

העותרים :

1. גיקלין שמשון ת.ז. 025408790
2. יעל רואימי ת.ז. 024066896
3. נטלי בן מוחה ת.ז. 317177152
4. מיטל יוחננוף ת.ז. 040189391
5. מאיה גאווי ת.ז. 14513949
6. נורית אלקובי (צפניה) 309672590
7. סיון אוחיון 014780480
8. מרינה חן 017412594
9. גיא מאור ת.ז. 027383819
10. יואל פרויליך ת.ז. 013608666
11. אסף זהר ת.ז. 033871542
12. ארז בר טל ת.ז. 032440927
13. עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר מס' 580312171)
14. הלה למען החינוך בשכונות ועירויות פיתוח (ע"ר 580111342)
15. אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה (ע"ר 580237709)
 כולם ע"י הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך
 של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה
 באמצעות ב"כ עו"ד הרן רייכמן
 רחוב האלון 26, תמרת
 טל': 0505657157 פקס: 04-6540803

- נגד -

המשיבים :

1. משרד החינוך
 2. מדינת ישראל
- באמצעות מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה

עתירה למתן צו על תנאי, בקשה למתן צו ביניים ובקשה לאיחוד תיקים

א. מבוא

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים לביטול הוראות סעיף 3 (גביית תשלומים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה) וסעיף 4 (גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים – הוראת שעה לשנה"ל התשע"ה) בחוזר מנכ"ל – הוראת קבע 3.11.15 – "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה וגביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים" (להלן: "חוזר התשלומים החדש").

העותרים יבקשו מבית המשפט הנכבד להורות על מתן צו ביניים לפיו לא יופעל חוזר התשלומים החדש עד להכרעה בעתירה. התחלת הפעלת חוזר התשלומים החדש תפר את הסטטוס קוו הקיים, תיצר טענות של ציפייה והסתמכות ותוביל לפגיעה מהותית בשוויון ובהוראות הדין, כפי שיפורט בעתירה דנן.

העותרים יבקשו מבית המשפט הנכבד להורות על איחוד תיקים בין עתירה זו לבין בג"ץ 8849/12 עמותת הוריי בית ספר קשת יסודי ו-227 אח' נ' שר החינוך ו-3 אח' (להלן: עתירת קשת), התוקפת גם היא את הוראות חוזר התשלומים החדש הנזכרות בעתירה דנן, אך תוך הצגת עמדה הפוכה. העותרים סבורים כי אין מקום לדיון "כפול" בעתירות על אותה סוגיה עקרונית. איחוד התיקים אף יעשיר את הדיון בכך שיוצגו עמדות מנוגדות. יצוין בהקשר זה כי ידוע לעותרים על עתירות נוספות בעניין חוזר התשלומים החדש אך אין בידם מידע מלא לגבי השאלות העולות בכל אחד מהמקרים.

חוזר התשלומים מצ"ב ומסומן כנספח א'

2. חוזר התשלומים החדש מעניק גושפנקא ממלכתית לרכישה בכסף פרטי לימודים הנמצאים בליבת החינוך הציבורי, מעניק היתר ליצירת בתי ספר ל"בעלי ממון" במערכת הממלכתית הרשמית ורומס ברגל גסה את הזכות לשוויון ההזדמנויות בחינוך והזכות לחינוך חנם בישראל באופן המנוגד לחוק ולתפיסות היסוד של מערכת החינוך הישראלית. חוזר זה מתיימר ליצור, ללא כל חקיקה מתאימה, לגליזציה של שירותי חינוך פרטיים (להלן - שח"פ) במערכת הממלכתית השזורים בתכנית הלימודים הרגילה.

3. ההסדרים המוסדרים בחוזר התשלומים יוצגו בהמשך אך נבקש להצביע על מספר מאפיינים מרכזיים הקיימים בו:

א. **שילוש תשלומי הורים המותרים** לגבייה בשנת הלימודים תשע"ה בבתי ספר ייחודיים (אשר יכול להגיע ליותר ממעלה מ-7,000 ₪ לשנה) ביחס למותר בשנת הלימודים תשע"ג ללא שינוי חקיקה וללא קבלת היתר מוועדת החינוך של הכנסת.

ב. מתן היתר, לראשונה, לגביית כספים עבור לימודים לבגרות ועבור לימודים במקצועות הליבה במערכת החינוך, בניגוד מפורש לדין.

ג. יצירת הבחנה פורמלית בין מוסדות חינוך ממלכתיים על בסיס גובה תשלומי ההורים.

ד. הגדלת מספר שעות הלימוד השבועיות אשר ניתן לקנות בכסף פרטי (שעות תל"ן – תכנית לימודים נוספת) מעבר לשעות המתקצבות על ידי משרד החינוך כך שיעמדו על 45% מתכנית הלימודים.

- ה. **יצירת התניה** לראשונה ובניגוד לדין **בין רישום** לבית ספר ממלכתי **לבין תשלום** של אלפי שקלים עבור תכניות לימוד פרטיות.
4. משמעות מאפיינים אלו הינה כי משרד החינוך העניק היתר, ללא שינוי חקיקה מתאים, לפצל את החינוך הממלכתי לחינוך לבעלי יכולת ולחינוך למי שידו אינה משגת, תוך פגיעה בעקרונות האוניברסליות והממלכתיות של מערכת החינוך בישראל, בכך חרג משרד החינוך מסמכותו על פי דין.
5. חוזר התשלומים אינו רק סוטה מעקרונות הדין בנוגע לחינוך הממלכתי אלא פגיעתו בשוויון הינה קשה. **ראשית**, לתלמידים הלומדים ברשויות בהן האוכלוסייה "מוחלשת" לא יהיו זמינים כלל בתי הספר הייחודיים ולימודים מעשירים במסגרת תכניות הלימוד. **שנית**, במסגרת רשויות בהן יתאפשרו בתי ספר "ייחודיים" ותכניות העשרה שונות, הן יהיו נגישות אך ורק לאוכלוסייה בעלת האמצעים.
6. בשלב זה נבקש לשוב ולהבהיר כי תהליך זה נעשה ללא הסדרה בחוק וללא קבלת אישור מוועדת החינוך של הכנסת. עוד נוסף כבר בשלב זה, כי בהתאם לתפיסת משרד החינוך עצמו אין צורך בגביית תשלומים נוספים לשם יצירת "ייחודיות" בית ספרית ובוודאי לא קיים כל קשר בין מתן היתר לגביית שעות לימוד נוספות, לבין ייחודיות.
7. לאחר המבוא, אנו נבקש לפרוש בפני בית המשפט הנכבד תמונה עובדתית רחבה, את ההסדרים החוקיים, השינויים הקונקרטיים בחוזר התשלומים החדש ואת טענותינו המשפטיות.

הצדדים לעתירה

8. העותרים 1-8 הינם הורים לילדים מבית ספר "ייחודי על איזורי" שז"ר באשדוד, רובם ככולם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, אשר מנהלים מאבק כנגד הדרת האוכלוסייה המוחלשת מבית הספר.
9. העותרים 9-12 הינם הורים לילדים מגן הילדים השכונתי ומבית ספר "הדר" בנס ציונה המצביעים על הפגיעה בבית הספר הממלכתי הרגיל בהענקת מעמד רשמי למסלול האנתרופוסופי וככל הנראה סמל מוסד בשנת הלימודים הבאה.
10. העותרת 13, עמותת ידיד, הינה עמותה אשר שמה לה למטרה לסייע לשכבות החלשות באוכלוסייה, בין היתר על ידי הפעלת מרכזי זכויות בקהילה. בשל הפגיעה בשכבות אלה, היא מצטרפת לעתירה כעותרת ציבורית.
11. העותר 14, ארגון הלה למען החינוך בשכונות ועיירות הפיתוח (ע"ר), פועל לקידום מעורבות הורים במערכת החינוך ככלי לשיפור רמת הלימודים, כמנוף לצמצום פערים ולמוביליות חברתית-כלכלית. הארגון מכשיר ותומך בהורים במטרה לשלבם בעשייה הפדגוגית בבתי הספר ובקהילה ורואה בהורים גורם משפיע וחשוב להעלאת ההישגים הלימודיים. מתוך אמונה כי הדרך לשנות את גורלם של עשרות אלפי ילדים מהשכבות המוחלשות בישראל היא רכישת השכלה איכותית, הלה מקיים פעילות סינור להרחבת זכויות הורים ותלמידים במערכת החינוך ולמיגור אי-השוויון במערכת, ונותן ייעוץ פרטני להורים הנתקלים בבעיות של הפרת זכויותיהם.

12. העותרת 15, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה היא מוסד ללא כוונות רווח (מלכ"ר) וחזונה הוא חברה ישראלית מתוקנת וצודקת, בה כל אחת ואחד יכולה להגשים את ערכיו התרבותיים, הרוחניים והחברתיים, להרגיש ולהיות מוערך כשווה בין שווים, ולממש את הפוטנציאל הגלום בו .

תוכן עניינים

עמ'	פרק
1	א. מבוא
5	ב. המצב החוקי – הזכות " החיובית " לחינוך, עקרון חינוך חינוך, אי פגיעה על רקע כלכלי ופיקוח הכנסת על תשלומי הורים
8	ג. הפער בין הוראות הדין לחיי המעשה
9	ד. בתי הספר הייחודיים בישראל
15	ה. בתי הספר הייחודיים בישראל – הלכה למעשה
17	ו. השתלשלות ההליכים מדו"ח מבקר המדינה ועד חוזר התשלומים החדש
20	ז. סיפורם של בתי ספר ייחודיים עצמאיים בנס ציונה ואשדוד
20	ז1. בית ספר שז"ר אשדוד
25	ז2. המסלול האנתרופוסופי בנס ציונה
26	ח. טענות העותרים
26	ח1 – ההסדרים הרלוונטיים בחוזר התשלומים החדש
31	ט. הטענות הכלליות כנגד חוזר התשלומים החדש
31	ט1. חינוך עודף לבעלי יכולת בלבד - הפגיעה בזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך ולכבוד
35	ט2 - הפגיעה בכבוד, סולידריות ושיסוי הורים זה בזה
36	ט3 - חוזר התשלומים מפר את תכלית חקיקת החינוך
39	ט4 - שח"פ - שירותי חינוך פרטי שלא כדין
41	ט5. רפורמת למידה משמעותית וחוזר התשלומים
42	י. הטיעונים הפרטניים לגבי הסעיפים השונים
42	י1 - גבייה עבור שעות העשרה כרכישת שירותים מרצון
45	י2 - גבייה עבור תל"ן בבתי ספר ייחודיים
52	י3 - הגבייה עבור מרכזי למידה
53	י4 - הגבייה עבור מקצוע בגרות מורחב שלישי
53	י5- הגדרת המושג "ייחודי על אזורי" מנוגדת לתקנות הרישום
55	י6 – איזונים לכאורה בחוזר המנכ"ל
57	יא – סיכום

ב. המצב החוקי – הזכות " החיובית " לחינוך, עקרון חינוך חינוך, אי פגיעה על רקע כלכלי ופיקוח

הכנסת על תשלומי הורים

"הזכות לחינוך הוכרה זה מכבר כזכות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. זכות זו הובטחה עוד במגילת העצמאות, והיא מעוגנת באמנות שונות במשפט הבינלאומי שישראל צד להן, וכן במשפט הבינלאומי המינהגי... חשיבותה המיוחדת של הזכות לחינוך נובעת ממקומו של החינוך כערך חיוני למימוש זכויות האדם כפרט, ולמיצוי אישיותו, יכולותיו וכשרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו; החינוך נותן בידי הפרט כוחות התמודדות במאבקי החיים והקיום, ומקנה לו שוויון הזדמנויות בהכשרתו לעתיד" (בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיפיה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו) – להלן: פרשת טבקה)

13. ייחודה של הזכות לחינוך נעוץ בעובדה שהינה זכות "חיובית" המטילה חובה על המדינה ועל הרשויות המקומיות להבטיח חינוך חובה חינם לתלמידי ישראל תוך העמדת מוסדות חינוך רשמיים להגשמת הזכות (לצד הטלת חובות על ההורים לרשום ולהבטיח כי ילדיהם ילמדו). כאמור בסעיף 7 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה):

"(א) המדינה אחראית למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה.
 "(ב) קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף..."

14. על הזכות לחינוך כזכות חיובית עמד בית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, להלן: (ראו גם בג"ץ טבקה לעיל ויורם רבין "הזכות לחינוך" עמ' 141-137):

"הזכות לחינוך היא זכות מורכבת. יש בה פן של זכות אדם, שכנגדה ניצבת "חובת אדם" שיש לממשה במסגרת לימוד חובה. חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינם, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך"

15. עיגון לזכות לחינוך חובה חינם, ניתן למצוא בסעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, להלן:

"ד. מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר הוצאות בידי השר טעונים אישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת."

16. יש לציין כי הסדר זה חל גם על תלמידים בתיכונים בבעלות המדינה/רשות מקומית בהתאם לצו לימוד חובה (חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי), תשל"ח-1978. חיזוק לעקרון חינוך חינם ניתן אף ביחס לילדים בגילאי 3-4 בהחלטת ממשלת ישראל מס' 4088, מיום ה- 8.1.2012, י"ג בטבת התשע"ב.

17. תפיסת חינוך זמין חובה וחינם לכל מעוגנת גם באמנות בינלאומיות שונות. ראו למשל סעיף 13 לאמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966) וסעיף 28 לאמנה בדבר זכויות הילד.

18. על חשיבותו של חינוך חינוך עמדה השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (להלן: פרשת ועד פוריה) בזו הלשון:

"החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינוך, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הקניית ערכי חינוך כלליים על בסיס שוויוני נועדה לאפשר לפרט לפתח את אישיותו בתחומי דעת שונים, ובה בעת לפתח באמצעות החינוך חיי חברה הנשענים על ערכי מוסר, זכויות אדם, ותרבות אנושית" (שם, בעמ' 221).

19. חיזוק בדבר חשיבות חינוך חינוך העניק המחוקק בחוקקו את סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד תשס"א-2000, בדבר איסור הפליה, לרבות על רקע חברתי כלכלי.

20. על מה חולש חינוך החינוך? עיון בהוראות הדין לעיל מעלה כי המחוקק קבע שבמוסדות החינוך הרשמיים/הממלכתיים יחול חינוך חובה חינוך. משמעות חובה זו, כפי שעולה בבירור מסעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, היא כי על המדינה לממן באופן מלא את תכנית הלימודים שנקבעה לבית הספר, [להלן "תכנית הלימודים"], כאמור בסעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג – 1953:

" 4. (א) השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד-חינוך רשמי; מוסדות-חינוך לא-יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים....
(ד) בסעיף זה –
"מוסד חינוך" - מוסד חינוך מוכר כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, לרבות כיתות י"א וי"ב במוסד שחל עליו חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969";

21. לצד חובת המימון של המדינה הכיר המחוקק בחריג המתיר לרשויות לגבות החזר הוצאות, תשלומים על שירותים נוספים ואספקת ציוד, שאינם חלק מתכנית הלימודים כאמור. עם זאת, אישור חריג זה לגביית כספים ניתן בכפוף לאישור ופיקוח של ועדת החינוך של הכנסת, ומעוגן בחוזר מנכ"ל הוראות קבע, 9-3.11, "תשלומי הורים" (להלן: חוזר התשלומים העיקרי).

חוזר התשלומים העיקרי מצורף ומסומן כנספח ב'

מעקב אחר פרוטוקולים של דיוני ועדת החינוך של הכנסת העוסקים באישור השנתי של תשלומי ההורים מעלה כי פיקוח זה הנו אפקטיבי במובן זה שתשלומי ההורים (על אף לחצים רבים לאורך הדרך) אינם מתייקרים באופן משמעותי משנה לשנה. כמו כן, לאורך השנים השמיעה ועדת החינוך קול ברור בדבר הצורך בהפסקת תשלומי ההורים במערכת החינוך לאור הפערים שאותם הם מייצרים והפגיעה בעקרון חינוך חינוך.

22. לצורך הסדרת הגבייה מפרט משרד החינוך בחוזר התשלומים העיקרי את תחומי הגבייה בעניינם פונה המשרד לאישור וועדת החינוך של הכנסת. במסגרת ההסדרה חולקו התשלומים עבור שירותים שהובאו לוועדת החינוך של הכנסת לשניים:

א. תשלומי חובה – ביטוח תאונות אישיות וביטוח שנייים. לאורך השנים מדובר בסכומים העומדים על עשרות שקלים בודדים.

ב. **תשלומי רשות** – תשלומי רשות הם תשלומים נוספים המותרים לגבייה עבור פעילויות מוגדרות (סל תרבות, מסיבות כיתתיות ומסיבת סיום, תשלום לארגון ההורים הארצי ולוועד ההורים היישובי, טיולים ושלי"ח). תשלומים אלו נעו לאורך השנים בין סכומים של מאות שקלים בכיתות הנמוכות ועד סכומים של למעלה מ-1000 ₪ בכיתות הגבוהות.

לשם ההמחשה בשנת הלימודים תשע"ד הסכומים שאושרו נעו בין 217 ₪ בגן חובה, 227 ₪ בכיתות א' ו-ב', והגיעו עד 1019 ₪ בכיתות יב' (לרבות אישור לגביית 200 ₪ עבור מסיבת סיום).

23. החוזר אוסר במפורש על גביית תשלומים מעבר למה שאושר על ידי משרד החינוך, בתיאום עם השלטון המקומי, וועדת החינוך של הכנסת ואסר על גביית תשלומים מעבר למותר גם אם מרבית ההורים רוצים בכך (בין היתר כדי להפחית את הלחץ החברתי על ההורים). כמו כן, קובע חוזר התשלומים העיקרי במפורש כי לא קיימת חובה לשלם את תשלומי הרשות, כי יש לספק בזמן הפעילות, אותה ממנים התשלומים המותרים, פעילות חינוכית חלופית למי שלא שילם עבורה ובכל מקרה אין למנוע פעילות מתלמיד אשר להוריו אין את היכולת הכלכלית לשלם עבורה.

24. חריג נוסף אושר במסגרת חוק השאלת ספרי לימוד, תשס"א-2000, שם ניתן היתר לגבות 280-320 ₪ מהורים עבור מימון תוכנית השאלת ספרי הלימוד, אם הם רוצים בכך. חוק נוסף המתיר גביית תשלום הינו **חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005**, אשר מאפשר גבייה באופן פרוגרסיבי מהורים עבור הזנת ילדיהם הלומדים ביום לימודים ארוך (כך למשל במשפחות בהן ההכנסה לנפש עומדת על 1378 ₪ ומטה השירות ניתן בחינם).

25. חריג נוסף דרכו התיר המחוקק גביית כספים בגין שירותי חינוך במערכת הממלכתית נמצא בסעיף 8 **לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953** (להלן: חוק חינוך ממלכתי). בהתאם לסעיף 8, ביחד עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה, מתיר המחוקק לשר לאשר תכנית לימודים נוספת (תל"ן) בבתי ספר, להלן:

"הוראות סעיף קטן (ד) אינן גורעות מהוראות סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - מכוחה של התחייבות לשאת בהוצאותיה של תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים. (סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה)

"השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי תלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה." (סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי)

26. בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי הותקנו **תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת)**, **התשי"ד-1953**, הקובעות בסעיפים 5-6 כי התוכנית חייבת להיות מוצעת על ידי הורי התלמידים במוסד וחתומה על ידי כלל ההורים המאשרים את התוכנית במלואה והן את התשלום שלה.

27. למותר לציין כי ההיתר לשעות תל"ן שלעצמו, אשר ניתן בכדי להעניק אפשרות לזומה מסויימת של הורים להשפיע על תכניות העשרה, הינו בעייתי באשר הוא פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך ומאפשר הוא גבייה שלא בפיקוח הכנסת. עובדה זו ועיון בטקסט, מובילים לפרשנות ברורה כי על ההיתר לתל"ן להיות מצומצם בהיקפו, ולהינתן כשעות העשרה (מעין חוג בבית הספר לאחר שעות הלימודים) באשר הוא מיועד רק לקבוצת תלמידים מוגבלת.

28. **חוזר התשלומים העיקרי** אשר קבע את הוראות הביצוע לתל"ן הבהיר במפורש את הכללים באופן שעולה בקנה אחד עם פרשנות סבירה של ההיתר לגביית שעות תל"ן. כך, חוזר התשלומים העיקרי קבע במפורש כי שעות תל"ן הן שעות המתבצעות לאחר שעות הלימודים:

"יש להקפיד כי התכנית תינתן, בעיקר במקצועות הלימוד שהתלמידים מתקשים בהם, בצורת תגבור לימודים, העשרתם וכו', **בשעות אחר הצהריים**. אפשר, לפי אישור מיוחד, לכלול גם מתן שיעורי עזר לתלמידים נזקקים במסגרת תל"ן, **בשעות שלאחר הלימודים**:"

עוד קובע החוזר כי "**בכל מקרה לא יעלה תקן השעות של התכנית הנוספת, בבתי-ספר שאינם פנימייתיים, על 15% מתקן השעות הרשמי שאושר לכיתה בבית-הספר (דהיינו: עד 5 שעות – ה.ר.)**... בארגון הלימודים על פי תכנית הלימודים הרגילה בבית-ספר שמתקיימת בו תכנית נוספת יישמר המספר השנתי של ימי הלימוד שנקבעו למוסד ומשך יום הלימודים הרגיל ללא התכנית הנוספת... **שעות הלימוד בתכנית נוספת תינתנה לפני יום הלימודים או בסוף היום, מחוץ למערכת השעות היומית על פי התקן**. אם כל תלמידי הכיתה משתתפים בתכנית הנוספת, אפשר לשלב את שעותיה במסגרת שעות הלימודים"

29. כפי שיובהר בהמשך, חוזר התשלומים החדש משלש את שעות התל"ן המאושרות לגבייה, הופך את שעות התל"ן לחלק אינטגרלי מתכנית הלימודים בבתי הספר הייחודיים ולמעשה מונע אפשרות מתלמידים שאינם יכולים לממן את שעות התל"ן להימצא בבתי הספר הללו.

ג. הפער בין הוראות הדין לחיי המעשה

30. לאורך השנים נפרצו הוראות הדין בשני מובנים עיקריים. הראשון, משרד החינוך התיר באופן מפורש בחוזר התשלומים העיקרי קיומו של חריג נוסף לגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון", ללא הסמכה בדין. השני, העדר אכיפה של הדין וגביית תשלומי הורים מופרזת בבתי ספר רבים ברחבי ישראל, בהתעלמות/הסכמה בשתיקה/ ידיעת משרד החינוך.

31. בכל הנוגע לאישור בדבר גביית רכישת שירותים מרצון, התיר משרד החינוך לאורך השנים גבייה עבור שירותים נוספים מרצון. גבייה זו הוגדרה בחוזר התשלומים העיקרי כעסק מסחרי לכל דבר, של "מוכר מרצון לקונה מרצון". הגבייה הותרה בסכומים מוגבלים בלבד (250 ₪ נוספים עבור ילדי הגן, ו-450 ₪ נוספים עבור תלמידי ביה"ס) בין היתר בתנאים הבאים, כמפורט בחוזר התשלומים העיקרי:

- א. הגבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות ואת אישורו של מפקח בית הספר.
- ב. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים אלה ולחייב את ההורים ברכישתם.
- ג. ניתן לקיים שירותים אלה במסגרת יום הלימודים או אחריו. אם יופעל השירות במהלך יום הלימודים, ישותפו בו כל התלמידים, ובכלל זה מי שלא שילמו עבורו.

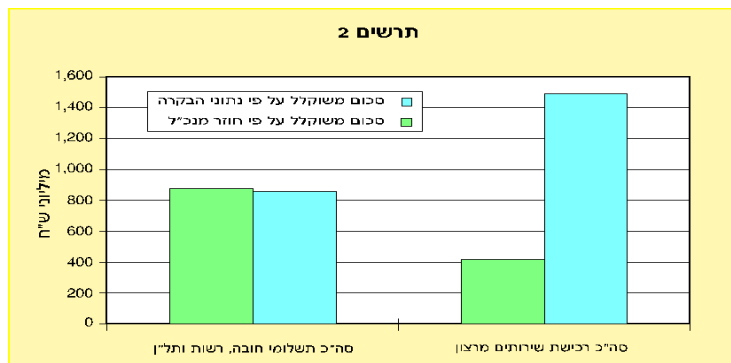
32. כפי שיפרטו בהמשך, מבקשים העותרים לטעון, כי גביית תשלום עבור "רכישת שירותים מרצון" הינה בלתי חוקית

מעיקרה, באשר הינה גבייה ללא הסמכה כדון, לא כל שכן ללא אישור ועדת החינוך של הכנסת.

33. לצד האישור לגביית כספים בניגוד לדון בחוזר התשלומים העיקרי, סובלת מערכת החינוך לאורך השנים מגבייה חורגת של תשלומי הורים, בידיעה ובשתיקה של משרד החינוך. על תופעה זו עמד מבקר המדינה בדו"ח מקיף על תשלומי הורים במערכת החינוך (דו"ח הביקורת השנתי מספר 62 שפורסם במאי 2012, החל מעמ' 592).

דו"ח מבקר המדינה מצ"ב ומסומן כנספח ג'

34. על פי ממצאי דו"ח מבקר המדינה בשנת תשס"ה חרגו כ-80% מבתי הספר מהגבייה המותרת ובשנת תש"ע חרגו מהסכומים המותרים כ-51% מבתי הספר. החריגה העיקרית מהתשלומים המותרים, שעמדה על כמיליארד ₪ בשנה, נעשתה סביב הרחבת סעיף "רכישת שירותים מרצון" שלא כדון (אשר חלקה נעשתה בידיעת משרד החינוך), כפי שניתן לראות בתרשים הבא:



ד. בתי הספר הייחודיים בישראל

35. בהתחשב בכך שבלב חוזר התשלומים החדש עומד רצון המשרד להרחיב את שעות התל"ן לבתי הספר הייחודיים, נבקש להתעכב על מאפיינים מרכזיים בתופעת בתי הספר הייחודיים – הן ברמה הנורמטיבית והן ברמה העובדתית.

36. נפתח בכך כי חוקי החינוך והתקנות אינם מכירים בקיומו של בית ספר "ייחודי". חוק חינוך ממלכתי מסדיר את חובת השר לקבוע תכנית לימודים לכל מוסד חינוך רשמי הכוללת תכנית לימודי יסוד (ראו סעיף 4 לחוק, לעיל, לצד סעיף 1 - פירושים) ולקבוע תכנית השלמה למוסד בהתאם לזרם בו הוא נמצא: "ממלכתי", "ממלכתי – דתי" או "משלב" (ראו סעיף 5 לחוק), כאשר הוא מוסמך לאשר תכנית לימודים שונה למוסד חינוכי בכפוף להעדר עלות תקציבית נוספת.

