

בג"צ 5004/14, בג"צ 6214/15

בית המשפט הגבוה לצדק

העותרים בבג"צ 5004/14:

-1
[...]
13. עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר מס' 580312171)
14. הלה למען החינוך בשכונות ועיירות פיתוח (ע"ר 580111342)
15. אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה (ע"ר 580237709)
16. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
[...]
...39

העותרים בבג"צ 6214/15:

- .1
[...]
...114
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 מתוקנת למתן צו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 12.9.2017 מוגשת בזאת עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי המופנה למשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא יבוטלו הוראות סעיף 18-3.11 בחוזר מנכ"ל תשע"ו/12 "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי" (להלן – "חוזר התשלומים החדש"), למעט הוראות סעיף 2 לחוזר, העוסק בתשלומים במערכת החינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות פטור, אשר בהם העתירה אינה עוסקת.
2. מדוע לא יבוטלו הוראות סעיף 12-3.6 בחוזר הוראות הקבע עז/1 "שימוש תלמידים באמצעי קצה לצורכי למידה" (להלן – "חוזר אמצעי קצה").

ואלה נימוקי העתירה

א. מבוא

3. בספטמבר 2017 הורה בית המשפט הנכבד לעותרים להגיש עתירה מתוקנת, המאחדת את הטיעונים בבג"ץ 5004/14 (להלן – "עתירת תשלומי הורים") ובבג"ץ 6214/15 (להלן – "עתירת הטאבלטים"). עתירות אלו הצביעו על נסיגה עמוקה ומתמשכת של המדינה מחובתה להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך, לצד זניחת עקרון העל של הזכות לחינוך חינם לכל. מדיניות הרסנית זו, אשר הולכת ומתרחקת מקווי היסוד אשר עמדו בבסיס הקמת מערכת החינוך בישראל, הובילה וממשיכה להוביל לגיבוש מערכות חינוך נפרדות לילדים שהגיעו ממשפחות בעלות ממון ולכאלו שלא, ואחראית במידה רבה להעמקת הפערים בין תלמידים מאוכלוסיות חזקות ומוחלשות; זאת לצד הטלת נטל הולך וגובר על כל שכבות האוכלוסיה לשאת בעלויות החינוך הממלכתי. מדיניות אשר מובילה לפגיעה בזכותם החוקתית של רבות מתלמידי ישראל לכבוד, לשוויון ולשוויון הזדמנויות בחינוך.
4. הפגיעה הקשה בזכויות החוקתיות מתבצעת ללא הסמכה בדין. במוקד העתירה עומדות הוראותיהם של שני חוזרי מנכ"ל: האחד, חוזר התשלומים החדש העוסק בתשלומי הורים, והשני, חוזר אמצעי קצה העוסק ברכישת אמצעי קצה (להלן יחד – "החוזרים" או "חוזרי המנכ"ל"). הוראות חוזרים אלה מתירות למוסדות חינוך במערכת החינוך הממלכתית הרשמית לרכוש חינוך במימון פרטי, באמצעות גביית תשלומי הורים בסך אלפי שקלים רבים בשנה. הוראות אלו עוגנו בחוזרים תוך עקיפת המחוקק והפיקוח הפרלמנטרי על מערכת החינוך, והתעלמות מעקרונות יסוד עליהם חזר בית משפט נכבד זה פעמים רבות.
- העתק חוזר התשלומים החדש והעתק חוזר אמצעי קצה מצ"ב ומסומנים ע/1 וע/2 בהתאמה.
5. כבר בפתח הדברים, וכמסגרת לדיון, מבקשים העותרים להציג לבית המשפט הנכבד מספר נתונים, הממחישים את אי-החוקיות שבמדיניות המשיבים, את דפוסיה ואת השלכותיה הפוגעניות על התלמידים, הוריהם והחברה כולה:
- א. ועדת החינוך של הכנסת, המוסמכת על פי דין לאשר גביית תשלומי הורים במערכת החינוך במקרים חריגים, מתירה לגבות מהורי תלמידים תשלומי רשות שנתיים בסך 269 ש"ח (בקדם יסודי) ועד 1,388 ש"ח (בכיתה י"ב) בשנה. לעומת זאת, מתיר משרד החינוך במסגרת חוזרי המנכ"ל נושאי העתירה, כאמור ללא הסמכה בדין, בסכום בסיס של כ-7,000 ש"ח בשנה (בפועל נגבים בבתי ספר רבים סכומים גבוהים בהרבה), ובאמצעות מנגנון של ועדות חריגים, שנוסד אף הוא ללא הסמכה, מאפשר גבייה נוספת בסכום כולל העולה על 10,000 ש"ח בשנה. בפועל, בבתי ספר בהם הונהגו תשלומי הורים אלה הם הפכו לתשלומי חובה, המהווים תנאי לכניסה אליהם.
- ב. במהלך שבע שנים (תש"ע-תשע"ז) חלה עלייה של כ-350% (!) בגביית תשלומי הורים. בעוד שבשנת הלימודים תש"ע אושרה גביית תשלומי רשות מההורים בסך של 1.3 מיליארד ש"ח בשנה, בשנת הלימודים תשע"ז אישר משרד החינוך גבייה של כ-4.6 מיליארד ש"ח בשנה. במרכז התשלומים עומדת גבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" ו"תכנית לימודים נוספת" (מהווים יחד סך של 2.97 מיליארד ש"ח) – רכיבי התשלום המהווים צינור לעיקר הגבייה המפלה שבבסיס חוזר המנכ"ל נושא העתירה.
- ג. ההיתר שהעניק, וממשיך להעניק, משרד החינוך לגביית תשלומים חריגים הוביל ליצירת מסגרות חינוך נפרדות לתלמידים בעלי יכולת כלכלית גבוהה. נתוני מדד הטיפוח (המדד החברתי-כלכלי של תלמידי בתי הספר) אשר יוצגו בהמשך, מעידים על כך בבירור.

ד. ההסדרים הקבועים בחוזרי המנכ"ל מאפשרים גביית תשלומי הורים עבור תכנית הלימודים עצמה, לרבות לימודי ליבה ולימוד למקצועות הבגרות, וכן גביית תשלומים עבור אמצעי קצה טכנולוגיים, שהשימוש בהם הפך לחלק מתכנית הלימודים. זאת בסתירה לעקרונות החוקתיים של שוויון וחינוך חנם, ובניגוד לאיסור המפורש בחוק לגבות תשלום עבור לימוד.

6. הוראות חוזר התשלומים החדש והוראות חוזר אמצעי הקצה מתירים, בין היתר, גביית תשלומי הורים בגין הרכיבים הבאים:

גבייה מותרת בכלל בתי הספר:

א. גביית תשלום עבור **מרכזי למידה** כתכנית לימודים נוספת (להלן – "תל"ן"), בסכום מקסימלי של 1,150 ש"ח בשנה. מרכז למידה הינו מרכז המופעל על ידי הרשות המקומית, או על ידי הבעלות על מוסד החינוך, המיועד לצמצום פערים לימודיים. בפועל מעניקים מרכזי למידה במוסדות החינוך תגבור ללימודי היסוד.

ב. גביית תשלום עבור **מקצוע בחירה מוגבר לבגרות** כתל"ן, לצד שעות התל"ן הרגילות, בעלות של 1,150 ש"ח בשנה.

ג. גבייה עבור **שעות העשרה לשני מקצועות בגרות** בסך של 1,500 ש"ח בשנה (750 ש"ח עבור כל מקצוע).

ד. **אישור חריג לגביית תשלומי הורים** בסכום העולה על 10,000 ש"ח לאחר אישור ועדות חריגים - ועדות שהוקמו במסגרת חוזר התשלומים החדש.

ה. תשלום בסך של 677 ש"ח בשנה (2,000 ש"ח לשלוש שנים) עבור **אמצעי קצה טכנולוגיים** (מחשבים וטאבלטים), תוך הורדת רף הסכמת ההורים הנדרשת ל"רכישת שירותים מרצון" מ-100% מההורים ל-70% מהם.

גבייה מותרת בבתי ספר ייחודיים ותורניים:

א. גבייה עבור **10 שעות תל"ן נוספות** המגיעה ל-2,300 ש"ח לשנה, ובסך כולל של 3,450 ש"ח לצד חמש שעות התל"ן רגיל, וכן התניית הרישום לבתי ספר ייחודיים ותורניים בהסכמת ההורים לתשלום עבור תכנית הלימודים הנוספת.

ב. היתר לגביית תל"ן עבור **פיצול כתות ולימוד בכיתות קטנות**.

ג. גביית **תשלומים נוספים** עבור "רכישת שירותים מרצון" בסך 250 ש"ח בחינוך היסודי ו-450 ש"ח בחינוך העל יסודי.

ד. גבייה עבור **הפעלת מוסד חינוך בשעות אחר הצהריים**, בסך של 400 ש"ח בחינוך היסודי ו-600 ש"ח בעל יסודי.

ה. גביית תשלום עבור **סמינריונים** (בעלות של 400 ש"ח לאחד) ו**שבתות** (בעלות של 340 ש"ח לאחת), בסך כולל של 1,480 ש"ח בשנה.

ו. בחינוך התורני, ניתן אישור לגבייה בעבור **פעילות חברתית תורנית**, בעלות של 450 ש"ח נוספים.

7. הטבלאות המוצגות להלן (טבלאות 1 ו-2) מסכמות את גביית התשלומים המותרת על פי שני חוזרי התשלומים בבתי ספר תורניים וייחודיים. להערכתנו, קיימים כ-150 בתי ספר "ייחודיים" שהוכרו פורמלית על ידי ועדת הייחודיים של משרד החינוך, לצד בתי הספר הדמוקרטיים והאנתרופוסופים שקיבלו הכרה עקרונית, ולצד מספר לא ידוע של בתי ספר המפעילים "מגמות ייחודיות" שלא קיבלו את אישור הוועדה. בכל הנוגע לבתי הספר

"התורניים" מדובר למעשה בכלל בתי הספר בחינוך הממלכתי דתי אשר יכולים להכריז על היותם תורניים ללא כל אישור חיצוני.

8. ונסביר: השורה הראשונה בטבלה (המודגשת באפור) מפרטת את גובה התשלומים המאושרים על ידי ועדת החינוך של הכנסת על פי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן – "חוק לימוד חובה") וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן – "חוק חינוך ממלכתי").

טבלה 1: גבייה מותרת בבתי ספר תורניים

י"ב	י"א	ט' חט"ב	ט' שש-שנתי	ז'-ח'	ו'	ה'	ג'-ד'	א'-ב'	
1,388	1,235	1,183	1,058	1042	917	707	581	556	תשלומי חובה ורשות
1,150	1,150	1,060	1,060	1,060	885	885	885	885	תל"ן רגיל מרבי (5 שעות)
2,300	2,300	2,120	2,120	2,120	1,770	1,770	1,770	1,770	תל"ן תורני מרבי
600	600	600	600	600	400	400	-	-	תוספת עבור הפעלת המוסד בשעות אחרי הצהריים
1,480	1,480	1,480	1,480	1,480	-	-	-	-	סמינרים ושבתות (עלות מרבית, במצב של 2 סמינרים ו-2 שבתות)
450	450	450	450	450	250	250	250	250	פעילות תורנית מרבית
1,500	1,500	-	-	-	-	-	-	-	שעות העשרה ל-2 מקצועות בגרות
667	667	667	667	667	667	667	667	667	שימוש באמצעי קצה
9,535	9,382	7,560	7,435	7,419	4,889	4,679	4,153	4,128	סה"כ

* תשלומי הרשות והחובה לקוחים מחוזר מנכ"ל תשע"ז, סעיף 3-11.3, "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ח".

** גבייה עבור רכישה המתבצעת עבור מרכז למידה ו/או מקצוע הבגרות הנוספת ל-5 שעות תל"ן הרגילות תהיה גבוהה עוד יותר.

טבלה 2: גבייה מותרת בבתי ספר ייחודיים

י"ב	י"א	ט' חט"ב	ט' שש-שנתי	ז'-ח'	ו'	ה'	ג'-ד'	א'-ב'	
1,388	1,235	1,183	1058	1042	917	707	581	556	תשלומי חובה ורשות
1,150	1,150	1,060	1,060	1,060	885	885	885	885	תל"ן רגיל מרבי (5 שעות)
2,300	2,300	2,120	2,120	2,120	1,770	1,770	1,770	1,770	תל"ן ייחודי מרבי
600	600	600	600	600	400	400	-	-	תוספת עבור הפעלת המוסד בשעות אחרי הצהריים
1480	1480	1480	1480	1,480	-	-	-	-	סמינרים ושבבות (עלות מרבית, במצב של 2 סמינרים ו-2 שבבות)
450	450	450	450	450	250	250	250	250	תוספת גביית שירותים מרצון
1,500	1,500	-	-	-	-	-	-	-	שעות העשרה ל-2 מקצועות בגרות
667	667	667	667	667	667	667	667	667	שימוש באמצעי קצה
9,535	9,382	7,560	7,435	7,419	4,889	4,679	4,153	4,128	סה"כ

* תשלומי הרשות והחובה לקוחים מחוזר מנכ"ל תשע"ז, סעיף 3-11, "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ח".

** חשוב להבהיר, כי במידה והרכישה עבור מרכז הלמידה ו/או מקצוע הבגרות המוגבר היא נוספת על 5 שעות התל"ן הרגילות, הגבייה המותרת תהיה גבוהה עוד יותר.

ודוק: גבייה מותרת לכאורה זו אינה כוללת היתרי גבייה נוספים הניתנים **במסגרת ועדות החריגים**, הרשאיות להתיר למוסדות החינוך **להגדיל את סכום התשלומים הנגבים מההורים**, למעשה ללא הגבלה.

9. עמדת משרד החינוך, כפי שהוצגה בהליכים עד כה, הינה כי הסדרים אלו נועדו "לעשות סדר" בנושא תשלומי ההורים שגובים מוסדות חינוך "ממלכתיים – תורניים וייחודיים", הפועלים במסגרת מערכת החינוך הרשמית. העותרים אינם חולקים על כך שביתת התשלומים הפרועה במוסדות אלה זועקת לאכיפת הוראות הדין האוסרות זאת. אולם במקום לפעול בהתאם מתיר משרד החינוך לבתי הספר לגבות מהורים אלפי שקלים בשנה, ובכך מעגן מערכות חינוך נפרדות לתלמידים להורים בעלי יכולת ולכאלו שידם אינה משגת.

10. פתרון זה אינו סביר, אינו מידתי ופוגע אנושות בעקרון החוקתי של שוויון הזדמנויות בחינוך. חוזרי המנכ"ל מעניקים גושפנקא למאות מוסדות חינוך ממלכתיים, להתנות את הכניסה אליהם בתשלום של אלפי שקלים בשנה; להוסיף שעות תל"ן בגובה של כמעט 50% מהשעות הניתנות על ידי המדינה; לפצל כיתות לשם יצירת חינוך איכותי יותר, באמתלה כי מדובר בחינוך "ייחודי" או "תורני" המצריך זאת; לאפשר לתלמידים להורים שידם משגת לרכוש לימודי בגרות ולימודי יסוד בכסף פרטי. במילים אחרות, חוזרי המנכ"ל מתירים קנייה של שירותי חינוך פרטי נפרדים ומדירים בתוך מערכת החינוך הרשמית-ממלכתית-ציבורית. כל זאת ללא הסמכה בדין.

11. בשל כל אלה, מתבקש בית המשפט הנכבד הוצאת צווים על תנאי כמבוקש.

ב. העותרים

1.1. העותרים בבג"ץ 5004/14 (עתירת תשלומי הורים)

12. העותרים 1-8 הינם הורים לילדים אשר למדו בבית ספר "ייחודי על אזורי" שז"ר באשדוד. רובם ככולם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, המנהלים מאבק כנגד הדרת האוכלוסיה המוחלשת מבית הספר.

13. העותרים 9-12 הינם הורים לילדים הלומדים בבית ספר הדר בנס ציונה, המצביעים על הפגיעה שנגרמת לתלמידי בית הספר הממלכתי הרגיל בעקבות הענקת מעמד רשמי למסלול האנתרופוסופי הפועל בו ומתנה את הכניסה אליו בהסכמת ההורים לתשלומי הורים בסך אלפי שקלים בשנה.

14. העותרת 13, עמותת ידיד, הינה עמותה אשר שמה לה למטרה לסייע לשכבות החלשות באוכלוסיה, בין היתר על ידי הפעלת מרכזי זכויות בקהילה.

15. 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, מתוך אמונה כי באמצעות רכישת השכלה איכותית ניתן לשנות את גורלם של עשרות אלפי ילדים מהשכבות המוחלשות.

16. העותרת 15, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, היא מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר). חזונה 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.

17. העותרת 16, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל, הפועל לקידום זכויות אדם ובהן הזכות לחינוך והזכות לשוויון.

18. העותרים 17-21 הם ראשי ועדי הורים יישוביים 42 רשויות שונות.

19. העותרים 21-27 הינם הורים לילדים בחינוך הממלכתי דתי, הנדרשים לתשלום עבור תכניות תורניות שונות.
20. העותרים 28-30 הינם הורים לילדים שקיבלו מכתבים טרם הגשת תביעות בגין סכום קצוב להוצאה לפועל, בנוגע לחובות הקשורים לתשלומי הורים.
21. העותר 31, קיבל דרישת חוב מנהלית מעיריית חולון בגין תשלומי הורים.
22. העותר 32, מתגורר במועצה האזורית חוף אשקלון בה אין מוסד חנוכי המעניק פתרון לבנות בחינוך העל יסודי הממלכתי דתי ללא מבחני מיון או תשלומי הורים גבוהים.
23. העותרים 33 ו-34 הינם הורים הינם הורים לילדים בחינוך הממלכתי דתי, הנדרשים לתשלום עבור תכניות תורניות שונות ומנהלים את אתר "תשלומים 0" לשקיפות תשלומי הורים במערכת החינוך.
24. העותרת 35 הינה אם לילדה בכיתה ז' אשר עיריית חולון והמוסד החינוכי ביקשו להוציא אותה ממגמת מנהיגות מכיוון שלא הייתה מעוניינת לשלם תשלומי הורים עבור כלל פעילויות ההעשרה
25. העותרים 36-37 הינם חלק מקבוצת הורים מבית ספר הממלכתי דתי עירוני ב' בחיפה הנלחמים נגד גבייה מופרזת של תשלומי הורים במוסד ונשלחו כנגדם איומים בתביעה משפטית אם לא ישלמו עבור שירותי תל"ן שלא הסכימו להם בסך אלפי שקלים.
26. העותרת 38 פעילה במטה המאבק לחינוך חינם ומרכזת קבוצת הורים מפרדס חנה אשר כנגדם נשלחו מכתבי גבייה טרם הגשת הליכים בהוצאה לפועל בשל אי תשלום רכיבי תשלום שלא רצו בהם.
27. העותר 39 הינו הורה במערכת החינוך ומוביל מטה המאבק למען חינוך חינם, אשר לקח על עצמו להאבק בהפרטת מערכת החינוך וגביית התשלומים המופרזת.

2. העותרים בבג"ץ 6214/15 (עתירת הטאבלטים)

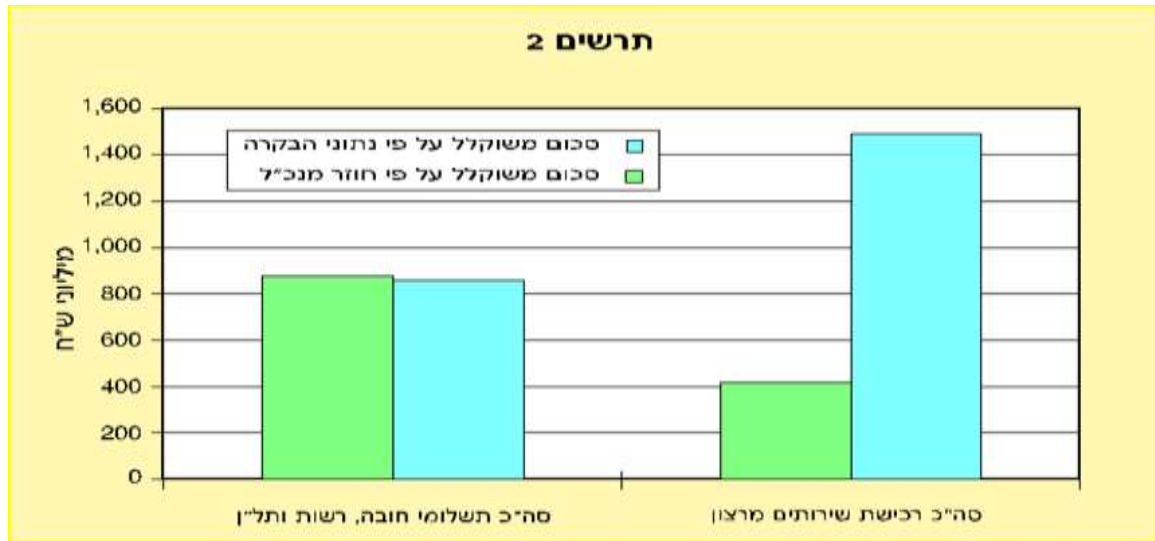
28. בטרם פירוט עדכני של העותרים נזכיר כי העותר 1 בעתירה המקורית היה פרופ' (אמריטוס) גבריאל סלומון ז"ל, זוכה פרס ישראל לחינוך, מומחה בעל שם עולמי בתחום החינוך בכלל ובתחומים של פסיכולוגיה חינוכית וחינוך וטכנולוגיה בפרט, אשר למרבה הצעד הלך לעולמו במהלך הדיון בעתירה.
29. העותר 1, פרופ' יוסי יונה, הוא פרופסור לפילוסופיה חינוכית. הוא ממייסדי הקשת הדמוקרטית המזרחית, וכן היה חבר הנהלה במרכז אדוה ועמית מחקר במכון ון ליר. פרופ' יונה עוסק לאורך כל שנותיו תחילה כ"אזרח מן השורה" וכיום כחבר כנסת, בסוגיות הנוגעות למדיניות וצדק חלוקתי בחינוך.
30. העותר 2, עו"ד נוה גור, הינו חבר מועצת הוד השרון, ממובילי המאבק כנגד רכישת אמצעי קצה.
31. העותרים 3-114 הינם הורים לילדים אשר בבתי ספרם הופעלו תוכניות המבוססות על רכישת אמצעי קצה טכנולוגיים שרכישתם נכפתה על ההורים.

ג. הרקע העובדתי: מדו"ח מבקר המדינה 2012 ועד היום

32. במאי 2012 פירסם מבקר המדינה דו"ח שבחן את סוגיית תשלומי ההורים במערכת החינוך (דו"ח הביקורת השנתית 62, מאי 2012, ראו החל מעמ' 592) (להלן – "דו"ח מבקר המדינה"). הדו"ח, אשר התבסס על תהליך בקרה נרחב במוסדות חינוך יסודיים יחודיים/על אזוריים בירושלים, קבע שבשנת תש"ע התיר משרד החינוך למוסדות חינוך בעיר לגבות תשלומי הורים חריגים, שלא כדיון, בסך כמיליארד ש"ח. בסך הכל נגבו בשנה זו מהורי תלמידים בירושלים כ-2.3 מיליארד ש"ח (עמ' 577, 592, לדו"ח). עיקר הגבייה האסורה התבצעה מכוחו

של רכיב "רכישת שירותים מרצון", אשר כלל תוספות גבייה מסוגים שונים לרבות עבור מגמות לבגרות.

33. התרשים הבא ממחיש את הגבייה החריגה באמצעות שימוש ב"רכישת שירותים מרצון", כפי שתוארו בדו"ח המבקר:



34. במסגרת הדו"ח, בחן המבקר את בתי הספר היסודיים הייחודיים/על איזוריים בחינוך הממלכתי בירושלים, שם זיהה גביית תשלומים חריגה בסכומים גבוהים אשר לא נועדה למימוש הייחודיות. הדו"ח קובע כי:

"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, 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" (עמ' 610 לדו"ח מבקר המדינה).

העתק העמודים הרלבנטיים מדו"ח מבקר המדינה מצ"ב ומסומנים **ע/3**

35. בעקבות ממצאי הדו"ח, החל המשיב לקראת שנת הלימודים תשע"ג בתהליכי אכיפה כנגד בתי הספר הייחודיים בירושלים (ר"או החל מפסקה 44 לתגובת המדינה בבג"ץ 8849/12 **עמותת הורי בית ספר קשת יסודי ו-227 אח' נ' שר החינוך ו-3 אח' (להלן – "תגובת המדינה לעתירת קשת")**) ונספחים 6/מ-9/מ (ש/9 לתגובה), אלה נדרשו לחדול מהגבייה האסורה בתוך ארבע שנים. משרד החינוך עמד על כך שקיים סטנדרט תשלומים אחיד לכלל בתי הספר.

תגובת המדינה לבג"ץ 8849/12 בצירוף נספחים 6/מ-9/מ לתגובה מצ"ב ומסומן **ע/4**

36. ניסיונות המשרד לאכוף את הדין בנושא תשלומי ההורים היו לצנינים בעיני הורי תלמידים בבתי הספר הייחודיים, והעתירה הראשונה לא בוששה מלהגיע. בשנת 2012 הוגש בג"ץ 8849/12 **עמותת הורי בית ספר קשת יסודי ו-227 אח' נ' שר החינוך ו-3 אח' (להלן – "עתירת קשת")**, במסגרתו ביקשו ההורים להפסיק את הליכי האכיפה, בשם זכותם הנטענת לבחור חינוך ייחודי ומותאם לילדיהם במסגרת החינוך הממלכתי-רשמי (ותוך הדרת תלמידים אחרים). בתגובתו המקדמית לעתירה, ובבקשתו לדחותה, הבהיר משרד החינוך, בין היתר, כי ייחודיות כשלעצמה אינה מחייבת מימון נוסף, וכי דרישות הורי התלמידים לגבייה החריגה נועדו להשגת יתרונות חינוכיים שאינם קשורים בייחודיות, כגון צמצום מספר התלמידים בכיתות ותשלום נוסף למורים בניגוד להסדרים הקבועים בדין (פסקה 63 לתגובת המדינה לעתירת קשת).

37. עוד קבע משרד החינוך בתגובתו, כי :

"ונוכח, 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." (פס' 64 לתגובת המדינה לעתירת קשת)

38. עמדתו של משרד החינוך בנושא השתנתה כליל לאחר כניסתו של הרב שי פירון לתפקיד שר החינוך. נראה, כי נוכח הלחצים שהפעילו על המשרד קבוצות כוח שונות החל גיבושו של חוזר התשלומים העומד במוקד עתירה זו.

