

**בית המשפט הגבוה לצדק**

בג"צ 5004/14

(מאוחד עם עתירות לבג"צ

(4392/14 ,4576/14 ,3834/12 ,8849/12

**העותרים :**

1. גיקלין שמשון
  2. יעל רואימי
  3. נטלי בן מוחה
  4. מיטל יוחננוף
  5. מאיה גאווי
  6. נורית אלקובי (צפניה)
  7. סיון אוחיון
  8. מרינה חן
  9. גיא מאור
  10. יואל פרויליך
  11. אסף זהר
  12. ארז בר טל
  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)
- 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 (כבוד השופט מלצר) מיום 27.8.14 והארכות מועד מגישים העותרים עתירה מתוקנת בעקבות תיקונו של חוזר התשלומים, נשוא העתירה דנן, מיום 24.7.14.

### א. מבוא

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים לביטול הוראות סעיף 3 (גביית תשלומים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה), סעיף 4 (גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים – הוראת שעה לשנה"ל התשע"ה-התשע"ז) וסעיפים 5.3 ו-5.4 בסעיף 3.11.17 בחוזר הוראות הקבע עד/7(ד) – "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה וגביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים" (להלן "חוזר התשלומים החדש").

חוזר התשלומים המתוקן מצ"ב לעתירה המתוקנת וכן מופיע בנספח ב/1 (עמ' 325 לנספחי העתירה).

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

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

א. **הכפלתם ושילושם של תשלומי הורים המותרים** לגבייה בשנת הלימודים תשע"ה בבתי ספר ייחודיים (סכום אשר יכול להגיע לקרוב ל-8,000 ₪ לשנה בכיתה יב'), ביחס לסכום שהותר לגבייה בשנת הלימודים תשע"ג, וזאת ללא שינוי חקיקה וללא קבלת היתר מוועדת החינוך של הכנסת.

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

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

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

ה. **יצירת התניה לראשונה ובניגוד לדין בין רישום לבית ספר ממלכתי לבין תשלום של אלפי שקלים עבור תכניות לימוד פרטיות.**

ו. **גביית תשלומים עבור הפעלת בית ספר לראשונה.**

2. **הקמת ועדות חריגים אשר יכולות להתיר לכלל בתי הספר שעברו על החוק לגבות תשלומים האסורים אליבא ד- משרד החינוך.**
4. משמעות מאפיינים אלו הינה כי משרד החינוך העניק היתר, ללא שינוי חקיקה מתאים, לפצל את החינוך הממלכתי לחינוך לבעלי יכולת ולחינוך למי שידו אינה משגת, תוך פגיעה בעקרונות האוניברסליות והממלכתיות של מערכת החינוך בישראל. בכך חרג משרד החינוך מסמכותו על פי דין.
5. חוזר התשלומים אשר סוטה מעקרונות הדין בעניין החינוך הממלכתי אף פוגע פגיעה קשה ואנושה בשוויון: בתי הספר הייחודיים ולימודים מעשירים במסגרת תכניות הלימוד לא יהיו זמינים לתלמידים הלומדים ברשויות בהן האוכלוסייה מוחלשת; בתי ספר ייחודיים ותכניות העשרה שונות שיפעלו ברשויות יהיו נגישים אך ורק לאוכלוסייה בעלת האמצעים.
6. נבקש לשוב ולהבהיר כי תהליך זה נעשה ללא הסדרה בחוק וללא קבלת אישור מוועדת החינוך של הכנסת. עוד נוסף כי בהתאם לתפיסת משרד החינוך עצמו אין צורך בגביית תשלומים נוספים לשם יצירת "ייחודיות" בית ספרית ובוודאי שלא קיים כל קשר בין מתן היתר לגביית שעות לימוד נוספות, לבין ייחודיות.
7. לאחר המבוא נבקש לפרוש בפני בית המשפט הנכבד תמונה עובדתית רחבה, את ההסדרים החוקיים, השינויים הקונקרטיים בחוזר התשלומים החדש ואת טענותינו המשפטיות.

### הצדדים לעתירה

8. העותרים 1-8 הינם הורים לילדים מבית ספר "ייחודי על אזורי" שז"ר באשדוד, רובם ככולם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, אשר מנהלים מאבק כנגד הדרת האוכלוסייה המוחלשת מבית הספר.
9. העותרים 9-12 הינם הורים לילדים מגן הילדים השכונתי ומבית ספר "הדר" בנס ציונה, המצביעים על הפגיעה שנגרמת לתלמידי בית הספר הממלכתי הרגיל בעקבות הענקת מעמד רשמי למסלול האנתרופוסופי הפועל בו.
10. העותרת 13, עמותת ידיד, הינה עמותה אשר שמה לה למטרה לסייע לשכבות החלשות באוכלוסייה, בין היתר על ידי הפעלת מרכזי זכויות בקהילה. בשל הפגיעה בשכבות אלה, היא מצטרפת לעתירה כעותרת ציבורית.
11. העותר 14, ארגון הלה למען החינוך בשכונות ועיירות הפיתוח (ע"ר), פועל לקידום מעורבות הורים במערכת החינוך ככלי לשיפור רמת הלימודים, כמנוף לצמצום פערים ולמוביליות חברתית-כלכלית. הארגון מכשיר הורים ותומך בהם במטרה לשלבם בעשייה הפדגוגית בבתי הספר ובקהילה, ורואה בהורים גורם משפיע וחשוב להעלאת ההישגים הלימודיים. מתוך אמונה כי באמצעות רכישת השכלה איכותית ניתן לשנות את גורלם של עשרות אלפי ילדים מהשכבות המוחלשות, מקיים הלה פעילות סינגור להרחבת זכויות הורים ותלמידים במערכת החינוך ולמיגור אי-השוויון במערכת, ונותן ייעוץ פרטני להורים הנתקלים בהפרת זכויות במערכת החינוך.
12. העותרת 15, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, היא מוסד ללא כוונות רווח (מלכ"ר) וחזונה הוא חברה

ישראלית מתוקנת וצודקת, בה כל אחת ואחד יכול/ה להגשים את ערכיו התרבותיים, הרוחניים והחברתיים, להרגיש ולהיות מוערך כשווה בין שווים, ולממש את הפוטנציאל הגלום בו .

13. העותרת 16, האגודה לזכויות האזרח בישראל היא ארגון זכויות האדם הגדול, הוותיק והמוביל בישראל ועוסקת מאז היווסדה בזכות לשוויון ולחינוך.

