



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מיון מועמדים על-פי הישגים וכישורים בקבלה לבתי-ספר

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

א' בטבת תשע"ד

4 בדצמבר 2013

המסמך שלהלן נכתב לבקשת חה"כ איתן כבל ותוצג בו סוגיית מיון מועמדים לפי הישגים בעת רישום לבתי-ספר.¹ בנושא זה חשוב להבחין בין שלבי החינוך, בין בתי-ספר במעמד משפטי שונה – רשמי ומוכר שאינו רשמי – ואף בין סוגים שונים של בתי-ספר בחינוך הרשמי. יובהר כי המסמך עוסק במיון תלמידים על בסיס הישגים וכישורים בלבד ולא על בסיס גזע, מוצא עדתי, אורח חיים דתי וכדומה – תופעות שאף הן קיימות במערכת החינוך.²

במסמך יוצגו הנושאים שלהלן:

- רקע בנושא אינטגרציה ומיון של תלמידים במערכת החינוך ומדיניות האינטגרציה הנהוגה במערכת החינוך בישראל.
- מדיניות משרד החינוך לעניין מיון תלמידים בבתי-ספר והוראות המשרד בעניין זה, בהבחנה בין שלבי החינוך ובין בתי-ספר מסוגים שונים: רשמי, ייחודי, על-אזורי ומוכר שאינו רשמי.
- פעילות משרד החינוך ליישום המדיניות בכל הנוגע למיון תלמידים, לרבות פעילות אגפי המשרד מול מוסדות חינוך ורשויות מקומיות במעקב אחר התופעה, מניעת מיונים שלא על-פי המדיניות וטיפול בפניות של תלמידים והורים בהקשר זה.
- בתי-הספר המקיימים תהליכי מיון לתלמידים – על-פי סקר שנערך בקרב מדגם חלקי של מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, מידע שנמסר ממשרד החינוך, מידע שאספו ארגונים הפעילים בשטח ועתירות שנדונו בבתי-המשפט.

מן המסמך עולים הממצאים המרכזיים האלה:

- ❖ במערכת החינוך בישראל נהוגה ככלל מדיניות של אינטגרציה, ולפיה עד לחטיבה העליונה תלמידים אינם בוחרים את בתי-הספר, אלא משובצים אליהם על-פי מיקום גיאוגרפי. עם זאת, בעשורים האחרונים מתרבים במערכת החינוך ההסדרים המאפשרים בחירה, לרבות פתיחת אזורי רישום, הקמת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובתי-ספר ומגמות ייחודיים. על רקע זה עולה סוגיית תהליכי הקבלה של תלמידים למוסדות אלה ומיון המועמדים לפי הישגים.
- ❖ את מיון התלמידים בקבלה לבתי-ספר מסדר משרד החינוך בשני ערוצים מרכזיים: תקנות ונהלים הנוגעים לרישום לבתי-ספר והנחיות בדבר מבחנים בבתי-ספר.
- ככלל, רישום תלמידים לבתי-הספר נעשה על-פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט–1959, ותקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום נוסף), תשל"ח–1978. תקנות אלה קובעות כי הרישום לבתי-ספר בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים יהיה בהתאם למקום מגוריו של התלמיד או בית-הספר הקודם שבו למד. בחטיבה העליונה התלמיד יכול לבחור את בית-הספר שבו ילמד, ובתנאי שמדובר בבית-ספר מוכר. להוראות אלה כמה חריגים, ובהם בחירה מבוקרת, הנהוגה בחלק מן הרשויות המקומיות בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים, וכן בתי-ספר ניסויים וייחודיים על-אזוריים ובתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי. לעניין בתי-ספר באזורי בחירה מבוקרת ובתי-ספר ייחודיים על-אזוריים נקבעו הסדרים ספציפיים שמטרתם

¹ להלן נתייחס למונח "מיון תלמידים" באופן הרחב ביותר, לרבות מיון לפי ציונים ותעודות, מבחני מיון, מבחני כישורים, מבחני ידע, ראיונות קבלה אישיים וקבוצתיים, חוות דעת של בית-הספר הקודם ועוד.

² ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי](#), כתבה יובל וורגן, 28 בפברואר 2010. וכן: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [השתלבות יוצאי אתיופיה במערכת החינוך – מסמך עדכון](#), כתבה פלורה קוך-דבדוביץ', 26 ביוני 2011.



למנוע מיונים ולאפשר בחירה שוויונית של התלמידים בבתי-הספר – לבד ממקרים ספציפיים, למשל בתי-ספר לאמנויות המוגדרים בתי-ספר ייחודיים ארציים. בחינוך המוכר שאינו רשמי העל-יסודי החרדי יש הנחיות המאפשרות מבחני מיון תוך קביעת קריטריונים שקופים לקבלת תלמידים.

○ ההוראות בדבר מבחנים במוסדות חינוך אוסרות ככלל קיום של **מבחני מיון** כתנאי לקבלה בשלב המעבר מבית-ספר אחד לאחר אלא במקרים אלה: החינוך הממלכתי-דתי, שבו ההרשמה לחטיבה העליונה היא על בסיס הישגיהם הלימודיים של המועמדים, משימת הערכה וריאיון אישי; בתי-ספר לאמנויות, שרשאים לערוך מיונים בתחום האמנות הרלוונטי; החינוך החרדי העל-יסודי, שנערכים בו מיונים, כנזכר לעיל.

❖ הנחיות משרד החינוך אינן מתייחסות באופן ברור **לכלי מיון אחרים** – ריאיון, תעודות או חוות דעת ממוסדות חינוך קודמים ועוד – ומעמדם של אלו מעורפל. הדבר בולט במיוחד בחטיבות העליונות ובבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, שהרישום אליהם איננו תלוי במקום מגורי התלמיד. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מראשית שנות ה-90 שהופנינו אליהם על-ידי נציגי משרד החינוך מאפשרים קבלה לחינוך העל-יסודי על בסיס מבחני כניסה, הישגים לימודיים ותעודות. באחרונה פסק בית-המשפט, בעתירה שהוגשה נגד עיריית רמת-גן, כי ניתן למיין תלמידים בקבלה לחטיבות העליונות על בסיס הישגיהם בכיתה ח'.

❖ משרד החינוך פועל ליישום המדיניות שלו בנושא זה באמצעות הפיקוח על בתי-הספר במחוזות, אך איננו אוסף נתונים על פעולות הפיקוח שנקטות בהקשר זה. בחינוך המוכר שאינו רשמי אפשר להפחית מתקציב בית-ספר אם הרכב התלמידים בו וההטרוגניות שלהם אינם תואמים את מאפייני האוכלוסייה של הרשות המקומית שבה הוא פועל. בשנת הלימודים תשע"ג הופחתו תקציביהם של 82 בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי מסיבה זו, ובהם 52 בתי-ספר שאינם חרדיים.

❖ בסקר שערכנו בקרב מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות נמצא כי בכמחצית מן הרשויות המקומיות שענו על פנייתנו (17 מתוך 35 רשויות מקומיות) יש מיונים לבתי-ספר בשלבי החינוך השונים. בארבע מהרשויות המקומיות נעשים מיונים בחינוך היסודי, בשמונה רשויות נעשים מיונים בחטיבות הביניים וב-16 רשויות – בחטיבות העליונות. בין כלי המיון המקובלים: מבחני מיון וקבלה, המתקיימים ב-53% מן הרשויות שבהן מתקיימים מיונים, מיון באמצעות תעודות ממוסדות חינוך קודמים, שנעשה ב-65% מן הרשויות האמורות, מיונים למגמות ייחודיות בבית-הספר, שנעשה ב-47% מן הרשויות, וריאיון, המתקיים ב-47% מן הרשויות.

❖ עמותות וארגונים המטפלים בזכויות בחינוך מקבלים פניות בעניין מיון תלמידים בקבלה לבתי-ספר והגישו בשנים האחרונות כמה עתירות לבתי-המשפט בנושא זה. בחודשים האחרונים נדונו שתי עתירות. בעתירה אחת, העוסקת במיון תלמידים על-פי הישגים בקבלה לחטיבות העליונות (כיתות ט') ברמת-גן, דחה בית-המשפט את העתירה. בעתירה נוספת העוסקת במיון תלמידים על-פי הישגים במעבר לחטיבות-הביניים (כיתות ז') בדאלית-אל-כרמל אישר בית-המשפט הסכם בין הצדדים ולפיו חלוקת התלמידים לחטיבות-הביניים ביישוב תהיה באמצעות הגרלה, ואף דחה עתירות הורים בנושא שיבוץ ילדיהם לבתי-הספר השונים, אך אפשר מיון תלמידים על-פי הישגים למגמות ייחודיות מקבילות, שיוקמו בכל אחת מחטיבות-הביניים ברשות המקומית.



1. מבוא

מיון תלמידים על-פי הישגים בקבלה למוסדות חינוך, מדיניות משרד החינוך בעניין זה ויישומה בפועל קשורים קשר הדוק לכמה מן הסוגיות כבדות המשקל שעמן מתמודדת מערכת החינוך, ובהן סוגיית האינטגרציה וקידום השוויון ובחירת ההורים את בתי-הספר שבהם ילמדו ילדיהם.

