



**הכנסת  
מרכז מחקר ומידע**

**מסמך רקע בנושא :**

**שויון הזדמנויות בחינוך**

**מוגש לחה"כ תמר גוז'נסקי  
יו"ר הוועדה לקידום מעמד  
הילד**

**תוכן עניינים:**

**3. תמצית**..... 3

**1. מבוא**..... 6

**2. פערים בהישגים חינוכיים**..... 7

7..... 2.1 פערים בהישגים לפי מוצא עדתי :

7..... 2.1.1 שעורי זכאות לבגרות :

8..... 2.1.2 הישגים לימודיים :

10..... 2.2 פערים בהישגים לפי לאום :

10..... 2.2.1 פערים בהישגי בגרות

11..... 2.2.2 פערים בהישגים לימודיים :

**3. פיזור שיעור הזכאות לבגרות באוכלוסייה**..... 12

**4. תעודת הבגרות כ'כרטיס' להשכלה גבוהה**..... 13

13..... 4.2 איכות התעודה :

13..... 4.3 סוג התעודה :

**5. פערים בהקצאת משאבים**..... 15

15..... 5.1 הקצאת שעות לימוד :

16..... 5.2 הקצאת שעות טיפוח :

18..... 5.3 צפיפות כיתה :

18..... 5.4 חינוך מיוחד

19..... 5.5 תשלומי הורים :

20..... 5.6 הקצבות הרשויות המקומיות :

20..... 5.7 איכות ההוראה :

**6. מדיניות משרד החינוך**..... 21

24..... 6.1 מבט ביקורתי :

25..... 6.2 תכנית החומש בחינוך הערבי :

26..... 6.2.1 ביקורת שהועלתה לגבי תכנית החומש :

**7. סיכום**..... 27

**8. ביבליוגרפיה**..... 28

נספח 1 : תיאור נתוני מפקד 95- שעורי בעלי תעודת בגרות לפי מוצא-מתוך מחקר של מכון ואן-

ליר ..... 30

## תמצית

אחד המרכיבים החשובים ביותר בקביעת יכולתו של אדם להתמודד בהצלחה במשק הכלכלי המודרני והגלובלי הינו רמת החינוך הבסיסית שהוא מקבל ולפיכך יש לחינוך תפקיד חשוב גם ככלי לצמצום פערים עתידיים. הקצאה שוויונית של משאבים לקבוצות שונות אינה מספקת על מנת להגיע לשוויון, משום שהשוויון אליו יש לשאוף, הוא השוויון בתוצאות, ובהקשר זה- בהישגים חינוכיים.

שיעור ההוצאה לחינוך מסך התוצר בישראל (10%) הוא הגבוה ביותר בעולם, עובדה שאינה באה לידי ביטוי בכלים הבסיסיים שמעניקה המערכת לתלמידיה. מתן חינוך בסיסי ברמה נמוכה ולא שוויונית היום, יגדיל את מימדי העוני ואי-השוויון מחר. יש להדגיש כי למרות ההוצאה הלאומית הגדולה לחינוך, חלק ניכר ממנה נובע מעלייה בחלקה של ההוצאה הפרטית לחינוך; ולפיכך הגידול במשקל ההוצאה הפרטית מסך ההוצאה הלאומית לחינוך מתבטא בגידול אי שוויון בין רבדי האוכלוסייה.

העדפה מתקנת והקצאת יתר של משאבים לקבוצות תלמידים שנקודת המוצא שלהם נחותה, עשויה להביא לשוויון המתבטא גם בתוצאות.

קיימים מספר מחקרים בנושא צמצום פערים, אשר מצביעים למעשה על מגמות מנוגדות ביחס לאחוזי זכאות לבגרות, וצמצום או הרחבת הפערים על רקע מוצא עדתי ועל רקע לאום.

מנתוני משרד החינוך עולה, כי פערים בין עדתיים בהישגי הבגרות מצטמצמים. למרות שקצב ההתקדמות של תלמידים מאסיה-אפריקה גדול יותר, עדיין הישגי התלמידים ממוצא אירופה-אמריקה גבוהים במידה ניכרת מאלה של התלמידים יוצאי אסיה-אפריקה.

לעומת זאת, ממחקר שנערך על ידי מכון ון-ליר עולה כי פערים עדתיים בהישגי הבגרות הולכים וגדלים משך הדורות, כאשר בדור הראשון היה הפער בזכאות לבגרות 19%, ובדור השני – 25%.

המחקר מראה כי השכלת ההורים, היא הגורם החשוב ביותר בניבוי הסיכויים של תלמיד להצליח להשיג תעודת בגרות. ההבדלים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות בין מערבים למזרחים כמעט נעלמים אם לוקחים בחשבון את ההבדלים בהשכלת ההורים.

ממחקר שערך פרופ' לביא, ניתן לראות כי קיימים פערים בין-עדתיים בהישגים לימודיים שונים, בנוסף לזכאות לבגרות. ממצאי מחקרו מראים כי: ממוצע ההישגים של תלמידים ילידי ישראל (דור שני), נמוך מממוצע ההישגים של תלמידים ממוצא מערבי, אך הוא גבוה בד"כ מהישגי התלמידים ממוצא מזרחי. הפערים הבין-עדתיים גדלים ככל שיש עליה בשלבי החינוך.

פרופ' לביא מציין מספר גורמים המסבירים את הפער: השכלת ההורים; גודל המשפחה; ומאפיינים בית-ספריים (דוגמת איכות ההוראה ותשתיות פיזיות).

מנתוני משרד החינוך ניתן לראות גידול באחוזי הזכאות לבגרות בכל המגזרים. עם זאת, עדיין בולטים פערים בין המגזר היהודי לערבי, וכן בתוך המגזר הערבי. הבעיה במגזר הערבי מתעוררת בשלבים מוקדמים ביותר, ובאה לידי ביטוי גם בשיעורי למידה נמוכים.

כאשר בוחנים את משמעות העלייה בשיעורי הבגרות בעשור האחרון, יש לבחון גם את פיזור שיעורי הזכאות לבגרות ביישובים שונים, ובהם ישובים אשר נחשבים לחלשים מבחינה סוציו-

אקונומית. יש להדגיש כי אין פיזור שווה, וביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית שעורי הזכאות לבגרות נמוכים מהממוצע הארצי.

בנוסף, עצם קיומה של תעודת בגרות אינו מספק על מנת להתקדם לקראת השכלה גבוהה. "איכות התעודה" של יוצאי אירופה-אמריקה גבוהה מזו של יוצאי אסיה-אפריקה, "איכות התעודה" של הלומדים בחינוך העברי גבוהה מזו של הלומדים במגזר הערבי. עובדות אלה משפיעות על הסיכוי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה.

סוג התעודה (עיוני או מקצועי) משפיע אף הוא על הסיכוי להגיע לאוניברסיטה. נתוני משרד החינוך מראים כי 33.7% מהזכאים לבגרות השייכים לנתיב העיוני השתלבו באוניברסיטאות, לעומת 8.9% מהמסיימים בנתיב הטכנולוגי.

פירוש הדבר שרק חלק קטן מהלומדים ביי"ב במסלולים המקצועיים מגיע בסופו של דבר לאוניברסיטה. אם כן, את התשתית האנושית ללימודים מתקדמים בתחומי המדעים והטכנולוגיה מכשיר ומספק בעיקר החינוך העיוני, למרות שתקציב הניתן לתלמיד במסלול העיוני מהווה 60% מהתקציב המושקע בתלמיד במסלול הטכנולוגי.

ביחס להקצאת משאבים, משרד החינוך נוקט באופן מודע ומוצהר במדיניות של העדפה מתקנת כלפי תלמידים משכבות חברתיות כלכליות חלשות, בכל הנוגע להקצאת שעות לימוד. לעומת זאת, במגזר הערבי, לא ניתן להבחין במדיניות זו, זאת על פי מחקרו של נחום בלס.

עוד עולה מדבריו, כי קיימים פערים בתוך כל קבוצה של בתי ספר מרמה סוציו אקונומית אחידה. קורה שבתי ספר המצויים באותה רמת נזקקות מקבלים מספר שעות לכתה שונה מהותית, בשל יכולת גיוס משאבים הקשורה ברשות המקומית, בהנהלה בהורים ועוד. השונות גדולה במיוחד בין בתי הספר ברמה סוציו-אקונומית נמוכה.

ממחקר שערכו קאהן וילניק, עבור לשכת המדענית הראשית של משרד החינוך עולה, כי קיימת אפליה לרעה של בתי ספר לא יהודיים בהקצאת משאבי טיפוח. על פי מחקר זה, ההקצאה הממוצעת לתלמיד במגזר היהודי (כ- 0.2 ש"ש) היא פי חמישה לערך מההקצאה המקבילה במגזר הלא יהודי (כ- 0.04 ש"ש).

לפי מחקרו של נחום בלס, אשר בוחן צפיפות כתות בחינוך היסודי, אין במשרד החינוך מדיניות העדפה מתקנת לגבי מספר התלמידים המרבי לכתה. למרות זאת, הכיתות בבתי הספר היסודיים המשרתות אוכלוסיות תלמידים משכבות חברתיות כלכליות חלשות בחינוך היהודי הן פחות צפופות. גם בנושא צפיפות הכתות, קיימת שונות רבה בתוך כל קבוצה סוציו-אקונומית. לפי נתוני משרד החינוך, הפער בצפיפות הכתות בין המגזר היהודי והערבי הולך ומצטמצם, אלא שהצמצום לא נובע מהפחתת הצפיפות בחינוך הערבי, אלא מהגדלתה בחינוך העברי.

ביחס לחינוך המיוחד, בשנת תשנ"ט היו 30% מילדי החינוך המיוחד תלמידים לא-יהודים, אך הנתונים מראים כי לא התקיימה חלוקה ביחס של 3:7 במשאבי החינוך המיוחד, לפי היחס בין התלמידים השייכים לחינוך המיוחד.

הכסף הפרטי ("החינוך האפור"), הופך לגורם מרכזי בקביעת טיב החינוך הניתן בבתי הספר השונים. בתי הספר שבהם מונהג "חינוך אפור" מציעים תכנית לימודים עשירה ולעיתים אף מעמיקה מזו של בתי ספר, בהם ההורים אינם מסוגלים לתרום.

ככל שהאוכלוסייה חלשה יותר ומשתייכת לרוב לרשות מקומית חלשה יותר, הרשות מקציבה פחות כסף לחינוך. עקב כך, ניתן למצוא הבדלים ניכרים בין בתי ספר, ובעיקר בין יישובים שונים, מבחינת הרמה הפיזית של בתי הספר וכן מבחינת ההוצאות המשלימות מעבר לשכר מורים.

גורם נוסף הנוגע לקיומם של פערים הוא איכות ההוראה. באזורים מבוססים מרוכזים רוב עובדי ההוראה בעלי תארי מוסמך ודוקטור. דו"ח מבקר המדינה מצביע על כך, כי במרוצת השנים פחתה השפעתם של תמריצים, והם כמעט אינם מעודדים עובדי הוראה לעבור לישובים מרוחקים. מומחים מצביעים על העדר מנהיגות חינוכית הצומחת מתוך הישובים החלשים. הפער באיכות ההוראה מתקיים גם בין המגזר היהודי לערבי.

נושא צמצום הפערים נתפס כאחד משלושת "הדגלים העיקריים" של פעולות משרד החינוך לשנים תשס"ב-תשס"ד. בתקציב משרד החינוך לשנת 2001, נקבעה תוספת של 302.5 מיליון ₪ להשקעה בנושאים של צמצום פערים והעלאת שיעורי הניגשים לבגרות.

במשרד מצהירים על מספר פעולות הנוגעות למטרת צמצום הפערים: תוספת של 5,000 תלמידים לפנימיות יום; העלאת שיעור הזכאים לבגרות ואפשרות לגשת למועדי ב'; פעולות שוויון בין-המיניים; פעולות לצמצום מספר הנושרים; תכנית חומש למגזר הערבי.

גורמים שונים מבקרים הן את המדיניות והן את הפעולות של משרד החינוך. לטענת מרכז אדווה, הפתרונות ניתנים "מעט מדי ומאוחר מדי". תכניות מופעלות רק בשלב האחרון, לקראת בחינות הבגרות, ואינן מוחלות בשלבים מוקדמים בהם מתפתחים הפערים. תכניות חשובות מופעלות באופן נקודתי ולא בקנה מידה ארצי.

