

השפעתה של המעורבות הקהילתית על עיצוב סדר יום מקומי בתחום החינוך: מחקר השוואתי בין יישובים יהודיים וערביים בישראל

אחמד חיג'אזי ואסעד ג'אנם

מבוא

תהליך הביזור מוגדר כהעברת היכולת לעצב את סדר היום המקומי מידידיו של השלטון הארצי לידיהם של גורמים משניים במערכת המדינית, כאשר בדרך-כלל מדובר בהעברת סמכויות מגופי ממשל ריכוזיים הממוקמים במרכז המנהלי של המדינה – הבירה או עיר מרכזית אחרת – לגופים אזוריים או מקומיים הממוקמים בפריפריה המדינית והגיאוגרפית של המדינה (ראה, Rondinelli, 1999). הדבר כרוך בהעברת תחומי אחריות מהמדינה, שהיא גוף בעל מעמד-על, לשלטון המקומי, שהוא גוף משני (ראה למשל: Lauglo, 1995; Tendler, 1997; Bergh, 2004). במסגרת תהליך זה, המדינה נתפסת כמי שמוותרת על כוח ההכרעה שנתון בידיה, כגוף משפטי ופוליטי, לטובת גורמים מקומיים. ואולם, העברה זו היא סלקטיבית ולא חלה על כל תחומי החיים.

תופעת ביזור כוחה של המדינה בתחום החינוך בדרך של העברת סמכויות לידידיו של השלטון המקומי, זכתה לתיעוד רב בשנים האחרונות (ראה למשל: Bergh, 2004; Kulipossa, 2004). עם זאת, לא ברורה עדיין השפעה האמיתית של העברה כזאת. מחד גיסא, הביזור נתפס כחלק מתהליכי דמוקרטיזציה שעוברים על מדינות ועל מערכות ריכוזיות רבות, שכן הוא אמור לתת יותר כוח לגורמים מקומיים כמו הקהילה המקומית. מאידך גיסא, לא ברור עד כמה תהליכי הביזור תורמים באופן אמיתי לקידום של תהליכי דמוקרטיזציה ברמה המקומית, שכן ספק אם השלטון המקומי מוכן להעביר הלאה לידידיו של הציבור סמכויות רחבות, באופן שיתנו לו את היכולת לעצב את סדר היום המקומי ולהיות שותף בתהליכי התכנון והביצוע כאחת.

בישראל חיות שתי קבוצות לאום עיקריות: היהודית, שמהווה כ-70% מאוכלוסיית המדינה, והערבית, שמהווה כ-18% מהאוכלוסייה. עשרת האחוזים הנתורים הם עירוב של קבוצות שונות שהגיעו לישראל כחלק מגל ההגירה המסיבי בעקבות התמוטטות ברית המועצות (שנתון סטטיסטי לישראל, 2008) ערבים ויהודים מתגוררים לרוב ביישובים נפרדים (רק כ-10% מכל קבוצה מתגוררים ביישובים המוגדרים כמעורבים).

מאז ייסודה ב-1948, עברה ישראל תהליכי ביזור משמעותיים הנוגעים לכלל תחומי החיים, מלבד בתחום הביטחוני, שעדיין מנוהל באופן ריכוזי על-ידי המדינה עקב המצב הביטחוני בו נתונה ישראל. בהקשר זה, נבחן את פעילותן של עמותות קהילתיות שנוסדו כדי לתת שירותים חינוכיים על-ידי הקמת רשתות מקומיות לגני-ילדים ביישובים השונים. עמותות קהילתיות אלה מקבלות תמיכה והיתרים מהממשלה ומהשלטון המרכזי, דבר שאפשר את הפיכתן לגורם חשוב במתן שירותים חינוכיים ולמתחרות מרכזיות לרשות המקומית, שהייתה זרוע ביצועית בלעדית ביחס לאותם שירותים.

שיטת המחקר מתבססת על מידע שנאסף מארבע רשויות מקומיות, שתיים ערביות — טמרה ואעבלין, ושתיים יהודיות — טבעון ומשגב. טמרה הוא יישוב הממוקם בגליל המערבי התחתון בעל אוכלוסייה של כ-28 אלף תושבים. ליישוב מעמד מוניציפאלי של עיר, ותושביו הם מוסלמים. אעבלין, לעומת זאת, הוא יישוב במעמד של כפר, ואוכלוסייתו מעורבת מבחינה דתית — כ-55% מוסלמים וכ-45% נוצרים. טבעון הוא יישוב בעל אוכלוסייה של כ-14 אלף תושבים, הממוקם צפונית-מזרחית לעיר חיפה. ביישוב מתגוררים רק יהודים, והוא נחשב למטופח פיזית ולמבוסס מבחינה כלכלית. משגב, לעומת זאת, היא מעוצה אזורית השוכנת בלב הגליל ומאגדת בתוכה 31 יישובים קהילתיים וכפרים, כאשר 26 מתוכם הם יהודים ו-5 ערבים. כ-69% מתושבי המועצה האזורית הם יהודים, וכ-30% הם ערבים.

לצורך המחקר התבססנו על מסמכים ועל פרוטוקולים של הרשויות המקומיות ושל העמותות הקהילתיות, וכן על ראיונות עומק שנערכו עם 38 מקבלי ההחלטות ברמה המקומית. המרואיינים התחלקו לקבוצה של 14 נבחרים (ראשי רשויות, סגנים וחברי מועצות מקומיות) ובכירים (המועסקים ברשויות, כגון מנהלי מחלקות חינוך), וקבוצה של 24 נציגי קבוצות קהילתיות (נציגי עמותות שונות, ועדי הורים ובעלי עניין מהקהילה המקומית שהיו מעורבים בתחום החינוך).

בניית סדר יום ומעורבות קהילתית בישראל

בשנים האחרונות אנו עדים למגמות שינוי מערכתיות המעצבות את הזירה הפוליטית ואת השלטון המרכזי והמקומי. המרכיב האזרחי מהווה את אחד הצירים המרכזיים בשינוי זה, ובמסגרתו הולכים ומשתנים הכללים החלים על מערכת היחסים שבין השלטון לבין הקהילה האזרחית. שינוי זה מתרחש על רקע התעצמות ההכרה בדבר זכותה של החברה האזרחית לקבל אוטונומיה שלטונית מסוימת, ועל רקע הנכונות לביזור הכוח הציבורי והשתתת העשייה הציבורית על יסודות חדשים של משילות חברתית (ראה: ישי, 2003; כץ, לוינסון וגדרון, 2007). התפתחות זו העלתה את קרנם של ערכים חדשים כגון חובת שקיפות מוסדית, אחריות ציבורית מוגברת ודמוקרטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות, והייתה לה אף השפעה ישירה ועקיפה על אופן ניהול הארגונים הציבוריים.

הספרות העוסקת במעורבות אזרחית של קהילות מתייחסת למספר אסטרטגיות ודפוסי פעולה, הנבדלים ברמת המעורבות ובזהותם של יוזמי המעורבות. על פי ורנסקי, שחורי ופלאוט (1999), אפשר להבחין בישראל בשלושה דגמים עקרוניים של מעורבות קהילתית, המתבססים על מודלים שונים של ניהול דמוקרטי:

דגם ראשון: מעורבות קהילתית "מלמעלה"

דגם זה מתייחס למעורבות קהילתית שנוצרת ביוזמת הרשות המקומית, כאשר זו רואה בשיתוף הקהילה והתושבים חלק מתהליך שמטרתו פתרון בעיות וזירוז הליכים. מעורבות מסוג זה מתאפיינת לעתים קרובות בהיותה מתוכננת ומובנית: קודם לה שלב של תכנון אסטרטגיית המעורבות, במסגרתו נבחנו הכלים שיופעלו במהלכה, תוצריה הראויים והשלב שבו היא משתלבת בתכנון הכללי יותר של פעולות הרשות. אסטרטגיה מסוג זה פונה, ככלל, לארבעה קהלי יעד עיקריים: הציבור הרחב, קבוצות מובחנות באוכלוסייה, מנהיגות קהילתית ומקבלי החלטות. לציבור הרחב פונים בדרך-כלל רק עם הצגת התכנית הסופית, לצורך שיתוף באינפורמציה וקבלת משוב מהשטח, וקבוצות מובחנות באוכלוסייה משמשות רק לצורך קבלת אינפורמציה על בעיות, על צרכים ועל מטרות אפשריות עבור התכנית השונות. לאור זאת, המנהיגות הקהילתית ומקבלי החלטות נותרים בעלי החשיבות המרכזית במעורבות קהילתית מדגם זה, והתפוקות הצפויות מהם — בדמות קביעת סדרי העדיפויות, יצירת חלופות, הערכתן ובחירת החלופה המיטבית — הן הגדולות ביותר.

