تطبيق الإصلاحات وتقليص الفوارق في التعليم لمرحلة الطفولة المبكّرة

ملخّص

نظرة عامّة

يحدّد قانون التعليم الرسميّ، 1953، هدف توفير تكافؤ الفرص لكلّ طفل وطفلة، وإتاحة فرص التطور وخلق بيئة تشجع المختلف وتقدّم له الدعم. من المفهوم ضمنًا أيضًا أنّ إطار الرعاية والتعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة، من سنّ 3 وحتى سنّ 6، يهدف للسعي نحو تكافؤ الفرص وتقليص الفوارق الاجتماعيّة.

يوفّر تعليم الأطفال في سنّ الطفولة المبكّرة الأسّس لتعليمهم العامّ ولتنميتهم الذهنية، العاطفيّة والاجتماعيّة. في ضوء هذا المفهوم قرّرت الحكومة اعتماد توصيات اللجنة للتغيير الاقتصاديّ-الاجتماعيّ (فيما يلي- لجنة ترختنبرغ) من أيلول 2011 بتطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات[1]. إصلاح "الأفق الجديد" (فيما يلي- الأفق الجديد أو الإصلاح)، الذي انضمت إليه جميع رياض الأطفال في السنة التعليميّة (2011-2012)[2]، وقرار الحكومة اعتماد توصيات لجنة ترختنبرغ، كلاهما يرميان إلى ضمان التطوّر الأمثل للأطفال وتمكينهم من الاندماج بنجاح في المدرسة.

شمل جهاز التعليم في السنة الدراسيّة (2013-2014) 16,507[3] رياض أطفال (فيما يلي- رياض)، من بينها 11,423 رياض رسميّة[4] و 3,396 في التعليم المعترف به غير الرسميّ[5] في الوسط المتديّن المتشدّد (حريدي) و 1,688 في التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط اليهودي الغير متديّن[6] والوسط العربي.

---

1 قرار الحكومة 4088 من كانون ثاني 2012، بناء عليه يجب توفير التعليم المجاني لأبناء 3-4 سنوات بداية من العام الدراسيّ 2013 (آب 2012).

2 يبدأ العام الدراسيّ من بداية أيلول حتى آب.

3 بما فيها 1,740 روضة بالتعليم الخاصّ.

4 يتم تمويلها بالكامل من قبل الدولة والسلطات المحليّة، ومعظم المعلمين فيها هم موظفي دولة.

5 موجودة بملكيّة هيئات عامّة، على سبيل المثال سلطات محليّة ونقابات، أو بملكيّة هيئات خاصّة، والمعلّمين فيها ليسوا موظفي دولة.

6 على سبيل المثال، رياض تعمل وفق علم طبائع البشر(أنثروبوسوفيا)، رياض مونتيسوريّة ورياض لجمعيّات مختلفة.

أعمال المراقبة

قام مكتب مراقب الدولة في الفترة ما بين الأشهر آذار- آب 2014 بفحص جوانب مركزيّة في الرعاية التربويّة لوزارة التربية والتعليم (فيما يلي- وزارة المعارف او الوزارة) في مرحلة الطفولة المبكّرة. فيما يلي القضايا التي تمّ فحصها: 1. تطبيق الأفق الجديد في مرحلة الطفولة المبكّرة؛ 2. قضايا متّصلة بالطاقم التربويّ في الروضة وبالمنظومة المساعدة له (المفتّشات، المرشدات والمستشارات التربويّات)؛ 3. الفوارق وعدم المساواة في الخدمات التعليميّة والرعاية في مرحلة الطفولة المبكّرة، خاصّة فيما يتعلّق بالوسط العربي؛ 4. عمليّة اتّخاذ القرارات بخصوص توصية لجنة ترختنبرغ بنقل المسؤوليّة عن تقديم الخدمات التعليميّة للأطفال من جيل الولادة وحتى 3 سنوات من وزير الاقتصاد إلى وزير المعارف، وتطبيق قرار الحكومة بتوفير التعليم المجّانيّ لرياض الأطفال لمرحلة 3-4 سنوات وفق قانون التعليم الإلزاميّ 1949 (فيما يلي- قانون التعليم الإلزاميّ). أجري الفحص في قسم التعليم قبل الابتدائيّ (فيما يلي قسم ما قبل الابتدائيّ أو القسم) في الإدارة التربويّة في الوزارة المسؤول عن تقديم الخدمات التعليميّة- التربويّة في مرحلة الطفولة المبكّرة، وفي ألوية الوزارة تل أبيب وحيفا أجريت فحوصات إكمال في قسم الاقتصاد والميزانيّات، في قسم التطوير بوزارة المعارف وفي قسم المحاضن النهارية في وزارة الاقتصاد.

نواقص رئيسيّة

تطبيق جزئيّ لإصلاح "الأفق الجديد" في رياض الأطفال

تغيير جزئيّ للهيكل التنظيميّ للتعليم في الرياض

أشارت نتائج المتابعات التي أجراها القسم في السنتين الأوليتين من تنفيذ الأفق الجديد في كلّ الرياض في السنوات الدراسيّة 2012-2013 إلى نسبة تطبيق منخفضة لجميع العناصر المتعلّقة بتنظيم الهيكل التعليميّ في الروضة: لقاء شخصيّ فرديّ للمعلّمة مع كلّ طفل ولقاءات مع مجموعة صغيرة من الأطفال بالوتيرة التي تمّ تحديدها داخل النظام، وأيضًا التقارير المقدّمة للأهالي من قبل المعلّمة وتنفيذ فعاليات أخرى لتعزيز العلاقة معهم. كما كشفت المتابعات انّ معلّمات الأطفال قلّما يقمن بإجراء التوثيق والمسح كما يتوجب في إطار الإصلاح، وبالتالي لا يمكن متابعة نوعيّة نشاطاتهنّ في الروضة.

عدم أتمام بناء البنية التحتيّة لتطبيق نموذج التقييم الجديد لمعلّمات الأطفال

على الرغم من أنّ القسم، بالتعاون مع السلطة القطريّة للقياس والتقييم في التعليم (فيما يلي: راما) ووحدة التقييم في إدارة المعلّمين في الوزارة، قد وضعت خطّة لتقييم معلّمات الرياض، فإنّها لم تستكمل بعد بناء المركّبات الرئيسيّة التي تمكّن من تفعيل التقييم في السنة الدراسيّة 2015، كما هو مطلوب في الأفق الجديد، ولم تتح الفرصة بعد أمام المفتّشات لتجربة استعمالها.

عدم استخلاص العبر من الصعوبات في تطبيق الأفق الجديد

تظهر نتائج دراسات راما والمتابعات التي أجراها القسم في السنوات الدراسيّة 2012 و 2013 صورة معقّدة، تشمل ادّعاءات على قدر من الأهميّة من قبل المشاركين في أعمال الروضة فيما يتعلّق بإنجازات الإصلاح وتأثيراته عليهم وعلى النشاط داخل الروضة. مع ذلك لم يطرح القسم هذه النتائج لمناقشتها في إدارة الوزارة لإيجاد حلول جهازيّة للمشاكل التي نشأت، هذا بالرغم من أنّ الوزارة تستثمر في هذا الإصلاح 960 مليون شيكل سنويا.

مشاكل في تنظيم الكادر التعليميّ في الروضة وفي المنظومة المساعدة في الروضة

غياب النقاش حول تغيير المعيار القائم في نسبة بالغ- طفل في الروضة

لم تناقش الوزارة تغيير المعيار الذي يُحدّد النسبة بين عدد البالغين في الروضة (المعلّمة ومساعدها) وعدد الأطفال الموجودين بها (35 في جميع المستويات العمريّة)، بالرغم من أنّ المعيار في إسرائيل لعدد الأطفال لكلّ بالغ يفوق بصورة جليّة المعيار المتعارف عليه في الدول المتقدّمة. هذا بالرغم من توصيّات فريق المهمّة الوطنيّة للنهوض بالتعليم في إسرائيل في "الخطّة الوطنيّة للتعليم" (فيما يلي- لجنة دوفرات) وتوصيات القسم بخفض عدد الأطفال للبالغ لأجل ضمان أفضل الظروف لنموّ الأطفال في الروضة. في نفس الوقت بعض السلطات المحليّة (فيما يلي- السلطات)، وخاصّة تلك التي تتميّز بمستويات اجتماعيّة- اقتصاديّة عالية ومتوسّطة، تقدّم لكلّ روضة من ميزانياتها مساعدة معلمة روضة إضافيّة ؛ هذا الوضع يعزز الفجوات بين السلطات من حيث حجم الكوادر التعليميّة ويضع السلطات ذات المستوى الاجتماعيّ- الاقتصاديّ المنخفض بالذات في أدنى المستويات. إضافة لذلك، في غياب المعطيات حول المقومات الحقيقية للكادر التعليميّ في رياض الأطفال؛ لا تتوفر لدى الوزارة الصورة الصحيحة لقدره الكادر التعليمي الحقيقية لتقديم الاستجابة الكافية لمتطلبات الاطفال في الرياض.

عدم تنظيم وظائف مساعدة معلمة الروضة وتأهيلها

منذ بداية العقد الماضي أدركت وزارة المعارف، وزارة الداخليّة والسلطات المحليّة الحاجة إلى تنظيم التأهيل المهنيّ ووظائف المساعدة وزيادة الإشراف على عملها، المساعدة هي موظّفة في السلطة المحليّة يتمّ تحويل أجرها من قبل وزارة المعارف، بالرغم من ذلك لم تعمل الجهات المذكورة، على تنظيم أيّا من هذه المواضيع وأيضًا لم تعمل على تعريف وظيفة المساعدة بصورة قريبة من تعريف وظيفة المعلمين في وزارة المعارف، على النحو الذي أوصت به في تموز 2012 لجنة التعليم، الثقافة والرياضة في الكنيست.

تجاوز في تخصيص الرياض للمفتّشة وعدم تحديث تعريف وظيفتها

1. العادة، الغير مدعّمة بالتعليمات الرسمية، هو أنّ المفتّشة مسؤولة عن 100 روضة كحدّ أقصى، وفي ألوية الشمال والجنوب 80 روضة كحدّ أقصى. عمليّا ليس هناك تفتيش بتاتًا على الروضات في التعليم المعترف به غير الرسميّ الغير متديّن وفي الوسط العربي. في الروضات الرسميّة حيث يتواجد التفتيش هناك اختلاف كبير من حيث عدد الروضات للمفتّشة، وفي معظم الحالات لا يتم الحفاظ على النسبة القصوى.

2. مع بداية تطبيق إصلاح الأفق الجديد أدركت الوزارة الحاجة إلى إعادة تعريف وظيفة المفتّشة من جديد، وذلك بسبب الفجوة التي نتجت بين مهامها الرسميّة وبين تلك المطلوب منها تنفيذها فعليا، لكنّها لم تقم بتعزيز المبادرة التي باشرت بها لتغيير تعريف الوظيفة والارشاد المهنيّ المشتق من هذا التغيير. كما أنّ القسم لم يعاود، في العقد الأخير، مراجعه وظائف المفتّشة لضمان الأداء الوظيفيّ الأمثل لها، بما في ذلك عدم صياغة أساليب عمل جديدة وعدم تأهيل المفتّشات لتنفيذها، بما في ذلك مهارات القيادة والإدارة.

خدمات تدريب واستشارة تعليميّة محدودة وغير متكافئة

أشارت المراقبة على تفاوت كبير بين الألوية في عدد الرياض الواقعة ضمن مسؤوليّة المفتّشة، ممّا قد يؤثّر على قدرة المفتّشة في تنفيذ مهامها وعلى جودة إرشادها. احد اسباب التفاوت هو ان القسم يقم بتحديد معيار لعدد الرياض التي تقع ضمن مسؤوليّة كلّ مرشدة وفق معايير موحّدة (مثل التوزيع الجغرافيّ للرياض). بالتالي فإنّ نسبة المعلّمات اللّواتي تلقّين إرشادا في السنة الدراسيّة 2013، وهي السنة الأخيرة التي تمّ بها جمع معطيات بصدد هذا الموضوع، تختلف من لواء إلى لواء ومحدودة في نطاقها (ما بين ثلث إلى ثلثي معلمات الرياض في كلّ لواء). إضافة لذلك، فإنّ المخطّط الذي أقرته الوزارة لتقديم الاستشارة التربويّة قد مكّن من منح الاستشارة لخُمس مجموع الرياض فقط في السنة الدراسيّة 2014.

فوارق في التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة بين الوسط العربي والوسط اليهوديّ

فشلت برامج وزارة المعارف ومكتب رئيس الحكومة على مرّ السنين، لتقليص الفوارق التعليمية بمرحلة الطفولة المبكرة بين الأطفال من الوسط اليهوديّ وبين الأطفال من الوسط العربي، وذلك بالرغم من تطبيقها الجزئيّ. بموعد اجراء المراقبة بقيت الفوارق جليّة في الاستجابة التي منحتها الوزارة للرياض في الوسط العربي (نحو 21% من مجموع الرياض) مقارنة مع الاستجابة الممنوحة للرياض في الوسط اليهوديّ في كافة الجوانب التعليميّة للطفولة المبكّرة. فيما يلي خلاصة النتائج:

1. نسبة الأطفال العرب والبدو الذين يتعلّمون في الرياض الرسميّة، في كل مراحل الطفولة المبكّرة، في السنوات 2010-2014 كانت أقلّ بشكل واضح من نسبة الأطفال اليهود. هذه الفوارق آخذة بالازدياد (مثال، في سنة 2014 لم يتعلّم نحو 36% من الأطفال البدو في جيل 3 ونحو 26% من الأطفال العرب، في مقابل نحو 13% من الأطفال اليهود؛ بينما في سنة 2010 لم يتعلّم نحو29% من الأطفال البدو في جيل 3 ونحو 40% من الأطفال العرب، في مقابل نحو 31% من الأطفال اليهود).
2. النقص الخطير في رياض الأطفال في البلدان البدويّة هو أحد أسباب انخفاض نسبة الأطفال الذين يحظوا بفرصة التعليم المجّانيّ في هذه البلدان. بالرغم من ذلك وجدت فوارق دلاليّة بين عدد الطلبات التي قدّمتها البلدان البدويّة لافتتاح صفوف رياض جديدة في سنوات 2012-2014 وبين عدد الصفوف التي صادقت عليها الوزارة (صودق فقط على نحو 56% من الطلبات). كما أنّ العديد من رياض الأطفال في الوسط العربي تقع في مباني لا تناسب المتطلبات التنموية والاحتياجات البدنية والحركية للطفل.

3. في رياض الأطفال في الوسط اليهوديّ يتعلّمون 6 ايّام في الأسبوع بينما في رياض الأطفال في الوسط العربي يتعلّمون 5 أيّام. بالرغم من ذلك فإنّ الوزارة لم تقم بتفعيل آليّة تعويض من الناحية التربويّة للأطفال العرب، لا بواسطة اضافة ساعات تعليمية ولا بواسطة فعاليات إثراء أخرى. بهذه الصورة، عمليّا، يتمتع الأطفال الذين يتعلّمون 6 أيّام في الاسبوع بساعات تعليم أكثر وبمضامين تعليميّة أكثر من أولئك الذين يتعلّمون 5 أيّام فقط. هنالك ايضا دلالة ميزانيّة ليوم التعليم الإضافيّ ، حيث أنّ طريقة تخصيص الميزانيّة في الوزارة تعطي ثقلًا زائدًا لليوم الإضافيّ، ومشاركتها في تكاليف تفعيل روضة في السلطة المحليّة اليهودية والسلطة الإقليميّة أعلى من مشاركتها في تكاليف تفعيل روضة في السلطة المحليّة العربية.
4. لم تتم ملائمة برامج التعليم في رياض الأطفال للثقافة واللغة العربية، ولم يعمل القسم على تخصيص الموارد اللّازمة لملاءمتها وتنفيذها. لم يتم ترجمة كلّ البرامج المكتوبة باللّغة العبريّة إلى العربيّة، والترجمات الموجودة ليست دقيقة وليست بجودة عالية. اضافة لذلك، لا يتم تطوير برامج خاصة للوسط العربي ولا يوجد برنامج مكتوب باللّغة العربيّة في مجال التراث العربي.
5. تخصيص ساعات التعليم بين الألوية لبرامج التعليم والإثراء في رياض الأطفال في مجالات مختلفة (مشاريع) لا يستند على معايير واسس محدّدة وواضحة، ومن ضمنها تلك التي تأخذ بعين الاعتبار المستوى الاجتماعيّ-الاقتصاديّ للسلطة المحلية، وبالتالي فهو لا يشكل وسيلة لسدّ الفجوات الاجتماعيّة-الاقتصاديّة أو القطاعيّة.
6. وُجد نقص في نطاق الخدمات المقدّمة للرياض في الوسط العربي من قبل عناصر الكادر المساعد - جزء من مفتّشات الرياض في الوسط العربي في الألوية كلّ منهن مسؤولة عما يفوق المئة روضة (العدد المقبول 100 روضة لكل مفتّشة كأقصى حدّ). كما أنّ الوزارة لم تُخصّص وظائف تفتيش لرياض الاطفال في التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط العربي بالرغم من عددها الكبير نسبيّا (نحو ثلث مجموع الرياض في الوسط) بالرغم من المشاكل التي تعاني منها، وعمليّا فإنّ الوزارة لا تشرف على هذه الرياض على الإطلاق.

تطبيق جزئيّ للتغييرات الهيكليّة في مجال التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة

نقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن الأطفال من جيل الولادة وحتى جيل 3

في حين أنّ الحكومة رفضت دون تفسير التوصية الرئيسيّة للجنة ترختنبرغ، بنقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن مجال رياض الأطفال من جيل الولادة وحتى جيل 3 سنوات إلى وزير المعارف، لكن الموضوع في الواقع لم يسقط من جدول الأعمال التعليميّ، نظرًا لأهميّة التعليم في هذه الفئات العمريّة والرغبة في انتاج سياسة تربويّة متواصلة ومتكاملة منذ مراحل النمو المبكّرة لدى الطفل، كما أشارت لذلك اللّجنة؛ مع ذلك فإنّ القرار الذي اتّخذته لاحقًا كلتا وزارتي المعارف والاقتصاد بتجهيز ورقة موقف بشأن هذه القضيّة لم يتمّ تطبيقه.

نجاح جزئيّ في التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4

أدّى التنفيذ الكامل للقانون إلى زيادة حوالي 18% في عدد رياض الأطفال الرسميّة. عملت وزارة المعارف إلى حدّ كبير على إنجاز مهمّة تزويد السلطات المحليّة بالموارد المادية والمساعدة في إنشاء مباني الرياض. حتى بعد ثلاث سنوات منذ اتّخاذ قرار الحكومة بشأن تطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4، جزء من السلطات المحليّة، سواء في الوسط العربيّ او اليهوديّ، لم يتمّ بها تطبيق القانون؛ يظهر الأمر جليّا بشكل خاصّ بالنسبة للأطفال بجيل 3 سنوات في الوسط العربيّ؛ حيث وُجد أن تطبيق القانون تمّ فقط على 74% منهم، مقابل 86% من الأطفال في الوسط اليهوديّ. علاوة على ذلك، فإنّ الوزارة في المجال التربويّ قد عملت القليل فقط من أجل تقديم الاستجابة المناسبة للأطفال بجيل 3، الذين يحتاجون إلى رعاية مكثفة، ولم تقم كما هو مطلوب بتوسيع وتنمية المنظومة المساعدة لكادر التعليم.

التوصيات الرئيسيّة

1. على الوزارة برئاسة المديرة العامّة، بالتعاون مع القسم وجميع جهات الهيئة الادارية المسؤولة ذات الصلة بالأمر، تحليل الأسباب والعوائق التي تقف امام تطبيق الأفق الجديد في رياض الأطفال، التي إلى حدّ كبير أفرغت الإصلاح من مكوّناته التربويّة، بضمن ذلك على القسم والإدارة إعادة النظر في مكوّنات الإصلاح وتحديد سلم الأولويّات من بين المهام لتحقيق أهدافه - مقابل الموارد والأدوات التي يخصّصها للكادر التربوي المكوّن من معلّمة الروضة ومساعدتها - وإجراء رقابه منتظمة لكيفية تطبيقها.
2. في ضوء التغييرات المطلوبة في منظومة عمل الكادر التعليميّ في الروضة في إطار الأفق الجديد، وتعامله مع الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة بجيل 3 سنوات والزيادة الملحوظة بعدد الرياض، من المفضّل أن تحدّد إدارة الوزارة معايير ملزمة لنطاق وظائف المفتّشة والمرشدة؛ وفي ذات الوقت من المفضّل أن يعمل القسم وكل الوحدات التي يخصها الامر على دمج أنماط عمل جديدة، القيام بالإشراف عليها وتقييم فعاليّة مجريات التفتيش، الاستشارة والإرشاد ومدى تحقيق الأهداف.

   كما أنّ، على وزارة المعارف التعجيل بالنظر فيما إذا كان المعيار القائم ملبيًا بشكل لائق الاحتياجات التعليميّة الخاصّة في الرياض لأجيال 3-4، ذلك في ضوء توصية القسم المهنيّة بزيادة الكادر التعليميّ في رياض الأطفال لهذه الفئة العمريّة.

3. في ضوء الحقّ الدستوريّ للمساواة في التعليم وفي ضوء تصريحاتها المتكرّرة حول ضرورة سدّ الفوارق في التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة، يتوجّب على الوزارة أن تعمل بشكل عاجل وحازم لتحقيق هذا الهدف من اجل إرساء قواعد المساواة في المجتمع. عليها الادراك أنّ سد الفوارق عن طريق تعويض السلطات المحلية التي تتلقّى هبة موازنة لا يشكّل الاستجابة الكافية، وأن الفوارق بين المجتمعات السكانيّة القويّة والضعيفة آخذة بالازدياد بسبب الاختلافات القائمة بين السلطات المحلية من حيث قدرتها الاقتصاديّة وقدره سكانها في تعزيز الكادر التعليميّ والأنشطة القائمة في رياض الأطفال. بضمن ذلك: على الوزارة صياغة وريادة برامج ترتكز على تحليل مصادر الفوارق في جهاز التعليم بين الوسط العربي واليهودي ومعوّقات تقليصها؛ النظر في استعمال أساليب وأدوات - ميزانيّة، تربويّة أو تنظيميّة - قامت باستخدامها في سياقات مختلفة (مثال مؤشّر الرعاية)[7] لمنح حقّ الأولويّة للسلطات الضعيفة، بضمنها العربية، بحيث تؤخذ بعين الاعتبار مجمل مصادر التمويل لدى كلّ واحدة من السلطات المحلية؛ وتعزيز محتوى التعليم متعدّد الثقافات. كما أنّ عليها وضع آليّات التي من شأنها ضمان تنفيذ البرامج، مثل أداة الرقابة والتقييم.

4. بالنسبة لرعاية وتعليم الأطفال من جيل الولادة وحتى 3، في ضوء قرار الحكومة بصدد عدم تغيير تقسيم الصلاحيّات بين الوزارات في هذا المجال كما ورد في توصية لجنة ترختنبرغ، على وزارة الاقتصاد ووزارة المعارف ايجاد الطرق لتعزيز التعاون بينهما في موضوع تعليم الأطفال من الفئة العمريّة المذكورة وضمان وجود استمراريّة تعليميّة. في نفس الوقت، لتحقيق الهدف المذكور يجب على وزارة المعارف إعطاء الاستجابة لمختلف القضايا المتعلقة بالبنية التحتيّة التعليميّة الازمة لتطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات، بشكل يضمن على المدى البعيد أن يكون التعليم والرعاية التي تقدمها للأطفال على مستوى من الجودة والمهنيّة ، ملائمة للاحتياجات، مُراقبة ومُتساوية.

7 مؤشّر من عام 2006 التي صاغته لجنة برئاسة العالم الرئيسيّ للوزارة آنذاك، البروفيسور سيدني شتراوس، يشمل أربعة عناصر ذات صلة بخلفيّة الطالب: ثقافة الأهل (40%)، مستوى الدخل للفرد في العائلة (20%)، موقع المدرسة الجغرافي (20%) ودمج بين عامل الهجرة وبلاد فقيرة (20%).

ملخّص

يساهم تعليم الطفل منذ ولادته في نموّه الشخصيّ وبذات الوقت يعزّز الأهداف الاجتماعيّة من حيث الـ عي لتحقيق تكافؤ الفرص وتقليص الفوارق، الاستقلال الاقتصاديّ لأولياء الأمور وتنمية الثروة البشريّة في المجتمع بأكمله. مساهمة التعليم في هذه المرحلة العمريّة تعلو بأهميّتها حتى على التعليم في المراحل العمريّة الأخرى التي تقع ضمن مسؤوليّة جهاز التعليم، إذ أنّ "ما يمكن تفاديه في منطلق الطريق، أو إصلاحه بسهولة نسبيّا في سنّ مبكّر، يتحوّل إلى مهمّة مستحيلة لاحقا"[8]. فشلت وزارة المعارف في تطبيق معظم الإصلاحات والمناهج التي بادرت بها، إلى جانب الحكومة، في السنوات الأخيرة، والتي هدفت إلى إضفاء مضمون في تغيير مكانة التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة ووضعه في رأس سلم الاولويّات الوزاريّة والوطنيّة وضمان المساواة في التعليم منذ هذا الجيل. يجب على الوزارة تحديد العوائق التي تقف امام تطبيق هذه البرامج، تحديثها وإحداث التغيير المطلوب في نظرة الدولة تجاه تعليم الأطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة.

♦

8 "البرنامج الوطني للتعليم" لفريق العمل الوطني للنهوض بالتعليم في إسرائيل (لجنة دوفرات) (كانون ثاني 2005)، ص. 15-16.

مقدّمة

1. من خلال قانون التعليم الإلزامي 1949، ألقيت على الدولة وعلى السلطات المحليّة مسؤولية توفير المؤسّسات التعليميّة الرسميّة للأطفال والشباب. جهاز التعليم يتخلل عدّة أنواع من المؤسّسات التعليميّة: (أ) مؤسّسات التعليم الرسميّة، التي يتمّ تمويلها بالكامل من قبل الدولة والسلطات المحليّة ومعظم موظّفيها التربويون هم بمثابة موظفي دولة. هذه المؤسّسات تشمل في الأساس رياض الأطفال من جيل 3 سنوات فما فوق، المدارس الابتدائيّة والإعداديّة، التي تنتهج التعليم الرسميّ، وفق خطّة تعليميّة محددة ومشرفة من قبل وزارة المعارف؛ (ب) مؤسّسات التعليم المعترف به غير الرسميّ[9]، التي تمتلكها هيئات عامّة، مثل سلطات محليّة ونقابات، أو تمتلكها جهات خاصّة، والمعلّمون بها ليسوا موظفي دولة؛ (ت) "المؤسّسات المعفاة"[10].

في العام الدراسيّ 2014 كانت في جهاز التعليم 16,507 رياض أطفال[11]، من بينها 11,423 (69%) في التعليم الرسميّ[12]، 3,396 في التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط اليهودي المتديّن و1,688 في التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط اليهودي الغير متديّن[13] وفي الوسط العربي.

2. حدّد قانون التعليم الرسميّ 1953، من بين أهداف التعليم الأخرى، هدف منح تكافؤ الفرص لكلّ طفل وطفلة، وإتاحة الفرصة أمامهم للتطوّر بطريقتهم الخاصّة وخلق جوّ يشجّع ويدعم المختلف. إضافة إلى أنّ توسيع التعليم الإلزاميّ بحيث يشمل أطفال بجيل 3 و 4 سنوات وفق تعديل 16 لقانون التعليم الإلزاميّ في عام 1984[14] كان هدفه "منع الفجوات المتراكمة وتقليص الفوارق التعليميّة بين التلاميذ القادمين من اوساط اجتماعيّه واقتصاديّه مختلفه. كلّما انضم الطفل أبكر لأحدى اطر التعليم كلّما كان الأمر أفضل"[15] أشارت المحكمة العليا إلى أنّ "حقّ التعليم المجّانيّ يحقّق مبدأ المساواة، من خلال تمكين كلّ طفل وطفلة - بغض النظر عن مركز أهاليهم أو وضعهم الاقتصاديّ - تحقيق القدرات والطاقات الكامنة داخلهم. الاندماج داخل المجتمع والتقدّم به"[16]. مع مرور الأعوام انضمّت دولة إسرائيل إلى اتّفاقيّات دوليّة مختلفة شدّدت على التزامها العميق في إحقاق حق التعليم. في الآونة الأخيرة قضت المحكمة العليا أنّ جوانب معيّنة في حقّ الحصول على تعليم تتخلل ضمن القيمة الدستوريّة لحق الكرامة الانسانيّة، المدعّمة بقانون أساس: كرامة الانسان وحريّته، يشمل ذلك ضرورة انتهاج المساواة في التعليم[17].

---

9 معظم مؤسّسات التعليم المعترف به غير الرسميّ هي مدارس ثانويه، مؤسّسات تعليم في الوسط العربي ومؤسّسات تعليم في الوسط المتديّن المتشدّد.

10 مؤسسات تعليم قام وزير المعارف بإعفاء طلابها وأولياء أمورهم من الالتزام بالتعليم المنتظم وفق قانون التعليم الإلزاميّ.

11 بما فيها 1740 روضة في التعليم الخاصّ.

12 في لواء إدارة التعليم في أورشليم-القدس 628 رياض أطفال رسميّة؛ في لواء أورشليم-القدس 858 روضة؛ في لواء حيفا 1,298 روضة؛ في لواء المركز 2,532 روضة؛ في لواء الجنوب 1,868 روضة؛ في لواء الشمال 2,183 روضة، في لواء تل أبيب 2,056 روضة.

13 على سبيل المثال رياض تعمل وفق علم طبائع البشر(أنثروبوسوفيا)، رياض مونتيسوريّة ورياض لجمعيّات مختلفة.

14 تعديل 16 بدأ تطبيقه تدريجيّا بموجب أوامر صادرة من وزير المعارف بشان الأطفال بجيل 3-4 سنوات الذين يسكنون في البلدان والأحياء التي حدّدها.

