



עדאלה – נייר עמדה

מאי 2015

אפליה בחינוך לגיל הרך:
ילדים פלסטינים ערבים בגיל 3-4 בישראל

בקרב אנשי חינוך שוררת הסכמה נרחבת בדבר השפעתן המכרעת של שנות החיים הראשונות על התפתחות/ה הכוללת של כל ילד/ה. לימודים בגן טרום-חובה מספקים לילדים בני 3-4 הזדמנויות לפתח כישורי למידה, לבנות ביטחון עצמי ולשפר את כישוריהם החברתיים והרגשיים. משרד החינוך הישראלי הכיר, בהזדמנויות רבות, בחשיבות החינוך בגיל הרך ובהשפעתו המכרעת על הילד/ה ועל חיי משפחתו/ה.

בעוד שכמעט כל הילדים היהודים בישראל נכנסים למערכת החינוך בגיל 3, ילדים פלסטינים ערבים רבים, ובעיקר ילדים בדואים החיים בנגב, אינם משולבים במסגרת חינוכית כלשהי בגיל זה. אפשר לטעון שהיעדרותם ממערכת החינוך בגיל כה צעיר תורמת להישגיהם החינוכיים הנמוכים בגיל מבוגר יותר. **לפי הנתונים שבידי עדאלה, כ-75% מהילדים הבדואים – אזרחי ישראל – אינם לומדים בגנים בגיל 3-4, או שאין להם גישה לגני טרום-חובה.**

החוק והגיל הרך

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי ילד בגיל לימוד חובה זכאי ל"חינוך חינוך רשמי" (סעיף 6 לחוק). מתוך הכרה בחשיבות החינוך בגיל הרך התקבל לפני למעלה מ-30 שנה, ב-1984, תיקון מס' 16 לחוק לימוד חובה, שהוריד את גיל הזכאות לחינוך חובה חינוך מ-5 ל-3. למרות זאת, הממשלה דחתה שוב ושוב, במסגרת חוקי ההסדרים, את היישום המלא של תיקון מס' 16 והוא הוחל רק ביישובים מסוימים, בעלי דירוג חברתי-כלכלי נמוך.

ב-2012, לאחר קיץ של מחאה חברתית נרחבת שבעקבותיו הוקמה ועדת טרכטנברג – שהמשימה שהוטלה עליה היתה לנסח סדר יום חברתי-כלכלי חדש – פורסמה החלטת הממשלה מס' 4088. החלטה זו אישרה את חשיבותו של יישום תיקון מס' 16 על ידי הממשלה, כדי לספק חינוך לילדים החל מגיל 3. ההחלטה חייבה את המדינה לגבש תכנית רב שנתית להעמדת כיתות גן נדרשות לילדים בגילאי 3-4 לשם פריסה ארצית של גני ילדים. הדבר אף כלל בחינת פתרונות לרשויות בהן יש קושי בבניית כיתות.

תיקון מס' 16 אמור להיכנס לתוקף עם תחילתה של שנת הלימודים הקרובה, שנת 2015-2016. הורים יחויבו לשלוח את ילדיהם לגנים בהגיעם לגיל 3. השינוי הוא בגדר חדשות טובות להורים רבים, מכיוון שהעול הכלכלי הכרוך בשליחת ילדיהם לגנים פרטיים יוסר מעליהם, אבל המדינה עדיין לא סיפקה תשובות כלשהן בנוגע למצבם הקשה של בתי הספר והגנים הערביים והילדים הערבים. הם סובלים ממחסור חמור במסגרות חינוכיות חינוכיות ובמשאבים המוקצים על ידי המדינה.

היעדר שוויון הזדמנויות ואפליה בחינוך

לפי נתוני משרד החינוך, בשנים 2010-2014 מספרם של הילדים הערבים שלמדו בגנים בכל הארץ היה נמוך משמעותית ממספרם של ילדים יהודים ישראלים שלמדו במסגרות חינוכיות לגיל הרך¹. לדוגמה:

¹ ראו דו"ח מבקר המדינה על יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 65 (2015). זמין לעיון בכתובת:

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_290/5045ba10-eab6-401d-baf0-b95553fa1da4/65C-215-ver-3.pdf.

ב-2010 רק 60% מהילדים הערבים בני ה-3 למדו בגן, בהשוואה ל-70% מהילדים היהודים באותו גיל. ב-2014, בעוד קרוב ל-90% מהילדים היהודים למדו בגנים, פחות מ-75% מהילדים הערבים היו רשומים בגן.

ב-2014 כ-95% מהילדים היהודים בני ה-4 למדו בגנים, בעוד רק 85% מהילדים הערבים בני אותו גיל למדו בגנים². אחוזי הילדים הבדואים בגיל 3-4 הלומדים בגן נמוכים בהרבה – 25% בלבד³.

