מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

החינוך הערבי בישראל
דילמות של מיעוט לאומי

ח'אלד אבו-עסבה

מרס 2007

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

The Arab Education in Israel

Dilemmas of a National Minority

Khaled Abu-Asbah

עורכת אחראית: שונמית קרין
עריכת לשון: ליאורה הרציג
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

Publication No. 3/52 פרסום מס'
ISSN 0792-6251

© 2007 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טלפון: 02-5666243 פקס: 02-5666252
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר ח'אלד אבו-עסבה הוא חוקר בתחום החינוך והמדיניות החברתית ומרצה מן החוץ בתכנית ה-M.A למדיניות ציבורית ומנהל ציבורי באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא גם מרצה לחינוך במכללת בית ברל ומנהל מכון מסאר למחקר, תכנון וייעוץ חינוכי. חיבר מספר רב של פרסומים בתחום החינוך בכלל והחינוך הערבי בפרט.

על המחקר

החינוך הערבי בישראל פועל בקונטקסט של מדינת רוב יהודי. עובדה זו מותירה את השליטה בו בידי קבוצת הרוב, בעוד שלקבוצת המיעוט מעורבות מוגבלת בתכניו. מחקר זה מנסה לברר את הזכויות הקולקטיביות בחינוך תוך כדי דיון מעמיק במערכת היחסים הקיימת בין קבוצת הרוב היהודית וקבוצת המיעוט הערבית במדינה. המחקר מביא דוגמאות למערכות חינוך של מיעוטים אחרים בעולם עם קווי הדמיון והשוני בין מיעוטים אלה לבין המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. המחקר מסרטט את תמונת המצב העכשווית של מערכת החינוך הערבי תוך כדי הבלטת התמורות שחלו בה מאז הקמת המדינה ועד היום; תהליכי שינוי אשר הושפעו מצד אחד מעצם מעמדו של המיעוט הערבי-פלסטיני במדינת ישראל, ומנגד מעצם מגעה של אוכלוסיית המיעוט עם אוכלוסיית הרוב. המחקר גם דן בהיבטים הנוגעים למשאבים המושקעים ולתפוקות המתקבלות בהתאם להם, ובמידת האפשר אינו פוסח על המבנה הארגוני של מערכת החינוך הערבי תוך הצבעה על חלופות אפשריות.

על המכון

ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל. חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה **ללימודים אסטרטגיים**, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן** מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון** מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

פרסומים בנושא יחסי יהודים וערבים בישראל

- **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- **מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל**, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- **לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל**, ראסם חמאיסי, 1993.
- **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל**, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- **הערבים בישראל בעקבות כינון השלום**, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל**, ראסם חמאיסי, 1994.
- **עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל**, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
- **סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה**, ראסם חמאיסי, 1994.
- **מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות**, מאג'ד אלחאג', 1994.
- **ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל**, דוד ג'אנר-קלוזנר, 1994.
- **מערכת החינוך הבדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה**, יוסף בן-דוד, 1994.
- **הערבים בישראל בשוק העבודה**, נח לוין-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב, 1994.
- **הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות**, מאג'ד אלחאג', 1994.
- **לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל**, ראסם חמאיסי, 1994.
- **פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל**, ראסם חמאיסי, 1995.
- **החינוך בקרב הערבים בישראל**, מאג'ד אלחאג', הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
- **לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל**, יצחק שנל ואמין פארס, 1996.
- **ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות**, ראסם חמאיסי, 1996.
- **מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977**, זאב רוזנהק, 1996.
- **הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל**, ויקטור לביא, 1997.
- **המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות**, אבינועם מאיר, 1999.
- **דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף**? ראסם חמאיסי, 1999.
- **בדווים ובדווים-פלאחים בתהליך העיור בנגב**, יוסף בן-דוד ועמירם גונן, 2001.
- **לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים** בישראל, ראסם חמאיסי, 2002.
- **מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח**, ראסם חמאיסי, 2003
- **יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה**, שלמה חסון וח'אלד אבו עסבה עורכים, 2004
- **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**, ראסם חמאיסי, 2004
- **אלחרם אלשריף בשיח הציבורי הערבי-פלסטיני בישראל: זהות, זיכרון קולקטיבי ודרכי הבניה**, נמרוד לוז, 2004
- **גדר ההפרדה והשכונות הערביות בירושלים: שילוב או הפרדה רק לא דחיית ההכרעה**, יעקב גארב, 2005
- **קהילת יפו ומסגד חסן בכ: גיבוש זהות קולקטיבית, העצמה עצמית והתנגדות**, נמרוד לוז, 2005
- **השלכות גדר ההפרדה על ערביי ישראל**, ראסם חמאיסי, 2006
- **עוון ואיוולת: על ההצעות להעברת יישובים ערבים מישראל לפלסטין**, שאול אריאלי, דובי שורץ, הדס תגרי, 2006
- **חסמים בפני שוויון – הערבים בישראל**, שלמה חסון ומיכאיל קריינין, 2006
- **ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה**, מרים ביליג, 2006
- **בין לאומיות לדמוקרטיה, תסריטים של יחסי רוב ומיעוט בישראל**, שלמה חסון, 2007
- **החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי**, ח'אלד אבו-עסבה, 2007

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט
www.fips.org.il

תוכן העניינים

	מבוא	7
1	בין זכויות קלקטיביות לבין חינוך	13
	א. זכויות קולקטיביות	13
	ב. הזכות לחינוך	24
2	יחסי רוב ומיעוט בתחום החינוך: היבטים השוואתיים	29
	מערכות חינוך של מיעוטים בעולם	29
3	הגדרת הבעייתיות של החינוך הערבי במדינת ישראל	42
	מקורות הבעייתיות	43
4	חינוך בחברה הערבית	50
	חשיבות החינוך בחברה הערבית כחברת מיעוט לאומי	50
	החינוך הערבי בחברה במעבר	54
	תהליכי שינוי	55
	השפעות היחשפותה של התרבות הערבית לתרבות המערבית	59
	החברה הערבית כחברה במעבר ותהליך החִברוּת	61
	מקומו של בית הספר הערבי בתהליך המעבר	64
5	אופני התמודדות – מישור הסוגיות הפדגוגיות	68
	מטרות ותכניות לימודים	68
	שיטות הוראה, תכניות לימודים וחינוך לערכים	74
6	המשאבים וההישגים	86
	משאבים	86
	הישגים	117
7	המבנה הארגוני	133
8	שוויון, שילוב או הפרדה	140
	מקורות	145

מבוא

רבות דובר ונכתב על מעמדה ורמת תפקודה של מערכת החינוך הערבי בישראל. הספרות המקצועית על מערכת חינוך זו והדיונים סביבה מתמקדים לרוב בהיבטים תפוקתיים. במילים אחרות, ההסתכלות על המערכת מתחילה דווקא מקו הסיום – מההיבט התוצרי, ורוב הדבר נעשה במונחים כמותיים. בשנים האחרונות, ובעקבות התעניינות גוברת של חוקרי חינוך ערבים ושל הציבור הערבי בכלל, הדיון מתקיים בשני מישורים: הראשון, ההיבט התפוקתי (התוצרים) לעומת ההיבט התשומתי (ההשקעות); השני הוא מעמדה ותפקידה של מערכת החינוך הערבי כמערכת המשרתת קבוצת מיעוט השונה מקבוצת הרוב מבחינה לאומית, דתית ותרבותית. אין ספק ששני נושאים אלה חשובים ביותר, במיוחד כאשר מדובר במערכת חינוך שנתפסת ככלי להשגת שוויון חברתי בין הקבוצות השונות בחברה הערבית עצמה ובינה לבין החברה היהודית בישראל; או, לפחות, שהחינוך וההשכלה אמורים לצמצם את הפערים בין יחידים באותה הקבוצה ובין הקבוצות השונות באותה מדינה. עם זאת, בחינת מערכת החינוך הישראלית בכלל מלמדת דווקא על הגדלת אי-השוויון בין מרכז לפריפריה, בין עשירים לעניים ובין יהודים וערבים. תכניות סיוע נקודתיות, או אף ארציות קצרות טווח, אינן מצליחות לגשר על הפערים ההולכים וגדלים. רק שינוי מבני משמעותי של מערכת החינוך, המכוון לחלוקה צודקת של משאבי החינוך האנושיים והתקציביים (שוויון מהותי) תוך הצבת יעדים ארוכי טווח, עשוי להביא לצמצום הפערים בין הקבוצות החברתיות השונות בחברה הישראלית. יש לזכור שבעידן הטכנולוגי המאפיין את החברה הישראלית, וללא נקיטת מדיניות הולמת, פערים אלה רק ילכו ויתרחבו.

לפני שנדון בסוגיית החינוך הערבי על היבטיו השונים, יש לציין תחילה עובדה בסיסית אחת, שכיום אין עוררין עליה אפילו בקרב מי שמופקדים על המערכת הן ברמת העיצוב והן ברמת הביצוע. החינוך הערבי מתנהל בתנאים של אי-שוויון (הן בתשומות והן בהתייחסות הולמת) מצד אחד, ובהיעדר מעורבות של הציבור הערבי בכל הנוגע לקביעת מדיניות, מצד שני. המשאבים המושקעים בחינוך הערבי הם דלים והמדיניות שמעצבת את התכנים נקבעת כמעט ללא שיתופם של האזרחים הערבים – קולם אינו נשמע ואינו מובא בחשבון. השלכותיו של מצב-דברים זה הן הישגים נמוכים של המערכת, בד-בבד עם אי-שביעות רצון של הציבור הערבי מהתנהלותה של המערכת.

קידומה ושיפור תפקודה ותפוקותיה של מערכת החינוך הערבי מותנים, לדעתי, בשני אלמנטים עיקריים:

האחד, הענקת הזכות הבסיסית וההזדמנות לאוכלוסייה הערבית להיות מעורבת יותר בחינוך ילדיה – הפקדת המערכת בידי אנשי מקצוע ערבים. תביעה זו נסמכת על האמנות הבינלאומיות בדבר הזכויות הקולקטיביות של מיעוטים ילידים בכלל וזכויות קולקטיביות בחינוך בפרט.

השני, נקיטת מדיניות שמקצה משאבים הולמים לסגירת הפערים בין מערכת החינוך הערבי לבין מערכת החינוך היהודי. הקצאת משאבים שוויונית אינה בהכרח הקצאה שווה, אלא הקצאה על פי צורכי האוכלוסייה; זאת, בהתחשב במיקומה ובמצבה הנתון בהווה.

שני האלמנטים הללו בצירופם, וכל אחד לחוד, עשויים לשפר את תפקודה של המערכת. אולם שני האלמנטים אינם ערובה לשיפור כזה ללא עוגן פדגוגי שילווה את המערכת ויהלום את השינויים החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והפוליטיים שאוכלוסייה זו עוברת וחוֹוה. שינויים אלה יוצרים סביבה חדשה ומתחדשת, שיש להתחשב בה בשעה שדנים בשיפור תפקודן של המערכות הציבוריות, ובראשן מערכת החינוך.

לפעמים נדמה שמילת-המפתח לשיפור תפקודה של כל מערכת באשר היא היא העצמה (Empowerment). העצמה מתפרשת, בדרך כלל, בשתי צורות מנוגדות: האחת, הגדלת יכולת נתונה של אדם או קבוצה; השנייה, יצירת יכולת חדשה, שמסוגלת לדבר-מה שקודם לא היה אפשרי כלל. לשתי הצורות זיקה לאידאה של נטילת יָזמה ונשיאה באחריות.

כידוע, עָצמתה הכלכלית, החברתית, התרבותית והפוליטית של האוכלוסייה הערבית הפלסטינית בישראל כאוכלוסיית מיעוט לאומית, קטנה בהרבה משיעורה באוכלוסייה (כ-20%). לפיכך ראוי תחילה לבחון את הנכונות להעניק ולקבל העצמה זאת, ורק לאחר

מכן לבחון את הדרכים להנחלתה ברמה הקולקטיבית. אחד מתחומי ההעצמה החשובים ביותר הוא התחום החינוכי, וזאת, כאמור, מהיותו הבסיס למוביליות חברתית, כלכלית ופוליטית במובן הרחב ברמת המאקרו. העצמה אינה בהכרח פרי יָזמתם של אנשים, ארגונים או כל גוף חיצוני לקבוצה. העצמה יכולה להיעשות גם באמצעות הקבוצה עצמה על יד כך שתיטול יָזמה היא עצמה ותישא באחריות – תעמיד את יכולתה הפנימית למבחן הלכה למעשה.

השאלה הנשאלת היא, האם העָצמה שביסוד ההעצמה היא דבר-מה שמוענק על-ידי האחר, או שבעל העניין (במקרה הזה הציבור הערבי) נוטל אותה לעצמו? עָצמה במקרה דנן היא היכולת להחזיק באמצעים שיאפשרו לבעל העָצמה לקבוע את דרכו בעצמו, ומכאן שעניינו הוא בזכות לקבלת ההעצמה וביכולת ליטול אותה על עצמך, ואילו ההעצמה במקרה זה היא להעניק זכות ולאפשר יכולת. על דרך ההשאלה ניתן לגרוס שמי שמאכיל רעב איננו נותן לו עָצמה, ואילו מי שמלמד אותו או מאפשר לו ללמוד כיצד אופים לחם ומנין משיגים את הקמח – בהחלט מעניק ומאפשר עָצמה, ובכך הוא גם יגיע להעצמה.

הציבור הערבי הפלסטיני בישראל, לא רק שלא האכילו אותו כשהיה רעב ולא לימדו אותו כיצד אופים לחם ומנין משיגים קמח (טיפוח יכולות), אלא גם כשלמד וידע איך עושים זאת, שללו ממנו את הזכות והאפשרות לממש יכולות אלה. מכאן שציבור זה משולל למעשה עָצמה, ורחוקה הדרך עד שיזכה בהעצמה בהסכמתו ובהשראתו של מי שמחזיק בה – הריבון (מדינת ישראל).

התגובות הצפויות למצב של חוסר נכונות להענקת עָצמה ושל אי-יכולת לשאוב מתוכך העצמה פנימית הן שתיים: להרפות ולתת למערכת להתנהל כפי שהיא מתנהלת; או לנסות ולגרום לשינוי, ואכן רבים בחברה הערבית סבורים כי יש לנסות ולבחון את יכולת ההעצמה באמצעים פנים-חברתיים. המפקפקים באפשרות אחרונה זו טוענים שלכל היותר יש לפעול לשיפור התפקוד בצורה תוספתית עד שיחול שינוי מהותי מצדם של מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות.

אך בעוד הדיון הציבורי סביב שתי הגישות המנוגדות הוא בעיצומו, המערכת ממשיכה לפעול ולעתים אף מגיבה על התפתחויות המתרחשות סביבה; אלא שהתגובה היא פעמים רבות בלתי-מספקת או שהיא באה באיחור רב. תגובה לא דינמית או תגובה מאוחרת גורמת לקיפאון ולמעמד של שוליות מתמשכת, ארוכת-שנים. תהליכים ושינויים רבים ומואצים עוברים על החברה הערבית בישראל, המחייבים תגובה מהירה והולמת מצד המערכות הציבוריות ובראשן מערכת החינוך. כל מערכת חינוך "בריאה" אמורה להתאפיין בדינמיות רבה וברמת תגובה מהירה, ובהתאם וכתגובה לדינמיות של ההשתנות והתמורות

החברתיות, התרבותיות, הכלכליות והפוליטיות ברמה המקומית, הארצית והכלל-עולמית. מכאן, שעל מערכת החינוך הערבי לנקוט מדיניות יזומה ולא להסתפק במדיניות נגררת מצדם של המופקדים עליה הן ברמת המטה והן ברמת השדה (Staff & Line). מדיניות יזומה זו גם תתבטא ברמה המקומית – במנהיגות חינוכית המורכבת ממנהלי בתי ספר ומנהלי מחלקות חינוך בעיריות וברשויות המקומיות.

מן האמור לעיל עולה השאלה: כיצד מתרחש השינוי ועל מי מוטלת האחריות?

השינוי מתחולל בדרך כלל בשני כיוונים – מלמעלה למטה (מהמטה לשדה) ולהפך. הכיוון הראשון מתייחס לשינוי המותווה על ידי מדיניות יזומה מלמעלה, כאשר הכוונה היא להוביל את כלל המערכת אל שינוי מיוחל; ואילו הכיוון השני מתייחס לצורך שהשדה תובע. במה שנוגע לחינוך הערבי, הכיוון השני הוא, לדעתי, זה שצריך ואמור להוביל. עם זאת, נחוץ במקביל שינוי עמדות בקרב מקבלי ההחלטות, במיוחד ברמת המטה.

מטרתו של חיבור זה היא להציג מצד אחד את החוק והאמנות הבינלאומיות בעניין זכויות קולקטיביות וזכויות חינוך למיעוטים לאומיים, אתניים ודתיים, ומצד שני – את הסביבה החברתית-תרבותית והפוליטית שבה פועלת מערכת החינוך הערבי, מה עוד שהסביבה והאקלים הם שקובעים את התהליכים המתרחשים במיוחד במערכת החינוך. במקביל, יש בחיבור זה ניסיון לזהות את הגורמים המעכבים והמכשילים את התפתחותה של המערכת. החיבור אינו מתיימר לספק תשובות או פתרונות, כפי שאינו בא להציע דרכי פעולה, אלא לתאר לקוראים מצב קיים ולמנות מספר אפשרויות חלופיות של תפקוד המערכת.

החיבור בנוי משמונה פרקים המשלימים זה את זה:

הפרק הראשון דן בשוני בין הזכויות הקולקטיביות לזכויות הפרט, בכלל, ולמיעוטים בתחום החינוך, בפרט. הפרק גם דן בדילמות ובמתח בין זכויות קולקטיביות לבין רעיונות הליברליזם. הפרק עוסק במקורות הנורמטיביים של הזכויות הקולקטיביות ושל הזכות לחינוך הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי – וכל זאת בהקשר למעמדו הייחודי של המיעוט הערבי הפלסטיני במדינת ישראל. ולבסוף, הפרק מדבר בזכות מתן זכויות קולקטיביות, לרבות זכויות חינוכיות של רב-אתניות וניהול עצמי בתחום החינוך.

הפרק השני דן במערכות חינוך של מיעוטים במדינות שונות בעולם, לעומת יחסה של מדינת ישראל לנושאי המערכת החינוכית של המיעוט הערבי-פלסטיני. נסקרת בהרחבה מערכת החינוך בקנדה (המקרה של קוויבק), בגלל הדמיון הקיים לישראל בעניינים של מתח לאומי. הפרק גם מנסה לבדוק את השוני והדמיון בין מיעוטים בעולם לבין המקרה הערבי-פלסטיני בישראל.

הפרק השלישי דן ברציונל של חיבור זה ובהגדרת הבעייתיות שעמה מתמודדת מערכת החינוך הערבי. בעייתיות זו בנויה משני מעגלים: א) המעגל הפוליטי, שמתבטא באי-ההסכמה בתוך הממסד המדיני, שמשמעו בפועל אי-שוויון, מצד אחד, והיעדר מדיניות של העדפה מתקנת, מצד שני; ב) המעגל השני האידאולוגי, שמתבטא באי-התחשבות בייחודו של החינוך הערבי בכל הנוגע למטרות החינוך ולתכניות הלימודים.

הפרק הרביעי דן בחשיבות החינוך בעיני החברה הערבית כחברת מיעוט לאומי במדינת ישראל, ונטען כי מעמדה האזרחי והלאומי של החברה הערבית קובע גם את מעמדה ומצבה של המערכת החינוכית. כמו-כן דן הפרק בדילמות וסוגיות שהן פרי המעבר החברתי-תרבותי של החברה הערבית בישראל עקב חשיפתה לחברה המערבית, ובהשלכותיו של מעבר זה על המערכת החינוכית. בהקשר זה הפרק מסרטט את המאפיינים הייחודיים לחברה הערבית בשלבי המעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית, וכן את השלכותיו של מעבר זה על התהליך החינוכי ברמת בית הספר. נעשה ניסיון לעמוד על מקומו של בית הספר הערבי דווקא בתהליך המעבר וכיצד הוא מתמודד עם בעיות ודילמות הקשורות בתהליכי מעבר משבריים – באיזו מידה בית הספר מכוון את השינוי ובאיזו מידה הוא נגרר אחריו.

הפרק החמישי סוקר את הסוגיות הפדגוגיות המלוות את מערכת החינוך הערבי מאז קום המדינה. הפרק מתייחס למטרות הלימוד ולתכניות הלימודים של המערכת וכן לרצף השינויים שחלו עם הזמן במה שנוגע למטרות החינוך הערבי. הפרק גם דן בשיטות ההוראה הנהוגות כיום במערכת, ובהעדפת הפן ההישגי על פני החינוך הערכי. בהקשר לחינוך הערכי, ניסינו לעמוד על נורמות התנהגות שיש להקפיד עליהן במיוחד בתנאי מעבר חברתי ותרבותי, למשל: חשיבות ממד הזמן, חינוך למיקוד שליטה פנימית, חינוך להפנמת והעמקת האובייקטיביות (חשיבה ביקורתית), חשיבות העבודה הקבוצתית. נקודה נוספת שהפרק עוסק בה היא מעמדה הנחות של השפה הערבית כשפת-אם בבית הספר הערבי. ניסינו לעמוד על הסיבות לנחיתות מעמדה של השפה הערבית בבית הספר הערבי. כמו-כן נידונה סוגיית החינוך המיוחד שהיא אחד הנושאים הכאובים ביותר במערכת החינוך הערבי. לאחר הזנחה של שנים רבות יש כיום התייחסות רצינית בהרבה לנושא, במקביל להתחזקות ההכרה בחשיבותו של נושא זה בקרב הציבור הערבי.

הפרק השישי דן בהקצאת משאבים מול ההישגים, בטענה כי תפוקות הן תלויות-תשומות. המדיניות שמכוונת את כמותם ואיכותם של המשאבים, לא זו בלבד שאינה פועלת בכיוון של העדפה מתקנת, אלא היא מפלה במודע את החינוך הערבי, גם באמצעות חקיקה ותקנות. דוגמאות הממחישות הפליה זו הן, למשל, מתן מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך והפליית היישובים הערביים באותה מערכת חינוכית, וכן

המדיניות שביסוד תכנית החומש ומידת האפקטיביות שלה. הפרק גם דן בקשר שבין המצב הכלכלי של ההורים לבין ההישגים הלימודיים של הבנים – מהגיל הרך ועד לבחינות הבגרות, בנושא איכות המורים ורמת השכלתם מההיבט ההשוואתי, וכן בנושא אכלוס הכיתות מהיבט זה. לקראת סופו עוסק הפרק באוכלוסייה שמערכת החינוך בה נמצאת במצב מאוד קשה גם בהשוואה לקבוצות אחרות בתוך החברה הערבית; המדובר באוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב. מערכת החינוך בה נמצאת ברמת תפקוד ירודה ביותר.

עוד עוסק הפרק השישי בהיבט התפוקות, כלומר בהישגים. נסקרים הישגיהם של התלמידים הערבים מבית הספר היסודי, דרך בחינות הבגרות וכלה בהשכלה גבוהה. הפרק גם מתייחס לתופעת הנשירה במערכת החינוך הערבי בהשוואה למערכת החינוך היהודי ולשירותי התמיכה והסיוע העומדים לרשות בתי הספר.

הפרק השביעי עוסק בהיבט המבני-ארגוני של מערכת החינוך הערבי מאז קום המדינה ועד היום, לרבות ההצעה למתן אוטונומיה תרבותית-חינוכית כמבנה ארגוני חלופי למבנה הקיים. נסקרים התנאים הפוליטיים המלווים חלופה אפשרית כזו והחששות ממנה.

בפרק השמיני והמסכם נעשה ניסיון להתמודד עם עקרון השוויון המהותי, בהסתמך על החוק הבינלאומי והמסגרת החוקית הישראלית. הפרק מעלה את השאלה האם עיקרון זה מחייב מטבעו שילוב או הפרדה בין שתי מערכות החינוך במדינה, והאם ייתכן שוויון בתנאים של הפרדה כאשר חלופת השילוב איננה מעשית.

1 בין זכויות קלקטיביות לבין חינוך

א. זכויות קולקטיביות

זכויות קולקטיביות לעומת זכויות הפרט

ההבחנה המקובלת מדגישה כי זכויות הפרט מוענקות לכל יחיד משום עצם אנושיותו ואזרחותו במדינה – במנותק מחברותו בכל תת קבוצה חברתית זו או אחרת, זאת בניגוד לזכויות הקולקטיביות. זכויות קולקטיביות הן זכויות הנובעות מהשונות הקבוצתית. משמע, זכויות הניתנות לבני קבוצה מסוימת כדי שיוכלו להמשיך לגונן על שונותם וייחודם ולתת להם ביטוי.

למעשה, זכויות הפרט הן הזכויות השייכות לכל האזרחים החיים באותה מדינה. יש שני סוגי זכויות: זכויות מסוג **חירות** – "זכויות אזרחיות ופוליטיות", וזכויות מסוג **תביעה** – "זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות" (סבן, 2000). לטענתו של עבאס (2004), הענקת זכויות הפרט לבדה אינה מקנה הגנה מספקת לתרבותו של המיעוט, וזאת משתי סיבות עיקריות:

א. הזדקקותו של המיעוט לאמצעים מיוחדים – זכויות קולקטיביות – שיקנו לו מעורבות ממשית בהגנה על זכויות הפרט. למשל: ללא ייצוג ממשי של האוכלוסייה הערבית במשרד החינוך, לא יוכנו תכניות לימודים ראויות בשפה הערבית. באמצעות מדיניות של מעורבות הלכה למעשה תתאפשר למיעוט לפתח זכות לתרבות, כלומר זכות למימוש עצמי שיוביל בסופו של דבר לטיפוח חופש הביטוי העצמי של קולקטיב זה.

ב. כמה מצורות השוני/הייחוד התרבותי מצריכות במפורש הסדרי הגנה מעבר לזכויות הפרט. למשל: בעת המודרנית, הפרטים משתמשים בשפתם וחשופים לה

באופן משמעותי במסגרות ציבוריות, כגון מערכת החינוך, תקשורת ההמונים, בתי המשפט, שירותי הבריאות, רשויות הרווחה וכיוצא בזה. אם חברת הרוב תדחק את המיעוט להשתמש בשפתה שלה במסגרת הציבורית, צפויה שחיקה משמעותית בשפת המיעוט. כדי ששפתה של תרבות-מיעוט תתקיים, היא צריכה להיות אחת הלשונות הנוהגות בחיים הציבוריים, ולשם כך נחוצים אמצעים מיוחדים – זכויות קולקטיביות – שיעצבו "סביבה לשונית". לרוב, לא די באיסור על הפלייתם של הדוברים את שפת המיעוט ושמירת חירותם להתבטא בשפה זו כדי להבטיח את הישרדותה של השפה (Kymlicka, 1995).

לדעת גביזון ובבלפור (2005) ישנם שלושה צידוקים עיקריים להכרה בזכויות קיבוציות למיעוט:

1. הזכות להגדרה עצמית של הרוב מסייע לו לשמר את ייחודו ואת תרבותו, מכאן מתחזק הצורך לתת ביטוי גם לקבוצתיות המיעוט, כך שאף הוא יוכל לשמר, בצורה מסוימת, את ייחודו ואת תרבותו הוא, בנוסף לזכות לשוויון.
2. יש צורך בהעצמת המיעוט על מנת שישתתף בצורה אפקטיבית בתהליך הדמוקרטי.
3. היחיד בקבוצה זקוק להגנה הקבוצתית בכדי שיוכל לממש את תרבותו ולחיותה כיחיד.

אבל, מוסיפות גביזון ובבלפור (שם), ישנה חשיבות רבה לשמור על איזון בין הצורך להגן על זכויות המיעוט לבין הדמוקרטיה כמנגנון קבלת הכרעות הנותן העדפה מובנית לרוב. חשיבות זו באה מכך שיציבותה של החברה – שהיא תנאי מוקדם לסדר ולחוסן חברתי ולהגנה על זכויות החברה והפרטים כולם – דורשת גם הגנה סבירה על האינטרסים וההעדפות של הרוב. בהקשר זה, ממשיכות גביזון ובבלפור (שם), "העובדה שברוב המדינות ישנן קבוצות רבות קטנות שאינן שייכות לאף אחת מן הקבוצות המוכרות, לא תזכינה למעמד של מיעוט מוכר, הכרה במיעוט אחד או אחדים תקשה עוד יותר על מצבן של קבוצות אלה. כלומר, קיים מתח בין דמוקרטיה ובין זכויות הפרט, בין העיקרון של מדינת לאום ובין מעמדו של מיעוט בה, אף אם הוא מיעוט ילידי" (עמ' 19).

הדברים שהובאו מלמדים שאין הסכמה בין החוקרים והמשפטנים לגבי המתח הקיים בין זכויות פרט לבין זכויות קולקטיביות. כמובן שחוקרים ומשפטנים אלה מגייסים עמדות אלה כדי להצדיק את עמדתם בנושא.

התשתית הערכית לזכויות הקולקטיביות

קימליקה (1989), בדברו על זכויות קולקטיביות, מנסה ליישב בין הליברליזם ובין זכויותיהם של מיעוטים אתניים. השאלה שקימליקה העלה היא זאת: "כיצד נגן על זכויות מיעוטים במסגרת הליברליזם אם מביאים בחשבון שהאונטולוגיה המוסרית של הליברליזם מכירה רק בפרטים שיש להתחשב בהם במידה שווה?" (עמ' 162). לטענתו של קימליקה (שם, עמ' 167), הזכות לתרבות היא למעשה חלק מהזכות לחירות, ולכן היא תואמת עד היסוד את הערכים הליברליים. כלומר אין חירות ללא השתייכות תרבותית (Cultural Affiliation). עוד סבור קימליקה (שם, עמ' 165-168) שההשתייכות התרבותית היא ציר-יסוד באוטונומיה של הפרט. הכוונה היא לכל השתייכות תרבותית שהפרט בוחר בה, ולאו דווקא להשתייכות תרבותית מולדת.

זכויות קולקטיביות הן דבר-מה שקבוצות מיעוט תובעות מקבוצת הרוב. ממדי תרבות המיעוט הם שפת המיעוט, דתו, ערכיו החברתיים ותחושת השתייכותו הלאומית-אתנית (סבן, 1999, עמ' 9). קימליקה (שם, עמ' 189) מצדד בזכויות תרבותיות מיוחדות כחלק מתאוריה ליברלית של שוויון. לטענתו, בעוד שתרבות הרוב אינה נתונה בסכנה, המסגרות התרבותיות של קבוצות מיעוט מסורתיות צפויות להתפרק אם לא יזכו בהגנה מיוחדת. מכאן שיש להעניק לחבריהן את הערך הראשוני של האוטונומיה. עם זאת, גורס קימליקה, הזכויות המוענקות לתרבות המיעוט צריכות להיות שקולות כנגד ההגבלות שהיא כופה על הזולת, ולכן אין להעניק אותן במקרים שבהם חירותם של האחרים מוגבלת יותר מן הראוי. כמו כן, הזכות לתרבות אינה אמצעי כפייה על הפרט להישאר בקהילה ולטפח את תרבותה אם אין ברצונו לעשות כן. אין להפקיד בידי מיעוט תרבותי את השליטה על יציאתם של חבריו ממסגרתו (מרגלית והלרבטל, 1993). תפיסה כזו, טוען קימליקה, פירושה למעשה שאין לפרט זכות על תרבות כלשהי פרט לתרבותו שלו.

על התכנית הרב-תרבותית הליברלית של קימליקה נמתחו ביקורות רבות. צ'נדרן קוקתאס (1992) טוען שאין צורך בזכויות תרבותיות מיוחדות ובתפיסה דיפרנציאלית של אזרחות כדי לספק את צורכיהן של קבוצות מיעוט. הוא גם מותח ביקורת על האופן שבו קימליקה מדגיש את האוטונומיה של הפרט כבסיס לזכויות תרבותיות, בטענה שדגש זה מוביל להתערבות בעניינים פנים-קהילתיים של מיעוטים תרבותיים.

תמיר (Tamir; 1993) טוענת ש"אפילו יתחלקו המשאבים החברתיים חלוקה הוגנת, יהיו קבוצות המיעוט מוגבלות יותר ביכולתן לקיים את תרבותן הלאומית". עם זאת היא מתריעה שניסיונות לשמר את הדפוס ה"אותנטי" של תרבויות מיעוט עלולים "לשמש מכשיר של שמרנות ודיכוי חברתי".

זכויות קולקטיביות בהיבטים שונים

זכויות ניהול עצמי: תכליתן של זכויות אלה היא שמירה על תרבות המיעוט ועל אפשרות התפתחותה. הענקת הזכויות הללו היא פעולה של הענקת מעין-חסינות למיעוט מפני הכרעות רוב שהחברה הרחבה עלולה לקבל בנושאים שהם בעלי חשיבות מיוחדת לתרבותו של המיעוט: חינוך, דת, שפה, מעמד אישי, פיתוח וכדומה. לדוגמה, זכות הניהול העצמי בתחום החינוך משמעה שהמיעוט קובע את תכנית הלימודים, את מינוים של מנהלים, מפקחים ומורים, את סולם העדיפויות של התקציב וכדומה.

יש להבחין בין מדינות שתרבות הרוב ותרבות המיעוט בהן חולקות יחד ערכים ליברליים-דמוקרטיים (**"רב-תרבותיות דקה"**), לבין מדינות שבהן המפגש של קהילת הרוב הוא עם תרבויות שאינן ליברליות (**"רב-תרבותיות עבה"**). המפגש האחרון הוא שמעורר את עיקר המתח בין זכויות קולקטיביות לבין ההגנה על "המיעוט שבתוך המיעוט" (עבאס, 2004), כלומר על זכויות הפרט של פרטים בקבוצת המיעוט. יתר על כן, בחברת-מיעוט ליברלית קל יותר לפרט לצאת מקבוצת המיעוט ולאמץ תרבות אחרת, דוגמת תרבות חברת הרוב (תמיר, 1998). קוויבק הסתייעה בזכויות לניהול עצמי במוסדות הביזוריים שלה כדי לבצע שינויים גדולים בתחומים אלה (סבן, 2000).

המקורות הנורמטיביים לזכויות קולקטיביות במשפט הבינלאומי

אחרי מלחמת העולם השנייה, עבר הדגש מהגנת זכויות אדם קולקטיביות להגנת זכויות אדם אינדיבידואליות. מגילת האו"ם אינה מתייחסת בסעיפיה השונים לזכויותיהם הקולקטיביות של מיעוטים, ורק מבטאת את ההשקפה שלפיה קיומה של חברה יציבה מותנה בהגנה על זכויות הפרטים בתוכה באמצעות אימוץ עקרונות של שוויון ואיסור הפליה (Brolmann, Lefeber & Zieck, 1993).

באמנות הבינלאומיות העיקריות על זכויות האדם, שנחתמו ב-1966, מופיעים רק שני סעיפים שעניינם זכויות קולקטיביות: זכות ההגדרה העצמית הנתונה לעמים,[1] והזכויות הקולקטיביות מכוח סעיף 27 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות. להלן הנוסח הסופי של סעיף 27: "באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את

[1] סעיף 1 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966, וסעיף 1 לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966.

תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם".

לטענת סבן (2000), הפרשנות שניתנה לסעיף 27 בשיח המשפט הבינלאומי עד תחילת שנות ה-90, לא איתרה בו בדרך כלל זכויות קולקטיביות לניהול עצמי או זכויות ייצוג המיעוט במוסדות ביצוע כלל-חברתיים. לפי גביזון ובבלפור (2005 עמ' 30) "**הכרזת האו"ם**[2] מכירה בזכות המיעוט להשתתף באופן אקטיבי בהחלטות הנוגעות אליו ולהשתתף באופן אפקטיבי בחיים הציבוריים; גם **טיוטת האמנה בעניין מיעוטים לאומיים ואתניים**[3] מכירה בצורך ביצירת מנגנוני ייצוג הולם למיעוט ובזכות להשתתפות בקבלת ההחלטות הממשלתית".

אולם בעשור האחרון השתנה מהותית שיח המשפט הבינלאומי בעניינן של זכויות המיעוט. האירועים הטרגיים שליוו את התפרקות יוגוסלביה, תהליכי האיחוד באירופה, התעצמותן של קהילות ילידים ברחבי העולם וגורמים נוספים – כל אלה הולידו שיח תוסס ופעילות נמרצת למדי בנוגע לזכויות הקולקטיביות.

סעיף 1(1) בהכרזה הבינלאומית של האו"ם משנת 1922 קובע כי על המדינות להגן בתחומן על הקיום והזהות הלאומית או האתנית, התרבותית, הדתית והלשונית של מיעוטים. המדינות אף חויבו ליצור תנאים לקידום זהות זאת. סעיף 2(1) מעניק זכויות קולקטיביות תרבותיות, דתיות ולשוניות לפרטים המשתייכים לקבוצות מיעוט כפי שהוגדרו בכותרת. סעיפים 2(2) ו-2(3) קובעים זכויות שיתוף בקבלת החלטות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית, בכל הנוגע לתרבות, לדת, לחברה, לכלכלה ולחיים הציבוריים. סעיף 3(1) קובע כי זכויות של פרטים השייכים לקבוצות מיעוט ימומשו באופן אינדיבידואלי כמו גם באופן קולקטיבי ללא הפליה.

המקורות הנורמטיביים של הזכויות הקולקטיביות במשפט הישראלי

לדבריו של עבאס (2004, עמ' 23-29), התחיקה הישראלית מקנה למיעוט הפלסטיני זכויות קולקטיביות בשלושה תחומים:

---

[2] ראו,

Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, *G.A. Res. 47/135*, U.N. GAOR 47th sess.; סעיף 2 להכרזה

[3] ראו,

UN Doc. E/CN.4/NGO/231, 1979

א) מעמדה של השפה הערבית – מעמדה הרשמי של הערבית הוקנה לה בחקיקה מנדטורית שהושארה על כנה לאחר קום המדינה. מעמדה זה של הערבית כ"שפה רשמית" הוא הסדר משפטי המקנה לכאורה זכות קולקטיבית מובהקת.

ראוי לציין בהקשר זה את הפסיקה שניתנה בשנת 1999, "עניין עדלה", הדנה במעמד השפה הערבית. העתירה התמקדה בחובת השימוש בערבית בשילוט השלטוני של הרשויות המקומיות שחלק מתושביהן ערבים.

ב) הפרדת מערכת החינוך הציבורית – בישראל פועלת מערכת חינוך ערבי ציבורית נפרדת, כפי שפועלים בתי ספר פרטיים (מוכרים, בלתי רשמיים). שתי מערכות החינוך (הציבורית והפרטית) מתנהלות בשפה הערבית.

ג) זכותם של עובדים ועסקים לשמור על ימי המנוחה והמועד המקובלים עליהם – סעיף 7 לחוק שעות עבודה ומנוחה תשי"א-1951 קובע זכות של עובד למנוחה שבועית; ולגבי מי שאינו יהודי, זכות זו חלה ביום המקובל עליו כיום המנוחה השבועית. סעיף 9(ג)(א) לאותו חוק אוסר על הפליית עובד בשל אי-רצונו לעבוד בימי המנוחה השבועית על פי איסור של מצוות דתו. סעיף 18(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט הרחיב את ההסדר בעניין המנוחה השבועית גם למועדי ישראל, ואשר ללא-יהודי – על מועדי ישראל או על חגי עדתו, לפי המקובל עליו.

לדעת סבן (1999), הקצאה של "משאבים סימבוליים", כגון מעמדה של שפת המיעוט, אינה פחות חשובה ממהלכים אחרים לאיזון אותה חולשה מבנית.

לדעת עבאס (2004), למיעוט הערבי בישראל הזכות המלאה לדרוש זכות קולקטיבית לחינוך, בהיותו מיעוט לאומי-תרבותי-דתי-לשוני-יליד, אשר סבל ועודנו סובל מהפליה וקיפוח על רקע קבוצתי.

א. מעמדו של המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל

קיימת סתירה מהותית בין היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, אשר הבטיחה בהכרזת העצמאות שלה "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה" וקראה לאזרחים הערבים להשתתף בבניין המדינה "על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" – לבין היותה של ישראל "מדינה יהודית" או "מדינת הלאום היהודי", אשר מתוקף הגדרתה מעדיפה יהודים (רייטר, 1995). למרות השינויים הרבים שחלו במעמדה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, ברמת חייה ובהשכלתה וכן בתחומי החברה והתרבות, מהות מצוקתם של הערבים הפלסטינים

בישראל לא השתנתה. היא נבעה ונובעת בעיקר מהשקפת הרוב היהודי במדינת ישראל, הרואה בם גייס חמישי פוטנציאלי ומיעוט הנתפס כעוין.

מאז קום מדינת ישראל לא הוכרו הערבים בישראל כמיעוט לאומי. מכאן גם סירוב השלטונות להכיר בוועדת המעקב העליונה כגוף המייצג של המיעוט הפלסטיני ולשתף אותו בקביעת מדיניות הממשלה כלפי מיעוט זה. בהקשר זה טוענות גביזון ובבלפור (2005), שהמסמכים הבינלאומיים המחייבים אינם מטפלים באופן מפורש ב"ייצוג הולם" ומסתפקים בביטוי "השתתפות אפקטיבית". המסמכים מדגישים בדרך כלל את הצורך במתן אפשרות השתתפות אקטיבית של המיעוט בהחלטות הנוגעות אליו, ובמתן אפשרות להשתתפות אקטיבית בחיים הציבוריים.

במדינת ישראל, אשר קמה במטרה לממש חזון לאומי יהודי, לא נוצרה תרבות אזרחית הנבדלת מהתרבות הלאומית, ועל כן אזרחים המזדהים עם לאום אחר אינם יכולים להיחשב כחלק אינטגרלי ושווה של ההוויה הישראלית. החזון הציוני של מדינת ישראל הפקיע למעשה את אזרחיה שאינם יהודים – את הערבים – מהיעדים הלאומיים של המדינה (רייטר, 1995, עמ' 48). מכאן שההפליה כלפי האזרחים הערבים היא מובנית והיא מונעת את השתלבותם והתפתחותם במסגרת האזרחית. תחום נוסף שהמדינה נותנת בו העדפה ליהודים הוא סמלי המדינה הרשמיים: ההמנון, הדגל, סמל המדינה, השפה העיקרית וימי המועד הרשמיים (רייטר, שם, עמ' 48-50).

התביעה המרכזית המועלית על ידי האוכלוסייה הערבית היא התביעה לשוויון מלא ואי הפלייתם. תביעה לזכות לשוויון לפי גביזון ובבלפור (2005) אינה כשלעצמה זכות קיבוצית, והיא זכות המוענקת לכל אדם באשר הוא אדם. אולם, הפליית אדם בשל היותו שייך לקבוצה מסוימת הוא סוג הפליה שנאסר **במפורש** במשפט הבינלאומי ובדיני זכויות האדם. הקושי מתעורר לדעת גביזון ובבלפור (2005, עמ' 3) "כאשר הדרישות לשוויון ואיסור הפליה מגיעות כדי החלטות על סדרי עדיפויות בתקצוב. בישראל קיימים מספר חוקים המבטיחים את השוויון בתחום הציבורי והפרטי ובתחום התעסוקה. בין המצב המשפטי למציאות קיימים פערים משמעותיים".

מעמדו הסוציו-פוליטי של המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל

לוסטיק הצביע על שלושה מנגנונים עיקריים שהישראלים עושים בהם שימוש לתכלית כפולה – יצירת פערי עָצמה עמוקים והבטחת ייצוב/המשכיות של מצב הדברים. השפעתם מופיעה ומתבטאת בעיקר בשלשה מישורים: הגבלת יכולתם של בני הקבוצה הכפופה לגבש פעולה פוליטית משותפת; שלילת נגישותם למקורות עצמאיים של תמיכה

כלכלית; וחדירה אפקטיבית של הקבוצה הדומיננטית אל תוך הקבוצה הכפופה, להשגחה ולהפקעת משאבים (לוסטיק, 1985:88; Lustick, 1979:344). המנגנונים עצמם הם אלו: א. **בידול**: מהלך כפול, של בידוד המיעוט מקבוצת הרוב ומגורמי חוץ למיניהם, ושל פיצול פנימי של קהילת המיעוט; ב. יצירת **תלות**, בעיקר כלכלית, של המיעוט בקהילת הרוב; ג. **קואופטציה**: שבייתן של אליטות ואליטות פוטנציאליות של המיעוט באמצעות תמורה/תשלומים מן הצד (לוסטיק, 1985, פרקים 4, 5 ו-6).

המשפט הישראל היה מעורב מאוד בגיבוש פערי העֲצמה בין הרוב והמיעוט בישראל ובניצול הפערים לתכליותיה העיקריות של ישראל: שְׁבות ליהודים, אי-שבות לערבים הפלסטינים, כינון מידה של ביטחון קיומי ויציבות פוליטית, העברת הקרקע לשליטה שאיננה ערבית, בינוי אומה יהודית ויהודית-ישראלית, הפליה בהקצאה, החלשה פוליטית ואחרת של המיעוט (גם אם תוך שמירה על מינון מסוים של זכויות אדם), ועוד. המשפט גם סייע להקהיית פוטנציאל הקריסה הצפוּן בתערובת זו של תכליות על ידי השתתפותו במנגנוני הייצוב השונים של המתכונת.

עוד נקודה חשובה שמבטיחה בבירור את מעמדו הנחות של המיעוט הערבי בישראל, היא השוני במידת מעורבותם של יהודי התפוצות שאינם גרים במדינה או שנחשבים לאזרחיה, לעומת מידת מעורבותם של הערבים אזרחי המדינה. מעורבותם **המוצהרת** והמעשית של יהודים שאינם אזרחי המדינה או תושביה ברשויות ביצוע מרכזיות של המדינה, גדולה ממעורבותם המעשית והמוצהרת של אזרחיה הערבים של המדינה באותן רשויות עצמן (Yiftachel, 1997). הבעייתיות והדגשת החולשה של המיעוט הערבי אינה מסתכמת בכך; היא מתעצמת בשל עוד נתון: "המוסדות הלאומיים" – המשתתפים במערכת השלטונית-ביצועית והמכילים כאמור שותפות עם מי שאינם אזרחים – אינם פועלים, ולוּ להלכה, לרווחת כל תושבי המדינה. הם מוקדשים, בלעדית, לקידום האינטרסים הפרטיקולריים של העם היהודי (ראו, למשל, סע' 3א לתזכיר הקרן הקיימת לישראל, וכן Kretzmer, 1990:6-36).

מלבד זאת, הסמלים הממלכתיים, ובתוכם ימי המועד הרשמיים; בחירת שמות למקומות ואתרים; ו"תגמולי" ההערכה וההנצחה שמקצה המדינה בתחומים הללו – קיומה של הבלעדיות היהודית משמעותה הוא כמובן הָדְרה (Exclusion) מלאה של המיעוט הערבי-הפלסטיני.

מתן זכות קולקטיבית לחינוך למיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל

קהילת המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל זכאית מבחינה מוסרית ומשפטית לזכויות קולקטיביות מקיפות בכלל, ולזכות קולקטיבית בתחום החינוך בפרט. זאת, משום היותה קהילת מיעוט ילידה; משום היותה קבוצה לאומית, תרבותית, דתית (מוסלמית ונוצרית) ולשונית מובחנת, המונה כחמישית מתושבי המדינה; ומשום שהזכויות הקולקטיביות יהוו אמצעים ממשיים לתיקון הקיפוח המתמשך שסבלה ועודנה סובלת.

מבחינה משפטית, המיעוט הערבי-הפלסטיני זכאי לזכויות קולקטיביות מכוח מסמכים בינלאומיים שישראל חתומה עליהם ומחויבת לקיימם. כפי שהראיתי לעיל, סעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מעניק זכות קולקטיבית לחינוך למיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים. ההכרזה הבינלאומית של האו"ם משנת 1992 מוסיפה למעגל הזכאים לזכות קולקטיבית בתחום החינוך גם מיעוטים לאומיים. סעיף 5(1)(ג) לאמנה נגד הפליה בחינוך מעניק אף הוא זכות קולקטיבית בתחום החינוך למיעוטים לאומיים.

המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, בהיותו מיעוט אתני, דתי, לשוני ולאומי, זכאי לפיכך לזכות קולקטיבית בתחום החינוך מכוח המשפט הבינלאומי. תביעת זכויות קולקטיביות אלה מתבססת בעיקר על הנקודות הבאות:

א. הערבים בישראל הם קבוצת מיעוט במדינה. קבוצה זו תמשיך להוות קבוצת מיעוט מפני שחוקי האזרחות וההגירה, ובכללם חוק השבות, מבטיחים את המשך קיומו של הרוב היהודי. השמירה על תרבותם של פרטים המשתייכים לקבוצת מיעוט היא קשה ושברירית יותר. אולי אין חשש להיכחדותה של התרבות, אולם הזכות לתרבות ולקבלת זכויות מיוחדות לשם הגנה עליה לא עומדת בעינה רק במצב קיצוני זה. זכות זו ישימה גם כאשר קבוצת המיעוט מתקשה לקיים היבטים ספציפיים של תרבותה בהיעדר זכויות מיוחדות אלה, או כאשר השמירה על התרבות דורשת מהקבוצה לשלם מחיר כבד מדי מבחינת המשאבים העומדים לרשותה (מרגלית והלברטל, 1998).

ב. קבוצת המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל היא קבוצה תרבותית, דתית ולשונית מובחנת.

ג. המיעוט הערבי-הפלסטיני הוא מיעוט לאומי. למרות ששום הגדרה רשמית אינה כוללת את הביטוי המפורש "מיעוט לאומי" (גביזון ואבו-ריא, 1999, עמ' 39), בפועל המדינה אכן מתייחסת למיעוט הערבי כאל מיעוט לאומי. הגדרות רשמיות מבטאות בבירור הכרה בכך שזהותם הלאומית של בני מיעוט זה שונה מזהותו

הלאומית של הרוב. הכרזת העצמאות קוראת ל"בני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". בני העם הערבי הם אנשים שזהותם הלאומית היא ערבית – כלומר, הם בני המיעוט הלאומי הערבי בישראל.

המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל מצפה שישראל תכיר בו כבמיעוט לאומי, תקבל את הנהגתו הפוליטית כהתנהגות לגיטימית ותראה בתביעותיו נושאים לדיון בין מנהיגיו למדינה. זוהי דרך חשיבה לאומית ולא אתנית. התודעה של מיעוט לאומי גם יונקת מההכרה שההפליה נגדם בישראל היא על רקע לאומי ולא על רקע אחר. הערבים מרגישים כי הם מופלים לרעה בשל השתייכותם הלאומית ולא בשל השתייכותם הדתית (סמוחה, 1999, עמ' 51-56).

