

מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?

תמי הופמן | מיטל ברון

ספטמבר 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
32



מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?

תמי הופמן | מיטל ברון

הצעה לסדר 32
ספטמבר 2020

What Do Director General's Circulars Reveal about Education for Democracy in the Israeli School System?

Tammy Hoffman, Meital Baron

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין, משה גרוס
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסח"ב 978-965-519-319-0 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תש"ף/2020

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	פרק 1. מדיניות החינוך לדמוקרטיה במבט עולמי ובמבט מקומי
11	א. מדיניות חינוך כטקסט וכשיח
12	ב. מדיניות החינוך לדמוקרטיה במבט עולמי
20	ג. מדיניות החינוך לדמוקרטיה בישראל: רקע
24	ד. מדיניות החינוך לדמוקרטיה: התפתחות היסטורית
28	פרק 2. חוזרי מנכ"ל כביטוי מרכזי למדיניות החינוך
28	א. חוזרי המנכ"ל: בין חקיקה להוראות מינהלתיות
32	ב. חוזרי מנכ"ל בנושא החינוך לדמוקרטיה
51	ג. מחוזר מנכ"ל אל חדר הכיתה - מה מכל זה מגיע אל המורה?
54	ד. ממצאי הסקר
63	פרק 3. מסקנות והמלצות
	נספח: הצעה למילות מפתח לחיפוש במאגרים השונים בנושא
67	החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך
68	רשימת המקורות

תקציר

אחת הזירות שאזרחי המדינה לומדים בה כיצד להיות אזרחים בחברה דמוקרטית היא מערכת החינוך הציבורית. זהו המקום שבו, לצד הבית והקהילה, מוטמעים ערכים, מושגים וידע שיש בכוחם לאפשר לאזרחי העתיד לפעול

כאזרחים מודעים וחושבים במדינה דמוקרטית. השסע הנוכחי בחברה הישראלית סביב מהותה של הדמוקרטיה והדיון על הדמוקרטיה וחשיבותה בחברה בישראל חושפים את הפערים הגדולים הקיימים בתחום זה בידע ובהבנה של עקרונות היסוד הדמוקרטיים, וביתר שאת בהקשר של השיח הפוליטי והציבורי לנוכח סבבי הבחירות בשנים 2019-2020. פערים אלה מקורם, בין השאר, גם באופן שבו החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה מוטמעים במערכת החינוך הישראלית.

החינוך האזרחי מבוסס על הכרה במעגלי השייכות השונים של הפרט. הוא מסייע בטיפוח זהותו הפרטיקולרית של היחיד - הלאומית, הדתית, התרבותית - לצד זהותו האוניברסלית, המושתתת על פלורליזם וסובלנות כלפי זהויות שונות, על ידע על קבוצות אחרות ועל מיומנויות לחיים במרחב משותף במסגרת של מדינה דמוקרטית. שילוב החינוך לדמוקרטיה בכל הגילים ושזירתו בתוכניות הלימודים ובפעילויות השונות הכרחיים להגשמת חינוך זה במיטבו. בלי העיגון של מדיניות חינוך לדמוקרטיה ובלי מחויבות לקידומה במשרד החינוך, בוגרי ובוגרות מערכת החינוך בישראל לא יבינו כיצד חברה דמוקרטית מתנהלת ומהם הערכים הבסיסיים שחייבים להתקיים בה, או גרוע מזה - הם לא ירצו לחיות בחברה דמוקרטית.

מחקר זה מבקש להראות פער חשוב ביותר בתחום מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך הישראלית. לשם כך הוא מציג את המגמות העיקריות של מדיניות החינוך לדמוקרטיה הנוהגת במערכת החינוך הישראלית מאז תחילת המאה ה-21 באמצעות מיפוי מאגר חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך, המביאים לידיעת המנהלים והמורים את ההוראות המינהלתיות של משרד החינוך. חוזרי המנכ"ל הם גורם מרכזי ומשפיע במיוחד בנייתן מדיניות חינוך לאורך זמן, בעיקר בשל האופן שבו הם מکتיבים, במישרין ובעקיפין, את יישומן של החלטות מדיניות שונות.

ממצאי המחקר מלמדים על פער גדול בקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה כמהלך מחייב, עמוק ומשלים למהלך של טיפוח זהות פרטיקולרית בחברה הישראלית. במטרה לקדם מדיניות חינוך שהמחויבות להיבטים אוניברסליים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה מעוגנת בה מוצעות במסמך זה ארבע המלצות עיקריות.

מומלץ:

(1) לכתוב מסמך עקרונות להגדרת תחום הדעת "חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה" כמסגרת מארגנת לקידומו של חוזר מנכ"ל הוראות קבע בנושא חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. מסמך זה ישקף הן את המשותף לכלל הקבוצות בחברה והן את המאפיינים הייחודיים של כל מגזר ומגזר ואת יחסיו של כל מגזר עם המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

(2) לכתוב הצעה לארגון מחדש של מאגר חוזרי המנכ"ל והחלוקה שלו לקטגוריות כך שתודגש החשיבות של תחום החינוך לדמוקרטיה ושל הערכים האוניברסליים, מתוך תשומת לב מיוחדת לשקיפות של המאגר ולהתמצאות בו.¹

(3) למפות את חוזרי המנכ"ל שעניינם תוכניות הלימודים הקיימות ולשלב בהם עקרונות ודגשים המקדמים ערכים דמוקרטיים במסגרת העקרונות של התוכניות.

(4) לגבש מסמך עקרונות לעבודה עם חוזרי מנכ"ל לצורך שיפור שקיפותם והנגשתם וליישמו במוסדות החינוך ובהכשרות המורים והמנהלים.

1 המהלך של ארגון המאגר החל ב-2018, ויחסית למאגר הקודם הנגישות אכן שופרה. עם זאת, בתחום החינוך לדמוקרטיה, מילוח המפתח והתחומים הרלוונטיים אינם בהירים דיים, וההתמצאות בתחום זה בחוזרים הקיימים מוגבלת.

מבוא

אחת הזירות שאזרחי המדינה לומדים בה כיצד להיות אזרחים בחברה דמוקרטית היא מערכת החינוך הציבורית. זהו המקום שבו, לצד הבית והקהילה, מוטמעים ערכים, מושגים וידע שיש בכוחם לאפשר לאזרחי העתיד לפעול

כאזרחים מודעים וחושבים במדינה דמוקרטית. השסע הנוכחי בחברה הישראלית סביב מהותה של הדמוקרטיה והדיון על הדמוקרטיה וחשיבותה בחברה בישראל חושפים את הפערים הגדולים הקיימים בתחום זה בידע ובהבנה של עקרונות היסוד הדמוקרטיים, וביתר שאת בהקשר של השיח הפוליטי והציבורי לנוכח סבבי הבחירות בשנים 2019–2020. מציאות זו קוראת לחשבון נפש ולבדק בית באשר לתהליכי החינוך הנהוגים בישראל בנושאים אלה, מתוך הבנה שיש חשיבות רבה להטמעתו של חינוך אזרחי מקיף אשר כולל איזון בין רכיבים פרטיקולריים לרכיבים אוניברסליים ואשר נדרש לצורך אוריינות אזרחית במדינה דמוקרטית.¹

החינוך האזרחי מבוסס על הכרה במעגלי השייכות השונים של הפרט. הוא מסייע בטיפוח זהותו הפרטיקולרית של היחיד – הלאומית, הדתית, התרבותית – לצד זהותו האוניברסלית, המושתתת על פלורליזם וסובלנות כלפי זהויות שונות, על ידע על קבוצות אחרות ועל מיומנויות לחיים במרחב משותף במסגרת של מדינה דמוקרטית. חינוך לדמוקרטיה הוא חלק בלתי נפרד מהחינוך האזרחי על שני רכיביו. שילובו של חינוך לדמוקרטיה בכל הגילים ושזירתו בתוכניות הלימודים ובפעילויות השונות הכרחיים להגשמת חינוך זה במיטבו. בלי העיגון של מדיניות חינוך לדמוקרטיה ומחויבות לקידומה במשרד החינוך, בוגרי ובוגרות מערכת החינוך בישראל לא יבינו כיצד חברה דמוקרטית מתנהלת ומהם הערכים הבסיסיים שחייבים להתקיים בה, או גרוע מזה – הם לא ירצו לחיות בחברה דמוקרטית.

מטרת המסמך הזה היא להצביע על המגמות המרכזיות של מדיניות החינוך לדמוקרטיה הנוהגת במערכת החינוך הישראלית מאז תחילת המאה ה־21

1 ראו גם מחקר סקירה שנערך בארצות הברית (2019): Raj Vinnakota, "From Civic Education to a Civic Learning Ecosystem: A Landscape Analysis and Case Study for Collaboration" (מקוון).

באמצעות מיפוי מאגר חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך. חוזרי מנכ"ל² הם גורם מרכזי ומשפיע במיוחד בניתוח מדיניות חינוך לאורך זמן, בעיקר בשל האופן שבו הם מכתיבים, במישרין ובעקיפין, את יישומן של החלטות מדיניות שונות. במסמך זה יוצג מיפוי המאגר של חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך הישראלי בשנים 2001-2019. המיפוי מציף אל פני השטח את הבעיות העיקריות בכל הקשור להטמעת החינוך לדמוקרטיה לאורך השנים וחושף את המכניזם המנציח את השוליות של נושא החינוך האזרחי בכלל והחינוך לדמוקרטיה בפרט במערכת החינוך הישראלית, בניגוד להצהרות שבהן נאמר אחרת.

במיפוי שנעשה במחקר המוצג כאן עלו שני פערים עיקריים: האחד, היקף הרכיבים של החינוך האזרחי - הפרטיקולריים (יהדות, לאומיות, ציונות) והאוניברסליים (שוויון, גזענות, סובלנות, זכויות אדם). וביתר פירוט: רכיבי החינוך האוניברסליים מעטים יחסית ומשולבים, לרוב, בתוכניות לבחירה, כלומר הם אינם חלק מליבת הלימודים. הפער השני הוא התרגום הלכה למעשה של המחויבות לקידום של ערכים דמוקרטיים - כפי שהיא מופיעה במגילת העצמאות, וביתר שאת במטרות חוק החינוך הממלכתי (תשי"ג-1953) - לפרקטיקות מחייבות במערכת החינוך, דוגמת תוכנית לימודים מחייבת המגובה בתקציב ובהסדרה לימושה.

בחלק הראשון של המסמך יוצג הרקע לדיון בחוזרי המנכ"ל העוסקים במדיניות החינוך לדמוקרטיה ותינתן סקירה במבט בינלאומי משווה של התוכניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה במדינות דמוקרטיות מערביות ושל תהליך התפתחותה של מדיניות זו בישראל. החלק השני של המסמך יתמקד במאפיינים בולטים של חוזרי המנכ"ל במערכת החינוך הישראלית - תיאור ממצאי המיפוי, ניתוחם ודיון בהם. לבסוף יוצגו המלצות והצעות לפעולה הנגזרות מתוך מיפוי זה.

2 חוזרי המנכ"ל הם פרסום מתעדכן מטעם הנהלת משרד החינוך לעובדי מערכת החינוך שבו מפורטים הנהלים, התפקידים והתקציב וכן מסגרות העקרונות ומהלכי היישום של מדיניות המשרד.

פרק 1

מדיניות החינוך לדמוקרטיה במבט עולמי ובמבט מקומי

חלק זה יסרטט את ההקשר המושגי והתאורטי של הדיון במדיניות החינוך לדמוקרטיה - בתחילה על ידי הצגת המאפיינים הייחודיים של תחום מדיניות החינוך ואופני החקירה שלה כמסגרת מתודולוגית לניתוח המובא במסמך זה. לאחר מכן ייסקרו התהליכים של מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במבט בינלאומי משווה, ולבסוף יוצגו ההקשרים המבניים והחברתיים-כלכליים של הנושא,

ובאופן ממוקד - תתואר ההתפתחות של מדיניות החינוך לדמוקרטיה בישראל לאורך השנים. כל אלה הם הרקע לניתוח חוזרי המנכ"ל בהקשר של החינוך לדמוקרטיה בישראל מאז שנת 2001.

א. מדיניות חינוך כטקסט וכשיח

מחקר זה מתמקד בניתוח כמותי ואיכותני של חוזרי מנכ"ל. חוזרי מנכ"ל הם טקסטים מרכזיים של מדיניות חינוך. ההנחה היא שהניסוח ואופן הפעולה שלהם הם הרבה יותר מטקסט בירוקרטי כתוב הכופה פעולה יישומית. זו משקפת את המגמות במחקר על מדיניות חינוך. דוגמה לכך עולה ממחקריו של חוקר מדיניות החינוך סטיבן בול (Ball, 1993, 2015), המציע שני אופנים לקריאת מסמכי מדיניות: קריאה טקסטואלית וקריאה שיחית. בול מפריד בין שני האופנים וטוען כי ההבדל המהותי ביניהם טמון באופני הקריאה וההתקבלות של הטקסט. קריאה טקסטואלית מניחה כי טקסט מדיניות מתאפיין בכך שהוא כתוב בידי גורם מדיניות מוכר ובעל סמכות שמפרשים אותו שחקנים אחרים - מקבילים או כפופים לו. לעומת זאת, מדיניות כשיח נשענת על האנליזה הפוקויאנית למושג "שיח" (discourse) (Foucault, 1972). זו גורסת כי עצם תהליך הדיון והיצירה של מדיניות יוצר את מרחב האפשרויות הקיים, חושף אינטרסים גלויים וסמויים ומבנה מושגים רלוונטיים לתחום, וכן שואל מה ייחשב רעיון מקובל, באילו

מונחים אפשר להשתמש כדי לדבר על התחום, מי מודר מהשיח, וכן הלאה (ראו גם ברקוביץ, 2018).

אם כך, המדיניות כטקסט מעמידה את הטקסט במרכז המדיניות, בוחנת את הליניאריות ואת ההטמעה (כחלק מתהליך ארגוני) ומצביעה על פערי ההטמעה והיישום של הטקסט וכן על ריבוי הפרשנויות לטקסט. לעומתה, המדיניות כשיח מתייחסת למדיניות כשדה פעולה שהטקסט בו הוא ביטוי לכוח ולכללי הפעולה המושתקים, לאינטרסים ולאפשרות לקריאה ביקורתית. לאור זאת, הקריאה המשולבת בחוזרי מנכ"ל לאורך השנים, קריאת מדיניות כטקסט וקריאת מדיניות כשיח, ובעיקר בשני העשורים האחרונים, מלמדת על האופן שבו מתורגמים יעדים, הסכמות, חילוקי דעות ואינטרסים לניסיון להניע את המוסד החינוכי ליישום המדיניות. הבנה של הצורך בקריאה מורכבת של טקסטים אלה ושל תפקידם של חוזרי המנכ"ל בהיעדרה של חקיקה מעודכנת מאפשרת ללמוד על המגמות הקיימות בתחום מדינות החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך ולאתר את הפערים הקיימים בה. הדיון שלהלן במדיניות החינוך לדמוקרטיה ייעשה בהתבסס על קריאה טקסטואלית ושיחית של חוזרי המנכ"ל, אך גם של מסמכי מדיניות נוספים, כמו פרוטוקולים של ועדות חינוך, חקיקה ופסיקות.

ב. מדיניות החינוך לדמוקרטיה במבט עולמי

רקע

שדה המחקר העולמי המתמקד במדיניות החינוך לדמוקרטיה ובתוכניות השונות לקידום חינוך לדמוקרטיה רווי ומגוון. במסגרתו נערכו במהלך העשורים האחרונים מחקרים אשר סקרו, בחנו, ניתחו והעריכו תהליכי מדיניות חינוך אזורים ולאומיים וכן תוכניות מעשיות, ואף ערכו השוואות בינלאומיות (טסלר, Torney-Purta, Schwillle, & Amadeo, 1999; Westheimer, & Kahne, 2004, 2005; Osler & Starkey, 2006; Carr, 2008b; Schulz et al., 2008; Kerr, 2012). בתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים החל הדיון על מדיניות החינוך לדמוקרטיה להיות שכיח, והמשך התפתחותו קשור בצורך להגיב לשינויי משטר

ולמגמות פוליטיות בעולם (ממן, 2014), כגון התפרקות הגוש המזרחי ו"הגל השלישי" של הדמוקרטיזציה, המעבר של מדינות למשטר דמוקרטי, תהליכי הגירה שיצרו צורך בשינויים מקומיים והתפתחותן של הרשתות החברתיות (אבנון, 2012). בשני העשורים האחרונים התחייבו ארגון המדינות האמריקאיות (OAS), המדינות החברות והמשקיפות במועצת אירופה, הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE) והארגון החינוכי, המדעי והתרבות של האו"ם לקידום התרבות של חינוך לדמוקרטיה וזכויות אדם באמצעות כלים המהווים יסודות והצהרות לקביעת יעדים חינוכיים ולעקרונות חקיקה. להלן כמה אבני דרך בהיבט של תרומתן לקידום מדיניות בינלאומית לחינוך לדמוקרטיה.

(1) הצהרת האו"ם בנושא חינוך והכשרה לזכויות אדם (האספה הכללית של האו"ם, 2011)³ איששה את קריאת הוועידה העולמית לזכויות אדם (וינה, 1993) לכלול בכל תוכניות הלימודים נושאים של זכויות אדם, דמוקרטיה וחוק הומניטרי. ההצהרה קבעה שעל לימוד זכויות האדם לכלול, בין היתר, נושאים כמו שלום, דמוקרטיה וצדק חברתי בהיבטים גלובליים ומקומיים כדי להשיג הבנה משותפת, מודעות ומחויבות לזכויות אדם.⁴

(2) השלבים הראשון,⁵ השני⁶ והשלישי⁷ של התוכנית העולמית לחינוך לזכויות אדם של האו"ם (2005–2019) דוגלים בתפיסה הוליסטית יותר של זכויות אדם. הטענה היא שהחינוך צריך לכלול קידום זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות. התוכנית העולמית קובעת כי פעילויות חינוכיות צריכות

United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, 3
General Assembly Resolution 66/137, December 19, 2011 (U.N.Doc.
A/RES/66/137)

4 ראו נספח להצהרת האו"ם 66/137.

World Programme for Human Rights Education First Phase, United Nations, 2006

World Programme for Human Rights Education Second Phase, United Nations, 2012

Plan of Action for the Third Phase (2015–2019) of the World Programme for Human Rights Education, United Nations General Assembly, August 4, 2014 (U.N. Doc. A/HRC/27/28)

לטפח כבוד והערכה להבדלים בין אדם לאדם והתנגדות לאפליה; לפתח ידע ומיומנויות כדי לאפשר הגנה על זכויות אדם; וליצור סביבות הוראה ולמידה המעודדות השתתפות ומעורבות אזרחית ומחויבות לזכויות אדם.

(3) אמנת מועצת אירופה לחינוך לאזרחות דמוקרטית וחינוך לזכויות אדם (2010)⁸ מגדירה הנחיות משותפות למדינות החברות במועצת אירופה. האמנה היא הסכם הכולל יעדים ועקרונות למדיניות חינוך ולחקיקה בנושא חינוך לאזרחות דמוקרטית, ומטרתה לקדם ולהגן על הדמוקרטיה ועל שלטון החוק. שני היבטים עיקריים מתוך האמנה עוסקים בהטמעה של חינוך לדמוקרטיה ובחקיקה במדינות השונות:

למידה של חינוך לאזרחות דמוקרטית וחינוך לזכויות אדם היא תהליך לכל החיים. למידה אפקטיבית בתחום זה כוללת מגוון רחב של בעלי עניין, לרבות קובעי מדיניות, אנשי חינוך, לומדים, הורים, מוסדות חינוך, רשויות חינוך, עובדי מדינה, ארגונים לא ממשלתיים, ארגוני נוער, תקשורת והציבור הרחב (סעיף 5.b).⁹

פרקטיקות ופעילויות הוראה ולמידה צריכות לקדם ולהטמיע ערכים דמוקרטיים וזכויות אדם. על הממסד החינוכי, לרבות בתי ספר, לשקף ולקדם ערכי זכויות אדם ולעודד העצמה והשתתפות פעילה של לומדים, אנשי הצוות ובעלי עניין, כולל הורים (סעיף 5.e).

נוסף על כך, האמנה הגדירה את העקרונות לחינוך לדמוקרטיה בחינוך ה"פורמלי", למן הגיל הרך ועד לאוניברסיטה; ובחינוך ה"לא-פורמלי" או ה"בלתי פורמלי" כ"תהליך לכל החיים שבו כל אדם רוכש עמדות, ערכים, מיומנויות וידע מההשפעות והמשאבים החינוכיים בסביבתו שלו ומהניסיון היום-יומי". האמנה הגדירה גם את החינוך לאזרחות דמוקרטית ואת החינוך לזכויות אדם כקשורים

8 ראו Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights, Council of Europe, 2010

9 כל ההרגומים במסמך נעשו בידי מיטל ברון אלא אם צוין אחרת.

