

שינויים לאורך ה-70: התבוננות התפתחותית באתגרים חברתיים

מערכת החינוך הערבי בישראל: תמונת מצב ואתגרי העתיד

נסרין חדאד חאג' - יחיא ואריק רודניצקי

מבוא

אחד המדדים המקובלים לרמת מודרניזציה ופיתוח של חברה אנושית הוא רמת השכלה. חינוך והשכלה הם אבני דרך משמעותיים בחייו של הפרט, המאפשרים לאדם לממש את יכולותיו, לעצב תפיסת עולם, לבנות מודעות חברתית ולסייע בקבלת החלטות בתחום האישי והמקצועי. הקניית חינוך והשכלה לאוכלוסייה מאפשרת למדינה להשביח את ההון האנושי שלה ולמצות את הפוטנציאל האנושי הטמון בה. מדיניות החינוך בישראל שואפת להקנות ידע ומיומנויות, להרחיב את מעגל הלומדים בכל דרגי החינוך, לצמצם נשירה בקרב תלמידים ולהעלות את רמת ההשכלה בכלל האוכלוסייה.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים לראשית 2018, האוכלוסייה הערבית מונה כ-1.85 מיליון נפש, מהם כ-578 אלף ילדים ובני נוער בגילאים 5-18 (מגן חובה ועד סוף כיתה י"ב). שיעורם של ילדים ובני נוער באוכלוסייה הערבית (31%) גבוה מן השיעור המקביל באוכלוסייה היהודית (23%). משקלם של ילדים ובני נוער ערבים בכלל קבוצת הגיל 5-18 (27%) גבוה ממשקלה של האוכלוסייה הערבית בכלל אוכלוסיית המדינה (21%) (אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il). העובדה שמדובר בפלח אוכלוסייה גדול מקנה משנה חשיבות לנושא החינוך בחברה הערבית.

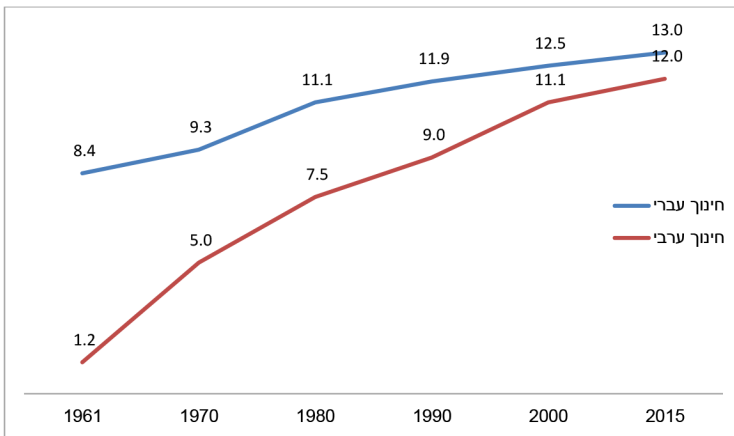
במערכת החינוך הערבי בישראל שפת ההוראה היא ערבית. היא נחלקת לארבעה מגזרים: ערבי, דרוזי, צ'רקסי ובדווי. לכל מגזר תוכנית לימודים המייחדת אותו (פני החברה בישראל: ישראל מאין ולאן? 2013: 118-119). במאמר זה נבקש לשפוך אור על מצבה של מערכת החינוך הערבי, לעמוד על ממדי ההתפתחות והשיפור שהתחוללו בה לאורך השנים ולהצביע על אתגרים הניצבים לפתחו של החינוך הערבי. נתייחס לארבעה נושאים: (א) הישגים לימודיים בחינוך הערבי; (ב) תשתיות ותקציבים; (ג) מדיניות החינוך כלפי הערבים בישראל; (ד) חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית.

1 חוקרי החברה הערבית מתייחסים במונח "מערכת החינוך הערבי" לתלמידים מוסלמים (לרבות בדוים), נוצרים ערבים ודרוזים. הצ'רקסים אינם נכללים במונח זה כיוון שאינם ערבים במוצאם האתני, אף שהם מוסלמים ודוברי ערבית, לכן מאמרנו אינו עוסק במצב החינוך באוכלוסייה זו.

הישגים לימודיים בחינוך הערבי

רמת ההשכלה בחברה הערבית עלתה בצורה ניכרת מקום המדינה ועד ימינו. בספטמבר 1949 חוקקה הכנסת הראשונה "חוק לימוד חובה", שקבע תקופת לימוד חובה כלימוד בכיתות א' עד ח'. בשנת 1969 הוארכה תקופת החובה עד סוף כיתה י', וב-2007 נקבעה תקופת לימוד חובה עד סוף כיתה י"ב. הביטוי המרשים ביותר לעלייה ברמת ההשכלה בחברה הערבית הוא הזינוק במדד חציון שנות הלימוד. בתוך חמישה עשורים, חציון שנות הלימוד באוכלוסייה הערבית עלה פי עשרה, מ-1.2 בראשית שנות ה-60 ל-12.0 בשנת 2015. מדובר בשיפור מרשים עוד יותר מזה שחל באוכלוסייה היהודית-מ-8.4 ל-13.0 בתקופה הנדונה (השנתון הסטטיסטי לישראל, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). כיום חציון שנות ההשכלה בשתי האוכלוסיות כמעט זהה.