37. לצד בתי הספר הרשמיים – ממלכתיים הלומדים על פי "תכנית הלימודים" שאישר השר, כאמור בסעיף 4 לחוק, הסמך המחוקק את שר החינוך בסעיף 9 לחוק לאשר לבית ספר תכנית לימוד ניסויית:

9" השר רשאי להנהיג במוסד חינוך רשמי מסויים, לשם ניסוי, תכנית לימודים שלא לפי הוראות חוק זה, בתנאי שייתן, באופן שנקבע בתקנות, הודעה מוקדמת על כך לפני התחלת הרישום לפי סעיף 20, ובתנאי נוסף שמוסד כזה לא ייקבע כמוסד היחיד לתלמידים שגרים בקרבתו"

38. למותר לציין, כי בהתאם לדין תכנית הלימודיים בבתי ספר ניסויים, אשר נועדה לבחון תכניות ושיטות לימוד חדשניות, ממומנת באופן מלא על ידי המדינה. כך הדברים נעשים גם בפועל עת משרד החינוך מממן באופן מוגבר לתקופה מוגדרת מוסדות חינוך כדי לפתח בהם תכניות ושיטות לימוד חדשניות.

39. מכל מקום, סעיף 9 מתייחס לבתי ספר ניסויים **בלבד**, והמונח "תכנית ייחודית" איננו נזכר בסעיף זה, וכלל אינו נזכר בחוק חינוך ממלכתי. בשל ייחודם של בתי הספר הניסויים הכיר מתקין התקנות בצורך להפריד את הרישום אליהם מיתר בתי הספר, אליהם יש להירשם במסגרת אזורי רישום. ראו בהקשר זה תקנה 7(א) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 (להלן: **תקנות הרישום**), בכל הנוגע לבתי הספר היסודיים ותקנה 7א (א) לתקנות הרישום בכל הנוגע לרישום לחטיבות הביניים.

40. יוצא מכך, וכפי שיובהר בהמשך, הוראות החוק והתקנות אינן מכירות, בקיומם של בתי ספר ייחודיים, גם לצורך רישום תלמידים. לא כל שכן בתי ספר ייחודיים על אזוריים.

41. על אף הוראות הדין הלכה והתפתחה תופעה של פתיחת ביה"ס "ייחודיים" ביוזמת הורים ורשויות מקומיות, זאת "במקרה הטוב" תוך עצימת עין של משרד החינוך. מרבית בתי הספר הייחודיים הוקמו במתכונת על-אזורית, וזאת בניגוד להוראות הרישום. בביה"ס אלה נגבו סכומים רבים מהורי התלמידים בניגוד לחוק, כביכול עבור האופי ייחודי, אך לרוב עבור מימון פיצול כיתות או שכר גבוה למורים. לצד אלו התפתחו תופעות של מיונים אסורים הפותחים פתח להפליית תלמידים מסיבות שונות בקבלתם לביה"ס, כך שבתי הספר הללו הפכו להיות בתי ספר סגרגטיבים. (לתיאור וניתוח תהליכים אלו, ראו: ביאליק, גדי (2012): "שיח מדיניות החינוך בישראל כפי שהוא מיוצג בסיפורי ההקמה של בתי ספר ייחודיים המסופרים על ידי המנהלים המייסדים". חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב)

42. לחצם של הורים משכבות מבוססות ותופעת בתי הספר הייחודיים, הובילו לדיונים רבים במשרד החינוך בשאלה האם ראוי להקפיד על אזורי רישום מוגדרים, המובילים לכך שהתלמידים ישובצו באופן אוטומטי בבתי ספר הסמוכים לביתם, במסגרת רצף חינוכי לאורך השנים ותוך שמירה על הרכב אוכלוסייה המתאים לאזור המגורים, או לאפשר לרשויות המקומיות לפתוח את איזורי הרישום לאזורים של בחירה מבוקרת ומתן מעמד לבתי ספר על אזוריים – ייחודיים, המאפשרים להורים לבחור את בית הספר בהתאם למגבלות השיטה.

43. חלק מהוועדות שדנו בסוגיה זו (קשת¹, רוטלוי²) קראו לצמצום אפשרויות הבחירה של ההורים בשל החשש (הנתמך במידה רבה במציאות בשטח ובמחקרים רבים מן הארץ ומן העולם) כי הרחבת אפשרויות הבחירה מובילה לסגרגציה וליצירת בתי ספר לחזקים וחלשים, תוך פגיעה בעיקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך והגדלת הפערים הקיימים ממילא בין תלמידים על רקע סוציאקונומי. כך למשל בדו"ח ועדת המשנה של ועדת רוטלוי בענייני חינוך (שם בעמ' 249):

¹ ועדה ציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות בראשות פרופ' יצחק קשת

² "ועדת רוטלוי" - לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. בראש ועדת המשנה בענייני חינוך עמדה פרופ' אורית איכילוב.

"...כן הביעה ועדת המשנה עמדה נחרצת נגד התופעה המתפשטת של בתי ספר ציבוריים המשרתים קהילות בעלות יכולת, אשר בהם נהוגים תשלומי הורים גבוהים היוצרים חסמי סף בפני אוכלוסיות מעוטות יכולת המתגוררות בסמיכות. ועדת המשנה מביעה התנגדות נחרצת להיבט החברתי הסגרגטיבי של בתי הספר הייחודיים, שהם לרוב על אזוריים ובעלי חופש לקלוט תלמידים על פי בחירתם. ועדת המשנה מביעה חשש כי היענות מצד משרד החינוך למגמת הבידול ו"הייחודיות" היא למעשה כניעה בפני הבריחה מאינטגרציה; שכן הבידול הכלכלי חברתי המלווה כל ייחוד חינוכי כזה פוגע ישירות בשוויון הזכות לקבל חינוך איכות"

44. חלק אחר מהוועדות שהקים משרד החינוך (ענבר³, ויינשטיין⁴, דברת⁵) ראו חיוב בפתיחת אזורי הרישום לאור מאפיינה הרב תרבותיים של החברה ומטעמי פלורליזם.

45. מכל מקום, כלל הוועדות המקצועיות הסכימו פה אחד כי יש להקפיד על הימנעות מוחלטת ממיונים לבתי ספר, וכי יש לשמור על הרכב אוכלוסייה הטרוגני ומתן עדיפות לתלמידים משכבות נמוכות. כל זאת, כדי לשמור על לכידות חברתית ושוויון הזדמנויות ולמנוע סגרגציה והגדלת הפערים בחינוך.

46. בבסיס עמדות אלו עומדת ההבנה כי קיימת חשיבות מכרעת לצורך סיכוי הצלחה של תלמידים שאינם מהמובילים בשיתופם בכיתות עם תלמידים חזקים, בין היתר מהטעמים הבאים:

א. **תיוג** – חלוקת תלמידים לבתי ספר לתלמידים "חזקים" ולתלמידים "חלשים", מתייגת את התלמידים שהוכרו כ"חלשים" בעיני כלל המערכת ולמעשה מועידה אותם לאי מימוש הפוטנציאל שלהם. בדצמבר 1994 הוציא משרד החינוך את **חוזר מנכ"ל מיוחד ז' "מניעת נשירה – הגברת כוח ההתמדה והצלחה של תלמידים בבתי הספר"** שהינו חוזר מנכ"ל מקיף המטפל בסוגיית הנשירה במערכת החינוך ומסדיר בין היתר את הרישום לבתי ספר ב"מעברים" (המעבר מבית ספר יסודי לחטיבת הביניים והמעבר מחטיבת הביניים לתיכון). בפתח חוזר המנכ"ל (עמ' 3-4) נכתב, בין היתר, כדלקמן:

"במערכת החינוך הנשירה שכיחה במיוחד אצל תלמידים המשתייכים לקבוצת אוכלוסייה הנחשבת חלשה (מבחינת ההישגים הלימודיים, אך גם בהתאם לנתוני רקע סוציאקונומיים). לא פעם מתקבלים תלמידים אלה מלכתחילה שלא מתוך רצון מלא של המוסד הקולט או מתוך הטלת ספק ביכולתם להתקדם באופן משמעותי. רבים מהם נחשבים למי שמקשים על קיום השגרה הארגונית-חינוכית ודורשים תשומת לב רבה לעצמם....

במקרים רבים הנשירה היא אך סיכום ותוצאה אחרונה של מערכת תפיסות המושרשת במוסד החינוכי ואצל תלמידים ביחס ליכולת ההשתלבות וההצלחה של תלמידים שונים..
על בתי הספר, ועל כל גורמי החינוך השותפים להם, לפעול כ"מערכת מטפלת" ולא כ"מערכת ממיינת".

במיון ובסיווג של עצמם טמונה סכנה של תיוג שלילי של תלמידים בודדים או של קבוצת תלמידים. התיוג השלילי הופך להיות "נבואה המגשימה את עצמה", מחליש את הנכונות של תלמידים (ושל מורים) "להתעקש" על קידום התלמידים הללו, גורם לניכור, ומגביר את תהליכים הנשירה. לכן, הקו המנחה את כל הפועלים למניעת נשירה חייב להיות טיפול בתלמיד ובקידומו, תוך מאמץ מתמיד ויצירתי לשילובו במסגרת החינוכית הכללית שהוא מתייחס אליה" (ההדגשות לא במקור)

לעניין השלכות מיון תלמידים על תיוגם ופגיעה ביכולתם לממש הפוטנציאל החינוכי שלהם ראו **עמ' 13-05-35206** והבה ואחרים ואח' נ' **משרד החינוך ואח' (לרבות החלטה בפקודת ביזיון בית משפט, עת"מ 5524-09-13 הנהלת ועד הורים ישובי מרכזי דאלית אל כרמל ואח' נ' משרד החינוך - מחוז חיפה ואח')**

³ הועדה לבחירה בחינוך, 1994

⁴ צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית בראשות גנית ויינשטיין (2002)

⁵ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התוכנית הלאומית לחינוך – בראשות שלמה דברת (2005)

העמודים הרלוונטיים בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' מצ"ב ומסומנים ד'

ב. **Peer Effect** - לשם הצלחה בחינוך קיימת משמעות רבה לתלמידים הלומדים יחד בכיתה ולקיומן של דמויות "חיוביות", המספקות הון תרבותי לתלמידים החזקים פחות. בספרות תופעה זו ידועה כ- "peer" effect. דהיינו: ביצירת הפרדה בין תלמידים "טובים" ל"טובים פחות", נשללת האפשרות מהתלמידים הטובים פחות להסתייע ביכולתם של התלמידים הטובים לצורך התקדמות באווירה של מצוינות לימודית ולממש את הפוטנציאל הגלום בהם. ראו למשל במחקר שנעשה בארצות הברית, להלן:

"The famous 1966 federal report on the first large national study of segregated and desegregated education, the Coleman Report, found peer influence to be stronger than any other factor other than family background. Subsequent research has tended to confirm these findings. A 2003 study of the schools of the South reported that a major negative impact on academic achievement, related to attending a high poverty school, was the absence of a strong positive peer influence". (ראו Osamudia R. James, Business as usual: The Roberts Court's Continued Neglect of Adequacy and Equity Concerns in American Education, 59 S.C.L.Rev. 793 (2008); Gary Orfield and Chugmei Lee, Why Segregation Matters: Poverty and Educational Inequality (2005) see: <http://civilrightsproject.ucla.edu/research/k-12-education/integration-and-diversity/why-segregation-matters-poverty-and-educational-inequality/orfield-why-segregation-matters-2005.pdf>)"

על סוגיה זו עמד גם הכלכלן נחום בלס (במאמרו "אינדיקטורים הנוגעים לנושא פערים ואי שוויון במערכות החינוך", סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים למערכת החינוך <http://education.academy.ac.il>), להלן:

יחד עם זאת נראה לנו שיהיה זה נכון לומר שהספרות המחקרית מראה שיש קשר בין ההרכב החברתי של בית הספר ועוד יותר של הכיתה לבין הישגיהם הלימודיים של (Mickelson at al 2008, Goldstein 2007, Hanushek 2002). התלמידים ככלל אפשר לומר שהן המחקרים בחו"ל והן המחקרים בארץ מצביעים על כך שאינטגרציה בדרך כלל אינה פוגעת בהישגיהם הלימודיים של התלמידים החזקים, והשפעתה חיובית – אם כי במידה מתונה - על התלמידים החלשים (בתנאי שהם אינם מהווים את הרוב בכיתה). ממצאים אלה מצדיקים להערכתנו את החשיבות הרבה שאנו מייחסים לאינדיקטור זה בכל דיון על פערים בחינוך."

47. על אף האמור תופעת בתי הספר הייחודיים והעל אזוריים הסגרגטיביים המשיכה לצמוח ובשנת 2001 הקימה מנכ"לית משרד החינוך ועדה בראשות גנית ויינשטיין (להלן: ועדת ויינשטיין) שבחנה בין היתר את סוגיית בתי הספר הייחודיים העל אזוריים והקמת מרחבי חינוך של מספר בתי ספר. (ראו בכתובת <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/nisuyim/vhada/mismacheim/dochvynestein.htm>)

48. במסגרת הדו"ח המפורט של הוועדה נדונו הצורך בפלורליזם במערכת החינוך אל מול החשש כי בתי ספר ייחודיים ועל אזוריים יהפכו לבתי ספר "הגורפים את קצפת" התלמידים הטובים. דהיינו: החשש הינו כי בתי הספר הללו יהיו

נגישים רק לאוכלוסיות מבוססות המגיעות לבתי הספר בשל רמות ידע גבוהות יותר, נגישות או בשל יכולת השקעה במיונים לבתי הספר.

49. בהמלצותיה התמקדה הוועדה בשני פתרונות לתהליכים החברתיים הקיימים. הפתרון הראשון אותו הציעה הוועדה, אשר נראה מקריאת הדו"ח כהמלצה המרכזית בו, הינו פיתוח אוטונומיה וייחודיות במסגרת בתי הספר המקומיים באזורי הרישום. למותר לציין כי יתרון בתי הספר הללו נובע מכך שהם שומרים על המבנה החברתי והקהילתי של בתי הספר מצד אחד ומצד שני מקדמים ייחודיות והתאמה לצרכי הקהילה. הפתרון השני נגע להקמת מרחבי חינוך אשר בבסיסו עמד הרעיון להתיר (רבות בשל לחץ התקופה) פתיחת אזורי רישום באופן כזה שייצר אפשרויות בחירה בין מספר בתי ספר. כחוט השני עוברת בהמלצות הכוונה שמרחבי הבחירה יעשו במסגרת תכנון כולל ותוך שמירה על הרכב חברתי כלכלי שוויוני בין בתי הספר והקפדה על כך כי בתי הספר יהיו שווים. כך למשל בעמ' 62 לדו"ח במסגרת תנאים להקמת חינוך נכתב:

"דמיון בין בתי הספר – על כל תכנית למרחב חינוך לוודא כי כל בתי הספר במרחב יהיו, בעת המימוש, דומים בהרכב אוכלוסיית התלמידים, באיכותם ובסיכוי שהם נותנים לתלמידיהם"

50. בנוגע לחשיבות הטרוגניות בתי הספר העל אזוריים קובעת הוועדה:

"על בית הספר לשקף את האוכלוסייה במקום, שיקוף חברתי או לימודי. המקום הוא המרחב שממנו באים אליו תלמידים ושעליו החליטו הרשות או הרשויות. במקומות שבהם הרישום סגור ללא תכניות של בחירה, בית הספר הייחודי ישקף את אוכלוסיית האזור כולו, היינו יהיה הטרוגני יותר מבתי הספר האזוריים הנוטים להיות הומוגניים. במקומות שבהם מופעלת תכנית בחירה מסוג כלשהו, מידת ההטרוגניות של בית הספר הייחודי תהיה דומה למידת ההטרוגניות שבבתי ספר אחרים. עם הצגת התכניות הבית ספריות יוצגו נתונים המתייחסים לכך. ייצוג האוכלוסייה יהיה על פי הפרמטרים האופייניים למקום, עולים-ותיקים, תלמידים חזקים או חלשים, מעמד סוציו-אקונומי, תלמידים עם קשיי למידה וכדומה"

51. לצד ההמלצות העקרוניות המליצה הוועדה על תהליך מסודר ומורכב להכרה בבית ספר ייחודי - על אזורי, וזאת כדי להבטיח כי בתי הספר הללו יעמדו במטרות התוכנית ובכללן מניעת סגרגציה חברתית ושוויון. בעקבות הדו"ח הוציא משרד החינוך את חוזר מנכ"ל מס' 3.1-19 "בתי ספר ייחודיים על-אזוריים ומרחבי חינוך – בחינוך הממלכתי ובחינוך המוכר שאינו רשמי"

חוזר מנכ"ל 3.1-19 מצ"ב ומסומן כנספח ה'

52. חוזר המנכ"ל שב והדגיש כי אישור לבתי ספר על אזוריים ומרחבי חינוך יינתן במקומות בהם הבחירה תהיה מבוקרת במובן שלא תהיה סגרגציה חברתית מסוג כלשהו, הליכי הקבלה יהיו שוויוניים, ובמקרה של עודף היצע על ביקוש תינתן עדיפות לתלמידים מאזורי מצוקה. כמו כן, אושרו ההמלצות הנוגעות להבטחת הרכב הטרוגני בהתאם לאזור לרבות התייחסות לפרמטרים סוציאקונומיים, קיומו של מערך הסעות שלא מדיר תלמידים מאזורי מצוקה וכו'. למותר לציין כי הוועדה או החוזר לא קבעו כל צורך במימון נוסף על מימון המדינה לשם קיום הייחודיות ואף נקבע במפורש הצורך לעמוד בכללים המקובלים.

53. במסגרת החוזר הוקמה ועדה לאישור בתי ספר ייחודיים, אשר נדרש אישורה לצורך קבלת היתר לפתיחת בית ספר ייחודי על איזורי. בשנת 2004, ככל הנראה במסגרת הרפורמה הכוללת, תוקנו תקנות הרישום ואפשרו רישום שלא

בהתאם לאזורי רישום בלבד בחטיבות הביניים (ולא בבתי הספר היסודיים) אך זאת בכפוף לשיטת הבחירה המבוקרת.

54. מודל הבחירה המבוקרת, טרם החלטת הממשלה האחרונה, זכה להתייחסות גם בבג"ץ 986/05 שמואל פלד נ' עיריית תל-אביב יפו (טרם פורסם) לפיו, הבחירה המבוקרת "נועדה גם לשמש מחסום מפני דיכויים של מיעוטים וקהילות. במקביל, מבקשת התכנית לקדם את שוויון ההזדמנויות והאינטגרציה - תכליות אשר, מעצם טיבן, מחייבות את מעורבותה של הרשות לצורך מימושן."

55. שיטת הבחירה המבוקרת הגיעה לדיון בישיבת הממשלה המכהנת ביום 11.7.10, אשר מצאה לנכון לאפשר לרשויות מקומיות להגדיל את השימוש בשיטה זו, בקבעה כדלהלן (החלטת ממשלה 1953):

"לתמוך בהצעת שר החינוך להביא לחיזוק החינוך הרשמי באמצעות, בין היתר, קביעת הוראות וכללים ע"י מנכ"ל משרד החינוך בדבר מתן האפשרות לרשות חינוך מקומית או מספר רשויות חינוך מקומיות במשותף, להרחיב את אזורי הרישום לבתי הספר הרשמיים, בהתאם להחלטת הרשות המקומית ובאישור משרד החינוך, ולאפשר בחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי הספר. לקבוע סדרים וכללים לבחירה המבוקרת, שיכללו בין היתר: התחשבות בהרכב הכלכלי-חברתי של אוכלוסיות התלמידים בבתי הספר וברשות החינוך המקומית, יצירת מגוון בחירה בין בתי ספר מאוזנים, מניעת מיון תלמידים למעט במקרים חריגים שיאושרו, הקמת מנגנון ויסות לניוד תלמידים בין בתי הספר, וקביעת מודל רישום שמאפשר שוויון הזדמנויות, במקרים של רישום יתר לבית ספר".

56. ההוראות למימוש החלטת ממשלה זו, קיבלו ביטוי בהוראת קבע 3.1-40 של משרד החינוך: "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים ואזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות"

הוראת קבע 3.1.40 מצ"ב ומסומנת כנספח 1

57. מטרת הוראת הקבע הייתה להזמין רשויות לפנות לוועדה שהוקמה לצורך ניסוי הרחבת אזורי הבחירה המבוקרת לרבות לבתי ספר יסודיים, תוך שמירה על עקרונות השוויון שנקבעו בוועדת ויינשטיין ובהחלטת הממשלה.

58. מכל האמור עד כה, ניתן לקבוע בקשר לבתי הספר הייחודיים את הקביעות הבאות:

- א. החקיקה אינה מכירה בסטאטוס של בתי ספר "ייחודיים", אלא בבתי ספר "רשמיים וניסויים". לפיכך אין החקיקה מכירה בחריג כלשהו בדרכי הרישום, הקבלה וגביית תשלומי ההורים ביחס לבתי הספר הללו.
- ב. קביעת בתי ספר כעל-אזוריים לצרכי הרישום, בשלב ביה"ס היסודי, אינה עומדת בדרישות החקיקה והתקנות.
- ג. קו מנחה במדיניות משרד החינוך והנחיותיו (הנתמך בוועדות מומחים) מבקש להבטיח כי כל קידום "ייחודיות" במערכת לא יעשה על חשבון הבטחת ההטרוגניות בבתי הספר, זאת תוך דגש על הבטחת הנגישות של כלל שכבות האוכלוסייה לבתי הספר הללו, שמירה על הכללים לרבות כללי המימון והבטחת אפשרויות זהות ושוות במרחב האזורי.

במסגרת זאת, מבקשים הכללים לקדם שתי אפשרויות לקידום ייחודיות:

1. קידום ייחודיות בית ספרית מבלי לפגוע באזורי הרישום הקיימים במסגרת קהילות בתי הספר.

2. תכנון "מרחבי חינוך" המבוססים על שיטת הבחירה המבוקרת תוך הקפדה על שוויון בין בתי הספר מבחינת איכות והרכב אוכלוסייה, אפשרויות זמינות לכלל האוכלוסייה להגיע לבתי הספר לרבות הקפדה על מימון לפי הדין והסעות לשכבות חלשות.

ה. בתי הספר הייחודיים – הלכה למעשה

59. בפועל, משרד החינוך לא אכף כראוי את מדיניותו בהתאם לעקרונות שפורטו לעיל (לא כל שכן את החקיקה) כך שתופעת בתי הספר הייחודיים הסגרגטיבים אשר קמים בלחץ קבוצות הורים נמשכת וגדלה (ראו: ביאליק (2012), לעיל). מעתה והלאה נכנה בתי הספר הללו: "בתי ספר ייחודיים עצמאיים".

60. לצד בתי הספר הייחודיים העצמאיים ובהתאם להחלטת הממשלה והוראת הקבע, בשנת 2010 הוחל בבצוע פיילוט ברשויות מקומיות, במסגרתו נוסתה שיטת מרחבי החינוך, על פיה נפתחים איזורי הרישום הקיימים כיום ומתבצע מעבר לשיטת רישום על-אזורית. במסגרת הפיילוט, בו משתתפות 26 רשויות מקומיות, החל פיתוח ייחודיות בית-ספרית בבתי הספר הייחודיים ברשויות המשתתפות בפיילוט, זאת מבלי שאושרה כל גבייה נוספת מהורי התלמידים ע"י ועדת ויינשטיין. מעתה והלאה נכנה את בתי הספר הללו "בתי הספר הייחודיים שבפיילוט".

61. בתי הספר הייחודיים העצמאיים אשר קמו לפני ואחרי פרסום דו"ח ויינשטיין וחוזרי המנכ"ל בנושא פורחים ברשויות המקומיות השונות וממשיכים להיות, ברובם, בתי ספר המיועדים לאוכלוסיות חזקות בלבד, תוך קיום מיונים וגביית תשלומי הורים מעל למותר על פי חוק.

62. יש לציין כי חלק לא מבוטל מבתי הספר הייחודיים העצמאיים קיבלו היתרים דה פקטו לקיים בתי ספר ייחודיים על אזורים מבלי שקיבלו לכך את אישור ועדת ויינשטיין כנדרש (ראו למשל ארבעה מחמשת בתי הספר הנכללים בעתירת קשת)

63. ראוי לציין כי אין קשר מחייב בין ייחודיות חינוך לצורך במימון נוסף (כך למשל, לימודים בגישה אנתרופוסופית משפיעים על שיטת הלימוד, אך לא בהכרח על מימונה). עם זאת במקומות בהם סבורה ועדת ויינשטיין כי תוכנית הלימודים הייחודית מחייבת מימון נוסף (תוספת שעות תפילה בבתי ספר תל"י, תקן מורה נוסף בכיתה בבתי ספר דו לשוניים וכו') היא מעניקה אישור לתקצוב נוסף של בית הספר על ידי משרד החינוך, דבר שמצביע בבירור כי תשלומי ההורים הנוספים מיועדים להשגת יתרונות שאינם קשורים לייחודיות (פיצול כיתות, שעות העשרה, תשלום למורים). על כך עמד משרד החינוך בתגובתו המקורית לבג"ץ קשת – ראו סעיפים 43 ו 63 לתגובת המדינה.

תגובת המדינה בבג"ץ 8849/12 עמותת הוריי בית ספר קשת יסודי ו-227 אח' נ' שר החינוך ו-3 אח' מצ"ב ומסומנת כנספח ז'

64. על כך שמרבית מימון תשלומי ההורים בבתי הספר הייחודיים העצמאיים מתועל לפיצול כיתות ותשלום נוסף למורים ניתן ללמוד גם מדברי שר החינוך בדיון ועדת החינוך של הכנסת בעניין תשלומי הורים מיום 17.6.13, להלן (עמ' 24 לפרוטוקול):

"...אני רק רוצה להעיר הערה על הדברים שלך, אני לא רוצה להשיב על הדברים שלך. אני מזמין אותך לדיאלוג עמוק בשאלה מהי אחריותה הציבורית של המדינה לבתי ספר ייחודיים ולמה לילדים מסוימים מגיע במימון המדינה ללמוד בכיתות קטנות יותר, עם מורים שהם בוחרים, השכלה גבוהה יותר, במבנים משובחים יותר... אבל תקשיב, אני אומר לך עכשיו שבבתי הספר הייחודיים יש פחות ילדים פר כיתה מאשר בבית ספר ממלכתי רגיל"

פרוטוקול הדיון בוועדה מצ"ב ומסומן כנספח ח

65. דוגמה נוספת להתנהלות בתי הספר הייחודיים העצמאיים ניתן ללמוד מהנעשה בבתי הספר הייחודיים בתל אביב (במקרה זה ברשות ובסמכות...). מהנעשה שם ניתן ללמוד כי הטענה לפיה בתי הספר הייחודיים "העל אזורים" יהיו פתוחים לכולם הינה מטעה. בחלק ניכר מבתי הספר הייחודיים העצמאיים מתקיימים הליכי מיון, העומדים בניגוד **לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום)**, תשי"ט - 1959, המובילים לתהליכי סגרגציה מתקדמים, להלן (וזאת מבלי להתייחס למציאות הלא מאושרת):

- א. בית ספר טבע, סביבה וחברה – תהליכי מיון על בסיס "תצפיות". במסגרת הרישום מודיעים להורים שיידרשו לשלם בנפרד עבור תכניות העשרה.
- ב. בית ספר לאומנויות – לתלמידים נערכים מבחני התאמה חיצוניים במכון קרני. גם כאן נדרשים ההורים בחיוב נוסף לתוכניות העשרה.
- ג. בית ספר א.ד. גורדון – חיוב נוסף לתוכניות העשרה.
- ד. בית ספר מוריה (ממלכתי דתי) – מיונים על סמך ראיון אישי לרבות בדיקת קריטריון בלתי חוקי של התאמת "אורח חיים" של התלמיד ומשפחתו.
- ה. כיתות על אזורים בבית ספר שרת – מיונים על סמך ראיון קבלה.
- ו. "פתוח דמוקרטי" – תהליך קבלה הכולל השתתפות ביום התנסות, יום מפגש עם צוותים והתחייבות להיות חלק מעמותה ולשלם עבור העשרה והסעות.
- ז. בית ספר אגיאל – מיונים על בסיס תצפית בפעילות קבוצתית וראיון אישי עם הורים.

