

סבסוד תוכניות חינוך לפי מדד סוציו-אקונומי אזורי

מוגש לחבר הכנסת וואליד טאהא

1. תקציר מנהלים

משרד החינוך מפעיל (בעצמו וע"י זכיינים) תוכניות חינוכיות מעבר לשעות הלימודים הרגילות, ובכללן תוכניות צהרונים ו"בית הספר של החופש הגדול". אלו הן תוכניות המאפשרות מסגרות לימודיות ארוכות גם בשעות אחה"צ וגם בימי חופשה. משרד החינוך מסבסד תוכניות אלו, כדי לאפשר לכלל האוכלוסיות במדינה, מכלל המעמדות הסוציו-אקונומיים להשתתף בהם. **מסמך זה עוסק בבעיות שעולות משיטת הסבסוד של תוכניות אלו.**

תקצוב התוכניות ע"י משרד החינוך נעשה על בסיס המצב הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית. התבקשו להתמקד בקושי המיוחד שקיים במועצות האזוריות. מועצות רבות כוללות יישובים ברמות סוציו-אקונומיות שונות מאוד זה מזה, אך הסבסוד נעשה באופן שווה לכולם לפי המדד של הרשות, דהיינו המצב הסוציו-אקונומי הממוצע של המועצה המקומית. **פרקטיקה זו מביאה לסבסוד חסר עבור היישובים בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך.** סוגיה זו קיימת למעשה גם בתוך מועצות מקומיות ועירויות בהן ישנם פערים כלכליים רחבים בין תושבי העיר או היישוב. עם זאת, לאור תיאום הציפיות מול מבקש היוזמה, מסמך זה לא יעסוק בהיבט זה של התופעה.

בפרט, נראה שהחברה הערבית סובלת משיטת סבסוד זו במיוחד. זאת לאור העובדה שבמקרים רבים, יישובים כפריים ערביים משויכים למועצות אזוריות מעורבות, הכוללות יישובים יהודיים שהם לרוב ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר. כתוצאה מכך, הממוצע האזורי הוא גבוה יחסית, והסבסוד שלו זוכים היישובים הערביים נמוך במיוחד.

במסמך זה נסקור לעומק את המצב בישראל הנוגע לשיטות תקצוב של תוכניות חינוך מבוססות מעמד סוציו-אקונומי של הרשות המקומית, ואת הבעיות העולות ממנו. כפי שנראה בהמשך המסמך, שיטת סבסוד זו רווחת במנהל הציבורי הישראלי בתחומי חיים רבים. בנוסף, נציג את המצב המשפטי-פסיקטי הנוגע לזכות לחינוך ולזכות לשוויון שנפגעות לטעמנו משיטת תקצוב זו. בהמשך לסקירה המשפטית, נתאר בפירוט את פס"ד סואעד שעניינו בתקיפת שיטת הסבסוד המדוברת של משרד החינוך, וכן את החלטת ביהמ"ש לדחות את העתירה לאור שינויים שהסכים משרד החינוך לבצע בשיטה. בהמשך, נראה כיצד ניתן לשפר את המצב הקיים, בהתאם לסקירה של תופעות דומות במדינות שונות בעולם.

כפי שנציג בפירוט בהמשך, מסקנתנו היא שיש לשנות את שיטת הסבסוד, כך שתתבסס על המצב הסוציו-אקונומי היישובי, ולא האזורי. לאור מסקנות המחקר נעלה שתי המלצות מרכזיות. הראשונה, היא **לפנות בשאלתה לשרת החינוך בדבר סטאטוס תהליך עדכון שיטת הסבסוד.** אם משרד החינוך אכן נכון לעדכן את השיטה, יתכן שבכל הנוגע לתוכניות החינוכיות הנ"ל תבוא הסוגייה לסיומה. המלצתנו השנייה היא **לפעול לקידום שינוי שיטת הסבסוד** במסגרת דיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, או ועדת הפנים והגנת הסביבה. זאת, תוך הידברות בין חברי הכנסת לבין נציגי משרדי החינוך והפנים, לטובת שינוי הנהלים הפנימיים הקובעים את שיטת הסבסוד.

תוכן עניינים

1.....	תקציר מנהלים.....	1.
3.....	סקירת המצב בישראל.....	2.
3.....	מהו מדד סוציו-אקונומי?	2.1
3.....	דירוג סוציו-אקונומי בישראל	2.2
5.....	תוכניות המסובסדות בהתאם לדירוג סוציו-אקונומי ע"י משרד החינוך	2.3
8.....	סקירת פסיקה	3.
8.....	הזכות לחינוך	3.1
8.....	הזכות החוקתית לשוויון	3.2
9.....	איסור אפליה	3.3
10.....	הזכות לקיום בכבוד	3.4
11.....	הקשיים במדיניות הקיימת	3.5
11.....	מסעוד סואעד נ' משרד החינוך	4.
11.....	טענות העותרים	4.1
12.....	תגובת משרד החינוך	4.2
12.....	החלטת בג"צ	4.3
13.....	סקירה משווה	5.
13.....	שוודיה	5.1
14.....	ארצות-הברית	5.2
16.....	בריטניה	5.3
17.....	סיכום	6.
18.....	המלצות	7.

2. סקירת המצב בישראל

בפרק זה, נעמוד על הפערים המשמעותיים שנוצרים בין יישוביהן של מועצות אזוריות שונות, ואשר באים לידי ביטוי בחישוב מדד סוציו-אקונומי אחיד לכל המועצה. בהמשך, נתאר בקצרה מהם הקריטריונים הנבחרים בעת חישובו של המדד הסוציו-אקונומי, וכן נבצע סקירה של התוכניות השונות המתבססות על המדד. בפרט, נסקור את התוכניות המוצעות על ידי משרד החינוך ומסובסדות לאור המדד.

2.1. מהו מדד סוציו-אקונומי?

המושג "רמה סוציו-אקונומית" של אוכלוסייה ביחידה גיאוגרפית מסוימת, נועד לבטא שילוב של תכונות בסיסיות של האוכלוסייה באותה יחידה. מושג זה נתפס אינטואיטיבית כקשור ליכולת כלכלית, וזו אמנם מהווה היבט חשוב, אך לא ההיבט היחיד שלפיו נקבעת רמה חברתית-כלכלית. להלן דוגמאות להיבטים מרכזיים נוספים המרכיבים את הרמה החברתית-כלכלית של תושבי יחידה גאוגרפית:¹

- מקורות ההכנסה (מעבודה, מקצבאות וממקורות אחרים) של התושבים.
- איכות הדיור – מדדים כגון צפיפות הדיירים, איכות הדיור, וכד'
- ציוד הדירה – כגון מזגן, מדיח כלים, מחשב אישי וכדומה.
- אחזקת רכב.
- רמת חינוך והשכלה.
- שיעורי תעסוקה ואבטלה.

2.2. דירוג סוציו-אקונומי בישראל

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) משקללת את הקריטריונים המפורטים לעיל, ומפיקה על בסיס שקלול זה המדד החברתי-כלכלי. בהתאם, רשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) מחולקות ל-10 קבוצות הומוגניות (אשכולות) על בסיס המדד החברתי-כלכלי. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה הגבוהה ביותר.² **בין השאר, המדד מהווה בסיס לחלוקת המשאבים בין הרשויות**, כך שיש לו השפעה עצומה על התמיכה לה יזכו התושבים.³

לעומת הדירוג החברתי-כלכלי לעיריות ומועצות מקומיות באופן אינדיבידואלי, הדירוג של מועצה אזורית מחושב כממוצע הדירוג שמקבלים היישובים הכפריים הכלולים בה.⁴ הסיבה לכך נעוצה בקושי לבצע הערכה מהימנה של דירוג היישובים המשויכים למועצות אזוריות, וזאת מפאת מספר התושבים הנמוך בהם.⁵ במחקר שנערך בשנת 2019 נמצא כי 35% מהיישובים החברים במועצות אזוריות מונים פחות מ-500 תושבים

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019) אפיון וסיווג של אזורים סטטיסטיים בתוך עיריות ומועצות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/1765_socio_economic_2015/intro_h.docx

² מיכל לרר אשכולות אזוריים בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019).

³ עמר כהן ישראל – דו"ח מצב / הלמ"ס משיק דירוג חברתי-כלכלי חדש לישובים בישראל 28.11.2018. <https://www.davar1.co.il/161587>

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 13.

⁵ שם, בעמ' 9.

