

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 ת.ז. 025408790
 2. יעל רואימי ת.ז. 024066896
 3. נטלי בן מוחה ת.ז. 317177152
 4. מיטל יוחננוף ת.ז. 040189391
 5. מאיה גאווי ת.ז. 14513949
 6. נורית אלקובי (צפניה) 309672590
 7. סיון אוחיון 014780480
 8. מרינה חן 017412594
 9. גיא מאור ת.ז. 027383819
 10. יואל פרויליך ת.ז. 013608666
 11. אסף זהר ת.ז. 033871542
 12. ארז בר טל ת.ז. 032440927
 13. עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר מס' 580312171)
 14. הלה למען החינוך בשכונות ועירויות 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 דן, 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 ממון" במערכת הממלכתית הרשמית ורומס ברגל גסה את הזכות לשוויון ההזדמנויות בחינוך והזכות לחינוך חינם 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.**

- ז. **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 ועיריות 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 כוונת 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'	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 - שחי"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 חינוך, 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 חינוך 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, תשי"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה):

"(א) המדינה אחראית למתן חינוך חובה חינוך לפי חוק זה.
 (ב) קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינוך לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, היא 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 לממשה במסגרת לימוד חובה. חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינוך, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך"

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

"ד. מי שזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר 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 חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), תשל"ח-1978. חיזוק לעקרון חינוך חינוך חינוך 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 חינוך 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' פרוקציה 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 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 לתנאיהם המיוחדים....
(ד) בסעיף זה –
"מוסד חינוך" – מוסד חינוך מוכר כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התשי"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 בצורך 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 ושלי"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 בביקוח 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 לימודים, 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.

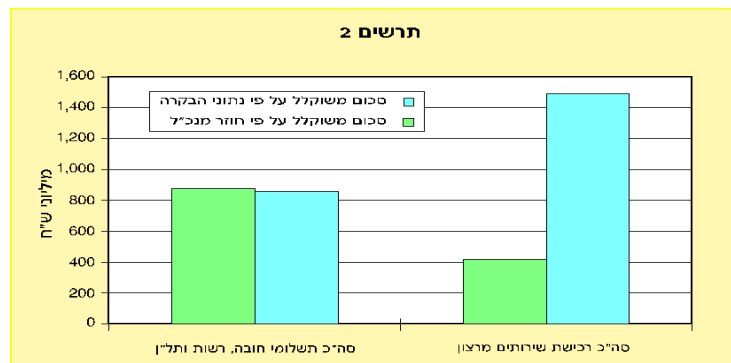
33. העותרים יטענו בהמשך כי גביית תשלום עבור "רכישת שירותים מרצון" הינה בלתי חוקית מעיקרה, מאחר והיא

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 "משלב" (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 היחיד 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 סגרגטיבים (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 (קשתי¹, רוטלוי²) קראו לצמצום אפשרויות הבחירה של ההורים בשל החשש (הנתמך במידה רבה במציאות בשטח ובמחקרים רבים מן הארץ ומן העולם) כי הרחבת אפשרויות הבחירה מובילה לסגרגציה 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):

¹ ועדה ציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות בראשות פרופ' יצחק קשתי

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

"...כן 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 (ענבר³, ויינשטיין⁴, דברת⁵) ראו חיוב בפתיחת אזורי הרישום לאור מאפייניה הרב-תרבותיים של החברה ומטעמי פלורליזם.

46. מכל מקום, כלל הוועדות המקצועיות הסכימו פה אחד כי יש להקפיד על הימנעות מוחלטת ממיונים 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 שלעצמם 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 35206-05-13-05-13 והבה ואחרים ואח' נ' משרד החינוך ואח' (לרבות החלטה בפקודת ביזיון בית משפט, עת"מ 5524-09-13-09-13 הנהלת ועד הורים ישובי מרכזי דאלית אל כרמל ואח' נ' משרד החינוך – מחוז חיפה ואח')

³ הועדה ל"בחירה בחינוך, 1994

⁴ צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית בראשות גנית ויינשטיין (2002)

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

העמודים הרלוונטיים בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' מצורפים כנספח ד' (עמ' 89-90 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 הסגרגטיביים 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 מדיר 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 מימושן."

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 ואזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות**"

הוראת קבע 3.1.40 מצורפת כנספח 1 (עמ' 112-104 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 וינשטיין. מעתה והלאה נכנה את בתי הספר הללו "בתי הספר הייחודיים שבפיילוט".

62. בתי הספר הייחודיים העצמאיים אשר קמו לפני ואחרי פרסום דו"ח וינשטיין 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 וינשטיין 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 וינשטיין 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 בענייניו 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 שבפילוט, 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, מבשרת ציון, באקה אלגרביה, 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 בעיניי".

71. ענינו 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 ההורים⁶; המנהלת אינה מזינה את הסכומים הנגבים

⁶ את תשלום החובה, שעיקרו ביטוח תאונות אישיות, גובה עיריית ירושלים מההורים.

במערכת אפיק וממילא אין היא דורשת אישור לגבייה מגורמי הפיקוח בחוץ. 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.⁷ 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 ההרשמה 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,⁸ וכי שעות הלימוד האלה הן, בין השאר, שעות רוחב 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 בגינם 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.

⁷ 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.

⁸ 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-מש/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, הזורשת 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 ויינשטיין, 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 מהורי 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"ן 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 פורסם 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 החברתי, בסולידריות, בשוויון והחינוך הממלכתי הינם חלק מהעתירה דן.

ז1. 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 באוכלוסייה 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 וינשטיין 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 בלית 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 ל12 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. בפתחת 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 הועתרת 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 מעזי 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 שפרזיטים יחיו על חשבוננו. נגמרו הימים הטובים...
תלונת ההורים שבגינה ניתנה ההנחייה לשזר היא בנוסף לחוזר מנכ"ל, והיא הסיבה לבעיה שנוצרה לנו כאן...
לצערי, 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 בידיעה 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 בג' (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 בז' (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 בדין, ניתנו מתוך אותם תשלומים אסורים. במקביל נערכה התארגנות של העותרים לביורר 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.

2ז. 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 עמותת 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 עמותת 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 ישוּכך, 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. בניי לבניי, מאז הגשת העתירה חילקו את בית ספר הדר באמצעות גדרות ברזל המפרידות בינו לבין המסלול האנתרופוסופי, יצרו שתי כניסות נפרדות (מינה 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"ו-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 והמתקצב. 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 העשרה.
 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 והמתקציבים 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. עינינו הרואות כי סעיף 3 לחוזר התשלומים מתיר שלושה סוגי תשלומים חדשים:

- א. 1,500 ₪ 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:

4.5.4" 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 ההורים 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 שהורים מתקשים בתשלום עבור אזורי 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 "קרוב". 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 ₪	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 יימצא 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 הרגילה⁹.

ב. לא ניתן להירשם לבית הספר ללא השתתפות בתכנית הלימודים הנוספת. ראו סעיף 4.6.1 לעיל.

ג. יקוים 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-בי"ס	ט' ארבע שנת/שש-שנתי	ט"א חט"ב עצמאית	י'-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

⁹ 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 אחה"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 בי"ס ייחודי לפי חוזר התשלומים החדש

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

138. לצד ההיתרים לגביית תשלומי הוררים, 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 לידענת 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 נעשת 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 לו (עמ' 351)

ט. הטענות הכלליות כנגד חוזר התשלומים החדש

1. חינוך עודף לבעלי יכולת בלבד - הפגיעה בזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך

140. חוזר התשלומים החדש הינו חוזר בלתי חוקי מטעמים רבים, בין היתר מאחר שחלקים מסוימים שלו נקבעו בהעדר סמכות וחלקים אחרים בחריגה מסמכות; בשל פגיעתו בעקרון חינוך חובה חנים; מכיוון שנקבע ללא תשתית עובדתית ראויה; מאחר שהחוזר מכניס למערכת שירותי חינוך פרטי בניגוד לדין ובשל העובדה כי ההסדרים בו אינם סבירים ואינם מידתיים. בטענות אלו ואחרות נבקש להרחיב בהמשך.

141. הפגיעה האנושה והקשה ביותר שמעגן החוזר היא הפגיעה בשוויון הזדמנויות בחינוך, המגיעה לכדי פגיעה בכבודן של האוכלוסיות המוחלשות ברחבי הארץ. מצב בו משרד החינוך מעניק גושפנקא רשמית לקיומם של בתי ספר לבעלי ממון - נגישות למרכזי למידה ל"צמצום פערים לימודיים", לימודי העשרה לבגרויות ומקצוע בגרות שלישי רק למי שידו משגת - הינו מצב הפוגע אנושות בזכויות יסוד ומקעקע את עקרונות החינוך הממלכתי במדינת ישראל.

142. הפגיעה בשוויון במקרה הנדון הינה כפולה: ראשית, מדובר בהפליה פסולה בין אוכלוסיות בעלות אמצעים וחסרות אמצעים המצויות באותה רשות מקומית אשר נגישותן לשירותי חינוך משמעותיים שונה. שנית, מדובר בהפליה פסולה בין תלמידים מרשויות "חזקות" ו"מוחלשות" מאחר ורק ברשויות בעלות אמצעים, עם תלמידים להורים בעלי אמצעים, ניתן לקדם תכניות ובתי ספר עם חינוך עודף.

143. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי קובע את מטרות החינוך הממלכתי ובהן קידום שוויון הזדמנויות וצדק חברתי (ראו סעיפים 2 (8) – (9)). מיון תלמידים על סמך נכונות ויכולת הוריהם לשלם תשלומי הורים בכניסה לבית ספר או עבור תכנית לימודים עודפות אינו עומד בקנה אחד עם מטרות אלו.

144. סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד תשס"א-2000 (להלן: **חוק זכויות התלמיד**) מבהיר כי חל איסור להפלות תלמיד מטעמים של רקע חברתי כלכלי ברישומו למוסד חינוך, בקביעת תכניות לימודים ובקיום כיתות נפרדות, להלן:

"(א) רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמם, לא יפלו תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של ארץ מוצא מטעמים של רקע חברתי-כלכלי, מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית, או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו, בכל אחד מאלה:

- (1) רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך;
- (2) קביעת תכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך;
- (3) קיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך;
- (4) זכויות וחובות תלמידים לרבות כללי המשמעת והפעלתם"

145. על מעמדה של הזכות לחינוך ועל חשיבות השוויון בחינוך עמד בית המשפט העליון לא אחת. כך למשל בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו). וכך בבג"ץ 6671/03 - **מונג'ד אבו גנאם ו- 18 אחר' ואח' נ' משרד החינוך ואח'**. פ"ד נט(5), 577, להלן:

"הקניית חינוך חובה כאמור, היא יעד מרכזי במשימותיה של המדינה, והוא נועד לתת ביטוי לזכותו של כל אדם לרכוש חינוך והשכלה על בסיס שוויון הזדמנויות, בלא הפליה. הקניית ערכי חינוך על בסיס שוויוני נועדה לאפשר לפרט לפתח את יכולתו, כישורותיו ואישיותו באופן שיאפשרו לו להגשים

את הווייתו כאדם, וכדי שיהא בידו לתרום כמידת יכולתו וכישוריו לחברה שבתוכה הוא חי ופועל (בג"ץ 1554/95 עמותת שוחרי גילית נ' שר החינוך, פד"י נ(3) 2, 24; בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פד"י נ(4) 203, 221; בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פד"י נ(5) 834, 842; רבין, הזכות לחינוך, (תשס"ב), עמ' 301; בג"ץ 5108/04 אבו גודה נ' שרת החינוך (טרם פורסם)).

146. על חשיבות הזכות לחינוך חינם והספקתו באופן שוויוני הוסיף וקבע בית המשפט בבג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, להלן:

"... קובע חוק לימוד חובה את חובת המדינה לספק לכל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל חינוך חינם. כנגד חובה זו, עומדת זכותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל ללימוד חינם (ראו: דברי השופט א' פרוקציה בבג"ץ 6671/03 אבו גנאם הנ"ל, בפסקה 6). ההכרה בזכות לחינוך חינם הממומן על ידי המדינה הינו פונקציה של התפתחות חברתית וקביעת מדיניות, שהציבה את החינוך במרכז סדרי העדיפויות החברתיים מאז שנותיה הראשונות של המדינה. על חשיבותו של חינוך חינם עמדה השופטת א' פרוקציה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נ(4) 203, בזו הלשון:

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

חינוך חינם נועד, אפוא, לאפשר שוויון הזדמנויות בחינוך על-מנת ליתן לכל ילד וילדה הזדמנות שווה למימוש העצמי, לגיבוש אישיותם ולהשתלבותם המוצלחת בחברה. יצוין כי בשנת 2000 עוגנה הזכות לשוויון בחינוך בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד האוסר על הפליה של תלמידים בחינוך היסודי והתיכוני.

וכך נקבע בבג"ץ 2599/00 - יתד ואח' נ' משרד החינוך ואח'. פ"ד נ(5), 834, להלן:

"הזכות לחינוך חינם אף מגשימה את עקרון השוויון באפשרה לכל ילדה וילד – ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית – לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה."

147. נוכח כל האמור לעיל, ההסדרים בחוזר התשלומים החדש אשר מכפילים ומשלשים את תשלומי ההורים המותרים, מתנים רישום לבתי ספר ייחודיים בנכונות לשלם ומאפשרים תגבורים במרכזי למידה ולימודי העשרה לבגרות בתשלום, אינם עומדים בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה לפיה עקרון השוויון מחייב כי מימוש הפוטנציאל בחינוך לא יהיה קשור למצב כלכלי.

148. הפגיעה בזכות לשוויון מתעצמת לאור ממצאי מחקרים המצביעים על מתאם בין מצבם הסוציו-אקונומי של הורי התלמידים והישגיהם של ילדיהם. זאת בין היתר בשל היכולת ל"רכוש" חינוך טוב יותר לאורך השנים (שיעורים פרטיים, תכניות העשרה ותל"ן, חוגים וכו'). אף שמצבם הכלכלי של הורים אינו משפיע על הפוטנציאל של ילדם, הוא מאפשר מימוש מלא יותר של הפוטנציאל.

149. הדברים מקבלים משנה תוקף במקום שבו תקצוב מערכת החינוך על ידי המדינה אינו מתחשב במאפיינים סוציו-אקונומיים. בכך מובילה המדינה במו ידיה לצמיחתם ולהגדלתם של הפערים במערכת החינוך. מחקר בדבר אופן תקצוב המערכת ניתן למצוא בכתובת אינטרנט http://www.mifellows.org/research/HEB_F/57-HB-F.pdf (להלן: נייר עמדה קורת-מילקן).

150. מדינה אשר אינה מבטיחה את השוויון בתקצובה, ומאפשרת מימון עודף לתלמידים מסוימים בבתי ספר מסוימים, מגדילה במו ידיה את הפערים במערכת החינוך.

151. להרחבה ולנתונים בדבר המתאם בין הישגים למצב סוציו-אקונומי ראו **בנק ישראל חטיבת המחקר, ההרכב חברתי- כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות**, נעם זוסמן ושי צור (אוקטובר 2008). שמואל שי, תומר אוליצקי, משה בן שטרית ונטליה מירוניצ'ב, **זכאות ואי-זכאות לתעודת בגרות: ניתוח הישגים של תלמידי בית- ספר תיכון בישראל לפי משתנים דמוגרפיים ובית- ספריים**, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, חוברת 5, אוקטובר 2005, **דו"ח ועדת דברת**.

152. על המתאם שבין הישגים לימודיים למעמד חברתי כלכלי ניתן גם ללמוד בבירור מנתונים של **דו"חות ההערכה של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך) על המיצ"ב**. כך למשל דו"ח ראמ"ה על המיצב בתשע"ג קובע כי:

"הישגי התלמידים מצביעים על פערים עקביים וניכרים בהישגי תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי- כלכלי, ומראים כי ככל שהרקע החברתי- כלכלי גבוה יותר, כך הישגי התלמידים גבוהים יותר... בשנה"ל תשע"ג הפערים בהישגי תלמידים מרקע חברתי- כלכלי גבוה בהשוואה להישגי תלמידים מרקע חברתי- כלכלי נמוך הם 40 נקודות במדע וטכנולוגיה, 41 נקודות באנגלית, 52 נקודות בעברית ו- 56 נקודות במתמטיקה"

את הדו"ח המלא ניתן לאתר בכתובת אינטרנט: <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/rama/meitzav/dochotmaarachtim.htm>

153. מחקר פיזה האחרון שאמור לבדוק את סיכויי הצלחת התלמידים בחברה, בו השתתפו תלמידי ישראל (בני 15) הצביע על תוצאות מדאיגות המציבות את ישראל כאחת המדינות בעלות הפערים הגבוהים ביותר בין תלמידיה:

"בכל תחומי האוריינות, פיזור הציונים של התלמידים בישראל הוא מהגדולים מקרב המדינות המשתתפות. שונות דומה נמצאה גם בכל מחזורי מחקר פיזה הקודמים. בכל תחומי האוריינות, ישנם פערים ניכרים בהישגים בין תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי- תרבותי- כלכלי - ככל שהרקע של התלמידים גבוה יותר, כך ההישגים גבוהים יותר. הפער בין תלמידים בעלי רקע חברתי- תרבותי- כלכלי גבוה לבין תלמידים בעלי רקע נמוך הוא כ-100 נקודות בקרב דוברי עברית וכ-50 נקודות בקרב דוברי הערבית. וביתר פירוט:

שונות ההישגים בישראל היא מהגדולות מבין המדינות המשתתפות. בכל התחומים שנבדקו במחקר 2012, ישראל מדורגת באחד משלושת המקומות הראשונים במדד פיזור הציונים. משמעות ממצא זה, אשר חוזר על עצמו בכל מחזורי מחקר פיזה, הוא שמערכת החינוך בישראל מתאפיינת בהטרוגניות גדולה - לצד שיעור גבוה של תלמידים בעלי הישגים גבוהים מאד, ישנו שיעור גבוה של תלמידים בעלי הישגים נמוכים מאד."

