

# החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

חזון ומעשה

אילו ערכים צריכים לעמוד ביסוד תוכניות לחינוך בלתי פורמלי ביישובים הערביים, מהם החסמים למימוש הרפורמה הממשלתית, וכיצד אפשר לוודא שהחלטה 922 תחולל שינוי מהותי?

נסרין חדאד חאג' יחיא | אריק רודניצקי

מחקר  
מדיניות  
122

  
המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

---

חזון ומעשה

נסרין חדאד חאג' יחיא | אריק רודניצקי

מחקר מדיניות 122

מאי 2018

Non-Formal Education in Arab Society in Israel: Vision and Reality  
Nasreen Hadad Haj-Yahya | Arik Rudnitzky

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין, נועם לסטר  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-224-7

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)

נדפס בישראל, 2018

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מחקר המדיניות רואה אור הודות לתרומתה הנדיבה של Social Venture Fund.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תודות

אנו שמחים להביע את הוקרתנו העמוקה לארגון Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues, ובעיקר למנכ"לית מיכל שטיינמן, למנהלת התוכניות בישראל אביביית חי ולחוקרת עלמה שניידר – על שיתוף הפעולה בתחילת הדרך, בעת עריכת הראיונות המשותפים עם נציגי ארגונים של החברה האזרחית והפקידות הבכירה של משרד החינוך.

אנו מודים מקרב לב לעמיתינו על שהקדישו מזמנם למחקר שלנו, קראו, העירו וכמובן תרמו רבות לשיפורו: ד"ר אימן אגבאריה – חבר סגל במכון מנדל למנהיגות חינוכית ומרצה באוניברסיטת חיפה; ד"ר דנה בלאנדר – אחראית ליווי מחקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה; רועי מאור – מנהל פיתוח מדיניות בארגון 121 – מנוע לשיתוף חברתי; ד"ר נוהאד עלי – מרצה וחוקר בחוג לסוציולוגיה במכללה האקדמית הגליל המערבי ומלמד באוניברסיטת חיפה; הנרי פישמן – פסיכולוג חברתי, חוקר ופעיל בתחום קידום יחסי ערבים ויהודים בישראל; פרופ' מרדכי קרמיניצר – עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; פרופ' שלמה רומי – מנהל המכון לחינוך ולמחקר קהילתי בבית הספר לחינוך שבאוניברסיטת בראילן; ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר – עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

אנו מזמינים כל מי שרצה להגיב לכתוב ליצור עימנו קשר.

נסרין חדאד חאג' יחיא: [nasreenh@idi.org.il](mailto:nasreenh@idi.org.il)

אריק רודניצקי: [ariker@idi.org.il](mailto:ariker@idi.org.il)

# תוכן העניינים

9	תקציר
15	מבוא
18	חזון החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בישראל
21	<b>פרק 1: החינוך הבלתי פורמלי: הגדרות ומבט השוואתי</b>
21	א. חינוך בלתי פורמלי: גלגולו של מושג
28	ב. התגבשות החינוך הבלתי פורמלי כדיסציפלינה עצמאית
31	ג. חינוך בלתי פורמלי באוכלוסיות מיעוט בעולם
39	ד. מהעולם לישראל: חשיבותו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית
41	<b>פרק 2: החינוך בקרב ילדים ובני נוער ערבים ויהודים: תמונת מצב</b>
42	א. הדור הצעיר בחברה הערבית: נתוני רקע
43	ב. פערים בחינוך הפורמלי
49	ג. פערים בחינוך הבלתי פורמלי
50	ד. הבדלים בדפוסי הפנאי בין נוער ערבי לנוער יהודי
53	<b>פרק 3: החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית</b>
53	א. רקע ארגוני
54	ב. מיפוי המצב הקיים
69	<b>פרק 4: מיפוי צעדי מדיניות</b>
70	א. החלטה 922: תמונת מצב לפני החלטת הממשלה ואחריה
72	ב. החינוך הבלתי פורמלי לאחר החלטה 922

80	<b>פרק 5: חסמים להצלחת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית</b>
80	א. חסמים במדיניות הקצאת המשאבים
82	ב. חסמים בתחום התשתיות
86	ג. חסמים תוכניים
88	ד. חסמים בתחום ההון האנושי
89	ה. חסמים חברתיים-תרבותיים

94	<b>פרק 6: המלצות</b>
95	א. חינוך בלתי פורמלי לערבים בישראל: המלצות אסטרטגיות
107	ב. מדדי הצלחה

#### **נספחים**

109	נספח 1: תוכנית אתגרים - אבחון ומיפוי רשותי (ג'וינט-אשלים)
	נספח 2: דוגמאות לעמותות ולארגונים של החברה האזרחית הפועלים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית (סקירה תמציתית)
110	1. תנועות נוער
113	2. עמותות ערביות הפעילות במישור הארצי
117	3. עמותות כלליות
118	4. עמותות משותפות לערבים ויהודים וארגונים לתוכניות חיים משותפים
121	5. עמותות ערביות מקומיות

125	<b>רשימת המקורות</b>
-----	----------------------

133	<b>مُلخَص</b>
-----	---------------

iii	<b>Abstract</b>
-----	-----------------

## ת ק צ י ר

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של יישובים ערביים 2016-2020 אושרה בהחלטת ממשלה מס' 922 ביום 30 בדצמבר 2015 ונחשבת ציון דרך במדיניות הממשלה כלפי הציבור הערבי בישראל. החלטה 922 שמה דגש מיוחד על תחום החינוך הבלתי פורמלי. בהחלטה נקבע כי הממשלה תקדם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים בישראל באמצעות תיקון הדרגתי של מנגנוני ההקצאה ובניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות. עוד נקבע כי הממשלה תקפיד ששיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי במשרד החינוך ליישובי התוכנית לא יפחת משיעורם בכלל אוכלוסיית המדינה. במסגרת תוכנית החומש הוקצה לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית סכום של 650 מיליון ש"ח (לחמש השנים).

במוסדות המדינה, ובמשרד החינוך בפרט, הולכת ומתגבשת ההכרה בכך שהחינוך הפורמלי הוא מנוף לשילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלה, בשוק העבודה העתידי ובחברה בכללה. כמו כן מתחזקת ההבנה שלחינוך הבלתי פורמלי יש תפקיד מהותי בהשגת יעדים אלה, ובעיקר בתחום שיפור ידיעת השפה העברית, שמסומן על ידי גורמי ממשל כתנאי הכרחי להשתלבותם של האזרחים הערבים בכלכלה הישראלית.

החלטה 922 היא החלטה מכרעת להשתלבות הציבור הערבי בחברה ובכלכלה הישראלית, שכן לראשונה הכירה ממשלת ישראל בחשיבות החינוך הבלתי



פורמלי ואף העמידה לשם כך תקציבים ייעודיים. במסגרת הצעדים הארגוניים הראשונים הוגדל אגף החברה הערבית במשרד החינוך והוא כולל כעת 15 מפקחים (לעומת 3 בעבר). משרד החינוך גם חתם על התקשרות עם ג'וינט־אשלים, והלה קיבל עליו את האחריות לתאם בין גופי הממשלה, הרשויות המקומיות ועמותות שפועלות ביישובים ערביים. בהמשך להחלטה הועברו 60 מיליון ש"ח לתוכניות ארציות בתחום החינוך הבלתי פורמלי ו־70 מיליון ש"ח לרשויות מקומיות ערביות. סך הכול: 130 מיליון ש"ח תקציב שנתי.

מצבו הקשה של תחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית נגרם משתי סיבות עיקריות:

ראשית, האחריות על תחום החינוך הבלתי פורמלי והעיסוק בו מפוזרים בין גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה שונים שכל אחד מהם מגדיר את החינוך הבלתי פורמלי מנקודת המבט שלו. מינהל חברה ונוער, החברה למתנ"סים, הרשויות המקומיות הערביות, תנועות הנוער וארגוני החברה האזרחית – כולם מפעילים תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. פיזור האחריות יוצר איים של ידע מקצועי בלי שגוף כלשהו מרכז אותם או מנחה אותם לפי קו אחיד כלשהו.

שנית, רוב הרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית־כלכלית, ולכן הן מתקשות להעמיד את החינוך הבלתי פורמלי במקום גבוה בסולם העדיפויות שלהן ולהקצות לשם כך משאבים. הדבר יוצר פער גדול בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לבין זו שבחברה היהודית.

כל האמור לעיל מוביל למסקנה אחת הכרחית: כדי לחולל שינוי לטובה ממש במצבו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית יש צורך לאחד כוחות ולתאם בין כל הגופים הרלוונטיים.

כל יוזמת פיתוח של תחום החינוך הבלתי פורמלי חייבת להתמודד עם חסמים, לא כל שכן בחברה הערבית:

**(1) אי־שוויון בהקצאת משאבים.** עד להחלטה 922 נפקד תחום החינוך הבלתי פורמלי כמעט לחלוטין ממערכות התקצוב – גם ברמת הממשלה וגם ברמת

הרשות המקומית. גם לאחר הגדלת התקצוב הנוכחית המשאבים אינם מספיקים, והרשויות המקומיות הערביות מתקשות להשלים את חלקן במימון.

**(2) רמת התשתיות ביישובים הערביים.** תשתית פיזית לקויה, חולשה כספית וניהולית של הרשויות המקומיות, היעדר מסגרות בלתי פורמליות לטיפול בתופעה של נשירת תלמידים ממערכת החינוך הפורמלי ומיעוט פעילות של תנועות נוער ביישובים הערביים.

**(3) תכנים.** כמעט שאין בנמצא תוכניות שנכתבו במיוחד לילדים ולבני הנוער הערבים, ולא זו בלבד אלא שמרבית התוכניות הקיימות מתורגמות מעברית בלי שתיעשה בהן התאמה תרבותית לצעיר הערבי.

**(4) הון אנושי.** מחסור בכוח אדם מקצועי, מעורבות הורים נמוכה ופער דיגיטלי גדול בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית.

**(5) חסמים חברתיים ותרבותיים מיוחדים לחברה הערבית.** הדומיננטיות של התרבות הערבית המסורתית וחוסר הקשר בין ההורים למערכת החינוך הבלתי פורמלי פוגמים באפשרות שהפעילויות בתחום החינוך הבלתי פורמלי יעבדו כראוי.

על סמך עבודת שטח שכללה ראיונות עם בעלי תפקידים והתייעצויות עם מומחים גיבשנו המלצות אסטרטגיות והמלצות ליעדים קונקרטיים, הן ברמת הממשלה והן ברמת הרשויות המקומיות. ביסוד ההמלצות שלנו עומדות שלוש הנחות:

**(1) הממד התרבותי** הוא רכיב חיוני בפיתוח תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי;

**(2) האוכלוסייה הערבית בישראל היא חברה הטרוגנית,** ולכן אין פתרון אחד לכל חלקיה. יש לתת את הדעת לשונות הפנימית בתוכה;

**(3) גיבוש התוכניות צריך להיעשות בדרך של דיאלוג עם אוכלוסיית היעד** (כלומר, האוכלוסייה הערבית בישראל) וכיבוד נקודת המבט שלה, שהיא שונה בדרך כלל מזו של המדינה.

## ההמלצות

(1) ברמה האסטרטגית אנו ממליצים:

(א) בתחום הפיתוח של תוכניות לימוד:

- ◀ להרחיב במרכז ההדרכה הארצי לחינוך בלתי פורמלי לחברה הערבית את היחידה לפיתוח תכנים.
- ◀ היחידה תעסוק בשלושה תחומים עיקריים:
  - התאמה תרבותית של התוכניות הקיימות
  - פיתוח חומרים חדשים
  - מדידה והערכה

(ב) בתחום ההון האנושי:

- ◀ להתמקד במיון כוח האדם ובהכשרתו לעבודה מקצועית בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

(ג) בתחום ההקצאה של משאבים כספיים:

- ◀ להקים במשרד החינוך יחידה ייעודית להקצאת משאבים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ולפיקוח על ניצולם הנכון;
- ◀ בתוך היחידה יופעל מנגנון העברת תקציבים בהיוון (קפיטליזציה) לרשויות מקומיות ערביות.

(2) ברמה הכלל-ארצית אנו ממליצים:

- ◀ להקים ועדת היגוי בין-משרדית לעניין החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית;
- ◀ להקים בתוך משרד החינוך מינהלת שתפקידה יהיה ללוות את הרשויות המקומיות הערביות בקידום החינוך הבלתי פורמלי בתחומן;

◀ להקים במשרד החינוך פורטל מיוחד לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. הפורטל יאפשר לעקוב אחר התקדמות מערכת החינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים.

**(3) ברמת הרשות המקומית אנו ממליצים:**

◀ להקים בכל יישוב פורום מקומי לעניין החינוך הבלתי פורמלי. הפורום יגבש תוכנית אב לחינוך הבלתי פורמלי ביישוב ויעמוד בקשר עם אגף החברה הערבית במשרד החינוך.

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של יישובים ערביים 2016–2020 אושרה בהחלטת ממשלה מס' 922 ביום 30 בדצמבר 2015 ונחשבת ציון דרך במדיניות הממשלה כלפי הציבור הערבי בישראל. בהחלטתה זו אישרה הממשלה תקציב חסר תקדים – 15 מיליארד ש"ח – לפיתוח בתחומי החינוך, התחבורה, התעשייה והמסחר, התעסוקה, הדיור, התרבות וביטחון הפנים. היישובים הערביים שנכללו בה הוגדרו אזורי עדיפות לאומית.

החלטה 922 שמה דגש מיוחד בתחום החינוך הבלתי פורמלי. מדובר בצעד היסטורי, מהותית ותקציבית. בהחלטה נאמר כי הממשלה תקדם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים בישראל באמצעות תיקון הדרגתי של מנגנוני ההקצאה ובניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות ותקפידי כי שיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי במשרד החינוך ליישובי התוכנית לא יפחת משיעורם בכלל אוכלוסיית המדינה. ההחלטה מורה למשרד החינוך ולמשרד לשוויון חברתי לגבש תוכנית לקידום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ולכלול בה הרחבת הפעילויות של החינוך הבלתי פורמלי בבתי הספר, ברשויות המקומיות, בארגוני החברה האזרחית, בארגוני הנוער, במתנ"סים ובמרכזים הקהילתיים. לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית הוקצו במסגרת תוכנית החומש 650 מיליון ש"ח סך הכול.

בשלהי 2016, כשנה לאחר אימוץ החלטה 922, פתח המשרד לשוויון חברתי אתר אינטרנט ייעודי לשיתוף הציבור ביישום ההחלטה.<sup>1</sup> אחד התהליכים שנפתחו להתייעצות עם הציבור היה החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. השאלה המרכזית שהועמדה לדיון הייתה: "איך ניתן להתאים את פעילויות החינוך הבלתי פורמלי בכדי להבטיח לילדים ונוער מהחברה הערבית שוויון הזדמנויות אמיתי שיאפשר להם להשתלב בחברה הישראלית?". תהליך שיתוף הציבור, שבא אל סיומו בדצמבר 2016, התקיים תחת המטרייה של שלושה גופים – המשרד לשוויון חברתי, משרד החינוך והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית. בסך הכול השתתפו בו יותר מ־1,500 משיבים. על יסוד תגובות המשתתפים גובשו התובנות וההחלטות (מופיעות באתר המיזם).

1 "יישום החלטת ממשלה 922", אתר התייעצות של המשרד לשוויון חברתי.

היחזמה לתהליך שיתוף הציבור מעידה על החשיבות שמייחסים גורמי הממשל לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. החשיבות ניכרת לעין גם בכך שלאשונה עלתה שאלת החינוך הבלתי פורמלי הערבי – ובכלל זה התכנים, מנגנוני היישום והתקציבים הנדרשים – לדיון ענייני על שולחן הממשלה. לסוגיית החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית חשיבות עצומה, שכן זהו ערוץ שיש בכוחו להאיץ תהליכי שוויון וצמצום פערים בחברה הישראלית, לתרום להטמעת ערכים דמוקרטיים ולקידום יוזמות של חיים משותפים ולהיות הזירה שבה מתחוללות ההכשרה המקצועית וההכנה לאקדמיה ולשוק העבודה.

הסקירה שלפנינו תראה עד כמה חשוב החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בישראל. היא תוכיח, באמצעות נתונים, שחינוך זה יכול לשמש מנגנון העצמה, בדומה לתוכניות של חינוך בלתי פורמלי בקהילות מיעוט ילידיות אחרות בעולם. הסקירה מציגה תמונת מצב של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ומדגישה את התרומה האפשרית של החלטת הממשלה 922 להתמודדות עם האתגרים הקיימים. בסיומה נתווה את הדרכים לשימוש מושכל בתקציבים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית על פי אותה החלטת ממשלה.

המסגרות לפעילות מחוץ לתוכנית הלימודים הפורמלית רבות ומגוונות. המוכרות ביותר הן תנועות הנוער, מסגרות חלופיות לנוער מנותק ולנוער בסיכון, מרכזים קהילתיים, קבוצות התנדבות, מרכזי יום לקשישים ולמבוגרים, מוזיאונים חינוכיים וקבוצות פעולה פוליטיות. מרבית המסגרות מיועדות לילדים ולבני נוער (עד גיל 18) ולצעירים בשנות ה-20 לחייהם. אחדות מיועדות למבוגרים ולקשישים. סקירתנו והמלצותינו שלהלן מתמקדות בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בקרב ילדים ונוער עד גיל 18.

שישה פרקים במסמך:

**פרק 1** עוסק בהיבטים תיאורטיים והשוואתיים. הוא מציג הגדרות של הספרות המחקרית למושג "חינוך בלתי פורמלי" ומביא את גלגוליו של המושג לאורך

השנים. דגש מיוחד שמנו בפרק זה על הדיון ההשוואתי בקבוצות מיעוט או קבוצות חברתיות חלשות במקומות שונים בעולם.

**פרק 2** מתמקד בחינוך הפורמלי ובחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. הוא מצייר את הפרופיל החברתי-כלכלי של הדור הצעיר הערבי בישראל, סוקר את הפערים הלימודיים בין תלמידים ערבים לתלמידים יהודים כבבואה של הפערים הכלכליים-חברתיים בין שתי האוכלוסיות ושופך אור על דפוסי בילוי שעות הפנאי של בני הנוער הערבים.

**פרק 3** ממפה את הגורמים העוסקים בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית – למן הרמה הממשלתית (בעיקר משרד החינוך) ורמת השלטון המקומי ועד לתנועות הנוער וארגוני חברה אזרחית ביישובים הערביים.

**פרק 4** מתאר את צעדי המדיניות שכבר מבוצעים ואת אלה המתוכננים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לאור החלטת הממשלה 922 – החל בצעדים המתוכננים במישור הכלל-ארצי מטעם גופי ממשל וכלה בצעדים שמיועדים להינקט ברמת השלטון המקומי הערבי.

**פרק 5** סוקר את החסמים המקשים על יישום תוכניות לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. החסמים ממוינים לחמישה תחומים עיקריים: חסמים במדיניות הקצאת המשאבים ליישובים הערביים, חסמים בתשתיות הקיימות ברשויות המקומיות הערביות, חסמים תוכניים, חסמים בהון האנושי שבתחום החינוך הבלתי פורמלי הערבי וחסמים תרבותיים שהם חלק בלתי נפרד ממבנה החברה הערבית.

**פרק 6**, והאחרון, מביא את המלצותינו – החל ביעדים המערכתיים-אסטרטגיים (למשל, תוכניות לימוד, פיתוח הון אנושי ותקציבים) וכלה ביעדים הקונקרטיים. בסוף הפרק מוצעים מדדים להערכת הצלחה.

הדברים במסמך זה מבוססים על ראיונות עם גורמים מקצועיים בתחום החינוך והשלטון המקומי בחברה הערבית – אנשי משרד החינוך, נציגים של ארגוני החברה האזרחית ופעילים חברתיים. הסקירה המובאת בפתח מסמך זה נשענת על ספרות מקצועית ענפה בתחומי החינוך וחקר האוכלוסייה הערבית בישראל.

## חזון החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בישראל

החברה הערבית בישראל עוברת בשנים האחרונות תהליכים של שינוי חברתי וכלכלי. הדינמיקה החברתית החדשה מעניקה מקום נרחב יותר לביטוי הרצונות האישיים של הפרט בצד אפשרויות ניהול זמן פנוי שמתרחבות והולכות. בנסיבות אלה גובר הצורך בפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי ומתעצמת חשיבותו.

החינוך הבלתי פורמלי יכול להיות המסגרת החברתית-קהילתית שמפגישה ילדים ובני נוער, הורים וצוותים חינוכיים-קהילתיים לדיאלוג רצוף ומתמשך שמלווה במגוון פעילויות. הפעילויות יכולות לסייע למשתתפים, במיוחד הילדים והנוער, לבטא את יכולותיהם ולפתח את כישוריהם האישיים בתוך המרחב החברתי.

החינוך הבלתי פורמלי צריך לשאוף לפתח את המרחב הקהילתי כסביבה המושתתת על כבוד הדדי, קבלה והקשבה ולסייע בהבניית הזהות האישית והזהות החברתית-קהילתית מתוך מתן מקום מרכזי לערכי המסורת והמורשת התרבותית הערבית.

החינוך הבלתי פורמלי ישמש מסגרת למידה המשלימה את החינוך הפורמלי. הוא יושתת על תפיסה של "למידה לאורך החיים", שבמסגרתה יאמצו ילדים ונערים מערכת ערכים המובילה להגשמה עצמית, לתרומה לחיי החברה והקהילה ולהשתלבות בחיים המשותפים של יהודים וערבים במדינת ישראל. על מנת להשיג יעדים אלה יעסוק החינוך הבלתי פורמלי בערכים קהילתיים, בחינוך למודעות פוליטית ואזרחית ובפיתוח מנהיגות.

החינוך הבלתי פורמלי יחזק את ערכי הקהילתיות בחברה הערבית, יפתח את ערך ההתנדבות וידרבן עליית כוחות תורמים בקהילה. כל זה יקרה מתוך חיזוק קשרים ושיתוף פעולה עם מערכות חינוך פורמלי ומוסדות אחרים הפועלים ברשויות המקומיות, כדי לתת מענה לצורכי הילדים והנוער במגוון תחומים, ובהם חינוך וחברה, פיתוח עצמי ויצירתיות, תרבות פנאי



ותרומה לקהילה, רכישת כלים ומיומנויות אישיות וחברתיות כהכנה לחיים הבוגרים, השתלבות בלימודים גבוהים, הכנה לעולם התעסוקה והשתלבות תורמת ויוצרת במעגלים השונים של הקהילה המקומית והחברה בישראל.

מסגרות החינוך הבלתי פורמלי הן מקום מפגש בטוח לילדים ולנוער לטובת פיתוח יכולות ולבניית קשרים חברתיים בתיווך מבוגר משמעותי; מקום שבו כל ילד מקבל תשומת לב ממוקדת וסיוע בביטוי העצמיות שלו כחלק מן המערך החברתי; מקום שבו מתהווה חברת ילדים הבנויה על כבוד הדדי, קבלה והקשבה. החינוך הבלתי פורמלי הוא מקום מפגש של הילדים עם הקהילה והמסורות שלה ובינם לבין עצמם.

במהותו, החינוך הבלתי פורמלי הוא דמוקרטי ומתבסס על ערכים של שוויון הזדמנויות, שמירה על כבוד האדם, הגשמה עצמית, התנדבות, פעילויות נגישות לכול ואפשרות להצטרפות חופשית. זהו תחום גמיש המציב את המשתתפים במרכז ומביא לידי ביטוי את צורכיהם האישיים ואת הצרכים הייחודיים של הקהילה שאליה הם משתייכים.

**בתהליך הפיתוח וההטמעה של תוכניות החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית יבואו לידי ביטוי הערכים האלה:**

**• קהילתיות**

- ◀ חיבור אל תרבות הקהילה ופיתוח ערכיה;
- ◀ אחריות משותפת של ההורים בקהילה לתהליך החינוכי;
- ◀ הזכות של כל ילדי הקהילה להשתתף במה שמציעות מסגרות החינוך הבלתי פורמלי.

**• שמירה על מסורת לצד צמיחה והתחדשות**

- ◀ חיבור לשורשים והמשכיות מצד אחד;
- ◀ צמיחה והתחדשות מהצד האחר.

• **מקצועיות**

- ◀ תוכניות הדרכה איכותיות ומותאמות צרכים;
- ◀ פיתוח וניהול על ידי צוות מדריכים מקצועיים.

• **דיאלוג בין שותפים**

- ◀ הורים – מדריכים;
- ◀ הורים – הנהלת מערכת החינוך היישובית;
- ◀ מערכת החינוך היישובית – קהילה ומוסדות קהילתיים;
- ◀ קהילה מקומית – כלל החברה בישראל.

• **חברה משותפת**

- ◀ פיתוח כישורים אישיים ומיומנויות חברתיות ותרבותיות להשתלבות בחברה ובכלכלה בישראל;
- ◀ יצירת שיתופי פעולה, מסגרות ומנגנוני פעילות בין-קהילתיים לצורך עשייה משותפת ולקידום ערכים הומניסטיים ודמוקרטיים;
- ◀ הגדרת מטרות משותפות ויצירת פרויקטים משותפים עם יישובים אחרים, יהודיים וערביים.

• **פיתוח תודעה**

- ◀ דיון בדרכים ליצירת אזרחות פעילה;
- ◀ חיזוק הזהות והמורשת התרבותית הערבית.

## החינוך הבלתי פורמלי: הגדרות ומבט השוואתי

פרק זה דן בגלגולו של המושג "חינוך בלתי פורמלי" ובהתגבשותו כדיסציפלינה חינוכית. מובאים בו מקרי מבחן שעניינם תוכניות לחינוך בלתי פורמלי בקרב מיעוטים ואוכלוסיות חלשות בעולם, ונידונה הרלוונטיות של מקרי מבחן אלה להווייתו של המיעוט הערבי בישראל.

.א.

### חינוך בלתי פורמלי: גלגולו של מושג

העניין העולמי בחינוך בלתי פורמלי התגבר במחצית השנייה של המאה ה־20. בקרב חוקרים בתחום החינוך התחזקה ההבנה שאין די בחינוך הפורמלי כדי להבין את הקשר שבין רכישת השכלה ובין פרקטיקות מעשיות בחיים ושכישורי חיים נרכשים במעגלי חיים רחבים יותר. באחד המחקרים המוקדמים בנושא הצביע ג'ון ברובאכר (Brubacher) על הצורך בפיתוח תחום חינוכי נוסף, מקביל לחינוך הפורמלי, שיהיה רלוונטי לבעיות החיים, יסייע לצעירים להסתגל להווה ויכשיר אותם להתמודד עם בעיות החיים בעתיד.<sup>2</sup> מחקר אחר מאותה תקופה, פרי עטו של ג'ון דיואי, הראה את הקשר שבין רכישת ידע, שהיא בעיקרה תהליך טכני, לבין עיצובה של רוח חברתית. דיואי עשה הבחנה בין הדרך ה"מכוונת" לדרך ה"מקריית" של החינוך. הוא הסיק שלסביבה יש השפעות סמויות שאי אפשר למדוד אותן ובהן הרגלי לשון, דרכי דיבור ואוצר מילים, נימוסים והליכות, אסתטיקה ויכולת שיפוט והבחנה בין טוב לרע הנגזרת מאמות מידה להערכת מצבים שהאדם נקלע אליהם.<sup>3</sup> לורנס קרמין (Cremmin) טען שלתהליך החינוך שותפים כל מוסדות החברה – המשפחה, מוסדות הדת והתרבות, רשויות ממשלתיות, הקהילה וכמובן בית הספר. התרומה החינוכית הכוללת מעוגנת

2 Brubacher, 1947

3 דיואי, 1960.

לדעתו בחיבור שבין כל הסוכנויות החברתיות המתווכות חוויות וערכים לצעירים ומאזנת בין דרישות הפרט לדרישות הקהילה. קרמין גרס שבית הספר הוא רק סוכנות מחנכת אחת מתוך מכלול שלם של סוכנויות.<sup>4</sup> אף שהמושג "חינוך בלתי פורמלי" לא עלה בהם במפורש, מחקרים אלה הגדירו את ההתנסויות של ילדים ובני נוער מחוץ לכותלי בית הספר ואת הפעילות בקבוצות חברתיות שאליהן הם משתייכים כתחום חינוכי בפני עצמו מתוך הבנה שתחום זה עשוי להעשיר ולהקנות להם כישורי חיים (עשייה, חשיבה, הרגשה) באמצעות תקשורת ישירה בינם לבין החברה הסובבת אותם.<sup>5</sup>

השימוש במושג "חינוך בלתי פורמלי" הופיע בראשית שנות השבעים של המאה ה-20, בתחילה ללא הגדרה מדויקת. הניסיון הראשון להגדיר את המושג נעשה בשנים 1973-1974 במחקריהם של פיליפ קומבס, רוי פרוסר ומנסור אחמד.<sup>6</sup> שלושת החוקרים יצרו את ההבחנה בין רמות המיסוד של המושג "חינוך". על פי הגדרתם, המושג "חינוך פורמלי" (formal education) מתייחס למערכת חינוך היררכית המסודרת בכיתות מאורגנות בסדר כרונולוגי עולה, החל בבית הספר היסודי וכלה באוניברסיטה, ובכלל זה לימודים אקדמיים כלליים, מגוון של תוכניות ייעודיות ומוסדות להכשרה מקצועית וטכנית. את המושג "חינוך בלתי פורמלי" (non-formal education) הם הגדירו כך: "כל פעילות חינוכית מאורגנת שמתקיימת מחוץ למערכת חינוך ממוסדת פורמלית ואשר תכליתה לקדם מטרות לימודיות בשביל לקוחות מסוימים". הם הגדירו עוד מושג – "חינוך לא-פורמלי" (informal education): תהליך למידה עצמית הנמשך כל החיים אשר במהלכו האדם רוכש עמדות, ערכים, כישורים וידע מתוך הניסיון היומי וההשפעה החינוכית שהוא סופג מן הסביבה שלו, למשל ממשפחתו, שכניו, עבודתו וגם ממשחק, מהשוק, מהספרייה הציבורית ומהתקשורת.

באותה תקופה הוגדרו מאפייני המושג "חינוך בלתי פורמלי". פול פורדהאם (Fordham) דיבר על ארבעה מאפיינים:

4 Cremin, 1975

5 שמידע ורומי, 2007.

6 Coombs, Prosser, and Ahmed, 1973; Coombs and Ahmed, 1974

- (1) החינוך הבלתי פורמלי רלוונטי בתור מענה לצרכים של קבוצות אוכלוסייה חלשות בחברה;
- (2) החינוך הבלתי פורמלי פועל בקרב קבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים מוגדרים;
- (3) החינוך הבלתי פורמלי ממוקד במטרות ברורות ומוגדרות הנגזרות ממאפייני אוכלוסיית היעד שאליה הוא מכוון;
- (4) החינוך הבלתי פורמלי גמיש מבחינת דרכי הארגון שלו והמתודולוגיות שהוא משתמש בהן.<sup>7</sup>

במרוצת שנות ה־70 וה־80 התחזק העניין בחינוך הבלתי פורמלי במדינות המערב המפותחות והמתפתחות כאחת, גם אם מסיבות שונות. באותן שנים כבר התבהר הקשר בין "חינוך" לבין "פיתוח" (חברתי). במדינות המפותחות הוגדר החינוך הבלתי פורמלי כמשלים לחינוך הפורמלי הניתן בבתי הספר וכמסייע לילדים ולצעירים לנצל את הזמן הפנוי העומד לרשותם. במסגרת זו החינוך הבלתי פורמלי פועל במישורים הדתי, המוסרי והפוליטי. במדינות העולם השלישי, לעומת זאת, פיצה החינוך הבלתי פורמלי על חולשתה (או היעדרה) של מערכת חינוך פורמלית. בכמה מדינות סוציאליסטיות ומדינות מתפתחות – כגון רוסיה, קובה, טנזניה, סומליה, אתיופיה וניקרגואה – התגבשו באותן שנים יוזמות ממשלתיות כדי לספק חינוך בלתי פורמלי לאוכלוסיות חלשות ולסייע להן בכך לשפר את מצבן הכלכלי בכוחות עצמן. השלטונות במדינות אלה הבינו שאין באפשרותם לספק חינוך פורמלי לכל האוכלוסייה, כפי שמקובל במדינות המערב העשירות.<sup>8</sup> וכך, בשעה שבמדינות המערב תורגם החינוך הבלתי פורמלי לפיתוח אנושי, במדינות העולם השלישי הוא היה מנוף לפיתוח כלכלי.

הניסיונות להגדיר את המושג "חינוך בלתי פורמלי" עברו מאז כמה וכמה גלגולים. תקופה ארוכה לא סיפקה הספרות המחקרית הגדרה חד־משמעית מקובלת על רוב החוקרים. מרים שמידע ושלמה רומי פורשים קשת רחבה של הגדרות

Fordham, 1993 7

שמידע ורומי, 2007; 2007. Kamil, 2007 8

שנקשרו לתחום זה לאורך השנים, מהן על דרך השלילה – "חינוך בלתי פורמלי" או "חינוך לא-פורמלי" – ומהן בלשון חיובית, כגון "חינוך משלים", "חינוך מחוץ לבית הספר", "פעילות מחוץ לתוכנית הלימודים" או "חינוך חברתי-קהילתי"<sup>9</sup>. על כל פנים, במשך כשני עשורים הוצג החינוך הבלתי פורמלי כצידו השני של החינוך הפורמלי והוגדר על דרך הניגוד; ההנחה הייתה שתחום החינוך הבלתי פורמלי כולל את מה שלא נכלל בחינוך הפורמלי.

בסוף שנות ה־90 הביא ראובן כהנא גישה אחרת. הוא סבר כי חינוך בלתי פורמלי אין פירושו שלילת החינוך הפורמלי או גרסה חלשה שלו, אלא הוא שיטת חינוך ייחודית המתאפיינת בעקרונות התנהגות שונים מאלה שבחינוך הפורמלי. כהנא גרס שעקרונות החינוך הבלתי פורמלי מאפשרים לבני נוער דרכי ביטוי אותנטיות וממשמעים את החוויות וההתנסויות שלהם. הוא סבר כי לחינוך הבלתי פורמלי יש הפוטנציאל להשיג מטרות חינוכיות שהחינוך הפורמלי אינו יכול להשיג. הפוטנציאל הזה של החינוך הבלתי פורמלי מבוסס, לפי כהנא, על הרכיבים המאפיינים אותו: אווירת נופש ופנאי, קשר בין שווים, מגוון מטרות שעשויות להיקבע על פי צרכים משתנים מתוך התאמה למציאות, סימולציות למיניהן (למשל, משחקי תפקידים או התנסויות חברתיות במפגשים לשם שיפור כישורים חברתיים) ובדיקת גבולות בדרך של ניסוי ותעייה (מורטוריום). הודות לכך, צעירים שמשותפים בפעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי חווים רגשות של חופש, ספונטניות ואותנטיות וביטוי מקורי ונאמן לאני הפנימי שלהם. יתר על כן, הצעירים רוצים להשתתף בפעילויות הללו ולכן הם גם מפתחים מחויבות כלפיהן.<sup>10</sup>

ההגדרה המקובלת היום למושג "חינוך בלתי פורמלי" מופיעה בלקסיקון לחינוך והוראה, והיא נגזרת במידה רבה מהבחנותיו של כהנא לעיל:

החינוך הבלתי פורמלי מייצג תפיסה חינוכית־פדגוגית שהתפתחה בארגוני חינוך וקהילה חוץ בית־ספריים, הפועלים בדרך כלל בזמן

הפנוי של קהלם ומכוונים למצטרפים לפעילויות באופן חופשי ביוזמתם ועל פי בחירתם. בבסיסה של תפיסת החינוך הבלתי פורמלי טבועה ההנחה שניתן ורצוי לממש מטרות חינוכיות וחברתיות בסיוע עקרונות, תכנים, ארגונים וכלים בעלי רמת מיסוד גמישה, המשוחררים מהתניות מבניות ופורמליות הקיימות בדרך כלל בבתי הספר. מטרות החינוך הבלתי פורמלי מכוונות להביא לידי מעורבות חברתית פעילה למען הכלל ולביטוי עצמי של צורכי הפרט, בעיקר בתחום הפנאי.<sup>11</sup>

לפי ההגדרה המקובלת מדובר בשלושה ממדים:

- (1) הגורמים והמוסדות המחנכים – בדרך כלל מחוץ לכותלי בית הספר;
  - (2) התכנים והתכליות – ההוראה והלמידה אינן תכלית הפעילות הבלתי פורמלית אלא נלוות למטרה העיקרית, שהיא עצם החוויה וההתנסות;
  - (3) האמצעים הפדגוגיים – הפדגוגיה אינה מנוסחת באופן תיאורטי אלא מתקיימת הלכה למעשה ומתגבשת מתוך פרקטיקה מעשית.
- אשר לתחומי הפעילות שהחינוך הבלתי פורמלי מעורב בהם היום – נירית רייכל מבחינה בארבעה תחומים עיקריים:<sup>12</sup>

- (א) חינוך משלים. הפעילות מבוצעת בעיקר מחוץ לכותלי בית הספר, והיא ממוקדת בפרט ומכוונת לצמיחתו האישית.
- (ב) חינוך חברתי. הפעילות מתבצעת הן בתוך בית הספר הן מחוצה לו, והיא מכוונת לצורכי הקהילה בכללותה.
- (ג) קידום נוער. חינוך וטיפול אלטרנטיבי בנוער מנותק. מתבצע בדרך כלל מחוץ לבית הספר אך גם בתוכו. פעילות זו מיועדת לאוכלוסייה שמתקשה להשתלב במסגרות השונות בחברה.

