



צירוף הרשתות החרדיות לתוכנית "אופק חדש": דרישות ותנאים

חוות דעת

ד"ר שלומית שהינו-קסלר, ד"ר גלעד מלאך, עו"ד נעה גשן

בהתאם להסכמים הקואליציוניים עם המפלגות החרדיות, מקדם שר החינוך יואב קיש את תיקון תקנות החינוך הממלכתי (מוסדות מוכרים), תיקון המסדר את התנאים להשתתפות מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בתוכנית "אופק חדש". תיקון זה לא ישפר את מצב המורים והתלמידים בבתי הספר החרדים, משום שהוא נמנע מלדון בבעיות היסוד שבהרחבת הרפורמה ואינו נותן להן מענה.

להלן נדון בכמה מן הליקויים המרכזיים שבתיקון המוצע:

- (א) תקצוב רפורמת "אופק חדש" במוסדות "המוכר שאינו רשמי" מהווה צעד נוסף בפגיעה המתמשכת והחמורה בעקרון העדפת החינוך הממלכתי הרשמי;
- (ב) תוספת התקציב ניתנת ללא יצירת התנאים המקצועיים וללא הצבת דרישות ברורות שיבטיחו את מימוש המטרות שלשמן יועדה: שיפור המענה הפרטני לתלמידים, והתפתחות מקצועית של המורים;
- (ג) ניסוח התקנות מכשיר מצב בלתי חוקי, ואף מאריך את קיומו;
- (ד) תוספת התקציב ניתנת לגופים שהתנהלותם הכספית והמנהלית עד כה הייתה לקויה ואמצעי הפיקוח עליהם לא היו אפקטיביים;
- (ה) ניסוח התקנות עמום, ומקשה על יישום ופיקוח.

רקע

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

הצורך הקיים ברפורמה בחינוך החרדי, שתקדם התפתחות מקצועית של עובדי הוראה ושתתן מענים לצרכים פרטניים של תלמידים אינו מוטל בספק. מגמות שונות שהתרחשו בחברה החרדית הגבירו את הנכונות להכיר ולהודות בקשיים ובצרכים לימודיים ורגשיים ייחודיים של תלמידים ותלמידות, והגדילו את הדרישה לחינוך שנותן מענה לצרכים אלה. מנגד, ההכשרה של הצוותים החינוכיים כיום איננה נותנת מענה לצרכים אלה. בחינוך הבנים בפרט,

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיץ, גרמניה

ד"ר שרון נריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמון

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ההכשרה הפדגוגית והמקצועית של מורים היא חסרה וחלקית, ותנאי העבודה שלהם אינם מאפשרים כל התפתחות מקצועית או מתן מענים פרטניים.

מערכת החינוך החרדית משוועת לרפורמה, אולם אנו סבורים כי המהלך המקודם כעת על ידי השר בכלל, ותיקון התקנות המוצע בפרט איננו מבטיח את ההתפתחות המקצועית הנדרשת, ולכן מעלה שאלות לגבי היכולת לתרום תרומה מקצועית משמעותית לצוותי ההוראה החרדים ולתלמידים החרדים. נוסף על כך, לתיקון התקנות המוצע השלכות מדאיגות על החינוך הישראלי בכלל. מסמך זה דן בשאלות ובהשלכות אלה.

א. תקצוב רפורמת "אופק חדש" במוסדות "המוכר שאינו רשמי" מהווה צעד נוסף בפגיעה המתמשכת והחמורה בעקרון העדפת החינוך הממלכתי הרשמי

כשחוקק חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953 הוא ביטל את שיטת הזרמים בחינוך שהייתה נהוגה קודם לכן. מטרתו הייתה יצירת מערכת חינוך אחת ממלכתית שתשמש כחינוך רשמי וציבורי "הניתן מאת המדינה על תוכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או אחר מחוץ לממשלה ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו"¹. ואולם, החינוך החרדי נותר מחוץ למסגרת של החינוך הממלכתי ושימר אוטונומיה במסגרת מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, ובהמשך במסגרת מוסדות ה"פטור". במשך עשורים נשמרה האוטונומיה של החינוך החרדי, שאף נתמך על ידי תקציבי המדינה. עם זאת, נשמר מעמדו של החינוך הממלכתי הציבורי, והעדפתו התקצובית על פני החינוך הפרטי.