את הסיבות לפערים בין אחוז הילדים היהודים הלומדים בגן לבני גילם הערבים הנמצאים במסגרת חינוכית אפשר לקשר להזנחה שנוקט משרד החינוך בכל הנוגע לצורכי הילדים הערבים. יש מחסור חמור במסגרות חינוכיות המיועדות לילדים ערבים, מחסור בגישה למסגרות כאלה, הקצאה לא שוויונית של משאבים ומימון לא הולם למוסדות חינוך ערביים.

מחסור בגנים ובגישה לגנים קיימים

מרכז עדאלה מצא, שכ-75% מהילדים הבדואים בנגב בגיל 3-4 אינם לומדים בגנים. בטבלה מס' 1 מפורטים מספרי הילדים בגיל 3-5 הרשומים במסגרת חינוכית כלשהי, לעומת מספרם הכולל של ילדים בקבוצת גיל זו, בשנת הלימודים 2012-2013 (תשע"ג) ובשנת הלימודים 2013-2014 (תשע"ד). הסיבות העיקריות לפערים הגבוהים הן **מחסור בגנים והעדר תחבורה לגנים קיימים**.

לפי נתונים שמסרו המועצה האזורית אל-קסום והמועצה האזורית נווה מדבר, ששתיהן ממוקמות בנגב ואחראיות לספק לתושבים הבדואים המתגוררים בשטחן, בין השאר, שירותי חינוך⁴, באפריל 2015 פעלו בשתי המועצות יחד רק 73 גנים לילדים בני 3-4 ו-73 גנים לילדים בני 5. גנים אלה ממוקמים כמעט אך ורק בכפרים מוכרים והם אמורים לשרת כ-9,200 ילדים בדואים בני 3-4 מהנגב. בהתאם למספרים אלה, ובהינתן ממוצע של 30 ילדים בכיתה, יוצא כי המועצות האזוריות צריכות לספק עוד כ-200 כיתות, כדי שלכל הילדים הבדואים בגיל 3-4 תהיה מסגרת חינוכית זמינה.

טבלה מס' 1: אחוז הילדים הבדואים הרשומים במערכת החינוך

2014-2013			2013-2012			גיל
אחוז הרשומים	רשומים במערכת החינוך	מספר ילדים בקבוצת הגיל	אחוז הרשומים	רשומים במערכת החינוך	מספר ילדים בקבוצת הגיל	
24.9%	2,364	9,491	25.19%	2,299	9,126	4-3
41.36%	1,936	4,745	38.6%	1,737	4,500	5
30.39%	4,327	14,236	30.11%	4,104	13,626	

בשאר חלקי המדינה, מספרם של הילדים הערבים הרשומים בגנים גבוה יותר ומצב המבנים שבהם פועלים גני הילדים טוב יותר. עם זאת, מצבם של מוסדות החינוך הערביים עדיין בעייתי. לפי מרכז אל-טופולה, לדוגמה, בכל המועצות המקומיות הערביות יחד חסרים כ-1,050 גני ילדים ובכל כיתה לומדים בממוצע 30 ילדים⁵.

² שם, עמ' 888.

³ מבוסס על נתוני עדאלה. ראו טבלה מס' 1 בדו"ח זה.

⁴ במרס 2015 שלח מרכז עדאלה מכתב למשרד החינוך, למועצה האזורית אל-קסום ולמועצה האזורית נווה מדבר, בדרישה שיספקו לילדים בדואים בני 3-4 גישה לגנים. מרכז עדאלה דרש להעניק לילדים גישה לגנים באמצעות בנייה של כיתות נוספות בכל הכפרים או, לחילופין, אספקת הסעות לגנים קרובים וזמינים. ראו הזדה לעיתונות מטעם עדאלה, בקישור: <http://www.adalah.org/he/content/view/8473>

המועצות האזוריות מסרו בתגובה שהן כפופות לחוקי התכנון והבנייה הישראליים, שייתכן שלא יקבלו היתרים לבניית גנים בכפרים הלא מוכרים ושתקנות משרד החינוך אינן מאפשרות להעניק הסעות לילדים בגיל 3-4, משיקולי בטיחות ובגלל שיקולים תקציביים. עד היום לא התקבלה תגובה ממשרד החינוך.

⁵ ראו דו"ח של מרכז אל-טופולה על גני ילדים, פורסם בינואר 2014. הדו"ח זמין בערבית, לפי בקשה מוקדמת, בכתובת <http://www.altufula.org/media-eng/>

נתונים אלה מעלים את החשש שהורים רבים אינם יכולים לרשום את ילדיהם לִגן ראוי וילדים רבים אינם יכולים לממש את זכותם לחינוך.

בנוסף על כך, דו"ח מבקר המדינה מ-2015 מצביע על פערים משמעותיים בין מספר הבקשות לפתיחת גני ילדים ביישובים ערביים שהוגשו למשרד החינוך לבין מספר הבקשות שאושרו. לדוגמה, בשנים 2012-2014 הגישה מועצת חורה שבנגב, עיירה בדואית בתכנון ממשלתי, 13 בקשות לפתיחת גני ילדים. מתוכן אושרו רק ארבע בקשות, שהן כ-30% מהבקשות שהוגשו.⁶ לפיכך, ילדים רבים בחורה נותרו ללא מסגרת חינוכית שכן אין גן שיקלוט אותם ובכך אינם יכולים לממש זכותם לחינוך.

