

## חינוך בהמתנה:

---

מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות  
לקידום החינוך הערבי בישראל

יוסף ג'באריין, אימן אג'באריה  
חינוך בהמתנה:  
מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות  
לקידום החינוך הערבי בישראל

يوسف جبارين، أيمن إغباريه  
تعليم تحت الإنتظار:  
السياسات الحكومية والمبادرات الأهلية  
للنهوض بالتعليم العربي في إسرائيل

Yousef T. Jabareen, Ayman Agbaria  
Education on Hold:  
Government Policy and Civil Society Initiatives  
to Advance Arab Education in Israel

תחקיר ועריכה: אריה דיין  
עיצוב והפקה: דאר אל-ארכאן הוצאה לאור בע"מ

מסת"ב: 7-4-91263-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות  
נובמבר 2010

דיראסאת, מרכז ערבי למשפט ומדיניות (ע"ר)  
دِراسَات، المركز العربي للحقوق والسياسات  
DIRASAT, Arab Center for Law and Policy

ת.ד. 3190, נצרת 16131  
טל: 6083333 - 04, פקס: 6083366 - 04  
www.dirasat-aclp.org  
dirasat.aclp@gmail.com

הקליניקה לזכויות המיעוט הערבי- פלסטיני  
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה  
הר הכרמל- חיפה, מיקוד 31905

## חינוך בהמתנה:

מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות  
לקידום החינוך הערבי בישראל

יוסף ג' באריץ אימן אג' באריה

### דיראסאת

מרכז ערבי למשפט ומדיניות

### הקליניקה

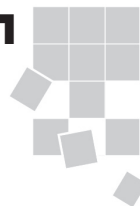
לזכויות המיעוט הערבי – פלסטיני  
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה



**ד"ר יוסף ג' בארין**, ראש מרכז דיראסאת, מרכז ערבי למשפט ומדיניות, ומנהל-שותף של הקליניקה לזכויות המיעוט הערבי-פלסטיני באוניברסיטת חיפה [ytjabareen@gmail.com](mailto:ytjabareen@gmail.com)

**ד"ר אימן אג' באדיה**, מרצה למדיניות ומנהיגות בחינוך באוניברסיטת חיפה ובמכללה האקדמית בית ברל [aymanagbaria@yahoo.com](mailto:aymanagbaria@yahoo.com)

# תוכן העניינים



7	הקדמה
17	תקציר מנהלים
25	<b>1</b> הוועדות המשותפות – המלצות בהמתנה
29	הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד
31	הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי
38	הוועדה לבדיקת נושא לקויות הלמידה במערכת החינוך הערבית
41	הוועדה לבדיקת התכנים הלימודיים במערכת החינוך הערבית
45	<b>2</b> "איך לחיות ביחד" – הדו"ח שנגנז
51	<b>3</b> הקמת מועצה פדגוגית לחינוך הערבי: זכות יסוד תרבותית וצורך חינוכי של מיעוט ילידי
69	<b>4</b> עדיפות לאומית בחינוך? לא לתלמידים ערבים
81	אחרית דבר – אתגרי מערכת החינוך הערבית: שוויון, הכרה, שותפות ואיכות
91	מקורות





נתונים רשמיים של משרד החינוך המתייחסים לתוצאות של בחינות הבגרות שנערכו בשנים האחרונות, מציגים בפני הציבור בישראל עובדה שכבר הפכה, מזה שנים אחדות, כמעט לידיעת הכלל: במערכת החינוך בישראל קיימים פערים עצומים בין הישגיהם של התלמידים היהודים לבין הישגי התלמידים הערבים. כך למשל, תוצאות בחינות הבגרות שנערכו ב-2008 מצביעות על כך שבעוד ששה מכל עשרה תלמידים יהודים זכאים לתעודת בגרות, רק ארבעה מכל עשרה תלמידים ערבים (או, ליתר דיוק, 41.1% מהם) זכאים לאותה תעודה (משרד החינוך, 2010, עמ' 29).<sup>1</sup>

התמונה העגומה והמדאיגה הזאת מקבלת מימד מבהיל עוד יותר כאשר בוחנים את פערי הזכאות לבגרות בין יהודים וערבים במבחן רטרוספקטיבי-השוואתי. בחינה כזו תראה שלמרות כל ההצהרות המושמעות חדשות לבקרים בדבר הכוונה לצמצם את הפערים ועל אף כל הדו"חות, התוכניות והמיזמים שפורסמו והושקו לכאורה כדי להשיג את המטרה הזאת, כפי שיפורט בהמשך - הפער בין הישגי היהודים והערבים לא רק שלא מצטמצם אלא גדל: הפער הזה, שעמד בשנה האחרונה על 18.9% (60% - 41.1%), עמד שנה קודם לכן על 16.3% (59.9% זכאים יהודים לעומת 43.6% זכאים ערבים) ולפני שנתיים על לא יותר מ-13.9% (60.2% לעומת 46.3%) (משרד החינוך, שם). חיזוק נוסף למגמה הזאת נמצא בנתונים על תוצאות מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית)<sup>2</sup> שמשרד החינוך הציג בסוף נובמבר 2009. בעוד

1 מדווחי עיתונות (קשתי, 2010; זליקוביץ, 2010) בנוגע לתוצאות מבחני הבגרות לשנת 2009 שפורסמו לאחרונה, אנו למדים שבשנת הלימודים תשס"ט היו זכאים 46.1 אחוזים מהתלמידים בישראל לתעודת בגרות, עלייה של 1.7 אחוז לעומת תשס"ח (כאשר מפחיתים את התלמידים החרדים, שברובם אינם ניגשים לבחינות הבגרות, אחוז הזכאות מטפס אף יותר ומצביע על עלייה של 2.1%: מ-59.7% ל-61.8%). במגזר "הלא-יהודי" (כהגדרת משרד החינוך - בהתייחסו לתלמידים הערבים) נרשמה עלייה של 2.8 אחוזים: מ-32.2 ל-35. התמונה הכללית שמצטיירת היא שלא חל שינוי כיוון או שיפור משמעותי במצבו של החינוך הערבי ביחס לחינוך העברי. מהנתונים הראשוניים עולה תמונה של שימור הפער הקיים או לכל היותר, כפי שתיאר זאת שר החינוך, גדעון סער, בלשון לאקונית, מדובר ב"נתונים מעודדים, שמעידים על בלימת מגמת הירידה בנתוני הזכאות לבגרות, שהיתה בשנים האחרונות".

2 מבחני המיצ"ב הם מבחנים פנים בית-ספריים הנערכים בקרב תלמידי כיתות ה' ו-ח' בארבעה תחומי ידע - שפת האם (עברית או ערבית), אנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה.

שהנתונים המתייחסים לכלל מערכת החינוך הישראלית הראו "מגמה מתונה של שיפור" לעומת הנתונים של השנה הקודמת, השוואה בין הישגי בתי הספר היהודיים והערביים העלתה, בלשונו של שר החינוך גדעון סער בזמן הצגת הנתונים, "מגמות של התרחבות בפערים בין דוברי ערבית לדוברי עברית" (אילני, 2009).

אותו שר חינוך הציג באוגוסט 2009 את מדיניות משרדו ואת תכנית הפעולה שגיבש לשם חיזוק הערכים ושיפור ההישגים במערכת החינוך בישראל (סער, 2009). תוכניתו של גדעון סער נשאה את הכותרת "ממשלת ישראל מאמינה בחינוך" וכללה התייחסות אחת בלבד לחינוך הערבי, שנגעה בצורך לשפר את ההישגים הלימודיים של התלמיד הערבי (שם, עמ' 11). לאחר שקבעה שעל כלל מערכת החינוך לשאוף להשגת "שיפור הדרגתי ועקבי" בתוצאות מבחני המיצ"ב, ציינה התוכנית את היעדים המדויקים, והשונים זה מזה, אליהם יש לחתור בקרב "דוברי ערבית" ובקרב "דוברי עברית", כלשון התכנית. בהקשר לתלמידים "דוברי ערבית", המטרה של משרד החינוך היא להגיע לכך שבמבחנים בשפת האם שלהם יזכו לציון ממוצע של 63.8 בכיתות ה' ו-58.6 בכיתות ח'; עבור התלמידים דוברי העברית קבע משרד החינוך רף גבוה יותר: ציון ממוצע של 78.4 במבחן בשפת האם שנערך בכיתות ה' ושל 67.9 לזה שנערך בכיתות ח'.

בהתייחסה למבחן PIRLS<sup>3</sup> הבינלאומי, הבודק את אוריינות הקריאה בכיתה ד' במדינות שונות בעולם, התכנית עומדת על הצורך לשפר את דירוגה הבינלאומי של ישראל וקובעת שיש לחתור להעלאת הציון הממוצע ב-15 נקודות, בקרב דוברי העברית והערבית כאחת. חשוב לציין, עם זאת, שבין הציון הממוצע של דוברי העברית לבין זה של דוברי הערבית קיים הפער של 120 נקודות: בעוד שהציון הממוצע של דוברי העברית הוא 548 (ומתאים למקום ה-11 בדירוג הבינלאומי), הציון הממוצע של דוברי הערבית הוא 428 (ומתאים למקום ה-40 באותו דירוג).<sup>4</sup> למרות קיומו של הפער הגדול הזה, המשקף רמת הישגים נמוכה בקרב התלמידים הערבים, משרד החינוך לא מצא לנכון לקבוע יעדים דיפרנציאליים שיקדמו את החינוך הערבי ויובילו להקטנת הפער בינו לבין החינוך היהודי. במלים אחרות: יעדי משרד החינוך, כפי שנקבעו בתוכניתו של השר סער, מנציחים את הפערים הקיימים.

בנוסף לקידום המצוינות, שיפור ההישגים והעלאת האיכות, תכניתו של שר החינוך מבקשת לחזק את החינוך לערכים ציוניים, יהודיים, דמוקרטיים וחברתיים. היא מציבה,

3 בשנת 2006 נערך מחקר PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) ב-45 מדינות ומחוזות. המחקר בחן את הישגי התלמידים בכיתות ד' באוריינות קריאה בשפת אמם.

4 ראה פירוט באתר הרשות הארצית למדידה והערכה.

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiym/pirls+2006.htm>



בהקשר הזה, את היעדים הבאים: בנייה, חיזוק והטמעה של תוכניות להעמקת הערכים הדמוקרטיים והאזרחיים; בנייה, חיזוק והטמעה של תוכניות להעמקת הזהות היהודית, הציונית והישראלית; הכרות והזדהות עם ירושלים, בירתה של מדינת ישראל, ועם העם היהודי; עידוד הגיוס לצה"ל ולשירות לאומי-אזרחי; חיזוק תנועות הנוער ועידוד הפעילות בהן; עידוד החינוך למעורבות חברתית וחיזוק הקשר בין החברה האזרחית למערכת החינוך (סער, 2009, עמ' 8).

התכנית המעשית להעמקת הערכים כוללת גם את בנייתו של מקצוע לימודים חדש שיעסוק במורשת ובתרבות ישראל, דהיינו בלימודי יהדות וציונות, וגם תכניות, חלקן עבור בתי הספר וחלקן עבור תנועות הנוער, להפעלת סיורים חינוכיים בירושלים, לעידוד הגיוס לצה"ל ולשירות לאומי-אזרחי ולהעמקת ההיכרות עם ההמנון הלאומי. בכלל ההקשרים האלה, התוכנית מתעלמת כליל מקיומו של החינוך הערבי, על תלמידיו ומחנכיו, ואינה קובעת כל מטרה או יעד לחינוך ערכי במערכת החינוך הערבית. במלים אחרות: היא מתנכרת באופן טוטאלי לצורכיהם של המחנכים והתלמידים הערבים בפיתוח תכנים לימודיים וערכים חינוכיים שייגזרו מעולמם, תרבותם וזהותם הלאומית.

ההתכחשות הזו היא המשך ישיר לניסיונות לגרום דה-לגיטימציה לקיומה של זהות קבוצתית ערבית-פלסטינית ולנוכחות שלה במרחב הציבורי. הניסיונות הללו קיבלו תאוצה גדולה במהלך השנה וחצי האחרונות, עם העלייה בכוח הפוליטי של הימין ושל הימין הקיצוני, שאף הפך לשותף מרכזי ולגיטימי בממשלתו הנוכחית של בנימין נתניהו. הדבר מתבטא במתקפה חסרת תקדים בהיקפה ובעוצמתה על היסוד הלאומי שבזהות האזרחים הפלסטינים בישראל ועל הזיכרון הקולקטיבי שלהם. מתקפה זו הניבה סדרה של הצעות חוק (קרמניצר וקרבס, 2010) המבקשות לפגוע עוד יותר במעמדם של האזרחים הערבים, בכלל, ולשלול את תביעותיהם להכרה בזהותם הקיבוצית ובזכויות הנגזרות ממנה, בפרט.

במאי 2009, למשל, אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק האוסרת לציין את הנכבה כיום אבל או צער וגוזרת שלוש שנות מאסר על מי שנוהג כך<sup>5</sup> (חורי, 2009א); גרסה מאוחרת יותר של אותה הצעת חוק, שאף היא אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה וגם עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת במרס 2010, הקנתה לשר האוצר את הסמכות לשלול תמיכה כספית מגופים ומארגונים "הפועלים נגד עקרונות המדינה" ומונה בכלל הפעולות הללו גם את "ציון יום הקמת המדינה

5 הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ב-1 באפריל 2009 על ידי קבוצת חברי כנסת בראשות ח"כ אלכס מילר מישראל ביתנו.

כיום אבל".<sup>6</sup> בתחילת דצמבר 2009 אישרה ועדת השרים הצעת חוק המסמיכה ועדות קבלה ביישובים קהילתיים לפסול מועמדים על רקע "אי התאמתם להשקפות היסוד" של היישוב; אחד מיוזמי ההצעה, ח"כ ישראל חסון מקדימה, הסביר ש"הצעת החוק נועדה לשמר את היכולת להגשמת החזון הציוני" (ליס, 2009). הצעת חוק אחרת, המונחת על שולחן הכנסת, מבקשת לחייב את כל בתי הספר הממלכתיים בישראל, לרבות הערבים, בהוראת "תולדות ארץ ישראל, מדינת ישראל והציונות" בהיקף שלא יפחת משלוש שעות לימוד שבועיות.<sup>7</sup> על רקע המתקפה הזאת, אין זה מפתיע ששר החינוך החליט להסיר את מושג הנכבה מתכניות הלימודים בבתי הספר הערביים (טלמור ויהב, 2009), או לאסוף את כל עותקיו של ספר לימוד בהיסטוריה - "בונים מדינה במזרח התיכון", בהוצאת מרכז זלמן שזר, המיועד לכיתות י"א וי"ב - שהציג, לראשונה בתולדות ספרי הלימוד בישראל, גם את טענת הפלסטינים כי ב-1948 בוצע בהם טיהור אתני (קשתי, 2009א).

המגמה הזאת נמשכת גם בשנת 2010. באוגוסט 2010 הורה ד"ר צבי צמרת, יושב-ראש המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, על כתיבתו מחדש של הספר "להיות אזרחים בישראל", שמשמש בבתי הספר התיכוניים כספר עיקרי ללימודי אזרחות. צמרת מונה לתפקיד בראשית 2010 על ידי השר סער. על פי ידיעה שפורסמה בעיתון "הארץ", הוא נימק את החלטתו בטענה כי הספר "עוסק יותר מדי בביקורת על המדינה" (קשתי, 2010ב). צמרת הביע, בין היתר, התנגדות לקביעה המופיעה בספר, על פיה "מאז ייסודה נקטה מדינת ישראל מדיניות של אפליה כלפי אזרחיה הערבים".

במחאה על כך ועל צעדים נוספים שננקטו על ידי משרד החינוך בתחום לימודי האזרחות - כמו קיצוץ שעות הוראת המקצוע ואישור מתווה לתכנית לימודים לחטיבות הביניים המתעלמת בלשונה ובתכניה מאופיו הקיבוצי הייחודי של המיעוט הערבי בישראל - התפטר ד"ר אימן אג'באריה, אחד ממחברי דו"ח זה, מחברותו בוועדת מקצוע האזרחות. במכתב ההתפטרות שהגיש לד"ר צמרת כתב ד"ר אג'באריה כי "רצונך 'לשכתב' את התוכנית הינו ביטוי לתפישה פוליטית וחינוכית מדאיגה, תפישה אשר מבטלת ומעקרת כל ניסיון לקרוא תיגר על התוכן והגבולות של אופייה של המדינה, ורואה בהצגת המחלוקות סביב הגדרתה של המדינה מעשה חתרני" (קשתי, 2010ג).

6 הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 39) (הפחתת תקציב או תמיכה בשל פעילות נגד עקרונות המדינה), התש"ע-2010. הצעת החוק הועמדה להצבעה במליאת הכנסת ב-16 במרס 2010 ועברה בקריאה ראשונה ברוב של 15 חברי כנסת אל מול 8 מתנגדים.

7 הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ב-1 באפריל 2009 על ידי קבוצת חברי כנסת בראשות ח"כ אביגדור ליברמן מישראל ביתנו.

הפרק על מערכת החינוך בדו"ח על "הידרדרות מצב הדמוקרטיה בישראל", שפרסמה באותו חודש האגודה לזכויות האזרח, קובע כי "תכנים הקשורים לזכויות אדם, לפלורליזם ולחיים משותפים, שהיו בעבר מקובלים, נתפסים לפתע כ'מסוכנים' ומועמדים בסימן שאלה"; כי "ערכים מיליטריסטיים מקבלים בולטות בתרבות הבית-ספרית"; כי "חופש הביטוי של מורים וחוקרים אקדמאיים נמצא בסכנה" וכי "זכותו של המיעוט הערבי לתרבות ולשפה נפגעת". (האגודה לזכויות האזרח, 2010, עמ' 1).

## הפערים במערכת החינוך בישראל: מגן הילדים ועד האוניברסיטאות

החוברת שלפנינו מתארת היבטים שונים של מדיניות האפליה ממנה סובלת האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי החינוך. הטבלה שלהלן מציגה בצורה תמציתית ומאירת עיניים את תוצאותיה של המדיניות הזאת. כמו מדיניות האפליה עצמה, גם תוצאותיה משתרעות על פני כל שלבי המסלול החינוכי שעוברים אזרחי המדינה - החל מגן הילדים וכלה באוניברסיטאות. כל הנתונים הכלולים בטבלה הם נתונים רשמיים.

אוכלוסייה ערבית	אוכלוסייה יהודית		
678,000	1,699,273	מספר הילדים והצעירים עד גיל 17 (נכון לשנת 2009)	
13.7%	61.3%	שיעורי ההרשמה למעונות יום בגיל שנתיים	
74.9%	87.6%	שיעורי ההרשמה לגני ילדים בגיל 3	
82.8%	93.9%	שיעור ההרשמה לגני ילדים בגיל 4	
94.5%	97.5%	שיעורי ההרשמה לגני ילדים בגיל 5	
28.81	24.54	ממוצע תלמידים בכיתה בבתי ספר יסודיים	
71%	39%	אחוז הילדים בעלי צרכים מיוחדים שאינם מקבלים טיפול רפואי הולם	
0.7%	0.6%	שיעור נשירת תלמידים בבתי ספר יסודיים (ב-2007-8)	
21.3%	13.5%	שיעור נשירת תלמידים בכיתות ט' עד י"ב (ב-2007-8)	
30.8%	75.9%	שיעור הזכאים לתעודת בגרות (העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות)	
479	585	גברים	ממוצע הציונים בבחינה הפסיכומטרית (מתוך 800)
445	548	נשים	
38%	21.9%	אחוז המועמדות שנדחו ללימודי שנה ראשונה לתואר ראשון באוניברסיטה	
1.8%	3.6%	אחוז מבני 18 עד 39 הלומדים לתואר ראשון באוניברסיטה	
3.9%	7.9%	אחוז מבני 18 עד 39 הלומדים לתואר ראשון במוסדות ההשכלה גבוהה (מכללות, אוניברסיטאות, מכללות לחינוך)	
0.5%	1.9%	אחוז מבני 18 עד 39 הלומדים באוניברסיטה לתואר שני	
10.3%	87.6%	תואר ראשון	אחוז מבין כלל מקבלי תעודות הגמר (מאוניברסיטאות, מכללות ומכללות לחינוך)
4.9%	93.5%	תואר שני	
2.8%	94.5%	תואר שלישי	



הדו"ח שלפנינו סוקר את מצבו של החינוך הערבי בישראל ומציג את מצב "ההמתנה הכפולה" שבו הוא מצוי. מצד אחד הוא ממתין, מאז קום המדינה, למעורבות שיטתית וכנה של משרד החינוך לשם קידומו ולהשוואת מעמדו לזה של החינוך הניתן לתלמידים היהודים; סופה של המתנה זו אינו נראה באופק. לצד המתנה זו, על השלכותיה הקשות, החינוך הערבי ממתין גם שנים רבות למעורבות רחבה יותר ומעמיקה יותר של השלטון המקומי הערבי ושל ארגוני החברה האזרחית לשם קידום תכניות ויוזמות שיהיה בכוחן לשפר את מצבו המדרדר. חשוב להדגיש, עם זאת, שאין המדובר בהמתנה פסיבית אלא בהמתנה שזורת מחאות, התנגדויות ואף יוזמות, גם אם לא מספקות. של ארגוני החברה האזרחית להעלאת בעיותיו של החינוך הערבי על סדר היום הציבורי, הן בקרב החברה הערבית והן בפני מקבלי ההחלטות ברמה הממשלתית. דו"ח זה מציג את החינוך הערבי ככיכר סואנת, בה נפגשים סוגים שונים של שיח, חזונות ופרקטיקות שלעתים מתנגשים זה עם זה ולעתים משלימים זה את זה.

שתי מטרות לחיבור שלפנינו. הראשונה, היא להציג את היוזמות וההתפתחויות המרכזיות בחינוך בקרב האוכלוסייה הערבית בשנים האחרונות. בהקשר הזה, הדו"ח מתמקד ברמת המאקרו של יוזמות והתפתחויות אשר ביקשו להשפיע על עיצוב המדיניות במערכת החינוך הערבי. המטרה השנייה, היא לבחון באופן ביקורתי את מהותה של המדיניות הממשלתית כלפי החינוך הערבי, כפי שזו מתבטאת באופן בו מטפל משרד החינוך בהמלצות וכיווני הפעולה שהתגבשו הודות ליוזמות וההתפתחויות שנסקרו, ושחלקן יצאו לעולם תוך שיתוף פעולה הדוק עם משרד החינוך עצמו.

הדו"ח פורש תמונה עדכנית למצבה של מערכת החינוך הערבית בישראל בתום העשור הראשון של המאה הנוכחית. הוא מחולק לחמשה פרקים עיקריים:

**הפרק הראשון** עוסק במהלך חסר תקדים שהחל במשרד החינוך בסוף 2007, כאשר שרת החינוך דאז, יולי תמיר, החליטה להקים ארבע ועדות מקצועיות, משותפות למשרדה ולועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, גוף וולונטארי שפועל בתחום החינוך בחסות הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, כדי שימפו את בעיותיו של החינוך הערבי בישראל ויציעו פתרונות למצוקותיו. הקמת הוועדות המשותפות ביטאה שיפור מרחיק לכת ביחסים בין ועדת המעקב לבין משרד החינוך, שבדרך כלל סירב עד אז להכיר בה כנציגה של האוכלוסייה הערבית בישראל. להמלצותיהן של ועדות אלו, המפורטות בהמשך הדו"ח, יש חשיבות רבה גם אם לא הגיעו לכלל יישום.

**הפרק השני** בחוברת עוסק בוועדה שמונתה ב-2008 על ידי משרד החינוך ושהמלצותיה

העיקריות, שעסקו בשאלה איך לחנך לחיים משותפים בין יהודים וערבים, נגזרו אף הן.

**הפרק השלישי** בדו"ח מתאר את אחד המיזמים בעלי החשיבות הרבה ביותר המתקיימים בימים אלה בקרב הציבור הערבי בישראל. המדובר במיזם שועדת המעקב לענייני החינוך הערבי מנסה להוציא אל הפועל מזה כשנתיים בתמיכת מרכז דיראסאת והחברה האזרחית הערבית, ושנועד להביא להקמתה של מועצה פדגוגית עצמאית עבור מערכת החינוך הערבית. לצד הבטחת שוויון מהותי בהקצאת המשאבים, הקמתה של מועצה כזאת וכינונו של מינהל חינוך עצמאי במסגרת הכוללת של מערכת החינוך, שינהל את מערכת החינוך הערבי, יתרמו רבות, לדעת רבים מהחוקרים ומאנשי הציבור המתמחים בתחום, לפתרון בעיותיה הסבוכות של מערכת החינוך הערבית בישראל.

**הפרק הרביעי** מביא את סיפורה של החלטה המפלה לרעה את מערכת החינוך הערבית, שממשלת ישראל קיבלה לפני למעלה מעשר שנים בנוגע לאזורי עדיפות לאומית בחינוך. יותר מחמש שנים עברו כבר מאז היום בו קבע בית המשפט העליון שהמדובר בהחלטה פסולה, בהיותה מפלה כנגד התלמידים הערבים, ושדינה להתבטל, אך ממשלת ישראל ממשיכה, גם היום, לתקצב את מערכת החינוך על פיה.

**הפרק האחרון** מציג תובנות וסיכום. פרק זה מחדד את קווי הפעולה הנדרשים לשיפור מצב החינוך הערבי ברמה של המדיניות.

הדו"ח שלפנינו מראה כי חלקים נרחבים מתמונת מצבה העגום של מערכת החינוך הערבית ידועים, מוכרים וברורים למקבלי ההחלטות ולקובעי המדיניות במשרד החינוך ובממשלה. גם הצרכים המדויקים, היקף התקציבים הדרושים למילויים ואף הרפורמות המבניות הנחוצות לשם כך מוכרים וידועים. מה שנדרש כעת הוא דבר אחד: יישום מייד.

דו"ח זה מעודכן ליום פרסומו. זהו אחד מיתרונותיו, אך זו גם עקב האכילס שלו: הזמן המועט שעבר מאז התרחשו המהלכים שתיארנו וניתחנו לא איפשר לדברים להתייצב עדיין בפני משפט ההיסטוריה. יחד עם זאת, אנו מקווים שדו"ח זה ישמש מצע לקידומו של החינוך הערבי ולהעלאת המודעות לבעיות הקיימות ולפתרונות המוצעים לקידום הזכות לחינוך איכותי, שוויוני, ייחודי ומשתף בחברה הערבית בישראל.

מתבקש גם גילוי נאות מצדנו, מחברי הדו"ח. שנינו היינו מעורבים בחלק מהתהליכים והאירועים המתוארים בדו"ח, ואף הובלנו חלק מהיוזמות שתיעדנו בו. מתבקשת על כן זהירות מסוימת בקריאתו. זהו דו"ח המבטא מן הסתם הן תקוות ואכזבות שלנו

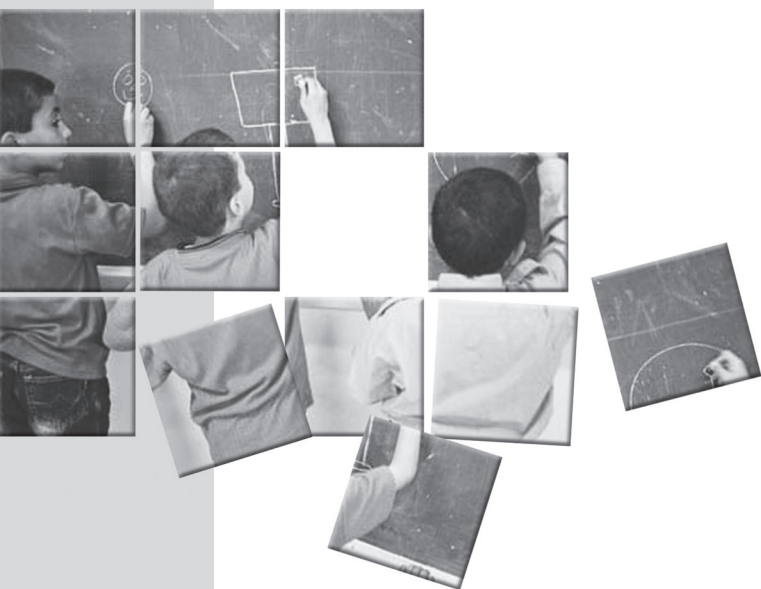
כשחקנים-מעורבים במאבקים על דמותו ואיכותו של החינוך הערבי בישראל, והן קריאה ביקורתית שלנו את המצב כאנשי אקדמיה. בתמצית, הדוח הוא ניתוח של שני אנשי אקדמיה אקטיביסטיים, לאופן שבו המדיניות הממשלתית ממשיכה להפגין את זלזולה, דלות-מחשבתה וקהות-רגשותיה כלפי החינוך הערבי.

לבסוף, אנו מבקשים להודות לאריה דיין על עבודת התחקיר והעריכה לאורך החודשים האחרונים. אנו גם מברכים על שיתוף הפעולה בין דיראסאת - המרכז הערבי למשפט ומדיניות ובין הקליניקה לזכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. שיתוף פעולה זה מדגים שותפות מקצועית מפרה ומעצימה בין האקדמיה וארגוני החברה האזרחית. בהקשר הזה, אנו מבקשים להודות לד"ר אילן סבן ולגב' רונית הרמתי-אלפרן, וכן לסטודנטים פאדי ח'ורי, אסאלה אג'באריה, יצחק (זאק) לארוס, שוק אבו איוב, שחר ג'ורנו, ורנא זועבי על תרומתם ומעורבותם. תודתנו גם לשותפות אקדמיה-קהילה על תמיכתם בקליניקה ובפרסום זה. דברי תודה אחרונים מופנים לעמיתים שלנו שקראו והעירו על הנוסחים המוקדמים של דו"ח זה: פרופ' גבי סולומון, פרופ' מוחמד אמארה, ד"ר האלה אספניולי, מר עאטף מועדי, מר רג'א זעאתרה, ועו"ד עלי חיידר.





# תקציר מנהלים





## תקציר מנהלים

נתונים רשמיים שפרסם משרד החינוך בקיץ 2009, והמתייחסים לתוצאות בחינות הבגרות שנערכו שנה קודם לכן, חשפו בפני הציבור בישראל עובדה הידועה היטב זה מכבר: פער עצום קיים בין הישגיהם הלימודיים של התלמידים היהודים לבין אלה של התלמידים הערבים; שיעור התלמידים היהודים הזכאים לתעודת בגרות (59.74%) הוא כמעט כפול משיעורם של הזכאים הערבים (31.94%). השוואת הנתונים הללו עם אלה שפורסמו בעבר חושפת עובדה ידועה הרבה פחות: הפערים בין הישגי התלמידים היהודים והערבים אינם מצטמצמים עם השנים אלא דווקא מתרחבים.

הדו"ח שלפנינו מבקש לפרוש תמונה עדכנית על מצבה העגום של מערכת החינוך הערבית בישראל ומורכב מחמישה פרקים העוסקים בחמש התפתחויות שנרשמו בתקופה האחרונה ומשפיעות בדרך זו או אחרת על מצב המערכת. תקוותנו היא כי פרסום הדו"ח יגביר את המודעות לנושאים הנדונים בו כדי להביא לשינוי הנדרש, וכי הצגת נושאים אלה תשמש ככלי נוסף במאבק הציבורי הצודק לקידום זכויותיהם החינוכיות והתרבותיות של התלמידים הערבים.

להלן תמצית הדו"ח, על פי פרקיו.

### פרק 1: הוועדות המשותפות – המלצות בהמתנה

באוגוסט 2007 סוכם בין שרת החינוך דאז, יולי תמיר, לבין נציגי ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי על הקמתן של ארבע ועדות, משותפות למשרד ולועדת המעקב, שיבדקו את צרכיה של מערכת החינוך הערבית בארבעה תחומים ושיגישו את המלצותיהן לשרת החינוך. המלצות הוועדות, שהוגשו לשרת החינוך במשך 2008, אומצו גם על ידה וגם על ידי הדרג המקצועי במשרד

החינוך. למרות פניות בנושא אל גדעון סער, שר החינוך בממשלה הנוכחית, המלצות הוועדות לא יושמו, וזאת למרות העובדה שבפגישה שהתקיימה בין השר סער לבין נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך, ב-30 ביולי 2009, נקבע כי יימשכו "הדיאלוג והעבודה המקצועית המשותפת בין משרד החינוך וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי" ו"עבודת הצוותים המקצועיים בנושא יישום המלצות הוועדות המקצועיות המשותפות"<sup>8</sup> יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, ד"ר האלה אספניולי, שגרה בעקבות הפגישה מכתב לשר סער בו פירטה את עיקרי המלצות הוועדות הממתינות ליישום. מכתב התשובה שקיבלה ממנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, כולל פירוט של תוכניות המשרד בעניין מערכת החינוך הערבית בשנת התקציב 2009-2010 אך אינו מאזכר כלל את קיומן של ארבע הוועדות המשותפות או את המלצותיהן.<sup>9</sup>

ואף על פי כן, לוועדות הללו ולהמלצותיהן נודעת חשיבות עקרונית רבה, ולו רק מתוקף העובדה שהייתה זו הפעם הראשונה בה הוקמו ועדות משותפות לשני הגופים וכי הייתה זו גם הפעם הראשונה בה נוצר מסד נתונים המקובל גם על ממשלת ישראל וגם על נציגי האוכלוסייה הערבית. ארבע הוועדות עסקו בארבעה תחומים מרכזיים והדו"חות שהכינו כוללים נתונים ומסקנות רכי חשיבות:

**הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד.** מסקנתה העיקרית היא כי על המשרד לדאוג לכך שעד שנת 2012 ייבנו במערכת החינוך הערבית לא פחות מ-8,600 כיתות לימוד. את עלותה הכוללת של בנייתן העריכה הוועדה ב-3.6 מיליארדי שקלים, אותם הציעה לפרוס על פני חמש שנים - 720 מיליון שקלים לשנה. השרה תמיר ומנכ"לית משרדה אימצו את הדו"ח אך יישומו טרם החל.

**הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי.** דו"ח הוועדה קובע כי הישגיהם של התלמידים הערבים נופלים בהרבה מאלה של עמיתיהם היהודים, הן על פי תוצאות המבחנים הישראליים והן על פי תוצאות המבחנים הבינלאומיים בהם משתתפת ישראל. בנוסף לפער בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות, הוועדה מצאה כי קיים גם פער בין איכותן של תעודות הבגרות להן זכאים רוב התלמידים היהודים ורוב התלמידים הערבים - 20.4% מבין התלמידים הערבים הזכאים לתעודת בגרות (ורק 11.1% מעמיתיהם היהודים) מחזיקים בתעודות שאינן מאפשרות קבלה לאוניברסיטאות. דו"ח הוועדה כולל למעלה ממאה המלצות (שהעיקריות בהן מפורטות בהמשך החוברת הזאת) לשיפור דרכי ההוראה של מקצועות היסוד ("הגברת לימודי השפה הערבית

8 מכתב מאת ד"ר האלה אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לשר החינוך גדעון סער, 3 אוגוסט 2009.

9 מכתב מאת ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, 15 בספטמבר 2009.

גם על חשבון לימודי עברית ואנגלית"), לשיפור הכשרת המורים, להעצמת מעמדם של מנהלי בתי הספר ולייעול ארגון הלמידה (314 מבין 424 התקנים המאושרים לקציני ביקור סדיר במערכת החינוך הערבית אינם מאוישים והוועדה ממליצה לאייש אותם לאלתר; היא גם ממליצה להוסיף תקני הדרכה ופיקוח, "בדומה למגזר דוברי העברית"). המלצות נוספות עוסקות בהגברת החינוך הבלתי פורמאלי ובדרכים להעצים את מעורבותם של הורי התלמידים במערכת. הדו"ח קרא למשרד החינוך להקים בתיאום עם ועדת המעקב לענייני חינוך תוכנית עבודה, ובה "מבנה תקציבי ולוח זמנים", ליישום המלצותיו. גם הדו"ח הזה אומץ; יישומו הוא חלקי ביותר.

