

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 באנה שגרי-בדארנה
ו/או שרון אברהם-ויס ו/או נעה שטיין ו/או סוניה בולוס
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, שדרות הנדיב 9, חיפה 34611
טל': 8348876-04 פקס': 8348878-04

נגד

המשיב:

משרד החינוך
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים

עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי ובקשה לדין מוקדם

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.2.03, מוגשת בזאת עתירה מתוקנת 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, לכלל התלמידים בישראל, ערבים ויהודים כאחד, על-פי מדד טיפוח אחיד, ענייני ושוויוני, המבטא את מידת הנזקקות בקרב התלמידים, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי; ומדוע לא יימנע מלקבוע קריטריונים למדד הטיפול המשותף, כהגדרתו בסעיף 18 לעתירה, שאינם רלוונטיים לתלמידים הערבים, כפי שמפורט בסעיפים 61 ו-62 לעתירה.

בקשה לדין מוקדם

עניינה של העתירה הוא בהפלייתם לרעה של התלמידים הערבים בהקצאת משאבי החינוך. בית המשפט הנכבד מתבקש 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 בהקצאת משאבי חינוך. העתירה המקורית הוגשה ביחס להקצאת תקציב המשיב המיועד ליישומה של מדיניות הטיפול, שמטרתה להעניק סיוע לבתי-ספר לקידום אוכלוסיות תלמידים חלשות. הנתונים שבידי העותרות, שחלקם הוכנו על ידי המשיב ו/או עבורו, מצביעים על כך, שהקצאת משאבי הטיפול לקויה בהפליה ניכרת לרעה של המגזר הערבי. התלמידים הערבים אינם זוכים למשאבי טיפוח הראויים להם, בהתאם לרמת החסך החינוכי שלהם. 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. לאחר הגשת העתירה המקורית הודיע המשיב על אימוץ המלצות ועדה ציבורית, אשר בחנה את שיטת התקצוב במערכת החינוך, לרבות לעניין הקצאת משאבי הטיפול, והמליצה על שינויה. הועדה המליצה על הנהגת שיטה חדשה, המבוססת בעיקר על הקצאה דיפרנציאלית של כל משאבי החינוך, ובכלל זה שעות התקן הבסיסי, שעות הטיפול ומשאבים אחרים. לפי שיטה זו הקצאת משאבי החינוך לא תהא אחידה אלא משתנה, וזאת בהתאם לצורכי התלמיד ולמצבו הכלכלי-חברתי. לצורך קביעת המצב הכלכלי-חברתי של כל תלמיד במערכת החינוך, המליצה הועדה על הנהגת מדד טיפוח משותף, המבוסס על קריטריונים שונים, שנחזים כשוויוניים ואחידים. בחינת שיטת התקצוב החדשה על-ידי העותרות העלתה, כי השימוש במדד המוצע לצורך הקצאת משאבי החינוך, ובכלל זה המשאבים שעובר להגשת העתירה היו מיועדים ליישום מדיניות הטיפול, מביא להנצחת ההפליה נגד התלמידים הערבים, ולא לביטולה. העותרות סבורות, כי הקריטריונים שנקבעו על-ידי הועדה נגועים בחוסר תום לב, בשרירות ובאי סבירות.

וידגש, אין כל צורך להמתין למימוש שיטת התקצוב החדשה כדי לבחון את תוצאת הפעלת הקריטריונים שנקבעו בה. התוצאה ברורה וצפויה מראש: הקריטריונים נקבעו ונבנו בצורה שכלל אינה מאפשרת הקצאה דיפרנציאלית הוגנת של משאבי החינוך. בהקצאת משאבי חינוך על-פי הקריטריונים שנקבעו, לעולם לא יוכלו התלמידים הערבים לקבל את משאבי החינוך הראויים להם, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי וצורכיהם היחסיים.

יוצא אפוא, כי הקצאת משאבי החינוך, הן ביחס לחלוקת סל הטיפול והן ביחס לשיטת התקצוב החדשה, 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 הטיפוח¹

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.

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. הוועדה קבעה, כי "המטרה של מדיניות הטיפוח ואמת המידה להערכתה היא אחת: קידום הישגים לימודיים" של בני השכבות המקופחות בחברה הישראלית. בדו"ח הוועדה הומלץ על הנהגת הגדרת זכאות ברמה הבית-ספרית, המבוססת על המעמד הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית התלמידים ומידת הפריפריאליות של בית-הספר.