תיקון חוק יסודות התקציב בשנת 1992 קבע מימון מלא לרשתות החינוך החרדיות, על אף שאלה משתייכות לחינוך המוכר שאינו רשמי הזכאי למימון של 75% בלבד. כתוצאה מכך הוא פגע לא רק בעקרון השוויון (אל מול מוסדות אחרים המשתייכים למוכר שאינו רשמי), אלא פירק בראש ובראשונה את היסודות הציבוריים והממלכתיים ופגע בעקרון של העדפת החינוך הציבורי על פני החינוך הפרטי. מאז ולאורך השנים חלה שחיקה במעמדו של החינוך הציבורי, כאשר רשתות החינוך החרדיות משמרות את האוטונומיה שלהן מצד אחד, ומתוקצבות באופן מלא בדומה לחינוך הרשמי מצד שני.

תיקון התקנות המוצע כעת מהווה מסמר נוסף בארון החינוך הממלכתי, שכן הוא מעניק גם את תוספות השכר בעקבות תוכנית "אופק חדש" באופן עקרוני, לכלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, ובפועל, בשלב הראשון, למוסדות החינוך הפועלים במסגרת רשתות החינוך החרדיות.

כיום, בניגוד למצב בעת עיגון תקצובן של רשתות החינוך החרדיות בחוק יסודות התקציב, מתקיים ערוץ חינוך רשמי ומותאם לציבור החרדי – החינוך הממלכתי החרדי, אולם ערוץ זה מוסדר אך ורק בחוזר מנכ"ל ולא בחוק חינוך ממלכתי. מוסדות המשתייכים לחינוך הממלכתי-חרדי נהנים מתקצוב וליווי פדגוגי מקצועי, מלמדים תוכנית ליבה מלאה, המורים המלמדים בהם הם בעלי הכשרה אקדמית, והתלמידים נבחנים בבחינות מיצ"ב. המורים המלמדים במסגרות אלה נהנים מרפורמת "אופק חדש". כיוון שכך, דרך המלך להצטרף לרפורמה היא באמצעות כניסה למסלול

¹ הגדרת "חינוך ממלכתי" בסעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953.

הממלכתי-חרדי. לאור אפשרות זאת, אין הצדקה להמשיך ולחזק את רשתות החינוך החרדיות הפרטיות, הזכות כבר כעת למעמד מועדף.

ב. תוספת התקציב ניתנת ללא יצירת התנאים המקצועיים וללא הצבת דרישות ברורות שיבטיחו את מימוש המטרות שלשמן יועדה: שיפור המענה הפרטני לתלמידים, והתפתחות מקצועית של המורים

לאור הפערים המקצועיים הקיימים בחינוך החרדי והמחסור במענים פרטניים לתלמידים, קיים צורך מקצועי אמיתי בקידום ההתפתחות המקצועית בחינוך זה. אולם, אופן תיקון התקנות והתהליך המקצועי הנלווה אליהן, איננו מבטיח התפתחות מקצועית זו.

יישומה של הרפורמה מחייב הכנה מקצועית מקיפה. מעבר לצורך להבטיח קיומן של שעות שהייה ומרחבים מתאימים לכך, כדי שיתקיים הפיתוח המקצועי הרצוי, יש מספר תנאים הכרחיים (גם אם לא מספיקים):

(1) הכשרת מנהלי המוסדות לעבודה במסגרת "אופק חדש";

(2) יכולת של משרד החינוך לעקוב אחר ההשתלמויות של כל עובד הוראה;

(3) הסכמה של הרשתות להשתתפות בהשתלמויות לפיקוח של משרד החינוך, בהתאם לתוכנית מפורטת.

ככל הידוע לנו, לא הוסדרה עדיין מסגרת להכשרת מנהלים כדי שיעמדו בתנאים הנדרשים לניהול מוסדות "אופק חדש". בהעדר נתונים פרטניים על כלל עובדי ההוראה (כמפורט בהמשך) לא ניתן לפקח על התפתחותו המקצועית של כל מורה. לבסוף, לא הוסדרה תוכנית מקצועית של השתלמויות המוסכמת על הרשתות ועל משרד החינוך.

בהקשר זה חשוב לציין גם את הפערים הקיימים בין דרישת האקדמיזציה של משרד החינוך, לבין עמדת רשת החינוך העצמאית - המתנגדת ללימודים אקדמיים. דחייתה של בחינת פערים תנאים אלה לשנים מאוחרות יותר איננה נותנת מענה לאתגר זה, אלא רק דוחה את ההתמודדות אתו לעתיד.

