

30 באפריל 2018  
 ט"ו אייר תשע"ח

**הנדון: נייר עמדה בנושא תכניות מנדלות – לקראת היום לקידום השוויון לישראלים ממוצא אתיופי בכנסת**

**1. מבוא:**

א. מטרת נייר זה הינה לבחון את הפערים בתוך מערכת החינוך בין תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי לבין כלל התלמידים; פערים אשר מובילים לאי-שוויון בהשכלה הגבוהה ובאופן ישיר מנציחים את אי-השוויון בעולם התעסוקה.

ב. יוצאי אתיופיה אינם משתלבים במערכת החינוך בצורה פרופורציונלית לייצוגם באוכלוסייה, ומרוכזים בבתי ספר אשר לרוב מתוקצבים ומתוחזקים ברמות נמוכות יותר.

ג. התוצאות במבחני המיצ"ב מהווים אינדיקציה של פערים כבר בבי"ס היסודי ובחטיבת הביניים. התוצאות משתקפות בפערים אשר ניתן לראות בתוצאות הבגרות, המנציחות את חוסר השוויון בהשכלה הגבוהה ובעולם התעסוקה.

ד. המשרד הפעיל במשך שני עשורים ויותר תכניות המיועדות לתלמידים ממוצא אתיופי, כדי לשפר את ההישגים שלהם. עם זאת, הפערים המוכחים בתוצאות מבחני המיצ"ב והבגרות, אך תכניות אלו לא הביאו את השינויים המיוחלים. הפערים בשנים האחרונות לא השתנו משמעותית, ובנוסף לכך יוצרות בידול של תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי. ע"פ החלטת ממשלה מס' 324 יש לסגור תכניות מעין אלו.<sup>1</sup>

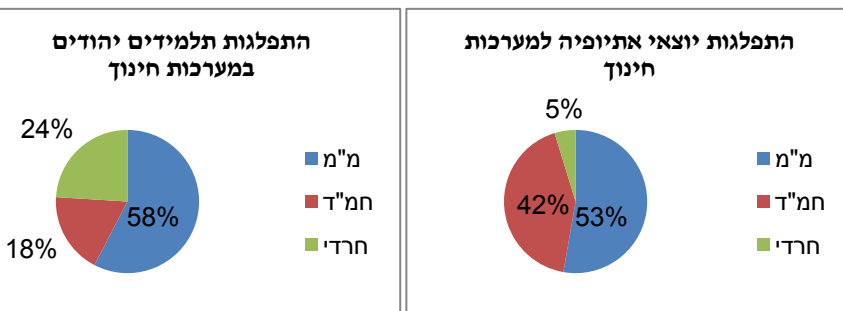
**2. התפלגות בבתי הספר:**

א. אופן ההתפלגות האי-פרופורציונלית של התלמידים מהווה חסם משמעותי בשילובם בחברה, ובכך מונציחים הפערים הסוציו-אקונומיים על ידי מדיניות בידול. נכון לשנה"ל תשע"ח, מתוך 1,316,122 תלמידים מהמגזר היהודי בבי"ס בישראל, כמות התלמידים הישראלים ממוצא אתיופי (עולים חדשים ובנים לעולים מאתיופיה) מהווים כ-2.55%.

ב. בעוד שלמעלה מ-55% מבי"ס מונים 0% ישראלים ממוצא אתיופי, 354 בתי ספר (כ-9% מבתי"ס) מונים מעל 10%.

**3. התפלגות למערכות חינוך:**

א. למרות שבעבר הנחתה הממשלה את שילובם של יוצאי אתיופיה בחינוך הממלכתי דתי (חמ"ד), שילובם בחינוך הממלכתי (מ"מ) צמח ומתקרב להתפלגות בקרב כלל התלמידים היהודים. בהיעדר מדיניות כפייה, חלה צמיחה בהשתלבות במערכת המ"מ מבחירה. כיום, יותר ממחצית התלמידים הישראלים ממוצא אתיופי לומדים בזרם המ"מ.



**4. מיצ"ב:**

א. בכלל המקצועות, חל שיפור בשתי השכבות (כיתות ה' ו-ח') לאורך השנים בקרב הישגי תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי, אך נותרו פערים משמעותיים בהשוואה לכלל התלמידים היהודים, עם פערים גדולים יותר בכיתות ח' מאשר בכיתות ה'.