הדיון בסוגיית האינטגרציה מתבסס על ההנחה כי הרכב התלמידים בכיתה ובבית-הספר משפיע על איכות הלמידה ועל תוצאותיה. מחד גיסא, צמצום השונות בין תלמידים, הן מבחינת יכולת לימודית והן מבחינת רקע חברתי וכלכלי, נתפס כתורם לאיכות הלמידה ולתוצאותיה, במיוחד בקרב תלמידים חזקים, ובעיקר בהיבטים אלה: איכות הלמידה – התלויה בגורמים כגון רמת החומר הנלמד, רמת הדיון בכיתה, קצב הלימוד, משך הזמן המוקדש ללמידה, הזמינות של תלמידים אחרים והיכולת להתבסס עליהם כמקורות מידע ומודלים לחיקוי והדרישות הלימודיות מן התלמידים; ההרכב החברתי של התלמידים – המשפיע על האקלים הלימודי בכיתה ועל רמות המוטיבציה, ההשקעה והמחויבות של תלמידים; המשאבים הניתנים לכיתה ולבית-הספר – הן מבחינת איכות המורים והן מבחינת שעות הלימוד, ציוד וכדומה, המושפעים ממאפייני התלמידים ומותאמים אליהם; השפעה של התוויות הניתנות לבתי-ספר ולכיתות מסוימות על רקע רמת התלמידים הלומדים בהן ומאפיינים אחרים על ציפיות עתידיות הן של התלמידים מעצמם והן של הסביבה מן התלמידים לאחר סיום הלימודים. מאידך גיסא, להגדלת השונות בין תלמידים בכיתה ובבית-ספר, כפי שהיא באה לידי ביטוי במדיניות האינטגרציה, יש השפעה חיובית, בפרט על התלמידים החלשים, אשר מושפעים במיוחד מן הסביבה הלימודית ותלויים בה להצלחתם. לפיכך, נטען שהאינטגרציה תורמת לצמצום פערים ולשיפור ההישגים של מערכת החינוך ככלל.³

במערכת החינוך בישראל נהוגה מאז שנות ה-70 מדיניות של אינטגרציה במוסדות חינוך על בסיס המלצות הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (ועדת רימלט), שהגישה את מסקנותיה בשנת 1968. הוועדה המליצה לערוך שינוי במבנה מערכת החינוך כדי להעלות רמת ההוראה וההישגים הלימודיים והחינוכיים בכל שלבי החינוך; לצמצם את הפער ברמת ההשכלה ובסיכויים להשתלב בחברה ובמשק מתקדם; ליצור מפגש בין ילדים משכבות אוכלוסייה מגוונות במסגרות לימוד אזוריות. לפי המלצות הוועדה, החינוך היסודי יימשך שש שנים, מכיתה א' עד כיתה ו', והחינוך העל-יסודי יהיה אף הוא בן שש שנים ויושתת על שתי חטיבות: חטיבת-ביניים (כיתות ז'–ט') וחטיבה עליונה (כיתות י'–י"ב). כל המסיימים את לימודיהם בחטיבת-הביניים, להוציא מקרים יוצאים מהכלל, יוכלו להמשיך את לימודיהם באחד המסלולים של החינוך העל-יסודי. הכנסת אישרה את המלצות הוועדה ביולי 1968 ומשרד החינוך החל ביישומה. עם זאת, הרפורמה המבנית לא לוותה בחקיקה ראשית. יישומה של הרפורמה המבנית נתקל בקשיים ונמשך שנים רבות, ובתוך כך נוצרו מבנים שונים של חינוך על-יסודי: חטיבות-ביניים עצמאיות (בכיתות ז'–ט') וחטיבות עליונות (בכיתות י'–י"ב), חטיבות-ביניים בבית-ספר מקיף שש-שנתי הכולל את כיתות ז'–י"ב, ובחלק מהמקומות – בתי-ספר תיכוניים ארבע-שנתיים (כיתות ט'–י"ב), כלומר בתי-ספר שהמשיכו לפעול במתכונת שנהגה ערב הרפורמה.⁴

³ Nura Resh, Yechezkel Dar, "The rise and fall of school integration in Israel: research and policy analysis", *British Educational Research Journal* 38, 6 (2012).

⁴ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [חטיבות-הביניים ומקומן במבנה החינוך העל-יסודי במערכת החינוך](#), כתב יובל וורגן, 1 ביוני 2010.



הביקורת על מדיניות זו, על יישומה ועל תוצאותיה הביאה בעשורים האחרונים לחיפוש הסדרים שיגדילו את חופש הבחירה של הורים ויביאו לצמצום האינטגרציה בין תלמידים בכיתות ובבתי-ספר, ויתרמו למעשה להתגברות הביזור במערכת החינוך.⁵ הרחבת חופש הבחירה של הורים בכל הנוגע למסגרות שבהן ילמדו ילדיהם מתבססת על הטיעון כי הכנסת מנגנונים מן השוק החופשי למערכת החינוך תביא לשיפור איכותה, משום שיהיה בכך עידוד לבתי-ספר לשפר את איכות החינוך הניתן בהם וכן למשוך אליהם תלמידים באה לידי ביטוי בכמה תחומים, ובהם גידול בתשלומי הורים, הכנסת תוכניות בתשלום לבתי-ספר שבכוחם לגייס מימון לצורך כך, הרחבת אזורי רישום או ביטולם באמצעות שימוש בבחירה מבוקרת ובבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים וגידול במספרם של בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. חוקרי מדיניות חינוך שעסקו בנושא זה טוענים כי משרד החינוך ובית-המשפט תומכים במגמות אלה, הן באמצעות החלטות שנתקבלו בפועל וניירות מדיניות שונים שפרסם המשרד והן באמצעות אי-נקיטת פעולה נגדן.⁷

2. הוראות משרד החינוך בנושא מיון תלמידים על בסיס הישגים וכישורים בקבלה למוסדות חינוך

מדיניותו המוצהרת של משרד החינוך, כפי שהוצגה על-ידי נציגי משרד החינוך במכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, היא כלהלן:

"ככלל, אין לקיים מבחני מיון כתנאי קבלה לבית-ספר במעבר מבית-ספר אחד לאחר או במעבר משלב לימודים אחד לשלב הלימודים הבא אלא במקרים חריגים, אשר הוסדרו בחוזר מנכ"ל. כמו כן, אין להשתמש בצינוני מבחנים שנערכו בבית-ספר אחד כתנאי קבלה לבית-ספר אחר".⁸

עם זאת, מעמדם של מיונים באמצעים אחרים, דוגמת ראיונות, קבלת תעודות וחווות דעת ממוסדות חינוך קודמים ומיונים למגמות ייחודיות בבית-הספר, מעורפל; אין איסור מובהק להשתמש בהם, במיוחד בחינוך המוכר שאינו רשמי ובחטיבות העליונות, ומחלק מן המקורות אפשר להבין שהם מותרים, לפחות במקרים מסוימים.⁹

יש שני ערוצים מרכזיים להסדרה של המיונים לבתי-הספר, אחד מהם מובא בתקנות הנוגעות לרישום תלמידים, והאחר מובא בהנחיות הנוגעות למבחנים. ריבוי התקנות, החוזרים, הנהלים וההנחיות בנושא זה, המתעדכנים תדיר ומתאפיינים בכפילויות ובחוסר בהירות – בין השאר בכל הנוגע לאופי המיונים האסורים והמותירים, לסוג בית-הספר ושלב החינוך שכל אחת מההוראות מתייחסת אליו ולחלופות המוצעות למיונים על בסיס הישגים – מקשים על הבנת המדיניות ועל יישומה בפועל. להלן נפרט את ההוראות הקיימות בכל אחד מערוצים אלה.

⁵ ראו: דן גבתון, "לחיות על-פי עקרונות או לחנך לקראתם? מקום המשפט כמכשיר לקידום הוגנות במסגרת רפורמות בחינוך: ניתוח שלושה מקרים", בתוך ד' הקר ד' וני' זיו (עורכים), **האם המשפט חשוב?** תל אביב: הפקולטה למשפטים, 2010.

⁶ P. Musset, "School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review", OECD Education Working Papers, No. 66 (2012).

⁷ ראו: דן גבתון, "בציפייה למזרחי נ' מחלקת החינוך של טופי-גן השרון (לא נידון): מבט משווה וביקורתי על עמדת בית-המשפט העליון כלפי האינטגרציה בחינוך בישראל", **עיוני משפט** כח, 2 (נובמבר 2004); יוסי דהאן, "המשפט בשירות ההפרטה – על אוטונומיה הורית ושוויון הזדמנויות", **משפטים** מג, 3 (אוגוסט 2013).

Nura Resh, Yechezkel Dar, "The Rise and Fall of School Integration in Israel: Research and Policy Analysis", *British Educational Research Journal* 38, 6 (2012).

⁸ מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב, 19 במאי 2013.
⁹ מן הלשכה המשפטית של משרד החינוך נמסר כי בכוונתם לקיים דיון בנושא זה כדי להבהירו.



2.1. הוראות משרד החינוך בדבר רישום תלמידים למוסדות חינוך

סעיף 3(א) לחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, מחייב את הוריו של ילד בגיל חינוך חובה לרשום אותו למוסד חינוך. סעיף 20 בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי "הרישום ייעשה במוסד חינוך הקרוב למקום מגוריו של התלמיד".

סדרי הרישום לבתי-הספר היסודיים ולחטיבות-הביניים נקבעו בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 (להלן: תקנות הרישום). סעיף 7 לתקנות מחייב כל רשות מקומית לקבוע בשביל בתי-הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים היסודיים בה אזורים, באופן שבכל אזור יהיה לפחות בית-ספר אחד שאינו מוסד לניסוי (מוסדות ניסויים וייחודיים יידונו בהרחבה בהמשך פרק זה). כמו כן מוגדרים בסעיף קריטריונים שונים לקביעת האזור. סעיף 23 לתקנות קובע כי אם נרשמו לבית-ספר מסוים יותר תלמידים משיש ביכולתו לקלוט, על הרשות המקומית להעביר חלק מן התלמידים לבתי-ספר אחרים שיש בהם מקום. בכל הנוגע לחטיבות-הביניים נקבע בסעיף 7א לתקנות כי כל רשות מקומית תקבע עבור כל אחת מחטיבות-ביניים שבתחום שיפוטה רבעים, ובהם קבוצת בתי-הספר היסודיים שבוגריהם מיועדים להמשיך לימודיהם. לכל רובע תיועד לפחות חטיבת-ביניים אחת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי שאינה מוגדרת מוסד לניסוי.