15 من الملاحظات التوضيحيّة لمشروع قانون التعليم المجّانيّ (رياض الأطفال).

16 المحكمة العليا 2599/00 **يتيد - جمعيّة أولياء امور أطفال المصابين متلازمه داون ضد وزارة المعارف**، ب"د نو (5) 834, 843.

17 المحكمة العليا 3752/10 **أمنون روبينشتاين ضد الكنيست** (لم يُنشر بعد، 17.9.14).

يشكل تعليم الأطفال بمرحلة الطفولة المبكّرة أُسس البنية التحتيّة لتعليمهم العام - لتطوّرهم المعرفيّ، العاطفيّ والاجتماعيّ. وبالفعل في كانون ثاني 2005 أوصى فريق العمل الوطنيّ لتطوير التعليم في إسرائيل في "الخطّة الوطنيّة للتعليم" (لجنة دوفرات) على زيادة بعيدة المدى في الإنفاق العام على التعليم لهذه المرحلة. تجلّى هذا المفهوم أيضًا في توصيات اللّجنة للتغيير الاقتصاديّ- الاجتماعيّ (لجنة ترختنبرغ) في أيلول 2011. قرّر وزير المعارف حينها، الراف شاي بيرون، عند توليه المنصب وضع قضيّة الطفولة المبكّرة كأحد الأهداف المركزيّة للوزارة في السنوات القادمة.

إصلاح "الأفق الجديد"، الذي انضمّت إليه كلّ رياض الأطفال في العام الدراسيّ (2011-2012)، وقرار الحكومة في كانون ثاني 2012[18] باعتماد توصيّات لجنة ترختنبرغ لتطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات، تمّ إعدادهما لضمان التطوّر الأمثل للأطفال بمرحلة الطفولة المبكّرة واندماجهم الناجح في المدرسة.

3. قسم التعليم ما قبل الابتدائيّ في الإدارة التربويّة في الوزارة مسؤول عن تقديم الخدمات التعليميّة-التربويّة لأبناء جيل 3-6 (فيما يلي- الطفولة المبكّرة) مع الإشارة إلى أهداف جهاز التعليم وطرق التعليم الخاصّة لأبناء هذه الفئة العمريّة. القسم مسؤول من بين الأمور الأخرى عن ترسيم السياسات والمبادئ لتعليم الأطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة، تطوير طرق التدريس والمناهج التعليميّة وتنفيذها، تزويد معلّمات الرياض بالمعرفة وتنمية مناخ تربويّ أمثل، وصياغة مضامين التأهيل المهنيّ للمعلّمات، المرشدات والمفتّشات على التعليم لمرحلة الطفولة المبكّرة.

أعمال المراقبة

في الاشهر آذار- آب 2014 قام مكتب مراقب الدولة بفحص جوانب مركزيّة في الرعاية التربويّة التي توفرها وزارة المعارف لمرحلة الطفولة المبكّرة. فيما يلي القضايا التي تمّ فحصها: تطبيق "الأفق الجديد" في مرحلة الطفولة المبكّرة؛ قضايا متّصلة بالطاقم التربويّ في الروضة وبالمنظومة المساعدة له (المفتّشات، المرشدات والمستشارات التربويّات)؛ الفوارق وعدم المساواة في الخدمات التعليميّة برعاية الطفولة المبكّرة، خاصّة فيما يتعلّق بالوسط العربي؛ نقل المسؤوليّة عن تقديم الخدمات التعليميّة للأطفال من جيل الولادة وحتى 3 سنوات من وزير الاقتصاد إلى وزير المعارف وتطبيق قرار الحكومة بتوفير التعليم المجّانيّ لرياض الأطفال في سن3-4 سنوات. أجري الفحص في قسم ما قبل التعليم الابتدائيّ وفي ألوية وزارة المعارف تل أبيب وحيفا. أجريت فحوصات إكمال في إدارة الاقتصاد والميزانيّات، في قسم التطوير بوزارة المعارف وفي حضانات الأطفال النهاريّة والحضانات التابعة لوزارة الاقتصاد.

18 قرار الحكومة رقم 4088 الصادر في 8.1.12، " تغيير سلم الأولويّات في ميزانيّة الدولة لسنة 2012 وتطبيق تقرير اللّجنة للتغيير الاقتصاديّ-الاجتماعيّ".

تطبيق إصلاح "الأفق الجديد" في رياض الأطفال

الاستعداد لتطبيق الإصلاح في رياض الأطفال

1. "الأفق الجديد" هو إصلاح جهازيّ بدأ في المدارس الابتدائيّة والإعداديّة. تم تطبيقه مع بداية العام الدراسيّ (2007-2008) بموجب اتّفاق جماعيّ وقع في كانون أوّل 2008 بين الحكومة ونقابة المعلّمين- اتّفاق ينظّم شروط الأجور والعمل التي ستطبّق على موظّفي سلك التعليم في المدارس الابتدائيّة، الإعداديّة ورياض الأطفال (فيما يلي- الاتّفاق الجماعيّ)، وذلك تدريجيًا حتى أيلول 2013[19]. في بداية العام الدراسيّ (2009-2010) بدأ تفعيل الإصلاح في رياض الأطفال: في البداية كتجربة (بايلوت) في عدد محدود من الرياض، ومن العام الدراسيّ 2012- في جميع رياض الأطفال. وفقًا للاتّفاق الجماعيّ تمّ تمديد اليوم الدراسيّ في الروضة حتى بلغ سته ساعات (حوالي 40 دقيقة اضافية نسبة للنظام السابق[20])، وتمّ توسيع نطاق وظيفة معلّمة الروضة وأجرها. تقدّر تكلفة الأفق الجديد في رياض الأطفال بحوالي 960 مليون ش.ج سنويّا.

وثيقة "تطبيق إصلاح الأفق الجديد" للقسم (فيما يلي- وثيقة الأساس)، التي صيغت قريبا لوقت اتّخاذ قرار البدء بتطبيق الإصلاح في رياض الأطفال، حددت الخطوط التوجيهيّة والأهداف التعليميّة للإصلاح من المنظور التربويّ، من بينها تنمية شخصيّة مستقلّة للطفل، تعزيز مهارات التفكير، وتزويد مضامين تستند على البرامج الجوهريّة، المهارات الحياتيّة والمهارات الاجتماعيّة. في ضوء هذه الأهداف يجب على معلّمة الروضة وضع جدول يوميّ يلبّي احتياجات مجموعة متنوّعة من المهام المفروضة عليها، تنظيم هيكل التدريس والتعلّم في الروضة عن طريق تعلّم فرديّ وفي مجموعات ودمج عمليّات رقابة، تنمية مناخ روضة حامي وداعم وتقوية أواصر الشراكة مع أولياء الأمور. اضافة لذلك يجب تعزيز التنمية المهنيّة للطاقم التعليميّ وتقوية أواصر الشراكة وعمله مع المنظومة الخارجيّة الداعمة، مثل المفتّشات والمرشدات (فيما يلي- عناصر الإصلاح).

في أيّار 2012، قريبًا من بداية تفعيل الأفق الجديد في جميع الرياض، تمّ توزيع تعميم المدير العامّ "الأفق الجديد"[21] الذي يفصّل المبادئ التوجيهيّة لتطبيق محاوره الرئيسيّة (فيما يلي- تعميم المدير العامّ). تمّ التشديد في مقدّمة التعميم على أنّ الإصلاح "يجلب فرصة هامّة لتعزيز نوعيّة التعلّم والخبرة العمليّة لدى الأطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة...الفرضيّة هي أنّ التعليم الذي يركّز على الفرد يساهم في وصول الأطفال للإنجازات التعليمية المطلوبة".

من أجل إدماج الأفق الجديد في رياض الاطفال وتوفير المرافقة المهنيّة لمعلّمات الرياض يستعين القسم وألوية الوزارة بمنظومة من المرشدات[22] متخصصات في مرحلة الطفولة المبكّرة، المرشدات هنّ عمليا معلّمات رياض اللواتي تلقّين إرشادًا وتنمية مهنيّة خاصّة. وفق نظام التفتيش في رياض الأطفال، يتم تفعيل المرشدات من قبل المفتّشات على الرياض في الألوية، ويتركّز عملهنّ، من بين الأمور الأخرى، في دمج البرامج الاساسيّة، استيعاب طرق

---

19 حول تطبيق إصلاح "عوز لتمورا" في التعليم ما فوق ابتدائيّ أنظر في هذا التقرير بفصل "تطبيق إصلاح 'عوز لتمورا' في التعليم ما فوق ابتدائيّ"، ص.943-986.

20 في الايام الاحد- الخميس اليوم الدراسي مكون من 6 ساعات (7:55-14:00). يوم الجمعة لم يحدث تغيير في عدد الساعات الدراسية (7:55-12:45).

21 تعميم المدير العام 3.1-43 بشان "نظم تفعيل إصلاح 'الأفق الجديد' في رياض الأطفال، في المدارس الابتدائيّة والإعداديّة" (أيّار 2012). تمّ استبداله بتعميم 3.1-46 بشأن "نظم تفعيل إصلاح 'الأفق الجديد' في رياض الأطفال، في المدارس الابتدائيّة والإعداديّة" (شباط 2014).

22 لجانب استعمال صيغة المؤنّث بشأن معلّمات الرياض، تستعمل صيغة المؤنّث لوصف صاحبات الوظائف من المنظومة المساعدة للروضة، مثل المفتّشات والمرشدات.

التعليم الحديثة وملاءمة الجدول اليوميّ وبيئة الروضة لعمر الاطفال، لتطوير نموّهم ولاحتياجاتهم. علاوة على ذلك تمّ تحديث عمليّة الإرشاد في الرياض بحيث يتمحور نشاط المرشدات حول استيعاب عناصر الإصلاح وتمّ تخصيص أيّام إرشاد من أجل استيعابها.

2. بدأت الاستعدادات لتطبيق الأفق الجديد في رياض الاطفال في العام الدراسيّ 2010 من خلال مشروع تجريبيّ (بايلوت) الذي اجري في 900 روضة من جميع الألوية. أشارت ملخّصات النشاط في الرياض التي شاركت في المشروع إلى صعوبات في تطبيق عناصر الإصلاح، من بينها: صعوبة في ملاءمة المواد التعليميّة للعمل مع مجموعات صغيرة من الأطفال؛ عدم تنفيذ لقاءات فرديّة بين المعلّمة وطفل واحد؛ عبء ثقيل على معلّمات الرياض، اللّواتي إضافة إلى المهام الملقاة على عاتقهن في الروضة ملزمات بالاشتراك بدورات استكمال والقيام بلقاءات مع اولياء الامور واخرين؛ وتوثيق عملهن من أجل اجراء المتابعة وردود الفعل.

مع ذلك ففي تعميم المدير العامّ أو في المبادئ التوجيهيّة الأخرى التي نشرت في عام 2012 لم يتمّ التطرق للحلول المترتبة عن معالجه الصعوبات التي ظهرت في ملخّصات النشاط في الرياض التي شاركت في المشروع التجريبيّ. وهكذا تمّ توسيع التطبيق على جميع الرياض دون أن يتعامل القسم مع الصعوبات التي ظهرت في المشروع التجريبيّ، كما هو موضّح أدناه.

لأجراء الرقابة على تنفيذ الإصلاح في الرياض قام القسم بتحضير استبيان متابعة لجمع البيانات عن المعلّمات بواسطة المفتّشات. تمّ جمع البيانات في جزأين (فيما يلي- متابعة 2012 الأولى[23] ومتابعة 2012 الثانية[24]). طُلب من المفتّشات من خلال المتابعة تقديم تقرير حول تطبيق العناصر الرئيسيّة في الإصلاح. أيضًا بالنسبة للعام الدراسيّ 2013 قام القسم بتحضير استبيان متابعة لتطبيق الإصلاح، لكن في شكل مختلف (فيما يلي- متابعة 2013). تمّ تحويل الاستبيان للمفتّشات في كل ثلث من العام الدراسيّ 2013. في إطار المراقبة قام مكتب مراقب الدولة بتحليل إجابات المفتّشات للثلث الأخير من العام الدراسيّ 2013[25].

علاوة على ذلك أجرى المركز القطري للقياس والتقييم في التعليم (راما) دراستين لتقييم تطبيق الأفق الجديد في رياض الأطفال. نشرت راما في حزيران 2013 الدراسة التقييميّة الأولى[26] (فيما يلي- دراسة 2012). في شباط 2014 قامت بتحويل مسوّدة تقرير دراسة التقييم "2012-2013" إلى القسم. تمت الدراسة بعد مرور عامين من تفعيل الإصلاح بجميع الرياض[27] (فيما يلي- دراسة 2013). كان الهدف من دراسة 2013 اجراء مقارنة مع نتائج دراسة 2012، من

---

23 متابعة تطبيق إصلاح الأفق الجديد برياض الأطفال، أيلول- كانون أوّل 2011. حوالي ربع المرشدات (71 من بين 295) لم تجاوب على الاستبيان بتاتا. باقي المرشدات قدّمن تقرير فقط حول جزء من معلّمات الرياض اللواتي أرشدنهن أو على جزء من الفترة.

24 متابعة تطبيق إصلاح الأفق الجديد في رياض الأطفال، كانون ثاني-حزيران 2012. حوالي ثُلث المرشدات (93- من بين 300) اللواتي كان من المفروض أن يشاركن بالاستبيان لم تجاوب عليه بتاتا. بقيّة المرشدات قدّمن تقرير فقط عن جزء من معلّمات الرياض اللواتي أرشدنهن أو على جزء من الفترة.

25 تمّ اختيار هذا الثلث لأنّه يزوّد الصورة الأمثل لمدى إدماج معلّمات الرياض الإصلاح خلال العام الدراسيّ.

26 راما، "تقييم إصلاح الأفق الجديد في رياض الأطفال- استنتاجات رئيسيّة بعد مرور عام على تطبيقه في العام الدراسيّ 2012"، حزيران 2013.

27 راما "تقييم إصلاح الأفق الجديد في رياض الأطفال بعد مرور عامين على تطبيقه بالكامل - تطبيق الإصلاح وإدماجه (2012-2013)"، شباط 2014.

أجل استخلاص العبر حول تأثيرات الإصلاح الفعلية. تطرّقت كلتا الدراستين إلى المشاركين في العمل في الرياض: معلّمات الرياض، المساعدات وأولياء الأمور.

عناصر الإصلاح ونتائج متابعة تطبيقها

فيما يلي تفصيل إجراءات القسم لتنظيم عناصر الإصلاح والنتائج الرئيسيّة للمتابعات والدراسات:

قام القسم في عام 2010 بصياغة "خطوط توجيهيّة للعمل التعليميّ في رياض الأطفال" التي تشمل مبادئ، توجيهات وخطط عمل تربويّة لتنظيم وإدارة الروضة (فيما يلي- الخطوط التوجيهيّة). بموجبها، من بين الأمور الأخرى، يجب على المعلّمة الالتزام بأدراج العمل مع مجموعة صغيرة من الأطفال في الجدول اليوميّ للروضة (كانت التوجيهات بتنفيذ ذلك ثلاث مرّات في الأسبوع، وفي العام الدراسيّ 2012 قام القسم بتغيير المطلب إلى مرّتين في الأسبوع)؛ لقاء فرديّ مع طفل (مرّة واحدة في الشهر)؛ ولقاء مع أولياء أمر كلّ طفل للتعارف والابلاغ (ثلاث مرّات في السنة). كما يجب على المعلّمة إعداد مسح لتطوّر الأطفال واحتياجاتهم (ثلاث مرّات في السنة؛ في العام الدراسيّ 2012 قام القسم بتغيير المطلب إلى مرّتين في السنة).

لقاء شخصيّ فرديّ مع الطفل: شددت الدراسات المهنية والوثائق الرئيسيّة التي تحدّد السياسة التربوية لطاقم التدريسي في الروضة على اهمية وجود تفاعل نوعيّ بين المربية (معلّمة الروضة) وبين كلّ واحد من الأطفال[28]. بدأ القسم بصياغة وثيقة لتحديد العمل الفرديّ في الرياض، وفي العام الدراسيّ 2013 بدأ بتنفيذ مشروع تجريبيّ (بايلوت) لتأهيل المعلمات لكيفية اجراء لقاء فرديّ مع طفل، وذلك في اطار مجموعة تحوي على 15 معلمة من معلّمات الرياض في مدينة العفولة اللّواتي تلقّين دورة استكمال بالموضوع. في نهاية دورة الاستكمال، طلب من المعلّمات تفصيل المواقف الشخصيّة أو المهنيّة تجاه اللّقاءات الفرديّة، صعوبات التطبيق، اقتراحات للتطبيق المستقبليّ ومعايير لتحديد الأولويّات عند تخطيط اللّقاءات.

في ذات الوقت، أظهرت إجابات المرشدات في الثلث الأخير من متابعة 2013 التي أجراها القسم أن التوجيه لتنفيذ لقاءات فرديّة مع الأطفال قد تمّ تطبيقه بشكل جزئيّ فقط، وأنّ معظم المعلّمات في عام 2013 لم تجري اللّقاءات الفرديّة بعد[29] كما هو مطلوب: في لواء الجنوب ذكرت المرشدات أنّ 58% من المعلّمات لا تعمل على تنفيذ المطلب، في لواء تل أبيب 59%، في لواء الشمال 65%، في لواء حيفا 67%، في لواء المركز77%، في لواء أورشليم-القدس 79% وفي دائرة التعليم أورشليم-القدس 80%.

ذكر القسم في إجابته التي اصدرها لمكتب مراقب الدولة في كانون اول 2014 أنّه في أعقاب المشروع التجريبيّ في العفولة تقرّر عدم تحديد منهج ملزم للقاء الفرديّ مع طفل، بل يجب ان "يتمّ التركيز على التفاعل النوعيّ بين معلّمة الروضة والطفل على مدار اليوم الدراسيّ وليس فقط في اللّقاء الفرديّ". كما ذكر القسم أنّه نظرا إلى الدراسة التي أجراها معهد راما (2013) "التي أشارت بالأساس إلى صعوبات تنظيميّة في متّسع الروضة وإلى عبء المسؤوليّات على المعلّمة والمساعدة"،

---

28 أديت فاغنر، اللّقاء الشخصيّ في رياض الاطفال - فرصة للتفاعل النوعيّ، التعرّف وتعزيز الشعور بالانتماء، وزارة المعارف، شعبة أ التعليم ما قبل الابتدائي (مسوّدة بدون تاريخ).

29 وفق استنتاجات متابعة 2012 الاولى، 34% من المرشدات اشرن أنّ معلّمات الرياض لم يبدأن بعد بإجراء لقاءات فرديّة، 51% أشرن إلى أنّ معلّمات الرياض ينفّذن هذا المطلب بصورة جزئيّة و 15% اشرن أنّ معلّمات الرياض ينفّذنه بالكامل. أظهرت استنتاجات دراسة 2012 الثانية أنّ 12% من المرشدات أشرن إلى أنّ معلّمات الرياض لم يبدأن بعد بإجراء اللّقاءات الفرديّة، 55% أشرن أنّ معلّمات الرياض ينفّذن اللّقاءات بصورة جزئيّة و33% أشرن أنّ المعلّمات ينفّذن هذا المطلب بصورة كاملة.

تقرّر تركيز العمل مع الأطفال بمجموعات صغيرة، بحيث تتمّ اللقاءات الفرديّة مع الأطفال وفقًا لتقديرات المعلّمة ووفقًا لاحتياجات الأطفال.

يلفت مكتب مراقب الدولة انتباه القسم إلى أنّ التركيز على الفرد هو أحد الركائز الأساسيّة والدلاليّة لإصلاح الأفق الجديد في رياض الأطفال. قرار القسم عدم إلزام المعلّمة بإجراء لقاء فرديّ مع كلّ طفل وعدم تحديد مسار ملزم لهذا اللّقاء، يسقط أحد الأركان الأساسيّة لإصلاح الأفق الجديد. كان عليه إحالة الموضوع للمناقشة في الدائرة التربويّة والسكرتارية التربويّة ورفعه لمستوى المدير العام، ومن ثم تحديث تعميم المدير العام وفق ذلك.

العمل مع مجموعات صغيرة: وفق وثيقة الأساس، التعلّم في اطار مجموعات صغيرة تتكون من أربعة الى ستة أطفال أو من أزواج يقوّي الدافعيّة لدى الأطفال والاهتمام بالمواضيع التي تدرّس ويحفّزهم على النشاط المعرفيّ ويحسّن علاقاتهم الاجتماعيّة ويزوّدهم بعادات التواصل والثقة بالنفس. بهذه الروح حدّد القسم أنّه يجب إدراج العمل مع مجموعة صغيرة من الأطفال ثلاث مرّات في الأسبوع في البرنامج اليوميّ للروضة ؛ في خطّة العمل للعام الدراسيّ 2012 تمّ تغيير المطلب إلى مرّتين.

في عام 2010 قام القسم بصياغة دورة استكمال لمعلّمات الرياض موضوعها العمل بمجموعات صغيرة، توثيق العمليّة وتقييمها، من أجل تزويدهنّ بالأدوات والمهارات اللّازمة لذلك. لم تتمّ ترجمة برنامج الدورة وملاءمته لمعلّمات الرياض العربيّات، ذلك لصعوبة العثور على محاضر لدورات استكمال لمعلّمات الرياض في الوسط العربي بموضوع العمل بمجموعات صغيرة (عن مجمل الفوارق في معالجة الوزارة لمرحلة الطّفولة المبكّرة في الوسط العربي أنظر أدناه).

يظهر من نتائج متابعة 2013 أنّ معلّمات الرياض يعملن على تنفيذ توجيه العمل من خلال مجموعات صغيرة بشكل جزئيّ فقط، وأنّ معظم الألوية (ما عدا حيفا وتل أبيب) قد أظهرت تحسّنا في نطاق تنفيذ هذا البرنامج في سنة 2013 بالمقارنة مع سنة 2012[30]: في لواء حيفا 59% من المعلّمات لم تنفّذ هذا المطلب، في لواء تل أبيب 30%، في لواء الشمال 21%، في دائرة التعليم أورشليم-القدس 20%، في لواء أورشليم-القدس 16%، في اللّواء الجنوبيّ 9% وفي لواء المركز 8%.

ترسيخ عمليّات تصميميّة من المتابعة وردود الفعل: وفق وثيقة الأساس، من أجل متابعة تطوّر الأطفال ووضع خطّة عمل، يجب على معلّمة الروضة إجراء متابعة وردود فعل تصميميّة وثابتة، تعكس مخرجات أنشطتها ومدى ملاءمتها للاحتياجات الخصوصيّة لكلّ طفل في الروضة. تتطلّب هذه العمليّات وضع بنية واضحة من أنماط العمل وأيضًا عمليّة توثيق منهجيّة، التي من شأنها أن تسمح بمتابعة الأهداف المتحقّقة ومدى تقدّم كلّ طفل بتتابع زمني. من أجل ذلك حُدّد في وثيقة الأساس أنه من مسؤوليّة كلّ معلّمة تجهيز خطّة عمل سنويّة تتضمّن تفاصيل عن المواد الأساسيّة (فيما يلي- أيضًا مجالات المعرفة) التي تدرّس وأساليب التعلّم في الروضة إلى جانب تنفيذ فعاليات تجريبية وأعمال انتاجية. كما حُدّد ايضا أنّ على كلّ معلّمة إدارة ملفّ روضة بحيث يتناول جزء واحد منه تخطيط إدارة الروضة؛ والجزء الثاني يُكرّس لتوثيق التفاصيل الشخصيّة لكلّ

30 وفق استنتاجات متابعة 2012 الاولى، 56% من معلّمات الرياض قمن بتنفيذ التوجيه العمل بمجموعات كما هو مطلوب. في متابعة 2012 الثانية 73% من معلّمات الرياض عملن مع مجموعات كما هو مطلوب (أجرين لقاءين على الاقلّ في الأسبوع).

طفل بالروضة ومختلف فعالياته فيها، المحادثات مع الطفل وأولياء أمره، مشاهدات بواسطة أداة "إطلالات"[31] أو أداة أخرى واشغال يدويه من صنع الأطفال (فيما يلي- مسح).

كشفت وثيقة استعراض الحالة من نيسان 2013 بشأن تطبيق الأفق الجديد في رياض الأطفال للعام الدراسيّ 2013 في الألوية (فيما يلي- الوضع اللّوائيّ) أنّ معلّمات الرياض في كافّة الألوية يعانين من عدم وضوح بالنسبة لطبيعة التوثيق المطلوب لنشاطاتهنّ داخل الروضة والمسح المطلوب أجراءه. كشف الاستعراض اللّوائيّ أنّ كلّ لواء يعمل وفق طريقة مختلفة ممّا يشكّل وضعًا لا يسمح باستخلاص الاستنتاجات الإداريّة على المستوى القطريّ. في ملخّص الاستعراض اللّوائيّ تقرّر أنّه في العام الدراسيّ 2014 يجب على القسم اتخاذ القرار، بشتى القضايا من بينها، بناء مسح عامّ لكل المجالات الرئيسيّة؛ ملاءمة التوثيق لاحتياجات المسح؛ وكيفية خلق توافق بين توجيهات الجهات المختلفة في اللّواء التي ترافق معلّمات الرياض من الناحية المهنيّة.

حتى تاريخ انتهاء المراقبة، آب 2014، بنحو عام بعد التاريخ المحدّد، لم يتّخذ القسم بعد قرارًا بشأن هذه القضايا، التي تهدف إلى صقل الأنظمة وتوجيه معلّمات الرياض لكيفيّة استخدام أدوات المتابعة وردود الفعل.

علاوة على ذلك، بالرغم من أنّه وفقًا لوثيقة الأساس يجب على المعلّمة أن توثّق، من بين الأمور الأخرى، اللّقاءات الفرديّة والجماعيّة مع الأطفال، وايضًا اجتماعاتهنّ مع أولياء أمور الأطفال والطاقم التعليميّ[32]، عمليّا أشارت متابعات[33] تطبيق الإصلاح إلى وجود تقصير واضح في تنفيذ التوثيق، كما هو موضّح في شكل 1:

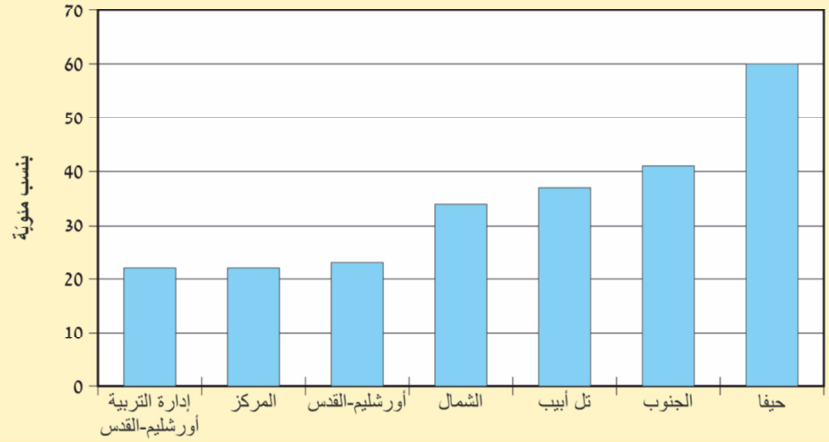
---

31 قسم التعليم ما قبل الابتدائيّ، **"إطلالات" – نشاهد الاطفال في بيئتهم الطبيعية - كرّاس إرشاد لإجراء مشاهدات في الرياض مع أطفال بجيل 5-3 سنوات** (2002).

32 لقاء فرديّ مع كل طفل من 35 طفل في الروضة مرّة بالشهر على الاقلّ، العمل بمجموعة مرّتان في الاسبوع، لقاء شخصيّ مع أطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة مرّة كل اسبوعين، جلسة الكادر التعليمي مرّة في الشهر ولقاء مع أولياء الامور مرّتان في العام.

33 قبل ذلك بعام، في متابعة 2012 الأولى، تبيّن أنّ 39% من المرشدات اشرن إلى أنّ معلّمات الرياض يوثقن بشكل يوميّ، 23% اشرن إلى توثيق مرّتان في الأسبوع و38% أشرن إلى توثيق بوتيرة مرّة واحدة في الأسبوع. في متابعة 2012 الثانية تبيّن أنّ 29% من المرشدات اشرن إلى أنّ معلّمات الرياض يوثقن بشكل يوميّ، 25% اشرن إلى توثيق مرّتان في الأسبوع و 46% اشرن إلى توثيق بوتيرة مرّة في الأسبوع.

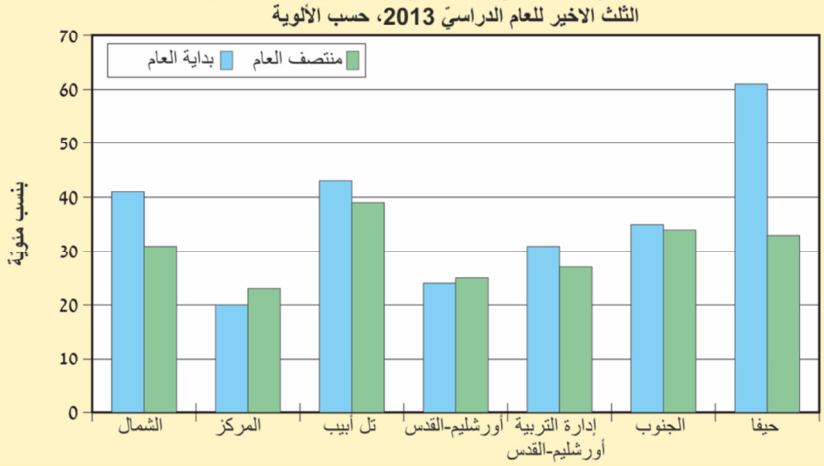
شكل 1
نسبة معلّمات الرياض اللاتي قمن بتنفيذ طلب التوثيق في الثلث الأخير للعام الدراسيّ 2013، حسب الألوية



بالنسبة لتنفيذ المسح في الروضة، على الرغم من أنّه يجب على معلّمات الرياض إجراء مسح للروضة مرّتان في العام، يظهر من تحليل إجابات المرشدات في الثلث الأخير من متابعة 2013[34] أنّ نسبة معلّمات الرياض اللّواتي أجرين المسح كما يجب قليلة، وهناك تفاوت في هذه المسألة بين الألوية، كما هو موضّح في شكل 2:

34 في عام 2012 كان على معلّمات الرياض تنفيذ المسح ثلاث مرّات في العام - في بداية العام، في منتصف العام وفي نهايته. في متابعة 2012 الاولى اشرن 77% من المرشدات إلى أنّ المعلّمات الخاضعات لإرشادهنّ قد قمن مؤخرة بتنفيذ المسح في بداية العام، 15% أشرن أنّ تنفيذ المسح تمّ في منتصف العام و 8% أشرن إلى ان تنفيذ المسح قد تم في نهاية العام. في متابعة 2012 الثانية اشرن 33% من المرشدات أنّ معلّمات الرياض الخاضعات لإرشادهنّ قمن مؤخرة بتنفيذ المسح في بداية العام، 48% اشرن أنّ تنفيذ المسح تمّ في منتصف العام و 20% اشرن ان تنفيذ المسح قد تم في نهايته.

