דיון בהצעת חוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי

נייר עמדה

חוקר: ד"ר יצחק גייגר
ראש תחום חינוך: ד"ר טל גרינפלד

תמוז תשפ"ה | יולי 2025

המסמך משקף את עמדת המחבר ואינו מייצג בהכרח את עמדת כל חברי המרכז.

תוכן עניינים

תקציר 1

פרק א: רקע לדיון 2

פרק ב: תיאור הצעת החוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי 12

פרק ג: דיון בהצעת החוק 15

פרק ד: סיכום 19

נספח: הצעת חוק חינוך ממלכתי
(תיקון – מועצה לחינוך ממלכתי כללי), התשפ"ד–2024 [פ/4385/25] 20

תקציר

עם הקמת המדינה, החינוך הממלכתי פוצל לזרמים על בסיס לאומי-תרבותי ודתי: הממלכתי, הממלכתי-דתי, הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי. במאה ה-21 נוספו הממלכתי-משלב והממלכתי-חרדי. עד 1977, הן הדרג הפוליטי והן הדרג הניהולי-מקצועי במשרד החינוך הגיעו מהאליטה השלטת עד אז שהייתה יהודית וחילונית. כדי להגן על החינוך הדתי, הוקמו הַמְּנָהָל לחינוך דתי ומועצת החמ"ד, וניתנו להם סמכויות בקביעת תכני החינוך הממלכתי-דתי ואף בקבלת מורים.

מאז 1977, חלו שינויים בהרכב הדרג הפוליטי והניהולי-מקצועי, כשלעיתים מונו שרי חינוך דתיים, ובני הציונות הדתית הגיעו לתפקידים בכירים במערכת החינוך. בנוסף, השתנה הרכב האוכלוסייה היהודית: במאה ה-21 האוכלוסייה היהודית המזהה את עצמה כחילונית היא מיעוט (אומנם הוא כ-44%, המיעוט הגדול ביותר בהשוואה למסורתיים דתיים וחרדים), ומערכת החינוך הממלכתית הכללית מצטמצמת. שינויים אלו הביאו לתביעה מצד חלק מהציבור החילוני להקמת מועצת חינוך ממלכתי, בדומה למועצת החינוך הממלכתי-דתי. תביעה זו התחזקה בצל החשש בקרב חלק מההורים השולחים את ילדיהם לחינוך הממלכתי מפני השתלטות החינוך הדתי על תכני החינוך הממלכתי.

על הרקע הזה, הגישה ב-4.3.2024 קבוצת חברי כנסת מהאופוזיציה את **הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - מועצה לחינוך ממלכתי כללי) התשפ"ד-2024**, הצעה שנידונה בקריאה טרומית ב-18.12.2024 והוסרה מסדר היום. טרם ההצבעה, הציע השר דיכטר שהציג בדיון את עמדת הממשלה, להיענות להצעת שר החינוך לדחות את ההצבעה בשלושה חודשים, כדי לאפשר לממשלה לגבש עמדה ביחס להצעה. ללמדנו שההצעה לא נפסלה על הסף.

הצעות להקמת מועצה לחינוך הממלכתי-כללי מלוות את השיח הציבורי מאז הקמת מועצת החמ"ד. בנייר עמדה זה, נבחנה ההצדקה להיענות להצעות אלו, בעיקר כדי לבחון האם הן מיטיבות עם מערכת החינוך הישראלית ומה תהיה השפעתן על הזהות היהודית והדמוקרטית של המדינה.

מניתוח הצעת החוק עולה שהיא:

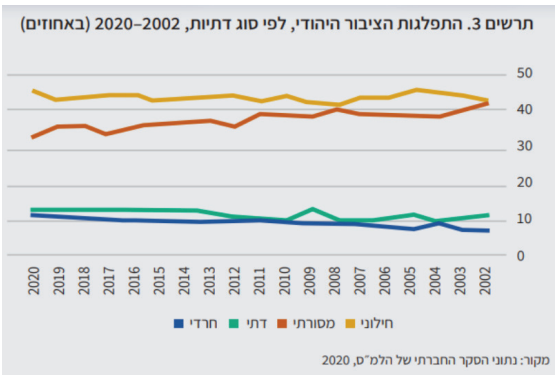
- מבקשת מצד אחד להגן על החינוך הממלכתי הכללי, זה שאינו דתי, חרדי, ערבי או דרוזי, ומצד אחר לאפשר את המשך השליטה של זרם זה בחינוך על כלל מערכת החינוך. לשם כך נכללו הערבים והדרוזים בחינוך הכללי על אף רצונם, לפחות של הערבים, להכרה כזרם בפני עצמו.
- אינה מאפשרת ייצוג הולם של המסורתיים וערכיהם בחינוך הכללי.
- מעניקה למועצת החינוך הכללי סמכויות רחבות בהרבה מאלו של מועצת החמ"ד.
- מגבילה את סמכויות שר החינוך.

לכן, מסקנתנו שדחיית הצעת החוק בקריאה טרומית, היא ראויה.

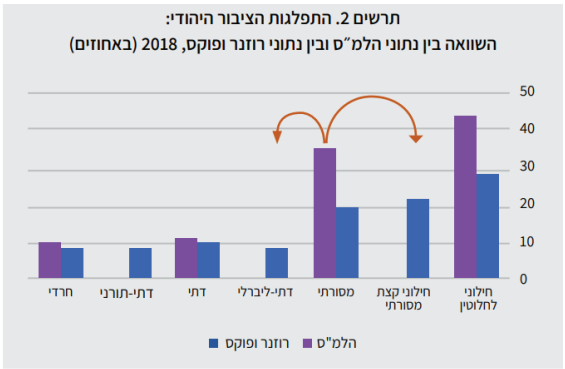
פרק א: רקע לדיון

בפרק זה תוצג תשתית שתאפשר להבין את הרקע להצעת החוק וכמה מהמרכיבים המרכזיים שלה. תשתית זו כוללת: הגדרה עצמית דתית באוכלוסייה היהודית במאה ה-21, רקע היסטורי להיווצרות מגזרי החינוך, תיאורם והיקפם, הסבר על המועצות לקביעת מדיניות החינוך בישראל וסקירה קצרה על מועצות חינוך מדינתיות בעולם. כן נציג את הרקע ההיסטורי להצעת החוק.

1. הגדרה עצמית דתית באוכלוסייה היהודית במאה ה-21



סקרי הלמ"ס במאה ה-21, מלמדים כי האוכלוסייה המגדירה עצמה כחילונית, מהווה כ-44% מהאוכלוסייה היהודית ושיעורה היחסי יציב לאור השנים. האוכלוסייה המגדירה עצמה כמסורתית מצטמצמת, ולקראת סוף הרבע הראשון של המאה עומדת על קצת יותר מ-30%. שיעור האוכלוסייה המגדירה עצמה כדתית עומד על כ-12% והוא גדל בקצב מתון, ואילו שיעור האוכלוסייה המגדירה עצמה כחרדית גדל בקצב מהיר ומתקרב כעת לשיעור המגדירים עצמם כדתיים. התרשים משמאל מבוסס סקרי הלמ"ס.[1]

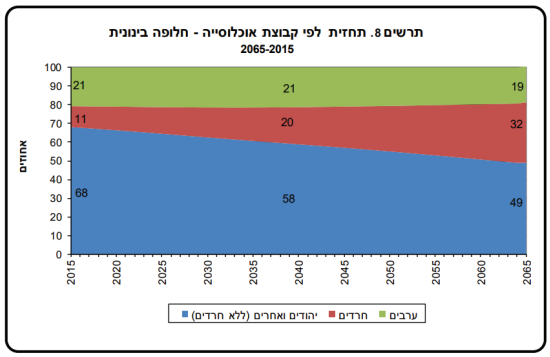


סקרי הלמ"ס נערכים בקרב בני 18 ומעלה בלבד, כך שאין הם משקפים חלק גדול של האוכלוסייה היהודית, החלק שטרם מלאו לו 18 שנים (כ-32% ב-2023).[2] מסיבה זאת ומסיבות אחרות (כמו הרחבת מגוון התשובות וניידות [מוּבִילִיוּת] דתית), קיימים אומדנים אחרים של התפלגות האוכלוסייה היהודית מבחינת היחס לדת, כמו זו המוצגת בתרשים משמאל.[3]

תרשים זה מלמדנו כי גם אלו המגדירים עצמם כחילונים, מחולקים לשתי קבוצות: "חילוני לחלוטין"

1. מתוך גבריאל אבן צור, מחקר: המסורתים והמסורתיות בישראל, 2023, עמ' 15.
2. הלמ"ס, הודעה לתקשורת: לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2023, 2023, עמ' 3.
3. שם, עמ' 14.

ו"חילוני קצת מסורתי". לפי המחקר של רוזנר ופוקס הפער בין שתי קבוצות אלו משמעותי מאוד. לרוב ה"חילונים קצת מסורתיים" חשובה מאוד יהדותם וחשוב להם מאוד שילדיהם יהיו יהודים, בניגוד ל"חילונים לחלוטין" שרק לרבע מהקבוצה חשובה יהדותם וחשוב שילדיהם יהיו יהודים. ההבדלים נוגעים גם למעשים כמו שמירה על כשרות בבית (49% מול 17%) וקריאת כל ההגדה בפסח (58% מול 22%), ולעמדות בנושאים שבמחלוקת כמו היתר לנשים להניח תפילין ברחבת הכותל (31% מול 75%) והתפיסה לפיה יישוב ארץ ישראל השלמה מבטא יהודיות (49% מול 26%).[4] לפי המחקר של כהן וזיסר, ניתן להבחין בין חילוניות יהודית, שהמחזיקים בה הסבורים שניתן לקחת השראה מהיהדות, לבין חילוניות אוניברסאלית, של אלו הסבורים שאין היא יכולה להוות מקור השראה.[5]



המשותף לכל האומדנים הוא הקביעה הבאה: במאה ה-21, האוכלוסייה המזהה עצמה כחילונית כבר אינה רוב, וחלקם של המזהים עצמם כחרדים נמצא במגמת עלייה. תחזיות הלמ"ס עד ל-2065 צופות גידול מתמשך בחלקם של החרדים באוכלוסיית מדינת ישראל,[6] יחד עם צמצום חלקם המשותף של חילונים, מסורתיים ודתיים (המוגדרים בלמ"ס כיהודים לא חרדים) וכן של האוכלוסייה הערבית. ראו בהדגמה משמאל בחלופה הבינונית של תחזית הלמ"ס.[7]

2. מגזרי החינוך – רקע היסטורי ותיאור

החלוקה של מערכת החינוך למגזרים, מושפעת מההיסטוריה של התפתחות מערכות החינוך בתקופת המנדט (1920-1948). בתקופה זו, היו במערכת החינוך של היישוב היהודי המאורגן שלושה זרמים: הזרם הכללי, זרם העובדים (ובתוכו תת-זרם של החינוך הקיבוצי) וזרם המזרחי". בצדן, פעלו מערכת חינוך מטעם שלטון המנדט עבור האוכלוסייה הערבית[8] ומוסדות חינוך של הזרם החרדי של אגודת ישראל שלא הייתה חלק מהיישוב המאורגן. כל מערכות החינוך היהודיות היו בעלות זיקה למפלגות ולתנועות פוליטיות, שלא כמו בחינוך הערבי.