איור 1: חציון שנות השכלה לפי קבוצת אוכלוסייה (שנים נבחרות)



השיפור בהישגי התלמידים במערכת החינוך הערבי הוא כמותי ואיכותי גם יחד. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים כי בשנים 2000-2016 הוכפל מספר התלמידים בחינוך העל-יסודי הערבי מ-101 אלף בשנת הלימודים תש"ס ל-197 אלף בשנת הלימודים תשע"ו (בין היתר כתוצאה מהחלת חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב, אשר הביא לצמצום הנשירה מבתי הספר בחינוך הערבי). שיעור הגידול במספר התלמידים בחינוך העל-יסודי הערבי (96%) גבוה מאוד בהשוואה לשיעור הגידול המקביל בחינוך העל-יסודי העברי (מ-470 אלף ל-516 אלף בתקופה הנדונה - עלייה של 9.8%). בשני העשורים האחרונים עלה בצורה

ניכרת גם שיעור הזכאות לתעודת בגרות למסיימי כיתות י"ב במערכת החינוך הערבי. על פי נתוני משרד החינוך, שיעור הזכאות לבגרות עלה מ-49% ב-1995 ל-63% ב-2016. ראויה לציון העלייה המרשימה בשיעור הזכאות לתעודת בגרות במסלול הטכנולוגי במערכת החינוך הערבי. על פי נתוני משרד החינוך, בשני העשורים האחרונים שיעור הזכאות לבגרות מכלל הנבחנים הערבים במסלול הטכנולוגי הכפיל את עצמו, מ-31% ב-1995 ל-62% ב-2016. עלייה יציבה נרשמה גם בשיעור הזכאות לבגרות מכלל הנבחנים הערבים במסלול העיוני: מ-52% ב-1995 ל-64% ב-2016 (אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

לוח 1: שיעור זכאות לתעודת בגרות מכלל הנבחנים לפי מסלול לימודי (שנים נבחרות)

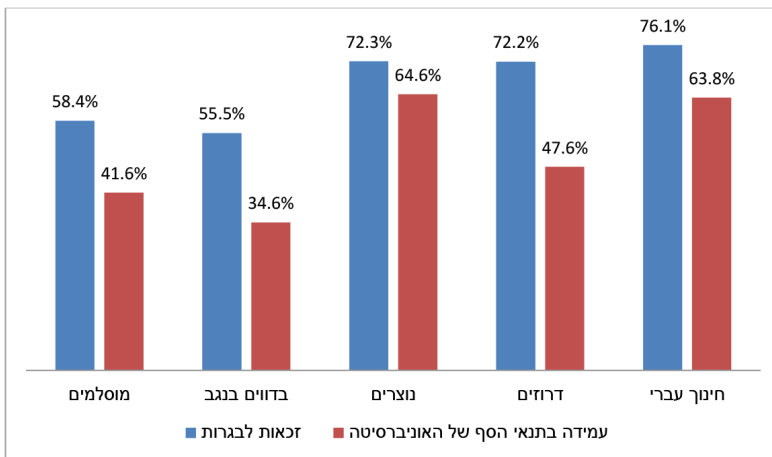
2016 (שנה"ל תשע"ו)			1995 (שנה"ל תשנ"ה)			שנה
טכנולוגי	עיוני	סה"כ	טכנולוגי	עיוני	סה"כ	מערכת חינוך / מסלול לימודי
62%	64%	63%	31%	52%	49%	ערבי
73%	83%	79%	55%	74%	69%	עברי

למרות מגמת השיפור העקיבה, רמת ההישגים במערכת החינוך הערבי נמוכה בהרבה מזו שבמערכת החינוך העברי, ולאורך השנים נשמר פער גדול בשיעור הזכאות לבגרות בין שתי מערכות החינוך. תופעת הנשירה ממשיכה להיות חמורה במיוחד בקרב תלמידי תיכון ערבים, בשיעור גבוה מזה שבתיכונים יהודיים. נתונים מתוך דוח שפורסם ביולי 2016 מטעם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, מלמדים כי בקרב תלמידים ערבים שיעורי ההשתתפות משלב חטיבת הביניים (כיתה ז') ועד סיום שלב התיכון (כיתה י"ב) יורדים במידה ניכרת לעומת השיעור המקביל אצל תלמידים יהודים: מ-98% ל-86% לעומת 99% ו-92% בחינוך העברי, בהתאמה (אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). תופעת הנשירה הסמויה מטילה עול כבד על מערכת החינוך הערבי. למרות החלת חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב, לא מעט תלמידים במערכת החינוך הערבי אמנם רשומים כתלמידים אולם בפועל הם מרבים להיעדר מן הלימודים ולמעשה אינם לומדים. על פי נתונים ממקורות שונים, שיעור הנשירה הגלויה והסמויה ממערכת החינוך

הערבי הוא כ-20%. תופעת הנשירה מתרחשת ברובה בגילאי המעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה, ורוב הנושרים הם בנים (אבו-עסבה, פרסקו ואבו-נסרה, 2013; קראקרה אבראהים, 2008: 55-59).