תיקון התקנות המוצע מתייחס באופן מוגבל למטרות ההתפתחות המקצועית ומתן המענים לפרט, ובמקומן עוסק באריכות בקיומם של התנאים המאפשרים את לימודי תוכנית היסוד (לימודי הליבה). לגבי יישומה של רפורמת "אופק חדש", שהיא תכלית התיקון, כל מה שנקבע בתקנות הוא:

"מנהל או בעל המוסד התחייב כי עם כניסתו לתוכנית החדשה, הוא מקיים את כללי ועקרונות התוכנית החדשה במלואם ובכלל זה קיום שעות שהייה ושעות פרטניות, הכשרת המנהל ועובדי ההוראה במוסד".

בהעדר פירוט של עקרונות וכללי הרפורמה בתקנות, לא ברור כלל מהי מטרתה והאם יוחסה לכללים ולעקרונות חשיבות מקצועית.

אי הסדרתם של נושאים אלה טרם כניסתן לתוקף של התקנות, ואף העדרו של שיח בנושאים מקצועיים אלה - המהווים מינימום הכרחי - מעידה על כך שעניינן של התקנות הוא **תקציבי בלבד ואיננו מקצועי**.

ג. ניסוח התקנות מכשיר מצב בלתי חוקי, ואף מאריך את קיומו

תיקון התקנות העוסקות ברפורמת "אופק חדש" במוסד מוכר שאינו רשמי, עוסק למעשה בהסדרה של תנאי הבסיס שאמורים היו להתקיים כבר עכשיו, בהינתן שזהו תנאי בסיסי להכרה במוסד כ"מוסד מוכר" ולתקצובו. הצורך להסדיר תנאים אלה הוא בעצם הודאה בכך שתנאים אלה אינם מתקיימים, וכי ההכרזה על מוסדות החינוך כמוסדות "מוכרים" נעשתה שלא כדין. תיקון התקנות מכשיר מצב זה, ואף מאריך את התמשכותו.

- **תוכנית יסוד**: כבר כיום תנאי להכרה במוסד מוכר הוא קיום תוכנית היסוד (לימודי ליבה), המהווה 75% מכלל שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי.² אילו ברשתות החינוך הממומנות מכוח חוק יסודות התקציב קיימת אף דרישה ללימוד תוכנית היסוד במלואה.³ מכאן שקביעת החובה ללימוד תוכנית הליבה במלואה כתנאי להשתתפות בתוכנית "אופק חדש" אין בה כל חידוש ביחס לרשתות אלה, אלא רק ביחס למוסדות הלימוד המוכרים שאינם משתייכים לרשתות.

יתר על כן, ניתן לראות כי על אף קיומה של החובה כבר כיום, במסגרת תיקון התקנות ניתנה בתקנה 14 ארכה לעמידה בחובת לימוד תוכנית היסוד במלואה, לתקופה של שלוש שנים נוספות. כך, במקום לבטל את ההכרה במוסדות השייכים לרשתות⁴, אשר נהנו ממעמד זה שלא כדין, או ביטול התקצוב (שכן לימוד תוכנית היסוד היא תנאי להשתתפות המדינה גם בתקצוב הקיים⁵), התיקון לתקנות מכשיר את הפרת החובה של הרשתות בעבר ואף נותן להן ארכה לא לעמוד בדרישות לתקופה נוספת של שלוש שנים. על פי התיקון המוצע, גם לאחר שלוש שנים, ניתן יהיה להמשיך ולתקצב מוסדות אלה, אף אם לא עמדו במלוא תוכנית היסוד, מה שעלול לרמז על העדר כוונה רצינית לשינוי.

- **צוות הוראה**: כבר כיום קיים תנאי להכרה במוסד, והוא כי השכלת המנהל וחבר עובדי ההוראה במוסד אינה פחותה מהרמה שאישר השר למוסדות מוכרים ומאפשרת את קיום תוכנית היסוד בהתאם לנדרש.⁶ בתיקון התקנות נקבעת דרישה זו מחדש כתנאי להשתתפות בתוכנית "אופק חדש".⁷

² תקנה 3(א)(א1) + (ג).

³ כפי שמצוין בסעיף 14 לתיקון התקנות.