**הוועדה לבדיקת נושא לקויות למידה במגזר הערבי.** גם הוועדה הזאת שרטטה תמונת מצב קשה: במערכת החינוך הערבית יש מחסור במידע באשר למספר התלמידים הערבים בעלי לקויות למידה; יש מחסור באנשי מקצוע מוסמכים, דוברי ערבית, העוסקים בלקויות למידה ומחסור קשה בפסיכולוגים דוברי הערבית בעלי ידע בלקויות למידה ובשעות ייעוץ. המחסור בכל התחומים הללו מסתכם, לדברי הוועדה, במחסור ענק של 3,270 שעות ייעוץ בכל מערכת החינוך הערבית. רוב המורים הערביים, קבעה עוד הוועדה, מחוסרים ידע באשר להבדל בין תלמידים לקויי למידה לבין תלמידים המתקשים בלימודים מסיבות אחרות, היכרותם עם הדרכים לסייע לבעלי הלקויות היא מועטה ואין מעמידים לרשותם לא תוכניות התערבות שיטתיות ולא כלי איתור תקפים. הוועדה הגישה שורה ארוכה של המלצות (המפורטות בהמשך) שמיועדות להגביר את המודעות לתופעה ולהתמודד עם המחסור בכוח אדם מקצועי, בכלי איתור ואבחון ובתוכניות התערבות. בין השאר, המליצה הוועדה על העסקת מורה-מאבחן בכל בית ספר ערבי ועל הקמת מערך של אנשי מקצוע ערבים, שיכלול גם פסיכולוגים, רופאים ויועצים. גם ההמלצות הללו אומצו על ידי משרד החינוך ויושמו באופן חלקי ביותר.

**הוועדה לבדיקת התכנים הלימודיים במערכת החינוך הערבית.** הוועדה הזאת הייתה היחידה מבין ארבע הוועדות המשותפות שלא הצליחה לגבש מסמך משותף. בין נציגי משרד החינוך לבין נציגיה של ועדת המעקב התגלע "חוסר הסכמה עקרוני" הן בהגדרת מטרותיה של מערכת החינוך הערבית וקביעת הערכים על פיהם צריך בית הספר הערבי לחנך והן בקביעת המבנים הארגוניים הנדרשים לשם כך. על רקע המחלוקות הללו ניסחו חברי הוועדה שני מסמכים נפרדים. המסמך שחובר על ידי אנשי משרד החינוך בוועדה מסתפק בהמלצה "להעמיד את שיפור ההישגים בלימוד השפה הערבית כיעד ראשון במעלה ולפעול גם לשיפור ההישגים הלימודיים במתמטיקה. המסמך של נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך מציע דרכים, המפורטות בהמשך החוברת הזאת, ליצור מציאות שתאפשר למערכת החינוך הערבית גם לפעול

בתנאים של שוויון מלא, גם להעניק "הכרה משמעותית" לנרטיב ההיסטורי-תרבותי של האוכלוסייה הערבית וגם לאפשר "שותפות מלאה ומשמעותית" של אנשי מקצוע ערביים בהתוויית המדיניות הפדגוגית ובניהול המערכת. שרת החינוך תמיר החליטה ב-2008 כי הוועדה תמשיך בעבודתה עד לגיבושו של מסמך משותף לכל חברה. בפועל, הוועדה לא התכנסה מאז.

## פרק 2: "איך לחיות ביחד" – הדו"ח שנגנז

באוגוסט 2008, במקביל לסיום עבודתן של הוועדות המשותפות, מינתה שרת החינוך ועדה נוספת, שהתבקשה להציע "מדיניות חינוכית כוללת לקידום חיים משותפים בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל". את ראשות הוועדה חלקו ביניהם ד"ר מחמד עיסאווי, מנהל מכללת אלקאסמי בבקה אל גרביה, ופרופ' גבי סלומון, חתן פרס ישראל לחינוך ומייסדו ומנהלו של המרכז לחקר החינוך לשלום באוניברסיטת חיפה. ועדת עיסאווי-סלומון הגישה דו"ח בן למעלה משישים עמודים שפורש בפני משרד החינוך חזון חינוכי, מציב לו מטרות ספציפיות, מתווה עבורו מדיניות ומפרט המלצות למימושה. בין השאר, הוא קרא למשרד החינוך להעמיד את החינוך לחיים משותפים במרכז העשייה החינוכית שלו מגן חובה ועד כיתה י"ב, להפוך את החינוך לחיים משותפים לחלק בלתי נפרד של כל תוכניות הלימודים בכל המקצועות הרלבנטיים (כולל היסטוריה, גיאוגרפיה, אזרחות, ספרות וסוציולוגיה) ולהקצות עשרה מיליון שקלים בשנה למימונו. שרת החינוך תמיר, שרת החינוך תמיר, שקיבלה את הדו"ח בימים האחרונים לכהונתה, אימצה את המלצות הדו"ח; מחליפה, גדעון סער, החליט זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד להקפיא את יישומן.

## פרק 3: הקמת מועצה פדגוגית לחינוך הערבי: – זכות יסוד תרבותית וצורך חינוכי של מיעוט ילידי

במהלך 2008 הודיעה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי על השקת יוזמה להקמת מועצה פדגוגית מקצועית עבור מערכת החינוך הערבית, שתרכב מהמנהיגות החינוכית הערבית ותשאף לקבל לידיה את ניהול החינוך הערבי בישראל ולהפוך לגוף המוסמך לכוון את המדיניות הפדגוגית והקוריקולארית של מערכת החינוך הערבי. זהו ניסיון מעשי ראשון ליישם הלכה למעשה רעיון המתגלגל, במישורים תיאורטיים שונים, זה שנים רבות ומשקף, במידה רבה, את החזון החינוכי והתרבותי של האוכלוסייה הערבית בישראל. המדובר בפרויקט רב-שנים וארוך טווח שתוצאותיו, כפי שמודגש על ידי אנשי מקצוע ערבים, יעצבו את פני החינוך הערבי לשנים רבות. הקמת המועצה הפדגוגית הערבית במסגרת מינהל חינוך ערבי אוטונומי היא, לדעת יוזמי המהלך,

הדרך המיטבית להתמודד עם שלוש הבעיות המרכזיות מהן סובל החינוך הערבי בישראל - היעדר מטרות מעודכנות, מוסכמות ומתאמות לייחודם של התלמידים הערבים; היעדר מעמד משפטי פורמאלי לחינוך הערבי; והיעדר גוף מקצועי, ייצוגי ואוטנטי שבכוחו לגבש מדיניות פדגוגית וקוריקולארית ייחודית לחינוך הערבי. תהליך הקמתה של המועצה הפדגוגית עתיד להתפרש על פני שלבים ולשאת אופי "דמוקרטי, שיתופי ופתוח". התהליך שואף להגדיר את מטרות החינוך הערבי בישראל ולפרוש חזון חינוכי וערכי לבתי הספר הערבים בישראל, כמו גם גיבוש הצעת חוק להסדרת "המעמד המשפטי הרצוי של החינוך הערבי" ושתלווה את הפעילות הפוליטית, הפרלמנטארית והתקשורתית עד לאישור החוק על ידי הכנסת.

#### פרק 4: עדיפות לאומית בחינוך? לא לתלמידים הערבים

לפני למעלה מעשור החליטה ממשלת ישראל לסווג את כל היישובים במדינה לשלוש קטגוריות: יישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית א', יישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית ב' ויישובים המצויים באזורים נטולי עדיפות לאומית. בהחלטה נקבע כי היישובים המצויים בשתי הקטגוריות הראשונות, בעלות העדיפות הלאומית, יזכו בשורה ארוכה של הטבות ותמריצים בתחום החינוך, שלא יינתנו ליישובים שבקטגוריה השלישית. מספר היישובים שנכללו בשני אזורים העדיפות היה 535; רק ארבעה מהם, כולם קטנים ודלי אוכלוסייה, ערבים. כשלושה חודשים לאחר מכן הגישו ועדת המעקב העליונה וועדת המעקב לענייני חינוך עתירה לבג"ץ בדרישה לבטל את ההחלטה הזאת, בנימוק כי היא מבוססת על שיקולים פסולים, שמקורם בכוונה להפלות לרעה את האוכלוסייה הערבית. הדיון בעתירה נמשך קרוב לשמונה שנים, כאשר במהלכן נותר הסיווג המפלה בתוקף. בפברואר 2006 נתן בית המשפט העליון פסק דין עקרוני שקיבל את מרבית טיעוני העותרים וקבע כי החלטת הממשלה "בלתי-חוקית" בגלל היותה "מפלה" ומשום ש"אינה מתיישבת עם עיקרון השוויון" והורה לבטלה בחלוף שנה מיום מתן פסק הדין. ואף על פי כן, ההחלטה נשארה על כנה קרוב לארבע שנים נוספות (עד לאישורה, בדצמבר 2009, של מפת עדיפויות חדשה שאף היא נקבעה בניגוד לתוכנה של החלטת בג"ץ); במהלך כל התקופה הזאת המשיך משרד החינוך לתקצב את מערכת החינוך על פיה. בית המשפט העליון מתח אמנם ביקורת על התעלמות משרד חינוך מפסק הדין שלו, אך גם נענה, פעם אחר פעם, לבקשות המדינה לדחות את מועד ביטול ההחלטה. השרה יולי תמיר, שמצד אחד הקימה את הוועדות המשותפות למשרדה ולוועדת המעקב לענייני חינוך, היתה גם השרה שבתקופתה נמנע משרדה, למרות הביקורת של בית המשפט העליון, מליישם את פסק הדין שדרש להחליף את המדיניות המפלה במדיניות שוויונית יותר.

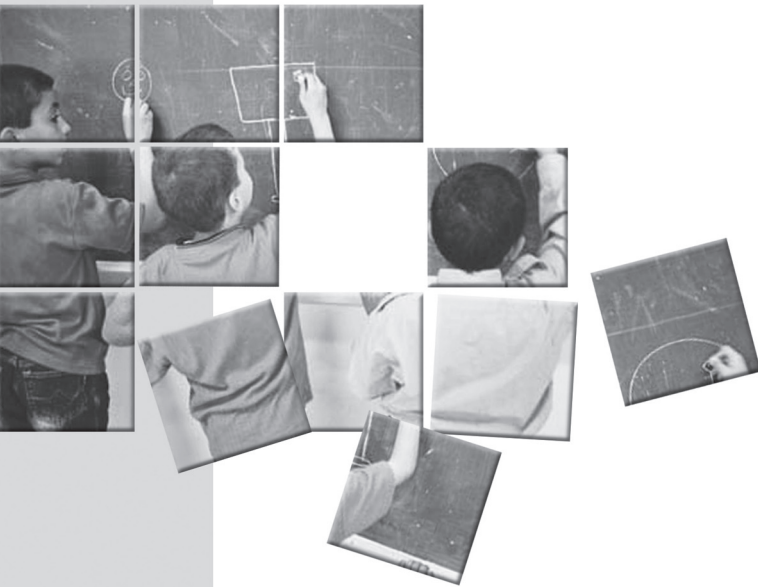
ב-13 בדצמבר 2009 אימצה הממשלה מפה חדשה של אזורי עדיפות לאומית, על פיה יינתנו הטבות בתחומים שונים, ובכללם גם בתחום החינוך. באזורי העדיפות הלאומית כפי שנקבעו במפה החדשה מתגוררים קצת יותר משני מיליון בני אדם - כ-1.164 מיליון יהודים וכ-882,000 ערבים (מההווים כ-43% מכלל המתגוררים באזור העדיפות וכ-72% מכלל הערבים בישראל). אך לא כל תושביהם הערביים של האזורים הללו ייהנו בהכרח מההטבות הנגזרות מההגדרה הזאת. בהסתמך על חוק אזורי העדיפות, שנוסחו עמום וכללי, הותירה ההחלטה בידי שרי הממשלה את הסמכות לקבוע את הקריטריונים על פיהם יחולקו ההטבות התקציביות בין היישובים השונים הכלולים באזורי העדיפות. יתירה מכך, החלטת הממשלה אף כוללת סעיף הקובע כי "שיקולים ומתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין יישובים באותה נפה, או הבחנה בתוך היישוב, והכול על פי המאפיינים הרלבנטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת המשרד".

אולם, השורה התחתונה ברורה ועגומה ביותר: כתריסר שנים אחרי שקיבלה החלטה בלתי חוקית ומפלה, שבית המשפט העליון הורה לבטלה, המשיכה ממשלת ישראל לתקצב חלק ממערכת החינוך שלה ולתמרץ חלק מהמורים המלמדים בה על פי קריטריונים בלתי שוויוניים, שמפלים לרעה, על רקע לאומי, את האוכלוסייה הערבית בישראל. האחריות להיווצרות המציאות הזאת נופלת, בחלקה, על בית המשפט העליון עצמו, שנמנע מלהפעיל כלים שיפוטיים שמצויים בידיו ושכוחם להעניק סעד מקיף, מידי ואפקטיבי (כמו הטלת צווי ביניים שיקפאו או יגבילו את הקצאת התקציבים המפלה או חיוב המדינה להקצות סכומים מפורטים על פי לוחות זמנים מפורטים ומדויקים). בהתחשב במצבו הקשה של החינוך הערבי, נדרשת גם שקיפות מלאה בכל הקשור בהוצאות הממשלה, ובמיוחד משרד החינוך, בתחום החינוך. מן הראוי שבכל שנת תקציב תפרסם הממשלה נתונים משווים בדבר היקף ההוצאה הלאומית על חינוך בחברה הערבית ובחברה היהודית, שיכללו גם את סך ההוצאה לתלמיד בכל אחת משתי החברות וגם את סך ההוצאה בכל אחת מהן.





הוועדות המשותפות  
המלצות בהמתנה





## הוועדות המשותפות המלצות בהמתנה

בקיץ 2007 הודיעה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי כי ביום פתיחת שנת הלימודים 2007-2008 היא תשבית את כל בתי הספר הערביים בישראל (קשתי, 2008א). באמצעות ההשבתה, שתוכננה להימשך שלושה ימים, ביקשו ראשי הציבור הערבי בישראל למחות נגד הזנחת המערכת ונגד ההפליה המתמשכת שלה מצד הממשלה בישראל (חורי, 2009ב) ולהפנות את תשומת הלב הציבורית והפוליטית למצבה הקשה.

בעקבות הודעת ההשבתה, הוזמנו ראשי ועדת המעקב לפגישה עם שרת החינוך, יולי תמיר. בפגישה, שהתקיימה ב-28 באוגוסט 2007, השתתפו לצדה של תמיר רבים מאנשי הצמרת של המשרד דאז - המנכ"ל שמואל אבואב, הסמנכ"ל להכשרה והשתלמויות ד"ר יצחק תומר, המנהל בפועל של מינהל הפיתוח והבנייה ד"ר שי כנעני, מנהלת מחוז המרכז ד"ר סולי נתן, מנהל "אגף החינוך לערבים" עבדאללה חטיב ויועץ השרה פאדל איברהים. בנוסף ליו"ר ועדת המעקב העליונה של האוכלוסייה הערבית שאוקי ח'טיב, השתתפו מטעם ועדת המעקב לענייני חינוך גם מי שעמד אז בראשה, נביה אבו-סלאח, מנכ"ל הוועדה מר עאטף מועדי, ראש המועצה המקומית כפר קרע, זוהיר יחיא, וראש המועצה המקומית רינה, ג'מאל זידאן.<sup>10</sup>

בישיבה סוכם על הקמת ארבע ועדות שיבדקו את צרכיה של מערכת החינוך הערבית בארבעה תחומים מרכזיים ושיגישו המלצות לשרת החינוך. הפגישה חסרת התקדים הניבה, אם כך, ההחלטה חסרת תקדים: בניגוד לוועדות הרבות שהוקמו בהקשר הזה בעבר, הייתה זו הפעם הראשונה בה הוקמו ועדות שהיו משותפות למשרד החינוך ולוועדת המעקב. בעקבות סיכום שהושג בפגישה החליטה ועדת המעקב לבטל את השביתה המתוכננת.

10 סיכום דיון עם שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר (מיום 28.8.2007), לשכת שרת החינוך, 29.8.2007, מסמך בחתימת מנכ"ל המשרד, שמואל אבואב

ארבעת הנושאים עליהם התבקשו הוועדות המשותפות לדון הם גם ארבעת הנושאים העומדים במרכז סדר היום של מערכת החינוך הערבית: ועדה אחת התבקשה "להכין מיפוי מקיף על המחסור בכיתות לימוד במגזר הערבי"; על ועדה אחרת הוטל לבדוק את "נושא ההישגים הלימודיים במגזר הערבי"; השלישית התבקשה לבדוק את "אופן הקצאת המשאבים" של משרד החינוך בטיפולו בתלמידים ערביים בעלי ליקויי למידה ו"לבנות תוכנית לקידום נושא לקויות הלמידה במגזר הערבי" והרביעית התבקשה לדון בנושא הרגיש מכולם: "התכנים הלימודיים והתאמתם למגזר הערבי" (שם).

במסמך שמנכ"ל משרד החינוך שלח למחרת הפגישה לכל המשתתפים בה הובעה החשיבות שמשרד החינוך ייחס לנושאים הללו. "שרת החינוך", כתב המנכ"ל, "מדגישה את עקרון השוויוניות בחברה הישראלית על כל גווניה ותשמח לעמוד בקשר ישיר עם הוועד הארצי של הרשויות הערביות במגמה לקדם את מערכת החינוך הערבי שתביא לשוויוניות ולצמצום הפערים" (שם). בראש כל אחת מארבע הוועדות הוצב בעל התפקיד הבכיר ביותר במשרד בתחום הרלבנטי. "ארבע הוועדות הנ"ל יוקמו במהלך חודש ספטמבר", כתב המנכ"ל, "וייוועדו לפגישה ראשונה במהלך חודש אוקטובר, במעקב אישי של שרת החינוך".

כל ארבע הוועדות עבדו על פי לוח הזמנים שנקבע להן ובמרס 2008 סיימו את עבודתן. שלוש מהן הצליחו לגבש הסכמות ולנסחן בדו"חות שנחתמו הן על ידי נציגיו של משרד החינוך והן על ידי נציגיה של ועדת המעקב. חברי הוועדה הרביעית, שהתבקשו לנסח הסכמות באשר להתאמת התכנים הלימודיים לצורכיהם של התלמידים הערבים, לא הגיעו לכלל הסכמה ונאלצו להסתפק בחיבורם של שני מסמכים נפרדים - אחד בשם של נציגי המשרד בוועדה והאחר בשמה של ועדת המעקב.

למרות שגם שרת החינוך תמיר וגם הדרג המקצועי במשרד אימצו את ההמלצות הכלולות בשלושת הדו"חות המשותפים, אף אחת מההמלצות לא יושמה בטרם הוקמה הממשלה החדשה והשרה תמיר פינתה את מקומה לשר גדעון סער. בחודשים הראשונים לכהונתו של סער במשרד, הופנו אליו פניות אחדות בעניין, שלא נענו. יחד עם זאת, בפגישה שקיים עם נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך ב-30 ביולי 2009 נקבע כי יימשכו "הדיאלוג והעבודה המקצועית המשותפת בין משרד החינוך וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי" ו"עבודת הצוותים המקצועיים בנושא יישום המלצות הוועדות המקצועיות המשותפות".<sup>11</sup> יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, ד"ר האלה אספניולי, שגרה בעקבות הפגישה מכתב לשר סער בו פירטה את עיקרי המלצות הוועדה הממתינות ליישום. מכתב התשובה שקיבלה ממנכ"ל משרד החינוך, ד"ר

11 מכתב מאת ד"ר האלה אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לשר החינוך גדעון סער, 3 אוגוסט 2009.

שמשון שושני, כולל פירוט של תוכניות המשרד בעניין מערכת החינוך הערבית לשנת התקציב 2009-2010 אך אינו מאזכר כלל את קיומן של ארבע הוועדות המשותפות או את המלצותיהן.<sup>12</sup>

"במשרד החינוך אומרים שההמלצות של שלוש הוועדות המשותפות מקובלות עליהם אך מוסיפים כי לעת עתה אין אפשרות ליישם אותן במלואן בגלל היעדר תקציב", אומרת ד"ר אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי,<sup>13</sup> בשיחה אישית למחברים. לדבריה של ד"ר אספניולי, "במכתב שועדת המעקב קיבלה מהמשרד נאמר שהמשרד מתכוון להקים וועדה שתבדוק את דרכי היישום של ההמלצות. אנחנו ביקשנו להיות שותפים בוועדה הזאת אך טרם נעשה דבר בעניין. גם במכתבנו מחודש אוגוסט 2010 ביקשנו להקים ועדות משותפות ליישום ההמלצות, אך טרם נענינו".<sup>14</sup> אספניולי סבורה שיש לעבודת הוועדות חשיבות רבה, הנובעת גם מהיותן "ביטוי ראשון לשיתוף פעולה בין משרד החינוך לבין ועדת המעקב" וגם מהעובדה ש"הורכבו, משני הצדדים, בידי אנשי מקצוע רציניים שעשו עבודה רצינית והגיעו למסקנות אופרטיביות חשובות". "שלושת הדו"חות המסכמים ושלל ההמלצות הכלולות בהם ראויים לציון בגלל רצינותם הרבה, ההפכת אותם למסמכים בעלי חשיבות רבה", מוסיף עאטף מועדי, מנהל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בשיחה אישית למחברים. "אחרי הדו"חות הללו, צרכיה של מערכת החינוך הערבית כבר לא יהיו שנויים במחלוקת. מה שנותר עכשיו על שולחנם של השר, המנכ"ל וצמרת משרד החינוך הוא להפוך אותם לתוכנית עבודה בעלת תקציבים ראויים ולוח זמנים לביצוע".<sup>15</sup> ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי קוראת למשרד החינוך לחדש את עבודתה של הוועדה המשותפת שדנה בתכני החינוך, כדי להגיע לדו"ח מוסכם גם בנושא הזה.

במאמר שפרסם בעיתון "הארץ" ביולי 2009 התריע ד"ר יוסף ג'בארין, אחד ממחברי דו"ח זה ומי שליווה את עבודת הוועדות המשותפות, על מצבו העגום של החינוך הערבי בישראל ועל הצורך הדחוף ליישם את המלצות הוועדות ללא כל דיחוי נוסף (Jabareen, 2009).

12 מכתב מאת ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, 15 בספטמבר 2009.

13 ד"ר אספניולי נכנסה לתפקיד אחרי הקמת הוועדות המשותפות. היא החליפה את מר נביה אבו-סאלח, ראש מחלקת החינוך בעיריית סח'יין, שבתקופת כהונתו הוקמו הוועדות.

14 שיחת טלפון עם ד"ר האלה אספניולי, תחילת אוגוסט, 2010.

15 שיחת טלפון עם עאטף מועדי, תחילת אוגוסט, 2010.

נושא יישומן של המלצות הוועדות שב ונידון ב-23 בדצמבר 2009 בפגישה בין המנכ"ל שושני לבין נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך. ב-1 בפברואר 2010, למעלה מחודש לאחר הפגישה, שיגר עבדאללה ח'טיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי במשרד החינוך, מכתב לד"ר אספניולי בו פירט את "סטאטוס ביצוע המלצות הוועדות לקידום המגזר הערבי".<sup>16</sup> מתוכנו של המכתב (שיפורט בהמשך) עולה שרק חלק מזערי מהמלצות הוועדות הגיע לידי מימוש. זו גם התמונה שהצטיירה בפגישה נוספת בין המנכ"ל שושני לבין נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך, שהתקיימה בלשכתו של שושני ב-4 באוגוסט 2010, כפי שעולה ממכתב מטעמו של מנהל ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי, מר עאטף מועדי.<sup>17</sup>

להלן נסקור את מסקנותיהן והמלצותיהן העיקריות של ארבע הוועדות.

## 1. הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד

בראש הוועדה שבחנה את הדרכים להתגבר על המחסור בכיתות לימוד הועמד ד"ר שי כנעני, שכיהן אז כמנהל בפועל של מינהל הפיתוח והבינוי במשרד החינוך. שלושת הנציגים האחרים שהמשרד שיגר לוועדה היו רות פרלמן, סגנית מנהל האגף למיפוי ולתכנון שגם ריכזה את פעילות הוועדה, ושני יועצים של השרה תמיר, פאדל איברהים ויגאל צרפתי. את ועדת המעקב ייצגו ראג'י מנסור, שהוא מנכ"ל עיריית נצרת וחבר בהנהלת ועדת המעקב לענייני חינוך; עבד אל ראוף מואסי, ראש המועצה המקומית בכפר פוריידים וסעייד אלחרומי, ראש המועצה המקומית בעיירה הבדווית שגב שלום שבנגב.

המסקנה העיקרית של הדו"ח שהגישו לשרת החינוך היא כי על המשרד לדאוג לכך שעד שנת 2012 ייבנו במערכת החינוך הערבית בישראל לא פחות מ-8,600 כיתות לימוד (משרד החינוך, הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד במגזר הערבי, דו"ח מסכם, אוגוסט 2008). בנייתן של רוב הכיתות הללו, כ-6,000 מהן, נדרשת על מנת לסגור את הפער המצטבר שנוצר, עד לכתיבת הדו"ח, בין מספר הכיתות הקיימות לבין צרכי המערכת; 2,600 הכיתות האחרות יידרשו כדי לענות על צרכי המערכת בארבע השנים שלאחר כתיבת הדו"ח. הייתה זו הפעם הראשונה בה נציגי המדינה והאוכלוסייה הערבית גיבשו הערכה משותפת באשר לצורכי הבנייה של מערכת החינוך הערבית.

16 מכתב מאת עבדאללה חטיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי של משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, 1 בפברואר 2010.

17 מכתב מאת עבדאללה חטיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי של משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, 1 בפברואר 2010.

את עלותה הכוללת של הצעתם העריכו חברי הוועדה ב-3.6 מיליארדי שקלים, אותם הציגו לפרוס על פני חמש שנים - 720 מיליון שקלים לשנה. "אנו ערים לעלות התקציבית של החלטת הממשלה באפריל 2007 בעניין בניית 8,000 כיתות לימוד, מהן 39% מיועדים לחינוך הערבי", כתבו בהתייחסם להחלטה שהממשלה קיבלה עוד לפני שהוקמה הוועדה שלהם. "חרף זאת", הוסיפו, "ניתן להערכתנו למצוא מקורות למאמץ לאומי זה במספר חלופות מבלי לפגוע במצבה הכלכלי של מדינת ישראל" (שם, נספח א').

בישיבה נוספת בלשכתה, בדיוק שנה אחרי הישיבה בה הוחלט להקים את הוועדות, הודיעה תמיר לוועדת המעקב על אימוץ ההמלצות ועל כוונתה לזמן בעתיד הקרוב פגישה עם שרי האוצר והפנים במטרה לדון ב"מימון ריאלי של שכר דירה של כיתות שכורות" שיידרשו עד להשלמת תוכנית הבנייה שהוצגה לה. שלומית עמיחי, שהחליפה את שמואל אבואב בתפקיד מנכ"ל המשרד במהלך השנה שהפרידה בין שתי הישיבות, מסרה כי משרד החינוך יחל להיערך ליישום ההמלצות "עוד בשנת 2008".<sup>18</sup>

במקביל לעבודת הוועדה, וללא קשר עם הקמתה, החליט משרד מבקר המדינה לבדוק את סוגיית המחסור בכיתות לימוד בחברה הערבית. המבקר מצא כי בתחילת שנת הלימודים 2007-2008 נדחו בקשות לבניית 1,082 כיתות לימוד בחברה הערבית - 717 בבתי ספר ועוד 365 בגני ילדים בחינוך החובה. "מספר הכיתות על פי בקשות שהגישו הרשויות המקומיות למשרד החינוך ואשר נכללו בטיטת הצרכים שלו לשנת 2007 עמד על 1,650 כיתות, ומשרד החינוך תקצב באותה שנה בניית 568 כיתות בלבד", נכתב בדו"ח מבקר המדינה (משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי, 2009). "כדי למלא את המחסור בכיתות נאלצות הרשויות המקומיות לשכן תלמידים בחדרי לימוד שאינם מתאימים לייעודם, כגון מבנים שכורים ומבנים יבילים שהם זמניים עד לבניית מבני קבע, ולהשתמש גם בחדרי ספח ומסדרונות".

בשנת הלימודים 2006-2007, ממשיך ומדווח מבקר המדינה, היו בבתי הספר הערבים בישראל "145 כיתות לימוד שכורות ב-17 יישובים (לא כולל מזרח ירושלים)". "בחלק מהיישובים", נכתב עוד, "הכיתות במבנים השכורים היו מחוץ למתחם של בתי הספר שאליהן השתייכו, ולחלק ממבנים אלה לא הייתה חצר, והתלמידים השתמשו בגגות המבנים כתחליף לחצר. הבדיקה העלתה, כי בבתי ספר רבים יש מחסור בשטחי מגרש, במקלוט, מחסור באולמות ספורט, ומחסור בשטחי חנייה לכלי

18 סיכום דיון עם שרת החינוך פרופ' יולי תמיר מיום 26.8.2008. הישיבה המשותפת למשרד החינוך וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי; מכתב מעאטף מועדי, מנהל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לשרת החינוך יולי תמיר מיום 28 באוגוסט 2008.

רכב של צוות בית הספר. הבדיקה העלתה את קיומה של צפיפות משמעותית בשטחים הבנויים ובחצרות. בבדיקת נמצאו ליקויים בתחום התחזוקה כלהלן: הספק חשמל נמוך; חיבורים לא חוקיים למערכת החשמל; רטיבות; תחזוקה לקויה בחלקים שונים בתשעה בתי ספר. נמצא כי חלק מן הליקויים עלולים לסכן את בטיחות התלמידים ואף את חייהם".

אף לא אחת מההמלצות הגיעה לשלבי יישום. מכתבו של עבדאללה חטיב לד"ר אספנולי, המפרט את ההמלצות שמשרד החינוך החל ביישומן, אינו מזכיר כלל את קיומה של הוועדה שבחנה את המחסור בכיתות לימוד.

## 2. הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי

"ההישגים הנמוכים בקרב דוברי ערבית, והפערים לעומת דוברי עברית ולעומת תלמידים בני גילם במדינות אחרות", נאמר בהקדמה לדו"ח הוועדה שבדקה את ההישגים הלימודיים של התלמיד הערבי, "הם שעמדו במרכז החלטתה של שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, לכנס ארבע ועדות משותפות למשרד החינוך ולועדת המעקב לענייני החינוך הערבי ... ועדת ההישגים עמדה מקרוב על הגורמים המשפיעים על רמת ההישגים, תוך למידה ובחינה של תוצאות ותפוקות חינוכיות קיימות, וזאת לשם גיבוש תובנות שיכוונו את התהליך החינוכי. הוועדה גיבשה, על דעת כל חבריה, למעלה מ-100 המלצות" (הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי, אוגוסט 2008, עמ' 3).

בראש הוועדה עמדה הפרופסור מיכל בלר, מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. נציגי משרד החינוך היו ד"ר שלמה אלון, סגן יושב ראש המזכירות הפדגוגית ומרכז מקצוע הערבית בבתי הספר העבריים; עבדאללה חטיב, מנהל "האגף לחינוך הערבי"; ד"ר מוחמד אלהייב, "הממונה על החינוך הבדווי"; שרה רויטר, מנהלת האגף לחינוך יסודי ויפה פס, מנהלת האגף לחינוך על-יסודי. נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך היו ראש המועצה המקומית בכפר רינה, ג'מאל זידאן; ראש מועצת הכפר בסמה, ריאד כבהה; ראש החוג לתכנון לימודים והוראה בבית הספר לחינוך של אוניברסיטת תל אביב ד"ר פאדיה נאסר, ומנהל מכון מסאר לחקר החינוך הערבי ומרצה במכללת בית ברל, ד"ר חאלד אבו עסבה, שהוא גם עמית מחקר במכון ון-ליר (שם, עמ' 4).

הוועדה הציבה בפניה שלוש מטרות: (1) לשרטט תמונת מצב עדכנית של ההישגים הלימודיים; (2) לעמוד על הסוגיות והקשיים המרכזיים המעכבים את הישגי התלמידים הערבים ו- (3) לנסח המלצות לשיפור ההישגים (שם, עמ' 5).

את תמונת המצב שהתגלתה להם, והמוצגת בפתח הדו"ח, הגדירו חברי הוועדה כ"העגומה" (שם, עמ' 7). הישגיהם של התלמידים הערביים נופלים בהרבה מאלה של עמיתיהם היהודיים גם על פי תוצאות המבחנים הישראליים (כמו, למשל, מבחן המיצ"ב שנערך בקרב תלמידי כיתות ב', ה' ו-ח') וגם על פי תוצאות המבחנים הבינלאומיים בהם משתתפת ישראל. תמונה דומה הם גילו כאשר בדקו את תוצאות מבחני הבגרות שנערכו בקיץ 2006. "בשנת הלימודים תשס"ו", כתבו, "עמד אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים במגזר הערבי על 46.3% ועל 38.6% במגזר הבדווי בדרום, זאת בהשוואה ל-60.2% במגזר היהודי. נתונים דומים התקבלו גם בתשס"ד (2004) ותשס"ה (2005)" (שם, עמ' 7). יודגש כי הנתונים של תשס"ח, המתייחסים לבחינות הבגרות שנערכו בקיץ 2008 ושפורסמו ב-2009 (כשנה ומחצה אחרי הגשת הדו"ח) מצביעים דווקא על הידרדרות קשה נוספת: שיעור התלמידים הערבים הזכאים לבגרות צנח בשנתיים שבין 2006 ו-2008 מ-46.3% לכדי 31.94% בלבד; שיעור הזכאים במגזר היהודי, לעומת זאת, נותר כמעט יציב - 59.74% ב-2008 לעומת 60.2% שנתיים קודם לכן (קשתי, 2009ב).

הפערים נעשים משמעותיים עוד יותר אם בוחנים גם את איכותן של תעודות הבגרות להן זכאים היהודים והערבים. "במגזר הערבי, 79.6% הנם בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות", נכתב בדו"ח. "במגזר הבדווי בדרום עומד אחוז זה על 59% בלבד ואילו במגזר היהודי הוא עומד על 88.9%. נתון זה מפתיע נוכח העובדה כי מספר יחידות הלימוד הממוצע לתעודת בגרות במגזר הערבי הנו הגבוה ביותר: 29.2 יחידות לעומת 27.3 במגזר היהודי". נתון נוסף: מבין התלמידים היהודים שאינם זכאים לתעודת בגרות, רק 25.2% מוגדרים כמי "שאינם קרובים לתעודה"; שיעורם בקרב הערבים הוא 32.8% (המלצות הוועדה, עמ' 7-8).

עיקרו של הדו"ח מורכב מלמעלה ממאה המלצות לתיקון המציאות הזאת, שחלקן לקוח ממחקרים וניירות עמדה שפורסמו בעבר על ידי חוקרים ערבים ויהודים. רוב ההמלצות עוסקות בשיפור דרכי ההוראה במקצועות היסוד, ובמיוחד שפות (ערבית, עברית ואנגלית) ומתמטיקה. האחרות עוסקות בשיפור הכשרת המורים, בהעצמת מעמדם של המנהלים, בייעול ארגון הלמידה, בחינוך הבלתי פורמאלי ובהגברת המעורבות של ההורים במערכת. פרק המלצות נפרד עוסק במצבה הקשה במיוחד של מערכת החינוך המשרתת את האוכלוסייה הערבית-בדווית בנגב.