### תוכן עניינים

| עמ'י | פרק   |
|------|---|
| 2    | א. מבוא   |
| 5    | ב. המצב החוקי – הזכות "החיובית" לחינוך, עקרון חינוך חנם, אי פגיעה על רקע כלכלי ופיקוח הכנסת על תשלומי הורים |
| 8    | ג. הפער בין הוראות הדין לחיי המעשה  |
| 9    | ד. בתי הספר הייחודיים בישראל  |
| 15   | ה. בתי הספר הייחודיים בישראל – הלכה למעשה   |
| 17   | ו. השתלשלות ההליכים מדו"ח מבקר המדינה ועד חוזר התשלומים החדש  |
| 21   | ז. סיפורם של בתי ספר ייחודיים עצמאיים בנס ציונה ואשדוד  |
| 21   | ז1. בית ספר שז"ר אשדוד  |
| 26   | ז2. המסלול האנתרופוסופי בנס ציונה   |
| 27   | ח. ההסדרים הרלוונטיים בחוזר התשלומים החדש   |
| 33   | ט. הטענות הכלליות כנגד חוזר התשלומים החדש   |
| 33   | ט1. חינוך עודף לבעלי יכולת בלבד - הפגיעה בזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך ולכבוד                              |
| 37   | ט2 - הפגיעה בכבוד, סולידריות ושיסוי הורים זה בזה  |
| 39   | ט3 - חוזר התשלומים מפר את תכלית חקיקת החינוך  |
| 41   | ט4 - שח"פ - שירותי חינוך פרטי שלא כדין  |
| 43   | ט5. רפורמת למידה משמעותית וחוזר התשלומים  |
| 44   | י. הטיעונים הפרטניים לגבי הסעיפים השונים  |
| 44   | י1 - גבייה עבור שעות העשרה כרכישת שירותים מרצון   |
| 47   | י2 - גבייה עבור תל"ן בבתי ספר ייחודיים  |
| 55   | י2א הגבייה עבור רכיבים תומכי תל"ן   |
| 56   | י3 - הגבייה עבור מרכזי למידה  |
| 57   | י4 - הגבייה עבור מקצוע בגרות מורחב שלישי  |
| 57   | י5 - הגדרת המושג "ייחודי על אזורי" מנוגדת לתקנות הרישום   |
| 58   | י6 – איזונים לכאורה בחוזר התשלומים החדש   |
| 60   | י7 – ועדות החריגים  |
| 63   | יא – סיכום  |

**ב. המצב החוקי: הזכות החיובית לחינוך, עקרון חינוך חינם, אי פגיעה על רקע כלכלי ופיקוח הכנסת על תשלומי**

### הורים

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

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

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

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

"הזכות לחינוך היא זכות מורכבת. יש בה פן של זכות אדם, שכנגדה ניצבת "חובת אדם" שיש לממש בה מסגרת 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"

16. הזכות לחינוך חובה חינם עוגנה בסעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, להלן:

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

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

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

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

"החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינוך, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחרון 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).

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

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

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

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

חוזר התשלומים העיקרי מצורף כנספח ב (עמ' 33-13 לנספחים)

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

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

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

ב. **תשלומי רשות** – תשלומי רשות הם תשלומים נוספים המותרים לגבייה עבור פעילויות מוגדרות (סל תרבות, מסיבות כיתתיות ומסיבת סיום, תשלום לארגון ההורים הארצי ולוועד ההורים היישובי, טיולים ושל"ח). תשלומים אלו נעו לאורך השנים בין סכומים של מאות שקלים בכיתות הנמוכות ועד סכומים של למעלה מ-1,000 ₪ בכיתות הגבוהות.

לשם ההמחשה בשנת הלימודים תשע"ד הסכומים שאושרו נעו בין 217 ₪ בגן חובה, 227 ₪ בכיתות א' ו-ב', והגיעו עד 1,019 ₪ בכיתות יב' (לרבות אישור לגביית 200 ₪ עבור מסיבת סיום).

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

25. חריג נוסף אושר במסגרת **חוק השאלת ספרי לימוד, תשס"א-2000**, שם ניתן היתר לגבות 280-320 ₪ מהורים עבור מימון תוכנית השאלת ספרי הלימוד, אם הם רוצים בכך. חוק נוסף המתיר גביית תשלום הינו **חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005**, אשר מאפשר גבייה באופן פרוגרסיבי מהורים עבור הזנת ילדיהם הלומדים ביום לימודים ארוך (כך למשל במשפחות בהן ההכנסה לנפש עומדת על 1,378 ₪ ומטה השירות ניתן בחינם).

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

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

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

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

28. ההיתר לשעות תל"ן, אשר ניתן כדי להעניק אפשרות להורים להשפיע באורך מצומצם על תכני תכניות העשרה, הינו בעייתי באשר הוא פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך ומאפשר גבייה שלא בפיקוח הכנסת. עובדה זו ועיון בטקסט מובילים לפרשנות ברורה כי על ההיתר לתל"ן להיות מצומצם בהיקפו, ולהינתן כשעות העשרה (מעין חוג בבית הספר לאחר שעות הלימודים), מאחר והוא מיועד רק לקבוצת תלמידים מוגבלת.

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

"יש להקפיד כי התכנית תינתן, בעיקר במקצועות הלימוד שהתלמידים מתקשים בהם, בצורת תגבור ללימודים, 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"

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

### ג. הפער בין הוראות הדין לחיי המעשה

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

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

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

33. העותרים יטענו בהמשך כי גביית תשלום עבור "רכישת שירותים מרצון" הינה בלתי חוקית מעיקרה, מאחר והיא

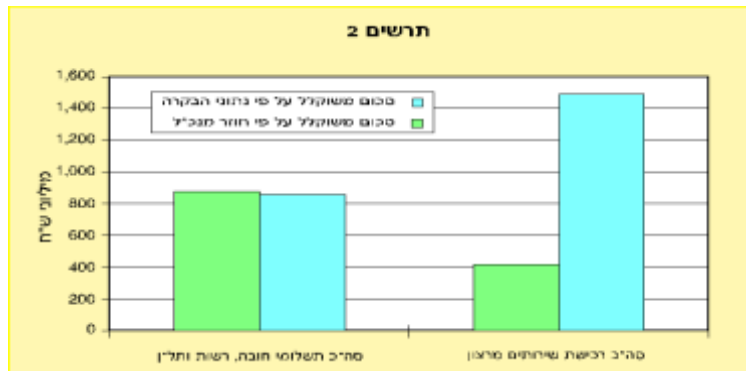


מתבצעת ללא הסמכה בדין וללא אישור ועדת החינוך של הכנסת.

