

העותרות:

1. ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד עאוני בנא ו/או דן יקיר ו/או רחל בנזימן ו/או
הדס תגרי ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או נטע עמר
ו/או לילה מרגלית ו/או מנאל חזאן ו/או באנה שגרי-בדארנה
ו/או שרון אברהם-ויס
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, שדרות הנדיב 9, חיפה 34611
טל': 8348876-04 פקס': 8348878-04

נגד

המשיב :

משרד החינוך
רח' שבטי ישראל 34, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדיון מוקדם

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה למשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם מדוע לא יקצה את התקציב המיועד ליישומה של מדיניות הטיפול, כמשמעותה בסעיף 1 לעתירה, לכל אחד מהמגזרים במערכת החינוך, יהודיים וערביים כאחד, על-פי מדד זכאות אחיד, ענייני ושוויוני, המבטא את מידת הנזקקות בקרב התלמידים, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי.

בקשה לדיון מוקדם

עניינה של העתירה הוא בהפלייתם לרעה של התלמידים הערבים בהקצאת תקציב משרד החינוך, המיועד להמשך יישומה של מדיניות הטיפול, שמטרתה להעניק סיוע לבתי-ספר לקידום אוכלוסיות תלמידים חלשות. מדיניות הטיפול הינה הכלי המרכזי להתמודדות מערכת

החינוך עם ההבדלים הגדולים הקיימים בין בתי-הספר היסודיים וחטיבות הביניים מבחינת רמת החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים. לפיכך מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע מועד דיון מוקדם בעתירה, באופן שניתן יהיה להבטיח, כי אם העתירה תתקבל, תהיה משמעות מעשית לסעד המבוקש בה בשנת הלימודים תשס"ד, שתקציבה טרם הוקצה.

מבוא

עתירה זו עניינה הפלייתם לרעה של התלמידים הערבים בישראל בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים בהקצאת התקציב המיועד ליישומה של מדיניות הטיפול. הנתונים שבידי העותרות, שחלקם הוכנו על ידי המשיב ו/או עבורו, מצביעים על כך, שהקצאת סל הטיפול לקויה בהפליה ניכרת לרעה של המגזר הערבי. התלמידים הערבים אינם זוכים למשאבי טיפוח הראויים להם, בהתאם לרמת החסך החינוכי שלהם ושיעורם בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפול. הנתונים מלמדים, כי הקצאת משאבי הטיפול בין המגזר היהודי לערבי הינה שרירותית ואינה עולה בקנה אחד עם המטרה העיקרית של מדיניות הטיפול, הלא היא הבטחת תמיכה חינוכית לתלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים, הלומדים בבתי ספר וביישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי נמוך. הקצאה זו אינה מתחשבת באופן ראוי בצרכיו של ציבור שלם בחברה הישראלית, על כל קשייו ובעיותיו הייחודיים. הקצאה זו הינה מפלה, פסולה ובלתי חוקית.

העותרות

העותרת מספר 1 הינה עמותה, הפועלת ליד הרשויות המקומיות הערביות בישראל לקידום ושיפור החינוך הערבי בישראל.

העותרת מספר 2 הינה עמותה, הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל, לרבות קידום זכויותיה של האוכלוסייה הערבית בישראל.

הרקע העובדתי

מדיניות הטיפול¹

1. משרד החינוך מופקד על קידום ההישגים הלימודיים של כלל התלמידים, ובעיקר על קידום הישגיהם של התלמידים הסובלים מחסך חינוכי בסביבתם. המדובר בתלמידים אשר חיים ולומדים בתנאים כלכליים-חברתיים ירודים, המונעים מהם להפיק מלוא התועלת מהלימודים ופוגעים בהישגיהם. בהתאם לכך, מופעלת, מאז שנות ה - 60, מדיניות של

"טיפוח" בתי-ספר בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, שבהם ההישגים הלימודיים נמוכים. במסגרת מדיניות זו, מעניק משרד החינוך סיוע לבתי ספר, בהם קיימת אוכלוסיית תלמידים עם רמה גבוהה של חסך חינוכי. הסיוע ניתן על-ידי הקצאת שעות "טיפוח", שהן שעות הוראה הניתנות לבתי ספר כתוספת לשעות התקן הבסיסיות. שעות הוראה אלה נועדו לאפשר לבתי-ספר אלו לפצות במידה מסוימת על החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהם, על ידי הגברת הטיפול החינוכי הניתן להם, כדי להביא לשיפור ברמת הישגיהם.

2. עד לשנת 1994 הייתה מדיניות הטיפוח ממוקדת רק ביישובים יהודיים. הסיוע לבתי ספר הוענק על-פי הגדרת זכאות שהלמה בעיקר תלמידים יהודים ממוצא מזרחי. בשנת 1994 שונתה הגדרת הזכאות למשאבי הטיפוח, וזאת בעקבות המלצות ועדה ציבורית שמונתה על-ידי משרד החינוך על מנת להגדיר מחדש את היעדים ואוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח². הועדה המליצה על הנהגת הגדרת זכאות ברמה הבית-ספרית, המבוססת על המעמד הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית התלמידים ומידת הפריפריאליות של בית-הספר.

3. באותה שנה החליט משרד החינוך להחיל את מדיניות הטיפוח גם על האוכלוסייה הערבית בישראל, ולהקצות משאבי טיפוח לבתי-ספר ערביים ויהודיים כאחד, על-פי אמות-מידה חברתיות-כלכליות. אולם, במקום לאמץ הגדרת זכאות אחידה ושווה, המבוססת על קריטריון סוציו-אקונומי, המבטא את מידת הנוקקות למשאבי טיפוח בקרב כלל התלמידים, יהודים וערבים כאחד, החליט משרד החינוך ליצור שלושה מדדי זכאות שונים - האחד לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים במגזר היהודי, השני לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים במגזר הערבי, והשלישי לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים במגזר הדרוזי.

4. הקצאת סל הטיפוח בין בתי הספר השונים נעשית בשני שלבים. בשלב הראשון הסל מחולק בין ארבעה תת-מגזרים: ערבי, דרוזי, יהודי רשמי ויהודי לא רשמי³. כפי שיפורט בסעיף 13 ו-14 להלן, הקצאת משאבי הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי בשלב זה נעשית באופן שרירותי ותוך התעלמות מוחלטת מההבדלים בין שני המגזרים מבחינת רמת החסך החינוכי ומשקלו של כל מגזר בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. בשלב השני סל הטיפוח של כל תת מגזר מחולק בין בתי הספר השייכים לאותו מגזר, זאת עפ"י מדד הטיפוח של אותו מגזר.

עתירה זו מתייחסת לשלב ההקצאה הראשוני, בו רמת החסך החינוכי אינה נלקחת בחשבון בקביעת גודלו של סל הטיפוח בכל מגזר, כפי שיפורט בהמשך. ההקצאה בשלב זה לא נעשית כמתחייב עפ"י קריטריונים שווים וענייניים, בהתאם לצורכיהם היחסיים של התלמידים.

5. א. מדד הטיפוח בכל המגזרים, הן בחינוך היסודי והן בחטיבת הביניים, מבוסס בעיקר (כ-

65%) על שלושה מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של אוכלוסיית התלמידים: שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה; שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה; שיעור המשפחות הגדולות.

ב. במגזר היהודי מתווספים למאפיינים הנ"ל שניים אחרים: שיעור העולים החדשים; הפריפריאליות של מקום היישוב.

במגזר הערבי מתווספים למאפיינים הנ"ל שלושה מאפיינים אחרים: שיעור המשפחות המתגוררות ביישובים לא מוכרים; היותו של בית-הספר בעיר מעורבת; גודל היישוב בו ממוקם בית-הספר.

במגזר הדרוזי מתווסף לשלושת המאפיינים הנ"ל מאפיין נוסף: גודל היישוב בו ממוקם בית הספר.

ג. מכסת שעות הטיפול השנתית המוקצית לכל בית-ספר בכל מגזר נקבעת לפי מדד הטיפול של בית-הספר ולפי גורמים נוספים, כגון, גודל בית הספר וגודל המשאבים המופנים לטיפול באותה שנה, וזאת בהתאם לנוסחת הקצאה מורכבת שפותחה על-ידי משרד החינוך⁴.

6. בנוסף לקביעת מדד טיפוח ברמה הבית-ספרית, נבנו גם מדדי טיפוח יישוביים, האחד ליישובים ערביים, השני ליישובים יהודיים והשלישי ליישובים דרוזים. מדדי הטיפול היישוביים מבוססים על אותם מאפיינים לעיל ומשמשים כלי לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהן.

