

חינוך וצדק חברתי בישראל

על שוויון הזדמנויות בחינוך

עורכים:

שמואל שי
נעמיקה ציון

סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי
המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

חוברת 4

THE CENTER FOR SOCIAL JUSTICE AND DEMOCRACY
IN MEMORY OF Y. CHAZAN AT THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

*Education and Social Justice in Israel:
On Equality in Educational Opportunities*

Editors: Samuel Shye and Nomika Zion

פרסום זה מבוסס על כנס שערך המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן
במכון ון ליר בירושלים, ביוני 2002

עורכת ומפיקה: שרה סורני

עורכת לשון: אורנה יואלי

© תשס"ד–2003, מכון ון ליר בירושלים
דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
הוקם באוגוסט 2000 בידי מכון ון ליר בירושלים והקרוץ להנצחת יעקב חזן.
המרכז לצדק חברתי שואף לשלב בין דיון תיאורטי ופעילות אקדמית לבין
עשייה חברתית והשפעה על מקבלי החלטות.

מטרות המרכז

- לפעול לקידומה ולחיזוקה של החברה בישראל תוך התייחסות לסוגיות של צדק חברתי על מכלול היבטיו הערכיים, החברתיים והכלכליים.
- לערוך מחקרים בתחום הצדק החברתי, בנושאים כגון: שוויון הזדמנויות בהשכלה, חלוקת הכנסות, מיסוי ובעלות על קרקעות.
- לפתח גישה לחלוקת משאבים חברתיים, שתשמש בסיס למדיניות חברתית צודקת.
- להפיץ את המידע בנושאים אלו ולהעלותם על סדר היום הציבורי.
- להעמיק את שיתוף הפעולה עם גופים בעלי עניין במטרות אלו בארץ ובעולם.

צוות הנהלת המרכז

פרופ' שמואל שי, ד"ר שמשון צלניקר, אלישע שפירא, יעלה גרנות, נעמיקה ציון

כתובתנו: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים,
רח' ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים 91040; אתר האינטרנט www.vanleer.org.il
טל' 02-5605225, 02-5605253; פקס: 02-5619293

תוכן עניינים

7	שמואל שי פתח דבר
10	שמואל שי מועצה להשכלה תיכונית: הצעה לרפורמה במבנה הסמכויות של משרד החינוך, או: השפּלֶפֶל — המפתח לצדק חברתי
19	מומי דהן הוא (לא) זכאי — האם הצטמצמו הפערים בחינוך?
24	שלמה סבירסקי מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש
31	מאג'ד אלחאג' קידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל
44	ויקטור לביא החינוך בעשורים האחרונים והשפעתו על הפערים החברתיים
65	אריאל רובינשטיין שורת הנחסמים: על הבעייתיות החברתית של מדיניות הקבלה לאוניברסיטאות

פתח דבר

הפרסום הנוכחי, הרביעי בסדרת ניירות העמדה של המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, מבוסס בעיקרו על כנס שערך המרכז ביוני 2002, ובמיוחד על אותו חלק בכנס שהוקדש לנושא שוויון הזדמנויות בחינוך. תפיסת היסוד שהנחתה את הדוברים השונים היתה כי ההשכלה, ובמיוחד השכלה ברמה נאותה, היא משאב חברתי-כלכלי ראשוני, במובן זה שהיא מובילה להטבות וליתרונות אישיים רבים. ואמנם, בניירות העמדה הקודמים, שראו אור בסדרה זו בהוצאת המרכז, זוהתה ההשכלה המוענקת לציבור הרחב – ולילדים בפרט – כסוגיה מרכזית ביותר בכל דיון בצדק החברתי.

ברמת הפרט, ידוע לנו כי ההשכלה משפרת את הסיכויים לשכר גבוה יותר, לבריאות טובה יותר, להבנה טובה יותר של הסביבה, להתמצאות טובה יותר בחברה ובמוסדותיה ועוד. מבחינה זו, ניתן לראות בהשכלה לא רק משאב אחד מיני רבים, שלמדינה יש נגיעה בחלוקתו (כמו בריאות, תגמולים ופיצויים כספיים, מעמד חברתי), אלא משאב המקדם השגת משאבים אחרים, בבחינת "אם כל המשאבים". מכאן, שהצדק החלוקתי דורש, בראש ובראשונה, כי ההזדמנות להשכלה איכותית תינתן בצורה שוויונית והוגנת לכל אזרחי המדינה, ובמיוחד לצעירים שבהם.

ברמת החברה, כאשר יתר התנאים שווים, חברה שבניה משכילים יותר תפיק מעצמה יותר בכל תחום. מכאן, שקידום ההשכלה תורם לצמיחה הכלכלית של המשק הלאומי ולהגדלת ה"עוגה" העומדת לחלוקה.

בשתי האבחנות הללו, בדבר ההשפעה המיטיבה של ההשכלה הן על הפרט והן על החברה, כל אחת בנפרד, אין לכאורה משום חידוש. והנה, ראיתן בריבזמן מאפשרת לנו להסביר תוצאה אמפירית מפתיעה, שנצפתה בסדרת מחקרים כלכליים: בהתבוננות כוללת ולאורך זמן נמצא כי השוויון והצמיחה הכלכלית אינם מנוגדים זה לזה, כפי שרבים סבורים, אלא להפך, הם מחזקים זה את זה. נמצא כי במדינות שבהן השוויון רב יותר – הצמיחה הכלכלית מהירה יותר. קשר סטטיסטי זה בין שוויון לצמיחה מנוגד לתפיסה המקובלת, שאי-שוויון נחוץ לצמיחה, ואומר דרשני: מהו המנגנון המסביר קשר זה? ההסבר הסביר ביותר הוא שככל שהשכלת האוכלוסייה – ובמיוחד השכלת השכבות החלשות שבה – גבוהה יותר, כך גבוהים יותר הן רמת השוויון בהכנסות והן קצב הצמיחה הכלכלית.¹

1. הנתונים והמסקנות בנושא זה פורסמו בחוברת 1 בסדרה (ראו בגב החוברת).

החוכמת הנוכחית עוסקת בצדק חלוקתי בחינוך, או במילים אחרות, בחלוקה צודקת של המשאב החברתי שאפשר לכנותו "ההזדמנות להשכלה".

במאמרו של שמואל שי מודגש הצורך לשמור על רמת ההשכלה המוענקת – שהרי חלוקת משאב קלוקל או ברמה נחותה לא ייתכן שתיחשב צודקת בשום מקרה. לשם כך, שי מציע למסד חלוקת סמכויות בין גופים ממלכתיים, ולהפריד בין הפונקציה של קביעת הרמה הנאותה בבחינות הבגרות לבין הפונקציה של החתירה להעניק בפועל השכלה איכותית לכל. המאמר מציע להקים מועצה להשכלה תיכונית, ולהפריד בין ה"מה" ל"איך": המועצה להשכלה תיכונית תקבע ותבחן את ה"מה" – היינו, את הרמה, כולל רמת ידע ורמת יכולות של פונקציות מנטליות מורכבות במקצועות הלימוד השונים, ותותיר למשרד החינוך (ואולי מוטב שייקרא משרד ההשכלה) את ה"איך" – היינו, זיהוי והפעלה של אמצעים פדגוגיים ואחרים, במטרה לעמוד בסטנדרטים שתציב המועצה. ההנחה היא כי משרד החינוך, בדומה לגופים אחרים, יפיק מעצמו את המרב אם רק יוצבו בפניו אתגרים ויעדים ברורים מצד מנהיגות ציבורית-לאומית בדמות המועצה להשכלה תיכונית.

מאמרו של מומי דהן פורס בפנינו ממצאי מחקר, שנערך במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, האומדים מצבים ומגמות במידת אי-השוויון בהזדמנויות לחינוך, תוך התייחסות לשיעורי הזכאות לתעודת בגרות. בבדיקה מפורטת של מוצאם האתני של הנבדקים – המביאה בחשבון הן את משך ההשהיה בארץ (דור ילידי חו"ל, דור ראשון, דור ראשון וחצי ודור שני) והן אפשרות של מוצא מעורב – נמצא קשר הפוך, ברור ומובהק, בין מידת המזרחיות של הנבדק לבין סיכוייו לרכוש תעודת בגרות. קשר זה מוסבר כמעט במלואו על ידי השכלת ההורים: בקרב נבדקים שלהוריהם השכלה שווה, סיכויי הנבדקים להשלים תעודת הבגרות דומים למדי בקבוצות המוצא השונות. ממצא זה מחזק את אמונתנו בחשיבות שבירת "מעגל הקסם" – מעגל העוני והנבערות הבין-דורית.

במאמרו של שלמה סבידסקי מוצג ניתוח נוקב של מצב מערכת החינוך בישראל במונחים של אינטרסים מעמדיים. סבידסקי קורא לחזור לאחריות מדינתית לשיפור מערכת החינוך. הוא מאבחן ירידה חריפה במעמדו של משרד החינוך בישראל מאז תקופת כהונתו של שר החינוך זלמן ארן, ומקשר ירידה זו למגמה השלטת בחלק ממדינות המערב להתנער ממעורבות מדינתית בשירותים החברתיים. ואולם, אין לקבל את דין המגמה הזו, וכנושא החינוך ראוי וניתן לפעול מתוך אחריות מדינתית. כדוגמה מציג המחבר את צרפת, ששיפרה בעשורים האחרונים את החינוך התיכוני ואת החינוך הגבוה באמצעות שורה של צעדים נחוצים.

מאג'ד אלחאג' עומד במאמרו על החשיבות המיוחדת של ההשכלה הגבוהה בעבור המיעוט הערבי בישראל, כקריטריון הקובע את מעמדו של אדם. חשיבות רבה נודעת גם לתהליך רכישת ההשכלה, שהרי באוניברסיטה נפגשים ערבים ויהודים

על בסיס שווה, ושם נמצאים הסטודנטים הערבים, אולי לראשונה, הרחק מהפיקוח החברתי של קהילתם. המאמר בוחן מגמות ומוקדים בעייתיים בהשתלבותם של תלמידים ערבים באוניברסיטאות. נמצא כי חלה עלייה ניכרת בשיעור הערבים הלומדים באוניברסיטאות. למגמה זו תרמו ביטול הממשל הצבאי, שיפור החינוך התיכוני, הקמת אוניברסיטת חיפה ופריחתן של המכללות האזוריות. עם זאת, שיעור ההשתתפות של הערבים בלימודים גבוהים נשאר נמוך מזה של יהודים בישראל, וזאת, בין השאר, בשל אחוזי נשירה גבוהים ובשל אחוז נמוך יחסית של זכאים לתעודת בגרות. לסיום, המאמר מציג את המלצות ועדת המשנה של הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) לקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית.

מאמרו של ויקטור לביא מציג ממצאי מחקר מפורט, המתבסס על מבחני משוב שעורך משרד החינוך. המחבר מוצא כי הפערים בהישגים הלימודיים לטובת תלמידים ממוצא מערבי הם זניחים בכיתות הנמוכות של בית הספר היסודי, אך הולכים וגדלים עם השנים, והופכים למשמעותיים בכיתה ט'. אם בוחנים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי זהה, נמצא כי הפערים קטנים עד מאוד (ובכיתות הנמוכות נוטים הפערים לטובת תלמידים ממוצא מזרחי). המחבר דן בקבוצת התלמידים יוצאי אתיופיה, ובהמשך הוא בוחן גם את הפער בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים. לסיכום, המחבר מציג המלצות למדיניות ובהן השקעה בגיל הרך, טיפוח מיומנויות למידה, תקצוב דיפרנציאלי, צמצום מעורבותם של ארגוני המורים וביטול החינוך המקצועי.

את החוברת חותם מאמרו של אריאל דובינשטיין, התובע לאפשר לקבוצות סטודנטים הטרוגניות יותר לחדור לאוניברסיטאות וליהנות מפירות ההשתייכות לאליטה המקצועית והחברתית. המחבר מדגיש את תפקידן של האוניברסיטאות, אשר בעצה אחת עם המדינה מחלקות למעשה את המשאב של "השתייכות לאליטה". המחבר חולק על ההנחה שסיכויי הקבלה לחינוך גבוה צריכים להיקבע, כקריטריון יחיד, על פי הסיכוי לסיים את הלימודים בהצלחה. ככל שמדובר בלימודים מקצועיים לתואר ראשון ושני (להבדיל ממסלולי לימוד שמטרתם לקדם פריצות דרך במדעים) – למדינה צריך להיות אינטרס נוסף, לדעת המחבר, והוא לאפשר ייצוגיות וניידות חברתית. המחבר מסיים בהביאו דוגמאות ממדינות שונות, ובקריאה לפעול לשינוי הסדר החברתי בישראל באמצעות שינוי תנאי הקבלה לאוניברסיטאות.

כולי תקווה כי החומר המוצג בחוברת זו, הנתונים, האבחנות וההמלצות לפעולה, אמנם יזינו את השיח הציבורי בנושאים הקשורים לחינוך, לצדק חברתי ולרעיונות, שיתרמו בסופו של דבר לפעולה חברתית נכונה. ברצוני להודות לנעמיקה ציון על תרומתה בארגון הכנס ובעריכת החוברת, ולכל המשתתפים בחוברת, שהשקיעו מזמנם ומרצם ותרמו לגיבושה.

שמואל שי, מנהל אקדמי

ירושלים, אוקטובר 2003

מועצה להשכלה תיכונית:

הצעה לרפורמה במבנה הסמכויות של משרד החינוך

או: השפּלפּלה — המפתח לצדק חברתי

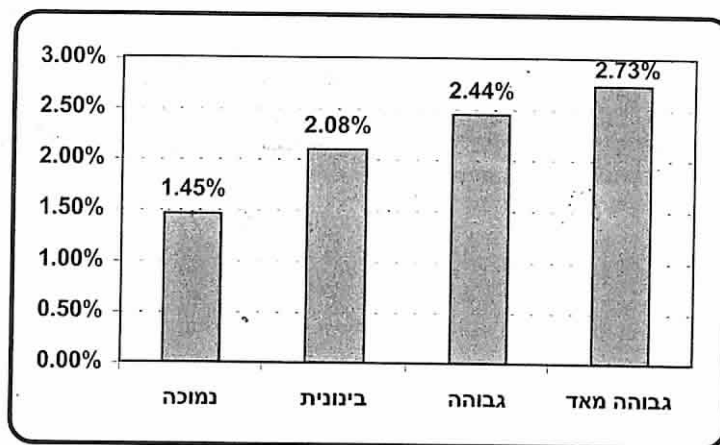
פרופ' שמואל שי, המנהל האקדמי של המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה
ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים; הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה
העברית בירושלים

בכלכלה המסורתית מקובלת הטענה כי השוויון הוא בעוכריה של הצמיחה הכלכלית. לטענה זו יסוד ברור: את הצמיחה מניעה היזמות, ואת היזמות מניעה האפשרות להרוויח. אם בשם השוויון ניטול מן היזם את פרי עמלו ונחלקו שווה בשווה לכל הציבור, ניטול מן היזם גם את המניע לפעילותו הברוכה, ויבוא הקץ על הצמיחה הכלכלית. והנה, מחקר מקיף שפרסם המרכז לצדק חברתי מביא ראיות אמפיריות הסותרות טענה זו: מראייה כוללת של המציאות במדינות שונות ברחבי העולם עולה מתאם חיובי מובהק בין שוויוניות בחלוקת ההכנסות לבין קצב הצמיחה. אין בכוונתנו לסתור את הטענה הבסיסית של הגישה המסורתית, שעל היזם לזכות בתגמול. עם זאת, אנו טוענים שישנם תהליכים נוספים שבאמצעותם שוויון דווקא מקדם צמיחה. השפעתם של תהליכים אלו עשויה להיות חזקה מן העיוותים שמפניהם מזהירה הכלכלה המסורתית.

לוח 1. שיעורי צמיחה ממוצעים של מדינות בעולם לפי רמת השוויון בהן

מספר תצפיות	שיעור צמיחה שנתי ממוצע, 1965–1985	משקל העשירונים ה-5–8 ב-1960	רמת השוויון
19	1.45%	0.30–0.22	נמוכה
15	2.08%	0.34–0.31	בינונית
18	2.44%	0.39–0.35	גבוהה
15	2.73%	0.42–0.40	גבוהה מאוד

תרשים 1. שיעור צמיחה שנתי ממוצע לפי רמת שוויון, 1965–1985

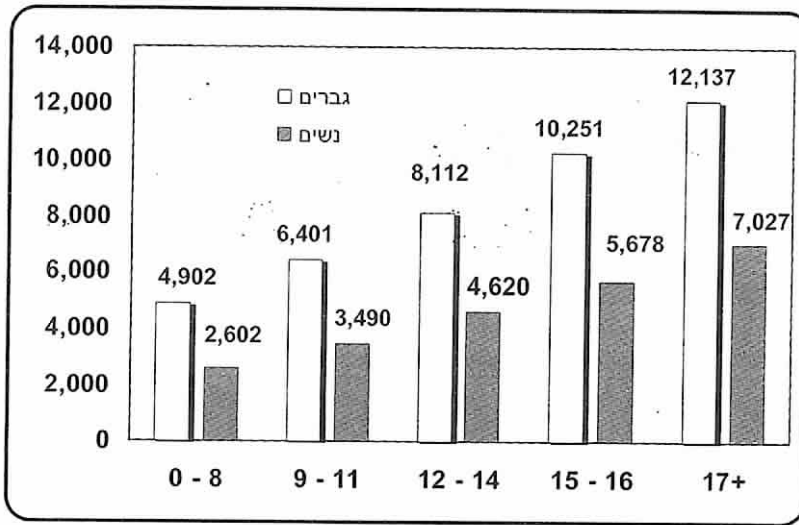


השכלה: הגורם המקשר בין שוויון לצמיחה

הממצא כי שוויוניות דווקא מקדמת צמיחה מעלה את השאלה מהו המנגנון שהופך את אופן חלוקת ההכנסות לבעל השפעה על קצב הצמיחה של המשק. תיאוריה כלכלית המסבירה את הממצא המפתיע הזה נשענת על רכישת השכלה. התפלגות הכנסות שוויונית מביאה לשיעור גבוה יותר של משכילים, ומכאן – לתוצר גבוה יותר לנפש.

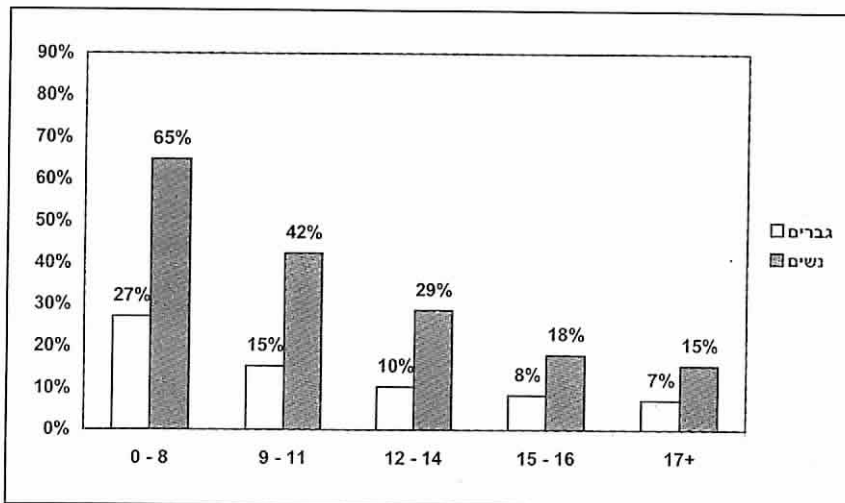
נגישות להשכלה איכותית לכל שכבות האוכלוסייה, ובייחוד לשכבות החלשות, תורמת אפוא הן להגברת השוויון הכלכלי ולרווחת הפרט והן לצמיחה כלכלית במשק. ואמנם, ככל שעולה ההשכלה כך עולה גם ההכנסה האישית, כפי שמראה התרשים הבא:

תרשים 2. הכנסה אישית לפי השכלה (שנות לימוד)



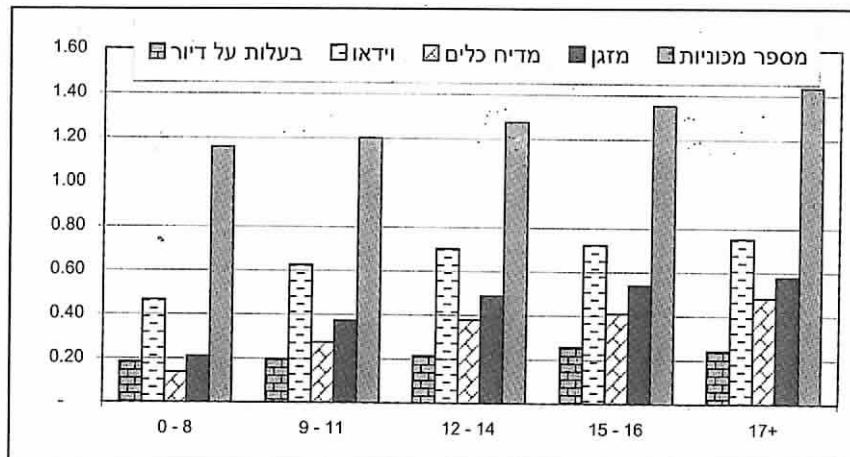
כמו כן, ככל שעולה ההשכלה כך עולה גם הביטחון התעסוקתי, ופוחתים סיכוייהם של אזרחים להפוך למובטלים:

תרשים 3. שיעור האנשים שלא עבדו בשבוע שקדם לסקר, לפי השכלה (שנות לימוד)



רמת החיים עולה אף היא, כפי שבא לידי ביטוי בבעלות על מוצרים בני-קיימא:

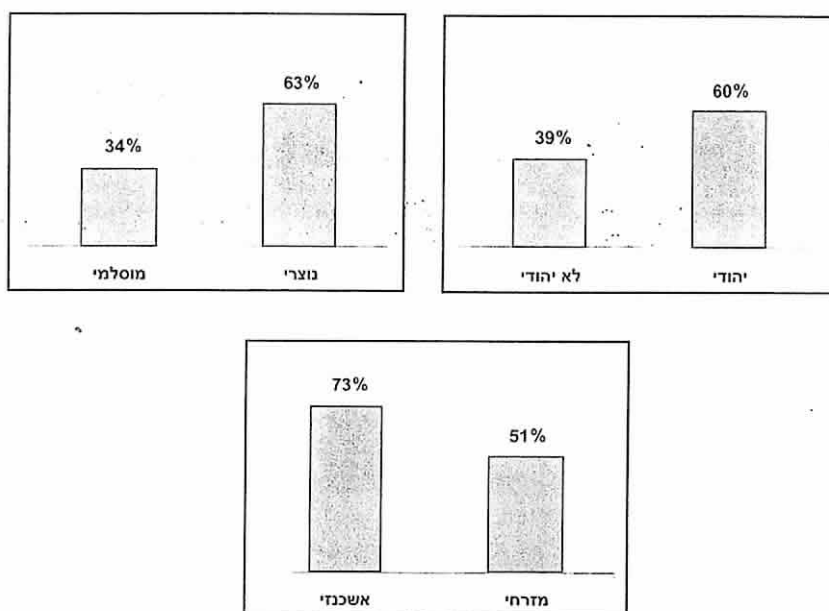
תרשים 4. בעלות על מוצרים בני-קיימא לפי השכלה (שנות לימוד)



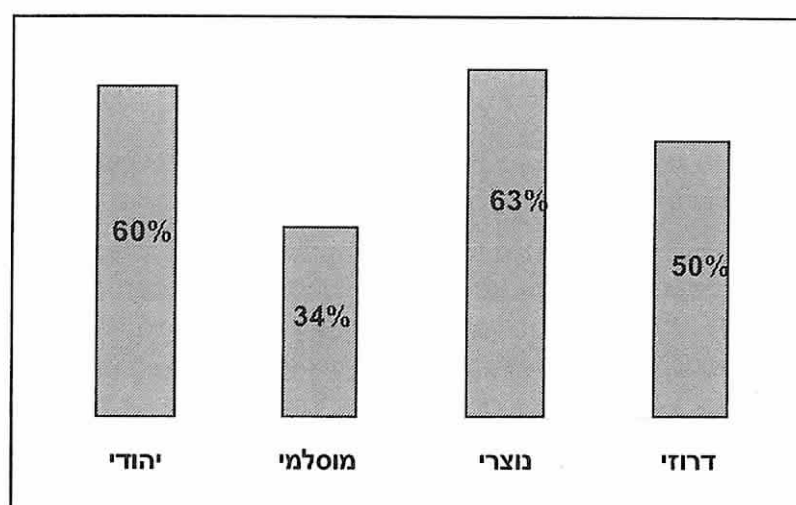
האם יש שוויון הזדמנויות ברכישת השכלה בישראל?

