנגלית. בעקבות זאת ציין המנכ"ל במכתב שבו אישר את ההסכם כי יש לגרוע את שעות לימודי האנגלית מתקן בית הספר משום שאינו מלמד מקצוע זה.

יו"ר מועצת החמ"ד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי המעבר של תלמוד תורה מוכשר למסגרת הממ"ד צריך להיעשות מתוך התחשבות באופי המוסד ובתהליך מדורג.

המינהל סבר שחשוב מאוד לשלב את בית הספר ב' בחינוך הממ"ד, ואף ראה בחתימת ההסכם עמו תחילתו של תהליך. לשם כך חתם מנהל המינהל על הסכם עם בית הספר והתחייב בשם המשרד לטפל בענייני כוח האדם, שלא לפי הכללים שנקבעו בחוזרים של המשרד. כמו כן אישר מנכ"ל המשרד את צירופו של בית הספר לחינוך הממ"ד, אף שבמוסד לא נלמדו כל מקצועות הליבה.

על הנהלת המשרד לבחון אם ההסכם עם בית הספר ב' עולה בקנה אחד עם הוראות הדין השונות ועם כללי המשרד, ובמידת הצורך - לבצע בו את השינויים הדרושים. כמו כן, על המשרד להפיק לקחים מהמקרה האמור, ואם יחליט שיש מקום לצרף לתלמוד תורה נוספים לשורות החינוך הממלכתי, יהא עליו לוודא כי ההסדרים שייקבעו לתלמודי התורה יעלו בקנה אחד עם הוראות הדין וכללי המשרד.

שילוב גרעינים תורניים במוסדות החינוך הממ"ד במחוז תל אביב

גרעין תורני הוא קבוצה של משפחות או יחידים מקרב הציונות הדתית המתארגנים לגור יחד באזור מסוים במטרה לחזק את הזיקה ליהדות באותו מקום, ליצור אינטגרציה ולהניע שינוי חברתי. ממסמכי המשרד עולה כי בכל אחת מ-12 הערים שבמחוז תל אביב התיישב גרעין תורני; חברי הגרעינים חיפשו חינוך תורני מתוגבר לילדיהם, ו"היה חשש שבמציאות הקיימת יפנו למסגרות חרדיות"; מנהל המינהל ראה חשיבות רבה בחיזוק הקשר בין המינהל לגרעינים התורניים ובשיתוף הפעולה ביניהם.

במסמך מדיניות של מינהל החמ"ד מ-2008 נוסחו כמה מעקרונותיו ובהם המינהל רואה עצמו מחויב להתמודד עם כל האוכלוסיות המבקשות את שירותיו; מגוון האוכלוסיות ודרישותיהן יוצרים מציאות מורכבת; מינהל החמ"ד יחתור לספק את צורכיהם של חוגים המעוניינים בחיזוק הלימודים התורניים ויקפיד שהיענות זו לא תפגע בתפיסות הבסיסיות של משנתו במדיניותו החינוכית; בית הספר יראה בקירובם של תלמידים ממשפחות מסורתיות שליחות שיעודה לקרב רחוקים לתורה לדרך ארץ.

בנייר עמדה שהעבירה למנכ"ל בינואר 2010 תיארה מחמ"ד מחוז תל אביב את המצב החדש שנוצר ומנתה דרכי פעולה שבהן נקט המחוז כדי להתמודד עם המציאות החדשה. על פי תיאורה נקט המינהל משך השנים "מגמה אינטגרטיבית". כתוצאה מתפיסה זו בחרו הורים רבים, מסורתיים שאינם שומרי מצוות, בחינוך הממ"ד לילדיהם; הורים שחיפשו חינוך תורני מעמיק לא מצאו מענה בחינוך הממ"ד, ולכן הם בחרו לילדיהם, בין השאר, מוסדות חינוך חרדיים. המחוז גיבש כמה דרכי

פעולה שיאפשרו לחברי הגרעינים התורניים לרשום את ילדיהם למוסדות הממ"ד; נקבע כי בערים שבהן יש כמה בתי ספר ממ"ד, יהיה אפשר לקיים מגוון של מסגרות חינוכיות, כגון בית ספר נפרד לבנות או לבנים וכן בית ספר מעורב; ביישובים שבהם יש בית ספר ממ"ד יחיד, עליו להכיל את כל אוכלוסיית התלמידים בחינוך הממ"ד שביישוב; ההכלה פירושה גם מתן מענה לקבוצות שונות באוכלוסייה בנוגע ללימוד מקצועות הקודש.

