



הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

הקליניקות החשפטיות

4 במאי 2014

לכבוד

הרב שי פירון, שר החינוך

הגב' מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך

שלום רב,

הנדון: חוזר המנכ"ל החדש בדבר תשלומי הורים

1. ביום 10 ביולי 2013 שלחנו אליכם את הערותינו על טיוטת חוזר מנכ"ל בעניין תשלומי ההורים, שפורסמה להערות הציבור. לנוחיותכם, המסמך מצורף שנית.
2. לקראת סוף חודש מרץ התפרסם באתר משרד החינוך חוזר המנכ"ל 3.11-15 "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה וגביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים". עיון מדוקדק בחוזר העלה כי אף שחלו בו מספר שינויים בהשוואה לטיוטה, לא חל בו כל שינוי מהותי, ואותם עקרונות שעמדו בבסיס הטיוטה נותרו על כנם. בנסיבות אלו אנו פונים אליכם בטרם נשקול נקיטה בהליכים משפטיים.
3. לצד הארגונים המנויים מעלה, מכתב זה נכתב גם בשם העותרים בעת"מ (באר שבע) - 14364-03 (רואימי נ. משרד החינוך), שנפגעו מיישום מוקדם של טיוטת החוזר.
4. בפתח הדברים נבהיר, כי אנו עומדים על טענותינו שפורטו בהרחבה בהערות לטיוטת החוזר, והן מהוות תשתית לפנייה זו וחלק בלתי נפרד ממנה. על כן יתמקד מכתב זה בטענות נוספות שעלו עם לימוד החוזר.

אוכלוסיות חזקות ממילא על גבו של כלל ציבור משלמי המסים.

10. הטיעון לפיו ההיתר הנוסף לגבייה בבתי ספר ייחודיים דווקא מחזק את החינוך הציבורי – טיעון הנשמע לא אחת מפי בכירי המשרד - מבטא, לדעתנו, אי הבנה עמוקה של תפקיד החינוך הציבורי. החינוך הציבורי הנו שירות שהמדינה מחויבת לתתו באופן שוויוני לכלל הילדים. ככזה, על המדינה לפעול באמצעותו לצמצום פערים ותיקון אי השוויון החברתי. לכן, כאשר המדינה מטפחת איים של אי-שוויון על גבי התשתית הציבורי, היא מועלת בתפקיד שמטיל עליה החוק.

11. כל האמור לעיל – התרת גביית תשלום עבור הוראה ובשיעור של 45% מיום הלימודים הרשמי - משנה סדרי בראשית בדיני החינוך בישראל. תיקון מדיניות זה חורג מסמכויות ההנחיה הפנימית של חוזר המנכ"ל. מדובר במהלך קיצוני אשר הדרך לעשותו הינו בחקיקה ראשית מתאימה.

איזונים לכאורה בחוזר המנכ"ל

12. בחוזר המנכ"ל ניתן לזהות שני מרכיבים האמורים להוות גורמים מאזנים להיתר לגביית כספים נוספים לצורך הבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך. אנו סבורים כי אין בהם מענה לפגיעה הקשה בשוויון שמתיר החוזר. המנגנון המאזן הראשון נעוץ בדרישה מהרשויות מקומיות שבשטחן פועלים בתי הספר להעניק מלגות אשר יבטיחו כי חוסר יכולת כלכלית לא תמנע מתלמידים שהתקבלו לבית הספר מלמוד בו. האיזון השני מתייחס לקיומם של הליכי אישור ואכיפה.

