

ORNA LIN
TAMAR WINTER KAMAR*
MICHAL HAREL (STEIN) (LL.M)
MAYA KLAIMAN-ROSENTHAL
BARAK CALEV (LL.M)*
ORLY EVEN ZAHAV
VERED CAINAR (LL.M)
OSNAT LONGMAN
NETTA SHAPIRA
RIVA SALOMON
TAMAR HALEVY (LL.M)
LACHAN SARID
ARIEL DANIELI
IDAN BALLA
MAAYAN SOLBERG
LEE ILAN (LL.M)
YUVAL OMER-DROR
NADAV EDEN

* MEDIATOR

ארנה לין
תמר וינטר קמר*
מיכל הרצל (שטיין) (LL.M)
מיה קליימן-רוזנטל
ברק קלב (LL.M)*
אורלי אבן זהב
ורד כינר (LL.M)
אסנת לונגמן
נטע שפירא
ריבה סלומון
תמר הלוי (LL.M)
לחן שריד
אריאל דניאלי
עידן בלה
מעין סולברג
לי אילן (LL.M)
יובל עומר-דרור
נדב עדן

* מגשר.ת

7.11.2023

לכבוד

ראש הממשלה מר בנימין נתניהו
שר החינוך מר יואב קיש
שר האוצר מר בצלאל סמוטריץ'

-דחוף ביותר-

נכבדי,

הנדון: דרישה דחופה ביותר להימנע מהפסקת החלת תוכנית "אופק חדש" ברשת החינוך העצמאי ורשת "מעין החינוך התורני בני יוסף"

- בשם מרשותינו רשת 'החינוך העצמאי' ורשת 'מעין החינוך התורני בני יוסף' (להלן: "הרשתות"), הרינו לפנות אליכם בעקבות מכתבו של מר יהונתן רזניק, סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, מיום 16.10.2023, בו הודיע למרשותינו כי לא יאושרו תשלומי מקדמות "אופק חדש" בחודש 10/23 לעובדי ההוראה של הרשתות (להלן: "ההודעה").
- כפי שיוסבר להלן, הודעתו של מר רזניק שלא יאושרו מקדמות "אופק חדש" אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של המשפט המנהלי ופוגעת שלא כדין באינטרס ההסתמכות של הרשתות, של כחמישה עשר אלף עובדות ועובדי ההוראה ברשתות ושל התלמידים והוריהם שכבר פועלים מזה כחודשיים בהתאם לתנאי אופק חדש. החלטה זו, ככל שחלילה תבוצע, תגרום לרשתות להפר את התחייבויותיהן כלפי אלפי מורים, באופן שיפגע באופן מהותי במורים ובתלמידים ויצור סיכון משפטי להגשת תביעות בהיקף עצום.