شكل 2
نسبة معلّمات الرياض اللاتي أجرين مسح للروضة في بداية العام ومنتصف العام، حسب تقرير الثلث الاخير للعام الدراسيّ 2013، حسب الألوية



بالنسبة لهيكلة العمل من خلال خطّة عمل سنويّة للروضة، ذكرت الغالبيّة العظمى من معلّمات الرياض (98%، على غرار النسبة بسنة 2012) وفق دراسة 2013 لمعهد راما في السنة الثانية من تفعيل الإصلاح أنّهنّ قد قمن بتحضير خطّة العمل كما يجب. مع ذلك أشارت الدراسة إلى تدهور في توجّه معلّمات الرياض نحو تحضير الخطّة: عدد أقل من المعلّمات اللّاتي اعتقدن (مقارنة بسنة 2012) انّه كانت لديهنّ الأدوات المناسبة لوضع خطّة عمل، وعدد أقلّ من المعلّمات اللّاتي اعتقدن أنّهن يحصلن على مساعدة في تحضيرها. كما أنّ عدد أقلّ من المعلّمات ذكرن أنّهنّ اعتدن إجراء مقارنة بشكل منتظم بين الخطّة وبين تنفيذها على أرض الواقع.

ينوّه مكتب مراقب الدولة إلى أنّ قلّة عدد معلّمات الرياض اللّواتي يقمن بإجراء التوثيق والمسح، كما يتّضح ذلك من نتائج المتابعات التي أجراها القسم ودراسات معهد راما في أوّل عامين من تفعيل الإصلاح، تشير إلى غياب المنهجيّة والبنيويّة في عملهنّ وحتى إلى عدم وجود عمليّات متابعة لنوعيّة نشاطاتهنّ في الروضة. هكذا لن يكون بمقدور الجهات الخارجيّة، كالمنظومة المساعدة للروضة، الحصول على المعلومات الشاملة والمنظّمة حول نشاطات الطاقم التعليميّ في الروضة، كقاعدة للكشف عن نقاط الضعف والقوّة في نشاط الطاقم وصياغة الردود المناسبة. يجب على القسم إصدار توجيهات محدّثة بأسرع وقت لتبسيط برنامج المسح وملاءمة متطلّبات المسح والتوثيق، وفقًا لملخّص الاستعراض اللّوائيّ من نيسان 2013 بشان هذا الموضوع.

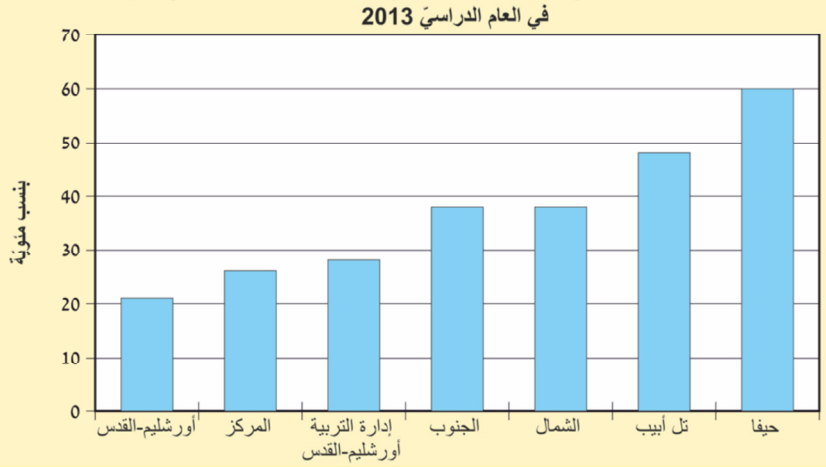
ذكر القسم في إجابته أنّ هدف التوثيق والمسح هو مساعدة معلّمة الروضة في التعرّف على الطفل وتقديم الاستجابة الملائمة لاحتياجاته، لذلك يجب منح المعلّمة المرونة في اختيار نماذج التوثيق وتنفيذها. كما ذكر القسم أيضًا أنّه في أعقاب الصعوبات في التوثيق فقد قرّر إدخال مرونة في هذا الموضوع، وأشار إلى أنّ عمليّة إجراء مسح للروضة ومتابعة الاطفال لا تتعلّق في الأفق الجديد بل هي جزء لا يتجزأ من عمل معلّمة الروضة.

مكتب مراقب الدولة متفق مع القسم على ان الهدف من المسح المساعدة في التعرّف على احتياجات الاطفال وبناء خطّة عمل مناسبة، وهو بذلك يشكّل جزء من المجمل التربويّ الذي تمّ تصميمه في إطار الأفق الجديد. لذلك، وبموجب الملخّص الذي تم صياغته منذ نيسان 2013، يجب على القسم إصدار أنظمة محدّثة توضح لمعلّمات الرياض ما هي متطلّبات التوثيق والمسح الجديدة وضمان تطبيقها من قبلهن.

تقوية أصر التعاون مع أولياء الامور: بموجب وثيقة الأساس وتعميم الرئيس التنفيذيّ بشأن أنظمة تفعيل الأفق الجديد، تشمل تقوية علاقة معلّمات الرياض مع أولياء الأمور والتواصل معهم لتمرير المعلومات، إجراء لقاءات مع أولياء الأمور خلال العام الدراسيّ من اجل تحديث فرديّ حول أداء اطفالهم وتقدّمهم والحصول على معلومات منهم، وأيضًا فتح قنوات تأثير وتدخّل مع أولياء الأمور.

أشارت تقارير المتابعة والدراسات التي أجراها معهد راما[35] إلى تطبيق جزئيّ في لقاءات معلّمات الرياض مع أولياء الأمور ثلاث مرّات في العام من أجل تقديم تقرير فرديّ عن أطفالهم، كما هو موضّح في شكل 3 وفقًا لتقرير متابعة الثلث الأخير من العام الدراسيّ 2013:

شكل 3
نسبة معلّمات الرياض اللاتي أجرين لقاءات فرديّة مع أولياء الأمور ثلاث مرّات في العام، في العام الدراسيّ 2013



يظهر من الدراسة التي أجراها معهد راما أنّ معلّمات الرياض قد أشرن بأنفسهنّ إلى أنّ هذه الجزئيّة من الإصلاح قد تمّ تطبيقها بشكل جزئيّ: في دراسة 2013، أشارت حوالي 59% من المعلّمات اللّواتي شاركن بها أنّه لم يطرأ أي تغيير في وتيرة اللّقاءات الفرديّة مع الأهالي (مقابل 60% في دراسة 2012) وأشارت 7% من المعلّمات إلى أنّ هذه الوتيرة انخفضت (مقابل 6% في دراسة

35 في متابعة 2012 الأولى أشرن 74% من المرشدات إلى أنّ معلّمات الرياض قمن بإجراء لقاء فرديّ مع أولياء الامور في المرة الاخيرة في بداية العام او قبله، 23% أشرن إلى إجراء اللّقاءات فقط في منتصف العام و2% أشرن إلى إجراء لقاءات في نهاية العام. في متابعة 2012 الثانية أشرن 29% من المرشدات أنّ معلّمات الرياض أجرين لقاء فرديّ مع أولياء الامور في المرة الاخيرة في بداية العام او قبله، 52% أشرن إلى إجراء اللّقاءات فقط في منتصف العام و19% أشرن إلى إجراء اللّقاءات في نهاية العام.

2012)؛ أشارت 66% من المعلّمات إلى عدم حدوث تغيير في نوعيّة اللّقاءات (مقابل 69% في دراسة 2012).

بصورة عامّة، يظهر سواءً بدراسة 2012 او بدراسة 2013 انّ غالبيّة المعلّمات والمساعدات يعتقدن أنّ الإصلاح لا يؤثّر على مدى رضا الأهالي من الروضة، من تعاونهم مع طاقم الروضة وعلى مدى معرفتهم لما يحدث في الروضة.

أورد القسم في ردّه في كانون أوّل 2014 أنّ تقارير المتابعة التي اشارت إلى وجود تطبيق جزئيّ في لقاءات المعلّمة مع أولياء الأمور قد تمّ إجراؤها في الأعوام التي فُرضت فيها الاضرابات من قبل نقابة المعلّمين في أعقاب عدم دفع الساعات الإضافيّة. مع ذلك، بعض معلّمات الرياض اخترن إجراء اللّقاءات بالرغم من الاضرابات.

ينوّه مكتب مراقب الدولة إلى أنّ القسم نفسه قد فحص تطبيق لقاءات معلّمة الروضة مع أولياء الأمور في إطار المتابعات التي أجراها على الرغم من إضرابات المعلّمين؛ ممّا يعني أنّ القسم اعتقد أنّ على معلّمات الرياض تطبيق هذه الجزئيّة على الرغم من اضرابات نقابة المعلّمين. يضيف مراقب الدولة وينوّه إلى أنّه نظرًا لأهميّة العلاقة مع الأهالي فمن المفضّل أن تكون لدى القسم صورة دقيقة ومحدّثة بشأن نطاق تطبيق هذه الجزئيّة.

جمع البيانات واستخلاص العبر

تأسيس عمليّات المتابعة وردود الفعل هو عنصر أساسيّ في الإصلاح. كما ذُكر أعلاه، قام القسم من أجل جمع البيانات حول تطبيق الافق الجديد بإجراء متابعات في الاعوام الدراسيّة 2012 و 2013. بالإضافة لذلك قام معهد راما بإجراء دراستين من اجل تقييم نطاق التطبيق ومدى تحقيق أهداف الإصلاح. من خلال وثيقة "خطّة العمل - تطبيق "الأفق الجديد" في رياض الاطفال لسنة 2013، التي تتناول سبل استيعاب الإصلاح في نهاية السنة الاولى من تطبيقه في جميع الرياض، أُشير إلى أنّ تقارير المرشدات في العام الدراسيّ 2012 حول تقدّم تطبيقه في الرياض وحول نشاطهن أنفسهنّ ساهمت في بناء قاعدة بيانات قطريّة. وفقًا لذلك فقد قدّمت الشركة الخارجيّة، التي رافقت صياغة الإصلاح واستيعابه، عند بداية العام الدراسيّ 2013 توصيتها للقسم بالاستمرار المتابعة أيضًا في هذا العام. كما أوصت باستمرار بناء قاعدة بيانات حول جميع معلّمات الرياض، يتمّ تحديثها دوريّا وفق عوامل معيّنة. وتمّ التأكيد أن قاعدة كهذه ستساهم، على المدى البعيد، في تحديد السياسة واتّخاذ القرارات وأيضًا في الإدارة الجارية.

بالرغم من ذلك لم يقم القسم في العام الدراسيّ 2014 بتنفيذ أيّة متابعة لمدى تطبيق عناصر الإصلاح. علاوة على ذلك, لم يتمّ العثور على ما يشير إلى أنّ القسم قد استخلص العبر من النتائج التي كشفت عنها المتابعات والدراسات التي أجريت حتى نهاية 2013.

تقييم معلّمات الرياض

عنصر أساسيّ إضافيّ في الأفق الجديد هو القيام بتقييم عمل معلّمات الرياض. في اطار ذلك يتوجب على المفتّشات إجراء تقييم لعمل معلّمات الرياض اللّواتي يقعن تحت مسؤوليتّهن بالطريقة التي

اقترحها معهد راما ووحدة تقييم موظّفي سلك التعليم والإدارة في دائرة موظفي سلك التعليم في الوزارة (فيما يلي- وحدة التقييم). يهدف التقييم إلى استخلاص طاقات التعلّم والتطوّر لدى كلّ معلّمة روضة على المستوى الشخصيّ، وإلى التعلّم التنظيميّ والجهازيّ للمقر والألوية بما يتعلّق بنوعيّة عمل معلّمات الرياض على مختلف جوانبه وتحديد سبل تحسينها.

بدأ القسم ووحدة التقييم في العام الدراسيّ 2012 بصياغة أسلوب جديد من التقييم من أجل تفعيله في العام الدراسيّ 2014-2015. في إطار ذلك قامت كلّ مفتّشة باختبار تفعيل النسخة الأولى من التقييم. كما قام معهد راما بالتعاون مع وحدة التقييم والقسم بتنفيذ دراسة لفحص موقف المفتّشات بالنسبة للتقييم بنسخته الأولى. كان الموقف العام للمفتّشات في الدراسة أنّ عمليّة التقييم هامّة مهنيًا، وتساهم في تحسين متواصل لعمل معلّمات الرياض ونموذج التقييم جيد، ومع ذلك فهو "تقريبًا غير قابل للتنفيذ إذا ما اخذنا بعين الاعتبار الوقت الطويل اللّازم لتنفيذ تقييم نوعيّ وأعباء المهام الملقاة على عاتق المشرفة".

في أعقاب النتائج التي ذُكرت قامت وحدة التقييم، القسم ومعهد راما بتحديث عمليّة التقييم بحيث تلبّي اختبارات قابليّة التنفيذ والتطبيق. كما اقترح دمج موظفة جديدة في عمليّة تقييم معلّمات الرياض – مخصّصة لهذا الموضوع، "معلّمة روضة مرافقة داعمة التقييم" (فيما يلي- معلّمة روضة مرافقة)، تساعد المفتّشة في تقييم معلّمات الرياض (فيما يلي- نموذج التقييم الجديد). تعمل المفتّشات وفق النموذج الجديد، على تحديد مرشّحات يستوفين المتطلّبات الأساسيّة، ويخضعن لعمليّة تأهيل لمدّة سنتين. قامت وحدة التقييم والقسم باعتماد هذا النموذج، وفي حزيران 2014 تمّ عرض هذا النموذج أمام المفتّشات، بما في ذلك جزئيّة الأجر الذي يُمنَح للمعلّمات المرافقات حسب عدد ساعات المرافقة المطلوبة منهن.

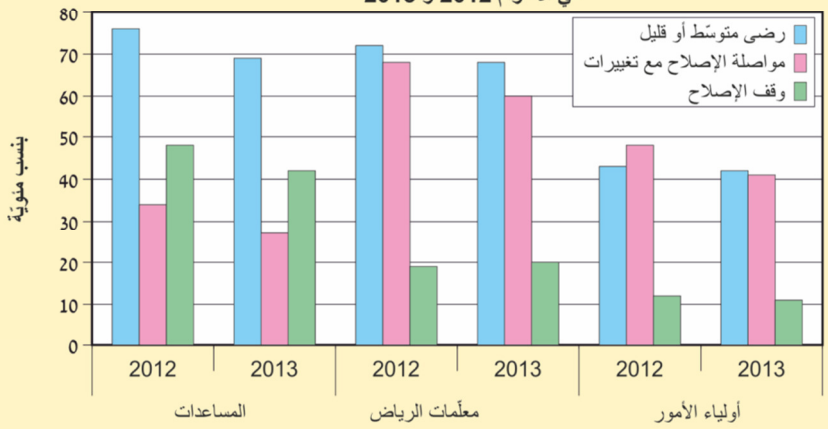
ظهر أنّه في بداية العام الدراسيّ 2015 الوقت الذي كان على الوزارة البدء في تنفيذ التقييم لمعلّمات الرياض في إطار الإصلاح، لم يتمّ بعد بناء المركّبات الرئيسيّة لتطبيق نموذج التقييم الجديد: لم يتم تحديد وتأهيل معلّمات الرياض المرافقات، ولم تقم المفتّشات باستخدام النموذج الجديد. تثير هذه الظروف المخاوف من عدم قيام المفتّشات بتنفيذ التقييم بالطريقة وبالنطاق المطلوبين.

تقييم تحقيق أهداف الأفق الجديد في رياض الأطفال

كما ذُكر سابقًا قام معهد راما بتنفيذ دراستين لتقييم تطبيق الأفق الجديد في رياض الأطفال، في العام الدراسيّ 2012 والعام الدراسيّ 2013. كان لدراسة 2013 ثلاثة أهداف: تزويد صورة عن مجرى تطبيق الإصلاح بعد مرور سنتين على تطبيقه؛ تقييم مدى تحقيق أهداف الإصلاح وفق وجهات نظر المشاركين به (معلّمات الرياض، المساعدات وأولياء الأمور)، بما في ذلك التطرّق لنقاط ضعفة وقوته وفق المنظور الإجرائيّ؛ وتحديد سبل المساعدة لتحقيق أهداف الإصلاح، مع فحص التغييرات المطلوبة من وجهة نظر كافّة الجهات المشاركة به. فيما يلي تفصيل للنتائج الرئيسيّة حول الفصل الأول من دراسة 2013 الذي تناول وجهات النظر حول الإصلاح من قبل الجهات المنفّذة (معلّمات الرياض والمساعدات) وأولياء الامور:

بالنسبة للمواقف العامّة حول إصلاح الأفق الجديد، يظهر من دراسة 2013 أن هناك انخفاض بنسبة المشاركين في العمل داخل الروضة الذين أعربوا عن رغبتهم في مواصلة الإصلاح مع إحداث تغييرات، مقارنة بدراسة 2012، كما هو موضّح أدناه في شكل 4:

شكل 4
معدل رضى معلّمات الرياض، المساعدات وأولياء الأمورمن إصلاحات الأفق الجديد في رياض الأطفال، في الاعوام 2012 و 2013



طُلب من معلّمات الرياض والمساعدات اللّواتي أوصين بإحداث تغييرات في الإصلاح في كلا الدراستين تقديم توضيح لإجاباتهنّ. في دراسة 2012 دارت الأسباب حول عدم توفر الظروف الماديّة الملائمة لتلبية احتياجات الإصلاح، إرشاد غير كافي، اكتظاظ زائد في صفوف رياض الأطفال والتركيز الزائد على البرنامج التعليميّ. مقابل ذلك في دراسة 2013 أشارت معلّمات الرياض والمساعدات على الصعوبات الناشئة من عبء التوثيق، عدم توفّر قوى عاملة كافية، أجور غير كافية ويوم عمل طويل جدًا بالنسبة لكادر التعليم والأطفال.

من أجل فحص تأثير الإصلاح على تجربة العمل سُئلت معلّمات الرياض والمساعدات عن رأيهنّ بالنسبة لحدوث تغيير في العمل بالروضة في أعقاب الإصلاح. في دراسة 2013 أشارت 46% من المعلّمات وفقط 20% من المساعدات إلى حدوث تغيير إيجابيّ في أعقاب الإصلاح (مقابل 45% من المعلّمات و 17% من المساعدات في دراسة 2012).

بالنسبة لموضوع تأثير الإصلاح على التحصيلات المعرفيّة لدى الأطفال، تجربتهم العاطفيّة-الاجتماعيّة، مهاراتهم الاجتماعيّة وثقتهم بأنفسهم فقد أعرب حوالي النصف من الذين شملهم الاستطلاع- معلّمات الرياض[36] وأولياء الأمور[37]- سواء في دراسة 2012 او في دراسة 2013، على عدم تأثير الإصلاح على هذه الجوانب، لا من الناحية السلبيّة ولا من الناحية الإيجابيّة. أي أنّ نتائج دراسات راما تشير إلى أنّ قسم كبير من البالغين المسؤولين عن تعليم الأطفال الصغار لا يرون

36 في عام 2013 اشرن 51% من معلّمات الرياض أنّ الإصلاح لا يؤثّر على التحصيلات المعرفيّة للأطفال (3% اشرن أنّه يؤثّر بشكل سلبيّ)؛ 50% منهنّ أشرن إلى أنّه لا يؤثّر على التجربة العاطفيّة-الاجتماعيّة للأطفال (7% أشرن إلى أنّه يؤثّر بشكل سلبيّ)؛ 54% منهنّ أشرن إلى عدم تأثيره على المهارات الاجتماعيّة للأطفال (4% اشارت إلى تأثيره السلبيّ)؛ و 59% أشرن إلى عدم تأثيره على ثقتهم النفسيّة (3% اشارت إلى تأثيره السلبيّ).

37 في عام 2013 أشرن 52% من معلّمات الرياض أنّ الإصلاح لا يؤثّر على التحصيلات المعرفيّة للأطفال (2% أشرن أنّه يؤثّر بشكل سلبيّ)؛ 47% منهنّ أشرن إلى أنّه لا يؤثّر على التجربة العاطفيّة-الاجتماعيّة للأطفال (4% أشرن إلى أنّه يؤثّر بشكل سلبيّ)؛ 48% منهنّ أشرن إلى عدم تأثيره على المهارات الاجتماعيّة للأطفال (2% أشرن إلى تأثيره السلبيّ)؛ و 45% أشرن إلى عدم تأثيره على ثقتهم النفسيّة (2% أشرن إلى تأثيره السلبيّ).

في الإصلاح اجراء الذي احدث تحسين في المستوى التربويّ، التجربة العاطفيّة-الاجتماعيّة، المهارات الاجتماعيّة والثقة بالنفس لدى أطفال الرياض. تظهر دراسة 2013 التي أُجريت بعد مرور سنتين على تطبيق الأفق الجديد في رياض الأطفال صورة معقّدة بخصوص تقديرات الكادر التعليميّ لمدى تحقيق أهداف الإصلاح: جزء كبير من معلّمات الرياض والمساعدات غير راضيات عنه ويعتقدن أنّه لا يساهم من الناحية التربويّة للطفل بل يلقي مهام اضافيه على كاهل الكادر مما يزيد عبء العمل.

اظهرت ردود فعل معلّمات الرياض، المساعدات وأولياء الأمور من خلال الدراسة التي أجراها معهد راما في العام 2013 ومن المتابعات التي أجريت في 2012 و2013 صورة معقّدة تشمل أيضًا جوانب سلبيّة بما يتعلّق بمواقف العاملين في الروضة وذوي الصلة حول انجازات الإصلاح وتأثيراته عليهم وعلى العمل في الروضة. مع ذلك لم يعمل القسم على إحالة نتائج دراسة 2013 وتقارير المتابعة التي أجريت لمناقشتها في إدارة الوزارة، بمشاركة الجهات المسؤولة ذات الصلّة عن شتى جوانب الإصلاح، لأجل صياغة حلول جهازيّة للمشاكل التي ظهرت.

لاصلاح الأفق الجديد في رياض الاطفال أهداف بعيدة المدى سواء من ناحية تعزيز نظام التعلّم والتجربة لدى الاطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة او من ناحية تحسين شروط العمل وتحسين التنمية المهنيّة للكادر التعليميّ في الروضة. لذلك، تستثمر الوزارة في هذا الإصلاح ما يقارب المليار شيكل سنويا. في ضوء نتائج المراقبة التي تشير إلى تطبيق محدود لعناصر الإصلاح وإلى درجة متحفّظة من الرضا عنّة من جانب المشاركين في العمل- قضايا المعروفة منذ مدّة للقسم- يجدر بالقسم أن يعيد النظر من جديد في فرضيّات الإصلاح الأساسيّة وأهدافه في رياض الأطفال. يجب على إدارة الوزارة، برئاسة المدير العامّ وبالتعاون مع القسم والجهات المعنيّة بالهيئة الادارية، تحليل الأسباب اتي تحول دون تطبيق الافق الجديد في رياض الأطفال والتي أفرغت الإصلاح بدرجة كبيرة من مكوّناته التربويّة؛ بما في ذلك على القسم والإدارة فحص عناصر الإصلاح من جديد، تحديد سلّم أولويّات المهام لتحقيق أهدافه مقابل الموارد والأدوات التي يخصّصها للكادر التعليميّ المكون من المعلّمة والمساعدة، ومراقبة تنفيذها بشكل دائم.

الكادر التعليميّ في الروضة والمنظومة المساعدة للروضة

تحسين النسبة العدديّة في الروضة بين أفراد كادر الروضة وبين الاطفال

1. اجمعت الجهات المهنيّة، في البلاد والعالم، ان النسبة العدديّة الصحيحة بين أفراد الكادر التعليميّ للأطفال في إطار الروضة ضروريّة لتواجد ظروف مُثلى من أجل تطوير وتعليم الأطفال وخلق حوار معهم.

يشمل كادر الروضة الثابت معلّمة الروضة ومساعدها[38] (فيما يلي- كادر الروضة أو الكادر التعليميّ). معلّمة الروضة مسؤولة عن خطّة العمل وتنفيذها، عن العلاقة مع أولياء الأمور ومع جهات إضافيّة وعن الأمور التنظيميّة في الروضة.

المعيار لروضة أطفال تتواجد بها معلّمة روضة ومساعدة هو 35 طفل (نسبة 35:2) لكل المراحل العمريّة، من 3 حتى 6 سنوات. هذا المعيار أعلى من المتوسّط المقبول في الدول المتقدّمة. هذا ما كشف عنه، من بين الأمور الأخرى، تقرير ال- OECD لسنة 2006 الذي فحص معيار نسبة بالغ- طفل في رياض الأطفال لجيل 3-6 في 50 دولة ومدينة متقدّمة، المتوسّط وفق التقرير هو 15 طفل للبالغ؛ حيث التوزيع هو: في 8 من الدول والمدن (من بينها فنلندا، إستونيا، نيوزيلندا واسكتلندا) نسبة بالغ- طفل أقل من 10؛ في 24 من بينها (المجر، النمسا، برلين وجورجيا) النسبة هي 10-14؛ في 9 من بينها (المملكة المتّحدة والنرويج) النسبة هي 15-19 (في هذه المجموعة إسرائيل هي بين 2 من الدول ذات أعلى نسبة)؛ وفي 10 من الدول والمدن (من بينها إيطاليا وإيرلندا) النسبة أعلى من 20[39].

2. أشارت لجنة دوفرات في كانون ثاني 2005 أنّ التعليم في مجموعات صغيرة - التي من المفضّل ان لا تفوق ال20 طفل - له أهميّة قصوى في تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة، لأنّه يتيح لكلّ طفل إمكانيّة الظهور وتعزيز هويّته الشخصيّة. قام القسم قريبًا من موعد نشر توصيات اللّجنة بإجراء استقصاء دوليّ حول مبنى أنظمة رياض الأطفال في العالم، تطرّق، من بين الأمور الأخرى، إلى عدد الأطفال في الروضة ولعدد الأطفال على كل معلّمة روضة في دول مختلفة. كان العدد المتوسّط للأطفال في الروضة في الدول التي شملها الاستقصاء هو 24. إسرائيل كانت في مجموعة الدول ذات العدد الأكبر للأطفال في الروضة، إلى جانب اليابان، تايوان والصين[40].

لم يتمّ اعتماد توصيات لجنة دوفرات بتقليل عدد الأطفال لمعلّمة روضة. مع ذلك، في كانون ثاني 2011 (قبل افتتاح العام الدراسيّ 2012)، عشيّة تفعيل الإصلاح في رياض الاطفال، شدّد القسم امام إدارة الوزارة على ضرورة تقليص النسبة بين الأطفال وبين البالغين في الروضة: تحديد معيار 27-29 طفل في الروضة وإضافة مساعدة في الرياض لجيل 3-4.

في النصف الأوّل لسنة 2012، قبل بداية التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4، عاود القسم طرح موضوع الصعوبات التي تواجه الكادر التعليميّ، في الظروف القائمة، في حضانة أطفال بجيل 3، منها (أ) عدم القدرة على تزويد أبناء جيل 3 بالاهتمام الشخصيّ والرعاية المهنيّة اللّازمة لهذا الجيل؛ (ب)صعوبة في توفير الاستجابة الملائمة للأطفال الغير مفطومين، وضع يتسمّ به بعض الأطفال في هذا العمر؛ (ج) صعوبة في التعامل مع قطاع أطفال الرياض في ظلّ التغييرات التي حلت به، والذي أصبح اقل تجانسا: أضيف للرياض أطفال يتواجدون لأوّل مرّة في إطار تعليميّ، هؤلاء يحتاجون إلى وقت أطول للتكيّف والى مرافقة مكثفة من جانب الكادر التعليميّ. في ظل ذلك أوصى القسم، من بين الأمور الأخرى، على تعيين مساعدة اضافية لكلّ روضة طوال أوقات الدوام.

---

38 ايضًا يتم توظيف معلّمة روضة مكمّلة ومساعدة بديلة، اللّواتي يستبدلن معلّمة الروضة ومساعدها في يوم ثابت بالأسبوع.

39 Starting strong II: Early childhood education care, OECD 2006.

40 مع ذلك تمت الإشارة في البحث إلى عدم وجود تجانس بين الدول بكيفيّة حساب عدد الاطفال لكل معلّمة روضة (في بعض الأحيان يؤخذ بالحسبان جميع البالغين في الكادر التعليمي وفي بعض الأحيان معلّمة الروضة فقط).

لكنّ الوزارة لم تناقش تغيير المعيار القائم في نسبة بالغ- طفل في الروضة، ولم تعطي ردّا مدعّما بالشرح على توصية القسم المهنيّة بزيادة الكادر التعليميّ نظرًا لضرورة الاستجابة للاحتياجات الخاصّة لأبناء جيل 3 مع التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ من هذا الجيل.

ينوّه مكتب مراقب الدولة أنّ على الوزارة مراجعة بأسرع وقت قدرة المعيار القائم على تقديم الاستجابة الملائمة للاحتياجات التعليميّة لرياض الأطفال الخاصّة لجيل 3-4، هذا نظرًا لتوصية القسم المهنيّة بزيادة الكادر التعليميّ في الرياض لهذه الفئة العمريّة.