13. באשר להענקת המלגות אנו סבורים כי אין בכך מענה, אף לא תיאורטי, לפערים הקיימים בתקצוב הניתן לתלמידים מרשויות מקומיות שונות ולמעשה הוא רק מרחיבם. כבר היום קיים בישראל תקצוב רגרסיבי, אשר מבטיח יתרון משמעותי לתלמידים הלומדים ברשויות חזקות היכולות לממן שירותים נוספים². המציאות הכלכלית-חברתית בישראל מעוררת ספק גדול ביכולתן של רשויות מקומיות באשכולות נמוכים להעניק מלגות לתלמידים מתחומן, המבקשים ללמוד בבית ספר ייחודי. הטלת האחריות להענקת מלגות על הרשויות המקומיות, בלי להבטיח כי גם תלמידים מרשויות מקומיות חלשות יוכלו ליהנות מהן, מרוקנת מתוכן את כל רעיון האיזון הטמון לכאורה במלגות, ועלולה אף להביא לכך שבתי ספר כאלו לא ייפתחו ברשויות חלשות, אלא רק ברשויות המסוגלות לעמוד בנטל תקצוב המלגות.

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

14. בנוסף, מנגנון המלגות הינו איזון "על הנייר" מכיוון שהוא אינו מגובה בקריטריונים כלשהם. האמירה הכללית לפיה יש להבטיח מלגות למי שהוריו שרויים במצוקה כלכלית, וזאת ללא הגדרתה של מצוקה כלכלית וסכומי ההנחה המגיעים בגינה לתלמידים (השוו למשל לכללים בדבר הזנה), הינה אמירה סתמית ונטולת ערך שלא תתרום מאום למימוש עקרון השוויון. בהקשר זה

² ראו למשל בדו"ח מכון מילקן מאוקטובר 2012 – "תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך".

נבקש להפנות לבית הספר "מדעים ואומנויות" באשדוד, שם לאורך השנים הבטיחו מלגות למעוטי יכולת, אשר ברובן עמדו על כ-10% מגובה שכר הלימוד, סכום שאינו מהווה כל פתרון אמיתי ומתן הזדמנות שוויונית לחינוך לילדים הבאים ממשפחות חלשות.

15. זאת ועוד. המציאות מלמדת, כי הטענה שהאיזון הנזכר יבטיח כי בתי הספר הייחודיים "העל אזורים" יהיו פתוחים לכולם הינה מטעה. בתי הספר הייחודיים אשר נפתחו לאורך השנים (תוך הבחנה מבתי הספר של פילוט הבחירה המבוקרת, אליהם נתייחס בהמשך) הינם בתי ספר שאת הקמתם יזמו קבוצות הורים בעלי אמצעים. בנוסף, בחלק מבתי הספר הייחודיים מתקיימים הליכי מיון, העומדים בניגוד לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959, באישור וברשות, המובילים לתהליכי סגרגציה מתקדמים. כך למשל בהתייחס לבתי הספר הייחודיים בתל אביב (בחינוך היסודי, בהתאם לדפי מידע תשע"ד):

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

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

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

18. באשר למנגנון האיזון הנוגע להליכי אישור ואכיפה – גם בו אין כדי לשפר את המצב הקיים, ולמעשה הוא אף מטעה. גם כיום נתונות למשרד החינוך סמכויות אישור ואכיפה, אך לצערנו משרד החינוך לא השכיל לאורך השנים לעשות בהן שימוש אפקטיבי ואף שיתף פעולה עם פעילות בניגוד לחוק בבתי ספר. זאת הן במתן היתרים דה פקטו ורישיונות להקמת בתי ספר ייחודיים שלא עברו את אישור הוועדה (ארבעה מחמשת בתי הספר הנכללים בבג"צ 8849/12 ("בג"צ קשת"))

פועלים ללא אישור הוועדה, כך גם בית הספר "מדעים ואומנויות" באשדוד ועוד רבים אחרים); והן במתן היתרים או הסכמה בשתיקה להליכי מיון וסגרגציה, ולגביית תשלומי הורים בלתי חוקית בהיקפים בלתי נתפסים, עליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח משנת 2012.³ **בהקשר זה נבקש להבין היכן עומדת הקמתו של מנהל רישוי, בקרה ואכיפה שאותו הבטיח משרד החינוך להקים לאחר דו"ח מבקר המדינה האמור.**

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

היעדר סמכות בחוק לגבייה נוספת בבתי ספר ייחודיים

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

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".