3. רפורמת "אופק חדש" מעוגנת בהסכם קיבוצי מיום 25.12.2008 בין ממשלת ישראל לבין הסתדרות המורים בישראל, אשר הוחל, בין היתר, על כלל העובדים המדורגים בדירוג עובדי הוראה המועסקים בשירות המדינה (להלן: **"הסכם קיבוצי אופק חדש"**).
4. כידוע, בסעיף 4 להחלטת ממשלה 511 מיום 14.05.2023 הוחלט "להקצות סכום של 302 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 880 מיליון ש"ח בשנת 2024 [...] עבור העלאת שכר עובדי ההוראה בחינוך שאינו רשמי", בכפוף ליישום הדרגתי של רפורמת "אופק חדש" במוסדות חינוך אלו.
5. היועצת המשפטית למשרד החינוך, עו"ד אילת מלקמן, בחוות דעתה המשפטית בעניין תקנה מס' 206620101 שנועדה לתקצב את החלת הרפורמה במוסדות המוכשר, קבעה כי **"יש להבטיח שבשנים הבאות הסכומים יהיו כלולים בבסיס התקציב של המשרד שכן לא ניתן יהיה "להחזיר את הגלגל לאחור" ולהפחית את שכר המורים לאחר שיכנסו לרפורמה"**.
6. בישיבת הממשלה בה התקבלה החלטה 511 שיבח שר החינוך את ההחלטה להרחיב את תכנית "אופק חדש" אל החינוך שאינו רשמי, וציין כי: "יש פה אירוע משמעותי של win-win, גם למערכת החינוך החרדית. דרך אגב, לא כולם חרדים, אבל גם למערכת החינוך הלא ממלכתית. **יש פה שילוב שמצד אחד מדווחים יותר מסבירים ומקבלים....**".
7. לאור חוות הדעת המשפטית של היועמ"ש למשרד החינוך, בישיבת הממשלה אף ציין שר החינוך שהתקצוב במקרה זה **אינו בעל אופי של הסכם קואליציוני** אלא בעל אופי של תקצוב בתקציב המדינה, ואמר כי "מה שאתם צריכים להבין, אני אומר את זה לאוצר, ואתה צריך לאשר את זה – **זה לא קואליציוני, זה לבסיס התקציב** וזה חייב לרוץ". שר האוצר הצטרף לדברים וסיכם כי: "כל מה שהוא שכר, הוא קבוע והוא לא ישתנה". באותה ישיבת ממשלה השר במשרד החינוך חיים ביטון הביע תמיהה על כך שההחלטה נכנסה כ"הסכמים קואליציוניים" ואמר כי: "בכל הדיונים שהיו, ויריב, ידידינו שנמצא כאן, ישב איתנו ימים ולילות וכל הדיונים היו כבר אז דיונים מקצועיים, כל הכסף הוא מקצועי, אף כסף הוא לא כסף ייחודי ולכן אני תמה מאוד שבהחלטת הממשלה זה הוכנס כ"הסכמים קואליציוניים". אני גם כתבתי, הודעתי וביקשתי שצריך למחוק את הסעיף הזה". אף ראש הממשלה הביע תרעומת על כך שזה הוכנס כ"הסכמים קואליציוניים" ואמר: "אמרנו לכם לא לעשות את זה". השר ביטון הדגיש כי הכנסת התקצוב כהסכמים קואליציוניים היא טעות ואמר: "לא מובן בכלל למה אופק חדש צריך להיות קואליציוני..."
8. מכוח החלטת ממשלה 511, ביום 18.07.2023 הוצא מצד אגף כוח אדם בהוראה וחשבות משרד החינוך חוזר לבעלויות, אשר מוען למרשותינו, בו נכתב כי "משרד החינוך נערך ליישם בהדרגה את החלטת הממשלה". בחוזר הובטח לרשתות כי ישולמו מקדמות לעובדי ההוראה העובדים בתנאי "אופק חדש". ר' פסקה 16.1 לחוזר:

"בשלב הראשון, עד לקביעת דרגת עובדי ההוראה באופק חדש, יש

לשלם מקדמות לעובדי ההוראה אשר עובדים בתנאי אופק חדש

וצורפו לאופק חדש ע"י משרד החינוך. מקדמות אלו יהיו בנוסף

לשכרם הנוכחי (לפי תנאי השכר שלא לפי אופק חדש). המקדמה

תחושב על-פי שכרם הנוכחי. תשלום המקדמה יחושב עבור רכיבי

השכר הבאים: שכר משולב, תוספת 87, תוספת 94, תוספת 2001,

תוספת 2008, גמול פיצול, גמולי השתלמות, גמול כפל תואר, תוספת 2011.

המקדמה תינתן עבור חלקיות העסקה בבית ספר שצורף לרפורמת אופק חדש בלבד, בגין התקופה שתחילתה במועד ההצטרפות של עובד ההוראה לרפורמה. הבעלות תחשב את שיעור המקדמה לכל עו"ה ותעביר לו את התוספת, המקדמה תיקרא "מקדמת אופק חדש".