ההרשמה של בוגרי בתי-הספר יסודיים לחינוך העל-יסודי מוסדרת בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום נוסף), תשל"ח-1978. על-פי התקנות, תלמיד שסיים בית-ספר יסודי (שבו כיתות א' עד ח') או תלמיד שסיים כיתה ט' שאין בהמשכה כיתה י' באותו מוסד, יירשם במוסד חינוך ממלכתי או ממלכתי-דתי המקיים כיתה ט' אם בית-הספר היסודי שסיים נמנה עם הרובע של אותה כיתה ט'. אם לא נרשם למוסד חינוך זה, הוא רשאי להירשם לכל מוסד חינוך מוכר שברשות המקומית ואף מחוץ לרשות, אם התירה זאת הרשות המקומית שבתחומה התלמיד גר. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין רישום תלמידים לחינוך העל-יסודי קבועה חובת רישום על מסיימי כיתות ו' ו-ח' בבתי-ספר יסודיים ומסיימי כיתות ט' בחטיבות ביניים עצמאיות (תלמידי בתי-ספר שש-שנתיים ממשיכים בלימודיהם באותו בית-ספר). על-פי החוזר, תלמידים המסיימים בית-ספר יסודי יירשמו לכיתה ז' או ט' בבית-הספר שאליו שויכו. אם אין אזור רישום, הם רשאים ללמוד במוסד חינוכי מוכר ברשות המקומית או מחוץ לה (אם אין ברשות המקומית מוסד מוכר או הרשות המקומית התירה להם ללמוד במוסד מחוץ לרשות).¹⁰ תלמידים שסיימו כיתה ט' רשאים להירשם לכל מוסד חינוכי מוכר בתחום הרשות המקומית. אם הם מעוניינים ללמוד בבית-ספר מחוץ לרשות עליהם לקבל את אישור הרשות לכך.¹¹

הוראות נוספות הרלוונטיות לעניין זה נמצאות בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' (התשנ"ה) מדצמבר 1994 בנושא מניעת נשירה. בחוזר מפורטות הוראות לגבי המעבר מכיתות ט' בחטיבות-הביניים אל החטיבה העליונה (או מכיתה ח' בבית-הספר היסודי אל כיתה ט' בבית-הספר העל-יסודי). על פי החוזר, אף שחל איסור לערוך "מבחני כושר קבוצתיים", ההחלטה בדבר המעבר מכיתות ט' אל החטיבה העליונה תתבצע בין השאר על בסיס הישגי התלמידים בכיתות קודמות. חטיבות עליונות רשאיות להחליט מהן שיטות המיון והקבלה אליהן ומהן דרכי יישומן ולקבוע את אמות המידה שהתלמידים נבחרים על-פיהן, בכפיפות למדיניות משרד החינוך והרשות המקומית בעניין זה. עליהם ליידע את בתי-הספר המזינים

¹⁰ הרשות המקומית רשאית להתיר לתלמיד ללמוד במוסד מחוץ לרשות אם המוסד הוא ישיבה תיכונית, אם יש במוסד החינוכי שהתלמיד מבקש ללמוד בו נתיב, מגמה או מסלול שאין במוסד החינוכי ברשות המקומית שהוא מתגורר בה, או אם הוא מוסד בעל אופי ארצי או מוסד פנימייתי.

¹¹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/6, כ"א בשבט התשע"ג, 1 בפברואר 2013.



בדבר כלי המיון והליכי המיון הנהוגים בהם ולקבוע נוהל לערעורים.¹² אף שמדובר בחוזר מנכ"ל ישן, פסיקה עדכנית של בית-המשפט הסתמכה בין השאר על חוזר זה ואפשרה לעיריית רמת-גן לשבץ תלמידים בכיתות ט' על סמך ציוניהם בכיתה ח' (להרחבה ראו סעיף 3.3 להלן).¹³

מהוראות אלה אנו לומדים כי בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים הרישום לבתי-ספר נעשה ככלל על בסיס מיקום גיאוגרפי. תלמיד יכול לבחור לאיזה בית-ספר להירשם אם באזור שבו הוא מתגורר או ברובע שבית-הספר היסודי שלו שייך אליו יש יותר מבית-ספר רלוונטי אחד, אך הסמכות העליונה בעניין זה נתונה בידי הרשות המקומית, כל עוד היא מאפשרת לכל תלמיד ללמוד בבית-הספר השייך לזרם החינוך שאותו בחר. בית-הספר מחויב למלא אחר הוראות הרשות המקומית בעניין זה. בחטיבות העליונות רשאים התלמידים לבחור באיזה בית-ספר ילמדו כל עוד מדובר במוסד מוכר. יצוין כי בפסק-דין שניתן לאחרונה בעניין הרישום לכיתה ט' בעיר רמת-גן נקבע כי כיתות ט' שהן חלק מהחטיבות העליונות ייחשבו לחטיבות עליונות לעניין זה.¹⁴

חקיקה נוספת שיש להזכיר בהקשר זה היא **חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000**. סעיף 5 לחוק קובע: "רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמים, לא יפלו תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של רקע חברתי-כלכלי, או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו, בכל אחד מאלה: (1) רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך; (2) קביעת תוכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך; (3) קיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך". החוק, החל על כל מוסדות החינוך המוכרים, איננו אוסר אפליה בשל כישורי התלמיד או הישגיו. עם זאת, נשמעות טענות שלפיהן יכולתו של תלמיד להגיע להישגים ולבטא את כישוריו תלויה במידה רבה במצבה החברתי-כלכלי של משפחתו.

יש כמה חריגים בולטים להוראות משרד החינוך בכל הנוגע לרישום תלמידים למוסדות חינוך, והם: בתי-ספר באזורים של בחירה מבוקרת, בתי-ספר ייחודיים ובתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים.

בחירה מבוקרת

בשנת 1994 הגישה את מסקנותיה הוועדה הציבורית לבחירה בחינוך (ועדת ענבר) שהקימה שרת החינוך דאז שולמית אלוני כדי לבחון את סוגיית בחירת ההורים את בית-הספר שבו ילמד ילדם. הוועדה ראתה בבחירה בחינוך צעד שיש לו פוטנציאל לשפר את פני החינוך, שיש להופכו למנוף לצמצום פערים, להתחדשות ולשיפור בית-הספר; לפיכך היא הציעה חלופות שונות לבחירת בתי-ספר על-ידי הורים, על בסיס כמה עקרונות יסוד, ובין היתר הוצע לבסס כל תוכנית לשינוי בחינוך על ההנחה שהיא אינה פוגעת במדיניות האינטגרציה ובשוויון ההזדמנויות. לשם כך קבעה הוועדה עקרונות ביצוע, ובהם שאוכלוסיית ההורים הבוחרים מגוונת ומייצגת את כלל האוכלוסייה על מאפייניה השונים; לבית-הספר נגישות סבירה לתלמיד; לבחירה יעמוד מספר מינימלי של בתי-ספר. הוועדה הדגישה שיש לקיים בקרה על הבחירה בתהליכי ההשמה כדי להבטיח שהרכב התלמידים בבית-הספר יהיה הטרוגני וישקף את הרכב האוכלוסייה שבתוכה פועל בית-ספר וכן שבית-הספר אינו רשאי לבחור את תלמידיו.¹⁵

¹² משרד החינוך, חוזר מנכ"ל מיוחד ז' (תשנ"ה), דצמבר 1994, מניעת נשירה – הגברת כוח ההתמדה וההצלחה של תלמידים בבית-הספר.

¹³ בית-המשפט המחוזי בתל-אביב בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים, פסק-דין מ-21 במאי 2013 בעתירה מינהלית - 6691-04-12.

¹⁴ שם.

¹⁵ דוח הוועדה ל"בחירה בחינוך", י"א בשבט תשנ"ד, 23 בינואר 1994, ירושלים.



בהמשך למסקנות ועדת ענבר פעל המשרד לאפשר בחירה מבוקרת בחטיבות-ביניים, ועל-פי התיקון לתקנות הרישום משנת 2007 הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע כי לכל בית-ספר ייקבעו כמה חטיבות-ביניים שבהן יוכלו בוגרי בית-הספר להשתבץ, בהתחשב, ככל האפשר, בבחירת הורי התלמיד ובכפוף לשיקולים חינוכיים ומערכתיים. עוד נקבע כי אם נרשמו לחטיבת-ביניים מסוימת יותר תלמידים ממה שאפשר לקלוט בה, התלמידים ישובצו בחטיבה זו על-פי הגרלה.

בנוגע לבחירה מבוקרת בחינוך היסודי החליטה הממשלה ביולי 2010 את ההחלטה בנושא "הרחבת אזורי רישום – בתי-ספר רשמיים", המבוססת על מסקנות ועדת ענבר. החלטת הממשלה הסמיכה את מנכ"ל משרד החינוך לקבוע כללים וסדרים לפתיחת אזורי רישום ולבחירה מבוקרת של בתי-ספר, שיכללו בין היתר "מניעת מיון תלמידים למעט במקרים חריגים שיאושרו" ו"קביעת מודל רישום שמאפשר שוויון הזדמנויות".¹⁶ בעקבות ההחלטה יצא משרד החינוך ביוזמה לפתיחת אזורי רישום לבתי-ספר יסודיים, במסגרת של פיילוט. היוזמה מאפשרת להורים ברשויות מקומיות נבחרות לבחור את בית-הספר שבו ילמדו ילדיהם והתהליך מלווה בידי הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ולאזורי בחירה מבוקרת, הקיימת משנת 2002. בראשית שנת 2011 פורסם חוזר מנכ"ל שמסדיר את היוזמה. על-פי החוזר, על כל אחת מן הרשויות המקומיות שבהן מתקיימת היוזמה לגבש מודל לבחירה מבוקרת של הורים את בתי-הספר של ילדיהם ולשיבוץ תלמידים בבתי-ספר. את היוזמה מנהלת מינהלת בחירה מבוקרת בכל אחת מן הרשויות המקומיות שמשתתפת ביוזמה. בין תפקידיה של המינהלת: להבטיח שוויון הזדמנויות של ההורים ושל התלמידים בבחירה ובשיבוץ במוסדות החינוך באזור, בין היתר באמצעות קביעת כללים ומנגנון לשיבוץ תלמיד בבית-ספר, כפוף לעיקרון שהתלמידים הם הבוחרים במוסד החינוך ולא מוסד החינוך בוחר בתלמידים; מתן תשומת לב להרכב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים בבית-הספר לנוכח הרכב האוכלוסייה באזור הבחירה המבוקרת כולו; הבטחת בחירה חופשית ומושכלת של ההורים והתלמידים; מניעת מיון תלמידים בקבלה ובהמשך הלימודים במוסד. בחוזר נקבע עוד כי "בתי-הספר באזורי בחירה מבוקרת לא ימיינו תלמידים בקבלתם למוסד החינוך" (ההדגשה במקור). עם זאת, הוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ולאזורי בחירה מבוקרת יכולה לאשר בקשות פרטניות של מוסדות חינוך לקיים תהליכי מיון במקרים חריגים.¹⁷ בשנת הלימודים תשע"ג הפעיל משרד החינוך את היוזמה במספר מצומצם של רשויות ולקראת הרישום לשנת הלימודים תשע"ד היא הורחבה והוחלה ב-15 רשויות מקומיות.¹⁸

לדברי מירב זרביב, הממונה על התוכנית להרחבת אזורי רישום בגן ניסויים ויזמות במשרד החינוך, אין בתי-ספר באזורי בחירה מבוקרת שהותר להם לקיים מיונים למועמדים. משרד החינוך ומינהלת בחירה מבוקרת בכל רשות מקומית פועלים לקידום שוויון הזדמנויות ואינטגרציה באזורי הבחירה המבוקרת על מנת לאפשר לכל תלמיד ללמוד בבית-הספר שהוא מעוניין בו.¹⁹

¹⁶ החלטה מס' 1953 של הממשלה מיום 11.07.2010.