11 שמידע ורומי, 2007: 24.

12 רייכל, 2009.

(ד) **תנועות נוער**. פעילות שמאפשרת ביטוי לתרבות הנוער ומשלבת ערכים חברתיים, אידיאולוגיה פוליטית ופעילויות פנאי.

הניסיון לגבש הגדרה ברורה למושג חינוך בלתי פורמלי מלמד על מאמציהם של חוקרים להגדיר ולתחם את הגבולות שבין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלי (כפי שראינו בהבחנות של קומבס ואחרים). מוסטפא כאמל מסרטט הבדלים בין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלי, על יסוד עבודותיהם המוקדמות של טים סימקינס<sup>13</sup> ושל פול פורדהאם, כדלקמן:<sup>14</sup>

### לוח 1

#### חינוך פורמלי וחינוך בלתי פורמלי: השוואת מאפיינים

חינוך פורמלי	חינוך בלתי פורמלי	
לטווח ארוך; מבוסס על הישגים	לטווח קצר; לא מבוסס על הישגים	מטרות
ממושך; זמן השקעה והתמסרות מלא מצד המשתתף	לתקופות קצרות; תדירות גבוהה	משך זמן
סטנדרטי; אקדמי; תנאי סף וסינון קובעים מי יהיו המשתתפים; מבוסס על תשומת לחלמיד	מותאם אישית; מבוסס על תפוקות מן המשתתף מעשי; המשתתפים קובעים מה יהיו תנאי הסף	חוכן
תלוי במוסד; לא מושפע מן הסביבה; מובנה; המורה במרכז; שימוש מרובה במשאבים	תלוי בסביבה; קשור לקהילה; גמיש; התלמיד במרכז; חסכוני במשאבים	דרך ההנגשה
חיצוני; היררכי	ניהול עצמי; דמוקרטי	פיקוח ושליטה

Simkins, 1977 13

Kamil, 2007 14



יש הסבורים כי חלוקה זו חוטאת למציאות ואינה נכונה כלל ועיקר. חן למפרט קורא לבטל לגמרי את ההבחנה בין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלי. לדעתו המסגרות הבלתי פורמליות קיבלו באופן מסורתי הגדרות של פעילות חובבנית או בלתי מקצועית, ועם זאת הן סיפקו חוויות של שמחת חיים, דיאלוג, יצירה וקשר בלתי אמצעי בין ילדים למבוגרים והיו מותאמות לרצונות של הילדים. נוסף על כך הוא סבור כי אין להפריד בין תרומתו של כל אחד ממוסדות החינוך, הפורמלי והבלתי פורמלי, לעיצוב אישיותו של הילד. למפרט גורס שאי אפשר לקבוע שהחינוך הפורמלי יעסוק בהיבטים הקוגניטיביים בלבד ואילו החינוך הבלתי פורמלי ירכז את הטיפול בהיבטים הרגשיים והחברתיים. לראיה, הוא אומר, בבתי ספר רבים פועלות מסגרות בלתי פורמליות, כגון "למידה חוץ-כיתתית" או "הוראה חווייתית", וגם במסגרות החינוך הבלתי פורמלי פועלות מסגרות שתכליתן היא שיפור ההישגים הלימודיים ומאבק בנשירה ובתופעות של הדרה ואלימות.<sup>15</sup>

יוסי סורוקה מציע לראות בתלמיד – האדם הצעיר – ישות שלמה, שאינה ניתנת לחלוקה בין מערכת חינוכית פורמלית ומערכת חינוכית בלתי פורמלית. כדי שהתלמיד יזכה לביטוי אישי מתגמל, ברמה האישית והחברתית, עליו לפעול במרחב חינוכי אחד שמאפשר לו בחירה מגוונת. בחירה אישית המותאמת לסקרנותו ולמאוויו של התלמיד יש בכוחה להעצים את כישוריו ואת הערכתו העצמית. סורוקה מציע שהפעילות המתבצעת מחוץ לכותלי בית הספר תהיה ברצף ובהתייחסות למערכת הבית ספרית. הוא אינו קורא לטשטש בהכרח את הגבולות שבין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלי, אך הוא מדגיש את הצורך לקשור בין שני התחומים באופן שיעצים את היכולות ואת הכישורים האישיים של כל תלמיד.<sup>16</sup>

15 למפרט, 2009.

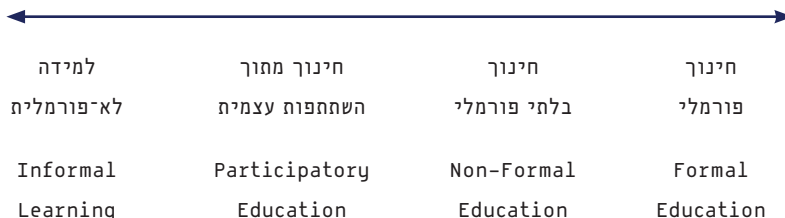
16 סורוקה, 2010.

# 1. התגבשות החינוך הבלתי פורמלי כדיסציפלינה עצמאית

בשני העשורים האחרונים קנתה לה אחיזה תפיסה הוליסטית יותר של החינוך. ביסודה עומדת ההבנה ש"חינוך" (education) או "למידה" (learning) אינם מתמצים ברכישת השכלה פורמלית ושקשה למתוח גבולות ברורים בין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלי. לפי אלן רוג'רס החינוך אינו מתרחש רק בין כותלי בית הספר או במכללות, אלא הוא תהליך מתמשך המתרחש במקומות ובזמנים משתנים ומשום כך יש למקם את סוגי החינוך והלמידה על רצף אחד שבין "למידה לא-פורמלית" (informal learning) ל"חינוך פורמלי" (formal education).

למידה לא-פורמלית מתרחשת באופן אקראי, לא מובנה ולא מכוון, אבל גם באינטנסיביות גדולה ביותר. משום כך הלמידה הלא-פורמלית היא החוליה החשובה ביותר בתהליך הלמידה של האדם. "למידה" היא אבן היסוד של ה"חינוך". השלב הבא ברצף מתקבל כאשר האדם הלומד נעזר בגורם אחר, המסייע לו בתהליך הלמידה ומתאים את הלמידה לצרכיו האישיים של הלומד. כך הופכת ה"למידה" ל"חינוך לא-פורמלי" (informal education) או ל"חינוך מתוך השתתפות עצמית" (participatory education). בשלב הבא, כאשר מתקדמים לתוכניות לימוד מוכנות מראש, אך כאלה שניתן להתאימן לנסיבות המשתנות, ה"חינוך הלא-פורמלי" הופך ל"חינוך בלתי פורמלי" (non-formal education). לבסוף, כאשר האדם הלומד מוותר (או נאלץ לוותר) על חופש הבחירה שלו ומקבל על עצמו דיסציפלינה לימודית המוכתבת מבחוץ, מדובר ב"חינוך פורמלי".<sup>17</sup>

**תרשים 1**  
**רצף החינוך והלמידה,**  
**לפי רמת הפורמליות**



מקור: Rogers, 2004: 7

קשה למתוח גבולות ברורים בין ההגדרות הללו; יש שהתחומים חופפים באזורים מסוימים שלהם. הסיבה לכך, מסביר רוג'רס, היא שהחינוך הבלתי פורמלי עשוי ללוש מגוון צורות: לפעמים תוכניות הלימוד נגזרות מתבניות מוגדרות מראש, גם אם הן עוברות התאמה מסוימת ללומדים, ולפעמים תוכני הלימוד נקבעים על ידי המשתתפים עצמם. על כל פנים, רוב החוקרים מסכימים ביניהם שהחלוקה בין התחומים היא בעיקרה מינהלית-ארגונית: חינוך פורמלי קשור למערכת חינוך ממוסדת, חינוך בלתי פורמלי קשור לפעילויות חינוכיות מאורגנות ושיטתיות המתרחשות מחוץ למסגרת החינוכית הפורמלית, ואילו חינוך לא-פורמלי (או למידה לא-פורמלית) "מכסה" את כל השאר, כלומר חינוך מזדמן ולא מתוכנן שמתרחש בנקודות הקשר עם חברים, משפחה, עמיתים לעבודה והסביבה הקרובה.<sup>18</sup>

למרות החפיפה והקושי בתיחום, לחינוך הבלתי פורמלי שמור המקום של תחום מובחן לעצמו. רומי סבור שמסגרות בלתי פורמליות מתאימות לבני נוער וילדים שחיים במציאות פוסטמודרנית, שבה צומח סדר יום אנושי חדש: עולם פתוח,

לא צפוי, שמעלה על נס את הרווחה האישית של הפרט. ראייה לכך, לדעתו של רומי, היא ההשפעה של החינוך הבלתי פורמלי על התחום המסורתי של החינוך הפורמלי, שבאה לידי ביטוי בצמיחתם של בתי ספר דמוקרטיים וקהילתיים ובשילוב של ההורים בחיי בית הספר.<sup>19</sup>

כהנא מציג תפיסה כוללת הקושרת בין סביבה פוסטמודרנית לבין החינוך הבלתי פורמלי. שני אלה יוצרים יחד, לדעתו, סביבה בלתי פורמלית. כהנא גורס שהחינוך הבלתי פורמלי יכול לתת מענה לדרישות בסיסיות של בני נוער החיים במציאות מורכבת שהשינויים בה תדירים והשונות בין האנשים גדולה. לטענתו, אחד המאפיינים העיקריים של בני נוער וצעירים הוא החיפוש אחר משמעות אותנטית לחייהם ואחר דרך שתביא אותם לידי ביטוי עצמי מיטבי. בכוחן של מסגרות חברתיות מסוימות לעודד בני נוער להעניק משמעות לחוויות שלהם בכך שהן מציעות להם הזדמנות לפרש אותן בדרך מובנית. כהנא סבור שבני נוער וצעירים, בהיותם פרטים רציונליים, יבחרו בפרשנויות שמעניקות לחוויות שלהם משמעות ואותנטיות.<sup>20</sup>

מסגרות של חינוך בלתי פורמלי מסייעות אפוא למתבגרים בהתמודדות עם המציאות כחלק מגיבוש זהותם האישית. לטענת שמידע ורומי, הדבר נכון במיוחד בשלב שהמתבגרים עוברים שינויים רבים ונדרשים להתמודד עם מטלות התפתחותיות מגוונות, בכללן גיבוש ייחודיות (אינדיבידואציה), גיבוש זהות אישית וחברתית ואוטונומיה בקבלת החלטות הקשורות לעתידם. ההתנסות של המתבגר במערכת חברתית בלתי פורמלית מחייבת אותו לפתח דרכי התמודדות במגוון תחומים שהמסגרת הפורמלית, מעצם טבעה, אינה מאפשרת לו.<sup>21</sup>

ממד נוסף בחינוך הבלתי פורמלי, המייחד אותו ומבחין אותו מן החינוך הפורמלי, הוא הרלוונטיות הרבה שלו לבני נוער בסיכון ולבני נוער מנותקים. מטרת העבודה החינוכית טיפולית היא ליצור סביבת התייחסות חיובית, שתאפשר עיצוב מחדש

19 רומי, 2009.

20 ראובן כהנא, "לקראת תיאוריה של בלתי פורמליות והשלכותיה לנעורים", אתר החינוך הבלתי פורמלי, אוקטובר 2000.

21 שמידע ורומי, 2007.

של הרגלים, עמדות ודרכי התמודדות של הנער עם דמויות משמעותיות בחייו ועם מסגרות ומחויבויות. ההתמודדות של מתבגרים עם עיצוב זהותם מתרחשת במסגרות החינוך הבלתי פורמלי גם אצל נוער נורמטיבי, אף שבמידה פחותה. הנוער הנורמטיבי מגיע למסגרות אלה מרצונו החופשי, והן מציעות לו דרך התמודדות אוטונומית כחלק מתהליך התפתחותו.<sup>22</sup>

## ג. חינוך בלתי פורמלי באוכלוסיות מיעוט בעולם

העניין בעולם בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ובייחוד בפעילויות של בני נוער וצעירים (עד גיל 29), נמצא במגמת עלייה מתמדת. אחד הגופים שנותנים את דעתם לנושא זה הוא מועצת אירופה (Council of Europe), המקדמת שיתוף פעולה בין מדינות אירופה, בעיקר בנושאי זכויות אדם, דמוקרטיה ומשפט בינלאומי.<sup>23</sup>

בשנת 1998 הגדירו השרים במועצת אירופה המופקדים על תחום הנוער את החינוך הבלתי פורמלי כתחום פעולה בעדיפות גבוהה, על יסוד ההבנה שחינוך זה תורם להשתלבות בחברה. מועצת אירופה מאמצת את הפרשנות ההוליסטית למושג "למידה בלתי פורמלית" (non-formal learning), המדגישה את המוטיבציה הפנימית של הלומד, את ההשתתפות מרצון ואת החשיבה הביקורתית. פרשנות זו רואה בלמידה הבלתי הפורמלית "סוכן של דמוקרטיה" (democratic agency). בעשור החולף שבה ועדת השרים של מועצת אירופה ואישרה את עמדתה זו בהזדמנויות אחדות. בהצהרת ועדת השרים באפריל 2003 נאמר, למשל, כך:

22 ש.ס.

23 מועצת אירופה הוקמה במאי 1949, מקום מושבה בשטרסבורג (צרפת), וכיום חברות בה 47 מדינות. ראו אתר האינטרנט של המועצה: [www.coe.int](http://www.coe.int).

למידה לכל החיים ממלאת תפקיד חשוב בצמצום אי־שוויון חברתי והדרה חברתית ובקידום שותפות פעילה בחיים הדמוקרטיים. חינוך בלתי פורמלי יכול לתרום להקניית הידע והכישורים הנחוצים לצעירים כדי להצליח בחברות מודרניות.<sup>24</sup>

בהצהרה זו הציגה ועדת השרים גם המלצות, ואלה הופנו לממשלות של המדינות החברות במועצת אירופה. בראש ובראשונה המליצו חברי הוועדה להכיר בכך שחינוך בלתי פורמלי הוא רכיב יסודי בתפיסה של "למידה לאורך החיים" (lifelong learning), ולכן על המדינות להכיר בכך שלחינוך הבלתי פורמלי חלק חיוני בהקניית השכלה כללית ובגיבוש תוכניות לימודים בתחום. המועצה אף קראה לממשלות לתת הזדמנויות שוות לכל בני הדור הצעיר, ובייחוד לבני הקבוצות החלשות בחברה, באמצעות גישה לשירותי החינוך הבלתי פורמלי. המועצה גרסה כי בכך יתאפשר לקבוצות הללו למצות את מלוא הפוטנציאל הטמון בהן, והדבר יסייע בצמצום אי־שוויון והדרה חברתית. המועצה גם קראה למדינות החברות לתמוך ביוזמות בתחום החינוך הבלתי פורמלי שכוונתן לעודד את המחויבות של בני הדור הצעיר לקידום ערכים כמו אזרחות פעילה, זכויות אדם, סובלנות, צדק חברתי, שיח בין־דורי, שלום והבנה בין תרבויות.<sup>25</sup>

ההכרה בחשיבות המושג "למידה לאורך החיים" כביטוי לתפיסה הוליסטית וכוללת של חינוך זכתה לאחרונה בהכרה גם מטעם אונסקו. חזון הארגון לשנת 2030 הוא להפוך את הלמידה לאורך החיים למנגנון שיבטיח חינוך איכותי לכול ויניע פיתוח חברתי.<sup>26</sup>

מה מסביר את העניין של מדינות רבות בעולם ב"למידה לאורך החיים", בפרט כשמדובר בקבוצות חלשות? רוג'רס טוען כי העניין של ממשלות בתהליך

24 Committee of Ministers, "Recommendation Rec(2003)8 of the Committee of Ministers to Member States on the Promotion and Recognition of Non-formal Education/Learning of Young People," *Council of Europe website*, April 30, 2003 (התרגום שלנו).

25 ש.ם.

26 UNESCO, 2015

חינוכי כזה הוא כפול: קודם לכול, תהליך הלמידה לאורך החיים מסייע לצמיחה הכלכלית של החברה בכללותה; ושנית, הוא מעודד את האנשים המשתתפים בו להיות אזרחים פעילים.<sup>27</sup> בקבוצות מיעוט או קבוצות חלשות באוכלוסייה, כמו החברה הערבית בישראל, החינוך הבלתי פורמלי הוא לא רק כלי לשיפור רמת ההשכלה של הפרטים, אלא הוא גם סוכן לשינוי חברתי-כלכלי ולכן תורם להעצמת הקבוצה שאליה משתייכים הפרטים האלה.

במחקר משנת 1976 הגיע תומס להיבל למסקנה שכדי שחינוך בלתי פורמלי יביא לשינוי חברתי, עליו להתבסס על שלושה עקרונות: (1) הבנת הצרכים של אוכלוסיית היעד; (2) שיתוף אוכלוסיית היעד בתהליך הלמידה שלה באמצעות הגורם שיחזם את הפעולה החינוכית; (3) קיום קשרי גומלין בין המשתתפים בפעילות הבלתי פורמלית לבין הסביבה שהתהליך מתרחש בתוכה. להיבל מסביר שחינוך בלתי פורמלי תורם להעצמה של האוכלוסייה: הוא תורם לפיתוח הכישורים של פרטים בחברה ומסייע להם לשלוט בהשפעות של גורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים על חייהם. מסקנה חשובה של להיבל, הרלוונטית לדיונונו, היא שחינוך בלתי פורמלי צריך להתמקד בקבוצה ולא רק ביחידים המרכיבים אותה. לדבריו, אפשר שיחידים מתוך הקבוצה ירכשו ידע אישי במהלך הפעילות החינוכית, אך הדגש צריך להיות על הסולידריות של הקבוצה ועל הפעולה הקולקטיבית.<sup>28</sup>

עיון במקרי מבחן מן העולם, שבודקים את השפעות החינוך הבלתי פורמלי בקרב בני נוער וצעירים מקבוצות חלשות באוכלוסייה, מספק מסקנות רלוונטיות לדיונונו. מדובר בקבוצות מיעוט, ילידי או מהגר, הנבדלות מן האוכלוסייה הכללית בתרבותן ובמוצאן האתני. המסקנות שלהלן נגזרו ממקרי מבחן במדינות מתפתחות ברחבי העולם וממקרי מבחן במדינות מפותחות באירופה:

Rogers, 2004 27

Labelle, 1976 28

**(1)** פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי תורמות לביעור אנאלפביתיות בקרב צעירים המתקשים להשתלב במערכת החינוך הפורמלי בארצם עקב קשיי שפה וחסמים תרבותיים. הצלחת התוכניות מיוחסת לכך שהחינוך הבלתי פורמלי מותאם לתרבות המקורית של בני הקבוצה החלשה.

**(2)** פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי תורמות להעצמת חברי הקבוצה; הן נוטעות בהם תחושה של מסוגלות עצמית ומעודדות אותם להשתלב חברתית וכלכלית בארצם.

**(3)** פעילויות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי תורמות להפחתה אצל בני נוער בהתנהגויות שיש בהן סיכון.

במדינות אחדות באפריקה, כגון קניה, אוגנדה, זמביה וסיירה-לאון, הושקו תוכניות ממשלתיות לשילוב של חינוך פורמלי עם חינוך בלתי פורמלי כדי להעלות את רמת ההשכלה בקרב בני נוער (עד גיל 18) וצעירים (מעל גיל 18) המתגוררים באזורים כפריים. המטרה העיקרית הייתה הגדלת שיעורי יודעי קרוא וכתוב, אך נוסף עליה הוגדרו עוד מטרות: שיפור כישורי החיים, השתלבות טובה יותר בשוק העבודה, שיפור התנהגויות בריאות, הכשרה בתחום החקלאות והסביבה, העשרה בתחום החינוך, מניעת שחיתות וקידום מינהל פוליטי תקין.<sup>29</sup>

מקרי המבחן במדינות בדרום-מזרח אסיה, כדוגמת קמבודיה, הפיליפינים, אינדונזיה ותאילנד, מלמדים שמסגרות לחינוך בלתי פורמלי יכולות להעצים קבוצות חלשות ונחשלות בחברה. בקמבודיה תמכה הממשלה בתוכניות חינוך בלתי פורמלי שהפעילו ביוזמתם גופים לא-ממשלתיים. גופים אלה פעלו בקרב תושבים כפריים המתגוררים באזור ההררי, שבמשך שנים רבות היה מבודד ולא מפותח. שיעור האנאלפביתיות בקרב התושבים הכפריים היה גבוה ביותר: 80% אצל הגברים ו-98% אצל הנשים. הסיבה לשיעורים הגבוהים הללו הייתה שחומרי הלימוד היו כתובים בשפה הרשמית של קמבודיה, שהתושבים הילידים אינם מבינים. שני גופים לא-ממשלתיים פיתחו תוכנית להכשרת כפריים מקומיים, כדי שאלה ילמדו בקרב בני הקהילות שלהם, יפתחו כיתות לימוד ויכינו תוכניות



לימוד הולמות, והכול בשיתוף פעולה עם המחלקה הלאומית לחינוך בלתי פורמלי. אחת היוזמות המצליחות ביותר לפיתוח כוח אדם מקומי מיומן הייתה הכשרת בני נוער מקרב קהילת המיעוט האתני באזור ההררי. אלה קיבלו השכלה תיכונית בבתי ספר ממשלתיים וחזרו לקהילה שלהם לשרת את בני הקהילה, בעיקר את המבוגרים שבהם (בני 50, 60), בשפה המקומית. המפתח להצלחת התוכנית הקהילתית היה ההסתמכות על היסטוריה אורלית (בעל פה) ועל מאפיינים של התרבות המקומיות.<sup>30</sup>

מקרה אחר המדגים התערבות ממשלתית לטיפול באוכלוסייה חלשה הוא זה של בני שבט אטה (Aeta) בפיליפינים. בני השבט הילידים, שבניו נאלצו להגר ממקום מושבם הטבעי עקב התפרצות הר געש, חיים בכל מיני אזורים הרריים בפיליפינים. הוקמה עבורם מערכת חינוך בלתי פורמלי גמישה וכוללנית שמקנה מיומנויות קרוא וכתוב באמצעות מערכת חינוך קהילתית. בכך תורמת מערכת החינוך הבלתי פורמלי לאזרחות פעילה, להעצמה ולצמיחה של הקהילה ובד בבד מסייעת לשימור התרבות הילידית.<sup>31</sup>

מחקר עומק בשלהי שנות השבעים באינדונזיה ובתאילנד בדק את השימוש בתוכניות לחינוך בלתי פורמלי ככלי להעצמת בני נוער וצעירים (בתחילת שנות ה־20 לחייהם) שנשרו ממערכת החינוך. התוכנית שמה במוקד הפעילות שלה את ההעצמה הכלכלית, התרבותית והחברתית, ולא הפוליטית, בשל מגבלות שהטילו הממשלות בשתי המדינות על מתיחת ביקורת על המשטר. בשתי המדינות עוררה פעילות החינוך הבלתי פורמלי אצל המשתתפים את המודעות ליכולת ההשפעה שלהם בחברה ואף ציידה אותם בכלים להשפיע. באינדונזיה הצליחו המשתתפים להשתלב טוב יותר בחברה וגם מצאו דרכים להגדיל את הכנסתם. כך הם תרמו להתפתחות הקהילה הכפרית שלהם והפכו לחלק ממוקד קבלת החלטות בקהילה. בתאילנד מצאו המשתתפים דרכים להגדיל את

Thomas, 2003 30

Licen, Lihtenvalner, and Podgornik, 2012 31

הכנסתם וסייעו לפתור מחלוקות בכפר. ומעל הכול – המשתתפים בתוכניות העידו שחייהם קיבלו משמעות וכיוון חדש.<sup>32</sup>

המקרים הללו מלמדים כיצד מעורבות ממשלתית ישירה (אפריקה, הפיליפינים) או עקיפה (קמבודיה) במימוש תוכניות לחינוך בלתי פורמלי בקרב אוכלוסיות חלשות תורמת להעצמת קבוצות חלשות בחברה. ואולם גם במקרים כמו באינדונזיה ובתאילנד, שבהם היוזמות לחינוך בלתי פורמלי לא נעשו בעידוד הממשלה המקומית או שהממשלה הטילה עליהן מגבלות, הצליחו היוזמות להגשים את יעדן.

דוגמה נוספת ליוזמות שהצליחו אף על פי שלא נהנו מתמיכת רשויות המדינה היא המקרה של הקהילות הילידיות במחוז Chiapas) במקסיקו. מערכת החינוך הפורמלי במקסיקו לא אפשרה לאוכלוסייה הילידית ללמוד מחוץ למערכת הרשמית. בתגובה התארגנו יוזמות מקומיות – אפילו במשאבים דלים יחסית – והעניקו לילידים חינוך שהולם את ערכיהם ועוזר בצמצום האי־שוויון בחברה.<sup>33</sup> במקרה הזה סייעו היוזמות לחינוך הבלתי פורמלי להקים מחדש מרחבים תרבותיים ופיזיים שמבטיחים מנגנוני התארגנות חברתית ששומרים על אוטונומיה מסוימת מול שלטונות המדינה.

תוכניות העצמה של חינוך בלתי פורמלי לקבוצות חלשות מיושמות לא רק במדינות מתפתחות אלא גם במדינות מפותחות באירופה ובצפון אמריקה. אחת הדוגמאות היא המקרה של קהילת בני רומה המתגוררים במדינות דרום־מזרח אירופה. ב־1998 נוסד בסקופיה, בירת מקדוניה, המרכז הרומאני לתרבות ולחינוך (Romani Cultural and Educational Center). המרכז מפעיל תוכניות חינוכיות במסגרות הבלתי פורמליות בנושאים כמו שפת בני רומה, בחינוך יצירתי, בהפצת התרבות הרומאנית ובסיוע בחינוך צעירים. חלק מהפעילויות מתרחשות מחוץ לכותלי בית הספר, והן מסייעות לילדים ובני נוער מקהילה חלשה זו להשתלב טוב יותר במערכת החינוך הפורמלי במדינה. המרכז מדגיש

Kindervatter, 1979 32

Beatty, 2005 33

בפעילויותיו את הממד התרבותי, על מנת להקנות לילדים ולבני הנוער מהקהילה תחושה של עוצמה אישית, של יכולת לביטוי מלא של כישוריהם האישיים ושל שיפור בתקשורת הבין-אישית שלהם. גיבוש התוכניות נעשה בהתייעצות עם מומחים בחינוך, ובעיקר עם בני הקהילה עצמה, ובכללם מורים, הורים ובני הנוער המשתתפים בתוכניות. הצלחת התוכניות מתבטאת לא רק בשיפור ההישגים האישיים של התלמידים, אלא גם בהבנה טובה יותר של הוריהם מדוע חשוב שילדיהם ימשיכו את לימודיהם למרות הקשיים האובייקטיביים הנגזרים ממצב כלכלי וחברתי נחות בהשוואה לאוכלוסיית הרוב במדינה.<sup>34</sup>

במדינות המערב יש לתוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי תפקיד בהעצמת קבוצות חלשות מבחינה חברתית וכלכלית. בארצות הברית, למשל, יש עדיין פערים חברתיים-כלכליים בין אזרחים ממוצא אפרו-אמריקני ולטיני לבין אזרחים לבנים. לעיתים קרובות פערים אלה מונצחים תודעתית בבתי הספר הציבוריים, כאשר מורים משדרים לתלמידים ממוצא אפרו-אמריקני או לטיני את המסר שהם אינם מצפים מהם להישגים גבוהים בלימודים. ולא זו בלבד אלא שמחוץ לשעות הלימודים, תלמידים אלה – שרבים מהם מתגוררים בשכונות מצוקה – סובלים מלחץ נפשי שמקורו בסביבת המגורים ומנגישות גרועה של אמצעים טכנולוגיים לעומת תלמידים המתגוררים בשכונות מבוססות.

נתונים של National Education Association מלמדים שבקהילות רבות מתארגנות יוזמות בתחום החינוך הבלתי פורמלי המיועדות לקבוצות חלשות (אפרו-אמריקנים ולטינים) במטרה להעצים אותן בתחום הלימודי. אחת הדוגמאות לכך היא התוכנית Steps to Success, שהושקה בעיר ברוקליין שבמסצ'וסטס בשנת 2001. התוכנית מיועדת לתלמידים בגילים 6-18, רובם ממוצא אפרו-אמריקני, שמוצאם בסביבה חברתית-כלכלית נמוכה. התוכנית נותנת להם עזרה לימודית, ייעוץ והכוונה מחוץ לשעות הלימודים ומכינה אותם למבחני הסיום של בית הספר התיכון. לפני השקת התוכנית היה שיעור התלמידים שעמדו בתנאי הקבלה לקולג' בין 30% ל-50%, אבל הוא הכפיל את

עצמו בתוך שנים ספורות לאחר שהתוכנית החלה לפעול. בשנת 2006, חמש שנים מיום השקת התוכנית, הוא הגיע ל-87%. מסקנת המחקר היא שגם אם תוכניות כאלה אינן יכולות לצמצם בקלות את הפערים המצטברים, הן תורמות להעלאת מספר בני המיעוטים המגיעים להשכלה גבוהה. תוכניות אלה הופכות את המשתתפים בהן לאזרחים מועילים ופותרות לפניהם את האפשרות להיחלץ ממעגל העוני.<sup>35</sup>

ממחקר השוואתי שבחן את יישומן של תוכניות לחינוך בלתי פורמלי בגרמניה, בהולנד ובמחוז אונטריו בקנדה עולה שלתוכניות החינוך הבלתי פורמלי לאוכלוסיות חלשות יש תרומה חשובה למיגור תופעות חברתיות שליליות ולהצמחת חברה סולידרית יותר. בשלוש המדינות יצרו תוכניות המשלבות חינוך פורמלי עם חינוך בלתי פורמלי (בתי ספר קהילתיים בהולנד או בתי ספר המציעים "למידה לאורך כל היום" בגרמניה). התוכניות מרחיבות את תרבות הפנאי בקרב אוכלוסיית היעד (ילדים ובני נוער), ובה בעת, כחלק מתפיסה כלכלית-חברתית, הן מעודדות השתלבות עמוקה יותר של נשים במעגל העבודה, שכן התוכניות הללו מאריכות את יום הלימודים של הילדים ומאפשרות לנשים להתמסר לעבודתן מחוץ לבית.

דגש מיוחד מושם בתוכניות האלה על פיתוח מנהיגות בקרב בני נוער. בגרמניה משמשים ארגוני הנוער לא רק כקבוצות חברתיות המציעות פעילויות לשעות הפנאי, אלא גם כמרכזי למידה נוסף על הלמידה בבתי הספר. בהולנד רווחת התפיסה שבני נוער וצעירים (בגילים 13-25) יכולים להיות מעורבים בחברה האזרחית ולחוות את דעתם בסוגיות שמעסיקות אותם. בקנדה מציע משרד החינוך של מחוז אונטריו שלוש תוכניות בתחום המנהיגות של תלמידים: מועצת תלמידים המייעצת לשר, פורומים של תלמידים ופרויקט לתמיכה לימודית. בשלוש המדינות פועל החינוך הבלתי פורמלי בשלושה תחומים: המקצועי, החברתי והאישי. הפעילויות מעוגנות בחוק, ולמעשה בהדרגה הן נעשות יותר ממוסדות ופחות "בלתי פורמליות" (על פי ההגדרה הרווחת בספרות). מבחינה

זו התמונה שונה בישראל, כאן הפעילות החינוכית הבלתי פורמלית מדגישה את ההיבט הערכי, ולא המקצועי, ואת הדינמיקה שבין הפרט והקבוצה.<sup>36</sup>

לסיכום, אף שכל מקרה הוא ייחודי, עולות מן הדוגמאות שהבאנו שתי מסקנות משותפות.

- במדינות המתפתחות תוכניות החינוך הבלתי פורמלי הן חבל הצלה לקבוצות החלשות באוכלוסייה, שהן בדרך כלל קבוצות מיעוט אתני-תרבותי. התוכניות יצליחו ככל שגיבושן ייעשה בשיתוף פעולה עם אוכלוסיית היעד המשתתפת בהן (ילדים, בני נוער וצעירים), עם ראשי הקהילה שבקרבה התוכנית מופעלת, עם ארגונים מקצועיים לא-ממשלתיים ועם רשויות המדינה הנוגעות בדבר.
- במדינות המפותחות תוכניות החינוך הבלתי פורמלי תורמות לצמצום פערים חברתיים וכלכליים בחברה הכללית והופכות את שעות הפנאי לשעות משמעותיות יותר בסדר היום של ילדים ובני נוער.

## ד. מהעולם לישראל: חשיבותו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

---

אימן אגבריה מציין את חשיבותו הייחודית של החינוך הבלתי פורמלי למיעוטים בכלל ולמיעוט הערבי בישראל בפרט. לדבריו, תוכניות לחינוך בלתי פורמלי נועדו לענות על שני צרכים הנגזרים ממצבו של המיעוט. האחד, הצורך בשליטה, בייחוד כאשר מדובר בקבוצת אנשים שחיים במציאות של שוליות מתמדת; השני, הצורך באוטונומיה, ובייחוד באוטונומיה תרבותית. מרחב אוטונומי כזה

חשוב למיעוט האתני כדי להשיב את כבודו האבוד וכדי לאפשר לקהילה המשך קיום במסגרת משלה, המאפשרת שמירה על שפה ומנהגים ומפתחת בשביל הקהילה שיח זהות משלה ובלשונה.<sup>37</sup>

על רקע הניתוח ההשוואתי מתחדד עוד יותר הצורך של המיעוט הערבי הישראלי בתוכניות חינוך בלתי פורמלי משמעותיות, שיביאו להעצמתו ולהעמקת השתלבותו בחברה. מתוך ההשוואה עולה גם החשיבות הרבה של התאמת תוכני החינוך הבלתי פורמלי לקבוצת המיעוט. מכאן שהחזון, היעדים והתוכניות לחינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית אינם יכולים להיות שעתוק של תוכני החינוך הבלתי פורמלי בחברה היהודית, אלא עליהם להיות בעלי מאפיינים ייחודיים משלהם. לכך יש להוסיף את חשיבותו של החינוך הבלתי פורמלי לצמצום פערים, מהלך חיוני לנוכח הפערים העמוקים בין הציבור הערבי והיהודי בישראל.

זאת ועוד. כפי שנראה להלן, החברה הערבית הצמיחה מתוך עצמה לא מעט גופים – מרביתם עמותות רשומות – שעוסקים בתחום החינוך הבלתי פורמלי לילדים ולנוער. מטרתן של עמותות אלה היא למלא את החלל בתחומים שלא קיבלו מענה מוסדר מטעם המדינה. מן הריבוי נולד הצורך למסד את המאמצים שנעשים בתחום החינוך הבלתי פורמלי – מצד אחד, להפיק תועלת מן הפרקטיקות המעשיות שהתגבשו בשטח; ומן הצד האחר, לכוון את הפרקטיקות הללו לאפיקים שיועילו לחברה הערבית ולמערכת החינוך הפורמלי שהמדינה מספקת.