במעורבות מדגם זה, הרשות המקומית משקיעה אנרגיה רבה בקהילה, במטרה להגדיל את היקף מעורבותו של הקהל הרחב בתכניותיה של הרשות ועל-מנת להגיע להבנות בדרך של הסכמה. אולם עם זאת, דגם זה מתאפיין גם בצמצום השפעתה האפקטיבית של הקהילה על-ידי הרשות. ראשית, השפעתם של התושבים מנותבת לאפיקים מסוימים בלבד, הנקבעים לפי צורכי הרשות והעדפותיה. שנית, הרשות נוטה שלא לנהל העברת מידע דו-סטרית וחופשית בינה לבין התושבים, כי אם מעודדת בעיקר העברת מידע מצד התושבים אליה. גם במסגרת זו, אין הרשות מעודדת העברת מידע אקטיבית מצד תושבים בעלי יוזמה, כי אם העברת מידע 'פסיבית' בדרך של איסוף תגובות והיוון חוזר מן התושבים על אודות פעולותיה של הרשות. ניהול תחלופת המידע עם התושב בדרך 'פסיבית' זו מזוהה עם חשש של הרשות מפני אופני פעולה אקטיביים יותר של התושבים, והוא מקטין את הנטייה של התושב להאמין לרשות כמו גם את המוטיבציה שלו ליטול חלק פעיל במסגרת האזרחית.

דגם שני: מעורבות קהילתית "מלמטה"

מצב עניינים שבו ציבור התושבים אינו מעורב והוא נטול דרך להשפיע על פעולותיה של הרשות המקומית, עלול להביא ליצירת תחושת ניכור ולקונפליקטים משמעותיים בין הרשות המקומית לבין הקהילה. בין התושבים, המרגישים מודרים ומקופחים, לבין הרשות שורר חוסר אמון. כאשר החשש מפני פגיעה צפויה באינטרסים שלהם והדרישה לשיפור רמת השירותים המגיעים להם מתגברים, יוזמים התושבים דרישה להצטרף ולהשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות של הרשות המקומית.

מטרתם של נציגי התושבים במסגרת מעורבות קהילתית לפי דגם זה היא לעתים קרובות לערער על הלגיטימיות של נושאים המוצעים על-ידי הרשות, לספק לשאר התושבים מידע רב ככל האפשר על פעולותיה ועל תכניותיה של הרשות, ולקדם את הגיבוש הקהילתי כנגדה. מטרתם של מהלכים אלה מצד התושבים נועדה להוות אופוזיציה משמעותית כנגד הרשות ולהשפיע על קבלת ההחלטות. יצוין כי הרשות עשויה לנקוט בקאופטציה ביחס לנציגי התושבים, במטרה להפחית את ההתנגדות לצעדים שונים שברצונה לקדם.

דגם זה של מעורבות מוגדר כמעורבות הצומחת "מלמטה" — מהציבור לכיוון הרשות המקומית. מאפייניו של דגם זה הם: מאבקים וניגודי אינטרסים בין הציבור לרשות המקומית; השפעה ניכרת ומוחשית של המעורבות הקהילתית, אם כי לא לטווח הארוך; השקעה של זמן ומשאבים רבים מצד התושבים, לעומת השקעה מינימלית מצד הרשות המקומית; וכן, הפעלת

טקטיקות וכלים שונים מצד נציגי התושבים כלפי הרשות המקומית וכלפי עמיתיהם.

הצלחת פעולתה של מעורבות קהילתית לפי דגם זה תלויה במידה רבה ביכולת התושבים לגייס משאבים עצמאיים, ליצור ולנהל ארגון יעיל ולגייס כוח אדם מקצועי. מאחר שבדגם זה קיים פוטנציאל ליצירת עימות חזיתי וכוחני עם הרשות המקומית, והיחסים מגיעים פעמים רבות למצב של מאבק, קבוצת התושבים אשר השכילה להתארגן בצורה היעילה ביותר היא זו שתצליח להגן בצורה הטובה ביותר על האינטרסים שלה – אשר ייתכן שיהיו אינטרסים צרים, שאינם מבטאים את האינטרסים הרחבים של כלל ציבור התושבים.

דגם שלישי: מעורבות קהילתית באמצעות ארגון קהילתי, הפועל כסוכן שינוי דגם זה מתאפיין במעורבות ציבורית המתרחשת ביוזמתו או בסיועו של ארגון קהילתי שמטרתו יצירת שינוי ציבורי וקידום נושאים חברתיים. הארגון הקהילתי וקבוצות תושבים פועלים בצורה ממוסדת כדי ליצור מעורבות ציבורית, הן באמצעות שיתוף פעולה עם הרשות המקומית והן על-ידי הגברת מודעות התושבים לנושאים בעלי חשיבות ורלוונטיות למקום מגוריהם. מדובר בשתי אסטרטגיות שונות של מעורבות, המופעלות באופן משולב – הראשונה מתמקדת ברשות המקומית, במקבלי ההחלטות ובקובעי המדיניות, והשנייה בקהילה ובציבור התושבים. מעורבות קהילתית הפועלת לפי דגם זה התאפיינה ברמה נמוכה עד בינונית של ניגודי אינטרסים, ומוחשיות ההשפעה שלה הייתה רבה הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

במסגרת מודל זה הארגונים הקהילתיים פעלו לאיתור צרכים שלא זכו למענה ראוי וקידמו יוזמות שונות כפתרון לחוסרים אלה, זאת במטרה למנוע יוזמות של הרשויות שהיו עשויות לפגוע באינטרסים של התושבים. התהליך כולו התבסס על מיקוח בין הארגונים הציבוריים לרשויות השלטון, ומעורבות הציבור הופעלה באופן מובנה ותוך קביעת שלבי תכנון מוגדרים (למשל זיהוי בעיות ומטרות, קביעת סדרי עדיפויות, יצירת חלופות ובחירת חלופה מועדפת).

יתרונותיו של דגם זה ברורים. הוא מאופיין ביכולת להפעיל מעורבות קהילתית כבר מהשלבים הראשונים של הליך קבלת ההחלטות ברמה המקומית, וכך מאפשר להשפיע על-ידי נקיטת יוזמה וקביעת מדיניות; הוא מותיר ביד הקהילה את היכולת לגבש את סדרי העדיפויות שלה ואת הנושאים הקרובים ללבה ומקדם תיאום בין אינטרסים של קבוצות שונות בתוך הקהילה ובינם לבין אלה של הרשות; הוא מסייע לנגישות למידע בנושאים ציבוריים ולידע

בנוגע לאפשרויות להשתמש בו; והוא תורם ליצירת תשתית למידה קהילתית וארגונית שהכרחית לצורך פעולה לאורך זמן. אולם מאידך, יש מספר קשיים ביישומו של המודל. הקמתו של הארגון הקהילתי שיתפקד כסוכן שינוי כרוכה בהחלטות מורכבות ובהקצאת משאבים; ארגון חדש עשוי להיתפס כמתחרה בארגונים קיימים או אף כמאיים עליהם, והללו עשויים למנוע ממנו הכרה או שיתוף פעולה; ולבסוף, סוכן השינוי עלול להתקשות לשמור על מעמד ניטרלי או אובייקטיבי: הוא עשוי למצוא את עצמו מייצג, או נתפס כמייצג, אינטרסים צרים של תושבים, או לחילופין להיתפס על-ידי התושבים כנציג הרשות המקומית וכעושה דברה.

מעורבות קהילתית בעיצוב סדר יום בחינוך בישראל

ורנסקי, שחורי ופלאוט סקרו את מטרות המעורבות ושיתוף הקהילה (ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999). לפיהן, השיתוף מבטא את מימוש זכותם הדמוקרטית של אזרחים ושל קבוצות באוכלוסייה לעצב את סביבת חייהם ולהיות מעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לכך. הן בנו סולם לדירוג רמת המעורבות הקהילתית ושיתוף הציבור בקביעת המדיניות, וכן הגדירו מודלים שונים הנוגעים למידת המעורבות של הקהילה — שלבי המעורבות, האוריינטציה של התהליך ועוד. כך למשל, קיימות כמה דרגות של מעורבות בתהליכי קבלת החלטות: ברמה הנמוכה ביותר מקבלי ההחלטות מיידעים את הציבור על אודות החלטותיהם ולאזרחים שמור תפקיד פסיבי. מעורבות עמוקה יותר מתאפיינת בקיום פרקטיקות של התייעצות (consultation) או ייעוץ (advising), ובמסגרתה נשמעות עמדותיהם והעדפותיהם של ציבור בעלי העניין, ומעצבי המדיניות מתחשבים בהן. רמת המעורבות הגבוהה ביותר מתקיימת בקבלת החלטות משותפת. במצב כזה הצדדים, ובהם אזרחים ונציגי קבוצות אינטרס, משתתפים בתהליך עיצוב המדיניות, והסמכות להחליט נתונה בידיהם. פעמים רבות זכויותיהם של האזרחים ושל קבוצות האינטרס בתהליכי קבלת ההחלטות מעוגנות בחוק וממוסדות בצורה של ועדות מייעצות.