تجدر الإشارة إلى أنّ بعض السلطات المحليّة، خصوصًا القويّة من بينها، تقوم بتمويل مساعدة إضافيّة لرياض الأطفال للفئة العمريّة 3-4 من ميزانيّاتها، لكنّ القسم لا يقوم بتركيز المعطيات عن الموضوع؛ بناءً على طلب مكتب مراقب الدولة، قام القسم بالتوجّه لكلّ السلطات المحليّة من اجل الحصول على معلومات حول الموضوع وفي أيلول 2013 قام بتجهيز تقرير عن توظيف مساعدات إضافيّات للعمل برياض الأطفال في السلطات المحليّة. يشير التقرير إلى أنّ 18% من السلطات المحليّة قامت بتوظيف مساعدات إضافيّات في رياض الأطفال للفئة العمريّة 3-4 (47 من بين 257 مجلس محلّيّ). وقد تبيّن أيضًا أنّ معظم السلطات التي قامت بتوظيف مساعدات إضافيّات تقعن في العنقوديّة الاجتماعيّة الاقتصاديّة المتوسّطة أو العالية وفق التدريج المتبع[41] : من بين 47 سلطة، حوالي 43% من السلطات (20 سلطة) هن سلطات غنيّة تقعن في العنقوديّة الاجتماعيّة الاقتصاديّة العالية (7-10)؛ حوالي 45% (21 سلطة) تقعن في العنقوديّة الاجتماعيّة الاقتصاديّة المتوسّطة (4-6)؛ وفقط حوالي 13% (6 سلطات) من السلطات التي وظّفت مساعدات إضافيّات هن سلطات ضعيفة تقعن في العنقوديّة الاجتماعيّة الاقتصاديّة المنخفضة (1-3).

عمليا لا تقوم الوزارة بتركيز المعطيات حول تركيبة الكادر التعليميّ في رياض الأطفال؛ لذلك ليس لديها المعلومات عن كافة الموارد المتاحة لرياض الأطفال. في غياب المعلومات لا تستطيع الوزارة اتّخاذ خطوات من أجل تقليص الفوارق الناتجة من حجم الكوادر التعليميّة بين رياض الأطفال التي كانت لديها مساعدة إضافيّة بتمويل من السلطات المحلية وبين رياض الأطفال التي لم تكن لديها مساعدة إضافيّة، وبالتالي فقد تُرك أطفال رياض الاطفال في السلطات المحلية الموجودة في التصنيف الاجتماعيّ الاقتصاديّ المنخفض في موضع متدني.

يستدعي مكتب مراقب الدولة انتباه وزارة المعارف أنّه بالرغم من ان احد معايير مشاركة الوزارة في ميزانيّة تفعيل رياض الاطفال للفئة العمريّة 3-4 يُحدد وفقا لحصول السلطة المحلية على هبة موازنة من وزارة الداخليّة[42] - مشاركة الوزارة في الميزانيّة أعلى للسلطات المحلية اللّواتي يتلقين هبة موازنة؛ مع ذلك فإنّ نتائج المراقبة تشير إلى أنّه في الغالب، تقوم السلطات المحلية الموجودة في العنقوديّات الاجتماعيّة الاقتصاديّة المتوسّطة والعالية "بالتعويض" عن هبة الموازنة الممنوحة للسلطات الضعيفة، بتمويل مساعدة إضافيّة في رياض الأطفال من ميزانياتهن.

---

41 مؤشّر تنشره دائرة الإحصاء المركزيّة، الذي يدرّج السلطات المحليّة وفق عشر عنقوديات اجتماعيّة-اقتصاديّة متجانسة - من عنقوديّة 1 (التدريج الاجتماعي-الاقتصاديّ الأدنى) وحتى عنقوديّة 10.

42 تقوم وزارة الداخليّة بحساب الهبة وفق نموذج يستند على معاملات التفضيل على سبيل المثال الوضع الاجتماعيّ-الاقتصاديّ (يُعطى ثقل أكثر للسلطة المتواجدة بوضع اجتماعيّ-اقتصاديّ متدني)، وأيضًا معاملات تفضيل بالإنفاق على التعليم، الرفاه الاجتماعيّ واستيعاب الهجرة، التي تعبّر عن تفضيل بنسبة معيّنة للاطفال، كبار السنّ والمهاجرين.

لذلك ينبغي على وزارة المعارف فحص ما إذا كان نظام تخصيص الميزانيات المبني على أسُس تتعلّق بالحصول على هبة موازنة يوفر استجابة فعلية ملائمة لتطبيق سياستها في تقليص الفوارق في حجم الكادر التعليميّ في مرحلة الطفولة المبكّرة. ينبغي في هذا السياق أيضًا أن تدرس الوزارة امكانية شمل مؤشّر رعاية[43] بمعاييرها المتعلّقة بتخصيص الميزانيات للطفولة المبكّرة، ذلك بشكل مماثل لنظام تخصيص الميزانيات في المدارس، بما معناه تفعيل مؤشّر يرتكز فضلًا عن جانب الوضع الاجتماعيّ الاقتصاديّ للسلطة المحلية، على الخلفيّة المختلفة لكلّ طفل وطفل، وعلى التخصيصات الميزانيّة في كلّ سلطة محليّة لمجال لتعليم[44].

3. في حزيران 2013 أعلن نائب وزير المعارف، عضو الكنيست آفي قرتسمان، الذي عُيّن من قبل وزير المعارف مسؤولًا عن مجال الطفولة المبكّرة في الوزارة، أنّ وزارة المعارف "تعمل بصورة إبداعيّة لتعزيز كادر روضة الأطفال". تقرّر ضمن هذا الإطار إضافة فتيات من الخدمة الوطنيّة إلى الكادر التعليميّ لبعض الرياض وفق معايير تستند على مؤشّر الرعاية، عدد الأطفال بعمر 3 سنوات في اطر التعليم الرسمية في السلطة المحلية، وحجم السلطة. خصّصت الوزارة 1,200 وظيفة لفتيات من الخدمة الوطنيّة لمساعدة الكادر التعليميّ وحدّدت أيضًا مهامهن ونطاق مسؤوليتهن. لكنّها في العام الدراسيّ 2014 جنّدت للبرنامج فقط 400 فتاة من الخدمة الوطنيّة.

مكتب مراقب الدولة يرحب بمبادرة الوزارة لزيادة الكادر التعليميّ في الروضة عن طريق إضافة فتيات من الخدمة الوطنيّة. ولكن ينبغي على الوزارة استخلاص الدروس والعبر من دمجهنّ حتى الآن ودراسة كون إضافة فتيات من الخدمة الوطنيّة بديلًا كافيًا لتوسيع الكادر التعليميّ اخذا بعين الاعتبار قلّة الخبرة لدى هذه الفتيات ووتيرة استبدالهن العالية.

تنظيم متطلّبات وظيفة مساعدات المعلمات وتأهيلهن

1. معلّمات الرياض هنّ موظفات في وزارة المعارف، اما المساعدات فهنّ موظفات السلطات المحليّة. وزارة المعارف تحول أجور المساعدات للسلطات المحليّة التي تُحدّد وفق الاتّفاق الجماعيّ. مع بدء تفعيل الأفق الجديد في رياض الأطفال تمّ التوقيع على اتّفاقيّة[45] بين مركز السلطات المحليّة وبين نقابة العاملين العامّة الجديدة (فيما يلي- الهستدروت) التي شملت في إطار الإصلاح شروط التوظيف وأجر المساعدات، أحد الأمور التي تم الاتّفاق عليها من خلالها، رفع أجور المساعدات بنسبة 5% وتمديد اليوم الدراسيّ في الروضة.

---

43 انظر ملاحظة 7.

44 انظر في هذا التقرير بفصل "توظيف مدرّسين من قبل هيئات وسيطة".

45 تمّ التوقيع على الاتّفاقيّة في 21.10.10، مع بداية التفعيل التدريجيّ للإصلاح في رياض الاطفال وفي مدارس المراحل المبتدئة (من جيل 5-7).

2. يُحدّد تعميم مدير عام مركز السلطات المحليّة الذي تمّ صياغته في عام 2001 بالتعاون مع وزارة المعارف وجهات أخرى وظيفة المساعدة[46]، ضمن ذلك جدول أعمالها اليوميّ، وظائفها التربويّة ونموذج عملها في إطار اليوم الدراسيّ الطويل (حتى الساعة 15:30).

بالنسبة لمتطلّبات وظيفة المساعدة تقرّر في تعميم مركز السلطات المحليّة ما يلي: ان تكون المساعدة قد أنهت 12 سنة تعليم ويُطلب منها اجتياز دورة تأهيل المساعدات؛ بإمكان السلطة المحليّة توظيف مساعدة جديدة التي أنهت 12 سنة تعليم بشرط أن تتعهّد بإنهاء دورة التأهيل بنجاح خلال العامين الاولين من عملها؛ تعمل السلطة المحلية بالتعاون مع مركز السلطات المحلّيّة والوزارة على التحقّق من إقامة دورات ودورات استكمال للمساعدات؛ لا تحصل المساعدة على تثبيت في وظيفتها قبل إنهاء فترة التأهيل (أي بعد إنهاء الدورة بنجاح). وقد تقرّر أيضًا أن هذه التوجيهات تصبح نافذة المفعول حينما يُنشر تعميم خاص مشترك بين وزارة المعارف ومركز السلطات المحلّيّة يبيّن المواعيد الزمنيّة للعاملين الجدد والعاملين القدامى.

منذ سنة 2002 تُقام دورات لتأهيل المساعدات في الكليّات التعليميّة أو بمشاركتها. تمّ وضع برنامج التعليم للدورات بالتعاون بين وزارة المعارف و"مفعام"[47] معلي أدوميم، المتخصّص في مجال التعليم. في سنة 2006 نشر "مفعام" كُتيّب يفصل نتائج دراسة تقييم لدورة تأهيل المساعدات وبرنامجها. في سنة 2014 قام "مفعام" ووزارة المعارف بتحديث برنامج الدورة. مع ذلك فإنّ وزارة المعارف، وزارة الداخليّة ومركز السلطات المحليّة لا يطبقون إلزام المساعدات اجتياز دورة التأهيل للحصول على التثبيت، وكلّ سلطة محليّة تعمل في هذا الشأن وفقًا لتقديراتها.

ذكرت وزارة الداخليّة في ردّها لمكتب مراقب الدولة من تشرين ثاني 2014 أنّه لا يوجد "نظام ملزم قد تعهد مركز السلطات المحليّة ووزارة المعارف بنشره" (بخصوص تأهيل المساعدات). حسب أقوال الوزارة، يقوم جهاز "مفعام" بالتعاون مع وزارة المعارف بمراقبة نوعيّة التأهيل المهنيّ الذي يُقدّم للمساعدة، والدورات التأهيليّة تُقام فقط في كليّات تعليم معترف بها من قبل وزارة المعارف، الأمر الذي يضمن وجود معايير مهنيّة عالية.

ذكر مركز السلطات المحليّة في ردّه لمكتب مراقب الدولة في 2014 أنّه يعتقد أنّ من الصحيح والمهم تأهيل المساعدات، لكن من أجل ذلك على وزارة المعارف كهيئة منظمة، أن تقود، بالتعاون مع مركز السلطات المحليّة، لجنة هدفها تحديد متطلّبات الوظيفة، مضامين التأهيل المطلوبة والمشتقة من هذه المتطلّبات والجداول الزمنيّة للتطبيق والتنفيذ. كما ذكر أيضًا أنّه من المهم تخصيص الموارد الملائمة لذلك والتحقّق من عدم تأثير التأهيل على روتين النشاط القائم في رياض الأطفال.

ذكرت الدائرة القانونيّة لقسم نقابة المهنيين في الهستدروت في ردّها لمكتب مراقب الدولة في تشرين ثاني 2014 ، باسم الهستدروت، أنه بالرغم من أنّ الهستدروت تولي أهميّة كبرى لتعزيز المساعدات وتأهيلهن، ولكن "وفقًا للمعلومات التي وصلتها فإنّ جزء من تكلفة الدورة ملقى على عاتق المساعدات، اللّواتي بكل الأحوال يتقاضين أجورًا متدنيّة جدًا". كما أضافت أنّه حسب دستور العمل لعمال السلطات المحليّة، يفترض أن تقيم السلطة المحليّة الدورات ودورات الاستكمال، وتعدّ فترة الاستكمال كفترة عمل فعليّ عند دفع رواتب المساعدات. كما اشارت إلى أنّ القرار بشأن تأهيل المساعدات قد تمّ اتّخاذه تجاهلا بممثلي العاملين والاتّفاقات الجماعيّة التي تلزم الأطراف (الهستدروت ومركز السلطات المحليّة).

تشير ردود الجهات إلى وجود خلاف بشأن تنظيم شروط تأهيل المساعدات ونوعيّة الدورات المقدّمة حتى الآن - تعتقد وزارة المعارف ووزارة الداخليّة أنّ برنامج الدورات الذي صمم لهذا الموضوع في الكليّات يعتبر إطارًا كافيًا للتنمية المهنيّة للمساعدات، في حين أنّ مركز السلطات

---

46 مركز السلطة المحليّة، تعميم المدير العامّ رقم 387 تموز 2001.

47 المركز القطريّ للتطوير الاداري بالسلطات المحليّة التي تعمل وفق التوجيه المهنيّ لوزارة الداخليّة.

المحليّة والهستدروت لا يتفقان حول كيفيّة تنظيم الموضوع حتى الآن ويشدّدان على ضرورة تنظيم كافّة شروط التأهيل، بسبب تأثيرها على عمل المساعدات ومكانتهن.

يرى مكتب مراقب الدولة أنّ على كل الأطراف المعنيّة في الموضوع، وزارة المعارف والداخليّة، مركز السلطات المحليّة والهستدروت، إجراء نقاش في إطار دائرة مستديرة لبحث شروط ومضامين تأهيل مساعدات رياض الأطفال واتّخاذ قرار بشأن كيفيّة تنظيمه، بما في ذلك تحديد جدول مواعيد للتنفيذ، دون المساس بروتين عملهنّ اليوميّ.

3. في تموز 2012 ناقشت لجنة التعليم، الثقافة والرياضة في الكنيست (فيما يلي- لجنة التعليم) المشاكل المتعلّقة بتنظيم مكانة المساعدات، بما في ذلك دورهنّ ومهامهنّ في الروضة، تخصيص ميزانيات أجورهنّ، دفع رواتبهنّ وشروط عملهن، وأيضًا ادّعاءات غياب الرقابة على عملهنّ وكيفيّة توظيفهن. تقرّر من خلال النقاش أنّه يجب دراسة وتنظيم المكانة المهنيّة للمساعدات كعاملات تدريس، بهدف أن يصبحن عاملات وزارة المعارف على غرار معلّمات الرياض. لاحقًا أوصت لجنة التعليم لوزارة المعارف على إجراء دراسة مجدّدة لتعريف وظيفة مساعدة الروضة بالتعاون مع مركز السلطات المحليّة "بشكل مقارب لتعريف المدرس". في بداية 2013 قرّرت وزارة المعارف مع مركز السلطات المحليّة تعيين لجنة لإعادة النظر في تعريف وظيفة المساعدات. قامت كلتا الهيئتين بتعيين اللّجنة، لكنها عُقدت مرّة واحدة فقط ولم تُصدر وثيقة نهائيّة.

في حزيران 2014 نشر مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيست دراسة[48] موضوعها مكانة المساعدات في رياض الأطفال الرسميّة وشروط عملهن. أشارت الدراسة إلى مجموعة من التجاوزات في عمل المساعدات وإلى عدم تطبيق تعليمات تعميم مركز السلطات المحليّة، من ضمنها: السلطة المحلية تدفع للمساعدات رواتب بقيمة أقل من المبالغ المُحوّلة من قبل الوزارة للسلطة لدفع رواتبهن (تحوّل الوزارة رواتب بقدر 12 شهر عمل وتستلم المساعدات رواتب بقدر 11 شهر فقط)؛ غياب رقابة السلطات المحليّة على نوعيّة التأهيل المهنيّ للمساعدات، التي تتمّ بمبادرة السلطات المحليّة وتمويلها. ذكرت الوزارة ومركز السلطات المحليّة لواضعي الدراسة أنّها غير مسؤولة عن بعض القضايا (بما فيها تطبيق شروط العمل)، وفي حالات أخرى اعترضت على النتائج (كالموضوع المتعلّق بالفرق بين الميزانيّة المحولة من الوزارة وبين الراتب الفعليّ المدفوع للمساعدة).

من الجدير بالذكر إلى أنّه يتّضح أيضًا من ردّ الجهات المذكورة - وزارة المعارف ومركز السلطات المحليّة - أنّ الموضوع غير منظّم بما فيه الكفاية ولا توجد رقابة على تطبيق وتنفيذ التنظيم القائم.

ذكر مركز السلطات المحليّة في ردّه أنّ شروط توظيف المساعدات في السلطات المحليّة ترتكز على اتّفاقيات جماعيّة موقّعة من قبل الهستدروت ومركز السلطات المحليّة ومُصادق عليها من قبل مفوّض الأجور والرواتب في وزارة الماليّة. تُلزم هذه الاتّفاقيات السلطات كصاحبة العمل بكلّ ما يتعلّق بشروط التوظيف وأجور المساعدات. يعمل مركز السلطات المحليّة على تطبيقها داخل السلطات.

أشارت الدائرة القانونيّة لنقابة المهنيين في الهستدروت في ردّها إلى أنّ شروط توظيف المساعدات ترتكز على دستور العمل لعاملي السلطات المحليّة وعلى اتّفاقيات جماعيّة خاصّة أخرى تمّ إدراجها داخله كجزء لا يتجزأ منه. يتطلّب تغيير أي جزء في تعليمات الاتّفاقيّة الجماعيّة موافقة أطراف الاتّفاقيّة، أي الهستدروت ومركز السلطات المحليّة. على الرغم من هذا

---

48 غادة حسيسي، "مكانة وشروط عمل المساعدات في رياض الاطفال"، **الكنيست - مركز الابحاث والمعلومات** (30.6.14).

فإنّ وزارة المعارف ومركز السلطات المحليّة تقومان باتّخاذ قرارات في القضايا المتعلّقة بشروط توظيف المساعدات بدون إشراك الهستدروت، خلافًا لما تمّ تحديده في الاتّفاقيّة الجماعيّة ودستور العمل (كما هو الحال بالنسبة للشروط الاساسيّة لاستيعاب المساعدات للعمل في رياض الأطفال والتثبيت في العمل). كذلك أضافت الدائرة القانونيّة أنّه عند تنظيم شروط توظيف المساعدات يجب أن تُؤخذ بعين الاعتبار المهام الإضافيّة التي ستُلقى على كاهلهن عند التطبيق الكامل لقانون التعليم الالزامي للفئة العمريّة 3-4. في ملخص إجابتها أشارت إلى موافقتها على وجوب العمل من أجل تنظيم التأهيل المهنيّ ومكانة المساعدات، لكن يجب أن يتمّ ذلك من خلال المفاوضات مع الهستدروت وضمن إطار اتّفاقيّة جماعيّة لتنظيم مجمل شروط عمل المساعدات.

المساعدة هي واحدة من العضوتين في الكادر التعليميّ للروضة المسؤولات عن مجموعة مكونة من 35 طفل، لكن لا يوجد اتّفاق بين جميع الجهات ذات الصلة بشأن شروط تأهيل المساعدات والإشراف على عملهن. يجب على وزارة المعارف من منطلق مسؤوليّتها الإشراف على المؤسّسات التعليميّة وعلى توظيف موظّفي السلك التعليميّ، وعلى ضوء قرارات لجنة التعليم، أن تعمل بالتعاون مع وزارة الداخليّة ومركز السلطات المحليّة ومشاركة الهستدروت على تنظيم التأهيل المهنيّ ومكانة المساعدات وإنشاء آليّة لتنفيذ وتطبيق شروط تأهيلهن وعملهن؛ هذا بروح توصيّة لجنة التعليم بمساواة مكانة المساعدات لمكانة عاملي سلك التعليم في وزارة المعارف. سيساهم مثل هذا التنظيم على حدّ سواء في تحسين عمل المساعدات في الرياض وتعزيز مكانتهن المهنيّة، والتعاون بين الهيئات المسؤولة - في السلطة المركزيّة والمحليّة - في مختلف مجالات عملهنّ في منظومة رياض الأطفال.

المنظومة المساعدة

تشكّل بعض الجهات الخارجيّة لروضة الأطفال مصدرًا للدعم، للإرشاد وللإجادة المهنيّة للكادر التعليميّ، منها: المفتّشات، المرشدات المهنيات، المستشارات التربويات واخصائيات علم النفس في التعليم (من الخدمة النفسيّة التعليميّة في السلطة المحليّة).

الإشراف على رياض الأطفال

كما ذُكر أعلاه، في كل لواء توجد مفتّشات لمرحلة الطفولة المبكّرة. تخضع المفتّشات مهنيّا للقسم وإداريّا لمدراء الألوية. تشمل وظيفتهن: متابعة نشاطات رياض الأطفال وفق توجيهات الوزارة؛ تطبيق البرامج التعليميّة؛ التقييم والمراقبة؛ توظيف وفصل عاملين في سلك التعليم؛ إرشاد؛ تطوير ودعم المدرّسين؛ طرح المبادرات التربويّة والمساعدة في تنفيذ برامج تعليميّة جديدة؛ تخصيص الموارد؛ الربط بين عناصر جهاز التربية والتعليم، وأعمال أخرى وفق الحاجة بناءً على توجيهات المسؤولين. يتمّ في كلّ لواء تعيين مفتّشة منسّقة، التي بالإضافة إلى وظائفها في التفتيش تترأس طاقم المفتشين على مرحلة الطفولة المبكّرة. تشمل وظائفها التنسيق بين القسم واللّواء، عرض سياسة القسم أمام اللّواء، عرض احتياجات الرياض أمام اللّواء والقسم وتمثيل اللّواء في مختلف المحافل. في الوقت الذي جرت فيه الرقابة شملت منظومة التفتيش على رياض الاطفال 105 مفتّشة لكل أنواع التعليم، الرسميّ والمعترف به غير الرسميّ.

تخصيص رياض أطفال للمفتّشات: الهدف من وراء تحديد معيار نطاق وظيفة المفتّشة لمرحلة الطفولة المبكّرة هو تنظيم عبء العمل الملقى على كاهلها، وتلبية احتياجات الرياض

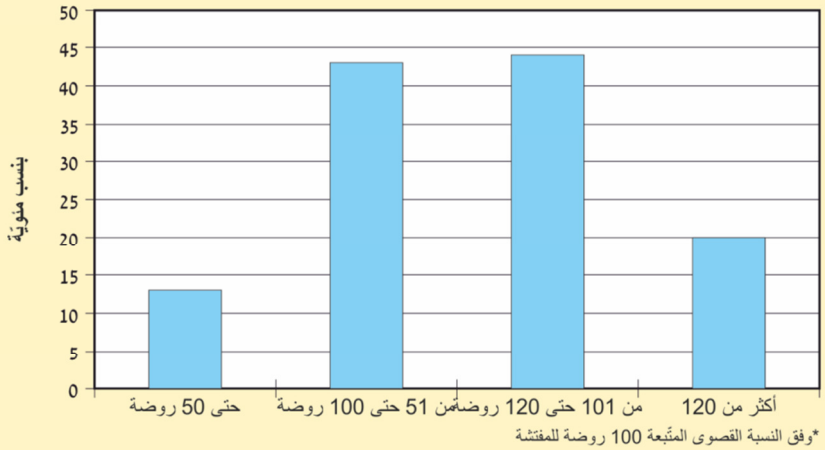
في ميدان العمل بشكل متساوي وعادل وتمكين المفتّشة من أداء وظيفتها التفتيشيّة على النحو الأمثل مع الحفاظ على مستوى مهنيّ لائق. العادة المتّبعة، الغير مدعّمة كتابيًا، هو أنّ المفتّشة مسؤولة عن 100 روضة أطفال كأقصى حدّ.

ظهر من خلال المراقبة أنّه بحوالي 10% من الرياض (1,688 من بين 16,507) لم يتمّ تخصيص تفتيش إطلاقًا (في الرياض المعترف بها غير الرسمية في القطاع اليهوديّ العلماني وأيضًا في الرياض المعترف بها غير الرسمية في الوسط العربي).

قام مكتب مراقب الدولة بفحص توزيع وظائف التفتيش في الرياض الرسميّة[49] حسب الدليل المتّبع لمسؤوليّة المفتّشة عن 100 روضة كأقصى حدّ. أظهر الفحص تفاوتًا كبيرًا من حيث عدد الرياض للمفتّشة كذلك لم تتمّ المحافظة على النسبة القصوى لعدد الرياض للمفتّشة، كما هو موضّح في الشكل 5:

شكل 5

توزيع رياض الأطفال بين المفتّشات* في العام الدراسيّ 2014



*وفق النسبة القصوى المتّبعة 100 روضة للمفتشة

يثير التفاوت الكبير في توزيع رياض الأطفال بين المفتّشات المخاوف من عدم التوافق بين منظومة التفتيش وبين عدد الرياض التي تحتاج المرافقة المهنيّة، الدعم والإشراف. ينبغي على الوزارة العمل على إقرار رسمي وموثق للمعيار الذي يحدد نطاق وظيفة المفتّشة، وبذلك يتم تنظيم، بصورة أكثر متساوية، عبء العمل الملقى على كل المفتّشات.

---

49 وفق بيانات القسم للعام الدراسيّ 2014 لجميع الرياض (بما في ذلك 3,396 روضة في التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط المتديّن المتشدّد و 1,688 رياض في التعليم المعترف به غير الرسميّ الغير متديّن وفي الوسط العربي)، لأنّه يجب إجراء التفتيش في كلّ الرياض، الرسميّة والمعترف بها غير الرسميّة.

في بعض الألوية قمن مرشدات بمهام تفتيش على رياض الاطفال[50]. ذلك بالرغم من انّ هذه المرشدات تفتقر الصلاحيات المتوفرة لدى المفتّشات الرسمية ، كما أنها تفتقر كامل مؤهّلات التفتيش ونطاق الوظيفة المطلوب. في أيّار 2014 قامت تسع مرشدات في لواء تل أبيب اللّاتي عملن كمفتّشات بالتوجّه لوزير المعارف آنذاك، الراف شاي بيرون، بطلب العمل من أجل تنظيم مركزهنّ المهنيّ والوظيفيّ. أكدن من خلال توجّهن على التدنّي الحاصل في مركزهن المهنيّ والوظيفيّ، وأنه على الرغم من قيامهنّ بمسؤوليّة مماثلة للمفتّشات، إلّا أن وظيفتهنّ غير رسمية وغير مدعّمة بمعيار، وتعتمد على أربعة أيّام إرشاد حيث لم تُشمل في الأفق الجديد، اضافة لذلك فهنّ يتلقّين في كلّ عام رسالة إقالة (بعدها يتمّ توظيفهنّ من جديد). هذا الوضع، حسب ادّعائهن، يؤثّر أيضًا على تقدّمهنّ المهنيّ، ويؤدّي إلى الإضرار بأجورهنّ وحقوقهنّ التقاعديّة. لم يلقى توجّه المرشدات الرد ولم يتمّ تنظيم مركزهنّ.

قد يكون في ظلّ ظروف معيّنة أنّ هناك ما يبرّر إشغال وظيفة مفتّشة من قبل مرشدة، كحل مؤقّت، لكن لا يمكن تقبّل هذا الأمر كوضع دائم. أعطى مكتب مراقب الدولة وزارة المعارف ملاحظة في الماضي أنّه يجب عليها تجنّب وضع يعمل فيه مرشد بوظيفة مفتّش مهنيّ، وهذا هو أيضًا موقف الدائرة القانونيّة في وزارة المعارف[51].

أوردت مديرة قسم الموارد في إدارة الموارد البشريّة في الوزارة في ردّها لمكتب مراقب الدولة في كانون أوّل 2014 أنّ إدارة الوزارة تعمل على تقليص "وظائف التفتيش بواسطة أيّام الإرشاد".

إعادة تعريف وظيفة المفتّشات وتحسين عملهنّ: في التسعينات من القرن العشرين قامت الوزارة والقسم بمحاولات لإعادة تعريف وظائف المفتّشة وإعطاء تعبير كمّيّ للزمن الذي يجب عليها تخصيصه للقيام بمهامها الرئيسيّة، التي تغيّرت على مرّ السنين. في حزيران 1998 أصدرت لجنة أقامتها الوزارة لهذا الموضوع أنظمة لعمل المفتّشات والمفتّشات المنسّقات.

عند اقتراب العام الدراسيّ 2012 بادر طاقم برئاسة نائب المدير العام للوزارة بمشروع لإعادة هيكلة مفهوم وظيفة المفتّشة (بما في ذلك مفتّشة الطفولة المبكّرة) وتطوير الهويّة المهنيّة لطواقم التفتيش، ترتكز على تعريف جديد للوظيفة[52]. أُشير في مقدّمة المشروع أنّه مع تطبيق الأفق الجديد في المدارس ورياض الأطفال هناك أيضًا ضرورة لبلوره تعريف جديد لوظائف المفتّشة، هذا في ضوء الإصلاحات والتغييرات التي حدثت في العقود الاخيرة وغيّرت "ميزان القوى والعلاقات بين طواقم هيئة الادارة، التفتيش، مدراء المؤسّسات التربوية وجهات في السلطات المحليّة". أُشير أيضًا إلى أنّه إلى جانب تحسين مركز المعلّم وجودة عمليّات التعليم، يجب تخصيص طاقات خاصّة لتطوير مركز ومكانة المفتّشة، التي تقوم بوظائف رياديّة خاصّة في تصميم وتنفيذ السياسة التعليميّة في عصر التغييرات والإصلاحات. كانت نقطة الانطلاق في المشروع المقترح اعتراف الوزارة باتّساع الفجوة بين تعريف وظيفة المفتّشة حسب القانون[53] والأنظمة[54] وبين نوع المهام ونطاق المهام المطلوب منها القيام بها بشكل فعليّ. تعمل المفتّشة بشكل أقلّ في مهام التفتيش والإشراف التقليديّة وأكثر في المهام ذات الطابع "الاستشاريّ-الإرشاديّ"، الإداري، وفي مهام التنسيق والتنظيم. في ظل ذلك من اجل

---

50 في العام الدراسيّ 2015 خصّص القسم 67 يوم إرشاد سنويّ لجميع الألوية للقيام بمهام التفتيش. تمّ توزيع هذه الأيّام بين المرشدات وفق مفتاح أربعة أيّام للمرشدة، وفي بعض الأحيان أضاف اللّواء أيّام إرشاد من مصادره.