זה בזה ותומכים זה בזה. לפי זה, החינוך לאזרחות דמוקרטית צריך להתמקד בעיקר בזכויות, באחריות דמוקרטית ובהשתתפות פעילה בתחומים האזרחי, הפוליטי, החברתי, הכלכלי, המשפטי והתרבותי של החברה. בדוח הוועידה של מועצת אירופה שפורסם בשנת 2017¹⁰ הודגש גם כי אסור שמשברים פוליטיים, חברתיים או כלכליים ישמשו תירוץ לממשלות להזניח את אחריותן לספק לכל אדם במדינתן את ההזדמנות לחינוך לאזרחות דמוקרטית ולזכויות אדם.

אמנה נוספת היא **אמנת הדמוקרטיה הבין-אמריקאית (2001)**.¹¹ אמנה זו קובעת שחינוך הוא דרך יעילה לקידום המודעות של האזרחים לעקרונות הדמוקרטיים במדינתם. האמנה מפנה תשומת לב מיוחדת לפיתוח תוכניות ופעילויות לחינוך ילדים ונוער כאמצעי להבטחת מחויבותם בהמשך חייהם לשמירה על ערכים דמוקרטיים, ובכללם חירות וצדק חברתי (סעיף 27).

אם כך, גיבושם של מסמכים בינלאומיים בעשור החולף מלמד כי החינוך לדמוקרטיה הוא נושא ליבה מחייב במערכת החינוך של כל מדינה דמוקרטית. החלק הבא ידגים מחויבות זו במדינות שהפכו את תחום החינוך לדמוקרטיה לתחום מרכזי ומחייב, המשתקף במדיניות החינוך הן בהנחיות והן בתוכניות.

סקירה השוואתית

המדינות שנסקרו לצורך ההשוואה הן פינלנד, גרמניה, צרפת, וארצות הברית. הבחירה בשלוש הראשונות קשורה לכך שכל אחת מהן, בדרכה, היא דוגמה טובה לקידום של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בכלל המערכת. נוסף לכך, בצרפת ובגרמניה יש התמודדות גם עם דילמות של רב-תרבותיות ועם פערים בין קבוצות אוכלוסייה, בדומה לישראל. מערכת החינוך האמריקאית, למרות המבנה הפדרלי, מציגה מדיניות חינוך דומה לזו שקיימת בישראל, קרי מדיניות חינוך נאו-ליברלית, מבוססת סטנדרטים. מאפיינים נוספים של החינוך בארצות הברית

¹⁰ דוח הוועידה של מועצת אירופה (2017): "Learning to Live Together: A Shared Commitment to Democracy"

דומים במהותם לאלה של ישראל, למשל אי־שוויון בין קבוצות בגישה לחינוך איכותי וברמת ההישגים, או, למשל, היעדרו של פלורליזם במובנו המהותי.

פינלנד, גרמניה וצרפת הן חלק ממועצת אירופה, שהוקמה בשנת 1949 ומאגדת בתוכה 45 מדינות חברות. מטרת הקמת המועצה הייתה ליצור אזור דמוקרטי ומשפטי משותף, מתוך הקפדה על כבוד לערכים בסיסיים: זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק. גם מדינת ישראל היא חלק ממועצת אירופה (מ־1957 ישראל שותפה במעמד של משקיפה, ויש לה שלושה נציגים במועצה)¹², והיא שותפה להסכמים מסוימים ברמות שונות של מחויבות, הן בשלב הניסוח והן בשלב היישום. הסקירה שלהלן תתמקד בשני היבטים: האחד, אופני היישום של מדיניות החינוך לדמוקרטיה כפי שהם באים לידי ביטוי בחקיקה או בהוראות ובתוכניות הלימודים הלאומיות; והשני, מאפייני העיסוק בקידום חינוך לדמוקרטיה במדינות העולם בהשוואה לישראל.

חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה באחדות מהמדינות שנסקרו הוא מתוקף חקיקה לאומית או כנגזרת של האמנות וההצהרות של האו"ם ושל מועצת אירופה. היעדים מנוסחים בכל מדינה אחרת, על פי ההקשר הלאומי, המסורות, המורשת התרבותית והגישה הלימודית שנבחרה. במדינות שנבחרו קיימות שלוש אסטרטגיות לימוד נפוצות הנהוגות במערכת החינוך ובבתי הספר:¹³ (1) כנושא עצמאי, שיכול להיות חובה או לא־חובה; (2) כשילוב של נושאי מפתח של חינוך לדמוקרטיה ולערכים דמוקרטיים בנושאי הליבה; (3) כשילוב רחבי של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בכל הנושאים הנלמדים.

בפינלנד, תוכנית הליבה כוללת תוכניות לימוד על דמוקרטיה, לימודי אזרחות וחינוך לזכויות אדם (מבית הספר היסודי ועד התיכון). המבנה המבוצר של מערכת החינוך בפינלנד עשוי לייצר וריאציות שונות בהמשגה של תוכנית הלימודים,

12 הנחון מתוך אתר הכנסת, החטיבה לקשרים בין־לאומיים.

13 לפי דוח המחקר של Eurydice: "Citizenship Eurydice Report at School in Europe Education 2017"

אך המערכת מסתמכת על חקיקה ראשית¹⁴ ועל ערכים דמוקרטיים מושרשים. אלו מבטיחים כי החינוך לדמוקרטיה יבוא לידי ביטוי בתוכנית הלימודים ויכלול בתוכניות הליבה של כל הכיתות ובנושאים חוצי מקצועות ספציפיים, המשלימים, מתעדכנים ומוקמים במסגרת תוכנית הלימודים המקומית. נוסף על כך, נושאים חוצי לימוד כלולים בכל מקצועות הלימודים, לפי הנושא ולפי ההעדפות של כל בית ספר. בחינוך היסודי והתיכוני, והחינוך האזרחי נכלל בכל המקצועות הנלמדים בבית הספר, גם בנושא עצמאי וגם בנושא חוצה לימודים (Navarro & Medina & de-Alba-Fernández, 2015). סוגיות הקשורות לחינוך לדמוקרטיה מוטמעות ונלמדות בעיקר במקצועות החובה של מדעי הרוח והחברה, כמו גם בהיסטוריה, גאוגרפיה, דת ואתיקה, כלכלת בית וחינוך לבריאות.

בגרמניה, החינוך לדמוקרטיה חוצה תוכניות לימוד (מבית הספר היסודי ועד התיכון). לכל מדינה בגרמניה יש אפיונים ייחודיים, ויישומן המעשי של תוכניות הלימוד הוא באחריות כל בית ספר. עם זאת, הוועידה הקבועה של שרי החינוך והתרבות מעבירה למדינות הנחיות ברמה הפדרלית, הכוללות כמה החלטות הקשורות לחינוך לאזרחות: מסמכים רשמיים שעניינם חינוך לזכויות אדם¹⁵, חינוך לרבותנות, חינוך דמוקרטי, אוריינות תקשורת וחינוך היסטורי ופוליטי. מסמכים אלו חלים על כל המדינות ולכן הופכים את החינוך לאזרחות למאפיין של מערכת החינוך כולה שהחינוך לדמוקרטיה נכלל בו החל מבית הספר היסודי. החינוך לדמוקרטיה הוא חלק מתוכניות הלימודים באזרחות (הנקרא גם "חינוך דמוקרטי") וכולל ידע על זכויות אדם, מודעות להיבט ההיסטורי והכרת מושגים פוליטיים וחברתיים בסיסיים. התוכנית ממשיכה לפעול גם בבית הספר העל-יסודי, ושם מתמקדים בסטנדרטים לאומיים של חינוך לדמוקרטיה ושל פדגוגיה של חינוך לדמוקרטיה בפוליטיקה, בלימודי חברה וכלכלה ובהכרת החוקה, החוק

14 ראו "Key Legislation on General Education" באתר משרד החינוך של פינלנד.

15 מתוך המלצת הוועידה של שרי החינוך והתרבות בנושא קידום זכויות האדם בבתי הספר בגרמניה: "Recommendation of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs on the Promotion of Human Rights in Schools," Resolution of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (1980 in the version of 2000)

והמוסכמות בנושא זכויות האדם. בהמבורג, למשל, הובילה רשות החינוך תהליך של גיבוש קריטריונים איכותיים לפיתוח בתי ספר המקדמים חינוך לדמוקרטיה במסגרת תוכנית ששמה "ללמוד ולחיות דמוקרטיה" (Demokratie lernen & leben). את התוכנית פיתחו הממשלה הפדרלית, המדינות והארגונים הלא-ממשלתיים, בשיתוף עם מוסדות להכשרת מורים במדינות הפדרליות ברלין, ברנדנבורג, המבורג, סקסוניה, סקסוניה-אנהלט ותורינגיה.

בצרפת, מאז אמצע שנות ה-80 של המאה העשרים, הנטייה היא לביזור סמכויות בחינוך, אך הממשלה שומרת על שליטתה בתוכניות הלימודים. מערכת החינוך מבוססת על עקרונות שחלקם בהשראת המהפכה של 1789, חוקים שהתקבלו בין 1881 ל-1889 תחת הרפובליקות הרביעית והחמישית וכן החוקה של 4 באוקטובר 1958: "הארגון של חינוך ציבורי חינוכי וחילוני בכל הדרגים הוא חובה של המדינה". הכשרת האדם והאזרח¹⁶ היא תחום חוצה לימודים מתוקף חקיקה¹⁷ בכל תוכניות הלימודים (מהגן ועד התיכון). בגן הילדים התלמידים לומדים את כללי האזרח הבסיסיים. בבית הספר היסודי התוכנית נקראת "חינוך מוסרי ואזרחי", והיא תוכנית ליבה חוצת לימודים בהוראת צו¹⁸ (משנת הלימודים השלישית ועד לחמישית מוקדשת לנושא שעה אחת בשבוע, בכל מקצועות הלימוד). מטרת התוכנית היא להנחיל לתלמידים תרבות מוסרית ואזרחית ורוח ביקורתית כדי לפתח את התנאים המאפשרים לתלמידים להתוודע לתחומי אחריותם בחייהם האישיים והחברתיים לפי ערכים דמוקרטיים של שוויון, כבוד, חופש, סולידריות, צדק, כבוד והיעדר כל סוג של אפליה. כל אלו הם הערכים החוקתיים של הרפובליקה הצרפתית, מעוגנים בהצהרת זכויות האדם והאזרח (1789) שקודמה למעמד של חוקה בשנת 1946. בבתי הספר העל-יסודיים נכלל החינוך האזרחי גם במקצועות היסטוריה וגאוגרפיה כגישה משולבת. התוכנית מדגישה את תפקידו

16 "נספח לתוכנית ההוראה לחינוך היסודי (מחזור 2)", צו בית משפט, בתוך: BO (כתב העת הרשמי), גיליון מס' 11, אתר משרד החינוך הצרפתי, 9 בנובמבר 2015.

17 "תוכניות ההוראה לחינוך יסודי ותיכוני", צו בית משפט, בתוך: BO (כתב העת הרשמי), גיליון מס' 30, אתר משרד החינוך הצרפתי, 21 ביולי 2018.

18 מנכ"ל משרד החינוך אחראי ליישום צו זה, המפורסם בכתב העת הרשמי של הרפובליקה הצרפתית ובאתר משרד החינוך.

של בית הספר כמוסד המלמד מנגנונים פוליטיים (Navarro-Medina & de-Alba-) (Fernández, 2015) באמצעות גיבוש וקידום תרבות מוסרית ואזרחית המטפחת רגישות מוסרית, היכרות עם החוק והמשפט, פיתוח תחושת מחויבות ואחריות כלפי אחרים, הצמחת רוח אוטונומית ועידוד פעילות מתוך שיתוף פעולה. בנוסף פועלת גם תוכנית הליבה "מסע אזרחי" - לאור הערכים המובילים של משרד החינוך.¹⁹ בתוכנית זו יש מערכי שיעור בנושאי מוסר ואתיקה, חינוך לאוריינות דיגיטלית וחינוך סביבתי. התוכנית מבוססת גם על השתתפות התלמיד בחיים החברתיים והדמוקרטיים של הכיתה ושל המוסד החינוכי.

באמצעות הברית הדיון על חשיבותו של החינוך האזרחי בתפקיד של משמר המשטר והחברה דמוקרטית התחיל בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת, ולפיכך החלו לבסס בה תוכניות ליבה המשלבות הוראה של ידע על מוסדות הדמוקרטיה עם התנסות במעורבות חברתית פעילה (Westheimer & Kahne, 2000). במהלך אותו עשור נכתבו ויושמו תוכניות לחינוך אזרחי אשר מעצב את ההעדפות הערכיות של התלמידים ועשוי לחזק את המשטר ואת החברה הדמוקרטית מאחר שבאמצעות הברית התפקיד הפדרלי בחינוך מוגבל, מדיניות החינוך נקבעת ברובה ברמה המקומית. עם זה, תוכנית הליבה לחינוך אזרחי מבית הספר היסודי ועד לתיכון מעוגנת בחוק הפדרלי והיא מחייבת (טסלר, 2004, 2005).

עיון מעמיק בתוכניות הקיימות במדינות הנסקרות מלמד על האפשרות לעיון החינוך לדמוקרטיה בחקיקה ובהנחיות מחייבות. ובכל מקרה, ברור שחינוך לדמוקרטיה חייב להתקיים במהלך רב־גילי ולא רק במסגרת של שיעורי אזרחות בסוף לימודי התיכון. המשותף לכל התוכניות הוא ביסוס החינוך האזרחי בחקיקה ובמסמכי מדיניות מחייבים. יתרה מזו, המחקר על החינוך האזרחי במדיניות הללו מראה דילמות דומות במהותן: הפער המושגי בנושאים של דמוקרטיה וערכים דמוקרטיים, מתח בין קבוצות תרבות שונות על זהות, ויכוח על ערכי יסוד והגדרת מסגרת השייכות האזרחית, וכן פערי יישום בין רמה ארצית/פדרלית לרמה מקומית/מדינתית.

גם ישראל מתמודדת עם דילמות אלה, אבל בחינה של מגמות השינוי בתוכניות החינוך לדמוקרטיה הישראליות מגלה גם את חוסר היציבות המתמשך בשדה זה, הנע בין תפיסות המושתתות על ערכים אוניברסליים לתפיסות המושתתות על ערכים פרטיקולריים (ממן, 2014), בין גישה צרה או פרוצדורלית לחינוך לדמוקרטיה לגישה מהותית לחינוך לדמוקרטיה (פוקס, בלאנדר וקרמניצר, Carr, 2008a, 2008b; 2015) ובין דמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה רפובליקנית (Sandel, 1984; Rawls, 1993; Knight Abowitz & Harnish, 2006). חוסר יציבות זה בולט במיוחד משום שנושא החינוך לדמוקרטיה אינו מעוגן בחקיקה או בחוזרי המנכ"ל, כפי שיוצג בהמשך.

ג. מדיניות החינוך לדמוקרטיה בישראל: רקע

מערכת החינוך פועלת כאין מראָה – היא משקפת במידה רבה את הלכי הרוח בחברה ואת התהליכים המתרחשים בה. חסרונה של מדיניות חינוך מוסדרת לדמוקרטיה והיעדר הנחיות עקביות וייעודיות מטעם גורמי החינוך המדינתיים מאיצים את תהליך השחיקה של ערכי הדמוקרטיה בחברה בישראל. מיפוי של תהליכי מדיניות החינוך לדמוקרטיה בישראל אינו מנותק מההקשרים המבניים והחברתיים-כלכליים המשפיעים על אופייה של כל מערכת חינוך ציבורית ועל העיסוק שלה בקידום של ערכים דמוקרטיים. בישראל יש להיבטים אלה השלכות יישומיות מרחיקות לכת על הצהרות המדיניות בנושא זה, וכפועל יוצא מכך גם על דרכי הפעולה. חלק זה מציג הקשרים אלה ומבהיר את משמעותם לקידום של מדיניות חינוך לדמוקרטיה. מטרתו היא להציע מסגרת התייחסות רחבה למקרה המבחן הנידון במסמך זה. ההקשר המבני וההקשר החברתי-כלכלי מסייעים להסביר חלק מהפערים בתהליכי היישום של מדיניות החינוך לדמוקרטיה שיוצגו בהמשך. כל המלצת מדיניות חייבת להתחשב בהיבטים אלה כדי להיות בת קיימא ומעוגנת במציאות החינוכית העכשווית.

1. היבט מבני

שורשיה של מערכת החינוך הישראלית בימי היישוב היהודי. בראשיתה של פעילות התנועה הציונית בארץ ישראל בסוף המאה התשע עשרה החלו להתגבש זרמים פוליטיים אשר עיצבו לחבריהם מערכת חינוך עצמאית, נפרדת ואוטונומית (רשף, 1980; אלבוים־דרור, 1990; רשף ודרור, 1999). העיקרון המארגן של מערכת מפוצלת על בסיס זרמים אידאולוגיים המשיך להתקיים גם במערכת 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 כלל הזרמים החינוכיים לכדי מערכת חינוך ציבורית מאוחדת, הותיר את קיומן של מערכות עצמאיות הן לזרם הדתי והן לזרם העצמאי־חרדי ושימר את ההפרדה בחינוך על בסיס דת ולאום, כך שבפועל תהליך ההאחדה לא הושלם (צמרת, 2002). במרוצת השנים ניסח החוק סעיפים להגדרת מוסדות נוספים כמוסדות עצמאיים, שיקבלו מימון מן המדינה אך ישמרו על ייחודיות אידאולוגית, פדגוגית או תרבותית (איכילוב, 2010). ואכן, מערכת החינוך הישראלית פועלת עד היום, למעשה, כמערכת המפוצלת על בסיס לאום, דת ועדה (אלבוים־דרור, 1982; דרור, 2000, 2010), מצב המקשה על הגעה להסכמה על תוכני ליבה משותפים לכלל הקבוצות הלומדות במערכת. וכך, במשך השנים חוזר ועולה חסרונו של מכנה משותף אזרחי (קרמניצר, 1996, 2013; מטיאש וצבר־בן יהושע, 2004; טסלר, 2004, 2005; רוטברג ואבישי, 2012; דוח מבקר המדינה, 2016). ניתוח של מדיניות החינוך לדמוקרטיה בישראל אינו מנותק ממאפיין מרכזי זה ומהווה בעת ובעונה אחת אתגר מתמשך וגם חסם שיש להתמודד עימו, בעיקר בשל פערים בין מגזרים בתפיסות ובהגדרות של מושגים מכריעים כמו שוויון, זכויות אדם ודמוקרטיה (הופמן, 2020).

2. היבט חברתי־כלכלי

הפיצול הקיים במערכת החינוך אינו קורה רק במישורים של דת, לאום ועדה, אלא בא לידי ביטוי 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, קונור־אטיאס וזלינגר, 2015; סבירסקי, קונור־אטיאס ודגן־בוזגלו, 2016; איילון

ואח', 2019). מאפיינים אלה קשורים, בין היתר, למדיניות החברתית-כלכלית הנהוגה בישראל מאז סוף שנות ה־80, והם הבסיס למחקרי מדיניות חינוך עכשוויים העוסקים בהיבטים שונים, חלקם ביקורתיים, של מבנה מערכת החינוך, של תהליכי שינוי ושל רפורמות אפשריות לקידום הישגים הן ברמה המקומית והן ברמה העולמית (דוח דוברת, 2005; דוח מקינזי, 2008; איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019; 2017; Bove, Ball, & Gold, 2017; Fullan, 2000; Cuban, 1990). היבטים חברתיים וכלכליים אלה מתקשרים גם לנושא החינוך לדמוקרטיה. הדגש שמדיניות חינוך נאו־ליברלית שמה על הישגים מדידים ועל מבחנים בינלאומיים, לדוגמה, דוחק לשוליים את העיסוק בנושאים שאינם בני מדידה ואינם מוגדרים מקצועות מועדפים כמו מתמטיקה ומדעים (ראו בהמשך).

מערכת החינוך, כמו מערכות ציבוריות אחרות בישראל, שרויה בשני העשורים האחרונים בתהליכים של מעבר למערכת הפועלת כ"שוק־למחצה" או "מעין־שוק". תהליכים אלה כוללים, בין השאר, אימוץ של שפה ושל מאפיינים של כלכלת שוק, והם יוצרים תחרות בין גורמים שונים על בעל הסמכות לחינוך, לתוכן, למימון ולפיקוח (מיכאלי, 2015; & Yonah, Dahan, & MacEwan, 2005; Markovich, 2008; Katan & Lowenstein, 2009).