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

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 בהמשך, 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 הטיפוח השנתית המוקצית לכל בית-ספר בכל מגזר נקבעת לפי מדד הטיפוח של בית-הספר ולפי גורמים נוספים, כגון, גודל בית הספר וגודל המשאבים המופנים לטיפוח 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 הטיפוח היישוביים מבוססים על אותם מאפיינים לעיל ומשמשים כלי לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת החסך החינוכי של אוכלוסיית תלמידיהן.

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

דו"ח קאהן-ילינק

8. 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 הטיפוח בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה" (להלן - דו"ח קאהן-ילינק/הדו"ח). הדו"ח עסק בניתוח אופן חלוקת סל הטיפוח בין המגזר היהודי לערבי ואופן הקצאת משאבי הטיפוח בין בתי הספר והיישובים השונים בתוך כל אחד מהמגזרים.

סורל קאהן ויעקב ילינק, אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח 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.

9. 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 צורכיהם היחסיים ומצבם החברתי-כלכלי של התלמידים בכל אחד משני המגזרים. בפועל, ההקצאה נעשית באופן שרירותי, בהתאם למשקלם היחסי של תלמידי כל מגזר בקרב אוכלוסיית התלמידים הכללית. הקצאה זו מתעלמת באופן מוחלט מההבדלים בין שני המגזרים מבחינת רמת החסך החינוכי ומידת הנזקקות.

10. הנתונים, שעליהם מבוסס הדו"ח מלמדים בבירור, כי בתי הספר במגזר הערבי הינם בעלי רמת חסך חינוכי גבוהה בהרבה, בממוצע, 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 הורים 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' 2-1).

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

12. 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 בתי"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"⁶. 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).

13. 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 גב' נורה כהן, מדענית משרד החינוך בפועל, סיכמו מחברי הדו"ח את תוצאות השוואה זו כדלקמן: "ההקצאה בפועל לבתי"ס במגזר הלא-יהודי מתוך ההקצאה התיאורטית נעה בין 20% - 60 בשני שלבי החינוך, **כאשר רוב רובם של בתי"ס מקבלים כשליש מהמגיע להם" (ההדגשה שלי ע' ב')**.

רצ"ב העתק המכתב, מסומן נספח ע/3.

המלצות מבקר המדינה והוועדה לצמצום פערים

14. 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 שבמוצע 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

בכוון של צמצום הפערים בין שני המגזרים הוא שימוש במדד טיפוח אחיד לשניהם".

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

15. בדו"ח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1995 התייחס מבקר המדינה לאופן חלוקת שעות הטיפוח בין המגזרים השונים, והצביע על הפלייתו לרעה של המגזר הלא-יהודי⁷ בחלוקת המשאבים הכלולים בסל הטיפוח. ואלה היו מסקנות מבקר המדינה:

"לדעת משרד מבקר המדינה, אופן זה של חלוקת משאבי הטיפוח 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 בטיפוח בכל יישוב ובית ספר בלא הבדל בין המגזרים".

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

שיטת התקצוב החדשה

16. במסגרת תגובתו לעתירה המקורית, הודיע המשיב על אימוץ המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל (להלן - ועדת שושני), אשר בחנה את שיטת התקצוב שהייתה נהוגה עובר להגשת העתירה, לרבות לעניין הקצאת שעות הטיפוח, והמליצה על שינויה.

17. ועדת שושני המליצה על אימוץ שיטת תקצוב חדשה - שיטת "התקן הדיפרנציאלי לתלמיד". לפי שיטה זו, כל משאבי החינוך, לרבות שעות הטיפוח, שעות התקן הבסיסי ומשאבים אחרים, יאוגמו בסל אחד, ויוקצו לתלמידים במערכת החינוך על-פי צורכיהם היחסיים, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי. שיטה זו באה להחליף את שיטת התקצוב הנוכחית, שהיוותה בסיס לעתירה, אשר מבוססת בעיקרה על תקצוב בתי הספר היסודיים לפי מספר הכיתות התקניות⁸ בכל בית ספר. מעבר לשעות הלימוד הבסיסיות, שמוקצות לפי מספר הכיתות כאמור, מקצה משרד החינוך לבתי הספר שעות לימוד נוספות, וזאת במסגרת "סלים" שונים, כגון "סל הטיפוח". תוספת זו נועדה, בין היתר, לצמצום פערים במערכת החינוך.

