

הקמת מנהל עצמאי ואוטונומי למערכת החינוך הערבי בישראל

מאת: ח'אלד אבו-עסבה

במסגרת פרויקט השטע-היהודי-ערבי קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה בת 17 מפגשים בין אישים יהודים וערבים מהאקדמיה ומהפוליטיקה. במפגש ה-14 עלתה לדיון סוגית האוטונומיה החינוכית-תרבותית של המיעוט הערבי בישראל.

נייר עמדה זה שימש כבסיס לדיון בנושא.

מבוא

מערכת החינוך הערבי מתנהלת בתנאים של חוסר שוויון מצד המדינה ושל חוסר מעורבות מספקת מצד הציבור הערבי בחינוך ילדיו. המשאבים המושקעים במערכת החינוך הערבי דלים, והמדיניות שמעצבת את תכנון 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.**

קידומה של מערכת חינוך זו ושיפור תפוקותיה מותנים בשני יסודות מרכזיים:

1. מתן הזדמנות לערבים להיות מעורבים בחינוך ילדיהם – קרי הפקדת המערכת בידי אנשי מקצוע ערבים.
2. הקצאת משאבים הולמים שיבטיחו סגירת פערים בין מערכת החינוך הערבי לבין מערכות החינוך היהודי.

מאז קום המדינה הוקמו ועדות אין ספור לבחינת מצבה של מערכת החינוך הערבי; נכתבו דוחות רבים, וכמעט בכל הדוחות הומלץ על הקצאת משאבים על סמך העיקרון של אפליה מתקנת במטרה לצמצם פערים בין שתי מערכות החינוך בארץ.

שתי תכונות מרכזיות אפיינו דוחות אלו:

1. ההמלצות בדוחות לא בוצעו; ואם החלו לבצען, הביצוע לא הושלם עד תום. חלק מהוועדות הוקמו כדי לבדוק מדוע המלצותיה של הוועדה שקדמה לה לא בוצעו.
2. הדוחות התעלמו כמעט לחלוטין מהצורך במעורבותה של האוכלוסייה הערבית בחינוך ילדיה. מחברי הדוחות התעלמו מהעובדה שלא רק הצד הכמותי יקבע את טיבה של המערכת. שאלות כגון מי ינהל את המערכת ומהי מידת האחריות המוטלת על האחראים, מהם תכניה ומי יקבע אותן כלל לא זכו להתמודדות אמיתית בוועדות שהוקמו.

מבלי לדון בשאלות אלו ברצינות, ומבלי למצוא להן תשובות הולמות, תמשיך המערכת לתפקד בצורה לקויה, ומלאכת כתיבת הדוחות של הוועדות תמשיך לאפיין את המדיניות של ממשלות הימין והשמאל כלפי המערכת. כדי להביא לשינוי משמעותי (שינוי מהותי ולא כמותי) במערכת החינוך הערבי יש **לבחון את הקמתו של מנהל חינוך עצמאי.**

הצעתי זו מתבססת על המצב הנתון מבחינת התפוקות הכמותיות של המערכת ומבחינת משאלות הלב של חלקים רחבים מהציבור הערבי בארץ. כן היא מתבססת על הצורך בשינוי מבני-ארגוני ועל הטענה שאין להסתפק בניסיון להחדרת שינויים חינוכיים בלבד. מערכת החינוך שמרנית מטבעה יותר ממערכות ציבוריות אחרות; ומקורה של שמרנות נובע בין היתר מעצם ההימנעות מטיפול במבנה הארגוני של המערכת, במקרה זה של מערכת החינוך.

הגדרת הבעיה

ההגדרה של בעיית החינוך הערבי מורכבת משני מעגלים: האחד פוליטי והאחר אידאולוגי.

המעגל הפוליטי

מערכת החינוך הערבי פועלת בתוך חוסר שוויון, והוא מתבטא בתפוקות נמוכות, הן בשל נקודת הזינוק הנמוכה שלה לעומת מערכת החינוך היהודי, הן בשל מחדלים מטעם קובעי המדיניות של החינוך ומעצביה. מחדלים אלו התבטאו בשני תחומים:

1. הקצאת תשומות ברמה נמוכה הן מבחינת האיכות הן מבחינת הכמות – מערכת החינוך היהודי זוכה לתנאים טובים בהרבה ממערכת החינוך הערבי, והעדפה זו מתבססת על אמות מידה מדיניות ועל שיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרון השוויון האזרחי.
2. אי-נקיטת מדיניות של העדפה מתקנת על מנת לסגור את הפערים בין שתי מערכות החינוך בארץ. קובעי המדיניות אינם מעניקים חשיבות רבה לסגירת פערים אלו. שני מחדלים אלו תרמו מאוד להעמקת הפערים בין שתי מערכות החינוך ולהרחבתם.