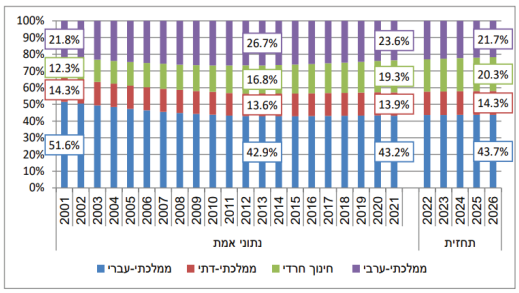
שנה לאחר הקמת המדינה, נחקק חוק לימוד חובה תש"ט-1949, ובו הוכרו מערכת החינוך הערבית ומערכת החינוך של אגודת ישראל כזרמים נוספים במערכת החינוך הישראלית. חוק חינוך ממלכתי

4. שמואל רוזנר וקמיל פוקס, #יהדותישראלית, 2018, עמ' 124-126.
5. אשר כהן ושמואל זיסר, מהשלמה להסלמה, 2003, עמ' 139-141.
6. לפי החישובים של המכון החרדי למחקרי מדיניות, היקף הגידול של החברה החרדית נמוך יותר מזה המוערך על ידי הלמ"ס (איתן רגב ויהודית מילצקי, דו"ח מצב החברה החרדית 2024, 2024, עמ' 22-23) וב-2065 הוא צפוי להיות כ-22% מהאוכלוסייה.
7. התרשים מתוך למ"ס, תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065, 2018, עמ' 25.
8. הודיה בן ארי, "הפיצול לזרמים במערכת החינוך הישראלית: רקע היסטורי", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024, עמ' 2.

תשי"ג-1953, הביא לביטול זרם העובדים ולהכרה במערכת החינוך של אגודת ישראל כמוסד מוכר לא רשמי (מוכש"ר) הזכאי לתמיכה תקציבית מהמדינה.[9]

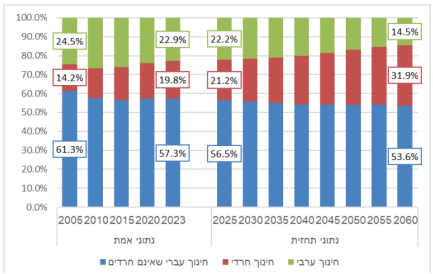
במאה ה-21 נוספו שתי מערכות חינוך ממלכתיות: משלב וחרדי, כך שהיום קיימים ששה זרמים בחינוך הממלכתי: ממלכתי-כללי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-משלב, ממלכתי חרדי, ממלכתי-ערבי וממלכתי-דרוזי.

תרשים 3 - המשקל היחסי של כל אחד ממגזרי המערכת בכלל המערכת

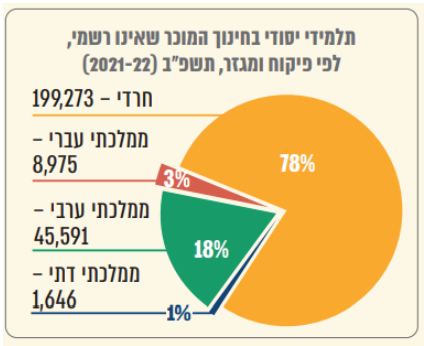


לפי נתוני הלמ"ס (בתרשים משמאל), במהלך השנים 2001-2021, החינוך הממלכתי-עברי ירד מ-51.6% מכלל מערכת החינוך בשנת 2001 ל-43.2% בשנת 2021. בשנים אלו, החינוך הדתי ירד מ-14.3% ל-13.9%, החינוך החרדי גדל מ-12.3% ל-19.3%, וההחינוך הערבי גדל מ-21.8% בשנת 2001 ל-23.6% (הוא הגיע לשיאו ב-2013, עת מנה 26.7%).[10]

תרשים 3 - המשקל היחסי של מגזרי המערכת בכלל המערכת



לפי תחזיות הלמ"ס (בתרשים משמאל), עד לשנת 2060, צפוי חלקו של החינוך החרדי לגדול בכ-50%[11] ואילו של החינוך הממלכתי וממלכתי-דתי, וכן החינוך הערבי, להצטמצם (בחינוך הממלכתי וממלכתי-דתי יחד בכ-5% ואילו בחינוך הערבי בכ-34%).[12]



נציין שאין הלמ"ס מתייחס כלל למערכות החינוך המשלב והממלכתי-חרדי, כנראה בשל חלקן הזעיר במערכת החינוך בעת פרסום סקריו ומחקריו. החינוך הממלכתי-חרדי זעיר מכיוון שרוב מערכת החינוך החרדית היא פרטית, בניגוד לשאר מגזרי החינוך, כמודגם בתרשים משמאל.[13]

קיומן של מערכות חינוך נבדלות באה לידי ביטוי בתוכניות לימודים, בספרי לימוד ובבחינות בגרות נבדלים מאלה של הממלכתי בתחומי תנ"ך, תלמוד ותושב"ע, מחשבת ישראל, היסטוריה וספרות. גם למערכות החינוך הערבי

9. שם, עמ' 2-4.
10. למ"ס, תחזית תלמידים במערכת החינוך, לשנים 2022-2026, 2023, עמ' 4-5. התרשים הוא מעמ' 5.
11. פחות מכך לפי תחזית גידול האוכלוסייה החרדית של המכון החרדי למחקרי מדיניות (לעיל הערה 6).
12. למ"ס, הודעה לתקשורת: תחזית תלמידים למערכת החינוך, לשנים 2025-2060, 2023, עמ' 4.
13. מיכה נוי, מבנה מערכת החינוך, חקיקה מרכזית ונתונים כלליים, מרכז המחקר והמידע, כנסת, 2022, עמ' 3.

והדרוזי תוכניות לימוד, ספרי לימוד ובחינות בגרות משלהן בתחומים כמו מורשת (אסלאמית, נוצרית, דרוזית) והשפה העברית.

3. מועצות לקביעת מדיניות חינוכית בישראל

סעיף 2 בחוק חינוך ממלכתי תשיג-1953, קובע את מטרות החינוך הממלכתי, ומשרד החינוך מחויב לעמוד בהן.

המזכירות הפדגוגית היא הגוף במשרד החינוך[14] הקובע את המדיניות החינוכית-פדגוגית. לפי אתר משרד החינוך, המזכירות הפדגוגית אחראית על:

- קביעת תוכנית הלמידה של משרד החינוך.
- קביעת תכני הלימוד, המיומנויות והערכים הנדרשים ללומד והצגת הישגים נדרשים.
- פיתוח דרכי הלמידה המאפשרות את הקניית התוכן והמיומנויות הללו.
- הגדרת תהליכי הערכה ומדידה לבדיקת התוצרים הנדרשים.

כמו כן, אחראית המזכירות הפדגוגית על ביצועם של ניסויים פדגוגיים, תוכניות הלימודים ותוכניות השלמה וכן על אישור ספרי לימוד, חומרי לימוד ועזרי לימוד. פעילות המזכירות מתפרסת על כל מגזרי האוכלוסייה בישראל ועל כל שכבות הגיל מגני הילדים ועד סוף י"ב.

אולם חוק חינוך ממלכתי קובע שלא תינתן למשרד החינוך סמכות בלעדית בקביעת מדיניות החינוך, ועל כן יוקם גוף שרוב חבריו מחוץ למשרד אשר ישמש כגוף מייעץ לשר החינוך. בסעיף 21, קובע החוק כי:

> יוקם ועד לעניני החינוך (להלן - ועד החינוך) [כעת: הוועד לענייני חינוך], אשר מספר חבריו יהיה לא פחות מחמישה עשר. חברי הועד יתמנו על ידי השר, באישור הממשלה, כל אחד לתקופה של ארבע שנים. כחברי הועד יתמנו אנשים פעילים בשדה החינוך, עובדים של משרד החינוך והתרבות שמספרם לא יעלה על 52% מכל חברי הועד, ומועמדים של רשויות מקומיות, מוסדות החינוך הגבוה והסתדרות המורים, מתוך רשימות שיוגשו לשר לפי בקשתו.

סמכויות ועד החינוך נקבעו בסעיף 14 בחוק:

> השר יוועץ בועד החינוך בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו לפי חוק זה, חוץ מן הסמכויות לפי הסעיפים 12 [עניינו: ועד החינוך], 29 [עניינו: העברת סמכויות], ו-32 [עניינו: הוראות מיוחדות לשנת תשי"ד] והשימוש הראשון בסמכותו לפי סעיף 17.

בתקנות ועד החינוך מ-1974,[15] נקבע כי בראש הוועד לענייני חינוך יעמוד מנכ"ל משרד החינוך או ממלא מקומו.

14. https://mazhap.education.gov.il/
15. https://www.nevo.co.il/law_html/law00/71987.htm

הוועד לענייני חינוך (שמו המעודכן של ועד החינוך) אכן התקיים ברוב השנים, אך השפעתו בפועל על המדיניות החינוכית זניחה עד לא קיימת, ומדיניות זאת נקבעת הלכה למעשה על ידי שר החינוך, מנכ"ל משרדו ויו"ר המזכירות הפדגוגית.[16]

החינוך הממלכתי הכללי

חוק חינוך ממלכתי מסדיר את החינוך הממלכתי בכללותו, אך אין בו התייחסות נפרדת למערכת החינוך הממלכתי הכללי ואין בו הנחיה להקמת מועצת חינוך ייחודית למערכת זו. בפועל, מדיניותו החינוכית נקבעת על ידי שר החינוך, מנכ"ל משרדו ויו"ר המזכירות הפדגוגית. מסתבר שהמחוקקים הניחו שרובם המכריע של התלמידים ילמד במערכת החינוך הממלכתית הכללית ולא חזו אפשרות שרוב תלמידי ישראל לא ילמדו בו.