התפשטותה של התפיסה הנאו־ליברלית במציאות החינוכית מאז תחילת שנות ה־2000 קשורה קשר הדוק לדיון על מדיניות החינוך לדמוקרטיה (Hill, 2003). המגמות שהחלו להסתמן בהשפעת תפיסה זו חותרות לגיבוש סטנדרטים לימודיים, להכנת התלמידים לעולם התעסוקה העתידי על ידי פיתוח מיומנויות תעסוקתיות ויצירת הון אנושי, להעברת האחריות מידי הגוף המושל לגופים הפועלים בשוק מעין־פרטי (quasi market) ולהפצה של תוכניות לימודים מובנות במגוון נושאים. אחת ההשלכות של העברה זו לגופים חיצוניים היא פגיעה באוטונומיה של צוותי החינוך בבתי ספר כגורמי המקצוע המרכזיים במערכת החינוך, במקום לחזק את השדה החינוכי כשותף בעיצוב ובתכנון תהליכי חינוך (Bales, 2006; Addi-Racah & Gavish, 2010). ראיית מערכת החינוך דרך הפריזמה הכלכלית מקשה על תהליכי הטמעה של ערכים דמוקרטיים, שכן היכולת למדוד תהליכים אלה באמצעות סטנדרטים מערכתיים מוגבלת מראש. ברפורמות הפועלות ברוח זו המדינה הופכת להיות בעיקר רגולטור, כלומר

אחראית לקביעת מטרות החינוך, לחקיקה, לבניית תוכניות לימוד, לתקצוב ולקביעת סטנדרטים מערכתיים (MacEwan, 2005; Apple, 2006; Volansky, 2007; Yonah, Dahan, & Markovich, 2008). אחת התוצאות של תהליכים אלו היא שאנשי החינוך הופכים לשוליים בתהליכים של קביעת היעדים החינוכיים ועיצובם, ולפיכך לגורם שנדרש לעמוד ביעדים ולהביא להישגים הנדרשים בלי שתהיה לו כמעט שום אוטונומיה או אפשרות בחירה. התפתחות כזאת משפיעה, כמובן, על תהליכי ההוראה והלמידה (גבו, 2009; זוהר, 2013), ואולם מעבר לכך יש לה גם השלכות על מקומם של המורים כמחנכים וכבעלי הסמכות המקצועית גם בתחום הנחלת הערכים (Addi-Racah, 2015). וכך למשל, האוטונומיה הפדגוגית של מורים שמעוניינים לקדם תפיסות של צדק חברתי באמצעות פיתוח אוריינות פוליטית ובעזרת שימוש בפדגוגיה ביקורתית נפגמת (Guttman, 1999; Hill, 2003).

אחת התוצאות של תמורות אלה היא שהמדינה חדלה להיות ממשל והפכה להיות גוף מושל. מערכת היחסים בינה ובין החברה והפרטים החיים בה הוגדרה מחדש (Davies & Bansel, 2007; Ball & Youdell, 2008), והמגזרים הפרטי והשלישי החלו להשתתף בקבלת החלטות של מדיניות (Katan & Lowenstein, 2014; Williamson, 2009). לתוך מרחב זה נכנסו גופים פרטיים המספקים שירותי חינוך אשר בעבר סופקו על ידי המדינה: עמותות הורים (שמעורבים היום הרבה יותר מבעבר), עמותות מגזר שלישי, גופים פרטיים וגופי מגזר רביעי (Yonah, Dahan, & Markovich, 2008; Resnik, 2011; Addi-Racah, 2015). לתהליכים אלה, כאמור, יש השפעה רבה על הירידה המתמשכת במעמדם של המורים ובתי הספר בהיבטים של שכר, מעמד ציבורי, אוטונומיה ומרחב פעולה פדגוגי (גופן, 2004; Bove, Ball, & Gold, 2017). וכך, במערכת החינוך פועלים - במסגרת תהליכי הביזור והמעין־שוק שהתפשטו מערכת - ארגונים מהמגזר השלישי ומהמגזר הפרטי בתחומים חברתיים וערכיים, ובכללם גם תחום החינוך לדמוקרטיה (Bales, 2006; Addi-Racah, & Gavish, 2010). ארגונים אלו מגיעים לבתי הספר ומעבירים השתלמויות למורים. לעיתים הם אף פועלים ישירות מול התלמידים (וורגן, 2007).

דפוס התנהלות זה מקשה על המעקב אחר קביעתה של מדיניות חינוך לדמוקרטיה. יתרה מזו, מאחר ששחקני מדיניות רבים (מדינתיים וחינוניים) פועלים בתחום זה במגוון דרכי פעולה שהן נפרדות ולפעמים אפילו סותרות, קשה לאתר את הפעולות ליישום המדיניות או להבין אותן. תמונה זו משקפת את שני הקטבים שבתוכם פועלת מערכת החינוך: האחד, ריכוזיות גבוהה, פיקוח ומדידה נרחבים ודרישה לאחראיות (accountability) מצד אנשי החינוך; והשני, קידום מהליכים בתוך משרד החינוך ומחוצה לו בעזרת גופים חיצוניים לקידום אוטונומיה ויוזמות חינוכיות מהשטח (Nir et al., 2016). ההבנה של דפוס ההתנהלות הזה חשובה מאוד למיפוי חוזרי המנכ"ל ולהבנה שלהם כביטוי של מדיניות החינוך לדמוקרטיה.

ד. מדיניות החינוך לדמוקרטיה: התפתחות היסטורית

שורשיה של מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה בישראל בצמיחתה של תרבות ציונית וחילונית שהתעצבה בתקופת היישוב ובראשיתה של המדינה (דרור, 2000). בתקופה זו אומץ דגם חינוך לאומי ייחודי (קימרלינג, 1993), שהדגיש את מקומה של הציונות במערכת החינוך היישובית, וכן את חלקה בתהליכים של עיצוב מדיניות החינוך, עיצוב יעדים חינוכיים ושינוי פני החברה היהודית והאדם היהודי (אלבוים דרור, 1982). איכילוב (1993) מראה שבתקופת היישוב היה החינוך לאזרחות לאומי-לאומני - כדי "לגייס" את הכוחות הדרושים להקמת המדינה. רק לאחר קום המדינה וחקיקת חוק מטרות החינוך (תשי"ג-1953) נוספו דגשים לאומיים-יהודיים לשם עיצוב דמותה של המדינה. מטרת חוק החינוך הממלכתי כפי שנוסחה בעת החקיקה, בשנת 1953, מדגימה דגש זה במחויבות לערכים הפרטיקולריים, לעומת שאיפה לקידום ערכים אוניברסליים:

מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית,

ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות.²⁰

במשך השנים תוקנו תיקונים שונים במטרות החוק, עד לניסוח סעיף זה מחדש בשנת 2000. הניסוח החדש התאים את מטרות החינוך לשינויים שחלו בחברה במרוצת השנים. כעת הופיעו המחויבות להנחיל את ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית והחשיבות שבפיתוח יחס של כבוד "לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים"; לצד התייחסות ברורה לצורך "לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים".²¹ אף על פי כן, לאורך השנים לא תורגמו הצהרות אלה, ברוב המקרים, לתוכנית לימודים סדורה ומחייבת מעבר לשיעורי האזרחות. במבט על, הסוקר את תוכניות הלימודים, מראים פדהצור ופרליגר (2004) כי כבר בתקופת היישוב ועד לסוף העשור השישי למדינה, הדמוקרטיה שאליה חונכו תלמידי ישראל הייתה דמוקרטיה "צרה" או "פרוצדורלית", המקפלת בתוכה בעיקר צורת משטר והיבטים פורמליים של הליכים שלטוניים (ראו גם טסלר, 2004), וכך הוחמצה המטרה המרכזית של החינוך לדמוקרטיה (השוו גוטמן, 2002). קובעי מדיניות החינוך קידמו למעשה ערכים פרטיקולריים (לאומיים יהודיים) והעדיפו אותם על פני ערכים אוניברסליים (אזרחיים ודמוקרטיים).

20 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיף 2 (לפני העדכון).

21 מטרות חוק חינוך ממלכתי המעודכנות מציגות מנעד גדול מאוד של מטרות ערכיות וחברתיות שיכולות להתאים, בחלקן או במלואן, לקבוצות שונות בחברה הישראלית. עם זאת, השאלה מה נמצא או לא נמצא במטרות נתונה לדיון ולמאבק מתמיד בין קבוצות. הדיון משקף את החשיבות ההצהרתית של סעיף זה בחוק ואת ההבנה שדרכו ניתן לקדם תוכניות ומהלכים כלל-מערכתיים. כך למשל, בכנסת ה-19 הגישו חברי כנסת מסיעות הקואליציה, בעת הדיונים על גרסאות מוקדמות של חוק הלאום, הצעה להיקון המטרות ולהדגשת החינוך לערכי המדינה כמדינת הלאום של העם היהודי, ברוח חוק הלאום שהתקבל בסופו של דבר בכנסת ה-20. ראו הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - מטרות החינוך), התשע"ג-2013 (1512/19/פ).

עם זאת, ניתן לציין שני מקרים ברורים של עיסוק מחייב בקידום החינוך לדמוקרטיה. הראשון נעשה בתקופת כהונתו של יצחק נבון בתפקיד שר החינוך. נבון חזר לפוליטיקה לאחר שהיה נשיא המדינה ומונה לשר חינוך ב־1984. באותם ימים פעלה מחתרת יהודית, שפעילותה נחשפה בשנים אלה ונעצרה ב־1984. בד בבד נבחר הרב מאיר כהנא לראשונה לכנסת ועורר סערה ציבורית בנאומיו ובפעילותו, שחתרו תחת יסודות הדמוקרטיה הבסיסיים ביותר של זכויות אזרח ושוויון. עם כניסתו לתפקיד הגדיר יצחק נבון כיעד מרכזי את החינוך לדמוקרטיה ולדו־קיום. הצהרתו הובאה בחוזר מנכ"ל, הוראות קבע, בשנת 1985.²² החוזר הגדיר במטרותיו את השאיפה "ליצור אדם אוטונומי, בעל עשייה חברתית, המכבד את כללי הדמוקרטיה, המכיר בפלורליזם ונוהג בסובלנות ומכיר בחובתו של הפרט לקיים את חוקיה של החברה וכלליה". פרסום החוזר עורר ויכוחים בכנסת, למשל בסוגיית המתח שבין הרכיב הדתי לרכיב האוניברסלי בחינוך הממלכתי־דתי.²³

חוזר המנכ"ל לעיל הציג תוכנית סדורה לכל שכבות הגיל המשלבת פעילות בחינוך החברתי בבית הספר יחד עם פעילות הלימודים הפורמלית. שנה לאחר מכן, ב־1986, הוקמה היחידה לחינוך לדמוקרטיה במשרד החינוך. היחידה קיבלה סמכויות נרחבות, מתוך שאיפה להעמיק את הפעילות החינוכית בתחום ולהרחיבה (צדקיהו, 1988). מעמדה של היחידה השתנה עד שבשלב מסוים היא הוכפפה למינהל לחינוך ערכי. בשנת 1999 היא נסגרה (פדהצור ופריגור, 2004).

המקרה השני של עיסוק מחייב בקידום החינוך לדמוקרטיה הוא דוח סיכום עבודתה של הוועדה שמינה שר החינוך אמנון רובינשטיין בראשותו של פרופ' מרדכי קרמיניצר ב־1995. מטרת הוועדה הייתה לפתח תוכנית "להנחלת האזרחות לתלמידים כיסוד ערכי והתנהגותי משותף לכל אזרחי המדינה". משרד החינוך

22 חוזר המנהל הכללי 1985, "חוזר מיוחד ה' - החינוך לדמוקרטיה" משרד החינוך והתרבות.

23 ראו, לדוגמה, הדיון בכנסת על חוזר מנכ"ל חינוך לדמוקרטיה, שבו נחשף הקושי שבין תורה והלכה ובין דמוקרטיה, כפי שמשחק מהתוכנית לחינוך לדמוקרטיה במגזר הממלכתי־דתי. להרחבה ראו ישיבה 140 של הכנסת ה־11, ז' בכסלו תשמ"ו (20 בנובמבר 1985), אחר הכנסת.

קיבל את דוח קרמניצר ואישר אותו. עם זאת, מהלכי ההמשך של הדוח, כלומר כתיבת תוכניות מותאמות לכל אחד מן המגזרים, לא התבצעו עד היום, וההמלצה המרכזית שבו - חינוך אזרחי כבסיס משותף לכלל החברה בישראל לאורך כל שנות הלימודים - לא הוגשמה (קרמניצר, 2013).

השינויים במבנה ובארגון של משרד החינוך במהלך שנות ה־90, לצד דוח שנהר (1994; שגם הוא עסק בנושאים אלה)²⁴ ודוח קרמניצר (1996), הביאו בשנת 2001 למיקום ארגוני חדש של הנושא במסגרת מטה ייעודי ליישום דוחות שנהר וקרמניצר, ומאוחר יותר - במסגרת הקמת המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים, הפועל עד היום תחת המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך. ואולם יחידות אלה מצאו עצמן בכפיפות או בשותפות עם יחידות ארגוניות שמוקד העשייה שלהן הוא החינוך היהודי־ערכי או חינוך אזרחי בדגש פרטיקולרי. חוזר הוראת הקבע מ־1985 אינו תקף עוד, ודוח קרמניצר, למרות המחויבות ההצהרתית אליו, לא יושם במלואו עד היום. מיפיו חוזרי המנכ"ל מאז 2001 מצביע על הפערים שנותרו, ואף התרחבו, בתחום החינוך לדמוקרטיה מאז שנות ה־80 וה־90 ועד היום ועל הצורך בחשיבה מחודשת על מהלך כלל־מערכתי, מותאם למציאות החינוכית והחברתית העכשווית. חשיבה זו דורשת היכרות עם חוזרי המנכ"ל במערכת החינוך ועם אופן הפעולה שלהם בכלל ובהקשר של מדיניות החינוך לדמוקרטיה בפרט.

פרק 2

חוזרי מנכ"ל כביטוי מרכזי למדיניות החינוך

ההתנהלות האופרטיבית של מערכת החינוך הישראלית מתאפיינת יותר בריבוי חוזרי מנכ"ל ופחות מתוקף חקיקה. מתוך כך, מעמדן המשפטי של ההוראות המינהלתיות שאינן מעוגנות בחקיקה מאפשר, אפילו גורם, ריבוי חוזרי מנכ"ל, המפורסמים בתכיפות. כל החוזרים נמצאים במאגר חוזרי המנכ"ל

באתר משרד החינוך הדיגיטלי מאז שנת 1998. עד לשנת 2018 היה מנגנון החיפוש במאגר חוזרי המנכ"ל מסורבל ומבולגן, והדבר יצר קושי לעקוב אחר חוזרים שבוטלו או הוחלפו. גם ריבוי החוזרים השפיע על היכולת לעקוב אחר ההנחיות, להבין אותן ולוודא את יישומן על ידי הגופים המבצעים: בעלויות, אגפי משרד החינוך, מפקחים, מנהלים, מחנכים ומורים.

עם פתיחת שנת הלימודים תשע"ח חל שינוי במבנה של מאגר חוזרי המנכ"ל, מתוך ניסיון להיטיב את הנגישות ואת השקיפות של חוזרי המנכ"ל לכל המעוניין לעיין בהם. המאגר החדש מאפשר חיפוש על פי שנים וחודשים, חוזרים שבוטלו ווסרו מן המאגר, והקטגוריות שלפיהן הוא מחולק מראות בבירור את ההבדל בין חוזרים מסוג "הוראות קבע" לחוזרים מסוג "הודעות ומידע". חלק זה יפרט את הצורות המקובלות של חוזרי המנכ"ל ואת מאפייניהם כביטוי למדיניות כטקסט וכשיח (Ball, 1993, 2015, 2017). המטרה היא להפנות זרקור אל המגמות הקיימות במערכת החינוך בתחום מדיניות החינוך לדמוקרטיה ולאחר את פערי ההטמעה והיישום הקיימים בה. להלן יוסבר גם מעמדם של חוזרי המנכ"ל מבחינה משפטית, כרקע למיפוי של מאגר חוזרי המנכ"ל ולהצגת ממצאי הניתוח הכמותי והאיכותני של מיפוי זה.

א. חוזרי המנכ"ל: בין חקיקה להוראות מינהלתיות

תחום החינוך בישראל מבוסס מבחינה משפטית על שני חוקים ראשיים – חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953. הוא נסמך גם

על חוקים אחרים בנושאים ספציפיים, כגון חוק זכויות התלמיד, חוק החינוך המיוחד וחוק הפיקוח על בתי הספר. מספר החוקים שנחקקו בתחום החינוך קטן יחסית למספר החוקים בנושאים אחרים (למשל כלכלה, תחבורה או משפט), והוא משקף מצב של פעילות חקיקתית ורגולטורית מועטה ביותר. בשנים 1960-2017 היו בסך הכול כ־220 חקיקות משנה, אך מספר זה אינו כולל שימוש באמצעי חקיקה שונים כמו חוזרי מנכ"ל, שדומים באופיים לחקיקת משנה ורבים מהם מחליפים תקנות שמקובל יותר להעבירן בחקיקה (קוסטי ולוי־פאור, 2019). למעשה, מערכת החינוך מתנהלת דה־פקטו מתוקפם של חוזרי מנכ"ל המתפרסמים מדי חודש בחודשו (לעיתים אף בתדירות גבוהה יותר) ונשלחים למוסדות החינוך בשתי צורות מקובלות: חוזרים המפרטים הודעות ומידע²⁵ וחוזרים היוצאים כהוראות קבע.²⁶ חוזרי המנכ"ל כוללים נהלים, תקנות, הודעות ותזכורות הקשורים לפעילותו השוטפת של המוסד החינוכי במגוון רחב של נושאים (מינהלה, מבנה, פדגוגיה ועוד), והם מחייבים את כלל העובדים במערכת החינוך ואת כל הבאים בשעריה.

יתרונם של חוזרי המנכ"ל הוא היותם נוקשים פחות מחקיקה, ולפיכך מתאפשרים התאמתם מעת לעת, עדכוןם ופרסומם ברוח התקופה. ראו לדוגמה, התייחסות בג"ץ לנושא זה בפסק דין בנושא גביית תשלומי תל"ן (תוכנית לימודים נוספת) (2019):²⁷

25 "להודעות חוקף מחייב מעצם היותן הנחיות המנכ"ל למערכת הכפופה לו. מטרותן למסור לבתי הספר ולבעלי התפקידים מידע חיוני ולהסדיר תהליכי עבודה. רוב ההודעות תקפות בשנת הלימודים שבה פורסמו, ולכל היותר עד שנתיים ממועד פרסומן. לאחר מכן הן מועברות לארכיון כהודעות שפג חוקפן" (מתוך מאגר חוזר מנכ"ל משרד החינוך (אוחזר ב־9 בנובמבר 2017).

26 "להוראות חוקף משפטי מחייב. הוראת קבע תקפה עד אשר נכתבת הוראה חדשה המבטלת או מעדכנת אותה. הוראת שעה תקפה עד תאריך התפוגה שצוין בהוראה עצמה, למשל עד תאריך סיום שנת הלימודים. כל הוראה מכילה מבוא המפרט את תאריך כניסת ההוראה לתוקף, על מי היא חלה, האם היא הוראה חדשה או עדכון להוראה קודמת, וכן את רשימת ההוראות הקודמות באותו נושא ובנושאים קשורים. כמו כן מצוינים הגורם האחראי לכל אחת מן ההנחיות ודרכי ההתקשרות עמו" (מתוך מאגר חוזר מנכ"ל משרד החינוך (אוחזר ב־9 בנובמבר 2017).

27 בג"ץ 5004/14 שמשון ואחי' נ' משרד החינוך ומדינת ישראל.

סמכותו של משרד החינוך להתיר גביית תשלומי תל"ן מעוגנת במפורש בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי [...] (נוסף על כך, **מוסמך מנכ"ל משרד החינוך ליתן לרשויות מקומיות ולמוסדות חינוך "הוראות, הן בעניינים פדגוגיים והן בעניינים מנהליים"** – זאת לפי תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן: תקנות סדרי הפיקוח). **סמכות זו כוללת גם את הסמכות לפרסם חוזרי מנכ"ל בנושאים שונים** (בג"ץ 04/10980 איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך, בפסקאות 27-29 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל והאסמכתאות שם (23.1.2007)).²⁸

חסרונם של חוזרי המנכ"ל טמון גם הוא בגמישות המאפשרת נהלים ותקנות. כפועל יוצא מכך חסרונם הוא גם בריבויים (959 הודעות ו-252 הוראות קבע בשני העשורים האחרונים) ובהיעדרה של חקיקת חינוך מעודכנת, שלא כמו במדינות מערביות אחרות (גבתון, 2003; טסלר, 2005; איכילוב, 2010). היעדר או מיעוט חקיקה ראשית ומשנית בתחום מדיניות החינוך אינו דווקא ביטוי להיעדר רגולציה בתחום. אפשר בהחלט שהשימוש הרב בחוזרי המנכ"ל וההסתמכות עליהם במערכת החינוך ככלי מדיניות חקיקתיים ואף כחלק מהתרבות הארגונית נותנים את המענה הרגולטיבי (קוסטי ולוי-פאור, 2019). היחידות השונות המבקשות לעגן נוהל או נושא בחוזר מנכ"ל מביאות לדיון את ההצעה לאחר גיבושה ליחידה ועל פי הצורך גם לוועדה מקצועית. בנושאים מסוימים החוזרים עוברים לעיון בלשכה המשפטית של המשרד ורק לאחר מכן מתפרסמים. הגוף הארגוני המופקד על הפקת חוזרי המנכ"ל הוא המינהל הפדגוגי – הממונה על ניהול כל המערך הפדגוגי של מוסדות החינוך בישראל "תוך תכנון אינטגרטיבי, פיתוח והקצאה של משאבים פדגוגיים, כלים ואמצעים הנדרשים ליישום מדיניות המשרד".²⁹ מאז 2014 מעורבת בארגון המאגר ובתהליך הכתיבה של חוזרי המנכ"ל גם חברה לייעוץ וליווי תהליכי חינוך שזכתה במכרז שיצא בעניין זה.³⁰

28 ההדגשות שלנו.