ו-76% מהיישובים מונים פחות מ-1000 תושבים. להלן התפלגות יישובים החברים במועצות אזוריות לפי גודל אוכלוסייה: ⁶

מספר התושבים	מספר היישובים
פחות מ-300	144
מ-300 עד 499	210
מ-500 עד 999	408
1,000 או יותר	245
סך הכול	1,007

למרות האמור לעיל, הלמ"ס בכל זאת מדרגת יישובים (קטנים ככל שיהיו) לפי רמה סוציו-אקונומית פרטנית – דירוג אשר משרד החינוך לא עושה בו שימוש. **אופן חישוב המדד החברתי-כלכלי מוביל לכך שמועצות אזוריות מסוימות מקבלות דירוג שאינו משקף את רמתם החברתית-כלכלית של כל היישובים החברים בהן.** כך למשל, מועצה אזורית משגב מדורגת באשכול 7 למרות שישנם כפרים המשויכים אליה שמתאימים לאשכול 1 ואשכול 2 כמו כפר דמיידה וכפר סלמה בהתאמה ⁷.

1	-2.090	733	450	ARAB AL NAIM	ערב אל נעים	1335	7	26,483	MISGAV	משגב	56
1	-1.669	463	450	DEMEIDE	דמיידה	1317	7	26,483	MISGAV	משגב	56
2	-1.362	651	450	HUSSNIYYA	חוסנייה	1332	7	26,483	MISGAV	משגב	56
2	-1.286	3,083	290	SALLAMA	סלמה	1245	7	26,483	MISGAV	משגב	56
2	-1.056	1,415	450	KAMANE	כמאנה	1331	7	26,483	MISGAV	משגב	56
2	-0.991	351	450	RAS AL-EIN	ראס אל-עין	1334	7	26,483	MISGAV	משגב	56

דוגמא נוספת היא המועצה האזורית עמק יזרעאל, המדורגת באשכול 8 למרות שמשויכים אליה יישובים בעלי דירוג חברתי-כלכלי נמוך יותר כדוגמת היישוב מנשית זבדה או כפר גדעון ⁸.

1	-1.884	159	450	SAWAID (HAMRIYYE)	סואעד (חמרייה)	942	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
2	-0.916	1,212	450	MANSHIYYET ZABDA	מנשית זבדה	994	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
3	-0.538	332	310	KEFAR GID'ON	כפר גדעון	106	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
6	0.207	1,133	310	SEDE YA'AQOV	שדה יעקב	142	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
6	0.356	650	330	GAZIT	גזית	457	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
6	0.401	972	330	EN DOR	עין דור	436	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	
6	0.475	921	330	HARDUF	הרדוף	1249	8	36,245	EMEQ YIZRE'EL	עמק יזרעאל	

בנקודה זו יש לציין כי מצבים כאלה, של יישובים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה המשויכים למועצות אזוריות שבממוצע עשירות יותר, מאפיין במיוחד (אך לא רק) את המגזר הערבי והבדואי. למעשה, ברבות מהמועצות האזוריות בהם יישובים יהודים וערבים, זהו המצב ביחס לפערים בדירוג הסוציו-אקונומית. כך למשל: ⁹

- מועצה אזורית גלבוע (5): מוקייבלה וטמרה (2), לעומת כפר יחזקאל ורמת צבי (8).
- מועצה אזורית מטה אשר (7): שייחי' דנון (2) ועראמשה (2), לעומת אדמית ושבי ציון (8).
- מועצה אזורית משגב (7): ערב אל-נעים ודמיידה (1), לעומת יובלים וגילון (9).

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019), לעיל ה"ש 1, בעמ' 15.
⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישובים בתוך מועצות אזוריות לפי סדר אלף-ביתי של שמות המועצות האזוריות, ובתוך כל מועצה אזורית – לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי 2015
https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/most_planning2020

⁸ ש.ם.
⁹ ש.ם.

- מועצה אזורית עמק יזרעאל (8) : סואעד (1) ומנשית זבדה (2), לעומת גבעת אלה ותמרת (9).

2.3. תוכניות המסובסדות בהתאם לדירוג סוציו-אקונומי ע"י משרד החינוך

לקביעת דירוג חברתי-כלכלי ולאי ההתאמה המתוארת ישנן השלכות רחב רבות הן בהיבט הלאומי והן בהיבט המוניציפלי. במשך שנים תרמו מדדים חברתיים-כלכליים ליישום מדיניות דיפרנציאלית של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. בעשור האחרון, חלו תהליכי שינוי אשר חייבו יצירת מדד חברתי-כלכלי מעודכן,¹⁰ שיסייע בעיצוב המדיניות הנוכחית של משרדי הממשלה השונים ושל גופים מרכזיים נוספים, כולל תהליכים שונים של הקצאת משאבים לרשויות מקומיות.¹¹ בשורות הבאות נציג מספר תוכניות אשר מושפעות באופן ישיר מהדירוג הסוציו-אקונומי של משרד החינוך.

משרד הפנים למשל, מטפל בשורה ארוכה של נושאים בהם הוא מתחשב באפיון החברתי-כלכלי של אוכלוסיות הרשויות המקומיות, וכן בשונות ערכי המדד בתוך הרשויות. בנושא התקציבים הרגילים, משתמש משרד הפנים במדד חברתי-כלכלי כאחד המרכיבים בנוסחת הקצאת המענק הרגיל לרשות מקומית.¹² כמו כן, משרדים אחרים, לרבות משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, נזקקים למדד לצורך הקצאת משאבים.¹³

משרד החינוך מפיך כל שנה חוברת המרכזת את הקריטריונים לפיהם קובע משרד החינוך את ההשתתפות בתקציב הרשויות המקומיות, בנושאים שונים. מעיון בחוברות הללו ניתן לראות כי **סיווג האשכול של רשות מקומית משפיע רבות על התקציב שניתן לרשות ממשרד החינוך**.¹⁴ למרות שמשרד החינוך משתמש גם במדד הטיפוח¹⁵ לניתוח ופילוח תקציבי חינוך, על מנת ליצור שוויון הזדמנויות בקרב תלמידי ישראל, הוא פועל ליישום מדיניות תקצוב דיפרנציאלית שלפיה השכבות החלשות יותר מבחינה כלכלית-חברתית מקבלות יותר.¹⁶ לצורך כך, המשרד מקצה משאבים על פי תבחין המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס בתחומים שלהלן:

- סיוע לבתי-ספר בחטיבה העליונה בפריפריה – קביעת תנאי סף ;
- בתי-ספר של החופש הגדול – קביעת גובה סבסוד תשלומי ההורים ;
- ניהול עצמי של בתי-ספר בחינוך היסודי – קביעת גובה תוספת תקצוב דיפרנציאלית ;
- תוכניות צהרונים ;
- הזנת תלמידים עפ"י חוק – קביעת שיעור השתתפות בתקציב הרשות לפי הציון שקיבלה במדד ;
- אגרות שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות – קביעת שיעור השתתפות לרשות ;
- סיעת שנייה לגילאי 3-4 – שיעור השתתפות בתקציב הרשות ;

¹⁰ נטליה ציבל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מדד חברתי-כלכלי סדנת הכרת מרשמים 19.09.2019
<https://www.mhh.org.il/uploads/n/1609152838.2673.ppt>

¹¹ ש.ם.

¹² ש.ם.

¹³ ש.ם.

¹⁴ השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת לימודים תשע"ט

http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/hishtatfutmisrad_tashat.pdf

¹⁵ "לשכת המדען הראשי מדד הטיפוח" משרד החינוך

<https://edu.gov.il/sites/ChiefScientist/ongoingresearches/measure/Pages/ses-index.aspx>

¹⁶ תמיר אגמון המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תיאור וניתוח השימוש בו להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ותיאור מדדים נוספים 12 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2016).

- תקנת התקשוב- תקנת הצטיידות במינהל מדע וטכנולוגיה.¹⁷

תוכנית "ניצנים" היא מסגרת המשך ליום הלימודים בגני הילדים ובכיתות א'-ב' (צהרון). התוכנית נועדה לסייע להורים להשתלב בשוק העבודה, ולאפשר חיטון של מאות שקלים בחודש לכל משפחה. גם השתתפותם הכספית של הורים בתשלום על תכנית "ניצנים"¹⁸ של משרד החינוך¹⁹ תלויה בסיווג האשכול הסוציו-אקונומי. להלן הטבלה המפרטת את סבסוד הצהרונים עפ"י האשכולות:²⁰

אשכולות למ"ס	גנים	כיתות א'-ב'	השתתפות הורים	השתתפות מדינה
1	+	+	50 ש"ח	600 ש"ח
2	+	+	50 ש"ח	600 ש"ח
3	+	+	50 ש"ח	600 ש"ח
4	+	+	300 ש"ח	350 ש"ח
5	+	+	350 ש"ח	300 ש"ח
6	-	+	350 ש"ח	300 ש"ח
7	-	+	450 ש"ח	200 ש"ח
8	-	+	500 ש"ח	150 ש"ח
9	-	+	500 ש"ח	150 ש"ח
10	-	+	500 ש"ח	150 ש"ח

תוכנית נוספת שקשורה לתחום החינוך היא תוכנית **"בתי הספר של החופש הגדול"**. התוכנית מתקצבת באופן דומה על בסיס אשכולות הלמ"ס. תוכנית זו הוקמה על מנת להבטיח מעטפת חינוכית לילדים ולנוער גם במהלך החופש הגדול, באופן שיבטיח לילדים חופשה בטוחה ומלאת פעילויות מעשירות. מעבר למטרת הסיוע בתחושת המוגנות ולהתפתחות התלמידים גם במהלך הקיץ, תוכנית זו נועדה לאפשר עבודה רציפה של הורים במהלך תקופה שבה המסגרות החינוכיות אינן פעילות. התוכנית מתקצבת באופן הבא:²¹

- רשויות באשכולות למ"ס 1-4 – משרד החינוך משתתף במימון מלא של התוכנית המופעלת וההורים אינם משתתפים כלל.
- רשויות באשכולות למ"ס 5-7 – בנוסף להשתתפותו של משרד החינוך במימון התוכנית, תהיה השתתפות הורים בגובה 300 ש"ח.
- רשויות באשכולות למ"ס 8-10 – בנוסף להשתתפותו של משרד החינוך במימון התוכנית, תהיה השתתפות של הורים בגובה 450 ש"ח.

