



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

**כתיבה: יובל וורגן**

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ג' באדר א' תשע"א

7 בפברואר 2011

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, בנושא "הפרטה במערכת החינוך".

לבקשת הוועדה, המסמך מתמקד בכמה היבטים של מסלולי הלימוד הייחודיים במימון פרטי המופעלים כיום במערכת החינוך:

- בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ובתי-ספר בבעלות חברות עסקיות בפרט;
- בתי-ספר ייחודיים ותשלומי ההורים הנגבים בהם;
- כיתות ומגמות לימוד ייחודיות שבהן נגבה תשלום נוסף מהורים.

במסמך יוצג מידע עדכני על מדיניות משרד החינוך ועל הנחיותיו בסוגיות שצוינו לעיל, ובין היתר ממצאים הנוגעים ליישום הנחיות אלו והמצב בפועל.

### מן המסמך עולים, בין השאר, הממצאים האלה:

- לאחרונה פורסמו כמה מחקרים מקיפים שנטען בהם כי במערכת החינוך בישראל מתרחשים זה שנים רבות תהליכי הפרטה המבטאים נסיגה של המדינה מאחריותה למתן שירותי חינוך ציבורי, וכי לתהליכים אלה השפעות חברתיות הרסניות, ובהן פגיעה בשוויון ההזדמנויות בחינוך.
- על-פי המחקרים, תהליכי ההפרטה האמורים פועלים בכמה ערוצים במקביל ומתבטאים בכמה אופנים, למשל התרחבות בלתי מבוקרת של מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי וכן מעורבות מוגברת של גופים עסקיים, לרבות בעלות על מוסדות חינוך.
- ככלל, מערכת החינוך בישראל (כמו מערכות חינוך במדינות מערביות נוספות שבהן אוכלוסייה הטרוגנית) מתאפיינת בשונות חברתית-כלכלית רחבה בין בתי-ספר ובין תלמידים, ובהתאם לכך – בפערים רחבים בהישגי התלמידים, על רקע חברתי-כלכלי. התרחבותם של תשלומי ההורים מבלי שמשרד החינוך מפקח על הסוגיה ואוכף חריגות מן הסכומים המאושרים, מעמיקה פערים אלה.
- בעקבות ישיבה קודמת שנערכה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, שהועלה בה, בין היתר, הנושא של גביית תשלומים מהורים בבית-ספר שבבעלות חברה פרטית למטרות רווח, התבקשו על-ידי יו"ר הוועדה להצביע על שיעורם של מוסדות החינוך שהבעלות עליהם היא מסוג זה. עקב מגבלות שונות, בשלב זה אי-אפשר להציג נתון חד-משמעי, אולם מניתוח ראשוני שערכנו עולה כי יש כיום במערכת החינוך לכל הפחות כמה עשרות בתי-ספר המופעלים על-ידי חברות עסקיות המוגדרות חברה בע"מ.
- דוחות רבים של ועדות ציבוריות וצוותי בדיקה של משרד החינוך עסקו בעבר בנושא בתי-הספר הייחודיים והעל-אזוריים. עד לשנת 2002 הנושא לא הוסדר, למרות המלצותיהן של הוועדות. בשנת 2003 החלה לפעול ועדה קבועה לאישור בתי-ספר ייחודיים במשרד החינוך, ומאותה שנה ועד היום היא אישרה 34 בתי-ספר מסוג זה. מספרם הכולל של בתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים המאושרים (לא כולל רשתות חינוך מסוגים שונים – ראו פירוט בגוף המסמך) הידוע כיום למשרד החינוך הוא 115 בתי-ספר.



- על-פי תשובת משרד החינוך על פנייתנו, בתי-הספר הייחודיים אינם מורשים לגבות תשלומי הורים מעבר לתשלומים המאושרים לכלל בתי-הספר.
- עם זאת, סקר שערך איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות בקרב מדגם מייצג של רשויות העלה כי בכמחצית מהרשויות המקומיות יש בתי-ספר ייחודיים,<sup>1</sup> שבהם נגבים תשלומי הורים גבוהים מהרגיל.
- טענות שהועלו בפני ועדת החינוך של הכנסת מלמדות שבשנים האחרונות רווחת תופעה חדשה, של גביית תשלומי הורים בגין לימודים בכיתות ובמגמות לימוד ייחודיות. דוגמאות לדרישות תשלום של בתי-ספר אשר התקבלו מהמועצה הלאומית לשלום הילד, וכן בדיקות אקראיות שערכנו באמצעות רשת האינטרנט ובאמצעות שאלונים למנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מאששות טענות אלו.
- ממצאי הסקר של איגוד מנהלי מחלקות החינוך שצוין לעיל עולים בקנה אחד עם מידע זה, ולפיהם ביותר ממחצית הרשויות המקומיות נהוגים בבתי-הספר הציבוריים מסלולי לימוד ייחודיים בעלי מאפיינים "פרטיים", ובהם תשלומי הורים גבוהים מהרגיל.
- עמדת משרד החינוך בנושא תשלומי ההורים בגין מגמות ייחודיות אינה חד-משמעית, ואין הנחיות ברורות של המשרד בתחום זה. ככלל, המשרד טוען כי גביית התשלומים צריכה להיות במסגרת הסעיפים שעל-פיהם מותר לגבות כספים (תל"ן או רכישת שירותים מרצון), תוך מתן מענה לתלמידים שאין ביכולתם לשאת בתשלומים אלה על-ידי הרשות המקומית או על-ידי שאר ההורים. עם זאת, בעמדתו של המשרד אין התייחסות לסך התשלומים שנגבים במקרים אלו (סכומים החורגים בדרך כלל מן התשלום המרבי המותר בסעיפי תל"ן ורכישת שירותים מרצון) או להשפעה של גביית תשלומים אלה על אי-השוויון בין בתי-ספר ובין תלמידים.
- בתשובת המשרד על פנייתנו צוין כי ב-120 בתי-ספר קיימים מקצועות לימוד ייחודיים בהיקף מורחב, על-פי תוכניות לימוד ייחודיות שאושרו במזכירות הפדגוגית, אולם אין בידי המשרד נתונים על מספר מקצועות הלימוד בהיקף מורחב שבגינם נגבים תשלומים נוספים מהורים.

<sup>1</sup> ההגדרה כאן אינה בהכרח זהה להגדרת בתי-הספר הייחודיים שמספרם צוין לעיל.



## 1.1. טענות בדבר הפרטה במערכת החינוך

טענות בדבר הפרטת מערכת החינוך הציבורית בישראל נשמעות בדיון הציבורי (ומפעם לפעם גם בדיוני ועדת החינוך של הכנסת) זה כמה שנים, ובשנה האחרונה פורסמו בארץ כמה מאמרים וחיבורים מקיפים בתחום זה.

ד"ר ניר מיכאלי, במחקרו המקיף "מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל" (נכתב כחלק מפרויקט רחב בנושא הפרטה במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם חזן במכון ון-ליר בירושלים), מניח תשתית מושגית לעיסוק בנושא הפרטת מערכת החינוך. ראשית, מיכאלי מבחין בין שתי גישות פרשניות לנושא: גישה מצמצמת – שלפיה הפרטה מתרחשת רק כאשר יש נסיגה מוחלטת של המדינה מאחריותה למתן שירותי חינוך לאזרחיה; גישה מרחיבה – שלפיה כל נסיגה של המדינה מתפקידי ניהול והפעלה של מערכת החינוך משמעותה הפרטה, והיא מביאה להכנסת אינטרסים פרטיים ושיקולים של כוחות השוק הכלכלי אל תוך המערכת. לאחר מכן מיכאלי סוקר את התפתחותה של מערכת החינוך בישראל וטוען כי ישודות שונים בתהליכי ההפרטה הנוכחיים טמונים כבר בשלביה המוקדמים של התפתחות זו.

בהמשך לדברים אלה, מיכאלי מציג שלושה ערוצים מרכזיים של הפרטה במערכת החינוך וכן דוגמאות הממחישות זאת:

- **הפרטה פדגוגית** – נסיגה של המדינה מעיצוב התכנים החינוכיים ודרכי העברתם ומהשפעתם בתחומים אלו. לדוגמה, הפעלת תוכניות לימודיות וחינוכיות בבתי-הספר על-ידי גופים פרטיים, התרחבותם של בתי-ספר "פרטיים במימון ציבורי";
- **הפרטת המימון** – נסיגה של המדינה מתקצוב המעשה החינוכי והעברת נתחים גדלים והולכים למימון המגזר הפרטי. לדוגמה, תשלומי ההורים וההסתמכות על תרומות ותמיכות כספיות של גופים פרטיים;
- **הפרטה מינהלית** – נסיגה של המדינה ממעורבותה בניהול המעשה החינוכי על-ידי הכנסת שיטות ניהוליות המושאלות מעולם העסקים. לדוגמה: מעבר בתי-ספר לניהול עצמי, מגמות סטנדרטיזציה במדידת בתי-ספר והעסקת מורים באמצעות גופים מתווכים.

מיכאלי סוקר במחקרו כמה עמדות כלפי תהליכי ההפרטה האמורים, ומציין כי העמדה שהוא מצדד בה היא שתהליכי ההפרטה הם "סכנה למהותו השוויונית והדמוקרטית של החינוך הציבורי". מבחינה חברתית, עמדה זו גורסת כי צפוי שההפרטה והמסחור יובילו "להספקה לא שוויונית של שירותי חינוך וכתוצאה מכך להגדלת הפערים החברתיים". מבחינה פדגוגית, טענת המחזיקים בעמדה זו היא כי בשל ההפרטה החינוך יהפוך להישגי ולתחרותי במידה כזאת שתיפגע יכולתה של המערכת להקנות תכנים ערכיים, חברתיים ותרבותיים. מיכאלי מבהיר כי אין בעמדה זו משום "כמיהה לריכוזיות ואחידות", אלא התמקדותה היא במימוש אחריות המדינה ובמחויבות לשוויון הזדמנויות (מחויבות אשר כלל אינה סותרת, למשל, חדשנות פדגוגית מקומית).

<sup>2</sup> ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך", פרק מתוך מחקר שכותרתו אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה (טייטה לדיון), המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, אוקטובר 2010; אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2010; נוגה דגן-בוזגלו, היבטים של הפרטה במערכת החינוך, מרכז "אדוה", נובמבר 2010; ציון שורק, דירה פז וחגית טל, מערכת החינוך בישראל מופרטת, הסתדרות המורים בישראל, פברואר 2009.



בסיכום המחקר מובאות כמה המלצות, ובהן הגדלת תקציב החינוך והשוואתו לממוצע מדינות ה-OECD; הגבלה של גיוס כספים פרטיים ושל שעות התל"ן; רישוי של גופים פרטיים במערכת החינוך ופיקוח על פעילותם; נקיטת מדיניות מעשית של העדפה מתקנת; רגולציה מקיפה במערכת החינוך (למשל, מיכאלי מציין כי נדרשת חקיקת חינוך כוללת, שתעסוק בהגדרה מעודכנת של ייעודה ומחויבותה החינוכית של המדינה ותכלול קריטריונים להכרה ולתקצוב).