## 2.1 המלצות הנוגעות לתחומי דעת

**הוראת ערבית.** לאחר שמציינת כי ההבדל בין השפה הערבית התקנית לזו המדוברת הופך את הערבית התקנית הנלמדת בבתי הספר ל"שפת תרבות גרכשת" וטוענת



כי "חוסר ההתייחסות המספקת" של מוסדות המדינה לשפה הערבית פוגע במעמדה גם בעיני התלמידים הערבים, קובעת הוועדה כי על משרד החינוך למלא את חובתו ו"לפעול לטיפוח ולחיזוק מעמדה של השפה הערבית". הוועדה ממליצה למשרד לעשות זאת בעיקר באמצעים הבאים (שם, עמ' 9):

הגברת לימודי השפה הערבית, בעיקר בכיתות הנמוכות, גם על חשבון לימודי עברית ואנגלית: תלמידי כיתות א' ו-ב' ילמדו רק הערבית ויתחילו ללמוד עברית בכיתה ג' ואנגלית בכיתה ד'. "יש לדחות את הלימוד הפורמאלי של השפה העברית או של שפות זרות אחרות עד לביסוס שפת האם", כתבו.

- חשיפת התלמידים לשפה התקנית כבר בגיל הגן, כדי ליצור תשתית נאותה ללימודי הקריאה והכתיבה בבית הספר היסודי; בבתי הספר יש להקפיד על הוראת כל מקצועות הלימוד בשפה התקנית ולוודא שכל המורים שולטים בה.
- הפיכת הכיתה ובית הספר ל"סביבה אוריינית עשירה ותומכת", הכוללת ספריות, מחשבים, אינטרנט וטלוויזיות.
- בניית תוכנית לשיפור השליטה במיומנויות השפה הערבית, בדומה לזו הקיימת בחינוך העל-יסודי העברי.
- מעבר ללימוד ערבית לבגרות בהיקף של לא פחות מארבע יחידות לימוד, כתנאי לזכאות לבגרות.
- פיתוח והפקה של חומרי לימוד חדשים ואיכותיים; "בהיעדר מו"לים", הודגש בדו"ח, "יפותחו החומרים באחריות ישירה ובמימון של משרד החינוך".
- שיפור דרכי ההוראה, בין השאר באמצעות שימוש בטקסטים קרובים ללבם של התלמידים; התייחסות למשתמע מהם ולא רק למשמעויות הגלויות שלהם; תרגול הבנת הנקרא בעזרת שאלות פתוחות, המחייבות את התלמידים לנסח תשובות בלשונם הם; התאמת הסביבה הלימודית גם לעבודה פרטנית וקבוצתית ולא רק להוראה פרונטאלית.

**הוראת עברית.** הוראת העברית תחל, כאמור, רק בכיתה ג'. בנוסף לכך, הדו"ח ממליץ להקצות "משאבים הולמים" להטמעת תוכנית לימודים חדשה; לבחון את האפשרות להוסיף מבחן בעברית כשפה שנייה למבחני המיצ"ב, כדי לשנות את המציאות הנוכחית במסגרתה התלמיד הערבי נבחן בעברית, לראשונה בחייו, בבחינות הבגרות; ולהפיק חומרי לימוד חדשים ואיכותיים (שם, עמ' 12-13).

הוראת אנגלית. מחברי הדו"ח כותבים כי "האנגלית היא שפה זרה לתלמידים, רחוקה מאוד ממשפחת השפות המוכרת להם" ומעלים את ההמלצות הבאות (שם, עמ' 14-13):

- לדחות את תחילת לימודה עד להשרשת השפה הערבית הכתובה.
- לפתח חומרי לימוד על ידי צוותים שבין חבריהם יהיו גם נציגים מהחברה הערבית, "שיוודאו כי התכנים מתאימים לרוחם ולטעמם של התלמידים הערבים".
- להעשיר את הציוד להוראת האנגלית באמצעות פינות קשב, משחקים, מחשבים וטלוויזיות ולהקצות ללימודי האנגלית חדר ייעודי, שגיביר את המוטיבציה ללמוד וגם יאפשר למורים עבודה פרטנית עם תלמידים.
- להעביר את האחריות לשיבוץ המורים לאנגלית מהמפקחים הכוללים למפקחים המקצועיים לאנגלית.
- להכשיר מורים להוראה משקמת, שילמדו תלמידים שאינם יודעים לקרוא או לכתוב באנגלית, ולהקצות להוראה המשקמת שעות-לימוד מיוחדות.
- להכשיר מדריכים בהוראת אנגלית לדוברי ערבית.
- להשקיע מאמצים בלימוד הבעה בעל פה ולחשוף את התלמידים לשפה האנגלית המדוברת, למשל באמצעות הטלוויזיה.
- להרחיב את לימודי האנגלית גם למסגרות הבלתי פורמאליות.

**מבחני הבגרות ותעודת הבגרות.** ממוצע יחידות הלימוד עליהן נבחן התלמיד הערבי גבוה מזה שבקרב התלמידים היהודיים ואחת הסיבות המרכזיות לכך היא, לדעת הוועדה, תקציבית: "התניה של פתיחת התמחזיות נוספות בבית הספר במספר מינימום של תלמידים, הגוררת לחץ על תלמידים לבחור עוד יחידות לימוד" (שם, עמ' 16). זהו לחץ מיותר, קובע הדו"ח וממליץ להרחיב את אזורי הרישום של בתי הספר התיכוניים, כך שניתן יהיה לתאם בצורה יעילה יותר את ההתמחזיות. "כבר בשלב הכניסה לתיכון", מומלץ שם עוד, "יינתנו לתלמידים ייעוץ והכוון לימודי, שיסייע להם לבנות מסלול לימודי ממוקד, יעיל ואיכותי", שיאפשר להם לזכות בתעודת בגרות שתקנה להם זכות ללמוד באוניברסיטאות. "יש להגביר את מודעותם של עובדי ההוראה ושל היועצים בבחירת מקצועות ההתמחות", כתוב בדו"ח, "להשלכות של בחירת התלמידים על המשך לימודיהם ועל עתיד הקריירה המקצועית שלהם".

**נשירה מהלימודים.** הדו"ח קורא למשרד החינוך להתמודד בשיעורי הנשירה הגבוהים במגזר הערבי באמצעות הפעלתן של אותן התוכניות המופעלות בקרב האוכלוסיות היהודיות שבסיכון באמצעות "סגירה מיידית" של הפער העצום הקיים בין מספר התקנים המיועדים לקציני ביקור סדיר במגזר הערבי (424.33) לבין מספר התקנים המאוישים בפועל (110.67) (שם, עמ' 18).

## 2.2 המלצות הנוגעות להכשרת עובדי הוראה

את ההמלצות בהקשר הזה מחלק הדו"ח בין אלה הנוגעות בהכשרתם של מורים חדשים לבין אלה המתייחסות למערך ההשתלמויות הניתנות למורים הוותיקים (שם, עמ' 20-22).

**הכשרת מורים חדשים.** המלצותיו העיקריות של הדו"ח בהקשר הזה הן להתנות את הקבלה ללימודי הוראה במכללות ובאוניברסיטאות בתעודת בגרות בעלת ארבע או חמש יחידות לימוד בשפה הערבית; לשנות את תוכנית ההכשרה בשפה הערבית ממתכונת דו-חוגית למתכונת חד-חוגית; לפתח במסגרת בתי הספר לחינוך באוניברסיטאות תוכניות הכשרה ייחודיות בשפה הערבית הספרותית; להציע תמריצים לסטודנטים מצטיינים שיבחרו להתמחות בהוראת השפה הערבית; להבטיח תקציבית את קיומם של מסלולי הכשרה להוראת הערבית גם כאשר מספר הנרשמים הוא נמוך, ולחסוך כך ממוסדות ההכשרה את הצורך לקבל ללימודים סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הקבלה; להגדיר סטנדרטים לימודיים ברורים כדי שניתן יהיה להפסיק את לימודיו של מי שאינו עונה עליהם; לבנות דגם לליווי אקדמי של בתי ספר בעלי הישגים נמוכים במיוחד.

**השתלמויות למורים ותיקים.** בהקשר למורים שכבר מצויים בתוך המערכת, הדו"ח ממליץ למקד את ההשתלמויות המוצעות להם באותם נושאים בהם הם זקוקים להכשרה, תמיכה והעצמה; לעודד אותם לרכוש תעודת הוראה או תואר אקדמי; לחייב אותם להשתתף בהשתלמויות בהוראת השפה הערבית התקנית; לפתח בהם מיומנויות חדשות, למשל באמצעות קורסים בבניית מבחנים או בשיטות להערכת הישגים; ולהקפיד על כך שבעקבות כל השתלמות ייערך מעקב אחר הדרך בה מטמיע המורה את תכני ההשתלמות בעבודתו היומיומית.

## 2.3 המלצות הנוגעות להעצמת מנהלים

הדו"ח ממליץ (שם, עמ' 24) לקבוע אמות מידה ברורות לבחירת מנהלים; לפתח בקרבם כישורי ניהול רלבנטיים להובלת בתי ספר כגון ניהול תקציב, ניהול משאבי אנוש ועבודת צוות; מעבר הדרגתי לניהול עצמי של בתי הספר תוך הענקת סמכויות למנהליהם בתחומי התקציב וכוח האדם, וזאת במטרה "לאפשר התנתקות מההשפעה של המנהיגות הפוליטית ביישוב על התנהלות בית הספר"; להביא את המנהלים להפנמת החשיבות של הגיוון בשיטות ההוראה כמנוף לקידומו של כל תלמיד ותלמיד; להטמיע בקרב המנהלים את מושג האחריותיות; ולבנות מערך פרישה למנהלים כושלים.

## 2.4 המלצות הנוגעות לארגון הלמידה

אחרי שמפרטים את הפערים בין הקצאותיו של משרד החינוך לחינוך היהודי ולחינוך הערבי במספר תחומים חשובים - 1.61 שעות תקן לתלמיד הערבי לעומת 1.77 ליהודי; 29.37 תלמידים ערבים בכיתה ממוצעת לעומת 26.97 תלמידים יהודיים; 1.57 משרות-מורים לכל תלמיד ערבי לעומת 1.75 לתלמיד היהודי; 0.91 שעות ייעוץ לתלמיד היהודי לעומת 0.45 לערבי - חברי הוועדה ממליצים על נקיטת הצעדים הבאים (שם, עמ' 26-28):

- הקצאת תקציבי חינוך התואמים הן את צורכיהם והן את שיעורם של דוברי הערבית בקרב כלל האוכלוסייה בישראל.
- הוספת תקני הדרכה ופיקוח למערכת החינוך הערבית, "בדומה למגזר דוברי העברית ובפריסה גיאוגרפית תואמת".
- לבחון את האפשרות להרחיב את שבוע הלימודים בבתי הספר הערביים מחמישה לששה ימים ולהקדיש את היום שיתווסף לפעילויות העשרה.
- להפעיל בכל בתי הספר הערביים מערך מסייע שיכלול שירותי ייעוץ, פסיכולוג, מורה המתמחה באיתור לקויי למידה, מורה להוראה מתקנת ומדריך טיפולי.
- להרחיב את מערך הייעוץ בחינוך היסודי על פי המפתח הנהוג בחינוך העל-יסודי.
- לתגבר את סל השירות הפסיכולוגי.
- לוודא את יישומו של חוק חינוך חנם מגיל 3 ו-4 לכל הילדים דוברי הערבית.
- להעניק עדיפות למגזר הערבי ביישום ההסכם עם ארגון המורים, המגביל ל-32 את מספר התלמידים לכיתה.
- להקצות משאבים להפעלת תוכניות לטיפול תלמידים מחוננים ומצטיינים; ולקבוע אמות מידה ברורות לבחירת מנהלים, רכזים, מדריכים ומפקחים.

## 2.5 המלצות הנוגעות לחינוך הבלתי פורמאלי ולמעורבות ההורים

"התלמיד דובר הערבית כמעט ואינו נחשף לפעילויות בלתי פורמאליות בתחום התרבות, הספורט וכד'", קובע דו"ח הוועדה וממליץ לנקוט במספר צעדים לתיקון המצב הזה (שם, עמ' 29):

- הרחבת מעורבותו של המגזר השלישי בבתי הספר, במטרה לאפשר הפעלת תוכניות ומיזמים.
- קיום סדנאות לאמהות לילדים קטנים, במטרה להנחות אותן

- ולהקנות להן כלים שיאפשרו להן לשחק ולקרוא עם ילדיהם שבגיל הרך.
- לשלב את ההורים בשיח החינוכי תוך הקמת מרכזי למידה להורים, בהתבסס על ההנחה כי "הצלחת התלמיד נשענת על 'משולש הזהב' תלמיד-מורה-הורה".
- להקצות למערכת החינוך הערבית תקציבים ומשאבים שיאפשרו מימון בנייתה של תשתית פיזית, סביבתית וחינוכית לקיום פעילויות חינוך בלתי פורמאליות.
- לטפח את הזהות החברתית של התלמידים הערבים להקצות משאבים לפיתוח מנהיגות צעירה בקרבם.
- להרחיב את פעילות ארגוני הנוער תוך הקצאת משאבים ייעודיים לשם כך.
- פתיחת מתנ"סים, מועדוני נוער ויחידות לקידום נוער על פי קריטריונים דומים לאלה הנהוגים במגזר היהודי.

## 2.6 המלצות הנוגעות לתלמידים הערבים-בדרום

אחרי שהיא קובעת כי "הישגי הבדווים בדרום הם הנמוכים ביותר במדינת ישראל", הוועדה קוראת למשרד החינוך לפעול בצוותא עם נציגים של הרשויות המקומיות הבדוויות ושל "ארגונים הפעילים באזור" לשם הכנת "תוכנית התערבות רב-שנתית וכוללת למגזר הבדווי בדרום" שתטמיע בתוכה את כל ההמלצות שהומלצו לגבי כלל האוכלוסייה הערבית ותוסיף אליהן גם את הצעדים הבאים (שם, עמ' 25):

- לייצב את מצבת המורים בדרום, המורכבת בחלקה ממורים תושבי הצפון, באמצעות תמריצים שיינתנו למורים על בסיס הוותק שלהם בדרום ואיכות ההוראה שלהם.
- למלא את "החסר העצום" בתחום כוח האדם הפרא-רפואי ובתחום הייעוץ באמצעות מתן תמריצים לבעלי המקצוע הללו.
- להרחיב את יישום התוכניות המיועדות לצמצם את הפערים בין המגזר הבדווי בדרום לבין שאר האוכלוסייה בשעות תגבור לימודי, בתוכניות למניעת נשירה ובחינוך הבלתי פורמאלי.
- לבנות בתי ספר חדשים וכיתות תקניות להחלפת כיתות פסולות בבתי הספר הקיימים.
- לגוון את מסגרות הלימוד, למשל באמצעות הקמת בתי ספר חקלאיים או בתי ספר שיתמקדו בהוראה על בעלי חיים.

בסיום הדו"ח הארוך שלה, הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי קראה למשרד החינוך להקים, בתיאום עם ועדת המעקב, תוכנית עבודה ליישום ההמלצות, שתכלול "מבנה תקציבי ולוח זמנים ליישום" (שם, עמ' 30). באוגוסט 2008 התקיים דיון על הדו"ח בלשכתה של יולי תמיר ובסיומו נקבע כי "שרת החינוך תקים ועדה מקצועית

משותפת למשרד החינוך וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, אשר תעצב את הכיוונים ותפעל לתכנון, קביעת התוכניות, סדרי העדיפויות, לוחות הזמנים לביצוע ומעקב ובקרה אחר ביצוע התוכניות"<sup>19</sup>.

מהמסמך שחובר במשרד החינוך בראשית פברואר 2010, המפרט את מצב יישום ההמלצות,<sup>20</sup> עולה כי רק חלק מזערי מבין ההמלצות הללו הגיע לידי יישום וכי יישומן נעשה במסגרת נקיטת צעדים נקודתיים, תוך התעלמות מהקונספציה הכוללת שעמדה בבסיסו של דו"ח הוועדה. כך למשל, על פי המסמך הזה אושרה תוכנית לימודים חדשה לגני הילדים במגזר הערבי שתוטמע בכל הגנים במשך שלוש שנים; פותחה ואושרה תוכנית לימודים חדשה בשפה הערבית לבתי הספר היסודיים; הופעלה בכיתות ז של חטיבות הביניים תוכנית לקידום הישגים בשפה הערבית; הוחלט להנהיג מבחן בשפה הערבית למועמדים להוראה במגזר הערבי "על מנת להקפיד על הוראה בשפה הערבית התקנית בכל מקצועות הדעת"; פותחה תוכנית לימודים חדשה בשפה העברית, שהוטמעה בכל שכבות הגיל; הוחלט כי לימודי האנגלית יחלו רק בכיתה ד'; הופעלה בכיתות ז' תוכנית לקידום ההישגים במתמטיקה; והוחלט לנקוט צעדי אכיפה אחדים על מנת להגביר את הפיקוח על טוהרן של בחינות הבגרות.

### 3. הוועדה לבדיקת נושא לקויות הלמידה במערכת החינוך הערבית

ועדה ממשלתית בראשותה של פרופ' מלכה מרגלית מאוניברסיטת תל-אביב, שמשרד החינוך מינה ב-1997 כדי שתבדוק את סוגיית התלמידים לקויי הלמידה בכלל מערכת החינוך הישראלית, מצאה כי בבתי הספר הערביים קיים מחסור בידע המקצועי הדרוש לאיתור תלמידים בעלי לקויות למידה ומחסור בכלים אבחוניים תקפים וקבעה כי "מסגרות החינוך הערביות אינן ערוכות לספק הזדמנות שווה לתלמידים בעלי לקויי למידה למצות את יכולתם בדומה לעמיתיהם שאינם בעלי לקויות למידה". (משרד החינוך, התרבות והספורט, 1997). "מסקנות דו"ח מרגלית נשארן תקפות גם היום", כתבו במרס 2008 חברי הוועדה המשותפת למשרד החינוך ולועדת המעקב שמונתה לבדוק את הטיפול בלקויי הלמידה במערכת החינוך הערבית. נתוניו המעודכנים של משרד החינוך, כך קבעו חבריה, מצביעים על "תת אבחון של תלמידים בעלי לקויות למידה במגזר הערבי לעומת אבחון יתר בחלקים מסוימים של המגזר היהודי" (משרד החינוך, הוועדה לבדיקת נושא לקויות למידה במגזר דובר ערבית, מרס 2008, עמ' 1).

19 מכתב מעטף מועדי, מנהל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לשרת החינוך יולי תמיר מיום 28 באוגוסט 2008.

20 מכתב מאת עבדאללה ח'טיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי של משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, 1 בפברואר 2010.

בראש הוועדה עמדה ד"ר יהודית אל-דור, מנהלת גף לקויי למידה בשירות הפסיכולוגי ייעוצי של משרד החינוך. ארבעת נציגיו האחרים של המשרד היו חנה שדמי, מנהלת אגף בשירות הפסיכולוגי ייעוצי; רונית שרביט, מנהלת גף פיתוח פדגוגי באגף לחינוך על יסודי במשרד; סמירה עביד, מנהלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי בנצרת; וסלאח טאהא, המפקח על החינוך הערבי באגף לחינוך יסודי. נציגי ועדת המעקב היו ד"ר ג'אנם יעקובי, חוקר בתחום הייעוץ החינוכי ומרצה במכללת בית ברל, הפסיכולוג החינוכי כמיל נג'אר ויאסר טבאש, ראש המועצה המקומית בכפר כעבייה-טבאש (שם, עמ' 2). עם תחילת עבודתם הם קבעו לעצמם שלוש מטרות עיקריות: מיפוי הקיים; זיהוי הסוגיות המרכזיות שיש צורך לקדם; וניסוח המלצות לקידומן (שם, עמ' 3).

המיפוי שערכו העלה תמונת מצב קשה: מחסור במידע באשר למספר התלמידים הערבים בעלי לקויות למידה; מחסור באנשי מקצוע מוסמכים, דוברי ערבית, בתחום; מספר נמוך של פסיכולוגים דוברי הערבית בעלי ידע בלקויות למידה; מחסור בשעות ייעוץ; חוסר ידע בקרב המורים הערביים באשר להבדל בין תלמידים לקויי למידה לבין תלמידים המתקשים בלימודים מסיבות אחרות; היכרות מועטה מאוד עם הדרכים לסייע לבעלי הלקויות; היעדר תוכניות התערבות שיטתיות וכלי איתור תקפים. "כתוצאה מחוסר ידע", כתבו, "התפתחו בקרב ציבור המורים וההורים עמדות ותפיסות מוטעות ביחס ללקויות למידה" (שם, עמ' 5).

בעקבות הממצאים הללו החליטו חברי הוועדה כי ארבע הסוגיות שיש לקדם הן היעדר המודעות, המחסור בכוח אדם מקצועי, היעדר כלי איתור ואבחון והיעדר תוכניות התערבות, גם במישור הבית ספרי וגם במישור היישובי (שם). הדו"ח שהגישו כולל המלצות בכל אחד מהתחומים הללו.

### 3.1 המלצות בעניין הגברת המודעות

"חברי הוועדה", נכתב בדו"ח, "התרשמו כי בקרב אוכלוסיית דוברי הערבית אין מודעות לנושא לקויות למידה וקיים חוסר ידע שמביא לא אחת לפיתוח עמדות שליליות, סטיגמות והסתרה של הבעיה. חוסר המודעות והמחסור בידע קיימים הן בקרב הצוותים החינוכיים והן בקרב ציבור ההורים". כדי להתגבר על התופעה הזאת, הוועדה המליצה לקדם תוכניות הדרכה וייעוץ למשפחות; להקים קבוצות תמיכה אזוריות "במסגרת המכבדת את השונות התרבותית, החברתית והדתית הקיימת בחברה הישראלית"; לפתח דיאלוג בין הורים לתלמידים לבין מערכות החינוך; להדריך הורים באשר לדרכים לסייע לילדיהם בעלי לקווי הלמידה וגם לסייע להם במימון אבחונים ושירותי ייעוץ, תמיכה וליווי (שם, עמ' 6).

### 3.2 המלצות בעניין המחסור בכוח אדם

בהתחשב בעבודה שהתפקיד המרכזי במימוש היכולות של לקויי הלמידה הלומדים בכיתות רגילות מוטל על כתפי המורים והגננות שלהם, המליצה הוועדה על מתן "הכשרה שיטתית" בנושא לכל הגננות ולכל המורים, החל מהחינוך היסודי וכלה בחינוך העל-יסודי. על ההכשרה להינתן גם במסגרת הסמינרים והמכללות, בטרם כניסת המורה או הגננת למעגל העבודה, וגם במהלך העבודה. כמו כן קבעה הוועדה כי בכל בית ספר יועסק מת"ל (מורה-מאבחן תפקודי למידה), שיהיה בעל ידע והכשרה מורחבים בתחום לקויות הלמידה ושיוביל את מערך הטיפול בבעלי הלקויות בבית הספר. הוועדה קבעה, כמו כן, שיש להקים מערך של אנשי מקצוע - פסיכולוגים, רופאים, יועצים, אנשי מקצועות פרא-רפואיים וטיפולים ומורים בחינוך המיוחד - בעלי התמחות בתחום הטיפול בלקויות למידה וכי בכל מוסד המכשיר אנשי מקצוע בתחום בריאות הנפש ייוחדו קורסים לנושא לקויות למידה (שם, עמ' 7-8).

### 3.3 המלצות בעניין היעדר כלי איתור ואבחון

הוועדה ממליצה על "פיתוח והתאמה של מבחנים תקפים, המתאימים למודלים התפתחותיים, לשונות תרבותיות" וקוראת לפתח כלי איתור קבוצתיים (במסגרות כיתתיות) ופרטניים וכמו כן כלים לאבחון דידקטי פרטני וכלים לאבחון פסיכולוגי (שם, עמ' 8).

### 3.4 המלצות בעניין היעדר תוכניות התערבות

לאחר שמדגישים את החשיבות שנודעת לטיפול רציף לכל אורך התהליך הלימודי ועל כל רצף הגילאים שבין גן הילדים לחינוך העל-יסודי, חברי הוועדה ממליצים לבנות "מערך תומך למערכת החינוכית הבית ספרית" שיתבסס על התאמת תוכניות התערבות מערכתיות שמיושמות במגזר היהודי אל צרכיה הייחודיים של מערכת החינוך הערבית (שם, עמ' 10): תוכנית "מעגן" בחינוך הקדם-יסודי ("התערבות רב-מקצועית של אנשי מקצוע מתחומי החינוך, הפסיכולוגיה ומטפלים פארא-רפואיים" ששמה דגש על "תפקידן של הגננות כמובילות את תהליך האיתור וההתערבות") (שם, עמ' 11); תוכנית בשם "הרחבת יכולת ההכלה" בחינוך היסודי (המבוססת על "איתור, אבחון וטיפול דיפרנציאלי ממוקד ושיטתי של התלמידים המתקשים", תוך שימת דגש על הטיפול בתפקודי השפה ותוך "הימנעות מתיוג יתר") (שם, עמ' 14); ותוכנית אל"ה ("איתור, אבחון, למידה והערכה") בחינוך העל-יסודי (היוצרת בבית



הספר "מבנה ארגוני המאפשר הסתכלות מערכתית על אוכלוסיית התלמידים בכלל ועל אוכלוסיית התלמידים המתקשים בפרט" תוך "העלאת המודעות של המורים לשונות באוכלוסיית התלמידים" ובמטרה לאפשר "איתור של תלמידים בעלי קשיי למידה וליקויי למידה" ו"קידום של התלמידים המתקשים באמצעות שיפור דימויים העצמי והובלתם להצלחה" (שם, עמ' 16).

על פי המסמך של משרד החינוך בראשית פברואר 2010<sup>21</sup> הוחל ביישומן של שש המלצות בלבד: המשרד יזם את הכשרתם של 300 מאבחנים מתוך מגמה להגיע לכך שבכל בית ספר ערבי יהיה מאבחן; פותח כלי לאיתור תלמידים מתקשים בכיתה א' ("מבדק קריאה וכתובה בשפה הערבית לילדי כיתה א'"); כלי אחר, המיועד לאיתור תלמידים מתקשים בכל שכבות הגיל, "נמצא בשלבים הסופיים של הפיתוח דרך אוניברסיטת חיפה"; מבדק לאיתור תלמידים מתקשים בחטיבות הביניים "מוטבע כפילוט בכל חטיבות הביניים במחוז המרכז"; והמשרד יזם יחד עם אוניברסיטת חיפה מהלך ("בסכום של 600,000 שקלים") לחשיפת נושא לקויות הלמידה דרך סדנאות למורים ולהורים, בנוסף להכשרת מורים, במסגרת בתי הספר, באיתור תלמידים מתקשים ובעלי לקויות למידה.

#### 4. הוועדה לבדיקת התכנים הלימודיים במערכת החינוך הערבית

הוועדה המשותפת הרביעית עסקה בתחום בעל הרגישות הלאומית, האידיאולוגית והפוליטית הגבוהה ביותר והייתה גם היחידה מבין ארבע הוועדות שלא הצליחה לגבש מסמך שיהיה מקובל גם על ועדת המעקב לענייני חינוך וגם על משרד החינוך. בין נציגי המשרד לנציגי הוועדה התגלה מה שד"ר אימן אג'באריה, אחד מנציגייה של ועדת המעקב בוועדה המשותפת, הגדיר "חוסר הסכמה עקרוני", גם בשאלה מה צריכות להיות מטרותיה של מערכת החינוך הערבית בישראל ודמות בוגריה, גם בעניין הערכים שעל פיהם צריך בית הספר הערבי לחנך וגם באשר למבנים הארגוניים הנדרשים כדי לאפשר את השגת כל היעדים הללו (אג'באריה, 2008, עמ' 1). נציגי משרד החינוך בוועדה היו סגן יושב ראש המזכירות הפדגוגית, ד"ר שלמה אלון, ומנהל "אגף החינוך לערבים", עבדאללה חטיב. את ועדת המעקב לענייני חינוך ייצגו, בנוסף לד"ר אג'באריה שהוא מרצה לחינוך באוניברסיטת חיפה ובמכללה האקדמית בית ברל, פרופ' מוחמד אמארה, מרצה במכללה האקדמית בית ברל, ומר זוהיר יחיא, ראש המועצה המקומית כפר קרע.

21 מכתב מאת עבדאללה חטיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי של משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי, יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, 1 בפברואר 2010.

על רקע מחלוקות עקרוניות כגון אלה ויתרה הוועדה המשותפת על הניסיון לנסח מסמך משותף וחבריה ניסחו שני מסמכים נפרדים. אחד חובר על ידי ד"ר אלון, שעמד בראש הוועדה המשותפת, והוגש לשרה תמיר בתור סיכום עבודת הוועדה. הוא חתום, עם זאת, על ידי ד"ר אלון בלבד וההמלצות הכלולות בו אינן מוצגות כהמלצות הוועדה אלא כהמלצותיה של המזכירות הפדגוגית. האחר חובר על ידי ד"ר אג'באריה (2008א) על דעת כל נציגי ועדת המעקב בוועדה המשותפת וסיכם את עמדת הוועדה בסוגיות שבמחלוקת.

אל הסיכום הקצר שלו,<sup>22</sup> בן שני העמודים בלבד, צירף ד"ר אלון שני נספחים. הנספח הראשון עוסק ב"הוראת השפה והספרות הערבית כשפת אם במדינת ישראל" והוא כולל המלצות שחופפות, ברובן הגדול, את אלה שהגישה הוועדה שבחנה את ההישגים במערכת החינוך הערבית (קשתי, 2008א). "להערכתנו", נכתב בנספח הזה, "שיפור ההישגים בשפת האם הערבית מהווה תנאי הכרחי לשיפור ההישגים בכל המקצועות. לפיכך ממליצה המזכירות הפדגוגית להעמיד בשנים הקרובות את שיפור ההישגים בשפה הערבית כיעד ראשון במעלה הן מבחינת המשאבים שמקצה המשרד במסגרת הניהול השוטף של בתי הספר והן מבחינת המשאבים המיוחדים הקשורים לתוכנית החומש" (נספח מס' 1, עמ' 2). הנספח השני פירט תוכנית לשיפור ההישגים בלימודי המתמטיקה.

המסמך של ד"ר אג'באריה מבסס את עמדותיה של ועדת המעקב על ארבע הנחות יסוד קונצפטואליות (אג'באריה, 2008א, עמ' 2-3): (1) כל דיון בתכנים לימודיים או בתוכניות לימודים מהווה חלק מהדיון העקרוני והרחב בסוגיית החופש התרבותי הדרוש למיעוט הערבי בישראל לצורך בחירת זהויותיו ועיצובן; (2) מעבר להיותה שפה רשמית במדינת ישראל, השפה הערבית היא שפתו של "מיעוט ילידי, הראוי להגנה על מורשתו וזהותו התרבותית" ולכן כתיבת תוכניות הלימודים ועזרי ההוראה בערבית (בניגוד לתרגומם מעברית) היא צורך מהותי במסגרת עיצוב המרחב הפדגוגי של המערכת באמצעות התקשרות יומיומית בערבית בין בתי הספר לבין דרגי המטה של משרד החינוך; (3) המנגנון המתאים לקידום ההכרה בנרטיב ההיסטורי של החברה הערבית בישראל, וגם לקידום השוויוניות בהקצאת המשאבים, הוא מינהל חינוך ומועצה פדגוגית לחינוך הערבי, שיפעלו בתוך משרד החינוך ובמסגרת החינוך הממלכתי; ו- (4) מטרות החינוך הערבי בישראל, כפי שמוגדרות בחוק החינוך הממלכתי משנת 1953 ובתיקון שנעשה בו בשנת 2000, אינן מבטאות את צרכי החינוך הערבי ואת ייחודו, כי יש בהן "דגש מועט על זהותו הלאומית הפלסטינית של התלמיד הערבי" ו"הדגשת יתר של תכנים לאומיים יהודיים".

22 מכתבו של ד"ר שלמה אלון לפרופ' ענת זוהר, "סיכום דיוני ועדת התכנים בחינוך הערבי והברואי - טיוטה", 18 במאי 2008.

את קביעתו בעניין קיומה של אפליה מתמשכת כנגד החברה הערבית בישראל בתחומי חיים רבים, וביניהם גם בחינוך, הוא מבסס על מסמכים רשמיים של הכנסת, הממשלה ומשרד מבקר המדינה. המסמך של ועדת המעקב מזכיר במיוחד את דו"ח וועדת אור מ-2003 ואת דו"ח וועדת דברת מ-2005, שאומצו על ידי הממשלה והתייחסו לפערים הקיימים בין יהודים וערבים ולמקום הנמוך לו זוכה החברה הערבית בסדר העדיפויות החברתי והלאומי. דו"ח ועדת אור קובע במפורש שאחת הסיבות לחולשת מעמדו של המיעוט הערבי בישראל היא היותו משולל זכויות קיבוציות ואילו דו"ח ועדת דברת המליץ, בין היתר, על מתן ביטוי לאוטונומיה תכנית במסגרת מערכת החינוך הציבורי הערבי. דו"ח דוברת הכיר גם בחשיבות פיתוחן של מטרות ייחודיות עבור החינוך הערבי, ובחשיבות שבפיתוח וטיפוח הזהות האישית והקבוצתית הערבית, יחד עם טיפוח השפה, התרבות והמורשת הערביות.

במטרה ליצור מציאות חדשה שתאפשר למערכת החינוך הערבית גם שוויון מלא ("ואף העדפה מתקנת"), גם "הכרה משמעותית" בנרטיב ההיסטורי-תרבותי וגם "שותפות מלאה ומשמעותית" של אנשי מקצוע ערביים בהתוויית המדיניות הפדגוגית ובניהול המערכת, מעלה המסמך של ועדת המעקב את ההמלצות הבאות (שם, עמ' 5-8):

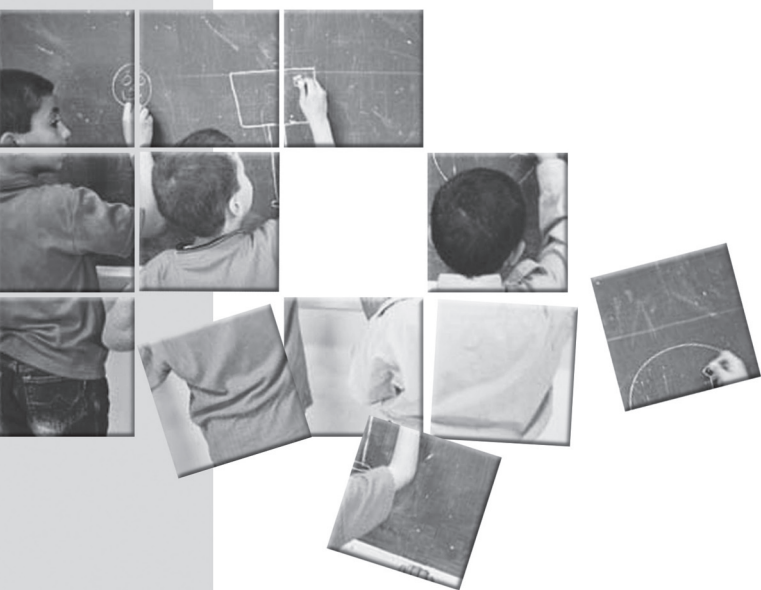
- הקמת צוות משותף למשרד החינוך ולוועדת המעקב, "מתוקצב לשנה", שיגבש מטרות ציבוריות נוספות עבור החינוך הערבי.
- הפעלה מחדש של המועצה המייעצת לחינוך הערבי, על פי תקנות החינוך הממלכתי שתוקנו בעניין ב-1996, ובחינת שינוי התקנות הללו כך ששר החינוך יהיה מחויב להיוועץ במועצה לפני קבלת הכרעות פדגוגיות ושהמועצה תהיה בעלת סמכויות ברורות, מקורות מימון שיוגדרו בחוק והרכבה שישקף את הגיוון התרבותי הקיים בחברה הערבית.
- הנהגת שוויוניות מלאה בהקצאת משאבים המופנים לפיתוח מדיניות ותכנים לימודיים.
- "צביעת" התקציבים הייעודיים לנושא הפדגוגי בבתי הספר הערבים במטרה להגביר את השקיפות ולהבטיח מעקב ואחריותיות.
- גיבוש דרכים לחיזוק תכנים לימודיים המבטאים את הייחוד התרבותי והלאומי של הציבור הערבי. להקים לשם כך צוות עבודה משותף למשרד החינוך ולוועדת המעקב, "מתוקצב לשנה", שיבחן מחדש את כל תוכניות הלימודים בכל "המקצועות מעצבי זהות" - היסטוריה, גיאוגרפיה, אזרחות, מורשת ודת.
- מעבר הדרגתי ממדיניות של תרגום חומרי לימוד למדיניות של פיתוח מקורי בשפה הערבית כדי לשים קץ ל"שוליות החינוך הערבי ולתלותו הכמעט מוחלטת באג'נדה של החינוך העברי ובידע המתפתח בו".