ב. כאשר משווים להישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, הפערים מצטמצמים לכדי מחצית אך נותר פער משמעותי, דהינו הבדלים ברקע חברתי-כלכלי יכולים להסביר חלק מפערי ההישגים אך לא את כולם. עם המעבר לחטיבות הביניים, תפיסות התלמידים כלפי המערכת נעשות שליליות יותר בקרב ישראלים ממוצא אתיופי והפערים מתרחבים בהתאם;

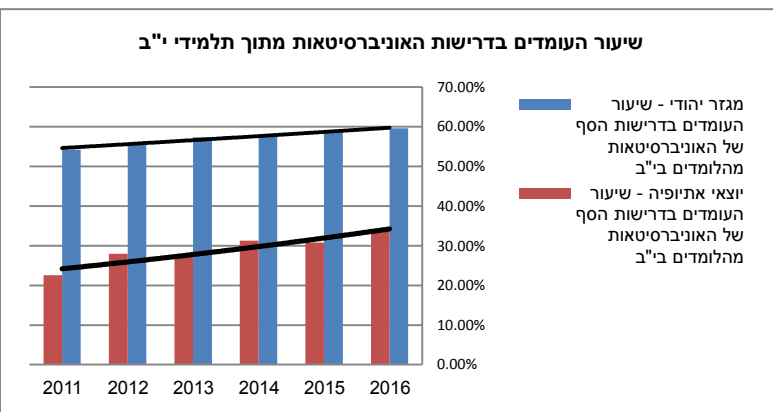
<sup>1</sup> ביה"ד האירופאי לזכויות אדם (ECHR) הכיר לאחרונה, במספר מקרים, בבעייתיות העומדת ביסוד התוכניות המנדלות ובהשלכות הנשקפות מהן. לדוגמה: Sampani et Autres c. Grece, application no 59608/09, Council of Europe: European court Of Human Rights, 29 March 2013 at para 98 [Sampani II] פייר קניג 28, קומה 5, ירושלים, ישראל 9346936  
 Pierre Koenig 28, Jerusalem 9346936  
 טלפון: 02-6789673 | פקס: 02-6790412 | iaej.co.il



- **בכיתה ה'**, חל שיפור לאורך השנים אך עדיין קיימים פערים משמעותיים, בעיקר באנגלית. יש לציין כי בשנת תשע"ז, לאחר שנים של צמצום הדרגתי, הפער בין הישגי תלמידים ממוצא אתיופי לאלו של כלל התלמידים נותר ללא שינוי של ממש, אשר עשוי ללמד על יעילות התוכניות המוצעות ע"י משרד החינוך לתלמידים ישראלים ממוצא אתיופי.
- **בכיתה ח'**, בכל המקצועות חל שיפור בהישגי תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי, אך הפערים לעומת כלל התלמידים היהודים אינם מצטמצמים ואף מתרחבים. כך לדוגמה, במתמטיקה הפער התרחב בכ-20 נקודות.

**5. בגרונות:**

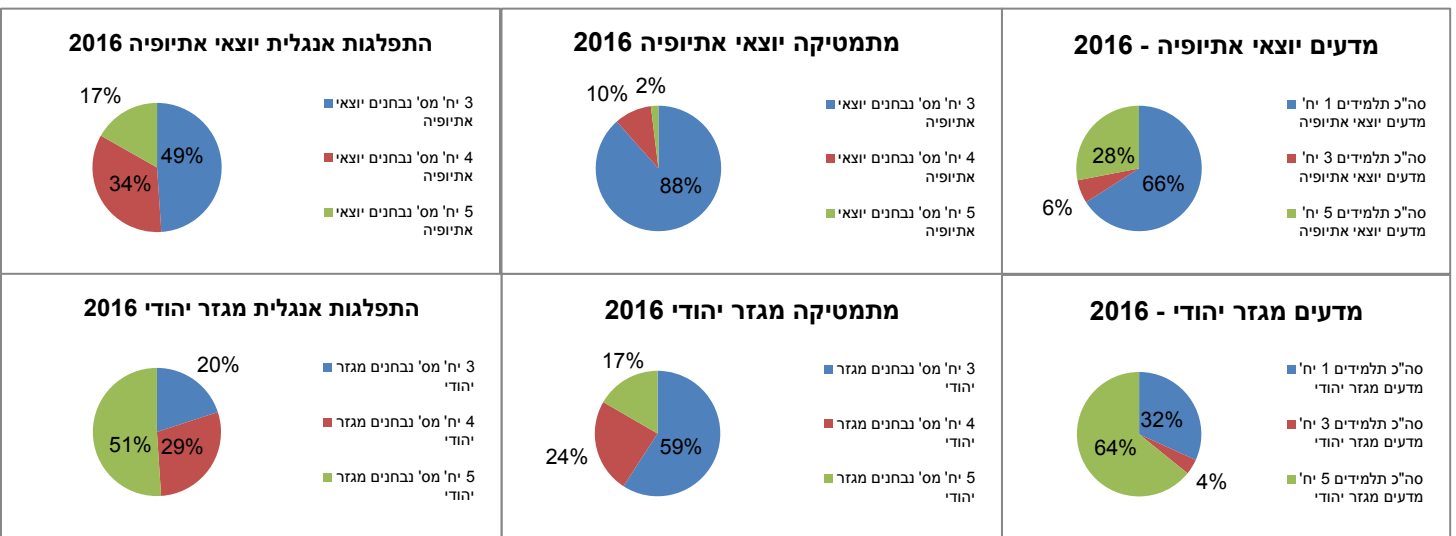
- א. נכון לשנה"ל תשע"ו, 83,666 תלמידים למדו ב"ב במגזר היהודי. מתוכם, ישראלים ממוצא אתיופי הוו כ-3.74%.
- ב. **ניגשים לבגרות:** שיעורי הניגשים לבגרות בכלל המגזר היהודי ובקרב ישראלים ממוצא אתיופי דומים. בתשע"ו, אלו עמדו על 88.57% לעומת 88.69%, ואחוז יוצאי אתיופיה אשר ניגשו לבגרות היה דומה לחלקם היחסי - 3.75%.
- ג. **זכאות לבגרות:** למרות השיעורים הדומים בקרב הניגשים לבגרות, ישנו פער משמעותי הנוצר בהשוואה בשיעורי הזכאות לבגרות - 69.33% במגזר היהודי לעומת 54.20% בקרב יוצאי אתיופיה. למרות העלייה בזכאים לבגרות בקרב יוצאי אתיופיה, מגמת העלייה דומה למגמה במגזר היהודי ולכן הפערים אינם מצטמצמים.