**בדומה למיכאלי, גם נוגה דגן-בוזגלו, במחקרה "היבטים של הפרטה במערכת החינוך" אשר נערך במרכז "אדוה", מציינת כי זה שלושה עשורים יש במערכת החינוך בישראל "מגמה זוחלת" של הפרטה.<sup>3</sup> לטענתה, ההפרטה "חותרת תחת יכולת משרד החינוך להנהיג מדיניות חינוכית השואפת לקדם את כלל התלמידים", ובמקביל היא "מאיצה את ההתבדלות המעמדית, האתנית והתרבותית".**

דגן-בוזגלו מציגה שבעה ביטויים עיקריים של הפרטה במערכת החינוך:

- קיצוצים בתקציב החינוך לצד גידול מתמיד במימון הפרטי המשלים בתי-הספר הציבוריים – לדוגמה, התרחבות תשלומי ההורים במערכת החינוך והרחבת האפשרות לקיים תוכניות לימודים נוספות, מגמות ייחודיות ופיצול כיתות במימון הורים, וכן עידוד הקמתם של בתי-ספר "ייחודיים" (כך במקור) הגובים שכר לימוד;
- אימוץ מודל כלכלת השוק בניהול המערכת, תוך הדגשת הייחודיות, התחרותיות והשיווקיות של בתי-הספר – לדוגמה: פתיחה חלקית של אזורי רישום והנהגת מודל של ניהול עצמי;
- מדידה והערכה באמצעים הלקוחים מן העולם העסקי;
- יזמות פרטית – זו מתבטאת בעיקר בהקמת בתי-ספר ורשתות חינוך על-ידי עמותות הורים וגופים מסחריים;
- מיקור חוץ ומסחור של פונקציות שבעבר מולאו ישירות על-ידי משרד החינוך;
- פעילות תאגידים, עמותות וקרנות בתוך בתי-הספר – זו מתבטאת, בין היתר, בתוכניות לימוד חיצוניות ובמתן חסויות לפעילות חינוכית ללא הכוונה מרכזית של משרד החינוך ובפיקוח חלקי בלבד;
- אימוץ "אתוס תאגידי" של גמישות ניהולית, אשר מביא ליצירת מסלולים שונים להעסקת מורים ואף להכשרתם.

בסיכום מחקרה מדגישה דגן-בוזגלו כי חולשתו של משרד החינוך בתחום הרגולציה (והסטת הדגש בפעילותו מפיקוח פדגוגי למדידת תפוקות), בצירוף האינטרסים של הגופים המפעילים, גורמים לעתים קרובות להעדפת שיקולים כלכליים על מטרות חברתיות וחינוכיות, והנפגעות העיקריות מכך הן הקבוצות החלשות בחברה.

**סקירה רחבה של תהליכים אשר נטען כי הם מעידים על נסיגתה של מדינת ישראל מאחריותה הציבורית לחינוך מוצגת גם במאמרה של פרופ' אורית איכילוב, "כינון החינוך הציבורי והנסיגה ממנו", אשר נכלל בספר בעריכתה העוסק בנושא, שכותרתו הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל. לטענתה, תהליך נסיגה זה, אשר החל בשנות ה-80 (של המאה ה-20), עומד בסתירה לערכים שעל בסיסם**

<sup>3</sup> נוגה דגן-בוזגלו, היבטים של הפרטה במערכת החינוך, מרכז "אדוה", נובמבר 2010.



כונן החינוך הציבורי בישראל, והוא עלול להביא להחלשת הדמוקרטיה, לרידוד החינוך ולהעמקת פערים חברתיים.<sup>4</sup>

מחקר נוסף של איכילוב מצביע על כך שהנסיגה מן האחריות הציבורית לחינוך אינה תופעה ייחודית לישראל אלא היא חלק מתופעה רחבה יותר של שחיקה באחריות מוסדות השלטון ברחבי העולם להענקת שירותים חברתיים ותשתיות מסוגים שונים. תופעה זו מתבטאת בין היתר בהחלת כללי השוק הכלכלי על התנהלות מערכת החינוך ובמתן קדימות לגישה העסקית-ארגונית על פני גישות פדגוגיות וחברתיות.<sup>5</sup>

דיון רחב בסוגיית הפרטה ומערכת החינוך בישראל, אשר התפרסם לפני כמה שנים ומציג גישה מעט שונה, אפשר למצוא במאמרו של נחום בלס, "על הפרטה ועל חינוך".<sup>6</sup> לפי הגדרתו של בלס, **לתהליך ההפרטה במערכת החינוך שלושה היבטים מרכזיים: בעלות, מימון והכוונה ובקרה**. לשיטתו, חשיבותה של הבעלות על המוסד החינוכי משנית בלבד לעניין תפקיד המדינה להבטיח רמת חינוך נאותה; חשובה מזה היא יכולתה של המדינה להבטיח למוסד החינוכי את **המשאבים התקציביים, הארגוניים והמקצועיים**.

אשר לסוגיית המימון, בלס קובע כי מרכיב של הפרטה מצוי בכל מוסד חינוכי המנהיג גביית חובה מההורים, וככל שמרכיב זה במימון תקציב בית-הספר גדול יותר – כך מידת ההפרטה גדולה יותר. עם זאת, **בלס סבור כי העיסוק בהפרטה כשהיא לעצמה מסיט את מוקד הדיון מן העיסוק החשוב יותר, הדיון בתפקידיה המרכזיים של המדינה בתחום החינוך, שהם, בין היתר:**

- **הבטחת רמת תקצוב המאפשרת חינוך טוב לכל התלמידים**, ובתוך כך העדפה מתקנת ניכרת לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות חלשות.
- **קביעת כללים לניהול ולהפעלה תקינים של בתי-הספר**, ובכלל זה היקף שעות לימוד וימי לימוד, עקרונות לבחירת בתי-ספר וכללי משמעת והתנהגות.
- **גיבוש מערכת דרישות בנוגע לרמות ההישגים הנדרשות בכל תחומי החינוך וניסוח כללי הרשאה לכניסה למקצוע ההוראה (דרישות סף, התמחות) וליציאה ממנו.**
- **גיבוש מערכת בקרה על השגת המטרות שהציבה המדינה לעצמה.**

במאמר מציין בלס כי קביעת רמות תקצוב אוניברסליות נמוכות לחינוך תוביל הורים רבים להוסיף מכספם כדי לשמור על רמת החינוך הרצויה. במקרה כזה, יהיה קשה לאכוף איסור גביית תשלומים מההורים, ואם האכיפה תצליח היא עלולה לגרום לנטישה מסיבית של החינוך הציבורי על-ידי השכבות המבוססות. לפיכך, חובה על המדינה לקבוע רף תקציבי מינימלי שיוכל לצמצם את נטייתם של בתי-הספר ושל הורים לגייס משאבים פרטיים ולפנות אל בתי-ספר ייחודיים שבהם רמת החינוך מספקת

---

<sup>4</sup> אורית איכילוב, "כינון החינוך הציבורי והנסיגה ממנו", בתוך: אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב 2010, עמ' 21–50.

<sup>5</sup> אורית איכילוב, "תהליכי הפרטת החינוך בעולם הגלובלי ובישראל", סקירת מחקרים מתוך מס"ע – פורטל תוכן בהוראה ובהכשרת מורים, מיסודו של מכון מופ"ת. מקורות הסקירה: המחקר שבהערה הקודמת וכן המחקר:

Orit Ichilov, *The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspectives*, New York: Springer 2009

<sup>6</sup> מקור: נחום בלס, "על הפרטה ועל חינוך", הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, מרכז "טאוב" לחקר המדיניות החברתית בישראל, נובמבר 2005; מובא במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק ב: אומדן עלות והשלכות חברתיות, כתב עמי צדיק, ספטמבר 2006.



אותם. קביעת רף תקציבי כזה מתחייבת גם מתוקף הטיעון החברתי שלפיו הסתמכות גדלה והולכת של מערכת החינוך על תשלומי הורים מעצימה את האי-שוויון בחברה.

כפי שניתן לראות בכלל המקורות שהוצגו לעיל, הנושא של מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי קשור ישירות לדיון הרחב בתחום ההפרטה במערכת החינוך. להלן יוצג מידע על היבטים אחדים של נושא זה, אשר בהם התבקשנו, כאמור, להתמקד לקראת הדיון הנוכחי. מובן שיש היבטים נוספים חשובים של הנושא, אשר אינם נדונים כאן מפאת קוצר היריעה, וכן נושאים נוספים הרלוונטיים להפרטת מערכת החינוך, אשר חלקם הוזכרו בקצרה ברקע למסמך.

## 1.2. הבדלים בין בתי-ספר במערכת החינוך בישראל

ממסמך קודם שהוכן במרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה שכלל הנתונים הזמינים כיום על הישגיהם הלימודיים של תלמידי מערכת החינוך בישראל מצביעים על פער ניכר בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לבין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.<sup>7</sup> הן בפרסומי משרד החינוך והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), הן בדוחות של חוקרים באקדמיה ובמכוני שונים, והן בדיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט הוצגו בשנים האחרונות מגוון נתונים על פערים עמוקים בהישגים הלימודיים בתחומי הדעת השונים, על רקע חברתי-כלכלי.

במסמך נוסף של מרכז המחקר והמידע<sup>8</sup> דווח כי הגידול בפער החברתי בישראל בדור האחרון, שבא לידי ביטוי בגידול באי-שוויון בהכנסות לפי עשירונים (מדד גיני), ניכר בתחומי חיים רבים, ובהם החינוך. הגידול בהוצאה הפרטית על חינוך ובתשלומי ההורים לבתי-הספר מביא לצמצום הגישה של משפחות עניות לשירותי החינוך הציבורי ולפיכך לגידול באי-שוויון בחינוך.

במסמך צוין כי מבקר המדינה קבע, בדוח על השלטון המקומי משנת 2001:<sup>9</sup> "מאחר שהתשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר אינם אחידים, יש הבדלים ברמת סל השירותים הניתן לתלמידים בכל אחד מהם, ועקב כך גדל אי-השוויון בין בתי-הספר, דבר שאינו מתיישב עם רוח החוק. אי-קיום ההגבלות על סכומי התשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר מאפשר לחלק מבתי-הספר לספק שירותים ברמה גבוהה, ומגדיל עוד יותר את הפערים החברתיים... עקב כך גדלים הפערים בין בתי הספר וקיפוחם של תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך" (ההדגשה אינה במקור).

