

המוסף לשבת 17 – 28.4.17

שוויון הזדמנויות בחינוך – כמה מחשבות בעקבות דו"ח פיזה 2015

ד"ר איתי אשר, מ"מ המדען הראשי, משרד החינוך

ה"מוספים לשבת" האחרונים היו ממוקדים מאוד בלמידה משמעותית ובקשר שלה להישגים (מטרה אי בתכנית האסטרטגית של המשרד). במוספים הבאים אני מבקש להתמקד בסוגיית שוויון ההזדמנויות (מטרה ג' בתכנית האסטרטגית). אין כאן יומרה להציע סקירה מקיפה של הנושא העצום הזה, שכל כך הרבה נכתב עליו, אלא ניסיון לחבר בין העשייה שלנו ובין כמה מושגים תיאורטיים וממצאים אמפיריים מעוררי מחשבה מהארץ ומהעולם. כנקודת מוצא, אתחיל מדו"ח פיזה 2015 שהוציא ארגון OECD לפני מספר חודשים. הדו"ח מכיל המון ממצאים מעניינים, שרובם לא זכו לתהודה, פרט ל"טבלת הליגה" שהעיתונאים אוהבים.

א. OECD – לא מה שחשבת!

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) עובר בשנים האחרונות תהליך הדרגתי של שינוי בסדר העדיפויות, ממצב בו שוויון הזדמנויות כלל לא עמד על סדר יומו, למצב בו הוא מהווה מטרה שוות ערך לצמיחה כלכלית ולמצוינות בחינוך. ברקע לדו"חות האחרונים של הארגון בנושאי כלכלה וחינוך נמצאים הגידול באי שוויון בהכנסות והיחלשות המעמד הבינוני בארה"ב ובמדינות נוספות, המשבר הכלכלי העולמי של 2008, האירועים שהתרחשו ועודם מתרחשים בעקבות "האביב הערבי" בצפון אפריקה ובמזרח התיכון, גלי הגירה ממדינות מתפתחות למדינות מפותחות, והתחזקות של תנועות ימין קיצוני ושמאל קיצוני במדינות מפותחות. ההכרה של הארגון כי אי-השוויון הוא בעיה של כולנו ולא רק של העניים מודגמת היטב בכותרות של דו"חות פיזה: בעוד הכרך הראשון של דו"ח פיזה 2006 נושא כותרת שכל כולה מצוינות - "כשירותיות במדעים לקראת עולם המחר", בדו"ח על המבחנים שנערכו ב-2012 נושא הכרך השני את הכותרת "מצוינות באמצעות שוויון הזדמנויות – לתת לכל תלמיד את ההזדמנות להצליח". בדו"ח האחרון כבר הכרך הראשון מרמז לסימטריה מוחלטת בין המטרות – "מצוינות ושוויון הזדמנויות בחינוך".

הרוחות החדשות הנושבות ב-OECD, בקרן המטבע הבינלאומית ואפילו בועידת דאבוס, נושבות גם בממסד הכלכלי בישראל. ניתן להיווכח בכך מקריאת דבריה של נועה היימן, רכזת חינוך באגף התקציבים באוצר, ביום עיון שערכה "היזמה למחקר יישומי בחינוך" בדצמבר 2015 (כאן) ובהרצאתה של נגידת בנק ישראל בפני ועדת הכספים של הכנסת בתחילת השנה הנוכחית (כאן). רק שנה שלפני כן, תיארה הנגידה את אי השוויון כאחד משני האתגרים המרכזיים העומדים בפני הממשלה בטווח הארוך. כמובן שאין להסיק מכך שיש קונצנזוס בקרב כלכלנים בישראל ובעולם, ושאלת הצמיחה ואי-השוויון היא בהחלט שאלה במחלוקת.