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

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

³ דו"ח ביקורת שנתי 62, עמ' 573 ואילך.

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

23. בהתבסס על דברים אלו, נבקש לבחון את ההיתר המיוחד לגביית שעות תל"ן נוספות בבתי ספר ייחודיים הקיים בחוזר המנכ"ל החדש. לצורך בחינה זו ביקשנו למצוא הגדרה בחוק המבחינה בין מוסדות חינוך רשמיים "רגילים" לבין מוסדות חינוך ייחודיים, אך זו לא נמצאה. בהעדרה, לא ניתן לערוך הבחנה בין בתי ספר ייחודיים ליתר בתי הספר אלא בשינוי החוק.

24. ונדגיש, כי כאשר ביקש המחוקק להתיר תכנית לימודים שונה בבתי ספר מסוימים, עשה כן בסעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי, המסדיר תכנית ניסויית בבתי ספר, כלהלן:

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

25. עם זאת, כפי שטענו בנייר העמדה, מתן אישור לשינוי תכנית לימודים בבתי ספר ניסויים לא כלל אישור לגביית תשלומים נוספת מההורים, תוך שמירת הכלל לפיו תכנית הלימודים ממומנת על ידי הרשויות. **נראה כי על עמדה זו אין חולק לאור השמטת האישור לגבייה נוספת בבתי ספר ניסויים שהופיעה בטיוטת חוזר המנכ"ל ואינה נכללת בנוסח שפורסם.**

26. בחוזר המנכ"ל מוגדרים בתי ספר ייחודיים כדלהלן:

"מוסדות חינוך ייחודיים הם מוסדות בעלי "אני מאמין" בית-ספרי מערכתי שממנו נגזרות הפדגוגיה, תכניות הלימוד ופעולותיו של המוסד ביישומן, ואשר אושרו ככאלה על ידי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ומרחבי חינוך שבמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן "הוועדה") על פי הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא מוסדות חינוך ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ומרחבי בחירה מבוקרת".

27. עינינו הרואות איפה כי הגדרת בית הספר "הייחודי", אשר כאמור אינה מעוגנת בפסיקה, חלה על כל פעולות בית הספר לרבות הפדגוגיה ותכנית הלימודים. נראה שהאפשרות לקיים תכנית לימודים שונה יכולה להתבסס רק על סעיף 9 לחוק חינוך ממלכתי (בית ספר ניסויי) או בקביעת תוכנית לימודים לכלל המוסדות הרשמיים, המאפשרות גיוון וייחודיות בתכניות הלימודים. בהקשר זה יצוין, כי נראה שפיילוט הבחירה המבוקרת יחד עם רפורמת "הלמידה המשמעותית",

הכוללת עצמאות פדגוגית רחבה, למעשה הופכים את כלל בתי הספר לבתי ספר ייחודיים מבחינת גיוון שיטות הוראה, הפדגוגיה והתאמת תכניות לימודים.

28. מכל מקום, ברור כי "ייחודיות" הינה תפיסת חינוך מלאה המשליכה על כלל תכנית הלימודים ושיטות ההוראה בבית הספר, כך שאין כל רלוונטיות להבחנה בין בית ספר "ייחודי" לבית ספר "רגיל" בכל הנוגע לתוספת שעות תל"ן. ככל שמבקש משרד החינוך לקיים ייחודיות הנוגעת לתכנית הלימודים המלאה, במסגרת ההיתרים הקיימים בחוק, עליו לממן אותה. בהקשר זה נטען כי האישור לתל"ן במסגרת אישור תכנית לימודים ייחודית נוגד את העיקרון לפי שעות התל"ן אינן חלק מתכנון השעות הציבורי אלא שעות המבוקשת על ידי ההורים כתוספת.