בתחום החינוך, ובפרט בבתי-הספר, יש כמה 'קהילות' של בעלי עניין — התלמידים, ההורים, המורים ואף אנשים שילדיהם אינם לומדים בבית-הספר, אך הם בעלי אינטרסים משותפים אחרים. בחינת המעורבות של הורי התלמידים תוכל להוות אמצעי ללימוד של מאפייני המעורבות הקהילתית ושל מידת כוחה של הקהילה להשפיע על קביעת סדר היום והמדיניות במוסדות החינוכיים.

במדינות רבות, ובהן גם ישראל, אפשר להבחין בעשורים האחרונים בתמורה במערכת החינוך, במסגרתה נפתחים אפיקים חדשים למעורבות אזרחית פעילה של הורים בחינוך ילדיהם. ההורים, בהדרגה, רכשו מידע והגבירו את נכונותם להיות מעורבים, דבר שהביא להשפעה על עיצוב מדיניות מערכת החינוך בכלל ועל התנהלות בתי-הספר בפרט. מבין השינויים שחלו, ראוי לציין את הזכות לבחור את בית-הספר שבו ילמדו הילדים, את הזכות למידע ואת האפשרות למלא תפקיד של ממש בניהול בית-הספר (Munn, 2001). העתקת סמכויות לידי ההורים והקהילה מעצבת דפוס יחסים חדש בין בית-הספר לבין ההורים, ואפשר שהיא גם מרמזת על תמורה עמוקה יותר שחלה בתפיסת האזרחות ומעמדו של האזרח אל מול זרועות השלטון (Martin & Vincent, 1999).

מיקומה של הקהילה ביחס למערכת החינוך הולך ומשתנה בעקביות. מעמדה התופסת את קהילת ההורים כגורם מטריד ומפריע, חלה תנועה אל עבר עמדה הרואה בה חלק מן הפתרון ותומכת בשיתוף קהילת ההורים בתהליכי קבלת החלטות לשם ריפוי מערכת החינוך מתחלואיה (נוי, 1999). תמורה זו נובעת ממוטיבציות שונות. במידה רבה היא משקפת דבקות בערכים דמוקרטיים, אימוץ נורמות של מינהל תקין ואקלים של פלורליזם. באקלים כזה מקבלי החלטות מכירים בצרכים השונים של קבוצות בחברה ומודים באזלת ידה של מערכת הומוגנית וריכוזית להתמודד מול תביעות מגוונות ואינטרסים מתנגשים. טיפוח מעורבותם של הורים במערכת החינוך, לעומת זאת, מאפשר לקולות השונים להישמע. אולם, חשוב להדגיש כי גם מעורבות כזו אינה נושאת פירות של ממש אם לא נלווית לה העתקה של סמכויות מן המרכז אל המישור המקומי ואל בתי-הספר עצמם. ביזור הסמכויות נחוץ כדי שמערכת החינוך תוכל להיענות לדרישות ההורים ולהתאים עצמה למציאות מורכבת ומגוונת.

בעשורים הראשונים לאחר קום מדינת ישראל התאפיינה מערכת החינוך בריכוזיות רבה. הדבר נתפס כמכשיר ליצירת שוויון וכאמצעי ראשון במעלה להשגת יעדים חברתיים במדינה קולטת הגירה (ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999). בשנות השבעים החלה להישמע ביקורת על השליטה הריכוזית במערכת החינוך ועל האחידות שהשלטון המרכזי כופה עליה. מערכת החינוך נתבעה להתאים עצמה לחברה הטרוגנית ומגוונת ולהעניק לבתי-הספר מידה גדולה יותר של עצמאות בעיצוב תכניות הלימודים ושיטות ההוראה. בשנות השמונים התרחב מאוד הוויכוח הציבורי בשאלה מהי מידת ההשפעה הרצויה של גורמים שונים במערכת החינוך על המדיניות החינוכית. נוכח מגמת

ביזור הסמכויות, ובתנאים של פתיחות גוברת, החלו לשגשג גישות חינוכיות שהיו קשובות לתביעותיהן של קהילות ההורים והדגישו את יחסי הגומלין בין בית-הספר לקהילה. כמענה למשאלותיהן של קבוצות הורים, התפתחו מערכות חינוך ייחודיות. דגמים של בתי-ספר קהילתיים, שמטרתם לכוון יחסי שותפות בין בית-הספר לקהילה הסובבת אותו, אפשרו להורים להיעשות גורם פעיל בחיי בית-הספר ואף להתערב בעיצוב תכניות הלימודים.

בהשראת הדגמים החדשים השתנו דרכי העבודה ודפוסי הקשר עם ציבור ההורים במערכת החינוך כולה. בעקבות קיצוץ ניכר במשאבים המופנים לחינוך, החלו בתי-ספר רבים להפעיל תכניות לימודים נוספות במימון ההורים, הרשויות המקומיות וארגוני המגזר השלישי (נוי, 1999). בתכניות האלה מעורבים ההורים בקביעת תחומי הלימוד, בהעסקת המורים ובהכרעות נוספות שלהן לא היו שותפים בעבר.

בשלטון המקומי גוברת ההיענות לתביעותיהם של ההורים, בין היתר מתוך מודעות לכוחם האלקטורלי. משרד החינוך אף תומך בהידוק הקשר שבין בית-הספר למשפחה ומתקצב יוזמות שונות למעורבות הורים. בשנת 1996 הופץ חוזר מנכ"ל אשר התווה דרכי התקשרות בין בית-הספר לבית ההורים. במסמך הומלץ לקיים תהליך מובנה של גיבוש אמנה בית-ספרית, שתבטא ערכים ושאיפות המשותפים לבית-הספר ולציבור ההורים.

בהשוואה לתחומי מדיניות אחרים שבהם מתהווים בשנים האחרונות ערוצים לשיתוף אזרחים, מעורבות הורים במערכת החינוך מתקיימת זה זמן רב ומתאפיינת במידה ניכרת של מיסוד. ועדי הורים וארגוני הורים הפועלים בזירת החינוך נתפסים כסוכנים לגיטימיים בעיני אנשי מערכת החינוך וקובעי המדיניות. עם זאת, לפתחה של המדינה ניצבים האתגרים של הבטחת פלורליזם והענקת חירות לקבוצות שונות החפצות לבטא את ערכיהן ואת תפיסת עולמן במערכת החינוך, לצד יצירת תשתית אזרחית משותפת והגנה מפני השפעתם המפרקת של פערים סוציו-אקונומיים (סדן, 1997).

להלן ננסה לנתח בצורה השוואתית את ההבדל בין החברה היהודית והערבית בסוגיית המעורבות הקהילתית בחינוך, כתהליך של ביזור סמכויות, השתתפות בבניית סדר יום מקומי והשפעה ישירה על תהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות. הפלורליזם המאפיין את החברה הישראלית הוביל לשינוי הפילוסופיה החינוכית וההדגשים החברתיים, מאחידות לשונות ומשוויון לאיכות השוויון. שינוי זה גרם לעלייה בפעילותן של מסגרות חינוכיות המעודדות מעורבות קהילתית, כדוגמת זרמים חינוכיים קהילתיים.

המעורבות הקהילתית בחינוך ביישובים הערביים בהשוואה ליישובים היהודיים

כדי לעמוד על השינויים שחלו במעורבות הקהילתית בחינוך ועל חשיבותם של ערוצי ההשתתפות שנפתחו לפני הקהילה במסגרת זו, מן הראוי לאפיין את האינטראקציה בין הקהילה ובין מערכת החינוך. בהקשר זה אפשר להצביע על דגמים שונים המתארים את היחסים שבין הקהילה לאנשי חינוך ולגורמי השלטון המקומי. במסגרת אפיון זו ראוי לעמוד על ההבדל שבין מעורבות, שותפות והשפעה. אלה הן צורות שונות של מעורבות הקהילה, וההבדל ביניהן משליך על מידת ההשפעה של הקהילה על ענייני החינוך המקומי, על קביעת המדיניות ועל בניית סדר יום חינוכי שיענה על צרכיה.