מגמות אלו שמבקר המדינה מצביע עליהן באו לידי ביטוי במחקר PISA 2002, שבדק הישגי תלמידים בכיתה י' בקריאה, במתמטיקה ובמדעים.<sup>10</sup> מסקנות המחקר לימדו כי בישראל לרמה החברתית-כלכלית של בית-הספר יש השפעה הרבה ביותר על הישגי התלמיד: עלייה של בית-הספר ברמה חברתית-כלכלית אחת מביאה לשיפור של 67 נקודות בממוצע ההישגים, ולכן "בישראל קיימת רמת סגרגציה גבוהה בין בתי-הספר".<sup>11</sup>

<sup>7</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [עוני והישגים לימודיים במערכת החינוך](#), כתב יובל וורגן, נובמבר 2009.

<sup>8</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק ב': אומדן עלות והשלכות חברתיות](#), כתב עמי צדיק, ספטמבר 2006.

<sup>9</sup> מבקר המדינה, [דיון וחשבון על הביקורת בשלטון המקומי](#), דוח מס' 1, שנת 2001.

<sup>10</sup> ד"ר ברכה קומרסקי ופרופ' זמירה מברך, אוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים: מחקר PISA 2002, בית-הספר לחינוך, אוניברסיטת בר-אילן, דצמבר 2004. PISA (The Program for International Student Assessment) הוא מחקר משותף של מדינות רבות, הנערך בחסות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) לשם הערכת הישגי התלמידים.

<sup>11</sup> שם, עמ' 69.



אישוש נוסף לשונות הרבה בין בתי-ספר במערכת החינוך בישראל, ואף בין תלמידים באותו בית-ספר ניתן לאחרונה בממצאי מחקר PISA 2009. במחקר זה נמצא כי בתחום הקריאה, הפיזור בהישגי התלמידים בישראל היה מן הגבוהים בעולם – שיעורו באחוזים היה גבוה למדי, הרביעי בין 64 המדינות שהשתתפו במחקר (לאחר קטאר, בולגריה וטרינידד-טובגו), והגבוה ביותר בין המדינות החברות בארגון ה-OECD. השונות בהישגי התלמידים בישראל היתה גדולה ב-44% מהשונות הממוצעת בקרב מדינות הארגון. נוסף על כך, במחקר זה נמצאו פערים ברורים בין הישגי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה, בכל תחומי הדעת.<sup>12</sup>

## 2. מדיניותו הכללית של משרד החינוך בנושא החינוך הציבורי והפרטי

מדיניותו המוצהרת של משרד החינוך כיום, כפי שהיא מוצגת על-ידי שר החינוך גדעון סער, היא חיזוק החינוך הציבורי ובלימת התפשטותו של החינוך הפרטי הממומן בתקציב ממשלתי כמפתח לצמצום פערים במערכת החינוך. השר התייחס לנושא זה בכמה הזדמנויות בשנה האחרונה, והדגיש זאת גם בדבריו בדיונים שנערכו בוועדת החינוך של הכנסת ובמליאת הכנסת. למשל, בדיון שנערך בוועדת החינוך בנושא תוצאות מבחני המיצ"ב, בנובמבר 2010, ציין השר: "התשובה לנושא של פערים, צמצום פערים, היא קודם כול חיזוק החינוך הציבורי. בתוך החינוך הציבורי יכול להיות מגוון, יכולים להיות בתי-ספר ייחודיים, יכול להיות גיוון, צריכה להיות גמישות, אבל בתוך המסגרת של חינוך ציבורי, שהוא בעיני גם ערך מבחינה חברתית ומבחינה לאומית".<sup>13</sup>

היבט נוסף של הנושא, ואף אותו הדגיש שר החינוך בדבריו בכנסת, הוא כי אין כל ביסוס לטענה שמוסדות חינוך פרטיים מביאים לשיפור גורף בהישגיהם של התלמידים לעומת מוסדות חינוך ציבוריים. השר ציין אומנם כי המחקר מצביע על קשר ברור בין רקע חברתי-כלכלי לבין הישגי תלמידים במערכת החינוך, אך הזכיר כי בניתוח שערכו מומחי החינוך בארגון ה-OECD נמצא שהגורם לפערים בהישגים בין בתי-ספר אינו הגדרתם של בתי-הספר (או הפעלתם) כפרטיים או כציבוריים, אלא הרכב התלמידים בהם מבחינה חברתית-כלכלית (ולצורך העניין, גם בית-ספר ציבורי שתלמידיו מגיעים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס יכול להביא להישגים גבוהים).

בהתאם למדיניות זו יזם משרד החינוך כמה מהלכים שתכליתם חיזוק החינוך הציבורי, ובהם שני תיקונים לתקנות החינוך הממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, אשר הקנו למשרד יתר שיקול דעת בהכרה במוסדות חינוך חדשים כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים ובהחלטה על תקצובם, בין השאר לנוכח ההשפעה האפשרית על מוסדות החינוך הציבורי.

סביב התיקונים האמורים לתקנות החינוך הממלכתי לא התעוררו מחלוקות בולטות, ואולם לגבי מהלכים אחרים שיזם המשרד – אשר גם מטרתם המוצהרת היא חיזוק החינוך הציבורי – נטען שהם עלולים להשיג מטרה הפוכה מזו הרצויה ולעודד מגמות הפרטה, שיחלישו עוד יותר את החינוך הציבורי. למשל, כוונתו של משרד החינוך להרחיב את היקף שעות התל"ן המותרות במערכת החינוך משלוש שעות שבועיות (מספר השעות המרבי שהותר בשנים האחרונות בכל שלבי החינוך) ל-12 שעות שבועיות,<sup>14</sup> עוררה הד ציבורי, ובעקבותיו אף נשלח לשר החינוך מכתב מטעם קואליציה של ארגונים

<sup>12</sup> OECD, PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes, II, 2010, pp. 84–85

<sup>13</sup> פרוטוקול מס' 314 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 23 בנובמבר 2010.

<sup>14</sup> אור קשת, "השעות הנוספות בבתי הספר יוכפלו פי 4, אך ברשויות החלשות יתקשו לממן אותן", [הארץ](#), 31 בינואר 2010.





וגופים שונים, אשר הביעו את התנגדותם לצעד זה ואת חששם מפני השפעותיו החברתיות השליליות.<sup>15</sup> גם יוזמתו של משרד החינוך לפתיחה, במידה מסוימת, של אזורי הרישום לבתי-הספר היסודיים בשנת הלימודים הבאה, גוררת תגובות רבות, שעל-פיהן בהיעדר יכולת מספקת של פיקוח ואכיפה מצד משרד החינוך, הדבר יוביל ל"הפרטה פנימית" ולבידול מואץ בין בתי-הספר על רקע חברתי-כלכלי.<sup>16</sup>

כפי שניתן לראות בדבריו של שר החינוך שהובאו לעיל, **עמדת משרד החינוך כיום היא כי בצד הצעדים שנועדו להגביל את התרחבותו של החינוך הפרטי, הממומן בכסף ציבורי, על חשבוננו של החינוך הציבורי, יש הכרח גם בנקיטת צעדים שיינתנו מענה על דרישותיהם המתרחבות של הורי התלמידים בכל הנוגע לתחומי לימוד מגוונים וחדשניים ולהעשרה נוספת בתחומים שונים, במסגרת החינוך הציבורי.** משום כך, ההנחיות שמשרד החינוך מפרסם בתקופה האחרונה באמצעות חוזרי מנכ"ל אין מטרתן למנוע תופעות כגון הפעלת תוכניות חינוכיות חיצוניות, הקמת בתי-ספר ייחודיים או בחירת הורים בבתי-ספר, אלא הן מכוונות להסדרה של תחומים אלה (ובחלקם, להפעלה מבוקרת שלהם – למשל במקרה של פתיחת אזורי הרישום) באמצעות גיבוש נהלים ברורים יותר וניסוח הנחיות מפורטות.

**יש לציין כי לנוכח ממצאים שונים שהוצגו בדיוני ועדת החינוך של הכנסת ובמסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, למשל בתחום תשלומי ההורים, יש חשש כי פרסומן של הנחיות מפורטות בחוזרי מנכ"ל לא יהיה בו די ליישום מדיניותו המוצהרת של המשרד, כפי שאירע בתחומים נוספים.** ראשית, בדרך כלל לא נקבעות בחוזרי המנכ"ל סנקציות על הפרת ההנחיות. שנית, לא ברור עד כמה משרד החינוך נוקט את אמצעי האכיפה העומדים לרשותו, גם כאשר יש בידיו נתונים על חריגות עקביות מן ההנחיות. שלישית, פרסום ההנחיות על-ידי המשרד מתבצע לעתים זמן רב לאחר שהתופעה הרלוונטית כבר השתרשה במערכת החינוך ללא כל בקרה; לעתים הפרסום מתעכב משום שגורמי המקצוע במשרד החינוך לא היו מודעים להיקף התופעה, ובמקרים אחרים הסיבה היא שגיבוש מדיניות המשרד באותו נושא אינו מוצב בראש סדר העדיפויות.

### 3. בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי

כידוע, מוסדות החינוך הרשמי הם מוסדות בחינוך הקדם-יסודי, בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים, אשר מצויים בבעלות המדינה ונתונים לפיקוח מלא מצדה. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי הם מוסדות שאינם בבעלות המדינה, אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצדה. ככלל, הם מתקצבים על-ידי המדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי (75% מהתקציב למוסד זה בחינוך הרשמי; להוציא מוסדות המשתייכים לשתי רשתות החינוך החרדי הגדולות – מרכז החינוך העצמאי ומרכז מעיין החינוך התורני – הזכאים לתקצוב שעות לימוד זהה לתקצוב שניתן למוסדות הרשמיים). בשל הפיקוח החלקי, למוסדות האלה יש חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית לימודים. רבים ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובייחוד לשתי רשתות החינוך האמורות, אולם יש בתי-ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות (למשל בתי-ספר ערביים-נוצריים), וכן בתי-ספר שאינם דתיים.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ראו עותק של המכתב [באתר האינטרנט של הקליניקה לזכויות בחינוך](#) של המרכז האקדמי למשפט ועסקים. יש לציין כי בפועל מספר שעות התל"ן המותרות הורחב בשנת הלימודים הנוכחית (אם כי בהיקף מצומצם יותר מן ההיקף שהזכירו הפרסומים המוקדמים): מ-3 שעות ל-4.5-5 שעות, לכל הפחות. ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת \(תל"ן\)](#) ובגין רכישת שירותים מרצון, כתב יובל וורגן, 1 בפברואר 2011.

<sup>16</sup> ראו למשל: יוסי דהאן, "הפרטה נגד הפרטה", באתר האינטרנט [העוקץ](#), 1 בדצמבר 2010.

<sup>17</sup> נוסף על מוסדות אלה, יש מוסדות בחינוך החרדי שמעמדם המשפטי מוגדר "פטורי", ובפועל הם כמעט אינם נתונים לפיקוח; שיעור התקצוב של מוסדות אלה נמוך יותר ועומד על 55%.