¹⁷ חוזר מנכ"ל תשע"א/6(א), כ"ז בשבט התשע"א, 1 בפברואר 2011, עדכון נוהלי הוועדה לבתי-ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות.

¹⁸ משרד החינוך, לשכת הדוברות, "מרחיבים את הבחירה: כ-100 בתי-ספר יפתחו לבחירת ההורים והתלמידים", הודעה לעיתונות, 15 בינואר 2013.

¹⁹ מירב זרביב, ממונה על התוכנית להרחבת אזורי רישום, המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, שיחת טלפון, 12 בנובמבר 2013.



מוסדות חינוך ניסויים וייחודיים

בתי-ספר נבחרים בחינוך הרשמי מוגדרים בתי-ספר ניסויים או ייחודיים, ואלה עשויים להיות כפופים לכללים ולהוראות שונים בכל הנוגע לרישום תלמידים אליהם ולשיבוצם. סוגיית בתי-הספר הניסויים והייחודיים ניצבת בלב הוויכוח על בחירת הורים בחינוך ונדונה בשתי ועדות שפעלו במשרד החינוך: ועדת קשתי, שהגישה את המלצותיה בשנת 1991, ועדת וינשטיין, שהגישה את מסקנותיה במרס 2002.²⁰ בין השאר עמדו ועדות אלה על חוסר הבהירות בתחום זה, ובשנים האחרונות משרד החינוך נוקט צעדים להסדר ולהגדיר באופן ברור יותר מהו בית-ספר ייחודי ומהן המשמעויות של הכרה זאת, בין השאר בהקשר של רישום ושיבוץ של תלמידים.

סעיפים 32 ו-35 לתקנות הרישום מגדירים בתי-ספר ניסויים כבתי-ספר על-אזוריים וקובעים כי בתי-ספר אלה אינם כפופים לאזורי הרישום אלא הורים יכולים לרשום אליהם את ילדיהם לפי רצונם. על-פי התקנות, תלמיד שנתקבל לבית-ספר ניסויי יכול להירשם אליו אך אין הבהרה לגבי תנאי הקבלה לבתי-ספר אלה. בתי-ספר ניסויים ומרכזי הפצה ניסויים²¹ עוברים תהליכי הכרה של גף ניסויים ויזמות במזכירות הפדגוגית, המלווה ומבקר את פעילותם.²²

מאז שנת 2002 פועלת בגף ניסויים ויזמות במשרד החינוך הוועדה לבתי-ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת (להלן: הוועדה). תפקיד הוועדה להכיר בבתי-ספר ייחודיים ולמפות אותם על-פי עקרונות ותבחינים שנקבעו בדוח ועדת גנית וינשטיין²³ ונוסחו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2011 בנושא עדכון נוהלי הוועדה לבתי-ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, ולערוך ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות המקומיות.²⁴

בתי-ספר ייחודיים הם, על-פי הגדרת משרד החינוך, בתי-ספר שיש להם "אני מאמין" בית-ספרי מערכת שממנו נגזרות הפדגוגיה, תוכניות הלימודים ופעולותיו של בית-הספר ליישומן. משרד החינוך מכיר בארבעה סוגים של בתי-ספר ייחודיים: **בית-ספר ייחודי אזורי**, המשרת שתי רשויות או יותר ומקבל תלמידים רק מאזור הרישום שנקבע לו על-ידי רשויות החינוך המקומיות; **בית-ספר ייחודי על-אזורי**, שהרשות שהוא פועל במסגרתה קבעה, באישור הוועדה, שהוא יכול לקלוט תלמידים משתי רשויות או יותר שבית-הספר אינו מצוי באזור הרישום שלהן; **בית-ספר ייחודי באזורי בחירה מבוקרת**, המאפשר על-ידי הוועדה במסגרת אישור תוכניות פעולה של רשויות אשר משתתפות בניסוי הארצי של אזורי בחירה מבוקרת; **בית-ספר ייחודי ארצי** שנקבע, באישור הוועדה, שתלמידים מכל רחבי הארץ יכולים לבחור ללמוד בו.

כאמור, כל בתי-הספר הייחודיים נדרשים לעבור הליך של הכרה על-ידי הוועדה. כחלק מן ההליך, על בתי-ספר המעוניינים במעמד זה להוכיח שהם עומדים בכמה עקרונות ואמות מידה, ובהם כאלה

²⁰ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך](#), כתב יובל וורגן, 7 בפברואר 2011.

²¹ על פי אתר גף ניסויים ויזמות במשרד החינוך: "מרכזי ההפצה של גף ניסויים ויזמות הם מוסדות ניסויים שסיימו תהליך של 5-6 שנים שבו פיתחו מודל חינוכי חדשני; כעת הם מוכנים להפיצו למערכת החינוך ולחברה הישראלית." ראו:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Nisuyim/MerkazeyHafatza/mazeMerkazHafatza.htm>

²² ראו אתר [גף ניסויים ויזמות](#) במשרד החינוך.

²³ משרד החינוך, [צוות הבדיקה של ייחודיות בית-ספרית](#) – מרחבי חינוך, מרס 2002.

²⁴ חוזר מנכ"ל תשע"א/6(א), כ"ז בשבט התשע"א, 1 בפברואר 2011, עדכון נוהלי הוועדה לבתי-ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות.



שמטרתם להבטיח כי הליך הקבלה לבית-הספר יהיה פתוח לכול ואוכלוסיית התלמידים בו תהיה הטרוגנית:

- **בתי-הספר הייחודיים לא ימיינו תלמידים:** על-פי החוזר, "תלמידים יתקבלו אליו בתהליך המבטיח שתהיה אינטגרציה ולא ייווצר מצב של סגרגציה חברתית מסוג כלשהו, וכן שיהיה שוויון בסיכוי להתקבל אליו וללמוד בו. כאשר יש עודף של ביקוש על היצע, על בית-הספר לתת עדיפות לילדים מקבוצות של מצוקה כלכלית או בעלי יכולות למידה מאתגרות ולקבוע הסדרים לעריכת הגרלה בין המבקשים להתקבל לבית-הספר". עם זאת, חוזר המנכ"ל מאפשר לבתי-ספר לערוך מיונים במקרים חריגים, כאשר אופי בית-הספר מחייב זאת. בתי-ספר אלה מחויבים באישור חריג של הוועדה.
- **אוכלוסיית תלמידים הטרוגנית** – המשקפת את האוכלוסייה במקום במאפייניה החברתיים והלימודיים. להשגת עיקרון זה יש להציג הסדר הסעות, הנותן מענה על הצורך בניוד תלמידים, ללא השתתפות משרד החינוך בעלות ההסעות.
- **שקיפות והנגשה של המידע לגבי בית-הספר** – לאוכלוסיות השונות בכלל ולאוכלוסיות חלשות בפרט.

לדברי ד"ר שחף גל, יועץ לוועדה, הוועדה לא העניקה אישור חריג לבתי-ספר ייחודיים על-אזורים למיין תלמידים. במסגרת עבודתה הוועדה בוחנת אספקטים שונים של בתי-ספר המבקשים הכרה כבתי-ספר ייחודיים על-אזורים ובהם רמת האינטגרציה בבית-הספר, הקריטריונים לרישום לבית-הספר ועוד. אם בית-ספר מקיים או מבקש לקיים הליכי רישום וקבלה ספציפיים התואמים את הייחודיות שלו, הוועדה פועלת, בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית – הגורם האחראי לתהליכי רישום ושיבוץ תלמידים בבתי-הספר השונים – כדי ליצור עבור בית-הספר הליך קבלה המתאים לו, דוגמת מפגשי חשיפה להורים וכדומה, תוך שמירה על שקיפות מרבית. בבתי-ספר לאמנויות הוועדה מאפשרת לקיים מבחני מיון ייעודיים לתלמידים בהתאם להמלצות המופיעות בדוח גנית ויינשטיין. בתי-הספר שיכולים לערוך מיונים מסוג זה הם בית-הספר תלמה ילין והאקדמיה למוזיקה ולמחול בירושלים, שהוגדרו בתי-ספר ייחודיים ארציים.²⁵

מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים

בחינוך המוכר שאינו רשמי נכללים מוסדות חינוך המוכרים על-ידי המדינה וחייבים ברישוי משרד החינוך אך אינם בבעלות משרד החינוך או הרשות המקומית או שלא הוכרו כמוסדות רשמיים. רוב החטיבות העליונות מוגדרות בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. בחינוך היסודי פעלו בשנת הלימודים תשע"ג כ-675 מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי, ובהם כ-540 מוסדות בחינוך החרדי.²⁶

על-פי סעיף 26 לתקנות רישום תלמידים חלק מסעיפי התקנות חלים גם על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אך מוסדות אלו אינם כפופים לסעיף 7, המגדיר את ההרשמה לפי אזורי רישום ורבעים.