18. הוועדה קבעה, כי התקצוב לתלמיד "צריך להיות ביחס ישר לחסך החינוכי שלו ולשקף את העובדה שלתלמידים שונים יש צרכים שונים". בהתאם לכך נקבע, כי המרכיב המרכזי לקביעת מספר השעות לתלמיד יהיה המצב החברתי-כלכלי של התלמיד (סעיף 4.2 לדו"ח

ועדת שושני, המצורף לתגובת המשיב לעתירה המקורית). לצורך קביעת צרכיו של כל תלמיד ותלמיד, המליצה הועדה על הנהגת מדד "טיפוח" אחיד ומשותף לכלל התלמידים (להלן - המדד המשותף), המבוסס על קריטריונים בעלי משקלות שונים: **השכלת אם - 15 אחוזים; השכלת אב - 15 אחוזים; מספר אחים - 10 אחוזים; היות התלמיד עולה - 20 אחוזים; ארץ עלייה - 10 אחוזים; מגורים בישוב בעדיפות לאומית - 20 אחוזים; ריחוק ממרכז הארץ - 10 אחוזים (נספח 6 לדו"ח שושני).**

19. בהתאם להמלצות ועדת שושני, יחולקו כל תלמידי החינוך היסודי לעשירונים בהתאם למדד הטיפוח המשותף. התלמידים המשתייכים לעשירון הראשון (לכאורה הקבוצה המבוססת ביותר מבחינה חברתית-כלכלית) יקבלו את התקן הנמוך ביותר (1.25 שעות לימוד שבועיות לתלמיד). התלמידים המשתייכים לעשירון העשירי (הקבוצה שלכאורה נכללים בה התלמידים בעלי הרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר) יקבלו את התקן הגבוה ביותר (2 שעות לימוד שבועיות לתלמיד). לפי שיטה זו, יקבלו תלמידי העשירון העשירי תקציב הגבוה בשישים אחוזים מן התקציב של תלמידי העשירון הראשון.

השלכות הנהגת שיטת התקצוב החדשה על הקצאת משאבי חינוך לתלמידים הערבים

20. השימוש בקריטריונים שנקבעו במדד המשותף מביא לכך, שהתלמיד הערבי לא יוכל להיות מדורג בעשירוני הטיפוח העליונים, זאת למרות היותו בעל הרקע הכלכלי-חברתי הקשה ביותר. משמעות הדבר היא, כי התלמיד הערבי לא יוכל לקבל משאבי חינוך ההולמים את צרכיו היחסיים.

21. בתהליך בחינת מצבו הכלכלי-חברתי על-פי המדד המשותף, מאבד התלמיד הערבי לפחות 30% מניקוד הדירוג בשל מרכיבי העלייה, שאינם רלוונטיים כלל לתלמידים הערבים. עיוות נוסף בתהליך קביעת מיקומם של התלמידים הערבים בעשירוני הטיפוח נגרם בשל השימוש בקריטריון של המגורים ביישובים בעדיפות לאומית, שמשקלו עומד על 20%. שהרי רובם המכריע של היישובים הערבים אינם נכללים במסגרת היישובים, שנקבעו בהחלטות הממשלה כאזורי עדיפות לאומית. בהקשר זה יצוין, כי תלויה ועומדת בבית משפט נכבד זה עתירה, שעניינה הפליית היישובים הערבים בקביעת אזורי ויישובי העדיפות הלאומית בישראל (בג"ץ 2773/98 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נ' ראש ממשלת ישראל). באותה עתירה נטען, כי סיווג היישובים בישראל לאזורי עדיפות לאומית נעשה באופן שרירותי וללא הסתמכות על קריטריונים ברורים וגלויים. בנוסף, הוצגו נתונים ברורים, שמלמדים, כי יישובים ערבים בעלי נתונים סוציו-אקונומיים קשים ביותר, הנמצאים בסמיכות גיאוגרפית ליישובים יהודים שסווגו כאזורי עדיפות לאומית, לא זכו לסיווג דומה או למעמד כלשהו. ביסודה של העתירה עומדת דרישת העותרים, לסווג את היישובים בישראל לאזורי עדיפות לאומית עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לדירוג הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