העתק חלקים רלוונטים מפרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת מיום 17.6.13 מצ"ב ומסומן 5/ע

39. חוזר התשלומים עבר גלגולים שונים עד שהתקבע במתכונתו הנוכחית. לא נרחיב בדבר כלל ההסדרים שנקבעו בגלגוליו הראשונים, הדומים במהותם להסדר הקיים כיום, אך נבקש להפנות לשתי נקודות :

א. היתרי הגבייה בבתי הספר הייחודיים נקבעו תחילה כהוראת שעה, בתחילה לשנת הלימודים תשע"ה בלבד ולאחר מכן לשלוש שנים עד שנת הלימודים תשע"ז (ראו סעיף 3.11-17 בחוזר מנכ"ל תשע"ד/12(א)). בהתאם, הוסמכה ועדת החריגים להתיר גבייה חריגה עד לשנת הלימודים תשע"ז (ס' 3.11-15 בחוזר מנכ"ל תשע"ד/7(ד)), ולאחר מכן עד לשנת הלימודים תשע"ח (סעיפים 3.11-16 ו-3.11-17 בחוזר מנכ"ל תשע"ד/12(א)). כך, על אף שמטרתה המקורית של וועדת החריגים הייתה לאשר לבתי ספר שגבו תשלומי הורים אסורים הפחתה הדרגתית שלהם עד לסכום המותר, בפועל העניקה הוועדה ארכה להמשיך ולגבות סכומים גבוהים, החורגים מהמותר בחוזר.

ב. בגלגולי חוזר התשלומים הבהיר משרד החינוך, כפי שהבהיר גם בתגובתו לעתירת קשת, כי :

"למען הסר ספק, פיצול כיתות לימוד או לימוד בכיתות לימוד קטנות אינם נחשבים לייחודיות, וגם אסורים כשלעצמם" (סעיף 3.4.5.2. ב. בחוזרים 3.11-15, 3.11-17)

40. למרות אלה, וכפי שיורחב בהמשך, הפכו ההסדרים הזמניים לקבועים ומושא האיסורים (פיצול כיתות וכתות קטנות) הפך לנורמה.

העתק חוזר התשלומים בגרסאות מוקדמות (סעיפים 3.11-14-3.11-17) מצ"ב ומסומן 6/ע

41. עתירת קשת הייתה הראשונה. בהמשך הוגשו נגד חוזר התשלומים עתירות נוספות. בארבע מתוכן (בג"ץ 8849/12 ; בג"ץ 3834/14 ; בג"ץ 4392/14 ; בג"ץ 4576/14) תקפו העותרים – עמותות הורים ומוסדות חינוך בבעלות פרטית – את ההגבלות שהוטלו על גביית תשלומי ההורים, וביקשו לבטלן. בחמישית, בבג"ץ 5004/14 (להלן – **"עתירת שמשון"**), גלגולה המוקדם של עתירה זו, נתקפה חוקיותם של היתרי הגבייה בחוזר התשלומים המקורי. ארבע העתירות הראשונות נמחקו בפסק דינו של בית המשפט הנכבד מיום 12.9.2017.

העתק העתירה בבג"ץ 5004/14 **שמשון נ' משרד החינוך** מצ"ב ומסומן 7/ע

42. כמו כאן, גם בעתירה המקורית טענו העותרים כי חוזר המנכ"ל מכשיר שלא כדין ובחוסר סמכות גבייה בלתי חוקית של תשלומי הורים, ובכך, במקום לחסל את הגבייה האסורה, הוא מעצים את התופעה, תוך יצירת מערכות חינוך נפרדות לילדים שבאו ממעמד סוציו-אקונומי גבוה ולכאלו שלא. בסיכום הדברים נכתב, בין היתר, כי הותרת חוזר השלומים על כנו תוביל לריקון מתוכן של עקרונות החינוך הממלכתי בישראל. ממערכת חינוך השואפת לאוניברסליות ולשוויון הזדמנויות לכל, מוביל חוזר התשלומים את מערכת החינוך והחברה בישראל למצב בו קיים חינוך מינימום, הלוקה באיכותו, לכלל הציבור, וחינוך עודף במסגרתו נקנים שירותי חינוך פרטיים לתלמידים שהוריהם יכולים לעמוד בכך.

43. בתגובתו המקדמית לעתירות, ביקש משרד החינוך לשוות למדיניותו מראית עין של איזון בין הצדדים, תוך התעלמות כמעט מופגנת מהסוגיות המשפטיות שעוררה מדיניות זו, לרבות מסוגיית הסמכות. לצד זאת נטען כי חוזר המנכ"ל "יסדיר" את הגבייה הפרועה במערכת החינוך, ויוביל באופן מדורג לצמצומה ולמניעת הפגיעה בזכויות לשוויון. עם זאת, הקפיד משרד החינוך להמשיך ולטעון, בהתאם לעמדתו המסורתית ובהלימה לפסיקת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5812/13 אדיב חי נ' שר החינוך ואח' (פורסם בנבו, 3.3.2014) (להלן – "בג"ץ אדיב חי") האוסר על פיצול כתות אם במימון הרשויות המקומיות, כי:

"...ראוי לשוב ולחדד, כי צמצום מספר התלמידים בכיתה או פיצולה לקבוצות קטנות או הגדלת היחס בין מספר המורים לתלמידים אינם, כשלעצמם, מאפיין של ייחודיות בית הספר, והם חורגים מתקני משרד החינוך בתמונה הרחבה" (סעיף 102 לתגובה המקדמית בעתירת קשת).

44. שתי עמדות הוצגו לבית המשפט הנכבד בעתירה המקורית: על פי עמדת העותרים, התקנת חוזר התשלומים מובילה להכשרתה של גבייה חריגה ואסורה, בסך אלפי שקלים, אשר תקבע את קיומם של מוסדות חינוך לעשירים ולעניים; תאפשר רכישת יתרונות חינוכיים ושירותים אחרים, שעומדים בבסיס החינוך, על ידי רכישתם באופן פרטי; ותהפוך את תשלומי ההורים לתנאי קבלה למוסדות חינוך ציבוריים. מנגד הוצגה עמדת המדינה, לפיה חוזרי התשלומים יובילו לצמצום הדרגתי של גביית התשלומים במערכת החינוך עד להורדה דרסטית שלהם, ולהקטנת פערים בין אוכלוסיות תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי שונה, והכל תוך שמירה על האיסורים לקניית "לימודי הבסיס" ולרכישת יתרונות חינוכיים כגון גבייה עבור הקטנת יחס החניכה בין מורים לתלמידים (צמצום מספר התלמידים בכיתות).

45. שלוש שנים חלפו מאז הוגשה עתירת שמשון, והמציאות מלמדת כי החששות שהביעו העותרים בעתירתם המקורית היו מוצדקים והתממשו. ברור היום, כפי שיורחב בהמשך, שהמהלך שיזם משרד החינוך ומצא ביטויו בחוזר המנכ"ל, ללא כל פנייה למחוקק וללא הסמכה חוקית, הוביל לשינוי עמוק בעקרונות הלבנה של מערכת החינוך: עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך הולך ומתפוגג, והזכות לקבל חינוך ממלכתי איכותי חנים לכל נשחקת עד דק.

עתירת הטאבלטים

46. לצד ההליכים שפורטו לעיל, החל משרד החינוך בהטמעת "תכנית התקשוב הלאומית" בבתי ספר ברחבי הארץ, אשר נועדה להתאים את מערכת החינוך לעידן הדיגיטלי. במסגרת זו, החל המשרד להפעיל במוסדות החינוך את תכנית ה-BYOD (bring your own device), המבוססת על רכישת (buy במקום bring) אמצעי קצה דיגיטליים (כאמור, טאבלטים ומחשבים ניידים). דהיינו, במקום שבו ביקש בית הספר לעבור ללמוד את תכנית הלימודים הרגילה באמצעות אמצעי קצה טכנולוגיים, נדרשו ההורים לממן את רכישתם.

47. רכישת אמצעי קצה אלה הותרה במסגרת הסדר "רכישת שירותים מרצון", תוך ביטול הדרישה להסכמה גורפת למהלך של 100% מההורים, והסתפקות בהסכמתם של 70% מתוכם. המשרד אף התיר גביית תשלומים המגיעה לכדי אלפי שקלים, החורגים בהרבה מהמותר במסגרת "רכישת שירותים מרצון". כנגד התנהלות זו הוגש בג"ץ 6214/15.

העתק העתירה בבג"ץ 6214/15 מצ"ב ומסומן 8/ע

48. ביום 27.6.2016 התקיים דיון בהליך זה בפני בית המשפט הנכבד, בו נקבע:

"אין לכחד כי כמו מיזמים רבים בישראל גם כאן סדר הדברים לא היה של הכנת תכנית מסודרת מראש והפעלתה, אלא כשהחל השטח לרוחש בתכניות הצטרפה המדינה, ומנסה להפעיל את סמכותה הרגולטורית לעניין אחידות ושוויון. גם אם בעולם אידאלי אולי צריך היה להיות אחרת, הנה כך אירע במיזמים שונים בימי הישוב והמדינה, והיזמים היו בחינת אותם סוסים אבירים

השועטים קדימה ולא בחינת אלה שיש להצליף ולהאיץ בהם. הדינמיות של הנושא ברורה ואין צורך להכביר עליה מלים. אך אף אם כך אירע והדברים "רצו" לפני שהוסדרו, בשל אותה דינמיות, עדיין עליהם לעמוד בדרישות הדין, לרבות תשלומים שאם הם אמורים להיות תשלומי רצון אכן יהיו כאלה, ובמיוחד שהשוויון לא רק יוכרז ויוצהר אלא גם יושג בפועל. כאמור, משרד החינוך שוקד על חוזר מנכ"ל בהקשר דנא; אנו יוצאים מן ההנחה כי החוזר יידרש גם לצד המשפטי, וסבורים אנו שראוי גם כי יובא – בלא שניכנס לדקדוקי עניות משפטיים – לועדת החינוך והתרבות בכנסת. נבקש עדכון ראשון מטעם המדינה עד 15.9.16" (הדגשים אינם במקור – ה.ר.).

49. בעקבות החלטה זו הותקן סעיף 3.6-12 בחוזר אמצעי הקצה. למרות שינויים מסוימים שהתבצעו בהוראותיו, לא בוטלה ההוראה המאפשרת גביית תשלומי הורים עבור קניית אמצעי קצה טכנולוגיים (בסך 677 ש"ח לשנה, 2,000 ש"ח לשלוש שנים), וכן נותרה על כנה הקביעה התמוהה שמדובר ב"רכישת שירותים מרצון" (ללימודים מחייבים בבית הספר). החוזר אף הוריד את הרף בהנדרש להסכמת הורים מ-100% ל-70% (ס' 3.2 לחוזר אמצעי קצה). משרד החינוך לא שעה לקביעת בית המשפט ולא פנה לוועדת החינוך של הכנסת לקבל היתר לגבייה.
50. בכך מצטרף הסדר זה, המתאפיין בהיתר לגביית תשלומים עבור תכנית לימודי היסוד עצמה, ליתר רכיבי התשלומים המופיעים בחוזר התשלומים.

ד. השלכותיהם של ההסדרים המעוגנים בחוזרי המנכ"ל

51. אין צורך במומחיות גדולה כדי להבין את ההשלכות הקשות של ההיתר שהעניק משרד החינוך למוסדות חינוך לגבות תשלומי הורים גבוהים ואת פגיעתו הקשה בשוויון. היתר זה מאפשר לבתי הספר לגבות לעתים למעלה מ-10,000 ש"ח בשנה, המשמשים לתשלום עבור מקצועות לבגרות ולימודי יסוד, תשלום שכאמור הפך לתנאי קבלה לשורותיהם. בשורות הבאות יפורטו כמה מהשלכות אלו כחלק מהתשתית העובדתית, עליה יתבסס הטיעון המשפטי.

1.ד. עליה חדה בסכומים הנגבים מהורים עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון

52. בהתאם לדו"ח מבקר המדינה, כאמור, בשנת הלימודים תש"ע נגבו מההורים מיליארד ש"ח שלא כדין (לצד גבייה מותרת של 1.3 מיליארד ש"ח). והנה, מאומדן משרד החינוך לשנת הלימודים הקודמת, תשע"ז, כפי שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי בשנה זו עמדה גביית תשלומי הורים במערכת החינוך על כ-4.45 מיליארד ש"ח, כולל גבייה בגילאי קדם יסודי (ועל כ-4.3-4.45 מיליארד ש"ח ללא תלמידי קדם יסודי). דהיינו, מאז דו"ח המבקר וכינונו של חוזר התשלומים זינקה גביית תשלומי הורים בהיתר פי 3.5. זו היא עלייה מטאורית, שלא ניתן להסבירה בגידול במספר התלמידים: בעוד שתשלומי הורים זינקו ב-350%, הגידול במספר התלמידים במערכת החינוך בשנים אלה עמד על 14% בלבד (1,512,000 תלמידים במערכת החינוך (ללא גנים) בשנת הלימודים תש"ע בהשוואה לכ-1,722,198 תלמידים בשנת הלימודים תשע"ז)¹.

העתק דו"ח אגף המחקר והמידע של הכנסת בעניין אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך מיום 11.5.2017 מצ"ב ומסומן ע/9

53. דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן – "דו"ח הממ"מ") קובע עוד, כי קיימת עלייה עקבית ורציפה בגביית התשלומים "המותרים" לאורך השנים במקביל לשינוי ההסדרים בחוזר התשלומים. הגידול הוא כה משמעותי, עד שהגבייה המותרת בתשע"ז הינה כפולה מסך כל הסכום שנגבה בשנת תש"ע, כולל התשלומים אשר נגבו בניגוד לחוק על פי ממצאי המבקר, וזאת באופן שאינו פרופורציונאלי לגידול באוכלוסיית התלמידים.

¹ נתוני התלמידים לתש"ע מתוך אתר משרד החינוך ולתשע"ז מתוך הערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מכאן נובע, כי לא רק שתהליכי "ההסדרה" לא הובילו לצמצום הגבייה הבלתי חוקית מההורים, הם אף הגדילו את הסכומים הנגבים.

54. עיון בנתוני דו"ח הממ"מ אף מעלה כי בעוד שהעלייה בתשלומי הרשות והחובה הייתה מינורית יחסית, ועמדה בשנת תשע"ז על 1.41-1.49 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-0.8 מיליארד ש"ח מותרים בתש"ע, עלייה שניתן להסבירה, לפחות בחלקה, בגידול במספר התלמידים במערכת החינוך), חלה עלייה עצומה בגביית התשלומים שהתיר החוזר עבור רכישת שירותים מרצון ותל"ן – עלייה מסכום שעמד על 0.5 מיליארד ש"ח בתש"ע וגדל בתשע"ז ל-2.97 מיליארד ש"ח.

55. נתונים אלה מעידים על כך שהמהלך אותו הובילו המשיבים, לכאורה על מנת לצמצם את סכומי התשלומים הנגבים מהורי התלמידים, לא הפחיתם אלא הקפיצם באופן משמעותי, וזאת בדיוק באותם סעיפי גבייה בסיסיים בהם עוסק חוזר התשלומים החדש – רכישת שירותים מרצון ותל"ן. ויודגש: הגבייה בגין רכיבים אלו אינה מתבצעת בכלל בתי הספר, אלא מתמקדת באותם מוסדות חינוך השואבים אליהם תלמידים להורים בעלי משאבים, הרוכשים לילדיהם יתרון חינוכי במסגרת מערכת החינוך הציבורית, תוך הדרתם של תלמידים שאינם יכולים לעמוד בהם.

2. יצירת בתי ספר נפרדים לאוכלוסיות חזקות ולכאלו שאינן

56. עיון בחוזר המנכ"ל ובהיתר לגבות תשלומי הורים בסכומים הנושקים ל-10,000 ש"ח בבתי ספר ייחודיים ותורניים, כמו גם ההיתרים שמעניקות ועדות החריגים לגביית סכומים גבוהים יותר, והנתונים שהוצגו לעיל, מבהירים כי הסדרים אלה יצרו וממשיכים ליצור שתי מערכות חינוך: לאוכלוסיות חזקות וחלשות. פרסומם של נתוני מדד הטיפוח (ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים במוסדות החינוך) החל מיוני 2017 במוסדות החינוך השונים בישראל, ממשיג וממחיש את הפערים.

57. טבלה 3 להלן מייצגת את רשימת בתי הספר (בחלוקה לכיתות) אשר עניינם נדון בוועדת החריגים הארצית של משרד החינוך בשנים תשע"ז ותשע"ח, ואשר אושרה להם גבייה שנתית העולה על 4,000 ש"ח.² העותרים הוסיפו לטבלה את נתון "מדד הטיפוח"³ של מוסדות החינוך (1 – עשירון עליון, 10 – עשירון תחתון) – נתון אותו סירבו המשיבים לחשוף לאורך שנים (לרבות במסגרת העתירות דנן). כל בתי הספר ברשימה שלהלן הינם תורניים או ייחודיים.

טבלה 3: הקשר בין גבייה חריגה ומדד הטיפוח הבית ספרי

שנת אישור	שם בית ספר	ישוב	סוג בי"ס	כיתה	תשלומי הורים לשנה (ש"ח)	מדד טיפוח
1 תשע"ז	הפתוח דמוקרטי יפו	ת"א-יפו	ממלכתי	א-ו'	7,500	2
				ז'-י"ב	8,000	
				ז'	6,600	
2 תשע"ז	הרטמן תורני ניסויי	ירושלים	ממ"ד	ח'	6,700	2
				ט'	7,100	
				י-י"א	7,900	

² החלטות ועדות החריגים מפורסמות בקישורים הבאים: [החלטות ועדת חריגים ארצית לתשלומי הורים](#), [החלטות ועדת חריגים ארצית לתשלומי הורים תשע"ז](#). הסכום המצוין הוא הסכום שאושר לשנת האישור.

³ מדד הטיפוח הבית ספרי מפורסם [באתר שקיפות תקציבית של משרד החינוך](#) ומתייחס לנתוני שנת הלימודים תשע"ו.

ממד טיפוח	תשלומי הורים לשנה (ש"ח)	כיתה	סוג ביי"ס	ישוב	שם בית ספר	שנת אישור	
	8,400	י"ב					
1	8,300	א-ח'	ממלכתי	זכרון יעקב	קשת - דמוקרטי פלורליסטי	תשע"ז	3
	8,780	ט-י"ב					
1	9,250	ז-ח'	ממלכתי	ירושלים	לידה - תיכון ליד האוניברסיטה	תשע"ז	4
	9,469	ט'					
	9,608	י-י"א					
	10,039	י"ב					
3	10,000	א-ד'	ממלכתי	כפר גלים	מיתר כפר גלים	תשע"ז	5
	11,500	ז-ח'					
	7,000	ז-ט'					
3	7,550	י-י"ב	ממ"ד	ירושלים	אולפנה תורנית חורב	תשע"ז	6
2	10,000	ז-י"ב	ממלכתי	ירושלים	תיכון לאומנויות	תשע"ז	7
2	5,100	א-ו'	ממלכתי	חדרה	הדמוקרטי חדרה	תשע"ז	8
	6,250	ז-י"ב					
2	5,500	ז-ח'	ממלכתי	ירושלים	התיכון הניסויי	תשע"ז	9
	5,700	ט-י'					
	6,300	י"א-י"ב					
1	5,900	א-ט'	ממלכתי	תל אביב	ביה"ס לאומנויות	תשע"ז	10
	9,500	א-ב'	ממלכתי	צופית	בית מיתר	תשע"ח	11
	9,500	ג-ד'					
	9,500	ה'					
	9,800	ו'					
	11,012	ז-ח'					
1	9,000	א-ד'	ממלכתי	גבעתיים	לאה גולדברג	תשע"ח	12
3	7,500	א-ו'	ממלכתי	באר שבע	נטע ארז קורצ'אק	תשע"ח	13
	9,500	ז-ט'					
	9,630	י-י"א					
	9,782	י"ב					
3	9,200	ט-י"ב	ממלכתי	קרית טבעון	שקד	תשע"ח	14
1	8,861	א-ב'	ממלכתי	רעננה	מרחב*	תשע"ח	15
	8,886	ג-ד'					
	9,012	ה'					
	9,222	ו'					
	11,357	ז-ח'					
	11,493	ט'					

שנת אישור	שם בית ספר	ישוב	סוג ב"ס	כיתה	תשלומי הורים לשנה (ש"ח)	מדד טיפוח
	* הנתונים לשנה"ל תש"פ, וכוללים שכ"ל ותקורה. כיום ככל הנראה נגבה סכום הקרוב ל-20,000 ש"ח					
16	תשע"ח	דמוקרטי לב השרון*	אבן יהודה	ממלכתי	א"ו'	1
					זי-י"ב	10,500
* כולל השלמת שכר לימוד ותקורה						
17	תשע"ח	שחף	שוהם	ממלכתי	א"ו'	1
					זי-ט'	7,000
					יז-י"ב	7,100
18	תשע"ח	אורים*	רמת השרון	ממלכתי	א"ט'	1
					* בצירוף מקסימום גבייה בהתאם לחוזר ייחודיים. סכום מוערך בלמעלה מ-10,000 ש"ח	
19	תשע"ח	אלומות	שוהם	ממלכתי	ז'	1
					ח'	4,119
20	תשע"ח	מעלה ההר	מצובה	ממלכתי	א"ד'	
21	תשע"ח	בראשית	קרית אונו	ממלכתי	א"ב'	1
					ג"ד'	8,186
					ה'	8,312
					ו'	8,522
22	תשע"ח	תיכון שקד	טבעון	ממלכתי	טז-י"ב	3
23	תשע"ח	דמוקרטי ע"ש יעקב חזן	כפ"ס	ממלכתי	ז"ח'	1
					ט'	5164
					יז-י"ב	5500
24	תשע"ח	הדמוקרטי חדרה	חדרה	ממלכתי	א"ו'	2
					ז"ח'	6,400
					ט'	6,493
					יז-י"א	6,815
					י"ב	6,967
25	תשע"ח	דמוקרטי נהלל	נהלל	ממלכתי	א' – יב'	1
26	תשע"ח	דמוקרטי ע"ש נדב	מודיעין	ממלכתי	א"ו'	1
					זי-ט'	6,800
					יז-י"א	6,815
					י"ב	6,967
27	תשע"ח	דמוקרטי קרית אונו	קרית אונו	ממלכתי	א"ב'	1
					ב"ו'	5,000
					זי-ח'	6,352
					ט'	6,493
28	תשע"ח	הדמוקרטי הוד השרון	הוד השרון	ממלכתי	א"ב'	1
					ג"ד'	5,896

ממד טיפוח	תשלומי הורים לשנה (ש"ח)	כיתה	סוג ביי"ס	ישוב	שם בית ספר	שנת אישור	
	6,022	ה'					
	6,182	ו'					
	6,876	ז'-ח'					
	7,067	ט'					
1	6,870	א'-ו'	ממלכתי	זכרון יעקב	קשת דמוקרטי*	תשע"ח	29
	7,870	ז'-ט'					
	7,875	י-י"א					
	8,037	י"ב					
* כולל 1,070 החזר עבור שכ"ד ועבור הלוואה							

58. נתונים אלו אינם מותירים מקום לספק. חלק הארי של בתי הספר הגובים תשלומי הורים גבוהים נמצאים במדדי הטיפוח הגבוהים 1 ו-2 (מתוך 10), ומיעוטם בממד טיפוח 3, הגבוה גם הוא. באשר לאחרונים, הרי שאלו נמצאים בדירוג חברתי-כלכלי גבוה הרבה יותר מהסביבה שבה הם שוכנים. כך ביפו (בנתוני משרד החינוך אין נתון בדבר מדד הטיפוח של יפו בנפרד מתל אביב), בירושלים (ממוצע טיפוח לומדים בתשע"ו -6.78) ובבאר שבע (ממוצע טיפוח לומדים בתשע"ו -6.74).⁴ משמעות הדבר היא שתשלומי ההורים הגבוהים, שהפכו לתנאי לקבלה למוסדות החינוך, חוסמים את דרכם של תלמידי הסביבה לבתי ספר אלה, אף שהם ממוקמים סמוך לביתם.