## החינוך בקרב ילדים ובני נוער ערבים ויהודים: תמונת מצב

בקרב מוסדות המדינה, ובמשרד החינוך בפרט, הולכת ומתגבשת ההכרה בכך שהחינוך הפורמלי הוא מנוף לשילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלה, בשוק העבודה העתידי ובחברה בכללה.<sup>38</sup> כמו כן התעצבה ההבנה שלחינוך הבלתי פורמלי יש תפקיד מהותי בהשגת יעדים אלה. הדברים מופיעים בדוח שפורסם מטעם משרד החינוך, בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד לשוויון חברתי בנושא מיצוי ההון האנושי בחברה הערבית דרך מערכת החינוך (2015).<sup>39</sup> הדוח מציג המלצות פעולה בכמה תחומים, ובהן חיזוק ידיעת השפה העברית בקרב תלמידים ערבים, חשיפה לאפיקי תעסוקה מגוונים ולמודלים לחיקוי, שיתוף פעולה בין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות ביצירת פתרונות מקומיים להפעלת תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי ומניעת נשירה (גלויה וסמויה) ממערכת החינוך. הדוח מייחד לחינוך הבלתי פורמלי תפקיד מפתח בהשגת יעדים אלה ובפרט בתחום שיפור ידיעת השפה העברית, שסומן כתנאי הכרחי להשתלבות האזרחים הערבים בכלכלה הישראלית.

**38** הגישה שמשרד החינוך מאמץ היא שילוב ואינטגרציה של המיעוט הערבי ולא מתן אוטונומיה לחינוך הערבי. משרד החינוך דוחה יוזמות שתכליתן מתן אוטונומיה לחינוך הערבי. לדוגמה, בשנים 2010-2011 יזמה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי את הקמתה של מועצה פדגוגית ערבית, מתוך כוונה שהמועצה תשתתף בעיצוב מדיניות החינוך במערכת החינוך הערבי. אלא שמשרד החינוך לא הכיר במועצה וסירב לשתף פעולה עם היוזמה. להרחבה ראו רודניצקי, 2015א: 93-97.

**39** שינוול ואחי, 2015. הסקירה נכתבה ביוזמת הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בעקבות החלטת ממשלה בנובמבר 2012. "החלטת ממשלה מס' 5208: מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", אתר משרד ראש הממשלה, 4 בנובמבר 2012.

## א. הדור הצעיר בחברה הערבית: נתוני רקע

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לתחילת 2018 אוכלוסיית ישראל מונה 8.8 מיליון נפש, מהם כ־6.6 מיליון יהודים (74.8% מכלל האוכלוסייה) וכ־1.8 מיליון ערבים (20.8%).<sup>40</sup> החברה הערבית אינה הומוגנית. הרוב המכריע בה הם מוסלמים (84%), והיתר הם דרוזים (8%) ונוצרים (8%). נתונים מתוך דוח מחקר של הלמ"ס, העוסק בילדים ובצעירים (עד גיל 24) בישראל, מלמדים שכמעט מחצית מן האוכלוסייה הכללית (43%) הם צעירים עד גיל 24, וכשליש ממנה (33%) הם ילדים מתחת לגיל 18.<sup>41</sup> בהשוואה למדינות מפותחות בעולם, ישראל נחשבת מדינה צעירה. מספרם של הילדים עד גיל 18 גדל בעשור האחרון ב־20% ומספרם של הצעירים בגילים 18–24 גדל בתקופה זו ב־10%.

מההשוואה בין יהודים לערבים מתברר כי שיעורם של ילדים וצעירים באוכלוסייה הערבית גבוה משיעורם באוכלוסייה היהודית (55% לעומת 40%). אוכלוסיית הילדים הערבים בגילים 5–18 (מגן חובה ועד סוף כיתה י"ב) היא יותר מרבע (27%) מכלל אוכלוסיית הילדים בישראל בגילים אלה, דהיינו שיעור גבוה משיעורם של הערבים בכלל אוכלוסיית המדינה. במילים אחרות, ילדים ונוער הם פלח נכבד בחברה הערבית, שאף נמצא במגמת גידול, ולכן להקצאת משאבים לקידומו ולטיפוחו יש חשיבות לחברה הישראלית בכללותה.

ילדים ובני נוער אלה רובם גדלים ביישובים המדורגים בתחתית הסולם הכלכלי-חברתי. הפערים בין האוכלוסייה היהודית ובין האוכלוסייה הערבית מתועדים במדד החברתי-כלכלי של היישובים בישראל שמפרסמת אחת לכמה שנים הלמ"ס.

40 הנחונים נלקחו מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם מעודכנים לחודש ינואר 2018. במניין האוכלוסייה הערבית נכללים תושבים ערבים במזרח העיר ירושלים.

41 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016א.



הפערים מתבטאים במישורים רבים כמו בריאות, דיור, הכנסה, עוני, תעסוקה, השכלה ורמת חיים (למשל, בעלות על מוצרים בני קיימא).<sup>42</sup> מדדי הפיתוח הנמוכים של היישובים הערביים מלמדים על המציאות ועל ההקשר החברתי-כלכלי שבמסגרתו גדלים ילדים ובני נוער ערבים במדינה. מרבית היישובים הערביים (81%) מדורגים בשלושת האשכולות הנמוכים של המדד, ומכאן שרוב הילדים ובני הנוער הערבים גדלים ביישובים ששוררים בהם עוני ורמה כלכלית-חברתית נמוכה. על כך יש להוסיף תופעות של חוסר מעש, חשיפה גבוהה למעשי עבריינות, רמת השקעה נמוכה בחינוך פורמלי והשקעה כמעט אפסית בחינוך הבלתי פורמלי.<sup>43</sup> מתנאי רקע אלה עולה שאם לא יתחולל שינוי של ממש, אין לילדים ולנוער אלה סיכוי להיחלץ ממעגל המצוקה. על רקע זה מתחדדת עוד יותר חשיבותו של החינוך הבלתי פורמלי ככלי לפיתוח, העצמה חברתית וצמצום פערים.

## ב. פערים בחינוך הפורמלי

הפערים בהישגים הלימודיים בחינוך הפורמלי מוסברים במידה רבה כתוצאה של הפערים במישור החברתי-כלכלי. על פי דוח מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, שבחן את ההרכב החברתי-כלכלי של תלמידים בזרמי החינוך השונים בשנים 2001–2014, חל שיפור ניכר במצבם הכלכלי של התלמידים

42 המדד מחושב על פי 14 משתנים כדלקמן: (1) הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות); (2) רמת מינוע (שיעור אחזקת רכב); (3) אחוז כלי רכב חדשים; (4) אחוז זכאים לתעודת בגרות; (5) אחוז סטודנטים; (6) אחוז דורשי עבודה; (7) אחוז המשתכרים עד שכר המינימום; (8) אחוז המשתכרים מעל פעמיים השכר הממוצע במשק; (9) חציון גיל; (10) יחס תלות; (11) אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר; (12) אחוז מקבלי דמי אבטלה; (13) אחוז מקבלי גמלה להבטחת הכנסה; (14) אחוז מקבלי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה. המדד החברתי-כלכלי האחרון פורסם בנובמבר 2016 ומתייחס למצבן של הרשויות המקומיות בישראל בסוף שנת 2013. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

43 מיעארי וחדאד חאג' יחיא, 2017.

במערכת החינוך הערבי. וכך, בשנת 2001 השתייכו 54% מן התלמידים הערבים לשלושת העשירונים הנמוכים (1-3) ו-32% לארבעת העשירונים הבינוניים (4-7); בשנת 2014 הצטמצם חלקם של התלמידים הערבים בעשירונים הנמוכים ל-38%, וחלקם בעשירונים הבינוניים גדל ל-44%. למעשה, על פי נתוני שנת 2014, כמעט שאין הבדל בין שיעור התלמידים במערכת החינוך הערבי המשתייכים לעשירונים הבינוניים (44%) ובין שיעור התלמידים היהודים במערכת החינוך הממלכתי המשתייכים לעשירונים אלה (40%). הפער הגדול קורה בשלושת העשירונים הגבוהים (7-10): 18% מהתלמידים הערבים במערכת החינוך משתייכים לעשירונים אלה לעומת 45% מהתלמידים היהודים.<sup>44</sup>

## לוח 2

### תלמידים בחינוך הערבי ובחינוך העברי הממלכתי, לפי דירוג חברתי-כלכלי (%)

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

מקור: וייס, 2017: 56.

על פי סקירה בעיתון דה מרקר מראשית 2016, שהוכנה בעקבות אימוץ החלטה 922, עולה כי לא רק שהתקציב שתלמיד ערבי בחינוך הפורמלי מקבל אינו מטפח אותו, אלא שלמעשה התלמיד הערבי מופלה לרעה. אם כוללים בחישוב

גם את התקציבים שהרשויות המקומיות וההורים מוסיפים לסל החינוך, התקציב שתלמיד ערבי במדינת ישראל מקבל נמוך בשיעור שנע בין 78% ל-88% בהשוואה לתלמיד יהודי.<sup>45</sup>

### ה ש ק ע ה ש ל מ ש ק י ב י ת ב ח י נו ן

נתוני הלמ"ס המתייחסים להוצאות על חינוך מראים פערים גדולים בין משקי בית יהודיים לערביים. משק בית יהודי עם שלושה ילדים או יותר מוציא על חינוך פי ארבעה ויותר ממשק בית ערבי (2,084 ש"ח לחודש לעומת 468 ש"ח לחודש), ומשק בית יהודי עם שני ילדים מוציא כמעט פי שלושה ממשק בית ערבי (1,408 ש"ח לחודש לעומת 482 ש"ח לחודש).<sup>46</sup>

### פ ע ר ב ה י ש ג י מ ל י מ ו ד י י מ

הפערים הלימודיים משתקפים באופן עקבי במבחני מיצ"ב לכיתות ה' ו'ח' בשני מקצועות עיקריים: מתמטיקה ואנגלית. גם לפי נתונים אלה ניתן לראות שלמרות מגמה כללית של עלייה בהישגים, ואפילו צמצום מסוים של הפערים בשלב החינוך היסודי (במקצוע האנגלית), עדיין הפערים גדולים. לפערים בשלב החינוך התיכוני יש השלכות מרחיקות לכת על השלבים בהמשך החיים, למשל השכלה גבוהה ותעסוקה.

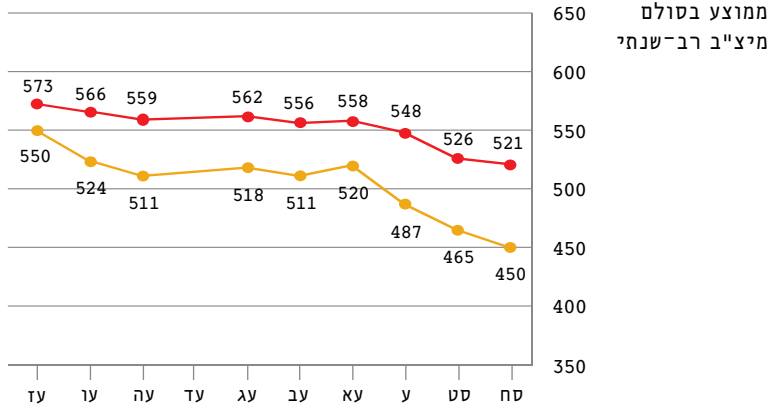
45 מירב ארלוזורוב, "ילד ערבי שווה תשיעית מילד יהודי", דה מרקר, 9.1.2016.

46 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.א.

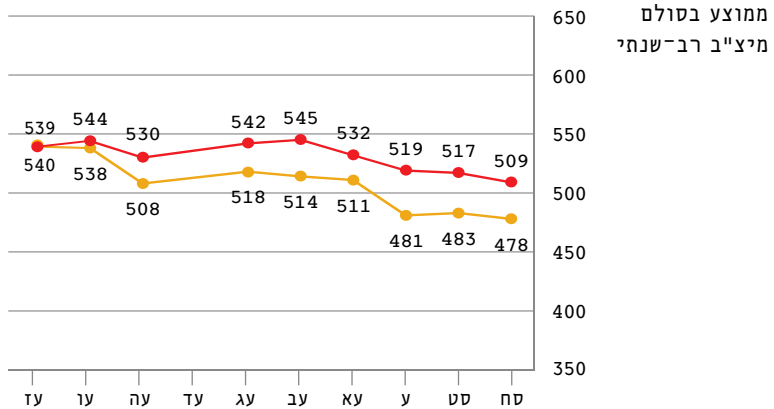
**תרשים 2**

**הישגי תלמידים במבחני המיצ"ב, כיתות ה', יהודים וערבים, שנות הלימודים תשס"ח (2007/8) - תשע"ז (2016/17)**

מתמטיקה ה'



אנגלית ה'

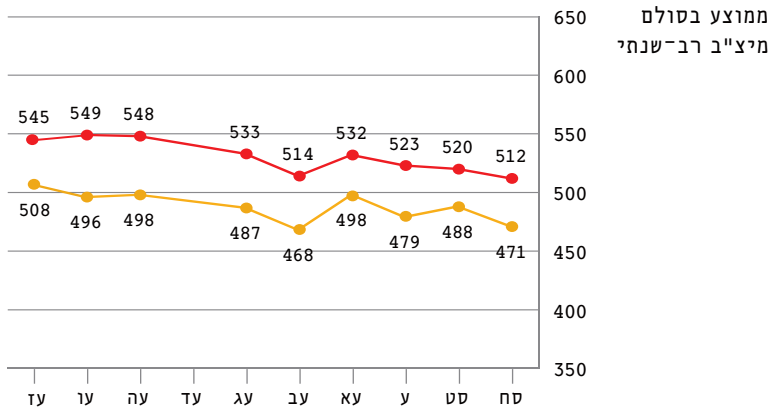


● דוברי עברית  
● דוברי ערבית

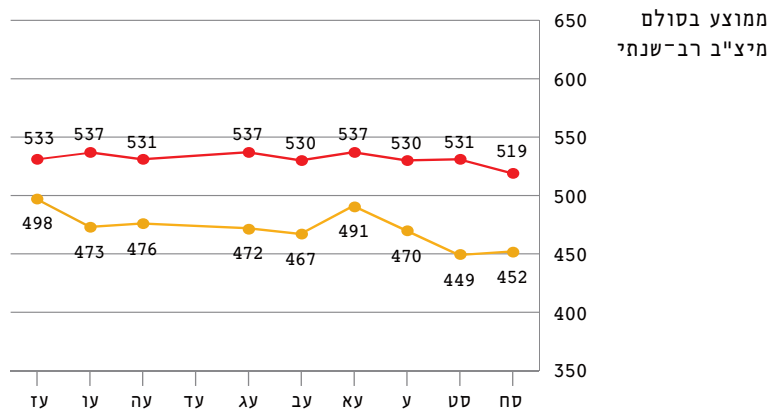
**תרשים 3**

**הישגי תלמידים במבחני המיצ"ב, כיתות ח', יהודים וערבים, שנות הלימודים תשס"ח (2007/8) - תשע"ז (2016/17)**

מתמטיקה ח'



אנגלית ח'



- דוברי עברית
- דוברי ערבית

מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מיצ"ב תשע"ז: חלק א - מבחני הישגים (משרד החינוך, נובמבר 2017).

## זכאות לבגרות

דוח שפורסם ביולי 2016 מטעם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, בכותרת "תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית",<sup>47</sup> קובע כי "אחד מהגורמים המרכזיים המשפיעים על הפער ברמות ההכנסה בין המגזרים הינו רמת ההשכלה".<sup>48</sup> הדוח מצביע על הפער העצום בין התלמידים הערבים לתלמידים היהודים בזכאות לתעודת בגרות "איכותית", דהיינו תעודת בגרות המאפשרת המשך לימודים במוסד להשכלה גבוהה (23% בחינוך הערבי לעומת 47% בחינוך העברי). פער נוסף שנחשף הוא בין שיעור בעלי השכלה על-תיכונית בחברה הערבית (24%) לבין השיעור בחברה היהודית (מעל 50%). אשר לפערים בהשתתפות התלמידים במערכת החינוך ושיעורי הנשירה ממנה – מן הדוח עולה כי בקרב תלמידים ערבים שיעורי ההשתתפות נמוכים ושיעור הנשירה גבוה לעומת עמיתיהם מהמגזר היהודי. אצל התלמידים הערבים שיעורי ההשתתפות משלב חטיבת הביניים ועד שלב התיכון יורדים במידה ניכרת לעומת השיעור המקביל אצל תלמידים יהודים: מ־98% לכ־86% (לעומת 99% ו־92% בחינוך העברי).<sup>49</sup>

## השכלה גבוהה

בתחום ההשכלה הגבוהה הפערים ממשיכים להתרחב. על פי נתוני הלמ"ס לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15), הסטודנטים הערבים הם רק 14.4% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון, 10.5% מכלל הסטודנטים לתואר שני ו־5.9% בלבד מכלל הסטודנטים לתואר שלישי.<sup>50</sup> דוח מיולי 2016 חושף לא רק פערים בהשכלה אלא גם פער של ממש בתשואה על השכלה גבוהה. על פי הדוח, "הפער בין המגזר הערבי ליהודי בא לידי ביטוי ברמת הכנסה נמוכה יותר לשכירים משכילים מהמגזר הערבי. לראייה, השכר השעתי הממוצע של ערבי עם מעל 16 שנות לימוד הוא 54

47 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016.

48 שם, עמ' 35.

49 עיבוד נחונים מחוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

50 עיבוד נחונים מחוך השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, פרק 4, לוח 5, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ש"ח לשעה, לעומת 82 ש"ח לשעת עבודה ממוצעת של יהודי בעל השכלה זהה".<sup>51</sup> עוד נכתב בדוח כי התשואה להשכלה גבוהה במגזר היהודי עומדת על 20%, לעומת 7% במגזר הערבי. הדוח מתייחס גם לפער בתשואה שנובע מהמקצועות הנלמדים ולטיב מוסדות החינוך שבהם נלמדו התארים: הסטודנטים הערבים מתמקדים בתחומי עזר רפואיים, חינוך והוראה (35%, לעומת 15% מהסטודנטים היהודים) וכמעט נעדרים מתחומים רווחיים יותר כגון הנדסה, משפטים, אדריכלות ומינהל עסקים (19%, לעומת 37% מהסטודנטים היהודים).<sup>52</sup>

פערים אלה בחינוך הפורמלי מסבירים את הפערים ברמת ההכנסה וברמת החיים. בתחום החינוך הבלתי פורמלי הפערים עמוקים אף יותר, מאחר שהחינוך הבלתי פורמלי נמצא בסדר עדיפויות נמוך יותר מזה הפורמלי. כתוצאה מכך, המודעות של גורמי הממשל לפערים ולהשלכותיהם השליליות פחותה.

## ג. פערים בחינוך הבלתי פורמלי

האי־שוויון שמערכת החינוך הערבי פועלת בתוכו, בהשוואה למערכת החינוך העברי, מחריף עשרות מונים כאשר משווים את מערכת החינוך הבלתי פורמלי בשתי החברות. דוח המבוסס על עבודת שטח של צוות מחקר בראשות נעמי מנדל־לוי ואיתי ארצי בנושא החינוך הבלתי פורמלי מראה פער גדול בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לבין זו שבחברה היהודית.<sup>53</sup> הפער בא לידי ביטוי במספר הפעילויות, באיכותן ובמחסור הניכר בתשתיות פיזיות ביישובים הערביים – מגרשי ספורט, מרכזים קהילתיים ומבנים ייעודיים לפעילות נוער.

העובדה שרוב הרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית־כלכלית מתבטאת בקושי להעמיד את החינוך הבלתי

51 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016, עמ' 35.

52 שם, עמ' 36.

53 מנדל־לוי וארצי, 2016.

פורמלי במקום גבוה בסולם העדיפויות ולהקצות לשם כך משאבים (על כך נדון בהרחבה בפרק הבא, המתאר את הגורמים המופקדים על החינוך הבלתי פורמלי). גם העובדה שהחברה למתנ"סים פועלת מעט יחסית ביישובים ערביים (פועלים בהם רק 32 מתוך 700 המתנ"סים בסך הכול, דהיינו רק 4.6%) משפיעה על תמונת הפערים. בנוסף, ההכנסה הנמוכה יחסית של המשפחות הערביות הופכת את ההשתתפות בפעילויות החינוך הבלתי פורמלי למותרות שרק חלק קטן מהמשפחות יכולות להרשות לעצמן. התוצאה היא ששיעור ההשתלבות של ילדים ובני נוער ביישובים ערביים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי הוא נמוך מן הממוצע הארצי (30%), שהוא כשלעצמו לא גבוה.<sup>54</sup> למרות זאת, אצל הציבור הערבי מסתמן שינוי במודעות לחינוך הבלתי פורמלי, והיום יש רבים יותר בקרב המכירים בחשיבותו (להרחבה ראו פרקים 3-4, העוסקים במיפוי ובחסמים).

## ד. הבדלים בדפוסי הפנאי בין נוער ערבי לנוער יהודי

---

הפעילויות במערכת החינוך הבלתי פורמלי מתרחשות בשעות הפנאי, שהן השעות ביממה המוקדשות למה שאינו חיוני לקיום. פעילויות פנאי תורמות רבות להתפתחותם של ילדים ובני נוער, כיוון שהן מספקות להם הזדמנות לפתח כישורים חדשים, ליצור יחסים חברתיים, להתנסות בזוויות חדשות בשנות ההתבגרות ולגבש את הזהות העצמית; הן גם מקדמות את התפתחות האוטונומיה האישית ואת כישורי קבלת ההחלטות.<sup>55</sup>

דוח מחקר מקיף של אריק כהן ושלמה רומי (פורסם בקיץ 2015) שופך אור על עולם הפנאי של בני נוער בישראל, יהודים וערבים, בגילים 12-18. הוא ממפה

54 ירון ואגמון, 2017.

55 כהן ורומי, 2015: 25.



את הפעילויות הבלתי פורמליות שלהם במסגרות תרבות הפנאי ומחלק אותן ל-7 תחומים.<sup>56</sup>

- (1) פעילויות שקשורות למשפחה (עזרה בבית, בילוי עם המשפחה);
- (2) פעילויות צריכה ובילוי חברתי (מסיבות, בילוי עם חברים, שליחת מסרונים וקריאתם, קניות, טיפוח עצמי, אכילה מחוץ לבית, דיבור בטלפון, האזנה למוזיקה);
- (3) פעילות עצמית בעלת תוכן מוגדר (תחביבים, אומנות, נגינה, כתיבה, למידה, קריאה);
- (4) פעילות עצמית ללא תוכן מוגדר (להיות לבד);
- (5) פעילויות פנאי ללא תוכן מוגדר (משחקי מחשב, צפייה בטלוויזיה, צפייה בסרטים, גלישה באינטרנט);
- (6) פעילויות מחוץ לבית בעלות תוכן מוגדר (ספורט קבוצתי או אישי, פעילות כושר, פעילות בתנועת נוער או במועדון נוער, לימודי קודש, התנדבות, פעילות פוליטית);
- (7) עבודה בתשלום.

אחת המסקנות המרכזיות הייתה שההבדלים בבילוי שעות הפנאי בין תלמידים בחינוך הערבי לבין תלמידים בחינוך העברי (ממלכתי וממלכתי-דתי) אינם גדולים. ילדים למשפחות מבוססות בשתי האוכלוסיות מבליים הרבה, נוסעים הרבה לחו"ל וצורכים הרבה תרבות ומוצרי צריכה. לעומתם, לבני הנוער העניים בשתי האוכלוסיות חסרים אתגרים, מקומות בילוי ותכנים לשעות הפנאי.

ההבדלים בין בני נוער בשתי האוכלוסיות מתבטאים בתחומי הפעילות שבני הנוער מקדישים להם את פרק הזמן הממושך ביותר בשעות הפנאי שלהם. למשל, בילוי עם בני המשפחה נפוץ יותר אצל בני נוער ערבים. 37% מהם העידו

56 שם. מדגם הדוח כלל 4,322 שאלונים, שהתקבלו מתלמידים יהודים וערבים, הלומדים ב-178 כיתות - מ'ז' עד י"ב. המדגם נבנה כמיצג מבחינת מדדי טיפוח, ומספר הבנים והבנות היה שווה.

כי הם מקדישים לכך חלק ניכר משעות הפנאי שלהם (לעומת 18% מהיהודים בחינוך הממלכתי ו-17% מהיהודים בחינוך הממלכתי-דתי). השימוש בטכנולוגיות תקשורת שונה בין המגזרים: תלמידים יהודים מרבים לגלוש באינטרנט או להתכתב בצ'טים (33% ו-41% בחינוך הממלכתי ו-35% ו-32% בחינוך הממלכתי-דתי, לעומת 26% ו-25% מהתלמידים הערבים). ההאזנה למוזיקה, שהיא הפופולרית ביותר בקרב תלמידים יהודים בחינוך הממלכתי (47%) והממלכתי-דתי (45%) זוכה אומנם לפופולריות מסוימת גם אצל תלמידים בחינוך הערבי אבל היא פחותה בהרבה (30%). ממצא מעניין נוסף הוא שהשיעור של בני נוער ערבים (15%) שאומרים שהם מעדיפים לבלות לבד גבוה מהשיעור של בני נוער יהודים בחינוך הממלכתי (11%) ועוד יותר מזה של בני נוער יהודים בחינוך הממלכתי-דתי (8%).

ממצא רלוונטי נוסף לדיוננו הוא ההערכה של בני הנוער את הזמינות של אפשרויות הפנאי באזור מגוריהם. מתברר שבקרב בני נוער בשתי האוכלוסיות יש בנושא זה הערכה שווה (פחות או יותר) : 56% מהתלמידים היהודים בחינוך הממלכתי, 52% מהתלמידים היהודים בחינוך הממלכתי-דתי ו-49% מהתלמידים בחינוך הערבי העריכו כי באזור מגוריהם יש אפשרויות פנאי (במידה רבה עד מסוימת). עם זאת שיעורם של בני הנוער הערבים שהעידו כי באזור מגוריהם אין אפשרויות פנאי כלל (15%) כפול משיעורם של בני הנוער היהודים שהעידו כך, הן בחינוך הממלכתי (7%) הן בחינוך הממלכתי-דתי (8%). עוד מתברר שבני נוער ערבים ויהודים מסכימים ביניהם באשר לסיבות העיקריות להימנעותם מפעילות פנאי כלשהי. שתי הסיבות העיקריות הן "הזמן לא מתאים" (48% - ערבים; 48% - יהודים, חינוך ממלכתי; 40% - יהודים, חינוך ממלכתי-דתי) ו"אין פעילות כזו באזור שלי" (32% - ערבים; 35% - יהודים, חינוך ממלכתי; 37% - ערבים, חינוך ממלכתי-דתי). הסיבה השלישית בחשיבותה שונה: אצל בני הנוער הערבים היא "היעדר הסכמת הורים" (26%), ואילו אצל בני הנוער היהודים (בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי) היא המחיר הגבוה של הפעילות הרצויה (27% ו-24%). ממצא זה מלמד על חשיבות השיקולים המשפחתיים אצל בני נוער ערבים בקביעת אופייה של פעילות הפנאי שהם יבחרו לעשות.

## החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

א.

### רקע ארגוני

בהערה מקדימה יש לדבר על מאפיין יסודי של החינוך הבלתי פורמלי בישראל. חגית קליבנסקי טוענת שהחינוך הבלתי פורמלי ששם לנגד עיניו בעיקר ילדים ובני נוער עד גיל 18 מתאפיין בריבוי ובגיוון אך גם בשונות רבה ובחוסר ריכוזיות. היא מציינת שיש שפע של יוזמות ויזמים בתחום החינוך הבלתי פורמלי ושהשונות ניכרת כמעט בכל היבט וממד: מטרות ותכנים, דרכי פעולה, חסויות ומקורות מימון, רקע אקדמי וניסיון מקצועי של העוסקים בתחום, הכשרת עובדים, היקף הפעילות ופרישתה הגיאוגרפית. הריבוי והגיוון מגדילים את חופש הבחירה של הפרט, מרחיבים את ההיצע לאוכלוסיות שונות בעלות צרכים מגוונים, אך גם יוצרים לא פעם חפיפות וכפילויות הן בתכנים הן במשאבים. לשפע היוזמות והיזמים מתלווה תמונת המרָאָה של חוסר במרכז רעיוני, ארגוני או תקציבי משותף שאמור לפתח חשיבה אסטרטגית, רחבה וכוללת על קידום החינוך הבלתי פורמלי. מדובר בשדה גדול שפועלים בו ארגונים אוטונומיים רבים בהתאם למטרותיהם, לקהל היעד שלהם ולמשאבים שהם מצליחים לגייס.<sup>57</sup>

הניסיון למפות את שדה החינוך הבלתי פורמלי בכלל, ובחברה הערבית בפרט, הוא משימה מורכבת, שכן, כפי שנראה, האחריות על תחום החינוך הבלתי פורמלי והעיסוק בו מבוזרים בין גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה רבים המגדירים את החינוך הבלתי פורמלי דרך פריזמות שונות. למשל, משרד החינוך, באמצעות מינהל חברה ונוער, מופקד על ילדים ובני נוער, המשרד לשוויון חברתי עוסק בחינוך בלתי פורמלי למבוגרים, ומשרד התרבות והספורט אחראי למוסדות שבין שאר עיסוקיהם גם פונים לתחומים של החינוך הבלתי פורמלי כגון מחזיאונים, ספריות, קונסרבטוריונים, תיאטראות ואגודות ספורט למיניהן. ביזור האחריות על תחום החינוך הבלתי פורמלי יוצר "איים" של ידע מקצועי

57 קליבנסקי, 2008. מצוטט אצל מנדל-לוי וארצי, 2016: 5.

ששום גוף אינו מרכז אותם באופן מאורגן. לכן קשה לדעת מהי תמונת המצב לאשורה בחינוך הבלתי פורמלי בכלל, קל וחומר בקרב החברה הערבית.

## 1. מיפוי המצב הקיים

נעמי מנדלילוי ואיתי ארצי מזהים 5 גורמים אחראים לחשיפת הציבור הרחב לחינוך בלתי פורמלי:

- משרד החינוך (באמצעות מינהל חברה ונוער במשרד החינוך);
- החברה למתנ"סים;
- הרשויות המקומיות;
- תנועות נוער;
- החברה האזרחית (קרנות פילנתרופיות ועמותות המפעילות תוכניות לחינוך בלתי פורמלי).<sup>58</sup>

יצוין שהגורמים אינם פועלים בהכרח עצמאית, ופעמים רבות פעילות החינוך הבלתי פורמלי בשטח היא תולדה של שיתוף פעולה תקציבי וארגוני בין הגורמים הפועלים זה באמצעות זה או זה במימונו של זה. לדוגמה, עמותות בחברה האזרחית מפעילות תוכניות שהרשות המקומית משתתפת בתקצובן, ותקציב הרשות המקומית המיועד לחינוך בלתי פורמלי מגיע בחלקו הגדול מהממשלה דרך משרד החינוך.

58 מנדלילוי וארצי, 2016: 13-22. הסדר המוצג כאן שונה במעט מזה שמוצג אצל מנדלילוי וארצי. הקו המנחה כאן הוא תיאור הגורמים האמונים על חשיפת הציבור לחינוך בלתי פורמלי על פי רמת התמיכה והמימון מטעם המדינה. משרד החינוך והחברה למתנ"סים שניהם גופים ממשלתיים וכל תקציבם מגיע מהמדינה; הרשויות המקומיות ותנועות הנוער מקבלות תמיכה כספית לא מבוטלת מן המדינה, אך ניזונות גם ממקורות מימון אחרים; ואילו פעילותן של העמותות ושל ארגוני החברה האזרחית – הגם שהן מקבלות לעיתים תמיכה ממשלתית – ממומנת בדרך כלל מקרנות פילנתרופיות.

להלן נתאר בקצרה את הזיקה של כל אחד מן הגופים שלעיל לחינוך הבלתי פורמלי, נפרט את דרכי עבודתם של הגורמים השונים בתחומי החברה הערבית ונמפה את הפעילות הקיימת במסגרת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית כיום.

## רמת הממשלה

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך הוא הגוף הממונה על החינוך הבלתי פורמלי, הן זה המתקיים בבתי הספר (למשל, באמצעות פיתוח פדגוגיה בלתי פורמלית ותוכניות לימודים בנושאי ערכים, זהות, מוסר, פיתוח והובלה של מועצות תלמידים, טיפוח מנהיגות נוער, עידוד התנדבות, ארגון טיולים ומסעות נוער לפולין), הן זה המתקיים מחוץ למסגרת הבית ספרית, בעיקר דרך הרשויות המקומיות (למשל, באמצעות תמיכה כספית בתנועות נוער ורגולציה והכשרה של בעלי תפקידים בתחום החינוך הבלתי פורמלי).

היות שהמינהל הוא זרוע של המדינה, החשיפה לחינוך הבלתי פורמלי דרכו היא ארצית. קהל היעד העיקרי שלו הם תלמידים בכיתות ז'–י"ב, ומועצת התלמידים והנוער הארצית היא אחת הדוגמאות המובהקות לתוכניות שהוא מוביל בתחום החינוך הבלתי פורמלי מחוץ למסגרת בית הספר. מועצת התלמידים והנוער מאגדת 45 נציגים נבחרים מ־7 מועצות תלמידים ונוער מחוזיות. המועצות המחוזיות מחולקות לפי אזורים גיאוגרפיים, ומתוך בתי הספר הערביים ("מחוז המגזר הערבי") חברים בהן 5 נציגים, נציג דרוזי אחד מהצפון ונציג בדואי אחד מהדרום.

אגף החברה הערבית פועל בתוך מינהל חברה ונוער והוא המופקד על החינוך הבלתי פורמלי באוכלוסייה הערבית. לא נכללים בתחום אחריותו הבדואים והדרוזים, שהוטמעו במחוזות הכלליים. עד לרפורמה הועסקו באגף 5 עובדים בלבד, והם לא יכלו לספק את צורכי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. בעקבות אימוץ החלטה 922 נעשה שינוי ארגוני בהליכי העבודה ובחלוקת הסמכויות והאחריות, והאגף הוגדר מחוז עצמאי לחברה הערבית. היום עובדים בו 26 מפקחים ומדריכים, והאחריות למחוזות עברה למחוזות הארציים

הכלליים. אגף החברה הערבית יכול היום, בזכות השינוי, לקבוע מדיניות. יתרה מזו, אין עוד הפרדה מחוזית בין החברה הערבית והיהודית, ועובדי אגף החברה הערבית משובצים במטות משרד החינוך על פי אזורים גיאוגרפיים. ולבסוף, על פי רוח ההחלטה הוקצו לחברה הערבית 15 תקני פיקוח חדשים – 14 למפקחים ואחד למנהל הדרכה. התקנים הוטמעו במחוזות כזרוע ביצוע של מדיניות האגף.

מלבד משרד החינוך פועלות יוזמות של חינוך בלתי פורמלי גם מטעם משרדי ממשלה אחרים. לדוגמה, במשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל פועלת תוכנית להב"ה לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה הישראלית. המיזם פועל משנת 2001 ומטרתו לאפשר לימודי טכנולוגיה בקהילה ללא תשלום. במסגרת התוכנית פועלים כיום 30 מרכזים בפרישה ארצית, מהם 7 בחברה הערבית, מתוך הכרה בצורך המיוחד של קהילה זו ברכישת אוריינות דיגיטלית.<sup>59</sup> דוגמה אחרת היא משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, המפקח על מסגרות אחר הצהריים לילדים בגילאי גן ובית ספר יסודי ומסבסד אותן. משרדים אחרים, למשל המשרד לביטחון פנים, משרד הקליטה, משרד התרבות והספורט, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות, מפעילים גם הם תוכניות לחינוך בלתי פורמלי, לפי תפקידם ואוכלוסיית היעד שלהם, אך מדובר בתוכניות נקודתיות ומתחמות בזמן. בדרך כלל התוכניות האלה מותנות בהשתתפות פעילה ובמימון של גורמים נוספים מהשלטון המקומי ומהמגזר הפרטי.<sup>60</sup>

## החברה למתנ"סים

החברה למתנ"סים היא חברה ממשלתית המפעילה מרכזים קהילתיים ברחבי הארץ. בשנת 2017 הוכרה החברה כזרוע ביצועית של משרד החינוך, ולכן היא נמצאת היום תחת אחריותו (באמצעות מינהל חברה ונוער).