ד. הערבים בישראל אינם רק קבוצת מיעוט לאומי, דתי ולשוני, אלא גם ילידים מדורי-דורות. הנשיא אהרן ברק, **בפסק דין עדאלה,** מיישם לראשונה אבחנה שהמיעוט הלאומי זכאי לה, מייחל לה, וזקוק לה להגנתו – זו ההכרה בו כמיעוט יליד (סבן, 1999: 18-19): "הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול בישראל, **החי בישראל מימים ימימה**. זו היא שפה הקשורה למאפיינים תרבותיים, היסטוריים ודתיים של קבוצת המיעוט הערבי בישראל".[4] מיעוטים ילידים זכאים להגנה מקיפה מפני מהלכי "בינוי אומה", בשעה שמהגרים אינם זכאים לה, ומשתי סיבות. ראשית, הגירה מניחה מעין הסכם בלתי כתוב בין המהגרים והחברה החדשה – הם באים אליה ומתקבלים לתוכה כיחידים המבקשים להשתלב בה, לא כקהילה לאומית נפרדת המבקשת לשמור את תרבות המקור שלה כפי שהיא בתוך הטריטוריה החדשה, בקרב התרבות החדשה. שנית, מאחר שתרבות המהגרים נבנית על בסיס הגירה אישית ומשפחתית, היא חסרה לרוב יסודות שהם חיוניים לקיומה של תרבות מקיפה נפרדת. אשר על כן, דווקא אי-הכללת המהגרים בפרויקט "בינוי האומה" צפויה לגזור עליהם שוליות כלכלית, חברתית ופוליטית.

דרישתם של האזרחים הערבים בישראל לזכות לחינוך אינה כפרטים אינדיבידואליים; הם דורשים זאת דווקא משום השתייכותם לקבוצה מסוימת. מדובר בקבוצה לאומית בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים, בעלת זיכרון קולקטיבי ייחודי, היסטוריה ומורשת. עבור הפרטים המרכיבים את קבוצת המיעוט הערבי, ההשתייכות התרבותית, הדתית והלאומית היא מוקד מרכזי של זהותם העצמית.

---

[4] בג"צ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית ת"א-יפו** פ"ד נו(5) 393, סעיף 25 לפסה"ד.

אכן, מהכיוון הליברלי קיים החשש שהענקת זכות קולקטיבית בתחום החינוך פירושה הגבלת זכויות הפרט בתוך קהילת המיעוט. החשש הוא שזכות קולקטיבית של מיעוטים לחנך לאור תרבות-המקור שלהם תיעשה תוך פגיעה בזכותם של פרטים בקבוצה זו לקבל חינוך בהתאם לתכנים הליברליים. חשש זה משמעותי יותר במדינות שבהן יש מפגש בין קהילת-רוב ליברלית ובין קהילת-מיעוט שאינה ליברלית ("רב-תרבותיות עבה").

רעיון האוטונומיה האישית הוא רעיון מרכזי בהגותם של ליברלים רבים. מנקודת ראות זאת, כבוד האדם בא לידי ביטוי בראש ובראשונה באוטונומיה של הפרט, כלומר ביכולתו לעצב לעצמו תפיסה של חיים ראויים. תרבות הרוב היהודי (למעט הזרם החרדי), בעלת האוריינטציה המערבית, נבדלת מהתרבות הערבית המסורתית והשמרנית, הנשמרת מפני טשטוש וטמיעה בתרבות המערבית. הערכים המערביים של המודרניזציה נתפסים אצל החברה הערבית כסכנה וכאיום להמשך קיומו של המבנה החברתי-תרבותי בכלל. השינויים החברתיים התכופים של המודרניזציה מחוללים משבר ערכים בחברה הערבית (אבו-עסבה, 2001).

קיים עוד חשש מהכיוון הליברלי, והוא שהענקת זכות קולקטיבית בתחום החינוך, במיוחד מסוג ניהול עצמי, תתנגש בזכותו של הפרט, חבר קבוצת המיעוט הערבי, לקבל חינוך לפי בחירתו. הרחבת האוטונומיה החינוכית-תרבותית לחברה הערבית תעניק הכשר לוויתור על תכנים שימושיים שהינם קריטיים לכל פרט בישראל. כך, למשל, אם קבוצת המיעוט הערבי תקיים חינוך בשפה הערבית, היא עלולה לפגוע בזכות החינוך של ילדי הקבוצה, שיתקשו מעתה להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה שהלימודים מתקיימים בהם בשפה העברית. התוצאה תהיה אי-השתלבות כלכלית בחברת הרוב, שתגרור עוני ובורות בקרב קבוצת המיעוט הערבי.

האוטונומיה החינוכית גם עלולה להתנגש בתכנים ממלכתיים שנועדו לשמור על קיומה המאוחד של החברה ועל הדמוקרטיה. חובתו של המיעוט לקבל חינוך לכיבוד החוק, לדמוקרטיה ולאזרחות פעילה תורמת לחברה הרב-תרבותית. מדובר במקצועות לימוד שניתן להגדירם כחלק מגרעין הליבה (רכיב החובה) בחינוך (רבין, 2002).

חששות אלה עולים בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי. כך, למשל, סעיף 5(1)(ג) באמנה נגד הפליה בחינוך קובע סייג לזכות הקולקטיבית בתחום החינוך שלפיו "אין להשתמש בזכות זו באופן המונע את בני המיעוטים הללו מלהבין את תרבותו ושפתו של הציבור בכלל ומלהשתתף בפעולותיו...".

ב. הזכות לחינוך

הזכות לחינוך במשפט הבינלאומי

המשפט הבינלאומי מכיר בכך שהחינוך הוא צורך אנושי, בסיסי ותמידי של האדם בכל חברה ושהחברה אחראית ליצירת התנאים שבמסגרתם יוענק החינוך לכל אדם ואדם.

רוב זכויות האדם הבינלאומיות הן בעלות אופי אינדיבידואלי, כלומר הן מוקנות במישרין לכל פרט ופרט באופן אישי, בלי קשר לקבוצה שעמה הוא נמנה. **הזכות לחינוך היא חריג במשפט הבינלאומי, שכן היא מופיעה הן בהקשר האינדיבידואלי והן כזכות קולקטיבית לשימור הזהות הייחודית של קבוצות מיעוט**. יתר על כן, עקרון איסור ההפליה, העובר כחוט השני בכל זכויות האדם, חל גם על הזכות לחינוך. להלן אמנֶה את המקורות הנורמטיביים לזכות לחינוך במשפט הבינלאומי על היבטיה האינדיבדואליים והקולקטיביים תוך התייחסות לאיסור ההפליה בחינוך. לבסוף אסקור שני פסקי דין מנחים בסוגיה זו.

זכות החינוך האינדיבידואלית

במשפט הבינלאומי מקובל להתייחס לזכות לחינוך הן כזכות מקבוצת הזכויות האזרחיות והפוליטיות והן כזכות מקבוצת הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות.

האמנה בדבר זכויות הילד (1989):

בשנת 1989 נתקבלה "האמנה בדבר זכויות הילד" (The Convention on the Rights of the Child).[5] האמנה מכילה התייחסות לזכויות רבות של הילד וגם לזכותו העצמאית של הילד לחינוך, בהכרה, "בהצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם הצהירו האומות המאוחדות כי הילדות זכאית לתשומת לב ולסיוע מיוחדים... וכי הילד ראוי להכנה מלאה לקראת חיים עצמאיים בחברה ולחינוך ברוח האידאלים המובעים במגילת האו"ם, ובמיוחד ברוח השלום, הסובלנות, החופש, השוויון והסולידריות". הזכות לחינוך כלולה בסעיפים 28 ו-29 לאמנה. ראוי לציין כי אמנה זו אושררה עד היום על ידי לא פחות מ-191 מדינות, ולמעשה זוהי האמנה הבינלאומית שמספר החברות בה הוא הגדול ביותר.

---

[5] האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, כרך 31, עמ' 221. האמנה נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 2 בנובמבר 1991.

מכאן שיש לראות בסעיפים 28-29 שבאמנה את אמת המידה הבינלאומית הרחבה ביותר בכל הנוגע לזכות לחינוך.

זכות החינוך הקולקטיבית

האמנה בנושא ההגנה הבינלאומית על מיעוטים, שקבעה זכות קולקטיבית לחינוך, היא אמנת המיעוטים הפולנית משנת 1919. שם נקבע כי לאזרחים פולנים, המשתייכים למיעוטים גזעיים, דתיים או לשוניים, הזכות להקים, לפקח ולנהל (על חשבונם) מוסדות דתיים, **חינוכיים** וסוציאליים **בלשונם-הם** ועל פי מצוות דתם (דינשטיין, 1980).

כיום ניתן לגזור את הזכות הקולקטיבית לחינוך ממספר מקורות נורמטיביים:

א) **סעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966)**:

> באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם.

מסעיף זה ניתן לגזור את הזכות של מיעוטים לחינוך בשפת אמם (רבין, שם, עמ' 456).

ב) **סעיף 5(1)(ג) לאמנה נגד הפליה בחינוך (1960)**:

אחד הגופים הבינלאומיים של האו"ם, אשר הוקמו לאחר מלחמת העולם השנייה הנו "ארגון האו"ם לענייני חינוך, מדע ותרבות" (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, ובקיצור U.N.E.S.C.O.). בכנס ה-11 של הארגון, שהתקיים בפריז בנובמבר-דצמבר 1960, נחתמה "האמנה נגד הפליה בחינוך"[6] (The Convention Against Discrimination in Education). סעיף 27, לאמנה זו קובע:

> מן ההכרח להכיר בזכותם של בני המיעוטים הלאומיים לנהל את פעולתם החינוכית של כל מדינה, להשתמש בשפתם שלהם ולהורותה, אולם בתנאי: שלא יימנע מבני המיעוטים מללמוד את תרבותו ואת שפתו של הציבור בכללו; רמת הלימוד אינה נופלת מהרמה הכללית; מתן רשות לביקור בבתי הספר האלה.

[6] אמנה נגד הפליה בחינוך, כ"א 441, כרך 12, עמ' 656. ישראל הצטרפה לאמנה ביום 22 בספטמבר 1961.

גם להכרזה הבינלאומית של האו"ם משנת 1992 בדבר זכויותיהם של המיעוטים הלאומיים, האתניים, הדתיים או הלשוניים מקנה למיעוטים את הזכות לחינוך בשפת אמם.[7]

הזכות לחינוך במשפט הישראלי

זכות החינוך הקולקטיבית

למרות ייחודו של המיעוט הערבי בישראל, בולטת התעלמותה של המדינה מהכרה מפורשת בו כמיעוט לאומי, תרבותי ולשוני. הדבר ניכר במיוחד בדלות החקיקה הנוגעת לזכויות הקולקטיביות בכלל ולזכות הקולקטיבית בתחום החינוך בפרט. אולם ניתן להבחין בניצני התייחסות, אם כי אינה מספקת, למיוחדות זו. להלן אנסה לדלות מספר זכויות הנוגעות לתחום החינוך והשזורות בין שורות החקיקה:

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

את הזכות הקולקטיבית של פרטים המשתייכים לקבוצת מיעוט להתחנך בשפת אמם ניתן לגזור מסעיף 1 ל**חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, שזו לשונו:

> זכויות האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין ולכבדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

את הזכות לחינוך ניתן אפוא לגזור מערך "חירות האדם" המעוגן בסעיף זה, כפי שקימליקה גזר את כלל הזכויות הקולקטיביות מערך החירות.

הזכות לחינוך של המיעוט הפלסטיני בישראל

זכויות רב-אתניות בתחום החינוך

הזכויות הרב-אתניות מטילות על המדינה חובת השתתפות פעילה בשמירה על פרקטיקות תרבותיות מרכזיות של המיעוט, ודרישה לנקיטת "התאמות מיוחדות" כלפי המיעוט במוסדות הכלכליים והפוליטיים של החברה הרחבה. אחת הזכויות המוכרות של מיעוט לאומי או לשוני, הנובעות מהזכות לחינוך, היא שהלימודים ייערכו בשפת-האם של המיעוט. סימן 82 ב"דבר המלך במועצה" 1922, קובע את מעמדה של השפה הערבית

[7] Human Rights Committee, General Comment 23 (Fiftieth Session, 1994).

כשפה רשמית, בצד השפה העברית. חוץ מהוראה כללית זאת (אשר איננה נוגעת כלל לסוגיה של שפת החינוך), גם מעשית, שפת ההוראה העיקרית בבתי הספר הערביים (יסודי או תיכון) היא הערבית (רובינשטיין, 1997). עם זאת, באוניברסיטאות הישראליות ובשאר המוסדות להשכלה גבוהה, שפת הלימוד היא עברית. בכך נשללת זכותה של קבוצת המיעוט הפלסטיני בישראל להשכלה גבוהה בשפה הערבית.

זכויות ניהול עצמי בתחום החינוך

תכליתן של זכויות הניהול העצמי היא שמירה על תרבות המיעוט על ידי כך שמאפשרים לו במידה גדלה והולכת להסדיר בכוחות עצמו את תחומי החיים הרלוונטיים ליחידיו. הענקת הזכויות הללו משמעה הענקת מעין-חסינות למיעוט מפני הכרעות-רוב במסגרת החברה הרחבה בנושאים שהם בעלי חשיבות מיוחדת לתרבותו של המיעוט.

עיקר הבעיה בקשר לזכויות הניהול העצמי במערכת החינוך הערבי, נוגעת לזכות לקיים אוטונומיה חינוכית-תרבותית כדי לשמור על זהותו ומורשתו הלאומית-תרבותית של המיעוט הערבי, לעצבה ולפתחה. מערכת החינוך הערבי הייתה ריכוזית – מאז ומתמיד עמדו בראשה שר חינוך יהודי, מועצה פדגוגית יהודית וביורוקרטיה בכירה, שאף היא יהודית כמעט בלעדית, אפילו בדרגת המחוזות (סבן, שם, 269).

ניתן לציין שתכנית הביזור ופירוק האגף לחינוך לערבים הושלם רק ב-1987. לבסוף, ראוי להביא את הנאמר בדוח של הוועדה לבדיקת החינוך לערבים, שהוגש לשר החינוך בשנת 1985:

> המבנה הארגוני של האגף לחינוך ותרבות לערבים נועד בראשיתו להיות מקביל למבנה משרד החינוך ולדאוג להיבטים השונים של החינוך לערבים. האגף היה אמור ליהנות ממידה רבה של אוטונומיה, כדי שיוכל להקים מערכת חינוך הולמת לאוכלוסייה הערבית... במשך הזמן התייחסו אליו מחלקות אחרות במשרד החינוך כאל אגף נפרד, לא ייחודי, והפלו אותו בניגוד לכוונות שהיו למקימיו (אלחאג', 1996, עמ' 51-53).

בשנת 1996, בעקבות הסדרת "חוק חינוך חובה" (הוועדה המייעצת לענייני החינוך הערבי – 1996), הותקנו תקנות החינוך הממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי). לפיהן הוקמה מועצה, אשר לפי תקנה 1 "מתפקידה יהיה לבחון את מצב החינוך הערבי ולהציע לשר החינוך התרבות והספורט תכניות ודרכי פעולה לקידומו ולשילובו המלא של החינוך הערבי במערכת החינוך הממלכתית". לפי תקנה 5(1), בסמכותה של המועצה לסייע לשר ב"גיבושה של מדיניות חינוכית ופדגוגית... שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם". למרות חשיבותה של

התפתחות זו, מדובר בגוף שפעילותו המעשית ושיתופו המעשי מוגבלים. בפועל התכנסה המועצה המייעצת לעתים רחוקות בלבד, ועד עתה הייתה השפעתה המנהלית מוגבלת מאוד. יתר על כן, התקנות הנזכרות הדגישו את פיקוח המדינה על מוסדות החינוך הערבי בישראל ופסלו אפשרות לאוטונומיה בתחום החינוך הקהילתי של ערבים פלסטינים. גם במישור הפורמלי מדובר למעשה בגוף הנמצא בדירוג הנמוך ביותר של מוסדות בעלי תפקיד שלטוני; זאת, בשל היותו גוף מייעץ בלבד, ויותר מכך – גוף שכלפיו אין חובת היוועצות של השר לפני קבלת הכרעה מהותית בתחום תכנית הלימודים ואיוש משרות מפתח (ברזילי, 2001, עמ' 58).

2 יחסי רוב ומיעוט בתחום החינוך: היבטים השוואתיים

מערכות חינוך של מיעוטים בעולם

פרק זה עוסק במערכת החינוך של קבוצות מיעוטים בעולם, בכלל, ובמדיניות החינוכית שנוקט הרוב כלפי המיעוט, בפרט. מיעוטים הוא נושא מורכב ובעייתי והוא נוגע לרובדי חיים רבים, להגדרה וזהות לאומיים, לתרבות והשתייכות שבטית. נושא זה גם טעון כאבים ומשקעים מהעבר. פרק זה בוחן מפרספקטיבה השוואתית את מערכות החינוך בקרב מספר קבוצות מיעוט בעולם. למטרה זו בחרנו להתמקד בקבוצות המיעוט האלה: השחורים והמוסלמים ממוצא אפריקני והסינים בארצות הברית, הצרפתים בקנדה (ובמיוחד המקרה של קוויבק), הקוריאנים ביפן והסינים במלזיה.

מערכת החינוך ביפן

אחת מקבוצות המיעוט הגדולות ביפן היא המיעוט הקוריאני. מדיניות הממשל היפני כלפי מיעוט זה מתמצית בבחירה לא לעסוק כלל בסוגיות החינוך של המיעוטים. למרות העלייה במספר התלמידים ממוצא אתני ותרבותי שונה, ולמרות השונות ברקע התלמידים בבתי הספר, הממשלה היפנית מתמידה במדיניות שמבוססת על האידאולוגיה של לאומיות הומוגנית. המיעוט הקוריאני שואף להידמות לקבוצת הרוב היפנית ולהגיע להישגיה.

ספרי הלימוד ותכניות הלימודים של היפנים מתעלמים מההיסטוריה של הקוריאנים, דבר שמוביל להבנה מוטעית ולדעה קדומה כלפי הקוריאנים. מטרת מדיניות חינוכית זו היא להפחית את הזהות וההזדהות של הקוריאנים עם תרבותם.

בשנת 1946 היו ביפן 539 בתי ספר לקוריאנים, ובהם 41,000 תלמידים. מטרת בתי הספר האלה הייתה ללמד את השפה הקוריאנית, הגאוגרפיה וההיסטוריה הקוריאנית, וזאת כנגד מדיניות ההטמעה שיושמה לפני מלחמת העולם השנייה. בשנת 1948 חייב משרד החינוך היפני את התלמידים הקוריאנים ללמוד במסגרת החינוך הממלכתי והתחיל בסגירת בתי הספר הקוריאניים. הוא אף הורה שבתי הספר הקוריאניים שנשארו במתכונתם הקודמת ינוהלו על ידי יפנים, ושהלימודים הקוריאניים האתניים ייחשבו כתוספת על תכנית הלימודים.

משנת 1952 סירבה הממשלה היפנית לשאת באחריות הכלכלית על התלמידים הקוריאניים שיירשמו לבתי הספר היפניים הציבוריים. בהמשך קבעה הממשלה קריטריונים שלפיהם יוכלו תלמידים קוריאנים להיכנס לבתי ספר ציבוריים, על בסיס מספר תנאים: מקום פנוי; התחייבות של הורי התלמיד לא להפר את הסדר הציבורי; במידה והתלמיד אינו מבקש את הלימודים האתניים הקוריאניים; ובמידה והתלמיד מסכים לקבל עליו את דפוסי ותוכני החינוך שקבעה ממשלת יפן.

בהיעדר עתיד מבטיח לאחר סיום הלימודים, איבדו התלמידים הקוריאנים את המוטיבציה ללמוד, וממוצע ההישגים של הקוריאנים נמוך משל היפנים.

מערכת החינוך במלזיה

מלזיה היא מדינה רב-תרבותית עם 3 קבוצות אתניות עיקריות: מלזים, סינים והודים, השונות זו מזו בשפה, בדת ובתרבות. המלזים הם הקבוצה האתנית הגדולה ומהווים 57% מהאוכלוסייה.

המיעוט הסיני במלזיה, שמהווה 32% מהאוכלוסייה (Pong, 1995), נחשב למיעוט הסיני הגדול ביותר מחוץ לגבולות סין, והוא מהווה במלזיה קבוצה בעלת כוח כלכלי. רוב הסינים חיים באזורים העירוניים של מלזיה ורוב המסחר בידיהם ואילו מרבית המלזים גרים באזורים הכפריים ומתבססים על ענף החקלאות כמקור פרנסה.

עם קבלת העצמאות במלזיה, הפך השוויון בין הקבוצות האתניות לעניין בעל חשיבות מרכזית. הדבר בלט במערכת החינוך, שנתפסה אז ככלי לניעות חברתית ולשיפור איכות החיים בחברה המודרנית.

מאז תחילת תקופת העצמאות (Pong, 1993), ובשונה מאוכלוסיות-הרוב במרבית המדינות המודרניות, המלזים פחות מפותחים מבחינת החינוך ומבחינה כלכלית. לפני קבלת העצמאות, נחשבו הסינים במלזיה לאוכלוסייה מתקדמת מבחינה חינוכית

וכלכלית, אך עם קבלת העצמאות נשללה מהם האפשרות להשתתף בממשלה המלזית, ובד בבד קיימת מדיניות לעודד את המלזים למעמד של בכורה מבחינה חינוכית ולאפשר להם ניעות חברתית. ברוח זאת, נחקקו חוקים המפלים את המלזים לטובה מבחינה חינוכית ומבחינת הזדמנויות התעסוקה.

במלזיה יש כיום שני סוגי בתי ספר יסודיים: בתי ספר לאומיים מלזיים ובתי ספר לאומיים סיניים (Pong, 1995). בתי הספר המלזיים זוכים להעדפה על פני הסיניים, דבר שמתבטא בהקצאת תקציב ובתמיכה ממשלתית.

על מנת להתקבל לחינוך מתקדם, חייבים התלמידים הסינים לעבור מבחני קבלה בשפה המלזית. כתוצאה ממדיניות זו, שמטרתה לתת עדיפות לתלמידים המלזים על התלמידים הסינים, נכשלים רוב הסינים במבחני הקבלה ומוותרים, כתוצאה מכך, על המשך הלימודים במלזיה. ההפליה המלזית כלפי הסינים אינה מסתכמת בכך: 4 מתוך 5 מלגות לימוד באוניברסיטאות ניתנות לסטודנטים מלזים. יתר על כן, הממשלה המלזית סירבה להכיר במעמד האקדמי של אוניברסיטאות דוברות סינית בסינגפור ובטייוואן, והיא אינה מכירה בתעודות הגמר של מוסדות אלה (Pong, 1993).

מערכת החינוך בארצות הברית

בארצות הברית יש שני סוגי מיעוטים: מיעוט המסתגר מרצון כמו המהגרים הסינים, ומיעוט המסתגר שלא מרצון, כמו השחורים. שתי הקבוצות מתקשות להתמודד עם הבדלי השפה והתרבות בינם לבין האמריקאים הלבנים.

אחת הבעיות של המיעוטים בארצות הברית היא מגבלות השפה. אף שאחוז גדול מהמהגרים הסינים בארצות הברית הם דו-לשוניים ומרביתם לומדים בכיתות דו-לשוניות, יש להם בעיות שפה ותקשורת מפני שהשפה הסינית והשפה האנגלית שונות מאוד גם בדקדוק וגם במבנה הפונולוגי. כתוצאה מכך מתקשים הסינים בארצות הברית בלימודים ומתקשים למצוא עבודה.

הדומיננטיות של הלבנים והאנטי-סיניות שאפיינו את המאה ה-19 ואת ראשית המאה ה-20, גרמו להפרדת החינוך הסיני ממערכת החינוך האמריקאית. בתכנית הלימודים הסינית הושם דגש על למידת מיומנויות ידניות ונושאים שקשורים במשק הבית ולאו דווקא על נושאים עיוניים שלמדו הלבנים. עד לתקופה האחרונה, תכנית הלימודים של בתי הספר הציבוריים לא כללה תכנים מהתרבות הסינית או תיאור תרומתם לציביליזציה העולמית.

קבוצת מיעוט אחרת באמריקה היא של השחורים ממוצא אפריקני (Obgu, 1995). השחורים בארצות הברית, שהובאו כעבדים מאפריקה, סבלו מהדומיננטיות ומההגמוניה של חברת-הרוב.

מערכת החינוך בארצות הברית שימשה מכשיר מרכזי בדומיננטיות הלבנה על השחורים. האוכלוסייה הלבנה הגדירה לשחורים באמצעות בתי הספר את המציאות החברתית וקבעה את שפת הלימוד, תכנית הלימודים ושיטות ההוראה.

אחת הבעיות במערכת החינוך, מבחינתם של השחורים, היא השוני של השפה האנגלית שבפיהם לעומת האנגלית הסטנדרטית של הלבנים. יש מילים שמשמשות גם את השחורים וגם את הלבנים, אבל הן בעלות משמעות שונה לגמרי בקרב כל קבוצה.

מחקרים סוציו-לינגוויסטיים מצביעים גם על שוני בין הקהילות מבחינת הלשון המדוברת ומבחינת הקודים התקשורתיים שיש להשתמש בהם, כשמדברים וכשאין מדברים. בדרך כלל רוכשים הילדים את השפה ואת הקודים התקשורתיים במהלך הסוציאליזציה. כך באים התלמידים השחורים לבית הספר לא רק כדוברי אנגלית שחורה (Black English) אלא גם כבעלי תאוריות בדבר עגת הדיבור הראויה, שבדרך כלל אינן לגיטימיות בין כתלי בית הספר. אלו החרדים לגורלה של התרבות השחורה בארצות הברית סבורים שתהליך הלמידה של תרבות בית הספר מוליכה לוויתור על התרבות ועל השפה של הקהילה השחורה (Ogbu, 1995).

מערכת החינוך בקנדה (קוויבק)

החינוך בקנדה שייך לתחום שיפוטה של הפרובינציה.

דוברי הצרפתית בקנדה, המרוכזים בעיקר בפרובינציה של קוויבק, מהווים מיעוט תרבותי וחברתי. חלקם באוכלוסייה הוא 30% והשפעתם על התהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים היא קטנה יחסית. דוברי האנגלית מהווים 43% מהאוכלוסייה הקנדית, אך יש להם השפעה גדולה על המדיניות, הכלכלה והמסחר. שאר האוכלוסייה הם בעיקר דוברי סינית, איטלקית וגרמנית.

עד לשנת 1964 הייתה מערכת החינוך בפרובינציה של קוויבק בשליטת הכנסייה. הכנסייה הקתולית ניהלה את החינוך הצרפתי וזו הפרוטסטנטית – את האנגלי. במאה ה-19 איבדה הכנסייה הקתולית את השפעתה לטובת מערכת ממשלתית פרובינציאלית בפיקוחו של משרד החינוך (Young, 1997).

לקראת סוף שנות ה-60 חשו הצרפתיים בקנדה, ואפילו בקוויבק, איום על קיומם: חל גידול במספר התושבים ממוצא צרפתי ושל מהגרים אירופיים אחרים אשר אימצו את האנגלית כשפה ונטמעו בתרבות דוברי האנגלית. המפלגה הספרטיסטית בקוויבק קראה לניתוק המחוז מקנדה. הממשלה החדשה בפרובינציה של קוויבק חוקקה חוק אשר חייב את דוברי האנגלית בקוויבק לשלוח את ילדיהם לבתי ספר של דוברי צרפתית. התפתחות זו איימה על שלמותה של קנדה וחייבה נקיטת צעדים על מנת למנוע משבר. הממשלות בפרובינציות שמחוץ לקוויבק עשו מאמץ להחליש את הכוחות הספרטיסטיים ולמנוע כל עילה לניתוק. השפה הצרפתית הפכה לשפת לימוד נוספת בבתי הספר היסודיים ובבתי הספר העל-יסודיים בכל רחבי קנדה. החינוך הפך לדו-לשוני (Bilingual), וכיתות ובתי ספר שהדגש בהם על צרפתית נעשו למקובלים. עם זאת, מעמד השפה הצרפתית מחוץ לקוויבק הוסיף להיות נמוך.

מדיניות החינוך בקוויבק, הגלומה בתכנית הלימודים של בית הספר, שילבה בתוכה התייחסות אל הערכים החברתיים והתרבותיים החשובים לקבוצות שונות באוכלוסייה (Young, 1997). במסגרת האוניברסיטאות נוסדו גם מוסדות חינוך המיועדים לאינדיאנים ולאסקימואים. מוסדות אלה הכירו בכך שהאוכלוסייה במחוז זקוקה לתכניות לימודים מיוחדות והם הכשירו את המורים המעוניינים והקנו להם גישה מתאימה לאוכלוסיות הנדונות. לפנינו מקרה שבו עמדה קבוצת תרבות על זכותה להוראה בשפת האם שלה ותבעה מהממשלה הפדרלית לאמץ גישה פלורליסטית – לא רק דואלית – בשימוש בשפות הוראה ובערכי תרבות וחינוך בבתי הספר. הגישה זכתה בעידוד הממשלה הפדרלית שתמכה בה באופן פעיל באמצעות תכנית "הנחלת השפות" (Heritage Languages). באופן זה ניתן היה להיענות לדרישות התרבותיות השונות ולגוון את שפות ההוראה. למרות זאת נותרה השפה האנגלית שפה דומיננטית בפרובינציות שמחוץ לקוויבק (וולנסקי, 1997).

בדרך כלל סובל המיעוט מקיפוח וממעמד נחות. בארצות הברית סבל המיעוט הסיני מאפליה ומהמגמה האנטי-סינית שרווחה במאה ה-19 (Obgu, 1995), והשחורים, חלקם מוסלמים, חיו ללא הגנה של הממשל הפדרלי וסבלו מאי-שוויון חברתי וחינוכי (McCloud, 1995). בקנדה – מעמדו של המיעוט הצרפתי היה נחות לעומת הרוב האנגלי והייתה לו השפעה מעטה על התהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים (Young, 1997), וכך גם ביפן – שם היה המיעוט הקוריאני קבוצה חברתית נחשלת.

שונה מזה היה מעמדו של המיעוט הסיני במלזיה – קבוצה בעלת השפעה ובעלת כוח כלכלי, הנחשבת למתקדמת במדינה מבחינה חינוכית (Sharna, 1997). דווקא הרוב המלזי הוא שנחשב לקבוצה חלשה, והתיקון נעשה באמצעות הפליה לרעה של הסינים (Pong, 1995).

רוב קבוצות המיעוט נתקלות בבעיות שקשורות לשפה. בדרך כלל השפה הרווחת היא שפת הרוב, ועל בני המיעוטים נגזר לדבר בשפת הרוב ולפעמים גם ללמוד בשפתו. בעיה זו בלטה מאוד בארצות הברית: גם המיעוט הסיני וגם השחורים חויבו ללמוד בבתי הספר בשפה האנגלית הסטנדרטית הלבנה, ששונה גם בדקדוק וגם במבנה הפונולוגי משפת-האם שלהם (Obgu, 1995). בדומה לכך מצבם של הקוריאנים ביפן, שנאסר עליהם ללמוד בבתי ספר פרטיים בשפה הקוריאנית והם חויבו בלימודים בבתי ספר ממלכתיים יפניים. תמונה זו אינה שונה ממה שהתרחש במלזיה – על מנת לזכות בתעודה של חינוך מתקדם חויבו הסינים לעבור מבחן שפה במלזית. יתר על כן, המלזים לא הכירו בתעודות של האוניברסיטאות שלימדו בשפה הסינית (Pong, 1995).

בקוויבק, לעומת זאת, למד המיעוט הצרפתי בשפה הצרפתית; תחילה בבתי ספר שבחסות הכנסייה הקתולית, ואחר כך בבתי הספר הממשלתיים (Young, 1997).

חלק מקבוצות המיעוט הקימו בתי ספר פרטיים כדי לשמר את תרבותם וזהותם. ב-1946 הקימו הקוריאנים בתי ספר פרטיים על מנת ללמד את השפה וההיסטוריה הקוריאנית. בתי ספר אלה נסגרו תוך שנתיים בהוראת משרד החינוך היפני כדי להמשיך את מדיניות ההטמעה. לעומתם, הקימו הסינים במלזיה בתי ספר פרטיים עם תכנית לימוד, ספרים ומורים סינים. בתי ספר אלה ויתרו על ההקצבות הכספיות של המלזים והעדיפו לשמור על עצמאותם (Pong, 1995). בקוויבק הייתה התמונה שונה במקצת. בתי ספר שהדגישו את השפה הצרפתית היו מקובלים והייתה התייחסות בתכנית הלימודים לקבוצות התרבותיות השונות (Young, 1997). גם קבוצות מיעוט אחרות כמו, האינדיאנים והאסקימואים, זכו בבתי ספר פרטיים שמלמדים בשפתם.

קבוצות המיעוט שונות בהגדרתן העצמית. המיעוט המוסלמי בארצות הברית מגדיר את עצמו על בסיס דתי (McCloud, 1995). הסינים במלזיה, הקוריאנים ביפן והצרפתים, ההודים וקבוצות אחרות בקנדה רואים עצמם כמיעוט אתני ותרבותי.

השוני והדמיון בין מיעוטים בעולם לבין המקרה הערבי-פלסטיני בישראל

יחסים בין קבוצות חברתיות, דתיות ולאומיות היושבות באותה ארץ ובמדינה אחת, הם עניין מורכב ובעייתי שנוגע לרובדי חיים רבים, להגדרה ולזהות לאומיים, ואילו היחסים בין המיעוט טעונים על פי רוב כאבים ומשקעים מהעבר.

כאשר מבקשים להקיש מהיחסים בין רוב ומיעוט בעולם על יחס הרוב והמיעוט בישראל, נתקלים בקשיים לא מעטים. השוואות מסוג זה הן מסובכות תמיד משום שלכל מקרה רקע שונה מבחינת העבר ההיסטורי, החיים בהווה ותפיסת העתיד.

לדוגמה, הערבים בישראל מתנגדים, ובצדק, להשוואה בינם לבין השחורים בארצות הברית בטענה כי הם עם הנמצא במולדתו. יתר על כן, השחורים בארצות הברית אינם מטילים ספק בזכות קיומה של ארצות הברית ואינם חלק מקיבוץ לאומי שעמו יש למדינת הרוב סכסוך אלים ומתמשך.

התודעה הלאומית של הערבים בישראל חצויה ובעייתית. שלא כמו בקנדה או במדינות אחרות שיש בהן מיעוטים, הערבים הפלסטינים בישראל אינם רואים עצמם חלק אינטגרלי ממדינת ישראל ורובם שואפים להגדרה לאומית עצמית; ואילו המדינה אינה רואה בהם חלק אינטגרלי ממנה. שאיפותיהם הפוליטיות של הערבים בישראל והזדהותם עם אחיהם שמעבר לגבולות הקו הירוק נבלמים לא פעם בשל הנוחות היחסית שמקנה להם אזרחותם הישראלית. מדינת ישראל מגדירה את עצמה כמדינה "יהודית ודמוקרטית", ברוח חוקי היסוד של 1992 (סעיף 7א(1) ל**חוק יסוד: הכנסת**, 1992). לדעת גביזון (1999), אין הבדל מהותי בין הביטוי "מדינה יהודית" ובין מונחים אחרים כגון "מדינת היהודים" או "מדינתו של העם היהודי", המדגישים את היסוד הפרטיקולרי, הייחודי של מדינת ישראל. ראיה לכך היא השימוש שנעשה בחוק הישראלי בביטוי מדינתו של העם היהודי, והאיסור הקיים בחוק על השתתפות בבחירות של רשימה השוללת את היותה של ישראל "מדינתו של העם היהודי". ניסוח זה מלמד כי ישראל אינה בעצם מדינת אזרחיה הלא-יהודים, וכי מדובר לא רק בפרטיקולריזם דתי אלא בייחוד אתני או לאומי. זהות זו באה לידי ביטוי במישורים רבים: הסמלים הלאומיים והדתיים, שפת המדינה היא עברית, יום המנוחה השבועי בה הוא השבת, והיא מציינת חגים דתיים לצד מועדים לאומיים, כגון יום העצמאות או יום השואה. רוב חגי ישראל, להוציא יום הזיכרון ויום העצמאות, מקורם דתי-יהודי (קימרלינג, 2002), ותרבותה הציבורית של מדינה זו היא עברית-יהודית. אכן, סמליה וערכיה של המדינה, מבטאים את השאיפה הפוליטית של הרוב היהודי.

למרות קווי הדמיון בין קבוצות המיעוטים בעולם, קיים שוני רב בין מעמדם הפוליטי והאזרחי של מיעוטים אלה לבין מעמדם הלאומי והאזרחי של הערבים-הפלסטינים בישראל. הערבים-הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל הם מיעוט לאומי היושב בארץ מולדתו, קבוצה שחייתה כרוב במולדתה פלסטין המנדטורית לפני העליות הציוניות ועד לשנת 1948, שנת הקמתה של מדינת ישראל. בעקבות מלחמת 1948 הפכו הערבים-הפלסטינים למיעוט שהוא חלק מקיבוץ לאומי שעמו יש למדינת ישראל סכסוך אלים ומתמשך. קבוצות המיעוט בעולם שהיגרו מרצונן למדינות אחרות כמו הסינים ביפן ובארצות הברית, או שהיגרו בכוח דוגמת השחורים בארצות הברית, מכירות בדרך כלל בקבוצת הרוב כגורם הדומיננטי והריבון, ואף שואפות להידמות לה. בישראל התמונה שונה לחלוטין: הערבים-הפלסטינים הם ילידי המקום והם גם אינם מכירים בזכות לדומיננטיות של הרוב היהודי במדינה.

עוד יסוד שמבדיל את המיעוט הפלסטיני בישראל הוא השוני הדתי, התרבותי, הלאומי והאתני מקבוצת הרוב היהודית. בדרך כלל גם קבוצת המיעוט וגם קבוצת הרוב משתייכות לאותה דת ולפעמים קיימים מאפיינים תרבותיים המשותפים לשתי הקבוצות. למשל, המיעוט הצרפתי והרוב האנגלי בקוויבק משתייכים לדת הנוצרית, אם כי לכנסיות שונות (קתולית ופרוטסטנטית), התרבות המערבית מקובלת ואף נהוגה בקרב שתי הקבוצות, ובדומה לכך, המיעוט הקוריאני ביפן והמיעוט הסיני במלזיה שמשתייכים לדת הרוב במדינה.

בסעיף 30 לאמנה לזכויות הילד, שאושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1991, נכתב:

> במדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים או אנשים שהם מילידי המקום המקוריים, אין לשלול מילד השייך למיעוט האמור או שהוא **מילידי** המקום את הזכות ליהנות מתרבותו, להצהיר על דתו ולקיים את מצוותיה או להשתמש בשפתו הוא.

המצב בפועל אינו דומה למה שהוצהר באמנה, ומאז הקמת המדינה, מערכת החינוך הערבי היוותה מכשיר שליטה של הרוב היהודי במיעוט הערבי בישראל. שליטה זו באה לידי ביטוי במטרות מערכת החינוך ובתכניות הלימודים הנגזרות מהן, וכן במבנה הארגוני של כלל המערכת (אלחאג', 1996; אבו-עסבה, 1997). מערכת החינוך מחזקת ומפתחת את השוליות "הערבית ישראלית". למרות העובדה שהערבים הם מיעוט במולדתם, מיעוט שיש לו זכות מלאה לשמר את זהותו ותרבותו, הם לא זכו למה שזכו לו קבוצות מיעוט מהגרות בחלק ממדינות העולם. ביפן, למשל, החליט הממשל לא להתערב בחינוכם של המיעוטים, ובמלזיה שמרו הסינים על זכותם ללמד את ילדיהם בבתי ספר פרטיים עם תכנית לימודים, ספרים ומורים סיניים. בדומה לכך בקוויבק, ששם קבוצות מיעוט כמו האינדיאנים והאסקימואים שהן קבוצות מיעוט קטנות ושוליות מאוד בחברה הקנדית,

זכאיות ללמד בבתי ספר משלהן, ולהדגיש את תרבותן ואת שפתן. יתרה מזו; המיעוט הצרפתי בקוויבק זכה למערכת חינוך דואלית עם דגש על השפה הצרפתית. בישראל התמונה שונה לגמרי: המיעוט הערבי וצרכיו לא הובאו בחשבון בעת ניסוח מטרות החינוך, אין שום דגש על זהותו הלאומית של התלמיד הערבי, לעומת הדגשת-יתר של תכנים לאומיים יהודיים (אלחג', 1991; צרצור, 1985; מרעי, 1974). אין ההתייחסות לזהות הלאומית הקולקטיבית של המיעוט הערבי במטרות ובתכניות הלימודים, ותכניות הלימודים לתלמיד הערבי אף רוויות בדת היהודית ובהיסטוריה של עם ישראל.

שפת-האם של המיעוט הפלסטיני היא השפה הערבית, ואף שהערבית נחשבת מבחינה חוקית לשפה רשמית במדינה, בפועל מעמדה הולך ונחלש. רוב התלמידים הערבים מסתפקים בלימוד שלוש יחידות לבגרות בשפה הערבית משום שחמש אינן מזכות אותם בבונוס בחישוב ממוצע ציוני הבגרות (היות והערבית היא עבורם שפת-אם). סוגיית השפה והבעייתיות שכרוכה בה משותפת להרבה קבוצות מיעוט. בדומה למעמדה הנחות של הערבית בישראל, האנגלית של הקהילה השחורה נתפסת כשפה נחותה בארצות הברית, וכך הדבר לגבי הסינית במלזיה; תעודות הגמר שהסינים מקבלים מאוניברסיטאות שמלמדות בשפה הסינית אינן מוכרות במלזיה.

גם אם מתקבל הרושם שמעמד השפה של קבוצות מיעוט הוא דומה פחות או יותר ביחס למעמדה של שפת-הרוב – מה שמבדיל את השפה הערבית מהסינית ומהאנגלית "השחורה" הוא הגדרתה כשפה רשמית במדינה שהיחס אליה בפועל הוא כאל שפה בלתי רשמית.

בדומה לרוב קבוצות המיעוט בעולם, גם המיעוט הפלסטיני הקים בתי ספר פרטיים, אבל בתי ספר אלה קולטים רק אחוז קטן מאוד מהציבור הערבי – כ-10% (בתי ספר כנסייתיים). הרוב המכריע של התלמידים הערבים לומדים בבתי ספר ממלכתיים רשמיים באחריותו של משרד החינוך.

בתי הספר הפרטיים הנוצריים (שלומדים בהם גם תלמידים מוסלמים) נקראים בתי ספר מוכרים בלתי-רשמיים ונחשבים לבתי ספר אליטיסטיים מבחינת הרכב אוכלוסיית התלמידים. בתי הספר הללו נתונים, עם זאת, לפיקוח מלא של משרד החינוך, פועלים על-פי תכנית הלימודים הרשמית ובוגריהם ניגשים לבחינות בגרות רגילות בדומה לבתי הספר הממלכתיים.

עוד בעיה שאתה מתמודד המיעוט הערבי במדינת ישראל קשורה להכשרת המורים. בשל המחסור במכללות ערביות להכשרת מורים, מצד אחד, ומיעוט הסטודנטים הנקלטים במכללות הערביות הקיימות, מצד שני, הסטודנטים הערבים פונים למוסדות יהודיים

להכשרת מורים וזוכים להכשרה ולתכנים המיועדים לבתי ספר יהודיים, על כל הנלווה לכך (הכשרה מעשית במגזר היהודי, תכניות לימוד, תוכנות מחשב לילדים). אלא שפרחי הוראה אלה אינם נקלטים בסוף הכשרתם בבתי ספר יהודיים והם חוזרים ללמד בבתי ספר ערביים בלי שהוכשרו לתנאיהם הייחודיים וללא היכרות עם תלמידים בעלי צרכים שונים ומיוחדים (אם בבחינת שפת ההוראה ואם מבחינת נתוני הכיתה והשוני באקלים הפיזי והחברתי). מצבו של המיעוט הסיני במלזיה שונה במקצת, כי הסינים במלזיה מביאים מורים מסין ללמד בבתי הספר הפרטיים שלהם. ביפן הקוריאנים לומדים במוסדות יפניים ובשפה היפנית כדי להידמות ליפנים ולהעפיל אל רמתם, וכן מתוך אמונה שהדרך להצלחה היא ההיטמעות בחברה היפנית.

מעמדה של השפה הערבית בישראל

מדינת ישראל מנופפת בשני דגלים מנוגדים: מצד אחד היא נשבעת אמונים לערכים הדמוקרטיים ומצד שני היא מחזיקה בגישה אתנוצנטרית הנותנת עדיפות מובהקת לקהילה אחת על חשבון השנייה. סתירה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, במעמד השפה הערבית.

כדי שתרבות מיעוט תתקיים, לפחות בעת המודרנית, שפתה צריכה להיות אחת הלשונות הנוהגות בחיים הציבוריים. משמע, בתי המשפט, בית המחוקקים, שירותי הבריאות, רשויות הרווחה, ובמיוחד מערכת החינוך ותקשורת ההמונים, צריכים להתנהל גם בשפת המיעוט, או לפחות להיות נגישים לה באורח מקיף. כלומר, יש צורך בזכויות קיבוציות המעצבות "סביבה לשונית" מגוננת (סבן ואמארה, 2004). השפה הערבית הוגדרה כשפה רשמית, והחקיקה המנדטורית – דבר המלך במועצה 1922, סימן 82 – בהתייחסה (תחת כותרת משנה "שפות רשמיות") לאנגלית, לערבית ולעברית, קבעה כי:

> כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית. בהתחשב עם כל התקנות שיתקין הנציב העליון אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט.

אמנם, הערבית הוגדרה כשפה רשמית, אבל מעמדה החברתי היה ועודנו נחות לעומת העברית. הפער בין המעמד המשפטי של הערבית ומעמדה בחיי היום-יום הוא עמוק מאוד, והוא תולדה של פערי עָצמה גדולים בין שתי הקהילות הלשוניות בישראל, ושל ההכרעה שקיבלה עליה קהילת הרוב היהודית לעשות בהן שימוש בכיוון של חיזוק השפה העברית והחלשתה של השפה הערבית. פערים והכרעה אלו ביססו תלות כלכלית, כוח

השפעה תרבותי ופרקטיקה פוליטית, שדחקו במיעוט הלאומי לאמץ דו-לשוניות. פרקטיקה פוליטית כזאת היא למשל השימוש הבלבדי בעברית על ידי הגופים השלטוניים בישראל. כך התהווה מעגל מובהק של שעתוק: הפרקטיקה השלטונית החד-לשונית התבססה במידה רבה על הדו-לשוניות המתהווה של המיעוט הערבי-הפלסטיני, דו-לשוניות שהיא עצמה הזינה אותה כל העת באמצעות חד-לשוניותה.

כך, אפוא, על אף השינוי המסוים בשנים האחרונות במצב הדברים הלשוני בישראל בעטיין של התרחשויות בזירה המשפטית, לא התחולל שינוי מהותי במעמדה הממשי (החברתי-פוליטי) של השפה הערבית בישראל. יתרה מזאת, אותן התרחשויות מטיבות במעמדה של הערבית גם אינן מאזנות את גורמי השחיקה הממשיכים כל העת להחליש את הערבית במציאות הלשונית של ישראל. מדינת ישראל והחברה הישראלית בכלל עודן רחוקות מאד מדו-לשוניות. מעמד "השפה הרשמית" הנתון לערבית במשפט הישראלי עדיין ריק כמעט ממשמעות מעשית בחיים הציבוריים. עברית היא-היא השפה הבלעדית של הזירה הכלל-חברתית: זו השפה שבה "מדברת" החזות הציבורית של ישראל בחלק עצום של המרחב הציבורי, זו שפת הביורוקרטיה השלטונית, שפת ההשכלה הגבוהה, שפת רוב-רובה של התקשורת האלקטרונית הציבורית בישראל, וחשוב מכול – זו שפתם של נתחים עצומים של אותו חלק של שוק התעסוקה הפתוח למיעוט. המשמעות העיקרית של מעמד השפה הערבית מתקיימת מחוץ למישור הכלל-חברתי בישראל, ברובד ההגנה על חייה הפנימיים של קהילת המיעוט, ובעיקר ביכולת ילדיה להתחנך בשפתם. ישראל היא שילוב של מדינה וחברה אזרחית הפועלת כמעט בלעדית בשפת קהילת הרוב, ושילוב זה ממשיך לדחוף בכיוון של חברה המאופיינת על ידי דו-לשוניות (ודו-תרבותיות) א-סימטרית: דו-לשוניות חד-צדדית של המיעוט.

נחיתות זו של השפה הערבית מתבטאת לא רק בספירה הציבורית, אלא גם, ובמובהק, במערכת החינוך הערבי. אמנם קיים אגף לחינוך ערבי המתנהל בשפה הערבית וכמו כן נשמר ההיתר להפעלת בתי ספר פרטיים ערביים שזוכים למימון-מדינה חלקי. עם זאת, בראש אגף זה עומדים שר חינוך יהודי, מועצה פדגוגית יהודית וביורוקרטיה בכירה יהודית כמעט בלעדית אפילו בדרגת המחוזות (אלחאג', 1996: 7-53; Kretzmer, 1990: 169-170). מערכת החינוך הערבי – הציבורית והפרטית – לא כוננה כ"אי מוגן" של שפה, תרבות וזהות ערבית, וניכרת בבהירות המגמה הלוחצת בכיוונן של דו-לשוניות ודו-תרבותיות חד-צדדית. תכנית הלימודים של בתי הספר הממלכתיים מכילה דרישות חובה מקיפות המוטלות על בתי הספר הערביים בתחום השפה העברית, התרבות וההיסטוריה היהודית, שמקבילותיהן כמעט ואינן חלות על בתי הספר העבריים (אלחאג', 1995: 8-96; אלחאג' 1996: 100-111; לנדאו, 1993: 50-51). באופן מעשי, החוק קובע שהשר הוא שקובע את

תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי, במוסדות חינוך לא-יהודיים מותאמת תכנית הלימודים לתנאים המיוחדים.

אמנם, מצבם של הערבים במדינה הוא מצב ייחודי ומיוחד בשל היותם מיעוט במולדתם וארצם, אבל קיימים מיעוטים אחרים שדומים למיעוט הערבי, למשל המיעוט הצרפתי בקנדה ובמיוחד בקוויבק. הצרפתים שונים מהערבים בזכויות היתר שהם מקבלים מהממשל הקנדי ובמיוחד בזכותם לשמר את שפתם בספירה הציבורית והפרטית. מה שמייחד את המקרה של קוויבק שהשינוי נבע בעיקר מבפנים, מתוך המיעוט הפרנקופוני עצמו והוחל באופן מעמיק על המבנה החוקתי **הפדרלי** של קנדה כולה. זו "המהפכה השקטה" בקוויבק בשנות ה-60 של המאה העשרים משמעה ניצול השליטה בפרובינציה של קוויבק לצורך מהלך מאסיבי של בינוי אומה ובינוי מדינה פרנקופונית. מהלך זה כלל הלאמה של חלקים נרחבים בתעשייה ומעורבות גדולה של המדינה (הפרובינציה של קוויבק) בכלכלה לשם שינוי לשוני של שוק התעסוקה. זאת, בתוספת חקיקה לשונית פרובינציאלית מקיפה, שתכליתה הפיכת קוויבק מפרובינציה דו-לשונית עם אליטה כלכלית אנגלופונית לפרובינציה חד-לשונית צרפתית (McRoberts, 1993; סבן, 2000, פרקים 4 ו-5).