הצעות חוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי הכללי בנוסף למועצת חמ"ד, הוגשה כבר ב-1990, אך כלל לא נידונה בכנסת.[17] בשנות התשעים של המאה ה-20 הועלה הנושא שוב אך לא התגבש להצעת חוק.[18]

החינוך הממלכתי-דתי (חמ"ד)

סעיף 1 בחוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953, קובע כי מערכת החינוך הממלכתית תנהיג חינוך דתי:

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

הַפְּנֶהָל (בעבר: אגף) לחינוך דתי הוא הגוף במשרד החינוך האמון על עיצוב החינוך הממלכתי-דתי והוא מנווט על ידי העומד בראשו, מְנַהֵל הַפְּנֶהָל. כפי שנראה להלן, מינוי מְנַהֵל הַפְּנֶהָל נעשה על ידי שר החינוך, תוך היוועצות עם המועצה לחינוך דתי.

סעיף 13 קובע כי:

> תוקם מועצה לחינוך ממלכתי דתי; חברי המועצה יתמנו על ידי השר, באישור הממשלה, כל אחד לתקופה של ארבע שנים. שני חברים יהיו באי כוחו של השר, ששה חברים יתמנו מתוך רשימה של שנים עשר מועמדים שתוצע על ידי שר הדתות, שלושה חברים יתמנו מתוך רשימה של ששה מועמדים לפחות שתוצע, בהתאם לתקנות, על ידי ארגוני מורים המייצגים את המורים הדתיים, ושלושה חברים יתמנו מבין החברים הדתיים של ועד החינוך.

16. אברהם פרנק, חינוך ישראלי במאה ה-21 שני עשורים מוחמצים, 2018, עמ' 60-65. נוסיף כי בשנים 2018-2022, ועד החינוך לא היה קיים ("אחרי ארבע שנים: שרת החינוך הקימה מחדש את ועד החינוך", רדיו חיפה 3.3.2022), דבר שככל הידוע לא הפריע לפעילות משרד החינוך. ואין זכר לוועד לענייני חינוך באתר משרד החינוך.

17. הצעת חוק פ/897/12 של ח"כ חיים אורון. הוגשה ב-10.12.1990.

18. דוד טאוב, בין ממלכתיות ליחודיות - עימותים ושורשים בחינוך הדתי לאומי, 7002, עמ' 130.

סעיף 15 של החוק מגדיר את סמכויות המועצה:

> השר יוועץ, בהתאם לסדרים שנקבעו בתקנות, במועצה לחינוך ממלכתי דתי בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך ממלכתי דתי, לרבות מינוי מנהל אגף החינוך הדתי במשרד החינוך והתרבות, ומינוים של מפקחים, מנהלים ומורים למוסדות החינוך הממלכתי הדתי...

סעיף 18 של החוק מעניק סמכות נוספת למועצת החמ"ד:

> המועצה לחינוך ממלכתי דתי רשאית לפסול, מטעמים דתיים בלבד, מינויו או המשכת שירותו של מנהל או מפקח או מורה במוסד חינוך ממלכתי דתי. בא על החלטת הפסול ערר של חבר מחברי המועצה, לא יהא להחלטה תוקף כל עוד לא הכריעו בערר, בדרך שנקבעה בתקנות.

באותה שנה הוצאו תקנות המסדירות את פעילות מועצת חמ"ד.[19]

המנהל לחינוך דתי איננו חלק מהמזכירות הפדגוגית (בניגוד לחינוך הערבי והדרוזי-צ'רקסי), כך שניתן לומר, כי המדיניות החינוכית של החינוך הממלכתי-דתי נקבעת על ידי ארבעה גורמים: שר החינוך, מנכ"ל משרדו, מְנַהֵל הַמִּנְהָל לחינוך דתי והמועצה לחינוך ממלכתי-דתי (=מועצת החמ"ד).[20]

החינוך הממלכתי המשלב (חילונים, מסורתיים ודתיים)

לפי סעיף 1 של חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-משלב הוא:

> חינוך ממלכתי המשלב בתכנית הלימודים שלו לימודי יהדות מוגברים, ושם דגש על עיסוק בזהות יהודית ועל חינוך לפי תכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי משלב.

גם למערכת החינוך הממלכתי-המשלב הוסדרה מועצה (חוק חינוך ממלכתי, סעיף 13), ולה, לפי סעיף 16 לחוק זה, סמכות אחת בלבד: "תכניות ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי המשלב ייקבעו על ידי השר בהתייעצות עם המועצה לחינוך ממלכתי משלב". ב-2012 נקבעו תקנות למועצת החינוך המשלב, אך מחיפושים ברשת האינטרנט לא נמצא שהוקמה מועצה כזו. הטיפול בחינוך המשלב מופקד במשרד החינוך בידי שני מדריכים ארציים, לטענת רשת החינוך "מיתרים".[21]

החינוך הממלכתי-ערבי

מעמדה של מערכת החינוך הממלכתית-ערבית אינו מוסדר בחוק חינוך ממלכתי. לפי אתר משרד החינוך,[22] היא מנוהלת על ידי ראש יחידה באגף א' של המזכירות הפדגוגית שתוארו הרשמי הוא "מנהל(ת) אגף א' חינוך בחברה הערבית". בהתבסס על סעיף 34 של חוק חינוך ממלכתי, תיקן שר

19. https://www.nevo.co.il/law_html/law00/71979.htm
20. טאוב, לעיל הערה 18, עמ' 125.
21. אסף וינינגר, החינוך הממלכתי המשלב במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2023, עמ' 6.
22. https://minhal-pedagogy.education.gov.il/units/arb-edu/.

החינוך ב-1996 "תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי)" המסדירות את תפקידי המועצה ואת סמכויותיה. מועצה כזו הוקמה לזמן קצר, אך במשך שנים ארוכות לא חודשה פעילותה.[23]

תשע הצעות חוק להקמת מועצה לחינוך ערבי הוגשו בין השנים 1997 ל-2015 וכולן לא עברו את שלב הקריאה הטרומית.[24]

החינוך הממלכתי-דרוזי

מעמדה של מערכת החינוך הממלכתית-דרוזית אינו מוסדר בחוק חינוך ממלכתי. לפי אתר משרד החינוך,[25] היא מנוהלת על ידי ראש אגף במזכירות הפדגוגית שתוארו הרשמי הוא "מנהל(ת) אגף חינוך דרוזי וצ'רקסי". משמעות הדבר היא שמעמד ראש מערכת החינוך הממלכתית-דרוזית גבוה ממעמד ראש מערכת החינוך הממלכתית-ערבית, על אף שהאוכלוסייה הדרוזית קטנה בהרבה מזו הערבית. לפי התקנות מ-1996 שהוזכרו לעיל, המועצה המייעצת לחינוך ערבי הייתה אמורה לפעול גם בקרב החינוך הדרוזי, אך כאמור, היא פעלה זמן קצר בלבד.

החינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח)

מעמדה של מערכת החינוך הממלכתית-חרדית אינו מוסדר בחוק חינוך ממלכתי. לפי אתר משרד החינוך,[26] הוא מנוהל על ידי מחוז לא טריטוריאלי (כמו המחוז ההתיישבותי), המחוז החרדי. אין לו מועצה מלווה. הצעת חוק להקמת מועצה לממ"ח הוגשה ב-2022 אך לא הגיעה אף לא לקריאה טרומית.[27]

טבלה מסכמת:

	ממלכתי כללי	ממלכתי דתי	ממלכתי משלב	ממלכתי חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
הסדרה בחוק חינוך ממלכתי	עקיפה	ישירה	ישירה	אין	אין	אין
מועצת חינוך	אין	קיימת על פי חוק ובפועל	קיימת על פי חוק, אך לא בפועל	אין	קיימת לפי תקנות אך לא בפועל	חובה לפי תקנות אך לא בפועל
מעמד במשרד החינוך	המזכירות הפדגוגית	פְּנִיָּה	אין (שני מדריכים ארציים)	מחוז	יחידה באגף המזכירות הפדגוגית	אגף במזכירות הפדגוגית

23. אלירן זרד, תוכניות לימודים ממלכתיות בחינוך הערבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2023, עמ' 2.

24. ראו במאגר החקיקה באתר הכנסת בקישור
https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawSuggestionsSearch.aspx?t=lawsuggestionssearch&st=allsuggestions&wn=(%d7%aa%d7%99%d7%a7%d7%95%d7%9f%20-%20%d7%97%d7%99%d7%a0%d7%95%d7%9a%20%d7%a2%d7%a8%d7%91%d7%99)&ki=-1&sb=LatestSessionDate&so=D

25. https://minhal-pedagogy.education.gov.il/units/druze-circassian/

26. https://chinuchmukar.education.gov.il/minhal/

27. הצעת חוק פ/3558/24. הוגשה על ידי ח"כ שירן השכל ב-9.3.2022.

4. מועצות לחינוך בעולם

> במדינות שונות פועל גוף ממלכתי חינוכי-מקצועי שחברים בו אזרחים, אנשי חינוך וציבור, לעתים לצד מקבלי החלטות, ולו תפקידים וסמכויות בתחום החינוך הקדם-יסודי, החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי. גוף זה מכונה לעתים "מועצה לאומית לחינוך" ובמקרים אחרים "ועד חינוך לאומי". מועצת החינוך היא מסגרת לשיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, ובין מטרות-העל שלה יצירת דיאלוג בין גורמים שונים בעלי עניין בתחום החינוך ומתן במה למגוון רחב ככל האפשר של עמדות ותפיסות בסוגיות שעל הפרק, בשאיפה להגיע להסכמה רחבה; תיווך בין גורמים שונים ונציגי שלטון ברמות שונות המעורבים בעבודתה של מערכת החינוך וביסוס המדיניות בתחום החינוך על ראייה רחבה ככל האפשר, הכוללת מחקר ומידע יישומי. למועצות החינוך תפקידים וסמכויות מגוונים, והם משתנים על-פי אופי המדינה ומבנה הממשל ומערכת החינוך בה.[28]

בכל המדינות בהן פועלות מועצות חינוך, יש להן מעמד סטטוטורי, לעתים אף בחוקת המדינה. לרוב המועצות הלאומיות אין סמכויות ביצוע, אלא ייעוץ בלבד. חלקן מורכבות מנציגי גופים וארגונים שהם בעלי עניין במערכת החינוך וחלקן ממומחים ונציגי ציבור. לחלק מהמועצות עצמאות מסוימת מבחינה תקציבית, מערך ארגוני ומנהל, יכולת לקיים מחקר עצמאי ומעורבות חלקית של הממשלה בקביעת חברי המועצה ומעמדם של נציגי הממשלה במועצה, ואילו אחרות תלויות לחלוטין בממשלה ואינן עצמאיות.[29]

מפעם לפעם, מוצע להקים מועצה מייעצת לחינוך שתהיה בעלת מעמד והשפעה גדולה יותר מהמועצות הקיימות היום, ושתסייע לייצב את מערכת החינוך כדי שלא יתבצעו בה שינויים תכופים עם החלפת שר החינוך. היא תחזק את השפעת הדרג המנהלי-מקצועי על עיצוב המדיניות, תאפשר השפעה גדולה יותר של הורים וארגוני החברה האזרחית על מערכת החינוך וכן תהיה על-מגזרית.[30]

5. הרקע להצעת החוק

כאמור, כבר ב-1990 הציע ח"כ חיים אורון להקים "מועצה לחינוך ממלכתי", עם סמכויות מקבילות לאלו של מועצת החמ"ד. בדברי ההסבר להצעת החוק, נימק ח"כ אורון את הצורך במועצה לחינוך הממלכתי בצורך להגן עליו לאור "שליטה דתי[ת] במשרד החינוך ומינויים של אנשי הזרם הממלכתי-דתי לתפקידים השולטים על החינוך בכללו", כלומר, גם על החינוך הממלכתי, הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי.