⁴ תקנה 10.

⁵ תקנה 9(א)(1)(א).

⁶ תקנה 3(א)(5).

⁷ יש לשים לב כי על אף שתנאי זה הוא תנאי להשתתפות בתוכנית "אופק חדש" ההכשרה בה הוא עוסק אינה אותה התפתחות מקצועית נדרשת, שהיא אחת ממטרות התוכנית, אלא הכשרה ללימוד תוכנית היסוד.

ואולם, בתקנה 4א(4)(ד) אשר מוצע להוסיף במסגרת תיקון התקנות, קיימת סתירה פנימית. ברישא של התקנה נקבעת החובה כי עובדי ההוראה במוסד יהיו מוכשרים ללמד את מלוא שעות הלימוד בתוכנית היסוד. עוד נקבע בתקנה המוצעת כי מוסד שמצבת עובדי ההוראה בו אינה מספיקה כדי ללמד את מלוא השעות המחייבות, לא ייחשב כמוסד שמלמד את תוכנית היסוד לפי הוראות תקנה זו. לעומת זאת, הסיפא של אותה תקנה למעשה מרוקנת חובה זו מתוכן. בסיפא נקבע כי בארבע השנים הראשונות ממועד התקנת תקנה זו, ניתן לראות גם בעובדי ההוראה המצויים בלימודי הכשרה מחייבת שיסיימו את הכשרתם בתוך התקופה האמורה - כמי שעומדים בדרישות התקנה. למעשה, רק בתום ארבע השנים ניתן לבחון האם יש עמידה בדרישות. בהמשך אף נקבע כי החל מהשנה החמישית ממועד התקנת תקנה זו, די בכך שעובדי ההוראה בעלי ההכשרה המחייבת מלמדים 66% משעות הלימוד המחייבות בכלל מקצועות הלימוד בתוכנית היסוד ו-50% משעות הלימוד המחייבות בכל אחד ממקצועות הלימוד בתוכנית היסוד, כדי לעמוד בדרישות התקנה. **למעשה משמעות התיקון היא כי לא נדרש עוד שעובדי ההוראה יהיו מוכשרים ללמד את מלוא שעות הלימוד בתוכנית היסוד.**

בנוסף לסתירה ולריקון הדרישה מתוכן, דרישות אלה עומדות למעשה **בסתירה לחובה, אשר מהווה תנאי להכרה במוסד כמוסד מוכר**, עוד בטרם הצטרפותו לתוכנית "אופק חדש". על מנת לזכות בהכרה כמוסדות מוכרים נדרשו עד כה המוסדות להבטיח כי השכלת המורים היא כזו המאפשרת להם לעמוד, לכל הפחות, ב-75% מתוכנית היסוד (וברשתות אף במלוא תוכנית היסוד).

מכאן שתנאים אלה, מעבר לעובדה שאינם משרתים את המטרה שלשמה נועדו, למעשה, מסיגים לאחור גם את הדרישות לתוכנית היסוד ומכשירים את קיומו של מצב בלתי תקין ובלתי חוקי, ובמקום לבטל את ההכרה בו, מכשירים את התמשכותו.

ד. תוספת התקציב ניתנת לגופים שהתנהלותם הכספית והמנהלית עד כה הייתה לקויה ואמצעי הפיקוח עליהם לא היו אפקטיביים

על אף החובות הקיימות כבר כיום בחוק ובתקנות על מנהלי מוסדות החינוך ומוריו בשיתוף פעולה עם גורמי הפיקוח⁸, רשתות החינוך החרדיות והמוסדות המשתייכים אליהן מקיימים שיתוף פעולה מקצועי מוגבל עם גורמי הפיקוח במשרד האוצר ובמשרד החינוך, ומגבילים את האפשרות לקיים פיקוח בסיסי ונדרש על התנהלותם.

1. **דיווח חלקי על מצבת המורים**: על פי דוח מבקר המדינה משנת 2020, בידי המחוז נתונים חלקיים בלבד ביחס למורים המלמדים במוסדות המוכר שאינו רשמי בחינוך החרדי, ובכללם גם ברשתות החינוך החרדיות. רשת החינוך העצמאי כלל איננה מדווחת על מוריה במערכות הממוחשבות של משרד החינוך (למעשה, אין לה כל מערכת ממוחשבת שבה היא מנהלת מידע אודות עובדיה).