7. מדד הטיפול, הן הבית-ספרי והן היישובי, הוא נתון יחסי, המבטא את מיקומם של היישוב ו/או בית-הספר מבחינת רמת החסך החינוכי בהשוואה ליישובים ו/או בתי ספר אחרים השייכים לאותו מגזר. מדד הטיפול בכל מגזר משמש, אם כן, בסיס לחלוקה דיפרנציאלית של משאבי הטיפול בין בתי-הספר השונים השייכים לאותו מגזר בלבד, בהתאם לרמת החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים בכל בית ספר.

8. המדדים אינם משקפים כלל את רמת החסך החינוכי של התלמידים במגזר אחד בהשוואה לעמיתיהם במגזר השני. המדדים אינם משמשים, אם כן, בסיס כלשהו לחלוקה דיפרנציאלית של משאבי הטיפול בין בתי-הספר במגזר היהודי לבין בתי-הספר במגזר הערבי, בהתאם לרמת החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים בכל אחד מהמגזרים.

אוכלוסיית היעד ומטרות מדיניות הטיפול

9. מדיניות הטיפול נועדה לקדם הישגים לימודיים של בני אוכלוסיות חלשות בעלי רמה גבוהה של חסך חינוכי. בשל תנאים סביבתיים ירודים, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית,

תלמידים אלה אינם יכולים להפיק את מלוא התועלת מהתשומות שבית הספר מעניק להם, דבר שפוגע בהתקדמותם ובהישגיהם הלימודיים.

10. ועדת שילד, אשר מונתה כאמור על יד משרד החינוך לצורך הגדרת אוכלוסיית היעד ומטרות הטיפול, קבעה, כי "המטרה של מדיניות הטיפול ואמת המידה להערכתה היא אחת: קידום הישגים לימודיים" של בני השכבות המקופחות בחברה הישראלית. בדו"ח שהוכן על ידי הועדה, ואשר בהתבסס עליו שינה משרד החינוך את הגדרת הזכאות למשאבי הטיפול, נקבע, כי "איתור בתי הספר שיזכו במשאבי טיפוח יתבסס בראשונה על הרכב החברתי של אוכלוסיית התלמידים".

לגבי אוכלוסיית היעד נקבע, כי היא כלל אוכלוסיית התלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים וכן אוכלוסיית "התלמידים מרקע חברתי-כלכלי מקופח". וזאת, "משום שאיפה לסייע לשוויון הזדמנויות ולקדם ניעות חברתית". אוכלוסיית יעד נוספת היא תלמידים הגרים ולומדים בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל.

11. בעקבות המלצות ועדת שילד, הגדיר המשיב את אוכלוסיית היעד ומטרות הטיפול:

"משאבי הטיפול נועדו לפצות על חסך חינוכי הנובע מתנאים משפחתיים וחברתיים ומתנאים בית-ספריים בלתי מספיקים. בהתאם לתפיסה זו החליט משרד החינוך לייעד את משאבי הטיפול:

1. לבתי-ספר המאוכלסים בשיעור גבוה של תלמידים שיש להם בית וסביבה הנמצאים בתנאי חסך חינוכי.

2. לבתי-ספר שמתקיימים בהם תנאים חינוכיים בלתי-מספיקים".

מדד הטיפול - עקרונות להקצאה, הוצאת משרד החינוך 1996, בעמ' 3- רצ"ב ומסומן נספח ע/1.

דו"ח קאהן-ילינק

12. פרופ' סורל קאהן וד"ר יעקב ילינק, מבית הספר לחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים, פרסמו בחודש יולי 2000 ממצאי עבודת מחקר בנושא: "אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפול בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה" (להלן - דו"ח קאהן-ילינק/הדו"ח). הדו"ח עסק בניחות אופן חלוקת סל הטיפול בין המגזר היהודי לערבי ואופן הקצאת משאבי הטיפול בין בתי הספר והיישובים השונים בתוך כל אחד מהמגזרים.

סורל קאהן ויעקב ילינק, אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפול בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה, האוניברסיטה העברית בירושלים, יולי 2000. לאור חשיבות הדו"ח לעתירה זו, רצ"ב העתק הימנו, ואשר מסומן נספח ע/2.

13. מהנתונים שהוצגו ונותחו בדו"ח עולה, כי הקצאת סל הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי, הן בחינוך היסודי והן בחטיבת הביניים, לא נעשית כמתחייב על פי חלקו היחסי של כל מגזר בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. לפי הנתונים, המגזר הערבי קיבל בשנת הלימודים תשנ"ט 18% בלבד מסל הטיפוח בחינוך היסודי ו- 19% בחטיבת הביניים.

מספר שעות הטיפוח של כל מגזר בחטיבת הביניים מהווה אחוז קבוע (כ- 13%) מסה"כ שעות הלימוד הבסיסיות של אותו מגזר (להלן: שעות התקן הבסיסי), ואשר נקבעות בהתאם למספרם של תלמידי אותו מגזר בכלל אוכלוסיית התלמידים. יוצא אפוא, כי בחטיבת הביניים חלקם היחסי של שני המגזרים, היהודי והערבי, בסל הטיפוח משקף את משקלם היחסי בכלל אוכלוסיית התלמידים. לעומת זאת, בחינוך היסודי חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח, העומד על 18%, נופל אפילו ממשקלו היחסי של מגזר זה בכלל אוכלוסיית תלמידי החינוך היסודי, העומד על 24%, זאת מאחר שבשלב חינוך זה סל הטיפוח במגזר היהודי מהווה 7.4% משעות התקן הבסיסי לעומת 5.7% במגזר הערבי. (דו"ח קאהן ילינק, בעמ' 2-3).

14. הקצאתו של סל הטיפוח בין המגזרים (באופן פרופורציונאלי למספר תלמידיהם בחט"ב ותוך העדפת המגזר היהודי בחינוך היסודי, כמפורט לעיל) מתעלמת לחלוטין מההבדלים בין המגזרים מבחינת החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהם. זאת בהתחשב בכך, שחלקו של המגזר הערבי בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח, כפי שעולה בבירור מהדו"ח, גדול בהרבה מחלקו באוכלוסיית כלל התלמידים.

15. הנתונים שעליהם מבוסס הדו"ח מצביעים בבירור על כך, שבתי הספר במגזר הערבי הינם בעלי רמת חסך חינוכי גבוהה בהרבה, במוצע, מבתי הספר במגזר היהודי בכל אחד משלושת האינדיקטורים של החסך החינוכי המשותפים לשני המגזרים: אחוז התלמידים ממשפחות עם הכנסה נמוכה, אחוז התלמידים עם משפחות מרובות ילדים ואחוז תלמידים ממשפחות עם השכלת אב נמוכה. כתוצאה מכך, מסכמים מחברי הדו"ח, "קיימת אפליה לרעה של בתי-הספר הלא יהודיים (ובמקביל אפליה לטובה של המגזר היהודי) בהקצאת משאבי הטיפוח". (דו"ח קאהן-ילינק, בעמ' 1-2).

16. לפי הדו"ח, ביטול האפליה מחייב ביסוס הקצאת משאבי הטיפוח בין המגזרים ובתוכם על מדד משותף, המבטא את מידת הנזקקות למשאבי הטיפוח בקרב כלל בתי-הספר, יהודים וערבים כאחד. המדד המשותף יהא מורכב משלושת המאפיינים הכלכליים-חברתיים המשותפים למדדי הטיפוח בכל המגזרים, אשר מפורטים בסעיף 5 (א) לעיל. על פי מדד אחיד זה, "יש פער עצום בין המגזר היהודי לערבי ברמת החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהם". (דו"ח קאהן-ילינק, בעמ' 1 ו-6)

17. עוד עולה מהדו"ח, כי "השוואת הקצבות הטיפוח בפועל בין המגזרים בתוך הרמות השונות של המדד המשותף המשותפות לשני המגזרים מצביעה בבירור על האפליה הניכרת לרעה של

המגזר הלא-יהודי. וזאת בכל אחת מרמות החסך החינוכי המשותפות לשני המגזרים. ההקצאה לתלמיד במגזר היהודי (כ- 0.2 ש"ש) היא פי 5 לערך מההקצאה המקבילה במגזר הלא יהודי (כ- 0.04 ש"ש)". (דו"ח קאהן-ילינק, בעמ' 7).

18. ממצאי הדו"ח העלו, כי ביטול האפליה על ידי ביסוס הקצאת משאבי הטיפול בין המגזרים על מדד משותף יביא לירידה דרסטית (כ- 50% - 75%) בשיעור בתיה"ס במגזר היהודי שיקבלו טיפוח ובחלקו היחסי של מגזר זה בסל הטיפול. הירידה תהיה גדולה יותר ככל שמדיניות הטיפול תהיה קרובה יותר לעקרון של "הרבה למעטים" @5@⁵. במקביל צפויה עליה של פי 3-4.5 בחלקו היחסי של המגזר הערבי בסל הטיפול בהשוואה לחלקו היחסי כיום. (דו"ח קאהן-ילינק, בעמ' 1).