59 במרכזים של להב"ה ניתנות הכשרה ביישומי מחשב והעשרה טכנולוגית לציבור הרחב מהגיל הרך ועד הגיל השלישי. בכל מרכז יש שתי כיתות הדרכה, ובכל אחת מהן כ-40 עמדות מחשב המחוברות לאינטרנט בפס רחב. ראו אתר תוכנית להב"ה, משרד המדע והטכנולוגיה.

60 וייסבלאי, 2012.

החברה למתנ"סים היא אחד הגופים הגדולים הפועלים בפרישה ארצית ומזמנים חשיפה לחינוך בלתי פורמלי. תפקידה הוא לבנות קהילות מקומיות ברשת ארצית. למימוש ייעודה החברה מפתחת ומטמיעה תשתיות ארגוניות וניהוליות במרכזים הקהילתיים. היא מתמקדת בפיתוח ובניהול מסגרות של חינוך משלים, למידה כאורח חיים ומתן מענה לקהילה בכל הגילים, גם לילדים בעלי צרכים מיוחדים. שלושת עקרונות היסוד של פעילות החברה למתנ"סים הם מעורבות והתנדבות, פיתוח זהות וקבלת האחר. על פי מדיניות החברה, עקרונות אלו אמורים להיות חלק מכל פעילות המתקיימת במרכזים הקהילתיים.

כל מרכז קהילתי בחברה למתנ"סים מתאים את פעילויותיו לצורכי הקהילה שלו. יש שהמרכז מציע פעילויות או שירותים שאינם קשורים בהכרח לתחום החינוך הבלתי פורמלי אלא לרווחת האוכלוסייה (למשל, שירותי רפואה משלימה או קידום תעסוקה). בתחום החינוך הבלתי פורמלי החברה למתנ"סים פועלת על בסיס ההבנה שבכל יישוב צריך שיהיה שיתוף פעולה בין ארבעה גורמים ראשיים: המחלקה לחינוך, האגף לשירותים חברתיים, מינהל יחידת הנוער והמרכזים הקהילתיים. נקודת המוצא היא שתכלול מעין זה מאפשר רצף בפעילויות של הילד או הנער, מהבוקר עד הערב, ולכן התאמה טובה יותר בין צרכיו ובין הפעילויות שהוא משתתף בהן.

החברה למתנ"סים מפעילה 32 מתנ"סים ביישובים ערביים (פחות מ-5% מכלל המתנ"סים שהחברה מפעילה בכל הארץ). בניגוד למינהל חברה ונוער, בחברה למתנ"סים אין יחידה ייעודית לחברה הערבית, ואנשי הצוותים הערבים משובצים במחלקות ובמחוזות הקיימים באופן שוויוני.<sup>61</sup> מתוך 32 המתנ"סים המיועדים לאוכלוסייה הערבית, 5 נפתחו ב-2016 – ביישובים אכסאל, שפרעם, זָמֶר, צור באהר (ירושלים) וכאבול. ב-2017 עשתה החברה למתנ"סים בדיקת היתכנות לפתיחת 7 מרכזים נוספים ביישובים במשולש ובגליל, לאחר שאגף החברה הערבית במשרד החינוך הקצה תקציב להקמתם.

## הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל מתחלקות לשלושה סוגים מבחינת המעמד המוניציפלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. הרשויות המקומיות הן גורם מכריע בהקמת פעילות של חינוך בלתי פורמלי, בפרט לילדים ולנוער. למעשה, החשיפה לאפשרויות ולהזדמנויות שהחינוך הבלתי פורמלי מציע תלויה במידה רבה ברצונו של העומד בראש הרשות המקומית, ובמקרים מסוימים גם בדרישת התושבים. כיוון שהמחויבות לחינוך הבלתי פורמלי תלויה בראש הרשות, יש הבדלים גדולים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בין הרשויות ברמת המעורבות, במחויבות ובהיצע לתושבים. כמוכן, השונות נגזרת גם מהמעמד החברתי-כלכלי של כל רשות ומהאתגרים שהיא נדרשת להתמודד איתם. למשל, אחד התנאים הראשונים לקיומן של פעילויות בלתי פורמליות הוא תשתיות פיזיות – מבנים ראויים להתכנסויות, מגרשי ספורט, בריכה, מועדוני נוער, מרכזים קהילתיים, ספריות וכדומה. ברשויות מקומיות ערביות רבות חסרות תשתיות פיזיות כאלה, ולכן קשה להפעיל בהן מסגרות של חינוך בלתי פורמלי.<sup>62</sup>

בישראל יש היום 85 רשויות מקומיות ערביות:<sup>63</sup>

- 11 עיריות
- 70 מועצות מקומיות
- 4 מועצות אזוריות

לפי המדד החברתי-כלכלי שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנובמבר 2016, רוב מכריע של הרשויות הערביות בישראל (69 מתוך 85) מדורג בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים. בארבעת האשכולות הגבוהים אין ייצוג לרשויות הערביות כלל,<sup>64</sup> אף שמאז קום המדינה ועד היום גדלה אוכלוסיית היישובים הערביים פי שבעה והשטח הבנוי שלהם גדל פי 12 (ואפילו יותר) בלי

62 מנדל-לוי וארצי, 2016.

63 בניטה, 2015: 4. הנחונים אינם מתייחסים לערים מעורבות.

64 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016ב.



ששטחי השיפוט שלהן יגדלו בהתאמה. ההתפתחות הדמוגרפית לא לוותה בפיתוח תשתיות ושירותים שידביקו את קצב הגידול, וכך נוצרו פערי פיתוח לא רק בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות אלא גם בין המצב הרצוי של הרשויות הערביות ובין מצבן למעשה. הרשויות המקומיות הערביות, במשאביהן הכספיים הדלים, אינן מסוגלות לגשר על הפערים האלה. הניסיון של כמה מהן ליישב בדרכים כלשהן בין צורכי פיתוח תשתיות ובין הספקת שירותים לתושבים יצר אצלן חובות וגירעונות עמוקים הפוגעים בתפקודן.

בשל המחסור התקציבי העמוק אין תמה שהחינוך הבלתי פורמלי נמצא במקום נמוך בסדר העדיפויות של הרשויות הערביות, ועד סוף 2016 ברבות מהן כלל לא היה ממונה על יחידת הנוער. יתרה מזו, אופי התקצוב של פעילויות חינוך בלתי פורמלי, המחייב מימון מלא או תואם (matching)<sup>65</sup> של הרשות, מגביל מאוד את יכולתן של הרשויות לפעול בשדה זה.<sup>66</sup> ואולם הרשויות המקומיות אמורות להיות ספקיות השירות הראשיות של תוכניות החינוך הבלתי פורמלי ביישובים, ולכן יש חשיבות עצומה בפיתוח יכולותיהן ועצמאותן בתחום זה על ידי יצירת תשתית קהילתית אסטרטגית ארוכת טווח.

## תנועות הנוער

תנועות הנוער פועלות בפרישה ארצית, ובתודעה הציבורית הן נתפסות בדרך כלל כסוכנות חשובות ביותר של חינוך בלתי פורמלי בחברה. אחדות מהתנועות משקיעות מאמצים ומשאבים באזורים חלשים, אך הן נתקלות בקושי לגייס חניכים משכבות חברתיות כלכליות נמוכות. אחד הקשיים הוא גיוס ההורים לתמיכה בפעילות, אם בשל חוסר פנאי והיעדר זמינות בגלל מצוקות היום-יום

65 משמעות המונח matching בהקשר של יחסי רשויות מקומיות עם משרדי הממשלה היא הסכם למימון תואם של פרויקטים ושירותים על ידי שני מוסדות - הממשלה והרשות המקומית - המקבלים עליהם את המימון המשותף. שני סוגים של matching: רגיל - העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה (למשל, משרד החינוך) למימון שירותים מסוימים; פיתוח - העברת תשלומים חד-פעמיים לפרויקט מסוים. ראו רונן, 2008.

66 מנדל-לוי וארצי, 2016.

ואם בשל התפיסה שתנועות הנוער מערערות את סמכות המבוגרים. משרד החינוך מעודד ומתמרץ את תנועות הנוער לפתוח סניפים בפריפריה. במסגרת זו הוא אף מסבסד את השתתפותם של חניכים מהפריפריה בתנועות הנוער.

בפעילות תנועות הנוער ביישובים הערביים התמונה מורכבת. על פי דוח של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) מפברואר 2016, בתוך עשור עלה פי שניים שיעור התלמידים הערבים בגילים 10-18 שהם חניכים או מדריכים בתנועות נוער (מ' 6% ב'2006 ל'12% ב'2015). גם אצל תלמידים בחינוך העברי נרשמה עלייה (מ' 22% ב'2006 ל'30% ב'2015). בסך הכול, בשנת 2015 נמנו 248,600 חניכים ומדריכים בכל תנועות הנוער בישראל. כמה מתנועות הנוער הפועלות במישור הכלל-ארצי, העיקריות שבהן הנוער העובד והלומד והשומר הצעיר, פעילות גם ביישובים הערביים. בצידן פועלות תנועות קטנות יותר, ייעודיות לנוער הערבי, ובהן תנועת הצופים הערבים והדרוזים ותנועת הנוער הדרזי. על פי הדוח הנ"ל, העלייה במספר החניכים והמדריכים בעשור החולף התרחשה גם בתנועות הגדולות וגם בתנועות הקטנות. למשל, בשתי התנועות הארציות הפעילות גם ביישובים הערביים (הנוער העובד והלומד והשומר הצעיר) נרשמה עלייה גדולה בשיעור החניכים והמדריכים: בנוער העובד והלומד – עלייה של 59% (מ' 39,255 חניכים ומדריכים ב'2006 ל'62,566 ב'2015); השומר הצעיר – עלייה של 49% (מ' 7,043 ב'2006 ל'10,497 ב'2015). גם בתנועות הקטנות הפועלות באופן ממוקד ביישובים הערביים והדרוזיים נרשמה עלייה: תנועת הנוער הדרוזי גדלה פי שלושה (מ' 2,689 ב'2006 ל'11,791 ב'2015), ותנועת הצופים הערבים והדרוזים רשמה עלייה צנועה יחסית – 7.6% (מ' 4,851 ב'2005 ל'5,219 ב'2015).<sup>67</sup>

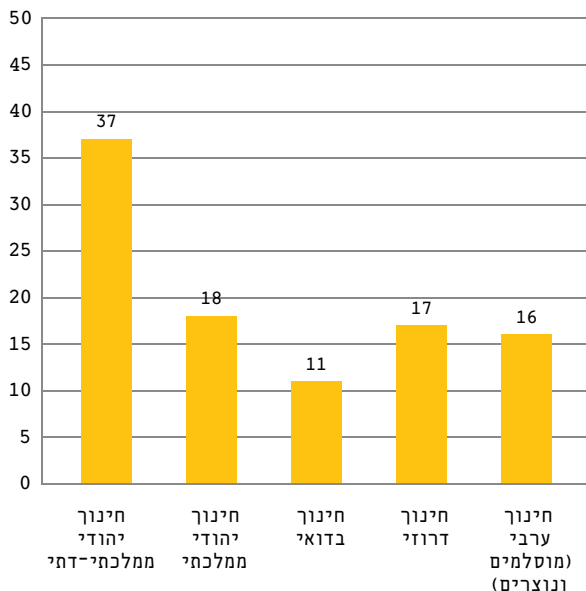
ואולם ראוי לשים את הנתונים בפרופורציה. על פי הדוח של כהן ורומי, רק 20% מבני הנוער היהודים והערבים בגילים 12-18 עונים בשאלונים שהם חניכים או מדריכים בתנועות נוער. הסיבה לכך היא הנטייה של בני נוער להסתגר בפעילויות

67 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "תנועות הנוער בישראל: תוצאות אומדן הגודל היחסי 2015", אתר משרד החינוך, 29 בפברואר 2016.

הקשורות בטכנולוגיה (אינטרנט, צ'טים, מסרונים). התוצאה היא נטישה מסוימת של הפעילויות החברתיות, ובכללן הפעילויות שמציעות תנועות הנוער.

בני נוער ערבים משתתפים בפעילות של תנועות הנוער פחות מעמיתיהם היהודים.

תרשים 4  
השתתפות בפעילות של תנועות נוער,  
גילים 12-18 (%)



מקור: כהן ורומי, 2015: 82.

הסיבה לשיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של בני נוער ערבים בפעילות של תנועות נוער היא המצב המורכב שלתוכו הם נכנסים כאשר הם מצטרפים לפעילותן של תנועות אלה, שכן ביסודן הן תנועות בעלות צביון ציוני. ואכן,

על פי הדוח של מנדל-לוי וארצי, ביישובים ערביים אחדים פועלות תנועות נוער פוליטיות מטעם מפלגות ערביות (חד"ש או בל"ד) או תנועות נוער דתיות המזוהות עם התנועה האסלאמית. החברים בתנועות הללו אינם נכללים במניין החברים הפעילים בתנועות הנוער, והתנועות המפלגתיות והדתיות אינן מקבלות תמיכה תקציבית ממשד החינוך, שלמעשה אינו מכיר בהן.

תנועות הנוער הציוניות פועלות ביישובים הערביים באמצעות חטיבות ערביות ייעודיות. תנועת הנוער העובד והלומד פועלת ב־32 יישובים ערביים וחברים בה כ־16 אלף בני נוער ערבים (כ־25% מכלל החברים בתנועה);<sup>68</sup> בתנועת השומר הצעיר כ־20% מן החניכים הם ערבים, והם משתייכים לחטיבה הערבית אג'אל (أجيال – דורות); ומטעם התאחדות הצופים פועלים בחברה הערבית 5 ארגונים: הצופים הדרוזים, הצופים הערבים הקתולים, הצופים הערבים המוסלמים, הצופים הערבים האורתודוקסים וצופי בתי הספר הערביים. ארגון צופי בתי הספר מופעל בבתי ספר ערביים על ידי מינהל חברה ונוער של החברה הערבית. נוסף על הקושי המובן של פעילות של תנועת נוער יהודית-ציונית ביישובים ערביים, התנועות מביאות איתן תפיסת עולם שלא תמיד עולה בקנה אחד עם התפיסות הפוליטיות, התרבותיות והדתיות בחברה הערבית. כך למשל, הקינים הערביים של תנועת הנוער העובד והלומד פועלים רק ביישובים שמסכימים לקבל שלושה עקרונות אלה: התנועה היא יהודית-ערבית, אין בה הפרדה בין בנים לבנות והיא קוראת לשירות אזרחי בקהילה.<sup>69</sup> בהקשר זה אנו מזכירים את הקונוטציות השליליות בחברה הערבית שיש למושג "שירות אזרחי", מחמת הדמיון (הלא רק סמנטי) ל"שירות לאומי".<sup>70</sup>

## החברה האזרחית: קרנות פילנתרופיות ועמותות

לחינוך הבלתי פורמלי יש זיקה רבה לחברה האזרחית, ולרבים מהעמותות והארגונים הפועלים בחברה האזרחית יש זיקה לתחום החינוך הבלתי פורמלי.

68 ניצן צבי כהן, "יש מקום לכולם", דבר ראשון, 19.10.2016.

69 מנדל-לוי וארצי, 2016: 19.

70 על פי סקר שערך מכון המחקר מדה אל-כרמל בשלהי 2012, יותר מ־70% מבני הנוער והצעירים הערבים בגילים 16–22 מתנגדים לשירות לאומי. ראו ג'קי חורי, "סקר: יותר מ־70% מהצעירים הערבים מתנגדים לשירות לאומי", הארץ, 11.2.2013.

שגשוגה של החברה האזרחית הוא תנאי הכרחי לצמיחתו של חינוך בלתי פורמלי, הגם שאין זה תנאי מספיק שכן נדרשת תמיכה של המדינה.<sup>71</sup>

בשונה מן המדינה, שמחויבת להציע שירותים אוניברסליים בפרישה ארצית, קרנות ועמותות מפעילות מגוון שיקולים רחב בבחירת אזורי הפעולה שלהן, מטרותיהן וקהלי היעד שלהן. נוסף על העמותות הפועלות בפרישה ארצית, עמותות רבות פועלות ברמה אזורית או ביישובים מסוימים בעלי מאפיין משותף (למשל, פריפריה חברתית או גיאוגרפית). המטרות של העמותות, הקרנות והארגונים הפועלים בזירת החינוך הבלתי פורמלי מגוונות ושונות זו מזו. למעשה, המגזר השלישי בכללותו הוא עולם דינמי, והשינויים בו תכופים; יוזמות חדשות צצות ועולות תדיר, וארגונים משנים את מטרותיהם או נסגרים כבעניין שבשגרה, בעיקר בגלל התלות שלהם בתרומות.<sup>72</sup>

הופעתם של ארגוני מגזר שלישי בחברה הערבית החלה רק בשנות ה-80 של המאה ה-20, בשלב מאוחר יחסית בהשוואה לחברה היהודית. עד אז מפלגות פוליטיות שפעלו ברמה המקומית, ובמידה מסוימת גם הסתדרות עובדי המדינה, היו מוקדי הכוח החברתי-פוליטי ושימשו מעין בסיס התארגנות חלופי לזירה הפרלמנטרית. בצד המוסדות הפוליטיים התקיימה פעילות וולונטרית ענפה במסגרות בלתי פורמליות עממיות ובארגונים פילנתרופיים.<sup>73</sup> מן הסתם גם ההתפתחות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי התעכבה. רק ב-1973 נפתח המתנ"ס הערבי הראשון בטמרה. בהמשך התחיל משרד החינוך להפעיל מועדוני נוער, בהיקף מצומצם, ביישובים ערביים אחרים. אימן אגבריה טוען ששורש הבעיה בפעילות החינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים הוא שבניגוד לחברה היהודית, שבה מילא החינוך הבלתי פורמלי תפקיד היסטורי ב"בניין המדינה" ובעיצוב הזהות הלאומית היהודית, בחברה הערבית לא יכול היה החינוך הבלתי פורמלי למלא תפקיד קונסטרוקטיבי כזה. שלילת הלאומיות הפלסטינית עיקרה מלכתחילה את פעילות החינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים, וכבר בשנות ה-50 וה-60 היו

71 להרחבה על התפתחות החברה האזרחית בישראל ראו גל-נור ובלאנדר, 2013, כרך א: 637-681.

72 מנדל-לוי וארצי, 2016.

73 גל-נור ובלאנדר, 2013, כרך ב: 942-943.

הפעילויות האלה, שבוצעו ברובן במועדוני ההסתדרות, חלק ממדיניות השליטה והפיקוח של הממשל הישראלי על הציבור הערבי שחי בתחומי המדינה.<sup>74</sup>

נקודת המפנה בהתארגנות העמותות בחברה הערבית החלה בשנות ה־80, במידה רבה בזכות כניסתו לתוקף של חוק העמותות (1980). החוק הקל על רישום עמותות ערביות הן פרוצדורלית (אצל רשם העמותות) הן מהותית. די אם נזכיר כי שני התנאים היחידים לרישום עמותה (מופיעים בסעיף 3 של החוק) הם שמטרתה של העמותה לא ישללו את קיומה של מדינת ישראל או את אופייה הדמוקרטי ושהעמותה לא תשמש מסווה לפעילות בלתי חוקית. למעשה, המונח "מדינה יהודית" כלל לא נזכר בחוק. מסיבה זו שימשו העמותות קרקע פורייה לקליטת אזרחים ערבים בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה שהיו חדורי תודעה פוליטית וחברתית וגם תרו אחר מקור פרנסה.<sup>75</sup> על פי נתוני המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, החל בראשית שנות ה־90 של המאה ה־20 ועד סוף העשור הראשון של המאה ה־21 – דהיינו בפרק זמן של שני עשורים – עלה מאוד מספרן של העמותות הערביות.<sup>76</sup> אף שהנתונים מעודכנים רק עד שנת 2007, ניתן להבין מתוכם את התהליך ואת דפוסי ההתארגנות של המגזר השלישי הערבי. בשנים 1998–2007 מספרן של העמותות הערביות הרשומות עלה פי שלושה, מ־1,000 ל־3,000, ושיעורן בכלל העמותות הרשומות בישראל עלה מ־3.5% ל־6%. כמחצית מן העמותות הרשומות אצל רשם העמותות בשנת 2007 הוגדרו עמותות פעילות (1,517 מתוך 3,000).<sup>77</sup>

התבוננות בדפוסי ההתארגנות של החברה האזרחית הערבית מלמדת על שינוי מהותי לא רק במספרן של העמותות הערביות אלא גם בתחומי פעילותן. בתוך עשור ירד שיעורן של העמותות הערביות בתחום הדת (שבעבר היה תחום העיסוק העיקרי) מ־25% ל־12%. שיעורן הגבוה של עמותות הרשומות

74 אגביה, 2007.

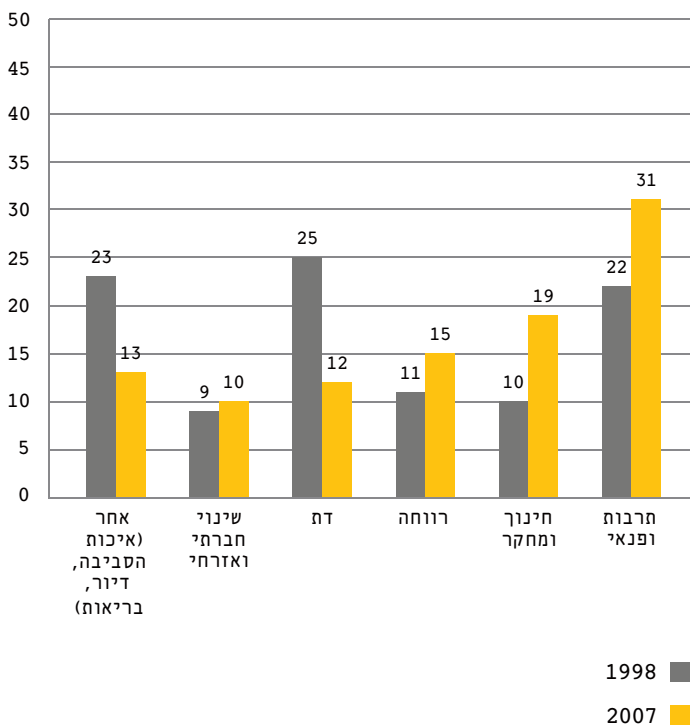
75 גל־נור ובלאנדר, 2013, כרך ב.

76 "עמותה ערבית" היא עמותה שהוקמה במטרה לשרת ספציפית את האוכלוסייה הערבית. בעמותות מסוג זה רוב ההנהלה וצוות העובדים הם אזרחים ערבים, להבדיל מעמותות משותפות ליהודים ולערבים כגון העמותות סיכוי, יוזמות קרן אברהם, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם.

77 רודניצקי, 2015: 45–49.

בקטגוריה "דת" בסוף שנות ה־90 מלמד כי התנועה האסלאמית השכילה לנצל את מרחב הפעילות הלגיטימי במסגרת החוק הישראלי ונרתמה במרץ לפעילות שתכליתה העצמת החברה הערבית. השיעור הגבוה הוא גם עדות להתגבשות מעמדה של התנועה האסלאמית ככוח פוליטי וחברתי עולה בשנות ה־80 וה־90. ואולם לפני כשני עשורים השתנתה המגמה, ומספרן של העמותות הערביות בתחומי התרבות והפנאי, הרווחה, החינוך והמחקר עלה עלייה של ממש.

**תרשים 5**  
**תחומי העיסוק של עמותות ערביות,**  
**2007 לעומת 1998 (%)**



מקור: רודניצקי, 2015: 46-47.

השינוי אינו מקרי. הוא משקף את היחלצותם של ארגוני החברה האזרחית הערבית למתן מענה לחסכים חברתיים ולתחומים שרשויות המדינה אינן מספקות בהם מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית. הגידול בשיעור העמותות העוסקות ברווחה מלמד על המחסור הנגרם מאוזלת היד של רשויות המדינה בטיפול במצוקותיה של האוכלוסייה הערבית. לענייננו חשוב במיוחד הגידול בעמותות בתחומי התרבות והפנאי והמחקר והחינוך, שכן חלק גדול של עמותות אלה מפעילות תוכניות ופרויקטים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, והן עושות זאת בדרך ההולמת את ערכי התרבות והזהות של האוכלוסייה המשתתפת בפרויקטים אלה (לפירוט ראו נספח 2). אגבאריה סבור שמגמה זו מסמנת נקודת מפנה בתחומים שהחינוך הבלתי פורמלי מתמקד בהם ביישובים הערביים. עמותות אלה, וכן תנועות פוליטיות, החלו לקדם פעילויות תוכן, למשל זכויות היסטוריות, זהות, העצמה קולקטיבית של בני נוער פלסטינים וחיזוק הכבוד הלאומי.<sup>78</sup>

דוח שפורסם במאי 2015 מטעם "מידות" – ארגון ששם לו למטרה לקדם את ההשפעה של עמותות בישראל – שובך אור על פעילותם הנוכחית של ארגוני החברה האזרחית הערבית בקרב צעירים ערבים בישראל.<sup>79</sup> הדוח מבוסס על ראיונות עומק עם פעילים ערבים בארגוני החברה האזרחית. מתברר ממנו שבחמש השנים האחרונות הוקמו ארגונים מקומיים לשינוי חברתי המבוססים על פעילות של צעירים ברשתות החברתיות. כותבי הדוח מזהים את שנת 2012 כמבשרת הגל החדש של הארגונים הללו. נקודת זמן זו אינה מקרית, והיא מצביעה על רישומם העמוק של אירועי "האביב הערבי" בשנים 2011-2012 על תודעתם של צעירים ערבים ישראלים. האירועים במדינות ערב הוכיחו כמה חשוב כוחם של צעירים מלוכדים כדי לחולל שינוי חברתי. ואכן הארגונים שהוקמו בשנים אלה ביישובים הערביים בישראל ממוקדים בקידום הזהות הלאומית הפלסטינית מתוך כוונה להעצים את כוחם של הצעירים, לערער על ההתנהלות הפוליטית המסורתית, להיאבק בהדרת צעירים ממוקדי קבלת

78 אגבאריה, 2007.

79 רודיק-כהן ושפרמן, 2015: 32-40.



ההחלטות בחברה הערבית (למשל במערכת הפוליטית המוניציפלית ובמסגרות ההשפעה החמולתיות) ולסייע לצעירים ערבים להתמודד עם חסמים חברתיים וכלכליים המקשים על השתלבותם במרחב הציבורי הישראלי. על פי הדוח, רבים מארגונים אלו עוסקים בחינוך בלתי פורמלי ובמעורבות חברתית המתבססת על חיבור לנרטיב הפלסטיני, משום שהם מבינים שיש להכין את בני הנוער ליציאה לעולם המבוגרים ולמגע עם החברה היהודית הישראלית.

לסיכום, מאמצע שנות ה־90 של המאה ה־20 החלו ארגוני החברה האזרחית הערבית לעסוק ביתר תשומת לב בתחום החינוך הבלתי פורמלי בציבור שלהם. מבחינה כמותית מדובר בפעילות ענפה שהיקפה עולה על היקף הפעילות שהמדינה יוזמת בתחום זה. הממד הבלתי פורמלי של הפעילויות לא נובע רק מההגדרות התיאורטיות של חינוך בלתי פורמלי כפי שהוצגו לעיל (פעילויות מחוץ לכותלי בית הספר ואחרי שעות הלימודים, מותאמות מבחינה תרבותית לקהל היעד המשתתף בהן וחותרות להעצמה חברתית של המשתתפים בהן ושל כלל האוכלוסייה), אלא גם מן העובדה שהפעילויות מנוגדות במהותן לחינוך הפורמלי שרשויות המדינה מספקות.

הארגונים הפעילים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית נחלקים ל־4 קטגוריות (לפירוט ראו נספח 2):

### 1. עמותות ערביות

עמותות שמטרתן לקדם את האינטרס של הציבור הערבי ולתרום לגיבוש זהותו כמיעוט לאומי. בתחום החינוך בולטת ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, המקדמת את החינוך הערבי בכל המישורים. נוסף עליה יש עמותות לגיבוש הזהות הלאומית הפלסטינית: האגודה לתרבות ערבית, עמותת בלדנא ותנועת חק ("צדק"). הללו שמו להן למטרה להעלות את המודעות של הגדרת הזהות בקרב נוער וצעירים ערבים באמצעות מסגרות החינוך הבלתי פורמלי. עמותות ערביות נוספות פועלות למתן סיוע לצעירים בתחומים ספציפיים שניכרים בהם חסמים לצעירים ערבים בחברה הישראלית, למשל השכלה ודיוור.

## **2. עמותות כלליות הפועלות בקרב אוכלוסיות שסובלות מייצוג חסר במוקדי השפעה ולשם צמצום פערים**

שתי דוגמאות לעניין זה: עמותת "אלומה", מייסודו של הקיבוץ הדתי, המקדמת תוכנית להנגשת השכלה גבוהה ב־60 ישובים ערביים; ועמותת "אופנים", המנגישה באופן חווייתי חינוך מדעי טכנולוגי לאוכלוסיות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

## **3. עמותות משותפות וארגונים המקיימים תוכניות לחיים משותפים**

בקטגוריה זו פועלים מיזמים ועמותות שמציעים מפגש בין־תרבותי בין קבוצות שונות בחברה הישראלית ומטרתם עשייה משותפת בתחומי הספורט, המדע והמוזיקה. דוגמאות לעמותות כאלה הן גבעת חביבה, בית הגפן והמרכז לטניס.

## **4. עמותות ערביות מקומיות**

עמותות שמבקשות להעצים אוכלוסייה ערבית ביישוב או באזור גיאוגרפי מסוים, כגון עמותת "צעד קדימה" לקידום החינוך ברהט, מרכז תמר בנגב ועמותת תישרין בטייבה.

## מפת צעדי מדיניות

החלטת הממשלה 922 היא נקודת מפנה במדיניות כלפי החינוך הבלתי פורמלי. על פי החלטה זו תקודם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי באוכלוסייה הערבית באמצעות תיקון הדרגתי של מנגונוי ההקצאה או בניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות כך ששיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי ליישובי התוכנית המורחבת לא יפחת משיעורם באוכלוסייה. התיקון ייעשה באופן מצרפי לכלל תקציב החינוך הבלתי פורמלי, אגב מתן אפשרות לשיעור הקצאה שונה ברכיבים מסוימים של התוכניות השונות. התוכנית תכלול, בין היתר, הרחבה של פעילויות החינוך הבלתי פורמלי בבתי הספר, ברשויות המקומיות ובארגוני החברה האזרחית, ובכלל זה הרחבת הפעילות של מתנ"סים ושל תנועות וארגוני נוער ופיתוח מנהיגות.<sup>80</sup>

עד קבלת החלטה 922 הוקצו לחברה הערבית מעט מדי משאבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ולא הייתה חשיבה כוללנית ומאוחדת מאחורי המשאבים שהוקצו. רוב המשאבים הופנו לחינוך הפורמלי, ומסגרות החינוך הבלתי פורמלי לא קיבלו התייחסות ממוסדת אלא פעלו בעיקר במסגרות פילנתרופיות או דרך החברה למתנ"סים ותנועות הנוער המקושרות לחברה האזרחית. החלטה 922 הגדילה את המשאבים שיינתנו לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית וגם אפשרה תכלול שלהם וחשיבה הוליסטית כדי למקסם את המשאבים ולהשפיע על הנוער הערבי השפעה מהותית ועמוקה.

קשה להפריז בחשיבותה של החלטה 922 לעתיד החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. מדובר במהפכה בהתייחסות הממשלתית לנושא. מתחום שהיה מוזנח במשך שנים ונמצא בתחתית סולם העדיפויות של הרשויות המקומיות הפך החינוך הבלתי פורמלי לתחום מתוקצב בעל פוטנציאל ליצירת שינוי משמעותי

80 ראו נוסח מלא של החלטת ממשלה מס' 922: "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטים בשנים 2016-2020", אתר משרד ראש הממשלה, 30 בדצמבר 2015.

בחברה הערבית. כדי למקסם את המהלך יש לבחון את הכלים לקידום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית.

תכליתו של פרק זה היא לנסות ולאגום את הצעדים שכבר נעשו ואת הצעדים המתוכננים במסגרת מימוש החלטת הממשלה 922 הנוגעים להקצאה התקציבית לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. נשתדל לסרטט תמונה כללית של המדיניות שנוקטים גופים שונים בהקשר זה.

## א.

### החלטה 922:

## תמונת מצב לפני החלטת ההמשלה ואחריה

החלטת הממשלה 922 מתכוונת להפוך את החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לשדה ממוסד, עתיר משאבים, הפועל באמצעות מטה ממשלתי ייעודי ותקציב בהיקף של כ־650 מיליון ש"ח על פני חמש שנים. המחויבות התקציבית הזו מלמדת על כוונת המדינה להשפיע ולמסד את התחום לטווח הארוך. ההחלטה מאפשרת בניית תוכנית אסטרטגית ומערכתית להתמודדות עם חסמים העומדים לפני החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית (החסמים מוצגים בפרק הבא).

## צעדים ארגוניים ראשוניים

הצעד הראשון בעקבות ההחלטה היה הגדלת אגף החברה הערבית (הפועל במינהל חברה ונוער במשרד החינוך) והרחבת תפקידיו לניהול התקציבים החדשים, מינוי מפקחים במחוזות וקביעת סדרי עדיפויות על פי צרכי האוכלוסייה. בעבר עבדו באגף רק 3 מפקחים. כעת התווספו 12 מפקחים ומספרם עומד עתה על 15 בסך הכול. מספר היישובים שכל מפקח מופקד עליהם צומצם כדי לייעל את התמיכה המקצועית בכל יישוב. כיום כל מפקח אחראי ל־3-6 יישובים בלבד, והתמיכה והפיקוח השתפרו מאוד.

הצעד השני היה איתור גורם שיפעל כמטה יישום ויהיה אחראי לתיאום בין הגופים השונים העוסקים בחינוך הבלתי פורמלי. בסוף 2016 פנה משרד החינוך לארגון ג'וינט־אשלים בבקשה שישמש גורם מתאם ויפעל עם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך במתכונת של מיזם משותף. השותפות ממומנת בכ־5 מיליון ש"ח לשנה: משרד החינוך נושא ב־75% מעלות המימון (3.75 מיליון ש"ח) והג'וינט נושא ב־25% הנוותרים (1.25 מיליון ש"ח).

הג'וינט קיבל על עצמו את האחריות לתיאום בין גופי הממשלה לבין הרשויות המקומיות, ארגוני חברה אזרחית ועמותות שפעלו ביישובים הערביים עוד בטרם התקבלה החלטה 922. תפקידו לסייע למשרד החינוך להתמודד עם חסמים, להפיק את המרב לטובת החינוך הבלתי פורמלי מכל אחד מהגופים ובעיקר ליצור שפה אחידה ומקצועית בזירה זו. לצורך זה הוקם בג'וינט מטה יישום משום שהמסקנה הייתה שעל מנת להביא את התכנון האסטרטגי לכדי מימוש נדרש מאמץ בשתי זרועות הפועלות בעת ובעונה אחת – זרוע אסטרטגית וזרוע יישומית. הזרוע האסטרטגית היא הוועדה המייעצת לתכנון ולליווי תהליכי המקור וכן מחקר מלווה שיעשה בתיאום עם הרשויות המקומיות ואנשי מקצוע. הזרוע היישומית אחראית למעקב, לליווי ולבניית היכולות לצורך יישום המדיניות.