שיעור הזכאות לבגרות ושיעור העומדים בתנאי הסף של האוניברסיטה בקרב תלמידים בחינוך העברי גבוה באופן מובהק בהשוואה לתלמידים בחינוך הערבי. עם זאת ראוי לשים לב שבתוך מערכת החינוך הערבית קיימת שונות גבוהה ברמת ההישגים על פי דת. נתונים מפולחים לשנת 2013 מלמדים כי שיעור הזכאות לתעודת בגרות מכלל הנבחנים בקרב הנוצרים (72.3%) והדרוזים (72.2%) גבוה בצורה ניכרת מן השיעור המקביל בקרב המוסלמים (58.4%), והוא נמוך אך במעט משיעור הזכאות לבגרות בחינוך העברי (76.1%). השיעור הנמוך ביותר נמדד בקרב הבדווים בנגב (55.5%). מבדיקת שיעור הזכאים לתעודת בגרות מכלל הנבחנים אשר עומדים בדרישות הסף של האוניברסיטה בולט לעין השיעור הגבוה של תלמידים נוצרים שמחזיקים בתעודת בגרות איכותית יותר (64.6%). מדובר בשיעור גבוה באופן מובהק מן השיעור בקרב תלמידים דרוזים (47.6%) ומוסלמים (41.6%). למעשה שיעור העומדים בתנאי הסף של האוניברסיטה בקרב הנוצרים זהה לשיעור המקביל בחינוך העברי (63.8%). בקרב הבדווים בנגב, שיעור הזכאות לתעודת בגרות איכותית שעומדת בדרישות הסף של האוניברסיטה הוא הנמוך ביותר - 34.6% (גרא, 2016: 126-128; השנתון הסטטיסטי לישראל, 2015: לוח 8.26).

איור 2: שיעור זכאות לבגרות ושיעור עמידה בתנאי הסף של האוניברסיטה, לפי דת ועדה (2013)



הנתונים מלמדים על הפער שבין רמת ההישגים בבתי ספר פרטיים - ברובם נוצריים - לבין רמת ההישגים בבתי ספר המשתייכים לחינוך הערבי (הממלכתי). עלות הלימודים בבתי הספר הנוצריים הפרטיים היא גבוהה, אולם ככל שידם של ההורים משגת לשלוח את ילדם לבית ספר פרטי, כך גבוהים יותר סיכוייו להשיג תעודת בגרות ואף לשפר את סיכויי הקבלה שלו לאוניברסיטה (רכס, 2007: 103-106). יוצא אפוא שאחד הגורמים המשפיעים ביותר על רמת ההישגים של התלמידים הוא הרמה הכלכלית של הוריהם.

תשתיות ותקציבים

עם קום המדינה הייתה רמת התשתיות במערכת החינוך הערבי ירודה מאוד. עד אמצע שנות ה-50 היה רק בית ספר תיכון ערבי ממלכתי אחד בארץ, בנצרת. פרט לכך היו כמה בתי ספר תיכוניים נוצריים פרטיים שהופעלו בידי הכנסייה עוד לפני קום המדינה והמשיכו לפעול גם לאחר הקמתה. הם זכו להגדרה "מוכרים שאינם רשמיים", כלומר המדינה הכירה בקיומם לצורך קיום חינוך חובה אך הם לא היו חלק מהחינוך הממלכתי. עלות הלימודים הגבוהה בתיכוניים הפרטיים גרמה לכך שתלמידים רבים שסיימו שמונה שנות לימוד יסודי (בהתאם לחוק לימוד חובה באותם ימים) ויתרו על המשך הלימודים בתיכון מחוץ ליישובם ונסארו לדאוג לפרנסת המשפחה. אלה שביקשו להמשיך את לימודיהם בתיכון ממלכתי, נאלצו ברובם ללמוד בבתי ספר תיכוניים ביישובים יהודיים סמוכים למקום מגוריהם.

משנת הלימודים הראשונה (תש"ט, 1948/49) ועד ימינו חל גידול כמותי מרשים בתשתיות (בתי ספר וכיתות) ובמספר התלמידים במערכת החינוך הערבי. הגידול שחל בחינוך היסודי במערכת החינוך הערבי היה דרמטי ובשיעור גבוה פי כמה מן הגידול המקביל במערכת החינוך העברי, אולם המהפכה האמיתית במערכת החינוך הערבי התחוללה בחינוך העל-יסודי: מהיעדרו כמעט באופן מוחלט בראשית ימיה של המדינה לעניין מובן מאליו המבטא את הממוצע המקובל בחברה הערבית.