19. יצוין, כי לאחר הכנת הדו"ח ערכו מחבריו השוואה בין הקצאת שעות הטיפול בפועל לבתי הספר הערבים לבין ההקצאה המגיעה להם עפ"י מדד הטיפול המשותף. במכתבם מיום 25.12.00 אל גבי' נורה כהן, מדענית משרד החינוך בפועל, סיכמו מחברי הדו"ח את תוצאות השוואה זו כדלקמן: "ההקצאה בפועל לבתיה"ס במגזר הלא-יהודי מתוך ההקצאה התיאורטית נעה בין 20% - 60 בשני שלבי החינוך, כאשר רוב רובם של בתיה"ס מקבלים כשליש מהמגיע להם" (ההדגשה שלי ע' ב').

רצ"ב העתק המכתב, מסומן נספח ע/3.

המלצות מבקר המדינה והוועדה לצמצום פערים

20. על אפליית התלמידים הערבים בהקצאת משאבי הטיפול עמדה הוועדה הציבורית לצמצום פערים בין החינוך העברי לערבי, שבראשה עמד פרופ' מישל אביטבול, יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך. בדו"ח שהוגש להנהלת משרד החינוך בחודש דצמבר 2000 (להלן: דו"ח הוועדה לצמצום פערים), המליצה הוועדה על האחדת מדד הטיפול בין שני המגזרים ושימוש במדד הטיפול האחד כקריטריון לחלוקת משאבים כבר בשנת 2001:

"היום מקבלים התלמידים הערבים והדרוזים 18% מסל הטיפול בחינוך היסודי כשהם מהווים 24% מהתלמידים, ובחטיבת ביניים 19%, כחלקם באוכלוסיית התלמידים. מכיוון שבממוצע רמת החסך החינוכי של בתי הספר הלא-יהודים גבוהה יותר - הרי שקיימת אפליה לרעה של בתי הספר הלא-יהודים. חלקם בסל הטיפול צריך להיות גדול בהרבה מחלקם באוכלוסייה הכללית, ולמעשה על-פי מדד אחד החינוך הערבי והדרוזי אמור לקבל למעלה מ- 50% מסל הטיפול...לאור האמור לעיל צעד חשוב בכיוון של צמצום הפערים בין שני המגזרים הוא שימוש במדד טיפוח אחד לשניהם".

דו"ח הוועדה לצמצום פערים, דצמבר 2000, בעמ' 9 - רצ"ב ומסומן נספח ע/4.

21. בדו"ח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1995 התייחס מבקר המדינה לאופן חלוקת שעות הטיפול בין המגזרים השונים, והצביע על הפלייתו לרעה של המגזר הלא-יהודי@6@⁶ בחלוקת המשאבים הכלולים בסל הטיפול. ואלה היו מסקנות מבקר המדינה:

"לדעת משרד מבקר המדינה, אופן זה של חלוקת משאבי הטיפול אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון. יצוין, שהישובים הדרוזים מבוססים יותר מהישובים הבדואים, אבל רובם מבוססים פחות מהישובים היהודיים. מן הראוי לבנות מדד טיפוח שיבטא את הצורך היחסי בטיפול בכל יישוב ובית ספר בלא הבדל בין המגזרים".

דו"ח שנתי 46 לשנת 1995, בעמ' 353 - רצ"ב ומסומן ע/5.

חלוקת משאבי הטיפול בשנים האחרונות

22. בעקבות פרסום דו"ח קאהן-ילינק, המבוסס כאמור על נתוני שנת הלימוד תשנ"ט, ביקש ב"כ העותרות מהמשיב נתונים אודות חלוקת משאבי הטיפול בין המגזרים השונים בשנת הלימודים תשס"ב וכן נתונים אודות החלוקה לקראת שנת הלימודים תשס"ג, ההולכת וקרבה. עיבוד הנתונים שנתקבלו מהמשיב מצביע בבירור על כך, שחלקו היחסי של החינוך הערבי (כולל הדרוזי) בסל הטיפול עומד על שיעור קבוע - 18% בחינוך היסודי ו- 19% בחטיבת הביניים, כפי שצוין בדו"ח קאהן-ילינק⁷:

תשס"ג	בתי ספר יהודיים (כולל חינוך לא רשמי)	בתי ספר ערבים ובדואים	בתי ספר דרוזיים	סה"כ
חינוך יסודי - שעות	46,005	9,071	1,003	56,079
% בסל טיפוח	82	16	2	100
חטיבת ביניים	30,646	6,065	1,236	37,947
% בסל טיפוח	81	16	3	100

תשס"ב	בתי ספר יהודיים (כולל חינוך לא רשמי)	בתי ספר ערבים ובדואים	בתי ספר דרוזיים	סה"כ
חינוך יסודי - שעות	45,313	8,975	1,025	55,313
% בסל טיפוח	82	16	2	100
חטיבת ביניים	30,650	6,046	1,054	37,750
% בסל טיפוח	81	16	3	100

תשנ"ט	בתי ספר יהודיים (כולל חינוך לא רשמי)	בתי ספר ערבים ובדואים	בתי ספר דרוזיים	סה"כ
חינוך יסודי – שעות	41,309	8,010	990	49,319
% בסל טיפוח	82	16	2	100
חטיבת ביניים	27,720	5,407	983	34,110
% בסל טיפוח	81	16	3	100

רצ"ב מכתב המשיב אודות חלוקת סל הטיפוח לשנת הלימודים תשס"ג, מסומן נספח ע/6; מכתב המשיב אודות החלוקה בשנת הלימודים תשס"ב, מסומן ע/7; מכתב המשיב אודות חלקו של החינוך היהודי הלא רשמי בסל הטיפוח באותם שנים, מסומן נספח ע/8.

רמת החסך החינוכי בקרב התלמידים הערבים

23. הרציונאל העומד ביסוד מדיניות הטיפוח הוא הקצאה דיפרנציאלית של משאבי הטיפוח, תוך ריכוזם בבתי-ספר בעלי אוכלוסיית תלמידים עם רמה גבוהה של חסך חינוכי. דו"ח קאהן-ילינק מצביע בבירור על כך, שהתלמידים הערבים אינם זוכים למשאבי טיפוח ראויים, ההולמים את צורכיהם ואת רמת החסך החינוכי שלהם. בנוסף לאמור בדו"ח, יוצגו להלן מספר נתונים, לגבי מצבם הכלכלי-חברתי והישגיהם הלימודיים של התלמידים הערבים, אשר יש בהם כדי ללמד על רמת החסך החינוכי ומידת הנזקקות למשאבי טיפוח בקרב התלמידים הערבים, בהשוואה לעמיתיהם היהודים.

מצב כלכלי חברתי

24. כאמור לעיל, רמת החסך החינוכי של תלמידים מושפעת באופן ישיר ממצבה הכלכלי-חברתי של החברה, שבה הם חיים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לרמה הסוציו-אקונומית של הרשויות המקומיות בישראל מלמדים, באופן עקבי וחד משמעי, כי היישובים הערביים הם היישובים העניים ביותר בישראל.

25. בחודש מרץ 2002 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוצאות מחקר בנושא: "אפיון העיריות המועצות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה". במחקר, אשר עסק בניתוח הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בכלל הרשויות המקומיות בישראל, נבחנה סידרת מאפיינים לכל אחת מהרשויות המקומיות, כגון, המקורות הכספיים של התושבים, מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת החינוך וההשכלה, היקף הקבוצות עם מצוקות כלכליות שונות⁸. באמצעות שיטות סטטיסטיות מתקדמות אוחדו ערכי המאפיינים לסולם כמותי אחד - הממד החברתי-כלכלי. הרשויות המקומיות דורגו ל-

10 אשכולות הומוגניים לפי המדד החברתי-כלכלי שלהן, כאשר הרשויות ברמה הגבוהה ביותר דורגו באשכול מספר 10, והרשויות ברמה הנמוכה ביותר דורגו באשכול מספר 1. הרשויות ברמה הגבוהה ביותר מאופיינות, בין השאר, ברמת הכנסה לנפש גבוהה (פי חמישה וחצי מהממוצע לנפש של הרשויות ברמה הנמוכה ביותר), ובשיעור נמוך של משפחות עם 4 ילדים ויותר (6% לעומת 55% ברמה הנמוכה ביותר).