לתקציר הממצאים באתר ראמ"ה ראו:

<http://cms.education.gov.il/educationcms/units/rama/mivchanimbenleumiyim/pisa+2012.htm>

154. נתונים דומים ניתן למצוא במבחנים הבינלאומיים הנוספים. כך נקבע בדו"ח ראמ"ה לגבי **מבחן פירלס 2011** הבוחן אוריינות קריאה בכיתה ד':

"ממוצע הציונים של תלמידים דוברי עברית הלומדים בבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה, בינוני ונמוך הוא 586, 556 ו-542, בהתאמה. כלומר, קיים פער של 44 נקודות בין הישגיהם של תלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי נמוך."

הדברים דומים במבחן טימס 2011, הבוחן מתמטיקה לכיתות ח', להלן:

"ממוצע הציונים של תלמידים דוברי עברית הלומדים בבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה, בינוני ונמוך הוא 565, 521 ו-493, בהתאמה. כלומר, קיים פער של 72 נקודות בין הישגיהם של תלמידים מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי גבוה לכאלו מבתי ספר עם רקע חברתי-כלכלי נמוך."

לדו"ח ראמ"ה ראו:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim/OdotPearls.htm>

155. הפערים על רקע הסוציו-אקונומי נובעים ממגוון גורמים, אשר חלקם מחייבים נקיטת צעדים אקטיביים מצד הרשויות לצמצום (ראו הדרישה להעדפה מתקנת בעניין אבו גאנם). יחד עם זאת, העתירה דגן אינה עוסקת בדרישות מרחיקות לכת מהרשויות להבטחת צמצום הפערים, אלא בבקשה לביטול חסם פורמלי לחלוטין – איסור על הפליה בכניסה למערכת החינוך והנגשה שוויונית של התלמיד אליה. דרישה זו נובעת מכך שבשל העדר משאבים, כמפורט לעיל, קיימים ילדים שנמנעת מהם לחלוטין האפשרות ללמוד בבתי ספר מסוימים. מצב זה מהווה הפרה בוטה במיוחד של השוויון הפורמלי. בעניין זה ניתן להשוות בשינויים המחויבים לעניין שחר בוצר (בג"ץ 7081/93 - פלוני ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות" ואח') שם חסם פיזי מנע את מימושה של הזכות לחינוך.

156. אם לא די בכך – יכולתם של הורים מסוימים להשקיע כספים נוספים בבית הספר של ילדיהם היא זו שגורמת לעליית ההוצאה הפרטית של משקי הבית בישראל על חינוך בהשוואה למימון הציבורי, ואשר בשנת 2013 הגיעה ל-29% מאחוז ההשקעה בחינוך (ר' נתוני הביטוח הלאומי בהודעה לתקשורת מיום 19.8.14 בקישור http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201408219).

157. שלילת האפשרות מהורים בעלי אמצעים לרכוש חינוך מיטיב לילדיהם עשויה לגרום ללחץ חברתי רחב לשיפור תנאי מערכת החינוך כולה. דוגמה לכך ניתן למצוא ב"מחאת הסרדינים" שקמה לאחר בג"ץ 5812/13 עיריית הוד השרון ואח' נ' שר החינוך ואח', שבו החליט בית המשפט שלא להתערב בהחלטת משרד החינוך לא לאפשר לרשויות בעלות אמצעים לפצל כיתות תקניות.

158. בעקבות פסק הדין יצאו אלפי הורים בעלי השפעה למאבק אשר את הדיו ניתן ללמוד מדיון שנערך בוועדת החינוך בכנסת ביום 23.6.14, שבו דרשו ההורים להקטין את מספר התלמידים בכיתה בבתי הספר בכל רחבי הארץ (הדיון אמור היה לעסוק בחוזר התשלומים החדש אך נושא זה נזנח ברובו). לחץ ההורים הביא לכך שמשרד החינוך בחר במידה רבה לחזור בו מהמדיניות העקרונית השוויונית, וכבר בדיון זה הודיעו שר החינוך ומנכ"לית המשרד כי ההנחיות לא יחולו על כיתות שכבר פוצלו וכי יותר לממן שעות רוחב (שאינן אלא שעות של פיצול כיתה בדרך אחרת), כך שלמעשה מאפשר שוב המשרד חינוך עודף לתלמידים ברשויות בעלות אמצעים (ראו נספח ח').

159. נוכח האמור לעיל, נבקש לטעון כי מצב שבו משרד החינוך מסייע להגדלת הפערים בין אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי כלכלי שונה, בכך שהוא מתיר קניית שירותי חינוך פרטי במערכת הממלכתית, הוא מצב בלתי נסבל המחייב התערבות.

2. הפגיעה בכבוד, בסולידריות ושיסוי הורים זה בזה

160. העותרים יטענו כי הפגיעה בשוויון, המתבטאת בפגיעה בזכות לנגישות שווה לחינוך, מגיעה לכדי פגיעה בזכות לכבוד המוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

161. על הקשר בין שוויון לכבוד האדם עמדו משפטנים בכלל ובית המשפט העליון בפרט שנים רבות. כך למשל כתב כבוד השופט חיים כהן:

הכבוד האסור בפגיעה והזכאי להגנה אינו רק שמו הטוב של האדם, כי אם גם מעמדו כשווה בין שווים. הפגיעה בכבוד אינה רק בהוצאת שם רע או בעלבונות ובגידופים, אלא גם בהפליה וקיפוח, במשוא-פנים ובהתייחסות גזענית או משפילה. ההגנה על כבוד האדם אינה רק באיסור לשון הרע, כי אם גם בהבטחת שוויון בזכויות ובסיכויים, ובמניעת הפליה כלשהי מחמת מין, דת, גזע, לשון, דעה, השתייכות פוליטית או חברתית, ייחוס משפחתי, מקור אתני, רכוש או השכלה" (חיים ה' כהן, ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית - עיונים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הפרקליט, ספר היובל (תשנ"ד), עמ' 32)

162. כבוד השופט מ' חשין בפרשת יקותיאל הוסיף וקבע קביעה הרלוונטית ביותר לעניינו, כי:

"הפליה מכרסמת עד כלות ביחסים בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם. תחושת הפליה מביאה לאובדן עשתונות ולהרס מירקם היחסים בין אדם לחברו" (בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, עמ' 503)

163. בית המשפט הנכבד התלבט לא אחת בשאלה מתי מגיעה פגיעה בשוויון לכדי פגיעה חוקתית, והציג שלושה מודלים אפשריים לכך. בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פ"ד סא(1) 619) כתב כב' הנשיא ברק:

"מודל אחד הוא המודל המצומצם. על-פיו, כבוד האדם משתרע רק על הפגיעות המובהקות בכבוד הקשורים לאנושיותו של האדם. זהו, בלשונה של י' קרפ, "הגרעין" של כבוד האדם (שם, עמ' 137). אלה הן פגיעות גופניות ונפשיות, השפלה, השמצה וכיוצא בהם פגיעות המצויות בגרעין ההגנה על כבוד האדם. המודל השני והנוגד הוא המודל הרחב. על פיו כבוד האדם הוא הבסיס לכל זכויות האדם, וכולן כלולות בו. מודל שלישי הוא מודל ביניים. על פיו כבוד האדם אינו מוגבל אך לפגיעות בגרעין כבוד האדם. הוא גם אינו משתרע על כל זכויות האדם שניתן לגזור ממנו. כבוד האדם כולל, על פי מודל זה, רק אותן זכויות אשר קשורות לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו) בקשר ענייני הדוק."

164. ניתוח פסיקת בית המשפט הנכבד מוביל לקביעה כי המודל שנבחר הינו מודל הביניים (ראה בפרשת התנועה לאיכות השלטון לעיל). לענייננו נקבע כי כאשר משתלבת הזכות לשוויון עם פגיעה בזכות לחינוך מגיע הדבר לכדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד. כך בפרשת טבקה:

"הזכות לחינוך מהווה, כשלעצמה, חלק מזכותו של אדם לכבוד אנושי בהקשר החוקתי... היא אשר היא מעמדה של הזכות לחינוך כחלק מהזכות החוקתית לכבוד, הפגיעה בזכות לחינוך כשהיא משתלבת בפגיעה בשוויון, והופכת לפגיעה בשוויון בחינוך עשויה להוות פגיעה בזכות לכבוד"

וראו גם בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם בבנו):

"לעקרון השוויון משמעות מכרעת בהקשר למימוש הזכות לחינוך. בלא שוויון בחינוך לא יובטח מימושה של הזכות לחינוך. הפליה בחינוך משמעה העדפת קבוצה או פרט על פני אחרים המצויים במעמד שווה, ואי-מתן הזדמנות שווה לקבוצה או לפרט שקופחו לממש את פוטנציאל יכולותיהם וסיכוייהם... הפליה בחינוך פוגעת בערכים הבסיסיים שהזכות לחינוך נועדה להגשים. היא פוגעת פגיעה קשה בפרט. היא פוגעת ביעדים שהחינוך אמור להגשים בהיבט החברתי הכללי. ההפליה בחינוך עלולה להנציח תחושות של נחיתות והשפלה בתהליך גיבוש אישיותם של הילדים, ולתת אותותיה בבגרותם; היא עלולה לפתח ניכור ודיסהרמוניה בין מגזריה השונים של החברה (ענין יתד, בעמ' 843; ענין מילר, בעמ' 132; ענין מרציאנו, בעמ' 276). אכן, "הפגיעה בשוויון קשה היא תמיד. היא קשה שבעתיים שעה שהיא פוגעת בזכות לחינוך" (ענין ועדת המעקב, פסקה 15 לפסק דינו של הנשיא ברק)... **ככל שקיימת שאלה אם הזכות לחינוך מהווה זכות חוקתית, הרי הזכות לשוויון בחינוך משיקה במישרין לזכות החוקתית לכבוד האדם. ההפליה ככלל, ובהשתקפותה בחינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם. הפגיעה בשוויון בחינוך כמוה כפגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם"**

165. הלכה זו לפיה הפגיעה בזכות לחינוך במשולב עם הפגיעה בשוויון מהווה פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם זכתה לקונצנזוס בקרב ההרכב המורחב שדן רק לאחרונה בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין ואח' נ. הכנסת ואח'**.

166. כאשר תלמידים שאינם יכולים לשאת בתשלומים העודפים לחינוך, אינם זוכים להזדמנות שווה ורואים בעיניים כלות את בית הספר "הייחודי" הסמוך לביתם שבו לא יוכלו ללמוד, את שיעורי ההעשרה לבגרות או את מרכז הלמידה אליהם לא יוכלו לגשת, הם חווים השפלה הפוגעת בליבת כבוד האדם.

כך חשים ההורים בבית ספר שז"ר באשדוד אשר בשכונתם ובבית ספרם צמח בית ספר לבעלי אמצעים המושך אליו תלמידים מכל רחבי העיר. כך הם גם פני הדברים בקרב אותם תלמידים הלומדים באותו מוסד לימודים עם מסלול "ייחודי" בעל תנאים משופרים בנס ציונה, אשר גדר חוצצת בינם לבין בית הספר לבעלי הממון.

167. "הנהגת ההורים" בבית ספר שז"ר באשדוד העלתה טענה בדבר "אפשרות הבחירה" של ההורים, אשר נמצאת בבסיס חוזר המנכ"ל. הנחה זו, לפיה יש הורים הבוחרים בחינוך פחות איכותי או מושקע לילדיהם, אינה מייצגת את העדפתם של ההורים אלא רק את יכולתם לשאת בעלויות החינוך המובחר ואת העדר אפשרות הבחירה שלהם. מצב זה, לפיו הזדמנות חינוכית וכל היתרונות העתידיים הנלווים לה - גישה להשכלה גבוהה, לעמדות מפתח בחברה, במשק ובפוליטיקה - נקבעים ונחתמים בגיל כה צעיר כפועל יוצא של מצבם הכלכלי של ההורים הוא בלתי צודק ובוודאי בלתי שוויוני, ומגיע לכדי פגיעה בכבוד.

168. הפגיעה בכבוד והשפלת תלמידים והורים הנמצאים במצוקה כלכלית מתעצמת בשל הלחץ המופעל ישירות על ידי המערכת ועל ידי "הנהגות הורים" (כפי שמתרחש בבית ספר שז"ר), המתייגים הורים המתקשים לשלם כ"נצלנים", ולוחצים להעברת ילדיהם למוסדות חינוך "רגילים" נטולי פריבילגיות. מכאן אנו למדים כי אי השוויון אף פוגע בסולידריות החברתית ועיגונו במערכת החינוך משסה הורים אלו באלו. לא לכך נועדה מערכת חינוך ממלכתית.

3ט. חוזר התשלומים מפר את תכלית חקיקת החינוך

169. מימון החינוך מבוסס על שני עקרונות מרכזיים:

א. **חינוך חובה חינם** – העקרון המנחה הוא שהלימודים אינם עולים כסף וניתנים כשירות אוניברסלי על פי דין (ראו סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה). כאמור בפרשת ועד פוריה:

"החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של **חינוך חובה חינם**, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו".

ב. **אישור לשירותים נוספים (שאינם לימודים) בפיקוח הכנסת** – סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה מוסיף וקובע את הכלל שכדי להבטיח העדר "זליגה" בגביית תשלומי הורים, גביית תשלומים נוספים תעשה בפיקוח של ועדת החינוך של הכנסת. כפי שצוין לעיל, פיקוח זה היה אפקטיבי לאורך השנים ובאופן רשמי שמרו תשלומי המותרים

ג. **תשלומי הורים הינם וולונטריים ואינם מהווים תנאי ללימודים** – לאורך שנים, למעט תשלום עבור ביטוח רפואי בסך עשרות שקלים בודדים, לא היה כל הכרח לשלם את תשלומי ההורים, מאחר והובטח שתוצריהם אינם רלוונטיים ליום הלימודים. במקומות שבהם השירות ניתן במהלך יום הלימודים חיבו הכללים שלא להדיר מהם אף תלמיד ותלמידה, וכן הובטח כי תלמידים בעלי קושי כלכלי לא יפגעו.

170. כמפורט לעיל, העניק המחוקק אוטונומיה מסוימת להורים לרכוש מיוזמתם תכנית לימודים נוספת במסגרת סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי ללא אישור ועדת החינוך של הכנסת, אך כפי שצוין לעיל ויורחב בהמשך עד לחוזר התשלומים החדש ובהתאם לדין התכנים שנרכשו לא היו חלק מתכנית הלימודים הרגילה אלא שיעורי העשרה (מעין חוגים) לבחירת הורים לאחר שעות הלימודים. גם זאת, תוך הבטחה כי חסרון כיס לא יפגע ביכולתם של תלמידים לגשת לתוספות אלו.

171. בנוסף, העניק המחוקק אישור לגבייה מוגבלת עבור השאלת ספרים לצורך מתן הנחות.

172. על כל אלו הוסיף משרד החינוך, כאמור לעיל וכפי שיפורט בהמשך, היתר, שלא עוגן בחוק, לגביית תשלומים עבור רכישת שירותים מרצון (עד לחוזר התשלומים החדש עמד סכום זה על 450 ₪).

173. לאורך השנים הקפיד משרד החינוך, בצוותא עם ועדת החינוך של הכנסת, על כך שבחינוך הממלכתי לא ייגבו כספים עבור שעות הניתנות במסגרת תכנית הלימודים; על כך שרכישת השירותים מרצון והתל"ן יהיו מוגבלים ועל כך ששיעורי התל"ן יינתנו כהעשרה לאחר שעות הלימודים.

174. בבג"ץ 6914/06 **ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל** נדון הצורך בקבלת אישור ועדת החינוך של הכנסת עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון (מבלי לתקוף את עצם חוקיות הסעיף). בית המשפט קבע, בין היתר, כי:

"עם זאת, חשוב לציין את הדברים הבאים: במישור הפורמלי אין החוק דורש כיום את אישור ועדת החינוך לתשלומי התל"ן והרכישה מרצון. אולם, נותרת השאלה במהותה כיצד יש להתאים את תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב לעקרונות היסוד של החינוך - קרי: הממלכתיות, חינוך חינם, ושוויון ההזדמנויות בפני כל התלמידים. שאלת המפתח איננה, כפי שהציג העותר, מיהם הגופים האמורים לאשר את התשלומים. **השאלה רחבה הרבה יותר, והיא נסבה על שאלת הטיב וההיקף הראוי של תשלומי הורים שניתן וראוי לאשרם בלא שישודות החינוך ייפגעו.** יש צורך להעריך מחדש את שאלת ההתאמה האמורה, וליצור מערכת כללית הרמונית, שהיבט הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על התשלומים והיקפם מהווה אך נדבך אחד ממנה" (ס' 29 לפסק הדין, הדגשים אינם במקור).

