

מחקר מדיניות
159 תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

חינוך והשכלה בחברה הערבית

פערים וניצנים של שינוי

נסרין חדאד חאג' יחיא | איימן סייף | ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון

נסרין חדאד חאג' יחיא

עורכת הסדרה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

The Portland Trust

חינוך והשכלה בחברה הערבית

פערים וניצנים של שינוי

נסרין חדאד חאגי יחיא | איימן סייף |
ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון

מחקר מדיניות 159

תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

פברואר 2021

Education in Arab Society: Disparities and Signs of Change

Nasreen Hadad Haj-Yahya | Aiman Saif | Nitsa (Kaliner) Kasir | Ben Fargeon

עריכת הטקסט: מאירה טורצקי

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-336-7

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולקרן פורטלנד, 2021

נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

קרן פורטלנד

מרכז עזריאלי, דרך בגין 132, תל אביב 6701101

טל': 03-6099901

אתר האינטרנט: portlandtrust.org

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מחקר זה התאפשר הודות לתרומתם הנדיבה של דוריס ומורי ארקין, דורון לבנת, קרן יזמות חברתית לקידום שוויון וחברה משותפת בין יהודים וערבים בישראל והקרן הפילנתרופית פרום-לורי.

This study was made possible by the generous support of Doris and Mori Arkin, Doron Livnat, the Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society, and the Fromm-Lurie Philanthropic Fund.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קרן פורטלנד

קרן פורטלנד היא ארגון בריטי שלא למטרות רווח הפועל בנושאי Social Impact ומקדם, בין השאר, שלום ויציבות באזור באמצעות פיתוח כלכלי לצמצום פערים ועידוד מיזמים ופעילויות להכללה בתעסוקה איכותית בתחום ההיי-טק של מיעוטים ואוכלוסיות פריפריאליות. הקרן הוקמה בלונדון בשנת 2003 בידי סר רונלד כהן וסר הארי סולומון.

קרן פורטלנד תל אביב פועלת בצד מגוון שותפים, בהם הממשלה ועסקים פרטיים, לפיתוח מודלים ייחודיים לשילוב בתעשיית ההיי-טק ולהפחתת השפעות העוני על ידי עידוד יוזמות והכשרה לתעסוקה איכותית בישראל. תחומי עיסוקיה העיקריים של הקרן הם פרויקטים לפיתוח כלכלי בפריפריה הישראלית, שילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה בפיריון גבוה ופיתוח שוק הון חברתי. בתחום פיתוח הכלים הפיננסיים קרן פורטלנד תל אביב משמשת "חממה" לכמה גופים וכלים פיננסיים, כחלק מפיתוחו של שוק הון חברתי בישראל המבוסס על מודלים חדשניים מוכחים.

שותפי הקרן הם נסרין חדאד חאג' יחיא, עינת מקמוריאהרון, איימן סייף ורמי שורץ.

תוכן העניינים

7	מחברי המחקר
9	תודות
11	תקציר
15	מבוא
21	פרק 1. הישגים ואתגרים בחינוך בחברה הערבית
43	פרק 2. השכלה גבוהה בחברה הערבית
55	פרק 3. תקציבים במערכת החינוך בחברה הערבית
77	פרק 4. תשתיות ואיכות ההוראה
100	פרק 5. חינוך לגיל הרך
105	פרק 6. חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית
116	פרק 7. סיכום
122	פרק 8. המלצות מדיניות
iii	Abstract

מחברי המחקר

ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא היא ראשת התוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ושותפה בקרן פורטלנד. עוסקת בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובשילובה במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

איימן סייף הוא ראש צוות טיפול בקורונה בחברה הערבית מטעם משרד הפנים, יועץ כלכלי לוועד ראשי הרשויות הערביות ושותף בכיר בקרן פורטלנד. שימש מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד ראש הממשלה ובמשרד לשוויון חברתי. במסגרת תפקידיו היה הממונה על גיבוש ויישום החלטות ממשלה לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בישראל, בכללן החלטה 922.

ניצה (קלינר) קסיר היא המשנה ליו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות, דירקטורית בפורום הישראלי לגיוון תעסוקה וראשת הוועדה המייעצת למל"ל בעניין משבר הקורונה. שימשה בתפקיד ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה בבנק ישראל. במשך שנים השתתפה במחקרים ובעיצוב מדיניות לשילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה בישראל.

בן פרג'ון הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בסוציולוגיה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. חוקר את השתלבות החברה הערבית בישראל בשוק העבודה.

תודות

אנו מודים למשתתפים ולמשתתפות בוועדות ההיגוי של תוכנית האב על תרומתם לממצאי המחקר ולהמלצותיו: עינת מקמורי ורמי שוורץ – קרן פורטלנד; עו"ד אלונה וינוגרד, ארנון מאיר, גילה נועם ודורון סלע – המכון הישראלי לדמוקרטיה; נילי בן טובים, אלה בר דוד, ספא יונס, גל יעקובי ואלון סלע – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; גלי ליס גינסבורג ומירב גרינשטיין – קבוצת פארטו; עלאא גנטוס ומודר יונס – ועד ראשי רשויות ערביות; ת'אבת אבו־ראס – יוזמות אברהם; רועי אסף – המשרד לשוויון חברתי; וליד עפיפי – מעסיק מרכזי בחברה הערבית; אבישג אבינועם, לבנה זגורי, יגאל גורביץ וגיל אלוני – משרד הכלכלה; ד"ר מריאן תחאוכו – מכון אהרן למדיניות כלכלית; עינב אהרוני – ג'וינט תבת; יורם יעקובי – בכיר לשעבר בתעשיית ההיי־טק ומנהל קרן הון סיכון סינית; ח'ולוד אבו אחמד, ענת גבעתי ונוא ג'השאן בטשון – קרן אימפקט; לירון שוהם – Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues; אשרף ג'בור – תוכנית רואד להנגשת השכלה גבוהה בחברה הערבית בישראל; יריב מן – משרד החקלאות; עופר דגן, אמג'ד שביטה ויוספה מרגולין – עמותת סיכוי; ד"ר ספא אבו־רביעה – יד הנדיב; בתיה קלוש – SVF.

אנו מודים גם לעמיתינו, שהקדישו מזמנם לקרוא את המסמך, להעיר עליו ולהציע לו תוספות: ד"ר דנה בלאנדר, אוהד מרדכי, עו"ד נדיב מרדכי, עו"ד עודד רון, פרופ' יובל שני וד"ר איילת רובבשי־שטרית.

ת ק צ י ר

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: על מצב הרווחה בחברה הערבית ועל מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה. המסמך הוא ניסיון למיפוי מקיף של מצב החינוך וההשכלה בחברה הערבית בישראל. בבסיס המחקר עומדת ההנחה שהשכלה היא גורם מכריע בהשתלבות החברה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית. על פי הספרות המחקרית הענפה בנושא, והממצאים המוצגים במסמך זה, אנו סבורים שמדיניות השקעה נכונה בחינוך בחברה הערבית תוביל ליצירת שוויון הזדמנויות ברכישת השכלה, וזו עתידה לשפר במידה ניכרת את הסיכוי לניעת חברתית וכלכלית של החברה הערבית.

מערכת החינוך בישראל מתאפיינת בפערים עמוקים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. אחד הפערים הבולטים הוא הפער בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי. הפערים מתבטאים בשני תחומים עיקריים הקשורים זה בזה – תקצוב והישגים לימודיים. מבחינת התקציב, זה שנים שהחינוך הערבי סובל מאפליה בהשוואה לחינוך העברי בכל שלבי הלימוד – בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים, וביתר שאת בחטיבות העליונות. מטריד במיוחד שהפערים הגדולים ביותר הם דווקא בין בתי ספר שלומדים בהם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי קשה. ההשקעה הממוצעת בתלמיד מרקע מוחלש בחינוך העברי גבוהה באלפי שקלים מן ההשקעה בתלמיד בחינוך הערבי. העובדה שרוב תלמידי מערכת החינוך הערבי מגיעים מרקע מוחלש רק מחזקת את הצורך הבהול בהשקעה תקציבית שתמחק את הפערים. בעקבות מדיניות משרד

החינוך להרחבת התקצוב הדיפרנציאלי הצטמצמו במידת מה בשנים האחרונות הפערים התקציביים בבתי הספר היסודיים ובחיטובות הביניים, אך עדיין יש פערים לא מוצדקים.

הפער בין המשאבים המושקעים בחינוך הערבי לאלו המושקעים בחינוך העברי אינו מתבטא רק בתקצוב שעות ההוראה. גם תשתיות ההוראה והכלים העומדים לרשות המורים והמנהלים בחינוך הערבי אינם מאפשרים למידה משמעותית, בייחוד לא לתלמידים מרקע מוחלש. יש מחסור חמור בכיתות לימוד, בתשתיות פיזיות ובציוד דיגיטלי להוראה. כמו כן, הן תוכנית הלימודים עצמה הן הדרכים שבהן היא מיושמת אינן מקנות את הידע והכישורים הנחוצים להשתלבות העתידית של תלמידי החינוך הערבי בחברה הישראלית ובעולם העבודה של המאה ה־21. ואם לא די בכך, יש סימנים שמעידים על ירידה ברמת המורים המשתלבים בחינוך הערבי, תחום שעד לאחרונה היה החינוך הערבי חזק בו דווקא, במובנים מסוימים, מהחינוך העברי.

לבעיות מהותיות אלו יש כמובן השלכות גם על הישגי התלמידים. בבחינות המיצ"ב, בזכאות לתעודת בגרות, באיכות תעודת הבגרות, במבחנים בינלאומיים ובשיעורי הנשירה – בכל אלו החינוך הערבי בולט לרעה. אומנם בשנים האחרונות חל שיפור בכמה מהמדדים, ובאופן כללי אפשר להצביע על מגמה של צמצום הפערים בין הישגי תלמידי החינוך הערבי להישגי תלמידי החינוך העברי; ואולם ברבים מן המדדים עדיין יש פערים שמחבלים בסיכוי של תלמידות ותלמידים ערבים להשתלב בהשכלה גבוהה ובתעסוקה איכותית. כמה מחקרים הראו שהפערים בהישגים נובעים במידה רבה מהרקע החברתי־כלכלי של התלמידים הערבים, ושבהינתן רקע דומה הסיכוי של תלמידה ערבייה להצליח דומה לסיכוי של תלמידה יהודייה ולעיתים אף גבוה ממנו. ממצאים אלו מדגישים את חוסר יכולתה של מערכת החינוך בישראל לספק שוויון הזדמנויות בחינוך לתלמידים מרקע שונה.

הפערים במערכת החינוך נגררים גם להשכלה הגבוהה. שיעור הזכאות לתעודת בגרות ואיכותה, וציון הבחינה הפסיכומטרית, הם חסם כבד לצעירים רבים בחברה הערבית. שיעור הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים בישראל עומד על 17.7%, אף שבטווח הגילים הרלוונטי ללימודים אקדמיים (20–24) הערבים הם כ־28% מהאוכלוסייה. שיעור הסטודנטים הערבים לתואר שני ושלישי נמוך

בהרבה ועומד על 13.6% ו-6.6%, בהתאמה. נתונים אלו מעידים על שיפור משמעותי ביחס לשנים קודמות, אך עדיין יש פער גדול בין שיעור הסטודנטים הערבים בישראל לשיעור הצעירים הערבים בכלל האוכלוסייה, בייחוד בתארים המתקדמים. הקיפאון בשיעור הגברים הערבים הפונים להשכלה גבוהה בשנים האחרונות מדאיג במיוחד. שלא כמו שיעור הצעירות הערביות שהשתלבו במערכת ההשכלה הגבוהה, שיעור הצעירים הערבים כמעט לא עלה בעשור האחרון.

מקצועות הלימוד שהסטודנטים הערבים פונים אליהם אינם מגוונים, מה שעלול לפגוע בפוטנציאל ההשתלבות שלהם בשוק העבודה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט. במקצועות שאפשרויות התעסוקה בהם מצומצמות והשכר נמוך, כמו חינוך והוראה ושפות וספרויות, יש לסטודנטים הערבים ייצוג יתר, ואילו במקצועות כמו הנדסה ואדריכלות, מדעים ומשפטים יש להם תת-ייצוג בולט. הקשיים של האוכלוסייה הערבית להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, בייחוד במקצועות הרפואה, מאלצים רבים לפנות ללימודים גבוהים בחו"ל. לפי ההערכות, כמעט רבע מהסטודנטים הערבים אזרחי ישראל לומדים במוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל, ורובם לומדים רפואה או מקצועות פרה-רפואיים.

מלבד מערכת החינוך הפורמלית ומערכת ההשכלה הגבוהה בחן מחקר זה גם את הפערים בחינוך לגיל הרך ובחינוך הבלתי פורמלי. שני תחומים אלו ממעטים לקבל תשומת לב מחקרית, בייחוד בהקשר של החברה הערבית בישראל, אך להבנה בדבר חשיבותם להתפתחות הפרט יש בסיס מחקרי איתן. מחקרים שנעשו ברחבי העולם מראים שההשקעה בחינוך בגילים טרום בית-ספריים היא בעלת התשואה הגבוהה ביותר, ופערים שנצברים בגילים אלו, מלידה עד 5, עלולים ללוות ילדים לאורך חייהם. העובדה שבישראל חוק לימוד חובה חל מגיל 3 פוגעת בעיקר באוכלוסיות מוחלשות, בהן האוכלוסייה הערבית, המתקשות לממן מסגרת לילדים מתחת לגיל זה. לראיה, רק 18% מהילדים הערבים בני 0-2 נמצאים במסגרת חינוכית (פרטית או ציבורית) לעומת 68% מהילדים היהודים. השפעותיו החיוביות של החינוך הבלתי פורמלי עולות גם הן ממחקרים שנעשו ברחבי העולם. החינוך הבלתי פורמלי יכול לתת מענה לצרכים פרטניים ולערכים קבוצתיים שהחינוך הפורמלי אינו מסוגל לספק. עד שהתקבלה בשנת 2015 החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הערבית סבל תחום זה מאי-שוויון חמור אף יותר מהחינוך הפורמלי. מאז חל שיפור, ונקבע ששיעור ההקצאה

התקציבית לתחום זה לחברה הערבית יהלום את שיעורה באוכלוסייה. ואולם אין ביכולתו של שיעור הקצאה זה לסגור את הפערים שנוצרו בעבר, בייחוד כיוון שיש קשיים בניצול התקציב הקיים. אין פלא אפוא ששיעור ההשתתפות של ילדים ובני נוער ערבים בחינוך הבלתי פורמלי עדיין נמוך ואינו גדל במידה משמעותית.

מחקר זה מצביע על הפערים המרכזיים בתחום החינוך וההשכלה בין החברה הערבית לחברה היהודית בישראל. המדיניות הממשלתית לצמצום הפערים, שבאה לידי ביטוי בכמה תוכניות שנבעו מהחלטת ממשלה 922, אומנם חשובה, אך אינה נרחבת דיה להתמודד עם האתגרים הקיימים. המחקר מציע כמה צעדי מדיניות לטיפול בחסמים העיקריים המונעים מהאוכלוסייה הערבית שוויון הזדמנויות אמיתי במערכת החינוך ובהשכלה הגבוהה. עיקרם: תקצוב שוויוני של מערכת החינוך בכל שלביה; שיפור של ממש בתשתיות הפיזיות והדיגיטליות בבתי ספר בחינוך הערבי; תכנון מערך כוח האדם בחינוך הערבי, שיפור איכות המורים החדשים והרחבת מסלולי הפיתוח המקצועי שלהם; הרחבת לימודי שפות (ערבית, עברית ואנגלית) בגילים צעירים על ידי הקצאת שעות מתאימה; הגדלת הפרישה של מערכת ההכוונה האקדמית בתיכונים הערביים; הרחבת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות לסטודנטים ערבים; הגברת הגיוון בתחומי הלימוד האקדמיים של הסטודנטים הערבים והגדלת שיעורם במקצועות עתירי הכנסה, שבהם יש להם תתייצוג; בניית כיתות גן ומעונות יום; הרחבת ההשקעה בפעילויות חינוך בלתי פורמלי והכשרת אנשי מקצוע בתחום זה.

מבוא

השכלה וחינוך הם אבני דרך חשובות בצבירת הון אנושי ובמימוש יכולותיו של הפרט. למערכת החינוך הרשמית תפקידים רבים בחברה המודרנית, בהם הקניית מיומנויות, פיתוח חשיבה עצמאית וביקורתית, גיבוש תפיסת עולם והכנה לעולם התעסוקה. לצד אלו, אחת ממטרותיה העיקריות של מערכת החינוך היא לאפשר לכל תלמיד ותלמידה למצות את הפוטנציאל שלהם ללא קשר לרקע שהגיעו ממנו. בכוחה של מערכת החינוך לצמצם פערים חברתיים, אך גם ליצור אותם. מערכת חינוך המאפשרת שוויון הזדמנויות יכולה לשמש כלי מרכזי לניידות חברתית של קבוצות משולי החברה. מדיניות חינוך ששמה לנגד עיניה את הצורך להשקיע באוכלוסיות חלשות ובצמצום פערים בחברה יכולה להוביל לשינויים חברתיים וכלכליים מרחיקי לכת: לשגשוג כלכלי, לאיכות חיים, לרווחה ברמה גבוהה, וגם לחיזוק הסולידריות החברתית. לעומת זאת, תכנון לקוי ואי-השקעה באוכלוסיות חלשות ובצמצום הפערים בחברה יחבלו בסיכויים של קבוצות שלמות להשתלב בחברה על בסיס שוויוני וישמרו את עמדתן הנחותה בה.

קשה לאפיין את יחסה של מערכת החינוך הישראלית לצמצום פערים בחברה. אף על פי שמשרד החינוך מגדיר את צמצום הפערים החברתיים כאחד מיעדיו המרכזיים¹, מחקרים מראים שיש במערכת החינוך פערים על בסיס לאומי,

1 "דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום הפערים בתקצוב מערכת החינוך", משרד החינוך, אוגוסט 2014.

עדתי, גאוגרפי ומגדרי.² על פי הנתונים, מערכת החינוך בישראל איננה מצליחה לצמצם את הפערים במידה ניכרת, והיא ממשיכה להיות בבואה של אי־השוויון החברתי והכלכלי בחברה הישראלית.³ בשנים האחרונות הנהיג משרד החינוך כמה רפורמות שמטרתן הייתה, בין היתר, לצמצם את הפערים בין תלמידי החינוך העברי לתלמידי החינוך הערבי, מתוך הבנה שצמצום פערים אלו יביא לידי שיפור המצב החברתי־כלכלי של החברה הערבית והכלכלה בישראל. ובאופן ספציפי: שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ערביות בכוח העבודה, ושכרן הנמוך, קשורים בין היתר גם להשכלה.⁴ הספרות מראה שגורם ההשכלה הוא גורם מכריע בהשתתפותן של נשים בעבודה ובקידום מעמדם החברתי.⁵ בקרב

Hanna Ayalon and Yossi Shavit, "Educational Reforms and 2
Inequalities in Israel: The MMI Hypothesis Revisited," *Sociology of Education* 77 (2) (April, 2004), pp. 103-120; Yinon Cohen, Yitchak Haberfeld, and Tali Kristal, "Ethnicity and Mixed Ethnicity: Educational Gaps among Israeli-Born Jews," *Ethnic and Racial Studies* 30 (5) (2007), pp. 896-917; Eyal Bar-Haim and Carmel Blanc, "Second-Chance Alternatives and Maintained Inequality in Access to Higher Education in Israel," *Social Inclusion* 7 (1) (2019), pp. 28-37; Eyal Bar-Haim, Carmel Blank, and Asaf Rotman, "Taking Their Place: Educational Expansion and Inequality - A Gendered Perspective," *Higher Education Policy* 32 (2019), pp. 639-661

Dan Ben-David and Ayal Kimhi, *An Overview of Israel's 3
Education System and its Impact*, Tel Aviv: Shoresh Institution for Socioeconomic Research, 2017

4 ח'אלד עראר ומוהנד מוסטפא, "השכלה גבוהה ותעסוקה בקרב נשים ערביות: חסמים ותמורות", בתוך: פייסל עזאיזה, ח'אולה אבו־בקר, רחל הרץ־לזרוביץ' ואסעד גאנם (עורכים), *נשים ערביות בישראל: תמונה מצב ומבט לעתיד*, חל אביב: רמות, 2009, עמ' 259-290; Eran Yashiv and Nitsa Kasir (Kaliner), "Arab Women in the Israeli Labor Market: Characteristics and Policy Proposals," *Israel Economy Review* 10 (2) (2013), pp. 1-41

5 לסקירה נרחבת בנושא ראו Ruth Levine, Cynthia B. Lloyd, Margaret Greene, and Caren Grown, *Girls Count: A Global Investment and Action Agenda*, Washington D. C.: Center for Global Development, 2008; Mercy Tembon and Lucia Fort, *Girls' Education in the 21st Century: Gender Equality, Empowerment and Economic Growth*, Washington D. C.: World Bank, 2008

קבוצות מיעוט גורם זה מועצם וההשכלה משמשת ככלי מרכזי ליציאה ממצב של שוליות חברתית בכלל, ושל שוליות מצטלבת – מגדרית ואתנית – בפרט.

בישראל יש פערים בין ערבים ליהודים ובין נשים לגברים בהישגים הלימודיים וברמת ההשכלה. הנתונים שיובאו להלן יצביעו גם על פערים בתקציבים של מערכות החינוך השונות. בגלל מדיניות משרד החינוך נבדלים שלבי החינוך בהיקף הפערים, אך ככלל אפשר לקבוע שמערכת החינוך הערבי מקופחת מבחינה תקציבית. לצד הנתונים השלייליים, בשנים האחרונות יש גם מגמות חיוביות. העשור האחרון מתאפיין בתמורות מעוררות תקווה: מיצוי הפוטנציאל של תלמידי החינוך הערבי, ובעיקר תלמידותיו, הולך וגדל – הן בשל התגברות המודעות לחשיבות ההשכלה בקרב חוגים נרחבים בחברה הערבית והן בשל תיקונים תקציביים במערכת החינוך הערבית, כמפורט להלן. כדי להבטיח שמגמה זו של צמצום פערים תימשך על הממשלה לעשות מאמצים נוספים לצמצם את האפליה ההיסטורית בתקציבים ואת הפערים שנוצרו בעקבותיה. עוד יצביע מסמך זה על הצורך בשינויים נוספים במערכת החינוך הערבי, כגון חיזוק לימודי השפות, שיפור רמת התשתיות ואיכות ההוראה, והשקעה במנגנונים שיקלו את המעבר להשכלה גבוהה.

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת תש"ף (2019/20) החלו כ־546 אלף ילדים ובני נוער מהחברה הערבית את לימודיהם במערכת החינוך (משלב גן הילדים ועד לשלב החטיבה העליונה).⁶ שיעור הילדים ובני הנוער הערבים בכלל מערכת החינוך (23.2%) גבוה מעט משיעור האוכלוסייה הערבית בכלל אוכלוסיית המדינה (20.9%). העובדה שמדובר בפלח אוכלוסייה גדול כל כך מקנה משנה חשיבות לנושא החינוך בחברה הערבית.

מערכת החינוך הערבי בישראל נחלקת לשלושה מגזרי חינוך: ערבי, דרוזי וצ'רקסי⁷ ובדואי. לכל מגזר תוכנית לימודים שונה מעט, המייחדת אותו (שפת

6 על פי הנתונים באתר משרד החינוך, במבט רחב: מְסַפְּרִים עַל הַחִינוּךְ.

7 האזכורים בהמשך המסמך יהיו למגזר הדרוזי, שכן מספר מוסדות הלימוד והתלמידים במגזר הצ'רקסי קטן ביותר.

ההוראה בכולם היא ערבית).⁸ להלן נבקש לשפוך אור על מצבה של כלל מערכת החינוך הערבי והשינויים שהתחוללו בה לאורך השנים במטרה להבין איך היא מכינה את דור העתיד של החברה הערבית בישראל להשתלבות בשוק התעסוקה ומה אפשר לעשות כדי לשפר את התהליך.

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: על מצב הרווחה בחברה הערבית ועל מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה. בפרסום על מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה נעשה, בין היתר, ניתוח של החסמים המעכבים את הכניסה של האוכלוסייה הערבית, ובעיקר של הנשים הערביות, לשוק העבודה. מתוך אמונה בחשיבותה העצומה של ההשכלה להשתלבות בכלכלה ובחברה הישראלית החלטנו לייחד לנושא זה פרסום נפרד. הנחתנו היא שעל יסוד מדיניות חינוך אשר תשקיע את המשאבים הנחוצים לשיפור מערכת החינוך בחברה הערבית יצמח שוויון הזדמנויות ברכישת השכלה, והיא בתורה תתרום להשתלבות בשוק העבודה.

הדיון יתמקד בחמישה נושאים:

- (1) נאמוד את ההישגים הלימודיים של תלמידי מערכת החינוך הערבי בהשוואה לתלמידי מערכת החינוך העברי⁹ משלב החינוך היסודי ועד לשלב ההשכלה הגבוהה. במידת האפשר, נידרש גם לפערים על בסיס מגדר ומגזר חינוך בחברה הערבית.
- (2) נתאר את הפערים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי בתחום התקציב מתוך התייחסות מפורטת למצב החברתי-כלכלי ולאזור המגורים.

8 "פני החברה בישראל: דוח מס' 6", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013, עמ' 118-119.

9 מוסדות החינוך והתלמידים במערכת החינוך בישראל מסווגים על פי כמה קריטריונים: מגזר החינוך, סוג הפיקוח (ממלכתי, ממלכתי-דתי וחרדי), המעמד המשפטי (רשמי, מוכר, פטור, תרבותי-ייחודי) וסוג החינוך (רגיל ומיוחד). לכל סיווג יש השלכה על גובה התקציב המוקצה למוסד החינוך או לתוכני הלימוד המועברים בו. לאורך המסמך נציין אילו מוסדות חינוך נכללים (או לא נכללים) בכל ניתוח. במקומות שבהם מובאת השוואה בין החינוך הערבי לחינוך העברי בלי סיווג נוסף, ההשוואה מתייחסת לכלל התלמידים או לכלל המוסדות בחינוך הרגיל במערכות חינוך אלו.

(3) נדון בתשתיות הפיזיות ובאיכות ההוראה בחינוך הערבי.

(4) נשפוך אור על מצב החינוך בגיל הרך בחברה הערבית מתוך ההבנה הולכת וגוברת של חשיבות הטיפול בגיל זה.

(5) נדון בחינוך הבלתי פורמלי, שמקבל תשומת לב מעטה אך תרומתו להתפתחות האישית והחברתית היא רבה.

בכל אחד מהנושאים נבחן את המצב הקיים ואת השינויים שחלו בו במשך השנים בניסיון לזהות את ההתפתחויות בתחום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל בכלל, והנשים הערביות בפרט. המסמך ייחתם בהמלצות לשינוי מדיניות על יסוד הניתוח שהוצע. חשוב להדגיש שהמלצות אלו הן חלק בלתי נפרד מן ההמלצות לשינוי מדיניות בפרסומים האחרים בסדרה זו. שינוי בר קיימא שיוביל לצמצום הפערים בהשכלה ובתעסוקה מוכרח להתבסס על פתרון כוללני ועל תוכניות ופעולות ארוכות טווח.

בשלהי כתיבת מחקר זה היכה משבר הקורונה בישראל ובעולם כולו. נוסף על השלכותיו הבריאותיות פגע המשבר בתחומי חיים רבים, בהם מערכת החינוך ומערכת ההשכלה הגבוהה. הנתונים במסמך זה מעודכנים לשנים 2017-2018, ולכן אינם מביאים בחשבון את השינוי שחל בעקבות משבר הקורונה. השפעותיו המלאות של המשבר טרם התבררו, אבל דומה שלהחלטה לעבור למתכונת של למידה מקוונת הייתה השפעה שלילית בעיקר על תלמידות ותלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ובכללם תלמידי החינוך הערבי. הפערים הדיגיטליים בין תלמידים מהחברה הערבית לתלמידים מהחברה היהודית העצימו את אי-השוויון אף יותר.¹⁰ המשבר הכלכלי עלול לפגוע קשות בסטודנטים מרקע חברתי-כלכלי מוחלש, בהם הסטודנטים הערבים, שייאלצו לוותר על לימודים גבוהים או ינשרו במהלך לימודיהם מפאת קושי כלכלי. כאמור, מסמך זה אינו עוסק בהשפעות משבר הקורונה על תחום החינוך ולכן אנו ממליצים לעיין בפרסום שיוחד למשבר הקורונה ודן, בין היתר, בפגיעה בחינוך הערבי.¹¹

10 צוות חינוך, "משבר הקורונה והשפעתו על מערכת החינוך הישראלית", **אתר צוותי המומחים של המשבר**, אפריל 2020.

11 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף ובן פרג'ון, **החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת**, הצעה לסדר 31, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

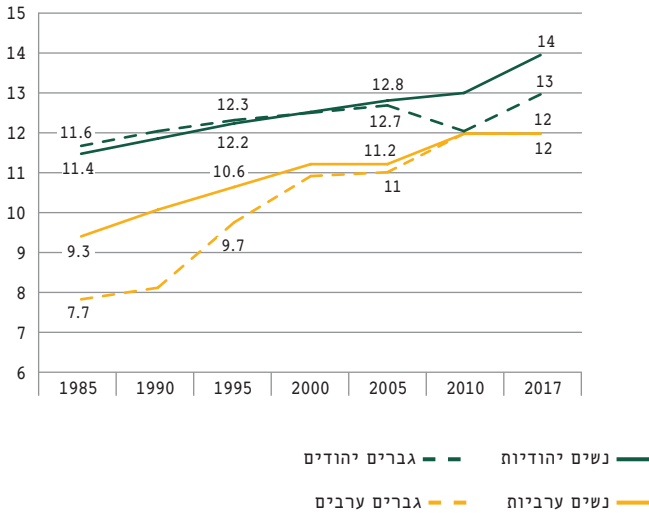
הישגים ואתגרים בחינוך בחברה הערבית

בהישגיה של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחום ההשכלה ניכרות מגמות שונות. אין ספק שבעשור האחרון חלה עלייה ניכרת ברמת ההשכלה של צעירות וצעירים ערבים. עם זאת, הנתונים מראים שעדיין יש פערים גדולים בינם ובין צעירים יהודים, וכן בין קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית. כאן נתמקד בפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, וככל שהנתונים יאפשרו לנו נשווה גם בין הקבוצות המרכיבות את החברה הערבית בישראל – בדואים, ערבים ודרוזים, וכן בין אזורים גאוגרפיים שונים.

אחד הביטויים המרשימים ביותר לעלייה ברמת ההשכלה בחברה הערבית הוא הזינוק במדד חציון שנות הלימוד. בתוך חמישה עשורים הוא עלה פי עשרה, מ־1.2 בראשית שנות ה־60 של המאה העשרים ל־12.0 בשנת 2017. מדובר בשיפור מרשים עוד יותר מזה שחל באוכלוסייה היהודית בתקופה הנדונה – מ־8.4 ל־12.13¹². כיום, חציון שנות הלימוד בשתי האוכלוסיות כמעט זהה. מתרשים 1 אפשר ללמוד שהפער בין נשים לגברים ערבים בחציון שנות השכלה, שעד תחילת שנות ה־90 של המאה העשרים עמד על כשנתיים, הלך והצטמצם עד שבשנת 2010 נמחק לחלוטין.

חרשים 1

חציון שנות לימוד בקרב גילי 15 ומעלה,
לפי קבוצת אוכלוסייה, שנים נבחרות*



* משנת 2010 הנחונים מעוגלים, ולכן ייחכן שהפערים משנה זו ואילך נמוכים או גבוהים מהמוצג.

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השיפור בהישגי התלמידים במערכת החינוך הערבי הוא כמותי ואיכותי גם יחד. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ט) מלמדים כי בשנים 2000-2019 הוכפל מספר התלמידים בחינוך העל-יסודי הערבי מ־95 אלף בשנת הלימודים תש"ס (1999/2000) ל־186 אלף בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) (בין היתר משום שהחלת חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב צמצמה את הנשירה מבתי הספר בחינוך הערבי). שיעור הגידול במספר התלמידים בחינוך העל-יסודי הערבי (96%) גבוה מאוד בהשוואה לשיעורו בחינוך העל-יסודי העברי (17%). את מקצת הגידול אפשר לייחס לצמצום הנשירה, אך רובו נובע מגידול האוכלוסייה בגילים הרלוונטיים; כך למשל, בשנים 2000-2018 היה גידול של 68% בקבוצת הגיל 12-17 בחברה הערבית, לעומת גידול של 20% בלבד בחברה היהודית.

הקפיצה הגדולה ביותר במספר התלמידים בחינוך העל־יסודי הייתה בקרב בנות בדואיות, אשר שילשו בתקופה הנדונה את מספרן (מ־6.6 אלף בשנת הלימודים תש"ס [1999/2000] ל־19.9 אלף בשנת הלימודים תשע"ט [2018/19]).

מבחני המיצ"ב ומבחנים בינלאומיים

משרד החינוך מודד ומעריך את הישגיהם של תלמידי בתי הספר היסודיים והעל־יסודיים בעזרת מבחני המיצ"ב שבהם נבחנים בכל שנה מאז שנת 2008 תלמידי כיתות ה' ו'ח¹³. המבחן בוחן את היכולות הקוגניטיביות של התלמידים, ותוצאות המבחנים נועדו לסייע למשרד החינוך בניטור מגמות כלל־ארציות. מבחני המיצ"ב בוחנים ידע בכמה תחומי דעת: שפת אם (עברית בחינוך העברי וערבית בחינוך הערבי), אנגלית, מתמטיקה, ומדע וטכנולוגיה (לכיתות ח' בלבד).

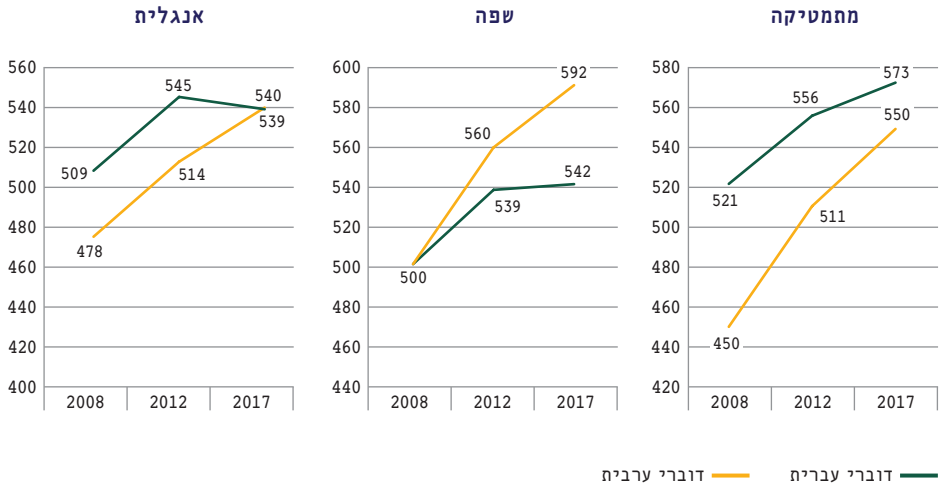
תרשים 2 מציג את ציוני מבחני המיצ"ב בשפת אם, באנגלית ובמתמטיקה בקרב תלמידים בכיתות ה' בשנים 2008, 2012 ו־2017, לפי קבוצות אוכלוסייה. כפי שאפשר לראות, הן בקרב דוברי ערבית הן בקרב דוברי עברית ניכרת מגמה של שיפור בכל תחומי הידע. השיפור אצל האוכלוסייה הערבית גדול יותר בכל התחומים, ולכן אף על פי שבשנת 2008 היו פערים גדולים בין דוברי עברית לדוברי ערבית במתמטיקה ובאנגלית, עד שנת 2017 נסגר הפער באנגלית לחלוטין, ובמתמטיקה הצטמצם במידה ניכרת. עם זאת, עדיין יש פער של ממש בין שתי האוכלוסיות בתחום זה. שלא כמו במתמטיקה ובאנגלית, במבחן בשפת אם שיטת התקנון אינה אחידה ולכן קשה להשוות בין המבחנים בשתי השפות. אף על פי כן, אפשר לראות שגם בתחום השפה השיפור בקרב דוברי הערבית גדול מן השיפור בקרב דוברי העברית בשנים הנדונות (92 נקודות בקרב דוברי הערבית לעומת 42 נקודות בקרב דוברי העברית).

13 בשנת 2019 השתנה סולם הציונים במבחני המיצ"ב במתמטיקה, באנגלית ובמדע וטכנולוגיה, ולכן אי־אפשר להשוות את ההישגים בהם להישגים משנים קודמות. כמו כן, על פי משרד החינוך, הציונים של המבחנים במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ה' לשנת 2018 לא פורסמו משום שלא עמדו בכללי האיכות והתוקף הנדרשים. על כן הנחונים בטבלה לכלל המבחנים לכיתות ה' הם עד שנת 2017 והנחונים לכיתות ח' הם עד שנת 2018. כמו כן, לא נכללו כאן הציונים של תלמידים מבתי ספר חרדיים ושל תלמידים משולבים.

תרשים 2

הישגי תלמידי כיתה ה' במיצ"ב לפי תחומי ידע וקבוצת אוכלוסייה,

2008, 2012 ו־2017

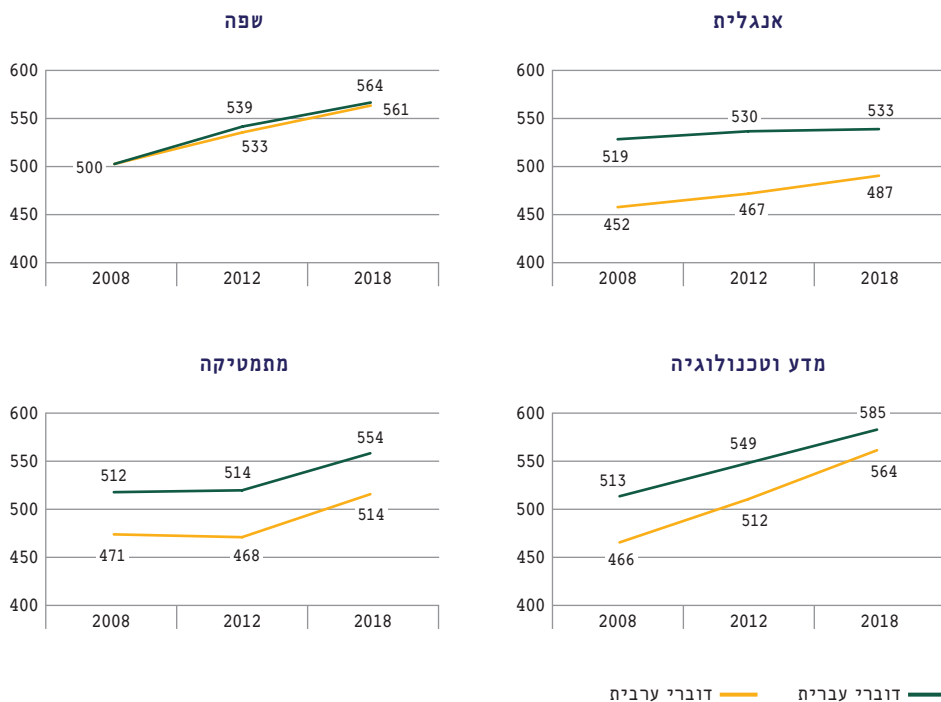


מקור: "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"בים", תשע"ז ותשע"ח, משרד החינוך, ראמ"ה.