29 אתר משרד החינוך, המינהל הפדגוגי.

30 מכרז 18/11.2015, מחוז אתר מינהל הרכש הממשלתי. ראו גם הארכת חוזה ההתקשרות (2019) – פרוטוקול דיון ועדת מכרזים, משרד החינוך, 26 ביוני 2019.

חוזרי המנכ"ל מחייבים את כלל מערכת החינוך. עם זאת, בשל המבנה הסקטוריאלי של המערכת, ניתן לראות ביטויים שונים למילוי ההנחיות וההוראות. שתי הדוגמאות הבולטות לכך הן אלה: חוזרי המינהל הממלכתי-דתי (חמ"ד) והפצת החוזרים באגף לחינוך של המגזר הערבי.

חוזרי המינהל הממלכתי-דתי נשלחים אחת לחודשיים לכל מוסדות החינוך בחמ"ד (סרגוסי, 2013). מדי פעם נשלחות איגרות מטעם ראש המינהל שיש בהן רעיונות חינוכיים. דברים על פרשת השבוע והודעות למיניהן נשלחים בכל סוף שבוע. ניתן לראות במכלול זה מקבילה לחוזרי מנכ"ל, אבל מאחר שהחמ"ד מחויב למערכת החינוך הכללית והוא חלק בלתי נפרד ממערכת שהיא ממלכתית ביסודה, חוזרים אלו כפופים גם הם לחוזרי המנכ"ל ואינם מחליפים אותם.³¹

בחינוך הערבי המצב אחר. מקומו הארגוני של האגף לחינוך במגזר הערבי הוא במזכירות הפדגוגית ולא במינהל חינוך ערבי נפרד, בשונה ממעמדו של המינהל הממלכתי-דתי.³² מעמד שולי זה מתבטא גם בכך שמרבית חוזרי המנכ"ל אינם מתורגמים לערבית, למרות המאבק הציבורי בעניין זה.³³ מעניין שבאתר האגף לחינוך במגזר הערבי מוצגים חוזרי מנכ"ל מסוימים בתרגום לערבית בתוספת ההנחיה: "התרגום נעשה כשירות לציבור דובר הערבית. בכל מקרה של ספק או אי התאמה בין הנוסח העברי לתרגום לערבית - הנוסח העברי הוא זה הקובע והמחייב".³⁴

31 במכון הישראלי לדמוקרטיה נכתב בימים אלה מחקר על חינוך לדמוקרטיה וחינוך אזרחי במערכת החינוך הממלכתי-דתי (חמ"ד). חוזרי מנהל/חמ"ד הם חלק ממסמכי המדיניות שייבדקו במחקר זה. לניתוח חוזרי המינהל בנושא החינוך האזרחי ראו מאמרו של סרגוסי, 2013.

32 במשך השנים נעשה מאמץ לקדם תיקון בחוק חינוך ממלכתי להענקת מעמד של חינוך ממלכתי-ערבי. מאמץ זה בא לידי ביטוי במחקרים שונים (למשל, אגבאריה וג'יבארין, 2013) ובהגשת הצעות חוק לוועדת החינוך של הכנסת (למשל, הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - חינוך ערבי) התשע"ה-2015).

33 ראו לדוגמה פנייתה של האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל משרד החינוך בנושא זה. "תרגום חוזרי מנכ"ל לשפה הערבית" (2017).

34 ראו האתר של אגף א' לחינוך במגזר הערבי, משרד החינוך.

וכך, כשמדובר בחינוך הערבי, לחוזרי המנכ"ל הכלליים יש מעמד מחייב, ויש הקפדה יתרה על קריאתם ועל מילוי ההנחיות וההוראות כלשונן (עראר ואבראהים, 2016).³⁵

ב. חוזרי מנכ"ל בנושא החינוך לדמוקרטיה

מאגר חוזר המנכ"ל באתר משרד החינוך מחולק לפי קטגוריות ("עץ נושאים"). את הקטגוריות מסמנות תוויות לפי נושאים, והן מקטלגות את כל חוזרי המנכ"ל תחתיהן לטובת הנגישות וההתמצאות הטכנית באתר. בעץ הנושאים של מאגר חוזרי המנכ"ל יש תוויות שנקראות "תחומי דעת ותוכניות לימודים". תחת קטגוריה זו נמצאים חוזרי מנכ"ל הקשורים לרוב המקצועות הנלמדים בחטיבת הביניים ובתיכון: מדעיים ומקצועות טכנולוגיים, שפות, אומנויות, מורשת, חינוך גופני ומקצועות הרוח והחברה. **תוויות מקצועות הרוח והחברה** במאגר חוזרי המנכ"ל כוללת הוראות קבע בנושאים: לימודי היסטוריה בחינוך הממלכתי במגזר היהודי, לימודי מדעי החברה בחינוך העל-יסודי, אמות מידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי בתחום הדעת תרבות יהודית-ישראלית, הגינות בצרכנות. תחת **התוויות "תוכניות לימודים ייחודיות"** מופיעות הוראות קבע המפרטות תוכניות לימודים שונות כגון "בשבילי הזיכרון" – תוכנית חינוכית רב-גילית בנושא השואה, שילוב תוכניות חיצוניות במערכת החינוך, תגבור לימודי היהדות, הפעלת תוכניות לימודים ייחודיות. קטגוריה נוספת היא **"תוכניות ויעדים חינוכיים"**, ובתוכה יש תוויות נוספות רלוונטיות כגון **"חינוך ערכי"** ו"**חינוך לדמוקרטיה**", ותוויות נוספות שבתוכן יכולים להיות חוזרים העוסקים בנושאים רלוונטיים לנושא מסמך זה.

במחקר הנוכחי נעשה מיפוי של מאגר חוזרי המנכ"ל בהסתמך על מילות מפתח שהוגדרו בהתאם לספרות המקצועית שנסקרה מהארץ ומהעולם בתחום

35 ראו להלן בעמ' ממצאי סקר שימוש מורים בחוזרי מנכ"ל. הממצאים הקשורים במורים בחברה הערבית מחזקים את ההבנה שמורים ערבים עובדים בפיקוח יתר ופועלים בצמידות יתר לנהלים לעומת עמיתיהם המורים היהודים.

החינוך לדמוקרטיה על היבטיו השונים: מדיניות, פרקטיקה ומחקר. המיפוי כלל התייחסות לביטויים מקובלים בארץ ובעולם של חינוך אזרחי בכלל ושל חינוך לדמוקרטיה בפרט. מילות המפתח שיקפו את שני הרכיבים המקובלים של החינוך האזרחי - הפרטיקולרי והאוניברסלי (אבנון, 2013; Cohen, 2019). רכיב החינוך הפרטיקולרי, במקרה הישראלי, כולל היבטים הקשורים ביהדות ובציונות; ורכיב החינוך האוניברסלי קשור באזרחות, בדמוקרטיה ובערכים דמוקרטים. מיפוי המאגר של חוזרי המנכ"ל נעשה בשני שלבים:³⁶

פילוח ראשוני של מאגר חוזרי המנכ"ל בשנים 2001-2017 נעשה בתחקיר של "העין השביעית" בהנחיית אחת משתי הכותבות של מחקר זה - ד"ר תמי הופמן - על פי מילות מפתח (ראו בנספח). הפילוח הראשוני העלה 2,398 תוצאות (חוזרים שלמים וסעיפים ספציפיים). הללו מופו על פי נושאים ועל פי סוג החוזרים.

פילוח שני של המאגר נעשה בידי עורכות מחקר זה - ד"ר תמי הופמן ועוזרת המחקר מיטל ברון - והמשיך את המהלך של "העין השביעית" עד לשנת 2019. פילוח זה התייחס גם לחלוקה בין חוזרי מנכ"ל העוסקים במישרין ובעקיפין בחינוך לדמוקרטיה ובין חוזרי מנכ"ל העוסקים בחינוך פרטיקולרי (יהדות וציונות), מתוך הבחנה בין הוראות קבע להודעות ומידע בשנים 2001-2019 - לא רק ברמה הכמותית אלא גם ברמה האיכותנית, הכוללת התייחסות לתוכן של החוזרים.

תוצאות הפילוחים נותחו כמותית ואיכותנית. הניתוח מוצג בהמשך על פי הקטגוריות שעלו. בסוף ההצגה מתקיים דיון טקסטואלי ושיחי בממצאים אלו.

36 מאגר חוזרי המנכ"ל הישן והחדש באתר משרד החינוך עובר מאז 2018 עדכון וארגון מחדש. כתוצאה מכך חוזרים מאוחדים, מבוטלים או מוחלפים, לפעמים בלי שתיעשה שמירה של החוזרים הקודמים. כל ההוראות וההודעות שנבדקו במחקר המוצג כאן תקפות לזמן עריכת המחקר, ועותקים שלהן נמצאים אצל כותבות מסמך זה.

1. חינוך אזרחי: בין ה"פרטיקולרי" ל"אוניברסלי"

ההבחנה בין הרכיבים הפרטיקולריים של החינוך האזרחי לרכיבים האוניברסליים שלו, המקובלת במחקר, באה לידי ביטוי גם בפילוח החוזרים במאגר. הממצא הבולט הוא מיעוט החוזרים העוסקים בנושאים אזרחיים, ערכיים וחברתיים הנוגעים בחינוך לדמוקרטיה באופן ישיר, וגם הם בעיקר חוזרים מסוג הודעות ומידע, לעומת ריבוי החוזרים העוסקים בטיפוח זהותם היהודית-ישראלית של התלמידים. טיפוחה של זהות לאומית ותרבותית הוא חלק חשוב ביותר בחינוך אזרחי, והוא מבטא את ההיבט הפרטיקולרי של חינוך זה. בישראל, רכיב זה מדגיש היבטים לאומיים יהודיים וציוניים. לעומת זה, הרכיב האוניברסלי - העוסק בדמוקרטיה, בזכויות אדם, בדעות קדומות, בגזענות, בחופש ביטוי ובפלורליזם - אינו מקבל מקום דומה, ובעיקר אינו מעוגן בחוזר מסוג "הוראת קבע", כזה המלמד על מדיניות מחייבת ולא נקודתית. וכך למשל, אותרו 110 חוזרים שהתייחסו גם במישרין וגם בעקיפין למילות המפתח שנקבעו (ראו בנספח), אבל רק 11 מתוכם התקשרו למילות המפתח "דמוקרטיה", "אזרחות" וכיוצא בזה, ובכללם רק 6 חוזרים נמצאים בעץ הנושאים של המאגר תחת התגית "אזרחות וחינוך לדמוקרטיה". חוזרים אלו כוללים הצעות למיזמים ופעילויות הקשורים למקצוע האזרחות הנלמד בכיתות י"א-י"ב בלבד, ולא למהלך אסטרטגי נרחב להטמעת החינוך לדמוקרטיה בשיעורי האזרחות במערכת החינוך על כל שלביה.

לוח 1
חוזרי מנכ"ל תחת התגית "אזרחות וחינוך לדמוקרטיה"
הקשורים למקצוע האזרחות

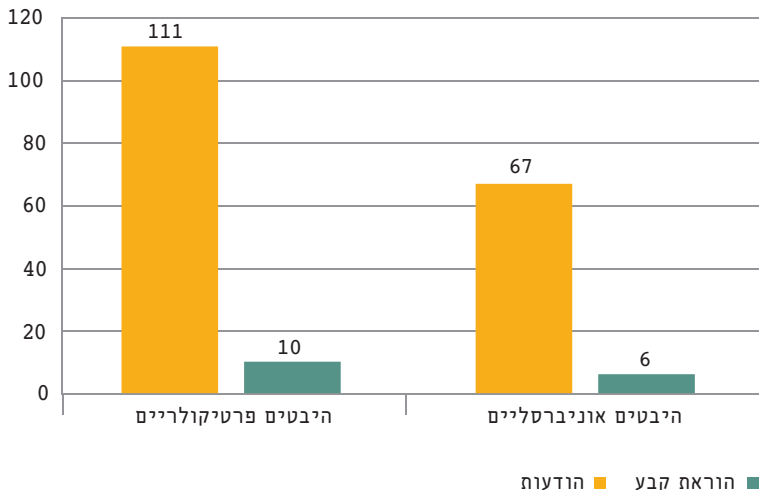
חוזר מנכ"ל הפרסום	תאריך	הכותרת	תמצית מתוך החוזרים
חוזר תשס"ז/9 (א)	1.5.2007	תוכנית "להיות אזרח"	"להבהיר לבני הנוער את הזהות החברתית-אזרחית שלהם; לחזק את תחושת השייכות של בני הנוער למדינה ולחוקיה; לעודד את בני הנוער למעורבות חברתית ולאזרחות פעילה; להכין את בני הנוער לקראת קבלת תעודת הזהות."
חוזר תשס"ח/4	2.12.2007	פעילות מרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה	"המרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה במזכירות הפדגוגית, בשיתוף עם הכנסת ועם הנהלת בתי המשפט, מציעים ימי עיון וסמינרים בני יומיים בנושאי אזרחות ודמוקרטיה. הפעילות מיועדת לתלמידי בתי הספר העל-יסודיים, לאנשי חינוך ולצוותי הוראה מכל מגזרי האוכלוסייה ברחבי הארץ, והיא מתקיימת במתכונת של ימי עיון נושאיים המשלבים סדנאות הפעלה ודיון עם סיורים מודרכים בכנסת, בבתי המשפט ובאחרים נוספים."
חוזר תשס"ט/3 (א)	2.11.2008	הרחבת לימודי האזרחות	"לאור חשיבות החינוך לאזרחות הוחלט להעמיק את לימודי האזרחות בקרב כלל התלמידים. לפיכך יורחבו לימודי האזרחות בחטיבה העליונה להיקף של 2 י"ל, בהתאם לתכנית הלימודים. הרחבה זו כוללת מרכיב של מטלת אזרחות פעילה. סעיף זה מפרט את הצעדים האופרטיביים שיינקטו בשנים הקרובות להטמעת המהלך במערכת החינוך וכן את השינוי החל בשל כך בחוקת הזכאות לבגרות."

<p>"המרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה במזכירות הפדגוגית, בשיתוף עם הכנסת ועם הנהלת בתי המשפט, מציעים ימי עיון וסיורים לימודיים בנושאי אזרחות ודמוקרטיה. פעילויות המרכזים הלימודיים מתאימות למטרות ההוראה של מקצוע האזרחות וממחישות סוגיות מרכזיות בתכנית הלימודים באזרחות ובחינוך לדמוקרטיה. ייחודן של התכניות הוא במפגש הבלתי אמצעי של התלמידים עם עבודת הכנסת ובתי המשפט תוך שיתוף התלמידים ומעורבותם בעבודתן של שלוש רשויות השלטון."</p>	<p>ימי עיון, סדנאות וסיורים במרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה בכנסת ובבתי המשפט</p>	<p>1.9.2010</p>	<p>חוזר תשע"א/1 הודעות ומידע</p>
<p>"במסגרת מיזם זה יתרגלו התלמידים באופן מעשי את עבודת בית המחוקקים בהיבטים שונים, החל מלימוד נושא שנדון בוועדה, זיהוי בעיות והצעות לפתרון ועד להשתתפות בדיוני הוועדות השונות והצגת טיעונים בפני מליאת הוועדה. כמו כן ישתתפו התלמידים בסיכום ישיבות הוועדות השונות, בניסוח הצעות לסדר, בסיכום הדיונים ובניסוח הצעות חוק."</p>	<p>מיזם "כנסת צעירה", המשתף תלמידים בעבודת הכנסת</p>	<p>2.1.2011</p>	<p>חוזר תשע"א/5 הודעות ומידע</p>
<p>"המרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה במשרד החינוך מציעים ימי עיון וסיורים לימודיים. פעילויות המרכזים הלימודיים מתאימות להוראת מקצוע האזרחות וממחישות סוגיות מרכזיות בתכנית הלימודים באזרחות ובחינוך לדמוקרטיה. ייחודן הוא במפגש הבלתי אמצעי של התלמידים עם עבודת בתי המשפט. הפעילויות מיועדות לבתי ספר מעוניינים להרחיב את החינוך לערכים אזרחיים ולהטמיעו."</p>	<p>ימי עיון, סדנאות וסיורים לימודיים לחינוך לדמוקרטיה ולאזרחות</p>	<p>13.7.2014</p>	<p>חוזר תשע"ד/11 הודעות ומידע</p>

הלוח לעיל מתייחס כאמור יותר למקצוע האזרחות. ואולם המחקר המוצג כאן מתמקד בבחינת מקומו של החינוך האזרחי על שני רכיביו לאורך כל שנות הלימודים כמהלך מחייב המוטמע בתוכניות הלימודים ובפדגוגיה. פילוח נוסף שנעשה על פי רכיבים אלה בנושאים רלוונטיים לאורך כל שנות הלימוד הציג הבדל בין שני הרכיבים, האוניברסלי והפרטיקולרי, לא רק בהיבט הכמותי אלא גם בניתוח התוכן של החוזרים. כך למשל, הוראות קבע בנושא חינוך אזרחי פרטיקולרי, למשל בתחום היהדות והציונות, משקפות עיסוק בתוכנית הלימודים באמצעות מקצועות הליבה לצד מהלכי עומק אסטרטגיים כמו המסע לפולין והנחלת זיכרון השואה. לעומת זאת, הוראות קבע שנקשרות לחינוך אוניברסלי, למשל בתחום החינוך לדמוקרטיה, ומוגדרות ככאלה במנוע החיפוש במאגר, אינן עוסקות ברובן בתוכניות לימודים ואינן מבטאות מהלך סדור שאמור להתבטא במקצועות ההוראה (למעט מקצוע האזרחות) להנחלת ערכים דמוקרטיים כתשתית אזרחית משותפת של החברה הישראלית ואינן יוצרות מסגרת להטמעת ערכים אלה. התרשים והלוח הבאים מציגים את ההבדל הכמותי ואת פירוט נושאי החוזרים.

חרשים 1

חוזרים העוסקים בהיבטים פרטיקולריים של חינוך אזרחי לעומת חוזרים העוסקים בהיבטים אוניברסליים של חינוך אזרחי, השוואה כמותית, 2019-2001



לוח 2

הוראות הקבע, בחלוקה לרכיבים פרטיקולריים³⁷ ולרכיבים אוניברסליים

תאריך הפרסום	הוראות קבע בתחום החינוך האזרחי: רכיבים פרטיקולריים (חינוך לזהות יהודית וחיזוק ערכים ציונים ולאומיים)
1. 2.11.2003	מסגרת ההוראה והתגבור של מדעי היהדות
2. 1.5.2003	תוכנית תל"י (תגבור לימודי יהדות)
3. 1.12.2004	משלחת נוער לפולין: "את אחי אנוכי מבקש"
4. 2.11.2008	חידון התנ"ך הארצי לנוער יהודי
5. 13.7.2014	תגבור לימודי מדעי היהדות
6. 1.12.2014	"בשבילי הזיכרון": תוכנית חינוכית רב-גילית בנושא השואה
7. 3.12.2018	שילוב מורשת יהדות ארצות ערב ויהדות אחיופיה במערכת החינוך
8. 6.5.2019	אמות מידע לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי בתחום הדעת הרבות יהודית ישראלית
9. 6.5.2019	לימודי תחום הדעת הרבות יהודית ישראלית בחינוך הממלכתי
10. 4.6.2019	משלחת נוער לפולין



37 הרכיבים הפרטיקולריים בחינוך האזרחי בישראל נוגעים בעיקר להיבטים היהודיים וציוניים, גם בהקשר של עדות שונות, למשל יהודים יוצאי אחיופיה. במערכת החינוך הערבית אין טיפוח של רכיבים פרטיקולריים ייחודיים לקבוצות השונות מעבר להיבט הדתי והתרבותי הכללי. טענות רבות נשמעות לא פעם על היעדר התייחסות לרכיבים פרטיקולריים המייחדים את הזהות הלאומית של האזרחים הערבים. ראו אגבאריה וג'בארין, 2013. לאחר חקיקת חוק הלאום נשלח חוזר מנכ"ל הוראת קבע בנושא המורשת הדרוזית בדגש על ההיבטים המסורתיים והקשר למדינת ישראל, מלווה בחוזר מנכ"ל ובו תוכנית "ברית חיים", העוסקת בתנועה הדרוזית הציונית. העיסוק בהיבט הפרטיקולרי גם בהקשר זה הוא החברה היהודית-ציונית בישראל (ראו למשל, חלבי, 2017). אין חוזר מקביל בחינוך הערבי.