מנייר העמדה האמור עולה כי בין השאר ננקטו דרכי הפעולה האלה: שילוב מורים חדשים בוגרי ישיבות ומכונים להוראה שנקראים "מלמדים"; העמקה בלימודי קודש - בשעות ובתכנים; פתיחת תלמודי תורה בתוך בתי ספר יסודיים קיימים, ובשעות הבוקר נלמדים בהם מקצועות הקודש. בדיון שנערך אצל מנכ"ל המשרד ביוני 2010 נאמר כי מדיניות המשרד היא למצוא פתרון חינוכי להטרוגניות שבקרב הציבור הדתי במסגרת מוסדות החינוך הממ"ד (ראו להלן).

מתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 עולה כי מטרת פעילותו האמורה של מחוז תל אביב הייתה לחזק את החינוך הציבורי בדרך של מתן מענים מגוונים לכל האוכלוסיות בחמ"ד; במהלך זה עברו לחינוך הציבורי תלמידים שהשקפת העולם של הוריהם היא כשל החינוך ה"ממלכתי דתי תורני".

בשנים 2009-2010 קיבל המינהל תלונות מהורים לתלמידים של בתי ספר וגני ילדים בחינוך הממ"ד במחוז תל אביב, על שינויים שחלו במוסדות החינוך עם כניסת ילדיהם של חברי הגרעינים התורניים לבתי הספר ולגנים ועל שינויים ברוח המוסדות, דוגמת פתיחה של כיתות "תורניות" שהתלמידים בהן מקבלים תוספת של לימודי קודש. בעקבות התלונות נפגשה מחמ"ד מחוז תל אביב כמה פעמים עם המתלוננים; גם מנהלת המחוז דאז נפגשה עמם.

הסוגיות האלה של שינויים ברוח מוסדות החינוך, כנטען בתלונות, עומדות במוקד העניין והעשייה של המינהל ולליבונן נודעת חשיבות גם לצורך הנחיה של מנהלי בתי הספר בדבר ההתמודדות עם סוגיות שונות שהועלו בתלונות, כגון שינויים בהרכב אוכלוסיית התלמידים. ראוי היה שהמינהל יגבש מסקנות בנושא מורכב זה, והנהלת המשרד תדון בהן כדי שתתקבל החלטה משרדית מגובשת בעניין. לפיכך, משרד מבקר המדינה בדק אם המינהל קיים עבודת מטה לצורך גיבוש דרכי הפעולה שאימץ, ואם דרכי הפעולה האלה הועברו לבחינה במשרד לצורך גיבוש מדיניותו בנושא, כדלהלן:

1. מנהל המינהל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי אין למינהל כללים בנוגע לעניין הפרדה בין המינים בבתי הספר ובנוגע לאופן שבו תיעשה הפרדה כזאת. יצוין כי בדצמבר 2011, לאחר סיום הביקורת, גיבשו מנהל המינהל ויו"ר מועצת החמ"ד מסמך ונכתב בו כי "סוגיות מגדר והפרדה בין המינים עלו על שולחנה של מועצת חמ"ד בעת האחרונה", בשיתוף עם המינהל; "סוגיות אלה ראוי להן שתתבררנה במתינות ובהיוועצות עם אנשי חינוך, רבנים ונציגי הורים"; המועצה מצויה בעיצומו של תהליך זה.

2. במכתב שכתבו נציגי עמותה א' בפברואר 2009 ליו"ר מועצת החמ"ד ולמנהל המינהל, הם הלינו על שינוי בערכי החינוך הממ"ד והעדפה של התפיסה החרדית-לאומית בבתי הספר היסודיים הממ"ד. מנהל המינהל הפיץ את המכתב לעובדי המינהל וציין כי חשוב לתת על כך את הדעת. על פי מסמכי המינהל, לא נשלחה תשובת מנהל המינהל למתלוננים.