לעומת הנתונים המעודדים יחסית של הישגי התלמידים בכיתות ה', המצביעים על פערים הולכים ומצטמצמים, המצב בכיתות ח' פחות אופטימי. כפי שאפשר לראות בתרשים 3, במתמטיקה הפער בין האוכלוסיות נשאר יציב לאורך השנים המוצגות, והוא עומד על 40-46 נקודות. באנגלית ובמדע וטכנולוגיה הצטמצמו הפערים לאורך השנים, אך עדיין מדובר בפערים של ממש. באנגלית הצטמצם הפער מ־67 נקודות ב־2008 ל־46 בשנת 2018, ואילו במדע וטכנולוגיה הצטמצם הפער באותן שנים מ־47 נקודות ל־21 נקודות. באשר לשפה, נראה שלאורך השנים היו הציונים בשתי האוכלוסיות דומים יחסית, ובשתיהן חל שיפור דומה.

תרשים 3

**הישגי תלמידי כיתה ח' במבחני המיצ"ב, לפי תחומי ידע
קבוצת אוכלוסייה, 2008, 2012, 2018**



מקור: "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"בים", תשע"ז ותשע"ח, משרד החינוך, ראמ"ה.

אם כן, השוואה בין ציוני מבחני המיצ"ב של האוכלוסייה הערבית לציונים של האוכלוסייה היהודית מלמדת שלאורך השנים הלכו והצטמצמו הפערים בין האוכלוסיות. עם זאת, מן הנתונים עולה שעדיין יש ביניהן פערים, בעיקר במתמטיקה בכיתות ה'; ובמתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה בכיתות ח'. נתון חשוב שאינו מגולם בתרשימים שלעיל הוא המצב חברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על ציוני המבחן. כאשר מפקחים על מצבם החברתי-כלכלי של התלמידים מתברר שברוב תחומי הידע כמעט אין פערים בין האוכלוסיות. כך למשל, בקרב תלמידי כיתה ח' ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, הפערים במתמטיקה

ובמדע וטכנולוגיה זניחים יחסית (6 נקודות לטובת דוברי העברית במתמטיקה, 12 נקודות לטובת דוברי הערבית במדע וטכנולוגיה בשנת 2018); ואילו באנגלית עדיין יש פערים ניכרים (30 נקודות לטובת דוברי העברית). הוא הדין בתלמידים ממעמד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה בשנת 2018: פרט ליתרון של 18 נקודות לטובת דוברי הערבית במדע וטכנולוגיה בקרב תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי בינוני, כל שאר הפערים, ובכלל זה באנגלית, הם זניחים.¹⁴ כלומר, כאשר מפקחים על הרקע של התלמיד אפשר לראות שלאמיתו של דבר הפערים בתרשים 2 ובתרשים 3 זניחים. זהו נתון חשוב ביותר, שכן עולה ממנו שדוברי ערבית מצליחים פחות במבחני המיצ"ב בעיקר בגלל הרקע החברתי-כלכלי שלהם. בקרב דוברי ערבית 15% באים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, 40% ממעמד בינוני ו-45% ממעמד גבוה; ובקרב דוברי ערבית 65% באים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, 30% ממעמד בינוני ורק 5% ממעמד גבוה.

בהקשר זה, גם הנתונים של ישראל בהשוואות בינלאומיות אינם מחמיאים. על פי מבחן פיזה (PISA – Programme for International Student Assessment) של ארגון OECD, הנערך אחת לשלוש שנים בקרב בני 15 בכל רחבי העולם, ישראל היא שיאנית בפיזור הציונים בין כלל המדינות המשתתפות בשלושת תחומי האוריינות הנבחנים – מדעים, קריאה ומתמטיקה.¹⁵ ישראל בולטת גם בפערי הציונים בין תלמידים ממערכת החינוך הערבי לתלמידים במערכת החינוך העברי ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. במבחן האחרון, אשר נערך ב־2018, הגיעו הפערים לשיא (תרשים 4).¹⁶ נתון מדאיג במיוחד נוגע לשיעור המתקשים בכל שלושת תחומי האוריינות: בקרב דוברי ערבית היה שיעור המתקשים 53%, לעומת 12% בקרב דוברי ערבית.

14 "מיצ"ב תשע"ח: מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית", תרשים 12, משרד החינוך, ראמ"ה, דצמבר 2018.

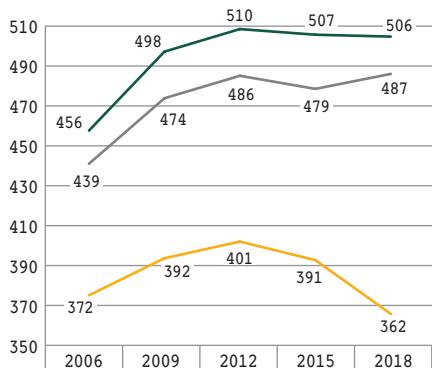
15 "פיזה 2018: אוריינות בקרב תלמידים בני 15 בקריאה, מתמטיקה ומדעים", משרד החינוך, ראמ"ה, דצמבר 2019.

16 טווח הציונים במבחן פיזה נע בין 200 ל־800.

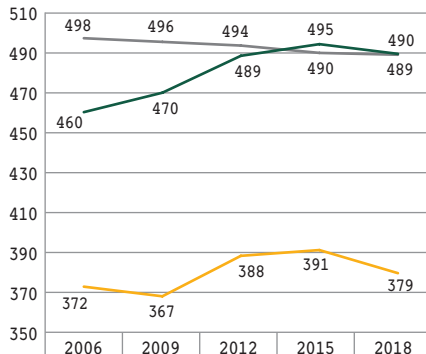
תרשים 4

ממוצע ציונים במבחן פיזה, לפי תחום אוריינות וקבוצת אוכלוסייה, בשנים 2018-2006

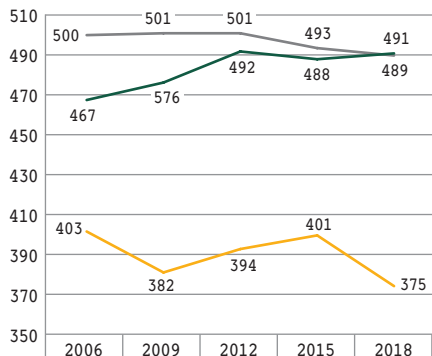
אוריינות קריאה



אוריינות מתמטיקה



אוריינות מדעים



— OECD — דוברי עברית — דוברי ערבית

מקור: פיזה 2018, משרד החינוך, ראמ"ה.

גם במבחנים בינלאומיים נוספים אשר נערכו בשנים האחרונות, כגון מבחן טימס בשנת 2015¹⁷ ומבחן פירלס בשנת 2016,¹⁸ באים לידי ביטוי הפערים על רקע מגזרי ועל רקע חברתי-כלכלי. ממצאים אלו מדגישים את מצבה הקשה של מערכת החינוך הערבי ואת שינוי העומק הדרוש.

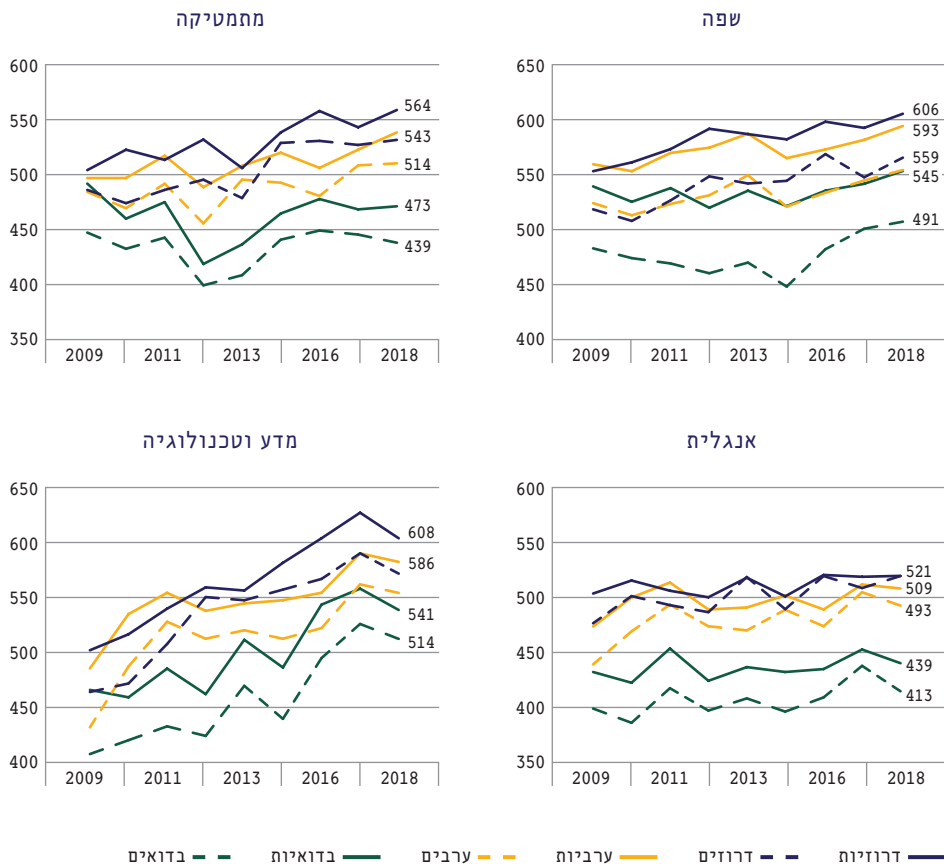
חשוב לא פחות להשוות בין קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית ובין המגדרים בה. בחינה משולבת של השינויים בהישגים של תלמידות ותלמידים בקבוצות שונות בחברה הערבית לאורך השנים, ושל הפערים ביניהן, תספק תמונה שלמה יותר ועל כן גם הבנה מלאה יותר. תרשים 5 מציג את ציוני מבחני המיצ"ב של כיתות ח' בשלוש הקבוצות של האוכלוסייה הערבית בישראל – הדרוזית, הערבית והבדואית – על פי חלוקה מגדרית. אפשר לראות שבכל שלוש הקבוצות הישגי הבנות לאורך השנים גבוהים מהישגי הבנים בכל תחומי הידע. עוד אפשר לראות שההישגים בחינוך הדרוזי גבוהים מן ההישגים בחינוך הערבי, ואלו גבוהים מן ההישגים בחינוך הבדואי. מגמה נוספת: בכל הקבוצות ניכר לאורך זמן שיפור בהישגים, בייחוד במדע וטכנולוגיה. עם זאת, באנגלית לא ניכר שיפור של ממש בעשר השנים האחרונות.

17 מחקר טימס 2015, משרד החינוך, ראמ"ה, נובמבר 2016 (עודכן בפברואר 2017). מחקר טימס (TIMSS) הוא אחד ממחקרי הארגון הבינלאומי להערכת הישגים בחינוך (IEA). המחקר בוחן את רמת השליטה של תלמידי כיתות ח' במתמטיקה ובמדעים מתוך התייחסות להוכיח הלימודים בכל מדינה שמתחפת בו.

18 פירלס 2016, משרד החינוך, ראמ"ה, דצמבר 2017. מחקר פירלס (PIRLS) הוא אחד ממחקרי הארגון הבינלאומי להערכת הישגים בחינוך. המחקר בוחן אוריינות קריאה בקרב תלמידי כיתות ד' ומתמקד בבחינת מיומנויות כגון הבנת הנקרא, השגת יעדי קריאה, התנהגויות ועמדות הנוגעות לקריאה.

חרשים 5

הציונים במבחני המיצ"ב של כיתות ח' באוכלוסייה הערבית, לפי תחומי ידע, מגזר חינוך ומגדר, בשנים 2009-2018



מקור: "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"ב", תשע"ח, משרד החינוך, ראמ"ה.

מההשוואה בין בנות לבנים מאותה קבוצה עולה שהפערים נשארו קבועים יחסית והם ממאנים להיטגר. כך לדוגמה, בשנת 2009 היו הפערים בין בנות לבנים בתחום ידע שפה בחינוך הדרוזי, הערבי והבדואי 40, 41 ו-66 נקודות,

בהתאמה; ובשנת 2018 היה הפער בכל הקבוצות כמעט זהה – 47, 47 ו-54 נקודות, בהתאמה. למעשה, הפער היחיד שהצטמצם לאורך השנים היה בחינוך הדרוזי באנגלית. יש לציין שפערים קבועים כגון אלו לא נצפו בקרב תלמידי החינוך העברי הממלכתי, אך הם דומים לפערים בחינוך העברי הממלכתי-דתי, שגם בו הישגי הבנות טובים מהישגי הבנים.

אם כן, מכלל הציונים בכל תחומי הידע עולה שתלמידי החינוך הבדואי, ובפרט הבנים, הם הקבוצה החלשה ביותר. לעומת זאת, בנות דרוזיות הן הקבוצה בעלת הציונים הגבוהים ביותר. למעשה, בשנת 2018 היו ההישגים של הבנות הדרוזיות (ובמקרים מסוימים גם של הבנים) גבוהים מן הממוצע בחינוך העברי (608 לעומת 585 במדע וטכנולוגיה, 521 לעומת 520 באנגלית ו-564 לעומת 554 במתמטיקה).

מבחיני המיצ"ב נועדו לבחון את מצבם של תלמידי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים בתחומי ידע שונים. מהנתונים שלעיל עולה שיש פערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית וכן פערים בין קבוצות בתוך האוכלוסייה הערבית. למרות מגמה כללית של צמצום, נראה שהפערים בין התלמידים משתי קבוצות האוכלוסייה הללו גדלים עם המעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים.

זכאות לתעודת בגרות

הפערים בין האוכלוסיות באים לידי ביטוי גם בשיעור הזכאים לתעודת בגרות, וביתר שאת בשיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות.¹⁹ ציוני בחינות הבגרות וציוני הבחינה הפסיכומטרית הם שני הקריטריונים העיקריים לקבלה לרוב הפקולטות במוסדות להשכלה גבוהה בישראל.²⁰ על כן, תעודת בגרות היא גורם מכריע אצל תלמידים המעוניינים להמשיך לתואר אקדמי. תרשים 6 מציג את שיעור הזכאות לבגרות בקרב כלל הלומדים בכיתה י"ב ב-2010 וב-2017, לפי מגזרי חינוך. מהנתונים אפשר ללמוד

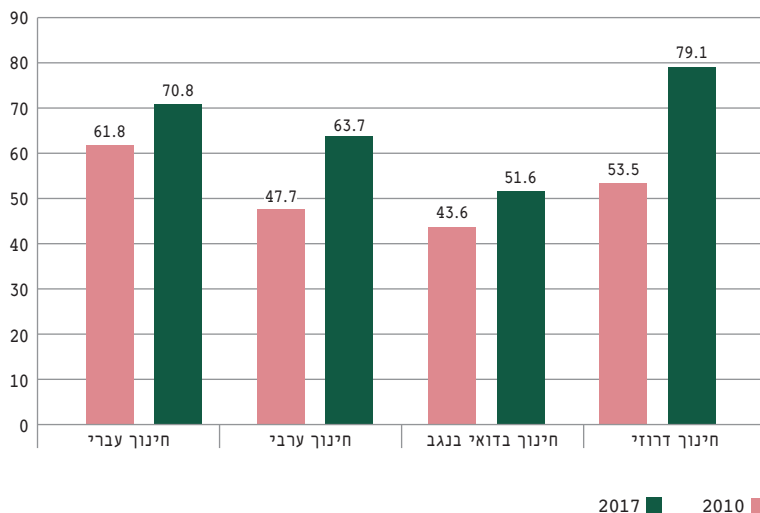
19 לפי משרד החינוך, תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות היא תעודה הכוללת ציון עובר ברמה של 3 יחידות לימוד במתמטיקה, 4 יחידות לימוד באנגלית ומקצוע מוגבר נוסף (מלבד אנגלית).

20 ברוב האוניברסיטאות והמכללות בישראל יש גם תוכניות לקבלה ללימודים אקדמיים באמצעות מכינות קדם-אקדמיות.

שיש מגמה כלל-ארצית של עלייה בשיעור הזכאות לבגרות. אצל התלמידים בחינוך הדרוזי הייתה העלייה החדה ביותר בין 2010 ל-2017, מ-53.5% זכאות לבגרות ל-79.1%, והם עקפו אפילו את תלמידי החינוך העברי. עלייה זו מיוחסת בחלקה לתוכניות שמפעילה עמותת "יכולות" ברוב בתי הספר התיכונים בחינוך הדרוזי מאז תחילת שנות ה-2000.²¹ באשר לחינוך הערבי, למרות השיפור הניכר בזכאות לבגרות (עלייה של 16 נקודות האחוז בתקופה הנדונה), שיעור הזכאות בו עדיין נמוך בהשוואה לחינוך הדרוזי והיהודי. שיעורי הזכאות לבגרות בקרב תלמידי מערכת החינוך הבדואית תואמים את ההישגים שלהם במבחני המיצ"ב והם נמוכים מאוד (51.6% בשנת 2017). גרוע מכך, הם מתקשים להתרומם – בתקופה הנדונה הם עלו ב-8 נקודות האחוז בלבד.

חרשים 6

שיעור הזכאות לבגרות בקרב כלל התלמידים בכיתה י"ב,
לפי מגזר חינוכי, 2010 ו-2017*



* לא כולל בתי ספר חרדיים שאינם נבחנים בבחינות בגרות.

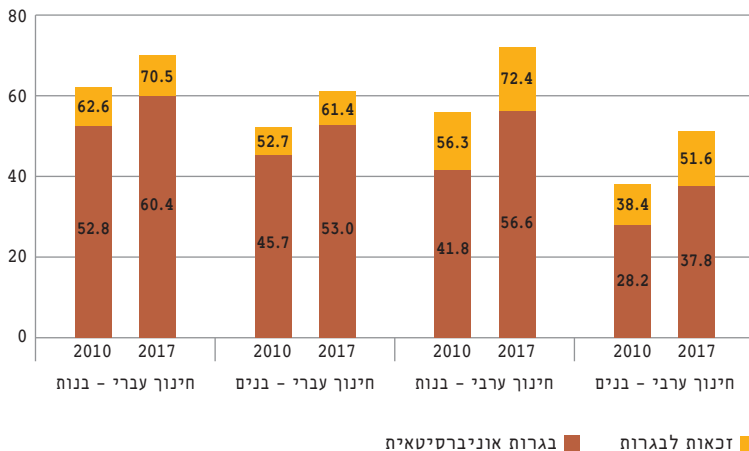
מקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים.

21 מריאן תחואכו, החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי, הרצליה: הבינתחומי הרצליה, מכון אהרן למדיניות כלכלית, 2019.

תרשים 7 מציג את הפערים המגדריים בין ערבים ליהודים בשיעורי הזכאות לתעודות בגרות ולתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות בשנים 2010 ו-2017²². בכלל הקטגוריות עלה שיעור הזכאות לתעודת בגרות, אך בקרב תלמידות ותלמידים בחינוך הערבי הייתה העלייה גדולה יותר. העלייה הבולטת ביותר בין 2010 ל-2017 חלה אצל הבנות מהחינוך הערבי, אשר שיפרו ב-12.4 נקודות האחוז את שיעור הזכאות לתעודת בגרות – שיעור גבוה מעט משיעור הזכאות בקרב בנות מהחינוך העברי. עם זאת, עדיין יש פער של 3.8 נקודות האחוז לטובת בנות מהחינוך העברי בתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף האוניברסיטאיים. אומנם הפערים בין הבנים מהחינוך הערבי לבנים מהחינוך העברי הצטמצמו, אבל הם עדיין גדולים ועומדים על 9.8 נקודות האחוז בזכאות לתעודת בגרות ו-15.2 נקודות האחוז בזכאות לתעודת בגרות אוניברסיטאית.

תרשים 7

שיעור הזכאות לתעודת בגרות ולתעודת בגרות אוניברסיטאית בקרב כלל הלומדים בכיתה י"ב, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2010 ו-2017 (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: שנתון סטטיסטי לישראל 2012, לוח 8.24: שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 4.19.

22 יש פער בין הנתונים שמפרסם משרד החינוך לנתוני הלמ"ס על שיעור הזכאים לתעודת בגרות. נתוני משרד החינוך (תרשים 6) אינם כוללים תלמידי כיתה י"ב ממוסדות לימוד חרדיים שאינם מגישים לבחינות הבגרות, ואילו נתוני הלמ"ס (תרשים 7) כוללים את כלל תלמידי כיתה י"ב. נראה שלכן על פי נתוני הלמ"ס הפער בין שתי האוכלוסיות קטן יותר.

ניתוח של מרכז טאוב הראה שרוב הפער בין תלמידי מערכות החינוך השונות מוסבר על ידי הרקע החברתי-כלכלי שלהם. למעשה, כאשר מפקחים על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידות מהחברה הערבית מתברר שציוני הבגרות שלהן גבוהים מאלו של התלמידות היהודיות. גם בקרב הבנים הפער לטובת תלמידים יהודים מצטמצם במידה ניכרת ועומד על אחוזים אחדים בלבד. על פי הניתוח, תוצאות דומות התקבלו גם בבדיקת הפער בין ערבים ליהודים בזכאות לתעודת בגרות אוניברסיטאית ובציון הממוצע במבחני הבגרות.²³ לעומת זאת, מחקר של הכלכלן הראשי במשרד האוצר הראה שגם כאשר מפקחים על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, סיכויי התלמידים והתלמידות הערבים להיות זכאים לתעודת בגרות נמוכים משל התלמידים והתלמידות היהודים.²⁴ הממצא הבולט ביותר היה הפער בין הסיכוי של תלמידות ותלמידים ערבים להיבחן בחמש יחידות לימוד באנגלית לסיכוי של מקביליהם היהודים. עוד מצא המחקר שלתלמידות בחינוך הערבי, וביתר שאת לתלמידים בו, סיכוי נמוך יותר לגשת לבחינות הבגרות ולהיות זכאים לתעודה בהשוואה ליהודים, בהינתן תוצאות מיצ"ב דומות בכיתה ח'.²⁵ פירוש הדבר שבין כיתה ח' לכיתה י"ב הולכים ומתעצמים הפערים בין קבוצות האוכלוסייה בהישגים הלימודיים, ממצא שאינו מפתיע במיוחד בהתחשב באפליה התקציבית לרעת בתי הספר התיכונים בחינוך הערבי. זאת ועוד, בשל המצב החברתי-כלכלי של החברה הערבית גם ההשקעה הכספית של ההורים בחינוך נמוכה בחברה הערבית בהשוואה לחברה היהודית.²⁶ גם עובדה זו תורמת להגדלת הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה והם הולכים ומתעצמים ככל שהילד גדל.

23 הדס פוקס, השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים, ירושלים: מרכז טאוב, 2017.

24 לתלמידות ערביות היה סיכוי של 86% להיות זכאיות לתעודת בגרות בהשוואה לתלמידות יהודיות, ואילו לתלמידים ערבים היה סיכוי של 81%. ייתכן שהשימוש במשתני רקע שונים יכולים להסביר את התוצאות השונות בשני המחקרים.

25 אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית: על הפערים בין תלמידים ערבים ויהודים בהישגים בבגרות", אתר משרד האוצר, 29 באפריל 2019.

26 ניצה קסיר (קלינר) ודמיטרי רומנוב, איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית: מבט השוואתי, ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, מאי 2018.

27 החינוך הטכנולוגי-מקצועי

עקב מאמצים של משרד החינוך בעשור האחרון להפנות תלמידים למסלולי בגרות טכנולוגיים חלה בשנים האחרונות עלייה חדה במספר התלמידים (ובעיקר התלמידות) מהאוכלוסייה הערבית במסלולים אלו. בשנת 2006 נעשתה בחינוך הטכנולוגי-מקצועי רפורמה מבנית וכיום כ-40% מתלמידי החטיבות העליונות לומדים לבגרות טכנולוגית, ב-25 מגמות לימוד.²⁸ בחינוך הערבי עלה שיעור תלמידי החינוך הטכנולוגי-מקצועי בכיתה י"ב מ-37% בשנת 2006 ל-46% בשנת 2017. בחינוך העברי עלה שיעורם בתקופה זו מ-33% ל-38%.

תלמידים ותלמידות במסלול הטכנולוגי-מקצועי נדרשים ללמוד שלושה מקצועות לימוד מתוך שלוש קבוצות בחירה. מתוך הקבוצה הראשונה נדרשים התלמידים והתלמידות לבחור אחד מארבעה מקצועות מדעיים (פיזיקה, כימיה, ביולוגיה או מדעי הטכנולוגיה) בהיקף של שלוש עד חמש יחידות לימוד. קבוצות הבחירה השנייה והשלישית נקבעות לפי מגמת הלימוד וגם את המקצועות האלה אפשר ללמוד בהיקף של שלוש עד חמש יחידות לימוד.

החינוך הטכנולוגי-מקצועי מתאפיין בשונות גבוהה – למקצת המקצועות נדרשים כישורים רבים ופוטנציאל ההשתכרות בהם גבוה (הנדסת תוכנה, מערכות תקשורת, מכטרוניקה וכדומה); ומקצתם בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך יותר (מלונאות, מערכות ייצור ממוחשבות, בישול וכדומה). יש שונות גבוהה בין המגמות גם בשיעור הזכאות לתעודת בגרות ובשיעור התלמידים הממשיכים ללימודים גבוהים. עד לאחרונה חולקו המגמות לשלוש קבוצות: מגמות הנדסיות, מגמות טכנולוגיות ומגמות מקצועיות. ניתוח של משרד האוצר העלה שבהשוואה לחינוך העיוני, ללימודים במסלול ההנדסי השפעה חיובית על

27 חלק זה עוסק בתלמידי החינוך הטכנולוגי-מקצועי בפיקוח משרד החינוך, שהם הרוב בחינוך זה (כ-94%). הוא אינו כולל תלמידים בבתי ספר מקצועיים בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

28 "מגמות טכנולוגיות בתיכון", אתר משרד החינוך.

השכר, ללימודים במסלול המקצועי השפעה שלילית עליו וללימודים במסלול הטכנולוגי השפעה ניטרלית.²⁹

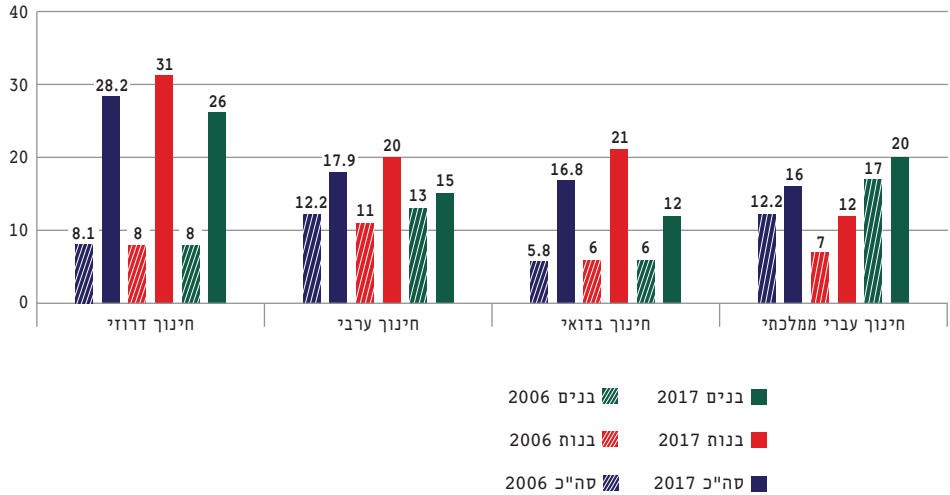
דוח של מרכז טאוב הציע חלוקה שתתבסס על שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות, שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור הנבחנים בבחינות בגרות במתמטיקה ובאנגלית ברמה של חמש יחידות. במסגרת המחקר נעשתה חלוקה לשלוש קבוצות וכל מגמה שויכה למסלול גבוה, בינוני או נמוך, בהתאם להישגי התלמידים. כאמור, היו הבדלים מהותיים בין הישגי התלמידים במגמות הלימוד והם באו לידי ביטוי בחלוקה החדשה. למשל, במגמת עיצוב שיער וקוסמטיקה, ששויכה למסלול הנמוך, רק 43% נבחנו בבחינות הבגרות, 5.4% היו זכאים לתעודת בגרות ואף אחד מהתלמידים או מהתלמידות לא נבחן ברמה של חמש יחידות במתמטיקה ובאנגלית; במגמת עיצוב, אשר סווגה למסלול הבינוני, 86.5% נבחנו בבחינות הבגרות, 53.8% היו זכאים לתעודת בגרות ו-3.9% נבחנו ברמה של חמש יחידות במתמטיקה ובאנגלית; במגמת תכנון ותכנות מערכות, אשר סווגה למסלול הגבוה, 96.1% נבחנו בבחינות הבגרות, 82.9% היו זכאים לתעודת בגרות ו-33.5% נבחנו ברמה של חמש יחידות במתמטיקה ובאנגלית.³⁰ כפי שאפשר לראות בתרשים 8, בדוח נמצא שבשנת 2017 היה שיעור הלימודים בחינוך הטכנולוגי הגבוה בקרב תלמידי החינוך הערבי גבוה משיעורו בקרב תלמידי החינוך העברי הממלכתי. מאז שנת 2006 ניכרת עלייה חדה בקרב כלל תלמידי החינוך הערבי; במגזר הבדואי מדובר בעלייה של 248% ובמגזר הדרוזי בעלייה של 190%. בפילוח מגדרי, נראה שבכל המגזרים בחינוך הערבי, שלא כמו בחינוך העברי, שיעור הבנות בחינוך הטכנולוגי הגבוה עולה על שיעור הבנים בחינוך זה.

29 אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית: על החינוך המקצועי-טכנולוגי והשפעותיו ארוכות הטווח", אתר משרד האוצר, 19 בנובמבר 2017.

30 הדס פוקס, גיא ינאי ונחום בלס, החינוך הטכנולוגי-מקצועי: מגמות והתפתחויות בשנים 2006-2017, ירושלים: מרכז טאוב, 2018.

חֲרָשִׁים 8

שיעור התלמידים בחינוך הטכנולוגי הגבוה, לפי מגדר ומגזר חינוך, 2006 ו-2017 (ב-%)

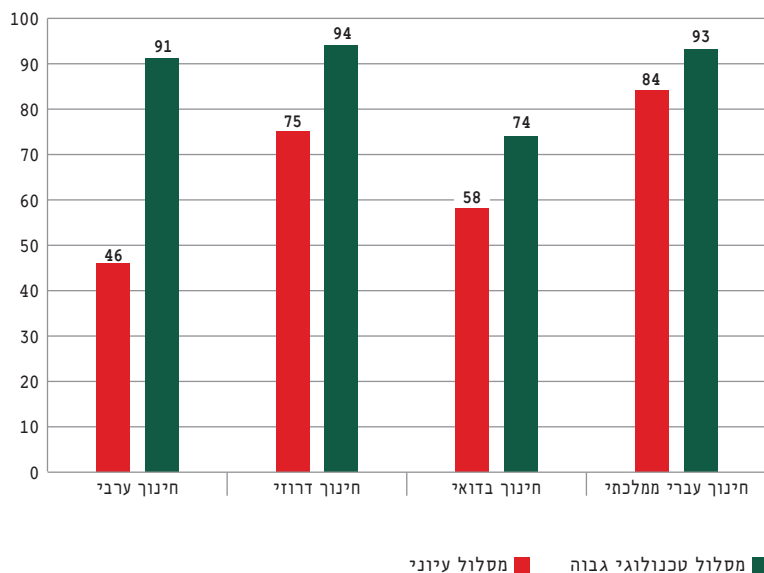


מקור: פוקס, ינאי ובלס (ראו הערה 30).

במסלול הטכנולוגי הגבוה שיעור הזכאים והזכאיות לתעודת בגרות בחינוך הערבי והדרוזי עומד על כ-90% (לעומת 74% בחינוך הבדואי), בדומה לחינוך העברי ממלכתי – אף שנתוני הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים והתלמידות הערבים במסלול הטכנולוגי הגבוה נמוכים משל מקביליהם היהודים. גם בהשוואה לשיעור הזכאות לתעודת בגרות במסלול העיוני בולט החינוך הטכנולוגי הגבוה לטובה. עם זאת, יש לציין שבקרב תלמידים מהחינוך הערבי (כולל הדרוזי והבדואי) במסלול הבינוני, וביתר שאת במסלול הנמוך, שיעור הזכאות לתעודת בגרות נמוך הרבה יותר – הן בהשוואה לתלמידי מסלולים אלו בחינוך העברי הן בהשוואה לתלמידי המגמה העיונית בחינוך הערבי.³¹

חרשים 9

שיעור הזכאות לבגרות בשנת 2017, לפי מגזר חינוך ומסלול לימודים (ב-%)



מקור: פוקס, ינאי ובלס (ראו הערה 30).

מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אשר התבסס על החלוקה שהציע מרכז טאוב (גבוה, בינוני, נמוך), בחן את שיעור בוגרי החינוך הטכנולוגי שהמשיכו ללימודים אקדמיים, לפי מגמות לימוד. בדומה לפערים שנמצאו בין מגמות בזכאות לבגרות, גם כאן נמצאו פערים גדולים. לדוגמה, מכלל בוגרי המגמה למערכות ייצור ממוחשבות בשנת הלימודים תשס"ט (2008/9), רק 10.7% המשיכו ללימודים אקדמיים בתום שמונה שנים מסיום לימודיהם התיכוניים; לעומת שיעור גבוה הרבה יותר במגמות כמו הנדסת תוכנה (66.2%), מדעי-טכנולוגית (71.8%) וביוטכנולוגיה (78.3%). נוסף על כך נמצא מתאם בין המגמות הגבוהות ובין לימודים במוסדות אקדמיים יוקרתיים יותר כמו אוניברסיטאות.³²

32 אחי וייסבלאי, "השתלבות בוגרי החינוך הטכנולוגי-מקצועי העל-יטודי בהשכלה הגבוהה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בינואר 2019.

פנייתם של תלמידים, ובעיקר של תלמידות, מקבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הערבית לחינוך טכנולוגי גבוה מצביעה על מגמה שיכולה להיות לה השפעה ישירה על השתלבותם העתידית במקצועות יוקרתיים בשוק העבודה, כמו מקצועות ההייטק. העובדה ששיעור ניכר מבנות האוכלוסייה הערבית לומדות במסלול טכנולוגי גבוה מצטרפת למגמת השיפור בזכאות לתעודות בגרות בשנים האחרונות. מגמות אלו עשויות לבשר את עליית מעמדן בהשכלה הגבוהה ובשוק התעסוקה. ואם יתועלו נכון, הן יוכלו להוביל לשינויים חברתיים-כלכליים רבייהשפעה.³³

נשירה מהלימודים

על אף מגמת השיפור בכמותם ובאיכותם של הלימודים התיכוניים, תופעת הנשירה עדיין מעיבה על מערכת החינוך הערבי כולה. אומנם גם בעניין זה חל שיפור בשנים האחרונות, והנשירה של תלמידים ערבים צומצמה ביותר ממחצית, אך שיעורה עדיין גבוה בהרבה משיעורה בקרב יהודים, בעיקר בנים, כפי שאפשר לראות בלוח שלהלן.

33 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "כלכלת החברה הערבית בישראל", בתוך: אבי בן בסט, ראובן גרונאו ואסף זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2015, ירושלים: מכון פאלק, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2018.

לוח 1

**שיעור הנשירה בקרב תלמידים בכיתות ז'–י"ב,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, שנים נבחרות (ב-%)**

יהודים		ערבים		שנה
בנים	בנות	בנים	בנות	
5.9	2.4	10.2	4.8	תשס"ה 2004/5
3.8	1.7	6.7	2.8	תשע"ג 2012/13
3.3	1.0	4.5	1.9	תשע"ט 2018/19

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

מן הנתונים עולה שרוב הנשירה בחינוך הערבי מתרחשת במעבר מכיתה ח' לכיתה ט' (9.4% בקרב בנים ו-3.8% בקרב בנות, בשנת תשע"ט [2018/19]). בחינוך היהודי שיא הנשירה מאוחר יותר, במעבר מכיתה י' לכיתה י"א (9.0% בקרב בנים, 1.5% בקרב בנות).³⁴ מחקר אחר שבחן את סוגיית הנשירה ממערכת החינוך, והשתמש בשיטה שונה לאמוד את שיעור הנשירה, מצא ש-4.7% מהבנות בחינוך הערבי, לעומת 3.2% מהבנות בחינוך העברי, היו רשומות בכיתה י' אך לא היו רשומות בכיתה י"ב שלוש שנים לאחר מכן, בשנת תשע"ט (2018/19). שיעור הנשירה בקרב בנים, לפי שיטה זו, עמד בשנה זו על 11.6% בחינוך הערבי ו-5.1% בחינוך העברי.³⁵

34 שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 4.26, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

35 גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלט, לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה, ירושלים: מרכז טאוב, 2019.

יש הטוענים שתופעת הנשירה של תלמידים ערבים חמורה מכפי שעולה מן הסטטיסטיקה הרשמית ושיעור הנשירה הסמויה הוא גבוה. לפי מקורות אלו, מספר רב של תלמידים במערכת החינוך הערבי רשומים בבתי הספר, אבל בפועל הם מרבים להיעדר מן הלימודים ולמעשה אינם לומדים, כך ששיעור הנשירה הגלויה והסמויה ממערכת החינוך הערבי מגיע לכ־20%³⁶. בירושלים המזרחית המצב גרוע בהרבה מבשאר האזורים: לפי נתונים שהוצגו בוועדת החינוך של הכנסת, כשליש מן התלמידים בירושלים המזרחית אינם משלימים 12 שנות לימוד.³⁷

הבחינה הפסיכומטרית

בשיעורי הזכאות לתעודות בגרות ובאיכותה ניכרת כאמור מגמה של שיפור, והפער בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, בעיקר בקרב בנות, הולך ומצטמצם; אבל במה שנוגע להישגים בבחינה הפסיכומטרית הפערים מצטמצמים באיטיות ועודם שרירים וקיימים. הנתונים על שיעור הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית ועל הציונים בבחינה מעידים בבירור הן על השאיפה של האוכלוסייה הערבית להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה הן על החסמים המקשים עליהם. בשנת 2018 עמד שיעור הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית בשפה הערבית³⁸ על 33.6% מכלל הנבחנים.³⁹ משנת 2008, כלומר בתוך עשור, עלה שיעורם בכ־5 נקודות האחוז, וככלל אפשר לראות שלאורך השנים היה שיעור הנבחנים באוכלוסייה הערבית גבוה משיעורם באוכלוסייה (כ־28% מכלל

36 ח'אלד אבו־עסבה, ברברה פרסקו ומוחמד אבו־נסרה, "נשירת תלמידים בחינוך הערבי, הבדווי והדרוזי: דוח מסכם", משרד החינוך, נובמבר 2013.

37 "יותר משליש מהתלמידים בירושלים המזרחית שהתחילו לימודיהם לא יסיימו 12 שנות לימוד", אתר הכנסת (מדור חדשות הכנסת), 13 בנובמבר 2017.

38 אפשר להיבחן בבחינה הפסיכומטרית בכמה שפות. כ־95% נבחנים בעברית או בערבית.

39 "הבחינה הפסיכומטרית: דוח סטטיסטי לשנת 2018", מרכז ארצי לבחינות ולהערכה.