ועוד קבע בית המשפט בהתייחס גם לעמדת משרד החינוך:

" כפי שעולה מעמדות בעלי הדין בעתירה זו, תשלומי הרשות למיניהם, שהנהגתם מותרת בבתי הספר, עשויים להתנגש בעקרון השוויון בחינוך ובהיותו חינוך חינם. מצד שני, מערכת החינוך נתקלת בקושי ברור לשלול מהורים המבקשים להשקיע את משאביהם בהעשרת חינוך ילדיהם, מלעשות כן, במיוחד כאשר מדובר בתכניות הניתנות מחוץ למסגרת הלימודים הרגילה ושלא במהלך שעות הלימודים המקובלות. הן המדינה והן ועדת החינוך של הכנסת מודעות לעומק הבעייתיות שבתחום תשלומי הרשות של ההורים במובנם הרחב, על שום הצורך ליישבם עם עקרונות היסוד של החינוך בישראל. הן מודעות לצורך לערוך הערכה מחודשת בראייה כוללת של המדיניות הנקוטה בתחום זה. במסגרת הערכה זו, יש להניח כי יישקלו עקרונות היסוד של מדיניות החינוך והצורך בהסדר מערכתי שלם, אחיד, וקוהרנטי שיתן ביטוי ראוי לעקרונות אלה, תוך מתן מענה מאוזן לצורך האנושי של הורים בעלי יכולת המעוניינים להעניק לילדיהם השבחה של תכנית החינוך, אך תוך פגיעה מינימלית בעקרון השוויון בחינוך, ובאלה שידם אינה משגת להעשיר את חינוך ילדיהם. הפיצול הקיים כיום בין תשלומי הרשות למיניהם, כאשר חלק מתשלומי הרשות כלל אינם מובאים לאישור ועדת החינוך, יוצר מצב מלאכותי של אבחנה בין סוגי תשלומים שאפשר שבמהותם אינם שונים אלה מאלה, והוא אינו מעמיד בפני ועדת החינוך את מלוא התמונה של היקף תשלומי ההורים הוולונטריים, המותרים והמונהגים בבתי הספר, ובכללם התל"ן ורכישת שירותים מרצון. באי-הצגת התמונה השלמה של כל התשלומים הוולונטריים בפני ועדת החינוך, פוחתת היכולת להתמודד כראוי עם חובת האיזון הנדרשת בין עקרונות היסוד של חינוך ממלכתי חינם לבין החריג לעקרון זה, הבא בדמות תשלומי הרשות למיניהם. יש להניח כי מציאת נקודת האיזון בין הערכים והאינטרסים הנוגדים היא שתעמוד במוקד ההערכה המחודשת והכוללת של נושא זה שתיעשה ביוזמת שרת החינוך, כפי שנמסר לנו" (סעיף 22 לפסק הדין).

175. בעוד שבפרשת ארגון ההורים הצביעו בית המשפט הנכבד ומשרד החינוך עצמו על הקושי הקיים מבחינת שוויון, פיקוח והעדר הסדר מערכתי כולל לתשלומי ההורים, חוזר התשלומים החדש מפר את האיזון (הבעייתי מלכתחילה) שהיה קיים עד כה במובנים הבאים:

- א. חוזר התשלומים החדש מתיר להורים לרכוש בחלק מבתי הספר שירותי חינוך פרטיים בהיקף של למעלה מ-50% משעות הלימוד השבועיות (45% תוספת שעות תל"ן, קניית שיעורי העשרה, מרכזי למידה ושירותים נוספים מתשלומי ההורים). בכך מפר החוזר את העקרון כי תכנית הלימודים הבסיסית היא בחינם ולכל.
- ב. חוזר התשלומים החדש מפר את העיקרון של הסדר אחיד וקוהרנטי לכולם ועורך הבחנה בין בתי ספר מבחינת תשלומי הורים – באופן המייצר סוגים שונים של מוסדות חינוך.
- ג. בבתי הספר הייחודים תנאי לרישום הינו הסכמה לתשלום התל"ן. דהיינו: לראשונה מתנה משרד החינוך באופן רשמי קבלה לבית ספר בתשלומי הורים.
- ד. שעות ההעשרה והתוספות נכנסות לראשונה לתוך יום הלימודים.
- ה. החלק הארי של השעות אינו מפקח על ידי ועדת החינוך של הכנסת. בהתאם לחוזר התשלומים החדש כ-85% מהתשלומים אינם עוברים פיקוח. דהיינו: עקרון הפיקוח על תשלומי ההורים הקבוע בחוק אינו רלוונטי עוד.
- ו. לראשונה מתיר משרד החינוך גבייה עבור תכנית הלימודים עצמה – שעות התל"ן הנוספות הן חלק מתכנית

הלימודיים הייחודית, ניתן לראשונה היתר לגבייה למקצוע לבגרות, ללימודי העשרה לבגרות ולמרכזי למידה העוסקים בצמצום פערם בלימודים עצמם.

ז. **החזר מתיר גבייה עבור הפעלת בית הספר** (בשעות אחה"צ), דבר שהוא בבסיס התשתית הציבורית.

ח. הקמת ועדות החריגים שמשמעותה היא קבלת היתר ממשרד החינוך לגבייה עבור רכיבים בחינוך שגם לדדו אין לגבות עבורם.

176. מכל האמור לעיל עולה בבירור כי חוזר התשלומים החדש מפר ברגל גסה את עקרון היסוד של חינוך חובה חינם, את עקרונות הפיקוח, את הכללים בדבר קיומו של חינוך ממלכתי אחיד וקוהרנטי ובוודאי שהוא חורג ממידתיות ראויה. בנסיבות אלו יטענו העותרים כי בכך חרג משרד החינוך מסמכותו על פי דין, ולפיכך דין חוזר התשלומים להתבטל.

40. שח"פ - שירותי חינוך פרטי שלא כדין

177. חוק חינוך ממלכתי קובע כי "חינוך ממלכתי" פירושו – "חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו".

178. סעיף 7 לחוק לימוד חובה מטיל את האחריות לקיומם של מוסדות חינוך חובה חינם על המדינה ועל רשות החינוך המקומית. בהגדרות לחוק לימוד חובה מובהר כי מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".

179. בהתאם להוראות אלו מרבית בתי הספר הרשמיים במדינת ישראל הינם בתי ספר שעובדיהם הינם עובדי מדינה. ביוצאו מההנחה כי עובדי בית הספר הינם עובדי מדינה, אף פטר המחוקק את בתי הספר הרשמיים מחובת חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הפיקוח**), לרבות באשר לצורך לקבל רשיון להפעלת בית הספר, כאמור בסעיף 2 (א) לחוק:

"חוק זה חל על בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, למעט –

(1) ...

(2)

(3) בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה..."

180. עינינו הרואות כי החינוך במדינת ישראל הינו חינוך ציבורי, אשר אמור להינתן על ידי המדינה ולצדה על ידי הרשות המקומית. מטבעו של כל משאב ציבורי, וביתר שאת בתחום החינוך, הוא אמור להינתן באופן שווה לכלל האוכלוסייה.

181. חוזר התשלומים החדש, המתיר להורים לרכוש שירותי חינוך פרטיים בהיקף של למעלה מ-50% משעות הלימוד השבועיות (45% תוספת שעות תל"ן, קניית שיעורי העשרה, מרכזי למידה ושירותים נוספים מתשלומי ההורים) יוצר למעשה מנגנון של רכישת שירותי חינוך פרטיים (שח"פ) בבתי ספר הממלכתיים.
182. מנגנון זה, המקבע רכישה פרטית של שירותי חינוך פרטיים, ללא חקיקה מתאימה, נפסל זה מכבר על ידי ביהמ"ש העליון בבג"ץ 4253/02 **קריית נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, להלן: "**עניין קריית נ'**"), אשר דחה עתירה שביקשה לאפשר לבתי חולים ציבוריים לגבות תשלומים בעבור מתן שירותי רפואה פרטיים (שר"פ). ביהמ"ש קבע שבתי החולים הממשלתיים אינם קנייני הפרטי של איש, ושאת המשאב הלאומי הגלום בהם יש לחלק כך שכולם ייהנו ממנו באופן שווה. יצוין כי רק לאחרונה החליטה ועדת גרמן שלא לנסות לשנות את הדין בעניין זה.
183. דברים אלו יפים ורלוונטיים גם לענייננו. משמעותה של רכישת שירותי חינוך פרטיים בבתי ספר ממלכתיים או בבתי ספר "ייחודיים", היא חלוקה לא שוויונית של משאב ציבורי, הממומן מכספי המסים של כלל הציבור, לטובת אוכלוסייה מבוססת ממילא.
184. נמחיש את הדברים באופן הבא: מבנה מוסד החינוך, לרבות מתקניו ושכר הצוות המנהלי של המוסד, ממומנים מתקציב הרשות המקומית. שכר צוות ההוראה אשר מלמד את תוכנית הלימודים הרשמית, ושכר צוות הנהלת המוסד, משולמים על ידי משרד החינוך. אלו הם תקציבים ציבוריים, שבמקום שיופנו לשימוש כלל הציבור (כפי שנעשה בבתי ספר ממלכתיים "רגילים"), הם יופנו, לפי המנגנון הקבוע בחוזר התשלומים, להפעלתו של מוסד חינוך לבעלי ממון שמרבית תלמידיו הם כאלו המגיעים ממשפחות מבוססות שיש ביכולתן לעמוד בדרישות התשלום הכרוכות בלימודים במוסד האמור. הדברים נכונים באותה מידה להיתר שמקבע החוזר לגביית תשלומים עבור לימודי העשרה לבגרות ומקצועות בגרות מורחבים על גבו של בית הספר הממלכתי הרגיל.
185. על אלו יש להוסיף כי הכנסת מספר שעות "פרטיות" כה רב למערכת החינוך משמעותה הכנסת עובדי הוראה מגופים פרטיים, או עובדים מחברות בבעלות רשויות מקומיות, שהופכים להיות עובדים מדרג ב' במערכת החינוך – תופעה זו ידועה כתופעת עובדי הקבלן.
186. על הנזק בתופעת עובדי הקבלן עמדו ד"ר ורדה שיפר וגלית בינט במסמך מדיניות של מכון ון ליר מנובמבר 2013 – "כיצד הפכו מורות מורים בישראל לעובדי קבלן? העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך הישראלית".
187. במסגרת נייר המדיניות הצביעו הכותבות על כך ששנת 2011 היו בישראל כ-12,900 מורי קבלן (כ-10% מהמורים), זאת בהתבסס על לנתוני ועדה של משרד החינוך. החוקרות הצביעו על שלוש השלכות שליליות שיש לתופעה זו:
- "א. התופעה **מרחיבה את הפערים החברתיים-כלכליים**, שכן רשויות מקומיות חזקות יותר והורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר יכולים להוסיף שעות לימודים ומורים לבתי הספר ביישובם; ב. פעמים רבות, ובניגוד להנחיות משרד החינוך, **העסקת המורים באמצעות גופים מתווכים היא פוגענית**, ולא פעם נפגעות זכויותיהם של המורים הללו וביטחונם התעסוקתי מתערער; ג. יצירת מעמד של מורים שמדווחים לגורמים שתפקידם להיות המעסיק ואינם שותפים לעשייה החינוכית במוסד שבו עובדים המורים **פוגעת אנושות ביכולת לשפר תהליכי הוראה ולמידה, וממילא גם ביכולת לשפר את הישגי התלמידים במערכת החינוך**"

לקריאת המאמר באתר מכון ון ליר: <http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%99%20%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F.pdf>

188. גם שר החינוך המכהן הביע לא אחת את עמדתו בדבר הצורך לבטל את תופעת מורי הקבלן במערכת החינוך. כבר ביומו הראשון בתפקיד נפגש השר עם קבוצת מורים מ"תנועת המורים החדשה", ומסר להם כי תוך שנתיים לא יהיו מורי קבלן בישראל (ראו דיווח באתר תנועת המורים החדשה בכתובת <http://morim-derech.org.il/222>).

189. על כל אלו יש להוסיף כי מעורבות הגופים הפרטיים איננה מתבטאת רק בנגישות לשירותי חינוך פרטיים לבעלי ממון ולהעסקת מורי קבלן, אלא בהשפעה של תנועות ועמותת הורים על תכני מערכת החינוך, על ניהולה ועל גביית תשלומים מופרזים. כפי שהצביע דו"ח מבקר המדינה מ-2012 - גופים פרטיים ועמותת הורים תופסות חלק מרכזי בניהול בתי הספר הן מבחינת הנהלים והן מבחינת התכנים.

המחשה לכך ניתן למצוא מעצם מעורבותם הממשית של עמותת ההורים בבג"ץ קשת, וביתר שאת במקרים הפרטניים שהוצגו על ידי העותרים, ובראשם העובדה כי עמותת פרטית ניהלה הרישום למסלול האנתרופוסופי בנס ציונה וגובה תשלומי הורים מופרזים ובלתי חוקיים, הכל בידיעת משרד החינוך והרשות המקומית.

190. בנסיבות אלו ברי ללא כל ספק כי חוזר התשלומים החדש מייצר תשתית רחבה למתן שירותי חינוך פרטיים על גב תקציביים ציבוריים, באופן הסותר מהותית את פסיקת בית המשפט בעניין קריתי.

5ט. רפורמת למידה משמעותית וחוזר התשלומים

191. בשנת הלימודים האחרונה יצא משרד החינוך ברפורמת "ישראל עולה כיתה – עוברים ללמידה משמעותית". במסגרת זו קבע משרד החינוך כי למידה משמעותית אינה מתבצעת דווקא בלימוד הפורמלי אלא במגוון דרכים ותכנים לימודיים, ובמיוחד באלו שקרובים לליבו של התלמיד. כך באתר משרד החינוך:

"סדרה רחבה של מחקרים מצביעים על כך כי הלמידה המסורתית והפורמלית, אמנם מקנה ידע אך הוא נשמר לפרק זמן קצר בלבד. במקביל, מחקרים רבים מצביעים כי בתנאים בהם התלמיד פעיל והלמידה רלוונטית לעולמו, הידע שנרכש הינו לטווח ארוך.
Education for life and work
 דרכי ההוראה הנהוגות בבית הספר המסורתי לא מצליחות להתעדכן בקצב בו משתנה העולם הסובב אותם שאליו יוצאים התלמידים בעתיד.
 על מנת לעמוד בקצב בו משתנה המציאות, הלמידה המשמעותית מעודדת יוזמות ונותנת מענה לצרכיהם של התלמידים, מרחיבה את מקורות הידע של התלמידים ומעודדת למידה פעילה ואינטראקטיבית.
 השינוי ייתן לגיטימציה לשונות בקרב המורים והם יהפכו מגורם שעיקר משימתו היא העברת ידע, לגורם שיעודו המרכזי מתן משמעות לעולם הידע עבור תלמידיו."

העמודים הרלוונטיים מהאתר מצורפים לעתירה כנספח ז' (עמ' 312-318)

192. לצד הקביעה העקרונית נקטו גם צעדים מעשיים לחיזוק לימודים "ייחודיים" כגון תהליך לצמצום בחינות הברורות, מתן 30% מהציון לעבודת חקר בעל יסודי, מעבר כלל בתי הספר היסודיים לניהול עצמי וגמישות פדגוגית ב- 25% משעות הלימודים למנהלים.

193. והנה, דווקא במקום בו קיימת הבנה במשרד החינוך שהלמידה המשמעותית אינה נעשית דווקא במסגרת הלימודים האחידה והפורמלית, הוא מעניק אפשרות לתלמידים להורים בעלי אמצעים לרכוש עוד שעות "למידה משמעותית" תוך כינויים "העשרה".
194. זאת ועוד. פינויין של שעות לימוד לשעות המתאפיינות בעצמאות ובגמישות פדגוגית הופכת למעשה את כלל בתי הספר ל"ייחודיים", וזאת ללא כל צורך בגביית תשלומים נוספת או בהקמת מסגרות שונות וייחודיות לאוכלוסיות מסוימות.
195. מהאמור עולה, כי מתן אפשרות לחינוך עודף לבעלי אמצעים, אינו יכול להיות סביר נוכח ההבנה כי החינוך העודף מייצג את הלמידה המשמעותית, אותה מקדם משרד החינוך.

י. הטיעונים הפרטניים לגבי הסעיפים השונים

196. לאחר הצגת הטיעונים הכלליים מבקשים העותרים לפרוס בפני בית המשפט הנכבד טיעונים ספציפיים כנגד כל אחד מרכיבי התשלום הנתקפים בעתירה.

י. גבייה עבור שעות העשרה כרכישת שירותים מרצון

197. כפי שצוין לעיל, סעיף 3.2.2 בחוזר התשלומים החדש מתיר גבייה עבור לימודי העשרה כתוספת ללימודים במקצוע בחירה מוגבר בסכום של 750 ₪ למקצוע וסה"כ – 1,500 ₪. בהתאם לחוזר הגבייה תעשה כרכישת שירותים מרצון. העותרים יבקשו לטעון כי קשה לחשוב על מקרה יותר מובהק של גבייה בלתי חוקית עבור לימודים, המשליכה ישירות על איכות תעודת הבררות. עובדה זו שלעצמה מעצימה את טענותיהם הכלליות של העותרים, אשר פורטו לעיל.
198. גבייה עבור "לימודים" מנוגדת במפורש לחוק. סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה קובע כדלקמן:

"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)..."

199. נדמה כי לא ניתן לחלוק על כך שגביית תשלום עבור לימודי העשרה/תוספת הנוגעים ישירות למקצועות בגרות מורחבים הינה גבייה עבור לימודים ולפיכך בלתי חוקית. הדברים מקבלים משנה תוקף באשר "תוספות" אלו הן חלק טבעי מארגון הלימודים על ידי הצוות החינוכי. בהקשר זה, הניסיון ליצור הבחנה בין העשרה לבין לימודי הליבה במסגרת מגמת הבררות הינו בלתי ראוי ומטעה.