לוח 2: תשתיות ותלמידים במערכת החינוך - אז והיום

תש"ז (2016/17)	תש"ט (1948/49)			
627	45	בתי ספר	חינוך ערבי	חינוך יסודי
9,980	667	כיתות		
245,795	9,991	תלמידים		
2,376	467	בתי ספר	חינוך ערבי	
31,590	3,364	כיתות		
761,534	91,133	תלמידים		
450	1	בתי ספר	חינוך ערבי	חינוך על- יסודי
7,330	8	כיתות		
192,766	14	תלמידים		
1,589	98	בתי ספר	חינוך ערבי	
20,899	507	כיתות		
524,205	10,218	תלמידים		

בצד הקמה של גני ילדים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ותיכון, הוקמו גם מוסדות חינוכיים אחרים דוגמת מרכזים קהילתיים, מתנ"סים ומרכזי פיס המיועדים לפעילות בשעות אחר הצהריים. נקודת מפנה התחוללה בתקופת ממשלת רבין-פרס בשנים 1992-1996 כאשר הממשלה קבעה את תחום החינוך בראש סולם העדיפויות. במהלך ארבע שנות כהונת ממשלת רבין-פרס רשם תקציב החינוך לנפש עלייה ריאלית של 45%, השיעור הגבוה ביותר בהשוואה לממשלות שבאו אחריה. ממשלת רבין-פרס הנהיגה מדיניות של העדפה מתקנת ובמסגרתה תוספת שעות לימוד וכיתות לימוד לחינוך היסודי בחברה הערבית (ריטר וכהן, 2012: 24-27). בעקבות הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ב-2007 ולאורך העשור האחרון, אישרו ממשלות ישראל שורה של תוכניות רב-שנתיות לתקצוב היישובים הערביים במגוון תחומים, ובכללם תחום החינוך (רודניצקי, 2014: 63-67).

התוכנית הידועה ביותר היא תוכנית החומש לשנים 2016-2020, שאושרה בהחלטת ממשלה מס' 922 מדצמבר 2015. התוכנית הקציבה סכום חסר תקדים בסך 15 מיליארד ₪ לפיתוח חברתי וכלכלי של יישובים ערבים במגוון תחומים, כגון חינוך, תחבורה, תעשייה ומסחר, תעסוקה, דיור, תרבות וביטחון

פנים. בתחום החינוך הועידה התוכנית סך 185 מיליון ש"ח לשנה (ובסה"כ 925 מיליון ש"ח על פני חמש שנים), מהם 55 מיליון ש"ח בשנה להכשרת מורים לחינוך הפורמלי ו-130 מיליון ש"ח לשנה לתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. בצד זאת העמיד משרד החינוך תקציב דיפרנציאלי בסך 5.8 מיליארד ש"ח לתקופת התוכנית - חמש שנים (אתר המשרד לשוויון חברתי, 31.7.2016).

על פי דוח מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, שבחן את ההרכב החברתי-כלכלי של תלמידים בזרמי החינוך השונים בשנים 2001-2014, חל שיפור ניכר במצבם הכלכלי של התלמידים במערכת החינוך הערבי. וכך, בשנת 2001 השתייכו 54% מן התלמידים הערבים לשלושת העשירונים הנמוכים (1-3) ו-32% לארבעת העשירונים הבינוניים (4-7); בשנת 2014 הצטמצם חלקם של התלמידים הערבים בעשירונים הנמוכים ל-38%, וחלקם בעשירונים הבינוניים גדל ל-44%. למעשה, על פי נתוני שנת 2014, כמעט אין הבדל בין שיעור התלמידים במערכת החינוך הערבי המשתייכים לעשירונים הבינוניים (44%) ובין שיעור התלמידים היהודים במערכת החינוך הממלכתי המשתייכים לעשירונים אלה (40%). הפער הגדול נפער בשלושת העשירונים הגבוהים (7-10): 18% מהתלמידים הערבים במערכת החינוך משתייכים לעשירונים אלה לעומת 45% מהתלמידים היהודים (וייס, 2017: 56).

לוח 3: תלמידים בחינוך הערבי ובחינוך העברי הממלכתי, לפי דירוג חברתי-כלכלי (%)

2014		2001		עשירון חברתי כלכלי
חינוך עברי (ממלכתי)	חינוך ערבי	חינוך עברי (ממלכתי)	חינוך ערבי	אשכול כלכלי-חברתי
45	18	40	14	10-8
40	44	44	32	7-4
15	38	16	54	3-1

