

"סנאט" מספר 356 בנושאים חברתיים - מדיניים:

הטרוגניות בחברה ובחינוך בישראל

צוות ההיגוי

מר עוזי ברעם, יו"ר
ח"כ גלעד ארדן
ח"כ ד"ר יוסי ביילין
ח"כ עמירה דותן
ד"ר ראלף הקסל
ח"כ נדיה חילו
ח"כ שי חרמש
ח"כ לאון ליטינצקי
ח"כ אורית נוקד

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
יו"ר שני,
מר חיים י. צדוק ז"ל
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
עו"ד יוסי כץ
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ גדעון סער
ח"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ח"כ איתן כבל
מר הרמן בונץ
מר אפרים סנה

בשיתוף:

קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Mr. Uzi Baram Chair
Dr. Yossi Beilin, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Nadia Hilou, MK
Ms. Orit Noked, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK

Former members of the steering committee

Former Chair,
The Late President
Chaim Herzog
Former Chair,
The Late Mr. Haim J.
Zadok
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Kabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

תקציר:

- מערכת החינוך בישראל מאופיינת בהטרוגניות רבה, ולכל מגזר אתני-תרבותי תת-מערכת חינוך משלו.
- קיימים פערים גדולים בתוך מערכת החינוך בין המגזר היהודי למגזר הערבי, ובין רמות סוציו-אקונומיות שונות.
- נעשים ניסיונות לתקן את המצב, הן בפסיקת בית המשפט העליון האוסרת אפליה תקציבית בין מגזרים, והן בהחלטת משרד החינוך להקצות תקציבים באופן פרוגרסיבי על פי מדד סוציו-אקונומי.
- כיום יש משאבים משמעותיים לסגירת פערים רק בחינוך היסודי. ראוי להפנות משאבים נוספים לסגירת פערים בחטיבות הביניים
- אם כי הפניית תקציבים נוספים תשפר את המצב, יש להדגיש לא רק את כמות המשאבים אלא גם את אופן השימוש בהם. אין פתרונות קסם בנמצא, ויש לצפות כי זמן רב יעבור בטרם יורגש שינוי משמעותי.

מנקודת מבט היסטורית, הצלחתה של ישראל בבניית מערכת חינוך אחידה היא ייחודית. למרות אוכלוסיה המורכבת ממהגרים יהודים מכל קצוות תבל, בעלי שפות, תרבויות וערכים שונים, ומקהילה ערבית-ישראלית, כמעט כל התלמידים מסיימים 12 שנות לימוד, והשפה העברית הושרשה כשפה המקובלת במדינה ונוצרו בה ספרות, תיאטרון ושירה עשירים. אולם, את קורות המפעלים השונים האלה יש לנתח בנפרד, החל מההשתלבות של מהגרים ממדינות מוסלמיות, וכלה בקליטת העליה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה בעשורים האחרונים. מטרתה של הרשימה הנוכחית צנועה הרבה יותר – לתאר את מצב העניינים כיום, תוך תשומת לב לאתגר הקיים בנתינת שירות לאוכלוסיה מגוונת כל כך תוך שמירה על המשותף לכולם.

החברה הישראלית ייחודית לא רק בהטרוגניות שלה, אלא גם בכך שכל אחת מהקהילות האתניות-תרבותיות שלה מהווה חלק משמעותי מהאוכלוסייה, ולוקחת חלק פעיל בעיצוב המדיניות הלאומית, כולל המדיניות החינוכית. לפיכך, המגזרים החברתיים העיקריים משתקפים במבנה החינוך הציבורי. כבר בשנות ה-50' הוחלט לאפשר מידה מסוימת של אוטונומיה בתוך החינוך הציבורי למגזרים השונים – הערבי והיהודי, ובקרב האחרון – למגזר החילוני, הדתי והחרדי. בבתי ספר החילוניים והדתיים וכן בבתי הספר הערביים נהוגה תכנית ליבה המקובלת על כולם עם שינויים קלים, אך בבתי הספר החרדיים קיימת תוכנית לימודים שונה, והם אינם ניגשים לבחינות הבגרות. עד לאחרונה בעיה זו לא היתה חמורה, אך כיום המצב שונה.

אסבר את האוזן בכמה נתונים (על פי אחוז התלמידים ב 2006): החלוקה העיקרית בבתי הספר היסודיים היא בין יהודים (80%) לערבים (20%).

בתוך הקהילה היהודית – בתי ספר ממלכתיים חילוניים שחלקם הולך ופוחת (55%), בתי ספר ממלכתיים דתיים (20%) ובתי ספר חרדים (25%), שחלקם גדל והולך. בשל הצמיחה של המגזר החרדי, אחת הבעיות הדחופות ביותר במערכת החינוך היא הכרסום בתכנית הליבה, המביא לכך שפחות ופחות תלמידים מקבלים הכשרה מתאימה במתמטיקה, מדעים ואנגלית, וכן בנושאים כמו היסטוריה, אזרחות וגיאוגרפיה. נושא זה מצוי במחלוקת תמידית, אך פתרון אינו נראה באופק.

בתי הספר הערביים הם ברובם חילוניים וממלכתיים, עם כמה הבדלים בנושאי לימוד כגון שפה ותרבות. הבעיה כאן איננה תכנית הלימודים אלא המימון. לבתי ספר ערביים תמיד הופנו תקציבים מעטים יותר, ולמרות צמצום בפערים, הם עדיין משמעותיים. בית המשפט העליון דאג לאחרונה לתיקון אפליה זו כשאסר כל אפליה אתנית בנוסחאות התקצוב לבתי הספר, אך פסיקה זו מתייחסת רק לתקצוב בהווה ואינה מתקנת את פער התקצוב המצטבר מהעבר.

לבסוף, קיימים הבדלים גדולים בהישגים הלימודיים של תלמידים על פי חלוקה לרמות סוציו-אקונומיות שונות. חלק מהחלוקות הללו מקבילות גם להבדלים אתניים ודתיים, אך יש גם חשיבות רבה לגורמים כמו שנת עלייה וארץ המוצא. משרד החינוך מתמודד עם אתגר זה מתחילת העשור, בייחוד ביחס לחינוך היסודי (כיתות א' עד ו'). נבנו מדדים של מעמד סוציו-אקונומי, ובתי הספר היסודיים קיבלו תקציב משתנה על פי מדדים אלה (ראה טבלה 1). בנוסף, הצבא מקצה עוזרי הוראה לבתי הספר הממלכתיים באזורים של הישגים נמוכים, וישנן תוכניות שונות שמופעלות על ידי עמותות או אפילו בידי תורמים פרטיים; אולם נדיר למצוא תוכניות כאלה בבתי הספר הערביים. באופן רשמי, הפיקוח על תוכניות אלו מצוי בידי משרד החינוך, אך הן אינן משולבות באופן מלא בתוך תכנית הלימודים. כמו כן, מכיוון שהן נתמכות על ידי תורמים פרטיים, סדר היום של התורם הוא שקובע לעתים קרובות את התכנים החינוכיים. מעבר לחינוך היסודי קיימות כמה תוכניות, אך אלה קטנות הרבה יותר והן פחות מערכתיות, וכמעט ואינן קיימות בחטיבות הביניים. העדרן הוא חסרון מרכזי של מערכת החינוך: כשליש מבוגרי כיתה ו' נמצאו מתקשים בכתיבה וקריאה, ומעבר לכתה זאת המערכת אינה מספקת כמעט פתרונות. בעוד שהמימון של בתי הספר היסודיים, הן מתקציב משרד החינוך והן מקרנות חיצוניות, הוא פרוגרסיבי למדי, התועלת שלו אינה ברורה. ההישגים של חטיבת הביניים בהבנת הנקרא, במתמטיקה ובמדעים נמוכים יחסית, והפערים בציוני מבחנים בינלאומיים גדולים הרבה יותר מאשר ברוב מדינות ה OECD (ר' טבלה 2); המאמצים בעתיד צריכים להתמקד בצורת השימוש במשאבים ולא בכמות שלהם.

עד כמה המצב הנוכחי הוא תוצאה של העדר משאבים לחינוך? בטאון OECD (Education at a glance) מראה שההוצאה לתלמיד לתלמיד בישראל יחסית לתוצר לנפש היא כמקובל במדינות OECD. אולם היא אינה מגיעה כנראה ליעדים הנכונים. חלק לא מבוטל נאכל על-ידי קיום כתות קטנות ועל-ידי ריבוי שעות מחוץ לתוכנית הליבה. לא ניתן להתעלם משתי עובדות בסיסיות: מורים מקבלים שכר נמוך בהרבה יותר מאשר הממוצע ב OECD, והכיתות גדולות יותר. לשם התגברות על בעיות אלה, יש צורך הן בשינויים מבניים והן בתקצוב נוסף. משרד החינוך מיישם כעת תוכנית רב-שנתית להעלאת שכר המורים תמורת השקעה רבה יותר מצידם, אך יהיה דרוש זמן רב על מנת לתקן את הפגיעה במוטיבציה ואת הברירה השלילית שנוצרה במשך השנים. בכדי ליצור כיתות קטנות יש צורך לא רק בתקציבים לבנייה אלא גם במורים נוספים, וגיוסם הוא תהליך שיארך זמן רב. פירוש הדבר הוא שלא ניתן לשפר את המצב בין-לילה, וישנן בעיות רבות שאין להן פתרונות טכניים מיידיים. דרושים נחישות פוליטית ואורך-רוח על מנת להביא לתיקון המצב.

טבלה 1: שעות שבועיות שמקצה משרד החינוך לכיתה ממוצעת בחינוך היסודי, על פי עשירון סוציו-אקונומי^{(1),(2)}

שינוי 2008/2003	2008	2007	2006	2005	2004	2003	עשירון
89.7	38.4	39	37.3	39.4	41.5	42.8	1
92.6	40.1	39.9	39.4	40.9	42.4	43.3	2
93.2	40.9	40.2	39.4	40.7	43	43.9	3
86.5	38.3	38.6	38.6	39.9	44	44.3	4
85.3	39	39.5	38.9	40	45.3	45.7	5
89.6	41.4	41.4	40.9	41.8	45.4	46.2	6
95.7	44.2	43.6	42.4	43.5	46.2	46.2	7
98	47.8	47.9	46.8	47.5	48.6	48.8	8
101.8	51	50.9	50.3	51	50.2	50.1	9
	1.192	1.201	1.188	1.161	1.146	1.127	עשירון 8 / עשירון 2

(1) ללא תוספות חיצוניות מהצבא ומעמותות

(2) מידע זמני, עדיין נתון לשינויים

**טבלה 2 : תוצאות מבחני פיזה במדעים לגילאי 15
2006**

ממוצע	סטיית תקן	אחוזון 25	אחוזון 75	אחוזון 95	ישראל
454	111	374	535	636	ישראל
489	106	412	567	662	ארה"ב
500	95	434	568	652	OECD
534	94	472	601	681	קנדה
496	93	432	562	646	דנמרק
563	86	506	622	700	פינלנד
522	90	462	586	662	קוריאה
530	107	455	608	699	ניו-זילנד
488	91	427	552	633	ספרד