## חלוקת התקציב

החלטה נוספת שהתקבלה כבר בהתחלה היא שיש לחלק את התקציב השנתי – 130 מיליון ש"ח (ובסך הכול 650 מיליון ש"ח לחמש שנים), לרמות השונות: 60 מיליון ש"ח למטה האסטרטגי לחינוך הבלתי פורמלי ולתוכניות ברמה הארצית, ו־70 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות. תקצוב ראשוני זה יש בכוחו לשנות מן היסוד את מצבו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, שכן עד כה לא הייתה כמעט שום יכולת (ברמה הממשלתית) לפתח אותו מקצועית, ליצוק בו תוכן חינוכי, לפקח עליו או לערוך עליו מחקרים כדי לשפר אותו ולהתאים אותו כראוי לאוכלוסייה שהוא פועל בתוכה.

## ב. החינוך הבלתי פורמלי לאחר החלטה 922

החינוך הבלתי פורמלי לאחר החלטה 922 נחלק לשלוש רמות: רמת הממשלה או המטה במשרד החינוך, הרמה הארצית והרמה המקומית. להלן נדון בכל אחת מהן בהרחבה.

### רמת הממשלה או המטה במשרד החינוך

ברמת המטה היעדים הראשוניים הם פיתוח מקצועי של החינוך הבלתי פורמלי, העלאת המודעות לחשיבותו, העמקת ההיכרות של גורמי חינוך בחברה הערבית עם החינוך הבלתי פורמלי ויצירת רשת פיקוח על החינוך הבלתי פורמלי ברמה המקומית. עוד יעד הוא העמדת כלים לרשויות המקומיות כך שיוכלו לגבש תוכנית אסטרטגית למילוי צורכי הקהילה בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

להלן פירוט הצעדים שנעשו בשטח במהלך 2017:

#### 1. פיתוח מקצועי

החלטה 922 הרחיבה מאוד את המשאבים המקצועיים בחינוך הבלתי פורמלי לחברה הערבית על ידי יצירת תפקידים חדשים ומילוי תפקידים שלא היו מאוישים בעבר. מרכז ההדרכה בחברה הערבית (הפועל באגף החברה הערבית במינהל חברה ונוער ואחראי לתכנים, לתוכניות הכשרה ולהשתלמויות) הפך למרכז הדרכה ארצי (מה"ד), והוא נותן מענה בתחום הפיתוח המקצועי. מרכז ההדרכה משרת כ־10,000 אנשי מקצוע ובעלי תפקידים ב־67 רשויות מקומיות ערביות.

לקידום ההתמקצעות של אנשי השטח בתחום החינוך הבלתי פורמלי גיבש מרכז ההדרכה של החברה הערבית תוכנית הדרכות מקיפה לבעלי תפקידים בקהילה.

דוגמאות:

- 60 שעות הדרכה שנתיות לרכזים במוסדות חינוך שהרשות המקומית תבחר בהם כעוגן קהילתי;
- 120-80 שעות שנתיות לראשי מחלקות נוער ברשויות המקומיות;
- קורס של 8 שעות שנתיות בנושא חינוך בלתי פורמלי לכל מחנך/ת במערכת החינוך הערבית לטובת הקניית ערכי החינוך הבלתי פורמלי לתלמידים.

**2. קידום יכולות מיפוי ובניית מסדי נתונים**  
 המחלקה לחינוך בלתי פורמלי בג'וינט-אשלים יצרה כלי מיפוי אלקטרוני חכם לרשויות המקומיות (ראו להלן נספח 1). בעזרת כלי זה כל רשות יכולה להזין את נתוניה בנושאי תשתיות פיזיות, משאבי אנוש ותוכניות לחינוך הבלתי הפורמלי. הרשות יכולה גם להזין נתונים בנושאים של הפרופיל החברתי-חינוכי שלה: שיעורי נשירה, בני נוער בסיכון ומספר הבוגרים של מערכת החינוך ברשות.

הרשויות המקומיות יוכלו להיעזר בכלי זה כדי לבנות תוכנית אב לחינוך הבלתי פורמלי בתחומן. כמו כן הן יוכלו לגבש תוכניות מכוונות תוצאות ולבחון את השינויים שקרו בעקבות אימוץ התוכניות. צוות ג'וינט ומינהל חברה ונוער יתמכו בתהליך זה ויאספו מידע על מעמד החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. כלי מיפוי הנתונים יאפשר ליישובים ללמוד זה מזה ולהקים שיתופי פעולה ביניהם.

## הרמה הארצית

רוב התוכניות לחינוך בלתי פורמלי מופעלות על ידי ספקים חיצוניים (גורמים פרטיים שנותנים קורסים במגוון תחומים) וחברות ממשלתיות, כגון החברה למתנ"סים, תנועות הנוער ותוכניות אחרות של ארגוני החברה האזרחית. כמה מן התוכניות כבר עובדות בשיתוף פעולה עם משרד החינוך, אך עד כה שום מדיניות או תוכנית מימון לא חויבו בפיקוח על פעולתן ביישובים הערביים. לפיכך חלק

זה של תוכנית 922 יתמקד בהגדלת מספר התוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, בשיפור ובפיקוח על פעילותם של גורמים אלו בחברה הערבית ועל הפיכתם לנגישים לרשויות המקומיות הערביות. בהחלטה 922 נקבע שלפחות 20% מהתקציב הממשלתי לגופים הארציים יוקצו ליישובים הערביים.

### 1. " חוק הנוער "

חוק הרשויות המקומיות – מינהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער (התשע"א, 2011) ("חוק הנוער")<sup>81</sup> תוקן בשנת 2016 והקטין מ-30% ל-10% את המימון התואם (matching) המושת על יישובים בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר (מעל 80% מהם יישובים ערביים). בעקבות התיקון משרד החינוך מספק 90% מהתקציב למחלקות הנוער של היישובים הערביים באשכולות הללו, מתוך הקצאה שנתית של 70 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות בעקבות החלטה 922. ההקצאה מעגנת בחוק את השתתפות משרד החינוך במימון מינהל יחידות הנוער.

### 2. שינוי מנגנון ההקצאה

מינהל חברה ונוער יוסיף 100 מיליון ש"ח לתקציב הממשלה המיועד לתנועות וארגוני נוער, בתנאי ש-20% מהתקציב הכולל ישרת את החברה הערבית, על פי המשקל הדמוגרפי שלה באוכלוסיית ישראל. המנגנון נועד לעודד חיזוק ומינוף של המסגרות הקיימות והקמת סניפים ומסגרות חדשים.

### 3. החברה למתנ"סים

כדי להצליח לפתוח 22 מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים ערביים עד שנת 2021 (נוסף על 32 המרכזים הקיימים היום) יפעל מינהל חברה ונוער להקמת כמה מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים ערביים מדי שנה, לאורך חמש שנים (התהליך החל ב-2016). לרשויות מסוימות אין שטחים פנויים להקמת מבנים חדשים או ליעוד מבנים קיימים למטרה זו. לכן החברה למתנ"סים תתאים את

81 לעיון בחוק הרשויות המקומיות (מינהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, ראו אתר משרד החינוך.



המדיניות הרגילה שלה ותפעל להקמת מרכזים קהילתיים בתוך מבנים קיימים, למשל בתי ספר, על בסיס היכולת של היישוב. המינהל תומך כעת בתהליך של מינוי צוות ייעודי בחברה למתנ"סים שניב תוכן חינוכי לחברה הערבית. בנוסף, באמצעות הקצאת התקציב של החלטה 922 יוכלו הרשויות לבחור בתוכניות ארציות שנותנות לתלמידי כיתות ד'-ו' תוכנית לימודים שנתית בפחות מ־100 ש"ח לשנה וקייטנות קיץ ללא תשלום.

#### 4. ספקים חיצוניים לתוכניות חינוכיות

הספקים החיצוניים של תוכניות החינוך הבלתי פורמלי עבדו עד היום באופן עצמאי עם הרשויות המקומיות, הקהילות ובתי הספר בחברה הערבית. על פי התוכנית החדשה, הרשויות המקומיות יוכלו לבחור ספקים חיצוניים מתוך מאגר "המסלול הירוק" של משרד החינוך, שיש בו מעל 2,000 תוכניות שאושרו על ידי מינהל חברה ונוער. משרד החינוך אישר את התכנים בתוכניות הללו, והן פועלות בפיקוחו.<sup>82</sup> הרשימה כוללת תוכניות אומנות, ספורט, היי־טק, מנהיגות קהילתית ומיומנויות תעסוקה. התוכניות הוכנסו למאגר בתהליך מסודר שכלל אישור של ועדה פדגוגית, אישור ספקים והתאמת התכנים לחברה הערבית.

#### 5. מיזמים משותפים ושיתופי פעולה עם

##### ארגוני החברה האזרחית

מינהל חברה ונוער ינהל ויפתח את התוכניות שהוא מממן בהן מחצית מהתקציב; ספקים מהחברה האזרחית יממנו את המחצית הנותרת. מודל העבודה הזה מופעל היום בעזרת כמה ארגונים ספורים והמהלך עשוי להרחיב אותו. משרד החינוך אף מקדם בימים אלה מרכזי מנהיגות שיופעלו באמצעות ספקים חיצוניים. המשרד מעוניין לסייע בבניית מכונים למנהיגות חברתית-קהילתית בחברה הערבית כדי לעודד צעירים ערבים בגילים 18-22 להשתתף בתהליכי שינוי חברתי מתוך קידום תהליכים אישיים של העצמה, הגברת ההשכלה והתנדבות. הנחת היסוד היא שכדי לקדם שוויון הזדמנויות באוכלוסייה יש לפתח

82 "המסלול הירוק" כולל תוכניות חינוכיות חיצוניות שנוספו במיוחד לרשויות המקומיות הערביות. ניתן להיכנס למאגר דרך אתר משרד החינוך.

מנהיגות מקומית איתנה ביישובים הערביים עצמם. קהל היעד העיקרי של מכוני המנהיגות המקומית הוא צעירים (גברים ונשים) בעלי פוטנציאל מנהיגות גבוה. המכונים יזמו פעילויות איכותיות וערכיות, בעיקר עידוד התנדבות, פיתוח מנהיגות מצוינות, לימודי העשרה ומתן מענה לסוגיית המעבר מהלימודים בתיכון לשוק העבודה או למערכת ההשכלה הגבוהה. ב־2017 קיים מינהל חברה ונוער פעילויות ארציות ומחוזיות (למשל, אוהלי רמדאן, כנס בני נוער בשיתוף משטרת ישראל בנושא מיגור תופעת האלימות וקורסים למנהיגות צעירה). פעילויות אלה יוסיפו להתקיים גם בעתיד, לפי הצרכים של קהל היעד שלהן.

## רמת הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות הן נותנות השירות העיקריות של החינוך הבלתי פורמלי ביישובים. אחד הדגשים המרכזיים של "תוכנית אתגרים" (התוכנית לקידום החינוך הבלתי פורמלי ברשויות המקומיות) הוא לפתח את יכולתן של הרשויות המקומיות לעבוד ביעילות ובאופן עצמאי ככל האפשר. התוכנית לא רק מממנת יוזמות אלא גם מסייעת לרשויות לפתח אסטרטגיות לבניית תשתית בת־קיימא לחינוך בלתי פורמלי שתשרת את הקהילה לטווח ארוך.

התקציב השנתי המופנה לרשויות לטובת חינוך בלתי פורמלי, בעקבות החלטה 922, הוא כ־70 מיליון ש"ח. סכום זה יחולק בין הרשויות שיצליחו לעמוד בקריטריונים שקבע המינהל, ובתנאי שיהיה שיתוף פעולה עם המפקחים שלו.

### 1. אסטרטגיה ראשונית

בשנת 2016 התבקשה כל רשות מקומית להגיש למינהל תוכנית עבודה ראשונית מתועדת, חתומה בידי ראש הרשות המקומית, ראש מחלקת החינוך וראש אגף הנוער. כל היישובים נדרשו להתייחס לארבעה היבטים של החינוך הבלתי פורמלי בתוכנית העבודה שלהם: פנאי ותרבות, העצמה ומנהיגות, מעורבות קהילתית והתנדבות, מיומנויות תעסוקה.

עד דצמבר 2016 הגישו כל 67 הרשויות המקומיות את התוכניות האסטרטגיות הראשוניות שלהן, ובאביב 2017 קיבלו הרשויות הזכאיות לכך 20% מתקציבן השנתי.

## 2. תחומי מיקוד

משרד החינוך פרסם קול קורא וביקש מהרשויות לפתח תוכנית אב רשותית למיסוד מערכת בלתי פורמלית מתפתחת לשלוש שנים. המשרד הגדיר שורה של תנאי סף, כגון יישום מלא של חוק הנוער (כתשתית וכתפיסה), שיתוף פעולה פנים-יישובי במתכונת שולחן עגול שתכליתו חיזוק יכולות, עבודה בשותפויות, איגום משאבים ואבחון ומיפוי רשותי לעבודה מבוססת נתונים מכוונת תוצאות. המשרד הגדיר ארבעה ערוצי יישום:

- תשתיות הפעלה ויוזמות חינוכיות;
- בית ספר כעוגן בקהילה (כולל כוח אדם);
- תוכניות חינוכיות ממאגר מאושר ומפוקח;
- תוכנית חוגים רשותית (כולל כוח אדם).

ערוצי היישום הם הגורם שמבטיח שהמציאות שתיווצר תהיה כזו שמסייעת לתשתיות, לתהליכים ולתכנים, מאתרת את החסמים ומקדמת מערכת חינוך מיטבית.

כל רשות יכולה לבחור כיצד לחלק את התקציב בין 4 אפשרויות:

- (1) **יצירת תשתית מידע.** אתר אינטרנט, מסד נתונים, מיפוי, סקרים.
- (2) **פרויקט "בית ספר כעוגן בקהילה".** בתי ספר נבחרים ביישוב יפתחו את שעריהם לפעילות לאחר שעות הלימודים.
- (3) **"מסלול ירוק".** כל רשות רשאית להשקיע בתוכניות חינוכיות ממאגר מפוקח ומאושר על ידי המינהל. את התוכניות המופיעות במאגר הרשות יכולה לממן בתקציבי "אתגרים".

המסלול הירוק לתוכניות חינוך בלתי פורמלי צפוי להשתנות משמעותית במהלך שנת הלימודים תשע"ח (2017/18) ואחריה, שהיא שנת הפיילוט למסלול הירוק עצמו ולכמה מהתוכניות שהוא כולל. בתקופה זו יערוך משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, הליך פיקוחי להערכת התוכניות החינוכיות ולקביעת איכותן להמשך הפעלתן במערכת החינוך הבלתי פורמלי בפרט ובמשרד החינוך בכלל. תוכניות רבות נמצאות בבדיקה של התאמתן לרשימת התוכניות שכבר נכללות במסלול הירוק.

4. יוזמה עצמאית חינוכית בהיקף חוצה רשויות. לכל רשות ניתן מרחב כדי "לחלום בגדול" ולהציע שיטות נוספות לפיתוח החינוך הבלתי פורמלי.

## 2. מיפוי אחיד ואסטרטגיה סופית

כאמור לעיל, ב-2017 הועמד לרשות הרשויות המקומיות הערביות כלי מיפוי אלקטרוני שמאפשר להן למפות ולהשוות את המשאבים, הצרכים והחסמים שלהן בתחום החינוך הבלתי פורמלי. על בסיס מיפוי זה, כל רשות תגיש עד סוף השנה תוכנית עבודה ולפיה תקבל את 80% הנוותרים מההקצאה השנתית שלה.

החלטה 922 משרת על שינויים תקציביים שישפרו דרמטית את מערכת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. עם זאת עד היום לא נעשתה חשיבה מתכללת בתחום: התוכנית לא הותאמה במיוחד לאופייה של החברה הערבית, ולא נקבעו יעדים מדידים שיכולים לאפשר בחינת השינויים הללו בעתיד ופיתוחי המשך שלה.

נחוצים אפוא ניתוח המצב הקיים, דיון בחסמים של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ופיתוח תוכנית אסטרטגית. התאמת התוכנית במיוחד לחברה הערבית תאפשר מימוש מיטבי של החזון והיעדים של החלטה 922 ותבטיח ניצול יעיל של המשאבים המוקצים.

**לוח 3**  
**החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית,**  
**לפני ואחרי החלטה 922**

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

## חסמים להצלחת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

### פרק 5

יוזמת הממשלה להרחיב את המשאבים המוקצים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית היא יוזמה מבורכת שיכולה לשנות את עתיד החברה הערבית. ואולם בישראל מתקיים אי־שוויון בהקצאת תקציבים ייעודיים, ולא רק זה אלא שיש חמישה חסמים שפיתוח החינוך הבלתי פורמלי צריך להתמודד איתם: מדיניות הקצאת המשאבים, תשתיות, תכנים, הון אנושי והתחום החברתי־תרבותי.

### א. חסמים במדיניות הקצאת המשאבים

אפליה ארוכת שנים בהקצאת משאבים לחברה הערבית יצרה הזנחה ברבים מתחומי החיים, בהם תחומים בעלי חשיבות ראשונה במעלה, כמו תשתיות פיזיות, כלכליות, תעסוקתיות, חינוכיות וחברתיות.<sup>83</sup> הפערים בין מערכת החינוך הערבי לבין מערכת החינוך העברי ניכרים במחסור במבנים, בכיתות לימוד, במעבדות ובאולמות ספורט, ואף באי־תקינותם של מבנים ושל מתקנים קיימים. דוח שפרסם ב־2017 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ואשר מסתמך על נתוני משרד החינוך, קובע כי הפערים בתקציבים בין החברה היהודית לחברה הערבית – הן לתלמיד הן לכיתה – עודם גדולים מאוד. הפערים ניכרים בבתי הספר בכל רמות הטיפוח, והם גדולים במיוחד בבתי ספר שמדד הטיפוח שלהם גבוה, כלומר אלו המשרתים אוכלוסייה חלשה.<sup>84</sup> גם הקצאת

83 האי־שוויון מתועד בהרחבה בדוח ועדת אור, בפרק העוסק באפליה, קיפוח ומצוקה. ראו ועדת החקירה הממלכתית, 2003, סעיפים 18–58.

84 ראו בלס, 2017. מסמך שהוכן ב־2015 במרכז המחקר והמידע של הכנסת (ויניגר, 2015) מספק הבהרות נוספות לעניין זה. בשלב החינוך היסודי, למשל, התקציב הממוצע לתלמיד ערבי גבוה לכאורה מהתקציב הממוצע לתלמיד יהודי (15,373 ש"ח לעומת 14,715 ש"ח). אבל כאשר עורכים השוואה בין תלמידים יהודים וערבים הלומדים בבתי ספר המשתייכים לקבוצת טיפוח זהה, הפערים נחשפים לעין. מהשוואה שכזאת מתברר כי ההקצאה לתלמיד יהודי גבוהה מן ההקצאה לתלמיד ערבי – גם התקציב לתלמיד,

המשאבים להכשרת כוחות הוראה מקצועיים לוקה באי־שוויון בולט; ההזנחה הגדולה ביותר היא בתחום כוחות העזר המקצועיים, כמו יועצים ויועצות חינוכיים וקציני ביקור סדיר.<sup>85</sup> קושי נוסף נובע מחוסר ההתאמה של התכנים החינוכיים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית.

כאמור, החסם העיקרי בתחום החינוך הפורמלי הוא אי־שוויון בהקצאת משאבים. ואכן, עד להחלטה 922 נפקד תחום החינוך הבלתי פורמלי כמעט לחלוטין ממערכות תקצוב כלשהן, גם מוסדיות־מדיניות וגם ברמת הרשויות המקומיות.

להלן דוגמאות לחסמים בתקצוב החינוך הבלתי פורמלי.

### 1. היקף המשאבים

גם לאחר הגדלת התקצוב הנוכחית, היקף המשאבים איננו מספק. אם טמונה בהצעה הנוכחית ההנחה שהשלמה התקציבית תבוא מהקופות של הרשויות המקומיות הערביות, הקושי הוא בכך שתקציבן מדולדל ממילא בשל המצב חברתי־כלכלי של כל החברה הערבית. אין לצפות אפוא שהרשויות המקומיות יהיו גורם משלים בהקצאת המשאבים לחינוך הבלתי פורמלי בתחומן. לפיכך הגדלת התקצוב ברמה הלאומית אין בה די כדי לאפשר את פיתוחו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ברמה המניחה את הדעת.<sup>86</sup>

---

גם התקציב לכיתה וגם הקצאת שעות הוראה לתלמיד. והפערים הולכים וגדלים ככל שקבוצת הטיפוח חלשה יותר (דהיינו, ככל שהאוכלוסייה ענייה יותר ונזקקת יותר לתמיכה ממשלתית). למשל, בקבוצת הטיפוח החלשה ביותר בשלב החינוך היסודי – אשר אליה מסווגים רוב התלמידים הערבים (62%) ורק 6% מן התלמידים היהודים – תלמיד יהודי נהנה מתקצוב הגבוה ב־24% מן התקצוב שמקבל תלמיד ערבי (19,431 ש"ח לעומת 15,715 ש"ח). כמו כן, בקבוצת הטיפוח הנמוכה ביותר זוכה כיתה של תלמידים יהודים לתקצוב גבוה ב־11% מן התקצוב שמקבלת כיתה של תלמידים ערבים (452,424 ש"ח לעומת 406,877 ש"ח). ראו ויניגר, 2015: 5-6.

85 ג'בארין ואגבאריה, 2010.

86 הרשויות המקומיות הן הגורם הציבורי העיקרי שעוסק במימון ובפיתוח פעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי. בדיקת מבקר המדינה העלתה כי בשל אי־חלוקה ברורה וכוללת של תחומי הסמכות והאחריות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בהקשר זה, נוצרו הבדלים גדולים בין רשויות מקומיות באופן המעורבות ומידת המעורבות שלהן בחינוך הבלתי פורמלי של בני הנוער שבתחומן. הבדלים אלו נובעים, בין השאר, מהמצב הכלכלי של כל רשות ורשות. ראו וייסבלאי, 2012.

## 2. מנגנונים לקויים בהקצאת המשאבים

עקרונות החלוקה להקצאת התקציב בין מדדי טיפוח בכלל ובין המגזרים בפרט אינם שקופים. על פי דוח שפורסם ביולי 2016 מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, הקריטריונים הללו אינם מבוססים במלואם על מדד הטיפוח, אלא על קריטריונים למיניהם.<sup>87</sup> יתר על כן, בגלל חוסר תיאום בין משרדי הממשלה ובין יחידות בתוך משרד החינוך, חלק מהמשאבים התקציביים מועברים ישירות לארגוני החברה האזרחית או לספקים אחרים. התוצאה היא שאין תיאום באשר לאופן הקצאת המשאבים, בייחוד לא במה שקשור לתוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

## 3. חוסר גישה לתקציבים קיימים

רשויות מקומיות של יישובים ערביים קטנים אינן עומדות בקריטריונים לקבלת חלקן בתקציבים רבים שמשרד החינוך מפרסם באמצעות מכרזים.<sup>88</sup> ועוד: במקרים רבים הרשויות אינן מודעות לקיומם של תקציבים אלו או לתוכניות שהמשרד מפרסם.<sup>89</sup> נציין כי אוכלוסיות חלשות אינן מודעות בדרך כלל לשירותים שהמדינה מציעה להן. על פי דוח הרשות לפיתוח כלכלי, תופעה זו אינה פוסחת על הרשויות המקומיות הערביות.<sup>90</sup>

## 1.

## חטמים בתחום התשתיות

### 1. תשתית פיזית לקויה

מחסור במבנים, בכיתות לימוד, במעבדות ובאולמות ספורט, וכן אי-תקינות של מבנים ושל מתקנים קיימים, מאפיינים את מצב החינוך הפורמלי בחברה

87 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016: 43.

88 ג'בארין ומוסטפא, 2013.

89 סטקלוב, 2008.

90 ראו הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016: 67-73.



הערבית, והמצב בתחום החינוך הבלתי פורמלי קשה עשרות מונים, שכן כמעט שאין תשתיות בסיסיות כלשהן.<sup>91</sup> התמונה המצטיירת מן הראיונות והספורים שערכנו מלמדת כי התשתיות הקיימות הן בדרך כלל דלות, מיושנות ואפילו מופעלות על ידי אנשים חסרי מומחיות או חסרי מוטיבציה. המתנ"סים הערביים מדורגים כחלשים וקטנים. התוצאה היא שביישובים הערביים, שהם ממילא חלשים, פועלים המתנ"סים החלשים ביותר בחברה למתנ"סים ואין מופנים אליהם משאבים מקומיים.

## 2. חולשה כספית וניהולית של הרשויות המקומיות הערביות

הרשויות המקומיות הערביות סובלות גם מקשיים כלכליים שמקורם במדיניות תקציבית מפלה מצד השלטון המרכזי וגם מקשיים ניהוליים בגלל דפוסי ניהול "מסורתיים" (מינויי מקורבים וחוסר שקיפות) שאינם עולים בקנה אחד עם מינהל תקין. לפיכך המשאבים המוקצים לפיתוח היישוב ולרווחת התושבים אינם מוסדרים ואינם מתועדפים. אין להתפלא, אם כן, שכאשר עולה קושי בהספקת הצרכים הבסיסיים לתושבים, צרכים "רכים" כמו חינוך בלתי פורמלי כלל אינם נמצאים על סדר היום.<sup>92</sup>

## 3. מיקום החינוך הבלתי פורמלי במקום נמוך בסולם העדיפויות של הרשות המקומית

למרות השונות בין הרשויות המקומיות הערביות, הן דומות בכך שברובן תחום החינוך דל במשאבים והחינוך הבלתי פורמלי בהן מזנח עוד יותר – תקציבית, מקצועית וניהולית. ברשויות מסוימות חסרה ראייה מערכתית של הרצף החינוכי מ"בוקר עד ערב" משום שמְנהל יחידת הנוער שלהן אינו כפוף למְנהל מחלקת החינוך.<sup>93</sup> ברשויות אחרות לא קיים התפקיד של מנהל יחידת הנוער בהיעדר תקציב לכך. ברשויות אחרות החינוך הבלתי פורמלי אינו מוסדר כלל

91 אבו אלהיג'א, נאסר והיוש, 2012.

92 להרחבה ראו ג'בארין ומוסטפא, 2013.

93 יחידות הנוער מופקדות על תכלול כל מסגרות ופעולות החינוך הבלתי פורמלי ברשות ועל כל הרצף החינוכי בכל ימות השנה. מחלקות החינוך אחראיות לגיבוש

בגלל סדר עדיפויות המושפע ממאפיינים חברתיים מקומיים שמונעים הסדרה, קוניקטורה פוליטית או מחסור בכוח אדם מקצועי.<sup>94</sup>

בנסיבות הללו לא פלא שהפעלת חינוך בלתי פורמלי ביישובים הערביים אינה בבחינת פתרון אחיד לכולם, ללא הבחנה בייחודיות של כל אחד, אלא תהליך של בנייה וגיבוש מותאמים ברמה המקומית ובתמיכה של מדיניות מערכתית, הקצאת משאבים ייעודית ופיקוח מקצועי הדוק. התעודף הנמוך של תחום החינוך הבלתי פורמלי ברשויות המקומיות משתקף גם בעובדה שרוב בתי הספר בחברה הערבית הם שכונתיים, ובכל זאת הקשרים בין בית הספר לבין הקהילה שבתוכה הוא נמצא חלשים, ולכן תשתית חשובה זו אינה מנוצלת אחרי שעות הלימודים למטרות חינוך בלתי פורמלי בקהילה.

#### 4. היעדר מסגרות בלתי פורמליות לטיפוח בתופעה של נשירת תלמידים ממערכת החינוך

על פי נתונים ממקורות שונים,<sup>95</sup> בחברה הערבית שיעור הנשירה ממערכת החינוך הפורמלי – הגלויה והסמויה, המדווחת והלא-מדווחת – הוא כ-20%. רובה מתרחש בגילאי המעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה ורוב הנושרים הם בנים. למרות המצב המדאיג, מערכות החינוך הבלתי פורמלי אינן ערוכות להתמודד עם התופעה ואין די תוכניות מוסדרות לצמצום הנשירה כמו תוכניות סיוע קהילתיות במתן שיעור עזר, תוכניות סיוע באמצעות סטודנטים (דוגמת פר"ח), תוכניות סיוע באמצעות גורמים טיפוליים בקהילה (דוגמת קידום נוער), תוכניות תמיכה והעשרה לתלמידים מתקשים או תוכניות שיקומיות לנוער מנותק (או על סף ניתוק).

ולעיצוב המדיניות בתחום החינוך ברשות, ברוח תחום החינוך העירונית ובהנחיות משרד החינוך, ולניהול והוצאה לפועל של המערך החינוכי ברשות המקומית.  
94 מנדלילוי וארצי, 2016.

95 ראו לדוגמה קראקרה אברהם, 2008; וכן אבו עסבה, פרסקו ואבו נסרה, 2013 (הדוח מתפרסם באתר האינטרנט של משרד החינוך).

## 5. מיעוט פעילות של תנועות נוער

### ביישובים הערביים

פעילותן של תנועות הנוער ביישוביים הערביים קטנה בהיקפה יחסית לזו שביישובים יהודיים. בקרב הנוער היהודי כ-30% מהילדים ובני הנוער משתתפים בפעילויות כאלה, לעומת כ-12% בלבד מקרב הילדים ובני הנוער הערבים, ושיעורם הולך ויורד ככל שהיישוב שלהם פריפריאלי יותר או כפרי.<sup>96</sup> גורם מרתיע חזק הוא העובדה שרוב תנועות הנוער מוכוונות אידיאולוגית לציבור היהודי ואינן מותאמות חברתית ותרבותית לציבור הערבי.

## 6. מיעוט העוסקים בקביעות בתחביבים

### (כגון דרמה, שחמט או מוזיקה)

בחברה הערבית שיעור העוסקים בתחביבים שלעיתים קרובות משמשים בסיס לפעילויות של החינוך הבלתי פורמלי נמוך בהשוואה לחברה היהודית. אחד ההסברים לכך הוא שהחברה הערבית ענייה מהחברה היהודית. משפחות ערביות מקדישות את רוב משאביהן לקיום הבסיסי ואין להן משאבים פנויים לפיתוח תרבות פנאי, שהיא אחד היסודות של החינוך הבלתי פורמלי. מלבד זאת חסרות ביישובים הערביים התשתיות לעיסוקי פנאי ותחביב אלה. בתחום החינוך למוזיקה, למשל, מתוך 39 מוסדות מוזיקה (קונסרבטוריונים) בפיקוח משרד החינוך רק אחד פועל בחברה הערבית – קונסרבטוריון "בית אל-מוזיקה" בשפרעם, שקיבל הכרה ממשרד החינוך רק ב-2004. בשנת 2016 למדו בו 440 תלמידים, שהם 3% מכלל התלמידים הלומדים בקונסרבטוריונים בארץ (15,000 בסך הכול).<sup>97</sup> בתחום השחמט המצב עגום עוד יותר: בכל היישובים הערביים אין אפילו מועדון שחמט אחד, וילדים המבקשים לפתח את כישוריהם בענף זה נאלצים לעשות זאת במועדון שחמט בעיר יהודית סמוכה.<sup>98</sup>

96 מנדל-לוי וארצי, 2016.

97 וייסבלאי, 2016.

98 ראו רועי צ'יקי ארז, "החיים המבלבלים של אלופת השחמט מטירה", הארץ, 15.10.2015.

7. חוסר מאמץ להעלות את המודעות לתוכניות ממומנות, בעיקר בקרב הורים חסרי אמצעים גם כאשר יש פעילות בלתי פורמלית ממומנת, היא אינה נגישה לכול משום שאין יוזמות לשילוב קבוצות חלשות בחברה הערבית במסגרות החינוך הבלתי פורמלי. כך למשל, משרד החינוך אינו מציב דרישה ללוות תוכניות ממומנות בפרסום ובשיווק הולמים כדי לוודא שהשירותים יהיו נגישים גם להורים פחות חזקים כלכלית (הורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר יכולים להקצות משאבים משלהם לפעילויות החינוך הבלתי פורמלי לילדיהם). חסם זה משמעותי במיוחד, ולכן חשובה מאוד ההשקעה בניידות תחבורתית ובהשתלבות בחיים הכלכליים ובחברה האזרחית. הדבר נכון בפרט ביישובי הפריפריה הגיאוגרפית, הסובלים מחסמים חברתיים-תרבותיים, מפערים חברתיים-כלכליים ומפערים בחינוך, ממחסום השפה ומקשיי החיים באופן כללי.

## ג.

### חסמים תוכניים

תחומים חשובים בחברה הערבית כמעט שאינם מטופלים על ידי משרד החינוך במסגרת החינוך הבלתי פורמלי. אגבאריה טוען כי התוכניות הקיימות מבוססות על התאמה תרבותית של פעילויות שנוסו והתפתחו בהקשרים הרחוקים מעולמו התרבותי והפוליטי של הנוער הערבי. תוכניות אלה פועלות לנרמול הסדר הפוליטי הקיים במדינה, לדה-פוליטיזציה של הנוער הערבי ולהטמעת ההגמוניה של הרוב. הנוער הערבי נדרש בהן לתמוך תמיכה בלתי מסויגת בעקרון הדוקיום היהודי-ערבי, לקבל את הדמוקרטיה בישראל כביטוי טבעי של יחסי רוב-מיעוט, להצניע את הזהות הפלסטינית שלו ולאמץ אורח חיים המבוסס על התרבות הישראלית הכללית.<sup>99</sup>

מחקר מ-2015, של החוקרות דיאב ורובא דעאס (שתיהן מהמכללה האקדמית לחינוך דוד ילין בירושלים), מנתח תוכניות לימודים בחינוך החברתי

ובחינוך הבלתי פורמלי שבנה מינהל, חברה ונוער בחברה הערבית. החוקרות בחנו שלושה ספרים שמיועדים לתלמידים ערבים בחטיבה העליונה: "הזכות לכבוד והחובה לכבד", "ערבות ומעורבות" ו"בדרך להיות מד"צ" [מדריך צעיר]. הספרים תורגמו מעברית לערבית ונערכו בידי עורכים ערבים כדי להתאימם לייחוד התרבותי של התלמיד הערבי-פלסטיני בישראל. הניתוח שיקף תמונה מורכבת. הספרים אומנם עברו התאמה מסוימת לצורכי התלמידים הערבים ואכן נכללו בהם תכנים מן המורשת הדתית, החברתית והתרבותית של התלמידים, אבל תוכניות הלימוד המוצגות בהם חסרות ציר מנחה למורה ולתלמיד, בנויות במתכונת של פעילויות מפוזרות ואינן מעודדות את התלמידים להשתלב בתהליך הלמידה. מסקנת המחקר היא שתוכניות הלימוד בשלושת הספרים, בתחום החינוך הבלתי פורמלי, אינן תורמות לבניית אדם בעל זהות קולקטיבית מגובשת וחזקה ואינן מעודדות שייכות לחברה. בולט בהן היעדרו של הנרטיב הפלסטיני, וכן נעדר מהן הדיון בסוגיות של אפליה, גזענות ובעיות האזרחות והשוויון בחברה הישראלית.<sup>100</sup>

הרושם שהתקבל בפגישות ובראיונות שערכנו עם אנשי משרד החינוך, נציגי החברה למתנ"סים ונציגים מארגוני החברה האזרחית (ארגונים יהודיים הפועלים בתוך החברה הערבית) הוא שכמעט אין בנמצא תוכניות שנכתבו במיוחד לתלמידים הערבים ושמרבית התוכניות הקיימות מתורגמות מעברית בלי שתיעשה בהן התאמה תרבותית לתלמיד הערבי. יתרה מזו, אין חוט מקשר בין התכנים השונים. אומנם ישנם תכנים רבים שהם אוניברסליים ומתאימים לכלל הילדים בישראל, כגון חוגי ספורט ומדע, אך חלק גדול מן התוכניות הערכיות אינן רלוונטיות לילדים ובני נוער ערבים. נושאים רלוונטיים לחיי המתבגר הערבי, שעתיד להפוך לאזרח צעיר במדינה, אינם זוכים לעיון מספיק, למשל התמודדות עם גזענות ואפליה, ריבוי זהויות והתנגשות בין זהויות או אתגר ההשתלבות בחברה הישראלית. החיסרון של תכנים ותוכניות כהנה למעבר מחיי בית ספר לחיים הבוגרים בולט במיוחד לנוכח העובדה שכשליש מהצעירים הערבים בגילים 18-22 אינם משולבים בשום מסגרת, לא של עבודה ולא של לימודים.<sup>101</sup>

100 דיאב ודעאס, 2015.