51 انظر مراقب الدولة، **تقرير سنوي 64ج** (2013)، " الاستشارة التربويّة في المدارس ورياض الأطفال"، ص 913-942.

52 مكتب نائب المدير العامّ، مسودة لمناقشة "تخطيط المبادئ التوجيهيّة للتطوير المهني لطاقم التفتيش للعام الدراسيّ 2012 في موضوع: المفتّش كرائد وكمدير الأداء التربويّ في الجهاز التعليميّ- تنظيميّ".

53 قانون التفتيش على المدارس، 1969، المطبّق على المدارس التي بها المدرّسون هم موظفي دولة.

54 وظائف المفتّش والمفتّش الشامل تمّ تحديدها في قوانين التعليم الرسميّ (أنظمة التفتيش)، 1956.

تزويد المفتّشة بالمركز والاعتراف المطلوبين، يجب إعادة تعريف وظيفتها كقائدة ورائدة في النهوض بالتعلّم، التعليم والتنظيم.

مع ذلك لم تقم الوزارة بالنهوض بهذه المبادرة إلى مستوى التغيير الرسميّ في تعريف وظيفة المفتّشة الذي يعكس التغيير في هويّتهنّ المهنيّة. لم يتم تنفيذ التغيير المذكور أيضًا مع تطبيق قانون التعليم الإلزاميّ للفئة العمريّة 3-4، الذي أحدث تغييرًا في المهام التفتيشيّة وزاد من مهام التفتيش.

عمليًا نادرًا ما تعمل مفتّشات الطفولة المبكّرة في التفتيش والتوجيه التربويّ لكادر الروضة - وظائفهنّ ال"الكلاسيكيّة"- ولا يقمن بزيارات منتظمة في كلّ الرياض، لكنهن يحضرن فقط عند الأزمات أو حالات أخرى تتطلّب التدخّل الفوريّ من قبل جهة خارجيّة مسؤولة. ظهر من خلال مراقبة الألوية التي تمّ فحصها - تل ابيب وحيفا - أنّ المفتّشات نادرًا ما يقمن بتوثيق عملهنّ في الرياض. لذلك، ليس هناك في الواقع متابعة منهجيّة وشفّافة لتطبيق سياسة الوزارة وتوجيهاتها في الرياض.

ردًا على الصعوبات التي أثارتها المفتّشات اعترف القسم، في نيسان 2013، بضرورة اتّخاذ اجراءات لمساعدتهنّ في مواجهة العبء الملقى على عاتقهنّ. في ملخص نقاش مشترك بين القسم، المفتّشات ووحدة التقييم في مديرية العاملين في سلك التعليم في الوزارة تمّ اقتراح تقديم مشروع عقد ورشة عمل للمفتّشات ومرافقتهنّ بإرشاد تنظيميّ لتعليمهنّ كيفيّة إجراء مسح للمهام الملقاة على عاتقهنّ وإدارة وقتهنّ بشكل صحيح؛ إضافة قوى عاملة في الألوية لمساعدة المفتّشات في الاعمال الإداريّة؛ وأيضًا إضافة أيام إرشاد لأداء مهام تربويّة بواسطة مرشدات.

لكن مع مماطلة الوزارة في إعادة تعريف وظيفة المفتّشة، لم يعاود القسم فحص ودراسة وظائف المفتّشة لضمان استغلال هذا المورد على النحو الأمثل. بما في ذلك لم يقم القسم بدراسة مدى توفر المفتّشات للجهات والمهام المختلفة ولم يقم بتحديد الأولويّات في مهامهنّ. علاوة على ذلك، لم يعمل القسم بالنهوض بمقترحاته من سنة 2013 داخل الوحدات ذات الصلة في مقر الوزارة لتنفيذ إجراءات قد تساعد المفتّشات على مواجهة العبء الملقى على عاتقهنّ والتفرّغ لمهامهنّ التربويّة الجديدة في تقييم معلّمات الرياض.

أُتّخذت الألوية التي تمّ فحصها – تل ابيب وحيفا- مبادرات لتحسين عمل المفتّشات. بادر لواء تل ابيب منذ سنة 2004 إلى تطوير نموذج "عنقوديات رياض الأطفال في المناطق الجغرافيّة "(فما يلي- نموذج العنقوديات). وفق النموذج، تشكّل 10-15 روضة قريبة جغرافيًا عنقودا. تقف في رأس كلّ عنقود مركّزة العنقود، تكون معلّمة روضة. يرتكز دمج الرياض في العنقوديّة على فرضيّة أنّ معلّمات الرياض اللاتي ينتمين إلى نفس المنطقة الجغرافيّة يواجهن قضايا مماثلة بسبب الخلفيّة الاجتماعيّة - الاقتصاديّة المشابهة للأطفال. صمم النموذج بهدف تقليص منظومة تشمل مئات الرياض إلى حوالي 15 عنقوديّة. من بين بقيّة الأهداف التنظيميّة والتعليميّة للنموذج: تحسين التواصل وأنماط العمل بين الروضة ومقر الهيئة الإداريةّ؛ إضافة موظفين من مرتبة متوسّطة يساهمون بتحسين عمل المفتّشات وإتاحة الفرصة لهن وللمعلّمات لتكريس المزيد من الوقت لمزاولة للعمل التعليميّ؛ تجميع الموارد؛ تزويد معلّمات الرياض بمنظومة داعمة وتحسين تطوّرهن المهنيّ والمضامين التي يتمّ تدريسها للأطفال. ذكرت منسّقات اللّواء أنّه عند موعد إجراء الرقابة، آب 2014، تمّ تطبيق النموذج على حوالي 80% من الرياض في اللّواء.

في آب 2010 قام معهد راما، بناء على طلب لواء تل أبيب، بنشر تقرير تقييم لنموذج العنقوديات. أشارت النتائج إلى الرضا الكبير من النموذج وإلى مزاياه في تحقيق أهدافه. وبشكل عام تمّت التوصية بالنظر في تطبيق النموذج في مدن إضافيّة، وأيضًا التوصية بأن تقوم السلطات المحليّة، بالتنسيق مع الوزارة، بتخصيص الوسائل والمباني لعمل العنقوديات.

ذكرت المنسّقات في لواء تل أبيب أنّ اللّواء قام بتحسين النموذج في اعقاب توصيات تقرير التقييم، بما في ذلك دفع أجور المركّزات في ثلاث مدن، يخصّص لهنّ 12 ساعة شهريًا ويزودهنّ بالهواتف النقّالة. ادى تحسين ظروف عمل المركّزات الى ارتفاع نوعيّة عملهنّ وقدرتهنّ على أداء المزيد من المهام، بما في ذلك تقديم المزيد من المساعدة لمعلّمات الرياض، لأولياء الأمور، للمجموعة السكّانيّة وللتفتيش. أضافت المنسّقات أيضًا، أنّه مع ذلك، فإنّ العديد من معلّمات الرياض اللاتي يعملن كمركّزات لا يتمّ مكافاتهنّ على عملهنّ الإضافيّ، وأخرى يتلقّين أجورهن على أساس سنويّ (يجب تجديده كلّ عام). هذا الوضع يؤثّر سلبيًا على دافعيّة المركّزات، وعلى استعدادهن لمواصلة عملهن، حتى كاد مواصلة عملهن في ظلّ هذه الظروف بات مشكوكًا فيه.

قام لواء حيفا بريادة مديرته، في منتصف العام الدراسيّ 2010-2011 - بصياغة مبادئ نشاط تستند على أساس شراكات في كل مجالات نشاطه بما في ذلك الطفولة المبكّرة وفق نموذج مسمى "نبني تعاون". بموجبه أقيم في اللّواء طاقم مشترك من المفتّشين، الموظّفين الإداريين، المرشدين، مدراء أقسام التعليم في السلطات المحليّة، والمسؤولين في ميدان العمل وأيضًا ممثلين عن أولياء الأمور، كان الغرض منه قيادة وإدارة الغايات والأهداف في جهاز التعليم في السلطات المحلية. مع مرور السنين تمّ توسيع النموذج بحيث شمل تعاون مع مدراء الألوية من وزارات حكوميّة أخرى وهيئات أكاديميّة. أحد أهداف النموذج هو إحداث تغيير في وظائف وأنماط عمل المفتّشات، وذكر اللّواء أنّ العمليّة غيّرت بالفعل تنظيم عمل التفتيش والمرشدين ومفهومه.

نموذج العنقوديّات، الذي يقوم لواء تل ابيب بتفعيله بقدر كبير من النجاح على مدى عقد من الزمان، ونموذج "نبني تعاون" في لواء حيفا هما تعبير لمبادرات قامت بها إدارة الألوية لملاءمة عمل المفتّشات لمهامهنّ الجديدة وتحسينها، وذلك خلال تجنيد السلطات المحليّة. ينبغي على الوزارة ان تراجع توسيع استخدام هذه الحلول ونماذج بديلة مماثلة أخرى في كافّة الالوية، حيث الميزانيّة المطلوبة لتطبيقها منخفضة نسبيًا مقابل فائدتها سواء للتفتيش او لمعلّمات الرياض.

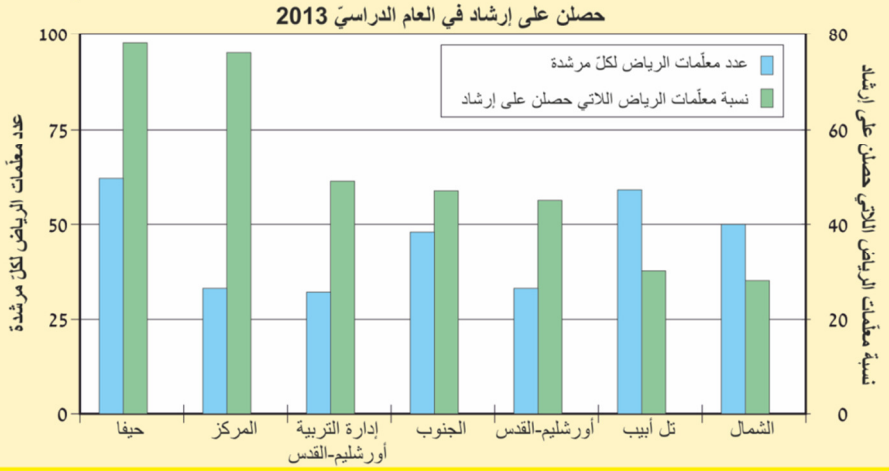
منظومة المرشدات

كما ذكر أعلاه، وظيفة المرشدات هي تطوير النوعيّة المهنيّة للكادر التعليميّ ومرافقته في عمله التربويّ. المرشدات هنّ معلّمات رياض اللّواتي اضافة لعملهنّ كمعلمات تمّ تأهيلهنّ للإرشاد. بجانب مجالات عمل المرشدات (المذكورة أعلاه) يُحدّد نظام الإرشاد في رياض الأطفال، من بين أمور أخرى، أنّ على منظومة الإرشاد تلبية احتياجات العمل وفقا للأهداف اللوائيّة، وأيضًا أن يعدّ الإرشاد لجميع معلّمات الرياض، في الإطارات المختلفة، وفقًا للمسح الذي تجريه المفتّشات ووفق احتياجات معلّمات الرياض. يحدّد النظام أيضًا أن تقوم مركّزة الإرشاد اللّوائيّة على توجيه وإدارة مجموعة المرشدات بالتنسيق مع المفتّشات المنسّقات. تقرّر في تعميم الإرشاد للمعلمين الذين يشغلون وظائف إرشاديّة أنّ المفتاح لتوزيع الإرشاد هو يوم إرشاد لكلّ 25 روضة[55]. يُخصّص القسم أيّام إرشاد للألوية وفق عدد الرياض الرسميّة الموجودة بها، حسب الشرائح السكانيّة في الألوية. مع ذلك لم يتم تحديد معيار لعدد الرياض للمرشدة.

55 تعميم المدير العامّ 2/2014 (ب) (تشرين أوّل 2003).

قام مكتب مراقب الدولة بفحص النسبة بين عدد أيّام الإرشاد وبين عدد رياض الأطفال من العام الدراسيّ 2011 وحتى العام الدراسيّ 2014. وُجد أنّ الوزارة تلبّي مفتاح عدد الرياض ليوم الإرشاد الذي تمّ تحديده (أي يوم إرشاد لكل 25 روضة)، لكن، كما يظهر من تقرير متابعة الثلث الاخير للعام الدراسيّ 2013، تختلف الألوية عن بعضها جدًا من ناحية عدد رياض الاطفال التي تقع ضمن مسؤوليّة كلّ مرشدة - مما قد يؤثّر على قدرة المرشدة على تنفيذ مهامها وعلى نوعيّة إرشادها - وأيضًا من ناحية نسبة معلّمات الرياض اللواتي تلقيّن الإرشاد، كما هو موضّح في شكل 6:

شكل 6
النسبة بين عدد معلّمات الرياض الواقعات تحت مسؤوليّة كلّ مرشدة ونسبة معلّمات الرياض اللاتي حصلن على إرشاد في العام الدراسيّ 2013



تشير البيانات المعروضة في الشكل إلى وجود تفاوت كبير بين الألوية في عدد رياض الاطفال الموجودة ضمن مسؤوليّة كلّ مرشدة: في لواء حيفا ولواء المركز كلّ مرشدة مسؤولة عن 78 و 76 روضة، على التوالي، بينما في لواء تل أبيب ولواء الشمال عن 30 و 28 روضة فقط، على التوالي. حتى بعد الاخذ بعين الاعتبار الاختلافات في بنية الالوية وفي توزيع الرياض بها[56]، لا يمكن تفسير اسباب هذا التفاوت. كذلك تشير البيانات إلى التفاوت الكبير بين الألوية في معدّل معلّمات الرياض اللاتي تلقّين إرشادًا في الثلث الأخير من استبيان المتابعة للعام الدراسيّ 2013، الموعد الاخير الذي تمّ به جمع البيانات بخصوص هذا الموضوع، وأيضًا إلى النطاق المحدود للإرشاد في كلّ الألوية (بين الثلث والثلثين من معلّمات الرياض في كلّ لواء).

56 نظرا الى التوزيع الجغرافي العريض للواء المركز، كانت التوقّعات أن يكون بالذات هناك عدد الرياض الخاضعة تحت مسؤوليّة المرشدة أقلّ نسبيًا، بينما في لواء تل أبيب، الذي لا يتميّز بتوزيع جغرافيّ عريض، يكون عدد الرياض تحت مسؤوليّة المرشدة أكبر نسبيًا.

الإرشاد هو الأداة الرئيسيّة التي ترافق معلّمة الروضة في المجالات التربويّة. إصلاح الأفق الجديد ودخول أبناء 3 سنوات إلى الرياض مع التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزامي لهذه الفئة العمريّة ضاعف من حاجة معلّمات الرياض إلى المساعدة المهنيّة. يجب على القسم أن يُحدّد معيارًا لعدد الرياض للمرشدة بحيث يأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافيّ للرياض والاحتياجات الخاصّة لفئات الاطفال ومعلّمات الرياض، لضمان استغلال هذا المورد بالشكل السليم والتأكّد من حصول جميع الرياض على المساعدة والإرشاد بشكل متساوي. من المهم أن تعمل الوزارة على صياغة آليّة لتشجيع معلّمات الرياض ذوات الخبرة والانجازات العالية للعمل بالإرشاد ضمن إطار وظيفتهن، وينبغي في هذا السياق دراسة تطبيق الاتّفاقيّة الجماعيّة للأفق الجديد عليهنّ أيضا.

استشارة تربويّة لرياض الأطفال

تقدّم الوزارة منذ العام الدراسيّ 2001-2002 خدمات استشارة تربويّة لمرحلة الطفولة المبكّرة. أُعدّت هذه الخدمات لتعزيز الرفاهيّة النفسيّة لجميع الأطفال في رياض الأطفال، بما في ذلك تعزيز مناخ الروضة على الوجه الأمثل والحدّ من العنف من خلال برامج ملائمة لجيل الطفولة المبكّرة، قيادة وتوجيه برامج تنمويّة ووقائيّة مثل المهارات الحياتيّة والتدخّل وقت الأزمات والخطر. ترافق المستشارة التربوية (فيما يلي- المستشارة) معلّمة الروضة وتساعد الكادر التعليميّ والاهالي في الأمور التنظيميّة. تخضع المستشارة مهنيّا للمسؤول على الاستشارة لمرحلة الطفولة المبكّرة في قسم الخدمات الاستشاريّة النفسيّة في الإدارة التربويّة ولمفتّشة الاستشارة في اللّواء، وتخضع إداريّا لمفتّشة مرحلة الطفولة المبكّرة في اللّواء. تّخصّص الإدارة التربويّة في الوزارة كلّ عام ساعات استشارة لمرحلة الطفولة المبكّرة، حيث يقوم قسم الخدمات النفسيّة الاستشاريّة بتوزيعها بين الألوية، التي بدورها تقوم بتوزيعها وفق مخطّط تشغيل المستشارات (أنظر أدناه). كما أنّ لكلّ لواء حصّة من الساعات التي بإمكانه تخصيصها وفق تقديراته.

في العام الدراسيّ 2013-2014 تمّ إدراج مستشارات مرحلة الطفولة المبكّرة في اتّفاقيّة الأفق الجديد[57]، مما أدى إلى هيكلة شروط عملهنّ. في إطار ذلك تم صياغة مخطّط خاص لعملهن الذي أرسى دعائم حسبان الخدمات النفسيّة الاستشاريّة في قانون الاستشارة في رياض الأطفال: وظيفة كاملة للمستشارة، تشمل 30 ساعة استشارة[58]، مقرونة مع مفتشة واحدة (المسؤولة عن 100 روضة). تقرّر أيضًا أن تعمل المستشارة مع 30 روضة في منطقة التفتيش، ومع بقيّة الرياض في منطقة التفتيش وفق تقديرها وتقدير المفتّشة (فيما يلي- مخطّط الاستشارة).

وفق ذلك، مكّن مخطّط الاستشارة في العام الدراسيّ 2014 تقديم الاستشارة فقط لخُمس مجموع الرياض التي تقع ضمن مسؤوليّة 105 مفتّشه: لحوالي 3,150[59] (19%) من بين 16,507 روضة؛ أو حوالي ثلث (28%) من 11,423 روضة، إذا كانت الحُصّة معدّة للرياض الرسميّة فقط.

---

57 مراقب الدولة، **تقرير سنويّ 64ج** (2013)، "الاستشارة التربويّة في المدارس ورياض الأطفال".

58 و- 6 ساعات تدريس.

59 حساب: عدد المستشارات (المماثل لعدد المفتّشات، الذي شمل 105 مستشارة في فترة المراقبة آب 2014) مضروب بعدد الرياض التي على المستشارة مرافقتها طوال العام وفق المخطّط (30 روضة).

زيادة المنظومة المساعدة في أعقاب التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ للفئة العمريّة 3-4

بالرغم من أنّ عمليّة التطبيق الكامل للقانون أدّت إلى فتح 1,747 روضة رسمية جديدة (لكلّ مراحل الطفولة المبكّرة) منذ العام الدراسي 2011 وحتى العام الدراسيّ 2014، منها 1,339 روضة رسميّة تشكّل نزلا لحوالي 40,000 طفل من الفئة العمريّة 3-4، قامت الوزارة بتخصيص فقط 7 وظائف تفتيش إضافيّة لمرحلة الطفولة المبكّرة، التي تشكّل أقلّ من ثُلث من 17 وظيفة تفتيش إضافيّة صودق عليها حتى الآن من قبل وزارة الماليّة. بالنسبة لأصحاب الوظائف الإضافيّة في المنظومة المساعدة، عند بداية تطبيق القانون، في بداية 2012، أشارت مديرة القسم إلى أنّه مع افتتاح الرياض الجديدة يجب إضافة أيّام إرشاد وساعات استشارة تربويّة. مع ذلك لم تقم الوزارة بمناقشة المقترحات ولم تتوصّل إلى اتّفاق على زيادة أيّام الإرشاد وساعات الاستشارة التربويّة للفئة العمريّة 3-4.

تعمل معلّمة الروضة ومساعدتها، الكادر التعليميّ في الروضة، في جو على قدر من الانعزال (على سبيل المثال مقارنة بمعلّم المدرسة)، ويقتضي منها التعامل مع عدد كبير من الاطفال يزيد عن العدد الأمثل لتعليم الأطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة ومع نطاق مهام آخذ بالاتّساع. خصّصت الوزارة لهنّ من أجل ذلك في إطار الافق الجديد 40 دقيقة إضافيّة فقط للعمل في الروضة. كان في نيّة الوزارة من خلال إطار الافق الجديد والعمليات التي رافقته زيادة المنظومة الداعمة للرياض بقيادة المفتّشات وإعادة هيكلتها من جديد. لكن هذه التغييرات لم تُنفّذ في الواقع. ينبغي على إدارة الوزارة أن تُحدّد معايير ملزمة لوظائف المفتّشة والمرشدة، يعبّر من خلالها عن موقع هذه الوظائف في سلم اولويّات الوزارة؛ في نفس الوقت يجب على القسم مع كل الوحدات ذات الصلة بالأمر العمل على إدخال أنماط عمل جديدة (مثل عنقوديات الرياض)، الإشراف والتقييم على فعاليّة عمليّات التفتيش، الاستشارة والإرشاد وتحقيق الأهداف.

فوارق في التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة

1. يُعدّ حقّ التعليم واحدًا من الحقوق الاجتماعيّة الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمدته الأمم المتّحدة في عام 1948. بمقتضى هذا الحقّ يجب إتاحة الفرصة أمام الجميع للحصول على التعليم. تمّ تحديد حق التعليم للأطفال واليافعين في الاتّفاقيّة الدوليّة الخاصّة بالحقوق الاقتصاديّة، الاجتماعيّة والثقافيّة، التي صادقت عليها إسرائيل مرّة أخرى في عام 1991، وأيضًا في الاتّفاقية الدوليّة لحقوق الطفل، التي صادقت عليها إسرائيل في عام 1991. قضت المحكمة العليا بأنّ أجزاء من حقّ التعليم مدعّمة أيضًا على الصعيد القانوني من خلال قانون أساس: كرامة الإنسان وحريّته. هذا الحق مدعّم في إسرائيل أيضًا على الصعيد القانونيّ، بقانون حقوق التلميذ، لعام 2000، والذي بموجبه "يحقّ لكلّ طفل وفتى في إسرائيل التعلّم وفق توجيهات القانون". الغاية من القانون هي "تحديد مبادئ لحقوق التلميذ بروح كرامة الانسان ومبادئ اتّفاقيّة الأمم المتّحدة بشأن حقوق الطفل". هذه المبادئ تمّ التأكيد عليها وتفصيلها من

خلال قانون التعليم الرسميّ، لعام 1953، الذي يحدّد من بين أهداف التعليم هدف منح تكافؤ الفرص لكل طفل وطفلة، وتمكينهم من التطور وفق طريقتهم الخاصّة وخلق جو يشجّع المختلف ويزوّده بالدعم.

تطرقت المحكمة العليا مؤخّراً الى أهميّة حق التعليم وحدّدت أنّه "يجب الاعتراف بحقّ الحصول على التعليم كحقّ دستوري... التعليم هو أحد أسس تصميم الفرد، تطوير شخصيّته كإنسان وتحقيق قدراته ومواهبه. وهو يزوّده بالأدوات للاندماج داخل المجتمع الذي يعيش فيه، وممارسة استقلاليّته وحريته في اختيار مسار حياته والحصول على تكافؤ الفرص التي يستحقّها. بالتالي العلاقة بين حق التعليم وبين حق العيش بكرامة واضحة وصريحة ويمكن القول أنّ استيفاء حق الحصول على التعليم هو شرط أساسي للعيش بكرامة في المجتمع وقدرة الفرد على تحقيق الحقوق القانونيّة الأخرى المنوطة به من بينها، حريّة التعبير، حريّة العمل، حريّة الاختيار والتصويت وحريّة التجمّع"[60].

يظهر من القانون، ومن قرار المحكمة العليا واستنتاجات اللّجان التي تطرقت الى الموضوع[61] أنّ للتعليم العام دورًا رئيسيًا في إنشاء بنية تحتيّة ثقافيّة وأخلاقيّة مشتركة ومتساوية لجميع مواطني الدولة، وهو وسيلة ضروريّة لا غنى عنها للنهوض بالتلاميذ من طبقات اجتماعيّة - اقتصاديّة ضعيفة، من مختلف القطاعات، والتلاميذ ذوي الاحتياجات أو المشاكل الخاصّة[62]. تسعى الوزارة ايضًا إلى إتاحة التعبير عن التنوّع الثقافيّ واللّغوي لشتى مجموعات الاطفال، من جميع القطاعات، الذين يتعلّمون في جهاز التعليم - لهذا الهدف متطلبات خاصة من حيث المضامين وأساليب العمل.

يرتبط حق التعليم ارتباطًا وثيقًا مع حق المساواة في التعليم، الذي ينصّ على أنه من واجب الدولة منح تعليم متساو لكلّ طفل وطفلة. قرّرت المحكمة العليا أنّه "لا منازع حول أهميّة التمسك بالمساواة في التعليم". حقّ التعليم الذي يتشابك به حق المساواة، يضمن كلاهما معًا مبدأ المساواة في التعليم، كذلك أيضًا حق التعليم بمساواة لكلّ طفل وطفلة، صبي وصبية، في مجتمع حرّ يستند على المبادئ والقيم الاساسيّة التي تكمن في أسس قيام الدولة والنظام القانوني الدستوري المتّبع بها... حق المساواة في التعليم قد سبق الاعتراف به كحقّ دستوري[63].

2. في السنوات الاخيرة عادت الوزارة وأعلنت - في إطار خطط العمل، وثائق المقرّ وتوصيات اللّجان التي ناقشت مبادئ التعليم العام - أنّ أحد أهدافها الرئيسيّة هو تقليص الفوارق بين التلاميذ الناشئة عن خلفيّة اجتماعيّة - اقتصاديّة أو قطاعيّة. سبق وأن أنشأت الوزارة في عام 1999 لجنة لتقليص الفوارق (فيما يلي- اللّجنة لتقليص الفوارق) لإعداد خطّة للتعامل مع الموضوع. تمّت إقامة اللّجنة "على علم من أنّ الوزارة لم تساهم في تكافؤ الفرص وأنّ المهمّة الملقاة على عاتق جهاز التربية والتعليم هو محاولة تقليص الفوارق الضخمة التي ظهرت في التعليم، فوارق تهدّد بتقويض المجتمع الإسرائيليّ"[64]. تمّ التشديد على أنّه يجب على جهاز التربية والتعليم وفق

---

60 المحكمة العليا 3752/10 **أمنون روبينشتاين ضد الكنيست**، فقرة 1 من قرار الحاكمة حيوت (لم يتمّ نشره بعد، 17.9.14).

61 على سبيل المثال "البرنامج الوطنيّ للتعليم" من كانون الثاني 2005 لفريق العمل للنهوض بالتعليم في إسرائيل (لجنة دوفرات).

62 مثل المهاجرين الجدد وتلاميذ ذوي عوائق تعليمية.

63 المحكمة العليا 3752/10 **أمنون روبينشتاين ضد الكنيست**، فقرة 1 من قرار الحاكمة حيوت (لم يتمّ نشره بعد، 17.9.14). محكمة العدل العليا 7426/08 **تبقا القانون والعدل لمهاجري اثيوبيا ضد وزيرة المعارف** (لم يُنشر بعد 31.8.10).

64 دكتوره دفنا جولان عجنون، "مقدمة"، **عدم المساواة في التعليم** (2004)، ص 13. كانت دكتور جولان-عجنون مسؤولة عن تقليص الفوارق في وزارة المعارف في السنوات 1999-2001 وقامت بتركيز عمل اللّجنة.

الواقع الاجتماعيّ- الاقتصاديّ في إسرائيل النظر إلى سدّ الفوارق الناشئة عن الخلفيّة الاجتماعيّة- الاقتصاديّة للطلاب كهدف رئيسيّ يلزم كل من يشارك في العمل التعليميّ. في عام 2009 قامت وزارة المعارف بصياغة خطّة استراتيجيّة للسنوات 2009-2012 كانت احد غاياتها تحسين تحصيل الطلاب وتقليص الفوارق التعليميّة، وحتى أنّها خصّصت لذلك موارد إداريّة وماليّة كبيرة وقامت بتفعيل برامج مختلفة تستند على النهج التفاضليّ. تكملة لها حدّدت الوزارة في خطّة العمل للعام الدراسيّ 2014 تقليص الفوارق بين المجتمعات السكّانيّة من مختلف المستويات الاجتماعيّة-الاقتصاديّة كأحد المؤشّرات الرئيسيّة لتحقيق أهدافها.

3. يشير الباحثون والمهنيون إلى أنّ الفوارق تنشأ منذ مرحلة الطفولة المبكّرة، ومع ذلك فهي قابلة للإصلاح في هذا الجيل. على سبيل المثال أشارت لجنة دوفرات إلى أنّ "الأطفال القادمين من خلفيّة اجتماعيّة-اقتصاديّة ضعيفة يتواجدون في مستوى تحصيلي ادنى نسبة إلى أقرانهم القادمين من خلفيّة أقوى، وأنّ هذه الفوارق تتسع أكثر مع سن البلوغ. ما يمكن تفاديه في بداية الطريق، أو إصلاحه بسهولة نسبيّا في سن مبكّر، يتحوّل إلى مهمّة شبه مستحيلة في وقت لاحق". في شباط 2014، في إطار "خطّة وطنيّة - خدمات اندماجيّة لمرحلة الطفولة المبكّرة" التي صاغتها وزارة المعارف مع الجوينت ووزارات أخرى ، ذُكر أنّه: "لا يمكن النهوض بالتعليم وتقليص الفوارق الاجتماعيّة في إسرائيل دون التطرّق إلى الطفل وأولياء أموره منذ لحظة ولادته وفقا لاحتياجاته في شتى مجالات الحياة".

