

17.8.2016

לכבוד	לכבוד
מר אביחי מנדלבלט	מר נפתלי בנט
היועץ המשפטי לממשלה	שר החינוך ויו"ר המועצה להשכלה גבוהה
בפקס: 02-6467001	בפקס: 02-5602246

שלום רב,

### הנדון: יצירת מסלולי תקצוב נפרדים לסטודנטים להוראה על פי מוצא הסטודנט

הרינו לפנות אליכם בדרישה לביטול מדיניות התקצוב החדשה של משרד החינוך המייצרת מסלולי תקצוב נפרדים על בסיס מוצא הסטודנט/ית וזאת כמפורט להלן:

1. בתחילת חודש יולי 2016, פורסם בכלי התקשורת, כי משרד החינוך החליט לאמץ מודל תקצוב חדש לפיו סטודנט ערבי הלומד הוראה במכללות ההוראה במחוז הצפון יתקצב בכמחצית מהתקציב שנקבע לסטודנט יהודי כאשר גובה התקצוב השנתי לסטודנט יהודי עומד על כ-25 אלף שקלים בשנה. לטענת משרד החינוך, מדיניות זו שאמורה לחול החל משנת הלימודים הקרובה, נועדה להתמודד עם עודף המורים הערבים, מרביתן נשים, שרבות מהן מובטלות.
2. בעקבות הפרסום הנ"ל, נוצרה ביקורת ציבורית נוקבת כנגד שינוי שיטת התקצוב בשל הפליית הסטודנטים/יות הערבים/יות. בעקבות זאת, בתאריך 19.7.2016 נערכה ישיבה בוועדת החינוך, תרבות והספורט של הכנסת תחת הכותרת "כוונת משרד החינוך להפלות בתקצוב הסטודנטים הערבים במכללות החינוך". במסגרת ישיבה זו, סקרו נציגי משרד החינוך בפני הוועדה את שיטת התקצוב החדשה וטענו, בין היתר, כי התקציב למימון הסטודנטים הערבים הלומדים הוראה נותר ללא שינוי וכי לאור תופעת האבטלה בקרב המורים/ות הערביות, הוצבו "מכסות" המגבילות אמנם את מספר המועמדים הערבים שיתקבלו במכללות להוראה, אך הודגש כי בשיטת התקצוב החדשה אין הפחתה של תקצוב מסלולי הלמידה של הסטודנטים הערבים/יות. בעקבות הסקירה של נציגי משרד החינוך, הגיעה הוועדה למסקנה לפיה "הוועדה שמעה בסיפוק שהכותרות בעיתונות אינם משקפים את המציאות וכי אין כוונה לאפליה משום סוג". למסקנות ישיבת וועדת החינוך של הכנסת, ראו:

<http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/Pages/Conclusions.aspx?temID=2005704>

3. למרות הסקירה מטעם נציגי משרד החינוך בוועדת החינוך של הכנסת ועל אף מסקנות הוועדה, מתברר, כי שיטת התקצוב החדשה אינה כוללת אך ורק מכסות הנוגעות למספר הסטודנטים הערבים שניתן לקבל במימון, אלא שאכן קיימים שני מסלולים נפרדים לתקצוב הסטודנטים

להוראה וזאת על בסיס מוצא או לאום של הסטודנט. למשרדינו נמסר המסמך שהועבר בחודש מאי 2016 מאת משרד החינוך למכללות המכשירות סטודנטים להוראה והתקף עד היום, וממנו עולה כי ככלל, יתקצב משרד החינוך סטודנטים להוראה על פי המקצועות השונים, ואילו כאשר הדבר נוגע לסטודנטים ערבים, יסומנו הסטודנטים הערבים תחת "מקדם עודף הכשרה" המזכה את המכללות ב- 0.56% מהתקצוב עבורם. היינו, הם יתוקצבו לפי מוצאם ולא לפי המקצוע בהן יוכשרו, כפי שהדבר נכון לגבי סטודנטים יהודים.