הגורם המרכזי לשיפור מעמדם התרבותי והלשוני של הצרפתיים בקנדה הוא האוטונומיה התרבותית שזכו לה בקוויבק, ובמיוחד האוטונומיה הטריטוריאלית. לעומתם, למיעוט הערבי-פלסטיני אין כל שליטה פוליטית ביחידה טריטוריאלית דמוית מדינה – אין לו אפילו אוטונומיה פרסונלית בתחומים תרבותיים. אכן, בהיעדר מנוף לשינוי המציאות הפוליטית והכלכלית, קשה לראות כיצד ישתנה מאזן העֲצמה (והתלות) הפועל בהווה באורח כה חד לטובת העברית (סבן ואמארה, 2004).

כמו ארצות הברית, גם ישראל אינה מגדירה עצמה כמדינת כל אזרחיה, והיא גם לא מדינת כל לאומיה, כמו בלגיה. ישראל מגדירה את עצמה כמדינתו של העם היהודי, ועל כן אינה מעניקה שוויון אזרחי ולאומי לכל קבוצות האזרחים שבתוכה. השוויון בישראל גם אינו מעוגן כעיקרון חוקתי או כעיקרון באיזה שהוא חוק יסוד. בכל זאת, בישראל מוענקות צורות מסוימות, מוגבלות, של אוטונומיה: אוטונומיה דתית מלאה ליהודים ולערבים הנוצרים, אוטונומיה למוסלמים, אבל מצומצמת בהרבה, ואוטונומיה מאוד מצומצמת לדרוזים. אבל האוטונומיה הגדולה ביותר בישראל מוענקת לחרדים, בכל הקשור במערכת החינוכית.

ההתנגדות לאוטונומיה לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית נובעת מפחדים שאוטונומיה כזו מעוררת בציבור היהודי. היא נתפסת כפוגעת באופייה היהודי של המדינה, כחותרת תחת ביטחון המדינה, כגורם להסלמת הדרישות של הערבים שיבודד את הערבים מהיהודים.

היא גם נתפסת כגורם שלא יגביר את השוויון. היהודים יטענו: יש להם אוטונומיה בניהול מערכת החינוך שלהם, מה הטעם בהרחבתה? במקרה כזה אוטונומיה זו הופכת למין קבלן-משנה של המדינה; היא מסירה את האחריות מהמדינה ומטילה אותה על הערבים. האוטונומיה עלולה גם לבצע צעדים כלפי חוץ: לכרות הסכמים ולנהל מגעים עם גופים זרים, גופים בינלאומיים, ממשלות זרות וכדומה. כנגד דעה זו טען סמוחה (1999), שהאוטונומיה היא צעד מאוד חיובי, צעד שלא בא במקום שילוב ושוויון, אלא הוא תוספת לשילוב ושוויון. זה לא "עוד משהו", זה לא עוד תקציב, לא עוד כפר לא מוכר שאתה מכיר בו – זה צעד משמעותי במערכת היחסים בין יהודים וערבים. זהו צעד חיובי מאוד מבחינת הערבים, זה צעד שלא פוגע באופייה היהודי והציוני של המדינה, וזה צעד שהמדינה תעשה בין אם היא רוצה או לא, כי הערבים רוצים את זה, הערבים ייאבקו למען זה, כשהם מסתמכים על התקדים של החרדים והדתיים הלאומיים.

זכותם של הערבים-הפלסטינים אינה נופלת מזו של החרדים או של הדתיים הלאומיים שנהנים מסוג מוגבל של אוטונומיה. מה שממחיש עוד יותר את זכותם של הערבים לאוטונומיה הוא היותם מיעוט לא קטן, שמסוגל להקים מוסדות משלו בניהול עצמי, נוסף להיותם מיעוט תרבותי לא-נטמע. (אי-הטמעה זו מקורה באי-רצונם של הערבים להיטמע בגלל שאינם מאמינים באידאולוגיה של המדינה והמשטר, ומאי-נכונותם של היהודים להטמיע אותם בחברה הישראלית.)

3 הגדרת הבעייתיות של החינוך הערבי במדינת ישראל

מאז קום המדינה מינה משרד החינוך אין-ספור ועדות לבחינת מצבה של מערכת החינוך הערבי ולמתן המלצות לשיפור תפקודה. ריבוי מספרן של הוועדות הפך עם הזמן למושא לעג בקרב כל העוסקים בדבר במערכת החינוך הערבי. הוועדות חיברו דוחות רבים שכללו בדרך כלל תיאור המצב בהווה והמלצות לפעולה בעתיד (על המלצות הוועדות ראו בהרחבה: אבו-עסבה, 1997). עבודתן של הוועדות התמקדה בדרך כלל בשאלות ספציפיות ולא במכלול, וניכר היעדר כל ראייה מערכתית של בעיותיה של המערכת החינוכית הערבית.

דוחות אלה התאפיינו בשלוש תכונות עיקריות:

1. אי-התייחסות מספקת לסוגיות הפדגוגיות הייחודיות למערכת החינוך הערבי בהשוואה למערכת החינוך הכללית בישראל.
2. התעלמות כמעט מוחלטת מהחשיבות המכרעת של מעורבות האוכלוסייה הערבית בחינוך ילדיה. מחברי הדוחות התעלמו מכך שלא רק הצד הכמותי (ההישגים) יקבע את טיבה של המערכת, אלא גם הצד האיכותי (החינוך הערכי).
3. התעלמות מההיבט הארגוני של מערכת החינוך הערבי, במיוחד בשאלות אלה: מי הגוף שינהל את המערכת ומהי סמכותו? מהי מידת האחריות (Accountability) המוטלת על בעלי התפקידים? מהם תוכני הלימוד ומי יקבע אותם?

אף שחלק מהוועדות התייחסו להיבט הארגוני, השינויים שהציעו היו מדרגה שנייה, ובלתי מהותיים. לא הוצעו ולא התבצעו רפורמות מרחיקות לכת במבנה המערכת, ומעט השינויים הותירו את המערכת תחת פיקוח ושליטה מצד הממסד, מה שלא תרם לשיפור תפקודה ברמה הארגונית.

ההמלצות הרבות והשונות שהובאו בדוחות, בוצעו רק חלקית, ובעיקר המלצות המתייחסות להקצבות ולהשקעות. גם אם הוחל ביישומן, מעולם לא יושמו עד תום וכמתוכנן. למרבה האירוניה, תפקידן של חלק מהוועדות היה לבדוק מדוע המלצותיה של הוועדה שקדמה להן לא בוצעו.

חיבור זה מבקש לעסוק דווקא באותם נושאים שהדוחות לא נתנו עליהם את הדעת בצורה מספקת, או שלא עסקו בהם כלל. החיבור יתמקד בשלושה מישורים המשלימים זה את זה.

1. ההיבט הפדגוגי;
2. תשומות לעומת תפקוד;
3. ההיבט המבני-ארגוני.

טענת-היסוד של חיבור זה היא ששלושת התחומים הללו מחייבים התייחסות שווה ומקבילה. אי-התייחסות אל אחד התחומים או ניתוקו מהשאר, משמעם טיפול חלקי ובלתי מעמיק בסוגיה. טיפול בתחום אחד וזניחת האחר יפגעו בראייה הכוללנית המערכתית ויפגמו באיכות האפיון (המיפוי) והניתוח.

מקורות הבעייתיות

מערכת חינוך היא גוף שמרני יותר מכל מערכת ציבורית אחרת. בשונה ממערכות ציבוריות אחרות, מערכת חינוך מאחרת בדרך כלל בתגובותיה ואינה מסתגלת במהירות לשינויים המתרחשים סביבה. ייתכן שאחת הסיבות לכך היא התפוקות הלא-נראות-לעין בטווח הקצר של מערכת זאת. סיבה אפשרית אחרת היא המבנה הביורוקרטי בדרך כלל של המערכת בגלל ריבוי בעלי התפקידים ואוכלוסיות היעד. שמרנות זו מתחדדת במיוחד אצל מערכת חינוך שפועלת מלכתחילה בתנאים של שמרנות חברתית, בדומה למערכת החינוך הערבי. שמרנות זו מתבטאת בשני אופנים:

1) מעורבות ציבורית קהילתית בלתי מספקת. 2) הימנעות מטיפול במבנה הארגוני של מערכת החינוך. אלא שאי-המעורבות וההימנעות אינן רק תוצאת השמרנות כשלעצמה; אדרבה – שמרנות זו אף מתחזקת במה שנוגע למערכת החינוך הערבי בגלל תפיסת מעמדה הלאומי, הדתי והאזרחי של האוכלוסייה הערבית, ובכלל זה, מעמדן של מערכות החיים הציבוריים, שהחשובה שבהן היא מערכת החינוך. התחזקות זו באה כתוצאה מהתכנסות פנימית של האוכלוסייה הערבית כתוצאה מדחיקתה על ידי קבוצת הרוב.

המדיניות הפועלת לשימור המצב הקיים, וכן הימנעותם של קובעי המדיניות מרפורמות מקיפות, אף נתמכות על ידי מפעילי המערכת שחוששים מאבדן מעמדם "בהנהגתה" המדומה של המערכת. היעדר לחץ ציבורי מצד המגזר הערבי ואי-מעורבותו בכל הקורה במערכת נובעים מכך שכבר שנים רבות לא זכה מגזר זה להיות מעורב במערכות הציבוריות. במשך שנים רבות מנסה הציבור הערבי לפלס לו נתיב הישרדות כמיעוט לאומי במדינה שמגדירה עצמה כמדינתו של העם היהודי. כל שנות קיומה של מדינת ישראל, ניסה המיעוט הפלסטיני לא להפר את האיזון בין יחסי רוב ומיעוט מחשש שהפרתו של איזון זה תפגע בו. התפרקותה של החברה הפלסטינית טרם הקמתה של מדינת ישראל גרמה בין היתר להיעדרה ואף להיעלמותה של מנהיגות ציבורית וחינוכית ערבית במשך שנים לא מעטות. גם אין להתעלם מ-19 שנות הממשל הצבאי על האוכלוסייה הפלסטינית בישראל מאז קום המדינה ועד 1966. רק לאחרונה נשמעות קריאות מצדם של ארגונים ועמותות בציבור הערבי ליטול חלק בִּיזמה ובאחריות על המערכות הציבוריות המעניקות שירותים לציבור הפלסטיני בישראל הן ברמה הכלל-ארצית והן ברמה המקומית, ובכלל זה גם האחריות על מערכת החינוך.

לפני שנבחן את הסיבות להיעדר מדיניות של שינוי מהותי מצד האחראים לקביעתה של מדיניות זו, יש תחילה להגדיר את מהות הבעיה.

הגדרת הבעייתיות

הבעייתיות של החינוך הערבי סובבת בשני מעגלים: פוליטי ואידאולוגי. אף ששני המעגלים ניזונים זה מזה ומשלימים זה את זה, המעגל האידאולוגי הוא שמשפיע על התנהלותו של המעגל הפוליטי.

המעגל הפוליטי – מערכת החינוך הערבי פועלת בהקשר של הפליה מתמשכת כל שנות קיומה של המדינה. הפליה זו מתבטאת באי-שוויון בתשומות, שפֵּרותיו הם תפוקות נמוכות (תוצאות מבחני משוב למיניהם לבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים, אחוזי נשירה גבוהים, הצלחה מוגבלת בבחינות הבגרות, אחוזי קבלה נמוכים של הסטודנטים להשכלה גבוהה[8] ועוד).

מגילת האו"ם מדגישה את כיבוד זכויות האדם וחירויות היסוד, שמתבטא באי-הפליה מטעמי גזע, מין, לשון או דת. איסור ההפליה גם מוצא את ביטויו באמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות ובאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, סעיפים

[8] על הקשר בין תשומות לתפוקות במערכת החינוך הערבי, ראו: לביא, 1997.

2 ו-3 (דינשטיין, שם, עמ' 128-129). אף על פי כן, בישראל מתקיימת הקצאה נמוכה של תשומות למגזר הערבי ברמה האיכותית והכמותית, שמשמעה העדפת מערכת החינוך היהודית, וזאת על סמך קריטריונים ושיקולי מדיניות לא רלוונטיים. לדוגמה: משרד החינוך מעניק סיוע ייחודי לתלמידים ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי נמוך, כגון עיירות פיתוח. היות ומעמד היישובים נקבע על פי סיווג היישובים ל"יישובי עדיפות לאומית", רוב היישובים הערביים אינם נכללים בקטגוריה זו. יוצא שהם אינם זוכים לסיוע, למרות שמעמדם החברתי והכלכלי של שתי קבוצות היישובים דומה למדי (להרחבה, ראו: סבירסקי וחורי, 1998).

הנתונים הסטטיסטיים ומחקרים בנושאי חינוך מצביעים בבירור על הפליה מתמשכת של הציבור הערבי עד ימינו אלה. ההפליה הבוטה ביותר היא בשיעור ההוצאה הכוללת לחינוך לתלמיד: הקצאת משאבים לתלמיד הערבי ביישובים גדולים מגיעה ל-30% בלבד מזו של בתי הספר היהודיים, וביישובים בינוניים השיעור הוא 40% מזה שבבתי הספר היהודיים. פער ענק זה מתבטא בתשומות חינוכיות, כמו תכניות תמיכה לתלמידים חלשים, תכניות חוץ-לימודיות, ספריות בתי ספר, פעילויות תרבות ושירותי ייעוץ שונים (לביא, 1997; רבין, 2002).

טענות ההפליה בהקצאת משאבים בחינוך נידונו רבות בבית המשפט הגבוה לצדק. בג"צ אגברייה[9] נסב על יישומו של חוק יום חינוך ארוך בשנת 1990 בבתי ספר ערביים. שר החינוך קבע אז, לפי קריטריונים של ועדת הכספים, כי הפעלת החוק בשנתו הראשונה תהיה ביישובי פיתוח וקו העימות וכן בשכונות שיקום ורווחה; ואילו העותרים טענו כי יש בכך משום הפליה של החינוך הערבי כי רק בתי ספר מעטים נכללו ברשימת הזכאים. בית המשפט דחה את העתירה בטענה כי "משקל טענת ההפליה הוא קטן יחסית כשמדובר ביישומו של החוק בתקופה של שלוש שנים על כלל האוכלוסייה, ולא שוכנענו שיש עילה להתערבותנו לטובת העותרים על יסוד טעם זה."[10]

יישום חוק יום חינוך ארוך היווה בסיס לעתירה נוספת שהוגשה כשנה לאחר מכן.[11] העותרים טענו כי הפעלת תכנית יום חינוך ארוך לא נעשתה בדרך שוויונית, שכן מכלל השעות שהוקצבו, זכה המגזר הערבי ב-8% בלבד, בעוד שתלמידי החינוך הערבי מונים קצת למעלה מ-20% מכלל התלמידים בישראל. בית המשפט שוב נמנע מלהתערב וקבע כי "המגמה לסייע ליישובי פיתוח וליישובי קו העימות מצויה בעצם הגדרתם כיישובי פיתוח וקו עימות. הצורך בחיזוק יישובים אלה ובהשתרשותם הנו צורך לאומי, המתחייב

---

9 בג"צ 3491/90 אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מה(1) 221.

10 בג"צ 3491/90 אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מה(1) 221, עמ' 223.

11 בג"צ 3954/91 אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מה(5) 472.

ממיקומם הגאוגרפי ומהרכב אוכלוסייתם. מתן הטבות לתושביהם, הטבות שאינן ניתנות לכלל האוכלוסייה, אינו מעיד על איפה ואיפה, אלא הוא טבוע בהבחנה שבינם לבין יתר יישובי המדינה".[12]

הטענה של קיפוח המגזר הערבי בתקציבים ובמשאבים הועלתה במלוא חריפותה בבג"צ **עדאלה**.[13] אף שבמקרה זה לא דובר על תקציבי חינוך אלא על תקציבים למוסדות דת, נגעה העתירה בעקיפין גם לתקציבים המיועדים למוסדות ללימודי דת. טענתם העיקרית של העותרים הייתה כי חלקן היחסי של העדות הערביות בתקציב משרד הדתות אינו משקף את חלקן היחסי באוכלוסייה, וממילא אין די בו כדי לענות על צורכיהן.

דוגמה אחרת מיני רבות היא פרויקט שח"ר (שירותי חינוך ורווחה). פרויקט זה כולל תכניות העשרה חינוכיות לתלמידים חלשים, ומאז שנות ה-70 כאשר הוחל בו, ועד לשנת 1997 הוא לא יושם במגזר הערבי. ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי באמצעות עדאלה (The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel) עתרה לפיכך לבג"ץ כנגד משרד החינוך. לטענת עדאלה, אי-החלת תכניות שח"ר על תלמידים ערבים היא הפליה בוטה כנגדם. בג"ץ דחה את העתירה עד שהמשיב (משרד החינוך) יקים ועדה שתבדוק את מצבו של החינוך הערבי, צרכיו ושיעור הזדקקותו לשירותי חינוך ורווחה (ראו רשימת ההידיינויות של ארגון עדאלה עד ליום 20.5.98). בתקופת הדיונים בבג"ץ, התחייב משרד החינוך לייעד 20% מתקציב אגף שח"ר לחינוך הערבי במשך חמש שנים.

נושא ההפליה הייצוגית והתקציבית נידון הרבה הן בספרות המקצועית אודות ענייני הציבור הערבי בישראל והן בדוחות העוסקים באוכלוסייה זו, בהם דוחות בענייני חינוך. אשר לעובדי המגזר הציבורי, מסתבר שכמעט ואין קליטת משכילים ערבים במשרדי הממשלה השונים (ראו: דוחות סיכוי, 2001, 2003) ושמשרד החינוך הוא יחידי בקליטתם של משכילים אלה. עם זאת, בחינה מעמיקה מלמדת שמחלקות רבות במשרד החינוך אינן מעסיקות שום עובד ערבי, ושמשרות בכירות במשרד החינוך מאוישות בערבים לעתים רחוקות בלבד. מתוך 980 משרות בכירות במשרד החינוך בשנת 1983, אוישו על ידי ערבים רק 32, שהן כ-3% מכלל המשרות, למרות שהתלמידים הערבים מהווים כ-20% מכלל התלמידים במערכת. ב-1991 הכריז משרד החינוך על תכנית חומש, שכללה קליטת מחנכים ערבים במשרות בכירות. התכנית לא יצאה אל הפועל בשל היעדר תקציב.

---

[12] בג"צ 3954/91 אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מה(5) 472, עמ' 478.

[13] בג"צ 240/98 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167.

בדוח שהגישה בשנת 1997 לוועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הודתה מדינת ישראל שמערכת החינוך של הערבים סבלה בעבר מהפליה:

> The Arab and Druze pupils have achieved, on average, lower scores on national assessment tests than their Jewish counterparts. Similarly, drop-out rates are higher in these sectors, and matriculation entitlement percentage is lower. This gap in educational achievements is attributed to inadequate channeling of resources to these sectors in the past, to socio-economic problems, and inferior infrastructure. Furthermore, teaching hours used to be fewer in these sectors in comparison with the Jewish sector, and teachers used to be less well-trained.[14]

אי-השוויון בתפוקות נובע גם מנקודת הזינוק הנמוכה של מערכת החינוך הערבי לעומת מערכת החינוך היהודית, נוסף למחדליהם של קובעי ומעצבי המדיניות עבור מערכת החינוך הערבי.

הנתונים הללו גם מסבירים מדוע אין נוקטים בישראל מדיניות של העדפה מתקנת לצמצום הפערים בין שתי מערכות החינוך בארץ. (יש לזכור שקיים הבדל בין הפליה להעדפה מתקנת. במדינות שרווחת בהן התפיסה של מדינת הרווחה והקונספציה של זכויות האדם, ערך השוויון מלווה את כל הזכויות האזרחיות שאדם זכאי להן מכוח היותו אזרח המדינה. שוויון על פי תפיסה זו איננו שוויון פורמלי, אלא שוויון בלתי פורמלי. העדפה של יחיד או קבוצה על בסיס ענייני, כגון הבדלי היכולת בין התלמידים, לא תיחשב כהפליה. הפליה משמעותה אבחנה פסולה, הגבלה, העדפה על בסיס גזע, צבע, מוצא לאומי או אתני. כל הפליה שקיימת בגלל יחס שונה בין אנשים שווים או בין אנשים שונים שהשוני ביניהם אינו רלוונטי היא הפליה פסולה. גישת ההעדפה המתקנת מבקשת לתקן מציאות חברתית-פוליטית שבה שיוכו של אדם לקבוצה ריבודית על פי מפתחות שונים (במקרה שלנו על פי מפתח לאומי) מקטין את סיכוייו להתקדם במסלול הניעות החברתית.

על פי המדיניות הנקוטה בישראל ועל פי תוצאות המדיניות, עקרון צמצום הפערים איננו במדרגת עדיפות גבוהה. כדאי לספר בהקשר זה על הקמתה של ועדה מיוחדת במשרד החינוך שנקראה "הוועדה לצמצום פערים בחינוך 2000", ועדה שפעלה כשנה שלמה

---

[14] ראו,
The implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (in Israel), Combined initial and second report of the state of Israel submitted in 1997 to the United Nations Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, p. 192.

ושמסקנותיה לא התקבלו אצל הנהלת המשרד (על מסקנות הוועדה, ראו: אסופת מאמרים בעריכתה של דפנה גולן, יו"ר הוועדה, 2004).

למותר לציין שהפליה ואי-שוויון בתשומות מצד אחד, ואי-נקיטת מדיניות של העדפה מתקנת מצד שני, העמיקו פי-כמה את הפערים בתפוקות בין שתי המערכות.

המעגל האידאולוגי – בציבור הפלסטיני במדינת ישראל שוררת תמימות דעים על כך שהמערכת החינוכית היא אמצעי לשליטתו של הממסד על החברה בכלל ועל מערכת החינוך בפרט (אבו-עסבה, 2003; אלחאג', 1996).

בין קובעי המדיניות היהודים לבין המיעוט הערבי (הורים ואנשי חינוך כאחד) אין הסכמה במה שנוגע לתוכני הלימוד ולמהות הערכים שעל פיהם יש לחנך את התלמיד הערבי כדי לגבש את זהותו האזרחית, ובעיקר הלאומית. שורש אי-ההסכמה מקורו בעובדה שזהותו של אדם מעוצבת מזיקתו ומעברו ההיסטורי, ממציאותו התרבותית וממורשתו החברתית (עוד על כך, ראו: מאוטנר, שגיא ושמיר, 1998). בחינת תכניות הלימוד לתלמיד הערבי מלמדת שמי שקובע למעשה את תוכני הלימוד לתלמיד הערבי הם מעצבי המדיניות היהודים – כמעט ללא שיתופם של ערבים, ותוך התעלמות מכך שהאוכלוסייה הערבית בארץ היא מיעוט לאומי שווה-זכויות לפי החוק הבינלאומי. (במצעי היסוד של כל הממשלות מימין ומשמאל אין התייחסות למיעוט הערבי כאל מיעוט לאומי, והוא מוכר בייחודו התרבותי והדתי בלבד. ביוני 2002 העלה ח"כ עזמי בשארה הצעת חוק בכנסת הקוראת להכיר במיעוט הערבי כמיעוט לאומי, אולם הצעת חוק זו לא עברה גם לא בקריאה ראשונה).

מובן ששליטה זו במערכת החינוך הערבי בכלל ובתכניות הלימוד בפרט אינה נעשית באופן שרירותי, אלא באמצעות חקיקה. חוק חינוך ממלכתי משנת 1953 שהגדיר את מטרות החינוך, תרם לטשטוש הזהות הערבית בקרב התלמידים הערבים. פסקה 2 בו קבעה את הערכים שעל פיהם יש לחנך את כל ילדי האזרחים בישראל, כולל ילדי הערבים. בחינת הערכים הללו מראה שהם אינם מתאימים לילד הערבי, ושרובם גם אינם בני ביצוע, למשל חינוך לחלוציות והתיישבות בכל חלקי הארץ. לפעמים שליטה זאת נעשית גם באמצעות החלטות מנהליות. כפי שכבר צוין, התאפיינה המערכת בהקמתן של ועדות רבות לאורך השנים. עוד בשנות ה-70 הוקמה ועדה לבחינת מטרות החינוך, שהגישה את המלצותיה לשר החינוך והן אושרו על ידיו. הוועדה המליצה לקבוע מטרות ייחודיות לשלוש אוכלוסיות: יהודים, ערבים ודרוזים. השוואה בין המטרות הנוגעות לשלוש האוכלוסיות מלמדת על מעמדה הנחות, בעיני קובעי המדיניות, של מערכת החינוך הערבי בפרט ושל האוכלוסייה הערבית בכלל (ראו ועדות תכנון החינוך לקראת שנות ה-80 ומסמך ידלין).

המעגל האידאולוגי מתבטא אפוא בשני אופנים: במבנה הארגוני הכפוף למבנה הכללי של משרד החינוך, שבו הציבור הערבי אינו מעורב כלל ברמת מטה; בניסוח המטרות ותוכני הלימוד שאינם מתיישבים עם תפיסתו של הציבור הערבי את אופן עיצובו של הצעיר הערבי.

4 חינוך בחברה הערבית

חשיבות החינוך בחברה הערבית כחברת מיעוט לאומי

החינוך חשוב בכל חברה, אך חשוב פי כמה אצל קבוצות מיעוט בחברה רב-לאומית ורב-תרבותית. ניתן לעמוד על חשיבותו של החינוך על פי הגדרתו. על אף ריבוי ההגדרות, בכולן תמיד מובלעות שלוש מטרות מרכזיות: חינוך כחֶברוּת – החינוך הוא אמצעי לסיגול הפרט והתאמתו לחברה שבה הוא חי כדי שתכשיר אותו כהלכה לכניסה לחיי המבוגרים; חינוך כאינדיבידואציה – מטרתו העיקרית של החינוך היא פיתוח מלא של אישיותו הסגולית של היחיד והגשמת ייחודו; חינוך כתרבות – מטרה עיקרית נוספת של החינוך היא להשפיע על גיבוש אישיותו של החניך על פי תבנית "האדם הטוב" בתרבות נתונה. הטענה היא שקודים של ערכי תרבות שהתגבשו במשך הדורות, יש להעביר מדור לדור.

נוסף לניסיון להגדיר "חינוך" על פי מטרותיו, ניתן להגדירו כמושג שעומד בשלושה קריטריונים: הממד הנורמטיבי של החינוך – "חינוך" כולל סוג של התכוונות או שאיפה להשגת תוצאות הנחשבות כבעלות ערך; הממד הקוגניטיבי של החינוך – "חינוך" חייב לכלול מידה של ידיעה והבנה. על האדם להיות מסוגל לתת נימוקים רציונליים למעשיו ולהתנהגותו; הממד התהליכי של החינוך – תהליך חינוכי חייב לכלול מידה מינימלית של תפיסה או הבנה מצד הלומד בנוגע לנלמד, או בנוגע לסטנדרטים שמצפים ממנו להשיג (רבין, 2002, עמ' 26-29). ההתכוונות של החינוך היא אפוא ליחיד, אולם יחיד זה אינו חי במנותק מהחברה שהוא משתייך אליה. מכאן – גם כשההתכוונות היא ליחיד, ההשפעה היא על הכלל.

מאז ומתמיד היה לחינוך תפקיד מרכזי הן ברמת היחיד והן ברמת הקולקטיב. עם זאת, בעולם המודרני הוא הפך לכלי חשוב בקידום חברתי וכלכלי של כל חברה, חברות

מיעוטים וחברות חלשות או מוחלשות. ברוח זאת, אנו עדים למודעות גדלה אצל האוכלוסייה הערבית בישראל לגבי הצורך והחשיבות בהקניית חינוך לדור הצעיר, מתוך אמונה כי חינוך מבטיח ניעות חברתית לדור הצעיר, הן ברמת הפרט והן ברמת הקולקטיב. חינוך והשכלה בחברה המודרנית הם הכלי החשוב ביותר לצמצום פערים חברתיים וכלכליים ולהגברת השוויון. הכלכלן שרון (1996) אומר: "קיים קשר ברור בין השכלה לבין כושר השׂתכרות. השקעה בחינוך, ובייחוד בחינוך יסודי ותיכון, פועלת להקטנת אי-שוויון עתידי" (עמ' 86). לכן, כאשר כלי זה מסופק באופן בלתי-שוויוני התוצאה היא הגברת אי-השוויון בחברה.

מיעוט הישגיה של מערכת החינוך הערבי נובע בין היתר מהיות החברה הערבית בישראל חברת מיעוט, ועוד יותר מכך – מהיותה חברת מִנהל לאומי. חברות מיעוט בעולם מתמודדות (כל אחת מסיבותיה) עם אי-היכולת להגיע להישגים בדומה לקבוצת הרוב. כישלון מערכות החינוך של מיעוטים העסיק רבות את אנשי וחוקרי החינוך ומדעי החברה (ראו בהרחבה: Evelyn & Jordan, 1992). החוקרים נתנו לתופעה הסברים רבים, חלקם מתמקדים במערכת היחסים בין הרוב למיעוט, וחלקם תולים את הכישלון במיעוט עצמו (השכלת ההורים והכנסתם, האקלים החינוכי בבית הספר, משתני סביבה ותרבות אחרים), וכן הסברים של "חסך תרבותי" אצל תרבות המיעוט. אלה שתומכים בהסבר של "חסך תרבותי", סבורים כי חסך זה פוגע בחשיבתם המופשטת ובתפיסתם של תלמידי המיעוט, בכישורים ובמיומנויות הלמידה והשליטה בלשון, במוכנות ללמידה ובסקרנות האינטלקטואלית (מינקוביץ, 1977).

הסברים חברתיים-כלכליים להבדלים ברמת השכלה קשורים לאי-שוויון במשאבים, כגון אי-שוויון בסטטוס החברתי-כלכלי של ההורים, במקום המגורים, בגודל המשפחה ובציפיות לגבי התגמול למשאבים אלו.

חוקרים אחרים מסבירים את מיעוט ההישגים במשתנים הקשורים באינטראקציה בין המיעוט והרוב. אוגבו (John U. Ogbu, 1992) טוען שנוסף להסברים החברתיים-כלכליים של רקע התלמיד, כישלון מיעוטים תלוי ביחסי מיעוט-רוב: מידת האחריות שמיעוטים מקבלים על עצמם ועל חינוך ילדיהם, והמידה שהרוב מעודד את המיעוט להגדיר את מטרות החינוך כמכשיר לקידום תרבותי, חברתי וכלכלי.

אחת מהנחות היסוד בתחום המחקר הסוציולוגי היא שקיימת זיקה בין החינוך לבין הניעות החברתית, ומכאן שאחד מתפקודיה של כל מערכת חינוך בחברות הדמוקרטיות המערביות הוא שינוי דפוסי הניעות החברתית על בסיס של שוויון הזדמנויות. אלא שגם בחברות אלה, האליטות החברתית והכלכלית שמרו ושומרות במידה רבה על סגירותן וזהותן החברתית הישנה, ואף הגבירו ועודן מגבירות את שליטתן במקצועות יוקרתיים.

חברות דמוקרטיות אלה אפשרו, עם זאת, מידה מסוימת של ניעות חברתית באמצעות הכלי החינוכי, למרות שלא ניתן לדבר על מהפכה בתחום. הניעות עדיין מוגבלת, ועקרון שוויון ההזדמנויות הוא יחסי בלבד. יהיו ההסברים אשר יהיו, חברות מיעוט על רקע לאומי, אתני, דתי ועוד, מתקשות להגיע להישגים בתפוקות החינוכיות בהשוואה לקבוצות הרוב. בד-בבד קיימת אצלן המודעות לחשיבותם של הישגים אלה על מנת לרכוש סטטוס חברתי וכלכלי ולא להישאר בשוליים.

העניין שמעוררת רמת ההשכלה בקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית היה קשור תמיד לנושאים אידאולוגיים ופוליטיים. כך קרה לגבי רעיון האינטגרציה בחינוך באוכלוסייה היהודית, שהפך לסוגיה אידאולוגית פנים-חברתית, כפי שתכניות ייחודיות ופרויקטים ייחודיים למען קבוצות חלשות באוכלוסייה מקורן במשתנים ובשיקולים פוליטיים של ארגונים, תנועות ומפלגות פוליטיות המייצגות קבוצות אלה.

במה שנוגע למערכת החינוך הערבי, הנושא מורכב עוד יותר בשל מעמדה של האוכלוסייה הערבית כחברת מיעוט לאומית, אתנית ודתית, שאינה נכללת במוקדים האידאולוגיים המכוונים את מדיניות קבלת ההחלטות. גם כוחה בשדה הפוליטי בישראל אינו מאפשר לה לזכות במשאבים ולהשתלב בתכניות ובפרויקטים הייחודיים של משרד החינוך.

כמו כל חברה אחרת, גם המיעוט הערבי הפלסטיני שואף להתפתח מבחינה חברתית וכלכלית. התפתחות זו מותנית ללא כל ספק בשני גורמים מרכזיים: ניעות כתוצאה מהישגים חינוכיים; התפתחותה של מערכת החינוך הערבי שתוביל מצדה להישגים גבוהים. אלא שהתפתחותה של מערכת זאת היא אטית מאוד בהשוואה למערכת החינוך היהודית, ואילו הניעות חסומה – היא אינה חורגת מגבולות החברה הערבית.

עם זאת, סטגנציה של החברה הפלסטינית מבחינה חברתית וכלכלית איננה רק פועל יוצא של מידת החשיבות שחברה זו מייחסת לחינוך, אלא גם תוצאת מעמדה ומקומה בעיני קבוצת הרוב; במילים אחרות – עד כמה הרוב נכון לשלב בתוכו את חברת המיעוט, ובאיזה מידה קיימת נכונות מצדו של המיעוט להשתלב בחברת הרוב. הספרות המקצועית מונה ארבע אוריינטציות אפשריות של הרוב בכל הקשור לקבוצת המיעוט:

1. אוריינטציה של הדרה (Exclusion), כלומר הרוב מסרב לכלול את המיעוט במסגרת של אזרחות משותפת, ובמקום זאת בוחר להדירו מתוך מסגרת האזרחות המשותפת;
2. אוריינטציה של הטמעה, כלומר הרוב מבקש להטמיע את המיעוט בתוכו;

3. אוריינטציה של שילוב, כלומר הרוב ירצה לשלב את המיעוט באזרחות משותפת בלי לחייבו לוותר על זהותו הנבדלת;

4. אוריינטציה של שוליות, כלומר הרוב דוחק את המיעוט אל שולי החברה ובו-בזמן מנסה לקעקע את זהותו הנבדלת ולמנוע ממנו את התנאים המאפשרים את קיומו.

האוריינטציה המועדפת על חברת הרוב בישראל כלפי חברת המיעוט היא זו של שוליות. שוליותם של הערבים-הפלסטינים כאזרחים נעוצה בהגדרת ישראל כמדינתו של העם היהודי. בכך נפגעת זכותם לשוויון אזרחי ונשללות מהם זכויות קולקטיביות. שוליות אזרחית זו מתבטאת כמעט בכל מישור במרחב האזרחי והציבורי. היא מתבטאת בדחיקתו של המיעוט, כקולקטיב, אל שולי התרבות, המיתוסים והסמלים של המדינה. המדינה ומוסדותיה השונים, בעיקר מערכת החינוך והתקשורת הממלכתית, מחזקים ומעודדים את תרבות השוליות הערבית-ישראלית.

לעומת זאת, ולטענת סמוחה (1996), האוריינטציה המועדפת על ידי קבוצת המיעוט הערבי בישראל היא זו של שילוב, שמשמעו שילוב בין זהותם הלאומית לבין זהותם האזרחית. בכיוון זה מצדדים מרבית החוקרים הערבים, בהם כותב חיבור זה. עם זאת, חוקרים אחדים (רכס, 1992; רייטר, 1996) חלוקים ביניהם לגבי יכולתם של האזרחים הערבים לפשר בין שתי זהויות אלה; לטענתם, זהות אחת תבוא בהכרח על חשבון הזהות השנייה.

על רקע שתי אוריינטציות מתנגשות של הציבור הפלסטיני והציבור היהודי לגבי מקומה ומעמדה הלאומי והאזרחי של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל – ניתן אולי להבין את המתח הקיים כמעט בכל המישורים, גם האזרחיים (ובכלל זה במישור החינוכי), בין הרוב היהודי למיעוט הפלסטיני. חוץ מהמתח הקיים בין שתי האוריינטציות הנבדלות הללו, וכן נגזרותיו, יש גם גורמים ומשתנים פנים-חברתיים בחברה הפלסטינית שיש להם חלק בהשהיית התפתחותה הרצויה של החברה הפלסטינית בישראל, לרבות התפתחותה של מערכת החינוך.

החינוך הערבי בחברה במעבר

המבנה החברתי והתרבותי של החברה הערבית הפלסטינית בישראל

החברה הערבית הפלסטינית בישראל עברה ועדיין עוברת שינויים ותהליכים חברתיים ותרבותיים מאז קום המדינה ועד היום. עם הקמת המדינה התפרקה החברה הפלסטינית הקיימת, ושאריתה שנותרה בגבולות מדינת ישראל הייתה רובה כפרית-חקלאית. המבנה החברתי והתרבותי של האוכלוסייה שנותרה היה של חברה מסורתית, סמכותית וקולקטיביסטית, המכוונת לקראת השתייכות קבוצתית ותלות הדדית (Dwairy &Van-Sickie, 1996; Dwairy, 1997; Avitzur, 1987; Haj-Yahia, 1985, 1995). אחד מעקרונות היסוד של חברה זו הוא השמירה על הרמוניה בין הפרטים לבין הסביבה, היות וקיימת מחויבות מצדם של הפרטים לסביבתם. למען ההרמוניה יש להמשיך ולשמור על היחסים ההיררכיים בחברה ובמשפחה ועל הקשרים המשפחתיים וההתנהגות הקולקטיביסטית.

למבנה חברתי מעין זה השלכות על התנהגותו של היחיד. סגנון חיים מסורתי משמעו שהיחיד חייב לציית לחוקים ולנורמות חברתיים מסורתיים. הישרדותו של היחיד בחברה מסורתית (והחברה הערבית הטיפוסית היא חברה מסורתית) תלויה כמעט לגמרי בקשר שלו עם משפחתו וקהילתו. המשפחה היא המקור לתמיכה כלכלית, חברתית ורגשית, אלא שתמיכה כזו מותנית בציות לנורמות המשפחתיות והחברתיות. בחברה מסורתית, המקפידה על נוהלים מחמירים, היחיד נתון במצב של קונפורמיות ונאמנות משפחתית-חברתית, והגשמה עצמית אינה מתקיימת אלא במסגרת המשפחתית. לטענתם של Dwairy & Van-Sickle (1996), מאז ראשית הילדות, הנורמות החברתיות המסורתיות של החברה הערבית מכינות את הפרט לבחור בקונפורמיות. אישיותו של היחיד מתמידה במצב של תלות והוא אינו בונה זהויות עצמאיות; זהות תהיה תמיד תלויה בתרבות ובמשפחה ותהווה חלק ממנה. לדעת Haj-Yahia (1995), שימור הקשרים המשפחתיים וההתנהגות הקולקטיבסטית עדיפות על פני אוריינטציות והתנהגויות אינדיבידואליסטיות. אין בחברה הערבית המסורתית מקום לקונפליקטים ולחילוקי דעות בין הפרטים לבין הסביבה, או בין בני המשפחה.

אלה הם מאפייניה של החברה הערבית המסורתית הטיפוסית בשני העשורים הראשוניים להקמתה של מדינת ישראל. אולם חברה זו, כאמור, עברה ועדיין עוברת תהליכים ושינויים רבים מאוד. לתהליכים ולשינויים אלה השלכות מרחיקות לכת על התנהגותו

של היחיד, לרבות סגנונות החִברוּת (סוציאליזציה) של היחיד, שמשתנים לפי התמורות שחלו במסגרות החינוך הפורמליות והבלתי פורמליות.

תהליכי שינוי

הספרות המחקרית עוסקת בתהליכי השינוי העוברים על האוכלוסייה הערבית הפלסטינית בישראל כבר משנות ה-70 המוקדמות (ראו: מרעי, 1974). בעקבות תהליכי שינוי אלה בכל תחומי החיים, הואצו התהליכים שהביאו לשבירתה החלקית של המסגרת התרבותית-מסורתית. תהליכים אלה היו מלווים תחילה בחשיפה לערכים ולנורמות התנהגותיות מערביות ולאחר מכן בניסיון להפנים ערכים מערביים מודרניים, כגון חופש אישי, שוויון חברתי ודמוקרטיה פוליטית, על חשבון נורמות מסורתיות שמעמידות את הקולקטיב במרכז. המסורת התרבותית בחברה הערבית הפלסטינית בישראל מוחלפת בהדרגתיות במנהגים המיובאים מחברת הרוב כתוצאה ממגע וחשיפה. גם הערכים והמבנה של המשפחה משתנים באופן משמעותי. חשיפתה של החברה הערבית, שמרביתה כפרית במהותה, לאמצעי התקשורת ההמוניים, יצירת קשרים אינטנסיביים (כלכליים ואחרים) עם החברה היהודית העירונית (בעלת האוריינטציה המערבית) והעלייה ברמת ההשכלה, במיוחד בקרב נשים – אלה הם שלושת הגורמים המכריעים ביצירת תהליכי שינוי בתחומי החיים השונים של חברה הערבית הפלסטינית בישראל.

לדעת אלחאג' (1994), "הערבים בישראל עברו תהליך מודרניזציה מואץ מאז קום המדינה. תהליך זה מתבטא בעלייה מתמדת ברמת ההשכלה, בכלל זה השכלה גבוהה, כמו גם בעלייה ברמת החיים ובעיקר בדפוסי הצריכה". המגע לאורך זמן בין החברה היהודית בעלת האוריינטציה המערבית לבין החברה הערבית הכפרית המסורתית, הוא שחולל את השינויים המהירים בכפרים הערביים (Bar-Gal & Sofer, 1981). יש לזכור שהכפר הערבי, למרות היעדר תכנון מוקדם של תשתיות ומבנה פיזי בלתי מסודר, היה בעבר בעל מבנה חברתי וכלכלי מוגדר ומוסכם, המבוסס על השתייכות משפחתית-חמולתית. הכפר סיפק כמעט את כל צורכי התושבים והם לא נזקקו במיוחד למגע אינטנסיבי עם אנשי העיר. זמן קצר לאחר קום המדינה, הועתק המוקד הכלכלי של הכפר הערבי החוצה. הכפריים אינם שואבים עוד את עיקר מחייתם מהאדמות החקלאיות, פוחתת הישענותה של המשפחה על החקלאות וגוברת ההסתמכות על העבודה השכירה במשק היהודי. לדעת שטנדל (1992), "הכפר הערבי כיום ניזון מגאותו של המשק הישראלי ונבנה עמו, רגיש לתנודותיו ונפגע ממשבריו. הזיקה הכלכלית היא עורק רב-סעיפים להשפעות חברתיות חיצוניות, המנוגדות לדפוסי הכפר המסורתיים. מכאן תהליך ההתמערבות המתחולל,

שגורם להתנגשות הכרחית במציאות הכפרית הטיפוסית. כך משתנים מנהגי יומיום, מושגים עתיקי יומין משתבשים, ותפיסת עולם ישנה נבקעת לאורכה ולרוחבה".

השפעת מגעי הכפריים עם העיר היהודית לא התמצתה בתחום הכלכלי, אלא היו לה השלכות גם על התחום הערכי ועל אורחות החיים (סבירסקי, 1981). בקרב הערבים בישראל התפתח תהליך עמוק של דו-תרבותיות ודו-לשוניות (אלחאג', 1994; סמוחה, 1996). לדעת אלחאג' (1994), רכישת השפה העברית ואימוץ חלק מסגנון החיים של הרוב, הם, במידה רבה, אמצעי בידי המיעוט הערבי להגברת האינטגרציה בתוך החברה הישראלית, כשם שהם כלי מאבק על קידום מעמדו של המיעוט הערבי בישראל.

עם התרחבות החינוך וההשכלה, התפשטות תקשורת ההמונים והמגע הרצוף עם החברה היהודית השכנה, התחולל שינוי חברתי ותרבותי עמוק בחברה הערבית בישראל. שינוי חברתי זה סלל בפני היחיד אפיקים חדשים של ניעות חברתית. כיוון שמעמדו של הפרט בחברה החדשה החל אט-אט להיקבע על פי כישוריו ולאו דווקא על פי מוצאו או מעמדה של משפחתו, נפתחה בפני כל אחד ואחד האפשרות הפוטנציאלית לשנות את מעמדו ולהתקדם בחברה, בעיקר על סמך השכלתו הפורמלית ועל סמך הצלחתו בתחום הכלכלי והמקצועי (ליפשיץ, 1994). חג' יחיא (1994) סבור גם הוא שעם פתיחת מסלולי העבודה מחוץ לכפר חלה ירידה במעמדה של המשפחה הערבית בעיני היחיד. ירידת קרנה של המשפחה בעיני בניה שבר את בסיס הניעות המסורתי שהסתמך על הסטטוס החברתי של המשפחה, והעתיק אותו למישור התכונות האישיות של היחיד.

המעבר מחברה מסורתית הנשענת על החמולה והמשפחה המורחבת, לחיים במסגרת מצומצמת של משפחות גרעיניות הוא אחד הביטויים המפורשים בחברה הערבית למעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית. תהליך המודרניזציה מתבטא כמעט בכל תחום מתחומי החיים בחברה הערבית בישראל: בתחום הכלכלי (חיפוש מקורות תעסוקה מחוץ ליישוב, עלייה ברמת החיים ובעיקר בדפוסי הצריכה), בתחום השיכון (בניית בתים מחוץ לבית המשפחה המורחבת ובנפרד מבית ההורים, וצורת הבנייה), היחס החיובי לחינוך ולהשכלה (ובכלל זה השכלה גבוהה), תכנון משפחתי (צמצום הילודה), חיזוק מעמדה של אם-המשפחה בתהליך קבלת החלטות הנוגעות למשפחה, מעמדם של הילדים (בנים/בנות) בעיני המבוגרים, תרבות הפנאי ומעמד האישה בחברה הרחבה. נכון שביטויים אלה אינם מוחלטים ושיש גורמי חוץ ופנים חברתיים המעכבים את המעבר הסדיר מחברה מסורתית למודרנית. עם זאת, המעבר נמשך, והוא מתבטא יותר בקרב הצעירים. מתוך כלל האלמנטים הנחשבים כמרכזיים בתהליכי המעבר, אתייחס לשניים, וזאת לשם המחשה בלבד: א. שיכון ודיור ב. השכלת נשים לעומת מעמדן המקצועי והחברתי.

אשר לנושא הדיור, הופר מבנה המשפחה המורחבת, ובנים בונים להם בתים הרחק מבית ההורים, אם כי לרוב עדיין באותו יישוב. התנועה הדמוגרפית בחברה הערבית בישראל עדיין נמוכה ביותר, ומאז הקמת המדינה לא הוקם שום יישוב ערבי חדש, להוציא יישובי הקבע לאוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב.[15]

היעדר תנועה דמוגרפית בין היישובים ואף המעבר מהכפר אל העיר ואי-הקמתם של יישובים ערביים חדשים, משהים בלי ספק את תהליך המעבר מחברה מסורתית למודרנית.

אלמנט שני שחל בו שינוי דרסטי, אף כי לא הביא להאצת תהליך המעבר, הוא השכלת הנשים, לעומת מעמדן המקצועי והחברתי. מצד אחד, חל שינוי אדיר בתחום השכלת הנשים, ועם זאת, שיעור הנשים היוצאות לעבודה עדיין נמוך בהשוואה למגזר היהודי. רוב הנשים הערביות הן עקרות בית ואינן מהוות גורם יוצר במשק המשפחה. אשר לנשים העובדות במגזר הערבי, רובן עוסקות בהוראה, בפקידות ובעבודות מקצועיות אחרות. במקביל חל שינוי בשנים האחרונות ברמת השכלתן של הנשים הערביות. הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על כך שאחוז הסטודנטיות הערביות גדל בשנים האחרונות בהתמדה, כמעט בכל המקצועות. אין ספק שלנתונים אלה יהיו השלכות מרחיקות לכת ולאורך הזמן על מעמדה של האישה הערבייה – החל ממעמדה במסגרת המשפחה הגרעינית וכלה במעמדה בחברה הרחבה.

למרות כל הגורמים המעכבים, הפנים-חברתיים והחוץ-חברתיים, החברה הערבית, לטענת החוקרים, נתונה בעיצומו של תהליך מעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית. עוד טוענים החוקרים, שגם החברה הערבית וגם המשפחה הערבית צריכות ליישב בין שני כוחות סותרים: אלה המעודדים מודרניזציה ואינדיבידואליות, ואלה המושכים כלפי המסורתיות והקולקטיביות. כוחות סותרים אלה הם גורמי לחץ הן בתוך החברה והן בתוך המשפחה (Al-Haj, 1989; Haj-Yahia, 1995).

אך ככל שתהליך המודרניזציה בחברה הערבית יעמיק, יהיו, מן הסתם, בתוך החברה מי שימשכו דווקא לקצה השני של המשוואה – לעבר המסורתיות והדתיות. נשאלת השאלה מה כוחם של גורמים אלה – האם מדובר בקבוצות שוליות או בכאלה שתסחופנה רבים כתוצאה מאי-הצלחתו של תהליך המודרניזציה בחברה הערבית?

[15] על סוגיית הדיור והשיכון ביישובים הערביים, ראו בנבנישתי, 1998; Yiftachal, 1997; חמאיסי, 1995.

גורמים מבניים ותרבותיים בחברה החדשה, כמעט בכל הרמות, תרמו רבות להעמדתו של תהליך אנדיבידואליזציה כערך בזיקה למודרניות וכאחד מסממניה. במסגרת תהליך המודרניזציה, הכולל עיור, תיעוש, פיתוח מערכות שלטון ושינוי עמדות ונורמות התנהגות, עברה החברה שינויים וארגון מחדש: התפלגות למעמדות על בסיס השונה מהבסיס השיוכי, ניתוק קשרים חברתיים מסורתיים, חברות מחדש ועדכונים או שינויים תרבותיים. התפתחה מנהיגות חלופית למנהיגות המסורתית במישור הארצי והמקומי, והעתקת התלות הכלכלית מהמישור הלוקלי למישור הארצי נגסה במבנה המעמדי ביישובים הערביים וצמצמה את ההבדלים המעמדיים בין החמולות ובתוכן (Rosenfeld, 1980). במקביל לפיחות בהיררכיה המעמדית על בסיס שיוכי חמולתי, גדלו ההבדלים בין הפרטים בתוך החברה על בסיס כישורים אינדיבידואליים. הפרט שואף ליותר אוטונומיה ולפחות תלות הן במסגרות החברתיות והן בדפוסים התרבותיים של החברה המקומית (מרעי, 1974).