בני ה־18-25 בישראל). שיעור זה אינו נובע רק מנכונות גבוהה יותר להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה, אלא גם משיעור גבוה מאוד של נבחנים חוזרים:⁴⁰ כמחצית מהנבחנים, לעומת כשליש בקרב יהודים. כאשר משווים את ציוניהם של נבחנים בשפה הערבית לציוניהם של נבחנים בשפה העברית ברור מדוע דוברי ערבית נוטים לחזור על הבחינה כמה פעמים.

לוח 2 מרכז את ציוני הבחינה הפסיכומטרית של נבחנים בערבית ובעברית, לפי מגדר. ראשית אפשר לראות שיש פערים מהותיים בציונים בין הנבחנים בערבית לנבחנים בעברית. בשנת 2008 עמד הפער על 109 נקודות, ובעשור האחרון הוא לא הצטמצם צמצום של ממש – בשנת 2018 הוא עמד על 89 נקודות. בדומה למבחני המיצ"ב לכיתות ח', גם בבחינה הפסיכומטרית היה הפער הגדול ביותר בין הנבחנים בעברית לנבחנים בערבית בבחינה באנגלית – פער של 20 נקודות. בין 2008 ל־2013 הצטמצם הפער בין הנבחנות בערבית לנבחנות בעברית מ־103 ל־84 נקודות, אך נראה שמאז הצטמצם עוד רק מעט – בשנת 2018 עמד על 80 נקודות.

לוח 2

ציונים בבחינה הפסיכומטרית, לפי שפת בחינה ומגדר, שנים נבחרות

נבחנים בערבית			נבחנים בערבית			
נשים	גברים	כללי	נשים	גברים	כללי	
445	479	455	548	585	564	2008
463	485	466	547	585	563	2013
486	515	490	566	601	579	2018

מקור: נתוני מרכז ארצי לבחינות ולהערכה.

במחקר שערך מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, הממונה על הבחינה הפסיכומטרית, נמצא שיש עוד משתנים מלבד מגדר וקבוצת שפה שיש להם חשיבות מכרעת לקביעת הציון: המצב הכלכלי, מחיר קורס ההכנה לבחינה, השכלת אם ואב, ועוד.⁴¹ כלומר, לרקע החברתי-כלכלי של הנבחן יש השפעה לא מבוטלת על סיכוייו לקבל ציון טוב. לנוכח הפערים הניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במצב הכלכלי, והפערים בהשכלה (בייחוד בקרב מבוגרים), אין פלא שצעירים וצעירות מקרב האוכלוסייה הערבית מתקשים לקבל ציון מספק בבחינה הפסיכומטרית. מחקר אחר של מרכז ארצי לבחינות ולהערכה מצא שזמן הקריאה של דוברי ערבית ארוך יותר משל דוברי עברית, גם בפיקוח משתני רקע קוגניטיביים וחברתיים-כלכליים.⁴² זאת ועוד: לאורך השנים הועלו טענות שהמבחן מוטה תרבותית ומגדרית, כך שהפרופורציה של המועמדים מקרב הקבוצות החלשות שאכן זוכים לבוא בשערי האוניברסיטאות קטנה מהפרופורציה שהייתה מתקבלת אילו התבססה הקבלה על קריטריון הישגים שאינו מוטה תרבותית.⁴³ כלומר, הבחינה הפסיכומטרית, שאמורה להיות מנגנון סינון אובייקטיבי להשכלה גבוהה בישראל, היא בגדר חסם בפני אוכלוסיות פריפריאליות שנתוני הפתיחה שלהן חלשים, מה שמוביל לשעתוק הפערים הקיימים ואף להרחבתם.⁴⁴

41 מאיר ברנרון ואיילת גולדצוויג, "על הקשר בין אמצעי הכנה לבחינה הפסיכומטרית לבין הציון בבחינה: דוח מחקר", מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, יולי 2018.

42 צור קרליץ, ענת בן-סימון, רפיק אברהים וזוהר אביהר, "הבדלים בין דוברי ערבית לדוברי ערבית ביעילות הקריאה של טקסטים בשפת האם", מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, ספטמבר 2014.

43 אייל גמליאל וסורל קהאן, "חוסר הוגנות בקבלה לאוניברסיטאות: הגרסה המודרנית של משל 'כבשת הרשי'", מגמות: כתב עת למדעי ההתנהגות 43 (3) (2014), עמ' 445-433.

44 "הבחינה הפסיכומטרית ככלי למיון מועמדים ללימודים גבוהים: בעד ונגד", מחלקת מחקר ומדיניות, התאחדות הסטודנטים בישראל, אוגוסט 2012.

השכלה גבוהה בחברה הערבית

הנתונים הנמוכים של הזכאות לתעודת בגרות בקרב האוכלוסייה הערבית, בעיקר כשמדובר בתעודה העומדת בתנאי הסף האוניברסיטאיים, שיעורי הנשירה הלא מבוטלים והציונים הנמוכים בבחינה הפסיכומטרית – כל אלו משפיעים גם על מערכת ההשכלה הגבוהה, שבה הפערים בולטים במגוון מדדים. לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס, בשנת 2017 היו 19.5% מן האוכלוסייה הערבית בגילי העבודה (25-64) בעלי תואר אקדמי (או תואר מקביל), לעומת 40.6% מן האוכלוסייה היהודית. הן באוכלוסייה הערבית הן באוכלוסייה היהודית היה שיעור הנשים שיש להן תואר אקדמי גבוה משיעור הגברים – 44.8% לעומת 35.9% בקרב יהודים ו-20.6% לעומת 18.3% בקרב ערבים.⁴⁵ מחקרים מראים שבעשור וחצי האחרונים עלה שיעור המחזיקים בתואר אקדמי בכלל האוכלוסייה. עם זאת, נראה שהפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית הצטמצמו רק במעט בשני העשורים האחרונים.⁴⁶

מגמות בהשתלבות האוכלוסייה הערבית בהשכלה הגבוהה

כדי להבין ביתר דיוק את המסלול שעוברים הבנים והבנות בחברה הערבית מסיום לימודיהם בבית הספר התיכון עד להשתלבותם בהשכלה הגבוהה יש לעקוב אחר שיעור הפונים להשכלה גבוהה בשנתון מסוים. דוחות של מרכז אדוה, שמתבססים על נתוני הלמ"ס, בדקו כמה בני 17 בשנתון מסוים הגיעו בתוך 8 שנים להשכלה גבוהה. הדוחות מצביעים על פערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, אך מראים שהפערים הולכים ומצטמצמים עם השנים.

45 עיבוד נחונים מחוך סקר כוח אדם 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

46 Nitsa Kasir (Kaliner) and Dmitri Romanov, *Quality of Life Among Israel's Population Groups*, Jerusalem: The Haredi Institute for Public Affairs, 2018

לוח 3

בני 17 שהשתלבו בהשכלה גבוהה בחור 8 שנים מסיום לימודיהם
התיכוניים, לפי קבוצת אוכלוסייה ושנתון (ב-%)

שנתון	ערבים	יהודים
1991	5	22.5
2000	15.9	31
2009	26.3	37.7

מקור: תמונת מצב חברתית, חל אביב: מרכז אדוה, שנים שונות (נחונים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואגף בחינות במשרד החינוך.

כפי שעולה מלוח 3, בעשור וחצי האחרונים הייתה העלייה בשיעור הפונים להשכלה גבוהה באוכלוסייה הערבית גבוהה בהרבה מן העלייה באוכלוסייה היהודית. ראוי לציין שהפער בין יהודים לערבים בתחילת הלימודים האקדמיים נובע רובו משלבים מוקדמים יותר – משיעור התלמידים בכיתה י"ב ומשיעור הזכאים לתעודת בגרות. באוכלוסייה הערבית, מכלל בני ה-17 בשנתון 2009 שעלה בידם להשיג תעודת בגרות שעמדה בדרישות הסף האוניברסיטאיות, 94% התחילו ללמוד במוסד להשכלה גבוהה, לעומת 83% באוכלוסייה היהודית.⁴⁷ מן הנתונים עולה שהפער בין יהודים לערבים הולך ומצטמצם בקרב הדור הצעיר, ולכן אין פלא שבקרב בני 25–34 הפער בין ערבים ליהודים בעלי תואר אקדמי עומד על 10.4 נקודות האחוז (לעומת פער של 21 נקודות האחוז בקרב בני 25–64).⁴⁸

לפי המועצה להשכלה גבוהה (להלן: המל"ג), ערבים היו 17.7% מסך התלמידים לתואר ראשון בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19), שיעור שמתקרב לחלקם באוכלוסייה (כ-21%). שיעור התלמידים הערבים לתואר שני ושלישי, לעומת זאת, נמוך בהרבה ועומד על 13.6% ו-6.6%, בהתאמה.⁴⁹ כאשר בוחנים את חלקה

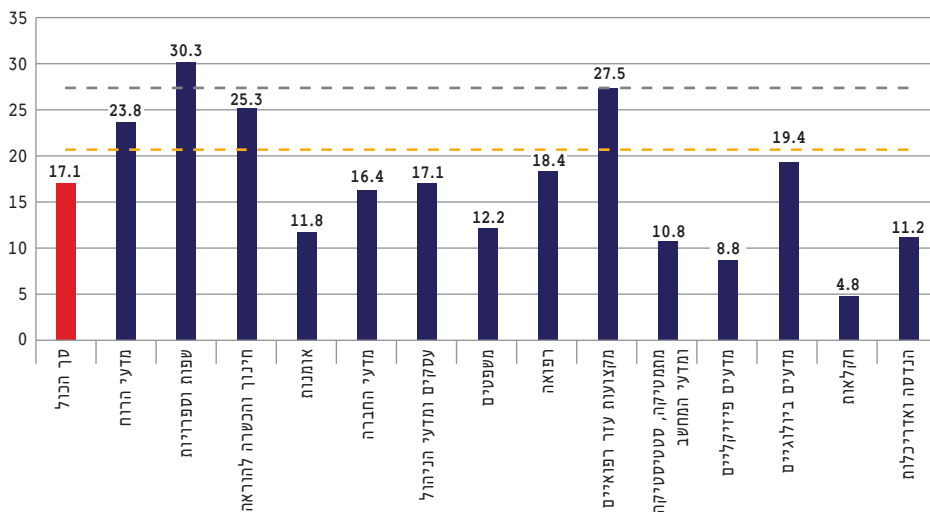
47 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואביב ליברמן, תמונת מצב חברתית 2018, חל אביב: מרכז אדוה, מרץ 2019.

48 עיבוד נחונים מחור: סקר כוח אדם 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

49 "הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית", 23 באוקטובר 2019, אתר המועצה להשכלה גבוהה.

של האוכלוסייה הערבית באוניברסיטאות, ולא בכל מערכת ההשכלה הגבוהה, חלקם מצטמצם עוד יותר: בשנת תשע"ח (2017/18) עמד על 16% בתואר הראשון ו-10.8% בתואר השני. כלומר, רבים מן המבקשים לרכוש תואר אקדמי נדרשים לפנות למכללות ולמכללות לחינוך, משום שתנאי הסף של אלו נמוכים משל האוניברסיטאות. שיעור הערבים במוסדות אלו הוא 16.4% ו-24% מכלל הסטודנטים, בהתאמה. התארים שמכללות אלו מעניקים יתורגמו בבוא היום להכנסה נמוכה מזו שנייב תואר אוניברסיטאי.⁵⁰

תרשים 10
שיעור הסטודנטים הערבים לחואר ראשון בשנת 2017/18,
לפי חחום לימוד (ב-%)



* הקו המקווקו האפור מייצג את שיעור האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה של בני 20-24 (27.8%).

** הקו המקווקו הצהוב מייצג את שיעור האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה (20.9%).

מקור: סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, לוח 2.29.1, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למרות השיפור הניכר בפנייה להשכלה גבוהה, נראה שעדיין לא די באיכות התעודה והמקצוע האקדמי לזכות את הבוגרות והבוגרים הערבים במשרות עתירות משכורת בסיום התואר. מתרשים 10 אפשר ללמוד שהאוכלוסייה הערבית פונה למגוון קטן יחסית של מקצועות לימוד, מה שעלול לפגוע בפוטנציאל שלהם להשתלב בשוק העבודה בכלל ובמקצועות איכותיים בפרט. במקצועות שאפשרויות התעסוקה בהם מצומצמות והשכר נמוך, כמו חינוך והוראה ושפות וספרויות, יש לסטודנטים הערבים ייצוג יתר, ואילו במקצועות כמו הנדסה ואדריכלות, מדעים ומשפטים יש תת-ייצוג בולט של אוכלוסייה זו. יוצאים מן הכלל הם מקצועות עזר רפואיים, שבהם יש להם ייצוג הולם.

יש מי שטוען שכדי ללמוד מה שיעור הסטודנטים והסטודנטיות הערבים במוסדות להשכלה גבוהה יש להביא בחשבון את שיעורם בטווח הגילים הרלוונטי ללימודים אקדמיים (20-24), שבו הערבים הם כ-28% מהאוכלוסייה, וכן להשוותם רק ליהודים לא-חרדים. על פי החישוב של קריל ועמרייה, שהשוו בין יהודים לא-חרדים לערבים, הפער ביניהם בשיעור הסטודנטים החדשים לתואר ראשון מכל שנתון לא הצטמצם משנת 2000.⁵¹ כפי שאפשר לראות בלוח 4, למרות העלייה בשיעור הסטודנטים בשתי קבוצות האוכלוסייה, העלייה בקרב יהודים ויהודיות לא-חרדים הייתה חדה יותר מאשר בקרב ערבים וערביות, ולכן בשנים 2000-2018 התרחבו מעט הפערים. עם זאת, נראה כי מגמת ההתרחבות התרחשה בעיקר עד שנת 2009, ומאז הצטמצמו הפערים במידה מסוימת. עוד עולה מהלוח שהפער המגדרי בין נשים לגברים באוכלוסייה הערבית הולך ומתרחב – שיעור הנשים הערביות הפונות להשכלה גבוהה עלה מאז ראשית שנות ה-2000 ב-13.1 נקודות האחוז ושיעור הגברים הערבים עלה באותה תקופה ב-4 נקודות האחוז בלבד.

51 נגיב עמרייה וזאב קריל, "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, ספטמבר 2019.

לוח 4

שיעור הסטודנטים החדשים* לתואר ראשון מתוך השנתון**,
לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה (ב-%)

ערביות	יהודיות	ערבים	יהודים	פער	פער	
לא-חרדיות	לא-חרדיות	לא-חרדים	לא-חרדים	(נק' האחוז)	(נק' האחוז)	
22.5	45.9	11.6	37	23.4	25.4	2000
28.8	58.7	13.6	49	29.9	35.4	2009
35.6	63.5	15.7	45.4	27.9	29.7	2018

* הסטודנטים החדשים הם סטודנטים שהחלו ללמוד במערכת ההשכלה הגבוהה לראשונה.

** נתוני הסטודנטים החדשים לתואר ראשון מחולקים בממוצע של חמישה שנתיים של הקבוצות השונות (גילי 20-24).

מקור: קריל ועמרייה (ראו הערה 51) (נתונים: עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

תופעת הנשירה מלימודים אינה ייחודית לשלב החטיבה העליונה והיא בולטת גם בהשכלה הגבוהה. מנתוני הלמ"ס עולה כי 9.1% מן הסטודנטים הערבים שהחלו את לימודיהם האקדמיים בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) לא המשיכו בשנה העוקבת, לעומת 7.1% מן הסטודנטים היהודים.⁵² ראוי לציין שבעשור האחרון חלה ירידה בשיעורי הנשירה של ערבים, מ-17% בקרב גברים ו-11% בקרב נשים בשנת 2006 ל-14% ו-7% בשנת 2016, בהתאמה.⁵³ כלומר, כמו הנשירה מבית הספר התיכון, גם הנשירה ממערכת ההשכלה הגבוהה מתאפיינת בשוני בין המגדרים. היום שיעור הנשים הערביות הנושרות מהלימודים לתואר ראשון דומה לשיעור הנשים היהודיות. עוד תופעה שמעידה על הקשיים שחווים ערבים וערביות במערכת ההשכלה הגבוהה היא משך הזמן לסיום התואר. שיעור

52 "הודעה לתקשורת: התמדה ומשך לימודים בקרב סטודנטים לתואר ראשון שהחלו ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בתש"ס (1999/2000) ובתש"ע (2009/10)", תרשים 9, 25 בפברואר 2019, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

53 עמרייה וקריל (לעיל הערה 51).

הסטודנטים הערבים שהחלו ללמוד בשנת הלימודים תש"ע (2009/10) וסיימו את לימודיהם בזמן התקני היה נמוך (50.8%) בהשוואה לסטודנטים יהודים ואחרים (61.1%).⁵⁴

בקרב נשים ערביות בולטת במיוחד התופעה של חוסר גיוון בתחום הלימוד האקדמי. יותר משליש (34.1%) מהאקדמאיות הערביות הן בעלות תואר אקדמי בחינוך והוראה, לעומת חמישית (20.4%) מהאקדמאיות היהודיות. אחרי חינוך, התארים הנפוצים ביותר בקרב נשים ערביות הם מדעי החברה (17%) ומקצועות עזר רפואיים (17.8%).⁵⁵ ניתוח של מרכז טאוב בנושא תחומי הלימוד של סטודנטיות ערביות בשנה ג בשנים 2012-2014 הצביע על ממצאים דומים – כ־40% מן הסטודנטיות המוסלמיות למדו חינוך (לעומת כ־20% מן הסטודנטיות הנוצריות והדרוזיות). כמו כן, פרט לבדואיות, סטודנטיות ערביות רבות למדו גם מדעי החברה ואת מקצועות הבריאות. בכל המגזרים (מוסלמיות, דרוזיות ובדואיות) היו סטודנטיות מעטות שלמדו את מקצועות ההנדסה, המדעים, המתמטיקה והמשפטים בהשוואה ליהודיות לא־חרדיות.⁵⁶

סטודנטים ערבים בחו"ל

בגלל קשיי השפה והציונים הנמוכים יחסית בבחינות הבגרות ובבחינה הפסיכומטרית רבים באוכלוסייה הערבית מתקשים להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה, בעיקר במקצועות איכותיים. הקושי מתעצם לנוכח העובדה שבמקצועות רבים היצע מקומות הלימוד הוא מצומצם ולכן התחרות גבוהה. כך למשל, שיעור המתקבלים מכלל המועמדים הערבים לרפואה ולמקצועות עזר רפואיים

54 הודעה לתקשורת, הלמ"ס (לעיל הערה 52), תרשים 6.

55 עיבוד נתונים מתוך "הסקר החברתי 2017", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

56 הדס פוקס ותמר פרידמן ווילסון, השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר, ירושלים: מרכז טאוב, 2018.

נמוך במידה ניכרת מהממוצע (49%) ועומד על 23% ו-36%, בהתאמה.⁵⁷ לכן רבים בחברה הערבית פונים ללימודים אקדמיים בחו"ל. אין נתונים עדכניים על מספר הסטודנטים הישראלים בחו"ל ולכן קשה לאמוד את היקף התופעה, לבטח כשמדובר בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה.⁵⁸ מחקר של עראר וחאג' יחיא העריך שבשנת 2012 למדו בחו"ל 9,260 סטודנטים ערבים ישראלים, רובם בירדן או ברשות הפלסטינית ומקצתם באירופה.⁵⁹ מחקר המשך של השניים הצביע על גידול בתופעה – בשנת 2018 למדו בחו"ל 15,341 סטודנטים ערבים. עיקר הגידול נובע מהעלייה במספר הסטודנטים הלומדים ברשות הפלסטינית, ובפרט באוניברסיטה הערבית-אמריקאית בג'נין,⁶⁰ שבה נסק מספר הסטודנטים מ-1,334 בשנת 2012 ל-6,215 בשנת 2018. לשם השוואה, באוניברסיטת חיפה, שבה מספר הסטודנטים הערבים הוא הגדול ביותר בישראל, לומדים כחמשת אלפים סטודנטים ערבים.⁶¹ אם בישראל לומדים כ-50 אלף סטודנטים ערבים, שיעור הסטודנטים הערבים הלומדים בחו"ל עומד על כמעט רבע מכלל הסטודנטים הערבים הישראלים.

בדומה לסטודנטים הערבים בישראל, גם הסטודנטים בחו"ל פונים בעיקר למקצועות הבריאות. כ-70% ממקבלי הרישיון במקצועות הבריאות אשר למדו בחו"ל הם ערבים. כך למשל, מן הנתונים על סטודנטים ערבים שלמדו בחו"ל בשנת 2012 עולה כי כ-53% מהם למדו רפואה, רוקחות או רפואת שיניים, וכ-31% למדו מקצוע פרה-רפואי. מנתוני האוניברסיטה הערבית-אמריקאית בג'נין לשנת

57 אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית: חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", 5 בינואר 2020, אתר משרד האוצר.

58 אסף וינינגר, "נתונים על סטודנטים ערבים ישראלים הלומדים בחו"ל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בינואר 2016.

59 קוסאי חאג'י-יחיא וח'אלד עראר, בנאום ההשכלה הגבוהה: מחקרים על ניידות הסטודנטים הערבים מישראל בחו"ל, רמאללה: אלאיאם, פברואר 2014 (הספר יצא לאור בשפה הערבית).

60 אוניברסיטה פרטית שהלימודים בה מתקיימים באנגלית ועלות הלימודים היא 25–30 אלף ש"ח בשנה.

61 מצוטט מתוך עמרייה וקריל (לעיל הערה 51).

2018 עולה תמונה דומה: 80% מהסטודנטים הערבים הישראלים הלומדים בה לומדים את מקצועות הבריאות.

לאחרונה הקשיח משרד הבריאות את תנאי ההכרה בלימודי רפואה בחו"ל, מחשש שרמתם הנמוכה של חלק מבתי הספר לרפואה בחו"ל פוגעת במקצועיות של בוגריהן.⁶² אחד הקריטריונים החדשים הצפויים להשפיע מאוד על הסטודנטים הערבים הוא ההכרה בלימודי רפואה בבתי ספר לרפואה באחת ממדינות OECD בלבד.⁶³ כיוון שמספר מקומות הלימוד בפקולטות לרפואה בישראל מצומצם מאוד, ומערכת הבריאות בישראל מסתמכת במידה רבה על בוגרי לימודים בחו"ל,⁶⁴ נדרשת ככלל חשיבה מחודשת על מדיניות הקבלה ללימודי רפואה ומקצועות פרה-רפואיים בארץ. מדיניות שתביא להגדלת מספר המתקבלים תתרום גם לשילובן של אוכלוסיות חלשות במקצועות אלו, ובכלל זה האוכלוסייה הערבית.

מדיניות שילוב האוכלוסייה הערבית בהשכלה גבוהה

הממצאים שהובאו לעיל שופכים אור על החסמים שעומים מתמודדים צעירים וצעירות ערבים בבואם להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. בגלל חסמים אלו רבים פונים ללימודים גבוהים בחו"ל או בוחרים להשתלב בתחומי לימוד ובמוסדות לימוד שרף הכניסה אליהם נמוך יותר. ואולם גם מי שמצליחים להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בישראל מתרכזים, כאמור, בתחומי לימוד מצומצמים. אחד הגורמים לכך הוא הפרישה המצומצמת של מערכת הכוונה

62 עידו אפרתי, "משרד הבריאות מקשיח את תנאי ההכרה בלימודי רפואה בחו"ל", הארץ, 21.1.2019.

63 "הכרה בלימודי רפואה בחו"ל על ידי משרד הבריאות", משרד הבריאות, האגף לרישוי מקצועות הבריאות, 21 בינואר 2019.

64 לפי נהוני הרישוי של משרד הבריאות לשנים 2017-2018, כשליש ממקבלי הרישוי במקצועות הבריאות למדו בחו"ל.

להשכלה גבוהה ביישובים הערביים.⁶⁵ בהיעדר הכוונה, צעירות וצעירים ערבים רבים נמנעים ממקצועות שבהם הם צופים שייתקלו בחסמים ובאפליה; הם מעדיפים לפנות (גם במחיר של לימודים בחו"ל) למקצועות שבהם לחברה הערבית יש "דריסת רגל" בשוק העבודה, כגון רפואה ומקצועות פרה-רפואיים, שנחשבים גם למקצועות יוקרתיים.⁶⁶ במקצועות רבים, בעיקר במגזר העסקי, התשואה להשכלה של ערבים נמוכה מזו של יהודים. לאקדמאים ערבים קשה להשתלב בענפי כלכלה מסוימים מסיבות שונות, בהן אפליה, מחסור ברישות עסקי (networking) והפיזור הגאוגרפי של מקומות העבודה. כך לדוגמה, באוכלוסייה הערבית שיעור המועסקים בהייטק מכלל מי שלמדו מקצועות הייטק עומד על 54.7%, לעומת 76.5% באוכלוסייה היהודית.⁶⁷ עם זאת, בשנים האחרונות יש עלייה ניכרת במספר הלומדים מקצועות אלו בחברה הערבית.⁶⁸

שיעורם הגבוה של ערבים שנאלצים ללמוד בחו"ל ושיעורם הנמוך של ערבים במוסדות להשכלה גבוהה (בייחוד בהשוואה ליהודים לא-חרדים) מלמדים על כישלון מתמשך של מערכת החינוך בהנגשת ההשכלה הגבוהה בישראל לקבוצה ששיעורה עומד על רבע עד שליש מאוכלוסיית הגילים הרלוונטיים. בשנים האחרונות דומה שהמל"ג נעשתה ערה לחסמים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה, ומאז 2013 היא מפעילה כמה תוכניות שנועדו לקדם את שילובה.⁶⁹ בתוכנית הרב-שנתית (2016-2022) של המל"ג נקבעו כמה יעדים להגדלת שיעור הסטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי, וכן לצמצום הנשירה ולקיצור הזמן לסיום התואר. נראה שהיעד של הגדלת שיעור

65 שיחה עם אשרף ג'בור, מנהל תוכנית "רואד" להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה בחברה הערבית, 29 בינואר 2020.

66 Sama Safouri and Oranit Ramati Dvir, "The Path to Successful Employment for Arab Jobseekers," aChord Center, 2020

67 "הודעה לתקשורת: הייטק: השכלה גבוהה, תעסוקה והכנסה - נתונים מתוך סקר השכלה גבוהה תשע"ח", 23 ביולי 2019, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

68 "מהפכת ההייטק בחברה הערבית", 30 באפריל 2019, אתר המועצה להשכלה גבוהה.

69 מרב שביב, נועה בינשטיין, ארי סטון ואורנן פודס, "פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה הגבוהה: הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל", המועצה להשכלה גבוהה, מרץ 2013.

הסטודנטים הערבים לתואר ראשון ל-17% עד שנת 2021 כבר הושג (כאמור, בשנת הלימודים תשע"ט 17.7% מן הסטודנטים לתואר ראשון בישראל היו ערבים), וכך גם היעדים לתואר השני והשלישי (12% ו-7%, בהתאמה). עם זאת, למגמות הדמוגרפיות יש ככל הנראה תפקיד של ממש בעלייה זו, שכן בגילים הרלוונטיים האוכלוסייה הערבית היא כאמור כ-28% מכלל האוכלוסייה. על כן יראלי יותר לעדכן את שיעורי ההשתלבות של האוכלוסייה הערבית במוסדות להשכלה גבוהה על פי קבוצת הגיל הרלוונטית ללימודים אקדמיים.

תוכנית "רואד" פועלת בכ-70 יישובים, ב-173 בתי ספר תיכוניים בחברה הערבית. התוכנית חושפת בפני התלמידים את תחומי הלימודים האקדמיים ומסייעת להם בבחירת תחום. היא מציעה גם תמיכה בקורסי הכנה רלוונטיים (למשל לבחינה הפסיכומטרית), סיורים לאקדמיה ויריד השכלה גבוהה. עוד תוכנית שמציעה סיוע חשוב לתלמידים מהחברה הערבית הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה היא מלגת אירתקא, המעניקה מלגות ל-800 סטודנטים מכל מחזור וגובהה 8-10 אלף ש"ח בשנה. כדי להביא לגיוון בתחומי הלימוד הנדרשים בשוק התעסוקה ולכוון את התלמידים לתחומים שבהם האוכלוסייה הערבית בת-ייצוג מובא בחשבון תחום הלימוד בכלל השיקולים להענקת המלגה. נוסף על כך יש תוכניות לתמיכה ייעודית באוכלוסייה הערבית הן במכינות הקדם-אקדמיות הן בשנה הראשונה לתואר.⁷⁰

תוכנית מיוחדת של המל"ג מיועדת לאוכלוסייה הבדואית בנגב, שהשתלבותה במוסדות האקדמיים איטית יותר מזו של כלל החברה הערבית. פיילוט של התוכנית, הנקראת "שער לאקדמיה", החל לפעול במכללת ספיר בשנת 2015/16. משך הלימודים מוארך בשנה ושנת הלימודים הראשונה מכינה את הסטודנטים לעולם האקדמי על ידי "קורסי מעטפת" וגם כמה קורסים אקדמיים בתמיכה מוגברת בכיתות קטנות, ייעודיות למשתתפי התוכנית. לאחר מכן משתתפי התוכנית משולבים בלימודים כסטודנטים מן המניין, עם אפשרות לתגבור בכמה מקצועות. כמו כן, הם זכאים לסיוע כלכלי וליווי אישי לאורך כל התואר. ממחקר הערכה של פיילוט התוכנית עולה שמי שעברו את שנת ההכנה והמשיכו לשנת הלימודים הראשונה (69%) הצליחו לצבור מספר רב יותר של נקודות זכות

70 "הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית", 23 באוקטובר 2019, אתר המל"ג.

אקדמיות בהשוואה לסטודנטים בדואים שלא השתתפו בתוכנית. גם ציוניהם והישגיהם האקדמיים היו גבוהים יותר. עם זאת, הישגיהם האקדמיים של משתתפי התוכנית עדיין היו נמוכים יותר מהישגיהם של הסטודנטים היהודים בשנה הראשונה במכללה. כמו כן, נמצא ששיעור ניכר מן המשתתפים בתוכנית (שדומה לשיעור הבדואים שהתקבלו ישירות למכללה) לומדים לתואר בלימודים רב-תחומיים (35%), בעבודה סוציאלית (13%) ובמשפטים (10%). רק מיעוט לומד הנדסה שנה א', מדעי המחשב או כלכלה וחשבונאות, מקצועות שבהם פוטנציאל ההשתכרות גבוה יותר.⁷¹ נקודה מעניינת נוספת שעולה ממחקר ההערכה היא שמשותפי התוכנית "שער לאקדמיה", שלא כמו הבדואים שהתקבלו ישירות למכללה, הם בעיקר נשים (כ־70% צעירות מאוד) (בנות 18-21). בעקבות ההצלחה היחסית של התוכנית החליטה המל"ג להרחיבה ובשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) היא התחילה להפעילה בעוד ארבעה מוסדות.⁷² לפי המל"ג, הרחבת התוכנית הביאה לעלייה במספר הסטודנטים הבדואים שלומדים בשנת ההכנה מכ־100 בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) ל־385 בתשע"ט (2018/19).⁷³

התוכניות הממשלתיות כמו אלו של המל"ג הביאו לעלייה מבורכת בשיעור הסטודנטים הערבים בשנים האחרונות. בתוך עשור הוכפל מספר הסטודנטים הערבים ושיעורם בכלל הסטודנטים בישראל עלה מ־10.2% בשנת תשס"ז (2006/7) ל־16% בשנת תשע"ח (2017/18).⁷⁴ למרות המגמה המעודדת, הנתונים לעיל מראים שהפערים בינם ובין היהודים טרם נמחקו והיום הם מתבטאים בעיקר בחוסר גיוון בתחומי הלימוד, בפנייה לתחומים שרובם בעלי פוטנציאל

71 דגנית לוי ופאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, **שילוב בדואים בהשכלה גבוהה: הערכת הפיילוט "שער לאקדמיה" במכללה האקדמית ספיר**, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2018.

72 "נבחרו המוסדות האקדמיים שיפעילו את התכנית 'שער לאקדמיה'", 2 ביולי 2018, **אתר המל"ג**. התוכנית מופעלת משנת 2018/19 גם באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, במכללה האקדמית אחוה, במכללה האקדמית אשקלון ובאוניברסיטה הפתוחה.

73 "הצלחה לתכנית שער לאקדמיה כ־400 סטודנטים בדואים השתלבו בתכנית", 3 במרץ 2019, **אתר המל"ג**.

74 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חינוך והשכלה בישראל", **סטטיסטיקל 177** (יולי 2019).

השתכרות נמוך ובשיעור נמוך של תלמידים לתארים מתקדמים. מדאיג במיוחד לראות שהתשואה בשכר לתארים אשר נחשבים לבעלי פוטנציאל השתכרות גבוה אינה שווה ליהודים ולערבים ונראה שיש חסמים ומנגנוני הדרה אשר מונעים את שילובה השוויוני של האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה, בייחוד במגזר העסקי.⁷⁵

75 זאב קריל, אסף גבע וצליל אלוני, "לא כל התארים נולדו שווים: בחינת הפרמיה בשכר מרכישת השכלה גבוהה, כפונקציה של תחום הלימוד", משרד האוצר, 2016.

תקציבים במערכת החינוך בחברה הערבית

עם קום המדינה הייתה רמת התשתיות במערכת החינוך הערבי ירודה מאוד. עד אמצע שנות ה־50 של המאה הקודמת פעלו בארץ רק בית ספר תיכון ערבי ממלכתי אחד, בנצרת, וכמה בתי ספר תיכונים נוצריים פרטיים שהקימה הכנסייה עוד לפני קום המדינה. בתי הספר הפרטיים זכו להגדרה "מוכרים שאינם רשמיים", כלומר המדינה הכירה בקיומם לצורך קיום חינוך חובה אך הם לא השתייכו לחינוך הממלכתי. עלות הלימודים בהם הייתה גבוהה ותלמידים רבים שסיימו שמונה שנות לימוד בבית הספר היסודי (בהתאם לחוק לימוד חובה באותם ימים) ויתרו על הלימודים בבית ספר תיכון מחוץ ליישובם וסייעו לפרנסת המשפחה. רוב מי שביקשו להמשיך את לימודיהם בבית ספר תיכון ממלכתי נאלצו ללמוד בבתי ספר תיכונים ביישובים יהודיים סמוכים למקום מגוריהם.⁷⁶

כפי שעולה מלוח 5, משנת הלימודים הראשונה (תש"ט, 1948/49) ועד ימינו חל גידול מרשים בהיקף התשתיות (בתי ספר וכיתות) ובמספר התלמידים במערכת החינוך הערבי. הגידול בחינוך היסודי היה דרמטי במיוחד ושיעורו היה גבוה פי כמה מן הגידול המקביל במערכת החינוך העברי. ואולם המהפכה האמיתית במערכת החינוך הערבי התחוללה בחינוך העל־יסודי: מהיעדר כמעט מוחלט של בתי ספר תיכונים בראשית ימיה של המדינה ליותר מ־500 בתי ספר תיכונים ברחבי הארץ. היום הלימודים בהם כמעט מובנים מאליהם.

76 נסרין חדאד חאג' יחיא ואריק רודניצקי, "מערכת החינוך הערבי בישראל: תמונת מצב ואחגרי העמיד", 25 בדצמבר 2018, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 5

תשתיות ומספר תלמידים במערכת החינוך מאז הקמתה ועד היום

תש"ט (2018/19)	תש"ן (1989/90)	תש"ט (1948/49)			
654	330	45	בתי ספר	חינוך ערבי	חינוך יסודי
10,054	4,622	667	כיתות		
245,922	139,600	9,991	תלמידים		
2,548	1,392	467	בתי ספר	חינוך עברי	
31,868	18,135	3,364	כיתות		
803,673	486,468	91,133	תלמידים		
517	90	1	בתי ספר	חינוך ערבי	חינוך על-יסודי
7,537	2,098	8	כיתות		
193,660	67,816	14	תלמידים		
1,969	620	98	בתי ספר	חינוך עברי	
21,920	11,313	507	כיתות		
551,315	325,692	10,218	תלמידים		

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוחות 4.5 ו-4.12, שנתון סטטיסטי לישראל 2019.

מדיניות תקצוב החינוך הערבי

לצד הקמה של גני ילדים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות הוקמו גם מוסדות חינוך אחרים דוגמת מרכזים קהילתיים, מתנ"סים ומרכזי פיס המיועדים לפעילות בשעות אחר הצהריים. נקודת מפנה התחוללה בתקופה של ממשלות רבין ופרס בשנים 1992-1996, שהציבו את תחום החינוך בראש סולם העדיפויות שלהן. בשנים אלו עלה תקציב החינוך לנפש בחברה הערבית עלייה ריאלית של 45%, יותר מבכל הממשלות שבאו לאחר מכן. ממשלות אלו הנהיגו מדיניות של העדפה מתקנת והוסיפו שעות לימוד וכיתות לימוד לחינוך היסודי בחברה הערבית.⁷⁷ בעקבות הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ב־2007, ולאורך העשור האחרון, אישרו ממשלות ישראל שורה של תוכניות רב־שנתיות לתקצוב היישובים הערביים במגוון תחומים, ובכללם תחום החינוך.⁷⁸

התוכנית הידועה ביותר היא תוכנית החומש לשנים 2016-2020, שאושרה בהחלטת ממשלה מספר 922 בדצמבר 2015. התוכנית הקציבה סכום חסר תקדים של 15 מיליארד ש"ח לפיתוח חברתי וכלכלי של יישובים ערביים במגוון תחומים, כגון חינוך, תחבורה, תעשייה ומסחר, תעסוקה, דיור, תרבות וביטחון פנים. לתחום החינוך הועידה התוכנית סך של 185 מיליון ש"ח בשנה (925 מיליון ש"ח בחמש שנים), מהם 55 מיליון ש"ח בשנה להכשרת מורים לחינוך הפורמלי ו־130 מיליון ש"ח בשנה לתחום החינוך הבלתי פורמלי. לצד זאת העמיק משרד החינוך את התקצוב הדיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים והקצה לו תוספת של 5.8 מיליארד ש"ח בחמש שנים.

חוקרים רבים עשו מאמצים ניכרים לתאר היבטים שונים של חלוקת משאבי החינוך בישראל לפי חתכים חברתיים־כלכליים ומגזריים. יש לציין שעד שנת 2015, שבה הושקה מערכת "שקיפות בחינוך", לא העמיד משרד החינוך לרשות הציבור או לרשות החוקרים נתונים מרוכזים ושקופים על חלוקת תקציבי

77 יצחק רייטר (עורך ראשי), החברה הערבית בישראל: אוגדן מידע, נוה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2013, מהדורה שנייה.

78 אריק רודניצקי, הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת, מזכר 139, רמת אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי - אוניברסיטת תל אביב.