ד. **דרישות האוניברסיטאות:** שיעור תלמידי י"ב ממוצא אתיופי העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות עומד על כ-33%, בעוד שכ-59% מכלל התלמידים במגזר היהודי עומדים בדרישות אלו. למרות העלייה בקרב ישראלים ממוצא אתיופי, יש לציין כי הצמיחה דומה למגמה בכלל המגזר היהודי. בכדי לצמצם את הפער הניכר, נדרשת הגדלת אחוז הזכאים לבגרות איכותית בקרב ישראלים ממוצא אתיופי, ובתוך כך נדרשת הכוונת התלמידים למקצועות ויחידות לימוד שיאפשרו את כניסתם לאקדמיה.

ה. **ממוצע משוקלל:** בעוד שבקרב המגזר היהודי הממוצע המשוקלל עולה במגמה מתונה (כ-0.1 נקודות בשנה), הממוצע בקרב תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי יורד (כ-0.36 נקודות בשנה). יש לטפל בסוגיה טרם העמקת הפערים.

ו. **מקצועות:** על אף שאין הבדלים משמעותיים בציונים ביחידות הלימוד השונות, ישנה סטייה חריגה בהתפלגות התלמידים לפי רמות, המביאה לקשיים משמעותיים להמשך השכלתם המקצועית והשתלבותם במקצועות רווחיים. כך למשל במקצוע האנגלית – אשר נדרש לקבלה באוניברסיטאות – רק 17% ישראלים ממוצא אתיופי ב"ב לומדים 5 יחידות, לעומת 51% במגזר היהודי.



**מוסדות חינוך התיישבותי עם למעלה מ-25% יוצאי אתיופיה**

שם מוסד	ישוב	% יוצאי אתיופיה	פיקוח
בן-יקר	כפר הנבאים	73.75%	חמ"ד
אמ"ת פתח-תקוה	פתח תקוה	42.58%	חמ"ד
ימין אורד	ניר עציון	36.34%	חמ"ד
קרנת יערים	קרנת יערים (מוסד)	34.26%	מ"מ
רמת הדסה	קרנת טבעון	33.77%	מ"מ
חקלאי נחלת יהודה	ראשון לציון	32.33%	מ"מ
כפר הנוער קדמה	קדמה	30.51%	מ"מ
ת"ם חרב לאת	חרב לאת	29.66%	חמ"ד
מקווה ישראל דתי	מקווה ישראל	28.05%	חמ"ד

**6. חינוך התיישבותי:**

א. חלק מביי"ס עם הריכוזיות הגבוהה ביותר של ישראלים ממוצא אתיופי הינם פנימיות של החינוך ההתיישבותי. סוגיה זאת משקפת **מדיניות של קטלוג ובידול תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי**, הנשלחים למערכות חינוך חיצוניות בצורה אי-פרופורציונלית לשיעורם ובזאת מנציחה סטראוטיפים פוגעניים.

**7. תכניות ייחודיות:**

א. לאור הפערים בהישגי החינוך בקרב תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי לאורך השנים, הוקמו מגוון תכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה במסגרות חיצוניות בחינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי. ריבוי התכניות המופעלות מקשה על הקמת מנגנוני פיקוח ובקרה ועל ביצוע הערכה של התרומה של כל אחת מהתכניות. בנוסף, ממצאים רבים העידו על כך כי תכניות אלו לא עמדו ביעדיהם. כתוצאה מכך, במסגרת התכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, הונחה כי יש לסגור את התכניות החינוכיות ליוצאי אתיופיה, בכדי לאפשר שילוב מיטבי במערכת החינוך.