3. בחוק חינוך ממלכתי נקבעו כללים לעניין תכנית לשעות נוספות (להלן - תל"ן) והתנאים להפעלתה. נקבע בחוק כי "השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי התלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת, יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה"; התנאי לקיום תל"ן במימון ההורים על פי תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התשי"ד-1953, הוא הגשת בקשה בכתב של 75% מההורים בדרגת כיתה אחת למנהל המוסד ובה הצעת תכנית מפורטת שאותה הם מבקשים להחיל.

באוקטובר ובנובמבר 2009 כתבו שני אבות לילדים בגנים בתל אביב להנהלת המשרד על דרישתם של חברי גרעין תורני בעיר כי בגני הילדים של בני השלוש יהיה גם רב של גן; עוד הם טענו כי לא ניתנה להורים האפשרות לבחור אם להכניס רבנים לגנים. אחד מהם ביקש שהעניין ייבדק בדיקה מעמיקה. ממסמכי המשרד עולה כי רבני הגנים פעלו במסגרת תל"ן. בנובמבר 2009 השיב המינהל לאחד המתלוננים שכניסת רבנים לגני הילדים היא חלק ממדיניות המינהל; ההחלטה אם לשלב רב גן היא של ועד ההורים ושיבוצו מחייב את אישורו של המפקח על הגן.

הפעלת תל"ן מותנית כאמור באישור בכתב של 75% מהורי הילדים בגן. במקרה זה, שבו טענו הורים בתלונותיהם שיש המתנגדים לנוכחות רב בגן הממומנת מכספי התל"ן, הייתה חשיבות יתרה לקבל את הסכמתם הכתובה של ההורים. התברר כי במחוז תל אביב לא היו מסמכים כתובים בנדון, לרבות הסכמת ההורים. אף על פי שהמשרד קיבל משני הורים תלונות על אי-קיום הפעולות לפי הכללים, הוא לא פעל לבירורן.

4. במסמכי מחוז תל אביב נמצא מסמך שכתבו חברי גרעין תורני בעיר במרכז הארץ בנוגע לבית ספר ג', שהוא הממ"ד היחיד בעיר. במסמך הוצע בין השאר להחליף מורות שאורח חייהן אינו דתי במורות תורניות, לשנות את לבושן של מורות הלובשות מכנסיים או שאינן מכסות את ראשן, להוסיף שעות של לימודי קודש ושעות של "מלמדים"; וכן להתחיל במהלך של הפרדת בנים מבנות כדי להביא לידי הפרדה מלאה ביניהם בשנת הלימודים התש"ע.

במהלך שנת 2010 קיבל המשרד כמה תלונות של הורים מבית ספר ג' שבהן הועלו טענות גם בנוגע לניסיון של המחוז לכפות "השקפת עולם אחרת", בנוגע ל"מלמד" חסר תעודת הוראה שלימד בבית הספר ובנוגע להפרדת בנות מבנים. בתלונות אלה הועלתה הטענה ששינויים אלו ברוח בית הספר נובעים משילובם של חברי הגרעינים התורניים בבתי הספר ובגנים, וכתוצאה מפעולות של המינהל.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי על בית הספר ג' לתת מענה לאוכלוסיות שונות של תלמידים; במהלך השנים שבהן התקבלו התלונות נפגשו מנהלי המחוז עם המלינים, וגם מנהל מינהל החמ"ד נפגש עמם. המפגשים נועדו להסביר את הצורך בקליטת ילדי הגרעין התורני בבית הספר ובדרכים לתת להם מענה תורני מינימלי. בשנת הלימודים התש"ע התייעצה מנהלת בית הספר ג' עם ועד ההורים של כיתה א'; בהסכמה של 90% מההורים התקבלה החלטה שלא לשנות את אופי בית הספר ולהשאירו מעורב, לבנות ולבנים, ובתוך כך לתת מענה מסוים גם ל"אוכלוסיה תורנית"; כתוצאה מכך החליטה קבוצה של הורים לשלוח את ילדיהם ללמוד בעיר אחרת.