יש להבהיר שגם מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתי והחטיבות העליונות מוגדרים בדרך כלל כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים, ולפיכך קשה להצביע על נתונים מדויקים לגבי חלקו של החינוך הציבורי לעומת החינוך הפרטי (או מעין-פרטי) בשלב חינוך זה. לעומת זאת, בחינוך היסודי יש חלוקה ברורה בין מוסדות חינוך ממעמד משפטי שונה.

נתוני משרד החינוך מלמדים **שבעשור האחרון חלה ירידה מתמשכת בשיעור הלומדים בחינוך הרשמי מקרב תלמידי החינוך היסודי (חינוך רגיל ומיוחד), ולעומת זאת חלה עלייה ניכרת בשיעור הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי**. עלייה זו בולטת במיוחד במגזר היהודי בקרב תלמידי המוסדות המוכרים המשתייכים לזרם החרדי, אך היא בולטת גם במגזר הלא-יהודי.

<sup>18</sup> **מספר התלמידים בחינוך היסודי, לפי מעמד משפטי, 2000–2011 (שנים נבחרות)**

תש"ס (1999/2000)	תשס"ה (2004/05)	תש"ע (2009/10)	תשע"א (2010/11)	
81.7%	78.1%	74.8%	74.2%	<b>רשמי</b>
13.9%	17.0%	20.2%	20.6%	<b>מוכר</b>
4.4%	5.0%	5.0%	5.2%	<b>פטור</b>

בקרב תלמידי החינוך היסודי **במגזר היהודי בלבד**, רוב הלומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים כאמור לחינוך החרדי. שיעור התלמידים במוסדות מוכרים אשר אנם משתייכים לזרם חרדי הוא 1.7% בלבד, לעומת 1.4% לפני כעשור.

מתוך **תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי בלבד** (שוב, במגזר היהודי בלבד), שיעור התלמידים במוסדות שאינם חרדיים עומד על כ-7% והוא יציב למדי בעשור האחרון.

בקרב התלמידים בחינוך היסודי **במגזר הלא-יהודי**, שיעור התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי הוא כיום 13.4%, לעומת 8.6% לפני כעשור.

יש לציין כי הנתונים על שיעור הלומדים בבתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי במגזר היהודי אשר אינם משתייכים לזרם החרדי אומנם נמוכים בהרבה מכפי שניתן היה לצפות נוכח הטענות הרבות המושמעות לעניין התרחבות מוסדות מסוג זה, ואולם מספרם המוחלט של תלמידים אלה גדל ב-75% בשנת תשע"א (מ-6,476 תלמידים בשנת תש"ס ל-11,341 תלמידים); עדיין, מדובר בשיעור נמוך למדי מקבוצת האוכלוסייה הרלוונטית. אחד ההסברים האפשריים לכך הוא שיש בתי-ספר הנתפסים על-ידי הציבור כמעין פרטיים, אך הגדרתם הפורמלית היא מוסד רשמי, ולא מוסד מוכר שאינו רשמי (ראו להלן נתונים על התפלגות בתי-הספר הייחודיים). כמו כן, ייתכן שהביקורת כלפי בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים המתנהלים במובנים רבים כמוסדות פרטיים ולא כמוסדות ציבוריים מתייחסת למוסדות החינוך העל-יסודי, אשר כאמור אינם נכללים בנתונים שלעיל.

נציין כי התבקשנו על-ידי יושב-ראש הוועדה לנסות ולהצביע על **היקף הבעלות של חברות למטרות רווח על מוסדות חינוך במערכת החינוך בישראל** (לא כולל מערכת ההשכלה הגבוהה).<sup>19</sup> מפאת הזמן הקצר

<sup>18</sup> מקור הנתונים: משרד החינוך, מינהל תקשוב ומערכות מידע, מערכת "במבט רחב – מספרים על חינוך", נובמבר 2010; עיבוד הנתונים במרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים עשויים להתעדכן בשלב מאוחר יותר של שנת הלימודים.

<sup>19</sup> מעמדם המשפטי של מוסדות אלה הוא בהכרח "מוכר שאינו רשמי", שכן מוסד רשמי הוא מוסד בבעלות המדינה.



שעמד לרשותנו, בשלב זה לא נוכל לציין מספר מדויק של מוסדות חינוך בבעלות מסוג זה. בבירור ראשוני שערכנו עם רשם החברות במשרד המשפטים נמסר לנו כי אין באפשרות גוף זה לספק את הנתונים המבוקשים. עם זאת, על-פי ניתוח ראשוני שערכנו על בסיס קבצים מינהליים שבידי משרד החינוך, יש כיום במערכת החינוך, לכל הפחות, כמה עשרות בתי-ספר (בחינוך היסודי והעל-יסודי, לא כולל חינוך קדם-יסודי) המופעלים על-ידי חברות עסקיות המוגדרות חברות בע"מ. על-פי הניתוח האמור, מספר המוסדות הרשומים כמשתייכים למוטב המקבל ממשרד החינוך תקצוב בגין שעות לימוד לבית-ספר (אחד או יותר) שבבעלותו, ואשר בשם המוטב מופיעה המלה "בע"מ", עומד כיום על 68. מניתוח ראשוני זה עולה כי בין המוסדות המשתייכים לחברות בע"מ נכללות כמה רשתות של בתי-ספר תיכוניים וכן כמה בתי-ספר לחינוך מיוחד. עוד עולה כי רבים ממוסדות אלה פועלים במגזר הערבי.<sup>20</sup>

**יש להדגיש שחיפוש זה אינו מקיף בהכרח את כלל המוסדות שבבעלות חברה למטרת רווח, ואף לא את כלל המוסדות שבבעלות חברה בע"מ.** למשל, מוסדות החינוך שבבעלות רשת "מפעלי אנקורי" (אשר שמה נרשם בקבצים המינהליים שעל בסיסם נותח המידע ללא המלה "בע"מ") לא נמנו בחישוב שלעיל, אף שמדובר בחברה בע"מ למטרת רווח (הוספתם של מוסדות הרשת לחישוב תעמיד מספר זה על 75 מוסדות חינוך, לכל הפחות, המצויים כיום בבעלות חברות בע"מ). עם זאת, תיתכן התאגדות של גוף כחברה בע"מ ללא מטרת רווח – כלומר הניתוח הנוכחי אינו מלמד בהכרח שכל מוסדות החינוך האמורים משתייכים לחברות הפועלות למטרות רווח.

לפני סיום פרק זה נעיר כי בד בבד עם השלמת הבדיקה לגבי הבעלויות על בתי-הספר, יש להרחיב את הבדיקה גם למוסדות החינוך הקדם-יסודי, שכן בבדיקותינו בתחום תשלומי ההורים הועלו בפנינו טענות חוזרות ונשנות שבשלב חינוך זה מתרחשים תהליכי הפרטה מואצים, המתבטאים בין היתר בסגירת גני-ילדים ציבוריים והעברתם לניהול פרטי (בייחוד במגזר הערבי, שבו רשויות מקומיות רבות מצויות במצב כלכלי רעוע), בחריגות בגביית תשלומי הורים בגין תוכניות חיצוניות ועוד.

#### 4. בתי-ספר ייחודיים

להלן יוצג רקע תמציתי בסוגיית בתי-הספר הייחודיים. נבהיר שסוגיה זו ניצבת בלב הוויכוח על בחירת הורים בחינוך ועל פתיחת אזורי הרישום לבתי-הספר הייחודיים. בפרק זה לא ייסקר הנושא כולו, אלא בעיקר יוצג מידע הקשור ישירות למימון פרטי במערכת החינוך הציבורית ולתשלומי ההורים. עם זאת, יוצג תחילה רקע בנושא, ובו סקירה של הדוחות הרשמיים שעמדו בבסיס מדיניותו של משרד החינוך בתחום זה בעשורים האחרונים.<sup>21</sup> אפשר לציין כבר בנקודה זו כי בכל הדוחות שלהלן ניכר קושי בגיבוש הגדרה פורמלית ברורה של "בית-ספר ייחודי", וכן קושי להצביע על נתונים מדויקים על בתי-ספר אלה.

#### ועדת קשתי

בשנת 1989 מינה שר החינוך דאז יצחק נבון ועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק קשתי, לבחינת שאלת העל-אזוריות במערכת החינוך (להלן: ועדת קשתי). מינוי ועדה זו בא על רקע תופעה, שהלכה וגברה, של לחצים שהופעלו על-ידי קבוצות הורים להקמת מסגרות לימוד על-אזוריות (כלומר, מסגרות לימוד שהרישום אליהן אינו מוגבל על-פי אזורי הרישום הנקבעים על-ידי הרשות המקומית, על בסיס כתובת

<sup>20</sup> מקור הנתונים: משרד החינוך, מינהל תקשוב ומערכות מידע, פברואר 2011; עיבוד הנתונים במרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>21</sup> מלבד הדוחות המוצגים בפרק זה, נושא בתי-הספר הייחודיים נזכר בקצרה גם בדוח ועדת דברת ("התוכנית הלאומית לחינוך") משנת 2005, שבו הומלץ כי אישור להקמת בתי-ספר מסוג זה יינתן רק "במקרים יוצאי דופן ובתחומי תוכן מאוד מיוחדים".



המגורים) ומסגרות בעלות ייחודיות המבטאות את תפיסותיהם.<sup>22</sup> הוועדה הגישה המלצותיה בשנת 1991.

בדוח הוועדה צוין, בין היתר, כי במערכת החינוך פעלו כ-35–40 בתי-ספר על-אזוריים (בעיקר באזור תל-אביב), שלמדו בהם כ-2% מכלל התלמידים בכל שכבת גיל. רוב התלמידים בבתי-הספר הללו באו ממשפחות מבוססות, בעלות הכנסה והשכלה גבוהות יחסית ועל-פי רוב ממוצא אשכנזי.<sup>23</sup>

בין המלצות הוועדה:

- לאשר את פעולתן של מסגרות חינוך על-אזוריות קיימות, בתנאי שהן מממשות למעשה מדיניות של אינטגרציה, לרבות קבלת תלמידים מרמות כישורים והישגים שונים או מקבוצות חברתיות שונות בשיעור דומה לקיים באזורים שמהם באים התלמידים; הימנעות ככל האפשר ממיון פנימי של תלמידים למסגרות הומוגניות-נמוכות; סבסוד המימון המוטל על ההורים, במקרה הצורך, לפי קריטריון כלכלי;

- למנות ועדה שתבדוק מחדש, אחת לשלוש שנים, אם מסגרות החינוך העל-אזוריות אכן מממשות מדיניות של אינטגרציה; במקרה הצורך, להקצות למוסד פרק זמן קצוב לתיקון העיוותים, ואם אלו לא יתוקנו – לשלול את הרשאתו לפעול כבית-ספר על-אזורי;

- להגביל הקמת בתי-ספר על-אזוריים חדשים ולאשרם במקרים מיוחדים ובנסיבות מיוחדות בלבד; להתנות הקמת בית-ספר על-אזורי חדש באישור ועדה ציבורית;

- להגביר את המאמץ לפתח בתי-ספר ייחודיים אזוריים, ובמידת האפשר לסייע להם בתוספת לתקן השעות, אשר תמומן בידי משרד החינוך והרשות המקומית או על-ידי גופים ציבוריים אחרים, אך לא על חשבון משימות היסוד, כגון אינטגרציה וקליטת עולים;

- כל עוד מקובל העיקרון של הפרדת החינוך המוכר שאינו רשמי, על פלגיו, מן החינוך הרשמי, יש להקפיד כי יכובדו במוסדות אלו הכללים והמעשים שהם מחויבים בהם על-פי החוק והתקנות ועל-פי התחייבויותיהם; יש לקיים בירור הדדי ופיקוח בנושא זה באופן שוטף.