רכישת השכלה מביאה עמה יתרונות רבים (שרק על חלקם עמדנו כאן) ולכן ראוי שתהיה נגישה לכל. באיזו מידה משאב היסוד של הזדמנות להשכלה איכותית מחולק באופן צודק? מחקר נוסף שפרסם המרכז לצדק חברתי בחן את הסיכויים של בני נוער בישראל לרכוש תעודת בגרות. פערים גדולים נמצאו בנגישות להשכלה איכותית בין קבוצות אוכלוסין מרקע לאומי או אתני שונה. למשל, סיכוייהם של בני נוער יהודים לרכוש תעודת בגרות גבוהים ב-54% מסיכוייהם של בני נוער ערבים. פערים גדולים קיימים גם בתוך כל מגזר: סיכוייהם של בני נוער מן העדה הנוצרית לרכוש תעודת בגרות גבוהים ב-85% מאלו של בני נוער מוסלמים; וסיכוי של נער ממוצא אשכנזי גבוהים ב-43% מאלו של נער ממוצא מזרחי. הפערים גדולים עוד יותר כאשר מביאים בחשבון את הרכב התעודה, את החלוקה לרמות (אחת-חמש יחידות לימוד) ואת הציונים – הקובעים אף הם את סיכויי הנער או הנערה להשכלה גבוהה ולתעסוקה מתקדמת. ללא התערבות יעילה, ההתפתחויות בתחום טכנולוגיות העילית עתידות לגרור הרחבה נוספת של הפערים הקיימים.

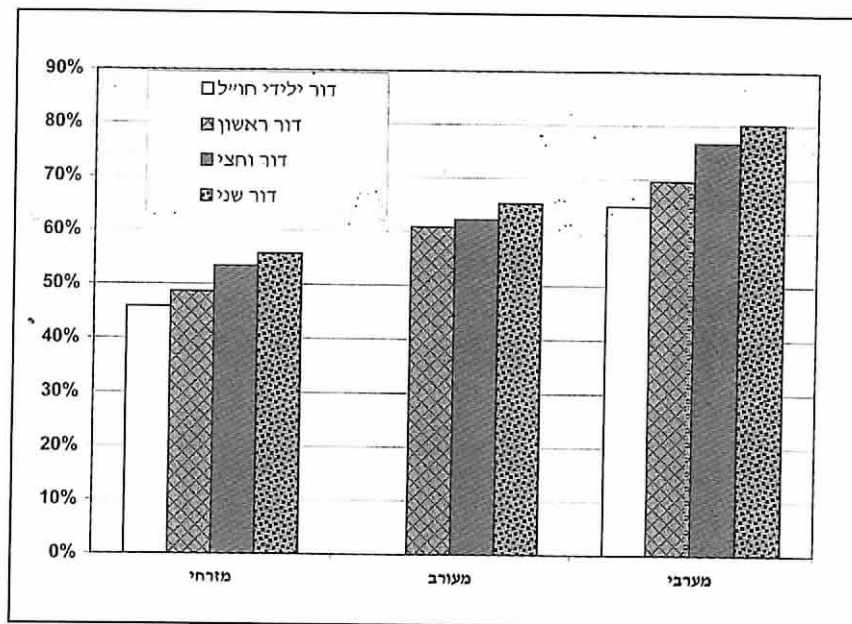
תרשים 5. פערים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות בין קבוצות אוכלוסייה שונות



תרשים 6. שיעורי הזכאות לתעודת בגרות לפי דת



תרשים 7. שיעורי הזכאות לתעודת בגרות לפי מוצא ודור (יהודים)



הפערים משקפים העדר הזדמנות שווה להשכלה איכותית. תופעה זו מביאה לבזבוז של פוטנציאל ההון אנושי, לעיכוב קצב הצמיחה ולהרחבה נוספת של הפערים, מצב המסכן את החברה בישראל.

כיצד יתוקן המצב?

מצבה של החברה בישראל דורש התערבות מהירה והחלטית מצד גופים שונים, שיפעלו להעלאת רמת ההוראה בארץ, בייחוד בשכבות החלשות. בראש ובראשונה נדרש שינוי בעמדתם של הגורמים הממלכתיים וכן בעמדות הציבור כלפי ההשכלה ושירותי ההשכלה. יש להדגיש את חשיבות ה"השקפה", ההשכלה כמשאב בעל ערך כלכלי וחברתי רב-השלכות, משאב שאותו הלקוחות – התלמידים והוריהם – קונים מתוך אינטרס אישי עליון.

שיפור ההשכלה ויעילות ההליכים לרכישתה ניתנים למדידה בעזרת משוב שיטתי בשלבי הלימוד השונים, וכן על ידי בחינת שיעור הזכאים לתעודת בגרות. כמטרה

מרכזית יש לשאוף לעלייה בשיעור הזכאים לתעודת הבגרות, ובייחוד לרכישת תעודות בגרות "חזקות" – הכוללות מקצועות ברמה של חמש יחידות לימוד – תוך שמירה על רמת התעודה ואף תוך שאיפה לשיפור.

תנאי מוקדם לשינוי המבוקש הוא שיפור תודעת הצרכנות של ציבור ההורים והתלמידים ביחס לשירותי ההשכלה, וחיוזק התפיסה שלכל תלמיד בישראל זכות שווה לקבל שירותי הוראה איכותיים. בשכבות החזקות קיימת כבר היום תודעה צרכנית מקוימת ביחס להשכלה, אך יש למצוא דרכים לחזקה ולהנחילה לשכבות נוספות. פעולות להגברת מודעות הציבור לחשיבות ההשכלה אינן יכולות לבוא רק מטעם גופים ממלכתיים המספקים את השירות; עליהן לבוא בעיקר מצד גופים ציבוריים, עמותות ומלכ"רים. חידוד התודעה הצרכנית מוצע כאן כדרך אופרטיבית להתמודד, באווירה הקיימת, עם תרבות שאינה מדגישה די הצורך את חשיבות הלמידה כערך עליון. עם זאת, יש להדגיש כי תודעה צרכנית אין פירושה התערבות בלתי מבוקרת של הורים בתהליכי ההוראה וההתנהלות בבתי הספר, אלא מדובר בדרישה לקבל תנאים נאותים ושווים להצטיינות.

בד בבד, חיוני להביא לשינוי מבני כמערכת החינוך, שיפטור אותה מהחתיכה לשני יעדים סותרים. במצב הקיים המערכת נדרשת, מחד גיסא, להעלות את רמת הלימודים כדי להתאימה לרמה הנדרשת לתעסוקה מתקדמת וללימודים גבוהים, ומאידך גיסא, להעלות את שיעור הזכאות לתעודת הבגרות ולעשותה שווה לכל נפש – ציפייה הגוררת הקלה בבחינות והורדה של רמת הלימודים. נראה לי, כי מן הראוי לשחרר את מערכת החינוך מן הקונפליקט המובנה הזה ולאפשר לה להתמקד בשכלול מנגנון הוראה יעיל לכל הנוער במדינה, מנגנון שיביא לשיפור בהישגים האובייקטיביים של התלמידים, ובייחוד של החלשים שבהם. הניסיון האנושי בארגונים שונים מוכיח כי כאשר יחידה ארגונית ניצבת בפני מטרה אחת, מוגדרת וברורה, היא מתגייסת למשימה ומוצאת בתוכה שיטות פעולה חדשות וכוחות יצירתיים חדשים, לעתים בלתי צפויים, המובילים אותה למטרה שסומנה. לכן, מן הראוי לשקול שינוי מבני שיביא להפרדה בין המערכת המבצעת – משרד החינוך ובתי הספר – לבין מערכת התקינה וההערכה (standardization and evaluation).

אני מציע, אם כן, להקים מועצה להשכלה תיכונית (מל"ת) כרשות עצמאית. במועצה זו יהיה ייצוג למוסדות ההשכלה גבוהה, למעסיקים בענפי משק מתקדמים, לאנשי רוח ולציבור הרחב, וכן לאנשי משרד החינוך בדימוס. מועצה זו תקבע את הרכב מקצועות הבגרות, תכניהם ורמתם, תוך מתן דגש על העשרת תלמידי התיכון בידע, במיומנות וביצירתיות שיסייעו להם בפתרון בעיות במקצועות הנלמדים. המועצה להשכלה תיכונית תערוך מבחני הישגים וסקרים תקופתיים ותדווח למערכות ההשכלה ולציבור הרחב על תוצאותיהם. במילים אחרות, אני מזמין את הנוגעים בדבר לשקול אפשרות של הפרדה מוסדית

בין הגוף המעריך, שיקבע סטנדרטים להישגים לימודיים ויבחן את העמידה בהם, לבין הגוף המבצע, שיתמקד בהוראה במטרה לעמוד בסטנדרטים שנקבעו.

מערכת ההוראה בהנהגת משרד החינוך תתמקד בפיתוח הוראה איכותית, שייעודה שיפור ההישגים הלימודיים. כדי לאפשר למשרד החינוך לעמוד בסטנדרטים שיוצבו, יינתנו לו כלים ומידה של חופש – מבחינה חוקית, תקנונית ותקציבית – שלא היו לו עד כה. באלו יהיה צורך לדון בנפרד.

מערכת ההוראה שתפותח תדגיש את ההשכלה כידע, כמיומנות ובייחוד כיצירתיות בפתרון בעיות במקצועות הנלמדים. דגשים אלו יבטיחו כי המורים יהיו בעלי יושרה אינטלקטואלית (מסוגלים להודות בטעויות), ישדרו מסר של עליונות הידע והחשיבה על פני השררה והתפקיד החברתי (תנאי להשכלה אמיתית), יהיו קשובים לתלמידים גם כשאלו "טועים" לכאורה (תנאי לפיתוח יצירתיות בפתרון בעיות), יכבדו את התלמידים ואת יכולותיהם (תנאי לדימוי עצמי גבוה) ויהיו מסורים לתפקידם. בעוד שכיום המערכת נוטה לתלות את אי-ההצלחה של תלמידים ברקע שלהם (האשמה הגוררת, בידועין ושלא בידועין, הקלה לא ברוכה בתחושת האחריות של המערכת), הרי השינויים המוצעים יעבירו את הדגש מהאשמת הזולת אל הכשרת מורים ואל פיתוח כלים שיבטיחו הצלחה. המערכת כולה תעמוד ל"מבחן התוצאה" על פי הישגיה המדידים.

ומה יהיה על החינוך לערכים? במצב הנוכחי, כאשר יש כרסום בדוגמה האישית ובמקומות שונים קיימת תחושה של זילות, קשה לצפות כי חינוך לערכים יניב תוצאות חיוביות. ואולם, מורים בעלי התכונות שתוארו ישמשו מודל לחיקוי, ומתוך כך ישדרו ערכים הכרוכים ברכישת השכלה: אחריות, יושר, אהבת ידע, כושר חשיבה, סובלנות, כיבוד הזולת והתמדה. דומני כי אלו ערכים אוניברסליים המקובלים על כל המגזרים. התלמידים יזכו לחינוך לערכים לא בדרך של הטפה אלא בדרך של דוגמה אישית והוראה איכותית.

לסיכום, כאשר תלמיד או תלמידה משפרים את ציוניהם לפתע מ-6 ל-8, למשל, היינו רוצים לדעת שהשיפור נובע מהבנה משופרת של החומר ולא מכך שהמבחן החוזר היה קל במיוחד. ובהשאלה, כאשר משרד החינוך מדווח על עלייה ניכרת בשיעור הזכאים לתעודת הבגרות בתוך זמן קצר, היינו רוצים להיות בטוחים שהעלייה נובעת מהוראה משופרת ולא מהורדת הרף או מהעברת תלמידים למסלולים קלים יותר.

זהו כמובן אתגר לא פשוט. ואולם, הישרדותה הכלכלית והתרבותית של ישראל בעולם שנפתח לתחרות גלובלית מחייבת אותנו לראות בהשכלה איכותית משאב כלכלי, ולפתח את ההון האנושי שלנו כמלוא יכולתו. חלוקת תעודות בגרות לתלמידים שהשכלתם חסרה לא תאפשר להם להתמודד בתחרות הכלכלית, ומהר מאוד הם ייווכחו לדעת שתעודתם כשלעצמה אינה מקנה להם את העתיד המשופר שציפו לו.

במונחי הצדק החלוקתי, הם ייווכחו לדעת כי קיבלו לכאורה נתח מעוגת ההזדמנויות להשכלה, אלא שהנתח שקיבלו אינו ראוי למאכל. הרעיונות שהועלו כאן עלולים להישמע אוטופיים. אולם זאת לא משום שהם בלתי אפשריים, אלא משום שמצב החינוך בארץ קשה כל כך עד שכל רעיון יסודי לתיקונו עלול להישמע לא מעשי. מכיוון אחר, יש העשויים לחוש מאוימים משינוי מבני כזה או אחר. ואולם, הירידה שנרשמה לאתרוגה ברמת הידע של התלמידים מחייבת אותנו להתעלות ולעמוד באתגר המונח לפתחנו. הזמן דוחק, וכל השהיה בנושא תחטא לעתיד המדינה, לצדק ולשוויון בין אזרחיה.

הוא (לא) זכאי – האם הצטמצמו הפערים בחינוך?

ד"ר מומי דהן, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים; המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

באחרונה פורסמו נתונים על עליית שיעור הזכאות לתעודת בגרות מ-40.8% ל-43.7% מתוך שנתון הגיל הרלוונטי. עלייה זו גרמה ודאי קורת רוח לשרת החינוך והתרבות, לימור לבנת. גם בעבר זכו שרי חינוך לציין עלייה בשיעור הזכאות לבגרות, עלייה שהתבררה כעבור זמן-מה כתופעה חולפת. נקווה שהפעם תימשך העלייה שנים רבות. זה כמה שנים ששיעור הצעירים שאינם זכאים לתעודת בגרות עומד על כ-60%. צעירים אלו צפויים להרוויח שכר נמוך כשיצטרפו למעגל העבודה, ויהיו פגיעים לסכנת אבטלה. חלקם יהיו לקוחות כבדים של מדינת הרווחה. שיעור הזכאות לתעודת בגרות של צעירים ערבים נמוך מזה של יהודים, ושיעור הזכאות של יהודים מזרחים נמוך מזה של אשכנזים.

מדוע צעירים אלו אינם מצליחים לרכוש תעודת בגרות? האם הם מוכשרים פחות? הנחת היסוד חייבת להיות שערבים אינם נחותים מיהודים ומזרחים אינם נחותים מאשכנזים. מדוע בכל זאת קיימים פערים כה גדולים בהישגי הבגרות של צעירים מקבוצות אוכלוסייה שונות?

מחקר חדש על פערי החינוך בישראל, שערכתי עם שמואל שי, נטליה מירוניצ'ב ואיל דביר במסגרת המרכז לצדק חברתי (2002), בחן את הפערים הבין-עדיניים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, על סמך נתוני מפקד האוכלוסין באשר לכ-50 אלף צעירים יהודים שניגשו לבחינות בגרות בשנים 1991–1995. המחקר הגדיר לראשונה ארבעה סוגים של צעירים מזרחים: מזרחי יליד חו"ל (אסיה/אפריקה); מזרחי דור ראשון (יליד ישראל שהוריו נולדו באסיה/אפריקה); מזרחי דור ראשון וחצי (אחד מהוריו נולד בישראל); ומזרחי דור שני (הצעיר ושני הוריו נולדו בישראל, אך הסבים נולדו באסיה/אפריקה). הוגדרו גם ארבעה סוגים מקבילים של צעירים אשכנזים (ילידי אירופה/אמריקה או צאצאיהם). כמו כן, ישנה קבוצה של ישראלים זה שלושה דורות, ונקבעו שלוש קבוצות ממוצא מעורב: דור ראשון מעורב; דור ראשון וחצי מעורב; ודור שני מעורב.

2 הנתונים פורסמו בחלקם גם בעיתון הארץ בחודשים פברואר–מארס 2002.

התמונה העולה מנתוני מפקד האוכלוסין לשנת 1995 עשויה להסביר מדוע המוצא העדתי לא נעלם מנוף השיח הציבורי (ראו לוח 1):

לוח 1: שיעור הזכאות לתעודת בגרות לפי מוצא עדתי בקרב בני 18–21:³

קבוצת מוצא	שיעור הזכאות לתעודת בגרות (באחוזים)
אשכנזי דור שני	80
אשכנזי דור ראשון וחצי	77
אשכנזי דור ראשון	70
אשכנזי דור ילידי חו"ל	65
מעורב דור שני	65
מעורב דור ראשון וחצי	62
מעורב דור ראשון	61
מזרחי דור שני	56
מזרחי דור ראשון וחצי	53
מזרחי דור ראשון	49
מזרחי דור ילידי חו"ל	46

הצעירים האשכנזים מופיעים בצמרת טבלת שיעור הזכאות לבגרות, ואילו המזרחים מופיעים בתחתית הטבלה. ככל שאתה מזרחי יותר, כך סיכוייך לזכות בתעודת בגרות נמוכים יותר – ואין מדובר בנתונים משנות השישים, אלא בהישגים של צעירים באמצע שנות התשעים. הממצא המעורר במחקר זה הוא שיעורם הגבוה יחסית (כ-20%) של צעירים ממוצא מעורב. הישגיה של קבוצה זו נמצאים במרכז הטבלה, בין אשכנזים לבין מזרחים, ונראה כי הם מהווים צינור מופלגות חשוב בחברה הישראלית כיום.

ממצאי המחקר מלמדים כי נקודת הזינוק הנחותה של צעירים מזרחים היא זו שאחראית להישגיהם הנמוכים בזכאות לתעודת בגרות. הרקע המשפחתי הוא הגורם העיקרי להבדלי ההישגים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. אמור לי מהי השכלתך

3 מתוך: חוברת 2 בסדרה (ראו בגב החוברת), 17.

והכנסתך (ההכנסה היא נתון חשוב פחות), ואומר לך מהו שיעור הזכאות לבגרות של ילדך. שיעור הזכאות הגבוה של צעירים אשכנזים מקורו ברמת השכלה גבוהה יותר של הוריהם, וכן, אם כי במידה פחותה, ברמת הכנסה גבוהה יותר של הוריהם. לעומת זאת, אין כמעט הבדל בין הישגיהם של צעירים מזרחים להישגיהם של צעירים אשכנזים, אם הם באים מרקע משפחתי דומה (ראו לוח 2).

לוח 2. שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב בני 18–21⁴

מספר שנות הלימוד של שני ההורים	שיעור הזכאות לתעודת בגרות (באחוזים)	
	מזרחים	אשכנזים
8–0, 8–0	33	36
11–9, 8–0	44	43
12, 8–0	46	51
11–9, 11–9	50	51
+13, 8–0	54	58
12, 11–9	58	62
12, 12	59	65
+13, 11–9	67	70
+13, 12	73	77
+13, +13	72	83
ממוצע	51	73

ההבדל הקטן הזה בין מזרחים לאשכנזים בעלי רקע השכלתי דומה מתבטל אם מביאים בחשבון גם את הפערים בהכנסת ההורים. שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב צעירים ששני הוריהם בעלי שמונה שנות לימוד ומטה הוא נמוך, הן בקרב צעירים מזרחים והן בקרב צעירים אשכנזים. שיעור הזכאות עולה עם העלייה בהשכלת ההורים בשתי קבוצות המוצא. שיעור הזכאות של מזרחים נמוך משמעותית בהשוואה לאשכנזים, רק לגבי צעירים שהוריהם בעלי השכלה של 13 שנות לימוד או יותר. הבדל זה נעוץ כנראה באיכות ההשכלה.

4 נתוני מפקד האוכלוסין לשנת 1995, מתוך חוברת 2 בסדרה (ראו בגב החוברת).

בממצאים אלו שתי בשורות, טובה ורעה. הבשורה הטובה היא שלמוצא עדתי למעשה אין משמעות בקביעת הסיכויים לרכוש תעודת בגרות. הבשורה הרעה היא שגורלו של תלמיד אינו תלוי כל כך בכישוריו, אלא נקבע במידה רבה מדי על פי הרקע המשפחתי שממנו הגיע.

אין ספק שלא מקפחים היום את הציבור המזרחי בישראל. הצמרת של המפלגות הגדולות מורכבת ממזרחים, שנוטלים חלק מרכזי בעיצוב המדיניות. ברור גם כי הצעירים המזרחים אינם נחותים בכישוריהם מצעירים אשכנזים. אולם הישגיהם של צעירים אשכנזים עולים בכל זאת על אלו של מזרחים רק בשל נקודת זינוק עדיפה (קרי, הרקע ההשכלתי והכלכלי של הוריהם), ששורשיה בשנות החמישים והשישים.

הסבר מלומד זה, בין שהוא נכון ובין שלא, אינו מספק רכבות צעירים מזרחים שאינם זכאים לתעודת בגרות. הם חשים שווים בכישוריהם לאחיהם האשכנזים, וכל זאת הישגיהם נחותים משמעותית. הפער הזה בין כישורים להישגים עשוי להסביר באופן חלקי כיצד הפכה תנועת ש"ס למוקד משיכה לציבור מזרחי כה גדול.

נדמה שעד היום אין הסבר משכנע להצלחה המדהימה של תנועת ש"ס בבחירות לכנסת. קשה להסתפק בהסברים כמו שינוי שיטת הבחירות לראשות הממשלה או החיבה של מזרחים לקמעות ולהשתטחות על קברי צדיקים. מנהיגי תנועת ש"ס שילבו את הפן העדתי בפן הדתי-אורתודוקסי, אך ברור כי האורתודוקסיה לא יכולה היתה לשמש גורם משיכה עיקרי לציבור המזרחי המסורתי, שהיה ונשאר זרם מתון בחברה הישראלית. תנועה זו שכנעה ציבור גדול של מזרחים לא חרדים לבחור בה, בהעלותה את הקיפוח של עדות המזרח כסוגיה מרכזית.