לאחר קביעת דרגת עובד ההוראה באופק חדש, יבוצע לעובד חישוב ותשלום שכר רטרואקטיבי למועד כניסתו לרפורמת אופק חדש, בהתאם לתנאי רפורמת אופק חדש. למען הסר ספק, השכר ששולם לו בגין התקופה שתחילתה במועד ההצטרפות של עובד ההוראה לרפורמה (לפי תנאי השכר שלא לפי אופק חדש) לרבות, מקדמה זו, יקוזזו".

9. במסגרת החוזר לעיל נדרשו וחתמו הרשות על כתבי התחייבות להצטרפות לרפורמת "אופק חדש" החל משנת הלימודים תשפ"ד.

10. כפועל יוצא של החלטת הממשלה 511 והחוזר לעיל, רפורמת "אופק חדש" החלה להיות מיושמת אצל מרשותינו בסמוך לפני פתיחת שנת הלימודים הנוכחית, תשפ"ד, ומקדמת "אופק חדש" כבר שולמה לעובדי ההוראה בגין חודש ספטמבר 2023.

11. בכתב התשובה מטעם המדינה לעתירה בעת"מ 40666-08-23 (להלן: "כתב התשובה", או: "עמדת המדינה"), העוסקת בתחולת רפורמת "אופק חדש" על מוסדות חינוך שאינם רשמיים, ציינה המדינה באופן המפורש ביותר (והמדויק) שתהליכי היישום של "אופק חדש" על הרשות כבר החלו. ר' פסקה 76 לכתב התשובה:

"וידגש, דברים אלו נכונים למועד הוצאת החוזר לקראת שנת הלימודים תשפ"ד, והם נכונים על אחת כמה וכמה וביתר שאת כיום, במצב דברים בו שנת לימודים כבר החלה בפועל ותהליכי כניסת בתי הספר של שתי הרשות (הרשות מרשותינו, הח.מ.) לרפורמת אופק חדש כבר החלו. כך למשל, עבודת טיוב הנתונים והמידע על אודות העובדים לרבות השכלה, שכר וכדומה נמצאת בעיצומה. לעניין זה נבהיר כי הערכות כזו, צריכה להתחיל לפני תחילת שנת לימודים, כך שהמורים, התלמידים וההורים יערכו מבעוד מועד להיקף השעות הנלמד, אורך היום וכל המשתמע מכך".

12. הבהרה זו, שתהליך החלת "אופק חדש" על הרשות כבר החל, נאמרה שוב במפורש בסיכום עמדת המדינה, תוך שהמדינה מוסיפה כי הסעד שביקשו העותרות – ביטול החוזר לעיל – עלול לפגוע בעובדי ההוראה, בתלמידים וברשות שהסתמכו על החלטת החוזר לעיל. ר' פסקאות 109 ו-114 לכתב התשובה:

"109. ראשית, תהליך החלת רפורמת אופק חדש על שתי הרשות בהתאם לחוזר כבר החל. בקשת העותרות להשהות את החוזר משמעה כיום היא הפסקת התהליך שהחל ואף פגיעה אפשרית

בעובדים, בתלמידים וברשתות שכבר נסמכו על הוראות החוזר והתנהלו בהתאם לאמור בו. בשלב זה, מתן סעד לפיו רפורמת אופק חדש לא תחול על שתי הרשתות שכבר נערכו לכניסה לתכנית ותוך שינוי המצב קיים, אינו יכול להתקבל וזאת כאשר מושכלות יסוד הן כי מטרתו של צו ביניים הינה לשמר או "להקפיא" מצב קיים ולא לשנותו.

[...]

