



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5989/07

בפני :

כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרים :

1. אלו"ט - האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים
2. "בזכות" - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות
3. עמותת ית"ד – ילדי תסמונת דאון
4. עמותת איל"ן - איגוד ישראלי לילדים נפגעים
5. עמותת אק"ם - אגודה לאומית לקידום מפגרים בישראל
6. העמותה לילדים בסיכון
7. עמותת אפי - אספרגר ישראל
8. עמותת "אופק ילדינו"
9. עמותת א.וי.ישראל
10. עמותת מיח"א מועצה ארצית
11. ארגון הורים ארצי
12. הקליניקה לזכויות הילד בחינוך וברווחה במכללת נתניה
13. ליה נתן מרציאנו
14. פלונית ו-94 אחרים

נ ג ד

המשיבים :

1. שרת החינוך
2. שר האוצר
3. מנכ"ל משרד החינוך
4. מנהלת האגף לחינוך מיוחד

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה :

ד' באדר א' התשע"א (8.2.11)

בשם העותרים :

עו"ד אורי קידר ; עו"ד אמיר ברק ; עו"ד יותם
טולוב ; עו"ד סימה סלע-פלדס

בשם המשיבים :

עו"ד חני אופק

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

לפנינו עתירה שעניינה תקציב החינוך לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הרגילות (להלן: התלמידים המשולבים). העותרים טוענים כי המדינה הפרה את חובתה על-פי דין להקצות תקציבים נוספים לשם יישומו המינימאלי של פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988 (להלן: חוק חינוך מיוחד או החוק). עוד נטען כי החלוקה הפנימית של תקציב החינוך המיוחד מפלה לרעה את התלמידים המשולבים, לעומת התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד.

1. כברת דרך ארוכה עברו ההורים והארגונים הנאבקים על תקצוב הולם שיוקצה לחינוכם של התלמידים המשולבים. עד לשנת 2002, עמדת המדינה היתה כי חוק חינוך מיוחד – כנוסחו אז – מטיל עליה אך ורק את החובה לממן חינוך לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרת מוסדות וכיתות חינוך מיוחד (להלן: תלמידי החינוך המיוחד), בעוד ששאלת מימון חינוך התלמידים המשולבים נתונה לשיקול דעת מערכת החינוך. בבג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2003) (להלן: עניין יתד)), דחה בית משפט זה את עמדת המדינה, וקבע כי על המדינה מוטלת חובה להקצות את תקציבה כך שניתן יהיה לממש את הזכות לחינוך של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, הן במוסדות לחינוך מיוחד והן כשהם משולבים בבתי-ספר רגילים. בית המשפט עמד בפסק-דינו על זכותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד חינוכי, בין אם הם לומדים במוסדות ובכיתות מיוחדים, ובין אם הם משולבים במסגרות החינוך הרגיל. כמו-כן נקבע, כי עמדת המדינה, המאלצת הורים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה – אך ורק בשל קשיים כלכליים – פוגעת "בלב-ליבו של השוויון המהותי", שכן היא שוללת את ההזדמנות למצות את הפוטנציאל הטמון בכל אחד ואחד מאותם ילדים.

2. זמן קצר לאחר מתן פסק הדין בעניין יתד, עיגן המחוקק הראשי את הכרעתו העקרונית של בית המשפט, בתיקון מס' 7 לחוק החינוך המיוחד (להלן: התיקון לחוק). במסגרת התיקון לחוק, נוסף פרק ד' 11 שכותרתו "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל" (להלן: פרק השילוב). בסעיף 20ב לחוק נקבע כי "תלמיד משולב זכאי, במסגרת לימודיו במוסד חינוך רגיל, לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים לפי הוראות פרק זה". בסעיף 20ג לחוק נקבע כי "השר [שר החינוך],

בהסכמת שר האוצר, יקבע תכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; התכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים". תחילת תוקפו של התיקון נקבעה לשנת הלימודים תשס"ד. במכתב ששלחה שרת החינוך דאז, גב' לימור לבנת, לשר האוצר ביום 26.5.2003 (להלן: מכתב שרת החינוך), צוין כי לשם יישומו המלא של התיקון לחוק, נדרשת תוספת תקציבית של 2.9 מיליארד ש"ח. עם זאת, בשים לב לקשיים הכלכליים שבהם נתונה המדינה, הציע משרד החינוך גם תכנית מינימאלית, שלשם הפעלתה נדרשת תוספת תקציבית של 600 מיליון ש"ח, שתתפרס בהדרגה על-פני תקופה של חמש שנים (קרי: תוספת שנתית של 120 מיליון ש"ח).