22. כפי שעולה מחוות הדעת המקצועית של ד"ר דפנה גולן-עגנון, אשר ריכזה את עבודת הוועדה הציבורית לצמצום פערים בחינוך בין החינוך העברי לערבי, דצמבר 2000, ועמדה בראש וועדת משנה לבחינת שינוי שיטת התקצוב במערכת החינוך, השימוש במדד הטיפוח המשותף יביא להרחבת אי השוויון בחינוך. ד"ר גולן-עגנון נתבקשה על ידי העותרות לחוות דעתה לעניין השלכות הנהגת שיטת התקצוב החדשה על הקצאת משאבי חינוך לתלמידים הערבים. בהתייחסה לקריטריונים, שעליהם מבוסס מדד הטיפוח המשותף, מדגישה ד"ר

"... למרות שהדו"ח מתחייב למדד טיפוח אחיד, 50% ממרכיבי המדד אינם רלבנטיים לתלמידים הערבים... למרות הרטוריקה של שוויון, המדד החדש אינו אחיד ומאפשר חלוקת תקציבים על פי "עדיפות לאומית". לא ברור מהי עדיפות לאומית ומדוע תוספת טיפוח בחינוך קשורה בשיקולים פוליטיים. מדד הטיפוח אמור לשקף מדד אוניברסאלי של צרכי התלמידים ולא את השתייכותם הלאומית. ראוי שיהיה מתאם מוחלט בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין מדד הטיפוח של משרד החינוך. לדוגמא: על פי החלוקה לעשירונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כל היישובים בעשירון העני ביותר הם ישובים ערבים. לפיכך מן ההגיון שבעשירון ה-10 של מדד הטיפוח יכללו כמעט ורק תלמידים ערבים. אין הדבר כך. מדוע? (החלוקה של משרד החינוך היא על פי בתי ספר ולא ישובים ובכל זאת אמור להיות מתאם גבוה בין השניים). מכיוון שהערבים מהווים רוב גדול בשלושת העשירונים העניים על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הם אמורים גם להוות רוב גדול בשלושת עשירוני הטיפוח העליונים של משרד החינוך. התאמת המדד לשיקולים פוליטיים יצרה עיוות שבו אין הדבר כך במציאות.

עד כה מדד הטיפוח הווה מדד לחלוקה של כחמישה אחוזים מתקציב החינוך. על פי שיטת התקצוב שמציע דו"ח שושני כל התקציב יחולק על פי מדד הטיפוח. לפיכך חשוב עוד יותר שהמדד יהיה אחיד וישקף צרכים אמיתיים של התלמידים ולא שיקולים פוליטיים ומפלגתיים."

המסקנה, שאליה הגיעה ד"ר גולן-עגנון, היא:

"מדד הטיפוח שעומד בבסיס דו"ח שושני ושעל פיו יחולקו רוב תקציבי החינוך במדינת ישראל - יביא להרחבת אי השוויון בחינוך. למרות חשיבות הכיוון של תקצוב דיפרנציאלי על פי צרכי התלמידים, נראה שצרכי התלמידים הערבים נדחקים לשוליים. יש לבחון מדוע הקריטריונים הרשמיים והאוניברסליים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינם מיושמים במערכת החינוך."

מצ"ב חוות הדעת של ד"ר גולן-עגנון, אשר מסומנת נספח ע/5א'.

23. יוצא אפוא, כי בשעה שנתונים אובייקטיביים מצביעים בבירור על כך, כי מצבם הכלכלי-חברתי של התלמידים הערבים הינו הקשה ביותר, מדד הטיפוח המשותף בנוי בצורה שאינה מאפשרת את הצבתם של תלמידים אלה כמתחייב בעשירוני הטיפוח העליונים ביותר. בהקשר זה יצוין, כי לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה הערבית, שהרוב המכריע של בניה מתגורר ברשויות המקומיות הערביות, הינה האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה כלכלית-חברתית, כפי שיפורט בהמשך. במציאות שכזו רק טבעי הוא, כי התלמידים הערבים ידורגו בעשירוני הטיפוח העליונים ביותר.

