

21 בפברואר 2012

לכבוד
מר גדעון סער
שר החינוך
משרד החינוך
שבטי ישראל 34 ירושלים
פקס. 02-5602246

הנדון: הפרטת החינוך לגיל הרך: החלטת הממשלה לתקצב גנים פרטיים ברישיון לגילאי 3-4

שלום רב,

הרינו לפנות אליכם בדחיפות לאור מה שהוא בעינינו הפרטה מסוכנת של החינוך לגיל הרך במימון המדינה, ובאופן שיפגע באיכות החינוך ובזכות לשוויון בחינוך של ילדי ישראל.

ביום 8.1.12 החליטה ממשלת ישראל, בהחלטה 4088 שכותרתה: "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)", כדלקמן:

"לספק החל משנת הלימודים התשע"ג (אוגוסט 2012), חינוך חנם בגני ילדים ציבוריים עבור ילדים בגילאי 3-4, בגובה השתתפות המדינה בגני ילדים בהם הוחל חינוך חובה בגילאי 3-4, באופן שהורי הילדים יהיו פטורים מתשלום שכר לימוד".

בהחלטה זו:

"גני ילדים ציבוריים" – גן ילדים בעל רישיון בהתאם לחוק פיקוח על בתי ספר התשכ"ט-1969 המנוהל בידי תאגיד, לרבות רשות חינוך מקומית, והמצוי בבעלותו, וכן גן ילדים הפטור מקבלת רישיון בהתאם לסעיף 2(3) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969".

משמעות ההחלטה היא שבמקום מימוש הזכות לחינוך בגנים ממלכתיים ורשמיים, תמומש הזכות לחינוך, בין היתר, גם על דרך של מימון שכר הלימוד בגנים פרטיים. אנו מתנגדים לכך.

אכן, ישנה הסכמה רחבה בדבר חשיבותו של החינוך בגיל הרך ועל היותו מפתח לצמצום פערים חינוכיים בין ילדים הבאים מרקעים שונים. אלא שלצורך כך, יש להפעיל מערך של גנים ממלכתיים, במימון ובפיקוח משרד החינוך, ותוך הבטחת זכותו השווה של כל ילד לחינוך איכותי, במנותק מיכולתה הכלכלית של משפחתו.

זו הייתה גם הדרישה שעלתה במחאה – יישום מיידי של חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), תשמ"ד-1984 אשר הרחיב את הזכות ללמוד בחינם במוסד חינוך רשמי של המדינה גם לגילאי 3-4.

כאמור, החלטת הממשלה אינה הולכת בדרך זו. אמנם מוגדר בה שהחינוך יהיה בגני ילדים "ציבוריים", אך מההגדרה עולה, שגם גנים פרטיים לגמרי יחשבו כגן ציבורי, ככל שיקבלו רישיון על פי חוק הפיקוח על בתי ספר. כלומר, הממשלה פותחת דלת רחבה, ומזמינה מוסדות פרטיים לקבל מעמד "ציבורי" שאינו מעוגן בחקיקה וליהנות מתקצוב מלא, כל זאת תוך ויתור גלוי ומוצהר על סמכויות פיקוח על מוסדות אלו, ובניגוד למדיניות משרד החינוך.

אנו סבורים כי ההחלטה ליישם לימוד "חינם" לגילאי 3-4 באמצעות גני ילדים פרטיים הנה שגויה, בלתי שוויונית וספק אם חוקית.

הזכות לקבלת חינוך במוסד רשמי היא זכות מהותית ומנותקת מהזכות לקבל מימון כדי ללמוד בגן פרטי.

אנו מודעים לכך שלפי סעיף 6(ג) לחוק לימוד חובה, תש"ט 1949 רשאי השר להורות בצו, כי "מי שלא ניתן, לדעת השר, להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי - ילמד במוסד חינוך אחר, ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כאמור, בתנאים שנקבעו בצו האמור". סמכות זו יכולה לכאורה להכשיר את החלטת הממשלה. אלא שסמכות זו מיועדת למקרים חריגים, ולא כתחליף גורף לקיומם של מוסדות חינוך רשמיים. ספק רב אם יכולה המדינה להחליט כי ילדים הזכאים לחינוך חינם ילמדו בגן פרטי במימון ציבורי.