3. עד לערב שנת הלימודים תשס"ד, לא הקצה משרד האוצר תקציב כלשהו לצורך יישום התיקון לחוק. המדינה סברה כי שר האוצר רשאי להחליט שלא להקצות את הכספים הנדרשים לשם יישום פרק השילוב, במסגרת הפעלת שיקול-דעתו התקציבי. בפסק-דין שניתן בעתירה שהגישו הורים לתלמידים משולבים (בג"ץ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270 (2003), להלן: עניין מרציאנו), דחה בית משפט זה את פרשנות המדינה לתיקון לחוק. נפסק כי פרשנות זו אינה מתיישבת עם הזכות לחינוך ועם עקרון השוויון, וכי החוק מטיל על המדינה חובה – שלא ניתן לסייגה משיקולים תקציביים – "לממן רק את הסיוע לאותם ילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאינם יכולים לקבל חינוך כלל בלעדיו ברמה המינימאלית המאפשרת את שילובם". עוד נקבע כי מעל לרמה בסיסית זו, מסמיך החוק את הרשויות להחליט לפי שיקול דעתן על היקף הסיוע הנוסף, במסגרת קביעת קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו (עניין מרציאנו, בעמ' 277). נוכח האמור, ניתן צו מוחלט המורה למדינה כלהלן:

"להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום, ברוח האמור בסיפה למכתבה של שרת החינוך לשר האוצר מיום 26.5.2003, שהוזכר לעיל.

כן יוטל על המדינה, במסגרת תקציבה לשנת הלימודים הבאה תשס"ה, לגבש הסדר מלא וממצה בדרך של קביעת קריטריונים ברורים, העולים בקנה אחד עם דרישות החוק, כפי שהובהרו בפסק-דין זה." (שם, בעמ' 278)

ביום 10.5.2004 נדחתה בקשת המדינה לקיים דיון נוסף בעניין מרציאנו (דנג"ץ 247/04, מפי המשנה לנשיא א' מצא). בית המשפט פסק כי בעניין מרציאנו לא נקבעה כל הלכה חדשה, אלא מדובר אך ורק ב"הוצאה לפועל" של פסק-הדין בעניין יתד ושל

התיקון לחוק. עוד נקבע כי בעניין מרציאנו, לא ביקש בית המשפט לקבוע כי על המדינה להקצות סכום כסף קונקרטי לתלמידים המשולבים, אלא אך ורק התייחס ל"סדר גודל מספרי", וכי בכפוף לכך, שאלת קביעת הסכום המדויק שיוקצה ואופן הקצאתו, מסורים לשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות.

4. סוגיית תקצוב מסלול השילוב שבה והגיעה לפתחו של בית משפט זה, במסגרת שתי עתירות שבהן דרשו העותרים לצוות על המדינה לחלק את תקציב החינוך המיוחד על-פי העקרונות שנקבעו בעניין יתד. העותרים הלינו על כך שבעוד שהתיקון לחוק מסמיך ועדות שילוב בית-ספריות לקבוע את התאמתו של ילד לשילוב ואת השירותים הנדרשים, הרי ששירותי הסיוע הוצאו מגדר שירותים אלה והם מוענקים על-ידי גורם מרכזי שלרשותו סכום מוגבל העומד לחלוקה. בפסק הדין (בג"ץ 7443/03, 7448/03 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך (לא פורסם, 2.6.2004)) נקבע, כי "מובן הוא, כי ההחלטות בדבר עצם התאמת הילד לשילוב ובדבר האמצעים הנדרשים כדי לשלבו משולבות זו בזו. ממילא, על הגורם המחליט על היות הילד מתאים לשילוב גם לקבוע אילו שירותים חיוניים לשילוב הילד בחינוך הרגיל." נפסק אפוא – בהסכמת המדינה – כי הזכאות לסיוע תיקבע על-ידי ועדת השילוב הבית-ספרית.

5. בחודש יוני 2007, הוגשה עתירה נוספת נגד שרת החינוך, שעיקרה דרישה להחיל את הוראות החוק הנוגעות לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות על כלל הילדים בישראל בגילאי 3-4, שכן בפועל הוגבלה תחולתן ביחס לילדים בקבוצת גיל זו ליישובים מסוימים בארץ בלבד, במסגרת הסדר לתחולה הדרגתית. העתירה נדחתה (בג"ץ 5597/07 אלו"ט נ' שרת החינוך (לא פורסם, 21.8.2007)), שכן נקבע כי לא נמצא פגם של חוסר סבירות קיצוני ובולט בהפעלת שיקול-הדעת של הרשות המוסמכת, בקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים. נזכיר כבר בשלב זה, כי בתהליך הדרגתי – כפי שיפורט בהמשך – הורחב יישום פרק השילוב על ילדים בגילאי 3-4, למאות יישובים נוספים בארץ.

