



הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

הקליניקות החשפטיות

10 ביולי 2013

לכבוד

הרב שי פירון, שר החינוך

גב' דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך

באמצעות: Mankalresponse@education.gov.il

שלום רב,

הנדון: חוזר התשלומים החדש – שלב נוסף בקבורתו של החינוך הממלכתי האוניברסלי

בשם של האגודה לזכויות האזרח בישראל, הקליניקה לזכויות בחינוך של המרכז האקדמי למשפט ועסקים, ארגון הלה למען החינוך, מרכז אדפה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, עמותת "ידיד - מרכזי זכויות בקהילה", עו"ד יעל כפרי המתמחה במשפט וחינוך, והקליניקה למשפט ומדיניות חינוך של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, אנו מגישים את עמדתנו בנושא טיוטת חוזר התשלומים שפורסמה להערות הציבור. כבר עתה נציין כי מסמך זה יחרוג מסד שלושת העמודים המבוקש, וזאת לאור הפגמים המשפטיים הרבים שנפלו בטיוטת החוזר ובשל רוחב היריעה הנדרש להתייחסות מעמיקה אליו, כמו גם לדין ציבורי משמעותי בו.

נייר עמדה זה יתמקד בכך שבמתן היתר לגביית תשלומים עבור מגמות ותל"ן, ובפרט בהיקף המופיע בחוזר, חורג השר מסמכותו, וכי אין להתקין חוזר, המשנה מהותית את מבנה החינוך בישראל, ללא שנבחנו לעומקם השלכותיו וללא תשתית עובדתית ראויה. עוד נטען, כי חוזר

התשלומים המוצע מהווה צעד משמעותי בהתפרקות המדינה מאחריותה לחינוך הממלכתי הרשמי, וזאת תוך פגיעה אנושה בעקרון השוויון בחינוך, והכל כמפורט להלן:
א. מבוא: הפרטת החינוך הציבורי

1. טיוטת חוזר המנכ"ל משקפת מהפך מצער במדיניות הרשמית של משרד החינוך. החוזר מרחיב מאוד את אפשרותם של בתי ספר להנהיג תכניות לימוד ולימודי מגמה בתשלום. החוזר מאפשר לראשונה לבתי ספר ממלכתיים לקיים עד **מחצית** מתוכנית הלימודים כתוכנית לימודים פרטית, וכן לרכוש באופן רשמי תכני לימוד המהווים חלק מהלימודים המצויים בליבת בית הספר, שהם לימודי הבגרות.

2. ההנחיות החדשות, אם יאושרו, ימסדו מגמה של הפרטה זוחלת ששוררת במערכת החינוך מזה שנים, ויוצרת מסלולי לימוד מועדפים לתלמידים מבוססים לצד הדרה של תלמידים ממשפחות מעוטות משאבים, שאינן יכולות לעמוד בתשלום. למעשה מדובר בשח"פ - שירותי חינוך פרטים הניתנים בתוך מערכת החינוך הציבורית על גבי תשתיות ציבוריות לבעלי אמצעים. כתוצאה מכך, מסלולי לימוד מגוונים ובחירה יהפכו להיות נחלתם של קבוצה קטנה של תלמידים בעלי ממון והישגים גבוהים, אשר אף הם תלויים במידה ניכרת במעמד כלכלי.

3. משמעות ההוראות המעוגנות בטיטת חוזר המנכ"ל היא נקיטה בדרך של הפרטה כאסטרטגיה המרכזית לשיפור החינוך הציבורי, תוך נטישת השאיפה לשוויון הזדמנויות בחינוך וריקון מתוכן של הוראות החוק בדבר חינוך חינם. מיסוד שירותי החינוך הפרטיים בתוך מערכת החינוך הציבורית מפורר את התשתית האוניברסאלית של החינוך הציבורי, וחותר תחת השאיפה לשוויון הזדמנויות ולקידום כלל התלמידים בישראל. בנוסף, הוא מאיץ את מגמות ההתבדלות המעמדית, האתנית והתרבותית. יתרה מכך, מיסודם של שני רובדי חינוך בתוך המערכת הממלכתית - בתי ספר מועשרים לבעלי אמצעים ובתי ספר "רגילים" שהם ברירת מחדל עבור חסרי אמצעים, ינציח ויגדיל את הפערים החינוכיים הגדולים הקיימים כבר היום בין קבוצות שונות בחברה הישראלית.