²⁵ ד"ר שחף גל, יועץ לוועדה לבתי-ספר ייחודיים על-אזורים ואזורי בחירה מבוקרת, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2013, ודוא"ל, 21 בנובמבר 2013.

²⁶ להרחבה בנושא החינוך המוכר שאינו רשמי ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינם רשמי בשנים תש"ס–תשע"ב, כתבה אתי וייסבלאי, 29 באוקטובר 2012, וכן: השתתפות רשויות מקומיות בתקצוב בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינם רשמי, כתבה אתי וייסבלאי, 24 ביוני 2013.



משמעות הדבר היא כי בתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי יכולים לקבל תלמידים מכל מקום ברשות ואף מחוץ לרשות (אך ללא מימון של הסעות).

לצד זאת, יש כמה הסדרים שנועדו למנוע אי-שוויון ואפליה בקבלת תלמידים למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

סעיף 1א3 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953, מאפשר לשר למנוע ממוסד חינוך הכרה בו כמוסד מוכר שאינו רשמי אם הקמת המוסד יוצרת לדעתו פגיעה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים במערכת החינוך הממלכתית – כלומר, בשיבוצם של התלמידים בכיתות הלימוד באופן המשלב בין תלמידים בעלי יכולות למידה שונות ומשכבות כלכליות מגוונות. סעיף 9(ב) לתקנות קובע כי המדינה יכולה להפחית מתמיכתה במוסדות חינוך מסוג זה אם מוסד החינוך אינו מקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית, ובכלל זה שילוב תלמידים בעלי יכולות למידה שונות ומשכבות חברתיות-כלכליות מגוונות או אם ממוצע הדירוג החברתי-כלכלי של התלמידים הלומדים במוסד החינוך גבוה יחסית לממוצע הדירוג החברתי של מוסדות חינוך אחרים באותה רשות. סעיפים אלו נוספו לתקנות בשנים האחרונות, כחלק ממאמציו של משרד החינוך לחזק את החינוך הציבורי. מידת הצלחתו של משרד החינוך ביישומן אינה ברורה. בשנת 2012 כשל מאבק משפטי שניהל משרד החינוך בעניין ההכרה בבית-הספר התיכוני הפרטי "חברותא", על רקע סעיף 1א3 לתקנות.²⁷

חוק זכויות התלמיד קובע כי איסור אפליית תלמידים חל, כאמור, גם על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2012 מרענן את הנהלים בדבר איסור אפליה בקבלת תלמידים לבתי-ספר במערכת החינוך במגזרים השונים. החוזר מבהיר כי איסור אפליית התלמידים בקבלה לבית-הספר חל על כל בתי-הספר במערכת החינוך. לפי סעיף 3 בחוזר, "בחטיבות עליונות עצמאיות ובבתי-ספר ייחודיים יתבסס תהליך הקבלה של התלמידים לבתי-הספר על מדדים שקופים, בהירים ואחידים אשר יונהגו באופן שווה כלפי כלל התלמידים הנרשמים אליהם", וכן "אין להתנות קבלה לבית-ספר על סמך קריטריונים שאינם ענייניים או שאינם רלוונטיים ללימודים במוסד החינוכי, ובמיוחד לא על סמך קריטריונים שיש בהם משום אפליה או מראית עין של אפליה".²⁸

כן נקבעו הנחיות רישום ייחודיות עבור בתי-ספר על-יסודיים במגזר החרדי. על-פי ההנחיות, הרישום יתבצע בהתאם לתקנות רישום תלמידים; על ההורים לפנות למוסד החינוכי שאליו הם מבקשים לרשום את ילדיהם במועדים קבועים, וחובתם להירשם למוסד ברשות המקומית שבה הם מתגוררים ולצרף מכתב מהמוסד שאליו מבקש התלמיד להתקבל המאשר את נכונות המוסד החינוכי לקלוט אותו. על הרשות המקומית לדאוג כי כל התלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה ישובצו במוסדות חינוך אך היא מנועה מלהתערב בהליכי הקבלה של מוסדות החינוך בהיבט הפדגוגי, אורחות החיים ותקנון המוסד החינוכי. מוסדות החינוך נדרשים לקיים את הרישום בשוויון מלא ובשקיפות. הם רשאים לערוך למועמדים בחינות כניסה או ראיונות, ובהם ייבחנו התלמידים על-פי פרמטרים קבועים מראש. הם אינם רשאים להתנות את קבלת התלמיד בדרישה לסמכות רוחנית מסוימת בביתו או בהשתייכות לעדה או נוהג בדבר נוסח תפילה מסוים בבית התלמיד, אך הם רשאים להתנות בהסכמה לאורחות החיים

²⁷ תמי הראל בן-שחר, אסדרה של בתי-ספר פרטיים ברנניים: בתי-ספר חברותא כמקרה מבחן – נייר עמדה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, מאי 2012. וכן, ע"ס 153/12, מדינת ישראל – משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות – חברה לתועלת הציבור בע"מ, פסק-דין מ-5 ביולי 2012.

²⁸ חוזר מנכ"ל תשע"ב/5, ו' בטבת התשע"ב, 1 בינואר 2012.



הנהוגים במוסד החינוכי, בידיעת השפה המדוברת במוסד החינוכי, במקום מגורים מתאים או בקיומם של אחים של התלמיד שלומדים במוסד החינוכי. אם מספר התלמידים העומדים באמות המידה לקבלה גדול ממספר המקומות הפנויים תיערך הגרלה בין המועמדים.

לאחר שמתקבלת החלטה לגבי המועמד, על המוסד למסור אותה בכתב להורים ולהעניק להם זכות ערעור על ההחלטה בפני הנהלת המוסד והבעלות. לאחר סיום ההליך מול המוסד, הרשות המקומית נדרשת לשבץ את כל התלמידים שנותרו ללא שיבוץ במוסדות החינוך הקיימים בתחומי הרשות. ההורים יכולים לערער על החלטת המוסד החינוכי והרשות המקומית בפני ועדת ערר במשרד החינוך.²⁹

2.2. הוראות משרד החינוך בדבר מבחנים לבתי-ספר

לצד הסדרת תהליכי הרישום פרסם משרד החינוך כמה הוראות הנוגעות למיונים לבתי-ספר כחלק מן ההוראות העוסקות במבחנים במוסדות חינוך. להלן נפרט הוראות אלה:

ההוראות העדכניות ביותר בעניין זה פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוגוסט 2012 בנושא "מבחנים פנימיים כחלק מהערכה על פני הרצף החינוכי". החוזר חל על כלל מערכת החינוך. בפתח החוזר מודגש: **"ככלל אין לקיים מבחני מיון כתנאי קבלה לבית-ספר במעבר מבית-ספר אחד לאחר או במעבר משלב לימודים אחד לשלב הלימודים הבא, לרבות במעבר מגן-הילדים לכיתה א'.** אין להשתמש בציוני מבחנים שנערכו בבית-ספר אחד כתנאי קבלה לבית-ספר אחר". עוד נקבע בחוזר בנוגע למבחנים הנערכים בכיתות ו' כי לא ייעשה שימוש במבחנים אלה כמבחן מעבר או מבחן מיון לחטיבת-הביניים. עם זאת, בחוזר מצוין בהערה כי לאחר הקבלה לבית-הספר העל-יסודי אפשר לערוך מבחנים פנימיים לשם שיבוץ תלמידים בקבוצות למידה או במגמות.³⁰

החוזר מתיר חריגה מכללים אלה בכמה מקרים, כולם בחינוך העל-יסודי בלבד.

בחינוך הממלכתי-דתי – מינהל החינוך הדתי במשרד החינוך פועל מאז שנת הלימודים התשע"א להסדרת המעברים לחטיבות-הביניים ולבתי-הספר העל-יסודיים, ובכלל זה להאחדת תהליכי המיון במוסדות חינוך אלה. הרקע לכך הוא דיווחים על ריבוי מיונים ועתירות משפטיות שהוגשו בהקשר זה (ראו להלן סעיף 3.3). בשנים האחרונות פורסמו כמה נהלים שונים בעניין זה: בשנת 2012 התפרסם חוזר מנכ"ל התקף לגבי ההרשמה משנת הלימודים התשע"ג ואילך, ולפיו תלמידי כיתות ח' ייבחנו בבחינה ארצית אחידה במקצועות עברית, מתמטיקה ואנגלית, ותוצאות הבחינה יהיו מקובלות על כל מוסדות החינוך בחינוך הממלכתי-דתי.³¹ לגבי ההרשמה לשנת הלימודים תשע"ה, על-פי המידע שבאתר המינהל לחינוך דתי, הרישום מתבסס על תעודת בית-הספר מכיתה ח' ועל הישגי התלמיד במשימות הערכה במתמטיקה ובשפה העברית, ועל ריאיון אישי המתקיים במוסד המבוקש. משימת ההערכה היא מבחן במועד קבוע מראש שניתן לכלל תלמידי כיתות ח' בחינוך הממלכתי-דתי. המבחן נבדק על-ידי צוות בית-הספר שבו לומדים התלמידים, והציונים מועברים למוסדות הקולטים על-ידי מינהל החינוך הדתי.³²

חוזר מנכ"ל משנת 2010 בנושא **"האיסור לחייב תלמידים להשתתף במבחני מיון לבתי-ספר על-יסודיים"** אוסר על הבעלויות בחינוך העל-יסודי להתנות קבלת תלמידים בקיום מבחני מיון מכל סוג

²⁹ משרד החינוך, אגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי (חרדי), הנחיות רישום לבתי-הספר העל-יסודיים – מגזר חרדי, 9 ביולי 2013.

³⁰ משרד החינוך, חוזר המנהלת הכללית, **מבחנים פנימיים כחלק מהערכה על פני הרצף החינוכי**, הוראות קבע, עג/1(ב), אלול התשע"ב, אוגוסט 2012.

³¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, תשע"ב/6, ח' בשבט התשע"ב, 1 בפברואר 2012.

³² משרד החינוך, מינהל החינוך הדתי, **הליכי קליטה ומיון לקראת שנה"ל תשע"ה**, תאריך כניסה: 7 בנובמבר 2013.