לאמור, לא די במתן "וואצ'ר" לגן פרטי כדי לענות על דרישת החוק, אלא במקרים חריגים, שבהם אין ברירה, וגם אז – באופן זמני.

מעבר לפגיעה בזכות לקבל חינוך במוסד רשמי, תפגע ההחלטה בשוויון ההזדמנויות בחינוך, ובאיכות החינוך:

1. השוואת מעמדם של גנים ממלכתיים לגנים פרטיים ברישיון, תחת הכותרת המשותפת

"גני ילדים ציבוריים", תפגע בחינוך הממלכתי ותחלישו.

השוואה זו, שיוצרת הממשלה במו ידה, פוגעת קשות במעמדו של החינוך הממלכתי מול החינוך הפרטי, ואינה מובנת כלל על רקע מאבקו של משרד החינוך לביצור מעמד החינוך הממלכתי ביחס לבתי ספר. מדיניות משרד החינוך הרשמית, לצמצום החינוך המוכר-שאינו-רשמי, ניכרת הן בתיקוני חקיקה שהוכנסו בתקופת כהונת הממשלה הנוכחית לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד 1953 (להלן: "תקנות חינוך ממלכתי") והן במאבק המשפטי נגד רישוי בתי ספר דוגמת "חברותא". בין היתר עמד משרד החינוך על כך שמוסדות חינוך פרטיים מושכים אוכלוסיה אמידה ומערערים את ההטרוגניות בבתי הספר הממלכתיים.

2. גנים פרטיים יתוקצבו בצורה מלאה אך בפיקוח מינימאלי וחסר על תכני הלימוד ומנגנוני הקבלה.

גנים פרטיים אלו יהיו כפופים רק לחוק הפיקוח ולא לתקנות חינוך ממלכתי. כלומר, כל התנאים המתנים קבלת מימון ציבורי בפיקוח על הפדגוגיה, העסקת הגנות, ומיונים אסורים בקבלה לגן – לא יחולו על אותם גנים. מאידך המימון הציבורי השוטף יהיה מלא.

אף שההיגיון מחייב כי מימון מלא של גנים פרטיים יביא לשלילת זכותם לגבות שכר לימוד נוסף, החוק אינו אוסר זאת במפורש.

3. גם אם הדבר ייאסר במפורש, ההחלטה תגביר את אי השוויון, כיוון שגנים פרטיים

שיקבלו מימון ציבורי ימשיכו לגבות שכר לימוד, אך יכנו אותו בשמות שונים, אשר "ילבינו" את הגביה שנאסרה, וכך ה"חינם" יהפוך ל"הנחה".

בדרך זו ישמר לגנים הפרטיים התמריץ להצטרף להסדר מבלי שתפגע רווחיותם, ותחת מכבסת המילים של "צהרונות", "חוגים" או כל שירות אחר, יוכרו גנים אלו כמצייתים לאיסור גביית שכר הלימוד; אולם עבור ההורה הדורש חינוך חינם יהיה בכך לא יותר מאשר הנחה, ששיעורה במקרה הטוב יגיע ל- 30%. **בהנחיות משרד החינוך עצמן יש היתר גבייה לכספים בלתי מפקחים אחרי שעות הגן, כאשר ממילא מערכת החינוך אינה יכולה או רוצה לפקח על תשלומים בדרך כלל.**

סוגיה זו מקבלת משנה תוקף לאור תיקנון הגנים. מבלי להביע עמדה באשר לתקן הקיים היום בגן חובה (גננת וסייעת ל-35 תלמידים), נראה כי לא נעשתה כל בדיקה פדגוגית האם תקן זה מתאים, גם לגישת משרד החינוך, לגילאי 3-4 (אשר חלקם למשל אינם גמולים). קיים חשש כי מצב דברים זה יזמין את בעלי היכולת להשלים את החסר בתשלומי הורים אסורים תוך הותרת החינוך הציבורי הנורמטיבי ברמה נמוכה.