המעגל האידאולוגי

יש חוסר הסכמה בין קובעי המדיניות היהודים לבין המיעוט הערבי (הורים ואנשי חינוך כאחד) בעניין תוכני הלימוד ומהות הערכים שעל פיהם יש לחנך את התלמיד הערבי כדי לגבש את זהותו האזרחית ובמיוחד הלאומית. למעשה מי שקובע את מהות הערכים המוקנים לתלמיד הערבי הם מעצבי המדיניות היהודים בלא שיתוף הערבים ומתוך התעלמות מהיות האוכלוסייה הערבית בארץ מיעוט לאומי ומהיותם אזרחים שווי זכויות. השליטה על מערכת החינוך הערבי נעשית באמצעות חקיקה ולפעמים גם באמצעות החלטות מנהליות.

חשיבות החינוך לחברה הערבית בהיותה חברת מיעוט

החינוך נחשב לכלי מרכזי לקידום חברתי וכלכלי של כל חברה, במיוחד כאשר מדובר בחברות מיעוטים ובחברות נחשלות. יש לציין שבמהלך השנים האחרונות התפתחה באוכלוסייה הערבית ההכרה בצורך בחינוך ובחשיבותו, מתוך אמונה שהחינוך הוא מכשיר שיכול להבטיח מוביליות חברתית.

כישלונה של מערכת החינוך למיעוטים העסיק אנשי חינוך וחוקרים רבים. החוקרים הסבירו את התופעה במגוון הסברים: הסברים התולים את הכישלון במיעוט עצמו (השכלת ההורים וההכנסה שלהם, תרבות האקלים החינוכי בבית הספר ומשתני סביבה ותרבות אחרים) והסברים שעניינם 'חסך תרבותי' של המיעוט. לטענת החוקרים הדוגלים בהסבר של 'חסך תרבותי', חשיבתם המופשטת של תלמידי המיעוט, תפיסתם, כישוריהם, מיומנויות הלמידה, שליטתם בלשון, נכונותם ללמוד וסקרנותם האינטלקטואלית – כל אלו נפגעים כתוצאה מהחסך. היו גם חוקרים אשר הסבירו את הכישלון במשתנים הקשורים באינטראקציה בין המיעוט לרוב.

יהיו ההסברים אשר יהיו, **חברות מיעוט, על רקע לאומי, אתני, דתי וכו', מתקשות להגיע להישגים בתחום החינוך בהשוואה לקבוצות הרוב.** עם זאת, בחברות אלו קיימת המודעות לצורך בהישגים על מנת לרכוש מעמד חברתי וכלכלי גבוה.

המיעוט הערבי, בדומה לחברות אחרות בעולם, שואף להתפתח מבחינה חברתית וכלכלית. כמובן, התפתחות זו מותנית בהתפתחותה של מערכת החינוך. חשיבות המערכת החינוכית בציבור הערבי נובעת בין השאר מהעלייה ברמת ההשכלה בקרב התושבים הערבים, דבר שהוביל לתביעתם להיות שותפים להתנווית המדיניות החינוכית ולהפעלת המערכת. בעת האחרונה מועלות אפשרויות חדשות לארגון המערכת, והמשותף לחלופות האלה הוא הטענה שב**מבנה הקיים אי-אפשר להשיג את המטרות הרצויות.** אחת ההצעות לחלופה היא הקמתו של מנהל חינוך עצמאי לאוכלוסייה הערבית, קרי אוטונומיה תרבותית וחינוכית.

אוטונומיה תרבותית (מנהל חינוך עצמאי)

כדי להבטיח שמערכת אוטונומית אכן תתפתח, יש צורך לשלב יחד שני צעדים:

- שינוי מהותי ביחסה של המדינה לאוכלוסייה הערבית בכלל ובפרט בכל הנוגע למערכת החינוך.
- הקמת מנהל חינוכי ערבי, קרי אוטונומיה תרבותית וחינוכית.

שני צעדים אלו באים להבטיח ככל האפשר כי **הציבור שזוכה לחינוך הוא שיקבע את המטרות והערכים של החינוך.** פועל יוצא מכך הוא מעורבות בתכניות הלימודים בכפוף לחקיקה שתבטיח מצד אחד ייחוד לאומי, תרבותי ודתי, ומצד אחר אזרחות במדינה.