59. על הקשר הישיר בין גובה תשלומי ההורים לבין מדד הטיפוח מעידה בבירור אף טבלת הנתונים הבאה, המתייחסת לממד הטיפוח בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים בירושלים. נתונים אלה מלמדים שבתי הספר התיכוניים בירושלים במגזר היהודי-ממלכתי מרובדים בהתאם ליכולת הכלכלית של הורי התלמידים ובהתאם לגבייה המאושרת על פי חוזר המנכ"ל:

טבלה 4: הקשר בין גבייה וממד הטיפוח בירושלים

ממד טיפוח	מקור מידע / הערות	תשלומי הורים מאושרים	שלב חינוך	שם מוסד	
5-6	מערכת אפיק תשע"ז	1,059-1,515	חט"ב + עליונה	אורט רמות ע"ש י גדיש	1
3-4		לא מאושר באפיק	חט"ב + עליונה	הגמנסיה העברית	2
2	ייחודי (בהתאם להחלטת ועדת חריגים מחוזית באוקטובר 2015 היו אמורים לגבות לא יותר מ-4,500 ₪)	6032-6433	חט"ב + עליונה	התיכון הניסויי	3
9-10	מערכת אפיק תשע"ח	889-1385	חט"ב + עליונה	חוות הנוער הציוני	4
4-5	מערכת אפיק תשע"ח	1587-2179	חט"ב + עליונה	מקיף גילה	5
3	מערכת אפיק תשע"ח	1,780-2,223	חט"ב + עליונה	מקיף סליגסברג	6
3	מערכת אפיק תשע"ח	2424-3220	חט"ב + עליונה	מקיף ע"ש זיו	6
3	6 כיתות חינוך מיוחד.	לא מאושר	חט"ב +	מקיף קשת	8

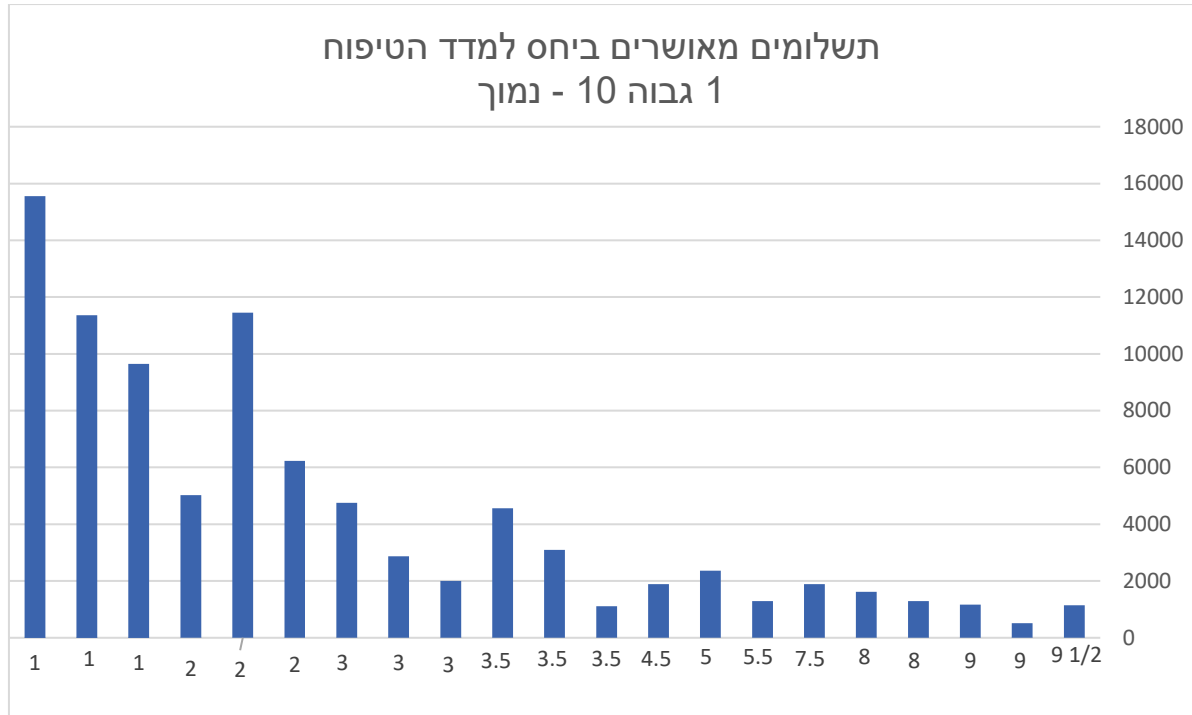
⁴ ממוצע טיפוח לומדים ברשות לפי אתר שקיפות משרד החינוך. ראו הערה קודמת.

מספר	שם מוסד	שלב חינוך	תשלומי הורים מאושרים	מקור מידע / הערות	מדד טיפוח
		עליונה		ייחודי, אישור ועדת חריגים תשע"ח	
9	עירוני ג'	חט"ב + עליונה	2,736-3,445	מערכת אפיק תשע"ז	3.5
10	עירוני מסורתי	חט"ב + עליונה	לא מאושר		3-4
11	קדמה ירושלים	חט"ב + עליונה	1,060-1,500	מערכת אפיק תשע"ח	8
12	רנה קסין דרכא	חט"ב + עליונה	1,060-1,150	מערכת אפיק תשע"ח	3-4
13	רעות קהילה דתית	חט"ב + עליונה	4,190-4,916	מערכת אפיק תשע"ח	3-4
14	תיכון גבעת גונן	חט"ב + עליונה	1,555-2,200	מערכת אפיק תשע"ח	7-8
15	תיכון יד ביד	חט"ב + עליונה	4,500-5,000	ועדת חריגים מחוזית 10.15. מחצית התלמידים ערבים. האוכלוסייה הערבית הכללית בירושלים נמצאים בעשירוני טיפוח נמוכים במיוחד. ייחודי.	3
16	תכון ליד האוניברסיטה	חט"ב + עליונה	9,250-10,039	ועדת חריגים ארצית תשע"ח. ייחודי	1
17	אקדמיה למוסיקה ומחול	ט"י-י"ב	15,400-15,700	אישור ועדת חריגים אוקטובר 2015. 6,800 "חובה" על פי חוזר מנכ"ל. 8,600-8,900 "רשות" (אישור לתשע"ו – ללא קו הפרדה ברור). ייחודי	1
18	מקיף דנמרק	עליונה	1,346-1,886.5	מערכת אפיק תשע"ז	8
19	מרכז נוער טכני אמיתי	עליונה	550	מערכת אפיק תשע"ח	9
20	סאדברי ירושלים	ט"י-י"ב	לא מאושר	ייחודי	2
21	עירוני פסגת זאב	עליונה	2,324-2,387	מערכת אפיק תשע"ח	5
22	עמל ליידי דיוויס	עליונה	1,058-1,258	מערכת אפיק תשע"ח	9
23	תיכון לאומנויות	ט"י-י"ב	11,244-11,647	אישור ועדת חריגים מחוזית 10/15, ייחודי. (באפיק מופיעים מספרים נמוכים יותר)	2
24	תיכון ע"ש בוויאר	ט"י-י"ב	4396-5653	אפיק תשע"ח	2
25	תיכון ישראלי למדעים ולאומנויות / המרכז הישראלי למצוינות בחינוך	עליונה	11,360	אישור ועדת חריגים מחוזית 10/15. בחוזר להורים – 6860 ש"רשות". ייחודי	51

60. התרשים הבא ממחיש כיצד במוסדות החינוך שבהם מאושרת גביית תשלומים גבוהה מרוכזים ילדים להורים בעלי אמצעים. כך, בחמשת התיכונים בירושלים שבהם נגבים תשלומי הורים שנתיים בסך 6,000 ש" ומעלה לומדים ילדים שמשפחתם נמנית על עשירוני הטיפוח 1 ו-2.

⁵ הערות לטבלה:

- גביית התשלומים המאושרים לפי המידע הרשמי הנמצא בידי העותרים. שנת האישור מצויינת.
- לא נכללו בתי ספר הכוללים יג-יד' או חט"ב בלבד.
- לא נכללו בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בשכבות ז'-ח' מכיוון שמאושרת השלמת שכר לימוד וכי אינם מתוקצבים באופן מלא על ידי המשרד (מט"יב מתוקצבים באופן מלא על ידי המשרד).



61. להשלמת התמונה ולהמחשת הנתונים ישוּבו העותרים, בקצרה, על סיפורם של שני בתי ספר אשר עמדו במרכז של עתירת התשלומים הראשונה (בג"ץ 5004/14):

בית ספר שז"ר באשדוד

62. סיפורו של בית הספר הממלכתי 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 ביקשו לעמוד על זכויותיהם). בית הספר שוכן ברובע ה' באשדוד, רובע המתאפיין באוכלוסיה שמרביתה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בית הספר פועל עשרות שנים, וחלק מהעותרים 1-8 אף למדו בו בילדותם.

63. לקראת שנת הלימודים תשס"ח החליטה עיריית אשדוד להפוך את בית ספר שז"ר לבית ספר "ייחודי על אזורי" למדעים ולאומנויות. כבר בפרסום הראשון על כך נמסר למעוניינים כי ההצטרפות ללימודים בו כרוכה ב"תשלום נוסף" (וזאת ללא כל אסמכתא חוקית). עם הפיכתו לייחודי, החל שז"ר לסנן ולמיין תלמידים, בסתירה להוראות הדין (למיטב ידיעת העותרים הליכי המיון פסקו). בשל החסם שבהליכי מיון ותשלום הורים נכבד נאלצו חלק מתושבי הרובע לפנות לבתי ספר אחרים. זאת למרות שחוק חינוך ממלכתי קובע שתלמידים זכאים להירשם לבית הספר הקרוב למקום מגוריהם (סעיף 20 לחוק). מספר תלמידים, ובהם ילדי העותרים 1-8, המתגוררים סמוך לבית הספר, עמדו על זכותם ללמוד בו.

64. החל משנת הלימודים תשס"ח החלה בבית הספר גבייה שנתית אסורה בסך אלפי שקלים, והורי התלמידים נדרשו לשלם סכום של 5,400 ש"ח לשנה. לפרקים קיבלו חלק מהעותרים הנחות בגובה של כ-10%. סכומים אלה הוצגו, בניגוד לדין, כתשלומי חובה. המשיבים טענו כי הבסיס החוקי לגבייה זו נעוץ בטיטת חוזר התשלומים, והחל משנת תשע"ד בחוזר עצמו.

65. כשהעזו הורים לתלמידים לטעון נגד התשלומים ולסרב לשלם, החל נגדם ונגד ילדיהם מסע לחצים לו היו שותפים הורים אחרים וגורמים במערכת החינוך. בין היתר, נשלחו להורים מכתבי איום בהליכים משפטיים ובהוצאת ילדיהם מחוגים, והם הפכו למושא למתקפות מילוליות ולביטויי זעם. כך למשל, העותרת 3, שנתפסה

כאחת ממובילות המאבק, ספגה אמירות קשות ועלבונות שהוטחו בה ברשתות החברתיות. העוינות לא פסחה גם על בנה. במהלך טיול שנתי של כיתה ו' הצביעו חלק מילדי הכיתה על התלמיד, וסימנו אותו כמי שהוריו לא שילמו. לחצים דומים עברו כל ההורים שסירבו לשלם את מלוא הסכום. בזה אחר זה פנו הורים ותלמידים תושבי השכונה, ששז"ר היה הבחירה הטבעית עבורם, לבתי ספר אחרים. מוסד החינוך הוותיק הלך ואוכלס בתלמידים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יחסית לאשדוד (מדד טיפוח 3 לעומת ממוצע 6), ובוודאי יחסית לשכונה בה הוא פועל.

מסמכים הקשורים לבית הספר מצ"ב ומסומן 10/ע

בית ספר הדר בנס ציונה

66. בית ספר הדר הוא בית ספר יסודי, אשר שירת את שכונת נוה עובד בנס ציונה שנים ארוכות. לצד בית הספר מצוי גן ילדים סמוך בו לומדים ילדי השכונה, ותלמידיו מזינים את בית הספר. זמן קצר לפני שהוגשה העתירה המקורית, נפתח בבית הספר מסלול לימודים מקביל למסלול הרגיל, על טהרת החינוך האנתרופוסופי, בו לומדים תלמידים מכל רחבי העיר ואף מחוץ לה. זמן מה לאחר חניכת המסלול הנפרד, הוקמה גדר שחצצה בין שני חלקי בית הספר והפכה אותו לשני מוסדות חינוך נפרדים: האחד מנוהל על ידי עמותת הורים, שנועד לילדים ממשפחות בעלות יכולת כלכלית, אשר ילדיהם עברו הליכי מיון אסורים וסוננו בקפידה. השני, מעברה של הגדר, בו לומדים תלמידי בית הספר הדר. ההשתלטות ניכרה אף במדד הטיפוח (1 בבית הספר האנתרופוסופי; 3 בהדר).

67. המסלול המקביל נוהל על ידי עמותת פרטית (עמותת דניאל), אשר גבתה מתלמידיה תשלומים חריגים ואסורים של כ-10,000 ש"ח בשנה. מסלול זה זכה לגושפנקא על ידי עיריית נס ציונה ומשרד החינוך, בחסות חוזר התשלומים נושא עתירה זו. עם זאת, על אף הכסות הממלכתית-ציבורית אשר ניתנה למקום, ממשיכה עמותת דניאל – שהינה עמותת פרטית – לנהל את הרישום לבית הספר, לגבות תשלומים ולערוך הליכי תצפית ומיון.

מסמכים מתוך אתר העמותה מצ"ב ומסומן כע/11

3.3 נסיגת המדינה ממימון החינוך הציבורי

68. חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי מבוססים על העיקרון הבסיסי כי לימודים במוסדות חינוך רשמיים ניתנים מטעם המדינה ובמימונה המלא. תפיסה זו אמורה להבטיח חינוך אוניברסלי ושוויוני לכל תלמידי ישראל, חינוך שאינו תלוי ביכולתם של הוריהם. עיקרון זה מבטא תפיסה של סולידריות חברתית בין כלל חלקי האוכלוסיה, על גווניה הרבים, הניזונים כולם מאותה מערכת חינוך.

69. תפיסה זו, המעוגנת בחקיקת החינוך השונה, חייבה מימון מדינתי מלא של צוותי ההוראה ותכניות הלימודי במוסדות החינוך; והיא שעמדת בבסיסם של האיסורים על גביית תשלומי הורים לטובת פיצול כתות, תשלום נוסף למורים ומימון תכניות הלימוד עצמן.

70. חוזרי המנכ"ל הנתקפים בעתירה זנחו את תפיסת הממלכתיות העקרונית, ועיקרו מתוכן את חובת שוויון ההזדמנויות בחינוך הממלכתי. החוזרים מתירים גביית תשלום עבור תכניות לימוד ייחודיות ותורניות המהוות את תכניות הלימוד הבסיסיות במוסדות חינוך אלו; מאפשרים קניית מקצועות נוספים לבגרות או רכישת תגבורים במקצועות הקיימים; מכשירים תשלומים עבור מרכזי למידה (בהם מקבלים תלמידים תגבור במקצועות הליבה); וכן מתירים גבייה עבור מחשבים ניידים וטאבלטים, הנדרשים לתכנית הלימודים באותם המוסדות. במוצהר וביודעין יוצר משרד החינוך מדיניות העומדת בסתירה בוטה לחובתו לממן חינוך ציבורי איכותי, או למצער ראוי, לכלל התלמידים, דתיים וחילונים, עניים כעשירים.

71. הוראות החוזרים בהקשרים הלו ברורות ומדברות בעד עצמן. עם זאת, נבקש להדגים מספר תופעות שצמחו מזניחת חובת המדינה למימון החינוך.

ד.3.1. מימון פיצולי כיתות

72. איכות החינוך והלימוד קשורה קשר הדוק למספר התלמידים בכתות. היתרונות שבכתות קטנות ברורים. עמדתו המסורתית של המשרד בנושא, כפי שהוצגה על ידי (והתקבלה) בבג"ץ **אדיב חי** וכך גם בתגובותיו הראשונות בהליך שקדם לזה, אוסרת על פתיחת כתות לא-תקניות במטרה להקטין את מספר התלמידים בכל כיתה, אם המימון הנו מכספי הורים או מהרשויות המקומיות. עמדה זו באה לידי ביטוי בסעיף 4.5.2 לחוזר התשלומים (בחוזרים 3.11-17 ו-3.11-15) הקובע במפורש כי "**פיצול כיתות או לימוד בכיתות לימוד קטנות אינם נחשבים לייחודיות, וגם אסורים שלעצמם**".

73. והנה, במסגרת התפרקות משרד החינוך מחובתו ואחריותו לספק חינוך ממלכתי שוויוני לכל תלמיד, ובניגוד מוחלט לעמדתו הקודמת, הוא **שינה את הוראות חוזר התשלומים והתיר גביית תשלומים עבור פיצול כיתות. בעקבות התיקון העניקו ועדות הייחודיים והחריגים עשרות היתרים לפיצול כיתות לימוד במוסדות חינוך שונים, וזאת על חשבון שעות תל"ן**⁶. רוב בתי הספר שזכו ליהנות מיתרון לימודי זה, הם כאלה הגובים תשלומי הורים גבוהים.

מסמכים בעניין מוסדות החינוך מצ"ב ומסומן ע/12

ד.3.2. גבייה עבור אמצעי קצה כגבייה עבור תכנית הלימודים

74. היתרי הגבייה עבור אמצעי הקצה הטכנולוגיים, מחשבים וטאבלטים, מהווים דוגמה מובהקת לגבייה עבור תכנית הלימודים הבסיסית. על הקשר האינטגרלי בין תכנית הלימודים לאמצעי הקצה, לתפיסת משרד החינוך, ניתן ללמוד מהאני המאמין של המשרד, המופיע באתר תכנית התקשוב הלאומית:

"דגם למידה מתקדם בשילוב אמצעי קצה (מחשב נייד או מחשב לוח) מכונה Bring Your Own Device - BYOD ("הבא את המכשיר שלך") נותן מענה למגמה החדשה בחינוך, בה לכל לומד מכשיר אישי צמוד לאורך שעות הלימוד ומחוצה להן. אמצעי קצה טכנולוגיים (מכשירים אישיים) המשולבים בהוראה ובלמידה הופכים את עידן המידע לרלוונטי ללמידה. סביבה זו בה הטכנולוגיה היא חלק בלתי נפרד מתהליכים פדגוגיים, מאפשרת יישום שיטות למידה העולות בקנה אחד עם גישות החינוך המתקדמות ביותר כיום... החדשנות הטכנולוגית-פדגוגית שבבסיס הדגם מותאמת אישית ללומד, מכוונת להעצים את הלמידה המשמעותית ולפתח לומדים עצמאיים, העתידים להפוך ל"אזרחים דיגיטליים" של העולם המתקדם ולתפקד באופן מיטבי במאה ה-21."

75. הדהוד להפיכת אמצעי הקצה הטכנולוגיים במימון הורים לחלק אינטגרלי מלימוד תכנית הלימודים עצמה ניתן ללמוד ממסמכים ששחלו בתי ספר שונים להורי התלמידים בהם: בבית החינוך המשותף חוף השרון נשלח להורי שכבת ז' ביום 18.5.2016 מכתב בו נדרשו לחתום על הסכמתם לתכנית, וזאת לאחר פירוט בדבר שינוי תפיסת הלמידה בביה"ס ל"למידה משמעותית" המחייבת שימוש של תלמידים במחשבים ניידים אישיים; **בבית ספר אזורי סולם צור** הודיעו להורי שכבת ז' במכתב מיום 25.5.2016 כי עליהם לחתום על הסכמתם לתכנית הלמידה המשלבת מחשבים ניידים. עוד מצוין במכתב כי מודל הוראה זה הינו כלי למידה משמעותי וכי ספרים מודפסים

⁶ ההיתרים נתנו בבתי הספר הבאים: 1. מקווה ישראל 2. גורדון, הרצליה 3. שזר, אשדוד 4. רעות, חיפה 5. א.ד.ס וסביבה, געש 6. דו לשוני, משגב 7. הריאלי, חיפה 8. שבילים, פרדס חנה כרכור. 9. אורים, הכפר הירוק 10. דמוקרטי קריית אונו 11. אדם, ירושלים 12. שקד, קריית טבעון 3. וואחד אל סלאם, נווה שלום 14. הכפר הירוק, רמת השרון 15. מסאר, נצרת 16. צמח, אשדוד 17. אלשראק, עוספייה 18. תיכון לאומנויות, ירושלים 19. מקיף מאיר שפיה 20. עודד, משגב 21. אלחויאר, חיפה 22. ולדורף, הרדוף 23. נווה נאמן, הוד השרון 24. קשת, ירושלים 25. אמירים תל"י, באר שבע 26. יחד, מודיעין 27. צמח, אשדוד 28. יחד, חולון 29. אומנויות וחברה, ת"א 30. יוזמה, מודיעין 31. עודד, משגב 32. רעות, חיפה 33. אומנויות, אשקלון 34. כנף, אלי עד 35. קשת, ירושלים 36. שבילים, פרדס חנה כרכור 37. עין היס, חיפה 38. כפר סילבר 39. יחד, חולון 40. שקד, קריית טבעון 41. אורים, הכפר הירוק 42. מעלה החר, מצובה 43. בראשית 44. לאה גולדברג, גבעתיים 45. הרדוף יסודי 46. הרדוף תיכון 47. זומר, ר"ג 48. שיבולים, נס ציונה 49. עינות ירדן 50. תמר וולדרוף (מסמכים בעניין הרשימה מצ"ב)

לא יחולקו; **בבית הספר עמל עמק חרוד** נשלח להורים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ז מכתב בו מתוארת חשיבות זמינותם של אמצעי הקצה לתלמידים במהלך כל שעות הלימודים. להורים נאמר, שהלמידה תתבצע בספרים דיגיטליים בלבד; **בבית ספר גוונים בראש העין** הודיעו להורים בתאריך 22.6.2016 שהספרים יועברו לספרים דיגיטליים וכי התלמידים מתבקשים להביא את אמצעי קצה בכל יום לימודים; **ובבית הספר יהלום שהם** נשלחו להורים מכתבים בהם מתואר המעבר ללמידה באמצעות מכשירי קצה כחלק מרכזי מהלמידה במהלך יום הלימודים לאורך כל שנות הלימוד. אלה הן רק דוגמאות.

המסמכים מצ"ב ומסומן 13/ע

ד.3.3. גביית תשלום הורים בסך 3,000 ש' בגני ילדים

76. דוגמה מובהקת נוספת לנטישתם של עקרונות יסוד בחינוך מצויה בהיתר עקרוני שהעניקה ועדת החריגים לגבות מהורים תשלום בסך של 3,000 ש"ח עבור "תכניות פדגוגיות" במסגרת שעות הגן, שעיקרן ככולן גבייה עבור "כח אדם חינוכי" (סייעת), אף שאין חולק כי מדובר בגבייה עבור הלימודים עצמם, האסורה בדין. ההיתר שמעניק המשרד למי שידו משגת לרכוש כוח אדם ולשפר את היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגנים אינה רק ויתור על מימון החינוך עצמו והעברתו למימון פרטי לבעלי יכולת, אלא משמעו גם כי המשרד מוותר על טיפול באחד מחוליי המערכת המרכזיים: מיעוט אנשי הצוות בגני הילדים, והצבת תקן חניכה הרחק מהתקנים המקצועיים המקובלים במדינות האיחוד האירופי. בדו"ח Education at a Glance 2017 של ה-OECD נקבע כדלקמן:

"At the primary level, the average class in OECD countries has 21 pupils. There are fewer than 27 pupils per class in nearly all of the countries with available data, with the exception of Chile, China, Israel and Japan"

מסמכים הנוגעים להחלטת ועדת חריגים מצ"ב ומסומנים 14/ע

עמ' 350-352 מדו"ח Education at a Glance 2017 ומסומן 15/ע

ד.4.3. התניית הכניסה למוסדות חינוך בתשלום

77. אחד מההיבטים הפוגעניים ביותר בחוזרי התשלומים נוגע בהתניית הרישום לבתי ספר ייחודיים ותורניים בהסכמת ההורים לתשלום לתכנית הנוספת (נזכיר, כי בית ספר תורני הוא למעשה כל בית ספר ממלכתי-דתי המעוניין בכך). כך מראש פתוחים בתי הספר הללו כמעט בלעדית לאוכלוסייה בעלת משאבים. המשמעות של התניית הרישום עצמו בהסכמה לתשלום ברורה: הכניסה ללימודים במוסדות חינוך כרוכה בתשלום.

78. המחשה מובהקת לכך ניתן למצוא במכתבם של ראשי רשת "נעם-צביה", המנהלת 67 מוסדות חינוך החל מבית הספר היסודי ועד לשיבות ואולפנות תיכוניות, להורים המתעניינים בלימודים במוסדות הרשת:

"משרד החינוך מפרסם חוזר מנכ"ל מיוחד, העוסק בתשלומי ההורים במערכת החינוך כולה ובמיוחד במוסדות החמ"ד, שלרשת נעם-צביה, יש הכבוד והזכות להשתייך אליהם. בהתאם לכך, אנו נערכים ובהתאם לכך בנויים תשלומי ההורים לשנה"ל התשע"ז, כפי שיפורט להלן. **כחלק מהנחיות משרד החינוך, אנו מבקשים להבהיר שבחירתכם, הורים יקרים, לשלוח את ילדיכם לבית"ס שלנו, הינה מתוך הכרה וידיעה שבית הספר נעם ו/או צביה מקיים תוכנית לימודים תורנית נוספת, שכרוכה בתשלום. למי שאינו מעוניין בתוכנית זו, כדאי לחשוב האם דווקא בית החינוך הזה, הוא המקום המתאים לו ולילדיו מבחינה חינוכית"** (הדגשים אינם במקור – ה.ר.).

העתק המכתב מצ"ב ומסומן 16/ע

79. דוגמה נוספת הינו המענה לפניית הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך באוניברסיטת חיפה בנוגע לאיום בהרחקתו של תלמיד ממגמת המנהיגות בו למד, מכיוון שהוריו ביקשו לשלם רק על חלק מתכניות ההעשרה במגמה, במסגרתו השיב מנהל האכיפה והבקרה במשרד החינוך:

"הורי התלמידים מבקשים עבור ילדיהם תכנית תוספתית. הם מקבלים טרם רישום לחטיבה את כל המידע הנדרש ובכלל זאת את הפירוט לגבי תשלום נוסף עבור פעולות העשרה נוספות בכיתות ייחודיות. במידה ואינם מעוניינים בכיתה ייחודית או במגמה ייחודית, הם אינם מחויבים להיות בה ובטח שלא לשלם. התלמיד רשאי לחזור לשיבוץ בכיתה רגילה או לחזור לאזור הרישום שלו (במידה וביקש להירשם לכיתה על – אזורית).

העתק ההתכתבות בעניין בית ספר מצ"ב ומסומנת 17/ע

80. דוגמה שלישית לכך הינו התנהלות המוסד החינוכי והעירייה בבית ספר עירוני ב' בחיפה (**"ישיבת פרחי אהרון"**). להורי עשרות תלמידים בבית הספר אשר לא ביקשו ללמוד בלימודי תל"ן תורני מעבר לאלה שמתקצב משרד החינוך, נשלחו איומים בתביעה משפטית על ידי עיריית חיפה. ממענה לפנייה של הקליניקה בעניין עולה כי משרד החינוך הנחה את המוסד החינוכי שלא לקלוט תלמידים אלא אם הוריהם מתחייבים מראש לשלם אלפי שקלים עבור "תכנית תורנית". כך כתב סגן מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך ביום 17.4.2018:

"בנוסף, חשוב להבהיר כי הורה אשר רושם את ילדו למוסד המקיים תוכנית נוספת תורנית, יסכים בחתימתו לתוכנית הנוספת ולתשלום בגינה, שהרי מדובר בתוכנית שאינה ממומנת ע"י משה"ח. במידה והורה אינו מעוניין בתוכנית לימודים נוספת תורנית, יוכל להירשם לבית ספר אחר שאינו מקיים תוכנית לימודים נוספת תורנית."

העתק מענה סגן מנהל המחוז מצ"ב ומסומן 18/ע

חומרת הדברים אך מתעצמת נוכח הוראות חוזר התשלומים, לפיו כל בית ספר בחינוך הממלכתי דתי יכול להכריז על עצמו כ"תורני". בית הספר פרחי אהרון הוא בית ספר עירוני, שלמידפקים בשעריו אין כל חלופה.