יש המבקרים את התמקדות המשרד בנושא שוויון בין המיניים, כיוון שהפערים המהותיים בין בנים לבנות, לא מופיעים במערכת החינוך, אלא בשלבים מתקדמים יותר במוסדות ההשכלה הגבוהה, לאחר קבלת התואר הראשון. לפיכך, העיסוק בתחום זה, אינו צריך להיעשות על חשבון פערים מהותיים יותר.

ביקורת מועלת גם ביחס לתכנית החומש למגזר הערבי. ההקצאה של 250 מיליון ₪ על פני 5 שנים נחשבת נמוכה ביחס לתקציב של תכנית החומש שהופעלה בשנים 1992-1996. התכנית נעזרת בקבלנים פרטיים חיצוניים למערכת. החשש הוא כי בסיום 5 השנים יישאר המצב במערכת החינוך במגזר הערבי קשה ולא יחולו שינויים משמעותיים.

משרת הממונה על צמצום הפערים במשרד החינוך אינה מאוישת כרגע, מאז כניסת השרה הנוכחית לתפקיד. לא ברור אם יחידה זו תמשיך לפעול כלל, ואם המלצות הממונה לשעבר ייושמו.

## 1. מבוא

אחד המרכיבים החשובים ביותר בקביעת יכולתו של אדם להתמודד בהצלחה במשק הכלכלי המודרני והגלובלי הינו רמת החינוך הבסיסית שהוא מקבל. "ארגז כלים" בסיסי זה, כאשר אינו מכיל את כל הכלים החשובים, מקטין את יכולת מימוש הפוטנציאל הטמון בכל אחד. ברמת הפרט, מתן חינוך ברמה נמוכה, המלווה בהקצאת משאבים לא שוויונית כיום, תגדיל את מימדי העוני ואי-השוויון מחר.

אחת ממטרותיה של מערכת החינוך הינה בהכנסת התלמידים להשתלבות בשוק העבודה העתידי. בחינת השגת מטרה זו, מחייבת גם השוואה להישגים במערכות חינוך בינלאומיות. השוואה זו, אינה מציגה תמונה חיובית במיוחד.

בשנות השישים תלמידי ישראל היו בין המצטיינים בעולם המערבי, על סמך מבחנים זהים במתימטיקה ומדע. לעומת זאת, לאחרונה, ב-5 בדצמבר 2000, פורסמו נתוני המחקר הבינלאומי (TIMSS-R) העדכניים במתימטיקה ובמדעים: במחקר השתתפו 38 מדינות, ישראל דורגה במקום ה-26 במדעים וה-28 במתימטיקה. במחקר זה, הפער הממוצע של הציונים בין ילדי ישראל הוא מהגבוהים ביותר. הפערים בישראל גדולים יותר מהפערים ב-34 מתוך 38 המדינות שבמדגם-יותר מאשר בכל המדינות המתועשות ומרוב המדינות המתפתחות. אם הממוצעים הנמוכים במבחנים רומזים על הצמיחה העתידית בישראל, הפערים בציונים-שהינם בין הגבוהים בעולם כולו- מאותתים על הפערים הכלכליים הצפויים בעתיד לילדי ישראל.

יש הטוענים כי, הבעיה אינה כספית אלא בהדגשים ובחוסר היעילות של מערכת החינוך<sup>1</sup>: שיעור ההוצאה לחינוך מסך התוצר בישראל (10%) הוא הגבוה ביותר בעולם. ההוצאה לתלמיד קרובה לממוצע מדינות ה-OECD (\$3,483 בחינוך היסודי בישראל, לעומת \$3,595 ב-OECD, \$4,777 בעל יסודי לעומד \$4,971 ב-OECD), עובדה שאינה באה לידי ביטוי בכלים הבסיסיים שמעניקה המערכת לתלמידיה<sup>2</sup>.

יש להדגיש כי למרות ההוצאה הלאומית הגדולה לחינוך, חלק ניכר ממנה נובע מעלייה בחלקה של ההוצאה הפרטית לחינוך, אשר מעידה על קיומה של מערכת גדולה של שרותי חינוך פרטיים, הפועלת כתחליף או כתוספת לשרותים הצבוריים. נגישות לשרותי חינוך פרטיים אינה מתחלקת באופן שווה באוכלוסייה, ולפיכך הגידול במשקל ההוצאה הפרטית מסך ההוצאה הלאומית לחינוך מתבטא בגידול אי שוויון בין רבדי האוכלוסייה<sup>3</sup>.

הקצאה שוויונית של משאבים לקבוצות שונות, אינה מספקת על מנת להגיע לשוויון, משום שהשוויון אליו יש לשאוף, הוא השוויון בתוצאות, ובהקשר זה- בהישגים חינוכיים.

גישה זו מחייבת העדפה מתקנת והקצאת יתר של משאבים לקבוצות תלמידים שנקודת המוצא שלהם נחותה. "מצב של שוויון יתקיים, כאשר כל קבוצת תלמידים תקבל משאבים חינוכיים ממוצעים, הדומים לאלה של קבוצת ההתייחסות בכל קבוצה נתונה"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> דן בן דוד, "אי שוויון, צמיחה- וחינוך בישראל", ועידת אור עקיבא לכלכלה מדינית-חברתית, תקציר הרצאה, 18.6.01.

<sup>2</sup> ויקטור לביא, חינוך והון אנושי כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מתוך: כנס קיסריה יוני 2001.

<sup>3</sup> סבירסקי, שלמה. הערות לפרק על חינוך במסמך "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי", 28.5.00.

<sup>4</sup> חיים אדלר ונחום בלס, "אי השוויון בחינוך בישראל", בתוך: קופ יעקב: הקצאת משאבים לשרותים חברתיים 1996, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ע' 121.

לפיכך, מטרתו של מסמך זה לבחון האם מערכת החינוך מאפשרת שוויון הזדמנויות המתבטא בשוויון התוצאות. האם גישת ההעדפה המתקנת, אומצה על ידי משרד החינוך, והאם היא באה ליד בטוי בפועל בהקצאת המשאבים וכתוצאה מכך מתבטאת במגמת צמצום פערים קיימים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

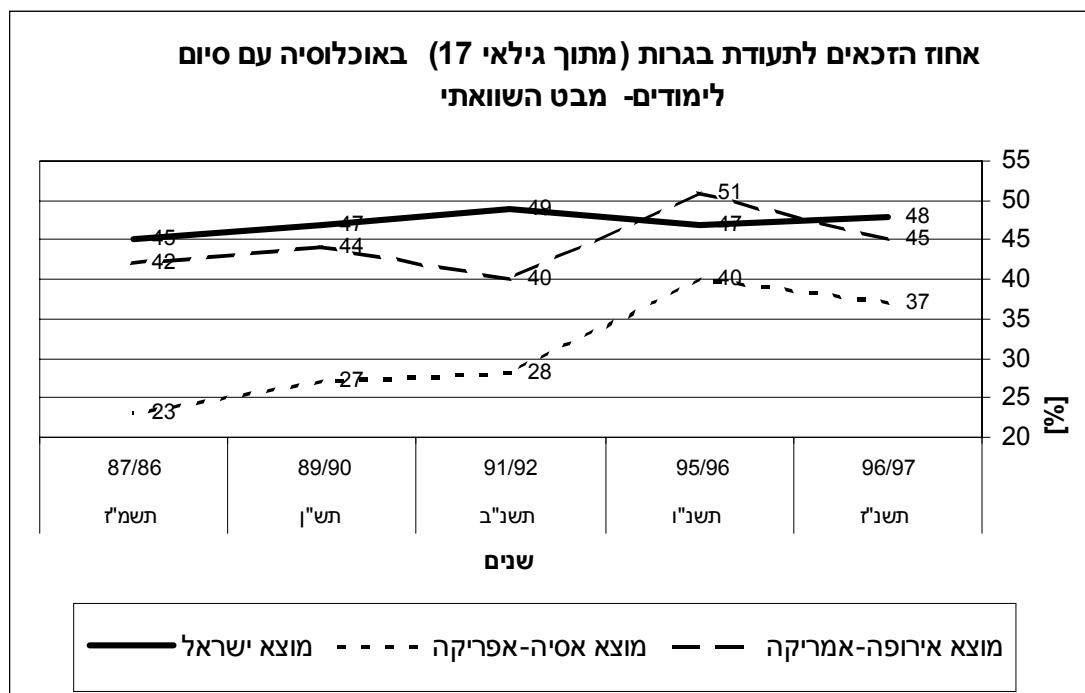
## 2. פערים בהישגים חינוכיים:

קיימים מספר מחקרים בנושא צמצום פערים, אשר מצביעים למעשה על מגמות מנוגדות, ונתונים שונים לגבי אחוזי זכאות לבגרות וצמצום או הרחבת הפערים על רקע מוצא עדתי ועל רקע לאום. להלן כמה מהנתונים המרכזיים שנאספו בנושא:

### 2.1 פערים בהישגים לפי מוצא עדתי:

#### 2.1.1. שעורי זכאות לבגרות:

נתוני משרד החינוך<sup>5</sup>:



נתוני משרד החינוך מצביעים על עלייה ממוצעת של 10% בשיעור הזכאים לבגרות בין השנים 86-97.<sup>6</sup>

הפער בזכאות לבגרות, בין מי שמוצאו מאסיה-אפריקה (לפי יבשת הלידה של האב) לבין מי שמוצאו מאמריקה-אירופה מצטמצם מ-19% בשנת '86 ל-8% בשנת '96. כך גם הפער בין ילידי

<sup>5</sup> משרד החינוך - המנהל לכלכלה ולתקציבים, מערכת החינוך בראי המספרים, 2000.  
<sup>6</sup> יש לציין כי משרד החינוך באופן עקרוני אינו מוסר נתונים על תוצאות בחינות הבגרות על פי מוצא, ולכן קשה למצוא נתונים עדכניים לגבי שעורי זכאות לבגרות על פי מוצא.

הארץ (שאביהם נולד בישראל) לבין מי שנולדו באסיה- אפריקה מצטמצם מ- 22% בשנת '86, ל- 11% בשנת '96.

**מתוונים אלה עולה כי פערים בין עדתיים בהישגי הבגרות מצטמצמים.** למרות שקצב ההתקדמות של תלמידים מאסיה-אפריקה גדול יותר, הישגי התלמידים ממוצא אירופה- אמריקה עדיין גבוהים במידה ניכרת מאלה של התלמידים יוצאי אסיה-אפריקה.

### **נתוני מחקר של מכון ואן-ליר<sup>7</sup>:**

נתוני מחקר זה מתבססים על נתוני מפקד האוכלוסין שנערך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בשנת '95 (כלומר התבססות על סקר בקרב כחמישית מהאוכלוסייה). יש לשים לב, כי קיימים הבדלים גדולים בין מחקר זה לבין נתוני משרד החינוך: ההבדלים נובעים מכך שיש במחקר זה, שימוש בנתוני ארבעה שנתונים ולא שנתון אחד כפי שבודק משרד החינוך. המחקר בוחן אוכלוסיית גילאי 18-21 שהיו בגיל המתאים לגשת לבחינות הבגרות- לפיכך הוא בוחן את פוטנציאל הזכאות לבגרות גם לאחר סיום הלימודים. בנוסף, במחקר זה קבלת הבגרות מתייחסת לא רק לבגרות מלאה (כמו במשרד החינוך), אלא גם לבגרות חלקית.

**ממצאי מחקר זה ניתן לראות כי קיימים הבדלים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, שחופפים במידה רבה מוצא עדתי: שיעור הזכאות לתעודת בגרות של צעירים מזרחיים (בכל הדורות) עומד על 51%, לעומת 73% מהצעירים המערביים הזכאים לבגרות.**

ניתן לראות שככלל, שיעור הזכאות לבגרות עולה, ככל שהמשפחה וותיקה יותר בארץ. יחד עם זאת, העלייה גבוהה יותר אצל בני מוצא מערבי, בהשוואה לבני מוצא מזרחי. כך שהפער העדתי הנמדד בצורה זו, אינו מצטמצם ואף מתרחב: הפער בקרב הדור הראשון (ילידי חו"ל) בין מזרחים למערבים הוא 19%, בעוד שהפער בדור השני (ילדים שסביהם מוצאם מחו"ל) הוא של 25% (ראה/י נספח 1).

המחקר מראה כי השכלת ההורים, היא הגורם החשוב ביותר בניבוי הסיכויים של תלמיד להצליח להשיג תעודת בגרות: ככל שהשכלת ההורים גבוהה יותר, כך גדלים הסיכויים לסיים את הלימודים עם תעודת בגרות. שיעור הזכאות לבגרות של צעיר ששני הוריו בעלי יותר מ- 13 שנות לימוד עומד על 81 אחוז, וזאת בהשוואה ל- 34 אחוז לצעיר ששני הוריו בעלי 0 עד 8 שנות לימוד. ההבדלים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות בין מערבים למזרחים כמעט נעלמים אם לוקחים בחשבון את ההבדלים בהשכלת ההורים. בנוסף להשכלת ההורים ישנה השפעה גם לרמת ההכנסה של ההורים.