4. עוד עולה חשש כי שיטת שירותי החינוך הפרטיים תביא לתקצוב בלתי מספיק של שעות הלימוד במימון ציבורי, תוך הסתמכות על מימון פרטי משלים. זאת כאשר כבר כיום התקציב לתלמיד בישראל, בכל שלבי החינוך, נמוך משמעותית מממוצע התקציב לתלמיד במדינות ה-OECD, ואילו אחוז התקצוב הפרטי בהתאם לדו"ח ה-OECD משנת 2011 על מערכת החינוך בישראל הינו גבוה וגדל עם השנים.¹

5. אנו מכירים ותומכים בצורך בפלורליזם ובמודלים ייחודיים במערכת החינוך הממלכתי. אולם אלה אינם מחייבים יצירת בתי ספר בדלניים לשכבות מבוססות בלבד; ניתן וראוי

¹ <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3605984,00.html> Education at a Glance, OECD 2011

להטמיעם במערכת הציבורית אף ללא תוספת תקציבית. כך, למשל, ניתן לצמצם את היקף השעות המוקדש לתכנית היסוד (ליבה) למספר אשכולות בסיס (מתמטיקה, שפות, מדעים ומדעי החברה), ולצמצם את היקף בחינות הבגרות. בשעות שיתפנו יוכלו בתי ספר לממש תכניות המתאימות לקהל תלמידיהם, וזאת מבלי לפגוע בכללים בדבר אזורי רישום, איסור על מיונים ושוויון.

ב. התקנת החוזר אינה בסמכות השר

6. נסקור, תחילה, את הוראות החוק הרלבנטיות לענייננו:

6א. סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, התשי"ט, 1949 (להלן "חוק לימוד חובה") קובע כדלקמן:

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

6ב. סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה מבהיר:

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

6ג. סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (להלן "חוק חינוך ממלכתי") מבהיר וקובע כי השר רשאי לאשר **תכנית נוספת**:

"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".

6ד. לצדו של סעיף זה ניצב סעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי, המסדיר תכנית ניסויית בבתי ספר:

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

7. להשלמת התמונה נציין כי תכנית הלימודים בחוק חינוך ממלכתי מוגדרת כ"תכנית לימודים שנקבעה על ידי השר למוסדות החינוך הרשמיים להשגת המטרה האמורה בסעיף 2; וכולל "תכנית היסוד" שהשר יקבעה כתכנית חובה על כל מוסד כזה". לעניין חובת השר לקבוע את תכנית הלימודים לכל בית ספר רשמי ראו סעיף 4 לחוק.

8. מהסקירה שלעיל עולה כי החקיקה מעגנת את נורמות החינוך הבאות:

א. במוסדות החינוך הרשמיים/ממלכתיים חל חינוך חינם.² משמע, חובתה של המדינה לממן באופן מלא את תכנית הלימודים שנקבעה לבית הספר [להלן "תכנית הלימודים"].

ב. משרד החינוך רשאי לגבות תשלומים באישור ועדת החינוך של הכנסת על שירותים נוספים ואספקת ציוד, שאינם הוראה.

ג. שר החינוך רשאי לאשר גביית כספים עבור תכנית לימודים נוספת מעבר לתכנית הלימודים לבקשת ההורים. דהיינו: חל איסור גבייה על תכנית הלימודים עצמה.

ד. במקום בו מאשר שר החינוך תכנית לימודים ניסויית (שונה), על משרד החינוך לממנה, כאשר אין כל הסמכה בחוק לגבות תשלום עבורה. מכאן אנו למדים גם כי כל תכנית שאושרה כחלק מתוכנית הלימודים של המוסד החינוכי הינה רשמית.

9. נזכיר, כי תכלית החקיקה שנסקרה הנה להבטיח כי המדינה היא שתישא בעלויות תכנית הלימודים במערכת החינוך במסגרת חינוך חינם לכלל תלמידי ישראל, וכי אישור לגבייה נוספת יינתן רק עבור תכניות העשרה/תגבור לבקשת הורי תלמידים, וזאת לאחר סיום תכנית הלימודים היומית.

