



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קרן לאוטמן



חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל

חינוך אזרחי בחינוך הממלכתי



כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2022



חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל

חינוך אזרחי בחינוך הממלכתי

כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2022

בהכנת המסמך השתתפו

יו"ר הקבוצה

יעל נאמן, מנכ"לית קרן לאוטמן

עריכה אקדמית

ד"ר תמי הופמן, מנהלת התוכנית "מדיניות חינוך לדמוקרטיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי קבוצת העבודה (על פי סדר הא"ב)

אסתי בן מאיר, רכזת אזרחות ומורה לאזרחות בתיכון.

לני מילוא, מנהלת פורום לאוטמן

עו"ד אביטל רוזנברגר-סרי, מנהלת "תקווה ישראלית בחינוך, 2019-2022"

קראו והשתתפו בדיון

ד"ר שמחה גתהון, מרצה בכירה במכללת סמינר הקיבוצים

ד"ר ניר מיכאלי, רקטור מכללת אורנים, לשעבר יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך

ועדה מייעצת

עו"ד ענת טהון אשכנזי, מנהלת המרכז לערכים ומוסדות, המכון הישראלי לדמוקרטיה

יעל נאמן, מנכ"לית קרן לאוטמן

לני מילוא, מנהלת פורום דב לאוטמן

מיטל ברון, עוזרת מחקר, התוכנית "מדיניות חינוך לדמוקרטיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא

אחד האתגרים המרכזיים ביישומם של מהלכי עומק במערכת החינוך הישראלית הוא המבנה המפוצל שלה. שורשיו של הפיצול המינהלי והארגוני במערכת החינוך הם היסטוריים וממוסדים, לא רק החלוקה לאגפים נפרדים ואוטונומיים, אלא גם ההבחנה החוקית ביניהם. משמעות הפיצול היא יישום מדיניות חינוך אחרת ברשויות חינוך שונות. במצב זה קשה לגבש מודל חינוכי לקידום חינוך אזרחי במדינה יהודית ודמוקרטית שייתן מענה מותאם הן לצרכים הייחודיים של כל מגזר, הן לתחושת השייכות לקהילת האזרחים בכללותה.

החינוך האזרחי מבוסס על הכרה במעגלי השייכות השונים של הפרט, והוא מבקש לסייע בטיפוח זהותם הפרטיקולרית (הלאומית, הדתית, התרבותית) של היחידים, לצד זהותם האוניברסלית המשותפת על פלורליזם ועל סובלנות כלפי זהויות שונות, על ידע על אודות קבוצות אחרות ועל מיומנויות המאפשרות להם לחיות במרחב משותף במסגרת מדינה דמוקרטית. חינוך לדמוקרטיה הוא חלק בלתי נפרד מהחינוך האזרחי.

יש להבחין בין חינוך אזרחי לבין מקצוע האזרחות הנלמד בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה (הופמן, 2020). מקצוע האזרחות הוא מקצוע ליבה המשותף לכלל הקבוצות בחברה הישראלית, והוא נלמד בשעות הוראה מוגדרות. לעומת זאת, חינוך אזרחי הוא מכלול התכנים, הערכים והמיומנויות הקשורים במעגלי הזהות למיניהם (הפרטיקולריים והאוניברסליים). תכנים אלו אינם נלמדים במסגרת מקצוע אחד מוגדר, אלא משולבים בחינוך החברתי-ערכי בבתי הספר, במקצועות הלימוד מתחום מדעי הרוח והחברה, ואף בחיי היום-יום של בית הספר. למשל, אפשר לראות בפעילות של מועצת תלמידים ביטוי של החינוך האזרחי בחיי בית הספר.

מסמך עבודה זה עוסק בחינוך אזרחי ובחינוך לדמוקרטיה בחינוך הממלכתי בחברה היהודית. מסיבות דמוגרפיות, פוליטיות ואחרות לאורך השנים ניכרת מגמת צמצום במספר התלמידים הלומדים בחינוך הממלכתי היהודי, שהיה בעבר המרחב שבו למדו מרבית התלמידים. בשנת 2021 למדו רק 43% מהתלמידים בישראל במוסדות ממלכתיים יהודים.¹ המסגרת הממלכתית הכללית מתאפיינת בהטרוגניות, היא מייצגת את כלל

החברה הישראלית, על רוב השסעים הקיימים בה, לרבות יהודים ולא-יהודים. הטרוגניות זו הייתה יכולה להיות מצע טוב למפגש ולהיכרות בין זהויות שונות, אך בהיעדר מדיניות מכוונת לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, לצד היעדר הגדרת כלים ליצירת שיח חינוכי, הסוגיות האלה כמעט שאינן מדוברות, ולרוב נתפסות כנושאים שמקומם מחוץ לחדר הכיתה. יותר מכל זרמי החינוך האחרים, החינוך הממלכתי היהודי מושפע מחילופי השרים התכופים ומחוסר היציבות הפוליטית, והוא זירת מאבק בפני עצמה למגמות השונות בחברה הישראלית.