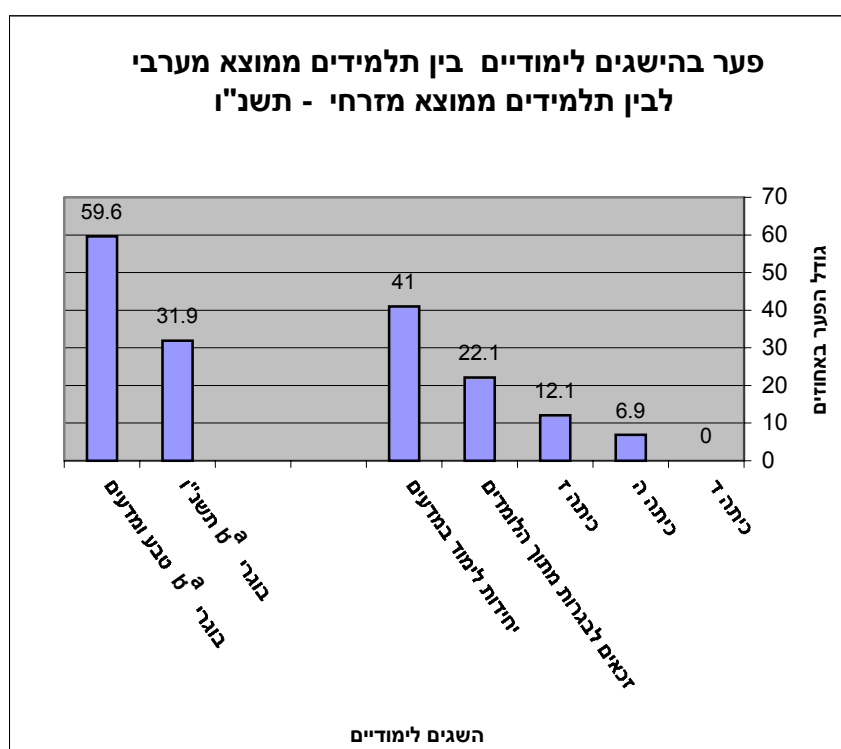
### **2.1.2 הישגים לימודיים:**

ממחקר שערך פרופ' לביא<sup>8</sup>, ניתן לראות כי קיימים פערים בין-עדתיים בהישגים לימודיים שונים, בנוסף לזכאות לבגרות. ממצאי מחקרו מראים כי: ממוצע ההישגים של תלמידים ילידי ישראל (דור שני), נמוך מממוצע ההישגים של תלמידים ממוצא מערבי, אך הוא גבוה בד"כ מהישגי התלמידים ממוצא מזרחי.

<sup>7</sup>דחן, מירוניציב, דביר ושי, האם הצטמצמו הפערים בחינוך?, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה- מכון ואן-ליר, מאי 2001.

**הפערים הבין-עדתיים גדלים ככל שיש עליה בשלבי החינוך:** בכתות ד' בממוצע, אין פער בהישגים של תלמידים מארצות המוצא השונות, בכתות ה' עומד הפער על כ- 6%-7%, ובכתות ז' הוא גדל ל- 12%-14%. הפער בהישגים קטן יחסית בעברית, גדול יותר במתמטיקה, וגדול ביותר במדעים ובאנגלית. הפערים גדלים גם בהשוואת הישגי הבגרות של תלמידים ממוצא מערבי לבין תלמידים ממוצא מזרחי, ומגמת גידול הפער ממשיכה גם בהשכלה הגבוהה: שיעור מקבלי תואר ראשון בקרב מזרחים נמוך ב- 31.9% משעור מקבלי תואר ראשון מערביים. הפער גדול אף יותר כאשר מתבוננים בשעור מקבלי תואר ראשון במדעים (פער של 59.6%).

גם מחקרו של לביא מצביע על השפעת **השכלת ההורים**, כגורם מרכזי המסביר את הפער, בנוסף לכך- כ- 20% מהפער מוסבר על ידי **גודל המשפחה**, וכ- 15% מהפער מוסבר על ידי **מאפיינים בית ספריים** דוגמת – איכות ההוראה ותשתיות פיסיות.

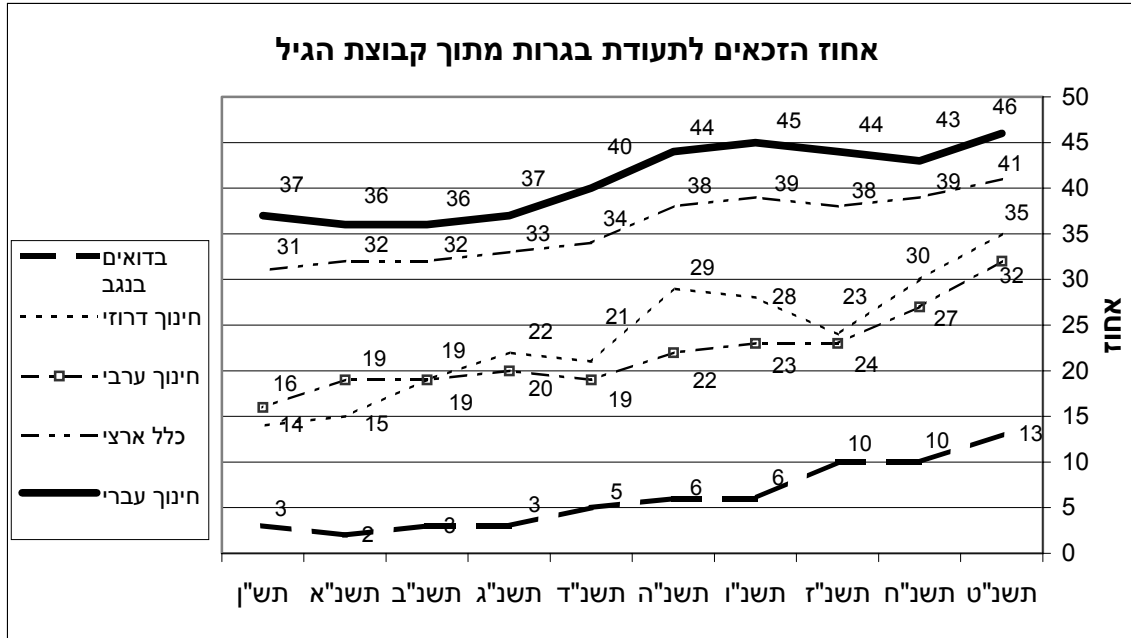


<sup>8</sup> ויקטור לביא, פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצומם, נייר עמדה לכנס קיסריה, יוני 1999.

## 2.2. פערים בהישגים לפי לאום:

### 2.2.1 פערים בהישגי בגרות

נתוני משרד החינוך<sup>9</sup>:



מנתוני משרד החינוך ניתן לראות גידול באחוזי הזכאות לבגרות בכל קבוצות האוכלוסייה. עם זאת, למרות הכפלת שעורי הזכאות לבגרות בחינוך הערבי מ-16% ל-32%, בחינוך הבדואי מ-3% ל-13% ובחינוך הדרוזי, עדיין נותרו פערים מהותיים באחוזי הזכאות לבגרות בין המגזרים, פערים אשר אינם נסגרים.

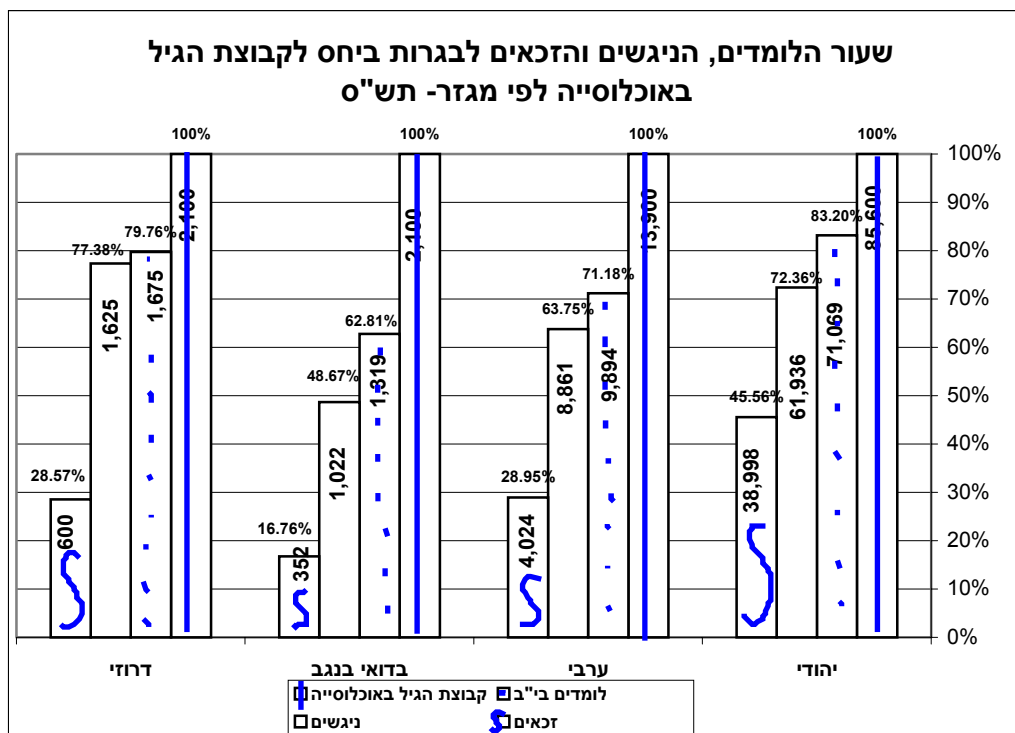
כאשר דנים בהישגי הבגרות, יש להבחין גם בהשפעת **שעורי הלומדים והניגשים** לבגרות בחינוך הערבי, הדרוזי והבדואי ביחס לחינוך העברי.

שעור הלומדים בכתות י"ב מתוך גילאי 17 בחינוך הערבי (71.8%), ובחינוך הבדואי (62.81%), **נמוך משמעותית** משעור הלומדים בחינוך היהודי (83%), הסיבה לכך יכולה להיות קשורה **לשעורי נשירה גבוהים** בחינוך הערבי לעומת החינוך היהודי<sup>10</sup>.

מנגד, אחוז הניגשים לבגרות **מתוך הלומדים** בכתה י"ב בחינוך הערבי ובחינוך היהודי דומים: 87.15% מהלומדים בכתה יב' במגזר היהודי ניגשים לבגרות, ו-89.56% מהלומדים בכתה יב' במגזר הערבי ניגשים לבגרות לפי נתוני משרד החינוך<sup>11</sup> (ראה/י טבלה).

לפיכך, ניתן להסיק כי מוקד הבעיה מתחיל בשעור למידה נמוך, ובהישגים נמוכים יותר במגזר הערבי, ולא בהיקף ההגשה לבגרות.

<sup>9</sup> משרד החינוך - מינהל לכלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים 2001, ע' 66.  
<sup>10</sup> משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תש"ס (2000) - פרק א', אפריל 2001.



### 2.2.2 פערים בהישגים לימודיים:

ממחקרו של פרופ' לביא, ניתן לראות כי קיימים פערים גדולים בין ערבים ליהודים בהישגים לימודיים נוספים, מלבד הישגי בחינות הבגרות.<sup>12</sup>

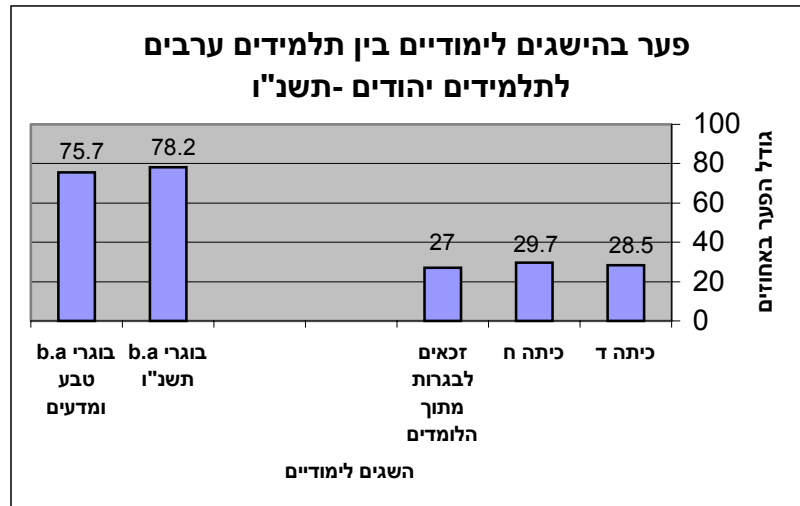
לפי מחקרו, קיים פער בהישגים במתמטיקה כבר בכתה ד', ועומד על 28.5%, הפער המקביל בכתה ח' עומד על 29.7%.