שהוא (כגון מבחני הדסה וכו'), אך מתיר לקיים מבחני מיון למועמדים לבתי-ספר לאמנויות בתחום האמנות הרלוונטי.³³ עם זאת, מהחוזר לא ברור מהם בתי-הספר לאמנויות שאפשר לערוך בהם מבחני מיון. הגב' נורית רון, מנהלת אגף אמנויות במזכירות הפדגוגית, מסרה כי אין כיום קריטריונים ברורים להגדרה של בית-ספר כבית-ספר לאמנויות, ולאגף לא ידוע אילו בתי-ספר מגדירים עצמם בתי-ספר מסוג זה. יתר על כן, בתי-ספר שונים לאמנויות עשויים להדגיש היבטים שונים של השימוש באמנויות בתוכנית הלימודים, ולא בהכרח ישאפו להצטיינות בתחום אמנותי מסוים. האגף איננו עוסק כיום במבחני המיון הנהוגים בבתי-הספר השונים. כחלק מתהליכי ארגון מחדש במזכירות הפדגוגית נעשית חשיבה בסוגיות מינהליות שונות הקשורות בעבודת האגף, ובהן הגדרת בית-ספר כבית-ספר לאמנויות ומשמעויותיה, הן בהקשר של התכנים המועברים בבית-הספר והן בהקשר של הקבלה אליו.³⁴ לדברי הגב' יפה פס, מנהלת האגף לחינוך על-יסודי, בבתי-ספר ייחודיים שנדרשים בהם כישורים מסוימים מעבר להישגים בלימודים, כגון תלמה ילין ובית-הספר להנדסאים, מותרים מבחני מיון.³⁵ אם כן, נראה שהאגף לחינוך על-יסודי במשרד החינוך משתמש בהגדרה רחבה למונח "בתי-ספר לאמנויות".

בחינוך החרדי העל-יסודי מותר, כאמור, להתנות את קבלת התלמיד למוסדות חינוך בבחינת כניסה ובריאות אישי, ובלבד שקבלת המועמדים היא על-פי קריטריונים שקופים ואחידים.³⁶

החוזר משנת 2012 מתייחס במפורש למבחני מיון, אך איננו מבהיר אם האיסור חל על מבחני מיון חיצוניים או פנימיים ומה מעמדם של תהליכי מיון וקבלה שונים, דוגמת ראיונות, תצפיות ותעודות ממוסדות חינוך קודמים. נושא זה נוגע בעיקר לחטיבות העליונות ולחינוך המוכר שאינו רשמי, שכן ככלל, כפי שהוצג בסעיף הקודם, הרישום לחינוך היסודי הרשמי ולחטיבות הביניים הוא על בסיס מקום מגוריו של התלמיד. נציגי משרד החינוך שעמם שוחחנו הפנו אותנו לחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 1991, המאפשר לקיים מבחני כניסה לבתי-הספר העל-יסודיים ולכלול בהם ראיונות. על-פי החוזר, הקריטריונים לקבלת תלמידים לפי מבחני כניסה חייבים להיות ידועים וגלויים לכלל התלמידים, ויש לכלול בהם את משקלם של כל אחד מתת-המבחנים השונים, ואת משקלם הכולל ביחס לריאיון האישי (אם יש כזה), בציון הסופי.³⁷ ואולם, לא נמצאו הנחיות עדכניות יותר של משרד החינוך המבהירות סוגיה זאת. בפסק-דין שניתן לאחרונה בעתירה נגד עיריית רמת-גן נקבע כי חטיבות עליונות בעיר רשאיות לקבל תלמידים על בסיס הישגיהם בכיתה ח', והדבר עולה בקנה אחד עם הוראות חוזרי המנכ"ל שנזכרו לעיל ובהסתמך, בין השאר, על הוראות חוזר המנכ"ל משנת 1994, שהוצג בסעיף 2.1 למעלה.³⁸

חוזר מנכ"ל נוסף הרלוונטי לעניין זה הוא החוזר משנת 2007 בנושא בחינות המיצ"ב. החוזר אוסר קיום בחינות חיצוניות בבית-הספר היסודי, מלבד המבחנים שעורכת ראמ"ה. בסעיף 2.1 לחוזר מודגש: "המבחנים החיצוניים היחידים שיועברו בבתי-הספר הם המבחנים שבאחריות ראמ"ה [...] לא יתקיימו בבתי-הספר מבחנים מחוזיים, מבחנים של רשויות מקומיות ושל גופים מתערבים וכל מבחן אחר של יאוושר מראש על-ידי ראמ"ה והנהלת המשרד".³⁹ בחוזר קודם בעניין דומה, משנת 1995, מודגש במיוחד כי אין לקיים מבחני מיון בגנים או לקראת כיתה א' ואין לקיים מבחנים חיצוניים בכיתות האחרונות של

³³ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, תשע"א/4(א), כ"ד בכסלו תשע"א, 1 בדצמבר 2010.

³⁴ נורית רון, מנהלת אגף אמנויות, המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2013.

³⁵ יפה פס, מנהלת אגף חינוך על-יסודי, משרד החינוך, בתוך: מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, מכתב, 19 במאי 2013.

³⁶ משרד החינוך, אגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי (חרדי), הנחיות רישום לבתי-הספר העל-יסודיים – מגזר חרדי, 9 ביולי 2013.

³⁷ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל נב/2, כ"ג בתשרי התשנ"ב, 1 באוקטובר 1991.

³⁸ בית-המשפט המחוזי בתל-אביב, פסק-דין מ-21 במאי 2013 בעתירה מינהלית 6691-04-12. ראו דיון בסעיף 3.3 להלן.

³⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ח/3(א), מתכונת ההערכה הארצית ומידע על המיצ"ב החיצוני והפנימי, 1 בנובמבר 2007.



בית-הספר היסודי וחיבת-הביניים (כיתות ו', ח' או ט'), שכן יש חשש שמבחנים הנערכים בסוף השנה בבית-הספר ישמשו מבחני מיון לשלב הלימודים הבא.⁴⁰

3. יישום מדיניות משרד החינוך בתחום מיון מועמדים לבתי-ספר על-פי כישורים והישגים

בחלקו הראשון של המסמך נדונה מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע למיון תלמידים על בסיס הישגים בקבלה למוסדות חינוך ופורטו ההוראות שבחוק ובחוזרי המנכ"ל האוסרות את קיומם של מבחני מיון מסוג זה אלא במקרים חריגים: בתי-ספר ייחודיים ובאזורי בחירה מבוקרת (באישור מיוחד), חינוך חרדי על-יסודי, חינוך ממלכתי-דתי על יסודי ובתי-ספר לאמנויות. כמו כן הודגש חוסר הבהירות אשר למיון מועמדים באמצעים אחרים, דוגמת ראיונות ותעודות מבתי-ספר קודמים, במיוחד בחינוך העל-יסודי ובחינוך המוכר שאינו רשמי.

בשנים האחרונות הובאו לתשומת הלב הציבורית כמה מקרים שבהם נערכו מיונים בבתי-ספר, בין היתר מיונים לבתי-ספר יסודיים, גם במוסדות בחינוך הרשמי. בהקשר זה נזכרים לעתים קרובות בתי-ספר ייחודיים מסוגים שונים.⁴¹

להלן נציג נתונים ומידע בנושא שנאספו משלושה מקורות: משרד החינוך, המפקח על יישום מדיניותו, עמותות הפעילות בשטח וסקר שערכנו בקרב מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות. חשוב לציין כי מידע זה אינו מלמד על כלל היקפה של התופעה, אלא על קיומה ועל אופן טיפול משרד החינוך בתחום זה.

3.1 פעילות משרד החינוך

מידע שהתקבל ממשרד החינוך בעניין הטיפול שלו בנושא מיון מועמדים על בסיס הישגים וכישורים בקבלה למוסדות חינוך מלמד כי ככלל, למרות המדיניות הברורה, לפחות בכל הנוגע למבחני מיון וקבלה, פעילותו בתחום זה היא נקודתית ומתקיימת רק במקרים שבהם התקבלו פניות ותלונות. המשרד איננו אוסף מידע בנושא זה ואיננו פועל לחשוף מקרים שבהם בתי-ספר עורכים מבחני קבלה או מקיימים מיונים אחרים, אף שמידע זה אמור להיות נגיש בפני נציגי המשרד.

הטיפול במקרים שבהם בתי-ספר מקיימים מיונים בניגוד להוראות מוטל על הפיקוח על בתי-הספר בכל אחד מן המחוזות. יובהר כי בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים שאינם חרדיים מפוקחים על-ידי הפיקוח הרגיל. על-פי תשובת המשרד על פנייתנו בנושא זה, אם מתברר שמתקיימים מיונים בניגוד להוראות, הפיקוח דורש מבית-הספר לתקן את המצב עד כדי איום במניעת תקצוב. עם זאת, המשרד לא מסר לנו מידע על מספר המקרים של מיונים בבתי-ספר שטופלו על-ידי המפקחים בשנים האחרונות וציין כי הוא

⁴⁰ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל מיוחד, חשוון תשנ"ו, נובמבר 1995.

⁴¹ בהקשר זה ראו: על בתי-הספר לטבע ולאמנויות בתל-אביב – אור קשתי, "משרד החינוך מאיים לקצץ בתקציב בתי-ספר ייחודיים שעורכים מבחנים מיון, הארץ 6.1.2011; אור קשתי, "משרד החינוך אסר על בית-הספר לטבע בתל-אביב למיון תלמידים", הארץ, 3.10.2011; אור קשתי, "דרישות הקבלה לבני 5 בבי"ס לטבע בת"א: דחיית סיפוקים ויכולת לנהל קונפליקטים", הארץ, 7.1.2011; טלילה נשר, "משרד החינוך אסר על בית-הספר לטבע בתל-אביב למיון תלמידים", הארץ, 3.10.2011; חדשות ערוץ 2, "מבחני הקבלה האסורים לבתי-הספר", שודר ב-30 בינואר 2013; טלילה נשר, "משרד החינוך מודה: אישרנו מיונים לבתי-ספר בניגוד לחוק", הארץ 24.3.2013. על בית-הספר למדעים ואמנויות באשקלון – שמוליק חדר, "מבחני קבלה לביה"ס? כן, כבר בכיתה ב'", YNET 26.8.2012. על בתי-ספר ממלכתיים-דתיים בירושלים – אור קשתי, "בתי-ספר בירושלים מיינו תלמידים בניגוד להנחיות", הארץ 13.1.2013.