81. דוגמאות נוספות לתופעה זו ניתן לראות במקרים שבהם הורים לתלמידים במועצות אזוריות נדרשים להירשם לבתי ספר הגובים אלפי שקלים, ואף למעלה מ-10,000 ש"ח, עבור תוכניות תורניות, פנימייה וכו', כאשר אם הם אינם נאותים הם נדרשים לחפש לילדיהם בתי ספר ברשויות אחרות, ובלי שניתן מימון להסעות אלו. (בהקשר זה ר' פניית הקליניקה בעניין תלמידה ממועצה אזורית חוף אשקלון אשר הופנתה למוסדות חינוכיים שבהם מתקיימות תכניות תורניות והליכי מיון; כן ר' פנייה של הקליניקה בשם שלושה תלמידים ממועצה אזורית נחל שורק אשר הופנו ללימודים במוסד חינוכי הגובה 13,000 ש"ח ללא חלופה שאינה כרוכה בתשלום הסעות באלפי שקלים). מסמכים המדגימים מקרים אלו מצ"ב ומסומנים 19/ע

ד.3.5. שימוש בתשלומי התל"ן שלא לייעודם ובקרת משרד החינוך המאפשרת זאת

82. כבר במועד התקנת חוזרי התשלומים טענו העותרים, כי הרחבת תכניות הלימוד הייחודיות והתורניות נועדה לצרכים שאינם קשורים רק להארכת ימי הלימודים בשעות תל"ן. דומה כי ניתן לזהות מגמה, לפיה לפחות בחלק מהמקרים מובילה גביית התשלומים עבור תכניות לימודים נוספות להשאת רווחים לגופים פרטיים, המנהלים חלק ניכר ממוסדות החינוך הציבוריים בישראל. במקרים אחרים מממן התשלום תכניות לימוד בסיסיות, אף שהמדינה היא זו שחייבת לממן.

83. הנתונים שיוצגו להלן מדגימים תופעה זו. בהתאם להוראות משרד החינוך התקצוב הרגיל של מוסדות חינוך בישראל **מספק כבסיס** (ישנן תוספות רבות לבתי הספר) **את שעות הלימוד התקניות הבאות:**

ממלכתי דתי	ממלכתי	כיתה
30	29	א'-ב'
32	31	ג'-ד'
33	32	ה'-ו'
39	36	ז'-ט'
41.5	37.5	י-י"ב

העתק דפים מתוך אתר מתנ"ה של משרד החינוך לגבי שעות התקן ביסודי/חטיבות ביניים מצ"ב ומסומן 20/ע

העתק מסמכי מפתח תקן השעות לתיכונים לשנים תשע"ה-תשע"ז מצ"ב ומסומן 21/ע

84. תוספת הגבייה המאושרת עבור שעות תל"ן (3 ש"ש ביום), המהווה היום את הסטנדרט בבתי ספר ייחודיים ותורניים, לא נועדה רק להוספת שעות לימוד, דבר שהיה מאריך את יום הלימודים באופן לא סביר בחלק מהמוסדות. ההיתר לגביית שעות תל"ן משמש כלי לצרכי רכישת חינוך עודף, או לצרכי הבעלויות הפרטיות המנהלות את מוסדות החינוך. משכך, ברי כי רבים מבתי הספר (גם אם לא קיבלו אישור לכך) מנצלים את שעות התל"ן לצרכים שלא לשמן נועדו, חינוכיים ואחרים, כמפורט בדוגמאות הבאות:

א. **בישיבת נעם בירושלים** נדרשים הורי התלמידים לשלם סכומים הנעים בין 9,095 ש"ח בכיתה ז' ועד 10,095 ש"ח בכיתה י"ב, לרבות גבייה מלאה עבור 15 שעות תל"ן. בהתאם, ניתן היה לצפות כי בישיבה יילמדו כ-55 ש"ש בחטיבת הביניים ו-56 ש"ש בחטיבה העליונה. אולם, מערכת השעות של כיתה ח' עומדת על 45 שעות בלבד. דהיינו, התשלום שנגבה עבור כ-10 ש"ש אינו מנוצל למטרתו המוצהרת.

העתק מסמכים בנושא ישיבת נעם בירושלים מצ"ב ומסומן 22/ע

ב. **בישיבת בני עקיבא בגבעת שמואל** נדרשים הורי התלמידים לשלם סכומים הנעים בין 6,712 ש"ח בכיתה ז' ל-7,048 ש"ח בכיתה י"ב, לרבות גביית כספים מלאה עבור 15 שעות תל"ן. בדומה לנעשה בישיבת נעם, אפשר היה לצפות גם כאן שמערכת השעות תכלול כ-55 ש"ש בחטיבת הביניים ו-56 ש"ש בחטיבה העליונה. למרות זאת, מערכות השעות של כתות י' בישיבה כוללת 46 ש"ש בלבד (והמצב דומה ביתר השכבות).

העתק מסמכים בעניין ישיבת בני עקיבא מצ"ב ומסומן 23/ע

ג. **בית ספר דמוקרטי ע"ש חזן בכפר סבא**: רבים מבתי הספר הדמוקרטיים (כמו ייחודיים אחרים) אינם מנצלים את שעות התל"ן לשעות אורך (ואף גובים כספים עבור צהרונים). כך, לדוגמה, בית הספר ע"ש חזן (שענינו עלה לוועדת חריגים במטרה להגדלת הגבייה מעבר לסכום המותר בחוזר מנכ"ל), מעניק לתלמידיו בבית ספר יסודי ובחטיבת הביניים 30 ש"ש. משמעות הדבר היא שלמרות הגבייה המלאה של שעות תל"ן בבית הספר היסודי לא נוספת ולו שעה אחת למערכת השעות, ובחט"ב לומדים התלמידים כ-6-7 ש"ש מתחת לתקן.

העתק מסמכים בנוגע לבית ספר דמוקרטי חזן מצ"ב ומסומן 24/ע

ד. המקרה של **אולפנת צביה רבבה** מלמד כי גם במקום בו משרד החינוך מודע לגבייה החריגה הוא אינו מזדרז להפעיל סמכויות אכיפה – העותר 34, אב לתלמידת כיתה י' באולפנת צביה רבבה, פנה במהלך חודש אוגוסט 2017 למשרד החינוך בבקשה לברר כיצד שבוע הלימודים בבית ספרה של ביתו עומד רק על 42 שעות בכתה י' (ועל 46 שעות בכתה י"ב), כאשר משרד החינוך מממן כ-41.5 ש"ש בכיתות י-י"ב והאולפנה גובה מהורי תלמידותיה תשלום נוסף עבור 15 שעות תל"ן תורני. בספטמבר 2017 השיב לו **ד"ר דן גרוסמן, רפרנט**

התשלומים של מחוזות ירושלים ומנח"י, כי קיים פער ניכר בין השעות הממונות (על ידי המדינה וההורים) לבין השעות שניתנות לתלמידות בפועל, וכי על בית הספר להשיב לתלמידות בין 11.5 ל-14 שעות תקן במימון המשרד, וכן החזר עלות הארכת יום הלימודים של כ-600 ש"ח לתלמידה. עם זאת, הוסיף ד"ר גרוסמן, כי ההחלטה בדבר החזר עלות התל"ן, להורים או למדינה, נתונה לאגף האכיפה ולמחלקה המשפטית במשרד החינוך.

בעקבות המכתב פנה הח"מ למשרד החינוך מספר פעמים כדי שיאכוף את הדין ויורה על השבת התשלומים העודפים מההורים. עם זאת, ועל אף תגובה ראשונית מיום 8.11.2017 לפיה יתקיים שימוע למוסד החינוכי, לא חלה כל התפתחות מאז ובוודאי לא הוחזרו הכספים להורים.

העתק המסמכים הנוגעים לאולפנת צביה רבבה מצ"ב ומסומן ע/25

85. בטבלה הבאה מוצגות דוגמאות נוספות לגביית תל"ן ללא הארכת יום הלימודים:

טבלה 5: גביית שעות תל"ן ללא שניתנו תמורתן שעות אורך

שעות לימוד "חסרות"	שעות שבועיות בפועל	סה"כ שעות ממונות (מדינה + תל"ן)	גביית שעות תל"ן	שעות תקן	שם הבית הספר + כיתה
17	40	57	15	42 (תוספת שעות תכנית מתוקצבת – עמ"ט)	1. מודיעין-מכבים-רעות, אמי"ת בנים, ז'2
6	45.5	51.5	10	41.5	2. עפולה, אולפנת צביה, יב'2
6	45	51	15	36 (ללא תפילה)	3. אלון שבות, אולפנת אוריה, ט'4
9	42	51	15 (גובים אף יותר מעלות 15 שעות בגין תגבור פעילות חינוכית)	36 (ללא תפילה)	4. פרדס חנה, אזורי דתי לבנות (אולפנת אמונה אלישבע), ז'3
6	39	45	8	37 (מתוקצב יום לימודים ארוך)	5. נוקדים, בית ספר קדם, ב'
4.5	49	53.5	12	41.5	6. אלעד, אולפנת נחלה דרכא, יב'2
6	45	51	15	36 (ללא תפילה)	7. גבעת שמואל, ישיבת בני עקיבא, ז'ט'
10.5	46	56.5	15	41.5	8. גבעת שמואל, ישיבת בני עקיבא, י'
10	37	47	10	37 (מתוקצב יום לימודים ארוך)	9. ירושלים, ממד גוננים, א', ד', ה'

שעות לימוד "חסרות"	שעות שבועיות בפועל	סה"כ שעות ממומנות + (מדינה תל"ן)	גביית שעות תל"ן	שעות תקן	שם הבית הספר + כיתה
13.5	48	61.5	15 + 450 ש"ח גבייה חריגה (שווי 3.5 ש"ש)	42 (תוספת שעות תכנית מתוקצבת – עמ"ט)	10. רמת גן, אמי"ת גוש דן (בר אילן), ח'1
4	38	42	5	37 (מתוקצב יום לימודים ארוך + 1 ש"ש מורשת)	11. כפר בלום, הגומא אזורי כפר בלום, ו'
11	37	48	+12	36 (ללא תפילה)	12. שוהם, "אורט שלהבת"מקיף דתי אזורי, ז'
9	42	51	+15 (גבייה לא ברורה החורגת מ15 שעות תל"ן)	36 (ללא תפילה)	13. רמת גן, ישיבה תיכונית בניס, ז'
16.5	40	56.5	כ-15	41.5	14. צפייה, אולפנא לבנות צפירה, י' יא'
4.5	52	56.5	15	41.5	15. פתח תקווה, אמי"ת פתח תקוה (ישיבת כפר גנים), י'
13	39	52	15 + 200 ש"ח גבייה חריגה (שווי 1 ש"ש)	36 (ללא תפילה)	16. זכרון יעקב, תיכון ממד זכרון יעקב (פלד), כיתה י'
7.5	43	50.5	8.5	42 (תוספת שעות תכנית מתוקצבת – עמ"ט)	17. אולפנת אמי"ת באר שבע, ח'
10	41	51	15	36 (ללא תפילה)	18. ירושלים, תיכון דרור, ח'
8	41	49	13	36 (ללא תפילה)	19. יד בנימין, ישיבת צביה קטיף, ז'1

המסמכים שבבסיס הטבלה מצויים באתר [תשלומים 0 – לשקיפות בתשלומי ההורים](#), ומגובים בתצהיר של גב' נירית לייבוביץ מעורכי האתר, מצ"ב ומסומנים ע/26

86. הטבלה שהובאה לעיל משקפת תופעה רחבה של גביית שעות תל"ן בלי להאריך את מספר שעות הלימוד בכיתה. תופעה זו מאפיינת במידה רבה את הרשתות החינוכיות בחינוך הממלכתי הדתי "התורני" (נעם-צביה, בני עקיבא, אמי"ת). ניתן היה לצפות כי משרד החינוך ישתמש בסמכויותיו בחוזר התשלומים כדי לאכוף על רשתות אלה את הדין, וכן יורה על השבת כספים להורים. אולם המציאות מלמדת שבמקום לעשות כן פעל המשיב להכשיר את גביית הכספים האסורה.

87. הכשרת גביית שעות התל"ן שאינן ניתנות לתלמידים כשעות לימוד ניתן למצוא ב"נוהל הבקרה" (להלן – "נוהל

הבקרה" או "נוהל הבקרה החדש" למוסדות תיכונים, שפירסם משרד החינוך ביום 28.2.2018. במרכז נוהל הבקרה עומדת הוראה המנחה את אגף פיקוח ובקרה במשרד לבדוק במסגרת בדיקותיו כי תלמידים בתיכון לומדים כ-30 ש"ש בחינוך הממלכתי ו-34 ש"ש בחינוך הממלכתי דתי כשעות אורך (שעות לימוד בפועל של תלמיד); זאת על אף שמשך החינוך מתקצב 37.5 ש"ש בחינוך הממלכתי ו-41.5 ש"ש בחינוך הממלכתי דתי, וזאת לצד שעות מתוקצבות נוספות עבור פיצולי כיתות, הקבצות, תכניות מיוחדות וכו'.

העתק נוהל הבקרה מצ"ב ומסומן ע/27

88. נוהל הבקרה סוטה ממדיניות ארוכת שנים של משרד החינוך, שהבטיחה כי כל תלמיד בכיתה עיונית ילמד 37.5 ש"ש (בחינוך הממלכתי-דתי נוספות לשעות אלה 4 ש"ש המיועדות ללימודים תורניים). שעות אלו כוללות תכנית לימודים לבגרות בסיסית מלאה, שעות חינוך ושני מקצועות מורחבים נוספים לבגרות (שתי מגמות). ניתן ללמוד על כך מהנחיה קבועה, הניתנת מדי שנה למנהלי בתי הספר בדבר מפתח תקן ש"ש לתלמיד (ראו **נספח ע/21**), הכולל את הטבלה הבאה המפרטת תוכנית ש"ש אפשרית עבור שעות המינימום:

מגמות עיוניות***			
מקצוע	יחידות עפ"י חוקת הזכאות	יחידות מתוקצבות	שעות הוראה מתוקצבות בכתות י"ב - י"ב
לשון עברית	2	2	6
ספרות (בחינוך הממ"ד יש להתייחס לסעיף זה כמחולק בין 1 יח"ל ספרות ו-1 יח"ל מחשבת ישראל)	2	2	6
תנ"ך	2	2	6
מתמטיקה	3	5	15
אנגלית	3	5	15
אזרחות	2	2	6
היסטוריה	2	2	6
מקצוע בחירה ראשונה	5	5	15
מקצוע בחירה שניה		5	15
מבוא למדעים	1		3
מבוא להשכלה כללית א+ב	0.67		2
חינוך	1		3
חינוך גופני	2		6
אוטונומיה בית ספרית			8.5
סה"כ	21		112.5

89. נתונים אלה ממחישים, כי משמעותה של נסיגת המשרד מפיקוח ובקרה על השעות הניתנות בפועל לתלמידים מכספי המדינה הינה כי היא אינה ממלאת עוד את חובתה לתקצב ולהבטיח לכלל תלמידיה תעודת בגרות איכותית והולמת, הכוללת שני מקצועות מורחבים לבגרות, הפותחת אפשרות לקבלה למקצועות נחשקים בהשכלה הגבוהה. התנהלות זו אף סותרת את הוראות סעיף 3.1 לחוזר התשלומים, הקובע כי **"משרד החינוך נושא בעלותו של שכר הלימוד של מקצועות החובה ושל 2 מקצועות בחירה ברמה מוגברת בשלב החטיבה העליונה (כיתות י'-י"ב או ט'-י"ב) במוסדות החינוך העל-יסודיים, ומתקצב את הדרישות הלימודיות בתכניות אלו"**.

90. מדוע, בעצם, שמשרד החינוך, המופקד על חינוכם והכנתם לחייהם כבוגרים של מאות אלפי תלמידים, יפעל לפגיעה באיכות תעודות הבגרות של תלמידיו? דומה, כי המשרד מעוניין ליצור, במכוון, מחסור מלאכותי בשעות תקן מבוקרות, על מנת לסייע לאותן רשתות חינוך בבעלות פרטית "להשלים" את החסר-לכאורה באמצעות גביית תל"ן. ככל שיירשמו פחות שעות תקן במערכת השעות של בית הספר, כך ניתן יהיה להתרשם כי סופקו יותר שעות תל"ן. ויודגש: אותן שעות שמשרד החינוך ויתר על בקרתן מתוקצבות ומשולמות בפועל לבתי הספר, כבעבר. הנוהל החדש יוצר מצג-שווא לפיו נגרעו שעות אלו ממצבת בית הספר, ועל כן אין ברירה אלא לגבותן מן ההורים. תמיכה במסקנה עגומה זו ניתן למצוא במכתב הבא, אשר נשלח למנהלי בתי הספר התיכוניים בתפוצה רחבה בסמוך לפרסום נוהל הבקרה החדש:

"מנהל/ת בית ספר----

ספירת שעות תל"ן בבתי הספר התיכוניים

מערכת השעות של בתי הספר התיכוניים תיבדק, לאור הנחיותיו העדכניות של מנהל מינהל רישוי

ובקרה, גור רוזנבלט, באופן הבא:

תל"ן בבית ספר ממלכתי יספר החל מהשעה מ- 31 ש"ש ולא החל מהשעה ה- 37 ש"ש. תל"ן

בחמ"ד, יספר החל מהשעה ה- 35 ש"ש ולא מהשעה ה- 41.5 ש"ש"

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/28

91. בעקבות נוהל הבקרה החדש, אשר עורר סערה ציבורית, נערך דיון בוועדת החינוך של הכנסת ביום 14.3.2018. במסגרת הדיון הציגה המדינה נתונים, לפיהם תקצוב משרד החינוך אינו מבטיח לכלל תלמידי ישראל אפשרות לעשות תעודת בגרות איכותית. בחינת הנתונים לעומקם מצביעה על כך שמשרד החינוך בחר להציג נתונים חלקיים, שנועדו להכשיר גביית תל"ן עבור שעות לימוד.

92. כפי שהוצג לעיל, מפתח התקן קובע תקצוב של 37.5 ש"ש לתלמיד בכיתה עיונית בתיכון. רף שעות זה הינו רף שעות מינמלי מחייב על מנת שתלמיד יוכל להשלים תעודת בגרות הולמת, הכוללת שני מקצועות בחירה מוגברים. והנה, במהלך הדיון בוועדת החינוך טענה המדינה כי תקצוב השעות הוא פר כיתה ולא פר תלמיד (37.5 ש"ש לכיתה). מכיוון שלשיטת משרד החינוך כיתה תקנית עומדת על 36 תלמידים אזי התקצוב לתלמיד עומד על 1.04 ש"ש לשעות לימוד. משמעות הדברים היא כי בכיתות הקטנות מ-36 תלמידים מספר השעות אותן מקבלים התלמידים ממשרד החינוך אינו מבטיח מערכת שעות מספקת. כך בטבלה הבאה הלקוחה ממצגת של משרד החינוך:

מערכת החינוך בחטיבה העליונה מופעלת על ידי הרשויות המקומיות או בעלויות.
 בחטיבות העליונות התקצוב הוא לפי תקן תלמיד ולא לפי תקן כיתה כפי שמופעל ביסודי ובחטי"ב

עפ"י הנוסחה:
 סה"כ שעות הוראה לכתה 37.5 ש"ש = מחושב לפי 1.04 שעות לתלמיד X מס' תלמידים (מתוך חישוב של כתה בת 36 תלמידים)

המשמעות היא:

שעות הוראה (לא כולל שעות תפקיד)	גודל כיתה אפשרי	מס' שעות הוראה
1.04	39	40.5
1.04	36	37.5
1.04	32	33.3 (תקצוב חסר)
1.04	28	29.1 (תקצוב חסר)
1.04	24	25 (תקצוב חסר)

93. זאת ועוד. מהנתונים שהציג המשרד בוועדה עולה, כי למעשה מרביתם ככולם של תלמידי ישראל אינם מתוקצבים באופן המספיק כדי להשלים תעודת בגרות, מכיוון שהממוצע הארצי עומד על כ-26 תלמידים בכיתה. כך בטבלה הבאה:

מס' תלמידים ממוצע בכיתה לפי מגזרים ופיקוח

4

ש"ש	ממוצע תלמידים בכיתה חטי"ע	תלמידים	מוסדות	פיקוח	מגזר	שנת 2018
25.6	26.5	801,668	1,600		נתון ארצי	
28.1	27	17,849	47	מ"מ	בדואי	
24.8	25	7,444	24	מ"מ	דרוזי	
23.6	22.7	241,809	1,328 (כולל תרבותי יחודי)	מ"מ	יהודי	
28.6	25.3	312,917	742	מ"מ	ערבי	

94. האבסורד בנתונים שהציגה המדינה מתחוויר נוכח טענת המשרד כי לכאורה תקצוב תלמיד בכיתה תיכון עיונית (23.6 ש"ש במגזר היהודי הממלכתי ו-25.6 ש"ש כממוצע) הוא נמוך מהתקצוב הבסיסי של תלמידי בתי הספר היסודיים, העומד על מינימום של 29-32 ש"ש.

העתק השקפים הרלוונטיים ממצגת משרד החינוך מצ"ב ומסומן **ע/29**

95. התדהמה גוברת כאשר משווים את נתוני משרד החינוך כפי שהוצגו בדיון בכנסת לנתונים אחרים אשר פורסמו על ידו. בעוד שהמדינה טענה במענה לטענות כנגד נוהל הבקרה כי המימון לתלמיד עבור שעות לימוד עומד על 1.04 ש"ש במגמה עיונית, מסמכים אחרים מעידים על כך כי התקצוב גבוה יותר באופן ניכר. כך, במסמך "חישוב

מרכיבי רמת השירות לשנה"ל תשע"ח של אגף מנהל כלכלה ותקציבים מובהר כי **המינימום של שעות לתלמיד עומד על 1.45 ש"ש**; ואילו באתר "שקיפות תקציבית" של משרד החינוך פורסם כי **בשנת הלימודים תשע"ו ממוצע שעות הלימוד המתקצבות לתלמיד במגזר היהודי עמד על 2.12 ש"ש ובממ"ד על 2.35 ש"ש**. הסתירות בין הנתונים שמפרסם משרד החינוך עצמו מערערות על אמינותם, ומקשות מאוד על קבלת תמונה ברורה בנושא הקצאת משאבי ציבור.

העתק מסמך מרכיבי השירות והשקופית מתוך אתר משרד החינוך מצ"ב ומסומנים 30/ע ו31/ע בהתאמה.

96. המסקנה העולה מן המצגים השונים של ערך שעת התקן לתלמיד היא כי המשיב מצא נכון להציג תמונה מטעה, ולא לפקח כראוי על ניצול תקצוב שעות הלימוד לבתי ספר תיכוניים (באופן המסכן את יכולתם של תלמידים להשיג בגרות ראויה); זאת תוך יצירת מצג שווא של תת-תקצוב. בכך הוא נותן למעשה הכשר לגביית שעות תל"ן עודפות לצורך מילוי שעות אורך תקניות, אשר לאמיתו של דבר אינן חסרות.

97. התנהלות זו עומדת בקנה אחד עם תפיסת ההסדרה של משרד החינוך לפיה "הצלחה" תחשב אם סטנדרט הגבייה בכלל בתי הספר הדתיים העל-יסודיים (למעט אלו שמרכזים אוכלוסיות מוחלשות – ה.ר.) יעמוד על גביית 15 שעות תל"ן (אשר משמעותם תשלומי הורים שנתיים בסך 7,000 ש"ח לשנה לכל הפחות). על כך ניתן ללמוד מדברי מנהל האכיפה והבקרה של משרד החינוך מר גור רוזנבלט במסגרת חילופי דברים עם מספר חברי כנסת בדיון בוועדת החינוך של הכנסת שהתקיים ביום 29.6.2017 ועסק בסוגיית התל"ן:

"גור רוזנבלט:

אני אומר עוד פעם, אנחנו לא באים לחלל ריק. אנחנו באים למציאות קיימת. המציאות של הגבייה הזאת בבתי הספר הדתיים קיימת כבר עשרות שנים.

היו"ר יעקב מרגי:

גור, אתה משרד החינוך. שר החינוך אומר אני בא להוריד נטל מההורים. אני הולך להתמודד עם התופעה הזו בתורני שהייתה שם בפס רחב, ואני עושה זאת בהדרגה. כשאתה אומר לי בהדרגה, זאת אומרת שאני רואה את הגרף כלפי מטה, מתי הוא נעצר? תגיד לי מתי.

קריאה:

מה תאריך היעד?

גור רוזנבלט:

נעצר מבחינתי זה שאנחנו נצליח להביא את כל בתי הספר למציאות הזאת.

....

עודד פורר (ישראל ביתנו):

מה זה למציאות הזו, למציאות של הממלכת?

גור רוזנבלט:

למציאות של מקסימום 15 שעות תל"ן על-פי חוק.

עודד פורר (ישראל ביתנו):

אני שאלתי אותך למה יש הבדל ומאפשרים 15 שעות תל"ן בממלכתי התורני, ובממלכתי שאינו תורני רק חמש?

היו"ר יעקב מרגי:

גם מאפשרים.

גור רוזנבלט:

אני מאפשר 15, אבל ההבדל הוא בוועדה. ההבדל הוא בהליך האישור.

....

עודד פורר (ישראל ביתנו):

סוג אחד לא צריך ועדה וסוג אחד כן צריך ועדה, אמרת את זה קודם. אז יש פה שני סוגים.

גור רוזנבלט:

נכון.

עודד פורר (ישראל ביתנו):

יש פה סוג אחד שאתה מאפשר מראש 15 שעות תל"ן, ויש סוג אחד שאתה אומר רק חמש. ואז אתה אומר אני רוצה להוריד אותם ל-15. זאת אומרת, אתה רוצה להנציח את האי-שוויון בין בתי הספר האלה.

גור רוזנבלט:

זה לא הנצחה של אי-שוויון - -

עודד פורר (ישראל ביתנו):

זה בדיוק זה. זה בדיוק זה - -

גור רוזנבלט:

- - זו הכרה - - -

עודד פורר (ישראל ביתנו):

- - עם טיעון היסטורי של אי-שוויון.

היו"ר יעקב מרגי:

עודד, תקשיב. אלה אותם דברים, אבל כל אחד מגדיר את זה אחרת. ב-15 שעות אין דיפרנציאציה. הדיפרנציאציה היא שאתה מאפשר לו בלי הליך של ועדה. אני שואל אותך שאלה, ואני אומר לך, אני אדרוש את זה בצורה חד-משמעית, ואם צריך, גם צריך נלך לחקיקה מקיר לקיר בסוגיה הזו של תל"נים. אם המשרד הכריז על מדיניות להוריד את נטל התשלומים על ההורים, אתה חייב לומר לי עד מתי אתה נותן לו. כי אתה אומר שזו מציאות קיימת, אני הולך להתמודד אתה. עד מתי אתה הולך להתמודד אתה – שלוש שנים, חמש שנים, שנתיים?