בעשור השני של המאה ה-21, חלק מהציבור החילוני קרא להוסיף מועצה לחינוך ממלכתי שתכליתה להגן על החינוך הממלכתי מפני פגיעה בערכים של החינוך החילוני על ידי שרי החינוך ובעלי תפקידים במשרד החינוך השייכים למפלגות הימין ולמפלגות הדתיות.

---

28. אתי וייסבלאי, מועצות לאומיות לחינוך - סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013.

29. שם, עמ' 2-3, 11.

30. ראו, למשל, במצגת הקבינט הציבורי לחינוך; מיכל טביביאן מזרחי, "משבר השבטים ומערכת החינוך הממלכתית", אתר מרכז מנור, 31.1.2023; הרב שי פירון, "חינוך ממלכתי - צו השעה", אתר המכון למדיניות העם היהודי, 5.5.2024.

ניתן להבחין בשתי גישות בקרב המצדדים בהקמת מועצה לחינוך ממלכתי: (1) גישה **מצמצמת**, לפיה המועצה תתווה מדיניות חינוך ייעודי **רק לחינוך הממלכתי הלא-דתי** בו לומדים חילונים ומסורתיים. (2) גישה **מרחיבה**, לפיה המועצה תתווה מדיניות חינוך ל**כלל מערכת החינוך הממלכתית - כולל הערבית והדרוזית** - פרט לממלכתי-דתי.

הגישה המצמצמת באה לידי ביטוי במאמר של הפרופ' יורם הרפז - אותו הציג כמְנַשֵּׁר (מניפסט) - בו קרא להקים מערכת של "חינוך ממלכתי-חילוני" שיהיה הומניסטי-אתיאיסטי, וליתר דיוק: חילוני-הומניסטי-ישראלי-יהודי.[31]

כמו כן, היא באה לידי ביטוי גם במסמך המכונן של ארגון חוץ-ממסדי חדש שהוקם ב-2024, "המועצה לחינוך ממלכתי-עברי":

> ... החינוך הממלכתי-עברי נתפש כבעל **תפקיד כפול** - כמטרייה ממלכתית כלל ישראלית המייצגת את הממלכה, וכן כזרם חינוך נפרד לכאורה המיועד למי שאינם לומדים בזרם הדתי, החרדי או הערבי. עיסוק בחינוך הממלכתי-עברי, כפי שהוא מובנה כיום, מטשטש במידה רבה את היכולת לעסוק בזהות הייחודית של הציבור הממלכתי שאינו דתי או ערבי. **לצד ההבנה כי קיימים היבטים משמעותיים והכרחיים למרקם החיים המשותף הנוגע לכלל הזרמים במדינת ישראל, הזרם הממלכתי-עברי לא נדרש לברר את ייחודיותו, כפי שזרמים אחרים ניסחו את צרכיהם הייחודיים.**
>
> עד לאחרונה פעל החינוך הממלכתי-עברי בתודעה כי מעמדו מובטח, וזאת מעצם היותו מייצג ומוביל את הממלכה והממלכתיות. אלא שבתפישתו את עצמו כממלכה, הוא הוזנח והזניח את עצמו ואת ייחודיותו. כיום הוא שרוי בנקודת משבר ערכית, תדמיתית ותקציבית... דווקא בשל היותו השדרה המרכזית של החברה הישראלית, דווקא מתוך פעולתו ברוח ערכי מגילת העצמאות ומטרות חוק חינוך ממלכתי, ויתר החינוך הממלכתי-עברי על יצירת זהות מובחנת וצלל לתוך ניטרליות ערכית. כך במידה רבה, נותר ללא תשתית ייחודית ברורה, חיובית ומשותפת.[32]

על כן מועצה זאת מצפה לכונן "מסגרת מייחדת לחינוך הממלכתי-עברי מול זרמי החינוך המקבילים, אשר משלימה את מטריית החינוך הממלכתית הרחבה".[33] זאת הצעה לכינון זרם חדש בחינוך הממלכתי, שיהיה זרם חינוך שווה ערך בתוך כלל החינוך הממלכתי, לצד הזרמים הדתי, החרדי, הערבי והדרוזי. כדי לסמן שאין הוא חינוך ממלכתי כללי עבור כלל מערכת החינוך, הגדירו חברי המועצה זרם זה כזרם 'עברי'".

בגישה המרחיבה מחזיק, למשל, "הפורום החילוני", והיא באה לידי ביטוי למשל במנשר הקמת "המועצה העצמאית לחינוך הממלכתי" מטעמו בסוף 2019:

> המנהיגות המובילה את משרד החינוך, הן הדרג הפוליטי והן רבים בדרג המנהלי-פקידותי, מקדמת ערכים ותכנים שמקורם בזרם החינוך הממלכתי-דתי, שחרף היותו מיעוט (כ-14

31. יורם הרפז, "לקראת חוק חינוך ממלכתי-חילוני: מניפסט הומניסטי-אתיאיסטי", עיונים בחינוך 24, 2024, עמ' 565-572.
32. מעין חג'אג'-כחלון, החינוך הממלכתי-עברי - תפיסה ערכית, רעיונית וחינוכית, 2024, עמ' 5. לפירוט המתואר ראו שם עמ' 5-7.
33. שם, עמ' 10.

אחוז ממערכת החינוך), מבקש לכפות אותם על **קבוצת הרוב של החינוך הממלכתי, העברי והערבי,** המונים למעלה משני שלישים ממערכת החינוך. דוגמאות מובהקות לכך הן צמצום לימודי האזרחות הדמוקרטית **ועיקור אופייה הליברלי**, דחיקה לשוליים של התוכניות לחיים משותפים והתגברות **מגמות ההדתה** שניכרות בתוכניות לימוד בעלות אופי הלכתי־דתי, בהפרדה מגדרית והדרת נשים, בעוינות כלפי הקהילה הלהט"בית ובמינוי אנשי החינוך הממלכתי־דתי כבעלי תפקידים, בכל רמות השטח, בחינוך הממלכתי.[34]

ממנשר זה עולה שהחינוך הממלכתי הוא חינוך הרוב, אם מחשיבים את החינוך הערבי כחלק ממנו. מתוך ההתנגדות שבו למאפיינים שלדעתו החינוך הממלכתי־דתי מנסה להשליט בו, יכולים אנו להבין שחינוך ממלכתי הוא חינוך חילוני לחלוטין וליברלי.

גישה זו מקודמת גם על ידי הארגון "משמר החינוך הממלכתי", שבאתר שלו הגדיר את עצמו כ"ארגון שמטרתו להבטיח חינוך ממלכתי הומניסטי, ליברלי וחברתי לכלל תלמידי ישראל".[35] בנוסף, לארגון גם עמדה פוליטית, הבאה לידי ביטוי בעיצוב החלק העליון של האתר, הכולל בתחתית חלק זה את המשפט: "לא מפחדים לחנך לשלום ולשוויון". הארגון גם מעודד בתי ספר להזמין אליהם את נציגי פורום ההורים השכולים הישראלי־פלסטיני.[36] בכנס שערך הארגון ב־2023 בהובלת אנשי קרן ברל כצנלסון, הסביר רמי הוד, מנכ"ל המרכז הרעיוני של הקרן, כי "אנחנו לא קוראים להתבדלות, לא להסתגרות, לא להקמת זרם חילוני נפרד. אנחנו דורשים הגנה על החינוך הממלכתי עצמו".[37] בכנס זה הועלתה הדרישה להשוות את כוח ההגנה על החינוך הממלכתי לזה שיש למועצה הדתית על החינוך הדתי, וחברי הכנסת גלעד קריב וולדימיר בליאק נטלו על עצמם אז לקדם הצעת חוק בנידון. זו הצעת החוק הנידונה בנייר עמדה זה.

34. מתוך מנשר ההקמה. ההדגשות שלנו.

35. https://www.facebook.com/mishmar.hinuch. אוחזר ב־20.1.2025.

36. ראו באתר שלהם https://mishmarhinuch.com/forum/. אוחזר ב־22.1.2025.

37. מצוטט אצל גיל גרטל, "כשהציבור נדרש להגן על החינוך הממלכתי מפני הממלכה", שיחה מקומית, 3202.1.21. קישור: https://www.mekomit.co.il/%D7%9C%D7%94%D7%92%D7%9F-%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%97%D7%9
9%D7%A0%D7%95%D7%9A-%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%9C%D7%9B%D7%AA%D7%99/

פרק ב: תיאור הצעת החוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי

ב-4.3.2024 הניחו 14 חברי כנסת מסיעות יש עתיד, המחנה הממלכתי, ישראל ביתנו והעבודה, הצעת חוק להקמת מועצה לחינוך ממלכתי כללי (הצעת החוק מובאת בנספח). ההצעה הוסרה מסדר היום של הכנסת ב-18.12.2024.

תיאור זה יעסוק בארבעה היבטים של המועצה המוצעת: הגדרת קהל היעד שלה, סמכויות המועצה, הרכבה ותפקיד היו"ר שלה.