בחינת הישגי הבגרות מעלה כי קיים פער של 16% בממוצע יחידות הלימוד לתלמיד, ופער של 15% לגבי הציון הממוצע בבגרות. כמו כן, ניתן לראות כי קיים פער עצום של 78.2% בשעור מקבלי תואר ראשון בין יהודים לערבים.

נתוני מחקרו מראים כי, בהשוואה בין יהודים לערבים שלהוריהם אותה רמת השכלה הפער בשעור הזכאות לבגרות מצטמצם מ- 22% ל- 8%. בהשוואה בין יהודים לערבים בעלי גודל משפחה זהה מצטמצם הפער בזכאות לבגרות ל- 5.5%. **כלומר אחוז ניכר מהפערים הלימודיים מוסבר על ידי גורמים דמוגרפיים וכלכליים.**

<sup>11</sup> ש.ס.

<sup>12</sup> ויקטור לביא, פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצומם, נייר עמדה ל"כנס קיסריה", יוני 1999.



### 3. פיזור שיעור הזכאות לבגרות באוכלוסייה:

כאשר בוחנים את משמעות העלייה בשיעורי הבגרות בעשור האחרון, יש לבחון גם את פיזור שיעורי הזכאות לבגרות ביישובים שונים, ובהם ישובים אשר נחשבים לחלשים מבחינה סוציו-אקונומית.

מרכז אדווה בחן זכאות לתעודת בגרות בשנים 1999-2000 ביישובים שונים<sup>13</sup>: בשנת 2000, 40.8% מכלל בני 17 בישראל, היו זכאים לתעודת בגרות.

לפי נתוני מרכז אדווה - רק ב- 32 מתוך 108 היישובים בעלי 10 אלף תושבים ומעלה, מגיע שיעור הזכאות לבגרות ל- 50% ומעלה מבני הנוער בישוב. רוב היישובים הללו הם יישובים ותיקים או מבוססים לדוגמא: הוד השרון (50%), חיפה (51%), תל אביב (51%), הרצליה (59%), מבשרת ציון (64%), גבעת זאב (65%), גבעתיים (65%), קרית טבעון (68%), גבעת שמואל (74%).

לעומת זאת, ב- 45 יישובים מתוך 108 יישובים, שיעור הזכאים לתעודת בגרות נמוך מהממוצע הארצי (דהיינו פחות מ- 40.8% מכלל בני/ות ה- 17 ביישוב). בולטים במיוחד היישובים הערביים ועיירות הפיתוח: בכל היישובים הערביים, למעט כפר קרע, היה שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך קבוצת הגיל נמוך מממוצע הבגרות הארצי. ב-11 מתוך 22 עיירות הפיתוח שנבחנו, ממוצע הזכאות לתעודת בגרות היה נמוך מממוצע הבגרות הארצי. רק בשש עיירות פיתוח- יבנה, יקנעם עילית, כרמיאל, נתיבות, עפולה וערד היה ממוצע הזכאות גבוה יותר מהממוצע הארצי.

לפיכך, גם כאשר מצביעים על עליה בשיעורי הבגרות בשנים האחרונות, יש להדגיש כי אין פיזור שווה. ביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית שיעורי הזכאות לבגרות, בשכבת הגיל אשר אמורה לרכוש תעודת בגרות (גילאי 17), נמוכים מהממוצע הארצי, וביישובים חזקים מבחינה סוציו-אקונומית שיעורי הבגרות גבוהים מהממוצע הארצי.

<sup>13</sup> שלמה סבירסקי ואלון אטקין, זכאות לתעודת בגרות לפי ישוב 1999-2000, מרכז אדווה יוני 2001.

#### 4. תעודת הבגרות כ'כרטיס' להשכלה גבוהה

נתוני משרד החינוך מעידים אמנם על עלייה באחוזי הזכאות לבגרות במגזרים שונים, אך יש לבחון עד כמה מסייעת תעודת הבגרות לנגישות להשכלה הגבוהה, המהווה מכשיר העקרי לצמצום פערים חברתיים. לפיכך, כאשר בוחנים את שאלת הזכאות לבגרות יש להתייחס גם להיבטים הבאים:

#### 4.2 איכות התעודה

יש לבחון, האם העלייה באחוזי בגרות מתבטאת גם ב"איכות" הבגרות, כלומר, תעודה המכילה היקף מספיק של יחידות לימוד, ובציונים מספקים, אשר מאפשרת לבוגרים נגישות להשכלה גבוהה.

- מחקריו של פרופ' לביא מצביעים על פער של 15% בציון הבגרות הממוצע בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים, וכן על פער של 9.5% בציון הבגרות הממוצע בין מזרחים למערבים.
- האוניברסיטאות קבעו כי רק תעודת בגרות המכילה את המקצועות-אנגלית ברמה של 4 יחידות לפחות, ומתימטיקה ברמה של 3 יחידות לפחות, תקנה לתלמיד זכאות להגיש מועמדות ללימודים באוניברסיטה. לפי נתוני משרד החינוך 88.6% מהזכאים לבגרות בחינוך העברי עומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות, ו-70.4% מהחינוך הערבי עומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות<sup>14</sup>.
- יחד עם זאת מנתוני משרד החינוך עולה כי 69.3% מהזכאים לתעודת בגרות בחינוך העברי המשיכו בלימודים במסגרות על-תכוניות וגבוהות, לעומתם- 54.3% מהזכאים לבגרות בחינוך הערבי אשר המשיכו במסגרות על-תכוניות וגבוהות. מתוכם 40.6% מהזכאים לבגרות בחינוך העברי המשיכו בלימודים באוניברסיטאות, ורק 23.3% מהזכאים לבגרות בחינוך הערבי המשיכו בלימודים באוניברסיטאות<sup>15</sup>.
- 32.1% מיוצאי אירופה-אמריקה הזכאים לבגרות המשיכו בלימודים באוניברסיטאות, לעומת 28.9% מהזכאים לבגרות ילידי ישראל, ורק 14.9% יוצאי אסיה-אפריקה הזכאים לבגרות המשיכו את לימודיהם באוניברסיטאות<sup>16</sup>.

#### 4.3 סוג התעודה:

רק 35.6% מהלומדים במסלולים הטכנולוגיים מצליחים בבחינות הבגרות, לעומת 61.4% מהלומדים ב"ב במסלולים העיוניים<sup>17</sup>.

נתוני משרד החינוך מראים כי 33.7% מהזכאים לבגרות השייכים לנתיב העיוני השתלבו באוניברסיטאות, לעומת 8.9% מהמסיימים בנתיב הטכנולוגי<sup>18</sup>.

**פירוש הדבר שרק חלק זעיר מהלומדים ב"ב במסלולים המקצועיים מגיע בסופו של דבר לאוניברסיטה, יש הטוענים כי ניתן להניח שחלק נכבד מתלמידים אלה הם בוגרי מספר קטן**

<sup>14</sup> משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תש"ס 2000.

<sup>15</sup> משרד החינוך, מערכת החינוך בראי המספרים, לוח 51, 2000. (הנתונים מתייחסים לבוגרים במחזור 1991-תשנ"א שהמשיכו ללימודים באוניברסיטאות במשך שש שנים מיום קבלת התעודה (עד תשנ"ח))

<sup>16</sup> ש.ם.

<sup>17</sup> משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תש"ס, ע' 3.

<sup>18</sup> ש.ם. (הנתונים מתייחסים לתלמידים הזכאים לבגרות בשנת 91' במהלך שש השנים שלאחר קבלת הבגרות).

יחסית של בתי ספר מקצועיים, בעיקר באזור המרכז, המתפקדים ברמה מקבילה לזו של בתי הספר העיוניים<sup>19</sup>.

פרופ' לביא מראה במחקרו, כי מתוך התפלגות הלומדים במקצועות הנדסה באוניברסיטאות בין השנים '84-'90: 77% מהם רכשו השכלה עיונית, ורק 22% מהם בעלי תעודת בגרות טכנולוגית. בנוסף, מתוך הלומדים במקצועות מדעיים- אקדמיים (ביולוגיה, מדעי המחשב, מתמטיקה, פיזיקה, מדעי כדור הארץ)- 88% הם בוגרי החינוך העיוני ורק 12% נמנים על בוגרי החינוך הטכנולוגי. נתון זה מלמד, כי את התשתית האנושית ללימודים מתקדמים בתחומי המדעים והטכנולוגיה מכשיר ומספק בעיקר החינוך העיוני, למרות שתקציב הניתן לתלמיד במסלול העיוני מהווה 60% מהתקציב המושקע בתלמיד במסלול הטכנולוגי<sup>20</sup>.

קיומם של מסלולי חינוך שונים מרחיב את מגוון אפשרויות הלימוד, ומסייע למניעת נשירה של בני נוער. חלק ניכר מהלומדים במסלול הטכנולוגי שייכים לפריפריה, וכן ניתן לראות עלייה בחלקו של החינוך הטכנולוגי בחינוך הערבי (מ- 21.7% בתש"ן ל- 28.6% בתשנ"ח<sup>21</sup>). יחד עם זאת, יש לבחון את השפעת החינוך הטכנולוגי על הנגישות לחינוך גבוה, כיוון שערכה של תעודת בגרות בחינוך הטכנולוגי, אינו זהה בהכרח לערכה של תעודת בגרות עיונית, והיא עשויה לחסום גישה להשכלה גבוהה.

לסיכום, למרות ריבוי המחקרים העוסקים בנושא צמצום הפערים אין הסכמה לגבי המגמה בנושא זה. לא ניתן למעשה לקבוע בוודאות האם הפערים צומצמו. הדבר נובע הן בשל שיטות מדידה שונות אשר מופעלות במחקרים השונים, והן בשל מדדים שונים הנבחנים על מנת לקבוע רמת השכלה. הזכאות לתעודת הבגרות היא לרוב המדד העיקרי אך הוא אינו היחיד. נתונים שונים מראים, כי למרות השיפור בשיעורי קבלת תעודת הבגרות במגזרים שונים, לא כל תעודות הבגרות מאפשרות נגישות למוסדות להשכלה גבוהה ולכן יש להעריך את התעודה גם לפי איכותה וההזדמנות שהיא נותנת לבעליה להתקדם במסלולי ההשכלה הגבוהה, ולא רק את עצם קבלתה.

<sup>19</sup>שלמה סבירסקי, "שווים ושווים פחות", הד החינוך, דצמבר 1999.

<sup>20</sup>ויקטור לביא, חינוך והון אנושי כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מתוך: כנס קיסריה, יוני 2001.

<sup>21</sup>משרד החינוך, שחר לבגרות- לוח 6, 2000, ע' 10.

## 5. פערים בהקצאת משאבים:

### 5.1 הקצאת שעות לימוד:

ממחקר אשר ערך נחום בלס, עבור הממונה לצמצום פערים במשרד החינוך עולה, כי כאשר מתייחסים לשתי תשומות מרכזיות בחינוך היסודי היהודי-שעות הוראה לכיתה ולתלמיד, ניתן לראות שמצבן של אוכלוסיות התלמידים מרקע סוציו אקונומי נמוך, טוב יותר ממצבן של אוכלוסיות התלמידים מרקע סוציו אקונומי מבוסס.

לפי מחקרו, משרד החינוך נוקט באופן מודע ומוצהר במדיניות של העדפה מתקנת כלפי תלמידים משכבות חברתיות כלכליות חלשות, בכל הנוגע להקצאת שעות לימוד. לעומת זאת, בדיקתו מעלה כי במגזר הערבי, לא ניתן להבחין במדיניות זו<sup>22</sup>. יש לציין כי הקצאת שעות זו, מתאזנת בשל קיומו של ה"חינוך האפור", ופערים באיכות ההוראה (ראה/י בהמשך).

#### 5.1.1 תקן שעות ממוצע לכתה:

■ תקן השעות הממוצע לכיתה רק ממקורות משרד החינוך בשנת תשנ"ט בבתי הספר הוא 44.0 שעות שבועיות. התקן הממוצע לכתה ממקורות משרד החינוך בבתי ספר יהודיים מבוססים הוא 40.5 ש"ש, ואילו בבתי הספר הלא מבוססים הוא מגיע ל- 48.8 ש"ש. הפער, על כן, הוא של כ- 20%. לעומת זאת, התקן הממוצע לכתה ממקורות משרד החינוך בחינוך הלא-יהודי מגיע ל- 43.3 ש"ש.