עודד פורר (ישראל ביתנו):

לא, גם אין לו כוונה להוריד את זה לחמש שעות.

היו"ר יעקב מרגי:

שיאמר את זה. שיאמר.

עודד פורר (ישראל ביתנו):

זה מה שהוא אמר לפני שנייה. הוא אמר אני רוצה להוריד את זה ל-15. זה היעד.

גור רוזנבלט:

אתם תראו תיכף את המספרים ואת הירידה, שבעיני היא ירידה דרמטית. קודם כל בואו נגיע ל-15 הזה ונעשה את הסדר, זה השלב הראשון, ואחרי זה אנחנו נתקדם הלאה.

איציק שמולי (המחנה הציוני):

אני מצטער, אני רוצה לשמוע את התשובה לשאלה של היושב-ראש, למרות שאתה מנסה לא לענות עליה חמש פעמים. זו הסיבה שאני באתי לדיון, ואני רוצה לשמוע מה התשובה של משרד החינוך – כמה זמן?

יוסי יונה (המחנה הציוני):

לא כמה זמן, אם יש בכלל כוונה.

איציק שמולי (המחנה הציוני):

לא, אני רוצה לשאול כמה זמן, זה מה שהוא אמר.

גור רוזנבלט:

זאת המדיניות שלנו, לאפשר אם ההורים והמוסד רוצים עד 15 שעות.

היו"ר יעקב מרגי:

סליחה אדוני, אתה בורח לשם, הוא בא לכאן. הוא אומר אין בעיה, אתה נותן את זה לתורני, למה אתה לא נותן את זה לממלכת?

גור רוזנבלט:

אני נותן את זה לממלכת.

היו"ר יעקב מרגי:

לא, אתה אומר לו ועדה על העשר.

גור רוזנבלט:

נכון.

....

היו"ר יעקב מרגי:

יש פה ניסיון היתממות. או שאתה לא מבין את השאלה לעומק – אני עוד מלמד זכות. הנימה שנשמעת, שאתה מבין את הצורך האוטומטי של בתי ספר תורניים לגבות, לא. אני נפגש עם ההורים האלה. זה בדם לבם – הם נאלצים לשלם על שלושה, ארבעה וחמישה ילדים במערכת החינוך הממלכתית דתית סכומי עתק. כי בדרך כלל כשבן או בת ראשונים נמצאים במסגרת בית ספרית מסוימת, הילדים ממשיכים באותו בית ספר. תאר לך שלפעמים נאלצים כמעט את כל המשכורת לשים רק על חינוך. קולם דומם ולא נשמע בגלל הלחץ החברתי שדיברתי עליו. אתה בעצמך מכיר בצורך הזה שעשר השעות האלה צריכות לעבור הליך של בחינה. הייתה מציאות קיימת בחינוך התורני? אתה אומר קיבלנו החלטה שהולכים להתמודד. אתה צריך לומר לי באיזו שנה אתה מכניס אותם לוועדה. מבחינתי, כבר מהשנה הבאה. למה לא?

העתק הפרוטוקול מצ"ב ומסומן ע/32.

98. העדר הפיקוח לצד הכשרת שעות התל"ן מובילים הלכה למעשה לאפשרות של שימוש בלתי ראוי של כספי הורים לצרכי הבעלויות הפרטיות המנהלות מנגנוני ניהול מקבילים לאלו של המדינה, תוספות שכר ותפקידי מטה נוספים.

99. עד כה סקרנו את המסגרת העקרונית של חוזרי המנכ"ל נושא העתירה, את ההתפתחות שהובילה להתקנתם ואת השלכותיהם בשטח בשנים שלאחר התקנתם. עתה נבקש להציג את המסגרת הנורמטיבית לבחינת הסוגיות שבבסיס העתירה דן ולאחר מכן נציג את הטיועון המשפטי.

ה. המסגרת הנורמטיבית: הזכות לחינוך, הזכות לחינוך חינם, איסור פגיעה על רקע כלכלי ופיקוח הכנסת על תשלומי הורים

100. הזכות לחינוך הינה זכות יסוד במשפט הישראלי, אשר הוכרה כזכות חוקתית הכלולה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, זאת בפרט במקום בו הפגיעה בזכות כרוכה בפגיעה עם עקרון השוויון (בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך**, פ"ד סד(1) 820 (2010) (להלן – **"פרשת טבקה"**)).

101. ייחודה של הזכות לחינוך נעוץ בעובדה שזו היא זכות חיובית, המטילה חובה על המדינה ועל הרשויות המקומיות להבטיח חינוך חובה חינם לתלמידי ישראל (סעיף 7 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן – **"חוק לימוד חובה"**)).

102. בית המשפט העליון עמד זה מכבר על טיבה של הזכות לחינוך, ופסק:

"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...". (בג"ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך**, פ"ד סב(4) 571, פסי' 52 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (2008); ראו גם: פרשת **טבקה**; יורם רבין **הזכות לחינוך** 141-137 (2002)).

103. הזכות לחינוך חובה חינם עוגנה בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, הקובע:

"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 שיפוט 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."

104. תפיסת חינוך חובה זמין וחינם לכל תלמיד מעוגנת גם באמנות בינלאומיות שונות, שאותן אשררה ישראל (סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966); סעיף 28 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (1989)). על חשיבותו של חינוך חינם עמדה השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 4363/00 **ועד פוריה עלית נ' שר החינוך**, פ"ד נו(4) 203 (2002), להלן - **"פרשת ועד פוריה"**), בזו הלשון:

"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 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).

105. חשיבות הזכות לחינוך חינם מוצאת ביטוי גם בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן – **"חוק זכויות התלמיד"**), האוסר על הפליה, לרבות הפליה מטעמים של רקע חברתי-כלכלי.

106. עיון בהוראות הדין מעלה, אם כך, כי במוסדות החינוך הרשמיים (הממלכתיים) יחול חינוך חובה חינם. 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 (להלן – **"חוק חינוך ממלכתי"**)).

107. עוד עולה מסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, כי לצד חובת המימון של המדינה הכיר המחוקק בחריג המתיר לרשויות לגבות החזר הוצאות, תשלומים על שירותים נוספים ואספקת ציוד, שאינם חלק מתכנית הלימודים. עם זאת, אישור חריג זה לגביית כספי הורים ניתן בכפוף לאישור ופיקוח של ועדת החינוך של הכנסת, ומעוגן בחוזר מנכ"ל הוראות קבע, 9-3.11, "תשלומי הורים" (להלן – "חוזר התשלומים העיקרי").

העתק חוזר התשלומים העיקרי מצ"ב ומסומן ע/33

108. מעקב אחר פרוטוקולים של דיוני ועדת החינוך של הכנסת העוסקים באישור השנתי של תשלומי ההורים על ידי הוועדה, מעלה כי פיקוח זה אפקטיבי. תשלומי ההורים המאושרים יציבים במהלך השנים. הוועדה אף השמיעה שוב ושוב קול ברור בדבר הצורך בהפסקת תשלומי ההורים במערכת החינוך בשל הפערים שהם יוצרים בין תלמידים משכבות אוכלוסיה שונות והפגיעה בעקרון חינוך חינם. ראו למשל דברי ראש הוועדה ח"כ יעקב מרגי בדיון בעניין תשלומי ההורים לשנת תשע"ח מיום 14.8.2017 (אשר היה חלק מרוב של 7 נגד ח"כים 6 אשר אישרו את גביית תשלומי החובה והרשות):

"לכן אחזור על ארבעה משפטים, כפי שאמרתי בתחילה, כדי לצקת תוכן לקראת ההצבעה. אין ספק שבסוף בסוף בסוף תשלומי ההורים צריכים להיעלם מן העולם. אמרתי שתשלומי החובה והרשות שהוועדה חייבת לאשר היום מוערכים בכמיליארד וחצי ש"ח. בזמן שאנחנו רבים על המיליארד וחצי, העכבר גונב לנו שלושה מיליארד ויותר בתל"נים, ששם ההפקרות היא הפקרות גדולה. זה אפילו לא בא לאישור הוועדה.

התחייבתי שבמושב החורף זאת תהיה מלחמת חורמה שלי. אני אגיע יחד עם משרד החינוך למסלול, להתוויה. אם נצליח לבטל – נבטל, אם לא נבטל – לפחות כל מי שיקבל אישור, ההורים יידעו עד איזה גובה מותר לגבות, ויהיו תנאים לבית הספר לאשר. אני לא רוצה לחזור מה גילינו, מה עושים עם התל"נים."

העתק פרוטוקול הדיון מצ"ב ומסומן ע/34

109. הסדרת הגבייה מפורטת בחוזר התשלומים העיקרי, ונוקבת בנושאים בגינם נדרש אישור ועדת החינוך לה. במסגרת ההסדרה חולקו התשלומים שהובאו לוועדת החינוך לשניים:

א. **תשלומי חובה** – ביטוח תאונות אישיות וביטוח שיניים. מדובר בסכומים העומדים לאורך השנים על עשרות שקלים ספורים. כך, למשל, בשנת הלימודים תשע"ח עמד תשלום החובה על סך 49 ש"ח לשנה.

ב. **תשלומי רשות** – תשלומים נוספים המותרים לגבייה עבור פעילויות מוגדרות (סל תרבות, מסיבות כיתתיות ומסיבת סיום, תשלום לארגון ההורים הארצי ולוועד ההורים היישובי, טיולים ושל"ח). תשלומים אלו נעו לאורך השנים בין סכומים של מאות שקלים בכיתות הנמוכות ועד סכומים של למעלה מ-1,000 ש"ח בכיתות הגבוהות. לשם המחשה, בשנת הלימודים תשע"ח אושרו לגבייה סכומים הנעים בין 220 ש"ח בגן חובה, 507 ש"ח בכיתה א', ועד 1,339 ש"ח בכיתה י"ב (לרבות אישור לגביית 200 ש"ח עבור מסיבת סיום).

110. חוזר התשלומים העיקרי אושר במפורש על גביית תשלומים מעבר לזו שאושרה על ידי משרד החינוך בתיאום עם השלטון המקומי וועדת החינוך של הכנסת, גם אם מרבית ההורים רוצים בכך (בין היתר כדי להפחית את הלחץ החברתי על ההורים). עוד קובע החוזר במפורש כי לא קיימת חובה לשלם את תשלומי הרשות; כי בזמן הפעילות הממומנת מהתשלומים המותרים יש לספק פעילות חינוכית חלופית למי שלא שילם; וכן שבכל מקרה אין למנוע פעילות מתלמיד אשר להוריו אין את היכולת הכלכלית לשלם עבורה.

111. חריגים נוספים לעקרון חינוך חינם המאפשר גביית תשלומי הורים אושר במסגרת חוק השאלת ספרי לימוד, תשס"א-2000 (להלן – "חוק השאלת ספרים"), שבו ניתן היתר לגבות 280-320 ש"ח מהורים עבור מימון תוכנית השאלת ספרי הלימוד, במידה והם רוצים בכך; ובמסגרת חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005 (להלן –

- "**חוק ארוחה יומית**"), אשר מאפשר גבייה פרוגרסיבית מהורים עבור הזנת ילדיהם הלומדים ביום לימודים ארוך. משפחות שבהן ההכנסה לנפש עומדת על 1,378 ש"ח ומטה זכאיות לקבל את השירות בחינם.
112. חריג אחר, ומרכזי לעתירה זו, דרכו התיר המחוקק גביית כספים בגין שירותי חינוך במערכת הממלכתית הוא **תשלום עבור תכנית לימודים נוספת** (להלן – "תל"ן) המעוגן בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. בהתאם לסעיף זה, ויחד עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה, מתיר המחוקק לשר לאשר תכנית לימודים נוספת בבתי ספר. בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התשי"ד-1953 (להלן – "תקנות חינוך ממלכתי").
113. מהוראות החוק ומהתקנות עולה, כפי שפורט בהמשך, כי התכנית הינה תכנית העשרה מוגבלת בשעותיה שאינה עוסקת בלימודי היסוד במוסד, מתקיימת בשעות שלאחר הלימודים (אלא אם כל התלמידים ישתתפו בה), יזומה על ידי הורי התלמידים בבית הספר ומאושרת על ידי **כלל** ההורים.
114. **חוזר התשלומים החדש, נושא העתירה דנן, משלש את שעות התל"ן המאושרות לגבייה והופך את שעות התל"ן לחלק אינטגרלי מתכנית הלימודים בבתי הספר הייחודיים והתורניים**. בכך נמנעת מתלמידים שאינם יכולים לממן את שעות התל"ן האפשרות ללמוד בבתי ספר אלה.
115. מהאמור לעיל עולה, כי קיימים חמישה הסדרים דרכם ניתן לגבות תשלום מהורים במוסדות חינוך ממלכתיים: (א) תשלומי חובה; (ב) תשלומי רשות; (ג) השאלת ספרים; (ד) ארוחה יומית לתלמיד (ה) תל"ן מוגבל שאינו אמור להיות חלק מתוכנית הלימודים המוסדית.
116. חרף ההסדרים לגביית תשלומים המעוגנים בחוק, לאורך השנים נפרצו הוראות הדין. משרד החינוך התיר באופן מפורש בחוזר התשלומים העיקרי את קיומו של חריג נוסף לגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון". היתר זה ניתן ללא כל הסמכה בדין. גבייה עבור רכישת תשלומים מרצון הוגדרה בסעיף 5 לחוזר התשלומים העיקרי: תשלומים אלה הוגדרו בחוזר כ"מוכר מרצון לקונה מרצון", ובכך הפכו לעניין מסחרי לכל דבר. הגבייה שהותרה מוגבלת בסכומיה (נכון לשנת הלימודים תשע"ח: 125 ש"ח בגן חובה, 250 ש"ח בכיתות א'-ו', ו-450 ש"ח בכיתות ז'-י"ב), וכפופה לתנאים הבאים:
- 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, ישתתפו בו כל התלמידים, ובכלל זה מי שלא שילמו עבורו.
117. העותרים יטענו, כי גביית תשלום עבור "רכישת שירותים מרצון" הינה בלתי חוקית מעיקרה, מאחר והיא מתבצעת ללא הסמכה בדין וללא אישור ועדת החינוך של הכנסת. כמו כן, כפי שיובהר בהמשך, גם אם יניח מאן דהו כי הסדר גביית שירותים מרצון הוא חוקי, הרי שמשרד החינוך מאפשר גבייה החורגת מהנהלים והמגבלות שהוא עצמו קבע.

ו. הטיעון המשפטי

ו.1 העדר הסמכה לגבייה

118. ההסדרים בחוזרי המנכ"ל שבמוקד העתירה ממקדים את הגבייה בשני סעיפי הסל של "רכישת שירותים

מרצון" ו"תל"ן". הבחירה בסעיפים אלו אינה מקרית - היא מאפשרת למשרד החינוך להימנע מפניה לאישורה של ועדת החינוך של הכנסת. בפרק זה יטענו העותרים כי ההיתרים לגבייה בחוזר המנכ"ל נעשו בחוסר סמכות או בחריגה בסמכות.

119. בטבלאות הבאות מוצגים רכיבי הגבייה בחוזרי המנכ"ל בהתאם לחלוקה בין סעיף "רכישת שירותים מרצון" לבין "תל"ן".

טבלה 6: גבייה מאושרת לרכישת שירותים מרצון

למי מיועד	סכום שנתי	רכיב גבייה
כלל בתי הספר	1,500 ש"ח	העשרה עבור מקצועות בגרות
כלל בתי הספר	667 ש"ח	גביית תשלום עבור אמצעי קצה טכנולוגיים בהסכמת 70% מההורים
כלל בתי הספר	ללא הגבלה (היתרים לגבייה שנתית שעולה על 10,000 ש"ח)	ועדות חריגים
כלל בתי הספר הדתיים והייחודיים	1,480 ש"ח	סמינריונים ושבתות
כלל בתי הספר הדתיים והייחודיים	450 ש"ח על יסודי, 250 ש"ח יסודי	תוספת "רכישת שירותים מרצון"
כלל בתי הספר הדתיים	450 ש"ח	פעילות חברתית תורנית

טבלה 7: תכנית לימודים נוספת (תל"ן)

למי מיועד	סכום שנתי מקסימלי	רכיב גבייה
כלל בתי הספר (הסדר קודם לחוזר התשלומים הנוכחי)	1,150 ש"ח	תל"ן רגיל
כלל בתי הספר הדתיים* וייחודיים	תוספת 2,300 ש"ח עד 3,450 ש"ח (עבור 10-15 שעות תל"ן כסטנדרט)	תל"ן ייחודי/תורני – 10 שעות
כלל בתי הספר	1,150 ש"ח	מרכזי למידה (לצמצום פערים לימודיים)
כלל בתי הספר הדתיים* וייחודיים	אינו מוגבל (דהיינו: עד 15 שעות, 3,450 ש"ח)	גביית תל"ן עבור לימוד בכיתות קטנות
כלל בתי הספר הדתיים* וייחודיים	400 ש"ח (יסודי); 600 ש"ח (על-יסודי)	הפעלת בתי ספר אחר הצהריים
כלל בתי הספר	1,150 ש"ח	מקצוע בחירה שלישי לבגרות – 5 שעות

* כלל בתי הספר הדתיים – ההיתר לגבייה עבור תוכניות תורניות חל על כלל בתי הספר הדתיים מאחר שלא נדרש כל אישור חיצוני להכרה ב"תורניות".

120. טרם נבחן את שאלת ההסמכה גופה באמצעות ניתוח סעיפי החוק הרלוונטיים, נטען כי נוכח היותם של ההסדרים המוסדרים בחוזרי המנכ"ל נוגעים לשאלות הליבה של מערכת החינוך בישראל ומשנים תפיסות יסוד של מערכת החינוך הישראלי כלל לא ניתן היה להסדירם במסגרת חוזרי מנכ"ל (ולכך גם לא התכוון המחוקק).
 כדברי בית המשפט הנכבד:

" כלל בסיסי של המשפט הציבורי בישראל קובע, כי מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל. בלשון "טכנית" יותר קובע הכלל הבסיסי, כי "הסדרים ראשוניים" הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים - צריכים להיקבע בחוק של הכנסת, ואילו התקנות או הוראות המינהל צריכות לקבוע אך "הסדרים משניים" (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נה(2) 246)

121. סמכות היא עקרון היסוד של המשפט המנהלי ומהווה תנאי הכרחי לעבודת הרשות המנהלית, אשר רשאית לפעול אך ורק במסגרת הסמכות שהוקנתה לה בחוק. על כך כותבת פרופ' דפנה ברק ארז בספרה "משפט מינהלי":

"העיקרון המבטא חובה זו נקרא עקרון חוקיות המינהל. הוא קובע את כפיפותה של הרשות המינהלית לחוק. לפי עקרון חוקיות המינהל, הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות... נפקותו המעשית היא שהפעולה המינהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה. כלומר העיקרון טומן בחובו הן את האיסור על פעולה בחוסר סמכות והן את האיסור על פעולה בחריגה מסמכות..." (שם, בעמ' 97 ואילך)

122. בהקשר זה למשל נקבע בבג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (פורסם בנבו, 18.7.2005). (להלן – "פרשת אגרות הבחינות"), כי בהעדר הסמכה נורמטיבית אסור לגבות מהורים תשלום עבור שאלוני בחינת הבגרות (בעלות של כ-25 ש"ח לשאלון):

"בחינות הבגרות בבתי-הספר התיכוניים נכללות בגדר הסדר חינוך החינם על-פי [חוק לימוד חובה](#). בהעדר הסמכה בחוק, אין משרד החינוך רשאי להורות על גביית תשלומים עבור בחינות אלה. לפיכך, הצו על תנאי הופך למוחלט במובן זה שאנו מצהירים כי גביית התשלומים מתלמידי התיכון עבור בחינות הבגרות נעשית שלא בסמכות ולפיכך אינה כדין." (שם, פס' 12 לפסק דינה של השופטת ביניש)

123. את שאלת הסמכות (והעדרה) להתרתם של רכיבי גבייה השונים בחוזרי המנכ"ל מציעים העותרים לבחון בהתאם למבחני המשנה הבאים המשקפים את הוראות הדין:

א. האם רכיב הגבייה הוא עבור לימודים? אם התשובה חיובית, הגבייה אינה חוקית.

ב. בנוגע לרכיבי הגבייה המבוססים על סעיף "רכישת שירותים מרצון יש להפעיל מבחן מצטבר: ראשית, יש לבחון האם קיימת הסמכה בחוק לרכיב גבייה המבוסס על "רכישת שירותים מרצון". אם התשובה שלילית - הגבייה אינה חוקית. שנית, האם הגבייה עומדת בתנאים להכרה כ"רכישה מרצון" על פי ההסדרים הקיימים ועל פי הפסיקה? אם התשובה שלילית - אינה חוקית.

ג. האם הגבייה עבור סעיף גבייה המבוסס על "תל"ן" מתבצעת בהתאם לתקנות התל"ן וההסדרים שנקבעו בפסיקה? אם התשובה שלילית - הגבייה בסעיפי התל"ן אינה חוקית.

מבחן המשנה הראשון: האם הגבייה היא עבור "לימודים"?

124. בפתח שאלת ההסמכה יש לבחון, כאמור, את מטרות הגבייה. כפי שצוין, בהתאם לסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה ולהוראות חוק חינוך ממלכתי, חל איסור גורף לגביית כספי הורים עבור תכנית הלימודים עצמה. ברי, כי גבייה המתבצעת עבור מרכזי למידה, העשרה לבגרות ומקצוע שלישי לבגרות עוסקת ישירות בלימודים ובתכניהם. מרכזי למידה, מפרט למשל החוזר, נועדו לצמצם פערים לימודיים בתכנית הלימודים הבסיסית. העשרה לבגרות נועדה לשפר את הידע ואיכותו במקצועות שבהן נבחנים תלמידים לבגרות, ומקצוע שלישי לבגרות משפר את סיכויי התלמידים לקבל תעודת בגרות איכותית שפותחת בפניהם מסלולים אקדמיים מגוונים.

125. לא יעלה על הדעת, כי המדינה תיסוג מחובתה לסייע לתלמידים המתקשים במקצועות הנמצאים בליבת הלימודים, ותהפוך את האפשרות להשלמת פערים לימודיים, לפריווילגיה המוקנית רק לתלמידים שהוריהם יכולים לעמוד בתשלומים אלה. הדברים נכונים ביתר שאת בנושא סעיפי הגבייה הקשורים לבחינות הבגרות. בית המשפט הנכבד כבר עיגן, כאמור, את האיסור על קניית תכנים לבגרות (בפרשת **אגרות הבחינות**), ורכישת יתרונות חינוכיים מובהקים באמצעות קניית מקצוע נוסף לבגרות והשגת תעודת בגרות איכותית יותר, ובקניית העשרה התומכת במקצוע, אינה יכולה לעמוד בהוראות הדין.

126. הנסיון המלאכותי בחוזר התשלומים ליצור הבחנה בין העשרה לבין לימודי הליבה במסגרת מגמת הבגרות, הוא בלתי ראוי ומטעה. לימודי העשרה משפרים את הבנת החומר הנלמד, את הנגשתו לתלמיד ואת קירובו של התלמיד למקצוע. סיורים במעבדות במכון ויצמן משפרים את יכולת הבנת החומר במדעים, סיור בן מספר ימים בשטח המלווה בהדרכה ממחיש ומקבע את חומר הלימוד שנלמד בכיתת לימודי ארץ ישראל וצפייה (בתשלום) בהצגות תיאטרון מעניקה יתרון משמעותי בבחינות הבגרות במקצוע זה. אין לנו אלא להפנות לדברים הכתובים באתר "למידה משמעותית" של משרד החינוך:

"מחקרים מצביעים על כך כי אף שדרכי ההוראה המסורתיות מקנות לילדכם ידע, הוא נשמר במוחם לפרק זמן קצר בלבד. מחקרים שבדקו את דרכי הלמידה המשמעותית, לעומת זאת, מצאו כי כשהתלמיד פעיל והלמידה נוגעת לעולמו, הידע שהוא רוכש נשמר במוחו לטווח ארוך..."

127. עיון בהוראות חוזר התשלומים, וובחינת המציאות שיצר במערכת החינוך מבהירים כי הגבייה עבור **תכניות הייחודיות והתורניות**, המתבטאות הן בסעיפי הגבייה עבור תל"ן והן בסעיפי הגבייה עבור תוכניות חברתיות (שבתות, סמינריונים וכו'), מהווה אף היא גבייה עבור לימודים. כך, למשל, נקבע בסעיף 4.2.1 לחוזר התשלומים כי בהגדרתה תכנית לימודים נוספת תורנית (תל"ן תורנית) הינה:

"**תכנית לימודים שעניינה תוספת של לימודי קודש המשולבים באופן אינטגרלי בתכנית הלימודים הבית-ספרית, באופן שאינו מאפשר הפרדה ביניהם**"

ועוד בסעיף 4.4.3:

"**הורה המבקש לרשום את ילדו למוסד חינוך המשלב תל"ן תורנית יחתום על הסכמתו לשלם את התשלומים בגין התכנית על פי המפורט בחוזר זה, וזאת מאחר שתכנית הלימודים הנוספת התורנית אינה מתוקצבת על ידי משרד החינוך.**"

128. כך הדברים גם בכל הנוגע לתוכניות הלימוד הייחודיות. סעיפים 5.4 ו-5.5 לחוזר התשלומים קובעים כי:

"**מוסדות חינוך ייחודיים הם מוסדות בעלי "אני מאמין" בית-ספרי מערכתי שממנו נגזרות הפדגוגיה, תכניות הלימוד והפעולות של המוסד ביישומן.... מוסד חינוך שאושר כייחודי... יוכל לפנות לוועדה למוסדות חינוך ייחודיים בבקשה לגבייה נוספת של תשלומי הורים בגין הייחודיות ולהגיש לאישורה תכנית תקציבית בכפיפות לתכנית הפדגוגית שאושרה על ידה ולגודל מוסד החינוך.... הוועדה למוסדות חינוך ייחודיים תבחן את הבקשה, ואם יימצא שהתכנית התקציבית הכפופה לתכנית הפדגוגית מצריכה גבייה מההורים, יהיה עליה לעמוד בדרישות האלה.... התכנית התקציבית תואמת את התכנית הפדגוגית המאושרת ואת גודל מוסד החינוך... גובה התשלומים הנגבים וכן מספר המלגות העומדות לרשות ההורים וגובהן יהיו גלויים וידועים לציבור ההורים במנגנון הנגשת מידע שיאושר למוסד החינוך...." (הדגשים אינם במקור – ה.ר.)**

129. עיינו בהוראות, אם כן, כי תכניות הלימוד התורניות והייחודיות הנקנות בכסף רב הינן חלק אינטגרלי ומהותי מתכנית הלימודים במוסדות החינוך, והתשלום עבורם מהווה תנאי לקבלה אליהם. משכך, מדובר בתשלומי חובה עבור הלימודים עצמם, תשלומים הנגבים בחוסר סמכות. תפיסה זו חלחלה לחלוטין למוסדות החינוך המבהירים שוב ושוב כי אין מדובר בתכניות העשרה לבחירה אלא בחלק אינטגרלי מתכנית הלימודים במוסד החינוכי כמודגם בפניותיהם להורים:

"...כחלק מהנחיות משרד החינוך, אנו מבקשים להבהיר שבחירתכם, הורים יקרים, לשלוח את ילדיכם לביה"ס שלנו, הינה מתוך הכרה וידיעה שבית הספר נעם ו/או צביה מקיים תוכנית לימודים תורנית נוספת, שכרוכה בתשלום. למי שאינו מעוניין בתוכנית זו, כדאי לחשוב האם דווקא בית החינוך הזה, הוא המקום המתאים לו ולילדיו מבחינה חינוכית." (מכתבה של רשת נעם צביה למי שהתלונן על התשלומים – נספח ע/16)

...