1. הגדרת החינוך הממלכתי הכללי

לפי ההצעה, בסעיף 1 של חוק חינוך ממלכתי יוגדר החינוך הממלכתי כ"חינוך ממלכתי כללי" והוא יהיה מיועד "לציבור היהודי החילוני ולציבור היהודי המסורתי לגווניהם, ולציבור האזרחים הערבים והדרוזים, שמחויב למטרות החינוך הממלכתי לפי סעיף 2 [הקובע את מטרת החינוך הממלכתי - י"ג] לחוק בלבד, ושמוסדותיו אינם מוסדות החינוך הממלכתי דתי ואורחות החיים במוסדותיו אינם אורחות חיים דתיים".

באותו סעיף, הצעת החוק מחדדת את תכני החינוך הממלכתי כללי, בקביעה שתוכנית הלימודים של זרם זה צריכה לשים "דגש על ערכים דמוקרטיים, טיפוח סובלנות וביקורתיות והקניית מיומנויות חיים". בנוסף, היא מדגישה שאל לתוכנית הלימודים לכוון "לאימוץ או לקיום אורח חיים דתי".

2. סמכויות המועצה

לפי ההצעה לתיקון סעיף 13,

א. השר ייוועץ, בהתאם לסדרים שיקבעו בתקנות, במועצה לחינוך הממלכתי הכללי טרם ישתמש בסמכות מהסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך הממלכתי, לרבות מינוי יושב ראש מזכירות פדגוגית, ומינוים של מנהלי מחוזות, מפקחי מקצועות ראשיים ומנהלי אגפים האחראים על החינוך הממלכתי במשרד החינוך, קביעת תוכנית הלימודים למוסדות החינוך הממלכתי הכללי, קביעת נהלים כלליים ומדיניות המשרד בכל הנוגע לפעילות חינוכית המתקיימת במוסדות כאמור שאינה חלק מתוכנית הלימודים, חוץ מן הסמכויות לפי הסעיפים 12, 13 והשימוש הראשון בסמכותו לפי סעיף 17.

ב. תכניות ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי הכללי ייקבעו על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי כללי.

ג. מתכונת בחינות הבגרות הממשלתיות במוסדות החינוך הממלכתי הכללי והחובה להיבחן בהן תקבע על ידי השר בהסכמת המועצה.

לפי ההצעה לתיקון סעיף 17, חלה חובת היוועצות של שר החינוך עם המועצה טרם קביעת תקנות המסדירות את עבודת המועצה.

לפי ההצעה לתיקון סעיף 34, תהיה חובת היוועצות של שר החינוך עם המועצה בנוגע ל"סדרי הפיקוח על מוסדות החינוך הממלכתי ומינוים של מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם" ול"התאמת הוראות חוק זה, כולן או מקצתן, לצרכי חינוך חובה של תלמידים שאינם יהודים והקמת מועצות לחינוך זה".

3. הרכב המועצה

לפי ההצעה בסעיף 31ב' של חוק חינוך ממלכתי, תוקם "מועצה לחינוך ממלכתי כללי", שתכלול "שבעה עשר חברים שימנה השר באישור הממשלה". שבעה עשר חברי המועצה יכללו:

(1) שני נציגי ציבור, הפעילים בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעלי ניסיון חינוכי או ניהולי במוסדות החינוך הממלכתי הכללי או במשרד החינוך, שימונו לאחר היוועצות בתאגידים ללא כוונת רווח הפועלים בשדה החינוך הממלכתי הכללי או למען קידום מטרות החינוך הממלכתי ובתאגידים המפעילים מוסדות חינוך ממלכתי לגילאים על יסודיים בארבעה מחוזות לפחות של משרד החינוך, ובהם מחוז הדרום או מחוז הצפון;

(2) שני נציגי ציבור, הפעילים בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעלי ניסיון בניהול מערכות חינוך בשלטון המקומי, שימונו לאחר היוועצות עם הארגונים היציגים של הרשויות המקומיות והרשויות האזוריות;

(3) נציג ציבור הפעיל בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעל ניסיון חינוכי או ניהולי בחינוך ההתיישבותי, שימונה לאחר היוועצות עם הארגונים היציגים של היישובים במרחב הכפרי;

(4) שני נציגי ארגוני המורים שימונו בהתאם להמלצת שני ארגוני המורים בעלי מספר החברים הגדול ביותר;

(5) נציג ציבור ההורים, שימונה בהתאם להמלצת נציגות ההורים הארצית;

(6) שני נציגי האוניברסיטאות מבין אנשי הסגל האקדמי הקבועים בבתי הספר לחינוך באוניברסיטאות ולפי המלצת המועצה להשכלה גבוהה כהגדרתה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-8591 (בסעיף זה - חוק המועצה להשכלה גבוהה);

(7) שני נציגי המכללות להכשרת מורים מבין חברי הסגל הקבועים במכללות להכשרת מורים;

(8) שני נציגי האקדמיה הלאומית למדעים, אחד מביניהם חבר חטיבת מדעי הטבע והשני חבר חטיבת מדעי הרוח והחברה, לפי המלצת האספה הכללית של האקדמיה הלאומית למדעים כמשמעותה בחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961.[38]

38. ס"ח התשכ"א, עמ' 193.

(9) נציג ציבור התלמידים הלומדים במוסדות החינוך הממלכתי הכללי שימונה לאחר היוועצות עם מועצת התלמידים הארצית וארגונים נוספים המייצגים את ציבור התלמידים; לא ימונה אדם לנציג לפי פסקה זו אם לא מלאו לו 61 שנים וכהונתו כאמור תסתיים עם סיום לימודיו במוסד חינוך ממלכתי כללי;

(10) שני נציגי תנועות הנוער שימונו לפי המלצת שתי תנועות הנוער בעלות מספר החניכים הגדול ביותר המתחנכים במוסדות החינוך הממלכתי הכללי.

לפי הצעת החוק, כחברי המועצה "ימונו מי שאורחות חייהם והשקפותיהם הולמים את ערכי החינוך הממלכתי כללי; בעניין זה תילקח בחשבון זהות מוסדות החינוך בהם בחרו המועמדים לכהונה במועצה בעבור חינוך ילדיהם".

בנוסף, בקרב חברי המועצה יהיו, "לפחות שלושה מחברי המועצה יהיו בעלי תואר דוקטור מטעם מוסד להשכלה גבוהה" ו"לפחות 40 אחוזים לכל אחד משני המינים". כמו כן, "יינתן ייצוג הולם לציבור הערבי והדרוזי בהתחשב במספר התלמידים הערבים והדרוזים מכלל תלמידי מוסדות החינוך הממלכתי הכללי".

4. יו"ר המועצה: אופן מינוי וסמכויותיו

לפי הצעת החוק, יו"ר המועצה ימונה על ידי חבריה מבין חבריה, באישור שר החינוך. יו"ר המועצה "יזמן את ישיבות המועצה ויקבע את מועדיהן ומקומן ואת סדר יומן לאחר היוועצות עם השר". עליו לזמן לפחות ארבע ישיבות מועצה בשנה וכן ישיבות מיוחדות "לפי בקשת שר החינוך או לפי בקשתם [של - י"ג] ארבעה מחבריה".

פרק ג: דיון בהצעת החוק

מדברי ההסבר להצעת החוק, עולה כי מטרת ההצעה לאזן בין סמכויותיו של שר החינוך ומדיניותו הפדגוגית לבין הצורך להגן על מטרות החינוך הממלכתי, על אופיים של מוסדות החינוך הממלכתי היהודי [עברי, בלשון הצעת החוק] והערבי ועל התאמת תוכניות הלימוד למטרות ולאופי החינוכי של מוסדות אלו. לשם כך, טוענים מציעי החוק, צריך "להסדיר שלושה עניינים: הגדרת החינוך הממלכתי; עיגון מעמדן של נציגויות ההורים במוסדות החינוך, ברשויות החינוך וברמה הארצית; הקמת מועצה לחינוך ממלכתי כללי בדומה למועצות לחינוך הממלכתי הדתי ולחינוך הממלכתי המשלב".

בדיון כעת, נדון בשניים מתוך שלושת העניינים אליהם התייחסו מציעי הצעת החוק: הגדרת החינוך הממלכתי והקמת המועצה לחינוך ממלכתי. נתחיל עם הגדרת החינוך הממלכתי, ולאחר מכן נמשיך עם הרכב המועצה וסמכויותיה, תוך השוואה למועצת החמ"ד.

1. הגדרת החינוך הממלכתי

ההגדרה בהצעת החוק היא על דרך החיוב - "חינוך ממלכתי המיועד לציבור היהודי החילוני ולציבור היהודי המסורתי לגווניהם, ולציבור האזרחים הערבים והדרוזים, שמחויב למטרות החינוך הממלכתי" - ועל דרך השלילה: "ושמוסדותיו אינם מוסדות החינוך הממלכתי דתי ואורחות החיים במוסדותיו אינם אורחות חיים דתיים". זאת הגדרה ברוח הגישה המרחיבה להגדרת היקף המנדט של מועצת החינוך הממלכתי, ברוח "משמר החינוך הממלכתי".

הערבים והדרוזים

הצעת החוק היא **בניגוד** לרצונם של חברי הכנסת המייצגים מפלגות ערביות או ערביות-יהודיות, אשר, כאמור בפרק הקודם, הגישו בין השנים 1997 ל-2015 תשע הצעות חוק להקמת מועצה נפרדת לחינוך הערבי. לא למותר לציין שאין חברי כנסת ערבים או דרוזים החתומים על הצעת החוק. בנוסף, כשמינה שר החינוך אמנון רובינשטיין ב-1996 מועצה לחינוך הערבי, התפטרו כל חבריה כשהשר לא נענה לדרישתם להקים מזכירות פדגוגית נפרדת לחינוך הערבי.[39] את העמדה של חלקים רחבים בציבור הערבי ניסח ב-2023 שרף חסאן, ראש ועדת המעקב לענייני חינוך בחברה הערבית: "חוק חינוך ממלכתי מכיר בכל מיני צדדים בתוך החברה היהודית, אבל הוא אף פעם לא הכיר במיעוט הערבי הפלסטיני בישראל ולא בזכותו לחינוך כפי שהוא רוצה לחנך את בניו, לזהות שלו".[40]

מדברי ההסבר בהצעת החוק לשינוי הראשון בסעיף 1 בחוק חינוך ממלכתי, עולה כי שיוך החינוך הערבי והדרוזי לחינוך הממלכתי, תכליתו להציג את החינוך הממלכתי כחינוך של רוב התלמידים וכחינוך על-מגזרי. הגדרה זו אמורה להצדיק את הסמכויות הרחבות המוצעות למועצה, בניגוד לאלו של מועצת החמ"ד (טבלה להלן).