¹⁷ שם, בעמ' 12.

¹⁸ השתתפות משרד החינוך בתקציב, לעיל ה"ש 14, בעמ' 32.

¹⁹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע מס' 0236 "ניצנים- צהרונים חברתיים לגנים ולכיתות א'-ב' וניצנים' בחופשות (בית הספר של החגים) לגנים ולכיתות א'-ג' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד" (03.12.2019)

²⁰ "תוכנית ניצנים" משרד החינוך - פורטל הורים - <https://parents.education.gov.il/prhnet/gov-education/leisure/after-school-programs/nitzanim>.

²¹ השתתפות משרד החינוך בתקציב, לעיל ה"ש 14 בעמ' 34.

יתר על כן, השתתפותו של משרד החינוך בתקצוב הצרכים המשרדיים של בית הספר תלויה במדד הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית/המועצה האזורית, בהתאם לאשכולות שאושרו על ידי הלמ"ס. כך גם בעניין חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיה בגני חובה:²²

אשכול למ"ס	1-2	3	4	5	6	7	8-10
אחוז השתתפות	90%	80%	70%	65%	60%	55%	50%

מעיון בחוברת התקציב של משרד החינוך שפורסמה בשנת 2019 ניתן למצוא החלטות רבות נוספות בהן אשכול הלמ"ס משחק תפקיד מרכזי במתן תקציב לתוכניות ברשות מקומית. נוסף לתוכניות המפורטות לעיל, מסובסדות בין היתר התוכניות הבאות לפי המדד הסוציו-אקונומי של הרשות: תוכנית יום חינוך ארוך,²³ תקצוב הסעות בקייטנות הקיץ,²⁴ סיעת שנייה בגני ילדים,²⁵ קייטנת אנגלית בחופש הגדול²⁶ ועוד.

דומה כי הדיון המובא בעניין ההטבות הקשורות בחינוך מהווה רק קצה הקרחון לחוקים והחלטות רבות אשר לוקחות בחשבון את הדירוג חברתי-כלכלי בדמות האשכול אליו משויכת הרשות המקומית. חוסר הקוהרנטיות ברמה הסוציו-אקונומית של יישובים המהווים יחדיו מועצה אזורית אחת, יוצר מצב אבסורדי שבו יישובים שמוגדרים במצב סוציו-אקונומי נמוך בהרבה מהמועצה האזורית אליה הם משויכים אינם יכולים ליהנות מההטבות הללו, למרות שאלו נמצאים בדירוג חברתי-כלכלי מתאים.

נראה ששיטת הסבסוד לפי המצב הסוציו-אקונומי של הרשות משפיעה על תחומי חיים נוספים. על קצה המזלג, להלן מספר תוכניות:

- **סעיף 11 לפקודת מס הכנסה מעניק זיכוי ממס הכנסה לתושבי יישובים מסוימים. זכאות של יישוב לזיכוי זה וגובה הזיכוי מושפעים מקריטריונים אחדים, ובהם אשכול הפריפריאליות של היישוב (אשכול 8 או נמוך יותר).²⁷**
- הטבה נוספת קיימת בתחום הבריאות **בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הקצאה לקופות החולים) תשנ"ה-1995**, הקובעות את אופן חלוקת כספי ביטוח בריאות ממלכתי בין קופות החולים. בהתאם לסעיף 1 לתקנות, ניתנת עדיפות למבוטחים המתגוררים ברשות מקומית המסווגת תחת אחד מארבעת האשכולות התחתונים של הדירוג החברתי-כלכלי.²⁸
- בעניין תקצוב רשויות מקומיות, **חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018)**, תשע"ז-2016 קבע הקמה של קרן במשרד הפנים שמטרתה צמצום בין רשויות מקומיות. כספי הקרן יחולקו בין הרשויות המקומיות לפי קריטריוני החלוקה, כש אחד מהם הוא אשכול הפריפריאליות של הרשות המקומית.²⁹

²² שם, בעמ' 135.

²³ שם, בעמ' 33.

²⁴ שם, בעמ' 36.

²⁵ שם, בעמ' 65.

²⁶ שם, בעמ' 189.

²⁷ ס' 11 לפקודת מס' הכנסה[נוסח חדש], תשכ"א-1961.

²⁸ ס' 1 לתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הקצאה לקופות החולים), תשנ"ה-1995.

²⁹ ס' 24 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), תשע"ז-2016.

3. סקירת פסיקה

כחלק מהדיון על סבסוד תוכניות חינוך ע"י משרד החינוך, ראוי לבחון את הסוגייה גם במישור הזכויות. פסיקות בג"ץ בשנים האחרונות ביססו את הזכות לחינוך, ואת הזכות לשוויון, שכפי שנראה הן שלובות בסוגייה שלפנינו. בפרק זה נבקש לסקור את הפסיקה שביססה זכויות אלו, ולהראות כיצד אופן הקצאת המשאבים הקיים, פוגע בזכויות, או למצער לא מקיים את תכלית הדין הקיים.

3.1 הזכות לחינוך

הזכות לחינוך מוכרת כזכות יסוד במשפט הישראלי. זכות זו הובטחה כבר במגילת העצמאות, והיא מעוגנת באמנות שונות במשפט הבינלאומי שישראל צד להן;³⁰ היא מופיעה בחקיקה ובפסיקה ומושרשת בערכי היהדות ומסורת ישראל.³¹ חשיבותה של זכות זו נובעת ממקומו של החינוך כערך חיוני למימוש אישיותו, יכולותיו וכישרונותיו של האדם במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו. הזכות לחינוך משיגה גם תכליות חברתיות. היא מייצרת גשר חיוני לקיום הרמוניה חברתית ואינטגרציה בריאה, שבלעדיהם לא תיתכן קיומה של חברה. הזכות היא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים, ולקיום חיי חברה תקינים.³²

זכות זו הינה זכות ייחודית בכך שהחוק כופה את מימושה.³³ בנוסף, בשנים האחרונות הכיר בית המשפט העליון בזכות זו כבעלת מעמד חוקתי מכוח חוק-יסוד: **כבוד האדם וחירותו**, כנגזרת של כבוד האדם. מכיוון שבלא מימוש מלא של הזכות לחינוך, לקנות דעת, תרבות, ערכים ומיומנויות, נפגעת יכולתו של האדם לממש את הווייתו האנושית במלואה, פגיעה זו כמוה כפגיעה בזכותו לכבוד אנושי.³⁴

3.2 הזכות החוקתית לשוויון

כאשר הפגיעה בזכות לחינוך משתלבת בפגיעה בשוויון, היא מהווה פגיעה קשה עוד יותר בזכות לכבוד. אמנם השוויון אינו מעוגן במפורש בחוקי היסוד, אבל הזכות לשוויון הוכרה כבר במגילת העצמאות כזכות יסוד בעלת חשיבות עליונה, כאשר המדינה התחייבה לקיים שוויון זכויות אזרחי ומדיני גמור לכל אזרחי המדינה "בלי הבדל דת, גזע ומין".³⁵ בנוסף, זכות זו הובילה לחוקים שונים אשר נועדו לקדמה ומבטיחים שוויון בהקשרים שונים.³⁶ בהיותה אבן יסוד של הדמוקרטיה היא הוטמעה כעקרון-על בפסיקה ואף הוגדרה כנשמת אפו של המשטר החוקתי הישראלי.³⁷

לאחר חקיקת חוק-יסוד: **כבוד האדם וחירותו** הוכר השוויון כנגזרת של כבוד האדם, ככל שהוא קשור בכבוד האדם בקשר ענייני הדוק,³⁸ אף במקרים שאין בהם השפלה אלא מתבצעת אפליה גרידא.³⁹ אפליה משמעה

³⁰ הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948 בסעיף 26, האמנה בדבר זכויות הילד משנת 1989 בסעיפים 28 ו-29, אמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 בסעיף 13.