פרידמן מציע מדרג בן ארבעה שלבים לתיאור הדפוסים הרווחים של מעורבות הקהילה וההורים במערכת החינוך (פרידמן, 1989). בשלב הראשון, ההתחלתי, ניצבת מעורבות מינימלית בתחומי החוויות החינוכיות והחברתיות (הקהילה), ההורים הם גורם פסיבי. בשלב השני, ניתן תפקיד פעיל מעט יותר להורים, המנהלים אינטראקציה המבוססת על מתן שירותים וקבלתם עם מערכת החינוך ומסייעים למערכת החינוך כאשר יש צורך בכך. השלב השלישי, המתאפיין במעורבות פעילה של ההורים בתהליך החינוכי תוך ביטוי עמדתם בסוגיות הקשורות לחינוך, מחייב מידה ניכרת של עניין ומיומנות מצד ההורים והקהילה. השלב הרביעי, והצורה הגבוהה ביותר של מעורבות, מוגדר לפי פרידמן כמעורבות בגיבוש מדיניות, במסגרתה ההורים והקהילה שותפים בניהול המוסד החינוכי, בעיצוב תכניות הלימודים ופילוסופיית החינוך ובקביעת מדיניות וכללי משמעת.

בעבודת המחקר שנציג להלן נראה דוגמאות למעורבות הורים מהדגם האחרון, בהן ההורים והקהילה היו מעורבים מאוד והשפיעו על מקבלי ההחלטות להכניס סוגיות חינוכיות חדשות למערכת החינוך המקומית. אופי המעורבות הקהילתית בחינוך הייתה שונה בין יישוב ליישוב, אך במבט על ניכר הבדל משמעותי בין היישובים הערביים והיישובים היהודיים, הן בדרך המעורבות והן ביכולת שלהם להשפיע על מערכת החינוך היישובית ועל מקבלי ההחלטות ביישוב. מבדיקת הראיונות והעדויות שנאספו ומניתוח הממצאים על פי הסולם שקבע פרידמן, עולה בצורה ברורה ההבדל ברמת המעורבות הקהילתית בין היישובים השונים. בטרם ניגש להצגת הממצאים באופן מפורט, נציג כבר כעת את סיכום הניתוח בטבלה הבאה:

טבלה מס' 1 – המעורבות הקהילתית בחינוך לפי סולם פרידמן

רמת המעורבות הקהילתית	משגב יהודי	טבעון יהודי	טמרה ערבי	אעבלין ערבי
מעורבות סבילה (הקהילה כגורם פסיבי), הקהילה וההורים הם גורם פסיבי, מסתפקים בתגובות לאינפורמציה ובקבלת מידע על תכנית הלימודים	-	-	-	+
מתן שירותים וקבלתם, סיוע כשיש צורך	-	-	+	-
מעורבות פעילה בתהליך החינוכי	-	+	-	-
מעורבות בגיבוש מדיניות, שותפות של ההורים והקהילה בניהול המוסד החינוכי	+	-	-	-

בטבלה רואים בבירור שיש הבדל משמעותי ברמת המעורבות הקהילתית בין היישובים. ניכר שבשני היישובים היהודיים רמת המעורבות מצויה בשתי הדרגות הגבוהות ביותר, ולעומת זאת בשני היישובים הערביים בשתי הדרגות הנמוכות. מכאן שביישובים הערביים הקהילה מעורבת פחות ואינה יוזמת, ומקבלת שירותים או סיוע כשיש צורך.

ביישובים היהודיים הושגה המעורבות הפעילה והיכולת להשפיע על המדיניות על-ידי כניסתם של קבוצות הורים ואנשי חינוך לתודעה הציבורית המקומית – הן לתודעת חברי הקהילה והן לתודעת מקבלי ההחלטות. המעורבות באה לידי ביטוי בפועל ביכולתם של אנשי הקהילה להקים מסגרות חדשות במערכת החינוך היישובית המקומית, אשר להן פילוסופיה ייחודית. הן בטבעון והן במשגב הדגישו ראש המועצה ומנהלת מחלקת החינוך את מחויבותם לענות על ציפיות הקהילה ולתת לתושבים אפשרות להיות שותפים מלאים, על-ידי בניית מנגנון שיחזק את המעורבות בתהליכים שמתקיימים ביישוב. כפי שציין ארז קרייזלר, ראש מועצת משגב (ריאיון עם ארז קרייזלר, ראש המועצה האזורית משגב, 27.11.06), מגמה זו התבטאה בבניית מרחב חינוכי פתוח ובריענון החזון החינוכי.

במשגב, במטרה לחזק את המעורבות במערכת החינוך, הוקמה עמותה המאגדת את ועדי ההורים. העמותה מסייעת למערכת החינוך על-ידי גיוס משאבים ומעורבות בכלל פעילותיה של מערכת החינוך הפורמלית במועצה, במקביל לתמיכה בחיזוק החינוך הפלורליסטי. עניין זה בא לידי ביטוי בעידוד קבוצות קהילתיות מבוססות להקים ולפתח מסגרות חינוכיות שיענו על צורכי הקבוצות היוזמות, כגון הקמת מסגרות החינוך האנתרופוסופי, תכנית החינוך המוזהב ועוד, כפי שנראה להלן.

בתייה רכבי, מנהלת מחלקת חינוך במשגב, מדגישה את מעורבות הקהילה במועצה: "הציבור מאוד מעורב בחינוך והוא הלב הפועם של האזור" (ריאיון עם בתייה רכבי, מנהלת מחלקת חינוך במועצה האזורית משגב, 15.1.07). גם נציגי הקבוצות הקהילתיות במשגב הדגישו את רמת המעורבות הקהילתיות העמוקה, המתקיימת באמצעות ועדי ההורים. רוב המרואיינים הדגישו שהם משקיעים מזמנם, בעיקר בהתנדבות, למען אותן מסגרות. כך גם אמרה לי נווט, מנהלת מסגרת החינוך "תבנית החינוך המוזהב": "האנשים מביעים התעניינות בנושא החינוך ומשקיעים מזמנם בהתנדבות כדי לקדם את ענייני החינוך ביישובים".

"תבנית החינוך המוזהב היא מסגרת חינוכית חדשה יחסית בישראל ומהווה חלק מהחינוך הפלורליסטי. היא קמה ביוזמת כת האימן,¹ שיטה חדשנית בתמיכת הקהילה כולה ביישוב מעלה צביה. הם ניסו לחפש את שביל הזהב בין המורשת העשירה של העבר, המציאות העכשווית, הרפורמות וחידושי העתיד ושאוּפו להקנות ערכים וכלים ללמידה עצמית. במסגרת זו מושם דגש על האיכויות האנושיות הטמונות בכל ילד וילדה ומחכות להזדמנות לפרוץ, לגדול ולהבשיל, לצד הכנתם של התלמידים להשתלבות טובה ומוצלחת בחברה המודרנית. יוזמה זו התחילה במעלה צביה במשגב, משלב הגנים ועד התפתחות צומחת לבית-ספר שמשרת היום את תושבי האזור" (ריאיון עם לי נווט, מנהלת בית-ספר 'תבנית החינוך המוזהב' במעלה צביה במשגב, 3.1.07).

המעורבות הקהילתית במשגב, אם כן, נמצאת בדרגה הגבוהה ביותר בסולם דפוסי המעורבות של פרידמן, כפי שתואר לעיל. הדבר התבטא בראיונות שערכנו וניכר גם בתהליכים הקיימים בשטח כפי שאובחנו על-ידינו. בטבעון, היישוב היהודי הנוסף, המעורבות היא ברמה גבוהה יחסית, אם כי לא כמו במשגב. יש ביישוב ועדי הורים חזקים יחסית וקבוצות קהילתיות שביכולתן להשפיע על המועצה בטבעון. מעורבותם החזקה של קבוצות אלה בנושא

1 כת האימן (Emin) הוקמה על-ידי ריימונד ג'ון ארמין (Raymond John Armin) בסוף שנות השישים. ריימונד ידוע גם בשמות Leo Run ו-Schertenleib Leo John, ובחר בשם Emin שמשמעותו בערבית 'צדיק / מאמין'. ארגון ה-Emin זכה בארה"ב למעמד של ארגון צדקה בשנת 1976.