מנתוני הדירוג עולה בבירור, כי מצבן הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות הערביות הוא הקשה ביותר:

- כל הרשויות המקומיות הערביות, מלבד ארבע⁹, דורגו באשכולות 1-4
- שיעור היישובים הערבים באשכול 1 (הנמוך ביותר) הוא 90% (9 מתוך 10); באשכול 2 - 86% (32 מתוך 37); באשכול 3 - 76% (22 מתוך 31)
- 71% מהיישובים אשר דורגו באשכולות 1-4 הם ערבים (76 מתוך 108).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תוצאות מחקר בנושא אפיון ודירוג הרשויות המקומיות בישראל", מרץ 2002 - רצ"ב ומסומן נספח ע/9.

26. בהקשר זה יצוין, כי מרכז אדוה לחקר החברה בישראל (להלן - מרכז אדוה) ומרכז מוסאווה לשוויון זכויות האוכלוסייה הערבית בישראל ערכו בשנת 1998 ניתוח בדבר חלוקת שעות טיפוח לבתי-ספר ביישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי **דומה** (להלן - הניתוח). כפי שעולה מהניתוח, המתייחס לשנת הלימודים 1996/7, לבתי ספר ביישובים ערבים הוקצו שעות טיפוח בהיקף נמוך בהרבה מזה שקיבלו בתי ספר יהודים ביישובים בעלי מעמד חברתי דומה - עיירות הפיתוח. בחינוך היסודי ההקצאה הכספית השנתית עבור שעות טיפוח לתלמיד ביישובים ערביים עמדה על 196 ש"ח, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות פיתוח עמדה על 418 ש"ח. בחטיבת הביניים, ההקצאה הכספית האמורה עמדה על 616 ש"ח ביישובים הערבים, בהשוואה ל- 1,163 ש"ח בעיירות הפיתוח. זאת למרות שמעמדן הכלכלי-חברתי של שתי קבוצות היישובים דומה למדי, ואם יש הפרש, הריהו לטובת עיירות הפיתוח.

מצ"ב העתק הודעה לעיתונות אודות תוצאות הניתוח, אשר מסומן נספח ע/10.

רמת השכר ותחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית

27. בחודש פברואר 2002 פרסם מרכז אדוה דו"ח בנושא: מקום מגורים ורמת השכר בישראל¹⁰, בו הוצגו נתונים אודות רמת השכר הממוצעת ביישובים בישראל בשנת 1999. לפי נתונים אלה, היישובים הערביים הם בעלי השכר היישובי הממוצע הנמוך ביותר: 4,477 ש"ח לחודש - שיעור של בערך 30% פחות מהשכר הממוצע בישראל, שעמד על 6,494 ש"ח לחודש¹¹.

28. הנתונים לגבי היקף העוני והאבטלה בישראל מלמדים, באופן עקבי, כי המשפחות הערביות הן המשפחות העניות ביותר בישראל, וכי היישובים הערביים עומדים בראש רשימת האבטלה בישראל. לפי הנתונים של המוסד לביטוח לאומי מתברר, כי בשנת 1999 ל- 52% מהמשפחות הערביות בישראל הייתה הכנסה שנפלה מקו העוני. תחולת העוני בקרב המשפחות הערביות גבוהה פי 3 בערך מזו שבקרב המשפחות היהודיות¹².

המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2000, בעמ' 56 - רצ"ב ומסומן נספח ע/11.

נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד, לגבי תחולת העוני בקרב ילדים, מצביעים על פער עצום בין המגזר הערבי לבין המגזר היהודי, לרעת הראשון. תחולת העוני בקרב ילדים ערבים גבוהה פי 3 מאשר בקרב הילדים היהודים: 52.8% בקרב ילדים ערבים, לעומת 17.2% בקרב ילדים יהודים. משמעות הדבר היא, כי כל ילד ערבי שני במדינת ישראל סובל מעוני ומתנאי מחייה קשים.

המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל - שנתון סטטיסטי 2001, בעמ' 246 - רצ"ב ומסומן נספח ע/12.

משפחות גדולות-עניות

29. לפי הנתונים של המוסד לביטוח לאומי קיים גם פער גדול בשיעור המשפחות הגדולות, שבהן 4 ילדים ויותר, בין המגזר היהודי לערבי. שיעור המשפחות הגדולות בקרב הערבים עומד על 27% והוא גבוה פי 5 משיעורן בקרב היהודים, שעומד על 5.5%. שיעורם של המשפחות הערביות בקרב כלל המשפחות הגדולות העניות בישראל מגיע ל- 61%. משמעות הדבר היא, כי רוב המשפחות הגדולות העניות בישראל הן ערביות.

המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2000, בעמ' 64 - רצ"ב ומסומן נספח ע/13.

הישגים לימודיים בקרב התלמידים הערבים

30. לפי נתוני משרד החינוך מתברר, כי שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב התלמידים הערבים נמוך בהרבה משיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב התלמידים היהודים. שיעור הזכאים לתעודה בגרות במגזר היהודי מגיע ל- 45.5% לעומת 28.9% במגזר הערבי ו- 16.7% במגזר הבדואי¹³.

משרד החינוך, נתוני בחינות, תש"ס 2000 - רצ"ב ומסומן נספח ע/14.

31. בחודש יולי 2002 פרסם מרכז אדווה דו"ח על שיעור הזכאים לתעודת בגרות בכל יישוב ויישוב¹⁴. הנתונים שהוצגו בדו"ח מלמדים, כי שיעור הזכאים לתעודת בגרות במגזר הערבי עומד על פחות משליש מבני ה-17, ובמגזר הבדואי בנגב על מעט יותר מרבע מבני ה-17. לפי הנתונים שהוצגו בדו"ח, המבוססים על נתוני משרד החינוך, קיים גם פער גדול בין המגזר היהודי לערבי, בשיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות, בקרב הזכאים לתעודת בגרות - 90% במגזר היהודי לעומת 70% במגזר הערבי ו- 40% בקרב בני האוכלוסייה הבדואית בנגב.

32. נתוני משרד החינוך מצביעים על כך, שהשיגיהם הלימודיים של התלמידים הערבים במקצועות מתמטיקה, אנגלית, מדע וטכנולוגיה, הן בחינוך היסודי והן בחטיבת הביניים, נמוכים בהרבה מאלה של התלמידים היהודים. לפי תוצאות מבחני משוב ארציים במקצועות הנ"ל מתברר, למשל, כי ממוצע ציוני התלמידים היהודים בכיתה ח' באנגלית עומד על 75, כמעט פי שניים מהממוצע במגזר הערבי, העומד על 40. במתמטיקה ממוצע הציונים בקרב תלמידי כיתה ד' הערבים עומד על 53, לעומת 74 בקרב אותה קבוצת גיל במגזר היהודי.

ראו דו"ח הועדה לצמצום פערים, סעיף 21 לעיל, בעמ' 5 - רצ"ב ומסומן נספח ע/15.

33. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמועצה הלאומית לשלום הילד מתברר, כי שיעור הנשירה מלימודים בקרב התלמידים הערבים גבוה ביותר, ועולה בהרבה על שיעור הנשירה בקרב בני גילם היהודים. שיעור הנשירה הממוצע בחינוך הערבי מגיע לכ- 10% והוא כפול מזה שבמגזר היהודי.

המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל - שנתון סטטיסטי 2000, בעמ' 112 - רצ"ב ומסומן נספח ע/16.

34. לפי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד לשנים האחרונות, לגבי בני נוער בגילאים 15-17, אשר אינם עובדים ואינם לומדים, שיעור הצעירים הערבים מגיע לכ- 40%. כך, למשל, בשנת 2000 נמצא, כי כ- 25,500 בני נוער בגילאים 15-17, שהינם כ- 7.7% מכלל בני הנוער בקבוצת הגיל, אינם לומדים ואינם עובדים. בקרב בני נוער אלה כ- 10,000 הם ערבים. שיעור הנערים הערבים מכלל קבוצת הגיל שאינם לומדים ואינם עובדים גבוה ביותר מפי שניים מאשר שיעורם בקרב בני הנוער היהודים: 12.5% בקרב בני נוער ערבים, לעומת 6.2% מבני הנוער היהודיים.

המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל - שנתון סטטיסטי 2000, בעמ' 364 - רצ"ב ומסומן נספח ע/17.