- גיוון מקצועות הלימוד בבתי הספר הערביים ופיתוח תוכניות לימוד, עזרי הוראה וספרי לימוד בערבית. בין המקצועות שיש לשקול את הוספתם לתוכנית הלימודים:
- תקשורת, איכות סביבה, משפטים ותיאטרון.
- להקפיד על כך שתוכניות הלימודים, ספרי הלימוד וחומרי ההוראה יבטאו "את מורכבות החיים של האזרחים הערבים במדינה ואת הבעיות החברתיות איתן הם מתמודדים - אלימות, עוני, גילויי גזענות וכדומה".
- להקפיד על כך שבועדות המקצוע של כל המקצועות ישותפו חברים ערביים. בוועדות העוסקות במקצועות כלליים (כמו מתמטיקה, מדעים ואנגלית) ובמקצועות הדורשים התאמה (כמו גיאוגרפיה או אזרחות) יוקמו ועדות משנה לחינוך הערבי.

בעקבות הפגישה שהתקיימה בדצמבר 2009 בין מנכ"ל משרד החינוך, שמשון שושני, לבין נציגי ועדת המעקב לענייני חינוך הוחלט כי היושב ראש החדש של המזכירות הפדגוגית במשרד, ד"ר צבי צמרת, ימנה צוות שיבחן את חילוקי הדעות שנוצרו בין נציגי המשרד לבין נציגי ועדת המעקב בוועדה המשותפת, וכי הצוות שימנה ד"ר צמרת יגיש למנכ"ל שושני המלצות באשר להמשך הטיפול בנושא. הצוות טרם הוקם למרות דרישות ועדת המעקב להקימו.

# "איך לחיות ביחד"

הדו"ח שנגנז





## ”איך לחיות ביחד”

הדרו”ח שנגנוז

באוגוסט 2008, במקביל לסיום עבודתן של ארבע הוועדות המשותפות למשרד החינוך ולועדת המעקב לענייני חינוך, מינתה שרת החינוך יולי תמיר ועדה נוספת והטילה עליה לעסוק בתחום המשיק לתחומים בהם עסקו הוועדות המשותפות. הוועדה התבקשה להציע למשרד החינוך מדיניות חינוכית כוללת, שתיושם בכלל מערכת החינוך בישראל, לקידום מה שכתב המינוי שלה הגדיר כ”חיים משותפים בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל”. בכתב המינוי של הוועדה התבקשו חבריה ”להניח תשתית המשגתית, פדגוגית וארגונית לתחום החינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל” ונכתב בו כי התשתית הזאת צריכה לאפשר למשרד לקבוע את מדיניותו בנושא. ”מדיניות זו”, נכתב שם עוד, ”אמורה להפוך את החינוך לחיים משותפים לחלק בלתי נפרד מן החינוך בבתי הספר בכל השלבים, החל מגן הילדים ועד בית הספר העל יסודי, באופן שישלים את נושא החינוך לדמוקרטיה ולאזרחות הנלמד בבתי-הספר.” (הוועדה הציבורית לגיבוש המדיניות הממלכתית בנושא חינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל, 2009, עמ’ 3)

את ראשות הוועדה חלקו ביניהם שני אנשי אקדמיה העוסקים בתחום מזה זמן רב: ד”ר מוחמד עיסאווי, מנהל מכללת אלקאסמי בבקה אל גרביה, ופרופ’ גבי סלומון, חתן פרס ישראל לחינוך, שהוא גם המייסד והמנהל של המרכז לחקר החינוך לשלום באוניברסיטת חיפה. בין חברי הוועדה נמנו, בין השאר, הפרופ’ ח’אוולה אבו-באכר ממכללת עמק יזרעאל, הד”ר האלה אספניולי, שהיא מרצה בכירה במכללה הערבית בחיפה (ונבחרה מאוחר יותר ליו”ר ועדת המעקב לענייני חינוך), פרופ’ דניאל בר-טל מאוניברסיטת תל-אביב, פרופ’ יפעת מעוז מהאוניברסיטה העברית ומספר בעלי תפקידים בצמרת משרד החינוך.

במהלך עבודת הוועדה, שהחלה לפעול בספטמבר 2008 והגישה את מסקנותיה לתמיר בינואר 2009, התרחשו שני אירועים קשים שהשפיעו, כפי שמעידה הוועדה עצמה, השפעה רבה על הנושא שעמד במרכז עבודתה: האירועים האלימים שהתרחשו בעיר עכו באוקטובר 2008 ולאחר מכן, החל מסוף דצמבר, המתקפה הצבאית הישראלית על רצועת עזה, שהיו לה גם השלכות על היחסים בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית בישראל. האירועים הללו, כתבה הוועדה במבוא לדו"ח שלה, "הטביעו חותם קשה על החברה בישראל", "העיבו על יחסי היהודים והערבים" ו"הדגישו את החשיבות של העיסוק החינוכי בנושא זה". "אי אפשר להתעלם מאירועים אלו", הוסיפו וכתבו, "ולכן יש חשיבות רבה לכך שהדו"ח הנוכחי ייקרא ויושם כאשר אירועים אלה עומדים לנגד עינינו". "המדיניות המוצגת כאן", מצאו לנכון לציין כבר באותה פסקה, "איננה ביטוי לתפיסה פוליטית זו או אחרת" אלא "באה לבטא את דאגתנו לבריאותה ולשלומה של החברה בישראל על כל מרכיביה" (שם).

ועדת סלומון-עיסאווי סיימה את עבודתה זמן קצר לפני שגדעון סער החליף את יולי תמיר בתפקיד שר החינוך והגישה לתמיר דו"ח בן למעלה משישים עמודים שפורסם חזון, מציב למשרד החינוך מטרות, מתווה עבורו מדיניות ומפרט המלצות ספציפיות למימושה. "אף כי היו בעבר ועדות מטעם משרד החינוך אשר ניסחו ניירות מדיניות בתחומי החינוך לדו-קיום, לסובלנות ולשלום", כתבו חברי הוועדה כבר בתחילת הדו"ח שלהם, "אין כיום מדיניות כוללת המיושמת בפועל בכלל מערכת החינוך". לדבריהם, "קיימים היום 'איים' פעילים של חינוך לחיים משותפים במחוזות שונים של משרד החינוך וכן פעילות מגוונת של מפגשים של בני נוער ערבי ויהודי המאורגנים על ידי עמותות שונות. אולם 'איים' אלה אינם מצטברים לכדי 'יבשות'" (שם, עמ' 5).

בטרם פירטו את החזון המוצע על ידם, ביקשו חברי הוועדה להגדיר את המושג "שותפות", שהוא מושג-המפתח עליו ביססו את החזון. מושג השותפות, כתבו, כולל בתוכו "שוויון בין השותפים, כבוד ולגיטימציה הדדיים, הכרה בזכות הקיום הלאומי והתרבותי של כל צד, קיומם של יחסים חיוביים והוגנים תוך דיאלוג אמפתי ורגיש, תחושת אחריות משותפת וחתירה משותפת לשלום" (שם). על בסיס שותפות מהסוג הזה הם ניסחו חזון לחיים משותפים המבוססים על "תשתית של שוויון זכויות והזדמנויות" ועל "הטמעה של ערכים משותפים של חירות, הוגנות, שמירה על זכויות הפרט ושמירה על זכויות הקולקטיב, תוך הכרה וכבוד הדדיים".

המדיניות שתחתור להגשמת החזון הזה, קובע דו"ח הוועדה, צריכה להתבסס על שאיפה להשגת מספר יעדים מרכזיים: "טיפוח ההכרה בחשיבותם של ערכים דמוקרטיים

מהותיים של שוויונות וצדק חברתי, במיוחד בכל הקשור למיעוטים בחברה"; "הקניית כישורים ונטיות של חשיבה ביקורתית, פתיחות, הקשבה וסובלנות תוך יישומם להקשר של שותפות יהודית-ערבית"; "פיתוח יכולת דיאלוגית בין הצדדים"; "טיפוח הזהות האישית והקבוצתית של כל צד בשותפות"; "פיתוח התייחסות אמפתית לצד השני"; "צמצום סטראוטיפים שליליים ודעות קדומות"; "פיתוח עמדות חיוביות של כל צד כלפי הצד השני ויחסי אמון ביניהם"; "הכרה של התרבות, החברה, ההיסטוריה, האמונות, המורשת והלשון של הצד השני"; וגם "הכרה בנרטיב הקולקטיבי של הצד השני, במובן של מתן כבוד ולגיטימציה לנרטיב זה ולא דווקא במובן של הסכמה עימו" (שם, עמ' 5-6).

המדיניות שיש לנקוט כדי להגיע אל היעדים הללו ולהגשים את החזון צריכה להתבסס, על פי דו"ח הוועדה, על מספר עקרונות מרכזיים, שחלקם נועדו להדגיש את החשיבות שמשרד החינוך מעניק לחינוך לחיים משותפים ואת העובדה שהוא מציב אותם במקום מרכזי בסדר יומו חינוכי. העיקרון הראשון קובע שהאחריות לקידום החינוך לחיים משותפים מוטלת על משרד החינוך; המשרד יכול וצריך להיעזר ברשויות המקומיות, בארגוני המגזר השלישי והמגזר העסקי ובמשרדי הממשלה האחרים, אך עליו להבליט את העובדה שהאחריות לקידום המדיניות מוטלת על כתפיו. העיקרון החשוב השני קובע שהחינוך לחיים משותפים היא מטלה שמשרד החינוך חייב להעמיד במרכז העשייה החינוכית שלו: החינוך לחיים משותפים, שחייב להתחיל בגן החובה ולהימשך ברציפות עד כיתה י"ב, חייב גם להתפרס על שלושה ממעגלי העשייה החינוכית - מעגל הידע, מעגל התרבות הבית ספרית ומעגל ההתנסות החווייתית, האישית והקבוצתית כאחת. אסור גם, ממשיך וקבע הדו"ח, שהוא יעשה בנפרד מכלל תוכנית הלימודים, כאילו היה עוד מקצוע ברשימת מקצועות הלימוד; בהיותו מרכיב מרכזי של החינוך הדרוש לילדי ישראל, החינוך לחיים משותפים חייב להיות חלק בלתי נפרד של כל תוכניות הלימודים בכל המקצועות הרלבנטיים; עקרון החיים משותפים בין ערבים ליהודים בישראל חייב לכן להיטמע בתוך תוכניות הלימודים בשיעורי מולדת, בשיעורי חברה ואזרחות, היסטוריה, ספרות, גיאוגרפיה, סוציולוגיה ומקצועות רלבנטיים אחרים.

הדו"ח מציין עקרונות נוספים, שיישומם נדרש על מנת לגבש מדיניות שאכן תצליח לקדם את החינוך לחיים משותפים: החינוך לחיים משותפים צריך להיות מותאם דיפרנציאלית לגילאים השונים ולשני המגזרים ולהיות רב-שיטתי ורב-אמצעים, בינתחומי, פתוח לרעיונות חדשים, רלבנטי וחוייתי ובעל אוריינטציה קהילתית; בבתי הספר העבריים הוא חייב לכלול לימוד של השפה והתרבות הערבית ועל משרד החינוך ליטול על עצמו את האחריות להכשרת סגל ההוראה וליפתוח חומרי הלמידה הדרושים לשם כך; משרד החינוך צריך גם לעודד הקמתם של בתי ספר משותפים



לתלמידים ערבים ויהודים עבור הורים שיבחרו לחנך בהם את ילדיהם וגם לדאוג לפיתוח מודל לשילוב מורים ערבים בבתי ספר עבריים ומורים יהודים בבתי ספר ערבים (שם, עמ' 6-7).

חברי הוועדה אינם שוללים את האפשרות שמשרד החינוך יקדם את המטרות הללו באמצעות שיתוף פעולה עם "ארגונים לא ממשלתיים (עמותות) העוסקים בחינוך לחיים משותפים", אך קובעים באופן נחרץ כי "בחלקות התפקידים בין משרד החינוך למגזר השלישי יהיה משרד החינוך אחראי על קביעת המדיניות", על קביעת "אמות מידה לפעילות המגזר השלישי" ועל "ויסות ופיקוח" של פעילות המגזר השלישי תוך "קיום דיאלוג מתמשך ופורה" עמו (שם, עמ' 9). חברי הוועדה קובעים, במלים אחרות, כי אל לו למשרד החינוך לחשוב כי יוכל לצאת מידי חובתו באמצעות שכירת סיועם של ארגונים ועמותות לא ממשלתיים, שיעבירו פעילויות בנושא בבתי הספר; החינוך לחיים משותפים, כך מדגישים חברי הוועדה שוב ושוב, חייב לתפוס חלק מרכזי במדיניות החינוכית של משרד החינוך וכל האחריות לקידומו צריכה להיות מוטלת עליו.

הדו"ח מפרט גם צורה ארוכה של צעדים מנהליים ותקציביים, בלעדיהם משרד החינוך לא יצליח ליישם את הצעדים הקונספטואליים הללו ולקדם את המדיניות המוצעת על ידי הוועדה. בין הצעדים המומלצים במישור הזה:

- הקצאת עשרה מיליון שקלים לשנה, למימון החינוך לחיים משותפים.
- מינוי רפרנט ארצי במזכירות הפדגוגית ורפרנטים מחוזיים.
- הקמת צוות ליישום המלצות הוועדה, שיכלול נציגים של המזכירות הפדגוגית, המינהל הפדגוגי, מינהל חברה ונוער ומנהלי המחוזות.
- עריכת כנס בהשתתפות כל העוסקים בהכשרת מורים, שבו יידונו דרכים לקידום וליישום החינוך לחיים משותפים.
- הכשרת מנהלי בתי ספר לעשייה בתחום ומינוי מורה שיהיה אחראי לחינוך לחיים משותפים בכל בית ספר.
- הקמת אתר אינטרנט שירוכזו בו חומרי למידה מגוונים בתחום ושילוב המלצות הוועדה בחוזרי מנכ"ל המשרד (שם, עמ' 7-8).

ההמלצות יושמו באופן חלקי מאוד. שרת החינוך תמיר, שקיבלה את הדו"ח לידיה בימים האחרונים לכהונתה, והדרג המקצועי של המשרד, אימצו את המלצותיו אך לא הספיקו להתחיל ליישמן. מחליפה, גדעון סער, החליט זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד להקפיא את יישומן. במאמר שפרסם בעיתון "הארץ" קרא ראש מרכז דיראסאת, ד"ר יוסף ג'בארין, לביצוע מידי של המלצות הדו"ח (ג'בארין, 2009ב). "סירובו של משרד

החינוך להרשות את הפצת הדו"ח שהוא עצמו הזמין, וכמובן גם את יישום המלצותיו, מטריד מאוד בעיקר אם הוא מבטא את גישתה של הממשלה החדשה לחינוך", כתב ד"ר ג'בארין. "ועדה מקצועית ומכובדת הגישה המלצות חשובות, המהוות צעד בסיסי וחיוני לתחילת כינונם של שוויון וכבוד הדדיים בין אזרחי הדור הבא. יש לבצע את ההמלצות האלה ללא דיחוי נוסף. למערכת החינוך יש תפקיד חשוב בחברה שבה הגזענות מרימה את ראשה יותר מדי פעמים" (שם).

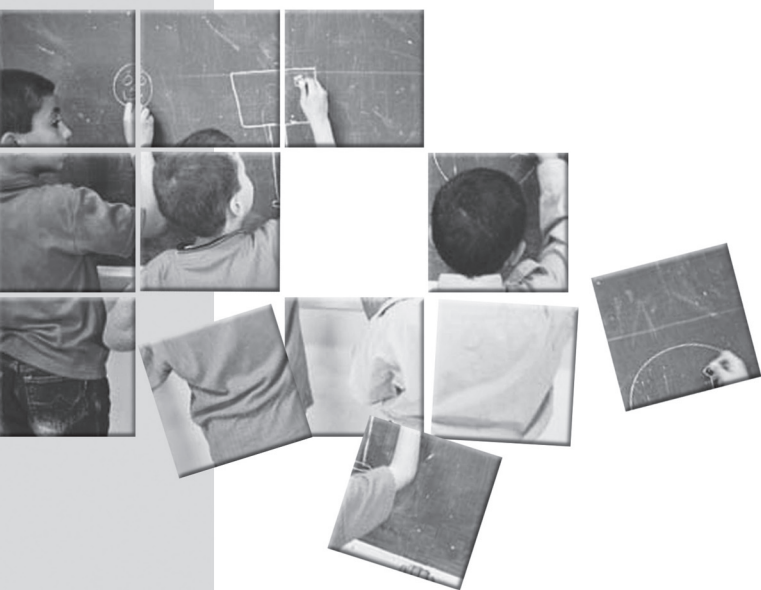
החינוך בחברות מפוצלות, הסביר ד"ר ג'בארין במאמרו, חייב לכלול שלושה מרכיבים - "למידה על הקבוצה האתנית שלך, למידה על קבוצות אחרות ולמידת ערכים דמוקרטיים משותפים". "כיום", הוסיף, "מערכת החינוך הישראלית כוללת רק את המרכיב הראשון. כדי לקדם את רעיון האזרחות השווה יש לכלול את כל שלושת המרכיבים במערכת החינוך. הצעותיה של הוועדה עסקו בדיוק בכך" (שם).

במרס 2010 הוצגו בבית הספר לחינוך של אוניברסיטת תל אביב ממצאיו החמורים של סקר עמדות שנערך בקרב בני נוער בגילאי תיכון בישראל. על פי הסקר הזה, כמחצית בני הנוער יהודיים בישראל סבורים שאין להעניק לערבים הישראליים זכויות זהות לאלה המוענקות ליהודים בישראל ו-56% מהם מאמינים שאין לאפשר לערבים ישראלים להיבחר לכנסת (קשתי, 2010). בעקבות פרסום הממצאים הללו שיגר מרכז דיראסאת מכתב לשר סער בו דרש שמשדד החינוך יחל ללא דיחוי ביישום ההמלצות הכלולות בדו"ח של ועדת עיסאווי-סלומון.<sup>23</sup>

23 מכתב מד"ר יוסף ג'בארין לשר החינוך גדעון סער, 13.3.10.

## הקמת חומצה פדגוגית לחינוך הערבי:

זכות יסוד תרבותית וצורך  
חינוכי של מיעוט ילידי





## **הקמת חומצה פדגוגית לחינוך הערבי: זכות יסוד תרבותית וצורך חינוכי של מיעוט ילידי**

החינוך הערבי בישראל הוא חלק אינטגרציוני מהחינוך הכללי, והוא מנוהל על ידי פקידיים ומקבלי החלטות יהודים. הסמכויות המקומיות, הן של הרשויות המקומיות והן של מנהלי בתי הספר, הן טכניות בלבד וההחלטות המהותיות נקבעות על ידי משרד החינוך (אלחאג', 1996, עמ' 9-10; 179-180). זאת, למרות ייחודיותם הלאומית והתרבותית של האזרחים הערבים. הלכה למעשה, השליטה הכוללת של מערכת החינוך העברית במערכת החינוך הערבית גרמה לכך שהאוכלוסייה הערבית איבדה כל אפשרות לשלוט ביעדיו של החינוך, ונטלה ממנה את הזכות לעצב ולכוון את מערכת החינוך בהתאם לאינטרסים הקולקטיביים של הציבור הערבי. משמעות הדבר היא שלילת כל מעורבות משמעותית של מחנכים ערבים-פלסטינים בתהליך קבלת החלטות בתחום החינוך, הן בנוגע להקצאת משאבים ציבוריים לבתי ספר ערבים, והן באשר לנושאים שקשורים בתכני החינוך של תלמידים ערבים (סבן, 2002, עמ' 278-280).

ההוראה בשפה הערבית, אשר אף היא נהפכת לחלקית בבתי ספר תיכוניים, היא בעצם הסממן העיקרי לקיומה של מערכת חינוך שונה. אך קיומה של מערכת חינוך בערבית אינו מעיד על קיומה של מערכת חינוך ערבית. שפת ההוראה הערבית אינה מלמדת בהכרח על תוכן ערבי. בבתי הספר היהודים מטבע הדברים משקיעים תשומת לב וזמן רב בלימוד השפה העברית, כחלק מתפיסת עולם הרואה את השפה כקטליזאטור של ההתחדשות הלאומית היהודית, חיזוק זהות לאומית וקידום תחושת הכבוד. מנגד, המטרה של לימוד ערבית בבתי ספר ערבים תמיד הייתה הקניית מיומנויות בשפה ותו לא, ולכן תכניות הלימודים נעדרו כל תוכן לאומי. מגמה ברורה זו של "דה-פלסטיניזציה" של מערכת החינוך הערבית, מטרתה עיקר היכולת של מערכת החינוך הערבית לעצב קולקטיביות לאומית בעלת מודעות עצמית (אל-חאג', 1998, ג'בארין, 1999)<sup>24</sup>.

24 ועדת אור ראתה בסוגיית "עיצוב תכניות הלימודים ודרכי התייחסותן לתרבות הערבים בישראל ולזהותם" כסוגיה הרגישה ביותר מבין סוגיות המחלוקת של האזרחים הערבים עם רשויות המדינה. ראו פסקה 62 בדו"ח הוועדה.

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, מגדיר את מערכת החינוך הציבורי בישראל, וגם את היעדים והמטרות של המערכת, אבל רק במונחים יהודיים ועבור תלמידים יהודים. האינטרסים החינוכיים הקולקטיביים של האזרחים הערבים-פלסטינים בישראל זוכים להתעלמות כמעט מוחלטת בלשון החוק, שמכוון לקבוצת הרוב היהודי בלבד (Jabareen, 2006, עמ' 1061). למרות שבמערכת החינוך הערבית לומדים למעלה מחמישית מהתלמידים בישראל, הקיום שלה אינו מוגדר באף חוק, בשונה משתי מערכות החינוך היהודיות העיקריות, הממלכתי חילוני וממלכתי דתי, שקיומן ותפקודן מוגדרים בביורר בחוק החינוך הממלכתי. למערכת החינוך הערבית אין קיום מושגי ותכני בספר החוקים. היא מתקיימת דה-פקטו, ונוכחותה הפיזית דומה לנוכחות של צל הנעדר עמוד שדרה משלו. היעדרה של מערכת חינוך אוטונומית למיעוט הערבי בולט במיוחד לאור הכרת המדינה בזרמים חינוכיים שונים בקרב קבוצת הרוב עצמה, כמו החינוך הממלכתי דתי ורשתות החינוך החרדי (רבין, 2002). אלה האחרונים זכו באוטונומיה רחבת היקף ורחבת סמכויות, הן ברמת התכנים והן ברמה הניהולית, כאשר נציגים של קבוצות אוכלוסייה אלו הם קובעי המדיניות בנוגע לחינוך בקרב קבוצתם.

סעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי מהווה התייחסות בלעדית לקיום תכנית לימודים מיוחדת במוסדות חינוך "לא יהודיים" (סלומון, 2007). הסעיף קובע, כי "השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי. במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים." הפועל היוצא הוא, שהחוק מכונן מערכת חינוכית נפרדת ועצמאית - ממלכתית דתית, וממלכתית חילונית, על מנת למלא את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה היהודית, אבל אין מערכת חינוך אוטונומית דומה שמופעלת על ידי מחנכים פלסטינים, המהווה קבוצה מובחנת עם שפה משותפת, תרבות, היסטוריה וזהות לאומית ערביים (אלחאג' 1996; ACRI, 1998).

מטרות החינוך לכלל התלמידים בישראל הוגדרו בסעיף 2 של החוק. עד לשנת 2000, מטרות אלו התעלמו לחלוטין מן החינוך הערבי. סעיף 2 קבע, לפני התיקון לחוק, כי "מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך על ערכי תרבות ישראל, על הישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל ועל תודעת זיכרון השואה והגבורה ועל אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה ועל הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה של חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות". מטרות אלה של המערכת החינוכית הציבורית מקדמות באופן אקסקלוסיבי את האג'נדה הלאומית של קבוצה אחת, קבוצת הרוב. (Abu-Nimer, 2001).

בלעדיות זו בחוק מצאה את ביטויה גם בתכניות הלימודים. כך, התלמידים הערבים

לדוגמא, לומדים לאהוב את המדינה, לא כנחלת אבותיהם, אלא כארץ ישראל המובטחת לעם היהודי (אלח'אג, 1996). התלמידים הערבים משקיעים יותר שעות בכיתה ללימוד הדת היהודית מאשר ללימוד הדתות הערביות, ובדרך כלל נבחנים על יהדות אבל לא על איסלאם או נצרות בבחינת הבגרות (Adalah, 1998). בעוד שהחינוך העברי רווי בציונות ולאומיות, מערכת החינוך הערבית הופשטה מכל סממן לאומי פלסטיני. אין הכרה מעשית או משתמעת לכך שהאוכלוסייה הערבית בישראל הנה מיעוט לאומי שמהווה חלק אינטגרציוני מהעם הפלסטיני (רבינוביץ, 1993). יתר על כן, מדיניות משרד החינוך מתייחסת למיעוט הפלסטיני כאוסף של תתי-קבוצה ולא קבוצה לאומית מוגדרת אחת. בהקשר זה אמרה פרופ' גביון: "למרות המודעות הגוברת לבעיות של ייחוד תכני זהות ולימוד ערביים... נשמר בעיקרו של דבר חוסר הסימטריה בתכני שתי המערכות, לימוד עברית, היסטוריה ישראלית, וספרות עברית הם לימודי חובה בבתי הספר הערביים בישראל, אך נאסר בהם ללמד תכנים שיש בהם משמעות לאומית ערבית או פלסטינית. אין חובה בבתי הספר היהודיים ללמוד את השפה הערבית, ואין בהם כמעט כל התייחסות להיסטוריה של האיסלאם או לתנועה הלאומית הערבית, או אף לטיפול "אובייקטיבי" בהיסטוריה של הסכסוך היהודי-ערבי ומשמעות הקמת המדינה לגבי ערביי ישראל." (גביון, 1999).

נוסיף ונציין שבמהלך הדיונים בכנסת על הצעת החוק לתיקון מטרות החינוך בשנת 2000, (הצעת חוק 2766, עמ' 26) פנתה ועדת המעקב לענייני האוכלוסייה הערבית אל שר החינוך דאז, יוסף שריד, בדרישה לעגן את מטרות החינוך הערבי, כפי שגובשו על ידי נציגי הציבור הערבי.<sup>25</sup> המטרות שהוצגו על ידי ועדת המעקב שיקפו את מאווייה של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחום החינוך. לפי יעדים אלה, מטרת החינוך הממלכתי בבתי הספר הערבים היא "להשתית את החינוך על ערכי התרבות פלסטינית, הערבית והאנושית, על הקשר המיוחד עם שאר בני העם הפלסטיני, על חיזוק הזיכרון ההיסטורי הפלסטיני, על אחוות העמים, ועל הזכות לאזרחות ולדו-קיום עם העם היהודי בישראל על בסיס של שוויון וכבוד הדדי".

מטרות החינוך החדשות הן אומנם רחבות ומפורטות יותר מאלה הקודמות, אך אין הן רחבות ומפורטות דיין כדי לכלול גם את יעדי החינוך של התלמידים הערבים, כפי שאלה הוצגו על ידי נציגי הציבור הערבי. הנפקד מן המטרות עולה על הנוכח בהן. מטרות החינוך קובעות במפורש בסעיף 2(4) את ייעודו של החינוך העברי, "ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל

25 מכתבם המשותף של עו"ד יוסף ג'בארין מהאגודה לזכויות האזרח וד"ר האלה אספאניולי מועדת המעקב לענייני החינוך הערבי אל שר החינוך, מיום 28.9.1999.

את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם". ההתייחסות היחידה לאוכלוסייה הערבית מופיעה בסעיף 2(11), שקובע "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל". אין ספק שהתיקון של שנת 2000 הוא שיפור מה בהתייחסות החקיקה לחינוך הערבי יחסית להעדר ההכרה הטוטאלית שהתקיים עד אז (סבן, 2002, עמ' 271). התיקון גם מרחיב את מטרות החינוך ומוסיף יעדים אוניברסאליים, כגון "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". יחד עם זאת, אין בתיקון הכרה במיעוט הערבי-פלסטיני כמיעוט לאומי וילידי, וכחלק מהעם הפלסטיני ומהאומה הערבית.

התיקון משנת 2000 של מטרות החינוך הממלכתי עיגן לראשונה בחקיקה בתחום החינוך הממלכתי את הגדרת המדינה "כיהודית ודמוקרטית". סעיף 2(2) לחוק מדגיש שמטרתו: "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". עיגון הגדרת המדינה כמדינה יהודית בחוק החינוך הממלכתי, וחתירה לחינוך ברוח זו על פי חוק החינוך הממלכתי, מסווג באופן רשמי את התלמידים במערכת החינוך בישראל לשני סוגים: תלמידים שהמדינה שייכת להם לפי הגדרת החוק, לעומת תלמידים המודרים מהגדרת המדינה. סיווג זה מציב את התלמידים "הלא יהודים" במעמד נחות לעומת עמיתיהם היהודים להלכה ולא רק למעשה. סיווג זה מתחדד יותר לאור חקיקה רחבת היקף, הנותנת ביטוי של ממש להגדרת המדינה כמדינה יהודית על ידי הענקת פריבילגיות רבות בתחומי חיים מרכזיים לאזרחים יהודים, ולהם בלבד (ג'בארין, 2010). על רקע זה, ובראייה כוללת יותר, נראה שהפגיעה בתלמיד הערבי, אינה נובעת רק מכך שהמדינה משקיעה בלימודיו פחות תקציבים מאשר בחינוך עמיתו היהודי, או משום שהמדינה שוללת ממנו את זכותו לטפח את זהותו ואת מורשתו הלאומית במערכת החינוך, אלא בשל העובדה שהוא לומד במסגרת חינוכית הרואה בו אזרח נחות מעמיתו היהודי. שוויון פירושו קודם כל שהתלמיד הערבי יוכל להסתכל בעמיתו היהודי "בגובה העיניים" ולומר כי המדינה היא מדינתו לא פחות משהיא מדינת עמיתו. התלמיד הערבי יכול לומר זאת לגבי מולדתו, אך ודאי לא לגבי מדינתו (ג'בארין, שם, עמ' 41).

זאת ועוד, גם תרומתו בפועל של שינוי חקיקתי מוגבל זה לחינוך הערבי מוטלת בספק שכן במציאות הפוליטית בישראל השפעתה של החקיקה החינוכית הינה מוגבלת למדי (גבתון, 2002). ואכן, דומה כי למרות שינויי חקיקה אלו, ולמרות שחלף כעשור מאז, עד כה לא נעשה מאמץ משמעותי לשינוי תכניות הלימודים בבתי הספר הערביים

(אבו עסבה, 2007, עמ' 73-74). אבו עסבה מדגיש בהקשר זה, כי "ההתכחות 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" (שם, עמ' 74).

יצוין, כי בשנת 1996 התקין שר החינוך את תקנות החינוך הממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו - 1996. התקנות מקימות "מועצה מייעצת לחינוך הערבי" שתפקידה, בין היתר, לסייע לשר ב"גיבושה של מדיניות... שתבטיח את מעמד השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם". אולם המדובר בגוף מייעץ בלבד, שכלפיו אף אין חובת היוועצות של השר בבואו להכריע בנושאים הרלוונטיים לעבודת המועצה (סבן, 2002, עמ' 279). על עניות תפקידה של המועצה ניתן ללמוד בבירור מהשוואת סמכויותיה - או ליתר דיוק, העדר סמכויותיה - לאלו של המועצה הנפרדת, העצמאית ובעלת סמכויות ההכרעה המשמעותיות של החינוך הממלכתי-דתי.<sup>26</sup> כך, קובע סעיף 14 בחוק חינוך ממלכתי, כי "השר ייוועץ... במועצה לחינוך ממלכתי בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך ממלכתי-דתי, לרבות מינוי מנהל אגף החינוך הדתי במשרד החינוך והתרבות, ומינויים של מפקחים, מנהלים ומורים למוסדות החינוך הממלכתי-דתי". סעיף 16 קובע, כי "תכניות-ההשלמה למוסדות החינוך הממלכתי-הדתי ייקבעו על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי-דתי".

נמצא, כי בהעדר כל הסדר משפטי ותוכני שעוסק בחינוך הערבי, המשפט נתן חופש פעולה שלטוני כמעט מוחלט למשרד החינוך אשר שלט במערכת החינוך הערבית באופן ריכוזי מובהק, כאשר בראש המערכת עומד שר חינוך יהודי, מועצה פדגוגית יהודית ובירוקרטיה בכירה כמעט בלעדית יהודית, אפילו בדרג המחוזות (אלחאג', 1996).

26 ראה סעיפים 13 - 18 לחוק חינוך ממלכתי. סעיף 13 מורה, כי "תוקם מועצה לחינוך ממלכתי-דתי; חברי המועצה יתמנו על ידי השר, באישור הממשלה, כל אחד לתקופה של ארבע שנים. שני חברים יהיו באי-כוחו של השר, ששה חברים יתמנו מתוך רשימה של שנים-עשר מועמדים שתוצע על ידי שר הדתות, שלשה חברים יתמנו מתוך רשימה של ששה מועמדים לפחות שתוצע, בהתאם לתקנות, על ידי ארגוני מורים המייצגים את המורים הדתיים, ושלושה חברים יתמנו מבין החברים הדתיים של ועד-החינוך".



## היוזמה להקמת מועצה פדגוגית ערבית ולהסדרת מעמדו המשפטי של החינוך הערבי

### רעיון שמתגלגל שנים רבות

כנינוס שהתקיים בנצרת בספטמבר 2008 הודיעה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי על השקתה של יוזמה ציבורית חדשה, חסרת תקדים בהיקפה. המדובר בפרויקט ארוך טווח ורב שלבים האמור להוביל, בסופו של תהליך בו אמורים ליטול חלק חוגים רחבים ביותר באוכלוסייה, להקמתה של מועצה פדגוגית מקצועית עבור מערכת החינוך הערבית בישראל. המועצה אמורה לפעול במקביל למועצה הפדגוגית הכללית של משרד החינוך ולקבל לידיה את ניהול מערכת החינוך הערבית בישראל על כל היבטיו. המועצה גם תשאף לקבל את הכרת משרד החינוך, אך דומה כי האחרון שולל את הרעיון הזה על הסף (קשתי, 2008ב), ונמנע מכל שיתוף פעולה עם היוזמה.