מתברר אפוא שבין החינוך הערבי לחינוך העברי ממשיכים להתקיים פערים מובהקים. על פי סקירה בעיתון "דה מרקר" מראשית 2016, שהוכנה בעקבות אימוץ החלטה 922, עולה כי לא רק שהתקציב שתלמיד ערבי בחינוך הפורמלי מקבל אינו מטפח אותו, אלא שלמעשה התלמיד הערבי מופלה לרעה. אם כוללים בחישוב גם את התקציבים שהרשויות המקומיות וההורים מוסיפים לסל החינוך, התקציב שתלמיד ערבי במדינת ישראל מקבל נמוך בשיעור של

78%-88% בהשוואה לתלמיד יהודי (ארלוזורוב, 9.1.2016). הפערים בין מערכת החינוך הערבי לבין מערכת החינוך העברי ניכרים במחסור במבנים, בכיתות לימוד, במעבדות ובאלומות ספורט, ואף באי-תקינותם של מבנים ושל מתקנים קיימים. דוח שפרסם ב-2017 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ואשר מסתמך על נתוני משרד החינוך, קובע כי הפערים בתקציבים בין החברה היהודית לחברה הערבית - הן לתלמיד והן לכיתה - עודם גדולים מאוד. הפערים ניכרים בבתי הספר בכל רמות הטיפול, והם גדולים במיוחד בבתי ספר שמדד הטיפול שלהם גבוה, כלומר אלו המשרתים אוכלוסייה חלשה (בלס, 2017). על פי מחקר שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2015, בקבוצת הטיפול החלשה ביותר בשלב החינוך היסודי - אשר אליה מסווגים רוב התלמידים הערבים (62%) ורק 6% מן התלמידים היהודים - תלמיד יהודי נהנה מתקצוב שנתי הגבוה ב-24% מן התקצוב שמקבל תלמיד ערבי, 19,431 ₪ לעומת 15,715 ₪ (ויניגר, 2015: 5-6).

מדיניות החינוך כלפי הערבים בישראל

מדיניות החינוך לערבים היא אחת השאלות הלא-פשוטות שעמדו על סדר יומה של המדינה משחר הקמתה. בשנים הראשונות נידונה במשרד החינוך השאלה: האם להטמיע את החינוך לערבים במערכת החינוך הכללית או להעניק לחינוך הערבי מעמד נפרד, הכפוף לפיקוח ולשליטה? בסופו של דבר הוחלט להקנות לחינוך הערבי מעמד נפרד, בצד החינוך העברי הממלכתי והחינוך הדתי (היהודי). עוד נקבע כי שפת ההוראה בבתי ספר ערביים היא ערבית, בהיותה שפה רשמית שנייה במדינה. עם זאת, חוק חינוך ממלכתי (תשי"ג), שהתקבל באוגוסט 1953, לא הכיר כלל בייחודה של האוכלוסייה הערבית. מטרת החוק כפי שהוגדרה אז הייתה "להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישיגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית, ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית, ואהבת הבריות" (אתר הכנסת, knesset.gov.il). רק בשנת 2003 נוסף תיקון מס' 11, הקובע כי בין מטרות החוק "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל" (חוק חינוך ממלכתי תשי"ג - 1953).

על פי מחקרו של מאג'ד אלחאג', מלכתחילה הוחלט במשרד החינוך שתוכני החינוך לערבים בישראל לא יעסקו בנושאים לאומיים ופוליטיים אלא בענייני תרבות, דת ומסורת. המדיניות כלפי החינוך הערבי הייתה פיקוח ושליטה הן על

תוכניות הלימוד והן על זהות המורים המועסקים בשורותיה. מדיניות זו הייתה בתוקף לא רק בתקופת הממשל הצבאי על היישובים הערבים בישראל (בשנים 1948-1966), שהתאפיינה בפיקוח הדוק וישיר, אלא גם שנים רבות לאחר מכן (אלחאג', 1996). למעשה רק בשנת 2005 בוטל סופית תפקיד היועץ במשרד החינוך מטעם השב"כ המפקח על החינוך הערבי. עם זאת, שאלת תוכניות הלימודים נותרת רגישה, במיוחד במקצועות העוסקים בסוגיות פוליטיות, כגון אזרחות והיסטוריה.

המאבק על מדיניות החינוך לתלמידים ולבני נוער ערבים הוליד שורה של ארגונים ויוזמות עממיות שנחלצו לתת מענה. הגוף הידוע ביותר הוא ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, עמותה רשומה שנוסדה ב-1984. הוועדה פועלת להשוואת החינוך הערבי לחינוך העברי הן ברמת התשתיות הן ברמת האיכות של תוכניות הלימוד באופן שיענה על הצרכים הייחודיים של התלמיד הערבי מבחינה תרבותית, חינוכית ולאומית. נוסף על המעקב אחר פעולות משרד החינוך והגורמים הממלכתיים בעניין מערכת החינוך הערבי, ועדת המעקב מפעילה פרויקטים כחלופה לתוכניות הלימודים של משרד החינוך על יסוד ההבנה שהתוכניות הממלכתיות אינן מתאימות לבתי הספר הערביים. בצד ועדת המעקב פועלות שורה של עמותות ערביות רשומות העוסקות בתחומים של תרבות, חינוך ופנאי. רוב העמותות הללו הוקמו בשני העשורים האחרונים מתוך כוונה להעשיר את תוכני הלימוד לתלמידים ולבני נוער ערבים בתחומים של שפה, תודעה וזהות.²