החינוך אפשרה להקים מסגרת חינוך אנתרופוסופית.² עיריית ליצטר, מנהלת מחלקת החינוך ברשות, טענה שהמעורבות היא צנועה יחסית, ואמרה כי רצוי שהקהילה תתרום יותר מחוסנה הכלכלי והחברתי לבית-הספר (ריאיון עם עיריית ליצטר, מנהלת מחלקת חינוך במועצה המקומית טבעון, 7.12.06). גם נציגי הקבוצות הקהילתיות בטבעון טענו, במרבית הראיונות, שיש ביישוב מעורבות קהילתית טובה יחסית. נפתלי שושני, יו"ר ועד ההורים בקריית עמל בטבעון, אמר: "אני חלק מהנהגה בית-ספרית, והשאיפה שלנו היא שהמעורבות תהיה ברמת של קביעת תכניות הלימודים בבית-הספר" (ריאיון עם נפתלי שושני, נציג ההנהגה הבית-ספרית בבית-הספר היסודי 'קריית עמל' בטבעון, 13.12.06). שושני הדגיש שיש מעורבות, אך זו לא הגיעה לרמה של התערבות בתכניות הלימוד וקביעת המדיניות. גם נציגי המסגרת האנתרופוסופית לא הצליחו להשפיע במידה רבה על הרשות, שמעוניינת לשמור על הקיים במערכת החינוך הפורמלית הרגילה, ולכן לא הצליחו להשפיע על הרחבת בית-הספר הקיים, אלא הקימו כיתה חדשה בתוך מסגרת פורמלית רגילה.

כפי שראינו לעיל, המעורבות בטבעון היא בדרגה 3 מתוך 4 לפי סולם פרידמן (ראו טבלה 1). היא אינה בדרגה הגבוהה ביותר, מאחר שביישוב עדיין לא נוסד מרחב חינוכי פתוח; אך היא ברמה גבוהה יחסית מכיוון שקיימת הנהגה בית-ספרית המורכבת מחברי ועדי הורים, וכן השפעה ניכרת של קבוצות קהילתיות על המערכת הפורמלית, כגון הקמת מסגרת חינוך אנתרופוסופית. אם כן, בשני היישובים היהודיים, משגב וטבעון, רמת המעורבות הקהילתית בחינוך גבוהה יחסית, אם כי יש הבדל מסוים בחינוך בין שני היישובים. ביישובים הערביים טמרה ואעבלין, לעומת זאת, המצב שונה. המרואיינים מקרב יישובים אלה, ובהם קובעי המדיניות וגם נציגי הקבוצות הקהילתיות, הדגישו שהמעורבות הקהילתית בחינוך אינה מפותחת ועדיין לא הגיעה לאותה רמה כמו ביישובים היהודיים. כזכור, בטבלה 1 ניתן לראות שרמת

2 תנועת החינוך האנתרופוסופי, המכונה גם 'חינוך וולדורף', נוסדה בשנת 1919 והיא קרויה על שם אחד ממנהלי מפעלי בתי-חרושת בשטוטגרט, גרמניה. התנועה התבססה על פדגוגיה של 'ידע האדם' כבסיס המדעי לאמנות חדשה בחינוך, יחד עם המתודה והפרקטיקה של ההוראה המעשית בכל המקצועות. כיום מונה התנועה כ-400 בתי-ספר וגנים בכל רחבי העולם והיא מתפשטת במהירות הולכת וגדלה בעשור האחרון, עקב המשבר המעמיק של מערכות החינוך הממלכתיות. חינוך וולדורף מציג אלטרנטיבה חינוכית מיסודותיה הראשוניים של אמנות החינוך, ועד לפרטים של עיצוב ההוראה והתכנים. מזה 16 שנים פועלים בישראל בתי-ספר וגנים בשיטת וולדורף (שיטת החינוך האנתרופוסופי), בהרבה מקומות בארץ. השיטה ממשיכה להתפתח ואף חדרה לתוך מסגרות פורמליות קיימות.

המעורבות בטמרה היא 2 מתוך 4, ואילו באעבלין היא נמצאת בדרגה הנמוכה ביותר, 1 מתוך 4.

בטמרה המעורבות הקהילתית של ועדי ההורים אמנם גבוהה יותר מאשר באעבלין, אך אפילו שם ההורים מגויסים רק כשבתיה-הספר והרשות רוצים בעזרתם, למען מטרה מסוימת, ונציגי המערכת אינם מעוניינים לשתפם כגורם מהותי ברמת קביעת המדיניות. כך מתאר אחמד אבו אלהיג'א את דרך המעורבות של ועדי ההורים: "הוועדים מופעלים בצורה חיובית ומשתפים פעולה עם העירייה והמנהלים" (ריאיון עם אחמד אבו אלהיג'א, סגן ראש עיריית טמרה ומחזיק תיק החינוך, 22.12.06).

גם נציגי הקבוצות הקהילתיות ביישוב אומרים שהמעורבות הקהילתית עדיין בתחילתה ולא הגיעה לרמה הרצויה. ההורים אמנם מהווים קבוצת לחץ על הרשות, במטרה להשיג הישגים למען בתי-הספר, אך הרשות אינה מערבת את הקהילה בתכני הלימוד ובמדיניות החינוכית. כך גם הדגיש חבר הנהלת עמותת 'אלטפל אלערבי' (הילד הערבי), שמפעילה גני-ילדים לגילאי 3-4: "מעורבות ההורים היא במסגרת ועדי ההורים של בתי-הספר ותפקידם העיקרי הוא איסוף תרומות וקשר עם בתי-הספר והעירייה" (ריאיון עם אבו היתם, חבר הנהלת עמותת 'אלטפל אלערבי', 27.1.07). טמרה נמצאת אם כן בדרגה 2 בסולם פרידמן — קיימת מעורבות, אבל היא עדיין בתחילתה ולא הגיעה לרמות של משגב או קריית טבעון.

באעבלין המצב מורכב אף יותר, והמעורבות הקהילתית בחינוך היא חלשה יחסית. עובדה זו ניכרת גם מנקודת מבטם של הנבחרים והבכירים וגם מנקודת מבטם של נציגי הקבוצות הקהילתיות. מנהל מחלקת החינוך באעבלין טען ש"רמת המעורבות של ועדי ההורים בחינוך היא מאוד דלה, זה מתבטא במספר הקטן של ועדי הורים ביישוב, ובהרבה מסגרות חינוכיות שאין להן נציגים וועדי הורים" (ריאיון עם ג'אסר דאווד, מנהל מחלקת חינוך במועצה המקומית אעבלין, 13.1.07). בראיונות עם נציגי הקבוצות הקהילתיות באעבלין הדגישו המרואיינים את רמת השאננות והאדישות של הציבור באעבלין מצד אחד ואת חוסר הפתיחות של הרשות, שאינה רוצה לשתף את הקהילה ואת ועדי ההורים, מצד שני. לאור הנתונים שנאספו ותיאור המצב, ניתן להסיק שהמעורבות הקהילתית באעבלין היא פסיבית ביותר, ובהשוואה לשאר היישובים נמצאת ברמה הנמוכה ביותר בסולם פרידמן.

בסיכום מידת המעורבות של ארבעת היישובים, נמצא הבדל משמעותי ברמת המעורבות הקהילתית בין שתי קבוצות התושבים, היהודית והערבית. מצב זה יכול לנבוע משני מקורות מרכזיים הקשורים ביוזמי המעורבות, אם זה

מקבלי החלטות או קבוצות קהילתיות: המדיניות שנוקטים מקבלי ההחלטות ברשויות, ורצונן או יכולתן של הקבוצות הקהילתיות להשפיע על המדיניות החינוכית. מידת החשיבות שמייחסים ראשי הרשויות היהודיות שנבדקו למעורבות הקהילתית היא חיובית, והם מעודדים את הציבור להיות מעורב ואף מיישמים את היוזמות השונות — דבר שבדרך-כלל אינו קיים אצל מקבלי ההחלטות ברשויות הערביות.

אזרוח מערכת החינוך ביישובים יהודיים מול הפרטת מערכת החינוך ביישובים ערביים

הבניה מחודשת של מערכות החינוך המקומיות היא פעולה הדוגלת בפלורליזם חינוכי ובזכותן של התארגנויות אזרחיות שונות להקים מערכות חינוך ציבוריות ולהפעיל אותן. במסגרת מהלך כזה פועלות קבוצות קהילתיות שונות, כגון הורים, אנשי חינוך, וגופים ציבוריים שונים, המחזיקים בתפיסה משותפת של חזון חינוכי מוגדר, שמקורו בדרך חיים או באידיאולוגיה שונה במהותה מזו השולטת במערכת החינוך הפורמלית (בן-אליא 2000). גישה כזו אפיינה למשל את הקבוצות שייסדו את החינוך האנתרופוסופי. הקהילתיות של קבוצות אלה בלטה גם בתהליך גיוס הקהילה המקומית לטובת הרעיון וגם בדרך גיוס הרשות המקומית לתמוך בו. הקשר החזק בין חברי הקהילות האלה חיזק את הקבוצות בתהליך להקמת המסגרות שעונות על פילוסופיית החיים שהם מאמינים בה.