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

דו"ח מבקר המדינה מצורף כנספח ג' (עמ' 88-34 לנספחי העתירה המקורית)

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



## ד. בתי הספר הייחודיים בישראל

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

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

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

"9. 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"

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

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

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

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

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

44. חלק מהוועדות שדנו בסוגיה זו (קשת<sup>1</sup>, רוטלוי<sup>2</sup>) קראו לצמצום אפשרויות הבחירה של ההורים בשל החשש (הנתמך במידה רבה במציאות בשטח ובמחקרים רבים מן הארץ ומן העולם) כי הרחבת אפשרויות הבחירה מובילה לסרגציה וליצירת בתי ספר נפרדים לחזקים וחלשים, תוך פגיעה בעיקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך והגדלת הפערים הקיימים ממילא בין תלמידים על רקע סוציו-אקונומי. כך למשל בדו"ח ועדת המשנה של ועדת רוטלוי בענייני חינוך (שם בעמ' : (249

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

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

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

45. חלק אחר מהוועדות שהקים משרד החינוך (ענבר<sup>3</sup>, ויינשטיין<sup>4</sup>, דברת<sup>5</sup>) ראו חיוב בפתיחת אזורי הרישום לאור מאפיינייה הרב-תרבותיים של החברה ומטעמי פלורליזם.

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

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

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

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

במקרים רבים הנשירה היא אך סיכום ותוצאה אחרונה של מערכת תפיסות המושרשת במוסד החינוכי ואצל תלמידים ביחס ליכולת ההשתלבות וההצלחה של תלמידים שונים... **על בתי הספר, ועל כל גורמי החינוך השותפים להם, לפעול כ"מערכת מטפלת" ולא כ"מערכת ממיינת". במיון ובסיווג של עצמם טמונה סכנה של תיוג שלילי של תלמידים בודדים או של קבוצת תלמידים. התיוג השלילי הופך להיות "נבואה המגשימה את עצמה", מחליש את הנכונות של תלמידים (ושל מורים) "להתעקש" על קידום התלמידים הללו, גורם לניכור, ומגביר את תהליכים הנשירה. לכן, הקו המנחה את כל הפועלים למניעת נשירה חייב להיות טיפול בתלמיד ובקידומו, תוך מאמץ מתמיד ויצירתי לשילובו במסגרת החינוכית הכללית שהוא מתייחס אליה" (ההדגשות לא במקור).**

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

<sup>3</sup> הועדה ל"בחירה בחינוך, 1994

<sup>4</sup> צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית בראשות גינת ויינשטיין (2002)

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

העמודים הרלוונטיים בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' מצורפים כנספח ד' (עמ' 90-89 לנספחי העתירה)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חוזר מנכ"ל 3.1-19 מצורף כנספח ה' (עמ' 91-103 לנספחי העתירה)

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

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

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

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

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

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

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

הוראת קבע 3.1.40 מצורפת כנספח 1 (עמ' 104-112 לנספחים)

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

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

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

במסגרת זאת, מבקשים הכללים לקדם שתי אפשרויות לקידום ייחודיות:

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

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

### ה. בתי הספר הייחודיים – הלכה למעשה

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

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

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

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

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

תגובת המדינה בבג"ץ 8849/12 עמותת הוריי בית ספר קשת יסודי ו-227 אח' נ' שר החינוך ו-3 אח' מצורפת לעתירה כנספח ז' (עמ' 153-113)

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

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

פרוטוקול הדיון בוועדה מצורף לעתירה כנספח ח' (עמ' 193-154).

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

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

**דפי מידע לרישום תשע"ד של עיריית תל אביב מצורפים לעתירה כנספח ט' (עמ' 212-194)**

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

מכתב האם ומסמך בעניין תוצאות המיונים מצורפים לעתירה כנספח ז' (עמ' 214-213)

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

69. לשם ההשוואה, בבתי הספר הייחודיים שבפיילוט, החל כיום על 26 רשויות (דימונה, ערד, אופקים, גדרה, יבנה, ראשון לציון, רעננה, מזכרת בתיה וגן יבנה, בת ים, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, רמת גן, בית שמש, מברשת ציון, באקה אלגרבדיה, חיפה, עוספיה, קריית טבעון, בית שאן, מגדל העמק, עפולה, עכו, קריית-שמונה, שפרעם), הכללים



מבוססים על העדר מיונים או גביית תשלומי הורים נוספת. ברעננה אף מפתחים מודל "ייחודיות" השומר על איזורי הרישום תוך חיזוק הקהילות המקומיות (מודל ב' בחוזר המנכ"ל הרלוונטי) (על המודל ניתן ללמוד בכתובת האינטרנט:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"בית ספר א' הוא מוסד חינוכי יסודי רשמי בירושלים המוכר על ידי המשרד כבית ספר ייחודי על-אזורי. בבדיקתו הועלו הממצאים האלה: לצד בית הספר פועלת עמותת הורים אשר מאפשרת לקיים פעולות ייחודיות, נוסף על הפעולות שהמשרד מתקצב; העמותה מנהלת חשבון בנק נפרד מזה של בית הספר, והמנהלת אינה עוסקת בגבייה; העמותה פונה להורים בכתב וגובה מהם את תשלומי ההורים<sup>6</sup>; המנהלת אינה מזינה את הסכומים הנגבים

<sup>6</sup> את תשלום החובה, שעיקרו ביטוח תאונות אישיות, גובה עיריית ירושלים מההורים.

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

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

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

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

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

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

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

77. בעקבות בדיקת מבקר המדינה החלו תהליכי אכיפה כנגד בתי הספר הייחודיים בירושלים (ראו נספחים מש/6-מ/9 לתגובת המדינה בעתירת קשת). ראוי לציין כי למתבונן מבחוץ, תהליכי האכיפה נראים בלתי החלטיים – הם התפרסו על פני ארבע שנים ובסופו של דבר לא ידוע כי נאכפו בפועל, כאשר זוהי גם עמדת המדינה בתגובתה לצו ביניים.

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

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

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

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

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

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

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

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

טיוטת החוזר מצורפת לעתירה כנספח **יא'** (עמ' 215-225)

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

נייר העמדה מצורף לעתירה כנספח **יב'** (עמ' 226-237)

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

נוסח חוזר התשלומים החדש בטרם התיקון מיולי 2014 מצורף לעתירה כנספח **א'** (עמ' 1-12).

85. ביני לביני, בעקבות החוזר החדש הגישו העותרים בבג"ץ קשת עתירה מתוקנת.

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

מכתב העותרים מצורף לעתירה כנספח **יג'** (עמ' 238-252)

87. ביום 17.6.14 התקבל מענה מטעם משרד החינוך לפניית העותרים, אשר כלל לא התמודד עם טענות העותרים.

מענה משרד החינוך מצורף לעתירה כנספח **יד'** (עמ' 253-257)

88. במצב דברים זה הוגשה העתירה המקורית ביום 16.7.14.

89. כאמור לעיל, חוזר התשלומים החדש תוקן ביום 24.7.14 כך שנוספו לו מספר הוראות הפוגעות בעקרון השוויון - תוספת תל"ן לבית ספר יסודי, גבייה עבור הפעלת בתי ספר אחה"צ, תוספת רכישת שירותים מרצון והקמת ועדות חריגים.