ואולם, הדרך שבה ש"ס מובילה את צעיריה עלולה להעמיק את הפערים הבין-עדתיים. המסלול של תעודת בגרות אינו פתוח לבנים במערכת החינוך של ש"ס. ש"ס עלולה להיות עוד אחד מאותם המקרים שבהם התרופה (תנועת ש"ס) גרועה מן המחלה, אם התנועה לא תפתח בפני צעיריה צוהר להשכלה.

מערכת החינוך הישראלית רחוקה ממימוש עקרון שוויון ההזדמנויות. ילדים להורים משכילים הם שיגיעו לקו הסיום של בית הספר כשהם מצוידים בתעודת בגרות, וכך הפערים בחינוך עוברים מדור לדור. אחת הסיבות להעדר שוויון הזדמנויות בחינוך היא שמשרד החינוך מעניק משאבים כספיים רבים יותר דווקא לתלמידים שבאים מרקע משפחתי חזק.

תלמידים ביישובים מבוססים זוכים לנתח גדול יותר מתקציבו של משרד החינוך. תלמידים מרקע השכלתי-כלכלי חלש נהנים מפירווי התוכניות שמפעיל משרד החינוך לצמצום הפערים, כגון: סל טיפוח, תוכנית קרב ואגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה). ההיקף הכספי של תוכניות אלו נמוך יחסית, ולא בטוח שהכסף אכן מופנה לחיזוק תלמידים מרקע משפחתי חלש.

מרטין לותר קינג סיכם בתמציתיות את מטרת העל של מערכת החינוך: "תפקידו של בית הספר הוא ללמד טוב כל כך, עד כי לא יהיה חשוב מהו הרקע המשפחתי [של התלמיד]". מערכת החינוך הישראלית אינה ממלאת את ייעודה המרכזי, אף שישאל משקיעה בתקציב החינוך יותר מכל מדינה אחרת (באחוזים, מתוך ההכנסה הלאומית). הייעוד יושג רק אם יחול שינוי יסודי בדרך התקצוב של משרד החינוך, לטובת עידוד שוויון ההזדמנויות.

מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש

ד"ר שלמה סבירסקי, מנהל פרויקט תקציב המדינה במרכז אדוה

א. נכונות

חוברת זו דנה בצמצום הפערים במערכת החינוך, כנראה מתוך הנחה שצמצום פערים הוא אכן יעד אופרכטיבי של משרד החינוך. אלא שלמשרד החינוך אין יעד אופרכטיבי כזה. במהלך שנות התשעים היו כמה שרים שהפריחו אמירות בדבר הרצון להגיע לשיעור זכאות של 50% לתעודת הבגרות, אולם אמירות אלו לא היו מגובות בתוכנית רב-שלבית המפרטת צעדים מעשיים ותקציבים ייעודיים. בינתיים אנחנו מדשדשים במקום. אמנם, בעזרת פטנטים מפטנטים שונים הגענו בשנת 2002 לשיעור זכאות לתעודת בגרות של 43.8% מקבוצת הגיל של בני 17, אלא שתעודותיהם של 15% מהם (7,308 בני נוער) אינן עומדות בדרישות הסף של האוניברסיטאות, כך שהשיעור המעשי הוא 37.2%.

יש שיטענו, כי בעידן של גלובליזציה והיחלשות המדינה אין מקום לדבר עוד על פרויקט מדינתי לשיפור מערכת החינוך הציבורית ולשדרוגה. טענה זו אינה נכונה. אמנם, בארצות הברית, המשמשת לנו מודל תרבותי, הממשלה מבקשת להשיל מעליה את האחריות לאיכות החינוך בשכונות הפועלים, והיא מפריטה את בתי הספר באמצעות הנפקת תלושי חינוך (vouchers) להורים. אולם יש גם דוגמאות אחרות. צרפת, למשל, פעלה בשני העשורים האחרונים בכיוון שונה, שראשיתו באירועים המהפכניים של מאי 1968. אירועים אלו הולידו התחייבות של הממסד השלטוני לאוניברסליזציה של החינוך בכלל ושל החינוך התיכוני והגבוה בפרט. המהלך בא אמנם בתגובה למרי של סטודנטים ופועלים, אך הביצוע היה כולו בידי המדינה. המדינה הכריזה על יעד, קיבעה אותו בסדרה של חוקים, הזמינה מחקרי היתכנות, החליטה על דרכי ביצוע, הקצתה כספים, פיקחה על הביצוע והזמינה מחקרי הערכה של גורמים חיצוניים. המדינה ממשיכה להוביל שם את המהלך גם כיום. בשנות השמונים נקבע בצרפת יעד של 80% זכאות לתעודת בגרות; והנה, בתוך פחות משני עשורים עלה שיעור הזכאות מכ-30% לכ-65%, ועוד היד נטויה. אני מזכיר את המקרה הצרפתי לא כדוגמה לרפורמה אידיאלית (היא לא כזו, שכן העלייה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות הושגה במידה רבה על ידי הרחבת החינוך המקצועי), אלא

כדוגמה לכך שגם בשיא עידן הגלובליזציה יש ממשלות הנוקטות יוזמה ופועלות למהלך מדינתי מקיף.

בישראל, הרפורמה המדינתית הגדולה האחרונה בתחום החינוך נעשתה בשנות השישים, בתקופת כהונתו של שר החינוך זלמן ארן. המהלך, שכונה "הרפורמה בחינוך" ולעתים גם "האינטגרציה", בא לענות על שתי בעיות: הראשונה, העובדה שמרבית ילדי העולים מארצות ערב לא הגיעו אז לתיכון; והשנייה, הצורך (בעיקר של מנגנון המדינה) להכשיר שכבת ניהול בעלת כישורים אקדמיים גבוהים. משרד החינוך יזם אז סדרה של שינויים; העיקרי שבהם היה הנהגת חינוך תיכוני בן שש שנים, שיכין טוב יותר את ילדי הוותיקים לקראת האוניברסיטה. בר-זמן הרחיב משרד החינוך את המסלול המקצועי בתיכון הרחבה ניכרת, וזאת כדי לקלוט את בני הנוער מהשכונות ומעיירות הפיתוח. אופיו המעמדי של אותו מהלך הוטווה במידת-מה באמצעות רעיון האינטגרציה – היינו, פתיחת חטיבות הביניים בפני בני השכונות – אלא שהלמידה המשותפת נמשכה לרוב רק עד סוף חטיבת הביניים. הרפורמה של זלמן ארן הובילה לאוניברסליזציה של הלימוד בתיכון, אם כי תוך הפרדה בין המסלול העיוני למסלול המקצועי, שלווה במיון קפדני, ותוך שיעורי נשירה גבוהים מאוד ביישובים הערביים.

במבט לאחור מתברר כי המהלך של זלמן ארן היה המהלך המדינתי הגדול האחרון בתחום החינוך. המהלכים שבאו אחריו היו למעשה יוזמות מעמדיות, וליתר דיוק, יוזמות של המעמד המבוסס. המעמד הבינוני הוותיק התנגד נמרצות לאינטגרציה – שהיתה מוגבלת מלכתחילה – ומשרד החינוך הגיב ב"התקפלות" מתמשכת. בשנות השמונים, כאשר נשחקו תקציבי החינוך, השתמש המעמד המבוסס במשאביו (שגדלו והלכו באופן מוחלט ויחסי כאחד) כדי לפתח בעבור ילדיו חינוך פרטי למחצה על גבי המצע של החינוך הציבורי, ואף זכה לברכתו של משרד החינוך.

רבות מנקודות הציון החדשות בנוף של מערכת החינוך הן תוצאה של מהלך בורגני זה: החינוך האפור, בתי הספר הייחודיים, פתיחת אזורי הרישום וההפרטה. כיוון שמשרד החינוך לא התנגד לשינויים אלו, ואת חלקם אף עודד, הפכו מסלולי החינוך שיצר ארן לא רק לנפרדים אלא גם לבלתי שווים עד מאוד זה לזה.

כיום, מהלך מדינתי מן הסוג שהוביל ארן, או מן הסוג שהונהג לאחרונה בצרפת, נראה בלתי סביר. באמרי "היום" אני מתכוון לתקופה האחרונה, ולאו דווקא לשנה וחצי האחרונות של משבר כלכלי, קיצוצים תקציביים והסטת תקציבים משירותים חברתיים לביטחון. הרוח השלטת בדיון הציבורי אצלנו, רוח שהתבססה בראשית שנות השמונים וביתר שאת לאחר 1985, מתייחסת בחיוב ליוזמה פרטית ובחשדנות רבה ובביקורתיות לפעילות מדינתית.

יתרה מזו, בשנות השישים שררה תחושה של דחיפות בכל הנוגע לשיפור ההישגים של העולים מארצות ערב. ראשי מפא"י דיברו אז על סכנה לאחדות העם ולהגמוניה

השלטונית שלהם. תחושת דחיפות כזו התפוגגה זה מכבר. כימינו, קריאות להשקעה בחינוך הפכו לסיסמת בחירות ריקה של מועמדים לראשות הממשלה ושל עסקני פריפריה בדרכם אל מנעמי השלטון. מי שנאבק באמת למען השקעה בחינוך יוצא נפגע: ח"כ אלי דיין, יו"ר סיעת העבודה בכנסת, סולק בידי ראש הממשלה יצחק רבין כאשר התעקש על מימון יום לימודים ארוך. חוק יום לימודים ארוך לא מומן במלואו מעולם; תקציבי אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) במשרד החינוך נשחקים; ההמלצות של ועדת הררי (1998) לשדרוג החינוך המקצועי אינן מיושמות. הממשלות למדו שהתכחשות להבטחות בתחום זה אינה פוגעת בהן.

בעיית החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח ירדה מן המישור הלאומי למישור הבין-מפלגתי. המעבר של יישובים אלו משליטת מפא"י לשליטת הימין, ועוד יותר מכך, לשליטת ש"ס, הוליד יחס של ויתור מצד קברניטי החינוך הממלכתי. במהלך שנות השמונים והתשעים – אז נרשמה נסיגה באג'נדה האוניברסליסטית של המדינה בשכונות ובעיירות הפיתוח – פרחו לה שם חלופה בדמות ש"ס. ש"ס ניקזה את רגשות התסכול של התושבים, שבאו בעקבות אי-קיום ההבטחה שהיתה גלומה בפרויקט החינוך הממלכתי, והציעה חלופה משלה, שהתנכרה לפרויקט זה. ההתנכרות של ש"ס, שהיה בה ללא ספק מן התגובה להתנכרות קודמת מצד הממסד השליט, העניקה בתורה לגיטימציה לעמדה של ויתור מצד הממסד הממלכתי, בנוסח: "הם ממילא אינם מעוניינים בפרויקט החינוך הממלכתי". כך סומנו להם שטחים שהממסד הממלכתי רואה בהם "שטחי ש"ס", מוותר עליהם מראש ואינו מביאם בחשבון כיעד להשקעה מדינתית בחינוך ממלכתי איכותי. רבות מן ההצעות שהממסד מציע לאחרונה הן לא יותר מתחרות בש"ס בכלים של ש"ס, היינו, מועדוניות יום לסוגיהן. היחס לבתי הספר ביישובים הערביים גרוע כמובן עוד יותר. במהלך העשור הקודם, ובייחוד בתקופת כהונתו של ראש הממשלה יצחק רבין, היו אמנם ניסיונות חשובים של משרד החינוך להשוות תקציבים או להכליל את התלמידים הערבים בהקצאות שניתנו בעבר ליהודים בלבד, כמו תקציבי הטיפוח. אולם ניסיונות אלו נתקלו בהתנגדות עזה, שהולידה דרכי התחמקות מתחכמות, כמו יצירתן של שתי סקלות נפרדות ובלתי שוות להגדרת סל הטיפוח. גם כיום, כמו בעבר, תלמידים ערבים נהנים בעיקר מצעדים שאי-אפשר להגבילם לפי חלוקה מגזרית (למשל, ההחלטה על מועדי ב בבחינות הבגרות), ואולם הם נהנים הרבה פחות מצעדים המכוונים ישירות לשיפור החינוך במגזר הערבי.

מאז אירועי אוקטובר 2000, הרוח השלטת בחוגים הממשלתיים אינה פתוחה לאפשרות ריאלית של השקעה גדולה במגזר הערבי. נהפוך הוא. היום מדברים אחרת: היום מדברים על הקטנת שיעור הילודה בקרב הערבים, ובאשר לילדים ערבים שכבר נולדו – מדברים על קצבת ילדים מופחתת. על רקע זה, ודאי שאין זה ריאלי לדבר על השקעה ניכרת בחינוך במגזר הערבי.

מצד אחד, הממסד אינו יוזם רפורמה, ומצד אחר, שתי הקבוצות הגדולות שעליהן דיברנו, המזרחים והערבים, אינן מפעילות לחץ של ממש – וודאי שאינן עושות זאת בצוותא – למען שדרוג החינוך הממלכתי המשרת את ילדיהן. "השכבות החלשות", אם להשתמש בביטוי השגור אצלנו, נחלשות והולכות, לא רק במישור החברתי והכלכלי אלא גם במישור הפוליטי.

המדינה, מצדה, אינה נתונה ללחץ של ממש לשדרג את מערכת החינוך בפריפריה ולהכשיר עוד אקדמאים: בעשור הקודם נהנתה המדינה מקליטה של אקדמאים רבים שהגיעו מחבר העמים, ובהם לא נדרשה להשקיע דבר. בכל אחת משנות העלייה הגדולה בשנות התשעים הגיעו לישראל אקדמאים רבים יותר מאשר מספר האקדמאים שזכו באותן שנים לתארים מאוניברסיטאות בישראל.

הלחצים היעילים ביותר בתחום החינוך באו עד כה דווקא מצד השכבה המבוססת. בשנות השבעים והשמונים בא הדבר לידי ביטוי בהתנגדות לאינטגרציה ובהחרת החינוך האפור ובתי הספר הייחודיים. בשנות התשעים הביא הלחץ לפתיחת המכללות הפרטיות, שנועדו לספק מענה לבני ולבנות האליטה שלא הצליחו להתקבל לפקולטות היוקרתיות באוניברסיטאות. גם מהלך אליטיסטי זה, כמו המהלך הבורגני של זלמן ארן בזמנו, הוסווה במעטה של שוויוניות לכאורה. השינוי שהוביל זלמן ארן – מעבר ממערכת של שמונה שנות חינוך עממי וארבע שנות לימודים תיכוניים למערכת של שש שנות בית ספר יסודי, שלוש שנות חטיבת ביניים ושלוש שנים של בית ספר תיכון – לווה בכסות שוויונית לכאורה של אינטגרציה. המהלך של פתיחת המכללות הפרטיות בשנות התשעים לווה בכסות שוויונית לכאורה של מתן מעמד אקדמי עצמאי למכללות האזוריות, כדי שיוכלו להיות "אוניברסיטאות של הפריפריה". אלא שבפועל המכללות האזוריות לא קיבלו משאבים דומים לאלו של האוניברסיטאות במרכז. המסלולים הנפרדים והבלתי שווים בבית הספר היסודי ובתיכון הווארכו, ועתה הם מוסדו גם בתחומי ההשכלה הגבוהה.

היום, רפורמה משודרגת של ממש בתחום החינוך תלויה במידה רבה ברצונה הטוב של הבורגנות הישראלית: רצון להסיט תקציבים משמעותיים לחינוך בפריפריה, נכונות לשלם עוד מסים למען מטרה זו, רצון לפתוח את שערי האוניברסיטאות לכל. אולם, כפי שאנו יודעים, הרוח בימים אלו נושבת בכיוונים אחרים.

ב. יכולת

גם לו הוחלט במפתיע על יוזמה מדינתית שוויונית חדשה, ספק אם משרד החינוך כמות שהוא היום מסוגל להתמודד עם המשימה. לדעתי, גם לו ניתן היום תקציב ענק למשרד החינוך, אין לו הכלים לנהל פרויקט ממלכתי שכזה, ויהיה עליו לבנות צוות מקצועי וניהולי גדול וחדש, ולסגל לעצמו תפיסות שונות מאלו המכוונות אותו כעת.

במהלך שני העשורים האחרונים הידלדל משרד החינוך מרכיבים ממשאביו. בשנות החמישים והשישים העסיק המשרד רבים מן הכוחות המובילים בישראל בתחום החינוך. הפרופסורים משה סמילנסקי, קרל פרנקנשטיין ויהושע פראוור עבדו במשרד או עמדו לרשותו. מעמדו של המשרד היה חזק, ובראשו עמדו אישים פוליטיים חזקים. זלמן ארן, מוביל הפורמות של שנות השישים, היה דמות מפתח במפלגת השלטון. לעומת זאת, רבים משרי החינוך שבאו אחריו היו נציגים של שותפות קואליציונית. בימינו נחלש מעמדו של משרד החינוך בד בבד עם היחלשותם של שאר המשרדים החברתיים. חוקרים מצביעים על כך שבעידן הגלובליזציה יורד מעמדם של המשרדים החברתיים בעולם המערבי כולו. המשרדים החברתיים נחלשו בהשוואה לגופים הקובעים את המדיניות המקרו-כלכלית והעומדים בקשר עם הגורמים הכלכליים הבינלאומיים, היינו, בהשוואה לבנק המרכזי, למשרד האוצר ולמשרד ראש הממשלה. בישראל, לתפנית זו ביטויים מעשיים שונים: כך, למשל, לאחר שהפרופסורים חיים בן-שחר ואלחנן הלפמן טענו בפני ממשלת אהוד ברק כי בחינוך בישראל מושקע כסף רב מדי וכי התוצאות אינן מצדיקות את המשאבים הכספיים, משרד החינוך ניצב בעמדה של התנצלות בפני אנשי משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה. ב-2002 אף נוכחנו לדעת כיצד תקציב משרד החינוך נקבע באופן חד-צדדי בידי משרד האוצר. היוזמות שמציעה לשכת שר החינוך הן לרוב צנועות ביותר ומצטמצמות לפרויקטים המסוגלים להפיק דיבידנדים פוליטיים קצרי-טווח. שרי החינוך אינם מעזים להציע רפורמות הכרוכות בתקציבים מוגברים, והם אף מתקשים לגונן על התקציבים הקיימים. המשרד, לא זו בלבד שאינו יוזם, הוא אף מתקשה לתכנן ולפקח. זלמן ארן ידע לגייס ליוזמות שלו דמויות מרכזיות בעולם האקדמי. כיום, הקשר בין משרד החינוך לעולם האקדמי מצטמצם במקרים רבים לכך, שמוסדות אקדמיים הפכו לקבלנים של המשרד החינוך לצורך ביצוע פרויקטים מופרטים. ההפרטה העבירה חלק מן הכוחות היצירתיים לאפיקים פרטיים: יוזמות חינוכיות, משרדי ייעוץ, קבלנים של המשרד. אנשי מפתח לשעבר יצאו מן המערכת והם משמשים יועצים חיצוניים או מבצעים פרויקטים מבחוץ, ובכך הם נוטלים מן המשרד לא רק משאבי אנוש אלא גם משאבים כספיים רבים.

בשנים האחרונות אנו אף עדים לכך שאנשי חינוך איבדו משהו מן הבכורה שהיתה להם בכל הנוגע להגדרת הבעייתיות של מערכת החינוך. חלק מן הבכורה שאבדה להם עברה לידי אנשים מתחום הכלכלה האקדמית. דוגמה אחת היא מעורבותה של קבוצת הפרופסורים בראשות בן-שחר והלפמן בתקופת ממשלת ברק; דוגמה אחרת היא המקום המרכזי שכבשו להם כלכלנים בהכנת החומר ששימש לדיונים בנושאי חינוך בכנסי קיסריה האחרונים (1999–2001).

תהליכים דומים מתרחשים כמובן גם במדינות אחרות בעידן זה, שבו כלכלנים משמשים בתפקיד האורקל מדלפי. מקומם המרכזי של הכלכלנים נובע מן החזקה

שקנו לעצמם בתחום מדיניות הקצאת המשאבים הקולקטיביים, וכן מאובדן הביטחון העצמי של אנשי החינוך.

הטענה שמעלים רבים מן הכלכלנים תואמת באופן כללי את הטענות הניאור-ליברליים של עידן רונלד רייגן בארצות הברית: "הנה, נתנו לכם הרבה כסף [הכוונה שם היתה לתקופת ה-Big Society של לינדון ג'ונסון], ולא הצלחתם לקדם את השוויון. אתם לא יעילים. בואו נבדוק את יעילות ההקצאה". אנשי החינוך בישראל, מצדם, אינם יודעים לומר כי הכסף שניתן מאז ראשית שנות השמונים לא היה רב, ולא היה בו כדי לשנות מהותית את הנעשה. יתרה מזו, הם ודאי אינם מוכנים לומר, כי מערכת המסלולים הנפרדים שהונהגה בתקופת זלמן ארן היתה מלכתחילה בלתי שוויונית והיא מייצרת מאז את אי-השוויון בכל דור מחדש, שכן, אם יודו בכך, מה להם לבוא ולהלין היום?

הבעיה שבה אנו דנים היא בעיה של קביעת צורכי החברה, בעיה של סדרי עדיפויות. בעניין זה ראוי להזכיר את רודולף גולדשייד, אחד מאבות הניתוח של תקציבי מדינה בראשית המאה ה-20.⁵ גולדשייד כתב אז כי תקציב הוא עניין של צרכים, וכי בכל הנוגע לדירוג צרכים, הכלים הם דווקא בידי סוציולוגים ולא בידי כלכלנים.

בתור סוציולוג אני מוחל על כבודי ומוכן לוותר על המונופול, אבל אין ספק בעיניי כי סדר העדיפויות הקולקטיבי, כפי שהוא בא לידי ביטוי בסדר היום הפוליטי, משקף את מאזן הכוחות החברתיים, ומאזן זה נוטה כיום במובהק לטובת הבורגנות הישראלית.

בהקשר זה אני מפרש את הבולטות הנוכחית של הכלכלנים כאחד הביטויים לדחיקתה של שאלת השוויון בחינוך אל שולי סדר היום הפוליטי. דחיקה זו היא ללא ספק הצלחה של הבורגנות הישראלית, שידעה לא רק לנכס לעצמה את מיטב שירותיה של מערכת החינוך, אלא גם לדחוק את שאלת אי-השוויון בחינוך הרחק ממעמדה כשאלה בעלת דחיפות פוליטית, כפי שהיתה בשנות השישים. כאשר מדברים על יעילות ההקצאה, סימן הוא שאין מדברים עוד על שוויון או על עצם הצורך החברתי במערכת חינוך אוניברסליסטית יותר, ואין מדברים עוד על ההיגיון המפלה של המבנה המסלולי של מערכת החינוך הקיימת.

⁵ Rudolph Goldscheid, 1958. "A Sociological Approach to Problems of Public Finance," in *Classics in the Theory of Public Finance*, ed. R. A. Musgrave, and A. T. Peacock. London and New York: MacMillan.