³¹ בבלי, שבת קיט, ע"ב. משנה תורה, הלכות תלמוד תורה, פרק ב הלכה א. שולחן ערוך, יורה דעה, סימן רמה, סעיף ז.

³² בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, פ"ד נ(3) 2, פסי' 24-25 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1966).

³³ בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571, פסקה 52 (2008).

³⁴ בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך פרוף' יולי תמיר, פ"ד סד(1) 820, פסי' 16 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) פרוקצ'יה (2010) (להלן: עניין טבקה).

³⁵ הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התשי"ח 1.

³⁶ לדוגמה: חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, חוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000.

³⁷ בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698 (1969).

³⁸ בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, פסקה 39 לפסק הדין של הנשיא (כתוארו אז) ברק (2006).

³⁹ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, פסקה 38 לפסק הדין של הנשיא (כתוארו אז) ברק (2006).

"יחס בלתי שווה ובלתי הוגן לשווים",⁴⁰ וממאפייניה הפליית אדם על רקע השתייכותו לקבוצה – על רקע דת, גזע, מין, וכדומה. אפליה מסוג זה פוגעת בגרעין הקשה של כבוד האדם. בעצם האפליה הקבוצתית יש מן ההשפלה והביזוי, והיא מהווה פגיעה בזכות החוקתית לכבוד.⁴¹

3.3. איסור אפליה

מכל האמור נובע כי מחובתה של המדינה להקצות משאבים לאזרחיה תוך שמירה על עקרון איסור האפליה. עקרון מחייב זה חל על הרשות המנהלית בכל פעולותיה ומיועד לקדם שוויון בחלוקת המשאבים לכלל האוכלוסייה. בייחוד ישנה דרישה לקידום השוויון בתחום החינוך, מכיוון שבלעדיו לא ניתן לממש את הזכות לחינוך על כל צדדיה.

איסור האפליה בחינוך מעוגן הן במשפט הבינלאומי⁴² והן בחוק הישראלי. כך למשל נקבע בחוק כי ישנה זכות לחינוך לכלל הציבור בחינם,⁴³ נקבע בחוק חינוך ממלכתי שמטרתו להעניק שוויון הזדמנויות "לכל ילד וילדה",⁴⁴ ואף ישנו חוק מיוחד האוסר על הפליית תלמידים במסלול לימודי ובתוכניות לימודים מטעמים עדתיים או בגין מעמד חברתי-כלכלי. החוק קובע כי אפליה כאמור עולה כדי עבירה פלילית.⁴⁵ מן העניין לציין שעמדה זו תואמת הן את אופייה הדמוקרטי של המדינה והן את אופייה היהודי ומעוגנת במסורת היהודית הקוראת להיזהר בבני עניים "שמהן תצא תורה".⁴⁶

בנוסף, ברובד החוקתי, האפליה בחינוך נתפסת בפסיקה כפוגענית במיוחד מכיוון שהוא נוגע בגרעינו של כבוד האדם. האפליה ככלל, ובחינוך במיוחד, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות בילד שכלפיו היא מופנית, פוגעת בתחושת עצמיותו, ובביטחונו העצמי. גרעינה של האפליה עלולה ללוות את דרך התפתחותו כאדם, ולהטמיע בתהליך התבגרותו חוויות של דחייה וניכור חברתי.⁴⁷

כמו כן, ישנה הבחנה בין שוויון פורמאלי המחיל חובות וזכויות באופן שווה על כלל האוכלוסייה לבין שוויון מהותי. גישה של שוויון מהותי תתפוס חלוקה שווה של משאבים חברתיים וכלכליים לאנשים בעלי צרכים שונים, כבלתי צודקת. שוויון מהותי מקדם גם את שוויון ההזדמנויות ונותן לכולם נקודת פתיחה הוגנת, עקרון רלוונטי אשר מתבטא ביתר שאת בתחום החינוך. בפסיקה הוכר הצורך בקידום השוויון המהותי שעניינו יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים. כך נקבע כי אם ניתן לנטרל את השונות באמצעות אמצעים כלכליים סבירים ראוי לעשות זאת,⁴⁸ מכיוון שחברה האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון, מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, היא מודעת למוגבלותה ויכולותיה, לפיכך נדרש ומתקבל איזון סביר בין הצרכים והאפשרויות.⁴⁹

בפסיקה, בולטת חשיבות השוויון סביב היחס למיעוטים בכלל,⁵⁰ ובפרט בולט העיסוק סביב סוגיה זו ביחס למיעוט הערבי בישראל, הסובל מאפליה בתחומים רחבים, **ובייחוד בתחום החינוך.** כך למשל נקבע, כי

⁴⁰ בג"ץ 678/88 **כפר ורדים נ' שר האוצר**, פ"ד מג(2) 501, 507-508 (1989).
⁴¹ בג"ץ 4541/94 **אליס מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מט(4) 132-6, פסי' 4-7 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) דורנר (1995) (להלן: עניין מילר).

⁴² לדוגמה: האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) משנת 1966 סעיף 26, האמנה בדבר ביעורן של כל הצורות של האפליה הגזעית (CERD) משנת 1965 סעיף 5(ה) (5), האמנה נגד אפליה בחינוך משנת 1960.

⁴³ להוציא מספר חריגים בהיקף מוגבל. ס' 6 לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949.

⁴⁴ ס' 2(א) (8) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

⁴⁵ ס' 5 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000.

⁴⁶ בבלי, נדרים פא, ע"א. ור' גם בבלי, תענית כא, ע"א. מפורסמת במיוחד בהקשר זה תקנת יהושע בן גמלא שהתקין חינוך חובה לכל ילד, גם ליתומים ומעוטי-אמצעים, החל מגיל 6-7. ר' בנושא זה בבבלי, בא בתרא כד ע"א.

⁴⁷ עניין **טבקה**, לעיל הי"ש 5, פסי' 19-20 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) פרוקצ'יה.

⁴⁸ עניין **מילר**, לעיל הי"ש 11, בעמ' 121-2, פסי' 6 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) שטרסברג-כהן.

⁴⁹ בג"ץ 7081/93 **בוזר ואחרים נ' מועצה מקומית מכביסדרעות ואח'**, פ"ד נ(1) עמ' 27, פסי' 10 (1996).

⁵⁰ ר' למשל עניין **טבקה**, לעיל הי"ש 5.

קביעת אזורי העדיפות הלאומית, קביעה המשפיעה במידה מכרעת על גובה תקציבי החינוך המועברים ליישובים הנמצאים בתוך אזורי העדיפות נעשתה בצורה מפלה.⁵¹ עוד נקבע כי בחלוקת התקציבים של אגף שירותי חינוך ורווחה במשרד החינוך, הפועל לקידום אוכלוסיות מוחלשות, הייתה אפליה כלפי המיעוט הערבי;⁵² כי הקצאת התקנים של קציני ביקור סדיר האמונים על מניעת נשירה מהלימודים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב הייתה מפלה, למרות החוסר באנשי מקצוע דוברי השפה הערבית.⁵³ וכן, נקבע כי היעדר כיתות לימוד לתושבי מזרח ירושלים מהווה אפליה.⁵⁴

הסיבה לעיסוק הרב היא מכיוון שמדובר בשיוך קבוצתי אתני הנמנה על הגרעין הקשה של איסורי האפליה ומסווג כחשוד, ונדרשת בחינה קפדנית לשונות רלוונטית. לכך נדרשות רשויות מנהליות המבקשות לבסס שוני רלוונטי הנטען על ידן, להסתמך על שיקולים ענייניים, הנוגעים למהותה של הפעילות הנתמכת.⁵⁵ אמנם שיקולים פסולים לרוב לא יאמרו במפורש, אלא ייטענו שיקולים אחרים, ולכך המדד לאפליה היא חלוקה שרירותית המובילה לתוצאה מפלה.⁵⁶ נקבע כי על הגורם המנהלי לספק נתונים והבהרות הגיוניים לחלוקה גיאוגרפית או אחרת, זאת מכיוון שהאפליה נמדדת בתוצאה, אף אם כוונת המפלה נקיה לכשעצמה.⁵⁷

3.4. הזכות לקיום בכבוד

ישנה השלכה נוספת של פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם והיא זכותו לקיום בכבוד. זכותו של אדם לכבוד כבן אנוש בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי-נסבל. התפיסה הינה כי הזכות לקיום בכבוד היא הזכות כי יובטח לאדם המינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לו להתקיים בחברה בה הוא חי, וכוללים "רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי.⁵⁸ ללא סיפוק צרכים אלו אין האדם יכול לממש את חירותו, לקיים חיים אוטונומיים ומלאים ולהפוך לחלק פעיל מחברתו וקהילתו. מסיבה זו בג"ץ אף פסל בעבר חוק שהטיל מגבלות לא סבירות לזכאות לקצבת הבטחת הכנסה באופן קטגורי.⁵⁹

מכיוון שהתוכניות האמורות מיועדות לסייע עם תעסוקת ילדים בגילאים צעירים בשעות העבודה של ההורים תוך חיסכון בהוצאות החינוך השמרטפות והמזון, הן חיוניות במיוחד לשכבות החלשות שבפריפריה החברתית. פגיעה באפשרות זו פוגעת גם באפשרות השתכרותם של ההורים, ולעתים העלות לצהרונים ומסגרות חלופיות אף הופכת את יציאת הוריהם לעבודה כלא משתלמת, ועשויה לגרור אותם לחרפת רעב ולמעגל אבטלה שקשה להיחלץ ממנו.