הוראות קבע בתחום החינוך האזרחי: חינוך לדמוקרטיה		
1.	1.12.2002	חינוך לשוויון מגדרי במוסדות החינוך
2.	2.11.2008	הרחבת לימודי האזרחות
3.	5.2.2014	"האחר הוא אני": "מהלך חינוכי לקידום חברת מופת"
4.	1.9.2015	ציון ימי הלוח: יום הסובלנות הבינלאומי, יום זכויות האדם ויום המאבק הבינלאומי בגזענות
5.	1.9.2015	מועצת התלמידים בבית הספר
6.	11.12.2016	התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית: שיח חינוכי על נושאים השנויים במחלוקת

הוראות הקבע שבחוזרי המנכ"ל העוסקות בהיבט הפרטיקולרי משקפות מהלכי עומק מחייבים מסוגים שונים, הן בתוכניות לימודים והן בהקשר של עידוד השדה החינוכי לקיומם של מהלכים אלה באמצעות תמיכות. כך לדוגמה, חוזר המנכ"ל העוסק בהוראת השואה "בשבילי הזיכרון" מדגים כיצד נושא שאינו בתחום מקצועות הליבה הוא תחום מחייב לכלל שכבות הגיל ומציע מסגרת תמיכה לקידומו. כך גם בעניין חוזרי המנכ"ל העוסקים בתגבור לימודי יהדות בהקשר של תכנים ותמיכה מינהלתית ותקציבית. גם החוזר בנושא מסעות בני הנוער לפולין מדגים מהלך זה – פעילות חינוכית שאינה חלק מלימודי הליבה אך מוגדרת כחשובה מבחינה אסטרטגית ומלווה בתמיכה תקציבית ומינהלתית לעידוד קיומה. גם חידון התנ"ך הארצי לנוער מעוגן בחוזר מנכ"ל הוראות קבע בד בבד עם עיגונו בחוזר מנכ"ל העוסק בלימודי התנ"ך בחינוך הממלכתי בכללותו.

לעומת זאת, הוראות הקבע המשקפות על פי הכותרות שלהן ועל פי מקומן בעץ הנושאים במאגר רכיבים אוניברסליים של חינוך אזרחי מדגימות את הפער בין הצהרת מחויבות לתחום מסוים ובין התנאים והמחויבות לקיים אותו בפועל. לדוגמה, הוראת הקבע בנושא שוויון מגדרי מתייחסת, לכאורה, לתרבות בית הספר וליצירת אקלים המקדם שוויון מגדרי, אך אינה מתורגמת לתוכניות לימודים ואינה מתייחסת להבדלים הקיימים בנושא זה בין המגזרים. נוסף על כך, חרף שינויים מרחיקי לכת בתחום לימודי המגדר ולמרות מהלכים חברתיים משמעותיים בעולם ובחברה הישראלית בסוגיית השוויון המגדרי (למשל תנועת

(MeToo), חוזר בעניין זה לא עודכן מאז 2002. למעשה, למעט חוזר הוראת הקבע משנת 2008, שקבע כי לימודי האזרחות יתרחבו מיחידת לימוד אחת לשתיים בשנות כהונתה של השרה יולי תמיר, שאר החוזרים מבטאים התייחסות הצהרתית שאינה מתורגמת לא למהלכים פדגוגיים מחייבים ולא למסגרת תקציבית ומינהלתית התומכת ביישומם ומלווה אותם.³⁸

הפער שבין המחויבות לערכים הפרטיקולריים ובין המחויבות לערכים האוניברסליים בא לידי ביטוי גם באופן השילוב של ערכים אוניברסליים בחוזרי הוראות הקבע העוסקים בתוכניות הלימודים. מיפוי וניתוח של חוזרי המנכ"ל במקצועות מדעי הרוח משקפים חוסר התייחסות לדמוקרטיה ולערכים דמוקרטיים בהוראות הקבע בתחומי הדעת השונים. למשל, הוראת הקבע שעוסקת במקצועות הלימוד שבתחום מדעי החברה (לימודי מדעי החברה בחינוך העל-יסודי, הוראת קבע מס' 0140) כוללת פירוט של כל אחד מתחומי הדעת שקיימת בהם תוכנית לימודים: סוציולוגיה, פסיכולוגיה, מדעי המדינה, כלכלה וחינוך פיננסי. אף שבמיפוי המטרות הערכיות בתוכניות הלימודים כפי שהוא מופיע באגף לתכנון ולפיתוח תוכניות לימודים מפורטות מטרות מובהקות לחינוך לדמוקרטיה בתוכניות הלימודים, על פי דוח שנהר דוחו קרמניצר, המטרות הערכיות בנושא הדמוקרטיה ועקרונותיה אינן נכללות אף לא באחת מהתוכניות לפי חוזר המנכ"ל, והמילה "דמוקרטיה" אינה מוזכרת כלל בחוזר.

תמונה זו נשנית גם בתוכניות חינוכיות שאינן חלק ממקצועות הליבה אך מהוות תוכניות מחייבות לשילוב בכל שנות הלימודים, דוגמת נושא זיכרון השואה בחוזר "בשבילי הזיכרון". לעומת נושא השואה, המבטא באופן מובהק יותר היבטים פרטיקולריים של החינוך האזרחי,³⁹ גם בתוכניות אחרות, שלכאורה אינן

38 ראו למשל מסקנות דוח מבקר המדינה 2016 באשר ליישומן של המהלך "האחר הוא אני".

39 החוכנית "בשבילי הזיכרון", שפותחה יחד עם בית הספר הבינלאומי להוראת השואה ביד ושם, משקפת את האיזון הנדרש בין המשמעות הפרטיקולריות למשמעויות האוניברסליות של הוראת השואה. עם זאת, היעדרה של תוכנית מקבילה מהגן ועד כיתה י"ב המחדדת מושגים כמו גזענות, טובלנות, הסתה ודמוקרטיה במנותק מתקופת השואה מחזקת את המשמעות הפרטיקולריות על חשבון המשמעות האוניברסליות. לימוד נושא השואה, מאוזן ככל שיהיה, לא יכול להחליף את הצורך בחינוך אזרחי מהותי לאורך כל שנות הלימודים (רוזנברג, 2013).

פרטיקולריות או אוניברסליות במיוחד, בולט היעדרו של החינוך לדמוקרטיה. כך למשל, התוכנית הרב־גילית "הגינות בצרכנות", העוסקת בחינוך הפיננסי ואשר מטרתה לחנך לצרכנות הוגנת, אומנם עוסקת בערכים אוניברסליים של הגינות, כבוד הדדי, יושר ויושרה, שקיפות ואמינות, אך מתעלמת מהטמעתם ומחשיבותם במסגרת החיים במדינה דמוקרטית.⁴⁰ גם בחוזר זה, העקרונות הפדגוגיים המשותפים על ערכים אוניברסליים אינם מזכירים במערכת הערכית של חברה דמוקרטית שיש בה הבנה של הכוחות הכלכליים הפועלים בה בתנאי אי־ודאות מתוך כיבוד כללי המשחק הדמוקרטי. המילה "דמוקרטיה" אינה נזכרת כלל, וההקשר המובהק של מטרת התוכנית לחיים במדינה דמוקרטית חסר.

2. חינוך אזרחי בימי לוח, חג ומועד

מאז שנת 2001 אנו עדים למגמת צמצום הדרגתי של העיסוק בדמוקרטיה ובערכים דמוקרטיים בפעילויות מזדמנות ואקראיות העומדות לבחירה ולשיקול הדעת של בית הספר ולהופעה במסגרת מה שמוגדר במערכת החינוך כימי לוח בלבד.⁴¹ יישום הנאמר בחוזרים אלה, שרובם מסוג הודעות ומידע, הוא לבחירתו של כל בית ספר, ורוב ההודעות תקפות רק בשנת הלימודים שבה פורסמו, ולכל היותר עד שנתיים ממועד פרסומן. לאחר מכן הן מועברות לארכיון כהודעות שפג תוקפן. הפילוח העלה 67 חוזרים העוסקים ישירות בחינוך לדמוקרטיה. שיעור ההצעות בחוזרים אלו לפעילויות בימי הלוח הוא 58%. במילים אחרות, העיסוק בדמוקרטיה ובערכים דמוקרטיים אומנם תופס מקום במאגר חוזרי המנכ"ל מבחינה כמותית, אך מצטמצם לכל היותר לחמש הודעות בלבד לציון ימי לוח, והללו חוזרות על עצמן בכל שנה. ניתן לראות זאת במיפוי של מאגר חוזרי המנכ"ל החדש, המסווג ומציג בעץ הנושאים את כל הוראות הקבע וההודעות התקפות תחת הכותרת "חינוך לדמוקרטיה" (סך הכול 8 הנחיות, מתוכן 3 הוראות קבע ו־5 הודעות שכולן עוסקות בציון ימי לוח).⁴²

40 ראו "הגינות בצרכנות: תוכנית לימודים רב־גילית", הוראת קבע מס' 0056.

41 ימי לוח הם ימים לציון אירועים מיוחדים, ימי זיכרון וימים בינלאומיים. מינהל חברה ונוער מרכז הצעות שונות לפעילויות בימים אלה, וחלקן מוצגות בחוזרי מנכ"ל. בכל מקרה מרבית הימים הללו עומדים לבחירת המוסד החינוכי. (ראו אתר מינהל חברה ונוער).

42 מעודכן ל־10 באפריל 2020.

לוח 3

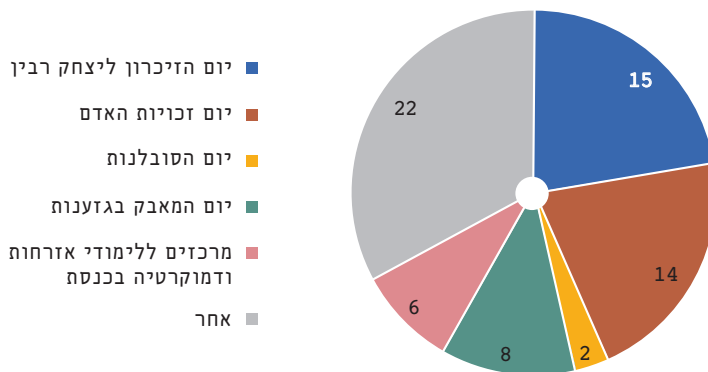
הוראות הקבע וההודעות התקפות תחת הכותרת "חינוך לדמוקרטיה"

תאריך הפרסום	סוג ההנחיה	כותרת ההנחיה
26.9.2019	הודעה	יום הזיכרון העשרים וארבעה ליצחק רבין
5.11.2018	הודעה	יום הסובלנות הבינלאומי
4.2.2019	הודעה	פעילויות חינוכיות לרגל היום הבינלאומי למאבק בגזענות
3.12.2019	הודעה	יום זכויות האדם והאזרח
3.12.2018	הודעה	היום הבינלאומי לזכויות האדם במערכת החינוך בשנה"ל התשע"ט
3.09.2017	הוראת קבע	התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית: השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת
9.7.2018	הוראת קבע	הנחיות למוסדות החינוך בעניין פעילות תנועות הנוער וארגוני הילדים והנוער המוכרים במוסדות החינוך
1.1.2018	הוראת קבע	ציון ימי הלוח – יום הסובלנות הבינלאומי, יום זכויות האדם ויום המאבק הבינלאומי בגזענות – כחלק מתוכנית "סובלנות למניעת גזענות"

החוזרים האחרים, 42% מתוך 67 שמופו, עוסקים במיזמים ובפעילויות הקשורים למקצוע האזרחות ולהיכרות עם מוסדות המדינה, לדוגמה – חוזר תשע"א/1, מספטמבר 2010, המציע "ימי עיון, סדנאות וסיורים במרכזים ללימודי אזרחות ודמוקרטיה בכנסת ובבתי המשפט". חוזרים אלה משקפים את הנטייה לעסוק בנושא "חינוך לדמוקרטיה" בהגדרתו ה"צרה", זו הקשורה למבנה המשטר והמנגנוניים הקיימים בו (טסלר, 2004; פוקס, בלאנדר וקרמניצר, Carr, 2015; 2008a, 2008b). ניסוחן של ההצעות כהודעות ומידע מחדד את הגורם הוולונטרי שבהן. כלומר, בתי הספר יכולים לבחור אם להשתמש בהצעות אלה אם לא, והן אינן מוגדרות כחובה.

תרשים 2

פילוח נושאי: מספר החוזרים העוסקים במישרין בחינוך לדמוקרטיה



3. חינוך אזרחי בתהליכי הוראה ולמידה

כאמור, החוזרים מסוג הוראות קבע שעניינם חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה אינם עוסקים ישירות בתוכניות לימודים או בתכנים המשתלבים בתחומי הליבה. הדוגמה הבולטת היא החוזר העוסק בחינוך לדמוקרטיה באמצעות הגדרת גבולות השיח הערכי והפוליטי - "השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת". זהו חוזר הוראת קבע העוסק בחופש הביטוי ובגבולות השיח, שנמצא תחת תגית החיפוש "חינוך לדמוקרטיה" בעץ הנושאים של מאגר חוזרי המנכ"ל. אף שהוראת הקבע עוסקת גם בקידום שיח פוליטי בכיתה, נגזרותיה לא בהכרח מבטאות חינוך לדמוקרטיה, אלא פיקוח על האופן שבו אנשי חינוך מתמודדים פוליטית וחינוכית עם הנושאים האקטואליים הטעונים בחברה הישראלית. במילים אחרות, מגבלתו של חוזר זה היא היותו במידת מה צנזורה. העדכון האחרון שנעשה בו, בדצמבר 2016,⁴³ הרחיב את המגבלה והדגיש את "האיסור לפגוע בלגיטימיות של מדינת

43 חוזר המנכ"ל הקדים את החקיקה של הכנסת, חוק שוברים שתיקה, תיקון 17, שאושר ביולי 2018. ראו גם מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, "חיות דעת בנושא הצעת חוק חינוך

ישראל ומוסדותיה" ואת האיסור על "כניסתם של גורמים חיצוניים ודוברים חיצוניים שיש בפעילותם, בין היתר, לעודד גזענות אפליה, הסתה, קריאה ל אלימות, תעמולה מפלגתית שלא בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל בעניין זה ושיח הפוגע בלגיטימיות של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית [...] כמו כן לא תותר כניסתם של דוברים [...] או גוף הפועל בניגוד לחוקי מדינת ישראל או של גוף שיש בפעילותו לערער על עצם הלגיטימיות של גופים ממלכתיים (כגון צה"ל ובתי המשפט)".⁴⁴ כך, הרקע לעדכון זה הוא השיח הפוליטי והציבורי בעניין פעילותו של ארגון "שוברים שתיקה" במרחב הציבורי בכלל ובמערכת החינוך בפרט (דיאז, 2017), ולא קידומה של אוריינות פוליטית או דמוקרטית במסגרת תהליכי הלמידה וההוראה המתקיימים במערכת החינוך.

דוגמה אחרת היא חוזר הוראת קבע שפורסם בשנת 2014 – "האחר הוא אני: מהלך חינוכי לקידומה של חברת מופת". בבסיסו, זהו מהלך שהשר שי פירון ביקש לקדם כמהלך אסטרטגי מחייב בכל שנות הלימוד, ומהותו הוא היכרות עם הקבוצות השונות בחברה, יצירת תשתית לקידומם של חיים משותפים ומניעת גזענות. דוח מבקר המדינה 2016 בדק את התוכנית ואת מידת היישום שלה והצביע על שני כשלים: פערים בתוכנית בתחומי התקצוב וההטמעה והימנעות מהיכרות עם "אחר" שאינו חלק מן הקהילה המוכרת.⁴⁵ החוזר הנידון, שעודכן מאז 2014 פעמים אחדות, מסיט את כובד המשקל מסוגיית החיים המשותפים לנושא ההכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים במרחב הבית ספרי, על רקע השינויים בחוק החינוך המיוחד והעיסוק של מערכת החינוך בשילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים. ואולם תשומת הלב לפרט ולייחודיות שלו, חשובה ככל שתהיה, היא סוגיה נפרדת משאלות הקשורות למפגש בין קבוצות שונות המחזיקות בתפיסות ערכיות

ממלכתי (תיקון – מניעת פעילות ארגונים הפועלים נגד צה"ל), התשע"ז-2016", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

44 חוזר מנכ"ל, הוראת קבע מס' 0012 (דצמבר 2016), התכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת" (אוחזר ב-9 בנובמבר 2017).

45 בדוח המבקר (2016) שעסק ביישום תוכנית "האחר הוא אני" ישנה התייחסות לפעילויות החינוכיות של מינהל חמ"ד העוסקות בשטח שבין יהודים דתיים ליהודים חילוניים ובשטח שבין עולים לוותיקים, אך אין בהן כל ביטוי לשטחים חברתיים בולטים אחרים, לרבות השטח בין יהודים לערבים.

שונות. ולכן חוזר הוראת הקבע המסוים הזה לא יכול היה לשמש בסיס לקידומו של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה אף שהיה יכול להיות כזה.

דוגמה אחרת לאפשרות לשלב בתהליכי הוראה ולמידה חינוך אזרחי היא באמצעות חוזרים המגדירים את אמות המידה לבחינת תוכניות חינוכיות (מחוץ למשרד או מתוכו) המשתלבות בהוראת הנושא. הדוגמה הבולטת היא החוזר העוסק באמות המידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי.⁴⁶ מטרתה של התוכנית, כפי שמתואר בחוזר, היא "להקנות לנוער ידיעת הווייתו של העם ועברו וליצור אווירה והלכי רוח המכשירים את לב הנוער להתרשמות עמוקה ולקליטה עירנית של ערכיו הלאומיים". הערכים המודגשים בחוזר המנכ"ל הם פרטיקולריים (יהדות, לאומיות, ציונות), ויש בהם התייחסות מועטה וצרה לערכים אוניברסליים, בלי להתייחס לחיים במדינה דמוקרטית ובלי להזכיר כלל את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. סוגיית התבחינים או אמות המידה לבחינת תוכניות חינוכיות מתוך או מחוץ למשרד היא דוגמה נוספת לקידום נושאים באמצעות חוזרי מנכ"ל מחייבים. אין חוזר מקביל לכך בהקשר של קידום החינוך לדמוקרטיה או חינוך אזרחי בכללותו, אף שקיימות תוכניות בתוך המשרד ומחוצה לו העוסקות, גם במישרין וגם בעקיפין, בחינוך אזרחי ובחינוך לדמוקרטיה.

4. המתאם בין הנושאים הראשיים שמופיעים בחוזרי המנכ"ל בנושא החינוך לדמוקרטיה ובין תפיסות העולם של השרים המכהנים

חמישה שרים כיהנו בתקופת המיפוי מאז 2001: לימור לבנת (הליכוד), יעל (יולי) תמיר (העבודה), גדעון סער (הליכוד), שי פירון (יש עתיד) ונפתלי בנט (הבית היהודי). חוזרי המנכ"ל מבטאים את סדרי העדיפויות של השר או השרה המכהנים. ואכן, ניתן לראות את הקשר בין הצהרת הכוונת של השר או השרה כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכניות העבודה ובהצהרות הפומביות ובין פעולות או היעדרן בנושא זה כפי שמציג הלוח הבא.

46 ראו "אמות מידה לבחינת תוכניות חינוכיות ביהדות בחינוך הממלכתי במסגרת תחום הדעת תרבות יהודית-ישראלית", הוראת קבע מס' 0215.