ועדת המעקב לענייני חינוך הציבה את הקמת המנהל בתור אחד משתי מטרותיה העיקריות. במסמך שפרסמה לקראת פתיחת שנת הלימודים 2009-2010 קבעה הוועדה כי היא תחתור "לחיזוק החינוך הממלכתי הערבי" ול"שינוי המבנה הארגוני של מערכת החינוך הערבי". השינוי הנדרש כולל, על פי אותו מסמך, "הקמת מינהל חינוך ערבי ממלכתי ועיגונו בחוק, והקמת מזכירות פדגוגית מיוחדת במסגרת משרד החינוך, שתפעל לצד המינהל בנושאי מדיניות חינוכית, מטרות החינוך, תכנים ותוכניות לימוד".<sup>27</sup>

יוזמתה של ועדת המעקב הינה ניסיון מעשי ראשון ליישם הלכה למעשה רעיון המתגלגל, במישורים תיאורטיים שונים, זה שנים ארוכות. ואכן, אחת מנקודות הציון המשמעותיות בתהליך הזה התרחשה כאמור ב-1996 כאשר שר החינוך דאז, הפרופסור אמנון רובינשטיין, מינה מועצה, מורכבת בעיקר מאנשי חינוך ערבים, שתייעץ לו בסוגיות של מדיניות הקשורות במערכת החינוך הערבית. בתום סדרה של דיונים, הגישה לו המועצה מסמך מפורט ומנומק שהמליץ להקים מועצה פדגוגית נפרדת לחינוך הערבי, שתפעל ליד המועצה הפדגוגית הכללית (אבו עסבה, 2007, עמ' 137). רובינשטיין דחה את ההמלצה הזאת ובעקבות זאת המועצה המייעצת חדלה להתקיים לאחר התפטרות רוב חבריה.

27 ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בישראל, הודעה לעיתונות ערב פתיחת שנת הלימודים 2009-2010.

בספר שפרסם ב-1996 מציין פרופסור מאג'ד אל חאג' כי הדרישה להקמת מועצה פדגוגית עצמאית לחינוך הערבי הועלתה ב"ועידה השנייה לחינוך הערבים", שוועד ראשי המועצות המקומיות הערביות קיים במאי 1984. התוכנית שאושרה באותה ועידה, כתב פרופ' אל חאג', קראה להקמת "מזכירות פדגוגית מיוחדת לחינוך לערבים, אשר עובדיה ויושב הראש שלה יהיו ערבים והיא תעסוק בתוכניות לימודים ובספרי לימוד לבתי הספר הערבים" (אלחאג', 1996, עמ' 54). הדרישה הזאת הועלתה שוב בוועידה השלישית לחינוך לערבים, שהתקיימה בשפרעם ב-1989 (שם, עמ' 55).

הרעיון להעניק למערכת החינוך הערבית מעמד אוטונומי בתוך משרד החינוך שב ועלה גם במחקר שד"ר ח'אלד אבו-עסבה ערך ופרסם במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה (אבו-עסבה, 2000). "מערכת החינוך הערבי מתנהלת בתנאים של חוסר שוויון מצד המדינה ושל חוסר מעורבות מספקת מצד הציבור הערבי בחינוך ילדיו", כתב ד"ר אבו-עסבה במחקרו בשנת 2000. "המשאבים המושקעים במערכת החינוך הערבי דלים, והמדיניות שמעצבת את תכניו נקבעת כמעט בלא שיתופם של נציגי הציבור הערבי. תוצאותיו של מצב זה הן תפוקות נמוכות של מערכת החינוך הערבי מבחינת הישגיה וחוסר שביעות רצון של הציבור הערבי ממנה".

קידום המערכת ושיפור התפוקות שלה, הסיק מכך ד"ר אבו-עסבה, מותנים לא רק בהקצאת משאבים הולמים אלא גם ב"מתן הזדמנות לערבים להיות מעורבים בחינוך ילדיהם - קרי הפקדת המערכת בידי אנשי מקצוע ערבים". במשך השנים, הוא כותב, מונו עשרות ועדות ציבוריות שכתבו עשרות דו"חות עם המלצות לשיפור המצב שנותרו, ברובן המכריע, ללא יישום. כל הדו"חות הללו, קבע, "התעלמו כמעט לחלוטין מהצורך במעורבותה של האוכלוסייה הערבית בחינוך ילדיה". "כדי להביא לשינוי משמעותי - שינוי מהותי ולא כמותי - במערכת החינוך הערבי", כותב ד"ר אבו-עסבה, "יש לבחון את הקמתו של מינהל חינוך עצמאי".

הקמתו של המינהל העצמאי, שמשמעותה מתן "אוטונומיה תרבותית וחינוכית" לאוכלוסייה הערבית, חייבת לדעתו להתרחש במקביל ל"שינוי מהותי ביחסה של המדינה לאוכלוסייה הערבית בכלל, ובפרט בכל הנוגע למערכת החינוך". שני צעדים אלו, הוא מסכם, באים להבטיח כי הציבור שזוכה לחינוך הוא גם זה שיקבע את המטרות והערכים שלו.

הרעיון להעניק אוטונומיה תרבותית לאוכלוסייה הערבית, המשיך וכתב אבו-עסבה במחקרו, מעורר חששות כבדים גם בקרב הציבור היהודי וגם בקרב הציבור הערבי: "הציבור היהודי חושש שאוטונומיה תרבותית-חינוכית תוביל בסופו של דבר

לאוטונומיה רחבה יותר ואילו אנשי הציבור הערבי חוששים לאבד את ההישגים שהגיעו אליהם בהיותם אזרחי מדינת ישראל". לשני החששות הללו אין לדעתו בסיס במציאות, משום "האוטונומיה התרבותית תהיה אישית ולא תכלול שליטה ואחריות על טריטוריה" ומשום ש"אוטונומיה תרבותית משמעותה הפרדה של המיעוט מבחינה תרבותית מהשפעותיו של הרוב, בגבולות שייקבעו בהסכמה בין הרוב למיעוט ושיעוגנו בחקיקה, תוך כדי שמירה על מסגרת שייכות אזרחית משותפת בכל תחומי הכלכלה והפוליטיקה".

המינהל העצמאי והאוטונומי המוצע יוקם במסגרת משרד החינוך, סיכם ד"ר אבו-עסבה את הצעתו, ו"תפקידו יהיה לקבוע את מטרות החינוך, תוכני הלימוד במקצועות ההומאניים וסדר העדיפויות של המערכת, למנות כוח אדם בכל הרמות במערכת ולהיות אחראי על התכנון, הביצוע, הבקרה וההערכה. בצד המנהל תפעל מזכירות פדגוגית, ותפקידה יהיה לתאם ולשתף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית".

### זכות של מיעוט לאומי ילידי

התביעה להקים מינהל עצמאי ומועצה פדגוגית נפרדת עבור החינוך הערבי נכללת גם במסמך "החזון העתידי", שפרסם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בסוף 2006. (החזון העתידי לערבים הפלסטינאים בישראל, 2006). "זכותם של הערבים הפלסטינים בישראל - כילידים - לנהל את מערכת החינוך ולכוון את המדיניות החינוכית שלהם", הודגש בפרק החינוך של המסמך, שנכתב על ידי ד"ר ח'אלד אבו עסבה (שם, עמ' 28). מעמד משפטי רצוי לאזרחים הערבים הפלסטינים בישראל מחייב, כפי שהובהר בפרק המשפטי שנכתב על ידי ד"ר יוסף ג'בארין, "הבטחת ניהול עצמי לערבים בתחומי החינוך, הדת, והתרבות" (שם, עמ' 14). ביסודן של הזכויות לניהול עצמי, הדגיש ד"ר ג'בארין, "מונחת ההכרה בלידותה של האוכלוסייה הערבית ובזכותה להגדרה עצמית בתחומי חיייה הייחודיים, באופן המשלים את שיתופה בספירה הציבורית הכלל-חברתית" (ג'בארין, 2006, עמ' 48).<sup>28</sup>

ד"ר אבו-עסבה שב ונדרש לנושא במסגרת מחקר מקיף על מערכת החינוך הערבית, שפרסם ב-2007 (אבו עסבה, 2007). מנהל החינוך העצמאי, קובע, יוקם במסגרת הנהגתה בישראל של אוטונומיה תרבותית למיעוט הערבי, "אוטונומיה שתהיה פרסונאלית, ללא שליטה ואחריות על טריטוריה" (שם, עמ' 136). "במדינת ישראל",

28 כפי שעוד הודגש שם, "ניהול עצמי בתחום החינוך כולל מערכת חינוך ערבית שתנוהל בידי אנשי מקצוע ומחנכים ערבים. יישומה של זכות זו יכול להיעשות הן במסגרת בתי ספר ערביים והן בבתי ספר מעורבים יהודיים-ערביים דו-לשוניים. ניהול עצמי בתחום החינוך צריך להבטיח גם אפשרות של השכלה גבוהה בערבית בישראל".

הוסיף, "כבר קיימת זמן רב אוטונומיה חינוכית, לפחות לגבי שני מגזרים: המגזר החרדי והמגזר הממלכתי-דתי. אין איפה חידוש בהעלאת התביעה להקמתו של מינהל חינוך ערבי עצמאי" (שם, עמ' 137). לשם הגשמת האוטונומיה התרבותית של הערבים בישראל נדרשת לדעתו השגתם תחילה של מספר תנאים מוקדמים, ביניהם "הסכמת הרוב היהודי על הצורך להעניק אוטונומיה תרבותית לציבור הערבי בארץ" ו"הפנמת רעיון האוטונומיה התרבותית בקרב הציבור הערבי" (שם, עמ' 137-8).

היבט אחר של ההצעה להקים מועצה פדגוגית עצמאית לחינוך הערבי מואר במאמר שד"ר יוסף ג'בארין פרסם כבר ב-1999 (ג'בארין, 1999א, עמ' 26-28). המיעוט הערבי בישראל, כתב, "זכאי לשמור על זהותו ומורשתו הלאומית-תרבותית, לעצבה ולפתחה באופן חופשי וכראות עיניו" ומדינת ישראל מחויבת לאפשר לו לממש את הזכות הזאת גם על פי מחויבויותיה הבינלאומיות כגון האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מ-1966, שסעיף 27 שלה דן בזכויותיהם של מיעוטים אתניים, דתיים ולשוניים. ישראל אשררה את הצטרפותה לאמנה הזאת ב-1991.

"מימושן של זכויות אלה", מסביר ד"ר ג'בארין במאמרו, "מותנה ביכולתו של המיעוט, כקבוצה, לשמר את תרבותו ואת זהותו הלאומית. מכאן החובה הפוזיטיבית של המדינה ... לעשות הכל כדי לאפשר למיעוט הלאומי לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית-לאומית, תוך מתן הזדמנות שווה לזו של קבוצת הרוב ... מדינת ישראל צריכה, אם כן, לאפשר לאזרחיה הערבים - כמיעוט לאומי שזהותו שונה מזו של הרוב, ושחפץ לטפח ולפתח זהות ייחודית זו - לעצב את זהותם הלאומית לפי רצונם החופשי, משוחחרים מכל לחץ או הכתבה מצד קבוצת הרוב".

הקמתה של מועצה פדגוגית עצמאית למערכת החינוך הערבית היא, לכן, הכלי באמצעותו תוכל האוכלוסייה הערבית בישראל לממש את זכותה הקולקטיבית לשימור מורשתה וזהותה. ד"ר אילן סבן, מרצה וחוקר בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה, מונה מצדו את הזכות לניהול עצמי של מערכת החינוך בין הזכויות הקיבוציות של מיעוטים לאומיים בכלל ושל המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל בפרט (סבן, 2002, עמ' 278).

חוקרים שונים ציינו במחקריהם שהחינוך הערבי מנוהל למעשה על ידי בעלי תפקידים בכירים במשרד החינוך, שהם רובם ככולם יהודים, וקבעו כי הדבר פוגע גם בזכותה הבסיסית של האוכלוסייה הערבית להשתתף בעיצוב מערכת החינוך שלה וגם בהתאמתה של המערכת לצורכי האוכלוסייה. "העובדה שלערבים אין כל השפעה על החינוך העברי-היהודי היא בבחינת אכסיומה", כתב פרופ' אל-חאג', אך מדהים הוא

שאינן הם ממלאים אלא חלק מזערי בניהול ענייני החינוך שלהם עצמם. בכל הנוגע לתוכניות הלימוד שולטים יהודים על מערכת החינוך לערבים. במשך שנים רבות ישבו בעיקר יהודים בוועדות שניסחו את תוכניות הלימודים ואת יעדי החינוך לבתי הספר הערביים" (אלחאג', 1996, עמ' 55).

"המערכת של החינוך הממלכתי בערבית הינה ריכוזית - ומאז ומתמיד עמדו בראשה שר חינוך יהודי, מועצה פדגוגית יהודית בהרכבה ובירוקרטיה בכירה שאף היא יהודית כמעט בלעדית, אפילו בדרגת המחוזות", כתב על כך ד"ר סבן. "יכולתה של מערכת כזו לפעול, מבחינה משפטית, לא ייצוג ערבי ממשי ומתוך חופש פעולה שלטוני גדול ביחס למיעוט נבעה, ראשית, מכך שבמשך יותר מיובל שנים לא התגבשה במשפט הישראלי 'זכות ייצוג' על בסיס של השתייכות קבוצתית". "חופש הפעולה השלטוני", המשיך וכתב סבן, "הסתייע גם בכך שסמכויותיו של משרד החינוך לא סויגו בהסדרים תוכניים ומבנים שעניינם החינוך הערבי. נקודה זו מזדקרת בחזות כאשר משווים את החינוך הממלכתי הערבי לחינוך הממלכתי-דתי" (סבן, 2002, שם).

פרופ' יורם רבין מאיר זכות נוספת, אף היא מזכויות היסוד של מיעוט לאומי ילידי, העשויה להתממש באמצעות הקמתה של מועצה פדגוגית עצמאית - הזכות להשפיע על תכני החינוך. "הזכות להשפיע על תכני החינוך", הוא כותב בספרו "הזכות לחינוך", "מתקשרת בעיקר לדיון בזכותו של המגזר הערבי, כקבוצת מיעוט, לקיים אוטונומיה חינוכית ... השאלה הנשאלת הינה באיזו מידה נהנה המגזר הערבי בישראל, כקבוצת מיעוט, מהזכות להשפיע על החינוך?" (רבין, 2002, עמ' 456)

אחרי שמציין שישאל מכבדת את זכותה של האוכלוסייה הערבית לקיים מערכת חינוך בערבית ואחרי שקובע כי "הזכות לחינוך בשפת האם של המיעוט איננה ממצה את זכויות המיעוטים בתחום החינוך", כותב פרופ' רבין, כי "הזכות המהותית של מיעוט לאומי בתחום החינוך היא הזכות לקיים אוטונומיה חינוכית-תרבותית, במסגרת החינוך הציבורי המוכר, כדי לשמור על זהותו ומורשתו הלאומית-תרבותית, לעצבה ולפתחה" (שם, עמ' 458).

כאשר מדברים על אינטרסים קולקטיביים, יש להבחין, כפי שמציינות פרופ' רות גביון וטלי בלפור (גביון, ובבלפור, 2005), בין תביעה לחירות ולאוטונומיה שמשמעותה חוסר התערבות מצד המדינה, לבין תביעה מהמדינה להכיר, לעודד, לסייע ולתמוך בייחוד התרבותי הלאומי של המיעוט. התכנית להקמת מועצה פדגוגית ערבית היא דוגמה לתביעה מהסוג השני. "מרגע שניתנה זכות להגדרה עצמית לרוב במדינה כך שמנגנון המדינה מופעל על מנת לסייע לרוב לשמר את ייחודו ואת תרבותו", מציינת פרופ' גביון, "מתחזק הצורך לתת ביטוי גם לקבוצתיות המיעוט, כך שאף הוא יוכל

לשמר, בצורה מסוימת, את ייחודו ואת תרבותו הוא. מעבר לזכות לתרבות יש פה גם היבט של הזכות לשוויון. המיעוט זקוק להגנה ברמת הקבוצה גם כדי שיוכל להשתתף באופן אפקטיבי בתהליך הדמוקרטי הכללי, אחרת יתקשה להיות שחקן בעל אמירה בהליך, זהו טיעון של העצמה. ליחיד בתור שכזה יש צורך בקיומה של הקבוצה, ולכן הוא זקוק למורשתו ותרבותו, הוא זקוק להגנה הקבוצתית בכדי שיוכל לממש את תרבותו ולחיותה כיחיד. ההשתייכות הקבוצתית תרבותית של אדם הינה תכופות מקור זהותו, והיא מזינה את חייו בתכנים ובמשמעות המשפיעים עמוקות על חלק עצום מבחירותיו" (שם, עמ' 18). בהקשר הספציפי של מערכת החינוך, גביוזן מציינת שגם אם "למגזר הערבי" יש "אוטונומיה יחסית במערכת החינוך הממלכתית", חלק גדול מההכרעות החינוכיות הקשורות בתוכנית הלימודים מתקבלות על-ידי "הרוב היהודי" (שם, עמ' 40).

### תהליך דמוקרטי, שיתופי ופתוח

לשם הובלת היוזמה הנוכחית, שעתידה להוביל להקמתה של מועצה פדגוגית עצמאית למערכת החינוך הערבי, בחרה ועדת המעקב בד"ר איימן אג'באריה, מרצה לחינוך באוניברסיטת חיפה ובמכללה האקדמית בית ברל. באמצעות הכינוס בו הושקה היוזמה, הסביר ד"ר אג'באריה, ניסתה ועדת המעקב לעורר דיון ציבורי סביב השאלות העקרוניות שאינן נידונות, בדרך כלל, בדיונים שבין משרד החינוך לבין נציגי האוכלוסייה הערבית בישראל. בין הסוגיות האלה הוא מנה את תכניהן של תוכניות הלימודים בהיסטוריה ובאזרחות על פיהן מלמדים בבתי הספר הערבים, את מידת התאמתם של ספרי לימוד שמתורגמים מעברית לערבית לצורכיהם של התלמידים הערבים, את שיעורי הנשירה הגבוהים מבתי הספר הערבים ואת אחוזי ההצלחה הנמוכים של התלמידים הערבים בבחינות הבגרות. "כבר 60 שנה מנהל משרד החינוך מדיניות של ניהול פערים, ולא של פתירתם", אמר (קשתי, 2008ב). לטענת אג'באריה, דו"חות הוועדות הרבות שהתמנו מאז קום המדינה כדי לבחון את מצבה של מערכת החינוך הערבית לקו בחוסר התייחסות מספקת למספר סוגיות מרכזיות כגון ייחודיותן של הסוגיות הפדגוגיות הקשורות בחינוך הערבי, ייצוגה ההולם של החברה הערבית בניהול המערכת, הצורך בהגברת המעורבות והשתתפות שלה בניהולה, מעמדה המשפטי של המערכת וההיבטים הארגוניים-מבניים שלה המשפיעים על המשילות, על חלוקת סמכויות הניהול ועל קביעת התכנים.

ב-1999 קבע בית המשפט הגבוה לצדק בפרשת פריצקי כי על פי הדין על המדינה

לקבוע תכנית יסוד מחייבת (תוכנית ליבה) לכלל מערכת החינוך.<sup>29</sup> ב-2001, ובעקבות הפסיקה הזאת, הנחתה שרת החינוך לימור לבנת את המזכירות הפדגוגית במשרד להכין תכנית ליבה. חשיבותם של לימודי הליבה אינה נעוצה רק בעובדה שמידת העמידה של כל בית ספר בלימודים אלה היא שאמורה לקבוע את היקף תקצובו על ידי משרד החינוך, אלא גם בעובדה שמדובר בליבה המשלבת מקצועות יסוד כלליים (כמו מתמטיקה, אנגלית ומדעים) עם מקצועות יסוד בעלי אופי ערכי (כמו היסטוריה ואזרחות). הויכוח הציבורי סביב הנהגת לימודי ליבה התלהט במיוחד ב-2008, אחרי שהכנסת חוקקה את חוק חינוך מוסדות תרבותיים ייחודיים, תשס"ח - 2008. החוק החדש עיגן פטור, בתנאים מסוימים, מתוכנית הליבה, והוא כוון לחול על מוסדות חינוך חרדיים ולא אחרים (הראל-בן-שחר, 2009). קולו של הציבור הערבי נפקד מהויכוח על תכני הליבה, מה שחידד עוד יותר את הצורך בקיומה של מועצה פדגוגית ערבית שתגבש את עמדתו של הציבור הערבי בעניין ותייצג אותו בדאילוג לגיבוש התכנים של אותם לימודי ליבה.

היוזמה אמורה להוביל ברמה המבנה הארגוני של מערכת החינוך לאחת משתי תוצאות: הקמת מינהל עצמאי לחינוך הערבי שיפעל בתוך משרד החינוך במתכונת דומה לזו של מערכת החינוך הממלכתית-דתית היהודית או, לחילופין, להקמתה של מועצה פדגוגית לחינוך הערבי, שתפעל במסגרת המועצה הפדגוגית הכללית או לצידה (דיין, 2008). במסגרת היוזמה, פנתה ועדת המעקב לענייני חינוך בכתב למנהלי בתי ספר ערביים וביקשם לערוך דיונים עם צוותי המורים בבתי הספר שלהם על מטרות המועצה ועל דרכי הפעולה המצופות ממנה (קשתי, 2008ב).

אחת התובנות שהתגבשו במהלך הדיונים סביב היוזמה עוסקת בצורך להעניק תשומת

29 בג"ץ 2751/99 פריצקי נ' שר החינוך והתרבות (לא פורסם, ניתן ביום 23.1.00), שם נידונה עתירתו של עוה"ד פריצקי שדרשה החלת תכנית יסוד מחייבת גם על המוסדות המוכרים, כפי שזו מוחלת במוסדות הרשמיים. המדינה טענה שקיימת תכנית כאמור, אך הבעיה הינה בהיעדר פיקוח מספיק. עתירה זו נדחתה על רקע הצהרת המדינה כי יפורסם חזר מנכ"ל שיכלול את תכנית הליבה שתחול על מוסדות מוכרים, ובלשון ההחלטה: "רשמנו לפנינו הצהרת גב' מנדל כי המשיב יכין תכנית יסוד כנדרש. התכנית תפורסם בחזר המנכ"ל. הפרסום יעשה בתוך 30 יום. המשיב ישקול בחיוב פרסום תכנית היסוד במסגרת תקנות. החלטתו בענין זה תימסר לעותרים. אם הם לא יבואו על סיפוקם, הרשות בידם לשוב לבית משפט זה". ראו עוד, בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, פ"ד נט(3) 224 (2004). שם, נתבקש לבטל את ההקצבות הכספיות הניתנות למוסדות חינוך במגזר החרדי אשר אינם מלמדים את תכנית הליבה. בית המשפט הגבוה לצדק קיבל את העתירה בחלקה וקבע כי תקצוב מוסדות שאינם עומדים בתנאים שעוגנו בחוק חינוך ממלכתי ובתקנותיו ואינם מגשימים את מטרותיו, מהווה חריגה מסמכות שהואצלה לשרת החינוך מהמחוקק. כמו כן, מימון כאמור מהווה פגיעה בעיקרון השוויון. עם זאת, נקבע כי יש לתת למשרד החינוך ארכה שנתבקשה ליישום תכנית הדרגתית שתרפא את הפגם.

לב מיוחדת לתוכניות הלימודים הנהוגות בבתי הספר הערבים ובמיוחד לשאלות-מפתח כמו מה אמורים ללמד בשיעורי ההיסטוריה בכל הנוגע לשנים 1947 עד 1949, אילו שירים בעלי תוכן פוליטי ולאומי יש ללמד בשיעורי הספרות הערבית וכיצד יש ללמד את מקצוע האזרחות בבתי הספר הערבים בישראל. בין הנושאים האחרים הדורשים התייחסות דחופה מצויים, לדברי יוזמי הקמת המועצה, שיטות ההוראה הנהוגות בבתי הספר הערבים (ובמיוחד השיטות על פיהן נרכשת השפה הערבית) דרך הכשרת מנהלים לבתי הספר הערבים, היחס לנשים במגזר הערבי, היחסים בין הקבוצות הדתיות השונות המרכיבות את האוכלוסייה הערבית בישראל ועוד (שם).

חלק מהשאלות הללו נדונו במסגרת שני ימי עיון שהתקיימו ביולי 2008 באוניברסיטת תל אביב, ביוזמתם המשותפת של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה ושל דיראסאת, המרכז הערבי למשפט ומדיניות, שמקדם את הדיון המקצועי אודות הקמת המועצה. בדיונים האלה השתתפו אנשי אקדמיה מתחומי המשפט, החינוך ומדעי המדינה, ואנשי ציבור שייצגו את כל גווי הקשת הפוליטית הפעילה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל.

"לאנשי חינוך ערבים אין כמעט השפעה על מערכת החינוך והדברים פשוט מוכתבים מלמעלה על ידי משרד החינוך", אמר שם ד"ר יוסף ג'בארין, ראש מרכז דיראסאת, המלמד זכויות מיעוטים בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה. "הדבר הזה נוגד כל רעיון דמוקרטי של שיתוף קבוצת מיעוט בקביעת תכני החינוך שלה ובקביעת הזהות שהיא תטפח במערכת ואת הערכים שהיא תעביר לדור הצעיר. זה חלק מזכותה לניהול עצמי, אבל גם זכותה להתפתחות של תרבות חופשית". (ענברי, 2008).

חלק מהדוברים בימי העיון העלו גם מספר סיכונים הטמונים ביוזמה, לצדם של יתרונותיה הרבים והברורים. אחת הסכנות קשורה בעובדה שאין היום בחברה הערבית "קונסנסוס לגבי המטרות שעל החינוך הערבי להציב לעצמו". סכנה אחרת נובעת מכך ש"במציאות של קיצוצים והפרטה, לא לכל קבוצה, ובמיוחד לא לקבוצות בחברה הערבית, יש את הכוח הפוליטי הדרוש כדי להבטיח את המשאבים הנחוצים לתפקוד איכותי של מערכת החינוך שלה". סכנה שלישית: "מתן הכרה באוטונומיה חינוכית ללא הסדר ברור ביחס לתוכנית הלימודים המשותפת, דהיינו למה שמכונה תוכנית הליבה, מקבעת בדרך כלל מצב עובדתי של התבדלות וסגרגציה".

תומכי הקמתו של המנהל האוטונומי הציגו בתגובה דרכים לנטרל כל אחת מהסכנות הללו. כדי להתגבר על היעדר הקונסנסוס הם הציעו לקיים תהליך של דיון וליבון דמוקרטי ופתוח, שיצור "קונסנסוס רחב ככל האפשר". כדי להתגבר על היעדר



העוצמה הפוליטית של הציבור הערבי, קבעו, "חשוב שתהליך גיבוש הצעת החוק יקודם על ידי קואליציה פוליטית ואזרחית משותפת לערבים וליהודים" וכי תודגש העובדה "שאין מדובר בצעד של בדלנות". כדי להתגבר על הסכנה השלישית, אמרו, "ועדת המעקב תדגיש את הצורך לקיים תכנית של לימודי ליבה לכלל החינוך הציבורי בישראל" (דיין, 2008).

"הקמת המועצה הפדגוגית", אמר ד"ר אג'באריה, "היא זכות שכל מיעוט לאומי זכאי לה, לפי החוק הבינלאומי, למשל בקביעת הערכים לפיהם הילדים שלו מתחנכים. אבל מדובר גם בצורך של המורים בשטח לגוף שישימש להם מצפן, שיקבע כיצד צריכים להיראות תוכניות הלימודים וספרי הלימוד, גוף שיספק 'תו תקן'. אין כיום במשרד החינוך אפילו גוף אחד שבוחן בצורה מערכתית את המגזר הערבי" (קשתי, 2008ב).

"הפרויקט המוצע הוא פרויקט רב-שנים [...] מהלך מורכב ולטווח ארוך", כתב אג'באריה במסמך מטעם ועדת המעקב, (אג'באריה, 2008ב) המפרט את עיקרי הפרויקט; "זהו פרויקט מרכזי, שועדת המעקב לענייני חינוך ערבי החליטה ליזום ולנהל [...] התוצרים של המהלך הזה יעצבו בדמותם את החינוך הערבי לשנים רבות".

באמצעות הפרויקט מבקשת ועדת המעקב להתמודד, על פי המסמך הזה, עם שלוש הבעיות המרכזיות מהן סובל החינוך הערבי בישראל:

- היעדר מטרות מעודכנות, מוסכמות ומותאמות לצורכי התלמידים הערבים בישראל, שבכוחן לכוון את העשייה הפדגוגית והערכית בבתי הספר הערבים;
- היעדר מעמד משפטי פורמאלי בחקיקה הראשית לחינוך הערבי, אשר יעגן בחוק את ההיבטים השונים של הזכות לחינוך בהקשר של המיעוט הערבי בישראל ויסדיר את המטרות והמבנה הארגוני הנגזרים מזכות זו;
- היעדר גוף מקצועי, ייצוגי ואוטנטי שבכוחו לגבש מדיניות פדגוגית וקוריקולארית ייחודית לחינוך הערבי.

המסמך קובע שתהליך הקמתה של המועצה הפדגוגית יתפרש על פני שלושה שלבים ומשרטט את אופיו "הדמוקרטי, השיתופי והפתוח". בשלב הראשון יוקמו קבוצות עבודה "משותפות למחנכים, הורים, חוקרי חינוך ופעילים מהחברה האזרחית"; הן ינסחו "מסמך עקרונות ראשון מסוגו בחברה הערבית", שיקבע את מטרות החינוך הערבי בישראל ויפרוש חזון חינוכי וערכי לבתי הספר הערבים בישראל. בשלב

השני של הפרויקט תוקם קבוצה מורכבת מאנשי חינוך ומשפט, שתגבש "הצעת חוק מקיפה להסדרת המעמד המשפטי הרצוי של החינוך הערבי" ותלווה את הפעילות הפוליטית, הפרלמנטאית והתקשורתית עד לאישורו של החוק על ידי הכנסת. בשלב השלישי והאחרון ("הקמת מועצה פדגוגית לחינוך הערבי") תוקם המועצה, שתורכב מאנשי המנהיגות החינוכית הערבית ותעבוד באופן רצוף, ובשאיפה לשיתוף פעולה עם משרד החינוך, בתור הגוף המוסמך לכוון את המדיניות הפדגוגית והקוריקולארית של מערכת החינוך הערבי.

תחת הכותרת "קווים מנחים לקמפיין מועצה פדגוגית לחינוך הערבי" (אג'באריה, 2008), המסמך מציין שהקמפיין להקמת המועצה ידגיש את המסר על פיו "הקמת מועצה פדגוגית לחינוך הערבי היא זכות תרבותית וצורך פדגוגי" - הווה אומר, גם זכות שכל מיעוט לאומי זכאי לה על פי החוק הבינלאומי במסגרת זכותו לשפה משלו ולניהול עצמי של מוסדות התרבות שלו (כמקובל לגבי מיעוטים רבים ברחבי העולם) וגם צורך חינוכי עבור המחנכים הערבים בישראל, הזקוקים לגוף שישימש להם מצפן ערכי, יקדם ראייה מערכתית של בעיות החינוך הערבי, יהיה אמון על איכות תכניות הלימודים וספרי הלימוד, יספק "תו תקן" ויעבוד ליד המזכירות הפדגוגית שבתוך משרד החינוך.

על פי המסמך, הקמפיין יתמקד בהפצתם של מספר מסרים, כגון "הקמת המועצה תבטא נקיטת יוזמה ולקיחת אחריות במקום מחזורן של הפסיביות והקורבנות", "המועצה תבקש לחזק את הייחוד של החינוך הערבי ולא את בידודו", "המועצה תהיה גוף מקצועי ולא גוף פוליטי", "המועצה תיצור מרחב ממוסד לקיום דיונים על ערכי החינוך הערבי ועל מבנהו וגם על תוכנם של לימודי הליבה, המשותפים לכלל מערכת החינוך בישראל".

על הקמת המועצה הפדגוגית הערבית הוכרז ב-12 ביולי 2010, במסיבת עיתונאים שכוונסה על ידי ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בצוותא עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל. בוועדה חברים 30 אנשי חינוך ואקדמיה ערבים ולתפקיד יושב הראש שלה נבחר הפרופסור מוחמד אמארה, מרצה במכללת בית ברל ומנהל יחידת המחקר במרכז דיראסאת.

## המועצה הפדגוגית בפרספקטיבה של המשפט הבינלאומי

על המדינה, אנו טוענים, מוטלת חובה פוזיטיבית לעשות הכל כדי לאפשר למיעוט

הלאומי לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית-לאומית, תוך מתן הזדמנות שווה לזו של קבוצת הרוב. חובה זו מצאה את ביטויה גם במשפט הבינלאומי, שישראל מחויבת לו. הפלייה על בסיס לאום בחינוך סותרת עקרונות יסוד במשפט הבינלאומי, ובעיקר את הזכות להגנה שווה בפני החוק ואת האיסור המפורש על הפלייה על בסיס לאום, דת, לשון ותרבות. עקרונות אלו מעוגנים באמנות בינלאומית שמדינת ישראל הינה צד להן. כך למשל, על פי סעיף 5 לאמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית (1965),<sup>30</sup> על המדינות שהינן צד לאמנה למנוע ולבער אפליה גזעית ולהבטיח את זכותו של כל אחד לשוויון בפני החוק, ללא זיקה לגזעו, לאומו או למוצאו האתני. סעיף 7 באמנה קובע, כי המדינות החברות "מתחייבות לאמץ אמצעים מידיים ויעילים, במיוחד בתחומי ההוראה, החינוך והאינפורמציה, במטרה להילחם במשפטים קדומים המובילים לאפליה גזעית, ולתמוך בהבנה, סובלנות וידידות בין אומות וקבוצות גזעיות או אתניות, וכן לקדם את מטרותיהם ועקרונותיהם של מגילת האומות המאוחדות, ההצהרה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, הצהרת האומות המאוחדות בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית ואמנה זו."

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (1966).<sup>31</sup> אמנה זו גם מעגנת בסעיף 26 את הזכות "להגנה שווה בפני החוק".<sup>32</sup> אמנם בנוסף לעיגון של עקרון השוויון, סעיף 27 באמנה דן באופן ייחודי בזכויותיהם של מיעוטים אתניים, דתיים, ולשוניים. הסעיף מגן על זכותם של מיעוטים דתיים לקיים את מצוות דתם, על זכותם של מיעוטים לשוניים להשתמש בשפתם, ועל זכותם של מיעוטים לאומיים לשמר את תרבותם. על המדינה מוטלת חובה פוזיטיבית לעשות הכל כדי לאפשר למיעוט הלאומי לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית לאומית.

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989 אושררה על ידי ישראל בשנת 1991. סעיף 8 לאמנה מבטיח הגנה מיוחדת לזכויותיהם של ילדים השייכים לקבוצת המיעוט: "המדינות החברות יכבדו את זכות הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם וקשרי משפחה. במקום שבו נשללו מילד כמה ממרכיבי זהותו או כולם, המדינות החברות יסייעו לו ויספקו לו הגנה". סעיף 30 באמנה קובע כי "במדינות שיש בהן מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, ואנשים ילידי המקום, לא יישללו משום ילד הזכויות ליהנות מחירות, להצהיר על הדת ולקיים את מצוותיה, ולהשתמש בשפת

30 מדינת ישראל אשררה את האמנה בשנת 1979.

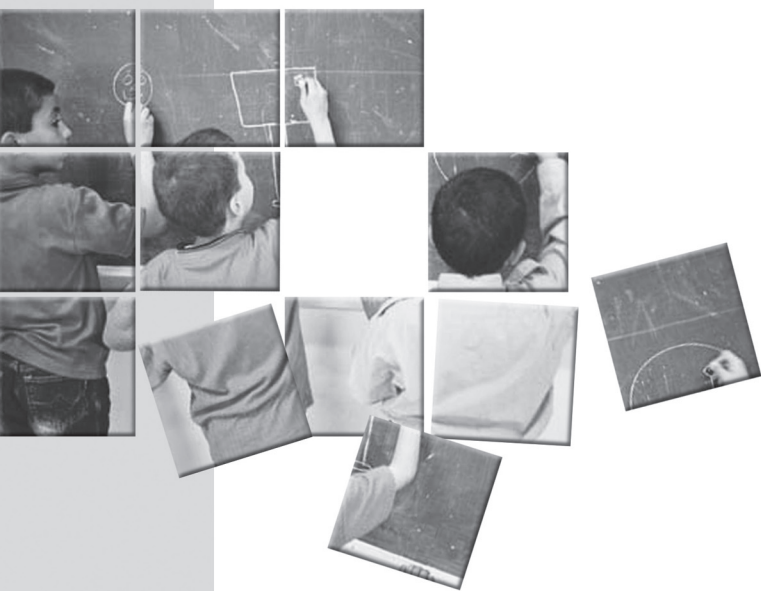
31 האמנה אושררה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991. ראו גם את האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966) שאושררה באותה שנה.