⁵¹ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2008) (מצב שבו מתוך 500 היישובים הנכללים באזורי עדיפות לאומית רק ארבעה הם יישובים ערביים מהווה אפליה, גם אם לא הוכחה כוונה להפלות). אך ר' בג"ץ 3954/91 אנבריה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מה(5) 472 (1991) (החלה הדרגתית של חוק יום לימודים ארוך כך שאחוז בתי הספר הערביים מקרב אלה שעליהם הוחל החוק נמוך משיעורם של הערבים באוכלוסייה אינה מהווה אפליה)

⁵² בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נד(3) 233 (2000). העתירה נגעה בייחוד לשתי תכניות של האגף שלא יושמו בחינוך הערבי — תוכנית "רווחה וחינוך" ותוכנית "שיקום שכונות".

⁵³ בג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט (5) 577 (2005).

⁵⁴ בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שר החינוך (התפרסם בנבו, 06.02.2011). הרחיבה בנושא זה בכללותו ד"ר תמי הראל בן-שחר "השוואה כלפי מטה בחינוך" עיוני משפט מ' 117 (תשע"ז).

⁵⁵ עע"מ 343/09 הבית הפתוח נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, פס' 42 ו-72 לפסק הדין של השופט עמית (2010).

⁵⁶ בג"ץ 8300/02 גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל, פס' 38, (נבו 22.05.2012).

⁵⁷ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב נ' ראש ממשלת ישראל פ"ד סא(1), 15-12 פס' 17-19 לפסק הדין של הנשיא (כתוארו אז) ברק.

⁵⁸ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נגד שר האוצר ואח', פ"ד ס(3) 464, פס' 15 לפסק הדין של הנשיא (כתוארו אז) ברק (2005).

⁵⁹ בג"ץ 10662/04 חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'. פ"ד סה (1) 782 (2012) (להלן: עניין חסן).

3.5. הקשיים במדיניות הקיימת

מהאמור לעיל עולה גם מהחוק וגם מהפסיקה, כי אין לפגוע בזכות לשוויון בחינוך ויש לשמור על הזכות לקיום בכבוד. **צורת הסבסוד הקיימת מעלה את השאלה האם ניתן להסתפק במימון תוכניות לימודיות לפי מדרג סוציו-אקונומי של מועצה אזורית, או שיש לעשות זאת לפי המדרג הפרטני של כל היישוב**

חשוב לציין כי כמובן הלכה היא שאין לאדם זכות קנויה לקבלת סובסידיה מהמדינה, ולרשות המנהלית שמורה הזכות לקבוע את חלוקת הסובסידיות בהתאם ללוח העדיפויות שלה. אמנם ההתערבות השיפוטית בנושאי מדיניות כלכלית היא מצומצמת מהרגיל, אבל היא קיימת במקרים חריגים במיוחד בהם מדובר בהחלטה אשר נפגמה בפגם חמור כדוגמת שרירות, זדון, אפליה, שיקולים זרים, חוסר תום-לב, פגיעה שאינה מידתית או היעדר סבירות קיצונית.⁶⁰

שיטת התקצוב שנקבעה אמנם מבוססת על קריטריונים סוציו-אקונומיים הבאים לידי ביטוי במדרג החברתי-כלכלי אשר נקבע על ידי הלמ"ס, ועל חשיבות עניין זה אין מחלוקת. אולם, **הקושי הוא בתוצאה של יישום קריטריון זה, שלא עונה כראות לתכלית הסבסוד הדיפרנציאלי – צמצום פערים סוציו-אקונומיים**. לפי תכלית זו ועיקרון השוויון, היישובים המצויים בתחתית המדרג היו אמורים ליהנות מתמיכה הזוהה ליישובים עצמאיים באותו מדרג סוציו-אקונומי. עם זאת, התלות במועצה האזורית שהם כפופים לה יוצרת מצב של אי שוויון מהותי, כך שהתוצאה המתקבלת מיישום שיטת התקצוב התוכנית היא **תוצאה לא שוויונית**. זאת, בין אם הייתה כוונה מקורית להפלות בין הקבוצות ובין אם לאו. יש לציין שכפי שהישובים ברמה הסוציו-אקונומית הנמוכה מקבלים סבסוד לא שוויוני אשר אינו תואם את זכאותם לפי החוק, כך גם היישובים ברמה הסוציו-אקונומית הגבוהה באותה מועצה אזורית זוכים לסבסוד יתר.

4. מסעוד סואעד נ' משרד החינוך

ענה נדון בנפרד בפסק דין **מסעוד סואעד נ' משרד החינוך**⁶¹ – עתירה שעסקה בסוגיות שעולות במסמך זה. פסה"ד מתאר את הקושי שבשיטת הסבסוד הקיימת, ואת תגובת משרד החינוך לטענות, ועל-כן יובא בפירוט.

4.1. טענות העותרים

ביום 6.9.2020 הגישו 4 עותרים תושבי כפרים במועצה אזורית משגב, עתירה ביחד עם ארגון "עדאלה" וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, כנגד שיטת התקצוב של תוכניות חינוך שונות, הממומנות בסבסוד חלקי לפי דירוג הלמ"ס. בעוד הכפרים מדורגים באשכול החברתי-כלכלי במיקום 2, המועצה האזורית שהם משויכים לה, משגב, מדורגת באשכול 7. הדבר יוצר פער ביכולתם להשתתף בתוכניות הללו. לפי דירוג הכפר, היו זכאים לכאורה תושביו להשתתף בתוכניות בעלות של חמישים שקלים בלבד, כאשר 92.3% מעלות התוכניות מסובסדת ע"י משרד החינוך. אולם, עקב השתייכותם למועצה אזורית ממצב סוציו-אקונומי גבוה המתקצבת בהתאם, עליהם לשלם 450 שקלים, דבר המונע מילדיהם של רבים, הלכה למעשה, להשתתף בתוכניות.

⁶⁰ בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, פס' 10-11 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) ברק (1982).
⁶¹ עתירה למתן צו בג"ץ 6155/20 מסעוד סואעד נ' משרד החינוך (פורסם באתר עדאלה 12.10.2021) <https://www.adalah.org/he/content/view/10436> (להלן: עתירת עדאלה).

במוקד העתירה עמדו תכנית "ניצנים" ותוכנית "בתי הספר של החופש הגדול", אך הצו שנתבקש בעתירה נוסח כך שיחול על כל התוכניות החינוכיות של משרד החינוך. לטענת העותרים, ביישובים הערבים הנידונים, ישנם 847 תלמידים בגילאי חינוך 3-8 אשר פוטנציאל ההשתתפות שלהם בתוכניות נמוך ביחס לתלמידים ביישובים יהודים במועצה אזורית משגב.

במסגרת העתירה, צוין שהמועצה האזורית משגב מכירה בבעיה ולפיכך החלה להשתתף במימון התוכנית עבור התלמידים ביישובים המדוברים (כיסוי כשליש מהעלות). אולם, לטענת העותרים, מדובר בפתרון מצומצם המעיד על הצורך בהכרה במצב הייחודי של העותרים גם לגבי תכנית "ניצנים", ושהדברים אמורים להיות בבחינת זכות לקבלת מימון מלא לפי אשכול היישוב בו מתגוררים הורי הילדים.

טענות העותרים התמקדו בחוסר השוויון ובפערים בין היישובים הערבים ליישובים היהודים במשגב, שמתעצם נוכח מצבם הקשה של היישובים כלכלית וחברתית, שכן כיוון שילדיהם לא יכולים להשתתף בתוכניות, על ההורים להישאר עמם בבית ולא לצאת לעבוד. לפיכך, לטענת העותרים, שיטת התקצוב הנוכחית מעמיקה את הפערים בין היישובים השונים ובין יהודים וערבים.

כמו כן, נטען שנפגעת הזכות החוקתית של התלמידים לשוויון בחינוך ביחס לתלמידים בתחום שיפוט משגב לעומת תלמידים המדורגים באשכול 2, דבר המהווה אפליה. חיוב הורי התלמידים בסכום זה אינו מתיישב עם תכליות התוכניות שכן אין הוא מאפשר השתתפות. לתוכנית "בתי הספר של החופש הגדול" נרשמו 59% תלמידים ערבים, לעומת 93% מהתלמידים היהודים.