أوصت خطط ووثائق الهيئة الإداريّة في الوزارة على مجموعة متنوّعة من الأساليب لتقليص الفوارق بين الأطفال من مختلف الأجيال المنتمين إلى مجموعات سكّانيّة ضعيفة، منها: زيادة الموارد الإداريّة والماليّة الممنوحة لهذه المجموعات؛ زيادة معيار ساعات التعليم أو زيادة معيار الكادر التعليميّ؛ منح الأولويّة لهذه المجموعات السكّانيّة ببرامج التعليم ومشاريع الإثراء؛ تطوير برامج ملائمة لمجموعات سكانيّة خاصّة؛ منح المعلّمين محفّزات للعمل وسط المجموعات السكّانيّة الضعيفة (على سبيل المثال تشجيع المعلّمين على السكن في الضواحي)؛ إعطاء الاولويّة لعمليات تربويّة من الإرشاد، الاستشارة والتفتيش وسط هذه المجموعات السكّانيّة؛ وتخصيص تفاضلي للميزانيات يعطي الأولويّة بنسبة معيّنة للأطفال من خلفيّة ضعيفة.

فوارق بين الوسط العربي[65] وبين الوسط اليهوديّ

في العام الدراسيّ 2014 كان في الوسط العربي 3,471 روضة أطفال (منها 2,477 روضة رسميّة[66] و 994 روضة معترف بها غير رسميّة)، التي تشكّل حوالي خُمس مجموع رياض الاطفال في جهاز التربية والتعليم (16,507 روضة).

تشير برامج الحكومة ووزارة المعارف كذلك تقارير معاهد البحوث[67] منذ سنوات إلى فوارق كبيرة في جهاز التعليم بين الوسط العربي والوسط اليهوديّ، وتقترح وسائل لتقليصها. برامج الوزارة لتقليص الفوارق القطاعيّة اعدت أحيانًا بموازاة لبرامج حكوميّة طويلة المدى، ذلك من منطلق

---

65 يشمل الوسط العربي ثلاث مجموعات (عرب، بدو أو دروز).

66 1,531 روضة عربيّة، 663 بدويّة و 283 درزيّة.

67 يوسف جبارين وإيمان إغباريّة، **تعليم بانتظار: السياسات الحكوميّة والمبادرات الأهليّة للنهوض بالتعليم العربيّ في إسرائيل** (تشرين ثاني 2010)، ص 25-41.

الإدراك أنّ الاحتياجات التربوية الكبيرة للوسط العربي تتطلّب تعزيز شتى المجالات وزيادة الميزانيات[68].

تطرّقت جميع البرامج ذات الصلة بتقليص الفوارق في التعليم إلى مرحلة الطفولة المبكّرة. في أواخر الثمانينات من القرن العشرين شكّلوا تشجيع التعليم في الوسط العربيّ وتوفير فرص متساوية للسكان العرب أهدافًا رئيسيّة في سياسة القسم. قام القسم بتعيين مركّزة للتعليم العربيّ، وظيفتها الاهتمام بتطوير جهاز التعليم العربي بصورة موازية للتطويرات الجارية في التعليم اليهوديّ، مع الحفاظ على الخصائص الثقافيّة والتقليديّة للوسط العربيّ. من بين أهداف الوزارة آنذاك للنهوض بالموضوع: تطوير وتوسيع البنية التحتيّة للتفتيش والإرشاد في الوسط العربي؛ افتتاح رياض أطفال لجيل 3-4 بإشراف الوزارة؛ تطوير برامج تعليميّة ومواد دراسيّة مماثلة لتلك الموجودة في الوسط اليهوديّ؛ كذلك تطوير برامج تعليم خاصّة للعرب وإدخال نشاطات جديدة في رياض الأطفال.

كما تطرّقت الخطّة التي أعدّتها لّجنة تقليص الفوارق في عام 1999 إلى تكافؤ الفرص لجميع الطلّاب، بما فيهم أولئك الموجودين في جهاز التعليم العربيّ. من بين الحلول التي طرحت: تغيير طريقة تخصيص الميزانيات، رفع مكانة وأجر المعلّمين وتطوير برامج ملائمة لإسرائيل كمجتمع متعدّد الثقافات. تمّت صياغة خطّة اللّجنة بموازاة خطّة طوارئ وضعتها الحكومة حينها كاستجابة لاحتياجات التعليم في الوسط العربي واقترحت زيادات بقيمة 50 مليون شيكل سنويّا لمدّة خمس سنوات.

في تشرين ثاني 2005 تبنّت الحكومة خطّة وطنيّة استراتيجيّة لتطوير النقب تضمّنت فصلًا يتطرق الى معالجة التعليم في الوسط البدوي[69]، وتلبية احتياجاته الاساسيّة على وجه الخصوص. في هذا الاطار، تبين ان نسبة عالية (مقارنة مع الوسط اليهوديّ) من الأطفال البدو الذين تتراوح أعمارهم بين الثلاث والخمس سنوات لم يتلقوا تعليم في رياض الاطفال، كذلك لم يتم تدريب معلّمات الرياض البدوية ومساعداتهن بصورة كافية. ركّزت الخطّة على ثلاث خطوات: إنشاء رياض أطفال (تُخصّص ميزانيّاتها ضمن إطار بناء الصفوف)، تأهيل معلّمات الرياض ومساعداتهن بتكلفة 6 مليون شيكل وشراء المعدّات اللازمة للرياض بتكلفة 2-4 مليون شيكل.

في عام 2007 صاغت وزارة المعارف خطّة ثلاثيّة - من العام الدراسيّ 2006-2007 وحتى العام الدراسيّ 2008-2009- لتطوير جهاز التعليم العربيّ ، تضمّنت أهدافًا لكل فئة عمريّة وحدّدت طرقًا لتحقيقها. كانت أهداف مرحلة الطفولة المبكّرة التي تقع ضمن مسؤوليّة القسم: تمديد اليوم الدراسيّ؛ إعداد الأطفال للقراءة والكتابة في الروضة؛ تطوير برامج في المجالات الاساسيّة (رياضيّات، العلوم والتكنولوجيا والمهارات الحياتيّة) وفي عنقوديّات الفنون (كالموسيقى، الفن والمسرح)؛ دراسة كيفيّة استخدام أداة المشاهدة للكشف عن الأطفال المعرّضين للخطر؛ وتحسين العلاقة والتواصل بين الروضة وأولياء الأمور والمجتمع المحلي. لكلّ هدف تمّ تحديد الطرق لتحقيقه على مدى ثلاث سنوات.

ومع ذلك لم يصغ القسم أدوات لمتابعة تطبيق أهداف الخطّة المتعلّقة بمرحلة الطفولة المبكّرة، لم يتابع تطبيقهم ولم يُقيّم انجازَهم. لذلك، لم تكن لديه صورة عن مدى التطبيق، بما في ذلك تقليص الفوارق في البنى التحتيّة، في توزيع موارد التعليم والعمليّات التربويّة وأيضًا في خدمات المنظومة المساعدة. كان ينبغي على الوزارة تفعيل آليّة إشراف ثابتة على تنفيذ عناصر الخطّة والكشف عن الفجوات الناتجة بين الأهداف والوضع القائم، لتقديم الاستجابة المطلوبة في الوقت المناسب.

---

68 دكتور دفنا جولان- عجنون، "لماذا يميزون التلاميذ العرب في إسرائيل؟"، **عدم المساواة في التعليم** (2004)، ص 70.

69 **برنامج وطنيّ استراتيجيّ لتطوير النقب**، تشرين أوّل 2005، فصل 5 - التعليم، على موقع الانترنت لمكتب رئيس الحكومة، www.pmo.gov.il

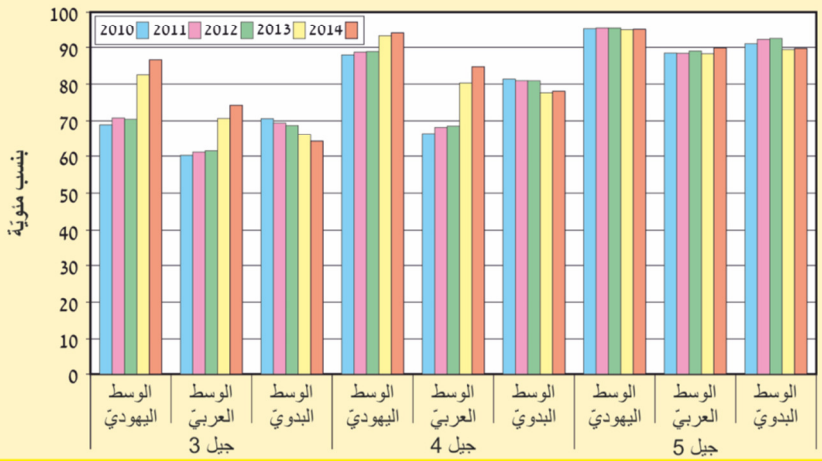
وبالفعل عند إجراء المراقبة بقيت هناك فجوات واضحة في استجابة الوزارة للوسط العربي في مجمل نواحي التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة، مقارنة بالاستجابة المقدّمة في الوسط اليهوديّ. فيما يلي التفصيل:

فجوات في البنى التحتيّة وبمعدّل الذين يتعلّمون في الرياض الرسميّة

1. **يُستدلّ من المعطيات التي قدّمها القسم لمكتب مراقب الدولة في تموز 2014 أنّه في مجموعات الطفولة المبكّرة في الوسط العربي، كان معدّل الذين يتعلّمون في الرياض الرسميّة في السنوات 2010-2014 اقلّ بصورة ملحوظة من معدّل الاطفال الذين يتعلّمون في الرياض الرسميّة في الوسط اليهوديّ. حتى أن الفجوات بين القطاعات كانت في تزايد في بعض الحالات، كما هو موضّح أدناه في شكل 7:**

شكل 7

معدل الأطفال الذين يتعلّمون في رياض الأطفال الرسميّة في الأعوام 2010-2014، حسب الألوية



يبيّن جدول 7 أنّ معدّل الأطفال الذين يتعلّمون في الوسط البدويّ، من جميع الأعمار، هو الاقلّ، بل وآخذ بالانخفاض، بينما في الوسطين اليهوديّ والعربيّ فإنّ معدّل الاطفال الذين يتعلّمون آخذ بالارتفاع مع تقدّم الاعمار؛ هكذا في عام 2014، في الوسط البدويّ حوالي ثلث الاطفال بجيل 3 لا يتعلّمون. قد يشير الأمر إلى عدم وجود البنى التحتيّة والموارد التي تساهم في تعليمهم.

2. خلل في البنى التحتيّة لرياض الأطفال في الوسط العربي: في كلّ عام يفحص قسم التطوير في الوزارة (فيما يلي- قسم التطوير)، المسؤول عن تخصيص ميزانيّة التطوير للسلطات المحلية، وفق طلباتها لبناء صفوف رياض أطفال. لإقرار طلب السلطة المحلية عليها تقديم وثائق تخطيط الأراضي إلى وزارة المعارف لتجهيز برنامج لبناء الرياض. ومن ثم عليها تقديم مخطّط معماريّ للمصادقة عليه من قبل الوزارة. فقط البرنامج الذي يستند على مخطّط معماريّ مصادق عليه - يكون متاحًا للتمويل.

أشار تقرير مراقب الدولة لسنة 2008 إلى وجود خلل في البنى التحتيّة لرياض الأطفال في الوسط العربي[70] (فيما يلي- تقرير مراقب الدولة لسنة 2008). بعد مرور خمس اعوام، في عام 2012، وفقًا لتقرير من آذار 2013 لمعهد بشان واشليم الذي تطرق الى موضوع التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة في المجتمع العربيّ[71]، أنّ 35% من رياض الاطفال الرسميّة في الوسط العربي ما زالت تقبع في مبانيّ مستأجرة لم يتمّ بناؤها وفق المعايير التي حدّدتها الوزارة: في لواء الشمال 50% من رياض الأطفال في الوسط العربيّ موجودة في مباني مستأجرة (لا توجد للسلطات المحليّة العربيّة مساحات عامّة لبناء الرياض)؛ وفي لواء الجنوب 28.5% من الرياض في الوسط البدوي موجودة في مباني مستأجرة. كذلك تبيّن من خلال فحص أجرته وزارة المعارف في عام 2012 وجود خلل في البنى التحتيّة للرياض في الوسط العربيّ: اخذت الوزارة عيّنة شملت 943 روضة من الرياض الرسميّة في الوسط العربيّ (من بين 2,212)، ووجدت أنّ 42% من الرياض الرسميّة في الوسط العربيّ كانت في تلك الفترة موجودة في مباني لا تلائم النشاط التنمويّ للأطفال: وجد ان في 10% منها لا تتوفر البيئة الصحية المتكاملة لرعاية الاطفال، و14% منها لا توجد حدائق العاب وفي 13% منها نقص في المعدّات داخل الروضة.

في حزيران 2014 قام أعضاء المنتدى من أجل قرية بير هداج بإرسال رسالة إلى وزير المعارف بشأن انشاء رياض أطفال في القرى البدويّة. يتّضح من خلالها وجود نقص خطير في رياض الأطفال في القرى البدويّة الذي لا يسمح باستيعاب جميع الاطفال، لذا فان معدّل الأطفال الذين ينالون حقّهم في تلقي التعليم المجانيّ في هذه القرى منخفض.

في ضوء النقص المزعوم لرياض الأطفال في القرى البدويّة قام مكتب مراقب الدولة بفحص المعطيات التي حوّلها قسم التطوير في وزارة المعارف. شملت المعطيات، الصحيحة لشهر آب 2014، تفصيلًا لاحتياجات السلطات المحليّة في الاعوام 2012-2014 بالاعتماد على طلباتها لبناء رياض أطفال، وأيضًا تحويلات ماليّة من قسم التطوير إلى السلطات المحليّة من أجل بناء رياض أطفال (بيانات التنفيذ) وتحويلات ماليّة لشراء مباني متنقّلة (كرفانات).

وُجدت فوارق بارزة بين طلبات القرى البدويّة لصفوف الرياض وبين عدد الصفوف المصادق عليها من قبل وزارة المعارف: طلبت القرية البدويّة كسيفة في الاعوام 2012-2014 بناء 8 صفوف رياض اطفال، لكن قسم التطوير صادق ومول 5 صفوف فقط (3 صفوف اقل من المطلوب). طلبت القرية البدويّة حورة بناء 13 صف روضة في الاعوام 2012-2014، لكن تمّت المصادقة على 4 صفوف فقط (9 صفوف اقل من المطلوب). طلبت السلطة المحلية تل السبع بناء 13 روضة في الأعوام 2012-2014، لكن تمّت المصادقة على 10 صفوف فقط (3 صفوف اقل من المطلوب). تعني الفوارق بين عدد الصفوف المطلوبة وبين عدد الصفوف المصادق عليها أنّ هناك جزء من الأطفال في هذه القرى لا توجد رياض لاستيعابهم وبذلك لن يكون باستطاعتهم تحقيق حقّهم في تلقي التعليم المجّانيّ.

ذكر قسم التطوير في إجابته لمكتب مراقب الدولة من كانون أوّل 2014 أنّ نتائج تقرير مراقب الدولة من سنة 2008 لا تعكس الواقع في السنوات الاخيرة، وخاصّة الواقع عام 2011، الفترة التي عمل بها القسم على تمويل العديد من رياض الأطفال في الوسط العربي. أشار القسم أيضًا إلى أنّه قد وضع هدفًا رئيسيًا وهو تقليص عدد رياض الأطفال المستأجرة وتمويل انشاء المباني الدائمة، وهو يعمل بالتعاون مع السطات المحلية العربية لتحقيق هذا الهدف. بالنسبة للقرى البدويّة فقد ذكر قسم التطوير أنّه في السنوات 2012-2014 تمّ الاعتراف بضرورة بناء 34 روضة جديدة في هذه القرى وصودق تمويل تكاليف بناء 20 صف روضة. لم يتمّ تمويل تكاليف

---

70 تقرير مراقب الدولة، **مراقبة السلطات المحليّة** (2008)، "البنى التحتيّة في اطر التعليم في الوسط الغير يهوديّ"، ص 73.

71 Besan Institute and Joint Israel Ashalim Staff, "Early Childhood Education in Arab Society in Israel: Mapping a Plan of Action. Final Report", March 2013.

بناء 14 صف بسبب عدم تخصيص الأراضي لبناء مباني عامّة أو بسبب عدم تحضير تصاميم عمرانيّة.

يلفت مكتب مراقب الدولة انتباه قسم التطوير إلى أنّه في ضوء الهدف الذي حدّده لنفسه، تقليص عدد صفوف الرياض المستأجرة في كلّ السلطات المحليّة وعلى الاخص في السلطات البدويّة، كان ينبغي عليها العمل مع السلطات المحليّة والوزارات الحكوميّة الاخرى لإيجاد حلول مقبولة على جميع الجهات التي بإمكانها المساهمة في تحقيق هذا الهدف. يدور الحديث حول فوارق في البنى التحتيّة أشارت إليها برامج الوزارة والحكومة في الماضي تميز القرى البدويّة عن باقي البلدان.

كما ذُ ّة هو احد الأهداف الرئيسيّة للوزارة. بالرغم من ذلك تشير النتائج أعلاه أنّه بالذات الأطفال من القرى الضعيفة يتمتّعون بصورة أقلّ من فوائد سياسة الحكومة الجديدة ويتم المساس بحقّهم في المساواة بالتعليم. منذ أن حدّد قسم التطوير أسباب الفوارق بين طلبات القرى البدويّة وبين مصادقة الميزانيات، كان علية، بالتعاون مع الوزارات الحكوميّة الأخرى، مساعدة هذه القرى وإيجاد الحلول المناسبة لها بأسرع وقت ممكن، لمنع بقاء اطفال مستحقين للتعليم المجّانيّ خارج الجهاز التعليميّ. يجب على الوزارة وضع خطّة عمل تصاحبها خطّة ميزانيّة ملائمة وجدول زمني تؤدي جميعها إلى تقديم استجابة كاملة لاحتياجات أطفال الرياض في الوسط العربي، سواء من حيث عدد الرياض، أو بنيتها التحتيّة والمعدّات التي تنقصها. كما ينبغي على الوزارة دراسة كون التمويل الإضافيّ المقدّم في إطار هبة الموازنة يوفّر الاستجابة الكافية لتطبيق سياستها في تقليص الفوارق.

فوارق في توزيع موارد التدريس وفي الاجراءات التربويّة

فوارق بين عدد أيّام التعليم في رياض الأطفال في الوسط اليهوديّ وبين عددها في الوسط العربي: اليوم الدراسيّ في روضة الاطفال مكون من 6 ساعات في أيّام الأحد-الخميس (7:55-14:00) و4 ساعات و 50 دقيقة يوم الجمعة (7:55- 12:45). بينما معظم رياض الأطفال الرسميّة في الوسط العربي يداومون 5 أيّام في الأسبوع، ما عدا الرياض العربية الرسميّة الموجودة في المدن المختلطة[72] (125 بين 2,477). هذا يعني أنّ الاطفال في الوسط اليهوديّ يتعلّمون حوالي 35 ساعة اسبوعيّا، وفي الوسط العربي 30 ساعة أسبوعيّا فقط. لهذه الفوارق في ساعات التدريس في الرياض آثار تربويّة - حيث بإمكان الوزارة تحويل مضامين تعليميّة أكثر للأطفال الذين يتعلّمون 6 أيّام في الاسبوع مقارنه مع الاطفال الذين يتعلّمون 5 أيّام في الاسبوع. لم تطبق الوزارة آليّة تعويض بصدد هذا الفرق، لا بشكل إضافة ساعات تعليم وتدريس ولا بنشاطات إثراء. هذا الفرق المضمّن في عدد ساعات التعليم الذي يحصل عليه أطفال الوسط العربي يضعهم دائمًا في الخلف بشكل ثابت.

فوارق في التمويل: تشارك وزارة المعارف، من خلال قسم الاقتصاد والميزانيات في الوزارة (فيما يلي- قسم الميزانيات)، في تكاليف تفعيل الرياض في السلطات المحليّة. في رياض الأطفال للفئة العمريّة 5-6 (رياض أطفال رسميّة، يدخل فيها أيضًا أطفال من الفئة العمريّة 4-5 [73]) تشترك الوزارة في تمويل أجور معلّمة الروضة ومساعدتها وكذلك في المصروفات التي لا تعدّ

72 على سبيل المثال حيفا، الناصرة العليا، عكا، الرملة وتل أبيب- يافا.

73 يخصّص قسم الميزانيّات اشتراك للأطفال بجيل 4 سنوات وفق طريقة التخصيص "لكل طفل". انظر كرّاس قسم الميزانيّات "معايير لاشتراك وزارة المعارف في ميزانيّة السلطات المحليّة والمجالس القطريّة لعام 2014 في مختلف المواضيع".

أجرا، بمبلغ موحّد وثابت للروضة في جميع السلطات المحلية (فيما يلي- اشتراك لكلّ روضة). في الرياض للفئة العمريّة 3-4 (رياض رسميّة لجيل ما قبل الإلزاميّ) اشتراك الوزارة يتم بواسطة تقديم منحه على كل طفل من اطفال الروضة (فيما يلي- اشتراك "لكلّ طفل")، وهو يتغيّر، كما ذكر، بين السلطات الحاصلة على هبة موازنة من وزارة الداخليّة وبين تلك التي لا تحصل عليها، وأيضًا بين السلطات المحليّة وبين المجالس الإقليميّة؛ اشتراك الوزارة في تكاليف الرياض في السلطات المحلية التي تحصل على هبة موازنة أعلى من اشتراكها في السلطات التي لا تحصل عليها، واشتراك الوزارة في تكاليف الرياض في المجالس الإقليميّة أعلى من اشتراكها في المجالس المحليّة. يتغير الاشتراك "لكلّ طفل" وفق عدد الأيام التي تعمل بها الروضة: اشتراك الوزارة في الرياض التي تعمل 6 أيّام في الاسبوع أعلى من اشتراكها في الرياض التي تعمل 5 أيّام في الاسبوع.

استنادًا على التكاليف التي نشرها قسم الميزانيّات في كتيّب "معايير لاشتراك وزارة المعارف في ميزانيات السلطات المحليّة والمجالس الإقليميّة لعام 2014 في مجالات مختلفة "، فحص مكتب مراقب الدولة الفرق في الاشتراك "لكلّ طفل"، بين طفل في سلطة محلية تحصل على هبة موازنة تعمل بها الرياض بنهج 5 أيّام في الأسبوع (سمة تميّز غالبًا السلطات المحلية العربية)، وبين طفل في سلطة تحصل على هبة موازنة تعمل بنهج 6 أيّام في الاسبوع (سمة تميّز غالبًا السلطات المحليّة اليهودية الضعيفة).

يظهر من بيانات قسم الميزانيّات أنّ وزارة المعارف تحول كلّ شهر مبلغ يقارب ال-692 شيكل لسلطة محليّة عربية كاشتراك "لكلّ طفل"، مقابل حوالي 807 شيكل لسلطة محلية يهودية.

بما أنّه في رياض الاطفال بالوسط العربي هناك أيام وساعات تعليم وتدريس أقلّ من الوسط اليهودي، فإنّ الاشتراك "لكل طفل" الممنوح للسلطات العربية أقل بصورة مطلقة من الاشتراك الممنوح لطفل في السلطات اليهودية، يبلغ الفرق بين الاشتراك لطفل في الوسط اليهوديّ وبين الاشتراك لطفل في الوسط العربي حوالي 115 شيكل شهريًا. هذا يعني أنّ الوزارة تمنح اشتراكًا لطفل من الوسط العربي أقلّ من الاشتراك الذي تمنحه لطفل من الوسط اليهودي. من أجل ضمان تكافؤ الفرص وتعليم نوعيّ للجميع، يتوجّب على الوزارة أن تسعى لمساواة جوهريّة في ساعات التعليم والتدريس التي يحصل عليها الأطفال في كافة الأوساط.

علاوة على ذلك ، صحيح أنّ طريقة تحديد الاشتراك "لكلّ طفل" في الرياض الرسميّة في مرحلة ما قبل الإلزاميّ يستند على تمييز بين السلطات المحلية الحاصلة على هبة موازنة وبين السلطات التي لا تحصل عليها، إلّا أنّها لا تميّز بين السلطات المحلية الحاصلة على الهبة وفق انتمائها لعنقوديّات التصنيف الاجتماعيّ-الاقتصاديّ العشرة. علما انه باستطاعة التمييز وفق الانتماء العنقودي أن يعبّر بشكل أكثر دقّة عن وضع السطات الاجتماعيّ-الاقتصاديّ ومستوى المساعدة المطلوبة من وزارة المعارف. علاوة على ذلك، طريقة تحديد الاشتراك "لكلّ روضة" المتبعة في الرياض الإلزاميّة الرسميّة تعتمد على اشتراك الوزارة بمبلغ موحّد وثابت لكل السلطات المحلية، متجاهلة وضعهن الاجتماعيّ-الاقتصاديّ. من هنا فإنّ الطريقة الحاليّة لتحديد الميزانيّة، التي تهدف إلى زيادة اشتراك الوزارة في تمويل الرياض في السلطات الضعيفة من الناحية الاجتماعيّة-الاقتصاديّة مقابل السلطات القويّة، التي تقوم بتمويل الرياض أيضًا من ميزانيّتها الخاصة - لا تعالج كافة مراحل الطفولة المبكّرة وكافة الفوارق الاجتماعيّة- الاقتصاديّة، وهي بذلك لا تساهم في تقليص الفوارق في التعليم لهذه الاعمار.

بما أنّ وزارة المعارف تقرّ بضرورة إعطاء حقّ الاولويّة للمجموعات السكّانيّة الضعيفة في موازنة مرحلة الطفولة المبكّرة في رياض الاطفال، فلينبغي عليها إعادة النظر في طريقة موازنة الرياض في كافة المراحل العمريّة، بحيث تأخذ الموازنة في الحسبان التصنيف الاجتماعيّ-الاقتصاديّ لكلّ سلطة - نظرًا لعجز السلطات الواقعة في العنقوديّات المنخفضة على تخصيص جزء من ميزانياتها للتعليم - وأيضًا خلفيّة كلّ طفل (على سبيل المثال مستوى دخل الوالدين)؛ كما هو الحال في الاعتبارات التي يستند عليها مؤشّر الرعاية الذي وفقه توازن الوزارة المدارس.

فوارق في مناهج الدراسة الاساسيّة وتأهيل كادر التعليم: استنادًا إلى سياسة تقليص الفوارق، منح تكافؤ الفرص وتعزيز الانجازات حدّد القسم من خلال ورقة عرض سياسته للعام الدراسيّ (2005-2006) هدف ضمان تمكين جميع الطلاب في جهاز مرحلة الطفولة المبكّرة حتى العام الدراسيّ 2009-2010 تمكّنًا كاملًا من المهارات الأساسيّة التي تساهم في التعلّم والاندماج في البرنامج التعليميّ للصفّ الاوّل. تحقيقًا لهذه الغاية وضع القسم أمامه، من بين الأمور الاخرى، الأهداف التالية: تعزيز المهارات اللّغويّة والتفكيريّة والإثراء في مجالات معرفيّة أخرى، وفق برنامج يتماشى مع مستوى تطوّر الاطفال؛ توفير مهارات حياتيّة اجتماعيّة، قيم وطنيّة وتعزيز علاقات انسانيّة سليمة؛ تعزيز روح التسامح وتقبّل المشابه والمختلف؛ تعزيز مهارات القراءة، مهارات التفكير الرياضيّ، استخدام التكنولوجيا ووسائل الاتّصال، الحساسيّة الجماليّة ومعرفة الفنون[74].

حدّدت الوزارة منذ عام 2005 في إطار مضامين التدريس أنّه يجب إعداد برنامج "أساسيّ" ملزم للتعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة يركّز على أربع عنقوديّات: عنقودية اللّغة، عنقوديّة الرياضيّات، العلوم والتكنولوجيا، عنقوديّة الفنون وعنقوديّة المهارات الحياتيّة (فيما يلي- برامج أساسيّة). تمّ التأكيد على أنّه وفقًا لتعريفه كبرنامج اساسي علية التركيز على كلّ ما يجب على كلّ طفل تعلّمه وما سيكون باستطاعته أداؤه، بغض النظر عن عرقه أو خلفيّته الاقتصاديّة. البرنامج الأساسيّ هو تعبير عن العدالة وإتاحة فرص التعلم والمعرفة لتكون بمتناول يد كلّ طفل، مهما كانت خلفيّته والامكانيات المتاحة له في بيته. على سبيل المثال، يهدف البرنامج إلى ضمان تدريس الفن والموسيقى ليس فقط في إطار دروس الإثراء بل أن يكون متاحا للجميع وفق البرنامج الاساسي في الرياض. كان البرنامج الأساسيّ في ذلك الوقت في طور الإعداد في قسم تخطيط وتطوير البرامج التعليميّة. تمّ تطويره من قبل طواقم مهنيّة من الأكاديميين، وأصحاب الوظائف في الوزارة وممثّلين عن الكادر التعليميّ. تقرّر أن يتم تكريس العام الدراسيّ 2016 لإعداد بنية تحتيّة تنظيميّة لتنفيذ تدريجي للبرامج الأساسيّة وتطوير أدوات تقييم ترافق عمليّة إدماجها.

رغم مرور تسع سنوات على تحديد الهدف، إلّا أنّ القسم لم يكمل بعد كتابة كلّ البرامج الاساسيّة (كما هو الحال في برامج الفنون والمهارات الحياتيّة). القسم لا يقوم بإلزام الكوادر التعليميّة بتطبيق البرامج الاساسيّة التي اكتملت كتابتها، ولا يفحص عمليّة إدماجها في رياض الأطفال.