29. לסיכום סוגיה זו, ככל שהמדינה מבקשת לאשר תכנית לימודים "ייחודית" עליה לממן אותה ולעשות כן באופן גורף כחלק מתכנית הלימודים לכלל המוסדות הרשמיים או במסגרת "ניסוי". זאת, כמובן, תוך הקפדה על שוויון בין בתי הספר.

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

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

ובהמשך (סעיף 63 לתגובה):

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

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

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

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

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

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

31. נראה כי אין צורך להכביר מילים על הפער הניכר בין התגובה שהגישה המדינה בבג"צ קשת לבין המדיניות העומדת בבסיס חוזר המנכ"ל, ומייצגת את אותו משרד חינוך. כיצד קורה שהרשות השלטונית האמונה על יישום מדיניות ואכיפת חוק משנה את טעמה ב-180 מעלות בזריזות שכזו? קשה להשתחרר מהתחושה שהטעם לשינוי זה נובע מחוסר יכולתו של המשרד להתמודד עם לחצים מצדן של רשויות חזקות וקבוצות הורים והרצון להפיס את דעתן. מכל מקום, שינוי כה מהותי בעמדת המשרד, ללא שניתן לו הסבר מפורט ומניח את הדעת, מעלה חשש של ממש להפעלת שיקולים שאינם ענייניים.

בהקשר זה, נבקש להבין אילו בדיקות נערכו ועל בסיס אילו נתונים עובדתיים חדשים חל שינוי העמדה העקרונית והעובדתית לגבי הצורך בתוספות תשלום בבתי הספר.

32. בישראל פועלים כיום מאות בתי ספר תחת אזורי הבחירה המבוקרת ופיילוט פתיחת אזורי הרישום. הנחיות גף ניסוי לאזורי הבחירה המבוקרת, המתפרסמות בסרטון התדמית של הגף ובהנחיותיו הכתובות, שוללות מכל וכל מיונים וגביית תשלומי הורים יתרים, ולהיפך, מדגישות את החשיבות שבנגישות המלאה של בתי הספר הייחודיים לכל ילד וילד. לפיכך, קשה לנו להבין מדוע בחר משרד החינוך לוותר על תפיסת הייחודיות הציבורית בחינוך ולהיכנע לרעיון, לפיו חינוך ייחודי הנו סחורה הניתנת לרכישה בכסף פרטי - רעיון שפשט בציבור עקב שנים של היעדר אכיפה, עצימת עיניים שלטונית ותחרות פרועה בין מוסדות חינוך.

33. הגדלת שעות התל"ן לבעלי ממון עומדת גם בסתירה למדיניות משרד החינוך בדבר למידה משמעותית, אשר בעניינה נכתב בין היתר כך באתר "למידה משמעותית" של המשרד:

"במהלך השנים האחרונות עסקה מערכת החינוך בשיח של מדידה, כאשר העשייה החינוכית והערכית לא זכו לקבל ביטוי והוקרה מספקים. בתוך כך, כוונה והתמקדה הלמידה בתעשיית ציונים, שנשענה בעיקר על שינון ולא נותר פנאי לעיסוק בחשיבה מסדר גבוה והעמקה. כמו כן, נולדו תופעות בלתי רצויות, אשר התבטאו, בין היתר, בעומס מצטבר של מבחנים, שלא איפשר למורים ולתלמידים להקדיש זמן להקניית כלים החיוניים למאה ה-21."

34. בהתאם לאמור, מתחייבת תפיסה לפיה אין זה ראוי כי המשרד יאפשר למידה משמעותית, ייחודית כזו או אחרת, רק למי שידם משגת לשלם בעבורה. אם העשרה, והרחבת הדעת והאופקים הם העומדים במרכז העשייה החינוכית, אזי כולם זכאים להם.