דפי מידע לרישום תשע"ד של עיריית תל אביב מצ"ב ומסומנים כנספח ט

66. בהקשר של בית הספר לטבע וסביבה, המייצג במידה רבה את דמות בתי הספר הייחודיים, רק לאחרונה החלה הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, לטפל בעניינו של ילד הנמצא על החלק "הקל" של הרצף האוטיסטי, אשר נאלץ לעשות מיונים לבית הספר, ללא כל הליך התאמה ותוך הבהרה למעשה כי אין בית הספר עוסק בחינוך של ילדים "כמוהו"

מכתב האם ומסמך בעניין תוצאות המיונים מצ"ב ומסומן כנספח י

67. לצד דוגמאות אלו, נציג בהמשך את סיפורם של בתי ספר "ייחודיים" באשדוד ובנס ציונה.

68. לשם ההשוואה, בבתי הספר הייחודיים שבפילוט, החל כיום על 26 רשויות (דימונה, ערד, אופקים, גדרה, יבנה, ראשון לציון, רעננה) מפתחים את מודל ב' בחוזר מנכ"ל – דהיינו ללא פתיחת אזורים (רישום), מזכרת בתיה וגן יבנה, בת ים, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, רמת גן, בית שמש, מברשת ציון, באקה אלגרבדיה, חיפה, עוספיה, קריית

טבעון, בית שאן, מגדל העמק, עפולה, עכו, קריית-שמונה, שפרעם), הכללים מבוססים על העדר מיונים או גביית תשלומי הורים נוספת.

(על המודל ניתן ללמוד בכתובת אינטרנט:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Nisuyim/BchiraMevukeret/Matara.htm>

69. הדברים נאמרים במפורש בסרטון התדמית של הניסוי הנמצא באתר משרד החינוך בכתובת המציינת (ראו דקות 3:14-3:34 בסרטון), להלן:

גנית ויינשטיין, ראש גף ניסויים ויזמות משרד החינוך: "אחד העקרונות שמנחים את התכנית זה שוויון הזדמנויות בעבר היה נהוג שבתי ספר בעלי אופי ייחודי ניתן לאוכלוסיות חזקות יותר..."

מירב זרביב, ממונה אזורי בחירה מבוקרת – גף ניסויים ויזמות, משרד החינוך: "את אותם הדברים שיש בחינוך הפרטי אתה מקבל אותם בחינוך הציבורי ללא תשלומי הורים, ללא מיון תלמידים... שזה מדהים בעיני"

70. ענינו הרואות כי מערכת החינוך אפשרה לאורך הזמן פתיחת שני מודלים של "ייחודיות" – הראשון, לאוכלוסיות בעלות אמצעים בלבד, תוך גביית תשלומי הורים נוספים לצמצום כיתות ותשלומים נוספים למורים, שלמעשה מהווה הוא "כניעה" ללחץ קבוצות הורים חזקות.

71. המודל השני הינו מודל המפתח ייחודיות במרחבי חינוך באופן מתוכנן על ידי רשויות מקומיות ומשרד החינוך, שחלק ממטרותיו הם שימור הכללים והבטחת השוויון במערכת. ראוי לציין כי קיימים קשיים רבים ביישום מוצלח של עקרונות השוויון אך לא בכך עוסקת העתירה דנן.

72. כפי שיפורט בהמשך חוזר התשלומים החדש בא "לעגן" במערכת את תפיסת בתי הספר הייחודיים העצמאיים הסגרגטיבים, תוך פגיעה מהותית בתפיסת השוויון הקיימת בבתי הספר הייחודיים שבפילוט.

1. השתלשלות ההליכים מדו"ח מבקר המדינה ועד חוזר התשלומים החדש

73. כפי שצוין לעיל, במאי 2012 פורסם דו"ח מבקר המדינה בעניין תשלומי הורים במערכת החינוך. במסגרת הדו"ח נבחן מחוז מנח"י (הכולל את העיר ירושלים), לרבות בתי ספר שבו, בבדיקה עצמאית. הבדיקה העלתה כי התופעה של בתי ספר שלידם עמותות הורים הגובות תשלומי הורים באופן אסור, כפי הנעשה בבתי הספר הייחודיים, הנה נפוצה.

74. בין היתר פירט מבקר המדינה בדו"ח את ההתנהלות סביב אחד מבתי הספר הייחודיים היסודיים בירושלים, להלן:

"בית ספר א' הוא מוסד חינוכי יסודי רשמי בירושלים המוכר על ידי המשרד כבית ספר ייחודי על-אזורי. בבדיקתו הועלו הממצאים האלה: לצד בית הספר פועלת עמותת הורים אשר מאפשרת לקיים פעולות ייחודיות, נוסף על הפעולות שהמשרד מתקצב; העמותה מנהלת חשבון בנק נפרד מזה של בית הספר, והמנהלת אינה עוסקת בגבייה; העמותה פונה להורים בכתב וגובה מהם את תשלומי ההורים⁶; המנהלת אינה מזינה את הסכומים הנגבים

⁶ את תשלום החובה, שעיקרו ביטוח תאונות אישיות, גובה עיריית ירושלים מההורים.

במערכת אפיק וממילא אין היא דורשת אישור לגבייה מגורמי הפיקוח במחוז. יצוין כי המפקחת על בית הספר מטעם מנח"י הכירה את עיקרי הדברים שהועלו. בשנת הלימודים התש"ע נעשתה בבית הספר בקרת תשלומי הורים, ובעקבותיה העיר לה הממונה על מנח"י על תשלומי יתר הנגבים מההורים.

בשנת הלימודים התשע"א גבתה עמותת הורי בית ספר א' מהורים לתלמידים בכיתות א'-ו' 7,150 ש"ח ומהורים לתלמידים בכיתות ז'-ח' 7,535 ש"ח - פי 4.5 או יותר מהסכומים שהתיר המשרד לגבות.⁷ הורים לתלמידים חדשים נדרשו לשלם גם "דמי הקמה" בסך 600 ש"ח ודמי הרשמה בסך 150 ש"ח. הגבייה בידי העמותה נעשתה שלא על פי הוראות חוק לימוד חובה ובניגוד להוראות המשרד, וגביית דמי ההרשמה נעשתה בניגוד להוראות חוק לימוד חובה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כספי עמותת ההורים משמשים בעיקר למימון שכר של מורים, אשר 25 מהם מועסקים בידי עמותה עירונית של עיריית ירושלים,⁸ וכי שעות הלימוד האלה הן, בין השאר, שעות רוחב במקצועות המוזיקה, התנועה והאמנויות, שבהן מפוצלת הכיתה לקבוצות קטנות; וכל זאת בניגוד להוראות המשרד. תשלומי ההורים משמשים גם למימון תחזוקת מבנה בית הספר, בניגוד להוראות המשרד. המנהלת טענה כי מנח"י אישרה את ההצעה לתכנית התקציב שהגיש לה בית הספר וכי המשרד ונציגי עיריית ירושלים במנח"י אישרו את העסקתם של 25 המורים האמורים. נמצא כי הממונה על מנח"י דן עם מנהלת בית ספר א' ועם המפקחת עליו לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע גם בנוגע לתשלומי ההורים, אולם עניין מעורבות העמותה בגביית הכספים לא עלה כלל בדיון.

75. על תופעת הגבייה העודפת בבתי הספר בירושלים (בדגש על הייחודיים העצמאיים שלצדס עמותות הורים), עמד משרד החינוך בתגובתו המקדמית לעתירת קשת המצורפת כנספח ז'.

גורמי הפיקוח ערכו בדיקה, בין היתר על רקע תלונות הורים בגין גביה עודפת, לרבות בבתי הספר הנכללים בין העותרים. בבדיקה זו נמצא, כי **בבתי הספר בירושלים התפתחה תופעה רחבה ביותר של גביית תשלומי הורים בחריגה מהדין ומהוראות חוזר המנכ"ל, בהיקף בולט וחריג לעומת מחוזות אחרים**. נמצא, כי **בתי הספר גובים גבייה מופרזת של אלפי ש"ח מכל הורה**. לא זו אף זו: הגביה נערכת **בלא שקיפות מול ההורים ומשרד החינוך באשר להוצאות בגינם מבוקשים התשלומים העודפים**. התשלומים הוצאו אף להוצאות שאינן נוגעות להרחבת תוכנית הלימודים ותוספת שעות לימוד, לרבות לא בהיבט תוכנית הלימודים הייחודית, אלא לצורך שיפורים כגון הקטנת מספר התלמידים בכל כיתה, תוספת של מורים או תגבור מערך השירותים והמינהלה, אשר אינו קשור במישרין להוראה הפרונטאלית בכיתות הלימוד. עוד נמצא, כי **בחלק מבתי הספר הגבייה של התשלומים מתבצעת על ידי עמותה ולא באמצעות הרשות המקומית או בית הספר, וכי הגבייה העודפת משמשת אף למימון מנגנון העמותה ותפעולה השוטף**.

⁷ לפי חוזר מנכ"ל תשע"א/1, **תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"א**, ספטמבר 2010, סך כל הכספים שהתיר המשרד לגבות מההורים בשנת הלימודים התשע"א, לרבות כספים עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון, היה כ-1,402 ש"ח בכיתות א'-ב' ועד 2,296 ש"ח בכיתה ח', וזאת בהנחה שבית הספר מפעיל את המספר המרבי של שעות תל"ן.

⁸ בנושא פעילות עמותות עירוניות ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005)**, בפרק "פעילות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 137; וכן בפרק "עיריית חיפה, יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים", עמ' 397.

76. בעקבות בדיקת מבקר המדינה החלו תהליכי אכיפה כנגד בתי הספר הייחודיים בירושלים (ראו נספחים מש/6-מש/9 לתגובת המדינה בעתירת קשת). ראוי לציין כי למתבונן מבחוץ, תהליכי האכיפה נראים בלתי החלטיים באשר נמשכו על פני 4 שנים ובסופו של דבר לא ידוע כי נאכפו בפועל.

77. בעקבות מהלכים אלו הוגשה עתירת קשת. במסגרת העתירה, הורים השולחים את ילדיהם לחמישה בתי הספר הייחודיים עצמאיים בירושלים עתרו כנגד ההחלטה האמורה הדורשת מביה"ס לחדול בצורה הדרגתית מגביית תשלומי הורים אשר נגבו בניגוד להוראות חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949. העותרים ביקשו להתיר המשך הגבייה, שכן לטענתם הפסקת הגבייה תביא להכחדת בתי הספר הייחודיים.

78. בתגובה לעתירת קשת ציין משרד החינוך, אשר ביקש לדחות את העתירה, בין היתר את הנתונים הבאים (פס' 63):

- א. ארבעה מתוך חמשת בתי ספר ייחודיים שהוקמו כלל לא הוכרו ע"י ועדת ויינשטיין, ולכן הוקמו ללא אישור.
- ב. ייחודיות אינה מחייבת מימון נוסף שלעצמה. במקומות בהם ישנה הצדקה חריגה למימון נוסף עבור הייחודיות, מקום שאושרה, מימונו, במידת הצורך, ממילא מוטל על משרד החינוך (תוספת שעות תפילה בבתי ספר תל"י, מורה נוסף בכיתה בבית ספר דו לשוני) ולכן אינו מכשיר או מצדיק כל גבייה נוספת מהורי התלמידים עצמם.
- ג. הדרישה לתשלומי הורים נוספים מיועדת לצורך צמצום מס' התלמידים בכל כיתה, ולצורך תשלום נוסף למורים בצורה העומדת בניגוד להסדרים החוקיים בחוזרי המנכ"ל ובחוק.
- ד. החלטת משרד החינוך לא מאשרת לרשויות מקומיות לפעול לגבייה נוספת מהורי תלמידים לצורך צמצום מספר התלמידים בכל כיתה.

79. עוד נכתב שם ע"י בא כוחו של משרד החינוך:

"ונזכיר, כי מלכתחילה קבע המחוקק, כי הלימוד במוסדות חינוך ממלכתיים יהא חינם, למעט תשלומים חריגים ומפוקחים. אלא שרצונם של ההורים להרחיב את השירותים הפך את החריג לכלל והתשלומים הלכו ותפחו באופן מופרז, חסר פרופרציות, באופן שפוגע ממשית בנגישות השווה לחינוך ובעקרונות שפירטנו לעיל".

80. לאחר כניסתו לתפקיד של שר החינוך הנוכחי, יצא לפתע משרד החינוך בהודעה כי המשרד מבקש לשקול מחדש את מדיניות תשלומי ההורים. את הודעת המשרד ניתן להבין אולי מאמירת שר החינוך בוועדת החינוך של הכנסת מיום 17.6.13 (נספח ח') לגבי הלחץ האדיר אשר מופעל על ידי קבוצות ההורים העומדות מאחורי בתי הספר הייחודיים:

"יש פה הורים של בתי הספר הייחודיים? כן. אז אני אומר, מלפני שבוע, כשהתוודעתי לסוגיה, אין יום שהאנשים האלה לא שולחים לי כ-572 מכתבים ביום, אני ממש מרגיש שעוד רגע אסור לי ללכת ברחוב, ממש"

81. ביום 30.6.13 פרסם משרד החינוך את **טיוטת חוזר התשלומים החדש להערות הציבור** אשר בין היתר מתייחסת לאפשרות של גבייה נוספת עבור שעות תל"ן נוספות, גבייה עבור מקצועות בגרות ועוד, החל משנת הלימודים תשע"ה. עוד נקבע חריג המתיר גביית תשלומים עודפת בשנת הלימודים תשע"ד.

טיוטת החוזר מצ"ב ומסומנת כנספח **יא'**

82. בעקבות פרסום הטיוטה הגישו קבוצת פעילי ארגונים חברתיים ומשפטנים המתמחים בדיני חינוך, והח"מ ביניהם, נייר עמדה המצביע על הכשלים המשפטיים, כמו גם הערכיים, בטיטת החוזר.

נייר העמדה מצ"ב ומסומן כנספח יב'

83. ביום 9.3.14 פרסם חוזר התשלומים החדש, נושא העתירה דנן, אשר הוכנסו בו שינויים קלים, שעיקרם ניסוח. עם זאת, בוטלה האפשרות לגביית תשלומים בבתי ספר ניסויים, ובוטלה הוראת המעבר והוכנסו "איזונים", אשר כפי שיוצג בהמשך אין בהם ממש.

84. ביני לביני, בעקבות החוזר החדש הגישו העותרים בבג"צ קשת עתירה מתוקנת.

85. ביום 4.5.14 שלחו העותרים ואחרים מכתב בו טענו בדבר חוסר חוקיות החוזר החדש.

מכתב העותרים מצ"ב ומסומן כנספח יג'

86. ביום 17.6.14 התקבל מענה מטעם משרד החינוך לפניית העותרים, אשר, כלל לא התמודד עם טענות העותרים. מענה משרד החינוך מצ"ב ומסומן כנספח יד'

87. במצב דברים זה מוגשת העתירה דנן.

ז. סיפורם של בתי ספר ייחודיים עצמאיים בנס ציונה ואשדוד

88. במסגרת העתירה דנן אנו מבקשים לפרט את סיפורם של שני בתי ספר יסודיים, אשר ההתנהלות בהם מבקשת ללמדנו את השלכות עידוד תופעת בתי הספר הייחודיים העצמאיים בכלל וחוזר המנכ"ל בפרט. הורים אשר נפגעו ונאבקים בתופעות השליליות של בתי הספר הללו הפוגעות במרקם החברתי, הסולידריות, השוויון והחינוך הממלכתי הינם חלק מהעתירה דנן.

1. בית ספר שז"ר - אשדוד

89. סיפורו של בית ספר ממלכתי יסודי שז"ר באשדוד הינו סיפור הפיכתו של בית ספר שכונתי לבית ספר המיועד אך ורק לתלמידים להורים בעלי אמצעים תוך דחיקת רגליהם של תלמידים "מוחלשים" (לצד תלמידים נוספים אשר הוריהם מבקשים לעמוד על זכויותיהם) מבית הספר לבתי ספר "רגילים". התנהלות בית הספר והרשויות בעניינו, אשר הסתמכו בשנה האחרונה על טיטת חוזר התשלומים החדש מלמדת מהי התמונה שתקבל בעקבות התקנת חוזר התשלומים החדש.

90. בית ספר שז"ר מצוי ברובע ה' באשדוד המאופיין באוכלוסייה שמרביתה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בית הספר קיים מזה עשרות שנים וחלק מהעותרים 8-1 למדו בו בילדותם.
91. לקראת שנת הלימודים תשס"ח החליטה עיריית אשדוד להפוך את בית ספר שז"ר לבית ספר "ייחודי על איזורי" למדעים ולאומנויות. בפרסום להורים נמסר כי החלטה זו ניתנה באישור משרד החינוך, אך עד ליום זה לא ידוע לעותרים אם קיבל בית הספר אישור של ועדת וינשטיין המוסמכת להכיר בבתי ספר "ייחודיים". כבר בפרסום נמסר כי ההצטרפות לכיתות בבית הספר דורשת "תשלום נוסף" וזאת למותר לציין ללא כל אסמכתא חוקית.
- פרסום העירייה מצ"ב ומסומן כנספח טו'
92. עם הפיכת בית הספר ל"ייחודי" התחילו בבית הספר תהליכי מיון לסינון תלמידים מאשדוד וממקומות אחרים וזאת באופן שאינו עומד עם הוראות הדין. לפני כשלוש שנים הופסקו הליכי המיון שלא על בסיס כלכלי, למיטב ידיעת העותרים, וזאת לאחר שבית הספר קנה לו שם של בית ספר "איכותי".
93. בעקבות הליכי המיון והדרישה לתשלומים נוספים, חלק מתושבי הרובע פנו לבתי ספר אחרים בלית ברירה וזאת על אף שבהתאם לסעיף 20 של חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי), זכאים הם להירשם לבית הספר הקרוב למקום מגוריהם.
94. יחד עם זאת, מספר תלמידים המתגוררים בסמיכות לבית הספר ועמדו על זכויותיהם התקבלו בשעריו, עם מיונים או בלעדיהם. ילדי העותרים 8-1, אשר מרביתם מתגוררים (או למצער התגוררו בעת הרישום) בסמוך לבית הספר נכנסו ללימודים.
95. החל משנת הלימודים תשס"ח החלה בבית הספר גבייה אסורה של אלפי שקלים, כאשר הורי התלמידים נדרשו לשלם סכום של 450 ₪ לחודש/ 5400 ₪ לשנה. לפרקים קיבלו חלק מהעותרים הנחות בגובה של כ-10%. למותר לציין כי הסכומים שנדרשו גבוהים באופן משמעותי מהמותר ואף הוצגו כתשלומי חובה, בניגוד לדין.
96. יוער כי תכנית הלימודים בבית הספר, לרבות חלקיה התוספתיים, מעולם לא הועברה לאישור כלל ההורים ומוצגת היא כולה כשיעורי חובה.
97. לאחר תקופה, החלו חלק מההורים לעמוד על זכויותיהם. בעקבות דרישות מהם לשלם תשלומים שלא כדין, פנו חלק מאותם הורים לקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה וקיבלו הנחיות בדבר המותר והאסור, לרבות הבהרות כי לא ניתן לחייבם לשלם תשלומים אסורים.
98. ב"כ העותרים אף הנחה את הפונים לבקש אישורים לגבייה האסורה אך משפנו חלק מהעותרים לבית הספר נמסר להם בעל פה כי אין אישורים כאלו. דבר זה הוביל לכך שחלק מהעותרים הפסיקו לשלם את מלוא התשלומים בשנת הלימודים תשע"ג.
99. בעקבות כך התחיל מסע לחצים נגד ההורים שכלל איומים בשימוש בעורכי דין ואיום בדבר הוצאת תלמידים מחוגים במתנ"ס. במצב דברים זה שלח ב"כ העותרים 8-1 מכתב לבית הספר המבקש להפסיק את הגבייה האסורה ואת הסנקציות כנגד העותרים.

דוגמת מכתב שנשלח להורים מהמתנ"ס מצ"ב ומסומן כנספח טז'
מכתב ב"כ העותרים מצ"ב ומסומן כנספח יז'

100. ביום 30.6.13 פורסמה כאמור **טיוטת חוזר התשלומים החדש** אשר בין היתר מתייחסת לאפשרות של גבייה נוספת עבור שעות תל"ן נוספות (עד 12 שעות בבתי ספר יסודיים) החל משנת הלימודים תשע"ה.

101. בעקבות מכתב הקליניקה למשיבים החל דיון ער באשדוד בין גורמי העירייה, בית הספר וההורים. במסגרת הדיון החלו חלק מההורים (המייצגים אוכלוסייה אשר רוצה ומסוגלת לשאת בתשלומים נוספים) להפעיל לחץ על ההורים "הסרבנים" להימנע מהמאבק לרבות השמצות ברשתות חברתיות שונות.

102. ביום 24.7.13, נשלח מכתב על ידי מי שרואים עצמם כהנהגת ההורים, ממנו עולה כי אותם הורים שפנו בעניין התשלומים האסורים פגעו בתלמידים האחרים.

המכתב מיום 24.7.13 מצ"ב ומסומן כנספח יח'

103. במכתב מיום 29.7.13 למנכ"לית משרד החינוך ששלחה "הנהגת ההורים", הועברו מסרים דומים:

"אף הורה אינו מחויב לשלוח את ילדיו לבית הספר, והורה הגר בסמיכות לבית הספר יכול לשלוח את ילדיו לבתי ספר אחרים המצויים ברובע.

.... ההצטרפות למסגרת הייחודית טעונה הסכמה מראש של ההורה לשאת בתשלומים הנוספים הנדרשים למימון לימודי ההעשרה. ולמיטב ידיעתנו, הורי כל הילדים הלומדים בבית הספר – אכן ידעו על התשלומים והסכימו להם מראש.

למרבה הצער, נמסר לנו כי לפני מספר חודשים פנו הורים בודדים בתלונה למשרד החינוך, בטענה שהתשלומים הנגבים מההורים בבית הספר הינם מנוגדים לחוק. מסיבות לא ברורות לנו, תלונה זו, שאינה משקפת את דעת הרוב המוחלט של ההורים, החלה "מחול שדים", שרק לאחרונה הורי בית הספר נחשפו לו. ביום 21 ביולי 2013, באמצע החופש הגדול וכחודש לפני תחילת שנת הלימודים הבאה, התקיימה פגישה בין מנהלת בית הספר להנהגת ההורים, בה בישרה מנהלת בית הספר, כי קיבלה הוראה ממשרד החינוך לצמצם באופן משמעותי את תשלומי ההורים..."

המכתב מיום 29.7.13 מצ"ב ומסומן כנספח יט'

104. מהמכתבים עולה בבירור כי עמדת "הנהגת ההורים" הינה כי בית הספר הממלכתי שז"ר מיועד רק להורים שרוצים ויכולים לשלם סכומים נוספים, דהיינו: הוא מיועד רק לאוכלוסייה בעלת יכולת. כמו כן, רוחו של המכתב מבהירה כי האשמים בקשיי הגבייה הינם קבוצת ההורים שאינה עומדת בתשלומים האסורים. הלך רוח זה חרג מגבולות מכתבים אלו ואותה קבוצת הורים הפכה למושא למתקפות מילוליות וביטויי זעם של קבוצה אחרת מהורי התלמידים בבית הספר. לצד זאת, עולה בבירור מהמסמכים כי הגבייה עד כה הייתה בלתי חוקית והובהר לראשונה כי קיימת כוונה להסתמך על טיוטת חוזר המנכ"ל לצורך גבייה אסורה של תשלומי הורים, על אף שהחוזר אינו בתוקף.

105. ביום 6.8.13 התקבלה תשובה ממינהל החינוך באשדוד (שהתאריך על המכתב הינו 12.7.13) לפיה הוא יפעל

לפי הוראות משרד החינוך.

המכתב מצ"ב ומסומן כנספח ב'

106. ביום 14.8.13 הועבר מכתב מ"הנהגת ההורים" להורים בו התבקשה הסכמתם להסדר. מהמכתב עולה בבירור כי בפגישה בין ההנהגה לנציגי המשיבים שנערכה ב- 13.8.13 לא היה חולק כי התשלומים שנגבו בבית הספר לא היו חוקיים וכי נמצא הסדר תשלומים חדש המבוסס על טיוטת חוזר המנכ"ל. ראוי לציין כי מהכתוב עולה במפורש כי הסדר חדש זה מוטל בספק ודרוש אישור משרד החינוך.

מכתב הנהגת ההורים מיום 14.8 מצ"ב ומסומן כנספח כא'

107. בפתיחת השנה, נדרשו ההורים לשלם סכומים של אלפי שקלים (למעלה מ-3000 ₪) עבור הלימודים, כמו גם תשלום נוסף של 1000 ₪ עבור לימודי נגינה.

108. מאז חודש אוגוסט 2013 וביתר שאת מאז פתיחת שנת הלימודים גבר מסע הלחצים כנגד הורי התלמידים שזוהו עם המאבק כנגד התשלומים הבלתי חוקיים. כך למשל העותרת 3 שנתפסה ממובילות המאבק, ספגה אמירות קשות באמצעות רשתות חברתיות (פייסבוק וואטסאפ) הן על ידי הורים ועל ידי "הנהגת ההורים" עצמה.