ב. כיום, עדיין מופעלות תכניות מסוג זה, אשר אינן עומדות בהחלטת הממשלה.

ג. כתגובה לכך שתכניות מבדלות עדיין מופעלות, משרד החינוך טוען שחלק מהתכניות התוספתיות המיועדות לישראלים ממוצא אתיופי כיום מופעלות כתכניות "משולבות", בכך שהן מגדירות מכסות של תלמידים אשר אינם ממוצא אתיופי. תכניות אלו מגדירות כי יש לשלב בתכנית בין 20% ל-50% תלמידים שאינם ממוצא אתיופי. "שילוב" זה אינו מהווה פתרון, מכיוון והטענה הזאת עדיין מסלילה תלמידים לתכניות תוספתיות שאינם מוכיחות את עצמן בכדי למלא את המכסות הנדרשות, ובנוסף, הפרדת התלמידים עדיין מייצרת הפרדה שאינה פרופורציונאלית לייצוג התלמידים, ובכך מבדלת תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי במערכת החינוך.<sup>2</sup>

**8. מסקנות:**

א. הריכוזיות הגבוהה של יוצאי אתיופיה בחלק מביי"ס דורשת טיפול שורשי, אינה מאפשרת שילוב בחברה בטווח הקצר וחוסמת אפשרויות למוביליות חברתית בטווח הארוך.

ב. ישנם שיעורים מדאיגים של יוצאי אתיופיה בפנימיות של החינוך ההתיישבותי. על אף שיעורי הניגשים לבגרויות הגבוהים בקרב תלמידים אלו, שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות נמוכה ברמה ניכרת.

ג. למרות הירידה בביי"ס עם למעלה מ-50% תלמידים ממוצא אתיופי, אין שינוי משמעותי בביי"ס עם ריכוז של 15-50% בתחילת השנים האחרונות.

ד. למרות השיפור בהישגי המיצ"ב בקרב תלמידים ממוצא אתיופי, ישנם פערים משמעותיים בהשוואה לכלל התלמידים היהודים, הניכרים כבר בכיתה ה' ומתעצמים בכיתה ח'. בעוד שבכיתה ה' חל שיפור בהישגים בעברית ומתמטיקה, אין שיפור משמעותי באנגלית בשכבה זאת. גם בכיתה ח', הממצאים אינם מעידים על שיפור משמעותי ברמת האנגלית, ואילו הפער בהישגי המתמטיקה מתרחב. פערים אלו ניכרים לרב גם בהשוואה לתלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

ה. על אף הדמיון בשיעור התלמידים הניגשים לבגרות, ישנם פערים משמעותיים בקרב הזכאויות לבגרות ועמידות בדרישות הסף לאוניברסיטאות בקרב תלמידים ישראלים ממוצא אתיופי. כמו כן, יש להתייחס למגמת הירידה של הממוצע המשוקלל בקרב יוצאי אתיופיה. התוצאות בבגרויות מהוות מחסום לשילובם של תלמידים אלו בהשכלה הגבוהה ובכך מונצחים הפערים הסוציו-אקונומיים בעולם התעסוקה.

ו. התוכניות המבדלות אינן מוכיחות את עצמן, מנציחות פערים ומנוגדות להחלטות ממשלה. הניסיון לשלב בתוכן שיעור מוגדר של תלמידים שאינם ממוצא אתיופי אינו נותן מענה לכך שהתכניות אינן סוגרות את הפערים, ויוצרות ומבדלות תלמידים אך ורק על פי מוצאם. יש לסגור את התכניות הייחודיות המבדלות בהקדם.

ז. משרד החינוך לא מיישם את החלטת הממשלה, ממשיך לממן תכניות מבדלות, ואף מפעיל תכנית מבדלת לסטודנטים להוראה ממוצא אתיופי בעצמו.

<sup>2</sup> במקרה של קהילת הרומא, בו דן ה-ECHR לאחרונה, קבע ביה"ד כי חלוקה שאינה פרופורציונאלית תיחשב כהפרדה בלתי חוקית. כלומר, גם אם מספר המשתתפים של בני קבוצת המיעוט בתוכניות המבדלות יהיה פחות מ-50%, עדיין מדובר בתוכניות מבדלות הפוגעות בזכות לשוויון וייחשב כהפרדה אסורה. כמו כן, נקבע כי תוכניות מיוחדות המשפיעות על מספר קבוצות, אך משפיעות באופן לא פרופורציונאלי על אחת מהן, גם אם אין היא משפיעה על הרוב תיחשב כהפרדה בלתי חוקית. (Horváth and Kiss v. Hungary, Application no. 11146/11, Council of Europe: European Court of Human Rights, 29 January 2013 at para 10)