איננו אוסף מידע על פעולות הפיקוח של המחוזות השונים.⁴² ד"ר האני פארג', המפקח על מוסדות חינוך נוצריים במחוז הצפון, מסר כי מוכרים לו מקרים של בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים בנצרת שממיינים תלמידים, בין השאר באמצעות מבחני קבלה. לדבריו, הפיקוח המחוזי יידע בתי-ספר אלה בדבר אי-עמידתם בהנחיות המשרד, האוסרות מיון תלמידים, אך הוא מתקשה לפעול נגדם בהיעדר תלונות של הורים.⁴³

האגף לפניות ותלונות הציבור והממונה על זכויות התלמידים במשרד החינוך הם יחידות רלוונטיות לאיתור מקרים שבהם מוסדות החינוך מפירים את הוראות המשרד, בין השאר בכל הקשור לעריכת מבחני מיון לתלמידים בשלבי החינוך השונים. באגף פועל מוקד טלפוני וקו פתוח לתלמידים. על-פי נתונים שנמסרו ממשרד החינוך, בשנים 2008–2013 התקבלו 91 פניות ותלונות בנושא זה באגף לפניות הציבור: 19 תלונות ו-72 פניות ובקשות למידע. התלונות נבדקו עם מוסדות החינוך הנדונים באמצעות הפיקוח על מוסדות אלה, והובאו לידיעתם של גורמי המטה הרלוונטיים.⁴⁴

גורם נוסף במשרד החינוך העוסק בנושא זה הוא הוועדה לבתי-ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, הפועלת בגף ניסויים ויזמות. הוועדה מעניקה הכרה לבתי-ספר יסודיים ולחטיבות-ביניים בחינוך הרשמי המעוניינים לקבל הכרה לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים על בסיס קריטריונים שונים, ובהם היעדר מיונים בבתי-הספר. בית-ספר המוכר כבית-ספר ייחודי על-אזורי יכול לקבל תלמידים שלא לפי אזורי רישום (להרחבה בעניין בתי-ספר ייחודיים ואזורי רישום ראו סעיף 2.1 למעלה). בשיחה עם יועץ הוועדה, ד"ר שחף גל, הובהר כי הוועדה איננה הגורם המפקח על המיונים לבתי-ספר שכן היא עוסקת רק בבתי-ספר הפונים לקבל הכרה או מופנים אליה על-ידי מחוזות המשרד. אם בתהליך ההכרה בבית-הספר או הליווי והבקרה שעורכת הוועדה לבתי-ספר שהוכרו על-ידה מתברר שבית-הספר ממין תלמידים, הוא יתבקש להבהיר את הנושא בפני הוועדה ויפנה לטיפול הפיקוח המחוזי. הוועדה פועלת בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית, האחראית לרישום תלמידים לבתי-ספר, ועם בית-הספר עצמו, כדי לגבש את תהליכי קבלה המתאימים לאופיו של כל בית-ספר ולמנוע מיון תלמידים, תוך שמירה על ייחודיות בית-הספר. אם בית-הספר ממשיך בקיום מיונים שלא בהתאם להנחיות הוועדה, בסמכותה של הוועדה לבטל את ההכרה שניתנה. לדברי ד"ר גל, בשנות פעילותה של הוועדה היו מקרים בודדים מסוג זה.⁴⁵

אשר לבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, כאמור, על-פי תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד–1953, משרד החינוך יכול להפחית מתמיכתו במוסד (ששיעור תקציבו 75% מתקציבו של מוסד חינוך רשמי) אם נמצא כי המוסד איננו מקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית. במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2011 שעסק בנושא זה הוסבר כי המשרד בוחן את עמידתם של בתי-ספר בתנאי זה באמצעות השוואה בין מדד הטיפוח הממוצע של תלמידי בית-הספר למדד הטיפוח הממוצע ברשות המקומית וכן בין מידת ההטרוגניות של תלמידי בית-הספר למידת ההטרוגניות בבתי-ספר אחרים ברשות, גם כן על-פי מדד הטיפוח של תלמידי בתי-הספר.⁴⁶ על-פי נתונים שהועברו ממשרד

⁴² מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, מכתב, 19 במאי 2013; מלכה וידיסלבסקי, אגף לחינוך יסודי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2013.

⁴³ ד"ר האני פארג', מפקח על מוסדות חינוך נוצריים בצפון, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2013.

⁴⁴ מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, מכתב, 19 במאי 2013.

⁴⁵ גנית וינשטיין, מנהלת גף ניסויים ויזמות משרד החינוך, בתוך: מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, מכתב, 19 במאי 2013; ד"ר שחף גל, יועץ לוועדה לבתי-ספר ייחודיים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2013.

⁴⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אינטגרציה בבתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי והשפעתה על תקצובם](#), כתב יובל וורג, 5 בפברואר 2011; וכן ד"ר חיים גת, אחראי על מחקר וסטטיסטיקה, מינהל התקשוב, משרד החינוך, שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2013.



החינוך, בשנת הלימודים תשע"ג הפחית משרד החינוך מתקציביהם של 82 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי מסיבה זאת. בין בתי-ספר אלה, 30 מוסדות בפקוח חרדי (מחוץ לרשתות החינוך הגדולות) ו-52 מוסדות שאינם חרדיים (27 בתי-ספר בחינוך הערבי, 17 בתי-ספר בחינוך העברי הממלכתי ו-8 בתי-ספר בחינוך העברי הממלכתי-דתי). בחינוך היסודי המוכר שאינו רשמי שאינו חרדי פועלים בסך הכול כ-140 מוסדות (97 מוסדות בחינוך הערבי, 32 מוסדות בחינוך העברי הממלכתי ו-13 מוסדות בחינוך הממלכתי-דתי).⁴⁷ עם זאת, לא ברור אם כל בתי-הספר שתקציבם מופחת מקיימים מיונים או שהרכב התלמידים שאינו אינטגרטיבי במוסד נוצר באמצעים אחרים, למשל גביית תשלומי הורים גבוהים. יצוין כי בהליך הרישוי מחויבים בתי-הספר המבקשים רישיון לפעול כבית-ספר מוכר שאינו רשמי להעביר למשרד החינוך מידע בדבר הקריטריונים לקבלת תלמידים למוסד.⁴⁸

3.2. מידע שנתקבל מן הרשויות המקומיות

לצד הפנייה למשרד החינוך, פנינו לרשויות המקומיות, שהן כאמור הגורם האחראי לרישום ולשיבוץ של תלמידים לבתי-ספר, בשאלות בנושא מיון תלמידים על-פי הישגים בעת ההרשמה לבתי-הספר. מנהלי מחלקות החינוך נתבקשו לציין אם ברשות המקומית פועלים בתי-ספר הממיינים מועמדים על בסיס הישגים בהרשמה למוסדות חינוך, בהבחנה בין כמה קריטריונים: א. שלבי החינוך: חינוך יסודי – בהרשמה לגן-חובה או כיתה א'; חטיבות-ביניים – בהרשמה לכיתה ז'; חטיבה עליונה – בהרשמה לכיתות ט' או י'; ב. זרם החינוך שבתי-ספר אלה נמנים עמו – ממלכתי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-ערבי או חרדי; ג'. מעמד/בעלות בית-הספר – רשמי, מוכר שאינו רשמי או ייחודי על-אזורי; ד. סוג המיונים שנערכים בו: מבחני קבלה, תעודות ממוסדות חינוך קודמים, ראיונות, מיונים למגמה/כיתה ייחודית בבית-הספר (ייתכן כי בבית-ספר תונהג יותר משיטת מיון אחת).

35 רשויות מקומיות השיבו על פנייתנו בנושא זה, ובכמחציתן (17 רשויות מקומיות) יש בתי-ספר הממיינים תלמידים על בסיס הישגים וכישורים כחלק מתהליכי הקבלה. יצוין כי אחדים ממנהלי מחלקות החינוך מסרו כי אין ברשותם מידע על הקריטריונים והתהליכים לקבלת תלמידים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ברשות.

בארבע רשויות מקומיות (תל-אביב, הרצליה, אור-יהודה ונצרת) דווח על חמישה בתי-ספר יסודיים הממיינים מועמדים בעת הרישום לבית-הספר. שלושה מבתי-ספר אלה הוגדרו בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים ושניים הוגדרו בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. שלושה מבתי-הספר מקיימים מבחני קבלה, שניים מהם עורכים ראיונות ואחד עורך תצפיות על סדנאות אמנות.

שמונה רשויות מקומיות (מעלה-אדומים, ירוחם, נצרת, בית-אל, הרצליה, נהריה, פתח-תקווה ורחובות) דיווחו על מיון תלמידים בהרשמה לחטיבות-הביניים. בחמש רשויות מקומיות המיון נערך בבתי-ספר בחינוך הרשמי – ובהם בית-ספר ובו כיתות ייחודיות על-אזוריות ובית-ספר ממלכתי-דתי – ובשלוש רשויות המיון נערך בבתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי. בין כלי המיון הנהוגים במעבר לחטיבות-הביניים: מבחני קבלה, ראיונות ותעודות ממוסדות חינוך קודמים.

⁴⁷ חיים גת, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך, מכתב, 27 בנובמבר 2013. נתוני מוסדות החינוך מתוך מערכת [במבט רחב, מספרים על החינוך](#), תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

⁴⁸ משרד החינוך, אגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, [נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית-ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי – תשע"ד](#), 10 באפריל 2013.



16 רשויות מקומיות דיווחו על מיון תלמידים במעבר לחטיבה העליונה – כיתות ט' או י'. בין כלי המיון הנהוגים במעבר לחטיבות העליונות: מבחני קבלה לבתי-ספר, מיונים למגמה ייחודית בתוך בית-הספר, תעודות ממוסדות חינוך קודמים וראיונות.