"הורי התלמידים מבקשים עבור ילדיהם תכנית תוספתית. הם מקבלים טרם רישום לחטיבה את כל המידע הנדרש ובכלל זאת את הפירוט לגבי תשלום נוסף עבור פעולות העשרה נוספות בכיתות ייחודיות. במידה ואינם מעוניינים בכיתה/ייחודית או במגמה ייחודית, הם אינם מחויבים להיות בה ובטח שלא לשלם. התלמיד רשאי לחזור לשיבוץ בכיתה רגילה או לחזור לאזור הרישום שלו (במידה וביקש להירשם לכיתה על – אזורית). (מכתב עיריית חולון על דעת משרד החינוך להורי תלמידה שיצאו כנגד תשלומים במגמה "ייחודית" – נספח ע/17)

"בנוסף, חשוב להבהיר כי הורה אשר רושם את ילדו למוסד המקיים תוכנית נוספת תורנית, יסכים בחתימתו לתוכנית הנוספת לתשלום בגינה, שהרי מדובר בתוכנית שאינה ממומנת ע"י משה"ח. במידה והורה אינו מעוניין בתוכנית לימודים נוספת תורנית, יוכל להרשם לבית ספר אחר שאינו מקיים תוכנית לימודים נוספת תורנית, יוכל להירשם לבית ספר אחר שאינו מקיים תוכנית לימודים נוספת תורנית..." (מכתב סגן מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך ביחס לתלונות הורים על גביית אלפי שקלים עבור תוכנית לימודים תורנית בבית ספר השכונתי עירוני ב' בחיפה – נספח ע/18)

130. בדומה הראנו כי תלמידים המתגוררים במועצות אזוריות שונות אינם יכולים ללמוד במוסד החינוכי המצוי במיפוי בשל גביית תשלומים עבור תוכניות תוספתיות והם נאלצים להגרר למוסדות לימוד מרוחקים (ראו נספח ע/19).

131. **ונדגיש: מקום בו התשלום מהווה תנאי כניסה לכיתה או למוסד החינוך, והלימוד בשעות התוספתיות הוא חלק מחייב מתכנית הלימודים, מדובר בגבייה אסורה עבור לימודים.**

132. גם הגבייה עבור אמצעי קצה המוסדרת בחוזר מנכ"ל אמצעי קצה סותרת את סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, **שכאמור** אוסר על גביית תשלומים עבור לימודי התלמיד. הלימוד באמצעות אמצעי קצה הינו חלק אינטגרלי מהלימוד בכיתה ומהווה חלק הכרחי ומחייב בתכנית הלימודים, כפי שהראנו לעיל, חיוב הורים ברכישתם של טאבלטים ומחשבים ניידים - אמצעי קצה טכנולוגיים - הינו, אם כך, תשלום בעד לימודיו של התלמיד. אם תלמיד אינו יכול לקחת חלק בתוכנית לימודים ללא אמצעי קצה, הרי שאלה מהווים ציוד הכרחי ללימודיו, וחובת בית הספר היא לספקו (ממש כפי שלא ניתן לגבות תשלום עבור שולחנות, לוחות, שירותים פסיכולוגיים, ספריית בית הספר וכו'). להטלת מימוןם, לעתים בסך אלפי שקלים, על ההורים, אין כל מקור סמכות חוקי.

133. אף ועדות החריגים במשרד החינוך, שבסמכותן לאשר גביית תשלומים נוספת לזו הנקובה בחוזר, ללא מגבלה כלשהי, פועלות ללא כל הסדרה חוקית. עיון בהיתרים שהעניקו ועדות אלה מלמד, כי הן התירו לגבות תשלומים חריגים **לפיצול כיתות (הקטנת יחס החניכה) ולהעסקת אנשי מקצוע נוספים בגנים (גביית 3,000 ש' לשנה בגנים)**. לא ניתן לחלוק על כך כי מדובר בהיתר לגביית תשלומים פרטיים עבור ליבת העשייה החינוכית – כוח האדם הפדגוגי עצמו; אותם רכיבי גבייה נגדם יצא משרד החינוך עצמו בתגובתו המקדמית לעתירת קשת.

מבחן המשנה השני: האם הגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" מתבצעת מכוח הסמכה בדין

134. כאמור לעיל, הגבייה המאושרת בחוזרי התשלומים הינה גבייה עבור לימודים ולפיכך אסורה. עם זאת, גם אם יקבע בית המשפט הנכבד בנוגע לחלק מסעיפי הגבייה שאין מדובר בגבייה עבור "לימודים", הרי שההיתרים הנקובים בחוזרי המנכ"ל לגבייה עבור סעיפי "רכישת שירותים מרצון" (העשרה עבור מקצועות בגרות, גביית תשלום עבור אמצעי קצה טכנולוגיים, סמינריונים ושבתות, תוספת כללית של "רכישת שירותים מרצון" ופעילות חברתית תורנית) הינם שלא כדין.

135. במקום בו ביקש המחוקק לחרוג מעקרון חינוך חובה חינוך הוא קבע זאת בחוק. כך בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, המתיר גביית תשלומים עבור שירותים, שאינם לימודים, אותם מספקת הרשות המקומית, ובכפוף לאישור ועדת החינוך של הכנסת, כך באשר להשאלת ספרים בהתאם לחוק השאלת ספרים, וכך בנוגע לתלין בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. במקום שבו לא ניתן להצביע על אסמכתא חוקית לגבייה מדובר בגביית תשלומים אסורה.

136. משכך, גבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" שאינה נשענת על הסמכה חוקית כלשהי אינה יכולה לעמוד. לו היה נקבע כי חלק מרכיבי הגבייה בחוזרי המנכ"ל אינם "לימודים" והינם שירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית, יכול היה משרד החינוך לפנות לוועדת החינוך של הכנסת ולקבל את אישורה לגבייה. גם דבר זה לא נעשה.

137. חוזרי המנכ"ל שבמוקד העתירה מוכיחים, כי ההכשר העקרוני לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון מרוקן מתוכן את עקרונות הדין בדבר חינוך חינוך. העקרון העומד מאחורי חוזרי המנכ"ל הינו כי כל שר, ללא חקיקה מתאימה ובלא אישור ועדת החינוך של הכנסת, יוכל לקבוע כי שירות לימודי או חינוכי ייכנס לגדר סל רכישת השירותים מרצון. זוהי הפרה ברורה של תכלית הדין.

138. **התרת גביית תשלומי הורים בגין רכיבים כגון לימודי העשרה לבגרות, תשלום עבור אמצעי קצה טכנולוגיים, תשלומים בחסות ועדות חריגים, סמינריונים ותוספת כללית עבור "רכישת שירותים מרצון"** רק מדגימה את רוחב הפירצה לדרישת תשלומים לא מבוקרת, הסותרת את עקרון היסוד בדבר חינוך חינוך ללא כל הסמכה בדין.

139. במסגרת ההליכים שהתקיימו עד כה, לא סיפק המשיב כל הסבר חוקי לגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון", אלא הסתפק בטענה שמדובר במסגרת "קונה מרצון ומוכר מרצון". מטבע לשון זה, השגור בפי נציגי המשרד, אינו יכול להכשיר גבייה פרועה; הרי ממילא כלל תשלומי ההורים המותרים לגבייה על פי דין (למעט ביטוח תאונות) נתונים לרצון ההורים. אלא שהוראות הדין המבקשות להבטיח שוויון במערכת החינוך והבטחת חינוך ממלכתי איכותי לכל, נועדו למנוע גביית תשלומים בלתי מבוקרים מהורים בעלי ממון, תשלומים המעצימים את הפערים בין תלמידים מאוכלוסיות חזקות וחלשות. משכך, נכונות הורים אלה לשאת בתשלומים, ולעתים אף ליזום אותם, אינה יכולה להפוך את גבייתם לחוקית.

140. ודוק: תכלית העקרון הבסיסי בדבר חינוך חינוך והאיסור על גביית תשלומי הורים, בכפוף לחריגים המצומצמים שבדין, **נועדה בראש ובראשונה להבטיח כי החינוך הממלכתי יינתן לכל התלמידים באופן שווה ובכך יובטחו הן השוויון והן קיומו של חינוך הולם לכלל ילדי ישראל** (כשכל חלקי האוכלוסיה נתונים לאותה מערכת חינוך גדל הסיכוי לכך שהחינוך הממלכתי יעמוד בסטנדרטים ראויים). לפיכך, ההיתר שניתן למוסדות החינוך, האמורים להעניק שירות ציבורי חובה וחינם, להתנהל כשוק חופשי ואף ללא פנייה לוועדת החינוך של הכנסת, נוגד לחלוטין את תכלית החקיקה. הדברים רק מתחדדים מכיוון שמדובר בשוק המדיר משעריו את מי שידו אינו משגת, ואשר תכניו נכפים על ידי מוסדות החינוך עצמם.

מבחן המשנה השלישי: האם הגבייה עומדת בתנאי "רכישת שירותים מרצון"

141. אם למרות האמור לעיל ייקבע, כי משרד החינוך רשאי להתיר גבייה עבור סעיף הסל "רכישת שירותים מרצון" בלי לקבל לכך את אישורה של ועדת החינוך של הכנסת, אזי יטענו העותרים כי סעיפי הגבייה שאושרו ודרכי גביית התשלומים אינם עולים בקנה אחד עם אמות המידה שעומדות בבסיס ההיתר העקרוני בחוזר התשלומים העיקרי לגביית "רכישת שירותים מרצון" (חוזר זה שריר וקיים ולא בוטל על ידי חוזרי המנכ"ל נושא העתירה)

שמטרתן היא הוזלת עלויות להורים לרכישת מוצרים הנקנים ממילא באופן פרטי. אמות מידה אלה זכו לאישוש וביטוי מפורש בפסיקת בית המשפט נכבד זה.

142. כאמור לעיל, סעיף 5 לחוזר התשלומים העיקרי קובע כי תשלומי "רכישת שירותים מרצון" מוגדרים כ"מוכר מרצון לקונה מרצון", ועל כן כל מטרתם היא לסייע להורים ברכישת מוצרים באופן פרטי. לאורך השנים התאפשרה גבייה כזאת בסכומים מוגבלים בלבד (125 ש"ח בגן חובה, 250 ש"ח בכיתות א'-ו', ו-450 ש"ח בכיתות ז'-י"ב), ובין היתר בכפוף לתנאים הבאים:

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.

143. בבג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 14.8.2007) (להלן – "פרשת ארגון ההורים"), תקף ארגון ההורים הארצי את החלטת משרד החינוך שלא לקבל את אישורה של ועדת החינוך של הכנסת את תשלומי התל"ן ורכישת שירותים מרצון (וזאת מבלי לטעון להעדר הסמכה לגבייה). העתירה נדחתה. עם זאת, בפסק דינו התייחס בית המשפט לתכליות הגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון", וקבע:

"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..." (שם, בפס' 27) (הדגשים אינם במקור – ה.ר.)

144. בהתאם, הרציונל לגבייה אשר אינה טעונה את אישור ועדת החינוך של הכנסת הינו צרכני: חסכון כספי עבור רכישת ציוד או שירותים שהורים מבקשים לרכוש כקבוצה, ולא עבור שירותי חינוך (לדוגמה – חולצות בית ספר). אלא שחוזרי המנכ"ל מתירים גבייה בגין שירותי חינוך, שהם חלק מתכנית הלימודים והאג'נדה החינוכית של בתי הספר, כדוגמת העשרה לבגרות ותכניות חברתיות וחינוכיות. העותרים כבר הראו, כי לא מדובר כלל בהתארגנות של 100% מההורים, המבקשים מהמוסד החינוכי לסייע ברכישת ציוד כלשהו, אלא בתנאי כניסה למוסד החינוכי וחלק אינטגרלי מהגבייה אליו.

145. גם אמצעי קצה טכנולוגיים אינם יכולים להיכנס להגדרת שירותי רכישה מרצון, שכן אלה, כאמור, נדרשים על ידי המוסד החינוכי (ולא על ידי ההורים) לתכנית הלימודים עצמה ומהווים חלק אינטגרלי והכרחי ממנה. הדברים רק התחדדו נוכח הורדת רף הסכמת ההורים לרכישתם ל-70% (ס' 3.2 לחוזר אמצעי קצה), לא ניתן לטעון ל"רצון" במקום בו 30% מהורי התלמידים אינם מעוניינים בשירות זה, הנכפה עליהם בעל כורחם.

146. כפי שיפורט בהמשך, בפרשת ארגון ההורים הניח בית המשפט הנכבד כי מדובר בגבייה הניתנת לשירותים מחוץ למסגרת הלימודים הרגילה, והביע תהיות לגבי חוסר האיזון הנוצר בעטייה. זו. בית המשפט ציפה, בהסתמך על דברי המדינה כי תעשה הערכה מחודשת בעניין (ר' פסקאות 22 ו-29 לפסק הדין). בית המשפט בוודאי לא הכשיר שינוי כה קוטבי בהגדלת ההיתרים לגבייה הן מבחינת תכניה והן מבחינת עלותם, ללא אישור ועדת החינוך של הכנסת.

מבחן המשנה הרביעי – האם הגבייה עומדת בתנאים לגבייה עבור תל"ן

147. כפי שנטען כבר, הגבייה עבור תכניות התל"ן בחוזר התשלומים (בצירוף גבייה עבור הפעלת בתי הספר אחר הצהריים) מנוגדת לדין מאחר שמדובר בגבייה עבור הלימודים עצמם. גם אם ימצא בית המשפט הנכבד כי ניתן להתגבר על הוראות סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, יטענו העותרים כי תכניות התל"ן אינן עומדות בקנה אחד עם הוראת החוק המסמיך לתשלומי תל"ן – סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי והתקנות שהותקנו מכוח חוק זה.

148. סעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי, מחייב את השר לקבוע לכל מוסד רשמי תכנית לימודים, שתגשים את מטרות החינוך הממלכתי הקבועות בסעיף 2 לו. תכנית הלימודים בחוק 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".

149. סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי (יחד עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה), המתיר לשר לאשר תכנית נוספת מעבר לתכנית הלימודים (תל"ן), קובע כדלקמן:

"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...".

150. על האמור בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי מוסיפות תקנות חינוך ממלכתי, כדלקמן:

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"

151. ההיתר לשעות תל"ן, אשר נועד להעניק אפשרות מוגבלת להורים להשפיע על תכני תכניות העשרה, פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך ומאפשר גבייה שלא בפיקוח הכנסת. על כן, על ההיתר לתל"ן להיות מצומצם בהיקפו, ועל תכנית התל"ן להינתן כשעות העשרה (מעין חוג בבית הספר לאחר שעות הלימודים) מאחר והיא מיועדת רק לחלק מן התלמידים בשכבה. חוזר התשלומים העיקרי, אשר קבע את הוראות הביצוע לתל"ן, פירט בסעיף 13 את הכללים לגבייה באופן המתיישב עם כך. החוזר קובע 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..."

152. משמע, כי תכנית הלימודים בכלל מוסדות החינוך צריכה להינתן בחינם, ואילו שעות התל"ן צריכות להינתן בנפרד משעות הלימודים, לבקשת ההורים וביוזמתם, ושלא בנושאי תכנית היסוד במוסד החינוכי. יתרה מכך, בהיעדר חיוב בחוק לקבלת אישור ועדת החינוך של הכנסת, פרשנות סבירה מחייבת כי המחוקק הניח שמדובר במספר שעות זניח מעבר לשעות הלימודים. ואכן, עד כה פירש חוזר התשלומים העיקרי את הוראות התל"ן כאישור לגבייה נוספת של מספר שעות קטן יחסית (עד 15% - חמש שעות לכל היותר). נזכיר, כי להיקף מוגבל זה נודעת גם השפעה מרסנת על היקף העסקת "מורי קבלן" בבתי הספר.

153. פרשנות ברורה זו של החוק ביחס לתל"ן עלתה גם בפרשת **ארגון ההורים**, שם נקבע על ידי בית המשפט הנכבד: "...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... המחוקק ראה לנכון לייחד לתשלומים בגין תל"ן הסדר מיוחד בחוק שאינו 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..." (שם, פסקאות 26-28).

ועוד קבע בית המשפט בהתייחס גם לעמדת משרד החינוך:

"כפי שעולה מעמדות בעלי הדין בעתירה זו, תשלומי הרשות למיניהם, שהנהגתם מותרת בבתי הספר, עשויים להתנגש בעקרון השוויון בחינוך ובהיותו חינוך חנם. 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" (שם, בפס' 22) (הדגש אינו במקור – ה.ר.)

154. בניגוד לקביעת בית המשפט הנכבד, חוזר התשלומים החדש משלש את שעות התל"ן המאושרות לגבייה והופך את שעות התל"ן לחלק אינטגרלי מתכנית הלימודים בבתי הספר הייחודיים והתורניים, וכך מדיר מהם תלמידים שאינם יכולים לממן. לכך לא הוסמך משרד החינוך.

155. גם הגבייה עבור מרכזי הלמידה לצמצום פערים לימודיים, הפעלת בתי ספר אחר הצהריים וגביית מקצוע בגרות שלישי כתל"ן, אינה הולמת את תנאי הדין המתירים גבייה לתכניות העשרה מטעם ההורים, שכן מדובר בגבייה עבור ליבת הלימודים במוסדות החינוך, ביוזמת מוסדות אלה או הרשויות המקומיות. בהקשר זה יפנו העותרים לדברי ב"כ משרד החינוך בהודעתה בבג"ץ 5004/14 מיום 5.7.2016, שם נכתב בסעיף 25 לתגובה:

"ראשית לעניין ההסכמה של ההורים, יצוין כי תקנות התל"ן אשר הותקנו בשנת 1953, קובעות כללים שתכליתן כאמור להבטיח את הסכמת ההורים מרצון לגביית התשלומים. תכלית זו מתקיימת גם כיום, אף אם בדרך פרוצדורלית שונה מהאמור בתקנות, זאת עקב התמורות שחלו במערכת החינוך הישראלית ככלל, ובבתי הספר הייחודיים בפרט" (שם, בסעיף 25) (הדגש אינו במקור – ה.ר.)

תגובת ב"כ משרד החינוך בהודעתה בבג"ץ 5004/14 מצ"ב ומסומנת ע/35

156. ההיתרים לגבייה פרועה של תכניות תל"ן הנקובים בחוזר התשלומים עיקרו מתוכן לא רק את ה"פרוצדורה", אלא שינו מהותית את תכלית החקיקה בנוגע לתל"ן והתקנות שהותקנו מכוחה. ככל שסבור המשיב כי יש לעדכן את הדין, עליו לפעול בהתאם.

157. לסיכום פרק זה ישוּבו ויטענו העותרים כי חוזרי המנכ"ל שבמוקד העתירה חורגים מהכלל הבסיסי של עקרון חוקיות המנהל, המחייב את רשויות המדינה לפעול אך ורק בהתאם להסמכה מפורשת בדיון. אם לא די בכך שההסדרים בחוזרי המנכ"ל אינם נשענים על הסמכה בדיון, הם אף סותרים אותו מפורשות. משכך, ועוד בטרם בחינת סבירותם, דינם בטלות.

2. חוזרי המנכ"ל, הפוגעים בזכות החוקתית לשוויון בחינוך ומייצרים מערכות חינוך נפרדות לאוכלוסיות שונות הנבחנות בהכנסתם, אינם סבירים ואינם מידתיים

1. חשיבות עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך

158. ההסדרים שעומדים במוקד העתירה מובילים לפגיעה בזכות לשוויון ההזדמנויות בחינוך, המגיעה לכדי פגיעה חוקתית בכבודם של תלמידים ובני משפחותיהם אשר אינם יכולים לעמוד בתשלומים הכבדים. מדיניות משרד החינוך, המעניקה גושפנקא רשמית לקיומם של מוסדות חינוך המיועדים רק למי שידם משגת; המאפשרת נגישות למרכזי למידה שנועדו לצמצם פערים לימודיים, ללימודי העשרה לברויות ולמקצוע בגרות שלישי רק למי שיכול לקנותם; וכניסה למוסדות חינוך "מתוקשבים", העושים שימוש תדיר באמצעי קצה, רק לאוכלוסיות היכולות לעמוד בעלות הכלכלית הכרוכה בכך – הינה מדיניות הפוגעת אנושות בזכויות יסוד ומקעקעת את עקרונות החינוך הממלכתי במדינת ישראל שפועל לקידום שוויון הזדמנויות.

159. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי קובע את מטרות החינוך הממלכתי, לרבות קידום שוויון הזדמנויות וצדק חברתי (סעיפים 2(8), 2(9) לחוק). הדרת תלמידים המבוססת על יכולת הוריהם לשלם תשלומי הורים בכניסה לבית הספר או עבור תכניות לימודים עודפות, אינה עומדת בקנה אחד עם מטרות אלו. חוק לימוד חובה נועד להבטיח כי החינוך הממלכתי ייתן חינוך, וזאת במטרה לאפשר שוויון הזדמנויות מלא ברכישת חינוך והשכלה לכלל ילדי ישראל. עיקרון זה מעוגן גם בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, הקובע כי חל איסור להפלות תלמיד מטעמים של רקע חברתי כלכלי ברישומו למוסד חינוך, בקביעת תכניות לימודים ובקיום כיתות נפרדות.

160. בית משפט נכבד זה כבר הבהיר שוב ושוב את חשיבותם של עקרונות חינוך ממלכתי חובה חינוך, המעוגנים בחוק חינוך ממלכתי וחוק לימוד חובה, לצורך שמירה על העקרונות החוקתיים של שוויון הזדמנויות בחינוך ואיסור הפליה. כך, למשל, נקבע בבג"ץ 6671/03 מונג'ד אבו גנאם ו-18 אח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נט(5), 577 (2005) (להלן – "פרשת אבו גנאם"):

"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 שוויוני נועדה לאפשר לפרט לפתח את יכולתו, כישוריו ואישיותו באופן שיאפשר לו להגשים את הווייתו כאדם, וכדי שיהא בידו לתרום כמידת יכולתו וכישוריו לחברה שבתוכה הוא חי ופועל..." (פרשת אבו גנאם, פס' 6 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה) (הדגשים אינם במקור – ה.ר.)

ובפרשת אגרות הבחינות:

"... קובע חוק לימוד חובה את חובת המדינה לספק לכל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל חינוך חינוך. כנגד חובה זו, עומדת זכותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל ללימוד חינוך חינוך (ראו: דברי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 6671/03 אבו גנאם הנ"ל, בפסקה 6). ההכרה בזכות לחינוך חינוך 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 חינוך עמדה השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4), 203, 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).

...חינוך חינוך 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... (שם, פס' 5 לפסק דינה של כב' השופטת ביניש) (הדגשים אינם במקור – ה.ר.).

וכן בבג"ץ 2599/00 יתד ואח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נו(5), 834, 2002 :

"הזכות לחינוך חינוך 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... (שם, פס' 6 לפסק דינה של כב' השופטת דורנר)

161. מאלה עולה, כי תכליתם של עקרונות חינוך ממלכתי חובה וחינוך הינם הבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך. שירותי חינוך אוניברסליים חינוך מטעם המדינה הינם קריטיים למימוש הפוטנציאל הטמון בילדים ולסלילת דרכם להצלחתם כבוגרים, ולהשתלבותם המיטבית בחברה. פגיעה בזכות לשוויון בחינוך פוגעת בזכות החוקתית לכבוד. כך בפרשת טבקה :

"הזכות לחינוך מהווה, כשלעצמה, חלק מזכותו של אדם לכבוד אנושי בהקשר החוקתי... היא אשר היא מעמדה של הזכות לחינוך כחלק מהזכות החוקתית לכבוד, הפגיעה בזכות לחינוך כשהיא משתלבת בפגיעה בשוויון, והופכת לפגיעה בשוויון בחינוך עשויה להוות פגיעה בזכות לכבוד... (שם, פס' 16 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה)

וכך גם בבג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 6.2.2011) :

"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... (שם, פס' 30-33 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה)

162. התפיסה המעוגנת בהלכות אלה, לפיה הפגיעה בזכות לחינוך בשילוב הפגיעה בשוויון מהווה פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם, זכתה לקונצנזוס בקרב ההרכב המורחב שדן בבג"ץ 3752/10 רובינשטיין ואח' נגד הכנסת ואח' (פורסם בנבו, 17.9.2014).

2. א. יצירת שתי מערכות חינוך

163. דומה, כי הפגיעה הקשה בשוויון ההזדמנויות בחינוך הנובעת מההסדרים בחוזר המנכ"ל אינה עומדת בראש מעייניו של המשיב. פעם אחר פעם, בהליכים במסגרות העתירות דנן, הדגיש המשיב בתגובותיו את חשיבות ההסדרה עצמה, בלי להתייחס לנגישות לחינוך הולם ושוויוני לכלל שכבות האוכלוסיה. בשום מסמך, מצגת או דיון לא הציג המשיב הליך בדיקה שביצע משרד החינוך, המופקד על השכלתם של כל הילדים במדינה, ואשר נועד לבחון את השלכות ההסדרים הפוגעניים בחוזרי המנכ"ל על ההרכב החברתי-כלכלי של מוסדות החינוך השונים. המשיב אף לא טרח להציג כל הצדקה לכך שילדים מקבוצות אוכלוסיה חזקות יזכו לחינוך איכותי ורחב יותר. ודוק: הרצון שלתלמידים יוענקו שירותי חינוך איכותיים במערכת הציבורית אינו נחלתו של ציבור מסוים אלא משותף לכלל ההורים והתלמידים.