109. בפורום בפייסבוק שהנהיגה הנהגת ההורים ובו השתתפה העותרת 7 נכתבו בין היתר הדברים הבאים על ידי הורים שונים (ההתכתבויות הן מסוף יולי 2013-תחילת אוגוסט 2013):

"לא כל משבר הוא דבר רע! לדעתי מעזי יכול לצאת מתוך. יש פה מקום לבחינה מחדש של לא מעט מההתנהלויות בבית הספר. הן לייחודי והן בכלל. לגבי ההורים שתובעים את בית הספר, צריך לאפשר בדרך נעימה לעזוב את בית הספר. הם לא חייבים להביא את ילדיהם ללמוד בבית ספר שבו משלמים שכר לימוד...
לא ניתן יותר שפרזיטים יחיו על חשבוננו. נגמרו הימים הטובים...
תלונת ההורים שבגינה ניתנה ההנחייה לשזר היא בנוסף לחוזר מנכ"ל, והיא הסיבה לבעיה שנוצרה לנו כאן...
לצערי, מסכימה עם _____, לולא מספר הורים שהגישו תביעה נגד תשלומי בית הספר לא היינו במצב בו אנו נמצאים היום. עצוב שמספר קטן של הורים הורסים בית ספר שלם. בואו לא נשכח שאף אחד לא חייב ללמוד בשז"ר. זו בחירה שלהם.."

צילום התרשומת מצ"ב ומסומנת כנספח כב'

110. באחת מאספות ההורים נכנסה סגנית המנהל לכיתה וסיפרה על "קבוצת הורים סרבנית", דבר שהוביל לתגובות זועמות של חלק מההורים והפניית אצבע מאשימה כנגד קבוצת ההורים שאינה משלמת את התשלומים הבלתי חוקיים.

111. העותרת 3 החלה לעבור מסע לחצים קשה שכלל פנייה של מחנכת הכיתה בקשר לתשלומים, ודברים קשים שנאמרו נגדה בפייסבוק על ידי ועד ההורים של בית הספר. במהלך טיול שנתי של כיתה ו' הצביעו חלק מילדי הכיתה

עליו לגנאי בסמנם אותו כמי שהוריו לא שילמו. לחץ חלק מההורים כנגד המשפחה היה חריף ביותר וכלל התבטאויות פוגעניות כגון: "שהעירייה תוציא את ילדי ה"לא משלמים" מהכיתות" או כי "אנו ממנים את הילדים שלך".

112. אחת מהאימהות, אשר משפחתה נמצאת במצב סוציאקונומי קשה, "סומנה" כסרבנית תשלום ומאז היא עוברת לחצים קשים מחלק מההורים. בישיבת הורים נאמר "מי זה ההורים הדפוקים האלה שלא משלמים" והסתכלו עליה. העותרת מוסיפה כי בישיבת תחילת השנה מסרו נציגי ועד ההורים הכיתתי כי מצאו דרך לעקוף את הוראות הדין באשר לתשלומים.

113. לחצים דומים עבר כל אחד מההורים אשר היה ידוע כמי שאינו משלם את מלוא הסכומים. בתכתובת קבוצת "whatsapp" של קבוצת הורים לתלמידים בבית הספר (מסוף אוקטובר תחילת נובמבר 2013) נכתב בין היתר להלן:

"אני חושב שחשוב להודיע גם על הסנקציות שיינקטו השנה כלפי מי שלא משלם על ידי העירייה שזה כולל העברת הילד למוסד חינוכי ציבורי אחר בקרבת מגוריו... ידוע לי מהעירייה שהם יטפלו אישית בכל מי שלא ישלם בניגוד לשנים קודמות. מה שבית הספר לא אכף יקרה כעת ע"י העירייה. בדוק. זה חלק מההסכם המחודש בין בית הספר העירייה ומשרד החינוך... השנה צפוי הפתעה למי שלא ישלם..."

לנו כהנהגת אין סמכות ולא מתפקידנו להוציא או להעביר ילדים מכל סיבה שלא תהיה. בזמן המאבק בקיץ על נושא הייחודיות והשגת אישור מחודש ממשרד החינוך, עלתה השאלה אם בכל זאת הורים לא ירצו לשלם לבית הספר ואז נאמר על ידי מנהל החינוך ומשרד החינוך שמי שלא רוצה את התוכנית הייחודית בשזר (זו לא חובה, אנחנו מגיעים לשזר בידיעה שצריך לשלם) אז ימצאו לו חלופות בבתי ספר אחרים רגילים..."

כל זה התעורר בגלל קבוצת הורים שהתלוננו למשרד החינוך על התשלום. לא שילמו וגם התלוננו וגם לא גרים ליד בית הספר. שילכו לחפש..."

בהמשך ההתכתבות התפתח דיון בין אחד ההורים לעותרת 3, אשר הזדהתה בשמה, במסגרתו נכתב לעותרת 3 שאנו (ההורים המשלמים) מממנים אותה, שהיא חצופה וגועל נפש, שאף אחד לא הכריח אותה לבוא לשזר ותוך שבוע תזרוק אותה העירייה לבית ספר אחר.

העתק ההתכתבות מצ"ב ומסומנת כנספח כג'

114. ביום 15.10.13 נשלח להורים חוזר תשלומים מפורט אשר מבוסס על אישור הגבייה לבתי ספר ייחודיים לתשנ"ה בטיטת חוזר התשלומים החדש אשר כלל גביית תשלום של 2124 ₪ עבור תל"ן (וסה"כ תשלומי הורים למעלה מ-3000 ₪). לא זו אף זו, הסתבר כי לצד התשלומים בחוזר התשלומים נדרשו התלמידים לשם סכום של 1000 ₪ עבור שיעורי נגינה ישירות לחברה חיצונית.

חוזר התשלומים מצ"ב ומסומן כנספח כד'

115. בעקבות חוזר התשלומים החדש שלח ב"כ העותרים ביום 10.11.13 פנייה דחופה למשיבים, להפסיק את פעולות הגבייה המתבססות על טיטת חוזר מנכ"ל.

המכתב מצ"ב ומסומן כנספח כה'

116. בעקבות הדרישה הנוספת עבור תשלומי נגינה וחוסר יכולתם לעמוד בדרישות התשלום הפסיקו השנה ילדי העותרות 2 ו-7 את השיעורים הללו. העותרת 7, אשר ביתה הוצאה משיעור נגינה, ניהלה מו"מ מול המנהלת אשר בסופו של דבר העניקה להם הנחה של 600 ₪, כך שהיא משלמת רק 400 ₪. תשלום זה מבחינתה של העותרת 8 הינו חלק מתשלומי התל"ן.

117. ביום ג' 26.11.13 התקבל מענה ראשון מהותי לגוף הדברים של מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך, לפיו הגבייה מתבססת על הוראת מעבר בטיטות חוזר המנכ"ל וכי הגבייה עבור נגינה נעשית כהעשרה נפרדת בסוף יום לימודים.

המכתב מצ"ב ומסומן כנספח כז'

118. לאחר הודעה זו התקבלו הכרעות סופיות בנוגע להנחות המקבלים חלק מהתלמידים והוריהם, כך למשל עמדו נציגי המשיבים בקשר עם חלק מהעותרים אשר שתיים מהן קיבלו הודעה ביום 17.2.14 בדבר הנחה של כמחצית מהתשלומים לאור מצבן הכלכלי. זאת להבנתן לצורך "השתקתן", כאשר הנחות אלו, להן הן זכאיות בדין, ניתנו מתוך אותם תשלומים אסורים. במקביל נערכה התארגנות של העותרים לבירור המצב העובדתי האישי לאשורו.

119. במצב דברים זה, הוגשה עתירה בעניין גביית התשלומים בשנת הלימודים תשע"ד והשנים הקודמות לו (עת"מ 14-03-14364, באר שבע).

120. לאחר הגשת העתירה נחתם כאמור חוזר התשלומים החדש בו התבטלה הוראת המעבר לשנת הלימודים תשע"ד. אף על פי כן, טוען משרד החינוך, מפי ב"כ מפרקליטות המדינה, בדבר חוקיות הגבייה בשנת הלימודים תשע"ד (מבלי להתייחס לשנים קודמות) וזאת על סמך שיקול דעת של מנהלת המחוז – שיקול דעת שכמובן אינו קיים על פי דין. מכל מקום, העתירה מצויה בשלב הסיכומים.

2. המסלול האנתרופוסופי בנס ציונה

121. בית ספר "הדר" בנס ציונה (להלן: בית הספר) הינו בית ספר יסודי המשרת את שכונת נוה עובד בנס ציונה מזה שנים. לצד בית הספר גן ילדים סמוך (להלן: גן הילדים) המשרת את תושבי השכונה ומזין את בית הספר.

122. במהלך השנים האחרונות, נפתח בבית הספר מסלול לימודים מקביל למסלול הרגיל והוא מסלול של לימודים על טהרת החינוך האנתרופוסופי, בו לומדים תלמידים מכלל רחבי העיר ואף מחוצה לה. המסלול המקביל מנוהל למעשה על ידי עמותת פרטית (עמותת דניאל) אשר גובה מתלמידי המסלול תשלומים חריגים ואסורים בסכום של כ-10000 ₪ בשנה, עורכת מיונים לצורך קבלת תלמידים ושולטת (לפחות במידה רבה) בתוכנית הלימודים.

123. למותר לציין, כי מצב דברים זה, הנעשה באישור ובסמכות הרשויות, הינו פסול ובלתי חוקי. מצב אבסורדי של קיום שתי מערכות חינוך השונות במהותן וביסודן במוסד חינוכי אחד תחת אותו סמל מוסד מהווה פגיעה בערכיה הבסיסיים של מערכת החינוך הממלכתי, במיוחד שהדברים נעשים תוך כדי הדרה והפלייה של אוכלוסיות מוחלשות (על הפרדה של שתי קבוצות בבתי ספר ראו בג"צ 1067/08 **נוער והלכה ואח' נ. משרד החינוך ואח'**, להלן: **פרשת עמנואל**).

124. במהלך החודשים האחרונים התגבשה החלטה אצל ראש עיריית נס ציונה שקיבלה גושפנקא ממשרד החינוך, להקים בית ספר אנתרופוסופי עצמאי באותו מתחם. בהתאם לתכנון ראש המועצה יחולק שטח בית הספר בכדי לפנות מקום לבית ספר נפרד אנתרופוסופי, תוך חציצה בין המתחמים.

תכנית ראש המועצה מצ"ב ומסומן כנספח **ז'**
מכתב מנהלת מחוז מרכז לקליניקה למשפט ומדיניות חינוך מצ"ב ומסומן כנספח **ח'**

125. עם זאת, על אף הכסות הממלכתית/ציבורית הניתנת למקום ממשיכה עמותת דניאל שהינה עמותה פרטית לנהל את הרישום לבית הספר, לרבות גביית תשלומים מופרזת (רבות מעל המותר אף בחוזר התשלומים החדש) ומיונים. הקבלה למסלול, שהינו חלק מהחינוך הממלכתי, מחייבת כאמור מיונים על ידי העמותה הפרטית, הכוללים מפגשים, תצפיות, שאלונים וכו'. לצד זאת, נדרשים דמי הרשמה בסך של 300 ₪, דמי הקמה לתמיכה במסלול האנתרופוסופי בסך 500 ₪ ולאחר מכן גבייה של 850 ₪ לחודש בתוספת דמי הרשמה.

מסמכי הרשמה למסלול בניהול העמותה הפרטית מצ"ב ומסומנים כנספח **ט'**

126. נראה כי אין צורך להכביר מילים חוסר החוקיות של ניהול מסלול ובעתיד הקרוב בית ספר עם סמל נוסף נפרד על ידי עמותה פרטית. לא רק שפעולה זו עומדת בניגוד מפורש לחוק לימוד חובה המחייב כי מוסד רשמי יחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית (ראו בסעיף ההגדרות), מדובר במתן שירותי חינוך פרטי במסגרת החינוך הממלכתי ציבורי, תוך הדרת אוכלוסיות, דבר המנוגד בבירור לדין.

ח. טענות העותרים

127. לאחר פרישת התשתית העובדתית והמשפטית העיקרית, מבקשים העותרים לטעון טענותיהם כנגד ההסדרים הפוגעניים והבלתי חוקיים בחוזר התשלומים החדש. יובהר כי ללא עיון בתשתית שהוצגה עד פה קיים קושי להבהיר את חלק מהטענות. בפתח הדברים בשלב זה, יציגו העותרים את ההסדרים המרכזיים בחוזר התשלומים כנגדם הם יוצאים בעתירה דין, לאחר מכן יפרטו הטיעונים הכלליים ולבסוף תינתן התייחסות פרטנית להסדרים השונים.

1. ההסדרים הרלוונטיים בחוזר התשלומים החדש

128. כפי שצוין בפתח הדברים, עניינה של העתירה בבקשת העותרים לביטול הוראות סעיף 3 (גביית תשלומים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה) וסעיף 4 (גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים בחוזר התשלומים החדש).

סעיף 3- גבייה עבור מקצועות בגרות ומרכזי למידה

129. סעיף 3 לחוזר התשלומים החדש קובע כדלקמן:

3" גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה

3.1 מבוא

משרד החינוך נושא בעלותו של שכר הלימוד של מקצועות החובה ושל 2 מקצועות בחירה ברמה מוגברת בשלב החטיבה העליונה (כיתות י"ב או ט"ז-י"ב) במוסדות החינוך העל-יסודיים, ומתקצב את הדרישות הלימודיות בתכניות אלו. תקצוב המדינה מאפשר למוסד החינוך להעמיד לתלמידיו מגוון של מקצועות בחירה ברמה מוגברת. עם זאת, יש מוסדות חינוך המבקשים להוסיף על המגוון הקיים והמתקצב. ההוראות להלן באות להסדיר את אופן הגבייה עבור תוספות אלה.

3.2 גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת (5 יחידות לימוד)

3.2.1 הוראות כלליות

- א. הגבייה תבצע רק מתלמידים הלומדים את מקצועות הלימוד בפועל. אין לגבות תשלום זה מכלל ההורים.
- ב. הגבייה היא בגין תוספת שעות, ואין לגבות עבור רכישה של ציוד עבור מוסד החינוך.

3.2.2 גבייה עבור שעות העשרה

- א. שעות העשרה הן שעות ללימוד נושאים שאינם מרכיב בתכנית הלימודים. הגבייה עבור שעות אלה היא רכישת שירותים מרצון. הגבייה תותנה בהסכמה מראש בכתב של כל אחד ואחד מההורים לתשלום. אין די בהסכמה של נציגות הורים.
- ב. לימודי העשרה הם תוספת ללימודים במקצוע בחירה מוגבר. בכל מקרה אין למנוע מתלמיד ללמוד מקצוע זה, גם אם בחר שלא ללמוד את לימודי העשרה.
- ג. יובהר כי גבייה בגין פעולות העשרה תותר אך ורק במקצועות לימוד שיש בהם הצדקה לביצוע פעולות אלה והן נובעות מאופי המקצוע, כגון מגמות בתחום האמנות או בתחום ידיעת הארץ, והיא מוגבלת לשני מקצועות התמחות ברמת 5 יחידות לימוד.
- ד. סכום הגבייה יהיה 750 ש"ח לכל היותר לכל מקצוע ובסך הכול 1,500 ש"ח לכל היותר, בתנאי שימולאו התנאים האלה:
 - (1) הגשת פירוט תקציבי מלא לאישור מראש על ידי הגורם המאשר את חוזר התשלומים המוסדי
 - (2) הצגה מראש של התכנית המאושרת והפירוט התקציבי להורים
 - (3) הסכמה מראש בכתב של כל אחד ואחד מההורים לתשלום
 - (4) אם הוחלט לקיים את התכנית בהחלטת רוב ההורים ולא כולם – שיתוף ללא תשלום של התלמידים שהוריהם במיעוט ואינם משלמים עבור התכנית
 - (5) מאמץ של המוסד לצמצם את העלויות באופן שלא יזדקק לגבייה של הסכום המרבי.

3.2.3 גבייה עבור שעות תגבור ומרכזי למידה

- א. שעות תגבור הן שעות שאין לומדים בהן תכנים חדשים אלא הן משמשות לחזרה ולתרגול של החומר הנלמד. אין לגבות תשלום עבור שעות אלה.
- ב. מרכזי למידה הוא מרכז המופעל על ידי הרשות המקומית או על ידי הבעלות על מוסד החינוך לצורך צמצום פערים לימודיים. השתתפות במרכזי למידה נחשבת לתל"ן, וגביית תשלום תותנה בהסכמה מראש ובכתב של כל אחד ואחד מההורים שילדיהם משתתפים בפעילות. אין די בהסכמה של נציגות הורים.

3.2.4 גבייה עבור מקצוע בחירה מוגבר

מקצוע בחירה מוגבר הוא מקצוע בחירה שלישי ברמה מוגברת של 5 יחידות לימוד, בנוסף לשני מקצועות הבחירה המתוגברים והמתקצבים על ידי המדינה. מקצוע בחירה מוגבר נחשב לתל"ן, וגביית תשלום תותנה בהסכמה מראש ובכתב לתשלום של כל אחד ואחד מההורים לתלמידים הבוחרים ללמוד מקצוע בחירה מוגבר. אין די בהסכמה של נציגות הורים.

3.3 אישור ופיקוח

אישור תשלומי הורים במסגרת זאת ייעשה באמצעות מערכת "אפיק". יש לפרט במערכת את כלל הפעולות שהגבייה מבקשת עבורן ואת עלותה של כל אחת ואחת מפעולות אלה.

130. עניינה הוראות כי סעיף 3 לחוזר התשלומים מתיר שלושה סוגי תשלומים חדשים:

- א. 1500 ש"ח עבור "העשרה" ב-2 מקצועות מוגברים לבגרות.
 ב. תשלום עבור "מרכז למידה" לצמצום פערים לימודיים, במסגרת תל"ן.
 ג. תשלום עבור מקצוע בחירה מוגבר ברמה של 5 יחידות לימוד במסגרת תל"ן.

131. הוראות סעיף 4.5 ו-4.6 לחוזר התשלומים החדש, קובעות כדלקמן:

- 4.5" **גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים רשמיים ועירוניים**
- 4.5.1 אישור מוסד חינוך כייחודי אינו אישור לגבייה מההורים של תשלומים נוספים על תשלומי ההורים בכלל המערכת בגין ייחודיות. מוסד חינוך שאושר כייחודי על ידי הוועדה הארצית למוסדות חינוך ייחודיים על-אזוריים ולמרחבי חינוך שבמשרד החינוך (להלן "הוועדה הארצית") יוכל לפנות לוועדה הארצית בבקשה לגבייה נוספת של תשלומי הורים בגין הייחודיות ולהגיש לאישורה תכנית תקציבית בכפופות לתכנית הפדגוגית שאושרה על ידה ולגודל מוסד החינוך.
- 4.5.2 הוועדה הארצית תבחן את הבקשה, ואם יימצא שהתכנית התקציבית הכפופה לתכנית הפדגוגית מצריכה גבייה מההורים, יהיה עליה לעמוד בדרישות האלה:
- א. מוסד החינוך ותכנית הלימודים בו יאושרו על ידי הוועדה הארצית בהליך המפורט בחוזר בנושא מוסדות חינוך ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת.
- ב. למען הסר ספק, פיצול כיתות לימוד או לימוד בכיתות לימוד קטנות אינם נחשבים לייחודיות, וגם אסורים כשלעצמם.
- ג. קיים מוסד חינוך נוסף אחד לפחות ברשות המקומית שאינו ייחודי ו/או אינו גובה תשלומים נוספים.
- ד. התכנית התקציבית תואמת את התכנית הפדגוגית המאושרת ואת גודל מוסד החינוך.
- ה. הקמתו והפעלתו של המוסד הן ביזמתה או בהסכמתה של רשות החינוך המקומית שהוא ממוקם בה.
- ו. אם יש תנאי קבלה והרשמה למוסד, הם יאושרו על ידי הוועדה, והם מתבצעים על פי קריטריונים שוויוניים, גלויים וידועים לציבור ההורים.
- ז. גובה התשלומים הנגבים וכן מספר המלגות העומדות לרשות ההורים וגובהן יהיו גלויים וידועים לציבור ההורים במנגנון הנגשת מידע שיאושר למוסד החינוך.
- ח. הגבייה תתבצע באמצעות הרשות המקומית או באמצעות מוסד החינוך, על פי הנוהל המאושר במסגרת הניהול העצמי במוסדות חינוך יסודיים. לא תותר גבייה באמצעות גוף שלישי, כגון עמותות הורים וכד'.
- ט. תלמיד שנרשם והתקבל למוסד החינוך לא יידחה אם הוריו שרויים במצוקה כלכלית ואינם יכולים לעמוד בתשלומים המתחייבים.
- י. ברשות מתקיים מנגנון מספק של תמיכה באמצעות מלגות שיאפשר את לימודיהם של תלמידים שנרשמו והתקבלו למוסד החינוך אך אין ביכולתם של הוריהם לעמוד בתשלומים המתחייבים עבור התכנית הייחודית. יובהר שמנגנון זה הוא בנוסף למערך המלגות שמשרד החינוך מעמיד (ראו לעניין זה את חוזר המנכ"ל בנושא "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אזורי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות").
- יא. ההיקף המרבי של שעות תל"ן שיאושר למוסדות החינוך יהיה לפי הטבלה שלהלן, וזאת בנוסף ל-5 ש"ש המותרות לפי הוראות חוזר המנהל הכללי לעניין תשלומי הורים. הגבייה תשמש אך ורק לתוספת שעות לימוד המתחייבת מן התכנית הפדגוגית שאושרה. עלות שעת תל"ן כפופה להוראות בחוזר תשלומי הורים.
- יב. נוסף לגבייה עבור שעות תל"ן מאושרות אפשר לגבות עבור פעולות העשרה הכרוכות בתכנית. גבייה זו נחשבת רכישת שירותים מרצון.
- יג. הסכום המרבי לגבייה עבור שעות תל"ן ופעולות העשרה יאושר על ידי הוועדה הארצית לתקופה שתקבע. לאחר מכן תוגש הבקשה לאישור שנתי באמצעות מערכת "אפיק".
- יד. הוועדה הארצית רשאית לאשר את התכנית ואת הגבייה במלואן או באופן חלקי או לא לאשרן כלל.
- טו. אם לא ניתן מענה מספק לעניין מלגות וסיוע כלכלי, לא תאושר תכנית ייחודית ולא יאושר מוסד החינוך כייחודי.
- טז. טבלת עזר: מספר השעות המרבי שאפשר לאשר כתל"ן לתכנית ייחודית

שכבת הכיתה	א'-ד'	ה'-ו'	ז'-ט'	י'-י"ב
מספר השעות הנוספות	5 שעות	10 שעות	10 שעות	10 שעות
הסכום המרבי לגבייה	885 ש"ח	1,770 ש"ח	2,120 ש"ח	2,300 ש"ח

4.6 מחויבות הרשות המקומית ומוסד החינוך

4.6.1 מוסד חינוך שאושרה לו התכנית יידע את ההורים בכתב, במסגרת הליך הרישום, שבעצם הרישום יש משום הסכמה לתכנית הנוספת במוסד ולגבייה בגינה, ויידע את ההורים לגבי מערך המלגות הקיים במוסד.

4.6.2 אם יימצא שמוסד החינוך גבה תשלומים מעבר לאלה המאושרים על ידי משרד החינוך, רשות החינוך המקומית מחויבת להשיב את התשלומים שנגבו ביתר להורי התלמידים."

132. לקראת שנת הלימודים תשע"ד הודיע משרד החינוך על העלאת גובה התשלום עבור שנת תל"ן באופן משמעותי, כך למשל ששעת תל"ן ביסודי עלתה מ-116 ש"ח ל-177 ש"ח ושעת תל"ן בתיכון עלתה מ-149 ש"ח ל-230 ש"ח.

133. מהאמור עולה כדלקמן:

א. בכיתות א'-ד' בבתי ספר ייחודיים ניתן יהיה לגבות 10 שעות תל"ן (5 שעות תל"ן רגילות + 5 שעות נוספות), המהוות תוספת של 30% שעות נוספות מעבר לתכנית הלימודים הרגילה.⁹ סה"כ עלייה מסכום מקסימלי של 580 ש"ח בתשע"ג לסכום מקסימלי של 1700 ש"ח בתשע"ה. דהיינו: שילוש הגבייה ביחס לשנת הלימודים תשע"ג.

ב. בכיתות ה'-יב' בבתי ספר ייחודיים ניתן יהיה לגבות 15 שעות תל"ן (5 שעות תל"ן רגילות + 10 שעות נוספות), המהוות תוספת של 45% שעות נוספות מעבר לתכנית הלימודים הרגילה. לשם ההמחשה מדובר בעלייה מסכום מקסימלי של 745 ש"ח בתשע"ג בתיכון לסכום מקסימלי של 3450 ש"ח בתשע"ה. דהיינו: מתן אפשרות לגבייה עבור תל"ן הגדולה כמעט פי 5 ביחס לשנת הלימודים תשע"ג.

ג. לא ניתן להירשם לבית הספר ללא השתתפות בתכנית הלימודים הנוספת. ראו סעיף 4.6.1 לעיל.

ד. יקויים מערך מלגות על חשבון הרשות המקומית ללא קריטריונים כלשהם.

134. על תוספות הגבייה לעיל מתיר חוזר התשלומים החדש גבייה בסעיף 4.7.3 לגבות בתיכונים 400 ש"ח נוספים עבור הפעלת בית ספר אחר הצהרים, להלן:

"במוסד חינוך על-יסודי מוכר שאינו רשמי המקיים תכנית לימודים נוספת מאושרת לפי סעיף זה, בהיקף של 8 שעות שבועיות ומעלה, אפשר יהיה לגבות סכום נוסף של עד 400 ש"ח לתלמיד לשנה לכיסוי הוצאות על הפעלת מוסד החינוך בשעות אחר הצהריים"

135. לאור האמור לעיל מצ"ב טבלה המשקפת את השינוי בגביית תשלומי ההורים בבתי ספר ייחודיים (לפי הסכומים המאושרים לשנת הלימודים תשע"ד לצד "תוספות הייחודיות") בהשוואה לסכומים שאושרו בשנת הלימודים תשע"ג (כל הסכומים בשקלים).

קדם יסודי	א'-ב'	ג'-ד'	ה'	ו'	ז'-ח'	ט' בי"ס א'-ח'	י' ארבע שנתי/ שש- שנתי	יא' ט"ב עצמאית	יב'

⁹ בהתאם להודעות משרד החינוך 5 שעות תל"ן שקולות ל-15% מתכנית הלימודים.