6. בחודש יולי 2007, הוגשה העתירה שלפנינו. העותרים – ארגונים ציבוריים הפועלים למען ילדים בעלי צרכים מיוחדים, כמו גם הורים לילדים בעלי צרכים כאמור – טוענים כי המדינה מפרה את פסיקותיו של בית משפט זה בעניין יתד ומרציאנו, שלפיהן עליה להקצות בצורה שוויונית את התקציב בין המסגרות שבגדרן ניתן החינוך המיוחד, ולגבש הסדר ממצה שיאפשר חלוקה שוויונית כאמור. לדבריהם, תוספות התקציב שנדרשות לשם קיום הוראות החוק והפסיקה, לא הועברו. לדברי העותרים,

בשל הימנעות המדינה מתקצוב השילוב בהתאם לעקרונות שהתוותה הפסיקה, נאלצים ילדים רבים בעלי צרכים מיוחדים – שראוי היה לשלבם במסגרות החינוך הרגילות – לפנות ללימודים במסגרות החינוך המיוחד. לשיטתם, יש בכך פגיעה בזכותם של אותם ילדים לקבל חינוך ההולם את צרכיהם ומגשים באופן מיטבי את זכותם להתפתח. בנוסף, יש בכך משום פגיעה חמורה בעקרון השוויון, שכן הורי התלמידים המשולבים נאלצים לממן מכיסם את מרבית עלויות השילוב, בעוד שחלק ניכר מהילדים בעלי הצרכים המיוחדים – שאין בידי הוריהם לממן את העלות הנוספת שאינה מתקצבת – אינם יכולים להשתלב במסגרות החינוך הרגיל.

7. בסמוך לאחר הגשת העתירה, על רקע טענות בדבר אופן חלוקת תקציב החינוך המיוחד, החליטה שרת החינוך דאז, גב' יולי תמיר, על הקמת ועדה ציבורית לבחינת מדיניות משרד החינוך בתחומי החינוך המיוחד והשילוב, ובין היתר את השלכותיה על שיטת התקצוב בתחומים אלו. השופטת (בדימוס) דליה דורנר מונתה כיושבת ראש הוועדה (להלן: ועדת דורנר), ולצידה מונו חברים נוספים – ביניהם נציגי משרד החינוך, משרד האוצר ולשכת עורכי הדין, וכן מנהליהם של ארגוני סיוע לילדים בעלי צרכים מיוחדים (אלו"ט ואקי"ם). מטרת הוועדה, כפי שנקבעו בכתב המינוי היו כלהלן:

"לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבחון את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו, לשרטט תכנית פעולה לטיפול ולקבוע סדר עדיפויות לפעולה בתחום. כל אלו ייעשו בהתחשב במגבלות התקציב הנוכחי של משרד החינוך".

על רקע מינוי ועדת דורנר, שבה היו חברים חלק מן העותרים, הותלו הדיונים בעתירה. לאחר שישבה על המדוכה כשנה וחצי, פרסמה ועדת דורנר בחודש ינואר 2009 דין וחשבון מקיף הבוחן את נושא מערכת החינוך המיוחד (להלן: דו"ח דורנר). ועדת דורנר הציעה שורה של המלצות שאימוצן "מחייב את משרד החינוך לבצע מהפכה של ממש במתכונת שבה הוא מספק שירותי חינוך לילדים בעלי הצרכים המיוחדים בישראל" (דו"ח דורנר, בעמ' 66). כך למשל, לפי המלצות ועדת דורנר, תיקבע ההקצאה התקציבית עבור כל ילד על יסוד הערכת אופן תפקודו, ולא רק על יסוד אבחון הלקות שממנה הוא סובל. הערכת התפקוד לשם קביעת ההקצאה התקציבית תיעשה על בסיס פרטני ובאופן דינאמי על-ידי ועדה מתאימה (שתיקרא "ועדת אפיון"). בנוסף, תינתן אפשרות בחירה להורים ולילד עצמו, ככל הניתן, בנוגע למסגרת החינוכית שבה ילמד (מודל "בחירת ההורים"). בהמשך, תועבר ההקצאה