חוזר התשלומים **צמוד לעתירה** וכן מצורף כנספח **לב** (עמ' 325-339).

90. בעקבות פרסום התיקון שלח ביום 4.8.14 הח"מ בקשה להבהרות לב"כ המשיבים. הבקשה נענתה חלקית ביום 13.8.14 על ידי הייעוץ המשפטי של המשרד.

מכתב ב"כ העותרים מצורף לעתירה כנספח **לג** (עמ' 340-344).

תגובת הייעוץ המשפטי מצורפת לעתירה כנספח **לד'** (עמ' 345-346).

91. בעקבות כך הוגשה הבקשה לתיקון העתירה.

ז. סיפורם של בתי ספר ייחודיים עצמאיים בנס ציונה ואשדוד

92. במסגרת העתירה דן אנו מבקשים לפרט את סיפורם של שני בתי ספר יסודיים, אשר ההתנהלות בהם מעידה על השלכות שיש ועוד יהיו לעידוד תופעת בתי הספר הייחודיים העצמאיים באמצעות חוזר התשלומים החדש. הורים אשר נפגעו ונאבקים בתופעות השליליות של בתי הספר הללו הפוגעות במרקם חברתי, בסולידריות, בשוויון והחינוך הממלכתי הינם חלק מהעתירה דן.

**11. בית ספר שז"ר - אשדוד**

93. סיפורו של בית ספר ממלכתי יסודי שז"ר באשדוד הינו סיפור הפיכתו של בית ספר שכונתי לבית ספר המיועד אך ורק לתלמידים להורים בעלי אמצעים, תוך דחיקת רגליהם של תלמידים "מוחלשים" (לצד תלמידים נוספים אשר הוריהם מבקשים לעמוד על זכויותיהם) מבית הספר לבתי ספר "רגילים". התנהלות בית הספר והרשויות בעניינו, אשר הסתמכו בשנת הלימודים תשע"ד על טיוטת חוזר התשלומים החדש, מלמדת מהי המציאות אותה מייצר חוזר התשלומים החדש.

94. בית ספר שז"ר מצוי ברובע ה' באשדוד, המתאפיין באוכלוסיה שמרביתה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בית הספר קיים עשרות שנים וחלק מהעותרים 1-8 אף למדו בו בילדותם.

95. לקראת שנת הלימודים תשס"ח החליטה עיריית אשדוד להפוך את בית ספר שז"ר לבית ספר "ייחודי על איזורי" למדעים ולאומנויות. בפרסום להורים נמסר כי החלטה זו ניתנה באישור משרד החינוך, אך עד ליום זה לא ידוע לעותרים אם קיבל בית הספר אישור של ועדת ויינשטיין המוסמכת להכיר בבתי ספר "ייחודיים". כבר בפרסום נמסר כי ההצטרפות לכיתות בבית הספר דורשת "תשלום נוסף" וזאת ללא כל אסמכתא חוקית.

פרסום העירייה מצורף לעתירה כנספח טו' (עמ' 258)

96. עם הפיכת בית הספר ל"ייחודי" התחילו בבית הספר תהליכי מיון לסינון תלמידים מאשדוד וממקומות אחרים, וזאת באופן שאינו עומד עם הוראות הדין. לפני כשלוש שנים הופסקו הליכי המיון שלא על בסיס כלכלי, למיטב ידיעת העותרים, וזאת לאחר שבית הספר קנה לו שם של בית ספר "איכותי".

97. בעקבות הליכי המיון והדרישה לתשלומים נוספים, חלק מתושבי הרובע פנו לבתי ספר אחרים בליט ברירה וזאת על אף שבהתאם לסעיף 20 של חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי), הם זכאים להירשם לבית הספר הקרוב למקום מגוריהם.

98. יחד עם זאת, מספר תלמידים המתגוררים בסמיכות לבית הספר ועמדו על זכויותיהם התקבלו בשעריו, עם מיונים או בלעדיהם. ילדי העותרים 1-8, אשר מרביתם מתגוררים (או למצער התגוררו בעת הרישום) בסמוך לבית הספר, החלו ללמוד בו.

99. החל משנת הלימודים תשס"ח החלה בבית הספר גבייה אסורה של אלפי שקלים, כאשר הורי התלמידים נדרשו לשלם סכום של 450 ₪ לחודש/ 5,400 ₪ לשנה. לפרקים קיבלו חלק מהעותרים הנחות בגובה של כ-10%. הסכומים שנדרשו מההורים גבוהים באופן משמעותי מהמותר, ואף הוצגו כתשלומי חובה, בניגוד לדין.
100. יוער כי תכנית הלימודים בבית הספר, לרבות חלקיה התוספתיים, מעולם לא הועברה לאישור כלל ההורים ומוצגת היא כולה כשיעורי חובה.
101. לאחר תקופה, החלו חלק מההורים לעמוד על זכויותיהם. בעקבות דרישות מהם לשלם תשלומים שלא כדין, פנו חלק מאותם הורים לקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה וקיבלו הנחיות בדבר המותר והאסור, לרבות הבהרות כי לא ניתן לחייבם לשלם תשלומים אסורים.
102. ב"כ העותרים אף הנחה את הפונים לבקש אישורים לגבייה האסורה, אך משפנו חלק מהעותרים לבית הספר נמסר להם בעל פה כי אין אישורים כאלו. דבר זה הוביל לכך שחלק מהעותרים הפסיקו לשלם את מלוא התשלומים בשנת הלימודים תשע"ג.
103. בעקבות כך התחיל מסע לחצים נגד ההורים שכלל איומים בשימוש בעורכי דין ואיום בדבר הוצאת תלמידים מחוגים במתנ"ס. במצב דברים זה שלח ב"כ העותרים 1-8 מכתב לבית הספר המבקש להפסיק את הגבייה האסורה ואת הסנקציות כנגד העותרים.
- דוגמת מכתב שנשלח להורים מהמתנ"ס מצורף לעתירה כנספח טז' (עמ' 259-261)
- מכתב ב"כ העותרים מצורף לעתירה כנספח יז' (עמ' 262-263)
104. ביום 30.6.13 פורסמה כאמור טיוטת חוזר התשלומים החדש אשר בין היתר התייחסה לאפשרות של גבייה נוספת עבור שעות תל"ן נוספות (עד ל21 שעות בבתי ספר יסודיים) החל משנת הלימודים תשע"ה.
105. בעקבות מכתב הקליניקה למשיבים החל דיון ער באשדוד בין גורמי העירייה, בית הספר וההורים. במסגרת הדיון החלו חלק מההורים (המייצגים אוכלוסייה אשר רוצה ומסוגלת לשאת בתשלומים נוספים) להפעיל לחץ על ההורים "הסרבנים" להימנע מהמאבק, לרבות השמצות ברשתות חברתיות שונות.
106. ביום 24.7.13, נשלח מכתב להורי התלמידים בבית הספר על ידי מי שרואים עצמם כהנהגת ההורים, ממנו עולה כי אותם הורים שפנו בעניין התשלומים האסורים פגעו בתלמידים האחרים.
- המכתב מיום 24.7.13 מצורף לעתירה כנספח יח' (עמ' 264-266)
107. במכתב מיום 29.7.13 למנכ"לית משרד החינוך ששלחה "הנהגת ההורים", הועברו מסרים דומים:

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

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

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

המכתב מיום 29.7.13 מצורף לעתירה כנספח יט' עמ' 267-270)

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

109. ביום 6.8.13 התקבלה תשובה ממינהל החינוך באשדוד (שהתאריך על המכתב הינו 12.7.13) לפיה הוא יפעל לפי הוראות משרד החינוך.