אם כן, מסמך זה עוסק באתגר החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך הממלכתית דוברת העברית (להלן, החינוך הממלכתי). במסמך יסקרו מאפיינים מרכזיים של החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במסגרת מדיניות משרד החינוך, יוצגו החסמים הבולטים בפני האפשרות לקדם חינוך זה ויועלו המלצות אופרטיביות לקידום הנושא. את המהלך לגיבוש מדיניות בנושא הטמעת חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך מובילים המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן לאוטמן, והוא מסתמך על עבודת קבוצה של נציגים ממערכת החינוך הממלכתית היהודית; דוחות מחקר ומדיניות שנכתבו לאורך השנים ומחקר העוסק בחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך הממלכתית היהודית (הופמן, ברון וזיידנר, בפרסום).

רקע

בראשיתה של פעילות התנועה הציונית בארץ ישראל, בסוף המאה ה־19, החלו להתגבש כמה זרמים פוליטיים שעיצבו לשייכים אליהם מערכות חינוך עצמאיות, נפרדות ואוטונומיות (רשף, 1980; אלבוים־דרור, 1990; רשף ודרור, 1999). העיקרון המארגן של מערכת מפוצלת על בסיס זרמים אידאולוגיים המשיך להנחות גם את מערכת החינוך המדינתית שנוסדה עם קום המדינה ב־1948. הפיצול אף מוסד במידה רבה בחוק לימוד חובה (תש״ט–1949) שנחקק שנה לאחר מכן. גם חוק חינוך ממלכתי (תשי״ג–1953), שבבסיסו עמדה השאיפה לאגד את כל הזרמים החינוכיים למערכת חינוך ציבורית מאוחדת, שימר את ההפרדה בחינוך על בסיס דת ולאום – הוא יצר מערכת נפרדת ליהודים ולכמה קבוצות בחברה הערבית, ובתוך המערכת היהודית הותיר על כנו את מערכות החינוך העצמאיות, הן לזרם הדתי והן לזרם העצמאי־חרדי, כך שבפועל תהליך ההאחדה

לא הושלם (צמרת, 2002). במרוצת השנים נוסחו בחוק סעיפים שהגדירו מוסדות נוספים כמוסדות עצמאיים שיקבלו מימון מהמדינה אך ישמרו על ייחודיות אידאולוגית, פדגוגית או תרבותית (איכילוב, 2010). כאמור, מערכת החינוך הישראלית היא עד היום מערכת המפוצלת על בסיס לאום, דת ועדה (אלבוים־דרור, 1982; דרור, 2000, 2010). מצב זה מקשה על הגעה להסכמה על תוכני ליבה משותפים לכלל הקבוצות הלומדות במערכת, והוא המקור לחסרונן של מכה משותף אזרחי (קרמניצר, 1996, 2013; מטיאש וצבר־בן יהושע, 2004; טסלר, 2004, 2005; רוטברג ואבישי, 2012; דוח מבקר המדינה, 2016).

הפיצול במערכת החינוך אינו מתבטא רק במישורים של דת, לאום ועדה, אלא גם בהקשרים חברתיים־כלכליים ואתנו־מעמדיים. מערכת החינוך הישראלית מתאפיינת בפערים גדולים בין קבוצות באוכלוסייה, בהקצאת משאבים, בהישגים לימודיים (במדדים לאומיים ובינלאומיים), ובמידת שוויון ההזדמנויות הניתנת לכל קבוצה וקבוצה (סבירסקי ודגן־בוזגלו, 2013; סבירסקי, קונו־אטיאס וזלינגר, 2015; סבירסקי, קונו־אטיאס ודגן־בוזגלו, 2016). מאפיין זה בולט בכל מערכת החינוך, ובוודאי במסגרת מערכות החינוך שבהן לומדות קבוצות שהן חלק מהפריפריה החברתית. עם זאת, מאפיין זה תורם עוד יותר להטרוגוניות הרבה של החינוך הממלכתי ומקשה עוד יותר על הגדרת הייחודיות שלו מבחינת ערכים משותפים.