ידוע כי בציבור היהודי יש חשש מעצם המושג 'אוטונומיה לערבים בישראל'. כן ישנו חשש בחלקים נרחבים בציבור הערבי מעצם העלאת הרעיון. חששות אלו של שני הציבורים אינם מתבססים על אותו טיעון: הציבור היהודי חושש שאוטונומיה תרבותית-חינוכית תוביל בסופו של דבר לאוטונומיה רחבה יותר; ואילו אנשי הציבור הערבי חוששים לאבד את ההישגים שהגיעו אליהם בהיותם אזרחים במדינת ישראל. עם זאת, כדי לחדד את הרעיון המועלה כאן ולהסיר את **החששות שעולים בשני הציבורים** כדאי להסביר מה הכוונה באוטונומיה תרבותית וחינוכית.

יש שלושה סוגים של אוטונומיה מבחינה ארגונית:

1. **אוטונומיה טריטוריאלית** למיעוט בתוך שטח שהוא הרוב בו. האוטונומיה כוללת שליטה על קרקע ואוצרות טבע, ניהול עצמי כלכלי, חברתי-תרבותי ופוליטי.
2. **אוטונומיה פוליטית** למיעוט שאינו רוב בתוך טריטוריה מסוימת. במסגרתה המיעוט מנהל את חייו באופן עצמאי, אך אין לו שליטה על קרקע.
3. **אוטונומיה תרבותית** למיעוט שאינו רוב בתוך טריטוריה. אוטונומיה זו תהיה מצומצמת לתחום התרבות, שהחינוך כלול בה.

הצעתי היא להחיל אוטונומיה מהסוג השלישי – האוטונומיה התרבותית. **האוטונומיה התרבותית תהיה אישית ולא תכלול שליטה ואחריות על טריטוריה.** אפשר להבחין בין אוטונומיה טריטוריאלית (החלה על שטח) לבין אוטונומיה אישית (שיכולה להתקיים כאשר המיעוט מפוזר בתוך שטח המדינה). הטענה היא שאוטונומיה אישית אפשרית וניתנת ליישום במקרה של החברה הערבית בישראל, במיוחד בכל מה שקשור בתחום החינוך, ובו המיעוט יהיה ריבון ויוכל לקבוע את מטרותיה של המערכת, תכניה והמדיניות להקצאת משאביה.

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. האוטונומיה התרבותית חלה על תחומי הדת, השפה, האמנות, החינוך והתרבות.

יצוין שבמדינת ישראל קיימת זה זמן רב אוטונומיה חינוכית לפחות לשני מגזרים: החינוך החרדי והחינוך הממלכתי-דתי. לפיכך העלאת התביעה בדבר הצורך בהקמתו של מנהל חינוך ערבי עצמאי אינו חידוש, וכאמור, עצמאות חינוכית כבר קיימת במגזרים המעוניינים לנהל את מערכת החינוך שלהם כראות עיניהם ועל פי מערכת הערכים שלהם.

כמו כן, זכותם של הערבים ליהנות מתרבותם נובעת מהזכות לחירות. זכות זו היא זכות יסוד בסיסית והיא מוגנת במשפט הקהילה הבין-לאומית. ישראל, בהיותה חברה בקהילה הבין-לאומית, התחייבה לשמור ולכבד זכויות אדם אינדיווידואליות וקולקטיביות. **אחת הזכויות הבסיסיות של מיעוט היא לנהל את ענייניו התרבותיים וליהנות ממסורת ומתרבות.**

תנאים מקדימים להגשמת הרעיון

לשם הגשמת רעיון האוטונומיה התרבותית לאוכלוסייה הערבית בישראל יש ליצור תנאים מקדימים לקבלתה, ועם קבלתה יש ליצור תנאים נאותים להפעלתה.

תנאים מקדימים לקבלת האוטונומיה:

1. הסכמת הרוב היהודי על הצורך בהענקת אוטונומיה תרבותית לציבור הערבי בארץ. בירור מעמדו של החינוך הערבי בישראל אינה רק בעייתם של הערבים בישראל, אלא גם של הרוב היהודי.

ההכרעה על מתן אוטונומיה תרבותית תלויה בגורמים רבים, כגון אופייה של המדינה, אופיו של המיעוט, הישגיו של המיעוט וחוסנו הפוליטי, האופן שבו הרוב תופס את האופי והחוסן האלה והאינטראקציה בין המיעוט לבין הרוב.