לוח 4

מהלכים בולטים בעניין החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה לפי תקופת השר/ה המכהן/ת ודוגמאות לחוזרי מנכ"ל בולטים

השר/ה	תקופת הכהונה	מהלכים בולטים בנושא החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה
לימור לבנת (הליכוד)	מרץ 2001 – ינואר 2006	אימוץ רשמי של המלצות דוח קרמניצר, אך קידום הטמעה באופן ששם דגש בולט על ערכים פרטיקולריים (יהודיים ציוניים); פיתוח מקצוע חדש לחטיבת הביניים: מורשת תרבות ישראל
יולי תמיר (העבודה)	מאי 2006 – מרץ 2009	הרחבת היקף היחידות לבגרות במקצוע האזרחות; דגש על הרחבת כישורי חשיבה מסדר גבוה (בהקשר של חשיבה ביקורתית); עדכון בתוכנית לימודי המורשת והרחבת ההיבטים הדמוקרטיים-אוניברסליים
גדעון סער (הליכוד)	מרץ 2009 – מרץ 2013	חיזוק ערכים יהודיים וציוניים בכלל תוכניות הלימוד; הטמעת התוכנית "נעלה לירושלים"; הצגת תוכנית הסיורים לחברון; הפיכת המקצוע "מורשת" למקצוע חובה
שי פירון (יש עתיד)	מרץ 2013 – דצמבר 2014	הטמעת המהלך "האחר הוא אני" בכל מישורי ההוראה; הנחיות בדבר שיח פוליטי וגבולות חופש הביטוי של המורים (בעקבות פרשת אדם ורטה) ובהקשר של רפורמת הלמידה המשמעותית ששמה דגש על דיון, על רלוונטיות ועל יצירת משמעות בנושאי הלימוד
נפתלי בנט (הבית היהודי)	מאי 2015 – אפריל 2019	הנהגת לימודי "תרבות ישראלית-יהודית בכיתות א'-ט'; עדכון החוזר בנושא השיח השנוי במחלוקת בהקשר של הדיון על הארגון "שוברים שתיקה"

דוגמאות לפעולות ולחוזרים המשקפים את מדיניות השר/ה

- "מאה המושגים במורשת הציונות והדמוקרטיה" (תשס"ד)
 - "פרסי מורשת תרבות ישראל" (תשס"ד)
-
- הרחבת לימודי מקצוע האזרחות (תשס"ט)
 - "חינוך למורשת ישראל, ציונות ותולדות המדינה: מתווה חדש" (תשס"ט)
-
- "נעלה לירושלים" (תשע"ב)
 - "מורשת ותרבות ישראל: מקצוע חובה במערכת החינוך הממלכתית" (תשע"א)
-
- "האחר הוא אני": מהלך חינוכי לקידום חברת מופת" (תשע"ד)
 - "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית: השיח החינוכי על נושאים שנויים במחלוקת" (תשע"ד)
-
- "לימודי תחום הדעת תרבות יהודית ישראלית במערכת החינוך הממלכתית" (תשע"ז)
-

אומנם חוזרי מנכ"ל יוצאים בסמכות מנכ"ל המשרד ומבטאים, כביכול, היבטים מקצועיים לניהול השוטף של המשרד, אבל המיפוי כאן מלמד כי שרי החינוך מובילים מהלכים, מקצתם מרחיקי לכת, גם באמצעות חוזרי המנכ"ל והנחיות מינהלתיות מחייבות, הנתפסות כבירוקרטיה מינהלתית נדרשת אך משקפות את המאבקים האידיאולוגיים והפוליטיים של תקופתם ושל השלטון באותה העת. במקרים רבים, החוזרים מייצגים גם את האינטרסים הסקטוריאליים של השר המכהן, כמו למשל עדכון החוזר מהשר נפתלי בנט בנושא השיח השנוי במחלוקת לנוכח הוויכוח הציבורי על הארגון "שוברים שתיקה".

5. קריאה טקסטואלית ושיחית בממצאי המיפוי: דיון

ההתבוננות בנייתוח המיפוי הן כשיח והן כטקסט (Ball, 1993) והמתאם בין הנושאים המרכזיים בחוזרי המנכ"ל בהקשר של החינוך לדמוקרטיה ובין המסגרת הרעיונית והתפיסתית של השרים המכהנים מצביעים על פער גדול בין הצהרה לבין יישום. כאשר טקסטים דוגמת חוזרי מנכ"ל ממוקמים בתוך שיח של תפיסות קובעי מדיניות ושחקני מפתח שונים, עולות שאלות על המבנים ועל התהליכים העומדים בבסיס פער זה.

ברמה הטקסטואלית, משרד החינוך מגדיר את ייעודם של חוזרי המנכ"ל "הסדרה רגולטורית ומינהלתית של מערכת החינוך". בתגובה לממצאים הראשונים של מחקר זה (פורסמו באוגוסט 2019 בעיתון כלכליסט)⁴⁷ דחה משרד החינוך את הטענה בדבר השוליות של הערכים הדמוקרטיים והאזרחיים וביקש להבהיר כי "מערכת החינוך [...] עוסקת בצורה מקיפה, שיטתית ונרחבת בערכים דמוקרטיים ובערכים לאומיים כאחד, ברוח מגילת העצמאות, וזו המדיניות הנוהגת". על פניו, אכן ניתן לאתר במגוון חוזרים התייחסות לערכים שאפשר לקשר אותם לחינוך לדמוקרטיה: שוויון מגדרי, חופש ביטוי, סובלנות כלפי אחרים וזכויות אדם. ניתן גם לאתר בחוזרים את המחויבות המוצהרת לדוח קרמניצר, למשל בחוזר הוראת הקבע על השיח השנוי במחלוקת בכיתה. עם זאת, הטענה בדבר "עיסוק שיטתי, נרחב ומקיף" בערכים אלה אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי המיפוי הנוכחי, לא

ברמה הכמותית ובעיקר לא ברמה האיכותית.⁴⁸ יתרה מזו, שוליותם, שלא לומר היעדרם, של הערכים הדמוקרטיים, מחדדת את ההבנה עד כמה חסרה מדיניות עקבית ומחייבת המתרגמת את מטרות חוק חינוך ממלכתי ורוח מגילת העצמאות למהלך חינוכי יישומי רחב היקף - לדוגמה, העובדה שהוראות הקבע המוגדרות "חינוך לדמוקרטיה" אינן עוסקות בקידומו של חינוך לדמוקרטיה אלא בהגדרת גבולות וחסמים לקידומו של חינוך זה. ממצאי המחקר המוצג כאן מדגימים כיצד מהלכים המוגדרים כחובה וכליבת העיסוק של מערכת החינוך עוסקים יותר בהיבטים פרטיקולריים של החינוך האזרחי ופחות בהיבטים האוניברסליים שלו, קרי חינוך לדמוקרטיה. זאת ועוד, מרכזיותם של חוזרי המנכ"ל במערכת החינוך הישראלית, הן כמהלך עוקף חקיקה ורגולטיבי במהותו (קוסטי-לוי ופאור, 2019) והן בהיקף הנושאים הנידונים בהם, הופכת את חוזרי המנכ"ל לזירה נדרשת להטמעת מהלך חינוכי אסטרטגי ארוך טווח בנושא החינוך לדמוקרטיה.

הניתוח השיחי של החוזרים וממצאי המחקר מחזקים עוד יותר את הטענה בדבר שוליותו של החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך הישראלית, כפי שמדיניותה משתקפת במיפוי חוזרי המנכ"ל. הניתוח השיחי מתבונן בכללי המשחק, הגלויים והסמויים, ובוחן את הגורמים המעורבים בנושא הנידון ואת האינטרסים האפשריים שלהם. הוא מתייחס לשפה ולמילים שנבחרו בניסוח החוזרים באופן המגדיר וממסגר את גבולות שיח המדיניות (Ball, 1993), כלומר - על מה מותר לדבר ועל מה אסור לדבר, מה חשוב יותר ומה חשוב פחות, ובעיקר כיצד גורמים שונים מבינים את השיח. חוזרי המנכ"ל אומנם מנוסחים בלשון בירוקרטית, שמצליחה בדרך כלל לטשטש את משמעותם הפוליטית והאידיאולוגית, אלא שמשמעותיות אלה עומדות בבסיס ההימנעות לקדם את הנושא באופן מחייב ובר קיימא. כך למשל, מיפוי החוזרים מלמד על היררכיה של ערכים אזרחיים ועל העדפה ברורה של ערכים פרטיקולריים של החינוך האזרחי בהקשר היהודי-ציוני.

48 ביטוי נוסף לשוליות זו ניתן לראות במסמך מתנ"ה (מארז תכנון, ניהול והיערכות) - בסיס חוכנית העבודה השנתית הנשלח למנהלים ולמפקחים לקראת כל שנת לימודים. המסמך מפרט את יעדי המשרד ואת הפעולות הנדרשות כדי לקדם אותן. גם במסמך הזה כל הנושאים הקשורים לנושא החינוך לדמוקרטיה או לחינוך אוניברסלי מוגדרים כפעילויות בחירה לעומת הנושאים שמוגדרים כחובה, המבטאים כולם חינוך אזרחי פרטיקולרי יהודי-ציוני: זיכרון השואה, זהות יהודית, ירושלים, ועוד.

העדפה זו מתבטאת בחוזרי הוראות קבע רבים העוסקים במהלכים חינוכיים ארוכי טווח ומחייבים, כמו בנושא הנחלת זיכרון השואה או ההכנה לצה"ל, לעומת חוזרי הודעות ומידע העוסקים בסוגיות של גזענות וזכויות אדם, שהם לבחירה ואינם מחייבים. העדפה זו באה לידי ביטוי גם במיפוי החוזרים על פי שרי החינוך המכהנים. מתוך חמישה שרים שכיהנו מאז 2001 רק שרה אחת התייחסה לנושא החינוך האזרחי כמהלך חינוכי מחייב, המשתקף בין השאר בחוזר מנכ"ל הוראות קבע להרחבת לימודי האזרחות מיחידת לימוד אחת לשתיים. זאת ועוד, חוזרי המנכ"ל הם הנחיות מינהלתיות לכלל המערכת, על גווניה ועל זרמיה החינוכיים השונים. הנחיות אלה נותנות, בין היתר, מענה מותאם בנושאי לימוד שונים לכל אחד ממגזרי החינוך. אך מלבד זה, אין בהן התייחסות לחינוך האזרחי הפרטיקולרי של קבוצות לא־יהודיות, והחינוך האזרחי האוניברסלי נדחק הצידה ונשאר ברמת הצהרה כללית המתייחסת לכולם. דוח קרמניצר, בשעתו, זיהה סוגיה זו והדגיש את חשיבות החינוך האזרחי על שני רכיביו לכל אחד ממגזרי החינוך ואת מתן המענה החינוכי לכך. ובכל זאת לא נכתבו דוחות מותאמים במשרד החינוך ולא יושמו מהלכים בנושא החינוך האזרחי מאז ועד היום.

ניתוח זה מלמד גם כיצד מגמות חברתיות שונות משפיעות על האופן שבו קידומם של ערכים דמוקרטיים נתקל במחסומים שונים הקשורים במבנה המערכת, במגמות חברתיות ובשיח פוליטי שהפך את העיסוק בדמוקרטיה בעשור השני של שנות ה־2000 למעשה פוליטי שנוי במחלוקת בעיני קובעי המדיניות השונים והצוותים החינוכיים. פער זה מתגבר לנוכח השיח הציבורי הבוטה והאלימים המתנהל בשנים האחרונות ברשתות החברתיות ובתקשורת סביב חופש הביטוי, הצנזורה וההדרה של עמדות המזוהות עם עמדות ביקורתיות כלפי מדיניות הממשלה, כמו גם שימוש בשיח זה לצורך התנגחויות פוליטיות והסתה נרחבת בין קבוצות בחברה הישראלית. שיח ציבורי זה משפיע על הנעשה בכיתה ועל יכולתם ומוכנותם של מורים ומורות להתמודד עימו (הלפרין, 2016; אופנהיימר, 2017). בהקשר של החינוך לדמוקרטיה, השיח הזה מייצר מנגנון של השתקה וצנזורה עצמית והימנעות מקידום הנושא, אך שמאז דוח קרמניצר (1996) הנושא נדון. ואכן, למרות חשיבותו המוצהרת, העניין עדיין אינו מתורגם למהלך מדיניות סדור, למשל באמצעות חוזר מנכ"ל הוראות קבע.

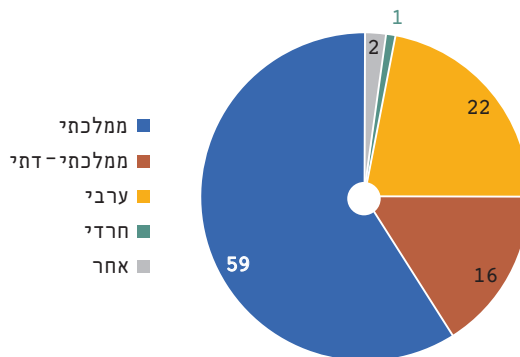
ג. מחוזר מנכ"ל אל חדר הכיתה - מה מכל זה מגיע אל המורה?

אחת השאלות העולות כשעוסקים במדיניות חינוך היא מדוע יש פער בין ההוראות ליישום. מערכת החינוך הישראלית מאופיינת, מצד אחד, בריכוזיות חזקה (Nir, et al., 2016), ומצד שני במהלכי ביזור בין בעלויות (Addi-Racchah, 2015). במציאות של חקיקה מועטה, שבה מרכזיותם של חוזרי מנכ"ל שוטפים בכל תחומי מערכת החינוך היא מודל הפעולה העיקרי והמחייב, עולה לא פעם השאלה עד כמה מורים ומורות משתמשים הלכה למעשה בחוזרי המנכ"ל. קרי, באיזו מידה חוזרים אלה הם חלק מהפעולה החינוכית השגרתית של מורים ומורות, וכיצד הם תופסים אותם?

לצורך מחקר זה ערכנו סקר בקרב מורים ומורות כדי לבדוק את השימוש בחוזרי מנכ"ל מנקודת המבט של המורה. הסקר הופץ בקרב מורים ומורות ברשתות חברתיות ובדרכי התקשורת גלויות ונגישות לכל הציבור בינואר ובפברואר 2020. המענה היה וולונטרי ואנונימי. המדגם כלל 407 מורים ומורות משלושה מגזרים על פי גודלם היחסי באוכלוסייה הכללית: ממלכתי, ממלכתי-דתי וערבי. מי שאינו שייך לאחד ממגזרים אלה הוגדר "אחר" (זרמים משלבים, חינוך התיישבותי, חרדי).

תרשים 3

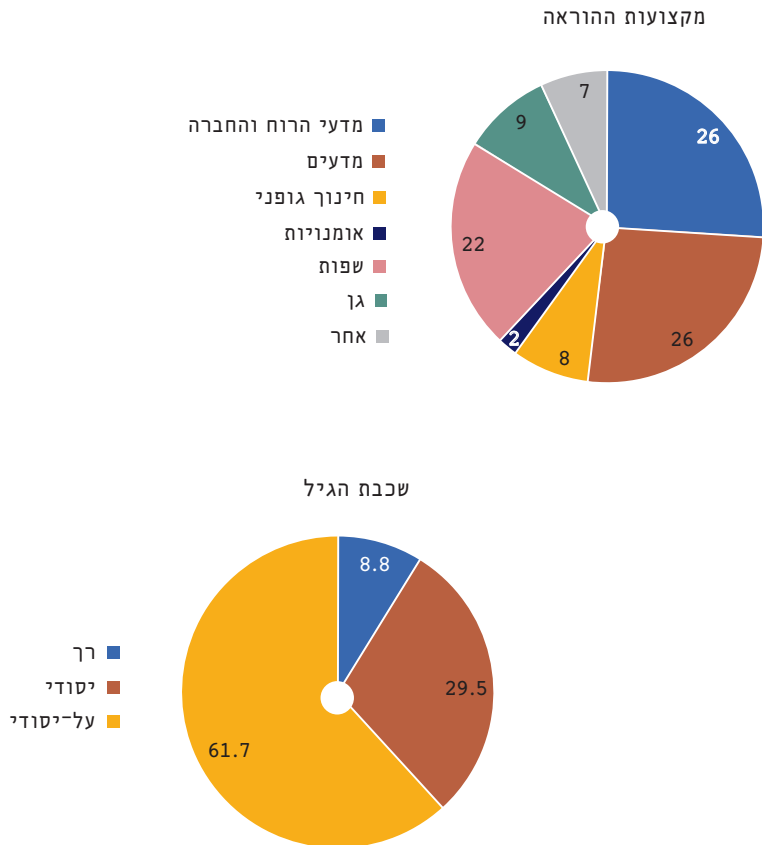
פילוח המדגם לפי פיקוח ומגזר (%)



המורים והמורות שענו על הסקר פועלים בשדה החינוכי בכל תפקידי ההוראה והחינוך על פי פילוח למקצועות ושלבי גיל.

תרשים 4

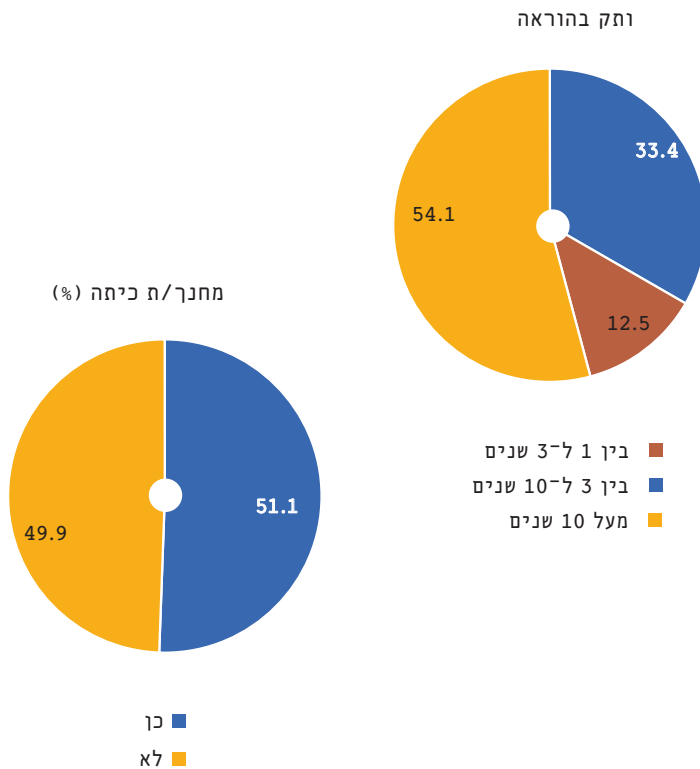
**פילוח המדגם לפי מקצועות ההוראה של המורים והמורות
ובחלוקה לשכבות הגיל בבית הספר (%)**



פילוח לפי ותק בהוראה מלמד כי 12.5% הם מורים בתחילת דרכם (1-3 שנים); 33.4% הם מורים המלמדים בין 3 ל-10 שנים; ומעל למחצית מהמורים (54.1%) הם מורים ותיקים המשמשים בתפקידם יותר מ-10 שנים. מחצית מהמשיבים משמשים מחנכים בכיתות (51.1%). הפילוח מצייר תמונה רחבת יריעה של ההיכרות האפשרית של מורים עם חוזרי המנכ"ל והאופן שבו הם תופסים את תפקידם של החוזרים בשגרת הפעולה הבית ספרית.

תרשים 5

פילוח המדגם לפי ותק בהוראה וחינוך כיתה (%)



השאלון נבנה משלושה חלקים: (1) פרטים אישיים ופרופיל מקצועי (גיל, ותק, מקצוע, חינוך, פיקוח); (2) מידת העיון והעדכון של המורים בחוזרי המנכ"ל; (3) האופן שבו המורים תופסים את חוזרי מנכ"ל - את התפקיד המינהלתי שלהם, עד כמה הם משמשים בסיס לקבלת החלטות ולהגדרת גבולות ועוד.

ד. ממצאי הסקר

1. עיון של מורים ומורות בחוזרי מנכ"ל: תדירות ונושאים

התשובה לשאלה עד כמה מורים מעיינים בחוזרי המנכ"ל, שהם כאמור המנגנון המינהלתי הראשי שעל פיו מערכת החינוך פועלת, חושפת שני היבטים חשובים: האחד - הפער שבין מספר חוזרי המנכ"ל היוצאים לאור מדי חודש בחודשו במגוון נושאים לבין השימוש של המורים בחוזרים השונים; והשני - ההבדלים בין מגזרי החינוך בתדירות העיון בחוזרי מנכ"ל, הבדלים המלמדים על מאפייני הפעולה של מגזרי החינוך השונים במה שקשור להנחיות משרד החינוך ועל מידת הפיקוח עליהם או האוטונומיה המתאפשרת להם.

כך למשל, תרשים 6 מלמד על תדירות העיון של המורים בחוזרי מנכ"ל באופן כללי. מעל למחצית מכלל המורים במדגם (53.8%) מעיינים בחוזר מנכ"ל כלשהו בין פעם אחת לשלוש בשנה, כ-10% מצהירים שהם מעיינים ביותר משלושה חוזרים בשנה על פי הצורך, ו-10% מעיינים בחוזרי מנכ"ל באופן שוטף. נתונים אלה מלמדים כי רוב מובהק של המורים מעיינים בחוזרי מנכ"ל לאורך השנה, ברוב המקרים בין חוזר אחד לשלוש בשנה, וכ-20% מהם אף יותר מכך. כלומר, כרבע מן המורים אינם מעיינים כלל בחוזרי מנכ"ל (24.8%). הפילוח הפנימי על פי מגזרי חינוך מלמד על שונות בעניין זה בין המגזרים. בעוד נתוני המגזר הממלכתי-יהודי תואמים את נתוני כלל המדגם, נתוני שני המגזרים האחרים מציגים דבר והיפוכו.