4. שיטת תקצוב זו אינה פוגעת אך ורק בסטודנטים הערבים, אשר עצם היותם ערבים מוביל אוטומאטית לתקצובם המופחת, אלא גם לפגיעה במכללות, הן אלו המיועדים לקליטה והכשרת סטודנטים ערבים והן אלו הקולטים ומכשירים סטודנטים יהודים וערבים. מדיניות תקצוב זו, גם תחייב מכללה המכשירה סטודנטים יהודים וערבים, לתעדף את הסטודנטים היהודים על פני הערבים, כי עבורם המכללה תקבל מימון מלא. לעומת זאת עבור מכללה כזו, אין כל תמריץ לקבל סטודנט ערבי, גם אם על פניו כישוריו הם מעל הנדרש, שכן מכללה כזו תיאלץ לממן את יתרת הוצאות הכשרתו על חשבון התקציב של המכללה עצמה ובכך לפגוע בתקציב שיועד מלכתחילה לנושאים אחרים. בנוסף, שיטת תקצוב זו, עלולה ליצור הטעיה בקבלתו או דחייתו של מועמד הערבי ע"י המכללה, שכן במידה והמועמד יתקבל אך רק לאחר קבלתו יתברר למכללה כי הוא ערבי, יפגע הדבר במכללה עצמה ולא ק בסטודנט.

5. לכן על אף שלכאורה מוצעת שיטת תקצוב זו על מנת להתמודד עם מצוקת המורים הערבים, הרי תחת זאת, נוהג משרד החינוך במדיניות של הפרדה בתקצוב על בסיס לאום ומוצא המוביל להפליה פסולה על רקע לאום כנגד הסטודנטים המלווה בפגיעה בנגישותם של הסטודנטים הערבים למסלולי הוראה שונים. הפגיעה בסטודנטים הערבים מלווה בפגיעה כלכלית במכללות המכשירות סטודנטים להוראה. כמו כן, מדיניות זו גורמת להפליה בין המכללות עצמן, שכן מכללות המכשירות רק סטודנטים ערבים, לעולם יתוקצבו כמעט במחצית אל מול המכללות המכשירות הן סטודנטים ערבים והן יהודים.

6. החלטת משרד החינוך מעלה חשש כבד כי היא נעשתה באופן שרירותי וללא בחינה מדוקדקת להשלכותיה. גם הליך היועצות עם מומחים בתחום, לרבות מומחים ערבים בתחום ההוראה, לא נעשה כאן. יתר על כן, העובדה כי שיטת התקצוב החדשה לא תחול על סטודנטים הלומדים הוראה באוניברסיטאות אלא רק במכללות ההוראה בצפון, מחזקת את השרירות שבבסיס ההחלטה. גם סטודנטים ערבים הלומדים במכללות אקדמאיות אחרות, שאינן הוראה, ואף על פי כן שהם יכולים להיות מוכשרים להוראה, לא ייפגעו.

7. אין ספק כי מדיניות זו מנוגדת להוראות חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 אשר מחייב את המדינה לנהוג בשוויון בתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה (סעיף 17א לחוק). כמו כן הגדלת הפער בין סטודנטים ערבים ליהודים בסיכוייהם להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה ולהפליה בקבלתם, מנוגדת לסעיף 3 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007 האוסר על הפגיעה

בזכות לנגישות שווה למוסדות להשכלה גבוהה. עקרון איסור ההפליה ברישום ללימודים ובקבלה ע"י מוסד להשכלה גבוהה מעוגנים גם בסעיפים 4 לחוק זכויות הסטודנט ובכלל 9 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), תשכ"ד – 1964.

8. יתר על כן, מדיניות תקצוב זו מובילה לפגיעה בזכות החוקתית לחופש העיסוק המעוגנת בחוק יסוד: חופש העיסוק. שכן, מדיניות ממשלתית המתערבת ברכישת הכשרה למקצוע זה או אחר, על בסיס לאום, מוצדקת ההתערבות הממשלתית ככל שתהיה מבחינת הכוון תעסוקתי, מהווה פגיעה בחופש העיסוק ומנוגדת לתנאים בהן ניתן להגביל חירות כפי שנקבעו בחוק היסוד.

9. הפגיעה בזכויות החוקתיות שפורטו לעיל הופכת את שיטת התקצוב החדשה לבלתי חוקית שכן הפגיעה בזכויות החוקתיות לא נעשתה בהסדר חקיקתי תוך הרשאה מפורשת המתירה את הפגיעה וזאת בניגוד לתנאי פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לא זו בלבד, שאין חוק קיים המתיר יצירת מסלולי תקצוב נפרדים על בסיס לאום אלא שדווקא חוק יסודות התקציב, התשמ"ח-1985 שחל על המועצה להשכלה גבוהה מחייב הקצאה שוויונית של התקציבים הממשלתיים. לכן, שיטת התקצוב החדשה מנוגדת גם לחוק יסודות התקציב ולפסיקה שנקבעה לפיו (ראו סעיף 3 לחוק). העובדה כי אין כל חוק המסמיך את שר החינוך לקבוע שיטת תקצוב המייצרת שני מסלולים נפרדים ומפלים על רק לאום ומוצא, מחזקת את המסקנה כי החלטת משרד החינוך נעשתה תוך חריגה מסמכות ועל כן יש לפסולה.