114. כאמור לעיל הסעד המתבקש במסגרת הבקשה לצו ביניים הינו **השהיית החוזר, קרי השהיית החלטת יישום הרפורמה על שתי הרשתות, ולא התבקש במסגרת הבקשה כל סעד הנוגע לעותרות. בהקשר זה מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לטובת הותרת תחולת רפורמת אופק חדש על מוסדות החינוך של שתי הרשתות על פי החוזר בשנת הלימודים תשפ"ד, כאשר החלטת התוכנית כבר החלה, הועברו שמות בתי הספר ועובדי ההוראה לבחינת המטה לעמידה בתנאי הסף והליך העברת הנתונים וטיובם מצוי בעיצומו".**

13. כפי שניתן לראות, הטענה כי החלטת רפורמת "אופק חדש" ברשתות אינה בגדר תכנון אלא יצאה כבר לדרך אינה רק טענתנו, אלא גישת הממשלה עצמה. **זוהי המציאות לאשורה!**

14. במכתבם של מנכ"ל משרד האוצר, החשב הכללי וראש אגף תקציבים מיום 15.10.2023 בסמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, צויין שבעקבות מלחמת "חרבות ברזל" תידרש הממשלה לעצור ביצוע פעילויות שלגביהן לא היתה הקצאה תקציבית או שטרם חוייבו.

15. החלטות ממשלה 987 ו-988, מן הימים 22.10.2023 ו-23.10.2023, נקבע שיועברו לטובת התמודדות עם הוצאות הנוגעות במלחמה תקציבים מתוך החלטת ממשלה 511 שטרם הוקצו או שטרם התקבלה לגביהם התחייבות עד ליום 22.10.23 כאשר "התחייבות" הוגדרה בהחלטות אלה כ: "חתימת הסכם או אישור בקשה לתמיכה, לפי העניין, ולעניין מכרז - הגשת הצעות".

16. ולענייננו, הממשלה התחייבה כלפי רשתות החינוך להחיל עליהן את אופק חדש החל מתחילת שנת הלימודים תשפ"ד, התקציבים הוקצו על ידי הממשלה באישור הכנסת. הממשלה אישרה לרשתות לשלם מקדמות על חשבון "אופק חדש" ובהתאם לכך אף חוייבה בגין ביצוע תשלום מקדמות על חשבון "אופק חדש". רשתות החינוך מצידן קיבלו את תנאי החלטת אופק חדש שנקבעו על ידי הממשלה ובהתאם לכך התחייבו כלפי האוצר ומשרד החינוך להפעיל את התוכנית לפי לתנאים שנקבעו בה וכך גם התחייבו כלפי מורי הרשתות. מקדמה על חשבון "אופק חדש" שולמה למורים.

17. בהתאם להתחייבויות אלה, המורים והמורות מצידם התחייבו לעמוד בדרישות התוכנית וכבר מתחילת שנת הלימודים, סידור המערכת שלהם שונה בהתאם לתוכנית ובוצעו יותר שעות עבודה ובכללן שעות פרטניות ושעות שהייה. המורים עובדים מזה כחודשים בהתאם למתווה אופק חדש וממלאים את התחייבויותיהם לפיו.

18. רבים מן המורים, הסתמכו מטבע הדברים על התחייבות הרשתות להעסיקם במסגרת תוכנית "אופק חדש" ושינו את מסלול חייהם על בסיס התחייבות זאת, בין אם בחרו להגיע וללמד

ברשתות בהסתמך על התחייבות זאת או הגדילו את היקף העסקתם ברשתות תוך שוויתרו על משרות במקומות עבודה אחרים. ככל שחלילה תופסק תוכנית אופק חדש, יצאו המורים "קרחים מכאן ומכאן" ויגרס להם נזק כלכלי רחב היקף. למותר לציין, בשים לב להקשר התעשייתי בו אנו עוסקים, שסביר להניח שככל שמורים יבקשו להקטין את נזקם ולהשתלב במוסדות אחרים באופן מלא או חלקי, הם יתקשו לעשות זאת בעיתוי הנוכחי לאחר שנת הלימודים נפתחה לפני כחודשיים והיא מצויה בעיצומה.

19. זאת ועוד, במסגרת תהליך יישום תוכנית "אופק חדש" השקיעו הרשתות משאבים ומאמצים רבים בחודשים האחרונים כדי לעמוד בכל דרישות הדיווח והעלאת הנתונים. ואמנם, הרשתות השלימו את כל הצעדים שנדרשו ליישם, והכל בפרק זמן קצר, בפרט בשים לב לחופשות החגים ולמלחמה שפרצה, אירועים שלהם היתה מטבע השפעה אף על זמינות גורמי משרד החינוך שנדרשו לצורך ביצוע הצעדים הטכניים הנדרשים ליישום התוכנית.