ביולי 2010 הכריזה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי על הקמתה של "המועצה הפדגוגית הערבית". יוזמי הקמתה הדגישו כי זהו ביטוי לזכותו של המיעוט הערבי, בהיותו מיעוט ילידי, לשמר את מורשתו ואת זהותו הלאומית ולקבוע בעצמו את מדיניות החינוך ואת תכניה (גיבארין ואגבאריה, 2010). הצדקה נוספת להקמתה של המועצה הפדגוגית הייתה הטענה שיש להשוות את מעמדו של החינוך הערבי בישראל למעמדו של החינוך הממלכתי-דתי ושל החינוך החרדי, הנהנים מאוטונומיה בקביעת תוכניות הלימוד שלהם. בעלי העניין הדגישו כי הקמת מערכת חינוך ערבית עצמאית אינה ביטוי להתבדלות מן המדינה, אלא דווקא ביטוי להשתלבות בתוכה, קרי מתן ביטוי לזהות הקולקטיבית של המיעוט הערבי בצד שמירת הקשר עם המדינה, הדגשת המשותף ושאיפה ליצירת תרבות אזרחית כוללת בישראל (הרפז, 2011: 38-43). באוקטובר 2011 פרסמה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי את יעדיה של המועצה הפדגוגית

² עמותות ערביות הן עמותות שקהל היעד שלהן הוא האוכלוסייה הערבית ואשר הנהלתן וצוות העובדים בהן, כולם או רובם, הם אזרחים ערבים; זאת להבדיל מעמותות משותפות ליהודים ולערבים, כגון "סיכוי", יוזמות קרן אברהם, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם.

הערבית במסמך שכותרתו "מטרות החינוך וההוראה של המיעוט הפלסטיני בישראל". עם המטרות העיקריות שהוזכרו במסמך נמנו המטרות האלה: לחזק את בקיאותם של התלמידים הערבים בשפה הערבית בהיותה לשון המבטאת זהות ושייכות וכן אמצעי ליצירת תקשורת, תרבות ומחקר; לחזק את הזהות הלאומית בקרב התלמידים הערבים באופן שתהא מושתתת על "לכידות בין בני העם הפלסטיני, על חיזוק הזיכרון והנרטיב הפלסטיניים, על דבקות בזכויות ההיסטוריות והפוליטיות של העם הפלסטיני, ועל פלורליזם תרבותי, דתי וחברתי" ולעודד את התלמידים הערבים לקיים דיאלוג בונה עם האחר, היהודי-הישראלי, מתוך ראייה של חיים משותפים במולדת אחת, שיתוף פעולה, שוויון וכבוד הדדי (רודניצקי, 2015: 96).

הגישה שמשרד החינוך מאמץ היא שילוב ואינטגרציה של המיעוט הערבי, ולא מתן אוטונומיה לחינוך הערבי. במקרה של המועצה הפדגוגית הערבית, אף על פי שיוזמי הקמתה הדגישו כי תפעל במסגרת משרד החינוך, המדינה אינה משתפת פעולה עם הרעיון ועד כה משרד החינוך לא הכיר בה.

חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית

נכון להיום, כמחצית מן העמותות הערביות הפעילות עוסקות בתחומים של "תרבות ופנאי" ו"חינוך ומחקר" (רודניצקי, 2014: 45-49). עמותות אלה מספקות תכנים ומסגרות חינוכיות מחוץ לתוכנית הלימודים הרשמית ולשעות הפעילות בבית הספר. עובדה זו מלמדת עד כמה תחום החינוך הבלתי פורמלי חיוני עבור החברה הערבית. עם זאת, במשך שנים רבות הוצב תחום זה בתחתית סולם העדיפויות, ובדרך כלל הוא לא זכה לתשומת לב מצד רשויות המדינה. החלטה 922 של הממשלה נחשבת פורצת דרך. לראשונה הכירו רשויות המדינה בחשיבות תחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ואף העמידו לשם כך תקציבים ייעודיים: 650 מיליון ₪ על פני חמש שנים.