10. ההלכה הפסוקה התייחסה זה מכבר למצבים דומים ופסלה שיטות תקצוב או הקצאות לפי מסלולים נפרדים ומפלים על בסיס מוצא או שונות. כך למשל, בעניין **וועדת המעקב העליונה** נפסלה החלטת ממשלה שסיווגה יישובים לאזורי עדיפות לאומית והעניקה תקציבי עתק ליישובים המסווגים תוך הדרת היישובים הערבים. בג"ץ פסל את ההחלטה בנימוק שהיא מייצרת מסלולי תקצוב נפרדים ליישובים שגרמה להפליה על רקע לאום כנגד היישובים הערבים, זאת כאשר שיטת תקצוב זו היתה אמורה מלכתחילה להיות קבועה בהסדר חקיקה ראשי ולא כך היה הדבר (בג"ץ 11163/03 **וועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל** (פסק דין מיום 27.2.2016); כמו כן בעניין **קעדאן** נפסלה החלטת מנהל מקרקעי ישראל שסירבה להקצות קרקע ביישוב קצרין לבני הזוג קעדאן, בנימוק כי "מדיניות הנוהגת הפרדה במגורים או בתחומים אחרים על בסיסי דת או לאום היא פסולה מנקודת הראות של עקרון השוויון, אפילו בהנחה שהמדיניות כלפי כל קבוצה מופרדת היא שווה." וכן נקבע כי "התפיסה של 'נפרד אך שווה' היא מעצם טבעה בלתי שווה ומהווה הפליה כלפי קבוצות מיעוט." (ראו: בג"ץ 6698/95 **קעדאן נגד מינהל מקרקעי ישראל**, פד"י נד(1) 258, 278 (2000)). ואפילו בהקשר לתעדוף קבוצת מיעוט הלומדים במערכת להשכלה גבוהה, פסל בג"ץ הוראה בחוק התקציב שפגעה בזכות לשוויון. כך בעניין **יקותיאלי**, פסל בג"ץ הוראה בחוקי התקציב השנתיים אשר אפשרה תשלום הבטחת הכנסה לאברכים הלומדים בכולל, כאשר חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1981 אינו מזכה סטודנטים בהשכלה גבוהה בגמלת הבטחת הכנסה. נקבע כי יצירת מסלולי זכאות נפרדים לתשלום הבטחת הכנסה במקרה דנן, הינה פסולה בשל הפגיעה בזכות לשוויון בין חברי קבוצת שוויון אחת,

הכוללת כל מי שלומד במוסד להשכלה גבוהה, כאשר הפגיעה בשוויון סותרת את חוק יסודות התקציב (ראו: בג"ץ 4124/00 יקותיאלי ז"ל נגד השר לענייני דתות, (פסק דין מיום 14.6.2010)).

11. מיותר יהא לציין, כי גם אם משרד החינוך זכאי להתערב לצורך טיפול בתופעת האבטלה בקרב המורים הערבים ואולי הוא גם חייב לעשות כן, אך אין הוא מוסמך לעשות זאת תוך הנהגת מדיניות מפלה ואף גזענית כנגד כל הסטודנטים הערבים, באשר הם. הנהגת מסלול תקצוב נפרד על בסיס לאום המופחת לגבי ערבים וללא קשר במקצוע, מחמיר את גורפות הפגיעה והופך אותה לבלתי מידתית. שכן, וכידוע, וכך עולה מנתוני משרד החינוך עצמו, קיימים מקצועות הוראה שהם בדרישה במערכת החינוך הערבית ויש בהם אף מחסור של מורים. גורפות מדיניות התקצוב החדשה מעלה אם כן ספקות לגבי המניעים שלה ומעלה חשש ליצירת מדרון חלקלק שעלול להוביל ליצירת מסלולי תקצוב נפרדים במקצועות אחרים מעבר למקצוע ההוראה.

לאור האמור לעיל, אנו מבקשים מכם לפעול לאלתר לביטול תכנית התקצוב החדשה ולגבש פתרון ראוי וחוקי אחר למצוקת התעסוקה שקיימת בקרב המורים הערבים. נודה לקבלת עמדתכם תוך 7 ימים על מנת לכלכל את צעדינו לפני תחילת שנת הלימודים הקרובה וכניסת מדיניות התקצוב החדשה לתוקף.

בכבוד רב,  
סאוסן זהר, עורכת - דין

העתקים:

גבי מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך, בפקס: 025602336  
עו"ד דורית מורג, יועצת משפטית, משרד החינוך, בפקס: 02-5603840