101 מיעארי וחדאד חאג' יחיא, 2017.

## ד. חסמים בתחום ההון האנושי

החברה הערבית חסרה מסורת של מינהל ציבורי ופיתוח הון אנושי בתחומי מינהל וממשל. השילוב בין דלות משאבים ברשויות הערביות, הפוגעת בהספקת שירותים בסיסיים ומונעת פיתוח תשתיות, לבין תפיסות ניהוליות מיושנות מעכב פיתוח הון אנושי שיהיה בכוחו לחלץ את הרשויות המקומיות הערביות ממצוקתן. ההון האנושי חסר בכל התחומים, אך חסרונו הגדול בולט במיוחד בתחומי החינוך והחברה. להלן כמה נקודות להתייחסות:

**(1)** חוסר בכוח אדם מקצועי בתחומי החינוך הבלתי פורמלי והחברה מוביל לחוסר יכולת בתכנון פרויקטים ופעילויות בתחומים הללו. הצרכים בחברה הערבית מעולם לא הוגדרו, ולכן גם לא הוכשר או צמח כוח אדם מיומן בתהליכים טבעיים מתוך הקהילה.<sup>102</sup>

**(2)** תנאי בסיסי לקיומה של מערכת חינוך בלתי פורמלי הוא מעורבות הורים. ההורים הם משאב אנושי חיוני להצלחת החינוך הבלתי פורמלי. כיום אין בחברה הערבית כלים או הכשרה לקידום מעורבות הורית הנחוצה לקיום חינוך בלתי פורמלי. בהיעדר תשתיות בסיסיות לחינוך הבלתי פורמלי, ממילא לא נמצאו הכלים ולא נערכה ההכשרה לגיוס והגברת מעורבות הורים.

**(3)** חוסר בכוח אדם פרה־מקצועי בתחומי החינוך (מדריכים). בהיעדר תשתית בסיסית של חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית לא נוצר הצורך בהכשרת צוותים חינוכיים פרה־מקצועיים שיבנו את התשתית המקצועית לגיבוש ולהרחבה של מערכות החינוך הבלתי פורמלי בקהילה.

**(4)** הפער הדיגיטלי הוא חסם לשילובה של האוכלוסייה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית במאה ה־21. מחקרים מהעת האחרונה מראים שעדיין קיים פער דיגיטלי ניכר בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית

בישראל.<sup>103</sup> בגין פער זה נפגע גם החינוך הבלתי פורמלי, שבחלקים גדולים שלו נשען על תשתיות דיגיטליות ועל רשתות קהילתיות.

## ה. חסמים חברתיים-תרבותיים

ערכים של התנדבות ושל רתימת כוחות קהילתיים לטובת הכלל הם יסודות מכוננים בכל תשתית של חינוך בלתי פורמלי. בלעדיהם קשה להקים מערכות של חינוך בלתי פורמלי, גם אם הוסרו כל החסמים. החברה הערבית בישראל היא עדיין חברת מיעוט מודרת ומוחלשת, המתקשה לגייס כוחות מתנדבים ולקיים חברה אזרחית יוזמת ופעילה שלוקחת אחריות על עתידה. ואף על פי כן בשני העשורים האחרונים ניכרים ניסיונות לשנות את המצב ולחזק אותה. ציון דרך בולט בתהליך זה הם מסמכי "החזון העתידי", שנכתבו בידי משכילים בחברה הערבית וראו אור בשנים 2006-2007.<sup>104</sup> מטרתם הייתה לגבש ראייה אסטרטגית קולקטיבית עבור האזרחים הערבים, לא רק במישור היחסים בין הציבור הערבי למדינה אלא גם במישור החברתי הפנימי.<sup>105</sup>

103 ראו אתר תוכנית להב"ה: משרד הטכנולוגיה והמדע; וראו גם "פערים בשימוש באינטרנט במגזר הערבי ובמגזר היהודי - סקר איגוד האינטרנט 2016", אתר איגוד האינטרנט הישראלי, 2.8.2016.

104 ארבעת המסמכים הם: מסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" (ראה אור בדצמבר 2006 מטעם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל), מסמך "חוקה שוויונית לכל" (חובר בידי המשפטן יוסף ג'בארין והתפרסם מטעם מרכז מוסאוא לזכויות הערבים בישראל), מסמך "החוקה הדמוקרטית" (התפרסם מטעם עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל) ומסמך "הצהרת חיפה" (פורסם ב-15 במאי 2007 מטעם מכון המחקר מדה אל-כרמל בחיפה).

105 לדוגמה, בפרק הרביעי של המסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" (שעניינו אסטרטגיית פיתוח חברתי) נאמר כי הרשויות המקומיות הערביות מוסיפות להתנהל בדרך המסורתית וכי התעצמו תופעות של שחיתות, מינהל לא תקין והמשך של משטר פטריארכלי. המסמך מוחח ביקורת נוקבת על הדרת נשים בזירה הפוליטית (הכנסת) והכללית ובזירה המוניציפלית. המפלגות הפוליטיות הערביות סופגות במסמך ביקורת על שאינן פועלות לקידום ארגונים אזרחיים וחברתיים שאמורים לספק שירותים לנזקקים בחברה הערבית. הסיבה לכך, נטען במסמך, היא שהמפלגות הפוליטיות הערביות עוסקות

ערכי ההתנדבות והתרומה לזולת בקרב הציבור הערבי מיטלטלים בין תפיסות דתיות ותרבות האסלאם (תרומה לזולת, מתן נדבה וסולידריות הדדית) ובין ערכים מודרניים והשאיפה לחברה אזרחית וסולידרית, שביסודה מונחות תפיסות מודרניות וחילוניות.<sup>106</sup> על רקע הדיכוטומיה שבין מסורת למודרניזציה קמים חסמים חברתיים ותרבותיים כמפורט להלן.

### 1. החברה הערבית היא חברה מסורתית - קולקטיביסטית

מקורות הסמכות לפעילויות בתחומים מרכזיים של הקהילה הערבית בישראל נמצאים בידי המנהיגות הפורמלית שלה - אישים פוליטיים שפעילים בהיקף ארצי או בזירה המוניציפלית, המנהיגות הדתית וראשי מערכת החינוך. בחברה כזו הקודים החברתיים-תרבותיים מעכבים לא אחת צמיחה של מנהיגות קהילתית אלטרנטיבית, המבקשת להציג סדר יום חברתי וחינוכי חדש. חברה כזו אינה תומכת ביוזמות של התנדבות שבאות לענות על מצבי חסך בתוך הקהילה. יוזמות כאלה אף עלולות להתפרש כהתרסה כלפי המוסדות הפורמליים (החברתיים והדתיים) בקהילה. ערכי הנאמנות המסורתיים והנאמנות למסגרת המשפחה הקרובה או לחמולה באים לפעמים על חשבון ערכי התנדבות ונתינה קהילתית הקשורים לרווחת הציבור הרחב.

### 2. בחברה הערבית אין מספיק מודעות לאפשרות של מילוי חוסרים מתחום החינוך הבלתי פורמלי

בחברה הערבית ההסתמכות היא רק על הקיים במסגרת הפורמלית אבל אין בה המודעות לאפשרות של מילוי חוסרים במסגרות בלתי פורמליות בתוך הקהילה וביוזמה של כוחות קהילתיים.<sup>107</sup> משום כך חסר בה הניסיון בהפעלת תוכניות חינוכיות וחברתיות אחרי שעות בית הספר בכל רצף הגילים.

בעיקר בסוגיות הגדולות - הבעיה הפלסטינית ויחסיו של הציבור הערבי עם המדינה - ופחות בבעיות היום-יום המעיקות על האזרחים הערבים כפרטים. ראו חידר, 2006.  
106 להרחבה על ערכי התרומה וההתנדבות לזולת בחברה הערבית בישראל ראו זידאן וגאנס, 2000.

107 על פי ריאיון עם ד"ר חאלד אבו עסבה ביום 1.5.2017, חוקר בכיר במכון ון ליר בירושלים, מומחה לחינוך, תכנון ואסטרטגיות חינוכיות.



### **3. בחברה הערבית אין די קשר ושותפות בין הורים, קהילה ומערכת החינוך הפורמלי**

בהיעדרו של קשר משולש זה לא מתאפשרת התשתית הבסיסית של מערכת חינוך בלתי פורמלי.<sup>108</sup> יתר על כן, המודעות מצד ההורים והילדים לחשיבותה ולמשמעותה של תרבות הפנאי ולהשפעתה החיובית על הביטחון העצמי של הילד, על כישורי החיים שלו ועל הישגיו הלימודיים נמוכה.<sup>109</sup> אחד ההסברים לכך הוא רמת ההכנסה הנמוכה בחברה הערבית, המקשה על השתתפות הורים בעלויות של החינוך הבלתי פורמלי. די אם נאמר כי 53% מהמשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני,<sup>110</sup> ולכן ההשקעה בפעילויות חינוכיות, לא כל שכן בתחום החינוך הבלתי פורמלי, נדחקת מפני הדאגה להבטחת צרכי קיום בסיסיים.

### **4. ריחוק והיעדר קירבה אינטימית בין מורים לתלמידים**

החברה הערבית היא חברה היררכית, ובעלי הסמכות הפורמלית הם במעמד נפרד ממעמד של הילדים ובני הנוער.<sup>111</sup> משום כך קשה לפתח מסגרות של חינוך בלתי פורמלי, שבהן המעמד ההיררכי מתבטל.

### **5. השפעת ההורים על בחירת פעילות הפנאי של הילדים**

חלק לא קטן מבני הנוער הערבים (26%, לפי המחקר על תרבות הפנאי של בני נוער בישראל שהוצג לעיל) מסבירים את הימנעותם מהשתתפות בפעילות פנאי בהחלטת הוריהם. למעשה, חמור ככל שיהיה האילוץ הכלכלי, הוא נסוג מפני הצורך להתחשב בהסכמת ההורים כתנאי לעיסוק בפעילות פנאי. אדישות ההורים עלולה אפוא לעכב את התפתחותה של תרבות פנאי אצל ילדיהם.

108 על פי ראיון עם ג'ילאל ספדי, ראש מינהל חברה ונוער בחברה הערבית, ביום 26.03.2017.

109 אבו אל-היג'א, נאטר והיוש, 2012.

110 אנדבלד ואח', 2016.

111 חג' יחיא אבו אחמד, 2006.

## 6. חשש מעיסוק בנושאי "טאבו" של זהות וערכים אידיאולוגיים-פוליטיים

מפאת היעדר כלים מקצועיים וחוסר הנחיה מתאימה חוששים צוותי הוראה והדרכה, גם במסגרות החינוך הפורמלי וגם במסגרות החינוך הבלתי פורמלי, לעסוק בנושאים רגישים (למשל, הקשר של החברה הערבית עם המדינה). חשש זה הוא גורם מעכב בפעילויות של המסגרות הבלתי פורמליות.

## 7. התנגדות של חלק מהחברה הערבית לפעילויות מעורבות מגדרית

לא מעט הורים בחברה הערבית ממשיכים להעדיף פעילויות נפרדות לבנים ולבנות. העדפה זו נובעת מערכי המסורת והדת, בעיקר בהשפעת התנועה האסלאמית, המקיימת פעילויות בלתי פורמליות משלה שבהן יש הפרדה בין בנים לבנות.<sup>112</sup>

למרות האמור לעיל, בחברה הערבית ניכר שינוי בהתייחסות למתנ"ס או למרכז הקהילתי ובלגיטימציה להשתתף בפעילויות שמוסדות אלו מציעים בשעות אחר הצהריים. זוהי עדות לשינוי בתפיסת רעיון החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. לדברי עאדל ח'טיב, סגן מנהל מחוז צפון בחברה למתנ"סים, עד לפני שני עשורים המודעות של ההורים לערך שבהשתתפות בחוגים ובפעילויות הקהילתיות לא הייתה גבוהה. היום התחזקה המודעות לערך המוסף של פעילויות כאלה. אומנם למשפחות רבות מגבלת התקציב המשפחתי היא גורם מעכב והקשיים הכלכליים מונעים מהן לשלוח את ילדיהן לפעילויות העשרה שמציע החינוך הבלתי פורמלי, אבל לא מעט משפחות אכן יכולות להרשות לעצמן כספית לשלוח את ילדיהן לחוגים. הבעיה היא, לדברי ח'טיב, שביישובים ערביים רבים חסר מבנה מסודר למרכז הקהילתי, וכך הפעילויות של החינוך

112 המועצה האסלאמית למתן פסקי הלכה, שפעלה מטעם הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית, פרסמה לפני כמה שנים קודים להתנהגות ראוייה וללבוש הולם בקייטנות של התנועה. ההנחיות עוגנו ברוח המסורת והתרבות של דח האסלאם. כמובן, בקייטנות נשמרה הפרדה מוחלטת בין בנים לבנות. ראו איחמר ענברי, "קייטנה עם גבולות", מעריב, 17.6.2007.

הבלתי פורמלי מתקיימות במתקנים של בית הספר או במועדוני נוער. גם ביישובים שיש בהם מבנה מסודר למרכז הקהילתי, הפעילויות מתמודדות עם מגבלות, ובראשן חוסר יצירתיות בפיתוח תוכניות מיוחדות (רבות מהתוכניות נכתבו במקור בעברית ותורגמו כפשוטן לערבית) ומחסור בכוח אדם מתאים ובהכשרה מקצועית.<sup>113</sup>

## המלצות

# פרק 6

בפרק זה נציג את המלצותינו ברמה האסטרטגית – תוכניות לימוד, פיתוח ההון האנושי, ותקציבים – והמלצות ליעדים קונקרטיים ברמה הממשלתית (הכלל־ארצית) וברמת הרשויות המקומיות. בחלק האחרון נציע מדדים להערכת הצלחה. החינוך הפורמלי והחינוך הבלתי פורמלי הם שני נדבכים משלימים, ולכן הצלחתו של כל אחד מהם תלויה במשנהו. קידום החינוך הבלתי פורמלי חייב אפוא להיעשות בשיתוף פעולה עם מסגרות החינוך הפורמלי.

ביסוד ההמלצות שלנו עומדות שלוש הנחות:

**(א) מרכזיות הממד התרבותי.** חינוך בלתי פורמלי, מטבע הגדרתו, מושתת על הממד התרבותי. שלא כמו תוכניות הלימוד בחינוך הפורמלי, שתכליתן העיקרית היא הקניית ידע טכני ומיומנויות לימודיות אוניברסליות, הפעילויות במסגרת החינוך הבלתי פורמלי נגזרות מן התרבות של אוכלוסיית היעד. הן שואפות להעצים את האוכלוסייה באמצעות העצמת התרבות שלה. תוכניות הלימוד הקיימות היום בישראל בתחום החינוך הבלתי פורמלי לערבים לוקות בחוסר התאמה תרבותית. הארגונים הפעילים בתחום ממעטים לפתח תוכניות מקוריות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית, והחומר הקיים בעברית מתורגם כפשוטו לערבית בלא שום התאמה המתחשבת בשונות התרבותית ובמורכבות הייחודית של האוכלוסייה הערבית.

**(ב) הטרוגניות ושונות פנימית בקרב אוכלוסיית היעד.** כמו החברה היהודית, גם החברה הערבית היא הטרוגנית ואינה עשויה מקשה אחת. השונות הפנימית שלה מושפעת בעיקר מארבעה גורמים: דת (מוסלמים, נוצרים, דרוזים), אורח חיים (שמרנים ודתיים לעומת חילונים), אזור מגורים (הגליל, המשולש, הנגב והערבים המעורבות) ואוריינטציה פוליטית. משתנים אלה מחייבים התאמה של תוכניות הלימוד לקהל היעד. התאמה כזו תתאפשר בעזרת שיתוף ידע ומשוב הדדי בין מפתחי תוכניות הלימוד וקהל היעד.

**(ג) שיח של שילוב וכיבוד האחר.** כיבוד השונות של הרוב והמיעוט במדינה הוא תנאי חשוב להצלחת יוזמות בתחום החינוך הבלתי פורמלי. חלק מן הפעילויות

בחינוך הבלתי פורמלי עוסקות בשטע היהודי-ערבי במדינה מנקודת מבט של המיעוט. הסכמה על "היעדר הסכמה", ההבנה ש"לא כל החוכמה נמצאת בצד אחד של המתנס" ואווירה כללית של סובלנות וכיבוד נקודות המחלוקת – כל אלה יכולים לתרום להצלחת הפעילויות החינוכיות בתחום הבלתי פורמלי ולהביא לשיפור מהותי ביחסי יהודים-ערבים בישראל.

**.א**

## **חינוך בלתי פורמלי לערבים בישראל: המלצות אסטרטגיות**

### **תוכניות לימודים**

**(1) אנו ממליצים להרחיב את היחידה לפיתוח תכנים במרכז ההדרכה הארצי לחינוך בלתי פורמלי לחברה הערבית כך שהיחידה תעסוק בארבעה תחומים:**

**(א) התאמה תרבותית של חומרים קיימים שפותחו במקור לפעילויות חינוך בלתי פורמלי במגזר היהודי ותורגמו לערבית.**

**(ב) בניית כלים שיאפשרו שילוב של החינוך הפורמלי בין כותלי בית הספר עם אמצעי למידה מגוונים בתחום הבלתי פורמלי, בכללם לימודים מקוונים ומסגרות העשרה ותרבות בשעות הפנאי; וכן פיתוח שיטות ללימוד ערבית ספרותית ועברית מדוברת ("עברית שימושית"), שידגישו את הלמידה החווייתית ויותאמו אישית לתלמיד.**

**(ג) פיתוח חומרים חדשים.** אנשי היחידה יזהו תחומי עניין הנגזרים מהווייתה של החברה הערבית וישלבו אותם בתוכניות הלימודים, למשל:

- אני והמדינה: זהות, שייכות ואזרחות;
- אני והחברה: המשפחה, הפרט והקולקטיב, זהויות משנה בחברה הערבית;
- אני והאחר: מגדר וזהות מגדרית, היחס לאנשים עם מוגבלות;

- פיתוח כישורי חיים (מחשב וסייבר; שפות: עברית, אנגלית, ערבית ספרותית; הוראה מתקנת);
  - חוגי ספורט, פעילות ספורטיבית והתנהגויות בריאות;
  - פיתוח מנהיגות קהילתית;
  - אומנויות (תיאטרון ומשחק, מחזקה, ציור) ופעילות לשעות הפנאי;
  - מסעות חווייתיים וסיורים לימודיים במסגרות בלתי פורמליות;
  - הכנה למעבר לחיים בוגרים (שוק העבודה, מערכת ההשכלה הגבוהה).
- (ד) **מדידה והערכה.** מיפוי הנושאים הקיימים, מעקב אחר פיתוח תכנים חדשים, איזון בין נושאים קיימים לנושאים זנוחים, בקרה תרבותית ולשונית.
- (2) פיתוח החומרים החדשים יכול להיעשות מחוץ למשרד החינוך, בעזרת גופים חיצוניים. לצורך פיתוח תוכן אנו ממליצים להיעזר בארגוני החברה האזרחית או בגופים אקדמיים, לפי תחום העניין של הפעילות. הגופים החיצוניים יכולים לעזור גם במדידה ובהערכה. בדרך עבודה זו אפשר לחסוך בתשתיות להקמת יחידה לפיתוח תוכן.

## הון אנושי

ההון האנושי הוא רכיב עיקרי ותנאי מכריע להצלחת התוכנית. המלצותינו מתמקדות במיון כוח אדם ובהכשרתו לעיסוק המקצועי בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

### מ י ו ן

**בטוח הזמן המייד** נדרש תהליך מיון בכל יישוב, ובמסגרתו תיבדק התאמתו של כוח האדם המועסק היום בתחום החינוך הבלתי פורמלי. מטרת הבדיקה היא להעריך אם כדאי להמשיך בהעסקת העובדים בתחום ולהפנות אותם להמשך הכשרה מקצועית (ראו להלן) או שמא מוטב להפנות אותם לתחומי עיסוק אחרים.

- (1) בכל רשות מקומית תקום ועדת הערכה של 6-8 חברים.
  - (2) הוועדה תבדוק את התאמת העובדים היום בתחום החינוך הבלתי פורמלי.
  - (3) חברי הוועדה ימונו בהחלטה משותפת של ראש הרשות ומנהל מחלקת החינוך ביישוב.
  - (4) הוועדה תוודא שאנשים ללא הכשרה מתאימה לא יפעלו בזירת החינוך הבלתי פורמלי.
  - (5) חברי הוועדה יהיו נציגי ציבור מן היישוב, רצוי בעלי השכלה פורמלית בתחום החינוך או בתחום מדעי החברה, מדעי הרוח או המשפטים.
  - (6) תהליך ההערכה מטעם הוועדה יבוצע בתיאום עם מפקח החינוך באזור.
  - (7) הוועדה תתכנס פעם בחודשיים לפחות ותנהל רישום פרוטוקולים של ישיבותיה. סיכומי הישיבות יישלחו למשרד החינוך.
  - (8) התנאי לקבלת תקציבים מן המשרד יהיה קבלת הפרוטוקולים שהכינה הוועדה.
- בטוח הזמן הארוך** אנו ממליצים למסד תהליך מיון כדי לאפשר מיון מועמדים לתפקידים קיימים ולתפקידים חדשים לפי הצורך.
- (1) בתוך שנתיים מאימוץ התוכנית יוקמו שלושה מרכזי הערכה – בגליל, במשולש ובנגב. מרכזים אלו ימיינו את המועמדים לעבוד בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית ויוודאו שהתקבלו עובדים איכותיים.
  - (2) כדי לחסוך בעלויות ולקצר את תהליך ההקמה אפשר להשתמש בתשתיות פיזיות קיימות (לדוגמה, בגליל – מכללת מאר אליאס באעבלין; במשולש – מכללת אליקאסמי בבאקה אל-גרביה; ובנגב – מכללת ספיר בשדרות).
  - (3) כל מרכז ינוהל בידי אנשי מקצוע מומחים בתחום ההכשרה והערכת כוח אדם.
  - (4) כשיוקם גוף המיון, יבוטלו ועדות ההערכה ברשויות המקומיות.

## ה כ ש ר ה

בטווח הזמן המידי או ממליצים לפתוח בתהליך הכשרה של כלל המועסקים בתחום החינוך הבלתי פורמלי הערבי – כדי להשביח את כישוריהם ולהעמיק את הידע האקדמי שלהם בתחומים רלוונטיים (הנחיית קבוצות, ניהול דיון ערכי בענייני אקטואליה, יישוב סכסוכים וגיזור, דיון ביחסי מיעוט-רוב). ההכשרה גם תקנה להם כלים לניהול, ארגון ושיווק. ההכשרה תתבצע בהשתלמויות בהיקף של 30 עד 120 שעות בכל תחום. או ממליצים לשאוף לכך שהכשרת כוח האדם הקיים תסתיים בתוך שנתיים מיום אימוץ התוכנית.

### בטווח הזמן הארוך או ממליצים:

(1) להעניק הכשרת עומק לבניית עתודה של אנשי מקצוע ברמה גבוהה לחינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית, קרי הקניית השכלה אקדמית במכללות להכשרת עובדי הוראה (מכללת אורנים, מכללת בית ברל ודומותיהן).

(2) לפתוח בתוכניות להסבה מקצועית מתחום ההוראה לתחום החינוך הבלתי פורמלי ולעודד את ההסבה באמצעות הענקת מלגות.

(3) למנות במשרד החינוך אחראי בחצי משרה לשיווק ולניהול תוכנית ההכשרות.

קהלי היעד לתהליך המיון ותוכניות ההכשרה:

- מפקחים ממשרד החינוך
- מנהלי מחלקות חינוך ומחלקות נוער ברשויות המקומיות
- מנהלי מתנ"סים ומרכזים קהילתיים
- רכזי חוגים ומפעילי חוגים
- מנהלי בתי ספר
- רכזי מעורבות חברתית בבתי הספר
- בעלי תפקידים רלוונטיים אחרים בבתי הספר: מחנכי כיתה ויועצים חינוכיים



**(4)** אנו ממליצים לאתר עובדים ראויים גם בארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום החינוך והחינוך הבלתי פורמלי ולשלבם בפעילות מטעם משרד החינוך. תהליך מיקור חוץ (outsourcing) כזה יאפשר להגדיל את ההון האנושי. העיקרון המנחה הוא מיון והכשרה של אנשי חינוך ראויים – מקצועית ואישית – בלי מעורבות לא-עניינית של המועצות המקומיות.

## משאבים כספיים

### מנגנון הקצאת משאבים

**(1)** אנו ממליצים להקים במשרד החינוך יחידה ייעודית להקצאת משאבים לחינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית ולפיקוח על ניצולם הנכון. בתוך היחידה יופעל מנגנון העברת תקציבים בהיוון (קפיטליזציה) לרשויות מקומיות ערביות כדלקמן:

**(א) נוסחת ההיוון.** נוסחת ההיוון תתבסס על המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית על פי דירוג הרשויות המקומיות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל פי משתנים נוספים כגון גודל אוכלוסיית הילדים ביישוב (בגילים 6-18) ורמת העוני של אוכלוסיית היישוב.

**(ב) תהליך הקצאת התקציב.** העברת התקציב תתבצע כנגד קבלת תוכנית אב לחינוך הבלתי פורמלי בכל רשות מקומית (ראו להלן) ואישורה. הקריטריונים לאישור תוכנית האב יגובשו בתיאום עם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך (ראו להלן נספח 1).

### ג) מנגנון הפיקוח על השימוש בתקציב:

1. הפיקוח יתבצע "מלמעלה" – באמצעות גורם מפקח במטה משרד החינוך, ו"מלמטה" – באמצעות ועדה מקומית בכל יישוב (בין 10 ל-15 חברים, תלוי בגודל היישוב).

2. בוועדה המקומית לחינוך בלתי פורמלי ישב נציג של הרשות המקומית והלה ישמש היושב ראש שלה.

3. היושב ראש ימונה בהחלטה משותפת של ראש הרשות והממונה על מחלקת החינוך ביישוב. לצידו יפעלו נציגי ועדי הורים, מנהלי בתי ספר, מנהלי מתנ"סים או מרכזים קהילתיים ונציגים מארגוני החברה האזרחית המתגוררים ביישוב.

4. יו"ר הוועדה ימסור מדי רבעון לידי המפקח מטעם משרד החינוך דוח על ביצוע התקציב. רצוי לשאוף לשיתוף פעולה בין שני הגורמים, אך במקרה של חוסר הסכמה, משרד החינוך יהיה הפוסק האחרון.

(ד) משרד החינוך יוכל להפעיל סנקציות ולמנוע את המשך העברת התקציב ליישוב אם יתברר שאין התאמה בין הדיווחים הרבעוניים לבין ההתקדמות בשטח או שהגשת הדיווחים הרבעוניים אינה מתנהלת כסדרה.

(ה) משרד החינוך יעמיד סיוע לכל רשות מקומית בהכנת מסמך תוכנית אב (כדוגמת תבנית "אבחון ומיפוי רשותי" שהכין הג'וינט).

**(2)** כרבע מהבדואים בנגב מתגוררים ביישובים חסרי מעמד מוניציפלי מוכר ("כפרים בלתי מוכרים"). כפתרון ייעודי לתמיכה תקציבית בפעילויות החינוך הבלתי פורמלי ביישוביהם אנו ממליצים שמנגנון ההיוון יופעל דרך המועצות המקומיות הבדואיות הקיימות. במקרה זה, הוועדה המקומית תכלול נציג מטעם רשות מקומית בדואית (יו"ר הוועדה), ושאר החברים יהיו נציגים מהיישוב הלא־מוכר (במידת האפשר) או נציגים מטעם עמותות רשומות פעילות בקרב האוכלוסייה בכפרים הלא־מוכרים.

## ה ק צ א ת מ ש א ב י מ נ ו ס פ י מ

בשלב זה התוכנית מציעה דרכים להשתמש ביעילות בתקציבים שהוקצו לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בסך 650 מיליון ש"ח במסגרת החלטת ממשלה 922 (ראו להלן מנגנון הקצאת משאבים). כדי להבטיח הישגים של ממש לאורך זמן יידרשו תקציבים נוספים והמשך המימון גם מעבר לתקופה הנקובה בתוכנית החומש (2016–2020). השאיפה בטווח הארוך היא לקבוע לחברה הערבית רמת מימון שאינה נופלת מרמת המימון לחברה היהודית (מתוך התחשבות בשיעור הילדים ובני הנוער בגילים 6–18 בשתי החברות).

אנו ממליצים לעשות גם התאמות שמביאות בחשבון מדדים חברתיים-כלכליים מסוימים, כגון רמת הכנסה נמוכה יותר ויחס תלות גבוה יותר בחברה הערבית (בהשוואה לחברה היהודית), המחלישים את יכולתם של ההורים להשקיע הון עצמי בפעילויות של חינוך בלתי פורמלי. בה בעת יש להביא בחשבון את הפערים ההיסטוריים המצטברים במדדי ההקצבה לנפש מתוך כוונה לחתור לצמצומם.

## המלצות ייעודיות כלליות

### ה ר מ ה ה מ מ ש ל ת י ת ( מ ע ר כ ת י ת )

תחום החינוך הבלתי פורמלי מפוזר בין משרדי הממשלה, וכל אחד מהם מציע שיטת עבודה משלו. משום כך אנו מציעים להקים מעין מועצה לחינוך בלתי פורמלי שהחברים בה יהיו נציגי ארגונים ומוסדות מהתחום בצירוף נציגים מאקדמיה. גוף כזה יאפשר פעולה משותפת ומתואמת והחלפת ידע וניסיון בין העוסקים בתחום.

**(1)** אנו ממליצים להקים ועדת היגוי בין-משרדית לעניין החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית.

(א) הוועדה תהיה אחראית לתיאום הפעילות של כל הגורמים הממשלתיים העוסקים בחינוך הבלתי פורמלי, וחבריה יהיו נציגים מכל הגופים הרלוונטיים: משרד התרבות והספורט, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הכלכלה והתעשייה.

(ב) בראש הוועדה יעמוד נציג מטעם משרד החינוך, והוא יהיה האחראי לקביעת סדר היום שלה.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום אישור התוכנית ימנה כל משרד את נציגו לוועדה.

(ד) הוועדה תתכנס לשיבת העבודה הראשונה שלה בתוך שישה חודשים מיום אישור התוכנית.

(ה) לפני תחילת העבודה יש לקבוע את דרגות השכר של חברי הוועדה ואת תדירות הישיבות ולתעד את ההחלטות ברישום בפרוטוקול כדי לשוות להן צביון מחייב.

**(2)** אנו ממליצים להקים בתוך משרד החינוך מינהלת שתלווה את הרשויות המקומיות בקידום החינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים.

(א) במינהלת יכהנו נציגים מטעם הממשלה, ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ארגוני המגזר השלישי וגופים פילנתרופיים.

(ב) המינהלת תפעל לפי עקרונות המודל "קולקטיב אימפקט" (collective impact) (כדוגמת מיזם השותפות לקידום התעסוקה בחברה הערבית שהושק בספטמבר 2013 בחסות קרן לאוטמן<sup>114</sup>) ותסייע באבחון, מיפוי, תכנון והטמעה של מסגרות ופעילויות של חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות.

(ג) המינהלת תבצע מעקב ובקרה אחר התקציבים והפעילויות ותתנהל בשקיפות מלאה מול בעלי העניין.

(ד) מועצת המינהלת תתכנס אחת לשלושה חודשים כדי לקבל דיווח על ביצועי המינהלת.

(ה) בכל שנה תפרסם המינהלת דוח מפורט על תמונת המצב בחינוך הבלתי פורמלי בכל רשות מקומית. הדוח יכלול גם דיווח תקציבי.

**(3)** החינוך הבלתי פורמלי מביא אל קדמת הבמה את חשיבות הקהילה והלכידות החברתית ומחזק בכך היבטים של מנהיגות. שימוש במסגרות קיימות המטפחות מנהיגות בחברה הערבית ונותמכות על ידי המדינה (כדוגמת המודל של עמותת "כוכבי המדבר" לטיפוח מנהיגות צעירה בקרב הבדואים בנגב<sup>115</sup>) יכול לאפשר לבני נוער המצטיינים בלימודיהם להישאר בקהילה (בטרם יפנו ללימודים גבוהים למשל) ולתרום לה. בהקשר זה יש צורך להגדיר מכסות השתתפות שנתיות של

114 ראו "Collective Impact - השותפות לקידום תעסוקה בחברה הערבית", אתר קרן לאוטמן.

115 ראו אתר עמותת כוכבי המדבר.

בני נוער בתוכנית ולשקול סבסוד קורסים למבחנים הפסיכומטריים, הענקת מלגות ללימודים אקדמיים וסיוע במגורים במהלך תקופת הלימודים.

(א) משרד החינוך יקים פורטל לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. באמצעות הפורטל יהיה אפשר לעקוב אחר התקדמות מערכת החינוך הבלתי פורמלית ביישובים הערביים, והוא ישמש פלטפורמה ללמידה הדדית בין הרשויות ולקידום תכנים ערכיים ומנהיגותיים.

(ב) הפורטל יושק בתוך חצי שנה מיום אישור התוכנית.

(ג) המשרד יעמיד תקציב לניהול הפורטל ולניהול עמוד פייסבוק (בהיקף של חצי משרה).

(ד) תוכנית האב של כל רשות תפורסם בפורטל לחינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית וגם באתר האינטרנט של הרשות (ככל שיש אתר כזה). המידע יכלול סקירת הפעילות ביישוב לפי רצף הגילים, פעילויות הנוגעות למעורבות ההורים ופירוט התקציבים לפעילויות.

**(4)** לפי נתוני משרד החינוך, מורים ערבים רבים אינם מועסקים במקצוע ההוראה (בשנת 2016 שובצו בבתי הספר רק 30% מבעלי תעודת ההוראה מתוך 12 אלף מורים ערבים חדשים).<sup>116</sup> מדובר בפוטנציאל אנושי עצום שאינו מנוצל.

(א) משרד החינוך יקדם תוכנית להסבה מקצועית לטובת הכשרת מורים מחוסרי עבודה למערכת החינוך הבלתי פורמלי.

(ב) המשרד יצא במכרז לפיתוח תוכניות הכשרה למכללות להכשרת מורים. בכך הוא ישיג שתי מטרות חשובות: שיפור איכות ההון האנושי המועסק במסגרות החינוך הבלתי פורמלי ומציאת תעסוקה לקהילה משכילה ואיכותית.

**(5)** בעיית התשתיות הפיזיות לפעילויות החינוך הבלתי פורמלי חייבת לקבל מענה.

(א) משרד החינוך יקים בתוכו מנגנון מעקב טכנולוגי לתכנון אסטרטגי ויבדוק באמצעותו את מצאי התשתיות הקיים בחינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים ואת הפער בין המצוי לרצוי.

(ב) לצורך מיצוי התשתיות הקיימות, המנגנון יהיה נגיש למשרדי הממשלה (משרד הבינוי והשיכון, משרד התרבות והספורט והמשרד לשוויון חברתי) ולוועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל.

**(6)** יש לאתר במדויק באילו יישובים ערביים פועלות תנועות נוער ייעודיות לאוכלוסייה הערבית (תנועת הצופים הערבים והדרוזים בישראל ותנועת הנוער הערבי, המאוחדת היום עם תנועת השומר הצעיר היהודית). משרד החינוך יעביר תקציב ייעודי לפעילותן של תנועות אלה. לא יועבר תקציב על סמך הגדרות כלכליות חברתיות כלליות ומעורפלות.<sup>117</sup>

### רמת הרשות המקומית

**(1)** כל רשות מקומית שמקבלת תקציב לפעילות של חינוך בלתי פורמלי תהיה אחראית לאבחן ולמפות את נקודות החוזק בתחום, נוסף על צורכי היישוב, ועל יסוד זה תגבש תוכנית אב לחינוך הבלתי פורמלי ביישוב (לוחות זמנים, ניצול משאבים, מדדי תפוקה כמותיים, הקצאת אחריות לכל משימה).<sup>118</sup> הפורום ישמש למעשה הגוף האחראי להעצמת החינוך הבלתי פורמלי ביישוב. מטרתו תהיה לסייע ביצירת שיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים בתוך היישוב ומחוצה לו ולשפר את היכולת להגיע לכל נער ונערה ביישוב.