20. ברור אם כן שגם על פי הקריטריונים שנקבעו בהחלטות הממשלה 987 ו 988 ובמכתב הנ"ל של גורמי האוצר, במקרה דנן מדובר בתקציבים שכבר הוקצו וחלו התחייבויות ביחס אליהם. זאת ועוד, במסגרת זאת גם המוסדות חייבו עצמם מול המורים, וגם המורים עצמם פעלו ליישום התוכנית בפועל. כך גם התחייבו הרשתות מול המורים בתשלום מקדמה על חשבון אופק חדש, מקדמה ששולמה לאחר שהתקבלו לכך אישור והתחייבות משרד האוצר.

21. חיזוק נוסף אף אם סמלי יותר לטענה זו ניתן למצוא בעובדה שבמערכת המחשוב של משרד החינוך תחת קטגוריית 'מאפייני המוסד', בתי הספר של הרשתות מעודכנים ככאלה שבהם חלה רפורמת "אופק חדש".

22. טענת הסתמכות זו עלתה גם במכתבם של נציגי עובדי ההוראה ברשתות אשר נשלח לממשלה ולכנסת ביום 5.11.2023. במכתב מפרטים הנציגים את התהליכים שבוצעו בפועל להחלת הרפורמה, ביניהם, בין היתר, שיבוץ שעות שהייה ושעות פרטניות, קבלת מורים חדשים והתאמת מערכות השעות לרפורמה. הנציגים מדגישים כי הם הסתמכו כדין על ההתחייבויות שקיבלו מצד הממשלה.

23. העולה מכל האמור, הוא שהן הרשתות, הן כ-15 אלף עובדי ועובדות ההוראה והן התלמידים והוריהם – כולם הסתמכו כדין על החלטות הממשלה והתחייבויותיה, על אחת כמה וכמה נוכח העובדה כי החלת הרפורמה ברשתות אינה רק בגדר אות כתובה אלא בגדר "רכבת" שכבר יצאה לדרך.

24. למען הזהירות בלבד נציין שבית המשפט העליון כבר עמד על הצורך לכבד ציפיות ראויות שנוצרו בשל פעולות שביצעה הרשות המנהלית, אפילו כשאינטרס הפרט הדורש הגנה טרם התגבש ליזכות במובנה המקובל (וכאמור, בענייננו כבר התגבש אינטרס הסתמכות). כך, למשל בנסיבות בהן לא הייתה ודאות מוחלטת באשר להקניית הזכות המאפשרת לפרט לטעון להסתמכות, או אף כשהרשות שמרה על זכותה לשנות את הקריטריונים להענקת האינטרס לפרט. בבג"ץ 544/97 אשר מרדי נ' שר החקלאות ואח' (נבו 25.06.2001) קבע כב' השופט זמיר (פסקה 12 לפסק דינו):

"ההגנה ניתנת בדרך-כלל לזכויות מוקנות. אולם בנסיבות מסוימות אינטרס ההסתמכות או הצורך לכבד ציפיות ראויות מצדיקים מתן הגנה גם לאינטרס שאינו מגיע כדי זכות במובן

המקובל או לאינטרס שטרם התגבש לזכות כזאת. מקובלים עליי דברים שהשופט מ' חשין אמר, בהקשר שונה, בע"פ 4912/91 תלמי נ' מדינת ישראל [6], בעמוד 624, וכך אמר:
'...ואשר לציפיות הפרט, ניתן דעתנו לציפיות הראויות בעינינו להגנה, והן ציפיות ששיטת המשפט – והסדר החברתי בכללו – מיוסדים עליהן ומעודדים אותן, לביטחון המשפטי-החברתי. ציפייה ראויה תכלול, כמובן, גם ציפייה שנתגבשה לכלל 'זכות' (עקרון הזכויות המוקנות) אך מיתחם הציפיות ישתרע אל מעבר לאותן 'ציפיות' שהפכו 'זכויות' מוכרות בשיטת המשפט'."