התקציבית עבור כל ילד למסגרת החינוכית שבה יבחר ללמוד, לפי עיקרון "התקציב הולך אחר הילד". במסגרת המלצותיה, עמדה הוועדה על חשיבות מסלול השילוב במסגרות החינוך הרגילות, וסברה כי השינויים המוצעים על-ידיה יאפשרו ניצול טוב יותר של האפשרויות הגלומות במסלול השילוב עבור הילדים המתאימים לכך. לדו"ח דורנר צורף נספח בדבר המודל המוצע להקצאה דיפרנציאלית של התקציב לתלמידי החינוך המיוחד, וכן נוסח מוצע להצעת חוק ליישום ההמלצות. נוכח אופיין החדשני של המלצותיה, הציעה הוועדה לבצע ניסוי מוקדם ('פיילוט') לשם בחינת ההמלצות והפקת לקחים לפני יישומן לגבי כלל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים בישראל.

8. בחודש יולי 2009, מינה שר החינוך, מר גדעון סער, ועדה לבחינת ישימותן של המלצות דו"ח דורנר בראשות המנכ"לית היוצאת של משרד החינוך, גב' שלומית עמיחי (להלן: ועדת עמיחי). בכתב המינוי של ועדת עמיחי נכתב כי ייעודה הוא "לבחון [את] דו"ח דורנר ואת עקרונותיו בהיבטים הפדגוגיים, המקצועיים, הארגוניים והתקציביים הכרוכים בהם... תוך היועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד החינוך ומחוצה לו, ככל שהדבר נדרש". דו"ח הביניים של ועדת עמיחי הוגש לשר החינוך בראשית שנת 2010. ביום 23.3.2010, הודיעה המדינה כי בכוונת משרד החינוך לבצע פיילוט לשם בחינת ישימותן של חלק מהמלצות הנקובות בדו"ח דורנר, בחיי המעשה. בין היתר, העירה המדינה כי בחינת האפשרות ליישום דו"ח דורנר מצריכה פיתוח כלי אבחוני חדש, המבוסס על רמת התפקוד – להבדיל מסוג הלקות – של הילד בעל הצרכים המיוחדים. המדינה העריכה כי תידרש שנה, לכל הפחות, לשם פיתוח כלי אבחוני זה על-ידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן: ראמ"ה). כלי זה, לדברי המדינה, הינו חדשני לא רק מנקודת מבט ישראלית, כי אם גם ברמה הבינלאומית. עוד נאמר, כי במסגרת השלב השני של הפיילוט (השלב ה"ח"), שייערך בעיר חולון בשנת הלימודים תשע"ב (2011/2012), יופעל הכלי האבחוני שיפותח ותיבחנה ישימותן הארגונית והמעשית של המלצות ועדת דורנר בנוגע להרכב הוועדות הסטטוטוריות הדנות בהשמתם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים. כמו-כן, תיבדק בשלב זה ישימות המלצת ועדת דורנר בנוגע למשקל שיש לתת לבחירת ההורים. על רקע התפתחויות אלה, טענה המדינה כי דין העתירה להימחק.

9. העותרים מצידם הודיעו בתגובה, ביום 11.4.2010, כי הם עומדים על עתירתם, שכן המדינה לא התחייבה לאמץ את המלצות דו"ח דורנר, וממשיכה – לטענתם – במדיניות של הפליה תקציבית כלפי התלמידים המשולבים. לדבריהם, הפגיעה הנוכחית המתמשכת בזכויות התלמידים המשולבים לחינוך ולשוויון הינה בלתי מדתית, ואין מקום לאפשר אותה גם בתקופת הביניים עד להשלמת תהליך הבחינה של דו"ח דורנר.

להדגמת האפליה הנטענת, מביאים העותרים נתונים מתוך דו"ח שהוכן ביזמתם בשנת 2003 (להלן: דו"ח בלט), שלפיו הסכום שבו מתקצב תלמיד החינוך המיוחד הינו גדול פי שניים ויותר מאשר זה של תלמיד משולב. עוד נטען כי על רקע כשלון יישומם של דו"חות נוספים בעבר, אין הם יכולים לשים את מבטחם בהודעת המדינה בדבר המשך בחינת דו"ח דורנר. מה גם שהמלצות דו"ח דורנר – הגם שהן נותנות מענה לטענותיהם בדבר חלוקה שוויונית של התקציב – דורשות רפורמה מקיפה ונרחבת, החורגת מגדר הסעדים המבוקשים בעתירה דנן. כמו-כן, טענו העותרים כי יש מקום לדון בטענותיהם בנוגע לתוספת התקציבית הנדרשת ליישום התיקון לחוק, על בסיס העקרונות שהתווה בית המשפט בעניין מרציאנו. לדבריהם, מדובר בשאלה שאינה תלויה ביישום דו"ח דורנר, ועל-כן אין עילה להמתין בהכרעה בטענות אלה. הסעד המבוקש בהקשר זה הוא להורות למדינה להקצות באופן מיידי תוספת לבסיס התקציב השנתי בסך של 310 מליון ש"ח, לטובת יישום פרק השילוב.