74 قسم التعليم ما قبل الابتدائيّ، "القلب والجوهر لروضة الاطفال"، من تاريخ 8.12.05.

علاوة على ذلك، فإنّ برامج التعليم التي اكتملت كتابتها لم تتمّ ملاءمتها للثقافة واللغة العربية. برامج التعليم التي كُتبت بالعبريّة لم تُترجم إلى العربيّة، باستثناء برنامج الأساس في مهارات الكتابة ("الأساس في القراءة والكتابة") والبرنامج في الرياضيّات، والترجمات القائمة غير دقيقة وغير نوعيّة. كما أنّه لا يوجد برنامج مكتوب باللّغة العربيّة في مجال التراث العربيّ. مطلوب من المفتّشة القطريّة المسؤولة عن الوسط العربي تكريس وقت طويل لتصحيح ترجمة البرامج، الأمر الذي يعيق نشرها في رياض الوسط العربي؛ هذا إضافة إلى مهامها الوظيفيّة، بما في ذلك تركيز التعليم العربيّ في ألوية الشمال وحيفا وأيضًا في ألوية المركز والجنوب، وباعتبارها عنوانًا لقطاع الناطقين باللّغة العربيّة فيما يخص التواصل مع كلّ الهيئات الخارجيّة المشاركة في العمل التربويّ؛ بالإضافة إلى وظائفها الإدارية، بما في ذلك المسؤوليّة عن تنظيم لقاءات قطريّة مشتركة لجميع الألوية، القيام بجولات مشتركة ومناسبات لوائيه مشتركة.

يوظّف القسم كادرًا من المرشدات المسؤولات عن توجيه المرشدات في الالوية وإعداد برامج تربويّة وبرامج لمعالجة الافراد والمجموعات السكّانيّة الخاصّة، فضلًا عن مرشدات قطريّات لمجالات الفنون، التربية البيئيّة، العلوم، الحاسوب، الموسيقى، الرياضيّات، التربية البدنيّة، العلوم والتكنولوجيا، القيم والتراث، العلاقة مع السلطات المحليّة، الادب واللّغة العربيّة، ومرشدة لإدماج برنامج "إطلالات"- الوسيلة الاساسيّة لإجراء مشاهدات على الاطفال- وبرنامج "معجان" (انظر أدناه).

في نيسان 2007 خصّصت مديرة القسم 8 أيّام إرشاد لتشجيع تطبيق البرامج الأساسيّة في الوسط العربيّ في ألوية الشمال وحيفا (يومان إرشاد للقراءة، يومان للرياضيّات، يومان للعلوم ويومان للموسيقى). في عام 2010 تمّ تقليص أيّام الإرشاد إلى 3 أيّام، وفي وقت إجراء المراقبة، في النصف الأوّل من العام 2014، لم يُخصّص القسم أيّام إرشاد لتطبيق البرامج الأساسيّة في رياض الوسط العربي ولم يعين مرشدات متخصّصات لإدماج هذه البرامج في الرياض العربيّة، ما عدا مرشدة قطريّة واحدة في مجال اللّغة العربيّة.

ينوّه مكتب مراقب الدولة إلى أنّ عدم ملاءمة البرامج التعليميّة للغة العربيّة، في المضامين وجودة الترجمة، يضر بحقّ العرب في الحصول على تعليم نوعيّ ومتكافئ يلبّي المعايير المتقدّمة في القرن الحادي والعشرين، والحصول على الأدوات للاندماج الأفضل في الاقتصاد والحراك الاجتماعيّ. هذا هو تعبير إضافيّ لتخليد الفوارق القائمة. لذلك، على وزارة المعارف أن تكمل فورًا إعداد البرامج التعليميّة للوسط العربي، مع ضمان جودة المواد التعليميّة وقيام بنية تحتيّة دائمة لتطوير البرامج لهذا الوسط، لنشرها وإدماجها على نطاق يلبّي احتياجات مختلف الفئات السكّانيّة فيه.

فوارق في الاستجابة للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة: تشير الدراسات[75] أن نسبة كبيرة من الاطفال الذين يستصعبون التعلّم في المدرسة قد ظهرت لديهم منذ الطفولة المبكّرة علامات تشير الى تأخّر في النموّ، على الأقلّ في أحد مجالات النمو، وأنّ جزءا صغيرا فقط من هذه الصعوبات قد تم الكشف عنها ومعالجتها في مراحل الطفولة المبكرة. أكّدت هذه الدراسات أنّ التدخّل المبكّر من شانه أن يمنع تراكم وتفاقم الصعوبات القائمة، ويمنع ظهور صعوبات نفسية وسلوكيّة النابعة منها، ويمكّن من ابراز القدرات الكامنة في الطفل. استندت برامج التدخّل المبكّر في البلاد والعالم على ضرورة النهوض بمرحلة الطفولة المبكّرة خاصة في المناطق التي تتميّز بفئات سكّانيّة ضعيفة ، وكان الغرض منها زيادة إمكانيّة وصول برامج الوقاية والعلاج

75 وزارة المعارف، قسم التعليم ما قبل الابتدائيّ، "معجان - منظومة داعمة للحضانة- الروضة، برنامج تدخّل المعروض للأطر التعليميّة للأطفال منذ الولادة حتى جيل 5 سنوات، 1998.

لهذه الفئات السكّانيّة كجزء من مكافحة الفقر ومنع تأثيره على نموّ الأطفال. السلطات المحليّة العربيّة هي في الغالب سلطات ضعيفة ونسبة الأطفال المعرّضين بها للخطر عالية، مما يستدعي زيادة برامج الوقاية والتدخل التي تبدأ من مرحلة الطفولة المبكّرة. حدّد القسم كجزء من أهدافه للعام الدراسيّ 2011 هدف الكشف المبكّر عن الأطفال المعرّضين للأخطار التنمويّة، وأشار إلى ان عدم التشخيص الكافي للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة في الوسط العربي (الذين ليس لديهم ساعات دمج) يشكل احد المشاكل الأساسيّة لهذا الوسط.

بالرغم من أنّ القسم قد حدّد التعامل مع الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة في الوسط العربي كأحد المشاكل الرئيسيّة لهذا الوسط، إلّا أنّه لم يضعه في أولويّات برامج التدخّل الخاصّة (وافرة الموارد)، ولم يعطِ حلًا كافيًا للأطفال العرب ذوي الاحتياجات الخاصّة. فيما يلي مثال:

برنامج "معجان" هو برنامج رئيسيّ أعدّه القسم ويعمل على تفعيله، بالتعاون مع السلطات المحليّة[76]، كبرنامج تدخّل جهازيّ متعدّد المجالات لمراحل النموّ المختلفة للأطفال ذات الصعوبات في الأداء في اطر التعليم العادية. يعمل طاقم القسم ببرنامج معجان مع مهنيين من شتى المجالات التنمويّة: العلاج الوظيفيّ، علاج النطق والسمع، علاج نفسيّ، علاج فيزيائي تنموي ومستشارين لمرحلة الطفولة المبكّرة. يعمل الطاقم بالتعاون مع طواقم الرياض في كلّ المراحل الوقائيّة، مع التركيز على ثلاث فئات سكانيّة مستهدفة: معلّمات الرياض، الأطفال وأولياء الأمور. ترافق مرشدات برنامج معجان طاقم العمل المحلي المكون من اخصائيين من شتى مجالات التخصص، وتدعمه في تأسيس البرنامج في السلطة المحلية، وكذلك تقدم المساعدة للطواقم التوجيهيّة في السلطة، في تعريف البرنامج وفق خصائص السلطة، تجنيد الموارد البشريّة، تأهيل طاقم معجان وتدريبه.

في تشرين أوّل 2013 تمّ تطبيق برنامج معجان في 80 سلطة محليّة، أكثر من ثلثها (27) سلطه محليّة عربيّة ، في إطارها طبق البرنامج في 476 صف من بين 1,651 صفوف رياض (نحو 29%). تمّ تمويل تكاليف تطبيق البرنامج في البلدان العربيّة من قبل البرنامج الوطنيّ للأطفال والشبيبة المعرّضين للخطر، وقام القسم بتزويد الإرشاد بواسطة مركّزة إرشاد قطريّة وطاقم إرشاد البرنامج في الألوية. في أيّار 2014 وظّفت الوزارة 10 مرشدات معجان (بما في ذلك مركّزة الإرشاد)، اللّواتي يعملن في إطار 18 يوم إرشاد (منها 6 أيّام لتوظيف مركّزة الإرشاد).

من الجدير بالذكر النطاق الواسع للسلطات المحليّة العربيّة التي تقوم بتطبيق برنامج معجان بمرافقة القسم للأطفال الذين تمّ تشخيصهم كذوي احتياجات خاصّة. مع ذلك وُجِد أنّ القسم لا يعمل على تخصيص أيّام إرشاد خاصّة لمرافقة برنامج معجان في السلطات المحلية العربية، وأنّ المرشدات المرافقات للبرنامج لسن مرشدات خاصّات للوسط العربي ولا يتقنّ اللّغة العربيّة بل ولسن خبيرات في الخصائص الاجتماعيّة والثقافيّة للعرب.

ذكر القسم في ردّه في كانون أوّل 2014 أنّه قد قام بتخصيص أيّام إرشاد لطواقم برنامج معجان في السلطات المحلية، ولكن لم تكن هناك استجابة من قبل المهنيين من الوسط العربي للعمل في إرشاد طواقم معجان، لذا فقد تمّ إدراج مرشدات من خارج الوسط العربي.

يعتقد مكتب مراقب الدولة أنّه نظرًا للأهميّة الكبرى لإدراج مرشدات معجان متمكّنات من اللّغة، الثقافة ونمط الحياة العربي، على الوزارة أن تعمل بشكل حازم على تجنيد معلّمات رياض يتحدّثن اللّغة العربيّة، تأهيلهنّ للوظيفة وإدراجهنّ كمرشدات طواقم معجان في السلطات المحليّة العربيّة.

76 يتم تمويل البرنامج من قبل السلطات المحلية ومن قبل برامج وصناديق مختلفة.

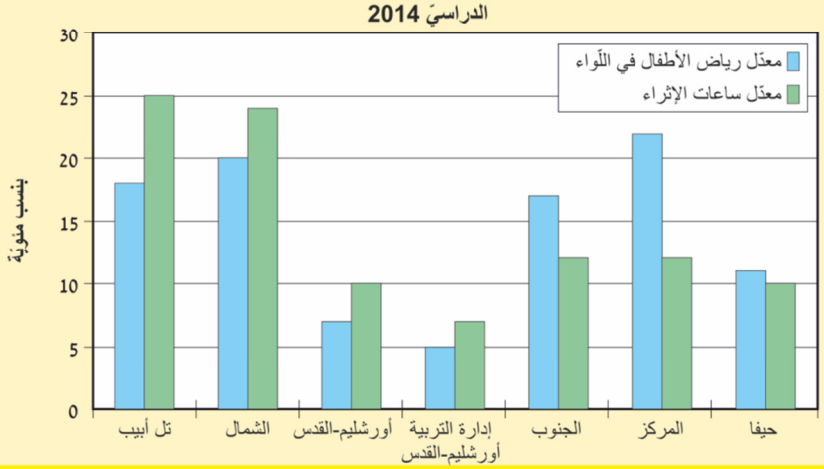
فوارق في تخصيص ساعات تفعيل برامج تعليميّة وإثراء لمرحلة الطفولة المبكّرة (مشاريع): منذ عام 2005 قرّر القسم تخصيص برامج لتقليص الفوارق الاجتماعيّة بواسطة تمديد اليوم الدراسيّ ودمج برامج إثراء في منظومة اليوم الدراسيّ في الروضة. تطرقت مديرة القسم حينذاك للموضوع بقولها أنّ: "الأطفال القادمين من خلفيّة اجتماعيّة اقتصاديّة ضعيفة يحصلون على فعاليات إثراء وتنمية فكريّة، عاطفيّة أو فسيولوجيّة أقلّ...مقارنة مع أقرانهم من خلفيّات اجتماعيّة اقتصاديّة أعلى. في العادة يتم تمويل هذه الفعاليات من قبل أولياء الأمور أو السلطات المحليّة".

لذلك يخصّص القسم للألوية ساعات تدريس لتفعيل برامج التعليم والإثراء في رياض الاطفال في شتى المجالات[77] (فيما يلي- مشاريع). يخصّص القسم من خلال نمط غير موثق، ساعات الإثراء للمشاريع (فيما يلي- ساعات إثراء) وفق عدد الرياض في اللّواء[78].

ظهر من خلال الفحص الذي أجراه مكتب مراقب الدولة أنّ ساعات الإثراء للواء لم يتمّ توزيعها وفق مفتاح التخصيص (عدد الرياض في اللّواء نسبةً لمجموع الرياض)، كما هو موضّح أدناه في الشكل 8:

شكل 8

توزيع ساعات الإثراء بين الألوية مقابل نسبة الرياض في الألوية بالنسبة لجميع الرياض، في العام الدراسيّ 2014



أظهرت البيانات أنّ الألوية الثلاث التي خُصّصت لها ساعات إثراء بنسبة أقلّ من نسبة الرياض التي في نطاقها - المركز، الجنوب وحيفا - هي ألوية يتواجد بها تجمع للفئات السكانيّة من الوسط العربي.

---

77 العلوم والتكنولوجيا، الفنون، الموسيقى، الاحتياجات خاصّة، اللّغة العربيّة، الريادة، التراث والقيم، مهارات حياتيّة، تربية بدنيّة ومهارات القراءة.

78 تقدّم ساعات الإثراء المخصصة للمشاريع فقط للرياض الحكومية الرسمية (ما عدا الرياض المتواجدة في مدارس المراحل المبتدئة - رياض تنتمي الى مدرسة).

يختلف الوضع في لواء الشمال، حيث تسكن هناك غالبيّة السكان العرب، وقد تمّ تخصيصه بساعات إثراء بنسبة تفوق العدد النسبي للرياض في اللواء[79].

علاوة على ذلك، حصّة كبيرة من ساعات الإثراء مُخصّصة لمجال تربية الفنون لمرحلة الطفولة المبكّرة - 309 ساعة، في إطارها يقوم القسم بتفعيل أربعة برامج رئيسيّة: "رياض أطفال دعاة المتحف"، بنطاق 164 ساعة، "الملهمة قادمة إلى الروضة" (125 ساعة)، "مسرح في الروضة" (10 ساعات) ومراكز إثراء (10 ساعات).

تبيّن أنّه من بين البرامج الأربعة خصّصت الألوية للسلطات العربيّة برنامج واحد فقط "رياض أطفال دعاة المتحف" بنطاق 51 ساعة (حوالي 17% من الساعات). مقابل ذلك، أعطيت حوالي ثُلث الساعات التي تمّ تخصيصها للإثراء في مجال الفنون لسلطات محليّة في لواء تل أبيب، بما فيها سلطات غنيّة نسبيًا؛ لواء تل أبيب لا يحوي سلطات محليّة عربيّة (ما عدا بلدية تل أبيب يافا، التي تعد مدينة مختلطة).

مكتب مراقب الدولة ينوه القسم إلى كون تخصيص ساعات الإثراء لا يتوافق مع النمط الذي حدده - تخصيص الساعات وفق عدد الرياض في اللّواء. علاوة على ذلك، هذا التخصيص لا يضمن ايضا تحقيق الهدف الذي حدّده - تقليص الفوارق الاجتماعية؛ لأنّه لا يأخذ بعين الاعتبار القوّة النسبيّة للسلطات المحليّة، المتمثّلة في مستواها الاجتماعيّ الاقتصاديّ. من المستحسن إذًا أن تقوم الوزارة بالتدعيم الموثق لمفتاح تخصيص ساعات الإثراء، الذي يشمل أيضًا المعايير التي تستند على المستوى الاجتماعيّ-الاقتصاديّ لكلّ سلطة وعلى الخصائص الخاصّة للسلطات المحليّة العربيّة (التي تفتقر مراكز الإثراء وغيرها من البنى التحتيّة اللازمة للنشاطات التربويّة غير الرسميّة). بهذا يضمن القسم إعطاء حق أولويّة للمشاركة بمشاريع الإثراء للأطفال المحتاجين الذين يشكّل لهم هذا الامر المصدر الرئيسيّ (وربما الوحيد) لإثراء تعليمهم وعالمهم.

فوارق في المنظومة المساعدة للروضة

كما ذُكر، فإنّ المنظومة المساعدة للروضة مؤلّفة من أصحاب وظائف تدعم عمل الكادر التعليميّ مهنيّا واداريًا: للتطوير المهنيّ، مرافقة ودمج نماذج تدريسيّة ووسائل تربويّة مختلفة، حل المشاكل، تجميع الموارد، تنسيق الأنشطة مع جهات داخل الوزارة وخارجها وغير ذلك. وُجِد نقص في نطاق الخدمات المقدّمة للرياض من الوسط العربي على النحو التالي:

التفتيش في الرياض المعترف بها غير الرسميّة في الوسط العربي: وفق البيانات من العام الدراسيّ 2014، حوالي ثُلث الرياض الموجودة في الوسط العربي هي رياض معترف بها غير رسميّة (المجموع 994 رياض معترف بها غير رسميّة و 2,477 رياض رسميّة).

في عام 2010 قدّمت مديرة القسم للوزارة تقريرًا، بناء على طلبها، يتطرق الى المشاكل القائمة في الرياض المعترف بها غير الرسميّة في الوسط العربي، مثل توظيف معلّمات رياض غير مهنيات اعتمادًا على اعتبارات غير مهنيّة وتوظيف مساعدات غير ملائمات لتربية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكّرة. طلبت مديرة القسم من إدارة الوزارة تخصيص وظائف تفتيش لهذه الرياض وغلق تلك التي لا تستوفي المعايير المطلوبة.

---

79 حوالي 60% من السكان العرب يعيشون في الجليل (لواء الشمال)، حوالي 20% منهم في قرى المثلث (لواء المركز)، حوالي 10% في النقب (لواء الجنوب) وحوالي 10% منهم في المدن المختلطة.

لكن بالرغم من المعلومات التي نقلتها مديرة القسم لإدارة الوزارة حول المشاكل التي نشأت في رياض الأطفال المعترف بها غير الرسميّة في الوسط العربي، ورغم عددها الكبير نسبيًا، لم تعمل الوزارة على إقامة تفتيش فعليّ، وهي في الواقع لا تقوم بالتفتيش بتاتًا على الرياض المعترف بها غير الرسميّة في الوسط العربي[80]. النتيجة هي أنّ عدة آلاف الأطفال العرب يتعلّمون في رياض لا تملك الوزارة أي معلومات عن المضامين، مستوى التدريس وظروف البنية التحتية الموجودة بها ولا حتى عن مستوى النمو لدى الأطفال المتواجدين بها.

اخصائيون نفسانيون تربويون: تعمل الخدمات النفسيّة - التربويّة بخط التقاطع ما بين جهاز التعليم، أولياء الامور والمجتمع المحلي وتساهم في توفير الخدمات للأطفال، لأولياء الأمور، للكادر التعليميّ والمجتمع المحلي. يتمّ تقديم الخدمات النفسيّة في جهاز التعليم بواسطة محطّات للخدمات النفسيّة التربويّة في السلطات المحليّة. تحدد الوزارة معايير وظيفة المعالج النفسيّ التربويّ، وتمول مع السلطة المحلية تكاليف اجرة. تمّ تحديد مفتاح المعايرة من خلال تعميم الأمر الثابت موضوعه مخطّط الخدمة النفسيّة - التربويّة[81]: اخصائي نفسيّ واحد لكل 500 طفل في جيل الروضة (3-6) وصفوف الأوّل.

وُجِد نقص عام في توظيف المعالجين النفسانيين التربويين: وفقًا لمفتاح المعايرة الذي حدّدته الوزارة مطلوب 2,471.4 وظيفة معالج نفساني تربوي؛ في الواقع فقط 53% منها وظائف مأهولة - 1,279.9 وظيفة. يزيد النقص في الوسط العربي عن ذلك: في تاريخ المراقبة، آب 2014، كانت هناك فقط 163 وظيفة مأهولة لمعالجين نفسانيين تربويين من بين نحو 402 مصادق عليها، التي تمثّل 41% من الوظائف المطلوبة[82]. في الوسط البدويّ والوسط الدرزيّ كان معدّل الوظائف المأهولة للمعالجين النفسانيين التربويين أقلّ من ذلك - فقط 31% و33% من المطلوب، على التوالي.

80 ما عدا لواء الشمال الذي خصّص وظيفة تفتيش واحدة لرياض التعليم المعترف به غير الرسميّ في الوسط العربيّ.

81 (2009) 6-3.7 تعديل بند 61-3.7 في تعميم الامر الثابت 2009/ 8 (أ)- مخطّط الخدمات النفسيّة - التربويّة.

82 هذه البيانات تنطبق على المدن والقرى العربية فقط، ولا تشمل وظائف المعالجين النفسانيين في المدن المختلطة كالرملة، عكا واللّد.

في جلسة لجنة التعليم في أيّار 2013، أكّد وزير المعارف آنذاك، الراف شاي بيرون، على أنّ الهدف الاوّل لوزارته هو تقليص الفوارق الاجتماعيّة وتعزيز المساواة وخلق التضامن في المجتمع الإسرائيليّ بأكمله، على مختلف قطاعاته. من خلال ذلك اشار الوزير الى الأبعاد الخطيرة للفوارق: "الفوارق الاجتماعيّة في المقام الأوّل هي وصمة عار أخلاقيّة. أنا لا أتحدّث عن وصمة عار اقتصاديّة، هذا في المرحلة الثالثة...حقيقة وجود أطفال في إسرائيل قد سُرقت منهم أحلامهم منذ الصغر؛ حقيقة وجود أطفال كثيرين الذين نعلم مسبقًا في أي مجال مهني سوف يعملون وماذا سيكون أجرهم المستقبلي ، ليس هذا فقط - بل ماذا سيكون مسارهم الثّقافيّ، ما مدى اتّساع المعرفة لديهم، ولأي أوساط اجتماعيّة سينتسبون. هذه هي وصمة العار الاخلاقيّة".

في كانون ثاني 2014 بدأوا مكتب رئيس الحكومة، وزارة المعارف ووزارات أخرى، بصياغة برنامج جديد متعدّد السنين لجهاز التعليم في الوسط العربيّ (فيما يلي- برنامج تحدّيات) "اتجاريم". يهدف البرنامج لخلق تكافؤ الفرص في جهاز التعليم بين الطلاب اليهود والطلاب العرب، من خلال تقليص الفوارق في المجتمع الإسرائيليّ، تعزيز إمكانيّة اندماج خريجيّ جهاز التعليم في سوق العمل واقتصاد القرن الحادي والعشرين وزيادة شعور الانتماء لدى الطلاب والخريجين للمجتمع العربيّ وللدولة. لتحقيق هذه الاهداف أنشئت لجان فرعيّة، من بينها لجنة لتحسين نوعيّة التعليم في مرحلة ما قبل الابتدائيّ، برئاسة مديرة قسم مرحلة ما قبل الابتدائي في وزارة المعارف. في هذا المجال حُدّدت ضمن مصاغ الخطّة الأهداف التالية: تعزيز المهارات التعليميّة واللّغويّة لتحضير الاطفال لمرحلة التعليم الرسميّ، زيادة الوعي لدى أولياء الأمور للمشاركة الفعّالة وزيادة أطر التعليم الرسمية. تمّ ايضًا تحديد السبل لتحقيق كلّ هدف.

تقرّر في ختام المداولة في وزارة المعارف بشأن برنامج تحدّيات في كانون ثاني 2014، قبل بداية صياغه وإعداد وثيقة نهائيّة، إجراء مناقشات مع الأطراف المعنيّة بالتعاون مع مكتب رئيس الحكومة، ومواصلة بناء جهاز تنفيذ وإدماج وإجراء مناقشات لموازنة الإجراءات اللّازمة لتحقيق الأهداف.

لكن حتى كانون أوّل 2014، موعد تقديم رد مكتب رئيس الحكومة لمكتب مراقب الدولة، لم تصل اللّجنة لتحسين نوعيّة التعليم في المرحلة ما قبل الابتدائيّة إلى صياغة نص نهائي للبرنامج، بما في ذلك لم يتمّ تحديد الأهداف، المهام وأساليب الإدماج لتحقيقها.

تحقيق المساواة في التعليم بين جميع الاطفال في دولة إسرائيل هو واجب ملقى على عاتق الدولة. عندما يتعلق الحديث بالسكان العرب، الذين يشكلون حوالي ربع سكان الدولة، فنوعيّة التعليم كمفتاح للنجاح في الحياة له أهميّة مضاعفة: "يؤهّل التعليم الارضيّة للريادة الاجتماعيّة والاقتصاديّة، استقلاليّة التفكير، الرضى الشخصيّ والوعي المدني"[83]. لم تؤدي برامج وزارة المعارف ومكتب رئيس الحكومة على مر السنين، بالرغم من تطبيقها الجزئي، إلى تقليص الفوارق بين السكان اليهود والسكان العرب في التعليم بمرحلة الطفولة المبكّرة. يبرز الأمر بالأساس التوزيع الغير متكافئ للميزانيّة والموارد المادية لمرحلة الطفولة المبكّرة. في نفس الوقت ضاعت هباء موارد التخطيط التي كرّستها وزارة المعارف ومكتب رئيس الحكومة على مر السنين لتشخيص مشاكل الوسط العربي وصياغة أساليب حلّها.

---

83 تمار ألموج، "أهميّة التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة" (2011)، **ناس إسرائيل - دليل المجتمع الإسرائيليّ**.

في ضوء الحق الدستوري للمساواة بالتعليم وتصريحات وزارة المعارف المتكرّرة حول ضرورة تقليص الفوارق، يجب عليها اتّخاذ الإجراءات العاجلة والحاسمة لتحقيق هذا الهدف. بما في ذلك: يجب عليها صياغة وريادة برامج تستند على تحليل مصادر الفوارق القطاعيّة في جهاز التعليم ومعوّقات تقليصها؛ اعتبار استخدام الأدوات - الميزانيّة، التربويّة أو التنظيميّة - التي استخدمتها في السابق في سياقات مختلفة، مثال مؤشّر الرعاية، من أجل إعطاء الاولويّة للوسط العربي؛ وتعزيز مضامين التعليم متعدّد الثقافات. كما يجب عليها وضع أداة تقييم ورقابة تضمن إدماج البرامج.

تغييرات هيكليّة في مجال التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة ووضعه في سلّم الأولويّات الوطنيّة

التعبير الاهم لضرورة وضع التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة في سلّم الأولويّات الوطنيّة موجود في توصيات اللّجنة للتغيير الاقتصاديّ- الاجتماعيّ التي أقيمت في أعقاب الاحتجاج الاجتماعيّ في صيف 2011 (لجنة ترختنبيرغ). تمّ تقديم تقرير اللّجنة إلى الحكومة في أيلول 2011، وهي بدورها قامت باعتماده في قرار الحكومة في كانون ثاني 2012[84] (فيما يلي- قرار الحكومة). رأت اللّجنة أهميّة كبرى بضرورة توسيع نشاط الحكومة في مجال الطفولة المبكّرة (للأطفال من الفئة العمريّة 0-9) ذلك لتعزيز أهداف اجتماعيّة هامّة جدًا منها: دعم تنمية الأطفال ورعاية الموارد البشريّة، السعي نحو تكافؤ الفرص وتقليص الفوارق الاجتماعيّة، تقديم تسهيلات لتمكين أولياء الأمور الاندماج في أُطر العمل خارج البيت لتحقيق استقلالهم الاقتصاديّ كذلك تخفيض غلاء المعيشة لأولياء الأمور العاملين. وفقًا لذلك أوصت اللجنة على سلسلة من التدابير السياسيّة في مجال رعاية الاطفال من الفئات العمريّة المذكورة وعلى تخصيص ميزانيّات "تزايديه واضحة" لذلك. الخطوات الرئيسيّة هي كالتالي: 1. نقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن الحضانات والحضانات الأسريّة المخصّصة لجيل 0-3 من وزير الاقتصاد إلى وزير المعارف (وتوسيع منظومة الخدمات والتفتيش بكل ما يخص هذه الأطر)؛ تطبيق كامل لقانون التعليم الإلزاميّ للفئة العمريّة 3-4.

نقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن الحضانات النهاريّة والحضانات الأسريّة للأطفال من جيل الولادة وحتى جيل 3 إلى وزير المعارف

1. ينظم قانون التفتيش على الحضانات، 1965 (فيما يلي- قانون التفتيش) ولوائحه، نشاط الحضانات النهاريّة والحضانات الأسريّة للأطفال منذ الولادة وحتى جيل 3 سنوات (فيما يلي- حضانات الاطفال الرّضع). قسم الحضانات النهاريّة والحضانات الأسريّة في وزارة الاقتصاد (وزارة الصناعة والتجارة والعمل سابقا) مسؤول عن حضانات الرضّع.

   وفق قانون التفتيش فإنّ القسم المذكور ملزم بأجراء التفتيش في كلّ حضانات الرضّع التي تحتوي على أكثر من طفلين. لكن نظرًا للميزانيّة والقوى البشرية المحدودة فهو يجري التفتيش

84 قرار الحكومة 4088 من تاريخ 8.1.12، "تغيير سلّم الأولويّات في ميزانيّة الدولة لعام 2012 وتطبيق تقرير اللّجنة للتغيير الاقتصاديّ الاجتماعي".

فقط في الحضانات التي يتم تشغيلها من قبل منظمات (مثال نعمت وفيتسو، فيما يلي- المنظّمات المفعّلة) التي طلبت وحصلت منه على اعتراف مدعّم باتّفاق رسمي. الاعتراف بحضانة كحضانة نهاريّة أو حضانة أسريّة يُمكّن اولياء الامور من تقديم طلب لوزارة الاقتصاد لتخفيض الرسوم التي يدفعوها للحضانة. مشاركة وزارة الاقتصاد برسوم التعليم التي يدفعها أولياء الأمور المستحقّين تحدد وفق اختبارات العمل والدخل الاسري التي حدّدتها الوزارة (فيما يلي- الدعم).