סיכום

הדברים הללו לא נועדו לרפות ידיים. הם נועדו לעודד דיון ריאליסטי בדרכים להשגת שוויון רב יותר במערכת החינוך. לשם כך, יש לנקוט כמה דרכי פעולה:

- עלינו לדרוש ממועמדים לראשות הממשלה התחייבויות מפורטות לשיפור מערכת החינוך.
- עלינו לדרוש משרי החינוך יעדים אופרטיביים ותוכניות פעולה קונקרטיות.
- עלינו לדרוש ממעצבי תקציב המדינה התחייבויות ארוכות טווח להשקעה בחינוך.
- עלינו לחשוב במונחים רפובליקניים, בדומה לצרפתים, ולא במונחים מגזריים.
- כל עוד נחשוב שיש מגזרים שאפשר להעדיפם ומגזרים שאפשר לפסוח עליהם, נמצא עצמנו צועדים במקום. עלינו להשתחרר מן ההפרדה התודעתית בין "הילדים שלנו" ל"ילדים שלהם". מערכת חינוך שמחולקת לשטחי A, B ו-C היא מערכת בלתי שוויונית בעליל.
- עלינו לחשוב במונחים מערכתיים. הפרויקטים היישוביים למיניהם יכולים לעזור באופן מקומי, אך כל עוד אין הם מגובים בשינוי מערכתי, גם היישוב שהצליח להתרומם עלול לשוב ולסגת.
- עלינו לדרוש משכבת בעלי ההון להתגייס לטובת החינוך, לא בדרך הזולה והמתוקשרת של תרומה אינדיבידואלית מזדמנת, אלא בהעלאת מס גבוה יותר לרשויות המדינה, שכן שינוי של ממש יכול לנבוע אך ורק ממאמץ קולקטיבי ומדינתי.
- עלינו להעשיר את עולם המודלים המשמשים אותנו. לצד האמריקנים המפריטים, עלינו לבחון מודלים כמו המודל הצרפתי, שידע להפעיל את משאבי המדינה לביצוע רפורמה משמעותית (אם כי לא שוויונית דיה) בחינוך.

ואם כבר הזכרנו את צרפת, הרי אנו רשאים לחוש מידה של אופטימיות. אמנם, אצלנו עדיין לא התרחש מאי 1968. אבל חישבו על כך שאין זה רחוק כל כך, בסך הכל 11 חודשים. שהרי אנחנו תקועים בסך הכל ביוני 1967. אז הנה, ארטרטו.

קידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל

פרופ' מאג'ד אלחאג', המרכז לרב-תרבויות ולחקר החינוך, אוניברסיטת חיפה

א. תמונת מצב — בעיות, צרכים ומגמות

ההשכלה בכלל, וההשכלה הגבוהה בפרט, נמצאות בראש סולם העדיפויות של האזרחים הערבים בישראל. נקודת הפתיחה הנמוכה של הערבים והמשבר שעברו האליטות הפוליטיות והאינטלקטואליות עקב מלחמת 1948 הביאו לכך שבוגרי האוניברסיטאות נתפסים כעמוד התווך של תהליך השיקום הפוליטי והחברתי של האוכלוסייה הערבית בארץ. השינויים הכלכליים והחברתיים שהתרחשו בחברה הערבית העלו את ערך ההשכלה (Tahir 1985). בחברה האגררית הקריטריון המכריע במעמדו של אדם היה הבעלות על הקרקע. לאחר אובדן האדמות, הפכה רכישת ההשכלה ליעד המרכזי של האוכלוסייה הערבית: ההשקעה באדם החליפה את ההשקעה באדמה (ראו Al-Haj 1995).

עד סיום לימודיהם התיכוניים, הערבים והיהודים בישראל לומדים בשתי מערכות חינוך נפרדות. האוניברסיטה היא המקום היחיד כמעט בחברה הישראלית שבו ערבים ויהודים נפגשים על בסיס שווה. מפגש זה הוא גורם חשוב ביותר בגיבוש הזהות האזרחית של הסטודנטים הערבים ובגיבוש יחס לרוב היהודי, כמו גם שלב אינטנסיבי של סוציאליזציה פוליטית למשכילים ערבים (ראו Mari 1978). חשיבות רבה יש גם לגיסיון החברתי שרוכשים הסטודנטים הערבים, ובייחוד הנשים, שכן החיים מחוץ לבית הוריהם מאפשרים להם להתנסות באורח חיים חופשי יותר, ללא פיקוח חברתי של הקהילה. קידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית הוא אפוא מרכיב חשוב ביותר בשילובה בחיי המדינה, בקביעת מיקומה בחברה הישראלית ובקידום יחסי ערבים-יהודים בישראל.

1. ייצוג האוכלוסייה הערבית בהשכלה הגבוהה בישראל

הייצוג של האוכלוסייה הערבית בהשכלה הגבוהה בישראל היה נמוך מאוד עד אמצע שנות השישים (ראו לוח 1). בראשית שנות השבעים חלה עלייה ניכרת במספר הסטודנטים הערבים. הביאו לכך מספר גורמים: ביטול המשטר הצבאי בשנת 1966; שיפור מערכת החינוך התיכוני וכתוצאה מכך עלייה במספר מקבלי תעודות הבגרות; והתחזקות שאיפתם של הערבים להשתלב בחברה הישראלית כחלק מאסטרטגיה של שוויון אזרחי.

לוח 1. שיעור הסטודנטים הערבים והיהודים באוניברסיטאות בישראל, 1956–1999⁶

שנה	יהודים		ערבים		סך הכל	
	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז
1956/7	7,182	99.4	46	0.6	7,228	100.0
1964/5	18,129	98.7	239	1.3	18,368	100.0
1970/1	35,529	98.3	607	1.7	36,136	100.0
1974/5	47,867	97.1	1,281	2.9	49,148	100.0
1979/80	52,846	97.0	1,634	3.0	54,480	100.0
1984/5	57,156	93.5	3,999	6.5	61,155	100.0
1989/90	63,804	94.6	3,966	5.4	67,770	100.0
1992/3	79,637	93.8	5,263	6.2	84,900	100.0
1995/6	95,621	94.1	5,996	5.9	101,617	100.0
1998/9	103,401	92.9	7,903	7.1	111,304	100.0

הקמת אוניברסיטת חיפה ב־1968 תרמה אף היא לעלייה במספר הסטודנטים הערבים, וזאת בזכות מיקומה בצפון הארץ. היא הפכה למוקד משיכה לערבים, ובייחוד לנשים ערביות, שמשפחותיהן השלימו עם הרעיון שבנותיהן תלמדנה באוניברסיטה ותשובנה הביתה מדי יום. בשנת הלימודים תשס"ב למדו באוניברסיטת חיפה 2,814 סטודנטים ערבים (מתוכם 53% נשים), שהיוו כחמישית מכלל הסטודנטים באוניברסיטה וכשליש מכלל הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות בארץ.

פריחתן של המכללות האזוריות בשנות התשעים האיצה את העלייה במספר הסטודנטים הערבים, המהווים כיום 10.8% מכלל הסטודנטים במכללות. עם זאת, יש לציין שעיקר העלייה ניכרת במספר הסטודנטים הערבים במכללות להכשרת עובדי הוראה. בתשנ"ט היו הסטודנטים הערבים במכללות למורים 17.3% מכלל התלמידים, ואילו במכללות האקדמיות — 5.6% (מינהל ות"ת, עיבוד מתוך נתוני הלמ"ס, נובמבר 2002).

⁶ מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן, הלמ"ס), שנתון סטטיסטי לישראל 1972, פרסום 23, עמ' 599; 1977, 28, עמ' 625; 1981, 32, עמ' 637; 1982, 33, עמ' 649; 1990, 42, עמ' 644; 1995, 46, עמ' 512; 1997, 68, עמ' 58; מל"ג, עיבודים של מינהל ות"ת מתוך נתוני הלמ"ס, נובמבר 2000.

במהלך השנים תשנ"א-תשנ"ט חלה עלייה משמעותית במספר הסטודנטים בכל מערכת ההשכלה הגבוהה: בתקופה זו גדל מספר הסטודנטים היהודים ב-42.1%, ומספר הסטודנטים הערבים הוכפל ועלה מ-3,840 ל-7,903. אך האחוז היחסי של הסטודנטים הערבים נשאר נמוך: העלייה היתה מ-5.4% ל-7.1%.

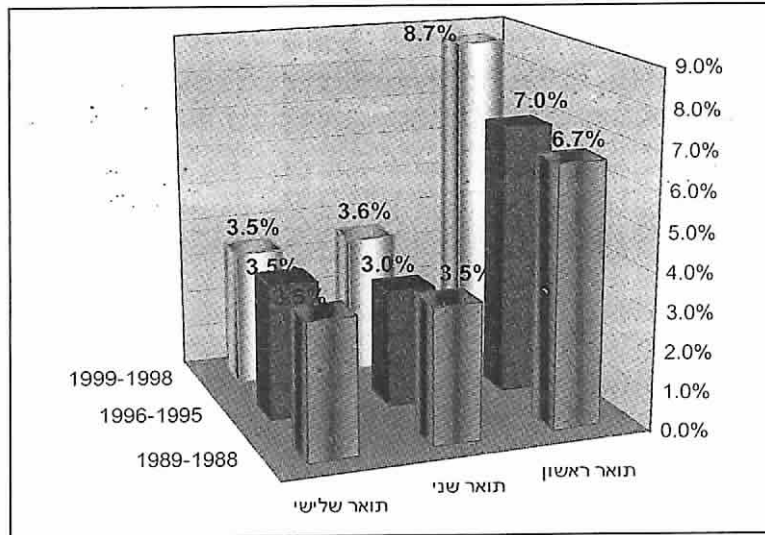
ב-1960 היו 350 ערבים בוגרי אוניברסיטאות. ב-1984 עלה מספרם ל-8,700 (סקר אקדמאים ובעלי השכלה על-תיכונית 1984, 54), ואילו היום, בהתבסס על נתוני מפקד האוכלוסין לשנת 1995 ובהתחשב במספר הבוגרים הנאמד בכ-1,500 לשנה, ישנם כ-33,000 ערבים בעלי תואר ראשון ומעלה.

יתרה מזו, אחוז הנשים הערביות הרוכשות השכלה אקדמית עלה בהתמדה. ב-1984 היו הנשים כרבע מן האקדמאים הערבים בישראל, וב-1999 היו הנשים לראשונה למעלה ממחצית (50.9%) מן הסטודנטים הערבים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה (ראו סקר אקדמאים 1984, 54; נתוני הורעדה לתכנון ולתקצוב – ות"ת, עיבוד מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – הלמ"ס, נובמבר 2002).

השינוי הכמותי לווה בשינוי איכותי. ערבים לומדים בכל המוסדות להשכלה גבוהה ובמגוון רחב של פקולטות ומחלקות. כך, למשל, ב-1983, ייצוג הערבים במקצוע ההנדסה היה הנמוך ביותר: 4.9% מהנדסים וארכיטקטים ערבים, לעומת 14.5% יהודים.

בשנת 1998/9 עלה אחוז הסטודנטים הערבים לתואר ראשון בהנדסה ל-7.5%, וזאת לעומת 4.8% בשנת 1988/9 (שנתון סטטיסטי לישראל 2000, 22–52). עם זאת, קיים עדיין פער באחוז המועסקים בתחום. על פי נתוני המפקד, ב-1995 עבדו 4.8% מהערבים כמהנדסים בתחומים שונים, לעומת 8.9% מן היהודים. האחוז הגבוה ביותר של סטודנטים ערבים מרוכז עדיין במדעי הרוח. גם כאן חלה עלייה מ-8.3% ב-1988 ל-11.8% ב-1999 (שם). עם זאת, חלה ירידה מסוימת באחוז היחסי של הסטודנטים הערבים במדעי הטבע ובמתמטיקה, מ-8.4% בשנת 1988/9 ל-7.5% בשנת 1998/9 (שם). בעיה נוספת קיימת בתארים המתקדמים, שם האחוז היחסי של הסטודנטים הערבים נשאר נמוך מאוד וכמעט שלא השתנה במהלך העשור האחרון (ראו התרשים שלהלן).

תרשים 1. סטודנטים ערבים שלמדו באוניברסיטאות בשנים 1988–1999, לפי תואר (באחוזים)



אפשר לסכם ולומר שבמהלך השנים חלו עלייה כמותית ושיפור איכותי בתחום הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה בקרב הערבים בישראל, אולם עדיין קיים פער גדול בין ערבים ליהודים. ב-1999 עמד שיעור הסטודנטים ל-1,000 איש בכל המוסדות להשכלה גבוהה על 31.1% בקרב היהודים לעומת 12.1% בקרב הערבים, היינו יותר מפי 2.5 לטובת היהודים. פער זה נובע מבעיית הנגישות לאוניברסיטאות. בשנת 1998/9 היו הערבים 13.5% מהמועמדים לאוניברסיטאות, אולם רק 9% מהם התקבלו ולמדו באותה שנה (שנתון סטטיסטי לישראל 2000, 22–52). מתוך כלל הנרשמים לאוניברסיטאות, רק 41.2% מקרב הערבים מתקבלים לעומת 65.1% מקרב היהודים. 30% מן הנידחים הם ערבים (שם).

2. אפיון הבעיות העיקריות

מראשית 1990 חלה עלייה תלולה של כ-65% במספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. הנהגות העיקריות מהתרחבות זו הן השכבות החזקות, וכך נשארו הערבים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי בישראל. מבין מקבלי תעודת הבגרות במסלול העיוני ב-1986/7, 26.5% מן הערבים החלו ללמוד באוניברסיטה בתוך שש שנים, לעומת 35.9% מן המזרחים ו-51% מן האשכנזים. ראשיתו של הפער עוד בבתי הספר היסודי והתיכון, בשל אחוזי נשירה גבוהים

ואחוז נמוך של זכאים לתעודת בגרות בקרב הערבים. ב-1999, שיעור התלמידים מבין 1,000 נערים ונערות בני 17 היה 683 בלבד בבתי ספר ערביים, לעומת 896 בקרב היהודים. שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב בני 18 היה באותה שנה 47.1% בקרב היהודים, כמעט פי שניים משיעור הזכאים בקרב הערבים (25.8%) (שנתון סטטיסטי 2000, 22-24). הפער הגדול נובע מכך שגם בין אלה המסיימים את כיתה י"ב, אחוז הזכאים לתעודת בגרות גבוה יותר בקרב היהודים (51.4%) מאשר בקרב הערבים (39.6%) (שם, 22-35).

בעיה נוספת קשורה לטוג תעודות הבגרות. דרישות הסף של האוניברסיטאות תובעות תעודת בגרות ובה ארבע יחידות לימוד באנגלית ושלוש יחידות לימוד במתמטיקה. בשנים האחרונות עלתה המחיצה לנושא זה בבתי הספר הערביים. המודעות המוגברת ניכרת בעלייה בשיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות, שהגיע בתשנ"ז ל-70.3% בבתי הספר הערביים, לעומת 67.2% בתשנ"ה (משרד החינוך והתרבות 1996, 55). בקרב היהודים, אחוז העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות מבין הזכאים לבגרות היה 84.9 בתשנ"ז (משרד החינוך והתרבות 1998, 38), לעומת 85.13 בתשנ"ה. כמו כן, עדיין קיימת אפליה בהתייחסותן של האוניברסיטאות למקצועות התמחות המזכים בבנוס לצורך חישוב הציון המשוקלל. כך, למשל, בעוד שתלמיד תיכון יהודי הלומד ארבע-חמש יחידות בלימודי יהדות זוכה לבנוס, תלמידים ערבים שהתמחו בלימודי האסלאם ברמה של חמש יחידות לימוד אינם זוכים לבנוס.⁷

3. הבחינה הפסיכומטרית

המכשול העיקרי הפוגע בסיכוייהם של ערבים להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה הוא הבחינה הפסיכומטרית. ההבדל בממוצע הציונים בין ערבים ליהודים המתקבלים ללימודים עומד על יותר מ-100 נקודות לטובת היהודים. כך, למשל, מן הנתונים שדיווח מנהל המרכז לבחינות ולהערכה, ד"ר יואב כהן, עולה כי מתוך כ-67,000 נבחנים ב-1998, כ-73% נבחנו בעברית וכ-15% נבחנו בערבית. ההפרש בממוצע הציונים הגיע ל-123 נקודות לטובת הנבחנים בעברית, ואילו ב-1999 הפער אף גדל במקצת (דוח המרכז הארצי לבחינות ולהערכה 1999). פירוש הדבר, שלסטודנט היהודי יש עדיפות על פני הסטודנט הערבי בכל המקצועות, ובייחוד במקצועות היוקרתיים הדורשים סף קבלה גבוה.

אחת הבעיות המרכזיות כתחום זה היא שהבחינה הפסיכומטרית נועדה ותוכננה לסטודנטים בעלי רקע מערבי ואינה מותאמת לסטודנט הערבי, ואף לא לסטודנטים יהודים בעלי רקע מזרחי. נוסף על כך, אחת הבעיות של תלמידים ערבים נובעת מההגדרה בשפה, שהיא פועל יוצא של ההבדל הגדול בין שפת האם המדוברת לבין

7 ראו מכתבו של מחמוד מסאלחה למשרד החינוך בנושא זה מ-6 ביוני 1999.

הערבית הספרותית. למעשה, כאשר התלמיד הערבי נבחן בשפה הערבית הספרותית, גם אז הוא מתמודד עם שפה שנייה. הבעיה אינה ברמת הערבית, אלא באופיים של הטקסטים הספרותיים הנבחרים. יתרה מזו, השפה האנגלית היא שפה זרה שנייה לסטודנט הערבי, בעוד שהיא שפה זרה ראשונה לסטודנט היהודי. בעיה נוספת שניצבת בפני הסטודנטים הערבים, בדומה לבני שכבות חלשות אחרות, היא בעיית הזמן במהלך הבחינה.

נובע אפוא, שהשימוש בבחינה הפסיכומטרית כקריטריון מרכזי לקבלה מסייע לשימור הפערים ואף להרחבתם, וזאת על ידי צמצום הנגישות של הקבוצות החלשות, ובהן הערבים, להשכלה הגבוהה.

4. בעיות הסתגלות במהלך הלימודים

ממחקר שערכתי ב-1994 על הבעיות שבהן נתקל הסטודנט הערבי באוניברסיטה, עולה שכשליש מן הסטודנטים הערבים החליפו מקצוע או נשרו לאחר השנה הראשונה, לעומת כ-12% מן היהודים (Al-Haj 1995). בסוף שנות השמונים ובשנות התשעים חלה ירידה בשיעורי הנשירה ובמשך הלימודים בקרב יהודים וערבים כאחד, אולם הפערים עדיין גדולים.

במחזור שהחל את לימודיו בתשס"ח, 48.5% מן הסטודנטים הערבים ו-67.7% מן היהודים סיימו את התואר הראשון בתוך חמש שנים, ואילו במחזור שהחל את לימודיו בתשס"ט סיימו בתוך חמש שנים 54.3% ערבים ו-72% יהודים. הפער קטן אפוא מ-19.2% ל-17.7%. גם בשיעורי הנשירה חלה ירידה, אם כי עדיין יש פער משמעותי בין יהודים לערבים. במחזור תשס"ה היה אחוז הנושרים בשנתיים הראשונות ללימודים 23.3 בקרב הערבים לעומת 15.2 בקרב היהודים, ואילו בתשס"ט 16.6% מן הערבים נשרו מן הלימודים לעומת 12% מן היהודים (דוח המועצה להשכלה גבוהה 1994; 1997).

סקר מעקב שנערך על פי מדגם מייצג של סטודנטים יהודים וערבים באוניברסיטת חיפה במאי 2001 מלמד על בעיות הסתגלות נוספות (ראו אלחאג', בדפוס): א. הסתגלות לשיטת לימוד חדשה היא בעיה מרכזית בעבור 42.5% מן הערבים ו-27.7% מן היהודים. מערכת החינוך במגזר הערבי נשענת עדיין על השיטה הפרונטלית של "הפקדת ידע", ולא על פיתוח חשיבה יצירתית וביקורתית. רקע זה מקשה על הסטודנט הערבי להסתגל לשיטת לימוד הנוטה להדגיש עבודה עצמאית, דיון אנליטי ושימוש עצמי במקורות מידע שונים.

ב. השפה האנגלית מהווה בעיה ל-48.4% מן הסטודנטים הערבים, לעומת 18.2% מן היהודים.

ג. בחירת הקורסים והרכבת מערכת הלימודים מקשות על רבים מן הסטודנטים הערבים והיהודים, אולם הבעיה קשה יותר לראשונים.

ד. המעבר החברתי-תרבותי מן הקהילה הערבית, המתאפיינת כאלמנטים מסורתיים, אל עולם הקמפוס, המתאפיין בדומיננטיות תרבותית יהודית-מערבית, הוא מעבר קשה. הסטודנטים הערבים בכלל והנשים בפרט נאלצים לגשר בין עולמות שונים, והדבר יוצר ערעור ובלבול במרכיבי הזהות האישית והתרבותית.

ה. קושי כלכלי: דוח שפורסם בשנת 2000 על העוני בישראל (ראו דוח המוסד לביטוח לאומי 2001) מצביע על כך ש-43% מן המשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני. זאת נוסף על האבטלה הקשה ביישובים הערביים.

ו. רבים מן הסטודנטים הערבים נאלצים להאריך את משך לימודיהם ולעלות אף להפסיקם בשל העדר מסגרות תומכות, למשל, מיעוט קרנות מקומיות ואפליה בזכאות למלגות מתוקף הקריטריון של שירות צבאי.

ז. 27.5% מן הסטודנטים הערבים דיווחו על קושי במציאת דירה בתקופת הלימודים, לעומת 9.8% מהיהודים.

נתוני הסקר מצביעים על שונות בדרגת הקשיים בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית, על פי הרקע החברתי-כלכלי, נקודת הזינוק השונה מבחינת רמת בתי הספר וההזדמנויות למפגש עם האוכלוסייה היהודית לפני הלימודים האקדמיים. כך, למשל, הקשיים השונים חמורים יותר בקרב נשים מאשר בקרב גברים (מלבד הקושי באנגלית); בקרב בני כפרים בהשוואה לעירוניים; ובקרב מוסלמים בהשוואה לבני עדות אחרות.

5. מצב התעסוקה

מצוקת התעסוקה בקרב האקדמאים פוגעת קשות במוטיבציה להמשך הלימודים הגבוהים. אפשרויות התעסוקה לערבים בוגרי אוניברסיטאות בישראל מצומצמות ביותר ומוגבלות למשרות מסוימות, מרביתן בתוך קהילתם או ביישובים ערביים סמוכים (אלחאג' 1988). במובן זה, ההשכלה האקדמית לא סיפקה לאקדמאים הערבים כלי יעיל לתחרות עם עמיתיהם היהודים בשוק העבודה. משרות רבות סגורות בפני ערבים משום שהן קשורות בדרך זו או אחרת לענייני צבא או ביטחון. התלות הכלכלית של הערבים במקומות עבודה חיצוניים והעדר בסיס כלכלי ביישובים הערביים מנעו יצירת מקומות עבודה חדשים בהיקף משמעותי. לפיכך, ערבים בוגרי אוניברסיטאות נאלצים להתחרות ביניהם על משרות קיימות ביישוביהם.