בעקבות המלצות הוועדה, הוקמה במשרד החינוך ועדה לבתי-ספר על-אזוריים, ותפקידה היה לבחון ולאשר את הקמתן של מסגרות על-אזוריות (בהמשך התמזגה ועדה זו עם ועדה אחרת, שהוקמה בעקבות המלצות ועדת ענבר לנושא בחירת בתי-ספר).<sup>24</sup>

#### צוות לבחינה רטרוספקטיבית של דוח ועדת קשתי

בשנת 2001 פנתה המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך אל פרופ' קשתי ואל שני מומחים נוספים, בבקשה לבחון שנית את ההמלצות המקוריות של ועדת קשתי, לאור ההתפתחויות שחלו מאז נכתבו. על-פי נייר העמדה שנכתב בעניין זה, בעשר השנים שחלפו בין הגשת דוח ועדת קשתי ובין בחינתו

<sup>22</sup> למינוי ועדת קשתי קדם נייר עמדה שהוגש בשנת 1998 למזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, אשר עסק בנושא בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ואשר הצביע על היתרונות הגלומים בהם כבסיס להתחדשות חינוכית, תוך שהוא מתריע על הבעיות החברתיות העוללות להיווצר עקב תהליכי המיון הנהוגים בחלק מהם. מצוטט מתוך: משרד החינוך, [צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית – מרחבי חינוך](#) (דוח ועדת ויינשטיין), מרס 2002. לנייר העמדה ראו: רנה שפירא, "ייחודיות חינוכית-חברתית (בתי-ספר ייחודיים – רקע, התפתחות ובעיות)", בתוך: משרד החינוך, [תכנון מדיניות חינוך – ניירות עמדה והחלטות ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית](#), 1988.

<sup>23</sup> מתוך: יוסי יונה ויוסי דהאן, "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיווידואליזם אזרחי", בתוך אלעד פלד (עורך), [יובל למערכת החינוך](#), משרד החינוך, 1999, עמ' 164–165.

<sup>24</sup> מתוך: משרד החינוך, [צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית – מרחבי חינוך](#) (דוח ועדת ויינשטיין), מרס 2002.



המחודשת של הנושא התרחבה תופעת בתי-הספר העל-אזוריים וגברו הלחצים של קבוצות הורים לפתיחת בתי-ספר ייחודיים. מאידך גיסא, נמצא כי משרד החינוך לא קיים את מלוא המלצות הוועדה.<sup>25</sup>

בנייר עמדה זה צוין כי "הלחצים להרחבת בחירת ההורים ולעל-אזוריות משקפים, במידה רבה, יישום של המגמות הפוסט-מודרניות לתחום החינוך. התופעות הבולטות כאן הן פירוק, או החלשת, האחריות של סוכנויות השלטון והכרעתן לגבי הרכבי הלומדים ולגבי תוכניות הלימודים והפדגוגיה, והעברתן לידי היחיד, לידי ציבורים חלקיים שמתארגנים או לידי 'כוחות השוק'". עוד צוין כי על-פי תפיסה זו, "ייעול ושיפור החינוך אמורים להיעשות באמצעות מנגנון כוחות השוק (תחרות, מימון פרטי) ולא על-ידי התערבות מקצועית וביורוקרטית ובאמצעות מימון ציבורי", ובכך נוצר "טשטוש ההבחנה בין חינוך פרטי (הנענה לאינטרסים פרטיקולריים) לחינוך ציבורי, המבקש ליצור שוויון הזדמנויות".

**אשר להיקף התופעה של בתי-ספר על-אזוריים וליישום המלצות ועדת קשתי**, נייר העמדה קובע כי אין בידי משרד החינוך כל תיעוד של מספר בתי-הספר העל-אזוריים הקיימים במערכת או של מספר הבקשות שהוגשו לאישור בתי-ספר כאלה. עוד נכתב כי מספר בתי-הספר העל-אזוריים ביישובים העירוניים בלבד היה גדול יותר מהמספר שאישרה הוועדה הציבורית לעניין זה, וכי מרואיינים העידו שבתי-ספר רבים נפתחו ללא אישור הוועדה. עוד נמצא כי בניגוד להמלצת ועדת קשתי על בחינה מחודשת בכל שלוש שנים, לא נבדק ולו בית-ספר אחד כדי לוודא שאכן ממומשת בו מדיניות האינטגרציה.

בסיכום נייר העמדה הציגו מחבריו המלצות מפורטות, הן ברובד הרעיוני (הודגש, למשל, שחייב להישמר העיקרון שלפיו הבחירה תהיה בידי ההורים ולא בית-הספר הוא שיבחר את תלמידיו), הן ברובד הפדגוגי והן ברובד הארגוני – תוך שימת דגש בתהליכי אישור, רישום, מעקב ומשוב.

#### צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית – מרחבי חינוך (ועדת ויינשטיין)

ביולי 2001 מינתה רונית תירוש, מנכ"לית משרד החינוך דאז (חברת הכנסת וחברת ועדת החינוך, התרבות והספורט כיום), ועדה לייחודיות בית-ספרית, בראשות הגברת גנית ויינשטיין.

דוח הוועדה הוגש במרס 2002 (לאחר שחלו שינויים מהותיים בתוכנית העבודה של הוועדה עקב היעדר תקציב, חוסר זמן וחוסר היערכות במחוזות המשרד – כך לפי הדוח עצמו), והועלו בו כמה קביעות:

- בתי-ספר ייחודיים, אזוריים ועל-אזוריים, נכללים ברשתות רבות ושונות שהגדרותיהן מגוונות – למשל, בתי-ספר אשר הגדירו עצמם ייחודיים פעלו בחינוך הרשמי – במסגרת החינוך הממלכתי (תל"י) והממלכתי-דתי (נועם, חב"ד), אך גם תחת חסותו של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי; במערכת הממלכתית פעלו שלוש רשתות ארציות של בתי-ספר אשר ניתן לראותם כבתי-ספר ייחודיים-ארציים: בתי-ספר בניהול עצמי, בתי-ספר ניסויים ובתי-ספר קהילתיים.
- בתקנות ובחוקים הקיימים אי-אפשר למצוא הגדרה אחת הממצה ומקיפה את נושא בתי-הספר הייחודיים – בדוח הוצגו הגדרות שונות זו מזו, שנמצאו במקורות שונים: בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 1997, בתקנות הרישום ובתקנון בתי-הספר העל-אזוריים שהציעה הוועדה שהוקמה במשרד החינוך לעניין זה;

<sup>25</sup> יצחק קשתי, שמחה שלסקי ואירית אלרועי, בחינה רטרוספקטיבית של דוח הוועדה הציבורית לבתי-ספר על-אזוריים (ועדת קשתי – 1991) – נייר עמדה, מאי 2001.



- אי-אפשר למצוא נתונים מדויקים ומקיפים על בתי-ספר ייחודיים במערכת החינוך, אף שניסיונות לסכם את מספרם נעשים ללא הרף.

#### **המלצותיה העיקריות של הוועדה :**

- בכלל מערכת החינוך – הפעלת בתי-ספר בעלי אוטונומיה חינוכית באזורם, אשר יציעו תוכניות לימודים מגוונות וייחודיות;
- הפעלת ניסויים בבניית "מרחבי חינוך" – שיהיה בהם מענה לקליטת בתי-ספר ייחודיים באזורם, על-פי אחד מהמודלים שהוצעו בדוח הוועדה;
- שילוב מבוקר של בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים, ותיקים וחדשים, במערכת;
- הפעלת תקנון ותהליך ארצי אחיד לאישור בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ומרחבי חינוך;
- הקמת ועדה ארצית לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ולמרחבי חינוך.

**מסקנות הוועדה אושרו ואומצו על-ידי משרד החינוך בשנת 2002, ובשנת 2003 פורסם חוזר מנכ"ל ובו הגדרת בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ומרחבי חינוך (חוזר זה אינו תקף כיום, ראו להלן פרטי החוזר החדש בנושא).<sup>26</sup>**

בית-ספר ייחודי על-אזורי הוגדר "בית-ספר בעל 'אני מאמין' בית-ספרי שנגזרות ממנו כל פעולותיו ותוכניות הלימוד והפדגוגיה שלו, הפועל בבית-ספר אוטונומי ואשר יוכלו לבחור בו תלמידים שאינם מאזורי הרישום הטבעיים שלהם".

מרחב חינוך הוגדר "אזור גיאוגרפי שיש בו חמישה מוסדות חינוך לפחות, ובכל אחד מהם 200 תלמידים לפחות בכל רמת גיל, אשר חברו יחד לפיתוח מערכת חינוך משולבת הפועלת כמינהלת חינוכית אחת, בהתאם לתפיסה חינוכית משותפת המפתחת על-פי רצון התושבים/הרשות המקומית מודל חינוכי מגוון באופיו, פתוח, העונה על צרכיהם המשותפים והשוניים של התושבים".

**בחוזר המנכ"ל נקבע כי תוקם ועדה ארצית אשר תטפל בבקשות לאישור בתי-ספר ייחודיים ומרחבי חינוך ואשר תחליט אם יינתן להם סמל מוסד ואם ייכנסו לתקופת ליווי ובקרה – שלוש שנים לבית-ספר ייחודי וחמש שנים למרחב חינוך.**

#### **4.1 נתונים**

להלן נתונים כלליים על מספר בתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים, כפי שהתקבלו מהוועדה לבתי-ספר ייחודיים במשרד החינוך, בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נתונים אלה אינם כוללים בתי-ספר ניסויים, בתי-ספר בניהול עצמי, בתי-ספר קהילתיים, בתי-ספר במגזר החרדי ובתי-ספר ברשתות התורניות נועם, צביה וחב"ד:<sup>27</sup>

<sup>26</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ג/ג/6, 2 בפברואר 2003. חוזר זה אינו תקף כיום – ראו בהמשך פרטי החוזר החדש.