שלמה מנדלוביץ, אחד היוזמים של הקמת מסגרת החינוך האנתרופוסופית בטבעון, מספר על תהליך הקמת המסגרת: "בונים קודם כל קהילה בעלת עניין. הזרעים הראשונים של הרעיון נובטים בגן, שהוא חלק מהמערכת החינוכית. במסגרת זו מתקיים תהליך של לימוד ושכנוע ההורים. יש הרבה אסיפות הורים, לומדים ורואים מה שנעשה, ומיישמים זאת גם בבית. ההצלחה של הדבר הזה היא לא רק לגבי מה שקורה בבית-הספר, אלא גם בבית, איך אתה ניגש לחנך את הילד שלך. זה מתחיל בגן וזה מתפתח ויוצר קהילה. רואים שזה עובד ומצליח. היום זה כבר ידוע. תמיד צריך למצוא את האנשים שלוקחים את זה על עצמם" (ריאיון עם שלמה מנדלוביץ, יו"ר ועד ההורים בבית-הספר 'שקד' בטבעון, 24.11.06).

תיאורו של מנדלוביץ מראה שהקמת המסגרת החינוכית האנתרופוסופית הייתה תהליך חינוכי קהילתי מובהק, שמטרתו קידום תפיסה חינוכית שיש

בה מענה על צורך של קבוצה קהילתית מסוימת, אנשים שמאמינים בדרכה ואף מוכנים לעבור מקום מגורים כדי שהילדים ילמדו במסגרות הפועלות לפי תפיסתם החינוכית. לכל אורך הדרך, בראיונות שנערכו בנוגע ליוזמות אלה בטבעון ובמשגב ב-2006 ו-2007 עם מקבלי ההחלטות, נבחרי ציבור ומנהלי מחלקות בכירים באותן רשויות, הודגש בכל הזדמנות שהקמת המסגרות האלה לא נבעה משיקולים כלכליים אלא אך ורק למטרה חינוכית ומתוך מטרה לענות על בקשת הקהילה.

בריאיון עם בתיה רכבי, מנהלת מחלקת החינוך במשגב שתומכת בחינוך פלורליסטי, היא הדגישה: "כשקמה משגב לפני 25 שנה אפשרנו לאנשים שונים, עם תרבויות שונות ופילוסופיות חיים שונות, לא רק תרבות יהודית או ערבית, חילונית או דתית, אלא אנשים עם פילוסופיות חיים שונות, לנהל את חייהם בכבוד, מתוך כבוד לדרך שלהם. בתחילה, לכל יישוב היו המאפיינים שלו. יודפת, למשל, זהו יישוב עם פילוסופיית חיים מאד חזקה. עם הזמן זה קצת היטשטש, אבל עדיין קיים הנושא הפלורליסטי בגלל אופי התושבים. ואם פלורליזם בהתיישבות אז פלורליזם בחינוך. אתה לא יכול להפריד את החינוך מדרך החיים" (ריאיון עם בתיה רכבי, מנהלת מחלקת חינוך במשגב, 15.1.07).

המעורבות הקהילתית האזרחית המובהקת ביוזמות חינוכיות ביישובי משגב ובטבעון הביאה לכך שהרשות המקומית תתמוך בזרמים החינוכיים החדשים ותאפשר להם להמשיך ולהתקדם, ואף תגאם בתפיסות החינוכיות המגוונות. ברשויות המקומיות הערביות, לעומת זאת, המעורבות האזרחית בחינוך הייתה שונה במהותה. היוזמה להקמת גני-ילדים לגילאי 3-4 נוצרה על רקע צורך קהילתי במסגרות שתוכלנה לתת פתרונות לגיל הרך, בעיקר צורך של נשים שרצו לצאת לעבודה. הרשויות לא היו מסוגלות לתת את השירות מטעמים כלכליים. על רקע צורך זה נוצרו עמותות פרטיות ועדתיות שהקימו גנים ויצרו מסגרות חדשות, בהן התקיימה מערכת יחסים של אזרחים כצרכנים ועמותות כנותני שירות.

המגמות שנוצרו בחברה הערבית התבססו על עקרונות של כלכלת שוק ותחרות חופשית (Savas, 1987). התחרות בין נותני השירות אפשרה להורים בחירה מגוונת יותר של מסגרת החינוך, דבר שהכריח את הרשויות לתת את הדעת על הביקוש למערכת חינוך לגיל הרך, וכתוצאה מכך גרם להן לשנות לטובה את הקריטריונים הפיזיים והפדגוגיים במערכת החינוך של הרשות. התחרות אם כן, הביאה לשיפור השירות לתושב. היוזמה של העמותות הפרטיות להקמת מסגרות חינוך אלטרנטיביות פגעה במערכת החינוך הציבורית וחשפה

את נקודות התורפה שלה. המערכת הציבורית, שהייתה מונופוליסטית וללא מתחרים, לא עשתה מאמצים להשתפר ולתת מענה מספק לציבור המשתמשים. שאננות זו הייתה בעוכריה, והתהליכים שדחקו אותה הצידה הדגישו את אוזלת ידה בהתמודדות מול העמותות. ההתפכחות משאננות זו החלה באיחור, שעה שהעמותות כבר השתלטו על הקהילה המקומית וחלה עלייה משמעותית במספר התלמידים שלומדים במוסדות שלהן. העמותות גייסו את הקהילה המקומית דרך קשרים אישיים, קשרי חמולה³ והשתייכות עדתית.

אם תיארנו את התהליכים להקמת מסגרות חינוך אלטרנטיביות ביישובים היהודיים כאזור של המערכת החינוכית, הרי שהתהליך המתואר כאן הוא תהליך של הפרטת השירות. השוני נובע מהמוטיבציות שבבסיס התהליכים: ביישובים היהודיים התהליכים נולדו לא בשל חסרונות מהותיים במוסדות הקיימים, כי אם מתוך רצון לייסד מסגרת נוספת שתתאים להשקפת עולמה של הקהילה היוזמת. לעומת זאת בטמרה, התהליכים הונעו מתוך חסרונותיה של המערכת הקיימת והצורך בשירות טוב יותר לתושבים. צורך זה קיבל מענה בהפעלת מסגרות חינוך אלטרנטיביות על-ידי עמותות פרטיות.

מועין ערמוש, יו"ר הוועד הארצי להורים בחברה הערבית וחבר ועד הורים מקומי פעיל ביישוב טמרה, מתאר את הסיבות להתנגדותו לתופעת הפרטת גני-הילדים בטמרה: "איך שלא תרצה נוצר מצב שנותן זכויות יתר לעשירים ומשאיר את העניים בבתי-ספר מוזנחים. יש ליצור מצב שכל הילדים שלנו ילמדו באותו בית-ספר, באותה רמה, ונעבוד יחד כרשות וכהורים ומשרד חינוך לשיפור בתי-הספר הציבוריים. הזהרתי כבר לפני כמה שנים מתופעת ההפרטה. לדעתי האנשים שמנהלים את הגנים מחפשים רק רווח פרטי, ועכשיו בטמרה אחת העמותות התפרקה בגלל חובות כבדים למורות ולספקים והשאירה את התלמידים בלי מסגרת. נוצרה בעיה שהזהרנו מפניה כל הזמן. הפחד שלי כהורה הוא שזה יקרה גם לעמותות אחרות, שמחפשות רק רווח. חלק מבתי-ספר תיכוניים בערים שונות הועברו לידיים פרטיות. זה מדאיג אותי ביותר" (ריאיון עם מועין ערמוש, 14.1.07).

דברים אלה מדגישים את חסרונותיו של הליך ההפרטה ואת הסכנה שהוא מעמיד בפני האיזון החברתי. לדברי ערמוש יש לשמור על חינוך ממלכתי ציבורי ואין להפוך את החינוך לעסק פרטי אשר יאפשר חינוך טוב יותר רק לבעלי יכולת כלכלית. הרשויות המקומיות הערביות הן חלשות כלכלית, ולכן

3 חמולה היא מערכת של קשרים חברתיים של מספר רב של אנשים הסבורים כי הם בניו של אבא\סבא משותף, חמולות יכולות לכלול אלפי אנשים.