החינוך. לכן קשה מאוד לקבל תמונה רחבה ומהימנה של אופן חלוקתו בשנים שלפני שנת הלימודים תשע"ב (2011/12), השנה הראשונה שזמינה לניתוח במערכת "שקיפות בחינוך". יתר על כן, אף שכבר ב־2013 התקבלה החלטת ממשלה המחייבת כל רשות מקומית לחשוף את נתוני המשאבים שהיא מעבירה למוסדות החינוך שבאחריותה, עד היום טרם יושמה החלטה זו ולכן קשה לאמוד את תקציב החינוך הכולל של כל מוסד חינוך.⁷⁹ נוסף על כך, עקרונות החלוקה של תקציב החינוך, ובעיקר של סלי תוספת, אינם שקופים דיים וקשה אפוא לנתח את חלוקת המשאבים ולפקח עליה.⁸⁰

בחינת ממצאיהם של חוקרים שבכל זאת הצליחו לרכז מידע על אופן הקצאת תקציב החינוך מובילה לכמה מסקנות מעניינות. עם זאת, חשוב לשים לב שמדובר במחקרים שנעשו לפני כעשור. כמה מחקרים מראים שרוב תקציב החינוך – המתבטא במספר שעות לימוד, במספר תלמידים בכיתה, ביחס בין מספר המורים למספר התלמידים בבית הספר וכו' – אינו מחולק באופן דיפרנציאלי, כלומר אין הבדל של ממש בין התקציבים שמשרד החינוך מקצה לבתי ספר ממעמדות חברתיים-כלכליים שונים.⁸¹ מחקרים אחרים מצאו שבשלב החינוך היסודי מערכות החינוך הערבי והחרדי מופלות לרעה במספר השעות השבועיות לכיתה, ואילו והחינוך הממלכתי-דתי זוכה להעדפה.⁸² אם נוסיף על כך את העובדה שמקור תקציב החינוך מגיע גם מרשויות מקומיות, נגלה שתקציב החינוך בישראל הוא גרסיבי: גם אם משרד החינוך פועל במידה מסוימת לצמצום פערים, רשויות מקומיות חזקות משקיעות סכומים נכבדים בחינוך, מה שלא מתאפשר ברשויות מקומיות חלשות, וכך מרחיבות את הפערים בהשקעה לתלמיד. כיוון שלרוב הרשויות המקומיות הערביות בישראל יש קשיים כלכליים

79 איחי רוטברט ועומר פלג, "שקיפות בתקציבי החינוך על בסיס החלטת ממשלה מספר 167 מיום 13.5.2013", המרכז להעצמת האזרח, ספטמבר 2016.

80 "הכניית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית", המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, יולי 2016.

81 למשל, אליאב פולק ועמית קורה, תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית, ירושלים: מכון מילקן, אוקטובר 2012.

82 ראו למשל נחום בלט, נעם זוסמן ושי צור, "תקצוב החינוך היסודי 2001-2009", חטיבת המחקר, בנק ישראל, דצמבר 2010; רות קלינוב, תקצוב מערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים 2003-2008, ירושלים: המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, 2010.

עקב שנים של אפליה תקציבית,⁸³ כשהתקצוב אינו פרוגרסיבי דיו הן הנפגעות העיקריות. "תשלומי הורים", התשלומים שמשקי בית משלמים למערכת החינוך כדי לתגבר את שעות הלימוד שמעניק משרד החינוך, נוטים גם הם להתפלגות גרסיבית: הורים ממעמד כלכלי טוב יותר משקיעים משאבים רבים יותר בהעשרת ההשכלה של ילדיהם.⁸⁴ בעקבות זאת גובר אִי־השוויון בהזדמנויות במערכת החינוך.

משרד החינוך ער לפערים בתקציבי החינוך ולהשלכותיהם, ובשנים האחרונות הפנים, גם אם במידה חלקית, את השינויים הנדרשים כדי להביא לידי צמצום. כאמור, בשנת 2014 החליט המשרד על הרחבת התקצוב הדיפרנציאלי שהיה נהוג עד אז בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. לפי שיטת תקצוב זו ייקבעו רכיבים בתקציבים של בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים לפי מדד הטיפוח⁸⁵ של כל בית ספר. לפי מדד הטיפוח ייקבעו, למשל, גודל הכיתות ושעות התקן השבועיות של בית הספר.⁸⁶ ככל שבית הספר משתייך למדד טיפוח גבוה יותר (כלומר, אוכלוסיית בית הספר חלשה יותר מבחינה חברתית-כלכלית), כך מספר התלמידים בכיתותיו יהיה קטן יותר ותוספת שעות הטיפוח תהיה גדולה יותר.⁸⁷ בחטיבות העליונות, שלא כמו בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, לא מונהג תקצוב דיפרנציאלי ולכן הפערים בשלב חינוך זה גדולים לאין שיעור מהפערים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.

83 אחי קונור-אטיאס ושלמה סבירסקי, השתתפות ממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות, 1997-2016, תל אביב: מרכז אדוה, אוגוסט 2018.

84 אסף וינינגר, "נחונים על תשלומי הורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת תשע"ח (2017/18)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2018.

85 קביעת מדד הטיפוח: התלמידים בחינוך היסודי מחולקים ל-10 קבוצות, בכל אחת 10% מהתלמידים. בעשירון 10 נכללים התלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר, שהם האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו בעשירון 1 נכללים התלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר, שהם האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. כל תלמיד מקבל "ציון עשירון" ומדד הטיפוח של המוסד הוא ממוצע ציוני העשירונים של כלל התלמידים בבית הספר.

86 "דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך", משרד החינוך, אוגוסט 2014.

87 להסבר מפורט על חלוקת התקציב במערכת החינוך ראו נחום בלס וחיים בלייך, הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל, ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי, ירושלים: מרכז טאוב, דצמבר 2018.

בחלק הבא יתוארו בפרוטרוט הפערים בין תלמידים מהאוכלוסייה הערבית לתלמידים מהאוכלוסייה היהודית במה שנוגע להשקעה בחינוך ממקורות התקציב המרכזיים – מערכת החינוך הרשמית, הרשויות המקומיות וההשקעה של ההורים. עם זאת, ראוי לציין שלא עלה בידנו להשיג מידע המאפשר להשוות בין סך מקורות התקציב. מבירור עם גורמים במשרד החינוך עלה שגם אצלם אין גורם שאמון על תכלול כל מקורות התקציב. ובכל זאת, התמונה המצטיירת מן הממצאים בכל אחד ממקורות ההשקעה התקציבית בחינוך היא שתלמידות ותלמידים מן החברה הערבית אינם זוכים לרמת המשאבים שזוכים לה מקביליהם היהודים.

בתי ספר יסודיים

לפי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ח (2017/18), 87.3% מתלמידי בתי הספר היסודיים בחינוך הערבי (כ־172 אלף מתוך כ־199 אלף)⁸⁸ משתייכים לשני חמישוני הטיפוח⁸⁹, לעומת 16% בלבד (כ־85 אלף מתוך כ־534 אלף) בחינוך העברי. כמו כן, אין ולו בית ספר יסודי ערבי אחד שמשוגג בחמישון הטיפוח הגבוה ביותר, ואילו בחינוך העברי 41% מבתי הספר מסווגים כך. כדי לאמוד את מידת השוויון בתקציבים של מערכות החינוך הערבי והעברי השווינו את ההשקעה לתלמיד לפי סיווג חמישון הטיפוח של בית ספרו. תרשים 11 מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות הממוצעת לתלמיד, לפי חמישון טיפוח, בין תשע"ב (2011/12) לתשע"ח (2017/18). כאמור, בשנת תשע"ה (2014/15) הורחבה התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי בעקבות דוח של הצוות הבין־משרדי שבחן את הפערים בתקציבי מערכת החינוך.⁹⁰ התוכנית יושמה

88 כדי לקבל אומדן מהימן של הפערים בין התקציבים, מכאן ואילך יוצגו נתונים שנוגעים לחינוך הרגיל הרשמי בלבד, אלא אם כן צוין אחרת. כלומר, רק בתי ספר בחינוך הממלכתי (ממלכתי ערבי, ממלכתי עברי וממלכתי־דתי) במעמד משפטי רשמי מובאים בחשבון, משום שהוראות התקצוב לבתי ספר במעמד מוכר שאיננו רשמי (כגון בתי ספר ברשתות החינוך החרדי או בתי ספר של הכנסייה) או במעמד מוסדות פטור (בחינוך החרדי) הן שונות.

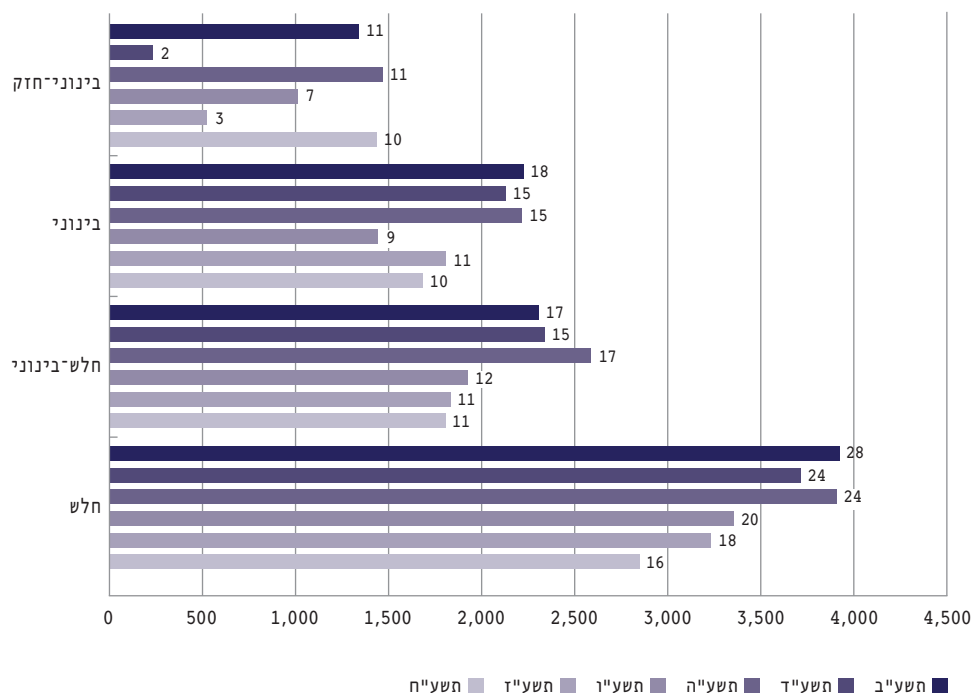
89 בפרסומי משרד החינוך בתי הספר מחולקים לפי חמישוני טיפוח (בכל חמישון 20% מהתלמידים) – חלש, חלש־בינוני, בינוני, בינוני־חזק וחזק.

90 "דוח הצוות הבין־משרדי לצמצום פערים במערכת החינוך", משרד החינוך, אוגוסט 2014.

בהדרגה – בשנה הראשונה (תשע"ה) יושמו 10% ממנה ועד שנת תשע"ט (2018/19) היא הייתה אמורה להיות מיושמת במלואה (בשנת תשע"ח יושמה התוכנית בהיקף של 78%). עדיין אין נתונים שמאפשרים לקבוע אם יישומה המלא אכן הביא לידי סגירת הפערים.

תרשים 11

פערים בעלות ממוצעת לתלמיד בבית ספר יסודי בחינוך הערבי ובחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח, תשע"ב-תשע"ח (בש"ח וב-%)



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בבית ספר יסודי, לפי חמישון טיפוח, בשנים תשע"ב-תשע"ח. הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח במספרים מוחלטים, ואילו המספרים בקצה הימני של כל שורה מייצגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

** אין נתונים על שנת תשע"ג. החמישון העליון (חזק) אינו מוצג משום שאין בו שום בית ספר יסודי מהחינוך הערבי.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ב-תשע"ח.

כמה ממצאים מעניינים עולים מהפערים בתקציב. ראשית, בכל החמישונים, בכל השנים המוצגות, יש פער בתקציב לטובת מערכת החינוך העברי. חמור מזה, הפערים בין מערכות החינוך גדלים ככל שהחמישונים נמוכים יותר. בחמישון החלש הפערים בתקציב הממוצע לתלמיד בשנת תשע"ח (2017/18) הגיעו ל-2,851 ש"ח (16%) – וזה אחרי כמה שנים שבהן הצטמצם הפער. דווקא בשאר החמישונים הפערים בתקציב קטנים יותר, אך עדיין עומדים על 10% בערך. בהתחשב בעובדה שרוב תלמידי בתי הספר היסודיים במערכת החינוך הערבי משתייכים לחמישון החלש (65%), לפער התקציבי יש השפעה רבה והוא חושף את האפליה של מערכת החינוך הערבי היסודית בישראל דווקא בקרב התלמידים מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר. התרשים משקף גם מגמה חיובית: בכל החמישונים ניכרת מגמה של צמצום פערים (פרט לחמישון הבינוני-חזק, שבו המגמה עדיין לא ברורה לגמרי). עם זאת, מגמת הצמצום נבלמה בשנתיים האחרונות (בייחוד בקרב החמישון הבינוני והחמישון החלש-בינוני), וקשה להאמין שהפערים נסגרו לחלוטין עד שנת תשע"ט (2018/19), המועד שבו יושמה התוכנית במלואה.

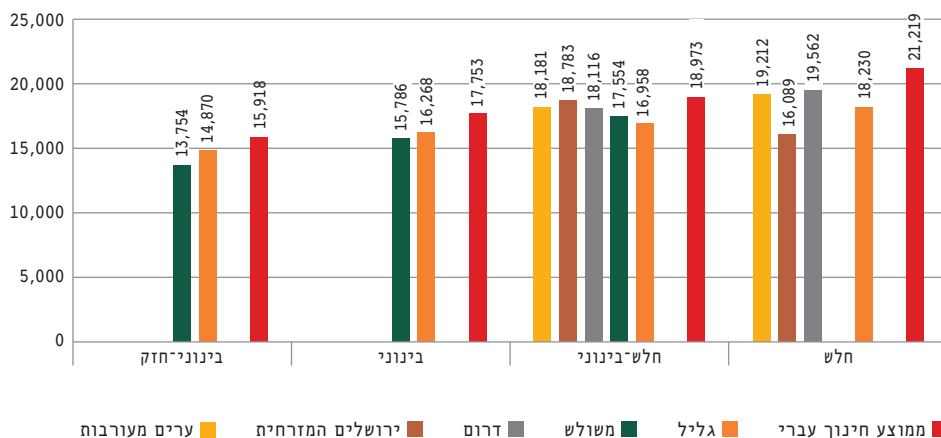
כדי לאמוד את הפערים בין בתי ספר יסודיים בחינוך הערבי באזורים שונים ערכנו ניתוח מיוחד, שמציג את התקציב הממוצע לתלמיד לפי אזורים גאוגרפיים וחמישוני טיפוח (תרשים 12). אפשר לראות שהתקציב הממוצע של החינוך העברי גבוה מזה של בתי הספר היסודיים בחינוך הערבי באזורים השונים. נתון זה נכון לכל החמישונים. נראה כי תלמידי החינוך הערבי היסודי בערים מעורבות⁹¹ מקבלים בדרך כלל תקציב גדול יותר משמקבלים אזורים אחרים. בחמישון החלש, בתי הספר היסודיים בירושלים המזרחית הם המקופחים ביותר; תקציבם נמוך באלפי שקלים לתלמיד מן התקציב של מקביליהם באזורים אחרים. גם בתי ספר יסודיים בגליל בדרך כלל מופלים לרעה, בעיקר אלו המדורגים בחמישון החלש-בינוני. לעומת זאת, בתי ספר יסודיים בדרום (בדואים) מקבלים תקציב גבוה יחסית לחינוך הערבי באזורים אחרים, אך הוא עדיין נמוך מהממוצע בחינוך העברי. בחינת הפערים בין בתי ספר יסודיים בחינוך הערבי ובחינוך העברי בכל

91 ערים מעורבות שנכללו בניתוח: חיפה, לוד, מעלות תרשיחא, נצרת עילית, עכו, רמלה וחל אביב-יפו. כרמיאל ובאר שבע לא נכללו משום שבערים אלו אין בתי ספר יסודיים ששייכים לחינוך הערבי. הערה זו תקפה גם לניתוח תקצוב חטיבות הביניים והחטיבות העליונות בהמשך הדברים.

האזורים (לא מוצג בתרשים) מעלה שההבדלים הניכרים ביותר בתקציב הם בין ירושלים המזרחית לירושלים המערבית, שכן התקציב לתלמיד בחמישון החלש במערכת החינוך העברית גבוה ב־124% בממוצע מן התקציב לתלמיד בחמישון זה במערכת החינוך הערבית. לפער העצום יש ככל הנראה שתי סיבות עיקריות: האחת, שהאפליה של בתי הספר בירושלים המזרחית חריגה, אפילו בהשוואה לשאר המגזר הערבי; השנייה, שבתי ספר בירושלים המערבית, בייחוד בחמישונים הנמוכים, מורכבים בעיקר מבתי ספר מהזרם הממלכתי־דתי, שתקציבו בדרך כלל גדול יותר גם בהשוואה לשאר הזרמים בחינוך העברי.⁹² בשאר האזורים נמצאו פערים של 3% עד 19% בין בתי ספר בחינוך הערבי לבתי ספר בחינוך העברי.

חרשים 12

עלות ממוצעת לתלמיד בבית ספר יסודי בחינוך הערבי בשנת תשע"ח (2017/18), לפי חמישון טיפוח ואזור גאוגרפי (בש"ח)



* רק בתי ספר עבור חושב חמישון טיפוח נכללו בנימוח.

** קטגוריות שכללו פחות משני בתי ספר או פחות מ-500 תלמידים הושטמו.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מערכת שקיפות בחינוך.

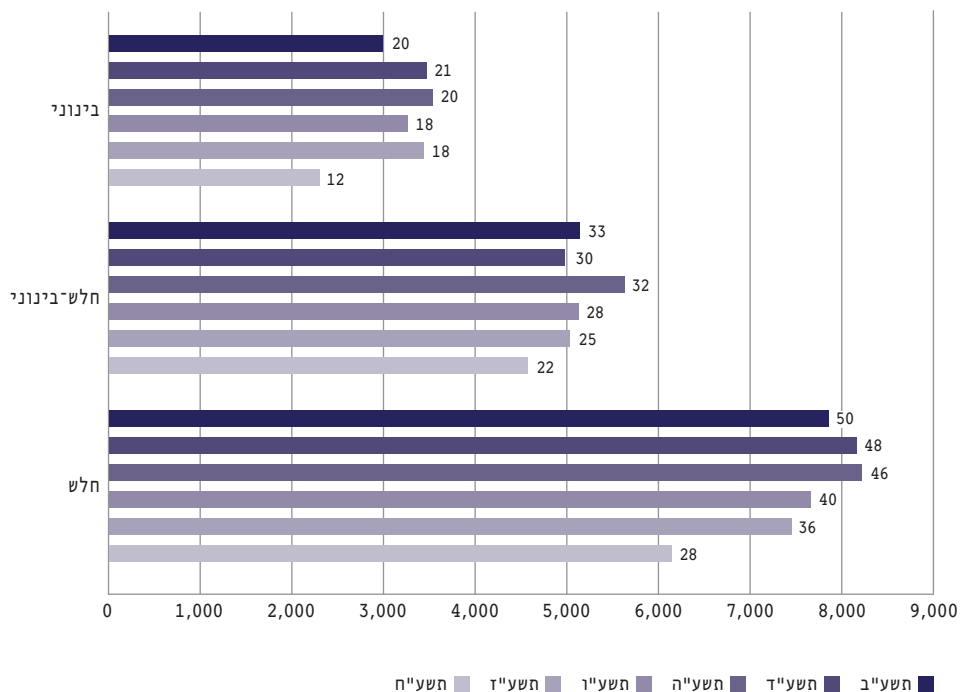
חטיבות ביניים

הרחבת השעות המחולקות באופן דיפרנציאלי במטרה להיטיב עם השכבות החלשות מיושמת גם בחטיבות הביניים. בדומה לבתי הספר היסודיים, גם רובן המוחץ של חטיבות הביניים בחינוך הערבי מדורגות נמוך בחמישוני הטיפוח. 88% מהתלמידים בחינוך הערבי (כ־74 אלף מתוך כ־83 אלף) משתייכים לשני חמישוני הטיפוח התחתונים (חלש וחלש־בינוני), לעומת 17% בלבד (כ־34 אלף מתוך כ־206 אלף) מן התלמידים בחינוך העברי. יתרה מכך, שום חטיבת ביניים בחינוך הערבי אינה מדורגת בשני החמישוני העליונים (בינוני־חזק וחזק), ואילו בחינוך העברי 61% מהתלמידים לומדים במוסדות שמשתייכים אליהם.

תרשים 13 מציג את הפערים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי בעלות לתלמיד בשלב חטיבת הביניים, לפי חמישוני טיפוח. כמו בבתי הספר היסודיים, גם בחטיבות הביניים הפערים הגדולים ביותר הם דווקא בחמישון הטיפוח החלש ביותר. עד שנת תשע"ו (2015/16) היו הפערים עצומים ועמדו על תקצוב יתר של 40% עד 50% לטובת מערכת החינוך העברית. בשנת תשע"ז (2016/17) הצטמצם הפער מעט אך עדיין עמד על 36%, שהם 7,417 ש"ח יותר לתלמיד במערכת החינוך העברית, בממוצע. בתשע"ח המשיך הפער להצטמצם, אך עדיין עמד על 28%, שהם 6,114 ש"ח יותר לתלמיד, בממוצע. גם בקרב החמישון החלש־בינוני והחמישון הבינוני הפערים אינם זניחים. בשנת תשע"ח, אחרי מגמת צמצום מסוימת, הם עמדו על 22% (4,550 ש"ח) ו־12% (2,288 ש"ח), בהתאמה. עוד עולה מן הנתונים שהקצאת משאבים דיפרנציאלית מתקיימת בעיקר במערכת החינוך העברי. תלמידיה במערכת החינוך העברי המשתייכת לחמישון הטיפוח התחתון מקבלת פי 1.5 ממקבילתה בחמישון הבינוני, בממוצע; ואילו תלמידיה במערכת החינוך הערבי המשתייכת לחמישון הטיפוח התחתון מקבלת רק פי 1.1 ממקבילתה בחמישון הבינוני, בממוצע (אייאפשר להשוות בין החמישון החלש ביותר לחמישון החזק ביותר כיוון ששום חטיבת ביניים במגזר הערבי אינה משתייכת לחמישון החזק).

תרשים 13

פערים בעלות ממוצעת לתלמיד בחטיבת הביניים בחינוך הערבי ובחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח, תשע"ב-תשע"ח (בש"ח וב-%)



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בחטיבת הביניים, לפי חמישון טיפוח, בשנים תשע"ב-תשע"ח. הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח במספרים מוחלטים, ואילו המספרים בקצה הימני של כל שורה מציגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

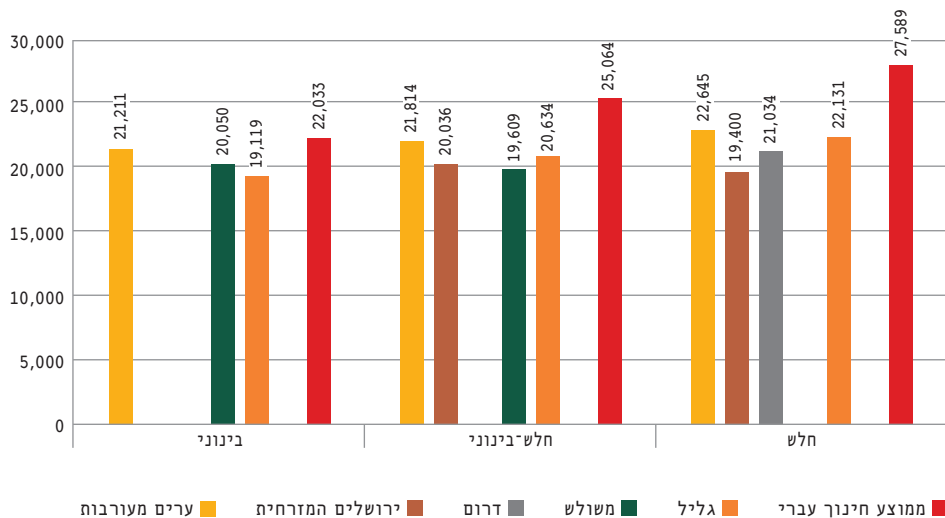
** אין נתונים על שנת תשע"ג. החמישונים העליונים (חזק ובינוני-חזק) אינם מוצגים משום שרק חטיבת ביניים אחת בחינוך הערבי מסווגת בקטגוריות אלו.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ב-תשע"ח.

באשר לפערים אזוריים בין חטיבות ביניים בחינוך הערבי, נראה שגם בשלב לימוד זה עדיף להיות תלמיד בעיר מעורבת ולא בירושלים המזרחית. כפי שאפשר לראות בניתוח שערכנו בתרשים 14, הפער בין התקציב לתלמיד בחטיבות הביניים בערים מעורבות לתקציב בשאר האזורים, בחמישון החלש, נע בין 16% ל-2%. נראה שמצבם של תלמידי הנגב בחטיבות הביניים טוב יחסית לשאר האזורים. עם זאת, בכל שלושת החמישונים התחתונים (חלש, חלש-בינוני ובינוני) התקציב הממוצע לתלמיד של חטיבות הביניים בחינוך העברי גדול בהרבה מן התקציב המקביל בכל אחד מהאזורים בחינוך הערבי. גם כאן, הפער הגדול ביותר הוא דווקא בחמישון החלש. כאשר משווים בין התקציב הממוצע לתלמיד במערכת החינוך הערבי לתקציב הממוצע לתלמיד אזורי (לא מוצג בתרשים), הפערים הגדולים ביותר הם בין ירושלים המזרחית לירושלים המערבית – בין 53% ל-68%. גם בין חטיבות ביניים בחינוך הערבי לחטיבות ביניים בחינוך העברי בחמישון החלש בגליל יש הבדל ניכר בתקציב, והוא עומד על 62% (35,796 ש"ח בממוצע לתלמיד בחינוך העברי לעומת 22,131 ש"ח בממוצע לתלמיד בחינוך הערבי).

חרשים 14

עלות ממוצעת לתלמיד בחטיבת ביניים בחינוך הערבי בשנת תשע"ח (2017/18), לפי חמישון טיפוח ואזור גאוגרפי (בש"ח)



* הניתוח אינו כולל חטיבות ביניים בחמישוני הטיפוח חזק ובינוני-חזק משום שרק מוסד אחד בחינוך הערבי בגליל סווג כבינוני-חזק.

** רק בתי ספר עבורם חושב חמישון טיפוח נכללו בניתוח.

*** קטגוריות שכללו פחות משני בתי ספר או פחות מ-500 תלמידים הושמטו.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מערכת שקיפות בחינוך.

חטיבה עליונה

שלא כמו בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, בחטיבה העליונה אין מנגנון תקצוב דיפרנציאלי והקצאת המשאבים נעשית על פי קריטריונים כגון פרופיל המוסד, מסלולי הלימוד של התלמידים, פרופיל המורים בבית הספר, רמת יישומה של רפורמת "עוז לתמורה" ועוד. כלומר, תקציב משרד החינוך לחטיבות העליונות אינו מוקצה באופן פרוגרסיבי ובמקרים רבים דווקא בתי ספר חזקים

מקבלים תקציבים גבוהים בשל מגמות לימוד יקרות ומורים בעלי ותק גבוה. מנתוני משרד החינוך עולה שהמפסידים העיקריים ממודל זה הם החטיבות העליונות בחינוך הערבי, שאף על פי שרובן משתייכות לחמישוני הטיפוח הנמוכים, תקציבן אינו שונה מתקציבן של החטיבות העליונות בחמישוני הטיפוח החזקים (ולעיתים אף נמוך ממנו). החלטת ממשלה מאוגוסט 2016 קבעה שמשרדי החינוך והאוצר יקימו צוות בין-משרדי שיגבש מודל תקצוב דיפרנציאלי לחטיבה העליונה; צוות זה טרם הוקם ולא ברור אם מודל כזה עדיין מתוכנן. אומנם בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) החל פיילוט של תקצוב דיפרנציאלי במאה חטיבות עליונות בחינוך הערבי, אבל לא הצלחנו לקבל מידע על היקף השעות המוקצות באופן דיפרנציאלי ולא ברור אם יש כוונה להרחיב את הפיילוט לכלל החטיבות העליונות.

רשויות מקומיות יכולות לבחור אם להפעיל חטיבות עליונות בעצמן או להעביר את האחריות לרשתות תיכונים.⁹³ בגלל מחסור במשאבים, רשויות חלשות רבות נוטות לבחור באפשרות השנייה. כאשר חטיבה עליונה מנוהלת על ידי רשת תיכונים מעמדה נעשה "מוכר שאינו רשמי"; שלא כמו בית ספר יסודי במעמד זה, שתקציבו עומד על כ-75% מתקציבו של בית ספר בחינוך הרשמי, בחטיבה העליונה אין הבדלי תקצוב בין מוסדות במעמד משפטי שונה.⁹⁴ כיוון ששיעור ניכר מן החטיבות העליונות בחינוך הערבי הוא באחריות רשתות תיכונים, הנתונים בתרשימים שלהלן נוגעים הן לתקצוב החטיבות העליונות במעמד רשמי הן לתקצוב החטיבות העליונות במעמד מוכר שאינו רשמי.

בתרשים 15 מצטיירת תמונה עגומה: הפער בין החינוך הערבי לחינוך העברי בחטיבות העליונות מובהק הרבה יותר מן הפער בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. גם כאן הוא ניכר בעיקר בחמישוני הטיפוח הנמוכים יותר: ככל שחמישון הטיפוח נמוך יותר, כך הפערים רחבים יותר. בשנים תשע"ב-תשע"ח עמדו הפערים בעלות הממוצעת לתלמיד בשלושת חמישוני הטיפוח מן החלש עד הבינוני על 34% לכל הפחות. אך בעיקר מטרידה העובדה שהפערים הולכים ומתרחבים עם השנים. בשנת תשע"ח (2017/18) תוקצבה תלמידה בחמישון הטיפוח החלש במערכת החינוך העברי ב־18,753 ש"ח בממוצע, 77% יותר

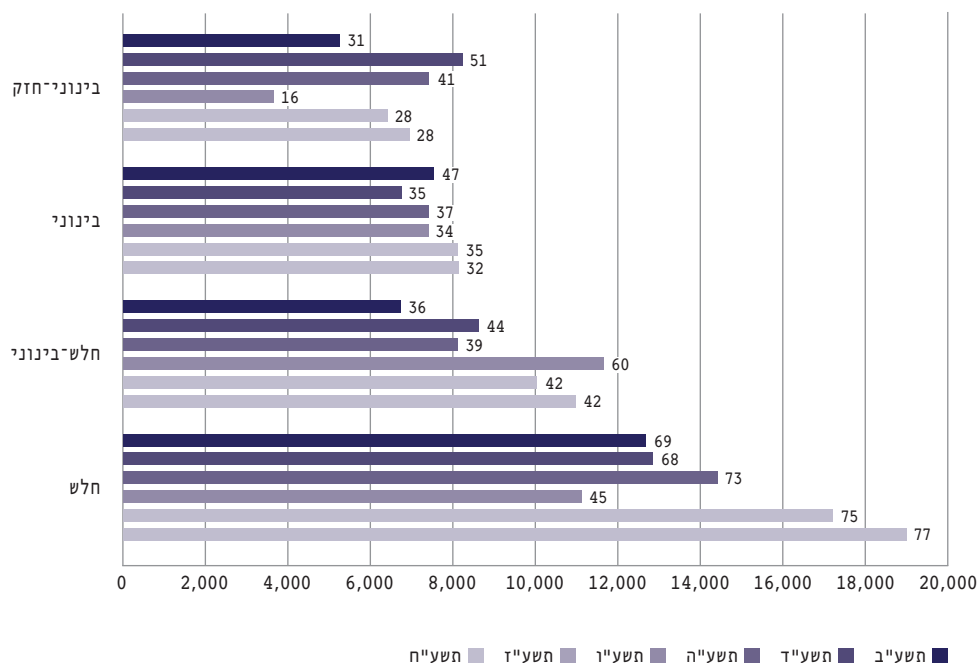
93 אורט, אמי"ת, בני עקיבא, דרכא, עמל ועמיד.

94 אשר וכיל (עורך), "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ט", משרד החינוך, 2019.

מתלמידה בחינוך הערבי. זהו פער בלתי סביר היוצר מציאות של קיפוח קיצוני. כיוון ש-87% מהתלמידים במערכת החינוך הערבי (כ-90 אלף מתוך כ-102 אלף) משתייכים לחמישוני הטיפוח חלש וחלש-בינוני, הרי רוב התלמידים הערבים הם בתת-תקצוב. לעובדה זו יש כמובן השלכה ישירה על הישגיהם.

תרשים 15

פערים בעלות ממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה בחינוך הערבי ובחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח, תשע"ב-תשע"ח (בש"ח וב-%)



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה, לפי חמישון טיפוח, בשנים תשע"ב-תשע"ח. הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח במספרים מוחלטים, ואילו המספרים בקצה הימני של כל שורה מציגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

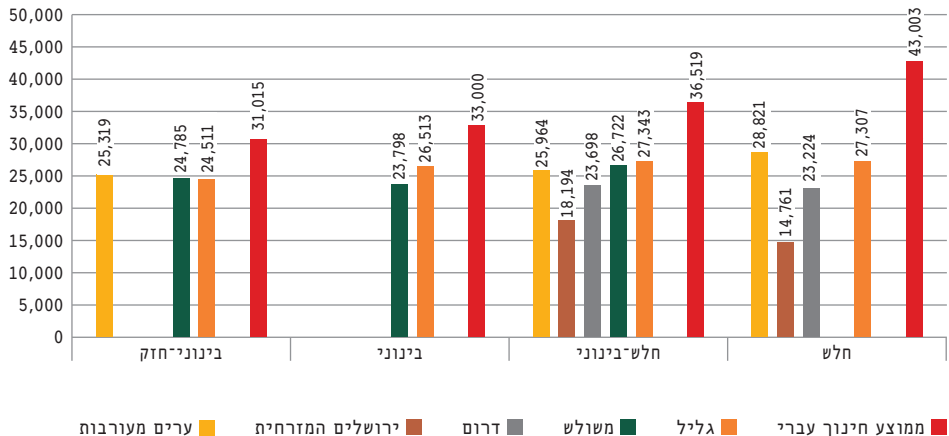
** אין נתונים על שנת תשע"ג. אף שבשנים תשע"ב-תשע"ו יש נתונים על חמישון הטיפוח החזק בחינוך הערבי, מספר התלמידים בקטגוריה זו קטן מאוד, ולכן הנתונים הוסרו מן ההתרשים.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ב-תשע"ח.

מניתוח מיוחד שערכנו עולה שגם החטיבות העליונות בירושלים המזרחית מקופחות בעלות הממוצעת לתלמיד בהשוואה למוסדות המקבילים בגליל, בדרום, במשולש ובערים מעורבות. הפער מגיע לאלפי שקלים לתלמיד והוא בולט במיוחד בחמישון החלש, שבו הוא עומד על 57% עד 95% (תרשים 16). בירושלים נרשמו גם הפערים הגדולים ביותר בין החינוך הערבי לחינוך העברי – תלמיד בחינוך העברי מקבל 61%-121 יותר ממקבילו בחינוך הערבי. החטיבות העליונות בערים המעורבות מקבלות את התקציב הגבוה ביותר לתלמיד בחינוך הערבי, אך עדיין יש פער ניכר בינו ובין החינוך העברי: כ-12% בחמישון הבינוני חזק ו-55% בחמישון החלש. חטיבות עליונות בחינוך העברי בדרום בחמישון החלש-בינוני קיבלו 54 יותר מאלה בחינוך הערבי, ואילו בחמישון החלש הפער גדול יותר ועמד על 73%. בגליל הפערים בין החינוך העברי לחינוך הערבי נעו בין 39% (חמישון בינוני-חזק) ל-93% (חמישון חלש), לטובת החינוך העברי.

תרשים 16

עלות ממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה בחינוך הערבי בשנת תשע"ח (2017/18), לפי חמישון טיפוח ואזור גאוגרפי (בש"ח)



* קטגוריות שכללו פחות משני בתי ספר או פחות מ-500 תלמידים הושמטו.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד החינוך, מערכת שקיפות בחינוך.

רשויות מקומיות, תשלומי הורים ומגזר שלישי

מלבד התקציב שמעביר משרד החינוך יכולים בתי הספר לקבל מימון משלושה גורמים נוספים: הרשויות המקומיות, תשלומי ההורים וארגוני המגזר השלישי. בעקבות התגברות מעורבותם של גורמים לא ממשלתיים בשנים האחרונות באספקת שירותים ממשלתיים, בהם חינוך, התעורר דיון ציבורי ער על הסכנות הטמונות בהגדלת אי-השוויון בין אוכלוסיות חלשות לחזקות ובין קבוצות אוכלוסייה.⁹⁵ הגדלת המימון הלא ממשלתי של מערכת החינוך ללא פיקוח עלולה להיות גרסטיבית ולערער את מדיניות ההעדפה המתקנת שהנהיג משרד החינוך (לפחות בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים). להלן נתאר את המנגנונים המאפשרים תוספות תקציב אלו וננסה לאמוד את השלכותיהן על הפער בין החינוך הערבי לחינוך העברי על בסיס נתונים ומחקרי עבר.

רשויות מקומיות

כמה מחקרים, מרביתם עוסקים בתקופה של לפני כעשור, ניסו לאמוד את היקף התשומות של הרשויות המקומיות במערכת החינוך כדי לבחון אם רשויות חזקות מנצלות את אמידותן כדי לשפר את איכותו והיקפו של החינוך במוסדות שהן ממונות עליהם. בן בסט ודהן מצאו ב-2009 שרשויות מקומיות חזקות מוציאות על חינוך פי שניים מרשויות חלשות.⁹⁶ גם פולק מצא פערים עצומים בין ההוצאה של רשויות חזקות להוצאה של רשויות חלשות, כך שהדיפרנציאליות המועטה שהנהיג משרד החינוך התבטלה לגמרי.⁹⁷ עם זאת, משרד הפנים העיר שהנתונים הכספיים שהרשויות המקומיות מספקות למשרד

95 ניר מיכאלי, "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, 2015, עמ' 183-237.

96 אבי בן בסט ומומי דהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

97 פולק וקורת (לעיל הערה 81).

הפנים אינם מהימנים דיים לקבוע את סך ההוצאה לחינוך לתלמיד.⁹⁸ מחקר של בלס, זוסמן וצור, אשר בחן את חלקן של הרשויות המקומיות במימון שעות הוראה (בבתי ספר יסודיים בלבד) בשנים 2001-2009, מצא כי אף שחלקן קטן יחסית (פחות מ-5%), ההבדלים בין החינוך הערבי לחינוך העברי בעניין זה גדולים. הרשויות המקומיות הערביות מימנו 0.4-0.5 שעות שבועיות, והרשויות היהודיות מימנו 1.1-2.4 שעות שבועיות; הן רשויות ערביות חזקות והן רשויות יהודיות חזקות מימנו שעות רבות יותר מרשויות חלשות.⁹⁹ גם מחקר של הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית מצא שבשנת 2013 עמדה ההוצאה השנתית הממוצעת לתלמיד ברשויות המקומיות הערביות על 734 ש"ח בלבד, לעומת 3,344 ש"ח ביישובים יהודיים באשכולות 1-5 ו-5,934 ש"ח ביישובים יהודיים באשכולות 6-10.¹⁰⁰

מנגנון נוסף שיוצר פער בין רמת שירותי החינוך ברשויות מקומיות חזקות לרמתם ברשויות חלשות הוא שיטת המימון התואם (מצ'נוג). התקציבים מסייעים לתחזוקת בית הספר ולצרכים פדגוגיים היקפיים על ידי אנשי מקצוע כגון פסיכולוגים, קב"סים, מזכירים, שרתים וכדומה. אך כיוון שקבלתם מותנית במימון תואם של הרשות המקומית, בין 10% ל-32%, ומרבית הרשויות הערביות נמצאות בתחתית הדרוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, הסבירות שרשויות אלו יפנו תקציבים לשירותים אלו היא נמוכה. אין פלא אפוא שבמשך השנים הצביעו כמה דוחות על מחסור חמור בפסיכולוגים וביועצים חינוכיים במערכת החינוך הערבי.¹⁰¹

98 הרשויות המקומיות בישראל 2009, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 2011.