#### 5.1.2 ממוצע שעות לכתה:

■ ממוצע השעות לכיתה בבי"ס יהודי מבוסס ממקורות משרד החינוך וממקורות נוספים בשנת תש"ס הוא 43.06 ש"ש, וממוצע השעות לתלמיד הוא 1.45 ש"ש. ממוצע השעות לבי"ס יהודי חלש ביותר ממקורות משרד החינוך וממקורות נוספים הוא 55.40 ש"ש, ומספר ממוצע השעות לתלמיד הוא 2.38 ש"ש. ממוצע השעות לכתה בבי"ס ערבי מבוסס ממקורות משרד החינוך וממקורות נוספים הוא 45.49 ש"ש, ומספר ממוצע השעות לתלמיד הוא 1.51 ש"ש. ממוצע השעות לכתה בבי"ס ערבי חלש ביותר הוא 42.37 ש"ש, מספר ממוצע של שעות לתלמיד הוא 1.42 ש"ש.

#### 5.1.3 מספר שעות לעשירוני טיפוח:

■ מהשוואת מספר השעות הממוצע לפי עשירוני טיפוח לשנת תשס"א עולה כי: בעשירון הטיפוח ה- 10 (הנמוך יותר) בחינוך העברי ממוצע שעות התקן לכתה הוא- 55.1 ש"ש ובחינוך הערבי- 45.3 ש"ש. בעשירון הטיפוח ה-1 (הגבוה ביותר) ממוצע שעות התקן לכתה בחינוך היהודי הוא- 40.39 ש"ש, ובמגזר הערבי- 40.4 ש"ש.

בנוסף לכך, מחקרו של בלס מראה, כי קיימים פערים בתוך כל קבוצה של בתי ספר מרמה סוציו אקונומית אחידה.

נתוני מחקרו מראים, כי בתי ספר שהיו אמורים לקבל משאבים במידה שווה לאחרים, אינם מקבלים משאבים אלה, ובכך הם מופלים לרעה, הן כלפי בתי הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות יותר, והן כלפי בתי הספר הדומים להם מבחינת נתוני הרקע של תלמידיהם, דבר המגביר את אי השוויון. היות והתקן הבסיסי מהווה בין  $2/3$  -  $3/4$  מהתקן המגיע בפועל לבתי הספר, ויתרת התקן מחולקת על פי קריטריונים שונים, ובעיקר מכושרם של המנהל, המפקח, ההורים, ומחלקת החינוך המקומית לגייס משאבים נוספים, נוצרת שונות רבה בין בתי הספר במספר שעות התקן העומד לרשותם.

כך קורה שבתי ספר המצויים באותה רמת נזקקות מקבלים מספר שעות לכתה שונה מהותית. השונות גדולה במיוחד בין בתי הספר ברמה סוציו-אקונומית נמוכה. מבין בתי הספר המבוססים, בית הספר שקיבל את מקסימום השעות, קיבל ב-70% יותר שעות לתלמיד מאשר בית ספר שקיבל את המינימום. לעומת זאת, בין בתי הספר הלא מבוססים, בית הספר שקיבל את מקסימום השעות לתלמיד קיבל פי שלושה יותר שעות לתלמיד מאשר בייס שקיבל את מינימום השעות.

## 5.2 הקצאת שעות טיפוח:

הרציונל העומד ביסוד מדיניות הטיפוח הוא הקצאה דיפרנציאלית של משאבי טיפוח, תוך ריכוזם בבתי ספר בעלי אוכלוסיית תלמידים עם רמה גבוהה של "חסך חינוכי". תוספת משאבים נועדה לאפשר לבתי-ספר אלו לפצות במידה מסוימת על החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים ע"י הגברת הטיפול החינוכי הניתן להם, ועל ידי כך לשפר את רמת הישגיהם.

### 5.2.1 מדד טיפוח:

מדד הטיפוח מבוסס על שלושה מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של אוכלוסיית התלמידים:

1. אחוז תלמידים ממשפחות עם הכנסה נמוכה.
  2. אחוז תלמידים ממשפחות מרובות ילדים.
  3. אחוז תלמידים שלאבותיהם השכלה נמוכה.
- בחינוך היהודי, מתווספים למאפיינים אלה: אחוז העולים החדשים בבית הספר ודרגת הפריפריאליות של בית הספר.
- בחינוך הערבי, מתווספים לשלושת המאפיינים הבסיסיים שלושה מאפיינים נוספים: הימצאות בית הספר ביישוב מעורב, אחוז ילדים מיישוב לא-מוכר, הימצאות בית הספר ביישוב קטן.

<sup>22</sup>נחום בלס, על שוויון ואי שוויון במערכת החינוך הממלכתי בישראל (טרם פורסם), הוגש לממונה על צמצום פערים- משרד החינוך, 6.6.01.

## 5.2.2 פערים בהקצאת שעות טיפוח:

בפועל, שעות הטיפוח מהוות רק 6%-8% מהתקן הבסיסי המוקצה לבתי הספר. בנוסף לכך, שעות הטיפוח מחולקות באופן שכמעט ואינו דיפרנציאלי: בשנת תשנ"ט- בחינוך הלא יהודי 100% מבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים קיבלו שעות טיפוח, ובחינוך היהודי 78% מבתי הספר היסודיים, ו-83% מחטיבות הביניים קיבלו שעות טיפוח<sup>23</sup>.

במחקר שערכו קאהן וילניק<sup>24</sup>, עבור לשכת המדענית הראשית של משרד החינוך עולה, כי קיימת

### **אפליה לרעה של בתי ספר לא יהודיים בהקצאת משאבי טיפוח.**

הקצאת סל הטיפוח (העומד על כ- 50,000 ש"ש ו- 34,000 ש"ש בחינוך היסודי ובחט"ב בהתאמה), נעשית בשני שלבים- בשלב הראשון: הסל מחולק בין ארבעה תתי-מגזרים: ערבי, דרוזי, יהודי רשמי ויהודי לא רשמי.

בשלב השני: הסל של כל תת-מגזר מחולק בין בתי ספר, כלומר- הקצאת סל הטיפוח נעשית על פי רמת החסך החינוכי רק בתוך המגזרים ולא ביניהם.

לפיכך, הקצאת סל הטיפוח בין תת-המגזרים אינה משקפת את ההבדלים הקיימים בין המגזר היהודי והמגזרים הלא-יהודים ברמת החסך החינוכי.

**על פי מחקר זה, ההקצאה הממוצעת לתלמיד במגזר היהודי (כ- 0.2 ש"ש) היא פי חמישה לערך מההקצאה המקבילה במגזר הלא יהודי (כ- 0.04 ש"ש).**

הדרך היחידה, לטענת החוקרים, בה ניתן לבטל את האפליה לרעה של המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח בחינוך ללא פגיעה במגזר היהודי היא הגדלת סל הטיפוח כולו.

התוספת הדרושה גדולה ככל שמדיניות הטיפוח ממוקדת בשיעור נמוך יותר של בתי ספר (חלוקה דיפרנציאלית). התוספת הדרושה היא 37-125 אלף שעות שבועיות בחינוך היסודי, ו 27 – 170 אלף שעות שבועיות בחטיבות הביניים, אשר עלותם 170-560 מיליון ₪, ו- 130-850 מיליון ₪ בהתאמה.

גם מרכז אדווה<sup>25</sup> בחן את הקצאת שעות הטיפוח של משרד החינוך, והשווה את החלוקה בישובים ערביים ובעיירות פיתוח (נכון לשנת 1997).

מן המחקר עולה כי, במונחים כספיים בחינוך היסודי: ההקצאה הכספית הממוצעת עבור שעות טיפוח לתלמיד ביישובים הערביים עמדה על 196 ₪, בעוד ההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות פיתוח עמדה על 418 ₪.

בחטיבות הביניים: ההקצאה הכספית הממוצעת עבור שעות טיפוח לתלמיד בישובים ערביים עמדה על 616 ₪, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות פיתוח עמדה על 1,163 ₪.

בישיבה שנערכה במשרד החינוך, שעסקה ב"מערכת החינוך והמיעוט הערבי בישראל", טענה המנכ"לית הקודמת, שלומית עמיחי, כי החלטה בדבר שינוי אופן הקצאת משאבי הטיפוח

<sup>23</sup>סורל קאהן ויעקב ילינק- אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה, האוניברסיטה העברית, יולי 2000.

<sup>24</sup>ש.ם.

<sup>25</sup>סבירסקי וחירי, הקצאת שעות טיפוח של משרד החינוך ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח, מרכז אדווה, ספטמבר 198.

למגזרים צריכה להתקבל ע"י השר, אך התחייבה לפעול להעברת משאבים כתוספת שעות לחינוך הערבי מבתי"ס מבוססים יותר<sup>26</sup>. עד היום, לא נעשתה העברת שעות זו. יש לציין, כי לדברי משרד החינוך תכנית החומש למגזר הערבי, נותנת מענה לבעיה בהקצאת שעות טיפוח לא שוויונית בין המגזרים<sup>27</sup>.

### 5.3 צפיפות כיתה:

לפי מחקרו של נחום בלס<sup>28</sup>, אשר בוחן צפיפות כתות בחינוך היסודי, אין במשרד החינוך מדיניות העדפה מתקנת לגבי מספר התלמידים המרבי לכיתה. למרות זאת, הכיתות בבתי הספר היסודיים המשרתות אוכלוסיות תלמידים משכבות חברתיות כלכליות חלשות בחינוך היהודי הן פחות צפופות.

בשעה שבכלל האוכלוסייה 18.5% מהכיתות הן בנות 35 תלמידים ומעלה, בשלושת העשירונים הנמוכים בחינוך העברי יורד שיעור הכיתות בנות למעלה מ- 35 תלמידים ל- 11% בחינוך הממלכתי, ו- 7% בחינוך הממלכתי דתי. בחינוך הערבי, שיעור הכתות בנות למעלה מ- 35 תלמידים בשלושת העשירונים הנמוכים, הוא 25%.

גם בנושא צפיפות הכתות, קיימת שונות רבה בתוך כל קבוצה סוציו-אקונומית. בקבוצת בתי הספר החלשים יש עדיין כשביעית מבתי הספר בהם מספר התלמידים הממוצע בכיתה עולה על 30. הפערים בולטים במיוחד בקבוצת בתי הספר המצויים בעשירוני טיפוח 7-8. בעשירונים אלה ב- 20% מבתי הספר גודל הכיתה הממוצע נופל מ- 25 תלמידים לכיתה, ואילו ב- 33% מבתי הספר הוא עולה על 30 תלמידים.

לפי נתוני משרד החינוך, הפער בצפיפות הכתות בין המגזר היהודי והערבי הולך ומצטמצם, אלא שהצמצום לא נובע מהפחתת הצפיפות בחינוך הערבי, אלא מהגדלתה בחינוך העברי. הצפיפות בחינוך הערבי מגיע לכ- 31 תלמידים בממוצע בכיתה, בחינוך היהודי עלתה הצפיפות ל- 27.1 בשנת תשנ"ח.

### 5.4 חינוך מיוחד

נתונים שונים שנאספו ע"י הוועדה לצמצום פערים במשרד החינוך מצביעים על פערים בהקצאת משאבים- שעות, וכיתות לחינוך המיוחד<sup>29</sup>. בשנת תשנ"ט היו 30% מילדי החינוך המיוחד תלמידים לא- יהודים. הנתונים מראים כי לא התקיימה בפועל חלוקה ביחס של 3: 7 בין החינוך העברי לחינוך הערבי במשאבי החינוך המיוחד, כפי שניתן לצפות לפי היחס המספרי בין תלמידי החינוך המיוחד :

<sup>26</sup>פרוטוקול ישיבת הנהלת המשרד והוועדה לצמצום פערים בנושא: "מערכת החינוך והמיעוט הערבי בישראל", 13.12.00

<sup>27</sup>אילאיל שחר, "הפער בהשכלה: רק רבע מהסטודנטים מעדות המזרח", מעריב 22.5.01.

<sup>28</sup>נחום בלס, על שוויון ואי שוויון במערכת החינוך הממלכתי בישראל (טרם פורסם), הוגש לממונה על צמצום פערים- משרד החינוך, 6.6.01.

### שעות תקן (תשנ"ט)

חינוך עברי : 406,278 שעות

חינוך ערבי- 40,985 שעות

היחס בפועל הוא 0.9 ל- 9.1, ונמוך מהיחס הרצוי על פי התפלגות אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד (יחס של 3 ל-7).