² חינוך חינם בבתי ספר בבעלות מדינה/רשות מקומית חל מכה צו לימוד חובה (חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי), תשל"ח-

נבקש לבחון את הוראות טיוטת חוזר המנכ"ל בנושא תשלומים בחינוך הרשמי לאור הדין ותכלית החקיקה.

10. **גביית תשלום עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת:** ההחלטה לגבות כספים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת אינה בסמכות השר. זאת מאחר שכלל מקצועות הברות מצויים במסגרת תוכנית הלימודים המאושרת של המוסד החינוכי, ואינן נכללים במסגרות תכניות נוספות.

11. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור הוראות סעיף 9 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, (להלן "חוק זכויות התלמיד"), הקובע כי כל "כל תלמיד זכאי להיבחן בבחינת ברות ממשלתית המתקיימת במוסד החינוך שבו הוא לומד..." ("ס' 9 לחוק). לכך מתווספות הוראות ס' 1 לתקנות זכויות התלמיד (תנאים לבחינות הברות), התשס"ב-2002, מהן עולה כי שר החינוך אינו מוסמך לאפשר תגבור בתשלום של מקצועות הברות, אשר מהווים חלק מתכנית הלימודים הכללית. דברים אלה נכונים שבעתיים בשל כך שלתוצאות בחינות הברות (הנגזרות במידה רבה מרמת הלימוד אליהן) יש השלכות קריטיות על עתיד התלמידים ועל יכולתם לרכוש השכלה גבוהה.

12. חומרה מיוחדת בהיתר זה נעוצה בכך שההיתר מגיע על רקע של תת תקצוב וחוסר התאמת תקן הכיתה של מקצועות הברות בישראל (לרבות 2 המקצועות המוגברים) ושל תוכניות העשרה נדרשות.

13. **הרחבת הגביה עבור "תשלומים מרצון":** תשלומים אלו, אשר הוגדרו בחוזר מנכ"ל תשס"ג כ3 כיחסי "קונה מרצון ממוכר מרצון", במטרה לייעל רכישת שירותים בצורה מרוכזת, אינם יכולים להחליף תשלומים עבור תכנית לימודים ניסויית או נוספת, וודאי שאינם יכולים להיגבות בגין הוראה. תשלומים מרצון מבטאים יחס מסחרי-עסקי גרידא, שאין בינו לבין מתן חינוך חינם מאום, ואין לאפשר לבתי ספר להשתמש באצטלה זו כדי להלבין גבייה בגין מגמות לימוד או ייחוד חינוך. משכך, סעיף החוק הרלוונטי שיש להחילו הינו סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, לפיו חל איסור גבייה על לימודים, כאשר בכל מקרה לא ניתן לגבות כספים כלשהם ללא אישור ועדת החינוך של הכנסת.

14. **גביית תל"ן של עד 15 שעות בבתי ספר ייחודיים וניסויים לצד הגדלת רכישת שירותים מרצון:** כאמור, החוק אכן מסמך את שר החינוך לאשר תכנית לימודים נוספת לתכנית הלימודים המאושרת, בהתאם לדרישת ההורים. עם זאת, על פי טיוטת החוזר, האישור

שיינתן לתל"ן מגיע להיקף של 15 שעות שבועיות, שהן כמחצית משעות הלימוד. מתן אישור כזה יוביל בהכרח לכך שהשעות הנוספות יישזרו במסגרת יום הלימודים, וככאלה יחייבו את התלמידים לקחת בהם חלק ולממנם, וזאת בניגוד לדין. זאת בפרט במקום בו בתי הספר הייחודיים זוכים לאישור גבייה נוספת עבור רכישת שירותים מרצון.

15. קל וחומר כשמדובר בבתי הספר הניסויים. הוראות החוק אשר צוטטו לעיל מבהירות כי על תוכנית לימודים ניסויית שאושרה על ידי שר החינוך להיות ממומנת על ידי משרד החינוך המבקש לקיימה לזמן מוגבל, ולא על ידי תשלומים פרטיים.