במשרות מסורתיות, ובייחוד בהוראה ובפקידות ברשויות מקומיות, בעלי השכלה גבוהה יותר תופסים את מקומם של בעלי השכלה נמוכה יותר. מהנדסים, ארכיטקטים ובוגרי המדעים המדויקים מוצאים עצמם במקרים רבים כמערכת החינוך, בשל העדר חלופות ושלא על פי רצונם. 38.7% מהבוגרים הערבים מועסקים במערכת החינוך, לעומת 15.3% מן הבוגרים היהודים.

נובע אפוא כי למרות שרמת ההשכלה של הערבים בישראל עלתה, הם לא שיפרו

את יכולתם לתרגם את ההשכלה לסטטוס תעסוקתי. ככל שהערבי משכיל יותר כך מצטמצמות אפשרויות התעסוקה שלו במגזר היהודי.⁸ יתרה מזו, 11% מהערבים בוגרי האוניברסיטאות מאיישים משרות של הצווארון הכחול, כגון נהגים, מלצרים ופועלים חסרי הכשרה מקצועית בבניין, במוסכים ועוד. זאת בהשוואה ל-2.8% מן היהודים (ראו לוח 2):

לוח 2. משלחי יד עיקריים של אקדמאים יהודים וערבים, 1983 (באחוזים)

משלח יד	במגזר הערבי	במגזר היהודי
עובדי הוראה	38.7	15.3
רופאים	12.9	10.6
מהנדסים וארכיטקטים	4.9	14.5
חשבונאות	5.1	5.9
עובדים סוציאליים	2.9	3.1
משפטנים	2.8	3.8
מנהלים אדמיניסטרטיביים בשירות הציבורי	0.5	15.1
מורים במוסדות להשכלה גבוהה	0.4	4.5
עובדים אקדמאים בתחומי מדעי החיים, הטבע, החברה והרוח	6.6	16.1
עובדי פקידות	6.8	4.3
צווארון כחול (נהגים, מלצרים, עובדי בניין)	11.0	2.8
אחר	7.4	4.0

מתוך: הלמ"ס, מפקד האוכלוסין והדיוור 1983, עיבד מאגיד אלחאג', 1988.

מהלוח עולה כי הפער העיקרי בין בוגרי אוניברסיטאות ערבים ליהודים הוא במשרות ממשלתיות ואקדמיות, ובייחוד במשרות בכירות. 15% מן האקדמאים היהודים עובדים כמנהלים בדרגות שונות וכאנשי מקצוע במשרדים ממשלתיים וציבוריים, לעומת 0.5% מהערבים. המצב במשרד החינוך מעניין במיוחד. אף על פי ש-23% מכלל התלמידים הם ערבים ו-39% מהאקדמאים הערבים עובדים בהוראה, רק כ-3% מהמשרות הבכירות במשרד החינוך מועסקים ערבים (אלחאג' 1988). בין המנהלים

8 אלחאג' 1996; לוינ-אפשטיין, אלחאג' וסמיונוב 1994.

וסגני המנהלים בששת המחוזות של משרד החינוך אין ולו ערבי אחד. באפריל 1992 מונה לראשונה ערבי-דרוזי כסגן מנהל כללי. גם האגף לחינוך לערבים נוהל שנים רבות בידי יהודי. רק ב-1987 מונה ערבי לתפקיד, לאחר שרוקנו את המחלקה מסמכויות רבות של קבלת החלטות והקצאת משאבים.

נתוני סקר כוח אדם מ-1990 מלמדים, כי בתחומים של ניהול ומקצועות טכניים שיעור הערבים נמוך משמעותית משיעור היהודים. נשים ערביות נעדרות כמעט לחלוטין מתפקידי ניהול, ופחות מאחזו אחד מהן מועסקות במקצועות טכניים. בקרב הגברים, רק 1.3% מועסקים בתפקידי ניהול מתוך למגזר הציבורי, לעומת 7% במגזר היהודי (לוי-אפשטיין, אלחאג' וסמיונוב, 1994, 34-35).

גם במגזר האקדמי מספר העובדים הערבים נמוך מאוד. המרצים הערבים הם כאחוז אחד בלבד מכלל המרצים באוניברסיטאות. מתוך 5,076 משורות הנראה של הסגל הבכיר בשנת 1998/9, רק 57 אוישו בידי ערבים. מעטים מאוד מעובדי המינהל הם ערבים, ובין העובדים המספקים שירותים לסטודנטים אין דוברי ערבית.

יש לציין כי בשנים האחרונות חל שינוי חשוב, אם כי מצומצם, של קליטת משכילים ערבים בדרגות בכירות. למעלה ממחצית מן המרצים הערבים מונו הודות למלגות של קרן מעוז' (שהוקמה ב-1995 בידי המועצה להשכלה גבוהה בשיתוף קרן כהנוף), המיועדות למדענים ערבים מצטיינים, שהאוניברסיטאות מעוניינות לקלוט. לעומת זאת, לא חל כל שינוי בייצוג הערבים בקרב עובדי המינהל באוניברסיטאות, שהיה ונשאר אפסי כמעט.

נוכח המצב המתואר לעיל, ב-26 בדצמבר 2000 הקימה המועצה להשכלה גבוהה ועדה (להלן ועדת אלחאג'), שתפקידה היה לגבש המלצות לקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. הוועדה הגישה דוח מקיף ובו עיקרי עמדתה והמלצותיה. הדוח אושר פה אחד במועצה להשכלה גבוהה ב-8 בינואר 2002, ועיקריו מובאים להלן.

ב. המלצות ועדת אלחאג' – ועדת המשנה של ות"ת לקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית

1. מכינות קדם-אקדמיות

מן הנתונים עולה שייצוג הסטודנטים הערבים במכינות הקדם-אקדמיות נמוך מאוד, למרות שהמכינות נועדו לשרת בראש ובראשונה את קבוצות הפריפריה. מתוך 12,000 תלמידים הלומדים היום במכינות יש רק 369 תלמידים ערבים (3%). לפיכך, גיבשה הוועדה כמה המלצות הקשורות לתנאי הקבלה, לסיוע הכלכלי ולתכנים של המכינות, המלצות המיועדות להגברת הייצוג של הסטודנטים הערבים במכינות ולהעלאת המודעות של האוכלוסייה הערבית לקיומן של המכללות הקדם-אקדמיות.

2. הרחבת הנגישות – מרכזי מידע ותמיכה

מדינוי הוועדה עולה, שרבים מן הסטודנטים הערבים נתקלים בקשיים הנובעים מחוסר מידע באשר למקצועות השונים, לתנאי הקבלה, לדרך הנכונה לבחירת מקצוע וכיו"ב. לפיכך, אימצה הוועדה את הצעתו של פרופ' נחמיה לבציון באשר להקמת מרכזי מידע ותמיכה לאוכלוסייה הערבית. כמו כן, הציעה הוועדה שורת המלצות שנועדו להגביר את הנגישות של האוכלוסייה הערבית להשכלה הגבוהה, ולהעלות את הייצוג של הסטודנטים הערבים במקצועות היוקרתיים ובחוגים הדורשים תקשורת לשונית ותרבותית בין מטפל למטופל (פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, ייעוץ חינוכי ועוד). נוסף על כך, הוועדה קוראת לזירוז ההליכים הפורמליים של הקמת מכללה אקדמית ביישוב ערבי, אולם היא ממליצה כי קביעת התכנים ומבנה המכללה יתבססו על הייחודיות הלאומית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית. בד בבד, על המכללה לשאוף למצוינות, להציע מגוון מקצועות יוקרתיים ולקלוט סטודנטים וחברי סגל מכל המגזרים בארץ.

3. הבחינה הפסיכומטרית

ממצאי הוועדה מלמדים כי אחד המחסומים המרכזיים המגבילים סטודנטים ערבים מלהתקבל למוסדות להשכלה גבוהה הוא הבחינה הפסיכומטרית. לפיכך, הוועדה ממליצה על שינוי כולל בתוכני הבחינה הפסיכומטרית במטרה להתאימה לעולמו התרבותי והקוגניטיבי של הסטודנט הערבי.

כמו כן, הוועדה מבקשת מהמוסדות להשכלה גבוהה כי משקלו של ציון הבחינה הפסיכומטרית לא יעלה על 50%. כוונתן יש למצוא מנגנון מפצה לאוכלוסיות חלשות, שנגישותן למקצועות יוקרתיים ומבוקשים נפגעת בשל הבחינה הפסיכומטרית. נוכח הדיונים המתקיימים בעניין החלפת הבחינה הפסיכומטרית בציוני הבגרות, העירה הוועדה:

הוועדה רואה בחיוב כל שינוי בתנאי הקבלה, העשוי לקדם נגישות של קבוצות פריפריה להשכלה גבוהה. עם זאת, הוועדה ממליצה כי לפני החלטה על נוסחה כלשהי של ציוני הבגרות, יש לבחון את השלכותיה על סיכויי הקבלה של קבוצות בעלות נקודת זינוק נמוכה, כולל האוכלוסייה הערבית, ללימודים אקדמיים בכלל ולמקצועות יוקרתיים בפרט. הוועדה מתריעה שנוסחה שתקבע ללא בדיקה מעמיקה עלולה לחסום עוד יותר את נגישותן של קבוצות פריפריה להשכלה הגבוהה או לקבע את המצב הקיים. כמו כן, בדיונים על השינוי יש להביא בחשבון את הייחודיות התרבותית של הקבוצות השונות, כולל הבטחה ששפת האם תיכלל בכל נוסחה שתתקבל.

4. תוכניות לסיוע, לתמיכה ולשילוב של סטודנטים ערבים

ממצאי הוועדה מצביעים כי האוניברסיטאות משקיעות מאמצים ב"אוכלוסיות ראויות לקידום" ומצניקות להן תמיכה חברתית, כלכלית ולימודית. בקטגוריה זו נכללים כיום עולים, תושבי יוצאי עיריות פיתוח, תושבי שכונות מצוקה, לקויי למידה, בעלי נכויות וסטודנטים המשרתים במילואים. למרות שסטודנטים ערבים אינם נכללים בקטגוריות אלו, חלק קטן מהמוסדות להשכלה גבוהה מעניק תמיכה כלכלית, חברתית ולימודית לסטודנטים ערבים, אלא שסיוע זה לא ניתן בצורה מערכתית וברוב המקרים חסרה תוכנית מגובשת. לפיכך, הוועדה ממליצה לכלול את הסטודנטים הערבים בקבוצה של "אוכלוסיות ראויות לקידום" ולגבש תוכנית לקליטת הסטודנטים הערבים ולקידומם, תוכנית שתכלול סיוע כלכלי, סיוע בדירור, ייעוץ אקדמי, שיעורי עזר, קורסים באנגלית ובעברית, קורסים בחשיבה מדעית ובמיומנויות למידה וחונכות. חשוב להעניק סיוע לימודי בשנה א, שהיא שלב מכריע בהסתגלות הסטודנט הערבי ובהישגיו.

כמו כן, יש לאפשר לסטודנטים הערבים שהשתלבו בתוכנית הסיוע לפרוש את לימודיהם על פני ארבע שנים ולשלם רק בעבור שלוש שנות לימוד. יתרה מזו, הוועדה ממליצה שהשירותים הניתנים לסטודנטים הערבים ייחשבו במסגרת המדר של "איכות השירותים", שהוא אחד המדדים שעל פיהם ות"ת מתקצבת מוסדות להשכלה גבוהה. הוועדה ממליצה לפתח תוכנית מיוחדת בות"ת לסטודנטים ערבים מצטיינים הלומדים לתואר דוקטור, ולהקים קרן ארצית למלגות בעבור סטודנטים ערבים מצטיינים לתואר ראשון. התקציב למלגות יגויס מן המוסד להשכלה גבוהה ומתורמים חיצוניים.

הוועדה מציעה להעניק משקל מיוחד לרקע הכלכלי-חברתי של הסטודנטים בקביעת הקריטריונים למתן מלגות ומגורים במעונות, בייחוד לאלו הבאים משלוש הקבוצות בעלות נקודת הזינוק הנמוכה במיוחד: נשים, בני כפרים וכדורים מהנגב.

5. השתלבות חברתית ורב-תרבותית בקמפוס

מדיוני הוועדה עולה, כי אין כמעט כל תוכנית מובנית ליצירת מפגש מתמשך ולחשיפה תרבותית מאורגנת בין יהודים לערבים. הוועדה רואה את הקליטה החברתית והתרבותית כגורם חשוב ביותר בהשתלבות הסטודנטים בחיי הקמפוס, ולפיכך היא ממליצה לפתח תוכנית מיוחדת להעמקת החינוך לרב-תרבותיות בקמפוס, בשיתוף בין דיקני הסטודנטים, אגודת הסטודנטים וועדי הסטודנטים הערבים.

במסגרת קידום אווירה רב-תרבותית בקמפוס מומלץ ששמות המוסד, היחידות והחוגים יופיעו בשתי השפות: עברית וערבית. כמו כן, מומלץ לכלול בשנתון את רשימת החגים והמועדים של מוסלמים, נוצרים ודרוזים, וכן להתחשב בחגים ובמועדים אלו בעת קביעת מערכת הבחינות וכל פעילות לימודית אחרת.

6. שילוב אנשי סגל ואנשי מינהל

הוועדה רואה חשיבות עליונה בקליטת אנשי סגל ערבים במחלקות השונות, דבר שיתרום להעשרת מערך הלימודים ולשילוב האוכלוסייה הערבית. מכיוון שהייצוג של הערבים בין חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות אינו עולה על אחוז אחד, הוועדה ממליצה לחזק את קרן מעורף ולמסד את פעילותה. כמו כן, יש להגביר את המודעות של אקדמאים ערבים ושל המוסדות להשכלה גבוהה לקיומה של הקרן ולחשיבות הנושא מבחינה אקדמית וחברתית.

הוועדה ממליצה גם להקצות מקום ראוי לקליטת ערבים בעת קליטת עובדי מינהל חדשים במחלקות השונות, ובייחוד במחלקות המספקות שירותים לסטודנטים. מועמדים מתאימים אפשר לאתר בקרב הסטודנטים הבוגרים. במקרה של מכרז חיצוני, מומלץ לפרסמו גם בעיתונות הערבית.

לסיכום, חשיבות המלצות הוועדה טמונה בכך, שלראשונה מוצעת אסטרטגיה כוללת לקידום הנגישות של האוכלוסייה הערבית להשכלה הגבוהה כחלק מקידום קבוצות הפריפריה וצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין ערבים ליהודים בישראל. הדוח מעניק בסיס איתן למאבק ציבורי לקידום ההשכלה הגבוהה באוכלוסייה הערבית במסגרת המאבק לצדק חברתי. כמו כן, דוח הוועדה הוא כלי רב-חשיבות שעשוי לסייע למוסדות האקדמיים להבין את הקשיים שבהם נתקלים הסטודנטים הערבים ואת הדרכים לטיפול בבעיות אלו.

כמוכן שההמלצות נבחנות בעצם יישומן. ואכן, לגבי שנת הלימודים תשס"ג, אישרה ות"ת, בראשות פרופ' נחמיה לבציון, תקציב ראשוני ליישום ההמלצות. נוסף על כך, הוקמה ועדת היגוי שתעקוב אחר ביצוע ההמלצות.

ביבליוגרפיה

אלחאג', מאג'ד, 1988. "האקדמאים הערבים בישראל: מאפיינים מרכזיים, פוטנציאל בוגרים ומצב תעסוקה", בתוך מצוקת התעסוקה בקרב האקדמאים הערבים בישראל, ערך מאג'ד אלחאג', המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה, חיפה, עמ' 9-22.

—, 1995. המורה הערבי בישראל: מעמד, שאלות וציפיות, המרכז לחקר החינוך הערבי, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

—, 1996. חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, מאגנס, ירושלים.

—, (בדפוס). בעיות ההסתגלות של סטודנטים יהודים וערבים באוניברסיטת חיפה: נתוני סקר מעקב, המרכז לרב-תרבותיות, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והוועדה לתכנון ולתקצוב, 1995. הירחון הסטטיסטי לישראל 4: תכונות דמוגרפיות ומחוז מגורים של מועמדים ללימודי תואר

- ראשון באוניברסיטאות – תשנ"ג, סדרת עלונים לסטטיסטיקה של חינוך ותרבות 229, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך והתרבות והוועדה לתכנון ולתקצוב, 1996. לקט ממצאים סטטיסטיים 36 (1996): השתלבות בעלי תעודות בגרות בלימודים לקראת תואר ראשון באוניברסיטאות, מחזורי תשמ"ד–תשמ"ט (מעקב עד תשנ"ה), ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי, 2001. דו"ח העוני בישראל, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.
- הוועדה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב, 1997. דין וחשבון שנתי "23; תשנ"ו, 1995–1996, ירושלים.
- , 1998. דין וחשבון שנתי 24, תשנ"ז, 1996–1997, ירושלים.
- , 2001. עיבוד נתונים על השכלה גבוהה מתוך למ"ס.
- לוי-אפשטיין, נח, מאגיד אלחאג', ומשה סמיונוב, 1994. הערכים בישראל בשוק העבודה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- משרד החינוך והתרבות, 1997, 1998. נתוני בחינות הבגרות, תשנ"ו, תשנ"ז, משרד החינוך והתרבות, המינהל הפדגוגי – אגף הבחינות, אגף בכיר למיכון ומערכות מידע, ירושלים.
- פבלוב יוסף וכרמל אורן, 1999. דו"ח סטטיסטי לשנת 1999, המרכז הארצי לבחינות ולהערכה, ירושלים.
- שנתון סטטיסטי לישראל 46, 1995.
- שנתון סטטיסטי לישראל 47, 1996.
- Al-Haj, Majid, 1995. *Jewish-Arab Encounter at the University of Haifa*. Haifa: Jewish Arab Center, University of Haifa.
- Lewin-Eepstein, Noach, 1990. *The Arab Economy in Israel: Growing Population, Jobs Mismatch*. Discussion Paper no. 14–90. Tel-Aviv: The Pinhas Sapir Center for Development, Tel-Aviv University.
- Mari, Sami, 1978. *Arab Education in Israel*. New York: Syracuse University Press.
- Rosenfeld, Henry, 1978. "The Class Situation of the Arab National Minority in Israel," *Comparative Studies in Society and History* 20 (3) (July): 374–407.
- Semyonov, Moshe, and Ephraim Yuchtman-Yaar, 1998. *Ethnicity, Education and Occupational Inequality: Jews and Arabs in Israel*. Discussion Paper no. 16–88. Tel-Aviv: The Pinhas Sapir Center for Development, Tel-Aviv University.
- Tahir, Jamil, 1985. "An Assessment of Palestinian Human Resources: Higher Education and Manpower," *Journal of Palestine Studies* 14 (53): 32–53.

החינוך בעשורים האחרונים והשפעתו על הפערים החברתיים

פרופ' ויקטור לביא, מכון פאלק, האוניברסיטה העברית ירושלים

מבוא

להלן אעסוק בשני נושאים עיקריים. בחלק הראשון אסקור נתונים וממצאים שעליהם יש להישען, לדעתי, בתכנון מדיניות לצמצום הפערים בחינוך בישראל. בחלק השני אדון בצעדים מיידיים שיש לנקוט בעשייה החינוכית, כדי להתמודד עם הנתונים על הפערים.

תחילה אציג ממצאים העולים מן ההשוואות בין פרטים יהודים לפי ארץ המוצא. ההשוואה תתמקד בעיקר בין תלמידים יוצאי המזרח (אסיה/אפריקה) לבין תלמידים יוצאי המערב (אירופה/אמריקה). בהמשך אציג ממצאים על אודות תלמידים יוצאי אתיופיה, שתמונת המצב שלהם שונה במידת-מה ומחייבת לדעתי תשומת לב מיוחדת. כמו כן, אציג השוואה בין תלמידים ערבים לתלמידים יהודים.

אנסה לשרטט את תמונת הפערים בכמה תחומי לימוד: מתמטיקה, קריאה, מדעים ואנגלית. אבחן כיצד הפערים מתפתחים מכיתה ג עד כיתה י"ב, ואבדוק איזו תמונה עולה מן הנתונים בהקשרים ובחתיכים שציינתי. אציע כמה הסברים לממצאים; בטוחני שאנשי חינוך ואחרים יוכלו להציע נקודות מבט מעניינות אחרות כשלב הפרשנות של הנתונים והממצאים.

הנתונים שאציג הם משנת תשס"א, ומבוססים על מבחני משוב שמשרד החינוך עורך במדגם רחב מאוד. מערכת המשוב נקראת מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) והיא כוללת מבחנים ושאלונים לתלמידים, למורים ולמנהלים. במסגרת המיצ"ב נבחנו תלמידים מכיתות ד-ט בארבעת המקצועות שצוינו לעיל: מתמטיקה, קריאה, מדעים ואנגלית.

המדגם אינו מייצג את אוכלוסיית התלמידים בבית הספר, אולם הוא מתקרב לייצוג, שכן מספר התלמידים שנכלל בו גדול מאוד. בכל שכבת גיל יש כ-80,000-90,000 תלמידים, והמדגם כולל למעלה מ-10,000 תלמידים מכל שכבת גיל, הלומדים בכ-500

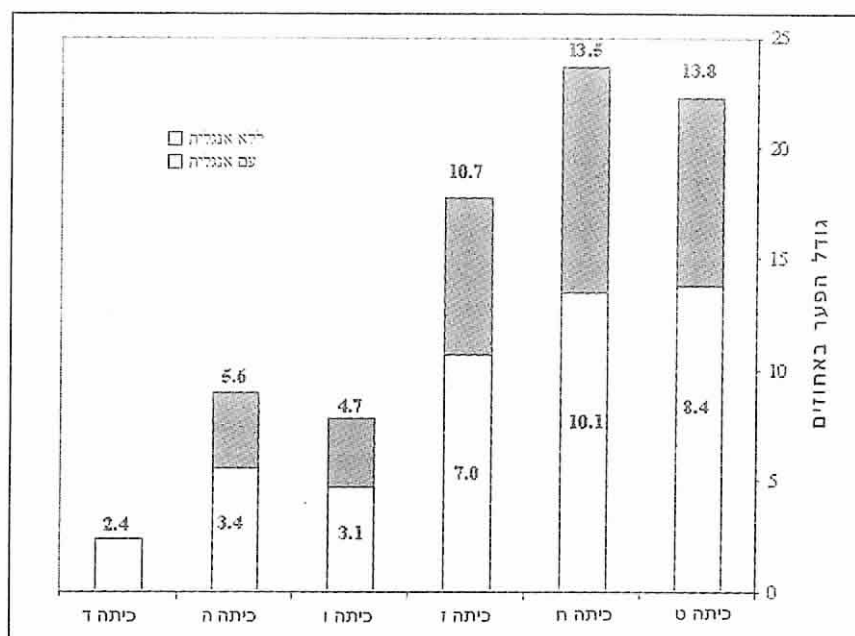
* ההרצאה נישאה בישיבת ועדת החקיקה הפרלמנטרית בנושא הפערים החברתיים, כ-12 ביוני 2002, ונערכה במיוחד בעבור חוברת זו.

בתי ספר יסודיים ובכ"כ 250 חטיבות ביניים. לכן, ניתן להתייחס לנתונים ולממצאים כמייצגים במידה רבה תמונת מצב ממוצעת במערכת החינוך.

א. השוואה בין הישגים לימודיים של תלמידים יהודים מארצות מוצא שונות.