מאפייני החינוך הממלכתי

כאמור, מערכת החינוך הממלכתית מתאפיינת בגיוון ובהטרוגוניות רבים, והיא משקפת בתוכה את כלל השטחים החברתיים המוכרים בחברה הישראלית: השטח הלאומי, הדתי, הכלכלי־חברתי, המגדרי, העדתי והפוליטי. החינוך בישראל כולו, והחינוך הממלכתי במיוחד, פועלים בין שני קטבים: האחד, ריכוזיות גבוהה מאוד של משרד החינוך, המשלבת פיקוח ומדידה נרחבים ודרישה לאחידות מצד אנשי החינוך; והשני, קידום מהלכי ביזור והפרטה בעזרת גופים חיצוניים שונים מהמגזר העסקי והשלישי לקידום יוזמות חינוכיות מהשטח. מגמה זו באה לידי ביטוי במיוחד עם תחילת פעילותה של מערכת גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) בשנת הלימודים תשפ"ג, המאפשרת למנהלים לקבל תקציב שבו הם יכולים להשתמש לרכישת תוכניות שונות לבית הספר – רובן חיצוניות למערכת החינוך. ההטרוגוניות הרבה הייתה יכולה לאפשר היכרות עם מגוון רחב של פעילויות וקבוצות חברתיות. אולם בפועל, לחצים חברתיים ופוליטיים והיעדרו של דיון זהותי בדבר ערכי

החינוך הממלכתי היהודי שאינו מנוסח על דרך השלילה (לא דתי, לא חרדי וכו'), יוצרים קושי רב בקידומו של חינוך אזרחי על כל מרכיביו.

משום שלחינוך הממלכתי אין מועצה מלווה מוסדרת (כפי שמוגדר בחוק), ודווקא משום שהוא כביכול בסיס המערכת (אף שכאמור הוא כבר אינו מייצג את רוב התלמידים), הוא הופך לא פעם ל"מגרש המשחקים" של שרי החינוך המתחלפים. דבר זה בולט במיוחד לנוכח המעמד המשפטי של קבוצות חברתיות אחרות בחברה הישראלית. למשל, האוטונומיה הסטטוטורית שהחינוך הממלכתי-דתי פועל על פיה והעצמאות הפדגוגית שמרבית מוסדות החינוך בחברה החרדית זוכים לה, מצד אחד, ומעמדו המוחלש של החינוך הערבי, מצד שני. במובן זה, החינוך הממלכתי היהודי רגיש יותר למגמות המתחלפות בחברה הישראלית, ובעיקר להלכי הרוח הפוליטיים והתרבותיים, וכל אלו מקשים על האפשרות לקדם חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בר קיימא המוסכם על כל באיו. מאפיין אחרון זה דורש ליבון והגדרה של הערכים שהמהלך המוצע להלן שואף להוביל כדי להגדיר את הזהות החיובית של התלמיד והתלמידה דוברי העברית שאינם דתיים, זהות המשקפת היבטים ליברליים-אוניברסליים לצד מרכיבי זהות לאומיים ותרבותיים.

עקרונות מנחים למהלך המוצע

- הפנמת התפיסה שחינוך אזרחי מורכב מחינוך לדמוקרטיה, חינוך לחיים משותפים וחינוך פוליטי. יש לפעול אסטרטגית וטקטית לקידום שלושת המרכיבים האלה בעת ועונה אחת (נאמן, 2019; הופמן 2020; הופמן וברון, 2020).
- יצירת תודעה, רוח גבית ותחושת דחיפות בקרב הציבור הממלכתי בדבר הצורך להטמיע חינוך אזרחי במערכת.
- הרחבת מעגלי השותפות בין ארגוני חברה אזרחית למטה משרד החינוך ולגורמי השדה, מתוך יצירת הסכמות וללא טשטוש הבסיס של החינוך האזרחי ושל החינוך לדמוקרטיה בדגש על ערכים ליברליים.
- הקניית כלים ומיומנויות להתמודדות עם נושאים שנויים במחלוקת בהכשרות המורים.
- שילוב נושאים אקטואליים בשיעורי החינוך ובתוכנית העבודה הבית-ספריות, על בסיס הבנה עמוקה של תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים ושל נקודות המבט השונות, ולא רק כדיון לשם הדיון.