200. חיזוק לקביעה כי התשלום הנדרש הינו תשלום המהווה חלק אינטגרלי מהלימודים למגמות בגרות, ניתן למצוא בכך שהדרישה לגבייה עבור מגמות נבעה מחוסר תקצוב מתמשך עבור כלל הצרכים הנדרשים של המפקחים המקצועיים במשרד החינוך במקצועות מורחבים לבגרות. על כך עמד מבקר המדינה בדו"ח תשלומי הורים (נספח ג):

"בדוח הבקרה על תשלומי הורים לשנת הלימודים התש"ע נכתב כי הייתה חריגה ניכרת מהסכום המותר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון בחטיבות העליונות של בתי הספר העל-יסודיים וכי אחד הגורמים המרכזיים לחריגה זו היה תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד". לדוגמה: על פי נתוני דוח הבקרה לשנה האמורה, הסכום הממוצע אשר נדרשו הורים לתלמידים בכיתה ל' לשלם היה 1,635 ש"ח, 770 ש"ח מהם עבור "מגמות לימוד"; הורים לתלמידים בכיתות י"א נדרשו לשלם 1,726 ש"ח ו-668 ש"ח, בהתאמה; והורים לתלמידים בכיתות י"ב נדרשו לשלם 1,690 ש"ח ו-543 ש"ח, בהתאמה. האחראית לתשלומי הורים במחוז מרכז מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי הורי התלמידים בחטיבות העליונות בבתי הספר העל-יסודיים נדרשים לשלם עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת -600 1,200 ש"ח בשנה לשם מימון דרישות מסוימות של המפמ"ר האחראי לתחום הדעת. גם האחראים לתשלומי הורים במחוז תל אביב ובמחוז חיפה מסרו ביוני 2011 כי המשרד לא קבע אמות מידה לגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בבתי ספר על-יסודיים. ממסמכי המחוזות עולה חוסר בהירות לגבי הסכומים המותרים לגבייה עבור מקצועות לימוד בחטיבה העליונה. בתשובה להורה ציינה האחראית לתשלומי הורים במחוז תל אביב שהמשרד לא קבע אמות מידה לעניין גביית תשלומי הורים עבור "מגמות לימוד", ולכן אין זה מתפקידה להתיר או שלא להתיר גבייה כזאת. מחוז חיפה התיר לשני בתי ספר לגבות כספים עבור לימודי תאטרון: לבית ספר על-יסודי במחוז ניתן אישור לגבות 800 ש"ח בשנה, ולבית ספר על-יסודי אחר ניתן היתר לגבות 1,000 ש"ח בשנה"

201. עינינו הרואות כי גביית התשלום עבור שיעורי העשרה לא נולדה בחלל ריק אלא היא חלק מהמימון הנדרש כיום עבור מגמות הנמצא בתקציב חסר. ההחלטה בחוזר התשלומים החדש לאפשר להשלים את הנדרש באמצעות כספי הורים לצורך לימוד מגמת בגרות מורחבת - מהווה הפרה בוטה של החוק. במיוחד כאשר מדובר במגמות שהינן חלק מהחינוך הממלכתי וארגון הוא חלק מתפקיד המערכת.

202. דוגמה לכך הינה האפשרות לגבייה בתחום האומנות לצורכי העשרה. דהיינו: משרד החינוך מאפשר גבייה עבור החלקים שאינם במסגרת תכנית הלימודים בתיאטרון בבית הספר או בכיתה, ובראש ובראשונה קניית כרטיסים להצגות. עיון בבחינת הבגרות במקצוע זה מעלה, כי לכל אורכה של הבחינה שזור הצורך לצפות בהצגות (וכמה שיותר) כדי להשיב על השאלות בה. והנה, "העשרות" אלו, המשליכות ישירות על הלימודים וההצלחה בהם, ניתנות רק למי שידו משגת.

עותק מבחינת הבגרות באומנות מקיץ תשע"ב מצ"ב ומסומן לא.

203. בהקשר זה נוסף, כי הגבייה במקרה הנדון עומדת בניגוד לזכות להיבחן בבחינת בגרות בהתאם לסעיף 9 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, מאחר וסיכוי הצלחתם בבחינה של מי שרכשו את המקצוע באופן פרטי, באמצעות תשלומי הורים – גבוהים יותר.

204. לא ניתן לחלוק על כך שלימודי העשרה משפרים את הבנת החומר הנלמד, את הנגשתו לתלמיד ואת קירובו של התלמיד למקצוע. האם קיים ספק שסיוורים במעבדות במכון וייצמן משפרים את יכולת הבנת החומר במדעים? כי סיוור בן מספר ימים בשטח ממחיש ומקבע את חומר הלימוד שנלמד בכתת לימודי ארץ ישראל? 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."

205. גם אם אין מדובר בלימודים האסורים לגבייה נדרש לכך אישור של ועדת החינוך של הכנסת – העותרים יטענו כי הוראות סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה מפורשות בדרישתן לאישור ועדת החינוך לגבייה עבור שירותים נוספים אותם מספק המוסד החינוכי. משכך, ברור כי בכל הנוגע ללימודי "העשרה" לבגרות, נדרש היה לכל הפחות אישור הוועדה.

206. העותרים יסיפו ויטענו כי בהתאם לכל האמור לעיל, אין כלל סמכות לגביית כספים עבור רכישת שירותים מרצון.

207. כפי שצוין לעיל, החינוך בישראל מבוסס על עקרון של חינוך חובה חינוכי, כך שכלל אסורה גבייה במוסדות חינוך. כאשר רצה המחוקק להורות על חריגים הוא קבע אותם בחוק. כך נעשה הן בכל הנוגע לשירותים הניתנים לגבייה באישור ועדת החינוך של הכנסת בהתאם לסעיף 6(ד) לחוק, הן באשר להשאלת ספרים בהתאם לחוק השאלת ספרים והן כשדרש לאשר תל"ן בהתאם לסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. משכך, במקום בו לא ניתן להצביע על אסמכתא חוקית לגבייה - מדובר בגביית תשלומים אסורה.

208. מהאמור לעיל נובע כי לגבייה עבור "רכישת שירותים מרצון" אין כל אסמכתא חוקית. לא זו אף זו, מתן הכשר לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון יהווה פרצה בלתי מבוקרת לגבייה אסורה במערכת החינוך. כל שר, ללא חקיקה מתאימה ובלא אישור ועדת החינוך של הכנסת, יוכל לקבוע כי שירות לימודי או חינוכי ייכנס לגדר סל רכישת השירותים מרצון. הדברים מקבלים משנה תוקף במקרה הנדון, שבו ניתן אישור לגבייה הגדול **בלמעלה מפי 4 מהאישורים שניתנו עד כה עבור לימודים הקשורים ישירות ללימודי מגמות מורחבות לבגרות**. משמעות הדבר היא שמתן היתר לגבייה במקרה הנוכחי יאפשר למעשה גבייה עבור כל שירות חינוכי או לימודי.

209. בתשובת משרד החינוך לעותרים (ראו סעיף 20 לתשובה – נספח יד'), לא ניתן כל הסבר חוקי לגבייה עבור רכישת שירותים מרצון אלא אך נטען שמדובר במסגרת "קונה מרצון ומוכר מרצון". מטבע לשון זה, השגור בפי נציגי המשרד, אינו נותן כל מענה חוקי לאפשרות הגבייה, וממילא כלל תשלומי ההורים המותרים לגבייה על פי דין (למעט ביטוח רפואי) נתונים לרצון ההורים. נדגיש כי בשל עקרון חינוך חובה חינוכי הטיל המחוקק מגבלות על גבייה, ולכן נכונות הורים לממן אינה יכולה להפוך גביית תשלומים לחוקית, בפרט בשל הצורך לשמור על קיומו של חינוך ממלכתי ושליך שוויון ההזדמנויות בחינוך.

210. נוסף, כי גם אם ייקבע ככלל שגבייה עבור רכישת שירותים מרצון היא חוקית, אזי הגבייה הנוכחית חורגת מהיתר זה. בסעיף 27 לפרשת ארגון ההורים (אשר כאמור לא עסק בעצם החוקיות) מוגדר הרציונל מדוע אין צורך באישור ועדת החינוך של הכנסת ב"רכישת שירותים מרצון", וזאת בהבחנה משירותים על פי סעיף 6(ד) לחוק, להלן:

"ואכן, רכישת שירותים מרצון, מוגדרת בסעיף 5 לחוזר המנכ"ל כרכישת ציוד או שירותים שבחורים ההורים לבצע, לפי רצונם ושיקול דעתם, עבור התלמידים. בכפוף לאישור מפקח בית הספר. ההורים מרכזים את הרכישה ומבצעים אותה באמצעות בית הספר, כדי להביא להוזלה בעלויות, לעומת מחירה של רכישה פרטנית על-ידי כל תלמיד ותלמיד. לעומת זאת, תשלומי רשות על-פי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה עניינם באספקה ושירותים הניתנים לתלמיד על-ידי רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטת

נמצא מוסד החינוך בו הוא לומד, וזאת מעבר לשירותים המקובלים. בשל אספקה ומתן שירותים אלה, זכאית הרשות להחזר מן ההורים. מובן אם כן, כי מדובר בשני סוגים של תשלום: **בסוג האחד, רכישת שירותים מרצון, משמש בית הספר אך כחוליה מקשרת בין ההורים, על-פי בחירתם, לצורך שיפור מעמדם כצרכני שירות וולונטרי.** בסוג התשלום השני, הנדון בסעיף 6(ד) לחוק, מספקת הרשות עצמה שירותים נוספים לתלמידי בית הספר, ובגין אלה זכאית היא לגבות על כך החזר מן ההורים המעוניינים בכך. התשלומים מן הסוג הראשון אינם טעונים אישור ועדת החינוך. לא כן התשלומים מן הסוג השני, כאמור בסעיף 6(ד) לחוק"

211. עיינו הרואות כי הרציונאל בבסיס "רכישת שירותים מרצון" הינו חסכון כספי עבור רכישת ציוד או שירותים שהורים מבקשים לרכוש, ולא עבור שירותי חינוך. למעשה, במקרה זה, ההנחה הייתה כי בית הספר משמש מעין מתווך המנצל את יתרון הגודל ברמה הצרכנית כדי לחסוך בהוצאת משאבים. נראה הגיון דומה מצוי בתשובת המדינה לעותרים.

212. בחוזר התשלומים החדש לא מדובר בשירותים שאותם רוכשים הורים בשוק הפרטי, או בשירותים המאורגנים על ידי הורים. עסקינן בחלק מתכנית הלימודים הרחבה הנקבעת על ידי מוסדות החינוך ומשרד החינוך עצמו, ומאורגנת על ידם, ועל כן מהווה שירותים חינוכיים אשר אמורים להינתן לכלל התלמידים כחלק מהחינוך הממלכתי. בוודאי שלא מדובר בחסכון צרכני.

213. נוכח כל האמור לעיל נבקש לטעון כי גביית התשלום עבור לימודי העשרה לבגרות היא גבייה בעבור לימודים, האסורה לגבייה; לחילופין, ככל שהיה ניתן לגבות עבור רכיב זה, הדבר היה מחייב אישורה של ועדת החינוך של הכנסת.

214. זאת ועוד, אי חוקיות גביית תשלומים זו נובעת גם מכך שהיא פוגעת בשוויון באופן קיצוני מאחר והיא מאפשרת לבעלי יכולת לשפר את יכולתם להגיע לבגרות איכותית יותר, ופוגעת בזכות להיבחן בבחינת בגרות.

י. גבייה עבור תל"ן בבתי ספר ייחודיים

215. במרכזו של חוזר התשלומים החדש עומד ההיתר לגבייה עבור שעות תל"ן נוספות בבתי ספר ייחודיים, תוך חיוב כלל התלמידים הנרשמים להתחייב לתשלומי ההורים.

216. בעצם ההיתר מכשיר משרד החינוך את קיומם של בתי ספר לבעלי ממון מצד אחד ובתי ספר למי שידם אינם משגת מצד שני. לפיכך, בהיתר שמעניק לכך החוזר יש רכיב הרסני לחינוך ממלכתי חובה וחינם, פגיעתו בשוויון קשה ונראה כי אישורו יביא לסופו את העיקרון של חינוך ציבורי שווה לכל.

במשך שנים עלו טענות כנגד הפערים אשר יוצרים בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (המתוקצבים בכ-75% על ידי המדינה) אשר מושכים אליהם אוכלוסיות חזקות, המסוגלות לשלם תשלומי יתר. מתן ההיתר הנוכחי לגביית תשלומי יתר בבתי ספר ממלכתיים, הנשענים על התשתית הציבורית באופן מלא, מכניס את אי השוויון באופן מובהק ורשמי לתוך המערכת הממלכתית, תוך טשטוש גמור של ההבחנות הראויות בין פרטי לציבורי.

217. זאת ועוד, הקביעה בחוזר התשלומים כי הסכמה לרישום לבית ספר ייחודי כמוה כהסכמה לתשלום עבור התכניות הנוספות מהווה הודעה רשמית בדבר קבורת חמור לרעיון "חינוך חינוך". עד לחוזר התשלומים החדש הוראות הדין, ובעקבותיהן הוראות משרד החינוך, היו כי הלימודים ניתנים בחינם ותשלומי ההורים הינם וולונטריים במהותם.
218. לצד האמור לעיל נבקש לעמוד על טענות פרטניות בנוגע לתל"ן.
219. כפי שפרטנו לעיל, סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, התשי"ט - 1949, אוסר על גביית תשלום עבור לימודים במוסד חינוך רשמי. צו לימוד חובה (חינוך חינוך שאינם 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.
220. להשלמת התמונה נוסף, 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".
221. מכאן נובע כי "תכנית הלימודים" שאותה מאשר השר לכל מוסד חינוכי חייבת להיות בחינם (ראו למשל לעניין זה בג"ץ 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, 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".
222. על האמור בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי מוסיפות תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד-1953, להלן:
5. הורים של תלמידים בכל כיתה של מוסד, שרצו בתכנית נוספת כאמור בסעיף 8 לחוק החינוך והסכימו על תכנית נוספת מסויימת (להלן - הצעת תכנית נוספת), יעלו את פרטיה בכתב וימסרוה למנהל אותו מוסד בצירוף הודעה בכתב.
- ...
6. (א) ההודעה האמורה בתקנה 5 תהא חתומה על ידי כל ההורים הרוצים בתכנית הנוספת ותישא את התאריך בו חתם ההורה האחרון.
- (ב) ההודעה תכלול את הסכמת כל ההורים החתומים כאמור להצעת התכנית הנוספת"
223. מהאמור לעיל עולה כי תוכנית הלימודים בבית הספר הינה בחינם על פי דין, ואילו שעות 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" בבתי הספר.

224. פרשנות ברורה זו של החוק ביחס לתל"ן עלתה גם בפרשת ארגון ההורים, שם נקבע על ידי בית המשפט הנכבד (ראו סעיפים 26, 28):

"...שונה הדבר ביחס לרכישת שירותים מרצון ולתל"ן שהאופייני להם הוא כי מקורם ביוזמתם של ההורים, והם נועדו להקל עליהם, להזייל רכישות שירותים או מוצרים על-ידם, ולספק תכניות לימודים מוגברות על-פי דרישתם מחוץ לשעות הלימודים הרגילות... אין לקבל את פרשנות העותר גם בעניין תשלום עבור תל"ן. רכיב תשלום זה הופרד על-פי החוק מיתר רכיבי תשלומי ההורים, ונדון, כשהוא עומד לעצמו, בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, שכותרתו "תכנית נוספת". הוא מאוזכר גם בסעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה. המחוקק ראה לנכון לייחד לתשלומים בגין תל"ן הסדר מיוחד בחוק שאיננו חלק מההסדר של תשלומי רשות שבסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, העוסק בתשלומי רשות לגבי פעילויות המבוצעות על-ידי רשות החינוך המקומית. התל"ן מתבצע על-פי דרישת ההורים, ובאישור מוסד החינוך, ובתנאי שההורים ישאו בכל ההוצאות הכרוכות בכך. סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי בשילוב עם סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה מבהירים כי מדובר בהסדר שונה מתשלומי רשות על-פי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, והסדר זה אינו מחייב אישור ועדת החינוך של הכנסת.

225. עיינו הרואות כי האישור שהעניק בית המשפט הנכבד בפרשת ארגון ההורים למשרד החינוך שלא לאשר את התשלום עבור תל"ן בוועדת החינוך של הכנסת - נעוץ בכך שמדובר בתכנית המתקיימת מחוץ לשעות הלימודים הרגילות, ושאינו מבוצע על ידי הרשויות אלא ביוזמת ההורים.

226. על אף הפרשנות הברורה והמחייבת של הרואות הדין בעניין התל"ן, קובע למעשה חוזר התשלומים החדש כי הנכונות לשלם עבור תל"ן תהפוך לחלק מחייב ברישום לבית הספר, וכי התשלום יהפוך לחלק מתכנית הלימודים "הייחודית" הניתנת בבית הספר וכחלק מהארגון הכולל של מוסד החינוך הממלכתי "הייחודי".

מצב דברים זה הינו פסול. ההיתר שניתן לכך בחוזר מבקש לנצל את סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, שנועד לאפשר להורים ליזום תכניות העשרה או מעין חוגים מוגבלים לאחר שעות הלימודים, לצורך גביית תשלומים עבור חלק מתכנית הלימודים בבית הספר, באופן החורג במפורש מתכלית החוק.

227. ודוק: נזכיר כי אין במסגרת הרואות הדין כל הבחנה בין מוסדות חינוך רשמיים "רגילים" לבין מוסדות חינוך ייחודיים. בהעדר הבחנה כזו לא ניתן להתיר מימון תכנית לימודים "ייחודית" באמצעות תשלומי הורים. עוד נדגיש 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 הרואות 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."