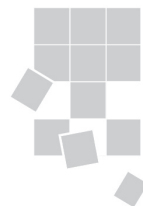
32 כל מדינה שהיא צד באמנה זו מתחייבת לכבד ולהבטיח לכל היחידים בתחומיה והכפופים לשיפוט את הזכויות שהוזכרו באמנה זו, ללא הפליה מכל סוג שהוא, כגון מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית, או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, יחוס או כל מעמד אחר.

האם". סעיף 29 באמנה מורה, כי המדינות החברות יחנכו, בין השאר, "למתן כבוד להורים, לזהות התרבותית המקומית ולתרבויות שונות, ללשון, לערכים לאומיים של ארץ המגורים וארץ המוצא; לחיי אחריות בחברה חופשית עם דגש על הבנה, סובלנות, שלום, שוויון בין המינים וידידות בין עמים וקבוצות אתניות, לאומיות ודתיות".

זכויות מיעוטים זכו בשני העשורים האחרונים לעיגון מפורש בשתי הכרזות שקיבלה מועצת האו"ם: ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות מיעוטים משנת 1992, וההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות מיעוטים ילידים משנת 2007. שתי הכרזות אלו כוללת מספר סעיפים המעגנים את זכותן של קבוצות מיעוט להקים את מוסדות חינוכיים ותרבותיים עצמאיים משלהם, וזכותן לניהול עצמי בתחומי החינוך והתרבות. (Eide, 2000) ההכרזה בדבר זכויות מיעוטים ילידים מעגנת באופן חד-משמעי את זכותה של קבוצת מיעוט ילידה "לניהול עצמי בנושאים הנוגעים לענייניהם הפנימיים והמקומיים, כמו גם זכותה להבטיח מימון לניהול עצמי זה". ההכרזה מבטיחה במפורש גם את זכותה של קבוצת מיעוט ילידה להקים ולנהל מערכת חינוך משלה, בדומה לזכותה לקיים מוסדות פוליטיים, כלכליים וחברתיים. זכויות אלו משלימות את זכותה של קבוצת המיעוט לשיתוף מלא ויעיל במוסדות דומים ברמה הארצית. (ראו במיוחד סעיפים 4, 5, ו-14 להכרזה).

# עדיפות לאומית בחינוך? לא לתלמידים הערבים





## **עדיפות לאומית בחינוך? לא לתלמידים הערבים**

לפני למעלה מעשור החליטה ממשלת ישראל לסווג את כל היישובים במדינה לשלוש קטגוריות: יישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית א', יישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית ב' ויישובים המצויים באזורים נטולי עדיפות לאומית. (החלטת ממשלה מספר 3292, 15.2.1998). בהחלטה, שאושרה בישיבת ממשלה שהתקיימה ב-15 בפברואר 1998, נקבע כי היישובים המצויים בשתי הקטגוריות הראשונות יזכו בשורה ארוכה של הטבות ותמריצים בתחום החינוך, שפורטה בהחלטה. בשני אזורים העדיפות נכללו 535 יישובים; רק ארבעה מהם, כולם יישובים קטנים ודלי אוכלוסייה, ערבים.

כשלושה חודשים לאחר מכן, ב-5 במאי 1998, הוגשה עתירה לבג"ץ נגד ההחלטה הזאת (בג"ץ 2773/98) שני ארגונים המייצגים את האוכלוסייה הערבית בישראל - ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל, ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל עתרו, באמצעות ארגון עדאלה, וביקשו מבית המשפט העליון לבטל את ההחלטה, בטענה כי היא מבוססת על שיקולים פסולים, שמקורם בכוונה להפלות לרעה את האוכלוסייה הערבית. הדיון בעתירה נמשך קרוב לשמונה שנים, במהלכן נותר הסיווג המפלה בתוקף. ב-27 בפברואר 2006 נתנו שופטי בית המשפט העליון פסק דין שקיבל את מרבית טיעוני העותרים וקבע כי החלטת הממשלה התבטל בחלוף שנה ממתן פסק הדין (בג"ץ 11163/03, פסק-דין מיום 27.2.2006). ואף על פי כן, ההחלטה המפלה נותרה על כנה קרוב לארבע שנים נוספות, במהלכן המשיך משרד החינוך ליישמה. בית המשפט העליון מתח אמנם ביקורת על התעלמות המדינה מפסק הדין שלו (בג"ץ 11163/03, החלטה מיום 23.11.2008), אך גם נענה פעם אחר פעם לבקשותיהם של נציגי המדינה לדחות את מועד ביטולה של ההחלטה המפלה. התוצאה: כשתיים עשרה שנים אחרי שקיבלה החלטה מפלה שבית המשפט

העליון הורה לבטלה, המשיכה ממשלת ישראל לתקצב חלק ממערכת החינוך שלה, וגם לתמרץ חלק מהמורים המלמדים בה, על פי קריטריונים בלתי שוויוניים שנועדו להפלות לרעה, על רקע לאומי, את האוכלוסייה הערבית בישראל.

תחילתה של הסאגה הארוכה הזאת ב-2 בספטמבר 1997. אביגדור ליברמן, שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בממשלתו הראשונה של בנימין נתניהו, הציג אז הצעה לסיווג מחדש של כלל היישובים במדינה בפני ועדת השרים לענייני כלכלה (החלטה מס' 62/כל' מיום 2.9.1997). הסיווג שליברמן הציע התבסס על מפה, שחילקה את שטחה של מדינת ישראל לשלושה אזורים גיאוגרפיים שונים שחפפו את שלוש הקטגוריות אליהן סווגו היישובים. החלטה הסמיכה, עם זאת, את הממשלה להעביר יישובים מאזור לאזור. ועדת השרים אישרה את המפה, העבירה כמה יישובים בודדים וכמה קבוצות יישובים מאזור לאזור והניחה את ההצעה על שולחנה של מליאת הממשלה, שהיא בעלת הסמכות לאשרה באופן סופי.

בהחלטה שאושרה בסופו של דבר במליאת הממשלה הוכנסו שינויים נוספים. כך למשל:

- 17 יישובים, אף אחד מהם לא ערבי, הועברו מהאזור נטול העדיפות אל אזור עדיפות א';
- 34 יישובים, ש-14 מתוכם ערבים, הועברו משני אזורי העדיפות אל האזור נטול העדיפות;
- 11 יישובים, אף אחד מהם לא ערבי, הועברו מאזור עדיפות ב' לאזור עדיפות א'; עוד שמונה יישובים, אף אחד מהם לא ערבי, הועברו לאזור עדיפות א'.

"התמריצים בתחום החינוך והתרבות", נאמר בהחלטת הממשלה, "נועדו לשפר את רמת ההישגים של התלמידים, במגמה לצמצם פערים קיימים בין אזורי הפריפריה והמרכז". סיווגו של יישוב כבעל עדיפות לאומית מזכה אותו, ואת המורים המלמדים בבתי הספר שלו, בשורה ארוכה ומשמעותית של הטבות ותמריצים. רשימת התמריצים שהמדינה מעניקה למורים כוללת, בין השאר:

- החזר של 75 אחוזים משכר הלימוד שמשלמים עבור לימודים והשתלמויות והחזר מלא של הוצאות הנסיעה שלהם ללימודים הללו;
- כיסוי מלא של כל הוצאות הנסיעה שלהם להשתלמויות בשנת שבתון;
- השתתפות בתשלום שכר הדירה - בשיעור של 80 אחוזים - של אלה מבין המורים השוכרים דירות ביישובים בהם מלמדים;

- תשלום כל חלקו של המורה בהפרשות לקרן ההשתלמות שלו;
- פטור משכר לימוד לילדיהם בגני הילדים בגילאי טרום חובה והשתתפות בדמי בחינות בגרות שלהם.

רשימת התמריצים כוללת גם תשלומים שהמדינה מעבירה לקופת הרשות המקומית, למחלקת החינוך שלה ולבתי הספר שבה. בין התמריצים הללו:

- מענק איוון מוגדל לרשות המקומית;
- תוספת שעות לימוד, "בהתאם לצרכים הפדגוגיים", ליישובים המצויים באזור עדיפות א';
- מימון מלא של התקנת מערכות מחשוב בבתי הספר שבאזור עדיפות א';
- תוספת תקציב, "תוך התחשבות בצרכים המיוחדים", לבתי ספר ש-ש-שנתיים שבאזור עדיפות א';
- עדיפות במתן מלגות לסטודנטים המתגוררים ביישובים המצויים באזור עדיפות א';
- מענק שנתי של 100 אלף שקלים, "לעידוד אוכלוסיות חלשות", הניתן לכל מתנ"ס המצוי ביישוב המסווג כבעל עדיפות לאומית א'.

השאלה המרכזית העולה מתוך החלטת הממשלה הזאת היא מה מהות הקריטריונים ששימשו את הממשלה בבואה לסווג את היישובים לאזורים השונים. האם היו אלה קריטריונים גיאוגרפיים, קריטריונים חברתיים-כלכליים או שמא קריטריונים לאומיים-גזעניים? בנוסח הרשמי של החלטת הממשלה ניתן לאתר רמז לקיומו של קריטריון גיאוגרפי, אך אין בו אזכור מפורט כלשהו של קריטריונים כלשהם. כל מה שנאמר בהחלטה הוא כי "התמריצים בתחום החינוך והתרבות נועדו לשפר את רמת ההישגים של התלמידים, במגמה לצמצם פערים קיימים בין אזורי הפריפריה והמרכז" (החלטת ממשלה 3292). מתוכנה של החלטה ברור, עם זאת, שהתמריצים חולקו ליישובים ללא כל קריטריון ברור ומוגדר, ובוודאי שלא על פי קריטריון שוויוני כלשהו. אם הקריטריון הקובע הוא הקריטריון הגיאוגרפי המחלק את היישובים בין אזור המרכז לאזורי הפריפריה, אז מדוע היה צריך להוסיף ל-491 היישובים המצויים באזורים הפריפריאליים שבמפה המקורית עוד 62 יישובים, רובם המכריע יהודים, המצויים באזורים גיאוגרפיים אחרים? ומדוע היה צריך להעביר עשרות יישובים, רבים מהם ערבים, אל מחוץ לאזורים הפריפריאליים? ועל פי אילו קריטריונים נעשו כל העברות הללו?

סיווג היישובים ללא הסתמכות על קריטריונים מוגדרים ושוויוניים יצר מציאות שהגדילה עוד יותר את הפערים הקיימים בלאו הכי בין השקעות המדינה במערכות



החינוך ביישובים היהודים והערבים. הפערים הללו משתרעים על פי מערכת החינוך כולה - החל בתחום בניית הכיתות וכלה בתחום הקצאת השעות. כך למשל, פרופ' סורל קאהן, מבית הספר לחינוך באוניברסיטה העברית, בדק במחקר שפרסם לאחרונה את האופן בו מחלק משרד החינוך את "שעות טיפוח" - תוספת תקציב הניתן לבתי הספר בצורת שעות-הוראה, במטרה לסייע להם לקדם תלמידים הבאים מרקע חברתי וכלכלי נמוך. פרופ' קאהן מצא כי ההקצאה הממוצעת של שעות טיפוח לתלמיד ערבי מסתכמת בלא יותר מ-20 אחוז מההקצאה הניתנת לתלמיד יהודי הנמצא במצב כלכלי וחברתי דומה (קאהן, 2009, עמ' 380-397).

גם דו"ח הוועדה בראשות השופט תיאודור אור, שחקרה את אירועי הדמים שהתרחשו באוקטובר 2000, פירט חלק מהפערים בין השקעות המדינה בחינוך היהודי ובחינוך הערבי. "עד סוף שנות התשעים", נכתב בדו"ח, "נמשך מצבם המופלה לרעה של בתי הספר הערביים בעניינים רבים: מספר תלמידים למורה, מספר תלמידים לכיתה, שיעור כיתות תקניות, מתקני ספורט, מעבדות, מספר מחשבים לתלמיד ועוד. התבססות גני החובה, ולאחר מכן חינוך קדם-חובה לגילאי 3-4, החינוך המיוחד, מערכת שיעורי הטיפוח, חוגי ההעשרה, החינוך המקצועי - כל אלה פיגרו בהרבה אחרי המגזר היהודי ... יצוין כי ועדה ממשלתית (ועדת בן-פרץ) המליצה בשנת 1997 על תוכנית חומש, במסגרתה הוצע להקציב בכל אחת מחמש שנים 50 מיליון ₪ להדבקת פיגורו של החינוך הערבי בתנאים פסיים ובהישגים אקדמיים. בשנת 2000 טרם ניכרו תוצאות מעשיות מיישום התוכנית" (דו"ח ועדת אור, עמ' 48).

ההשקעה הממשלתית המפלה נותנת את אותותיה על פני מערכת החינוך הערבית כולה - מגני הילדים ועד האוניברסיטאות.

- מחקר שנערך במהלך השנה האחרונה במסגרת מרכז דיראסאת (מוסטפא, 2009) מצא כי ממד ההטיה התרבותית הגלום בבחינה הפסיכומטרית, שהיא מרכיב מרכזי במדיניות קבלת הסטודנטים של האוניברסיטאות, "פוגע בסיכויי ההצלחה של רבים מהמועמדים הערבים". על פי המחקר, הפער במוצע הציונים בבחינה הפסיכומטרית בין התלמידים שנבחנו בשפה העברית לבין התלמידים שנבחנו בשפה הערבית עומד על 100 נקודות לרעת הנבחנים בערבית. המחקר קובע כי הבחינה הפסיכומטרית "מהווה חסם וכשל בפני נגישות הצעירים הערבים למוסדות להשכלה גבוהה בישראל" ו"מנציחה את הפערים הקיימים בין יהודים וערבים" ומציע לבטלה. עד לביטולה, נאמר בו עוד, יש לכוונן פורום מקצועי שיגבש מדיניות לשינוייה ושיפורה ולערב אנשי מקצוע ערבים בכתובת הבחינה וגיבושה.

□ החסמים הרבים העומדים בדרכם של צעירים ערבים אל האוניברסיטאות יוצרים בהן תת-ייצוג ברור לאוכלוסייה הערבית. בעוד ששיעורם של הערבים באוכלוסייה הישראלית עומד על כ-20 אחוזים, שיעורם של הסטודנטים הערבים בקרב כלל הסטודנטים באוניברסיטאות עומד על 9.05% בלבד; שיעורם של הערבים בסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטאות עומד על 1.4% (64 מבין 4,576 מרצים) ושיעורם בסגל המנהלי והטכני הוא מזערי עוד יותר - 0.26% (23 מבין 8,558 עובדים) (עואד, 2008). נתון נוסף המעיד על תת הייצוג הקשה: בעוד שאחוז הסטודנטים היהודים מבין כלל אזרחי ישראל היהודים בני 20 עד 34 עומד על 9.3%, שיעורם של הסטודנטים הערבים בין כלל אזרחי ישראל הערבים בקבוצת הגילאים הזאת עומד על 3.2% בלבד (עואד ומחמוד, 2008, עמ' 45).

אופייה המפלה של החלטת הממשלה בעניין סיווג היישובים לאזורי עדיפות עולה גם מהשוואה בין נצרת עלית ומגדל העמק, שתי ערים שהחלטת הממשלה זיכתה במעמד של אזור עדיפות א', לבין 11 היישובים הערבים השוכנים סביבן, שלא זכו באותו המעמד וסווגו כחסרי עדיפות. גם מגדל העמק וגם נצרת עלית דורגו ב-2002 באשכול מס' 4 בדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (נצרת עלית ירדה אליו מאשכול מספר 5, בו דורגה ב-1999); מבין 11 היישובים הערביים שסביבן, לעומת זאת, רק אחד (דבוריה) דורג באשכול מספר 4 (אליו עלה מאשכול 3, בו דורג ב-1999). ששה יישובים נוספים (רינה, נצרת, יפיע, אכסאל, טורען ושיבלי) דורגו באשכול מספר 3 וארבעת הנותרים (כפר כנא, עילוט, משהד ועין מאהל) באשכול מספר שתיים (הלמ"ס, 1999; הלמ"ס, 2002). אם קנה המידה לסיווג היה גיאוגרפי, אז לא היתה כל סיבה להפריד בין שתי הערים היהודיות לבין אחד עשר היישובים הערבים; אם קנה המידה היה כלכלי-חברתי, על אחת כמה וכמה שהיה צריך לכלול את היישובים הערבים באזור העדיפות.

תמיהה דומה, אך גם חריפה יותר, מתעוררת בהקשר לשבעת יישובי האוכלוסייה הערבית-הבדווית בנגב, המוכרים על ידי המדינה והידועים בתור היישובים בעלי המצב הכלכלי-חברתי הירוד והקשה ביותר בישראל. על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2006, כל שבעת היישובים הללו מדורגים באשכול מספר 1, הנמוך ביותר בדירוג; רק שני יישובים נוספים מדורגים עמם באשכול הזה - שתי התנחלויות חרדיות, ביתר עלית ומודיעין עלית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2006). כל שבעת היישובים הבדווים מדורגים בצמרת טבלת היישובים בעלי אבטלה גבוהה: כסייפה במקום השני (עם 25 אחוזי אבטלה), ערערה בנגב במקום רביעי (21.6%), שגב שלום במקום החמישי (20.1%), לקיה במקום השביעי (19.6%), חורה

במקום העשירי (18.7%), רהט במקום ה-11 (17.6%) ותל שבע במקום ה-16 (עם 17.1 אחוזי אבטלה). (נתוני שירות התעסוקה על שוק העבודה, 2003).

המציאות הזאת נותנת כמובן את אותותיה גם על מערכות החינוך של היישובים הללו. "מערכת החינוך במגזר הبدوוי בנגב", כתב מבקר המדינה עוד ב-2002, "מאופיינת בנשירה של תלמידים כבר בגני ילדים. הנשירה מהמערכת בולטת בקרב הבנות והיא חריפה מאוד בחטיבה העליונה. מספר התלמידים בכיתות י"ב קטן, ואחוז הזכאים לתעודת בגרות קטן מאוד. שיעור הלומדים בתוך קבוצת הגיל, בכיתה י"ב, בקרב הبدوויים בנגב בשנת הלימודים תשנ"ז (1996-1997) היה כ-43%, ושיעור הזכאים לתעודת בגרות באותה שנה 10.3%. השיעורים האמורים באוכלוסייה הכללית היו כ-81% וכ-40%, בהתאמה" (דו"ח מבקר המדינה מס' 52, 2002). אחוזי הנשירה בכיתה ט', שבמגזר היהודי עומדים על ממוצע של 6.2, נעים במגזר הبدوוי בין 23.6 בעיר רהט, 17.7 בתל שבע ו-17 בערעה בנגב לבין 7.1 בכסיפה ו-5.9 בלקיה.<sup>33</sup> בכיתה י"ב, שממוצע הנשירה ממנה ביישובים היהודים הוא 1.2%, נעים שיעורי הנשירה במגזר הبدوוי בין 13% בתל שבע ו-8.2% בלקיה לבין 1% ברהט ואפס אחוזי נשירה בערעה בנגב.

### בג"ץ: החלטת הממשלה היא בלתי חוקית

בסיומו של הליך משפטי שנמשך כשמונה שנים, החליטו שבעה משופטי בג"ץ, ובראשם הנשיא אהרון ברק, לקבל את העתירה שהוגשה נגד החלטת הממשלה בעניין אזורי העדיפות הלאומית. בפסק דין ארוך ומפורט, שניתן ב-27 בפברואר 2006, קבע ברק שהחלטת הממשלה היתה "בלתי חוקית". אי חוקיותה, הסביר, נובעת מכך ש"אינה מתיישבת עם עקרון השוויון" וש"תוצאותיה מביאות להפליה פסולה של בני המגזר הערבי במימוש הזכות לחינוך" (בג"ץ 11163/03, פסק דין, 2006, סעיף 16).

פסק הדין, שנכתב על ידי ברק בהסכמת כל שאר חברי ההרכב המורחב, נוסח בלשון חד-משמעית וכלל התבטאויות שלא הותירו ספק באשר לדעתם של השופטים כלפי מניעי השרים שאישרו את "ההחלטה הבלתי-חוקית". החלטת הממשלה פסולה, נכתב שם, גם אם נקבל ככונה את טענת המדינה כי שיקולים גיאוגרפיים בלבד הם שהנחו אותה. "שכן המשיב", מסביר ברק, "לא סיפק לבית המשפט נתונים והבהרות כיצד נקבע אותו קו גבול גיאוגרפי המבדיל פריפריה מן המרכז, התוחם בין אזורי עדיפות א' ל-ב' ובין אזור עדיפות ב' לאזור ללא עדיפות, והמצדיק מתן העדפה למצויים באזור זה ולא באזור אחר. לבד מן ההצהרה כי המבחן הוא ריחוק גיאוגרפי, לא

33 מכתבו של יוסי גדיניאן, ראש אגף חינוך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17 ביוני 2003.

מצאנו בחומר שבפנינו הסבר או נוסחה שתסביר מהו מרכז, ומהו המרחק מן המרכז המצדיק הטבות בתחום החינוך דווקא. בפני הממשלה עמדו נתונים גם לגבי השתייכות הישובים בפריפריה למגזרים שונים בחברה הישראלית. בהיעדר הסבר או נוסחה, יש קושי בלתי מבוטל בקבלת עמדת המשיב לפיה המרחק הגיאוגרפי הוא השיקול היחיד שנלקח בחשבון בתיחום האזורים. אולם, גם אם נניח כי בקבלת החלטת הממשלה נשקלו כל השיקולים הרלבנטיים, ולא היתה כל כוונה להבחין בין מגזרים שונים, עדיין דבק בהחלטה פגם של הפליה היורד לשורש חוקיות החלטה זו" (שם, סעיף 17).

"לעניין ההפליה", מפרט ברק את כוונתו, "די בתוצאה המפלה ... (ו) הדרך בה תחמה הממשלה את אזורי העדיפות הלאומית בחינוך השיג תוצאה מפלה, בין אם הייתה זו תוצאה מכוונת ובין אם לאו. התיחום הגיאוגרפי בקווים שנבחרו הביא לכך שבכ-500 היישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומית לצורכי ההטבות בחינוך נכללו רק ארבעה ישובים ערביים קטנים ... התוצאה בפועל של השימוש בקריטריון הגיאוגרפי, במתווה שנבחר, הוא כי הלכה למעשה משרטטת מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך מפה של יישובים יהודיים בלבד ... עם תוצאה זו לא ניתן להשלים. המדובר בתוצאה מפלה שאינה יכולה לעמוד. זוהי תוצאה שאין הדמוקרטיה הישראלית יכולה לסבול" (שם, סעיפים 18 ו-19).

שופטי בג"ץ קבעו, לכן, כי על החלטת הממשלה להתבטל. מתוך התחשבות בעובדה שביטולה המידי יעורר "קשיים לא פשוטים" במערכות החינוך של היישובים היהודים שכבר תכננו את תקציביהם על סמך ההחלטה המפלה, הם החליטו להעניק לממשלה זמן להתארגנות וקבעו כי "תחילתה של הכרזת הבטלות של החלטת הממשלה תהיה בחלוף שניים עשר חודשים מיום מתן פסק דינו זה" (שם, סעיף 28).

ב-1 במרס 2007, היום בו הסתיימו שניים עשר החודשים שנקצבו לממשלה, משרד החינוך ביקש לדחות את מועד התבטלות ההחלטה בחצי שנה נוספת, עד ל-1 בספטמבר 2007. נציגיו הסבירו שכבר החלו לגבש קריטריונים חלופיים לחלוקת תקציבים, שיהיו "מותאמים לצורכי המערכת תוך שמירה על עקרון השוויון" וכי, מאחר והקצאת התקציבים במערכת החינוך נעשית על פי מועדי שנת הלימודים, מן הראוי לדחות את ביטול ההקצאה הקודמת עד ליום תחילתה של שנת הלימודים הבאה (בג"ץ 11163/03, החלטה מיום 23.11.2008, סעיף 2).

מספר חודשים לאחר מכן, כשגם מועד פקיעתה של הארכה הלך והתקרב, שב המשרד לפנות לבית המשפט. בקשתו הפעם היתה לקבל אישור ליישם את פסק הדין "באופן

מדורג". מפרטיה של הבקשה עלה כי משרד החינוך רצה שהקריטריונים הקודמים לחלוקת ההטבות, אלה שביט המשפט העליון החליט לבטלם בגלל היותם "מפלים" ו"לא חוקיים", יישארו בתוקף במשך ארבע שנות לימוד נוספות ויוחלפו בקריטריונים שוויוניים רק בשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012). יישום מיידי ומלא של פסק הדין, טען המשרד, "עלול לחייב פיטורין נרחבים של מורים ולהביא להכבדה תקציבית גדולה".

שופטי בית המשפט העליון שדנו בבקשה לא הסתירו את התרעומת שלהם על התנהלות המשרד בפרשה ("לא נחה דעתנו שנעשה כל שניתן מצד הממשלה ליישם את פסק הדין תוך זמן סביר") ואף סירבו להעניק לו דחייה של ארבע שנים תמימות אך הסכימו, בכל זאת, להעניק לו ארכה נוספת, עד יוני 2008. אולם, ביוני 2008 התברר שמשרד החינוך עדיין ממשיך לבסס את תוכניות העבודה שלו על פריסת יישומו של פסק הדין על פני ארבע שנות לימוד. מעניין לציין שהמדיניות הזאת, שביזתה הלכה למעשה את פסק הדין של בית המשפט העליון, ננקטה על ידי משרד החינוך שבראשות השרה יולי תמיר. ההחלטה המפלה התקבלה אמנם בתקופת כהונתו של השר יצחק לוי מהמפד"ל, אך הסחבת בביצוע פסק הדין הברור של בית המשפט העליון היה כולו פרי מדיניותו של משרד החינוך בהנהגת תמיר ממפלגת העבודה. בידה האחת ניהלה תמיר דיאלוג עם ועדת המעקב לענייני חינוך והקימה את ארבע הוועדות המשותפות ובידה השנייה לא הביאה ליישומו הראוי של פסק דין שביקש לבטל החלטה המפלה בצורה בוטה את מערכת החינוך הערבית.

העותרים אכן הגיבו בפנייה לבית המשפט העליון בבקשה שיכריזו על משרד החינוך כעל מי שמבזה את החלטותיו, אך השופטים העדיפו לדרוש תחילה מנציגי המדינה לדווח להם "בהקדם" על עמדת הממשלה "באשר לחובתה ליישם פסק הדין החל משנת הלימודים תש"ע", דהיינו שנת הלימודים שנפתחה ב-1 בספטמבר 2009. חודש לאחר מכן הודיעה פרקליטות המדינה כי הממשלה פשוט לא תוכל לעמוד בחובתה. "לנוכח עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר", נכתב בהודעת הפרקליטות, "אין אפשרות לקצר את תהליך יישום פסק הדין, כך שיסתיים בשנת הלימודים תש"ע".

בשלב הזה החליטה הנשיאה בייניש לשוב ולהעביר את התיק לדיון בפני שבעה שופטים, שהתכנסו ב-9 בנובמבר 2008. מנכ"לית משרד החינוך דאז, שלומית עמיחי, התייצבה באותו יום בפניהם והסבירה להם כי יישום פסק הדין תוך פחות מארבע שנים יעלה לקופת המדינה כ-65 מיליון שקלים "או יחייב, לחילופין, קיצוץ בתחומי פעילות חשובים נוספים של משרד החינוך". העותרים שבו ודרשו לקבוע כי המדינה ביזתה את פסק הדין מקורי.

הנשיאה בייניש ניסחה החלטה חריפה, אך נמנעה מלקבוע שהמדינה מבזה את בית המשפט העליון. "לאחר שמיעת הטענות וההבהרות", כתבה על דעת כל חברי ההרכב, "לא נותר לנו אלא לציין כי העניין שלפנינו הוא ביטוי חמור לחירות שנוטלים לעצמם המשיבים שלא לקיים את פסק דינו של בית משפט זה. המשיבים, שהיה עליהם ליישם את ההכרעה שנתקבלה בבית המשפט, נהגו בה כהמלצה אשר תכובד לפי סדרי העדיפויות שלהם ובמועד שייקבע על ידם". יחד עם זאת, הוסיפה וכתבה נשיאת בית המשפט, "איננו רואים מנוס מלהיעתר חלקית לבקשת המדינה לדחייה נוספת במועד השלמת היישום המלא של פסק הדין" (שם, סעיף 7). הפעם הם חיבו את המדינה ליישם את פסק הדין במהלך שנת הלימודים 2009-2010 (שם, סעיף 8).

### ההחלטה בלתי חוקית, אך "בתוקף"

חוק אזורי העדיפות, שאושר ביוני 2009 במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2009-2010, קובע כי כל החלטות הממשלה שהתקבלו בעניין אזורי העדיפות לפני חקיקתו, ובתוכן גם ההחלטה המפלה והבלתי-שוויונית בעניין ההטבות והתמריצים בתחום החינוך, יישארו בתוקף לתקופה של שנתיים וחצי מיום חקיקתו של החוק החדש (זהר, 2009). החלטת הממשלה, שבוטלה על ידי בית המשפט העליון בפברואר 2006, יכלה אם כך להישאר בתוקף עד ינואר 2012. ב-13 בדצמבר 2009 אימצה הממשלה מפה חדשה של אזורי עדיפות לאומית, על פיה יינתנו הטבות בתחומים שונים, ובכללם גם בתחום החינוך. באזורי העדיפות הלאומית כפי שנקבעו במפה החדשה מתגוררים קצת יותר משני מיליון בני אדם - כ-1.164 מיליון יהודים וכ-882,000 ערבים (המהווים כ-43% מכלל המתגוררים באזור העדיפות וכ-72% מכלל הערבים בישראל).<sup>34</sup>

החלטת הממשלה (החלטת הממשלה מספר 1060, 13.12.2009) מגדירה למשל כאזורי עדיפות לאומית גם את מחוז הצפון וגם את נפת באר שבע, שיש בהם אוכלוסייה ערבית גדולה. אך לא כל תושביהם הערביים של האזורים הללו ייהנו בהכרח מההטבות הנגזרות מההגדרה הזאת. בהסתמך על חוק אזורי העדיפות, שנוסחו עמום וכללי, הותירה ההחלטה בידי שרי הממשלה את הסמכות לקבוע את הקריטריונים על פיהם יחולקו ההטבות התקציביות בין היישובים השונים הכלולים באזורי העדיפות. בנייר עמדה (עדאלה, 2010) שפרסם בעקבות קבלת ההחלטה הזאת, קובע ארגון עדאלה כי החלטת הממשלה "מבחינה בין הגדרת האזור כאזור עדיפות לאומית לבין מתן התקציב ליישוב המצוי באזור" וכי החלטת הממשלה מנוגדת למעשה להחלטת בג"ץ שחייבה אותה להקצות את ההטבות הללו על פי קריטריונים שוויוניים וגלויים.

34 על פי חישוב שערכה מיכל בליקוף מעמותת סיכוי; "אוכלוסייה יהודית וערבית באזורי עדיפות לאומית", עמותת סיכוי, ינואר 2010

עצם היותו של יישוב במחוז הצפון או בנפת באר שבע, קובע נייר העמדה של עדאלה, "אין משמעה שהוא בהכרח יקבל את התקציבים המועדפים". האפשרות הזאת, ממשיך וקובע הנייר, "נצפתה כבר בהחלטת הממשלה עצמה", שסעיף 5 שלה קובע כי "שיקולים ומתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין יישובים באותה נפה, או הבחנה בתוך היישוב, והכל על פי המאפיינים הרלבנטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת המשרד". האפשרות שאפלייתם לרעה של היישובים הערביים תימשך גם לאחר קבלת ההחלטה הזאת מתחזקת לנוכח סעיף אחר הכלול בה: "לאור מגבלות תקציביות", נאמר בו, "התקציבים יחולקו לכל היותר ל-25% מאוכלוסיית המדינה הנכללת במפה החדשה".

בית המשפט קבע אמנם שחלוקת אזורי העדיפות היא מפלה, אף הממשלה המשיכה לפעול על פיה. במשך יותר מעשר שנים העניקה הממשלה הטבות כלכליות משמעותיות ביותר, במסגרת תקציבי אזורי העדיפות, באופן המפלה את התלמידים הערבים. גם אם הממשלה תקיים בעתיד את פסק הדין ותפעיל תכנית שוויונית - מה שלא נראה בינתיים באופן - החלוקה החדשה לא תפצה את התלמידים הערבים על התקציבים שנמנעו מהם שלא כדין במשך כל השנים הללו. אין ספק שהנהגת שוויון אמיתי בחלוקת אזורי העדיפות מחייבת הנהגת העדפה מתקנת ליישובים הערבים, שתפצה את התלמידים הערבים על אפליית העבר (Jabareen, 2010).

הצורך הזה עולה גם בעקבות עתירות נוספות, שהוגשו לבג"ץ כנגד ביטויים נוספים של האפליה בתחום החינוך. מכלל ההתדייבויות שהתקיימו בצרור העתירות הזה עולה מציאות של אפליה והזנחה כוללות, המכסות כמעט את כל תחומי פעילותה של המדינה בתחום החינוך. הסעדים שבית המשפט מעניק לעותרים הם, לעומת זאת, סעדים נקודתיים ומוגבלים שמטרתם לכבות שריפות ושהצלחתם, כך מלמד הניסיון, מוגבלת למדי. בעיית הפלייתה של האוכלוסייה הערבית במערכת החינוך דורשת פתרון מערכתי וכוללני, ובית המשפט יכול למלא תפקיד חשוב בעיצובו. על מנת למלא את התפקיד הזה וכדי להעניק לקבוצות-מיעוט מודרות הסובלות מאפליה חברתית מובנית את ההגנה להן ראויות, על בית המשפט העליון להפעיל, בניגוד למנהגו עד כה, ביקורת שיפוטית קפדנית, אקטיבית ועקבית על רשויות השלטון.

בית המשפט העליון מצויד בכלים השיפוטיים הדרושים לו גם לצורך הענקת סעדים שוויוניים מקיפים, מיידיים ואפקטיביים וגם לצורך הבטחת מימושם המלא, הלכה למעשה. הוא יכול, למשל, להשתמש בסמכותו להטיל צווי ביניים שיקפאו או יגבילו את הקצאת התקציבים המפלה, הוא יכול לדרוש מהמדינה להציג בפניו את מלוא הנתונים הנדרשים לליבון הסוגיות שבדיון והוא גם יכול לחייב את המדינה להקצות

סכומים מפורטים בלוחות זמנים מפורטים ומדויקים. במלים אחרות, על בית המשפט העליון להפעיל ביקורת שיפוטית שתיצור שינוי חברתי - ממצב של אפליה פסולה למצב של שוויון מהותי (Jabareen, 2006, עמ' 1052-1074).

בפועל, מדיניותו של בית המשפט העליון אינה עונה על הציפייה לשינוי מהותי ומאפשרת לממשלה, הלכה מעשה, להמשיך ולהתחמק מיישום החלטותיו. פסק דינו בעניין אזורי העדיפות הלאומית מצטרף, מההיבט הזה, לשורה ארוכה של החלטות קודמות שלו שעסקו בנושאי אפליית של האוכלוסייה הערבית בתחום החינוך.<sup>35</sup>

חשיבות מיוחדת נודעת לתביעה להציג את מלוא הנתונים הדרושים לשם קבלת תמונה מלאה. חשיבותה המיוחדת של הדרישה הזאת נובעת בעיקר מהעובדה שקיים מחסור חמור במידע הקשור בהוצאה הלאומית לחינוך על פי סוג הפיקוח או, במלים אחרות, על חינוך ערבי ועל חינוך עברי. בעוד שקל יחסית לאתר נתונים על הפערים בין שתי המערכות האלה בכל הקשור לרמת ההישגים הלימודיים, למספר כיתות הלימוד, להיקף שעות הוראה או לגודלו של כוח ההוראה, קשה הרבה יותר לאתר נתונים המצביעים על ההוצאה הלאומית על החינוך עבור החברה הערבית והחברה היהודית, הן ברמת המערכת והן ברמת התלמיד הבודד.