אין ביכולתן להתמודד מול כוחן של העמותות הפרטיות, שיכולות להשקיע יותר בגני-הילדים, גם בתשומות וגם בתכנים. מצב זה מביא לכך שהורים מבוססים יותר מבחינה כלכלית שולחים את ילדיהם לאותן עמותות פרטיות. לסיכום חלק זה, נמצא שיש הבדל משמעותי בתהליך הקמת מסגרות חינוכיות אלטרנטיביות בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים. במגזר היהודי הקמת המסגרות החדשות נובעת מתפיסה חינוכית ו חברתית שמאיינת את דרך החיים של הקהילה. ברשויות המקומיות הערביות, לעומת זאת, הקמת מסגרות חינוכיות פרטיות נובעת מחוסר מענה מספק של הרשות לצרכיה הגוברים של הקהילה. הליך זה החל במערכת החינוך לגיל הרך, שהזנחה על-ידי הרשות, וכעת הוא מאיים לגלוש גם לבתי-הספר היסודיים. נוסף על כך, במקום להתמודד עם התופעה, בחרו הרשויות להאשים את העמותות הפרטיות והעדניות בניסיון להשתלט על המשאבים הציבוריים.

השוואת השינויים שחלו כתוצאה ממעורבות קהילתית בבניית סדר יום אזרחי, מקומי ותחרותי בארבע הרשויות המקומיות

היוזמות החינוכיות של קבוצות קהילתיות מקומיות ועמותות פרטיות ועדתיות הביאו להעלאת נושא החינוך בגיל הרך לסדר היום המקומי בארבע הרשויות שנחקרו, וכתוצאה מכך התרחשו כמה שינויים מהותיים ברשויות אלה. להלן נעמוד על הדמיון והשוני בין השינויים שחלו בארבעת היישובים, היהודיים והערביים.

הטבלה שלהלן מתארת ומסבירה את השינויים שחלו כתוצאה ממעורבותן של קבוצות קהילתיות ברשויות המקומיות ואת השפעתן על הקהילה המקומית ועל מקבלי ההחלטות ברשויות אלה. מרכיבי הטבלה מבוססים על ראיונות העומק עם נציגי הקבוצות הקהילתיות ומקבלי ההחלטות באותן רשויות, וכן על חומר הרקע שאספנו במסגרת המחקר. הטבלה מתמקדת בגורמים הבולטים והחשובים ביותר לצורך הסברת השינויים שחלו כתוצאה מהמעורבות הקהילתית ברשויות, אם בבניית סדר יום אזרחי, כמו פעולת העמותות בטבעון ובמשגב, ואם בבניית סדר יום תחרותי, כמו פעולת העמותות הפרטיות והעדניות בטמרה ובאעבלין.

טבלה מס' 2 – סיכום ההבדלים והשוני בין הרשויות היהודיות והערביות

מהות השינוי	רשויות יהודיות – משגב וטבעון	רשויות ערביות – טמרה ואעבלין	הערות
חופש בחירה ותחרות	דומה		הסבר: מדובר בזכות הפרט להכרעה ולהעדפה אישית, הן במישור האזרחי והן במישור הצרכני. מרכיב זה היה נחלתן של הרשויות הערביות והיהודיות גם יחד
צורת המימון והתקצוב	דומה		שיטת מימון ותקצוב מהממשלה ישירות לארגונים, שלרוב משרתיים גופים קהילתיים ופרטיים, מחזקת אותם כלכלית וחברתית מול הרשויות המקומיות
משמעות חברתית	מסגרות ייחודיות של קבוצות קהילתיות-אידיאולוגיות מהוות חלק ממערכת חינוך אליטיסטית ברשויות המקומיות	היווצרותן של שתי מערכות חינוך, ציבורית מול פרטית ועדתית, עלולה ליצור שתי מערכות חינוך, אחת לעניים ואחת לעשירים	העמקת הפערים החברתיים בחברה הישראלית תנציח באופן גלוי וסמוי את הפער בחינוך ותגדיל את השערים בחברה
כוח הרשויות המקומיות	מצטמצם מעט	מצטמצם מאוד	הסבר: השוני משקף את ההבדל במדיניות ובכוחן הכלכלי-פוליטי של הרשויות המקומיות
מדיניות חינוכית	פלורליזם חינוכי שמביא בסוף לתהליך קורפורטיסטי בין הרשויות והקבוצות הקהילתיות	מדיניות לא עקבית שיוצרת מתח תמידי בין העמותות הפרטיות ומקבלי החלטות ברשויות המקומיות הערביות	התוצאה: איזון ובקרה של מערכת החינוך על-ידי הרשויות המקומיות היהודיות, לעומת אוזלת יד של הרשויות הערביות, המאפשרת לעמותות הפרטיות והעדתיות שליטה כמעט מוחלטת

השוני בין אופי המעורבות ותוצאותיה בשני סוגי הרשויות, היהודיות והערביות, נובע מההבדלים המשמעותיים (כלכליים, שלטוניים וערכיים) הקיימים בין הרשויות. הטבלה לעיל מצביעה על שוני מהותי בתהליך קביעת

המדיניות בין הרשויות, דבר המשקף את כוחן הגדול של הרשויות היהודיות לעומת כוחן הנמוך של הרשויות הערביות.

הערכת השינויים שחלו כתוצאה ממעורבות קהילתית בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות

בחלק להלן נערוך הערכה של השינויים והתהליכים שחלו כתוצאה מעליית הנושא לסדר היום המקומי וכתוצאה מהמעורבות הקהילתית בארבע הרשויות המקומיות, תוך הבלטת השוני והדמיון בין הרשויות היהודיות והערביות. טבלה 3 מתארת תהליכים ושינויים אלה, ואת השפעתם על הליכי קבלת ההחלטות ועל קובעי המדיניות בארבע הרשויות המקומיות. בראיונות העומק עם נציגי הקבוצות הקהילתיות ונציגי מקבלי ההחלטות תיארו המרוויינים שינויים אלה, שאותם הניעה המעורבות הקהילתית, ואת השפעת המעורבות על מקבלי ההחלטות ועל הקהילה המקומית.

טבלה מס' 3 – ההבדל בהערכת השינויים בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות

הערות	רשויות ערביות – טמרה ואעבלין	רשויות יהודיות – משגב וטבעון	הערכת השינוי
הכרה בצורך ההורים ובזכותם לבחור את המסגרת החינוכית הרצויה לילדיהם	דמוקרטיזציה ומודרניזציה, חשיפה לערכים ולנורמות התנהגותיות מערביות	דמוקרטיזציה	דמוקרטיזציה
הרחבת האופציות למתן שירותים חינוכיים על-ידי ספקים שונים	קיימת	קיימת	רגולציה של גופי פיקוח ממלכתיים והסדרה

הערות	רשויות יהודיות – משגב וטבעון	רשויות ערביות – טמרה ואעבלין	הערכת השינוי
ברשויות היהודיות חזון חינוכי ממלכתי ואחריות ציבורית, וברשויות הערביות חזון של חינוך פרטי שעונה על צורכי התושבים ועל שאיפתם לחינוך דתי, אך מקדם גם שאיפות כלכליות	מוגברת	מצומצמת	אחריות ציבורית
ברשויות היהודיות נוצרה תשומת לב מרובה יותר מצד מקבלי ההחלטות, וברשויות הערביות חלה רק עלייה מסוימת במודעותם	עולה	עולה	הגברת המודעות בקרב מקבלי ההחלטות
בחירה על בסיס ערכי-אידיאולוגי במגזר היהודי, לעומת בחירה על בסיס חמולתי ועדתי ועל בסיס תנאים פיזיים ופדגוגיים במגזר הערבי	עולה במקצת ומרחיבה את יכולת הבחירה	עולה	מודעות קהילתית

הדמיון והשוני בין שני סוגי הרשויות, כפי שהם מתבטאים בטבלה, נובעים מהשוני בין סוגי המעורבות הקהילתית שמתרחשת בשניהם, כאשר בעוד שברשויות היהודיות מדובר בקבוצות קהילתיות אזוריות, ביישובים הערביים מדובר בעמותות פרטיות ועדתיות. ההבדלים נובעים גם ממצבן הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות שנסקרו.

טבלה 4 מנתחת את מוקדי תהליכי ההפרטה והאזרוח ואת מאפייניהם בארבע הרשויות המקומיות. ניתוח המוקדים התבסס על ראיונות העומק עם נציגי העמותות ונציגי מקבלי ההחלטות ברשויות אלה.

שהקימה את גני מרים אלבווארדי, ולעומתה אגודת 'ילדי אעבלין' המוסלמית שהקימה גן באזור המסגד שבו בלטו התכנים הדתיים-אסלאמיים.