(א) הרשות תמנה בעל תפקיד לתכלול התחום ותקים בתחומה פורום שולחן עגול. חברי הפורום יהיו נציגים מטעם הגופים המקדמים את פעילות החינוך בלתי פורמלי ביישוב.

(ב) חברי הפורום יקבעו לוח זמנים לפעילותם ויעדכנו את מנהל אגף החברה הערבית במינהל חברה ונוער במשרד החינוך.

**(2)** בכל בית ספר ביישוב ימונה רכז לפעילויות החינוך הבלתי פורמלי, והלה יוכר כבעל תפקיד בבית הספר על פי הגדרות משרד החינוך. רכז הפעילות יכול להיות אחד מאנשי הצוות של בית הספר. הטמעת החינוך הבלתי פורמלי במסגרת

117 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016.

118 בהכנה מסמך חוכנית האב ניתן להיעזר ב"קובץ אבחון ומיפוי רשותי" שפיתח הג'וינט.

הפורמלית (בתי הספר) תאפשר התייחסות הוליסטית לילדים ולנוער והקמת גשר בין החינוך הפורמלי לחינוך בלתי פורמלי.

- (א) הרכז יהיה האחראי לשימוש במתקני בית הספר לפעילויות החינוך הבלתי פורמלי בשעות הלימודים ובשעות שאחרי הלימודים.
- (ב) עבודתו של הרכז תיעשה בביקוח המפקח על בית הספר.
- (ג) עבודתו של הרכז תתחיל במהלך 2018.

**(3)** הורים הם סוכני שינוי מרכזיים בכל התהליך. הגברת המודעות בקרבם ליתרונות החינוך הבלתי פורמלי ולתרומתו לפרט ולחברה היא תנאי הכרחי להטמעת פעילויות החינוך הבלתי פורמלי בחברה ולהגדלת מספר המשתתפים בהן.

- (א) אנו ממליצים ליזום קמפיינים שיווקיים (פרסומות באינטרנט, שלטי חוצות) כדי לשנות תפיסות קיימות ולהגביר את המודעות בקרב ההורים.
- (ב) יש להעמיד תקציב מתאים לפעילות השיווק.

(ג) מנוף שינוי נוסף הוא אימוץ הרעיון של "בית ספר קהילתי", דהיינו בית ספר שתוכניות הלימוד בו והפעילויות הנערכות בתחומו מגובשות בהתייעצות ובמעורבות של הורי התלמידים. במסגרת זו מומלץ לתת להורים הדרכות בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

**(4)** בתוך שלוש שנים מיום אישור התוכנית יחויב כל בית ספר לעסוק בתכנים של חינוך בלתי פורמלי (במסגרת תל"ן – תוכנית לימודית נוספת שמתקיימת במסגרת שעות החינוך הפורמלי).

- (א) לשם כך ייבחרו בעלי תפקידים במרחב הבית ספרי.
- (ב) בעלי תפקידים אלה ישתתפו בהשתלמויות בנושא החינוך הבלתי פורמלי ויוכשרו כסוכני שינוי והעצמה בתחום.
- (ג) את תוכני ההכשרות יפתח אגף פיתוח תכנים ותוכניות במינהל חברה ונוער במשרד החינוך.
- (ד) משרד החינוך יהיה אחראי להבאת מנחי השתלמויות מתאימים.
- (ה) הפורום היישובי להעצמת החינוך הבלתי פורמלי הוא שיפקח על ההתאמה בין התכנים הכלליים שפותחו ביחידה לפיתוח תוכן במשרד

החינוך ובין הצרכים הפרטיקולריים של היישוב, מתוך הכרה בייחודיות של הקהילה המקומית.

**(5)** בהיבט חברתי-תרבותי חשוב לבנות את הקשרים המתחייבים בין כל הגורמים (הממלכתי, הקהילתי והבית ספרי) – כדי להפוך תשתיות קיימות לתשתיות זמינות לפעילויות החינוך הבלתי פורמלי וכדי להיענות לצורכי היחיד והקהילה. את המצב הנוכחי של חוסר שיתוף פעולה מצד אחדים ממנהלי בתי ספר, החוששים ששימוש במבנים של בית הספר יביא לתופעות של אלימות וונדליזם בשטח בית הספר, ניתן לתקן ואף לחולל שינוי כפול: הילדים והנוער יזכו לאכסניה שצורכיהם יקבלו בה מענה ויתחולל שינוי בנורמות החברתיות-התרבותיות לכיוון "קהילה הפועלת למען עצמה".

**(6)** כל יישוב ישאף ליישם את הרעיון של "בית ספר קהילתי" או "בית ספר בקהילה". המושג מבטא תפיסה מחודשת של תפקיד המוסד החינוכי במרחב הגיאוגרפי שלו. הקהילה אינה רק קהילת ההורים והתלמידים הלומדים בבית הספר, אלא היא גם כל הקהילה המתגוררת במרחב הגיאוגרפי שמסביב למוסד הלימודי. בית הספר פועל כ"גרעין תרבותי-חברתי": הוא תורם לביסוס קשרים ברבדים שונים בתוך הקהילה, חזו מצידה נעשית מחויבת יותר לתהליך החינוכי בתוך בית הספר. כל בית ספר קהילתי יכול ליזום אירועים לחיזוק הקשר עם הקהילה, לדוגמה מפגשים פתוחים לתושבים בחצר בית הספר או השתתפות תלמידים באירועים למען הקהילה (למשל, "יום המעשים הטובים"). אפשר כמובן גם ליצור שיתופי פעולה פנים-מגזריים ובין-מגזריים, כפי שהומלץ בדוח ועדת קרמניצר (1996).<sup>119</sup>



## 1. מדדי הצלחה

המדדים המפורטים להלן מיועדים לאפשר הערכה של היקף החדירה של פעילויות החינוך הבלתי פורמלי לתוך הקהילה בהיבט הכמותי (הניתן למדידה) ובהיבט האיכותני. המדדים ישרתו את הרשות המקומית בבואה לבחון את יעילות הפעילות בתחומה.

בתחום המדדים הכמותיים יש לקבוע "מדד יעד", דהיינו יעד שיעור ההשתתפות בפעילות חינוך בלתי פורמלי בכל יישוב. סיכום המדדים ישולב בחלק המילולי של הדוח שתגיש הרשות המקומית למשרד החינוך וישמש בסיס להכנת תכנים מטעם היחידה לפיתוח תוכן במשרד החינוך (ראו "מדידה והערכה" לעיל). חלק אחר בדוח יכלול פירוט כספי (החלק העוסק בניצול התקציב, כאמור לעיל).

המדדים נחלקים למדדים ישירים, הנובעים במישרין מתוכניות הלימוד בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ולמדדים עקיפים, המראים את השינויים בדפוסי הפנאי ואת ניצול הזמן של ילדים ובני נוער כאות לכניסת החינוך הבלתי פורמלי לעולמם.

### מדדים כמותיים

#### ישירים

- (1) עלייה בשיעור ההשתתפות של ילדים ובני נוער בפעילויות ליבה, כגון סיורים לימודיים או תוכניות לימוד העוסקות בזהות ובשייכות.
- (2) עלייה בשיעור ההשתתפות של בני נוער בקבוצות לפיתוח מנהיגות צעירה.
- (3) עלייה בשיעור הנרשמים לפעילויות במסגרת תנועות נוער (כשהן פעילות ביישוב).
- (4) עלייה בשיעור ילדים ובני נוער הנרשמים לחוגים ולפעילויות בתחום הספורט והפנאי.
- (5) עלייה במספר הפעילויות הנערכות בתחום בית הספר מחוץ לשעות הלימודים.
- (6) עמידה ביעדים מדידים, כגון השתתפות של לפחות שליש מאוכלוסיית היעד (בגילים 6-18) בפעילויות חינוך בלתי פורמלי.

### **ע ק י פ י ם**

- (1) עלייה בשיעור הכללי של ההתנדבות למיזמים קהילתיים (בתוך היישוב או מחוצה לו), ובייחוד התנדבות של בני נוער.
- (2) ירידה במספר המקרים של התנהגויות סיכון מצד בני נוער (מגיל 12 ומעלה) ביישוב: אלימות ופשיעה, השחתת רכוש (ונדליזם).

### **מדדים איכותניים (לא מדידים)**

#### **י ש י ר י ם**

- (1) עלייה במדדי ליבה (כגון תחושת שייכות למשפחה ולקהילה) בעקבות השתתפות בפעילויות החינוך הבלתי פורמלי. (לצורך השגת התוצאות מומלץ לערוך סקרי שביעות רצון בקרב המשתתפים בפעילויות).
- (2) שינוי עמדות חיובי בקרב הורים כלפי פעילות החינוך הבלתי פורמלי ביישוב.

#### **ע ק י פ י ם**


- (1) הסרת מחיצות בין החינוך הבלתי פורמלי לחינוך הפורמלי בתוך בית הספר; שתי המערכות מזינות זו את זו ואינן מתנהלות בנפרד, גם אם הפדגוגיה של כל אחת מהן שונה.
- (2) סינרגיה: קשר הרמוני בין בית הספר והמתנ"ס לבין הרשות המקומית בכל הקשור לפעילויות של החינוך הבלתי פורמלי; הימנעות מתקלות בירוקרטיות, טכניות וכספיות.
- (3) שקיפות, זרימת ידע בין הדרגים, קשר ברור בין תשומות לתפוקות.

### **מדדים מעורבים (איכותניים וכמותניים)**

- (1) סקר שביעות רצון וראיונות עם קהל היעד המרכזי של הילדים ובני הנוער.


# תוכנית אתגרים - אבחון ומיפוי רשותי (ג'וינט-אשלים)

## נספח 1



משרד החינוך  
מנהל תחום חינוך

**תוכנית אתגרים – קובץ אבחון ומיפוי רשותי**



מנהל תחום חינוך  
משרד החינוך

**אודות רציונל כלי האבחון**

**תחומי רשות כלליים**

**מחלקת נוער**

**בתי ספר יסודיים**

**פעילות אחר תחרימים**

**תשתיות מיזות**

**קידום נוער ונוער בסיכון**

**חטיבות בנינים**

**תנועות וארגוני נוער**

**תשתיות שונות**

**בתי ספר תיכון**

**בתי ספר יסודיים**

**ארגונים בקהילה**

**בתי ספר לחינוך מיוחד**

שם הרשות \_\_\_\_\_

שם ממלא הקובץ \_\_\_\_\_

תפקיד \_\_\_\_\_

**טפסים**

בתי ספר יסודיים	פעילות אחר תחרימים
חטיבות בנינים	תנועות נוער
תיכונים	ארגוני נוער
בתי ספר לחינוך מיוחד	ארגונים בקהילה

## נספח 2

# דוגמאות לעמותות ולארגונים של החברה האזרחית הפועלים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית (סקירה תמציתית)

### 1.

## תנועות נוער

תקנון תנועות הנוער בישראל מגדיר את תנועות הנוער ארגונים ארציים המשרתים ילדים ונערים בכיתות ד'–י"ב, המפעילים לפחות 2,500 משתתפים ופועלים במתכונת הקלסית של תנועת נוער, שלפיה החניכים הבוגרים הופכים למדריכים של החניכים הצעירים.

תנועות הנוער הוותיקות בישראל – שהוקמו על ידי מפלגות פוליטיות, התנועה הסוציאליסטית או הציבור הדתי – מקדמות אידיאולוגיה ציונית, דמוקרטית וסוציאליסטית. הן מעודדות שירות אזרחי והתנדבות ומציעות מסלולי שירות למדריכים ולבוגרים שלהן. ואולם ערכי תנועות הנוער הציוניות הם חסם להשתתפות של בני נוער ערבים בהן. בניסיון לפרוץ את החסם הקימו תנועות הנוער הגדולות סניפים שמיועדים לחברה הערבית. הן שמרו בהם על המבנה והערכים הרגילים של תנועת נוער אך התאימו את התכנים למאפיינים התרבותיים הייחודיים של הציבור הערבי. סניפים אלו מושכים מספר גדול יחסית של משתתפים ערבים, אף כי לא רבים מכלל הילדים ובני הנוער בוחרים להשתתף בפעילויות (12% מבני הנוער הערבים בוחרים להשתתף בתנועות הנוער הללו, לעומת 30% מקרב בני הנוער היהודים). צעירים ערבים רבים מעדיפים להצטרף לתנועות הנוער העצמאיות המזוהות עם מפלגות ערביות או עם התנועה האסלאמית.

להדגמת אופי הפעילות של תנועות הנוער נציג להלן את הסניפים (הקינים) הערביים של תנועת הנוער העובד והלומד ואת תנועת הצופים הערבים והדרוזים.

## הנוער העובד והלומד

תנועת הנוער העובד והלומד היא התנועה הציונית היחידה הפועלת בקרב נערים יהודים, ערבים ודרוזים גם יחד. פעילות התנועה בחברה הערבית היא ייחודית; היא משלבת בין החוויה של תנועת נוער בכלל וערכי תנועת הנוער העובד והלומד בפרט ובין המסורת והמנהגים הרווחים ביישובים הערביים.

מעגל הקינים הערביים בתנועה, שהוקם בשנת 1983, צמח והפך לנדבך משמעותי במסגרות החינוכיות ביישובים הערביים. פעילים בו עשרות מדריכים בוגרים ב־32 קינים ב־31 יישובים ומשתתפים בו כ־20 אלף חניכים מכיתה ד' עד י"ב. הקבוצות בקן הערבי של התנועה מעורבות מגדרית. הקן נאמן לאידיאל ההגשמה ומאמץ את רעיון השליחות החברתית וההתנדבות בחברה הערבית. קיני התנועה הערביים שומרים על קשר הדוק עם מועצות הפועלים ומרחבי הסתדרות העובדים, המתנ"סים והרשויות המוניציפליות שבתחומן הם פועלים ומשתפים איתם פעולה בפעילויות השונות.

מטרות הקן הערבי של הנוער העובד והלומד:

**(1)** חינוך בני נוער ערבים להגשמה אישית על בסיס ערכי השוויון, ערך האדם, שיתוף ואחריות הדדית, משמעת, חשיבה עצמאית וסובלנות.

**(2)** חיזוק השייכות לקהילה, לחברה ולמדינה מתוך הבנת מצבו של המיעוט הערבי במדינה, זכויותיו וחובותיו.

**(3)** חינוך לשלום ולקיום משותף והתנסות במימוש יסודות הדמוקרטיה, מעגלי הזהות הפוליטית ותחושת שליחות. אף שהקינים הערביים הם חלק מתנועת נוער ציונית, המדריכים והחניכים שומרים על תרבותם הלאומית. תוכנית ההדרכה מקבילה לתוכניות ההדרכה בשאר מעגלי התנועה, אך היא נכתבת מחדש ומועברת בשפה הערבית ויש בה ביטוי לייחוד התרבותי והלאומי של החניכים בחברה הערבית. חברי מעגל הקינים הערבים, כמיעוט לאומי בתנועת נוער ציונית, מתמודדים עם תחושת הכאב של בני עמם ובד בבד נאבקים להשגת שוויון אזרחי ולהשתלבות מלאה בחברה הישראלית.

לבוגרי הקינים הערביים מוצעות שתי מסגרות המשך:

**(1) שנת שירות (שנת י"ג).** בוגרי הקינים הערביים מתנדבים כמגשימים וכחלוצים של רעיון השליחות החברתית וההתנדבות בחברה הערבית בישראל במסגרת מסלול ההגשמה של בוגרי התנועה (כ־120 בוגרים מתנדבים מדי שנה). הם מקדישים מזמנם להרחבת פעילות התנועה ביישוב ומעודדים את הנהגת הנוער ביישוב למעורבות חברתית.

**(2) שירות לאומי אזרחי.** מעגל הקינים הערביים מפעיל מתנדבות ומתנדבים במסגרת השירות הלאומי האזרחי. המתנדבים מסייעים בשעות הבוקר לתלמידים חלשים ובשעות אחר הצהריים והערב מפעילים פעילות חברתית בקינים. המסגרת פועלת כבר 8 שנים, ועד כה עברו דרכה יותר מ־800 בוגרים, שהתנדבו בקהילה שנה או שנתיים. המסגרת מוכרת על ידי המדינה כחלופה לשירות צבאי.

תנועת הנוער העובד והלומד פועלת לפי חוזר מנכ"ל, המאפשר לתנועות הנוער להיות חלק מהמערך הבלתי פורמלי בבתי הספר. בתי הספר מאפשרים לתנועה להעביר שיעורי חברה או פעילויות הווי שבמסגרתן התנועה מציגה את פעילותה ואת ערכיה לפני קהילת בית הספר. התנועה מקיימת גם ימי פעילות מרוכזים כמו יום ניקיון או יום הילד הבינלאומי.

## תנועת הצופים הערבים והדרוזים

תנועת הצופים היא אחת מתנועות הנוער הגדולות בישראל (מעל 80,000 חברים). התנועה הוקמה בשנת 1919 בשם "הסתדרות הצופים בארץ ישראל". לאחר הקמת המדינה שונה שמה ל"תנועת הצופים העבריים בישראל".

תנועת הצופים הייתה פעילה בתקופת המנדט הבריטי גם בקרב האוכלוסייה הערבית, בנפרד מתנועות הצופים היהודיות (החילונית והדתית). בשנת 1956 הוקמה תנועת הצופים לנוער הערבי בשם "ארגון הצופים הערבים"; בהמשך שונה שמה ל"תנועת הצופים הערבים והדרוזים בישראל". בשנת 2002 הצטרפה

תנועת הצופים הערבים והדרוזים לתנועת הצופים הכללית בישראל והפכה לסניף רשמי שלה.

תנועת הצופים הערבים והדרוזים פועלת לאור החזון של "יישום עקרונות החירות, הצדק, השלום והשוויון בקרב בני הנוער", ומטרתה "לחנך לאדם הומניסטי בעל יושר פנימי על ידי הפנמת והטמעת הערכים ברוח המידות וההבטחה של הצופה". כדי להגשים זאת התנועה מציבה לעצמה מטרות משנה: לחנך את חבריה ברוח המידות וההבטחה של הצופה, לפתח בחברה רגש חברתי, משמעת, כבוד לזולת ואזרחות טובה, לקיים פעילות בטבע ולשקוד על חיזוק הקשר עם ארגוני צופים אחרים ברחבי העולם.

סניפי הצופים ("השבטים") הערבים והדרוזים פועלים במבנה של תנועת האם וברוח תנועת הצופים העולמית. פעילויותיהם מתמקדות בספורט, התנדבות, חינוך לדמוקרטיה וקידום החזון של חברה משותפת. הפעילות, התוכן והמבנה הקבוצתי מותאמים להקשר התרבותי ולשונות הדתית של הקבוצות החברות בתנועה (מוסלמים, נוצרים, דרוזים). בסך הכול קיימים 48 סניפים ביישובים הערביים, ובפעילותם משתתפים כ־5,800 ילדים ובני נוער.

## 2.

### עמותות ערביות הפעילות במישור הארצי

#### ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי لجنة متابعة قضايا التعليم العربي

הגוף הוותיק ביותר שעוסק במישורין בפעילות חינוכית ובתוכניות לימודיות בציבור הערבי הוא ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי. הוועדה הוקמה בשנת 1984, ומטרתה העיקרית היא "קידום החינוך הערבי בכל המישורים והרמות, מתוך אמונה שלכל ילד הזכות לחינוך, להגשמה עצמית, להזדמנות שווה ולמיצוי יכולתו וכישרונותיו". הוועדה פועלת להשוואת החינוך הערבי לחינוך העברי הן

ברמת התשתיות הן ברמת איכות תוכניות הלימוד באופן שיענה על הצרכים הייחודיים של התלמיד הערבי מבחינה תרבותית, חינוכית ולאומית. נוסף על המעקב אחר פעולות משרד החינוך והגורמים הממלכתיים בעניין מערכת החינוך הערבי, ועדת המעקב מפעילה פרויקטים כחלופה לתוכניות הלימודים של משרד החינוך על יסוד ההבנה שהתוכניות הממלכתיות אינן מתאימות לבתי הספר הערביים.

ועדת המעקב לחינוך הערבי פועלת במישור האסטרטגי בארבעה תחומים: שינוי המבנה של מערכת החינוך הערבית, קביעת המטרות והמדיניות החינוכית והתרבותית לחינוך הערבי, הבטחת הקצאת משאבים ותקציבים כדי לענות לצורכי מערכת החינוך הערבי ופיתוח מנהיגות חינוכית בקרב המיעוט הערבי בישראל.

## האגודה לתרבות ערבית جمعية الثقافة العربية

האגודה לתרבות ערבית הוקמה בנצרת בשנת 1998 ונרשמה כבר בתחילת דרכה כעמותה. מטרות האגודה, כפי שהן כתובות בתעודת הרישום של העמותה, הן "שימור ופיתוח התרבות הערבית, הקמת והפעלת מועדוני תרבות, עידוד ותמיכה במחקר מדעי וחברתי וביצירה תרבותית ערבית בישראל ופרסומם". באתר הבית של האגודה (בשפה הערבית) מופיע החזון שלה, המבהיר את תפקידה כסוכן שינוי חברתי ותרבותי בחברה הערבית: "אנו פועלים למען חברה ערבית פלסטינית נאמנה לשפתה, זהותה ומורשתה, ולמען עתיד תרבותי וחינוכי, יצירתי, יצרני ומעניק, שיתבסס על ערכי האנושיות וכיבוד הפלורליזם".

ב-20 שנות פעילותה הפעילה האגודה פרויקטים רבים שתכליתם חיזוק תודעה וזהות בקרב בני הדור הצעיר בחברה הערבית (קהל היעד שלה הוא צעירים בגילים 18-25). הבולטים שבהם: פרויקט השפה הערבית, פרויקט טיפוח מנהיגות צעירה והענקת מלגות לסטודנטים, פרויקט "זהות ושייכות" (מחנות קיץ וסיורים להכרת המולדת) ופרויקט מעקב אחר תוכניות הלימודים במערכת החינוך הערבית. מטרה חשובה שהאגודה הציבה לעצמה היא העצמת בני הדור הצעיר בחברה הערבית באמצעות עידודם להכיר את ההיסטוריה שלהם



ואת תרבותם, לרכוש השכלה אקדמית ולמלא תפקיד ציבורי בחברה הערבית. לפעילות האגודה השפעה רבה על תחום החינוך הבלתי פורמלי. האגודה עוסקת בגיבוש תכנים לימודיים חוץ-קוריקולריים לילדים ובני נוער עד גיל 18 ומציעה תיקונים לתוכניות הלימוד של משרד החינוך המיועדות למערכת החינוך הערבי.

## עמותת בלדנא

### جمعية بلدنا

עמותת בלדנא נוסדה בחיפה ב־2001 בתגובה לאירועי אוקטובר 2000. הכוונה הייתה להקים אלטרנטיבה לפוליטיקה הערבית הקיימת ולקדם חינוך פוליטי לצעירים ובני נוער. העמותה פועלת ברמה הארצית בקרב בני נוער וצעירים בגילים 15–25. היא עוסקת בחינוך בלתי פורמלי, עובדת בבתי ספר תיכוניים, מעניקה מלגות לסטודנטים תמורת התנדבות ומתנגדת לשירות אזרחי לערבים.

מטרות העמותה: חיזוק והפנמה של ערכי הדמוקרטיה, הפלורליזם והסובלנות בחברה הערבית, חינוך לחשיבה והתנהגות דמוקרטית, חיזוק והפנמה של מודעות פוליטית והחייאת התרבות הערבית בכלל והתרבות הפלסטינית בפרט. האסטרטגיה של הארגון היא להגביר את המודעות החברתית-פוליטית של הצעירים הערבים, לטפח מנהיגות ולתת בידיהם כלים לשינוי ולמעורבות חברתית. הפעילויות כוללות פרויקטים של חינוך בלתי פורמלי, תרבות ואומנות וקמפיינים להגברת מודעות.

בלדנא היא עמותת הנוער העצמאית היחידה שעובדת בתוך האוכלוסייה הערבית. רוב הגופים (רובם תנועות מקומיות) הפעילים בקרב בני נוער ערבים משויכים למפלגה פוליטית כלשהי או לגופים ממסדיים של המדינה. בשונה מעמותות ערביות אחרות – שלצד פעילותן בקרב בני נוער הן פעילות גם בקבוצות אחרות בחברה הערבית ועוסקות בנושאים מגוונים שאינם קשורים לעולם התוכן ולצרכים של בני נוער – בלדנא מייחדת את פעילותה לבני נוער בלבד. עם זאת היא משתפת פעולה עם מספר קטן של ארגונים בנושאים שמתאימים לחזון ולהשקפת העולם שלה. לדוגמה, בלדנא שותפה עם כאן – עמותת פמיניסטית ערבית – במאבק באליומות נגד נשים וברצח נשים בחברה הערבית.

## תנועת הצעירים חק ("צדק") حركة حق الشبابية

תנועת חק התגבשה בראשית העשור הנוכחי וצמחה מתוך האגודה הערבית לזכויות אדם, שמקום מושבה בצרפת. קהל היעד של התנועה הוא בני נוער וצעירים בגילים 14-22. התנועה יוזמת הקמת פורומים בבתי ספר תיכוניים בפרישה ארצית לדיון בזהות הלאומית ובנרטיב הפלסטיני. התנועה גם מקדמת את ערך ההתנדבות בחברה.

## העמותה להכוון לימודי לתלמידים ערבים, חיפה جمعية التوجيه الدراسي للطلبة العرب

העמותה פועלת לעידוד ההשכלה הגבוהה בקרב בני נוער וסטודנטים בגילים 14-20 ומספקת ייעוץ בבחירת לימודים ותעסוקה. העמותה מפעילה פרויקטים לקידום הסטודנט, קבוצות מנהיגות צעירה לתלמידי תיכון, תמיכה לימודית, הכוון לימודי ומקצועי לתלמידי תיכון וקורסי העשרה במדע, בטכנולוגיה ובאומנות.

## עמותת נבני אסאסאת ("בונים יסודות"), לוד جمعية نبني أساسات

ארגון הפועל לקידום דיוור בר השגה לצעירים ערבים. הארגון משלב עידוד המודעות לזהות פלסטינית ופעילויות חברתיות ותרבותיות. הוא פועל לגיוס כספים ממשרד השיכון ומקרנות פרטיות כדי לסייע לצעירים ערבים להתגבר על קשיים כלכליים ופוליטיים בעת ניסיונותיהם להשיג לעצמם דיוור מתאים והוגן.

## עמותות כלליות

### עמותת אלומה

עמותת אלומה הוקמה בשנת 1983 על ידי תנועת הקיבוץ הדתי ופועלת להרחבת מעגלי הערבות ההדדית והסולידריות בקרב בני נוער וצעירים בישראל. אלומה מפעילה 14 תוכניות ארציות לנוער ולצעירים מאוכלוסיות הסובלות מייצוג חסר במוקדי ההשפעה ומעודדת את בני הנוער להצטרף למוקדי עשייה ותרומה אגב שמירה על ערכיהם ועל אורחות החיים הייחודיים שלהם. אלומה מספקת ייעוץ והכוונה ומעודדת צעירים לרכוש כישורי חיים ומימוניות, לחתור למצוינות ולהשתלב בצורה מיטבית במוסדות להשכלה גבוהה ובתעסוקה ההולמת את השכלתם. העמותה נתמכת על ידי משרדי ממשלה (משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד החינוך) וקרנות פילנתרופיות ומשתפת פעולה עם מוסדות להשכלה גבוהה ועם ארגוני חברה אזרחית בקידום תהליכים של שינוי חברתי. ב־2014 החלה העמותה להפעיל את תוכנית "רואד" להנגשת השכלה גבוהה ב־60 יישובים ערביים (ובכללם יישובים דרוזיים וצ'רקסיים).

### עמותת אופנים

עמותת אופנים הוקמה בשנת 2004 כדי לקדם שוויון הזדמנויות בחינוך לילדים ביישובי הפריפריה בישראל. עמותת אופנים פועלת להנגשת תחום המדע והטכנולוגיה לצעירים בפריפריה באופן חווייתי ומעצים. העמותה שמה לה למטרה לצמצם פערים בחינוך הלא־פורמלי בקרב ילדים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, להעצים בהם את תחושת המסוגלות העצמית, לעודד אותם להצליח בלימודים ולהמשיך למסלול של השכלה גבוהה ולחזק את הסולידריות החברתית שלהם. בעשר השנים האחרונות העמותה פועלת בתוך החברה הערבית. במסגרת זו נהנים הילדים מפעילות שנתית רצופה (28 מפגשים) בתחומי המדע והטכנולוגיה. במהלך השנה הילדים מבקרים במוסדות להשכלה גבוהה. בסך הכול השתתפו בעשר השנים האחרונות בפעילויות של העמותה כ־4,500 ילדים ערבים.

## 4. עמותות משותפות לערבים ויהודים וארגונים לתוכניות חיים משותפים

---

### גבעת חביבה

גבעת חביבה היא ארגון ללא כוונת רווח שנוסד בשנת 1949 כמרכז הארצי לחינוך של הקיבוץ הארצי (השומר הצעיר). הארגון מתמקד בקידום רעיונות של ערבות הדדית, שוויון אזרחי ושיתוף פעולה בין קבוצות במחלוקת, כבסיס לבניית עתיד משותף וחברה משותפת. להגשמת מטרותיו המרכז לחברה משותפת בגבעת חביבה מעודד קהילות מפולגות לפעול יחד להשגת יעדיהן המשותפים בתהליך של אינטראקציה, תמיכה והעצמה הדדית. גבעת חביבה מובילה מיזמים בין-קהילתיים, הדרכות מונחות ופעילויות בונות יכולת, ימי עיון, סדנאות וכנסים לפיתוח רעיונות מעשיים תומכי שינוי ולמימושם.

גבעת חביבה מפעילה סדרת תוכניות לחינוך בלתי פורמלי. המרכז לאומניות של גבעת חביבה, למשל, מפעיל תוכנית סמסטריאלית לתלמידי כיתות ב', יהודים וערבים, הלומדים יחדיו שני עולמות תוכן: אומנות ואיכות הסביבה. התוכנית עוסקת באומנות ממוחזרת על ידי ניקוי סביבה משותפת ושימוש בחומרי פסולת ליצירה אומנותית גדולה משותפת. הילדים מפקים יחד תוצר אומנותי חדש ובתוך כך עוברים תהליך של היכרות הדדית, עשייה משותפת, העלמת סטריאוטיפים וחיבור אנושי סביב תחום משותף – סביבת החיים שלהם.

עוד דוגמה היא פרויקט חינוכי המקדם תרבות של קיימות וקהילה משותפת באמצעות יצירה חווייתית. בפרויקט משתתפים תלמידי כיתות ו' מיישובים שכנים, ערבים ויהודים. החינוך הסביבתי הפעיל מתמקד באזור הגבול הגיאוגרפי שבין שתי הקהילות או באזור המשותף להן (למשל נחל). המטרה היא להפוך אזורים אלה לאתרים של שיתוף פעולה ובניית קהילה משותפת. כל כיתה שמתתפת בפרויקט

לומדת בנפרד ארבעה שיעורים בנושאים של קיימות וחברה משותפת, כהכנה לארבעה שיעורים משותפים עם כיתה מקבילה מהקבוצה האחרת. בשיעורים המשותפים שתי הכיתות עוסקות בדיונים ובעבודה על פרויקטים של אומנות בת קיימא. ההנחיה הדו־לשונית מאפשרת השתתפות מלאה של כל הילדים.

## בית הגפן – מרכז תרבות ערבי יהודי חיפה

בית הגפן בחיפה הוקם בשנת 1963 כארגון ללא מטרת רווח. הארגון מאמין ביצירת מרחבים משותפים ושוויוניים המכילים את מגוון הזהויות והתרבויות בחיפה ובישראל בכלל. הפעילויות בבית הגפן מבוססות על האמונה שהיכרות בין־אישית ומפגש עם תרבות אחרת – כלומר עם הסיפורים והנכסים התרבותיים והרוחניים של כל תרבות – תורמים לשבירת המחיצות ולבניית אמון בין לאומים וקבוצות אתניות ודתיות בחיפה בפרט ובישראל בכלל.

בית הגפן שואף ליצור מקום מפגש של תרבות וחברה בין ערבים ויהודים כדי לעודד הבנה הדדית וקיום בצוותא. המרכז פועל כעמותה בלתי מפלגתית הנתמכת וממומנת על ידי עריית חיפה, משרד החינוך התרבות והספורט, קרנות ותורמים.

## העמותה החינוכית־הספורטיבית – פרויקט "שער שוויון"

הפרויקט "שער שוויון – חינוך בליגה אחרת" נוסד בשנת 2009. "שער שוויון" הוא מיזם חברתי, חינוכי וספורטיבי שמטרתו העיקרית הקניית מסגרת חינוכית, חברתית וספורטיבית לילדים ונוער באזורי הפריפריה החברתית של מדינת ישראל. התוכנית מקימה קבוצות כדורגל בבתי הספר. החניכים נפגשים ארבע פעמים בשבוע לאורך שנת הפעילות, מהן פעמיים עם מאמן כדורגל לאימון מקצועי ופעמיים עם חונכי הקבוצה במרכז הלמידה. החניכים מקבלים סיוע בשיעורי הבית ובהכנה למבחנים ומשתתפים בפעילויות חינוכיות להקניית ערכים ולגיבוש הקבוצה.

מאות מתנדבים ברחבי הארץ פעילים בתוכנית, והפעילות מתקיימת בשיתוף ובתמיכה של העיריות והמועצות, המוסדות האקדמיים באזור, הטוטו, ההתאחדות לכדורגל, מינהל הספורט (באמצעות הרשויות המקומיות), מרכזים קהילתיים, בתי עסק מקומיים, תורמים פרטיים, קרנות פילנתרופיות מהארץ ומחו"ל וארגוני מתנדבים.

המפגשים במגרש הכדורגל בין ילדים מרקע שונה (דת או מוצא) מהווים גשר לתקשורת. בשנת הפעילות תשע"ז (2016/17) השתתפו בפרויקט כ־3,000 ילדים מרחבי הארץ ב־200 קבוצות. הקבוצות כללו בנים ובנות, חילוניים ודתיים, יהודים, ערבים, בדואים, דרוזים, ילדי עולים לצד ילדים ממשפחות ותיקות.

## זוגות דו־קיום - המרכז לטניס בישראל

המרכז לטניס בישראל מפעיל תוכנית ייחודית בשם "זוגות דו־קיום". ילדים ערבים ויהודים משחקים יחד טניס זוגות במגרשי הטניס של המרכז לטניס ברחבי הארץ. מטרת התוכנית היא לחנך לערכים של סובלנות ושיתוף פעולה בין ערבים ויהודים דרך הטניס ובאמצעות אימוני כושר. התוכנית שמה דגש מיוחד על מעגלי השפעה רחבים של הילדים עצמם ושל הוריהם ומחנכיהם. מטרת העל של התוכנית היא חינוך לסובלנות ולקבלת האחר. הטניס משמש אמצעי יעיל ומהנה, והוא גם שפה החוצה את גבולות הדת והתרבות. הפרויקט משתף גם את ההורים: הורה ערבי משחק כבן זוג של ילד יהודי והורה יהודי כבן זוג של ילד ערבי. התוכנית פועלת בירושלים, יפו, באר שבע, טבריה ועילבון.

## תזמורת הנוער היהודית-ערבית במרכז העירוני למוזיקה על שם אלפרט, ירושלים

תזמורת הנוער היהודית-ערבית בבית אלפרט בירושלים מפגישה בני נוער יהודים וערבים באמצעות מוזיקה. התזמורת נוסדה ב־1986, והיא הרכב יחיד ומיוחד בישראל. היא סמל רב־עוצמה לפוטנציאל שבבניית קשרים בין יהודים

לערבים בירושלים. ייחודו של ההרכב הוא בניסיון לקרב לבבות באמצעות נגינה ואהבת המוזיקה.