### שעות שילוב (תשנ"ט)

חינוך עברי- 75,819 שעות

חינוך ערבי- 6,992 שעות

היחס בפועל הוא של 0.8 ל- 9.2 ונמוך מהיחס הרצוי על פי התפלגות אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד (יחס של 3 ל-7).

### מספר גנים מיוחדים

חינוך עברי- 484

חינוך ערבי- 45

היחס בפועל הוא של 0.8 ל- 9.2 ונמוך מהיחס הרצוי על פי התפלגות אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד (יחס של 3 ל-7).

### מספר גני שילוב

חינוך עברי- 61

חינוך ערבי- אין

### מספר בתי ספר מיוחדים

חינוך עברי- 222

חינוך ערבי- 44

היחס בפועל הוא של 1.6 ל- 8.3 ונמוך מהיחס הרצוי על פי התפלגות אוכלוסיית החינוך המיוחד (יחס של 3 ל-7).

## **5.5 תשלומי הורים:**

לטענת מרכז אדווה, מעצבי תקציב החינוך מתעלמים מן העובדה שבהיעדר מימון ממלכתי מספיק, הכסף הפרטי ("החינוך האפור"), הופך לגורם מרכזי בקביעת טיב החינוך הניתן בבתי הספר השונים. בתי הספר שבהם מונהג "חינוך אפור" מציעים תכנית לימודים עשירה ולעיתים אף מעמיקה מזו של בתי ספר, בהם ההורים אינם מסוגלים לשלם.

נתוני הלמ"ס מלמדים כי בתיכונים שבהם תשלומי ההורים נעו (בשנת 99) בין 287-657 ₪ לשנה, אחוז הזכאים לתעודת בגרות עמד על 57%, בעוד שבבתי ספר בהם תשלומי הורים נעו בין 1,269-6,070 ₪, אחוז הזכאים לתעודת בגרות על 87%<sup>30</sup>.

הגידול במשקל ההוצאה הפרטית בסך ההוצאה הלאומית לחינוך מתבטא בגידול באי שוויון בין רובדי האוכלוסייה. מאז אמצע שנות ה-80 ניכר גידול בפער בין העשירונים בכל הנוגע להוצאות על שירותי חינוך: תשלומים למוסדות חינוך ושכר לימוד (ללא כולל העשרה פרטית).

ב-1986, משפחה בעשירון העליון הוציאה על שירותי חינוך פי 2.6 יותר מאשר משפחה בעשירון החמישי, ופי- 7.5 יותר מאשר משפחה בעשירון השני. ב-1997, משפחה בעשירון העליון הוציאה

<sup>29</sup> משרד החינוך - המזכירות הפדגוגית, צמצום פערים והחינוך הערבי בישראל, דצמבר 2000.  
<sup>30</sup> מרכז אדווה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001.

על שירותי חינוך פי-3 יותר מאשר משפחה בעשירון החמישי, ופי-10 יותר מאשר משפחה בעשירון השני. נתונים אלה, משקפים בין השאר, את תשלומי ההורים לחינוך "האפור", ואת שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה, כולל במכללות הפרטיות שנפתחו בשנות ה-90.<sup>31</sup>

## 5.6 הקצבות הרשויות המקומיות:

הוצאות הממשלה על שירותי חינוך מיועדות ברובן לתשלום שכר המורים, ואילו הוצאות התחזוקה מוטלות על שכמן של הרשויות המקומיות. עקב כך, ניתן למצוא הבדלים ניכרים בין בתי ספר, ובעיקר בין יישובים שונים, מבחינת הרמה הפיזית של בתי הספר וגם מבחינת ההוצאות המשלימות מעבר לשכר מורים.<sup>32</sup>

נוצר מצב שבו ככל שאוכלוסייה חלשה יותר, אשר משתייכת לרוב לרשות מקומית חלשה יותר, מקבלת מהרשות פחות כסף למשאבי חינוך.

## 5.7 איכות ההוראה:

### 5.7.1 הוראה בפריפריה:

ממחקר אשר ערך פרופ' לביא עולה, כי בבתי ספר בהם קיים פער קטן בהישגים לימודיים בין תלמידים משתי קבוצות המוצא (מזרחים ומערביים), מלמדים מורים משכילים יותר.<sup>33</sup> נתון זה מלמד, על החשיבות הרבה שיש לתת לאיכות ההוראה בהשפעה על הישגי התלמידים ועל צמצום פערים.

לפי דוח מבקר המדינה (50ב'), בשנים הראשונות להפעלת תכנית תמריצים של משרד החינוך (שהחלה ב-75), העתיקו עובדי ההוראה את מקום מגוריהם מיישובים מבוססים במרכז הארץ לישובים מרוחקים; תחלופת המורים ביישובים אלה התמעטה ושיעור המורים הלא-מוסמכים צומצם. ואולם, במרוצת השנים הלכה ופחתה השפעתם של התמריצים, ועובדי ההוראה, החלו רואים בהם חלק בלתי נפרד מהשכר. בעשור האחרון, התמריצים כמעט אינם מעודדים עובדי הוראה לעבור ליישובים מרוחקים, בין השאר משום שעם השנים הוטבו תנאי העסקה של עובדי ההוראה, שאפשרו להגדיל את משכורתיהם גם במרכז הארץ, לשיטה זו הצטרפה בשנת 94 שיטת החוזים האישיים למורים, כאשר משרד המבקר קבע כי מאז הוחל בהסדר זה, גדל רק במעט מספר עובדי ההוראה והחינוך המועסקים לפי חוזים אלה.<sup>34</sup>

לדברי ד"ר דפנה גולן, הממונה לשעבר על נושא צמצום פערים במשרד החינוך, הבעיה העיקרית בעיירות הפיתוח ובפריפריה, אינה נוגעת בהכרח להקצאת תקציבים לשעות לימוד ולתכניות העשרה, כי אם העדר מנהיגות חינוכית הצומחת מתוך יישובים אלה.

לפי פרופ' לביא, המרכיב המפצה בתי ספר חלשים בתוספת תקציבית מקוּוּז על ידי מרכיב אחר שלפיו מקבל בית הספר מימון מלא לתשלום שכר המורים לפי פרופיל ההשכלה והוותק

<sup>31</sup> סבירסקי, שלמה. הערות לפרק על חינוך במסמך "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי", 28.5.00.

<sup>32</sup> סנאט, להעניק עדיפות לתקציבי החינוך ליישובי הפריפריה, דף מידע מס' 39, מרץ 2001.

<sup>33</sup> ויקטור לביא, פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצומם, נייר עמדה לכנס קיסריה, יוני 1999.

<sup>34</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50ב', "משרד החינוך- תמריצים לעובדי הוראה", ע' 384.

שלהם<sup>35</sup>. מאחר ובאזורים המבוססים יותר- יש נגישות רבה יותר למורים עם תואר מוסמך וד"ר, הם זוכים בתוספת תקציבית חשובה שאינה ניתנת לבתי ספר חלשים יותר, כיוון שאלה אינם מהווים מוקד משיכה למורים ותיקים ובעלי תארים מתקדמים.

המכון לחקר המדיניות החברתית בישראל השווה בין שלוש ערים בגודל דומה: הוד השרון, רהט ודימונה, וגילה כי כל 1,000 שעות שבועיות המועברות לביה"ס היסודי בדימונה שוות 4 מיליון ₪, לעומת 4.6 מיליון ₪ בהוד השרון. הפער בין הוד השרון לרהט מסתכם ב- 33% כך שהקצאה של 4 מיליון ₪ לרהט- כמותה כהקצאת 5.3 מיליון ₪ להוד השרון. פערים אלה נובעים מפערי וותק מורים, השכלתם ורמת ההשתלמויות.<sup>36</sup>

בשנת תשנ"ח, התחיל משרד החינוך בהפעלת תגמול דיפרנציאלי למורים ולבתי ספר, אשר מוענק לפי קידומם והישגיהם של התלמידים המתקשים בהעלאת שיעורי הבגרות, בהגדלת יחידות לימוד לבגרות ובמניעת נשירה. בתשס"א יזכו 100 בתי ספר בתגמול בסך כולל של 16 מיליון ₪.

### 5.7.1 איכות הוראה בחינוך הערבי:

בחינת איכות ההוראה במגזר הערבי מראה, כי חלה התקדמות ניכרת בהשכלת המורים. בוטלה כמעט לחלוטין תופעת המורים הבלתי-מוסמכים במגזר הערבי (מ- 51% בשנות ה-70, ל-7% בשנת 1992). שיעור המורים האקדמאים גדל, אולם התרחב הפער בינם לבין החינוך היהודי, שכן שיעור המורים בעלי תואר אקדמי בחינוך היהודי גדל במידה גדולה יותר.

בין השנים 1993 ל-1998, נרשם גידול של כ-36% באחוז המורים בעלי השכלה אקדמית במערכת החינוך בכלל.

בחינוך היהודי הגיע אחוז המורים האקדמאים ל-58% לערך בשנת 1998, בהשוואה ל-42% לערך בשנת 1993. כלומר, חל גידול של כ-38%.

בחינוך הערבי הגיע אחוז המורים האקדמאים ל-39% לערך בשנת 1998, בהשוואה ל-31% לערך בשנת 1993. כלומר, חל גידול של כ-26%<sup>37</sup>.

## 6. מדיניות משרד החינוך

נושא צמצום הפערים נתפס כאחד משלושת "הדגלים העקריים" של פעולות משרד החינוך לשנים תשס"ב-תשס"ד. מבחינה זו, אין ספק כי קיימת מודעות ומחוייבות ברמה ההצהרתית לשוויון הזדמנויות וקידום אוכלוסיות חלשות במשרד החינוך.

בתקופת כהונת שר החינוך שריד, מונתה ד"ר דפנה גולן כממונה לנושא צמצום פערים במזכירות הפדגוגית. מטרת המינוי הייתה לאפשר ייעוץ לכל אגפי המשרד ולמנכ"לית כיצד לפעול לצמצום פערים, לחלוקה צודקת יותר של המשאבים, ולהכשרת כוח הוראה המחוייב לנושא, מתוך תפיסה של מחוייבות כל מערכת החינוך לשוויון הזדמנויות ולא רק "עזרה לחלשים" במסגרת תפיסה זו<sup>38</sup>. משרת הממונה על צמצום פערים במשרד החינוך אינה מאויישת כרגע, מאז כניסת השרה

<sup>35</sup> ויקטור לביא, חינוך והון אנושי כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית, מתוך: כנס קיסריה, יוני 2001.

<sup>36</sup> סנאט, להעניק עדיפות לתקציבי החינוך ליישובי הפריפריה, דף מידע מס' 39, מרץ 2001.

<sup>37</sup> נעמה ישובי (עורכת), איפה ואיפה – מאזן השוויון בישראל, האגודה לזכויות האזרח, 1999.

הנוכחית לתפקיד. לא התקבלה עד כה תשובה מהמזכירות הפדגוגית או מלשכת המנכ"לית, בנוגע לשאלה האם יחידה זו תמשיך לפעול כלל, ואם המלצות הממונה לשעבר ייושמו.

משרד החינוך, הציג בישיבת וועדת החינוך והתרבות, מספר פעולות מרכזיות אשר נועדו לקדם שוויון הזדמנויות ולצמצם פערים חינוכיים:

- פנימיות יום- מתוכננת תוספת של 5,000 תלמידים ותלמידות בפריפריה ובשכונות בשנת תשס"ב. (בשנת תשס"א נתנה תוספת של 19,000 תלמידים בפנימיות).
- העלאת שיעור הזכאים לבגרות- המשרד החל בהפעלת תכנית חדשה עפ"י העקרון המאפשר לתלמידים ולתלמידות הזדמנויות נוספות לשפר את הישגי הבגרות. בתכנית זו נתנת אפשרות לתלמידים שנכשלו במקצועות מתמטיקה ואנגלית לגשת למועדי ב' (בהמשך יופעלו גם מועדי ב' בהסטוריה ואזרחות).
- פעולות לשוויון בין המינים.
- צמצום מספר הנושרים- תגבור בתי הספר בשעות למניעת נשירה במסגרת אגף שח"ר
- תכנית החומש למגזר הערבי.

#### **הצעת התקציב של משרד החינוך לשנת 2001- פעולות בנושא צמצום פערים:**

בתקציב משרד החינוך לשנת 2001, נקבעה תוספת של 302.5 מיליון ₪ להשקעה בנושאים של צמצום פערים והעלאת שיעורי הניגשים לבגרות. התוספת התקבלה בגין החלטת ממשלה מס' 2381 סעיף 3א' במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 2001. תוספת תקציב זו מתווספת לפעולות נוספות הקיימות בתקציב אשר קשורות לצמצום פערים (דוגמת תכנית החומש, תקצוב אגף שח"ר ועוד).