164. ההסדרים בחוזרי המנכ"ל, המאפשרים גבייה שנתית בסך אלפי שקלים (וכזכור, לעתים למעלה מ-10,000 ש"ח) בחלק ממוסדות החינוך, מובילה בהכרח ליצירת שתי מערכות חינוך: זו המיועדת לתלמידים מאוכלוסיות חזקות, והאחרת, מצומצמת ומוגבלת בתכניה, לתלמידים שאינם משתייכים אליהן. ביטוי קיצוני לכך קיים בהתניית הרישום למוסדות חינוך ייחודיים ותורניים בהסכמת ההורים במועד הרישום לעמוד בתשלומים אלו. התניה זו סותרת את איסור ההפליה על רקע חברתי-כלכלי ברישום ובקיום מוסדות וכיתות נפרדות (ר' סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד).

165. הנתונים שהוצגו לעיל מפליאים להמחיש את עוצמת הפגיעה: במוסדות חינוך בהם נגבים תשלומים שנתיים בחסות חוזר המנכ"ל בסך 4,000 ש"ח ומעלה מרוכזים תלמידים מהעשירונים הגבוהים, מרביתם במדד הטיפוח הגבוה ביותר. בדומה, מוסדות החינוך הממלכתיים בירושלים מרובדים בהתאם למעמד החברתי כלכלי של הוריהם. גבייה של **כשלושה מיליארד ש"ח** בשנה המתבצעת באישור משרד החינוך עבור סעיפי רכישת שירותים מרצון ותל"ן, מעידה גם היא כאלף מונים על כך שתוצאות המהלך, כפי שמתבטאות במציאות, מצביעות על כך שהוא הפר ברגל גסה את עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך.

166. לצד ההפליה המובנית בחוזרי המנכ"ל, קיימות בהן הוראות בדבר איסור הפליה על רקע כלכלי, וחויב הרשויות המקומיות או הבעלויות על מוסדות החינוך להבטיח מערך מלגות. הוראות אלו, אשר יוצרות מצג של הבטחת שוויון באמצעות מימון דיפרנציאלי, **נוגדות במובהק את עקרון האוניברסליות המתבטא בעיקרון "חינוך חינם"** **הקיים בחוק**. יתרה מכך. המציאות בשטח מלמדת כי מדובר בהוראות ריקות מתוכן, ונפרט:

167. ראשית, כפי שעולה גם מחוזר התשלומים, המטיל על הרשויות המקומיות את מימון המלגות, המדינה משקיעה **0 שקלים** במימון מלגות עבור השירותים בעטיים מתיר חוזר התשלומים לגבות כספי הורים (מעריך מלגות קיים בהתייחס לתשלומי הרשות והחובה אשר אושרו בכנסת בלבד), ואין בחוזרים כל קריטריונים להבטחת הנגישות לשירותים אלה.

168. שנית, למיטב ידיעת העותרים, וכפי שמעלים הנתונים עצמם, הוועדות הרלוונטיות הפועלות במשרד החינוך (ועדת החריגים והוועדה לאישור מוסדות חינוך ייחודיים), כמו גם מערך הבקרה של משרד החינוך, אינם בוחנים באופן עקבי את קיומו של מערך המלגות ואת נגישותן של אוכלוסיות מוחלשות למוסדות החינוך השונים. אילו היו עושים כן היה ניתן לכך ביטוי בהרכב האוכלוסיה במוסדות שבהם נגבים כספי הורים גבוהים, והדבר אף היה ניכר באופן עקבי בהחלטות ועדות אלו.

169. שלישית, ההנחה כי הורים הסובלים ממצוקה כלכלית ישלחו את ילדם למוסד חינוכי הגובה אלפי שקלים ויותר, בלי שיינתנו להם הבטחה או מידע בדוק בדבר יכולתם לקבל הנחה ובאיזה גובה, הינה, למצער, צינית. הנחיות המשיב יוצרות מצב לפיו האוכלוסיות המוחלשות נאלצות לחזר על הפתחים ולבקש דרך קבע חסדים ממוסדות

החינוך. זוהי השפלה, המובילה בהכרח להדרתן של אוכלוסיות אלה מבתי ספר טובים. מחקרים שונים כבר הצביעו על כך שאוכלוסיות חלשות מתקשות מאוד במיצוי זכויותיהן, אם בשל חסמים של מודעות וידע, חסמים בירוקרטיים וחסמים תפיסתיים פסיכולוגיים.⁷

170. רביעית, תהליך הקמתם של בתי ספר הייחודיים-העל איזוריים הרלוונטיים⁸ מלמד, כי אלה הוקמו ביוזמת קבוצות הורים בעלי אמצעים, בעידודן של הרשויות המקומיות, ותוך עצימת עין של משרד החינוך. מרבית בתי הספר הייחודיים שהוקמו במהלך השנים הוקמו במתכונת על-אזורית, וזאת בניגוד להוראות הרישום שבדין. בבתי ספר אלה נגבים סכומים גבוהים מהורי התלמידים בניגוד לחוק, כביכול עבור אופיו הייחודי של בית הספר, אך לרוב שימש המימון לפיצול כיתות או לשכר גבוה למורים. לצד אלו התפתחו תופעות של מיונים אסורים הפותחים פתח להפליית תלמידים מסיבות שונות בקבלתם לבתי הספר, כך שהם הפכו להיות בתי ספר סגרגטיביים (לתיאור וניתוח תהליכים אלו ראו: ביאליק, גדי "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 (2012) (להלן – "ביאליק")). דהיינו: מלכתחילה מדובר במוסדות חינוך שאינם פתוחים לכלל הציבור. כך גם התוכניות התורניות בבתי הספר הממלכתיים דתיים (ר' בהודעת סגן מנהל מחוז חיפה לגבי בית ספר עירוני ב' בעיר, מכתב רשת נעם - צביה להורי התלמידים, והרחקת התלמידים דה פקטו ממוסדות חינוך "תורניים" במועצות אזוריות – נספחים ע/16-18 לעתירה).

171. חמישית, גם אם היה בהסדרי המלגות ליתן מענה מסוים להפליה בין תלמידים בתוך רשות מקומית מסוימת, הסדר זה מייצר בוודאי הפליה בין תלמידים המתגוררים ברשויות בעלות אמצעים לרשויות שאינן כאלה, ואשר אינן יכולות לשאת בנטל המלגות. כתוצאה מכך, מוביל "מנגנון האיזון" הטמון לכאורה במלגות להגדלת פערים במקום לצמצמם. מנגנון זה אף מתעלם מכך שתקצוב הרשויות המקומיות כבר מייצר חוסר שוויון בתקצוב תלמידים במערכת החינוך (ר', למשל, "תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית", מחקר מאוקטובר 2012 שנערך במכון מילקן על סמך נתוני משרד החינוך, ולהמחשה תרשים 5.3 בעמ' 43 בו).

לא זו אף זו, מנגנון איזון זה מעודד את הרשויות (בעלות היכולת) להשקיע ולחזק דווקא את מוסדות חינוך החזקים ממילא, אשר שם הם מחויבים בהשקעה עבור מלגות, השקעה לה לא יזכו תלמידים ממעמדות סוציו-אקונומיים נמוכים הלומדים במוסדות שאינם ייחודיים או תורניים.

172. מעבר לכל אלו, ההיתרים לגביית תשלומים, לצד העדרם של מקורות מימון למלגות, מובילים לכך שהתפיסה הרווחת היא כי התשלומים שבהם עוסק חוזר התשלומים הינם "תשלומי חובה", שעל ההורים לשאת בהם (ר' למשל בהקשר זה מכתבי איום בתביעות בבית משפט ובהוצאה לפועל ששלחו עיריות חיפה ופרדס חנה להורים אשר ביקשו לא לקחת חלק בתכניות תל"ן ולא חתמו עליהם).

העתק דוגמאות מכתבים להורים ומכתבי הח"מ בעניין מצ"ב ומסומן ע/36

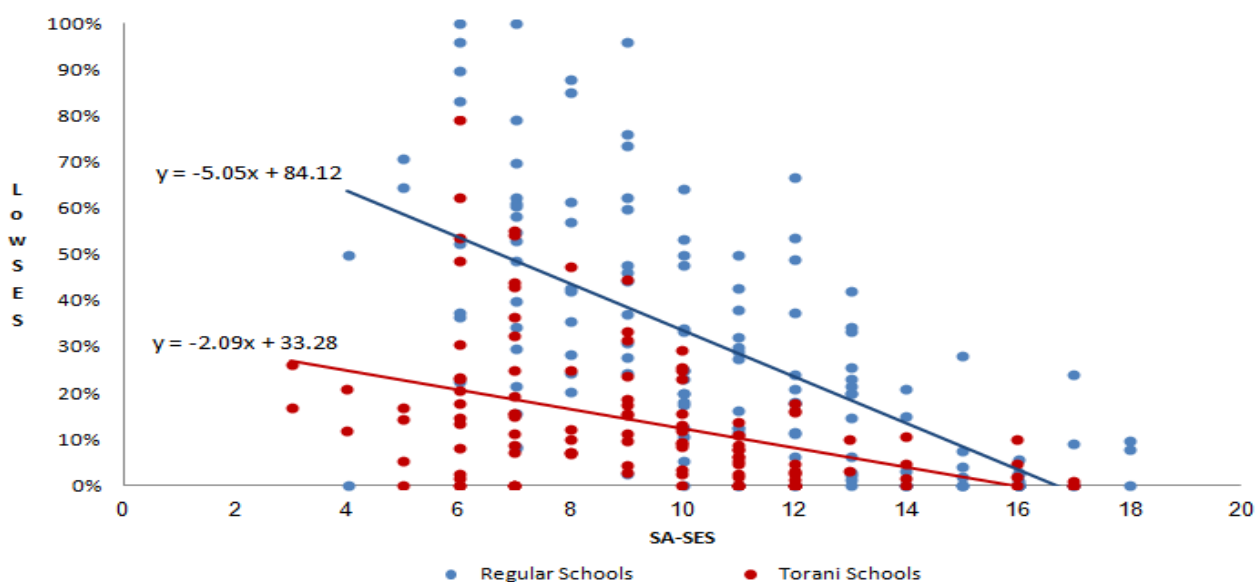
173. נוכח האמור לעיל אין להתפלא כי בהיבט התוצאתי מובילים ההסדרים שבחוזרי המנכ"ל לתוצאה בלתי סבירה: פגיעה בשוויון על ידי יצירת מוסדות חינוך לתלמידים מאוכלוסיות חזקות (כפי שניתן לראות בפרק השלכות חוזרי המנכ"ל והנתונים שם), הפועלים ברשויות חזקות או מייצרים ריבוד משמעותי ברשויות עם אוכלוסיה

⁷ אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" **משפט וממשל** יט 395, 401-409 (2018); יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג 497, 517-527 (2003); מבקר המדינה **דוח שנתי 65-לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013**, 3-8 (2015); ג' גל ומ' אייזנשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים) **נגישות לצדק חברתי בישראל (2009)**, עמ' 14-15; ליה לוי "קואליציה של הדרה", אי מימוש זכאות לסיוע במערכת הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני" **נגישות לצדק חברתי בישראל** 225, בעמ' 227.

⁸ בהבחנה מבתי ספר "ייחודיים" שהוקמו בפילוט של משרד החינוך – שבהם לא מתקיימים מיוני ילדים ולא נגבים תשלומי הורים חריגים.

הטרונגית. נתונים אלו מעידים על כך כי קיים מתאם בין גובה התשלומים במוסדות החינוך הממלכתי למדד הטיפוח של התלמידים.

174. כך, ולשם המחשה נוספת, במחקר שערכו ד"ר תמי הראל בן שחר ואייל ברגר⁹ עולה, כי שיעור התלמידים ברמה סוציו-אקונומית גבוהה באופן ניכר בבתי ספר תורניים לעומת בתי ספר ממלכתיים דתיים רגילים. עוד נמצא, כי בתי ספר תורניים אינם משקפים את המעמד הכלכלי חברתי של היישוב בו הם פועלים, כלומר, גם ביישובים שאינם אמידים, התלמידים בבתי הספר התורניים מגיעים ממשפחות אמידות (לעומת בתי ספר ממלכתיים דתיים רגילים, שמשקפים היטב את הרכב האוכלוסיה ביישוב). הגרף הבא מדגים את הממצאים: הציר האנכי מייצג שיעור תלמידים משכבה סוציו-אקונומית נמוכה בבי"ס (באחוזים). הציר האופקי מייצג את הרמה הסוציו-אקונומית של היישוב. בבתי ספר ממלכתיים דתיים "רגילים" (הגרף הכחול) באזורים עניים, יש שיעור גבוה של תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, בשעה שבאזורים אמידים השיעור יורד. בבתי ספר התורניים (הגרף האדום) יש שיעור נמוך בהרבה של תלמידים ממעמד חברתי כלכלי נמוך.



175. לשם המחשה נוספת, הפיכתה של גביית אלפי שקלים (כ-7,000 ₪ לפחות בחינוך העל יסודי) בבתי ספר תורניים ל"סטנדרט" מובילה אוכלוסיות ממעמד בינוני ובינוני-נמוך, הנאבקות על חינוך ילדיהן, לקשיים כספיים של ממש. על כך ניתן ללמוד למשל מהסדר הלוואות לצורך מימון תכניות תורניות שאותו פירסם אחד מהבנקים בשיתוף עם בעלויות חינוך פרטיות.

דוגמת הלוואה של בנק מצ"ב ומסומנת ע/37

3.א הפגיעה בשוויון מתעצמת נוכח הפערים במצב הכלכלי-חברתי והשלכותיהם על למידה

176. פגיעתם הקשה של ההסדרים בחוזרי המנכ"ל, ויצירתם של מוסדות חינוך לאוכלוסיות חזקות, אך מתעצמת בשל המתאם הקיים בין מצב סוציו-אקונומי של הורים להתפתחותם הקוגניטיביות ולכישורי הלמידה ילדיהם. שלושים שנות מחקר על הקשר שבין יכולות למידה למצב הסוציו-אקונומי המשפחתי משרטטות תמונה בהירה

⁹ Tammy Harel Ben Shaher & Eyal Berger, [Religious justification, elitist outcome: are religious schools being used to avoid integration?](#), 33 JOURNAL OF EDUCATION POLICY 558 (2018).

וחד משמעות: משאבים חברתיים-כלכליים, ובפרט העדרם, אחראים לשונות הניכרת ולפער בין ילדים בכניסתם לבית הספר ובמוכנותם ללמידה.¹⁰ עוני ונגזרותיו קשורים קשר הדוק ובלתי נפרד לכישורים חברתיים וקוגניטיביים, למוכנות לבית הספר ולהצלחה במבחני הכניסה אליו. פער זה, אם אינו מטופל, מתקבע ומשליך על מסלול חייהם לכל אורכם. ילדים ממשפחות עניות מצליחים פחות במבחנים סטנדרטיים, ציוניהם בבית הספר יהיו נמוכים יותר,¹¹ ואחוז הלומדים בקרבם במוסדות להשכלה גבוהה נמוך במובהק משל אלה המגיעים ממשפחות מהמעמד הבינוני והגבוה.¹²

177. האם הפער המוכח, המגובה בשלל מחקרים מתחומי ידע שונים, במוכנות הבית ספרית ובהישגים בין ילדים מאוכלוסיות חלשות למבוססות הנו גזירת גורל, אשר תכתיב את מסלול חייהם ובמידה רבה תכתיב אף את פני החברה? נהפוך הוא. מסלול שיעשה תיקון לנחיתות המובנית בנקודת המוצא יבטיח שוויון הזדמנויות של ממש. הסרת החסמים העומדים בדרכם של ילדים משכבות חלשות לבתי ספר טובים ושילובם בהם, עם מעט סיוע מובנה, משפרת לאין ערוך את יכולות הלמידה שלהם ואת ביצועיהם. בתנאים כאלה, הסיכוי שילדים יגשרו על הפער בנקודת המוצא גבוהים מאוד. כך בדברי חוות דעתה של פרופ' שלו-מבורך אשר ניתנה במסגרת הליך אשר בחן את המיונים לבית הספר הייחודי טבע בתל אביב, להלן:

"הבשורות המעודדות הן, שמחקרים עדכניים מעידים על כך שהתערבות, לעיתים אף התערבות צנועה ומוגבלת, קצרת מועד, משפרת את התחום ההתנהגותי והקשבי של ילדים שזכו לה (Diamond et al., 2007; Neville et al., 2013). על בסיס מחקרים אלה, ניתן לשער שאם לוקחים ילד ממעמד סוציו-אקונומי נמוך ומכניסים אותו לכתה בבית ספר טוב, ומעניקים לו סיוע והדרכה, סיכוייו להשתפר ולגשר על הפער גבוהים מאוד, גם אם נקודת המוצא שלו נחותה יחסית לילדים שהגיעו מבתים חזקים. ממצאים אלה מחייבים אותנו כחברה לא רק להימנע מהדרה של ילדים מרקע סוציו-אקונומי נמוך מבתי ספר שמספקים הזדמנויות ייחודיות ללמידה, אלא אף להשקיע מאמצים בקידום ילדים מרקע סוציו-אקונומי נמוך כדי לשפר את סיכויי הצלחה שלהם במסגרות הלימוד השונות" (פסקה 8 לחוות הדעת).

חוות הדעת של פרופ' שלו-מבורך מצ"ב ומסומנת ע/38

178. ממצאים ומסקנות אלה מחייבים צעידה בנתיב הפוך לזה שמקדמים חוזרי המנכ"ל. כדי להגשים את המטרה של צמצום פערים, ומתן הזדמנות אמיתית לילדים אשר באים מרקע אשר אינו מטפח את מלוא יכולותיהם, נדרשת השקעה רבה יותר בתלמידים אלה וקליטתם בתכניות חינוכיות איכותיות, ולא ניתובם הכפוי לבתי ספר נחותים עם משאבים חינוכיים לוקים בחסר.

179. מדינות המבקשת לקדם שוויון הזדמנויות בחינוך חייבת ליישם מדיניות אינטגרטיבית בין אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי שונה, בין היתר מהטעמים הבאים:

- **תיוג תלמידים:** הפרדה מבנית של תלמידים על רקע סוציו-אקונומי מועידה אותם לאי מימוש הפוטנציאל שלהם באשר הם עצמם וסביבתם הקרובה מסמנים אותם כמי שלא נועדו להצליח במערכת החינוך – נבואה הנוהגת להגשים את עצמה. על כך עמד המשיב בחוזר מנכ"ל מיוחד ז', "מניעת נשירה - הגברת כוח ההתמדה וההצלחה של תלמידים בבתי הספר":

¹⁰ Magdalena Janus and Eric Duko, **The school entry gap: socioeconomic, family and health factors associated with children's school readiness to learn**, 18(3) EARLY EDUCATION AND DEVELOPMENT 375, 376 (2007).

¹¹ מחקרים שנעשו בישראל מצביעים על מתאם בין מצבם הסוציו-אקונומי של הורי התלמידים לבין הישגיהם בבחינות הבגרות (להרחבה ולנתונים ר' 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 וכן הדו"חות באתר ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך) **בכתובת זו**.

¹² SEAN F. REARDON, **THE WIDENING ACADEMIC ACHIEVEMENT GAP BETWEEN THE RICH AND THE POOR: NEW EVIDENCE AND POSSIBLE EXPLANATIONS** (2011).

"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 תהליכי 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".

העתק עמודים רלוונטיים בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' מצ"ב ומסומן ע/39

- **Peer Effect** (אפקט קבוצת השווים) – להרכב התלמידים בבית הספר ובכיתה יש השפעה עמוקה על איכות החינוך הניתן בבית הספר. תופעה זו מכונה "אפקט קבוצת השווים". ההסבר להשפעה של קבוצת השווים על ההישגים החינוכיים קשור לכך שחינוך נוצר תוך דו-שיח; כאשר הכיתה מורכבת מתלמידים סקרנים, בעלי מוטיבציה, הון תרבותי ויכולות גבוהות, איכות החינוך הניתן בה עולה. לפיכך אינטגרציה של תלמידים מרקעים חברתיים כלכליים שונים ובעלי יכולות שונות עשויה לשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים מוחלשים¹³.
 - **גריפת הקצפת / creaming** - בדו"ח ועדת ויינשטיין¹⁴, אשר בעקבותיו ניתנו היתרים להקמת בתי ספר ייחודיים על איזוריים, נדונו, בין היתר, הצורך בפלורליזם במערכת החינוך אל מול החשש כי בתי ספר ייחודיים ועל אזורים יהפכו לבתי ספר הגורפים את קצפת (creamings) התלמידים הטובים, בתי ספר שיהיו נגישים רק לאוכלוסיות מבוססות, ואשר יותירו את בתי הספר האחרים בנחיתות מובנית. חשש זה הוביל את הוועדה לקביעות נחרצות בדבר הרכב תלמידים הטרונגי מחייב בבתי ספר הללו, הרכב שיאפשר את קליטתם של תלמידים חזקים וחלשים, עשירים ועניים, ילדי עולים ותלמידים עם קשיי למידה. הרכב שימנע סגרגציה חברתית ויקדם שוויון. הוועדה אף קבעה, שתיתן עדיפות להקמת בתי ספר ייחודיים על אזורים באזורי מצוקה, ואשר תינתן בהם עדיפות בקבלה לילדי האזור. הוראות חוזרי המנכ"ל מובילה לכיוון שונה לחלוטין.
180. מדיניות משרד החינוך, ובטויה בהסדרים המעוגנים בחוזרי המנכ"ל, מובילה בדיוק לכיוון הנגדי, הבלתי רצוי, של סגרגציה חברתית ולימודית ושל הרחבת הפערים הנוצרים על רקע סוציו-אקונומי. מדיניות זו מטרידה במיוחד נוכח העובדה כי הפערים החינוכיים בישראל על רקע מצב כלכלי הם מהגדולים בעולם.
181. על המתאם שבין הישגים לימודיים למעמד חברתי כלכלי ניתן ללמוד, בין היתר, מדו"חות ההערכה של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך) על בחינות המיצ"ב, המצביעים על פערים עקביים בין תלמידים על רקע סוציו-אקונומי הגדל במהלך שנות הלימודים. כך למשל קובע דו"ח ראמ"ה על המיצ"ב שהתבצע בתשע"ז:
- "בשנת תשע"ז בכיתות ה' הפערים בהישגי תלמידים דוברי עברית מרקע חברתי-כלכלי גבוה בהשוואה להישגי חבריהם מרקע חברתי-כלכלי נמוך הם 39 נקודות באנגלית, 44 נקודות בשפת-אם עברית ו-47 נקודות במתמטיקה. בכל תחומי הדעת, הפערים הם לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה.
- ...
 בשנת תשע"ז בכיתות ח' הפערים בהישגי תלמידים דוברי עברית מרקע חברתי-כלכלי גבוה בהשוואה לחבריהם מרקע נמוך נותרו גדולים מאוד ועמדו על 68 נקודות באנגלית, 70 נקודות בשפת-אם עברית, 89 נקודות במדע וטכנולוגיה, ו-98 נקודות במתמטיקה, לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה. במתמטיקה מדובר על

¹³ כך, למשל, קובע מחקר שפורסם ב-2005 בארצות הברית:

"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." 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).

¹⁴ וכן ראו תמי הראל בן-שחר, השוואה כלפי מטה בחינוך, עיוני משפט מ' 117, בעמוד 145-146. [הדו"ח המלא באתר משרד החינוך](#).

פער השווה בגודלו לסטיית תקן שלמה!" (את הדו"ח המלא ניתן לקרוא [באתר](#) ראמ"ה בכתובת זו).

182. נתונים מטרידים יותר אף ניתן למצוא בתוצאות המבחנים הבינלאומיים. כך נקבע בדו"ח ראמ"ה לגבי מבחן פירלס 2016, הבוחן אוריינות קריאה בכיתה ד':

"מן הנתונים המוצגים בתרשים עולה כי ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, גבוהים יותר הישגי התלמידים. הפערים בממוצע ההישגים בקריאה בין קבוצות הרקע החברתי-כלכלי בכלל ישראל הם: גבוה לעומת בינוני - 48 נקודות; בינוני לעומת נמוך - 67 נקודות; ובמצטבר, גבוה לעומת נמוך - 115 נקודות (כל הפערים הם לטובת קבוצת הרקע הגבוהה יותר). כמו כן, ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר כך שיעור התלמידים המצטיינים בקריאה גבוה יותר (25% בקרב תלמידים מרקע גבוה לעומת 2% בלבד בקרב תלמידים מרקע נמוך) ואילו שיעור התלמידים המתקשים נמוך יותר (1% בלבד בקרב תלמידים מרקע גבוה לעומת 24% בקרב תלמידים מרקע נמוך).

עוד עולה מן הנתונים כי הקשר האמור בין רקע חברתי-כלכלי ובין הישגים בקריאה נשמר גם בכל אחד ממגזרי השפה בנפרד: בבתי-ספר דוברי עברית הפער בין תלמידים מרקע גבוה לתלמידים מרקע בינוני הוא 37 נקודות, וזהו גם הפער בין תלמידים מרקע בינוני לתלמידים מרקע נמוך (ופער מצטבר של 74 נקודות בין תלמידים מרקע גבוה לנמוך); בבתי-ספר דוברי ערבית הפער בין תלמידים מרקע בינוני לתלמידים מרקע נמוך עומד על 49 נקודות."

כאשר בוחנים את האוריינות בסביבה ממוחשבת המצב אינו משתפר:

מן הנתונים המוצגים בתרשים עולה כי כמו בכל מחקרי החינוך וכמו גם במחקר פירלס, **ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, גבוהים יותר הישגי התלמידים**. הפערים בממוצע ההישגים בקריאה בין קבוצות הרקע החברתי-כלכלי בכלל ישראל הם: גבוה לעומת בינוני - 45 נקודות; בינוני לעומת נמוך - 60 נקודות; ובמצטבר, גבוה לעומת נמוך - 105 נקודות (כל הפערים הם לטובת קבוצת הרקע הגבוהה יותר).