99 נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי עברי, ירושלים: מרכז טאוב, 2016.

100 "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית" (לעיל הערה 80).

101 למשל, מריה רבינוביץ', "מחסור ביועצים ופסיכולוגים חינוכיים במערכת החינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010; יעל אשכנזי, מתי אנג'יל וטלי טופילסקי, שירותים פסיכולוגיים בבתי ספר יסודיים בשגרה ובחירום, ירושלים: מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל, דצמבר 2014.

תשלומי הורים

כפי שראינו, רשויות מקומיות חזקות מצמצמות את ההשפעה של התקצוב הפרוגרסיבי של מערכת החינוך. להוצאות של משקי הבית על חינוך יש השפעה דומה, שכן הורים בעלי יכולת כלכלית ישאפו בדרך כלל להעצים את השכלת ילדיהם באמצעים נוספים על אלה שנותנת הממשלה. בשנת 2018 הוציאו משקי הבית על חינוך 26.5 מיליארד ש"ח, שהם 23.9% מסך ההוצאה הלאומית על חינוך.¹⁰² הוצאה זו נעשית בשתי דרכים מרכזיות: (א) תשלומי הורים למערכת החינוך הממשלתית או לרשות המקומית למימון תוכניות לימוד שנוספות על תוכנית הלימודים הרגילה (תל"ן), וכן למימון טיולים, מסיבות סיום וסלי תרבות; (ב) הוצאות פרטיות: תשלום על שיעורי עזר פרטיים, תוכניות העשרה חינוכיות וציוד (ספרים, צורכי כתיבה וכדומה). ההוצאות הפרטיות אינן עוברות דרך משרד החינוך או הרשות המקומית ולכן אין למדינה זכות להתערב בהן; ואולם באחריות המדינה לפקח על תשלומי ההורים, המגיעים לאלפי שקלים בשנה, כדי לצמצם ככל האפשר את הפערים בחינוך. בשנת 2012 קבע מבקר המדינה שברבות השנים היו חריגות רבות בתשלומי ההורים והאשים את משרד החינוך באוזלת יד באכיפת הנהלים.¹⁰³ בעקבות הביקורת החל משרד החינוך במהלך כולל להסדרת הגבייה של תשלומי הורים. בשנים 2014 ו־2016 פרסם המשרד חוזרי מנכ"ל שקבעו אילו סכומים מותר לגבות מן ההורים עבור תוכניות לימודים נוספות (תל"ן), רכישת שירותים מרצון (ספרי לימוד, תלבושת אחידה וכולי), ציוד קצה טכנולוגי, טיולים, מסיבות סיום, סל תרבות והשאלת ספרים. הסך הכולל המותר הוא 3,900–7,000 ש"ח בשנה לתלמיד, בהתאם לשכבת הכיתה של התלמיד.¹⁰⁴

102 "הודעה לתקשורת: ההוצאה הלאומית לחינוך 2016–2018", 20 באוגוסט 2019, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

103 "תשלומי הורים במערכת החינוך", דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, משרד מבקר המדינה, מאי 2012; "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בעסוקה" (דוח שנתי 66), משרד מבקר המדינה, מאי 2016.

104 "חוזר מנכ"ל תשעו/12 (א)", משרד החינוך, 24 באוגוסט 2016.

הנתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה בשנת תשע"ח (2017/18) מלמדים שהם אכן משמשים אוכלוסיות חזקות לשפר את תוכנית הלימודים של ילדיהם לעומת אוכלוסיות חלשות יותר. כך לדוגמה, בחינוך הערבי רק 9% מבתי הספר ביקשו (ואושר להם) לגבות יותר מ־2,000 ש"ח לשנה לתלמיד, לעומת 19% בחינוך הממלכתי עברי, 36% בחינוך הממלכתי־דתי ו־49% בחינוך החרדי. מדד הטיפוח הממוצע של בתי ספר שביקשו (ואושר להם) לגבות יותר מ־2,000 ש"ח לשנה לתלמיד נמוך ממדד הטיפוח הממוצע של בתי ספר שביקשו לגבות יותר מ־2,000 ש"ח לשנה בכל סוגי הפיקוח ובכל אשכולות המדד החברתי־כלכלי – למעט בחינוך החרדי, שבו הייתה תמונת מצב הפוכה. כלומר בחינוך הממלכתי עברי, הממלכתי־דתי והערבי בתי הספר שגובים תשלומי הורים נמוכים הם בתי הספר שבהם החסך החינוכי גדול יותר מאשר בבתי הספר שגובים תשלומי הורים גבוהים.¹⁰⁵

ההשקעה הפרטית של משקי בית בחינוך אינה מתמצה בתשלומי ההורים לבית הספר, אלא כוללת כאמור גם הוצאות על פעילויות לאחר שעות בית הספר – חוגים, שיעורים פרטיים ופעילויות חינוכיות אחרות. הוצאות אלו, שב־2017 עמדו על 275 ש"ח לחודש לתלמיד בממוצע, הן כמחצית מההוצאה הפרטית של משק בית לתלמיד; התשלומים לבית הספר (28.5%) וההוצאות על הציוד (22.6%) הם נוח קטן יותר מהוצאה זו. לפי הלמ"ס, חמישון ההכנסה התחתון מוציא בממוצע 76 ש"ח לחודש לתלמיד על פעילויות לאחר שעות בית הספר, ואילו חמישון ההכנסה העליון מוציא כמעט פי 9 – 682 ש"ח. ההוצאה הפרטית הכוללת על חינוך (תשלומי הורים, פעילויות לאחר שעות בית הספר וציוד) עמדה על 749 ש"ח בחודש בממוצע לתלמיד בחינוך העברי ממלכתי, 625 ש"ח בחינוך הממלכתי־דתי, 430 ש"ח בחינוך החרדי ו־296 ש"ח בלבד בחינוך הערבי.¹⁰⁶

המתח בין זכות ההורים להעניק לילדיהם חינוך איכותי ובין אחריות המדינה לשמור על עקרון השוויון בחינוך הגיע לאחרונה לפתחו של בג"ץ. קבוצת הורים עתרו נגד תשלומי ההורים בטענה שהם פוגעים בשוויון ההזדמנויות של

105 וינינגר (לעיל הערה 84).

106 "הודעה לתקשורת: הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב־2017", 10 ביוני 2019, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התלמידים. העתירה נדחתה בטענה שאין להפר את האיזון בין עקרון השוויון ובין האוטונומיה של הורים בחינוך ילדיהם. הועלתה גם הטענה שהדיון בעניין הוא ערכי ולכן צריך להיות מוכרע בכנסת.¹⁰⁷ כך הותר בית המשפט על כנו את אחד המגוונים המרחיבים את הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ואת אי-השוויון בתשומות החינוכיות.

המגזר השלישי והמגזר העסקי

המקור הלא-ממשלתי השלישי (נוסף על הרשויות המקומיות ותשלומי הורים) לתקצוב שעות לימוד והעשרה במערכת החינוך הוא פעילות המגזר השלישי והמגזר העסקי. העלייה במעורבותם של ארגונים פרטיים ועמותות במערכת החינוך נמשכת כבר יותר מעשור. חברות עסקיות מקדמות פרויקטים ספציפיים, ארגונים פילנתרופיים תורמים במידה המתאימה להם ולפי תחום העדפתם, ועמותות מקדמות את סדר היום החינוכי, הערכי או התרבותי שלהן. כל אלו מממנים פעילויות ספציפיות המשרתות מטרות ואינטרסים שלא תמיד נובעים מחשיבה פדגוגית מקיפה ולרוב אינן נתונות לפיקוח מקצועי.¹⁰⁸ למרות הניסיון להסדיר את התנאים לכניסתם למערכת החינוך ולבתי ספר, יש להם שיקול דעת מלא בבחירת תחומי ההשקעה ולכן הם עלולים לתרום להרחבת הפערים הקיימים.¹⁰⁹

בקרב הציבור הערבי נשמעים קולות הקוראים להשתמש בתמיכת ארגונים ועמותות. קריאתם נובעת מביקורת על רשויות השלטון המרכזיות והמקומיות על אפליה מתמשכת ואי-מילוי הבטחות, ומביקורת על בעלי תפקידים ברמה

107 בג"ץ 5004/14 שמשון ג'קלין ואח' נ' משרד החינוך, 7.8.2019.

108 אורית איכילוב, "כינון החינוך הציבורי בישראל והנסיגה ממנו", בתוך: הנ"ל (עורכת), הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל, תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2010, עמ' 21-50.

109 עדו אבגר ויסכה מוניקנדס-גבעון, "מידע על מעורבות גורמים חיצוניים בפעילות החינוכית במוסדות החינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

המקומית והבית־ספרית המביעים חולשה ונכנעים לממסד.¹¹⁰ קולות אלו סבורים שעמותות וגורמים חיצוניים יכולים לשמש להעצמת החינוך הערבי ולהשוואת התנאים בו לתנאים במגזר היהודי. מנגד יש הטוענים, בעיקר מנהלים ומפקחים של בתי ספר, שלכניסת עמותות לבתי הספר ולהפרטת החינוך יהיו השלכות חברתיות חמורות והם יביאו להרחבת הפערים בין האוכלוסיות החלשות לאוכלוסיות החזקות בקרב האוכלוסייה הערבית.¹¹¹ כבר בעשור הקודם נמצא שיש פער ניכר אפילו בין אוכלוסיות חלשות בשני המגזרים. בשנים 2001–2009 מימנו עמותות לבתי ספר יסודיים בחינוך העברי מרקע חברתי־כלכלי חלש 4.4 שעות שבועיות, לעומת 1.5 שעות שבועיות בלבד שמימנו למקביליהם בחינוך הערבי.¹¹²

מן הנתונים שהוצגו עולה שלמרות מאמצי משרד החינוך להנהיג (בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בלבד) תקצוב דיפרנציאלי שייטיב עם שכבות האוכלוסייה המוחלשות, ובכללן האוכלוסייה הערבית, ישנם מנגנונים שמרחיבים את אי־השוויון ופוגעים במדיניות משרד החינוך. יוצא אפוא שתלמידי החינוך הערבי סובלים מתת־תקצוב הן בשל פערים בתקציבים מטעם משרד החינוך (בייחוד בחטיבות העליונות) הן בשל חולשתם של שלושת מקורות התקציב האחרים בחברה הערבית: הרשויות המקומיות, תשלומי ההורים וארגוני המגזר השלישי. בגלל אופן התנהלות זה קשה לצמצם את הפערים ביעילות ולתקן את האפליה התקציבית ההיסטורית שממנה סבלה בעבר, ועודנה סובלת, האוכלוסייה הערבית בכל הקשור לחינוך. הקצאת המשאבים לחברה הערבית חשובה במיוחד בשל מצבן הכלכלי הירוד של מרבית הרשויות המקומיות הערביות, חוסר יכולתם של הורים בחברה הערבית לממן הוצאות פרטיות על חינוך (המסתכמות באלפי שקלים בשנה), ופעילותם המועטה של ארגוני המגזר השלישי בבתי ספר בחינוך הערבי.

110 במסמך "החזון העמדי לערבים הפלסטינים בישראל", שפרסם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, מצוין למשל שאחד הצעדים לקידום החינוך הערבי הוא בדיקת האפשרות להקים בתי ספר פרטיים בעלי דגשים חינוכיים ספציפיים.

111 מיכאלי (לעיל הערה 95).

112 בלס, זוסמן וצור (לעיל הערה 99).

תשתיות ואיכות ההוראה

פרק 4

תשתיות פיזיות

הפערים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי ואפליית החינוך הערבי לרעה אינם מתבטאים רק בתקציבים ובשעות לימוד. סוגיה מרכזית נוספת המשקפת פערים אלו היא מצב התשתיות והתנאים הפיזיים במוסדות החינוך. שלא כמו אופן חלוקת התקציבים, שנחשף ב־2015, המידע על תשתיות פיזיות אינו נאסף ומנותח במשרד החינוך באופן מסודר ולכן גם העמדת המידע לרשות הציבור ספורדית וחלקית. למרות ההשפעה של תשתיות ומתקנים פיזיים על הישגי התלמידים, על רמת האלימות ועל רמת הבטיחות, בייחוד בקרב שכבות חלשות,¹¹³ נראה שאין במשרד החינוך נהלים סדורים וברורים להקמתם של אולמות ומגרשים לספורט, מעבדות מחשבים, ספריות וחצרות. גם כשיש תקנים, פעמים רבות הם אינם מיושמים בפועל.

דוח של עמותת סיכוי משנת 2014 איגד נתונים ממקורות שונים כדי לסרטט תמונת מצב של התשתיות הפיזיות במערכת החינוך הערבי. הדוח מונה שורה של ליקויים חמורים ומצביע על מחסור בתשתיות בבתי ספר בחינוך הערבי. בעיקר בולט המחסור בכיתות לימוד: יש פער עצום בין מספר הכיתות שמשרד החינוך מכיר בחסרונו לקצב התקצוב והבינוי בפועל. הפתרונות המוצעים: הקמה של מבנים יבילים, שכירת מבנים שלא נועדו ללימודים וציפוף במבני החינוך הקיימים. כמו כן, נמצאו פערים של ממש בין החינוך הערבי לחינוך העברי במספר המחשבים לתלמיד ובמספר הספריות ומתקני הספורט.¹¹⁴

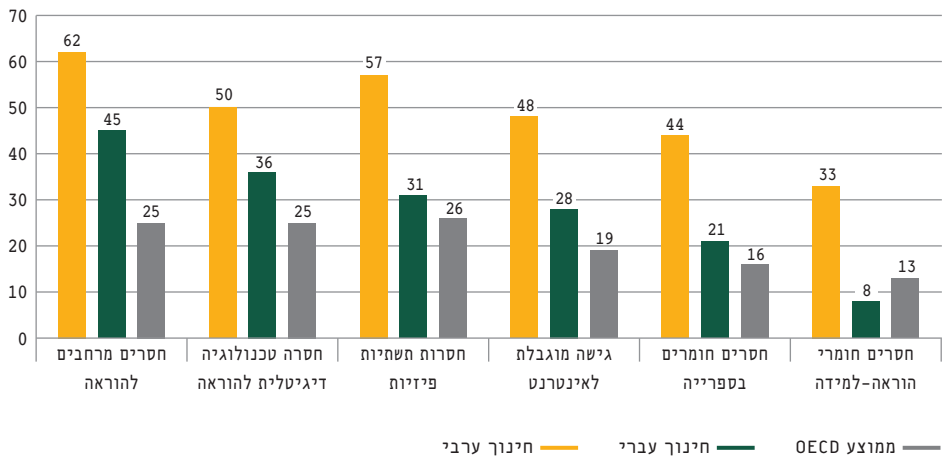
Glen I. Earthman, *School Facility Conditions and Student Academic Achievement*, UCLA's Institute for Democracy, Education, and Access, October 2002

114 מיכל בליקוף, פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך: התשתית הפיזית, ירושלים: עמותת סיכוי, נובמבר 2014.

מחקר טאליס (TALIS) משנת 2018, שבמסגרתו מדווחים מנהלים ומורים על הסביבה הבית ספרית, הצביע גם הוא על פער בתשתיות בין החינוך הערבי לחינוך העברי. תרשים 17 מסכם את עיקרי הדיווחים של מנהלים על המחסור בתשתיות הפוגע ביכולתו של בית הספר לספק הוראה איכותית. מן התרשים עולה שמנהלים בחינוך הערבי מונים קשיים רבים יותר: הבולטים שבהם הם מחסור במרחבים להוראה, בתשתיות פיזיות ובטכנולוגיה דיגיטלית להוראה. ככלל, שיעור המורים המציינים את הצורך בשיפור המבנים והמתקנים בבית הספר ובהשקעה בתקשוב הוא גבוה יותר בחינוך הערבי בהשוואה לחינוך העברי.¹¹⁵ מעניין לראות שאף על פי שבקרב האוכלוסייה הערבית ניכרת שביעות רצון גבוהה מהשוויון באספקת שירותי מערכת החינוך, שיעור שבעי הרצון מהתנאים הפיזיים במסגרות החינוכיות נמוך יותר באוכלוסייה זו בהשוואה לכלל האוכלוסייה.¹¹⁶

תרשים 17

שיעור המנהלים שדיווחו על מחסור במשאבים הפוגע ביכולת של בית הספר לספק הוראה איכותית (ב-%)



מקור: משרד החינוך, טאליס 2018.

115 "טאליס 2018 TALIS: סקר ההוראה והלמידה הבינלאומי: דוח מורחב - מבט ישראלי", לוח 72, ראמ"ה, משרד החינוך, יוני 2019.

116 קסיר (קלינר) ורומנוב (לעיל הערה 26).

המצב קשה אף יותר בשני אזורים הסובלים מפערים בכל תחומי החינוך: בנגב ובירושלים המזרחית. ביישובים הבדואיים בנגב בכלל, ובכפרים הבלתי מוכרים בפרט, יש סכסוך קרקעות בין האוכלוסייה למדינה ולסכסוך זה יש השפעה ישירה על בניית מוסדות חינוך בהם. בשלושים וחמישה כפרים בלתי מוכרים, שבהם מתגוררים כ־70 אלף תושבים, יש רק 10 בתי ספר יסודיים ואין בהם אפילו בית ספר על-יסודי אחד. כדי להגיע לבית הספר הקרוב נאלצים התלמידים ללכת קילומטרים ברגל, או להיות תלויים בהסעות, שפעמים רבות עוברות בדרכי עפר.¹¹⁷ מערך ההסעות היקר, האמון על הסעת אלפי ילדים וילדות מהכפרים הבלתי מוכרים לבתי הספר שבמועצות האזוריות הבדואיות בנגב, מכביד על מערכת החינוך במועצות האזוריות. המועצות נאלצות לשאת בעול תקציבי כדי לספק שירותי חינוך לתושבים שדה-יורה אינם נמצאים באחריותם.¹¹⁸

משרד החינוך ועיריית ירושלים ממעיטים בהשקעת תקציבים בתשתיות ובבניוי בירושלים המזרחית, ולפי הערכות חסרות שם כאלפיים כיתות לימוד; כמחצית מסך 1,815 הכיתות הבנויות במערכת החינוך הרשמית אינן תקינות.¹¹⁹ במקרה הטוב, בגלל המחסור החמור הזה פונים תלמידים ותלמידות רבים ממערכת החינוך הרשמית לחינוך הפרטי היקר.¹²⁰ במקרה הרע התלמידים אינם נרשמים כלל ללימודים – על פי הערכות, כ־18,600 תלמידים ותלמידות, שהם יותר מ-14% מהילדים בירושלים המזרחית, אינם רשומים במסגרת לימודים ידועה.¹²¹ לפי שעה קצב בניית הכיתות אינו מדביק את קצב הגידול באוכלוסייה, ולכן אם לא יתערבו בעניין משרד החינוך ועיריית ירושלים עתידה הבעיה רק להחריף. כפי שעולה מלוח 6, המחסור החמור ביותר בכיתות לימוד הוא בירושלים המזרחית

117 בן פרג'ון, "מבט להעסקת נשים ערביות בדואיות בנגב", פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

118 יסמין בכריה, "מועצת אל-קאסום: 17 אלף תלמידים לא יפתחו את שנת הלימודים כי אין לנו תקציב", הארץ, 1.9.2019.

119 "ירושלים המזרחית: עובדות ונתונים 2019", האגודה לזכויות האזרח, מאי 2019.

120 בפסק הדין של בג"ץ (5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך) אף נקבע שמשנת 2016 עיריית ירושלים תחויב לממן את שכר הלימוד של תלמידים מירושלים המזרחית שביקשו להירשם לבתי ספר רשמיים אך נדחו.

121 "ירושלים המזרחית: עובדות ונתונים 2019" (לעיל הערה 119).

ובחינוך הבדואי. אומנם משרד החינוך הכיר בצורך לבנותו, אבל הדיווחים על תכנון הבנייה ועל קצב הבנייה בפועל במגזרי החינוך שנבדקו מעלים ספק באשר להתקדמות הנדרשת כדי לסגור את הפערים.¹²²

לוח 6

כיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן בשנת 2018, לפי מגזר חינוכי

כיתות חסרות החינוך הערבי בכלל (ב-%)	התלמידים בגיל חינוך חובה מכלל התלמידים בחינוך הערבי (ב-%)	כיתות חסרות	
44.6	17.2	1,945	ירושלים המזרחית
24.4	53.6	1,062	ערבי (ללא י"ם המזרחית)
27.0	21.8	1,176	בדואי
4.1	7.5	178	דרוזי

מקור: כיתות חסרות - "מבט על החינוך הערבי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביולי 2018; תלמידים בגיל חינוך חובה - במבט רחב - מערכת מידע חינוכית, משרד החינוך.

איכות ההוראה

כמה ממצאים מעידים שאיכות ההוראה במערכת החינוך בישראל בכלל, ובמערכת החינוך הערבי בפרט, מתאפיינת במגמת ירידה. איכותה הנמוכה

122 אסף וינינגר, "מבט על החינוך הערבי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביולי 2018; "חינוך על תנאי: מערכת החינוך בירושלים המזרחית בין אפליה תקציבית לזהות לאומית", עיר עמים, אוגוסט 2018.

יחסית של ההוראה בישראל מיוחסת לשעות העבודה הרבות של המורים; ליחס גבוה בין שעות הוראה פרונטליות לסך שעות העבודה (המורכב גם מהכשרות מקצועיות, מתכנון מערכי שיעור, מבדיקת מבחנים ועבודות וכדומה);¹²³ לכיתות הצפופות;¹²⁴ ולמחסור במורים בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.¹²⁵ נוסף על כך, מקצת הממצאים מראים שמערכת החינוך אינה מצליחה למשוך אליה כוח אדם איכותי משום ששכר המורים המתחילים נמוך מהממוצע במשק,¹²⁶ והוא מן הנמוכים במדינות OECD, ואילו עומס העבודה המוטל על המורים בישראל גבוה יחסית.¹²⁷ יש חוקרים שסבורים שאיכות ההוראה היא הגורם החשוב ביותר בקביעת איכות הלמידה והשפעותיה ארוכות הטווח.¹²⁸ כמו כן, סקירת מחקרים שפרסם לאחרונה מכון מופ"ת מורה על קשר בין הפיתוח המקצועי של המורים לבין איכות ההוראה. פיתוח מקצועי תורם לתחושת הערך והמסוגלות העצמית של המורים ולהנאה ולסיפוק שלהם מהעבודה. כל אלו מביאים אותם להתמיד במקצוע ומכאן גם לשיפור בהישגי התלמידים.¹²⁹

לא זו בלבד שאיכות ההוראה היא גורם חשוב בקביעת איכות הלמידה, אלא שמחקרים מראים שהשפעה של סביבת ההוראה ואיכות המורה המלמד גדולה

123 "TALIS 2018 Results," *OECD*, March 2020, Tables I.2.27 and I.2.30

124 הצפיפות של הכיתות בישראל היא מן הגבוהות במדינות OECD. להרחבה ראו *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris: OECD, 2018, Indicator D2

125 "כוח אדם בהוראה – תכנון הכשרה והשמה" (דוח שנתי 169), משרד מבקר המדינה, מאי 2019.

126 "שירותי הממשלה: התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות", בנק ישראל 2018.

127 "Teacher's salaries," *OECD Data*

128 על הקשר בין איכות המורה לשכר התלמיד בחיים הבוגרים ראו למשל Raj Chetty, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff, "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood," *American Economic Review* 104 (9) (September, 2014), pp. 2633–2679

129 דניאל שפרלינג, "אפקטיביות של פיתוח מקצועי" (סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודה של ועדת המומחים לנושא ניהול מיטבי של הפיתוח המקצועי וההדרכה במערכת החינוך), מכון מופ"ת, 2018.

יותר בקרב תלמידים מרקע מוחלש ולכן להשקעה בהן יש חשיבות יתרה. כך לדוגמה, דוח מקיף של משרד החינוך האמריקאי מצא ששיפור איכות הצוותים החינוכיים היה האמצעי היעיל ביותר לשיפור הישגי התלמידים, בייחוד אצל תלמידים שבאו מרקע מוחלש והישגיהם היו נמוכים.¹³⁰ גם מחקרים שבחנו את ההשפעה של הקטנת מספר התלמידים בכיתה הראו שצעד זה מסייע לשפר את היכולות הקוגניטיביות, היכולות הרגשיות וההישגים הלימודיים העתידיים של התלמידים, בעיקר בקרב תלמידים צעירים ותלמידים מרקע מוחלש.¹³¹ לכן לרמת ההוראה והמורים יש משנה חשיבות בחינוך הערבי, שבו רוב התלמידים מגיעים ממשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

ניתוח של בנק ישראל הראה שרמת המורים בישראל במתמטיקה ובאוריינות קריאה היא נמוכה הן בהשוואה לשאר מדינות OECD הן בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל (מקום 29 מתוך 34), כפי שנמדד בסקר המיומנויות הבינלאומי (PIAAC).¹³² מדדים אחדים מעידים שאיכות ההוראה והמורים בחינוך הערבי נופלת מרמתם בחינוך העברי; עם זאת, לפחות במקצת המדדים ניכר שיפור בשנים האחרונות. לדוגמה, בשנת תש"ע (2009/10) רק 13.7% מהמורים בחינוך הערבי היו בעלי תואר שני ומעלה, לעומת 26.9% בחינוך העברי. עד שנת תשע"ט (2018/19) הצטמצם הפער ל-5 נקודות האחוז בערך – 31% בחינוך הערבי לעומת 36% בחינוך העברי. ובכל זאת, עדיין מדובר בפער של ממש. במה שנוגע לוותק של עובדי ההוראה, בעשור האחרון נסגרו הפערים בין מערכות החינוך. אם בשנת תש"ע (2009/10) 45.6% מהמורים בחינוך הערבי היו בעלי ניסיון מועט יחסית של 10 שנות ותק ומטה, לעומת 29% בחינוך העברי, בשנת תשע"ט (2018/19) הצטמצם הפער לנקודת אחוז אחת (38.8% לעומת 39.7%). ממוצע התלמידים למורה נמצא גם הוא במגמת שיפור, אך עדיין יש פער בין

130 "Transfer Incentives for High-Performing Teachers: Final Results from a Multisite Randomized Experiment," *IES National Center for Education Evaluation and Regional Assistance*, November 2013

Bruce J. Biddle and David C. Berliner, "Small Class Size and Its Effects," *Educational Leadership* 59 (5) (February, 2002), pp. 12–23

132 "שירותי הממשלה: התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות" (לעיל הערה 126).

החינוך הערבי לחינוך העברי. בשנת תשנ"ו (1995/96) היו 17.1 תלמידים למורה בממוצע בחינוך הערבי, לעומת 12.1 בחינוך העברי הממלכתי ו־10 בחינוך הממלכתי־דתי. בשנת תשע"ט (2018/19) הצטמצם הפער במידה ניכרת ועמד על 11.3 תלמידים למורה בחינוך הערבי לעומת 10.6 בחינוך העברי ממלכתי ו־8.9 בחינוך הממלכתי־דתי. יש לציין שבחטיבה העליונה הפערים עדיין משמעותיים כך שבשנת תשע"ט (2018/19) היו 10.4 תלמידים למורה בממוצע בחינוך הערבי לעומת 7.6 בחינוך העברי ממלכתי ו־5.2 בלבד בחינוך הממלכתי־דתי.¹³³

מחקר טאליס, שהוזכר לעיל, בוחן באמצעות שאלונים למנהלים ולמורי כיתות ח'–ט' גם תפיסות של מורים ומנהלים בנוגע להוראה וללמידה, לפרקטיקות הוראה בכיתה ולהתפתחותם המקצועית של המורים. במחקר האחרון, שנערך בשנת 2018, התגלו כמה ממצאים בנוגע לפערים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי. שיעור המנהלים בחינוך הערבי שדיווחו על תנאים פיזיים לקויים היה גבוה משיעורם בחינוך העברי. כך גם לגבי ההון האנושי של צוות ההוראה והצוות הפדגוגי ההיקפי. כך לדוגמה, 58% מהמנהלים בחינוך הערבי דיווחו שמחסור במורים מוסמכים פוגע ביכולתו של בית הספר לספק הוראה איכותית, לעומת 29% בחינוך העברי. לשם השוואה, ממוצע OECD במדד זה עמד על 21%. כמעט מחצית מן המנהלים בחינוך הערבי (47%) העידו על מחסור במורים שמיומנים בהוראת תלמידים ממעמד חברתי־כלכלי נמוך, ו־51% מן המורים בחינוך הערבי עובדים בבתי ספר שלפחות 30% מן התלמידים בהם מגיעים ממעמד כזה. לשם השוואה, 29% מהמנהלים בחינוך הערבי דיווחו על מחסור במורים שמיומנים בהוראת תלמידים ממעמד חברתי־כלכלי נמוך, ו־30% מהמורים מלמדים בבתי ספר שבהם לפחות 30% מן התלמידים מגיעים מרקע כזה.¹³⁴

עם זאת, על פי דיווחים של מורים ומנהלים מהחינוך הערבי, בכמה מדדים מצבם טוב יותר מזה של החינוך העברי. למשל, בחינוך הערבי מספר אירועי האלימות או הבריונות המדווחים היה נמוך במידה ניכרת ממספרו בחינוך העברי (יש

133 "הודעה לתקשורת: עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ט (2018/19)", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 19 במרץ 2019.

134 "טאליס 2018 TALIS" (לעיל הערה 115).

לסייג מעט ממצא זה, משום שהוא עומד בסתירה למדדים במיצ"ב תשע"ח, שבו הנשאלים הם תלמידים; על פי מדדים אלו, אירועי אלימות שכיחים יותר בבתי ספר בחינוך הערבי; שיעור המורים בחינוך הערבי שדיווחו על בעיות משמעת בכיתה היה גבוה משיעורם בחינוך העברי; שיעור המורים בחינוך הערבי שדיווחו שתהליך ההכשרה הכין אותם היטב להוראה היה גבוה משיעורם בחינוך העברי; ושיעור המורים בחינוך הערבי שדיווחו על השתתפות בפעילויות לפיתוח מקצועי היה גבוה משיעורם בחינוך העברי. נוסף על כך, שיעור ניכר מן המורים בחינוך הערבי רואה במקצוע ההוראה קריירה יציבה שמספקת ביטחון תעסוקתי והכנסה הולמת. נתון זה מסביר, לפחות חלקית, את הביקוש הגבוה למקצוע ההוראה בחברה הערבית ואת שיעור העזיבה השנתי הנמוך של מורים בחינוך הערבי בשנים האחרונות.¹³⁵

הציונים בבחינות הבגרות ובבחינה הפסיכומטרית של מי שעתידיים להיות מורים נמצאים בשנים האחרונות במגמת ירידה. מתרשים 18 עולה שבשנים 2002-2012 חלה עלייה קבועה בציון הפסיכומטרי של סטודנטים בשנה א' במכללות האקדמיות לחינוך בחינוך הערבי (מ' 413 ל' 480), אבל משנת 2012 עד שנת 2018 חלה בהם ירידה תלולה.¹³⁶ בחינוך העברי ממלכתי חלה בשנים 2011-2018 ירידה מתונה של 19 נקודות, ואילו בחינוך הממלכתי-דתי חלה בשלוש השנים האחרונות עלייה, אחרי ירידה עקיבה משנת 2005. כיום עומד הפער בין סטודנטים להוראה בשנה א' בחינוך הערבי לעמיתיהם בחינוך העברי הממלכתי על 62 נקודות; הפער בינם ובין עמיתיהם בחינוך הממלכתי-דתי עומד על 87. אומנם פער זה נמוך מן הפער בין שתי הקבוצות בציון הממוצע של הבחינה הפסיכומטרית בכלל האוכלוסייה, העומד על 89 נקודות, אך הוא עדיין גדול מאוד, בייחוד אם מביאים בחשבון שנמצא שציון הבחינה הפסיכומטרית של מועמדים ללימודי הוראה הוא אחד המנבאים הדומיננטיים של ציוני הבגרות של תלמידיו ותלמידותיו.¹³⁷

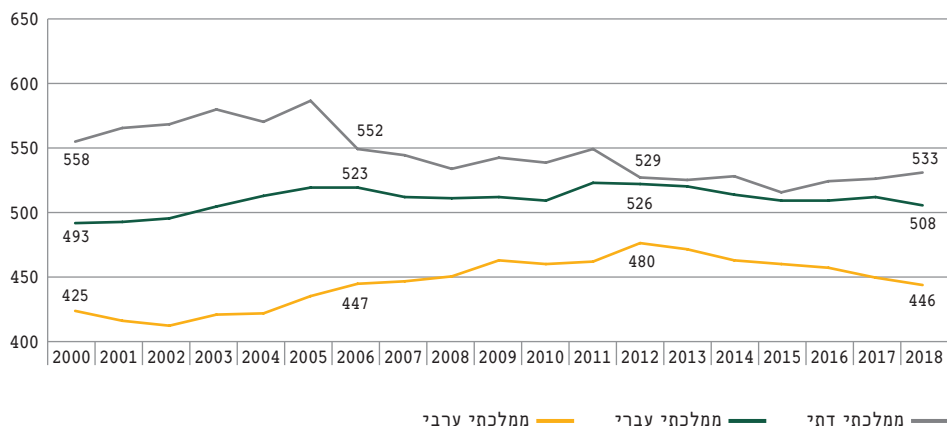
135 שיעור העזיבה השנתי של מורים בחינוך הערבי עומד על 2.6% במוצע, לעומת 4.4% בחינוך העברי. מחוך "הודעה לתקשורת: עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ט (2018/19)" (לעיל הערה 133).

136 הנחונים אינם כוללים סטודנטים בשנה א' שלמדו הוראה באוניברסיטאות.

137 דוד מעגן, "פריסת האיכות של מורים במערכת החינוך ומדידת שינויים באיכותם על פני זמן", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

תרשים 18

הציון הממוצע בבחינה הפסיכומטרית בקרב סטודנטים בשנה א' במכללות האקדמיות לחינוך, 2018-2000



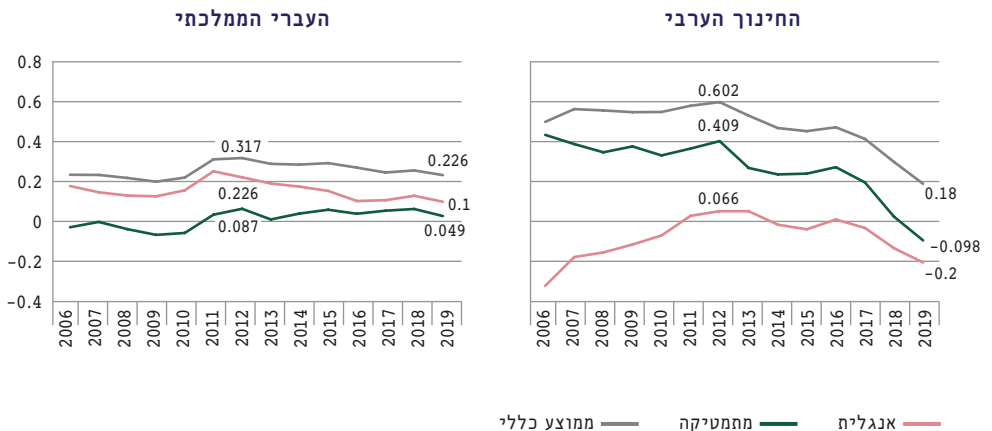
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה 2019-2000", תרשים 4.

מגמת ההתדרדרות בציוני הבחינה הפסיכומטרית ניכרת גם בציוני בחינות הבגרות. בתרשים 19 אפשר לראות את הציונים המנורמלים של בחינות הבגרות של סטודנטים בשנה א' במכללות האקדמיות לחינוך הערבי ובחינוך העברי הממלכתי בהשוואה לציונים של כלל האוכלוסייה. בחינוך העברי הממלכתי ניכרת ירידה מסוימת משנת 2012, ואילו בחינוך הערבי ההתדרדרות חדה הרבה יותר. בשנת 2012 היה ממוצע בחינות הבגרות של סטודנטים בשנה א' בחינוך הערבי 0.602 סטיות תקן מעל הממוצע, גבוה יותר אפילו מהחינוך העברי ממלכתי והממלכתי-דתי (לא מוצג בתרשים), אך משנה זו ועד 2019 ירד הציון הממוצע לשפל של 0.18 סטיות תקן מעל הממוצע הארצי, לעומת החינוך העברי הממלכתי, שבו ירד הממוצע הכללי ל-0.266, והחינוך הממלכתי-דתי, שבו עלה הציון הכללי ל-0.548. מצב ציוני בחינות הבגרות באנגלית ובמתמטיקה גרוע אף יותר: אצל המועמדים ללימודי הוראה מהחינוך הערבי הייתה ירידה תלולה כל כך בציונים עד שהיום הם נמצאים מתחת לממוצע הכלל-ארצי.

ממצאים אלו מעידים שרמת המורים שהצטרפו למערכת החינוך הערבי בשנים האחרונות אינה גבוהה די הצורך במקצועות שנחשבים חיוניים בשוק התעסוקה ובחיי הפרט. עובדה זו מקרינה על רמת ההוראה בכלל וממילא גם על הישגי התלמידים.

חרשים 19

ציוני בגרות מנורמלים* של סטודנטים בשנה א' במכללות האקדמיות לחינוך, 2019-2006



* ציוני הבגרות מוצגים במונחי סטיות תקן כמקום יחסי בכלל נבחני הבגרות במחזור שבו נבחנו. ערך חיובי מציין מקום יחסי מעל לממוצע וערך שלילי מציין מקום יחסי מתחת לממוצע.
 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה - 2019-2000", חרשים 5.

תוכנית הלימודים

אחת הטענות המרכזיות נגד מערכת החינוך הישראלית היא שתוכנית הלימודים בה אינה מותאמת למאה ה-21. היא אינה מקנה לתלמידיה ולתלמידותיה את הכישורים הנדרשים לשוק התעסוקה הנוכחי ואינה מכינה אותם לשוק התעסוקה העתידי.¹³⁸ אין היום הסכמה רחבה בדבר מערך הכישורים שיש להנחיל לתלמידי מערכת החינוך כדי להכנים כראוי לחיים ולשוק העבודה במאה ה-21. לאי-ההסכמה בעניין זה שתי סיבות עיקריות: אי-הוודאות הגבוהה באשר לטיב השינויים החברתיים והטכנולוגיים הצפויים והקושי להגדיר את תוכני הכישורים. עם זאת, הכול מסכימים שיכולות שנחשבות ייחודיות לבני אדם, ולא סביר שיוחלפו במכונות, חשובות למי שרוצים להשתלב בשוק העבודה הנוכחי והעתידי. עם היכולות האלה אפשר למנות חשיבה ביקורתית (בניגוד לשינון מידע), פתרון בעיות בסביבה דיגיטלית, ניהול מידע, שיתוף פעולה ועבודה בצוות, מודעות אתית, חוקית ותרבותית.¹³⁹

מסוף המאה ה-20 הועלו הצעות רבות לרפורמות במערכת החינוך הישראלית. הרפורמות חתרו להקנות לתלמידים כישורים שיתאימו למאה ה-21, ובעיקר להטמיע שיטות פדגוגיות המקדמות חשיבה מסדר גבוה. עם זאת, רבות מן הרפורמות מעולם לא יושמו, ואלו שיושמו בדרך כלל לא הביאו לידי שינוי פדגוגי ממשי.¹⁴⁰ במערכת החינוך הערבי הבעיה כפולה – לא רק שמערכת החינוך

138 אלי איזנברג ועומר זליבנסקי אדן, התאמת מערכת החינוך למאה ה-21, מחקר מדינינו 130, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

139 Ester van Laar, Alexander J. A. M. van Deursen, Jan A. G. M. van Dijk, and Jos de Haan, "The Relation between 21st-century Skills and Digital Skills: A Systematic Literature Review," *Computers in Human Behavior* 72 (July 2017), pp. 577-588

140 Adam E. Nir, Ronit Bogler, Dan Inbar, Anat Zohar, and Adi Ben David, "School Autonomy and 21st Century Skills in the Israeli Educational System: Discrepancies Between the Declarative and Operational Levels," *International Journal of Educational Management* 30 (7) (September 2016), pp. 1231-1246

בכללותה אינה מותאמת לדרישות המאה ה־21, רכיבים רבים במערכת החינוך הערבי אינם מותאמים לצרכים הספציפיים של האוכלוסייה הערבית בישראל. החיסרון הבולט ביותר קשור ללימודי שפות.