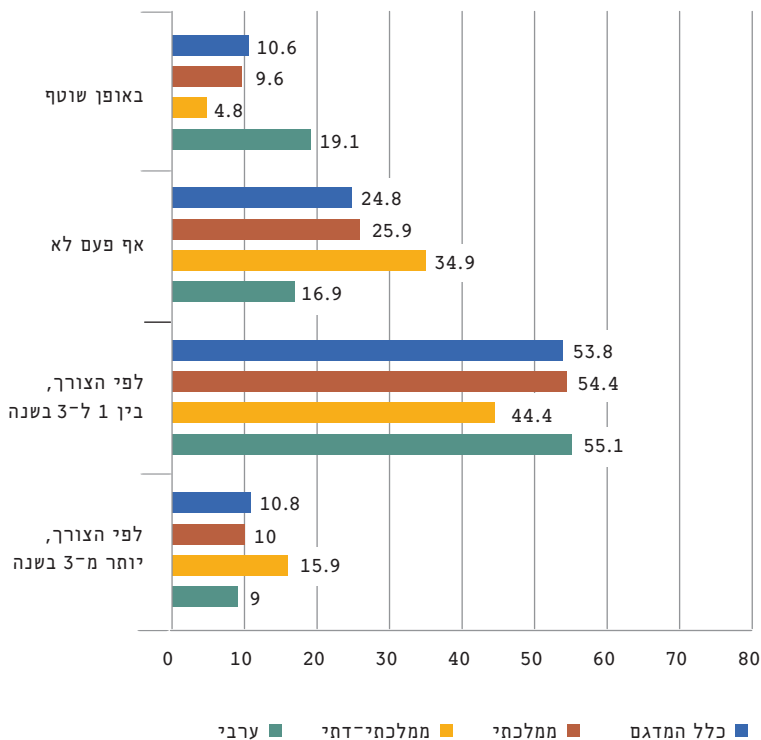
וכך, במגזר הממלכתי-יהודי מעל לשליש מהמורים (34.9%) אינם מעיינים בחוזרי מנכ"ל בכלל. זהו השיעור הגבוה ביותר מבין המגזרים האחרים. תמונת המראה

של נתון זה היא ששיעור המורים במגזר הממלכתי־דתי שקוראים חוזרי מנכ"ל באופן שוטף הוא הנמוך ביותר מבין המגזרים (4.8%). הסבר אפשרי למאפיין בולט זה הוא מתן האוטונומיה היחסית לחינוך הממלכתי־דתי בתוך מערכת החינוך הציבורית. אוטונומיה זו מאפשרת ניהול פנימי של חוזרי מינהל החמ"ד למורים באופן שוטף, מעין "תרגום" של חוזרי מנכ"ל שבו דגשים ייחודיים למורי הממלכתי־דתי, ובכך ייתכן שהיא מייתרת עבור המורים את העיון בחוזרי המנכ"ל הכלליים.

לעומת זאת, במגזר הערבי התמונה הפוכה. שיעור המורים שאינם מעיינים כלל בחוזרי מנכ"ל הוא הנמוך ביותר מכל המגזרים (16.9%), ובהתאמה - שיעור המורים המעיינים באופן שוטף בחוזרי מנכ"ל הוא הגבוה ביותר לעומת כלל המדגם וגם לעומת שאר המגזרים (19.1%). שיעור המורים הערבים הוא גם הגבוה ביותר לעומת מספר החוזרים שבהם המורים מעיינים - 55.1% מעיינים בחוזר אחד עד שלושה חוזרים בשנה. ניתן להסביר מאפיין בולט זה גם במקום הארגוני של החינוך הערבי במערכת החינוך הציבורית. וכך, היעדר האוטונומיה של החינוך בחברה הערבית ורמות הפיקוח הגבוהות (אגבאריה וג'בארין, 2013) גורמות למורים הערבים להיצמד יותר להנחיות הכתובות ולוודא שההנחיות בוצעו כנדרש.

תרשים 6

תדירות העיון של המורים והמורות בחוזרי המנכ"ל, לפי מגזר (%)



תמונה זו, של פער בין המגזרים, חוזרת על עצמה גם בתשובה על השאלה מהם הנושאים המרכזיים שמורים קוראים בחוזרי המנכ"ל. תרשים 7 מלמד כי רוב מובהק של המורים והמורות בכל מגזרי החינוך (59% מכלל המדגם) פונים לחוזרי המנכ"ל בנושאים פדגוגיים מובהקים, כמו חוזרים העוסקים במבנה הכללי של תוכנית הלימודים ותחומי הדעת (היקף שעות, מסגרות פעולה, דגשים מיוחדים וכו'), לצד חוזרים העוסקים בהנחיות פדגוגיות ספציפיות הקשורות לדרכי הוראה ולמידה

באופן כללי. זהו התחום הבולט ביותר שבו מרבית המורים מעיינים בחוזרי מנכ"ל. שני הנושאים הנוספים שהמורים קוראים בעניינם את חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים הם אלה העוסקים בהוראות בטיחות וביטחון (43% מכלל המדגם) ואלה העוסקים בטיולים ובמסעות (27.8%). חוזרים אלה מפרטים נהלים טכניים של ביטחון ובטיחות בעת פעילויות בתוך בית הספר ומחוצה לו הקשורים לביצוע פעילויות שונות בבית הספר ומחוצה לו.

הפילוח לפי מגזרים שומר את הנושאים שהוזכרו לעיל בנושאים המרכזיים, אבל גם כאן הוא מצביע על הבדלים גדולים בין מגזרי החינוך. כך למשל, רוב מובהק בקרב המורים הערבים, בפער ניכר משאר המגזרים, מעיינים בחוזרי המנכ"ל העוסקים בתחום הפדגוגיה (79%), לעומת המורים בחינוך הממלכתי-יהודי (51%), ובפער גדול עוד יותר מן המורים בחינוך הממלכתי-דתי (14.3%). נתוני השימוש בחוזרי המנכ"ל נמוכים בהרבה בקרב המורים בחינוך הממלכתי-דתי לעומת כלל המדגם, אך עולים באופן יחסי בפילוח הפנימי בכל הנוגע לחוזרים הקשורים בנוהלי ביטחון ובטיחות ובנושאי מסעות וטיולים. ניתן להסביר עלייה זו בדרך הכתיבה הטכנית והבירוקרטית של חוזרים אלה, העוסקים בהנחיות כלליות שאין בהן צורך בהדגשה מיוחדת דווקא במגזר זה או אחר. לגבי כלל המדגם, אפשר להסיק כי **חוזרי מנכ"ל בתחומי הפדגוגיה הם אלה שהמורים מכירים יותר ופונים אליהם לעיון וקריאה.**

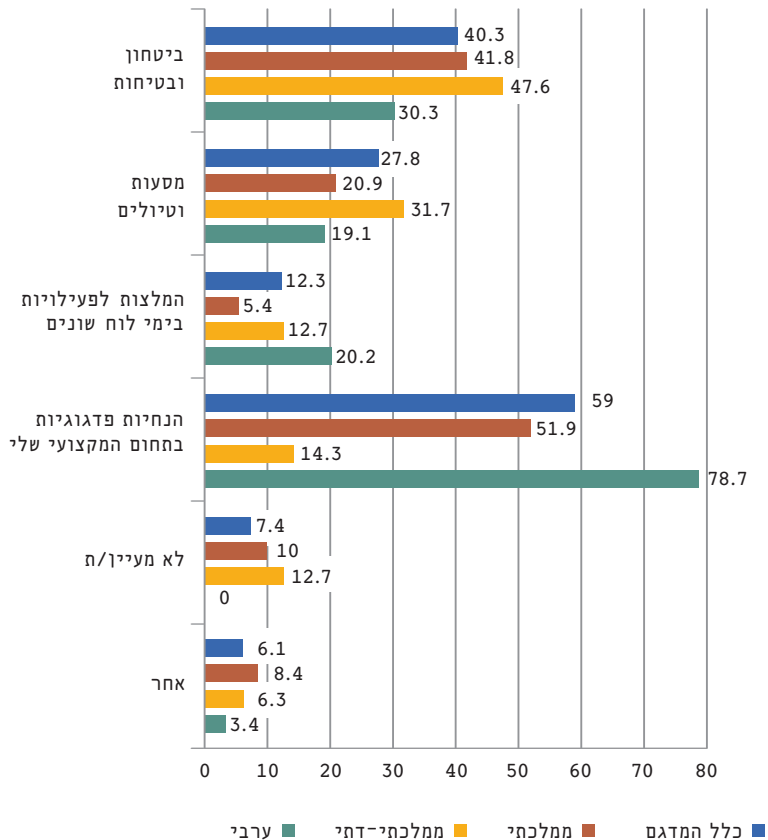
ממצא זה רלוונטי במיוחד למחקר שלנו, שכן הוא מבהיר היכן יש לשלב חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בחוזרי המנכ"ל. סקר המורים מלמד כי קידום חינוך לדמוקרטיה באמצעות חוזרי המנכ"ל ראוי שיהיה מקושר לחוזרים העוסקים בפדגוגיה – תוכניות לימודים, תבחינים, דרכי הוראה ולמידה. ממצא נוסף המחזק מסקנה זו הוא **מידת העיון בחוזרי מנכ"ל העוסקים בימי לוח.**

בחלק הקודם הוצג כי מרבית חוזרי המנכ"ל העוסקים בחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה מרוכזים בחוזרים מסוג הודעות ומידע, העוסקים בימי לוח. התבוננות בקטגוריה זו מצביעה על מגמה מעניינת: **שיעור המורים המעיינים בהמלצות אלה הוא קטן יחסית (12.3% בכלל המדגם).** גם כאן יש שונות בין המגזרים השונים. המורים במגזר הערבי מעיינים יחסית יותר משאר המגזרים בחוזרים אלה (20.2%), ואחריהם המורים במגזר הממלכתי-דתי (12.7%). דווקא במגזר הממלכתי-יהודי שיעור המורים המעיינים בחוזרי מנכ"ל אלה הוא קטן ביותר (5.4%). הסבר

אפשרי להבדל טמון, אולי, בייחודיות המגזרית של כל אחת מהקבוצות ובצורך שלה בהתאמה מגזרית לימי לוח שונים. עם זאת, השיעור הנמוך יחסית של מורים בכלל המדגם המעיינים בחוזרי מנכ"ל העוסקים בימי לוח מלמד שאם מורים עוסקים בימי הלוח הרלוונטיים לחינוך אזרחי אוניברסלי, חוזרי המנכ"ל אינם הזירה הראשונה שהם פונים אליה.

חרשים 7

**הנושאים שהמורים והמורות מעיינים בהם בחוזרי מנכ"ל,
לפי מגזר (%)**



2. מושגים הנתפסים כרלוונטיים לתיאור חוזרי מנכ"ל

הסקר כלל התייחסות לאופן שבו מורים מתארים את חוזרי המנכ"ל מבחינה סמנטית. הצגנו למורים מאגר מונחים, והם התבקשו לסמן את המונחים שמתקשרים בעיניהם באופן המדויק ביותר לחוזרי המנכ"ל. מאגר המילים הכיל מילים הקשורות בפיתוח מקצועי (מקצועיות, סיוע, תמיכה); מילים הקשורות בפיקוח וכוח (נהלים, הנחיות, בירוקרטיה, פיקוח) ומילים היכולות להתאים לשני השדות הסמנטיים הללו, כמו תוכנית עבודה, שקיפות ואחריות. פילוח חלוקת המילים מראה הבחנה בין שני שדות סמנטיים - אחד הממקם את חוזר המנכ"ל בשדה סמנטי של מושגים המתקשרים לפיקוח, לבקרה ולשליטה; והשני הממקם את חוזר המנכ"ל בשדה סמנטי המתייחס לתהליכי העבודה של אנשי החינוך ככלי מסייע ותומך בעבודת השדה. הממצא הבולט בפילוח הכללי הוא שהשדה הסמנטי הקשור לפיקוח, לבקרה ולשליטה הוא הרווח ביותר בעיני מורים ומורות. מרבית המורים מתייחסים לחוזרים כמסמכים המבטאים הנחיות (83.5% מכלל המדגם) ונהלים (92.9% מכלל המדגם), ומעל למחצית מכלל המדגם רואים את חוזרי המנכ"ל כמבטאים בירוקרטיה (53.6%) ופיקוח (55.5%). השיעורים קטנים יותר כאשר מדובר במילים כמו "שקיפות", "סיוע" ו"תמיכה".

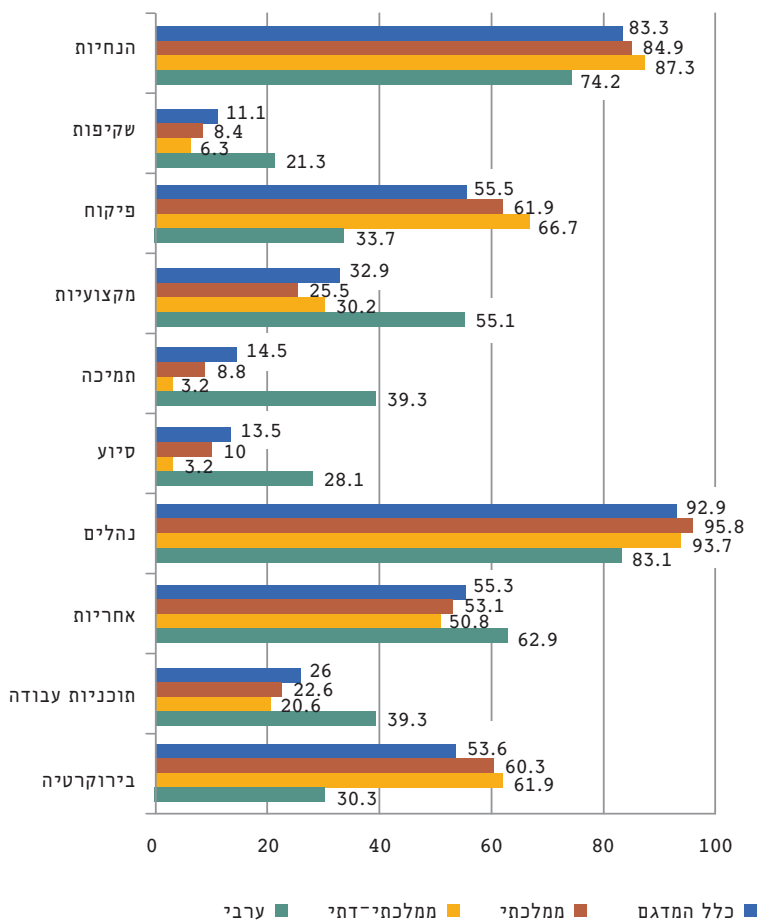
כאשר בודקים את הפילוח על פי מגזרים התמונה מעניינת במיוחד. גם כאן יש פער גדול בין המגזר הערבי למגזר היהודי (הממלכתי והממלכתי-דתי). לדוגמה, דווקא ביטויים הקשורים לזיהוי חוזרי המנכ"ל כחלק מהעבודה המקצועית וככלי לביצועה, שזכו לשיעור "תמיכה" נמוך בכלל המדגם, נהנים משיעורים גבוהים יחסית בקרב המורים הערבים: "סיוע" (28.1%, לעומת 13.5% בכלל המדגם); "מקצועיות" (55.1%, לעומת 32.9% בכלל המדגם) ו"תמיכה" (39.3%, לעומת 14.5% בכלל המדגם). ניתן לומר שהשיעורים הנמוכים בכלל המדגם במונחים אלה הם גבוהים יחסית למגזר היהודי, לנוכח הפילוח במגזר הערבי.

הפער יכול להיות מוסבר בהמשך לדיון על המקום הארגוני של החינוך הערבי במערכת החינוך. כפי שהוצג בתרשימים הקודמים, המורים הערבים מעיינים בחוזרי המנכ"ל ועושים בהם שימוש רב ותדיר במגוון נושאים הרבה יותר מעמיתיהם היהודים בשני המגזרים. דבר זה יכול ללמד, כפי שהוצג קודם לכן,

על הצורך להיצמד להנחיות כלשונן כנראה בגלל רמת הפיקוח הגבוהה יותר במערכת החינוך בחברה הערבית. היצמדות זו מביאה גם לשימוש רב יותר בחוזרים, להיכרות עימם ולתפיסתם ככלי עזר חשוב ביותר בעבודת הצוותים החינוכיים.

במגזר היהודי (הממלכתי והממלכתי-דתי) הדגש על היותם של חוזרי המנכ"ל מערך של הנחיות, פיקוח ובירוקרטיה הוא חזק במיוחד וכמעט שאינו מתייחס להיבטים אפשריים אחרים של חוזרי המנכ"ל ככלי מקצועי. דבר זה בולט למשל במילים "בירוקרטיה" ו"פיקוח", שבהן מורי החינוך הממלכתי-דתי מציגים את השיעורים הגבוהים ביותר (61.3% ו-66.7%), לעומת כלל המדגם (53.6% ו-83.3%). המורים מן החינוך הממלכתי-דתי כמעט שאינם מזהים את חוזרי המנכ"ל כמקור ל"סיוע" (3.2%, לעומת 13.5% בכלל המדגם) או ל"תמיכה" (3.2%, לעומת 14.5% בכלל המדגם). המילים שבחרו המורים בחינוך היהודי-ממלכתי משקפים את אותה מגמה המאפיינת את מורי החינוך הממלכתי-דתי באחוזים ספורים פחות ברוב הקטגוריות. הפער בין המורים היהודים למורים הערבים באופן ההתייחסות לחוזרי המנכ"ל הוא מובהק אפוא ומשקף את יחסי הכוחות הקיימים בין מערכות החינוך הללו לבין המדינה.

תרשים 8
מושגים המתקשרים בעיני המורים והמורות לחוזרי המנכ"ל,
לפי מגזר (%)



לסיכום, הסקר שנעשה במחקר זה משלים את הדיון הטקסטואלי והשיחי במדיניות החינוך לדמוקרטיה. המורים כאנשי המקצוע של מערכת החינוך פועלים בתוך המרחב המסורטט בידי קובעי המדיניות במשרד החינוך באמצעות

חקיקה (שהיא מועטה יחסית) ובאמצעות חוזרי המנכ"ל. הכרת מידת החשיפה שלהם לחוזרי המנכ"ל ולהנחיות העולות מהם תסייע להבין כיצד חוזרי מנכ"ל יכולים לקדם מדיניות "מלמעלה" באופן שתתקבל ותהיה בעלת ערך גם "למטה". ממצאי סקר המורים מספקים מענה לשאלת העיון של מורים בחוזרי המנכ"ל. הם מצטרפים לתמונה הרחבה (שחלקה הוצג בסקירה ההיסטורית וההשוואתית) המבקשת להבין את תפקידם של חוזרי המנכ"ל במערכת החינוך הישראלית וכהשלמה לדיון בחוזרי המנכ"ל העוסקים במדיניות החינוך לדמוקרטיה והחינוך האזרחי. התמונה העולה משקפת את האופן שבו חוזרי המנכ"ל נוכחים נפקדים בשגרת הפעולה של בית הספר. המורים מכירים את הפונקציה של חוזרי המנכ"ל, אם במישרין, על ידי שימוש בהם, ואם בעקיפין, הממצאים משקפים גם את יחסי הכוחות בין המגזרים - חוזרי המנכ"ל, המהווים את מנגנון הפעולה הראשי של מערכת החינוך, המינהלתי והרגולטורי, נתפסים אחרת בכל אחד מן המגזרים, בעיקר במגזר הממלכתי-דתי ובמגזר הערבי. היצמדות אדוקה יותר להנחיות שבחוזרי המנכ"ל משקפת את הרצון של המורים לעמוד בהנחיות ובנהלים של הגורם הממונה. לעומת זאת, היכרות שטחית עם חוזרי המנכ"ל ועיון מינימלי בהם יכולים לשקף תחושת אוטונומיה גדולה יותר ומרחב פעולה עצמאי רחב יותר. היבט זה רלוונטי גם הוא להתאמת הנהלים למגזרים השונים וכשיקול בניסוח ההמלצות הנגזרות ממחקר זה בכללותו.

פרק 3

מסקנות והמלצות

מסמך זה בחן את זירת חוזרי המנכ"ל לאור מרכזיותם בתרבות הארגונית והמינהלתית של מערכת החינוך על כל שלביה. מיפוי החוזרים מראה פער בין ההצהרה העקרונית על מחויבות לערכי מגילת העצמאות ובין תרגום עקבי של מחויבות זו למדיניות המקדמת חינוך אזרחי

וחינוך לדמוקרטיה במערכת, בבחינת "ללכת עם ולהרגיש בלי". החוזרים השונים (הוראות הקבע וההודעות) אינם מתרגמים את ההצהרות בדבר חשיבותה של הדמוקרטיה, או את הסעיפים הרלוונטיים לקידום של ערכים דמוקרטיים במטרות חוק חינוך ממלכתי, באותו האופן שבו מתורגמים ערכים פרטיקולריים לפעולה בחוזרי הוראות קבע, כמו למשל תוכניות לימודים מחייבות המגובות בחוזר מנכ"ל המגדיר את מסגרת הפעולה והתקציב.