<sup>27</sup> גנית ויינשטיין, יושבת-ראש הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2011.

בעבר פורסמו נתונים שונים של מספר בתי-הספר הייחודיים, על-פי הגדרות שונות. בעיתון "הארץ" דווח בשנת 2007 כי לפי דוח פנימי של משרד החינוך מאותה שנה, מספרם של בתי-ספר אלה היה לפחות 200. במקומות אחרים דווח שמספרם עומד על כ-150 בתי-ספר, זאת בהתבסס על הצהרתם של מנהלי בתי-ספר בדבר ה"ייחודיות" של בית-ספרם.



**מספר בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים מאושרים, על-פי נתוני מחוזות משרד החינוך, תשע"א**<sup>28</sup>

מחוז	יסודי	על-יסודי	מוכר	רשמי	סך הכול
צפון	6	5	2	7	9
חיפה	11	11	0	14	14
מרכז	15	3	4	14	18
תל-אביב	10	7	7	10	17
ירושלים	8	4	5	6	11
מנח"י	7	9	8	6	14
דרום	11	4	1	13	14
התיישבותי	0	18	0	18	18
<b>סך הכול*</b>	<b>68</b>	<b>61</b>	<b>27</b>	<b>88</b>	<b>115</b>

\* מספר בתי-הספר המתקבל בסיכום העמודות "יסודי" ו"על-יסודי" הוא יותר מ-115, כיוון שיש בתי-ספר ייחודיים הכוללים את שני שלבי החינוך ונספרו בכל אחת מהעמודות.

להלן נתונים נוספים שהתקבלו מן הוועדה האמורה על מספר הבקשות של בתי-ספר להכיר בהם כבתי-ספר ייחודיים ומספר האישורים שניתנו על-ידי הוועדה בכל אחת מן השנים 2003–2010:<sup>29</sup>

שנה	יסודי		חטיבה עליונה		מרחבי חינוך		סך הכול	
	מספר בקשות	מספר אישורים	מספר בקשות	מספר אישורים	מספר בקשות	מספר אישורים	מספר בקשות	מספר אישורים
2003	4	4	5	5	2	2	11	11
2004	3	2	2	2	0	0	5	5
2005	3	0	2	1	4	2	9	3
2006	4	3	3	1	0	0	7	3
2007	5	3	4	3	0	1	10	6
2008	5	3	1	0	1	1	7	4
2009	10	1	3	0	2	1	15	2
2010	9	0	0	0	3	0	12	0
<b>סך הכול</b>	<b>43</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>76</b>	<b>34</b>

יש להדגיש שבקשות לאישור בתי-ספר ייחודיים מן השנים 2009–2010 עשויות להימצא עדיין בדיון ובבדיקה, ולפיכך מספר הבקשות המאושרות שהוגשו בשנים אלו עשוי לגדול בהמשך.

<sup>28</sup> גנית ויינשטיין, יושבת-ראש הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2011.

<sup>29</sup> הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2011.





## 4.2. מימון פרטי וגביית תשלומי הורים

בחיבורים ובמאמרים רבים שנכתבו בשנים האחרונות מועלות טענות קשות כנגד התרבות בתי-הספר הייחודיים, אשר מבטאת מגמות גוברות של הפרטה ושל היבדלות, המסכנת את לכידותה החברתית של ישראל.

ניתן להזכיר, כדוגמה, דברים שכתב ד"ר צבי צמרת (כיום יושב-ראש המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך) בשנת 2002:<sup>30</sup>

מן הפריטה לפרוטות, למכירה של מערכת החינוך לבעלי ההון תמורת פרוטות. בשני העשורים האחרונים התרבו בארץ הקרנות הפרטיות והתרבו מאוד בתי-הספר הקרויים "ייחודיים". רוב בתי-הספר מן הסוג הזה נבנו על-ידי הורים המקושרים לקרנות ומצויים בעשירון העליון (או אולי בשני העשירונים העליונים). כך קמו בתי-ספר לאמנות. כך קמו בתי-ספר לטבע. כך קמו בתי-ספר דמוקרטיים. כך קמו מסגרות תורניות שונות. כך קמו, כפטריות אחר הגשם, בעיקר במרכז הארץ, עשרות (ואולי מאות?) בתי-ספר.

גם במדינות דמוקרטיות אחרות מותר להקים בתי-ספר פרטיים, אולם שם הורים העושים כן אינם מקבלים כל תמיכה מן המדינה.... יתר על כן, כסף הנחסך כתוצאה מהקמת בתי-הספר הפרטיים מועבר לאוצר האזור, שדואג לשפר את בתי-הספר הציבוריים (אשר כוחם נחלש כתוצאה מעזיבת התלמידים הפרטיים, שהם בדרך כלל תלמידים "חזקים"). אצלנו גם בנושא זה המציאות הפוכה: בתי-הספר הייחודיים מתחילים להתקיים בכוחות עצמם, אך לאחר פרק זמן קצר ביותר זוכים להכרת המדינה ומהר מאוד מקבלים תמיכה כספית מלאה, ואף למעלה מזה. אותם בתי-ספר מעצבים (כמעט) בעצמם את תוכניות הלימודים, בוחרים מורים יותר טובים ובוררים את התלמידים הרצויים להם – והמדינה משלמת. טבין ותקילין.

במאמרו זה התייחס ד"ר צמרת בעיקר למימון הניתן על-ידי המדינה לבתי-ספר ייחודיים (ולנושא מיון התלמידים, שאינו נסקר במסמך זה), אולם בדיונים שנערכו בוועדת החינוך של הכנסת, במאמרים אחרים ובפרסומים שונים בכלי-התקשורת הודגשו גם סכומי הכסף הגבוהים הנגבים מהורי התלמידים בבתי-ספר אלה (בגין שכר לימוד, בגין תוכנית תורנית ועוד), בלי שיש על כך הגבלה או בקרה כלשהי.<sup>31</sup>

יש הטוענים כי אף שמקובל להציג את בתי-הספר הייחודיים כמוסדות הגובים תשלומים גבוהים במיוחד מהורים, בפועל – בהיבט של המימון הפרטי – אין הבדל ניכר בין בתי-הספר הייחודיים ובין בתי-ספר ציבוריים "רגילים" רבים (שאינם מוכרים כייחודיים) שבהם ניתנות תוכניות תגבור והעשרה רחבות במימון הורים, תוך חריגה מהסכומים שמותר לגבות מהם על-פי הנחיות משרד החינוך. זאת ועוד, בדומה לבתי-ספר ציבוריים רבים, גם בתי-הספר הייחודיים נהנים לעתים קרובות ממימון פרטי ממקורות נוספים (קרנות, עמותות), ומכאן שכספי ההורים אינם מקור המימון הבלעדי שלהם.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> צבי צמרת, "חינוך בפרוטה", ארץ אחרת, גיליון מספר 12, אוקטובר 2002.

<sup>31</sup> ראו למשל: אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוח שנתי 2010 (פרק ב': חינוך – בתי-ספר ייחודיים בחינוך הממלכתי: 'חברותא' כמקרה מבחן), עמ' 20; פרוטוקול מס' 98 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 11 בדצמבר 2006; בר חיון, רוני לינדר-גנץ ואור קשתי, "בתי-הספר הייחודיים" מושכים אלפי תלמידים מדי שנה: האם מדובר באיים אליטיסטיים או בשמורות טבע חינוכיות", The Marker, 31 באוגוסט 2007; תמר וילרפורט, "איפה אפשר ללמוד אחרת", כלכליסט, 26 בינואר 2009; נטע הלפרין, "כאן לומדים בעושר: מערכת החינוך של העשירון העליון", עכבר העיר, 7 בינואר 2011.

<sup>32</sup> גדי ביאליק, חוקר בבית-הספר לחינוך של אוניברסיטת תל-אביב, אשר מחקרו עוסק בבתי-הספר הייחודיים ומבוסס בין היתר על ראיונות מעמיקים עם מנהלים של בתי-ספר רבים מסוג זה; דואר אלקטרוני, 4 בפברואר 2011.





**על-פי תשובת משרד החינוך על פנייתנו, בתי-ספר ייחודיים גובים תשלומי הורים בהתאם לנהלים החלים על כלל בתי-הספר ואינם מורשים לגבות תשלומים נוספים.**<sup>33</sup> נזכיר כי במסמך שהוגש לוועדת החינוך של הכנסת בימים האחרונים הוצגו נתוני הבקרה שעורך משרד החינוך על גביית תשלומי הורים בכלל בתי-הספר, ומהם עולה תמונה של חריגות מן הסכומים המרביים המותרים, בעיקר בסעיף של "רכישת שירותים מרצון" ובעבור נושאים שהוגדרו "שכר לימוד" ו"הוראה". לנוכח ממצאים אלה, אפשר להניח כי תשובת המשרד אין משמעה בהכרח שבבתי-הספר הייחודיים אין חריגות דומות בגביית תשלומי ההורים, אלא הכוונה היא רק שאין בנמצא הנחיות המתירות לבתי-ספר אלו גביית תשלומים נוספים על התשלומים המותרים על-פי דיני החינוך ועל-פי ההנחיות התקפות לגבי כלל בתי-הספר.

**דוח ועדת וינשטיין, שנזכר לעיל, אינו מציג מידע חד-משמעי בנושא גביית תשלומי הורים בבתי-הספר הייחודיים.** בדוח מצוין כי מחקרים קודמים על בתי-הספר העל-אזוריים הצביעו על "עלויות גבוהות" ועל "השתתפות ההורים במימון חלק מהפעילויות". הדוח מזהיר כי "כניסתם של גורמים נוספים למימון שירותי חינוך (באמצעות מימון עצמי של הורים מבוססים...)" עלולה להחריף את מגמות הפיצול של החינוך הציבורי, ומציג כמה מההסדרים הנהוגים במדינות אחרות בעניין זה. מעבר לכך, ההמלצות בדוח זה בדבר תנאים מנחים להפעלת בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים מתבססות על הצורך בעמידה ב"נורמות מחייבות של המדינה", ובעניין זה העמדה היא כי "תכנון הלימודים בבית-הספר צריך לשקף את כפיפות בית-הספר להחלטות המשרד בתוכניות הלימודים (ליבה), בנורמות, **במימון**, במינוי כוח-אדם (מנהלים, מורים) ובמבחנים המשותפים למערכת כולה" (ההדגשה אינה במקור). סעיף דומה מצוי גם בחוזר המנכ"ל משנת 2003.