דו"ח הוועדה המיוחדת למניעת נשירה מבי"ס

35. בהקשר זה יצוין, כי בחודש מרס 2001 החליטה ועדת הכנסת להקים ועדה מיוחדת לנושא הנשירה הגלויה והסמויה ממערכת החינוך. הוועדה גיבשה רעיונות וקווים מנחים להתמודדות עם בעיית הנשירה הגלויה והסמויה. במסמך שסיכם את עבודתה, עמדה הוועדה על מצוקת החינוך הערבי בכלל ועל בעיית הנשירה בקרב הנוער הערבי בפרט:

"בעיית הנשירה הגלויה חמורה במיוחד בקרב נערים ונערות ערבים ומגיעה להיקפים נרחבים: מעל 30% מהנוער הערבי אינם מסיימים 12 שנות לימוד. שיעור זה גבוה פי 3 בקירוב מהשיעור המקביל בנוער היהודי. על אף שהנוער הערבי מהווה מיעוט בכלל הנוער בישראל (כ- 25%), בגלל שיעורי הנשירה הגבוהים בקרב אוכלוסייה זו, רוב הנושרים הגלויים בישראל הם בני נוער ערבים".

דו"ח הוועדה המיוחדת לנושא הנשירה מבי"ס, ירושלים 2002, עמ' 9 - רצ"ב ומסומן נספח ע/18.

36. הוועדה עמדה על צרכיה הייחודיים ואפלייתה של האוכלוסייה הערבית בחינוך:

"המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית מעידים על היקף רב של צרכים בתחום החינוך, לדוגמא: שיעור הילדים העניים בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה כמעט פי שניים מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית, ורמת ההשכלה של ההורים נמוכה יותר. . . בחינוך הערבי קיימים קשיים מיוחדים במספר תחומים: פיצול בין השפה המדוברת והשפה הכתובה; התמודדות עם סוגיות של זהות לאומית ותרבותית; קושי להתאים את האקלים הבית-ספרי ושיטות הניהול לשינוי החברתי המהיר; מחסור בכוח אדם מיומן, במיוחד בתחומי הניהול ומקצועות הייעוץ והטיפול; היעדר ייצוג הולם של בעלי מקצוע ערבים בהנהלת מערכת החינוך. . . באופן עקבי ולאורך שנים, היקף המשאבים המוקצים לחינוך הערבי קטן באופן משמעותי מהיקפם בחינוך היהודי, וזאת למרות הצרכים הרבים של האוכלוסייה העברית והקשיים עמם מתמודדת מערכת החינוך הערבית". (שם, בעמ' 9).

37. במסגרת עבודתה, גיבשה הוועדה כיווני פעולה שיש בהם כדי לחולל שינויים משמעותיים בפעולת מערכת החינוך. בין השאר עמדה הוועדה על הצורך בהתייחסות מיוחדת לצרכים של האוכלוסייה הערבית. על מנת לאפשר התמודדות יעילה עם הנשירה, הן הגלויה והן הסמויה, המליצה הוועדה על "עדכון" שיטת התקצוב של בתי-הספר, באופן שבו "מכלול התקציבים המגיעים לביה"ס ישקפו את רמת הצרכים של אוכלוסיית התלמידים". בהתאם להמלצות הוועדה, "יש לתקצב מוסדות חינוך על פי נוסחת קפיטציה, המאפשרת השקעה

דיפרנציאלית של משאבים בהתאם לרמת הצרכים של האוכלוסייה. בכך תיווצר אפשרות לשיפור התשתיות החינוכיות-לימודיות לאוכלוסיות בסיכון לנשירה למשל, הקטנת כיתות, הוספת מורים מסייעים בכיתה, הוספת שעות לימוד, הוספת תפקידים מיוחדים, עובדי טיפול ותגבור לימודי, הוספת תוכניות מיוחדות וכו'". (שם, בעמ' 13-14).

הוועדה לצמצום פערים

38. גם הוועדה לצמצום פערים, אשר עמדה על צורכיהם הייחודיים ואפלייתם לרעה של התלמידים הערבים, כאמור בסעיף 20 לעיל, המליצה על שינוי שיטת התקצוב ולהפעיל במקומה שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד, המבוססת על תקצוב שונה של תלמידים בעלי צרכים שונים. לפי שיטה זו ההקצאה לתלמיד לא תהיה אחידה אלא משתנה, בהתאם לצרכיו ומצבו הכלכלי-חברתי של התלמיד. עוד המליצה הוועדה על הנהגת מדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת התקציבים הייעודיים לאוכלוסיות חלשות לחינוך הערבי. (הוועדה לצמצום פערים, לעיל, בעמ' 8).

תכתובת עם המשיב

39. ביום 7.5.01 פנה ב"כ העותרות אל גבי זמירה מברך, המדענית הראשית של משרד החינוך (לשעבר), ואל מר אבי לוי, ראש אג"ף שח"ר, ואל גבי דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, וביקש, כי יפעלו באופן מידי להקצאת סל הטיפוח לתלמידים יהודים וערבים כאחד על-פי מדד זכאות אחיד, שמבטא את ההבדלים בין התלמידים מבחינת רמת החסך החינוכי ומידת הנזקקות לשעות הטיפוח. ב"כ העותרות הדגיש, כי חלוקת סל הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי אינה עולה בקנה אחד עם מטרות ואוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. בפנייה צוין, כי קביעת חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח, לפי שיעורם של התלמידים הערבים בכלל אוכלוסיית התלמידים מביא לאפליה קשה של התלמידים הערבים, ששיעורם היחסי בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח הינו הרבה מעבר לשיעורם בקרב אוכלוסיית התלמידים הכללית. ב"כ העותרות ציין, כי פנייתו מבוססת על ממצאי דו"ח קאהן-ילינק, בו נקבע, כי ביטול האפליה בהקצאת שעות הטיפוח מחייב הגדרה וחישוב של מדד זכאות אחיד, אשר על-פיו המגזר הערבי זכאי למשאבי טיפוח בשיעור של לפחות פי שלושה ממה שהוא מקבל היום. ב"כ העותרות ביקש, כי המשרד יפעל לכך, שהתלמידים הערבים יזכו במשאבי הטיפוח המגיעים להם, עוד בשנת הלימודים תשס"ב.

רצ"ב מכתבו של ב"כ העותרות, ואשר מסומן נספח ע/19.

40. בתשובתו מיום 4 ביוני 2002 הודיע ד"ר אבי לוי, כי אגף שח"ר, שהוא עומד בראשו, אחראי על הפעלה וניצול של סל הטיפוח בלבד, וכי מדד הזכאות והקריטריונים להקצאת משאבי הטיפוח אינם נקבעים על-ידו.

רצ"ב העתק מכתבו של ד"ר אבי לוי, ואשר מסומן נספח ע/20.

41. בהעדר התייחסות עניינית כלשהי לפנייתו, שלח ב"כ העותרות ביום 14.10.2001 תזכורת בנדון אל מדענית משרד החינוך בפועל, גב' נורה כהן, ואל המנהלת הכללית של משרד החינוך, גב' רונית תירוש.

רצ"ב העתק הפניה מיום 14.10.01, אשר מסומן נספח ע/21.

42. תגובתה של המנהלת הכללית של משרד החינוך ניתנה ביום 30.10.2001 על-יד עוזרתה, גב' יפה שושן (להלן - תגובת משרד החינוך). בתגובה נאמר, כי "מנכ"לית משרד החינוך, הגב' רונית תירוש, הנחתה את ד"ר נורה כהן, מדענית המשרד בפועל, לבחון בדחיפות את הקריטריונים למדד טיפוח, ולוודא שוויון הזדמנויות לכל המגזרים. עם אישור ההמלצות, תגובת תכנית במתכונת העונה להנחיה זו".

רצ"ב העתק תשובת משרד החינוך, ואשר מסומן נספח ע/22.

בהקשר זה יצוין, כי בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ ביום 19.11.2001, לענין הפלייתם של התלמידים הערבים בחינוך, צוין, כי הגב' תירוש הקימה וועדה, שבין תפקידיה "לחסל" את האפליה התקציבית בין התלמידים הערבים לתלמידים יהודים. באותה כתבה צוטטה בגב' תירוש אומרת: "קיימים עיוותים ואנומליות תקציביות שמפלים לרעה את התלמידים הערבים. . . תפקיד הוועדה הוא לגבש סל שעות שיהיה שקוף לכל התלמידים, שהבסיס שלו יהיה שלו יהיה אחיד לכל המגזרים - היהודי והערבי גם יחד. הקריטריון היחיד של הסל יהיה קריטריון סוציו-אקונומי. כלומר: התלמיד משכבות המצוקה - בין אם הוא יהודי או ערבי - יקבל אותה הקצאה תקציבית ממשרד החינוך".

"הערבים עולים למשרד החינוך פחות", עיתון הארץ 19.11.2001 - מצ"ב ומסומן נספח ע/23.