25. כאמור, בנסיבות המתוארות לעיל, ככל שחלילה תופסק תוכנית אופק חדש, יגרום הדבר לרשתות להפר את התחייבויותיהן כלפי אלפי מורים, באופן שיפגע באופן מהותי במורים ובתלמידים ויצור סיכון משפטי להגשת תביעות בהיקף עצום.
26. לקראת סיום, ברצוננו להתייחס גם לטענה שהופרכה כאילו הכספים עבור החלת רפורמת "אופק חדש" ברשתות הם "סקטוריאליים". יש לדחות טענה זו מכל וכל.
27. בכתב התשובה מטעם המדינה לעיל, נכתב אודות הרפורמה שהיא מגלמת "תכליות הקשורות בשיפור תנאי העסקה של המורים לצד תכליות הקשורות בשיפור איכות ההוראה ומערכת החינוך בכלל".
28. הלימודים בבתי הספר ברשת 'החינוך העצמאי' וברשת 'מעין החינוך התורני בני יוסף' כוללים לימודי ליב"ה. יישום רפורמת "אופק חדש" מגביר את איכות החינוך ואיכות ההוראה לילדי וילדות רשתות החינוך ומאפשר להם להנות ממשאבי הוראה איכותיים של שיעורים פרטניים, שעות שהייה של מורים, וקליטת אנשי הוראה איכותיים. מכל יתרונות אלה נהנו תלמידי בתי הספר הממלכתיים מזה למעלה מעשור, מאז הוחלה רפורמת "אופק חדש".
29. לפיכך, החלת "אופק חדש" שנעשתה בתחילת שנת הלימודים תשפ"ד, תיקנה הפליה ברורה וארוכת שנים כלפי תלמידי ומורי רשתות החינוך הנ"ל, ויש בה משום צעד ממלכתי וראוי, ולא סקטוריאלי שהיה מתבקש לעשותו לפני זמן רב.
30. זאת ועוד, במסגרת הצעדים שננקטו בחודשים האחרונים על ידי הרשתות כדי לעמוד בכל הפרמטרים השונים שהוגדרו במסגרת תוכנית "אופק חדש", הרשתות אף נטלו על עצמן חובות של שקיפות, פיקוח ועמידה באמות מידה מתקדמות של דיווח ובקרה חיצונית.
31. לאור האמור לעיל, לא בכדי גם בעמדת המדינה בכתב התשובה במסגרת הליך העתירה הנ"ל צויין ש: "בכוונת המשיב (משרד החינוך, הח.מ.) לפעול על מנת לאפשר ליתר בתי הספר המוכש"רים, לרבות אלו המפעילים כיתות לחינוך מיוחד, שמעוניינים בכך, להצטרף לרפורמת "אופק חדש" בשנת הלימודים הבאה" (פס' 79).
32. ברור אם כן שהעברת התקציב לטובת המשך החלת רפורמת "אופק חדש" הוא צעד בעל אופי ממלכתי ואוניברסלי, ולא סקטוריאלי.
33. לאור האמור מן הדין ומן הצדק שלא לקטוע את החלת תוכנית "אופק חדש" ברשתות החינוך הנ"ל ולאפשר להן להמשיך ולהפעילה בהן.

34. בשל הדחיפות הרבה נבקש את התייחסותכם לבקשתנו הנ"ל בהקדם האפשרי ולא יאוחר
ממחר 8.11.2023 בשעה 12:30, כדי לאפשר לנו לשקול את הצורך בפניה דחופה לקבלת

סעדים.

ברק

בכבוד רב,

ברק כלב, עו"ד

העתקים :

שר במשרד החינוך מר חיים ביטון

ראש אגף תקציבים מר יוגב גרדוס

החשב הכללי באוצר מר יהלי רוטנברג

סגן בכיר לחשב הכללי באוצר מר יהונתן רזניק