ראיה לפרשנות הראויה של הוראות הדין בהקשר זה ניתן מצוא בנהלי משרד החינוך, כפי שהוטמעו בחוזרי המנכ"ל (תשס"ג 3א, תשע"ג, תשע"א 6א) וכפי שבאו לידי ביטוי בתגובת המדינה לעתירת בתי הספר הניסויים בירושלים בבג"צ 8849/12 עמותת הורי בתי ספר קשת יסודי ואח' נגד שר החינוך ואח' (להלן "בג"ץ קשת"). בהתאם להוראות הדין, עד היום ניתן אישור אך ורק לחמש שעות תל"ן שהתבצעו כתכנית העשרה בתום שעות הלימודים. בכך נערכה ונשמרה הפרדה ברורה בין תוכנית התל"ן ובין ליבת החינוך. המעבר המוצע ל-15 שעות תל"ן, לצד הגידול האפשרי של רכישת שירותים מרצון, מהווה שינוי משמעותי שיוביל לכך שליבת החינוך עצמה תמומן בבתי ספר ממלכתיים מכספים פרטיים. כבר היום יצרו שעות התל"ן פערים קשים על רקע חברתי-כלכלי. הרחבת שעות התל"ן תגביר ותעמיק פערים אלה באופן בלתי מידתי.

זאת ועוד. עד היום מימן משרד החינוך את מוסדות החינוך הניסויים והייחודיים. מתגובת המדינה לבג"ץ קשת ובהתאם להוראות פסק הדין בבג"ץ בעניין קרן תל"י (בג"ץ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נגד שר החינוך), במוסדות שבהם ניתן אישור לייחודיות, משרד החינוך הוא שמימנה. כך ממומנים שיעורי התפילה בבתי ספר תל"י, וכך ממומן המורה הנוסף בבתי הספר הזו-לשוניים. מכאן עולה, כפי שנטען בתגובת המדינה לבג"ץ קשת, כי למעשה האישור לגבייה נוספת לא נועד לגבייה המקדמת ייחודיות או לימודים ניסויים אלא מהווה אישור לצמצום כיתות, הגדלת שעות לימוד ותשלום נוסף למורים.

נוסף, כי אין דבר וחצי דבר בין לימודים בעלי אופי "דמוקרטי" או "מסורתי" לבין כיתות קטנות או שעות הוראה נוספות. הרצון בגבייה נוספת, כפי שמשקף בתגובת המדינה, אינו אלא רצון לקבלת חינוך בעל מאפיינים אליטיסטיים על גב המערכת הממלכתית.

16. נוכח כל האמור לעיל, ברי כי הוראות החוזר המוצע אינן מצויות במסגרת הסמכויות אשר ניתנו לשר החינוך. מערכת חינוך המעניקה משקל כה רב למימון פרטי הינה מערכת שזנחה את עקרון העל של חינוך חינם, המעוגן בחקיקה ראשית ובפסיקה. אם מבקש משרד החינוך לבצע שינוי כה דרסטי באופן מימון מערכת החינוך, שינוי שאנו מתנגדים לו בכל תוקף, עליו

לחזור למחוקק על מנת שיסדיר סוגיה זו (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 4253/02 קריתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם, 13.7.2009, להלן: "עניין קריתי"), אליו נתייחס בהמשך).

17. לסיכום פרק זה נבקש להפנות לדברי בית המשפט בבג"צ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל, שם נדון הצורך בקבלת אישור ועדת החינוך של הכנסת עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון. בית המשפט קבע כי:

"עם זאת, חשוב לציין את הדברים הבאים: במישור הפורמלי אין החוק דורש כיום את אישור ועדת החינוך לתשלומי התל"ן והרכישה מרצון. אולם, נותרת השאלה במהותה כיצד יש להתאים את תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב לעקרונות היסוד של החינוך - קרי: הממלכתיות, חינוך חינם, ושוויון ההזדמנויות בפני כל התלמידים. שאלת המפתח איננה, כפי שהציג העותר, מיהם הגופים האמורים לאשר את התשלומים. **השאלה רחבה הרבה יותר, והיא נסבה על שאלת הטיב וההיקף הראוי של תשלומי הורים שניתן וראוי לאשרם בלא שיסודות החינוך ייפגעו.** יש צורך להעריך מחדש את שאלת ההתאמה האמורה, וליצור מערכת כללית הרמונית, שהיבט הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על התשלומים והיקפם מהווה אך נדבך אחד ממנה" (הדגשים אינם במקור).

