

## הזכות לחינוך: תשלומי הורים

בהשוואה למערכות חינוך מתקדמות בעולם נמצאת מערכת החינוך בישראל ברמה נמוכה מבחינת ההשקעה התקציבית, התנאים הפיזיים בכיתות וההישגים הלימודיים. הפגיעה המתמשכת בהיקף ובאיכות של החינוך הציבורי בישראל מלווה בהפרטה זוחלת של מערכת החינוך.<sup>239</sup> חלק ממגמת ההפרטה מתבטאת בכך שהורים רבים נאלצו להיכנס לנעלי המדינה ולהוציא מכיסם סכומים גדלים והולכים כדי שילדיהם יקבלו חינוך ראוי, בין היתר באמצעות מימון של תכניות לימוד נוספות (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון". התשלומים הנוספים הפכו לנוהג שבתי ספר רבים מבססים עליו את פעילותם החינוכית.<sup>240</sup>

במהלך השנים, ובעיקר בשנים האחרונות, חלק גדל והולך מנטל המימון של החינוך עבר בהדרגה מהממשלה למשקי הבית הפרטיים. כבר ב-2007 הגיע שיעור ההשתתפות של משקי הבית בישראל במימון החינוך ל-22% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך,<sup>241</sup> לעומת 16.5% בממוצע במדינות המפותחות (OECD) ו-10.9% בממוצע במדינות האיחוד האירופי.<sup>242</sup> עד שנת 2013 זינק שיעור המימון הפרטי ל-29%,<sup>243</sup> ואת משמעות הנתונים הללו מרגיש כל הורה בכיסו. בשנה החולפת, כפי שיפורט להלן, אישר משרד החינוך גבייה נוספת ורחבה יחסית של תשלומי הורים, המביאים את ההפרטה של מערכת החינוך לשיא של כל הזמנים.

עקרונית, לפי החוק הישראלי, הורים אינם מורשים לקנות שיעורים נוספים לילדיהם בתוך המסגרת הבית-ספרית, אלא רק לימודי העשרה לאחר שעות הלימודים וללא מעורבות בית הספר. אולם הוראות החוק המסועפות, שאינן תמיד ברורות, לא נאכפות, גם כשמדובר בגבייה אסורה במובהק. במשך שנים מתקיימת במערכת החינוך גבייה חורגת של תשלומי הורים, בידיעה ובשתיקה של משרד החינוך.<sup>244</sup> כך למשל, מצא מבקר המדינה כי בשנת תשס"ה חרגו מהגבייה המותרת כ-80% מבתי הספר שנבדקו במדגם של משרד החינוך, ובשנת תש"ע חרגו מהסכומים המותרים כ-51% מבתי הספר שנבדקו.<sup>245</sup>

כחלק ממגמת ההפרטה הלכה והתפתחה גם תופעה של פתיחת בתי ספר ומסלולים "ייחודיים" בחינוך הציבורי, ביוזמת הורים ורשויות מקומיות, תוך עצימת עין של משרד החינוך.<sup>246</sup> בתי ספר אלה (שמתקצבים על ידי המדינה – קרי, כלל הציבור) נגבים סכומים גבוהים מהורי התלמידים בניגוד לחוק, כביכול עבור האופי ייחודי, אך גם כדי לממן פיצול כיתות או שכר גבוה יותר למורים ולמנהלים.<sup>247</sup> התשלומים הגבוהים הנדרשים מההורים דוחקים לעתים משערי בית הספר את ילדי השכונה שבה הוא ממוקם, ואשר יד הוריהם אינה משגת, והם נאלצים לעבור לבתי ספר רחוקים יותר ואיכותיים פחות.<sup>248</sup> לצד התשלומים התפתחה תופעה של מיונים אסורים

<sup>239</sup> על ה"יבוש" התקציבי של מערכת החינוך ועל ההפרטה הזוחלת ראו בדוח "[בין מימוש לייבוש](#)", ה"ש 187 לעיל, בעמ' 30-34, 59-61.

<sup>240</sup> יובל וורגן, [תשלומי הורים בגין "תוכנית לימודים נוספת \(תל"ן\) ו"רכישת שירותים מרצון"](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011.

<sup>241</sup> [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011. [Education at a Glance 2011](#), OECD, 2011, p. 242.

<sup>242</sup> [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2011-2013](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 19.8.2014; ליאור דטל, [24 מיליארד שקל מההוצאה הלאומית לחינוך - מכיס ההורים](#), TheMarker, 19.8.2014; רותי לוי, [ספרים, חוגים והסעות: ההורים משלמים על חינוך עשרות אלפי שקלים - בלי לשאול שאלות](#), TheMarker, 8.9.2014.

<sup>243</sup> להרחבה על המצב החוקי ועל החריגה ממנו ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14 ג'קלין שמשון נ' משרד החינוך](#), החל מסעיף 14. על העתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/32985>. מבקר המדינה, [דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010](#) (להלן: "דוח מבקר המדינה 62"), מאי 2012, החל מעמ' 592.

<sup>244</sup> להרחבה על בתי הספר הייחודיים ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, החל מסעיף 36. [דוח מבקר המדינה 62](#), ה"ש 245 לעיל, בעמ' 610; [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, בסעיף 285.