5. ביוני 2010, בדיון שהשתתפו בו מנכ"ל המשרד, מנהל המינהל והורים ממחוז תל אביב סוכם, בין השאר, כי יש אפשרות לתת מענה לצורכי האוכלוסייה באמצעות מוסדות חינוך נפרדים; כשיש בית ספר ממ"ד אחד ביישוב - יינתן הפתרון במסגרת תל"ן, מחוץ לתכנית הלימודים הרגילה אך לא על חשבון תכנית הלימודים שאישר המשרד; עניינים חריגים של מחלוקת בין קבוצות הורים יבואו לידי הכרעתו של מנהל מינהל החמ"ד; אורח החיים במוסד החינוכי ייתן מענה לדרישות החינוכיות של מרבית ההורים במוסד, ובית הספר לא ירחיק תלמידים ממנו בשל אורח חייהם.

על מחוז תל אביב לפעול על פי החלטת המנכ"ל.

6. במקרה נוסף של תלונת הורים לתלמידים בבית ספר ד' שבמחוז הדרום נהג המחמ"ד בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם החלטת המנכ"ל, כלומר להעביר להכרעת מנהל המינהל עניינים חריגים שבהם יש מחלוקת בין קבוצות של הורים: ביוני 2010 כתבה קבוצת הורים לתלמידים בבית ספר ד' למפקח הארצי כי הם מתנגדים להצעה להקים כיתות תלמוד תורה בבית הספר. הם שבו וכתבו על כך למנכ"ל ביולי 2010. באותו החודש השיב להם מחמ"ד מחוז הדרום כי החלטה כזו נקבעת על

דעת ההורים והרשות המקומית ועל דעת המינהל והמחוז; "כאשר יש חילוקי דעות והשגות ולא מגיעים להסכמות, נשאר המצב בבי"ס ללא שינוי".

מתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה שהוא מינה ועדה שתבדוק במקומות שיש בהם חילוקי דעות על אופיו הדתי של בית הספר ותברר את הדבר הנכון לעשות; בראש הוועדה מכהן יו"ר מועצת החמ"ד וכן ארבעה אישי ציבור.



צבר התלונות שקיבל המשרד בשנים 2009-2010 כלל טענות על שינויים ברוח מוסדות החינוך הממ"ד בעיקר במחוז תל אביב. תלונות אלה מדגישות את הצורך בעבודת מטה מקיפה של המינהל כדי לבחון את ההיבטים השונים של הסוגיות המועלות בתלונות, בראש ובראשונה בנוגע למוסדות שלגביהם הועלו התלונות. נוסף על כך, עבודת מטה לצורך גיבוש מדיניות של המשרד, תשמש בסיס להסדרת שילובם של ילדי הגרעינים התורניים בפעילות של מוסדות החינוך. על הנהלת המשרד לתת את הדעת לצרכים השונים של אוכלוסיות בתי הספר, לרבות צורכיהם של תושבים ותיקים ביישובים שקלטו תושבים חדשים.

תכנית ה"מלמדים"

תכנית ה"מלמדים" (להלן בפרק זה - התכנית) החלה לפעול בשנת הלימודים התשס"ה ונועדה לשלב "מלמדים" בבתי ספר ממ"ד, בכיתות רגילות או בכיתות של תלמוד תורה. "מלמד" משמש למעשה כמורה בכיתה באחת משתי דרכים: כבעל התפקיד המרכזי בכיתה בכל הנוגע ללימוד מקצועות הקודש ב-16 ש"ש לפחות, או כמורה ללימודי קודש - שלוש שעות ביום לצד מחנך הכיתה. בשנת הלימודים התשע"א מומנה התכנית באמצעות תקציב שווה ערך ל-1,000 שעות שבועיות שהוקצו ל-76 בתי ספר, מחוץ לשעות התקן שהקצה המשרד המיועדות להפעלת תכנית הלימודים הרגילה. המשרד שילם תמורת השעות הללו על פי דיווחים של מנהלי בתי הספר על היישום שלהן.