מרכז אלפרט למוזיקה מציע שיעורים אישיים או בהרכבים קטנים, במגוון כלים מערביים ומזרחיים, ופעילויות העשרה המרחיבות את הידע של בני הנוער ויוצרות קשרים חברתיים. ילדים צעירים יכולים להתוודע לעולם המוזיקה בכיתת טרום-כלי. המוכשרים ביותר נבחרים להשתתף בהרכב ולהתאמן יחד במפגשים השבועיים. ההרכב מופיע לעיתים מזומנות ופועל בשני מישורים בו-זמנית: שיעורי כלים (בעיקר כלי מיתר ונשיפה) והרכב ייצוגי המנגן רפרטואר ישראלי-ערבי וקלסי ונותן דוגמה לדו־קיום ושלו.

## מפעלות חינוך וחברה - תוכנית "מנהיגות ספורט הכר את השכן"

מפעלות חינוך וחברה הוא ארגון חברתי-ספורטיבי-חינוכי ייחודי שהוקם בשנת 1997 וכיום הוא אחד הארגונים הגדולים הפועלים בתחום זה בישראל. העמותה מפעילה מאות פרויקטים חברתיים ברחבי הארץ, ב־250 יישובים יהודיים ולא־יהודיים, בקרב כ־30 אלף ילדים, נערים ובוגרים, בעיקר בפריפריה החברתית והגיאוגרפית. לתוכנית יש עד היום כ־250 אלף בוגרים. "מפעלות" פועלת באמצעות הספורט לבניית חברה וקהילה המושתתות על הבנה, שותפות, סובלנות, הכרת האחר וקבלת השונה; וכן למען היחיד (במיצוי הפוטנציאל הטמון בו) ולשם הגשמה עצמית בהתאם ליכולותיו של כל ילד ונער

5.

## עמותות ערביות מקומיות

### מרכז תמר בנגב

בשל שיעור התעסוקה הנמוך וההישגים הירודים של מערכת החינוך בקרב צעירי החברה הבדואית ובהשפעת התמורות החברתיות והפוליטיות החמירו

הקשיים של הבדואים להשתלב בחברה הישראלית. מרכז תמר נוסד כדי לשנות את המצב. המרכז פועל בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ורשויות המדינה ומבקש להפיח רוח חדשה וליצור תקווה אצל הבדואים בנגב, למען עתיד טוב יותר לחברה הבדואית ולמדינה בכלל.

מרכז תמר מפעיל מיזמים רבים:

**(1) מיזם לקידום מצוינות במדעים.** מיזם להגדלת מספר הצעירים בחברה הבדואית בנגב הניגשים לבחינות הבגרות ברמת 5 יחידות לימוד במתמטיקה, בפיזיקה ובאנגלית. מכיתה ט', ובמשך ארבע שנים, התלמידים לומדים במרכז תמר בהתמדה ובעקביות ורוכשים כלים וכישורים שיאפשרו להם להתקבל לפקולטות הנחשבות ליוקרתיות באוניברסיטאות.

**(2) מיזם לשיפור השליטה בשפה העברית (עברית שימושית).** בשיתוף עם "ריאן מרכזי תעסוקה" בחברה הבדואית בנגב, מרכז תמר מקדם פרויקט שנותן מענה לצעירים וצעירות המבקשים ללמוד את השפה העברית ולהשתמש בה ככלי להשתלבות בתעשייה, במסחר ובאקדמיה בישראל.

**(3) מיזם לצמצום נשירה מבתי ספר תיכוניים בדואיים בנגב.**

## עמותת תישרין - פעילות והעצמה חברתית, טייבה

### تشرين - حراك وتمكين مجتمعي، الطيبة

עמותת תישרין פועלת להעצמת החברה הערבית ולחיזוקה של חברה אזרחית דמוקרטית, יוזמת ומשפיעה, באזור המשולש. העמותה היא ארגון ללא מטרות רווח, עצמאית ולא־מפלגתית. היא נוסדה בשנת 2008 בטייבה שבמשולש בידי קבוצת פעילות ופעילים חברתיים המייצגים את כל הקשת הפוליטית והחברתית בחברה הערבית. העמותה שואפת לקדם חברה ערבית סולידרית, מלוכדת ופתוחה לסביבתה, ששוררים בה ערכי דמוקרטיה, פלורליזם ושוויון, והיא מקדמת זהות מגובשת מבחינה חברתית, לאומית והומניסטית; חברה בעלת זכויות מלאות, שהתשתית החברתית והתרבותית שלה מספקת את צרכיה התרבותיים, הכלכליים והסביבתיים.



תישרין שואפת להעצים חברה שחבריה פעילים, מעורבים חברתית, מחויבים לאינטרס הכלל ושותפים בגיבושו ובבנייתו של עתיד הדורות הבאים. מטרת העמותה היא לבנות ולהעצים יכולות של פעילים וקבוצות בקהילה שיהיו סוכני שינוי ויפעלו לקידום זכויות אזרחיות וזכויות קולקטיביות. תשרין פועלת לקדם ביטוי ויצירה תרבותית עצמאית ומתקדמת המשקפת את זהות החברה.

בתישרין יש כמה קבוצות, שלוש מהן רלוונטיות לתחום החינוך הבלתי פורמלי: האחת, קבוצת מנהיגות צעירה (כיתות ג'-ו'); השנייה, קבוצת מנהיגות של בני נוער בגילאי חטיבת הביניים והתיכון; והשלישית, תלמידי תיכון וסטודנטים הפועלים להעלאת המודעות בחברה הערבית לחשיבות ההשכלה הגבוהה ולהנגשת משאבי ידע.

## **עמותת צעד קדימה לקידום החינוך ברהט** **جمعية خطوة إلى الأمام للنهوض بالتعليم في رهط**

עמותת צעד קדימה הוקמה בשנת 2000 בידי קבוצת צעירים מרהט. העמותה פועלת לקידום החינוך ולשיפור המצב החברתי ברהט, לפיתוח ולהובלת תוכניות חינוך והעשרה לילדים ולמתן מענה לצרכיה של האישה הבדואית ולשיפור מעמדה בעיני עצמה ובעיני הקהילה. מטרת העמותה נחלקות לשלושה תחומים עיקריים:

- (1) חיזוק הילד ותרומה להתפתחותו השכלית, הרגשית והחברתית.
- (2) קידום ופיתוח הנוער כגורם דומיננטי ומרכזי כדי שיהיה מעורב בכל הנעשה בחברה שבה הוא חי.
- (3) העצמת הנשים הבדואיות וקידום מעמדן בקהילה; עידוד הנשים ליזום ולהיות שותפות בכל הנעשה בבית ובחברה ולהשיג לעצמן עצמאות כלכלית וחברתית.

עמותת צעד קדימה מפעילה פרויקט כדורגל בהשתתפות 50 ילדים (בחסות מועדון הכדורגל מכבי תל אביב) ושתי קבוצת קרטה מעורבות (שני מפגשים

שבועיים). את מפגשי הכדורגל והקרטה מנחים מדריכים מקצועיים ובעלי ניסיון, בוגרי מכון וינגייט. בשל מחסור במתקני ספורט רק מעטים מילדי רהט נהנים מפעילות זו.

פרויקט נוסף הוא בית הספר לתיאטרון, בהשתתפות 20 ילדים. הפגישה השבועית סובבת לא רק סביב התיאטרון אלא גם סביב החיים עצמם: תנועה, דיבור, יחסים, רגשות, תהליכים ובעיקר קונפליקטים בין האדם לעולם הסובב אותו. התיאטרון הוא כלי טיפולי-חינוכי-לימודי, והוא כמובן מאפשר לילדים המשתתפים בו לפתח את כישורם האומנותי.

העמותה מפעילה חוג לאמנות ויצירה (פעמיים בשבוע), ומשתתפים בו בנים ובנות מהשכונות השונות ברהט. הילדים המשתתפים בחוג זה נבחרו בזכות כישורם באומנות, ביצירה ובציור.

העמותה מפעילה ברהט גם בית ספר למנהיגות צעירה שמטרתו להכשיר בני נוער למנהיגות ולפתח בהם מיומנויות של מנהיגות וגישור. מטרת התוכנית היא ליצור קבוצה חברתית שכל אחד מהמשתתפים ימצא בה את תחום העניין שלו וייהנה גם מעיסוק בתכנים של מנהיגות.

## רשימת המקורות

אבו אל-היג'א, פאדיה נאסר, וטלי היוש, 2012. "בילוי הפנאי ופעילויות החוץ קוריקולריות של התלמידים בחינוך הערבי הבדווי והדרוזי: סיכום ממצאי המחקר והמלצות", אוניברסיטת תל אביב - בית הספר לחינוך, והמכללה האקדמית בית ברל (ספטמבר).

אבו עסבה, ח'אלד, ברברה פרסקו, ומוחמד אבו נסרה, 2013. "נשירת תלמידים בחינוך הערבי, הבדווי והדרוזי: דוח מסכם", משרד החינוך (נובמבר).

אגבריה, אימן, 2007. "החינוך הבלתי פורמלי בחברה הפלסטינית בישראל", בתוך: שלמה רומי ומרים שמידע (עורכים), **החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה**, ירושלים: מאגנס, עמ' 295-314.

אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב, ואורן היר, 2016. "ממדי העוני והפערים החברתיים 2015: דוח שנתי", ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (דצמבר).

בלס, נחום, 2017. "ההישגים הלימודיים של תלמידים ערבים", ירושלים: מרכז טאוב (ספטמבר).

בניטה, רינת, 2015. "רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ג'בארין, יוסף, ואימן אגבאריה, 2010. חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל, דיראסאת: מרכז ערבי למשפט ולמדיניות.

ג'בארין, יוסף, ומוהנד מוסטפא (עורכים), 2013. השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים, חיפה: פרדס.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2013. המערכת הפוליטית בישראל, שדרות, תל אביב וירושלים: המכללה האקדמית ספיר, עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

גרוס, זהבית, ומירי גולדרט, 2016. "החינוך הבלתי-פורמלי בגרמניה, בהולנד ובמחוז אונטריו בקנדה", בתוך: נעמי מנדל-לוי ואיתי ארצי (עורכים), חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשדה וסיכום תהליך למידה, ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, עמ' 57-58.

דיאב, ח'נסא, ורובא דעאס, 2015. "תוכנית הלימודים וספרי הלימוד של החינוך הבלתי פורמלי בבתי הספר התיכוניים הערביים", בתוך: מחמוד מיעארי (עורך), תכניות הלימודים בחינוך הערבי בישראל, נצרת: ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי והמועצה הפדגוגית הערבית, חלק שני, עמ' 221-258 (בערבית).

דיואי, ג'ון, 1960. דימוקראטיה וחינוך: מבוא לפילוסופיה של החינוך, תרגם והקדים מבוא: י"ט הלמן, ירושלים: מוסד ביאליק.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016א. "דור העתיד של ישראל: ילדים וצעירים עד גיל 24" (מאי).

\_\_\_\_\_, 2016ב. "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013" (נובמבר).

\_\_\_\_\_, 2016ג. השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2016. "חכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים", משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי.

וייס, אבי, 2017. "תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל 2017", ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וייסבלאי, אתי, 2012. "מעורבות ממשלתית במתן מסגרות משלימות ושירותי חינוך בלתי פורמלי לבני-נוער: סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

—, 2016. "הקונסרבטוריונים ומקומם בחינוך המוזיקלי במערכת החינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ויניגר, אסף, 2015. "נתונים על חלוקת תקציב משרד החינוך לבתי-ספר לפי מגזרים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, 2003. **זין וחשבו**, ירושלים: המדפיס הממשלתי (ספטמבר).

זידאן, אליאס, ואסעד גאנם, 2000. **תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

חג' יחיא אבו אחמד, נסרין, 2006. "זוגיות והורות במשפחה הערבית בישראל: תהליכי שינוי ושימור בשלושה דורות", עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

חידר, עזיז, 2006. "אסטרטגיית הפיתוח החברתי של הערבים הפלסטינים בישראל", **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**, נצרת: הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, עמ' 22-26.

ירון, ענת, ותמיר אגמון, 2017. "פילוח תקציב משרד החינוך על חינוך בלתי-פורמלי לילדים ולנוער ברשויות מקומיות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כהן, אריק, ושלמה רומי, 2015. הפנאי בקרב בני נוער בישראל: חינוך בלתי פורמאלי, אקלים בית ספרי, אלימות, סיכון לנשירה ורווחה נפשית, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן.

למפרט, חן, 2009. "על הצורך בביטול ההבחנה בין חינוך-פורמלי לבלתי-פורמלי", ירחון מכון מופ"ת 37: 3-4.

מיעארי, סאמי, ונסרין חדאד חאג' יחיא, 2017. "חוסר מעש בקרב צעירים ערבים בישראל", דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מנדל-לוי, נעמי, ואיתי ארצי, 2016. חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשדה וסיכום תהליך למידה, ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – היוזמה למחקר יישומי בחינוך.

סורוקה, יוסי, 2010. "הקוד הפתוח בחינוך", מניחוק לשילוב 16: 144-154.

סטקלוב, עודד, 2008. "על תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: בחינת שינויים קצרי טווח בין השנים 2005 ו-2006", עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים – בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.

קליבנסקי, חגית, 2008. "מחינוך משלים לנוער לחינוך בלתי פורמלי לכל", מפנה 58: 33-38.

קראקרה אבראהים, אמירה, 2008. "נשירה גלויה וסמויה במערכת החינוך הערבית", בתוך: אלי רכס ואריק רודניצקי (עורכים), נוער ערבי בישראל: בין סיכוי לסיכון, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב – תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 55-59.

קרמניצר, מרדכי, 1996. להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל, ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.

רודיך-כהן, אבישג, וקרין תמר שפרמן, 2015. "צעירים חרדים וצעירים ערבים: סקירת סוגיית הצעירים במגזר הערבי ובמגזר החרדי בישראל 2015", מידות (מאי).

רודניצקי, אריק, 2015א. המיעוט הערבי בישראל והשיח על "מדינה יהודית", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

—, 2015ב. הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה ה-21, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

רומי, שלמה, 2009. "החינוך הבלתי-פורמלי: בין מיסוד לארעיות מובנית", ירחון מכון מופ"ת 37: 18-21.

רונו, יניב, 2008. "מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

רייכל, נירית, 2009. "חינוך בלתי-פורמלי – למה הכוונה?", ירחון מכון מופ"ת 37: 5-8.

שינוול, מיכל, חגית כהן, עמיר ברוך, וצוות משרד החינוך בהובלת גילה נגר, 2015. "טיפוח ומיצוי ההון האנושי בישראל: מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי-חברתי של החברה הערבית", משרד החינוך, המועצה הלאומית לכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים.

שמידע, מרים, ושלמה רומי, 2007. "מהות החינוך הבלתי פורמלי, גישות תאורטיות והגדרות", בתוך: שלמה רומי ומרים שמידע (עורכים), החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה, ירושלים: מאגנס, עמ' 11-28.

Beatty, Rachel, 2005. "Non-formal Education and Autonomous Spaces: CideCi's Independent Alternative and the Regeneration of Indigenous Cultural Spaces in Chiapas," *Independent Study Project (ISP) Collection*, Paper no. 460.

Brubacher, John S., 1947. *A History of the Problems of Education*, New York: McGraw-Hill Book Company.

Cahane, Reuven, 1997. *The Origins of Postmodern Youth: Informal Youth Movements in a Comparative Perspective*, Berlin: Walter de Gruyter.

Coombs, Philip H., and Manzoor Ahmed, 1974. *Attacking Rural Poverty: How Non-formal Education Can Help*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Coombs, Philip H., Roy. C. Prosser, and Manzoor Ahmed, 1973. *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*, New York: International Council for Educational Development.

Cremin, Lawrence A., 1975. *Public Education*, New York: Basic Books.

Demir, Ljatif, 2012. "Romani Cultural After-school Activities as an Instrument for the Better and Easier Inclusion of Romani Children and Youth in the Formal Educational Process," in: Romana Bešter, Vera Klopčič, and Mojca Medvešek (eds.), *Formal and Informal Education for Roma: Different Models and Experience*, Ljubljana: Institute for Ethnic Studies, pp. 118-129.

Fordham, Paul E., 1993. "Informal, Non-formal and Formal Education Programs," in: *ICE301 Lifelong Learning*, Unit 2, London: YMCA George Williams College.

Kamil, Mustofa, 2007. "Non-formal Education," in: Mustofa Kamil (ed.), *Looking again at Non-formal and Informal Education towards a New Paradigm*, Tsukuba: University of Tsukuba - Center for Research in International Cooperation in Educational Development, pp. 10-18.



Kindervatter, Suzanne, 1979. *Nonformal Education as an Empowering Process with Case Studies from Indonesia and Thailand*, Amherst, MA: University of Massachusetts - Center for International Education.

Labelle, Thomas J., 1976. *Nonformal Education and Social Change in Latin America*, Berkeley, CA: University of California - Latin American Center Publications.

Licen, Nives, Katja Lihtenvalner, and Vesna Podgornik, 2012. "The Non-formal Education and Migration of the Aeta, An Indigenous Tribe in the Philippines," *Anthropological Notebooks* 18 (3): 25-40.

Ngaka, Willy, George Openjuru, and Robert E. Mazur, 2012. "Exploring Formal and Non-formal Education Practices for Integrated and Diverse Learning Environments in Uganda," *The International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations* 11 (6): 109-121.

Rogers, Alan, 2004. "Looking again at Non-formal and Informal Education: Towards a New Paradigm," *The Encyclopedia of Informal Education*.

Simkins, Tim, 1977. *Non-Formal Education and Development: Some Critical Issues*, Manchester UK: University of Manchester - Department of Adult and Higher Education.

Thomas, Anne E., 2003. "Designing and Launching Bilingual Community-based Non-formal Education and Extension Initiatives in the Cambodian Highlands," Paper Presented at the Conference on Language Development, Language Revitalization, and Multilingual Education in Minority Communities in Asia, Bangkok, Thailand.

UNESCO, 2015. "Education 2030 - Incheon Declaration: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All".

# التربية اللامنهجية في المجتمع العربي

بحث أكاديمي في مجال السياسات 122

## رؤيا وتطبيق

نسرين حداد حاج-يحيى | اريك رودنتسكي

## مُلخَص

تمّت المصادقة على الخطة الخماسية للتطوير الاقتصادي للبلدات العربية 2016-2020 بموجب قرار حكومي رقم 922 والذي تمّ اتخاذه في تاريخ 30 كانون الأول (ديسمبر) من العام 2015. يُعتبر هذا القرار علامة فاصلة في سياسة الحكومة تجاه الجماهير العربية في إسرائيل، ويُشدّد بشكل خاصّ على التربية اللا-منهجية. وبموجب هذا القرار ستقوم الحكومة بتطوير خطة شمولية للتربية اللا-منهجية في البلدات العربية في إسرائيل، وذلك بواسطة تصحيح تدريجيّ لآليات تخصيص الميزانيات وبناء مسارات جديدة وبرامج تخصّصية. كما تقرّر أيضًا بأنّ تحرص الحكومة على أن لا تكون نسبة التخصيص من ميزانيات التربية اللا-منهجية التي تقدّمها وزارة التربية والتعليم للبلدات المُشاركة في الخطة، أقلّ نسبتها في المجموع الكلّي لسكان الدولة. في إطار الخطة الخماسية تمّ تخصيص مبلغ 650 مليون شيكل (لخمس سنوات) للتربية اللا-منهجية للمجتمع العربيّ.

في مؤسّسات الدولة بشكل عامّ، وفي وزارة التربية والتعليم بشكل خاصّ، هناك وُعي أخذ بالازدياد بأنّ التربية اللا-منهجية هي رافعة لدمج أبناء المجتمع العربيّ في الاقتصاد، في سوق العمل المستقبليّ وفي المجتمع بشكل عامّ. كما أنّ هناك فهمًا متزايدًا بأنّ للتربية اللا-منهجية وظيفة أساسية في تحقيق هذه الأهداف، خاصّة في مجال تحسين معرفة اللغة العبرية، الذي تعتبره الجهات الحكومية شرطًا أساسيًا لدمج المواطنين العرب في الاقتصاد في إسرائيل.

يُعتَبَر القرار 922 قرارًا حاسمًا في دمج الجمهور العربيّ في المجتمع والاقتصاد في إسرائيل، خاصّة وأنّه هذه هي أوّل مرّة تعترف بها الحكومة الإسرائيليّة بأهمّيّة التربية اللّامنهجيّة، حتّى أنّها قامت أيضًا بتخصيص ميزانيّات خاصّة لهذا الغرض. وفي إطار الخطوات التنظيميّة الأولى، تمّ توسيع قسم المجتمع العربيّ في وزارة التربية والتعليم، وهو يشمل الآن 15 مفتشًا (بعد أن كان يشمل 3 فقط في الماضي). كما وقّعت وزارة التربية والتعليم اتفاقية مع "جوينت-أشليم" التي أخذت على عاتقها مسؤوليّة التنسيق بين الجهات الحكوميّة، السلطات المحليّة والجمعيات التي تعمل في البلدات العربيّة، واستمرارًا للقرار، تمّ نقل 60 مليون شيكل إلى خُطَط قطريّة في مجال التربية اللّامنهجيّة، و70 مليون شيكل للسلطات المحليّة العربيّة. وبالمجموع الكلّي: 130 مليون شيكل كميزانية سنويّة.

إنّ الحالة الصعبة التي آلت إليها أوضاع التربية اللّامنهجيّة في المجتمع العربيّ نجمت عن سببَيْن أساسيين:

السبب الأوّل هو أنّ المسؤوليّة على مجال التربية اللّامنهجيّة والعمل به موزّع بين هيئات جماهيريّة ومكاتب حكوميّة مختلفة بحيث تُعرّف كلّ واحدة منها التربية اللّامنهجيّة من وجهة نظرها. إدارة المجتمع والشبيبة، شركة المراكز الجماهيريّة، السلطات المحليّة العربيّة، حركات الشبيبة ومنظّمات المجتمع المدنيّ - كلّ منها يُشغّل برامج في مجال التربية اللّامنهجيّة في المجتمع العربيّ. إنّ توزيع المسؤوليّة يخلق مناطق متفرّقة من المعرفة المهنيّة دون أن تكون هناك هيئة واحدة تركّزها أو توجّهها بحسب خطّ موحّد معيّن.

السبب الثاني هو أنّ غالبية السلطات المحليّة مُدرّجة في أكثر العناقيد انخفاضًا من الناحية الاجتماعيّة-الاقتصاديّة، ولذلك فهي تجد صعوبة في وضع التربية اللّامنهجيّة في مكان مرتفع في سلّم أولويّاتها وفي تخصيص ميزانيّات لهذا الهدف. وهذا الأمر يكوّن ثغرة كبيرة بين مستوى تطوير التربية اللّامنهجيّة في المجتمع العربيّ وبين المستوى ذاته في المجتمع اليهوديّ.

كلّ ما ذكر أعلاه يوصلنا إلى استنتاج واحد ضروريّ: من أجل إحداث تغيير إيجابيّ حقيقيّ في التربية اللّامنهجيّة في المجتمع العربيّ هناك حاجة إلى توحيد القوَى والتنسيق بين جميع الجهات ذات الصلة.

كل مبادرة تتعلق بتطوير مجال التربية اللأ-منهجية عليها أن تواجه المعوقات التالية في المجتمع العربي:

**(1) عدم المساواة في تخصيص الميزانيات.** حتى اتخاذ القرار 922، مجال التربية اللأ-منهجية كاد أن يكون غير وارد في منظومات تقديم الميزانيات، إن كان ذلك على صعيد الحكومة أو على صعيد السلطة المحلية أيضًا. وحتى بعد رفع الميزانية الحالي إلا أن الموارد ما زالت غير كافية، والسلطات المحلية العربية تواجه صعوبة في إكمال الجزء الذي يجب عليها أن تموله.

**(2) مستوى البنى التحتية في البلدات العربية.** بنية تحتية غير صالحة، ضعف مالي وإداري للسلطات المحلية، انعدام الأطر اللأ-منهجية لمعالجة ظاهرة تسرب التلاميذ من جهاز التعليم الرسمي، إضافة إلى قلة نشاط حركات الشبيبة في البلدات العربية.

**(3) المضامين.** تكاد لا تكون برامج كُتبت خصيصًا للأولاد والشبيبة العرب. كما أن غالبية البرامج القائمة تكون مترجمة من اللغة العبرية دون أن تخضع للملاءمة الثقافية للشبان العرب.

**(4) الثروة البشرية.** نقص في القوى العاملة المهنية، انخراط منخفض من قبل الوالدين، وفجوة ديجيتالية شاسعة بين المجتمع اليهودي والمجتمع العربي.

**(5) معيقات اجتماعية وثقافية خاصة بالمجتمع العربي.** سيطرة الثقافة العربية التقليدية وانعدام التواصل بين الوالدين وبين جهاز التعليم اللأ-منهجي يضر بإمكانية نجاح الفعاليات التي تُقام في مجال التربية اللأ-منهجية.

استنادًا إلى بحث ميداني تضمّن إجراء مقابلات مع أصحاب مناصب، واستنادًا إلى المشورة من اختصاصيين، قمنا ببلورة توصيات استراتيجيّة وتوصيات لأهداف ملموسة، على المستوى الحكومي وأيضًا على مستوى السلطة المحلية. تتأسس توصياتنا على ثلاث فرضيات:

**(1) البُعد الثقافي هو مُركّب ضروريّ في تطوير برامج في مجال التربية اللأ-منهجية؛**

**(2) المجموعة السكانية العربية تكوّن مجتمعًا متغيّرًا؛ لذلك، لا يوجد هناك حلّ واحد ووحيد لجميع أجزاء هذا المجتمع. يجب مراعاة الاختلاف الداخلي القائم في هذا المجتمع؛**

**(3)** إن بلورة الخُطط يجب أن تتمّ عن طريق الحوار مع المجموعة السكّانية الهدف (أَي، المجموعة السكّانية العربيّة في إسرائيل) واحترام وجهة نظرها، التي تختلف عادةً عن وجهة نظر الحكومة.

## التوصيات

**(1)** على المستوى الإستراتيجي، نوصي بما يلي:

**(أ) في مجال تطوير مناهج التعليم:**

- ◀ توسيع "وحدة تطوير المضامين" في مركز الإرشاد القطري للتربية اللأ-منهجية للمجتمع العربي.
- ◀ تعمل الوحدة على تطوير ثلاثة مجالات أساسية:
  - الملاءمة الثقافية للمناهج القائمة؛
  - تطوير مضامين جديدة؛
  - القياس والتقييم.

**(ب) في مجال الثروة الإنسانية:**

- ◀ التركيز على تصنيف القوى العاملة وتأهيلها للعمل المهنيّ في مجال التربية اللأ-منهجية.

**(ت) في مجال تخصيص الموارد المالية:**

- ◀ إقامة وحدة خاصّة في وزارة التربية والتعليم لتخصيص موارد للتربية اللأ-منهجية في المجتمع العربيّ ومراقبة الاستغلال السليم لها؛
- ◀ داخل الوحدة يتم تفعيل آلية نقل ميزانيّات بطريقة إعطاء صافي القيمة النقدية (111٦٦) إلى السلطات المحليّة العربيّة.

**(2)** على المستوى القطري، نوصي بما يلي:

- ◀ تشكيل لجنة توجيه بين-مكتبية تُعنى بشؤون التربية اللأ-منهجية في المجتمع العربيّ؛

- ◀ إقامة مديريّة داخل وزارة التربية والتعليم، وظيفتها مُرافقة السلطات المحليّة العربيّة في رعاية التربية اللّأ-منهجية في نطاقها؛
- ◀ إقامة بؤابة ("بورتال") خاصّ في وزارة التربية والتعليم للتربية اللّأ-منهجية للمجتمع العربيّ. هذه البؤابة تمكّن من مُتابعة تقدّم جهاز التعليم اللّأ-منهجية في البلدات العربيّة.

**(3) على مستوى السلطة المحليّة، نوصي بما يلي:**

- ◀ إقامة منتدى محليّ في كلّ بلدة يعنى بشؤون التربية اللّأ-منهجية. يقوم المنتدى ببلورة خطة أصليّة للتربية اللّأ-منهجية في البلدة، ويكون على اتّصال مع قسم المجتمع العربيّ في وزارة التربية والتعليم.



**Policy Paper 122**

# **NON-FORMAL EDUCATION IN ARAB SOCIETY IN ISRAEL**

---

**Vision and Reality**

Nasreen Hadad Haj-Yahya | Arik Rudnitzky

May 2018



Text Editors: Anat Bernstein, Noam Lester  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-224-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2018 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: <http://en.idi.org.il>

**To order books:**

Online Book Store: [en-idi-store/publications](http://en-idi-store/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

This policy paper is published with the generous support of Social Venture Fund.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

Israel's Government Resolution 922, passed on December 30, 2015, puts forward a five-year economic development plan (2016–2020) for Arab communities that is considered a landmark in government policy vis-à-vis the Arab public in Israel. The resolution places special emphasis on non-formal education, calling for the government to promote a comprehensive program of non-formal education in Arab communities in Israel through the gradual reform of allocation mechanisms and the creation of new tracks and specialized programs. Resolution 922 also stipulates that the funds allocated to participating Arab localities, as a percentage of the Ministry of Education's overall budget for non-formal education, should be no lower than these localities' relative share of the total population of Israel. The five-year program calls for a total allocation of NIS 650 million for non-formal education in Arab society.

There is increasing recognition in the Ministry of Education and other state institutions that formal education is a catalyst for integrating the Arab population in the economy, in the future job market, and in society in general. There is also growing

understanding that non-formal education plays a substantial role in achieving these goals—particularly in improving Hebrew-language knowledge, which government officials have identified as an essential condition for integrating Arab citizens to the Israeli economy.

Resolution 922 is a critical decision for the integration of the Arab public into the Israeli economy and society, because it represents the first time that the government has officially recognized the importance of non-formal education and allocated special funding for this purpose. As one of the first organizational steps, the Ministry of Education's Arab Society Division was expanded and now includes 15 inspectors (compared to three in the past). The ministry also contracted with JDC-Ashalim, which assumed responsibility for coordinating the government agencies, local authorities, and NGOs operating in Arab communities. Total annual funding of NIS 130 million was allocated for this initiative—NIS 60 million for national non-formal education programs, and NIS 70 million for Arab local authority activities.

The current very poor state of non-formal education in Arab society can be attributed to two main reasons: First, responsibility for non-formal education is scattered among various public bodies and government ministries, each of which defines non-formal education from its own particular point of view. The Ministry of Education's Youth and Society Administration, the Israel Association of Community Centers, Arab local authorities, youth movements, and civil society organizations—all of these run programs in the field of non-formal education in Arab society. This diffusion of responsibility creates islands of professional knowledge, without any entity coordinating them or providing uniform guidelines.

Second, most of the Arab local authorities are ranked in the lowest socioeconomic clusters in Israel, making it difficult for them to prioritize

non-formal education highly and allocate resources for it. This creates wide disparities between the level of non-formal education in Arab society and in Jewish society.

All of the above leads to one inevitable conclusion: Generating real improvement in the state of non-formal education in Arab society will require collaboration and coordination among all of the relevant entities.

Any initiative to develop non-formal education must contend with barriers; this is especially true in Arab society:

**(1) Inequality in the allocation of resources.** Prior to Resolution 922, non-formal education was almost completely absent from budgeting systems at both the national and local levels of government. Even after the current budget increase, the resources are insufficient, and the Arab local authorities find it difficult to deliver their share of the funding.

**(2) Poor infrastructure in Arab localities.** This includes inadequate physical infrastructure, financial and managerial deficiencies of local authorities, a lack of non-formal frameworks for addressing the phenomenon of school dropout, and a dearth of youth movement activities in Arab communities.

**(3) Content.** There are almost no programs written specifically for Arab children and youth; most of the existing programs were translated from Hebrew without being culturally adapted for Arab youth.

**(4) Human capital.** This includes a shortage of professional personnel, low parental involvement, and a wide digital gap between the Jewish and Arab populations.

**(5) Social and cultural barriers particular to Arab society.** The dominance of traditional Arab culture and the lack of parental connection to the non-formal education system impair the proper functioning of non-formal education activities.

Based on fieldwork that included interviews with officials and consultations with experts, we formulated strategic recommendations, as well as recommendations for concrete goals, at both the national and local levels of government. Our recommendations are based on three assumptions:

**(1)** It is vital to pay attention to the cultural dimension when developing programs in the field of non-formal education.

**(2)** Arab society in Israel is heterogeneous, and thus there is no uniform solution for all its segments; instead, its internal diversity should be taken into consideration.

**(3)** Programs should be developed via dialogue with the target population (that is, the Arab population in Israel) and with respect for its viewpoint, which usually differs from that of the state.

## **Recommendations**

**(1)** At the **strategic** level, we recommend:

**(a) Curriculum development:**

- ▶ Expanding the Content Development Unit at the National Training Center for Non-Formal Education for Arab Society
- ▶ The unit's work should address three main areas:
  - Culturally adapting existing programs
  - Developing new materials
  - Measurement and evaluation

**(b) Human capital:**

- ▶ Focusing on selecting and training personnel for professional work in the field of non-formal education

**(c) Allocation of monetary resources:**

- ▶ Creating a designated unit within the Ministry of Education for allocating resources to non-formal education in Arab society and overseeing their proper use
- ▶ The unit will operate a mechanism for the transfer of budget allocations to Arab local authorities in installments, conditional on the authorities meeting certain requirements.

**(2) At the national level, we recommend:**

- ▶ Forming an inter-ministerial steering committee for non-formal education in Arab society
- ▶ Creating an administration within the Ministry of Education to guide Arab local authorities in promoting non-formal education within their jurisdictions
- ▶ Creating a special portal for non-formal education in Arab society at the Ministry of Education. The portal will facilitate the monitoring of progress in the non-formal education system in Arab localities.

**(3) At the local authority level, we recommend:**

- ▶ Establishing a local forum for non-formal education in each locality. The forum will create a master plan for non-formal education locally and will liaise with the Arab Society Division at the Ministry of Education.

החלטת ממשלה מס' 922 מיום 30 בדצמבר 2015 נחשבת ציון דרך במדיניות הממשלה כלפי הציבור הערבי בישראל. ההחלטה קובעת כי הממשלה תקדם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים באמצעות תיקון הדרגתי של מנגנוני ההקצאה ובניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות.

אילו ערכים צריכים לעמוד ביסוד תוכניות לחינוך בלתי פורמלי ביישובים הערביים, מהם החסמים למימוש הרפורמה הממשלתית, וכיצד אפשר לוודא שהחלטה 922 תחולל שינוי מהותי?

שאלות אלו ודומותיהן מקבלות מענה במחקר המדיניות שלפנינו. המחקר מביא נתונים עדכניים על מצב החינוך הבלתי פורמלי ביישובים הערביים. יישום ההמלצות המופיעות בו יאפשר להתגבר על החסמים למימוש הרפורמה בחינוך הבלתי פורמלי ויסייע בשימוש נכון ויעיל בתקציב המיועד לכך בתוכנית הממשלתית.

**נסרין חדאד חאג' יחיא** היא ראשת התוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בחינוך ובגיאוגרפיה חברתית ודוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטור שלה עוסקת בהשפעה של חסמים במרחב החברתי על חוסר מעש בקרב צעירים ערבים. תחומי המומחיות שלה הם הפרופיל החברתי-כלכלי של צעירים וצעירות ערבים, שילוב ערבים בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה, מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית וייצוג הולם של הערבים בשירות הציבורי ובתהליכי קבלת החלטות.

**אריק רודניצקי** הוא חוקר בתוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה ובמרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. תחומי המחקר העיקריים שלו הם תמורות פוליטיות, לאומיות וחברתיות בחברה הערבית, יחסי יהודים-ערבים בישראל ומדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים במדינה.

מחקר המדיניות רואה אור במסגרת הפעילות של המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.  
מנהלת המרכז: עו"ד אלונה וינוגרד  
סגן נשיא אחראי: פרופ' יובל שני