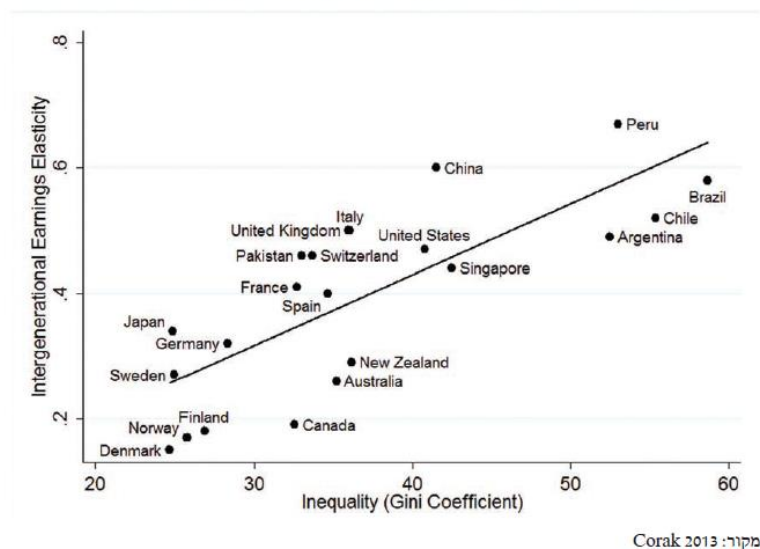
ב. מערכת החינוך בישראל פועלת בתוך הקשר כלכלי של אי שוויון

ישראל מתאפיינת במצב של אי שוויון כלכלי גבוה ביחס למדינות מערביות (מדד ג'יני אחרי מסים ותשלומי העברה, שיעור עוני יחסי), ולאחרונה גם בהתרחבות תופעת "עובדים עניים" (לדוגמה, שיעור עוני יציב במגזר הערבי למרות עלייה באחוז המועסקים וגם בשכר הריאלי). על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ישראל בולטת גם בממד "עומק העוני" (הפרש בין הכנסות לקו העוני, מחולק בגובה הקו), אך יש גם חדשות טובות - ירידה מתונה באי שוויון מאז שהגיע לשיא באמצע העשור הראשון של המאה ה-21.

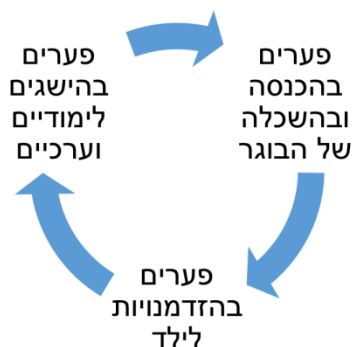
אי שוויון כלכלי גבוה קשור לסיכוי נמוך לניעות חברתית. לדוגמה, הכלכלן מייסד קוראק הראה כי יש מתאם חזק בין רמת האי שוויון הכלכלי במדינה ובין עוצמת המתאם הבין-דורי בשכר (ההיפך של ניעות חברתית), כפי שמדגים התרשים¹. בצד שמאל למטה – מדינות סקנדינביות עם אי שוויון נמוך וקשר חלש בין הכנסת ההורה להכנסת צאצאיו, ובצד ימין למעלה מדינות דרום אמריקאיות עם אי שוויון גבוה וקשר חזק בין הכנסת ההורה להכנסת צאצאיו.

¹ מתוך בושריאן, ע' (עורך). תשע"ו, 2016. אי-שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך, דוח מפעילות לימודית. היזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

תרשים 2 – הקשר בין רמת אי-השוויון במדינה לבין עוצמת הקטאתם הבין-דורית בשכר



מערכות חינוך רבות בעולם שמו לעצמן למטרה לקדם שוויון הזדמנויות וניעות חברתית, אך בפועל ההצלחה שלהן חלקית ביותר, בגלל "מעגל קסמים" בין דורי, שאותו ניתן לצייר כך:



החוקר האמריקאי דיוויד ברלינר טען כי על מנת לפרוץ את מעגל הקסמים הזה, על מדינות לפעול באופן הוליסטי, ולא רק בשיפור איכותם של גני ילדים ובתי ספר, לדוגמה – דיור בר השגה, תכניות השלמת השכלה ועידוד תעסוקה להורים, שירותי בריאות, חינוך בלתי פורמלי ועוד. ועדיין, הגננת, המורה והמנהלת אינם יכולים להמתין לפתרון הוליסטי, ומתמודדים עם אתגרים של שוויון ההזדמנויות יום יום.