24. לא יהא למותר לציין, כי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הינם נתונים אובייקטיביים, שהוכנו באמצעות שיטות מדעיות מתקדמות. בתהליך הכנת הנתונים נבדקו מאפיינים רבים, הרלוונטיים לקביעת הרמה הסוציו-אקונומית. בין השאר נבדקו מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת חינוך והשכלה והיקף הקבוצות עם מצוקות כלכליות שונות. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגלמים בתוכם, אם כן, את מרבית המשתנים, שנקבעו על ידי ועדת שושני לצורך דירוג התלמידים לעשירוני טיפוח, לרבות לעניין היות התלמיד עולה ולעניין המגורים באזורי עדיפות לאומית.

יעדי הטיפוח ומטרות שיטת התקצוב החדשה

25. ועדת שושני הוקמה על רקע ה"פערים הגדולים בהישגים לימודיים, בין קבוצות לפי רקע חברתי, כלכלי ולפי מיקום גיאוגרפי". שיטת התקצוב, שהומלצה על-ידי הוועדה, נועדה לקדם הישגים לימודיים של בני אוכלוסיות חלשות בעלי רמה גבוהה של חסך חינוכי. שיטה זו באה "להבטיח שוויון הזדמנויות וסיכויים בחינוך" באמצעות תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד; תקצוב "גבוה יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ונמוך יותר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק". (סעיף 3.1 לדו"ח שושני).

26. המטרות המוצהרות של שיטת התקציב החדשה תואמות את מטרות מדיניות הטיפוח. בדו"ח וועדת שילד, אשר בהתבסס עליו שינה משרד החינוך את הגדרת הזכאות למשאבי הטיפוח כאמור לעיל, נקבע, כי משאבי הטיפוח יחולקו בין בתי הספר השונים בהתאם ל"הרכב החברתי של אוכלוסיית התלמידים".

חלוקת משאבי הטיפוח בשנים האחרונות

27. בעקבות פרסום דו"ח קאהן-ילינק, המבוסס כאמור על נתוני שנת הלימוד תשנ"ט, ביקש ב"כ העותרות מהמשיב נתונים אודות חלוקת משאבי הטיפוח בין המגזרים השונים בשנת הלימודים תשס"ב ובשנת הלימודים תשס"ג. עיבוד הנתונים שנתקבלו מהמשיב מצביע

בבירור על כך, שחלקו היחסי של החינוך הערבי (כולל הדרוזי) בסל הטיפוח עומד על שיעור קבוע - 18% בחינוך היסודי ו- 19% בחטיבת הביניים :

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

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

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

28. הרציונאל העומד ביסוד מדיניות הטיפוח, ואף ביסוד שיטת התקצוב החדשה, הוא הקצאה דיפרנציאלית של משאבי החינוך, תוך תגבורם 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 חינוך בקרב התלמידים הערבים, בהשוואה לעמיתיהם היהודים.

מצב כלכלי-חברתי

29. 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.

30. 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 סדרת מאפיינים לכל אחת מהרשויות המקומיות, כגון, המקורות הכספיים של התושבים, מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת החינוך וההשכלה, היקף הקבוצות עם מצוקות כלכליות שונות⁹. באמצעות שיטות סטטיסטיות מתקדמות אוחדו ערכי המאפיינים לסולם כמותי אחד - המדד 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 ארבע¹⁰, 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.

31. בהקשר זה יצוין, כי מרכז אדווה לחקר החברה בישראל (להלן - מרכז אדווה) 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

32. בחודש פברואר 2002 פרסם מרכז אדווה דו"ח בנושא: מקום מגורים ורמת השכר בישראל¹¹, 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 לחודש¹².

33. 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 היהודיות¹³.

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

34. 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

35. 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 הבדואי¹⁴.

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

36. בחודש יולי 2002 פרסם מרכז אדווה דו"ח על שיעור הזכאים לתעודת בגרות בכל יישוב ויישוב¹⁵. 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.

37. נתוני משרד החינוך מצביעים על כך, שהישגיהם 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.

38. 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.

39. 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 הועדה המיוחדת למניעת נשירה מבי"ס

40. 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.

41. 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).