228. עם זאת, מתן אישור לשינוי תכנית לימודים בבתי ספר ניסויים לא כלל אישור לגבייה נוספת של תשלומים מההורים, תוך שמירת הכלל לפיו תכנית הלימודים ממומנת על ידי הרשויות.

229. נוסף כי מתן היתר לגביית תוספת של 45% שעות מתכנית הלימודים אינה יכולה להיות מידתית. מתן היתר לתוספת כה משמעותית של שעות למעשה עובר את הסף הסביר של שירותים עודפים היכולים להירכש בתשלומי

הורים. הפער הנוצר בין שני בתי ספר במקרה הנדון הינו פער שפגיעתו בשוויון הינה קיצונית. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העלויות הגבוהות של שעות התל"ן הנוספות.

230. זאת בפרט כאשר אין כל קשר רצינולי סביר בין צורך בהגדלת שעות התל"ן לבין ייחודיות. בחוזר התשלומים החדש 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".

231. עולה מכך שהגדרת בית הספר "הייחודי", אשר כאמור אינה מעוגנת בחקיקה, חלה על כל פעולות בית הספר לרבות הפדגוגיה ותכנית הלימודים; זאת שעה 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.

232. מכל מקום, ברור כי לא מתקיים קשר בין "ייחודיות", המשליכה על כלל תכנית הלימודים ושיטות ההוראה בבית הספר, לבין תוספת שעות תל"ן. ככל שמבקש משרד החינוך לקיים ייחודיות הנוגעת לתכנית הלימודים המלאה, במסגרת ההיתרים הקיימים בחוק, עליו לממן אותה. ראייה לכך היא שבמסגרת הפיילוט שצוין לעיל, שבו 26 רשויות הפכו את כלל בתי הספר שלהם לייחודיים, נקבע במפורש על ידי משרד החינוך כי היותו של בית ספר ייחודי אינו מצריך מיונים או תשלומי הורים (ראו בדברי מנהלות הניסוי בסעיף 70 לעתירה).

233. נוסף כי פיילוט 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. לצורך כך אין כל צורך בשעות תל"ן נוספות.

234. על העדר הצורך בגביית תשלומי הורים נוספים בבתי ספר ייחודיים, כמו גם על המימון הממלכתי הניתן לבתי ספר במקומות בהם הייחודיות מחייבת התאמות במשאבים, ראו בתגובת המדינה לבג"ץ קשת (סעיף 43, ובסעיף 63 לתגובת המשיבים לעתירת קשת-נספח ז):

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"י, 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.

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 ומצריכים 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 ס' 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.

235. תשובת המדינה מבהירה ומדגישה כי אליבא דמשרד החינוך אין כל צורך בגביית תשלומים נוספת עבור ייחודיות (ובמקומות הנדירים בהם הדבר נדרש מממן המשרד זאת בהתאם – מורה נוסף בחינוך הדו לשוני או תוספת תפילה בבתי ספר תל"י).

236. מהאמור לעיל עולה בבירור כי הגבייה הנוספת לא נועדה לממן ייחודיות אלא חינוך עודף במסגרת החינוך הממלכתי.
237. ראוי לציין בהקשר זה כי בפניית העותרים למשרד החינוך הם ביקשו להבין מהי התשתית העובדתית שהובילה לשינוי בתפיסת המשרד לגבי הצורך בגביית תשלומי הורים עבור ייחודיות, אך תשובה לכך לא ניתנה.
238. בנסיבות אלו, בהן משתנה הבסיס העובדתי עליו מבססת רשות את התנהלותה, מתחייב לקבל את נימוקי הרשות לשינוי האמור בספק, כך למשל בקביעת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 803/88, 678/88 **כפר ורדים ואח' נ' שר האוצר ואח' ; אליהו נ' שר הבטחון ואח', פ"ד (מג) 2**, 501, בעמ' 506:

"...אמת, העובדה, שרשות משיבה לפניית המופנות אליה בתשובות שאינן זהות, ושאין עולות תמיד בקנה אחד זו עם זו, יכולה לעתים ללמד על העדר מדיניות ברורה או קבועה. עובדה זו יכולה גם להביא לעתים לכך, שבית המשפט יהסס לקבל את דברי התשובה של הרשות כלשונם. יש לזכור, שהאזרח הפונה לרשות אינו יודע על עמדת הרשות אלא מתוך מה שזו מביאה לידיעתו. שקולי הרשות נסתרים מפניו, ואין לו אלא את מה שענינו רואות בתשובה בכתב של הרשות על פנייתו אליה. מטבע הדברים, כשהתשובות אינן מעור אחד, יכול להתעורר הספק לגבי עמדת הרשות לאמיתה, ומתגנב ללבו של האזרח החשד, שאין האמור בתשובה משקף את מצב הדברים לאשורו".

239. וראו בשינויים המחויבים גם פסק הדין בבג"ץ 8437/99 **רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותה רשומה נגד שר החינוך** :

"הילכת-החשד מסבה עצמה על רשות שאינה מנמקת החלטת סירוב למבקש, ומשפונה הנפגע לבית- המשפט נמצא לה לרשות – כמו-לפתע – כי סירבה לעותר מטעם עובדתי כלשהו. הוא הדין במקרה שבו מנמקת הרשות החלטת סירוב בטעם עובדתי אחד, ומשפונה הנפגע לבית-המשפט – ולאחר קבלת עצה חכמה מפרקליטות המדינה – רואה הרשות לנמק את סירובה בטעם עובדתי אחר. במקרים אלה יקביל בית-המשפט את הנמקת הרשות בחשד של אי-אמון, בהעלותו השערה מושכלת כי ההנמקה החדשה – הנמקה טובה, כמשוער – לא נולדה אלא כדי לבוא תחת ההנמקה הקודמת – הנמקה בלתי ראויה, על-פי המשוער – והכול כדי לדחות את עתירת העותר".

240. זאת ועוד, גם ללא "שינוי החזית" בעמדת משרד החינוך ברור מתגובת המשרד לפניית העותרים, כי החלטתם על הצורך בהגדלת תל"ן התקבלה ללא תשתית עובדתית מספקת. על כך כבר אמר בית המשפט הנכבד כי :

"הלכה פסוקה היא, כי החלטה שלטונית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית. לשם כך על הרשות השלטונית לאסוף את הנתונים הרלוונטיים. עליה לבדוק נתונים אלה בהקפדה. עמד על כך מ"מ הנשיא, השופט שמגר, בציניו :

"ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית.....תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות), ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית" ([בג"ץ 297/82](#) ברגר ואח' נ' שר הפנים)

הנה-כי-כן, החלטה שלטונית ראויה מחייבת קביעת תשתית עובדתית ראויה, המבוססת על בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית של המערך העובדתי. " ([בג"ץ 5016/96 ליאור חורב ואח' נ. שר התחבורה ואח'](#))

241. העותרים יטענו כי השילוב בין שינוי החזית העובדתית של משרד החינוך והעדרה של תשתית עובדתית ראויה, לצד העובדה כי באופן רשמי נקבע על ידי המשרד שאין קשר בין שעות ותשלומים נוספים לבין ייחודיות, מעלים חשש ממשי כי ההחלטה לאשר גביית התל"ן נעוצה בשיקולים לא רלוונטיים. בהקשר זה אין לבטל את הלחץ המהותי שהופנה כלפי שר החינוך על ידי קבוצות אינטרס חזקות, כפי שמסר השר בעצמו בדיון בכנסת בעניין תשלומי ההורים (ראו ציטוט בסעיף 79 לעתירה דנן).
242. מכל האמור עולה, כי "מציאת דרכים" למימון נוסף אינה אלא כסות להזרמת תקציבים שלא עבור "ייחודיות" אלא עבור שיפור תנאים בדמות הקטנת כיתות והארכת יום הלימודים, כפי שקורה במציאות עצמה, תנאים אשר ברור כי אין כל הצדקה לכך 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).
243. העותרים יוסיפו ויטעמו כי מתן הכשר לגבייה הנוספת ולשעות הנוספות כמוהו כמתן הכשר חוקי לתופעות הפסולות שעליהן הצביעו מבקר המדינה וועדת רוטלוי, לפיהן בתי ספר ייחודיים עצמאיים המנוהלים על ידי קבוצות הורים חזקות או מושפעים מהן במידה רבה - עורכים מיונים על רקע לימודי ועל רקע כלכלי כאחד, והכל למען רכישת חינוך עודף בסביבה מדירה. מתן גושפנקא לבתי ספר סרגטיבים אלו אינו יכול לעמוד בחובה לקיום שוויון הזדמנויות בחינוך. ודוק: כאמור, אין כל צורך בהיתר גבייה זה כדי לקדם ייחודיות בחינוך - הן במתן עצמאות פדגוגית לבתי הספר השונים והן בקידום ייחודיות במסגרת הפיילוט.
244. דוגמאות בולטות לתוצאות ההיתר ניתן למצוא הן בית ספר שז"ר באשדוד והן מבית ספר הדר בנס ציונה. כפי שתואר לעיל, בבית ספר שז"ר פעל בית הספר באישור וברשות במתכונת המפורטת בחוזר התשלומים, כאשר במהלך השנה האחרונה הוא עבד לכאורה על פי הוראות טיוטת החוזר (בצירוף גבייה של 1,000 ₪ עבור נגינה) באישור מנהלת מחוז דרום.
245. עיון בעובדות המקרה מעלה כי בית ספר שז"ר הפך להיות בית ספר המיועד אך ורק לאוכלוסייה חזקה באשדוד, כאשר תלמידי השכונה המוחלשים שבה הוא ממוקם הודרו משעריו; ואותם הורים שביקשו להילחם על מקומם בבית הספר הפכו להיות מושא לעלבונות, תיוג והטחת אשמות מצד קבוצת ההורים החזקה. האם זהו העתיד המתוכנן למערכת החינוך בישראל? אם חוזר התשלומים ייכנס לתוקפו, נראה שזהו הכיוון שבו בחרה המערכת.
246. בבית ספר הדר בנס ציונה ניתן לזהות תופעה קשה של הפרטה בלתי חוקית של החינוך הרשמי, כשעמותה פרטית ממיינת את התלמידים המבקשים להיכלל במסלול האנתרופוסופי בו, גובה תשלומי הורים של כ-10,000 ₪ בשנה והכל בידיעת הרשויות ובאישורם. זהו אינו חינוך ממלכתי אלא חינוך פרטי ומדיר בכסות ציבורית.
- אם לא די בכך, עמותה "פיראטית" זו זוכה לתגמול בדמות היקלטותה במערכת החינוך הממלכתי, על חשבון בית ספר ממלכתי קיים ותוך יצירת תחרות בלתי הוגנת, הפוגעת בתלמידים, נוכח הפער המשמעותי בתשלומי ההורים המותרים.

247. לצד מתן גושפנקא לתופעת בתי הספר הממלכתיים הסגרגטיביים, קבלת חוזר התשלומים החדש תוביל אף להשלכות קשות על בתי הספר הייחודיים הרבים אשר הוקמו ויקומו במסגרת הפיילוט.
248. בעוד שעד כה מנהל משרד החינוך את הפיילוט תוך הקפדה על הכללים הנוהגים, תוך התגאות בכך שאין גובים בהם תשלומי הורים ולא עורכים בהם מיונים (ראו ציטוטים של מנהלות התכנית בסעיף 68 לעתירה), פריצת הגבולות בחוזר התשלומים הנוכחי תוביל הורים בעלי אמצעים לדרוש מהרשויות חינוך עודף בבתי ספר מסוימים הנמצאים בפיילוט על רקע הייחודיות. המציאות מלמדת כי משרד החינוך לא יוכל לעמוד מנגד, כך שפרוייקט שנועד להעצים את כלל המערכת יהפוך להיות חלק ממגמת בתי הספר לבעלי אמצעים ולכאלו שאינם.
249. בהקשר זה ראוי לציין כי ככל שבכוונת משרד החינוך להרחיב את הפיילוט (וזאת ככל הנראה הכוונה) לכלל בתי הספר בישראל, חוזר התשלומים החדש ישנה באופן דרסטי, ללא חקיקה וללא פיקוח, את גביית התשלומים בכלל בתי הספר בישראל.
250. מכל האמור לעיל עולה בבירור כי ההיתר לגביית תשלומי הורים עבור תל"ן ייחודיים איננו חוקי.
- 2א. הגבייה עבור רכיבים תומכי תל"ן – הפעלה אחר הצהריים ורכישה נוספת של שירותים**
251. כאמור, לצד הגבייה הבלתי חוקית עבור תל"ן מגדיל עשות חוזר התשלומים החדש ומתיר גבייה נוספת עבור רכיבים תומכי תל"ן. סעיף 4.5.2 יב. לחוזר המתוקן 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', וסעיף 4.5.2 טו. לחוזר המתוקן מתיר גביית תשלומים של 400 ש"ח בבתי ספר יסודיים ייחודיים ו-600 ₪ בבתי ספר על יסודיים ייחודיים עבור הפעלת בית הספר בשעות אחר הצהריים.
252. תוספות אלו, אשר הצטרפו לחוזר התשלומים החדש בתיקון מיום 24.7.14, מצביעות יותר מכל על סכנת המדרון החלקלק הקיים במתן היתר לגביית רכיבים נוספים שלא בפיקוח הכנסת.
253. שני סעיפים אלו הופיעו לפתע בתיקון לחוזר התשלומים מביל שברור כלל מהי התשתית העובדתית שהובילו את משרד החינוך להוסיפם. שנית, ובכך עיקר דברים, לשני סעיפים אלו אין כל אסמכתא בחוק המתירה גבייה עבורם.
254. כפי שצוין קודם בעניין הגבייה למגמות, אין בחוק כל היתר לגביית תשלומים עבור "רכישת שירותים מרצון", בוודאי ללא פיקוח של הכנסת. והנה, בהעדר כל גבול ופיקוח, משתמש משרד החינוך בסעיף זה ככל שיחפוץ ללא בקרה.
255. לתשלומים אלה נוספת גבייה עבור הפעלת בית ספר בשעות אחר הצהריים. גם כאן לא מצביע חוזר התשלומים על כל מקור חוקי לה. למעשה, משרד החינוך מבקש לגבות כספים עבור תשתיות, דבר שאסור במפורש בסעיף 8 לחוזר התשלומים העיקרי שלא בוטל (עמ' 23 לנספחים). דהיינו: מדובר בהוצאות אחזקה, מזכירות וכו' של מערכת ציבורית. מהיכן שאב משרד החינוך את הסמכות לכך? למשיבים הפתרונים.

3. הגבייה עבור מרכזי למידה

256. סעיף 3.2.3 לחוזר התשלומים החדש קובע כדלקמן:

"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"

257. עיון בהוראות הסעיף מעלה כי חוזר התשלומים החדש מציע לתלמידים במערכת החינוך הממלכתית לרכוש "צמצום פערים לימודיים" באמצעות מרכזי למידה. נראה כי בשלב זה כבר אין מקום להרחיב על הפגיעה הברורה בשוויון בעניין זה ונתמקד במספר טענות קונקרטיות נוספות.

258. ראשית, כפי שפורט לעיל, גביית תשלומים עבור לימודים המהווים חלק מתכנית הלימודים המאושרת לבתי ספר היא גבייה אסורה. צמצום פערים לימודיים מתייחס לפערים המתייחסים לתכנית הלימודים הקיימת.

259. שנית, כפי שצוין לעיל לא ניתן לגבות תשלומי תל"ן עבור תכניות לימודים המאורגנות על ידי התשתית הציבורית – מוסד החינוך או הרשות המקומית, כפי שהבהיר בית המשפט הנכבד **בפרשת ארגון המורים**, כאשר הבחין בין שעות התל"ן ביוזמת ההורים אשר עבורם לא נדרש אישור ועדת החינוך לבין השירותים שאותם מספקת הרשות המקומית, המחייבים אישור לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה.

260. שלישית, מצד אחד קובע החוזר איסור על מימון שעות תגבור, וזאת מכיוון שגם משרד החינוך מכיר בכך שהנושא מצוי בליבת תפקידה של מערכת החינוך. לעומת זאת, מתיר חוזר התשלומים גבייה עבור מרכזי למידה לצמצום פערים לימודיים, וזאת ללא קביעת קריטריונים כלשהם. מאחר שלא קיימת כל הבחנה מעשית ומהותית בין שעות תגבור לבין מרכזי הלמידה, אזי ברור כי משרד החינוך מתיר את מה שאסור גם לדידו.

261. רביעית, בנוסף לאמור ומעבר לו נראה כי חוסר הסבירות שבסעיף והפגיעה הקשה בשוויון שהוא מחולל נעוצה במטרתו המוצהרת ל"צמצום 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.

מצב דברים זה מעלה בעיה כפולה. א. הביטוי צמצום פערים אינו מהווה אלא כסות להרחבת פערים בין אלו שידם משגת לרכוש שעות לימוד במרכזי למידה (ושלרשות המקומית יש אמצעים להעמידם), לבין אלו שידם (או יד רשותם) אינה משגת לימודים אלו. ב. ישאלו העותרים – האין זה תפקידו הטבעי של בית הספר ואחריותה של מערכת החינוך לצמצום פערים לימודיים? האם אין זה תפקיד המדינה כמערכת חינוך ממלכתית להבטיח מיצוי הפוטנציאל של כלל תלמידיה? נראה כי באמירה המסתתרת בסעיף זה בו טמון הוויתור על חינוך ממלכתי שווה לכל.