10. בהתאם להחלטתנו, הגישה המדינה הודעה מעדכנת ביום 16.8.10, שבה התייחסה לשאלת תקצוב השילוב. לדבריה, בשנת 2002 – עובר למתן פסק הדין בעניין יתד ולתיקון לחוק – הוקצו כ-400 מיליון ש"ח מדי בשנה, לצורכי שילוב, במסגרת תקציב החינוך המיוחד של משרד החינוך. נכון לשנת הלימודים תשע"א, מוקצה סכום של כ-730 מיליון ש"ח בשנה בבסיס התקציב של משרד החינוך לצורכי שילוב. לדברי המשיבים, חלק הארי של התוספת התקציבית האמורה יועד להרחבת השירות הניתן לילדים המשולבים והעמקתו, בעוד שרק חלק קטן ממנה יועד ליתן מענה לגידול טבעי באוכלוסייה. במסגרת זאת, החל משנת הלימודים תשס"ה (2004/2005), מתקצב משרד החינוך גם שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (המהווים כשליש מכלל מוסדות החינוך בארץ); וכן מתקצב שילוב ילדים בגילאי טרום-חובה בכ-480 יישובים ברחבי הארץ. כמו-כן, פירטה המדינה את אופן הקצאת שעות הלימוד לתלמידי השילוב, על בסיס כללי ופרטני, כפי שיפורט בהמשך.

דיון והכרעה

11. מהעתירה ומהדיונים שהתקיימו בפנינו עולה כי ניתן לחלק את טענות העותרים בעתירה שלפנינו לשני ראשים עיקריים: האחד – תת-תקצוב של מערך שילוב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות, בניגוד למצוות החוק והפסיקה (טענות שעניינן "הגדלת הפרוסה התקציבית"); והשני – טענה בדבר אפליה תקציבית פסולה בין תלמידים משולבים ובין תלמידים במסגרות החינוך המיוחד, לרעת התלמידים המשולבים (טענות שעניינן "חלוקת הפרוסה התקציבית"). בהודעת הבהרה

מיום 14.2.2011, הודיעו העותרים כי הם אינם מבקשים לתקן את הפגיעה הנגרמת לתלמידים המשולבים בדרך של פגיעה בתקציב המועבר לתלמידי החינוך המיוחד, וסומכים ידיהם על המתווה שגובש בוועדת דורנר לקביעת הקריטריונים לתקצוב כל תלמיד ותלמיד. בהקשר זה, מבקשים העותרים כי ייקבע לוח זמנים לאימוץ ההמלצות ולקביעת קריטריונים שוויוניים. בראשה הראשון של העתירה, מתמקדות טענותיהם של העותרים בדרישה לתוספת תקציבית בסך של כ-310 מיליון ש"ח לשם מימוש פרק השילוב, ברוח הצו המוחלט שניתן בעניין מרציאנו.

(א) תת-תקצוב של פרק השילוב

12. לדברי העותרים, המדינה מפרה הלכה למעשה את החובה ליישם את התיקון לחוק, כפי שפורשה בעניין מרציאנו, שכן היא לא הקצתה את התקציב הנדרש להפעלתו המינימאלית – קרי: מלוא התוספת התקציבית בסך 600 מיליון ש"ח שהתבקשה לשם כך במכתב שרת החינוך. מבינים אנו לליבם של העותרים, שדורשים – כאמור – כי בית משפט זה יורה על הגדלת תקציב השילוב בסך של 310 מיליון שקלים. אכן, כאשר "קיימת חובה סטטוטורית ספציפית, הקובעת לא רק את הזכות לשירות, אלא גם את טיבו והיקפו המוגדרים [...] משקלם של שיקולי תקציב וסדרי עדיפויות יורד, ובדרך כלל על הרשות לקיים את חובותיה החוקיות, ככתבן וכלשונן" (בג"ץ 1554/95 עמותת שוחרי גילת נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ(3) 2, 16 (1996); השוו גם: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל 906 (2005)). בצד האמור, יש לזכור כי "חוק שלביצעו יש גם היבט תקציבי אינו יכול להתפרש במנותק מן המגבלות ומן האילוצים התקציביים" (בג"ץ 3627/92 ארגון מגדלי הפירות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 387, 391 (1993)), וכי "אין רשות, הפועלת בחברה על-פי חוק, רשאית ויכולה להתעלם מאילוצי תקציב ולספק שירותים ללא חשבון, ותהא חשיבותם של השירותים רבה וחיונית ככל שתהא" (בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 152 (1993)). בעניין מרציאנו, מצא בית המשפט כי אי הקצאת תוספת תקציבית כלשהי על-ידי משרד האוצר לשם יישום פרק השילוב – למרות הוראת חוק מפורשת ופסיקה ברורה של בית משפט זה – מצדיקה את התערבותו של בית המשפט בדרך של מתן צו מוחלט המורה על הקצאת תוספת תקציבית ייעודית, על רקע הפרת החובה הסטטוטורית שהוטלה על המדינה. אינני סבור כי מצב הדברים הנוכחי מצדיק נקיטה בדרך פעולה דומה. החובה שמטיל התיקון לחוק על המדינה, כפי שפורשה בעניין מרציאנו, הינה ליישום פרק השילוב "ברף המינימום", בלי שנקבעו היקף וטיב מוגדרים. אמנם, שרת החינוך העריכה במכתבה משנת 2003 כי לשם הפעלתו המינימאלית של פרק השילוב תידרש תוספת תקציבית של 600 מיליון ש"ח