במסגרת תהליך המודרניזציה, גם חלה דמוקרטיזציה של מערכת הבחירות שהאיצה מצדה את תהליך הפוליטיזציה של הציבור הערבי, וכך אנו עדים להשתתפות ערה יותר בבחירות לרשויות המקומיות, שמגיעה לשיעור של 80%-90% ברוב היישובים הערביים (רכס, 1988). למרות כל האמור לעיל, חלק מהחוקרים מציינים שתהליך המודרניזציה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל היה חלקי בלבד והוא הופרע על ידי מספר גורמים. הגורם העיקרי הוא מקומה המיוחד והייחודי של האוכלוסייה הערבית, מאז קום המדינה ועד היום, בשולי החברה הישראלית בכל התחומים. המיעוט הערבי הוא מיעוט לא נטמע; הוא שונה מחברת הרוב מבחינת הלאום, המוצא האתני, הדת ומאפיינים חשובים נוספים, והוא נמצא אפוא מחוץ לקונצנזוס הלאומי בישראל (ראו: סמוחה, 1976). מעצם היותו מיעוט ובגלל מיקומו השולי יחסית למרכז הכוח של החברה הישראלית, התפתחותו איננה סינכרונית לזו של הרוב היהודי. במבנה החברתי-תרבותי של החברה הערבית בישראל קיימות מספר סתירות אימננטיות. סתירות אלו, על-פי הגישה הסוציולוגית הישראלית הקלאסית לניתוח החברה הערבית, צמחו על רקע המתח בין המגמות המסורתיות לבין המגמות המודרניות של חברה זו (ראו: שטנדל, 1992; לנדאו, 1993). הגישה הקלאסית רואה את מצבה ומקומה השולי בחברה הישראלית כפועל יוצא של מרכיבים פנימיים ואפיונים מסורתיים (חטאב, 1998). אולם בשנים האחרונות קיימת מגמה מחקרית שונה, זו המנסה לנתח ולהסביר את מקומה השולי של החברה הערבית בתוך החברה הישראלית הן בגורמים הפנים-חברתיים (בחברה הערבית עצמה) והן בגורמים החיצוניים (היחס בין המיעוט הערבי ובין המדינה על מוסדותיה השונים).

דוח ביניים ממחקר השוואתי בעריכתו של יעקוב קופ (2000) מציין שלש תקופות בהיסטוריה של הערבים בישראל. התקופה הראשונה נמשכה עד לביטולו של הממשל

הצבאי והתאפיינה במתן זכויות האזרח הערבי לצד פיקוח ביטחוני עליהם ובקיפוח חזק בתחומים השונים. התקופה השנייה התאפיינה בהתקרבות הערבים לחברה הישראלית, ובמקביל בהתחזקות התודעה לאומית בקרבם. תקופה זו גם התאפיינה בהשתלבות הערבים במשק הישראלי ובעלייה ברמת ההשכלה. התקופה השלישית נפתחה עם תחילת תהליך השלום עם הפלסטינים. תקופה זו התאפיינה בתהליכים מנוגדים: מאמצים לחיזוק השתלבותם בחברה הישראלית, מצד אחד, ודרישה לגיבוש זכותם העצמית תוך התחזקות היסוד הפונדמנטליסטי, מצד אחר (**שם**, עמ' 12-13).

השפעות היחשפותה של התרבות הערבית לתרבות המערבית

כ-90% מהערבים בישראל נולדו לאחר הקמת המדינה, כלומר הם בני פחות מ-50 שנה (ראו: שנתון סטטיסטי לישראל, 1997, לוח 2.18, עמ' 82-83). ילידי השנים הללו, בד-בבד עם המעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית חוו גם תהליך מואץ של "ישראליזציה" וחשיפה לתקשורת ההמונים ולתרבות הישראלית. זאת, בשל המגע הקרוב והמתמיד עם האוכלוסייה היהודית, המהווה עבורם סוכנת של המערביות. הדברים נוגעים במיוחד לערים המעורבות וליישובים העירוניים. יישובים עירוניים מעורבים ולא מעורבים כאחד הם מוקד חשוב לשינוי חברתי וכלכלי בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, בכלל.

המעבר ממסורתיות למודרניות הוא תוצאתו של מפגש בין שתי תרבויות שונות. Kosmitzki (1996) מציין שמפגש וחשיפה ממושכת בין שתי תרבויות שונות גורם ליחיד לחוות שינוי בזהות, המלווה אתגרים כנגד הזהות שקנה לו מתרבות-האם. אתגרים אלה מחוללים שינויים בהתנהגותם של היחידים ובזהותם התרבותית. תהליך המעבר מחברה מסורתית-קולקטיבסטית לחברה מודרנית אינדיבידואליסטית גורם ליחיד להשתנות ולהסתגל לסביבה החדשה. ההסתגלות לנורמות ולערכים של החברה החדשה היא אישית והיא כרוכה בשינויי התנהגות ובסופו של דבר בשינוי זהות (Seginer et al., 1993).

כמו-כן, החברה המסורתית היא מטבעה חברה הומוגנית, ואילו חברה מודרנית היא הטרוגנית. חברות הומוגניות מסייעות ליחיד בכניסה למצב של משבר זהות (Waterman, 1982).

לדעת דויירי (1997), המגע בין התרבות הערבית לבין התרבות המערבית מלווה בדרך כלל בהשפעה חיובית על התרבות הערבית. בעידן המודרני והטכנולוגי החברה הערבית מושפעת פי כמה מהתרבות המערבית. עם זאת, אין מוצאים בחברה הערבית ספיגה וקבלה אוטומטית של יסודות תרבות מערביים, כמו אינדיבידואליזם ודמוקרטיות, וזאת

בגלל השוני הסוציו-כלכלי והתרבותי. שוני זה נעוץ בהשתייכותו והתקשרותו של הפרט למבנה הקולקטיבי הקיים, מה שמקשה על קליטה של רעיונות כמו אינדיבידואליות ורב-תרבותיות.

לדעת דויירי (שם), לא כל החברה הערבית נאמנה לזהות הקולקטיבית ולגישה של קבלת הקיים, כפי שאיננה מתאפיינת בצורות חשיבה או התנהגות אחידות. המגע החברתי-הכלכלי והחשיפה התרבותית של החברה הערבית לחברה המערבית מצמיח תהליך של "תִרבות" (Acculturation) אצל קבוצות מסוימות בחברה הערבית. קבוצות משכילים, קבוצות של הבורגנות הזעירה ובעלי האמצעים והממון הושפעו מהחברה והתרבות המערבית יותר מאשר קבוצות שאינן משכילות, קבוצות של פלאחים ושל מעוטי-אמצעים. כמו-כן, הערים היו חשופות יותר לתרבות המערבית, ועקב כך יותר מושפעות ממנה, מאשר היישובים הכפריים והבדואים.

תהליך ה"תרבות" יצר שלוש קבוצות מרכזיות השונות מבחינה חברתית ותרבותית:

קבוצת המתמערבים: אלה שזנחו את מערכת הערכים המסורתית ואימצו סגנון חיים מערבי המתאפיין באינדיבידואליות, עצמאות והישגיות. זוהי קבוצה קטנה מבחינה מספרית, והיא כוללת בעיקר משכילים ובורגנים החיים ביישובים עירוניים גדולים, או כאלה שבאים במגע מתמיד עם החברה המערבית.

קבוצת השמרנים: אלה המשמרים את סגנון החיים והמחשבה המסורתיים, דבקים באימוץ זהות קולקטיבית, קשורים לחלוטין למשפחה ולחברה, מקבלים את המצב הקיים ומתאימים את עצמם למבנה ההירכי הפטריארכלי. מגזר זה כולל חלק גדול מתושבי הכפר, הפלאחים והבדואים, וכן קבוצות דתיות המעוניינות בשימור המבנה הקיים.

קבוצה דואלית מבחינה חברתית ותרבותית: קבוצה זו מהווה את רוב האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים עירוניים וגם ביישובים כפריים גדולים במיוחד הממוקמים במרכז הארץ. אלה חיים חלקית את סגנון החיים המערבי, בעיקר בתחום הצרכנות, ובד-בבד ממשיכים את הסגנון המסורתי בכל הקשור לחיי החברה בין יחידים וקבוצות ובכל הקשור למעמד האישה והילד. זוהי תרכובת תרבותית, וקיימת שונות בין היחידים על פי מידת ההתאמה שהיחיד עושה בין שתי התרבויות.

עוד משתנים שמשפיעים על מידת ה"תרבות" (Acculturation) של היחיד הם המיקום הגאוגרפי או צורת היישוב וגודלו (עירוני, כפרי, בדואי) וכן הרמה הסוציו-כלכלית של היחיד.

היחיד לא יעבור תהליך של מודרניזציה אם לא עלה בידו להתוודע למקורות התרבות המודרנית במקום מגוריו בצורת השירותים שהמדינה מספקת לו; רק יוכל לוותר על השירותים, התמיכה וההגנה שמספקת לו המשפחה. שירותים כאלה מסופקים בדרך כלל ברמה העירונית יותר מאשר ברמה הכפרית, ומכאן שהיחיד ביישובים עירוניים פטור מהקשר המשפחתי יותר מאשר היחיד ביישוב הכפרי.

החברה הערבית כחברה במעבר ותהליך החְברוּת

לכידותה של כל חברה מושתתת על מטרות משותפות ועל המערך המגוון של הפעולות הנגזרות ממטרות אלה. נוסף למטרות ולמגוון הפעולות, לכידות חברתית נשענת גם על ערכים משותפים, המייצגים היבטים שונים של הצורך לחיות יחד בחברה אחת. קשרים חומריים מצד אחד, וקשרים תרבותיים ורוחניים מצד שני, מחזקים זה את זה והופכים בזיכרון האישי והקולקטיבי למורשת תרבותית במובן הרחב של המילה, שהיא בסיס להרגשת השתייכות ולהרגשת סולידריות.

אחד האלמנטים, ואולי אף החשוב שבהם, שמוטל עליו לקשר בין החומריות לרוחניות הוא ללא ספק תהליך החְברות החינוכי. תפקידו של החינוך במקרה שלנו הוא הגשמתו של היחיד כיצור חברתי.

יש צורות שונות ומובחנות של חְברות בחברה הנמצאת בתהליכי מעבר חברתי. חברה כזו, בדומה לחברה הפלסטינית בישראל, לוקה מטבע הדברים בחוסר ארגון ובהתפרקות הקשרים החברתיים, המאיימים שניהם על הלכידות החברתית שמקורה בתהליך החְברות התקין המופקד בידי סוכני החינוך השונים. מתחים וסתירות בתהליך השינוי החברתי מערערים את הלכידות החברתית ובסופו של דבר מחוללים משבר חברתי ואף תרבותי עמוק; ועל אחת כמה וכמה כשמדובר בשינוי חברתי מואץ ובלתי מבוקר. אשר לחברה הפלסטינית הכפרית – גידול אוכלוסין הפך את הכפר החקלאי הקטן הטיפוסי לכפר גדול, ובהמשך לעיירה, ותהליך זה לווה בהתפרקות משפחתית ובחוסר סולידריות שכונתית, בשונה ממה שהיה בעבר. במקרה הזה, תהליך המעבר הוא משברי, במיוחד כאשר הוא אינו מלווה בתכנון.

תהליך המעבר רצוף סתירות מהותיות. התרחבות מהירה של התקשורת הביאה אירועים בלתי קשורים ממקומות רחוקים אל המרחב האינטימי של כלל בני-האדם בכל החברות, מפותחות ומתפתחות כאחת. הרחוק הופך להיות מוכר מאי-פעם, וערכי תרבות ואורחות חיים מערביים הופכים לתקנים בינלאומיים שלפיהם אוכלוסיות מקומיות (ובמיוחד

צעירים) מודדות את הישגיהן ושאיפותיהן. בקיצור, תהליכים כאלה לא פסחו גם על האוכלוסייה הפלסטינית במדינת ישראל.

מנגד, החברה הפלסטינית בישראל אינה ממהרת להשתלב בחיים הטכנולוגיים והתרבותיים של החברה המערבית. חוסר הקוהרנטיות בין המטרות המשותפות ומערכת הערכים המכוונות את התנהגותו של הפרט, לבין מערכת הערכים הקולקטיביסטית הכלל-חברתית גורמת למשברים עמוקים בתהליך המעבר ובתהליך החִברות של היחיד.

מכאן שתהליך המעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית, אשר התחיל ועדיין נמשך בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בישראל, אינו קל כלל ועיקר ומלווה משברים חברתיים ותרבותיים בעת התהליך וכתוצאה ממנו. משברים אלה באים לידי ביטוי גם במסגרת החינוכית (במשפחה ובבית הספר). חוסר ההמשכיות, מצד אחד, וחוסר היכולת לגבש נורמות חברתיות ברורות לאור השינוי המואץ המתרחש, מצד שני, מחבלים בתהליך החִברות התקין, במיוחד אצל ילדים ובני נוער. אחד מסימני ההיכר של המעבר הוא פער דורות הולך וגדל, עד שנדמה ששני הדורות חיים בתרבויות שונות לגמרי, כפי שהדבר מתבטא בחוסר הקוהרנטיות והזהות האחידה במערכת הערכים של המוסדות החברתיים, והשלכתו של הדבר על תהליך החִברות של המתבגר. דוגמה בולטת לאימוץ מערכות ערכים שונות על ידי שני מוסדות חברתיים היא חוסר הקוהרנטיות בין מעמד הילד במשפחה לבין מעמדו בבית הספר וההשלכות ההתנהגויות שיש לכך על התלמיד (אבו-עסבה, 2001).

תהליך זה של השפעה חד-כיוונית מצד התרבות המערבית על התרבות הערבית, ושל משבר ערכי, חברתי ותרבותי כתוצאה מהשפעה זו, עוד התחזק לנוכח המודל הרב-תרבותי הישראלי. המודל הישראלי, הטוען בזכות חברה רב-תרבותית, אינו תומך בשימור חברתי ותרבותי של קבוצות שונות בתוך החברה. החברה הישראלית היא אכן חברה רב-תרבותית כי היא מורכבת ממספר רב של קבוצות אתניות שונות, כלומר, מתוך בררת מחדל ולא מתוך בחירה המבוססת על תפיסת עולם פלורליסטית. נכון יהיה אפוא להתייחס לחברה הישראלית כחברה הטרוגנית יותר מאשר כחברה רב-תרבותית-פלורליסטית. זוהי חברה בעלת תרבויות מרובות ולא רב-תרבותית במובן הקונספטואלי של המושג. לפי אדלר ובלס (2000), המושג "פלורליזם" אינו שם נרדף לריבוי קבוצת תרבותיות או חברתיות כפי שסבורים לא פעם בטעות. "פלורליזם" מציין, בין השאר, הרשאה חברתית ותרבותית לריבוי גוונים ואולי אף תמיכה. אדלר (1998) מציע שלושה מדדים שעל פיהם נבחן אם חברה הטרוגנית היא גם חברה פלורליסטית: "א) באיזו מידה יש הרשאה (לגיטימציה) לקיומן של קבוצות אתניות שונות; ב) באיזו מידה התת-קבוצות,

או המסורות השונות, מאורגנות זו לצד זו ולא זו מעל זו; ג) באיזו מידה יש נקודות מפגש בין התת-קבוצות התרבותיות בתשתית התרבותית המשותפת לכולם" (עמ' 134).

המצב בישראל לפי שלוש הנקודות שאדלר מציע אינו מצייר את ישראל כחברה פלורליסטית דווקא, וזאת בהשוואה למדיניות האינטגרציה המיושמת הלכה למעשה בחברה היהודית.

מצד אחד, החברה הערבית בישראל היא חלק מהמרקם החברתי והתרבותי ההטרוגני של החברה הישראלית, אבל מצד שני, היא אינה נכללת במדיניות האינטגרציה גם מפני שהיא לא-יהודית וגם מסיבות אובייקטיביות: הרוב הגדול של האוכלוסייה הערבית (כ-95%) חי ביישובים נפרדים ומקיים מערכת חינוך נפרדת (בשונה ממיעוטים במדינות מערביות אחרות). מיעוט זה מאופיין בהיותו מיעוט של ילידי המקום בהבדל ממיעוטים של מהגרים במדינות מערביות.

למרות שהחברה הערבית הפלסטינית בישראל היא חברת מיעוט לאומית ואתנית השונה מחברת-הרוב הלאומית, היא אינה קופאת על שמריה, אלא נמצאת בתהליך מואץ של מעבר חברתי ותרבותי מחברה שמרנית, אשר התבססה בעבר הלא רחוק על עבודה חקלאית, לחברה בעלת סממנים ראשוניים של מודרניות. לשינוי חברתי ותרבותי זה מתלווה בהכרח גם שינוי במערכת הערכים ובעיצוב זהות עצמית השונה מזהותו של הדור הקודם. לכך גם מתלווה התנתקות הדרגתית ממערכת של נורמות מסורתיות לקראת החלפתן בערכים מודרניים על כל החיוב והשלילה שבהם.

תמונת המצב החברתית-תרבותית בהקשר המיוחד של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל היא מורכבת ורבגונית בהרבה מאשר בחברות מסורתיות קלאסיות. מכורח המציאות הפוליטית-כלכלית, שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית, מתקיימות בסמיכות האחת לשנייה ובחיכוך מתמיד זו עם זו. עצם האינטראקציה האינטנסיבית של האוכלוסייה הערבית עם חברה בעלת אוריינטציה מערבית, מודרנית, תעשייתית וטכנולוגית, מאתגרת את החברה הערבית (ולגבי חלקים ממנה אף מהווה איום) לעבור שינוי חברתי המחייב גם חִברות מחדש בקרב המבוגרים. על פי סממנים חיצוניים, אכן ניכרת בשנים האחרונות מגמה של מודרניזציה בחלקים רחבים בחברה הערבית בישראל. אולם לצדו של תהליך המודרניזציה, עדיין קיימים אפיונים ברורים של תרבות מסורתית, אפיונים הנשמרים בעקשנות על ידי סוכני החִברות השונים, ובכלל זה בית הספר. (בהיבט הפדגוגי, הדברים באים לידי ביטוי ביחס המורה לתלמיד, במידת שיתופו של התלמיד בתהליך קבלת החלטות ועוד.) היות והמודרניזציה בחברה הערבית בישראל עדיין מצויה ברמה האינדיבידואלית ופחות ברמת הקולקטיב, מתקיימים בה שני סגנונות חיים בכפיפה אחת: מצד אחד, אינדיבידואליות מואצת ברמת הפרט, ומצד אחר, מסורתיות

המשתמרת ברמת הקולקטיב. אלא שקשה להניח שמצב כזה של חוסר קוהרנטיות בין הפרט לקולקטיב אליו הוא משתייך, יתמיד בדורות הבאים ככל שתהליך המודרניזציה ברמת הפרט יילך ויעמיק. קיימים חוסר בהירות וחוסר ודאות בשאלה, איזה קולקטיב הולך ונבנה כאן כחלק מתהליך המודרניזציה וכתוצאה ממנו; האם הכיוון הוא שילוב מלא של הקולקטיב הערבי בקולקטיב הישראלי (מגמה שנחלה כישלון ב-56 שנות קיומה של מדינת ישראל) – קרי חברה אזרחית, או בטרמינולוגיה הישראלית "מדינת כל אזרחיה"? האם הולכים לקראת חברה ערבית פלסטינית בעלת צביון וקיום לאומי-מודרני שתיהנה מאוטונומיה כזו או אחרת, תכלית ש"הדור הזקוף", בלשונם של רבינוביץ ואבו בקר (2002), שואף אליה? חוסר ודאות זה הוא תוצאה של היחס האמביוולנטי של החברה והממשל היהודיים לאוכלוסייה הפלסטינית בישראל. לערבים בישראל זכויות אזרחיות ופוליטיות מינימליות, הם אינם שותפים מלאים בקולקטיב הכלל-ישראלי, וקיימת כלפיהם מדיניות של מידור אזרחי הן ברמה הממשלתית והן בעיני רוב הציבור היהודי. למרות הפרדת החינוך הערבי מהחינוך היהודי, חברת-הרוב היהודי אינה מאפשרת לערבים יצירת הווי לאומי עצמי. מרכיב מרכזי בכל תהליך של מודרניזציה הוא הבניית קולקטיב מודרני חדש, אולם ביחס למודרניזציה בקרב החברה הערבית קיים חלל במקום שבו צריך לעמוד קולקטיב חדש ליברלי או לאומי. אי-אפשר לנתק תהליך של מודרניזציה מיחסי הכוח המעצבים אותו. במקרה של החברה הערבית, הכוח נמצא בידי חברת-הרוב היהודית, החוסמת אפשרות להבניה שלמה של השתייכות חברתית. לטענת רבינוביץ ואבו בקר (**שם**), "הדור הזקוף אינו עשוי כמובן מעור אחד. יש ציבור לא מבוטל של צעירים וצעירות ערבים-פלסטינים שהושפעו אחרת מהסוציאליזציה הפוליטית של מערכת החינוך הישראלית. התהליך היה שלילי: הוא לא אפשר ישראליזציה, אבל הדגיש דה-פלסטינזציה וטיפח חשש קמאי ממעורבות פוליטית" (עמ' 70).

מקומו של בית הספר הערבי בתהליך המעבר

לתהליך המודרניזציה השלכות רבות על מערכת החינוך, בכלל, ועל התהליך החינוכי, בפרט. ניתן להצביע על השלכה חשובה אחת לפחות והיא ההכרה במרכזיותו של החינוך. ואכן, בשנים האחרונות תופס החינוך מקום חשוב יותר ויותר בעיני האוכלוסייה הערבית לאור התמורות הכלכליות, החברתיות והדמוגרפיות בחברה זו.

כתוצאה משינוי הדפוס החברתי המסורתי, מערכת החינוך היא למעשה המסגרת הכמעט בלעדית למוביליות חברתית של קבוצות שהיו בעבר בשולי החברה. מרכזיותו של החינוך אף באה לאחרונה לידי ביטוי במשאבים המושקעים בו על ידי הרשויות המקומיות,

והחינוך הוא אחד הנושאים המרכזיים בתעמולת הבחירות ביישובים הערביים. ברוח זו, זוכה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי במעמד גבוה יחסית לעומת ועדות מעקב אחרות, כמו ועדות המעקב לענייני בריאות ורווחה שכבר אינן פועלות.

חוקרים רבים עסקו בשנים האחרונות בסוגיות הקשורות למערכת החינוך הערבי בישראל. בצד ההיבט התפוקתי, עסקו מחקרים אלה, המלווים בדיון ציבורי, גם בהיבט החינוכי הערכי, ובמיוחד בתהליך החִברוּת של התלמידים בחברת מעבר.

אחד התפקידים של כל מערכת חינוכית הוא לדאוג לחִברוּת של התלמידים בחברה. הענקת שיוך חברתי והזהות המתלווה לו (זהות קוליקטיבית, הכוללת דימוי של היחסים בין הפרט לקולקטיב ובין הפרטים לבין עצמם) היא ממד מרכזי של התהליך החינוכי.

מבחינה חינוכית, עיצוב הזהות הקולקטיבית של המתחנך תורם רבות לקוהרנטיות ולהיגיון הפנימי של התהליך החינוכי על כל מרכיביו, הן מבחינת המטרות והתכנים והן מבחינת שיטות ההוראה ותפוקות המערכת. ללא תחושת קוהרנטיות בקרב התלמידים, תחסר אצלם הכשרות החברתית (ראה בהרחבה: ניוברגר ומרגלית, 1998). תחושת קוהרנטיות מוגדרת על ידי אנטונובסקי (Antonovsky, 1987) כאוריינטציה גלובלית, המבטאת את המידה שבה יש לפרט תחושה נוקבת, מתמדת אך דינמית של ביטחון (עמ' 19).

בעיני סוציולוגים, החינוך הוא האמצעי שבעזרתו יוצרת החברה ללא הרף ומחדש את התנאים לקיומה, והוא ממשיך ומחזק את ההגמוניה על ידי חקיקת קווי הדמיון העיקריים של בני החברה בנפשו של הילד שהם תנאי מוקדם לחיים משותפים.

מאחר שהחינוך פועל בתוך החברה ומקיים קשרים עם מוסדותיה השונים, ומאחר שיש ביניהם השפעות גומלין, מטבע הדברים החינוך נוטל חלק בשינויים המתרחשים – אם בתור משפיע על החברה (מדיניות חינוכית יוזמת), או בתור מושפע ממנה (מדיניות נגררת), או לחלופין על ידי כך שאינו נוקט יָזמה ומניח לדברים להתגלגל מכורח המציאות (במצב של מדיניות-אפס).

בחברה הערבית, כחברה שעוברת תהליכי מודרניזציה, החינוך אמור למלא תפקיד מכריע בתהליך גיבושה של החברה המתהווה, וזאת באמצעות נקיטת מדיניות יזומה. נקיטת מדיניות אחרת (מדיניות נגזרת או מדיניות-אפס) תפקיע מידי המערכת את השליטה על תהליך החִברוּת, והמסגרת החינוכית תתמצה במתן שירותים מוגבלים ביותר.

לבית הספר היום תפקיד מרכזי יותר מאשר בחברות העבר (חברות מסורתיות), מתוקף היותו מכשיר עזר של חִברוּת. לטענתו של אלחאג' (1991), לא התאפשר לחינוך הערבי בישראל להוות מכשיר ליצירת שינוי חברתי מפני שחסרה בו מדיניות הִיָזמה.

הדילמות החינוכיות אינן סובבות רק סביב שאלות פדגוגיות מקצועיות של בית הספר, אלא נוגעות גם לשאלות מכריעות יותר: לקראת מה ואיך יחנך בית הספר בהקשר הפנים-תרבותי ובהקשר הרב-תרבותי והדו-לאומי של החברה הישראלית? על בית הספר הערבי מוטלת אפוא מעמסה כבדה. הוא מתקשה לתמרן ולהיענות לדרישות הסותרות – מצד אחד מדובר בחברה במעבר, חברה בעלת תרבות מסורתית מובחנת, שעדיין לא עברה את תהליכי המודרניזציה בכל המישורים ושחבריה עדיין לא הפנימו לעומק את ערכי החברה המודרנית על כל המשתמע מכך; מנגד עליה להתמודד עם החברה הישראלית התחרותית, ובעיקר מדובר בבוגרי מערכת החינוך הערבי שיצטרכו להתחרות על המשאבים לסוגיהם עם בוגרי מערכת החינוך הישראלית.

כיום, בית הספר הערבי מצוי בין הפטיש והסדן; הוא סופג ביקורת על כך שאינו מנחיל ערכים חברתיים וקודים תרבותיים יחודיים, אך בו-בזמן הוא אינו יכול להרשות לעצמו לדבוק בחומר לימודי בעל אוריינטציה מסורתית המשמרת את המבנה החברתי והתרבותי, משום שחומר כזה אינו רלוונטי ואינו עונה על צורכי התלמידים הנדרשים לתפקד בחברה הישראלית הטכנולוגית והמערבית.

כמו בתי ספר אחרים בעלי ייחוד תרבותי, גם בתי הספר הערביים נהגו להעביר לתלמידים גוף קנוני של ידע, ערכים ואידאלים שאין להעמידם בספק. אך המהפכה הטכנולוגית והתפוצצות המידע בעידן הנוכחי, המציאות של חברת מיעוט והחשיפה לתרבות המערבית – כל אלה חיבלו בהסכמה הכללית לגבי אותו מערך ערכים ואידאלים, כפי שמהפכת הדעת הפריכה את ההשקפה שחינוך הוא גוף מלוכד של אמיתות, של עקרונות ושל חכמה, שיש להעבירו באורח סמכותי לדור הבא. נוצר מצב מאוד ייחודי לבית הספר הערבי: בגלל המתחים הפנים והחוץ חברתיים, ההתמודדות על קביעת דרכו לעתיד הפכה לגורם המעכב את התפתחותו. בעוד שמערכת החינוך הכלל-ישראלית צועדת קדימה לקראת חשיבה ותפיסה פדגוגית מתקדמות, המכוונות על ידי זהות קולקטיבית מוגדרת, אי-ההתייחסות לשאלת הזהות הקולקטיבית בחברה הערבית גורמת להיעדר קוהרנטיות במערכת החינוך הערבי ולהיעדר עיצוב פנימי של התהליך החינוכי. אין לחינוך הערבי לוגיקה פנימית ואין קו מנחה. לכן ניתן להגדירו כבעל אופי מוחצן וטכני, הבא לידי ביטוי בהיעדר דמוקרטיה פנימית, בחוסר אמון בין מפעילי המערכת ובדומיננטיות של שיטות הוראה מסורתיות-פרונטליות, שיש להן השלכות מרחיקות לכת על המשך דרכו של המתחנך, ובמיוחד בשלבים המתקדמים של ההשכלה הגבוהה. לטענת

באשי ואחרים (1981), מרכזיותו של חומר הלימודים מאפיינת את בית הספר הערבי. טענה זו משנות ה-80, נכונה גם להיום, אחרי 25 שנים, ועל כן הוראת המקצועות ולמידתם הן הפעילות הכמעט בלעדית המתקיימת בבית הספר. המערכת אינה מעניקה חוויה חינוכית כוללת, אלא מנווטת על ידי יעדים הנקבעים מחוצה לה ומתמקדת בהעברת ידע ומיומנויות ברמה הטכנית. אופי טכני זה והדגש על העברת ידע ומיומנויות מסביר מדוע בבתי ספר ערביים רבים יש בכורה למדיניות של "חינוך למצוינות" על פני מדיניות של "חינוך שוויוני". "חינוך למצוינות" הוא אכן כורח המציאות לחברת מיעוט, ועם זאת הוא הרה-אסון לאורך זמן, במיוחד כאשר מצוינות זו אינה אפקטיבית ברמת הקולקטיב. אין דמות אנושית "עגולה" שלקראתה מחנכים, התקֵפה לכלל התלמידים, ודווקא תלמידים הזקוקים לסיוע של המערכת החינוכית (בעלי הישגים בינוניים ונמוכים או מי שמוגדרים כתלמידים בסיכון) אינם זוכים בסיוע כזה. כידוע, העברת ידע ומיומנויות טכניות היא אחת מסימני ההיכר של שיטת הוראה פרונטלית. צורת הוראה זו בבית הספר הערבי אינה מתוך בחירה והעדפה, אלא תוצאה של שני גורמים: א) הקשר בין המבנה החברתי והקודים התרבותיים לבין שיטות העבודה בבית הספר; ב) מגבלות פריצת הדרך ואפשרויות המעבר התקין מחברה מסורתית לחברה מודרנית בגלל השוני הלאומי והמתח בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי במדינת ישראל. הסיבה הראשונה מקורה במבנה היררכי-חברתי, המועבר למבנה היררכי של מוסדות התרבות השונים, לרבות בית הספר; הסיבה השנייה שורשיה בדחף להישגיות, המחייב את בית הספר לנקוט גישה של מצוינות.

בהמשך, ננסה לראות כיצד מתמודדת מערכת החינוך הערבי עם הסוגיות שנמנו כאן (מהו המצב הקיים בתכניות הלימודים? איך ניתן לשפרו? מהם התוצרים המצופים מעשייה זו?) בשלוש רמות, בשלושה מישורים (המישור הפדגוגי, המישור ההישגי והמישור המבני).

5 אופני התמודדות – מישור הסוגיות הפדגוגיות

המישור הפדגוגי כולל נושאים וסוגיות שעניינם ניתוב המערכת בכיווני עשייה ואוריינטציה לקראת קביעת דמותו של בוגר המערכת החינוכית, מצד אחד, ועיסוק בתהליכים המתרחשים בעת העשייה החינוכית, מצד שני. נתייחס כאן לכמה סוגיות שחלקן נידונו בצורה מקיפה בספרות המחקרית, ואחרות נידונו רק חלקית או לא נידונו כלל.

מטרות ותכניות לימודים

הטענה המרכזית במה שנוגע למטרות מערכת החינוך הערבי היא שניסוח המטרות בחוק החינוך הממלכתי אינו מביא בחשבון את צורכי החינוך הערבי ואף מתעלם מייחודו. במטרות אלה כלשונן, אין שום דגש על זהותו הלאומית של התלמיד הערבי, בעוד שקיימת הדגשת-יתר של תכנים לאומיים יהודיים (ראו: אלחאג', 1991; צרצור, 1985).

מטרות החינוך הממלכתי הוגדרו בסעיף 2 לחוק כדלקמן:

> מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת למדינה ולעם ישראל, על תודעת זיכרון השואה והגבורה, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות.

בשעת ניסוחה של המטרה הכללית הזו, המחוקק לא זכר מן הסתם את העובדה שלא כל תלמידי החינוך הממלכתי הם יהודים. לא רק שהמטרות ותכניות הלימודים נעדרות כל התייחסות לזהות הלאומית הקולקטיבסטית של החברה הפלסטינית בישראל, שעות לימוד רבות הוקצו לדת היהודית ולהיסטוריה של עם ישראל. במסמך של ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי (1994) נכתב: "מטרות החינוך ותכניות הלימודים צריכות לשאוף

לטיפוח ופיתוח הזהות הלאומית הערבית הפלסטינית של התלמידים יחד עם השייכות האזרחית הישראלית, כפי שיש לשאוף לטיפוח מגמות הדו-קיום בין שתי זהויות לאומיות מגובשות על בסיסים שונים וכיבוד הדדי". אלחאג' (1991) טוען שהחינוך הערבי בישראל תפקד קרוב לשלושים שנה ללא שום מטרה מוגדרת. כאשר הגדיר המחוקק בשנת 1953 את מטרות החינוך הישראלי, הוא לא נתן את דעתו למטרות החינוך של האוכלוסייה הערבית.

בתחילת שנת 1971 קבעה ועדת ידלין שיש לבסס את החינוך הערבי על ייחודו של הציבור הערבי, אולם גם מסמך זה של הוועדה התעלם מזהותו הלאומית הפלסטינית. במסגרת יישום המלצותיה של ועדת ידלין, התמנתה ועדה בראשותו של מתי פלד (1975) לניסוח מטרות החינוך הערבי לשנות ה-80. ועדה זו חילקה את מטרות החינוך בישראל לארבע קבוצות עיקריות: מטרות משותפות לכלל תלמידי ישראל, מטרות ייחודיות לתלמיד היהודי, מטרות ייחודיות לתלמיד הערבי ומטרות ייחודיות לתלמיד הדרוזי (להשוואה בין מטרות החינוך הכלליות ומטרות הוראת המקצועות השונים בין מערכת החינוך העברי והערבי, ראו: אלחאג', 1996, פרק שישי, עמ' 96-125).

עם הקמתה של ועדת פלד, הוצבו יעדים חדשים במקצועות השונים, אך בפועל לא חל שינוי משמעותי במטרות וביעדים בין התכנית הישנה לחדשה. השינוי העיקרי בתכנית הלימודים החדשה בהיסטוריה הוא ציון ההזדהות עם האומה הערבית כיעד מרכזי. אלא שהזדהות עם האומה הערבית אין כוונתה דווקא העמקת התודעה הלאומית בקרב התלמיד הערבי כפי שהדבר מוצג אצל התלמיד היהודי, שכן האומה הערבית מוזכרת באופן כללי, ללא התייחסות לעם הפלסטיני. לעומת המקצועות השונים שחל בהם שינוי מזערי, חל שינוי ניכר ביעדי מקצוע האזרחות בין התכנית הישנה לחדשה. בתכנית החדשה קיימת לראשונה התייחסות לנושאים פוליטיים, לקשר בין הערבים בישראל לעולם הערבי, להבנה של בעיות החברה בישראל והאוכלוסייה הערבית ולדיון באפשריות להשפיע על מאורעות ולרכוש זכויות (אלחאג', שם).

כידוע, תכניות הלימודים נגזרות ממטרות הלימוד. לכן, בצד אי-הסכמה וטענות כלפי המטרות, קיימות אי-הסכמות וטענות בכל הקשור לתכניות הלימודים בבתי הספר הערביים ובמיוחד במקצועות ההומניים.

ב-1949 הוקמה תת-ועדה לטיפול במטרות ובספרי הלימוד לבתי הספר הערביים. הוועדה הוסמכה לפסול ספרים בעלי גוון פוליטי, או לקויים מבחינה חינוכית או אחרת. ועדה זו הוסמכה למצוא את האמצעים להפקת ספרי לימודי חדשים מתאימים. ספרי הלימוד הקיימים בשפה הערבית לא שיקפו את רוח הלאומיות הערבית והתעלמו מהתרומה המיוחדת של הערבים לתרבות האנושית. טושטשה הזהות הקולקטיבית הלאומית-

הערבית-הפלסטינית, ותלמידים ערבים הונחו לנחיתות ולהתבטלות בפני הרוב היהודי (עבאס, 2004). במיוחד בא הדבר לידי ביטוי בלימודי ההיסטוריה, הלשון והדת, שדרכם ניתן היה להקנות לילד הערבי ערכים לאומיים (אלחאג', 1996, עמ' 97-98). מאחר שמדינת ישראל אינה מכירה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי, אלא כמיעוט תרבותי ודתי בלבד, דאגו מחברי תכניות הלימודים לרוקן ככל האפשר את המקצועות הללו מתוכן לאומי ערבי ועל ידי כך לטשטש את זיקתו הרגשית של הצעיר הערבי בישראל לעם הערבי כולו (צרצור, 1985, עמ' 473).

בלימודי ההיסטוריה הושרשו בתלמיד הערבי ערכים של דו-קיום ערבי-יהודי, מתוך זווית ראייה יהודית מתנשאת, ואילו ערכים של דו-קיום לא הוקנו כלל לתלמידים יהודים. יתרה מזאת; תלמיד ערבי היה אמור לדעת את חשיבותה של מדינת ישראל לעם היהודי, אבל לא ליהודים ולערבים באותה מידה. התלמיד הערבי למד על הקשר של היהודים בגולה אל ארץ ישראל, על התנועה הציונית והתפתחותה, על העלייה היהודית, על החלוציות ועל החייאת השפה העברית (צרצור, **שם**, עמ' 502). ואילו ההיסטוריה הערבית בעת החדשה נעלמה מספרי הלימוד.

בתחום לימודי הלשון – יעדי הוראת הלשון הערבית בבתי הספר הערביים הוגדרו בעיקר מההיבט הטכני והתעלמו בבירור מכל יסוד לאומי, ובלימודי הספרות הערבית הייתה התעלמות מן ההיבט הלאומי של היצירה והספרות הערבית. בספרי הלימוד לא הובאו שירים לאומיים ולא נלמדה אף יצירה של משורר או סופר פלסטיני. לימודי הספרות לא שימשו **במכוון** כלי להקניית ערכים לאומיים לתלמיד הערבי, אלא כלי להקניית מידע בלבד (צרצור, **שם**, עמ' 502). לעומת זאת, יעדי הוראת העברית בבתי הספר הערביים לא הוגדרו כטכניים בלבד. כבר מהתחלה הושם דגש על חשיפת התלמיד הערבי לתרבות ולמורשת של העם היהודי ולפיתוח אזרחות ישראלית. במשך הזמן ניכרה בבתי הספר הערביים מגמה ברורה של התחזקות מעמד הוראת העברית על חשבון שפת-האם הערבית. ראוי לציין כי לשון הדיבור של התלמיד הערבי בישראל ובעולם הערבי בכלל, נבדלת מהלשון הספרותית שאיננה תמיד מובנת לתלמיד; ואילו חומר הלימוד עובד כולו בערבית ספרותית. הערבית הספרותית נחשבת בעיני המשכילים הערבים כנכס לאומי שמאחד את העולם הערבי, ואין נוטים לוותר על הוראת שפה זו לתלמיד הערבי, למרות שלא משתמשים בה בבית ובחיי היומיום (צרצור, **שם**, עמ' 504).

בתחום לימודי הדת, תלמידים ערבים למדו על הדת היהודית יותר מאשר על דתם שלהם. הקוראן לא נלמד כספר קדוש אלא כיצירה ספרותית, בעוד שתנ"ך, מִשנה ותלמוד נלמדו כנושאים דתיים-לאומיים. יש לציין כי בבתי הספר העבריים החילוניים לא הוקדשה ולו שעה אחת ללימודים אסלאמיים (אלחאג', **שם**, עמ' 98-99).

בתחום לימודי האזרחות, נוסחו ב-1984 יעדים חדשים המצביעים על שינוי משמעותי בהשוואה לתכנית הישנה. לראשונה הייתה התייחסות לנושאים פוליטיים, לקשר שבין הערבים בישראל לבין העולם הערבי, להבנה של בעיות החברה בישראל ובעיות האוכלוסייה הערבית, לאפשרות להשפיע על מאורעות ולדרוש זכויות. אך בכמה נושאים מרכזיים עדיין ניכרה עמימות בניסוח, למשל המתח שבין אופייה הדמוקרטי של ישראל לבין היותה מדינה יהודית-ציונית. הגם שלראשונה יעדי תכנית הלימודים מתייחסים אל קבוצות לא-יהודיות כאל מיעוטים, הם נוטים לערפל את הייחודיות של הערבים כמיעוט לאומי. שכן מן המונח "מיעוטים" עולה שהערבים בישראל אינם מיעוט לאומי ייחודי, אלא תערובת של מיעוטים. היעדים מייחסים חשיבות רבה לנאמנות למדינה ולהשתייכות לחברה בישראל, אך נמנעים מלטפל בהבדלים בין יהודים לערבים ובעובדת היות הערבים אזרחים מדרגה שנייה (אלחאג', **שם**, עמ' 102-103).

בתחום לימודי הדת מונתה בשנת 1987 ועדה מיוחדת לפיתוח תכנית לימודים חדשה. ניתוח היעדים הכלליים של התכנית מראה כי עיקר תכליתם היא פיתוח האישיות, אהבת האנושות, כבוד כלפי דתות אחרות וכדומה. רק 2 מתוך 19 היעדים הכלליים עוסקים, לראשונה, בפיתוח הרגשת השתייכות לאומית-דתית, גם אם בצורה כללית ביותר ובניסוח זהיר: האחד הוא פיתוח תודעת השתייכות לאומית אצל התלמידים במונחים של דת, היסטוריה ותרבות; השני מדבר על בניית אישיות מוסלמית בתלמיד, שתהיה מאוזנת, שלמה ופתוחה לתרבות ולמדע. אף שבתכנית הלימודים החדשה להוראת דת האסלאם יש שינוי משמעותי בהשוואה למצב הקודם, התוכן הלאומי-דתי עמום (אלחאג', **שם**, עמ' 103).

בפברואר 2000 חל תיקון לסעיף 2 לחוק החינוך הממלכתי שעניינו "מטרות החינוך הממלכתי". אמנם אין בתיקון זה הכרה במיעוט הפלסטיני כמיעוט לאומי, אך יש הכרה ממשית יותר בצרכיו התרבותיים-החינוכיים. במקביל, סעיף 11 לתיקון החוק החדש נוסח באופן קונקרטי יותר, כך שיקשה על רשויות המינהל להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטות שאינן מתיישבות עם האמור בו (סבן, **שם**, עמ' 271). עם זאת, לא מתלווה לשינוי הפורמלי התייחסות מפורטת למטרותיו הייחודיות של החינוך הערבי, כלומר: שתוכני החינוך הערבי, יעדיו ודגשיו צריכים לשקף את זהותם הלאומית-תרבותית של בני המיעוט הערבי ולתת ביטוי הולם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הערבים בתחומי השפה, הזכות התרבותית והלאומית, ההיסטוריה והמורשת הערבית-פלסטינית (ג'בארין, 1999, עמ' 26-28).

יש לציין שבמשך השנים חל דילול מה בתכנים היהודיים והציוניים בתכניות הלימוד בחינוך הערבי. אדלר ובלס (2000) טוענים בהקשר זה שתפיסתם של אנשים רבים את

דילול התכנים כמסכן את לכידותה של החברה הישראלית אינה נכונה. ניתן לדעתם (שם) לשער השערה הפוכה והיא, "מתן האפשרות לביטוי תרבותי ייחודי לבני הלאום הערבי במסגרת בית הספר הממלכתי הישראלי לא הציב מכשולים בדרך לעיצוב זהותם הישראלית. מתן האפשרות לביטוי תכנים תרבותיים, לשוניים, דתיים ואידאולוגיים ייחודיים במסגרת בית הספר והחברה הוא פתח לגיבוש זהות קולקטיבית חדשה" (עמ' 138).

להלן התיקון שבוצע בסעיף 2 לחוק זה:

1. לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו.
2. להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לשמירת זכויות האדם, לחירויות יסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים.
3. ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל.
4. ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה ולחנך לכבדם.
5. לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כישרונותיהם השונים למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות.
6. לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי.
7. לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויְזמה ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים.
8. להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו.
9. לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל.

10. לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח.
11. להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.

בחינת מכלול המטרות המוזכרות מלמדת שרק תת-סעיף אחד, תת-סעיף 11 לסעיף 2, מתייחס ישירות לאוכלוסייה הערבית.

למרות השינוי הגורף בחקיקת מטרות החינוך הממלכתי בישראל, חקיקת זו עברה ללא סערה ציבורית או פוליטית בישראל. לדעת גבתון (2002), יש לכך שתי סיבות אפשריות: האחת, המערכת לא עבדה על פי הסעיף הישן, והשינוי בחקיקת הסעיף היה רק בגדר אישור לקיים; השנייה – ממילא, במערכת החינוך הישראלית אין לחקיקה הנוגעת לרפורמות חינוכיות-מערכתיות השפעה של ממש.

בסעיף 30 לאמנה לזכויות הילד אשר אושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1991, מדובר במפורש על הגנת זכויותיהם של ילדים המשתייכים לקבוצת מיעוט:

> במדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים או אנשים שהם מילידי המקום המקוריים, אין לשלול מילד השייך למיעוט האמור או שהוא מילידי המקום את הזכות ליהנות מתרבותו, להצהיר על דתו ולקיים את מצוותיה או להשתמש בשפתו הוא.

היות החינוך אחד האמצעים לשימור תרבותה וערכיה של כל קבוצה, ובכלל זה קבוצות מיעוט, התביעה להכרה מלאה בזכות לחינוך כוללת אפוא את הזכות לנהל את החינוך ולקבוע את תכניו כדי שקבוצת מיעוט זאת תוכל להנחיל את מורשתה, ערכיה הייחודיים ותרבותה ולנהל את החינוך בשפתה. כאשר אין לקבוצת המיעוט היכולת לקבוע את מטרות החינוך ואת תוכני החינוך המוענקים לילדיה (או לכל הפחות להשפיע עליהם השפעה של ממש), נפגעת זכותם של כל ילדי קבוצת המיעוט ליהנות מתרבותם ומחינוך אשר ישקף ויקדם את הקבוצה ואת ערכיה. יש בכך סתירה גלויה לכתוב באמנה הבינלאומית לזכויות הילד.

לטענת אלחאג' (1996), מערכת החינוך הערבי היוותה מאז הקמת המדינה מכשיר שליטה של הרוב היהודי במיעוט הערבי בישראל. שליטה זו באה לידי ביטוי בתכניות הלימודים כפי שהיא באה לידי ביטוי גם במבנה הארגוני של כלל המערכת.

למרות השינוי בחקיקה, עד כה לא נעשה מאמץ מכוון ומשמעותי לשינוי תכניות הלימודים לבתי הספר הערבים כך שישקפו את התרבות, את ההיסטוריה ואת המעמד של השפה הערבית. ההתכחשות לזהות ולתרבות הפלסטינית-הערבית, מצד אחד,

והדגשת הערכים היהודיים-ציוניים, מצד שני, יחזקו את הרגשת הקיפוח וההפליה של הציבור הערבי ויעמיקו את הניכור בין האזרחים הערבים לבין המדינה. בהמלצת הוועדה לצמצום פערים בחינוך נאמר: "מערכת החינוך הערבית-ישראלית ממסדת את הפחד: פחד להתחבר לעבר, פחד לחדד את תחושת הזהות התרבותית-הלאומית ופחד של המורים לדבר על אקטואליה" (גולן, 2004, עמ' 84). בהחלטות ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי שהתקבלו בכנס החמישי בנצרת ביום 26.11.1999, נאמר בסעיף 6: "יש לדרוש ממשרד החינוך לאמץ את מטרות החינוך הערבי כפי שקבעה ועדת המעקב" (מסמך ועדת המעקב, 2000, עמ' 39). ברוח זאת גם התקבלה החלטה נוספת בכנס (סעיף 5) שבה נאמר: "יש לעשות שינויים ועדכונים בתכנית הלימודים בבתי הספר הערביים, כך שיתאימו לרוח התקופה וכן למה שנחוץ לתלמיד הערבי בהתבסס על זהותו הלאומית והתרבותית" (שם, עמ' 39).

לסיכום ייאמר שחיוני לבצע שינוי במטרות ובתכניות הלימודים, שינוי שיחייב את המופקדים על המערכת להיפטר מהפחדים שהם נתונים בהם בכל הנוגע לזהותם הפלסטינית של הערבים בישראל, ומהחשש פן גיבוש זהותם הלאומית של הערבים הפלסטינים בישראל תפגע בזהותם האזרחית.

האמנות הבינלאומית, עקרון השוויון, זכויות האדם וכדומה גורסים כולם שיש לאפשר לאדם להתחנך על פי דרכו בהתאם למורשתו, לתרבותו ולזהותו. המשך ההתעלמות מזכות זו של המיעוט הערבי-פלסטיני רק תעמיק את הזרות בין שתי האוכלוסיות, מה גם שהציבור הערבי ודאי ימצא את הדרך, באמצעות גופים בלתי-פורמליים, לגבש את זהותם הלאומית של הדורות הבאים.

שיטות הוראה, תכניות לימודים וחינוך לערכים

שיטות הוראה ותכניות לימודים

השינוי העיקרי במערכת החינוך הערבי בישראל, בעקבות חוק חינוך חובה, היה במישור הכמותי. השינוי התבטא בפתיחת שערי בתי הספר בפני כלל הילדים, בהיקלטותם של רוב הילדים במסגרות החינוך, ובמיוחד הבנות. בעקבות הגידול במספר התלמידים חל גידול במספר העוסקים בהוראה, במספרן של המסגרות החינוכיות, באחוז התלמידים שעמדו בבחינות הבגרות ובאלה שנקלטו במוסדות להשכלה גבוהה. שינוי כזה הוא מבורך והוא נחוץ להתפתחותה של כל חברה, ובמיוחד חברת מיעוט כמו החברה

הערבית-הפלסטינית בישראל. אולם בצד השינוי הכמותי, חל רק שינוי מזערי בצד האיכותי, אם בשיטות ההוראה או בחינוך הערכי אשר יהלמו את השינוי החברתי שהתחולל בחברה הערבית-הפלסטינית בישראל. הדגש על שיטות ההוראה הנהוגות בבתי הספר הערביים אינו מקרי ואינו מוזכר רק מהיותו חוליה חלשה במה שנוגע למערכת החינוך הערבי בכלל, אלא בגלל ההשלכות מרחיקות הלכת של שיטות ההוראה על המשך התפתחותו של המתבגר בשלב ההשכלה הגבוהה.

שיטות ההוראה בבית הספר הערבי מתבססות לרוב על הוראה פרונטלית, ושוב ושוב עולה הטענה שיש לאמץ גם שיטות הוראה חלופיות. חשיבותן של שיטות הוראה חלופיות נגזרת מהמשמעויות הנלוות לשיטת ההוראה הפרונטלית במערכת החינוך הערבי, ואלה הן:

א. "המורה צודק תמיד" – תפיסה זאת מסכלת דיון ביקורתי מצדם של התלמידים. לדפוס הוראה זה גם השלכה על יכולת קריאה ביקורתית של טקסטים ועל היווצרות מגוון של דעות בסוגיות שונות. חינוך מסוג זה ניתן לכנות חינוך אוטוקרטי.

ב. במסגרת הכיתתית אין כמעט טיפול באינדיבידום ובצרכיו הייחודיים.

ג. מספר תלמידים בעלי הישגים גבוהים ודומיננטיים בכיתה מנהלים שיח עם המורה (שאופיו מוכתב בדרך כלל על ידי המורה בלבד), בעוד שתלמידים בעלי הישגים נמוכים אינם שותפים ו"נשארים מאחור".