ממצאי המחקר מלמדים על פער גדול בקידומו של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה כמהלך מחייב, עמוק ומשלים למהלך של טיפוח זהות פרטיקולרית בחברה הישראלית. במטרה לקדם מדיניות חינוך לדמוקרטיה ולעגן בה מחויבות להיבטים אוניברסליים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה מוצעות במסמך זה ארבע המלצות מרכזיות:

(1) מומלץ לכתוב מסמך עקרונית להגדרת תחום הדעת "חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה" כמסגרת מארגנת לקידומו של חוזר מנכ"ל הוראות קבע בנושא חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. מסמך זה ישקף הן את המשותף לכלל הקבוצות בחברה והן את המאפיינים הייחודיים של כל מגזר ומגזר ואת יחסיו של כל מגזר עם המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.⁴⁹

49 בחברה האזרחית פועלים ארגונים המבקשים לקיים שיח על התשתית האזרחית הנדרשת במערכת החינוך במגזרים השונים. דוגמאות: "יסודות - המרכז לליבון ענייני תורה ומדינה" היא עמותה הפועלת במערכת החינוך הממלכתית כדי לקדם חינוך אזרחי המותאם לציבור התלמידים במערכת זו; "פרדס - המרכז לחינוך ערכי" מפעיל גם במגזר הממלכתית-יהודי וגם בחברה הערבית פעילויות פורמליות ובלתי פורמליות לקידום חינוך אזרחי מותאם על פי קהילות וקבוצות. אלו שתי דוגמאות בולטות, אך יש ארגונים נוספים התורמים את פעולתם ויכולים להיות חלק מתהליך הליבון והכתיבה.

(2) מומלץ לכתוב הצעה לארגון מחדש של מאגר חוזרי המנכ"ל והחלוקה לקטגוריות לצורך חיפוש בו כך שתודגש החשיבות של תחום החינוך לדמוקרטיה ושל הערכים האוניברסליים, מתוך תשומת לב מיוחדת לשקיפות של המאגר ולהתמצאות בו.⁵⁰

(3) מומלץ למפות את חוזרי המנכ"ל בנושא תוכניות הלימודים הקיימות ולשלב בהם עקרונות ודגשים המקדמים ערכים דמוקרטיים במסגרת עקרונות התוכניות.

(4) מומלץ לגבש מסמך עקרונות לעבודה עם חוזרי מנכ"ל לצורך שיפור שקיפותם והנגשתם וליישמו במוסדות החינוך ובהכשרות המורים והמנהלים.

פירוט ההמלצות

(1) כתיבת מסמך עקרונות להגדרת תחום הדעת "חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה" כמסגרת מארגנת לקידומו של חוזר מנכ"ל הוראות קבע בנושא חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה יקדם כתיבה של מסמך עקרונות בנושא חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בכל שכבות הגיל כמהלך אסטרטגי ומחייב. מהלך זה חשוב הן בהיבט ההצהרתי, שלמעשה אינו קיים היום, והן ביצירת מסגרת פעולה מינהלתית שתקדם את הטמעתו של החינוך לדמוקרטיה. המלצה זו כוללת כמה פעולות לקידום הנושא:

(א) הקמת ועדת מומחים לניסוח מסמך עקרונות למתווה שעוסק במחויבות לחינוך אזרחי והנחלתם של ערכים דמוקרטיים במערכת החינוך;

(ב) ניסוח תשתית לחוזר מנכ"ל מסוג הוראת קבע בנושא חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה;

(ג) דיון במסמך במסגרת שולחן עגול לקראת כנס ע"ש ירון אזרחי שיתקיים באוקטובר 2020. מסמך זה יהיה המנוף לפעולות היישום להטמעת החוזר;

50 המהלך של ארגון המאגר החל ב-2018, ויחסית למאגר הקודם הנגישות אכן שופרה. עם זאת, בתחום החינוך לדמוקרטיה, מילות המפתח והתחומים הרלוונטיים אינם בהירים דיים, וההתמצאות בתחום זה בחוזרים הקיימים מוגבלת.

(ד) ועדת מומחים תתחקה אחר מהלכים שלא הבשילו בעבר לקידום חוזר מנכ"ל מסוג זה לצורך הפקת לקחים, מצד אחד, ויצירת המשכיות מן הצד השני.

(2) כתיבת הצעה לארגון מחדש של מאגר חוזרי המנכ"ל ומילות החיפוש בו כך שתודגש החשיבות של תחום החינוך לדמוקרטיה והערכים האוניברסליים

המלצה זו עוסקת בארגון החוזרים העוסקים בערכים אוניברסליים באופן שונה מהארגון הנוכחי. תחת הכותרת "חינוך לדמוקרטיה" יש חוזרים שאינם משקפים חינוך לערכים דמוקרטיים. יתר על כן, חוזרים קיימים אחרים שניתן לאתר בהם סעיפים רלוונטיים אינם מאורגנים תחת קטגוריה זו,⁵¹ כפי שמפורט בהמלצה הבאה.

(3) מיפוי חוזרי המנכ"ל של תוכניות הלימודים הקיימות ושילוב עקרונות ודגשים המקדמים ערכים דמוקרטיים בעקרונות של התוכניות

ההמלצה היא לקדם שולחן עגול מול גורמי המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך בנושא שילוב ערכים דמוקרטיים בתוכניות הלימודים וביטויים בחוזרי המנכ"ל הקיימים ותחת עץ הנושאים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. בשולחן ינוסחו העקרונות שניתן להטמיע בחוזרי המנכ"ל העוסקים בתוכניות הלימודים השונות, בהתאמה עם מטרות חוק חינוך ממלכתי.

(4) גיבוש מסמך עקרונות לעבודה עם חוזרי מנכ"ל לשיפור שקיפותם והנגשתם ויישומם במוסדות החינוך ובהכשרות המורים והמנהלים

מסמך העקרונות יכלול דגשים והמלצות למורה ולמנהל/ת לעבודה עם מאגר חוזרי המנכ"ל; הכרת העקרונות החקיקתיים של חוזרי המנכ"ל וגורמי אכיפתם; גישור על פערי שפה והבנה בקרב הצוות החינוכי; וטיוב ההתמצאות במאגר חוזרי המנכ"ל באמצעות מפת אתר מעודכנת ונגישה (בשפות עברית וערבית).

51 בעץ הנושאים הקיימים יש תגית "חינוך לדמוקרטיה", אך חוזרים רבים שיכולים להיות תחתיה אינם נמצאים שם. ההמלצה מתייחסת הן לשינוי שם הנושא והן להחלה רחבה יותר של חוזרים שיכולים להיות חלק מקידומו של החינוך האזרחי.

המסמך ישלב:

- (א) כתיבת דגשים להדרכה ייעודית בנושא חוזרי מנכ"ל במוסדות החינוך, בדגש על פעולת המורה או הגנן/ת באופן מושכל ואוטונומי במרחב החינוכי לשם קידום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה;
- (ב) מיפוי נושאים רלוונטיים לחינוך לדמוקרטיה ולחינוך אזרחי המשולבים בחוזרי מנכ"ל בכללותם להפצה ולהטמעה בהכשרות המורים והמנהלים.

נספח: הצעה למילוח מפתח לחיפוש במאגרים השונים בנושא החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך

המילים והצירופים שלהלן מציגים מנעד רחב של תחומים, נושאים ומושגים המתקשרים באופן ישיר ועקיף לסוגיות הקשורות בחינוך לדמוקרטיה על פי ספרות המחקר העדכנית, המקומית והבינלאומית.

- חינוך לדמוקרטיה
- חינוך לחיים משותפים
- חינוך לאזרחות
- חינוך אזרחי
- חינוך פלורליסטי
- חינוך לרב־תרבותיות
- חינוך רב־תרבותי
- חינוך לשלום
- חינוך הומניסטי
- חינוך פוליטי
- אוריינות פוליטית
- אוריינות אזרחית
- פדגוגיה ביקורתית
- חינוך ביקורתי
- חינוך מוסרי
- גזענות
- דעות קדומות
- חיים משותפים
- אפליה
- הדרה
- שסעים
- שלום
- דו קיום
- דו לשוניות
- צה"ל
- צבא
- אזרחות
- מורשת
- מסורת
- תרבות
- יהדות
- ישראליות
- הומניזם
- זהות ישראלית
- זהות יהודית
- דמוקרטיה
- פלורליזם

רשימת המקורות

- אבנון, דן, 2012. **שילובי תכנים, ערכים ומיומנויות בהוראה ובלמידה של נושא האזרחות על פי תכניות הלימודים בישראל**, סקירה משלימה מוזמנת כחומר רקע לעבודת צוות המומחים לנושא "מחקר מתווה דרך: הצעה לארגון לימודים מחדש".
- אבנון, דן, 2013. "מבוא", בתוך: הנ"ל (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 11-14.
- אגבאריה, אימן, ויוסף ג'בארין, 2013. "דוחות קבורים: השלכות הפוליטיקה של הזלזול על החינוך הערבי בישראל", בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 106-146.
- אופנהיימר, יריב, 2017. "ציד המכשפות: אסור למורה להיות שמאלני", **nrg**, 7.9.2017.
- איזנברג, אלי, ועומר זליבנסקי אדן, 2019. **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21**, מחקר מדיניות 130, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- איילון, חנה, נחום בלס, יריב פניגר, ויוסי שביט, 2019. **אי שוויון בחינוך: ממחקר למדיניות**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- איכילוב, אורית, 1993. **חינוך לאזרחות בחברה מתהווה**, תל אביב: ספריית פועלים.
- איכילוב, אורית, 2010. **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- אילן, שחר, 2019. "כך נדחתה הדמוקרטיה מחוץ לבתי הספר", **כלכליסט**, 28.8.2019.
- אלבוים־דרור, רחל, 1982. "מוקדי החלטה במערכת החינוך העברי בארץ ישראל", **קתדרה** 23: 125-156.

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

ברקוביץ', יצחק, 2018. **מדיניות חינוך: תהליכים ומגמות במאה ה־21**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

גבתון, דן, 2003. "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל", בתוך: יובל דרור, רנה שפירא, ודוד נבו (עורכים), **תמורות בחינוך: מדיניות החינוך בישראל בשנות ה־2000**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב והוצאת רמות, עמ' 407-454.

גוטמן, איימי, 2002. **חינוך דמוקרטי**, תל אביב: ספריית פועלים.

גופן, ענת, 2004. **עשה זאת בעצמך: יזמות אזרחית כאסטרטגיית חידוש במדיניות החינוך בישראל**, ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים ומכון פהר.

דוח דוברת, 2005. "התכנית הלאומית לחינוך – כי לכל ילד מגיע יותר", דוח בראשות שלמה דוברת, משרד החינוך, התרבות והספורט, כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל.

דוח ועדת שנהר, 1994. "עם ועולם: דוח הוועדה לבדיקת מצב לימודי היהדות בחינוך הממלכתי", משרד החינוך.

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

דוח מקינזי, 2008. "על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם", **הד החינוך** 82 (א6): 131.

דיאז, שלומי, 2017. " 'שוברים שתיקה' הרצו במכללה למנהל תחת אבטחה", **ישראל היום**, 22.12.2017.

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

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

הופמן, תמי, 2020. " 'חינוך לחיים משותפים' או 'חינוך לשותפות': הגדרות והבדלים במושגי מפתח בחינוך אזרחי עכשווי בישראל", דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן לאוטמן (מקוון).

הלפרין, עירן, 2016. "יחסם של מורים והורים לשיח בבית הספר בנושאים שנויים במחלוקת", דוח מחקר, כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך - מדיניות החינוך לדמוקרטיה, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

וורגן, יובל, 2007. "חינוך לדמוקרטיה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת. זוהר, ענת, 2013. **ציונים זה לא הכול: לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, בני ברק: ספרית פועלים-הקיבוץ המאוחד.

חלבי, רבאח, 2017. "מערכת החינוך כמנגנון לשליטה ועיצוב זהות דרוזית-ישראלית". **גילוי דעת** 12: 15-37.

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?", בתוך: **פוליטיקה: כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים** 14: 25-49.

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

מיכאלי, ניר, 2015. "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: יצחק גל־נור, אמיר פז פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 183-237.

ממן, רבקה, 2014. "עידן החינוך האזרחי: בין פוליטיקה לחינוך", עבודה לקבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

נבו, דוד, 2009. "לדבר בגנותה של האחריותיות". בתוך: יצחק קשתי (עורך), **הערכה, חינוך יהודי ותולדות החינוך: אסופה לזכרו של פרופסור אריה לוי ז"ל**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב - רמות, עמ' 61-62.

סבירסקי, שלמה, ונוגה דגן־בוזגלו, 2013. **אי שוויון ואי שקיפות: על תקציב החינוך בישראל**, תל אביב: מרכז אדוה.

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

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

סרגוסי, שלומי, 2013. "בין כוחות משיכה מנוגדים: החינוך הממלכתי־דתי בין הלכה לדמוקרטיה". בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד.

עראר, ח'אלד, ופאדיה אבראהים, 2016. "בסבך הציפיות הסותרות: אסטרטגיות לחינוך לזהות לאומית ערבית־פלסטינית בבתי ספר ערביים בצפון ישראל", **גילוי דעת** 10: 110-136.

פדהצור, עמי, ואריה פרליגר, 2004. "הפרדוקס המובנה של החינוך לאזרחות בישראל". **מגמות** מג: 64-83.

פוקס, עמיר, דנה בלאנדר, ומרדכי קרמניצר, 2015. **חקיקה אנטי דמוקרטית בכנסת ה-18 (2009-2013)**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צדקיהו, שלמה, 1988. **החינוך לדמוקרטיה ומעורבות היועץ**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות - שפ"י.

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

קוסטי, ניר, ודוד לוי-פאור, 2019. **רגולציה "עודפת" בישראל? ניתוח תפוקת החקיקה הראשית והמשנית בישראל, 1948-2017**, ראשון לציון: המכללה למנהל.

קימרלינג, ברוך, 1993. "מיליטריזם בחברה הישראלית", **תיאוריה וביקורת 4: 123-140**.

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

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

רוזנברג, טוביה, 2013. "גזענות ואנטישמיות בתוכניות הלימודים: קונפליקט ואתגר לחינוך האזרחי בישראל", בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 190-198.

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.

Addi-Racah, Audrey, 2015. "School Principals' Role in the Interplay between the Superintendents and Local Education Authorities: The Case of Israel," *Journal of Educational Administration* 53 (2): 287-306.

Addi-Racah, Audrey, & Yakov Gavish, 2010. "The LEA's Role in a Decentralized School System: The School Principals' View," *Educational Management Administration & Leadership* 38 (2): 184-201.

Apple, Michael, 2006. *Educating the "Right" Way: Markets, Standards, God, and Inequality*, Florence, KY: Taylor & Francis.

Bales, Barbara L., 2006. "Teacher Education Policies in the United States: The Accountability Shift since 1980," *Teaching and Teacher Education* 22 (4): 395-407.

Ball, Stephen J., 1993. "What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes," *The Australian Journal of Education Studies* 13 (2): 10-17.

Ball, Stephen J., 2012. *The Micro-politics of the School: Towards a Theory of School Organization*, Florence, KY: Routledge.

Ball, Stephen J., 2015. "What is Policy? 21 Years Later: Reflections on the Possibilities of Policy Research Discourse," *Studies in the Cultural Politics of Education* 36 (3): 306-313.

Ball, Stephen J., 2017. *The Education Debate*, Bristol: Policy Press.

- Ball, Stephen J., & Deborah Youdell, 2008. *Hidden Privatisation in Public Education*, Brussels: Education International.
- Bowe, Richard, Stephen J. Ball, & Anne Gold, 2017. *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*, Florence, KY: Routledge.
- Carr, Paul R., 2008a. "'But What Can I Do?': Fifteen Things Education Students Can Do to Transform Themselves in/through/with Education," *International Journal of Critical Pedagogy* 1 (2): 81-97.
- Carr, Paul R., 2008b. "Educators and Education for Democracy: Moving beyond "Thin" Democracy," *Inter-American Journal of Education for Democracy* 1 (2): 146-165.
- Cohen, Aviv, 2019. "Typologies of Citizenship and Civic Education: From Idel Types to a Reflective Tool," in: Andrew Peterson, Garth Stahl, and Hannah Soong (eds.), *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*, Cham: Palgrave and Macmillan, pp. 1-18.
- Cuban, Larry, 1990. "Reforming Again, Again, and Again," *Educational Researcher* 19 (1): 3-13.
- Davies, Bronwyn, & Peter Bansel, 2007. "Neoliberalism and Education," *International Journal of Qualitative Studies in Education* 20 (3): 247-259.
- Foucault, Michel, 1972. *The Archeology of Knowledge* (trans. A.M. Sheridan Smith), London: Tavistock.
- Fullan, Michael, 2000. "The Return of Large-scale Reform," *Journal of Educational Change* 1(1) : 1-23.

Guttman, Amy, 1999. *Democratic Education*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hill, Dave, 2003. "Global Neo-liberalism: The Deformation of Education and Resistance," *Journal for Critical Education Policy Studies* 1 (1): 1-30.

Katan, Joseph, & Ariela Lowenstein, 2009. "Privatization Trends in Welfare Services and Their Impact on Israel as a Welfare State," in: Jason Powell & Jon Joe Hendricks (eds.), *The Welfare State in Postindustrial Society: The Lay of the Land*, New York: Springer Books, pp. 311-322.

Kerr, David, 2012. "Comparative and International Perspectives on Citizenship Education," in: James Arthur & Hilary Cremin (eds.), *Debates in Citizenship Education*, pp. 17-31.

Knight Abowitz, Kathleen, & Jason Harnish, 2006. "Contemporary Discourses of Citizenship," *Review of Educational Research* 76 (4): 653-690.

MacEwan, Arthur, 2005. "Neoliberalism and Democracy: Market Power versus Democratic Power," in: Alfredo Saad Filho & Deborah Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, London: Pluto, pp. 170-183.

Navarro-Medina, Elisa, & Nicolás de-Alba-Fernández, 2015. "Citizenship Education in the European Curricula," *Procedia: Social and Behavioral Sciences* 197: 45-49.

Nir, Adam E., Adi Ben-David, Ronit Bogler, Dan Inbar, & Anat Zohar, 2016. "School Autonomy and 21st Century Skills in the Israeli Educational System: Discrepancies between the Declarative and Operational Levels," *International Journal of Educational Management* 30(7) : 1231-1246.

Schulz, Wolfram, Julian Fraillon, John Ainley, Bruno Losito, & David Kerr, 2008. *International Civic and Citizenship Education Study: Assessment Framework. International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, Amsterdam: IEA.

Osler, Audrey, & Hugu Starkey, 2006. "Education for Democratic Citizenship: A Review of Research, Policy and Practice, 1995–2005," *Research Papers in Education* 21 (4): 433–466.

Rawls, John, 1993. *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.

Resnik, Julia, 2011. "The Construction of a Managerial Education Discourse and The Involvement of Philanthropic Entrepreneurs: The Case of Israel," *Critical Studies in Education* 52 (3): 251–266.

Sandel, Michael J., 1984. "The Procedural Republic and the Unencumbered Self," *Political Theory* 12 (1): 81–96.

Torney-Purta, Judith, John Schwille, & Jo-Ann Amadeo, 1999. "Civic Education across Countries," *Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Amsterdam: IEA.

Volansky, Ami, 2007. "School Autonomy for School Effectiveness and Improvement: The Case of Israel," in: Tony Townsend (ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, Dordrecht: Springer, pp. 351–362.

Westheimer, Joel, & Joseph Kahne, 2000. "Service Learning Required, But what Exactly do Students Learn?" *Education Week* 19 (20): 3-36.

Williamson, Ben, 2014. "New Governing Experts in Education: Self-learning Software, Policy Labs, and Transactional Pedagogies," in: Tara Fenwick, Eric Mangez, & Jenny Ozga (eds.), *Governing Knowledge: Comparison, Knowledge-based Technologies and Expertise in the Regulation of Education*, London: Routledge, pp. 218-231.

Yonah, Yossi, Yossi Dahan, & Dalya Markovich, 2008. "Neo-liberal Reforms in Israel's Education System: The Dialectics of the State," *International Studies in Sociology of Education* 18 (3-4): 199-217.

ד"ר תמי הופמן היא ראשת התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה וחברת סגל במכללת סמינר הקיבוצים. תחומי המחקר שלה הם הכשרת מורים, חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ויחסי הצבא עם מערכת החינוך.

מיטל ברון היא עוזרת מחקר בתוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנטית לתואר שני בחוג למדיניות ומינהל בחינוך, התמחות בחינוך דמוקרטי, באוניברסיטת תל אביב. בעלת תואר בוגר בהוראה ממכללת סמינר הקיבוצים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-319-0