הנתונים מצביעים על פערים בקרב תלמידים יהודים על פי ארץ המוצא. ממצאים אלו אינם חדשים ולכן אינם מסתיעים. עם זאת, חשוב לציין כי למרות שהפערים אינם דומטיים, הם גדלים והולכים מן החינוך היסודי ועד התיכון. הפערים בכיתות ד-ה קטנים מאוד (ראו תרשים 1) ולמעשה זניחים מבחינה סטטיסטית, ואילו לקראת סוף לימודי התיכון הפערים מוכהקים מאוד.

תרשים 1. ממוצע הפערים בהישגים הלימודיים בעברית, במתמטיקה ובאנגלית בין תלמידים ממוצא מערבי לתלמידים ממוצא מזרחי, תשס"א



מן ההשוואה בין תלמידים ממוצא מערבי (התלמידים או הוריהם נולדו באירופה/אמריקה) לבין תלמידים ממוצא מזרחי (התלמידים או הוריהם נולדו באסיה/אפריקה) עולה כי בכיתה ד הפער הממוצע במתמטיקה, בקריאה ובמדעים

עומד על 2.4% לטובת יוצאי המערב. בכיתה ה' הפער עולה ל-3.4%. אם מוסיפים לחישוב ממוצע הפערים את ההישגים באנגלית, הפער עומד על כ-5.6%. כאמור, הפערים הללו קטנים לדעת, גם במונחים סטטיסטיים.

ככל שמתקדמים בגיל, הפערים גדלים והולכים; בכיתות ח-ט הפערים מגיעים לכ-10%, או לכ-14% אם כוללים גם את הפערים בהישגים באנגלית. כלומר, הפער בסוף חטיבת הביניים גבוה פי 3-4 מן הפער בכיתה ד'. מגמת העלייה בפערים ניכרת במיוחד במעבר מכיתה ו' לכיתה ז'. בכיתה ו' עומדים הפערים במתמטיקה, בקריאה ובמדעים על 3.1%, אך ממוצע זה אינו שונה באופן מובהק מאפס. בכיתה ז' עולה הפער ל-7%, ואם כוללים גם את מקצוע האנגלית – הפער יותר ממוכפל. למעשה, השינוי משמעותי עוד יותר בגלל מובהקותו הסטטיסטית של הפער בכיתה ז' לעומת חוסר מובהקותו בכיתה ד'. בחטיבה העליונה, הפער בשיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות עולה שוב עלייה חדה ומגיע ל-15%-20% (יש דרכים שונות לבחון זאת).

חשוב להדגיש כי הפערים לאורך שנות הלימוד מבטאים הישגים של קבוצות גיל שונות. לכן אפשר להעלות את הסברה, שההבדלים בפערים בהישגים הלימודיים בכיתות שונות (מכיתה ד' עד כיתה י"ב) מבטאים השפעות ייחודיות לשכבות גיל (השפעת "קוהורטה"), או מבטאים מגמה של צמצום פערים לאורך זמן. לכן, כך ניתן לטעון, אנו מוצאים שהפערים בכיתה ד' נמוכים מן הפערים בכיתה י"ב, ולפיכך יש לצפות שהפערים הנוכחיים בכיתה ד' יהיו קירוב טוב יותר (כלומר, אומדן או צפי טוב יותר) לפערים הצפויים בהישגים בשלב לימודי התיכון מאשר הפערים העכשוויים בהישגי הבגרות. כיוון זה של הסבר ראוי לבחינה מעמיקה, למשל על ידי מדידה דומה של הפערים שהיו לפני עשור ולפני עשרים שנה. אולם לדאבונו, אין בנמצא נתונים המאפשרים בדיקה כזו לגבי עשורים קודמים. רק לגבי השנים האחרונות יש נתונים מתאימים, המאפשרים מדידת פערים ברצף לימודי. כאמור, הנתונים מ-1998 העלו ממצאים דומים לאלו שהוצגו לעיל לגבי שנת 2001. אמנם, אין להתבסס על השוואה בין ממצאים משנים כה סמוכות זו לזו כדי לפסול לחלוטין את האפשרות שהממצאים מבטאים מגמה של צמצום פערים, אולם קביעתה של תבנית הממצאים במשך ארבע שנים ודאי אינה אקראית. יש להמשיך ולבדוק בעתיד אם ממצא חשוב זה עמיד במבחן הזמן. בשלב זה אניח שתמונת המצב שתוארה לעיל אכן משקפת תופעה אמיתית.

זהו, אם כן, הממצא הראשון. בכל המקצועות יש פער נמוך בגילאים הצעירים, ובהמשך מסתמנת עלייה חדה בפערים. אמנם, אין בידינו נתונים על הישגים לימודיים בכיתות הנמוכות (לפני כיתה ד'), אולם, לדעתי, כיתות ד'-ו' מייצגות היטב את המצב בשכבות הגיל הנמוכות יותר ואפילו בגיל הרך. זהו ממצא קשיח וחשוב מאוד. הוא בא לידי ביטוי בנתונים מ-1998 (ראו דוח כנס קיסריה מ-1999)⁹ וחוזר על עצמו

9 אבי בן בסט (עורך), 2000. הון אנושי, תשתית פיזית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, מאי 2000.

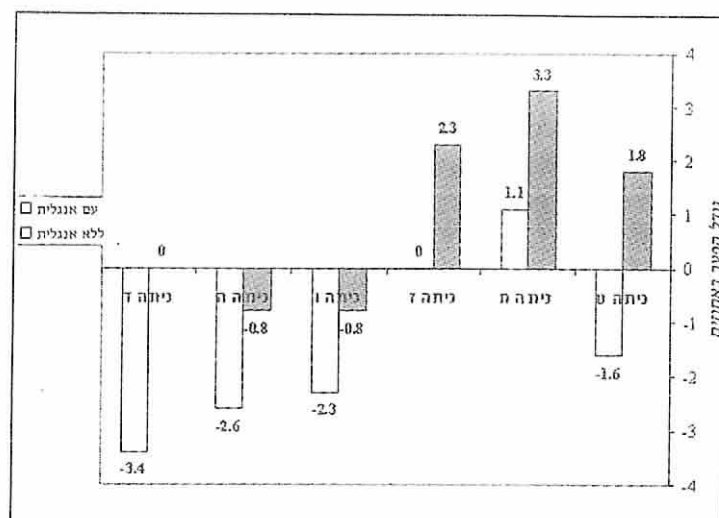
שוב בנתונים מ-2001. לפיכך, אשען על ממצאים אלו כבואי לדרך בשאלת המדיניות הדרושה לצמצום הפערים.

כאמור, בחינות הבגרות בחטיבה העליונה מצביעות על המשך הרחבת הפערים בין הקבוצות לפי ארץ המוצא. בכיתה י נבחנים התלמידים כמעט מאוד בחינות בגרות, ולכן רצוי לבדוק את הפערים בכיתה י"א (אנ נבחנים בשלושה-ארבעה מקצועות בממוצע) ובכיתה י"ב. הפערים בזכאות לתעודת בגרות בין שתי קבוצות התלמידים מגיעים ל-15%-17%, אולם כאשר כוונים את המימד האיכותי של תעודת הבגרות, הפערים גדולים יותר. לדוגמה, הפער בשיעור התלמידים שנבחנים במקצועות המדעיים או במתמטיקה ברמה מוגברת של ארבע-חמש יחידות לימוד מגיע לכ-24%. פער גדול הרבה יותר עולה מהשוואת שיעור התלמידים שנבחנים באנגלית ברמה של ארבע-חמש יחידות לימוד. לפער זה משמעות רבה בנוגע לנגישות להשכלה הגבוהה באוניברסיטאות, הדרושה רמה של ארבע יחידות לימוד באנגלית לפחות.

ב. השוואה בין תלמידים בעלי נחוני רקע זהים

הממצא השני שלהלן חשוב אף הוא לצורך הבנת המדיניות שיש לנקוט לצמצום הפערים:

תרשים 2. ממוצע הפערים בהישגים לימודיים בין תלמידים ממוצא מערבי לתלמידים ממוצא מזרחי מרקע כלכלי-חברתי זהה, תשס"א



קיימת שונות ברקע חברתי-כלכלי של התלמידים. שונות זו באה לידי ביטוי גם בתוך כל קבוצה המוגדרת על פי ארץ המוצא. לדוגמה, בקבוצת המוצא אסיה/אפריקה יש תלמידים בעלי רקע חזק ותלמידים בעלי רקע חלש. את רקע התלמיד מדדנו על פי השכלת ההורים, מספר האחים ושנת העלייה. בהקשר זה יש לשאול, מהם ההבדלים בין ההישגים הלימודיים של תלמיד ממוצא מערבי לאלו של תלמיד ממוצא מזרחי, כאשר לשניהם רקע חברתי-כלכלי זהה.

נבחן למשל שני תלמידים, מערבי ומזרחי, שלשניהם הורים בעלי 12 שנות לימוד ובמשפחותיהם שלושה או ארבעה ילדים. אם עורכים השוואה כזו, ומנטרלים את כל גורמי הרקע האחרים, מתקבלת תוצאה שאף היא באה כבר לידי ביטוי בנתונים מ-1998. כאשר בוחנים תלמידים בכיתות ד-ו בעלי רקע חברתי-כלכלי דומה מתהפך הפער בין מוצא מערבי למוצא מזרחי, כלומר ציוניהם של תלמידים ממוצא מזרחי גבוהים מאלו של תלמידים ממוצא מערבי בעלי רקע דומה. אמנם, ההבדלים קטנים ואינם שונים באופן מובהק מאפס, אולם זהו ללא ספק היפוך בהשוואה לפערים הגולמיים (ללא ניכוי של השפעת משתני הרקע של התלמיד).

הממצאים על אודות כיתות ז-ט, שהוצגו לעיל, מצביעים כאמור על פערים של 10%-15% בהישגים הלימודיים בין תלמידים ממוצא מזרחי לתלמידים ממוצא מערבי. אולם גם פערים אלו כמעט נעלמים לאחר שמנטרלים את הבדלי הרקע בין התלמידים. לדוגמה, תלמיד מזרחי בכיתה ט, שהשכלת שני הוריו 12 שנים ובמשפחתו שלושה ילדים, מגיע להישגים לימודיים כמעט זהים להישגיו של תלמיד מערבי בעל אותם מאפיינים. ההבדלים הנותרים אינם שונים באופן מובהק מאפס.

מהי, אם כן, המשמעות של הממצאים שהוצגו עד כה? אם נעמיד את הממצאים של הפער הגולמי אל מול הפערים הנמדדים בהתבסס על רקע דומה של התלמידים, נוכל להסיק כי המקור ל-80% מהפערים הגולמיים שמדדנו אצל תלמידים בחטיבת הביניים, וכן המקור לפערים בחינוך היסודי, טמונים בהבדלים ברקע המשפחתי של התלמידים. אמנם, רקע התלמיד נמדד רק על פי השכלת ההורים ומספר אחים, אך נזכיר שמאפיינים אלו תואמים מאוד לרווחה הכלכלית של המשפחה. כלומר, כמעט 80% מן הפערים מתבטלים כאשר משווים בין קבוצות זהות.

כדי לבסס את אמינות הממצאים, נהוג לאתר בתוצאות ממצאים בעלי הסבר הגיוני. כך, למשל, אפשר לראות כי הפערים לטובת תלמידים ממוצא מזרחי בכיתות ד-ו קטנים יותר כאשר משלבים את האנגלית. הפערים באנגלית הם לטובת תלמידים ממוצא מערבי. יש בכך היגיון, שכן הוריו של ילד ממוצא מערבי הגיעו מאזור שבו השפה האנגלית נפוצה יותר, הם נגישים יותר לאנגלית או שזוהי שפת האם שלהם. לכן, אפשר לצפות שבמקצוע האנגלית, בעיקר בשלב הראשון של לימוד השפה (כיתות ד-ה), יזכו תלמידים ממוצא מערבי ליתרון יחסי, גם כאשר משווים בין תלמידים בעלי רקע דומה.

ג. התרומה של השכלת האם לעומת השכלת האב להסבר הפערים

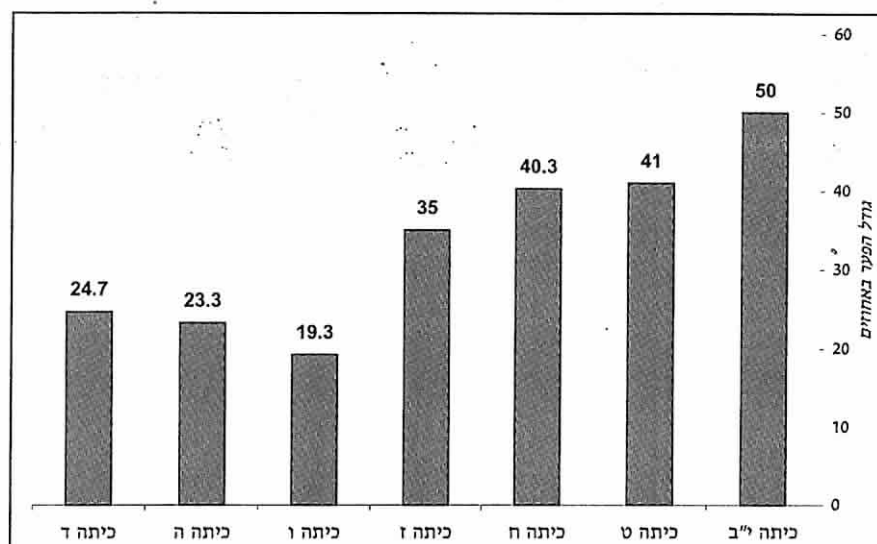
שני הגורמים החשובים ביותר להסבר הפערים הם השכלת האם והשכלת האב. התרומה של השכלת האם גבוהה כ-40% מן התרומה של השכלת האב. זהו ממצא ממוצע, המתבסס על הסבר של הפערים במתמטיקה, באנגלית ובעברית, החל בחינוך היסודי וכלה בתוצאות בחינות הבגרות. בתחום המדעים התמונה שונה: להשכלת האב ולהשכלת האם תרומה שונה להסבר ההישגים הלימודיים. חשוב לציין בהקשר זה, כי קיים מתאם גבוה מאוד בין השכלת האב להשכלת האב; עם זאת, אפשר לזהות את ההשפעה הדיפרנציאלית של שני משתנים אלו. במגזר היהודי בישראל, להשכלת האם חשיבות רבה יותר מאשר להשכלת האב. להמחשה, נשווה בין תלמיד שהשכלת אביו 12 שנות לימוד והשכלת אמו 16 שנות לימוד, לבין תלמיד שהשכלת אביו 16 שנות לימוד והשכלת אמו 12 שנות לימוד. ממוצע שנות הלימוד של הורי שני התלמידים זהה, אך התלמיד שאמו משכילה יותר יצליח יותר באופן מובהק בכל המקצועות, למעט במדעים. לממצאים אלו משמעות רבה באשר למדיניות שיש לנקוט; בהמשך, אדון בצעדי המדיניות.

ד. ממדי הפערים של תלמידים ממשפחות שעלו מאתיופיה

בקרב האוכלוסייה היהודית, הישגיהם הלימודיים של תלמידים ממוצא אתיופיה הם הנמוכים ביותר. יש לציין שבקבוצה זו המדגם קטן יותר מן המדגם של הקבוצות האחרות. ככל שכבת גיל לומדים בממוצע כ-1,400–1,500 תלמידים ממוצא אתיופיה, והמדגם שלפנינו כולל כ-300 תלמידים ממוצא זה. ההשוואה היא בין תלמידים ממוצא אתיופיה לבין תלמידים ממוצא ישראלי, שהם או הוריהם נולדו בישראל, כלומר, השוואה בין אוכלוסייה ממוצא אתיופיה לאוכלוסייה ישראלית ותיקה. הפערים העולים מהשוואה זו גדולים בהרבה מאלו שתוארו לעיל. כבר בכיתות ד–ו מסתמנים פערים של 20%–25% בממוצע בכל המקצועות שנמדדו (מתמטיקה, אנגלית, עברית ומדעים). במעבר לכיתה ז הפער עולה עלייה חדה של כ-60%, מכ-22% לכ-35%. שוב אנו עדים למכשלה שהסתמנה גם בהשוואה בין תלמידים ממוצא מערבי לתלמידים ממוצא מזרחי: המעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים מעמיק את הפערים על רקע ארץ המוצא.

בתרשים 3 אפשר לראות את הפער בשיעור הזכאות לתעודת בגרות בין ישראלים ותיקים לישראלים חדשים ממוצא אתיופיה. התרשים משקף את המשך המגמה של הרחבת הפער גם בלימודי התיכון. שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים ישראלים ותיקים גבוה פי שניים מזה של תלמידים ממוצא אתיופיה.

תרשים 3. הפער בהישגים הלימודיים (באחוזים) בין תלמידים ילידי ישראל לבין יוצאי אתיופיה, תשס"א



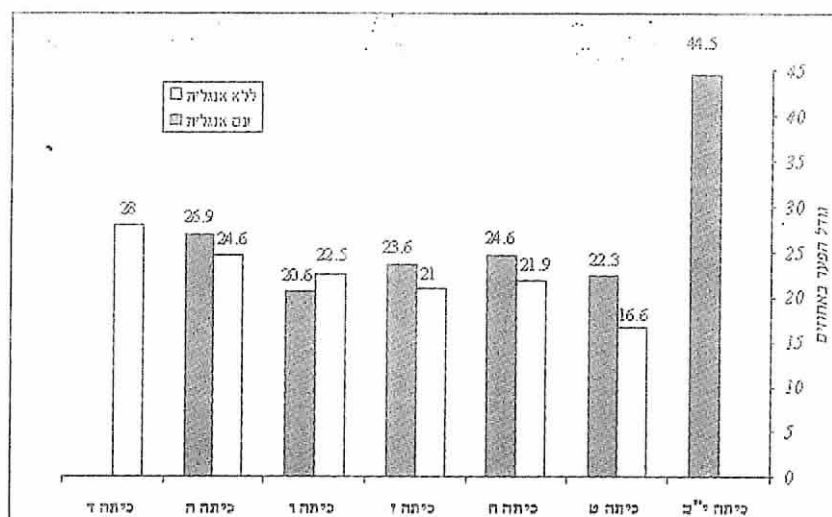
האוכלוסייה עצמה, אך לא אתייחס אליהם כאן בהרחבה. אציין רק שהפערים בין הישראלים הוותיקים לבין האוכלוסייה שעלתה מאתיופיה בשלב מוקדם יותר (כמבצע משה) קטנים מן הפערים בין הישראלים הוותיקים לבין האוכלוסייה שעלתה מאתיופיה בשלב מאוחר יותר. מכל מקום, הפערים דרמטיים ומחייבים פעולה.

ה. רמת ההישגים הלימודיים במגזר הערבי

השוואה בין תלמידים ערבים (נוצרים, כדווים ומוסלמים) לבין תלמידים יהודים, מכיתה ד ועד סוף הלימודים בתיכון, מעלה תמונה שונה מזו של הפערים הלימודיים בין קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה היהודית. הפערים בין ערבים ליהודים דומים במידת-מה לאלו שבין תלמידים יהודים ממוצא אתיופי לתלמידים ישראלים ותיקים. הפערים בהישגים הלימודיים בין ערבים ליהודים מתגלים כבר בשלבי הלימוד המוקדמים, הם רחבים מאוד ונשארים ברמה דומה עד סוף כיתה י"א. לא קיימת קפיצה בפערים בין התלמידים הערבים לתלמידים היהודים במעבר

לחטיבת הביניים, ואולם, ניכרת עלייה ברמת הפערים בחטיבה העליונה ובהישגים בבחינות הבגרות.

תרשים 4. ממוצע הפערים בהישגים לימודיים במתמטיקה, במדעים ובאנגלית בין תלמידים יהודים לערבים, לפי שלב לימוד, תשס"א



תרשים 4 מציג את ממוצע ההישגים במתמטיקה, באנגלית ובמדעים. לא כללתי כאן את ההישגים בשפת האם, כיוון שההישגים בעברית (במגזר היהודי) ובערבית (במגזר ערבי) אינם ניתנים להשוואה פשוטה. לכן, ההשוואה בין שני המגזרים מתבססת על שלושה מקצועות בלבד.

כבר בכיתות ד-ה מתגלה פער של יותר מ-25% בין האוכלוסיות. הפער נשאר ברמה דומה לכל אורך הדרך. הקפיצה הגדולה היא בכיתה י"ב, בפער בזכאות לתעודת הבגרות: שיעור הזכאות של יהודים גבוה ב-44.5% מזה של ערבים.¹⁰

מתרשים 4 עולים ממצאים חשובים: ראשית, הקפיצה המשמעותית בפערים שראינו בקרב האוכלוסייה היהודית כמעבר לחטיבת הביניים אינה קיימת כלל בקרב האוכלוסייה הערבית. שנית, באוכלוסייה הערבית אין כל גידול בפער לעומת המצב ההתחלתי, למעט בשיעור הזכאות לתעודת בגרות. שלישית, משתני הרקע של התלמידים מסבירים אמנם חלק מן הפערים, אך פחות מכפי שהם מסבירים את

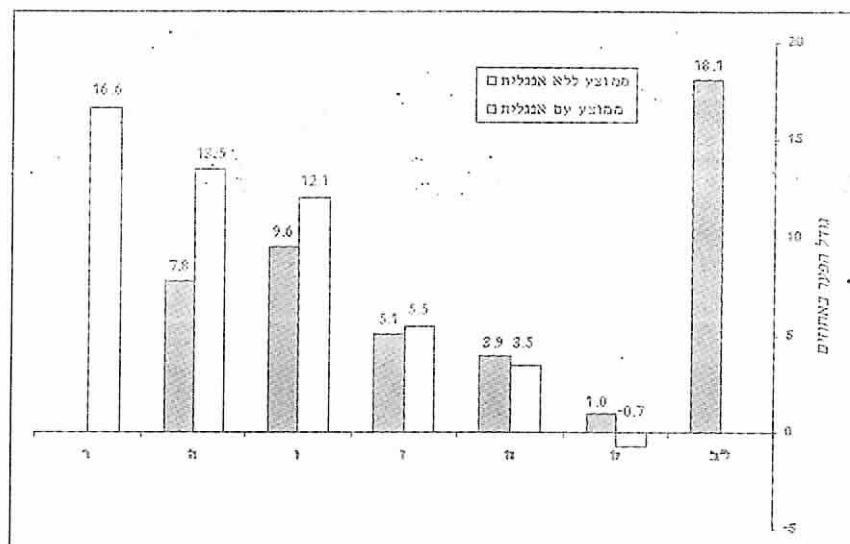
10 הפער בכיוון ההפוך, ערבים לעומת יהודים, עומד על 35%, אולם זהו פרט טכני בלבד.

הפערים בין הקבוצות השונות במגזר היהודי. ואכן, כאשר מנטרלים את גורמי הרקע של התלמידים ומשווים בין תלמיד ערבי לתלמיד יהודי שהשכלת הוריהם זהה ומספר הנפשות במשפחתם דומה – מגלים כי הפערים מצטמצמים במידת-מה בחינוך היסודי, עד 15%. אולם, למרבה ההפתעה, מכיתה ז ואילך הפערים מצטמצמים כמעט לחלוטין. כלומר, הפער בין ערבים ליהודים מוסבר כולו על ידי ההבדלים בהשכלת האם, בהשכלת האב ובגודל המשפחה. לדוגמה, כאשר משווים בין תלמיד ערבי שלהוריו 16 שנות לימוד לבין תלמיד יהודי שלהוריו 16 שנות לימוד – אין הבדל בהישגים בכיתות ז-ט.