#### **תוספת תקציבית לנושא צמצום פערים- פירוט הוצאות<sup>39</sup>:**

התקציב	
110 מיליון ₪	<b>חינוך חובה חינם לגילאי 3-4:</b> בתש"ס היו 56,000 תלמידים, בתשס"א מתוכננת תוספת של כ- 20,000 תלמידים.
64 מיליון ₪	<b>פנימיות יום</b> בתש"ס היו 26,000 תלמידים. בתשס"א תוספת של כ- 19,000 תלמידים
	<b>העלאת שיעור הזכאים לבגרות</b> <b>פרוייקט בגרות 2000</b>

<sup>38</sup>דפנה גולן, ממונה על צמצום פערים- משרד החינוך, מכתב בנושא פעילות הממונה על צמצום פערים, 3.5.01.  
<sup>39</sup>עדי הרשקוביץ- משרד החינוך, תקציב משרד החינוך בשנת 2001, נובמבר 2001.

<p>10 מיליון ₪ 8 מיליון ₪ - חינוך עברי 2 מיליון ₪ - חינוך ערבי</p> <p>20 מיליון ₪ 16 מיליון ₪ - חינוך עברי 4 מיליון ₪ - חינוך ערבי</p> <p>5 מיליון ₪ 4 מיליון ₪ - חינוך עברי 1 מיליון ₪ - חינוך ערבי</p> <p>1 מיליון ₪</p>	<p>בתש"ס השתתפו 11 בתי ספר בניסוי (כלומר 1,100 תלמידים) בתשס"א יש תוספת של 30 בתי ספר, מהם 9 מרוכזים בבאר שבע, והשאר בכל הארץ. כלומר- השתתפו עוד 3,000 תלמידים. כמו כן, נכללו בתכנית 660 תלמידים ב- 30 בתי ספר אלה שנכשלו בבחינה אחד לפחות.</p> <p><b>תגמול דיפרנציאלי למורים ולצוותי בתי ספר להגברת הישגים</b> בתש"ס תוגמלו 30 בתי ספר מתוך 60 בתי ספר שהיו מועמדים. בתשס"א יתוגמלו 100 בתי ספר מתוך 750 בתי ספר מועמדים</p> <p><b>מלגות לתלמידים להגברת הישגים</b> תכנית שהחלה בתשס"א.</p> <p><b>קייטנות לאנגלית- במתנ"סים</b></p>
<p>10 מיליון ₪</p> <p>2.5 מיליון ₪</p> <p>1.5 מיליון ₪</p>	<p><b>שוויון הזדמנויות לחינוך הערבי</b> <b>העלאת שיעור הזכאים לבגרות- תכניות מב"ר והכוון.</b> בתש"ס פעלו 68 כיתות מב"ר, ו- 113 כיתות הכוון בחינוך הערבי. בתשס"א פועלות 122 כיתות מב"ר, ו- 155 כיתות הכוון בחינוך הערבי.</p> <p><b>רשות החינוך לבדואים</b></p> <p><b>קידום נוער מנותק</b></p>
<p>15 מיליון ₪</p> <p>10 מיליון ₪</p> <p>20 מיליון ₪</p>	<p><b>שונות</b> <b>כפרי נוער</b></p> <p><b>השתלמויות ומרכזי מורים:</b> השתלמויות מורים למדעים, מרכזי מורים, כולל בחינוך הערבי</p>

<b>תכניות נוספות לאוכלוסיות חלשות</b>	
12 מיליון ₪	השלמת השכלה למבוגרים
6.5 מיליון ₪	חינוך לתרבות בשכונות וסל תרבות בבתי ספר ובפריפריה
3 מיליון ₪	מניעת סמים ומלחמה באיידס
12 מיליון ₪.	קרן קרב

### 6.1 מבט ביקורתי:

לטענת מרכז אדווה, בהתייחסותו לתקציב המדינה 2001 בתחום החינוך, חלק גדול מן ההקצאה הנוספת אינו מיועד לשיפור תפקודם של בתי הספר, אלא לתכניות הנושאות אופי של "להיטיב עם העם", כדוגמת פנימיות היום, או תכניות המתמודדות עם כשלון החינוך בפריפריה לא באמצעות שיפור בתי הספר, אלא באמצעות תגבור הבוגרים, ברגע האחרון לקראת בחינות הבגרות. תכניות אלה, עם כל היותן ראויות כשלעצמן, אין בהן כדי להתמודד עם הפערים ברמת החינוך בין השכונות, עיירות הפיתוח והישובים הערביים לבין הישובים המבוססים<sup>40</sup>.

תוכנית דוגמת "מועד ב" במתמטיקה ואנגלית, עשויה לסייע לאותם תלמידים אשר אינם זוכים בתעודת בגרות בשל כישלונם במקצועות אלה.

לפי נתוני משרד החינוך לשנת 2000 : 3,125 תלמידים חסרו את בחינת הבגרות במתמטיקה לשם קבלת התעודה, ו- 1,834 תלמידים חסרו את בחינת הבגרות באנגלית לשם קבלת התעודה. לפיכך, התכנית עשויה לסייע לכ- 5,000 תלמידים בשנה לקבל תעודת בגרות. יחד עם זאת, גם תכנית זו אינה מטפלת באופן שורשי בבעיית הפערים אשר מתחילה כבר בבית הספר היסודי, והיא מאפשרת רק טיפול נקודתי בבעיה אשר תחזור מדי שנה בשנה. בנוסף, יש לשוב ולהזכיר כי חשיבות התעודה אינו רק בעצם קבלתה, אלא גם באיכותה ובאפשרות שהיא מעניקה לתלמיד להמשיך בלימודים גבוהים.

תכנית "מועד ב", ותגבור התכניות למניעת נשירה, מצטרפות לשורה ארוכה של תכניות קיימות, המופעלות בעיקר על ידי אגף שח"ר ועל ידי אגפים נוספים. במשך השנים נוצרו עשרות תכניות ופרוייקטים שמטרתן לעזור לתלמידים חלשים. חלק מהתכניות, דוגמת תכנית אומ"ץ, מב"ר, ומיכא"ל שמפעיל אגף שח"ר, הצליחו מאוד, אבל תכניות אלה, מסייעות לרוב מאוחר מדי ומעט מדי- בשל היקפן המצומצם והטיפול הנקודתי שהן מעניקות למספר מוגבל של תלמידים<sup>41</sup>. בנוסף, עולה ביקורת לגבי ריבוי התכניות שמפעיל משרד החינוך, אשר בחלקן אינן מתואמות בין הגורמים השונים המתקצבים אותן בבתי הספר<sup>42</sup>. תכניות אלה, הן אקראיות ואינן יוצרות טיפול

<sup>40</sup>מרכז אדווה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001.

<sup>41</sup>דפנה גולן, דו"ח ראשוני בנושא צמצום פערים במערכת החינוך, לקראת יום עיון שיערך בדימונה, 4.1.00.

<sup>42</sup>גילי שילד, אילנה זיילר, אילה קיסר-שוגרמן, "אלף פרחים יפרחו!"; אנטומיה של הפעלת פרויקטים בית ספריים, משרד החינוך-תשנ"ח.

אחיד וכוללני בכל מערכת החינוך, וחלקן אף אינן נתונות להערכה ולמדידת יעילותם בצמצום הפערים.

לטענת מרכז אדווה, הצעת התקציב אינה מתמודדת כלל עם הפערים הגדולים השוררים בין בתי ספר שונים בכל הנוגע למשאבים כספיים ולמשאבי כוח אדם.

התקציב המרכזי של המשרד, תקציב שעות התקן, המממן את ההוראה במוסדות החינוך, לא השתנה. פירוש הדבר, שלמערכת החינוך לא יהיו כלים תקציביים לערוך שינוי משמעותי כלשהו בתי הספר, למרות הנתונים המצביעים שנה אחר שנה על כך שחלק גדול מבתי הספר מתפקדים ברמה נמוכה, ואינם מעניקים לתלמידיהם כלים מספיקים להגיע להשכלה גבוהה ולהשתלב בענפים הצומחים של הכלכלה הישראלית<sup>43</sup>.

יש להתייחס גם לנושא השוויון בין המינים, אשר מוצג כאחד הדגשים המרכזיים בנושא צמצום הפערים. מדובר בנושא בעל חשיבות רבה, מאחר וקיים צורך ביצירת אקלים שוויוני במערכת החינוך בין בנים ובנות. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת לכך כי למעשה אין פערים גדולים בהישגים לימודיים בין בנים לבנות במערכת החינוך. 47.96% מהבנים זכאים לתעודת בגרות, לעומת 56.32% מהבנות. גם בהישגים לימודיים בכתות נמוכות יותר, וגם בשעורי הקבלה לאוניברסיטאות (לתואר ראשון) אין פערים מהותיים. הפערים מתבטאים באופן מהותי בשלבים שלאחר התואר הראשון, ובהשגת תקנים ומשרות לנשים באוניברסיטות. ולכן, למרות החשיבות שיש לתת לנושא זה, אין להזניח בגינו פערים מהותיים נוספים שקיימים בין תלמידים מקבוצות מוצא שונות, ובין תלמידים יהודים לערבים.

## 6.2 תכנית החומש בחינוך הערבי:

תכנית החומש למגזר הערבי נחשבת לאחד הצעדים המרכזיים הננקטים במשרד החינוך לצמצום פערים במגזר הערבי. תכנית החומש כרוכה בהקצאה של 250 מיליון ש"ח, הפרושה על פני חמש שנים. בתקציב שנת 2001 הוקצו 40 מיליון ש"ח לקידום החינוך למיעוטים (תכנית החומש) מתוכם: 38 מיליון ש"ח לקידום החינוך לערבים, ו-1.2 מיליון לתכנית החומש לקידום החינוך לדרוזים.

הפעילויות המרכזיות אשר התבצעו בתשס"א במסגרת תכנית החומש ותיקובן:

השתלמויות מורים - 4 מיליון ש"ח, חינוך מיוחד - פתיחת כיתות מקדמות - 12 מיליון ש"ח.

מלגות מימון וקידום לסטודנטים לתואר שני ליעוץ חינוכי - 2 מיליון ש"ח, תקנון מבחן וכסלר לערבית - מיליון ש"ח, הפעלת פרויקט מיכא"ל במגזר הערבי - 1.6 מיליון ש"ח.

הפעלת גופים מלווים בתוך בית הספר - גופים אלה כוללים את האוניברסיטה הפתוחה הפועלת יחד עם מט"ח, מכללת סכנין הפועלת עם מכללת יהודה ושומרון, ומכון שחר הפועל עם "מרמנת". הגופים הללו מהווים גופים חיצוניים אשר אחראים להפעלת תכניות והעסקת כוחות ההוראה במסגרת תוכנית החומש. בצורה זו - אין למעשה תוספת של תקנים ומורים בתוך מערכת החינוך, אלא הפעלה חיצונית של תכניות דוגמת קבוצות תגבור לתלמידים מתקשים במקצועות לבגרות, תגבור בלימודי שפה ועוד. סך ההקצאה שהוקצתה בשנת תשס"א להפעלת התכניות ע"י גופים אלה - 20 מיליון ש"ח<sup>44</sup>.

<sup>43</sup>מרכז אדווה, מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001.

<sup>44</sup> יצחק תומר, מכתב בנושא: תכנית החומש, 17 ביוני 2001

## 6.2.1 ביקורת שהועלתה לגבי תכנית החומש:

ראשית, נטען כי התקציב של תכנית החומש הנוכחית נמוכה יותר מהתקציב שהוקדש לתכנית החומש בשנים 96-92'. (בערכים של שנת 2000, לתכנית החומש הקודמת הוקצו כ- 380 מיליון ₪, לעומת 250 מיליון ₪ שהוקצו לתכנית הנוכחית).

לדברי הממונה לשעבר על צמצום פערים בחינוך, ד"ר גולן, תכנית החומש מצומצמת בהיקפיה ובתקציבה. לדבריה, נדרש סכום גדול בהרבה, ושינוי מהותי באופן הקצאת המשאבים ושעות הטיפוח על מנת להביא לצמצום הפערים שנוצרו הן בשעות הלימוד והן במשאבים אחרים במגזר הערבי.