העותרים פנו למשרד החינוך ביולי 2020 ודרשו לשנות את שיטת התקצוב, כך שתהא לפי אשכול היישוב הפרטני ולא לפי דירוג המועצה האזורית. כפי שיובא להלן, עתירה זו, ותגובת משרד החינוך לה, עשויה לסלול את הדרך לפתרון הסוגייה שבליבת מסמך זה.

4.2. תגובת משרד החינוך

ביום 15.8.2021, הגיש משרד החינוך הודעת עדכון לפיה **התקבלה החלטה לשנות את מודל התקצוב של תכנית "ניצנים" עד שנת הלימודים תשפ"ג** (דהיינו שנה"ל הבאה),⁶² כך שיתחשב ברקע הסוציו-אקונומי הממוצע של התלמידים בכל אחד מבתי הספר שבכל ישוב. שינוי זה, לפי הודעת משרד החינוך, צפוי להיכנס לתוקף לאחר תהליך של עיצוב ודיוק מודל התקצוב באופן סופי, אשר טומן בחובו מורכבויות שונות לרבות תקציביות, ארגונית ופדגוגיות. משרד החינוך עמד על כך שיש בהחלטה זו בכדי לייתר את העתירה.

4.3. החלטת בג"צ

נוכח החלטת משרד החינוך, **בית המשפט קבע שהתשתית העובדתית שהציבו העותרים אינה רלוונטית, והעתירה התייתרה נוכח הודעת משרד החינוך. די בפרטים אלו כדי לשלול את טענת האפליה.** העתירה נדחתה ואין מקום להוציא במסגרתה צו על תנאי, וזאת חרף עמידת העותרים על כך שעל בית המשפט לדון בטענותיהם לגופן.

⁶² תשובת משרד החינוך לעתירה בבג"ץ 6155/20 מסעוד סואעד נ' משרד החינוך (15.8.2021).

5. סקירה משווה

5.1. שוודיה

מצב הדברים בשוודיה, אותו בחרנו להאיר, עוסק בניהול פיננסי של מוסדות חינוך החובה במדינה ע"י המחוזות. זוהי סוגיה שונה מענייננו, אך נבחן כיצד ניתן להקבילה להקצאת משאבים עבור סבסוד צהרונים למשפחות. בשוודיה מודל תקצוב הרשויות ע"י המדינה מעניק למחוזות חופש מוחלט. ניתן להשתמש במודל זה כמקרה בוחן לתקצוב רשויות כוללני יותר, בו כל רשות יכולה לנתב את תקציב החינוך ולחלק ברמתה את סובסידיית הצהרונים פר תושב.

בשנת 1990, החל תהליך שינוי באופן הניהול של בתי הספר במדינה, אל עבר מדיניות ציבורית מבוזרת של חינוך, המאפשרת חופש בחירה להורים בבחירה לאיזה מוסד לרשום את ילדיהם, וכפועל יוצא מעודדת תחרות חופשית בין מוסדות. לרשויות המקומיות בשוודיה ניתנה אחריות פיננסית מלאה בניהול בתי ספר יסודיים ותיכונים. תחילה, דאג הממשל המרכזי להעביר כספים בין רשויות עשירות לרשויות עניות, והחל משנת 1993 קיבלו הרשויות המקומיות חופש פיננסי מלא בניהול התקציב שניתן להן ע"י המדינה. בעקבות שינוי זה, לרשויות המקומיות ניתנה סמכות להקצות את משאביהם בין תחום החינוך לשאר תחומי הרשות, מבלי דרישת הקצאה מינימלית לתחום כזה או אחר.⁶³

בספר "The Market Comes to Education in Sweden"⁶⁴ נבדק האם החופש הפיננסי שניתן לכל רשות הוביל לשוויון יחסי בין הרשויות בהקצאת שירותי חינוך.

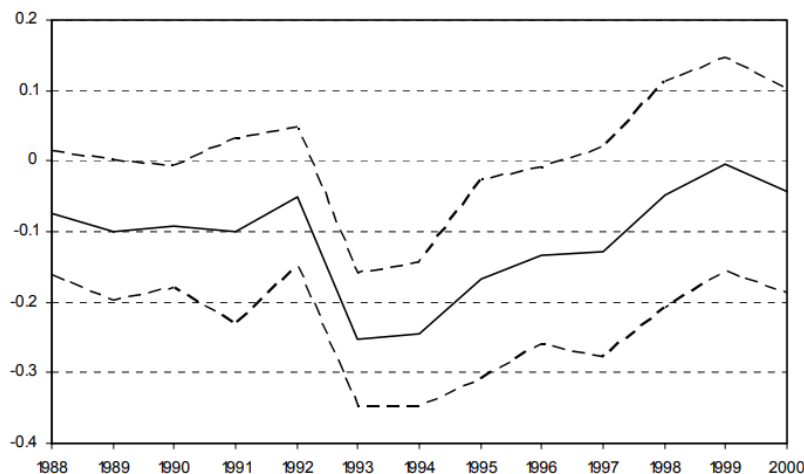


Figure 4.3 The relationship between teacher/student ratio and average income, 1988-2000.

תרשים זה מתאר את השפעת ממוצע ההכנסות ברשות על היחס בין מורה לתלמיד בממוצע לאורך השנים, כאינדיקציה לאיכות החינוך. הקו היציב מתאר את המתאם. במילים פשוטות, הגרף מתאר את היחס בין משאבים המוקצים לחינוך לבין הכנסה ממוצעת. ניתן לראות כי לפני 1993, ירידה של אחוז בהכנסה

ANDRES BJORKLUNS, THE MARKET COMES TO EDUCATION IN SWEDEN. PROJECT MUSE (2005).⁶³
 Anders Bjorklund, THE MARKET COMES TO EDUCATION IN SWEDEN. RESEARCHGATE RESEARCHGATE (2005),⁶⁴
https://www.researchgate.net/publication/228944876_The_Market_Comes_to_Education_in_Sweden_An_Evaluation_of_Sweden's_Surprising_School_Reforms (last visited Apr 10, 2022).

הממוצעת של משפחת התלמיד תואמת לירידה ביחס בין מורה לתלמיד (נקודת יחס לאיכות החינוך). לאחר 1993, האפקט השלילי מתחזק. אך מספר שנים לאחר מכן כבר ניתן לראות כי האפקט השלילי נחלש ובשנת 1999 עומד על 0. **המשמעות היא שאין קשר בין הכנסת משפחתו של התלמיד לבין המשאבים המוקצים עבורו לחינוך.** כלומר, הקצאת התקציבים לחינוך ע"י הרשות לא גברה ברשויות בהן המצב הכלכלי גרוע יותר.

המצב בשוודיה מהווה מקרה בוחן למדיניות ביזור מוחלטת. הנתונים להלן יכולים ללמד כי **הענקת חופש פיננסי מוחלט לרשות אינו מבטיח בהכרח כי זו תקצה את המשאבים שלה על מנת ליצור שוויוניות בין אזרחיה.** בכך, המצב מדגיש את חשיבות הסוגייה שלפנינו – **סבסוד תוכניות חינוך ע"י המדינה בהתאם למצב סוציו-אקונומי, מביא למצב שוויוני יותר.** נראה שהסתמכות על הקצאת משאבים במסגרת הרשויות המקומיות, לא תביא לתוצאה שוויונית יותר באופן מהותי (קרי – הקצאת משאבים רבים יותר לאוכלוסיות עניות יותר), ועל-כן התערבות המדינה באופן מותאם הינה משמעותית.

5.2. ארצות-הברית

המודל המונהג בארצות הברית מדמה חלוקת סובסידיות ע"י הרשות הפדראלית לפי ילד. הרשות הפדראלית קובעת תנאי זכאות כלליים, ולכל מדינה ניתן חופש יחסי לקבוע תנאי זכאות נוספים שתואמים למצב הסוציו אקונומי במדינה, למדיניות החברתית כלכלית ולערכים אותם היא מבקשת לקדם. תוכנית ה- **Child Care and Development Fund (CCDF)** היא תוכנית פדראלית,⁶⁵ אשר מספקת סבסוד גני ילדים עבור ילדים ממשפחות נזקקות כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה או ללמוד. התוכנית נמצאת תחת משרד הבריאות והרווחה של ארה"ב (U.S. Department of Health & Human Services). המענק ניתן עבור כל ילד באופן פרטני, ולא עבור משפחה בכללותה.

הקריטריונים לקבלת סיוע:⁶⁶

- גיל הילד – הילד צריך להיות מתחת לגיל 13 (בכפוף לחריגים מסוימים).
- הכנסת המשפחה – הכנסת המשפחה צריכה להיות מתחת ל-85% מהשכר החציוני במדינה (SMI).
- מצב תעסוקתי – הוריו או האפוטרופוסים החוקיים של הילד צריכים לעבוד, או להיות בהכשרה לקראת עבודה או בלימודים.