גביית תשלום עבור העשרות תומכות בגרות

35. בנייר העמדה ששלחנו טרם פרסום חוזר המנכ"ל כתבנו בין היתר כך:

"ההחלטה לגבות כספים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת אינה בסמכות השר. זאת מאחר שכלל מקצועות הבגרות מצויים במסגרת תוכנית הלימודים המאושרת של המוסד החינוכי, ואינן נכללים במסגרות תכניות נוספות".

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

37. עיון בחוזר המנכ"ל מלמד כי ברור היה למנסחיו שאכן אין לאפשר יתרון לתלמידים משכבות מסוימות בהכנה לבחינות הבגרות. החוזר קובע כי "שעות העשרה הן שעות ללימוד נושאים שאינם מרכיב מחייב בתכנית הלימודים", וכולל הוראה המונעת תשלום עבור שעות תגבור (שעות המשמשות לחזרה ולתרגול של החומר הנלמד) ואיסור לגבות תשלום עבור שני מקצועות בחירה מוגברים.

38. עם זאת, נראה כי התפיסה החוקית והרשמית שלעיל אינה עולה בקנה אחד עם המציאות שאותה מבקש לייצר החוזר במתן גושפנקא לתשלומים עבור מגמות לבגרות, תשלומים השכיחים במערכת, בכך שהחוזר מעניק לראשונה היתר חוקי לשיפור היכולת להשיג תעודת בגרות, לא כל שכן איכותית, באמצעות מימון פרטי, וזאת בשלושה אמצעים:

- א. החוזר מתיר רכישת לימודי העשרה - שהנם תוספת ללימודים הנלמדים בכתת המגמה, ועניינם הרחבה והעשרה בנושאי הלימוד.
- ב. החוזר מתיר תשלום עבור מרכז למידה - שהנו "מרכז המופעל על ידי הרשות המקומית או על ידי הבעלות על מוסד החינוך לצורך צמצום פערים לימודיים".
- ג. החוזר מתיר תשלום עבור מגמת בגרות העשרה שלישית.

39. אנו סבורים, שמתן ההיתר לגבייה נוספת מההורים בהקשר זה, הינו פסול ובלתי חוקי מהטעמים שיפורטו להלן.

40. **תשלום עבור "העשרה" עומד בניגוד להוראות סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה** - כפי שצוין לעיל, בהתאם לדין תכנית הלימודים וכן שירותים שהוכרו בתקנות כשירותים מקובלים⁴ הינם בחינם. סעיף 6(ד) לחוק מתיר גביית תשלומים עבור שירותים נוספים והחזר הוצאות של רשות החינוך

⁴ תקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), התשי"א-1950

המקומית, בכפוף לאישור שר החינוך וועדת החינוך של הכנסת. מעבר לכך, הקנה המחוקק כאמור סמכות לגביית כספים (לייעוד מוגבל) עבור שעות תל"ן.

בנסיבות אלו, נראה כי ההיתר המצוי בחוזר החדש לגביית 1,500 ₪ נוספים לשנה עבור העשרה במסגרת "רכישת שירותים מרצון" אינו בסמכות משרד החינוך הן מהטעם שמדובר ב"לימודים", והן בשל כך שהגבייה נעשית בחוזר מנכ"ל וללא אישור ועדת החינוך של הכנסת. בהקשר זה יצוין, כי במשך שנים משתמש משרד החינוך בסעיף "רכישת שירותים מרצון" לגבייה שנתית מההורים של עד 450 ₪ בלי שהדבר נבחן בפסיקה. הניסיון להרחיב פרצה זו מעורר חשש להריגה מסמכויות המשרד.

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

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

דוגמה בהירה לעניין ניתן ללמוד מבחינת הבגרות ב"אומנות התאטרון" אשר בחלקה הגדול מבוססת על צפייה בהצגות מגוונות. לפיכך, הטיעון כי מדובר ב"העשרה" שאינה הכרחית לתכנית הלימודים הינה אבסורדית.