43. ביום 15.5.02, משלא חל שינוי כלשהו בהקצאת סל הטיפוח, ואל העותרות לא הגיעו כל תוצאות של בדיקה כלשהי אודות הקריטריונים למדד טיפוח, כפי שצוין בתגובת משרד החינוך, פנה ב"כ העותרות שוב למנהלת הכללית של משרד החינוך, וביקשה לפעול מייד לכך, כי הקצאת סל הטיפוח לתלמידים יהודים וערבים כאחד, תיעשה באופן שוויוני עפ"י הגדרת זכאות אחידה. ב"כ העותרים הדגיש, כי למרות שחלפו יותר משבעה חודשים מאז תגובת משרד החינוך, טרם חל שינוי כלשהו בכל הנוגע להקצאת סל הטיפוח בין המגזרים

השונים. בשל דחיפות העניין ביקש ב"כ העותרות תשובה מיידית לפנייתו, באופן שניתן יהיה להבטיח שהתלמידים הערבים יקבלו את מלוא שעות הטיפול להן הם זקוקים עוד בשנת הלימודים הבאה (תשס"ג). העתקי פנייה זו נשלחו גם לעו"ד דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, ולד"ר נורה כהן, מדענית משרד החינוך בפועל, אשר נתבקשו על ידי ב"כ העותרות להתייחס בדחיפות לאמור בה. פנייה זו לא זכתה עד כה לכל מענה.

מצ"ב העתק פניית ב"כ העותרות מיום 15.5.02, ואשר מסומן נספח ע/24.

44. עד כה, ולמרות שחלפו יותר מתשעה חודשים מאז תגובת משרד החינוך בדבר בדיקת הקריטריונים למדד טיפוח, טרם חל שינוי כלשהו בהקצאת שעות הטיפול, כפי שמעידים נתוני חלוקת סל הטיפול לשנת הלימודים תשס"ג, אשר פורסמו על-ידי המשיב.

הטיעון המשפטי

אפלייה

45. התלמידים הערבים, הן בחינוך היסודי והן בחטיבת הביניים, מופלים לרעה לעומת עמיתיהם היהודים בחלוקת המשאבים הכלולים בסל הטיפול. למרות שבשני שלבי החינוך התלמידים הערבים מהווים רוב רובה של אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפול, כמפורט בדו"ח קאהן-ילינק לעיל, הם מקבלים כ- 18% בלבד מסל הטיפול בחינוך היסודי ו- 19% בלבד מסל הטיפול בחטיבת הביניים.

46. חלוקת המשאבים הכלולים בסל הטיפול לוקה, אם כן, בהפלייה פסולה כלפי התלמידים הערבים. עקרון השוויון הינו עקרון יסוד מרכזי בשיטתנו המשפטית. חל איסור לנהוג באפליה על רקע לאום. שורה ארוכה של פסקי דין עיגנו את המעמד החוקתי שזכה לו עקרון זה בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בג"ץ 5394/92 הופרט נ' "יד ושם", פ"ד מח(3) 353, 362 ;

בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ' ואח', פ"ד מח(5) 749, 760 ;

בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501, 521, 526 ;

בג"ץ 451/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 133 ;

בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 258, 278.

47. בית משפט נכבד זה עמד על משמעותה הקשה של פגיעה בעקרון זה :

"ההפליה היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיווציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה אשר בה נוהגת הפליה אינה חברה בריאה, ומדינה שבה נהוגה הפליה לא תוכל להקרא מדינה מתוקנת".

בג"ץ 104/87 נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד מד(4) 749, 760.

48. עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי בהקצאת כספים מתקציב המדינה. בבג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, בית משפט נכבד זה הבהיר היטב, כי הקצאה זו צריכה להיעשות על בסיס שוויוני, ללא הפליה מחמת לאום או דת או כל שיקול פסול אחר. בית המשפט עמד על מבחן היחסיות כמבחן העיקרי בדרך אל השוויון:

"לפי מבחן היחסיות, המטרה של חלוקת הכסף בין בתי העלמין צריכה להיות הקצאה לפי השיעור היחסי של בני כל דת בקרב האוכלוסייה, והתוצאה של חלוקת הכסף צריכה להיות תואמת את השיעור האמור בקירוב. מה פירוש? צריך להימנע בחלוקת הכסף מהסטייה ניכרת מן השיעור היחסי...". (שם, בעמ' 182).

באותו עניין המדובר היה בהפלייתם לרעה של המוסלמים, הנוצרים והדרוזים בהקצאות התקציביות של המשרד לענייני דתות. אוכלוסיית היעד לעניין הקצאות אלה היא כלל אוכלוסיית ישראל. יישום מבחן היחסיות בענייננו משמעו הקצאת משאבי הטיפוח בין המגזרים השונים לפי השיעור היחסי של כל מגזר בקרב אוכלוסיית התלמידים בעלי רמה גבוהה של חסך חינוכי, הלא היא אוכלוסיית היעד לעניין הקצאת שעות טיפוח.

49. הקצאת תקציב הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי מביאה לאפליה תוצאתית של התלמידים הערבים בחלוקת סל הטיפוח, אף שבפועל היא מקנה להם כ- 18% ממשאבי הטיפוח בחינוך היסודי ו- 19% בחטיבת הביניים, כחלקם בקרב אוכלוסיית התלמידים הכללית. שכן שיעורם של התלמידים הערבים בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח הינו גדול לאין שיעור משיעורם באוכלוסיית התלמידים הכללית. הקצאה המביאה לאפליה תוצאתית (עקיפה) הינה פסולה ודינה להתבטל:

"בית משפט זה בודק, כרגיל, הן את הצורה החיצונית והן את המהות הפנימית של מעשי השלטונות, את הקליפה והתוך גם יחד, ולא ישאיר על מכונם מעשים העטופים אמנם בלבוש חיצוני כשר אלא שתוכם אינו כבדים".

בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, פ"ד י 40, 55.

ראו גם :

בג"ץ 1/98 איתן כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 260-261.
בג"ץ 5290/97 עזרא נ' השר לענייני דתות, תק-על 97(4) 443, בפסקה 26 לפסק הדין.

50. חובה על בית המשפט לבחון את המניעים לשיטת החלוקה, את משמעותה ומהותה ואת התוצאות שיושגו באמצעותה :

"הקריטריונים נגזרו ונתפרו לפי מידתה של המשיבה. . . המשיבים בדקו ונמצא להם מה הם אותם מאפיינים מיוחדים-שבמיוחדים אשר נמנו במשיבה, אך תחת אשר יאמר בפה מלא כי המשיבה תזכה בתמיכת המדינה, נעטפו ה'קריטריונים', כביכול, בעטיפה נורמטיבית, והקורא בהם עשוי לסבור לתומו כי הנה נקבעה נורמה המכוונת פניה אל עבר הציבור בכללו, והיא על דרך של נורמה בת-פועל תחיקתי. . . ואולם ידענו כי כך אך לכאורה, שהקנקן פניו פני נורמה ואילו תוכו של קנקן הוא שרשויות המדינה נתכוונו להיטיב אך עם פלוני"

בג"ץ 6634/94 ארנן יקותיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מט(5) 45, 50.

51. בנסיבות העניין, גם השיטה, שלפיה חלקם של שני המגזרים, היהודי והערבי כאחד, בסל הטיפוח בחטיבת הביניים נקבע כשיעור אחיד מהתקן הבסיסי (כ-13%), מביאה לאפליה תוצאתית של התלמידים הערבים, אף שלכאורה היא מקיימת שוויון אריתמטי-פורמאלי. הקצאה עפ"י שיטה זה מתעלמת לחלוטין מההבדל בין שני המגזרים מבחינת רמת החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהם ומשיעורם של התלמידים הערבים בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. הקצאה זו מבוססת על ההנחה המוטעית של שוויון בין המגזרים ברמת החסך החינוכי.

52. הלכה חשובה שיצאה מלפני בית משפט נכבד זה היא, כי השוויון בו אנו מדברים הינו שוויון מהותי, אשר מגלם בתוכו, בעיקר, שוויון בתוצאות. הלכה זו מבוססת על תפיסה, שהשוויון מופר מקום בו הלכה למעשה הופר השוויון גם אם הפרה זו אינה תוצאה של כוונה להפלות, כך שלצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות.

בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, לעיל, בעמ' 759.
בג"ץ 1/88, 953/77 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד מב(2) 309, 333-334 ;
בג"ץ 1000/92 בבלי נ' ביה"ד הרבני הגדול, פ"ד מח(2) 221, 241-242.