לשפה היבטים חברתיים וקוגניטיביים והיא רכיב מרכזי בזהות התרבותית והלאומית. התשתית הלשונית הנרכשת בלימוד שפת האם משמשת גם לרכישת ידע לשוני בשפות נוספות.¹⁴¹ ללימוד השפה הערבית על בורייה יש אפוא משנה חשיבות הן מבחינה לימודית הן במה שנוגע לפיתוח הזהות החברתית של תלמידיה.¹⁴²

לימודי שפות

1. לימוד השפה הערבית

אחת הבעיות המרכזיות שהתלמידים והתלמידות במערכת החינוך הערבי צריכים להתמודד עימה היא ריבוי השפות שהם נדרשים ללמוד. ראשית, התלמידים מגיעים לבית הספר כשהערבית המדוברת שגורה בפה, אך את הערבית הספרותית, השונה בתכלית, הם נדרשים ללמוד כשפה חדשה. כלומר, שלא כמו תלמידי החינוך העברי, המגיעים לבית הספר מצוידים בידע לשוני בשפה העברית, בעיקר בעל־פה, ונדרשים ללמוד בעיקר את השפה הכתובה, תלמידי החינוך הערבי נדרשים לרכוש ידע לשוני בסיסי בערבית ספרותית: לא רק קרוא וכתוב אלא גם דקדוק, תחביר ואפילו הגייה.

במערכת החינוך הערבי מוקדשות לשפה הערבית 9-11 שעות שבועיות בכיתה א', 7-9 שעות שבועיות בכיתה ב' ו־ג', 6-8 שעות שבועיות בכיתה ד' ו־ה', 5-7

James Cummins, "Linguistic Interdependence and the Educational 141
Development of Bilingual Children," *Review of Educational Research* 49
(2) (June, 1979), pp. 222-251

Elli P. Schachter and Yisrael Rich, "Identity Education: A 142
Conceptual Framework for Educational Researchers and Practitioners,"
Educational Psychologist 46 (4) (October, 2011), pp. 222-238

שעות שבועיות בכיתה ו'. מכסת שעות זו זהה למכסת שעות הלימוד המוקדשות לשפה העברית בבתי ספר יסודיים בחינוך העברי,¹⁴³ אך על פי שלימוד השפה הערבית הספרותית עבור תלמידיה בחינוך הערבי שונה כאמור מלימוד השפה העברית עבור תלמידיה בחינוך העברי.

2. לימוד השפה העברית

תלמידי ותלמידות החינוך הערבי נדרשים ללמוד עוד שתי שפות מלבד ערבית: עברית ואנגלית. העברית בישראל היא השפה העיקרית של הרוב היהודי, שפת האקדמיה, השפה המשמשת את רוב התקשורת הכתובה והאלקטרונית, שפת המסחר ושוק העבודה. לרכישת השפה העברית יש אפוא חשיבות מכרעת עבור אזרחי ישראל הערבים והשליטה בה הכרחית כדי להבטיח את השתלבותם במרקם החברתי, התרבותי והכלכלי. ידיעת השפה העברית חשובה במיוחד לאלו המבקשים להשתלב בשוק התעסוקה. לא בכדי שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה של ערבים וערביות שדיווחו ששליטתם בדיבור, קריאה וכתובה בעברית טובה היה גבוה במידה ניכרת משיעור ההשתתפות של מי שדיווחו שאינם שולטים היטב בשפה.¹⁴⁴ מחקר שבחן את סיכויי ההעסקה ואת השיפור בגובה השכר של נשים וגברים ערבים ברמות שליטה שונות בעברית מצא ששליטה טובה בעברית מגדילה את סיכויי ההעסקה, בעיקר בקרב נשים, ומקנה שכר גבוה במידה ניכרת לעומת מי שרמת העברית שלהם נמוכה, גם כאשר

143 עברית לכיתה א', תיק תוכניות לימודים לעובדי הוראה (חינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי וחרדי, המקצוע: עברית), אתר משרד החינוך, פורטל עובדי הוראה.

144 משקי בית בישראל – סקר ארוך טווח, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. בקרב נשים ערביות בגיל העבודה (18-65), שיעור התעסוקה של המדווחות על רמת דיבור טובה מאוד בעברית עמד על 63%, לעומת 14% בקרב המדווחות על רמת דיבור נמוכה או על אי-ידיעה. בקרב גברים ערבים בגיל העבודה (18-65) היו השיעורים 77% ו-52%, בהתאמה. שיעורים דומים נמצאו גם בבדיקה של רמת הקריאה והכתיבה בעברית. יש לסייג ממצא זה ולציין שהסיבתיות היא ככל הנראה דו-כיוונית. כלומר, לבעלי שליטה טובה בעברית יש סיכוי טוב יותר להשתלב בשוק התעסוקה, והשתלבות בשוק העבודה מסייעת לשיפור השליטה בשפה.

מפקחים על משתני רקע.¹⁴⁵ כלומר, החסם השפתי הוא אחד החסמים המרכזיים להשתתפות בשוק התעסוקה ולהתקדמות בקריירה.

מחקר ענף בנושא רכישת שפה שנייה קובע נחרצות שפעוטות וילדים מסוגלים ללמוד שפה שנייה בלי שהדבר יפריע להם לרכוש את שפת אימם. יתרה מכך, מחקרים מראים שרכישת שפה שנייה משפרת שלל יכולות קוגניטיביות אחרות.¹⁴⁶ כמה מחקרים מציינים שהיכולת לרכוש שפה מגיעה לשיאה בגיל 6 או 7 ואחר כך דועכת, ואילו אחרים טוענים שחלון ההזדמנויות ארוך יותר ומגיע עד גיל ההתבגרות.¹⁴⁷ כך או כך, מחקרים רבים מצביעים על מגוון היתרונות של רכישת שפה בגיל צעיר, בהם יכולת טובה יותר בהגייה, בתקשורת פנים מול פנים ובדקדוק. כמו כן, לימוד שפה שנייה חשוב לפיתוח גישה חיובית ללימודי שפה והוא פותח צוהר לתרבויות זרות ומקדם מודעות שפתית ולשונית.¹⁴⁸

עד לאחרונה החלו התלמידים והתלמידות בחינוך הערבי בישראל ללמוד עברית בכיתה ב' או ג', בהיקף של 4-5 שעות שבועיות. הם המשיכו ללמוד עברית כל שנות לימודיהם בבית הספר עד בחינת הבגרות בכיתה י"ב. בשנת 2015 נערכה רפורמה והושקה התוכנית "עברית על הרצף". בעקבות הרפורמה לימודי השפה העברית נלמדים גם מגן חובה עד כיתה ב' בתוכנית שנקראת "טעימות בעברית". בשאר שכבות הגיל נוספו שעות לימוד. בכיתות א' וב' לומדים עברית שעתים שבועיות, בכיתות ג' עד ט' חמש שעות שבועיות ובכיתות י' עד י"ב נלמדת העברית בהתאם למספר היחידות של התלמיד.¹⁴⁹ במסגרת הרפורמה

145 מריאן תחאוכו, עדיה קלישר, קיריל מושקלב, אסף גבע ונג'יב עמרייה, **פערים במערכת החינוך וחסם השפה העברית**, הרצליה: הבינתחומי הרצליה, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומשרד האוצר (טרם פורסם).

Barbara Lust, *Child Language: Acquisition and Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006

David Birdsong, *Second Language Acquisition and the Critical Period Hypothesis*, London: Lawrence Erlbaum Associates, 1999

Annamaria Pinter, *Children Learning Second Languages*, 148 Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

149 "חוזר מנכ"ל תשעו/1 (א)", משרד החינוך, 1 בספטמבר 2015, סעיפים 9.7-15: "עברית על הרצף" - תכנית משרד החינוך לשיפור שליטת תלמידי החברה הערבית בשפה העברית המדוברת".

"עברית על הרצף" נוספה בחינוך הערבי יחידת חובה בעברית והיום כדי לעמוד בדרישות החובה לקבלת תעודת בגרות יש ללמוד 3 יחידות לימוד בעברית. היחידה שנוספה בוחנת תלמידים בדיבור בעל־פה. עם זאת, את הציון קובע בוחן פנימי בבית הספר, והיו שהעלו ספקות באשר ליעילותו.¹⁵⁰ זאת ועוד: מתחילת שנות ה־2000, וביתר שאת משנת 2015, יש ירידה חדה בשיעור תלמידי החינוך הערבי שניגשים לבגרות ב־4-5 יחידות לימוד בעברית ועוברים את הבחינה – מ־68% בשנת 2003 ל־50% בשנת 2015 ועד שפל של 23% בשנת 2018.¹⁵¹

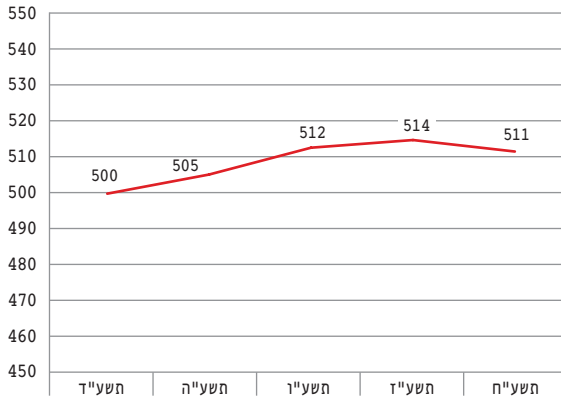
משנת תשע"ד (2013/14) מודדת הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך את השפעתם של לימודי העברית בבתי ספר בחינוך הערבי בעזרת שלושה כלים מרכזיים, במדגם מייצג של בתי ספר: בחינה לתלמידי כיתות ו', שאלונים לתלמידים ושאלונים למורים על יחסם ללימודי השפה העברית. מנתוני הדוח לשנת תשע"ח נראה כי לאחר עלייה קלה של 11 נקודות בממוצע הציונים בין תשע"ד לתשע"ו, בשנים תשע"ו-תשע"ח לא חל שינוי של ממש (ראו תרשים 20א). בפילוח לפי מגזר ומגדר נמצא שציוני הבנות בכל המגזרים גבוהים משל בנים; הציונים בחינוך הדרוזי גבוהים מאלו בחינוך הערבי; והציונים בחינוך הערבי גבוהים מאלו בחינוך הבדואי. רק בחינוך הבדואי נצפה שיפור של ממש לאורך זמן, אך כאמור הציון הממוצע שם עדיין נמוך משל האחרים (תרשים 20ב).

150 שירה קדרר־עובדיה, "רמת העברית של התלמידים הערבים בירידה – וגם הסיכוי שלהם להרוויח כמו יהודים", הארץ, 9.3.2020.

151 תחאוכו ואח' (לעיל הערה 145).

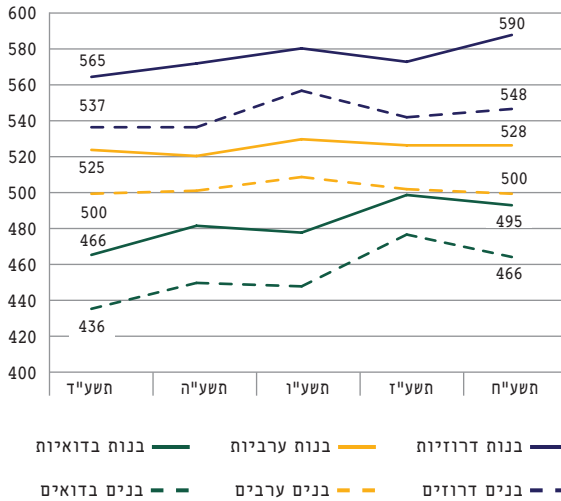
חרשים 20א

ציון ממוצע במבחן בעברית לדוברי ערבית בשנים תשע"ד-תשע"ח



חרשים 20ב

ציון ממוצע במבחן בעברית לדוברי ערבית בשנים תשע"ד-תשע"ח, לפי מגזר ומגדר



* סולם הציונים במבחן ההישגים בעברית נקבע כך שבשנת הבסיס (תשע"ד) ממוצע הציון הכולל היה 500 נקודות וטטיית התקן 100 נקודות. הציון הכולל בשנים תשע"ה-תשע"ח כויל לסולם זה, מה שאפשר להשוות בין הישגי התלמידים בחמשת המחזורים. מקור: ראמ"ה, "עברית כשפה שנייה לדוברי ערבית", נחוני תשע"ח.

עוד עולה מן הנתונים על עמדות התלמידים והמורים לעברית שבאופן כללי היחס לשפה העברית ולתהליך הלמידה הוא חיובי. מרבית התלמידים מייחסים חשיבות ללימוד השפה העברית (86%), מדווחים על עמדות חיוביות כלפי המורים לעברית (79%) ומבטאים הנאה ועניין בלימוד השפה (72%). עם זאת, פחות ממחצית התלמידים (45%) מדווחים על דרכי הוראה מתקדמות ללימוד השפה ורק 44% מדווחים על שימוש בשפה מחוץ לבית הספר. באופן כללי, ובהתאמה מסוימת לציוני התלמידים שהוצגו לעיל, יחסם של תלמידי החינוך הדרוזי לשפה העברית חיובי יותר מיחסם של תלמידי החינוך הערבי, ויחסם של תלמידי החינוך הערבי חיובי יותר מיחסם של תלמידי החינוך הבדואי. ראוי לציין שבדומה לציוני התלמידים, ברוב המדדים אשר נבחנו לאורך שנים עדיין לא נצפה שיפור. באשר לעמדות המורים המלמדים עברית בחינוך הערבי, ברוב הנושאים שנבדקו – כגון טיפוח מיומנות בשפה העברית, שיח בעברית במהלך השיעורים וטיפוח עבודת צוות של מורים – שיעור גבוה של מורים דיווח שהם מתקיימים ומסייעים בלימוד השפה העברית. עם זאת, כשהעריכו המורים את יכולתם של תלמידיהם לדבר עברית שוטפת ברמה המצופה מגילם, רק 22% מהמורים דיווחו שרוב תלמידי כיתתם עומדים ברמה המצופה. כשהתבקשו לציין אילו גורמים מקשים על הוראת העברית מנו (בסדר יורד): התלמידים אינם חשופים די הצורך לעברית מחוץ לבית הספר (72%), אמצעי ההוראה אינם איכותיים די הצורך (52%), מחסור בשעות הדרכה של מדריכים לעברית (50%)¹⁵². 38% ציינו שהמחסור בשעות שבועיות ללימוד עברית הוא אחד הגורמים העיקריים הפוגעים באיכות ההוראה.

3. לימוד השפה האנגלית

השפה האנגלית נחשבת לשפה הבינלאומית העיקרית בעולם, וידע ושלטיה בשפה זו הם במובנים רבים תנאי הכרחי למילוי פעולות רבות בחייהם של מתבגרים ובוגרים – בעולם העבודה, באקדמיה, בתקשורת ובתרבות. חולשה מרכזית אחת ששבה והתגלתה בכמה מבחנים בשלבי חינוך שונים היא אוריינותם של תלמידי החינוך הערבי באנגלית. כפי שהראינו, בציוני בחינת המיצ"ב לכיתות

152 האחוזים מייצגים את שיעור המורים שציינו שהנושא פוגע במידה רבה או במידה בינונית באיכות ההוראה.

ח' היה פער של 46 נקודות בין האוכלוסיות, ובשיעור הנבחרים בחמש יחידות באנגלית היה פער של 29.5 נקודות האחוז (49% נבחרים בחינוך העברי לעומת 19.5% בחינוך הערבי).¹⁵³ בציוני הבחינה הפסיכומטרית היה פער של 20 נקודות בפרק האנגלית בין הנבחרים בעברית לנבחרים בערבית, ורק 8% מהסטודנטים הערבים החדשים לתואר ראשון הגיעו לרמת פטור באנגלית, לעומת 23% מהסטודנטים היהודים.¹⁵⁴ ידיעת השפה ברמה גבוהה יכולה לספק הזדמנויות רבות להתפתחות בשוק התעסוקה המקומי והגלובלי; מנגד, חוסר שליטה בשפה יכול להיות חסם לרכישת השכלה גבוהה, לרכישת ידע כללי ולהתקדמות בקריירה מקצועית. לכן מקצוע זה מוגדר אחד ממקצועות הליבה במערכת החינוך. בחינוך הערבי, האנגלית היא שפה שלישית (ואף רביעית), אחרי ערבית (מדוברת וספרותית) ועברית.

לפי מדיניות משרד החינוך, לימודי האנגלית בכל זרמי החינוך הממלכתיים מתחילים רשמית בכיתה ד', בהיקף של 3-5 שעות שבועיות. מספר השעות עולה בהדרגה עד כיתה י"ב ומגיע ל-4-5 שעות שבועיות.¹⁵⁵ אף שמשרד החינוך אינו מקצה שעות הוראה ללימודי אנגלית לפני כיתה ד', הוא ממליץ לבתי הספר להתחיל ללמד אנגלית עוד קודם.¹⁵⁶ בזכות מדיניות הגמישות הפדגוגית של משרד החינוך, בתי ספר רבים מקצים ללימודי האנגלית כמה שעות שבועיות כבר בכיתה ג', ויש שמתחילים כבר בכיתה א' או ב'. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ניתח את נתוני לימודי האנגלית בתשע"ז (2016/17) ומצא שבתי ספר בחינוך הערבי נוטים להתחיל את לימודי האנגלית מאוחר יותר מאשר בחינוך

153 שנתון סטטיסטי לישראל 2018, לוח 8.21: נבחרים בבחינות בגרות שנבחנו ברמת חמש יחידות לימוד במקצועות נבחרים, לפי תכונות נבחרות 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

154 "הודעה לתקשורת: רמת האנגלית של סטודנטים בישראל, תשע"ו (2015/16) ותשע"ח (2017/18)", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 9 בינואר 2019.

155 "חוזר מנכ"ל 0129", משרד החינוך, 9 ביולי 2018.

156 *Revised English Curriculum: Principles and Standards for Learning English as an International Language for All Grades*, State of Israel, Ministry of Education, Pedagogical Secretariat, Language Dept., English Inspectorate, November 2013

העברי.¹⁵⁷ בחינוך העברי 57% מבתי הספר מתחילים את לימודי האנגלית בכיתה א' או ב', לעומת 31% מבתי הספר בחינוך הערבי.¹⁵⁸ עם זאת, בבתי ספר בחינוך הערבי נוטים להקצות לאנגלית שעות לימוד רבות יותר מבחינוך העברי ולכן תלמידיהם זוכים, בממוצע, ל-10% שעות יותר מן החינוך העברי בשלב בית הספר היסודי.

הנתונים על מידת השליטה בשפה האנגלית בקרב התלמידות והתלמידים במערכת החינוך הערבי מעידים כי חל שיפור במשך השנים, אבל עדיין יש פערים לא מבוטלים ביניהם ובין תלמידי מערכת החינוך העברי. פערים אלו נובעים מהתחלה מאוחרת יותר של לימוד השפה בחינוך הערבי וכן מהעובדה שתלמידים מהחברה הערבית מגיעים מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר ממקביליהם בחברה היהודית ועל כן הסיכויים שיספגו אנגלית בבית, או יקבלו עזרה בלימוד השפה, נמוכים יותר.¹⁵⁹ ההשקעה בלימודי האנגלית אינה מספיקה ויש להציע הנחיה ותגבור. מנהלים בחינוך הערבי ציינו ששתי הסיבות העיקריות לכך שאין הם מלמדים אנגלית בכיתה א' וב' בבית ספרם הן היעדר הנחיה מקצועית של משרד החינוך ללמד בגיל זה והקצאה מועטה מדי של שעות ממשרד החינוך.¹⁶⁰

מערכת החינוך במאה ה־21

מערכת החינוך הישראלית ניסתה לבצע רפורמות רבות לקידום רכישת הכישורים הנחוצים למאה ה־21 – חשיבה עמוקה, כישורים טכנולוגיים וכישורי

157 אחי וייסבלאי, "לימודי אנגלית בגיל הרך ובכיתות הנמוכות של בית-הספר היסודי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

158 יצוין שבמחקר של ראמ"ה באותו עניין נרשמו פערים גדולים יותר: 60% מתלמידי החינוך העברי החלו ללמוד אנגלית בכיתה א' או ב', לעומת 20% בלבד בחינוך הערבי.

159 על פי הנתונים לשנת 2017 ב"משקי בית בישראל – סקר ארוך טווח" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 38% מהערבים בני 25-64 דיווחו שהם מסוגלים לנהל שיחה באנגלית ברמה יום-יומית, לעומת 68% מן היהודים ואחרים. עוד נמצא ששיעור גדול יותר של תלמידים יהודים ואחרים מקבלים עזרה בהכנת שיעורי הבית.

160 וייסבלאי (לעיל הערה 157).

חיים. עם זאת, רוב הרפורמות יושמו באופן חלקי או שלא יושמו כלל, כך שהיום עדיין שולטת שיטת הלימוד הפרונטלית המסורתית, המקדמת שינון וחזרה ואינה שמה דגש על חשיבה מסדר גבוה.¹⁶¹ לא זו בלבד שמערכת חינוך שאינה מתאימה את עצמה לצורכי המאה ה־21 איננה מקנה כישורים, אלא שהיא אף מונעת ממי שיש להם פוטנציאל למצותו. דברים אלו נכונים למערכת החינוך כולה, אבל חשיבותם בחינוך הערבי מכרעת. פיתוח כישורים שיתאימו לשוק התעסוקה העתידי יגדיל את ההון האנושי של בוגרי מערכת החינוך ויוביל למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסייה זו. הצורך לפתח כישורים אלו מתחדד לנוכח העובדה ששיעור ניכר מהעובדים הערבים, בעיקר גברים, הם בעלי מיומנויות נמוכות; עובדים במקצועות בסכנת מחשוב צפויים יותר להפוך למובטלים.¹⁶²

בחינת התאמת מערכת החינוך הישראלית לכישורי המאה ה־21 חושפת ליקויים רבים. במבחנים בינלאומיים, כמו מבחן פיזה וסקר המיומנויות PIAAC, אשר מודדים בין היתר יכולות החינויות לשוק העבודה, ישראל מדורגת במקום נמוך לעומת מדינות המערב. כך לדוגמה, במבחן פיזה נמצא שתלמידים ישראלים נוטים להשתמש בחלק המתמטי באסטרטגיות שינון יותר מן הממוצע ב־OECD, מה שמוביל לציון נמוך יותר. יתרה מזו, הפערים בין קבוצות האוכלוסייה בישראל גדולים, והחברה הערבית מדורגת במקום נמוך במיוחד. ניתוח סקר המיומנויות PIAAC מעלה שבקרב בני 16–18, ממוצע הציונים של בני נוער ערבים נמוך במידה ניכרת מזה של מקביליהם היהודים.¹⁶³ נמצא שהחסמים העיקריים המעכבים את הטמעת כישורי המאה ה־21 במערכת החינוך הם מורים ברמה לא מספקת, הכשרות מורים שאינן מקדמות שיטות לימוד חדשות, מערכת חינוך ריכוזית, מבנה ארגוני מסורבל ושינויים פוליטיים תכופים. נוסף על כך, בישראל יש התמקדות יתר במבחנים סטנדרטיים (מיצ"ב, בגרויות, מבחנים בינלאומיים).

161 איזנברג וזליבנסקי אדן (לעיל הערה 138).

162 שביט מדהלה־בריק, מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל, ירושלים: מרכז טאוב, 2015.

163 עיבוד של סקר מיומנויות בוגרים (PIAAC), 2014–2015, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התמקדות הצוות הפדגוגי והתלמידים בהצלחה במבחנים אלו מקשה על קידום תהליכים של למידה עמוקה וביקורתית.¹⁶⁴

בשנים האחרונות הנהיג משרד החינוך מקצוע לימוד חדש בכיתות א' עד י"ב: "כישורי חיים". מטרתו לספק לתלמידים מיומנויות שלא נכללו לפני כן בתוכנית הלימודים, בהן מיומנויות המיועדות לשיפור הכישורים החברתיים של התלמידים, במטרה להכין אותם בדרך הטובה ביותר לחיים מחוץ לכיתה במאה ה־21. הנושאים המרכזיים הנלמדים הם חשיבה חיובית, מודעות עצמית, אינטראקציה חברתית עם בני המין האחר, מיומנויות קוגניטיביות, אחריות חברתית, אמפתיה ועוד.¹⁶⁵ על פי הנחיית משרד החינוך, מחנך הכיתה ממונה על הוראת השיעור והיועץ החינוכי ממונה על ההדרכה והליווי של הצוות המחנך.¹⁶⁶

בשיחותינו עם גורמים במערכת החינוך הערבי התברר ששעות אלו אינן מנוצלות למטרותן המקורית.¹⁶⁷ כמו כן, פעמים רבות המורים בשיעורים אלו אינם מחנכי הכיתה אלא מורים מחליפים, מה שפוגע ברצף הדיון ובקשר בין התלמידים למחנך או למחנכת. יתר על כן, במקרים רבים המחנכים אינם זוכים להכשרה ולליווי המתאימים, ולהם עצמם אין הכישורים שמצופה מהם להקנות לתלמידיהם. מכל הסיבות האלה נדחקים שיעורים אלו לשולי תוכנית הלימודים השנתית. סוגיית יישומה של התוכנית להקניית כישורי חיים במערכת החינוך הערבי חשובה מאוד ומן הראוי שמשרד החינוך יקדם מחקרים להערכת האפקטיביות שלה.

164 איזנברג וזליבנסקי אדן (לעיל הערה 138).

165 כישורי חיים, אתר השירות הפסיכולוגי ייעוצי, משרד החינוך.

166 "חוזר מנכ"ל תשע"א / 4(ב)", משרד החינוך, 1 בדצמבר 2010.

167 במסגרת השיחות לא נעשתה השוואה לבתי הספר במגזר היהודי.

מסגרות חינוך שתוכניות הלימוד בהן אינן של משרד החינוך הישראלי

משנת הלימודים תשל"ו (1976/77) תלמידי בתי הספר הציבוריים הערביים בירושלים המזרחית¹⁶⁸ רשאים לבחור בין תוכנית הלימודים הישראלית לתוכנית הלימודים הירדנית שהייתה נהוגה עד סיפוח ירושלים המזרחית. כארבע שנים לאחר הקמת הרשות הפלסטינית החל תהליך פיתוח של ספרי לימוד פלסטיניים חדשים והם החלו לשמש בבתי הספר שבתחומה. המהדורה הראשונה התעדכנה מאז בכל כמה שנים והחליפה את ספרי הלימוד הירדניים והמצריים ששימשו את התלמידים קודם לכן.¹⁶⁹ על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) פעלו במסגרת החינוך הערבי בירושלים המזרחית 170 בתי ספר, 143 מהם פעלו על פי תוכנית הלימודים הפלסטינית בלבד. 89% מן התלמידים בחינוך היסודי ו-67% מן התלמידים בחינוך העל-יסודי בירושלים המזרחית לומדים בבתי ספר המלמדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית בלבד. שיעור הזכאות לתעודת בגרות פלסטינית (תאוג'יה) בקרב תלמידים אלו גבוה במידה ניכרת משיעור הזכאות לתעודת הבגרות הישראלית.¹⁷⁰ דוח של מבקר המדינה הצביע על אחלת ידו של משרד החינוך בהוראת השפה העברית בחינוך הערבי בירושלים המזרחית. בדוח נמצא שבמוסדות הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית מקצים ללימוד השפה העברית מספר שעות קטן במידה ניכרת ממספר שעות התקן בחינוך הערבי ברחבי ישראל, ומגמה זו הולכת ומחריפה

168 בעבר היו רוב בתי הספר הערביים בירושלים המזרחית פרטיים (בתי ספר של הכנסייה, של הווקף, בית ספר אמריקאי וכדומה). בתי ספר אלו אינם בפיקוח משרד החינוך הישראלי ואינם מקבלים ממנו מימון. במוסדות אלו מעולם לא למדו אה התוכנית הישראלית. ברבות השנים קיבלו בתי ספר רבים מעמד של מוסד מוכר שאינו רשמי, והיום הם מוגדרים חלק ממערכת החינוך הציבורית. על פי עמותת עיר עמים, שמתבססת על תשובת מנח"י לבקשת חופש מידע, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) כ-16% מהתלמידים בחינוך הערבי בירושלים המזרחית למדו במסגרות פרטיות.

169 אמנון רמון (בהשתתפות יעל רונן), **חושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח-ירושלים, 1967-2017**. ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017.

170 אתי וייסבלאי, "בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת חכנית הלימודים הפלסטינית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באפריל 2018.

עקב קיצוצים שנעשו בשנים האחרונות.¹⁷¹ כ־43% מתוך 445 מיליון ש"ח שמוקצים לתחום החינוך בתוכנית החומש לפיתוח ירושלים המזרחית (החלטת ממשלה 3790) מותנים בלימודי התוכנית הישראלית – ועובדה זו עלולה לפגוע בסיכויים של תלמידי ירושלים המזרחית לפתח הון אנושי ולהשתלב בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה הישראלי בעתיד.

171 "השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים" (דוח ביקורת מיוחד), משרד מבקר המדינה, יוני 2019.

חינוך לגיל הרך

מחקרים ומסמכי מדיניות מתמקדים בדרך כלל בחינוך היסודי ומעלה, ורבים מהם עוסקים בהשלכות הפערים בגילי בית הספר על אי־השוויון בשוק התעסוקה וברמת ההכנסה. אבל גם לחינוך איכותי בגיל הרך יש תפקיד חשוב, ומחקרים שנעשו ברחבי העולם מראים שההשקעה בחינוך בגילים טרום בית־ספריים היא בעלת התשואה הגבוהה ביותר, והשלכותיה החברתיות, הכלכליות והקוגניטיביות מרחיקות לכת.¹⁷² החינוך בגילים אלו, מלידה עד 5, הוא בעל חשיבות מכרעת להתפתחותם של ילדים ופעוטות, ומי שנמצאים במסגרת לקויה, קל וחומר מי שאין להם מסגרת כלל, יתקשו לרכוש כלים וכישורים בסיסיים שישרתו אותם בהמשך חייהם. למסגרות לגיל הרך ולגני ילדים יש תפקיד כפול – לספק מעטפת להתפתחות הרגשית, הקוגניטיבית והחברתית של פעוטות וילדים, ולאפשר לנשים, שבדרך כלל נושאות בנטל גידול הילדים, לצאת מהבית ולהשתלב בשוק העבודה לאורך זמן. בהיעדר נגישות גאוגרפית או כלכלית של מסגרות לחינוך וטיפול בילדים בגיל הרך נאלצות לרוב האימהות לוותר על השתתפות בשוק העבודה ולטפל בילדים בעצמן.

מחקרים מהעולם מעידים שהשקעה בחינוך בגיל הרך יכולה לפתח מאוד יכולות ומיומנויות קוגניטיביות, רגשיות וחברתיות, בעיקר אצל ילדים ממשפחות מרקע מוחלש, ולשפר בטווח הארוך את ההזדמנויות ההשכלתיות והתעסוקתיות שלהם. כך למשל, באחד ממחקרי האורך המוכרים ביותר בתחום הגיל הרך,¹⁷³ שעקב אחר ילדים בגילים 3 ו־4 לאורך עשרות שנים עד לגיל 40, הראו החוקרים כי ההשקעה בילדים מרקע כלכלי חלש בגיל הרך, באמצעות שילובם בתוכנית

James J. Heckman, "Schools, Skills, and Synapses," *Economic Inquiry* 46 (3) (2008), pp. 289–324

The High/Scope Perry Preschool Study 173
ויסקונסין בארצות הברית בשנות ה־60 של המאה העשרים. במסגרת המחקר עקבו אחר ילדים בני שלוש וארבע שגדלו במצוקה כלכלית. הילדים בקבוצת הניסוי השתתפו במשך שנתיים בתוכנית חינוך איכותית שכללה חמישה מפגשים בשבוע, כל מפגש נמשך שעהיים וחצי, עד כניסתם לגן חובה. קבוצת הביקורת התחילה לימודים בגן חובה בלי להשתתף בשום תוכנית התערבות לגיל הרך.

חינוך איכותי שנמשכת שנתיים, נשאה פרי בשנים שלאחר מכן והניבה תשואה חיובית גבוהה הן עבור המשתתפים עצמם הן עבור כלל החברה.¹⁷⁴ ביצועי הילדים שנבדקו היו טובים מאלו של קבוצת הביקורת בשלל מדדים תעסוקתיים, השכלתיים וחברתיים גם בשנות בגרותם.¹⁷⁵ מחקר המשך הראה שילדיהם של משתתפי התוכנית נהנים מהישגים חברתיים, השכלתיים ותעסוקתיים טובים יותר מילדי אנשי קבוצת הביקורת והוכיח אפוא שחינוך איכותי בגיל הרך יכול לשבור את מעגל העוני הבין־דורי.¹⁷⁶ מחקרי אורך נוספים הניבו ממצאים דומים והוכיחו את החשיבות שיש לאיכות הכשרתו של הצוות המטפל ולרציפות הטיפול.¹⁷⁷

בישראל יש חוק חינוך חובה מגיל 3, ולכן יש הבדל משמעותי בין האופן שבו המדינה מנהלת ומתקצבת מסגרות לגיל הרך (0-2) לאופן שבו היא מנהלת ומתקצבת גני ילדים (3-5). לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, רק 18% מהילדים הערבים בני 0-2 נמצאים במסגרת חינוכית (פרטית או ציבורית), לעומת 68% מהיהודים. כמו כן, 6.8% מהילדים הערבים בני 0-2 שוהים במסגרת ציבורית מוכרת של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, לעומת 22.2%

W. Steven Barnett, "Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool Program and Its Policy Implications," *Educational Evaluation and Policy Analysis* 7 (4) (1985), pp. 333-342 174

Milagros Nores, Clive R. Belfield, W. Steven Barnett, and Lawrence Schweinhart, "Updating the Economic Impacts of the High/Scope Perry Preschool Program," *Educational Evaluation and Policy Analysis* 27 (3) (Autumn 2005), pp. 245-261 175

James J. Heckman and Ganesh Karapakula, *Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, May 2019 176

Robert C. Pianta, W. Steven Barnett, Margaret Burchinal, and Kathy R. Thornburg, "The Effects of Preschool Education: What We Know, How Public Policy is or is not Aligned with the Evidence Base, and What We Need to Know," *Psychological Science in the Public Interest* 10 (2) (2009), pp. 49-88 177

מיהודים ואחרים.¹⁷⁸ כלומר דווקא בחברה הערבית, שבה כמחצית מהמשפחות הן מתחת לקו העוני,¹⁷⁹ יש מחסור חמור במעונות יום ושיעור נמוך במיוחד של פעוטות לומד במסגרות אלו. כאמור, היעדר מסגרות מפקחות בעלות תוכנית חינוכית איכותית, שבהן רמת הטיפול והחינוך עונים על צרכי ההתפתחות של הילד, פוגע בעיקר בילדים מרקע חברתי-כלכלי קשה.¹⁸⁰

מחקרים על ילדים בגיל הרך בישראל הראו גם הם שאי־שוויון חברתי-כלכלי מיתרגם לאי־שוויון בהישגים הלימודיים וביכולות הקוגניטיביות. דנה וקנין מצאה שלהשכלת ההורים – שנמדדה בזמן שהפרט היה בגיל הרך – יש השפעה חזקה על ההישגים בבחינות המיצ"ב בכיתה ה' רח' ועל הזכאות לתעודת בגרות. עוד היא מצאה שההכנסה המשפחתית, שנמדדה בזמן שהפרט היה בגיל הרך, ובאופן מובהק יותר עוני בגילים לידה עד שנתיים, משפיעים על ההישגים בבחינות המיצ"ב בכיתות ה' רח' ועל הזכאות לתעודת בגרות.¹⁸¹ העובדה שההשקעה הציבורית לילד בישראל בחינוך ובטיפול בגיל הרך (0-2) נמוכה במידה רבה מן ההשקעה בשאר מדינות OECD היא כר פורה לאי־שוויון במימוש הזכות לטיפול וחינוך כבר בגיל הרך.¹⁸² ההשפעה על החברה הערבית, שבה שיעור המשתייכים למעמד הכלכלי הנמוך הוא גבוה, גדולה במיוחד.

למרות ההכרה העולמית הגוברת בחשיבות החינוך בגיל הרך, בעיקר לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, רק לא מכבר החלו לעשות בישראל פעולות להסדרת

178 עיבוד לנתונים של הלשכה הלאומית לסטטיסטיקה, לוחות 2.3 ו-4.3, שנתון סטטיסטי לישראל 2019.

179 מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר ולהב כראדי, ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2018, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2019.

180 W. Steven Barnett, "Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes," *The Future of Children* 5 (3) (Winter 1995), pp. 25-50

181 דנה וקנין, "אי־שוויון מתהווה בגיל הרך: השפעת ההכנסה המשפחתית בגיל הרך על הישגים לימודיים בגילים מאוחרים יותר", עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, 2019.

182 יערה מן, "הורים במלכוד: אחריות המדינה לטיפול וחינוך בגיל הרך", שדולת הנשים בישראל, אוקטובר 2017.

התחום. בשנת 2017 נחקק חוק המועצה לגיל הרך במטרה להסדיר את מדיניות החינוך והטיפול בילדים בגיל הרך (0-6) ולקדם את התפתחותם הפיזית, הרגשית והחינוכית. עם זאת, עיכובים בהקמת המועצה ואי־בהירות באשר לעצמאות פעילותה פגעו בקידום הנושא. אומנם בזמן כתיבת שורות אלו המועצה כבר הוקמה, אך היא טרם פרסמה תוכנית עבודה או המלצות מדיניות כלשהן. הייצוג הכמעט אפסי של האוכלוסייה הערבית במועצה בוודאי אינו מסייע לניסיון לתת מענה הולם למחסור החמור במעונות יום ביישובים הערביים ולחסמים לבנייתם. לעיכובים הנזכרים יהיו השפעות שליליות מיידיות על התפתחות פעוטות וילדים בגיל הרך בחברה הערבית, אבל הם עתידים להשפיע כאמור גם על חייהם כבוגרים. נזכיר שההשקעה הנדרשת לתיקונה של אפליה רק הולכת וגדלה עם הגיל ויעילותה הולכת ופוחתת. לכן ההשקעה בהקמת מסגרות לגיל הרך ביישובים הערביים חשובה מאין כמוה. היעילות של תשתיות ושל אנשי מקצוע איכותיים והתשואה שלהם גבוהים לאין שיעור בגיל הרך ולכן יש להידרש לנושא זה בדחיפות.