ככלל, הנתונים הקיימים מתייחסים לכלל ההוצאה הלאומית ללא הבחנה בין סוג הפיקוח, מה שמקשה על קבלת תמונה מלאה של הקצאות הממשלה בהקשר הזה. בהתחשב במצבו הקשה של החינוך הערבי, אנחנו סבורים כי נדרשת שקיפות מלאה בכל הקשור בהוצאות הממשלה בכלל, והוצאות משרד החינוך בפרט, בתחום החינוך. אנו ממליצים, לכן, שבכל שנת תקציב תפרסם הממשלה נתונים משווים בדבר היקף ההוצאה הלאומית על חינוך בחברה הערבית ובחברה היהודית, שיכללו גם את סך ההוצאה לתלמיד (בכל אחת משתי החברות), גם את סך ההוצאה בכל אחת מהמערכות וגם את החלוקה על פי "המגזר המממן" (ממשלה, ארגונים וכו'). על הממשלה להבהיר, כמו כן, מהי ההתפלגות, בכל אחת משתי המערכות, בין "הוצאה רגילה" לבין "הוצאת פיתוח", במידה וקיימת הוצאת פיתוח.

35 בתחילת 2007, למשל, הורה בית המשפט העליון על הקמת בית ספר תיכון בכפר הבדואי אבו-תלול שבנגב וקבע כי הוא יוקם לפני תחילתה של שנת הלימודים 2009-2010, דהיינו לפני ה-1 בספטמבר 2009; בית הספר טרם הוקם. מדינת ישראל נמנעת כמו כן מלמלא אחר הוראות בג"ץ לסלול דרך גישה אל בית הספר היסודי בכפר אלפורעה שבנגב, להקצות תקציבים לצורך החלת תוכניות אגף שח"ר של משרד החינוך ביישובים הבדואים בנגב ולהקצות תקנים להעסקת יועצים פסיכולוגיים-חינוכיים וקציני ביקור סדיר בבתי הספר הבדואים בנגב. סאוסן זוהר, הערה 116. ראו: סבן, א. (2005). בית המשפט העליון והמיעוט הערבי-פלסטיני: תמונה (ותחזית) לא בשחור-לבן. משפט וממשל, ח' 47-23, עמ' 42 - 45.



אתגרי מערכת  
החינוך הערבית:

שוויון, הכרה,  
שותפות ואיכות





## **אתגרי מערכת החינוך הערבית: שוויון, הכרה, שותפות ואיכות**

רבות נכתב הן על השימוש המניפולטיבי בחינוך הערבי והן על מצבו המתדרדר. מחקרים, ניירות עמדה ודו"חות של ועדות מקצועיות וציבוריות הצביעו בבירור על הפערים בתשומות ובתפוקות בין החינוך הערבי והעברי, גם בהקשר לבתי הספר וגם בהקשר להשכלה הגבוהה (אבו-עסבה, 2007; גולן-עגנון, 2004; זהר, 2008; עראר וחאג' יחיא, 2007). הם מצביעים על אפליית החינוך הערבי במישורים שונים - מישור השוויון (למשל, בקבלת תקציבים ובפיתוח תשתיות), מישור ההכרה (למשל, בהעדרו של הנרטיב ההיסטורי של הפלסטינים מתכנית הלימודים), מישור השותפות (למשל, בקיפוח זכותם של הערבים להשפיע על התכנים הלימודיים ולהשתתף בקבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות החינוכית), ובמישור האיכות (למשל, בכל הקשור להישגיהם של בוגרי בתי הספר התיכוניים הערבים או באיכותם המקצועית של בוגרי המכללות להכשרת עובדי הוראה).

הפרקים של סקירה זו מאשררים שוב את טענתם של מרעי (Mari, 1978), אל-חאג' (1996) ואבו-עסבה (2007) בדבר תפקידה של מערכת החינוך הערבי בניהול כלל מערך השליטה על החברה הפלסטינית בישראל באמצעות, בין היתר, ריקון תכנית הלימודים מתכנים לאומיים ועיצוב מערכת החינוך הערבית כאפיק מרכזי לקואופטציה של אקדמאים ערביים תוך הפיכתם למורים טכנוקרטיים וא-פוליטיים (Abu-Saad, 1994; Mazawi, 1978; Amara & Mar'i, 2002; Al-Haj, 1995; 2006).

איברהים מקאוי (Makkawi, 2002) מתאר את ציפיותיה של המדינה מהמורה הערבי - לתרום לשימור יחסי ההגמוניה הקיימים בין חברת הרוב והמיעוט תוך קבלתם כטבעיים ומטיבים; לרוקן את החינוך מההזדהות עם הנרטיב הלאומי הפלסטיני תוך הכחשתו, תוך התנכרות לו ותוך הפצת הנרטיב היהודי-ציוני המתחרה - מול ציפיותיה של החברה הערבית ממנה צמח - לתרום לעיצוב תודעתם וזהותם הקיבוצית של התלמידים הפלסטינים ולסייע לתלמידים להשיג מובילות חברתית בישראל.

הסקירה שערכנו בפרקים הקודמים מצביעה על שתי מגמות מנוגדות, המתקיימות בו זמנית במדיניות הממשלה ומנציחות את מעמדו הנחות של החינוך הערבי: התרחבות הפערים בין התלמידים הערבים ליהודים מחד גיסא, והמשכה של חלוקת תקציבים שמפלה את התלמידים הערבים מאידך גיסא. בהקשר הזה, טענתנו היא שהחינוך הערבי סובל לא רק מאי-הכרה בייחודו התרבותי-לאומי (להרחבה על הפוליטיקה של ההכרה ראה: Aronowitz, 1992; Philips, 1995; Philips, 2007; Taylor, 1994), אלא גם מפרקטיקות מתמשכות ושיטתיות של הפקרה שיוצרות שיח של פוליטיקה של זלזול. פוליטיקה זו היא אומנם תוצר ישיר של ההכחשה המתמשכת לאופיו הקבוצתי של החינוך הערבי כחינוך בשירות מיעוט לאומי וילידי, אך היא מתפתחת כזן עצמאי של פוליטיקה ממסדית מפלה. במרכזה של פוליטיקה זו עומדת תפיסה מדירה שלפיה למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל אמורה להיות רק השפעה מינורית ביותר על קביעת אופי הטוב המשותף ותכני המרחב הציבורי בישראל. על כן, ניתן להתעלם, לדחות, להקפיא, לעכב, ולזלזל בניסיונות השואפים לאפשר יותר נגישות ויותר השפעה למיעוט על מעגלי קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות הנוגעות הן למרחב הציבורי המשותף ליהודים וערבים, והן למרחב הציבורי הייחודי לערבים.

פוליטיקה זו גורמת לדה-לגיטימציה לזהות הקבוצתית הערבית-הפלסטינית על ידי הפיכת התביעה של המיעוט להכרה מהותית לכדי קובלנה, מטריד, ונדנדו אשר ניתן בכל זאת לחיות איתם ולהסתגל אליהם. הפוליטיקה של הזלזול הופכת גם את המענים של השלטון לאותה תביעה להכרה להתנהלות איטית ותוספתית של צעדים חלקיים וספוראדיים שמשמרים את פערי הכוח בין הקבוצה הערבית המודרת לבין הקבוצה היהודית הדומיננטית. פוליטיקה זו היא פוליטיקה של הכרה בבעיות ואי הכרה בפתרונות הנדרשים, של ייצור דו"חות וקבירתם, של ייצור רטוריקה מכילה וריקונה מתוכן מהותי, של שיתוף פעולה מזדמן בין השלטון וארגוני החברה האזרחית הפלסטינית תוך הימנעות מקיום דיאלוג אמיתי, שיטתי ומתמשך.

במקביל לניסיונות לרוקן את תכניות הלימודים בבתי הספר הערביים מתכנים לאומיים פלסטיניים, משרד החינוך כן מנהל משאים ומתנים עם גורמים ייצוגיים בחברה הערבית, כמו ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, על סוגיות מערכתיות, קיבוציות, וייחודיות לחינוך הערבי. שיתוף הפעולה הזה משקף לכל היותר הכרה רפויה שאין בה שום מחויבות להקצות את המשאבים החומריים והסימבוליים הנדרשים לממש הכרה משמעותית. לכל היותר, זו הכרה מזלזלת: "הכרה בגרוש" שלא מחייבת טיפול דיפרנציאלי ומערכתי בצרכים הקולקטיביים של החינוך הערבי ולא מחייבת הקצאת משאבים ייעודיים לסיום אי-השוויון ממנו סובל חינוך זה. בהקשר הזה, חשוב להדגיש שהפוליטיקה של הזלזול היא פוליטיקה מתוחכמת אשר נסמכת בו-זמנית על הכרה

ועל אי-הכרה: הכרה הצהרתית בייחודו של החינוך הערבי כחינוך שיש לו צרכים תרבותיים שונים מאלה של קבוצת הרוב ואי-הכרה אופרטיבית בצורך לממש בפועל את ההכרה ההצהרתית מבחינה חוקתית, מינהלית, ותקציבית.

מול הפוליטיקה של אי-ההכרה והזלזול, החיבור שלנו מצביע על מעורבות הולכת וגוברת של ארגונים בחברה האזרחית בענייני החינוך הערבי. מעורבותם בענייני החינוך הערבי של ארגונים כמו ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי, דיראסאת - המרכז הערבי למשפט ומדיניות, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים, עמותת אל-טופולה, עמותת אקרא לתמיכה בסטודנטים ערבים, העמותה לתרבות ערבית, בלדנא - העמותה לצעירים ערבים, כמו גם עמותת סיכוי ומכון ון-ליר בירושלים (ראו: אבו-עסבה ואבישי, 2008), היא התפתחות שהולכת ומעמיקה בשנים האחרונות. היא מסמנת את התחזקות המחדשת של הפוליטיקה הקהילתנית (Community Centered Politics), המונעת מרצון לתבוע אחריות ולהשפיע על סדר העדיפויות בקהילה, על הגדרת העצמית ועל הצביון והאופי של החינוך המתקיים בקרבה. מרכיביו השונים של השיח הזה מתגלמים למשל, הלכה למעשה, בתכנית להקים מועצה פדגוגית ערבית עצמאית. המנהיגות של החברה האזרחית הערבית - בכך שהיא משתמשת בכלים לחיזוק ההתארגנות הפנימית של החברה הערבית והעצמת יכולותיה של חברה זו בהתמודדות עם האתגרים שבפניהם היא ניצבת באמצעות יזום ארגונים חדשים, ועדי פעולה, תכניות חינוכיות עצמאיות, מרכזי מחקר - שמה את יהבה על שינוי סדר העדיפויות של הקהילה, על השגת הסכמות פנימיות ועל העצמה קולקטיבית, כמו גם על בניית מוסדות ותהליכים פוליטיים עצמאיים.

במקביל ובו זמנית, ממשיכה "הפוליטיקה ממוקדת המדינה" (State Centered Politics) להוות נדבך מרכזי בעשייה של המנהיגות הערבית. פוליטיקה זו שואפת להשפיע באופן מהותי על המדיניות הממשלתית ולשנות את מבנה הכוח, את חלוקתו ואת ייצוגיו במדינה. כשהיא משתמשת בכלים של הפוליטיקה ממוקדת-המדינה, המנהיגות האזרחית שמה את יהבה על האפשרות לשנות את סדר העדיפויות של השלטון ולהשיג הסכמות עמו ועל השגת הכרתו של הממסד בייחודו של המיעוט הפלסטיני ובזכויותיו. הכלים המרכזיים בפוליטיקה הזאת הם העבודה מול משרדי הממשלה, הכנסת ובית המשפט העליון והגברת המעורבות של ארגונים בינלאומיים בכלל, ושל ארגוני זכויות אדם בפרט, בנעשה בישראל, על בסיס האמנות הבינלאומיות בעניין זכויות האדם והמיעוטים. כפי שמשקפים בדו"ח, שני סוגי הפוליטיקה האלה יוצרים, בסופו של יום, פוליטיקה פולמוסית המבקשת לעצב מחדש את מערכת החינוך - מתוך השיח ונגדו (ג'אמל, 2007; Jamal, 2007; Jamal, 2008). עפ"י ג'מאל (Jamal, 2007)

הפוליטיקה הפולמוסית היא מודל דינאמי שבו המיעוט מתמרן בין תביעות לשוויון ותביעות להכרה, ומפעיל רפרטואר של אסטרטגיות בהתאם לתנאים הסוציו-פוליטיים הקיימים. פוליטיקה זו בנויה על מסגור ואתגור של סוגי השיח ופרקטיקות האזרחות במדינה וחשיפת ההשלכות של אזרחות דיפרנציאלית ומפלה על הקבוצות החברתיות והאתניות השונות. פוליטיקה זאת עוסקת בפוליטיקה של ההסמלה וחושפת איך בסופו של דבר הרטוריקה שמתמשים בה להגדיר את הטוב המשותף ולקבוע את המשאבים הסימבוליים והחומריים של המדינה יוצרת הדרה ואפליה בעת חלוקתם והקצאתם. פוליטיקה זאת משתמשת במגוון רחב של אמצעים משפטיים, רטוריים ואחרים על מנת לערער על ההסדר הקיים ולחשוף את מוגבלויותיו ואת האלימות החבויה בו.

כחלק מהפוליטיקה הפולמוסית האמורה, המנהיגות החינוכית והציבורית הערבית אכן עיצבה מחדש את תביעותיה והעשירה את מגוון דרכי הפעולה לנוכח האפליה המתמשכת. מנהיגות זו מבחינה היום בעובדה שלנוכח העדר רצון פוליטי עקבי ותכנית פעולה מתוקצבת וארוכת טווח לקידום שוויון משמעותי ומשתף, הפרויקטים השונים של משרד החינוך אינם מובילים לסגירת הפערים אלא רק לניהולם. בעיני מנהיגות זו, פעולותיו של משרד החינוך רק משעתקות מדיניות חלקית, קצרת טווח וחסרת הלימה לצרכיה הפנימיים של החברה הערבית בישראל. לדידה, זו מדיניות הלוקה בהיעדר ראייה מערכתית כוללת של צרכי החינוך בקרב מיעוט לאומי הרוצה להיות מעורב בניהול החינוך ובקביעת תכניו. דו"חות הוועדות הרבות<sup>36</sup> שהתמנו, מאז קום המדינה, כדי לבחון את מצבה של מערכת החינוך הערבית לקו בחוסר התייחסות מספקת למספר סוגיות מרכזיות כגון ייחודיותן של הסוגיות הפדגוגיות הקשורות בחינוך הערבי, ייצוגה ההולם של החברה הערבית בניהול המערכת, הצורך בהגברת המעורבות וההשתתפות שלה בניהולה, מעמדה המשפטי של המערכת וההיבטים הארגוניים-מבניים שלה המשפיעים על המשילות, על חלוקת סמכויות הניהול ועל קביעת התכנים.

מנהיגות זו מבחינה היום בין הצרכים המעשיים והמיידיים של החינוך הערבי - בניית כיתות לימוד, הפניית משאבים ייעודיים וכו' - לבין האינטרסים האסטרטגיים של מערכת החינוך הערבית. הדיון באינטרסים אלו הוא דיון עקרוני, הקשור במידת חופש התרבות ממנו נהנה המיעוט הערבי בבחירת הזהויות שלו ובקביעת הערכים על פיהם הוא רוצה לחיות ולחנך את דורותיו הבאים. מכאן נובעת תביעתה של

36 בין ועדות אלה ניתן למנות את ועדת ידלין (1972), ועדת פלד (1975), ועדת הררי (1986), ועדת בן פרץ (1999), ועדת גולדשטיין (1999), ועדת כץ (1999), ועדת לפיד (2003) ועדת דוברת (2003). לפירוט בנושא הוועדות הממלכתיות ניתן לעיין ב: אבו עסבה, ח' (1997). מערכת החינוך הערבית בישראל: מצב קיים וחלופות ארגוניות אפשריות. גבעת חביבה: המכון לחקר השלום. וכן ב: אבו עסבה, ח' (2007). החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המנהיגות החינוכית הערבית, המפורטת בדו"ח, לפיתוח מדיניות חינוכית שתבטיח את המרכיבים הבאים:

### שוויון מהותי מלא

סורל קאהן (2009) הראה שהתקציב לשעות טיפוח, שמשרד החינוך מעביר לחטיבות הביניים כדי לסייע לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, משקף אפליה ממוסדת ורבת שנים של התלמידים הערבים: תלמיד יהודי, מצא, מקבל פי 5 שעות טיפוח מתלמיד ערבי (קאהן, 2009). על פי אחת הערכות, לסגירת הפער במוצע שעות ההוראה לתלמיד (1.84 בחינוך היהודי מול 1.62 בחינוך הערבי) יידרשו כ-3,200 משרות הוראה נוספות (ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי, 2006). דוגמא נוספת לאי-השוויון לקוחה ממחקר שפורסם בנובמבר 2009 על ידי תנועת "הכל חינוך" (הכל חינוך, 2009), הפועלת לקידום החינוך בישראל, הקובע במפורש כי "שיטת הקצאת המשאבים הנוכחית יוצרת אפליה מובהקת בין אוכלוסיות שונות ומקפחת בבירור את המגזר הערבי" (עמ' 7). לפי המחקר, ממוצע התלמידים לכיתה בחינוך היסודי במגזר היהודי עומד על 25.97, ממוצע השעות לכיתה הוא 43.16 וממוצע השעות לתלמיד הוא 1.72. בחינוך הערבי, לעומת זאת, ממוצע התלמידים לכיתה בחינוך היסודי עומד על 30.88, ממוצע השעות לכיתה הוא 47.77 וממוצע השעות לתלמיד הוא 1.57. "התלמיד היהודי הממוצע", קובע המחקר, "ילמד בכיתה בעלת מספר תלמידים קטן יותר וממוצע השעות העומד לרשותו גדול יותר לעומת עמיתו הערבי. מעבר לכך... במגזר הערבי אין כל משמעות להקצאה דיפרנציאלית לפי הרקע הסוציו-אקונומי והפער בין ממוצע השעות לתלמיד מרקע סוציו-אקונומי גבוה לבין ממוצע השעות לתלמיד מרקע סוציו-אקונומי נמוך, מזערי ביותר" (עמ' 15). הנתונים הנ"ל מלמדים שנדרש שוויון מלא, הנסמך גם על תכנית מבנית של העדפה מתקנת, בהקצאת משאבים לסגירת פערים בבינוי, בתשתיות, בתקציבים ובכוח אדם לצרכים פדגוגיים כמו פיתוח תוכניות לימוד וספרי לימוד מקוריים בשפה הערבית.

### הכרה מהותית

התלמידים הערבים מהווים כיום כרבע מכלל אוכלוסיית התלמידים בישראל. שוויון מהותי צריך להבטיח יחס שוויוני בחוק אליהם, לא רק כפרטים אלא גם כקבוצת מיעוט לאומי, תרבותי, דתי ולשוני. שוויון מהותי אינו מוגבל להיבטים חומריים של כסף ומשאבים. עליו לחול גם על המהות: הזהות. אין שוויון אמיתי אם הרוב שולל מבני ובנות המיעוט את זהותם המיוחדת וכופה עליהם את תרבותו. בדומה לרוב היהודי, המיעוט הערבי בישראל זכאים להנחיל זהותו הלאומית, לעצבה ולפתחה באופן חופשי וכראות עיניו. הוא זכאי להנחיל זהות זו, על מורשתה וערכיה הייחודיים, לדור הצעיר.

החינוך הוא כלי מרכזי לכך. תכני החינוך הערבי, יעדיו ודגשיו צריכים לשקף, אם כן, את זהותם הלאומית-תרבותית של בני ובנות המיעוט הערבי, ולתת ביטוי הולם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של האזרחים הערבים בתחומי השפה, הזהות הלאומית והתרבותית, ההיסטוריה והמורשת הערבית-פלסטינית.

מכאן, נדרשת הכרה משמעותית בנרטיב ההיסטורי-תרבותי של המיעוט הערבי בישראל. על מערכת החינוך להכיר הן בתכנים הערכיים והתרבותיים הייחודיים למיעוט הערבי והן בצורך לטפל בבעיותיה החברתיות הייחודיות של האוכלוסייה הערבית כמו, לדוגמה, העוני הכרוני, האלימות העדתית והסיכונים הסביבתיים. המדובר לא רק בהכרה בייחודו התרבותי של החינוך הערבי אלא גם בהכרה בבעיות עמן הוא מתמודד, הכרה אליה ניתן להגיע רק באמצעות הקמתו של גוף, במשרד החינוך, שיעסוק בכך ורק בכך. בנוסף, נדרשת גם הכרה משמעותית במעמדה של השפה הערבית במערכת החינוך, לא רק בגלל היותה שפה רשמית במדינת ישראל אלא גם בגלל היותה שפתו של מיעוט ילידי ולכן גם ראויה להגנה. הכרה כזאת תחייב כתיבת תוכניות וספרי לימוד בערבית והקפדה על איכות הכשרתם של המורים הערבים וטיפול מיומנותיהם בשפה הערבית.

כצעד ראשון, מעשי וסמלי, יש לתקן את חוק חינוך ממלכתי ולעגן בו במפורש את יעדי החינוך הערבי. בכך, יינתן ביטוי מעשי ליעדים אלה, על ידי עיגונם בחוק, בדומה ליעדי החינוך העברי. מובן כי העיגון בחוק אינו חזות הכול. המבחן האמיתי יהיה בשינוי המהותי המתבקש בספרי הלימוד, בתכניות הלימודים השונות, ובתכני החינוך בכלל - הפורמאלי והבלתי פורמאלי.

## שותפות מלאה

אנשי חינוך ומחנכים ערבים סבורים שהשליטה והפיקוח מלמעלה על מערכת החינוך הערבית על ידי המערכת היהודית מונעת מהמיעוט הערבי-פלסטיני שליטה על היעדים והמטרות של מערכת החינוך שלהם עצמם, וכך נמנעת מהם הזכות לנווט את מערכת החינוך על פי האינטרסים הקולקטיביים של המיעוט הערבי-פלסטיני (Mari, 1978; אלחאג', 1996). הדבר מנע במיוחד התפתחות חופשית של זהות תרבותית לאומית של התלמידים הערבים-פלסטינים, זהות שתבטא את צרכיהם הייחודיים ואת המאפיינים הלאומיים בעיקר בתחומים כגון השפה הערבית, הזהות הלאומית, ההיסטוריה והמורשת.

מדינת ישראל צריכה לאפשר לאזרחים הערבים כמיעוט לאומי שזהותו שונה מזו של הרוב, לעצב את זהותם הלאומית על פי רצונם החופשי, משוחררים מכל לחץ או הכתבה מצד קבוצת הרוב. זוהי זכות יסוד קבוצתית שיש להבטיחה למיעוט בין אם

כזכות עצמאית או כזכות הנגזרת מעיקרון השוויון (ג'בארין 1999, עמ' 27). הענקת זכויות של ניהול עצמי לקבוצת המיעוט תבטיח התפתחות מקיפה ובלתי מוגבלת של הזהות הייחודית והחוויה הקולקטיבית של חבריה וחברותיה של קבוצת המיעוט. ביסודן של הזכויות לניהול עצמי מונחת ההכרה בילידותה של האוכלוסייה הערבית, ובזכותה להגדרה עצמית בתחומי חייה הייחודיים באופן המשלים את שיתופה בספירה הציבורית הכלל חברתית. (Raday, 2003).

מכאן, נדרשת שותפות מלאה ומשמעותית של אנשי מקצוע ונציגי ציבור ערבים בהתוויית המדיניות הפדגוגית ובניהול ענייני החינוך הערבי. משמעות הדבר היא לא רק שילובם של ערבים רבים יותר ברמת המטה של משרד החינוך אלא גם בניית מנגנוני פיקוח שיאפשרו שימוש מהותי בשפה הערבית בדרגי המטה ומעורבות אפקטיבית של בעלי תפקידים ערבים בעיצוב המדיניות ובקבלת החלטות בדומה, למשל, לאוטונומיה הפדגוגית ממנה נהנה החינוך הממלכתי דתי. מימושה של השותפות יוכל להיעשות על ידי הקמת מנהל חינוך ערבי, שבמסגרתו תפעל מזכירות פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, ואשר תעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה על המזכירות הפדגוגית הכללית של משרד החינוך. המנהל העצמאי הנפרד המוצע ינהנה מעצמאות בכל הקשור לניהול מערכת החינוך הערבית, לרבות הגדרת מטרות החינוך והתכנים, מינויים בכל הרמות, תכנון, פיתוח ותקצוב.

### איכות גבוהה

על עניין האיכות, עמדו אל-חאג', אבו-סעד ויונה (2000), אשר המליצו בדו"ח מיוחד "לנסח יעדים ומטרות מעודכנות לחינוך למיעוט הערבי בישראל, שיבליטו באופן משמעותי את ההיסטוריה והתרבות הערבית והזהות הפלסטינית. תכניות הלימודים וספרי הלימוד בכל רמות החינוך ייערכו מחדש תוך הקפדה על רלוונטיות רבה יותר לתרבות הערבית, לזהות הפלסטינית, לחיים בחברה רב-תרבותית ולדרישות שמציבה מערכת ההשכלה הגבוהה במאה ה-21. כמו כן, יש לחולל שינוי יסודי ומקיף בשיטות ההוראה והחינוך ולעבור מחינוך פרונטלי-שמרני המבוסס על הפקדת ידע ודיכוי התלמיד והמחנך כאחד, לחינוך פתוח המבוסס על יצירתיות וחשיבה ביקורתית".

הנתונים לגבי ההישגים של התלמידים הערבים שסקרנו בפתח מלמדים על דחיפות שיפור איכות ההוראה והלמידה בחינוך הערבי. בהקשר הזה, המטרה היא להעלות את הישגי הבוגרים של בתי הספר הערביים בכל הגילאים, לקדם את סיכוייהם של בוגרי התיכון להתקבל למוסדות להשכלה הגבוהה ולהצליח בהם, לסייע לתלמידים שלא ימשיכו ללימודים גבוהים להשתלב בשוק העבודה, לטפח בקרב כלל התלמידים הערבים ערכים של מעורבות ואחריות קהילתית ואזרחית ולאפשר להם להכיר את מורשתם התרבותית והלאומית. לשם כך נדרשים שינויים משמעותיים בתנאים



הפיזיים בהם מתקיימים תהליכי ההוראה והלמידה בבתי הספר הערבים, באקלים הלימודי, החברתי והרגשי של בתי הספר הערבים, בשיטות ההוראה במספר מקצועות (ובמיוחד בשפה הערבית), בתכניות ובספרי הלימודים הנהוגים (תוך פיתוח מקורי של תכניות וספרי לימוד בשפה הערבית ופיקוח קפדני על איכות ההפקה של הספרים), בקשר שבין בתי הספר הערבים לבין ההורים והקהילה, במעורבות של הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית הערבית בבתי הספר הערבים, בטיפול המערכתי בחינוך הערבי (תוך פיתוח רשתות של בתי ספר על בסיס יישובי ואזורי ותוך מתן אפשרות לתיאום וללמידה בין ארגוניים רבים יותר) ובהכשרה ובפיתוח המקצועי של המורים הערבים.

### במקום סיכום

הסיכום שלנו הוא שבצל מדיניות אי ההכרה, האפליה והזלזול המתמשכים בצרכי החינוך הערבי, ובחשכת ההישגים ההולכים ומתדרדרים של התלמידים הערבים והתרחבות הפערים ביניהם ולבין התלמידים היהודים בישראל והתלמידים בארצות העולם,<sup>37</sup> לא ניתן עוד לנהל את הפוליטיקה הפולמוסית (Jamal, 2007) רק במסגרת כללי המשחק הפוליטי הישראלי. אין מנוס, כנראה, מלהרחיב את זירת המאבק על החינוך הערבי מהזירה הפנים ישראלית לעוד שתי זירות עיקריות: הזירה הפנימית של המיעוט הערבי בתוך מדינת ישראל והזירה הבינלאומית והגלובאלית. אנו מאמינים, שמול הפוליטיקה של הזלזול לא ניתן לנהל רק פוליטיקה של שכנוע מצד המנהיגות הערבית בישראל כלפי הממסד הישראלי, אלא יש לפתח עוד כלים ומנופים של לחץ ויוזמה.

נדרש כאמור שיפור משמעותי במידת ואיכות המעורבות הן של השלטון המקומי הערבי והן של ארגוני החברה האזרחית הערבית בחינוך הפורמאלי והלא-פורמאלי. בהקשר הזה יש לפתח היכולות הארגוניות והניהוליות של אגפי ומחלקות החינוך ברשויות המקומיות הערביות. באופן ספציפי, חשוב לקדם עבודת צוות ולפתח עשייה מקצועית שבכוחה לתכלל בין המסגרות והשירותים השונים של החינוך הפורמאלי והחינוך הבלתי פורמאלי. כמו כן, יש להשקיע בפיתוח המנהלים של אגפי ומחלקות החינוך לא רק כאנשי מינהל אלא גם כמנהיגים פדגוגיים בשדה החינוכי בקהילותיהם.

באשר לארגוני החברה האזרחית, נדרשת מהם יותר מעורבות באתגור תכניות הלימוד והעשייה הפדגוגית המונחית על ידי משרד החינוך - במיוחד במקצועות בוני זהות כמו

37 חשוב לציין שתוצאות מבחני התימו (TIMSS (The Trends in International Mathematics and Science Study בשנת 2007 מראים בבירור שהישגי התלמידים במתמטיקה בארצות כמו לבנון, סוריה וירדן היו גבוהים יותר מהישגי התלמידים הערבים בישראל. אותו מבחן הראה גם שהישגי התלמידים במדעים בארצות כמו בחרין, סוריה, עומאן ותוניסיה גם הם היו יותר גבוהים מהישגי התלמידים הערבים בישראל.

היסטוריה, אזרחות, מורשת וגיאוגרפיה - באמצעות יזום תכניות לימודים ניסיוניות, כתיבת תכניות וספרי לימודי אלטרנטיביים ומשלימים, העברת השתלמויות מורים, יצירת שיתופי פעולה עם בתי הספר וכו'. לא בכדי, מסמך החזון העתידי מפרט בפרק על החינוך הערבי רשימה של צעדים שרובם ככולם הם בתחום האחריות הכמעט בלעדי של החברה הערבית עצמה במנותק ותוך וויתור על מעורבות המדינה ואחריותה. לדוגמא, ניתן למצוא שם המלצה כמו "בדיקת אפשרות להקמת בתי ספר פרטיים (ע"י עמותות פרטיות) בעלי הדגשים חינוכיים ספציפיים" (עמ' 29) וגם המלצה על "חיזוק מעורבות ההורים בתהליך החינוכי והלימודי, ברמה המקומית והארצית" (עמ' 29). בהקשר הזה, מסמך החזון העתידי אף מפרט סוגים שונים של תכניות לימוד שיש לפתח בחינוך הערבי. לדוגמא, בפרק על הפיתוח החברתי, שחיבר פרופסור עזיז חידר, ישנן המלצות ל"הכנת תוכניות לימוד לחינוך לערכים ומוסר ולמקצועות האזרחות וההיסטוריה, באופן שישלב גם התמקדות במוסר האינדיבידואלי ובו בזמן יחזק את הזהות הקולקטיבית והלאומית" (עמ' 26). כמו כן, ישנה המלצה ל"הכנת תכניות לאינטראקציה בין הדורות: קשישים ונוער וילדים, שיסייעו בגישור הפער בין הדורות והקלת סבלם החברתי והנפשי של הקשישים. מדובר גם באמצעי חשוב בהעברת הניסיון החברתי והאנושי וחיזוק הזהות הלאומית והחברתית" (שם).

מסקנתנו העיקרית אינה מפתיעה אך היא בכל זאת מדאיגה: החינוך הערבי סובל לא רק מאי-הכרה בייחודו התרבותי-לאומי, מאי-שוויון במשאבים המופנים אליו ובתפוקותיו, ומחוסר שיתוף מתמשך להנהגתו במעגלי קבלת ההחלטות, אלא גם מפרקטיקות מתמשכות ושיטתיות של הפקרה וזלזול. פרקטיקות אלו תכליתן להתעלם, לדחות, להקפיא, ולעכב את הניסיונות לשפר את מצב החינוך הערבי. זוהי כרוניקה של הפקרה וזלזול. כרוניקה זו מתבטאת, יותר מכל, באופן בו הממשלה מגיבה לדו"חות וליוזמות השונים לקידום החינוך הערבי: תגובה שכול כולה התנהלות איטית ותוספתית של צעדים חלקיים וספוראדיים שמשמרים את פערי הכוח בין הקבוצה הערבית המודרת לבין הקבוצה היהודית הדומיננטית. התנהלות של הכרה בבעיות ואי הכרה בפתרונות הנדרשים, של ייצור דו"חות וקבירתם, של ייצור רטוריקה מכילה וריקונה מתוכן מהותי, של שיתוף פעולה מזדמן בין השלטון וארגוני החברה האזרחית הפלסטינית תוך הימנעות מקיום דיאלוג אמיתי, שיטתי ומתמשך. זהו שיח חרשים: המיעוט הערבי מעלה תביעות לנהל את החינוך הערבי במסגרת של ניהול עצמי תרבותי אשר מאפשרת לו שוויון, הכרה, ושיתוף משמעותיים מבלי לוותר על מעורבות המדינה בהגנה על ייחודו ואיכותו של החינוך הערבי, ואילו הדרגים השונים של השלטון "מקשיבים" ואף משתפים פעולה בצורה של מפגשים, כנסים, ימי עיון וכתיבת דו"חות, אך בסופו של יום ממשיכים בשגרה של ההתעלמות ובבנאליות של הזלזול.

# רשימת מקורות



אבו עסבה, ח'., ואבישי, ל. (2008). המלצות לשיפור מערכת החינוך הערבית בישראל. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

אבו-עסבה, ח'. (2000). הקמת מנהל עצמאי ואוטונומי למערכת החינוך הערבי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אבו-עסבה, ח'. (2007). חינוך ערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

אג'באריה, א. (2008 ב). נייר עמדה: גיבוש מסגרת על לחינוך הערבי- מטרות, מעמד משפטי, מועצה פדגוגית. נצרת: ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי.

אג'באריה, א. (2008 א). נייר עמדה: טיוטה להערות חברי הוועדה לכדיקת התכנים הלימודיים במערכת החינוך הערבית. נצרת: ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי.

אג'באריה, א. (2008 ג). נייר עמדה: קווים מנחים לקמפיין מועצה פדגוגית לחינוך הערבי. נצרת: ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי.

האגודה לזכויות האזרח בישראל. (2010). חינוך. בתוך: דמוקרטיה - נאבקים על כללי המשחק. אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://democracy-project.org.il/he/education>

אילני, ע. (14.11.2009). מבחני המיצ"ב: שיפור קל במקצועות הליבה. הארץ Online. אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1130364.html>

אלחאג', מ. (1996). חינוך בקרב הערבים בישראל - שליטה ושינוי חברתי. ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.

אל-חאג', מ. (1998). חינוך לרב-תרבותיות בישראל לאור תהליך השלום. בתוך: מ' מאוטנר, א' שגיא, ור' שמיר (עורכים), רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית יהודית, 703-713, תל אביב.

אלחאג', מ., אבו-סעד, א. ויונה, י. (2000). חינוך והשכלה גבוהה. בתוך: ד. רבינוביץ', א. גאנס, וא. יפתחאל (עורכים). אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל (34-38).