לעומת זאת, הפער בהישגים בבחינות הבגרות אינו מצטמצם לחלוטין כאשר בוחנים את משתני הרקע של התלמידים: הוא יורד מ-45% ל-18% (ראו תרשים 5). הממצא שמשתני הרקע חשובים יותר בחטיבת הביניים אינו ודאי. אילו גורמי הרקע השונים היו ההסבר העיקרי לפערים, הדעת נותנת שהיינו עדים לעלייה בפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בכיתות הגבוהות יותר, שכן מכיתה ז ואילך הלימודים נעשים קשים ומורכבים יותר ונדרשת רמת המשגה גבוהה יותר. ככל שהדרישות הלימודיות הולכות ועולות, הרקע המשפחתי הופך לחשוב יותר. אולם, כאמור, במגזר הערבי איננו רואים התהוות של פער גדול יותר במעבר לחטיבת הביניים. זהו ממצא שמחייב עיון יסודי יותר.

בהקשר זה, חשוב לציין שתי הערות. ראשית, הבדלים במאפייני הרקע מציינים גם פערים כלכליים, המשפיעים ודאי על ההשקעה המשפחתית בחינוך הילדים. שנית, כיוון שכמעט שלא מופיעים במדגם בתי ספר מעורבים (שבהם יהודים וערבים לומדים יחד), ההבדלים במאפייני התלמידים משקפים גם הבדלים בין בתי הספר ובין הרשויות המקומיות. אלו ודאי תורמים לחלק מהפערים הקיימים.

תרשים 5. ממוצע הפערים בהישגים לימודיים בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים מרקע כלכלי-חברתי זהה, תשס"א



ו. האם תקצוב בתי הספר יכול לתת מענה, ולו חלקי, לפערים בחינוך?

קודם לעיסוק באמצעי המדיניות שיש לנקוט לצמצום הפערים, יש לתת את הדעת לתקצוב בתי הספר ולמשאבים המיועדים לצמצום הפערים. האם מערכת החינוך בישראל מפנה חלק ראוי מעוגת המשאבים לטיפול בתלמידים מרקע חלש? התשובה לשאלה זו נעוצה בשיטת התקצוב של בתי הספר בחינוך היסודי והעל-יסודי. זהו נושא מורכב, ובמסגרת זו נוכל לדון בו בקצרה בלבד.

1. שיטות התקצוב בחינוך היסודי

בתי הספר בחינוך היסודי מתוקצבים לפי שעות, בשתי שיטות עיקריות. השיטה הראשונה מקצה שעות באופן אחיד לכל כיתה נורמטיבית בבית הספר (היינו, לכל כיתה המונה 20-40 תלמידים). ההקצאה לפי שיטה זו כוללת 70% מהמשאבים המגיעים לבתי הספר. ה-30% הנותרים מגיעים ממקורות נוספים, ששליש מהם הם סל טיפוח (שעות) המחולק על פי מדד טיפוח בית-ספרי. כ-80% מבתי הספר היסודיים, להוציא כ-400 בתי ספר שעברו לניהול עצמי, מתוקצבים לפי שיטה זו. תקצובם של בתי הספר בניהול העצמי מתנהל על פי שיטה אחרת: תקציב אחיד לכיתה שבה עוד

20 תלמידים, הגדל ככל שמספר התלמידים עולה, עד המקסימום של 40 תלמידים בכיתה.

התקצוב לפי השיטה הראשונה, תקצוב לכיתה, יוצר מצב שבו כיתה המונה 20 תלמידים וכיתה המונה 40 תלמידים זוכות לאותו תקצוב בסיסי של 32–35 שעות שבועיות.

התקצוב לפי שתי השיטות אינו מבחין בהבדלים ברקע של התלמידים, אולם התוספת של 30% הכוללת את סל טיפוח ניתנת באופן דיפרנציאלי. כך, למשל, על פי השיטה הראשונה לתקצוב התקן הבסיסי של שעות, בית ספר בקריית שמונה מקבל סכום זהה לכל בית ספר אחר בעל אותו מספר של כיתות נורמטיביות (גם אם האחר ממוקם ברמת השרון או באום אל-פאחם). הדיפרנציאליות באה לידי ביטוי בתוספות מעבר לתקן הבסיסי, המהוות בממוצע כ-30% מסך התקציב. כך, ממערכת של הקצאה אחידה אנו עוברים למערכת פרוגרסיבית למדי, המקציבה יותר שעות לחלשים ופחות שעות לחזקים.

אפשר לתרגם את תקציב הכיתה לשעות לתלמיד ולבחון את הממוצע של פרמטר זה לפי עשירוני הטיפוח של בתי הספר (1 הוא העשירון העליון ו-10 הוא העשירון התחתון). תלמיד בבית ספר הממוקם בעשירון העליון זוכה בממוצע לכ-1.3 שעות שבועיות, ואילו תלמיד מהעשירון התחתון זוכה בממוצע לכ-2.4 שעות שבועיות. התקצוב הזה עולה מעשירון לעשירון בהדרגה. חישוב זה כולל את כל ההקצבות, כגון סל שעות לבתי ספר בקו עימות, סל שעות לתלמידים בתוכניות רווחה, סל שעות לעולים חדשים, סל יום חינוך ארוך ועוד. קיים ריבוי בלתי סביר בסלים דיפרנציאליים, המיועדים בעיקר, אך לא רק, לאוכלוסיות החלשות.

מעבר לתקצוב הדיפרנציאלי לעשירונים השונים, קיימת שונות גדולה מאוד בתוך כל עשירון, והפערים לעתים מדהימים. כך, לדוגמה, ישנם פערים של למעלה מ-50% בתקצוב לתלמיד בין בתי ספר מאותו עשירון, כולל העשירון התחתון. לרוב, השונות הגדולה בתוך העשירונים אינה מובנת או מוסברת על פי קריטריונים כלשהם.

2. שיטת התקצוב בחטיבה העליונה

שיטת התקצוב בחטיבה העליונה שונה לחלוטין: התקצוב נקבע במונחים כספיים ולא בשעות, בדרך כלל על פי נתיב הלימודים – עיוני, טכנולוגי או אחר. ההבדלים בתקציב לתלמיד נקבעים בעיקר על פי ההבדלים בנתיב הלימודים ובמגמה. התקציב השנתי לתלמיד בנתיב העיוני הוא כ-9,000 ש"ח לשנה בממוצע. התקציב לתלמיד בנתיב הטכנולוגי הוא כ-15,000 ש"ח לשנה בממוצע.

מעבר לנדבך בסיסי זה, שהוא המקביל ל-70 האחוזים שהוזכרו בחינוך היסודי, קיימות תוספות תקציב דיפרנציאליות, המיועדות בעיקר לתגבור לימודים לתלמידים חלשים באמצעות מגוון של התערבויות חינוכיות, כגון: כיתות "הכוון", "מב"ר",

"אתגר", "אומץ" ועוד. תלמיד בכיתה מיוחדת כזו זוכה לתקצוב נוסף. התוספת לתקציב בעבור תלמיד הלומד בכיתה מב"ר היא כ-6,500 ש"ח. התוספת לתלמיד הכוון היא כ-9,000 ש"ח. התקצוב הכולל לתלמיד הכוון עומד על כ-21,000–22,000 ש"ח לתלמיד. תלמידי כיתות הכוון לומדים בדרך כלל בנתיב טכנולוגי במגמות מקצועיות.

שיטת התקצוב בחטיבה העליונה, בניגוד לחינוך היסודי, אינה כוללת סלי שעות כמו סל טיפוח, סל רווחה או סל לבתי ספר בקו עימות. גם זאת, קיימת פרגרסיביות מסוימת בהקצאה לתלמיד: תלמיד חלש מבחינה לימודית זוכה לתקציב גבוה יותר מתלמיד חזק. ואולם, דומני שהפרוגרסיביות נמוכה בממוצע מזו שבתקציב השעות בחינוך היסודי. אני טוען אפוא שהיקף התקצוב הדיפרנציאלי לתלמידים חלשים בחטיבה העליונה אינו יכול להביא לצמצום הפערים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות בין אוכלוסיות, כגון בין תלמידים ותיקים לתלמידים אתיופים. התקציב של תלמיד ממוצא אתיופי אינו מאפשר לצמצם פער של כ-40% בשיעור הזכאות לבגרות, וודאי שאינו מאפשר לבטל את הפערים באיכות תעודת הבגרות.

התקציב של החטיבה העליונה (כיתות י–יב) עומד על כארבעה מיליארד ש"ח. שכר הלימוד שמעבירות הרשויות המקומיות, הבעלויות (אורט, עמל) והעמותות לבתי הספר הוא כ-3.5 מיליארד ש"ח לשנה, על פי החלוקה שתיאיתי קודם בין המסלול העיוני למסלול הטכנולוגי. כלומר, נותרים כ-500 מיליון ש"ח לתקצוב החלשים, אולם למעשה מדובר בסכום נמוך מזה. תקציב כיתות המב"ר וההכוון הוא קצת מעל ל-300 מיליון ש"ח, ואם מוסיפים לכך תוכניות אחרות אפשר להגיע לכ-400 מיליון ש"ח לכל היותר. זוהי ההקצאה המיועדת לחלשים בחטיבה העליונה. מדובר אפוא על כ-10% מן התקציב הכולל, בעוד שבבית הספר היסודי, כאמור, התקציב לחלשים הוא כמעט 25% מן התקציב.

אין ספק כי המערכת העל-יסודית מקדישה פחות משאבים ישירים לתלמידים חלשים. להקצאה הפחותה משנה-חשיבות, שכן המערכת התיכונית אמורה להתמודד עם פערים גדולים יותר, המבטאים חסכים חינוכיים שנצברו במשך תקופה ארוכה, מן החינוך היסודי וחטיבת הביניים. בשנים אלו גדל החסך החינוכי גם בגלל גורמים מן הבית, כמו למשל העדר תמיכה וסיוע מההורים. הפניה של 10% בלבד מהתקציב כולו לטיפול בחלשים אינה הולמת, אם כן, את גודל המשימה והפערים.

3. שיטת התקצוב, שכר מורים והפרוגרסיביות בהקצאה
התקציב מממן בעיקר את משכורות המורים. משכורת המורה עולה עם רמת השכלתו, גילו וותק ההוראה שלו. המורים בבתי הספר החזקים יקרים יותר, כיוון שהשכלתם גבוהה יותר בממוצע. כיוון שהעלות הגבוהה יותר של שכר המורים בבתי הספר החזקים ממומנת על ידי משרד החינוך, נפגעת הפרוגרסיביות של התקצוב לחלשים.

הסוגיה לא נבדקה עד כה ביסודיות ולכן ההיבט הכמותי של מימון רגרסיבי זה אינו ידוע. נתונים על החינוך התיכוני מצביעים על הבדלים בפרופיל המורים בין המרכז לפריפריה, ובין בתי ספר חזקים לבתי ספר חלשים. התוצאה היא שהמערכת מתגברת את בתי הספר ביישובים המבוססים ופוגעת בפרוגרסיביות של ההקצאה. מעבר לעלות המורים, ישנם גם הבדלים איכותיים בכוח ההוראה. הבדלים אלו אינם באים לידי ביטוי במאפיינים כגון ותק בהוראה או גיל, וגם לא בהבדלי השכלה ובתארים אקדמיים. כמעט כל המורים בחינוך היסודי הם בעלי תואר בוגר ואין הבדל במאפיין זה בין בתי ספר חזקים לחלשים. לרבים מהמורים בחינוך התיכוני תואר מוסמך, וגם בהקשר זה ההבדלים בין בתי הספר אינם מתואמים עם רמת ההישגים בבית הספר. לעומת זאת, קיימים הבדלים בין המוסדות שבהם למדו המורים – מכללות, אוניברסיטאות ומוסדות מחקר. ייתכן שאיכות ההשכלה וההוראה של המורים תואמת למוסד שבו למדו. חלק גדול מהמורים באזור המרכז למדו באוניברסיטאות ותיקות, ונתון זה תורם אולי גם לאיכות ההוראה בבתי הספר החזקים ופוגם בה בבתי הספר החלשים. אם אכן יש ממש בהשערות אלו, הרי שהן מצביעות על המשמעות ועל ההשלכות החשובות יותר של הרגרסיביות בהקצאת משאבי ההוראה. לא ארחיב כאן בנושאים אלו, המחייבים בדיקה מעמיקה ויסודית.

ז. המלצות למדיניות

להלן אציע המלצות וקווים מנחים למדיניות, שיש לנקוט לדעתי בטווח המיידי כדי להתמודד עם הפערים במערכת החינוך (לא בהכרח לפי סדר חשיבות). יש להדגיש כי גם אלמלא היינו מוצאים פערים לפי מוצא, לאום או מאפייני הרקע של התלמיד – היה מקום ליישם כמה שינויים חשובים, היכולים להביא לשיפור ניכר ביעילות מערכת החינוך ובאיכות ההשכלה בישראל. ההמלצות העיקריות מתבססות על שני ממצאים שעולים לאחרונה מן הספרות המחקרית: חשיבות ויעילות ההשקעה בשלבי הלמידה המוקדמים (בגיל הרך ובכיתות הנמוכות בחינוך היסודי); וערכן של תכונות לא קוגניטיביות של הפרט בקביעת הישגיו הלימודיים. שילוב הממצאים המחקריים האלה עם תכנית הפערים שתוארה לעיל מעלה כיוונים אפשריים לפעולה ולמדיניות לצמצום הפערים.

1. השקעה בגיל הרך

הצעתי הראשונה היא להפנות יותר משאבי חינוך לגיל הרך ולכיתות הנמוכות בבית הספר היסודי. את המשאבים הנוספים יש להשקיע באופן דיפרנציאלי, ולתמוך בתלמידים מרקע חלש כבר בשלבי הלימוד המוקדמים. עדויות מניסויים וממחקרים אמפיריים מוכיחות, כי התמורה להשקעה בגיל הרך ובשלב הראשון של בית הספר

היסודי גבוהה בהרבה מן התמורה להשקעה בשלבים מאוחרים יותר, בחטיבת הביניים ובתיכון. תלמיד בכיתה י' המופנה למסלול מקצועי כנגרות ובמסגרות צבר חסכים במשך תשע שנות לימוד, שבהן קיבל פחות מכפי שקיבל ילד אחר. אילו היינו מתעוררים ופועלים כבר בגיל הרך – העלות היתה נמוכה בהרבה, משום שהמשאבים שיש להשקיע בתיכון בשלב מאוחר גבוהים בהרבה מן המשאבים שיש להשקיע בתחילת הדרך. למרות שראינו כי הפערים בחינוך היסודי נמוכים, יש להשקיע בגילאים צעירים, שכן החסכים החינוכיים נבנים כבר בשלב זה, וביטויים מתגלה בשלב מאוחר יותר.

לדעתי, אפילו מתוך סל המשאבים הנוכחי במערכת החינוך (כ-24 מיליארד ש"ח) מושקעים משאבים רבים מדי בחינוך התיכוני, ומעט מדי מוקצב לגני הילדים ולכיתות א-ג. אינני מזכיר את הצורך בתוספת משאבים למערכת החינוך, שכן אין תקציב לכך וגם לא יהיה כשנים הקרובות. אולם במסגרת התקציב הקיים יש להסיט משאבים לגן טרום-חובה, לגן חובה ולכיתות א-ג. זוהי כמובן ראייה ארוכת טווח, והתוצאות לא יתגלו מיד. דרוש אומץ לב ציבורי כדי לערוך שינויים בהקצאות, ומובן שהדבר דורש שינוי מבני במשרד החינוך.

2. טיפוח מיומנויות למידה

ראינו כי בתחילת הדרך הפערים קטנים, ובהמשך הם גדלים והולכים. ראינו גם שהפערים נעלמים כשמבודדים את גורמי הרקע של התלמידים. המשמעות היא שילדים מרקע חלש אינם מקבלים בבית את מה שמקבלים ילדים אחרים, והדבר בא לידי ביטוי בהישגים הלימודיים. בית הספר הוא אפיק חשוב להשלמת חסכים מבית, אלא שהשאלה היא באילו תחומים יש לבית הספר יתרון יחסי בהשלמת חסכים אלו. אנשי פדגוגיה ופסיכולוגיה יוכלו ודאי לתרום יותר בתחום זה; אני אנסה לשרטט כאן כיוון אפשרי באופן לא מקצועי. תוספת תשומות בבית הספר (למשל תוספת שעות לימוד, הדרכת מורים ולימוד בכיתות קטנות), שתופנה לתלמידים מרקע חלש, תוכל ודאי להביא לשיפור בהישגים הלימודיים והחינוכיים ולצמצום פערים. תקצוב דיפרנציאלי באמצעות שובר מימון דיפרנציאלי לתלמיד והפניית המשאבים לאוכלוסייה החלשה יוכלו לקדם את היעדים הרצויים. גורמים שונים העלו את ההמלצות הללו; השאלה היא מניין יושגו המשאבים. יש למנוע כמובן קיצוצים בתקציב החינוך, אך ברור שבעתיד הנראה לעין, נוכח מצב המשק, תוספת המשאבים צריכה להתבסס על התייעלות ועל הסטה פנימית של משאבים במערכת החינוך. אולם מעבר לתוספת תשומות בית-ספריות, יש לחשוב לדעתי על כיווני התערבות חדשים. חוקרים ממדעי החברה וממדעי ההתנהגות מצביעים על כך שיתרונותיו של תלמיד מרקע חזק מתבטאים בתכונות כגון מוטיבציה, מסוגלות עצמית, דימוי עצמי, שקדנות, יכולת הבחנה בין עיקר לטפל, יכולת ארגון וחלוקת זמן בין פנאי ללימודים. אלו

תכונות שנהוג לכנותן סגולות לא קוגניטיביות. הן מבטאות איכויות שמעבר ליכולת למידה, המשפיעות על תוצאות הלמידה. ממצאים חדשים מראים כי איכויות אלו משפרות גם את יכולת ההשתכרות של הפרט בשוק העבודה. רכישת מיומנויות אלו עשויה אולי למנוע "נפילה" של תלמידים בכיתות ז-ח. כיצד אפשר להקנות לילדים בעלי רקע חלש וחסך במיומנויות הלא-קוגניטיביות איכויות מסוג זה? בטווח הארוך, הפתרון צריך להתבסס כמובן על העלאת השכלת ההורים, אולם מה אפשר לעשות כיום, בטווח הקצר?

אפשרות אחת, שיש בה היגיון רב לטעמי, היא להקנות את המיומנויות הללו במסגרת תוכנית הלימודים. כאמור, על בית הספר להתמקד בתחומים שבהם יש לו יתרון יחסי. המשאבים למרכיב זה צריכים לבוא במידת-מה מהפניה של חלק מתוכנית הלימודים לתוכניות שישלימו את החסכים מהבית. אפשרות נוספת היא להפנות את כל המשאבים של יום חינוך ארוך ופנימיות-היום וחלק ממשאבי החינוך הלא-פורמלי (לאחר שעות הלימודים) להקניית המיומנויות הללו.

אם תוכניות שאמורות להקנות מיומנויות אלו אינן בנמצא, ראוי לפתחן במהרה. אפשר אולי להתחיל בתוכניות כאלו כבר בגן טרום-חובה, ודאי בקדימות להוראת הקריאה והאנגלית בגיל הרך.

3. המעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים

לדעת רבים, המעבר לחטיבת הביניים (מכיתה ו לכיתה ז) הוא מעבר חד וקרוך בעלייה בדרישות המוטלות על התלמיד, במורכבות רבה יותר של החומר הנלמד, בעלייה ברמת ההמשגה ועוד. יש הטוענים שיש להבנות את המעבר הזה באופן הדרגתי ויסודי הרבה יותר (ראו דוח כנס קיסריה מ-1999).¹¹

4. מעבר לתקצוב דיפרנציאלי

שרת החינוך, לימור לבנת, מינתה ועדה ליצירת שיטת תקצוב חדשה למערכת החינוך (ועדת שושני). לדעתי, יש לעבור לשיטה של תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד. לפי שיטה זו, לכל תלמיד יהיה שובר, שיבטא את הרקע החברתי-כלכלי שממנו הגיע. אפשר, לדוגמה, לבנות מדד חסך חינוכי לכל התלמידים ולחלקם לעשירונים לפי מדד זה. כל עשירון יזכה לתקציב שונה: התקציב הנמוך ביותר לעשירון העליון (תלמידים מהרקע החזק ביותר, כלומר בעלי חסך חינוכי נמוך), והתקציב הגבוה ביותר לעשירון התחתון (תלמידים מהרקע החלש ביותר, בעלי החסך החינוכי הגבוה ביותר). הפער בתקציב בין העשירון העליון לעשירון התחתון חייב להיות רחב ככל האפשר, לפחות פי שניים. יש לבטל את כל שיטת סלי השעות ולאגם את כל המשאבים להקצאה על

11 בן בסט 2000 (לעיל הערה 9). בסעיף המסקנות בדוח פירטנו מה ראוי לעשות במעבר הזה.

פי סרגל מדידה אחד לכל האוכלוסייה בישראל. שיטה זו תביא לביטול העיוותים והפערים הקיימים בהקצאת המשאבים לקבוצות ולמגזרים שונים באוכלוסייה. הפערים בין המגזרים גדולים ואינם ניתנים לביטול בשנה אחת; דרושה אפוא תוכנית רב-שנתית. כמו כן, אי-אפשר ליטול משאבים מיהודים ולהעבירם לערבים, ולכן יש להוסיף תקציב לאוכלוסייה הערבית, ולפרוש אותו על פני המש או ששנים. בקרוב עתיד להתפרסם דוח ועדת שושני העוסק בנושא זה בחינוך היסודי, ולכן לא ארחיב בעניין.

גם בחטיבת הביניים ובחטיבת העליונה יש לעבור לתקצוב דיפרנציאלי על פי רקע התלמיד, ולבטל את שיטת התקצוב הנוכחית המתבססת על נתיב הלימודים של התלמיד (טכנולוגי או עיוני). מעבר לעובדה ששיטה זו איננה מתקצבת כראוי תלמידים חלשים, היא גם מספקת תמריצים להרחבת החינוך הטכנולוגי הרבה מעבר להיקף האופטימלי לחברה ולמשק הישראליים. היקפו של החינוך הטכנולוגי וחלקו בתקציב החינוך ראויים לדיון ציבורי מעמיק.¹²

5. דוח שנתי על הפערים בחינוך

אני סבור כי על מערכת החינוך לקיים מעקב קבוע ולפרסם דוח שנתי על הפערים בחינוך, כפי שמתפרסם דוח שנתי על העוני. כך אפשר יהיה לעקוב אחר התפתחות הפערים, גודלם, היקפם ומיקומם, וכן אחר שינויים בפערים בכיוון של התקדמות או נסיגה. לשם כך יש להפעיל מערכת משוברים ומערכת סטנדרטים. משרד החינוך החל לפעול בכיוון זה, ומשנת 2002 פועלת כאמור תוכנית רב-מערכתית ששמה מיצ"ב. התוכנית כוללת בחינות מערכתיות בכיתות ד וז ובחינות רשות בכיתות ה וז. בשנים תשס"ב ותשס"ג נערכו הבחינות במדגם אקראי, שכלל רק מחצית מבתי הספר. אני מקווה כי בשנת תשס"ד יתקיימו בחינות המיצ"ב, לפחות בחלקן, בכל בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. משוב בחינות כלל-מערכתי הוא מרכיב חשוב במערכות חינוך רבות בעולם, בייחוד במדינות המובילות בהישגים לימודיים, ואין סיבה שלא יערכו גם בישראל. למרכיב זה משנה-חשיבות בישראל בשל קליטת העלייה המתמדת – חלקה מארצות מצוקה כגון אתיופיה והרפובליקות הסובייטיות לשעבר בצפון-מזרח אסיה – ובשל הפערים הגדולים בהישגים הלימודיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. תוכנית מיצ"ב יכולה לתרום להגברת האחידות של צוותי בית הספר ולשקיפות המידע, שני מרכיבים שעשויים לייעל את ניצול המשאבים ולעודד תחרות בין בתי ספר.