42. הדברים מקבלים משנה תוקף בנושא "**מרכזי הלמידה**", אשר נכללים בחוזר ללא קריטריונים כלשהם, שם מצוין במפורש כי נועדו "לצמצום פערים לימודיים". הביטוי "צמצום פערים" לקוח בדרך כלל מהקשר צמצום הפערים החברתי-כלכלי. צמצום פערים לימודיים הנו השאלה מעניינת **להקשר הפרטני**, ואין להבין ממנו אלא שתלמיד רשאי מעתה לרכוש בכסף פרטי, באמצעות בית הספר, צמצום פערים לימודיים בין הישגיו הנמוכים להישגים רצויים יותר. אולם האין זה תפקידו הטבעי של בית הספר ואחריותה של מערכת החינוך?

43. בכל הנוגע לתשלום עבור מגמת בגרות שלישית, נדרשת לכל הפחות ההבהרה באה: מתי ייקבע האם מקצוע מסוים בבגרות ייכלל בתעודת הבגרות לצורך חישוב הממוצע לקבלה למוסד להשכלה גבוהה, ומתי יהווה ציון פנימי בלבד. אם כבר בכיתה ל' ייקבע כי מקצוע מוגבר מסוים אינו לבגרות (ולכן ניתן לגבות עליו תשלומים בהתאם לחוזר), החלטה שיש בה נזקים בפני עצמה,

אזי אכן אין בשינוי הקיים בחוזר כדי לייצר פער באיכות תעודת הבגרות בין הרוכשים מקצוע נוסף לבין המנצלים את המגמות המוצעות בחינם. אך אם ההחלטה בדבר השמטת מקצוע מתעודת הבגרות הרשמית תיעשה בהתאם לתוצאות בחינת הבגרות או לאחר השלמת חלק מהותי מהלימודים (כשהתלמיד כבר יודע להעריך מהם סיכויי הצלחתו בכל אחד משלושת מקצועות ההעשרה) אזי שוב קיימת עדיפות לבעלי ממון.

44. **למידה משמעותית לבעלי ממון** – כל שצוין לעיל לגבי שעות תל"ן נכון ביתר שאת לגבי הלימודים המוצעים כהעשרה לבחינות הבגרות. אנו סבורים כי אין זה ראוי שתכנים פדגוגיים המרחיבים ומעמיקים את הלימוד "הרגיל" יהיו נחלתם של אלו היכולים לממנם. לדעתנו, מסר הדגל של משרד החינוך בתקופת כהונת הממשלה הנוכחית, ה"למידה המשמעותית", חייב להיות בלב החינוך הניתן בחינם, אחרת כל משמעותה תהיה העמקת פערים בחינוך.

45. **"המסר" למערכת** – הצורך להגדיל את התשלום עבור מגמות בגרות אינו פועל בחלל ריק אלא נובע מתופעה שכיחה, הנובעת במידה רבה מתת תקצוב, של גביית תשלומים עבור מגמות באופן בלתי חוקי. לצערנו, תחת מתן פתרונות של ממש לתופעה בלתי חוקית זו (אשר ישלבו אכיפה ראויה ותוספת תקציב ככל שנדרש) מעניק המשרד פתרון המכשיר גבייה זו לבעלי אמצעים. פתרון זה מהווה מסר ברור מצד משרד החינוך, כי האיסור הקוגנטי לגבייה עבור מגמות לבגרות ותכנית לימודים בטל, ויוצר גלויזציה של חלק מהתשלומים, אשר רק ישרטטו את הרצפה החדשה לגביה עודפת.

ההכרה בבתי ספר יסודיים "על אזורים" אינה חוקית

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

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

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

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

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

בהקשר זה נבקש לדעת האם אכן בכוונתכם להרחיב את מספר בתי הספר הייחודיים העל אזוריים מעבר לאלו שהתחילו את הפיילוט.