זה קרוב לחמישה עשורים שהעניין הגלובלי בחינוך בלתי פורמלי נמצא במגמת עלייה הן במישור המחקרי והן במישור הציבורי-פוליטי. עיון במקרי מבחן מן העולם, הבודקים את השפעות החינוך הבלתי פורמלי בקרב בני נוער וצעירים מקבוצות חלשות באוכלוסייה, מעלה מסקנות מעניינות. מדובר בדרך כלל בקבוצות מיעוט, ילידי או מהגר, הנבדלות מן האוכלוסייה הכללית בתרבותן ובמוצאן האתני. המסקנות שלהלן נגזרות מתוך מקרי מבחן במדינות מתפתחות ברחבי העולם (באפריקה, דרום-מזרח אסיה ומרכז אמריקה) וממקרי מבחן במדינות מפותחות באירופה, בקנדה ובארצות הברית: (1) פעילויות של מסגרות

החינוך הבלתי פורמלי תורמות לביעור אנאלפביתיות בקרב צעירים המתקשים להשתלב במערכת החינוך הפורמלי בארצם עקב קשיי שפה וחסמים תרבותיים. הצלחת התוכניות מיוחסת לכך שהחינוך הבלתי פורמלי מותאם לתרבות המקורית של בני הקבוצה החלשה; (2) פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי מעצימות את חברי הקבוצה; הן נוטעות בהם תחושה של מסוגלות עצמית ומעודדות אותם להשתלב חברתית וכלכלית בארצם; (3) פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי מפחיתות אצל בני נוער בהתנהגויות שיש בהן סיכון.

כוחן של מסקנות אלה יפה גם במקרה של המיעוט הערבי בישראל. אימון אגבאריה סבור כי תוכניות לחינוך בלתי פורמלי נועדו לענות על שני צרכים הנגזרים ממצבו של המיעוט. האחד, הצורך בשליטה, בייחוד כאשר מדובר בקבוצת אנשים החיים במציאות של שוליות פוליטית וחברתית במדינה; השני, הצורך באוטונומיה, ובייחוד באוטונומיה תרבותית. מרחב אוטונומי כזה נועד לאפשר לקהילה לשמור על השפה והמנהגים שלה, ולגבש בשביל הקהילה שיח משלה ובלשונה (אגבאריה, 2007: 295-314).

הדגש ששמה החלטה 922 של הממשלה על תחום החינוך הבלתי פורמלי נועד לספק מענה ממוסד לתחום שבמשך שנים ארוכות לא זכה להתייחסות הולמת. מצבו הקשה של תחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית נגרם משתי סיבות עיקריות: ראשית, האחריות על תחום החינוך הבלתי פורמלי והעיסוק בו מפוזרים בין גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה שונים שכל אחד מהם מגדיר את החינוך הבלתי פורמלי מנקודת מבטו. מינהל חברה ונוער, החברה למתנ"סים, הרשויות המקומיות הערביות, תנועות הנוער וארגוני החברה האזרחית - כולם מפעילים תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. פיזור האחריות יוצר איים של ידע מקצועי בלי שגוף כלשהו מרכז אותם או מנחה אותם לפי קו אחיד כלשהו. שנית, רוב הרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ולכן הן מתקשות להעמיד את החינוך הבלתי פורמלי במקום גבוה בסולם העדיפויות שלהן ולהקצות לשם כך משאבים. הדבר יוצר פער גדול בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לבין זו שבחברה היהודית.

החלטה 922 נועדה לאחד באופן מושכל את המאמצים המושקעים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. בטבלה שלהלן מסוכמות קטגוריות השינוי העיקריות הגלומות בה.

**לוח 4: החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לפני החלטה 922 ואחריה
(מתוך: חדאד חאג' יחיא ורודניצקי, 2018)**

קטגוריה	נושא	לפני	אחרי
מבנה ארגוני	אגף החברה הערבית במשרד החינוך	אגף קטן ומדולדל מבחינה תקציבית	הגדלת אגף החברה הערבית במינהל חברה ונוער והגדלת תקצובו
	מבנה ארגוני	מרכז הדרכה לחברה הערבית: בתוך מינהל חברה ונוער	מרכז הדרכה לחברה הערבית: מרכז ארצי, בתוך אגף החברה הערבית, המשרת 10,000 אנשי מקצוע ב-67 רשויות מקומיות ערביות
תיאום ופיקוח מקצועי	רמת הרשויות המקומיות הערביות: פיקוח מקצועי	3 מפקחים	15 מפקחים
	רמה ארצית: גורם תיאום ופיקוח	ללא גוף מתאם	ג'וינט-אשלים
תקצוב ומימון	תקצוב ממשלתי	ללא תקצוב ממשלתי	130 מיליון ₪ בשנה - 60 מיליון ₪ למטה הארצי (משרד החינוך); 70 מיליון ₪ לרשויות המקומיות הערביות
	מימון תואם (matching) לרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (3-1)	משרד החינוך - 70%; הרשויות המקומיות הערביות - 30%	משרד החינוך - 90%; הרשויות המקומיות הערביות - 10%
תשתיות	מתנ"סים	32 מתנ"סים ביישובים הערביים	הקמת 22 מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים הערביים עד שנת 2021

סיכום

מערכת החינוך הערבי בישראל ידעה התפתחות מואצת מקום המדינה ועד ימינו. השיפור ברמת ההשכלה של ילדים ובני נוער ערבים ניכר במדדים כמותיים ואיכותיים, כמו גם ברמת התשתיות של מערכת החינוך הערבי. העובדה שחציון שנות ההשכלה בחברה הערבית כמעט השתווה כיום לחציון שנות ההשכלה

בחברה היהודית, מעידה יותר מכל על היקף תהליך המודרניזציה שחוותה החברה הערבית לאורך השנים.