חינוך חובה בגיל הרך (3-5) ביישובי הבודואים בנגב

מגיל 3 מוטלת על המדינה החובה לספק לילדים מסגרת חינוכית חנם. ואולם במציאות אין משרדי הממשלה פועלים להחיל את החוק במלואו, ולכן ביישובים ערביים, ובייחוד ביישובי הבודואים בנגב, יש מחסור בגני ילדים. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) כ-4,700 ילדים בני 3-5, שהם כ-20% מכלל הילדים ביישובי הבודואים בנגב, לא למדו בגני ילדים. השיעור נמוך במיוחד במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, שבהן 32% מן הילדים בגילי הגן אינם לומדים במסגרת רשמית. השיעור הנמוך של הנרשמים לגני ילדים נובע במידה רבה מאוזלת ידה של המדינה בתכנון, בתקצוב ובבנייה של גני ילדים, בעיקר במועצות האזוריות הנזכרות. בשנים 2011-2017 תוקצבה בנייתן של 172 כיתות גן ביישובי הבודואים בנגב, אבל רק 88 (51%) נבנו בפועל. במועצה האזורית אל קסום, שבה תוקצבה בנייתן של 26 כיתות גן, נבנו בפועל בתקופה זו רק 6 כיתות (23%). פרט למחסור החמור בגני ילדים ביישובי הבודואים בנגב, יש 24 כפרים בודואיים בלתי מוכרים שבהם אין גני ילדים כלל. אף שתיקון 40 לתוכנית המתאר המחוזית של מחוז דרום מתיר הקמת מרכזים של שירותים חינוכיים המיועדים לחינוך, לרווחה ולבריאות, ואף שמכוח תיקון זה מופעלים כיום מרכזים של שירותים חינוכיים בעשרה כפרים לא מוכרים, המדינה אינה בונה גני ילדים נוספים בכפרים לא מוכרים אלו ובמקום זאת מתחייבת לספק הסעות. ואולם הסעות לילדים בשכבות גיל אלו אינן מומלצות לא מבחינה בטיחותית ולא מבחינה התפתחותית. יתרה מכך, הועלתה הטענה שמשרד החינוך מפר את התחייבויותיו לממן את מערך ההסעות, שכן הוא אינו מעביר את הכספים למועצה האזורית נווה מדבר, המשרתת כמה מהכפרים הבלתי מוכרים. כך נוצר מצב שבו ילדים רבים מוצאים את עצמם ללא מסגרת חינוכית, לעיתים עד בית הספר היסודי. מצב זה פוגע במוכנותם של הילדים לבית הספר, מעכב את התפתחותם של כישורים קוגניטיביים ורגשיים וגוזר על אחד מבני הזוג, לרוב האם, להישאר בבית לטפל בילדים וכך פוגע ביכולתה להשתלב בשוק העבודה.

חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית

מאז אמצע המאה העשרים הולך וגובר העניין העולמי בחינוך בלתי פורמלי הן במישור המחקרי הן במישור הציבורי-פוליטי. חינוך זה מתאפיין באווירת חופש ופנאי, קשר בין שווים, גמישות מוסדית ותוכנית שהחוויה וההתנסות הן רכיבים עיקריים בה. החינוך הבלתי פורמלי מאפשר לפרט צורות ביטוי ספונטניות ומקוריות שהחינוך הפורמלי אינו מאפשר לו בהכרח. הגמישות הארגונית של החינוך הבלתי פורמלי והתוכניות שהוא מציע נותנות מענה לצרכים, לערכים ולמסורות של מגוון קבוצות אוכלוסייה או קהילות. אין פלא אפוא שחשיבות החינוך הבלתי פורמלי והשפעותיו החיוביות, בעיקר בקרב אוכלוסיות שוליות, זוכות להכרה ברורה של מוסדות ומחקרים ברחבי העולם.¹⁸³ כמה מסקנות מרכזיות שעולות ממחקרים אלו: (1) פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי תורמות לביעור האנלפביתיות בקרב צעירים המתקשים להשתלב במערכת החינוך הפורמלי בארצם עקב קשיי שפה וחסמים תרבותיים. הצלחת התוכניות מיוחסת לכך שהחינוך הבלתי פורמלי מותאם לתרבות המקורית של בני הקבוצה החלשה; (2) פעילויות אלו מעצימות את חברי הקבוצה, נוטעות בהם תחושה של מסוגלות עצמית ומעודדות אותם להשתלב בארצם מבחינה חברתית וכלכלית; (3) הן מפחיתות אצל בני נוער התנהגויות שיש בהן סיכון.¹⁸⁴

מסקנות אלו כוחן יפה גם למיעוט הערבי בישראל. אגבריה סבור כי החינוך הבלתי פורמלי נועד לענות על שני צרכים הנגזרים ממצבו של המיעוט. האחד, הצורך בשליטה, בייחוד כאשר מדובר בקבוצת אנשים מן השוליים הפוליטיים והחברתיים במדינה; השני, הצורך באוטונומיה, ובייחוד באוטונומיה תרבותית. המרחב האוטונומי נועד לאפשר לקהילה לשמור על השפה והמנהגים שלה

183 למשל, מועצת אירופה (Council of Europe), המקדמת שיתוף פעולה בין מדינות באירופה במגוון נושאים, הגדירה ב־1998 את תחום החינוך הבלתי פורמלי תחום פעולה בעדיפות גבוהה.

184 נסרין חדאד חאג' יחיא ואריק רודניצקי, החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית: חזון ומעשה, מחקר מדיניות 122, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

ולגבש שיח משלה, בלשונה.¹⁸⁵ בהחלטת ממשלה 922 נקבע שיש להשקיע בחינוך הבלתי פורמלי באופן חסר תקדים. להלן נדון באופן שבו אורגן ופעל התחום לפני קבלת ההחלטה ולאחריה. יש להדגיש שקשה להעריך במדויק את היקף השפעתה של ההחלטה על החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, שכן התוכנית טרם יושמה במלואה וממילא נדרשות כמה שנים כדי לאמוד שינויים בסדר גודל כזה. עם זאת, ננסה להבין את השינויים שבאו בעקבותיה, את החסמים שהתוכנית טרם הצליחה להסיר ואת החסמים שהתוכנית אינה מתייחסת אליהם אך ראוי שיקבלו יחס.

עד קבלת החלטה 922 היה אי-השוויון במערך החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית חמור אך יותר מאשר בחינוך הפורמלי. דוח של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים מצא פערים גדולים בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לרמתו בחברה היהודית. הפערים התבטאו במספר הפעילויות, באיכותן ובמחסור הניכר בתשתיות פיזיות ביישובים הערביים (מגרשי ספורט, מרכזים קהילתיים ומבנים ייעודיים לפעילות נוער).¹⁸⁶ עד קבלת החלטה 922 הוקצו לחברה הערבית משאבים מועטים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ולא הושקעה בו חשיבה כוללת ומאוחדת. רוב המשאבים הופנו לחינוך הפורמלי, ומסגרות החינוך הבלתי פורמלי לא זכו להתייחסות ממוסדת אלא פעלו בעיקר במסגרות פילנתרופיות או דרך החברה למתנ"סים ותנועות הנוער, המקושרות לחברה האזרחית. נוצרו איים של ידע מקצועי, אבל לא היה גוף שריכז אותם או הנחה אותם לפי קו אחד.

הפערים בחינוך הבלתי פורמלי בין החברה הערבית לחברה היהודית נובעים גם מחוסר יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להקצות משאבים למטרה זו. ביישובים יהודיים הרשות המקומית ממלאת תפקיד מרכזי בפעילויות החינוך הבלתי פורמלי, אבל הרשויות המקומיות ביישובים הערביים סובלות זה שנים

185 אימן אגבריה, "החינוך הבלתי פורמלי בחברה הפלסטינית בישראל", בתוך: שלמה רומי ומרים שמידע (עורכים), החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה, ירושלים: מאגנס, 2007.

186 נעמי מנדל-לוי ואיתי ארצי (רכזים ועורכים), חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשדה וסיכום תהליך למידה, ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – היזמה למחקר יישומי בחינוך, 2016.

מאפליה תקציבית במימון פרויקטים או בפיתוח תשתיות לצורך פעילויות אלו. לכן ביישובים אלו לא נוצרה תשתית לחינוך הבלתי פורמלי ומצבם החברתי-כלכלי הירוד דחק פעילויות אלו לתחתית סולם העדיפויות, מתחת לחינוך פורמלי ורווחה.

כאמור, החלטה 922 ביטאה את המפנה שחל בהכרה הממשלתית בחשיבות תחום החינוך הבלתי פורמלי לחברה הערבית. בפעם הראשונה הושם דגש מיוחד על תחום זה. בהחלטה נקבע שהממשלה תקדם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים בישראל באמצעות תיקון הדרגתי של מנגנוני ההקצאה ופתיחת מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות. עוד נקבע שהממשלה תקפיד ששיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי במשרד החינוך ליישובים שייכללו בתוכנית לא יהיה קטן משיעור ההקצאה לכלל אוכלוסיית המדינה. במסגרת תוכנית החומש הוקצה לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית סכום של 650 מיליון ש"ח (לחמש שנים). ההחלטה נועדה לאחד באופן מושכל את המאמצים המושקעים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. בלוח שלהלן מסוכמות הקטגוריות העיקריות שחל בהן שינוי.

לוח 7

החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לפני ואחרי החלטה 922

קטגוריה	נושא	לפני	אחרי
מבנה ארגוני	אגף החברה הערבית במשרד החינוך	אגף קטן ומדולדל מבחינה תקציבית	הגדלת אגף החברה הערבית במינהל חברה ונוער והגדלת תקציבו
	מבנה ארגוני	מרכז הדרכה לחברה הערבית: בתוך מינהל חברה ונוער	מרכז הדרכה לחברה הערבית: בתוך ארצי בחוף אגף החברה הערבית, המשרת 10,000 אנשי מקצוע ב־67 רשויות מקומיות ערביות



קטגוריה	נושא	לפני	אחרי
תיאום ופיקוח מקצועי	רמת הרשויות המקומיות הערביות: פיקוח מקצועי	3 מפקחים	15 מפקחים
תקצוב ומימון	רמה ארצית: גורם תיאום ופיקוח	ללא תקצוב מממשלתי	ג'וינט-אשלים
תקצוב ומימון	תקצוב מממשלתי	ללא תקצוב מממשלתי	130 מיליון ש"ח בשנה - 60 מיליון ש"ח למטה הארצי (משרד החינוך); 70 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות הערביות
תשתיות	מימון תואם (מציננג) לרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-3)	משרד החינוך - 70%; הרשויות המקומיות הערביות - 30%	משרד החינוך - 90%; הרשויות המקומיות הערביות - 10%
תשתיות	תקצוב תנועות נוער וארגוני נוער	ללא מנגנון הקצאה מובטח	תוספת של 100 מיליון ש"ח לתקציב הכולל המיועד לתנועות נוער ולארגוני נוער בתנאי ש-20% מהתקציב הכולל יועבר לחברה הערבית
תשתיות	מתנ"סים	32 מתנ"סים ביישובים הערביים	הקמת 22 מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים הערביים עד שנת 2021

מקור: חדאד חאג' יחיא ורודניצקי (ראו הערה 184).

כפי שעולה מן הלוח, השינוי שהחלטה 922 ביקשה ליישם היה רב־ממדי ונגע לרמה הממשלתית, הארצית והמקומית. לפי מעקב של ועדת ההיגוי של ההחלטה, רכיבים רבים בתוכנית לחינוך הבלתי פורמלי מיושמים, והניצול התקציבי עומד על כ־85%. עם השינויים שיושמו אפשר למנות השתתפות של כ־90 אלף איש בפעילויות, מינוי 67 מנהלי מחלקות נוער ברשויות המקומיות,

הקמת 184 "עוגנים בקהילה",¹⁸⁷ הכשרה של כ־240 רכזי חוגים רשותיים, תקצוב של קירוי מגרשי ספורט והתאמתם לפעילות חינוך בלתי פורמלי, פתיחה של 17 מתנ"סים חדשים והקמת 7 מכונים למנהיגות חברתית-קהילתית.¹⁸⁸ התעוררו גם כמה קשיים ביישום התוכנית: הרשויות התקשו לעמוד בתנאי המימון התואם, העברת התקציבים ממשרד החינוך התעכבה ובכמה רשויות מקומיות לא הייתה התשתית הנחוצה לקיום חוגים שיש להם ביקוש. כמו כן, התקנה התקציבית שהייתה אמורה להבטיח 20% מתקציב תנועות הנוער לחברה הערבית טרם עודכנה.

מבחיני המיצ"ב השנתיים כוללים, מלבד מבדקים קוגניטיביים, גם שאלונים שנועדו לספק מידע על היבטים שונים של האקלים החברתי ושל התהליכים הפדגוגיים בבתי הספר. כמה שאלונים מוקדשים גם לפעילויות חינוך בלתי פורמליות שבהן משתתפים התלמידים. מתשובות התלמידים אפשר ללמוד שגם לאחר יישום החלטה 922 יש פערים לא מבוטלים בין החינוך הערבי לבין החינוך העברי בדפוסי ההשתתפות של תלמידים בחינוך הבלתי פורמלי.

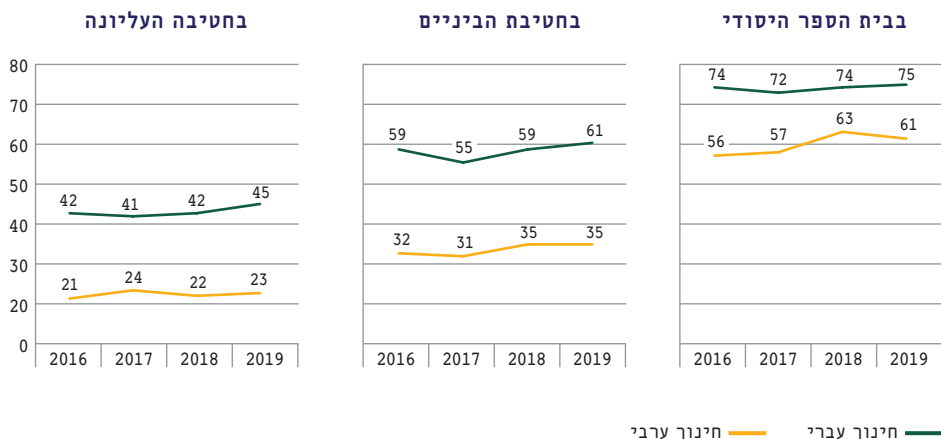
מתרשים 21 עולה שככל שעולים בשלב החינוך ההשתתפות בחוגים פוחתת, הן בחינוך הערבי הן בחינוך העברי. כמו כן, ככל שעולים בשלב החינוך גדלים הפערים בין תלמידי החינוך הערבי לתלמידי החינוך העברי בהשתתפות בחוגים. כך למשל, בשנת 2019 עמד הפער בין בתי ספר יסודיים דוברי ערבית לבתי ספר דוברי עברית על 22% לטובת דוברי העברית, ואילו בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות האמיר הפער ל-75% ו-92%, בהתאמה. כשבוחנים את המגמות על פני זמן, כאינדיקציה להשפעה של ההשקעה בחינוך הבלתי פורמלי במסגרת החלטה 922, אפשר ללמוד שחלה עלייה מתונה יחסית בהשתתפות של תלמידים בבתי ספר בחינוך הערבי בחוגים בשנים 2016-2019. אומנם גם בקרב תלמידי החינוך העברי חלה עלייה מתונה, אבל עדיין מסתמנת מגמה של צמצום פערים, גם אם היא איטית.

¹⁸⁷ במסגרת פרויקט "בית ספר כעוגן בקהילה" בחי ספר נבחרים ביישוב פותחים את שעריהם לפעילות לאחר שעות הלימודים.

¹⁸⁸ מתוך מצגת הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, המשרד לשוויון חברתי, קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה 922, ועדת היגוי בין-משרדית מיום 26.06.2019.

תרשים 21

השתתפות קבועה בחוג אחד לפחות
(אומנויות, ספורט, העשרה וכדומה), 2016-2019 (ב-%)



חינוך ערבי — חינוך עברי

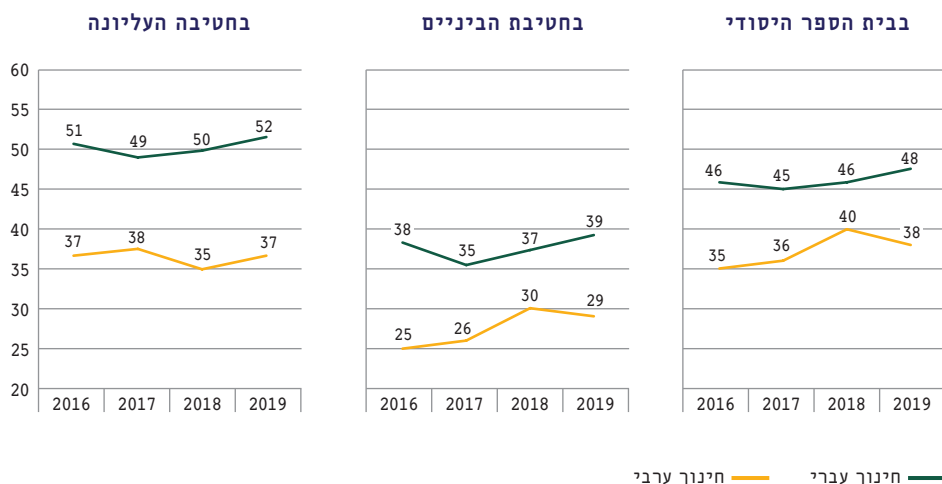
מקור: מיצ"ב תשע"ט, נחוני אקלים וסביבה פדגוגית, משרד החינוך, ראמ"ה.

גם הנתונים על השתתפות בפעילויות פנאי חברתיות מצביעים על דפוסים השתתפות על פי שלב החינוך. עם זאת, שלא כמו ההשתתפות בחוגים, נראה שבין היסודי לחטיבת הביניים פוחתת ההשתתפות בפעילויות פנאי חברתיות, אך בחטיבה העליונה היא מתגברת שוב ושיעור ההשתתפות דומה לשיעורו בשלב היסודי (בחינוך העברי אך יותר) (תרשים 22). דפוס זה נובע ככל הנראה מהשתתפות בפעילויות של תנועות נוער – בשכבות הגיל הצעירות כחניכים, ובשכבת בני הנוער כמדריכים. גם לדפוס ההתנדבות, ששיעורה בקרב תלמידי חטיבת הביניים נמוך, יש השפעה. באשר לפערים בין תלמידי החינוך הערבי לתלמידי החינוך העברי, תרשים 22 מראה שגם ההשתתפות בפעילויות פנאי חברתיות מתאפיינת בפערים גדלים והולכים ככל שמתקדמים בשלבי החינוך. כך למשל, הפער בין החינוך הערבי לחינוך העברי בבתי ספר יסודיים בשנת 2019 עומד על 27% לטובת החינוך העברי, ואילו בחטיבה העליונה הפער עומד על 41%. יתרה מכך, נראה שבחטיבה העליונה – שלא כמו בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים – שיעור המשתתפים אינו במגמת עלייה. אי לכך הצטמצמו

מעט הפערים בין החינוך הערבי לחינוך העברי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, אך לא בחטיבות העליונות, שבהן התרחבו הפערים מעט בשנים המוצגות.

תרשים 22

השתתפות קבועה בפעילות פנאי חברתית אחת לפחות (תנועות נוער, תוכניות מנהיגות, התנדבות וכדומה), 2016-2019 (ב-%)



מקור: מיצ"ב תשע"ט, נתוני אקלים וסביבה פדגוגית, משרד החינוך, ראמ"ה.

הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים שההשתתפות של ילדים ובני נוער מן החברה הערבית בחינוך הבלתי פורמלי גדלה באיטיות גם אחרי יישום החלטה 922. אומנם לתהליך ביסוס התשתית הפיזית והמקצועית נדרש זמן, שכן תשתיות החינוך הבלתי פורמלי ברוב היישובים הערביים היו לפני כן דלות במיוחד, אך בכל זאת יש כמה חסמים שעל הממשלה והרשויות המקומיות להסיר כדי להגדיל את ההשתתפות ולהפוך את החינוך הבלתי פורמלי למרחב שבו מתעצבת הזהות האישית והחברתית של ילדים ובני נוער בחברה הערבית.

ראשית, היקף המשאבים המופנים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית אינו מספק. לא די בהבטחה להקצות ליישובים הערביים תקציבים על פי שיעורם באוכלוסייה כדי לתקן את הפערים ההיסטוריים בין החברה הערבית לחברה היהודית. כמו כן, ההנחה שההשלמה התקציבית תבוא מהקופות של הרשויות המקומיות הערביות, שתקציבן מדולדל ממילא בשל מצבן החברתי-כלכלי, היא בלתי ישימה. מן הראוי לדחותה עד שרשויות אלו יהיו אמידות די הצורך ועד שיחול שינוי ביחס שלהן לחינוך הבלתי פורמלי. שנית, עקרונות הקצאת משאבי החינוך הבלתי פורמלי אינם מבטיחים שהחברה הערבית תקבל תקציב על פי שיעורה באוכלוסייה. רוב התקציב המופנה לחינוך הבלתי פורמלי מועבר לארגוני החברה האזרחית ולכן קשה לפקח על אופן ההקצאה ולהבטיח את חלקה של החברה הערבית.

מצב התשתיות הפיזיות שיכולות לשמש בסיס לפעילויות חינוך בלתי פורמליות עודו לוקה בחסר. על אף ההתקדמות בעקבות החלטה 922 עדיין אין די מתנ"סים, מגרשי ספורט ומבנים המיועדים לחוגים ופעילויות של החינוך הבלתי פורמלי. מצב זה מעכב את התפתחות התחום גם כשיש נכונות מצד הרשות המקומית. כמו כן, מתנ"סים רבים ביישובים הערביים הם קטנים, מיושנים ומצבם הכללי ירוד ואינו מאפשר לקיים בהם די פעילויות.¹⁸⁹

לסיכום, אף שחל שיפור מסוים במצב החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, בני נוער רבים, בעיקר בגיל בית הספר התיכון, אינם משתתפים בפעילויות מעין אלו. לתלמידי תיכון רבים בחינוך הערבי אין מסגרת שתסייע להם במעבר מבית הספר התיכון להשכלה גבוהה או להכשרה מקצועית או טכנולוגית, בדרכם להשתלב בשוק העבודה.

189 חדאד חאג' יחיא ורודניצקי (לעיל הערה 184).

מסלולי מעבר של צעירים ערבים לעומת יהודים

מכלול הנתונים שנסקרו לעיל, העוסק במישורים שונים של מערכת החינוך, מוביל אותנו לדיון בשלב המעבר ממערכת החינוך לחיי האזרחות. בשלב המעבר מן הלימודים התיכוניים לחיי האזרחות מתקבלות החלטות שיש להן השלכות נרחבות על עתידם של הצעירים בכל תחומי החיים. בתקופה זו הצעירים רוכשים השכלה גבוהה או הכשרה מקצועית ומתחילים להתבסס מבחינה כלכלית. בתקופה זו הם גם בונים יחסי עבודה ומגבשים את השקפת עולמם. אצל רבים מהם היא מתאפיינת גם בתהפוכות ביחסים הבינאישיים. מחקר שבחן את תקופת המעבר של צעירים ערבים מראה שרבים מהצעירים הערבים אינם זוכים לפתח במידה מספקת מיומנויות, כישורים, השתייכות לרשתות חברתיות או שליטה בשפה העברית, הדומיננטית במדינה, ולכן הם מתקשים להשתלב בשוק העבודה.¹⁹⁰

יש הבדלים רבים בין מסלול החיים של צעירים ערבים בישראל למסלול החיים של צעירים יהודים בה – אחד המרכזיים שבהם הוא השירות הצבאי. רוב הצעירים היהודים הלא־חרדים מתגייסים לצבא בתום הלימודים בבית הספר התיכון ומשהים אפוא לכמה שנים את קבלת ההחלטות בנוגע לעתידם. השירות הצבאי מזמן למשרתים הזדמנות להתנסות בתפקידים שונים ולפתח מערכות יחסים מחוץ למעגל החיים שגדלו בו. לפיכך, אף על פי שהשירות הצבאי הוא מסגרת כפויה, הוא נחשב בחברה הישראלית לשלב חניכה וסוציאליזציה חשוב וזרז של תהליכי התבגרות. נוסף על כך, הצבא מספק למספר רב של צעירים שמתגייסים אליו מערכת השכלה משלימה, למשל הכשרה מקצועית או השלמת בגרויות. מי ששירתו ביחידות טכנולוגיות בצה"ל מפיקים מן הצבא תועלת רבה במיוחד. בזכות שירותם הצבאי הם משתלבים בקלות בתעשיית ההיי־טק – לא רק בזכות

Nasreen Hadad Haj-Yahya, "The Contemporary Impact of 190 Social Space Barriers on the Inaction and the Future Orientation Construction of Young Arabs aged 18-22," Ph.D Dissertation, Tel Aviv University, 2019

הידע שרכשו במסגרת הצבאית, אלא גם בזכות הקשרים החברתיים שפיתחו וההעדפה המוסדית של תעשיית ההיי־טק לקלוט עובדים ששירתו בצבא.¹⁹¹

לקראת השחרור מצה"ל זכאים החיילים לסדנאות מגוונות המכינות אותם לחיים האזרחיים. כמו כן, האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון מסייעים לחיילים משוחררים במענקים כספיים – תמורה על תקופת שירותם, שבה לא יכלו לעבוד או ללמוד (מענק שחרור, פיקדון אישי, הטבות בשכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה ומלגות לימודים). האגף והקרן מספקים גם הכוונה לתעסוקה והשכלה גבוהה ומפנים את החיילים המשוחררים להשלמת לימודים ולהכשרות מקצועיות.

מצבם של הצעירים הערבים בישראל שונה. הם אינם משרתים בצבא ולכן משתלבים בשוק העבודה בגיל מוקדם יותר, כשרמת הבשלות שלהם פחותה. כבר עם סיום הלימודים התיכוניים הם נדרשים בדרך כלל לעמוד ברשות עצמם ולהתמודד עם משימות חיים מורכבות. המעבר שלהם מהתבגרות לבגרות קצר יותר והדרישות מהם מעוררות קושי.

לכאורה מאפשר הפטור מגיוס לצה"ל לצעירים הערבים לנצל את תקופת השירות הצבאי ללימודים ופיתוח מקצועי, אך נראה שמקומם השולי של צעירים אלו בחברה הישראלית, וחוסר ההכוונה במערכת החינוך הערבי, מביאים לכך שרבים מהם אינם מפיקים תועלת מהשנים שלאחר בית הספר התיכון. מנתוני הלמ"ס עולה ששיעור הצעירים הערבים במצב של חוסר מעש, קרי שאינם לומדים ואינם עובדים, גבוה בהרבה מזה של הצעירים היהודים. בקרב בני 18–24, כ־30% מהערבים אינם לומדים ואינם עובדים לעומת כ־13% מהיהודים.¹⁹² מחקר שהתמקד בתופעת חוסר המעש בקרב צעירים ערבים בישראל מצא שתופעה זו נרחבת אף יותר מכפי שעולה מנתוני הלמ"ס ושיעורה עומד על 37% בקרב צעירים ערבים בני 19–23. עוד מצא המחקר שבחברה היהודית יש שיעור דומה של חוסר מעש אצל גברים ונשים, ואילו בחברה הערבית השיעור אצל

191 Ori Swed and John Sibley Butler, "Military Capital in the Israeli Hi-tech Industry", *Armed Forces & Society* 4 (1) (2015), pp. 123-141

192 עיבוד נחונים מחוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2017.

הנשים גבוה במידה ניכרת מהשיעור אצל הגברים – 26% מהגברים לעומת 49% מהנשים.¹⁹³ כדי לסייע לצעירים ולצעירות בחברה הערבית במעבר לחיים הבוגרים ולמנוע מצב של חוסר מעש נדרשת המדינה לפעול בכמה דרכים. למשל: להפנות אותם למרכזי הכוון תעסוקתי ולהפחית את הסגרנציה החברתית-תרבותית של החברה הערבית (באמצעות קורסים בשפה העברית, הגברת הנגישות למקומות עבודה וכולי). צעירים ערבים רבים מצאו שצעדים אלו מסייעים להשתלבות בלימודים ובשוק העבודה.¹⁹⁴

193 Hadad Haj-Yahya (לעיל הערה 190).

194 ש.ם.

סיכום

השכלה היא אחד הכלים המרכזיים לניעות חברתית בעידן המודרני. במערכת החינוך הפרט רוכש מיומנויות חברתיות וקוגניטיביות מגוונות המסייעות לו להשתלב בסביבתו החברתית והכלכלית. הבנה זו רווחת בקרב כלל הציבור הישראלי ולכן קבוצות שונות בחברה – מעמדיות, לאומיות, דתיות או אחרות – נאבקות בלי הרף על משאבים והישגים בתחום זה. תפקידה של מערכת חינוך שמייחסת ערך לצמצום הפערים החברתיים הוא ליצור שוויון הזדמנויות. זאת מתוך תפיסה שכוחה של מדיניות חינוכית המכוונת לצמצום הפערים בהשכלה תתרום לצמצום עתידי של אי־השוויון החברתי והכלכלי.

מסמך זה הוא ניסיון לצייר תמונה מקיפה של הבעיות והאתגרים שהחינוך הערבי בישראל מתמודד עימם. בשנים האחרונות אנו עדים להתקדמות בלתי מבוטלת בחברה הערבית בכמה מדדי השכלה ולצמצום הפער בינה ובין החברה היהודית. עם זאת, בנושאים רבים הפערים עדיין גדולים ויש בהם כדי להשפיע על האפשרויות העתידיות של תלמידות ותלמידים ערבים. בדומה למחקרים אחרים על מצב החינוך בישראל, גם מחקר זה הצביע על כשלים מערכתיים במערכת החינוך, המובילים לפערים בשוויון הזדמנויות ופוגעים בהישגים של החברה הערבית. חוקרי החינוך תמימי דעים שהמזור לפערים חברתיים־כלכליים הוא השקעה בחינוך של השכבות החלשות והשוליות בחברה. למרות זאת, ניתוח ההשקעה בחינוך הערבי – בתקציבים, בתשתיות פיזיות ובאיכות ההוראה – מעלה שאף שחל שיפור מסוים בשנים האחרונות, הדרך לסגירת הפערים עוד ארוכה. כדי להביא לתיקון עומק נדרשת מדיניות ברורה והוליסטית של משרד החינוך ושיתוף של כלל הגורמים הרלוונטיים. ההמלצות שיובאו בהמשך הדברים יסרטטו את שינוי המדיניות הנדרש כדי לשפר את החינוך הערבי בישראל ולצמצם את הפערים בינו ובין החינוך העברי.

נתונים של משרד החינוך על תקצוב בתי ספר בכל רמות הלימוד מעידים בבירור על אפליה של החינוך הערבי בהשוואה לחינוך העברי: פחות שעות לימוד, מספר תלמידים גבוה יותר בכיתה והשקעה ממוצעת נמוכה יותר בתלמיד.¹⁹⁵

195 "השוואה תקציבית תשע"ב, תשע"ד, תשע"ז", משרד החינוך, מינהל כלכלה והתקציבים, מאי 2018.

גם היום, אחרי הנהגת התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, מערכת החינוך העברי מקבלת נתח גדול הרבה יותר מהחינוך הערבי כיוון שרק כ־13% מהשעות במערכת החינוך היסודי וכ־22% מהשעות בחטיבות הביניים מוקצות באופן דיפרנציאלי.¹⁹⁶ עם זאת, אין הסבר מספק לכך שבתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים בחינוך הערבי המשתייכים לחמישוני הטיפוח הנמוכים – שהם רוב בתי הספר הערביים – מקבלים תקציב נמוך בעשרות אחוזים ממקביליהם בחינוך העברי. מדובר בקיפוח של קבוצת אוכלוסייה גדולה, שאינה מקבלת שוויון הזדמנויות ברכישת השכלה.

גם הטענות שמשמיע לעיתים משרד החינוך, שהפער בין התקציבים נובע מהקצאת "שעות תפילה" או "סל עולים", אינן מניחות את הדעת.¹⁹⁷ אומנם תקציב החינוך העברי הממלכתי גדול מזה של החינוך העברי הממלכתי, אך גם תקציב החינוך העברי הממלכתי גבוה מזה של החינוך הערבי במידה ניכרת. מחקר שבחן את הגורמים לפערים בין בתי ספר יסודיים לפי מאפיינים שונים מצא ש־7.5% עד 13.3% מהפערים מוסברים על ידי סוג המגזר. אומנם מדובר בשיעור קטן בהשוואה לשיעורם של גורמים אחרים, כמו גודל בית הספר, יום לימודים ארוך ומדד טיפוח, אך אין לו שום הסבר אובייקטיבי פרט לאפליה התקציבית בין מגזרי החינוך. יתר על כן, בדרך כלל היה מתאם בין המדדים האובייקטיביים לכאורה, כמו יום לימודים ארוך וגודל בית ספר, שהשפעתם על הפערים בתקציב הייתה גדולה יותר, לפערים מגזריים. כך למשל, בחינוך הערבי והבדואי היה אחוז גבוה של בתי ספר גדולים (מאפיין שמעיד על תקציב נמוך יותר לתלמיד) לעומת החינוך העברי ממלכתי והממלכתי-דתי; כמו כן, בחינוך הערבי היה אחוז נמוך של בתי ספר יסודיים שיש בהם יום לימודים ארוך (מאפיין שמעיד על תקציב גבוה), אך שרובם משתייכים לחמישוני הטיפוח הנמוכים.¹⁹⁸

בחטיבות העליונות, שלא מוחל עליהן כלל מודל תקציב דיפרנציאלי, הפערים בין מערכות החינוך זועקים לשמיים. אומנם משרד החינוך קבע שהיעד הראשון

196 "התכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך", אתר משרד החינוך.

197 "ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ח", משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, 31 במאי 2019.

198 בלס ובלייך (לעיל הערה 87).

הוא לצמצם את הפערים בגילים הצעירים, אבל אין זו סיבה מספקת לפערים האדירים בין מערכת החינוך העברי למערכת החינוך הערבי בחטיבות העליונות. העובדה שהפערים התקציביים גדולים במיוחד בחמישונים החלשים מגדילה את אי־השוויון ומצמצמת מאוד את האפשרות לניידות כלכלית־חברתית. אי־השוויון בחטיבות העליונות רק הולך וגדל, מערער את מאמצי משרד החינוך לצמצם פערים בשלבים מוקדמים ומשפיע על האפשרויות של בוגרי החטיבות העליונות לזכות בהשכלה גבוהה איכותית. אם משרד החינוך רוצה להמשיך לצמצם את הפערים בין אוכלוסיות מרקע חברתי־כלכלי שונה, עליו להנהיג מודל דיפרנציאלי כדוגמת המודל המיושם בשלב בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, ולא – ההשקעה בשלבים המוקדמים תוסיף לרדת לטמיון, כפי שקורה היום. כמו כן, על משרד החינוך לשנות את מקצת הקריטריונים לתקצוב החטיבות העליונות, הנותנים עדיפות דווקא לבתי ספר חזקים – כגון רמת שירות, מענקי הישגים, תוספות ייעודיות, מסלולי לימוד טכנולוגיים, גמולים לבחינות בגרות והסכמים קואליציוניים. היום יש העדפה לחינוך העברי, ובאופן ספציפי לחינוך הממלכתי־דתי, והחטיבות העליונות בחינוך הערבי סובלות מאפליה תקציבית.¹⁹⁹

עוד גורם חשוב שמשפיע על ההישגים בתחום ההשכלה הוא המשאבים הכלכליים של ההורים ורמת ההשכלה שלהם. המשפחות בחברה הערבית, שהכנסותיהן ורמת ההשכלה שלהן נמוכות בהשוואה למשפחות בחברה היהודית, נמצאות מבחינה זו בעמדה נחותה. אי־השוויון בין שתי האוכלוסיות הולך ומחריף בשנים האחרונות, עם העלייה במעורבות ההורים במימון החינוך של ילדיהם. כיום כמעט רבע מההוצאה הלאומית על חינוך מגיעה ממשקי בית. מצב זה יוצר כר נרחב למימון פעילויות חינוכיות באופן פרטי או חצי־פרטי – והמפסידות העיקריות הן אוכלוסיות מעוטות יכולת, ובהן האוכלוסייה הערבית, שמתקשות לספק את אותן תשומות חינוכיות כמו אוכלוסיות מבוססות. אין פלא אפוא שההוצאות הפרטיות של תלמידים בחינוך הממלכתי עברי על חינוך גבוהות פי שניים, ולעיתים אף יותר, מאלו של תלמידים בחינוך הערבי.

¹⁹⁹ להרחבה על משמעות הקריטריונים ועל האופן שבו הם מפלים לרעה את החינוך הערבי ראו נתנאל רופראק, "היאור וניתוח מנגנון התקצוב של מוסדות החינוך בחטיבות העליונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בדצמבר 2019.

גם התפקיד שממלאות רשויות מקומיות ועמותות במימון מערכת החינוך מרחיב את הפערים. רשויות מקומיות אמידות מנצלות את איתנותן הכלכלית כדי לסבסד שעות הוראה נוספות במטרה לשפר את איכות החינוך של בתי ספר בתחומן. מצב זה מסוכן במיוחד משום שהוא בעל אופי "מעגלי" – רשויות חזקות מממנות את מערכת החינוך שבאחריותן כדי למשוך אוכלוסייה חזקה, וזו בתורה מסוגלת לשלם מיסים עירוניים גבוהים שבכוחם לשפר את שירותי החינוך. שלא כמו הרשויות המבוססות, מצבן של רוב הרשויות הערביות אינו מאפשר להן להשקיע סכומים גדולים בשיפור איכות החינוך. גם הסדרת פעילותם של גורמים פרטיים, כגון ארגונים עסקיים וארגוני המגזר השלישי, לוקה בחסר, ומן הממצאים המעטים שיש בנושא עולה שהם פעילים בעיקר בחינוך העברי.

נוסף על האפליה התקציבית, אך שלא במנותק ממנה, סובל החינוך הערבי ממחסור חמור בתשתיות פיזיות, טכנולוגיות וארגוניות. זה שנים יש מחסור חמור בכיתות לימוד ובתשתיות טכנולוגיות ודיגיטליות. הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות גדולה במיוחד, שכן האפשרות שלהן ליהנות מתשתיות כאלו בביתם אף היא מצומצמת יותר. כך למשל, הסיכוי שלתלמידה ערבייה יהיו בביתה אינטרנט ומחשב אישי קטן מזה של תלמידה יהודייה.

גם איכות ההוראה היא לקויה. יש עוד ועוד אינדיקציות לכך שאיכות המורים המצטרפים למערכת החינוך הערבי הולכת ופוחתת. סגל הוראה איכותי ומקצועי הוא עמוד התווך של כל מערכת חינוך. במצב הנוכחי, שיעור ניכר מהמורים בחינוך הערבי חשים שאין להם כלים להתמודד עם אוכלוסייה מרקע מוחלש, מה שמערער באופן יסודי את קידום החינוך הערבי. איכות ההוראה מושפעת במידה רבה גם מרמת התשתיות הפיזיות והטכנולוגיות. כיתות צפופות, מחסור במרחבי הוראה, היעדר שיטות לימוד חדשניות וכלים טכנולוגיים, מערך פיתוח מקצועי ירוד – כל אלו רק מחמירים את המצב.