⁸ לדוג' פרק ג' ותקנה 9 לתקנות.

2. **שיתוף פעולה חלקי עם פעולות פיקוח:** מידת שיתוף הפעולה של מוסדות המשתייכים לרשתות החינוך, ובפרט של החינוך העצמאי, עם מפקחי המחוז החרדי - מוגבלת. חלק מהמוסדות מסרבים באופן מוחלט לשיתוף פעולה עם המפקחים, ומוסדות אחרים אינם מאפשרים שיחות עם מורים ועם כוח עזר פדגוגי במסגרת פעולות הפיקוח. על פי דוח מבקר המדינה, פעולות הפיקוח של משרד החינוך לא הצליחו לייצר שיתוף פעולה עם אף אחד ממוסדות החינוך לבנים שבהם ביקשו לבצע בקרה.

3. **העדר שיתוף פעולה עם הכשרות מקצועיות של משרד החינוך:** למרות המאמצים שהושקעו במחוז החרדי להנגשת ההשתלמויות לעובדי ההוראה החרדים, ולהתאמתם לציבור החרדי, בין היתר באמצעות הקמת מרכזי פסג"ה (פיתוח סגלי הוראה) חרדים, עובדי הוראה המשתייכים לרשת החינוך העצמאי אינם משתתפים בהשתלמויות הנערכות על ידי המחוז החרדי. הרשת מקיימת מערך עצמאי של השתלמויות, אולם המחוז איננו מפקח עליהן, ואין לו נתונים על תוכני ההשתלמויות ועל המשתתפים בהן.

4. **התנהלות כספית לקויה:** לאחר שנים רבות של חריגות מהתקציב שהושלמו מקופת המדינה ופניות חוזרות ונשנות של החשב הכללי לרשתות להסדרתן, נעשים בימים אלה ניסיונות על ידי החשב הכללי (במכתבו מה-8 באוגוסט) לנתק את הרשתות מחשבונית הבנק של המדינה, ולהסדיר את התנהלות הבקרה הכספית על הרשתות. זאת בעקבות אי-עמידה ברמה מקצועית נדרשת לביצוע תקציבי (ובכלל זה במערכות מחשוב הולמות); חוסר שיתוף פעולה עם דרישות הפיקוח של החשבת; התנהלות המגבירה את החשש לאי-סדרים ושחיתות, ולנוכח ההכרה שבמצב הנוכחי הפיקוח של החשבת על הרשתות איננו אפקטיבי.

5. **חשש לחדלות פירעון:** כנגד משרד האוצר, רשמת העמותות, היועצת המשפטית לממשלה ומרכז החינוך העצמאי תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ המבקשת, ביו היתר, להכריז על רשת החינוך העצמאי כ"חדלת פירעון". על פי חוות דעת של רואה חשבון פרטי בעתירה זאת, עומד החוב של רשת החינוך העצמאי על 330 מלש"ח. בנוסף לכך, כנגד רשתות החינוך מתנהלות שורה של תובענות ייצוגיות, שהוגשו על ידי עובדי הוראה, בשל טענות לפגיעה בשכרם ובתנאי העסקתם של עובדיהן, אשר המדינה נדרשת להגיש עמדתה בהן.

תמונת המצב העולה מן האמור היא של אי סדר וחוסר מקצועיות בניהול עובדי הרשתות והתקציב, המלווים בקשיי פיקוח. מכאן, קיים חשש לאופן שבו יעשה שימוש בתקציבים הנוספים שיועברו לרשתות בעקבות התקנות החדשות, כמו גם לטענות חדשות מתחום תעסוקת העובדים, אשר ייתכן שיופנו אף הן כנגד המדינה. במצב דברים זה, אין מקום לתוספת תקציבית לכל מטרה, חשובה ככל שתהיה, בטרם הסדרת היחסים והבטחת אמצעי פיקוח אפקטיביים, אשר יבטיחו כי התקציבים המועברים ישמשו למטרה אליה יועדו. ככל שזו תיקבע, יש לקשור בין קיום חובות הפיקוח לבין המשך התקצוב.