4. מימון במקביל של גני הרשות המקומית לצד גנים פרטיים ינציח את האפליה על בסיס כלכלי במקום למגר אותה.

ההטבה של השתתפות-המדינה בחינוך תחולק לכלל האזרחים בצורה "שווה", ללא כל מעורבות בהבטחת נגישות שווה, איסור מיונים ומסלולים פרטיים, וללא העדפות מתקנות. כך, ינצלו אותה בעלי האמצעים כבסיס ציבורי שעל גביו ניתן לרכוש תוספות שירות בגן הפרטי. בכך יונצח הפער בין הקבוצות באוכלוסייה. כידוע, מימון "שווה" בין אוכלוסיות שאינן שוות במצבן – תוצאתו היא החמרת אי השוויון.

5. ככל שהביקוש לחינוך חינם בגן של הרשות יעלה על היצע המקומות, תשרור אפליה שרירותית כלפי ההורים שלא ימצא להם מקום.

הואיל ומערכת החובה מבוססת על חלוקת המקומות בגנים על פי אזורי הרישום, יהיה קושי להצדיק בתחומי אותו אזור הרישום קריטריון שונה לחלוקת המקומות בגנים לגילאי הטרם-טרם חובה, שכן הילדים אמורים להתמיד באותו הגן עד לגיל החובה, שאז כן יוחל עליהם קריטריון אזור הרישום. יודגש שהורים שילדיהם לא ימצא מקום בגני עירייה יופלו בעניין זה אל מול הורים שילדיהם ילמדו בגני עירייה, בכך שהם יאלצו – בפועל ומחוסר ברירה – לשלם תשלומים נוספים לגנים הפרטיים.

לאור האמור אנו ממליצים כי היישום ייעשה בגנים רשמיים בלבד.

עם זאת, אנו מודעים לצורך ולדרישה הציבורית לתת מענה מידי, שעה שהמערכת אינה מוכנה לקלוט את כלל התלמידים לגנים ממלכתיים ורשמיים. לאור זאת, אנו מציעים כי יינקטו צעדים משלימים שימנעו הפרטה גורפת של מערכת החינוך מחד גיסא, ויאפשרו ישום החוק באופן מידי מאידך גיסא:

1. יוצא צו המחיל את חוק לימוד חובה על כלל ילדי ישראל בגילאי 3-4 שייכנס לתוקף לאחר סיום שלוש שנות הרפורמה הראשונות.
2. תקבע הוראת שעה המטילה על המדינה להשלים בניית מערכת גנים רשמית לקליטת כל הילדים תוך 3 שנים.
3. במהלך תקופת המעבר, ילד בגילאי 3-4, אשר לא נמצא לו מקום בגן רשמי, יהיה זכאי ללימוד חינוך במוסד מוכר, בהתאם לסעיף 6(ג) לחוק לימוד חובה.

בתקופת המעבר יתמרח משרד החינוך גנים פרטיים לעבור תהליך הלאמה מלא לרבות העסקה על ידי המדינה וקבלת מלוא הכללים (איסור מיונים, איסור גביית תשלומי הורים בניגוד להנחיות המשרד, שמירה על זכויות עובדים וכו').

בכבוד רב

הרן רייכמן, עו"ד
הקליניקה למשפט ומדיניות בחינוך
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת חיפה

יעל כפרי
ראש תחום חינוך
תכנית "המשפט בשירות הקהילה"
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב

סאני קלב, עו"ד
הקליניקה לזכויות בחינוך
המרכז האקדמי למשפט ועסקים
רמת גן

גיל גן-מור, עו"ד
הזכות לדיור | הזכות לחינוך
האגודה לזכויות האזרח בישראל

העתקים:

הגב' דלית שטאובר, מנכ"לית, משרד החינוך
עו"ד דורית מורג, יועצת משפטית, משרד החינוך
עו"ד יהודה ויינשטיין, יועץ משפטי, הממשלה
מר צבי האוזר, מזכיר הממשלה
ח"כ אלכס מילר, יו"ר, ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת
עו"ד מירב ישראלי, יועצת משפטית, ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת.