

נתונים חדשים על נגישות לחינוך ומימוש הזכות לחינוך של תלמידים ערבים בישראל אוגוסט, 2009

מאת: קייטי הסקט וסאוסן זהר¹

כ-25% מתלמידי בתי הספר בישראל הם ערבים. בשנת הלימודים 2007-2008 (תשס"ח) למדו בבתי הספר 480,517 תלמידים ערבים². מבית הספר היסודי ועד התיכון, תלמידים יהודים וערבים לומדים בבתי ספר נפרדים. אפליה מערכתית וממוסדת פוגעת ביכולתם של התלמידים הערבים הלומדים בבתי הספר הממלכתיים להיות שותפים מלאים בחברה החופשית. מערכת החינוך הממלכתית מתעלמת מהזכויות, מהצרכים ומההעדפות של התלמידים הערבים ולפיכך מונעת מהם את האפשרות לפתח זהות תרבותית ולאומית פוזיטיבית. שלושת המקורות העיקריים לאי השוויון הם שלילת הזכות להגדיר יעדים חינוכיים, הקצאה מפלה של משאבים ממלכתיים לבתי הספר הערביים ולתלמידיהם והמחסור בייצוג האזרחים הערבים בין מקבלי החלטות במשרד החינוך.

שלילת הזכות לקבוע יעדים חינוכיים

משרד החינוך מחזיק בידיו שליטה ריכוזית במסגרת ובמהות של תוכנית הלימודים בבתי הספר הערביים. היעדים החינוכיים לבתי הספר הממלכתיים, שנקבעו בתיקון לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שהתקבל בפברואר 2000, שמים דגש רק על ההיסטוריה והתרבות של היהודים. סעיף 2 של החוק מציינ כי המטרה העיקרית של חינוך הינה לשמור על הציוויון היהודי של המדינה באמצעות לימודי היסטוריה, תרבות, שפות וכו'. סעיף 2 (11) של החוק מוסיף כי אחת המטרות של החינוך בישראל הינה להכיר בצרכים, בתרבות ובשפה של האוכלוסיה הערבית בישראל. יחד עם זאת, סעיף זה אינו מיושם ומטרתו אינה מתממשת. כך, תלמידים ערבים בבתי הספר הממלכתיים מקבלים שעות לימוד בודדות בהיסטוריה פלסטינית או ערבית, גאוגרפיה, ספרות, תרבות ומסורת פלסטינית ו/או ערבית. זמן רב יותר מוקדש ללימודי תנ"ך ולטקסטים יהודים אחרים מאשר לקוראן, טקסטים מוסלמים אחרים או לברית החדשה. בתי ספר ערביים אמנם פועלים על פי תוכנית לימודים ייחודית להם, אבל זו מתוכננת על ידי משרד החינוך ונתונה לפיקוחו, בעוד שרק לאנשי חינוך או מינהל ערבים מעטים יש סמכות לקבל החלטות. בעלי משרות ערבים מהווים רק כ- 6.2% מבעלי המשרות במשרד החינוך³ כאשר מרביתם עובדים בערים וכפרים ערבים או בערים במעורבות ומספקים שירותים עבור החברה הערבית. נדיר למצוא בעלי משרות ערבים בדרג מקבלי החלטות הגבוהים של מדרג החינוך. בבתי הספר בחינוך הממלכתי-הדתי, לעומת זאת, המיועדים אך ורק לתלמידים יהודים דתיים, שומרים על אוטונומיה בכל הנוגע לתוכנית הלימודים.

אפליה בהקצאת משאבים ממלכתיים לבתי הספר הערביים ולתלמידים הערבים

בתי הספר הערביים בישראל סובלים מתת תקצוב חמור מצדו של משרד החינוך. ממשלת ישראל אינה מפרסמת באופן סדיר נתונים המפרטים כמה היא משקיעה בכל תלמיד ערבי ובכל תלמיד יהודי בודד ובתקציב המדינה אין סעיפים מיוחדים לחינוך הערבי⁴. עם זאת, נתונים ממשלתיים שפורסמו ב-2004 מגלים כי בשנת הלימודים 2000-2001 (תשס"א), ההשקעה הציבורית בבתי ספר ערביים היתה שווה ל-534 שקל לתלמיד, בהשוואה ל-1,779 לתלמיד

¹ קייטי הסקט היא חוקרת במחלקת סינגור בינלאומי בעדאלה וסאוסן זהר היא עורכת דין בעדאלה.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה מס' 8.13.

³ ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", דו"ח נציבות המדינה, 2006

⁴ תקציב החינוך בנוי באופן שאינו מאפשר ניתוח שיגלה כמה כסף בדיוק מוקצה לחינוך הערבי. התקציב מחולק

ל-20 סעיפים כלליים, שרק באחד מהם יש הפרדה בין הוצאה לחינוך יהודי והוצאה לחינוך ערבי. זהו תקציב

המינהל הפדגוגי, הזרוע הביצועית של משרד החינוך. המינהל הפדגוגי הקצה 4% מתקציבו לחינוך הערבי ב-

2006 ו-3% מהתקציב ב-2007. בנוסף, בתקציב המדינה ל-2006, בסעיפים שתיכנן משרד החינוך, רק 1.5%

מהתקציבים שהממשלה העבירה לעמותות הפועלות בתחום החינוך הועברו לארגונים המספקים שירותים

חינוכיים לילדים ולתלמידים ערבים. ראו: תקציב המדינה 2006 ו-2007.

יהודי, כלומר יותר מפי שלושה⁵. תת-התקצוב שממנו סובל החינוך הערבי בא לביטוי בתחומים רבים, כמו תשתיות רעועות ומבנים לא תקינים האופייניים לבתי הספר הערביים. יתרה מזו, מבית הספר היסודי ועד החינוך העל-יסודי, הכיתות בבתי הספר הערביים צפופות יותר מאשר בבתי הספר היהודיים. בבתי הספר היהודיים לומדים, בממוצע, 26 תלמידים בכיתה, לעומת 30 תלמידים בכיתה בבתי הספר הערביים⁶. במונחים של השקעה חינוכית ארוכת טווח, במערכת החינוך הערבית פועלים רק ארבעה מוסדות להכשרת מורים, בהשוואה ל-55 מכללות וסמינרים להוראה במערכת החינוך היהודית⁷. אחת התוצאות של השקעת החסר הזאת היא שרק 10% מהסטודנטים להוראה הם ערבים⁸.

חינוך בגיל הרך

הנחיתות החינוכית של ילדים ערבים בישראל מתחילה בשלבים המוקדמים ביותר של התהליך החינוכי. בעוד *חוק לימוד חובה, התש"ט-1949*, הוריד את גיל חינוך חובה מחמש לשלוש, בעקבות תיקון שאושר בשנת 1984, המימון הממשלתי שניתן כיום לגני ילדים שבהם מתחנכים ילדים ערבים בגיל שלוש וארבע הוא מזערי. בעיירות ובכפרים ערביים פועלים רק גני טרום-חובה מעטים במימון ממשלתי, בהשוואה ליישובים יהודיים. כתוצאה מכך, בשנת הלימודים 2006-2007 (תשס"ז) כ-32% מהילדים הערבים בגיל שנתיים עד חמש לא נרשמו לגנים, לעומת רק 15.6% מהילדים היהודים באותן שכבות גיל⁹.

חינוך יסודי ועל-יסודי

בגלל תת התקצוב הממלכתי לבתי ספר ערבים, ילדים יהודים מצטיינים בלימודיהם במידה רבה יותר מתלמידים ערבים עוד משלבים מוקדמים. לפיכך בכיתה ה', לקראת סיום בית הספר היסודי, הציון הממוצע של תלמידים יהודים בבחינה בעברית הוא 79%, בעוד שהציון הממוצע של תלמידים ערבים באותה שכבת גיל בבחינה בערבית, שפת האם שלהם, הוא 61%¹⁰.

באופן עקבי אזרחים ערבים לומדים פחות שנים בבית הספר מאזרחים יהודים ובשנים האחרונות הפער בין שתי הקבוצות לא נסגר: בשנים 2003 עד 2006, ילדים ערבים בגיל 15 ומעלה סיימו בממוצע 11.1 שנים במערכת החינוך. באותה תקופה, ילדים יהודים למדו 12.7 שנים במערכת החינוך, בממוצע, כלומר למעלה משנה וחצי יותר¹¹. כתוצאה מכך, שיעורי הנשירה בקרב הערבים אזרחי ישראל גבוהים יותר: בשנים 2006-2008 נשרו ממערכת החינוך 7.2% מהתלמידים הערבים בכיתות ט-י"ב, בממוצע. זהו שיעור נשירה כמעט כפול משיעורי הנשירה בקרב תלמידים יהודים (3.7%); דפוס נשירה דומה נמצא גם בכיתות ט'-י"א: 8.7% מהתלמידים הערבים נושרים, בהשוואה ל-4.4% מהתלמידים היהודים¹². הנתונים על הנשירה מבתי הספר בקרב הערבים הבדוויים בנגב מעוררים דאגה ממשית. שם מגיע אחוז התלמידים הנושרים ל-70%¹³.

מקרה מבחן: התיכון הראשון בכפרים הבדוויים "הלא מוכרים" בנגב

בכפרים הלא מוכרים של הערבים הבדוויים בנגב אין כיום בית ספר תיכון. באזור אבו-תלול-אל-שיהאבי מתגוררים כ-12 אלף אזרחים ערבים בדוויים בשבעה כפרים לא מוכרים. בכפרים אלה יש כ-750 תלמידים ותלמידות בגיל תיכון; רק כ-170 מהם לומדים בבית ספר תיכון. בית הספר

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), "סקר חדש – השקעה בחינוך 2000/1", הודעה לעיתונות, 3 באוגוסט 2004.

⁶ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.9.

⁷ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.44.

⁸ תקציב המדינה המוצע בתחום החינוך, 2008.

⁹ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.6.

¹⁰ נתונים אלה מתייחסים לשנת הלימודים 2004-2005 (תשס"ה). המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.

¹¹ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.3.

¹² שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.24.

¹³ חנאן אלסאנע ואבו עג'אג' עאטף, "האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב נשים – כלכלה ותעסוקה", מכון הנגב לאסטרטגיות של שלום ופיתוח, 2007.

התיכון הקרוב ביותר לאזור ממוקם במרחק של 12-15 קילומטרים משבעת הכפרים; התלמידים אינם מקבלים הסעות מוסדרות בתחבורה ציבורית והורים רבים אינם מרשים לבנותיהם לצאת מאזור הכפר ללא ליווי. שאר התלמידים – כ-77% מכלל הנערים בגיל תיכון – נושרים ממערכת החינוך בגלל העדר תיכון במקום מגוריהם. ב-2005 הגיש עדאלה עתירה לבג"ץ בשם 35 נערות ערביות בדוויית ושישה ארגונים מקומיים, בדרישה שייבנה בית ספר תיכון נגיש לכל התלמידים באבו-תלול-אל-שיהאבי. בינואר 2007 נתן בג"ץ תוקף של פסק דין להסדר שאליו הגיעו משרד החינוך ועדאלה, שלפיו יקים המשרד בית ספר תיכון באבו-תלול-אל-שיהאבי¹⁴. בית הספר, שאמור להיות הראשון הנבנה בכפר לא מוכר כלשהו, היה אמור לפתוח את שעריו ב-1 בספטמבר 2009. למרות ההסדר, ביוני 2009 משרד החינוך עדיין לא החל בעבודות להקמת בית הספר.

השכלה גבוהה

סטודנטים ערבים סובלים מתת ייצוג דרמטי במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל: ב-2007 2006, 9.1% מהיהודים הישראלים גילאי 20-29 היו סטודנטים באוניברסיטאות, לעומת 3.8% מהערבים באותם גילאים¹⁵. המכשול העיקרי לקבלת מועמדים ערבים ללימודים באוניברסיטאות הוא הציונים הנמוכים יחסית שלהם בבחינות הבגרות. יתר על כן, הפער בין יהודים לערבים מתרחב עוד יותר בכל האמור בעמידה בתנאי הקבלה לאוניברסיטאות. על כך מלמדת הטבלה הבאה.

תלמידי י"ב עם תעודת בגרות שעמדו בתנאי הקבלה לאוניברסיטאות ב-2006¹⁶

זכאים לתעודת בגרות	ערבים	יהודים
46.3%	54.9%	
עמדו בתנאי הקבלה לאוניברסיטאות	ערבים	יהודים
34.4%	48.3%	

למעשה, סטודנטים ערבים הם רק 11.2% מכל הסטודנטים לתואר ראשון. שיעורם של הסטודנטים הערבים יורד ככל שעולה רמת ההשכלה. סטודנטים ערבים מהווים 6.1% מכלל הסטודנטים לתואר שני ובלימודים לתואר שלישי שיעור הסטודנטים הערבים נופל ל-3.5% מכלל הסטודנטים¹⁷. הטבלה שלהלן מפרטת את הירידה בשיעור הסטודנטים הערבים בארבעה תחומים מרכזיים.

סטודנטים באוניברסיטאות לפי תואר, תחום לימודים וקבוצת אוכלוסייה¹⁸

תואר	הנדסה וארכיטקטורה		מדעים ומתמטיקה		רפואה		משפטים	
	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים
קבוצת אוכלוסייה								
תואר ראשון	90.0%	6.0%	85.3%	9.5%	79.3%	19.7%	92.4%	6.7%
תואר שני	91.6%	3.1%	92.9%	3.3%	86.6%	12.3%	94.8%	4.7%
תואר שלישי	91.7%	2.5%	95.1%	2.1%	93.1%	4.1%	96.9%	3.1%

אזרחים ערבים באקדמיה בישראל

¹⁴ בג"ץ 2848/05, פאטמה אבו סבילה (עלי) ואח' נגד משרד החינוך ואח' (פסק דין ניתן ב-23 בינואר 2007).

¹⁵ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מס' 59, טבלה 8.47.

¹⁶ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.25.

¹⁷ שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.52.

¹⁸ שם.

לאקדמאים ערבים ייצוג נמוך ביותר במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל וכתוצאה מכך הם מודרים לשוליים של ייצור הידע בחברה. באופן כללי אקדמאים ערבים אינם מיוצגים במכללות ואוניברסיטאות ישראליות: ב-2007 היוו האקדמאים הערבים רק 1.2% מכלל אנשי האקדמיה המועסקים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל, ושכרם הממוצע מהווה 50% מהשכר הממוצע של עמיתיהם היהודים.¹⁹

שיעורי אנאלפביתיות

שיעור האנאלפביתיות הממוצע בישראל, 4.6%, נחשב נמוך יחסית.²⁰ בדו"ח הפיתוח האנושי של האו"ם ל-2007-2008,²¹ ישראל דורגה במקום ה-23 בין 177 מדינות שבהן נבדקה רמת האנאלפביתיות. עם זאת, ניתוח מפורט יותר של האנאלפביתיות בישראל, המתייחס למשתנים כמו מגדר ושייכות אתנית, מראה כי בקבוצות אוכלוסייה מסוימות יש שיעורי אנאלפביתיות גבוהים מהממוצע הארצי. קבוצה שבה אחוז האנאלפביתיות גבוה יחסית היא נשים ערביות. ב-2008, 13.4% מהנשים הערביות הוגדרו אנאלפביתיות, בהשוואה ל-3.4% מהנשים היהודיות, 5.5% מהגברים הערבים ורק 1.9% מהגברים היהודים.²²

אמצעים לשיפור ההישגים החינוכיים

בפועל, מדיניות משרד החינוך משמרת את הפערים בין ילדים פלסטינים לילדים יהודים. תוכניות מיוחדות שנועדו לסייע לתלמידים חלשים או לחלופין תוכניות העשרה למחוננים מיושמות באופן לא שוויוני, בעיקר בבתי ספר יהודיים. לדוגמה על פני שנים רבות, העניקה הממשלה הטבות רבות בתחום החינוך ליישובים שסווגו אזור עדיפות לאומית א'. רק ארבעה כפרים ערביים קטנים מבין 535 היישובים הראשונים שנבחרו בסך הכל קיבלו את ההטבות האלה, למרות הפערים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים בכל הנוגע להישגים חינוכיים ולאיוכות המבנים והתשתיות שבהם שוכנים בתי הספר. לדוגמה, מגדל העמק ונצרת עילית, שתי ערים יהודיות שכנות בגליל התחתון, מקבלות הטבות בתחום החינוך לאחר שסווגו אזור עדיפות לאומית א' ואילו 11 יישובים ערביים הסמוכים לשתייהן אינם זכאים להטבות אלה.²³ משרד החינוך גם הודה לפני בג"ץ כי ביישום תוכנית ההעשרה החינוכית שח"ר ניתנה עדיפות לבתי ספר יהודיים, על חשבון בתי ספר ערביים.²⁴ תוכניות שח"ר, המופעלות משנות ה-70, נועדו לסייע לתלמידים חלשים הבאים ממשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך להשתוות לתלמידים אחרים. בשנת 2000 נתן בג"ץ אישור להתחייבות של המדינה להקצות 20% מהתקציבים המיועדים לתוכניות שח"ר לבתי ספר ערביים. קודם להתחייבות זאת, משרד החינוך לא הפעיל את תוכניות שח"ר בשום בית ספר ערבי, אף על פי שרבים מתלמידיהם נזקקו לסייע חינוכי נוסף. בג"ץ קיבל את בקשת המדינה, שלפיה הפעלת התוכניות בבתי ספר ערביים תהיה הדרגתית, ולפיכך האריך את אפלייתם לרעה. התוכנית עדיין לא מיושמת באף בית ספר ערבי.

תת התקצוב של החינוך הערבי מקבל את הביטוי הבוטה ביותר בנגב. דוגמה לכך היא ההבדלים בין המימון הממשלתי להעסקת פסיכולוגים חינוכיים בבתי ספר יהודיים לבין המימון הניתן לבתי ספר ערביים לאותו צורך. פסיכולוגים חינוכיים מועסקים על ידי משרד החינוך והם אחראים לזיהוי ולאבחון של תלמידים הסובלים מלקויות למידה ומקשיי התפתחות ולטיפול

¹⁹ ד"ר עדאל מנאע, דו"ח למכון ון ליר, 2007.

²⁰ שנתון סטטיסטי לישראל 2004, מספר 55, טבלה 8.3.

²¹ UNDP, *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human solidarity in a divided*

world. Available at: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008>

²² שנתון סטטיסטי לישראל 2008, מספר 59, טבלה 8.3. האנאלפביתיות בחברה הערבית מתרכזת בשכבת הגיל 45 ומעלה.

אדם מוגדר אנאלפבית, אם השלים 0-4 שנות לימוד.

²³ ראו בג"ץ 2773/98 ובג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נגד ראש הממשלה ואח' (פסק דין ניתן ב-27 בפברואר 2006). כאמור לעיל, בפברואר 2006 קבע בג"ץ כי החלוקה לאזורי עדיפות לאומית היא בגדר אפליה לא

חוקית נגד הערבים אזרחי ישראל. עם זאת, עד כה המדינה לא הציעה מערכת של קריטריונים ברורים, אובייקטיביים והוגנים

לחלוקת הטבות חינוכיות ליישובים שסווגו אזור עדיפות.

²⁴ ראו בג"ץ 2814/07, ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי ואח' נגד משרד החינוך ואח'. עדאלה הגיש את העתירה לבג"ץ

במאי 1997.

בהם. תפקידם הוא גם לספק מסגרות מתאימות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ולייעץ לאנשי חינוך. הטבלה שלהלן מפרטת את מספר הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בבתי ספר מסוימים ביישובים בדוויים וביישובים יהודיים בנגב, בהשוואה למספר הפסיכולוגים הדרושים לפי אמות המידה שקבע משרד החינוך עצמו. ביוני 2005, בתגובה לעתירה שהגיש עדאלה בדרישה למלא את המחסור בפסיכולוגים חינוכיים בשבעה כפרים לא מוכרים בדוויים בנגב, הודתה המדינה בבג"ץ כי משרד החינוך הפלה לרעה את בתי הספר באותם כפרים בכל האמור במינני יועצים חינוכיים²⁵. בבתי הספר בכפרים הלא מוכרים, כלל לא מועסקים פסיכולוגים חינוכיים²⁶.

הקצאת תקנים לפסיכולוגים חינוכיים ביישובים יהודיים וביישובים בדוויים בנגב²⁷

היישוב (יישובים יהודיים באפור)	מספר התקנים הנדרשים ליועצים חינוכיים לפי אמות המידה של משרד החינוך	מספר התקנים המאוישים בפועל	% התקנים המוקצים מהתקנים הנדרשים
רהט	18.8	6.0	31.9
אופקים	8.9	7.4	83.1
חורה	4.4	1.3	29.5
דימונה	12	9.2	76.6

²⁵ ראו בג"ץ 4177/04, יוסף אבו-עביד ואח' נגד משרד החינוך ואח'.

²⁶ עדאלה דורש למנות יועצים חינוכיים בחמישה בתי ספר בכפרים הלא מוכרים בנגב, שבהם לומדים כ-3,650 תלמידים. באף לא אחד מבתי הספר האלה לא פועלים יועצים חינוכיים. בתאריך 1 ביולי 2009 בג"ץ אישר את הצורך הדחוף ביועצים חינוכיים ואת הצורך בניסיון מירבי לפתור את הבעיה. יחד עם זאת בג"ץ התרצה עם התחיבות המדינה לפתוח מסלולי הכשרה מיוחדים על מנת ולפתור את החוסר המשועה ביועצים חינוכיים. ראו בג"ץ 3926/06, אל-סייד עבד אל-דאים ואח' נגד משרד החינוך והמועצה האזורית אבו בסמה (העתירה תלויה ועומדת בבג"ץ).

²⁷ נתונים מתוך מכתב שנשלח ממשרד החינוך לעדאלה, בג"ץ 3926/06 אל-סייד עבד אל-דאים ואח' נגד משרד החינוך והמועצה האזורית אבו בסמה (העתירה תלויה ועומדת בבג"ץ).