הצורך בהסדרה, אליו התייחס בית המשפט במקרה זה, כוון למערכת של חמש שעות תל"ן בכלל בתי הספר. הוראות החוזר, המרחיבות את התל"ן המותר לכלל 15 שעות, וזאת ללא פיקוח ואישור של המערכת הפרלמנטרית, מהווה חריגה מהסמכות אשר ניתנה לשר החינוך לאשר תשלום עבור תכנית לימודים נוספת.

ג. הפגיעה הקשה בשוויון

18. החוזר המוצע פוגע פגיעה אנושה בעקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך, ומרחיב את הפערים החינוכיים הקיימים כבר היום במערכת החינוך, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האיסור על הפליה מטעמים חברתיים- כלכליים כאמור בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד.

19. האישור לגבות תשלום עבור מספר שעות תל"ן שמהוות עד מחצית מתכנית הלימודים, האישור לגביית תשלומים נוספים עבור רכישת שירותים מרצון ולתשלום עבור מקצועות בגרות מורחבים, מעניק לשכבות שניחנו ביכולת כלכלית נגישות לשירותי חינוך טובים יותר. דברים אלה נכונים ביתר שאת נוכח העובדה שכבר היום הנגישות לבחינות בגרות מוגברות מוגבלת בעטיו של מצב חברתי-כלכלי של הורי התלמידים, ובשל כך שכבר עכשיו מהווים בתי הספר הייחודיים והעל אזוריים חממה לחינוך פרטי אליטיסטי בחסות המדינה.

20. דוגמה לפערים בחינוך המתקיימים כבר היום בידיעתו ובאישורו של משרד החינוך מצויה ברישום לבתי הספר הייחודיים והכיתות העל אזוריות בתל אביב (<http://www.tel->

aviv.gov.il/Tolive/Education/Pages/rishumyesodi.aspx, ממנו ניתן ללמוד כי באישור משרד החינוך נערכים במסגרת הרישום לבתי הספר ולכיתות הללו מיונים שונים ומשונים, לרבות מבחני מכון קרני, מבחני "תצפית", מיונים על רקע "הלכתי", מיונים על רקע ההתחייבות לממן הסעות, מיונים בהתאם לראיונות ותעודות הערכה ועוד. נוסף, כי הארגונים השותפים לנייר עמדה זה מטפלים דרך קבע בתופעות של מבחני מיון אסורים בקבלה לבתי ספר ובגביית תשלומי הורים חריגה ביותר.

21. אם לא די בכך, גם בחינת נתוני התלמידים, אשר משתקפים בדו"חות המיצ"ב של מוסדות החינוך, מעידה על כך שהרכב האוכלוסייה בבתי הספר הייחודיים והעל אזוריים הינו בעל מאפיינים של מעמד חברתי-כלכלי גבוה, דבר שממחיש את הפערים בפועל. ונדגיש, כי אין בסבסוד של מספר מקומות לימוד במוסדות חינוך אלה לתלמידים מאוכלוסיות חלשות כדי לשנות את התוצאה המובהקת של פערים קשים, הפרדה ובידול.

22. בהתאמה, אנו רואים בחוזר המוצע שלב נוסף וחמור במיוחד בתהליך סגרגציה החל במערכת החינוך תוך הסתמכות על מימון פרטי, וזאת בניגוד לעמדות הרשמיות של משרד החינוך ולמסקנות של ועדות שונות ובראשן "ועדת ויינשטיין", אשר בחנו סוגיות אלו. ההסדרים שהוצעו בוועדה ביקשו לעודד תכניות ייחודיות להרחבת הפלורליזם במערכת החינוך אך במקביל ביקשו להבטיח העדרם של מיונים, שמירה על הטרונגניות ומניעת הבחנה בין תלמידים על רקע כלכלי-חברתי.³

23. לצד הפערים הקיימים כבר היום בתוך הרשויות המקומיות עצמן, נבקש עוד להצביע על כך שהחוזר המוצע יביא לכך שהתלמידים ברשויות החלשות במדינת ישראל, אשר נמצאים כבר עתה בנחיתות של ממש בכל הנוגע לשיעור התקציב לתלמיד, יופלו במיוחד בשל הוראותיו. ברשויות מקומיות אלו, בהן רבים מתקשים לשלם את תשלומי ההורים "הרגילים", אין כל משמעות להנחות שיינתנו, אליהן מתייחס חוזר המנכ"ל, מאחר שלא מתקיימת בהן כל יכולת לקיים ייחודיות, שעות תל"ן נוספות ותוספות עבור מקצועות מוגברים.