ג. אז מהו שוויון הזדמנויות? לפחות שלושה סוגים...

ה-OECD מבחין בין פירושים שונים של שוויון הזדמנויות וזו הבחנה חשובה בעיני:

- **שוויון הזדמנויות בתשומות** – מצב של שוויון הזדמנויות בתשומות משמעו שסך התשומות לתלמידים שונים הוא שווה, ללא קשר למאפייני הרקע של התלמיד. בהקשר של ישראל נהוג לדבר על סך התשומות כמורכב מתשומות של המדינה, הרשות המקומית, ההורים והמגזר השלישי. תקצוב דיפרנציאלי ע"י המדינה הוא כלי מרכזי ליצירת שוויון הזדמנויות בתשומות, משום שהמדינה מתערבת כדי לצמצם את הפערים שנוצרו בעקבות שונות בהוצאה של רשויות מקומיות והורים על חינוך ובדפוס הפעילות של גורמי מגזר שלישי במערכת החינוך.

- **שוויון הזדמנויות בתוצאות** – OECD מבחין בין שני סוגים שונים בתכלית של שוויון הזדמנויות בתוצאות:

- **הכלה** inclusion - הקניית ידע ומיומנויות יסוד מינימליות לכל התלמידים להשתתפות מלאה בחיים החברתיים.
- **הוגנות** fairness - היעדר קשר בין הישגים למאפייני הרקע של התלמיד. למה שה-OECD קורא "הוגנות" נהוג לקרוא בישראל "צמצום פערים": בין דוברי עברית לדוברי ערבית, בין מרכז ופריפריה, בין עולים לוותיקים, בין בנות לבנים, וכן הלאה (לעניין אשכנזים-מזרחיים ראו "[המוסף לשבת 6](#)"). למתעניינים במדידה חינוכית, בדו"ח פיזה האחרון מוקדש מקום נכבד למדדים שונים של הוגנות ברמת מערכת חינוך, כגון אחוז השונות המוסברת ע"י רקע חברתי-תרבותי-כלכלי ואחוז התלמידים ה"חסינים" – שהישגיהם טובים משמעותית מהצפוי לפי מאפייני הרקע שלהם.

ד. כן, אפשר לשפר את שוויון ההזדמנויות בתוצאות!

דו"ח פיזה האחרון מציג נתונים אודות רמת ההוגנות ושינויים במדדי הוגנות שהתרחשו במדינות המשתתפות מאז מבחני פיזה 2006. בין השאר, מוזכרת לטובה ארצות הברית, שם חלה בשנים האחרונות ירידה בשונות המוסברת ע"י רקע חברתי-תרבותי-כלכלי, ללא נסיגה בהישגים הממוצעים. הדוגמה האמריקאית מעניינת וראויה ללמידה מעמיקה, דווקא בשל הדמיון לישראל מבחינת המגוון האתני ורמת אי השוויון הכלכלי.

ה. ההבחנה בין הכלה להוגנות היא לא רק תיאורטית, יש לה השלכות למדיניות

מצד אחד, לישראל הישגים ראויים לציון בהשוואה בינלאומית בכמה משתנים של הכלה, גם אם המצב בהחלט אינו מושלם:

- החזקה - שיעור מסיימי התיכון מעל ממוצע OECD (= אחוז נשירה נמוך)
- השיפור בשיעור הזכאות לבגרות - בשנות ה-60 של המאה ה-20, עמד שיעור הזכאות על כ-10% משכבת גיל והיום יותר מ-50%, למרות השינויים הדמוגרפיים.
- לימודים אחרי התיכון - 49% מהאוכלוסייה בגילאי 25-64 הם בעלי תואר אקדמי או תעודה על תיכונית (כגון טכנאי או הנדסאי), הישג שמציב אותנו במקום השלישי בין מדינות OECD, כאשר הממוצע במדינות הארגון הוא 35%. זהו מדד הכלה חשוב בהינתן "עידן הידע", בו השכלה תיכונית כבר אינה מספקת לעיסוקים רבים.