א. מסקנות, סיכום וסעדים מבוקשים

51. מהאמור בנייר העמדה ובמכתב זה עולה בבירור כי חוזר המנכ"ל הנוכחי יוביל לפגיעה עמוקה בשוויון ההזדמנויות בחינוך תוך מתן אפשרות לתלמידים להורים בעלי אמצעים לרכוש חינוך טוב יותר במערכת הממלכתית במסגרת שירותי חינוך פרטי (שח"פ). נשוב ונדגיש כי האיזונים לכאורה הקיימים בחוזר אינם יכולים לשנות מציאות זו.

52. חוזר המנכ"ל הנוכחי מציג שינוי מדיניות, שלא בדרך של חקיקה, ויוצר דין שונה לבתי ספר ייחודיים, מושג שאינו קיים בחקיקה, הן מבחינת תשלומי הורים והן מבחינת רישום בבתי ספר יסודיים החורג מתקנות הרישום.

53. שינוי זה עומד לצד שינוי מהותי בעקרון של חינוך חנים הקיים בחוק, בכך שהוא מגדיל באופן בלתי מידתי את תשלומי ההורים המותרים תוך עקיפת עקרון הפיקוח הפרלמנטרי. גם שינויים אלו עומדים בניגוד לחוק ומחייבים חקיקה נפרדת. שינוי זה מהווה מסר להורים ולבתי הספר לפיו משרד החינוך מכשיר פעילות בלתי חוקית רבת שנים.

54. ההבחנה בחוזר המנכ"ל בין התשלומים בבתי ספר ייחודיים לבתי ספר על אזוריים אינה סבירה מאחר וגם לעמדת משרד החינוך, כפי שהובעה בתגובה לבג"ץ 8849/12 (פרשת קשת), וגם בהתאם לדין, אין כל רלוונטיות בין "ייחודיות" בית ספר לבין הצורך בהרחבת שעות תל"ן. בהקשר זה יוזכר, כי בהעדר ראיה אחרת וכפי שנטען בתגובת המדינה לבג"ץ, ברור כי התשלומים הנוספים אינם מיועדים לייחודיות, הממומנת על ידי משרד החינוך, אלא לפיצול כיתות, שכר למורים וכו'.

55. חוזר המנכ"ל הנוכחי מאפשר לבתי הספר לשפר את היכולת לקבל תעודת בגרות ובוודאי את איכותה באמצעות קניית שירותי "העשרה" תומכי בגרות, למידה ב"מרכז למידה" לצמצום פערים לימודיים ואף בתשלום מלא עבור מקצוע בגרות נוסף (בכפוף להערה לעיל), דבר המנוגד במובהק לדין.

56. חוזר המנכ"ל עומד בניגוד למגמת רפורמת "למידה משמעותית" מאחר והוא מאפשר לתלמידים להורים בעלי ממון לרכוש במערכת הממלכתית ועל גבה שעות "למידה משמעותית".

57. חוזר המנכ"ל פוגע בתהליכי האכיפה המועטים הקיימים נגד תשלומי הורים אסורים, ומפסיק פעולות אכיפה מול בתי הספר הייחודיים בירושלים, ואף מעניק גושפנקא חוקית לפעילות בלתי חוקית רבת שנים.

58. חוזר המנכ"ל אף יגדיל את הדרישה לגביית תשלומי הורים נוספים על ידי קבוצות הורים חזקות בבתי ספר ייחודיים (למשל במסגרת הפיילוט) ששם לא נדרשו תשלומים נוספים, ובהמשך יוביל לדרישה של כל הורה בעל אמצעים לספק גם לילדו שעות נוספות "ייחודיות".