עם זאת, במסגרת הקריטריונים הפדראליים ניתן למדינות שיקול דעת בקביעת פרמטרים נוספים לקבלת הסיוע, הנוגעים לנושאים הבאים:

- כמות שעות העבודה המינימליות שעל ההורה לעבוד כדי לקבל את הסיוע, והאם יש במשפחה ילד הנמצא בגיל העבודה.
- שאלת סיוע להורים שנמצאים בתהליכי חיפוש עבודה.
- קביעה אילו מצבים נחשבים כעבודה/לימודים: לדוגמה, האם תלמיד תיכון שיש לו ילד זכאי לסיוע? אילו תוכניות נחשבות כמכשירות לעבודה?

Office of Child Care, CHILD CARE AND DEVELOPMENT FUND - OFFICE OF NON-PUBLIC EDUCATION HOME (2019),⁶⁵ <https://www2.ed.gov/about/inits/ed/non-public-education/other-federal-programs/hhs.html> (last visited Apr 10, 2022).

Victoria Tran, Kelly Dwyer & Sarah Minton, CHILD CARE⁶⁶ SUBSIDIES UNDER THE CCDF PROGRAM (2019), <https://www.researchconnections.org/sites/default/files/pdf/rc37167.pdf> (last visited Apr 10, 2022).

- תהליכי ההרשמה והפרוצדורה לשם קבלת הסיוע.
- האם ההורה המקבל הטבות נוספות מהמדינה זכאי לסבסוד?
- כיצד להגדיר "משפחה" לעניין קריטריון "הכנסות המשפחה" – האם להתייחס למשפחה גרעינית בלבד או גם למשפחה חורגת.

השפעת סבסוד גני ילדים על שוק העבודה

מחקר שנעשה ע"י U.S Census Bureau בין השנים 2014-2021 בחן את השפעת סבסוד גני ילדים על אימהות נשואות בשוק העבודה.⁶⁷ החלק הראשון של המחקר בוחן האם אופן הפעולה והקריטריונים של תכנית ה-CCDF מצליחים לאתר ולהעניק בצורה מוצלחת ומדויקת סיוע כספי לגני ילדים להורים שנזקקים לכך. הממצאים:

- רק 2.8% ממקבלי הקצבה הם זוג הורים עם השכלה אקדמאית.
- כ-38.4% ממקבלות ההטבה הן משפחות מעורבות, כלומר משפחות עם הורים ו/או ילדים חורגים.
- 23.4% ממקבלי ההטבה מרוויחים פחות מ-\$25 לשעה.
- 17.9% ממקבלי הטבה מתחת לקו העוני.
- 36.8% ממקבלי ההטבה מקבלים שוברי מזון.
- אם למשפחה יש ילדים בטווחי גילאי 3-5, הסיכוי של המשפחה לקבל את ההטבה גדול ב-96% ממשפחות ללא ילדים בטווח גילאים זה.

החלק השני של המחקר בוחן את השפעת הענקת סובסידיה לגני ילדים על השתתפות אם המשפחה בכוח העבודה. הממצאים:

- הענקת סובסידיה לגני ילדים מעלה משמעותית את הסיכוי של אם המשפחה לעבוד ולהרוויח – כ-49.7% מהכנסות המשפחה הגיעו מאימהות שזכו לסבסוד, לעומת אימהות עובדות ללא סובסידיה שאחראיות ל-42.4% מהכנסות משק הבית.
- תכנית ה-CCDF בפרט, מגבירה את הסיכוי של אם עובדת להישאר בשוק העבודה. כ-98.3% מהאימהות שקיבלו סובסידיה לגני ילדים, נשארו ארבע שנים יותר בשוק העבודה, לעומת 91.3% מהאימהות הנשואות שעובדות אשר קיבלו סובסידיה לטיפול בילדים.

ניתן להסיק מתוכנית ה-CCDF האמריקאית מסקנות לגבי המצב הרצוי בישראל. ראשית, המודל האמריקאי מבוסס על סבסוד על פי מצב כלכלי אישי ולא יישובי. שנית, ניתן לתאר שיטת סבסוד לפיה המדינה תקבע תנאי סף להענקת סובסידיות ואילו הרשות המקומית תפעיל מנגנוני איתור נוספים, בכדי לזהות בהצלחה את התושבים שנזקקים לסובסידיה זו יותר מכל.

למרות זאת, קיימים כמה קשיים בהתאמת המודל האמריקאי למדיניות סבסוד גני ילדים וצהרונים בישראל. ראשית, מטרת העל של תוכנית הסובסידיות האמריקאית היא עידוד עבודה, ועל כן תנאי הזכאות

BENJAMIN GURRENTZ, CHILD CARE SUBSIDIES AND THE LABOR FORCE OUTCOMES FOR WORKING MARRIED MOTHERS (2021), <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/working-papers/2021/demo/sehsd-wp2021-14.pdf>

להשתתפות בתוכנית הם בהתאם. בשונה מכך, מדיניות הרווחה הישראלית שואפת לקדם ערכים נוספים כמו צמצום פערים, שוויון חברתי ועוד. לכן יש לבצע התאמה של מנגנון הזכאות בהתאם למדיניות הרווחה של ישראל. שנית, תוכנית הסובסידיות הישראל היא מכוונת לאוכלוסיות מוחלשות, ולכן דרישת הזכאות האקטיבית פחות מתאימה לאימוץ בישראל, שכן יכולת מיצוי הזכויות של אוכלוסיות מוחלשות עלולה להיות נמוכה. שלישית, יתכן כי הרשויות יתקשו לנהל את תפקיד האיתור והסינון של הזכאויות לסובסידיה ביעילות כפי שמנהלות המדיניות בארה"ב.

5.3. בריטניה

כהערה מקדמית, יצוין כי אמנם המודל הבריטי שיוצג עוסק במשאבי בריאות, אך ניתן להקבילו גם להקצאות משאבים נוספות, כדוגמת סבסוד צהרונים למשפחות לפי קריטריונים לחלוקה. על אף השוני הטכני בין שני סוגי המשאבים, קיימים גם קווי דמיון ביניהם המאפשרים את ההשוואה, היות שבסופו של יום מדובר במשאב חיוני הנדרש על-מנת לקיים שגרת חיים בכבוד (בין אם על בסיס יום-יומי כגון צהרון שמאפשר להורים לעבוד ולהרוויח את לחמם ובין אם בעתות חולי ומשבר).

המודל הבריטי מבוסס על חלוקה לשלוש קבוצות נפרדות של שירותים:⁶⁸

- שירותי חובה – שירותים בסיסיים שהמדינה מחויבת להעניק.
- שירותים שאינם חובה – רפואה משלימה וכדומה.
- שירותים למניעת שימוש לרעה בסמים – רלוונטי ספציפית לאוכלוסיות מוחלשות.

ההקצאה של המשאבים הללו מבוצעת על-בסיס מספר פרמטרים:

- צורך אוכלוסייה – אוכלוסיות (לפי חלוקה אזורית) בהן אחוזי התמותה גבוהים יותר ושירותי הבריאות טובים פחות, יועדפו על-פני קבוצות בריאות עם שיעורי תמותה נמוכים.
- התאמות על-בסיס גיל ומגדר – חלוקה לתתי-קבוצות המבוססת על תזונה, רמת פעילות, אחוזי שומן-גוף, בריאות מינית, שימוש באלכוהול, שימוש בטבק, שימוש בסמים.
- חלוקה המבוססת על שימוש לרעה בסמים – שירותים למניעת שימוש לרעה בסמים יכוונו מטבע הדברים למי שצרכו סמים.

הקצאת שירותי בריאות באמצעות ה-RAWP

ה-RAWP (Resource Allocation Working Party) הייתה ועדה שהוקמה בבריטניה ב-1975 לצורך בחינה של חלוקת משאבי בריאות בצורה מיטבית.⁶⁹ בדומה למדד הצהרונים בישראל שמבוסס כיום על ממוצע נתוני מועצות אזוריות, שלא בהכרח משקפים את המצב של כלל היישובים שחוסים תחתיהן, כך גם עד להקמת הוועדה, חלוקת המשאבים בבריטניה הייתה מבוססת על **חלוקה גיאוגרפית** גרידא. אולם, חלוקה זו יצרה פגיעה באוכלוסיות מוחלשות, כפי שקורה גם בישראל.

WHITTAKER, W, HAYHURST K, JONES A, MASON T, SUTTON M, RESOURCE ALLOCATION FOR LOCAL PUBLIC HEALTH (2015),

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/466509/Resource_allocation_for_public_health.pdf

Martin Gorsky & Gareth Millward, RESOURCE ALLOCATION FOR EQUITY IN THE BRITISH NATIONAL HEALTH SERVICE, 1948-89: AN ADVOCACY COALITION ANALYSIS OF THE RAWP JOURNAL OF HEALTH POLITICS, POLICY AND LAW (2018), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6312698/>

הנוסחה החדשה של RAWP ביקשה להתאים את החלוקה לפי **צרכי האוכלוסייה** (בדומה לצרכים סוציו-אקונומיים למשל). ההצעה של הועדה הייתה לסבסד את מערכת הבריאות לפי הנתונים הדמוגרפיים של כל יישוב נתון, ולהתחשב במאפיינים התחלואתיים הספציפיים שלו.