42. 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

43. 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

44. ביום 7.5.01 פנה ב"כ העותרות אל גב' זמירה מברך, המדענית הראשית של משרד החינוך (לשעבר), ואל מר אבי לוי, ראש אג"ף שח"ר, ואל גב' דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, וביקש, כי יפעלו באופן מיידי להקצאת סל הטיפול לתלמידים יהודים וערבים כאחד על-פי מדד זכאות אחיד, שמבטא את ההבדלים בין התלמידים מבחינת רמת החסך החינוכי ומידת הנזקקות לשעות הטיפול. ב"כ העותרות הדגיש, כי חלוקת סל הטיפול בין המגזר היהודי לערבי אינה עולה בקנה אחד עם מטרות ואוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפול. בפנייה צוין, כי קביעת חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפול, לפי שיעורם של התלמידים הערבים בכלל אוכלוסיית התלמידים מביא לאפליה קשה של התלמידים הערבים, ששיעורם היחסי בקרב אוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפול 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 הטיפול 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 הטיפול המגיעים להם, עוד בשנת הלימודים תשס"ב.

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

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

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

46. 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.

47. 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, תגובש 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 ואנומליה תקציבית 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.

48. 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 הטיפוח 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.

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

הטיעון המשפטי

אפלייה

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

51. חלוקת המשאבים הכלולים בסל הטיפוח 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"צ 5394/92 הופרט נ' "יד ושם", פ"ד מח(3) 362, 353 ;
בג"צ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ' ואח', פ"ד מח(5) 749, 760 ;
בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501, 521, 526 ;
בג"צ 451/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 133 ;
בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 278, 258.

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

53. עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי בהקצאת כספים מתקציב המדינה. בבג"צ 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 הטיפול 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.

54. הנהגת "המדד האחיד", המוצע בדו"ח שושני, תביא דווקא להרחבת היקף ההפליה כלפי התלמידים הערבים במערכת החינוך. זאת בין היתר בשל כך, שהקריטריונים, שעליהם מבוסס המדד, אינם מהווים, כפי שהם מתיימרים להוות, אמות מידה אובייקטיביות לצורך חלוקה דיפרנציאלית הוגנת של משאבי החינוך. אומנם, נחזים הקריטריונים כשוויוניים ואחידים, אך בפועל השימוש בהם עשוי להביא לתוצאה בלתי צודקת מבחינת דירוג התלמידים בעשירוני הטיפול והקצאת משאבי החינוך. כפי שפורט בחלק העובדתי לעיל, חלק מהקריטריונים אינו רלוונטי כלל לתלמידים הערבים. מדד הטיפול המשותף אינו מאפשר את דירוגם של התלמידים הערבים בעשירוני הטיפול העליונים ביותר, זאת למרות שמצבם הכלכלי-חברתי הינו הקשה ביותר. עצם קביעתם של קריטריונים אלה והשימוש בהם, מביא להנצחת ההפליה, ולא לביטולה. שיטת 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"צ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, פ"ד י 40, 55.
ראו גם:

בג"צ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 261-260;

בג"צ 5290/97 עזרא נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא (5) 410, בפסקה 26 לפסק הדין;

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

55. 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 גם אם הפרה זו אינה תוצאה של כוונה להפלות, כך שלצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות. בענייננו, התוצאה הסופית מהפעלת שיטת התקצוב החדשה היא הפליית התלמידים הערבים בהקצאת משאבי חינוך.

בג"צ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, לעיל, בעמ' 759.
בג"צ 1/88, 953/77 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד מב(2) 309, 333-334 ;
בג"צ 1000/92 בבלי נ' ביה"ד הרבני הגדול, פ"ד מח(2) 221, 241-242 ;
בג"צ 434/87 סן הרשקו ואח' נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מד(4) 154, 163-164.

העדר קריטריונים ענייניים ושווים

56. מהנתונים המוצגים בעתירה עולה, כי חלוקת משאבי החינוך בין המגזר היהודי לערבי לא נעשית על סמך קריטריונים ענייניים ושוויוניים, העולים בקנה אחד עם מטרתה של מדיניות הטיפוח. 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"צ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב (4) 705, 706 ;
בג"צ 4346/92 מעלה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מו (5) 590 ;
יצחק 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"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337.

59. בשינויים המחויבים, גם בחלוקת משאבי החינוך 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"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 172.

בג"צ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 263-264.

60. שיקול הדעת של המשיב, לגבי קביעת הקריטריונים לחלוקת משאבי החינוך, חייב להיות מופעל על-פי שיקולים ענייניים בלבד, בהתאם למטרות החלוקה. יעדי מדיניות הטיפול, וכך גם יעדי שיטת התקצוב החדשה, מחייבים, כי המצב הכלכלי-חברתי של התלמידים, כפי שהוא נלמד מנתונים אובייקטיביים ומדעיים, צריך להיות הקריטריון העיקרי בחלוקת המשאבים.