ג'אנב, ה. (2007). בין ילידות לאזרחות: התמודדות האינטלקטואלים הפלסטינים עם לימינליות רב-צדדית. בתוך: חנה הרצוג, טל כוכבי ושמשון צלניקר (עורכים), *דורות מרחבים וזהויות*, עמ' 350-368, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

ג'בארין, י'. (1999). חינוך עם זהות. *מחברות עדאלה*, (1), 26-29.

ג'בארין, י. (2006). חוקה שוויונית לכל? על חוקה וזכויות קולקטיביות של האזרחים הערבים בישראל. חיפה: מרכז מוסאוא.

ג'בארין, י. (ב 4.5.2009). כבוד הדדי? לא צריך. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1082848.html>

ג'בארין, י. (2010). על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה חדשה לסדר. *מדינה וחברה*, (1), 7, 105-140.

גביוון, ר'. (1999). האם השוויון מחייב שילוב? המקרה של מערכת החינוך הממלכתית ב"פ. ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית.

גביוון, ר., ובבלפור, ט. (2005). חומר רקע לדיון בזכויות מיעוטים. ירושלים: ועדת החוקה של הכנסת. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.huka.gov.il/wiki/material/data/huka200503-30-05-.rtf>.

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

גולן-עגנון, ד'. (2004). למה מפלים את התלמידים הערבים בישראל? בתוך: ד. גולן-עגנון (עורכת), *אי שוויון בחינוך*. תל אביב: הוצאת בבל. 70-89.

דיין, א'. (2008). מינהל חינוך ערבי - בעד ונגד. *הד החינוך*, כרך פ"ב, גיליון מס' 7, אוגוסט 2008.

האגודה לזכויות האזרח בישראל. (2010). חינוך. בתוך: *דמוקרטיה - נאבקים על כללי המשחק*.

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל. (2006). *החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל*. נצרת.

הכל חינוך, התנועה לקידום החינוך בישראל. (2009). *אי שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים*. ירושלים: הכל חינוך.

הראל-בן-שחר, ת'. (2009). אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליבה ומימון ציבורי של החינוך: על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-1998, *משפט וממשל*, י"ב תש"ע, 281 - 331.

ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בישראל, *הודעה לעיתונות ערב פתיחת שנת הלימודים 2009-2010*.



זהר, ס. (2008). נייר עמדה שהוגש מטעם עדאלה לוועדה לרענון מערך האינדיקטורים לחינוך בנושא "אינדיקטורים הנוגעים לפערים ולשוויון הזדמנויות במערכת החינוך בישראל". עדאלה: המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. אוחזר בתאריך 23.08.2009. מתוך:

<http://www.adalah.org/newsletter/ara/aug08/position%20paper.doc>

זהר, ס. (2009). על ההפליה הממסדית בקיום פסקי דין של בג"ץ. הירחון האלקטרוני של עדאלה, 63. אוחזר בתאריך 23.9.2010. מתוך:

<http://www.adalah.org/features/education/sawsan%20article%20heb.pdf>

זליקוביץ', מ. (156.2010). עלייה בזכאים לבגרות; משרד החינוך פסל ציוני מגן. *YNET*. אוחזר בתאריך 23.09.2010. מתוך:

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3905404,00.html>

חורי, ג'. (א 19.7.2009). אושרה הצעת חוק הנכבה בגרסתו החדשה. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010. מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=1101215&contrassID=0&subContrassID=0>

חורי, ג'. (ב 1.9.2009). הורים השביתו בתי ספר בסכנין בגלל ליקויי בטיחות. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010. מתוך: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/899637.html>

טלמור, נ. ויהב, נ. (22.7.2009). סער החליט: הערבים לא ילמדו על הנכבה. *וואלה! חדשות*. אוחזר בתאריך 23.09.2010. מתוך:

<http://news.walla.co.il/?w=/11524019/>

ישראל. הוועדה הציבורית לגיבוש המדיניות הממלכתית בנושא חינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל. 2009. *דין וחשבון*. ירושלים.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2002). *העירויות והמועצות המקומיות, לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי*. ירושלים.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1999). *אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה*. ירושלים.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2006). *אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית כלכלית*. ירושלים.

ישראל. ועדת החקירה הממלכתית לברור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000. (2003). *דין וחשבון*. ירושלים.

ישראל. משרד החינוך בשיתוף עם ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי (מרס 2008). *המלצות הוועדה לבחינת ההישגים בחינוך הערבי, דו"ח מסכמ*.

- ישראל. משרד החינוך, בשיתוף עם וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי. (אוגוסט 2008). דו"ח הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד במגזר הערבי בשנים 2008 עד 2012, דו"ח מסכם.
- ישראל. משרד החינוך. (מרס 2008). הוועדה לבדיקת נושא לקויות למידה במגזר דובר ערבית. ירושלים.
- ישראל. משרד החינוך, התרבות והספורט. (1997). דו"ח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה. ירושלים.
- ישראל. משרד החינוך. (2010). נתוני בחינת בגרות תשס"ט-2009. ירושלים: גף פרסומים.
- ישראל. משרד מבקר המדינה. (2002). דו"ח שנתי, 252. ירושלים.
- ישראל. משרד מבקר המדינה. (2010). דו"ח שנתי, 260. ירושלים.
- ליס, י. (6.12.2009). הצעת חוק חדשה תאפשר לפסול מגורי ערבים ביישובים קהילתיים יהודיים. הארץ Online אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:  
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1132999.html>
- מוסטפא, מ. (2009). מבחן פסיכומטרי: כלי מיון, או הדרה? נצרת: מרכז דיראסאת.
- ישראל. שירות התעסוקה הישראלי (2003). נתוני שירות התעסוקה על שוק העבודה - אפריל-יוני 2003. ירושלים.
- סבן, א'. (2002). הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו. עיוני משפט, כו(1), 241-319.
- סיכום דיון עם שרת החינוך פרופ' יולי תמיר (מיום 26.8.2008). הישיבה המשותפת למשרד החינוך וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי.
- סיכום דיון עם שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר (מיום 28.8.2007), לשכת שרת החינוך, 29.8.2007, מסמך בחתימת מנכ"ל המשרד, שמואל אבואב.
- סלומון, ג. (5.8.2007). חוכמת הנרטיב הנפרד. הארץ Online אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:  
[http://www.sikkuy.org.il/media/haaretzsalomon5\\_8\\_07.html](http://www.sikkuy.org.il/media/haaretzsalomon5_8_07.html)
- סער, ג. (2009), ממשלת ישראל מאמינה בחינוך. ירושלים: משרד החינוך. אוחר בתאריך 23.9.2010 מתוך:  
<http://cms.education.gov.il/educationcms/units/owl/hebrew/alsederhayom/matzeget.htm>
- עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. (2010). נייר עמדה: סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית. הגיליון האלקטרוני של עדאלה, 69. אוחר בתאריך 23.9.2010 מתוך:



<http://www.adalah.org/newsletter/eng/feb10/docs/NPA%20Hebrew.pdf>

עואד, י. (2008). ייצוג האזרחים הערבים במערכת ההשכלה הגבוהה. עמותת סיכוי. אוחזר בתאריך 23.9.2010 מתוך:

<http://www.sikkuy.org.il/docs/haskala2008.doc>.

עואד, י., ומחמוד, מ. (כותבים). חידר, ע. (עורך). (2008). מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. ירושלים, חיפה: עמותת סיכוי.

ענברי, א. (10.7.2008). במגזר הערבי רוצים זרם חינוך עצמאי. *nrg*-מעריב. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1160/758/html>

עראר, ח'. וחאג' יחיא, ק. (2007). האקדמאים וההשכלה הגבוהה בקרב הערבים בישראל: סוגיות ודילמות. תל-אביב: רמות.

קאהן, ס. (2009). אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות באמצעות שינוי כלל ההקצאה. *מגמות*, מו (3), 397-380.

קרמניצר מ. וקרבס ש. (2010). מאמר דעה: הציבור הערבי על הכוונת של הכנסת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורסם 16.8.10. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/252.aspx>

קשתי, א'. (א 1.6.2008). התוכנית: לבנות עוד 9,236 כיתות במגזר הערבי. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/988950.html>

קשתי, א. (ב 13.8.2008). על מסלול התנגשות עם משרד החינוך. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1011113.html>

קשתי, א. (ב 9.7.2009). שיעור הזכאים לבגרות בישראל - 44.4%. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1098980.html>

קשתי, א'. (א 16.10.2009). ספר לימוד המבהיר מהו 'טיהור אתני' ייאסף מהחנייות. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1121508.html>

קשתי, א. (ד 11.3.2010). חצי מהנוער נגד זכויות שוות לערבים; הרוב שולל את זכותם להיבחר לכנסת. *הארץ Online*. אוחזר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1155708.html>

קשתי, א. (א 15.6.2010). משרד החינוך מציג: עלייה בשיעור הזכאים לבגרות, בכל המגזרים. *הארץ Online*. אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1174281.html>

קשתי, א. (ב 29.8.2010). משרד החינוך משכתב ספר באזרחות בשל 'ביקורת רבה מדי על המדינה'. *הארץ Online* אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1186793.html>

קשתי, א. (ג 1.9.2010). זעם בוועדת מקצוע האזרחות עקב השינויים בספר הלימוד. *הארץ Online*. אוחר בתאריך 23.09.2010 מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1187466.html>

רבין, י. (2002). *הזכות לחינוך*. שריגים (לי-און): נבו.

רבינוביץ ד. (1993). "נוסטלגיה מזרחית - איך הפכו הפלסטינים ל'ערביי ישראל'" *תיאוריה וביקורת* 4: 141-151.

## חוקים:

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-1998.

פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט-2009) (חוק אזורי עדיפות לאומית).

## אמנות בינלאומיות:

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966).

האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית (1965).

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (1989).

ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות מיעוטים ילידים (2007).

## עתירות ופסיקה:

בג"ץ 2773/98 ועדת המעקב העליונה ואחרים נגד ראש ממשלת ישראל (עתירה).

בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה ואחרים נגד ראש ממשלת ישראל, פסק-דין מיום 27.2.2006.

בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה ואחרים נגד ראש ממשלת ישראל, החלטה מיום 23.11.2008.





בג"ץ 2751/99 פריצקי נ' שר החינוך והתרבות, פסק-דין מיום 23.1.2000.  
בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים  
ובמכללות נ' שרת החינוך, פ"ד נט(3) 224 (2004).

## **התכתבויות:**

מכתב מאת עאטף מועדי, מנהל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לד"ר  
שמרון שושני, מנכ"ל משרד החינוך, 20 באוגוסט 2010.

מכתב מאת ד"ר האלה אספניולי, יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך  
הערבי, לשר החינוך גדעון סער, 3 אוגוסט 2009.

מכתב מאת ד"ר שמרון שושני, מנכ"ל משרד החינוך, לד"ר האלה אספניולי,  
יושבת-ראש ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, 15 בספטמבר 2009.

מכתב מאת עבדאללה חטיב, מנהל אגף החינוך במגזר הערבי של משרד החינוך,  
לד"ר האלה אספניולי, יושבת ראש ועדת המעקב לענייני חינוך, 1 בפברואר  
2010.

מכתב מד"ר יוסף ג'בארין לשר החינוך גדעון סער, 13.3.10.

מכתב מעאטף מועדי, מנהל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, לשרת החינוך  
יולי תמיר מיום 28 באוגוסט 2008.

מכתבו של ד"ר שלמה אלון לפרופ' ענת זוהר, "סיכום דיוני ועדת התכנים בחינוך  
הערבי והבדואי - טיוטה", 18 במאי 2008.

מכתבו של יוסי גדיניאן, ראש אגף חינוך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17  
ביוני 2003.

מכתבם המשותף של עו"ד יוסף ג'בארין מהאגודה לזכויות האזרח וד"ר  
האלה אספניולי מוועדת המעקב לענייני החינוך הערבי אל שר החינוך, מיום  
28.9.1999.

שיחת טלפון עם ד"ר האלה אספניולי, תחילת אוגוסט, 2010.

שיחת טלפון עם עאטף מועדי, תחילת אוגוסט, 2010.

## **שונות:**

החלטת הממשלה מספר 1060, מיום 13 בדצמבר 2009.

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מס' כל/62 מיום 2 בספטמבר 1997.

החלטת ממשלה מספר 3292, מיום 15 בפברואר 1998.

## חקורות באנגלית:

Abu-Nimer, M. (2001). *Education for Coexistence in Israel: Potential and Challenges, in Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice* (M. Abu-Nimer, ed.) pp 235-253. Lexington Books.

Abu-Saad, I. (2006). Palestinian education in Israel: The legacy of the military government. *Holy Land Studies: A Multidisciplinary Journal*, 5(1), 21-56.

Adalah: the Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel, *Legal Violations of Arab Minority Rights in Israel, A Report on Israel's Implementation of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (1998).

Al-Haj, M. (1995). *Education, empowerment and control: The case of the Arabs in Israel*. Albany: State University of New York Press.

Amara, M. H., & Mar'i, A. (2002). *Language education policy: The Arab minority in Israel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishing.

Aronowitz, S. (1992). *The politics of identity: class, culture, social movements*. New York: Rutledge.

Asbjorn Eide, Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (Working paper submitted by Asbjorn Eide to the UN Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities Sixth session, 22-26 May 2000). Available at: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/Tes tFrame/348e33bda7671678c1256962003a7c2b?Opendocument>

Jabareen, Y. (2006). Law and Education: Critical Perspectives on Arab Education in Israel. *American Behavioral Scientist*, 49(8), 1052-1074.

Jabareen, Y. (2009). Who's Afraid of Educated Arabs, *Haaretz Online*, 24.7.09:

<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1102576.html>

Jabareen, Y. (2010). Critical reflections on law, equal citizenship

and transformation. In D. Avnon & Y. Benziman (Ed.), *Plurality and citizenship in Israel: moving beyond the Jewish/Palestinian civil divide* (pp. 68-92). New York: Routledge.

Jamal, A. (2007). Strategies of Minority Struggle for Equality in Ethnic States: Arab Politics in Israel. *Citizenship Studies*, 11(3), 263 - 282.

Jamal, A. (2008). The counter-hegemonic role of civil society: Palestinian-Arab NGOs in Israel. *Citizenship Studies* 12(3), 283-306.

Makkawi, I. (2002). Role conflict and the dilemma of Palestinian teachers in Israel. *Comparative Education*, 38(1), 39-52.

Mari, S. (1978). *Arab education in Israel*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Mazawi, A. (1994). Teachers' role patterns and the mediation of sociopolitical change: The case Palestinian Arab school teachers. *British Journal of Sociology of Education*, 15 (4), 497-512.

Philips, A. (1995). *The politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Oxford: Clarendon Press

Philips, A. (2007). *Multiculturalism without Culture*. New Jersey: Princeton University Press.

Raday, F. (2003) . *Self-Determination and Minority Rights*, Fordham Int'l L.J., 26, 479-497.

Taylor, C. (1994). The Politics of Recognition. In Gutmann, A. (Ed.) *Multiculturalism* (25-76). New Jersey: Princeton University Press. pp. 25-76.

The Association for Civil Rights in Israel (ACRI). (1998). *Comments on the Combined Initial and First Periodic Report Concerning the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

described here and care deeply about the state of Arab education. This report is an attempt to both present an accurate accounting of developments in the field, while, at the same time introducing a critical analysis of the situation on the ground. As such, the report reflects both our hope for change and disappointments along the way. We believe that that the information here can serve as a platform for all those for whom decency and fairness are fundamental principles, and for all who see the advancement of Arab education as an essential ingredient in the realization of democracy and equality in Israel. Simultaneously, the report's release has the potential to increase awareness of the topics discussed here and strengthen civic activism around the issue of minority rights, thus bringing us one step closer to actualizing improvements crucial for this generation and those that follow.



active protest which has included opposition to problematic proposals and the initiation of new ideas. Such activism has gained significant force over the past decade. Years of broken promises, neglect, and dialogue which only goes in one direction, have communicated to Arab educational leaders that the government regards the Arab minority as minor players which can be disregarded at whim. This is the politics of contempt. Those who have, and continue to dedicate their time, talents and energy to this issue are no longer willing to accept the status quo.

While working with the Ministry of Education to the greatest extent possible, Arab-Palestinians are increasingly taking a pro-active stand. Recently, there have been a substantial number of new community-initiated projects. Simultaneously, leading Arab-Palestinian organizations in Israel such as the Follow-Up Committee on Arab Education and Dirasat - the Arab Center for Law and Policy, have begun working together to create a clearer vision of where Arab education needs to go in the coming years. This vision includes recognition of the collective identity of this distinct national and indigenous group, with special emphasis on educational self-steering. Arab education consistent with this vision would reflect the unique culture, identities, language and history of those who receive it.

In the short term, such ideas are unlikely to reap concrete results. However, the issue is increasingly garnering the attention of decision-makers nationally and within the Arab community. While ideas for change often generate contradictory and conflicting reactions, hopes and plans of action, constructive discussion of this topic has the potential to ultimately pave the way for better academic and social outcomes.


The authors of this report, Arab-Palestinian academics and activists, have been involved in many of the initiatives

## CONCLUSION

For over six decades, Arab education in Israel has been ‘on hold.’ This report demonstrates that the government’s approach throughout the years - largely characterized by inaction - has yet to undergo any meaningful change. In light of this inaction, and given the on-going decline of the Arab education system, Arab civil society is increasingly taking initiative on its own behalf. These two simultaneous trends, to a large degree, characterize the situation over the past decade.

After years of - in the best case - ignoring Arab education and in the worst case actively working to weaken it, the government is increasingly admitting openly that there are problems in need of solutions. On the face of it, well-meaning initiatives are being proposed and national authorities are consulting with communal leaders. But, when it comes to approval of changes, allocation of budgets, initiation of new and more egalitarian policy, and transfer of authority to the Arab-Palestinian minority, the facts on the ground tell a different story. Rather, the response is foot-dragging, the rejection (or indefinite shelving) of seemingly promising initiatives, the initiation of new programs which further sideline or disenfranchise Arab education and political changes which roll back advancements made. While ideas come and go, central government policy which leaves Arab education ‘on hold’ has been consistent over the last six decades.

Until recently, Arab education has also been waiting for more thorough treatment by local Arab authorities, along with civil society actors. It is important to note that this extended situation of waiting, as experienced by the Arab minority, should not be confused with passivity. Rather it has been an



national priority areas. It includes some 1.164 million Jews and 882,000 Arabs (some 43% of the people who reside in national priority areas and 72% of all Arabs in Israel). Nevertheless, receipt of more equitable services is far from guaranteed. A gaping loophole written into the law leaves final authority for distribution of the monies to the relevant ministries responsible for any given budgetary allocation. Thus, implementation depends on, to a certain extent, the 'good-will' of these same ministers and will require constant monitoring. Even worse, the decision includes the disclaimer that "considerations for the granting of specified benefits can be differentially divided within areas, towns or regions, in accordance with their relevant characteristics and the professional considerations under which the Ministry operates." This represents a convenient escape clause for those less-inclined to support the spirit or the letter of the ruling.

Irrespective, implementation has yet to take place. The clear and dismal bottom line is that nearly a dozen years after this illegal and discriminatory government decision, and despite the fact that the highest court in Israel ordered its cancellation, the Israeli government continues to allocate its budget and provide incentives to schools according to unequal and discriminatory criteria. What is more, the very same body that designed the joint committees - the Ministry of Education - is the body which continues to refuse to uphold the Supreme Court decision on national priority classification and its related budgetary allocations and incentives.

The issue of educational discrimination against Arabs requires a comprehensive and system-wide solution and the courts have the ability to fill this important role. In order to provide such a solution, and to grant full protection to excluded and discriminated minority groups, the Supreme Court must take more active approach in promoting an immediate and effective outcome and in serving as a watchdog for recalcitrant government authorities.

## 4


CHAPTER 4:  
NATIONAL PREFERENCE IN EDUCATION?  
NOT FOR ARAB STUDENTS

Over a decade ago, the Israeli government decided to classify every town in Israel according to one of three categories: towns in "National Priority A" areas, towns in "National Priority B" areas, and towns without national priority. This official government decision stipulated that the towns classified under the first two categories would be entitled to a long list of benefits and incentives in the field of education, which would not be granted to towns in the third category. The number of towns included in the first two categories was 535; only four of them were Arab towns, all of which are small in size and nearly insignificant in population. Some three months later, the Supreme Follow-Up Committee on Arab Education filed a petition to the Supreme Court (sitting as the High Court of Justice) demanding the cancellation of the government decision on the grounds that it was based on improper considerations and formulated with the intention of discriminating against the Arab population.

Petition hearings were drawn out for nearly eight years, during which time the classification system remained in place. In February 2006, the Supreme Court rendered a principled judgment accepting the majority of the Follow-Up Committee's claims and holding that the government decision was "illegal" because of its "discriminatory" character and because "it cannot be reconciled with the principle of equality." The court ordered the cancellation of the decision within a year of rendering the judgment. Nevertheless, the process moved very slowly and, while the Supreme Court criticized the State's lack of effort to implement the judgment, time and time again, the court continued to grant the government extensions in the development of a new and more equitable set of criteria.

In December 2009, the government adopted a new map of





(including history, geography, citizenship, literature and sociology). They further recommended an annual allocation of 10 million shekels (approximately 2.6 million USD) to fund the program. While Minister of Education Tamir accepted the report in the closing days of her term and adopted all of its recommendations, her successor, Gideon Saar, decided to freeze its implementation.

### 3

#### CHAPTER 3: THE ESTABLISHMENT OF AN ARAB PEDAGOGIC COUNCIL

In 2008, the Follow-Up Committee on Arab Education announced their intention to establish a professional pedagogic council for the Arab education system. They anticipated that such a council would be comprised of leaders in the field of Arab-Palestinian educational leadership and would be tasked with taking a more proactive role in guiding and supervising the quality of curricular policies and practices in Arab schools in Israel. In fact, in July 2010, such a council was established. The council hopes to achieve government recognition which will enable it to become genuinely involved in setting pedagogic and curricular policies for the Arab education system.

This initiative represents the first concrete attempt in years to realize the Arab minority's education rights, specifically in the areas of content delivery, language of instruction and pedagogy practiced. Despite its official establishment, the work of the Council will be on-going. Initially, it will address three central problems: the absence of updated and consensual goals and priorities for Arab education; the lack of formal status and a legal framework for Arab education; and the absence of a special professional, representative and autonomous body empowered to formulate pedagogic and curricular policies for Arab education.

The document drafted by the representatives of the Follow-Up Committee on Arab Education, on the other hand, created a detailed plan for complete overhaul. They suggested a system which would operate based on full equality and would provide "meaningful recognition" of the historical-cultural narrative of the Arab-Palestinian population. They also proposed engendering "full and meaningful partnership" with Arab-Palestinian professionals in establishing pedagogic policies and procedures for the system. In 2008, then Minister of Education Tamir decided that this committee would continue its work until it could produce a single, joint document. However, the committee has not met once since the Minister's decision.

## 2

CHAPTER 2:  
"HOW TO LIVE TOGETHER"  
- AN ARCHIVED REPORT

In August 2008, as the joint committees' work was in its concluding stages, the Minister of Education established an additional committee. They were asked to propose "comprehensive education policy to advance shared life between Jewish and Arab citizens of Israel." The role of committee chair was shared by Dr. Mohammed Issawiye, Director of Alkasmi College in Baka Al-Gharabiya and Prof. Gaby Solomon, recipient of the Israel Prize for Education and Founding Director of the Center for Research on Peace Education at Haifa University.

The "Issawiye-Solomon Committee" submitted a report of over 60 pages which outlined its vision for the education system in Israel; it included specific goals and policies along with recommendations for their realization. Significantly, the report called on the Ministry to place education for shared life at the center of the curriculum for Jewish and Arab students from kindergarten to 12th grade and to make shared life education an integral part of all curricula in all relevant subject areas



psychologists with a background in learning disabilities. According to the committee, the deficiencies, taken together, amount to an enormous shortage - some 3,270 counseling hours in the Arab education system. Furthermore, the committee found that most Arab-Palestinian teachers lack training and knowledge on the difference between students with learning disabilities and students with difficulty learning for other reasons. Given that professionals are not provided with any systematic intervention or other necessary tools, their ability to assist students with learning disabilities is extremely limited.

The committee submitted a long list of recommendations designed to increase awareness of the phenomenon and to introduce remedies. Their suggestions included hiring of qualified professionals and provision of necessary intervention programs. Specifically, they recommended that a school psychologist be placed in every Arab school along with an array of Arab-Palestinian professionals including doctors and advisors. As with the other committees, these recommendations were adopted by the Ministry of Education yet, to date, are gathering dust.

*Committee on Curriculum in the Arab Education System:* Of the four committees, only this one was unable to formulate a joint document. A "fundamental disagreement" existed between the representatives of the Ministry of Education and those of the Follow-Up Committee, in terms of goal-setting in the Arab education system and defining the values upon which Arab-Palestinian schools should educate its children. They also disagreed regarding the organizational structures necessary to carry out these goals. In light of their disagreements, committee members drafted two separate documents. The document prepared by representatives of the Ministry of Education felt that "improvement in scholastic achievement in Arabic language" was the highest priority and also recommended improving performance in mathematics.

2012. The overall cost of construction was estimated to reach 3.6 billion shekels, which the committee proposed be spread out over five years, such that 720 million shekels would be expended each year. While then Education Minister Tamir and the Chief Education Officer adopted the findings of this report, implementation has yet to begin.

*Committee on Arab Academic Achievement:* This committee's findings, which were based on the results of both internal Israeli exams and international exams in which Israel participated, determined that Arab student achievement is far below that of their Jewish peers. In addition to the gap in the rate of obtaining matriculation certificates, the committee found that gaps exist between Arab and Jewish students in terms of the quality of their matriculation certificates - 20.4% of Arab students (versus only 11.1% of Jewish students) hold matriculation certificates which do not enable them to continue on to university studies.

The committee's report contains over 100 recommendations (which are detailed in the full report) including improving instruction of core subjects, the quality of teacher training, and filling unstaffed education positions (such as guidance counselors and field supervision officers). It further called on the Ministry of Education to establish a work plan in conjunction with the Follow-Up Committee on Arab Education, which would include a "budget structure and timeline" for implementation of its recommendations. This report was also adopted but not implemented.

*Committee on Learning Disabilities in the Arab Sector:* This committee, too, sketched a harsh picture of the situation of Arab-Palestinian education: the Arab education system lacks information regarding the number of Arab students with learning disabilities, does not have sufficient certified professionals who speak Arabic and work in the field of learning disabilities, and has a severe shortage of Arabic-speaking



education. The first two are government-driven initiatives while the last two focus on action taken by civil society groups representing the interests of the Arab minority in Israel. Following is a summary of each of the four chapters included in the report.

# 1

## CHAPTER 1: THE JOINT COMMITTEES - RECOMMENDATIONS ON HOLD

In August 2007, former Minister of Education, Yuli Tamir came to an agreement with representatives of the Committee of the Heads of Local Arab Councils and the Follow-Up Committee on Arab Education. They decided to establish four committees. These were under the joint supervision of the Ministry and the Follow-Up Committee on Arab Education with final oversight provided by Ministry of Education. The committees were tasked with assessing the needs of the Arab education system and providing recommendations to the Minister of Education. They concluded their work and presented their recommendations in 2008; the Minister and the professional ranks of the Ministry subsequently adopted them.

Since then, there has been a change of government. Despite appeals to the current Minister of Education, Gideon Saar, the committees' recommendations were not implemented. Nevertheless, the work of the committees is regarded as highly significant; it represented the first joint endeavor between these two bodies, as well as the first time that a set of information and figures acceptable to both sides was generated. The committees dealt with four central issues and their findings included important data and conclusions as follows:

*Committee on Classroom Deficiencies:* This committee's main conclusion was that the Ministry must ensure the building of no less than 8,600 classrooms in the Arab sector by the year

of these aspects of the Arab community's experience in Israel requires policy reforms and structural adjustments which are outlined in more detail in the full report.

- Full and meaningful participation of Arab professionals and public leaders in the formulation of pedagogic and curricular policies and in the administration of Arab education. This change calls not only for incorporating more Arab academics into the Ministry of Education's administrative ranks, but also for the inclusion of Arab representatives in policy and decision-making processes.
- Improvement in the quality of instruction within the Arab education system in order to elevate academic achievement and social advancement. To this end, improvements are required in the following areas: the physical, social and emotional learning environment in Arab schools; instructional methodology (i.e. improving Arabic language proficiency of both educators and pupils); the curriculum and quality of textbooks provided to Arab students (i.e. the production of original and up-to-date textbooks in Arabic); the quality and quantity of communication between Arab schools, parents and the community; the involvement of local authorities and Arab civil society organizations in Arab education; and the improved training and professional development of Arab teachers.

As this report demonstrates, the dismal state of Arab-Palestinian education is no secret, and recommended solutions and reforms are known to all. The system is ready and waiting for the Ministry of Education to implement critical changes. What is needed now is just one thing: action.

## OVERVIEW OF RECENT DEVELOPMENTS

The report is organized into four chapters, each dealing with recent and significant policy developments or initiatives which have the potential to positively influence Arab-Palestinian



was particularly disturbed by a sentence which read: “Since its establishment, the State of Israel has engaged in a policy of discrimination against its Arab citizens.”<sup>1</sup> A report released by the Association for Civil Rights in Israel in August 2010 addresses such disturbing trends in education. The authors note that militaristic values are more pronounced within school culture and comment that freedom of expression enjoyed by teachers and academic researchers is now at risk.<sup>2</sup>

Given the current political challenges, Arab-Palestinian educational leaders in Israel are compelled to address the strategic interests of the system as a whole. This includes advocating for Arab education which reflects the values, identities and cultures of Arab-Palestinian citizens in Israel. This will enable true educational equality and prepare the next generation for academic and economic success. Accordingly, the report recommends the following:

- Full equality - and even affirmative action - in resource allocation, in order to close gaps in infrastructure, budgeting and human resources, as well as to realize pedagogic needs, such as curriculum development and the drafting of original textbooks in the Arabic language;
- Meaningful recognition of both the historical-cultural narrative and the social narrative of the Arab minority in Israel. The education system must recognize and address not only the collective identity of Palestinian-Arabs - in terms of their shared and diverse values, cultures and collective memory - but also the distinctive and shared social problems of the Arab population, such as chronic poverty, domestic violence and environmental hazards. It is important to note that this recognition should not gloss over the plurality of voices, cultures, attitudes, religious groups, gender-based identities and more which exist within the community. True recognition

---

1 <http://www.haaretz.com/print-edition/news/education-ministry-revising-textbook-for-being-too-critical-of-israel-1.310751>

2 See also: <http://democracy-project.org.il/en/wp-content/uploads/201010//minorities.pdf>

Minister Saar's plan also aims to strengthen education in the area of Zionist, democratic and civic values, including reinforcing students' connection to Jewish heritage through academic studies, visits to historical sites, promoting enlistment in the Israeli army and bolstering the overall connection between society and the education system. At the same time, the plan neglects Arab-Palestinian heritage and historical sites and makes no attempt to reinforce social bonds between Arab students, teachers, and communities. This dulls the national consciousness of students, erodes their attachment to each other and their sense of mutual responsibility and weakens their desire to work together to achieve common interests. In other words, the plan not only sets no specific goals or objectives for the Arab education system, but it also fails to recognize the community's own need for values education in line with Arab-Palestinian culture, history and social realities.

This failure is the culmination of the unrelenting attempts to marginalize expressions of a collective Palestinian identity within the Israeli public sphere and delegitimize Palestinian endeavors to reshape the content and boundaries of their citizenship in Israel. Such attempts have been widespread and particularly strident since 2009. They reflect the current far right influences within Benjamin Netanyahu's government. The right's renewed rise to power has brought with it a number of bills which propose a wide range of infringements of Arab-Palestinian civil rights. These bills take aim at everything from citizenship status to the right of recognition of Palestinians' historical experience and collective memory.

Such influences have found expression in practical recommendations posed by the Ministry of Education. Upon the opening of the most recent academic year, Dr. Zvi Zameret, Chairman of the Pedagogical Secretariat of the Ministry of Education mandated the re-writing of the widely-used civics textbook 'To be a Citizen in Israel.' He objected to current version of the text because "is too critical of the state" and





The report recommends that the Ministry publish a statistical report each fiscal year on specific national education budget allocations made, with a comparison between the Jewish and Arab education systems, including the expenditure per individual Arab and Jewish student.

Against the backdrop of on-going achievement and funding challenges, this report attempts to provide an overview of recent major developments and initiatives in Arab education in Israel. It examines the pressing needs and strategic interests of the Arab education system along with policies and procedures required to reform its deteriorating institutions and working conditions. The report demonstrates that through discriminatory budgetary allocations, denial of Arab-Palestinian young people's cultural and linguistic needs, marginalization of Arab participation in policy making, and by overlooking recommendations made by various professional and public committees formed to improve Arab education, the Israeli government perpetuates the inferior status of Arab education.

This publication is timely given the current political and social climate in Israel. In August 2009, the new Minister of Education, Gideon Saar, introduced the current government's policy. The plan included comprehensive steps intended to strengthen values education and improve academic achievement within the Israeli education system. The policy statement he introduced, entitled "The Government of Israel Believes in Education," barely addressed the needs of Arab education: while noting the deteriorating performance of Arab-Palestinian students in national and international tests, it does not call for special programs to bolster achievement levels. In fact, in a number of areas, the goals established for Arab students are lower than those for Jewish students. In the best case, the plan's unwillingness to provide Arab-Palestinian students with remedies appropriate to their situation reflects an acceptance of a state of permanent disparities.

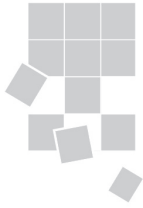


## FOREWORD

Official data published by the Ministry of Education in 2009 regarding 2008 matriculation exam results revealed an already well-known fact: there is a substantial achievement gap between Jewish students and Arab students in Israel. For instance, the rate of matriculation certificates obtained by Jewish students (59.74%) is nearly double that of Arab students (31.94%). However, a comparison of these figures with those published in previous years reveals a lesser known fact: the gap between Jewish and Arab student achievement is not narrowing over time, rather it remains consistent or continues to widen.

Unfortunately, poor Arab student achievement is symptomatic of wider problems in the way the government treats Arab-Palestinian education. Many problems faced by the system, presumably, stem from unequal funding and resource allocations. However, there is a serious lack of transparency in everything related to funding on a per student and per sector basis. While statistics are readily available regarding achievement gaps, classroom standards, quality of instruction and so forth, it is difficult to find statistics on national expenditures in education divided by the two communities, Arab and Jewish. This lack of knowledge makes painting an accurate and nuanced picture of Arab education, and the development of appropriate strategies, challenging at best.





# TABLE OF CONTENTS

<i>Foreword</i>	V
<i>Overview of Recent Developments</i>	IX
<b>Chapter 1: The Joint Committees</b> - Recommendations on Hold	X
Committee on Classroom Deficiencies	X
Committee on Arab Academic Achievement	XI
Committee on Learning Disabilities in the Arab Sector	XI
Committee on Curriculum in the Arab Education System	XII
<b>Chapter 2: "How to Live Together"</b> - An Archived Report	XIII
<b>Chapter 3: The Establishment of an Arab Pedagogic Council</b>	XIV
<b>Chapter 4: National Preference in Education? Not for Arab Students</b>	XV
<i>Conclusion</i>	XVII



# EDUCATION ON HOLD

Israeli Government Policy and Civil Society  
Initiatives to Improve Arab Education in Israel

*English Executive Summary*

YOUSEF T. JABAREEN    AYMAN AGBARIA

DIRASAT

The Arab Center for Law and Policy

The Arab-Palestinian Minority Rights Clinic  
Faculty of Law, University of Haifa

November 2010



# EDUCATION ON HOLD

Israeli Government Policy and Civil Society  
Initiatives to Improve Arab Education in Israel