אין מחלוקת שמשאבים תקציביים יכולים להשפיע על הישגים לימודיים. כפי שהוצג לעיל, בבתי הספר היסודיים נמצאו הפערים התקציביים המתונים ביותר, בחטיבות הביניים הם מעט גדולים יותר ובחטיבות העליונות הפערים עצומים. ההישגים החינוכיים בכל דרג חינוך מושפעים מהפערים התקציביים בשלב זה, אך גם מהפערים התקציביים בשלבים הקודמים. הפערים מצטברים והם הולכים וגדלים עם העלייה בשלב החינוך. למשל, נתוני המיצ"ב של כיתות

ה' מציירים תמונה אופטימית יותר של הפערים בין יהודים לערבים מנתוני כיתות ח' בחטיבות הביניים. למרות העלייה בשיעור הזכאות לבגרות, בייחוד בקרב בנות ערביות, נראה שהאפליה בתקציבים בחטיבות העליונות עדיין נותנת את אותותיה. למשל, שיעור הזכאות לבגרות בחינוך העברי²⁰⁰ בשנת 2017 גבוה ב-26% משיעורו בחינוך הערבי. כשבוחנים את שיעור הזכאות לתעודת בגרות שעומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות הפער גדול עוד יותר: שיעור הזכאות בחינוך העברי גבוה ב-44% משיעורו בחינוך הערבי. לא בכדי נמצא שתלמידים מהחינוך הערבי, שבבחינות המיצ"ב בכיתה ח' יש להם ציונים דומים לאלו של מקביליהם בחינוך העברי, מצליחים הרבה פחות מהם במבחני הבגרות.²⁰¹ אם מוסיפים על כך את הפער הניכר בציוני הבחינה הפסיכומטרית, שבשנת 2018 עמד על 89 נקודות, ברור שסיכוייהם של בוגרי מערכת החינוך הערבי להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה נמוכים בהרבה מאלו של מקביליהם במערכת החינוך העברי.

ממצאי המחקר מאפשרים להפריך כמה טענות רווחות שמתיימרות להסביר את הפערים. עקב ההישגים הנמוכים של התלמידים והתלמידות בחינוך הערבי עולות לעיתים בשיח הציבורי טענות על ניצול לא אפקטיבי של המשאבים בחינוך הערבי. זהו שיח מטעה שמתעלם מהגורמים המבניים ומהרקע הקשה של מרבית תלמידי החינוך הערבי. דוחות שהתפרסמו לאחרונה מציגים תמונה הפוכה – כאשר מפקחים על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, תלמידי החינוך הערבי מצליחים באותה מידה, ולעיתים אף יותר, מתלמידי החינוך העברי.²⁰² זה נכון לגבי שיעור הנשירה, שיעור הזכאות לתעודת בגרות, שיעור הזכאות לתעודת בגרות מצטיינת ושיעור הזכאות לתעודת בגרות שכוללת 5 יח"ל במתמטיקה ובאנגלית.²⁰³ ההצלחה היחסית של החינוך הערבי, כאשר מפקחים על משתנה

200 לא כולל מוסדות חרדיים.

201 אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית: על הפערים בין תלמידים ערבים ליהודים בהישגים בבגרות", 29 באפריל 2019, אתר משרד האוצר.

202 נחום בלס, הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב, ירושלים: מרכז טאוב, 2020.

203 ספי בכר ואורי משניות, "פערי הישגים אצל תלמידים בין דוברי עברית לדוברי ערבית", בנק ישראל, יוני 2020.

הרקע, מדגישה אך יותר את התמורה הפוטנציאלית של הקצאת משאבים שוויונית יותר. אי לכך, הפתרון לשיפור ההישגים של תלמידי החברה הערבית טמון בשני הגורמים העיקריים שביכולתם להשפיע על רמת ההשכלה – רווחת הורי התלמידים ותקצוב פרוגרסיבי של מערכת החינוך הציבורית.

כאמור, הפערים במערכת החינוך נגררים גם למערכת ההשכלה הגבוהה. למרות העלייה הניכרת במספר הסטודנטים הערבים בשנים האחרונות, עדיין יש חסמים רבים שמונעים את שילובם, בייחוד במגמות לימוד שתשואת השכר בהן גבוהה. שיעור הזכאים לתעודות בגרות איכותית וציוני הבחינה הפסיכומטרית מקשים על רבים מבני החברה הערבית להתקבל ללימודי הנדסה, מדעים ורפואה, ושיעור הערבים בלימודים אלו נמוך משיעורם באוכלוסייה. ובגלל הקשיים להתקבל ללימודים גבוהים בישראל מספר הולך וגדל של סטודנטים ערבים נאלצים ללמוד בחו"ל, בעיקר במקצועות הבריאות. לא רק הציונים הנמוכים בבחינות הבגרות ובבחינה הפסיכומטרית מונעים את השתלבותם של ערבים במערכת ההשכלה הגבוהה. מערכת ההכוונה להשכלה גבוהה אינה נוכחת בכלל היישובים הערביים ויש לכך השפעה הן על החשיבות המיוחסת בהם להשכלה הגבוהה הן על בחירת מגמות הלימוד.

מסמך זה הצביע על כמה מגמות חיוביות בהישגים של החברה הערבית בישראל בתחום ההשכלה. לצד אלו, עדיין ניכרים פערים בין הישגים אלו ובין ההישגים של החברה היהודית, משלב בית הספר היסודי ועד להשכלה הגבוהה. פערים אלו לא נוצרו באקראי, אלא הם תוצר של אפליה תקציבית ארוכת שנים של מוסדות החינוך בחברה הערבית – מהגיל הרך ועד בגרות. בשל התפקיד המכריע שממלאת ההשכלה ביציאה משוליות חברתית, המשך אפליית החינוך הערבי לא יהיה בעוכרי החברה הערבית בלבד אלא יזיק לכלל החברה הישראלית. שילוב שוויוני של החברה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית חייב לצמוח משוויון הזדמנויות אמיתי במערכת החינוך הציבורית כבר מן השלבים המוקדמים ביותר. ניכר שבשנים האחרונות הגיעו גם מוסדות מדינתיים רבים למסקנה זו והם רואים את הפוטנציאל הגלום בחברה הערבית. היא מקבלת ביטוי גם בהגדלת המשאבים הציבוריים המושקעים בחינוך הערבי בשנים האחרונות. עם זאת, כדי שמגמה זו תישא פרי עליה להמשיך ולהתרחב.

המלצות מדיניות

פרק 8

תקצוב החינוך הערבי

יעדים

(1) להשלים ולהרחיב את רפורמת התקצוב הדיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים עד לשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22). עם השלמת הרפורמה, התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הערבי ולתלמיד בחינוך העברי באותו חמישון טיפוח יהיה לפחות שווה.

(2) להחיל בהדרגה, עד שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25), את מנגנון התקצוב הדיפרנציאלי על החטיבות העליונות, מתוך דגש על חמישוני הטיפוח התחתונים. בתום התהליך, התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הערבי ולתלמיד בחינוך העברי באותו חמישון הטיפוח יהיה לפחות שווה.

(3) לקבוע מנגנון עדכון לשעות המוקצות במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי (סל טיפוח) כדי למנוע את שחיקתו.

המלצות

(1) תקצוב דיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים:

א יש להשלים את רפורמת התקצוב הדיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים על ידי העלאה של שיעור השעות המוקצות באופן דיפרנציאלי מ-13% ו-22%, בהתאמה, ל-25% עד שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22).

ב יש לפעול לתיקון הקריטריונים להקצאת שעות וסלי טיפוח המפלים לרעה בתי ספר בחינוך הערבי.

(2) תקצוב דיפרנציאלי בחטיבות העליונות:

א בהתאם להחלטת ממשלה 1844 מאוגוסט 2016 יש להקים צוות בין-משרדי שתפקידו לגבש מודל תקצוב דיפרנציאלי בחטיבות העליונות.

ב הצוות הבין-משרדי יפעל לתיקון המנגנונים היוצרים פערים תקציביים בין החינוך הערבי לחינוך העברי.

ג כדי לאפשר לחטיבות העליונות להתמודד עם השינוי שיגיע בעקבות התקצוב הדיפרנציאלי יש להחיל את המודל בהדרגה בתוך 5 שנים, עד תשפ"ה (2024/25).

(3) מספר התלמידים ומספר שעות ההוראה במשרד החינוך צפוי לגדול, ולכן יש לקבוע מנגנון שימנע את שחיקת שיעור שעות ההוראה שמוקצות באופן דיפרנציאלי מסך שעות ההוראה, בכל שלבי הלימוד.

(4) יש לבטל את הדרישה של משרד החינוך למימון תואם (מצי"ג) עבור שירותי היקף ושירותים נלווים (פסיכולוגים, קב"סים, לבורנטים, ספרנים, שרתים וכו') ברשויות מקומיות המדרגות באשכולות 1-3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס.

(5) יש לשקול להסיר מתוכניות ממשלתיות את הקריטריונים המתנים תקציבים לבתי ספר בירושלים המזרחית בלימוד התוכנית הישראלית.

(6) יש להקים במשרד החינוך צוות שתפקידו לעקוב אחרי סך שעות הלימוד הממומנות על ידי הרשות המקומית, עמותות ותשלומי הורים. צוות זה יבחן אם מנגנוני התקצוב האלו אינם מערערים מיסודם את מדיניות התקצוב הדיפרנציאלית שמנהיג המשרד ואילו פערים בין החינוך הערבי לחינוך העברי צומחים מהם.

תשתיות ואיכות ההוראה

יעדים

(1) לנוכח המחסור החמור בכיתות לימוד ובמבנים פיזיים, לקדם בתוך חמש שנים את בנייתן של 1,945 כיתות לימוד בירושלים המזרחית. כמו כן, להידרש לתקנותן של כיתות ומבנים במצב פיזי ירוד.

(2) בשאר מערכת החינוך הערבי, לקדם בניית כיתות לימוד כדלקמן: 1,176 בחינוך הבודאי, 178 בחינוך הדרוזי ו-1,062 בחינוך הערבי (ללא ירושלים). כמו כן, לבנות בתוך שנתיים בתי ספר על-יסודיים שייתנו מענה לתלמידי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

(3) להשוות בתוך חמש שנים את תשתיות ההוראה הפיזיות והדיגיטליות בחינוך הערבי ובחינוך העברי ולהגדיר קריטריונים להקצאתם.

(4) להבטיח שהמורים המקצועיים בחינוך הערבי עומדים בדרישות הפורמליות של משרד החינוך ללימוד המקצוע.

(5) להעלות את הממוצע הכללי של ציוני הבגרות ושל הציון בבחינה הפסיכומטרית של סטודנטים ערבים להוראה ולהשוותם לציונים של סטודנטים יהודים בתוך 5 שנים לכל היותר.

המלצות

(1) יש לתקצב את בניית הכיתות בחינוך הערבי בשיעור של 30% מסך התקציב לתחום הבינוי של מוסדות חינוך בישראל למשך עשר שנים או עד בניית כלל הכיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן. עד שתושלם הבנייה על משרד החינוך להבטיח מימון של עלויות החינוך במבנים חלופיים בהתאם לסעיפים 6(ג) ו-6(ד) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949.

(2) משנת הלימודים תשפ"א (2020/21) יש להקפיד בקולות קוראים העוסקים בתשתיות על קביעת מכסה קשיחה: לפחות 30% מבתי הספר שייבחרו ישתייכו לחינוך הערבי. הדברים אמורים, בין היתר, בתוכנית התקשוב החדשה; בשיפוץ, פיתוח, בינוי וציוד של מרחבי למידה חדשניים; במעבדות מדעיות וטכנולוגיות; בשיפוץ ספריות בית ספר; בשיפוץ חדרי מורים; ובהצטיידות של מרכזי פיתוח לסגלי ההוראה.

(3) עד שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) יש לגבש רשימה של תשתיות מינימליות שצריכות לעמוד לרשותו של כל בית ספר, מורה ותלמיד במערכת החינוך בישראל, ובכלל זה תשתיות פיזיות (כיתות, מעבדות, מגרשי ספורט וכו'),

חומרי הוראה וטכנולוגיה דיגיטלית. יש לגבש את הרשימה על פי הסטנדרטים המקובלים במדינות המובילות בעולם.

(4) כפי שהעיר מבקר המדינה ב־2019, תכנון מערך כוח האדם במשרד החינוך הוא לקוי ולא נאסף מידע שיטתי המאפשר לאמוד את הפער בין הכשרת המורים לכישורים הנדרשים מהם בפועל. בשל החשיבות היתרה של מורים מקצועיים בעלי הכשרה מתאימה בבתי ספר מרקע מוחלש, בכללם בתי ספר בחינוך הערבי, יש לקדם איסוף נתונים שיטתי בנושא זה. בסוגיה זו יש לתת עדיפות לחטיבות העליונות, שבהן מקצועיות המורה חשובה במיוחד להצלחה במבחני הבגרות.

(5) בהמשך לאמור בסעיף 4, אם יימצא שיש פער גדול בין הכשרת המורים לכישורים הנדרשים מהם בפועל, יש לקדם תוכניות לגיוס מורים מתאימים למקצועות הרלוונטיים או להכשרתם של המורים בדרכים אלו:

א לגוון ולהרחיב את האפשרויות לפיתוח מקצועי של מורים במקצועות הליבה בשפה הערבית.

ב לקבוע חובת התקדמות לתואר שני ומעלה בתוך 5 שנים למורים המלמדים מקצועות מורחבים (5 יחידות לימוד) בחטיבות העליונות.

ג לחייב את המורים בהשתלמות דיסיפלינרית (בתחומם), לכל הפחות אחת לשנה.

(6) כדי להעלות את רמת הסטודנטים הערבים להוראה יש לנצל את הביקוש הגבוה יחסית למקצוע זה בחברה הערבית לשיפור איכות המורים העתידיים בדרכים אלו:

א יש לקבוע את דרישות הסף לקבלה למכללות להוראה כך שממוצע ציוני הבגרות המנורמלים של המועמד יהיה גבוה מהממוצע הכלל־ארצי בשלוש השנים הקודמות. כמו כן, במקצועות נבחרים, ציון הבגרות המנורמל יהיה גבוה מהממוצע הכלל־ארצי באותו מקצוע.

ב יש לקבוע שציון הבחינה הפסיכומטרית הנדרש לקבלה למכללות להוראה יהיה לפחות חצי סטיית תקן (בדרך כלל כ־50 נקודות) מעל הציון הממוצע בשנה האחרונה בבחינה בשפה הערבית.

ג יש לקבוע קריטריונים לאיכות המרצים במכללות להכשרת המורים: פרסומים בכתבי עת שפיטים, המוסד האקדמי שלמדו בו, שנות ותק, שיבוץ לפי תחום התמחות ועוד.

ד שיפור שיטת השיבוץ הנהוגה באמצעות הוספת רכיבים להערכת איכות המורים.

נשירה

יעדים

(1) להפחית עד שנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) את שיעורי הנשירה בחינוך הערבי ל-3% בקרב בנים ו-1.1% בקרב בנות.

המלצות

יש לוודא שמשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) ואילך, כלל בתי הספר העומדים בקריטריונים המפורטים לתקצוב התוכנית למניעת נשירה מגישים מועמדות לקבלת המימון ממשרד החינוך.

(1) באשר לבתי ספר שמדד הטיפוח שלהם הוא 8 לכל הפחות, ואחוז הנשירה בהם עולה על 4.17%, על משרד החינוך לוודא שיעמדו בשאר הקריטריונים המאפשרים השתתפות בתוכנית למניעת נשירה.

(2) יש לוודא שמנגנון התקצוב במתכונתו הנוכחית אינו חסם לקציני ביקור סדיר (קב"סים). אם יש בכך צורך, על משרד החינוך לפעול להסיר את החסמים עד תחילת שנת הלימודים תשפ"א (2020/21).

(3) יש לבטל את דרישות התשלום להפעלת התוכנית למניעת נשירה בבתי ספר ממדד טיפוח 8 ומעלה ולהציע תמריץ כלכלי לבתי ספר ורשויות שיוכיחו שצמצמו את אחוז הנשירה.

לימודי שפות

אחת המסקנות המרכזיות העולות ממחקר זה וממחקרים אחרים היא שתלמידים ותלמידות רבים במערכת החינוך הערבית בישראל משלימים את לימודיהם בלי לשלוט כהלכה בערבית, בעברית ובאנגלית. לכל שפה חשיבות משלה – הערבית חשובה לפיתוח הזהות החברתית של תלמידיה והיא משמשת כתשתית לשונית לרכישת שפות נוספות וללימודה בכלל; העברית היא השפה העיקרית בישראל ואי־ידיעתה מפחיתה את הסיכויים להשתלב בשוק העבודה ובחברה הישראלית בכלל; האנגלית היא השפה הבינלאומית העיקרית בעולם וידיעתה מגבירה את הסיכויים להצלחה בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה. לפיכך, ידיעת שלוש השפות חשובה במיוחד להשתלבות האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית בכלל ובשוק העבודה בפרט.

יעדים

- (1) להביא לכך שהציון הממוצע של תלמידים ערבים בתחום הקריאה (בשפה הערבית) במבחן פיזה הבא יעמוד על 500.
- (2) להביא לכך שהציון הממוצע במבחן בעברית לדוברי ערבית יעלה בחמש השנים הבאות בשבע נקודות בשנה, החל משנת הלימודים תשפ"א (2020/21).
- (3) להביא לכך ששיעור הנבחנים בחמש יחידות בגרות באנגלית יעלה ב־10 נקודות האחוז, כך שעד שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) יגיע לשיעור של 30% מהנבחנים, ועד שנת הלימודים תש"צ (2029/30) יגיע לשיעור של 50%.
- (4) להביא לכך ששיעור הערבים המגיעים לרמת פטור מאנגלית יעלה ב־10 נקודות האחוז עד שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).

המלצות

(1) לימוד השפה הערבית:

א לנוכח הצפי לתוספת שעות לחינוך הערבי לאחר שמנגנון התקצוב הדיפרנציאלי ייושם במלואו, יש לנצל שעות לימוד נוספות אלו, בעיקר בגילים הצעירים, ללימוד השפה הערבית. מומלץ להקצות לפחות שלוש שעות שבועיות נוספות לכיתות א'-ג' ושעתיים שבועיות נוספות לכיתות ד'-ו'.

ב יש ליצור מבחנים עיתיים כדי לבדוק את רמתם של התלמידים בשפה ולעקוב אחר התקדמותם ברמה הבית ספרית. על משרד החינוך להעריך את רמתם באמצעות מבחן שנתי.

ג יש לחייב את כלל המחנכים והמחנכות בכלל הכיתות בחינוך הערבי להשתלם בחינוך לשוני אחת לשנתיים לכל הפחות.

(2) לימוד השפה העברית:

א על משרד החינוך להגדיל מאוד, לכל הפחות ב־20% (5% לשנה במשך ארבע שנים), את שיעור המורים לעברית בחינוך הערבי שעברית היא שפת האם שלהם.

ב עד לתחילת שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) יש להרחיב את היקף התוכנית "עברית תעסוקתית" – ממאה בתי הספר שהופעלו בפיילוט לכלל בתי הספר הערביים בישראל.

ג יש לערוך בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) בחינה כלל-ארצית (ולא מדגמית) להערכת רמת השליטה של תלמידי החינוך הערבי בשפה העברית.

ד יש לרכז את המאמצים בהוראת השפה העברית בכיתה א' וב' (ובמידת האפשר להגביר את לימוד השפה גם בגיל הרך), בין היתר על ידי תגבור שעות הלימוד השבועיות שתאפשר רפורמת התקצוב הדיפרנציאלי.

ה כיוון שתלמידים ומורים גם יחד מעידים שתלמידי החינוך הערבי אינם נחשפים די הצורך לעברית מחוץ לבית הספר, וחסך זה פוגע ברכישת השפה, יש לעודד תוכניות פורמליות ובלתי פורמליות המפגישות בין תלמידים ערבים ליהודים באופן קבוע.

ו יש להפעיל פיקוח פדגוגי על לימוד השפה העברית בעברית ולהפסיק את המנהג שהשתרש עם השנים במערכת החינוך הערבית ללמד עברית בערבית.

ז יש לדאוג שבכלל בתי הספר בחינוך הערבי יילמד אחד המקצועות בשפה העברית.

ח יש לפתוח בתוך שנתיים במכללות מסלולי הכשרה להוראת השפה העברית כשפה נוספת.

ט יש לפתוח בתוך שנה כיתות ללימוד עברית בחופש הגדול בהוראת מורים שדוברים עברית כשפת אם.

י יש לקדם שילוב מסובסד של צעירים בני 16-18 בחופשת הקיץ בעסקים שיש בהם רוב יהודי, לטובת רכישה של השפה, ניסיון בשוק העבודה ואינטראקציה עם הציבור היהודי.

(3) לימוד השפה האנגלית:

א כיוון שחשוב להתחיל בלימודי שפה בגיל צעיר ככל האפשר, אך בתי ספר בחינוך הערבי מתחילים ללמוד אנגלית מאוחר יותר מבתי ספר בחינוך העברי, על משרד החינוך להשקיע בהסרת החסמים המונעים מבתי ספר רבים בחינוך הערבי להתחיל בלימודי השפה האנגלית כבר בכיתה א. באופן ספציפי, יש לספק למנהלים ולמורים הנחיה מקצועית בהוראת אנגלית לכיתות א' ו-ב' ולהקצות ללימודי האנגלית שעות לימוד נוספות, בעיקר בחמישוני הטיפוח הנמוכים.

ב יש לקבוע רף ציונים מינימלי למורים לאנגלית בחינוך הערבי: 110 לפחות בבחינת הבגרות באנגלית ברמה של חמש יחידות או זכאות לפטור מלא בשפה האנגלית במבחן הפסיכומטרי.

ג עד שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) יש להעסיק עוד 500 מורים לאנגלית ששולטים בשפה ברמת שפת אם (100 בכל שנה).

ד החל מקיץ 2021 יש לממן קייטנות קיץ באנגלית לרשויות מאשכולות 1-4 בדירוג הלמ"ס.

ה בטווח הקצר (עד שנת 2022) יש להקים אולפנים לאנגלית (המיועדים גם למבוגרים) בפיקוח משרד החינוך ובשיתוף ארגונים של החברה האזרחית (בראש ובראשונה בכפרים הבדואיים בנגב). בטווח הארוך (עד שנת 2026) יש לבנות תוכניות סמסטריאליות מרוכזות ללימוד אנגלית בהובלת מורים מצטיינים דוברי אנגלית ברמת שפת אם ולתת למורים אלו תמריצים.

השכלה גבוהה

יעדים

- (1) להעלות את הציון הממוצע הכללי של נבחנים בשפה הערבית בבחינה הפסיכומטרית ל-520 עד שנת 2025.
- (2) לגבש בתוך שלוש שנים חלופה לבחינה הפסיכומטרית.
- (3) לצמצם את מספר הסטודנטים הערבים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה מחוץ לישראל בחצי, כלומר ל-7,000 סטודנטים, מתוכם לא יותר מ-2,500 ברשות הפלסטינית, עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ד (2023/24). להבטיח את שילובם במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.
- (4) להעלות את מספר הסטודנטים הערבים במקצועות ההיי־טק בכ-1,000 מדי שנה, עד ששיעורם בכלל לומדי מקצועות ההיי־טק יהלום את שיעורם בשכבת הגיל הרלוונטית (20-29).
- (5) לצמצם את שיעור הערבים הפונים ללימודי ההוראה במכללות ל-10% מסך הסטודנטים הערבים עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).
- (6) להשוות את שיעור הסטודנטים הפונים ללימוד מקצועות עתירי הכנסה, כפי שיוגדרו במל"ג, לשיעורם בחברה היהודית עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).
- (7) להשוות את שיעור הסטודנטים הערבים באקדמיה בישראל לשיעורם בשכבת הגיל הרלוונטית (20-29) עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).
- (8) להעמיד את שיעור המשתתפים הערבים בתוכניות מצטיינים אזוריות וארציות על 30% עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).

המלצות

(1) הבחינה הפסיכומטרית:

א כיוון שמשך זמן קריאת השאלונים ארוך יותר אצל נבחנים ערבים, יש לתת להם תוספת זמן אוטומטית של 5 דקות לפרק.

ב עד שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) יש להכניס קורסים מובנים להכנה לבחינה הפסיכומטרית לכלל החטיבות העליונות בחינוך הערבי. בקורסים ילמדו מורים מוסמכים מטעם חברות ההכנה או לחלופין מורים שקיבלו בבחינה ציון של 700 ומעלה ועברו הכשרה מיוחדת בנושא.

ג עד שנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) יש לקדם תוכנית להענקת שוברים לקורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית לבוגרי מערכת החינוך הערבי, מענק על התנדבות בקהילה בתום הלימודים בבית הספר התיכון, על פי קריטריונים שייקבעו מראש.

ד יש לבחון שיתוף פעולה עם מכון פוירשטיין או מכון דומה לו כחלופה לבחינה הפסיכומטרית.

(2) השכלה גבוהה:

א יש להגדיל את הפרישה של מערכת ההכוונה האקדמית והמקצועית של תוכנית "רואד" לכלל התיכונים הערבים עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25).

ב יש להרחיב את פעילות המכינות הקדם-אקדמיות (דוגמת "שער לאקדמיה" בדרום ו"סדארה" בירושלים המזרחית) לכלל האוכלוסייה הערבית עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ג (2022/23).

ג יש לפעול לשינוי ייעוד המכללות הערביות להוראה על ידי תמרוץ הכשרת מורים למקצועות נדרשים יותר, בעיקר מקצועות טכנולוגיים. כמו כן, יש לשקול את צמצום המימון של מקצועות הוראה בהם יש עודף של מורים.

ד יש לקדם קמפיין רחב היקף בשפה הערבית על היתרונות של לימודים אקדמיים בישראל.

ה על המל"ג לקבוע יעדים חדשים לשיעור הסטודנטים הערבים בלימודי התואר הראשון, השני והשלישי, לפי סוג מוסד (אוניברסיטאות/מכללות/מכללות להוראה), כך שיהלום את שיעור הערבים בשכבת הגיל הרלוונטית (20-29).

נעקב החלת קריטריונים חדשים המקשים על לימודי מקצועות הבריאות בחו"ל, יש להגדיל במידה ניכרת את מספר מקומות הלימוד במקצועות הבריאות (בעיקר רפואה) בפקולטות בישראל.

חינוך לגיל הרך

יעדים

(1) עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) ילמדו 30% מהילדים הערבים בני 0-2 במסגרות מוכרות בביקוח האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה.

(2) עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) יתוקצבו וייבנו כיתות גן לבני 3-5 ברשויות הבדואיות בנגב ובכפרים הבלתי מוכרים, כך שלכלל הילדים בגיל חינוך חובה יהיו מסגרות חינוך.

(3) עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) ישווה מספר השעות המוקצות לגנים בחינוך הערבי למספרן בחינוך העברי.

המלצות

(1) לנוכח המחסור בקרקע זמינה לפיתוח מעונות יום ביישובים הערביים יש ליצור מנגנון לתמרוץ בעלי קרקע פרטית ביישובים להקצות אותה לבניית מוסדות לגיל הרך.

(2) יש להקצות תקציב ייעודי לבניית גני ילדים ביישובים ובכפרים הבלתי מוכרים הבדואיים בנגב, כך שבתוך 3 שנים תושלם בנייתן של כלל כיתות הגן שהוכר בצורך לבנותן על פי נתוני משרד החינוך.

(3) יש ליצור מנגנון שיפצה על פערי שעות בין החינוך הערבי לחינוך היהודי הנגרמים מיום לימודים נוסף בחינוך היהודי.

(4) לאחרונה הוקמה המועצה לגיל הרך, אך הרכבה אינו נותן ייצוג הולם לחברה הערבית בישראל. אי לכך יש לעגן בחוק את ייצוגה ההולם של החברה הערבית, כך שלפחות 20% מחברי המועצה יהיו מהחברה הערבית.

חינוך בלתי פורמלי

יעדים

(1) עד שנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) ישתתפו לפחות 50% מילדי האוכלוסייה הערבית בגילים 6-18 בפעילות החינוך הבלתי פורמלי.

(2) בשנים 2021-2025 יוכשרו מדי שנה 200 אנשי מקצוע לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית.

המלצות

(1) עד שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) יש לפתח מנגנונים לפיקוח ובקרה על איכות ההון האנושי בחינוך הבלתי פורמלי ועל התאמתו לעיסוק המקצועי, בין היתר באמצעות הקמת ועדות הערכה מטעם הרשויות המקומיות. אחר כך יוקמו בגליל, בנגב ובמשולש גם מרכזי הערכה שימיינו את המועמדים על פי קריטריונים שייקבעו מראש.

(2) עד שנת תשפ"ב (2021/22) יפותחו הכשרות עומק לבניית עתודה של אנשי מקצוע ברמה גבוהה לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. שיעור המשתתפים בני החברה הערבית בתוכנית "צוערים לחינוך בלתי פורמלי" יעמוד על 50%.

(3) עד שנת תשפ"ה (2024/25) יש להעלות את השיעור הכללי של התנדבות למיזמים קהילתיים ב-10 נקודות האחוז.

(4) יש לפתוח תוכניות להסבה מקצועית של אנשי הוראה לתחום החינוך הבלתי פורמלי על פי זיקתם והתאמתם לתחום. יש לעודד הסבה של אנשי הוראה מצוינים באמצעות מלגות.

(5) יש להמשיך להקצות תקציבים על פי החלטה 922 חמש שנים לאחר תום התוכנית.

(6) עד שנת 2021 יש לערוך סקרי שביעות רצון וראיונות בקרב קהל היעד – הילדים ובני הנוער.

(7) עד שנת 2022 יש לערוך מחקרי הערכה על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי ובלתי תלוי על כלל הפעילות הבלתי פורמלית ולגבש על בסיס הממצאים המלצות לכל רשות מקומית.

(8) עד שנת 2022 יש לפתח בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית מערך פעילויות ותכנים רלוונטיים לשוק העבודה העתידי.

(9) יש להגדיל במידה ניכרת את תקציב המכונים למנהיגות חברתית-קהילתית בחברה הערבית במשרד החינוך כך שיהיה אפשר להוסיף 200 משתתפים מדי שנה.

The Portland Trust



Policy Paper 159

EDUCATION IN ARAB SOCIETY

Disparities and Signs of Change

Nasreen Hadad Haj-Yahya |
Aiman Saif | Nitsa (Kaliner) Kasir |
Ben Fargeon

February 2021

Text Editor [Hebrew]: Meira Turetzky
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-336-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA) and The Portland Trust
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

The Portland Trust
Azrieli Center, 132 Menachem Begin Road, Tel Aviv 6701101
Tel: (972)-3-609-9901
Website: portlandtrust.org

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

This document is part of the publication series, “Master Plan for Employment in Arab Society,” which includes two additional publications: one on the state of social services in Arab society and one on Arab society in the labor market. The underlying assumption of this paper is that higher education is a decisive factor in the integration of Arabs in the Israeli economy and society. Based on the ramified academic literature on the subject and the findings presented in this paper, we believe that a proper education policy for Arab society will lead to equal opportunity in obtaining a higher education, which in turn will substantially improve social and economic mobility for Arab society.

The Israeli education system is marked by deep disparities between students from different socioeconomic backgrounds. One of the most prominent gaps is that between Arab and Jewish schools. The disparities are manifested in two main interrelated areas: budgeting and academic achievement. For years Arab schools have suffered from budgetary discrimination vis-à-vis Jewish schools on all grade levels—in elementary schools, junior high schools, and especially in high schools. Particularly disturbing is that the largest disparities are between schools attended by students with low socioeconomic status. The average investment per disadvantaged pupil is thousands of shekels greater in Jewish schools than in Arab ones. The fact that most of the students in the Arab school system come from disadvantaged backgrounds only reinforces the urgent need for budgets that will eliminate the disparities. As a result of the Ministry of Education’s policy to expand differential budgeting, the budgetary disparities have decreased somewhat in recent years in elementary and junior high schools, but there are still unjustified differences.

The disparity between resources invested in Arab schools and those invested in Jewish schools is not manifested solely in the budgeting of teaching hours. The teaching infrastructure and tools available to teachers and principals in Arab schools also inhibit significant learning, especially for disadvantaged students. There is a severe shortage of classrooms, physical infrastructure, and digital equipment for teaching. In addition, both the curriculum itself and the ways in which it is implemented do not impart the knowledge and skills essential for the future integration of students from Arab schools in Israeli society and in the 21st-century labor market. And as if this were not enough, there are indications of a decline in the caliber of teachers hired for Arab schools—an area in which Arab schools were actually doing better until recently, in certain senses, than Jewish schools.

Naturally, these fundamental problems have an impact on students' achievements. The Arab education system does conspicuously poorly on the Meitzav achievement tests, in eligibility for matriculation certificates, in the caliber of matriculation certificates, on international tests, and in terms of dropout rates. Although a few of the indicators have improved in recent years, and in general there is a trend toward reducing the gaps between the achievements of students in Arab and Jewish schools, in many of the indicators there are still disparities that sabotage the Arab students' chances of admission to higher education and high-quality employment. Several studies have shown that the disparities in achievements stem to a large extent from the Arab students' socioeconomic background, and that given a similar background an Arab student's chances of succeeding are similar to, or even greater than, those of a Jewish student. These findings accentuate the Israeli education system's inability to offer equal educational opportunity to students from different backgrounds.

The disparities in the education system continue in higher education. Matriculation-certificate eligibility rates and caliber and scores on the psychometric exam are major barriers for many young people in Arab society. Arabs account for 17.7% of all college and university students

in Israel, even though they represent about 28% of the population in the relevant age range for college students (20–24). The percentage of Arab students working toward master's degrees and doctorates is much lower: 13.6% and 6.6%, respectively. These figures attest to a substantial improvement over previous years, but the percentage of Arab college and university students in Israel is still disproportionately low compared to the percentage of young Arabs in the population as a whole, especially in advanced degree programs. The stagnation in the rate of Arab men going on to higher education in recent years is particularly worrisome. Unlike the rate among young Arab women, the rate of young Arab men in higher education has hardly increased at all in the past decade.

Another problem is the lack of diversity in the Arab students' fields of study, which is liable to hinder their ability to find jobs in general and high-quality employment in particular. Arab students are overrepresented in fields with limited job opportunities and low wages, such as education, languages, and literature, whereas they are conspicuously underrepresented in fields such as engineering, architecture, the sciences, and law. The difficulties the Arab population has in gaining admission to institutions of higher education in Israel, especially in medical fields, force many to apply for higher education abroad. According to estimations, almost a quarter of Arab students who hold Israeli citizenship attend institutions of higher education abroad, with most of them studying medicine or paramedical fields.

Aside from formal and higher education, this study examined disparities in early childhood and nonformal education. Although these two fields have received little research attention, especially in the context of Arab society in Israel, an understanding of their importance to individual development is solidly grounded in research. Studies around the world have shown that investments in preschool education have the highest return, and cumulative disparities at these ages, from birth to age 5, are liable to have lifelong effects. The fact that in Israel the Compulsory Education Law only applies from age 3 mainly harms disadvantaged populations, including

the Arabs, who have difficulty financing care for children below this age. As evidence, only 18% of Arab children aged 0–2 are in educational settings (private or public), compared to 68% of Jewish children. The positive impact of nonformal education is also seen from studies conducted around the world. Nonformal education can meet individual needs and instill group values that formal education cannot. Until the government passed Resolution 922 in 2015 for the economic development of the Arab population, this area suffered from even greater inequality than formal education. Since then there has been an improvement; it was decided that budgets allocated to Arab society for this purpose would be proportional to the Arabs' percentage of the population. But this rate of allocation cannot close pre-existing gaps, especially since there are problems utilizing the existing budgets. It is no wonder, then, that the rate of participation of Arab children and teenagers in nonformal education remains low and has not grown substantially.

This study points out the main educational disparities between Arab and Jewish society in Israel. The government policy for reducing gaps, manifested in several programs stemming from Resolution 922, is indeed important, but it is not sufficiently extensive to meet the existing challenges. The study suggests several policy measures for addressing the main barriers preventing the Arab population from having genuine equal educational opportunity. The main ones are as follows: equal budgeting of the education system on all grade levels; real improvement of physical and digital infrastructure in Arab schools; personnel planning for Arab schools; improvement of the caliber of new teachers and expansion of professional development programs for them; expansion of language study (Arabic, Hebrew, and English) at a young age through appropriate allocation of hours; expansion of the academic guidance system in Arab high schools; expansion of college preparatory courses for Arab students; diversification of the academic fields of study of Arab students, with increased representation in high-paying fields where they are currently underrepresented; construction of preschools and daycare centers; increased investment in nonformal education and training of professional personnel in this field.

מערכת החינוך בישראל מתאפיינת בפערים עמוקים בין תלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי שונה. הבולט שבהם הוא הפער בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי. מהם פערי התקצוב בין החינוך הערבי לבין החינוך העברי? האם הם הצטמצמו בשנים האחרונות? וכיצד פערים אלו, בתקציב ובתשתיות, משפיעים על הישגי התלמידים החל בשלב החינוך היסודי, עבור בבחינות הבגרות וכלה במערכת ההשכלה הגבוהה?

מחקר זה מבקש לסרטט תמונה מקיפה של הבעיות והאתגרים שהחינוך הערבי בישראל מתמודד עימם. ממצאיו מלמדים שהחינוך הערבי מקופח בכל היבט בהשוואה לחינוך העברי: פחות שעות לימוד, מספר תלמידים גבוה יותר בכיתה והשקעה ממוצעת נמוכה יותר בתלמיד. לא זו בלבד - הפערים בתקציבים המגיעים ממשרד החינוך מורחבים על ידי גורמי מימון נוספים של מערכת החינוך הציבורית בישראל: רשויות מקומיות, הורים וארגוני מגזר שלישי. בעקבות זאת, שוויון ההזדמנויות בחינוך נפגע וההישגים בהשכלת החברה הערבית נמוכים.

בשנים האחרונות חלה התקדמות לא מבוטלת בכמה מדדי השכלה בחברה הערבית, והפער בינה ובין החברה היהודית הולך ומצטמצם. עם זאת, בנושאים רבים הפערים עדיין גדולים - בבחינות המיצ"ב, בזכאות לתעודת בגרות, באיכות תעודת הבגרות, במבחנים בינלאומיים ובשיעורי הנשירה. בפערים אלו יש כדי להשפיע על האפשרויות העתידיות של תלמידות ותלמידים ערבים בהשכלה הגבוהה ובשוק התעסוקה.

המשך האפליה של החינוך הערבי יפגע לא רק בחברה הערבית אלא בכלל החברה בישראל. שילוב שוויוני של אוכלוסייה זו בכלכלה ובחברה הישראליות חייב לצמוח משוויון הזדמנויות אמיתי במערכת החינוך הציבורית כבר מהשלבים המוקדמים ביותר. ניכר שבשנים האחרונות הגיעו גם מוסדות מדינתיים רבים למסקנה זו, אך כדי שמגמה זו תישא פרי עליה להוסיף ולהתרחב.

עוד בסדרה:

תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה

מצב הרווחה בחברה הערבית: עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות



0 4500001206 6
דאנאקוד 450-1206

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-336-7