ד. היכולת להתמודד עם כיתות הטרוגניות במסגרת שיעור פרונטלי מוגבלת ביותר, מה שמבטיח העמקת הפערים בין התלמידים.

החינוך הערבי זקוק במיוחד לשיטות הוראה חלופיות אף יותר מאשר מערכות חינוך אחרות, כי הכיתה בבית הספר הערבי מאוכלסת בתלמידים בעלי יכולות הטרוגניות יותר מאשר בכיתות הלימוד בקבוצות חברתיות אחרות. זאת, משום שכמעט 80% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים כפריים (גם אם חלק מהיישובים זכו במעמד של עיר), ויישובים אלה מורכבים משכונות בעלות אוכלוסייה הטרוגנית, כאשר אין שכונות המזוהות כשכונות יוקרה או שכונות עניות. הרכב האוכלוסייה דומה כמעט בכל השכונות, בניגוד ליישובים היהודיים (שרובם ערים), ששכונות המגורים בהם הן בעלות צביון דמוגרפי הומוגני, וכך גם כיתות בית ספר.

עוד היבט של שיטות ההוראה הוא שיטות הלמידה הננקטות בתהליך החינוכי, שבחברה הערבית הן מסורתיות רובן. עדיין מייחסים חשיבות רבה לשגיאות כתיב אצל התלמיד, כפי שמייחסים חשיבות רבה לצורת הכתב, למרות שחלק גדול מהלמידה היום הוא

באמצעות המחשב. אף שתקינות הכתיב והכתב חשובה לשליטה בשפה ולהבעה בכתב, דבקות-יתר והקפדת-יתר עלולות להגביל התבטאות חופשית של התלמיד. יתר על כן, התייחסות לכלל התלמידים על פי אמות מידה אחידות של למידה, כתיבה וכתב אינה הוגנת כלפי תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, כפי שאינה הוגנת בכלל במערכת שאמורה לעודד פתיחות, ביקורתיות ויצירתיות. שחרור התלמידים מכבלים מכבידים של למידה מסורתית יביא בין היתר לכך שהמורים עצמם יתחילו להאמין ביכולות של תלמידיהם. לצד הדרישה לשיטות למידה חופשיות יותר, יש להעניק גם למורים חירות גדולה יותר לבחור את שיטת העבודה הנוחה להם, בתנאי שהם מודעים לשונות בין הילדים ומכבדים שונות זאת.

עוד נקודה חשובה בהקשר של החברה הערבית בישראל כחברה מסורתית וכחברת מיעוט היא המסרים הסמויים של תכנית הלימודים. תכניות הלימודים מציגות בדרך כלל רף גבוה של עולם אידאלי, שאינו משקף את מציאות היומיום של התלמיד הערבי. התלמיד אינו מסוגל לפענח את העולם המוצג, ויתר על כן אינו מזדהה אתו; והתוצאה היא חוסר אונים ואדישות בקרב התלמידים כלפי חומרי הלמידה, בעיקר טקסטים ספרותיים, ובעקבותיו חוסר מוטיבציה ללמידה. הכרחי הוא שהמסרים הגלויים והסמויים של המערכת החינוכית יהיו "מחוברים" לעולם הפנימי והחיצוני של התלמידים, שעולמם האִמתי הוא שיוצג ולא עולם אידאי שאין להם ולא כלום עמו. אל השפה יש להתייחס כאל מכלול, בגישה הוליסטית שבה המילים מייצרות משמעות שנובעת מעולמם של הלומדים. נקיטת גישה זו אל השפה פירושה אידאולוגיה אינדיבידואליסטית שמתעלמת משיוכים קבוצתיים, מעמדיים וכלכליים ושמעמידה את הילד במרכז ואת המורה כיוצר, חושב, קשוב ומגיב לתלמידים, כל אחד על פי ייחודו.

בפועל, מערכת החינוך הערבי לא קיבלה כל הכרעה בנוגע לשיטת ההוראה שיש לדגול בה, והיא אף מתעלמת מסוגיה חשובה זו. גם אם לאחרונה יש ניסיונות להחדיר שיטות הוראה חלופיות – כגון הוראה יחידנית, הוראה פעילה והוראה בקבוצות – בדרך כלל ניסיונות אלה אינם עולים יפה. מצד שני, יש להיזהר מייבוא ישיר של שיטות הנחשבות למצליחות במערכת החינוך היהודי, שכן הצלחתה של שיטה מותנית בהתאמתה לתרבות השלטת בחברה ולצרכיו הייחודיים של הלומד. ללא שינוי כולל בהתייחסות לפרט בחברה הערבית כשלב בסיסי, כל ניסיון להחדיר שיטות הוראה חלופיות יהיה טכני ולוקה בחסר. התייחסות לפרט בהקשר זה פירושה סוג האינטראקציה בין מורה לתלמיד. בבית הספר הערבי, יחסים אלה נגזרים לרוב מן המבנה ההיררכי של הכיתה ומתפיסת המורה בעיני עצמו ובעיני תלמידיו כדמות המרכזית בכיתה. גם יש לזכור שחלק גדול מהמורים הערבים הגיעו לתחום החינוך וההוראה לא מתוך בחירה, אלא משום שלא מצאו עבודה

במסגרות אחרות. מסלול ההוראה הוא אחת האפשרויות הבודדות הפתוחות עבור האקדמאים הערבים.

השאלה מה התלמיד צריך לדעת? מה ראוי להקנות לו? נדונה בהרחבה ביותר בספרות החינוכית, וכאן אדון בה רק בהקשר של החינוך הערבי.

כאמור, בית הספר הערבי מתמודד עם מעמסה כבדה בשאלת תכני הלימוד שעליו להקנות לתלמידיו: האם להעביר גוף קנוני של ידע בכלל, עם ידע התואם את הייחוד התרבותי של החברה הערבית, או שיש לזנוח גופי ידע ומושגים מוסכמים וללכת בכיוון של הקניית מיומנויות שכליות התואמות את העידן המודרני? אנשי החינוך כבר עמדו על ההבדל בין ידע לשמו לבין מיומנויות שכליות, ואף כינו את הראשון "ידע בלתי פעיל" – ידע הקיים בתודעתנו כפי שהוא, ללא כוח פעיל. היעדר היכולת להפעיל ידע נתפס בדרך כלל כהיעדר יכולת לבצע העברה (Transfer) בידע זה בסיטואציות אחרות. (בהקשר זה, ניתן להבין את הקושי שנתקלים בו התלמידים במבחני הבנת הנקרא, ויותר מאוחר במבחנים הפסיכומטריים למיניהם.) ההכרעה לגבי השיטה שבית הספר הערבי צריך לנקוט אינה קלה כלל ועיקר, משום שהכרעה לטובת הקניית מיומנויות שכליות משמעה שינוי דפוסי העבודה בבית הספר הערבי, והיא כרוכה בתפיסה חינוכית-פדגוגית התואמת את תהליך המעבר, וכל זאת בתוך מציאות המשתנה ללא הרף. בראש ובראשונה חייב לחול שינוי בתפיסת התפקיד של המורה: לא עוד המורה הוא הדמות הדומיננטית בתהליך ההוראה, אלא התלמיד עומד במוקד העשייה החינוכית. מכאן מתחייב גם שינוי באופי האינטראקציה בין המורה לתלמידיו ושינוי תוכני הלימוד והמסרים הגלויים והסמויים שלהם, כדי שיתאימו לעולמו הפנימי ולסביבתו הטבעית של התלמיד הגדל בחברה העוברת תהליכי שינוי מתמידים, ויכשירו אותו לחברה העתידית.

כל עוד בית הספר הערבי לא השכיל לשנות את מבנהו, תפקידו החברתי ותהליכי ההוראה בו, יתקשה חלק גדול מאוד מבוגריו לתפקד בחברה המודרנית העתידית. ובמה שנוגע לדיון התפוקתי, ימשיכו בהחלט להיות השלכות על רמת התפקוד העתידי של הבוגר, תפקוד אשר יחייבו לחשיבה מופשטת, העברה ורציונליות ולא מעט חשיבה ביקורתית ויצירתית.

לא די בשינוי תכניות הלימודים כדי להקנות לתלמיד את דרכי החשיבה הנחוצות לו לתפקוד במציאות המשתנה, ובמיוחד בלימודים האקדמיים המתבססים על חשיבה ביקורתית ויצירתית. נחוץ מערך שלם של שינויים: שינוי מבני-ארגוני בכל הרמות, שינוי בתפיסת התפקיד בקרב מפעילי המערכת, הפקת תכניות לימודים הולמות ושיטות הוראה מתאימות – כל אלה בצירופם יחוללו שינוי מהותי בתהליך החינוכי. יש להביא בחשבון את כל השותפים והגורמים בתהליך החינוכי: צורכי התלמיד היחיד וההבדלים

האינדיבידואליים בין התלמידים, הכשרתו של המורה ושיטות ההוראה שהוא נוקט, תכנית הלימודים ומידת הלימתה לעולמם הפנימי ולסביבתם של התלמיד והמורה ולחברה שבה מתרחשת הפעולה החינוכית.

לצד ההישגים הלימודים, לבית הספר תפקיד חברתי בהקניית ערכים.

חינוך לערכים

לדברי גרומן (1995), עד שנות ה-80 המורה הערבי לא היה רשאי לדון עם תלמידו בנושאים פוליטיים רגישים. "מורה ששוחח עם תלמידיו על נושא 'מסוכן', עלול היה להיחקר על ידי השלטונות ואף לאבד את משרתו. עד אז היו המורים הערבים נתונים לפיקוח השב"כ, שדאג שלא 'יסכנו' את ביטחון המדינה" (עמ' 100). גישה זו נמשכה גם אחרי שנות ה-80 ואף קיימת כיום. החינוך הערכי ואי-ההתייחסות לנושאים אקטואליים בבתי הספר הערביים נחקרו לאורך השנים (ראו: אבו-עסבה, 2001).

יש ערכים אוניברסליים ויש ערכים פרטיקולריים. במסגרת זו נתייחס רק לערכים האוניברסליים שבכוחם להוביל לשינוי מהותי במסרים ובהתנהלות של מערכת החינוך, לכך שמערכת חינוך זו "תדלג" כמה מדרגות בסולם הערכים ובנורמות ההתנהגות שהיא מנחילה לבוגריה. מעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית אינו מעבר חיצוני בלבד, ועל מנת לממש מעבר פנימי ומהותי יש להקפיד תחילה על נורמות התנהגות כשבאים לחנך לערכים.

להלן יסודות התנהגותיים שהמסגרת החינוכית חייבת להקנות לתלמידיה.

א. **ממד הזמן** – בעולם המודרני נודעת חשיבות גדולה מאוד לממד הזמן. הזמן הוא המסגרת של כל השלבים: המסגרת של הרעיון, המסגרת של הפרויקט והמסגרת של תכנית העבודה; הוא מסגרת לכל התפתחות כלכלית, מדעית, תרבותית וחברתית.

תפיסת ממד הזמן נגזרת מהאקלים התרבותי, וכאן קיימת הבחנה בין חברה מסורתית חקלאית שלממד הזמן בה אין חשיבות מרכזית, ובין חברה מודרנית תעשייתית, ומה עוד בעולם פוסט-מודרני טכנולוגי. בתהליך המעבר, על בית הספר ומסגרות חינוכיות אחרות לתרגל ולאמן את התלמידים בכל הקשור לחשיבותו של ממד הזמן בחיי האדם

ב. **מיקוד שליטה פנימית** – יש להפנים את ערך הביקורת, כולל ביקורת עצמית. קבלת אחריות היא הבסיס לכל שינוי חברתי אישי אצל האדם. הפנמת האחריות אצל התלמידים תיצור אקלים תרבותי שיכשיר את התלמיד לקבל את האחר אך

גם לבצע את השינוי. מיקוד שליטה חיצוני מאפיין בדרך כלל חברות מסורתיות וחברות מיעוט. התפתחות חברתית ברמת הפרט והקבוצה מחייבת נטילת אחריות על מעשי הפרט והקבוצה. המושג השגור בהקשר זה הוא Accountability (אחריתיות), שפירושו קבלת אחריות לא רק בשעת הצלחה אלא גם בשעת כישלון. לא ניתן ללמד ולחנך את התלמידים לאחריתיות כל עוד לא חל שינוי מהותי בתחום זה בקרב הדרגים הגבוהים יותר במערכת.

ג. **העמקת האובייקטיביות** – נטייה לשפוט דברים מתוך ראייה אישית סובייקטיבית, שיסודה ברגשותיו כלפי הזולת וכלפי הנושא הנדון. כמובן, תכניות הלימודים עשויות לתרגל את התלמידים בראייה אובייקטיביות. אלא שטיפול בנושאים בצורה אובייקטיבית מחייב תחילה תרבות ארגונית דמוקרטית, והכוונה לדמוקרטיה אמִתית ולא למסגרות "דמוקרטיות" בצל "מערכת אוטוקרטית".

ד. **עבודה קבוצתית** – שיטת ההוראה המסורתית בבתי הספר הערביים מעודדת עבודה אינדיבידואלית ואינה יוצרת מצבים מגוונים של עבודה קבוצתית, אף שלאחרונה מתרבות תכניות הלימודים המבוססות על עבודה קבוצתית (במיוחד בנושאים מדעיים). יש להקנות לתלמידים כלים ומיומנויות בעבודה קבוצתית, גם כדי לחדד בהם את ההכרה בחשיבותה של תרבות ארגונית על פני תרבות אישית התלויה באיש זה או אחר בארגון.

עוד נקודה המצריכה דיון בהקשר הפדגוגי היא מעמדה של השפה הערבית בבית הספר הערבי. ההתייחסות לשפה תידון כאן כמשתנה המושפע מההיבט החברתי והתרבותי הייחודי של החברה הערבית בישראל. זאת כתוצאה ממגעה עם החברה הישראלית בעלת האוריינטציה התרבותית המערבית, מצד אחד, וממגעה עם האוכלוסייה היהודית הדוברת עברית, מצד שני.

השפה הערבית בבית הספר הערבי בישראל

לפני שנתייחס למעמדה המיוחד של הערבית כשפת-אם בבית הספר הערבי, נסקור תחילה בקצרה את יחסו של המחקר לתנאי מגע בין תת-קבוצות, כפי שקורה בין שתי הקבוצות הדומיננטיות בישראל. המחקר מלמד שהשפה איננה רק אמצעי תקשורתי בין הפרטים, אלא גם מכשיר של כוח ועֶצמה חברתית, והיא קשורה הדוקות לאידאולוגיה חברתית ופוליטית (Fairclough, 1989). כאשר קיימת קבוצה בעלת זהות אתנית חזקה, ישאפו חבריה ליצור הבחנה גדולה יותר ביניהם לבין קבוצות אחרות. ההבחנה עשויה להתבטא בהתנהגויות לשוניות, כגון הימנעות מדיבור בשפת הקבוצה האתנית האחרת,

אי-רצון ללמוד שפה זו וייחוס סטראוטיפים לשפה זו. יש מחקרים שטוענים כי אנשים מזהים את השפה עם העם הדובר אותה, כלומר – כאשר מייחסים לעם תכונות חיוביות או שליליות, מייחסים אותן תכונות לשפתו של אותו עם. על רקע זה אפשר להבין מדוע תלמיד בבית ספר יהודי יבחר על פי רוב ללמוד צרפתית ולא ערבית, למרות שרוב עמי האזור במזרח התיכון הם דוברי ערבית. יש לציין שרק 6% מהתלמידים היהודים ניגשים לבחינת בגרות בשפה הערבית.

המגע בין שתי הקבוצות בישראל הוא, למעשה, מגע חד-כיווני. הערבים נחשפים לעברית יותר מאשר היהודים נחשפים לערבית. חד-כיווניות זו נובעת גם מכללי ההתנהגות של רוב ומיעוט: המיעוט מעוניין ללמוד את שפתו של הרוב מטעמים של הישרדות חברתית וכדאיות תעסוקתית ואחרת, בעוד שהרוב פטור מהשיקולים הללו. על כן למידת שפתו של המיעוט תנבע אצלו מעניין אישי. את הדיון על הערבית כשפת-אם אצל התלמיד הערבי נפתח בסקירת אירועים היסטורים ואחרים אשר השפיעו על מעמדה של הערבית בבית הספר הערבי.

א) חוסר מגע עם התרבות והספרות הערבית עד שנת 1967 – במשך כ-20 שנה הייתה החברה הערבית בישראל מנותקת מבחינה פיזית ותרבותית מהעולם הערבי. האוכלוסייה הערבית לא נחשפה בפרק זמן זה לספרות ערבית כתובה מהעולם הערבי, גם מפני היעדרן של אליטות תרבותיות ורוחניות – סופרים, משוררים ואינטלקטואלים ערבים – בישראל מאז מלחמת 48'. בעקבות כך היינו עדים לשקיעה של הספרות הערבית בארץ, ומטבע הדברים להיחלשותה של השפה הערבית בכתב ובעל-פה בקרב האוכלוסייה הערבית. על היעדר מחקר על הספרות הערבית בישראל בהקשר זה טוען קנאזע (1989): "חשוב לציין, שהספרות הערבית בישראל טרם זכתה למחקר מקיף ומעמיק, וזאת כנראה בשל רמתה האמנותית הירודה".

לאחר מלחמת 67' התחדש המפגש עם האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים ועמו ההתוודעות מחדש לספרות הערבית הפלסטינית, ואילו חוזה השלום עם מצרים בשנות ה-70 המאוחרות חשף ספרות ענפה מהעולם הערבי כולו. חשיפה זו גרמה אמנם לתנופה תרבותית בהקשר של השפה, אולם בלי שהתלוותה לכך התחזקות של השפה הערבית בפיהם ובכתביהם של ערביי ישראל. הסיבות לכך היו אלה: ההתנתקות הממושכת, היעדרם של סופרים מקומיים, המגע המתמיד עם החברה הישראלית דוברת העברית והיעדרה של אוניברסיטה ערבית בארץ או כל מוסד להשכלה גבוהה שהשפה הערבית היא השפה הראשית בו. שפת ההוראה בסמינרים למורים ערבים בארץ היא ערבית, אולם מרב הספרות המקצועית היא

בעברית. עובדה זו אינה משפרת כמובן את רמת הערבית בפי בוגרי הסמינר, והשלכות הדבר ניכרות בהמשך עבודתם המעשית.

ב) העברית היא שפת ההוראה של המקצועות הראליים בבית הספר התיכון הערבי. הצעיר הערבי המסיים את חוק לימודיו באחת האוניברסיטאות בארץ, יצליח יותר להעביר לתלמידיו חומר לימודי בשפה שבה למד, קרי השפה העברית. גם חלק גדול מהספרים החדשים במדעים בבית הספר התיכון הערבי הם בעברית.

ג) אמצעי התקשורת – החברה הערבית בכלל, ובמיוחד בני הנוער, חשופה לאמצעי התקשורת הישראליים בעברית (הכתובים, הנשמעים והחזותיים) יותר מאשר בערבית.

אמצעי התקשורת הכתובים: העיתונות היומית הפופולרית היא בדרך כלל בשפה העברית, היות ואין עיתונות ערבית יומית, אלא שבועית, מלבד היומון "אל-איתיחאד" שנחשב לעיתון מפלגתי ובשל כך תפוצתו נמוכה. כמו-כן, מספר הירחונים המקצועיים בערבית מצומצם ביותר, והקוראים הערבים פונים אפוא לירחונים בשפה העברית.

אמצעי התקשורת הנשמעים: רוב הציבור הערבי, ובמיוחד המשכילים, מאזין למהדורות החדשות ולתכניות אחרות בשפה העברית, יותר מאשר למהדורות החדשות ולתכניות בשפה הערבית, בגלל האמינות המפוקפקת המיוחסת להן (ולא כאן המקום להרחיב בנושא).

אמצעי התקשורת החזותיים: מספר התכניות לצפייה בעברית גדול מהתכניות בערבית, במיוחד תכניות הנוגעות לעניינים אזרחיים במדינה. יתר על כן, רוב התכניות בערבית בארץ או מן העולם הערבי הן בשפה המדוברת.

כל הגורמים שמנינו כאן משפיעים כמובן על מידת שליטתו של הצעיר הערבי בשפה הערבית הספרותית. ואכן, ככל שנוקפות השנים, השפה הערבית נחלשת בפיהם ובכתביהם של התלמידים הערבים. החשיפה לשפה זרה לאורך זמן והיעדר מוטיבציה לבקיאות בשפה הערבית, עוד יחמירו את המצב. יש לציין שכמעט רוב התלמידים הערבים מסתפקים ב-3 יחידות בבחינת הבגרות בשפה הערבית, כי 5 יחידות בשפת-אם אינן מזכות אותם בבונוס בחישוב ממוצע ציוני הבגרות. דווקא בגלל הסיטואציה המיוחדת שהמיעוט הערבי שרוי בה במדינת ישראל, ראוי לנקוט אמצעים מוטיבציוניים שימשכו את התלמידים הערבים לקנות שליטה בשפתם.

מצבו של החינוך המיוחד

נושא החינוך המיוחד יידון כאן משני היבטים: א) החשיבות הרבה שיש לייחס לילדים בעלי צרכים מיוחדים; ב) חוסר הטיפול ותת-ההשקעה בחינוך המיוחד במערכת החינוך הערבי.

החינוך המיוחד במערכת החינוך הערבי "נולד" כעשרים שנה אחרי "הולדתו" במערכת החינוך היהודי, בערך בשנת 1975, ובמשך 20 שנותיו עדיין לא זכה בהצלחות רבות.

החינוך המיוחד הערבי סובל היום מארבעה ליקויים עיקריים:

א. מודעות נמוכה – מעורבות ההורים בחינוך הילד החריג מצומצמת מאוד.

ב. חוסר נתונים – למשרד החינוך אין נתונים מהימנים על מספר הילדים הזקוקים לשירותי החינוך המיוחד.

ג. מחסור במוסדות של החינוך המיוחד.

ד. מחסור בכוח אדם – בעיקר בעלי מקצועות פארא-רפואיים.

שנים רבות סבל החינוך המיוחד במערכת החינוך הערבי ממחסור במורים מקצועיים. אף שבשנים האחרונות נושא זה מטופל יותר ויותר במכללות להכשרת מורים ערבים, עדיין קיים מחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה (חאייק, 1997).

שיעור הילדים עם צרכים מיוחדים מגיע ל-7.6% במגזר היהודי בהשוואה ל-8.3% במגזר הערבי. שיעור זה במגזר הערבי מבטא אומדן חסר, בשל שיעורי האיתור והאבחון של ילדים עם מוגבלויות קלות, כגון קשיי למידה או בעיות התנהגות, הנמוכים יותר במגזר הערבי. גם חשוב לציין ששיעורם של ילדים עם מוגבלויות חמורות גבוה בהרבה במגזר הערבי מאשר במגזר היהודי – 5.4% ו-3.3% בהתאמה (נאון ואחרים, 2000). במשרד החינוך אין נתונים על מספר הילדים במערכת החינוך הערבי שיש לאבחן על ליקויי למידה, כפי שלא קיימים כלים אבחוניים רלוונטיים המתאימים לתלמידים הערבים.

בדוח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה בראשותה של פרופ' מרגלית משנת 1997 נאמר: "בהיעדר מחקר מקיף על אודות מספרי התלמידים עם ליקויי למידה בקרב קבוצות וחתכי אוכלוסייה שונים, התקשתה הוועדה להכריע באשר להיקף התופעה ולשכיחותה בקבוצות השונות בישראל. מאידך גיסא, בהתחשב בדיווחים מהעולם המצביעים על כ-10% מהתלמידים שסובלים מליקויי למידה, התרשמה הוועדה כי מדובר באחוז גדול יותר בקרב אוכלוסיות עם מצוקה כלכלית ובמערכת החינוך במגזר החרדי והערבי... לגבי מערכת החינוך הערבי נמסר לחברי הוועדה דיווח המבוסס על סקר

שנעשה בשפ"י ועל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמעיד כי תשתית שירותי הייעוץ והאבחון החינוכי-ייעוצי במערכת החינוך הערבי מצומצמת ביותר, וכי מספר היועצים והפסיכולוגים נמוך באופן משמעותי בהשוואה למערכת החינוך העברי. כמו כן דווח כי קיים חסך חמור בכלי אבחון תקפים ומהימנים המותאמים לאוכלוסייה הערבית" (עמ' 18). למרות האמור לעיל, ובאמצעותם של הכלים הקיימים, נעשים מאמצים ברשויות המקומיות הערביות לערוך אבחונים ומבדקים לילדי החינוך המיוחד. אלא שגם מאמצים אלה נתקלים בקשיים רבים בגלל מחסור בתקנים של פסיכולוגים חינוכיים שיכסו את כלל היישובים הערביים, ובגלל מחסור במסגרות מתאימות להפנות אליהן את התלמידים המאובחנים. משמעותו של המחסור בכלי אבחון, במוסדות ובמסגרות מתאימות לילדים בעלי צרכים מיוחדים היא שלא ניתן לבצע את החלטות ועדת ההשמה, וילדים הזקוקים לחינוך מיוחד, לא תמיד זוכים בו.

תקנים ושעות הוראה הם תנאי בלעדי לקידום ילדים הסובלים מלקויות קשות או קלות. כדי למצות את היכולת והפוטנציאל של הילדים לסוגיהם, יש לספק את התנאים הדרושים לכך, ואחד החשובים בהם הוא תכנית לימודים מתאימה. היום מסתמנת התחלה בעיבוד תכניות לימודים לילדים הערבים שמתבטאת בהתאמת ספרות מקצועית בעברית לערבית. בשארה (1997) מעלה את השאלה, באיזה מידה תכניות לימודים אלה הן רלוונטיות ומתאימות לתלמידי החינוך המיוחד בחינוך הערבי, במיוחד כשמדובר בבתי הספר היסודיים ובשנות החיים המשמעותיות ביותר מבחינת ההשפעה על התלמיד ועיצוב אישיותו.

לדעת בשארה (שם), עיבוד והכנת תכניות לימודים ודרכי הוראה לכל ילדי החינוך המיוחד במסגרות השונות עדיין אינו מספק. עד שנת 1997, לא קיבלה מערכת החינוך הערבי שעות תגבור מטעם אגף שח"ר עבור פרויקטים לאוכלוסיות נזקקות. כאמור, בשנת 1997 הגישה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי באמצעות "עדאלה" – המרכז המשפטי לזכויות הערבים בישראל – עתירה לבית המשפט העליון שיורה למשרד החינוך ולממשלת ישראל להפעיל את התכניות ביישובים הערביים. המדינה הודיעה כי תיישם את התכניות הללו במערכת החינוך הערבי תוך 5 השנים הבאות. משרד החינוך מפעיל שני מדדים נפרדים של טיפוח למגזר היהודי והערבי; היה ראוי לאחד ביניהם ולהפעיל מדיניות של חלוקה דיפרנציאלית של שעות ההוראה בהסתמך על צורכי התלמיד הבודד (ראו: כהן וילניק, 2000).

בשנת 1988 נחקק בישראל חוק החינוך המיוחד (חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988). מטרת החינוך המיוחד כמוגדר בחוק (פרק ב סעיף 2) היא "להקנות לתלמיד בית הספר המיוחד כישורים ומיומנויות על מנת להקל על שילובו בה [בחברה] ובמעגל העבודה".

מערכת החינוך נקראה להרחיב את מטרות ההוראה לתחומים כמו הכנה לחיים והכנה לתעסוקה. בתי הספר קיבלו על עצמם את האחריות להכנת תלמידים לחיים משמעותיים ויצרניים.

לאחרונה אנו עדים להתגבשותם של שלושה מודלים עקרוניים וכלליים בחינוך המיוחד ובשיקום: המודל הסיעודי-הפטרוני, המודל הרפואי והמודל החינוכי-הומניסטי. המודלים מיושמים לפי הגישה המנחה את עבודתם של צוותי החינוך המיוחד בכל מוסד ומוסד. שוב נשאלת השאלה מדוע אין מיישמים מודלים אלה במערכת החינוך הערבי? שיטות העבודה עם תלמידי החינוך המיוחד בבית הספר הערבי עדיין מתבססות על כיתות מקדמות, ולאחרונה גם מיושמת שיטת השילוב, זו שמופעלת במגזר היהודי כבר עשור!

אוכלוסיית בתי הספר של החינוך המיוחד בישראל מוגדרת כאוכלוסייה של "ילדים חריגים" (חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988). "ילד חריג" הוא אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת שמחמת התפתחות לקויה של כושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי, מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד.

בלשון החוק, אוכלוסיית היעד של החינוך המיוחד היא ילדים בעלי ליקויים התפתחותיים. ההגדרה מבטאת את התפיסה, שחריגות היא ליקוי התפתחותי, דהיינו – הילד הוא קודם כול ילד ככל האחרים, אך יש לו ליקויים המגבילים את התפתחותו ועל כן יש לו צרכים מיוחדים. שתי הקבוצות המרכזיות בחינוך המיוחד הן ילדים הלוקים בפיגור שכלי וילדים הלוקים בהפרעות רגשיות. קבוצות אלה מקיפות 85% מכלל אוכלוסיית הילדים (רונן, 1983).

האבחנה המקובלת בישראל של קבוצות הילדים בחינוך המיוחד (משרד החינוך והתרבות, חוזר מנכ"ל, תשל"ו) כוללת:

1. ילדים בעלי פיגור שכלי.
2. ילדים בעלי הפרעות רגשיות.
3. תלמידים בעלי ליקויי למידה.
4. תלמידים אגרסיביים ובעלי הפרעות התנהגות (עוזבים ועבריינים).
5. ילדים בעלי מום וליקוי חושים.

כמחצית מכלל הילדים בעלי הליקויים סובלים ממספר חריגויות בעת ובעונה אחת: עיוורון וחירשות המלווים בליקויי חושים אחרים, כמו הפרעות בשפה ובדיבור (בחברה הערבית בישראל התופעה היא בולטת ביותר והיא נובעת מנישואי קרובים (Haj-Yahia, 1994), לקות למידה המלווה בהפרעה נפשית, שיתוק מוחין המלווה בפיגור וכדומה.

מחקרה של נאון ואחרים (2000) מעלה ממצאים חמורים המצביעים על אי-אבחון של ילדים ובני נוער ערבים בעלי ליקוי התפתחותי ועל חוסר תיאום בין הארגונים השונים לטיפול נאות ומערכתי בילדים בעלי צרכים מיוחדים. ממצאי המחקרים גם מצביעים על המעמד הנמוך והיחס הלא הגון והלא נאות שזוכים לו ילדים בעלי צרכים מיוחדים במגזר הערבי, הן מצד המשפחה והן מצד הגורמים שאמורים לטפל בהם.

המשפחה הערבית רגישה מאוד למציאותו של ילד מוגבל, אלא שרגישות זו אינה מסייעת לילד הנכה, אלא מחמירה את מצבו. שני מחקרים שנערכו על ידי Florian (1989, 1992) בחנו את ההבדלים בין עמדות של משפחות ערביות עם ילד נכה לעומת עמדותיהן של משפחות יהודיות. נבדקו האינטראקציות בין בני המשפחה והשינויים שחלו במבנה המשפחה בעקבות הולדת הילד הנכה. ממצאי המחקר הראו כי משפחות ערביות עם ילד נכה מגלות הסתגלות ואחידות משפחתית נמוכה יחסית למשפחות ערביות ללא ילד נכה. הסיבות להבדלים בקרב המשפחות הערביות קשורות לקודים תרבותיים. בתרבות הערבית יש סטיגמה שלילית לנכות פיזית, המלווה בבושה. עובדה זו עוד מגבירה את הצורך לבסס ולטפח את החינוך המיוחד בחברה הערבית, ולו רק כדי לשנות את התפיסה וההתנהגות כלפי ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

6 המשאבים וההישגים

משאבים

במדינת ישראל, ההוצאה על מערכת החינוך היא הגבוהה ביותר מבין השירותים החברתיים והשנייה בגודלה (לאחר תקציב הביטחון) בתקציב המדינה. ההוצאה הציבורית לחינוך עמדה בשנת 1999 על 6.8% מהתל"ג (קופ, 2000). בשנת 1999 הייתה ההוצאה הממשלתית לחינוך 26.2 מיליארד ש"ח שהם 16.2% מהתקציב הכולל. הממשלה מממנת את רוב ההוצאות הלאומיות לחינוך. מקורות מימון אחרים הם אלה: הרשויות המקומיות, ההורים, ובמידה זניחה בלבד מוסדות ללא כוונת רווח. משרד החינוך מתקצב את בתי הספר באמצעות שעות תקן (התקציב העיקרי).

אין ספק שקיים קשר ישיר בין המשאבים המושקעים במערכת החינוך לבין התפוקות המתקבלות מאותה מערכת, כפי שברור שכמות המשאבים ואיכותן נגזרות בעיקר ממדיניות השלטון המרכזי, בין שהיא מקצועית או מונחית על ידי שיקולים פוליטיים או אידאולוגיים. אשר למדיניות הממשלתית כלפי מערכת החינוך הערבי, התמונה הכללית מלמדת על תת-השקעה לזרמי החינוך האחרים. החינוך הערבי זוכה בפחות ימי הדרכה, בפחות השקעה בתכניות ייחודיות, בהשקעה דלה בחינוך הבלתי פורמלי ובפחות שעות פיקוח. ככלל, התשתיות הפיזיות רעועות יותר. מצב החינוך בקרב האוכלוסייה הערבית הבדואית, ובמיוחד בכפרים הבלתי מוכרים,[16] הוא קשה ביותר.

[16] ישנם יישובים ערביים בדואים, במיוחד בנגב, שלא זכו למעמד של יישוב מוכר על ידי משרד הפנים. יישובים אלה אינם מקבלים שירות שהמדינה חייבת לספק לאזרחיה, מלבד בתי ספר ומרפאות שהוקמו בעקבות פסיקת בג"צ שעל המדינה חובה לספק שירותים אלה לאוכלוסייה המתגוררת ביישובים, אף שהם עדיין לא זכו להכרה.

בחיבור זה לא נעמוד בפירוט על כל אחת מהנקודות שנמנו כאן, ונתמקד בנקודות המצביעות על מדיניות-על – כזאת שמכוונת לאי-שוויון כמעט בכל התחומים בין המגזר היהודי והערבי. אך תחילה ראוי להזכיר בהקשר זה את עקרון השוויון בדיון הבינלאומי והישראלי.

הזכות לשוויון בחינוך מעוגנת בשתי אמנות בינלאומיות שישראל חתמה עליהן, אישררה אותן והיא מחויבת ליישמן. בסעיף 13 באמנת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ובסעיף 28 באמנה לזכויות הילד, נקבעה הזכות של כל ילדה וילד לקבל חינוך. סעיף 2 בשתי האמנות קובע כי כל הזכויות המנויות באמנה יינתנו ללא הפליה. לפי הדין הישראלי, על כל רשות ציבורית חל איסור הפליה מרוח עקרון השוויון הכללי. איסור זה חל גם בתחום החינוך.

עם זאת, ולפי הנתונים שיובאו להלן, הילדים הערבים סובלים מהפליה מתמשכת, ובמשך שנים רבות הם קופחו באופן שיטתי בכל הנוגע להקצאת משאבים לחינוך. מדינת ישראל הכירה בעובדה זו בדוח שהגישה בשנת 1997 לוועדת האו"ם לזכויות כלכליות וחברתיות (דוח לוועדת האו"ם, 1997). גם ועדת אור (ועדת חקירה ממלכתית) שהוקמה בעקבות אירועי אוקטובר 2000, קבעה כי החינוך הוא תחום שבו קיימת הפליה ברורה בהקצאה וכי הפער בתחום זה הוא פשוט לאיתור ולסגירה (דוח ועדת אור, 2003).

להלן נעמוד על האפליה בהשקעות במספר מישורים המשפיעים רבות על צמצום פערים בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית, ובמיוחד בין מערכת החינוך היהודי והערבי.

מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך

ממשלת ישראל מעניקה מגוון של הטבות ותמריצים ליישובים שהיא מגדירה כבעלי עדיפות לאומית, לרבות הטבות ותמריצים בתחומי החינוך והתרבות. מעמד של עדיפות לאומית נקבע על ידי הממשלה בהתאם להמלצות ראש הממשלה באפריל 1998, כשפרסם משרד ראש הממשלה את מפת אזורי העדיפות הלאומית הנוכחית. קיימות שתי רמות של עדיפות לאומית: א' וב'. בתחום החינוך, ההטבות מוקנות רק ליישובים שזכו בהכרה כאזור עדיפות לאומית א'. בפועל הן מוענקות בעיקר להתנחלויות ולעיירות פיתוח, ואילו היישובים הערביים זוכים לנתח זעיר במיוחד. מרבית היישובים הערביים זוכים במעמד של עדיפות לאומית, רמה ב', שאינה מזכה בתמריצים למורים ובהנחה משכר לימוד בגני הילדים, כפי שזכאים יישובים ברמה א'. אמנם יישובים ערביים אחדים זכו במעמד של עדיפות לאומית א', אלא שמעמד א' זה מוגבל, מאחר ואינו מזכה בתמריצים לאומיים (ראו נייר עמדה של סבירסקי וח'ורי, 1998). כאמור, מעט מאוד יישובים ערביים נכללים

באזורי עדיפות לאומית, ומרביתם נכנסו לקטגוריה זו רק מתוקף היותם יישובים בקו העימות. בשנת 2003 השתייכו ליישובי עדיפות לאומית בחינוך 418 יישובים, מתוכם 14 יישובים ערביים, ואלה הם: בית ג'אן, בקעתה, ג'ש, חורפיש, טובא-זנגריה, מג'דל שמס (רמת הגולן), מג'אר, מסעדה (רמת הגולן), מעיליא, ע'ג'ר, עין אל-אסד, עראמשה, פסוטה, פקיעין (דוח סיכוי, 2004, עמ' 10). לאחר פניית ארגון עדאלה לבית המשפט העליון בנידון, קבע בית המשפט שיש לבטל עדיפות לאומית זו החל משנת הלימודים 2007.

עוד היבט שמלמד משרד החינוך הוא הקצאת שעות טיפוח ליישובים הערביים. הרציונל שביסוד מדיניות הטיפוח הוא הקצאה דיפרנציאלית של משאבים, שמרביתם יופנו לבתי ספר בעלי אוכלוסיית תלמידים עם רמה גבוהה של חסך חינוכי (קאהן וילינק, 2000). מדיניות הטיפוח נועדה לקדם הישגים לימודיים של בני אוכלוסיות חלשות, שבאים מתנאים סביבתיים ירודים מבחינה כלכלית וחברתית. תלמידים אלה אינם מסוגלים להפיק את מלוא התועלת מהתשומות שבית הספר מעניק להם, מה שפוגע בהתקדמותם ובהישגיהם הלימודיים.

משרד החינוך מעניק אפוא סיוע ייחודי לבתי ספר ביישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי נמוך. לכאורה, המשרד מפעיל קני-מידה שוויוניים להקצאת הסיוע. בפועל, הסיוע אותו מקבלים בתי הספר הערביים נמוך באופן משמעותי בהשוואה לזה שמקבלים בתי הספר במגזר היהודי.

תמונת המצב של היישובים הערביים היא קשה מבחינה כלכלית וחברתית, וזאת על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מדד זה מחושב לכל רשות מקומית ומבוסס על משתנים המצביעים על הרמה החברתית-כלכלית של תושביה, כגון: הכנסה, דיור (צפיפות, איכות), ציוד בדירה (כגון: מזגן, מחשב אישי, וידאו), רמת מינוע (בעלות על מכוניות), חינוך והשכלה (שיעור הזכאים לתעודת בגרות וכדומה), אפיוני תעסוקה ואבטלה ומצוקות חברתיות וכלכליות מסוגים שונים. על סמך מאפיינים אלה מתקבל ציון המבטא את האשכול הכלכלי-חברתי של הרשות. הציונים חולקו ל-10 "אשכולות" – אשכול מס' 1 מבטא את הרמה הכלכלית-חברתית הנמוכה ביותר ואשכול מס' 10 מבטא את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מדד זה הוא אחיד לכל הרשויות (ערביות ויהודיות) ולכן הוא מאפשר השוואה ביניהן.

לוח 1 מראה היכן ממוקמים היישובים הערביים במחוז חיפה והצפון. (מחוז זה כולל כמעט 75% מהיישובים הערביים בישראל.)

לוח 1

הרשויות המקומיות הערביות לפי אשכול חברתי-כלכלי במחוז חיפה והצפון, 1999 (במספרים ואחוזים)

אשכול גודל יישוב	1	2	3	4	5	6	7+
ערים (6)		2 (33.3%)	4 (66.7%)				
מעל 10,000 נפש (12)	2 (17%)	3 (25%)	4 33%	2 (17%)		1 (8%)	
9,999-5,000 נפש (26)	1 (4%)	10 (38%)	11 (42%)	3 (12%)	1 (4%)		
מתחת ל-5000 נפש (19)	1 (5%)	6 (32%)	6 (32%)	4 (21%)		2 (10%)	
סה"כ יישובים ערביים מסווגים (63)	4 (6%)	21 (33%)	25 (40%)	9 (14%)	1 (2%)	3 (5%)	
סה"כ רשויות מסווגות בארץ (203)	9 (4%)	26 (13%)	44 (22%)	24 (12%)	16 (8%)	22 (11%)	62 (30%)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 1118, 1999.

לוח מס' 1 מלמד כי רוב הרשויות המקומיות הערביות במחוז חיפה והצפון (40%) ממוקמות באשכול השלישי, ולמעלה משלושה-רבעים מהן ממוקמות בשלושת האשכולות הנמוכים (79%). זהו שיעור כפול מהמצב ברמה הלאומית (39%). נתונים אלה מבליטים את הפער החברתי-כלכלי של המגזר הערבי בהשוואה לנתונים הארציים.

בחודש מארס 2002 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוצאות מחקר בנושא "אפיון העיריות והמועצות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה". מנתוני הדירוג עולה כי מצבן הכלכלי-חברתי של הרשויות הערביות הוא הקשה ביותר: כל הרשויות המקומיות הערביות, מלבד 4 רשויות, דורגו באשכולות 1-4.

שיעור היישובים הערביים באשכול 1 (הנמוך ביותר) הוא 90% (9 מתוך 10); באשכול 2: 86% (32 מתוך 37); באשכול 3: 76% (22 מתוך 31). 71% מהיישובים אשר דורגו באשכולות 1-4 הם ערביים (76 מתוך 108). מצב זה נמשך גם שנים לאחר מכן. דוח

שהוגש למרכז השלטון המקומי (גרא, 2006, עמ': 7) מציין, ש"בעוד ממוצע המדרג הסוציו-אקונומי בכלל האוכלוסייה הינו 5.5 והממוצע היהודי הינו 5.9, הרי שהממוצע הערבי הינו 2.7 לערך. העשירון התחתון מדורג בישובים ערביים בלבד".

להלן שיעור כל אשכול חברתי-כלכלי בכל מגזר, כאשר ניתן לראות שהאוכלוסייה הערבית והדרוזית מרוכזת באשכולות הנמוכים (ראו: לוח 2).

לוח 2

שיעור כל אשכול חברתי-כלכלי בכל מגזר

אשכול	יהודים	ערבים	דרוזים	אחרים	סך הכול
1	-	10	-	-	2
2	1	22	24	1	5
3	8	41	51	9	14
4	8	10	25	12	9
5	20	12	-	24	18
6	14	1	-	18	12
7	21	3	-	20	18
8	14	1	-	11	12
9	10	-	-	5	8
10	3	-	-	-	2
	100	100	100	100	100

מקור: שי שמואל ואחרים (2005), "זכאות ואי-זכאות לתעודת בגרות", מכון ון-ליר בירושלים, חוברת מס' 5.

נתונים אלה מעלים מטבע הדברים את השאלה, מהם הקריטריונים שעליהם הסתמכו קובעי המדיניות כאשר הכתירו את מעמדו של היישוב בעדיפות לאומית א' או ב'? אם הקריטריון החברתי-כלכלי אינו מיושם הלכה למעשה עבור היישובים הערביים, ניתן להסיק כי ייפגעו באופן משמעותי מאי הכללתם בעדיפות לאומית. גם נשאלת השאלה: האם מדיניות מפלה זאת אינה פוגעת ישירות בחינוך הערבי והאם אין כל הדיבורים על צמצום פערים בהקשר של החינוך הערבי אינם אלא מס שפתיים?

מדד הטיפוח

מאז שנות ה-60 מפעיל משרד החינוך מדיניות "טיפוח" של בתי הספר בעלי הישגים לימודיים נמוכים. עד לשנת 1994 התמקדה מדיניות זאת כמעט אך ורק ביישובים היהודיים, ובעיקר אלה שיש בהם שיעור גבוה של יהודים בני עדות המזרח. בשנת 1994 החליט משרד החינוך להחיל את מדיניות הטיפוח גם על אוכלוסיית התלמידים הערבים, על-פי אמות מידה חברתיות-כלכליות. אך במקום לאמץ הגדרת זכאות אחידה ושווה לכל היישובים בישראל, הוחלט במשרד החינוך לקבוע שלושה מדדי זכאות שונים – האחד לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים במגזר היהודי, השני לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים במגזר הערבי, והשלישי לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים במגזר הדרוזי.

הקצאת סל הטיפוח לבתי הספר השונים נעשית בשני שלבים. בשלב הראשון הסל מחולק בין ארבעה תת-מגזרים: ערבי, דרוזי, יהודי רשמי ויהודי לא-רשמי. בשלב זה, משרד החינוך מתעלם מההבדלים בין המגזרים השונים מבחינת רמת החסך החינוכי ומבחינת משקלו של כל מגזר באוכלוסיית היעד של מדיניות הטיפוח. בשלב השני, סל הטיפוח של כל תת-מגזר מחולק בין בתי הספר המשתייכים לאותו מגזר, וזאת על פי מדד הטיפוח של מגזר זה.

להלן השוואה בין שני המדדים שקבע המשרד עבור שני המגזרים, הערבי והיהודי:

לוח 3

מדדי הטיפוח לשני המגזרים

מדד הטיפוח ליישובים היהודיים	מדד הטיפוח ליישובים הערביים
1. שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה	1. שיעורי המשפחות בעלות הכנסה נמוכה
2. שיעור ההורים בעלי השכלה גבוהה	2. שיעורי ההורים בעלי השכלה גבוהה
3. שיעור המשפחות הגדולות	3. שיעורי המשפחות הגדולות
4. שיעור העולים החדשים	4. שיעורי המשפחות המתגוררת ביישובים לא מוכרים
5. מרחק היישוב מן המרכז	5. בתי הספר בעיר מעורבת
	6. בתי הספר ביישוב קטן

משרד החינוך פיתח נוסחה לחישוב מידת הזכאות (ראו משרד החינוך, מדד טיפוח, 1995). לפי נוסחה זאת יצא שמדד הטיפוח היישובי הממוצע בחינוך היסודי בעיירות הפיתוח

הוא 166 נקודות, ואילו מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחינוך היסודי ביישובים הערביים הוא 151 נקודות, כלומר פער של 10%. מדד הטיפוח היישובי הממוצע בחטיבות הביניים בכפרים הערביים הוא 145 נקודות, כלומר פער של 12%.

הפער לטובת עיירות הפיתוח מעורר תמיהות, כי מרבית המדדים הכלכליים והתרבותיים מצביעים על עדיפות במצבן של עיירות הפיתוח יחסית ליישובים הערביים. כמו-כן, שיעור הזכאות לתעודת בגרות גבוה יותר בעיירות הפיתוח מאשר ביישובים הערביים. מכאן שניתן היה לצפות כי מדד הטיפוח הממוצע ביישובים הערביים יהיה מעט גבוה יותר מאשר בעיירות הפיתוח ולא להפך.

להלן לוח 4 המצביע על הפערים האלה לפי מספר תלמידים:

לוח 4

הפערים בין שני סוגי היישובים

	היישובים הערביים	עיירות פיתוח
חינוך יסודי	57	137
חטיבת ביניים	170	368

מקור: סבירסקי וח'ורי (1998), ניתוח נתוני משרד החינוך משנת 1997, מרכז מסאווה ומרכז אדוה, תל אביב.

נתוני 1997 מלמדים שבחינוך היסודי, ההקצאה הכספית השנתית לשעות טיפוח לתלמיד ביישובים הערביים עמדה על 169 ש"ח, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמידים בעיירות הפיתוח עמדה על 418 ש"ח. בחטיבות הביניים, ההקצאה הכספית עבור שעות טיפוח לתלמיד ביישובים הערביים עמדה על 616 ש"ח, בעוד שההקצאה הכספית המקבילה לתלמיד בעיירות הפיתוח עמדה על 1,163 ש"ח.

לדעת סורל וילניק (שם), "בניית מדד טיפוח משותף לכל המגזרים והתת-מגזרים (בהם קיים מדד טיפוח) יתבסס על שלושה מדדים: השכלת אב (37.5%); המצב הכלכלי (37.5%); גודל משפחה (25%). על פי מדד זה, יש פער עצום בין המגזר היהודי למגזר הלא-יהודי ברמת החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים (הפרש של 2 סטיות תקן בין הממוצעים" (עמ' 1).

אם יבנו מדד כזה, צפויה עלייה של פי 4.5-3 בחלקו היחסי של החינוך הערבי בסל הטיפוח בהשוואה לחלקו היחסי כיום. לוח 5 מצביע על הפערים הקיימים כיום:

לוח 5

חלקם היחסי של המגזר היהודי והמגזר הערבי והדרוזי בסל הטיפוח בחינוך (1999)

		ערבים ודרוזים			יהודי		
		ערבים	דרוזים	סה"כ	רשמי	לא רשמי	סה"כ
חינוך יסודי	% מסל הטיפוח	16	2	18	67	15	82
	% מאוכ' התלמידים	21.5	2.5	24	66.7	9.2	76
	% מהתקן הבסיסי	5.7	5.8	5.7	7	10.2	7.4
	% מסל הטיפוח	16	3	19	81	-	81
חט"ב	% מאוכ' התלמידים	16.5	3	19.5	80.5	-	80.5
	% מהתקן הבסיסי	12.8	12.4	12.7	12.9	-	12.9

מקור: קובץ סלי התקן של משרד החינוך.

לפי הלוח, סל הטיפוח בחינוך היסודי מהווה 7.4% מהתקן הבסיסי במגזר היהודי לעומת 5.7% במגזר הערבי. כתוצאה מכך, חלקו של המגזר היהודי בסל הטיפוח (82%) גדול מחלקו של מגזר זה באוכלוסיית התלמידים של החינוך היסודי (76%). תופעה הפוכה מתקיימת לגבי המגזר הלא-יהודי: חלקו היחסי של מגזר זה בסל הטיפוח (18%) נמוך ממשקלו היחסי בקרב אוכלוסיית התלמידים (24%).

הדוח של קאהן ולינק (שם) אינו מסתפק בניתוח תמונת המצב, אלא מציע לבטל את ההפליה על ידי קביעת בסיס אחר להקצאת משאבי הטיפוח לכל המגזרים במדד משותף. מדד משותף זה יהא מורכב משלושת המאפיינים הכלכליים-תרבותיים המשותפים למדדי הטיפוח בכל המגזרים. לדעת שני החוקרים (שם), על פי מדד אחיד זה "יש פער עצום בין המגזר היהודי לערבי ברמת החסך החינוכי של אוכלוסיית התלמידים" (עמ' 6).