1. במסמכי מינהל החמ"ד לא נמצאה רשימה של "מלמדים" בשנת הלימודים התשע"א ופרטים על השכלתם (תואר אקדמי או תעודת הוראה). כיוון שכך, ביקש משרד מבקר המדינה מהמינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד להפיק עבורו נתונים על "מלמדים" בשלושה חודשי עבודה בשנת הלימודים התשע"א שבחר משרד מבקר המדינה באקראי.

מן הנתונים שהתקבלו עולה כי באותם החודשים בשנת הלימודים התשע"א מימן המשרד באמצעות תקציב התכנית את שכרם של 313 "מלמדים", 216 מהם (כ-69%) עבדו גם כמורים בשעות תקן של המשרד, ו-97 (כ-31%) מהם עבדו במימון התכנית בלבד; יצוין כי לגבי "מלמדים" ששכרם שולם מתקציב התכנית בלבד, לא היה למשרד מידע על אודות השכלתם של כ-66% מהם (64 מ-97).

2. המשרד קבע כללים לקבלתם של עובדי הוראה למערכת החינוך. חוזר כא"ב קובע כי הסמכות לשיבוץ בעבודה במוסדות החינוך הרשמיים היא בידי מנהל המחוז, המפקח וגף כא"ב במחוז; האישור לשיבוץ יינתן רק לאחר שייבדק כי יש שעות תקן להעסקה ולאחר שיתברר כי יש הצדקה לשיבוץ של עובד חדש; אין לשבץ עובדי הוראה בלתי מוסמכים. במקרים חריגים (כגון היעדר מורה לאנגלית בבית ספר מרוחק) יתאפשר שיבוץ של מורה לא מוסמך לשנה אחת בלבד, בהמלצת מנהל המחוז ובאישור מנהל אגף בכיר כא"ב; האחריות להעסקת עובדים שלא כדין תחול על מנהל בית הספר או המפקח עליו. המשרד גם קבע כללים לשילובו של עובד הוראה חדש בבית הספר. חוזר מנכ"ל על "שילוב מתמחים ועובדי הוראה חדשים בבתי הספר" מפרט את תהליך הכניסה למקצוע ההוראה, לרבות שנת התמחות (סטאז'); המשרד גיבש מסלול מובנה של ליווי פדגוגי והערכה מקצועית לשנים האלה.

"מלמדים" ממלאים כאמור תפקידים משמעותיים בכיתה ועוסקים בפועל בהוראה בתחום לימודי הקודש. המפקח הארצי מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 שכל ה"מלמדים" ששכרם משולם רק באמצעות שעות שהוקצו לתכנית, דהיינו אינם משמשים גם כמורים, נכנסים לבתי הספר באישור מנהל בית הספר והמפקח על בית הספר, אך בלא אישור של אגף כא"ב.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי על "מלמדים" שהועסקו בשעות תקן חלו כללים הנוגעים לקליטת עובדי הוראה; כללים אלה לא חלו על "מלמדים" שהועסקו שלא באמצעות שעות תקן. נציגת היועצת המשפטית למשרד השיבה בדצמבר 2011 כי הנושא יטופל, ו"מלמד" בבית הספר יעבור את הליכי הבדיקה ככל מועמד אחר להוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי פעילותם של ה"מלמדים" בבתי הספר נוגעת באופן מהותי בתחום ההוראה, ולכן יש מקום כי קליטתם במוסדות החינוך תיעשה רק לאחר קיום הליכי בחינה ואישור.

3. החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - חוק למניעת העסקת עברייני מין), קובע כי מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד²⁹ ולא יעסיק בעבודה במוסד בגיר שהורשע בעברת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר. כן נקבע כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה.