ה. ניסוח תקנות עמום המקשה על יישום ופיקוח

כאמור, תיקון התקנות המוצע מתרכז בהסדרתם של תנאים שכבר היו אמורים להתקיים, אך גם הדרישות הנוספות הקשורות לתוכנית "אופק חדש", מנוסחות בצורה מעורפלת שתקשה על היישום והפיקוח. אופן ניסוח התקנות איננו מייצר בהירות לגבי הדרישות החדשות, על פי הפירוט הבא:

1. חוסר אבחנה בין תנאי סף להשתתפות בתוכנית לבין תנאים הנדרשים

להתקיים לאורך חיי התוכנית כתנאי לתקצובה – תקנה 4א עוסקת בתנאים לכניסה לתוכנית החדשה, אולם בפועל היא כוללת דרישות רבות, אשר אינן יכולות להוות תנאי סף, אלא הן דרישות בהן על מוסד חינוך לעמוד במהלך התוכנית ובכלל זאת, לימודי תוכנית היסוד, הכשרת המורים, מדידה ודיווח⁹. תנאים אלה אינם יכולים להוות תנאי לאישור השתתפות בתוכנית וכמו כן, אין באפשרות מפקח לבדוק את התקיימותם למפרע.

2. התחייבות לעקרונות התוכנית החדשה - כתנאי לאישור ההשתתפות

דורשות התקנות המוצעות את התחייבותו של מנהל או בעל מוסד "לכלכלי ועקרונות התוכנית החדשה במלואם"¹⁰. הסעיף איננו מפרט את הכללים והעקרונות כך שנותר מרחב עמימות מה מצופה ממוסד מוכר לעמוד בו. יתר על כן, יש לשים לב כי הדרישה היא להתחייבות בלבד ולא לעמידה בעקרונות אלה בפועל. כלומר, הפרת הדרישה היא בהפסקת ההתחייבות ולא באי-עמידה בעקרונות אלה.

3. זהות הנושא בחובות - מרבית החובות מופנות כלפי "בעל מוסד" וחלקן

כלפי "מנהל או בעל מוסד". כלומר, התקנות אינן מבחינות בין אחריותם של מנהלי המוסדות לאחריותם של מנהלי הרשת. לדעתנו, נכון יותר להטיל את האחריות על מנהלי המוסדות מאשר על מנהלי הרשת, ובכך לתת מקום להבדלים שיכולים להיות בין מוסדות החינוך השונים, במידת התאמתם לתנאי התוכנית, ובביצועה בפועל.

4. עמידה במבחנים הארציים והבינלאומיים המועברים על ידי

הראמ"ה¹¹ - יש לברך על הדרישה להשתתף במבחנים אלה. עם זאת, הסעיף קובע כי "המבחנים יותאמו תרבותית ככל שנדרש". יצוין, כי כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה משנת 2020, מבחני המיצ"ב נערכו עד כה רק בכיתות ה', רק במקצועות עברית ומתמטיקה ורק בחלק מן המוסדות. רשת החינוך העצמאי התנגדה באופן גורף למבחנים אלה ולא ביצעה אותם כלל. ללא קביעת הליך מוסכם והבהרת ההתאמה, הדבר פותח פתח להתנערות מדרישה זאת או לריקונה מתוכן, על בסיס אי התאמה תרבותית.

5. דיווח¹² – בתיקון התקנות המוצע נוספה חובת דיווח של בעלי

התפקידים במוסדות על מצבת כוח האדם, ביצוע שעות הוראה והתחייבות על קיום עקרונות פדגוגיים ותקציביים, אך ניסוח החובה

⁹ תקנה 4א(4) עד (6) לתיקון התקנות.

¹⁰ תקנה 4א(3) לתיקון התקנות

¹¹ סעיף 4א(5)

¹² סעיף 4א(6)

עמום: אין הגדרה של מועדי הדיווח ותדירות הפיקוח (האם רק בעת הבקשה לאישור השתתפות בתוכנית או באופן תקופתי), וכמו כן, הניסוח עמום ביחס לאופן הדיווח על הכשרה, על שעות ההוראה ועל השעות הפרטניות. בנוסף, הדרישה היא רק להתחייבות על קיום דרישות "אופק חדש" ולא לדיווח המפרט את אופן העמידה בדרישות התוכנית, תוך המצאת אסמכתאות.

ניסוח עמום של התקנות יקשה על יישום הדרישות על ידי מוסדות החינוך ובמקביל על פיקוח על העמידה במטרות התוכנית ובתקצובה.