ד. איסור על רכישת שירותי חינוך פרטיים (שח"פ)

24. חוזר המנכ"ל, המתיר להורים לרכוש שירותי חינוך פרטיים בהיקף של עד 50% משעות הלימוד השבועיות בבתי הספר הציבוריים וקניית תכניות לימוד מוגברות, יוצר למעשה מנגנון של רכישת שירותי חינוך פרטיים (שח"פ) בבתי ספר הממלכתיים.

25. מנגנון זה, המקבע רכישה פרטית של שירותי חינוך ציבורי הניתן במוסד ציבורי, נפסל זה מכבר ע"י ביהמ"ש העליון בעניין קרית, אשר דחה עתירה שביקשה לאפשר לבתי חולים ציבוריים

³ הוועדה לבתי ספר יהודיים על אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת

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.

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

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

28. בנסיבות אלו לא יכול להיות כל ספק כי מדובר במדיניות מפלה ובחלוקה לא שוויונית של משאב ותקציבים ציבוריים, באופן הסותר מהותית את פסיקת ביהמ"ש בעניין קריתי.

ה. קבלת החלטה ללא תשתית עובדתית מספקת וללא דיון ציבורי מושכל

29. חובתה של רשות מינהלית לבסס את החלטותיה על תשתית ראייתית רחבה, לרבות כלל הנתונים הרלוונטיים, נטועה עמוק בהלכה הפסוקה (ר' למשל בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלונג, מח (5) 412). חובת המדינה לבחון בחינה יסודית ומקיפה את מכלול הראיות הינה חובה מוגברת כשמדובר בזכויות חוקתיות, אשר הזכות לחינוך ולשוויון הזדמנויות בחינוך נמנות עליהן (ר' בג"ץ 9198/02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה).

30. תופעת הכיתות היחודיות בבתי הספר, ובתי הספר העל אזוריים והייחודיים, הינה תופעה הולכת וגדלה במערכת החינוך. בהיעדר אכיפה אפקטיבית, אין בידי משרד החינוך (או למצער לא הוצג לציבור) מידע מלא ושלם על היקף המסלולים היחודיים הממומנים בתשלומי הורים ועל פתיחת מוסדות יחודיים ללא היתר, אך ברי כי התופעה רחבה בהרבה מזו שאושרה על ידי ועדת ויינשטיין.

31. כמו כן, לא ידוע לנו כי המשרד בוחן ומתעד את תופעת הגבייה העודפת למקצועות בגרות, או כי יש בידי מיפוי של קבוצות האוכלוסיה הנגישות לאפשרות להיבחן בבחינות הבגרות ברמה מוגברת. מהפניות המתקבלות בארגונים השונים עולה תמונה לפיה רק לתלמידים להורים מבוססים או לכאלה הנטועים ברשויות חזקות יש אפשרות לממן מגוון ראוי של מקצועות בגרות ברמה מוגברת.

32. לתפיסתנו, ללא עריכת דו"ח מקיף על היקף התופעות האמורות והשלכותיהן, מהפכת החינוך שמוצעת בחוזר המנכ"ל אינה נסמכת על על תשתית עובדתית ראויה, והמשרד כשל בחובתו לבחון את מכלול הנתונים הרלבנטיים קודם להתקנת החוזר המוצע. בהקשר זה נבקש להוסיף שקשה להשתחרר מהמחשבה, כי עתירת ההורים בבג"ץ קשת היא זו שקבעה את סדר היום של המשרד, והביאה להתקנתה המהירה של טיוטת החוזר, ללא בדיקת העובדות והנתונים הרלבנטיים, ותוך חיפזון פסול בקבלת החלטות שהן הרות גורל למערכת החינוך.