בנוסף, לטענת 'מרכז אדווה', היעד העיקרי של תכנית החומש החדשה הוא בהעלאת שיעור הזכאות לבגרות. משרד החינוך בחר למקד את מאמציו בתגבור מספר קטן של תלמידים, וזאת במגמה להבטיח תוצאות מהירות, שכן לאור השיעור הנמוך של זכאים ערבים לתעודת בגרות, סביר להניח כי גם תוספת קטנה של זכאים תעלה את השיעור הכללי באופן ניכר<sup>45</sup>.

לטענתם, ההתמקדות במיעוט היא בעייתית כיוון שהיא עלולה ליצור או להעמיק קווי הפרדה פנימיים בקרב תלמידים (בדומה ליצירת הקבוצות), הפרדה זמנית זו עלולה להפוך להפרדה של קבע וליצור רמות שונות ובלתי שוות של תלמידים, הן מבחינת הקצאת המשאבים הפנים בית ספרית והן מבחינת הערכה עצמית. בנוסף, הדגש המושם על תוצאות מהירות, לא ישנה את מדיניות משרד החינוך אלא עשויה לחזק אותה- המסר של התכנית, מעבר לשיפור המידי שהיא תביא, הוא שניתן להמשיך ולהקצות למגזר הערבי סכומי כסף קטנים יחסית- שאין בהם כדי לענות על הצרכים הבסיסיים.

לפי נתוני מרכז אדווה, תגבור הלמידה במקצועות הבסיס במסגרת תכנית החומש תינתן למעשה רק לכ- 20% מתלמידי י"ב, 11% מתלמידי י"א, וכ- 10% מתלמידי י'. ואילו מתוכנית ביסוס מעמדה של שפת האם הערבית ייהנו רק כ- 14% מתלמידי כיתות א' וב'<sup>46</sup>.

בתגובה, טוען ד"ר תומר, מנהל אגף הכשרות, האחראי על יישום תכנית החומש, כי התכנית החלה רק בינואר 2001, ולכן נכללים במסגרת הפעלתה בשנת הלימודים הנוכחית רק 238 בני ספר, ולא כל אוכלוסיית בתי-ספר אלה זוכה ליהנות מן התכניות המיוחדות. לדבריו, לקראת שנת הלימודים תשס"ב יגיש כל בית ספר תכנית עבודה בית ספרית שתכלול את מירב התלמידים הזקוקים לטיפול, ותפרט את צרכי בית הספר, לפי תכניות אלה תוקצנה התכניות לשנת תשס"ב<sup>47</sup>.

טענה נוספת מועלת כנגד הפעלת קבלנים פרטיים המפעילים את תכנית החומש. הפעלת קבלנים חיצוניים גורמת לכך כי הכספים המיועדים לתכנית אינם מתווספים לבסיס התקציב של מערכת החינוך הערבית. בתום חמש שנות התכנית, תישאר מערכת החינוך הערבית ברמה התקציבית הנוכחית, עם מספר שעות הוראה ומספר תקני הוראה נמוך מהרצוי. הפרוייקט אינו מעשיר את כוחות ההוראה במגזר הערבי, ואינו מטפח כוחות הוראה שבאו מתוך המגזר הערבי, אלא מעדיף כוחות "חיצוניים" שלא יישארו במערכת, ולכן היא אינה יכולה ליצור שינוי לטווח ארוך<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> מרכז אדווה, תקציב המדינה לשנת 2000- משרד החינוך, אפריל 2000.

<sup>46</sup> סבירסקי שלמה, משרד החינוך מפריט את תכנית החומש למגזר הערבי, נייר עמדה 10.8.00.

<sup>47</sup> יצחק תומר, מכתב בנושא: תכנית החומש, 17 ביוני 2001.

<sup>48</sup> סבירסקי שלמה, משרד החינוך מפריט את תכנית החומש, מרכז אדווה- נייר עמדה 10.8.00.

## 7. סיכום:

סעיף 28 באמנה הבינלאומית לזכויות הילד קובע כי: "המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך, ומתוך כוונה להשיג זכות זו בהדרגה על בסיס הזדמנות שווה:

- א. ידאגו כי יהיה חינוך יסודי חובה חינם ופתוח לכל;
- ב. יעודדו את פיתוחן של צורות שונות של חינוך תיכון, לרבות חינוך כללי ומקצועי, יעשו אותן זמינות ונגישות עבור כל ילד, וינקטו צעדים מתאימים כגון הנהגת חינוך חינם והגשת סיוע כספי במקרה הצורך;
- ג. ידאגו לכך בכל האמצעים המתאימים כי השכלה גבוהה תהיה נגישה לכל על בסיס של כשירות;
- ד. ידאגו לכך כי מידע והדרכה חינוכיים ומקצועיים יהיו זמינים ונגישים לכל ילד;
- ה. ינקטו אמצעים לעידוד ביקור סדיר בבתי ספר, ולהקטנת שיעור הנשירה;"

חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, הופך את החינוך היסודי ומרבית החינוך התיכוני לאוניברסלי, יחד עם זאת יש לבחון האם החוק מטיל על המדינה להעניק לכל התלמידים והתלמידות חינוך שווה. התייחסות לנושא השוויון ניתן למצוא במטרות החינוך הממלכתי שהוגדרו בסעיף 2(8), "ל"חוק החינוך ממלכתי, תשי"ג-1953", הקובע כי מטרות החינוך הן: "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח לפי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו".

התייחסות להישגי תלמידי מערכת החינוך בארץ, מעלה כי קיימים פערים בולטים על רקע מוצא ולאום בזכאות לבגרות, ובמדדים חינוכיים נוספים. פערים אלה, קשורים בין השאר בהקצאת משאבים במערכת החינוך- הקצאת שעות, איכות ההוראה, והתפתחות "חינוך אפור". במשרד החינוך קיימת מודעות הצהרתית בנוגע לצורך בנושא צמצום הפערים, אך הקצאה שוויונית של משאבים לקבוצות שונות, אינה מספקת על מנת להגיע לשוויון, משום שהשוויון אליו יש לשאוף, הוא השוויון בתוצאות, ובהקשר זה- בהישגים חינוכיים. לפיכך, יש לבחון את פעילויות המשרד ויעילות פעולותיו, על מנת לוודא כי המערכת עושה כל שביכולתה על מנת לאפשר שוויון בתוצאות.

נקודת המוצא היא, כי המערכת איננה שוויונית והיא מטפחת פחות מדי ומאחר מדי אחרי שהיא מקפחת. השינוי לפיכך, צריך להיות מערכתי ומכוון לתת סיכוי לכל תלמיד ותלמידה, תוך מודעות לחוסר השוויון בחברה, ובנסיון מתמיד לאפשר למירב התלמידים להצליח ולא רק על חלק מהם. בעידן בו מנסים לגבש חזון משותף למערכת חינוך מפולגת, חשובה המחייבות של המערכת כולה לערכים האוניברסאליים של זכויות האדם וצדק חברתי. יצירה של מענים חינוכיים שונים ליכולות וצרכים שונים של תלמידים חלשים אינה עושה חסד עם "חלשים", אלא זוהי חובתה של מערכת חינוך המחויבת לזכות לחינוך<sup>49</sup>.

<sup>49</sup>דפנה גולן- משרד החינוך, ממונה על צמצום פערים, דו"ח וחומר רקע לקראת יום עיון בנושא צמצום פערים, 4.1.00.

## 8. ביבליוגרפיה

אדלר חיים ובלס נחום. "אי השוויון בחינוך בישראל", בתוך: קופ יעקב (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1997.

בן דוד, דן. "אי שוויון, צמיחה- וחינוך בישראל", ועידת אור עקיבא לכלכלה מדינית-חברתית, תקציר הרצאה, 18.6.01.

גולן, דפנה. ממונה על צמצום פערים- משרד החינוך, מכתב בנושא: פעילות הממונה על צמצום פערים, 3.5.01

גולן, דפנה. דו"ח ראשוני בנושא צמצום פערים במערכת החינוך, לקראת יום עיון שיערך בדימונה, 4.1.00.

דהן מומי, מירוניצ'ב נטליה, דביר איל, ושי שמואל. האם הצטמצמו הפערים בחינוך?, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה-חוברת מס' 2, מכון ואן- ליר, מאי 2001.

הרשקוביץ עדי- משרד החינוך. תקציב משרד החינוך בשנת 2001 (מצגת), נובמבר 2001.

ישובי נעמה. (עורכת), איפה ואיפה – מאזן השוויון בישראל, האגודה לזכויות האזרח, 1999.

לביא ויקטור, פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצומם, נייר עמדה לכנס קיסריה, יוני 1999.

לביא ויקטור, חינוך והון אנושי כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, נייר עמדה לכנס קיסריה, יוני 2001.

מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50ב' לשנת הכספים 1999, 2000.

מרכז אדווה, תקציב המדינה לשנת 2000- משרד החינוך, אפריל 2000.

מרכז אדווה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001.

משרד החינוך- המנהל לכלכלה ולתקציבים, מערכת החינוך בראי המספרים, 2000.

משרד החינוך- המזכירות הפדגוגית, צמצום פערים והחינוך הערבי בישראל, דצמבר 2000.

משרד החינוך- מינהל לכלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים 2001.

משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות תש"ס (2000), אפריל 2001.

תומר יצחק, מכתב בנושא: תכנית החומש, מיום 17.6.2001.

סבירסקי, שלמה. "שווים ושווים פחות", הד החינוך, דצמבר 1999.

סבירסקי, שלמה. משרד החינוך מפריט את תכנית החומש למגזר הערבי, נייר עמדה-מרכז אדווה, 10.8.00.

סבירסקי, שלמה. הערות לפרק על חינוך במסמך "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי",  
28.5.00.

סבירסקי שלמה, ואטקין אלון. זכאות לתעודת בגרות לפי ישוב 1999-2000, מרכז אדווה, יוני  
2001.

סבירסקי שלמה ויוסף וח'ורי, הקצאת שעות טיפוח של משרד החינוך ביישובים ערביים ובעיירות  
פיתוח, מרכז אדווה, ספטמבר '98.

סנאט, להעניק עדיפות לתקציבי החינוך ליישובי הפריפריה, דף מידע מס' 39, מרץ 2001.

פרוטוקול ישיבת הנהלת המשרד והוועדה לצמצום פערים בנושא: "מערכת החינוך והמיעוט  
הערבי בישראל", 13.12.00.

קאהן סורל, וילינק יעקב. אפליית המגזר הלא יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח בחינוך: אומדנה  
הכמותי והשלכות ביטולה, האוניברסיטה העברית, יולי 2000

שחר אילאיל, "הפער בהשכלה: רק רבע מהסטודנטים מעדות המזרח", מעריב 22.5.01.

שילד גילי זיילר אילנה, וקיסר-שוגרמן איילה. "אלף פרחים יפרחו"!", אנטומיה של הפעלת  
פרוייקטים בית ספריים, משרד החינוך- תשנ"ח.

נספח 1: תיאור נתוני מפקד '95 - שעורי בעלי תעודת בגרות לפי מוצא-מתוך מחקר של מכון ואן-לייר<sup>50</sup>:

קבוצת מוצא	מספר תצפיות	שיעור בעלי תעודת בגרות
כל המדגם האוכלוסייה היהודית כל המזרחים כל המערבים כל המעורבים ישראלי לפי יבשת לידי דור הסבים	58,885	56%
	47,204	60%
	22,207	51%
	16,103	73%
	8,586	64%
	308	54%
<b>הפער העדתי בדור ילידי חו"ל</b> מזרחי לפי יבשת לידת התלמיד מערבי לפי יבשת לידת התלמיד	1,369	46%
	4,763	65% <b>19%</b>
<b>הפער העדתי בדור הראשון בארץ</b> מזרחי לפי יבשת לידת שני הוריו מערבי לפי יבשת לידת שני הוריו	12,222	49%
	3,518	70% <b>21%</b>
<b>הפער העדתי בדור וחצי בארץ</b> מזרחי לפי יבשת אחד מהוריו מערבי לפי יבשת אחד מהוריו	5,445	53%
	3,636	77% <b>23%</b>
<b>הפער העדתי בדור השני</b> מזרחי לפי יבשת לידת דור הסבים מערבי לפי יבשת לידת דור הסבים	3,173	56%
	4,186	80% <b>25%</b>
מעורב לפי יבשת לידת הוריו מעורב לפי יבשת אחד מהוריו מעורב לפי יבשת לידת דור הסבים	1,835	61%
	2,143	62%
	4,608	65%

<sup>50</sup> שיעור הזכאות מוגדר כיחס שבין מספר הזכאים לתעודת בגרות מקרב הצעירים בגילאי 18-21 לבין כלל האוכלוסייה באותן קבוצות גיל.