סיכום והמלצות

הגם שיש חשיבות רבה ואף הכרח בקיומה של רפורמה בתחום הכשרת צוותי ההוראה החרדים ומתן המענים לתלמיד החרדי, יישום רפורמת "אופק חדש" במוסדות המוכרים בכלל, ובתקנות המוצעות בפרט, לא מבטיח בשורה אמיתית לתלמיד החרדי, ויש לו השלכות שליליות על החינוך הישראלי בכלל.

בשים לב לכל האמור, נראה שעניינן של התקנות המוצעות איננו עניין מקצועי, אלא עיקרו בהסדרת תקצוב נוסף לחינוך החרדי הפרטי במעמד מוכר שאיננו רשמי בכלל, ולרשתות החינוך החרדיות בפרט. בהינתן קיומו של החינוך הממלכתי-חרדי, נראה כי נכון יותר להסדירו על ידי תיקון חוק חינוך ממלכתי, מאשר להשוות את תנאי המוכר שאינו רשמי.

במידה שמשרד החינוך מעוניין בכל זאת להכניס את הרשתות החרדיות (והמוכש"ר החרדי) ל"אופק חדש" על הרשתות ובתי הספר לעמוד בתנאים הבאים:

- 1. הכנת תוכנית מקצועית מפורטת:** בטרם יישום תוכנית "אופק חדש" במגזר החרדי והעברת התקציבים - יש להכין תוכנית מקצועית מפורטת ליישום המטרות המקצועיות של הרפורמה, ובכלל זה הכשרת מנהלי המוסדות, ותוכנית ההשתלמויות למורים בכלל ובהוראה פרטנית בפרט, תוך התייחסות מפורשת לסוגית התארים האקדמיים.
- 2. הסדרת דרישות הסף על פי מטרות:** יש לעשות הבחנה והפרדה ברורה בין הדרישות הבאות:
 - א. דרישה להכרזה על מוסד כמוסד מוכר.
 - ב. דרישות לעמידה בתוכנית היסוד והפיקוח עליהן.
 - ג. דרישות לעמידה בתוכנית "אופק חדש".
- 3. עיגון דרישות תוכנית "אופק חדש" בתקנות:** את הדרישות של תוכנית "אופק חדש" יש לעגן בצורה ברורה בתקנות – הן הכשרות המורים והן הדרישה לשעות שהייה ושעות פרטניות. בעניין זה, יש להפריד בין התנאים הנדרשים להצטרפות לתוכנית, לבין התנאים הנדרשים לאורך חיי התוכנית.
- 4. ביטול הוראות מעבר:** יש לבטל את הוראות המעבר, אשר מכשירות את הפרת תנאי ההכרה ואת דרישות תוכנית היסוד הקיימות כיום.
- 5. קביעת חובת פיקוח ודיווח וסנקציות על הפרתן:** יש לקבוע חובות פיקוח ודיווח מפורטות ובכלל זאת כאלו המתייחסות לדרישות התוכנית – מעקב

אחר מסלולי הפיתוח המקצועי של מנהל המוסד ועובדי ההוראה ואחר תוספת שעות שהייה, בצירוף אסמכתאות. אי עמידה בחובות הפיקוח ייקבע כעילה להפסקת התקצוב.

6. **הטלת חובות וסנקציות על מנהלי המוסדות עצמם:** הכניסה לתוכנית צריכה להיקבע עבור כל בית ספר בנפרד ולא עבור כלל הרשת. כך גם חובות הדיווח יוטלו על מנהלי בתי הספר ולא על הרשת. לאור זאת, התקנות צריכות לעסוק במוסדות חינוך ולהטיל את האחריות על העמידה בתנאי המקצועיים על מנהלי המוסדות, וכן לקבוע סנקציות על אי עמידה בתנאים אלה.

7. **בדיקת העמידה בקריטריונים ביחס לביצועי עבר ולא להבטחות עתיד:** יש לוודא שבתי הספר המבקשים להיכנס לתוכנית עמדו במשך שנה אחת לפחות בדרישות ההכרה הקיימות כיום ובדרישות הפיקוח: לימוד תוכנית היסוד על ידי מורים שהוכשרו לכך, דיווחי מורים מפורטים ומלאים, שיתוף פעולה עם מפקחי המחוז, שקיפות ודיווח בנושאים תקציביים ועמידה במבחני מיצב.

בתי ספר שיעמדו במחויבויות אלו בתשפ"ה יוכלו להיכנס לתוכנית "אופק חדש" החל משנת תשפ"ו.