דיון ומסקנות

המעורבות הקהילתית באמצעות גופים קהילתיים מאורגנים ברמת היישוב או הקהילה מהווה התפתחות משמעותית ביחס לדגמים הקלאסיים של מעורבות קהילתית – עידוד המעורבות 'מלמעלה', על-ידי השלטון, או התארגנות 'מלמטה' של אזרחים פרטיים. המעבר לפעולה אזרחית על-ידי גופים קהילתיים מאורגנים תורם משמעותית למיסוד המעורבות ולתהליכי ביזור כוח, לא רק ברמת השלטון המקומי, אלא גם ובעיקר ברמת הקהילה. מצב זה מייצר עבור הקהילה אפשרויות ממשיות להשפיע, ופותח אפיק של פלורליזם בהשפעה על סדר היום ברמת היישוב. השלטון הארצי והמקומי אינם עוד גורמים בלעדיים; לצדם ניצבים עמותות וארגונים קהילתיים המהווים גורם שלישי בעל אמצעים, המבטא אינטרסים אמיתיים של הקהילה, גורם שאף מוכן ויכול לפעול בכוח נגד השלטון המרכזי והמקומי בשאלות הנוגעות לקהילה המקומית.

במסגרת השינויים שיצרה המעורבות הקהילתית אנו עדים להתפתחות חדשה במודל האזרחי והמוסדי-האזרחי: הדגם החדש מושתת על הגברת הדמוקרטיה המקומית, בניגוד לדגם ההיררכי של שליטה ופיקוח שהיה מקובל בעבר. הפרדיגמה השלטונית מפנה את מקומה למערכת מורכבת של רשתות סמכות וכוח, המשנות את היקפן ואת תוכנן לפי העניין. דגם זה מקדם היווצרות והידברות בין השלטון המרכזי והמקומי לתושבים, ובכלל זה תחלופת מידע משופרת ודו-סטריית, דבר המבטא את רצונו של השלטון לעודד יוזמות מעין אלה לשם הגשמת מדיניות ויעדים לאומיים.

אנו רואים כי בשתי קבוצות ההתייחסות, היהודית והערבית, המעורבות הקהילתית מהווה תהליך חשוב בביזור הכוח הציבורי. מעורבות קהילתית רחבה אף תורמת להגברה ביתר שאת של ביזור הסמכויות, שכן כאשר הדמוקרטיה המקומית מתחזקת והפעילות הקהילתית מתרחבת, כוחן הפוליטי של הקבוצות הקהילתיות המעורבות מתעצם וסמכויות נוספות מואצלות עליהן.

ניתן היה לצפות כי בחברה הערבית, שהיא חברה מיעוט בעלת מאפיינים מסורתיים, הפעילות הקהילתית תהיה חזקה, אפקטיבית ועקבית יותר מאשר במגזר היהודי, המהווה קבוצת רוב חזקה אשר מורכבת מתושבים שהיגרו

ליישוב מגוריהם ממקומות אחרים. אולם ממצאי המחקר שלנו מצביעים על כך כי דווקא ההיפך הוא הנכון – החברה האזרחית היהודית הובילה באופן עקבי וממוסד תהליכי שינוי ומציאת פתרונות לצורכי הקהילות השונות בקרבה. בחברה הערבית המקומית, לעומת זאת, המעורבות הקהילתית הייתה מצומצמת, לא עקבית ולא ממוסדת.

ניתן להצביע על ארבעה הבדלים משמעותיים בין היישובים שנחקרו: ראשית, הרכב האוכלוסייה. ביישובים היהודיים האוכלוסייה חזקה ומבוססת כלכלית ומקצועית, בעוד שביישובים הערביים האוכלוסייה מגוונת ולרוב חלשה כלכלית ומקצועית. שנית, היוזמות ביישובים היהודיים באו כמענה לצרכים המבטאים רווחה והעדפות אידיאולוגיות ואישיות, בעוד שביישובים הערביים הצרכים שאותם ניסתה המעורבות למלא הם בסיסיים, והיוזמות נבעו מחוסר יכולת של הרשות למלא צרכים אלה. שלישית, ביישובים היהודיים, המנהיגות המקומית עודדה וטיפחה את המעורבות הקהילתית, בעוד שביישובים הערביים המנהיגות המקומית התנגדה ליוזמות הקהילתיות והתייחסה אליהן בחשד רב. רביעית, היוזמות הקהילתיות ביישובים היהודיים נשענו על היקף גדול של התנדבות ונכונות לתרום, בעוד שביישובים הערביים כללו היוזמות מתן שירותים בתמורה לתשלום, אשר הגיע מהשלטון המרכזי ומההורים.

הבדלים אלה נובעים משוני בין רמת הפיתוח והביסוס הכלכלי של היישובים היהודיים בישראל לעומת זו של היישובים הערביים. ביישובים היהודיים האוכלוסייה היא מבוססת ובעלת רמות גבוהות של הכנסה וארגון חברתי, ומורכבת פעמים רבות מאנשים שבחרו להגר ליישובים אלה בחיפוש אחר רמת חיים גבוהה. היישובים הערביים, לעומת זאת, נמצאים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי בישראל, ואוכלוסייתם מורכבת מאנשים שנולדו וגדלו באותו יישוב. שוני זה מסביר מדוע ביישובים הערביים היוזמות בתחום החינוך באות כמענה לצורכי יסוד שאינם מסופקים על-ידי הרשות המקומית או השלטון המרכזי, בעוד שביישובים היהודיים מטרת יוזמות אלה היא לתת מענה לצרכים מדרג קיומי פחות, כמו קידום תפיסת עולם ואידיאולוגיה.

נספח

רשימת ראיונות שבוצעו במסגרת המחקר

שם המרואיין	תפקיד	תאריך הראיון	מקום הראיון
ארו קרייזלר	ראש המועצה האזורית משגב	27.11.06	משגב
בתייה רכבי	מנהלת מחלקת חינוך משגב	15.1.07	משגב
לי נווט	מנהלת בית-ספר תבנית החינוך המוזהב	3.1.07	משגב, מעלה צביה
עירית ליצטר	מנהלת מחלקת חינוך טבעון	7.12.06	טבעון
נפתלי שושני	נציג ועד הורים	13.12.06	טבעון
שלמה מנדלוביץ	יו"ר ועד הורים	24.11.06	טבעון
אחמד אבו אלהיג'א	סגן ראש עיריית טמרה	22.12.06	טמרה
ג'אסר דאוד	מנהל מחלקת חינוך אעבלין	13.1.07	טמרה
אבו היתם	חבר הנהלת עמותת אגודת אלטפל אלערבי	27.1.07	טמרה
מועין ערמוש	יו"ר ועד הורים ארצי	14.1.07	טמרה

רשימת המרואיינים ייצגה שתי קטגוריות מרכזיות של המחקר: הראשונה, קטגוריית הבכירים, משקפת את קבוצת מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות ברשויות המקומיות. השנייה, נציגי הקהילה המקומית, מייצגת את נציגי העמותות, יוזמי המסגרות החינוכיות, נציגי ועדי ההורים ובעלי עניין נוספים בתחום החינוך.

מקורות

בן-אליא, נ' (2000). אזרוח החינוך בישראל: דה־רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
 ורנסקי, א', שחורי, נ' ופלאוט, פ' (1999). מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך. ירושלים: מרכז ציפורי.
 ישי, י' (2003). בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. ירושלים: כרמל.
 כץ, ח', לוינסון, א' וגדרון, ב' (2007). פילנתרופיה בישראל, 2006: דפוסי

- התנדבות ותרומה של הציבור. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. (2008). שנתון סטטיסטי לישראל- 2009. ירושלים: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.
- נוי, ב' (1999). בית-הספר, בית ההורים והיחסים ביניהם. בתוך א' פלד (עורך), יובל למערכת החינוך, כרך ב'. ירושלים: משרד החינוך והתרבות. עמ' 831-830.
- סדן, א' (1997). העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- פרידמן, י' (1989). מעורבות ההורים בתהליך החינוכי. סקירה חודשית: ירחון לקציני צה"ל, 36 (9), 34-30.

- Bergh, S. (2004). Democratic decentralisation and local participation: A review of recent research. *Development in Practice*, 14 (6), 780-790.
- Lauglo, J. (1995). Forms of decentralisation and their implications for education. *Comparative Education*, 31 (1), 5-29.
- Kulipossa, F. P. (2004). Decentralisation and democracy in developing countries: An overview. *Development in Practice*, 14 (6), 768-779.
- Martin, J. & Vincent, C. (1999). Parental voice: An exploration. *International Studies in Sociology of Education*, 9 (2), 133-154.
- Munn, Ped.. (1993). Parents and Schools: Customers, Managers Or Partners?. New-York. ROutledge.
- Rondinelli, D. A. (1999). What is Decentralization? in J. Litvack & J. Seddon (eds), *Decentralization Briefing Notes*. Washington, DC: World Bank Institute. (pp. 2-5).
- Savas. E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