61. אין שום הצדקה לכך, שדירוגם של כלל התלמידים במערכת החינוך בעשירוני הטיפול יוכרע, בין השאר, בהסתמך על שיקולים של מגורים באזורי עדיפות לאומית ושל היות התלמיד עולה. כפי שכבר נאמר לעיל, שיקולים אלה אינם רלוונטיים כלל לתלמידים הערבים. למעשה, ההסתמכות על שיקולים אלה לצורך חלוקת משאבי חינוך משמעה הקמת שתי קבוצות שוויון נפרדות. שהרי ברור מראש, כי שיקולים אלה מתאימים רק לתלמידים היהודים. בנסיבות העניין, ובהתחשב בתכלית שמאחורי שיטת התקצוב החדשה, אין שום הצדקה לקיים קבוצת שוויון נפרדת: מבחינת הרמה הסוציו-אקונומית אין הבדל בין יהודים לבין ערבים. הרמה הסוציו-אקונומית של יהודים וערבים כאחד ניתנת למדידה באמצעות הנתונים האובייקטיביים והאוניברסליים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמגלמים בתוכם את כל הגורמים הרלוונטיים.

לעניין חוסר הסבירות שבהקמת קבוצות שוויון נפרדות לצורך חלוקת משאבים ר': בג"צ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 283-284.

62. למותר לציין, כי במדד המשותף לא נקבעו קריטריונים, המותאמים למצוקות ולצרכים הייחודיים של התלמידים הערבים, כגון, המגורים בכפרים הבלתי-מוכרים, שירותי החינוך הירודים, ההפליה ההיסטורית בהקצאת משאבים וכיוצא באלה מצוקות וצרכים. מצוקות אלה הן לא פחות קשות מהמצוקות הייחודיות של קבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל; ההתעלמות ממצוקות אלה מהווה, כשלעצמה, הפלייה פסולה: התלמידים הערבים מפסידים ניקוד בשל קריטריונים שאינם רלוונטיים ביחס אליהם (מרכיבי העלייה והמגורים באזורי עדיפות לאומית), זאת מבלי שיקבלו תוספת ניקוד בשל שיקולים רלוונטיים ביחס אליהם, שהמדד המשותף מתעלם מקיומם, ואשר יש להם השפעה ישירה על מצבם הכלכלי-חברתי ועל הישגיהם הלימודיים. התוצאה היא, שדירוגם של התלמידים

הערבים בעשירוני הטיפוח אינו משקף נאמנה את צורכיהם ואת מצבם הכלכלי הקשה ביותר.

שרירות שלטונית, אי סבירות וחוסר תום לב

63. הקצאת משאבי החינוך בין המגזר היהודי לערבי, כמפורט לעיל, מעלה חשש כבד להעדר תום לב ולשרירות מטעם המשיב. העותרות סבורות, כי הן שיטת הקצאת שעות הטיפוח והן שיטת התקצוב החדשה נועדו כדי למנוע העברה מסיבית של משאבי חינוך לתלמידים הערבים, שמצבם הכלכלי-חברתי הינו הקשה ביותר. חלוקת משאבי החינוך עפ"י הקריטריונים שנקבעו, ולא עפ"י קריטריונים אובייקטיביים באשר למצבם הכלכלי-חברתי של התלמידים, מביאה לצמצום חלקו של המגזר הערבי בסל הטיפוח ובמשאבי החינוך בכלל. בהקשר זה יצוין, כי בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ ביום 19.11.2001 (נספח ע/23 לעתירה), בעניין הפלייתם 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".

64. התכלית, העומדת מאחורי שיטת התקצוב החדשה, היא סגירת פערים במערכת החינוך וקידום הישגיהם הלימודיים של תלמידים בעלי רקע חברתי-כלכלי חלש. בדו"ח הועדה צוין במפורש, כי "המשתנה המרכזי לקביעת התקן הדיפרנציאלי יהיה המצב החברתי-כלכלי של התלמיד" (סעיף 4.2 לדו"ח שושני). יישום תכלית זו מחייב הסתמכות על נתונים אובייקטיביים, אוניברסאליים ומדעיים באשר למצבם הכלכלי-חברתי של התלמידים במערכת החינוך. בנסיבות העניין, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שפורטו בהרחבה לעיל, הם אשר צריכים להכריע או, למצער, להנחות לצורך דירוג התלמידים בעשירוני הטיפוח השונים. כפי שכבר פורט בחלק העובדתי לעיל, נתוני הלמ"ס הינם נתונים אובייקטיביים ומדעיים, המשכללים בתוכם את כל הגורמים הרלוונטיים לקביעת הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

