

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים: חברי הכנסת גלעד קריב

ולדימיר בליאק
משה טור פז
דבי ביטון
יוראי להב הרצנו
מירב בן ארי
רם בן ברק
מיכל שיר סגמן
יואב סגלוביץ'
סימון דוידסון
שלי טל מירון
אלון שוסטר
טטיאנה מזרסקי
אורית פרקש הכהן

מצטרפת: חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/4385

הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מועצה לחינוך ממלכתי כללי), התשפ"ד–2024

- החלפת מונח 1. בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג–1953¹ (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";

¹ ס"ח התשי"ג, עמ' 137.

(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 לגוניהם, 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 ג4 .3 אחרי סעיף 4ב לחוק העיקרי יבוא:

"נציגויות הורים ג4. (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.

הוספת סעיף 13 ב 4. אחרי סעיף 13א לחוק העיקרי יבוא:

"מועצה לחינוך 13.ב. (א) תוקם מועצה לחינוך ממלכתי כללי; למועצה ממלכתי כללי 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-1958² (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-1961³;

(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;

² ס"ח התשי"ח, עמ' 191.
³ ס"ח התשכ"א, עמ' 193.

(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 13.ג. (א) השר ייוועץ, בהתאם לסדרים שיקבעו
לחינוך ממלכתי
כללי
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 העברי 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 שלישי מתלמידי ישראל.

לפיכך, הצעת החוק מבקשת להסדיר שלושה עניינים: הגדרת החינוך הממלכתי; עיגון מעמדם 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 היוועצות 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 היוועצות 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)