59. נוכח כל האמור לעיל נבקש את הסעדים הבאים:

- א. ביטול חוזר המנכ"ל בדבר תשלומי הורים.
- ב. קבלת הבהרות באשר לתהליך הבדיקה המהותי והעובדתי שהוביל לשינוי עמדתו של משרד החינוך מאז התגובה המקדמית שנתן בבג"ץ קשת.
- ג. קבלת הבהרות לגבי הרחבת פיילוט פתיחת אזורי הרישום בבתי הספר היסודיים.
- ד. נבקש אף להבין היכן עומדת הקמת מנהל רישוי, בקרה ואכיפה אותו הבטיח משרד החינוך להקים לאחר דו"ח מבקר המדינה.
- ה. נבקש הבהרות לגבי אופן יישום ההוראות בדבר בגרות "העשרה" שלישית בדגש על המועד בו נקבעת ההחלטה בדבר הבגרויות בהן ייבחן תלמיד.

אחרית דבר

60. בעתירה שהוגשה לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בעניינו של בית ספר שז"ר למדעים ואומנויות באשדוד, נפרש "סיפורו" של בית ספר ייחודי על איזורי. ההתרחשויות סביב מה שאירע בו שופכות אור על תוצאות המדיניות המתבטאת בחוזר המנכ"ל החדש.

61. במשך שש שנים אפשר משרד החינוך לבית ספר שז"ר להתקיים כבית ספר "ייחודי על איזורי", ללא אישור פורמלי של ועדת וינשטיין ושלא בהתאם לתקנות הרישום. מההורים בשז"ר נגבו מדי שנה 5,400 ₪ לשנה. ביה"ס העניק לתלמידים מלגות שעמדו על הנחה בגובה 10%. במהלך שנים נדחקו תלמידים להורים לא מבוססים הגרים לצדו של בית הספר מהלימודים בו, תחילה על ידי מיונים ולאחר מכן על בסיס כלכלי.

62. פניות הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך באוני' חיפה בנושא הביאו לכך שמערכת החינוך תחפש פתרון שיאפשר את קיומו של בית הספר הסגרגטיבי הנ"ל, פתרון אשר נמצא בטיוטת חוזר המנכ"ל הנוכחי. במסגרת זו אישרה הנהלת משרד החינוך, המתהדרת בהבטחות אכיפה עתידיות, גבייה על סמך טיוטת החוזר, בלי אישור של ועדת ויינשטיין, ובתוספת של 1,000 ₪ שנתיים עבור נגינה (תלמידים שלא שילמו הוצאו מהכיתה). כמו כן, אישר משרד החינוך לקיים מערכות שעות המכילות את שעות התל"ן ביחד עם השעות הרגילות. לצד כל אלו, הופעל לחץ בלתי פוסק על "הורים סרבנים" לשלם או לעזוב את בית הספר.

63. דוגמה זו ממחישה את התוצאות הרות הגורל שיהיו לחוזר המנכ"ל, אשר מאפשר את קיומם של בתי ספר ציבוריים לאוכלוסיות מבודלות, תוך הדרת שכבות אוכלוסייה חלשות משעריהם, באמצעות קניית שירותי חינוך פרטי על גב המערכת הממלכתית, הממומנת על ידי כלל הציבור.

64. אנו סבורים שחוזר המנכ"ל האמור עומד בסתירה מוחלטת לקיומה של מערכת חינוך חפצת חיים, שמטרתה היא לחנך, להעניק למידה משמעותית לכל תלמיד ותלמיד ולקיים חברה סולידרית המעניקה שוויון הזדמנויות לכל.

65. **בשל דחיפות הסוגיה והצורך להיערך לקראת שנת הלימודים תשע"ה נבקש את התייחסותכם הדחופה וכל המאוחר עד 20.5.14, כדי שנוכל להמשיך ולשקול את צעדינו.**

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 חיפה⁵

טל חסין, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

רן מלמד
סמנכ"ל ידיד

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

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

⁵ בסיוע הסטודנטיות סתיו גנור, גיקי סילברמן וגיני בוטבול