53. השוויון במובן המהותי מבוסס על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, בשל הפליה וקיפוח היסטוריים, אין די בקיום שוויון מכאני-פורמלי. בנסיבות

כאלו שוויון פורמלי לא יביא לקידום מעמדן של הקבוצות המקופחות, ולביטול ההפליה כלפיהן. נהפוך הוא, במציאות שכזו קיומו לאורך זמן של שוויון פורמלי בלבד יביא להנצחת תוצאותיה של ההפליה:

”השוויון הפורמאלי-מכאני צריך לסגת מפני אינטרסים אחרים של הצודק וההוגן מבחינה מטריאלית, המצדיקים, ואולי אף מחייבים, סטייה מהעיקרון של שוויון פורמאלי לכאורי, על מנת להשיג את הצודק מבחינה מהותית. . . .”

בג”ץ 434/87 סן הרשקו ואח’ נ’ שר העבודה והרווחה, פ”ד מד(4) 154, 163-164.

54. יפים לעניין זה דבריו של השופט אור בבג”ץ 528/88 אביטן נ’ מינהל מקרקעי ישראל, פ”ד מג(4) 297, 299:

”עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון ה’טכני’ או ה’פורמלי’ הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו השוויון בין שווים. בני אדם, או קבוצות בני אדם, שונים לא אחת זה מזה או זו מזו בתנאיהם, בתכונותיהם ובצורכיהם, ולעיתים יש צורך להפלות בין מי שאינם שווים כדי להגן על החלש או הנזקק, לעודדו ולקדמו. שוויון בין מי שאינם שווים אינו, לעתים, אלא לעג לרש”.

ר’ גם: בג”ץ 246/81, 260 אגודת דרך ארץ נ’ רשות השידור ואח’, פ”ד לה(4) 1, דבריו של השופט ברק בעמ’ 11 לפסק הדין.

55. חלוקת משאבי הטיפול בין המגזר היהודי לערבי הינה רחוקה מאוד מלהיות חלוקה בין שווים. כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי לעתירה, מערכת החינוך הערבי סובלת מהזנחה מתמשכת ומאפליה מוסדית רבת שנים, וקיימים פערים ניכרים בינה לבין מערכת החינוך העברי בהקצאת תקציבים ומשאבי חינוך אחרים.

העדר קריטריונים ענייניים ושווים

56. מהנתונים המוצגים בעתירה עולה, כי חלוקת משאבי הטיפול בין המגזר היהודי לערבי לא נעשית על סמך קריטריונים ענייניים ושוויוניים, העולים בקנה אחד עם מטרתה של מדיניות הטיפול ואוכלוסיית היעד שלה. על אופן יישומה של הזכות לשוויון בחלוקת תקציבים בידי רשויות השלטון ניתן ללמוד לענייננו מפסיקתו הענפה של בית משפט נכבד זה בעניין תמיכות מתקציב המדינה. הלכה פסוקה היא, כי תמיכה כספית מטעם רשויות השלטון צריכה להיעשות על פי קריטריונים ענייניים ושוויוניים.

בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב (4) 705, 706.
בג"ץ 4-346/92 מעלה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מו (5) 590.
י' זמיר "הסמכות המינהלית", משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 119.

57. העקרונות, שנקבעו על-ידי הפסיקה לגבי מתן תמיכות מכספי הציבור, נכונים שבעתיים כאשר מדובר בפעילות שמשרד ממשלתי מקיים ומתקצב. משרד ממשלתי כאמור פועל בחלוקת תקציבו כנאמן של הציבור, אשר חייב לפעול באופן שוויוני וענייני.

58. כדי להבטיח חלוקה שוויונית של תמיכות מתקציב המדינה, חוקקה הכנסת בשנת תשנ"ב את סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985. אמנם סעיף זה אינו חל בענייננו, אך ניתן ללמוד ממנו כיצד יש ליישם את עקרון השוויון בחלוקת תמיכות מכספי הציבור. סעיף 3א קובע:

"(ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.
(ד) הסכום שנקבע בסעיף לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.
(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחני תמיכה שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור".

ראו: בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג (5) 337.

59. בשינויים המחויבים, גם בחלוקת משאביו של סל הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי יש לנהוג בשוויון ולהנהיג קריטריונים שוויוניים וענייניים. בית המשפט העליון קבע, כי סעיף 3א לעיל מגלם את העיקרון החל על רשויות המדינה בחלקן תמיכות, וממנו ניתן ללמוד על הדרישה הכללית לשוויון בחלוקת כל משאב ציבורי בידי כל רשויות השלטון.

בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד (2) 164, 172.
בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג (2) 241, 264-263.

60. שיקול הדעת של המשיב, לגבי קביעת חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח, חייב להיות מופעל על-פי שיקולים ענייניים בלבד, בהתאם לתכלית ואוכלוסיית היעד של הטיפוח:

"חובת השוויון, שבדרך כלל רואים אותה כמקשה אחת, היא בעצם חובה כפולה. כדי לצאת ידי חובה צריך, ראשית להחליט מהי קבוצת השוויון. החלטה זאת ניתנת לביקורת שיפוטית כמו כל החלטה מינהלית: אפשר

לפסול אותה אם היא מבוססת על שיקולים זרים, לוקה בחוסר סבירות, וכיוצא באלה. שנית לאחר שקבוצת השוויון נקבעה, חובה היא להחליט באופן שוויוני בתוך קבוצה זאת. גם החלטה זאת, כמובן, ניתנת לביקורת שיפוטית: אפשר לפסול אותה אם היא מפלה על יסוד שיקולים זרים, וכיוצא בכך".

בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 283-284.

לעניין הקצאת משאבי הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי, שני המגזרים מהווים קבוצת שוויון אחת. מבחינת רמת החסך החינוכי אין הבדל בין תלמידים יהודים לבין תלמידים ערבים. יעדי הטיפוח מחייבים, כי רמת החסך החינוכי (הנוקקות) של התלמידים בכל בית-ספר צריכה להיות הקריטריון העיקרי בחלוקת המשאבים.

שרירות שלטונית וחוסר תום לב

61. הקצאת תקציב הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי, כמפורט לעיל, מעלה חשש כבד להעדר תום לב ולשרירות מטעם המשיב. העותרות סבורות, כי משיטת הקצאת משאבי הטיפוח בכללותה עולה חשש, שהיא נועדה כדי למנוע העברה מסיבית של משאבי טיפוח לבתי ספר ערבים, שתלמידיהם מהווים רוב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. יצירת שני מדדי טיפוח וקביעת חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח לפי משקלם היחסי של התלמידים הערבים באוכלוסיית התלמידים הכללית, ולא עפ"י רמת החסך החינוכי שלהם, יש בהם כדי לצמצם את חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח. בהקשר זה יצוין, כי בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ ביום 19.11.2001 (נספח ע/23 לעתירה), בעניין הפלייטם של התלמידים הערבים בחינוך, צוטטו בכירים לשעבר במשרד החינוך כאומרים: "אם המשרד לא היה בונה קריטריון מיוחד לסל טיפוח לתלמידים הערבים, הם היו גורפים את כל הקופה, כי בעשירוני הטיפוח הנמוכים ביותר, רוב התלמידים הם ערבים".

הזכות לחינוך

62. הפלייטם לרעה של התלמידים הערבים בהקצאת משאבי הטיפוח פוגעת בזכותם המהותית לחינוך, שכן העדר תמיכה חינוכית הולמת, שתפצה את התלמידים הערבים על תנאי החסך החינוכי שבו הם לומדים, גורם לנשירתם ממערכת החינוך ופוגע בסיכוייהם להשגת השכלה גבוהה.

63. מעוגנת במגילת העצמאות, אשר מבטיחה חופש חינוך ותרבות לכל אזרחי מדינת ישראל. זכות זו קיבלה משנה חשיבות עם חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר אימץ

את עקרונות היסוד של מגילת העצמאות, גם לאור חשיבותו המכרעת של החינוך באשר לאופן התהוות אישיותו של הפרט והשתלבותו התקינה בחברה.

64. הזכות לחינוך הוכרה כזכות יסוד על-ידי הפסיקה, אף ללא קשר הכרחי בינה לבין הזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בבג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך (טרם פורסם, ניתן ביום 14.8.02), הבהיר בית משפט נכבד זה הבהר היטב את מעמדה היסודי של הזכות לחינוך בשיטתנו המשפטית, ואת האיסור להפלות במימושה:

"הפלייה במימוש הזכות לחינוך עשויה, אם היא נעשית על רקע השתייכות קבוצתית, להיחשב כהשפלה הפוגעת בזכות אדם....זכות היסוד לחינוך לחינוך - יצירת החוק, המשפט הבינלאומי והפסיקה - עומדת על רגליה שלה, ללא קשר הכרחי לזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". (שם, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת דורנר).