המכתב מצורף לעתירה כנספח כ' (עמ' 271).

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

מכתב הנהגת ההורים מיום 14.8 מצורף לעתירה כנספח כא' (עמ' 272-280)

111. בפתיחת שנת הלימודים תשע"ד, נדרשו ההורים לשלם סכומים של אלפי שקלים (למעלה מ-3,000 ₪) עבור הלימודים, כמו גם תשלום נוסף של 1,000 ₪ עבור לימודי נגינה.

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

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

"לא כל משבר הוא דבר רע! לדעתי מעז יכול לצאת מתוק. יש פה מקום לבחינה מחדש של לא מעט מההתנהלויות בבית הספר. הן לייחודי והן בכלל. לגבי ההורים שתובעים את בית הספר, צריך לאפשר בדרך נעימה לעזוב את בית הספר. הם לא חייבים להביא את ילדיהם ללמוד בבית ספר שבו משלמים שכר לימוד..."

לא ניתן יותר שפריזטים יחיו על חשבוננו. נגמרו הימים הטובים...  
תלונת ההורים שבגינה ניתנה ההנחייה לשזר היא בנוסף לחוזר מנכ"ל, והיא הסיבה לבעיה שנוצרה לנו כאן...

לצער, מסכימה עם \_\_\_\_\_, לולא מספר הורים שהגישו תביעה נגד תשלומי בית הספר לא היינו במצב בו אנו נמצאים היום. עצוב שמספר קטן של הורים הורסים בית ספר שלם. בואו לא נשכח שאף אחד לא חייב ללמוד בשז"ר. זו בחירה שלהם.."

צילום התרשומת מצורף לעתירה כנספח כב' (עמ' 289-281)

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

115. העותרת 3 החלה לעבור מסע לחצים קשה, שכלל פנייה של מחנכת הכיתה בקשר לתשלומים, ודברים קשים שנאמרו נגדה בפייסבוק על ידי ועד ההורים של בית הספר. במהלך טיול שנתי של כיתה ו' הצביעו חלק מילדי הכיתה על בנה לגנאי בסמנם אותו כמי שהוריו לא שילמו. לחץ חלק מההורים כנגד המשפחה היה חריף ביותר וכלל התבטאויות פוגעניות כגון: "שהעירייה תוציא את ילדי ה"לא משלמים" מהכיתות" או כי "אנו ממנים את הילדים שלך".

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

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

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

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

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



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

העתק ההתכתבות מצורפת לעתירה כנספח כג' (עמ' 290-292)

118. ביום 15.10.13 נשלח להורים חוזר תשלומים מפורט אשר מבוסס על אישור הגבייה לבתי ספר ייחודיים לתשנ"ה בטיטת חוזר התשלומים החדש, אשר כלל גביית תשלום של 2,124 ₪ עבור תל"ן (וסה"כ תשלומי הורים של למעלה מ-3,000 ₪). לא זו אף זו, הסתבר כי לצד התשלומים בחוזר התשלומים נדרשו התלמידים לשלם סכום של 1,000 ₪ עבור שיעורי נגינה ישירות לחברה חיצונית. בעקבות חוזר התשלומים שלח ב"כ העותרים ביום 10.11.13 פנייה דחופה למשיבים, להפסיק את פעולות הגבייה המתבססות על טיטת חוזר מנכ"ל.

חוזר התשלומים הבית ספרי מצורף לעתירה כנספח כד' (עמ' 293-294)  
מכתב ב"כ העותרים מצורף לעתירה כנספח כה' (עמ' 295-296)

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

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

המכתב מצורף לעתירה כנספח כו' (עמ' 297)

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

122. במצב דברים זה, הוגשה עתירה בעניין גביית התשלומים בשנת הלימודים תשע"ד והשנים הקודמות לה בבית ספר שז"ר (עת"מ 14-03-14364, באר שבע). לאחר הגשת העתירה נחתם כאמור חוזר התשלומים החדש בו התבטלה הוראת המעבר לשנת הלימודים תשע"ד. אף על פי כן, טוען משרד החינוך מפי ב"כ מפרקליטות המדינה, בדבר חוקיות הגבייה בשנת הלימודים תשע"ד (מבלי להתייחס לשנים קודמות), וזאת על סמך שיקול דעת של מנהלת המחוז – שיקול דעת שכמובן אינו קיים על פי דין. מכל מקום, העתירה מצויה בשלב הסיכומים.

## 21. המסלול האנתרופוסופי בבית ספר הדר בנס ציונה

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

124. במהלך השנים האחרונות נפתח בבית הספר מסלול לימודים מקביל למסלול הרגיל, מסלול של לימודים על טהרת החינוך האנתרופוסופי, בו לומדים תלמידים מכלל רחבי העיר ואף מחוצה לה. המסלול המקביל נוהל למעשה על ידי עמותה פרטית (עמותת דניאל), אשר גבתה מתלמידי המסלול תשלומים חריגים ואסורים בסכום של כ-10,000 ₪ בשנה, עורכת מיונים לצורך קבלת תלמידים ושולטת (לפחות במידה רבה) בתוכנית הלימודים.

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

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

תכנית ראש המועצה מצורפת לעתירה כנספח **בז'** (עמ' 298-299)

מכתב מנהלת מחוז מרכז לקליניקה למשפט ומדיניות חינוך מצורפת לעתירה כנספח **בח'** (עמ' 300)

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

מסמכי הרשמה למסלול בניהול העמותה הפרטית מצורפים לעתירה כנספח **בט'** (עמ' 301-311)

128. בעקבות פניות הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בחיפה, אשר הצביעו על חוסר החוקיות בניהול רישום של מוסד ממלכתי על ידי גוף פרטי, התקבל מענה (לאחר הגשת העתירה המקורית) באמצעות המייל מטעם היועצת המשפטית של מחוז תל אביב במשרד החינוך, להלן:

1. "בית הספר האנתרופוסופי הועבר למעמד של מוסד רשמי, קיבל סמל מוסד ואף יצא מכרז לניהולו

בתשע"ה. אשר למבנה בו ישוּכּוּן, יש לאבחן בין מבנה קבוע לבין מבנה זמני. באופן זמני, בית הספר האנתרופוסופי ימשיך לשכון בבית ספר הדר, אך לא כחלק מבית ספר הדר. במהלך משותף של ראש העיר, מר יוסי שבו, ומנהל מינהל הבינוי והפיתוח, מר תמיר בן משה ומנהלת המחוז, גב' עמליה חיימוביץ, יתקיים סקר מבני חינוך בנס ציונה בגישה מערכתית, וימצא פיתרון מבני בתוך 3 שנים, כאשר המאמץ הוא למצוא פיתרון ככל האפשר מוקדם יותר.