ו. היעדר אכיפה אפקטיבית

33. דו"ח מבקר המדינה בעניין תשלומי הורים במערכת החינוך משנת 2010 (אשר הוביל לפעולת האכיפה כנגד בתי הספר הייחודיים בירושלים), הצביע על תופעה ידועה שלא נמצא לה עדיין מזור, של היעדר אכיפה במערכת החינוך בכל הנוגע לתשלומי הורים.

34. להיעדר אכיפה זה יכולים להיות הסברים שונים: תרבות ארגונית ארוכת שנים של משרד החינוך אשר לא הציבה את תפקיד האכיפה, למצער בסוגיות של הבטחת השוויון במערכת, במקום מרכזי. המניעים לתרבות זו יכולים להיות העדר רצון להתעמת עם קבוצות לחץ חזקות, תפיסה שאינה דוגלת בהענקת שוויון הזדמנויות או רצון לחסוך בהשקעת משאבים פדגוגיים ותקציביים על ידי הכנסת משאבים פרטיים למערכת. הסבר אחר הוא "היעדר מתלוננים". כפי שניתן ללמוד מעתירת קשת, הלחץ המופעל על משרד החינוך לאפשר מימון חינוך פרטי מגיע מהורים השולחים את ילדיהם לבתי הספר הייחודיים ומבקשים להגדיל את המימון ללימודים לבגרות. התלמידים אשר נפגעים וייפגעו מכך מודרים מראש מבתי הספר הייחודיים ומהמגמות היוקרתיות, או שהם נמצאים תחת לחץ מאסיבי של ההורים האחרים ושל מערכת החינוך לעמוד בתשלומים, כך שהם חוששים לצאת נגד המערכת.

35. מכל מקום, יהיו הגורמים לכך אשר יהיו, מתן היתרים לגבייה נוספת במערכת החינוך, מבלי שהוקם מערך גבייה ואכיפה מסודר, אשר יילחם בתופעת הגבייה האסורה במערכת החינוך, מכשיר את הגבייה הבלתי-חוקית שנעשתה עד כה, ומחליש עוד יותר את כוח האכיפה וההרתעה, החלשים ממילא, שיש למשרד החינוך. מדי שנה מקבלים הארגונים החתומים על נייר עמדה זה עשרות תלונות של הורים בדבר גביית תשלומים המנוגדת לנהלי משרד החינוך. פעמים רבות, פניות ההורים למפקחי משרד החינוך, אינן זוכה למענה.

36. זאת ועוד. ההכשר לגבייה נוספת בחוזר המוצע עשוי להוביל, כפי שניתן ללמוד מעתירת קשת עצמה, לתביעות בלתי פוסקות של הורים בעלי אמצעים למימון דומה במוסדות חינוך שאינם, בהגדרתם, ייחודיים או ניסויים. אנו סבורים כי במצב הקיים היום יתקשה משרד החינוך להצדיק משפטית את ההבחנה בין מוסדות חינוך אלה לאחרים, ויביא למצב שהתשלומים הנוספים יחלחלו לכלל המערכת.

37. אנו גם רואים קושי מיוחד הקיים בכך שההסדר החדש מגיע על רקע עתירתם של הורי בתי ספר הייחודיים בירושלים, הדורשים להתיר להם לשלם תשלומים חריגים. עתירת קשת הוגשה לאחר קיום הליך פיקוח משמעותי ראשון וחריג של המשרד כנגד גביית תשלומי הורים אסורה בעקבות דו"ח מבקר המדינה. משכך, "התקפלות" משרד החינוך בעניין זה, המתבטאת בטיוטת חוזר התשלומים, מעבירה מסר בעייתי ביותר לכלל הרשויות ומוסדות החינוך לפיו בהיעדר יכולת אכיפה, יתאים עצמו משרד החינוך למצבים של גבייה אסורה.

38. בהקשר זה נבקש להבהיר, כי אף שאנו מוצאים הגיון בתהליך אכיפה מדורג כלפי מוסדות החינוך, כפי שהוא מתבטא בתגובת המדינה לבג"ץ קשת, וזאת כחלק מפעולה מידתית של השלטון, אנו סבורים כי מתן הכשר פורמלי לגבייה אסורה הוא מזיק ביותר, ולמעשה פורץ את כל עקרונות השוויון וגבולות המותר במערכת.