החברה הישראלית היא חברה שיש בה שסעים רבים, ואחד מהם הוא השסע היהודי-ערבי. בעידן של שלום, כאשר סכסוכים חיצוניים הולכים ונפתרים, ובהיעדר סכנה מיידית לסכסוכים חיצוניים, יש אפשרות שהציבור יתפנה לפתור את בעיות השסעים הפנימיים, ובהם גם השסע היהודי-ערבי. אמנם סוגיית האוטונומיה התרבותית לערבים אינה בראש סדר העדיפויות של הציבור בישראל, אולם כבר היום נשמעים קולות ליברליים הטוענים כי יש צורך ברב-תרבותיות בחברה הישראלית, וקולות אלו מובילים לשיח על זכויות אדם, זכויות מיעוטים והזכות לקיום של ישויות תרבותיות שונות זו מזו.

2. הסכמה על רעיון האוטונומיה וקבלתו בציבור הערבי. היום יש ויכוח בין הכוחות הפוליטיים הפעילים בתוך המגזר הערבי בעניין רעיון האוטונומיה, ואין הסכמה בעניין, כפי שאין הסכמה בעניין אוטונומיה תרבותית בקרב אנשי המקצוע, ובמיוחד בקבוצות הנהנות מהמצב כפי שהוא היום. לפיכך עולות כמה שאלות שמחייבות הכרעה בעניין סוגיית האוטונומיה:

- האם כל האוכלוסייה הערבית על כל רכיביה תתמוך באוטונומיה התרבותית? מה יהא מעמדם של מי שלא יתמכו בה? האם תיכפה עליהם האוטונומיה?
- מהו הגוף המוסכם על הרוב והמיעוט אשר יפעיל את האוטונומיה, ינהל אותה ויפקח עליה? האם יש הסכמה בתוך האוכלוסייה הערבית על גוף זה? מי בוחר בו או ממנה אותו? מה הקשר המנהלי שלו למוסדות הממשלה ובמיוחד למשרד החינוך?
- מהם גבולות האוטונומיה? מהו ההליך המוסכם לשינוי הגבולות של האוטונומיה או לביטולם? מה יקרה אם הרוב יבטל באופן חד-צדדי את האוטונומיה? מה יקרה אם המיעוט יחרוג מגבולותיה המוסכמים? מהו ההליך השיפוטי אשר יקבע אם הייתה חריגה מהגבולות משני הצדדים?

המבנה הארגוני המוצע

במסגרת משרד החינוך, התרבות והספורט יוקם מנהל עצמאי ואוטונומי למערכת החינוך הערבי. תפקידו של המנהל יהיה לקבוע את מטרות החינוך, תוכני הלימוד במקצועות ההומניים 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.

ביצוע ההצעה

לשם הקמתו של מנהל חינוך עצמאי ערבי נדרשים שינויים אחדים:

1. הוצאת החינוך הערבי מרשות המחוזות שהוא שייך להם היום והקמת מחוז נפרד למערכת חינוך זו, או לחלופין אימוץ המבנה של החינוך הממלכתי-דתי, שלפיו בכל מחוז יינתן ביטוי מנהלי-ארגוני ופדגוגי למערכת החינוך הערבי.
2. ביטול יחידת המטה המטפלת בענייני החינוך לערבים הכפופה היום למזכירות הפדגוגית הכללית, ובמקומה הקמת יחידת מטה שתטפל בכל ענייני החינוך הערבי ובצדה מזכירות פדגוגית עצמאית.
3. המנהל יתפקד באופן עצמאי הן במישור המנהלי הן במישור הפדגוגי. המנהל יקבל את תקציביו ממשדד החינוך הראשי, בהתאם לשיעורם של התלמידים הערבים במערכת ועל פי המדדים ואמות המידה שנקבעים בעבור אוכלוסיות חלשות או אוכלוסיות בסיכון.
4. המנהל יטפל הן בחינוך הפורמלי על גווניו הן בחינוך הלא פורמלי.
5. המנהל יהיה אחראי לקביעת מטרות החינוך הערבי, להכנת תכניות לימודים בהתאם למטרות שהוצבו, למינוי בעלי תפקידים למערכת ולכל תחום אחר הקשור בחינוך הערבי.

כדי לבצע את כל המוצע לעיל יש להקים גוף לתכנון אסטרטגי שישקוד על הכנת תכנית הדרגתית ומבוקרת.