39. אתי וייסבלאי, לעיל הערה 28, עמ' 7.
40. מצוטט בתוך גיל גרטל, לעיל הערה 37.

המסורתיים

מראשית קיומה, מערכת החינוך הממלכתית לא התייחסה למסורתיים כציבור שיש לתת ביטוי למערכת אמונותיו והשקפת עולמו במסגרתה.[41] התעלמות זאת מהציבור המסורתי באה לידי ביטוי גם בהצעת חוק זאת, שכאמור לעיל, ראשיתה בכנס שביקש להגן על החינוך החילוני. ההצעה השלישית לשינוי סעיף 1 בחוק חינוך ממלכתי, של "שימת דגש [תוכנית הלימודים - י"ג] על ערכים דמוקרטיים, טיפוח סובלנות וביקורתיות והקניית מיומנויות חיים, ושאינה מכוונת לאימוץ או לקיום אורח חיים דתי", מעורר את הרושם שמציעי החוק מדגישים רק חלקים מסוימים בהגדרת מטרות החינוך הממלכתי לפי סעיף 2 בחוק, אלו החשובים ל"חילונים לחלוטין" ולתומכי החינוך ההומניסטי-חילוני, כמו יורם הרפז. הבלטת מרכיבים אלו במטרות חוק חינוך ממלכתי, מפרה את האיזון בינם לבין מרכיבים אחרים, החשובים למסורתיים, ואולי גם לחילונים קצת מסורתיים, ובראשם טיפוח זהות יהודית, דגשים שאף הביאו חלק מהמסורתיים לצדד בהקמת חינוך ממלכתי-מסורתי.[42]

2. הרכב המועצה

1. על אף השיוך של המועצה לשתי קבוצות בחברה היהודית - חילונים ומסורתיים - אין הבטחת ייצוג למסורתיים במועצה. זאת על אף שהורים מסורתיים הם כשליש מההורים השולחים את ילדיהם לחינוך הממלכתי הכללי.[43] בנוסף, לא ברור אם יהיה ייצוג לחילונים קצת מסורתיים ומה יהיה היקפו.

2. נציגות לערבים ולדרוזים - התליית היקף הייצוג "בהתחשב במספר התלמידים הערבים והדרוזים מכלל תלמידי מוסדות החינוך הממלכתי הכללי", משמעותו שלערבים יהיה ייצוג של כשליש מחברי המועצה לאור חלקם בחינוך הממלכתי כמוגדר בהצעת החוק, ואילו לדרוזים ככל הנראה לא יהיה ייצוג, שכן הם מהווים קצת פחות משני אחוזים במערכת החינוך.[44]

3. התליית הכשרות לכהונה במועצה ב"זהות מוסדות החינוך בהם בחרו המועמדים לכהונה במועצה בעבור חינוך ילדיהם" - כלומר, אם הורה חילוני או מסורתי נשוי להורה דתי וההורים החליטו לשלוח את ילדיהם לבתי ספר דתיים, אזי ההורה החילוני או המסורתי לא יוכל לכהן במועצה, ואין זה משנה האם בחירה זאת לחינוך הילדים מעידה על אורח חייו והשקפותיו, כדוגמת מקרים בהם הבחירה היא פשרה המאפשרת לזוג חיים יחד בלי לפרק את הנישואים, קרבה למקום מגורים, בחירה של הילדים לעבור לחינוך דתי או חוסר שביעות רצון ממיעוט החינוך היהודי במערכת הממלכתית. ולא למותר לציין **כי אין דרישה מקבילה לחברות במועצת החמ"ד.**

4. הצורך שלפחות שלושה מחברי המועצה יהיו בעלי תואר דוקטור - לא מובן מדוע דרישה זאת נחוצה, במיוחד לאור הדרישה הבאה (5).

5. חברות שני נציגי האקדמיה הלאומית למדעים ושני נציגים של מוסדות להכשרת מורים - מכיוון שהמוסדות להכשרת מורים הם אקדמיים, אזי מדובר במשקל גבוה מאוד של אנשי אקדמיה בקרב

41. ראו, למשל, צבי צמרת, מארץ הצביקה לארץ הצבי, 2023, עמ' 163-165.
42. רות קבסה-אברמזון, "חינוך מסורתי עכשיו", ישראל היום, 11.1.2023.
43. אבן צור, לעיל הערה 1, עמ' 17.
44. אתי וייסבלאי, מערכת החינוך הדרוזית והשתלבות דרוזים בהשכלה הגבוהה - נתונים מרכזיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016, עמ' 4.

המועצה, 4 מתוך 17, קצת פחות מ-25%. מהצעת החוק גם לא ברור מי אמור לבחור את נציגי המוסדות להכשרת מורים.

6. נציגי השלטון המקומי - מוצע שלשלטון המקומי יהיו שלושה נציגים: שניים המייצגים את הרשויות המקומיות והרשויות האזוריות ואחד המייצג את "היישובים במרחב הכפרי" (כנראה קיבוצים ומושבים). הצעה זאת מעניקה ייצוג יתר רחב לנציג "היישובים במרחב הכפרי", שחלקם בכלל מערכת בחינוך רחוק מאוד משליש והם ממילא חלק ממועצות אזוריות.

7. בחירת חברי תנועות הנוער - לא מובן מדוע להעניק חברות אוטומטית במועצה רק לנציגים של שתי תנועות הנוער הגדולות ולא לאפשר למועצת תנועות הנוער לבחור את הנציגים, שאולי חלקם יבוא מתנועות נוער קטנות יותר.

8. נציג ציבור התלמידים - אמור להיבחר ב"היוועצות עם מועצת התלמידים הארצית וארגונים נוספים המייצגים את ציבור התלמידים", אך כלל לא ברור מי הם "ארגונים נוספים" אלו ומדוע לא להותיר את הבחירה בידי מועצת התלמידים.

9. נציגות למשרד החינוך - בניגוד למועצת החמ"ד, אין למשרד החינוך ולמשרד הדתות (!) נציגים במועצה לחינוך ממלכתי.

3. סמכויות המועצה

הטבלה הבאה משווה בין הסמכויות המוצעות למועצת החינוך הממלכתי לאלו הקיימות במועצת החמ"ד:

	מועצת חינוך ממלכתי כללי	מועצת חינוך ממלכתי-דתי
מינוי יו"ר מזכירות פדגוגית	חובת היוועצות	----------
מינוי מנהלי מחוזות	חובת היוועצות	----------
מינוי מפקחי מקצוע ראשיים	חובת היוועצות	----------
מינוי מנהלי אגפים	חובת היוועצות	----------
מינוי מפקחים, מנהלים ומורים	חובת היוועצות	חובת היוועצות
פיטורי מפקחים, מנהלים ומורים	----------	סמכות לפטר מטעמים דתיים
קביעת תוכניות לימודים	חובת היוועצות	----------
קביעת מתכונת בחינות הבגרות	חובת היוועצות	----------
קביעת תוכניות השלמה	חובת היוועצות	חובת היוועצות
קביעת נהלים כלליים	חובת היוועצות	----------
קביעת מדיניות לפעילויות שאינן חלק מתוכנית הלימודים	חובת היוועצות	----------
קביעת תקנות המסדירות את עבודת המועצה	חובת היוועצות	----------
קביעת סדרי הפיקוח על מוסדות חינוך	חובת היוועצות	----------
התאמת הוראות חוק חינוך ממלכתי לצרכי חינוך חובה של תלמידים שאינם יהודים והקמת מועצות לחינוך זה	חובת היוועצות	----------

השוואה זאת מלמדת על:

- סמכויות יתר רבות המוענקות למועצת החינוך הממלכתי הכללי לעומת מועצת החמ"ד.
- ראיית מועצת החינוך הממלכתי הכללי כאחראית על **כלל** החינוך הממלכתי, מתוך תפיסה שחינוך זה אינו מגזרי והוא מהווה רוב מובהק של החינוך הממלכתי. ראיה זו מתאפשרת בגלל הכללת החינוך הערבי והחינוך הדרוזי בחינוך הכללי, כשבלעדיהם ברור שזה **חינוך מגזרי** שאינו רוב מכלל מערכת החינוך.
- **הגבלה משמעותית של סמכויות שר החינוך** בתחומים פדגוגיים וכוח אדם, **ומסירת סמכויות רבות** - ללא נטילת אחריות - **לגורם שאינו מקצועי ואינו נבחר על ידי כלל הציבור או נציגיו**. מגמת צמצום סמכויות שר החינוך עלולה להתחזק אפילו יותר אם בית משפט אקטיביסטי יבסס את נימוקיו לקבלת עתירות נגד משרד החינוך על הנימוק של אי-מתן משקל הולם להמלצות מועצת החינוך.

ניתן אפוא לומר, שלמעשה, מטרת הצעת החוק היא להקים מועצת חינוך עם סמכויות רחבות ומשמעותיות והגבלת כוחו של שר החינוך, ולא רק הגנה על החינוך הממלכתי היהודי שאינו דתי. זאת ברוח מגמת כנס משמר החינוך הממלכתי ב-2023, שבו כאמור הבטיחו שניים מיוזמי החוק להגיש את הצעת החוק. במילים אחרות, קבוצת מיעוט מבקשת להמשיך להשפיע במשרד החינוך כאילו הייתה רוב. בנוסף, הצעת החוק מעוררת חשש שהיא באה להיטיב עם קבוצה אחת בחינוך הממלכתי, עם "החילונים לחלוטין", על חשבון קבוצה אחרת, "המסורתיים", ואולי אף על חשבון "החילונים הקצת מסורתיים". ההרכב המוצע למועצה עשוי לאפשר לקבוצה זאת שליטה מוחלטת בה.

פרק ד: סיכום

הצעת החוק להקמת מועצה לחינוך הממלכתי, מבקשת להתמודד בעיקר עם מצוקה המורגשת בקרב הורים "חילונים לחלוטין" הנזקקים לחינוך הממלכתי הכללי. היא עושה זאת על ידי:

1. הכללת הערבים והדרוזים - בניגוד לרצונם - בזרם הכללי כדי לטעון שזהו זרם הרוב בחינוך הממלכתי. כך היא הפכה את הזרם הכללי לזרם שמצד אחד יש לו מאפיינים משלו אך מצד אחר הוא למעשה מערכת החינוך הממלכתית עבור כלל התלמידים.
2. הכללת המסורתיים בזרם הכללי, מבלי להבטיח להם ביטוי בהרכב המועצה ובערכים שהיא אמורה לקדם.
3. הענקת סמכויות למועצת החינוך הממלכתי הכללי, שהן רחבות בהרבה מאלו של מועצת החמ"ד (13 לעומת 3). כחלק מהרחבה זאת, היא מאפשרת השפעה מכרעת של המועצה המוצעת על התכנים הלימודיים והחינוכיים ועל איוש המשרות במשרד החינוך, תוך פגיעה בסמכויות שר החינוך וללא נשיאה בנטל האחריות להחלטות המועצה.
4. הצעת החוק ממשיכה להניח כי החינוך הממלכתי הוא, כלשון המועצה לחינוך ממלכתי-עברי, "השדרה המרכזית של החברה הישראלית", והוא חייב להוביל את מערכת החינוך אף שתלמידיו כבר אינם הרוב במערכת החינוך.