1373	1220	1198	1073	1182	1057	902	692	566	541	251	תשלומי הורים מאושרים ע"י ועדת החינוך תשע"ג (חובה ורשות) בצירוף השאלת ספרים
1388	1335	1183	1058	1167	1042	917	707	581	556	266	תשלומי הורים מאושרים ע"י ועדת החינוך תשע"ד (חובה ורשות) בצירוף השאלת ספרים
450	450	450	450	450	450	250	250	250	250	125	רכישת שירותים מרצון תשע"ג
1950	1950	450	450	450	450	250	250	250	250	125	רכישת שירותים + מרצון תשע"ד רכישת העשרה לבגרות בחוזר התשלומים החדש
745	745	665	665	665	665	580	580	580	580	357	תל"ן בסיס תשע"ג(כולל מגמות)
1150	1150	1060	1060	1060	1060	885	885	885	885	597	תל"ן בסיס תשע"ד (כולל מגמות בחוזר התשלומים החדש)
230 0	2300	2120	2120	2120	2120	1770	1770	885	885	-	תל"ן תוספתי ייחודיות לפי חוזר לתשע"ה
400	400		ט' ארבע שנתי- 400								הפעלה אחה"צ
2568	2415	2313	2188	2297	2172	1732	1522	1396	1371	733	סה"כ תשלומים תשע"ג
7188	7135	4813	5088 (ארבע שנתי) 4688 (שש שנתי)	4797	4672	3822	3612	2601	2576	988	סה"כ תשלומים בית ספר ייחודי לפי חוזר תשלומים

ט. הטענות הכלליות כנגד חוזר התשלומים החדש

1. חינוך עודף לבעלי יכולת בלבד - הפגיעה בזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך

136. חוזר התשלומים החדש הינו חוזר בלתי חוקי מטעמים רבים, בין היתר באשר נקבע בהעדר סמכות בכלל בחלקים מסוימים ובחריגה מסמכות בחלקים אחרים, בשל פגיעתו בעקרון חינוך חובה חינוך, מכיוון שנקבע ללא תשתית עובדתית ראויה, באשר הוא מכניס למערכת שירותי חינוך פרטי בניגוד לדין, בשל העובדה כי ההסדרים בו אינם סבירים ואינם מידתיים. בטענות אלו ואחרות נבקש להרחיב בהמשך.

137. מעבר ליתר הפגמים האחרים, עומדת מעל הכל הפגיעה האנושה בשוויון ההזדמנויות בחינוך המגיעה לכדי פגיעה בכבודם של האוכלוסיות המוחלשות ברחבי הארץ. מצב בו משרד החינוך מעניק גושפנקא רשמית לקיומם של בתי ספר לבעלי ממוך, לנגישות למרכזי למידה ל"צמצום פערים לימודיים", ללימודי העשרה לבגרויות ולמקצוע בגרות שלישי רק למי שידו משגת, הינו מצב הפוגע אנושות בזכויות ומקעקע את עקרונות החינוך הממלכתי במדינת ישראל.

138. הפגיעה בשוויון במקרה הנדון הינה כפולה: **ראשית**, מדובר בהפליה פסולה בין אוכלוסיות בעלות אמצעים וחסרות אמצעים המצויות באותה רשות מקומית אשר נגישותן לשירותי חינוך משמעותיים שונה. **שנית**, מדובר בהפליה פסולה בין תלמידים מרשויות "חזקות" ו"מוחלשות" באשר רק ברשויות בעלות אמצעים, עם הורים בעלי אמצעים ניתן לקדם תכניות ובתי ספר עם חינוך עודף.

139. סעיף 2 **לחוק חינוך ממלכתי** קובע את מטרות החינוך הממלכתי וביניהן קידום שוויון הזדמנויות וצדק חברתי (ראו סעיפים 2 (8) – (9)). למותר לציין, כי מיון תלמידים על סמך נכונות ויכולת הוריהם לשלם תשלומי הורים בכניסה לבית ספר או עבור תכניות לימודים עודפות אינו עומד בקנה אחד עם מטרות אלו.

140. סעיף 5 **לחוק זכויות התלמיד** תשס"א – 2000 (להלן: חוק זכויות התלמיד) מבהיר כי חל איסור להפלות תלמיד מטעמים של רקע חברתי כלכלי ברישומו למוסד חינוך, בקביעת תכניות לימודים ובקיום כיתות נפרדות, להלן:

"(א) רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמים, לא יפלו תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של ארץ מוצא מטעמים של רקע חברתי-כלכלי, מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית, או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו, בכל אחד מאלה:

- (1) רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך;
- (2) קביעת תכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך;
- (3) קיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך;
- (4) זכויות וחובות תלמידים לרבות כללי המשמעת והפעלתם"

141. על מעמדה של הזכות לחינוך ועל חשיבות השוויון בחינוך עמד בית המשפט העליון לא אחת. כך למשל בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו). וכך בבג"ץ 6671/03 - **מונג'ד אבו גנאם ו-18 אח' ואח' נ' משרד החינוך ואח'**. פ"ד נט(5), 577, להלן:

"הקניית חינוך חובה כאמור, היא יעד מרכזי במשימותיה של המדינה, והוא נועד לתת ביטוי לזכותו של כל אדם לרכוש חינוך והשכלה על בסיס שוויון הזדמנויות, בלא הפליה. הקניית ערכי חינוך על בסיס שוויון נועדה לאפשר לפרט לפתח את יכולתו, כישוריו ואישיותו באופן שיאפשרו לו להגשים את הווייתו כאדם, וכדי שיהא בידו לתרום כמידת יכולתו וכישוריו לחברה שבתוכה הוא חי ופועל (בג"ץ 1554/95 עמותת שוחרי גילית נ' שר החינוך, פד"י נ(3) 2, 24; בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פד"י נ(4) 203, 221; בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פד"י נ(5) 834, 842; רבין, הזכות לחינוך, (תשס"ב), עמ' 301; בג"ץ 5108/04 אבו גודה נ' שרת החינוך (טרם פורסם))."

142. על חשיבות הזכות לחינוך חנם והספקתו באופן שוויון הוסיף וקבע בית המשפט בבג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, להלן:

"... קובע חוק לימוד חובה את חובת המדינה לספק לכל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל חינוך חנם. כנגד חובה זו, עומדת זכותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל ללימוד חנם (ראו: דברי השופט א' פרוקציה בבג"ץ 6671/03 אבו גנאם הנ"ל, בפסקה 6). ההכרה בזכות לחינוך חנם הממומן על ידי המדינה הינו פונקציה של התפתחות חברתית וקביעת מדיניות, שהציבה את החינוך במרכז סדרי העדיפויות החברתיים מאז שנותיה הראשונות של המדינה. על חשיבותו של חינוך חנם עמדה השופטת א' פרוקציה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נ(4) 203, בזו הלשון:

"החינוך הממלכתי במסודות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חנם, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הקניית ערכי חינוך כלליים על בסיס שוויון נועדה לאפשר לפרט לפתח את אישיותו בתחומי דעת שונים, ובה בעת לפתח באמצעות החינוך חיי חברה הנשענים על ערכי מוסר, זכויות אדם, ותרבות אנושית" (שם, בעמ' 221).

חינוך חנם נועד, אפוא, לאפשר שוויון הזדמנויות בחינוך על-מנת ליתן לכל ילד וילדה הזדמנות שווה למימוש העצמי, לגיבוש אישיותם ולהשתלבותם המוצלחת בחברה. יצוין כי בשנת 2000 עוגנה הזכות לשוויון בחינוך בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד האוסר על הפליה של תלמידים בחינוך היסודי והתיכוני."

וכך נקבע בבג"ץ 2599/00 - יתד ואח' נ' משרד החינוך ואח'. פ"ד נ(5) 834, להלן:

"הזכות לחינוך חנם אף מגשימה את עקרון השוויון באפשרה לכל ילדה וילד – ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית – לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה."

143. נוכח כל האמור לעיל, ההסדרים בחוזר התשלומים החדש אשר מכפילים ומשלשים את תשלומי ההורים המותרים, מתנים רישום לבתי ספר ייחודיים בנכונות לשלם ומאפשרים תגבורים במרכזי למידה ולימודי העשרה לבגרות בתשלום, אינם עומדים בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה לפיה עקרון השוויון מחייב כי מימוש הפוטנציאל בחינוך לא יהיה קשור למצב כלכלי.

144. הפגיעה בזכות לשוויון מתעצמת לאור העובדה כי המחקרים מצביעים על מתאם בין מצבם הסוציו-אקונומי של הורי התלמידים והישגיהם של ילדיהם. זאת בין היתר בשל היכולת ל"רכוש" חינוך טוב יותר לאורך השנים (שיעורים פרטיים, תכניות העשרה ותל"ן, חוגים וכו'). למותר לציין כי מצבם הכלכלי של הורים אינו משפיע על הפוטנציאל של ילדם אך מצב זה הוא שמאפשר את מימוש הפוטנציאל בצורה טובה יותר.

145. הדברים מקבלים משנה תוקף במקום בו תקצוב המדינה את מערכת החינוך נעשה באופן שרובו אינו מתחשב במאפיינים סוציאקונומיים. בכך המדינה מובילה במו ידיה לצמיחת והגדלת הפערים במערכת החינוך. מחקר בדבר אופן תקצוב המערכת ניתן למצוא בכתובת אינטרנט

(להלן: נייר עמדה קורת-מילקו) http://www.mifellows.org/research/HEB_F/57-HB-F.pdf

146. במקום שבו המדינה, אשר אינה מבטיחה את השוויון בתקצובה), מאפשרת מימון עודף לתלמידים מסוימים בבית ספר מסוים, אזי הינה מגדילה לאין שיעור במו ידה את הפערים במערכת החינוך.
147. להרחבה ולנתונים בדבר המתאם בין הישגים למצב סוציו-אקונומי ראו בנק ישראל חטיבת המחקר, ההרכב החברתי- כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות, נעם זוסמן ושי צור (אוקטובר 2008). שמואל שי, תומר אוליצקי, משה בן שטרית ונטליה מירוניצ'ב, זכאות ואי-זכאות לתעודת בגרות: ניתוח הישגים של תלמידי בית-ספר תיכון בישראל לפי משתנים דמוגרפיים ובית-ספריים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, חוברת 5, אוקטובר 2005, דו"ח ועדת דברת.
148. על המתאם שבין הישגים לימודיים למעמד חברתי כלכלי ניתן גם ללמוד בבירור מנתונים של דו"חות ההערכה של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך) על המיצ"ב. כך למשל דו"ח ראמ"ה על המיצב בתשע"ג קובע כי:

"הישגי התלמידים מצביעים על פערים עקביים וניכרים בהישגי תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-כלכלי, ומראים כי ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך הישגי התלמידים גבוהים יותר... בשנה"ל תשע"ג הפערים בהישגי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה בהשוואה להישגי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך הם 40 נקודות במדע וטכנולוגיה, 41 נקודות באנגלית, 52 נקודות בעברית ו-56 נקודות במתמטיקה"

את הדו"ח המלא ניתן לאתר בכתובת: אינטרנט: <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/rama/meitzav/dochotmaarachtim.htm>

149. מחקר פיזה האחרון שאמור לבדוק את סיכויי הצלחת התלמידים בחברה, בו השתתפו תלמידי ישראל (בני 15) הצביע על תוצאות מדאיגות המציבות את ישראל כאחת המדינות בעלות הפערים הגבוהים ביותר בין תלמידיה. כך בתקציר הממצאים באתר ראמ"ה (ניתן לקרוא בכתובת אינטרנט: <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/rama/mivchanimbenleumiyim/pisa+2012.htm>):

"בכל תחומי האוריינות, פיזור הציונים של התלמידים בישראל הוא מהגדולים מקרב המדינות המשתתפות. שונות דומה נמצאה גם בכל מחזורי מחקר פיזה הקודמים. בכל תחומי האוריינות, ישנם פערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-תרבותי-כלכלי - ככל שהרקע של התלמידים גבוה יותר, כך ההישגים גבוהים יותר. הפער בין תלמידים בעלי רקע חברתי-תרבותי-כלכלי גבוה לבין תלמידים בעלי רקע נמוך הוא כ-100 נקודות בקרב דוברי עברית וכ-50 נקודות בקרב דוברי הערבית. וביתר פירוט:

שונות הישגים בישראל היא מהגדולות מבין המדינות המשתתפות. בכל התחומים שנבדקו במחקר 2012, ישראל מדורגת באחד משלושת המקומות הראשונים במדד פיזור הציונים. משמעות ממצא זה, אשר חוזר על עצמו בכל מחזורי מחקר פיזה, הוא שמערכת החינוך בישראל מתאפיינת בהטרוגניות גדולה - לצד שיעור גבוה של תלמידים בעלי הישגים גבוהים מאד, ישנו שיעור גבוה של תלמידים בעלי הישגים נמוכים מאד."

150. נתונים דומים ניתן למצוא במבחנים הבינלאומיים הנוספים. כך נקבע בדו"ח ראמ"ה לגבי מבחן פירלס 2011 הבוחן אוריינות קריאה בכיתה ד' (ניתן לראות בקישור <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim/OdotPearls.htm>):

"ממוצע הציונים של תלמידים דוברי עברית הלומדים בבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה, בינוני ונמוך הוא 586, 556 ו-542, בהתאמה. כלומר, קיים פער של 44 נקודות בין הישגיהם של תלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי נמוך."

הדברים דומים במבחן טימס 2011, הבוחן מתמטיקה לכיתות ח', להלן:

"ממוצע הציונים של תלמידים דוברי עברית הלומדים בבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה, בינוני ונמוך הוא 565, 521 ו-493, בהתאמה. כלומר, קיים פער של 72 נקודות בין הישגיהם של תלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה לכאלו מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי נמוך."

151. הפערים הסוציו אקונומיים נובעים ממגוון טעמים, אשר חלקם מחייבים צעדים אקטיביים מצד הרשויות לצמצום (ראו הדרישה להעדפה מתקנת בעניין אבו גאנם). יחד עם זאת, העתירה דן אינה עוסקת בדרישות מרחיקות לכת מהרשויות להבטיח צמצום הפערים, אלא בבקשה לביטול חסם פורמלי לחלוטין. לא רק שישנם ילדים המגיעים עם יותר משאבים לתוך מערכת החינוך - אלא ישנם ילדים שנמנעת מהם לחלוטין האפשרות לגשת לבית הספר המסוים הזה. לפיכך, מדובר בהפרה בוטה במיוחד של השוויון הפורמלי. חוסר השוויון מתבטא לא רק בכך שיש משאבים שונים לילדים שונים, או באי השקעה של משאבים נוספים בילדים עם צרכים נוספים, אלא בהפליה ברורה באפשרות הכניסה לתוך המערכת, בעניין זה ניתן להשוות בשינויים המחויבים לעניין שחר בוצר (בג"ץ 7081/93 - פלוני ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות" ואח') שם חסם פיזי מנע קיומה של הזכות לחינוך.

152. לא זו אף זו, האפשרות של הורים מסוימים להשקיע כספים נוספים בבית הספר היא זו המאפשרת את התקצוב הנמוך של מערכת החינוך (מתחת ל-70% מממוצע ה OECD למימון פר תלמיד בהתאם לדו"חות הארגון), ובכך נפגעים כלל ילדי ישראל.

153. דוגמה לכך שבמקום בו נשללת האפשרות מהורים בעלי אמצעים לרכוש חינוך מיטיב לילדיהם, הדבר עשוי להביא ללחץ חברתי רחב לשיפור תנאי מערכת החינוך, ניתן למצוא ב"מחאת הסרדינים" שקמה לאחר בג"ץ 5812/13 עיריית הוד השרון ואח' נ. שר החינוך ואח', בו החליט בית המשפט שלא להתערב בהחלטת משרד החינוך שלא לאפשר לרשויות בעלות אמצעים לפצל כיתות תקניות.

154. בעקבות פסק הדין, אלפי הורים בעלי השפעה יצאו למאבק אשר את הדיו ניתן ללמוד מדיון שנערך בכנסת ביום 23.6.14 (שהיה אמור לעסוק במקור בחוזר התשלומים החדש אך הדיון ברובו נזנח) שם דרשו ההורים להקטין את מספר התלמידים בכיתה בבתי הספר בכל רחבי הארץ.

לצערנו, משרד החינוך בחר במידה רבה לחזור בו מהמדיניות העקרונית השוויונית ולמעשה בדיון בכנסת הודיעו שר החינוך ומנכ"לית המשרד כי ההנחיות לא יחולו על כיתות שכבר פוצלו וכי יותר לממן שעות רוחב (שאינן אלא שעות של פיצול כיתה בדרך אחרת), כך שלמעשה מאפשר שוב המשרד חינוך עודף לתלמידים ברשויות בעלות אמצעים. (ראו נספח ח')

155. לסיכום פרק זה נטען כי מצב בו המערכת עצמה היא זו שמייצרת את הפערים בין אוכלוסיות במתן אפשרות לקניית שירותים לאוכלוסייה מסוימת בלבד בתוך המערכת הממלכתית, הינו מצב בלתי נסבל המחייב העמדת תמרוך עצור ברור על ידי בית המשפט הנכבד.

2. הפגיעה בכבוד, סולידריות ושיסוי הורים זה בזה

156. העותרים יטענו כי הפגיעה בשוויון המתבטאת בפגיעה בזכות לגישות שווה לחינוך, מגיעה לכדי פגיעה בזכות לכבוד המוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

157. על הקשר בין שוויון לכבוד האדם עמדו משפטנים בכלל ובית המשפט העליון מזה שנים רבות. כך למשל כתב חיים כהן:

הכבוד האסור בפגיעה והזכאי להגנה אינו רק שמו הטוב של האדם, כי אם גם מעמדו כשווה בין שווים. הפגיעה בכבוד אינה רק בהוצאת שם רע או בעלבונות ובגידופים, אלא גם בהפליה וקיפוח, במשוא-פנים ובהתייחסות גזענית או משפילה. ההגנה על כבוד האדם אינה רק באיסור לשון הרע, כי אם גם בהבטחת שוויונו בזכויות ובסיכויים, ובמניעת הפליה כלשהי מחמת מין, דת, גזע, לשון, דעה, השתייכות פוליטית או חברתית, ייחוס משפחתי, מקור אתני, רכוש או השכלה" (חיים ה' כהן, ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית - עיונים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הפרקליט, ספר היובל (תשנ"ד), עמ' 32)

158. כבוד השופט מ' חשין בפרשת יקותיאל הוסיף וקבע קביעה הרלוונטית ביותר לעניינו, כי:

"הפליה מכרסמת עד כלות ביחסים בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם. תחושת הפליה מביאה לאובדן עשתונות ולהרס מירקם היחסים בין אדם לחברו" (בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, עמ' 503)

159. בית המשפט הנכבד התלבט לא אחת בשאלה מתי מגיעה פגיעה בשוויון לכדי פגיעה חוקתית. בית המשפט התלבט בין שלושה מודלים אפשריים, אותם הציג למשל כבוד הנשיא א' ברק בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619:

"מודל אחד הוא המודל המצומצם. על-פיו, כבוד האדם משתרע רק על הפגיעות המובהקות בכבוד הקשורים לאנושיותו של האדם. זהו, בלשונה של י' קרפ, "הגרעין" של כבוד האדם (שם, עמ' 137). אלה הן פגיעות גופניות ונפשיות, השפלה, השמצה וכיוצא בהם פגיעות המצויות בגרעין ההגנה על כבוד האדם. המודל השני והנוגד הוא המודל הרחב. על פיו כבוד האדם הוא הבסיס לכל זכויות האדם, וכולן כלולות בו. מודל שלישי הוא מודל ביניים. על פיו כבוד האדם אינו מוגבל אך לפגיעות בגרעין כבוד האדם. הוא גם אינו משתרע על כל זכויות האדם שניתן לגזור ממנו. כבוד האדם כולל, על פי מודל זה, רק אותן זכויות אשר קשורות לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו) בקשר ענייני הדוק."

160. ניתוח פסיקת בית המשפט הנכבד מוביל לקביעה כי המודל שנבחר הינו מודל הביניים (ראה בפסק התנועה לאיכות השלטון לעיל). מכל מקום, נקבע כי כאשר משתלבת הזכות לשוויון עם פגיעה בזכות לחינוך הדבר מגיע לכדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד. כך בפרשת טבקה:

"הזכות לחינוך מהווה, כשלעצמה, חלק מזכותו של אדם לכבוד אנושי בהקשר החוקתי... יהא אשר יהא מעמדה של הזכות לחינוך כחלק מהזכות החוקתית לכבוד, הפגיעה בזכות לחינוך כשהיא משתלבת בפגיעה בשוויון, והופכת לפגיעה בשוויון עשויה להוות פגיעה בזכות לכבוד"

וראו גם [בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך](#) (פורסם בבנו):

"לעקרון השוויון משמעות מכרעת בהקשר למימוש הזכות לחינוך. בלא שוויון בחינוך לא יובטח מימושה של הזכות לחינוך. הפליה בחינוך משמעה העדפת קבוצה או פרט על פני אחרים המצויים במעמד שווה, ואי-מתן הזדמנות שווה לקבוצה או לפרט שקופחו לממש את פוטנציאל יכולותיהם וסיכוייהם... הפליה בחינוך פוגעת בערכים הבסיסיים שהזכות לחינוך נועדה להגשים. היא פוגעת פגיעה קשה בפרט. היא פוגעת ביעדים שהחינוך אמור להגשים בהיבט החברתי הכללי. ההפליה בחינוך עלולה להנציח תחושות של נחיתות והשפלה בתהליך גיבוש אישיותם של הילדים, ולתת אותותיה בבגרותם; היא עלולה לפתח ניכור ודיסהרמוניה בין מגזריה השונים של החברה (ענין יתד, בעמ' 843; ענין מילר, בעמ' 132; ענין מרציאנו, בעמ' 276). אכן, "הפגיעה בשוויון קשה היא תמיד. היא קשה שבעתיים שעה שהיא פוגעת בזכות לחינוך" (ענין ועדת המעקב, פסקה 15 לפסק דינו של הנשיא ברק). **ככל שקיימת שאלה אם הזכות לחינוך מהווה זכות חוקתית, הרי הזכות לשוויון בחינוך משיקה במישרין לזכות החוקתית לכבוד האדם. ההפליה ככלל, ובהשתקפותה בחינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם. הפגיעה בשוויון בחינוך כמוה כפגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם"**

161. מצב דברים בו תלמידים שאינם יכולים לשאת בתשלומים העודפים לחינוך, אינם זוכים להזדמנות שווה ורואים בעיניים כלות את בית הספר הסמוך "הייחודי", את שיעורי ההשערה לבגרות או את מרכז הלמידה אליו לא יוכלו לגשת חוויים השפלה הנמצאת בגרעין כבוד האדם וחירותו.

כך חשים ההורים בבית ספר שז"ר באשדוד אשר בשכונתם ובבית ספרם צמח בית ספר לבעלי אמצעים המושך אליו תלמידים מכל רחבי העיר. כך הם גם פני הדברים לאותם תלמידים הלומדים באותו מוסד לימודים עם מסלול "ייחודי" בעל תנאים משופרים בנס ציונה או שבעתיד תחצה גדר בינם לבין בית הספר לבעלי הממון.

162. בדברי "הנהגת ההורים" בבית ספר שז"ר באשדוד עלתה הטענה בדבר "אפשרות הבחירה" של ההורים אשר נמצאת בבסיס חוזר המנכ"ל. הנחה זו כי ישנם הורים הבוחרים בחינוך פחות איכותי או מושקע אינה מייצגת את ההעדפה האמיתית שלהם. מדובר במצב של היעדר חלופות, לעומת מצב של יכולת לבחור, כאשר יכולת בחירה ניתנת רק לבעלי יכולת כלכלית ותו לו. מצב זה לפיו הזדמנות חינוכית, וכל היתרונות הנלווים לה (גישה להשכלה גבוהה, לעמדות מפתח במשק ובפוליטיקה) נקבעים מגיל כה צעיר על ידי מצבם הכלכלי של ההורים הוא בלתי צודק ובוודאי בלתי שוויוני, ומגיע לכדי פגיעה בכבוד.

163. הפגיעה בכבוד והשפלת ההורים לתלמידים הנמצאים במצוקה כלכלית מתעצמת לאור הלחץ המופעל ישירות על ידי המערכת ועל ידי "הנהגות הורים" (כפי שמתרחש בבית ספר שז"ר) המתייגים את אותם הורים המתקשים לשלם כ"נצלנים" – כך שהאוכלוסייה המוחלשת נדרשת לעבור לבתי ספר "רגילים" ללא פריבילגיות או לעבור מסע ייסורים. מכך אנו למדים כי בכך אי השוויון פוגע אנושות בסולידריות החברתית ולמעשה משסה הורים אלו באלו במסגרת החינוך הממלכתי. לא לכך נועדה מערכת חינוך ממלכתית.

3. חוזר התשלומים מפר את תכלית חקיקת החינוך

164. כפי שצוין בתיאור המצב המשפטי, מערכת החינוך, בכל הנוגע למימון, מבוססת על שני עקרונות מרכזיים:

א. **חינוך חובה חינם** - התפיסה הינה שהלימודים (ראו סעיף 6(ד)מ לחוק לימוד חובה) אינם עולים כסף וניתנים כשירות אוניברסלי על פי דין. כאמור בפרשת ועד פוריה:

"החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של **חינוך חובה חינם**, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו"

ב. **אישור לשירותים נוספים (שאינם לימודים) בפיקוח הכנסת** – סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה מוסיף וקובע את הכלל שכדי להבטיח העדר "זליגה" של גביית תשלומי הורים, גביית תשלומים נוספים יעשה בפיקוח של ועדת החינוך של הכנסת. כפי שצוין לעיל, פיקוח זה היה אפקטיבי לאורך השנים והובטח כי חסרון כיס לא ימנע פעילות מאיש.

ג. **תשלומי הורים הינם וולונטריים ואינם תנאי ללימודים** – לאורך שנים למעט ביטוח רפואי של עשרות שקלים לא היה כל הכרח לשלם את תשלומי ההורים, באשר הובטח כי אינם רלוונטיים ליום הלימודים. במקומות בהם השירות ניתן במהלך יום הלימודים חייבו הכללים שלא להדיר תלמיד מהם וכן הובטח כי תלמידים בעלי קושי כלכלי לא יפגעו.

165. כפי שפורט לעיל העניק המחוקק מעמד חריג לצורך באישור הכנסת כאשר נתן אוטונומיה מסויימת להורים לרכוש מיוזמתם תכנית לימודים נוספת במסגרת סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, אך כפי שצוין לעיל ויורחב בהמשך תכנית זו אינה חלק מתכנית הלימודים הרגילה, אלא שיעורי העשרה (מעין חוגים) לבחירת הורים לאחר שעות הלימודים. גם זאת, תוך הבטחה כי חסרון כיס לא יפגע ביכולת לגשת לתוספות אלו.

166. בנוסף, העניק המחוקק אישור לגבייה מוגבלת בחוק עבור השאלת ספרים לצורך מתן הנחות.

167. על כל אלו, הוסיף משרד החינוך, כאמור לעיל וכפי שיפורט בהמשך, היתר בלתי חוקי מוגבל ביותר (של עד 450 ₪ עד לחוזר התשלומים החדש) של רכישת שירותים מרצון, בטענה כי למעשה מדובר בחסכון להורים.