2. כאמור, אנו נמצאים בשלב מעבר לכינונו של בית הספר האנתרופוסופי כמוסד רשמי. בנסיבות אלה, ומיד עם מינוי מנהל, תתבצע קליטת התלמידים כדין על ידי הנהלת בית הספר הרשמי החדש. בינתיים, נתנה הוראה לעמותת דניאל להוריד מהאתר את כל התכנים הקשורים למיון תלמידים ולשיבוץ מורים".

129. ביני לביני, מאז הגשת העתירה חילקו את בית ספר הדר באמצעות גדרות ברזל המפרידות בינו לבין המסלול האנתרופוסופי, יצרו שתי כניסות נפרדות (ימינה לבית ספר הדר הממלכתי, שמאלה לוולדורף). שטחים שבעבר שימשו למשחק נחסמו והועברו. מעבר לחלוקה הצורמת, נותר המקלט בצד של בית הספר האנתרופוסופי, כמו גם מגרש ספורט נותר בצד האנתרופוסופי. כל זאת הפך בית ספר שבעבר היה בעל צביון כפרי, פתוח ונעים למקום מפריד עם בליל של גדרות.

130. מעבר לכל אלו, העותרים 9-12 רואים לנגד עיניהם כיצד בית ספר שצמח על ידי גוף "פרטי" ובאופן פיראטי פוגע באופן ישיר בבית ספר ממלכתי שכונתי קיים, תוך ניצול יכולתו לגבות כספים עודפים. כל זאת, מבלי שברורה עדיין מעורבות העמותה הפרטית בניהולו.

#### ח. ההסדרים הרלוונטיים בחוזר התשלומים החדש

131. כפי שצוין בפתח הדברים, עניינה של העתירה בבקשת העותרים לביטול הוראות סעיף 3 (גביית תשלומים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה), סעיף 4 (גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים – הוראת שעה לשנה"ל התשע"ה-התשע"ז) וסעיפים 5.3 ו-5.4 בחוזר התשלומים החדש.

132. סעיף 3 לחוזר התשלומים החדש קובע כדלקמן:

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

##### **3.1 מבוא**

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

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

##### **3.2.1 הוראות כלליות**

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

### 3.2.2 גבייה עבור שעות העשרה

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

### 3.2.3 גבייה עבור שעות תגבור ומרכזי למידה

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

### 3.2.4 גבייה עבור מקצוע בחירה מוגבר

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

### 3.3 אישור ופיקוח

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

133. עיינו הרואות כי סעיף 3 לחוזר התשלומים מתיר שלושה סוגי תשלומים חדשים:

- א. 1,500 ש"ח עבור העשרה ב-2 מקצועות מוגברים לבגרות.
- ב. תשלום עבור מרכז למידה לצמצום פערים לימודיים, במסגרת תל"ן.
- ג. תשלום עבור מקצוע בחירה מוגבר ברמה של 5 יחידות לימוד במסגרת תל"ן.

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

### 4.4" גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים רשמיים ועירוניים

- 4.5.1 אישור מוסד חינוך כייחודי אינו אישור לגבייה מההורים של תשלומים נוספים על תשלומי ההורים בכלל המערכת בגין ייחודיות. מוסד חינוך שאושר כייחודי על ידי הוועדה הארצית למוסדות חינוך ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת שבמשרד החינוך (להלן "הוועדה למוסדות חינוך ייחודיים") יוכל לפנות לוועדה הארצית בבקשה לגבייה נוספת של תשלומי הורים בגין הייחודיות ולהגיש לאישורה תכנית תקציבית בכפיפות לתכנית הפדגוגית שאושרה על ידה ולגודל מוסד החינוך.
- 4.5.2 הוועדה למוסדות חינוך ייחודיים תבחן את הבקשה, ואם יימצא שהתכנית התקציבית הכפופה לתכנית הפדגוגית מצריכה גבייה מההורים, יהיה עליה לעמוד בדרישות האלה:

- א. מוסד החינוך ותכנית הלימודים בו יאושרו על ידי הוועדה הארצית בהליך המפורט בחוזר בנושא מוסדות חינוך ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת.
- ב. למען הסר ספק, פיצול כיתות לימוד או לימוד בכיתות לימוד קטנות אינם נחשבים לייחודיות, וגם אסורים כשלעצמם.
- ג. קיים מוסד חינוך נוסף אחד לפחות ברשות המקומית שאינו ייחודי ו/או אינו גובה תשלומים נוספים.
- ד. התכנית התקציבית תואמת את התכנית הפדגוגית המאושרת ואת גודל מוסד החינוך.
- ה. הקמתו והפעלתו של המוסד הן ביזמתה או בהסכמתה של רשות החינוך המקומית שהוא ממוקם בה.
- ו. אם יש תנאי קבלה והרשמה למוסד, הם יאושרו על ידי הוועדה, והם מתבצעים על פי קריטריונים שוויוניים, גלויים וידועים לציבור ההורים.
- ז. גובה התשלומים הנגבים וכן מספר המלגות העומדות לרשות ההורים וגובהן יהיו גלויים וידועים לציבור ההורים במנגנון הנגשת מידע שיאושר למוסד החינוך.
- ח. הגבייה תתבצע באמצעות הרשות המקומית או באמצעות מוסד החינוך, על פי הנהל המאושר במסגרת הניהול העצמי במוסדות חינוך יסודיים. לא תותר גבייה באמצעות גוף שלישי, כגון עמותות הורים וכד'.
- ט. תלמיד שנרשם והתקבל למוסד החינוך לא יידחה אם הוריו שרויים במצוקה כלכלית ואינם יכולים לעמוד בתשלומים המתחייבים.
- י. ברשות מתקיים מנגנון מספק של תמיכה באמצעות מלגות שיאפשר את לימודיהם של תלמידים שנרשמו והתקבלו למוסד החינוך אך אין ביכולתם של הוריהם לעמוד בתשלומים המתחייבים עבור התכנית הייחודית. יובהר שמנגנון זה הוא בנוסף למערך המלגות שמשרד החינוך מעמיד (ראו לעניין זה את חוזר המנכ"ל בנושא "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אבזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות").
- יא. ההיקף המרבי של שעות תל"ן שיאושר למוסדות החינוך יהיה לפי הטבלה שלהלן, וזאת בנוסף ל-5 ש"ש המותרות לפי הוראות חוזר המנהל הכללי לעניין תשלומי הורים. הגבייה תשמש אך ורק לתוספת שעות לימוד המתחייבת מן התכנית הפדגוגית שאושרה. עלות שעת תל"ן כפופה להוראות בחוזר תשלומי הורים.
- יב. נוסף לגבייה עבור שעות תל"ן מאושרות אפשר לגבות עבור פעולות העשרה הכרוכות בתכנית. גבייה זו נחשבת רכישת שירותים מרצון. במסגרת זו תהיה הוועדה רשאית לאשר גבייה לצורך רכישת שירותים מרצון הנובעים מהתכנית: בכיתות א'-ו' עד 250 ש"ח לתלמיד לשנה, ובכיתות ז'-י"ב עד 450 ש"ח לתלמיד לשנה.
- יג. נוסף לגבייה עבור שעות תל"ן הוועדה רשאית לאשר גבייה בגין שעות הניתנות לפי תכנית "קרב". מספר השעות המאושר לא יעלה על 3 שעות, בתנאי שהן משתלבות בתכנית הייחודית של בית הספר ומחליפות את שעות התל"ן באופן שסך השעות המרבי לא יעלה על המותר לפי הוראות חוזר זה.
- יד. הסכום המרבי לגבייה עבור שעות תל"ן ופעולות העשרה יאושר על ידי הוועדה הארצית לתקופה שתיקבע. לאחר מכן תוגש הבקשה לאישור שנתי באמצעות מערכת "אפיק".
- טו. במקרה שהיקף התכנית המאושרת בבית ספר יסודי עולה על 8 שעות שבועיות, תהיה הוועדה רשאית לאשר גבייה של סכום נוסף, של 400 ש"ח לכל היותר לתלמיד לשנה, ובמקרה שהיקף התכנית המאושרת בבית ספר על-יסודי, בכיתות ז'-י"ב, עולה על 10 שעות, הוועדה רשאית לאשר גבייה של סכום נוסף, ושל 600 ש"ח לכל היותר לתלמיד, לכיסוי ההוצאות על הפעלת מוסד החינוך בשעות אחר הצהריים.
- טז. הוועדה רשאית לאשר את התכנית ואת הגבייה במלואן או באופן חלקי או לא לאשרן כלל.
- יז. אם לא ניתן מענה מספק לעניין מלגות וסיוע כלכלי, לא תאושר תכנית ייחודית ולא יאושר מוסד החינוך כייחודי.
- יח. טבלת עזר: מספר השעות המרבי שאפשר לאשר כתל"ן לתכנית ייחודית

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

יט. הוועדה תהיה רשאית לאשר, במקרים מיוחדים שנובעים מהתכנית, תוספת של 5 שעות תל"ן לכיתות א'-ד'.

#### 4.6 מחויבות הרשות המקומית ומוסד החינוך

- 4.6.1 מוסד חינוך שאושרה לו התכנית יידע את ההורים בכתב, במסגרת הליך הרישום, שבעצם הרישום יש משום הסכמה לתכנית הנוספת במוסד ולגבייה בגינה, ויידע את ההורים לגבי מערך המלגות הקיים במוסד.
- 4.6.2 אם ייצא שמוסד החינוך גבה תשלומים מעבר לאלה המאושרים על ידי משרד החינוך, רשות החינוך המקומית מחויבת להשיב את התשלומים שנגבו ביתר להורי התלמידים."

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

136. מהאמור עולה כדלקמן:

- א. בכיתות א'-יב' בבתי ספר ייחודיים ניתן יהיה לגבות 15 שעות תל"ן (5 שעות תל"ן רגילות + 10 שעות נוספות), המהוות תוספת של 45% שעות נוספות מעבר לתכנית הלימודים הרגילה.<sup>9</sup>
- ב. לא ניתן להירשם לבית הספר ללא השתתפות בתכנית הלימודים הנוספת. ראו סעיף 4.6.1 לעיל.
- ג. יקויים מערך מלגות על חשבון הרשות המקומית ללא קריטריונים כלשהם.
- ד. על תוספות הגבייה לעיל מתיר חוזר התשלומים החדש בסעיף 4.5.2 טו. לגבות תשלומים של 400 ש"ח בבתי ספר יסודיים ו-600 ₪ בבתי ספר על יסודיים וייחודיים עבור הפעלת בית הספר בשעות אחר הצהריים.
- ה. כמו כן, סעיף 4.5.2 יב. לחוזר התשלומים החדש מתיר גביית תשלומי הורים נוספת עבור רכישת שירותים מרצון כתמיכה בתוכניות תל"ן ייחודי בסכום של 250 ₪ בכיתות א'-ו' ו-450 ₪ בכיתות ז'-יב'.

ו. לשם ההמחשה בבית ספר יסודי מותרת עלייה מסכום מקסימלי של 580 ₪ עבור תל"ן בתשע"ג לסכום מקסימלי של 3,305 ₪ עבור תל"ן ותוספותיו בתשע"ה. בתיכון המעבר הוא מסכום מקסימלי של 745 ₪ בתשע"ג לסכום מקסימלי של 4,500 ₪ בתשע"ה. משמעות העלייה בגבייה היא **הכפלה פי 6 של הגבייה עבור תל"ן.**

137. לאור האמור לעיל מצ"ב טבלה המשקפת את השינוי בגביית תשלומי ההורים בבתי ספר ייחודיים בתשע"ה בהשוואה לסכומים שאושרו בשנת הלימודים תשע"ג (כל הסכומים בשקלים).

| קדם יסודי  | א'-ב' | ג'-ד' | ה'  | ו'  | ז'-ח' | ח'א'-ח'ס' | ט' ארבע שש-שנתי | ט"ב חט"ב עצמאית | י"א  | י"ב  |
|--|-------|-------|-----|-----|-------|-----------|-----------------|-----------------|------|------|
| 251  | 541   | 566   | 692 | 902 | 1057  | 1182      | 1073            | 1198            | 1220 | 1373 |
| תשלומי הורים מאושרים ע"י ועדת החינוך תשע"ג (חובה ורשות) בצירוף השאלת ספרים |       |       |     |     |       |           |                 |                 |      |      |