המפקח הארצי והאחראי להפעלת תכנית ה"מלמדים" ולחלוקת השעות מסר ביולי 2011 כי "מלמדים" מועסקים בבתי הספר באמצעות שעות שהוקצו לתכנית, והם אינם עוברים בדיקה כנדרש בחוק למניעת העסקת עברייני מין. המפקח ציין כי מינהל החמ"ד מעולם לא נתן על כך את הדעת.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי בדיון בנושא בהשתתפות מנהל אגף בכיר לכא"ב סוכם כי מנהלי בתי הספר והמחוזות יונחו לבדוק אם ה"מלמדים" עומדים בדרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

4. מינהל החמ"ד קבע אמות מידה נוספות לתכנית ה"מלמדים", לרבות הגשת תכנית עבודה ל"מלמדים" וקביעת מדדי הצלחה להערכת התכנית ומינוי אחראי לביצוע ההערכה.

במינהל החמ"ד לא נמצאו מסמכים המעידים על שנקבעו מדדי הצלחה לתכנית ה"מלמדים" בבתי הספר, וכי מונה אחראי להערכת התכנית. משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי לא היו בידי המינהל הערכות פדגוגיות של תכנית ה"מלמדים". היעדרם של מדדי הצלחה לתכנית פדגוגית פוגעים ביכולת המשרד לבצע מעקב, פיקוח והערכה נאותים על יישום התכנית ותרומתה.

על מנהל מינהל החמ"ד עם הממונים על כוח האדם בהוראה שבמשרד לבדוק את סוגיית ה"מלמדים" בבתי הספר הממ"ד בהיבטים השונים שפורטו לעיל.

העסקת עוזר למנהל המינהל

כלל יסוד הוא כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות של ממש לניגוד עניינים. האיסור הוא על המצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים; הכלל צופה פני עתיד ותכליתו למנוע את הרע בטרם יארע³⁰. בנוגע לניגוד עניינים של מתנדב הממלא תפקיד ציבורי נשמעת לעתים הטענה שמילוי תפקיד ציבורי שלא בשכר או בשכר סמלי מהווה אקט של התנדבות ולכן אין להטיל עליו שום מגבלות. טענה זו אינה רלוונטית משום שאין קשר בין שאלת השכר לעובדה שקיים ניגוד עניינים. קביעה זו נכונה גם לגבי הטענה שבעל התפקיד מתעתד לשמש בתפקידו לתקופה קצרה ולאחר מכן לחזור לעיסוקיו הפרטיים, ולכן אין צורך בהסדר בנושא ניגוד העניינים. אם בכלל יש מקום להתחשב בעובדה זו הרי שיש לבחון אם היא אינה מגבירה דווקא את החשש לניגוד עניינים; זאת משום שבעל התפקיד עלול להזדהות פחות עם האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד ולהעדיף את ענייניו הפרטיים³¹.

1. מפברואר 2011 שימש מתנדב³² בתפקיד של עוזר למנהל המינהל (להלן - העוזר). משאלון שמילא בינואר 2011 בטרם כניסתו לתפקיד, עולה שבאותה עת הוא שימש גם כמנהל עמותה של גרעין תורני בעיר במרכז הארץ וכמנכ"ל של ארגון המאגד עשרה גרעינים תורניים ומסייע לגרעינים התורניים בגוש דן, שעל פי תפיסתם משימתם המרכזית היא להעמיק את הזהות היהודית באזור.

2. בשנים 2009-2010 עסק מנהל המינהל בין השאר בתלונות על שינויים לכאורה ברוח בתי ספר על רקע שילובם של ילדי גרעינים תורניים ביישובי גוש דן. ראש המינהל מינה את עוזרו בלי שהביא קודם לכן לבחינת המשרד את עובדת היותו בעל תפקיד בכיר בגרעין תורני במרכז הארץ. יצוין כי במסגרת תפקידו במינהל שימש העוזר כאחד מחבריה של ועדה שמינה מנהל המינהל כאמור, בשנת 2009. הוועדה עסקה בדרכים להגדיל את מספר התלמידים המשתייכים לחינוך הממ"ד והמליצה גם להיעזר בגרעינים התורניים כדי להשיג את מטרת מינהל החמ"ד - חיזוק החינוך הממ"ד.

בעצם עבודתו במינהל החמ"ד ובמינויו כחבר בוועדה שתפקידה לקבוע מדיניות, נחשף העוזר לעניינים שיש להם נגיעה לתפקידו במקומות עבודה אחרים. בשל אלו הוא עלול לעמוד במצב של ניגוד עניינים.