168. לאורך השנים הקפיד משרד החינוך, בצוותא עם ועדת החינוך של הכנסת, כי בחינוך הממלכתי לא יגבו כספים עבור שעות במסגרת תכנית הלימודים, כי רכישת השירותים מרצון והתליין יהיו מוגבלים וכי שיעורי התליין יינתנו כהעשרה לאחר שעות הלימודים.

169. בבג"צ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל, נדון הצורך בקבלת אישור ועדת החינוך של הכנסת עבור תליין ורכישת שירותים מרצון (מבלי לתקוף את עצם חוקיות הסעיף). בית המשפט קבע, בין היתר, להלן (סעיף 29 לפסק הדין):

"עם זאת, חשוב לציין את הדברים הבאים: במישור הפורמלי אין החוק דורש כיום את אישור ועדת החינוך לתשלומי התליין והרכישה מרצון. אולם, נותרת השאלה במהותה כיצד יש להתאים את תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב לעקרונות היסוד של החינוך - קרי: הממלכתיות, חינוך חינם, ושוויון ההזדמנויות בפני כל התלמידים. שאלת המפתח איננה, כפי שהציג העותר, מיהם הגופים האמורים לאשר את התשלומים. השאלה רחבה הרבה יותר, והיא נסבה על שאלת הטיב וההיקף הראוי של תשלומי הורים שניתן וראוי לאשרם בלא שיסודות החינוך ייפגעו. יש צורך להעריך מחדש את שאלת

ההתאמה האמורה, וליצור מערכת כללית הרמונית, שהיבט הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על התשלומים והיקפם מהווה אך נדבך אחד ממנה" (הדגשים אינם במקור).

ועוד קבע בית המשפט בהתייחס גם לעמדת משרד החינוך, להלן (סעיף 22):

" כפי שעולה מעמדות בעלי הדין בעתירה זו, תשלומי הרשות למיניהם, שהנהגתם מותרת בבתי הספר, עשויים להתנגש בעקרון השוויון בחינוך ובהיותו חינוך חינם. מצד שני, מערכת החינוך נתקלת בקושי ברור לשלול מהורים המבקשים להשקיע את משאביהם בהעשרת חינוך ילדיהם, מלעשות כן, במיוחד כאשר מדובר בתכניות הניתנות מחוץ למסגרת הלימודים הרגילה ושלא במהלך שעות הלימודים המקובלות. הן המדינה והן ועדת החינוך של הכנסת מודעות לעומק הבעייתיות שבתחום תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב, על שום הצורך ליישבם עם עקרונות היסוד של החינוך בישראל. הן מודעות לצורך לערוך הערכה מחודשת בראייה כוללת של המדיניות הנקוטה בתחום זה. במסגרת הערכה זו, יש להניח כי יישקלו עקרונות היסוד של מדיניות החינוך והצורך בהסדר מערכתי שלם, אחיד, וקוהרנטי שייתן ביטוי ראוי לעקרונות אלה, תוך מתן מענה מאוזן לצורך האנושי של הורים בעלי יכולת המעוניינים להעניק לילדיהם השבחה של תכנית החינוך, אך תוך פגיעה מינימלית בעקרון השוויון בחינוך, ובאלה שידם אינה משגת להעשיר את חינוך ילדיהם. הפיצול הקיים כיום בין תשלומי הרשות למיניהם, כאשר חלק מתשלומי הרשות כלל אינם מובאים לאישור ועדת החינוך, יוצר מצב מלאכותי של אבחנה בין סוגי תשלומים שאפשר שבמהותם אינם שונים אלה מאלה, והוא אינו מעמיד בפני ועדת החינוך את מלוא התמונה של היקף תשלומי ההורים הוולונטריים, המותרים והמונהגים בבתי הספר, ובכללם התל"ן ורכישת שירותים מרצון. באי-הצגת התמונה השלמה של כל התשלומים הוולונטריים בפני ועדת החינוך, פוחתת היכולת להתמודד כראוי עם חובת האיזון הנדרשת בין עקרונות היסוד של חינוך ממלכתי חינם לבין החריג לעקרון זה, הבא בדמות תשלומי הרשות למיניהם. יש להניח כי מציאת נקודת האיזון בין הערכים והאינטרסים הנוגדים היא שתעמוד במוקד ההערכה המחודשת והכוללת של נושא זה שתיעשה ביוזמת שרת החינוך, כפי שנמסר לנו."

170. בעוד שבפרשת ארגון ההורים הצביעו בית המשפט הנכבד וגם משרד החינוך עצמו על הקושי הקיים מבחינת שוויון, פיקוח והעדר הסדר כולל בהסדר הקודם, חוזר התשלומים החדש הפר את האיזון (הבעייתי מלכתחילה) במובנים הבאים:

- א. חוזר התשלומים החדש מתיר להורים לרכוש בחלק מבתי הספר שירותי חינוך פרטיים בהיקף של למעלה מ-50% משעות הלימוד השבועיות (45% תוספת שעות תל"ן, קניית שיעורי העשרה, מרכזי למידה ושירותים נוספים מתשלומי ההורים). בכך מפר החוזר את עקרון כי תכנית הלימודים הבסיסית היא בחינם ולכל.
- ב. חוזר התשלומים החדש מפר את העיקרון של הסדר אחיד וקוהרנטי לכולם ועורך הבחנה בין בתי ספר מבחינת תשלומי הורים – באופן המייצר סוגים שונים של מוסדות חינוך.
- ג. בבתי הספר הייחודים תנאי לרישום הינו הסכמה לתשלום התל"ן. דהיינו: לראשונה מתנה משרד החינוך באופן רשמי קבלה לבית ספר בתשלומי הורים.
- ד. שעות ההעשרה והתוספות נכנסות לראשונה ובניגוד לתפיסה העקרונית לתוך יום הלימודים. הדבר תמוה במיוחד לאור העמדה בפרשת ארגון ההורים שם הובהר כי הקושי לפקח הוא לאחר שעות הלימודים.
- ה. החלק הארי של השעות אינו מפוקח על ידי ועדת החינוך של הכנסת. בהתאם לחוזר התשלומים החדש היחס בין התשלומים המאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת ביחס לגבייה המקסימלית המותרת עומד על -20% 25%. דהיינו: עקרון הפיקוח על תשלומי ההורים הקבוע בחוק אינו רלוונטי עוד.
- ו. לראשונה מתיר משרד החינוך גבייה עבור תכנית הלימודים עצמה – שעות התל"ן הנוספות הן חלק מתכנית הלימודיים הייחודית, גבייה לראשונה עבור בגרות, לימודי העשרה לבגרות ומרכזי למידה העוסקים בצמצום פערם בלימודים עצמם.

171. מכל האמור לעיל, ברור כי חוזר התשלומים החדש מפר ברגל גסה את עקרון חינוך חובה חינוך, את עקרונות הפיקוח, את הכללים בדבר קיומו של חינוך ממלכתי אחיד וקוהרנטי ובוודאי חורג ממידתיות ראויה. בנסיבות אלו, יטענו העותרים כי בכך חרג משרד החינוך מסמכותו על פי דין ולפיכך דין חוזר התשלומים ביטול.

4. שח"פ - שירותי חינוך פרטי שלא כדון

172. **חוק חינוך ממלכתי** קובע כי "חינוך ממלכתי" פירושו – "חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו"

173. סעיף 7 לחוק לימוד חובה מטיל את האחריות לקיומם של מוסדות חינוך חובה חינוך על המדינה ועל רשות החינוך המקומית. בהגדרות לחוק לימוד חובה מובהר מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".

174. בהתאם להוראות אלו מרבית בתי הספר הרשמיים במדינת ישראל הינם בתי ספר שעובדיהם הינם עובדי מדינה. מתוך ההנחה כי עובדי בית הספר הינם עובדי מדינה אף פטר המחוקק את בתי הספר הרשמיים מחובת חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969 (להלן: חוק הפיקוח) לרבות באשר לצורך לקבל רשיון להפעלת בית הספר, כאמור בסעיף 2 (א) לחוק:

"חוק זה חל על בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, למעט –

(1) ...

(2) ...

(3) בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה..."

175. עניינו הרואות כי החינוך במדינת ישראל הינו חינוך ציבורי אשר אמור להינתן על ידי המדינה ולצדה הרשות המקומית. מטבעו של כל משאב ציבורי וביתר שאת בתחום החינוך, משאב זה אמור להינתן באופן שווה לכלל האוכלוסייה.

176. חוזר התשלומים החדש, המתיר להורים לרכוש שירותי חינוך פרטיים בהיקף של למעלה מ-50% משעות הלימוד השבועיות (45% תוספת שעות תל"ן, קניית שיעורי העשרה, מרכזי למידה ושירותים נוספים מתשלומי ההורים) יוצר למעשה מנגנון של רכישת שירותי חינוך פרטיים (שח"פ) בבתי ספר הממלכתיים.

177. מנגנון זה, המקבע רכישה פרטית של שירות ציבורי הניתן במוסד ציבורי, ללא חקיקה מתאימה, נפסל זה מכבר ע"י ביהמ"ש העליון בבג"ץ 4253/02 **קריתי נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, להלן: "עניין קריתי"), אשר דחה עתירה שביקשה לאפשר לבתי חולים ציבוריים לגבות תשלומים בעבור מתן שירותי רפואה פרטיים (שר"פ). ביהמ"ש קבע שבתי החולים הממשלתיים אינם קניינו הפרטי של איש, ושאת המשאב הלאומי הגלום בהם יש לחלק

כך שכולם ייהנו ממנו באופן שווה. יצוין כי רק לאחרונה החליטה "ועדת גרמן" שלא לנסות לשנות את הדין בעניין זה.

178. דברים אלו יפים ורלוונטיים גם לענייננו. רכישת שירותי חינוך פרטיים בבתי ספר ממלכתיים או בבתי ספר "ייחודיים", משמעותם חלוקה לא שוויונית של משאב ציבורי, הממומן מכספי המסים של כלל הציבור, לטובת אוכלוסייה מבוססת ממילא.

179. נמחיש את הדברים באופן הבא: מבנה מוסד החינוך, לרבות מתקניו, ושכר הצוות המנהלי של המוסד, ממומנים מתקציב הרשות המקומית. שכר צוות ההוראה אשר מלמד את תוכנית הלימודים הרשמית, ושכר צוות הנהלת המוסד, משולמים ע"י משרד החינוך. אלו הם תקציבים ציבוריים, שבמקום שיופנו לשימוש כלל הציבור (כפי שנעשה בבתי ספר ממלכתיים "רגילים"), הם יופנו, לפי המנגנון הקבוע בחוזר התשלומים, להפעלתו של מוסד חינוך לבעלי ממון שמרבית תלמידיו הם כאלו המגיעים ממשפחות מבוססות שיש ביכולתן לעמוד בדרישות התשלום הכרוכות בלימודים במוסד האמור. הדברים נכונים באותה מידה להיתר לגביית תשלומים עבור לימודי העשרה לבגרות ומקצועות בגרות מורחבים על גבו של בית הספר הממלכתי הרגיל.

180. על אלו יש להוסיף כי הכנסת מספר שעות "פרטיות" כה רב למערכת החינוך משמעותה הכנסת עובדי הוראה מגופים פרטיים או עובדים מחברות בבעלות רשויות מקומיות, שהופכים להיות עובדים מדרג ב' במערכת החינוך – תופעה זו ידועה כתופעת עובדי הקבלן.

181. על הנזק בתופעת עובדי הקבלן עמדו ד"ר ורדה שיפר וגלית בינט במסמך מדיניות של מכון ון ליר – "כיצד הפכו מורות מורים בישראל לעובדי קבלן? העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך הישראלית" (המאמר באתר מכון ון ליר בכתובת <http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%99%20%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F.pdf>).

182. במסגרת נייר המדיניות הצביעו הכותבות כי בישראל נכון לשנת 2011 היו כ-12,900 מורי קבלן (כ-10% מהמורים) בהתאם לנתוני ועדה של משרד החינוך. בנייר הצביעו החוקרות על שלוש השלכות שליליות של תופעה זו, להלן:

"א. התופעה מרחיבה את הפערים החברתיים-כלכליים, שכן רשויות מקומיות חזקות יותר והורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר יכולים להוסיף שעות לימודים ומורים לבתי הספר ביישובם; ב. פעמים רבות, ובניגוד להנחיות משרד החינוך, העסקת המורים באמצעות גופים מתווכים היא פוגענית, ולא פעם נפגעות זכויותיהם של המורים הללו וביטחונם התעסוקתי מתערער; ג. יצירת מעמד של מורים שמדווחים לגורמים שתפקידם להיות המעסיק ואינם שותפים לעשייה החינוכית במוסד שבו עובדים המורים פוגעת אנושות ביכולת לשפר תהליכי הוראה ולמידה, וממילא גם ביכולת לשפר את הישגי התלמידים במערכת החינוך"

183. יצוין כי שר החינוך הביע לא אחת את עמדתו בדבר הצורך לבטל את מורי הקבלן במערכת החינוך. כבר ביומו הראשון בתפקיד נגש השר עם קבוצת מורים מ"תנועת המורים החדשה" ומסר להם כי תוך שנתיים לא יהיו מורי קבלן בישראל (ראו דיווח באתר תנועת המורים החדשה בכתובת: <http://morim-derech.org.il/222>).

184. על כל אלו יש להוסיף כי מעורבות הגופים הפרטיים איננה מתבטאת רק בנגישות לשירותי חינוך פרטיים לבעלי ממון ולהעסקת מורי קבלן, אלא בהשפעה של תנועות ועמותות הורים על תכני מערכת החינוך, על ניהולה ועל

גביית תשלומים מופרזים. כפי שהצביע דו"ח מבקר המדינה גופים פרטיים ועמותות הורים תופסות חלק מרכזי בניהול בתי הספר הן מבחינת הנהלים והן מבחינת התכנים.

על כך ניתן ללמוד מעצם מעורבותם הממשית של עמותות ההורים בבג"ץ קשת וביתר שאת במקרים הפרטניים שהוצגו על ידי העותרים, ובראשם העובדה כי עמותה פרטית מנהלת את הרישום למסלול האנתרופוסופי וגובה תשלומי הורים מופרזים ובלתי חוקיים, הכל בידיעת משרד החינוך והרשות המקומית.

185. בנסיבות אלו לא יכול להיות כל ספק כי חוזר התשלומים החדש מייצר תשתית ניכרת של מתן שירותי חינוך פרטיים, על גב תקציביים ציבוריים, באופן הסותר מהותית את פסיקת ביהמ"ש **בעניין קריתי**.

5. רפורמת למידה משמעותית וחוזר התשלומים

186. בשנת הלימודים האחרונה יצא משרד החינוך ברפורמת **"ישראל עולה כיתה – עוברים ללמידה משמעותית"**. במסגרת הרפורמה קובע משרד החינוך כי הלמידה המשמעותית אינה נעשית דווקא בלימוד הפורמלי אלא במגוון דרכי ותכני לימוד, במיוחד אלו שקרובים לליבו של התלמיד. כך באתר משרד החינוך:

"סדרה רחבה של מחקרים מצביעים על כך כי הלמידה המסורתית והפורמלית, אמנם מקנה ידע אך הוא נשמר לפרק זמן קצר בלבד. במקביל, מחקרים רבים מצביעים כי בתנאים בהם התלמיד פעיל והלמידה רלוונטית לעולמו, הידע שנרכש הינו לטווח ארוך.

Education for life and work

דרכי ההוראה הנהוגות בבית הספר המסורתי לא מצליחות להתעדכן בקצב בו משתנה העולם הסובב אותם שאליו יוצאים התלמידים בעתיד.

על מנת לעמוד בקצב בו משתנה המציאות, הלמידה המשמעותית מעודדת יוזמות ונותנת מענה לצרכיהם של התלמידים, מרחיבה את מקורות הידע של התלמידים ומעודדת למידה פעילה ואינטראקטיבית.

השינוי ייתן לגיטימציה לשונות בקרב המורים והם יהפכו מגורם שיעקר משימתו היא העברת ידע, לגורם שיעודד המרכזי מתן משמעות לעולם הידע עבור תלמידיו."

העמודים הרלוונטיים מהאתר מצ"ב ומסומנים ל

187. לצד הקביעה העקרונית ננקטו גם צעדים מעשיים לחיזוק לימודים "ייחודיים" – כגון, תהליך לצמצום בחינות הבגרות, מתן 30% מהציון לעבודת חקר בעל יסודי, מעבר כלל בתי הספר היסודיים לניהול עצמי וגמישות פדגוגית בת 25% למנהלים.

188. והנה, דווקא במקום בו קיימת הבנה במשרד החינוך שהלמידה המשמעותית אינה נעשית דווקא במסגרת הלימודים האחידה והפורמלית מעניק הוא אפשרות לתלמידים להורים בעלי אמצעים לרכוש עוד שעות "למידה משמעותית" תוך כינויים "העשרה".

189. לא זו אף זו, פינוי השעות לעצמאות וגמישות פדגוגית הופך למעשה את כלל בתי הספר ל"ייחודיים" וזאת מבלי שיש צורך בגביית תשלומים או בהקמת מסגרות שונות וייחודיות לאוכלוסיות מסוימות.

190. עמדה מסוג זה אינה יכולה להיות סבירה באשר למעשה משרד החינוך מעניק אפשרות לחינוך עודף לבעלי אמצעים באותם מקומות אותם הוא מקדם כלימודי למידה משמעותית.

י. הטיעונים הפרטניים לגבי הסעיפים השונים

191. לאחר הצגת הטיעונים הכלליים מבקשים העותרים לפרוס בפני בית המשפט הנכבד טיעונים ספציפיים כנגד כל אחד מרכיבי התשלום הנתקפים.

1. גבייה עבור שעות העשרה כרכישת שירותים מרצון

192. כפי שצוין לעיל סעיף 3.2.2 בחוזר התשלומים החדש מתיר גבייה עבור לימודי העשרה כתוספת ללימודים במקצוע בחירה מוגבר בסכום של 750 ₪ למקצוע וסה"כ -1500 ₪. בהתאם לחוזר הגבייה תעשה כרכישת שירותים מרצון. העותרים יבקשו לטעון כי קשה לחשוב על מקרה יותר מובהק של גבייה בלתי חוקית של לימודים המשליכה ישירות על איכות תעודת הבגרות, כך שכלל טענותיהם הכלליות לעיל של העותרים עומדות איתן במקרה הנדון.

193. **בראש וראשונה, גבייה עבור "לימודים" מנוגדת במפורש לחוק – סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה קובע כדלקמן:**

"מי שזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג)..."

194. נראה כי לא יכול להיות חולק שלימודי העשרה/תוספת הנוגעים ישירות למקצועות בגרות מורחבים, הינה גבייה עבור לימודים. הדברים מקבלים משנה תוקף באשר "תוספות" הם חלק טבעי מארגון הלימודים על ידי הצוות החינוכי. בהקשר זה, הניסיון ליצור הבחנה באשר יש קשר ישיר בין הלימודים לבין מגמת הבגרות הוא בלתי ראוי.

195. חיזוק לקביעה כי התשלום הנדרש הינו תשלום שהינו חלק אינטגרלי מהלימודים למגמות בגרות, ניתן למצוא בכך שהדרישה לגבייה עבור מגמות נבעה מחוסר תקצוב מתמשך עבור כלל הצרכים הנדרשים של המפקחים המקצועיים במשרד החינוך במקצועות מורחבים לבגרות. על כך עמד מבקר המדינה בדו"ח תשלומי הורים להלן (נספח):

"בדוח הבקרה על תשלומי הורים לשנת הלימודים התש"ע נכתב כי הייתה חריגה ניכרת מהסכום המותר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון בחטיבות העליונות של בתי הספר העל-יסודיים וכי אחד הגורמים המרכזיים לחריגה זו היה תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד". לדוגמה: על פי נתוני דוח הבקרה לשנה האמורה, הסכום הממוצע אשר נדרשו הורים לתלמידים בכיתה ל' לשלם היה 1,635 ש"ח, 770 ש"ח מהם עבור "מגמות לימוד"; הורים לתלמידים בכיתות י"א נדרשו לשלם 1,726 ש"ח ו-668 ש"ח, בהתאמה; והורים לתלמידים בכיתות י"ב נדרשו לשלם 1,690 ש"ח ו-543 ש"ח, בהתאמה. האחראית לתשלומי הורים במחוז מרכז מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי הורי התלמידים בחטיבות העליונות בבתי הספר העל-יסודיים נדרשים לשלם עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת -600 1,200 ש"ח בשנה לשם מימון דרישות מסוימות של המפמ"ר האחראי לתחום הדעת. גם האחראים

לתשלומי הורים במחוז תל אביב ובמחוז חיפה מסרו ביוני 2011 כי המשרד לא קבע אמות מידה לגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בבתי ספר על-יסודיים . ממסמכי המחוזות עולה חוסר בהירות לגבי הסכומים המותרים לגבייה עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה. בתשובה להורה ציינה האחראית לתשלומי הורים במחוז תל אביב שהמשרד לא קבע אמות מידה לעניין גביית תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד", ולכן אין זה מתפקידה להתיר או שלא להתיר גבייה כזאת. מחוז חיפה התיר לשני בתי ספר לגבות כספים עבור לימודי תאטרון: לבית ספר על-יסודי במחוז ניתן אישור לגבות 800 ש"ח בשנה, ולבית ספר על-יסודי אחר ניתן היתר לגבות 1,000 ש"ח בשנה"

196. עיינו הרואות כי גביית התשלום עבור שיעורי השערה לא באה בחלל ריק אלא כחלק מהמימון הנדרש כיום עבור מגמות הנמצא בתקציב חסר. ההחלטה בחוזר התשלומים החדש לאפשר להשלים את הנדרש לצורך לימוד מגמת בגרות מורחבת מהווה הפרה בוטה של החוק. במיוחד כאשר מדובר במגמות שהינם חלק מהחינוך הממלכתי וארגון הוא חלק מתפקיד המערכת.

197. דוגמה רלוונטית לעניין זה הינו האפשרות לגבייה בתחום האומנות לצורכי העשרה. דהיינו: משרד החינוך מאפשר גבייה של החלקים שאינם במסגרת הלימודים בבית הספר או הכיתה ובראש וראשונה קניית כרטיסים להצגות.

עיון בבחינת הבגרות מעלה כי לאורך כל אורכה שזור הצורך לצפות בהצגות (וכמה שיותר) בכדי להשיב על השאלות בבחינת הבגרות. והנה, "העשרות" אלו להן השלכה ישירה על הלימודים ניתנות רק למי שידו משגת.

עותק מבחינת הבגרות באומנות מצ"ב ומסומן לא'

198. בהקשר זה נציין כי הגבייה במקרה הנדון עומדת בניגוד לזכות להיבחן בבחינת בגרות בהתאם לסעיף 9 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, באשר ניתנת עדיפות להצלחה בבחינת הבגרות למי שרוכש אותה באופן פרטי.

199. לא ניתן לחלוק על כך שלימודי העשרה משפרים את הבנת חומר הלימודים, את הנגשתו לתלמיד ואת קירובו של התלמיד למקצוע. האם קיים ספק שסיוורם במעבדות במכון וייצמן משפרים את יכולת הבנת החומר במדעים של תלמיד? כי סיוור בן מספר ימים בשטח לא ימחיש ויקבע את חומר הלימוד שנלמד בכתת לימודי אי"י? בהקשר זה אין לנו אלא להפנות לדברים הכתובים באתר "למידה משמעותית" של משרד החינוך:

" במסגרת התכנית יוביל המשרד תהליכי הוראה, למידה והערכה מגוונים יותר. אלה יהוו חלופות לבחינת הבגרות הרגילה, ומעבר מלמידה פרונטלית המבוססת על שינון, לדרכי הוראה מגוונות. כך יוטמעו תהליכי חשיבה, פיתוח כלים ביקורתיים ועידוד חשיבה יצירתית. למידה זו כוללת פתרון בעיות, למידה בדרך החקר, דיונים, למידה חוץ כיתתית, שימוש בסביבות למידה עתירות טכנולוגיה, למידת שיתופית של תלמידים ועוד."

200. גם אין מדובר בלימודים האסורים לגבייה נדרש היה אישור ועדת החינוך של הכנסת – העותרים יטענו כי הוראות סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה מפורשות באשר הן דורשות אישור ועדת החינוך לגבייה עבור שירותים נוספים אותם מספק המוסד החינוכי. משכך, ברור כי בכל הנוגע ללימודי "העשרה" לבגרות, נדרש היה לכל הפחות אישור הוועדה.

201. העותרים יוסיפו ויטענו כי בהתאם לכל האמור לעיל, אין כלל סמכות לגביית כספים עבור רכישת שירותים מרצון.

202. כפי שצוין לעיל, החינוך בישראל מבוסס על עקרון של חינוך חובה חינם, כך שכללל אסורה גבייה במוסדות חינוך. באשר רצה המחוקק להורות על חריגים קבע הוא אותם בחוק. הן בכל הנוגע לשירותים הניתנים לגבייה באישור ועדת החינוך של הכנסת בהתאם לסעיף 6(ד) לחוק, הן באשר להשאלת ספרים בהתאם לחוק השאלת ספרים והן באשר ביקש לאשר תל"ן בהתאם לסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. משכך, במקום בו לא ניתן להצביע על אסמכתא חוקית אזי ברור כי מדובר בגביית תשלומים אסורה.

203. מהאמור לעיל נובע כי לגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" אין כל אסמכתא חוקית. לא זו אף זו, מתן הכשר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון יהווה פרצה בלתי מבוקרת לגבייה אסורה במערכת החינוך. כל שר, ללא חקיקה מתאימה ובלא אישור ועדת החינוך של הכנסת, יוכל לקבוע כי שירות לימודי או חינוכי ייכנס לגדר סל רכישת השירותים מרצון. הדברים מקבלים משנה תוקף במקרה הנדון בהן ניתן אישור לגבייה הגדול **בלמעלה מפי 4 מהאישורים שניתנו עד כה וזאת עבור לימודים הקשורים ישירות ללימודי מגמות מורחבות לבגרות**. דהיינו: מתן היתר לגבייה במקרה הנוכחי יאפשר למעשה גבייה עבור כל שירות חינוכי או לימודי.

204. בתשובת משרד החינוך לעותרים (ראו סעיף 20 לתגובה) לא ניתן כל הסבר חוקי לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון אלא אך טוענים כי מדובר במסגרת "קונה מרצון ומוכר מרצון". מטבע לשון זה השגור בפי נציגי המשרד אינו נותן כל מענה חוקי לאפשרות הגבייה וממילא כלל תשלומי ההורים המותרים לגבייה על פי דין (למעט ביטוח רפואי) הם ממילא נתונים לרצון ההורים. לא זו אף זו, בשל עקרון חינוך חובה חינם הטיל המחוקק מגבלות על גבייה ולכן נכונות הורים לממן אינה יכולה להפוך גביית תשלומים לחוקית לצורך שמירה על קיומו של חינוך ממלכתי ולצורך שמירה על שוויון ההזדמנויות בחינוך.