הקצאה לא שוויונית של משאבים ומימון

בעוד ילדים ישראלים יהודים לומדים בגנים הרשמיים 35 שעות בשבוע (שישה ימים בשבוע), ילדים ערבים לומדים 30 שעות (חמישה ימים בשבוע).⁷ כלומר, ילדים יהודים נהנים כבר בראשית דרכם במערכת החינוך מיותר שעות לימוד ומיותר הזדמנויות מילדים ערבים. לילדים ערבים מועברים פחות תכנים חינוכיים ומשרד החינוך אינו מפעיל כל מנגנון מפצה בגין פער זה.

בעיות קיימות גם בהקצאת תקציבים. לפי דו"ח מבקר המדינה, משרד החינוך מעביר לרשויות מקומיות ערביות רק 693 שקל לילד לצורכי חינוך, ואילו רשויות מקומיות יהודיות מקבלות מהמשרד 807 שקל לילד.⁸ מכאן, שהקצאת המקורות אינה שוויונית. ילדים ערבים מקבלים לפחות 16% תקציבים פחות מילדים יהודים. יחס לא שוויוני זה עולה כדי אפליה.

אנשי מקצוע רבים מאמינים שתקצוב דיפרנציאלי של מערכות חינוך הוא צעד חיוני לקראת צמצום הפער בהישגים הלימודיים בין ילדים יהודים לילדים ערבים בישראל. לדעתם, אפשר לצמצם פערים אלה במידה רבה באמצעות השקעת משאבים רבים יותר בחינוך ילדים ממשפחות מוחלשות, שהם בעיקר ילדים ערבים. הממשלה הקודמת אמנם הציגה תוכנית ברוח זאת ב-2014, אבל פרשנים רבים חוששים כי לממשלה החדשה אין כוונה ליישם את התוכנית.⁹

מסקנות והמלצות

למרות ההכרה בחשיבות הרבה של החינוך לגיל הרך, שבאה לביטוי בין השאר בהעברת חוקים חדשים, ילדים פלסטינים ערבים רבים בישראל עדיין מתמודדים עם מכשולים משמעותיים המונעים מהם ללמוד בגנים. אפשר לטעון כי בגלל החסך במסגרות חינוך לגיל הרך, הישגיהם החינוכיים נמוכים מאלה של בני גילם בכל רחבי המדינה.

לקראת כניסתו לתוקף של תיקון מס' 16 לחוק לימוד חובה, הצפויה בשנת הלימודים הקרובה, שנת 2016-2015, מרכז עדאלה מדגיש שמשרד החינוך אינו נוקט צעדים מספיקים לחיסול הפערים בין ילדים ערבים לילדים יהודים בגיל 3-4. לילדים אלה קיימת זכות לחינוך וזכות לשוויון בקבלת חינוך.

כדי להתמודד עם הבעיות שתוארו לעיל, עדאלה ממליץ שמשרד החינוך ינקוט את הצעדים הבאים:

- הקצאת המשאבים הכספיים הדרושים לבניית גנים חדשים, הדרושים לילדים הערבים.
- הקצאת משאבים שווים, כגון הקצאה שוויונית של שעות לימוד, לגנים יהודיים ולגנים ערביים בישראל.
- נקיטת צעדים של אפליה מתקנת, כמו אימוץ ויישום תכנית של תקצוב דיפרנציאלי, בעיקר בבתי ספר ובגנים במערכת החינוך הערבית.

⁶ ראו הערה 1, עמ' 889.

⁷ שם, עמ' 890.

⁸ שם, עמ' 891.

⁹ במאי 2015 שלח מרכז עדאלה מכתב ליועץ המשפטי לממשלה, בדרישה לקבל התייחסותם באשר לכוונת הממשלה להמשיך ביישום התוכנית לתקצוב דיפרנציאלי. המכתב נשלח לאחר שכמה מומחים בתחום אמרו כי יש חשש ששר החינוך החדש, נפתלי בנט, יעביר את התקציבים לבתי הספר של החינוך הממלכתי-הדתני (שכבר עתה מקבלים את התקציבים הגדולים ביותר במערכת החינוך). המכתב מתויק במרכז עדאלה.

- הכנת תכניות להגדלה משמעותית של מספר הילדים הבדואים הלומדים בגנים ולמימוש זכותם לחינוך החל מגיל 3.
- העלאת המודעות לחשיבות החינוך בגיל הרך בקרב ההורים וסיוע בתהליך הרישום למערכת החינוך, מתוך התחשבות בצרכים המיוחדים של הקהילה הפלסטינית הערבית בישראל.