(בפריסה הדרגתית על-פני חמש שנים). עם זאת, בצו המוחלט שניתן בבג"ץ מרציאנו – כפי שפורש גם מאוחר יותר במסגרת ההחלטה בבקשת המדינה לדיון נוסף באותו עניין – לא נקבע כי על המדינה להקצות סכום כסף קונקרטי כתוספת לתקציב השילוב, כי אם להקצות לשנת הלימודים תשס"ד "סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום, ברוח האמור בסיפא למכתב שרת החינוך". יש לזכור כי בעת שניתן פסק הדין בעניין מרציאנו – ערב שנת הלימודים תשס"ד – סברה המדינה כי החוק אינו מחייב אותה להקצות תוספת תקציבית כלשהי באופן מיידי לשם יישום החוק, בנוסף על התקנה התקציבית שהוקדשה לשילוב עוד קודם לכן, בגדרה הוקצה סכום של 400 מיליוני ש"ח. בעקבות פסק הדין בעניין מרציאנו, הקצתה המדינה באופן מיידי תוספת תקציבית של 100 מיליוני ש"ח לתקציב השילוב בשנת הלימודים תשס"ד. בהמשך, הקצתה המדינה תוספת תקציבית הדרגתית של כ-30 מיליוני ש"ח מדי שנה לצורך יישום פרק השילוב. לפי הנתונים שמסרה המדינה, התקציב המוקצה ליישום פרק השילוב – נכון לשנה"ל תשע"א – עומד על סכום של 730 מיליון ש"ח.

13. מהנתונים שהוצגו בפנינו עולה בבירור כי גם בשלב הנוכחי, התוספת התקציבית האמורה אינה מאפשרת את יישומו המלא של פרק השילוב – הן מבחינת היקף הזכאים, הן מבחינת עומק הזכאות, קרי: היקף השירותים הניתנים לזכאים (ראו: "יישום 'חוק השילוב' בשנת הלימודים תש"ע", דו"ח שהוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ביום 30.11.2009 (להלן: יישום חוק השילוב). לפי גורמים מקצועיים במשרד החינוך, תכנית השילוב מיושמת באופן חלקי בלבד בחטיבות העליונות (כיתות י' עד י"ב), כך שרק תלמידים משולבים בעלי לקויות ששכיחותן נמוכה באוכלוסיה נהנים מתוספת ההוראה והלימוד והשירותים המיוחדים לפי פרק השילוב (ראו: דו"ח דורנר, בעמ' 31). לדבריהם, כדי להבטיח את יישומו של פרק השילוב גם במסגרות החינוך של בתי הספר העל-יסודיים תידרש תוספת תקציב של כ-185 מיליון ש"ח (ראו: יישום חוק השילוב, בעמ' 8). בנוסף, מספר שעות הסיוע המוקצות לתלמידים משולבים הזקוקים לשירותי סיעת הינו מוגבל, ופעמים רבות אין הדבר מכסה את צרכי התלמיד במלואם (יישום חוק השילוב, בעמ' 10-11).