מסיכום הנתונים עולה כי ב-11% מן הרשויות המקומיות שהשיבו על פנייתנו מתקיימים מיונים לתלמידי בתי-הספר היסודיים, ב-23% מהן מתקיימים מיונים במעבר לחטיבות-הביניים וב-49% מהן מתקיימים מיונים במעבר לחטיבה העליונה. פילוח הנתונים לפי סוג מיון מלמד כי ב-53% מן הרשויות האמורות שבהן מתקיימים מיונים נערכים מבחני קבלה לתלמידים, ב-65% מהן נעשה מיון באמצעות תעודות ממוסדות חינוך קודמים, ב-47% מהן יש מיונים למגמות ייחודיות בתוך בית-הספר וב-47% מהן התלמידים משתתפים בריאיון כחלק מתהליך המיון; ייתכן כי ברשות מקומית או בבית-ספר יהיו יותר מסוג אחד של מיון.

מקור נוסף למידע על בתי-ספר הממיינים תלמידים ברשויות מקומיות שונות הוא סקר בנושא בתי-ספר ייחודיים שנערך בשנת 2011 עבור איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. על-פי ממצאי הסקר, בשליש מן הרשויות המקומיות יש בתי-ספר ייחודיים בתחומים כמו טבע, אמנויות, דמוקרטיה, אנתרופוסופיה וכדומה. רוב בתי-הספר הייחודיים הם בתי-ספר ציבוריים (בבעלות המדינה או הרשות המקומית) ומיעוטם בבעלות פרטית. ביותר ממחצית הרשויות המקומיות נהוגים בבתי-הספר הציבוריים מסלולי לימוד ייחודיים שיש להם מאפיינים פרטיים. ב-22.2% מבתי-הספר או מסלולי הלימוד הייחודיים נהוגה מדיניות רישום סלקטיבית של תלמידים.⁴⁹

3.3. מידע שהתקבל מארגונים ומעמותות העוסקים בזכויות בחינוך

ארגונים העוסקים בזכויות בחינוך משמשים ערוץ לפניות של הורים ומטפלים, בין השאר בנושא מיונים ומבחני קבלה לבתי-ספר.

עמותת "הכול חינוך" מפעילה זה כמה שנים מוקד לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך, המקבל פניות מהורים ומתלמידים בנושאי אפליה בחינוך. לדברי עו"ד הרן רייכמן, בכל שנה מתקבלות במוקד עשרות פניות בנושא מיונים לבתי-ספר.⁵⁰

עמותת "הלה למען החינוך" פרסמה בראשית שנת 2013 מודעה הקוראת להורים להתלונן אם נתקלו במיוני קבלה לבתי-ספר. לדברי עו"ד נוגה דגן בוזגלו, היועצת המשפטית של העמותה, בעקבות הפרסומים התקבלו בעמותה כמה פניות בעניין זה. העמותה פרסמה רשימה מדגמית של בתי-ספר ברחבי הארץ שמקיימים מיוני קבלה, ובה 21 בתי-ספר, בין היתר בערים תל-אביב, רעננה, ירושלים, חיפה, הרצליה, קריית-עקרון, גבעתיים, הוד-השרון, באקה-אל-ע'רבייה ואום-אל-פחם.⁵¹

בשנים האחרונות הגישו ארגונים ועמותות העוסקים בזכויות בחינוך כמה עתירות הנוגעות למיון תלמידים בקבלה למוסדות חינוך, חלקן בשם הורים לתלמידים:

⁴⁹ גדי ביאליק ויעל כפרי, אוניברסיטת תל-אביב, סקר בנושא מגמות לימוד ובתי-ספר ייחודיים בחינוך הציבורי, איגוד מנהלי מחלקות החינוך, 2011.

Gadi Bialik, Yael Kafri and Idit Livneh, Tel Aviv University, Israel, "The Creative Use of 'Public' and 'Private' By Education Governors: The Case of Israel's Charter-Type Schools", WERA Focal Meeting 2011, TERA International Conference on Education.

⁵⁰ עו"ד הרן רייכמן, הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך, אוניברסיטת חיפה, דוא"ל, 20 בנובמבר 2013.

⁵¹ אתר האינטרנט אג'נדה, רשימה מדגמית של בתי-ספר ברחבי הארץ שמקיימים מיוני קבלה.



א. בשנת 2008 הוגשה עתירה בנוגע למבחני כניסה לחטיבות-ביניים בחינוך הממלכתי-דתי בירושלים. העותרים ביקשו למנוע ממדרשת הרטמן בירושלים ומעיריית ירושלים לקיים מבחני כניסה כתנאי לרישום לחטיבות-ביניים בחינוך הממלכתי-דתי. בית-המשפט דחה את העתירה ופסק כי אף שאופן הקבלה הנוכחי לבתי-הספר נשוא העתירה הוא פגום, הרי שבשל הנזק הצפוי להיגרם מביטול השיבוץ לבתי-הספר לשנת הלימודים תשס"ט, אין לבטלו. עם זאת, נקבע כי משנת הלימודים תש"ע ואילך לא ייערכו מבחני מיון ולא ייעשה שינוי באזורי הרישום אלא על-פי אישור כדן מאת משרד החינוך.⁵² ביוני 2012 הוגשה עתירה נוספת, בעניין מבחני מיון לחטיבות-ביניים תורניות בעיר פתח-תקווה בשנת הלימודים התשע"א.⁵³ כפי שראינו למעלה, בשנים האחרונות פועל המינהל לחינוך דתי להסדרת מבחני הכניסה והמיון לחטיבות-הביניים ולחטיבות העליונות בחינוך הממלכתי-דתי.

ב. בשנת 2012 הגישו עמותת "הכול חינוך" והקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה עתירה בעניין מדיניות הרישום של עיריית רמת-גן. ברמת-גן אין חטיבות-ביניים. בבתי-הספר היסודיים נכללות כיתות א'–ח', ובתיכונים – כיתות ט'–י"ב. לפי העותרים, העירייה מאפשרת רק לתלמידים שממוצע הציונים שהשיגו בכיתה ח' עומד ברף שנקבע ללמוד בבתי-ספר מסוימים ברשות המקומית.⁵⁴ בית-המשפט דחה את העתירה וקבע כי תקנות רישום תלמידים המסדירות את ההרשמה לבתי-ספר בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים בהתאם לאזורי רישום אך אינן מגדירות אזורי רישום עבור החטיבות העליונות, חלות, בהתאמה, גם על כיתות ט' בחטיבות העליונות בבתי-הספר בעיר רמת-גן. עוד נקבע כי מיון תלמידים על-פי הישגיהם מותר במעבר לחטיבה העליונה, והוא תואם את הוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך השונים בהקשר זה.⁵⁵

ג. במאי 2013 הגישה הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה עתירה בעניין מדיניות הרישום של המועצה המקומית דאלית-אל-כרמל. על-פי העתירה, הרשות קובעת את מוסד הלימודים שבו ילמדו תלמידי כיתות ז' בהתאם לממוצע הציונים שלהם בכיתה ו'. העותרים הגיעו לסיכום עם הרשות המקומית ומשרד החינוך, ולפיו בשנת הלימודים תשע"ד ייפתחו בכל אחת משתי חטיבות-הביניים שברשות מגמות לימודים ייחודיות מקבילות, ואליהן יתקבלו התלמידים בעלי ממוצע הציונים הגבוה ביותר בין אלה שבחרו במגמות אלה, על-פי תוצאות מבדקים להתאמה למגמות.⁵⁶ שיבוץ התלמידים בין בתי-הספר, הן במגמות הייחודיות והן בכיתות הרגילות, ייעשה באמצעות הגרלה, במטרה להבטיח שוויון ברמת התלמידים בכל אחד מבתי-הספר. משנת הלימודים תשע"ה רישום התלמידים למוסדות חינוך יבוצע בהתאם לתקנות הרישום. בחודש אוגוסט 2013 הובהר כי בכוונת הרשות להעביר את המגמה הייחודית שנועדה להיפתח באחד מבתי-הספר לבית-ספר אחר, כך שבחטיבת-ביניים אחת יהיו שתי מגמות ייחודיות ובאחרת לא יהיו מגמות מסוג זה. צעד זה ננקט בעקבות בקשות ערר שהגישו הורים לתלמידים. על רקע זה פנתה הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך שנית לבית-משפט, והוא קיבל את העתירה וקבע כי על הרשות המקומית לציית להסכם שהושג. בעקבות פסק-דין זה וסמוך לראשית שנת הלימודים הגישו הורים

⁵² עתירה מינהלית 8123/08, נדונה בבית-המשפט המחוזי בירושלים.

⁵³ עתירה מינהלית 11801-06-12, נדונה בבית-המשפט המחוזי בתל-אביב.

⁵⁴ עתירה מינהלית 6691-04-12, נדונה בבית-המשפט המחוזי בתל-אביב.

⁵⁵ בית-המשפט המחוזי בתל-אביב בשבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים, פסק-דין מ-21 במאי 2013 בעתירה מינהלית 6691-04-12.

⁵⁶ בחטיבת-ביניים אחת ייפתחו מגמת מדעים ומגמה מואצת ובחטיבת-הביניים האחרת – מגמת מצוינות ומגמה דיגיטלית.



לתלמידים ברשות המקומית ששובצו במגמה ייחודית באחת מחטיבות-הביניים ברשות עתירה לבית-המשפט המתנגדת לשיבוצם בחטיבת-ביניים זו. בית-המשפט דחה את העתירה וציין כי אף שדאגת ההורים שבית-הספר לא ימלא את תפקידו ולא יעניק להם מסגרת לימודית וחינוכית מספקת מובנת לו, מערכת חינוך ציבורית צריכה לשוות לנגד עיניה את האינטרסים של כלל התושבים ואת הערכים החברתיים שלאורם עליה לפעול.⁵⁷

⁵⁷ בית-המשפט המחוזי בחיפה, פסק-דין מיום 26 באוגוסט 2013 בעתירה מינהלית 35206-05-13 ופסק-דין מיום 9 בספטמבר 2013 בעתירה מינהלית 5524-09-13. נתקבל מעו"ד הרן רייכמן, הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך, אוניברסיטת חיפה, דוא"ל 28 בנובמבר 2013.