אף על פי כן, פערים חברתיים-כלכליים בין ילדים ובני נוער ערבים ויהודים מוסיפים להתקיים וניכר כי קצב השיפור אינו מדביק את צרכיה הגדלים והולכים של החברה הערבית בתחום החינוך. הממשלה אינה יושבת בחיבוק ידיים, ובעשור האחרון - מאז הקמת הרשות לפיתוח כלכלי ב-2007 - אימצה שורה של תוכניות חומש לפיתוח חברתי-כלכלי של יישובים ערביים ודרוזיים. ועדיין, במדדים חשובים, כגון השקעה כספית לתלמיד, תשתיות (מבנים וכיתות), מסגרות חינוכיות מחוץ לשעות הלימודים בבית הספר ושיעור הזכאות לבגרות, יש פער מובהק בין החינוך הערבי לחינוך העברי.

בצד כל אלה ממשיכה שאלת מדיניות החינוך לנסר בחלל האוויר: האם צריכה המדינה לאפשר הקמת מינהל חינוך ערבי שיוכל לקבוע תוכני לימוד ויעבוד בשיתוף פעולה עם משרד החינוך, או שמא מערכת החינוך הערבי תמשיך להיות חלק מהחינוך הממלכתי במדינה, והעיסוק בשאלות של תרבות וזהות ייעשה בעיקר בתוכניות החינוך הבלתי פורמלי?

בפתח העשור השמיני למדינה, האתגר האמיתי של מערכת החינוך הערבי בישראל אינו טמון בהכרח במדדים כמותיים אלא דווקא בהיבט האיכותי. ככל שתוכניות הלימוד במערכת החינוך הערבי, הפורמלית והבלתי פורמלית, תהיינה מותאמות טוב יותר לתרבותם של הילדים ובני הנוער המשולבים בתוכה, כך תוכל החברה הערבית לממש את הפוטנציאל האנושי הטמון בה. מפירותיו של מהלך כזה ייצאו נשכרים לא רק החברה הערבית אלא גם מערכת החינוך והחברה הישראלית בכללותה.

מקורות

אבו-עסבה, ח', פרסקו, ב' ואבו-נסרה, מ' (2013). נשירת תלמידים בחינוך הערבי, הבדווי והדרוזי: דוח מסכם. משרד החינוך.

אגבאריה, א' (2007). החינוך הבלתי פורמלי בחברה הפלסטינית בישראל. בתוך: ש' רומי ומ' שמידע (עורכים), החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה (עמ' 295-314). ירושלים: מאגנס.

אלחאג', מ' (1996). חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי. ירושלים: מאגנס.

- ארלוזורוב, מ' (9.1.2016). ילד ערבי שווה תשעית מילד יהודי, דה מרקר.
- בלס, נ' (2017). ההישגים הלימודיים של תלמידים ערבים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ג'בארין, י' ואגבאריה, א' (2010). חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל. נצרת: דיראסאת, מרכז ערבי למשפט ומדיניות.
- גרא, ר' (עורך) (2016). ספר החברה הערבית בישראל (8): אוכלוסייה, חברה, כלכלה. ירושלים: מכון ון ליר.
- הרפז, י' (2011). מדינה אינה עושה שלום עם אזרחיה. הד החינוך, פברואר, עמ' 43-38.
- וייס, א' (2017). תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל 2017. ירושלים: מרכז טאוב.
- וינגר, א' (2015). נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לבתי-ספר לפי מגזרים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חדאד חאג' יחיא, נ' ורודניצקי, א' (2018). החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית: חזון ומעשה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חוק חינוך ממלכתי תשי"ג - 1953, תיקון מס' 6, תשס"ד - 2003. נדלה מתוך: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/152_024.html
- פני החברה בישראל: ישראל מאין ולאן? (2013). דוח מס' 6. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- קראקרה אבראהים, א' (2008). נשירה גלויה וסמויה במערכת החינוך הערבית, בתוך: א' רכס וא' רודניצקי (עורכים), נוער ערבי בישראל: בין סיכוי לסיכון (עמ' 55-59). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי.
- רודניצקי, א' (2014). הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- רודניצקי, א' (2015). המיעוט הערבי בישראל והשיח על "מדינה יהודית". ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רייטר, י' וכהן, א' (עורכים) (2012). אוגדן מידע: החברה הערבית בישראל, מהדורה שנייה. נווה אילן: יוזמות קרן אברהם.

רכס, א' (2007). דילמות של חינוך בערים מעורבות. בתוך: א' רכס (עורך), יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל (עמ' 103-106). אוניברסיטת תל אביב, תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי.

אתר הכנסת: www.knesset.gov.il

אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: www.cbs.gov.il