4. הגבייה עבור מקצוע בגרות מורחב שלישי

262. בהקשר זה, ולאור כל האמור לעיל, נראה כי אין להרחיב עוד על כך שמימון מקצוע לבגרות, שהוא חלק אינטגרלי מארגון תכנית הלימודים הממלכתית על ידי מערכת החינוך, אינו יכול להיות ממומן כתל"ן.
263. בכל הכבוד, הטענה כי מקצוע מורחב שלישי לא יהיה חלק מתעודת הבגרות אינה רלוונטית מאחר ואין ספק כי התלמידים יוכלו להציג בפני מוסדות להשכלה גבוהה גם את הישגיהם במקצוע המורחב השלישי, וכי מעבר לכך מדובר בחינוך עודף ועדיף שלעצמו.
264. בנוסף, המדינה אינה מבהירה בתשובתה מתי ייקבעו המקצועות שייכללו בתעודת הבגרות. דהיינו ככל שיוכל תלמיד לבחור לאחר קבלת הציונים את מקצוע הבגרות המורחב שלא ייכלל בתעודה, או לחילופין יוכל לבחור בחירה זו בסמוך למועד בחינת הבגרות, הוא יזכה ביתרון מובהק ביכולת להגיע למוצע בגרות גבוה יותר ובכרטיס כניסה מבטיח יותר למערכת ההשכלה הגבוהה.

5. הגדרת המושג "ייחודי על אזורי" מנוגדת לתקנות הרישום

265. עיון בחוזר התשלומים מעלה, כי למעשה הכיר משרד החינוך בחוזר במוסד שכותרתו "בית ספר יסודי ייחודי על-איזורי". נבקש להבהיר כי ההכרה דה פקטו שנעשית במסגרת החוזר למוסד כזה אינה חוקית.
266. סעיף 20 לחוק חינוך ממלכתי קובע ש"הרישום ייעשה במוסד חינוך הקרוב למקום מגוריו של התלמיד". משמע כי בהתאם להוראות חוק חינוך ממלכתי רישום תלמידים לבתי הספר (למצער עד כיתה ח') נקבע רק על פי מקום מגוריו התלמיד וקרבתו לבית ספר 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:

"(א) כל רשות חינוך מקומית תקבע, באישור מנהל המחוז, בשביל בתי הספר היסודיים הממלכתיים והממלכתיים-דתיים שבתחום שיפוטה אזורי, באופן שבכל אזור יהיה לפחות בית-ספר אחד שאינו מוסד לניסוי כאמור בסעיף 9 לחוק החינוך; אין חובה לקבוע אזורי חופפים בשביל בתי הספר משתי המגמות. באשר לקביעת אזורי לבתי הספר הממלכתיים-דתיים יתייעץ מנהל המחוז עם המפקח על החינוך הדתי במחוז.

(ב) קביעת אזורי בתחום השיפוט, כאמור בתקנת משנה (א), תהיה לפי כללים אלה:

(1) המרחק בין בתי הספר לבין מקום מגורי התלמידים יהיה לא יותר משני קילומטרים; ואם היה התלמיד בכיתה ה' ומעלה – לא יותר משלושה קילומטרים;

(2) (בוטלה);

(3) אם אין בידי רשות חינוך מקומית להעמיד את המרחק בין בית הספר לבין מקום מגורי התלמידים כאמור בפסקאות (1) ו-(2), רשאית היא לקבוע בתחום שיפוטה אזורי גדולים יותר, ובלבד שקיימת בהם תחבורה ציבורית לתלמידים הגרים בקצות האזורי, או שרשות חינוך מקומית תאפשר תחבורה כאמור; אין התחבורה הציבורית מספקת ומתאימה לילד פלוני – תקבע רשות החינוך המקומית הסדרי תחבורה נאותים אחרים עבורו;

(4) היה בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מחסור בדרכים או בעורק תחבורה או באמצעי תחבורה, או שהיה שיבוש בדרכים – חייבת רשות חינוך מקומית לקבוע אזורי יותר קטנים כדי להקל על התחבורה ולהרחיק את התקלה;

- (5) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע לבית ספר ממלכתי אזור גדול יותר או קטן יותר מהאזור שקבעה לבית ספר ממלכתי דתי ולהיפך ;
- (6) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע אזורים מיוחדים לבתי-ספר לנערים עובדים ;
- (7) רשות חינוך מקומית רשאית לכלול שטחים שונים בתחום שיפוטה ולשייכם באזור פלוני אף אם אין רצף גיאוגרפי ביניהם ;
- (8) רשות חינוך מקומית רשאית לקבוע שבאזור פלוני יהיו יותר מבית ספר אחד ; קבעה כך, רשאית היא להורות כי תלמיד שנרשם לבית ספר ממלכתי או לבית ספר ממלכתי-דתי פלוני ילמד בבית ספר אחר מאותה המגמה באותו אזור ;
- (9) בבוא רשות חינוך מקומית לקבוע שתלמיד ילמד בבית-ספר פלוני בתחום אזורו, תתחשב באלה :
- (א) בקשות קודמות של תלמידים הגרים באזור האמור והלומדים בבית ספר שבאזור אחר ;
- (ב) מקומות שמתפנים במסגרת המכסה שנקבעה לבית-הספר ;
- (ג) אם התלמיד נרשם בתוך ימי הרישום שקבעה רשות החינוך המקומית ;
- (ד) התאריך שבו נרשם התלמיד ;
- (ה) גורמי בריאות, משפחה ושיקולים חינוכיים ;
- (ו) מדיניות חינוכית. "

267. 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".

268. חוסר חוקיות זה מתבטא בחוזר התשלומים החדש 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.

269. 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 חניס ותכנית הלימודים.

י. 6. איזונים לכאורה בחוזר התשלומים

270. בחוזר התשלומים החדש ניתן לזהות שני מרכיבים האמורים להוות גורמים מאזנים להיתר לגביית שעות תל"ן נוספות בבתי ספר ייחודיים, 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 מללמוד בו. האיזון השני מתייחס לקיומם של הליכי אישור ואכיפה.

271. טרם נתייחס לאיזונים לכאורה באשר לכספי התל"ן – נבהיר כי אין כל איזון בחוזר לגביית יתר התשלומים, לא נקבע בו מנגנון משמעותי למימון תוספות אלו למי שידו אינו משגת ובוודאי לא הוקצו כספים לכך. המשרד הקצה סכומים לא רבים למלגות עבור כיסוי תשלומי ההורים המאושרים על ידי ועדת החינוך למי שמצבם הכלכלי קשה וגם זאת מבלי לקבוע קריטריונים ברורים או מנגנון יעיל, כך שהמצב הקיים של העדר מלגות לרבים מהתלמידים מחוסרי הכיס יימשך. מכל מקום, לא נקבע כל מנגנון נוסף לכיסוי שעות תל"ן או רכישת שירותים מרצון.
272. לגוף הדברים, 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 נוספים (ראו דו"ח נייר עמדה קורת-מילקן – נספח יב). 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.
273. 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.
274. 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 בהן נקבע מנגנון תשלום דיפרנציאלי –ראו בקישור <http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/afik/tashlumim/>), הינה אמירה סתמית ונטולת ערך שלא תתרום מאום למימוש עקרון השוויון. בהקשר זה 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 שווה לחינוך לילדים הבאים ממשפחות מוחלשות.
275. זאת ועוד. המציאות מלמדת, כי הטענה שהאיזון הנזכר יבטיח כי בתי הספר הייחודיים "העל אזוריים" יהיו פתוחים לכולם הינה מטעה. בתי הספר הייחודיים העצמאיים אשר נפתחו לאורך השנים (תוך הבחנה מבתי הספר הייחודיים במסגרת הפיילוט) 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- הכל כפי שפורט לעיל.
276. בהעדר כל הסדר או הנחיה המבטיחה הסעות לבתי הספר והנגשה ממשית של הידע אודות בתי הספר העל אזוריים, אופן ההרשמה אליהם וסיוע בהתמודדות עם הבירוקרטיה הכרוכה בכך, היכולת להשתלב בבתי הספר הללו נותרת נחלתם של תלמידים להורים בעלי אמצעים.
277. חלק ניכר מבתי הספר הללו הינם בתי ספר שבמהותם הם סגרגטיביים 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.
278. 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 קיומם של בתי ספר "ייחודיים ללא היתר", גביית תשלומי הורים חריגה ומיונים אסורים על פי דין. כך בבתי הספר בירושלים שכלל לא היו בוועדת ויינשטין, כך בהיתרי המיון וגביית תשלומי ההורים בבתי הספר הייחודיים בתל אביב, כך בבתי הספר שז"ר באשדוד ובית ספר הדר בנס ציונה וכך בבתי הספר עליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח משנת 2012
279. הצהרות משרד החינוך על הכוונה להסדיר ולאכוף אף אינן מתיישבות עם המקרה הקונקרטי של בית הספר שז"ר באשדוד, לו ניתן כבר בשנת הלימודים תשע"ד היתר לגבות כספים כבית ספר ייחודי בהסתמך על טיוטה, וזאת מבלי שקיבל לכך את אישור ועדת ויינשטין, 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 שבידו.
280. לצד כל אלו יש להוסיף כי העמדתם של ההורים המתקשים כלכלית במצב שבו הם יודעים על גביית תשלומי ההורים (המהווה תנאי לרישום), מבלי שביכולתם לדעת האם יזכו במלגות, ובמצב של "מבקשי קצבה", מרחיקה שלעצמה את האוכלוסיות המוחלשות מבתי הספר. על כך יש להוסיף את הלחץ שמפעילים הורים בעלי אמצעים להחזיק תלמידים "משלמים" ולהרחיק "לא משלמים" בכדי לעמוד בעלויות הדרושות לפעילויות הנוספות – ראייה לכך הינו בית הספר שז"ר באשדוד שהרחיק מעליו את מרבית האוכלוסייה המוחלשת.
281. בהקשר זה נראה כי השמת חסמים והובלת האוכלוסייה המוחלשת למצב של מקצבי נדבות בכניסה לחינוך ממלכתי עומדת בניגוד לעקרונות החינוך במדינת ישראל ובאפשרות לשוויון הזדמנויות ממש.
282. מעבר לאמור, קבלת איזונים אלו תהווה שינוי מהותי בעקרונות החינוך המגובים בחקיקה, לפיהם החינוך הממלכתי ניתן באופן אוניברסלי לכולם. בהתחשב בכך שישראל מצויה בעיצומו של מהלך להפיכת כלל בתי הספר בישראל לייחודיים (כבר היום פועלים מאות כאלה), אזי הדבר יוביל לכך שתהיה דרישת מימון דיפרנציאלית העומדת בניגוד לעקרונות החקיקה ומחייבת שינוי חקיקתי בהתאם. אנו נטען כי גישה מסוג זה הינה למעשה גישה שתרחיק את בעלי היכולת הכלכלית הנמוכה ממוסדות החינוך "האיכותיים".
- 7. ועדות החריגים**
283. עיון בהוראות הרלוונטיות בעניין ועדות החריגים (סעיפים 5.3, 5.4. לחזור התשלומים, אמות המידה) מעלה כי למעשה הקים משרד החינוך מסלול עוקף חוק, המתיר גביית תשלומים חריגים ואסורים על פי דין לכלל בתי הספר (ללא קשר לשאלת ייחודם). אי חוקיות סעיפים אלו זועקת לשמים ונבקש להדגיש מספר סוגיות:

א. **העדר הסמכה בדין** – אחד מהעקרונות הבסיסיים לעבודת הרשות המינהלית הינו כידוע עקרון חוקיות המינהל. על כך כותבת פרופ' דפנה ברק ארו בספרה "**משפט מינהלי**" (החל מעמ' 97):

"הסמכות היא מושג היסוד של המשפט המינהלי. כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. העיקרון המבטא חובה זו נקרא עקרון חוקיות המינהל. הוא קובע את כפיפותה של הרשות המינהלית לחוק. לפי עקרון חוקיות המינהל, הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות... נפקותו המעשית היא שהפעולה המינהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה. כלומר העיקרון טומן בחובו הן את האיסור על פעולה בחוסר סמכות והן את האיסור על פעולה בחריגה מסמכות"

הקמת ועדת חריגים חורגת מסמכות משרד החינוך בשל העדר מקור בדין המתיר לשר או למי מטעמו לקבוע חריגים המתירים גבייה נוספת מעבר למה שמתיר הדין. בנוסף, ועדות החריגים שהוקמו קיבלו היתר לאשר גבייה חריגה למעשה לכל רכיב תשלום (למעט דמי רישום) שנגבה על ידי בית הספר - גם אם הוא אסור בדין. משכך, דינן להתבטל.

ב. **החתימה כמעידה על הפרת הדין** – כפי שפורט לעיל (ראו פרק 4 לעתירה), החוק קובע כי החינוך הרשמי ממלכתי במדינת ישראל צריך להינתן על ידי המדינה במוסדות שבהם מחזיקה המדינה או רשות מקומית, ועל ידי עובדי מדינה. למרות זאת, כחלק מאישור ועדות החריגים נדרשת חתימת הבעלות על המוסד ומנהל המוסד. דהיינו, ועדות החריגים מצביעות על מצב האסור על פי דין לפיו בעלויות פרטיות מחזיקות בבתי ספר רשמיים. אם לא די בכך, כחלק מדרישות תיקון זה בחוזר עולה כי במקום שהרשויות המקומיות ומשרד החינוך יורו לעובדיהם לא להפר את הדין הם חותמים עימם על הסכמים.

מצב דברים זה מעיד על כך שלמעשה משרד החינוך מעניק גושפנקא לניהול בתי ספר רשמיים ובתי ספר המקיימים את חובת המדינה לחינוך רשמי על ידי בעלויות וגופים פרטיים.

ג. **ועדות החריגים הן גורפות, בלי קשר לייחודיות מוסד החינוך** – עיון בהוראות התיקון מעלה כי האישור לחריגה בגביית תשלומי הורים ניתן לכלל בתי הספר, ללא קשר לייחודיות המוסד או כל קריטריון מנחה אחר. בכך, מעניק משרד החינוך גושפנקא רשמית לכלל בתי הספר לגבות תשלומי הורים שלא כדין בלי שאף תעלה טענה כי הדבר נובע מצרכים חינוכיים.

ד. **ועדות החריגים מהוות "פרס" להפרת הדין** - עיון בהוראות התיקון מעלה כי התנאי הבסיסי לקבלת היתר לגבייה חורגת נשען על גבייה אסורה שביצע מוסד החינוך קודם לכן. אמירה זו כמוה כאמירה שנעניק לכל מפר חוק תקופה נוספת שבה הוא יוכל להמשיך להפר את החוק לאור הרגלי העבר. מדיניות כזו אינה סבירה.

ה. **טענת האכיפה** – טענתו הבסיסית של משרד החינוך הינה כי הוא מוביל תהליך הדרגתי לעבר גבייה חוקית. טענה זו מקוממת ובלתי מדויקת ממספר טעמים: ראשית, המסר שמועבר לכלל הגורמים הפרטיים הוא

שמשרד החינוך נענה ללחץ ההורים ומוסדות החינוך – הן בהגדלה הולכת ומתמשכת של תשלומי ההורים המותרים והן בהקמת ועדות חריגים שאין דרך להבטיח מתי יחדלו מלפעול. שנית, משרד החינוך לא יוכל לפעול לשיפור אכיפה כנגד גבייה אסורה במקום שבו דרכו העיקרית לשיפורה הוא במתן גושפנקא חוקית למרביתה. שלישית, אין כל צורך בהסדרים והסכמים כדי לכפות אכיפה בבתי ספר רשמיים. די במתן הוראה לעובדי הציבור שבהם שלא לקבל כספים מעבר לאלה המותרים בדין. לפיכך, נקל לפרש את התהליכים שסולל המשרד כמסך עשן לחוסר הרצון לשנות את חוסר השוויון הבסיסי. רביעית, לאחר דו"ח מבקר המדינה בעניין תשלומי הורים משנת 2012 התחיל תהליך אשר נחשף בבג"ץ קשת המקורי (ראו נספח מש/9 לתגובת המדינה שם – עמ' 151 לנספחי העתירה) של אכיפה מדורגת בת ארבע שנים של איסור הגבייה, לצורך הבאת בתי הספר כולם לסף הגבייה החוקי. הפסקת תהליך זה לאחר שנתיים בלבד, עם חילופי השרים במשרד החינוך, ומעבר לתהליך מדורג חדש המוביל לגבייה פרועה "בחסות הדין", אינה מגבירה אכיפה אלא נועדה להבטיח ולהנציח את הפערים הקשים בגבייה בין בתי ספר. בתגובת המדינה לבקשה לצו ביניים נמסר כי תהליך זה, למצער בנוגע לעותרים בעתירות המאוחדות, לא היה אפקטיבי כלל וכלל – משכך מדוע יש לייחס אפקטיביות להליך החדש?

284. עצם הצורך בוועדות חריגים מצביע, על פני הדברים, על כך שלמעשה מדובר בהיתר לגביית כספים לרכיבים האסורים בגבייה על פי דין. ראייה לכך ניתן למצוא במכתב מנהל מחוז ירושלים לכלל בתי הספר במחוז (מצורף לפניית העותרים – נספח ב/2 – עמ' 340), שם מתבקשים בתי הספר למלא את פרטי הגבייה המבוקשים בטבלה המצויה בנספח 4 הכוללים **לימודי ליבה, פיצול כיתות, תוספות תל"ן ותקורה**, אשר כולם אסורים לגבייה בהתאם לדין, כמפורט בעתירה, וכאמור בסעיף 8 לחוזר מנכ"ל תשס"ג 3/א. נזכיר כי בבג"ץ 5812/13 **עיריית הוד השרון ואח' נ. שר החינוך** אסר בית המשפט הנכבד על רשויות מקומיות לממן פיצול כיתות, ולמרות זאת מתיר עתה משרד החינוך "פיצול כיתות במימון הורים".