205. נוסף כי גם אם ייקבע שגבייה עבור רכישת שירותים מרצון ככלל היא חוקית, אזי הגבייה הנוכחית חורגת מהיתר זה. בסעיף 27 לפרשת ארגון ההורים (אשר כאמור לא עסק בעצם החוקיות) מוגדר הרציונל מדוע אין צורך באישור ועדת החינוך של הכנסת ב"רכישת שירותים מרצון" בהבחנה משירותים על פי סעיף 6(ד) לחוק, להלן:

"ואכן, רכישת שירותים מרצון, מוגדרת בסעיף 5 לחוזר המנכ"ל כרכישת ציוד או שירותים שבחורים ההורים לבצע, לפי רצונם ושיקול דעתם, עבור התלמידים. בכפוף לאישור מפקח בית הספר. ההורים מרכזים את הרכישה ומבצעים אותה באמצעות בית הספר, כדי להביא להוזלה בעלויות, לעומת מחירה של רכישה פרטנית על-ידי כל תלמיד ותלמיד. לעומת זאת, תשלומי רשות על-פי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה עניינם באספקה ושירותים הניתנים לתלמיד על-ידי רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך בו הוא לומד, וזאת מעבר לשירותים המקובלים. בשל אספקה ומתן שירותים אלה, זכאית הרשות להחזר מן ההורים. מובן אם כן, כי מדובר בשני סוגים של תשלום: בסוג האחד, רכישת שירותים מרצון, משמש בית הספר אך כחוליה מקשרת בין ההורים, על-פי בחירתם, לצורך שיפור מעמדם כצרכני שירות וולונטרי. בסוג התשלום השני, הנדון בסעיף 6(ד) לחוק, מספקת הרשות עצמה שירותים נוספים לתלמידי בית הספר, ובגין אלה זכאית היא לגבות על כך החזר מן ההורים המעוניינים בכך. התשלומים מן הסוג הראשון אינם טעונים אישור ועדת החינוך. לא כן התשלומים מן הסוג השני, כאמור בסעיף 6(ד) לחוק"

206. עיינו הרואות כי הרציונל אשר עומד בבסיס "רכישת שירותים מרצון" הינו חסכון כספי עבור רכישת ציוד או שירותים שהורים מבקשים לרכוש ולא עבור שירותי חינוך. למעשה, במקרה זה, ההנחה הייתה כי בית הספר משמש

מעין מתווך המנצל את יתרון הגודל ברמה הצרכנית בכדי לחסוך הוצאת משאבים. נראה כי גם בתשובת המדינה לעותרים ההיגיון דומה.

207. והנה, בחוזר התשלומים החדש אין אנו מדברים על שירותים אותם רוכשים הורים בשוק הפרטי או בשירותים המאורגנים על ידי הורים. עסקינן בחלק מתכנית הלימודים הרחבה הנקבעת על ידי מוסדות החינוך ומשרד החינוך עצמו ומאורגנת על ידם, המהווה שירותים חינוכיים אשר אמורים להינתן כחלק מהחינוך הממלכתי. בוודאי אין מדובר בטענה כי מדובר בחסכון צרכני.

208. נוכח כל האמור לעיל, נבקש לטעון כי גביית התשלום עבור לימודי העשרה לבגרות אסורים באשר מדובר בלימודים האסורים לגבייה, באשר אם היו ניתנים לגבייה אזי נדרש היה לקבל אישורה של ועדת החינוך של הכנסת, באשר גבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" הינה גבייה בלתי חוקית ככלל וגם אם גבייה זו הייתה אפשרית אזי לא ניתן לכלול שיעורי העשרה למגמות בגרות בכללותה.

לצד אלו, גביית תשלומים אלו פוגעת בשוויון באופן קיצוני באשר היא מאפשרת לבעלי יכולת לשפר את יכולתם להגיע לבגרות איכותית יותר ופוגעת בזכות להיבחן בבחינת בגרות.

2. גבייה עבור תל"ן בבתי ספר ייחודיים

209. במרכזו של חוזר התשלומים החדש עומד ההיתר לגבייה בבתי ספר ייחודיים עבור שעות תל"ן נוספות, תוך חיוב כלל התלמידים הנרשמים להתחייב לתשלומי ההורים.

210. ההיתר לגבייה זו הינו היתר פורמלי ממשרד החינוך לקיומם של בתי ספר לבעלי ממון מצד אחד ובתי ספר למי שידם אינם משגת מצד שני. לפיכך, בהיתר זה יש רכיב הרסני לחינוך ממלכתי חובה וחינם, פגיעתו בשוויון משמעותית ונראה כי אישורו יביא לסופו את הרעיון של חינוך ציבורי שווה לכל.

במשך שנים עלו טענות כנגד הפערים אשר יוצרים בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (המתוקצבים כ-75% על ידי המדינה) במשיכת אוכלוסיות חזקות המסוגלות לשלם תשלומי יתר. מתן ההיתר הנוכחי לגביית תשלומי יתר בבתי ספר ממלכתיים, הנשענים על התשתית הציבורית, מביאה את אי השוויון באופן מובהק ורשמי לתוך המערכת הממלכתית, תוך טשטוש גמור של ההבחנות הראויות בין פרטי לציבורי.

211. זאת ועוד, הקביעה בחוזר התשלומים כי הסכמה לרישום לבית ספר ייחודי כמוה כהסכמה לתשלום עבור התכניות הנוספות מהווה הודעה רשמית בדבר קבורת חמור לרעיון "חינוך חינם" באשר הוראות הדין, ועד לחוזר התשלומים החדש גם הוראות משרד החינוך, היו כי הלימודים הינם חינם ותשלומי ההורים הינם וולונטריים במהותם.

212. לצד האמור לעיל נבקש לעמוד על טענות פרטניות בנוגע לתל"ן.

213. כפי שפרטנו לעיל, סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, התשי"ט - 1949, אוסר על גביית תשלום עבור לימודים במוסד חינוך רשמי. צו לימוד חובה (חינוך חינוך באינם במוסדות שאינם רשמיים) מרחיב את תחולת ההסדר על כתות יי-יב'. סעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מחייב את השר לקבוע לכל מוסד רשמי תכנית לימודים, שתגשים את מטרות החינוך הממלכתי הקבועות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי.

214. להשלמת התמונה נציין כי תכנית הלימודים בחוק חינוך ממלכתי מוגדרת כ"תכנית לימודים שנקבעה על ידי השר למוסדות החינוך הרשמיים להשגת המטרה האמורה בסעיף 2; וכולל "תכנית היסוד" שהשר יקבעה כתכנית חובה על כל מוסד כזה".

215. מכאן נובע כי "תכנית הלימודים" שאותה מאשר השר לכל מוסד חינוכי חייבת להיות בחינם (ראו למשל לעניין זה בג"צ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט). בהתבסס על עקרון זה מתיר המחוקק שתי דרכים לגביית תשלומים מהורים: גבייה עבור שירותים מסוימים שאינם חלק מתוכנית הלימודים, שאושרו על ידי השר וועדת החינוך של הכנסת; וגבייה מכוח סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי (יחד עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה) המתיר לשר לאשר תכנית נוספת מעבר לתכנית הלימודים:

"השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי תלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבוה".

216. על האמור בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי מוסיפות תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד - 1953, להלן:

5" הורים של תלמידים בכל כיתה של מוסד, שרצו בתכנית נוספת כאמור בסעיף 8 לחוק החינוך והסכימו על תכנית נוספת מסויימת (להלן - הצעת תכנית נוספת), יעלו את פרטיה בכתב וימסרוה למנהל אותו מוסד בצירוף הודעה בכתב.

...

6. (א) ההודעה האמורה בתקנה 5 תהא חתומה על ידי כל ההורים הרוצים בתכנית הנוספת ותישא את התאריך בו חתם ההורה האחרון.

(ב) ההודעה תכלול את הסכמת כל ההורים החתומים כאמור להצעת התכנית הנוספת"

217. מהאמור עולה כי תוכנית הלימודים בבית הספר הינה בחינם על פי דין ואילו שעות התל"ן צריכות להינתן בנפרד ולאחר שעות הלימודים, לבקשת ההורים. יתרה מזאת, בהעדר חיוב בחוק לקבלת אישור ועדת החינוך של הכנסת, פרשנות סבירה מחייבת כי הנחת המחוקק הייתה כי מדובר במספר שעות זניח מעבר לשעות הלימודים. עד כה פירש חוזר המנכ"ל בדבר תשלומי הורים את הוראות התל"ן ככאלו - אישור לגבייה נוספת של מספר שעות קטן יחסית (עד 15%). להיקף מוגבל זה נודעת גם השפעה מרסנת על היקף העסקת "מורי קבלן" בבתי הספר.

218. פרשנות ברורה זו של החוק ביחס לתל"ן עלתה גם בפרשת ארגון ההורים, שם נקבע על ידי בית המשפט הנכבד (ראו סעיפים 26, 28):

"...שונה הדבר ביחס לרכישת שירותים מרצון ולתל"ן שהאופייני להם הוא כי מקורם ביוזמתם של ההורים, והם נועדו להקל עליהם, להוזיל רכישות שירותים או מוצרים על-ידם, ולספק תכניות לימודים מוגברות על-פי דרישתם מחוץ לשעות הלימודים הרגילות... אין לקבל את פרשנות העותר גם בעניין תשלום עבור תל"ן. רכיב תשלום זה הופרד על-פי החוק מיתר רכיבי תשלומי ההורים, ונדון, כשהוא

עומד לעצמו, בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, שכותרתו "תכנית נוספת". הוא מאוזכר גם בסעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה. המחוקק ראה לנכון לייחד לתשלומים בגין תל"ן הסדר מיוחד בחוק שאיננו חלק מההסדר של תשלומי רשות שבסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, העוסק בתשלומי רשות לגבי פעילויות המבוצעות על-ידי רשות החינוך המקומית. התל"ן מתבצע על-פי דרישת ההורים, ובאישור מוסד החינוך, ובתנאי שההורים ישאו בכל ההוצאות הכרוכות בכך. סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי בשילוב עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה מבהירים כי מדובר בהסדר שונה מתשלומי רשות על-פי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, והסדר זה אינו מחייב אישור ועדת החינוך של הכנסת.

219. עיינו הרואות כי האישור שהעניק בית המשפט הנכבד בפרשת ארגון ההורים למשרד החינוך שלא לאשר את התשלום עבור תל"ן בוועדת החינוך של הכנסת נעוץ בכך שמדובר בתכנית המתקיימת מחוץ לשעות הלימודים הרגילות ושאינו מבוצע על ידי הרשויות אלא ביוזמת ההורים.

220. על אף הפרשנות הברורה והמתחייבת של הוראות הדין בעניין התל"ן קובע למעשה חוזר התשלומים החדש כי הנכונות לשלם עבור תל"ן יהיה חלק מחייב ברישום לבית הספר, יהיה חלק מתכנית הלימודים "הייחודית" הניתנת בבית הספר וכחלק מהארגון הכולל של מוסד החינוך הממלכתי "הייחודי".

מצב דברים זה הינו פסול באשר הוא מבקש לנצל את סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי אשר נועד לאפשר להורים ליזום תכניות העשרה או מעין חוגים מוגבלים לאחר שעות הלימודים לגביית תשלומים עבור חלק מתכנית הלימודים בבית הספר, באופן החורג במפורש מתכלית החוק.

221. ודוק: נזכיר כי אין במסגרת הוראות הדין כל הבחנה בין מוסדות חינוך רשמיים "רגילים" לבין מוסדות חינוך ייחודיים. בהעדר הבחנה זו לא ניתן להתיר מימון תכנית הלימודים "הייחודית" באמצעות תשלומי הורים. ונדגיש, כי כאשר ביקש המחוקק להתיר תכנית לימודים שונה בבתי ספר מסוימים, עשה כן בסעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי, המסדיר תכנית ניסויית בבתי ספר, כלהלן:

"השר רשאי להנהיג במוסד חינוך רשמי מסוים, לשם ניסוי, תכנית לימודים שלא לפי הוראות חוק זה, בתנאי שייתן, באופן שנקבע בתקנות, הודעה מוקדמת על כך לפני התחלת הרישום לפי סעיף 20, ובתנאי נוסף שמוסד כזה לא ייקבע כמוסד היחידי לתלמידים שגרים בקרבתו."

222. עם זאת, מתן אישור לשינוי תכנית לימודים בבתי ספר ניסויים לא כלל אישור לגביית תשלומים נוספת מההורים, תוך שמירת הכלל לפיו תכנית הלימודים ממומנת על ידי הרשויות.

223. נוסף כי מתן היתר לגבייה של תוספת של 45% שעות מתכנית הלימודים אינה יכולה להיות מיידית. מתן היתר לתוספת כה משמעותית של שעות למעשה עובר את הסף הסביר של שירותים עודפים היכולים עבור תשלומי הורים. הפער הנוצר שני בתי ספר במקרה הנדון הינו פער שפגיעתו בשוויון הינה קיצונית. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העלויות הגבוהות של שעות התל"ן הנוספות.

224. לא זו אף זו, אין כל קשר רציונלי סביר בין צורך בהגדלת שעות התל"ן לבין ייחודיות. בחוזר התשלומים החדש מוגדרים בתי ספר ייחודיים כדלהלן:

"מוסדות חינוך ייחודיים הם מוסדות בעלי "אני מאמין" בית-ספרי מערכתי שממנו נגזרות הפדגוגיה, תכניות הלימוד ופעולותיו של המוסד ביישומן, ואשר אושרו ככאלה על ידי הוועדה לבתי ספר ייחודיים

אזוריים, על-אזוריים ומרחבי חינוך שבמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן "הוועדה") על פי הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא מוסדות חינוך ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ומרחבי בחירה מבוקרת".

225. עיינו הרואות איפה כי הגדרת בית הספר "הייחודי", אשר כאמור אינה מעוגנת בחקיקה, חלה על כל פעולות בית הספר לרבות הפדגוגיה ותכנית הלימודים. נראה שהאפשרות לקיים תכנית לימודים שונה יכולה להתבסס רק על סעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי (בית ספר ניסויי) או בקביעת תוכנית לימודים לכלל המוסדות הרשמיים, המאפשרות גיוון וייחודיות בתכניות הלימודים.

226. מכל מקום, ברור כי לא מתקיים קשר בין "ייחודיות", המשליכה על כלל תכנית הלימודים ושיטות ההוראה בבית הספר, לבין תוספת שעות תל"ן. ככל שמבקש משרד החינוך לקיים ייחודיות הנוגעת לתכנית הלימודים המלאה, במסגרת ההיתרים הקיימים בחוק, עליו לממן אותה. ראייה לכך היא שבמסגרת הפיילוט שצוין לעיל בו 26 רשויות הפכו את כלל בתי הספר שלהם לייחודיים, נקבע במפורש על ידי משרד החינוך (ראה בדברי מנהלות הניסוי בחלק העובדתי) כי היותו של בית ספר ייחודי אינו מצריך מיונים או תשלומי הורים.

227. נוסף כי פיילוט הבחירה המבוקרת יחד עם רפורמת "הלמידה המשמעותית", הכוללת עצמאות פדגוגית רחבה, למעשה הופכים את ככלל בתי הספר לבתי ספר ייחודיים מבחינת גיוון שיטות הוראה, הפדגוגיה והתאמת תכניות לימודים. לצורך כך אין כל צורך בשעות תל"ן נוספות.

228. על העדר הצורך בגביית תשלומי הורים נוספים בבתי ספר ייחודיים, כמו גם על המימון הממלכתי הניתן לבתי ספר במקומות בהם הייחודיות מחייבת התאמות במשאבים, ראו בתגובת המדינה לבג"ץ קשת (סעיף 43, ובסעיף 63 לתגובת המשיבים לעתירת קשת – נספח ז)

43. כאן יודגש, כי כעולה מסי' 4.3.10 לחוזר המנכ"ל, בתי ספר שאושרה להם תוכנית ייחודית, ככל בתי הספר, כפופים לחקיקה ולחוזר המנכ"ל בעניין גביית תשלומים מהורים. ייאמר כבר כעת, כי תוכנית לימודים ייחודית יכולה להתקיים במסגרת הכללים הקבועים לעניין תשלומי הורים, בלא גבייה נוספת מההורים מעבר לתקציב הניתן על-ידי משרד החינוך והרשות המקומית, והגבייה המותרת מההורים, לרבות עבור תוכנית לימודים נוספת, לצורך תוספת שעות. עוד נחדד, כי העלאת סטנדרט השירות לתלמידים בהיבט הקטנת גודל הכיתות או הקטנת יחס מורים-תלמידים בכיתות אינו מרכיב בייחודיות בית הספר, ובמקרים קודמים שאישרה ועדת ווינשטיין בתי ספר מסוג תל"ן, ניסויי ואנתרופוסופי (בדומה לעותרים) לא זיהתה במודל צורך בהגדלת צוות המורים, בשונה מבית הספר הדו לשוני, שם הכירה במודל של שני מחנכים בכיתה, ערבי ויהודי, ומשרד החינוך אכן הגדיל את שעות ההוראה המוקצות לבית הספר במענה לכך. אין צריך לומר, כי אישור וועדת ווינשטיין לתוכנית לימודים ייחודית ניתן בכפוף לעמידת בית הספר בכל נוהלי המשרד לרבות חוזר המנכ"ל לענין גביית תשלומים מהורי התלמידים.

כפי שהובהר לעיל, ייחודיותו של בית ספר אינה כרוכה בהכרח בגביית תשלומי הורים מופרזת. העותרים לא הראו מדוע אין די בתקציב שניתן להם ממשרד החינוך, בצירוף התקציב הניתן להם מהרשות המקומית, ובצירוף הגביה המותרת מההורים בראשי

התשלומים השונים, לכיסוי פעילותם לרבות הצרכים הנובעים מהייחודיות שהציגו בעתירה. נזכיר, כי במסגרת הגביה המותרת ניתן לגבות תשלומים לשעות תל"ן לטובת תוספת של שעות לימוד ייחודיות לבית הספר, תשלומים לצורך רכישת שירותים מרצון, ולמשל רכישה של חומרים לפעילויות אומנות, בהתאם לרוחו של בית הספר, ותשלומי רשות לטובת תוכנית טיולים המתאימה לעקרונות החינוכיים של בית הספר.

העותרים טוענים בצורה כללית ביותר אלו רכיבים מקימים להם, לטענתם, ייחודיות ומצריכים גביה מעבר למותר. אלא שכפי שמסרנו, למעט בית הספר הדו לשוני, בתי הספר העותרים לא השלימו את ההליך בועדת וויינשטיין, אשר תפקידה לאשר בתי ספר ייחודיים. **הגורם המקצועי במשרד החינוך לענין הייחודיות טרם נדרש, אם כן, לפרטי הפעלת בתי הספר ולטענות הצרכים המיוחדים שהם מציגים**, ולדרך להעמיד להם מענה. נחזור ונדגיש, כי האישור שנותנת הועדה לבתי ספר ייחודיים כפוף לכך שתשלומי ההורים ייגבו בהתאם לנהלי המשרד, וכך נמסר לבתי הספר מפורשות ובכתב עם מתן האישור.

כן ראוי לשוב ולחדד, כי צמצום מספר התלמידים בכיתה או פיצולה לקבוצות קטנות או הגדלת היחס בין מספר המורים למספר התלמידים אינם, כשלעצמם, מאפיין של ייחודיות בית הספר, והם חורגים מתקני משרד החינוך בתמונה הרחבה. ועדת וויינשטיין קיבלה שמודל בית הספר הדו לשוני כרוך בשני מחנכים בכיתה, ערבי ויהודי, והיבט זה תוקצב על-ידי משרד החינוך בשעות התקן שניתנו למוסד. אולם, ועדת וויינשטיין גם אישרה זה מכבר בתי ספר במודל האנתרופוסופי, תל"י וניסויי, ואישורה להם לא כלל הכרה בשינוי היקף כח האדם במודל.

לכך נוסיף, כי מקום שהציגו בתי הספר צרכים אמיתיים המקובלים על משרד החינוך (במובחן מרצונם להקטין את הכיתות או להגדיל את יחס המורים-תלמידים בכיתות), ניתן להם מענה. כך, לבתי הספר תל"י וקשת ניתנו שעות תפילה בהתאם להיקף צרכיהם (בבית הספר קשת מתקיימת תפילה ובמקביל שעות מפגש למי שאינו מתפלל) ולבית ספר תל"י ניתנו אף שעות שילוב בהיותו "בית ספר משלב", המשלב לימוד מקורות יהודיים בהיקף רחב (ראו ס' 4 לחוק חינוך ממלכתי). בבית הספר קשת ניתנו גם שעות לטובת פרויקט ייחודי לתלמידים לקויי למידה. לבית הספר הדו לשוני ניתנה כאמור תוספת שעות הוראה תוספתיות במענה להעסקת שני מחנכים בכיתות בית הספר. כן עומדות לרשות בית הספר שעות עודפות נוכח העובדה שבית הספר מקבל תקצוב ממשרד החינוך עבור שישה ימי לימודים כאשר בפועל מתקיימים לימודים חמישה ימים (ימי חופשה בימים שישי, שבת וראשון). כן נזכיר שלכל בתי הספר עומדת גביה מותרת לטובת תל"ן, ויתר התשלומים המותרים, בצירוף תקציב משרד החינוך והרשות המקומית.

לאור כל האמור, העותרים כלל לא ביססו מדוע התקציב שניתן להם מאת משרד החינוך, בצירוף תקציב העיריה והגביה המותרת, אינם מספקים את צרכי בית הספר.

229. עיינו הרואות כי אליבא דמשרד החינוך אין כל צורך בגבייה נוספת עבור ייחודיות (ובמקומות הנדירים בהם הדבר נדרש מממן המשרד זאת בהתאם – מורה נוסף בחינוך הדו לשוני או תוספת תפילה בבתי ספר תל"י).
230. מכל האמור עולה בבירור כי הגבייה הנוספת לא נועדה לממן ייחודיות אלא חינוך עודף במסגרת החינוך הממלכתי.
231. ראוי לציין בהקשר זה כי בפניית העותרים למשרד החינוך ביקשו הם להבין מהי **התשתית העובדתית** שהובילה לשינוי בתפיסת המשרד לגבי הצורך בגביית תשלומי הורים עבור ייחודיות אך תשובה לא ניתנה.
232. בנסיבות אלו, בהן משתנה הבסיס העובדתי עליו מבססת רשות את טעמה, מתחייב לקבל את נימוקי הרשות בחשד, כך למשל בקביעת בית המשפט הנכבד בבג"צ 678/88, 803/88 **כפר ורדים ואח' נ' שר האוצר ואח' ; אליהו נ' שר הבטחון ואח', פ"ד מג(2) 501, בעמ' 506:**

"...אמת, העובדה, שרשות משיבה לפניית המופנות אליה בתשובות שאינן זהות, ושאין עולות תמיד בקנה אחד זו עם זו, יכולה לעתים ללמד על העדר מדיניות ברורה או קבועה. עובדה זו יכולה גם להביא לעתים לכך, שבית המשפט יהסס לקבל את דברי התשובה של הרשות כלשונם. יש לזכור, שהאזרח הפונה לרשות אינו יודע על עמדת הרשות אלא מתוך מה שזו מביאה לידיעתו. שקולי הרשות נסתרים מפניו, ואין לו אלא את מה שעיינו רואות בתשובה בכתב של הרשות על פנייתו אליה. מטבע הדברים, כשהתשובות אינן מעור אחד, יכול להתעורר הספק לגבי עמדת הרשות לאמיתה, ומתגנב ללבו של האזרח החשד, שאין האמור בתשובה משקף את מצב הדברים לאשורו".

233. וראו בשינויים המחויבים גם פסק הדין בבג"ץ 99 / 8437 **רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותת רשומה נגד שר החינוך :**

"הילכת-החשד מסבה עצמה על רשות שאינה מנמקת החלטת סירוב למבקש, ומשפונה הנפגע לבית- המשפט נמצא לה לרשות – כמו-לפתע – כי סירבה לעותר מטעם עובדתי כלשהו. הוא הדין במקרה שבו מנמקת הרשות החלטת סירוב בטעם עובדתי אחד, ומשפונה הנפגע לבית-המשפט – ולאחר קבלת עצה חכמה מפרקליטות המדינה – רואה הרשות לנמק את סירובה בטעם עובדתי אחר. במקרים אלה יקביל בית-המשפט את הנמקת הרשות בחשד של אי-אמון, בהעלותו השערה מושכלת כי ההנמקה החדשה – הנמקה טובה, כמשוער – לא נולדה אלא כדי לבוא תחת ההנמקה הקודמת – הנמקה בלתי ראויה, על-פי המשוער – והכול כדי לדחות את עתירת העותר".

234. זאת ועוד, גם ללא "שינוי החזית" בעמדת משרד החינוך אזי ברור מתגובת המשרד לפניית העותרים, כי החלטתם זו על הצורך בהגדלת תל"י התקבלה ללא תשתית עובדתית מספקת. על כך אמר בית המשפט הנכבד כי:

"הלכה פסוקה היא, כי החלטה שלטונית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית. לשם כך על הרשות השלטונית לאסוף את הנתונים הרלוונטיים. עליה לבדוק נתונים אלה בהקפדה. עמד על כך מ"מ הנשיא, השופט שמגר, בציינו:

"ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית.....תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן

של התיזות הנוגדות), ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית" ([בג"ץ 297/82](#) ברגר ואח' נ' שר הפנים [57], בעמ' 48-49).

הנה-כי-כן, החלטה שלטונית ראויה מחייבת קביעת תשתית עובדתית ראויה, המבוססת על בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית של המערך העובדתי. " (בג"ץ 5016/96 [ליאור חורב ואח' נ. שר התחבורה ואח'](#))

235. העותרים יטענו כי השילוב בין שינוי החזית העובדתי של משרד החינוך והעדרה של תשתית עובדתית ראויה, לצד העובדה כי באופן רשמי נקבע על ידי המשרד שאין קשר בין שעות ותשלומים נוספים לבין ייחודיות, מעלים חשש ממשי כי ההחלטה לאשר גביית התל"ן נעוצה בשיקולים "לא רלוונטיים". בהקשר זה אין לבטל את הלחץ המהותי בו עמד שר החינוך על ידי קבוצות אינטרס חזקות, כפי שמסר בעצמו בדיון בכנסת בעניין תשלומי ההורים (ראו ציטוט בסעיף 79 לעתירה דנן)

236. מכל האמור, נראה כי "מציאת דרכים" למימון נוסף אינן אלא כסות להזרמת תקציבים שלא עבור "ייחודיות" אלא עבור שיפור תנאים בדמות הקטנת כיתות והארכת יום הלימוד, כפי שקורה במציאות עצמה, תנאים אשר ברור כי אין כל הצדקה שרק תלמידים נבחרים יוכלו ליהנות מהם. לעניין קביעה זו נזכיר כי הנחיה החורגת מתכליתו של חוק הינה בטלה ומבוטלת (ראו דברי השופט חשין בבג"ץ 77/02 [מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית](#), פ"ד נו(6) 249, עמ' 282).