<sup>245</sup> כך למשל במקרה של בית הספר שז"ר באשדוד. ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, החל מסעיף 93, וכן: אור קשתי, [בזאר ההפרטה של משרד החינוך](#), הארץ, 5.4.2014.

לבתי הספר ה"יחודיים", הפותחים פתח לאפליית תלמידים מסיבות שונות בקבלתם לבתי הספר.

התוצאה היא פגיעה קשה בזכות לשוויון ובזכות לחינוך, שכן רק הורים בעלי אמצעים יכולים לאפשר לילדיהם חינוך נוסף ואיכותי תמורת תשלום, ואילו ילדים להורים משכבות חלשות נאלצים להסתפק בחינוך מינימלי. כך הפכה מערכת החינוך, שאמורה להעניק לכל ילד וילדה הזדמנות שווה לחינוך ולהתפתחות, היא אשר היא הרקע החברתי-כלכלי של משפחותיהם, למערכת המגדילה את הפערים ומקבעת את הריבוד החברתי-כלכלי הקיים.

למרות האמירות בדבר חשיבות השוויון וצמצום הפערים, ובמקום שמשרד החינוך ייאבק בתופעה הפסולה של תשלומי הורים מופרזים, הוא נותן לה יד ואף מרחיב אותה. כאמור, חלק מהגבייה האסורה בבתי הספר מתבצע בידיעה ובעצימת עין של משרד החינוך. בעקבות נסיונות אכיפה רפים וכושלים לאסור על הגבייה האסורה ולחץ עז של הורים על משרד החינוך להתירה, שכלל עתירת הורים לבג"ץ,<sup>249</sup> הגדיל המשרד לעשות ופרסם השנה חוזר תשלומים חדש,<sup>250</sup> שבין היתר:

- מכפיל ומשלב את תשלומי ההורים המותרים לגבייה בבתי ספר ייחודיים בשנת תשע"ה (סכום שיכול להגיע לקרוב ל-8,000 ש"ח לשנה בכיתה יב');;
- מאפשר, לראשונה, גביית כספים עבור לימודים לבגרות ועבור תגבור לימודים במקצועות הליבה;
- מגדיל את מספר שעות הלימוד השבועיות שאפשר לקנות בכסף פרטי (שעות תל"ן – תכנית לימודים נוספת) כך שיעמדו על עד 45% מתכנית הלימודים (לעומת 15% קודם לחוזר). בבית ספר יסודי הותרה עלייה מסכום מקסימלי של 580 ש"ח עבור תל"ן בתשע"ג לסכום מקסימלי של 3,305 ש"ח עבור תל"ן ותוספותיו בתשע"ה; בתיכון המעבר הוא מסכום מקסימלי של 745 ש"ח בתשע"ג לסכום מקסימלי של 4,500 ש"ח בתשע"ה. משמעות העלייה היא הכפלה פי 6 של הגבייה עבור תל"ן.<sup>251</sup>
- מתנה לראשונה בין הסכמת ההורים לתשלום לבין רישום הילד למוסד החינוכי.

השינויים שמתיר חוזר התשלומים נעשו ללא הסדרה בחוק וללא קבלת אישור מועדת החינוך של הכנסת. עוד קובע החוזר מתווה תלת שנתית לתהליך "הרזיה" לבתי ספר שעד כה גבו סכומים גבוהים מהמותר, אך במקביל מעגן הליך של מתן פטור מהמתווה התלת שנתית באמצעות ועדות חריגים הפתוחות לכלל בתי הספר – ובכך למעשה מאיין אותו, כמו גם כל ניסיון אמיתי לאכוף את האיסור על גבייה חורגת של תשלומי הורים. עתירה שהגישו הורים מאשדוד ומנס ציונה, יחד עם ארגוני זכויות אדם, נגד חוזר התשלומים החדש, תלויה ועומדת בבג"ץ.<sup>252</sup>

ההכשר שמעניק משרד החינוך להגדלה משמעותית של גביית כספים פרטיים למערכת החינוך הציבורית משמעו התפרקות המדינה מאחריותה לחינוך ציבורי חנם, יצירת שתי מערכות חינוך נפרדות ושונות באיכותן – לעשירים ולעניים, והגדלת הפערים ואי השוויון בין תלמידים הבאים

<sup>249</sup> בג"ץ 8849/12 עמותת הורי בית ספר קשת יסודי נ' שר החינוך.

<sup>250</sup> חוזר 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". החוזר פורסם במרץ 2014 ונוסח מתוקן שלו פורסם ביולי 2014.  
<sup>251</sup> לנוסח הסעיפים הרלבנטיים בחוזר התשלומים ולטבלה המשווה את התשלומים בשנת תשע"ה (לאחר כניסתו לתוקף של החוזר החדש) לעומת תשע"ג ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, בסעיפים 132-137.

<sup>252</sup> בג"ץ 5004/14, ה"ש 244 לעיל. יחד עם ההורים עתרו עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה, הלה למען החינוך בשכונות ועיירות הפיתוח, אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה והאגודה לזכויות האזרח בישראל. כולם מיוצגים ע"י עו"ד הרן רייכמן מהקליניקה למשפט ומדיניות חינוך באוניברסיטת חיפה.

מרקע סוציו-אקונומי שונה. שירותי חינוך פרטיים בתשלום הופכים את החינוך מהשקעה מדינתית ומזכות אזרח למצרך הנמכר למרבה במחיר.