לאור כל אלו, דחיית הצעת החוק בקריאה טרומית, היא ראויה.

נספח: הצעת חוק חינוך ממלכתי
(תיקון – מועצה לחינוך ממלכתי כללי), התשפ"ד–2024 [פ/4385/25]

החלפת מונח	**1** | בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג–195345 (להלן – החוק העיקרי), בכל מקום –
	(1) במקום "מוסד חינוך ממלכתי" יבוא "מוסד חינוך ממלכתי כללי";
	(2) במקום "במוסד חינוך ממלכתי" יבוא "במוסד חינוך ממלכתי כללי";
	(3) במקום "מוסדות החינוך הממלכתי" יבוא "מוסדות החינוך הממלכתי הכללי".
תיקון סעיף 1	**2** | בסעיף 1 לחוק העיקרי –
	(1) אחרי ההגדרה "חינוך ממלכתי" יבוא: ""חינוך ממלכתי כללי" - חינוך ממלכתי המיועד לציבור היהודי החילוני ולציבור היהודי המסורתי לגווניהם, ולציבור האזרחים הערבים והדרוזים, שמחויב למטרות החינוך הממלכתי לפי סעיף 2 לחוק בלבד, ושמוסדותיו אינם מוסדות החינוך הממלכתי דתי ואורחות החיים במוסדותיו אינם אורחות חיים דתיים;";
	(2) במקום ההגדרה "מוסד חינוך ממלכתי" יבוא: ""מוסד חינוך ממלכתי כללי" - מוסד חינוך רשמי שניתן בו חינוך ממלכתי כללי;";
	(3) אחרי ההגדרה "תוכנית השלמה" יבוא: ""תוכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי כללי" - תוכנית השלמה המכוונת ליישום מטרות החינוך הממלכתי, כולן או חלקן, תוך שימת דגש על ערכים דמוקרטיים, טיפוח סובלנות וביקורתיות והקניית מיומנויות חיים, ושאינה מכוונת לאימוץ או לקיום אורח חיים דתי;".
הוספת סעיף 4ג	**3** | אחרי סעיף 4ב לחוק העיקרי יבוא:
	נציגויות הורים | 4ג
	(א) במוסדות החינוך הממלכתי הכללי ובמוסדות החינוך הממלכתי הדתי תפעלנה נציגויות הורים אשר תבחרנה מדי שנה מקרב הורי התלמידים במוסד החינוך.
	(ב) נציגים של נציגויות ההורים לפי סעיף קטן (א) יהיו חברים בנציגויות ההורים המקומיות שיוקמו ברשויות החינוך המקומיות ובנציגות ההורים הארצית.
	(ג) השר, באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, יקבע בתקנות את תפקידי נציגויות ההורים המוסדיות והמקומיות ונציגות ההורים הארצית, הליכי הבחירות לנציגויות ואופן פעילותן.
	(ד) מנהל מוסד חינוך ממלכתי כללי או ממלכתי דתי ידווח לנציגות ההורים במוסד על תוכנית ההשלמה שנקבעה למוסד ועל פעילות חינוכית הנעשית מחוץ לתוכנית הלימודים לרבות זהות מפעיליה."

45. ס"ח התשי"ג, עמ' 137.

הוספת סעיף 31ב 4 | אחרי סעיף 31א לחוק העיקרי יבוא:

מועצה לחינוך ממלכתי כללי | 31ב

(א) תוקם מועצה לחינוך ממלכתי כללי; למועצה יהיו שבעה עשר חברים שימנה השר באישור הממשלה, והם:

(1) שני נציגי ציבור, הפעילים בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעלי ניסיון חינוכי או ניהולי במוסדות החינוך הממלכתי הכללי או במשרד החינוך, שימונו לאחר היוועצות בתאגידים ללא כוונת רווח הפועלים בשדה החינוך הממלכתי הכללי או למען קידום מטרות החינוך הממלכתי ובתאגידים המפעילים מוסדות חינוך ממלכתי לגילאים על יסודיים בארבעה מחוזות לפחות של משרד החינוך, ובהם מחוז הדרום או מחוז הצפון;

(2) שני נציגי ציבור, הפעילים בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעלי ניסיון בניהול מערכות חינוך בשלטון המקומי, שימונו לאחר היוועצות עם הארגונים היציגים של הרשויות המקומיות והרשויות האזוריות;

(3) נציג ציבור הפעיל בשדה החינוך הממלכתי הכללי ובעל ניסיון חינוכי או ניהולי בחינוך ההתיישבותי, שימונה לאחר היוועצות עם הארגונים היציגים של היישובים במרחב הכפרי;

(4) שני נציגי ארגוני המורים שימונו בהתאם להמלצת שני ארגוני המורים בעלי מספר החברים הגדול ביותר;

(5) נציג ציבור ההורים, שימונה בהתאם להמלצת נציגות ההורים הארצית;

(6) שני נציגי האוניברסיטאות מבין אנשי הסגל האקדמי הקבועים בבתי הספר לחינוך באוניברסיטאות ולפי המלצת המועצה להשכלה גבוהה כהגדרתה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-195846 (בסעיף זה - חוק המועצה להשכלה גבוהה);

(7) שני נציגי המכללות להכשרת מורים מבין חברי הסגל הקבועים במכללות להכשרת מורים;

(8) שני נציגי האקדמיה הלאומית למדעים, אחד מביניהם חבר חטיבת מדעי הטבע והשני חבר חטיבת מדעי הרוח והחברה, לפי המלצת האספה הכללית של האקדמיה הלאומית למדעים כמשמעותה בחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-196147;

46. ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

47. ס"ח התשכ"א, עמ' 193.

(9) נציג ציבור התלמידים הלומדים במוסדות החינוך הממלכתי הכללי שימונה לאחר היוועצות עם מועצת התלמידים הארצית וארגונים נוספים המייצגים את ציבור התלמידים; לא ימונה אדם לנציג לפי פסקה זו אם לא מלאו לו 16 שנים וכהונתו כאמור תסתיים עם סיום לימודיו במוסד חינוך ממלכתי כללי;

(10) שני נציגי תנועות הנוער שימונו לפי המלצת שתי תנועות הנוער בעלות מספר החניכים הגדול ביותר המתחנכים במוסדות החינוך הממלכתי הכללי.

(ב) מבלי לפגוע בהוראות סעיף קטן (א) למועצה ימונו מי שאורחות חייהם והשקפותיהם הולמים את ערכי החינוך הממלכתי כללי; בעניין זה תילקח בחשבון זהות מוסדות החינוך בהם בחרו המועמדים לכהונה במועצה בעבור חינוך ילדיהם.

(ג) לפחות שלושה מחברי המועצה יהיו בעלי תואר דוקטור מטעם מוסד להשכלה גבוהה; בפסקה זו, "מוסד להשכלה גבוהה" - אחד מאלה:

(1) מוסד שהוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה;

(2) מוסד שקיבל תעודת היתר או אישור לפי סעיף 21א לחוק המועצה להשכלה גבוהה;

(3) מוסד שהתואר שהוא מעניק הוכר לפי סעיף 28א לחוק המועצה להשכלה גבוהה.

(ד) בהרכב המועצה יינתן ייצוג של לפחות 40 אחוזים לכל אחד משני המינים.

(ה) בהרכב המועצה יינתן ייצוג הולם לציבור הערבי והדרוזי בהתחשב במספר התלמידים הערבים והדרוזים מכלל תלמידי מוסדות החינוך הממלכתי הכללי.

(ו) המועצה, באישור השר, תמנה מבין חבריה את יושב ראש המועצה והוא יזמן את ישיבות המועצה ויקבע את מועדיהן ומקומן ואת סדר יומן לאחר היוועצות עם השר.

(ז) תקופת כהונתו של חבר המועצה תהיה ארבע שנים; השר רשאי, בנסיבות מיוחדות ובאישור הממשלה, להאריך את תקופת כהונתו בשנה נוספת.

(ח) המועצה לחינוך ממלכתי כללי תתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה; יושב ראש המועצה ראשי לכנס את המועצה לישיבה מיוחדת לפי בקשת שר החינוך או לפי בקשתם ארבעה מחבריה; התכנסה המועצה לישיבה מיוחדת כאמור יוצב על סדר יומה הנושא בגינו התבקש כינוס המועצה.

סמכויות המועצה לחינוך ממלכתי כללי | 31ג

(א) השר ייוועץ, בהתאם לסדרים שיקבעו בתקנות, במועצה לחינוך הממלכתי הכללי טרם ישתמש בסמכות מהסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך הממלכתי, לרבות מינוי יושב ראש מזכירות פדגוגית, ומינוים של מנהלי מחוזות, מפקחי מקצועות ראשיים ומנהלי אגפים האחראים על החינוך הממלכתי במשרד החינוך, קביעת תוכנית הלימודים למוסדות החינוך הממלכתי הכללי, קביעת נהלים כלליים ומדיניות המשרד בכל הנוגע לפעילות חינוכית המתקיימת במוסדות כאמור שאינה חלק מתוכנית הלימודים, חוץ מן הסמכויות לפי הסעיפים 12, 13 והשימוש הראשון בסמכותו לפי סעיף 17.

(ב) תכניות ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי הכללי ייקבעו על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי כללי.

(ג) מתכונת בחינות הבגרות הממשלתיות במוסדות החינוך הממלכתי הכללי והחובה להיבחן בהן תקבע על ידי השר בהסכמת המועצה."

תיקון סעיף 17 — 5 | במקום סעיף 17 בחוק העיקרי יבוא:

תקנונים | 17

השר, בהתייעצות עם ועד החינוך, המועצה לחינוך ממלכתי כללי, המועצה לחינוך ממלכתי דתי והמועצה לחינוך משלב, ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, יקבע תקנון לכל ועד או מועצה לפי העניין; בתקנון ייקבעו סדרי כינוסם ועבודתם של הוועד ושל המועצות, כללים לבחירת יושבי הראש של המועצות ולמילוי מקומם של חברים שאינם משתתפים בישיבות הוועד או המועצות, וכן הוראות אחרות שהשר יראה בהן צורך לשם ביצוע תפקידם של הוועד ושל המועצות, הכל לפי העניין."