65. הזכות היסודית לחינוך איכותי מעוגנת היטב במשפט הבינלאומי. בסעיף 28 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, נקבע, כי "המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך, ובמטרה להשיג זכות זו בהדרגה ועל בסיס הזדמנות שווה: ידאגו לכך כי מידע והדרכה חינוכיים ומקצועיים יהיו נתונים להשגה ונגישים לכל הילדים." בדומה, גם בסעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שאותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991, נקבעה החובה לספק חינוך חובה זמין ונגיש לכל.

על החובה המשפטית לפרש דברי חקיקה ישראליים בהתאם להוראות האמנה בדבר זכויות הילד, ראו:

ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' שדה אור, פ"ד נב(3) 374, 382.

ע"פ 3112/94 אבו חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 422, 430.

בג"ץ 2599/00 יתד-עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך, לעיל, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת דורנר.

לעניין החובה הכללית לפרש דברי חקיקה ישראלית בהתאם לנורמות המשפט הבינלאומי שמדינת ישראל מחויבת להן, ראו גם:

ע"א 1137/93 אשכר נ' היימס, פ"ד מח(3) 641, 659.

א' ברק, פרשנות במשפט: כרך ב' - פרשנות בחקיקה (הוצאת נבו - 1993), 575.

Eyal Benvenisty, "The Influence of International Human Rights Laws on The Israeli Legal System: Present and Future". 28 Is.L.Rev. 137 (1994).

66. החינוך הינו צורך בסיסי לקיומו בכבוד של הפרט. החינוך מקנה ידע, מיומנות וכלים בסיסיים החיוניים לפרט בבואו לממש את עצמו ואת יכולתו בכל תחומי החיים. כלים אלו הכרחיים, אם כן, למימוש זכויות יסוד אחרות של הפרט שבמרכזן הזכות לחופש ביטוי, הזכות לחופש עיסוק והזכויות הפוליטיות. שלילת הזכות לחינוך מעמידה את הפרט בעמדת מוצא נחותה מזו של הזולת, ומגבילה בפניו, באופן ניכר, את אפשרויות ההשתלבות בחברה לרבות במעגל העבודה. נחיתות זו משפילה את הפרט ופוגעת בכבודו. בית המשפט עמד על חשיבותה של הזכות לחינוך, והקשר ההדוק שלה לזכויות יסוד חוקתיות אחרות:

"אכן, החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחה של הקהילה כולה. . . החינוך הוא, בלי ספק, מכשיר חשוב בהבטחת זכויותיו וחירויותיו של כל פרט ופרט, ובמימושן של הזכויות הפוליטיות הבסיסיות הנתונות לו, ובהן חופש הביטוי, והזכות לבחור ולהיבחר."

בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך, פ"ד נ(3) 2, 24-25.

העדר נתונים עובדתיים והערכת שטח

67. כאמור, המשיב קבע את חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפול באופן שרירותי ובהתעלם משיעורם של התלמידים הערבים הזקוקים למשאבי טיפוח. דומה, כי לא קדמה לקביעה זו בדיקה יסודית לגבי היקף הצרכים בקרב האוכלוסייה הערבית, בהשוואה לחלקי אוכלוסייה אחרים בחברה הישראלית. בכך פעל המשיב בניגוד לחובתו הבסיסית, להקצות את תקציב הטיפול על יסוד תשתית עובדתית רלוונטית - נתונים מדויקים ואמיתיים אודות רמת החסך החינוכי בקרב חלקי האוכלוסייה השונים.

הלכה פסוקה היא, כי רשות ציבורית חייבת להניח תשתית עובדתית ראויה, שתשמש בסיס להחלטותיה המינהליות. תשתית זו צריכה לכלול איסוף נתונים וראיות מהותיות.

בג"ץ 987/94 יורנט קווי זהב (1992) נ' שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412, 423 ;
י' זמיר הסמכות המינהלית (הוצאת נבו, 1996) כרך ב', בעמ' 734.

!\$!

שורת הדין מחייבת, כי משאבי הטיפוח, שמלכתחילה נועדו לצמצום פערים חינוכיים וחברתיים, לקידום הישגים לימודיים, להגדלת מספר מקבלי תעודות בגרות ולמניעת נשירה מלימודים, יחולקו בין המגזרים השונים בהתאם לצורכיהם החיסיים של התלמידים בכל מגזר. בהתאם למטרות ואוכלוסיית היעד של הטיפוח, כפי שהוגדרו על ידי המשיב עצמו, רק טבעי הוא, שככל שרמת החסך החינוכי של אוכלוסייה מסוימת גבוהה יותר, משאבים הטיפוח שיועברו לבני אוכלוסייה זו יהיו גדולים ומשמעותיים יותר.

הנתונים שהוצגו בעתירה מלמדים בבירור, כי בתי הספר של המגזר הערבי הינם בעלי רמת חסך חינוכי גבוהה בהרבה, בממוצע, מבתי הספר במגזר היהודי. משמעות הדבר היא, כי שיעורם של התלמידים הערבים בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח הינו גדול בהרבה משיעורם בקרב אוכלוסיית התלמידים הכללית.

הקצאת משאבי הטיפוח בין בתי הספר הערבים ליהודים עפ"י מדד זכאות אחיד, המבוסס על קריטריונים כלכליים-חברתיים, המבטאים את ההבדלים ברמת החסך החינוכי בין בתי הספר, תביא לכך, שהתלמידים הערבים יזכו במשאבי טיפוח ראויים, ההולמים את צורכיהם, בהתאם לשיעורם בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תגובת המשיב להופכו למוחלט.

עאוני בנא, עו"ד
ב"כ העותרות

¹ הנתונים המובאים בפרק זה מתוך: מערכת החינוך בראי היישובים, הוצאת משרד החינוך, תשס"ב-2002; מדד הטיפוח-עקרונות להקצאה, פרופ' פרלה נשר, הוצאת משרד החינוך, התשנ"ו-1996.

² ועדת "שילד" (1989), שבראשה עמד פרופ' עוזר שילד מבית הספר לחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים.

³ במגזר היהודי קיים סל טיפוח גם עבור בתי-הספר בזרם הלא-רשמי, שבו הקצאת משאבי הטיפוח אינה נעשית על ידי משרד החינוך.

⁴ מדד הטיפוח - עקרונות להקצאה, הערה 1 לעיל, בעמ' 9.

⁵ לפי עקרון זה יצומצם מספר בתי-הספר הנהנים מתקציבי הטיפוח ותוגדל במידה ניכרת כמות המשאבים שיוזרמו לאותם בתי ספר שעדיין ייכללו במסגרת הטיפוח. עקרון זה מאפשר השקעה נקודתית מסיבית בבתי-ספר נבחרים (מעטים) בהן לומדים התלמידים בני השכבות המקופחות ביותר.

⁶ אומנם הבדיקה עצמה התייחסה לחלוקת משאבי הטיפול למגזר הדרוזי בלבד, אך המסקנות מתייחסות לשיטת ההקצאה בכללותה.

⁷ נתוני שנת הלימודים תשנ"ט מתוך דו"ח קאהן-ילינק

⁸ מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות.

⁹ ארבעת היישובים הם: פסוטה, ג'ש ופקיעין, אשר דורגו באשכול החמישי (מספר התושבים בשלושתם הוא פחות מ-10,000), ומעיליא, אשר דורג באשכול הששי (מספר התושבים פחות מ-2,500).

¹⁰ מקום מגורים ורמת שכר בישראל 1993-1999, אלון אטקין, פברואר 2002.

¹¹ עוד מלמדים הנתונים, כי השכר היישובי הממוצע הנמוך ביותר ביישובים היהודים (מודיעין עילית) גבוה בשיעור של 20% מהשכר היישובי הממוצע הנמוך ביותר ביישובים הערביים (ג'סר אלזקא). הפער משמעותי עוד יותר בראש הסולם: השכר היישובי הממוצע הגבוה ביותר ביישובים היהודיים (סביון) גבוה פי 2.3 מהשכר היישובי הממוצע הגבוה ביותר ביישובים הערביים (מעיליא).

¹² הנתונים גם מלמדים, כי ההכנסה הממוצעת מעבודה למשפחה ערבית עומדת על 60% מהכנסתה של משפחה יהודית, וכי המשפחות הערביות תלויות יותר בפרנסתן בקצבות המוסד לביטוח לאומי, אשר מהוות 23% מההכנסה הממוצעת של המשפחה, לעומת 13% מהכנסתה הממוצעת של משפחה יהודית.

¹³ נתוני המשרד מתייחסים לשנת הלימודים תש"ס.

¹⁴ זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב 2000-2001, ד"ר שלמה סבירסקי ואלון אטקין, יולי 2002.