המלצות לקידום חינוך אזרחי בחינוך הממלכתי

לנוכח המורכבות וההטרוגניות של החינוך הממלכתי יש לשים דגש רב על פעולה במוסדות החינוך עצמם, ומוביליה צריכים להיות מכללות לחינוך, ארגוני מנהלים, מורים מובילים וגופי חברה אזרחית. הפעולה "מן השדה" יכולה לסייע ביצירת ידע ובתמיכה הדדית לאנשי החינוך בשטח, לצד הנגשת חומרים מסוגים שונים הנותנים מענה למגוון האוכלוסיות הפועלות במערכת החינוך הממלכתית היהודית.

בתי ספר

1. פנייה לבתי ספר שהם "מובילי פיתוח". בתי ספר יכולים לבחור להצטרף לרפורמת המח"ר כפי שהיא, או להגיש את עצמם לוועדה צדדית כדי להיחשב בתי ספר מובילי פיתוח. במקרה כזה, בתי הספר צריכים להגיש תוכנית עצמאית שתשלב ידע ערכים ומיומנויות של החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה. איתור בתי הספר ייעשה באמצעות קהילות מנהלים ומדריכים של רפורמת המח"ר במזכירות הפדגוגית.

2. הרחבת שותפויות עם מנהלי בתי ספר, בינם לבין עצמם ועם גורמים בחברה האזרחית (דרך ארגוני מנהלים, קהילות מנהלים, כמו "מפרש" ו"אבני ראשה"). יצירת עוגנים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במסגרת בתי הספר בסדיריות הקיימות ומתוך שימוש מושכל במשאבי הגב"ן, קולות קוראים והשתלמויות מוסדיות.

3. פיתוח מקצועי ייעודי לחדרי מורים הטרוגניים: בתי הספר בחינוך הממלכתי אינם הטרוגניים רק באוכלוסיית התלמידים, אלא גם באוכלוסיית המורים. מאחר שהכשרות המורים מבוססות גם הן על הפרדה סקטוריאלית, יש צורך בהכשרה מותאמת לחדר המורים ההטרוגני (גם למורות דתיות, חרדיות וערביות המלמדות בחינוך הממלכתי בחברה היהודית).

4. הכשרת נשות ואנשי מפתח מובילים בתחום החינוך האזרחי: קהילות מורים של החינוך האזרחי ושל חינוך לשותפות, רכזים חברתיים, רכזי הערכה בית-ספריים; יצירת מודעות לתהליכי מדיניות היכולים להשפיע על אופי הפעילות בבית הספר מבחינה חברתית וערכית. הכשרה זו יכולה להיות בשותפות עם מנהל חברה ונוער, ארגוני יעוץ וליווי המאשרים בגב"ן, אגפי חינוך ברשויות המקומיות ושותפות עם רשתות חינוך (דוגמת אורט, עמל, עתיד, ברנקו וייס וכו').

פיתוח ידע פדגוגי והנגשתו

5. פיתוח לקסיקון מושגים מקוון לחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, שיציג את רצף המשמעויות והעמדות בחברה הישראלית למושגים טעונים מבחינה פוליטית.

6. בניית פורטל ידע והפצה שלו ברשתות החברתיות לטובת יוזמות של מנהלים ומורים בשיתוף הארגונים העוסקים בתחום ומשרד החינוך, על בסיס שיתוף הפעולה במסגרת ועדת ההיגוי לחיים בשותפות ומניעת גזענות.

7. פיתוח ידע חדש המבוסס על בין-תחומיות והטמעתו בתחומיה בדעת השונים, בתרגול מיומנויות ובהתייחסות לאירועים אקטואליים.

מהלכי מדיניות - משרד החינוך

8. קידום הגדרת תחום הדעת "חינוך אזרחי" והקמת ועדת מקצוע מתאימה, מתוך תיאום עם המזכירות הפדגוגית, המטה לחיים משותפים והמינהל הפדגוגי במשרד החינוך.

9. קידום מהלכים של גורמים בחברה האזרחית עם מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך ליצירת תוכניות הכשרת מורים ייחודיות בדגש על חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. התוכניות יכוונו לתת מענה למחסור במורים בעלי הכשרה ומחויבות לערכים ליברליים ובעלי מיומנויות הוראה המשלבות חינוך אזרחי במקצועות נדרשים, כמו חינוך יסודי, חינוך לגיל הרך ומקרא.

10. עידוד תחרויות נושאות פרסים (עבודות גמר, פוסטרים, יוזמות בקהילה) העוסקות בהיבטים שונים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בליווי שיווק מתאים ותמריצים.

הזירה הציבורית

11. הקמת "לובי אזרחי" - שותפות של ארגונים, קרנות ורשויות מקומיות לעבודה עם משרד החינוך והבעלויות השונות כדי להגדיל תקציבים ולתת רוח גבית לפעולות קיימות בשדה וליצירת יוזמות חדשות בתחום החינוך האזרחי/החינוך לדמוקרטיה.