גם דוח מבקר המדינה משנת 1995 התייחס לנושא שעות הטיפוח, ונאמר בו: "היישובים הדרוזיים מבוססים יותר מהיישובים הבדואיים, אבל רובם מבוססים פחות מהיישובים היהודיים. מן הראוי לבנות מדד טיפוח שיבטא את הצורך היחסי בטיפוח בכל יישוב ובית ספר בלא הבדל בין המגזרים" (עמ' 353).

התכתבויות רבות בין ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי והנהלת משרד החינוך בדבר הצורך בשינוי מבנה מדד הקצאת סל הטיפוח, הסתיימו בלא כלום. ועדת המעקב פנתה אפוא באוגוסט 2002 לבית המשפט העליון באמצעות האגודה לזכויות האזרח בישראל

בתביעה לחייב את הנהלת המשרד לקבוע קריטריונים חדשים למדד אחיד (בג"צ, 7677/02).

בסוף שנת 2001 הוקמה ועדת שושני אשר הציעה למדוד את החסך החינוכי (מדד טיפוח לתלמיד) בעזרת משתנים שנמצא מתאם גבוה ביניהם לבין הישגיו הלימודיים של התלמיד. אולם המאפיינים שהוועדה קבעה כמשתנים עיקריים לא היו אישיים אלא גאוגרפיים וקבוצתיים, ויצא ש-30%-50% מן הקריטריונים היו תקפים לתלמידים יהודים בלבד. הקריטריונים שקבעה הוועדה היו אלה:

ריחוק ממרכז הארץ	10%
השכלת הורים	30%
מספר אחים	10%
יישוב בעדיפות לאומית	20%
עולה (1984 ואילך)	20%
עולה מארצות מצוקה	10%

שלושת הקריטריונים האחרונים ברשימת הקריטריונים אינם תקפים לגבי התלמיד הערבי. אשר לעדיפות לאומית, בשנת 2003 נקבעו 418 יישובים ליישובי עדיפות לאומית בחינוך, בהם 14 יישובים ערביים בלבד אשר נכנסו לקטגוריה זו רק מתוקף הגדרתם כיישובי קו העימות.

יוצא כי גם דוח שושני, אשר התיימר לבסס את שיטת התקצוב על קריטריונים אובייקטיביים, אחידים ושוויוניים לכל התלמידים במדינה, קבע למעשה מרשם של המשך הפלייתם של התלמידים הערבים. זאת, למרות התוספת שזכו לה על בסיס הקריטריונים שקבעה ועדה זו (ראו לוח 6).

לוח 6

שעות לימוד בחינוך היסודי בשתי מערכות החינוך

שנה	תלמידים בחינוך היסודי			ממוצע שעות לתלמיד			סה"כ שעות לימוד		
	סה"כ	עברי	ערבי	סה"כ	עברי	ערבי	סה"כ	עברי	ערבי
2003	770,900	566,000	204,900	1.78	18.9	1.51	1,379,319	1,069,740	309,399
2004	786,000	577,000	209,000	1.78	1.87	1.52	1,396,670	1,078,990	317,680
							17,531	9,250	8,281

מקור: משרד האוצר, תקציב משרד החינוך, 2006.

ניתן לראות בלוח 7 את פערי שעות הלימוד לכיתה בין המגזרים השונים גם לאחר הפעלתו של דוח שושני בצורה חלקית.

לוח 7

ממוצע שעות לכיתה במערכת החינוך

	תש"ס 1999/2000	תשס"ד 2003/4	תשס"ה 2004/5	תשס"ו 2005/6
סה"כ	50.6	49.0	48.8	48.7
חינוך יסודי	47.1	44.6	45.7	45.5
חטיבות ביניים	53.0	51.2	50.9	51.1
חטיבות עליונות	57.6	57.8	54.4	54.5
סה"כ	50.6	49.0	48.8	48.7

חינוך עברי

סה"כ	51.0	49.9	49.0	49.0
חינוך יסודי	47.2	44.1	45.1	45.1
חטיבות ביניים	53.8	53.0	52.2	52.2
חטיבות עליונות	57.6	58.7	55.5	55.6

חינוך ערבי

סה"כ	49.0	47.4	48.0	47.7
חינוך יסודי	46.5	46.2	47.8	46.8
חטיבות ביניים	49.5	45.6	47.0	48.0
חטיבות עליונות	57.2	52.8	49.5	50.0

מקור: משרד האוצר, תקציב החינוך, 2006.

בלוח 8 ניתן לראות את הפערים בשעות לתלמיד בין המגזרים השונים. גודל הפערים בתלמידים נובע בין היתר ממספר התלמיד הגדול יותר המאכלסים את הכיתות בחינוך הערבי לעומת החינוך העברי.

לוח 8

ממוצע שעות לתלמיד במערכת החינוך

	תש"ס 1999/2000	תשס"ד 2003/4	תשס"ה 2004/5	תשס"ו 2005/6
כלל האוכלוסייה				
סה"כ	1.90	1.84	1.82	1.82
חינוך יסודי	1.84	1.74	1.78	1.77
חטיבות ביניים	1.70	1.64	1.65	1.65
חטיבות ביניים	2.20	2.21	2.05	2.06
חינוך עברי				
סה"כ	1.97	1.92	1.90	1.89
חינוך יסודי	1.92	1.81	1.84	1.84
חטיבות ביניים	1.75	1.74	1.74	1.73
חטיבות עליונות	2.22	2.27	2.12	2.12
חינוך ערבי				
סה"כ	1.64	1.60	1.60	1.61
חינוך יסודי	1.57	1.57	1.62	1.60
חטיבות ביניים	1.51	1.37	1.40	1.44
חטיבות עליונות	2.06	1.94	1.75	1.79

מקור: משרד האוצר, תקציב החינוך, 2006.

תכנית החומש

עוד היבט שמצביע על מדיניות הממשלה הוא אימוץ הגישה של תכניות חומש עבור מערכת החינוך הערבי.

תכנית החומש הנוכחית, השלישית במספר, אשר החלה לפעול בשנת 2001, גובשה על ידי צוות היגוי במטה המשרד בירושלים. היעדים ושיטות הפעולה לקידום המגזר הערבי נקבעו על סמך המלצותיהן של שלוש ועדות שבחנו את הנושא בשנת 1999: ועדת בן-פרץ שעסקה במגזר הערבי, ועדת גולדשטיין שעסקה במגזר הבדואי בצפון וועדת כץ שעסקה במגזר הבדואי בנגב. הוועדות הגישו המלצות במגוון רחב של תחומים, בהם חינוך מיוחד, יישום תכניות פדגוגיות, מדע וטכנולוגיה, הכשרת מורים ופיתוח פיזי. עלותן נאמדה במיליארד ש"ח בשנה. מתוך המלצותיהן של הוועדות השונות, בחר משרד החינוך רק מספר תחומים לטיפול, ולכך הוקצו רק 250 מיליון ש"ח על פני 5 שנים, כלומר 50 מיליון ש"ח בכל שנה, שמהם 20 מיליון ש"ח יועדו במישרין להעלאת הישגי התלמידים, בעיקר במתמטיקה ובערבית. בשונה משתי תכניות החומש הקודמות, בכל מה שנוגע לעבודה מול בתי הספר, נמסרה התכנית לידי קבלנים פרטיים.

יעדי משרד החינוך בנוגע לתכנית החומש היו אלה: "קידום מגזר דוברי הערבית במערכת החינוך בישראל כאחד מתחומי העשייה שלהם יעניק המשרד עדיפות גבוהה" (משרד החינוך, מכרז 44/7.00, עמ' 4). התכנית החלה לפעול בשנת 2001 ואמורה להסתיים בשנת הלימודים 5-2004. התוכנית המשיכה לפעול בשנת הלימודים 2006, כאשר ישנה כוונה שתוכנית זו תמשיך לפעול גם בשנת הלימודים 2007.

בשנת תשס"א פעלה תכנית החומש ב-73 חטיבות עליונות, ובשנת תשס"ב הורחבה ל-105 חטיבות עליונות, בהן 101 שתלמידיהן ניגשים לבחינות הבגרות. ב-105 החטיבות לומדים 46,420 תלמידים.

לפי דיווחי משרד החינוך, התכנית הביאה לעלייה ניכרת בשיעור הזכאות לבגרות במגזר הבדואי – עלייה של 11%. במגזר הערבי, העלייה הייתה מתונה יותר, כ-3% בלבד, והיא אינה חורגת מתחום הטעות הסטטיסטית. במגזר הדרוזי אי-אפשר לזהות כל השפעה.

השפעת התכנית על הציון הממוצע: הציון הממוצע של התלמידים במגזר הבדואי עלה ב-4.9 נקודות, במגזר הערבי ב-0.8 נקודות ובמגזר הדרוזי לא עלה כלל.

השפעת התכנית על שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות: חלה עלייה של כ-61% בשיעור הזכאים לבגרות במגזר הבדואי העומדים בדרישות. אצל האחרים לא הייתה עלייה.

לסיכום, לתכנית הייתה תרומה צנועה לעליית שיעור הזכאות לתעודת בגרות – הוא עלה בכ-4% בממוצע במגזר כולו (ערבי, דרוזי ובדואי). אך לא השתפרו הסיכויים לעמוד בדרישות הסף של האוניברסיטאות. השיפור חל בעיקר אצל התלמידים הבדואים.[17]

ביקורת על התכנית

התכנית ספגה ביקורת קשה עוד טרם החלה לפעול וגם לקראת סיומה. אם לשפוט על פי ההחלטה להפריט את התכנית, על פי תנאי המכרז, וכן על פי התנהלותה והפעלתה של התוכנית בשטח לאורך כל השנים – נראה היה כי משרד החינוך מבקש להשיג את היעד שקבע לעצמו במחיר נמוך ובתשלום חד-פעמי (ראו: סבירסקי, 2000).

אחת הבעיות העיקריות של תכנית החומש היא הפרטתה לידי גורמים מחוץ למערכת החינוך. משמעות ההפרטה בשטח היא שהפרויקטים שמלווים את התכנית אינם מעלים את רמת עבודתם של הצוותים הפְּנים בית ספריים ואינם מעצימים את כוחות ההוראה בבתי הספר הערביים. למעשה, על ידי ההפרטה מתמודד משרד החינוך עם בעיות החינוך בבתי הספר הערביים שלא בדרך של שינוי מהותי וארוך טווח, המבוסס על חיזוק כוחות ההוראה, אלא בדרך של כיבוי שרפות ושינוי תוספתי בעזרת גורמים שמחוץ למערכת. זאת, בדומה לפרויקט 30 היישובים שלא הוכתר בהצלחה לפי הביקורת של מבקר המדינה. (ביקורת על תכנית החומש בבתי הספר הערביים, ראו: עואודה, 2001). משרד החינוך בעצמו הגיע למסקנה זו לאחר 3 שנות הפעלתה של התוכנית. זאת ניתן ללמוד משינוי בגישת העבודה של התוכנית, כאשר בשנתיים האחרונות העביר המשרד את השעות למנהלי בתי הספר. אלא שעדיין שעות אלה מיועדות לכוחות הוראה המגיעים מחוץ לבתי הספר. אין הביקורת המופנית כלפי תוכנית החומש מצטמצמת במישור זה, אלא גם בהיקפה וביכולתה לטפל בקיפוח המתמשך לאורך השנים.

במאמר על צמצום פערים בחינוך הערבי, כותבת גולן (2002) על תכנית החומש: "תכנית החומש היא בבחינת כדור הרגעה קטן שניתן מאוחר מדי, שאינו יכול לסייע לפתור בעיה של קיפוח מתמשך של החינוך הערבי". גם מחברי דוח סיכוי מביעים דעה דומה על תכנית החומש: "הפעלת תכנית החומש במשרד החינוך לא שינתה באופן יסודי את הפער בין הילדים היהודים והערבים, ובוודאי אינה מתקנת את נזקי הפער בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי שנצברו מאז קום המדינה" (דכטר וגאנם, 2003).

---

[17] משרד החינוך והתרבות, **תוכנית החומש: הקצאת משאבים והשפעה על הזכאות לתעודת בגרות תשס"ב**, ירושלים תשס"ג.

מצב כלכלי והישגים לימודיים

בין אנשי החינוך אין כיום עוררין על כך שקיים קשר הדוק בין המצב הכלכלי של המשפחה לבין ההישגים הלימודיים של הילדים. הורים לתלמידים בבתי ספר מבוססים מסוגלים להשקיע מאמץ מיוחד להעשרת החינוך לילדיהם במסגרת הלימודים הפורמליים. בבית הספר יש "תכנית לימודים נוספת" (תל"ן), ובמסגרתה ההורים רוכשים שעות הוראה להארכת יום הלימודים או לתגבור לימודים במקצועות יסוד, כמו אנגלית ומתמטיקה. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים כי בבתי ספר תיכון שבהם תשלומי ההורים נעו בין 287-657 ש"ח לשנה, שיעור הזכאים לתעודת בגרות היה 57%, בעוד שבבתי הספר שבהם תשלומי ההורים נעו בין 1,269-6,070 ש"ח, שיעור הזכאים לתעודת בגרות היה 87%. כפ שגם תלמידים למשפחות מבוססות זוכים לחינוך אפור יותר מאשר תלמידים ממשפחות בלתי מבוססות. "חינוך אפור" משמעו שירותי חינוך והשכלה בלתי-פורמליים, שאינם חלק מהשירותים הסטנדרטיים הניתנים בחינם לכלל האוכלוסייה, כגון: חוגי העשרה, שיעורי עזר, קורסים לימודיים או קורסי מחול ומוזיקה, ספרים, עיתונים ואביזרי לימוד. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), צריכת שירותי חינוך בתשלום על ידי משפחות יהודיות עולה על זו של משפחות ערביות. למרות שבמשפחות יהודיות מספר הילדים נמוך יחסית למשפחות ערביות, משפחות יהודיות מוציאות מדי חודש פי שניים ויותר על שירותי חינוך בתשלום.

לוח 9

הוצאה חודשית ממוצעת לחינוך למשק בית (1997)

	יהודים	לא-יהודים
שיעורי עזר וקורסי העשרה	361	149
עיתונים, ספרים ואביזרי לימוד	80	51
סך הכול	441	200

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חינוך ומשאבי חינוך בישראל 1990-1996", **הודעה לעיתונות 164/99**, 26.7.99.

כמובן, להבדלים אלה בהשקעות, השפעה על התפוקות במונחים של הישגים. הנתונים מצביעים על קשר חיובי בין מצבו הכלכלי של היישוב לבין ההישגים הלימודיים.

לוח 10

אחוזי זכאות לבגרות בהתאם להכנסת ההורים לפי יישובים

יישוב	שכר ממוצע גבר - 1997	שכר ממוצע אישה - 1997	אחוז זכאות לבגרות מהלומדים בכיתה י"ב - 1997
רהט	4,342	2,238	25%
אום אל-פחם	4,392	2,297	27%
אופנים	5,421	3,216	27%
אור עקיבה	5,051	3,076	33%
קריית מלאכי	5,704	3,087	33%
בית שמש	5,759	3,697	38%
חדרה	6,848	3,894	43%
רחובות	8,598	4,890	56%
רעננה	10,222	5,260	65%
מכבים-רעות	15,675	6,778	78%

מקור: ד' גולן, (2004). **אי-שוויון בחינוך – אתגרים לצמצום פערים**, הוצאת בבל, תל אביב.

נתוני הלוח מצביעים בבירור על קשר בין הכנסת ההורים לבין הישגי התלמידים בבחינות הבגרות.

ניתוח נתוני מפקד האוכלוסייה של 1995 שעשה סבירסקי (2002) מעלה כי סיכוייהם של בנים ושל בנות להשיג תעודת בגרות גדלים ככל שגדלה הכנסת ההורים. מקדם המִתאם בין הכנסת שני ההורים ובין שיעור הזכאים בקרב הבנים והבנות הוא 0.85.

במצב עניינים זה, כאשר תשלומי ההורים והשקעותיהם בחינוך ילדיהם הפכו למרכיב משמעותי גם בבתי הספר הממלכתיים, נוצרו פערים מאוד גדולים בהישגים בין הקבוצות החברתיות השונות בחברה הישראלית. בשל מצבה הכלכלי-חברתי, החברה הערבית נמצאת, מטבע הדברים, בתחתית הסולם. נוצרו פערים מעמדיים לא רק בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית, אלא גם בתוך הקבוצות עצמן.

אנו עדים, ללא ספק, לתפנית אליטיסטית בתוך מערכת החינוך הממלכתית בישראל. כאשר ההבדלים במשאבים העומדים לרשות בתי הספר גדלים לפי יכולת התשלום של ההורים, ההשקעות של הרשויות המקומיות וההשקעות של המדינה – אין פלא שגדלים הבדלי ההישגים בין המגזרים השונים של המערכת. המאמץ הבולט של משרד החינוך להעמיד משקל נגד ל"חינוך האפור" הוא בתיקונו של חוק יום חינוך ארוך; אלא שהחוק מעולם לא מומש במלואו. חוק ההסדרים משנת 1998 דחה את הפעלתו המלאה של החוק לשנת 2004, וגם ביישובים שבהם מופעל יום לימודים ארוך, בתי הספר לא הוכנו בעוד מועד לנצלו בצורה היעילה ביותר.

בלוח מס' 11 (ראה עמ' 102) אנו לומדים על הפערים הקיימים בהישגים בין שתי מערכות החינוך.

הגיל הרך

אחד הנתונים המדאיגים בקרב הגיל הרך במגזר הערבי הוא השיעור הנמוך של ילדים שמבקרים בגני ילדים.

חינוך נאות בגיל הרך הוא בעל חשיבות רבה. עיקר תפקידיו בין גיל 3 ל-6, הוא בהכנת הילד ללמידה, מבחינת כישוריו האינטלקטואליים, הרגשיים, הקוגניטיביים והפיזיים. בגיל זה מתפתחים כישורי השפה של הילד, יכולת הלמידה, היכולת החברתית, השליטה העצמית או הויסות העצמי, ועוד. התפתחות זו מתרחשת בתוך הֶקשר חברתי, ועם האחרים המשמעותיים בחיי הילד.

קיימת כיום עלייה בתודעת האוכלוסייה הערבית באשר לחשיבותו של החינוך בגיל הרך. ככל שעולה רמת ההשכלה של ההורים והשתתפותם בשוק העבודה, כן עולה המודעות וגדל הביקוש לחינוך בשלב הטרום חובה. במיוחד החלה לחלחל ההבנה והמודעות כי הדבר תורם רבות להכנה ללמידה בבית הספר וכך לעתידו הכלכלי של הילד. התגברות המודעות החברתית בנושא הזה החלה להשפיע הן על סדר העדיפויות המשפחתי, והן על חיפוש פתרונות חוץ-ממסדיים. ואכן, יוזמות רבות על עמותות וארגונים פרטיים ניכרות בתחום החינוך בגיל 3-4 ביישובים הערביים.

לוח 11

נבחנים וזכאים לתעודת בגרות בשני המגזרים

	תשס"ה 1994/95	תש"ס 1999/00	תשס"ב 2001/02	תשס"ד 2003/04
כל האוכלוסייה				
מספר הזכאים	45,029	54,044	54,469	55,369
מספר הנבחנים	73,816	79,293	80,256	84,469
מספר גילאי 17	107,800	112,200	112,800	113,800
אחוז הזכאים				
מתוך הנבחנים	61	68	68	66
מתוך גילאי 17	42	48	48	49
חינוך עברי				
מספר הזכאים	39,752	46,693	47,136	47,756
מספר הנבחנים	62,178	66,461	67,359	70,224
מספר גילאי 17	84,500	88,400	89,200	89,800
אחוז הזכאים				
מתוך הנבחנים	64	70	70	68
מתוך גילאי 17	47	53	53	54
חינוך ערבי				
מספר הזכאים	5,277	7,351	7,333	7,613
מספר הנבחנים	11,638	12,832	12,897	14,245
מספר גילאי 17	21,300	23,800	23,600	23,800
אחוז הזכאים				
מתוך הנבחנים	45	57	57	53
מתוך גילאי 17	25	31	31	32

חוק חינוך חינם מגיל שלוש

החוק המסדיר חינוך חינם מגיל שלוש נחקק לראשונה בשנת 84', אחרי שאנשי מקצוע בתחום החינוך חיוו את דעתם על התרומה של מסגרת חינוכית לגילאים הצעירים ביותר. לאחר חקיקת החוק נדחתה החלתו שנה אחר שנה, לפי חוק ההסדרים, עד שבשנת 99' נחקק החוק מחדש. הפעם נקבע בחוק מראש כי יישומו יתבצע בהדרגה, וכי הוא יושלם בתוך עשר שנים מיום חקיקתו, כלומר, ב-2009. מן החקיקה עלה כי מדי שנה על המדינה לממן את לימודיהם של 10% נוספים מגילאי שלוש וארבע. אם כך, הרי שהיום (2007), היו אמורים יותר ממחצית הילדים בקבוצות הגיל הרלוונטיות ללמוד בגנים ממלכתיים חינם. בפועל, על פי נתוני משרד החינוך, בשנת תש"ס (2000) נכללו במסגרת החוק כ-51 אלף ילדים, בשנה"ל תשס"א (2001) כ-64 אלף, בשנה"ל תשס"ב (2002) כ-67 אלף. בשנת תשס"ה (2005) עמד מספרם על כ-78 אלף, כרבע מכלל הילדים בגילים אלה בישראל.

יישום החוק כיום

כיום מיושם החוק לפי חלוקה ליישובים. בעדיפות ראשונה ליישומו נמצאים גילאי שלוש ביישובי קו העימות, ביישובים הנכללים באשכולות 1-2 ובשכונות שיקום, וכמו כן גילאי ארבע ביישובי עדיפות לאומית א'. מרבית היישובים הוכללו ביישום החוק כבר בשנתיים הראשונות מאז חקיקתו. למרות החקיקה היה יישום חלקי בקרב האוכלוסייה הערבית. גם פקידי משרד החינוך הודו בעבר כי דווקא במגזר הערבי והבדואי, למרות הצורך הגדול בצמצום פערי חינוך בו, יישום החוק מעוכב מסיבות שונות; אם בשל מצוקת מבנים ואם בשל מחסור בגננות. בכפרים הלא מוכרים בנגב נוצר מצב מגוחך: הגנים הוקמו אבל לא ביישובים עצמם (בשל הגבלות מינהליות על הקמת מבני קבע בשטח הכפרים הלא מוכרים) אלא בריחוק מהם, מה שהותיר אותם ריקים כי הורים לא רצו לשלוח את ילדיהם למרחק רב.

מעונות היום כמערכת נפרדת

חוק חינוך חובה (1949) מחייב כל הורה לרשום את ילדיו למערכת חינוך מגיל 5, ואולם עם השנים פיתחה המערכת גם מסגרות חינוך לגילאים צעירים יותר. מערכת מעונות היום הייתה ונותרה פרי התארגנות וולונטרית של ארגוני עובדים שהמדינה מסייעת להם בפעילותם על מנת לאפשר יציאת אמהות לעבודה. בשנת 2003 שהו במעונות יום בישראל 82,500 ילדים (מתוך 400,000 סה"כ בגילאי 0-4).

מחקרים רבים מצביעים על חשיבות החינוך לגיל הרך, והמחקרים אודות הפערים הנמדדים בישראל מצביעים על פתיחת פערים בגילאים צעירים למדי. למרות כל זאת, החינוך בגילאי 0-3 אינו מופקד בידי משרד החינוך. במשך שנים רבות היה הנושא בטיפול האגף למעמד האישה במשרד העבודה וכיום במסגרת משרד התעשייה והמסחר. ניתוק המעונות ממשרד החינוך יוצר בעיות רבות, ארגוניות ופדגוגיות.

מעונות יום ביישובים יהודיים לעומת אלה שביישובים הערביים

מעונות היום מהווים מסגרת חינוכית טיפולית לילדים מגיל שישה חודשים ועד גיל שלוש. רוב מעונות היום המוסדרים מופעלים על-ידי ארגוני הנשים והרשויות המקומיות.

בשנת 2001 לא קיים היה כלל מעון יום בפיקוח משרד העבודה והרווחה ב-5 מתוך 10 הערים הערביות בארץ (רהט, שפרעם, טייבה, באקה אלגרבייה וסח'נין). בעיר נצרת היו 4 מעונות יום, ובערים אום אל-פחם, טמרה, קלנסווה, וטירה היה מעון יום אחד בלבד בכל עיר, בפיקוח משרד העבודה והרווחה.

יחד עם זאת יש לציין שמאז חל שיפור בפתיחתם של מעונות יום ביישובים הערביים. בשנת 2003 היו ביישובים הערביים כ-36 מעונות יום, מתוך כ-1,700 הקיימים בישראל. בין השנים 2001-2003 הוקמו 13 מעונות יום ביישובים הערביים (משרד העבודה והרווחה).

השוואה בין החינוך לגיל הרך במגזר היהודי לבין החינוך לגיל הרך במגזר הערבי

ישראל נחשבת לאחת הארצות המובילות בעולם בתחום החינוך לגיל הרך. אף על פי שחינוך חובה מיושם בפועל רק מגיל חמש, אחוז גבוה מאוד מאוכלוסיית הילדים היהודית בישראל רשום למסגרות חינוך לגיל הרך כבר מגיל שישה חודשים. בגיל שנתיים הפער בין החינוך היהודי והחינוך הערבי הוא הגדול ביותר. כ-68% מהילדים היהודיים מתחנכים במסגרת חינוכית, לעומת 5% בלבד מהילדים הערביים. עם העלייה בגיל, הפער מצטמצם, כאשר בגיל חמש כ-94% מהילדים היהודיים וכ-81% מהילדים הערביים לומדים במסגרות חינוכיות.

שיעורי הלמידה ושכר הלימוד בגני משרד החינוך

בשנים תשנ"ח עד תשס"ד (1998-2004) חלה עלייה בשיעורי הלמידה בגיל 3 בחינוך העברי ובחינוך הערבי. בחינוך הערבי נצפתה עלייה של פי 2.6 בשיעור הלמידה בשנים אלה. את העלייה בשיעורי הלמידה ניתן ליחס, בין השאר, ל"צו לימוד חובה, התשנ"ט-1999".

באמצעות הצו מעניק משרד החינוך פטור, מלא או חלקי, מתשלום שכר לימוד בגנים לגילאי 3-4 (גני חובה וטרום-חובה) במקרים הבאים:

1. (א) שיקום שכונות (ב) יישובי קו העימות (ג) יישובי עדיפות לאומית א' (ד) יישובים באשכול 1 ו-2.
2. שבעת היישובים (בית שמש, עפולה, עכו, מגדל העמק, נצרת עילית, קריית גת וכרמיאל) וילדי החינוך המיוחד המשובצים בגני חינוך מיוחד).

כדי לבחון האם לתנאי הרביעי לקבלת פטור משכר הלימוד (יישובים באשכול 1 ו-2) יש חלק בעליית שיעור הלמידה בחינוך הערבי, נבדקו השיעורים בחמש נקודות זמן: תשנ"ח, תשנ"ט, תש"ס, תשס"ב ותשס"ד, בניכוי הערים המעורבות[18] (לוח 12).

היישובים חולקו לשתי קבוצות: יישובים באשכול 1-2 ויישובים באשכול 3-6.[19]

לוח 12

השוואת שיעור הלמידה בגני משרד החינוך בגיל 3 בחינוך הערבי, ביישובים באשכול 1-2 ובאשכול 3-6, לפי שנת לימודים

שנת לימודים	אשכול 1-2		אשכול 3-6	
	שיעור הלמידה	אחוז השינוי לעומת שנה קודמת	שיעור הלמידה	אחוז השינוי לעומת שנה קודמת
תשנ"ח	333	-	367	-
תשנ"ט	274	-17.7	360	-1.9
תש"ס	562	105.1	486	35.0
תשס"ב	667	18.7	529	8.8
תשס"ד	823	23.4	576	8.9

הגידול הניכר ביותר בשיעור הלמידה חל בין תשנ"ט לתש"ס (1999-2000), כאשר אחוז השינוי הגבוה ביותר הוא בקרב היישובים באשכול 1-2 – 105.1%, לעומת 35% ביישובים

[18] ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, לוד, עכו, נצרת עילית, רמלה ומעלות-תרשיחא.

[19] יש לציין כי האשכול הגבוה ביותר בקרב היישובים הערביים, בניכוי הערים המעורבות, הוא 6 (מתוך 10), ובהכללת הערים המעורבות הוא 8.

באשכול 6-3. גידול זה מבליט את אחד המאפיינים העיקריים בטיפול של משרדי הממשלה במיעוט הערבי, טיפול שהוא פוליטי בעיקרו ולא אזרחי.

בחינת מצב החינוך של הגיל הרך בערים וביישובים המעורבים (הנמצאים באשכולות 6-3) אינה מצביעה על סימטריה ושוויוניות בכל הקשור באחוזי ההשתתפות וגם לא בממוצע מספר התלמידים באותם גנים המופעלים על ידי משרד החינוך (ראה לוח מס' 2).

לוח 13

ילדים בגני משרד החינוך בגילאי 6-3 בערים מעורבות,[20] לפי מגזר, תשס"ד

	מגזר	סך הכל ילדים ביישוב	ילדים בגני משרד החינוך	אחוז הילדים המשתתפים	גני משרד החינוך	ממוצע ילדים בגן
סך הכול (כל הארץ)	**סך הכול**	**534,086**	**339,624**	**63%**	**10,962**	**31**
	עברי	379,141	258,524	60.8%	8,537	30
	ערבי	154,945	81,100	52.3%	2,425	33
מזה:						
ירושלים	**סך הכול**	**66,549**	**30,064**	**45.1%**	**866**	**35**
	עברי	38,752	26,078	67.2%	747	35
	ערבי	27,797	3,986	14.3%	119	34
תל אביב-יפו	**סך הכול**	**17,808**	**11,085**	**62.2%**	**374**	**30**
	עברי	16,199	10,338	63.8	352	29
	ערבי	1,609	747	46.4%	22	34
חיפה	**סך הכול**	**12,953**	**7,874**	**60.7%**	**245**	**32**
	עברי	11,007	6,566	59.6%	223	29
	ערבי	1,946	1,308	67.2%	22	59

[20] בערים מעורבות ייתכן מעבר ילדים בין גנים מן החינוך הערבי לעברי.

לוד	**סך הכול**	**5,937**	**4,307**	**72.5**	**134**	**32**
	עברי	3,776	3,105	82.2%	100	31
	ערבי	2,161	1,202	55.6%	34	35
רמלה	**סך הכול**	**4,971**	**3,565**	**71.7%**	**102**	**35**
	עברי	3,322	2,682	80.7%	83	32
	ערבי	1,649	883	53.5%	19	46
עכו	**סך הכול**	**3,053**	**2,141**	**70.1**	**69**	**31**
	עברי	1,875	1,391	74.1%	46	30
	ערבי	1,178	750	63.6	23	33
נצרת עילית	**סך הכול**	**2,396**	**1,549**	**64.6%**	**57**	**27**
	עברי	1,911	1,452	75.9%	54	27
	ערבי	485	97	20%	3	32
מעלות-תרשיחא	**סך הכול**	**1,443**	**1,018**	**70.5%**	**35**	**29**
	עברי	1,034	752	72.7%	27	28
	ערבי	409	266	65.0%	8	33

גנים בפיקוח משרד החינוך

בגנים בחינוך העברי שבפיקוח משרד החינוך ביקרו 258,524 ילדים, מתוכם 50% ילדים בפיקוח הממלכתי, 20% בפיקוח הממלכתי דתי, ו-30% בפיקוח החרדי.

בחינוך הערבי ביקרו 81,100 ילדים בגנים שבפיקוח משרד החינוך (23% מכלל המבקרים בגנים בישראל).

כפי שכבר ציינו, חל גידול בהשתתפות הילדים בגיל טרום חובה. אחת הסיבות היא, ללא ספק, "צו למידה חובה, התשנ"ט-1999", במסגרתו ניתן פטור (מלא או חלקי) משכר הלימוד בגנים לגילים 3-4, במספר יישובים. הגידול הרב ביותר בשיעורי הלמידה ביישובים הערביים חל בין תשנ"ט (1999/1998) לתש"ס (2000/1999). ביישובים

שאוכלוסייתם מוגדרת כבעלת רמה חברתית-כלכלית נמוכה במיוחד גדל שיעור הלמידה בגיל 3 ב-105%. יישובים אלה זכו לפטור במסגרת הצו. לעומתם, ביישובים שאוכלוסייתם מוגדרת כבעלת רמת חיים חברתית כלכלית נמוכה עד בינונית, השיעור גדל בכ-35%. יישובים אלה לא קיבלו פטור משכר לימוד.

בחינוך הערבי לעומת זאת, בשנים שבין תשנ"ט לתשס"ד, נעו שיעורי הלמידה בגנים שבפיקוח משרד החינוך בין 615 ל-711 תלמידים לאלף ילדים, ללא מגמת עלייה ברורה.

לוח 14

ילדים בגיל 3 באוכלוסייה ובגנים בפיקוח משרד החינוך, לפי שנת לימודים ומגזר

		יהודים			**ערבים**	
שנת לימודים	סה"כ ילדים באוכלוסייה	סה"כ בגנים בפיקוח משרד החינוך	שיעור הלמידה לאלף בגני משרד החינוך	סה"כ ילדים באוכלוסייה	סה"כ בגנים בפיקוח משרד החינוך	שיעור הלמידה לאלף בגני משרד החינוך
תשנ"ח	84,726	55,456	655	32,950	7,056	214
תשנ"ט	85,782	58,728	685	35,652	7,288	204
תש"ס	89,163	54,830	615	35,349	11,343	321
תשס"א	91,703	65,211	711	36,196	16,094	445
תשס"ב	94,218	59,098	627	38,662	16,223	420
תשס"ג	94,703	63,659	672	38,658	19,971	517
תשס"ד	97,107	66,632	686	40,488	22,688	560

מקור: למ"ס, הוועדה לעיתונות, ילדים בגני ילדים ובמעונות יום, תשס"ד, 4 בספטמבר 2005 (195/2005).

לפי הנתונים בלוח, ניתן לומר, שמערכת החינוך בגיל הרך, בגני חובה וטרום חובה, סובלת מאותם פערים כמו שאר חלקי המערכת במגזר הערבי. בשנת 2001 מנתה אוכלוסיית הילדים בישראל כ-2 מליון ו-150 אלף ילדים, כלומר כ-33 אחוז מכלל האוכלוסייה. מספר הילדים עד גיל שש היה 897 אלף.

חינוך טרום חובה בנגב

על-פי נתוני המועצה לשלום הילד בסוף שנת 2004, כ-46,000 ילדים מתגוררים ביישובים הלא מוכרים בנגב ומהווים כ-57.9% מכלל האוכלוסייה ביישובים אלו. כשני שלישים מהם בגיל 0-9.

מצבם של הילדים הערבים הבדואים בנגב חמור פי כמה, במיוחד אלה המתגוררים ביישובים בלתי מוכרים. על פי הנתונים המופיעים בסקר Human Rights Watch, המדינה הקימה רק 27% ממספר הגנים הדרושים לחינוך טרום חובה (לגילאי 3-4) ביישובי הקבע המוכרים ובכפרים הבלתי מוכרים בנגב. 73% מהילדים הערבים בנגב בגילים הללו אינם זוכים כיום לחינוך בגני טרום חובה.

בשנת 2002/3 היו ביישובים המוכרים 1,820 ילדים בגני טרום חובה, ו-930 תלמידים ביישובים הלא מוכרים (**הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, 2004).

לוח 15

השוואה בין יישובים מוכרים ליישובים בלתי מוכרים במספר ואחוז הילדים גילאי 3-4 (גנים קיימים וגנים דרושים), 2004

	מספר הילדים	מספר הגנים הקיימים	אחוז הילדים הלומדים	מספר הגנים הדרוש
ביישובים מוכרים	5600	67	38%	110
ביישובים לא-מוכרים	5776	24	17%	135

מקור: אתר האגודה הישראלית לגיל הרך, www.gilrach.co.il.

ועוד, לפי דיווחה של האגודה הישראלית למען הילד בגיל הרך (משנת 2005), עדיין חסרים כ-80 גנים ביישובים הבדואיים המוכרים, ואילו ביישובים הבלתי מוכרים, רק 15% מהתלמידים נמצאים במסגרות (כלומר, ישנם רק 26 גנים. גנים אלה משרתים 6,000 תלמידים ביישובים הבלתי מוכרים).

במשך השנים נמתחה ביקורת קשה על היעדר גני ילדים בכפרים הלא מוכרים בדוח כץ לבחינת מערכת החינוך הבדואי משנת 1998, בדוח מבקר המדינה משנת 2001 ובדוחות של ארגוני זכויות אדם בינלאומיים.

עתירה לבג"ץ בעניין החינוך לגיל הרך ביישובים הבלתי מוכרים הוגשה ב-1 ביוני 2004 באמצעות "עדאלה", המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. בעתירה זו דורשת "עדאלה" ממשרד החינוך להקים גנים ל-306 ילדים בכפרים ביר אל-משאש ואל-זערורה – שני יישובים, מהעניים במדינה, שמצב החינוך בהם ירוד ביותר. העתירה הוגשה בשנת 2004, אבל נמשכה בעצת השופטים, לאחר שמשרד החינוך טען כי ביצוע חוק חינוך חינם מגיל שלוש הוקפא בעקבות קיצוצים עמוקים בתקציבו. בית המשפט הבטיח כי אם יתברר שמשרד החינוך בכל זאת מקים גנים לבני 3-4, יוכלו העותרים לפנות ולבקש את התערבות בית המשפט במאבקם.

כבר לפני 20 שנה נחקק חוק המחייב את המדינה לספק חינוך חינם מגיל שלוש, אלא שיישומו נדחה, עד שב-1999 אישרה הכנסת להתחיל ליישמו בהדרגה. אז נקבע שהקדימות תינתן לילדים שלהוריהם אין אמצעים לשלוח אותם לגן טרום-חובה בתשלום. בעקבות אישור החוק הורה שר החינוך אז, יוסי שריד, להקים 40 גנים לבני שלוש וארבע כדי לספק חלק מהצרכים של כ-6,000 ילדים בגילים אלה בכפרים הלא מוכרים.

שופטי בג"ץ קבעו לא אחת בשנים האחרונות כי יש לספק שירותים חיוניים לתושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים, חרף קביעת המדינה כי מדובר ביישובים לא חוקיים, וכי שירותים אלה קובעים עובדות בשטח. כך, למשל, לפני ארבע שנים חייבו השופטים את המדינה לחבר את בתי הספר ביישובים אלה לחשמל. באותה פסיקה קבע הנשיא אהרן ברק, כי "המצב הקיים שבו בתי ספר אינם מחוברים לחשמל, 50 שנה לאחר הקמתה של מדינת ישראל, אינו מתקבל על הדעת ומהווה תעודת עניות למדינת ישראל". בעתירה אחרת חייבו השופטים את משרד הבריאות להקים מרפאות טיפת חלב בכפרים כדי לספק חיסונים וטיפול לתינוקות. בעתירה שהגישו ארגונים בדואים נגד משרד הפנים, חייבו השופטים את המדינה להקים בית ספר ושני גנים ביישוב הלא מוכר ביר הדאג'.[21]

איכות המורים

גורם נוסף המשפיע על איכות החינוך ועל יכולתם של ילדים להפיק ממנו את המרב הוא איכות המורים. מהנתונים הקיימים עולה כי בעשור האחרון התווספו 12 מוסדות להכשרת מורים במגזר היהודי, לעומת מוסד אחד בלבד במגזר הערבי, והיום יש **3 מוסדות בלבד** להכשרת מורים ערבים, לעומת 43 מוסדות כאלה במגזר היהודי. זאת, למרות שמספר הסטודנטים הערבים עלה מ-576 בשנת 1990 ל-2,676 בשנת הלימודים

[21] בג"צ 786/04 **אחלאם אל סנע ואח' נגד משרד הבריאות ואח'**; העתירה הוגשה בינואר 2004 ופסק הדין ניתן ביולי 2004.

תשס"א, בעוד שמספר הסטודנטים במגזר היהודי עלה מ-12,333 ל-29,148. במדיניות אחרת, הבנויה על תחזית, היה צפוי שתינתן עדיפות למגזר שבו מספר הסטודנטים גדל בקפיצות גדולות, קרי לאוכלוסייה הערבית, או לכל הפחות שיושווה מספרם של המוסדות בשני המגזרים. בגלל המחסור במכללות ערביות להכשרת מורים, מצד אחד, ומיעוט הסטודנטים המתקבלים במכללות הערביות הקיימות, מצד אחר, הסטודנטים הערבים פונים למוסדות יהודיים להכשרת מורים וזוכים להכשרה ולתכנים המיועדים לבתי ספר יהודיים. אלא שפרחי הוראה אלה אינם נקלטים בסוף הכשרתם בבתי ספר ביישובים היהודיים, אלא חוזרים לעסוק בבתי ספר ערביים, בלי שהוכשרו לכך – לא לצרכיו של בית ספר ולא לאלה של התלמידים (מבחינת שפת ההוראה, מבחינת נתוני הכיתה והאקלים הפיזי והחברתי).

לוח מס' 16 מציג את רמת ההשכלה בקרב המורים בשנים 1981-1998 לפי מגזר. בשני המגזרים, היהודי והערבי, חלה עלייה ברמת ההשכלה של המורים. עם זאת, הלוח מצביע על כך שמורי המגזר הערבי משכילים פחות ממורי המגזר היהודי הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. נתוני לוח מס' 18 לשנים 1991-2002 מצביעים גם הם על הפער בהשכלת המורים בשני המגזרים, אך במקביל מבליטים את העלייה ברמת ההשכלה ובאיכות המורים הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי. לוח 18 גם מתייחס למספר העוברים לדרגה אקדמית מסך כול המורים.

לוח 16

רמת ההשכלה בקרב מורים, לפי מגזר (באחוזים)

	מגזר יהודי		מגזר ערבי	
מסגרת חינוך	1981	1998	1981	1998
יסודי				
אקדמאי	14	38	9	25
בכיר	22	40	6	52
מוסמך	48	6	58	12
לא מוסמך	16	6	27	11
על-יסודי				
אקדמאי	58	72	53	62
בכיר	12	16	10	22
מוסמך	27	10	33	12
לא מוסמך	3	2	4	4

מקור: שפרינצק ואחרים, 2001.

לוח 17 מראה ששיעור המורים הערבים בעלי השכלה גבוהה (תואר שני ושלישי) נמוך מזה של המורים היהודים, בעוד שיעור המורים הערבים הבכירים גבוה משיעורם של עמיתיהם היהודים.

לוח 17

מורים בחטיבות הביניים, לפי מאפיינים נבחרים, תשס"ה 2004/5

	סך הכול	מגזר			
		עברי			ערבי
		סך הכול	ממלכתי	ממלכתי-דתי	
דרגות שכר					
מ"א וד"ר	26.5	30.0	29.4	32.4	13.1
ב"א	59.2	57.8	58.6	55.7	64.4
בכיר	10.6	9.0	9.1	8.4	16.5
מוסמך	1.2	1.1	0.9	1.1	1.7
בלתי מוסמך	2.5	2.1	2.0	2.3	4.2

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות 21 יוני 2006.

לוח 18

מורים לפי מגזר, דרג החינוך

אחוזים אלא אם צוין אחרת	חינוך יסודי		חטיבות ביניים		חטיבות עליונות		חינוך יסודי		חטיבות ביניים		חטיבות עליונות	
	1991	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002
סך הכול	40,223	54,916	13,344	23,012	24,223	39,639						
	חינוך עברי						חינוך ערבי					
סך הכול	33,976	43,168	11,458	18,966	21,950	34,796	6,245	11,748	1,886	4,046	2,273	4,843
השכלה מזה:												
אקדמאים	22,5	66,0	54,0	82,2	67,0	80,5	11,5	50,3	39,6	71,4	71,9	78,6
מזה: מוסמכים	59,6	94,6	71,5	96,2	54,3	87,1	46,1	90,2	52,0	90,7	43,1	79,9

תואר שני	4,4	16,1	9,3	24,5	16,0	28,0	0,9	5,7	2,4	12,2	8,8	18,6
בלתי מוסמכים	6,8	4,0	6,4	3,2	0,7	1,5	7,7	8,4	8,0	5,4	0,8	2,7
מעבר לדרגה אקדמית סך הכול	1,3	3,0	1,7	2,0	1,3	0,7	0,6	3,9	0,8	2,7	1,3	0,9

מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל, 2003, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח מס' 8.30.

אכלוס הכיתות

היבט אחד של אכלוס הכיתות די בו כדי ללמד על הבדלים בין שתי המערכות: בשנת 2000-1999 כללה מערכת החינוך כ-45,000 כיתות, כ-80% מהן במגזר היהודי וכ-20% במגזר הערבי. מספר התלמידים בכיתות ומספר שעות הלימוד הם גורמים המשפיעים הן על היקף החינוך והן על איכותו. לוח 19 מצביע על ממוצע התלמידים לכיתה לפי שלבי החינוך השונים במגזרים השונים.

לוח 19

ממוצע התלמידים לכיתה, לפי שלבי החינוך

	1989/90	1994/95	1999/00	2001/02	2004/05	2005/06
סה"כ	27.8	28.1	26.6	26.5	26.7	26.7
חינוך יסודי	26.9	27.4	25.6	25.4	25.7	25.7
חטיבות ביניים	30.6	30.8	31.2	30.9	30.9	31.0
חטיבות עליונות	28.7	28.1	26.2	26.2	26.5	26.5
החינוך העברי	27.1	27.4	25.9	25.7	25.8	25.9
חינוך יסודי	26.1	26.7	24.5	24.2	24.5	24.6
חטיבות ביניים	30.0	30.2	30.8	30.4	30.0	30.2
חטיבות עליונות	28.1	27.7	25.9	26.1	26.2	26.2

החינוך הערבי – סה"כ (לרבות המגזר הדרוזי)	30.9	30.9	29.8	29.4	29.9	29.7
חינוך יסודי	30.1	30.2	29.6	29.3	29.4	29.2
חטיבות ביניים	33.1	33.5	32.9	33.0	33.7	33.3
חטיבות עליונות	32.4	31.2	27.8	26.9	28.2	27.9
מזה: המגזר הדרוזי – סה"כ	30.8	30.3	30.0	28.8		

מקור: משרד החינוך, **מערכת החינוך בראי המספרים**, 2003, עמ' 59.
משרד האוצר, **תקציב החינוך**, 2006, עמ' 58.

הממצאים העיקריים הם אלה: ממוצע התלמידים לכיתה בחינוך העברי הוא כ-26 וממוצע התלמידים לכיתה בחינוך הערבי והדרוזי הוא כ-29 (לרבות תלמידים בחינוך המיוחד).

ביטול הפער והשוואת ממוצע התלמידים בין החינוך העברי לערבי מלמד, שקיים צורך בבניית 1700 כיתות עבור מערכת החינוך הערבי.

משאבי החינוך המיוחד

רוב ילדי המגזר הערבי שסובלים ממוגבלות כלשהי אינם לומדים במסגרות שמתאימות לצורכיהם, ורבים אינם לומדים כלל. לפי דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות (1997), קומץ בתי הספר לחינוך המיוחד במגזר הערבי אינם מקיימים רמת תנאים מינימלית הדרושה למסגרת החינוכית: ילדים בגילאים שונים ובעלי מוגבלויות שונות לומדים יחד, וקיים מחסור קשה באנשי מקצוע. תלמידים רבים אינם לומדים כלל ויושבים בבית חודשים ארוכים משום שלמערכת החינוך אין מענה לצורכיהם.

חוק החינוך המיוחד קובע שעדיף לשלב ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרות חינוך רגילות ולתמוך בצורכיהם המיוחדים בתוך המסגרות האלו. משרד החינוך מקצה לכך

"שעות שילוב", ראו לוח 20, אלא ששעות אלו מחולקות באופן בלתי-שוויוני – החינוך היהודי מקבל את מלוא מספר השעות הנחוצות והחינוך הערבי מקבל רק חלק קטן מהדרוש: הערבים והדרוזים – כ-25% והבדואים כ-7.6% בלבד.

לוח 20

הקצאת "שעות שילוב", 1999

המגזר	ש"ש אופטימליות	ש"ש קיימות	יתרה
יהודי	75,819	75,819	0
ערבי	19,290	4,926	- 14,364
בדואי	6,137	468	- 5,669
דרוזי	3,161	1,598	- 1,563
סה"כ	104,407	82,811	- 21,596

מקור: משרד החינוך, המנהל הפדגוגי, האגף לחינוך מיוחד, "שילוב תשנ"ט", חינוך רשמי לפי מגזר, 1.8.99.

בדוח מבקר המדינה מס' 52 (2002) נאמר: "גם בשעות חינוך מיוחד מקבלים התלמידים הערבים משאבים נמוכים יותר מתלמידים יהודים: שיעור התלמידים הערבים (לרבות דרוזים ובדואים) בקרב כלל התלמידים במערכת החינוך הוא כ-22%"; יוזכר כי על פי מחקרים, שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים ביישובים הערביים גבוה מזה שביישובים היהודיים. לעומת זאת, לפי נתוני המשרד בשנת התש"ס (2000), הוא הקצה למגזר הערבי (לרבות דרוזי ובדואי) כ-47,342 שעות שבועיות לחינוך מיוחד, שהיוו 14% בלבד מסך השעות (336,058 שעות שבועיות) שהוא הקצה לכלל תלמידי החינוך המיוחד. בדוח מבקר המדינה משנה זו נאמר עוד ש"משרד החינוך הקצה לתלמידים ממגזרי המיעוטים שיעור שעות לחינוך מיוחד שהיה קטן משיעורם בקרב כלל התלמידים, ועל אחת כמה וכמה משיעורם בקרב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים". בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נאמר כי "החל מתחילת יישום חוק החינוך המיוחד נעשה מאמץ מכוון על ידי האגף לחינוך מיוחד לתקן הבדלים קודמים בין המגזרים בתחום שעות התקן". בקשר לסיכום שהושג בבג"ץ, אישר המשרד כי בשנת הלימודים התשס"ב (2002) הוא הוסיף למגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי יחד 4,000 "שעות שילוב".

גם בנוגע למספר תלמידי הכיתה, אנו רואים שעדיין קיים פער בין שתי מערכות החינוך:

לוח 21

מספר התלמידים ומספר הכיתות במסגרות החינוך המיוחד

המסגרת המגזר		בתי ספר לחינוך מיוחד *	גני ילדים מיוחדים	כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים	סך הכול
המגזר היהודי	מספר תלמידים ממוצע בכיתה	8	8.64	9.77	8.75
המגזר הערבי	מספר תלמידים ממוצע בכיתה	7.7	8.3	11.32	9.42
המגזר הדרוזי	מספר תלמידים ממוצע בכיתה	6.52	8	9.96	8.55
המגזר הבדואי	מספר תלמידים ממוצע בכיתה	8.36	7.57	11.54	10.11

מקור: כנסת ישראל, מסמך רקע לדיון בנושא "הישגים לימודיים במגזר הערבי", מוגש לוועדה לזכויות הילד, עמ' 7.

* יש לציין בהקשר זה שתקן השעות בחינוך המיוחד הוא לכיתה ולא לתלמיד (מי-עמי, 2003, עמ' 116).