285. לשם ההמחשה נבקש להציג בפני בית המשפט הנכבד נתונים על חמשת מקבלי השכר הגבוה (בהתאם לנתונים המפורסמים לציבור באתר גיידסטאר) בעמותות אשר אוספות את תשלומי ההורים עבור חלק מבתי הספר בעתירות המאוחדות (הנתונים מעודכנים לשנים 2012 או 2013):

א. בבית הספר הניסויי "משלימים" תשלומי ההורים את השכר אותו מקבלים מנהלי בית הספר מהרשויות. מנהל בית הספר התיכון (נכון לשנת 2012) מקבל תוספת תשלום של כ-35,000 ₪, מנהל בית הספר היסודי מקבל מהעמותה כ-24,000 ₪. כמו כן, תשלומי ההורים מממנים את שכר רכזת העמותה בגובה של כ-91,000 ₪ ושכר מאמן כדורעף בגובה של כ-8,000 ₪. בהתאם לדו"ח הכספי העמותה גבתה מהורים בשנת 2012 למעלה מ-4.2 מיליון ₪ (במקרה הנוכחי כמו גם בבאים אין התייחסות לגבייה ישירה הנעשית על ידי בית הספר). בהתאם לדו"ח כ-1.8 מיליון ₪ מוצאים עבור "תוספות שעות הוראה" בבית הספר היסודי, כ-1,250,000 ₪ עבור תוספות הוראה לבית הספר התיכון, כ-200,000 ₪ עבור הוצאות הנהלה, כ-16,000 ₪ עבור הוצאות משפטיות וכ-95,000 ₪ תקורה לחברת רנה קאסן.

ב. בבית הספר פלך, שהינו בית ספר "רשמי-ממלכתי", בבעלות של עמותה פרטית (דבר שאינו חוקי בבירור), מממנים תשלומי ההורים (או תשלומי יתר של משרד החינוך) תוספות נכבדות למורים ולצוות ההנהלה,

מעבר לשכר שבועדאי משולם לצוות ההוראה כבית ספר רשמי, כמו גם תשלומים לצוות מינהלי. בין חמשת מקבלי השכר הגבוה נכון לשנת 2012 - למעלה מ-232,000 ₪ למורה, כ-200,000 ₪ למנכ"ל, 147,000 ₪ למורה נוסף, כ-132,000 ₪ לסמנכ"ל וכ-129,000 ₪ למנהל אדמיניסטרטיבי. בהתאם לדו"ח הכספי של העמותה בשנת 2012 שולמו בבית הספר משכורות בסך של למעלה מ-6.5 מיליון ₪ (מתוך תקציב הוצאות של כ-8 מיליון ₪), רק כמיליון שקלים מתוכם ישירות על ידי המשרד עבור "שעות תקן", לצד זאת המשרד הקציב לבית הספר עוד כ-4.5 מיליון ₪ ונגבו מההורים ישירות לעמותה למעלה מ-2.6 מיליון ₪ (לצד כ-1.2 מיליון ₪ תרומות), כאשר העמותה "הרוויחה" באותה שנה כ-700,000 ₪. כל זאת, בבית ספר ממלכתי רשמי במדינת ישראל.

ג. בבית ספר יסודי חורב ירושלים, בית ספר רשמי בבעלות עיריית ירושלים, מכסים תשלומי ההורים שכר של 382,567 ₪ למנהל בית הספר (נכון לשנת 2013), אשר ככל הנראה מהווה תוספת לשכר אותו הוא מקבל בנושא משרה ציבורית. כמו כן, קיימות תוספות שכר משמעותיות למורים כך שבין חמשת מקבלי השכר הגבוה ישנם מורים המקבלים (תוספת) מימון של כ-147,000 ₪, כ-129,000 ₪ וכ-110,000 ₪. כמו כן, ממומן שכרו של מנהל חשבונות, וזאת, כאמור, בבית ספר רשמי. בהתאם לדו"ח הכספי נגבו מהורי התלמידים למעלה מ-4.7 מיליון ₪ (לא כולל תרומות).

ד. בבית הספר היסודי "אדם", בית ספר רשמי בבעלות עיריית ירושלים, מממנים התשלומים את שכרם של מזכיר וגזבר העמותה בגובה של כ-145,000 ₪ (נכון לשנת 2012), וכן תוספות שכר משמעותיות למורים בסך כ-50,000 ₪, תוספת של כ-50,000 ₪ למנהלת בית ספר וסכום דומה לאב בית. בהתאם לדו"ח הכספי כ-230,000 ₪ הוגדרו כהוצאות מינהל.

רשימות 5 מקבלי השכר הגבוה והדו"חות הכספיים של בתי הספר מצורפים כנספח **לז' לעתירה** (עמ' 361 ואילך)

נתונים אלו מצביעים על כך שחוזר התשלומים מכשיר, בין היתר, מצב שבו בתי ספר "רשמיים" נשלטים במידה רבה על ידי גורמים פרטיים באופן בלתי חוקי, כך שחלק ממנהלי בתי הספר והמורים, המקבלים שכר ממדינת ישראל, מקבלים אף תוספות שכר מגוף פרטי. לא זו אף זו, בתי ספר רשמיים מממנים את אותן עמותות פרטיות בסכומים נכבדים. מצב דברים זה אינו יכול להמשיך להתקיים.

יא. סיכום

286. חוזר התשלומים החדש מהווה צומת דרכים בעלת חשיבות מכרעת בנוגע לעקרונות מערכת החינוך הממלכתית בישראל.

287. נתיב אחד, הכולל את אישור חוזר התשלומים החדש, מוביל לריקון מתוכן של עקרונות החוק ועקרונות החינוך הממלכתי בישראל באופן פורמלי. מחינוך השואף לאוניברסליות ולשוויון הזדמנויות לכל, מוביל חוזר התשלומים את ישראל למצב בו קיים חינוך "מינימלי" (ולא איכותי...) לכלל הציבור, וחינוך עודף תוך קניית שירותי חינוך פרטיים לתלמידים שהוריהם בעלי יכולת כלכלית. כל זאת, ללא התאמה הולמת בחקיקה.

288. נתיב שני, שבו תתקבל העתירה דנן, יבהיר למדינה ולכלל תושביה כי הזכות לחינוך שוויוני חייב שיהיה נחלת הכלל ואינו יכול להיקנות בכסף, וכי יש מקום לגישות לימוד חדשניות וייחודיות במערכת החינוך אך עליהן להתקבל בתכנון ממלכתי ותוך שמירה על שוויון לכל. כך גם יובטח האינטרס הציבורי הרחב לשמר חינוך איכותי לכלל תלמידי ישראל.

289. בנסיבות אלו מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה על כל סעדיה, לרבות הבקשה לצו ביניים.

היום :

30.9.14

הרן רייכמן, עו"ד
ב"כ העותרים¹⁰

¹⁰ העתירה נכתבה בסיוע הסטודנטיות ג'קי סילברמן, ג'ני בוטבול, שיר יאיר וסתיו גנור מהקליניקה למשפט ומדיניות חינוך של אוניברסיטת חיפה

3. ארגון ומינהל

3.11 תשלומי הורים

3.11-17 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

מבוא

תמצית

הוראה זו מסדירה את כל הקשור בגביית שכר לימוד ותשלומי הורים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, בגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה, וכן בגביית תשלומי הורים במוסדות ייחודיים, רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים, ובאופן שבו נדרש לקבל אישור לכך. ההוראה מבהירה מי רשאי לגבות שכר לימוד ודמי רישום, וכן את גובה שכר הלימוד, את הדרכים לקבלת אישור לגבייתו ואת דרכי גבייתו. ההנחיות לגבי גביית תשלומים לתכנית נוספת בבתי ספר ייחודיים הן בתוקף לשנת הלימודים התשע"ה בלבד.

סעיף זה מבטל את סעיף 3.11-15 בחוזר הוראות הקבע עד/7(ד) באותו נושא בשל הכנסת הבהרות בעניין האפשרות לגבות שכר לימוד, הארכת הוראת השעה להתשע"ז, עדכון סעיפי הגבייה לבתי ספר ייחודיים והוספת ועדת חריגים מחוזית.

התוקף: החל מ-1 בספטמבר 2014. ההוראה לגבי גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים היא בתוקף לשנות הלימודים התשע"ה-התשע"ז בלבד.

התחולה: מוסדות חינוך רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים ומוסדות חינוך שחל עליהם חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969.

הסטטוס: החלפה.

חוזרים קודמים באותו נושא: סעיף 3.11-15 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" – מבטל.

חוזרים קודמים בנושאים קשורים

- סעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א), "תשלומי הורים" – בתוקף
- סעיף 3.11-10 בחוזר הוראות הקבע סג/6(א), "תשלומי הורים" – תיקון לסעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א) – בתוקף
- סעיף 3.11-11 בחוזר הוראות הקבע סד/2(א), "תשלומי הורים" – תיקון לסעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א) – בתוקף
- סעיף 3.11-12 בחוזר הוראות הקבע סד/4(א), "תכנית לימודים נוספת (תל"ן) בגני ילדים – השלמה לסעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א) – בתוקף
- סעיף 3.11-16 בחוזר הוראות הקבע עד/12(א), "תשלומי הורים עבור תכנית לימודים נוספת תורנית במוסדות חינוך ממלכתיים דתיים" – בתוקף
- סעיף 3.1-29 בחוזר הוראות הקבע סח/3(א), "מוסדות חינוך ניסויים – גני ילדים ובתי ספר" – בתוקף (למעט סעיף קטן 8 שבטל)
- סעיף 3.1-40 בחוזר הוראות הקבע עא/6(א), "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים

- אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות המקומיות" – **בתוקף**
- סעיף 3.1-45 בחוזר הוראות הקבע עג/10(א), "מרכזי הפצה ניסויים בגף הניסויים והיזמות שבמזכירות הפדגוגית" – **בתוקף**
- סעיף 3.7-74 בחוזר הוראות הקבע עג/1(א), "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אבזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות" – **בתוקף**.
- התפוצה:** המנהלים במוסדות החינוך הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות הפועלים ברישיון לפי חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, המפקחים הכוללים, מנהלי המחוזות ומנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות.

הגורם האחראי

- א. **שם היחידה:** המינהל הפדגוגי
- ב. **בעל התפקיד:** מנהל אגף יישומי חוק ומדיניות במערכת החינוך
- ג. **מס' הטלפון:** 02-5604028
- ד. **דוא"ל:** hagitme@education.gov.il

תוכן העניינים

1. כללי
2. תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך לא רשמיים – מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות במעמד פטור
3. גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה
4. גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים
5. הוראות שונות
6. **נספח:** פירוט שעות התל"ן הניתנות במוסד החינוכי.

1. כללי

הפעילות במוסדות החינוך, ובכללה הוראת תכנית הלימודים המחייבת, מתבססת בעיקרה על שירותים הניתנים על ידי המדינה ועל ידי הרשויות המקומיות במוסד חינוך רשמי ועל ידי הבעלים של המוסד במוסד חינוך שאינו רשמי. פעילות זו כוללת העסקת מורים, מנהלים, עובדי חינוך ומינהל אחרים, וכן בנייה ואחזקה של מוסדות חינוך. עם זאת, נוסף על השירותים הניתנים על ידי המדינה ועל ידי הרשות מקומית או על ידי הבעלים על מוסד החינוך, יש גם שירותים שהפעלתם מתקיימת באמצעות מימון של הורי התלמיד, בהתאם לכללים, למגבלות ולסייגים המפורטים בחוזר זה.

ההוראות לעניין תשלומי הורים לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה התש"ט-1949 חלות על מוסדות חינוך רשמיים ועל מוסדות חינוך שאינם רשמיים בשלבי החינוך היסודי והעל-יסודי.

יובהר כי תשלומי ההורים הבסיסיים עבור ביטוח, טיולים, מסיבות וכו', וכן התשלומים בגין תכנית לימודים נוספת ובגין רכישת שירותים מרצון, מוסדרים באמצעות חוזר המנכ"ל בנושא "תשלומי הורים" המתפרסם מזמן לזמן. בכל מקרה אין להתנות רישום תלמידים בתשלום כלשהו, אלא אם כן ניתן אישור לכך לפי ההוראות בחוזר זה.

2. תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך לא רשמיים – מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות במעמד פטור

2.1 מבוא

- 2.1.1 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשלב החינוך היסודי (כיתות א'-ו' או א'-ח') מתוקצבים על ידי המדינה מכוח סעיף 11 לחוק החינוך הממלכתי התשי"ג-1953 (להלן "חוק החינוך הממלכתי") ותקנות החינוך הממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, בשיעור 60%-75% מתקן הבסיס של שעות הלימוד של מוסדות חינוך רשמיים דומים, ומתוקצבים בגין שרתים ומזכירים.
- שיעור התקצוב נקבע בהתחשב בגורמים אלו:
- המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים במוסד החינוך
 - קיומם של תהליכי מיון של התלמידים המתקבלים אליו
 - הנשרה על רקע הישגים לימודיים.
- 2.1.2 מוסדות חינוך במעמד פטור מתוקצבים בשיעור של 30%-55% מתקן הבסיס של שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי.
- 2.1.3 הוראה זו באה להסדיר את האופן שבו יתאפשר לבעלים על מוסד חינוך להשלים את התקציב של מוסד מוכר שאינו רשמי ומוסד במעמד פטור המתוקצבים על ידי המדינה בשיעור חלקי. למען הסר ספק יצוין כי האפשרות לגביית שכר לימוד ודמי רישום אינה מתייחסת למוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים שבהם משרד החינוך נושא בשכר לימודיו של התלמיד לפי דין או המתוקצבים כפי שמוסדות החינוך הרשמיים מתוקצבים.

2.2 גביית שכר לימוד במוסדות חינוך לא רשמיים

- 2.2.1 שכר הלימוד יאושר על ידי משרד החינוך מדי שנה, לפי פנייה של הבעלים על מוסד החינוך, לכל מוסד מוכר שאינו רשמי ומוסד במעמד פטור, באופן ששכר הלימוד המרבי יהיה ההפרש שבין תקצוב המדינה את מוסד החינוך בפועל לבין 100% תקצוב שעות הלימוד, בתוספת תקורה מרבית בשיעור 15%.
- 2.2.2 למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי חדש, אשר טרם נקבע שיעור תקצובו על ידי משרד החינוך, תאושר גבייה מרבית לפי ההפרש בין ההשתתפות בתקציב בשיעור של 65% ובין 100% תקצוב שעות הלימוד, בתוספת תקורה מרבית בשיעור 15% בשנת הלימודים הראשונה.
- 2.2.3 לצורך הבהרה מובאת להלן נוסחת שכר הלימוד המתבססת על מספר התלמידים במוסד, על פרופיל המוסד, על שיעור השתתפות המדינה בתקצובו של המוסד ועל שיעור התקורה:

$$\text{שכר לימוד לתלמיד} = \frac{[T - P] \times V}{M} + T \times V \times 0.15$$

M

מקראה

- T:** מלוא השעות המתקצבות למוסד חינוך רשמי זהה
- P:** השעות המתקצבות למוסד החינוך הלא רשמי הנתון לפי שיעור ההשתתפות של המדינה
- V:** ערך השעה בש"ח על פי פרופיל המוסד
- M:** מספר התלמידים במוסד החינוך.
- 2.2.4 נוסף על שכר הלימוד שחושב עבור מוסד החינוך, הוא רשאי לגבות מההורים תשלומי חובה ורשות ותשלומים עבור רכישת שירותים מרצון ותל"ן בהיקף ובגובה הסכומים המאושרים על ידי משרד החינוך במסגרת תשלומי ההורים לכלל מערכת החינוך ולפי הנחיות המנהל הכללי המובאות בחוזרי המנהל הכללי.
- 2.2.5 בהתאם לאמור ב-2.2.4, כדי לאפשר למוסדות החינוך לקיים אופי חינוכי ייחודי ותכניות תוספתיות הם רשאים לקיים תל"ן בהיקף של 5 ש"ש באישור מנהל המחוז או מי טעמו. מוסד חינוך המבקש לקיים תל"ן מעבר ל-5 ש"ש חלות עליו ההוראות בסעיף קטן 5 להלן.
- 2.2.6 לימודי קודש המאריכים את יום הלימודים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור יתקיימו לכל היותר במתכונת תל"ן תורנית בהתאם להנחיות בחוזר המנכ"ל בנושא "תשלומי הורים במוסדות חינוך תורניים ממלכתיים-דתיים" המתפרסמים מזמן לזמן.

2.3 גביית דמי רישום

- 2.3.1 מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי בחינוך היסודי ומוסד במעמד פטור יהיו רשאים לגבות דמי רישום במועד הרישום.
- 2.3.2 גובה דמי הרישום יהיה לכל היותר אחוז אחד (1%) משכר הלימוד המאושר למוסד או 150 ש"ח, לפי הנמוך מביניהם. מוסד חינוך שטרם אושר לו שכר לימוד (מאחר שלא פעל בשנה"ל שקדמה להגשת הבקשה ולא הגיש בקשה) יהיה רשאי לגבות דמי רישום בגובה של 50 ש"ח.
- 2.3.3 האישור לגביית דמי רישום יינתן בתנאי שמוסד החינוך ישיב את דמי הרישום להורי התלמיד אם התלמיד לא ילמד במוסד. סעיף זה לא יחול אם התלמיד או הוריו החליטו שהוא לא ילמד במוסד החינוך.
- 2.3.4 יודגש שמוסד החינוך אינו רשאי לגבות דמי רישום מתלמידים ממשיכים.