12. הקפדה על שימוש במושגים מפורשים העוסקים בחינוך אזרחי - שחינוך לדמוקרטיה צריך להיות חלק משמעותי ממנו - בפרסומים, בדוחות מדיניות, בכנסים ובהשתלמויות מורים, וזניחת דפוסיים מקובלים בחינוך הממלכתי היהודי של מיתון מושגים ו"מכבסת

מילים" בכל הנוגע למי שלא מסכימים או מזדהים עם המילה דמוקרטיה ועם ערכים ליברליים.

13. גיוס מערך של נשות ואישי ציבור, תקשורת וקובעי דעת קהל שיגיבו במקרים של פגיעה בערכים דמוקרטיים במערכת החינוך הממלכתית, ובעיקר יגבו מורים ויתמכו בהם בפומבי.

רשימת המקורות

איכילוב, אורית, 2010. הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

אלבוים־דרור, רחל, 1982. "מוקדי החלטה במערכת החינוך העברי בארץ ישראל", **קתדרה** 125-156: 23.

אלבוים־דרור, רחל, 1990. **החינוך העברי בארץ ישראל**, ירושלים: יד בן־צבי.

דוח מבקר המדינה, 2016. "דוח ביקורת מיוחד: חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות", מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

דרור, יובל, 2000. "ההיסטוריה של החינוך היהודי (הציוני) בארץ־ישראל ובמדינת ישראל – מצב תחום המחקר", בתוך: ברנדה בקון, דוד שרש ודוד זיסנווין (עורכים), **מגמות חדשות בחקר החינוך**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 71-99.

דרור, יובל, 2010. "ממערכת פרטית־מגזרית בתקופת היישוב להפרטה מבוקרת והעמקתה במדינת ישראל", **דור לדור** לט (תשע"א): 127-178.

הופמן, תמי, 2020. **חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הופמן, תמי, ומיטל ברון, 2020. **מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?**, הצעה לסדר 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הופמן, תמי, מיטל ברון, והדר זיידנר (בהכנה). **חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל: ארגונים, תוכניות ומהלכים בולטים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טסלר, ריקי, 2004. "חינוך אזרחי בחברה לא־אזרחית: מגמה או משחק סקטוריאלי?", בתוך: ישראלית רובינשטיין (עורכת), **עלי עשור ועלי נבל: אוסף מאמרים ויחידות לימוד במלאת עשור למרכז הארצי להשתלמויות עובדי הוראה במקצועות היהדות הרוח והחברה בבית יציב**, באר שבע: בית יציב, עמ' 224-249.

טסלר, ריקי, 2005. "חינוך אזרחי בחברה לא־אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?", **פוליטיקה** 14: 25-49.

מטיאש, יהושע, ונעמה צבר־בן יהושע, 2004. "רפורמות בתכנון לימודים בחינוך הממלכתי והמאבק על הזהות", **מגמות** 43 (1): 84-108.

נאמן, יעל, 2019. "אזרחות טובה", **תלם - כתב עת לשמאל ישראלי**.

סבירסקי, שלמה, ונוגה דגן־בזגלו, 2013. **אישויון ואישקיפות: על תקציב החינוך בישראל**, תל אביב: מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה, אתי קונור־אטיאס, ונוגה דגן־בזגלו, 2016. **איפה החצי השני? בני הנוער שאינם זכאים לתעודת בגרות**, תל אביב: מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה, אתי קונור־אטיאס, ורתם זלינגר, 2015. **תמונת מצב חברתית 2015**, תל אביב: מרכז אדוה.

צמרת, צבי, 2002. "הפחד במפא"י מן החינוך ל'שמד רוסי' וביטול 'זרם העובדים' בחינוך", **עיונים בתקומת ישראל** 12: 341-358.

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

קרמניצר, מרדכי, 2013. "י"ג שנים לדו"ח להיות אזרחים", בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 33-45.

רוטברג, נפתלי, וליבת אבישי, 2012. **אחדות מתוך שונות: ליבה חינוכית משותפת לילדי ישראל**, ירושלים: מכון ון ליר ורכס פרויקטים משותפים.

רשף, שמעון, 1980. **זרם העובדים בחינוך**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב והקיבוץ המאוחד.

רשף, שמעון, ויובל דרור, 1999. **החינוך העברי בימי הבית הלאומי, 1919-1948**, ירושלים: מוסד ביאליק.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



www.lautmanfund.org.il