נתוני המיצ"ב יכולים לשמש מקור מידע לדוח השנתי בנושא הפערים, וכן לאפשר הפעלתן של תוכניות לצמצום הפערים, כגון תגמול לבתי ספר שהצליחו לצמצם פערים או תגמול למורים מצטיינים, שהביאו לשיפור בהישגיהם הלימודיים של

12 ראו התייחסות לנושא בדוח של המנס הכלכלי השנתי קיסריה IX, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, יוני 2001.

תלמידים מרקע חלש. נתונים אלו יכולים גם לספק מידע לתוכנית שתתגמל תלמידים מרקע חלש במלגות הצטיינות. תוכנית כזו הופעלה באופן ניסיוני בתשס"א בחטיבה העליונה והביאה לשיפור ניכר בהישגיהם של תלמידים מרקע חלש בבחינות הבגרות. אני ממליץ לחשוב על כיווני התערבות חדשניים, לבחון את יעילותם בעזרת ניסויים מבוקרים וליישם בהתאם ללקחים שיופקו.

6. הרחבת הבחירה בתוך מרחבי הרישום

הזכרתי את חשיבות השקיפות והאחריות כאשר לתפקוד וליעילות של בתי ספר. יש הטוענים שתחרות בין בתי ספר מעודדת אחריות ושקיפות במערכת הציבורית, ולכן משפרת את היעילות של מוסדות החינוך; לאחרונה יש לכך כמה עדויות חדשות. אחד המנגנונים המעודדים תחרות הוא חופש בחירה בין בתי ספר. בחירה חופשית מוצעת בדרך כלל כחלופה לאזורי רישום. כיוון שאזורי רישום נתפסים כשומרי הסף של האינטגרציה החברתית בבתי ספר, יש הרואים בבחירת ההורים אויב לאינטגרציה. אכן, ממצאים רבים מלמדים שבחירה חופשית מובילה לקיטוב על פי רקע לימודי, כיוון שתלמידים בעלי הישגים לימודיים גבוהים יותר נוטים לבחור בתי ספר מחוץ לאזור מגוריהם. אולם קיטוב על רקע לימודי אינו מלווה בהכרח בקיטוב על רקע חברתי-כלכלי. לדוגמה, תוכנית הבחירה החופשית בשיקגו, שהחלו ליישמה ב-1990, הביאה אמנם לקיטוב על רקע לימודי, אולם הביאה גם לאינטגרציה רבה יותר בין שחורים ללבנים בבתי ספר שבעבר למדו בהם מעט מאוד תלמידים שחורים.

ברבים מן היישובים בישראל הרישום לבתי הספר היסודיים נקבע על פי אזורי הרישום. השכונות אינן אינטגרטיביות בדרך כלל, ולכן גם בתי הספר היסודיים אינם אינטגרטיביים. כמו כן, עדויות מעלות שרבים מן ההורים החפצים בכך מוצאים את הדרך לשלב את ילדיהם בבתי ספר מחוץ לאזור הרישום שלהם. נובע, אפוא, ששילוב של בחירה בבתי הספר היסודיים משפר ברוב המקרים את האינטגרציה ואינו פוגע בה. תנאי הכרחי לכך שהשילוב בין בחירת ההורים לבין אינטגרציה יביא לשוויון הזדמנויות אמיתי הוא שהבחירה תהא בידי הורים ולא בידי בתי ספר. זאת כיוון שמדיניות סלקטיבית בקבלת תלמידים, המיושמת כיום בידי בתי ספר רבים במדינה, היא המקור העיקרי לקיטוב החברתי (סגרגציה) המתגלה באוכלוסיות בתי הספר. מדיניות של צמצום פערים משתלבת עם סלקטיביות בקבלת תלמידים. לכן, קודם שתיושם מדיניות של הרחבת אפשרויות הבחירה של ההורים, יש לדעת לבטל לחלוטין את היכולת של בתי הספר לבחור את תלמידיהם. אם מהלך כזה אכן ישים – ואין סיבה שאי-אפשר יהיה לשלול מבתי הספר את מדיניות הקיטוב שנטלו לעצמם – הרי יש לבחון במערכות חינוך עירוניות מודלים של הרחבת הבחירה, שיביאו ליתר שוויון הזדמנויות ולצמצום פערים.

המודל שיושם בחינוך העל-יסודי בתל-אביב בשנת תשנ"ה ראוי לבחינה. עדויות

מעלות שהתוכנית קידמה את האינטגרציה החברתית ואת שוויון ההזדמנויות לתלמידים מרקע חלש, אך עדיין אין עדויות באשר להשפעת התוכנית על ההישגים הלימודיים של תלמידי צפון העיר ודרומה. ראש עיריית ירושלים לשעבר, אהוד אולמרט, מינה ועדה השוקדת על הנושא החדשים מספר, ודומני שנכון יהיה לומר שהוועדה מחפשת את המתכון הנכון שישלב בין בחירת ההורים לבין שוויון הזדמנויות אמיתי, ויביא להעמקת האינטגרציה החברתית בבתי הספר בעיר.

במציאות רבות בעולם מיושמים מודלים שונים של בחירת הורים. קו מנחה ברוב המודלים הוא שבית הספר אינו בוחר את תלמידיו, וכי'רשות החינוך מממנת את הנגישות הפיזית לבית הספר, בדרך כלל כתחבורה הציבורית, לתלמידים שידם אינה משגת. אני סבור כי הדרך לצמצום הפערים במערכת החינוך צריכה לעבור דרך הצומת של שוויון הזדמנויות אמיתי לכל בקבלת חינוך איכותי. מדיניות אזורי רישום קפדנית נכשלה במקומות רבים בישראל, כיוון שלא הצליחה לסגור את כל הפרצות שמצאו ההורים כדי להימלט מאזורי הרישום, וכיוון שקיבעה בבתי הספר החלשים רק ילדים מרקע חלש, שהוריהם לא מצאו דרך להיחלץ מאזור הרישום. התוצאה היא הרחבת הקיטוב (אנטי-אינטגרציה), הרחבת הפערים בהישגים הלימודיים ומניעת שוויון הזדמנויות מאותם ילדים, שגם בביתם אינם מקבלים את הדרוש לשם הצלחה בלימודים.

אין זה סביר לחשוב שאפשר להחזיר את הגלגל לאחור ולכפות מדיניות של אזורי רישום. יש לפעול במשולב בכיוונים שהוזכרו: למנוע מבתי הספר לערוך סלקציה של תלמידים; להרחיב את אפשרויות הבחירה של ההורים; לתת "זכות קדימה" (סיכוי קבלה גבוהים יותר) לתלמידים מרקע חלש בהרשמה לבתי ספר בעלי עודף נרשמים; להבטיח נגישות של תלמידים מרקע חלש לשוויון הזדמנויות בחינוך (לדוגמה, על ידי הסברה ועל ידי מימון תחבורה ציבורית); למצוא פתרון לבעיית תשלומי ההורים, המהווה מנגנון עוקף אינטגרציה שנועד למנוע את הנגישות של אוכלוסיות מסוימות לבתי הספר ועוד. יש ליישם מדיניות זו בכל שלבי החינוך: בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה. יש ליישמה גם בבתי הספר הייחודיים, שרבים מהם ממיינים את תלמידיהם על פי אמות מידה היוצרות קיטוב ומונעות במפורש שוויון הזדמנויות אמיתי.

7. צמצום מעורבותם של ארגוני המורים

אין מדינה בעולם המתקרבת לישראל ברמת המעורבות של ארגוני המורים בניהול, בתכנים ובפדגוגיה של מערכת החינוך, כמו גם בריבוי השביתות. ההתערבויות הללו מזיקות. עדויות אמפיריות מוצקות ממקומות אחרים בעולם מראות, שעלות החינוך גבוהה יותר ואיכותו נמוכה יותר באזורים שבהם פועל איגוד מקצועי והשכר נקבע בהסכם קיבוצי. לטעמי, מעורבותם של ארגוני המורים בעיצוב מערכת החינוך בישראל

חורגת בהיקפה ובתחומיה. הירידה ביעילותה של מערכת החינוך בשל פעילותם של ארגוני המורים פוגעת בראש ובראשונה בתלמידים החלשים. הורים מרקע חזק מוצאים תחליפים לחינוך ילדיהם. גם בנושא זה לא אוכל להרחיב, אך ראוי שהוא יעלה לדיון ציבורי נוקב.

8. ביטול החינוך המקצועי

החינוך המקצועי במסגרת החינוך התיכוני מנציח פערים לימודיים שנוצרו במהלך הלימודים עד לשלב התיכון, והוא אף מצמצם מאוד את האפשרות שהפערים יבוטלו לאחר סיום לימודי התיכון. לפיכך, יש לבטל את החינוך המקצועי במערכת החינוך העל-יסודית במדינת ישראל בחטיבה העליונה. הדברים אינם אמורים לגבי מגמות לימוד בחינוך הטכנולוגי כגון אלקטרוניקה, מכניקה, מדעי המחשב ועוד; אולם יש לבטל את כל מערך הלימוד הנמוך, הכולל מגמות כמו מדעי המתכת (מסגרות), אופנה (תפירה), מדעי העץ (נגרות), פקידות והנהלת חשבונות. המגמות הללו מיועדות לתלמידים שמוכוונים אליהן כבר בכיתה ט, והן גורמות להם נזק כמעט בלתי הפיך. התלמידים מסיימים את לימודיהם עם חסך חינוכי עמוק בתחום העיוני: מיומנויות קריאה וכתיבה לקויות ביותר, חסך מלא בחינוך לאזרחות ולדמוקרטיה ומיומנויות למידה פגומות, נוסף על העדר כמעט מוחלט של איכויות לא קוגניטיביות, שזוכות לתגמול רב בשוק העבודה.

לדעתי, תלמידים שאינם יכולים או אינם מעוניינים ללמוד בנתיב הטכנולוגי במגמות האיכותיות – עליהם ללמוד בנתיב העיוני בלבד. יש לאפשר לתלמידים אלו לשאוף ולהגיע להישגים הגבוהים ביותר בתחום העיוני. מעבר לכך, לכל נער או נערה שירצו ללמוד מקצוע ולא יעמדו בסף של לימודי בגרות מלאים, יש לאפשר ללמוד מקצוע במסגרות חיצוניות למשרד החינוך, על חשבון המדינה. השוק הפרטי, למשל, יעשה זאת טוב יותר מבתי הספר התיכוניים, בטכנולוגיה מתקדמת יותר ובעלויות נמוכות יותר. אין צורך לבזבז ארבע שנים בתיכון כדי ללמוד מסגרות או נגרות. הממצאים מעידים על כך שאפשר לרכוש מיומנויות אלו בקורס של שישה חודשים, שניתן לפרוש על פני שתי חופשות קיץ. המדינה תממן את הלימודים באמצעות שוברי שכר לימוד. אפשרות אחרת היא לשלב את לימודי המקצוע במסגרת קורס קדם-צבאי על חשבון הצבא, או לסיים את הלימודים בכיתה י"ב בחודש אפריל (כפי שקורה בפועל), להשתלם בקורס קדם-צבאי ארוך וכך לרכוש מקצוע. הצבא עושה זאת טוב יותר ממשרד החינוך. כך, למשל, בפרק זמן של שלושה עד ארבעה חודשים הצבא מכשיר תלמידים שסיימו שלוש-ארבע יחידות לימוד במתמטיקה, גם אם למדו מקצוע טכנולוגי בלימודי התיכון, ומסמך אותם כטכנאי מטוסים.

לסיכום נקודה זו, הכוונת תלמידים למסלולים המקצועיים בתיכון מנציחה פערים יותר מכל פעולה אחרת במערכת החינוך, כיוון שהיא יוצרת דימוי עצמי נמוך

ומסוגלות נמוכה, ומקבעת את התלמידים בנתיב שיתקשו להיחלץ ממנו בהמשך חייהם.

9. משמעות הפערים על פני ציר הזמן

לאחרונה התמקד הדיון הציבורי בגודלם של הפערים ובדרך מדידתם. כך, למשל, התפתח בעיתונות דיון בין עיתונאים ואנשי מקצוע בשאלה אם ראוי למדוד פערים על פי הפער בערכים האבסולוטיים של ההישגים הלימודיים, או על פי ההבדלים בקצב השינוי של ההישגים בקבוצות אוכלוסייה שונות. כיוון שהקבוצות החלשות מאופיינות בכל נקודת זמן ברמת הישגים נמוכה יותר, הרי אם בוחנים שינוי אבסולוטי זהה לכל הקבוצות יהיה שיעור השינוי גבוה יותר בקרב החלשים. שיטות חישוב שונות עשויות להוביל לממצאים שונים באשר לגודל הפערים ובאשר לשאלה אם הם מצטמצמים במהלך הזמן.

ההתמקדות בהיבטים הטכניים של חישוב הפערים מטיטה בעיניי את הדעת מן העיקר. החשיבות של גודל הפער אינה נעוצה בקביעה שהפערים בשיעור הזכאות לבגרות היו בעבר 30% והיום הם רק 15%. החשוב ביותר הוא ההקשר הכלכלי והתשואה להשכלה בשתי התקופות שבהן נמדדים הפערים. לפני 30 שנה, לפערים באחוז הזכאות לתעודת בגרות לא היתה אותה משמעות כלכלית וחברתית שיש להם היום. פער של 15% היום משמעותי הרבה יותר מפער של 40% לפני 20 או 30 שנה. יש לכך כמה סיבות: ראשית, החברה הישראלית הפכה לתלויה הרבה יותר באפיון ההשכלתי של הפרט בכל הנוגע לניידות חברתית. שנית, התמורה להשכלה במדינת ישראל עלתה במהלך השנים בשיעור ניכר. שלישית, ב־20 השנים האחרונות עלתה במיוחד התשואה בשוק העבודה לבוגרי השכלה על-תיכונית. השיפורים הטכנולוגיים שהיו מוטלים לכיוון של הון אנושי, כוח עבודה מיומן ומהפכת ההיי־טק הם האחראים לעלייה בתשואה להשכלה גבוהה. ההתפתחות הזו חלה באירופה, בארצות הברית וב ישראל, והיא שמסבירה במידה רבה את העלייה באי־השוויון בהכנסות בארצות הברית ובמקומותינו. לפערים בהשכלה בין קבוצות שונות בישראל משמעות כלכליות כבדות משקל, הרבה יותר ממשמעות הפערים בשנותיה הראשונות של המדינה. תלמיד שאינו מסיים תיכון ואינו ממשיך להשכלה על-תיכונית משלם היום מחיר כלכלי גבוה לאין ערוך מהמחיר המקביל לפני כמה עשורים. לדעתי, ההרחבה בהשלכות הכלכליות של הפערים מגמדת את חשיבות הוויכוח על מידת צמצום הפערים מאז קום המדינה.

סיכום

לעולם יהיו הבדלים בהישגים הלימודיים של תלמידים. המטרה של מדיניות צמצום הפערים היא לבטל את הפערים הנובעים מגורמי רקע כמו מוצא ולאום, פריפריה ומרכז או רקע חברתי-כלכלי. על מדיניות לצמצום פערים לשאוף לכך, שגם תלמידים חלשים יעמדו ברמה הנדרשת בהישגיהם בלימודיים. עסקתי רק בחלק מהתחומים שבהם יש לפעול כדי להתמודד עם תמונת המצב העולה מן הממצאים על הפערים הלימודיים בחברה הישראלית. פעולה נמרצת דרושה בתחומים שונים, כגון: סטנדרטים מחייבים להישגים בבתי הספר; שינוי מבנה בית הספר (עצמאות תקציבית, העצמת תפקיד המנהל ומתן יכולת לנייד משאבי אנוש, הקמת ועד מנהל בית-ספרי ועוד); ביזור מערכת החינוך בישראל; והעברת הסמכויות והאחריות הביצועית לרמה המקומית (לדוגמה, הקמת אזורי חינוך במתכונת של מינהל חינוך מקומי ברשויות המקומיות או באגד ערים לחינוך). על משרד החינוך להצטמצם בהיקפו ולהפוך לגוף מטה, שיקבע מדיניות ויעדים לאומיים בחינוך, יתקצב את מינהלי החינוך ויהיה אחראי לביקורת ולהערכה. יש לשנות את מערך ההכשרה למורים: לסגור את המכללות הייעודיות להכשרת מורים ולהפוך את חלקן למוסדות אקדמיים המעניקים תארים בתחומי ידע, בדומה למכללות האקדמיות האזוריות. השינויים הרחבים בתחומים אלו ישפיעו על רמת ההישגים הלימודיים ועל איכותם ויביאו לצמצום הפערים במערכת החינוך. יש לשלב את התוכנית לצמצום פערים בתוכנית אב רב-שנתית, שתשדרג את מערכת החינוך בישראל לרמה דומה לזו שנהוגה במדינות מערביות כמו הולנד, בלגיה, שוודיה או קנדה.

שורת הנחשמים:

על הפעילות החברתית של מדיניות הקבלה לאוניברסיטאות

פרופ' אריאל רובינשטיין, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב; התן
פרס ישראל לכלכלה לשנת תשס"ב

כל ממשלה בעולם המערבי מחלקת לא רק קצבאות ילדים, אלא גם כרטיסי כניסה
לאליטה החברתית והכלכלית. מדינה עושה זאת לא רק באמצעות הענקת תוארי
אבירות אלא גם באמצעות קבלה לרשת החינוך האוניברסיטאית. קבלתו של סטודנט
ללימודי משפטים, חשבונאות, כלכלה או רפואה פירושה הקצאת חינוך מסובסד –
וגם בחירה של חבר בשכבה השלטת והמבוססת של החברה, שכזוה טובין חומריים,
מעמדיים ופוליטיים.

מדיניות הקבלה לאוניברסיטאות מתבססת בישראל כמעט רק על הישגי המועמדים
כפי שהם נמדדים באמצעות "ציון ההתאמה", שהוא המדד המשקלל את ציוני הבגרות
וההישגים בבחינות פסיכומטריות. זה קריטריון שנוי במחלוקת. אך הבה נניח שמדובר
בקריטריון לא רע, ושסיכויו של בעל ציון 640 לסיים את לימודי החשבונאות או
הכלכלה אמנם גדולים מעט יותר מאלה של בעל ציון התאמה 630. הבה נתעלם גם
מיכולתו של מועמד לשפר את ציון ההתאמה באמצעות קורס יקר. גם נוכח כל אלה
– האם כל כך ברור שבעל ציון התאמה 640 צריך להתקבל ללימודי חשבונאות
ובעל הציון 630 צריך להידחות?

במדיניות הקבלה לאוניברסיטאות מתבלבלות שתי מטרות של האוניברסיטה
המחקרית. כדי להכשיר פיזיקאי גרעין, גאון מתמטי ופסנתרן וירטואוז, יש לזהות
את הקבוצה הקטנה מאוד של מועמדים ולספק להם חממת גידול נאותה. אבל
חלק עיקרי מעיסוקה ההוראתי של האקדמיה הוא במתן הכשרה מקצועית ובחלוקת
כרטיסי כניסה לגילדות מקצועיות. כביכול סלקציה תמימה של מצוינים. בפועל,
מבצעת כל ממשלה מערבית, בעצה אחת עם האוניברסיטאות, חלוקת משאבים
בהיקף אדיר. למדיניות הקבלה הנוכחית יש תוצאה רגסיבית מובהקת. כך, למשל,
בשנה שעברה היו סיכויו של צעיר מרמת השרון להתקבל לחוגים למשפטים
ולחשבונאות באוניברסיטת תל-אביב גבוהים פי שמונה מסיכויו של מי שכתובתו
בבת-ים.

הממשלה נבחרה למשול ולתקן סדרים חברתיים. עליה להביא להנהגת מדיניות

קבלה חדשה, שתוכיח שיש לה עניין שהעילית תהיה מובילית ומייצגת הרבה מעבר לרחביה ולגדות הירקון. כמה מדינות מוכיחות שאפשר לעשות זאת. הולנד: יש עודף ביקוש לרפואה ולווטרינריה. בעבר היה עודף ביקוש דווקא לסוציולוגיה. כל האוניברסיטאות בהולנד ציבוריות ואחוז מקבלי תעודת הבגרות שם דומה לזה שבארץ. כל סטודנט בעל תעודת בגרות יכול להיות מועמד לקבלה ללימודי רפואה. הקבלה ללימודי רפואה נעשית בהגרלה. גרמניה: שיטת הקבלה מורכבת. 40% מהמקומות בחוגים שבהם יש עודף ביקוש מוקצים לבעלי תעודת בגרות על פי קריטריון הנותן משקל נכבד למספר השנים שהמועמד מתדפק על הדלתות. מי שמאוד רוצה ללמוד משפטים ילמד בסופו של דבר משפטים. ארצות הברית: הן בקליפורניה והן בטקסס נקבעו באחרונה חוקים המאפשרים לאחוז מסוים של התלמידים הטובים ביותר מכל בית ספר תיכון (4.5% בקליפורניה ו-10% בטקסס) להתקבל לרשת האוניברסיטאות של המדינה. אין כל סתירה בין הכשרת המצוינים מאוד לבין הנהגת מדיניות קבלה שתתאים חלק מהרעיונות האלה למציאות הישראלית. על מדיניות כזו לחול על הלימודים המקצועיים לתואר ראשון ולתואר שני (ובמיוחד על לימודי מינהל עסקים), שיש להם עודף ביקוש. מדיניות כזו צריכה לאפשר לקבוצות סטודנטים הטרוגניות יותר לחדור לשכבות המקצועיות המובילות. שום מצוינות אקדמית לא תיפגע עקב כך. במקרה הגרוע יהיה לנו, המורים באוניברסיטאות, קצת פחות נוח ללמד. אם הממשלה אינה מייצגת רק את האינטרסים של העילית החברתית, ואם היא באמת מזועזעת מהמצב הקיים, עליה לפעול גם לשינוי סדרים חברתיים. לשינויים המוצעים בקריטריונים לקבלה לאוניברסיטאות אין עלות. לא צריך לחכות לצמיחה כדי לבצע אותם. אולי רק צריך להיות מוכנים להילחם באליטות, שעלולות להזדעק ולהגן על מגדלי השן.