תיקון סעיף 34 — 6 | בסעיף 34 לחוק העיקרי –

(1) בפסקה (1), בסופה יבוא "תקנות לפי פסקה זו יקבעו לאחר היוועצות עם המועצה לחינוך ממלכתי כללי";

(2) בפסקה (4), בסופה יבוא "תקנות לפי פסקה זו יקבעו לאחר היוועצות עם המועצה לחינוך ממלכתי כללי ועם מועצות חינוך לעניין תלמידים שאינם יהודים, אם הוקמו".

דברי הסבר

בשנת 1953 חוקקה כנסת ישראל את חוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - החוק) שהשלים את המהלך שהחל בחקיקת חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, והביא לביטול הזרמים המפלגתיים בחינוך העברי ומעבר לחינוך ממלכתי בעל שתי מגמות חינוכיות-רעיוניות: חינוך דתי וחינוך כללי שאינו דתי.

החוק קבע, בין השאר, את מטרות החינוך הממלכתי בישראל ואת סמכות השר לקבוע את תוכניות הלימודים למוסדות החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי ולאשר תוכניות השלמה (ביוזמתו או ביוזמת הורים) וכן תוכניות נוספות.

בצד ההוראות הכלליות בחוק נקבעו הוראות ייחודיות לזרם החינוך הממלכתי-דתי שנועדו להבטיח את אופיים הדתי של מוסדות החינוך הממלכתי-דתי, ובמרכזם - הקמת מועצת החינוך הממלכתי-דתי. בין סמכויות המועצה נקבעה חובת ההיוועצות של השר עם המועצה בנושאים פדגוגים ובנושאי כח אדם ניהולי וחינוכי, חובת הסכמת המועצה לתוכניות ההשלמה וסמכות המועצה לפסול מפקחים, מנהלים, מורים ועובדים במוסדות החינוך הממלכתי הדתי מטעמים דתיים בלבד.

תיקון לחוק משנת 2008 קבע את ההכרה במוסדות החינוך המשלב המיועדים ללימודים משותפים של תלמידים דתיים, מסורתיים וחילוניים. לצד ההכרה במוסדות החינוך וקביעת אופן התמיכה הייעודי בקידום אופיים המיוחד של מוסדות אלו, נקבעה גם הקמתה של מועצת החינוך המשלב וסמכויותיה, המתכתבות עם חלק מסמכויות מועצת החינוך הממלכתי-דתי.

כידוע, רובם המכריע של מוסדות החינוך במגזר החרדי אינן מוגדרים כמוסדות חינוך ממלכתיים. מוסדות אלו מתחלקים לשלושה סוגים הנבדלים זה מזה בהיקף התקצוב הציבורי, בהיקף הנדרש של לימודי היסוד הנקבעים על ידי משרד החינוך, וברמת הפיקוח הפדגוגי והניהולי: מוסדות המשתייכים לרשת החינוך העצמאי ורשת אל המעיין (הזוכים ל-100% מימון מהמדינה בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב), מוסדות הפועלים כמוסדות מוכרים לא רשמיים ומוסדות פטור. מוסדות אלו נהנים מעצמאות פדגוגית רחבה ביותר ומהתערבות מצומצמת של משרד החינוך בתכני הלימוד ובניהול כוח האדם החינוכי והניהולי.

משמעות הדברים היא שעל פי הוראות הדין הקיים, בחינוך הממלכתי דתי ובחינוך החרדי, לרבות זה הממומן במלואו על ידי המדינה, קיימים מנגנונים והסדרים שנועדו להבטיח את אופיים של מוסדות החינוך ואת ההתאמה המלאה של תוכניות הלימוד לערכיהם. מנגנונים והסדרים דומים לא קיימים ביחס לחינוך הממלכתי שאינו דתי, והדבר יוצר חוסר איזון מובהק בין סמכויותיו של שר החינוך ומדיניותו הפדגוגית לבין הצורך להגן על מטרות החינוך הממלכתי, על אופיים של מוסדות החינוך הממלכתי העברי והערבי ועל התאמת תוכניות הלימוד למטרות ולאופי החינוכי הללו. איזון זה הכרחי להבטחת יציבות פדגוגית במערכת החינוך הממלכתית, לצד שמירה על יכולתם של שרי החינוך לעצב מדיניות וליישמה.

הצורך הברור בהסדרה זו מתחדד גם מן העובדה שלחינוך הממלכתי שאינו דתי נהנה מיתרון מובהק מבחינת מספר התלמידים הלומדים בו בהשוואה לחינוך הממלכתי דתי ולחינוך החרדי. על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021 למדו בחינוך הממלכתי העברי 826 אלף תלמידים (43% מכלל התלמידים); בחינוך הממלכתי דתי - 265 אלף (15%); בחינוך הממלכתי הערבי 435 אלף (23%), ובחינוך החרדי 366 אלף (19%). על פי נתונים אלו בחינוך הממלכתי העברי לומדים יותר מפי שנים תלמידים מכל זרם חינוכי אחר. כמו כן בחינוך הממלכתי שאינו דתי (עברי וערבי) לומדים כשני שליש מתלמידי ישראל.

לפיכך, הצעת החוק מבקשת להסדיר שלושה עניינים: הגדרת החינוך הממלכתי; עיגון מעמדן של נציגויות ההורים במוסדות החינוך, ברשויות החינוך וברמה הארצית; הקמת מועצה לחינוך ממלכתי כללי בדומה למועצות לחינוך הממלכתי הדתי ולחינוך הממלכתי המשלב.

סעיף 2 להצעת החוק מציע להגדיר את החינוך הממלכתי הכללי כחינוך המיועד לציבור התלמידים החילוני והמסורתי בקרב הציבור היהודי ולציבור התלמידים הערבים והדרוזים, אשר מטרותיו הן מטרות החינוך הממלכתי הקבועות בסעיף 2 לחוק בלבד. בנוסף, מוצע לתקן את ההגדרה למוסד חינוך ממלכתי כך שיוגדר כמוסד חינוך ממלכתי כללי. עוד מוצע להגדיר לראשונה את תוכניות ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי, בדומה להגדרות הקיימות ביחס לתוכניות ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי הדתי ולמוסדות החינוך המשלב. בהתאמה, סעיף 1 להצעת החוק מבקש לעדכן את השימוש בחוק במונח "מוסד חינוך ממלכתי" ל"מוסד חינוך ממלכתי כללי".

סעיף 3 להצעת החוק מציע להקים את נציגויות ההורים במוסדות החינוך הממלכתי והממלכתי דתי, ברשויות החינוך ברחבי הארץ וברמה הארצית, ולהסמיך את שר החינוך לקבוע באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, תקנות לעניין נציגויות ההורים לרבות ההליך לבחירתן, סמכויותיהן, ואופן פעולתן מול הדרג הניהולי במוסדות החינוך וברשויות החינוך. בנוסף, מוצע לקבוע כי מנהלי מוסדות החינוך ידווחו לנציגויות ההורים על תוכניות ההשלמה המופעלות במוסד החינוך ועל פעילות שנעשית בשיתוף עם גורמים חיצוניים לבית הספר.

סעיף 4 להצעת החוק קובע הקמת המועצה לחינוך ממלכתי כללי וכן את הרכב המועצה, אשר תכלול נציגי ציבור בעלי רקע פדגוגי וניהולי, נציגי ארגוני מורים, נציגי האוניברסיטאות והמכללות להכשרת מורים, נציגים של נציגות ההורים הארצית ושל ציבור התלמידים, נציגי תנועות הנוער ונציגי האקדמיה הלאומית למדעים. כמו כן, מוצע לקבוע כי הרכב המועצה יבטיח ייצוג הולם לאזרחי ישראל הערבים והדרוזים וייצוג מגדרי הולם. מוצע כי תקופת הכהונה של חברי המועצה תהיה 4 שנים, וכן הוראות לעניין יושב ראש המועצה, זימון ישיבותיה וקביעת סדר יומה. בנוסף, מוצע לקבוע כי תחול על שר החינוך חובת היוועצות עם המועצה טרם ישתמש בסמכויותיו המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך הממלכתי, בין השאר, לעניין קביעת תוכנית הלימודים למוסדות החינוך הממלכתי ומינויים של בעלי תפקידים האמונים על החינוך הממלכתי במשרד החינוך. בנוסף, מוצע כי תוכניות ההשלמה ומתכונת בחינות הבגרות לחינוך הממלכתי ייקבעו על ידי השר באישור המועצה.

בסעיף 5 להצעת החוק מוצע נוסח חדש לסעיף 17 לחוק שמגדיר את סמכות השר לקבוע תקנונים לפעולתן של ועד החינוך והמועצות השונות המוקמות מכוח החוק, וזאת לאחר היוועצותו עם הוועד או המועצות, לפי העניין, ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

סעיף 6 להצעת החוק מציע לתקן את סעיף 34 לחוק ולקבוע את חובת ההיוועצות של שר החינוך במועצת החינוך הממלכתי הכללי טרם יתקין תקנות או יקבע נהלים בתחום הפיקוח ובתחומי כוח האדם הניהולי וההוראתי, וכן בעניין התאמת הוראות החוק למוסדות החינוך הממלכתי הערבי והדרוזי. בנוסף, מוצע כי חובת היוועצות כאמור תחול גם על מועצות ייעודיות לחינוך הממלכתי הערבי והדרוזי, ככל שאלו תוקמנה.

הצעת החוק נועדה להבטיח שמוסדות החינוך הממלכתיים ואופיים יזכו אף הם למנגנונים שיבטיחו את אופיים ואת היציבות הפדגוגית שלהם בדומה למוסדות החינוך הממלכתי הדתי והחינוך החרדי. המנגנונים המוצעים מביאים לאיזון ראוי ומתבקש בין סמכויותיו הרחבות של שר החינוך לבין הצורך להגן על ערכיו, מטרותיו ואופיו של החינוך הממלכתי הכללי, והצורך להעניק לציבור המחנך את ילדיו במוסדות החינוך הממלכתי הכללי, לציבור המורים והמורות, ולציבור התלמידים את היכולת להשפיע על מדיניות החינוך.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ד באדר א' התשפ"ד (04.03.2024)

02-6509111 | yachin.org.il
merkazyachin@gmail.com