מצב החינוך ביישובים הערביים הבדואיים בנגב

אם אמרנו שמערכת החינוך הערבי סובלת מתת-השקעה בהשוואה למערכת החינוך העברי, מצבה של מערכת החינוך ביישובים הערביים הבדואיים בנגב הוא קשה פי כמה. במערכת חינוך זו ניכרות היטב תוצאותיה של הזנחה רבת-שנים ושל מדיניות מפלה. חמור במיוחד הוא מצב החינוך ביישובים הבלתי-מוכרים בשל מדיניות לא רשמית של ממשלות ישראל, שעל פיה אין בונים מוסדות חינוך ביישובי הבדואים הבלתי-מוכרים. בנגב, נאלצים מאות ילדים בכל הגילים ללכת ברגל יום-יום קילומטרים אחדים עד לנקודת איסוף לבתי ספר ולנסוע קילומטרים כדי להגיע לבית הספר הקרוב. לפי דוח האגודה לזכויות האזרח (ישובי, 2002), לפחות 100 ילדים בגיל חינוך חובה אינם רשומים ואינם לומדים בבתי ספר בגלל המרחק הרב ממקום מגוריהם אל בתי הספר וקשיי ההגעה אליהם (שם, עמ' 64). לפי דוח כץ (1998), בגלל ריחוקם של גני החובה – מבקרים בהם רק כמחצית מילדי הבדואים בנגב. רק שליש מהילדים הבדואים משלימים כיתה י"ב. למרות ממדי הנשירה הגדולים, עד שנת 1999 היו רק חמישה קציני ביקור סדיר בלבד בכל מרחבי הנגב (ארבלי, 26.10.1999).

מצבה הכללי של מערכת החינוך הערבי חמור יותר במיוחד בכל הקשור לאוכלוסייה הערבית בנגב ובפרט במה שנוגע לגני קדם-חובה. בשנת 2001, רק 12% מאוכלוסיית

הילדים בגילאי קדם-חובה ביקרו במסגרות חינוך לגיל הרך. קיימים 35 גנים, רובם ככולם במצב מחפיר מבחינת הציוד, המבנים והכשרתן של הגננות.

דוח כץ (שם) מביא נתונים קשים על התנאים הפיזיים בבתי הספר הערביים הבדואיים. על פי הדוח, מדי שנה חסרות 146 כיתות לימוד בכל סוגי המוסדות של מערכת חינוך זאת. אולם המצב הגרוע מכול הוא מצבה של מערכת החינוך המיוחד. חוק חינוך מיוחד משנת 1988 כמעט ואינו מיושם באוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב. במקרים רבים אין אבחון של תלמידים, וגם אם התבצע אבחון, אין בנמצא מסגרות מתאימות לקליטתם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים.

יש לציין בהקשר זה את הגידול השנתי הגבוה של התלמידים הערבים הבדואים. שיעור זה בקרב התלמידים הערבים הבדואיים הוא 6% לעומת שיעור התלמידים הערבים שהוא 2.8%.

הישגים

בישראל פערים עמוקים בהישגים החינוכיים של קבוצות שונות בחברה, שנובעים מנקודת זינוק לא שוויונית, מצד אחד, וממדיניות של הפליה בהקצאות משאבים, מצד שני. הפליה בהקצאות משאבים, בעיקר בחינוך הערבי, קיימת מאז קום המדינה, ועדיין נמשכת. לפער ברמת ההשכלה בין יהודים לערבים בישראל השלכות על הפער הכלכלי-חברתי, במיוחד לאור ההתקדמות והמירוץ הקדחתני מבחינה טכנולוגית וכלכלית.

להלן נעמוד על התפתחותה של מערכת החינוך הערבי, ובמקביל נציג את פערי ההישגים. אך תחילה נציין כי קיימת תמימות דעים על כך שרמת ההשכלה עלתה בקרב כל הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית, ומחקרים מצביעים על כך שאף כי פערי ההשכלה הצטמצמו משמעותית במה שנוגע לבית הספר היסודי והתיכון, עודם גדולים כבעבר בתחום החינוך הגבוהה (שביט וקראוס, 1992; דר והירש, 1991; נהון, 1993; Segal, 1996; אדלר ובלס, 1996).

מאז קום המדינה ועד היום גדל פי 20 מספר התלמידים במערכת החינוך הערבי בעוד שהאוכלוסייה כולה גדלה פי 5 (לביא, 1997). כל תלמיד חמישי במערכת החינוך הישראלי הוא תלמיד ערבי, וב-2002 הגיע מספרם של התלמידים הערבים (גילאי 5-18) ל-342,000. כיום (2007) כל תלמיד רביעי במערכת החינוך הישראלי הוא תלמיד ערבי. מספרם של התלמידים הערבים הגיע בשנת 2004 ל-344,717 (ללא תלמידי הגנים). התלמידים הערבים מהווים כ-25% מכלל התלמידים בארץ, כאשר שיעורם בקרב תלמידי בית הספר היסודי

הוא 27.3%, בחטיבת הביניים 26.6% ובחטיבה העליונה הם מהווים רק 18.8% (גרא, 2006). שינוי עיקרי מאז קום המדינה הוא הגידול בחלקן של התלמידות שעלה מ-19% בתחילת שנות החמישים ועד 47% ומעלה בתחילת שנות התשעים (לביא, שם). יש לציין שהרוב המכריע של התלמידים הערבים לומדים בבתי ספר ממלכתיים רשמיים באחריותו של משרד החינוך. בקרב המוסלמים אין מסגרות פרטיות של חינוך עדתי, מה שאין כן במרבית העדות והכנסיות הנוצריות. בתי הספר הפרטיים (הנוצריים) קולטים כ-10% מהתלמידים הערבים. (יש לציין שבבתי ספר אלה לומדים גם תלמידים מהעדה המוסלמית.) בתי ספר מסוג זה נקראים בתי ספר מוכרים בלתי-רשמיים, והם נחשבים לבתי ספר אליטיסטיים מבחינת הרכב אוכלוסיית התלמידים. גם בתי ספר אלה נתונים לפיקוח מלא של משרד החינוך, פועלים על פי תכנית הלימודים הרשמית, ובוגריהם ניגשים לבחינות בגרות רגילות בדומה לבתי הספר הממלכתיים.

רמת ההשכלה

לפי נתוני 2002 עמד חציון שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה היהודית על 12.6 שנים, ואילו חציון שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה הערבית – על 11.2 שנות לימוד, בדומה לחציון שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה היהודית בשנת 1980. כלומר, קיים פער של למעלה מ-20 שנה בין שתי האוכלוסיות (למ"ס, 2003). אף שחלה עלייה בהשכלתן של שתי האוכלוסיות במדינה במשך השנים, ובמיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית, עדיין יש פערים גדולים במיוחד בכל הקשור להשכלה גבוהה.

לוח 22

חציון שנות לימוד בקרב יהודים וערבים, 1961-2002

	1961	1070	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
יהודים	8.4	9.3	10.3	11.1	11.5	11.9	12.2	12.5	12.6
ערבים	1.2	5.0	6.5	7.5	8.6	9.0	10.2	11.1	11.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים השוואתיים בין יהודים לערבים, 2003.

לא רק חציון שנות הלימוד מורה על צמצום הפערים, אבל גם בתחומים השכלתיים חלה התקדמות. הנתונים מצביעים על התקדמות כבירה במספר יודעי קרוא וכתוב. בשנת 1947, אחוז בעלי 0 שנות לימוד בקרב האוכלוסייה הערבית בארץ היה 70%, ואילו בשנת

1995 שיעורם ירד ל-10.8%. יש לציין שבקרב האוכלוסייה היהודית בארץ בשנת 1995 עמד שיעור זה על 4% (למ"ס, 1996).

למרות נתונים אלה ולמרות ההתפתחות הכבירה בחינוך היסודי והתיכוני (במספר שנות הלימוד), התמונה עדיין מצביעה על פערים גדולים מאוד בהישגים במערכת החינוך היהודית לעומת זו הערבית במדינת ישראל. פערי ההישגים בין שתי המערכות מתחילים כבר בשלב החינוך היסודי. להלן נתונים המצביעים על פערים אלה:

כתבה של ראלי סער בעיתון **הארץ** (16.6.2003) מסכמת ומנתחת את תוצאות המבחן הבינלאומי במתמטיקה TIMMS 2003 ואת מבחן הבנת הנקרא של מיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית ספרית) לכיתה ח'.

מממצאי שני המבחנים עולה תמונה עגומה: יותר ממחצית תלמידי כיתות ח' בחינוך הערבי ויותר משני שלישים מהתלמידים הערבים נכשלו במבחן במתמטיקה, וקרוב לשליש מתלמידי כיתות ח' היהודים ויותר ממחצית התלמידים הערבים קיבלו ציון נכשל בהבנת הנקרא. כלומר, בכיתה ממוצעת של 30 תלמידים בחינוך העברי, 9 תלמידים אינם יודעים קרוא וכתוב כהלכה; בכיתה ערבית עם מספר תלמידים דומה, 17 תלמידים אינם שולטים במיומנויות הבסיסיות של שפת אמם.

לוח 23

תוצאות מבחני המיצ"ב בכיתות ח'

שנה	יהודי				ערבי			
	עברית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה	אנגלית	עברית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה	אנגלית
תשס"ב	64	50	60	77	46	39	56	54
תשס"ג	68	58	64	83	46	38	52	65

מקור: נתוני משרד החינוך, 2004.

לוח 24

פערים בהישגים בין יהודים וערבים, כיתות ה' 2002-2003
(הציון באחוזים)

		עברית/ערבית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה	אנגלית
יהודים	2002	74	75	65	74
	2003	71	73	70	76
ערבים	2002	46	58	48	66
	2003	46	50	52	63

מקור: משרד החינוך, מערכת החינוך בישראל במבט-על, מיצ"ב תשס"ב-תשס"ג, אוקטובר 2003.

מלוחות 23 ו-24 ניתן ללמוד שעוד בשלבי החינוך היסודי והחטיבה מתחילים להתרחב הפערים בין שני המגזרים בכל מקצועות הלימוד. פערים אלה נמשכים גם במבחני המיצ"ב בשנת תשס"ה (2005).

לוח 25

הישגי מיצ"ב במתמטיקה: תשס"ה (2005)

שכבה	חינוך עברי	חינוך ערבי
כיתות ה'	74	57
כיתות ח'	65	48

מקור: גרא (2006). פערים בהקצאת משאבים בין מערכות החינוך העברי והערבי, עמ' 13.

לפי לוח 25 הפער בין שתי המערכות במבחני המיצ"ב במתמטיקה זהה בכיתות ה' וח': 17%, אך נראה שהפער בכיתות ח' הינו בעל משמעות רבה יותר.

תמונה דומה אנו מקבלים גם במבחני המיצ"ב בשפם אם.

לוח 26

הישגי מיצ"ב בשפת אם תשס"ה (2005)

שכבה	חינוך עברי	חינוך ערבי
כיתות ה'	77	62
כיתות ח'	77	54

מקור: גרא (2006). פערים בהקצאת משאבים בין מערכות החינוך העברי והערבי, עמ' 14.

לוח 26 מצביע לא רק על הפערים הקיימים בין שתי המערכות במבחני המיצ"ב בשפת האם, אלא על הירידה בהישגים של התלמידים הערבים במבחני שפם האם בכיתות ח'.

תהליך זה נמשך גם בשלבים המתקדמים, והדבר ניכר בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות. בשנים האחרונות חלה אמנם עלייה באחוזי התלמידים הערבים שהשלימו בחינות בגרות, אולם עדיין קיימים פערים גדולים בין החינוך הערבי לחינוך היהודי.

לוח 27

אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים (2002-2004)

שנה	יהודי	ערבי	בדואי בנגב	דרוזי
תשס"ב 2002	60.7	45.9	43.2	45.4
תשס"ג 2003	61.3	48.3	39.7	48.3
תשס"ד 2004	60.6	46.8	34.4	47.8

מקור: גרא (2006). פערים בהקצאת משאבים בין מערכות החינוך העברי והערבי, עמ' 16.

לפי לוח 27 הזכאות לבגרות מבין הלומדים במגזרים השונים עקבית, מלבד בחינוך הבדואי בנגב, שחלה בו ירידה לאורך שנים. כמו-כן הפערים בזכאות לבגרות של הלומדים במגזרים השונים שומרים על עצמם ומהווים 15% בערך בין החינוך היהודי לחינוך הערבי (כולל הבדואי והדרוזי).

תמונת הפערים קשה יותר כאשר מתייחסים למשיגי הבגרויות מתוך קבוצת הגיל הרלוונטית, וזאת בשל אחוזי הנשירה הגבוהים בקרב הקבוצות השונות לעומת הקבוצה היהודית (ראה לוח 28).

לוח 28

הזכאות לבגרות מתוך שכבת הגיל

שנה	יהודי	ערבי	בדואי בנגב	דרוזי
תשס"ד 2004	52.75	34.76	18.89	37.45

מקור: משרד החינוך והתרבות, הישגי בחינות הבגרות.

זאת ועוד, המגמות הטכנולוגיות נחשבות לעילית במערכת החינוך. בחינה השוואתית של אחוזי התלמידים במגזרים השונים במערכת החינוך הישראלית מלמדת על יצוג נמוך מאוד של התלמידים הערבים במגמות אלה (ראה לוח 29).

לוח 29

שיעור בוגרי מגמות טכנולוגיה גבוהות לפי מגזר

מגזר	2003	2004
יהודי	81.01%	80.17%
ערבי	18.99%	19.83%

מקור: נתוני משרד החינוך, 2005.

מדד אחר של השוואה המצביע על פער בין האוכלוסייה היהודית לערבית בארץ, הוא בתחום ההשכלה הגבוהה. אחוז הסטודנטים הערבים בשנת 2000 עמד על 8.7% (תואר ראשון), 3.6% (תואר שני) ו-3.5% (תואר שלישי) (למ"ס, 2001, עמ' 50, לוח 22.34), אך אחוז הבוגרים מבין הסטודנטים שמתקבלים ללימודי תואר ראשון, דהיינו הממשיכים והמסיימים את לימודיהם, הוא אפילו נמוך מזה המוזכר למעלה ומגיע ל-5.7% בלבד, ובתואר שני השיעור יורד ל-2.4%.[22]

הייצוג של הסטודנטים הערבים בהשכלה הגבוהה, הנמוך משיעורם היחסי באוכלוסייה, מקורו בהישגים נמוכים במסגרות החינוך הקודמות ובקשיים כלכליים של ההורים.

העלייה בשיעורי התלמידים שהשלימו בחינות בגרות נחשבת כהתקדמות בהישגיה של מערכת החינוך הערבי, אולם אין להתייחס לתעודות הבגרות בלבד כמדד של הצלחה. למרות העלייה או הקפיצה באחוזי תעודות הבגרות במערכת החינוך הערבי, לא הייתה התקדמות כזו בשיעורי הסטודנטים הערבים בהשכלה הגבוהה. תעודת הבגרות כשלעצמה אינה תעודת כניסה לאוניברסיטה. תעודה שאינה עומדת בדרישות הסף אינה אפקטיבית לצורך לימודים אקדמיים, שהם השער לתעסוקה הולמת ולמוביליות חברתית וכלכלית. הלוח שלהלן מצביע על שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בקבוצות האוכלוסייה השונות לפי פרסומי משרד החינוך.

לפי נתוני לוח 30, יש הבדלים משמעותיים בין בוגרי הקבוצות השונות לגבי האפשרות להשתלב כסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה:

[22] לא כל המתחילים ללמוד מסיימים את לימודיהם, מסיבה זו או אחרת.

לוח 30

שיעור התלמידים העומדים בדרישות האוניברסיטאות בקבוצות האוכלוסייה השונות לאורך שנים

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
יהודים	84.9%	88.8%	89.7%	89.2%	88.6%	87.7%	87.3%
ערבים	70.3%	69.4%	70.3%	69.8%	70.4%	71.5%	73.0%
דרוזים	62.4%	57.8%	65.0%	67.0%	66.0%	66.3%	69.1%
בדואים בנגב	44.8%	41.2%	50.0%	47.5%	38.4%	40.7%	46.8%

מקור: משרד החינוך התרבות והספורט, המנהל הפדגוגי, אגף בחינות, נתוני בגרות בשנים שונות, 2003.

בשנת 2001 היוו תלמידי החינוך הערבי 10.2% בלבד מכלל הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות (למ"ס, 2003). גם כאשר תעודת הבגרות עומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, אין ערובה שהתלמיד יתקבל ללימודים. שיעור הנדחים מקרב המועמדים הערבים עמד בשנת הלימודים 2002 על 45%, לעומת 15.6% בלבד מהמועמדים היהודים, ואילו שיעור המועמדים היהודים שהתקבלו ולמדו באוניברסיטאות באותה שנה עמד על 68.3%, לעומת 42.1% מכלל המועמדים הערבים (למ"ס, 2003).

אחד המכשולים שהמועמדים הערבים צריכים לצלוח הוא המבחן הפסיכומטרי, ומסתבר כי הפער הממוצע בין הנבחנים בשפה הערבית לבין הנבחנים בשפה העברית הוא 123-126 נקודות (434 לעומת 560). המועצה להשכלה גבוהה אימצה את שיטת המצרף בין ציוני הבגרות לבין תוצאות המבחן הפסיכומטרי כדי לעודד כניסתם של תלמידים מאוכלוסיות חלשות ללימודים אקדמיים, ואכן שיטה זו סייעה בהתקבלותם של הסטודנטים ערבים רבים ללימודים אקדמאיים (ראו: לוח 31). אולם לקראת שנת הלימודים תשס"ה (2004-5) בוטלה השיטה בטענה כי היא בלתי יעילה בחיזוי סיכויי ההצלחה של הסטודנט בהשוואה לסיכויי החיזוי של הבחינה הפסיכומטרית. החלטה זו ספגה ביקורת חריפה מצד הציבור הערבי.

לוח 31

שיעור הנהנים משיטת המצרף לפי מספר המועמדים (יישובים ערביים לעומת שאר היישובים, 2003)

	מועמדים שהגישו גם ציון מצרף	מועמדים שהמצרף גבוה מהפסיכומטרי	אחוז המרוויחים מהמצרף
יישובים ערביים	2,691	3,192	71%
שאר היישובים	8,484	3,441	41%

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי, 2003.

עוד סיבה לאחוז הנמוך של הסטודנטים הערבים במוסדות האוניברסיטאיים היא כדאיות ההשכלה הגבוהה מבחינת אפשרויות התעסוקה. בדוח מחקרי שהוגש למדען הראשי של משרד החינוך על תהליכי השינוי בהישגי השכלה בקרב האוכלוסייה הישראלית מאז שנות ה-50 עד היום (פרידלנד ואיזנבך, 2000), נאמר: "באוכלוסייה המוסלמית, ובמידה פחותה באוכלוסייה הדרוזית, חלו ירידות בשיעורי המעבר מחינוך תיכוני לחינוך על-תיכוני". ההסבר לכך הוא "שהתגמול עבור השכלה גבוהה באוכלוסייה הערבית, ובעיקר בקרב הזכרים המוסלמים, אינו מהווה תמריץ מספיק כדי שימשיכו לחינוך על-תיכוני... . הקבוצה הנוצרית היא היחידה באוכלוסייה הערבית שהגדילה את השתתפותה בחינוך הגבוה" (עמ' 45).

במסגרת הדיון בהשכלה הגבוהה יש להתייחס לעלייה המשמעותית באחוז הסטודנטיות הערביות בשני העשורים האחרונים. 5% מכלל הלומדים לקראת תואר ראשון באוניברסיטאות ובמכללות הן סטודנטיות. אלא שמגמה זו נעצרת כשמדובר בתארים גבוהים יותר; סטודנטיות ערביות לתואר שני הן רק 38% מכלל הסטודנטים הערבים.

אחוז הסטודנטים הערבים במכללות עולה על זה שבאוניברסיטאות, אולם עודנו נמוך מהאחוז היחסי באוכלוסייה של הציבור הערבי במדינת ישראל. שיעור גבוה יחסית של סטודנטים ערבים נמצא במכללות להוראה (14%) ובמכללות האזוריות (9%). שיעור הסטודנטים הערבים בשני סוגי האוניברסיטות, במכללות המתמחות ובשלוחות חו"ל נמוך במידה ניכרת (כ-2%).

פערים פנימיים בהישגים

החברה הערבית בישראל היא הטרוגנית מבחינת הרכב האוכלוסייה, מה שמתבטא בין השאר בהבדלי הישגים בין הקבוצות השונות ובתוך הקבוצות עצמן. רוב המחקרים

ההשוואתיים מתמקדים בהבדלים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית, ומעטים הנתונים ההשוואתיים בין הקבוצות השונות בתוך החברה הערבית.

מערכת החינוך הערבי נפגעת מפערים פנימיים גדולים במשאבים ובהישגים. לביא (שם) מציין כי בתי הספר הירודים ביותר מצויים ביישובים גדולים, במיוחד ביישובים מעורבים (יפו, חיפה, רמלה, לוד ועירם אחרות), וביישובים חסרי מעמד מוניציפלי פורמלי. 51 כפרים ערביים (בדרום ובצפון) אינם מוכרים על ידי הממשלה. רק בארבעה מאלה יש בית ספר יסודי ורק באחד מהם יש גן ילדים. יעקובי (1997) מסכים עם קביעתו של לביא בדבר מצבם של בתי הספר הערביים ביישובים עירוניים מעורבים ומביא דוגמה לכך ממערכת החינוך הממלכתי ביפו.

תפוקת מערכת החינוך הערבי נגזרת בין היתר מהקצאת משאבים מטעם משרד החינוך (ראו: אבו-עסבה,1997; אלחאג', 1996), מטעם הרשויות המקומיות ומטעם ההורים (ראו: לביא, 1997). הטרוגניות בין תת-הקבוצות המרכיבות את החברה הערבית כמעט בכל המישורים, בולטת עוד יותר בהישגים הלימודיים ובממדי הנשירה בין תת-הקבוצות (מוסלמים, נוצרים ודרוזים). לדעת מזאוי (1996), הבדלים אלה נובעים מהבדלים בהזדמנויות חינוכיות שמתבטאים בנגישותן הדיפרנציאלית של קבוצות אלו למשאבי ההשכלה.

לוח 32

ניגשים לבחינות בגרות וזכאים לתעודת בגרות בחינוך הערבי – הממלכתי והפרטי, לפי דת ומין

קבוצה	סה"כ ניגשים	אחוז זכאים	אחוז לא זכאים
סה"כ חינוך ערבי 1995	8,730	48.5	51.5
מוסלמים	6,194	45.0	55.0
נוצרים	1,271	61.7	39.3
דרוזים	1,243	52.5	47.5
בנים	4,112	46.4	53.6
בנות	4,616	50.4	49.6

מקור: למ"ס (1996), לוח 22.17, עמ' 498.

לוח 32 מצביע בבירור על השוני בהישגים בין הקבוצות השונות. הניתוח ההשוואתי שביצעו פרידלנדר ואיזנבך (2000) בנוגע לרמת ההשכלה בקרב הקבוצות השונות בישראל,

הוביל למסקנה ש"בשעה שהנוצרים הערבים הצליחו לצמצם את הפער בינם לבין היהודים, נעו המוסלמים בכיוון ההפוך. השוואת רמת ההשכלה בתת-קבוצות הדת הערביות וקבוצות המוצא היהודיות, ילידי השנים 1965-1969, מעלה את הסדר הבא: קבוצת המוצא האירופית נמצאת במקום הגבוה ביותר, ואחריה הנוצרים הערבים, יהודים ממוצא אסיה, יהודים ממוצא אפריקה, דרוזים ומוסלמים. (בין הנשים, המוסלמיות מקדימות את הדרוזיות.) המיעוט הערבי הנוצרי נמצא במקום שני" (עמ' 46).

הישגי בנות לעומת הישגי בנים

לוח 32 מצביע גם בבירור על התקדמותן המשמעותית של הבנות לעומת הבנים, התקדמות שראשיתה בהתקנת חוק חינוך חובה חינם. החל משנות ה-80 מסתמנת מגמה של הישגים עדיפים של הבנות על פני אלה של הבנים, מה שמלמד על עלייה במעמדה של הבת הן במשפחה והן בחברה וכן על עלייה בשיעור תעסוקת נשים מחוץ למסגרת משק הבית. אך בעוד שהנערה הערבייה ממשיכה ללמוד, להתקדם ולהגיע להישגים, ההורים מעדיפים שהבן ישתלב בחיי העבודה מוקדם ככל האפשר, מה שמעיד בין היתר על המצב הכלכלי הקשה של המגזר הערבי. בשנים האחרונות אנו עדים אפוא לאחוז גבוה של בנות הרוכשות השכלה גבוהה, בהשוואה לאחוז הבנים, וכן לממדי נשירה גבוהים יותר אצל הבנים. הנשירה נחשבת, ובצדק, לאחת הבעיות החמורות של מערכת החינוך הערבי, לצד רמת ההישגים הנמוכה יחסית (על ממדי התופעה ודרכי הטיפול בה, ראו: אבו-עסבה, 1999). הבעיה חריפה במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב (ראו: אבו-סעד, 1997).

מעורבות ההורים בתהליך החינוכי

למרות מודעותם של ההורים לחשיבות שברכישת ההשכלה אצל ילדיהם, מידת מעורבותם, במיוחד של האבות, בחיי בית הספר הערבי, היא מועטה ביותר. לכך סיבות אחדות:

א. בית הספר הערבי נחשב לשמרני מאוד. שיטות הניהול וההוראה הן שמרניות, ובית הספר אינו שש לגוון ולשנות במהירות את אופני העשייה שהורגל בהם (אבו-עסבה, 1997). שמרנות זו גם משפיעה על מידת נכונותו של בית הספר להיפתח בפני הקהילה וההורים, ומכאן גם על רמה נמוכה ביותר של מעורבות ההורים בחיי ילדיהם בבית הספר.

ב. האבות אינם מגיעים לבית הספר כי לפי תפיסתם זוהי אחריותן של האמהות. האמהות מבקרות בשעת הצורך, בעיקר בבתי הספר יסודיים, משום שצוות ההוראה מורכב לרוב מנשים (מורות), מה שהופך את המפגש לנוח ונינוח יותר. בחטיבות העליונות, ששם המורים הם לרוב גברים, האמהות אינן מרבות להגיע לבית הספר.

ג. אי-נכונות וחוסר פתיחות מצד מנהלי בתי הספר לשתף את ההורים בתהליך החינוכי. לרוב נבחרים ועדי הורים עם תחילת שנת הלימודים, אך מנהלי בתי הספר "משתמשים" בוועדים אלה לגיוס משאבים מהרשות המקומית ולאו דווקא לשיתוף ומעורבות ישירים בתהליך החינוכי בטענה שאין זה מסמכותם של ההורים. יצוין עוד שוועדי ההורים אינם ערים כלל לזכויותיהם נוכח המורים וההנהלה.

המורים

בעוד שבשנות ה-50 וה-60 רוב המועסקים במערכת החינוך הערבי היו מורים, בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית באחוז המורות, ובמספר יישובים גם מכהנות נשים כמנהלות בתי ספר, תופעה שהייתה נדירה לפני כעשור. מגמה זו מתחזקת אם נביא בחשבון את מספרם הקטן כיום של פרחי הוראה ממין זכר במכללות להכשרת מורים. האחוז הגבוה יחסית של המורים בחטיבות העליונות נובע מהעובדה שכמעט 40% מבוגרי האוניברסיטאות הערבים עוסקים בהוראה בגלל המחסום שמשכילים ערבים נתקלים בו בכל הנוגע להיקלטותם במקצועות ההתמחות שלהם בחברה הכלל-ישראלית. גם יוצא, עקב כך, שהשכלתם של חלק גדול מהמורים הערבים בחטיבות העליונות אינה תואמת את תחום התמחותם מצד אחד, ומצד שני היא גבוהה מן הנדרש למשרת הוראה (Over Qualified).

תופעת הנשירה

לא ניתן לדון בתופעת הנשירה בלי להתייחס בקצרה לרקע ההיסטורי של מערכת החינוך הערבי ולהתפתחותה.

חוק חינוך חובה, שהתקבל בשנת 1949, הגדיל את שיעור הלמידה בקרב התלמידים והתלמידות הערבים. ערב מלחמת 1948 הקיפה מערכת החינוך הערבי הממשלתית רק כ-30% מגילאי בית הספר (Tibawi, 1956). אל ספסלי הלימודים הגיעו לרוב בנים של משפחות מבוססות, שידם השיגה לשלוח את בניהם לבית הספר. במהלך העשור הראשון

פקדו את בתי הספר ביישובים הערביים כשני-שלישים מגילאי בית הספר לעומת למעלה מ-90% במגזר היהודי (Jiryis, 1976).

הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על כך שאחוז הבנות מכלל תלמידי שנות ה-60 במגזר הערבי היה 31% מכלל התלמידים המוסלמים, 36% מכלל התלמידים הדרוזים, ורק אצל הנוצרים השתווה כמעט שיעור הבנות (47%) לזה של הבנים. לדעת צרצור (1985), רק לקראת שנות ה-70 החל שיעורן להתקרב למחצית. עוד הוא אומר כי בסוף שנות ה-70 היה עדיין שיעור הנשירה אצל הבנות גדול פי שניים משיעור הבנים, וגדול במיוחד בכיתות האחרונות של בית הספר היסודי (צרצור, שם). אין ספק שאחד הגורמים לעלייה באחוז הבנות בבית הספר הערבי היה קבלתו והפעלתו של חוק חינוך חובה. בשנים האחרונות, אחוז הבנות בבתי הספר הערביים עולה על זה של הבנים. עלייה זו בשיעור הבנות במערכת החינוך לעומת הבנים מצביעה, כאמור, על החשיבות שזוכה לו החינוך כגורם למוביליות במעמדה של האישה הערבייה, ועל המצב הכלכלי העגום של החברה הערבית שגורם לכניסת הבנים בגיל מוקדם יותר למעגל העבודה.

הנתונים היחידים שניתן להתבסס עליהם בנוגע לתופעת הנשירה הם אלה של השנתון הסטטיסטי "ילדי ישראל", של דוח מבקרת המדינה ופרסומי משרד החינוך. נתונים אלה אינם מדויקים, ולעתים אף סותרים. עם זאת, רוב הנתונים מציינים שהנשירה בקרב התלמידים הערבים (תלמידים שאינם מסיימים כיתה י"ב) מגיעה ל-20%, וככל שעולה גיל התלמידים, עולה שיעור זה (ראו: אבו-עסבה, 1999; בן-אריה וציונית, 2002). בשנים האחרונות, אנו עדים לירידה בשיעורי נשירת התלמידים בכל שכבות הגיל (ראו: לוח 32 ולוח 33).

לוח 33

שיעורים ממוצעים של למידה בכיתות ט'-י"ב בקרב תלמידים ערבים, לפי מין

השנה	סך-הכל	בנים	בנות
1980	51	58	44
1993	70	70	71
1998	79	75	82

מקור: שפרינצק ואחרים, 2001.

לוח 34

שיעורי הלמידה בגילים 14-17 (שיעורים ל-1,000 בקבוצה המתאימה)

	סה"כ גילים 14-17			גיל			
	סה"כ	בנים	בנות	14	15	16	17
חינוך עברי							
תש"ן	905	855	957	966	929	884	827
תשנ"ח	945	919	973	986	980	943	888
תש"ס	957	932	984	997	983	954	892
תשס"א	961	938	985	997	984	960	902
חינוך ערבי							
תש"ן	628	664	589				
תשנ"ה	673	657	692	755	724	590	544
תש"ס	794	748	842	928	809	726	707
תשס"א	805	756	855	940	836	759	682

מקור: משרד החינוך, **מערכת החינוך בראי המספרים**, 2003, עמ' 48.

הממצאים העיקריים העולים מלוח 31 מלמדים ששיעורי הלמידה גדלים בהתמדה – בשנת תשס"א (2000/01) הם הגיעו לכ-96% בחינוך העברי ולכ-80% בחינוך הערבי. אחוז הלמידה של כלל האוכלוסייה הגיע ל-93% בשנת תשס"א לעומת כ-90% בשנת תשנ"ה. שיעורי הלמידה בקרב הבנות גבוהים משיעורי הלמידה בקרב הבנים בחינוך העברי ובחינוך הערבי.

לוח 35

נשירה שנתית של תלמידים בכיתות ט'-י"א, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה

	תשס"ג-2003	תשס"ד-2004
כל האוכלוסייה		
מספר הנושרים	20,550	19,420
חינוך עברי		
מספר הנושרים	14,210	13,330
חינוך ערבי		
מספר הנושרים	6,310	6,090

מקור: שפרינצק ואחרים, 2001.

ניתוח מקיף יותר של ממדי הנשירה על בסיס הרכב חברתי-כלכלי של היישוב, מצביע על שיעורי למידה נמוכים יותר ביישובים החלשים יותר, כאלה שנמצאים בפריפריה.

לוח 36

שיעורי למידה של בני 15-18, על פי מגזר ורמה חברתית-כלכלית של היישוב (נתונים משנת 1993)

המגזר	רמה חברתית-כלכלית של היישוב	שיעורי הלמידה
יהודי	מעמד בינוני או גבוה	99
	מעמד נמוך	81
ערבי	מעמד בינוני גבוה	81
	מעמד נמוך	59
ערבי-בדואי	מעמד נמוך	31

מקור: ברנדס, 1996.

בשנת 2001 החליטה הכנסת למנות ועדה מיוחדת בנושא הנשירה הגלויה והסמויה במערכת החינוך. במסמך המסכם את עבודתה של הוועדה נכתב: "בעיית הנשירה הגלויה חמורה במיוחד בקרב נערים ונערות ערבים ומגיעה להיקפים נרחבים: מעל 30% מהנוער הערבי אינם מסיימים 12 שנות לימוד. שיעור זה גבוה פי 3 בקירוב מהשיעור המקביל בנוער היהודי. על אף שהנוער הערבי מהווה מיעוט בכלל הנוער בישראל (כ-25%), בגלל שיעורי הנשירה הגבוהים בקרב אוכלוסייה זו, רוב הנושרים הגלויים בישראל הם בני נוער ערבים".

הוועדה עמדה על צרכיה הייחודיים והפלייתה של האוכלוסייה הערבית בישראל:

> המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית מעידים על היקף רב של צרכים בתחום החינוך, לדוגמה: שיעור הילדים העניים בקרב האוכלוסייה ורמת ההשכלה של ההורים נמוכה יותר... בחינוך הערבי קיימים קשיים מיוחדים במספר תחומים: פיצול בין השפה המדוברת והשפה הכתובה; התמודדות עם סוגיות של זהות לאומית ותרבותית; קושי להתאים את האקלים הבית ספרי ושיטות הניהול לשינוי החברתי המהיר; מחסור בכוח אדם מיומן, במיוחד בתחומי הניהול ומקצועות הייעוץ והטיפול; היעדר ייצוג הולם של בעלי מקצוע ערבים מהנהלת מערכת החינוך... באופן עקבי לאורך שנים, היקף המשאבים המוקצים לחינוך הערבי קטן באופן משמעותי מהיקפם בחינוך היהודי, וזאת למרות הצרכים הרבים של האוכלוסייה הערבית והקשיים עמם מתמודדת מערכת החינוך הערבי (שם, עמ' 9).

משרד החינוך מסביר את ההבדל בשיעורי הנשירה בין שני המגזרים ב"התפתחות המואצת של הרפורמה במגזר היהודי בהשוואה למגזר הערבי, ובפלורליזם במסלולים ובמסגרות, בעיקר טכנולוגיות, שבא בעקבות רפורמה זו" (דוח מבקר המדינה, 1991). כמובן, אין זה ההסבר היחיד לפערים בין שני המגזרים. הסברים נוספים לתופעה הם היעדרן של מסגרות להכשרה מקצועית ומחסור במוסדות לחינוך טכנולוגי במגזר הערבי. גם חשוב לציין כי במגזר היהודי הוחל בפעילות למניעת הנשירה עוד בשנות ה-70, וכיום כ-88% מכלל בתי הספר מטופלים על ידי קציני ביקור סדיר. במגזר הערבי, לעומת זאת, רבים מן השירותים הנלווים הניתנים בבתי ספר יהודיים (כגון ייעוץ חינוכי, ייעוץ פסיכולוגי, שירותי רופא/ה, אחות, רופא/ת שיניים, עובדת סוציאלית או קציני ביקור סדיר), אינם ניתנים במרבית בתי הספר הערביים. פריסת שירותי התמיכה מטעם משרד החינוך מלמדת גם היא על פערים גדולים בין בתי הספר הערביים והיהודיים. גם יש פערים במידת זמינותם של שירותים אלה על פי המצב החברתי-הכלכלי של אוכלוסיית התלמידים. על פי דוח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה משנת 1997, שירותי הייעוץ והשירותים הפסיכולוגיים זמינים יותר בבתי הספר המבוססים יותר. זאת, על אף שניתן לשער שהביקוש לשירותים אלה רב יותר דווקא אצל תלמידים בבתי ספר פחות מבוססים.

לוח 37

נתוני בית הספר היסודי "הטיפוסי" לפי מגזר לשנת תשנ"א

	ממוצע ארצי	ממלכתי-דתי	ממלכתי יהודי	ממלכתי לא-יהודי
ממוצע שעות ייעוץ	5.06	7.28	5.99	1.03
אחוז שעות ייעוץ	0.48	1.31	0.88	0.20

מקור: הקצאת משאבים בחינוך, עקרון האינטגרציה ובתי ספר ייחודים במגזרים שונים.

לוח 38 מצביע על פער גדול בהקצאת שעות ייעוץ בין בתי ספר יסודיים יהודיים ללא-יהודיים.

לוח 38

נתוני בית הספר "הטיפוסי" בחט"ב לפי מגזר לשנת תשס"א

	ממוצע ארצי	ממלכתי-דתי	ממלכתי יהודי	ממלכתי לא-יהודי
ממוצע שעות ייעוץ	15.8	6.64	21.78	13.25

מקור: הקצאת משאבים בחינוך, עקרון האינטגרציה ובתי ספר ייחודיים במגזרים שונים.

גורמים מרכזיים נוספים הם אלה: גורם ההצלחה, דפוס ההוראה והיחס לתלמידים בבית הספר (באשי, 1981); כיתות מאוכלסות שבהן הקשר עם המחנך/ת פחות הדוק, במיוחד בבית הספר התיכון.

ניתן לסכם ולומר, שבצד צמצום הפערים בין החינוך הערבי לעברי בכל הקשור בשיעורי ההשתתפות בחינוך היסודי והעל-יסודי, קיימים עדיין פערים גדולים מאוד בכל הקשור לזכאות לתעודת בגרות, ובמיוחד בהשתלבות במוסדות להשכלה גבוהה. נראה שההצלחה בגישור על הפערים בשלבים הראשוניים אינה מתמידה בשלבים המתקדמים. אחד ההסברים שמובאים אצל אדלר ובלס (שם) הוא שהקבוצות החזקות והמבוססות יודעות לנצל ביתר יעילות את משאביהן ואת המשאבים המוקצים להן על ידי המערכת השלטונית לרמותיה, לעומת הקבוצות החלשות. גם אין לשכוח שקיימים פערים פנים-חברתיים בין הקבוצות השונות בתוך החברה הערבית.

7 המבנה הארגוני

נושא מערכת החינוך הערבי נידון אצל חוקרים ערבים (אלחאג', 1996; אבו-עסבה, 1997) וכן לא מעט ועדות ותתי-ועדות במשרד החינוך בישראל. הטיעון העיקרי כנגדה בעבר הוא היותה מוכתבת על ידי השלטון, והטענה העיקרית כנגדה היום היא שלא מתאפשר לה להוות גורם בהעצמתו של הציבור הערבי בישראל, כפי שלא מתאפשר לה להיות כלי לשינוי חברתי. אי-לכך מנסים להעמיד לה חלופות ארגוניות ומבניות (ראו: אבו-עסבה, 1997), ואחת מהן, אולי הדומיננטית, היא לאוטונומיה חינוכית ותרבותית. כיום שוקדת ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי על ביצועם של מחקר וסקר-שטח מקיף שעניינם לאתר את המבנה הארגוני המועדף על אנשי ציבור ובעלי תפקידים במערכת זו.

לפני שנעסוק בהרחבה בחלופה זו או אחרת, נסקור תחילה את תמונת המצב המבנית בגלגוליה השונים מאז קום המדינה ועד היום.

בשנת 1953 התקבל בכנסת חוק החינוך הממלכתי. החוק ביטל למעשה את שלטון המפלגות והזרמים בחינוך והעביר את החינוך לידי המדינה. בעקבות החוק הפכה מערכת החינוך למבנה ריכוזי המתווה מדיניות אחידה לחינוך הממלכתי. רק כעבור שנים מספר, כחלק מתהליכים פוליטיים שונים, החלו להופיע ניצנים של פתיחות ואוטונומיה במערכת החינוך. בפועל, לא הצליח החוק לבטל לגמרי את תופעת הזרמים בחינוך.

ההפרדה בין מוסדות החינוך היהודיים והערביים אינה מתחייבת מן החוק. ההפרדה משקפת, ככל הנראה, מציאות היסטורית ארוכת שנים, עוד מהתקופה הטורקית; הקהילה היהודית והקהילה הנוצרית נהנו אז מאוטונומיה בתחום החינוך. ההפרדה בין מערכת החינוך הערבי והיהודי נמשכה גם בתקופת המנדט הבריטי.

חוק חינוך ממלכתי יצר אפוא שינוי בכך שלפחות דה-יורה (משפטית) הוא השכין את החינוך הערבי ואת החינוך היהודי תחת קורת גג אחת. דה-פקטו, ההפרדה נשמרת.

המקום היחיד שבו החוק מכיר באופי השונה של המוסדות הערביים הוא בסעיף 4 הדן בתכנית הלימודים, שבו נאמר: "במוסדות החינוך הלא-יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". זאת, בלי לפרט מה הכוונה במילים "תנאיהם המיוחדים".

מטרתו של חוק החינוך הממלכתי הייתה להעביר את החינוך לידי המדינה כחלק ממהלך כולל של בניין המדינה. הממלכתיות כתופעה היסטורית שימשה להשגת שתי מטרות: האחת, הענקת הגמוניה למוסדות המדינה; והשנייה, עיצוב אידאולוגיה שהגדירה את זהותו וגבולותיו של הקולקטיב המדיני (אוריון, 2000). אולם כבר בראשית הדרך לא ניתן היה ליישם את הממלכתיות. בגלל מאבקים פוליטיים, נאלצה הממשלה להשלים עם פרישתו של החינוך העצמאי אל מחוץ למערכת החינוך הממלכתי. לזרם הממלכתי-דתי הוענקה אוטונומיה יחסית (פדגוגית), ולעומת זאת, החינוך הערבי לא זכה למענה ממשי. אין ספק שחוסר ההיענות לזכותו של החינוך הערבי לאוטונומיה, לפחות כפי שהחינוך הממלכתי-דתי זכה לה, נובע מהיעדר כוח פוליטי המאפיין את הציבור הערבי במערכת הפוליטית בישראל, בדומה לקבוצות אחרות בחברה הישראלית. מאז קום המדינה ועד היום קיימת הדרה של המנהיגות הפוליטית הערבית, והיא אינה מצליחה בתביעתה לזכות באוטונומיה חינוכית ותרבותית. במילים אחרות – אי-הנכונות מצדו של הממסד הפוליטי (הממשלות השונות ללא הבדל בין שמאל לימין) להעניק אוטונומיה כזאת, ולו חלקית ביותר, נגזרת מעצם מעמדה של האוכלוסייה הערבית במדינה, מה גם שמערכת החינוך נחשבת לזירה שבאמצעותה ניתן לשלוט ולפקח על הציבור הערבי. תפיסה מדינית כזו משפיעה מאוד על תפקודה של מערכת החינוך הערבי.

כיום, יותר מאשר בעבר, נשמעים קולות הגורסים שהתפתחותה של מערכת החינוך הערבי תלויה בשילוב של שני צעדים:

א) שינוי מהותי ביחס המדינה לאוכלוסייה הערבית בכלל ולמערכת החינוך הערבי בפרט (הכוונה למישור התשומתי-התקציבי ולנקיטת מדיניות של העדפה מתקנת).

ב) שינוי מהותי במבנה מערכת החינוך, שיוביל לתפקוד עדיף של המערכת ומתן הזדמנות לציבור הערבי להנחיל לבניו את ערכיה.

אשר לצעד הראשון – עמדנו בחיבור זה על המדיניות הממשלתית כלפי מערכת החינוך הערבי אם בהקצאה מפלה של שעות טיפוח או בקביעת סולם מפלה של עדיפות לאומית, או כללית, בתת-ההשקעה במערכת חינוך זו. הכרח לשנות את היחס ואת המדיניות כלפי המערכת ולהתייחס אליה בשוויון מהותי (שוויון בהישגים) המתבסס על הקצאה דיפרנציאלית בהתאם למצב הנתון של היחידים והקבוצות השונות.

אשר לצעד השני – בהקשר המבני, נאמר במסמך של הוועדה לצמצום פערים של משרד החינוך (2000): "ערבים אינם שותפים במערכת קבלת ההחלטות ובהתווית המדיניות של משרד החינוך. אין מנהל מחוז ערבי, אין ראש מנהל ערבי: אין ייצוג לערבים בהנהלת המשרד. מערכת חינוך המחנכת לדמוקרטיה, לזכויות אדם ולאזרחות פעילה, חייבת ליישם בעצמה ערכים אלה. יש לפתוח את כל התפקידים לכל אנשי חינוך בהעדפה מתקנת לערבים. יש להבטיח שילוב אנשי חינוך ומנהל חינוכי ערבים רבים ככל האפשר במערכת החינוך הכללית ובסגל העובדים של משרד החינוך בכל הדרגות והתפקידים" (עמ' 2). בדוח המסכם של ועדה זאת מיום 11 דצמבר (2000), בהתייחס למבנה הארגוני, נאמר: "הוועדה סבורה שהמבנה הארגוני הנוכחי של מערכת החינוך הערבי אינו עונה על הצרכים ועל האתגרים העומדים בפני מערכת חינוך זו. הוועדה סבורה שכל עוד החינוך הערבי פועל במתכונתו, הסיכוי לצמצום פערים הוא מזערי ביותר. בהתאם לזאת, הוועדה ממליצה על ביצועה של רפורמה מבחינת המבנה הארגוני כך שתהיה התייחסות עמוקה יותר הן לפן הפדגוגי והן לפן המנהלי של מערכת חינוך זו" (עמ' 2).

הצעד השני בא להבטיח מתן סמכות ואפשרות לקביעת המטרות והערכים שיש להנחילם לתלמידים. המדובר במעורבות בתכניות הלימודים בכפוף לחקיקה שתבטיח ייחוד לאומי, תרבותי ודתי בד-בבד עם אזרחות במדינה. בנייר העבודה שהגישו חוקרים ואקדמאים יהודים וערבים לראש הממשלה לשעבר אהוד ברק, לאחר אירועי אוקטובר 2000, הומלץ בפרק החינוכי (שנכתב על ידי אלחאג', אבו-סעד ויונה) לאפשר אוטונומיה תרבותית משמעותית במקום אינטגרציה בלתי שוויונית. המלצתם זו מתבססת על כך שהמבנה הקיים של מערכת החינוך הערבי אינו הולם את המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית. עוד הם כותבים על המבנה הקיים: "הוא מונע את הפיכת החינוך למנוף לפיתוח חברתי ובולם את האפשרות לשיתוף האזרחים הערבים כמיעוט לאומי. בהתבסס על ניסיון של מדינות רב-תרבותיות בעולם, קיימות שתי חלופות נוספות: אינטגרציה מלאה ואוטונומיה תרבותית .... החלופה הראליסטית והמתאימה יותר לחינוך הערבי היא המשך שימוש בתשתיות הקיימות כבסיס למנהל נפרד לחינוך הערבי, שיבוא כחלק מאוטונומיה תרבותית לאוכלוסייה הערבית בישראל" (שם, עמ' 34).

בדוח האגודה לזכויות האזרח (**איפה ואיפה**, 2000) נאמר: "היבט חשוב של ההפליה בחינוך, שלא נרחיב עליו כאן, נוגע למעמדו של החינוך הערבי ולתכניו: מערכת החינוך היא גורם מרכזי בעיצוב אישיותו התרבותית של הדור הצעיר ובהנחלת הערכים הלאומיים והחברתיים. מן הראוי אפוא שמערכת החינוך למיעוט הערבי תיהנה ממעמד אוטונומי ותונהג על ידי הנהגה חינוכית-מקצועית ערבית, באופן שיאפשר למיעוט הערבי לשלוט בעיצוב זהותו הלאומית וההתפתחותית, לרבות באופן העברתה לדור הצעיר, כפי שהדבר נעשה, למשל, בחינוך הממלכתי-דתי בישראל. במתכונת הנוכחית, מערכת החינוך

הערבי אינה נהנית ממעמד אוטונומי. על החינוך הערבי בישראל מופקד אגף החינוך הערבי במשרד החינוך, והוא חלק מהחינוך הכללי הנקבע בעיקרו על ידי יהודים, כאשר לרשויות המקומיות מוקנות סמכויות טכניות בלבד. היעדר העצמאות לחינוך הערבי ניכר בתכניות הלימודים של החינוך הערבי, שלא ניתן בהן ביטוי של ממש לייחוד התרבותי והלאומי של המיעוט הערבי בישראל".

קיים חשש בקרב הציבור היהודי מעצם העלאתו של הרעיון, ואף מעצם הביטוי "אוטונומיה לערבים בישראל". חשש זה קיים גם בקרב חלקים בציבור הערבי. חששות אלה של שני הצדדים אינם נובעים מאותו המקור ואינם מתבססים על אותו הטיעון. הציבור היהודי חושש שאוטונומיה תרבותית חינוכית תוביל לאוטונומיה רחבה יותר, ואילו בקרב חלקים מסוימים בציבור הערבי קיים החשש לאבד את ההישגים שהגיעו אליהם כאזרחים במדינת ישראל (גם בתחום החינוכי). להסרת החששות אצל הצדדים, יש תחילה להסביר מה היא כוונתנו באוטונומיה תרבותית-חינוכית.

קיימים מבחינה ארגונית שלושה סוגי אוטונומיה בתוך טריטוריה מסוימת:

1) אוטונומיה טריטוריאלית למיעוט שמהווה רוב בתוך טריטוריה מסוימת, לרבות שליטה על הקרקע ועל אוצרות הטבע, ניהול עצמי כלכלי, חברתי-תרבותי ופוליטי.

2) אוטונומיה פוליטית למיעוט שאינו מהווה רוב בתוך טריטוריה מסוימת. במסגרתה, המיעוט מנהל את חייו באופן עצמאי, אך אין למיעוט שליטה על קרקע.

3) אוטונומיה תרבותית למיעוט שאינו מהווה רוב בתוך טריטוריה קיימת. אוטונומיה זו תצטמצם לתחום התרבותי, כולל חינוך.

בהקשר של החינוך הערבי בישראל, הכוונה היא לסוג השלישי. האוטונומיה התרבותית תהיה פרסונלית, ללא שליטה ואחריות על טריטוריה.