2.4 התנאים והמועדים לאישור הגבייה של שכר לימוד, דמי רישום ותשלומי הורים

- 2.4.1 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור יגישו מדי שנה לאישורו של מנהל המחוז או מי מטעמו עד לתאריך 15 ביוני בקשה לאישור גביית שכר לימוד ותשלומי הורים לשנת הלימודים הקרובה. הבקשה תוגש באמצעות מערכת "אפיק". בבקשה יפורטו שכר הלימוד ותשלומי ההורים שהמוסד מבקש לגבות. הבקשה לתשלומי הורים תוגש בצורה מפורטת, ויתוארו בה השירותים הנוספים שהגבייה מתבקשת עבורם במסגרת תשלומי ההורים. אם ניתן אישור לגבייה נוספת, לפי

סעיף קטן 6 להלן, יצורף האישור לבקשה.

- 2.4.2 שכר הלימוד ותשלומי ההורים יאושרו עד לסוף חודש נובמבר בכל שנת לימודים באמצעות מערכת "אפיק".
- 2.4.3 מוסדות החינוך יפרסמו להורים בחוזר מפורט ובהיר את פירוט שכר הלימוד ותשלומי ההורים שאושרו על ידי משרד החינוך. העתק מהפרסום להורים יועבר לממונה על תשלומי הורים במחוז שבתחומו המוסד פועל.
- 2.4.4 תאגידים שהם בעלים של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות במעמד פטור יפרסמו באתר משרד החינוך "הכול אודות מוסדות חינוך", באמצעות מנהלי מוסדות החינוך שבבעלותם, מאזנים של הבעלות העומדים בהוראות גילוי הדעת של לשכת האי החשבון ועל פי ההנחיות של חשבות משרד החינוך. בין הנתונים שיפרסמו המוסדות יכללו גם שכרם של מקבלי 5 המשכורות הגבוהות ביותר בתאגיד.
- 2.4.5 בעלים של מוסד חינוך יכול לבקש לגבות שכר לימוד העולה על שכר הלימוד לפי פרק זה, אך מוסד כזה לא יתוקצב כלל על ידי משרד החינוך.

2.5 כללים לגבייה

- 2.5.1 מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי המתקצב באופן מלא על ידי המדינה אינו רשאי לגבות שכר לימוד ודמי רישום לפי פרק זה.
- 2.5.2 מוסד חינוך אינו רשאי לגבות שכר לימוד בלי שניתן אישור לגבייה על ידי מנהל המחוז של משרד החינוך.
- 2.5.3 מוסד שאושרה לו גבייה של שכר לימוד בשנת הלימודים הקודמת יהיה רשאי לגבות מקדמה, לפי הסכם בכתב, עבור שנת הלימודים הבאה בגין שני חודשי לימודים בסכום שלא יעלה על שכר הלימוד שאושר. המוסד יהיה רשאי לגבות סכום זה רק החל מחודש יולי שלקראת שנת הלימודים הבאה. אם שכר הלימוד שיאושר בשנת הלימודים הבאה יהיה קטן יותר, יופחתו סכומי הגבייה בהמשך השנה באופן שסכום הגבייה, כולל המקדמה, לא יעלה על הסכום המרבי המאושר לגבייה.
- 2.5.4 הגבייה תתבצע באמצעות מוסד החינוך או באמצעות הבעלות על המוסד ולא על ידי שום גורם אחר.

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 והמתקצב. 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 תבצע 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 העשרה.
- 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.

4. גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ניסויים וייחודיים - הוראת שעה לשנה"ל התשע"ה-התשע"ז

4.1 מבוא

4.1.1 במערכת החינוך פועלים 4 סוגים של מוסדות חינוך המוגדרים כמוסדות המאושרים להפעיל תכניות ייחודיות:

- מוסדות חינוך ניסויים
- מרכזי הפצה ניסויים
- מוסדות חינוך ייחודיים
- מוסדות חינוך ייחודיים במרחבי בחירה מבוקרת.

4.1.2 למוסדות הללו מאפיינים משותפים:

- א. פעילות בהתאם לנוהלי משרד החינוך. כל מוסדות החינוך הללו פועלים בהתאם לנוהלי משרד החינוך, לרבות בנושאים פדגוגיים של הוראת הליבה, אי-מיון תלמידים וכד'.
- ב. עיסוק בחדשנות חינוכית. המוסדות האלה עוסקים באופן ממוסד, שיטתי ומערכתי, ברמות שונות של אינטנסיביות, במתן ביטוי לחדשנות חינוכית.
- ג. קבלת אישור וליווי מקצועיים. מוסדות החינוך האלה קיבלו אישור על ידי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ומרחבי חינוך של משרד החינוך, המוסדרים באמצעות חוזרי המנכ"ל. כמו כן הם משתתפים בהכשרות ובפיתוח מקצועי של סגלי החינוך ומקבלים ליווי מקצועי ליישום הפדגוגי-ארגוני.
- ד. בקרה. מוסדות החינוך האלה מפוקחים ומבוקרים על ידי היישום הפדגוגי-ארגוני, בהתאם לנוהלי גף הניסויים והיזמות וחוזרי המנכ"ל.
- ה. הנגשה בקהילה. מוסדות החינוך האלה מחויבים בהנגשת מידע בדבר היותם מוסדות חינוך ציבוריים הפתוחים לכל אחד בקהילה שהם פועלים בה.

4.2 מוסדות חינוך ניסויים

4.2.1 מוסדות חינוך ניסויים הם מוסדות שעברו את תהליכי הקבלה של הגף

לניסויים וליזמות במזכירות הפדגוגית, זכו להכרה ככאלה, ועומדים במחויבויות של מוסד חינוך ניסויי בהתאם להוראות בחוזר מנכ"ל לעניין זה. המחויבויות כוללות פיתוח מודל של חדשנות חינוכית, מחקר והפצה העומדים בדרישות הגוף והשתתפות בהכשרות ובפעילויות הגוף.

4.2.2 בנוסף להיבטים המתוארים לעיל, מוסדות חינוך ניסויים הם בעלי האפיונים האלה:

- א. הם מפתחים חזון חינוכי ומיישמים אותו בדרכים מותאמות לקהל היעד ולתקופה.
- ב. הם פועלים באופן אוטונומי, מושכל ושיטתי למציאת דרכי חינוך המתאימות לסביבתם, מתוך הכרה בשייכותם ובמחויבותם למערכת החינוך הציבורי וללימודי הליבה.
- ג. הם מבררים ערכים וחזון באופן פתוח ומשתף.
- ד. הם חוקרים פרדיגמות קיימות, מטילים ספק לגביהן ומערערים עליהן ומציעים כיוונים חלופיים/חדשים בני יישום לקידום התלמידים.
- ה. הם מציעים תורה חינוכית חדשנית, גישות ודרכים חינוכיות המותאמות למאה ה-21; דהיינו: חינוך מיטבי המשפיע על מוסדות החינוך ומקדם באמצעותם את מערכת החינוך "מלמטה למעלה".
- ו. הם משמשים מקור השראה ומודל לצוותי חינוך יזמים, מובילים ומנהיגים, הלוקחים אחריות מלאה על עשייתם החינוכית ופועלים לקידום המערכת ולהשבחתה.

4.3 מרכזי הפצה ניסויים בגוף ניסויים ויזמות

4.3.1 מרכזי הפצה ניסויים הם מוסדות חינוך ניסויים הפועלים במסגרת החינוך הציבורי, לאחר שסיימו בהצלחה תהליך של 4-6 שנים שבו פיתחו מודל חינוכי חדשני ושאושר להם על ידי גוף ניסויים ויזמות במזכירות הפדגוגית להפיץ ידע ניסויי ולהכשיר, להנחות, ללוות ולהדריך מוסדות חינוך אחרים וגורמים העוסקים בחינוך כגון עמותות, גופים ציבוריים, מכללות, אוניברסיטאות, צה"ל, שב"ס, חברות ומפעלים. כל מרכזי הפצה הניסויים שייכים לחינוך הציבורי ופועלים להשבחתו.

4.3.2 למרכז הפצה ניסויי שלושה מאפיינים מרכזיים:

- א. הוא בעל מודל פדגוגי עם מאפיינים של חדשנות חינוכית, ובכלל זה מתודה מערכתית בעלת רכיבים פדגוגיים-ארגוניים ודרכי פעולה והערכה הנותנת מענה לסוגיה חינוכית מהותית, כגון התייחסות לסוגיה רלוונטית ומשמעותית במערכת החינוך בישראל בזמן, במקום ועבור קהל יעד מוגדרים.
- ב. הוא מקיים מהלך מתמיד של פיתוח ויישום משמעותי המקיף את מכלול הפעילות החינוכית, והוא מחויב, מעצם מעמדו, לפעול כארגון מתחדש ומשתכלל בנוגע למודל הניסויי שהוא מפיץ ובנוגע לדרכי למידה וחשיבה פנים וחץ-ארגוניות.
- ג. הוא בעל יכולת להדריך, ללוות, להכשיר ולהנחות צוותים עמיתים במערכת החינוך ובחברה הישראלית ליישום הייחודיות והחדשנות.

4.4 מוסדות חינוך ייחודיים

- 4.4.1 מוסדות חינוך ייחודיים הם מוסדות בעלי "אני מאמין" בית-ספרי מערכת שממנו נגזרות הפדגוגיה, תכניות הלימוד והפעולות של המוסד ביישומן, ואשר אושרו ככאלה על ידי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת (מרחבי חינוך) שבמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן "הוועדה") על פי הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא מוסדות חינוך ייחודיים אזוריים, על-אזוריים ומרחבי בחירה מבוקרת.
- 4.4.2 קיימים 4 סוגים של מוסדות חינוך ייחודיים:
- א. מוסד חינוך ייחודי אזורי: מוסד חינוך המשרת שתי רשויות או יותר, המקבל תלמידים רק מאזור הרישום שנקבע לו על ידי רשויות החינוך המקומיות, באישור הוועדה.
 - ב. מוסד חינוך ייחודי על-אזורי: מוסד חינוך שהרשות שהוא פועל במסגרתה קבעה, באישור הוועדה, שהוא יכול לקלוט תלמידים המתגוררים בתחום הרשות שמוסד זה אינו מצוי באזור הרישום שלהם.
 - ג. מוסד חינוך ייחודי ארצי: מוסד ייחודי אזורי שנקבע באישור הוועדה כי תלמידים מכל רחבי הארץ יכולים לבחור בו. על מוסד כזה לעמוד בקריטריונים של ייחודיות ארצית שקבעה הוועדה.
 - ד. מוסדות חינוך ייחודיים באזורי בחירה מבוקרת – מרחבי חינוך: אלה הם מוסדות חינוך ייחודיים בחינוך הציבורי המאשרים על ידי הוועדה במסגרת אישור תכניות פעולה של רשויות המשתתפות בניסוי הארצי של אזורי בחירה מבוקרת או של רשויות שקיבלו את אישור הוועדה לפעול כמרחב חינוך.

4.5 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 ימצא 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 תבצע באמצעות הרשות המקומית או באמצעות מוסד החינוך, על פי הנוהל 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 שיחות 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 ימצא שמוסד החינוך גבה תשלומים מעבר לאלה המאושרים על ידי משרד החינוך, רשות החינוך המקומית מחויבת להשיב את התשלומים שנגבו ביתר להורי התלמידים.

4.7 גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים מוכרים שאינם רשמיים

על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים יחולו ההוראות של סעיף קטן 4, אלא שבכל מקום שבו מוטלת החובה על הרשות המקומית היא תוטל על הבעלות על המוסד החינוכי, ובנוסף יתקיימו התנאים האלה:

4.7.1 הגבייה תתבצע על ידי הבעלים על מוסד החינוך לחשבון ייעודי לניהול תשלומי הורים.

4.7.2 מוסד החינוך יוכיח שקיימים מקורות כלכליים נוספים על גביית תשלומי הורים לצורך קיום מנגנון המלגות.

4.7.3 בבית ספר יסודי מוכר שאינו רשמי, המקיים תכנית לימודים נוספת

מאושרת לפי סעיף זה, בהיקף של 8 שעות שבועיות ומעלה, אפשר יהיה לגבות סכום נוסף, של 400 ש"ח לכל היותר לתלמיד לשנה. בבית ספר על-יסודי מוכר שאינו רשמי, המקיים תכנית לימודים נוספת מאושרת לפי סעיף זה, בהיקף של 11 שעות שבועיות ומעלה, אפשר יהיה לגבות סכום נוסף של 600 ש"ח לכל היותר לתלמיד לשנה. וזאת לכיסוי ההוצאות על הפעלת מוסד החינוך בשעות אחר הצהריים.

4.8 מוסדות חינוך ניסויים

מוסד חינוך שאושר כניסויי לא יוכל לגבות תשלומי הורים מלבד התשלומים הרגילים המפורטים בחוזר "תשלומי הורים" החל על כלל בתי הספר.

5. הוראות שונות

5.1 גבייה מרבית

- 5.1.1 מוסד המקיים תכנית ייחודית וגם מקצוע מוגבר נוסף או תכנית תל"ן תורנית לא יוכל לגבות סכום שהוא גבוה מהסכום המרבי לגבייה עבור אחת מהתכניות. לדוגמה, מוסד חינוך שאושר כייחודי וגם מקיים מקצוע מוגבר נוסף יוכל לגבות עבור שתי התכניות את הסכום המרבי שאושר עבור התכנית הייחודית או שאושר עבור המקצוע המוגבר, אך לא את שני הסכומים גם יחד.
- 5.1.2 מוסד חינוך לא רשמי המקבל תקצוב חלקי בלבד וגובה עבור השלמת התקצוב לפי הוראות חוזר זה יוכל לגבות בנוסף גם עבור אחת מהתכניות לפי חוזר זה.
- 5.1.3 גבייה לעניין חוזר זה היא גבייה של כל סכום ובגין כל עניין ובכל דרך שהיא, בין אם במישרין בין אם בעקיפין, לרבות עבור עמותת הורים או כל גורם שלישי ועבור כל פעילות המתקיימת בין כותלי מוסד החינוך או מטעמו.
- 5.1.4 למען הסר ספק יובהר כי במוסדות שאינם פנימייתיים הסכומים לפי חוזר זה אינם כוללים תשלום עבור הסעות והזנה שההורים יכולים לרכוש בנפרד, בתנאי שהתשלום הוא בגין העלות הישירה של ההסעה או ההזנה לתלמיד ושכל הורה יכול להחליט אם לרכוש אותם או לא. התשלום בגין סעיפים אלו יפורסם להורים בצורה נפרדת ומפורטת, ועותק של הפרסום יועבר למפקח על בית הספר. אין להעביר סכומים שנגבו עבור הסעות או הזנה לכל שימוש אחר.

5.2 פיקוח ואכיפה

- 5.2.1 משרד החינוך יקיים מערך בקרה ופיקוח על גביית שכר לימוד ותשלומי הורים.
- 5.2.2 תקצובו של מוסד חינוך לא רשמי יופסק או יופחת אם יתברר שהגבייה המבוקשת על ידו מההורים עולה על הסכום המרבי שאושר לו. בסעיף זה "הסכום המרבי" פירושו שכר הלימוד המרבי המאושר למוסד חינוך בתוספת תשלומי ההורים המאושרים למוסד חינוך ותשלומים מאושרים בגין תכנית לימודים נוספת או תכנית ייחודית.
- 5.2.3 נגד מוסד חינוך הפועל בניגוד להוראות חוזר זה – לרבות ביצוע הליכים

מטעים, הצגת מצגים כוזבים, גביית סכומים העולים על הסכומים המדווחים והמאושרים או גבייה בלא דיווח מפורט או ללא דיווח – ינקוט משרד החינוך את ההליכים הבאים, כולם או חלקם:

- הפסקת התקצוב לשנת לימודים אחת
- קיזוז תשלומים שנגבו ביתר מן התשלומים המגיעים למוסד ממשרד החינוך
- דרישה להשבת הכספים שנגבו ביתר להורי התלמידים
- הגשת תביעת השבה נגד הבעלות על המוסד
- הפחתת שיעור התקצוב של המוסד
- ביטול אישור העסקה של מנהל המוסד או התלייתו
- ביטול אישור הייחודיות
- ביטול רישיונו של המוסד.

5.2.4 מוסד חינוך רשמי שיפעל בניגוד להוראות חוזר זה – לרבות גבייה במישרין מהורים (ולא באמצעות הרשות המקומית) בסכומים העולים על הסכומים המדווחים והמאושרים או גבייה ללא דיווח מפורט או ללא דיווח – ינקוט משרד החינוך בהליכים הבאים, כולם או חלקם:

- דרישה להשבת הכספים שנגבו ביתר להורים
- ביטול אישור הייחודיות
- נקיטת הליכים משמעותיים נגד מנהל המוסד.

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 לידיעת 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 נציג 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:
- א. ניתן פירוט מלא של כלל הנושאים שהגבייה מתבצעת עבורם ופירוט של הסכומים עבור כל נושא.
 - ב. הועברו נתונים לגבי שכרם של כל מקבלי המשכורות במוסד החינוכי או בתאגיד.
 - ג. מתקיימות הוראות חוזר זה לעניין פרסום מידע.
 - ד. לא נעשית גבייה עבור נושאים הממומנים על ידי משרד החינוך או על ידי הרשות המקומית.
 - ה. מתקיימות ההוראות הכלליות לעניין תשלומי הורים.