מצד שני, המקומות בהם יש לנו דרך ארוכה להשתפר נוגעים להוגנות. אנו רואים מתאם חזק בין רקע חברתי כלכלי להישגים ממוצעים ולעמידת התלמיד/הבוגר ברף גבוה של מצוינות לימודית וערכית. לדוגמה,

- ייצוג יתר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בהקבצות נמוכות במתמטיקה בחט"ב (ראמ"ה, 2013)
- פערים בין מגזריים ומתאם לרקע חברתי כלכלי בבחינות מיצ"ב ובמבחנים הבינלאומיים
- מתאם בין רקע כלכלי חברתי לשיעור נבחני 5 יח"ל מתמטיקה ואנגלית ולשיעור נבחני 3 יח"ל אנגלית (זכאים שאינם עומדים בדרישות סף לאוניברסיטה)
- מתאם בין רקע כלכלי חברתי לשיעור לומדים/מסיימים בחוגים יוקרתיים בהשכלה גבוהה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016)
- מתאם בין רקע כלכלי חברתי לשיעור השתתפות בתנועות נוער (ראמ"ה, 2016) ומסגרות אחרות של מעורבות אזרחית

מעניין לשים לב כי פעולות מרכזיות של משרד החינוך בשנים האחרונות מבליטות מאד בשיח הציבורי את אתגרי ההוגנות (פרסום דו"חות מיצ"ב ברמת בית ספר, שקיפות חמישון הטיפוח של בית הספר, פרויקט "התמונה החינוכית" של החטיבות העליונות). בהתאם, ניתן לראות כי לצד מסלולים ותכניות שהתמקדו בהכלה כמו כפרי הנוער, מב"ר והיל"ה, ניתנת בולטות לתכניות מצוינות, שההצלחה שלהן נמדדת בין השאר בקידום הוגנות, [כמו זו](#), וגם [זו](#).

1. חומר למחשבה לסיום

כזכור, OECD מגדיר "הכלה" כהקניית ידע ומיומנויות יסוד מינימליות לכל התלמידים להשתתפות מלאה בחיים החברתיים, אך יש דרכים שונות למדוד את ההצלחה של מדינה (או של בית ספר) בהכלה. כפי שצינתי, לא רק שישאל בולטת לטובה בדו"חות OECD בשיעור מסיימי תיכון (כלומר – שיעורי הנשירה אצלנו נמוכים יחסית), אנחנו גם נמצאים במקום גבוה במיוחד בשיעור בעלי תואר אקדמי או תעודה על תיכונית בגילאי 25-64 (וגם אם נמדוד רק תארים אקדמיים המיקום שלנו בטבלה יישאר זהה). ד"ר חגית גליקמן, מנכ"לית ראמ"ה, הסבה את תשומת לבי לכך שבמבחני פיזה (מועברים לתלמידים בני 15) ופיאק (לאוכלוסייה הבוגרת), אחוז גבוה יחסית מהנבדקים הישראלים מפגינים יכולות נמוכות. כך לדוגמה, כמעט שני שלישים מהישראלים בני 16-65 שנדגמו [במחקר פיאק](#) (דו"ח משנת 2016) הפגינו ביצועים ברמה 2 ומטה (מתוך חמש רמות) באוריינות קריאה, בהשוואה ל-54% בלבד במוצע OECD. גם באוריינות מתמטית, שיעור האוכלוסייה ברמות הנמוכות (רמה 1 ומתחת לרמה 1) בישראל גבוה ממוצע ב-OECD (31% לעומת 23%). במילים אחרות, אם אנו משתמשים במדדי הכלה מנהלתיים כמו השלמת השכלה תיכונית או השלמת השכלה על תיכונית, אז מצבנו ביחס ל-OECD הוא טוב ואפילו מצוין, אך אם אנו מתבססים על מבחני הישגים, הנערכים בקרב מדגמים, אז מצבנו היחסי לא כל כך טוב. מהו לדעתכם ההסבר הסביר ביותר, וכיצד אפשר לבדוק אמפירית אם יש ראיות להסבר הזה?