מסמך זה אינו מסמך משפטי, אך יש לציין כי כיום שורר חוסר ודאות מסוים סביב המקור החוקי לגביית שכר לימוד בבתי-ספר אשר אוצר המדינה מממן במימון מלא את התלמידים הלומדים בהם (100% תקצוב).<sup>34</sup> כיוון שמהנתונים שלעיל עולה כי רוב בתי-הספר הייחודיים הם בתי-ספר רשמיים, המקבלים תקצוב ממשלתי מלא, יש צורך בהבהרת נושא זה. נראה שיש להבהיר את הנהלים לאישור גביית שכר לימוד גם לגבי בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, אשר אינם מתוקצבים על-ידי המדינה בשיעור מלא, ובייחוד יש צורך בבדיקה שתבהיר אם נהלים אלה מקוימים כיום במערכת החינוך.

**בימים האחרונים פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל חדש ומפורט שעניינו "עדכון נוהלי הוועדה לבתי-ספר ייחודיים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות המקומיות".**<sup>35</sup> בסעיפים הנכללים בגוף חוזר זה אשר נוגעים לבתי-הספר הייחודיים (כאמור, מסמך זה אינו עוסק בבחירת ההורים) אין התייחסות מפורשת לנושא תשלומי הורים אלא התייחסות כללית לעניין הכפיפות לנורמות המחייבות, בין היתר בתחום המימון (כפי שעלה גם בחוזר הקודם וצוטט לעיל) וכן הדגשה של המחויבות לעקרונות של שוויון הזדמנויות ושל אינטגרציה. בהקשר של הנושא בו עוסק מסמך זה, החידוש העיקרי בפרסומו של חוזר המנכ"ל החדש הוא שבנספח לחוזר, הקובע את הסעיפים שיש לפרט בעת הגשת טופס בקשה לאישור בית-ספר ייחודי, נכלל לראשונה סעיף מפורש בנושא תשלומי הורים, ובו נדרש המוסד המבקש להציג פירוט של התשלומים המבוקשים וכן אישור שהתשלומים ודרכי גבייתם הם לפי נוהלי המשרד.

<sup>33</sup> מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בינואר 2011; גנית ויינשטיין, יושבת-ראש הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2011.

<sup>34</sup> הנושא הועלה, בין היתר, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, מיום 2 בפברואר 2011.

<sup>35</sup> חוזר מנכ"ל תשע"א/א/6(א), 1 בפברואר 2011.



אם המשרד יקפיד על יישומה של הנחיה זו, ייתכן שיהיה בכך מענה על הטענות הרבות בדבר גביית תשלומים גבוהים וחריגים מהורים בבתי-ספר ייחודיים, ולכל הפחות תתאפשר בקרה מסודרת על הסכומים המאושרים לגבייה. כפי שעולה מדיוני ועדת החינוך של הכנסת בנושא תשלומי הורים ככלל, יישום ההנחיות תלוי במידה רבה בביקוח בפועל על התשלומים הנגבים בבתי-הספר, ולא רק על דרישות התשלום שהמוסדות מציגים.

**סמוך למועד סגירת מסמך זה התקבלו ממצאים מסקר עדכני שערך איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, לקראת ההשתלמות השנתית שהוא מקיים, העוסקת בשנה זו בנושא חינוך ציבורי ופרטי. מן הסקר, שנערך בקרב מדגם מייצג של רשויות מקומיות בישראל, עולה כי בכמחצית מהרשויות המקומיות יש בתי-ספר ייחודיים, שנגבים בהם תשלומי הורים גבוהים מהרגיל.<sup>36</sup>**

עוד עולה מן הסקר כי רוב בתי-הספר הייחודיים הם ציבוריים (בבעלות המדינה והרשות המקומית) ומיעוטם בבעלות פרטית (עמותות וחברות). תמונת מצב זו מתיישבת עם נתוני משרד החינוך שהוצגו לעיל על התפלגות בתי-הספר הייחודיים המאושרים לפי מעמד משפטי. על-פי הסקר, יותר מ-70% מבתי הספר הייחודיים משתייכים למגזר היהודי, 27% משתייכים לרשויות מעורבות (יהודים וערבים) ואילו 3% בלבד מצויים ברשויות ערביות. כמו כן, כ-85% מבתי-הספר הייחודיים מצויים ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית בינונית-גבוהה (אשכולות 4–7 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

## 5. כיתות ומגמות ייחודיות שבהן נגבים תשלומים מהורים

בכמה מדיוני ועדת החינוך של הכנסת אשר נערכו בשנים האחרונות הועלו טענות בדבר תופעה חדשה הרווחת במוסדות החינוך העל-יסודיים: הורי התלמידים מתבקשים לשלם בעבור לימודים של ילדיהם במגמות לימוד מסוימות בבתי-הספר. נושא זה הוצג בוועדה על-ידי ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, והוא העביר, לבקשתנו, מבחר דוגמאות לפניית של הורים בנושא ולחוזרים ששלחו בתי-ספר תיכוניים להורים, אשר נדרש בהם תשלום של מאות ואלפים של שקלים בגין מגמות או מקצועות ייחודיים כגון ספורט, אמנות, מוסיקה, מחשבים וכן "כיתות מצוינות".<sup>37</sup>

בדיון קודם שנערך בוועדת החינוך ציין ד"ר קדמן כי פנה בעבר למשרד החינוך בעניין זה; תחילה קיבל תגובה שלפיה מדובר בנושא חשוב שמשרד החינוך ייתן עליו את הדעת, ובהמשך התקבלה תגובה על פנייה מסוימת מאחד ממחוזות המשרד, אשר נטען בה, בין היתר, כי אף שמדובר בתשלומים גבוהים, עדיין התעריפים זולים יותר מאשר אלה הנהוגים בחוגים פרטיים.<sup>38</sup>

בדומה לתוכני התלונות שהגיעו אל המועצה לשלום הילד, חיפוש שערכנו ברשת האינטרנט העלה שיש בתי-ספר תיכוניים המעבירים להורי התלמידים דרישות תשלום הכוללות סעיף של "מגמות לימוד ייחודיות", ולחלופין מציינים בדרישת התשלום הראשונית המועברת להורים כי התשלומים הנדרשים בשלב זה עדיין אינם כוללים תשלום בגין מגמות, והוא ייגבה בנפרד.

<sup>36</sup> מקור הנתונים: איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, סקר-מחקר שנערך לקראת ההשתלמות השנתית של האיגוד, פברואר 2011; המחקר מתבסס על סקר אינטרנטי בו השתתף מדגם מייצג של מנהלי מחלקות ו/או אגפי חינוך ב-67 עיריות ומועצות מקומיות ואזוריות בארץ (מתוך 254 רשויות השלטון המקומי בישראל). המחקר נערך על ידי גדי ביאליק, דוקטורנט מביה"ס לחינוך באוניברסיטת תל אביב, ויעל כפרי מתכנית "המשפט בשירות הקהילה", בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. אנו מודים לגבי כפרי על סיועה בקבלת הנתונים ובהכנת מסמך זה בכלל.

<sup>37</sup> פרוטוקול מס' 85 מיישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 2 בנובמבר 2009; ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, מכתב וחומרים נלווים, 4 בינואר 2011.

<sup>38</sup> שם.



באחד מחוזרי התשלומים לשנת הלימודים הנוכחית (תשע"א) שאותרו ברשת האינטרנט נמצאה דרישה לשלם סכומים כלהלן: מגמת מוסיקה – 2,200 ש"ח; מגמת תיאטרון – 1,200 ש"ח; מגמת קולנוע – 1,000 ש"ח; מגמת אמנות פלסטית – 1,000 ש"ח; מגמת ביוטכנולוגיה – 600 ש"ח; מגמת סוציולוגיה-פסיכולוגיה – 600 ש"ח; מגמת מדעי המחשב – 600 ש"ח; מגמת ביולוגיה – 600 ש"ח; מגמת פיזיקה – 600 ש"ח; מגמת ניהול עסקי – 600 ש"ח; מגמת גיאוגרפיה – 600 ש"ח. בחוזר צוין כי "התשלום למגמות נקבע בהתאם לתוכנית שנתית של כל מגמה ובהתאם לשעות הלימוד" וכי התוכניות כוללות "העשרה בתחום ההתמחות, השתתפות בסדנאות, סיורים לימודיים, צפייה במופעים, שעות הוראה נוספות מעבר לתקן משרד החינוך וכו".

נוסף על האמור לעיל, תוצאות שאלון מדגמי אשר הועבר בשבועות האחרונים למנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מלמדות גם הן שמדובר ככל הנראה בתופעה רווחת, ולכל הפחות בתופעה מוכרת לגורמים רבים הנוגעים בדבר (יש לציין כי מספר המשיבים על השאלון היה מצומצם למדי וכי מדובר במדגם אקראי שאינו בהכרח מהווה מדגם מייצג). 80% ממנהלי מחלקות החינוך אשר השיבו על השאלון ציינו כי ביישובם יש בית-ספר אחד או יותר שפועלות בו כיתות/מגמות לימודים ייחודיות הכרוכות בתשלומי הורים. תחומי הפעילות הנפוצים על-פי תשובות אלו הם: אמנויות, העשרה תורנית, כיתות מצטיינים וכיתות מופ"ת (תוכניות להעשרה לימודית). המשיבים הזכירו כמה סיבות להפעלת כיתות ייחודיות, השלובות זו בזו: מחסור בשעות הוראה המתקצבות על-ידי משרד החינוך, יוזמה של הרשות המקומית או של בית-הספר (לעתים כחלק מן התחרות אל מול בתי-ספר אחרים), דרישה של ועד ההורים המקומי ורצון לייחודיות מצד ההורים.

כאשר נשאלו מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות בדבר הצורך בהרחבת מספר שעות התל"ן המאושרות במערכת החינוך (במימון הורים) ובדבר השפעתה האפשרית של הרחבה זו על גביית התשלומים עבור מגמות – הדעות היו חלוקות. חלק מהמשיבים ציינו כי יש צורך להרחיב את היקף התל"ן וכי הדבר צפוי לצמצם את הצורך בגביית תשלומים עבור מגמות, וחלק אחר מהמשיבים ציינו כי הרחבת היקף התל"ן תביא להעמקת פערים אך לא תביא בהכרח לצמצום ביתר התשלומים הנגבים מהורים.