في عام 2013[85] كان عدد الأطفال من جيل الولادة حتى جيل سنتين وثمانية أشهر (فيما يلي- أيضًا أطفال رضّع) 508,680 طفل. 97,955 منهم (حوالي 19%) في أُطر مدعومة ومفتّشة من قبل الدولة: 84,825 طفل في الحضانات النهاريّة و 13,130 في الحضانات الاسريّة[86].

بادرت وزارة الاقتصاد، التي تعي منذ فترة وجود مختلف المشاكل في منظومة الحضانات، في نهاية العقد الماضي بتقديم مشروع قانون بشأن الحضانات النهاريّة للأطفال الرّضع (فيما يلي- مشروع قانون التفتيش). يهدف المشروع إلى تنظيم مجال حضانات الأطفال الرّضع من خلال قانون خاصّ، مسؤول عن تنفيذه وزير الاقتصاد، الذي يسمو للمساهمة بزيادة عدد الأطر الرسميّة الخاضعة للتفتيش، رفع مستوى الحضانات وجودة الرعاية التي تقدمها، وتعزيز منظومة التفتيش عليها.

2. أشارت لجنة ترختنبيرغ إلى المشاكل والمعوّقات الرئيسيّة في منظومة الحضانات وهي: (أ) عدم إبراز اهمية تعزيز الرعاية النوعيّة والتعليم منذ مرحلة الطفولة المبكّرة؛ (ب) عدم إجراء التفتيش الكافي، لمدى توفير معايير الأمن والسلامة، الصحّة والرعاية العامة في جميع الحضانات؛ (ت) نقص في الحضانات المدعومة والخاضعة للتفتيش؛ (ث) معوّقات أمام دخول حضانات خاصّة لمنظومة التفتيش، بسبب الاجراءات البيروقراطيّة المرهقة، نقص في الأطر المتوفرة، عدم الاتّساق في الخدمات وتكاليف الحضانات وعدم استيفاء بعض الحضانات للمعايير المطلوبة[87].

أوصت لجنة ترختنبيرغ على نقل المسؤوليّة والصلاحيّة عن الحضانات إلى وزير المعارف، "إدراكًا منها لأهميّة التعليم في هذه الأجيال والرغبة في خلق سياسة تربويّة متواصلة ومتكاملة منذ مراحل النمو المبكّرة للطفل". اشارت اللّجنة إلى أنّ توصيتها هذه تشكّل البنية التحتيّة لباقي توصياتها في موضوع الطفولة المبكّرة ومن المهم تطبيقها في أقرب وقت ممكن. كما أنّها أوصت على توسيع عرض الحضانات التي تقدم خدماتها بتكلفة خاضعة للتفتيش[88]؛ تسريع عمليّة تشريع قانون التفتيش وتقديم الحوافز لتطبيقه؛ دخول حضانات خاصّة لجهاز التفتيش على تكاليفها؛ تفعيل منظومة تفتيش فعّالة؛ وتعزيز منظومة التأهيل والإرشاد.

كما أوصت لجنة ترختنبيرغ على إنشاء طاقم برئاسة وزير المعارف باشتراك ممثّلين عن وزارتي الاقتصاد والماليّة من أجل صياغة برنامج لتطبيق التوصية بشأن نقل المسؤوليّة. كان على الطاقم حتى كانون ثاني 2012 تقديم برنامج مفصّل للحكومة يتضمّن بيانًا لمراحل تطبيق نقل المسؤوليّة، التي تتطرّق، من بين الأمور الأخرى، إلى التنسيق المطلوب بين وزارة الاقتصاد ووزارة المعارف. أوصت اللّجنة بأنهاء عمليّة نقل المسؤوليّة إلى وزير المعارف حتى بداية العام الدراسيّ 2012 (أيلول 2012).

---

85 حسب معطيات دائرة الإحصاء المركزيّة حول عدد الولادات في السنوات 2011، 2012 و- 2013.

86 حسب معطيات وزارة الاقتصاد من أيلول 2014.

87 انظر مراقب الدولة، **تقرير سنويّ 61ب** (2011)، "الحضانات النهاريّة والحضانات الأسريّة للأطفال الرضّع"، ص. 1305 فصاعدا.

88 هدف شامل يسمو الى إضافة 60,000 اماكن للأطفال في الحضانات الخاضعة لجهاز التفتيش الحكوميّ في الخمس سنوات المقبلة، منها 30,000 بمباني حكومية.

3. في تشرين أوّل 2011، في إطار صياغة تقرير لجنة ترختنبيرغ، أشار مدير إدارة التخطيط الأبحاث والاقتصاد في وزارة الاقتصاد في تقرير إلى وزير الاقتصاد الى الأسباب التي يتوجب من أجلها رفض التوصية بنقل المسؤوليّة عن الحضانات إلى وزير المعارف. اشار المدير العامّ لوزارة الاقتصاد آنذاك من خلال تعقيب وزاري-داخلي في تشرين أوّل 2011 على توصية اللجنة أنّ "نقل المسؤولية عن الحضانات إلى وزير المعارف فقط من واجب خلق التسلسل التعليميّ–العلاجيّ يفوّت الهدف الرئيسيّ الذي يسمو الى تشجيع خروج النساء وإدماجهن في دائرة العمل". وقد أكّد على أنّ لدى وزارة الاقتصاد القدرة على إجراء التغييرات المطلوبة في المنظومة القائمة، "في إطار رؤيته"، التي تتمحور في مجال تشجيع الخروج للعمل وفي الاعتبارات الاقتصاديّة، لذلك سيكون الأمر بمثابة "الهراء المحض" نقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن هذا الموضوع إلى وزارة المعارف. في المناقشة التي جرت في نفس الوقت في مكتب وزير الاقتصاد أعرب أيضًا ممثلو المنظّمات المفعّلة للحضانات عن دعمهم لترك منظومة الحضانات ضمن مسؤوليّة وزارة الاقتصاد.

في قرارها الصادر في كانون ثاني 2012 لم تعتمد الحكومة توصية لجنة ترختنبيرغ بصدد نقل الصلاحية والمسؤوليّة عن مجال حضانات الاطفال الرضّع إلى وزارة المعارف. قامت الحكومة بتوجيه وزارة الاقتصاد إلى العمل على تعزيز مشروع قانون التفتيش وألقت عليها مهمّة اتّخاذ الإجراءات لتوسيع عرض الحضانات النهاريّة الخاضعة للتفتيش، مع التعهّد بتخصيص الاموال لهذا الموضوع.

في اجتماع عُقد في آب 2014 بين ممثلي مكتب مراقب الدولة وطاقم برئاسة نائب المدير العامّ لوزارة الاقتصاد، المسؤول عن مجال العمل، عادوا وطرحوا الاسباب المفصلة في تقرير مدير إدارة تخطيط البحوث والاقتصاد وفي موقف المدير العام لوزارة الاقتصاد آنذاك. حسب أقوال الطاقم، لم تتم اية مناقشة لمسألة أي من الوزارتين- الاقتصاد أو المعارف- ستكون المسؤولة عن الأطفال في هذه الأعمار.

4. في أيّار 2013 بادر نائب وزير المعارف، عضو الكنيست آفي فرتسمان، بإنشاء لجنة مشتركة تناقش نقل الصلاحيّة عن الاطر لأبناء 0-3 إلى وزارة المعارف، مع منح الاستجابة سواء للجانب التربويّ (التفتيش والعلاج)، او للجانب التوظيفي. في مناقشة تمت بمكتبه في نفس الشهر أشار ممثلو وزارة الاقتصاد إلى أنّهم "يعزّزون الصلة بين الاقتصاد والتعليم" وان وزاره الاقتصاد تتميز في تفعيل اختبارات العمل التي تساهم في تشجيع الامهات للخروج إلى العمل - خبرة تفتقدها وزارة المعارف. أكّد ممثلو وزارة المعارف أنّ وزارتهم هي الجهة المهنيّة في مجال التعليم وأشاروا أن لديهم القدرة على وضع نموذج تعليميّ ملائم لأبناء 0-3 وتشجيع بناء الحضانات. في نهاية النقاش تقرّر أن تقوم الوزارتان بإعداد ورقة موقف تشرح موقفهما وتقترح كيفيّة إدارة الحضانات النهاريّة والحضانات الأسريّة وتفعيلها على أكمل وجه. لكن حتى موعد انتهاء المراقبة، آب 2014، لم تعدّ الوزارتان ورقة موقف متفق عليها.

صحيح أنّ الحكومة رفضت دون تفسير التوصية الرئيسيّة للجنة ترختنبيرغ - بنقل الصلاحيّة والمسؤوليّة عن مجال حضانات الاطفال الرّضع إلى وزارة المعارف، لكنّ الموضوع عمليّا لم يسقط من جدول الأعمال التربوي، نظرًا لأهميّة التعليم في هذه الأجيال والرغبة في خلق سياسة تربويّة متواصلة ومتكاملة منذ مراحل النموّ المبكّرة لدى الطفل، كما اشير في تقرير اللّجنة. لكن قرار لاحق لوزارتا المعارف والاقتصاد بإعداد ورقة موقف حول هذه القضيّة لم ينفّذ بعد.

ذكرت وزارة الاقتصاد في ردّها لمكتب مراقب الدولة في كانون أوّل 2014 أنّ حسب موقف الهيئات المهنيّة في الوزارة يجب ترك مجال حضانات أبناء 0-3 تحت مسؤوليّتها، لأنّ منظومة حضانات الأطفال الرّضع هي الدافع الرئيسيّ لتشجيع أولياء الأمور على الخروج إلى العمل. وقد أضافت أنّها تعمل على تحسين المنظومة بمختلف الاساليب، منها توسيع عرض الحضانات

وانتشارها وتعزيز مشروع قانون التفتيش. كما أنّها تقود عمليّة لتعميق المهنيّة لدى طواقم الحضانات في المجال التربوي-الرعائي لجيل 0-3.

مكتب مراقب الدولة لا يُقلّل من شأن عمل وزارة الاقتصاد والغرض الذي من أجله مُنحت له المسؤوليّة عن مجال حضانات الاطفال الرّضع - تشجيع أولياء الأمور للخروج إلى العمل. مع ذلك ومنذ طرح الموضوع على جدول الأعمال لم يتم استنفاذه من خلال مناقشة عميقة بين الوزارات ذات الصلة بالأمر، ونظرًا لمركزيّة التعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة وكونه يشكل البنية التحتيّة الأساسيّة لتواصل تربويّ في نموّ الطفل، من المستحسن حسب رأي مكتب مراقب الدولة أن تنشئ وزارة المعارف ووزارة الاقتصاد مقر عمل مشترك لدراسة بدائل التعليم للأطفال منذ الولادة وحتى جيل 3 سنوات؛ تحديد أفضل أطر التعليم للأطفال في هذا الجيل، بما في ذلك طريقة إدارة الحضانات النهاريّة والحضانات الاسريّة وتفعيلها؛ وضمان تواصل تعليميّ ومنظومة تفتيش وإرشاد تربويين تعمل وفق معايير موحّدة.

تطبيق قرار الحكومة بشأن قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4

كما ذكر أعلاه، كان الهدف من وراء تعديل رقم 16 لقانون التعليم الإلزاميّ لسنة 1984 هو التوسيع التدريجي لنطاق التعليم الإلزاميّ المجّانيّ من جيل 3 سنوات (بدلًا من جيل 5، كما كان الحال حتى ذلك الحين)، من أجل منح إطار تعليميّ خاضع للتفتيش للأطفال من جيل 3 سنوات وتوفير تكافؤ الفرص لجميع الأطفال في الدولة. منذ ذلك الحين تمّ تطبيق القانون على الرياض في جزء من السلطات المحليّة، بالأساس تلك الواقعة في الضواحي، وفق تعليمات صادرة من وزير المعارف وفقًا للقانون، لكن تمّ تأجيل اكتمال تطبيق القانون سنة بعد سنة لأسباب ميزانيّة. في العام الدراسيّ 2011، عشيّة توصية لجنة ترختنبيرغ في هذا الموضوع، تواجد في الرياض الرسميّة للوزارة حوالي 63% من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3-4 سنوات (حوالي 115,000 طفل من بين 183,000)[89].

أوصت لجنة ترختنبيرغ على تطبيق كامل لقانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات تدريجيًا، بحيث يتمّ تطبيقه بالكامل منذ العام الدراسيّ 2015. لهذه الغاية أوصت بتخصيص حوالي 7.2 مليارد ش.ج في السنوات الخمس المقبلة وأيضًا 2.6 مليارد ش.ج لبناء رياض جديدة. تمّ تدعيم التوصيّة بقرار حكومي في كانون ثاني 2012. بعد ذلك قرّرت الحكومة[90] توفير تعليم مجّاني لجيل 3-4 منذ العام الدراسيّ 2013 (آب 2012).

---

89 حوالي 51,000 طفل بجيل 3 سنوات تواجدوا في العام الدراسيّ 2011 في رياض أطفال رسميّة وحوالي 45,000 لم يتواجدوا في الرياض الرسميّة؛ بجيل 4 سنوات، تواجدوا حوالي 64,000 طفل في الرياض الرسميّة و 23,000 لم يتواجدوا في الرياض الرسميّة. استنادا على وثيقة قسم الاقتصاد والميزانيّات في الوزارة من آب 2011 التي عالجت موضوع تقدير تكلفة تطبيق قانون التعليم الإلزاميّ للفئة العمريّة 3-4 سنوات.

90 رقم 4088: " تزويد التعليم المجّانيّ في رياض الأطفال الحكومية للأطفال بجيل 3-4 سنوات، بدءا من العام الدراسيّ 2013 (آب 2012)، بمستوى مشاركة الدولة في رياض الأطفال التي يطبق بها قانون التعليم الإلزاميّ لأطفال بجيل 3-4 سنوات، بحيث يكون أولياء أمور الأطفال معفيين من دفع قسط التعليم". "رياض أطفال حكومية"- روضة تمتلك رخصة وفق قانون التفتيش على المدارس، 1969، تديرها نقابة، بما فيها سلطة تعليم محليّة، الموجودة بملكيّتها، كذلك روضة أطفال معفيّة من الترخيص بموجب بند 2(3) لنفس القانون.

استعداد الوزارة لتطبيق القانون ومتابعته

حسب قرار الحكومة، كان على المديرة العامة في الوزارة إنشاء لجنة توجيهيّة برئاستها وبمشاركة ممثلين عن قسم الموازنة في وزارة الماليّة، ممثّلين عن وزارة الداخليّة وممثّل عن السلطات المحليّة، تساعد على تطبيقه. كان على اللّجنة إعداد خطّة عمل تشمل تحديدا مفصّلا لأهدافها، غايات السياسة ومؤشّرات تحقيقها؛ وصفا دقيقا لشكل النشاط ومضامين الاطر؛ معالم التطبيق؛ مسحا مفصّلا للميزانيات المخصصة؛ المعايير المتوقّعة؛ ونموذجا مفصّلا لكيفيّة تقديم الخدمات، يؤكّد على عمليّة تحديد المعايير واجراءات المرافقة، المراقبة والتقييم المطلوبان، بما في ذلك القيام باستخلاص العبر.

في عارضه من حزيران 2012 عرضت الوزارة العمليّات الرئيسيّة التي تقوم بها لتطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 في العام الدراسيّ 2013، الرئيسيّة من بينها: فتح صفوف رياض جديدة؛ منح التراخيص وتخصيص الميزانيّات للرياض الخاصّة؛ تأهيل وتجنيد معلّمات رياض للفئة العمريّة المذكورة؛ زيادة منظومة التفتيش؛ وتوفير المعلومات للسلطات المحليّة، معلّمات الرياض والجمهور العريض.

مع ذلك، فإنّ وزارة المعارف لم تقم بانشاء لجنة توجيهيّة لعملية تطبيق القانون، الذي تبلغ تكلفته عدّة مليارات من الشواقل، ولم تقم بصياغة خطّة عمل مفصّلة كما جاء في قرار الحكومة؛ لم تقم بتعيين جهة لمتابعة تطبيق القرار، والتنسيق بين مختلف الجهات وتوفير الحلول للصعوبات في حال نشوئها؛ ولم تحدّد عمليّات المرافقة والرقابة. عمليّا لم يتم اجراء عمليّة رقابة شاملة. لكن عند السنة الاولى لتفعيل القانون، 2013، قام قسم ما قبل الابتدائي بناء على طلب المديرة العامة بتركيز البيانات عن الجوانب المختلفة للاستعداد لتطبيق القانون: عدد الرياض التي سيتم فتحها، عدد الرياض التي سيتمّ بناؤها، عدد الرياض الموجودة في بنايات مؤقّتة، عدد معلّمات الرياض الموظّفات وعدد المعلّمات اللّواتي ستنقص؛ لكنّه بعد ذلك تم تركيز المعلومات فقط بشأن عدد الرياض التي تمّ افتتاحها. في ظلّ هذه الظروف لم تكن لدى الوزارة بيانات جارية حول عمليّات تطبيق القانون والصعوبات في حال نشوئها.

وفق قرار الحكومة ومن أجل ضمان الاستعداد الكامل لتطبيق القانون، الذي يشمل عدّة وحدات في وزارة المعارف، يجب على الوزارة تعيين جهة تستخلص الموضوع وتركز بشكل منهجي بيانات كاملة بشأن مختلف جوانب التطبيق، وأيضًا تطوير وتفعيل وسائل مراقبة وتقديم تقارير عن الموضوع.

تطبيق القانون بناء على قرار الحكومة

في العام الدراسيّ 2013 (السنة الأولى من تطبيق القانون، بناء على قرار الحكومة) تمّ افتتاح 836 روضة رسميّة لأبناء 3-4 سنوات. في العام الدراسيّ 2014 تمّ افتتاح 503 روضة، وفي العام الدراسيّ 2015 من المفروض ان يتم افتتاح 317 روضة (وفق معطيات آذار 2014). عدد الرياض الرسميّة لأبناء 3-4 سنوات ارتفع عمليّا من العام الدراسيّ 2011 وحتى العام الدراسيّ 2014 من 8,175 إلى 9,922 - زيادة بنسبة حوالي 18%.

ارتفع عدد الاطفال بجيل 3-4 الذين يتلقون التعليم المجّانيّ[91] منذ تطبيق القانون من 220,212 في العام الدراسيّ 2011 إلى 276,084 في العام الدراسيّ 2014 (زيادة 55,872 طفل متلقي التعليم المجّانيّ[92])، أي زيادة بنسبة حوالي 20%.

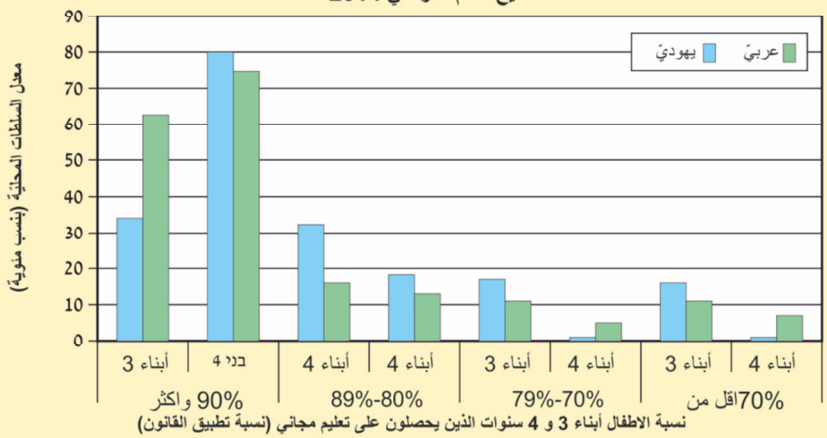
---

91 في رياض الاطفال الرسميّة أو الرياض المعترف بها غير الرسمية.

1. **فحص مكتب مراقب الدولة نطاق تطبيق القانون وفي أعقابه معدّل متلقي التعليم المجّاني في السلطات المحليّة للعام الدراسيّ 2014 باستخدام ملف استخرجته له وزارة المعارف في كانون ثاني 2015 يشمل بيانات عن عدد أبناء 3 سنوات وأبناء 4 سنوات في كل روضة من رياض السلطات المحليّة، مقابل عددهم في مجمل الفئات العمريّة. قام مكتب مراقب الدولة بتحليل بيانات الملف المذكور وتصنيفها وفق الوسط اليهوديّ والوسط العربيّ، ووقف معدّل متلقي التعليم المجّانيّ في السلطات المحليّة في أعقاب تطبيق القانون. فيما يلي التفصيل:**

بشكل عام، في العام الدراسيّ 2014 تشير البيانات إلى وجود فوارق بين الوسط اليهودي والوسط العربي بنسبة متلقي التعليم المجّانيّ: 86% من أبناء 3 سنوات من الوسط اليهودي مقابل 74% في الوسط العربي، و 93% من أبناء 4 سنوات في الوسط اليهودي مقابل 84% من الوسط العربي. كما تشير البيانات إلى وجود سلطات محليّة، سواء في الوسط اليهودي او العربي، التي لم يتم بها تطبيق القانون، كما هو موضّح أدناه في شكل 9:

شكل 9
معدل السلطات المحليّة التي يحصل بها أبناء 3 و 4 سنوات على تعليم مجّانيّ (نسبة تطبيق القانون)، صحيح للعام الدراسيّ 2014



يظهر من بيانات ملف وزارة المعارف أنّه حتى بعد ثلاث سنوات منذ قرار الحكومة بشأن تطبيق التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات، هناك عدد لا يستهان به من السلطات المحليّة، سواء في الوسط العربيّ أو الوسط اليهوديّ التي لم يتمّ بها تطبيق القانون.

تشير هذه البيانات حسب رأي مكتب مراقب الدولة، إلى الحاجة أن تحدد وزارة المعارف، بالتعاون مع السلطات المحلية ذات الصلة بالموضوع، أسباب عدم تطبيق القانون وتقوم فورًا باتّخاذ الإجراءات الازمه لاستكمال التطبيق.

92 سواء في الرسميّ، او التعليم المعترف به غير الرسميّ.

2. كما ذُكر أعلاه، اشار القسم قبل التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 الى كافة الصعوبات التي تواجه الكادر التعليميّ المكوّن من معلمّة الروضة ومساعدتها المطلوب منه تقديم الاستجابة التربوية-الرعائية لمجموعة المكونة من 35 طفل بعضهم لم يتم فطامه بعد. في نفس الوقت بعض السلطات المحلية، لا سيما القويّة منها، تقوم بتمويل اجر مساعدة إضافيّة لكل روضة من ميزانياتها، مما يؤدي إلى خلق فوارق بين السلطات في حجم الكوادر التعليميّة. قدم القسم إلى إدارة الوزارة توصية بزيادة الكادر عن طريق إضافة مساعدة لكل روضة، لكن الوزارة قدّمت استجابة جزئيّة التي تمثلت بإضافة فتيات من الخدمة الوطنيّة لحوالي 400 روضة في العام الدراسيّ 2014 (ومصادقة على 500 وظيفة إضافيّة). علاوة على ذلك، بالرغم من أنّ عمليّة التطبيق الكامل أدّت إلى زيادة بحوالي 18% في عدد الرياض، حتى موعد انهاء المراقبة، آب 2014، فإنّ الوزارة قامت بزيادة طفيفة في منظومة الكادر المساعد في الروضة: قامت بتخصيص 7 وظائف تفتيش إضافيّة لمرحلة الطفولة المبكّرة، التي تشكل أقلّ من ثلث الوظائف من مجمل 17 وظيفة مصادقة من قبل وزارة الماليّة. كما أنّ الوزارة لم تناقش الاقتراحات التي قدّمتها مديرة القسم، مع بداية التطبيق الكامل للقانون، بإضافة أيّام إرشاد وساعات استشارة تربويّة لجيل 3-4. في واقع الأمر فإنّها لم تقم بزيادة المساعدة، التي بطبيعة الحال تُعطى بالقطّارة، في هاذين المجالين.

التطبيق الكامل لقانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 هو أحد التحديات الكبيرة لوزارة المعارف في السنوات الاخيرة، وقد قامت الدولة بتخصيص موارد عامّة كثيرة من أجل تحقيقه. اعطت الوزارة بقدر كبير من النجاح السلطات المحليّة الموارد والمساعدة لإنشاء البنى التحتية لاستيعاب فئة سكانيّة المكوّنة من مئات الآلاف من الأطفال من الأجيال المذكورة. لكن في المجال التربويّ قامت الوزارة بعمل القليل فقط لتقديم الاستجابة للأطفال بجيل 3-4 ضمن منظومة الرياض الخاضعة لمسؤوليّتها؛ وما زال عليها إعطاء الاستجابة في مواضيع متنوّعة لها صلة بتواجد المنظومة التعليميّة لتطبيق القانون، بشكل يضمن على المدى البعيد تقديم التعليم للأطفال من جيل مبكّر جدًا بحيث يكون متزامنًا مع تحقيق مبدأ المساواة وتقليص الفوارق، ويكون تعليمًا نوعيًا ومهنيًا، ملائما للاحتياجات وخاضعا للتفتيش.

تلخيص

اعتمدت الوزارة منذ مدّة مواقف باحثين ولجان عامّة وفقها لتعليم الطفل في مرحلة الطفولة المبكّرة، منذ الولادة وحتى 6 سنوات، تأثير بالغ على مستقبل الفرد والمجتمع على حدّ سواء. يساهم تعليم الطفل منذ ولادته في تطويره الذاتيّ وتعزيز الأهداف الاجتماعيّة التي تسعى نحو تكافؤ الفرص وتقليص الفوارق، ويساهم ايضا في تحقيق الاستقرار الاقتصاديّ لأولياء الامور وتطوير الموارد البشرية للمجتمع ككل. كان الهدف من مجمل الإصلاحات والعمليّات التي بادرت بها الدولة ووزارة المعارف في السنوات الاخيرة إعطاء مضمون للتعليم في مرحلة الطفولة المبكّرة ووضعه في سلّم الأولويات الوزاريّة والوطنيّة.

لكن تبيّن من خلال المراقبة أنّه عدا عن بناء منظومة الرياض لاستيعاب الفئة العمريّة 3-4، والتي رادتها الوزارة بقدر كبير من النجاح، لم يتم تطبيق معظم عناصر الإصلاحات والعمليات المذكورة، وخلافًا لتصريحاتها فإنّ الوزارة لم تنجح في إحداث تغيير حقيقي في منظومتها التربويّة لمرحلة الطفولة المبكّرة وفي نوعيّة الخدمات التي تقدّمها الدولة للأطفال منذ الولادة وحتى جيل 3 سنوات.

بالنسبة لتحقيق الأهداف التربويّة لإصلاح الأفق الجديد في رياض الاطفال، إلى جانب تحسين شروط عمل الكادر التعليميّ، يجب على إدارة الوزارة برئاسة المديرة العامّة وبالتعاون مع القسم وكل جهات الهيئة الاداريّة الاخرى ذات الصلة بالأمر تحليل الأسباب والمعوّقات التي تؤثّر على تطبيقه؛ بما في ذلك عليها مراجعة عناصر الإصلاح من جديد، تحديد سلّم الاولويات بين المهام لتحقيق اهدافها تحديد الموارد التي تخصّصها للكادر التعليميّ، المعلّمة ومساعدتها، والإشراف على تطبيقها بشكل ثابت.

في ظلّ التغييرات المطلوبة في عمل الكادر التعليميّ في الروضة، تعامله مع أطفال ذوي الاحتياجات الخاصّة بجيل 3 سنوات والزيادة الملحوظة في عدد الرياض، ينبغي على الوزارة زيادة المنظومة المساعدة في الرياض. في نفس الوقت ينبغي على القسم ، مع جميع الوحدات ذات الصلة بالأمر، العمل على غرس أنماط عمل جديدة، تعزيزالرقابة والتقييم لفعاليّة منظومات التفتيش، الإرشاد والاستشارة ومدى تحقيق أهدافها.

في ضوء الحقّ الدستوريّ للمساواة في التعليم وفي ظلّ تصريحاتها المتكرّرة حول ضرورة تقليص الفوارق التعليميّة في مرحلة الطفولة المبكّرة، يجب على وزارة المعارف العمل بشكل عاجل وحازم على تحقيق هذا الهدف من أجل إرساء أسس المجتمع المتساوي. يجب عليها أن تدرك أنّ تقليص الفوارق عن طريق تعويض المجالس المحليّة التي تتلقى هبه الموازنة لا يوفر الاستجابة الكافية، وأنّ الفوارق بين الفئات السكّانيّة القويّة والضعيفة آخذة بالازدياد نتيجة الاختلافات في القدرة الاقتصاديّة للسلطات المحلية وسكانها في تعزيز الكادر التعليميّ والفعاليات في الرياض. بما في ذلك: يجب عليها صياغة وريادة برامج تستند على تحليل مصادر الفوارق القطاعيّة في جهاز التعليم ومعوّقات الحدّ منها؛ النظر في استخدام أدوات جديدة- ميزانيّة، تربويّة أو تنظيميّة- إعطاء حق الأولويّة للوسط العربي، اخذا بعين الاعتبار مجمل مصادر التمويل لكلّ سلطة محلية لتفعيل الرياض؛ وتعزيز مضامين التعليم متعدد الثقافات. كما يجب عليها وضع آليات لضمان إدماج البرامج وأدوات الرقابة والتقييم.

بالنسبة لمعالجة وتعليم الأطفال من جيل الولادة وحتى جيل 3 سنوات، في ضوء قرار الحكومة عدم تغيير توزيع الصلاحيات في هذا المجال كما ورد في توصية لجنة ترختنبيرغ، يجب على وزارة الاقتصاد ووزارة المعارف تعزيز التعاون المشترك بينهما في تعليم أبناء الفئة العمريّة المذكورة وضمان وجود استمراريّة تعليميّة. في نفس الوقت، على وزارة المعارف إعطاء الاستجابة لمجموعة متنوّعة من المواضيع تتعلق بتوفير البنية التحتيّة التعليميّة لتطبيق قانون التعليم الإلزاميّ لجيل 3-4 سنوات، بشكل يضمن على المدى البعيد أن تكون التربية والرعاية المقدمة للأجيال المبكّرة على قدر كاف من النوعيّة والمهنيّة، ملائمه للاحتياجات، خاضعه للتفتيش ومتساوية.