ההבחנה היא בין אוטונומיה טריטוריאלית (שחלה על שטח) לבין אוטונומיה פרסונלית (שמתקיימת כאשר המיעוט מפוזר בתוך שטח המדינה). אוטונומיה פרסונלית היא אפשרית וניתנת ליישום במקרה של החברה הערבית בישראל, ובמיוחד בכל מה שקשור בתחום החינוכי, שבו המיעוט יהיה מוסמך לקבוע את מטרותיה של המערכת, תכניה ומדיניות הקצאת המשאבים שלה.

אוטונומיה תרבותית משמעה הפרדת המיעוט מבחינה תרבותית מהשפעות של הרוב. זאת, בגבולות שייקבעו בהסכמה בין הרוב למיעוט ושיעוגנו בחקיקה, תוך שמירה על

מסגרת של שייכות אזרחית משותפת בתחומי הכלכלה והפוליטיקה. אוטונומיה תרבותית כוללת את התחומים הבאים: דת, שפה, אמנות, חינוך ותרבות.

במדינת ישראל כבר קיימת זמן רב אוטונומיה חינוכית, לפחות לגבי שני מגזרים: המגזר החרדי והמגזר הממלכתי-דתי. אין אפוא חידוש בהעלאת התביעה להקמתו של מינהל חינוך ערבי עצמאי.

זכותם של הערבים ליהנות מתרבותם גם נובעת מהזכות לחירות. זכות זו היא יסודית ובסיסית ומוגנת על ידי הקהילה הבינלאומית במשפטה המנהגי וההסכמי (ראו: אבישי מרגלית, משה הלברטל, 1998). ישראל, כאחת החברות בקהילה הלאומית, התחייבה לשמור ולכבד זכויות אדם אינדיבידואליות וקולקטיביות. אחת הזכויות הבסיסיות של מיעוט היא לנהל את ענייניו התרבותיים וליהנות ממסורתו ומתרבותו (ראו מגילת האומות המאוחדות ושני ההסכמים הבינ"ל משנת 1966: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Covenant on Civil and Political Rights).

הדיון הציבורי והאקדמי על מבנה מערכת החינוך הערבי מתנהל כבר זמן רב. כאשר שר החינוך לשעבר, פרופ' אמנון רובינשטיין, הורה על הקמתה של מועצה מייעצת לחינוך הערבי, החליטה המועצה להעמיד בראש סדר העדיפויות את נושא המבנה של המערכת, למרות שאנשי משרד החינוך רצו שתעסוק תחילה בנושאים אחרים. ההמלצות שהגישה המועצה בדבר הצורך בשינוי המבני נדחו על ידי השר רובינשטיין, אך ב-1996 הגיש אמנון רובינשטיין, אז חבר כנסת, הצעת חוק שהתבססה על טיעונים כמעט זהים לאלה של חברי המועצה המייעצת הערבים. אנשי משרד החינוך חששו מחדירת ערכים דתיים למערכת החינוך הממלכתית, גם חברי המועצה המייעצת הערבים ביקשו לשמר את הייחוד הלאומי לצד האזרחי שלהם (**הארץ**, 19 בנובמבר 1996, עמ' ב2).

תנאים מקדימים להגשמת האוטונומיה

להגשמת אוטונומיה תרבותית עבור האוכלוסייה הערבית בישראל יש תחילה ליצור תנאים מקדימים לקבלתה בציבור, המותנים בהגדרת תנאים נאותים להפעלתה.

תנאים מקדימים לקבלת האוטונומיה:

הסכמת הרוב היהודי על הצורך לעניק אוטונומיה תרבותית לציבור הערבי בארץ. בירור מעמדו של החינוך הערבי בישראל אינה רק בעייתם של הערבים בישראל, אלא גם של הרוב היהודי. ההכרעה על מתן או אי-מתן אוטונומיה תרבותית תלויה בגורמים רבים. בחוקי היסוד של מדינת ישראל נקבע כי המדינה היא "מדינת העם היהודי" ו"מדינה

דמוקרטית". האזרחים הערבים אינם שותפים לסמליה של המדינה: דגל, המנון וכדומה. מכאן שהם גם מערערים על יכולתה להיות "מדינת כל אזרחיה". לא רק סמלי המדינה זרים לאזרח הערבי הישראלי, אלא משום שנשללה מהערבים הזכות לנהל את חינוך ילדיהם, הם מטילים ספק באופייה הדמוקרטי של המדינה, שהרי דמוקרטיה נבחנת בזכויות המוענקות למיעוט, לרבות זכויות בסיסיות של חינוך הילדים על פי תפיסתו. המיעוט הערבי בישראל רואה עצמו כמיעוט לאומי המשתייך מבחינת תרבותו ועברו לאומה הערבית בכלל ולעם הפלסטיני בפרט. במקביל, ערביי ישראל רואים עצמם כאזרחים השואפים להשיג שוויון אזרחי במסגרת מדינת ישראל. גישה זו התחזקה עם תחילת כינון תהליך השלום בין מדינת ישראל ומדינות ערב, ובמיוחד תהליך השלום עם הפלסטינים. הערבים בישראל מודעים לכך שמדינה פלסטינית עתידית תקום לצדה של מדינת ישראל ושהם ימשיכו להיות חלק ממדינת ישראל; מכאן גם מאבקם לשוויון זכויות במסגרת מדינת ישראל. עָצמתם הפוליטית של ערביי ישראל אינה תלויה בתפיסתם-הם את חוסנם הכלכלי והפוליטי, אלא בתפיסת חוסן זה על ידי הרוב היהודי. בפועל, נוכחותם של חברי כנסת ערבים בכנסת ישראל היא חוקית, אבל אינה לגיטימית לשם יצירת שותפות על בסיס קואלציוני. בבחירות 1999, התעלם ראש הממשלה הנבחר דאז, אהוד ברק, מחברי הכנסת הערבים בהרכבת ממשלתו, למרות ש-96% מהאזרחים הערבים הצביעו בבחירות. (כתוצאה ממהלך זה ובתגובה לאירועי אוקטובר 2000, רק 15% מהאוכלוסייה הערבית השתתפו בבחירות הבאות לרשות הממשלה.) המעמד החברתי, הפוליטי והכלכלי של הערבים בישראל משפיע על דעת הציבור בישראל. דעות אלו בקרב הציבור היהודי מעצבות את יחסי הרוב והמיעוט במסגרת המדינה.

בעידן של שלום, כאשר סכסוכים חיצוניים הולכים ונפתרים ובהיעדר סכנה מידית מסכסוכים אלה, סביר שהציבור בישראל יתפנה לעסוק בשסעים הפנימיים, בהם גם השסע היהודי-ערבי. אף שמתן אוטונומיה תרבותית לערבים אינו מן הסוגיות "הבוערות" בציבור היהודי, כבר היום נשמעים קולות ליברליים בזכות הרב-תרבויות בחברה הישראלית, שמתקשרים לשיח על זכויות בכלל: זכויות אדם, זכויות מיעוטים והזכות לקיום של ישויות תרבותיות שונות.

הפנמת רעיון האוטונומיה התרבותית בקרב הציבור הערבי

בין הכוחות הפוליטיים הפעילים במגזר הערבי קיימת מחלוקת לגבי רעיון האוטונומיה התרבותית. זרמים מסוימים מצדדים בה וזרמים אחרים מסתייגים. אי-הסכמה לגבי אוטונומיה תרבותית גם שוררת בקרב אנשי המקצוע, ובמיוחד היא קיימת בקרב קבוצות האינטרס הנהנות מהמצב כיום.

מצב-דברים זה מעלה כמה שאלות שמחייבות הכרעה:

- אם לא כלל האוכלוסייה הערבית, על כל מרכיביה, תתמוך באוטונומיה התרבותית – מה יהיה מעמדם של אלה אשר לא יתמכו בה? האם האוטונומיה תיכפה עליהם?
- מהו הגוף המוסכם (על הרוב ועל מיעוט) אשר יפעיל, ינהל ויפקח על האוטונומיה? האם קיימת הסכמה בתוך האוכלוסייה הערבית לגבי גוף זה? מי יבחר בו או ימנה אותו? מה תהיה זיקתו המנהלית למוסדות הממשלה ובמיוחד למשרד החינוך?
- מהם גבולות האוטונומיה? מהו ההליך המוסכם לשינוי או לביטול הגבולות של האוטונומיה? מה יקרה כאשר הרוב יבטל חד-צדדית את האוטונומיה? מה יקרה אם המיעוט יחרוג מגבולותיה המוסכמים? מהו ההליך השיפוטי אשר יקבע אם קיימת חריגה מהגבולות אצל אחד משני הצדדים?

8 שוויון, שילוב או הפרדה

לאור הנתונים שהובאו לעיל, בולט לעין אי-השוויון בתשומות ובתפוקות בין שתי מערכות החינוך הממלכתיות בישראל – היהודית והערבית.

לפני שנדון בהשפעתו של אי-השוויון הזה על מערכת היחסים בין שתי קבוצות האוכלוסייה בכלל, ועל מערכת החינוך הערבי בפרט, ראוי תחילה לעמוד על משמעותו של מושג השוויון. שוויון יכול להתבטא בתשומות (בהשקעות), כפי שהוא יכול להתבטא בתפוקות (ובהקשר החינוכי, בהישגים). בשנים האחרונות הולכת ומתחזקת בעולם וגם בישראל הגישה הדוגלת ב"שוויון מהותי", שלפיה החשוב הוא לא שוויון פורמלי (שוויון בהשקעות), אלא השוויון בתפוקות (שוויון בהישגים). מכאן שיש להתחשב בנתוני פתיחה שונים בין בני אדם או בין קבוצות. בסעיף 2 לאמנת האו"ם לזכויות הילד, מוטלת על מדינה החובה לנהוג באופן שוויוני כלפי הילדים השונים המצויים בתחום שיפוטה ולהקנות להם הזדמנות שווה לממש את זכויותיהם. בדוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (פרימור-אדלר, 2001) נטען ש"זכות השוויון היא בעלת שני פנים: הראשון הוא הנהגת שוויון בין מגזרים שונים של ילדים בחברה, והשני הוא התייחסות שוויונית לילד המסוים, באשר הוא אדם, כאן ועכשיו" (עמ' 22). עוד מפרט הדוח, שעל מנת לקדם שוויון בין ילדים ממגזרים שונים, מוטלת על המדינה חובה כפולה: ראשית, עליה לאסור כל סוג של הפליה בין ילדים שונים על רקע של הבדלי גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מקום מגורים, מוצא לאומי ואתני, מעמד כלכלי וחברתי, מצב בריאותי וגופני או כל מאפיין אחר; גם אין להפלות את הילד על רקע מעמדם של הוריו ובני משפחתו האחרים, מצבם המשפחתי, מצבם הבריאותי, השקפותיהם ופעולתם. שנית, עליה לנקוט צעדים על מנת לקדם שוויון בין כלל הילדים ולהביאם לקו זינוק דומה.

חוץ מסעיף 2, יש עוד שני סעיפים באמנה לזכויות הילד המתייחסים לעקרון השוויון ואי-ההפליה, ואלה הם:

סעיף 8: זכות הילד לשמר את זהותו, השתייכותו הלאומית, שמו וקשריו המשפחתיים.

סעיף 30: זכות ילדים בני קבוצות מיעוט אתניות ליהנות מתרבותם, דתם ולשון אמם.

בישראל, עקרון השוויון מעוגן הן באמצעות פרשנות שניתנה ל**חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו** על ידי בית המשפט העליון, והן מכוח פסיקתו של בית המשפט, שהכירה בשוויון כערך בעל מעמד נורמטיבי. גם האמנה וגם הפסיקה בישראל פירשו את עקרון השוויון כשוויון מהותי, דהיינו שוויון במטרה ולאו דווקא באמצעים (פרימור-אדלר, שם).

יחס בלתי שוויוני על בסיס מאפיינים קבוצתיים הוא בגדר הפליה. הפליה על רקע השתייכות קבוצתית נובעת מדעות קדומות כלפי אותה קבוצה או מאינטרסים מנוגדים. הפליה יכולה להתבטא בחקיקה מפורשת המפלה נגד אותה קבוצה, או בקביעת קריטריונים בלתי-רלוונטיים שמפלים את הקבוצה ישירות או בעקיפין.

כדי למנוע הפליה וכדי לנסות ולהגיע לשוויון מהותי (שוויון בתוצאות), ננקטת בדרך כלל מדיניות של העדפה מתקנת. "העדפה מתקנת" משמעה פעולות שמטרתן לקדם קבוצה מסוימת שסובלת מקיפוח היסטורי, כגון הקצאת משאבים מוגברת על מנת להגביר את השוויון בינה לבין קבוצות אחרות. המתנגדים למדיניות ההעדפה המתקנת טוענים שהיא מעניקה עדיפות לאדם או לקבוצה על חשבון אדם או קבוצה אחרת. אחרים רואים בהעדפה המתקנת אמצעי להשגת שוויון מהותי. דוח האגודה לזכויות האדם (2000) מביא את קביעתה של ועדת האו"ם לזכויות האדם שלפיה "עקרון השוויון מחייב לפעמים לנקוט העדפה מתקנת על מנת להפחית ולבטל תנאים המסייעים או הגורמים להפליות". ככל שיהיו הוויכוחים החברתיים והפוליטיים באשר לעקרון השוויון המהותי ולהיקפה הרצוי של ההעדפה המתקנת, ברור שילדים אינם אחראים למצבם החברתי ולמעמדם הכלכלי והם זכאים למלוא ההזדמנויות למיצוי יכולותיהם.

אחת השאלות המרכזיות ביחסי יהודים וערבים בישראל היא, האם בכלל ניתן להשיג שוויון בין שתי הקבוצות, ולפחות שוויון בחינוך, שוויון שהמדינה מחויבת אליו בהכרזת העצמאות וגם בחוקי היסוד שלה? ואם כן, כיצד ניתן להשיג שוויון זה? האם שוויון מחייב שילוב בין שתי החברות, ומהי רמת השילוב ששתי הקבוצות ישכילו לחיות אתה? והאם ניתן כלל להגיע לשילוב כאשר רוב המגורים הם נפרדים (95% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים נפרדים), וגם כשמדובר בערים מעורבות – הערבים גרים בשכונות נפרדות משכונות היהודים, להוציא מקרים מועטים. מטבע הדברים, כאשר

המגורים והיישובים הם נפרדים, גם מערכות החינוך הן נפרדות. האפשרויות שיכולות לבוא בחשבון במה שנוגע למערכת החינוך הן שתיים בלבד: האחת – הרחבת השוליים של השילוב לרמה המקסימלית בלי לפגוע בהפרדה בין שתי המערכות; והשנייה – הפרדה כללית עד כדי אוטונומיה למערכת החינוך הערבי. מבחינה תאורטית קיימת עוד אפשרות והיא: שילוב מלא בין שתי מערכות החינוך. מעשית, חלופה כזו אינה ברת-ביצוע בגלל ההפרדה בתחום המגורים, קיומן של שתי שפות ורקע תרבותי, לאומי ודתי שונה. דפוסי המגורים הנפרדים של יהודים וערבים בישראל הובילו גם להפרדה בין שתי מערכות החינוך ברמת השדה.

הדיון על מבנה מערכת החינוך הערבי אינו מנותק משאלת מעמדם של האזרחים הערבים הפלסטינים בישראל. במעמדם המשפטי של הערבים בישראל כבר עסקו לא מעט מחקרים אשר לרוב דנו בבעיות המבניות של אי-שוויון כלפי המיעוט הערבי בישראל. קיימות שתי רמות של הפליה: האחת במובן הסמלי של זהות ושל השתייכות מלאה (פלד, 1997; Rouhana & Ghanem, 1998), והשנייה היא הפליה מעשית בהקצבות, בפיתוח מערכת החינוך וכדומה (אבו-ריא וגביזון, 1999; אבו-עסבה, 1997; אלחאג', 1996; סמוחה, 1996; פרסומי אדווה, 1991-2001; פרסומי סיכוי, 1996-2004). בסוגיות מבנה מערכת החינוך הערבי ניתן לקבוע שקיימת הפליה כפולה – סמלית ומעשית גם יחד.

מערכת החינוך בישראל היא רובה מערכת ממלכתית, להוציא החינוך "העצמאי" הלא-מוכר, שגם הוא ממומן על ידי המדינה. בחינוך הממלכתי כלולים בתי הספר היהודיים הלא-דתיים. זוהי המערכת "הרגילה", שנמצאת בפיקוח משרד החינוך במה שנוגע לתכני ההוראה, לכישורים הנרכשים על ידי התלמידים ולערכים המונחלים להם. במשרד החינוך יש "אגף לתכניות לימודים" ו"מזכירות פדגוגית". לצד זו קיימת מערכת החינוך הממלכתי-דתי, שגם היא בפיקוח מינהלי של משרד החינוך, אולם תכניה המהותיים והפדגוגיים הם עצמאיים ונקבעים בצורה אוטונומית על ידי מועצה מיוחדת לחינוך הממלכתי-דתי. לצד שתי מערכות אלה קיים החינוך הערבי, שאף הוא נתון בפיקוח מינהלי ופדגוגי של משרד החינוך. בהשוואה לשתי מערכות החינוך האחרות, מערכת החינוך הערבי אינה נהנית מאוטונומיה לגבי תכנית הלימודים ונושאים פדגוגיים ייחודיים.

מאז הקמת המדינה ועד היום היו מערכות החינוך היהודית והערבית נפרדות – הן ארגונית והן מבחינת שפה ותכנים. גביזון (1999) מציינת שאין בחוקי המדינה התייחסות מפורשת למנגנונים של שימור ההפרדה הזאת בדרך של כפייה. מאז קום המדינה נשמר בעיקרו של דבר חוסר הסימטרייה בתוכני שתי המערכות: עברית, היסטוריה ישראלית וספרות עברית הם מקצועות חובה בבתי הספר הערביים בישראל, ונאסר בהם לימוד תכנים שיש בהם משמעות לאומית ערבית או פלסטינית. לדעת גביזון (שם, עמ' 18),

סוגיית השילוב או ההפרדה אינה ייחודית למדינת ישראל; היא קיימת בהרבה מדינות רב-תרבותיות, ובדרך-כלל ההפרדה קשורה גם להפליה ולהיעדר שוויון. גם יש לציין ששתי האוכלוסיות, היהודית והערבית, מעדיפות עקרונית מסגרות חינוך נפרדות, כך שמעשית לא ניתן לקיים אלא מסגרות נפרדות.

מערכת החינוך ביישובים הערביים בישראל סובלת מאי-שוויון, שמתבטא במחסור במבנים ובציוד, בשיטות הוראה מיושנות, בהקצאות שאינן מספיקות (המתבססות על קריטריונים שאינם רלוונטיים למערכת חינוכית), סובלת ממחסור בשירותי ייעוץ ותמיכה, מתכניות לימודים שאינן מתאימות ושנכפות במידה רבה מלמעלה. מצד שני, במצב כזה של הפרדה, אין חשש מאָבדן הזהות של התלמידים, ואפשר בלי קושי לשמור ולפתח את שפת-האם בקרב התלמידים.

דומה ששתי האוכלוסיות תמימות דעים לגבי המשך ההפרדה בין המסגרות, ואף לא מועלית טענה שיש לשלב את המסגרות ברמת השדה. גם אם תעלה טענה שכזו, היא אינה בת-יישום בגלל העובדה האובייקטיבית של מגורים מופרדים ושתי שפות נפרדות. מכאן, שסוגיית השילוב או ההפרדה היא ברמת מטה, כלומר – ברמת הניהול הבכיר, או ליתר דיוק בשאלה מי האחראי על קביעתן של מטרות החינוך ושל תכניות הלימוד ומי המחליט בעניינים מנהליים ופדגוגיים ברמת המטה.

האפשרות הראשונה של הרחבת השוליים של השילוב עם שמירה על ההפרדה משמעה, מבחינה תאורטית, ויתור מצד האוכלוסייה הערבית על זכותה לנהל חינוך עצמאי עם שליטה על המטרות ועל תוכני הלימוד. גם נשאלת השאלה מי יקבע את גבולות השוליים האלה ובאילו תחומים יורחבו הגבולות ובאילו יצומצמו. יהיו מי שיפקפקו בהצלחת יישומה של אפשרות זו, וזאת מהטעם הפשוט שמשרד החינוך הרי טוען לקיומה של יחידה הממונה על החינוך הערבי, המהווה מבחינתו סוג של הרחבת השוליים (ובשנת הלימודים הנוכחית החליט משרד החינוך לקרוא ליחידה זו אגף). יהיו מי שיסכימו למבנה שיאפשר שוויון אזרחי מלא בהקשר החינוכי, שוויון בתשומות שיובילו לשוויון בתפוקות.

כאן המקום להעלות שוב את השאלה שפתחנו בה בחיבור זה: האם ניתן בכל זאת להשיג את השוויון בדרך של העצמה במסגרות נפרדות? שאלה זו היא ייחודית למגזר הערבי; במגזר היהודי היא אינה עומדת על הפרק בגלל נקיטת מדיניות של אינטגרציה במערכת החינוך על אף המתחים והשסעים העמוקים במגזר היהודי על רקע של שילוב או הפרדה בחינוך.

עוד היבט שאין להתעלם ממנו בשעה שדנים בשאלות השוויון האזרחי, בכלל, והחינוכי, בפרט, הוא החשש מהנצחת אי-השוויון באמצעות ההפרדה כדי לשמר ייחוד מסוים של

"אנחנו" ו"הם". האם המקרה שלנו כאן הוא המקרה של קבוצת רוב שמעוניינת להנציח את ההפליה של קבוצה חלשה באמצעות הרחקתה והדרתה?

הערבים הפלסטינים בישראל אינם מעוניינים בשילוב מלא מחשש לאָבדן הזהות והשפה, אך מעוניינים בשוויון אזרחי מלא, לרבות שוויון חינוכי תוך הפרדה מינימלית שתשמור על זהותם ועל ייחודם הלאומי והתרבותי. אך מהו בעצם השוויון הזה שאנו שואפים אליו? מה פירושו הנורמטיבי? האם אנחנו מעוניינים בשוויון הזדמנויות בחינוך לכל ילד ללא קשר לקולקטיב הלאומי שהילד משתייך אליו? או האם אנחנו מתכוונים למערכת אשר תוביל לצמצום פערים בין שתי מערכות החינוך בארץ?

בגלל התנאים האובייקטיביים בישראל של שני המגזרים היהודי והערבי, נראה כי עדיפה האפשרות השנייה: המשך ההפרדה לקראת אוטונומיה מוגברת ומשופרת. עם זאת, אוטונומיה מוגברת ומשופרת תיחשב, מן הסתם, בעיני הממסד של הרוב כהפרדת-יתר שעלולה לסכן את הלכידות האזרחית המינימלית הדרושה להמשך קיומה של המדינה.

מקורות

אבו-סעד, א' (1997). "מערכת החינוך הבדואית בנגב לקראת שנת 2000: סוגיות ומגמות", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערבים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט – מכון ברוקדייל, ירושלים, עמ' 27-34.

אבו-עסבה, ח' (1997). "משתנים חברתיים ותרבותיים המשפיעים על תהליכי השינוי במערכת החינוך הערבי בישראל", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערבים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים, עמ' 22-23.

אבו-עסבה, ח' (1997). **מערכת החינוך הערבי בישראל: מצב קיים וחלופות ארגוניות אפשריות**, הוצאת המכון לחקר השלום, גבעת חביבה.

אבו-עסבה, ח' (1999). "נשירת תלמידים במערכת החינוך הערבי בישראל; תאור מצב והצעות לטיפול", בתוך: בן-אריה וציונית (עורכים), **ילדים בישראל על סף שנת 2000**, הוצאת המועצה הלאומית לשלום הילד בישראל, ירושלים, עמ' 105-123.

אבו-עסבה, ח' (2001). "דילמות וסוגיות בחינוך ערכי בבית הספר הערבי בישראל", בתוך: יעקב עירם ואחרים (עורכים), **צמתים – ערכים וחינוך בחברה הישראלית**, הוצאת לשכת המדענית הראשית, משרד החינוך והתרבות, ירושלים, עמ' 441-479.

אבו-עסבה, ח' (2003). **מבנה אלטרניטיבי למערכת החינוך הערבי בישראל**, דוח מחקר מסכם, הוצאת מכון מסאר, ג'ת.

אבו-עסבה, ח' (2004). "אוטונומיה חינוכית למערכת החינוך הערבי בישראל", בתוך: דפנה גולן (עורכת), **אי-שוויון בחינוך – אתגרים לצמצום פערים** (טרם פורסם).

אבו-ריא, ע', גביזון, ר' (1999). **השסע היהודי ערבי בישראל, מאפיינים ואתגרים**, ניר עמדה 13, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

אבינרי, ש' (1996). "התקווה לא תמות", **ידיעון למורי האזרחות**, עלון 12, משרד החינוך והתרבות, האגף לתכנון ולפיתוח תכניות לימודים, ירושלים.

אדלר, ח' (1998). "פלורליזם חברתי ואינטגרציה בחינוך בישראל", **קשר עין: ירחון ארגון המורים העל-יסודיים**, תל-אביב.

אדלר, ח', ומ' בלס (1996). **אי שוויון בחינוך בישראל 1980-1995**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

אדלר, ח', ומ' בלס (2000) "חנוך לנער על פי דרכו", בתוך: יעקוב קופ (עורך), **פלורליזם בישראל: כור היתוך ל "מעורב ירושלמי"**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, עמ' 133-152.

אוריון, א' (2000). **בין המאחד למייחד – מערכת החינוך בישראל – עיצוב מסגרות ותכנים ליובל הבא**, תרגיל סיכום קבוצתי, עמיתי מחזור ז', בית הספר למנהיגות חינוכית, ירושלים.

אלחאג', מ' (1991). **חינוך ותמורה חברתית בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבין-לאומי לשלום המזרח התיכון, תל-אביב.

אלחאג', מ' (1994). **מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

אלחאג', מ' (1996). **חינוך בקרב הערבים בישראל – שליטה ושינוי חברתי**, הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית, ומכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

אלחאג', מ' (מרס 1995). **הערבי בישראל: מעמד – שאלות וציפיות המורה**, מרכז לחקר החינוך, אוניברסיטת חיפה.

אלחאג' מ', א' אבו סעד ויונה (2000). מסמך שהוגש על ידי חוקרים ערבים ויהודים לראש הממשלה אהוד ברק לאחר אירועי אוקטובר 2000.

אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, כרך 31, עמ' 221.

אמנה נגד הפליה בחינוך, כ"א 441, כרך 12, עמ' 656.

ארבלי, ע' (26.10.1999). "בדווים טוענים לאפליה בתקציבי החינוך", **הארץ**.

באשי, י' ואחרים (1981). **ההישגים הלימודיים של בית הספר היסודי הערבי בישראל**, בית ספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בג"צ 240/98 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נב(5) 167.

בג"צ 3491/90 **אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח'**, פ"ד מה(1) 221, 223.

בג"צ 3954/91 **אגברייה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח'**, פ"ד מה(5) 472, 478.

בג"צ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית ת"א-יפו**, פ"ד נו(5) 393, סעיף 25 לפסה"ד.

בג"צ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית ת"א-יפו**, פ"ד נו(5) 393, עמ' 454.

בג"צ 786/04 **אחלאם אל סנע ואח' נגד משרד הבריאות ואח'**; העתירה הוגשה בינואר 2004 ופסק הדין ניתן ביולי 2004.

בג"צ 7677/02 **ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי והאגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משרד החינוך, התרבות והספורט**.

בלס, מ' (2002). "אי-שוויון בהישגים בין הקבוצות החברתיות בישראל", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **מערכת החינוך בישראל** (בערבית) (טרם פורסם).

בן-אריה, א', וי' ציונית (1998). **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1998**, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

בן-אריה, א', וי' ציונית (1999). **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1999**, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

בן-אריה, א', ציונית, י' וג' קריז'ק (2002). **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2002**, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים, עמ' 109.

בנבנישתי, א' (1998). "נפרד אבל שווה בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים", **עיוני משפט**, כ"א: 769-798

ברזילי, ג' (2001). "ערבים? רק בלשון יחיד", **משפט נוסף**, 1: 58.

ברנדס, ע' (1996). **הקפיצה השלישית – שינויים ורפורמות במערכת החינוך בשנות התשעים**, משרד החינוך התרבות והספורט, ירושלים.

ברק-מדינה, א' (2003). **הקצאת משאבים בחינוך, עקרון האינטגרציה ובתי ספר ייחודיים במגזרים שונים**, יחידת מחקר ומידע, כנסת ישראל, ירושלים.

בשארה, א' (1997). "החינוך המיוחד במערכת החינוך הערבי בישראל", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערבים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט – מכון ברוקדייל, 1998, ירושלים, עמ' 27-34.

ג'בארין, י' (1999). "חינוך עם זהות", **מחברות עדאלה**, 1: 26-28.

גביזון, ר' (1999). **האם שוויון מחייב שילוב? המקרה של מערכת החינוך הממלכתי ביפו**, הוצאת יער – סדרת ניירות עמדה, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, בית-ברל, כפר-סבא.

גביזון, ר', וע' אבו-ריא, (1999). **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, עמ' 39.

גביזון, ר', וט' בבלפור (2005). **זכויות קיבוציות של מיעוטים**. מוגש לוועדת החוקה של הכנסת במסגרת חוקה בהסכמה רחבה, כנסת ישראל, ירושלים, עמ' 30.

גבתון, ד' (2002). **מדיניות החינוך והחינוך לדמוקרטיה בחברה דמוקרטית**. תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה.

גבתון, ד' (טרם פורסם). **אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל**.

גולן-עגנון, ד' (2005). **אי-שוויון בחינוך**. תל-אביב, בבל.

גרא, ד' (2006). **פערים בהקצאת משאבים בין מערכות החינוך העברי לערבי ולדרוזי**. מרקטסט מידאיסט, תל-אביב, עמ' 7.

גרומן, ר' (1995). **המיעוט הערבי בישראל**, הוצאת יחדיו, תל-אביב.

דוח האגודה לזכויות האזרח בישראל, **איפה ואיפה – מאזן השוויון בישראל**, 1999.

דוח האגודה לזכויות ההאדם, 2000.

דוח הוועדה המיוחדת לנושא הנשירה מבית הספר (2002). כנסת ישראל, ירושלים, עמ' 9.

דוח הוועדה לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות, 1997.

דוח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של התלמידים עם ליקויי למידה, 1997.

דוח ועדת אור לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים, 2003.

דוח ועדת האו"ם 1997.

דוח כץ (1998). דוח הוועדה לבדיקת מערכת החינוך הבדואית בנגב, עמ' 6.

דוח מבקר המדינה (1991). ירושלים.

דוח מבקר המדינה (1995). ירושלים, דוח שנתי מס' 46, עמ' 353.

דוח מבקר המדינה (2000). ירושלים.

דוח מבקר המדינה מס' 52 (2002).

דויירי, מ' (1997). **האישיות, התרבות והחברה הערבית**, הוצאת אלנור, ירושלים.

דיכטר, ש' (עורך). **דו"ח סיכוי, 2003-2004, שנה לפרסום מסקנות ועדת אור**. ירושלים, עמותת סיכוי.

דינשטיין, י' (1979). **המשפט הבינלאומי העל-מדינתי**, הוצאת שוקן ואוניברסיטת תל אביב, תל אביב, עמ' 154.

דכטר, ש' (2004). **דוח סיכוי 2003-2004, פערים בין יהודים וערבים בישראל בחינוך והשכלה, בבריאות, בהכנסה, תעסוקה ועוני**, ירושלים, עמ' 17-26.

דכטר, ש', וא' גאנם (2003). **דוח סיכוי 2003**, ירושלים.

דר, י', ונ' הירש (1991). "פערים סוציו-אקונומיים ועדתיים בהישגים לימודיים בחטה"ב בישראל", **מגמות** ל"ג (2), עמ' 164-186.

הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות, יולי 1997.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997). **השנתון הסטטיסטי לישראל**, לוח 2.18, עמ' 82-83.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999) **חינוך ומשאבי חינוך בישראל 1990-1996**, הודעה לעיתונות, 26.7.99, 164/99.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999). **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002). "מחקר בנושא אפיון ודירוג הרשויות המקומיות בישראל", **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003). **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004). **השנתון הסטטיסטי לישראל**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2005). **ילדים בגני ילדים ובמעונות יום**, הודעה לעיתונות, תשס"ד, 4.9.05, (195/2005).

וולנסקי, ע' (1997). **בין מרכז ופריפריה. מערכת החינוך של קנדה**, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב.

ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בישראל (1994). **מטרות החינוך הערבי**, נצרת.

ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בישראל (2002). **סוגיות החינוך הערבי**, הוצאת ועדת המעקב, נצרת, עמ' 39.

זרחין, ת' (18.9.2000). "צמצום הפערים בחינוך? זו זריית חול בעיניים". **הארץ**.

חאייק, ע' (1997). "מערכת החינוך המיוחד במגזר הערבי", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערבים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט – מכון ברוקדייל, ירושלים, עמ' 27-34.

חג'-יחיא, מ' (1994). "המשפחה הערבית בישראל, ערכיה התרבותיים וזיקתם לעבודה סוציאלית", **חברה ורווחה**, י"ד, 34: 249-264.

חטאב, נ' (1998). **המבנה החברתי-תרבותי, משבר הזהות והשפעתו על פיתוח אוריינטציית עתיד**, חיבור לקבלת תואר מוסמן, המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

חמאיסי, ר' (1995). "דילמות בהתפתחות השלטון המקומי ביישובים הערביים", **המזרח החדש**, לז: 123-137.

יעקובי, ג' (1997). "החינוך בערים מעורבות: תיאור מערכת החינוך בעיר יפו", בתוך: ח'אלד אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערביים בישראל - ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט – מכון ברוקדייל, ירושלים, עמ' 51-54.

ישובי, נ' (2002). **איפה ואיפה: מאזן השוויון בישראל**, דוח האגודה לזכויות האזרח, ירושלים, עמ' 55-69.

כהן, ש', וי' ילניק (2000). **אפליה כנגד המגזר הלא-יהודי בהקצאת משאבים לפיתוח החינוך, אומדן כמותי וההשלכות של סיום האפליה**, האוניברסיטה העברית בירושלים.

כהן-נבות מ', אלנבוגן-פרנקוביץ ש', ות' ריינפלד (2001). **הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער**, הוצאת גו'ינט-מכון ברוקדייל, המכון לילדים ולנוער ומרכז מחקר ומידע, הכנסת, ירושלים.

כתבי אמנה (1989). **אמנה בדבר זכויות הילד**, 1038, כרך 31.

לביא, ו' (1997). **הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

לוסטיק, א' (1985). **ערבים במדינה היהודית : שליטת ישראל במיעוט לאומי**, חיפה, מפרש.

ליפשיץ, ע' (1994). **הערבים אזרחי ישראל ומדינת ישראל: תהליכי שוויון והשתלבות**, תל אביב.

לם, צ' (1976). **ההגיונות הסותרים בהוראה**, ספריית הפועלים, תל-אביב.

לנדאו, י' (1993). "המיעוט הערבי בישראל 1967-1991", **היבטים פוליטיים**, תל אביב.

לנדאו, י' (1993). **המיעוט הערבי בישראל 1967-1991, היבטים פוליטיים**. תל-אביב, עם עובד ומכון לוי אשכול באוניברסיטה העברית.

מאוטנר מ', שגיא א', ור' שמיר (1998). "שני מושגים על רב-תרבותיות", בתוך: מאוטנר מ', שגיא א' ושמיר ר' (עורכים). **רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית**, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 79-93.

מגילת האומות המאוחדות ושני ההסכמים הבינ"ל משנת 1966:

מזאוי, א' (1996). **מבנה השוויון בהזדמנויות חינוכיות במערכת החינוך הערבי במדינת ישראל**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל אביב.

מינקוביץ, א' (1977). "התעוררות הבעיה של טעון הטיפוח והתפתחותה", בתוך: **הילד טעון הטיפוח**, לקט מאמרים, הוצאת בית המדרש הממלכתי למורים ולגננות, באר שבע.

מי עמי, נ' (2003). **הישגים לימודיים במגזר הערבי**, יחידת מחקר ומדע, כנסת ישראל, ירושלים.

מנסור, ע' (1997). "מיפוי שטח: מסגרות חינוך לגיל הרך בחברה הפלשתינאית", בתוך: ח' אבו-עסבה (עורך), **ילדים ובני נוער ערביים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, הוצאת ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים, עמ' 47-56.

מרגלית, א', ומ' הלברטל, (1998). "ליברליזם וזכות לתרבות", בתוך: מאוטנר, שגיא ושמיר (עורכים), **רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית**, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 102.

מרגלית, מ' ואחרים (1997). **דוח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה**, משרד החינוך התרבות והספורט, ירושלים, עמ' 18.

מרעי, ס' (1974). "ביה"ס והחברה הערבית בכפר ערבי בישראל", **עיונים בחינוך** (4): 85-104.

מרעי, ס' (1975). **יחסי החברה הערבית בישראל כלפי חינוך טכנולוגי מקצועי**. חיפה, המכון לחקר החינוך הערבי ופיתוחו.

מרעי, ס', ונ' דאהר (1996). **עובדות ומגמות בהתפתחות החינוך הערבי בישראל**, ביה"ס לחינוך, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

משרד האוצר, **תקציב החינוך**, 2006, עמ' 58.

משרד החינוך התרבות והספורט, המִנהל הפדגוגי, אגף בחינות (שנים שונות). **נתוני בחינות בגרות**, ירושלים.

משרד החינוך, התרבות והספורט (1996), **מדד הטיפוח – עקרונות להקצאה**, הוצאת משרד החינוך, ירושלים, עמ' 3.

משרד החינוך והתרבות (1998). **המשוב הארצי למערכת החינוך, מתמטיקה 1996**, תמצית הדוח המסכם, מרכז ארצי לבחינות והערכה, ירושלים.

משרד החינוך והתרבות (1999). **המשוב הארצי למערכת החינוך, מדעים וטכנולוגיה 1998, אנגלית כיתה ח'**, תמצית הדוח המסכם, מרכז ארצי לבחינות והערכה, ירושלים.

משרד החינוך והתרבות (2003). **מערכת החינוך בראי המספרים**, עמ' 59, ירושלים.

משרד החינוך והתרבות (אוקטובר, 2003). **מערכת החינוך בישראל במבט-על – מיצ"ב תשס"ב-תשס"ג**, ירושלים.

משרד החינוך והתרבות (תשס"ג 2003). **תכנית החומש: הקצאת משאבים והשפעה על הזכאות לתעודת בגרות, תשס"ב, (2002)**, ירושלים.

משרד החינוך והתרבות, המִנהל הפדגוגי, האגף לחינוך מיוחד (1.8.99). "שילוב תשנ"ט, חינוך רשמי לפי מגזר", ירושלים

נאון, ד' ואחרים (2000). **ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסוים על ידי השירותים**, הוצאת ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.

נהון, י' (1993). "התרחבות ההשכלה ומבנה הזדמנויות התעסוקה, בתוך: שמואל איזנשטדט ואחרים (עורכים), **עדות בישראל ומיקומן החברתי**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, עמ' 33-49.

נויברגר, ש', ומ' מרגלית (1998). "תחושת קוהרנטיות, בדידות וכשירות חברתית של תלמידים עם צרכים חינוכיים מיוחדים", **מגמות**, לט (2-1): 128-148.

סבירסקי ש', וי' חורי (1997). **הקצאת שעות טיפוח של משרד החינוך ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח: ניתוח נתוני משרד החינוך לשנת 1997**, מרכז אדווה ומרכז מסאווה, תל אביב.

סבירסקי, ש' (1981). **לא נחשלים אלא מנושלים, מזרחים ואשכנזים בישראל: ניתוח סוציולוגי ושיחות עם פעילים ופעולות**. חיפה, מחברות למחקר וביקורת.

סבירסקי, ש' (2000). **משרד החינוך מפריט את תוכנית החומש למגזר הערבי**, נייר עמדה, מרכז אדווה, תל אביב.

סבירסקי, ש' (2002). **הגידול בהוצאה של משקי בית על שירותי חינוך**. מרכז אדוה, תל-אביב.

סבירסקי, ש' (2005). "פערים בחינוך ומדיניות הפיתוח הכלכלי-חברתי בישראל", בתוך: דפנה גולן (עורכת), **אי-שוויון בחינוך**, הוצאת בבל, תל אביב.

סבירסקי, ש' וקונור, א' (2002). **ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל**. מרכז אדוה, תל-אביב.

סבירסקי, ש', וי' חורי (1998). **מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך**, מרכז אדווה לחקר החברה בישראל ומרכז מסאווה לשוויון זכויות האוכלוסייה הערבית, תל אביב.

סבן, א' (1999). "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו", **עיוני משפט**, כ"ו: 243, 269, 270.

סבן, א' (2000). **המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות – המיעוט הערבי בישראלי והמיעוט דובר הצרפתית בקנדה**, חיבור לקבלת תואר דוקטור במשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 442.

סבן א' ומ' אמארה (2004). "מעמד השפה הערבית בישראל: משפט, מציאות, וגבולות השימוש במשפט לשינוי מציאות" **מדינה וחברה** 4 (1): 885-910.

סורל, ק' וי' ילניק (2000). **אפליית המגזר הלא-יהודי בהקצאת משאבי הטיפוח בחינוך: אומדנה הכמותי והשלכות ביטולה**, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סמוחה, ס' (1976). "יחסי יהודים-ערבים בישראל: יחסי מיעוט ורוב", **מגמות**, כ"ב, מס' 4: 397-420.

סמוחה, ס' (1996). "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב-טיפוס", בתוך: פנחס גנוסר ואבי ברנע (עורכים), **ציונות, פולמוס בן-זמננו**, הוצאת המרכז למורשת בן-גוריון, עמ' 277-311.

סמוחה, ס' (1999). **אוטונומיה לערבים בישראל?**, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, רעננה, עמ' 51-56.

סער ר' (2003). "אחד מכל שני תלמידים חילוניים בכיתה ח' נכשל בבחינות משרד החינוך במתמטיקה", **הארץ**.

סרוגי, מ' (2000). **השפעת המודרניזציה על מעמד הנשים הערביות בישראל**, הוצאת רים, עמ' 62-63.

עבאס, ע' (2004). **הזכויות הקולקטיביות בתחום החינוך של המיעוט הפלסטיני במדינת ישראל**, חיבור לתואר מוסמך במדעים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

עואודה, ב' (2001). **תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבי בישראל – דוח עמותת סיכוי (2001-2002)**, ירושלים.

פלד, י' (1997). "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל", **תאוריה וביקורת**, מס' 3: 7-20.

פרידלנדר ד' וצ' אייזנבך (2000). **ניתוח תהליכי שינוי בהישגי השכלה מאז שנות החמישים: השפעת הדת , המוצא ומאפייני המשפחה**, דו"ח מחקר מוגש למדען הראשי של משרד החינוך, האוניברסיטה העברית, המחלקה ללימודי אוכלוסייה, ירושלים.

פרימור-אדלר, ש' (2001). **מדריך לחקיקה הנוגעת לילדים לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד**, הוועדה לבחינת יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, משרד המשפטים, ירושלים, עמ' 22.

צרצור, ס' (1985). "לשאלת חינוכו של מיעוט זר במדינתו", בתוך: ו' אקרמן ואחרים (עורכים), **חינוך בחברה מתהווה: המערכת הישראלית**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, עמ' 473-526.

קופ, י' (2000). **פלורליזם בישראל: מכור היתוך ל"מעורב ירושלמי"**, דוח ביניים ממחקר השוואתי, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

קימרלינג, ב' (19.9.2002). "דת לאומיות ודמוקרטיה בישראל", **הארץ**.

קנאזע, ג' (1989). "יסודות אידאולוגיים בספרות הערבית בישראל", **המזרח החדש**, כרך 32, חוברות 125-128: 128-129.

רבין, י' (2002). **הזכות לחינוך**, הוצאת נבו, תל אביב, עמ' 26-29, 446-447, 456.

רבינוביץ, א', וח' אבו-בקר (2002). **הדור הזקוף**, הוצאת מעריב, תל אביב.

רובינשטיין, א' (1997). **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, מהדורה רביעית: שוקן, תל אביב, עמ' 95-105.

רונן, י' (1983). **מפת חיפה מזרח** (23), 15-24. האגודה לסקר ארכיאולוגי של ישראל, ירושלים.

רייטר, י' (1995). "בין 'מדינה יהודית' ל'מדינה של תושביה': מעמד הערבים בישראל בעידן השלום", בתוך: י"מ לנדאו, א' גאנם, א' הראבן (עורכים), **הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת**, הוצאת האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 48-50.

רכס, א' (1988). **הכפר הערבי בישראל – מוקד פוליטי לאומי מתחדש**, מרכז דיין, מכון שילוח, אוניברסיטת תל אביב.

רכס, א' (1992). "ערביי ישראל והאינתיפאדה", בתוך: גד גילבר ואשר ססר (עורכים), **בעין הסכסוך והאינתיפאדה**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב.

שביט, י' וו' קראוס (1992). "שינויים בתהליך הריבוד ההשכלתי ברצף שנתונים", בתוך: אברהם יוגב (עורך), **התפשטות ההשכלה בישראל**, הוצאת אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 17-28.

שטנדל, א' (1992). **ערביי ישראל – בין הפטיש לסדן**, הוצאת אקדמון, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שפרינצק, ד' ואחרים (2001). **משרד החינוך – עובדות ונתונים**, המנהל לכלכלה ותקציבים, משרד החינוך, ירושלים.

שרון, ע' (1996) "אי-שוויון כלכלי", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1996**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, עמ' 86.

תמיר, י' (1998). "שני מושגים של רב-תרבותיות", בתוך: מ' מאוטנר, א' שגיא ור' שמיר (עורכים), **רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית – ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי**, הוצאת רמות, תל אביב, עמ' 85.

Al-Haj, M. (1989). Social research on family lifestyles among Arabs in Israel, *Journal of Comparative Family Studies*, 20 (2): 175-195.

Antonovsky, A. (1987). *Unvraveling the Mystery of Health*, San Francisco: Jossey-Bass.

Avitzur, M. (1987). "The Arab family: tradition and change", In: H. Granot (ed.), *The family in Israel*, Jerusalem: Council of school of social work in Israel, pp. 99-115.

Bar-Gal, Y. & Sofer, A. (1981). *Geographical Changes in the Traditional Arab Villages in Northern Israel*, Durham: University of Durham Press, pp. 83-84.

Brolmann, C., Lefeber, R., Zieck, M. (1993). *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nighoff Publishers, p. 87.

Combined Initial and Second Report of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1997), p. 192.

Dwairy, M. & Van-Sickle, T.D. (1996). "Western psychotherapy in traditional Arab societies", *Clinical Psychology Review*, 16 (3), pp. 231-249.

Dwairy, M. (1997). *Personality culture and Arabic society: Psychosocial study* (Arabic), New York: Haworth press.

Evelyn, J. & Jordan, C. (1992). "Understanding Minority Education: From the Issues", In: Evelyn Jacob (ed.), *Minority Education: Anthropological perspectives*, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.

Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. Londres and Nova york: Longman.

Farrington, D.P. (1989). "Early predictors of adolescent aggression and adult violence", *Violence and Victims*, 4: 79-100.

Florian, V. (1989). "The Cultural Impact on the Family Dynamics of Parents who have a Child with a Disability", *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 20, No.1: 97-111.

Florian, V. (1992). "'Love and Like' - Relationships among Married Couples with and without a Child with Disability: A Cross-Cultural Study", *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 23, No. 3: 326-339.

Haj-Yahia, M.M. (1985). *Traditionalism vs. Modernization in the Arab society: Attitudes toward mentally ill people and the tendency to employ them*, unpublished Masters thesis, The Hebrew University of Jerusalem.

Haj-Yahia, M.M. (1995). "Toward culturally sensitive intervention with Arab families in Israel", *Contemporary Family Therapy*, 17 (4): 429-447.

International Covenant On Civil and Political Rights

International Covenant On Economic. Social and Cultural Rights

Jiryis, S. (1976). *The Arabs in Israel*, New York: Monthly Review Press.

Kosmitzki, C. (1996). "The reaffirmation of culture identity in cross-cultural encounters", *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22 (3): 238-248.

Kretzmer, D. (1990). *The Legal Status of Arabs in Israel*. Boulder: Westview Press.

Kretzmer, D. (1990). *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Westview Special Studies on the Middle East.

Kukathas, C. (1992). "Are there Any Cultural Rights", *Political Theory*, 20: 120-121.

Kymlicka, W. (1989). *Liberalism, Community & Culture*, Oxford: Oxford University Press, p. 162.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27-30.

Lustick, A. (1980). *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of National Minority*. Austin: University of Texas.

McCloud, A.B. (1995). *African American Islam*, New York: Routledge.

McRoberts, K. (1993). *Quebec: Social Change and Political Crisis*. Toronto: McLelland and Stewart.

Ogbu, John U. (1992). "Frameworks - Variability in Minority School Performance: A Problem in Search of an Explanation", In: Evelyn Jacob (ed.), *Minority Education: Anthropological perspectives*, Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.

Ogbu, John.U. (1995). Cultural problems in minority education: their interpretations and consequences – part two: case studies, *The Urban Review*, V. 27, no. 4: 271-279.

Pong, S. (1993). "Preferential Policies and Secondary School Attainment in Peninsular Malaysia", *Sociology of Education*, 66(4): 245-261.

Pong, S. (1995). "Access to Education in Penninsular Malaysia: Ethnicity, Social Class and Gender". *Compare*, 25(3): 239-252.

Rosenfeld, H. (1980). "Men and Women in Arab Peasant to Proletarial Transformation", In: S. Dlamond (ed.), *Theory and practice*, The Hague: Monton, pp.195-219.

Rouhana, N. & Ghanem A. (1998). "The Crisis of Minorities in Ethnic States: The Case of Palestinian Citizens in Israel", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 30(3): 321-346.

Saban, I. & Amara, M. H. (2002). "The Status of Arabic In Israel: Reflection on the Power of Law to Produce Social Change", *Israel Law Review*, 36(2): 5-39.

Segal, S. (1996). *Socio-Economic Background, Family Size and Ethnic Inequality in Educational Attainments Amongst Israeli Jews*, Reasearch Work Presented for a

Masters Degree in Demography, Department of Demography, The Hebrew University of Jerusalem.

Seginer, R., Trommsdorff, G. & Cecilla, E. (1993). “Adolescent control beliefs: cross-cultural variation of primary and secondary orientations”, *International Journal of Behavioral Development*, 16 (2): 243-260.

Tamir, Y. (1993). *Liberal Nationalism*, Princeton: Princeton University Press, pp. 40-50

Tibawi, A. (1956). *Arab Education in Mandatory Palestine: A Study of Three Decades of British Administration*. London: Luzac.

Tibawi, A. (1956). *Arabs Education in Mandatory Palestinian papers*, London: Luzac & Co.

Waterman, A.S. (1982). “Identity development from adolescence to adulthood: An extension of theory and review of research”, *Developmental Psychology*, 10 (3): 387-393.

Yiftachel, O. (1997). “The Political Geography of Ethnic Protest: Nationalism, Deprivation and Regionalism among Arabs in Israel”, *Transactions, Institute of British Geographers*, Vol. 22: 91-110

Young, D. (1997). “The federalist and separatist sentiments of Quebec nationalism: A comparative perspective of evidence and assumption”, unpublished Master of Art Thesis, Wolfville, Nova Scotia: Acadia University.