בכך, אנו עדים למהלך של **מעבר מהקצאת משאבים לפי אזור גיאוגרפי, להקצאה נקודתית יותר מבוססת צרכים של כל יישוב בנפרד**. בהקשר הישראלי, אנו סבורים כי יש לאמץ תפיסה דומה, שכן המדד הסוציו-אקונומי האזורי איננו מתאים למרקם החיים הנוכחי של רבים מהתושבים במדינה.

6. סיכום

במסמך זה הראנו כיצד שיטת סבסוד תוכניות חינוך ע"י משרד החינוך, המבוססת על המצב הסוציו-אקונומי הממוצע של המועצה האזורית, גורמת **לסבסוד חסר של תוכנית חינוך בקרב יישובים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, המשויכים למועצה עמידה**. סקירת המצב בישראל מראה שהשימוש בפרקטיקה זו הינו נפוץ בתוכניות רבות של משרד החינוך, ואף משמש כבסיס לתקצוב ע"י משרדי ממשלה אחרים ובתחומי חיים שונים. מסמך זה מתמקד בתוכניות חינוך של שעות אחה"צ, דוגמת תוכניות צהרונים ו"ביה"ס של החופש הגדול". השימוש בשיטה זו עבור תוכניות אלה הוא אמנם קל ליישום, ומהווה ככל הנראה מדד יציב יותר במקרה של יישובים עם מספר מועט של תושבים, אך מנגד יישובים רבים "נופלים בין הכיסאות" ולא זוכים לסבסוד הראוי.

המצב הפסיקטי בישראל מראה כי הזכות לחינוך מבוססת היטב, וכך גם הזכות לשוויון בחינוך ובהקצאת משאבים. לאורה של זכות זו פועלת הרשות בהפעילה תוכניות סבסוד, ונראה שזו הייתה התכלית גם בשימוש בפרקטיקה המדוברת. עם זאת, נראה שהפערים הגדולים בין היישובים המשויכים לאותה מועצה אזורית, הם כה גדולים, עד שתכליתה של השיטה לצמצם פערים סוציו-אקונומיים איננה מושגת. חיסרון זה בשיטת הסבסוד משפיע לרעה על מגזרים מסוימים בחברה הישראלית, וביתר שאת על החברה הערבית, אשר חלק משמעותי מקרבה מתגורר ביישובים המשויכים למועצות אזוריות המדרגות ברמה סוציו-אקונומית גבוהה משלהם. **המשך השימוש בשיטת התקצוב הזו עשוי להעמיק את הפערים החברתיים בישראל, ובפרט בין יהודים וערבים.**

נראה שגם משרד החינוך מסכים כי השיטה הנוכחית הינה בעייתית, ועל-כן בחר לשקול מחדש את אופן תקצוב התוכניות במסגרת העתירה בעניין **סואעד**, באופן העולה בקנה אחד עם הנטען במסמך זה. נדמה שלכאורה, יש ליישם זאת גם בהקשרים אחרים בהם נעשה שימוש במדד הכלכלי-חברתי.

בסקירה המשווה, הדוגמא הרלוונטית ביותר לענייננו היא זו האמריקאית, שעוסקת בתוכנית פדרלית לסבסוד גני ילדים (CCDF). תוכנית זו מבוססת מבחני אמצעים מגוונים שמכוונים לקהל יעד מדויק יותר מאשר מועצות אזוריות, וככלל מבוססים על מצב סוציו-אקונומי משפחתי. נמצא שתוכנית זו מעלה את שיעור הילדים שזוכים לחינוך, וכן מאפשרת להוריהם לעבוד. בנוסף לכך, המקרה הבריטי מלמד על כישלון שיטת סבסוד מבוססת אזוריים גיאוגרפיים, וכן המקרה השוודי מלמד על חשיבות הקצאת משאבים מדינתית שאינה מסתמכת על התערבות מקומית או פילנטרופית.

7. המלצות

כאמור, סבסוד על-בסיס מצב סוציו אקונומי ממוצע של המועצה הינו פרקטיקה רווחת בתוכניות מתוקצבות רבות. היתרון הטמון בשיטה זו הוא פשטותה: שיטה זו היא מאוד קלה ליישום – אין מבחני אמצעים סבוכים שיש לבדוק, אין טפסים למלא והסבסוד הוא למעשה אוטומטי. עם זאת, הליקויים בשיטה זו הם ניכרים ופורטו בהרחבה במסמך זה.

בראייתנו, ייתכן שישנן תוכניות מתוקצבות עבורן שיטת סבסוד זו היא מיטבית לאור יתרונותיה; ולראיה, המחוקק ומחוקק המשנה בחרו לעשות בה שימוש נרחב. אף על פי כן, אנו סבורים כי יש לבחון אותה אד-הוקית עבור כל תוכנית ותוכנית, ולוודא שחסרונותיה לא עולים על היתרונות הגלומים בה. **בעניין שתי תוכניות החינוך שסקרנו – "ניצנים" ו"ביה"ס של החופש הגדול", נראה כי השימוש בסבסוד על בסיס המועצה האזורית, לא מגשים את תכליתו של הסבסוד, וגורם לתקצוב חסר של משפחות שזכאיות לפי מצבן הסוציו-אקונומי לסבסוד משמעותי יותר.**

המלצתנו הראשונה היא לעקוב אחר יישום הצהרותיו של משרד החינוך בעניין סועאד. לצורך כך, ניתן לפנות בשאלתה לשרת החינוך, בשאלת הסטאטוס הנוכחי של הבחינה המחודשת שעושה המשרד בדבר סבסוד תוכנית "ניצנים" ותוכנית "ביה"ס של החופש הגדול". כמו-כן, ניתן לקיים מעקב אחר שינוי המדיניות ע"י ארגוני חברה אזרחית, ואף ע"י עתירה נוספת מטעם ארגונים כמו "עדאלה", במידה ושינוי שיטת התקצוב לא יתקיים במועד בו התחייב המשרד. כאמור, במסגרת העתירה בעניין סועאד, הצהיר המשרד על כוונתו לשנות את שיטת הסבסוד החל משנת הלימודים הקרובה. אם אכן תשתנה השיטה באופן שיגשים את תכלית הסבסוד, נכון יהיה לעצור בשלב זה.

ככל שמשרד החינוך לא יעמוד בהתחייבותו לבג"ץ, וככל שעתירה נוספת לא תוגש, **המלצתנו השנייה היא לנסות לקדם את שינוי שיטת הסבסוד באמצעות דיונים בוועדות הכנסת, מתוך שאיפה להשפיע על הגורמים הרלוונטיים ממשרד החינוך והפנים. הוועדות הרלוונטיות לדיון בנושא הן ועדת החינוך, התרבות והספורט או ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. בראייתנו, דיון מעמיק בנושא בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים ממשרד החינוך והפנים, עשוי להביא לשינוי הנהלים הפנימיים (בענייננו – חוזר המנכ"ל משרד החינוך). יש לציין שפנייה לתיקון בחוק איננה מתאימה לעניין זה לטעמנו. סמכות ההחלטה על הסבסוד אינה מוסדרת בחקיקה, אלא מצויה בסמכות מנכ"ל משרד החינוך, כך שניתן לשנותה באמצעות חוזר מנכ"ל.**

ראוי לציין שהפתרון המוצע אמנם נותן מענה סביר לבעיה במועצות האזוריות, אך מותיר את הבעיה על כנה ביחס למועצות מקומיות ועיריות, בהן ישנם פערים פנימיים משמעותיים בין התושבים. כדי לפתור בעיה זו, נדרש לשנות את שיטת הסבסוד, כך שתבוסס המצב הסוציו-אקונומי המשפחתי, בדומה לשיטה האמריקאית. החיסרון בכך הוא שימוש במבחני אמצעים ובבירוקרטיה סבוכה יותר, שעלולה לסאב את ההליך ולהקשות על מימוש הזכות. כמו כן, ככל הנראה למשרד החינוך אין כיום את בסיס הנתונים הרלוונטי, והדבר יצריך מעורבות של הרשויות המקומיות או של המוסד לביטוח לאומי, לשם בירור הזכאות. זהו פתרון אפשרי, אך בשל קוצר היריעה איננו קיבל התייחסות מחקרית בגדרי מחקר זה.

מסמך זה נכתב ע"י: ראש הצוות – אמיר בכר, רעות בבאי, נרקיס משה, מאיר פורמון, שקד קריטי, אלינור שירקני.

נבדק ע"י: ראש הסניף – יעל בלוך ; נציג צוות מחקר – אביתר אברהמי.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל 'עומק' – אור שלהבת אפריימי.

אנו מודים לליווי האקדמי של עו"ד דן לרגמן, על הקריאה המוקפדת והערותיו המועילות, אשר תרמו רבות להכנת מסמך זה.