כאמור, סמוך למועד סגירת מסמך זה התקבלו ממצאים מסקר עדכני שערך איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. כפי שצוין בפרק על בתי-הספר הייחודיים, סקר זה – שנערך על-ידי האיגוד עצמו – נערך במדגם מייצג של רשויות מקומיות בישראל (בניגוד למשאל האקראי שהוצג לעיל), ומהממצאים עולה כי ביותר ממחצית הרשויות המקומיות נהוגים בבתי-הספר הציבוריים מסלולי לימוד ייחודיים בעלי מאפיינים "פרטיים", ובהם תשלומי הורים גבוהים מהרגיל.<sup>39</sup>

## 5.1. מדיניות משרד החינוך בנושא

כאמור, הטענות בנושא גביית תשלומי הורים עבור מגמות לימוד ייחודיות הועלו בדיונים קודמים של ועדת החינוך בכנסת. בדיון האחרון שנערך בוועדה בנושא אכיפת תשלומי ההורים, בהשתתפות מנכ"ל המשרד ד"ר שמשון שושני, התייחס המנכ"ל לסוגיה זו וציין כי יש להבחין "בין מגמות לבין מסלולים ייחודיים בתוך בתי-הספר". אלה האחרונים, לדברי ד"ר שושני, חייבים להיכלל במסגרת תל"ן או

<sup>39</sup> מקור הנתונים: איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, סקר-מחקר שנערך לקראת ההשתלמות השנתית של האיגוד, פברואר 2011; המחקר מתבסס על סקר אינטרנטי בו השתתף מדגם מייצג של מנהלי מחלקות ו/או אנפי חינוך ב-67 עיריות ומועצות מקומיות ואזוריות בארץ (מתוך 254 רשויות השלטון המקומי בישראל). המחקר נערך על ידי גדי ביאליק, דוקטורנט מביה"ס לחינוך באוניברסיטת תל אביב, ויעל כפרי מתכנית "המשפט בשירות הקהילה", בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב.



במסגרת כיתות ייחודיות אזוריות אשר קיבלו את אישור המשרד לפעולתן. אשר למגמות כגון מגמת מוסיקה או מגמת קולנוע, ד"ר שושני ציין שאם נדרשת תוספת על רמת השירות שהמדינה מממנת במגמות אלו, למשל לשם רכישת ציוד, הדבר ייעשה במסגרת "רכישת שירותים מרצון", תוך מתן מענה לתלמידים המוכשרים בתחום זה שאין באפשרות הוריהם לשאת בתשלום הנוסף (על-ידי הרשות המקומית או על-ידי הורי התלמידים האחרים במגמה).<sup>40</sup>

**הוראות הקבע של משרד החינוך בנושא תשלומי הורים, המפורטות בחוזר מנכ"ל המשרד בנושא זה משנת 2002, קובעות כדלקמן:**

**תוכנית ייחודית של בתי-ספר ייחודיים או מגמות ייחודיות בבתי-ספר רגילים טעונות אישור מיוחד מראש ממנהל המחוז ומהמינהל הפדגוגי של משרד החינוך, ותתנהלנה בהתאם להוראות תל"ן.**

אומנם הוראות אלה עולות בקנה אחד עם תשובת המנכ"ל כפי שהוצגה לעיל, אך עדיין אין בכך משום הסבר לגביית תשלומים החורגים מן הסכום המרבי לגבייה בסעיף תל"ן או לגביית תשלומים בגין מגמות נוסף על גביית הסכום המרבי המותר בסעיף תל"ן.

בתשובה עדכנית של המינהל הפדגוגי במשרד החינוך על פנייתנו בנושא זה נכתב כדלקמן (ההדגשות אינן במקור):<sup>41</sup>

בכל מקצועות הלימוד ברמה מורחבת, נושאת המדינה במלוא עלות שכרם של המורים. עם זאת, במספר לא גדול של מקצועות לימוד קיימות דרישות לימודיות המעוגנות בתכנית הלימודים, שעלותן אינה מהווה הוצאות שכר, ולפיכך אינן מקבלות מענה תקציבי.

**ב-120 בתי ספר קיימים מקצועות לימוד ייחודיים בהיקף מורחב על-פי תוכניות לימוד ייחודיות המאפשרות במזכירות הפדגוגית. מקצועות הלימוד המורחבים בחטיבה העליונה (מקצועות החובה המורחבים ומקצועות הבחירה) מטרתם להרחיב את הידע וההתנסות, מעבר לידע הבסיסי הנלמד במסגרת תוכנית החובה.**

בשל כך, במסגרת תוכניות הלימודים התלמידים חייבים בביקורים במוזיאונים, בסיורים, בצפייה במופעי תרבות ואמנות, בביקורים במכוני מחקר וכו'. פעילויות אלה מצריכות גביית תשלומים להסעות, לרכישת כרטיסי כניסה ולעתים להוצאות לינה ואירוח. בחלק ממקצועות הלימוד ברמה המורחבת, בעיקר בתחום האמנויות, יש הוצאות הכרוכות בפרויקט הגמר במסגרת בחינות הבגרות. לעומת זאת, בחינוך הטכנולוגי מתקצבים מרבית הצרכים הנובעים מן הייחודיות של חינוך זה.

**לא ניתן לציין מספר מסוים של מקצועות לימוד בהיקף מורחב בחטיבה העליונה שנדרשת בהם גבייה של תשלום נוסף מההורים. על-פי הנחיות חוזר מנכ"ל קיימת מסגרת של גביית כספים לפי שכבות גיל ולצרכים שמצוינים בחוזר.**

במרבית היישובים מתקיים תכנון עירוני, והרשות והבעלות מעורבות באשר להתפלגות מקצועות הלימוד בהיקף מורחב בין בתי-הספר ביישוב.

<sup>40</sup> פרוטוקול מס' 85 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 2 בנובמבר 2009.

<sup>41</sup> מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בינואר 2011.



בתשובה על פנייה נוספת מצדנו, שבה נשאל משרד החינוך אם יש למשרד עניין בהסדרה של סוגיית התשלומים הנוספים בעבור מקצועות לימוד מורחבים, נכתב כדלקמן (ההדגשה אינה במקור): **"בעיקרון מן הראוי להסדיר גבייה עבור לימודים במגמה ייחודית**. ההסדרה צריכה להתבצע במהלך משרדי משולב של המזכירות הפדגוגית, המאשרת תוכניות לימודים ודרישות לימודיות, הגורם המתקצב את הלימודים (אגף א' ארגון הלימודים ומינהל כלכלה ותקציבים) והמינהל הפדגוגי".<sup>42</sup>

נוסף על האמור לעיל, הצגנו בפנייתנו אל משרד החינוך טענות שהועלו בפני ועדת החינוך של הכנסת, ולפיהן בשל גביית תשלומים בעבור מגמות לימוד ייחודיות מימוש הפוטנציאל של תלמיד מסוים במקצוע לימוד מורחב כלשהו עלול להיות תלוי ביכולת של הוריו לשלם בעבור הרחבה זו. בפנייתנו אל משרד החינוך שאלנו אם המשרד נתן דעתו לכך, ובתשובה על שאלה זו נכתב כי "בעיקרון מונחים בתי-הספר, עם אישורן של מגמות ייחודיות, שלא למנוע השתתפותם של תלמידים מתאימים, שהוריהם אינם מסוגלים לשלם מחמת קשיים כלכליים, ולמצוא עבור תלמידים אלה מקור תקציבי הולם למימון השתתפותם בתוכנית".<sup>43</sup>

**תשובותיו של משרד החינוך שהובאו לעיל מצביעות על כך שבדומה לנושאים אחרים שבגינם נדרשים תשלומי הורים, גם בנושא מגמות הלימוד הייחודיות יש להלכה מדיניות המסדירה את גביית התשלומים מן ההורים. עם זאת, אין בידי משרד החינוך תמונת מצב אמיתית המשקפת את מידת המודעות להנחיות אלו, את מידת יישומן ואת מידת הצורך בגיבוש מדיניות חדשה וברורה יותר בתחום זה.**

#### **כיתות לתלמידים מחוננים או מצטיינים –**

כאמור, מן המידע המצוי בידנו בשלב זה עולה כי לעתים הדרישה לתשלום נוסף מן ההורים בעבור כיתות ייחודיות היא בגין לימודים בכיתת מצטיינים (או "כיתת מצוינות").

לעת עתה לא ברור אם התלונות בדבר כיתות ייחודיות אלו נוגעות גם למסגרות לטיפול תלמידים מחוננים<sup>44</sup> (ידוע כי משרד החינוך מממן כיתות ייחודיות אלו באופן מלא, ואילו במסגרות האחרות – יום העשרה שבועי או חוגים – ניתן מימון של שליש מהעלות המלאה לכל היותר).

מכל מקום, תשובת משרד החינוך לעניין זה היתה כי "התוכניות למחוננים ולמצטיינים אינן חובה כי אם זכות ורשות, ונתונות להסכמת ההורים. האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים מבצע בימים אלה מיפוי של כלל התוכניות למצטיינים הפועלות בתי-הספר – הן מטעם המשרד והן מטעם גופים אחרים (רשויות, בעלויות, מגזר שלישי). המדיניות לגבי גביית תשלומי הורים אינה שונה מהמקובל על-פי החוק והתקנות הנלוות".

תשובה זו מתיישבת גם עם הודעת נציגי משרד החינוך שנמסרה בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מדצמבר 2010, ולפיה מונתה ועדה משרדית בין-אגפית, בראשות הסמנכ"לית הבכירה

<sup>42</sup> תשובת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בינואר 2011.

<sup>43</sup> שם.

<sup>44</sup> תלמיד מחונן, על-פי הגדרת משרד החינוך, הוא תלמיד מהאחוזון העליון של האוכלוסייה בכל שנתון, בכל אחד מתחומי המחוננות (יכולת לימודית כללית/רמת אינטליגנציה כללית, כישרון אמנותי, הצטיינות לימודית ספציפית וכישרון ספורטיבי), בתנאי שיעמוד גם בקריטריונים של מוטיבציה (התמדה, נחישות) ויצירתיות (מקוריות) מעל לחציון השנתון.

תלמיד מצטיין הוא תלמיד מחמשת האחוזים העליונים של האוכלוסייה בכל שכבת גיל, בכל אחד מתחומי המחוננות שהוגדרו לעיל ובתנאי שיעמוד גם בקריטריונים שפורטו לעיל.



ומנהלת המינהל הפדגוגי גב' מיכל כהן, אשר בוחנת כיום את כלל התוכניות המופעלות בבת-הספר בתחום המצוינות, כולל תוכניות המופעלות על-ידי גופים חיצוניים אשר טרם ניתן להן אישור המשרד.<sup>45</sup>

נציין עוד כי באפריל 2010 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל עדכני בנושא תוכניות ייחודיות לתלמידים מחוננים. בחוזר זה הובהר כי התוכניות לתלמידים מצטיינים אינן נכללות בו וכי בעתיד יפורסם חוזר נפרד בנושא.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> פרוטוקול מס' 336 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 27 בדצמבר 2006.

יש לציין עוד כי בדצמבר 2010 פרסם משרד החינוך **נוהל חדש ומפורט לאישור תוכניות חינוכיות חיצוניות** (המופעלות בידי גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית), במסגרת חוזר מנכ"ל שמספרו תשע"א/4(א). הפרסום נעשה על רקע דיווחים ונתונים שונים אשר הצביעו על מעורבות רחבה מאוד של גופים חיצוניים בהפעלת תוכניות מסוג זה במערכת החינוך (ראו למשל: המכון לזמות בחינוך, מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך, 2009).

<sup>46</sup> חוזר מנכ"ל תשע"ב/8(ב), 1 באפריל 2010.