237. העותרים יוסיפו ויטעמו כי מתן הכשר לגבייה הנוספת ולשעות הנוספות כמוהו כמתן הכשר חוקי לתופעות הפסולות עליהן הצביעו מבקר המדינה וועדת רוטלוי של בתי ספר ייחודיים עצמאיים המנוהלים או מושפעים במידה רבה על ידי קבוצות הורים חזקות, עורכים מיונים על רקע לימודי ועל רקע כלכלי כאחד והכל למען רכישת חינוך עודף בסביבה מדירה. מתן גושפנקא לבתי ספר סגרגטיבים אלו אינו יכול לעמוד בחובה לקיום שוויון הזדמנויות בחינוך. ודוק: כאמור, אין כל צורך בהיתר גבייה זה בכדי לקדם ייחודיות בחינוך הן במתן עצמאות פדגוגית לבתי הספר השונים והן בקידום ייחודיות במסגרת הפיילוט.

238. דוגמאות בולטות לתוצאה זו ניתן ללמוד הן מבית ספר שז"ר באשדוד והן מבית ספר הדר בנס ציונה. כפי שמתואר לעיל, בבית **ספר שז"ר** פעל בית הספר באישור וברשות במתכונת חוזר התשלומים כאשר במהלך השנה האחרונה עבד לכאורה על פי הוראות טיוטת החוזר (בצירוף גבייה של 1000 ₪ עבור נגינה) באישור מנהלת מחוז דרום.

239. עיון בעובדות המקרה מעלה כי בית ספר הפך להיות בית ספר המיועד רק לאוכלוסייה חזקה באשדוד כאשר תלמידי השכונה המוחלשים הודרו למעשה מבית הספר. אותם הורים שביקשו להילחם על מקומם הפכו להיות מושא לעלבונות והטחת אשמות מקבוצת ההורים החזקה. האם זהו העתיד המתוכנן למערכת החינוך בישראל? אם חוזר התשלומים ייכנס לתוקפו, נראה שזהו הכיוון בו בחרה המערכת.

240. בבית ספר **הדר בנס ציונה** ניתן לזהות תופעה קשה של הפרטה בלתי חוקית של החינוך הרשמי, עת עמותה פרטית מגייסת, ממיינת את המבקשים להיכלל במסלול האנתרופוסופי שם, גובה תשלומי הורים של כ-10000 ₪ והכל בידיעת הרשויות ובאישורם. זהו אינו חינוך ממלכתי אלא חינוך "פרטי" ומדיר בכסות ציבורית.

241. לצד מתן גושפנקא לתופעת בתי הספר הממלכתיים הסגרגטיבים, קבלת חוזר התשלומים החדש תוביל אף להשלכות קשות על בתי הספר הייחודיים הרבים אשר הוקמו ויקומו במסגרת הפיילוט.
242. בעוד שעד כה מנהל משרד החינוך את הפיילוט תוך הקפדה על הכללים הנוהגים, תוך גאווה כי אין גובים תשלומי הורים עבורו או ממיינים (ראו ציטוטים של מנהלות התכנית בסעיף 68 לעתירה) פריצת הגבולות בחוזר התשלומים הנוכחי תוביל הורים בעלי אמצעים לדרוש מהרשויות חינוך עודף בבתי ספר מסוימים הנמצאים בפיילוט על רקע הייחודיות. כבר למדנו כי משרד החינוך לא יוכל לעמוד מנגד, כך שפרוייקט שנועד להביא לתעצמות לכלל המערכת יהפוך להיות חלק ממגמת בתי הספר לבעלי אמצעים וכאלו שאינם.
243. בהקשר זה ראוי לציין כי ככל שכוונת משרד החינוך להרחיב את הפיילוט (וזאת ככל הנראה הכוונה) לכלל בתי הספר בישראל אזי **למעשה חוזר התשלומים החדש ישנה באופן דרסטי, ללא חקיקה וללא פיקוח את גביית התשלומים בכלל בתי הספר בישראל.**
244. מכל האמור לעיל, ברור כי ההיתר לגביית תשלומי הורים עבור תל"ן ייחודיים איננו חוקי בעליל.

3. הגבייה עבור מרכזי למידה

245. סעיף 3.2.3 לחוזר התשלומים החדש קובע כאמור כדלקמן:
- "3.2.3 גבייה עבור שעות תגבור ומרכזי למידה
- א. שעות תגבור הן שעות שאין לומדים בהן תכנים חדשים אלא הן משמשות לחזרה ולתרגול של החומר הנלמד. אין לגבות תשלום עבור שעות אלה.
- ב. מרכז למידה הוא מרכז המופעל על ידי הרשות המקומית או על ידי הבעלות על מוסד החינוך לצורך צמצום פערים לימודיים. השתתפות במרכז למידה נחשבת לתל"ן, וגביית תשלום תותנה בהסכמה מראש ובכתב של כל אחד ואחד מההורים שילדיהם משתתפים בפעילות. אין די בהסכמה של נציגות הורים"
246. עיון בהוראות הסעיף מעלה כי חוזר התשלומים החדש מציע לתלמידים במערכת החינוך הממלכתית לרכוש "צמצום פערים לימודיים" באמצעות מרכזי למידה. נראה כי בשלב זה כבר אין מקום להרחיב על הפגיעה הברורה בשוויון בעניין זה ונתמקד במספר טענות קונקרטיות נוספות.
247. **ראשית**, כפי שפורט לעיל גביית תשלומים עבור לימודים הנמצאים כחלק מתכנית הלימודים המאושרת לבתי ספר אסורה. נראה כי לא ניתן לחלוק צמצום הפערים הלימודיים מתייחס לפערים בתכנית הלימודים הקיימת.
248. **שנית**, כפי שצוין לעיל לא ניתן לגבות תשלומי תל"ן עבור תכניות לימודים המאורגנות על ידי התשתית הציבורית – מוסד החינוך או הרשות המקומית, כפי שהבהיר בית המשפט הנכבד **בפרשת ארגון המורים**, כאשר הבחין את שעות התל"ן ביוזמת ההורים אשר עבורם לא נדרש אישור ועדת החינוך לבין השירותים אותם מספקת הרשות המקומית המחייבים אישור לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה.

249. **שלישית**, עיון בהנחיות ההוראה עולה כי קיים איסור על מימון שעות תגבור באשר ברור גם למשרד החינוך כי הדבר אסור במסגרת החינוך הממלכתי והדבר מצוי בליבת תפקידה של מערכת החינוך. לעומת זאת, מתיר חוזר התשלומים גבייה עבור מרכזי למידה לצמצום פערים לימודיים, וזאת ללא קביעת קריטריונים כלשהם.

נראה כי ברור לכל שלא קיימת הבחנה מעשית בין תגבור לבין מרכזי הלמידה, כך שככל שברור שחל איסור על גביית שעות תגבור חל איסור גם על גביית תשלומים עבור מרכזי למידה.

250. **רביעית**, מעבר לכל האמור, נראה כי חוסר סבירות הסעיף והפגיעה בשוויון נעוצה במטרתו "צמצום פערים לימודיים". הביטוי "צמצום פערים" לקוח בדרך כלל מהקשר צמצום הפערים החברתי-כלכלי. צמצום פערים לימודיים הנו השאלה מעניינת **להקשר הפרטני**, ואין להבין ממנו אלא שתלמיד רשאי מעתה לרכוש בכסף פרטי, באמצעות בית הספר, צמצום פערים לימודיים בין הישגיו הנמוכים להישגים רצויים יותר.

מצב דברים זה מעלה בעיה כפולה. א. הביטוי צמצום פערים אינו אלא מהווה **כסות להרחבת פערים** בין אלו שידם משגת לרכוש שעות לימוד במרכזי למידה (ושלרשות המקומית יש אמצעים להעמידם) לבין אלו שידם (או יד רשותם) אינה משגת לימודים אלו. ב. ישאלו העותרים - אולם האין זה תפקידו הטבעי של בית הספר ואחריותה של מערכת החינוך לצמצם פערים לימודיים? האם לא תפקיד המדינה כמערכת חינוך ממלכתית להבטיח מיצוי הפוטנציאל של כלל תלמידיה? נראה כי באמירה המסתתרת בסעיף זה בו טמון הוויתור על חינוך ממלכתי שווה לכל.

4. הגבייה עבור מקצוע בגרות מורחב שלישי

251. בהקשר זה ולאור כל האמור לעיל, נראה כי אין להרחיב עוד על כך שמימון מקצוע בגרות אשר הוא חלק אינטגרלי מארגון תכנית הלימודים הממלכתית על ידי מערכת החינוך אינו יכול להיות ממומן כתל"ן.

252. בכל הכבוד, הטענה כי מקצוע מורחב שלישי לא יהיה חלק מתעודת הבגרות אינה רלוונטית באשר אין ספק כי התלמידים יוכלו להציג בפני מוסדות להשכלה גבוהה גם את הישגיהם במקצוע המורחב השלישי וכי מעבר לכך מדובר בחינוך עודף ועדיף שלעצמו.

253. מעבר לכך, אין כל הבהרה במסגרת תשובת המדינה לשאלה מתי יקבעו המקצועות שייכללו בתעודה. דהיינו: ככל שיוכל תלמיד לבחור לאחר קבלת הציונים את מקצוע הבגרות המורחב שלא "ייחשב" או לחילופין יוכל לבחור בחירה זו בסמוך למועד בחינת הבגרות (אז יכולותיו להצלחותיו יהיו ידועים לו) אזי יינתן לתלמידים אלו יתרון מובהק גם ביכולת להשיג ממוצע בגרות איכותי יותר וכרטיס כניסה טוב יותר למערכת ההשכלה הגבוהה.

5. הגדרת המושג "ייחודי על אזורי" מנוגדת לתקנות הרישום

254. עיון בחוזר התשלומים מעלה כי למעשה הכיר משרד החינוך במוסד שכותרתו "בית ספר יסודי ייחודי על-איזורי". אנו נבקש להבהיר כי ההכרה דה פקטו שנעשית במסגרת החוזר למוסד זה אינה חוקית. סעיף 20 לחוק חינוך ממלכתי, קובע כי: "**הרישום ייעשה במוסד חינוך הקרוב למקום מגוריו של התלמיד**".

255. דהיינו: בהתאם לחוק חינוך ממלכתי רישום תלמידים לבתי הספר (למצער עד כיתה ח') נקבע רק עפ"י מקום המגורים וקרבתו לבי"ס מסוים. סעיף 21 לחוק חינוך ממלכתי קובע שסדרי הרישום ייקבעו בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 (להלן: תקנות הרישום). תקנה 7 מפרטת את אופן הרישום לבתי הספר היסודיים, להלן:

- "(א) כל רשות חינוך מקומית תקבע, באישור מנהל המחוז, בשביל בתי הספר היסודיים הממלכתיים והממלכתיים-דתיים שבתחום שיפוטה אזורים, באופן שבכל אזור יהיה לפחות בית-ספר אחד שאינו מוסד לניסוי כאמור בסעיף 9 לחוק החינוך; אין חובה לקבוע אזורים חופפים בשביל בתי הספר משתי המגמות. באשר לקביעת אזורים לבתי הספר הממלכתיים-דתיים יתייעץ מנהל המחוז עם המפקח על החינוך הדתי במחוז.
- (ב) קביעת אזורים בתחום השיפוט, כאמור בתקנת משנה (א), תהיה לפי כללים אלה:
- (1) המרחק בין בתי הספר לבין מקום מגורי התלמידים יהיה לא יותר משני קילומטרים; ואם היה התלמיד בכיתה ה' ומעלה – לא יותר משלושה קילומטרים;
- (2) (בוטלה);
- (3) אם אין בידי רשות חינוך מקומית להעמיד את המרחק בין בית הספר לבין מקום מגורי התלמידים כאמור בפסקאות (1) ו-(2), רשאית היא לקבוע בתחום שיפוטה אזורים גדולים יותר, ובלבד שקיימת בהם תחבורה ציבורית לתלמידים הגרים בקצות האזורים, או שרשות חינוך מקומית תאפשר תחבורה כאמור; אין התחבורה הציבורית מספקת ומתאימה לילד פלוני – תקבע רשות החינוך המקומית הסדרי תחבורה נאותים אחרים עבורו;
- (4) היה בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מחסור בדרכים או בעורק תחבורה או באמצעי תחבורה, או שהיה שיבוש בדרכים – חייבת רשות חינוך מקומית לקבוע אזורים יותר קטנים כדי להקל על התחבורה ולהרחיק את התקלה;
- (5) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע לבית ספר ממלכתי אזור גדול יותר או קטן יותר מהאזור שקבעה לבית ספר ממלכתי דתי ולהיפך;
- (6) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע אזורים מיוחדים לבתי-ספר לנערים עובדים;
- (7) רשות חינוך מקומית רשאית לכלול שטחים שונים בתחום שיפוטה ולשייכם באזור פלוני אף אם אין רצף גיאוגרפי ביניהם;
- (8) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע שבאזור פלוני יהיו יותר מבית ספר אחד; קבעה כך, רשאית היא להורות כי תלמיד שנרשם לבית ספר ממלכתי או לבית ספר ממלכתי-דתי פלוני ילמד בבית ספר אחר מאותה המגמה באותו אזור;
- (9) בבוא רשות חינוך מקומית לקבוע שתלמיד ילמד בבית-ספר פלוני בתחום אזור, תתחשב באלה:
- (א) בקשות קודמות של תלמידים הגרים באזור האמור והלומדים בבית ספר שבאזור אחר;
- (ב) מקומות שמתפנים במסגרת המכסה שנקבעה לבית-הספר;
- (ג) אם התלמיד נרשם בתוך ימי הרישום שקבעה רשות החינוך המקומית;
- (ד) התאריך שבו נרשם התלמיד;
- (ה) גורמי בריאות, משפחה ושיקולים חינוכיים;
- (ו) מדיניות חינוכית."

256. עיון בחוק חינוך ממלכתי ובתקנות הרישום מעלה, כי הרישום לבתי ספר יסודיים צריך להיעשות על פי אזורי רישום המתבססים בעיקרם על נגישות בית הספר לתלמיד, עם דגש על עקרון המרחק. בנסיבות אלו עולה שההכרה בבתי ספר "ייחודיים על אזורים" הפתוחים לכלל אזור הרישום אינה חוקית מאחר ועל פי הדין הרישום לבתי הספר היסודיים אמור להתבסס על "אזורים" ולא על רישום "על אזורים".

257. חוסר חוקיות זה מתבטא בחוזר התשלומים החדש בשימוש שנעשה בו בביטוי "בחירה מבוקרת" בהקשר לבתי הספר העל-אזוריים. השימוש בשיטת רישום המבוססת על "בחירה מבוקרת" אפשרי בהתאם לתקנות אך ורק ברישום לחטיבות הביניים (ראו סעיף 7 לתקנות הרישום). התקנות מאפשרות לרשויות המבקשות לחרוג מהשיטה המקובלת של אזורי רישום לקבוע מערכת רישום המבוססת על שיטת בחירה מבוקרת, שבמסגרתה רשאים תלמידים לבחור בית ספר אחד מני כמה ברובע, כאשר החלוקה הסופית (במקום בו יש ביקוש גדול מהיצע) נעשית על פי הגרלה ותוך הקפדה על הרכב אינטגרטיבי.

258. שינוי מדיניות בנושא זה מבטא, לדעתנו, שינוי מן המעלה הראשונה ואינו יכול להתבצע ללא שינוי חקיקה, הן בתקנות הרישום והן בחוק לימוד חובה ובחוק חינוך ממלכתי בכל הנוגע לחינוך חנים ותכנית הלימודים.

6. איזונים לכאורה בחוזר התשלומים

259. בחוזר התשלומים החדש ניתן לזהות שני מרכיבים האמורים להוות גורמים מאזנים להיתר לגביית שעות תל"ן נוספות בבתי ספר ייחודיים לצורך הבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך. אנו סבורים כי אין בהם מענה לפגיעה הקשה בשוויון שמתיר החוזר. המנגנון המאזן הראשון נעוץ בדרישה מהרשויות מקומיות שבשטחן פועלים בתי הספר להעניק מלגות אשר יבטיחו כי חוסר יכולת כלכלית לא תמנע מתלמידים שהתקבלו לבית הספר מללמוד בו. האיזון השני מתייחס לקיומם של הליכי אישור ואכיפה.

260. טרם נתייחס לאיזונים לכאורה באשר לכספי התל"ן – נבהיר כי אין כל איזון בחוזר לגביית יתר התשלומים, לא נקבע מנגנון משמעותי למימון תוספות אלו למי שידו אינו משגת ובוודאי לא הוקצו כספים לכך. המשרד הקצה סכומים לא רבים למלגות עבור כיסוי תשלומי ההורים המאושרים על ידי ועדת החינוך למי שמצבם הכלכלי קשה וגם זאת מבלי לקבוע קריטריונים ברורים או מנגנון יעיל, כך שהמצב הקיים של העדר מלגות לרבים מהתלמידים מחוסרי הכיס יימשך. מכל מקום, לא נקבע כל מנגנון נוסף לכיסוי שעות תל"ן או רכישת שירותים מרצון.

261. לגוף הדברים, באשר להענקת המלגות אנו סבורים כי אין בכך מענה, אף לא תיאורטי, לפערים הקיימים בתקצוב הניתן לתלמידים מרשויות מקומיות שונות ולמעשה הוא רק מרחיבם. כבר היום קיים בישראל תקצוב גרסיבי, אשר מבטיח יתרון משמעותי לתלמידים הלומדים ברשויות חזקות היכולות לממן שירותים נוספים (ראו דו"ח נייר עמדה קורת-מילקן – נספח יב). המציאות הכלכלית-חברתית בישראל מעוררת ספק גדול ביכולתן של רשויות מקומיות באשכולות נמוכים להעניק מלגות לתלמידים מתחומן, המבקשים ללמוד בבית ספר ייחודי. הטלת האחריות להענקת מלגות על הרשויות המקומיות, בלי להבטיח כי גם תלמידים מרשויות מקומיות חלשות יוכלו ליהנות מהן, מרוקנת מתוכן את כל רעיון האיזון הטמון לכאורה במלגות, ועלולה אף להביא לכך שבתי ספר כאלו לא ייפתחו ברשויות חלשות, אלא רק ברשויות המסוגלות לעמוד בנטל תקצוב המלגות.

262. לפיכך, ההסדר הקיים בחוזר המנכ"ל קובע למעשה כי תלמידים מרשויות מקומיות חזקות יוכלו להרחיב את הפערים אשר מעניק להם תקצוב הרשות באמצעות מימון פרטי. משכך, ברור כי איזון זה אינו מאזן ואינו משיג דבר.

263. בנוסף, מנגנון המלגות הינו איזון "על הנייר" מכיוון שהוא אינו מגובה בקריטריונים כלשהם. האמירה הכללית לפיה יש להבטיח מלגות למי שהוריו שרויים במצוקה כלכלית, וזאת ללא הגדרתה של מצוקה כלכלית וסכומי ההנחה המגיעים בגינה לתלמידים (השוו למשל לכללים בדבר הזנה בהן נקבע מנגנון תשלום דיפרנציאלי – ראו

בקיזור (<http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/afik/tashlumim>), הינה אמירה סתמית ונטולת ערך שלא תתרום מאום למימוש עקרון השוויון. בהקשר זה נבקש להפנות לבית הספר "מדעים ואומנויות" באשדוד, שם לאורך השנים הבטיחו מלגות למעוטי יכולת, אשר ברובן עמדו על כ-10% מגובה שכר הלימוד, סכום שאינו מהווה כל פתרון אמיתי ומתן הזדמנות שווה לחינוך לילדים הבאים ממשפחות חלשות.

264. זאת ועוד. המציאות מלמדת, כי הטענה שהאיזון הנזכר יבטיח כי בתי הספר הייחודיים "העל אזוריים" יהיו פתוחים לכולם הינה מטעה. בתי הספר הייחודיים העצמאיים אשר נפתחו לאורך השנים (תוך הבחנה מבתי הספר הייחודיים במסגרת הפיילוט) הינם בתי ספר שאת הקמתם יזמו קבוצות הורים בעלי אמצעים. בנוסף, בחלק מבתי הספר הייחודיים מתקיימים הליכי מיון, העומדים בניגוד לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט - 1959, באישור וברשות, המובילים לתהליכי סרגציה מתקדמים - הכל כפי שפורט לעיל.

265. בהעדר כל הסדר או הנחיה המבטיחה הסעות לבתי הספר והנגשה ממשית של הידע אודות בתי הספר העל אזוריים, אופן ההרשמה אליהם וסיוע בהתמודדות עם הבירוקרטיה הכרוכה בכך, היכולת להשתלב בבתי הספר הללו נותרת נחלתם של תלמידים להורים בעלי אמצעים.

266. חלק ניכר מבתי הספר הללו הינם בתי ספר שבמהותם הם סרגטיבים ובוודאי שאינם משקפים את הרכב האוכלוסייה הממוצע ברשות המקומית. לפיכך, ברור כי אין באיזון זה כדי לשנות את מצב הדברים, נהפוך הוא. גושפנקא חוקית לגביית אלפי שקלים נוספים לשנה מההורים תרחיק מהם עוד יותר ומלכתחילה תלמידים להורים שאינם בעלי אמצעים.

267. באשר למנגנון האיזון הנוגע להליכי אישור ואכיפה – גם בו אין כדי לשפר את המצב הקיים, ולמעשה הוא אף מטעה. גם כיום נתונות למשרד החינוך סמכויות אישור ואכיפה, אך לצערנו משרד החינוך לא השכיל לאורך השנים לעשות בהן שימוש אפקטיבי ואף שיתף פעולה עם קיומם של בתי ספר "ייחודיים ללא היתר", גביית תשלומי הורים חריגה ומיונים אסורים על פי דין. כך בבתי הספר בירושלים שכלל לא היו בוועדת ויינשטיין, כך בהיתרי המיון וגביית תשלומי ההורים בבתי הספר הייחודיים בתל אביב, כך בבתי הספר שז"ר באשדוד ובית ספר הדר בנס ציונה וכך בבתי הספר עליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח משנת 2012.

268. ההצהרות על הכוונה להסדיר ולאכוף אף אינן מתיישבות עם המקרה הקונקרטי של בית הספר למדעים ואומנויות באשדוד, לו ניתן כבר השנה היתר לגבות כספים כבית ספר ייחודי על פי טיוטת חוזר המנכ"ל, וזאת מבלי שקיבל לכך את אישור ועדת ויינשטיין, וכן ניתן בו היתר לגבייה נוספת של 1,000 ₪ עבור לימודי "נגינה", שאינם במסגרת תל"ן. כמוהו קיימים במערכת בתי ספר רבים המתהדרים בייחודיות חינוך, בלי שעברו הליך מסודר ובלי שביקשו היתר לתשלומי ההורים הגבוהים שהם גובים, וזאת ללא שמשרד החינוך יפעיל את סמכויות האכיפה שבידיו.

269. לצד כל אלו יש להוסיף כי השמת ההורים המתקשים כלכלית במצב בו הם יודעים על גביית תשלומי ההורים (המהווה תנאי לרישום), מבלי שביכולתם לדעת האם יזכו במלגות, ובמצב של "מבקשי קצבה" מרחיקה שלעצמה את האוכלוסיות המוחלשות מבתי הספר.

על כך יש להוסיף את הלחץ הקיים מהורים חזקים להחזיק תלמידים "משלמים" כדי לעמוד בעלויות הדרושות לפעילויות הנוספות – ראייה לכך הינו בית הספר שז"ר באשדוד שהרחיק מעליו את מרבית האוכלוסייה המוחלשת.

270. בהקשר זה נראה כי השמת חסמים והובלת האוכלוסייה המוחלשת למצב של מקצבי נדבות בכניסה לחינוך ממלכתי עומדת בניגוד לעקרונות החינוך במדינת ישראל ובאפשרות לשוויון הזדמנויות ממשי.

271. מעבר לאמור, קבלת איזונים אלו משמעותה, שינוי מהותי בעקרונות החינוך המגובים בחקיקה לפיו החינוך הממלכתי ניתן באופן אוניברסלי לכולם. בהתחשב בכך שאנו נמצאים במהלך להפיכת כלל בתי הספר בישראל לייחודיים (וכבר היום יש מאות) יוביל לכך שתהיה דרישת מימון דיפרנציאלית העומדת בניגוד לעקרונות החקיקה ומחייבת שינוי חקיקתי בהתאם. אנו נטען כי גישה מסוג זה הינה למעשה גישה שתרחיק את בעלי היכולת הכלכלית הנמוכה ממוסדות החינוך "האיכותיים".

יא. סיכום

272. חוזר התשלומים החדש מהווה צומת דרכים בעלת חשיבות בנוגע לעקרונות מערכת החינוך הממלכתית בישראל.

273. נתיב אחד, הכולל את אישור חוזר התשלומים החדש, מוביל לריקון מתוכן של עקרונות החוק ועקרונות החינוך הממלכתי בישראל באופן פורמלי. מחינוך, השואף לאוניברסליות ולשוויון הזדמנויות לכל, מוביל חוזר התשלומים את ישראל למצב בו קיים חינוך "מינימלי" (ולא איכותי...) לכלל הציבור וחינוך עודף תוך קניית שירותי חינוך פרטיים לבעלי יכולת. כל זאת, ללא אישור חקיקה מתאים.

274. נתיב שני, שבו מתקבלת העתירה דן, יבהיר למדינה ולכלל תושביה כי הזכות לחינוך שוויוני חייב שיהיה נחלת הכלל ואינו יכול להקנות בכסף, יש מקום לגישות לימוד חדשניות וייחודיות במערכת החינוך, אך בתכנון ממלכתי ותוך שמירה על שוויון לכולם. כך גם יובטח האינטרס הציבורי רחב לשמר חינוך איכותי לכל.

275. בנסיבות אלו מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה על כל סעדיה, לרבות הבקשה לצו ביניים.

עתירה זו נתמכת בהפניות לאסמכתאות מפורשות וכן בתצהירים הבאים:
תצהיר גב' סיון אוחיון בכל הנוגע לעובדות הנוגעות לבית ספר שז"ר באשדוד
תצהיר מר גיא מאור בכל הנוגע לעובדות הנוגעות לבית ספר הדר בנס ציונה
תצהירו של ד"ר גדי ביאליק, בית ספר לחינוך אוניברסיטת תל אביב, בנוגע לסעיפים 59-62.

היום 15.7.14

הרן רייכמן, עו"ד

ב"כ העותרים¹⁰

¹⁰ העתירה נכתבה בסיוע הסטודנטיות ג'קי סילברמן, ג'ני בוטבול, שיר יאיר וסתיו גנור מהקליניקה למשפט ומדיניות חינוך של אוניברסיטת חיפה