30. טנה שפניץ וורדה לוסטהויז, ניגוד עניינים בשירות הציבורי, ספר אורי ידין כרך ב (דניאל פרידמן ונילי כהן עורכים, התש"ן), עמ' 315, 317.

31. שם, עמ' 322.

32. "מתנדב" הוא מי שתורם מרצון, מזמנו או מרצו למשרד או ליחידה בשירות המדינה, ללא תמורת שכר או גמול אחר, למעט החזר הוצאות, וללא יחסי עובד-מעביד.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי העוזר החל את עבודתו כממלא מקום במינהל החמ"ד בתור עובד המשרד בנובמבר 2011.

מנהל המינהל יזם את העסקתו של עוזרו האישי כמתנדב בלא שהעלה לפני הגורמים הרלוונטיים במשרד כי העוזר משתייך לעמותה של גרעין תורני ומנהל ארגון גג של עשרה גרעינים תורניים בגוש דן וכן את והחשש להימצאותו במצב של ניגוד עניינים בשל כך. לא נבחנה זיקה אפשרית בין עיסוקיו האמורים של העוזר ובין עבודתו במינהל לצורך גיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים בעבודתו.

על המשרד לבדוק אם העסקתו של עוזר למנהל המינהל כמתנדב וכעובד המשרד אינה מעוררת חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו במינהל ובין עיסוקיו היום ובעבר, בייחוד בתפקידיו בגרעינים התורניים שבגוש דן. מובן שבדיקה זו נדרשה כטרם מינויו של העוזר לעובד מן המניין. קליטת עובד במשרד מותנית בבדיקה זו ובמידת הצורך בגיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים.

סיכום

מינהל החינוך הדתי מופקד על מתן שירות לאוכלוסיית התלמידים והוריהם המעוניינים בחינוך ממ"ד. ממצאי הביקורת העלו סוגיות מורכבות אחדות בתחום אחריותו של המינהל, והנהלת המשרד נדרשת ללבן את הסוגיות הללו ולגבש את מדיניותה בעניינן; הממצאים מלמדים על חולשה של ממש בפעולותיו של המינהל, ולעתים אף של הנהלת המשרד. הדבר אמור במיוחד בנוגע לקביעת דרכי פעולה לשם התמודדות לא רק עם השינויים שחלים ברוח בתי הספר בחינוך הממ"ד אלא גם בעקבות שינויים בהרכב אוכלוסייתם של יישובים. כמו כן דרושה מדיניות ליישום פעולות הנוגעות לשמירה על העיקרון שקבע המשרד בדבר חובתם של בתי ספר רשמיים ללמד את תכנית הליכה.

למעשה הותיר המשרד את מנהליהם של בתי ספר ממ"ד להתמודד עם דרישות שונות ומנוגדות של הורים בנושאים עקרוניים, דוגמת הפרדה בין בנות לבנים, חיזוק מקצועות הקודש והחלפת מורה ב"מלמד". עם חלק מן הנושאים האלה, המוצאים את ביטויים בבתי הספר, יש להתמודד במישור הלאומי.

על הנהלת המשרד לקיים עבודת מטה כדי לגבש מדיניות משרדית ודרכי פעולה להתמודדות עם השינויים באוכלוסיות של בתי הספר הממ"ד, ולעיתים עם דרישות של הורים לשינויים ברוח בית הספר.

דרך ההתמודדות שקבעה הנהלת המשרד בנוגע לבתי ספר ממ"ד שאינם מלמדים אנגלית, אינה מבטיחה יישום מלא של העיקרון המחייב לימודי ליבה. יישום העיקרון עשוי למנוע הפרות דומות מצד בתי ספר נוספים. על הנהלת המשרד לבחון את הסיבות להישגים הנמוכים של תלמידי החינוך הממ"ד באנגלית לעומת הישגיהם של תלמידי החינוך הממלכתי; וכן עליה להפיק לקחים מליקויים שהועלו בדרך שבה צורף בית ספר מוכש"ר לחינוך הרשמי.