14. בצד האמור ראוי להזכיר כי הגם שלא די בתוספת התקציבית השנתית כדי לממש את השילוב המתבקש במלוא היקפו, היא אפשרה להרחיב בשנים האחרונות באופן הדרגתי את היקף השירותים הניתנים וכן את מספר הזכאים להם. בין היתר, החל משרד החינוך לתקצב את שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, וכן את שילובם של ילדים בגיל הרך ברשימת יישובים הולכת וגדלה. כמו-כן, התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בגילאי החטיבה העליונה,

הסובלים מלקויות ששכיחותן באוכלוסיה נמוכה, נהנים אף הם כיום מהשעות והשירותים לפי פרק השילוב. בנוסף, החל משנת 2006, התווספה הקצאה תקציבית "דיפרנציאלית" לילדים בעלי לקויות ששכיחותן באוכלוסיה נמוכה. הקצאה זו ניתנת בנוסף להקצאת שעות שבועיות בעבור כל תלמיד משולב, המחולקות באופן סטטיסטי לכל מוסדות החינוך הרגיל. יתר על כן, בשנים האחרונות הורחב היקף הזכאים לשעות סיוע מבין התלמידים המשולבים, כך שכיום עומד מספר הזכאים על מעל ארבעת אלפים תלמידים.

15. נראה אפוא כי התוספת התקציבית השנתית המדורגת – הגם שאין בה כדי ליישם את פרק השילוב במלואו – מאפשרת את הרחבת תחולת החוק בצורה מדורגת, הן מבחינת היקף הזכאים, הן מבחינת היקף השירותים. הנחתנו היא כי תהליך זה יימשך גם במהלך התקופה שבה נבחן יישום דו"ח דורנר, ובמקביל לבחינה המתקיימת. על רקע האמור, מצאתי כי לא ניתן לומר כי החוק אינו מופעל ב"רמה מינימאלית" – כפי שנקבע בעניין מרציאנו – באופן המצדיק בשלב זה – שהינו כאמור שלב ביניים – הוצאת צו המורה על העברת תוספת תקציבית בשיעור המבוקש בעתירה. בהקשר זה, יש לציין כי משמעות הבקשה הינה הגדלה ניכרת של ההוצאה התקציבית השנתית, שתבוא בהכרח על חשבון רכיבים אחרים בתקציב המדינה, שאינם עומדים לביקורתו של בית המשפט, ואף אינם בידיעתו. כפי שנפסק לא אחת, מלאכת איזון זו מסורה – בעיקרה – לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת (השוו: בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל (28.7.2008); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470 (1982)). לזאת יש להוסיף, כי תהליך בחינת המלצות דו"ח דורנר ויישומן, טומן בחובו סיכוי לשינוי של ממש באופן תקצוב החינוך המיוחד בכלל, ומסלול השילוב בפרט. שינוי זה, בתורו, עשוי לפתור חלק מהקשיים התקציביים שעליהם עומדים העותרים. גם מטעם זה, איני סבור כי קיימת עילה – בשלב זה – ליתן צו שיפוטי המורה על הקצאת תקציב נוסף על אתר.

(ב) אפליה בין ילדים משולבים לילדים במסגרות החינוך המיוחד

16. כאמור, בהודעת הבהרה מיום 14.2.11, עדכנו העותרים כי הם ממקדים את טיעונם בסוגיית התוספת התקציבית, ואינם מעוניינים לתקן את הפגיעה הנגרמת לתלמידים המשולבים בדרך של פגיעה בתקציב המועבר לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד. בעניין אחרון זה, סומכים העותרים את ידיהם על הקריטריונים לחלוקת התקציב שהציעה ועדת דורנר, ומבקשים – כך גם בתגובתם מיום 24.2.11 – כי בית המשפט יורה על קביעת לוח זמנים לקבלת ההחלטה בעניין אימוץ המלצות הוועדה

וקביעת קריטריונים שוויוניים להקצאת התקציב ביחס לתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים.