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

|        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |       |  |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--|
| 1388.5 | 1235.5 | 1183.5 | 1058.5 | 1167.5 | 1042.5 | 917.5  | 707.5  | 581.5  | 556.5  | 266.5 | תשלומי הורים מאושרים ע"י ועדת החינוך תשע"ה (חובה ורשות) בצירוף השאלת ספרים                               |
| 450    | 450    | 450    | 450    | 450    | 450    | 250    | 250    | 250    | 250    | 125   | רכישת שירותים מרצון תשע"ג  |
| 2400   | 2400   | 900    | 900    | 900    | 900    | 500    | 500    | 500    | 500    | 125   | רכישת שירותים מרצון תשע"ה + רכישת שירותים מרצון עבור תכנית תל"ן + רכישת העשרה לבגרות בחוזר התשלומים החדש |
| 745    | 745    | 665    | 665    | 665    | 665    | 580    | 580    | 580    | 580    | 357   | תל"ן בסיס תשע"ג (כולל מגמות)   |
| 1150   | 1150   | 1060   | 1060   | 1060   | 1060   | 885    | 885    | 885    | 885    | 597   | תל"ן בסיס תשע"ה (כולל מגמות בחוזר התשלומים החדש)   |
| 2300   | 2300   | 2120   | 2120   | 2120   | 2120   | 1770   | 1770   | 1770   | 1770   | -     | תל"ן תוספתי ייחודיות לפי חוזר לתשע"ה   |
| 600    | 600    | 600    | 600    | 600    | 600    | 400    | 400    | 400    | 400    |       | הפעלה אחת צ  |
| 2568   | 2415   | 2313   | 2188   | 2297   | 2172   | 1732   | 1522   | 1396   | 1371   | 733   | סה"כ תשלומים תשע"ג   |
| 7838.5 | 7685.5 | 5863.5 | 5738.5 | 5847.5 | 5722.5 | 4472.5 | 4262.5 | 4136.5 | 4111.5 | 988.5 | סה"כ תשלומים ביי"ס ייחודי לפי חוזר התשלומים החדש   |

תשלומי ההורים שאושרו על ידי ועדת החינוך של הכנסת עבור פעילויות חובה ורשות לשנת תשע"ה ממצורפיות לעתירה כנסת לה' (עמ' 347-350).

138. לצד ההיתרים לגביית תשלומי ההורים, בתיקון לחוזר התשלומים החדש נכלל חידוש נוסף, המופיע בסעיפים 5.3 ו-5.4, והוא הקמתן של ועדות חריגים הרשאיות לאשר לכלל בתי הספר גביית תשלומי הורים החורגת מהמותר בחוזר התשלומים עצמו. בעניין זה ביקשו העותרים **צו ביניים ספציפי במסגרת הבקשה לתיקון עתירה שימנע את הפעלתן עד להכרעה בעתירה.**

כך קובעים סעיפים אלו:

#### 5.3" ועדת חריגים מחוזית

- 5.3.1 בכל מחוז של משרד החינוך תפעל ועדת חריגים מחוזית (להלן – "הוועדה המחוזית"). בראשותה יעמוד מנהל המחוז והחברים בה יהיו רפרנט תשלומי הורים, המחמ"ד, מפקח כולל. מנהל המחוז יהיה רשאי לזמן עובדי משרד החינוך נוספים.
- 5.3.2 הוועדה המחוזית תהיה רשאית לאשר למוסד חינוך רשמי, למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי ולמוסד פטור, גבייה של סכומים העולים על האמור בחוזר זה, בתנאי שהם נמוכים מהסכומים שנגבו על ידי מוסד החינוך בשנת הלימודים שקדמה לה ובתנאי שהבעלים על מוסד החינוך ומנהל מוסד החינוך התחייבו בכתב, למתווה שאושר על ידי הוועדה ובכלל זה התחייבות שהעמידה בהוראות חוזר זה תושלם עד למועד שייקבע לפי החלטת הוועדה.
- 5.3.3 הוועדה המחוזית תפעל לפי אמות המידה שנקבעו על ידי ועדת החריגים הארצית ולא תהיה רשאית לסטות מאמות מידה אלה.
- 5.3.4 ועדה מחוזית תהיה רשאית שלא להחליט בבקשה שהוגשה אליה ולהעבירה לוועדת החריגים הארצית להיוועצות או להחלטתה. כמו כן הוועדה המחוזית תהיה רשאית לדון על בסיס מסמכים שהוגשה לה בלבד.
- 5.3.5 כל החלטה של ועדה מחוזית תועבר לידעת ועדת החריגים הארצית ולמנהל המינהל לרישוי, לבקרה ולאכיפה במשרד החינוך.

#### 5.4 ועדת החריגים הארצית

- 5.4.1 במשרד החינוך תפעל ועדת חריגים ארצית (להלן – "הוועדה הארצית"). בראשותה יעמוד מנהל אגף יישומי חוק ומדיניות במערכת החינוך, והחברים בה יהיו מנהל המחוז הרלוונטי, מנהל מינהל החינוך הדתי או נציגו ונציג לשכת היועץ המשפטי.
- 5.4.2 הוועדה הארצית תהיה רשאית לאשר למוסד חינוך גבייה של סכומים העולים על האמור בחוזר זה, בתנאי שהם נמוכים מהסכומים שנגבו על ידי מוסדות החינוך בשנת הלימודים שקדמה לה ובתנאי שהבעלים על מוסד החינוך ומנהל מוסד החינוך התחייבו בכתב למתווה שאושר על ידי הוועדה, ובכלל זה התחייבות שהעמידה בהוראות חוזר זה תושלם עד למועד שייקבע לפי החלטת הוועדה. בכל מקרה תהיה הוועדה הארצית רשאית לאשר דחייה עד לתחילת שנת הלימודים התשע"ח לכל המאוחר.
- 5.4.3 הוועדה הארצית תפרסם את אמות המידה לבחינת בקשה לאישור, את הנהלים המפרטים את אופן עבודתה ואת החברים הנוספים שהיא רשאית לזמן.
- 5.4.4 הוועדה הארצית תהיה רשאית לאשר גבייה חריגה אם ימולאו כל התנאים האלה:
- ניתן פירוט מלא של כלל הנושאים שהגבייה מתבצעת עבורם ופירוט של הסכומים עבור כל נושא.
  - הועברו נתונים לגבי שכרם של כל מקבלי המשכורות במוסד החינוכי או בתאגיד.
  - מתקיימות הוראות חוזר זה לעניין פרסום מידע.
  - לא נעשית גבייה עבור נושאים הממומנים על ידי משרד החינוך או על ידי הרשות המקומית.
  - מתקיימות ההוראות הכלליות לעניין תשלומי הורים."

139. באתר האגף ליישומי חוק ומדיניות במערכת החינוך הופיעו אמות מידה ליישום הסעיפים האמורים, מהן עולה כי **אכן כלל בתי הספר** רשאים לפנות לוועדות החריגים לאישור גביית תשלומי הורים נוספת לזו המותרת בחוזר. כמו כן, אמות המידה שפורסמו אינן מבנות את שיקול דעתן של הוועדות ולא מפרטות קריטריונים מדויקים לקבלת החלטות על ידן.

אמות המידה ממצורפיות לעתירה כנספח לנ (עמ' 351)