כמו כן, ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר כך שיעור התלמידים המצטיינים בקריאה בסביבה ממוחשבת גבוה יותר (24% בקרב תלמידים מרקע גבוה לעומת 3% בלבד בקרב תלמידים מרקע נמוך) ואילו שיעור התלמידים המתקשים נמוך יותר (כמעט 0% בקרב תלמידים מרקע גבוה לעומת 18% בקרב תלמידים מרקע נמוך)"(את הדו"ח המלא ניתן לקרוא [בכתובת זו](#)).

תוצאות דומות עלו גם במבחן טימס 2015, הבוחן מתמטיקה ומדעים לכיתות ח':

"מן הנתונים המוצגים בתרשים עולה כי בקרב כלל ישראל, ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, גבוהים יותר הישגי התלמידים. הפערים בממוצע הציונים במתמטיקה בין קבוצות הרקע החברתי-כלכלי הם: גבוה לעומת בינוני - 70 נקודות; בינוני לעומת נמוך - 61 נקודות; ובמצטבר, גבוה לעומת נמוך - 131 נקודות (כל הפערים הם לטובת קבוצת הרקע הגבוהה יותר). כמו כן, שיעורי התלמידים המצטיינים במתמטיקה גבוהים יותר ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר (3%, 9%, ו-26% בקרב תלמידים מרקע נמוך, בינוני וגבוה, בהתאמה), ואילו שיעורי התלמידים המתקשים נמוכים יותר (34%, 13%, ו-2%, בהתאמה). **הבדלים אלו מדגישים ביתר שאת את הפערים העצומים בממוצעי הישגים בין קבוצות הרקע החברתי-כלכלי**."

... בקרב כלל ישראל, ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, גבוהים יותר הישגי התלמידים. הפערים בממוצעי הציונים במדעים בין קבוצות הרקע החברתי-כלכלי הם: גבוה לעומת בינוני - 67 נקודות; בינוני לעומת נמוך - 61 נקודות; ובמצטבר, גבוה לעומת נמוך - 128 נקודות (כל הפערים הם לטובת קבוצת הרקע הגבוהה יותר). כמו כן, שיעורי התלמידים המצטיינים במדעים גבוהים יותר ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר (3%, 8% ו-25% בקרב תלמידים מרקע נמוך, בינוני וגבוה, בהתאמה), ואילו שיעורי התלמידים המתקשים נמוכים יותר (33%, 14% ו-2%, בהתאמה). **הבדלים אלו מדגישים ביתר שאת את הפערים העצומים בהישגים בין קבוצות רקע חברתי-כלכלי**.

את דו"ח ראמ"ה המלא ניתן לקרוא [בכתובת זו](#).

183. **מחקר פיזה** האחרון משנת 2015 שאמור לבדוק את סיכויי הצלחת התלמידים בחברה, בו השתתפו תלמידי ישראל (בני 15) הצביע על תוצאות מדאיגות המציבות את ישראל כבעלת הפערים הגדולים ביותר מבין מדינות OECD ומהגבוהות בהשוואה של כלל המדינות המשתתפות:

"בכל תחומי האוריינות שיעור המצטיינים גדול יותר ככל שהרקע החברתי-תרבותי-כלכלי של התלמידים גבוה יותר. בקרב תלמידים מרקע חת"כ גבוה, בינוני ונמוך שיעורי המצטיינים עומדים על: 12%, 5%-1% במדעים, 17%, 9%, 2% בקריאה ו-16%, 9%, ו-2% במתמטיקה. בקרב תלמידים מרקע חת"כ גבוה, בינוני ונמוך שיעורי המתקשים עומדים על: 18%, 28%-47% במדעים, 16%, 23%, 40% בקריאה ו-19%, 28%, ו-49% במתמטיקה.

...
 ... הישגי ישראל נמוכים מממוצע ה-OECD, ובמדרג המדינות ישראל ממוקמת במקומות 37-40. במקביל, פיזור הציונים בישראל ממשיך להיות הגדול ביותר בקרב מדינות ה-OECD ומבין הגדולים בקרב המדינות והישויות הכלכליות המשתתפות במחקר פיזה. ביטוי נוסף לשונות בהישגים ניתן לראות בשיעורי התלמידים המצטיינים, הקרובים לשיעורים אלה בממוצע ה-OECD, גם כשבדקים כל תחום בנפרד וגם כשבדקים את שיעור המצטיינים בשלושת התחומים יחד. זאת לצד שיעורים גבוהים מאוד של תלמידים מתקשים – כמעט שליש מהתלמידים בישראל מתקשים לפחות באחד מתחומי האוריינות וכחמישית מהתלמידים מתקשים בשלושת התחומים גם יחד. מקורות השונות בהישגי התלמידים בישראל הם מגוונים ומורכבים. שני הפערים הבולטים ביותר הם הפער בין דוברי העברית ובין דוברי הערבית, העומד על כ-100 נקודות והמצוי במגמת התרחבות, והפערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי-תרבותי שונה, העומדים על כ-90 נקודות בין תלמידים מרקע גבוה לתלמידים מרקע נמוך.

תקציר הממצאים באתר ראמ"ה

184. עתירה זו אינה עוסקת בדרישה מרחיקת לכת מהרשויות לפעול לצמצום הפערים (ר' הדרישה להעדפה מתקנת בפרשת אבו גנאם), אלא בבקשה לביטול חסם פורמלי לחלוטין – איסור על הפליה בכניסה למוסדות חינוך והנגשה שוויונית של התלמיד אליהם. דרישה זו נובעת מכך שבשל היעדר משאבים, כמפורט לעיל, קיימים ילדים שנמנעת מהם לחלוטין האפשרות ללמוד בבתי ספר חזקים. מצב זה מהווה הפרה בוטה במיוחד של השוויון הפורמלי (בעניין זה ניתן להשוות בשינויים המחויבים לעניין שחר בוצר (בג"ץ 7081/93 פלוני ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות" ואח', פ"ד נ(1) 019 (1996)), שם חסם פיזי מנע את מימושה של הזכות לחינוך.

185. שלילת האפשרות לרכוש חינוך מיטיב בכספם הפרטי של הורים, שהנה תוצאתה המתבקשת של עתירה זו, עשויה להוביל ללחץ חברתי ולפעילות ציבורית נרחבת במטרה לשפר את מערכת החינוך כולה. דוגמה לכך ניתן למצוא ב"מחאת הסרדינים" שקמה לאחר פסק הדין בבג"ץ אדיב חי, שם החליט בית המשפט הנכבד שלא להתערב בהחלטת משרד החינוך לא לאפשר לרשויות בעלות אמצעים לפצל כיתות תקניות. בעקבות פסק הדין יצאו אלפי הורים בעלי השפעה למאבק אשר הוביל לשינוי מספר התלמידים המקסימלי בכתה בבתי ספר יסודיים.

186. זאת ועוד. השלכות הפגיעה בשוויון במערכת החינוך הן חמורות במיוחד מאחר שמדובר בטובין מדרגיים. טובין מדרגיים הם טובין שערכם נקבע על פי מצבו היחסי של המחזיק בהם בהשוואה לאחרים. ככל שיש לאחרים יותר (בכמות או באיכות) מאותם טובין, כן ערכו עבור אותו פרט יורד.¹⁵ ההצלחה במערכת החינוך פותחת דלתות לחברה הישראלית בכלל ולמוסדות ההשכלה הגבוהה בפרט. משכך, פגיעה בשוויון ההזדמנויות הבסיסי מונעת מאותן אוכלוסיות מוחלשות סיכוי להתחרות בהמשך חייהם על מקומות בהשכלה גבוהה ובשוק העבודה המבטיחים מוביליות חברתית.

187. מצב שבו משרד החינוך מסייע להגדלת פערים בין אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה, בכך שהוא מתיר קניית שירותי חינוך פרטי במערכת החינוך הממלכתית, הוא מצב בלתי נסבל המחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד. כאשר תלמידים שאינם יכולים לשאת בתשלומים אינם זוכים להזדמנות שווה, והם ובני משפחותיהם מתבוננים בעיניים כלות על בית הספר "הייחודי" או ה"תורני" הסמוך לביתם שבו לא יוכלו ללמוד

¹⁵ תמי הראל בן-שחר, השוואה כלפי מטה בחינוך, עיוני משפט מ 117, בעמוד 123

ועל שיעורי ההעשרה לבגרות ומרכזי למידה אליהם לא יוכלו לגשת - הם חווים השפלה הפוגעת בליבת כבוד האדם.

31. נטישת חובת המדינה לממן את החינוך הממלכתי

188. 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 ידי". סעיף 7 לחוק לימוד חובה מטיל את האחריות לקיומם של מוסדות חינוך חובה חנם על המדינה ועל רשות החינוך המקומית. כאמור לעיל, בהתאם לסעיף 6(ד) לחוק, המדינה היא זו האחראית על מימון מלא של תכנית הלימודים בבתי ספר. מחויבות זו חלה גם במקומות בהם ישנה תכנית לימודיים ניסויית בהתאם לסעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי.

189. תפיסת הממלכתיות שבדיני החינוך אמורה להבטיח חינוך אוניברסלי ושוויוני לכל תלמידי ישראל, חינוך שאינו תלוי ביכולתם של הוריהם לממן חינוך הולם. עיקרון זה מבטא תפיסה של סולידריות חברתית בין כלל חלקי האוכלוסיה על גווניה הרבים, הניזונים כולם מאותה מערכת חינוך. סולידריות זו היא המבטיחה הקניית חינוך ציבורי הולם לכל חלקי האוכלוסיה, הזקוקים לו במידה שווה.

190. תפיסה זו, המעוגנת בחקיקת החינוך השונה, מחייבת מימון מדינתי מלא של צוותי ההוראה ותכניות הלימודים במוסדות החינוך, והיא שעמדת בבסיסם של האיסורים על גביית תשלומי הורים לטובת פיצול כיתות, תשלום נוסף למורים ומימון תכניות הלימוד עצמן.

191. חוזרי המנכ"ל הנתקפים בעתירה זנחו את תפיסת הממלכתיות העקרונית, ועיקרו מתוכן את חובת שוויון ההזדמנויות בחינוך הממלכתי. החוזרים מתירים גביית תשלום עבור תכניות לימוד ייחודיות ותורניות המהוות את תכניות הלימוד הבסיסיות במוסדות חינוך אלו; מאפשרים קניית מקצועות נוספים לבגרות או רכישת תגבורים במקצועות הקיימים; מכשירים תשלומים עבור מרכזי למידה (בהם מקבלים תלמידים תגבור במקצועות הליבה); וכן מתירים גבייה עבור מחשבים נישאים ומחשבי-לוח, הנדרשים לתכנית הלימודים באותם המוסדות. במוצהר וביועין יוצר משרד החינוך מדיניות העומדת בסתירה בוטה לחובתו לממן חינוך ציבורי איכותי, או למצער ראוי, לכלל התלמידים, דתיים וחילונים, עניים כעשירים. נטישת חובותיה הבסיסיים של המדינה פוגעת בשכבות רחבות של האוכלוסייה – אם באלו שידם כלל אינה משגת ואם באותם תלמידים המגיעים ממעמדות הביניים שאף הם כורעים תחת הנטל הכבד שמחייב מירוף החינוך.

192. חוזרי המנכ"ל, המתירים להורים לרכוש שירותי חינוך פרטיים בהיקף של למעלה מ-50% משעות הלימוד השבועיות (45% תוספת שעות תל"ן, קניית שיעורי העשרה, מרכזי למידה, קניית ציוד לימודי ושירותים נוספים מתשלומי ההורים) חותרים תחת מחויבות בסיסית זו של המדינה לספק חינוך הולם לכולם.

193. למעשה, מובילים ההסדרים שבחוזרי המנכ"ל לכינונה ולמיסודה של מערכת חינוך ציבורית שלצדה מנגנון נרחב של רכישת שירותי חינוך פרטיים (שח"פ) בתוך בתי ספר הממלכתיים. מנגנון זה, המקבע רכישה פרטית של שירות ציבורי הניתן במוסד ציבורי, ללא חקיקה מתאימה בהסדר ראשוני, נפסל זה מכבר על ידי ביהמ"ש העליון בבג"ץ 4253/02 קריתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פ"ד סג (2) 86 (2009), להלן - "עניין קריתי"), שבו נדחתה 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.

194. דברים אלו יפים גם לענייננו. משמעותה של רכישת שירותי חינוך פרטיים בבתי ספר ממלכתיים "חריגים", "תורניים" או בבתי ספר "ייחודיים", היא חלוקה לא שוויונית של משאב ציבורי, הממומן מכספי המסים של כלל הציבור, לטובת אוכלוסייה מבוססת ממילא. מדיניות זו לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

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

196. 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 פוגענית הידועה כתופעת עובדי הקבלן. העסקה לא ישירה של מורים ומורות כעובדי קבלן מרחיבה אף היא פערים לימודיים על רקע חברתי-כלכלי.

197. מעורבות הגופים הפרטיים במערכת החינוך איננה מתבטאת רק בנגישות לשירותי חינוך פרטיים בתוך המערכת הציבורית ולהעסקת מורי קבלן, אלא גם בהשפעה על תכני מערכת החינוך, על ניהולה ועל גביית תשלומים מופרזים¹⁶. כפי שהצביע דו"ח מבקר המדינה מ-2012 - גופים פרטיים ועמותות הורים תופסות חלק מרכזי בניהול בתי הספר הן מבחינת הנהלים והן מבחינת התכנים (עמ' 607-614 לדו"ח מבקר המדינה).

198. בנסיבות אלו, ברי כי חוזרי המנכ"ל מצביעים על התפרקות המדינה מאחריותה לספק חינוך ממלכתי שווה והולם לכל, ותחת זאת מייצרים תשתית רחבה למתן שירותי חינוך פרטיים על גב תקציביים ציבוריים, באופן הסותר מהותית את הדין.

4.1 תכלית החוזרים אינה ראויה

199. טרם סיכום נוסף, כי עיון בהסדרים שקידמו חוזרי המנכ"ל ובהשלכותיהם, כפי שתוארו לאורך העתירה, מצביעים על כך שמטרת חוזרי המנכ"ל אינה לקדם תכניות ייחודיות ותורניות כחלק מפלורליזם בחינוך (תכניות שניתן לקדם גם ללא גביית תשלומי הורים), אלא הכשרתה של גביית תשלומי ההורים הבלתי חוקיים שפשטו במערכת החינוך. תכלית זו, בין אם כיוונו לה מלכתחילה ובין אם לאו, פסולה.

200. לקידום הכשרתם של תשלומי ההורים הקיימים במערכת, ישנה משמעות רחבה של נסיגת המדינה מאחריותה לספק חינוך, ההולכת יד ביד עם הרחבת קניית השירותים בכסף פרטי המעוגנת בחוזרי המנכ"ל, לרבות במתן הכשר לגביית כספים עבור בסיס תכנית הלימודים החינוכית. סימן ראשון לכך כי זו התכלית שניצבת הבסיס ההסדרים שבחוזרי המנכ"ל ניתן במקביל לגיבושו של חוזר התשלומים, בהחלטת משרד החינוך להעלות בכ- 150% את עלות שעות התל"ן (עלייה מ-116 ש"ח ל-177 ש"ח ביסודי, עלייה מ-133 ש"ח ל-212 ש"ח בחטיבת הביניים ועלייה מ-149 ש"ח ל-230 ש"ח בחטיבה עליונה)¹⁷. מהלך זה סימן את הדרך להכשרת גביית כספים אסורה באמצעות היתרים לגביית שעות תל"ן.

¹⁶ ר' ד"ר ורדה שיפר וגלית בינט במסמך מדיניות של מכון ון ליר מנובמבר 2013 – "כיצד הפכו מורות מורים בישראל לעובדי קבלן? העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך הישראלית"

¹⁷ [קישור לעלויות טרם העלאה](#)

201. לאחר הגדלת עלות שעת תל"ן, הגיע ההיתר לגביית 15 שעות תל"ן בבתי ספר ייחודיים ותורניים שעוגן בחוזר התשלומים. במתן הכשר זה סטתה המדינה מהאמור בתגובתה המקורית לבג"ץ קשת, בה נכתב במפורש כי **ייחודיות אינה מחייבת מימון נוסף שלעצמה**, וכי דרישות הורי התלמידים לגבייה נוספת מיועדת להשגת יתרונות חינוכיים שאינם קשורים בייחודיות, כגון צמצום מספר התלמידים בכיתה ולצורך תשלום נוסף למורים, כל זאת בניגוד להסדרים בדין. במקרים היחידים שבהם נמצא צורך במימון נוסף הבהירה המדינה כי היא זו שנושאת בו (בתי ספר דו-לשוניים) (ר' סעיפים 43 ו-63 לתגובת המדינה – נספח 4/ע). עמדה זו עולה בקנה אחד עם מסקנות ועדת ויינשטיין שהכשירה את הקמתם של בתי הספר הייחודיים.

202. יתרה מכך. החל משנת הלימודים תש"ע הובילה המדינה מהלך בו שותפות 48 רשויות מקומיות ו-700 בתי ספר בהם מייצרים "ייחודיות" לכל בית ספר ובית ספר בלי מיון תלמידים בכניסה אליהם וללא תשלומי הורים נוספים. בסרטון התדמית למהלך (המצוי **בכתובת זו**) הדברים נאמרו במפורש:

"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" (דקות 3:34-3:14 לסרטון).

203. חוזרי המנכ"ל הפכו את היוצרות, ויצרו מהלך הקושר, לכאורה באופן טבעי, בין "ייחודיות" ו"תורניות" לבין גביית תשלומי הורים, כך ש"נדרשת" באופן "טבעי" גביית 15 שעות תל"ן בבתי הספר הללו. הכשר זה הינו הכשר לגביית כספים שלא נועדה לקידום ייחודיות. כך, למשל, מעניק משרד החינוך היתר כולל ורחב לכלל בתי הספר האנתרופוסופיים והדמוקרטיים – עשרות בתי ספר הפזורים במדינה - לגביית שעות תל"ן, למרות שאין כל צורך אינהרנטי המגובה בחוות דעת מקצועיות בשעות תל"ן כדי להגשים את ייחודיותם. בבתי הספר הדמוקרטיים לא נלמדות יותר שעות מבתי ספר רגילים וככלל הם אינם מאריכים את שעות הלימודים מעבר למקובל, אלא משקיעים את הכספים בלימוד בקבוצות קטנות – צורך לו שותפים כלל התלמידים בכלל בתי הספר, שמשותף לכלל התפיסות החינוכיות - ואינו קשור לייחודיות. גם בתי הספר האנתרופוסופיים אינם נזקקים לשעות נוספות כדי ללמד בשיטת הלימוד הנהוגה בהם. כאמור, זו הייתה אף עמדת הגורמים המקצועיים במשרד, כפי שהובעה בהליכים שהובילו לעתירה זו.

204. דוגמא נוספת המעידה על הקלות שבמתן היתר לייחודיות, שבתורו מכשיר גביית כספים פסולה, הוא ההכרה בתיכון שליד האוניברסיטה (ליד"ה) בירושלים ובבית הספר הריאלי בחיפה בבתי ספר ייחודיים. אמנם מדובר במוסדות חינוך איכותיים מאוד, המשרתים אוכלוסיה אמידה ומקיימים הליכי מיון אסורים, אך בכך אין להכשיר ייחודיות, אלא אך גבייה עודפת בבתי הספר הללו.

אישור הייחודיות של בתי הספר הריאלי, ליד"ה ואר"ן בחולון מצ"ב ומסומנים ע/40

205. המצב חמור אף יותר בבתי הספר ה"תורניים", מאחר ובמוסדות חינוך אלה לא נדרש אישור מוועדה כלשהי לגביית התשלומים והדבר נתון לרצונו של בית הספר עצמו, כפי שהעיד מנהל אכיפה ובקרה במשרד החינוך בדיון בוועדת החינוך של הכנסת בספטמבר 2017. משכך, אין מדובר בצורך ייחודי ובתכלית ראויה אלא רק בשאלה האם להורי המוסד יש יכולת לממן את החינוך העודף. הדברים רק מתחדדים לאחר שהראנו כי הכשר הגבייה נעשה גם במקומות בהם התלמידים אינם זוכים לשעות לימוד נוספות.

206. ראיה נוספת לכך כי מטרת המשרד בהתקנת החוזרים הייתה להכשיר את גביית הכספים ניתן למצוא בשינוי שחל בעמדת המשרד בכל הנוגע לגביית תשלומים עבור "פיצול כיתות". בשני החוזרים הראשונים שיצאו בעניין תשלומי הורים בבתי ספר ייחודיים ותורניים הבהיר משרד החינוך כי **"למען הסר ספק, פיצול כיתות לימוד או**

לימוד בכיתות לימוד קטנות אינם נחשבים לייחודיות, וגם אסורים כשלעצמם (סעיף 4.5.2 ב בחוזר 3.11-15, 3.11-17). ואילו בתיקון האחרון לחוזר התשלומים ניתן היתר פורמלי לגביית תשלומים עבור "פיצולי כיתות" ובעקבותיו ניתנו היתרים לעשרות רבות של בתי ספר ל"פיצול כיתות" (ר' נספח ע/12). בכך חזר בו משרד החינוך מעמדתו הברורה לפיה ייחודיות והקטנת מספר תלמידים בכיתה אינם הולכים יחדיו, וזאת ללא כל הנמקה, מקצועית או אחרת. היתר זה מצטרף להיתרים הנרחבים בחוזרי המנכ"ל לגביית חינוך עודף כגון מרכזי למידה לצמצום פערים לימודיים, גבייה עבור אמצעי קצה דיגיטליים, רכישת מקצועות לבגרות וכו', אשר בבירור אינם קשורים לפלורליזם חינוכי כלשהו או לתפיסה חינוכית מוסימת, אלא לרצון שלו שותפה כלל האוכלוסיה לזכות ביתרונות חינוכיים.

207. אף התקנת חוזר אמצעי הקצה הגיעה רק לאחר ש"השטח אמר את דברו", ובעקבות ההחלטה שהתקבלה ביום 27.6.16 על ידי בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6214/15, כאשר גם על הנוהל אותו תקפה העתירה מלכתחילה אמר בית המשפט הנכבד באותה החלטה:

"אין לכחד כי כמו מיזמים רבים בישראל גם כאן סדר הדברים לא היה של הכנת תכנית מסודרת מראש והפעלתה, אלא כשהחל השטח לרחוש בתכניות הצטרפה המדינה"

208. ראיות חותכת נוספות לכך שתכלית ההסדרים בחוזרי המנכ"ל הייתה להכשיר גבייה פסולה מצויה, כאמור, נמצא בדברי מנהל אגף אכיפה ובקרה בדיון בוועדת החינוך של הכנסת מספטמבר 2017, לפיהם מטרת המשרד היא להגיע לגבייה כוללת של 15 שעות תל"ן בבתי ספר תורניים וייחודיים (ר' בהרחבה לעיל ובנספח ע/32); וכן בהוצאת נוהל הבקרה החדש לחטיבה העליונה (כמפורט בפרק ד.3.5 לעתירה), המצביע על כך שמשרד החינוך מכשיר שעות תל"ן גם כשברור וגלוי לו שהבעלויות הפרטיות אינן מספקות שעות לימודאלה לתלמידיהן.

209. מהאמור לעיל עולה, כי תכליתם של ההסדרים שקובעים חוזרי המנכ"ל הינה הכשרתם של תשלומי ההורים האסורים שגבייתם התפתחה במערכת החינוך. גם אם בתחילת הדרך כוונת המשיב הייתה שונה, הרי הנתונים שהובאו בהרחבה בעתירה מלמדים שזוהי התכלית הממשית של חוזרי המנכ"ל. תכלית זו אינה ראויה.

סיכום

210. במרכזה של עתירה זו ניצבות הוראותיהן של שני חוזרי מנכ"ל, המתירים לבתי ספר במערכת החינוך הממלכתית הרשמית לרכוש חינוך, הניצב בלבת תכנית הלימודים, באמצעות גביית תשלומי הורים בסך אלפי שקלים רבים בשנה. תשלומים אלה נועדו לרכישת מקצועות לבגרות, לגישה למרכזי למידה לצמצום פערים, לסיורים ולהצגות, לרכישת מחשבים ניידים וטאבלטים בבתי ספר מתוקשבים, לרכישת תכני חינוך שסוללים את דרכם של התלמידים ללמידה איכותית ולתעודת בגרות שתפתח להן דלתות כבגירים.

211. מדיניות הרסנית זו, שמקדם המשרד שאמור לדאוג לחינוכם של כלל ילדי ישראל, הולכת ומתרחקת מקווי היסוד אשר עמדו בבסיס הקמת מערכת החינוך במדינה. כפי שהתריעו העותרים עם כינון חוזרי המנכ"ל, וכפי שנפרש בהרחבה בעתירה זו, ההסדרים שבחוזרי המנכ"ל, הובילו לגיבושן של מערכות חינוך נפרדות לילדים שהגיעו ממשפחות שידן משגת ולכאלו שלא, והם אחראים במידה רבה להעמקת הפערים בין תלמידים מאוכלוסיות חזקות ומוחלשות, פערים מהגבוהים בעולם המפותח; זאת לצד הטלת נטל הולך וגובר על כל שכבות האוכלוסיה לשאת בעלויות החינוך הממלכתי. מדיניות זו פוגעת אנושות בזכותם החוקתית של רבבות מתלמידי ישראל לכבוד, לשוויון ולשוויון הזדמנויות בחינוך, וסותרת את עקרון העל של חינוך חינם אשר נועד לאפשר לכל ילד וילד, מכל שכבת האוכלוסיה ומכל מעמד סוציו-אקונומי, לקבל חינוך ראוי.

212. הפגיעה הקשה בזכויות החוקתיות של תלמידים ובני משפחותיהם, ובמערכת החינוך הציבורית כולה, מתבצעת ללא הסמכה בדין. על אף משמעותם המרכזית למערכת החינוך הוראות החוזרים הותקנו תוך עקיפת המחוקק והפיקוח הפרלמנטרי על מערכת החינוך, כמו גם תוך התעלמות מעקרונות יסוד עליהם חזר בית משפט נכבד זה פעמים רבות.

בנסיבות אלו, מתחייבת התערבות בית המשפט הנכבד כמבוקש בפתח העתירה.

היום : 28.5.18

הרן רייכמן, עו"ד¹⁸
ב"כ העותרים

¹⁸ העתירה נכתבה בסיוע הסטודנטים עילם דובש, מזל סמעון וענר רובינשטיין