39. לסיום, נבקש להתייחס לכמה נושאים נוספים. ביום 17 ביוני 2013 התקיים דיון בוועדת החינוך של הכנסת בדבר תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ד. במסגרת הדיון פרש שר החינוך את חזונו המבורך להפסקת "תשלומי ההורים" לבתי ספר, מאחר שתשלומים אלה אינם עולה בקנה אחד עם "חינוך חינם", ומהווים כלי עיקרי ביצירת פערים במערכת החינוך. השר אף הבהיר בדיון את הסכנה הכרוכה במתן אישור לגביית תשלומי הורים חריגים במוסדות ייחודיים, או כאלה המתכנים ייחודיים, לפגיעה בשוויון, ולמעשה להיווצרותן של מערכות חינוך פרטיות בתוך המערכת הממלכתית. בתום הדיון הובטח כי הסוגיה תגיע לדיון בוועדת החינוך של הכנסת.

40. והנה, למרות הצהרותיו של השר, ועוד לפני דיון בוועדה, מציע משרד החינוך להתקין חוזר מנכ"ל המנציח ומעמיק את הפערים בחינוך ופוגע אנושות בשוויון במערכת החינוך. אנו סבורים, כי הדרך לביטול תשלומי ההורים אינה יכולה לעבור במתן הכשר לגבייה נוספת. כמו

כן, אנו מוצאים כי קיים פער מטריד בין הצגת תפיסה ראויה של שוויון במערכת החינוך ושל שאיפה לביטול תשלומי הורים, לבין חוזר המנכ"ל המוצע.

41. בנוסף, אנו מצפים כי לפני כל הכרעה בסוגיה יתקיים עליה דיון ציבורי הולם, בין היתר בוועדת החינוך, כפי שהובטח. העלאתה של טיוטת החוזר לאתר המשרד, אשר לא לוותה

בפרסום אשר יביאה לידיעת הציבור, כמו גם מגבלת הזמן שניתנה לתגובה לה (שבועיים בלבד), אינם מאפשרים בחינה הולמת של החוזר המוצע ודיון ציבורי אמיתי בו.

סוף דבר

42. החוזר המוצע צועד צעד הרסני בתהליך שכבר החל של הסרת אחריות המדינה ממערכת החינוך הממלכתית תוך השענות על מימון פרטי, ופוגע באופן בלתי מידתי ובלתי סביר בעקרון החוקתי של שוויון בחינוך. הוראות החוזר סותרות הוראות חקיקה ראשית, את העקרונות המרכזיים בדיני החינוך, ואת פסיקת ביהמ"ש העליון בנושא רכישת שירותים פרטיים במסגרות ציבוריות. אשר על כן, דינו להתבטל. אנו מקווים גם, כי במקביל ישקול המשרד את הצעותינו לגיוון וייחודיות במערכת החינוך המופיעות בס' 5 לנייר עמדה זה.

43. כמו כן, נשוב ונבקש מן השר או ממנכ"לית משרד החינוך להיפגש עמנו טרם קבלת החלטות סופיות בנושא, בקשה אשר עלתה כבר בפנייתנו לשר מיום 23 ביוני 2013, שבה ביקשנו אף לקבל לידינו את דו"ח ועדת המנכ"לית שבחן את סוגיית התשלום בבתי ספר ייחודיים, עליו למדנו מתגובת המדינה לבג"ץ קשת. ראוי היה כי גם דו"ח זה יפורסם לציבור כחלק ממסד הנתונים להבעת עמדה על החוזר המוצע.

בכבוד רב,

נוגה דגן בוזגלו, עו"ד
הלה – למען החינוך
מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי ישראל

יעל כפרי, עו"ד

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

טל חסין, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

רן מלמד
סמנכ"ל ידיד

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

העתקים: ח"כ עמרם מצנע, יו"ר ועדת החינוך והתרבות, הכנסת

ח"כ אורלי לוי, יו"ר ועדת זכויות הילד, הכנסת

הגב' רחל מתוקי, מנהלת מחוז חיפה במשרד החינוך

ליצירת קשר עם כותבי המסמך: עו"ד הרן רייכמן, במייל law.haran@gmail.com או בטל' 0505657157