65. מקום שכל הנתונים האובייקטיביים מצביעים בבירור על כך, כי מעמדם הכלכלי-חברתי של התלמידים הערבים מחייב דירוגם בעשירוני הטיפוח העליונים, ואילו המדד המשותף אינו מאפשר זאת - מכאן מתחייבת המסקנה, כי הקריטריונים, שעליהם מבוסס המדד המשותף, נגועים בשרירות ובחוסר תום לב. מכל מקום, סבורות העותרות, כי המשקל שניתן לשני השיקולים של היות התלמיד עולה ושל המגורים באזור עדיפות לאומית (50% ממרכיבי המדד המשותף) חורג במידה קיצונית ממתחם הסבירות.

הזכות לחינוך

66. הפלייתם 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.

67. הזכות לחינוך 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.

68. הזכות לחינוך הוכרה כזכות יסוד על-ידי הפסיקה, אף ללא קשר הכרחי בינה לבין הזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בבג"צ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך פ"ד נו (5) 834 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).

69. הזכות היסודית לחינוך איכותי מעוגנת היטב במשפט הבינלאומי. בסעיף 28 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, שאושררה 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.

אהרן ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה (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).

70. 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, ובמימושו של הזכויות הפוליטיות הבסיסיות הנתונות לו, ובהן חופש הביטוי, והזכות לבחור ולהיבחר."

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

סוף דבר

שורת הדין מחייבת, כי משאבי החינוך, שבין היתר נועדו לצמצום פערים חינוכיים וחברתיים, לקידום הישגים לימודיים, יחולקו בין המגזרים השונים בהתאם לצורכיהם היחסיים של התלמידים בכל מגזר.

הנתונים שהוצגו בעתירה מלמדים בבירור, כי מצבם הכלכלי-חברתי של התלמידים הערבים הינו הקשה ביותר. הקצאת משאבי החינוך בין התלמידים הערבים ליהודים עפ"י מדד זכאות אחיד, המבוסס על קריטריונים אוניברסאליים באשר לרמה הכלכלית-חברתית, המבטאים את ההבדלים ברמת החסך החינוכי ובצרכים בין התלמידים, תביא לכך, שהתלמידים הערבים יזכו למשאבי טיפוח ראויים, ההולמים את צורכיהם, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי.

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 עוד עלה מהדו"ח, כי "השוואת הקצבות הטיפוח בפועל בין המגזרים בתוך הרמות השונות של הממד 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).

⁶ 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.

⁷ אומנם הבדיקה עצמה התייחסה לחלוקת משאבי הטיפוח למגזר הדרוזי בלבד, אך המסקנות מתייחסות לשיטת ההקצאה בכללותה.

⁸ לפי שיטה זו מתוקצבים בתי הספר בחינוך היסודי הרשמי לפי "מספר הכיתות הנורמטיביות". כיתה נורמטיבית מונה בין עשרים לארבעים תלמידים; מספר הכיתות הנורמטיביות, נקבע לפי מספר התלמידים בכל שכבת הגיל. כל כיתה נורמטיבית מקבלת תקן שעות בסיס ללא התחשבות במספר תלמידיה. כיתה המונה בין 20 לארבעים תלמידים מקבלת תקן שעות בסיסי, ואילו כיתה המונה בין עשרה לתשעה עשר תלמידים מקבלת מחצית התקן.

⁹ מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות.

¹⁰ 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).

¹¹ מקום מגורים ורמת שכר בישראל 1993-1999, אלון אטקין, פברואר 2002.

¹² 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 אלזרקא). 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).

¹³ 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% מהכנסה הממוצעת של המשפחה, לעומת 13% מהכנסתה הממוצעת של משפחה יהודית.

¹⁴ נתוני המשרד מתייחסים לשנת הלימודים תש"ס.

¹⁵ זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב 2000-2001, ד"ר שלמה סבירסקי ואלון אטקין, יולי 2002.