17. בכל הקשור לטענותיהם של העותרים בנוגע לחלוקת תקציב החינוך המיוחד, מתפרצים הם – במידה רבה – לדלת פתוחה. זאת, בשים לב לכך שבימים אלה ממש מתנהל תהליך כולל ומעמיק לבחינת מערכת החינוך המיוחד ואופן חלוקת התקציב המוקצה לה. דו"ח דורנר, כפי שפורט, הציע לשנות מן היסוד את מערכת החינוך המיוחד בישראל, תוך בניית מנגנונים חדשניים לצורכי השמתם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות השונות וקביעת קריטריונים שוויוניים להקצאת התקציב. בין היתר, הומלץ שם על מודל "התקציב הולך אחר הילד", כך שהקצאת התקציב תיעשה על בסיס פרטני לפי צרכי הילד ונסיבותיו. בימים אלה, מתבצע פיילוט שבמסגרתו נבחנות ישימותן של המלצות דו"ח דורנר, תוך פיתוח הכלים שעליהם המליצה הוועדה. העותרים, שנציגים מביניהם לקחו חלק בבניית המתווה במוצע בדו"ח, אינם חולקים על המלצות הוועדה וקוראים למשרד החינוך לאמץ אותן במלואן. נראה כי המחלוקת – בשלב זה – נוגעת לתקופת הביניים, עד שתסתיים בחינת המלצות דו"ח דורנר והמדינה תחליט אם לאמץ. לטעמי – בצד ההגדלה ההדרגתית של התקציב המיועד ליישום פרק השילוב כאמור – ראוי בעת הנוכחית לאפשר למדינה לסיים את התהליך שבו החלה, לבחינת ישימות המלצות דו"ח דורנר, שבגדרן עשויה לבוא על פתרונה שאלת התקצוב למסגרות השונות. מן הנתונים שהוצגו לנו בדיון על ידי המדינה עולה בבירור כי ועדת עמיחי וצוותי המשנה שלה מקיימים הליך מינהלי ראוי וסדור, ולפיכך לעת הזו, אין מקום, להשקפתי, להתערבות שיפוטית בדרך של קביעת לוח זמנים מגביל לקבלת ההחלטה בדבר אימוץ או דחיית המלצות דו"ח דורנר. מן הראוי שההחלטה בעניין זה, שעשויה לשנות מן הקצה אל הקצה את אופיו של החינוך המיוחד בישראל, תתקבל בצורה מושכלת ולאחר בחינת כל הנתונים הרלוונטיים שיעלו מהפיילוט שנערך בימים אלה.

סיכום

18. נוכח הטעמים שעליהם עמדתי, לא מצאתי כי יש עילה, לעת הזו, ליתן צו שיפוטי שיורה על הקצאת תקציב ייעודי נוסף לשם יישום פרק השילוב. הנחתי היא כי המדינה תמשיך במתווה התוספת התקציבית ההדרגתית שבו היא נוקטת כיום לשם הרחבת היקף הזכאות והיקף השירותים הניתנים לזכאים. כמו-כן, תקוותי היא כי חלק מהבעיות שהועלו בעתירה בנוגע לתקצוב-חסר של תכנית השילוב, תמצאנה את פתרונן במסגרת תהליך הבחינה המחודשת של שיטת תקצוב מערכת החינוך המיוחד בכללותה.

19. השגותיהם של העותרים על אופן חלוקת תקציב החינוך המיוחד נבחנו באופן מעמיק על-ידי ועדת דורנר, שבה היו חברים שניים מנציגיהם ועמדתם זכתה לביטוי ממשי בהמלצותיה. הגם שתהליך זה טרם הושלם, הרי נוכח קיומו הסדור, ועל יסוד הטעמים שעליהם עמדת, אין – לעת הזו – עילה להתערבותנו. הנחתי היא כי גורמי המינהל יוסיפו ויפעלו בשקידה הראויה לשם השלמת בחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר תוך זמן סביר, על-מנת לקדם את הטיפול בקשיים שמציגים העותרים ובבעיות שעליהן עמדה ועדת דורנר בדין-וחשבון המקיף שהוציאה מתחת ידיה.

20. מאבקם הציבורי הנחוש של העותרים ראוי להערכה. פעילותם המסורה תרמה להנעת תהליך שהביא לחקיקת פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד והעברת תקציבים משמעותיים לשם יישומו. מאבקם סייע בהעלאת המודעות של הורים ליתרונותיה של תכנית השילוב, וכן הביא את הסוגיה המורכבת לתשומת ליבם של מקבלי ההחלטות. בהמשך, היתה עשייתם אחד מהגורמים המרכזיים למינוי ועדת דורנר, שבמסגרתה נערכה בחינה מחודשת של אופן פעולת מערכת החינוך המיוחד וחלוקת תקציב החינוך המיוחד. בחינה זו טרם הגיעה אל סיומה, ומסעם של העותרים לא תם. מדובר בתהליך מורכב וארוך, הדורש הקצאת תקציבים משמעותיים ועשוי להוביל לשינוי ממשי במבנה מערכת החינוך המיוחד בכללותה. למותר להדגיש, כי ביצוע של שינוי מעין זה, צריך להיבחן בקפידה ולהתבצע בזהירות המתחייבת. ברוח זו מוטל על רשויות המדינה לפעול בתהליך בחינתו של דו"ח דורנר.

נוכח האמור, אציע לחברותיי לדחות את העתירה. בנסיבות העניין לא הייתי עושה צו להוצאות.

ש ו פ ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ה באדר א' התשע"א (1.3.2011).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה