



מדינת ישראל

# מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

חינוך לחיים  
משותפים  
ולמניעת גזענות

2016

ירושלים,  
אלול התשע"ו, ספטמבר





מדינת ישראל

# מבקר המדינה 2016

חינוך לחיים משותפים  
ולמניעת גזענות

דוח ביקורת מיוחד

ירושלים, אלול התשע"ו, ספטמבר 2016



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

מס' קטלוגי 2016-003

ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

[WWW.MEVAKER.GOV.IL](http://WWW.MEVAKER.GOV.IL)

# גזענות



היא כל שנאת חינם של זר בשל היותו זר, על רקע שונות גזעית או לאומית אתנית. בחקיקה מוגדרת גזענות כ"רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסיה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני".

בכוחה של גזענות להביא לשלילה של זכויות יסוד בסיסיות מאנשים מסוימים או מקבוצות מסוימות רק בשל צבעם, גזעם ומוצאם האתני או הלאומי.

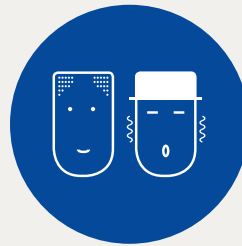
# קיטובים מרכזיים בחברה הישראלית



יחסים בין  
אשכנזים למזרחים



יחסים בין  
עולים לזותיקים



יחסים בין יהודים דתיים  
ליהודים לא דתיים



יחסים בין  
יהודים לערבים

## 1996

ועדת קרמניצר

פיתוח תכנית מקיפה להנחלת האזרחות לתלמידים, כיסוד ערכי והתנהגותי לכל האזרחים ולחזוק התודעה האזרחית בדמוקרטיה הישראלית.

## 1953

חוק חינוך ממלכתי

החוק קובע, כי יש להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים.

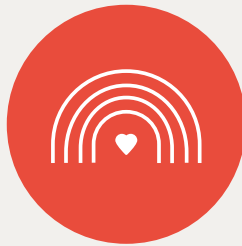
## 1948

מגילת העצמאות

מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין.



הנהלות משרד החינוך לאורך השנים לא נקטו את מכלול הצעדים הנדרשים ליצירת תשתית ארגונית, פדגוגית, אופרטיבית ותקציבית מספיקה להתמודדות מערכתית ארוכת טווח לקידום נושא החינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות במערכת החינוך.



יחס החברה לאנשים עם נטיות מיניות שונות



המרחק בין המרכז לפריפריה



יחס החברה לאנשים עם מוגבלויות

# 2014

תכנית מערכתית

טיפול הזהות הישראלית האזרחית המשותפת; פיתוח המחויבות לחיים משותפים ולמיניעת גזענות; חיזוק מחויבות לערכים דמוקרטיים של סובלנות וחופש ביטוי; ופיתוח יכולת לשיג ושיח ודיאלוג מכבד בין אנשי חינוך ותלמידים ממגזרים שונים.

# 2013

האחר הוא אני

מהלך חינוכי רב-שנתי ליצירת חברת מופת המושתתת על ערכים אוניברסליים, דמוקרטיים, שוויוניים, הומניסטיים ויהודיים ועל הדגשת המכנים המשותפים בחברה הישראלית.

# 2009

ועדת סלומון-עיסאווי

גיבוש מדיניות ממלכתית בנושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים, לרבות הצבת הנושא כיעד כלל-משרדי.



יום יבוא...  
הוא קרב והולך בנתיבו  
לא יושפל שום אדם  
על גזעו וצבעו  
יום יבוא..."

---

מתוך שירו  
של דן אלמגור  
"יום יבוא"



## פתח דבר

אחדותה של החברה הישראלית על שלל גווניה ומאבק עיקש וחסר פשרות בגזענות ובשנאת האחר רק בשל היותו אחר הם בסיס הכרחי להמשך קיומה ושגשוגה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. דוח ביקורת זה עוסק בפעולות של משרד החינוך לקידום החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות. לצערי הרב, ממצאי הדוח מעלים תמונת מצב מדאיגה בכל הנוגע לפעילות המועטה במערכת החינוך למען אחדותה של החברה הישראלית ולמען מיגור הרעה החולה של הגזענות ושנאת האחר. הדוח מלמד כי מדינת ישראל עושה מעט מדי על מנת לעקור תופעות חמורות של גזענות ושנאה בקרב בני הנוער ועל מנת לקדם חיים משותפים.

ערכי היסוד של מדינת ישראל מאז ראשיתה התבססו על המלחמה בגזענות, החתירה לשוויון בין כל אזרחי המדינה והשמירה על כבוד האדם באשר הוא אדם. שורשיה של תפיסה זו במקורות היהדות: "וַיִּבְרָא אֱלֹהִים אֶת-הָאָדָם בְּצַלְמוֹ, בְּצֶלֶם אֱלֹהִים בָּרָא אֹתוֹ: זָכָר וּנְקֵבָה, בָּרָא אֹתָם". (בראשית א, כז). ביטוי מובהק לערכי יסוד אלה ניתן במגילת העצמאות, הקובעת כי "מדינת ישראל... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שנחקק בשנת 1992, העלה את זכויות האדם עלי ספר ושינה את מעמדה הנורמטיבי של הזכות ל"כבוד האדם" למעמד של זכות חוקתית על-חוקתית. החובה של המדינה להילחם בתופעות של גזענות ושנאה היא כעת חובה חוקתית. הנשיא לשעבר של בית המשפט העליון אהרן ברק כתב באחד מפסקי דינו: "הגזענות פוגעת בכבוד האדם ובשוויון שבין בני האדם. הגזענות חותרת תחת הסדר החברתי, הסובלנות החברתית ושלום הציבור. יש בה סתירה למהותה ולאשויותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".<sup>2</sup>

1 ראו אהרן ברק, "זכויות אדם מוגנות: היקף ומגבלות", משפט וממשל א' (התשנ"ג), עמ' 273-253.

2 ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל, נ(5) 221, 287-286 (1996).

ההיסטוריה של העם היהודי מצווה עלינו לזכור מדי יום ביומו את התוצאות הנוראות של גזענות ושנאת האחר. היטיב לבטא את הדברים שופט בית המשפט העליון צבי ברנזון: "כשגלינו מארצנו ונתרחקנו מעל אדמתנו קרבנות היינו לאומות העולם שבתוכם ישבנו ובכל הדורות טעמנו את הטעם המר של רדיפות, נגישות והפלות רק בגלל היותנו יהודים 'שדתיים שונות מכל עם'. מלומדי ניסיון מר ואומלל זה, שחדר עמוק עמוק להכרתנו ולתודעתנו הלאומית והאנושית, ניתן לצפות שלא נלך בדרכים הנלוזות של הגויים, ובהתחדש עצמאותנו במדינת ישראל עלינו להיזהר ולהישמר מכל צל של הפליה ומנהג של איפה ואיפה... שנאת זרים קללה כפולה בה: היא משחיתה את צלם אלוהים של השונא וממיטה רעה על השונא על לא אוון בכפו. עלינו לגלות יחס אנושי וסובלני כלפי כל מי שנברא בצלם ולקיים את הכלל הגדול של שוויון בין כל בני-אדם בזכויות ובחובות"<sup>3</sup>.

עלינו לשנן את לקחי העבר ואת הסכנות הטמונות בזרעי הגזענות, שעלולים להתפשט בכל חברה אנושית, להכות שורש ולהצמיח גידולי פרא המתפשטים ומכלים כל חלקה טובה. לחברה אנושית באשר היא, בכל מקום ובכל זמן, אין ערובה כי שיחי הגזענות לא יהפכו ליער עבות. אסור לנו לקבל את משטרנו הדמוקרטי, המקדש את כבודו של כל אדם באשר הוא אדם, כדבר מובן מאליו. התפיסה המתעתעת "לנו זה לא יכול לקרות" איננה עומדת במבחן ההיסטוריה<sup>4</sup>. כפי שציין בצדק פרופ' אהרן ברק, "אם זה קרה בגרמניה של קנט, בטוהובן וגתה, זה יכול לקרות בכל מקום, גם אם לא בעוצמה מבעיתה כל כך"<sup>5</sup>. עלינו לעשות כמיטב יכולתנו כדי שזרעי השנאה והגזענות ייכחדו מחברתנו. על המדינה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לשם הטמעת הערכים היהודיים-דמוקרטיים של קבלת השונה והדגשת המאחד והמשותף בקרב כל בני החברה הישראלית.

הדברים מקבלים משנה תוקף במציאות החיים בארצנו. חברתנו מרובת גוונים, תרבויות, אמונות ותפיסות עולם. הגיוון יתרונות רבים לו, אך הוא טומן בחובו גם חסרונות. השונות בין חלקי החברה מובילה למחלוקות ולשסעים חברתיים בין קבוצות כגון ערבים ויהודים; אשכנזים ומזרחיים; דתיים וחילוניים; ימין ושמאל; עולים וותיקים; ותושבי הפריפריה ותושבי המרכז; עשירים ועניים. שסעים אלו שינו את פניה של החברה הישראלית ויצרו בה קבוצות שונות ונבדלות. עמד על כך נשיא המדינה ראובן ריבלין: "התהליכים הדמוגרפיים המעצבים מחדש את פניה של החברה הישראלית - יצרו למעשה 'סדר ישראלי חדש'. סדר שבו אין עוד רוב ברור, ואין מיעוטים ברורים. סדר שבו החברה הישראלית מורכבת מארבעה מגזרים, ואם נרצה - ארבעה 'שבטים' מרכזיים, שונים מהותית אלה מאלה, שילכו ויתקרבו זה אל זה בגודלם; שבו, אם נרצה ואם לאו, 'מבנה הבעלות' על החברה הישראלית ומדינת ישראל משתנה לנגד עינינו"<sup>6</sup>.

במציאות מורכבת זו אנו חווים בתקופה האחרונה תופעות קשות של שנאה, גזענות, אלימות, פלגנות וחוסר סובלנות. השסעים בין הקבוצות בחברה הישראלית מאפילים על המאחד והמחבר בין חלקיה. סובלנות וקבלת עמדה שונה הפכו במקומות מסוימים ל"מעשה מגונה". התבטאויות גזעניות ואלימות, הפליה, רדיפה ואף פשעי שנאה מזעזעים היו למחזות שאינם כה נדירים. "שוליים קיצוניים" - או, כפי שנוח לכנותם, "קומץ" - מרימים את ראשם, כשהרשתות החברתיות מהוות כר פורה להפצת שנאת האחר ומלמדות כי הבושה פסה מן הארץ. יד קלה על

3 בג"ץ 392/72 ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764, 771 (1973).

4 ראו אהרן ברק, שופט בחברה דמוקרטית 86 (2004).

5 אהרן ברק, "זכויות אדם וביטחון לאומי", משפטים לח(1), 29 (תשס"ח).

6 נאום הנשיא מר ראובן ריבלין, "דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו" ביום 7.6.15.

המקלדת הופכת ליד קלה על קופסת הגפרורים, הסכין והאקדח. נחמץ הלב למראה השנאה והגזענות המעוורות את עיני האדם ומכרסמות ביסודות החברה הישראלית ובערכיה היהודיים והדמוקרטיים.

בידי המדינה אמצעים רבים למיגור תופעות קשות אלה. אולם האמצעי החשוב והיעיל מכולם הוא חינוך. "תגיד אבא... אתה חושב שאני יכולה להפוך לגזענית?" "זה יכול לקרות; הכול תלוי בחינוך שתקבלי... לא נולדים גזענים, הופכים להיות כאלה".<sup>7</sup>

קשה להפריז בחשיבותו של החינוך ובמקומה המרכזי של מערכת החינוך במיגור השנאה והגזענות, תוך חתירה לחיים משותפים בחברה הישראלית המקוטבת. לחינוך מקום מרכזי בהווייתה של המדינה, שכן תפקידו להבטיח חיי חברה תקינים והגשמת זכויות הפרט. אכן, "מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג גם תכליות חברתיות. הוא מהווה החוליה המקשרת בין מגזרי החברה השונים, ויוצר גשר חיוני לקיום הרמוניה חברתית, שבלעדיה לא ייתכנו קיומם של עם וחברה; החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים, ולקיום חיי חברה תקינים".<sup>8</sup>

ממצאי הדוח המונח לפניכם מלמדים, כי המדינה אינה עושה שימוש מושכל ומספק במערכת החינוך על מנת ליצור גשרים בין חלקי החברה. משרד החינוך לא יישם מרכיבים מרכזיים בתפיסה המנחה בתחום החינוך למניעת גזענות ולחיים משותפים, ומדידה שיטתית של תופעת הגזענות במערכת החינוך אינה נעשית; לא יושמו תכניות לחיים משותפים ולא הוקצו המשאבים הראויים ליישומן; הפעילות בנושא, על היבטיה השונים, לא רוכזה בידיה של יחידת מטה אחת שתישא באחריות ותוביל את המהלכים לקידום הנושא במערכת החינוך; החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות שולב באופן חלקי וחסר במגוון המקצועות; לא הוכשרו מורים בתחום חשוב זה ולא מוצתה הפעילות עם ארגוני המגזר השלישי. ממצאים אלה מעלים חשש כבד כי המילים היפות והחשובות בנושא מיגור הגזענות והחינוך לחיים משותפים לא גובו במעשים ולא נוצקו להן התכנים הנדרשים. הנהלות משרד החינוך לאורך השנים נמנעו מלנקוט את מכלול הצעדים הדרושים ליצירת תשתית ארגונית, תקציבית, אופרטיבית ופדגוגית מספיקה לעשייה מערכתית אפקטיבית וארוכת טווח למניעת גזענות בקרב תלמידים. בנסיבות אלה, הנושא עולה לסדר היום של משרד החינוך באופן אקראי ונקודתי, ורק בעקבות גילוי גזענות קיצוניים ואלימים ובימי שיא שנתיים.

לא אכחד, נקודת הפתיחה קשה. החלוקה לקבוצות בחברה הישראלית באה לידי ביטוי גם במערכת החינוך, הכוללת שלושה זרמים מרכזיים נפרדים: חינוך ממלכתי-יהודי, חינוך ממלכתי-דתי, חינוך ממלכתי-ערבי, ולצדם מערכת חינוך חרדית. הפרדה זו מגיל הגן עד כיתה י"ב מונעת היכרות בין הקבוצות ומעצימה את הניכור והחשדנות כלפי האחר או השונה. כפי שציין בצדק רב הנשיא ריבלין: "כל ילד שמגיע לעולם במדינת ישראל נשלח לאחת מארבע מערכות נפרדות... ילד מבית אל, ילד מרהט, ילדה מהרצליה וילדה מבית"ר עילית, לא רק שהם לא נפגשים - אלא הם גם מתחנכים לתפיסה שונה בתכלית לגבי ערכי היסוד ואופייה הרצוי של מדינת ישראל".<sup>9</sup> האתגר המונח לפתחו של משרד החינוך קשה ומורכב; אמנם במהלך השנים עשה המשרד ניסיונות להתמודד עם השונות בחברה

7 טאהר בן ג'ולאן, הגזענות כפי שהסברתי לבתי, 14-18, [1998].

8 בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה [פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10]. עוד על הזכות לחינוך ותכניה הדמוקרטיים ראו יורם רבין, הזכות לחינוך 145-137 (2002).

9 נאום הנשיא מר ראובן ריבלין, "דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו" ביום 7.6.15.

הישראלית, אולם ניסיונות אלו לא הביאו לתוצאות הראויות והמצופות. לפיכך, על משרד החינוך לבצע "חישוב מסלול מחדש".

כמפורט בהמלצות הדוח, על הנהלת משרד החינוך להוביל את מערכת החינוך ללא כל דיחוי, במסרים ובמעשים ולאורך כל הרצף החינוכי, לעיסוק כוללני ואינטנסיבי, שיטתי, מחייב ומובנה בנושא החינוך למניעת זעזועות ולחיים משותפים. כל אלו נדרשים כדי לחולל שינוי בדפוסי ההתנהגות של התלמידים. לצורך בניית התשתית הנדרשת לכך, על מערכת החינוך להעביר מסר חד-משמעי לכל הזרמים במערכת החינוך ולכל הבאים בשעריה: ישראל היא מדינה דמוקרטית השייכת לכל אזרחיה ונשענת על ערכים המשותפים לכל הקבוצות והפרטים החיים בה. על משרד החינוך לרתום לנושא גם משרדי ממשלה נוספים וגופים רלוונטיים ברשויות המקומיות, לצד הסדרת פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים במערכת החינוך בתחום זה.

הדוח מלמד כי על מנת לחולל שינוי של ממש יש לעשות מעשים ולהבטיח כי התכניות השונות למאבק בגזענות ולחינוך לחיים משותפים יתוקצבו כראוי ויישמו הלכה למעשה. אחת ולתמיד יש לעמוד במבחן הצלחה מדיד: צמצום ניכר ונראה לעין של העמדות הסטראוטיפיות והאנטי-דמוקרטיות ושל ביטויי הגזענות המטרידים בקרב בני נוער. בטוחני כי יישום ההמלצות של דוח זה ופעולה נחושה של משרד החינוך יקרבו ולו במעט את היום אשר בו, כמאמר שירו של דן אלמגור, "לא יושפל שום אדם על גזעו וצבעו".



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור



سوف يأتي يوم ...  
يقترّب ويسير بمساره  
لن يهان أي شخص  
بسبب عرقه أو لونه  
سوف يأتي يوم..."

---

من شعر  
دان ألماغور  
"سوف يأتي يوم"

## المقدمة

تعتبر وحدة المجتمع الإسرائيلي بكل فئاته، والمكافحة الصارمة لكل أنواع العنصرية وكراهية الأخر لمجرد اختلافه، أساسا هاما لاستمرارية وجود وازدهار دولة إسرائيل كدولة يهودية وديمقراطية. يتناول هذا التقرير الخطوات التي تقوم بها وزارة التربية والتعليم لتعزيز التربية على الحياة المشتركة ومكافحة العنصرية، ولكن لأسفي الشديد، تشير نتائج هذا التقرير لوجود واقع مقلق فيما يتعلق بقلة الأعمال التي تقوم بها وزارة التربية والتعليم في سبيل وحدة المجتمع الإسرائيلي ومن أجل استئصال وباء العنصرية وكراهية الأخر، حيث يفيد التقرير، بأن دولة إسرائيل لا تعمل إلا القليل لاجتثاث ظواهر العنصرية وكره الأخر عند الشباب ولتعزيز الحياة المشتركة.

قامت القيم الأساسية لدولة إسرائيل منذ تأسيسها، على محاربة العنصرية وعلى تحقيق المساواة بين كل مواطني الدولة والحفاظ على كرامة الإنسان لكونه إنسانا، ولهذا المفهوم جذور في المراجع اليهودية: "فخلق الله الإنسان على صورة الله. على صورته خلقه، ذكرًا وأنثى خلقهم". (الإصحاح الأول من سفر التكوين، آية 27). ويتخلل وثيقة الاستقلال تعبير واضح لهذه القيم، حيث أقرت أن "دولة إسرائيل... ستدأ على تطوير البلاد لصالح سكانها جميعًا؛ تركز على دعائم الحرية والعدل والسلام بحسب نبوءات أنبياء إسرائيل، وتحافظ على المساواة التامة بين جميع مواطنيها بالحقوق الاجتماعية والسياسية، بغض النظر عن دينهم أو عرقهم أو جنسهم؛ تؤمن حرية العبادة والضمير واللغة والتربية والثقافة". وقد أقر قانون أساس: كرامة الإنسان وحرته، الصادر عام 1992، رسمياً بحقوق الإنسان ورفع من مكانة حق "كرامة الإنسان" المعيارية لترتقي إلى مستوى الحق الدستوري الذي يغلب على القانون العادي<sup>1</sup>. وبات واجب الدولة في محاربة ظواهر العنصرية والكراهية واجبا دستوريا. وكان أهرول باراك، رئيس محكمة العدل العليا سابقاً قد كتب بأحد أحكامه: "العنصرية تمس

1 أهرول باراك، "حقوق أنسان محمية: نطاق وحدود"، عدالة ونظام أ (1993)، ص. 253-273.

بكرامة الإنسان وبالمساواة بين البشر. العنصرية تقوض أركان النظام الاجتماعي والتسامح والسلام العام، فهي تناقض جوهر وأسس دولة إسرائيل كدولة يهودية وديمقراطية<sup>2</sup>.

إن تاريخ الشعب اليهودي يفرض علينا أن نتذكر يوماً النتائج الفظيعة للعنصرية وكراهية الآخر. وقد عبر عن ذلك جيداً قاضي المحكمة العليا تسفي بيرنزون بحكمه حين كتب: "عندما نَفينا من بلادنا وأبعدنا عن أرضنا أصبحنا ضحايا أمم العالم التي قطننا بينها، وبكل الأجيال ذقنا مرارة الاضطهاد والتمييز لمجرد كوننا يهوداً تُختلف شرائعهم عن باقي الشعوب". واقتداءً بهذه التجربة التعيسية، التي تغلغلت في أعماق وعينا وإدراكنا القومي والإنساني، يمكننا التوقع بأن لا تتبع طرقهم الجادة، ومع إحرار استقلالنا في دولة إسرائيل علينا الحذر والاحتراس من أي تمييز أو كيل بمكيالين... في كره الغريب لعنة مزدوجة: فهو يشوه هيئته الشخص الكاره وبمس بسوء الشخص المكروه الذي لا ذنب له. علينا أن نبدي معاملة إنسانية ومتسامحة نحو كل المخلوقات وأن نطبق القاعدة الأساسية للمساواة بالحقوق والواجبات بين البشر<sup>3</sup>.

علينا استخلاص العبر من أحداث الماضي ومن الأخطار الكامنة في بذور العنصرية، التي بإمكانها التفشي في أي مجتمع بشري، وأن تتجذر وتنمي أعشاباً برية تنتشر وتبيد كل ارض طيبة. لا ضمان للمجتمع البشري أياً كان، وفي أي زمان ومكان، من عدم تحول شجيرات العنصرية إلى غابة كثيفة. يجب علينا ألا نعتبر نظام الحكم الديمقراطي، الذي يقدر كرامة كل إنسان مهما كان أمراً بديهياً لا يستحق الذكر، التفكير الوهمي بأن "هذا لن يحدث لنا" لا صلة له بالواقع، بل قد اثبت التاريخ عكس ذلك<sup>4</sup>. فمثلما أشار وبحق القاضي البروفسور اهرن باراك، "بما أن الأحداث وقعت بألمانيا بعهد (كانت) و(بتهوفن) و(غوته)، فمن الممكن لهذا أن يحصل بكل مكان، حتى وإن لم يكن بهذه القوة المرعبة"<sup>5</sup>. علينا فعل كل ما بوسعنا للقضاء على جذور العنصرية في مجتمعنا. وعلى الدولة العمل بكل الوسائل المتاحة لديها لتحقيق القيم اليهودية الديمقراطية كتقبل الآخر وإبراز الموحد والمشارك لكل فئات المجتمع الإسرائيلي.

ولهذه الأمور صلة وثيقة بواقع الحياة بمجتمعنا. وهو مجتمع متنوع، متعدد الثقافات والمبادئ ووجهات النظر. وإن كان للتنوع فوائد عديدة، فله أيضاً سلبيات، فالفروق بين فصائل المجتمع تؤدي إلى اختلاف بالرأي وانشقاق اجتماعي بين مجموعات مختلفة مثل العرب واليهود؛ اليهود الغربيين (أشكناز) واليهود الشرقيين (مزرحيم)؛ سكان المركز وسكان الضواحي؛ الأغنياء والفقراء. هذه الانشقاقات غيرت وجه المجتمع الإسرائيلي وكونت به مجموعات متباينة ومنفصلة. وقد أشار إلى ذلك رئيس الدولة رؤوفين ريفلين حين قال: "التغييرات الديمغرافية التي تصوغ وجه المجتمع الإسرائيلي من جديد، قد خلقت واقعا إسرائيلياً جديداً، واقعا ليس به أغلبية ساحقة ولا أقليات واضحة. واقعا يتألف في نطاقه المجتمع الإسرائيلي من أربعة أوساط، وان أردتم. أربع عشائر رئيسية تختلف جوهرياً عن بعضها البعض، ستقارب أحجامها، شئنا أم أبينا. إن نظام امتلاك المجتمع الإسرائيلي ودولة إسرائيل يتغير أمام أعيننا"<sup>6</sup>.

2 استئناف جنائي 2831/95 البيا ضد دولة إسرائيل، ن(5) 221، 286-287 (1996).

3 محكمه العدل العليا 392/72 برجر ضد اللجنة القطرية للتخطيط والبناء، لواء حيفا، ف"د خز(2) 764، 771 (1973).

4 اهارون باراك، قاض بالمجتمع الإسرائيلي 86 (2004).

5 اهارون باراك، "حقوق الأنسان والأمن القومي"، حقوق ل(1) 29 (2008).

6 خطاب الرئيس السيد رؤوفين ريفلين، "أقوال رئيس الدولة بمؤتمر هرتسليا بمناسبة قرب حلول الذكرى الأولى للاضطلاع بمهام منصبه" بيوم 7.6.15.

بواقفنا المعقد نشهد بالفترة الأخيرة ظواهر صعبة من الكراهية والعنصرية، والعنف، والانشقاق وعدم التسامح. إن الانشقاقات بين فئات المجتمع الإسرائيلي تغلب الوحدة والتواصل بين أجزائه، بل تحول التسامح وتقبل رأي الآخر إلى فعل فاحش في أنظار البعض، كما بات استعمال الألفاظ العنصرية العنيفة، وممارسة التمييز والاضطهاد، وحتى جرائم الكراهية المروعة، أمرا ليس بنادر هذه الأيام. "هوامش متطرفة" أو "حفنة من الناس"، كما يحلو للبعض تسميتهم، ترفع رؤوسها، في حين باتت وسائل التواصل الاجتماعي أرضا خصبة لنشر كراهية الآخر، وبما ينبئ بأن الخجل قد زال من وجه الأرض. تلك اليد التي تضغط بسهولة على لوحة المفاتيح تحولت إلى يد تمتد بسهولة لعلبة الكبريت والسكين والمسدس. يعتصر القلب عند رؤية هذه الكراهية والعنصرية التي تعمي عين الإنسان وتغضم بأسس المجتمع الإسرائيلي وبالقيم اليهودية والديمقراطية.

لدى الدولة وسائل كثيرة للحد من هذه الظواهر الصعبة. لكن الوسيلة الأهم هي التربية. "قل لي أبي... هل تعتقد بأنني يمكن أن أصبح عنصرية؟" "من المحتمل أن يحدث هذا؛ كل شيء يتعلق بالتربية التي ستلقينها... نحن لا نولد عنصريين، بل نتغير لنصبح كذلك".<sup>7</sup>

من الصعب المبالغة بأهمية التربية وبمركزية جهاز التعليم في القضاء على الكراهية والعنصرية، وتحقيق الحياة المشتركة في المجتمع الإسرائيلي المستقطب. فللتربية والتعليم مكانة مركزية بكيان الدولة، من أجل تأمين حياة اجتماعية صالحة وضمان تحقيق حقوق الإنسان. اجل، "إحقاق حق التعليم أيضا له أهداف اجتماعية، إذ يشكل الحلقة الرابطة بين شرائح المجتمع المختلفة، ويخلق جسرا أساسيا للتجانس الاجتماعي، الذي يضمن استمرارية وجود الشعب والمجتمع؛ التربية هي وسيلة هامة لتعزيز القيم الديمقراطية الحرة، وضمان حياه اجتماعيه صالحه"<sup>8</sup>.

نتائج التقرير المطروح أمامكم تنوه، إلى أن الدولة لا تستخدم جهاز التعليم بشكل كافٍ وحكيم لصنع حلقات تواصل بين كافة أجزاء المجتمع. وزارة التربية والتعليم لم تطبق العناصر الرئيسية للفكر الرائد في مجال التربية بهدف منع العنصرية والتربية على الحياة المشتركة، ولم تتم دراسة منتظمة لظاهرة العنصرية في جهاز التعليم؛ لم تطبق برامج للحياة المشتركة ولم تخصص الميزانيات اللازمة لتطبيقها؛ العمل في هذا الموضوع بكافة أوجهه لم يكن في نطاق مسؤولية وحدة إدارية واحدة مسؤولة عن وضع خطوات تعميم الموضوع على جهاز التعليم؛ لقد كانت عملية إدخال موضوع التربية على الحياة المشتركة ومنع العنصرية بالمواضيع الدراسية عملية جزئية؛ لم يتم إرشاد المعلمين بخصوص هذا الموضوع الهام ولم يتم إكمال العمل مع الجمعيات والمنظمات الأهلية. هذه النتائج تثير المخاوف من أن "الكلام الجميل" حول أهمية القضاء على العنصرية والتربية على الحياة المشتركة لم يدعمه بأعمال فعلية ولم يتم رفعه بالمضامين اللازمة. لقد امتنعت وزارة التربية والتعليم على مدار السنين عن اتخاذ الخطوات اللازمة لخلق بنية تنظيمية، ميزانية، وبيداغوجية كافية لصنع عمل جهازي فعال للمدى البعيد لمنع العنصرية لدى التلاميذ. في

7 طاهر ابن جولان، العنصرية كما شرحتها لابنتي، 14-12، 18 [1998].

8 محكمه العدل العليا 7426/08 طبكا حكم وعدل للقادمين الجدد من اثيوبيا ضد وزيره التربية والتعليم، قطعه 14 من حكم القاضية فروكاتشا (نشر في قاعدة بيانات إلكترونيه 31.8.10). حول حق التعليم ومحتوياته الديمقراطية في بورام رابين، حق التعليم 145-137 [2002].



هذه الظروف، يتم طرح الموضوع على جدول أعمال وزارة التربية والتعليم بشكل عشوائي فقط عند ظهور عنصرية متطرفة وعنيفة وبأيام ذروة خاصة.

إن نقطة البداية، والحق يقال، صعبة، فالانقسام المجتمعي الإسرائيلي ينعكس في جهاز التعليم، الذي يضم ثلاثة تيارات منفصلة: التعليم الحكومي-اليهودي، التعليم الحكومي-اليهودي المتشدد (حريديم). هذا الفصل منذ الروضة وحتى الصف الثاني عشر يمنع التعارف بين المجموعات ويقوي العزلة والشك تجاه الآخر أو المختلف، كما أشار إلى ذلك وبحق الرئيس ريفلين: "كل طفل مولود في دولة إسرائيل ينتمي لواحد من أربعة أجهزة مختلفة... طفل من بيت إيل، طفل من رهط، طفلة من هرتسليا وأخرى من بيتار عيليت، ليس فقط أنهم لن يلتقوا بل وسيتربون على رؤية مختلفة للقيم الأساسية والشكل المفضل لدولة إسرائيل".<sup>9</sup> التحدي الذي يقف أمام وزارة التربية والتعليم صعب ومعقد؛ بالرغم من أن وزارة التربية والتعليم بادرت بمحاولات للتعامل مع التباين في المجتمع الإسرائيلي، ولكن هذه المحاولات لم تجلب النتائج المناسبة والمرجوة، لذا، يجب عليها "احتساب المسار من جديد".

وكما جاء في توصيات التقرير، على إدارة وزارة التربية والتعليم قيادة جهاز التعليم بشكل فوري، بالأقوال والأفعال على السواء، وعلى امتداد المحور التعليمي، إلى عمل شامل ومكثف، مبرمج، ملزم ومخطط له بموضوع التربية على الحياة المشتركة ومنع العنصرية، فكل هذا مطلوب لإنجاز التغيير في الأنماط السلوكية للتلاميذ، وعلى جهاز التعليم تمرير رسالة واضحة لكل تيارات جهاز التعليم وكل المنخرطين فيه: "إسرائيل هي دولة ديمقراطية منتمية لكل مواطنيها وترتكز على قيم مشتركة لكل أفراد وفئات المجتمع"، كما على وزارة التربية والتعليم تجنيد الوزارات والمجالس المحلية والهيئات ذات الصلة العاملة ضمن السلطات المحلية لمعالجة الموضوع وتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية التي تعمل بهذا الموضوع بجهاز التعليم.

ويظهر التقرير أن إنجاز تغيير حقيقي يتطلب القيام بأفعال وضمن تامين الميزانيات المناسبة لكافة برامج مكافحة العنصرية والتربية على الحياة المشتركة لكي تتحقق على أرض الواقع، كما يجب هذه المرة اختبار مدى نجاحها بمقاييس واضح وإحداث تراجع ملحوظ وواضح للعيان للمواقف المستندة على الآراء المسبقة المناهضة للديمقراطية وتقليص مظاهر العنصرية لدى الشباب. وكلي يقين أن تنفيذ توصيات هذا التقرير وخطوات وزارة التربية والتعليم الجادة سوف يقرب ولو بقليل حلول اليوم الذي به، كأقوال أنشودة دان أماعور "لا يتم إهانة أي شخص بسبب عرقه أو لونه".

القاضي (المتقاعد) يوسف حاييم شابيرا،  
مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور

9 خطاب الرئيس السيد رؤوفين ريفلين، "أقوال رئيس الدولة بمؤتمر هرتسليا بمناسبة قرب حلول الذكرى الأولى للاضطلاع بمهام منصبه" بيوم 7.6.15.



# תקציר

"גזענות" היא כל שנאת חינם של זר בשל היותו זר, על רקע שונות גזעית או לאומית אתנית".<sup>1</sup> בחקיקה מוגדרת גזענות כ"רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני".<sup>2</sup> בכוחה של גזענות להביא לשלילה של זכויות יסוד בסיסיות מאנשים מסוימים או מקבוצות מסוימות רק בשל צבעם, גזעם ומוצאם האתני או הלאומי. המאבק בגזענות מתבסס על ההכרה שלכל אדם באשר הוא זכויות שוות, ועל טיפוח ההכרה בערכים דמוקרטיים מהותיים, כמו שוויון, סובלנות, הומניזם והגנה על מיעוטים, המהווים בסיס משותף לקבוצות השונות בחברה.

המלחמה בגזענות, החתירה לשוויון בין כל אזרחי המדינה והשמירה על כבוד האדם באשר הוא אדם יש להן מקום מרכזי בערכיה של מדינת ישראל. "הגזענות פוגעת בכבוד האדם ובשוויון שבין בני האדם. הגזענות חותרת תחת הסדר החברתי, הסובלנות החברתית ושלומו הציבורי. יש בה סתירה למהותה ולאושיותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".<sup>3</sup>

לחינוך יש תפקיד מרכזי בעיצובה של חברה דמוקרטית, חופשית וסובלנית המאפשרת לכל פרט לחיות על פי בחירתו תוך כיבוד הדדי של השונה והאחר. על מרכזיותה וחשיבותה של הזכות לחינוך עמד בית המשפט העליון: "חשיבותה המיוחדת של הזכות לחינוך נובעת ממקומו של החינוך כערך חיוני למימוש זכויות האדם כפרט, ולמיצוי אישיותו, יכולותיו וכשרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו... מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג גם תכליות חברתיות. הוא מהווה החוליה המקשרת בין מגזרי החברה השונים, ויוצר גשר חיוני לקיום הרמוניה חברתית, שבלעדיה לא ייתכנו קיומם של עם וחברה; החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים, ולקיום חיי חברה תקינים".<sup>4</sup> ובמקום אחר נאמר: "בלא חינוך לאזרחות ולערכים דמוקרטיים אשר יונחל לכלל האזרחים במדינה, קיומה היציב של הדמוקרטיה עלול להיפגע והחתיירה לעצב בישראל חברה דמוקרטית, סובלנית, השומרת על חירויות יסוד עלולה להיכשל".<sup>5</sup> חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים... לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים".

1 ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל נ(5) 221, עמ' 256-257.

2 סעיף 144א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

3 ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל נ(5) 221, עמ' 286-287.

4 בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה [פורסם במאגר ממוחשב 31.8.10].

5 בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 8 לפסק דינה של השופטת א' חיות [פורסם במאגר ממוחשב, 17.9.14]. עוד על הזכות לחינוך ותכניה הדמוקרטיים ראו יורם רבין, הזכות לחינוך (2002), 137-145.

בשל ריבוי הקבוצות המאפיין אותה ואופן התפתחותה מאז קום המדינה נתפסת החברה הישראלית כבעלת שסעים חברתיים עמוקים המחדדים גישות סטריאוטיפיות ופערים, ואף אי-הסכמה על ערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי ושל החברה. החלוקה בין הקבוצות השונות באה לידי ביטוי גם במערכת החינוך הממלכתית הכוללת שלוש תת-קבוצות נפרדות: ממלכתי יהודי-חילוני, ממלכתי-דתי וממלכתי-ערבי,<sup>6</sup> לצד חינוך חרדי-עצמאי שאינו ממלכתי.<sup>7</sup>

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של משרד החינוך לקידום נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעית גזענות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: גיבוש תכניות מערכתיות ארוכות טווח לסובלנות, למניעת גזענות ולחיים משותפים (להלן - תכנית "חינוך לחיים משותפים ולמינעית גזענות") ותכלול המערך העוסק בנושא זה ומיפוי היקף התופעה בקרב תלמידים; שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעית גזענות במקצועות הדעת,<sup>8</sup> שילוב הנושא בפעילויות של מינהל חברה ונוער, הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים להוראת הנושא, הקניית כלים לקיום שיח מוגן בנושאים הנוגעים לגזענות וחיים משותפים, קיום מפגשים בין-מגזריים ושילוב הפעילויות בין הזרמים והמגזרים השונים והסדרת ההתקשרות עם ארגוני המגזר השלישי. כמו כן, נבדקו פעילויותיהם של שלושה מחוזות של משרד החינוך לקידום הנושא - מחוזות הצפון, חיפה והמרכז. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - במזכירות הפדגוגית, במינהל חברה ונוער, במינהל עובדי הוראה ובמחוזות הצפון, חיפה והמרכז. בדיקות השלמה נעשו במינהל לחינוך ממלכתי-דתי (להלן-חמ"ד) ובשירות הפסיכולוגי החינוכי.

6 חינוך ממלכתי-דתי פירושו חינוך ממלכתי אבל מוסדותיו דתיים על פי אורך חייהם, תכנית הלימודים שלהם, מוריהם ומפקחיהם; חינוך ממלכתי-ערבי פירושו חינוך ממלכתי, אבל במוסדותיו דוברים את השפה הערבית ותכנית הלימודים בערבית.

7 מוסדות החינוך היהודי-חרדי שמבחינת הזיקה למדינה הם מוסדות של "המוכר שאינו רשמי", דהיינו הם אינם בבעלות המדינה אך נמצאים בפיקוח חלקי מצדה. המדינה מתקצבת אותם בשיעור הנמוך מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי. בשל הפיקוח החלקי, למוסדות אלה חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תכנית הלימודים.

8 כגון אזרחות, מולדת והיסטוריה ושל תחומי דעת רלוונטיים נוספים.

1

## הקמת ועדת היגוי

הקמת ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לקביעת מדיניות, להכנת תכנית אופרטיבית ולקבלת החלטות, לרבות החלטות תקציביות מחייבות.

2

## גיבוש תכנית מערכתית

גיבוש תכנית מערכתית ארוכת טווח לקידום הנושא בכל יחידות מערכת החינוך.

3

## רצף גילאים

לימוד הנושא לאורך כל הרצף הגילאי (מגיל הגן עד כיתה י"ב).



## הליקויים העיקריים

### אי-יישום מרכיבים מרכזיים בתפיסה המנחה והיעדר מדידה של תופעת הגזענות

אף שמשרד החינוך אימץ בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת את הדוח "להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל" שהוציאה תחת ידה ועדה בראשותו של פרופ' קרמניצר, שהתווה תפיסה מנחה לחיזוק החינוך לדמוקרטיה וליצירת מכנים משותפים ערכיים והתנהגותיים לכל האזרחים במדינה, הוא לא

# 4

## עיגון לימוד בתחומי דעת

עיגון החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות בתחומי דעת דוגמת לימודי אזרחות, היסטוריה, ספרות וגאוגרפיה.

# 5

## שעת חינוך

שילוב הנושא בתכניות ובפעילויות בחינוך הבלתי פורמלי דוגמת תכנית "שעת חינוך", העוסקת בבעיות חברתיות ובשאלות אקטואליות; הכשרת תלמידים מובילים במסגרות משותפות ליצירת היכרות הדדית.

# 6

## הכשרת עובדי הוראה

שילוב הנושא בהכשרת עובדי הוראה לעתיד באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות וחיוב המורים להשתלם בנושא לאורך הקריירה שלהם.

# 7

## מפגשים בין תלמידים

קיום מפגשים אפקטיביים בין תלמידים ממגזרים שונים.



**משרד החינוך לא גיבש תכנית עבודה מפורטת ומחייבת לנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ולכן, ספק אם ניתן ליישם את מרכיבי התפיסה המנחה במערכת החינוך.**

יישם את המרכיבים המרכזיים בדוח שנועדו לחולל שינוי בגישה לחינוך הדמוקרטי, האזרחי והערכי ולהעלאתו לראש סדר העדיפויות של מערכת החינוך.

המשרד לא גיבש כלי לבחינה שיטתית ועקבית, על פי מדדים אחידים, שלפיו ניתן היה לדעת על היקף תופעת הגזענות במערכת החינוך ולעקוב אחר הפעילויות הנעשות בבתי הספר לקידום הנושא חיים משותפים ולמיגור הגזענות מתוך מערכת החינוך.

## אי-יישום של תכניות לחיים משותפים

מתחילת שנות האלפיים יזם משרד החינוך מהלכים מערכתיים לחינוך לסובלנות ולחיים משותפים, אך אלה או שלא יושמו כלל או שיושמו במידה מצומצמת וללא כל זיקה ישירה למאבק בגזענות בקרב תלמידים.

השטע היהודי-ערבי הוא הסבוך והמורכב ביותר מבין השטעים בחברה הישראלית. בינואר 2009 הגישה ועדה ציבורית, שמינתה שרת החינוך דאז פרופ' יולי תמיר, את המלצותיה לגיבוש מדיניות ממלכתית בנושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים, לרבות הצבת הנושא כיעד כלל-משרדי. אולם משרד החינוך לא קידם מהלכים ברוח המלצות הוועדה אף שהחלטה על יישומם התקבלה בפורום מנכ"ל של משרד החינוך מדצמבר 2009.

את המהלך החינוכי הרב-שנתי שיזם שר החינוך דאז הרב שי פירון, בשנת הלימודים התשע"ד (ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014), ליצירת חברת מופת המושתתת על ערכים אוניברסליים, דמוקרטיים, שוויוניים, הומניסטיים ויהודים ועל הדגשת המכנים המשותפים בחברה הישראלית, ובבסיסו עמדה התפיסה "האחר הוא אני", לא תרגם המשרד לתכנית עבודה המחייבת את כל יחידותיו. דהיינו, לא הוקצו תקציבים ומשאבי כוח אדם ייעודיים ולא פותחו רוב הכלים והמתודות ליישום ואף לא נבנו תכניות עבודה עבור האוכלוסיות המיוחדות. ברמת השטח החטיא המהלך את מטרותיו, להתמודד עם השטעים המרכזיים בחברה<sup>9</sup> ולקרב בין הקבוצות השונות בה. רוב (כ-60%) התכניות שבתי הספר הפעילו להטמעת התפיסה "האחר הוא אני" לא נגעו באותם שטעים חברתיים.

לא נגעו  
בשטעים חברתיים

—

60%  
מהתכניות

שבתי הספר הפעילו להטמעת  
התפיסה "האחר הוא אני"



למרות אישורה של מנכ"לית המשרד גב' מיכל כהן, בנובמבר 2014, את עקרונות התכנית של חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2015, ערב שנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016), לא גיבש צוות ההיגוי שהוקם לנושא זה את המרכיבים המרכזיים והחיוניים של התכנית שיאפשרו את הוצאתה לפועל. משרד החינוך לא הקצה לנושא לא תקציב ייעודי בהיקף הנדרש ולא שעות הוראה וימי הדרכה ייעודיים ואף לא ריכז את כל הפעילות בנושא, על היבטיה השונים, בידיה של יחידת מטה אחת שתישא באחריות ותוביל את המהלכים השונים לקידום הנושא במערכת החינוך.

<sup>9</sup> ששת השטעים הם יחסים בין יהודים לערבים, יחסים בין יהודים דתיים ליהודים חילוניים, יחסים בין עולים לוותיקים, המרחק בין המרכז לפרפריה, יחס החברה לאנשים בעלי מוגבלויות ויחס החברה לאנשים בעלי נטיות מיניות שונות.



## אי-שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במקצועות הדעת

במסגרת מקצוע האזרחות, המתאפיין בנגיעה ישירה לחינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות, הנלמד בכיתה ט ובחטיבה העליונה, לא שילב משרד החינוך בתכנית הלימודים החדשה ללימודי האזרחות שגיבש בשנת 2011, את המלצות הוועדה בראשותו של פרופ' קרמניצר שנועדו בין היתר להבטיח את חיזוק החינוך לערכים דמוקרטיים. הוא גם לא בחן את טיב ההטמעה של תכנית הלימודים החדשה למרות הקשיים הטמונים בין היתר בעיסוק בנושאים חברתיים וציבוריים שנויים במחלוקת במסגרתה. זאת ועוד, המשרד לא פיתח דרכים שירחיבו את מעגלי המפגשים בין קבוצות תלמידים ממגזרים שונים.

תכנית הלימודים בהיסטוריה בחינוך הממלכתי הנלמדת בכיתות ו-יב כוללת יעדים המותאמים לערכי סובלנות ומניעת גזענות. אולם משרד החינוך לא יישם מרכיבים מרכזיים שנקבעו בחוזר מנכ"ל להוראת הנושא, ובהם שילוב ערכים אלה ואיתור דילמות בהוראתם. זאת ועוד, תכנית הלימודים האמורה אינה נוגעת במאפיינים התרבותיים ובמורשת של האוכלוסיות השונות בחברה הישראלית, וזאת בניגוד לעקרונות תכנית הליבה ללימודי ההיסטוריה, הקובעים מרכיבים מחייבים להוראת ההיסטוריה בכל הזרמים במערכת החינוך.

התכנית מולדת, חברה ואזרחות הנלמדת בכיתות ב-ד שמה דגש על הקניית מכנים משותפים לכל התלמידים וניתן בה ביטוי לערכי סובלנות וחיים משותפים. אולם משרד החינוך אינו מפקח על יישומה ואינו מרכז כל מידע על היקף פעילויותיה בפועל ועל טיבן. המשרד גם לא הקנה למורים המלמדים את המקצוע הכשרה מתאימה למרות הקשיים שהמורים נתקלו בהם בהעברת תכניה, לרבות אלה הנוגעים לשסעים חברתיים ולדילמות פוליטיות וחברתיות.

לניהול תכנית קשב  
ושיח רב-תרבותי  
וטרם הוחל בהכשרת מורים  
גם במקצועות אחרים



**~2,000**  
**מורים לאזרחות**  
**לא הוכשרו**

## היעדר הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים

החינוך הערכי והחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות אינם נכללים בתכניות העבודה של האגף להכשרת עובדי הוראה וביעדיו. המזכירות הפדגוגית ומינהל עובדי הוראה לא הינחו את מנהל האגף לשלב את נושא החינוך לחיים המשותפים ולמניעת גזענות במסגרת ההכשרות של עובדי הוראה, ואף לא נקטו, עד מועד סיום הביקורת, פעולות היערכות לשילובו בהתאם.

למרות הצורך לטייב את הפעילויות של המכללות לחינוך בנושא "האחר הוא אני" ולשפר את הבקרה עליהן, כשנתיים לאחר התנעת התהליך בהן, בחר האגף להכשרת עובדי הוראה שלא לעסוק בנושא זה בשנה"ל התשע"ו ולא לבדוק אם הן אכן הטמיעו את הנושא במסגרת המיזמים שמשרד החינוך השתתף במימונם. השתלמויות המורים בנושאים הנוגעים לחינוך אזרחי ולמניעת גזענות מועברות באופן אקראי וללא כל מנגנון השתלמות מובנה. המטה לחינוך אזרחי (להלן - המטה האזרחי) במזכירות הפדגוגית האחראי להתווית המדיניות לחינוך אזרחי, לרבות חינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים, אף אינו מרכז נתונים על היקף ההשתלמויות בנושא זה, ואין עומדת לנגד עיניו תמונת מצב עדכנית בנוגע למספר עובדי ההוראה המשתתפים בהן. בפועל, היקף ההשתלמויות בתחום החיים המשותפים שהתקיימו היה מזערי ביותר והוא עומד על פחות מאחוז אחד מכלל ההשתלמויות.

מלבד קורסים בודדים למובילי שיח מוגן, עדיין לא הוכשרו המורים לאזרחות בכל הנוגע להפעלת תכנית ייחודית לניהול שיח כזה - תכנית קשב ושיח רב תרבותי - וטרם הוחל גם בהכשרת מורים המלמדים מקצועות אחרים. זאת ועוד, משרד החינוך לא ערך עד כה מחקר להערכת האפקטיביות של הכלים המשמשים את המורים בנושא ניהול שיח מוגן.

למורים בנושא חינוך  
לחיים משותפים  
ולמניעת גזענות



כמעט  
**0%**  
השתלמויות

## פעילות מועטה של מינהל חברה ונוער

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, האחראי להובלת תחום החינוך הבלתי פורמלי בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה, לא הציב את נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות כיעד בסדר העדיפויות שלו ולא כלל את הטיפול בנושא זה בתכנית העבודה שלו. זאת ועוד, נושא זה שולב במידה מצומצמת ביותר, כנושא חובה, בתכניות המרכזיות שהאגף לחינוך חברתי-קהילתי במינהל אחראי להן.

## אי-מיצוי הפעילות עם ארגונים לא-ממשלתיים

משרד החינוך לא הסדיר את ההתקשרות עם הארגונים הלא-ממשלתיים הפועלים במערכת החינוך בתחום החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ואת עבודתו מולם, על פי המדיניות הכללית שקבע לפעילות עם ארגונים מעין אלה. בפועל ארגונים אלה עובדים באופן אקראי מול יחידות שונות במשרד, והמשרד אינו עושה בקרה על פעילותם כדי לוודא שהם פועלים באורח רצוף, שיטתי וכוללני למילוי מטרות וצרכים מוגדרים של מערכת החינוך.

## ההמלצות העיקריות

1. על משרד החינוך לרכז את הסמכויות והמשאבים לטיפול בנושא החינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות בידי גורם אחד שיובילו מהבחינה הארגונית והמהותית. עליו להקים ועדת היגוי רמת דרג לקביעת מדיניות כוללת הנוגעת לנושא ולקבלת החלטות ומעקב אחר יישומן. זאת ועוד, עליו לקבוע מדדים לבחינה שיטתית של תופעת הגזענות במערכת החינוך ולהביא בהקדם לידי סיום את הכנתה של תכנית פעולה מערכתית ארוכת טווח ומחייבת שתיתן מענה לשסעים החברתיים בכלל ולקידום נושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים בפרט. עליו להבטיח הקצאת תקציבים וכוח אדם ייעודיים ליישום התכנית, על פי יעדיה, ולהפעיל אמצעי מעקב אחר יישומה.
2. על המשרד לעגן את נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות בגרעין מחייב של מקצועות הדעת, כמו אזרחות, מולדת והיסטוריה, ושל תחומי דעת רלוונטיים נוספים. באופן הזה יובטח שכל התלמידים במערכת החינוך ייחשפו לנושא על היבטיו השונים לכל אורך הרצף החינוכי.
3. על המשרד לפעול ולהפוך את הנושא לחלק בלתי נפרד מתהליך ההכשרה של עובדי הוראה. בהתבסס על עקרונות התכנית חינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות ועל המלצותיהן של ועדות שונות שמונו לנושא, על מינהל עובדי הוראה לגבש מדיניות אחידה ולשלב אותה בנדבכים השונים של מערך תשתית ההכשרה של המורים לעתיד, החל מתכניות העבודה של האגף להכשרה, דרך שיתוף הפעולה עם הצוות המגבש את התכנית מסובלנות למינעת גזענות, וכלה בשילובה בתכנית החומש שהוא בונה שתשולב בתכנית החומש של המועצה להשכלה גבוהה לשנות הלימודים התשע"ז-התשפ"א (אוקטובר 2016 - ספטמבר 2021).

4. על כל הגופים הנוגעים בדבר, בהובלת המטה האזרחי ומינהל עובדי הוראה, להתגייס למתן המענים וליישום הקווים המנחים שקבע משרד החינוך, המניחים בידי המורים, במסגרת הפיתוח המקצועי שלהם, את הכלים להתמודדות עם תופעת הגזענות בבתי הספר. עליו לגבש תכנית פעולה שתפרט את לוחות הזמנים למילוי אחר המשימות השונות שנקבעו לנושא (כגון בניית מודלים חדשים, מיפוי התכניות הקיימות וניתוחן וגיוס מורים מכל המגזרים). בה בעת, עליו להגדיל את היקף ההכשרה של המורים בנושא ניהול שיח מוגן ולבחון את האפקטיביות של השימוש בכלים אלה בכיתה.

5. על המשרד להגדיל את היקף המפגשים הבין-מגזריים ולשלב מורים ממגזרים שונים במסגרות חינוך של מגזר "אחר", ובייחוד להגדיל את מספר המפגשים בין ערבים ויהודים ואת מספר המורים הערבים המועסקים במסגרות החינוך היהודיות ולהיפך.

6. על מינהל חברה ונוער לקדם תכניות ותהליכים ארוכי טווח מחייבים להטמעת ערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת גזענות במסגרת הפעילות הבלתי פורמלית בבתי הספר ומחוצה להם. כצעד ראשון, עליו להבטיח שכל יחידותיו, בדרגים השונים ובזרמים השונים במערכת החינוך, יגבשו ויטמיעו חינוך לאורח חיים דמוקרטי, על פי היעד שקבע מטה המינהל במסגרת התכנית האסטרטגית לשנה"ל התשע"ו. במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, על המינהל גם להסיר את החסמים הפוגעים בשיתוף הפעולה בין תלמידי המגזר הערבי לשאר המגזרים.

7. על משרד החינוך להסדיר את מכלול ההיבטים הנוגעים לשיתוף הפעולה עם הארגונים הלא-ממשלתיים הרבים הפועלים במערכת החינוך ועוסקים בנושא החינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות. תהליך זה ראוי שייעשה בשיתוף עם הארגונים עצמם ועל פי מדיניות עקבית ארוכת טווח.

## סיכום

"איש אינו נולד כשהוא שונא אדם אחר בגלל צבע עורו. אנשים לומדים לשונא, ואם הם יכולים ללמוד לשונא, ניתן ללמדם גם לאהוב, אהבה היא טבעית הרבה יותר ללב האדם מהיפוכה". אמירה מפורסמת זאת של נלסון מנדלה, מנהיג המאבק באפליה הגזענית בדרום אפריקה, מגלמת את האופטימיות שבסיכויי המאבק בגזענות ואת חשיבותם של החינוך למיגורה ושל החינוך לחיים משותפים. מערכת החינוך, המופקדת על חינוך דור העתיד, דווקא בשנים שהאישיות ותפיסת העולם של הפרט מתגבשות ומתעצבות, ממלאת תפקיד מכריע במאבק בגזענות ובהטמעת מכלול הערכים הדמוקרטיים לקידומו וליצירת יחסי שותפות בין כל הקבוצות והמגזרים השונים בחברה.

עם זאת, ממצאי הדוח מעלים תמונה של עשייה מועטה של מטה משרד החינוך בנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, וזאת חרף מורכבותה של החברה הישראלית רבת השסעים, ולמרות הבעתן של עמדות סטריאוטיפיות ואנטי-דמוקרטיות וביטויי גזענות מטרידים החוזרים ונשנים בקרב בני נוער. תמונה זו עולה אף שהעקרונות המנחים לחינוך לערכים דמוקרטיים ולמאבק בגזענות במערכת החינוך כבר עוצבו לפני כעשרים שנה ואושרו בשנים האחרונות על ידי משרד החינוך. מצב זה מעלה את החשש שהנהלות המשרד לאורך השנים, וגם בשנים האחרונות, אף על פי שהכירו בחשיבות הנושא וקבעו אותו באופן





איש אינו נולד  
 כשהוא שונא אדם  
 אחר בגלל צבע עורו.  
 אנשים לומדים  
 לשנא, ואם הם  
 יכולים ללמוד  
 לשנא, ניתן ללמדם  
 גם לאהוב...

נלסון מנדלה



הצהרתי כיעד משרדי בשנים האחרונות ואף הטילו על המטה האזרחי להכין תכנית מערכתית בנושא, הן נמנעו מלנקוט בפועל את מכלול הצעדים הדרושים ליצירת תשתית ארגונית, תקציבית, אופרטיבית ופדגוגית מספיקה להתמודדות מערכתית, אפקטיבית, וארוכת טווח למניעת גזענות בקרב תלמידים. בנסיבות אלה, הנושא עולה לסדר היום של משרד החינוך באופן אקראי ונקודתי, ורק בעקבות גילויי גזענות קיצוניים ואלימים ובימי שיא שנתיים.

על הנהלת משרד החינוך להוביל ללא כל דיחוי את מערכת החינוך, במסרים ובמעשים ולאורך כל הרצף החינוכי, לעיסוק כוללני אינטנסיבי, שיטתי, מחייב ומובנה בנושא החינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות כדי לחולל שינוי בדפוסי ההתנהגות של התלמידים בנושא זה. לבניית התשתית הנדרשת לכך, עליה להעביר מסר חד-משמעי לכל הזרמים במערכת החינוך ולכל הבאים בשעריה - תלמידים וצוותי חינוך לאורך הרצף הגילאי - על היות ישראל מדינה דמוקרטית השייכת לכל אזרחיה ונשענת על ערכים המשותפים לכל הקבוצות והפרטים החיים בה. על משרד החינוך לרתום לנושא גם משרדי ממשלה נוספים וגופים רלוונטיים ברשויות המקומיות, לצד הסדרת פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים במערכת החינוך בנושא זה.

## מבוא

1. "גזענות" היא כל שנאת חינם של זר בשל היותו זר, על רקע שונות גזעית או לאומית אתנית<sup>10</sup> חוק העונשין, התשל"ז-1977 מגדיר גזענות כ"רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסיה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני"<sup>11</sup>. בכוחה של הגזענות להביא לידי שלילת זכויות יסוד בסיסיות מאנשים מסוימים או מקבוצות מסוימות רק מפאת צבעם, גזעם ומוצאם האתני או הלאומי. מעשה מתוך גזענות הוא הפרה בוטה של עיקרון השוויון ועיקרון כבוד האדם, שני עקרונות בסיסיים ומרכזיים שעליהם מתבססות כל תורות זכויות האדם וכן ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם משנת 1948. לגזענות ביטויים רבים ומגוונים, החל מתפיסה סטריאוטיפית דרך אפליה וכלה באלימות. המאבק בגזענות מתבסס על ההכרה שלכל אדם באשר הוא זכויות שוות ועל טיפוח ההכרה בערכים דמוקרטיים מהותיים, כמו שוויון, סובלנות, הומניזם והגנה על מיעוטים, המהווים בסיס משותף מתוך התייחסות למאחד בין הקבוצות השונות בחברה.

המלחמה בגזענות, החתירה לשוויון בין כל אזרחי המדינה והשמירה על כבוד האדם באשר הוא אדם יש להן מקום מרכזי בערכיה של מדינת ישראל, כפי שקבע בית המשפט העליון: "מדינת ישראל קמה בצלה של השואה. עם הקמתה חרתה המדינה על דגלה את לקחה הנורא של השנאה הגזענית, שטעמה המר ליווה את עמנו מאז גלה מארצו ושבעשור האחרון לגלותו העמידה אותו על סף הכליה. בהכרזה על הקמת המדינה... באה ההצהרה הקובעת כי 'מדינת ישראל... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין...'... הכרזה זו, שלימים ניתן לה עיגון חוקתי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שיקפה את ההסכמה הלאומית הכללית שעל יסודה הוקמה מדינת ישראל. אבותיה המייסדים של המדינה נתנו בה ביטוי לאיני מאמין שהנחה אותם, כשלוחיו של העם בשעתו

10 ראו ה"ש 1.

11 סעיף 144 לחוק.





**הגזענות פוגעת  
בכבוד האדם  
ובשוויון שבין בני  
האדם. הגזענות  
חותרת תחת הסדר  
החברתי, הסובלנות  
החברתית ושלום  
הציבור. יש בה  
סתירה למהותה  
ולאושיותיה של  
מדינת ישראל  
ודמוקרטיה.**

הגדולה: הקמת מדינה שתהיה בית לעם היהודי ועם זאת תקיים משטר דמוקרטי המבוסס על הכרה בשוויון זכויות מלא לכל אזרחיה, יהודים ולא-יהודים. אכן, תפיסת יסוד מדינית-חברתית זו, שהטעימה את השוויון והוקיעה את הגזענות, שיקפה את ההסכמה הלאומית הכללית<sup>12</sup>. ובהמשך נאמר - "הגזענות פוגעת בכבוד האדם ובשוויון שבין בני האדם. הגזענות חותרת תחת הסדר החברתי, הסובלנות החברתית ושלום הציבור. יש בה סתירה למהותה ולאושיותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית"<sup>13</sup>.

לחינוך יש תפקיד מרכזי בעיצובה של חברה דמוקרטית, חופשית וסובלנית המאפשרת לכל פרט לחיות על פי בחירתו תוך כיבוד הדדי של השונה והאחר. על מרכזיותה וחשיבותה של הזכות לחינוך עמד בית המשפט העליון: "חשיבותה המיוחדת של הזכות לחינוך נובעת ממקומו של החינוך כערך חיוני למימוש זכויות האדם כפרט, ולמיצוי אישיותו, יכולותיו וכשרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו; החינוך נותן בידי הפרט כוחות התמודדות במאבקי החיים והקיום, ומקנה לו שוויון הזדמנויות בהכשרתו לעתיד. מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג גם תכליות חברתיות. הוא מהווה החוליה המקשרת בין מגזרי החברה השונים, ויוצר גשר חיוני לקיום הרמוניה חברתית, שבלעדיה לא ייתכנו קיומם של עם וחברה; החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים, ולקיום חיי חברה תקינים"<sup>14</sup>. ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם קובעת כי "חינוך יכוון לפיתוח המלא של אישיות ולפיתוח יחס כבוד לזכויות האדם וחרויות היסוד. החינוך יקדם הבנה, סובלנות וידידות בין כל האומות, הגזעים והקבוצות הדתיות, ויסייע לפעילויות של האומות המאוחדות לשמירת השלום". על חשיבות החינוך לאזרחות, דמוקרטיה וזכויות אדם עמד בית המשפט העליון: "בלא חינוך לאזרחות ולערכים דמוקרטיים אשר יונחל לכלל האזרחים במדינה, קיומה היציב של הדמוקרטיה עלול להיפגע והחתימה לעצב בישראל חברה דמוקרטית, סובלנית, השומרת על חירויות יסוד עלולה להיכשל... לימודי האזרחות במערכת החינוך מיועדים להקנות לתלמידים ידע אודות גופי השלטון, מוסדות החברה ועקרונות החיים הדמוקרטיים במדינה שבה הם חיים, תוך דגש על מחויבותה של הדמוקרטיה לזכויות אדם. הם חושפים את התלמידים, לעיתים לראשונה, לערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית על מנת שיגדלו להיות אזרחים סובלניים ושומרי חוק המסוגלים ליטול חלק בהליך הפוליטי ולתרום לשימור אופייה הדמוקרטי של המדינה. מכאן חשיבותם הרבה"<sup>15</sup>.

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק החינוך הממלכתי), קובע כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים... לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתימה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים". החוק מבטא את מהותה של מערכת החינוך כגורם מכריע בשימורם של ערכי החברה, בעיצוב דמותה של החברה ובהתווייתו של השיח הציבורי העתידי. במסגרת זאת, עליה להניח את היסודות ולהוביל ליצירת שותפות בין הקבוצות בחברה.

12 ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל נ(5) 221, עמ' 240-241.  
13 שם, עמ' 286-287.  
14 בג"ץ 3426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם במאגר ממוחשב 31.8.10).  
15 בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 8 לפסק דינה של השופטת א' חיות (פורסם במאגר ממוחשב, 17.9.14). עוד על הזכות לחינוך ותכניה הדמוקרטיים ראו יורם רבין, הזכות לחינוך (2002), 137-145.

2. החברה הישראלית מאופיינת בהטרוגניות רבה בשל הבדלים דתיים, מעמדיים, לאומיים, אתניים ותרבותיים בין הקבוצות המרכיבות אותה. החלוקה המשמעותית היא בין שני לאומים מרכזיים, הלאום היהודי והלאום הערבי, הנחלקים לקבוצות משנה בעלות זהויות נפרדות. כך למשל, היהודים נחלקים לחילונים ודתיים, לאשכנזים ומזרחים ולעולים וותיקים, והלא-יהודים נחלקים לערבים נוצרים, לערבים מוסלמים, לדרוזים, לצ'רקסים ולבדואים. בשל החלוקה הזאת ואופן התפתחותה מאז קום המדינה נתפסת החברה הישראלית כבעלת שסעים חברתיים עמוקים המחדדים גישות סטריאוטיפיות ופערים, ואף אי-הסכמה על ערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי ועל ההסדרים החברתיים והרב-תרבותיים בה.<sup>16</sup>

3. החלוקה בין הקבוצות באה לידי ביטוי גם במערכת החינוך הכוללת, על פי חתך של סוגי פיקוח ומגזר, שלושה זרמים של חינוך מרכזיים נפרדים - חינוך ממלכתי-יהודי<sup>17</sup>, חינוך ממלכתי-דתי (להלן - חמ"ד), חינוך ממלכתי-ערבי<sup>18</sup>, לצדם חינוך חרדי-עצמאי שאינו חינוך ממלכתי<sup>19</sup>. הפרדה זו מגיל הגן עד כיתה יב (להלן - הרצף הגילאי או הרצף החינוכי) מונעת היכרות בין הקבוצות ומעצימה את הניכור והחשדנות כלפי האחר או השונה<sup>20</sup>.

4. בשני העשורים האחרונים גיבש משרד החינוך תפיסות ומהלכים חינוכיים להתמודדות כוללת עם תופעות של גזענות ולחינוך לסובלנות בין-אישית ובין-תרבותית וקבלת האחר. בין היתר הוא אימץ את המלצות דוח ועדת קרמניצר משנת 1996, ועדה בראשותו של פרופ' מרדכי קרמניצר (להלן - דוח ועדת קרמניצר)<sup>21</sup>, שעסק בחיזוק החינוך לדמוקרטיה והחינוך האזרחי לצורך יצירת מכנים משותפים בין כל הקבוצות בחברה הישראלית.

5. בשנה"ל התשע"ד (2013-2014) הניע שר החינוך דאז הרב שי פירון תהליך חינוכי רב-שנתי - התפיסה "האחר הוא אני" - שבבסיסו טיפוח תפיסת שוויון בין "שונים" ורגישות כלפי "האחר" (להלן - התפיסה "האחר הוא אני").

6. ערב תחילת שנה"ל התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) הנחו השר דאז ומנכ"לית המשרד להכין תכנית מערכתית ארוכת טווח בנושא "מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים" שתופעל בכלל יחידות המשרד ובכל המגזרים (להלן - התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות), וזאת לנוכח אירועי גזענות, אלימות והסתה שהתחזקו באותה עת במרחב הציבורי וברשתות החברתיות. בתכנית זו יגובשו הנחות יסוד המבוססות על המלצות דוח ועדת קרמניצר ועל התפיסה "האחר הוא אני".

16 אשר אריאן, ניר אטמור, יעל הדר "הדמוקרטיה הישראלית במבחן השעה 2007 - מדד הדמוקרטיה הישראלית - לכידות בחברה שסועה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 49.

17 חינוך ממלכתי פועל מתוקף חוק החינוך הממלכתי וניתן על ידי המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא כל זיקה לגוף מפלגתי או עדתי או לארגון אחר מחוץ לממשלה, והוא מצוי בביקוחו של שר החינוך או מי שהוסמך על ידו.

18 ראו ה"ש 6.

19 ראו ה"ש 7.

20 דברי נשיא המדינה מר ראובן ריבלין בכנס הרצליה ה-15, המרכז הבינתחומי הרצליה, יוני 2015.

21 הדוח "להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל" שהוציאה תחת ידה ועדת קרמניצר שמינה שר החינוך, התרבות והספורט דאז פרופ' אמנון רובינשטיין במרץ 1995.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של משרד החינוך לקידום נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: גיבוש התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ותכלול המערך העוסק בנושא זה ומיפוי היקף התופעה בקרב תלמידים; שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במקצועות הדעת, שילוב הנושא בפעילויות של מינהל חברה ונוער, הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים להוראת הנושא, הקניית כלים לקיום שיח מוגן בנושאים הנוגעים לגזענות וחיים משותפים, קיום מפגשים בין-מגזריים ושילוב הפעילויות בין הזרמים והמגזרים השונים והסדרת ההתקשרות עם ארגוני המגזר השלישי. כמו כן, נבדקו פעילויותיהם של שלושה מחוזות של משרד החינוך לקידום הנושא - מחוזות הצפון, חיפה והמרכז. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - במזכירות הפדגוגית, במינהל חברה ונוער, במינהל עובדי הוראה ובמחוזות הצפון, חיפה והמרכז. בדיקות השלמה נעשו במינהל חמ"ד ובשירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן - שפ"י).

## התפיסה המנחה

1. בשנת 1965 נוסחה אמנת האו"ם בדבר ביעור כל צורותיה של אפליה גזעית. המונח "גזע" כולל בה גם קבוצות אתניות ולאומיות<sup>22</sup>. האמנה עוסקת בעיקר במנגנונים המבטיחים כי לא תהיה אפליה של בני קבוצות גזעניות, אתניות או לאומיות שהן בדרך כלל קבוצות מיעוט, משום שקבוצות רוב הרי יכולות להגן על האינטרסים שלהן. מדינת ישראל חתמה על האמנה, וזו מחייבת אותה לשמר זכויות אדם וחירויות יסוד ללא הבחנה בין גזע לגזע, בין מין למין, בין לשון ללשון או בין דת לדת, ולפעול באמצעות מדיניות שיטתית לביעור אפליה גזעית על כל צורותיה ולקידום הבנה בין כל הגזעים. האמנה כוללת סעיף המחייב את המדינות לאמץ כלים מסייעים בתחום החינוך, להילחם באפליה גזעית ולקדם הבנה, סובלנות וידידות בין קבוצות אתניות ולאומיות במדינה.

חוק החינוך הממלכתי, שבין מטרותיו כאמור עיגון ערכי הדמוקרטיה והסובלנות, קובע גם שיש להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור, אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו. נוסף על כך, חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 נועד לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, מתוך שמירה על ייחודם של מוסדות החינוך לסוגיהם השונים, והוא אוסר על אפליית תלמידים.

22 בהשוואה להגדרה הקלאסית השמה דגש על ההבדלים הביולוגיים-אנתרופולוגיים בין הגזעים ומדרגת אותם ל"אדונים" ול"נחותים".

2. בשנת 1996 פורסם דוח ועדת קרמניצר ומטרתו הייתה כאמור לפתח תכנית מקיפה להנחלת האזרחות לתלמידים כיסוד ערכי והתנהגותי משותף לכל האזרחים כתנאי הכרחי לחיים במדינה דמוקרטית. במבוא של הדוח ציינה הוועדה את התערעורת ההיגד "אני אזרח" כמכנה משותף כלל-חברתי ליהודים וערבים, לדתיים וחילונים, לעולים וותיקים ולצעירים ומבוגרים, ולדבריה "אצל רוב בני הקבוצות עובדת היותם אזרחים נתפסת ככותרת פורמלית בעיקרה, דלת תכנים, ולא דווקא יוקרתית. בחלק מהקבוצות קיימת נטייה חזקה לסגירות קבוצתית, להתעלמות מקבוצות אחרות ולהתייחסות סטראוטיפית ושליטת כלפיהן... הקושי להפוך את האזרחות לנתון של הזדהות ושיוך משמעותיים ועמוקים הוא אוניברסלי". לכן, ישנה חשיבות רבה לחיזוק התודעה האזרחית בדמוקרטיה הישראלית כיסוד אזרחי משותף לכל חלקי החברה.

ועדת קרמניצר הדגישה שהחינוך לאזרחות הוא משימה לאומית שיש לתת לה עדיפות ברורה בכל הרמות - מדיניות, תכנון, יישום והקצאת משאבים. המלצותיה העיקריות כוללות מתן חינוך לאזרחות ודמוקרטיה לכל התלמידים במערכת החינוך, לאורך הרצף החינוכי, בתהליך כוללני שכל מקצועות הלימוד והאקלים האזרחי בבתי הספר משולבים בו, וכן בפעילות הבלתי פורמלית של התלמידים<sup>23</sup>; ונקיטת פעולות לצמצום מחלוקות, להכרת "האחר" ולכיבוד תרבויות שונות. לצד אלה, נקבע כי יורחב הפיתוח המקצועי של כלל המורים ויוקנו להם כישורים ומיומנויות להכרה והפנמה של ערכים דמוקרטיים-אזרחיים.

לקידום התהליך ברמת המטה המליצה ועדת קרמניצר להקים ועדת היגוי עליונה, בראשותו של מנכ"ל משרד החינוך, שתקבע את מדיניות יישום המלצותיה, תעקוב אחר מימושה ותשמש פורום לקבלת החלטות מחייבות, לרבות החלטות תקציביות, ולהכרעה במחלוקות. העובדה שבראשה יעמוד מנכ"ל המשרד היא ביטוי למנהיגות שתאפשר לוועדה לקבל החלטות באופן אפקטיבי ולהעביר למערכת החינוך ולציבור מסר חד-משמעי בדבר מחויבותה של הנהלת המשרד לנושא. כמו כן, נקבע כי יוקם מטה ביצוע שיהיה מופקד על יישום המלצות הדוח באופן שוטף. עוד המליצה הוועדה על איתור מנהלי בתי ספר מכל הזרמים במערכת החינוך, המוכנים להוביל ולקדם את הנושא בבית ספרם, ועל הקמת תשתית שתתמוך בהם. הוועדה הדגישה שעל מערכת החינוך להוביל מאמצים מקבילים של גורמים נוספים, כמו הרשות המקומית, הקהילה, ארגונים חברתיים (הלא-ממשלתיים) והתקשורת, לרבות רתימת מסר בנושא מנהיגות לאומית ומתן ביטוי לדבר בטקסים ממלכתיים.

בשנת 1999, בהמשך לאימוץ דוח ועדת קרמניצר, הקים משרד החינוך במזכירות הפדגוגית שבמשרד את המטה האזרחי. המטה הופקד על יישום המלצות דוח קרמניצר לשם התוויית מדיניות מערכתית במערכת החינוך, על כל מגזריה ולאורך הרצף החינוכי, הנוגעת לחינוך האזרחי ולחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים. לראשות המטה מונה מנהל (להלן - מנהל המטה האזרחי), ולצדו הועסקו רפרנטים מחוזיים ייעודיים לחינוך אזרחי הכפופים לו מהבחינה המקצועית (להלן - הרפרנטים המחוזיים).

## אצל רוב בני הקבוצות עובדת היותם אזרחים נתפסת ככותרת פורמלית בעיקרה, דלת תכנים, ולא דווקא יוקרתית...

23 במסגרת מקצועות הרוח והחברה באמצעות המחשת האפשרויות המגוונות של הטקסט הנלמד, חשיבות העמדה הביקורתית, הכרת השונה, ניתוח מתחים בין יחיד לקבוצה, בין זכויות שונות ובין זכויות לאינטרסים ציבוריים, התייחסות לקבוצות חלשות ונרדפות ועוד.

נמצא כי אף שהמשרד אימץ את דוח ועדת קרמניצר והקים את המטה האזרחי, הוא לא יישם את אותם המרכיבים המרכזיים בדוח שנועדו לחולל שינוי בגישה לחינוך הדמוקרטי, האזרחי והערכי ולהעלאתו לראש סדר העדיפויות של מערכת החינוך. בכלל זה, משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לתכלול הנושא, לקביעת מדיניות והכנת תכנית אופרטיבית, להכרעה במחלוקות ולקבלת החלטות, לרבות החלטות תקציביות, המחייבות את כל היחידות הרלוונטיות במשרד. המשרד גם לא רתם לנושא גופים אחרים ברשויות המקומיות או בממשלה ולמעשה הותיר את עיקר הפעילות בידי ארגונים לא-ממשלתיים.

ככלל, הביקורת העלתה כי אף על פי שהנהלת המשרד הכירה בחשיבותו של נושא החינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות בקרב תלמידים, ובשנים האחרונות אף קבעה אותו כיעד משרדי, היא לא נקטה את מכלול הצעדים הנדרשים ליצירת תשתית ארגונית, פדגוגית, אופרטיבית ותקציבית מספיקה להתמודדות מערכתית ארוכת טווח לקידום הנושא במערכת החינוך; ובכלל זה, היא לא סיימה לגבש תכנית מערכתית ייעודית שתחייב את כלל יחידות המשרד, המבוססת על מיפוי היקף התופעה ועל אבחון הצרכים והחוסרים הנוגעים להתמודדות עמה; היא לא שילבה את הנושא בנושא חובה בתכנית הלימודים של מקצועות הדעת הרלוונטיים; היא לא עסקה בנושא באופן שיטתי ומובנה, לרבות הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים; היא לא הפכה נושא זה לנושא מועדף בפעילות החברתית-ערכית-קהילתית ומיעטה לארגן ולקיים מפגשים בין-מגזריים ולשלב בהן פעילויות משותפות. להלן הפרטים:

## היעדר בחינה של היקף תופעת הגזענות בקרב תלמידים

1. בסקר הבית-ספרי לניטור האקלים והסביבה הפדגוגית הכלול במדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (המיצ"ב)<sup>24</sup> שילבה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה)<sup>25</sup> רק שאלה אחת שמטרתה מיפוי ביטויי גזענות וחוסר סובלנות כלפי ה"אחר". בסקר האחרון בנושא, שפורסם בשנה"ל התשע"ד, נשאלו התלמידים בנוגע לאלומות מילולית על רקע צבע עור, מוצא או דת. קצת יותר מ-10% מהתלמידים דיווחו שבחודש שקדם למילוי השאלון הם חוו קריאות או אמירות פוגעניות על רקע זה<sup>26</sup>. זאת ועוד, בסקר זה נשאלו המורים והתלמידים לראשונה שאלה אחת הנוגעת ל"קידום סובלנות כלפי האחר והשונה" בבתי הספר - האם בית הספר מעודד תלמידים לגלות סובלנות כלפי האחר והשונה<sup>27</sup>.

ארגונים לא-ממשלתיים וחוקרים מהאקדמיה מפרסמים מחקרים וסקרים על עמדות ועל דפוסי התנהגות בחברה הישראלית בכלל ובמערכת החינוך<sup>28</sup> בפרט, בכל הנוגע לגילויי גזענות, למידת הסובלנות לאחר וליחס כלפי מי שנתפס כמשתייך לקבוצת מיעוט נבדלת באוכלוסייה. גם המחקרים מהשנים

24 מיצ"ב הוא מערכת מבחנים ארצית שנועדה לבחון באיזו מידה התלמידים עומדים במצופה מהם על פי תכנית הלימודים בארבעה מקצועות ליבה.

25 ראמ"ה היא יחידת סמך שהוקמה בשנת 2006 כרשות עצמאית פנים-ממשלתית כדי לפעול כגורם מקצועי, אוניברסיטאי ובלתי תלוי המשרת ומנחה את כל בעלי העניין במערכת החינוך ומחוצה לה בתחומי מדידה והערכה. יחידה זו כפופה ישירות לשר החינוך.

26 ניתוח נתוני הסקר לאורך שנה"ל התשס"ט-התשע"ד (2009-2014) מעלה שבקרב תלמידי בתי הספר היסודיים נרשמה ירידה מתונה בשיעורי הדיווח על התופעה, בקרב תלמידי חטיבות הביניים (להלן - חט"ב) נרשמה יציבות עם מגמה מעורבת ובקרב תלמידי החטיבות העליונות (להלן - חט"ע) נרשמה עלייה בשיעורי הדיווח.

27 כ-90% מהמורים, בכל הרצף הגילאי, כ-84% מתלמידי כיתות ה-ו, כ-68% מתלמידי כיתות ז ו-ו-וכ-59% מתלמידי כיתות י-יא דיווחו כי לתפיסתם בית הספר מקדם סובלנות כלפי האחר והשונה (למשל, דוברי שפה אחרת, בעלי מוגבלויות, תלמידים המשתייכים לדת אחרת).

28 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **מדד הדמוקרטיה 2010: עמדות הציבור הישראלי - ערכים דמוקרטיים בישראל הלכה ולמעשה** (נובמבר 2010); מחקר שנעשה בעבור ביה"ס לחינוך ע"ש חיים וג'ואן קונסטנטינו ומועדון המוסמכים במינהל ומנהיגות בחינוך באוניברסיטת תל אביב ועבור המרכז להעצמת האזרח, **הנוער של היום - פני המחר של ישראל** (מרץ 2010); המטה למאבק בגזענות בישראל, **דוח הגזענות 2013** (מרץ 2013).

האחרונות, שנעשו בחלקם בתיאום עם משרד החינוך, העלו מגוון היבטים הנוגעים לתופעת הגזענות ולהיקפה בקרב בני נוער וכן דרכי התמודדות עמה במערכת החינוך, לרבות הבעת עמדות לא סובלניות כלפי תפיסות השונות מתפיסותיהם שלהם<sup>29</sup>, תדירות גבוהה של ביטויי גזענות של תלמידים בכיתה<sup>30</sup>, תפיסתם של מנהלי בתי הספר ושל המורים ולפיה העיסוק בנושא בבתי הספר אינו שיטתי וחסר הכוונה והובלה של משרד החינוך<sup>31</sup>, מחסור בכלים חינוכיים והיעדר דרכי פעולה במערכת החינוך לטיפול בנושא זה וכן תחושת חוסר אונים של המורים בהתמודדות עם ביטויי גזענות של תלמידים בכיתה<sup>32</sup>.

זאת ועוד, מהסקרים והמחקרים האמורים עולה תמונת מצב רבת-פנים של עמדות אנטי-דמוקרטיות וגזעניות בקרב בני נוער מצד אחד והיעדר כלים חינוכיים בידי הצוות החינוכי להתמודדות עמן מצד אחר.

**2. עם זאת, לא קבע משרד החינוך מדד לבחינה אחידה, שיטתית ועקבית של היקף תופעת הגזענות במערכת החינוך, שתכלול פרמטרים של התנהגויות שלפיהן ניתן לדרג את היקף "הגזענות" ואת פעילויות בתי הספר לקידום חיים משותפים בהם. רק בתקופת הביקורת, ביוני 2015, החל המטה האזרחי להניע תהליך לבניית "כלי למיפוי מקומם של בתי"ס בתהליך של קידום ערכים אזרחיים של חיים משותפים".**

יתרה מזאת, חוזר מנכ"ל תש"ע/ו מספטמבר 2009, בנושא "קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות חינוך", מפרט בין היתר אירועי אלימות חריגים שבתי הספר חייבים לדווח עליהם למפקחי המחוז, לצד פירוט אירועי אלימות שלא חלה עליהם חובה כזאת. אולם משרד החינוך לא קבע בחוזר האמור גם את החובה, לדווח על גילויי גזענות מכל סוג שהוא; גם בעדכון האחרון של החוזר, באפריל 2015, הוא לא עשה זאת.

בתשובתו מנובמבר 2015 מסר המטה האזרחי למשרד מבקר המדינה כי הפעילות החינוכית בנושא חיים משותפים ומניעת גזענות נעשתה בבתי הספר שנענו לפניית המטה לעסוק בנושאים אלה. כדי לבדוק את מידת המוכנות של כלל בתי הספר לעסוק בנושאים אלה, המטה האזרחי מקיים תהליך חשיבה מעמיק לבניית שני כלים לאבחון מיקומו של בית הספר מבחינת נכונות ומחויבות לעסוק בהם. המטה האזרחי ציין כי לשם כך נדרש תהליך, שיימשך גם במהלך שנה"ל התשע"ו (2015-2016), ובו תיבחן בין היתר היכולת לשכנע בתי ספר להשתתף בתהליך. הוא הוסיף שלצד העמותה מהמגזר השלישי שעמה התקשר לצורך בניית המדד בנושא - עמותת העוסקת בקידום מדיניות חינוכית ולה ניסיון בבניית כלי מסוג זה - תוקם ועדה מלווה בעלת נציגות רחבה וחבריה יהיו אנשי אקדמיה ואנשי שטח (בעלי התמחות במגוון השסעים בחברה הישראלית). עוד מסר המטה האזרחי שיפעל לתקן את חוזר "קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות חינוך" באופן שיכלול גם דיווח על אירועי גזענות.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובת המטה האזרחי עולה שהתהליך האמור מצוי רק בראשיתו, דהיינו טרם הוקמה הוועדה המלווה הייעודית וטרם ניבנו הכלים האמורים, ומן הסתם טרם הוחל בתהליך המיפוי של בתי**

29 סקר שנערך בקרב תלמידי חט"ב וחט"ע ופורסם בשנת 1990. את הסקר ערך בן סירא ז', מכון גוטמן למחקר חברתי שימושי, בהזמנת לשכת המדען הראשי במשרד החינוך והתרבות.

30 סקר שערך המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטח) בקרב מורים שהשתתפו בהשתלמויות מטח בשנה"ל התשע"ה בנושא התמודדות עם גזענות. ממצאי הסקר פורסמו במצגת של מטח שכותרתה "התמודדות עם ביטויי קיצוניות וגזענות בכיתה - ממצאי מחקר הערכה", 2015. הסקר נערך בתיאום עם המטה האזרחי ואת ההשתלמויות האמורות מימן משרד החינוך.

31 מחקר שערכה גב' גלי כהן-שפיגל בעבור "פורום דב לאוטמן למדיניות בחינוך", המתבסס על ראיונות עם 50 מנהלי בתי ספר משלושה זרמי חינוך (ממלכתי, חמ"ד וערבין) כדי ללמוד על המתרחש בבתי הספר ועל חזונם וצרכיהם; מחקר שערך מרכז גוטמן לסקרים בראשותה של פרופ' תמר הרמן הפועל במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה. הסקר נערך בקרב מנהלי בתי ספר של שלושת זרמי החינוך האמורים בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים ונשאלה בו סדרת שאלות שילמדו על אילו סוגי פעילויות לחינוך לדמוקרטיה מתקיימות בבתי הספר. ממצאי שני הסקרים הוצגו בכנס דב לאוטמן למדיניות החינוך בנושא מדיניות החינוך לדמוקרטיה (יוני 2015).

32 ראו ה"ש 29.

הספר באמצעותם; וזאת, אף שעברה שנה וחצי מאז הנחתה מנכ"לית המשרד להכין תכנית מערכתית לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו להקדים ולגבש את הכלים האמורים לצורך מיפוי בתי הספר, על פי רצף אחד של מדדים שימשו בסיס לכל תכנית ארוכת טווח לנושא החינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות בכל בתי הספר. על המטה האזרחי להאיץ את קידום של האבחון והמיפוי של בתי הספר, תהליך שהוא נקודת פתיחה בלבד להטמעת הנושא בכלל בתי הספר באמצעות שילוב כלים ומודלים חינוכיים במתכונת המותאמת לכל אחד מהם.

## תכניות בנושא החינוך לחיים משותפים

### היעדר תכנית מערכתית לחיים משותפים בין יהודים לערבים

השסע היהודי-ערבי הוא הסבוך והמורכב ביותר מבין השסעים בחברה הישראלית, והוא משקף היסטוריה של סכסוך ארוך שנים שטרם נפתר. בדוח של ועדת החקירה הממלכתית "לביורור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" משנת 2003 (דוח ועדת אור) צוין כי להעצמת הניכור בין שתי הקבוצות גרמו גם תהליכי אפליה, קיפוח והדרה של המיעוט הערבי, ו"אף שרמת המודעות להפליה זו בקרב הרוב היהודי היא לעתים קרובות נמוכה למדי, מתחושותיהם של האזרחים הערבים היא תופסת מקום מרכזי". מחקרים מהעשור האחרון מגלים ששתי קבוצות האוכלוסייה האלה ממשיכות להחזיק בסטריאוטיפים שליליים זו על זו הנוצרים בגיל צעיר מאוד והם משמשים בסיס לדעות קדומות מושרשות.<sup>33</sup>

אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא סיים משרד החינוך מהלכים שיזם בעשור האחרון לצורך גיבוש מדיניות לקידום נושא החיים המשותפים בין יהודים לערבים והפיכתו לחלק חשוב ובלתי נפרד במערכת הלימודים ובפעילויותיה; דהיינו, מהלכים אלה לא תורגמו לתכנית עבודה כוללת ולא נקבעו כמהלך חינוכי מחייב. להלן הפרטים:

33 ראו:

Bar-Tal, D., & Teichman Y. (2005). Stereotypes and prejudice in conflict: Representations of Arabs in Israeli Jewish society. Cambridge: Cambridge University Press.

# יהודים العرب

השטע הסבון והמורכב ביותר  
מבין השטעים בחברה הישראלית

ינואר  
2009

ועדת סלומון-עיסאווי הגישה את המלצותיה לגיבוש מדיניות ממלכתית בנושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים, לרבות הצבת הנושא כיעד כלל-משרדי.



משרד החינוך לא קידם מהלכים  
ברוח המלצות הוועדה



משרד החינוך לא גיבש  
תכנית מערכתית ייחודית  
לטיפול בשטע זה

באוגוסט 2008 מינתה שרת החינוך דאז פרופ' יולי תמיר "ועדה ציבורית לגיבוש המדיניות הממלכתית בנושא חינוך לחיים משותפים בין ערבים לבין יהודים" בראשותם של פרופ' גבריאל סלומון וד"ר מוחמד עיסאווי (להלן - ועדת סלומון-עיסאווי). על הוועדה הוטל להציע מדיניות חינוכית לנושא זה עבור כל מערכת החינוך בישראל. לאחר שסקרה את תמונת המצב של היחסים בין ערבים ליהודים, קבעה הוועדה בדוח מינואר 2009 כי המציאות העולה ממנה "מאיימת לפורר את רקמת החיים השבירה בין יהודים לערבים... [וכן] מאיימת על יציבותה של החברה הישראלית". לכן, הוועדה קבעה כי מערכת החינוך מחויבת להיות שותפה מרכזית בהובלה של עשיית תפנית ביחסים בין שתי האוכלוסיות כדי להעלות על דרך של שותפות.

ליישום המדיניות ומטרותיה המליצה ועדת סלומון-עיסאווי בין היתר כי משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, ארגוני המגזר השלישי והעסקי ומשרדי ממשלה אחרים, יהיה אחראי לקידום החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים. החינוך לנושא זה יתקיים לאורך הרצף החינוכי בשלושה מעגלים: הידע, התרבות הבית-ספרית וההתנסות החווייתית האישית והקבוצתית. יש לכלול את הנושא במקצועות כגון מולדת, חברה ואזרחות ולהעבירו באמצעות מפגשים בין יהודים וערבים ולימודי השפה והתרבות הערבית בכל בתי הספר. כמו כן, יש להכשיר צוותי הוראה בתחום ולפתח חומרי לימוד. הוועדה גם המליצה על אופן ההיערכות ליישום התכנית, לרבות פתיחת תקנה תקציבית ייעודית בסך 10 מיליון ש"ח לשנה, ועל הקמת צוות יישום וליווי של התהליך בניטור תקופתי. הוועדה עמדה



על כך כי יישום המלצותיה כמכלול הוא אחד התנאים להשיג את השינוי ולהביא לידי שיפור בנושא זה.

אף שמשרד החינוך לא החליט לאמץ את דוח ועדת סלומון-עיסאווי, סיכום ישיבת פורום מנכ"ל מדצמבר 2009, בראשות מנכ"ל המשרד דאז ד"ר שמשון שושני, היה ברוח המלצותיו. בסיכום נקבע כי הטיפול בנושא החינוך לחיים משותפים בין ערבים ליהודים הוא אינטרס לאומי ולא מגזרי, ולכן יש לקדם תכנית חינוכית כוללת ייעודית. לצורך זה יוקם צוות היגוי שיפעל במסגרת המזכירות הפדגוגית ליישומה המערכת של התכנית כאמור ויעסוק בכתיבת רציונל חינוכי, הנחיות פדגוגיות ומודלים לבתי הספר ולמערך המסייע של המפקחים והמדריכים. נוסף לכך, במטה המשרד ימונה בעל תפקיד שירכז את התחום, לרבות הקצאת ימי הדרכה לצורך זה. עוד נקבע בסיכום האמור כי במזכירות הפדגוגית תיפתח תקנה תקציבית ייעודית לנושא זה, ולאחר גיבוש התכנים יודיע צוות ההיגוי למנכ"ל המשרד מהו התקציב הנדרש ליישום. זאת ועוד, בסמוך לאותו מועד מונה צוות היגוי בראשותו של מנהל המטה האזרחי, והוא פעל בשנים 2010-2011.

במרץ 2011 הציג צוות ההיגוי בפני מנכ"ל המשרד דאז טיוטת חוזר מנכ"ל בנושא החינוך לחיים משותפים. ברקע צוין הצורך לעשות תפנית בהתנהלות היחסים בין יהודים לערבים ולהעלותם על דרך של שותפות, של תחושת שייכות ושל מעורבות אזרחית חיובית. בהמשך פירטה הטיוטה את החזון, את המטרות החינוכיות, את העקרונות הפדגוגיים שלפיהם תגובש ותוכן תכנית עבודה בית-ספרית ואת מקצועות הלימוד שבהם יעוגן הנושא בלימודי הליבה, לצד שילובו בתחום החינוך החברתי-ערכי. חלקה האחרון של הטיוטה עסק בדרכי יישום, ובכלל זה פיתוח כישורים, הוראת תכנים ומפגשים וכן כיווני פעולה מומלצים לבתי הספר ולמטה המשרד.

**ממרץ 2011, במשך יותר מארבע שנים, לא סיים משרד החינוך לגבש את טיוטת חוזר המנכ"ל ולא הפך אותה למסמך מחייב, על כל המשתמע מכך, לקידום נושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים במערכת החינוך. בין היתר, לא עיגן המשרד את נושא החינוך לחיים משותפים בלימודי הליבה ובתחום החינוך החברתי-ערכי ולא פעל להגדלת היקף המפגשים בין קבוצות תלמידים משני המגזרים. המשרד גם לא פתח תקנה תקציבית ייעודית לנושא.**

המטה האזרחי ציין בתשובתו כי התכנית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות התייחסה להמלצות של דוחות קודמים, כמו דוח ועדת קרמניצר ודוח ועדת סלומון-עיסאווי. למשל, הצורך בפעילות בנושא זה לאורך הרצף הגילאי וכן קיום תהליך כוללני המשלב הקניית ידע בתחומי הדעת השונים ופעילות חווייתית וארגון מפגשים בין-מגזריים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם צוות ההיגוי של התכנית המערכתית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות (ראו להלן) אכן התייחס להמלצות ועדת סלומון-עיסאווי, אין בפרוטוקולים של דיוניו ביטוי לשאלה אם ראוי לגבש מתווה ייחודי לטיפול בשסע היהודי-ערבי, כפי שהסיק פורום מנכ"ל בישיבתו בדצמבר 2009 ובדומה להמלצות ועדת סלומון-עיסאווי.**

משרד מבקר המדינה מעיר כי לצד קבלת העקרונות הכלליים האמורים, ולנוכח המורכבות והייחודיות המאפיינות את היחסים בין יהודים לערבים והדחיפות בהתמודדות מערכת החינוך עם הנושא, שעליהן עמד משרד החינוך ביתר שאת בדוח ועדת סלומון-עיסאווי, וכן לנוכח הדעות הקדומות ותחושות הניכור המושרשות בקרב שני המגזרים בכלל ובקרב התלמידים במגזרים אלה בפרט<sup>34</sup>, על משרד החינוך להבטיח מתן מענה חינוכי הולם לטיפול בשסע חברתי זה. עליו לעשות זאת במסגרת תכנית כוללת לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות או במסגרת תכנית ייחודית המותאמת למאפיינים המיוחדים של היחסים בין שני המגזרים, לאחר בחינת החוזקות והחסרונות של כל אחת מהחלופות.

## התפיסה "האחר הוא אני" כנדבך בחינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות

כאמור, במהלך שנה<sup>35</sup> התשע"ד הניע שר החינוך דאז הרב שי פירון מהלך חינוכי רב-שנתי שנועד להטמיע במערכת החינוך את התפיסה "האחר הוא אני". ברציונל שלו נקבע כי מערכת החינוך תוביל מהלך ערכי, חברתי, מוסרי והומניסטי המאפשר לפרטים השונים זה מזה לחיות בחברת מופת המושתתת על ערכים אוניברסליים, דמוקרטיים, שוויוניים, הומניסטיים ויהודיים, כפי שהם מופיעים במגילת העצמאות. מטרתו ועקרונותיו המנחים של התהליך כוללים קבלת השונה והאחר והימנעות מפגיעה בו וכן הגברת המודעות לאחריות האישית לבניית חברה ערכית, סובלנית ודמוקרטית. לצורך גיבוש התפיסה "האחר הוא אני" הוקם צוות היגוי, בראשותו של מנכ"לית המשרד גב' מיכל כהן, שכלל נציגים מיחידות מטה המשרד.

במהלך אותה שנת לימודים פרסם משרד החינוך את מתווה התהליך באוגדן "האחר הוא אני" (להלן - האוגדן). המבוא לאוגדן עוסק בין היתר בגיוון הרב המאפיין את החברה הישראלית ובקשרים הפנימיים בה "הנעים על הרצף שבין קבלה ופתיחות לשלילה, בין הכלה לדחייה, בין שיתוף והפרייה הדדית להדרה ולחסימת ההשפעה התרבותית וכד'". במבוא מוצג ניתוח של שישה שסעים בחברה הישראלית הכוללים את השלכותיהם על החברה. האוגדן מפרט בין היתר את מתווה הפעולה ואת תפקידיהם של המטה, של המחוז ושל המוסד החינוכי. על בסיס האוגדן פורסם בפברואר 2014 חוזר מנכ"ל משרד החינוך שכותרתו "האחר הוא אני - מהלך חינוכי לקידום חברת מופת" (להלן - חוזר מנכ"ל). האחריות ליישום החוזר הייתה של לשכת המנכ"לית ושל אגף א לחינוך יסודי, ובדצמבר 2014 הועברה אחריות זו למינהל חברה ונוער (להלן - הגורמים האחראים ליישום האחר הוא אני).

34 ראו:

Bar-Tal, D., & Teichman Y. (2005). Stereotypes and prejudice in conflict: Representations of Arabs in Israeli Jewish society. Cambridge: Cambridge University Press;

פרופ' סמי סמוחה, "העשור האבוד של יחסי ערבים-יהודים בישראל - סקירת ממצאי המדד בין השנים 2003-2009", אוניברסיטת חיפה, מאי 2010.

**נמצא שהגורמים האחראים ליישום האחר הוא אני לא תרגמו את התפיסה "האחר הוא אני" לתכנית עבודה כוללת ולא פיתחו את רוב הכלים והמתודות להנחלתה. בהיעדר הכוונה ומיקוד של המטה ושל המחוזות פירש כל בית ספר את התפיסה האמורה באופן שונה, וכלל בתי הספר מיעוט לעסוק בהתמודדות עם השסעים החברתיים המרכזיים שבבסיסה. להלן הפרטים:**

# "האחר הוא אני"

✘ משרד החינוך לא תרגם את תפיסת "האחר הוא אני" לתכנית עבודה כוללת ולא פיתח את רוב המתודות והכלים הדרושים להנחלתה.

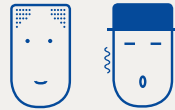
1

יחסים בין יהודים לערבים

יהודים  
العرب

2

יחסים בין יהודים דתיים ליהודים לא דתיים



3

יחסים בין עולים לוותיקים



4

המרחק בין המרכז לפריפריה



5

יחס החברה לאנשים עם מגבלות



6

יחס החברה לאנשים עם נטיות מיניות שונות



**היערכות חסרה ליישום התפיסה:** כדי לממש תהליך חשיבה אסטרטגי שמשרד החינוך שואף להגיע אליו, עליו להתוות את הדרך למימוש באמצעות תכנית עבודה הכוללת סדרה של מרכיבים, ובהם הגדרה של יעדים ומטרות ושל המשאבים הקיימים, הכנה של תכניות פעולה ותכניות חלופיות, בחירה של התכניות לביצוע על פי סדרי העדיפויות ולפי יכולת הביצוע לנוכח אילוצי משאבים ואילוצים אחרים. כמו כן עליו לקבוע מערכות פיקוח, בקרה, דיווח ותיאום<sup>35</sup>.

35 מדריך התכנון הממשלתי, בפרק "מרכיבי תוכנית העבודה", ספטמבר 2010, עמ' 53-44; ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2002** (2002), "עבודת המטה במשרדי ממשלה", עמ' 13-7; מצגת של משרד החינוך העוסקת באבני הדרך לגיבוש והטמעה של התכנית המערכתית "האחר הוא אני" - תפיסה מערכתית מגיל הנגן עד כיתה יב, כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך, יוני 2015.

אף על פי כן לא תרגם משרד החינוך את התפיסה "האחר הוא אני" לתכנית עבודה כוללת שתחייב את כל היחידות האמורות לפעול ליישומה. בין היתר לא הגדיר המשרד, לא באוגדן ולא בחוזר מנכ"ל, את היעדים, את המשימות ומטרות הביניים ואת לוחות הזמנים של התהליך, ולא יצר מנגנוני הטמעה וכלי פיקוח, בקרה ותיאום. יתרה מזאת, הוא לא הקצה תקציבים ומשאבי כוח אדם וגם לא גייס מדריכים או בנה מערך מסייע אחר. בפועל, אופן הטמעת התפיסה ויישומה נסמך במידה מכרעת על היזמה הוולונטרית של כל יחידה במטה או במחוז או של המוסד החינוכי.

**אי-יישום התפיסה ברמת השטח:** על פי מתווה הפעולה המפורט באוגדן ולפי חוזר המנכ"ל, תפקידי המטה כוללים בנייה ופיתוח של תכנית הטמעה ושל כלים ומתודות, בניית תכנית עבודה עבור האוכלוסיות המיוחדות, הכנת מתווה לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה, בניית מאגר ידע הכולל חומרי לימוד ואיסוף יזמות מהמטה ומהשטח וריכוזן, וכן קביעת מדדים לבדיקת התקדמות התהליך והשינוי הרצוי. על המחוזות, בין היתר לגבש תפיסה מחוזית ודרכי פעולה מחוזיות להטמעתה, ליישמן, להעריך את השינוי בעקבותיהן ולהפיק לקחים ותועלות לשיפור התהליך.

הגורמים האחראים ליישום האחר הוא אני אכן פיתחו מודל עזר למוסדות החינוך הנועד לאפשר להם להניע ולטפח את התפיסה על פי חזונם ולפתח אחריות כלפיו. כמו כן, יחידות ממינהלי המטה גיבשו תכניות ופעילויות בנושא, למשל, מפקחים מרכזים (להלן - מפמ"רים) לתחומי הדעת במזכירות הפדגוגית גיבשו תכניות להכרת האחר לכל הרצף הגילאי בבתי ספר (כמו "מי הוא האחר?"). זאת ועוד, הגורמים האחראים ריכזו ופרסמו באתר של משרד החינוך מאגר מידע בדבר פעילויות, תכניות ויזמות של יחידות המטה, של המחוזות ושל בתי הספר (להלן - המאגר)<sup>36</sup> ופנו למחוזות בבקשה למנות איש קשר לנושא.

**אולם נמצא כי הגורמים האחראים ליישום האחר הוא אני לא פיתחו כלים ומתודות להנחלת עקרונותיה של התפיסה "האחר הוא אני", לא בנו תכניות עבודה עבור האוכלוסיות המיוחדות ולא הכינו, בשיתוף מינהל עובדי הוראה, מתווה לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה. זאת ועוד, הם לא אפיינו ולא סיווגו את התכניות הקיימות, ואף לא ניתחו את זיקתן לעקרונותיה ולמטרותיה של התפיסה "האחר הוא אני", וממילא לא תרגמו אותן, כמתוכנן, לתשתית עבודה עבור המחוזות ובתי הספר; הם גם לא הנחו את בעלי התפקידים העוסקים בנושא במחוזות או עקבו אחר פעולותיהם באופן כלשהו.**

על פי מתווה הפעולה באוגדן ועל פי חוזר מנכ"ל, בין היתר, על המחוזות ועל בתי הספר לקבוע את הפעילויות החינוכיות במסגרת התפיסה ה"אחר הוא אני". כדי לבחון את תרומתה לטיפול של מערכת החינוך בששת השערים המרכזיים בחברה הישראלית, כפי שהוגדרו באוגדן, ניתח משרד מבקר המדינה את התכניות והפעילויות להטמעתה, שעליהן דיווחו שבעה מחוזות<sup>37</sup> ומינהל חמ"ד בשנה"ל התשע"ה ורוכזו במאגר.

36 ראו פרסום באתר משרד החינוך, "תפיסה חינוכית-ערכית מגן עד יב סיכום שנה"ל תשע"ה".

37 מחוזות הצפון, חיפה, המרכז, תל אביב, ירושלים והדרום והמחוז ההתיישבותי.

להלן בתרשים 1 מספר הפעילויות שנעשו במחוזות ובמוסדות החינוך לפי ששת השסעים; הפעילויות הנוגעות לנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות וכן הפעילויות הנוגעות לתפיסה "האחר הוא אני" באופן כללי ואלה שאינן נוגעות לה או שאינן בגדר תכנית (פעילויות לא קשורות אחרות)<sup>38</sup>:

## מספר הפעילויות שנעשו במחוזות ובמוסדות החינוך, התשע"ה

תרשים 1

91

59

35

25

18

13

8

0

0



פעילויות אחרות



האחר הוא אני\*



יחס לאנשים עם מוגבלויות

יהודים  
العرب

היחסים בין יהודים לערבים



היחסים בין יהודים דתיים ליהודים לא דתיים



פעילויות שקשורות למניעת גזענות ולחיים משותפים



היחסים בין עולים לוותיקים



יחס החברה לאנשים עם נטיות מיניות שונות



המרחק בין המרכז לפריפריה

\* האחר הוא אני - פעולות הנוגעות לאחר אבל אינן נוגעות לאחד מהשסעים הקיימים. לדוגמה, יצירת תקשורת בין בית ספר לאמוניות ובין בית הספר אחווה של הכושים העבריים; מועצות תלמידים מקדמות ערכים - מכגשים של כלל מועצות התלמידים ברשות.

מהתרשים עולה כי בתי הספר והמחוזות לא הטמיעו את רוב מטרות התפיסה "האחר הוא אני" ופירשו אותן באופן כולל וגורף שאינו מתמקד בהכרח בשסעים המרכזיים. כ-60% מהפעילויות (150 מתוך 249) של בתי הספר אינן רלוונטיות לעיסוק ביחסים בין השסעים המרכזיים. מבין התכניות העוסקות בששת השסעים רק מיעוטן נוגעות לקונפליקטים מורכבים כמו השטע בין יהודים לערבים או השטע בין יהודים דתיים ליהודים לא דתיים.

38 למשל, תכנית "חיילים יד ביד" שמטרתה להכיר תודה לחיילי צה"ל; תכנית "ידידים - פרח" - תכנית חונכות אישית הנעשית בידי סטודנטים; תכנית "ארוחה משפחתית" שבה בני המשפחה יושבים לאכול יחד מזון בריא ומגוון ללא מכשירים סלולריים; תכנית "קשר בין-דורי" - פעילות עם קשישים לתיעוד ממוחשב של עברם של המבוגרים.

בדיקת התכניות שבמאגר העלטה כי אין אחידות בדיווח עליהן, ובכלל זה בפירוט תכניהן ושאר מרכיביהן, כגון קהלי היעד ומשך התכנית, והן הוכנסו למאגר בלי שנבחנו וסוננו. למשל, המאגר כולל תכניות או פעילויות שיש להן נגיעה לחינוך לערכים, אך אין להן כל זיקה ייחודית לתפיסה "האחר הוא אני". הדבר נכון גם לתכניות מפתח הלב<sup>39</sup> וכישורי חיים<sup>40</sup> או לפעילויות אחרות של מעורבות אישית.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר מינהל חברה ונוער למשרד מבקר המדינה כי מאגר התכניות שהוקם רחב ומגוון. חלק מהתכניות המצויות בו משיקות לתכניות ליבה, וזאת משום שמדובר בתפיסה כוללת. לבתי הספר ניתנה האפשרות להתבסס על תשתיות קיימות והיכולת להגדיר צרכים ולמקד את העשייה החינוכית בהקשר לתפיסה "האחר הוא אני" על פי חזונו של כל מוסד חינוכי ולפי עיקרון האוטונומיה ועידוד היזמות והגמישות הפדגוגית.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שניתנו לבתי הספר אוטונומיה וגמישות וכן האפשרות להתבסס גם על תשתית פדגוגית קיימת, התפיסה "האחר הוא אני" נועדה לייחדם לקידום מטרות ונושאים מוגדרים ולחולל שינוי ביחס כלפי האחר והשונה. הפרשנות שמינהל חברה ונוער מציע בתשובתו מייתרת למעשה את המהלך כולו.**

אשר לתרומתה של התפיסה "האחר הוא אני" לפעילות החינוכית של מינהל חמ"ד, האחראי מטעם משרד החינוך למתן שירותים לתלמידים והורים מהזרם הממלכתי-דתי, לפי דיווחיו על תכניותיו שרוכזו במאגר, הוא הפעיל חמש תכניות הנוגעות לתפיסה "האחר הוא אני": "חמ"ד של חסד" שמטרתה לחנך למודעות לאחרים ולצרכיהם בקהילה, "חמ"ד של תעודה" שתכליתה להתמקד בחזקות של כל תלמיד ובמיצוי סגולותיו, "יחד שבטי ישראל (יש"י)" שנועדה להפגיש בין תלמידי החינוך הממלכתי-יהודי לתלמידי חמ"ד, "יום קיבוץ גלויות" העוסקת בקבלת האחר במסגרת קליטת עולים חדשים וכן תכנית שכותרתה "יום ירושלים" שנועדה להפגיש בין בני נוער מרשויות שונות.

**מהפעילויות של חמ"ד הנוגעות לתפיסה "אחר הוא אני" עולה כי הן עוסקות בשטח בין יהודים דתיים ליהודים חילונים ובשטח בין עולים לוותיקים, אך אין בהן כל ביטוי לשסעים חברתיים מרכזיים אחרים, לרבות השטח בין יהודים לערבים.**

בתשובותיו מנובמבר 2015 מסר מינהל חמ"ד למשרד מבקר המדינה כי הוא החל לקיים קבוצת פיילוט של מפגש מחנכים ומנהלים יהודים וערבים.

**מבקר המדינה מצוין כי יש לראות בחיוב את המהלך הניסיוני שמינהל חמ"ד החל בו המתייחד לקיום מפגשים בין צוותים חינוכיים יהודים וערבים. עם זאת, עליו להמשיך ולהרחיבו באופן שישולבו בו גם מפגשים של תלמידים משני המגזרים.**

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע התכניות שבמאגר גם לפי היקפן<sup>41</sup>. להלן בתרשים 2 נתונים על היקף התכניות לפי ששת השסעים; פעילויות הנוגעות למניעת גזענות ופעילויות הנוגעות לתפיסה "האחר הוא אני" באופן כללי:

39 תכנית של משרד החינוך לבתי הספר היסודיים המתמקדת בטיפוח ערכים ומיומנויות חברתיות בחיבור למעגלי הליבה החברתית-ערכית.

40 תכנית התפתחותית לכיתות א-יב הפועלת לפיתוח כשירות וגשית-חברתית של תלמידים ולחיזוק יכולתם להתמודד עם מצבי חיים שונים.

41 היקף גדול - מספר רב של מפגשים או תכנית שהתפרסה לאורך זמן או במסגרת שיעור קבועה שכללה מספר רב של בתי ספר; היקף קטן - הפעילות התרכזת סביב יום שיא או במספר מצומצם של מפגשים או שכללה מספר מצומצם של תלמידים.

## היקף ביצוע התכניות

תרשים 2

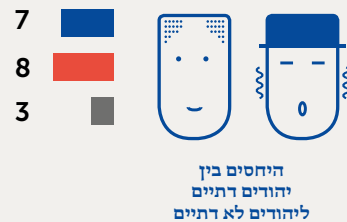
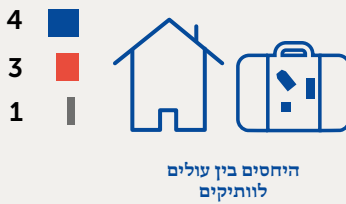
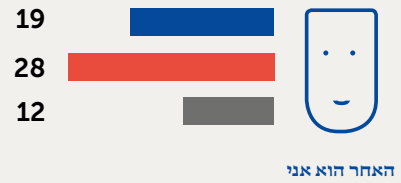
אין נתונים

היקף קטן

היקף גדול

הפעילות התרכזה סביב יום שיא או במספר מצומצם של מפגשים או שכללה מספר מצומצם של תלמידים

מספר רב של מפגשים או תכנית שהתפרסה לאורך זמן או במסגרת שיעור קבועה שכללה מספר רב של בתי ספר



מהתרשים עולה כי היקף התכניות והמיזמים הנעשים בפועל בבתי הספר לצורך הטמעת התפיסה "האחר הוא אני" אינו גדול. רק כ-28% מהתכניות והמיזמים (45 מתוך 158) היו גדולים. נתון זה מעלה בספק את יכולת ההובלה של מוסדות החינוך להשיג את השינוי שהמוסד החינוכי קבע לעצמו ושלשמו ביקשו לקיים את התכנית או את הפעילות בנושא.

התפיסה "האחר הוא אני" משקפת ניסיון רחב היקף להוביל תהליך כוללני חינוכי רב-שנתי הנועד לחבר ולקרב בין קבוצות וקהילות בחברה הישראלית המגוונת ולהדגיש את המאחד בין בעלי זהויות שונות, ולגייס את כל הגורמים במערכת החינוך ולכוונם להדגשה והעצמה של ערכי שוויון וסובלנות, של כבוד האדם, של הכלה והבנה שהאחר הוא גם אני. כדי לקדם את המטרות הכלליות האלה, ובעיקר לקשור את המהלך הזה לנושא ההתמודדות עם גזענות ועם קונפליקטים בין-מגזריים, על משרד החינוך לתרגם את התפיסה "האחר הוא אני" לתכנית אופרטיבית אחת. עליו גם לפתח כלים ודפוסים למיניהם שיקנו לתהליך ייחודיות וערך סגולי, נוסף למצוי בתכניות ובתהליכי הוראה קיימים אחרים, לוודא את הטמעתם בכל זרמי החינוך וכן בפעילויות של המחוזות ושל בתי הספר ולהעריך את האפקטיביות שלהם.

## התכנית המערכתית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות

כאמור, לנוכח התעצמות גילויי הגזענות ביולי 2014, בסמוך לפתיחת שנה"ל התשע"ה, הנחו שר החינוך דאז ומנכ"לית המשרד את המטה האזרחי לגבש תכנית מערכתית רב-שנתית להתמודדות עם גזענות במערכת החינוך. נקבע שהתכנית תהיה מותאמת לכל הרצף הגילאי ולכל המגזרים והקבוצות בחברה הישראלית, והיא תיפרס לאורך הרצף החינוכי ותיושם בתחומי הדעת השונים ובפעילויות פורמליות ובלתי פורמליות שונות ורבות.

ביולי 2014 התקיים דיון התנעה של צוות ההיגוי של התכנית המערכתית שכלל נציגים מהמטה האזרחי, מהמזכירות הפדגוגית, ממינהל חברה ונוער ומאגף חינוך ערבי. בסיכום הדיון נקבע כי התכנית תכלול יעדים ארוכי טווח ויעדים קצרי טווח ליישומה בתחילת שנה"ל התשע"ה, לרבות בניית מערכי שיעור שהתייחסו לאירועי צוק איתן ולגילויי השנאה וביטויי הגזענות באותה עת; לצדם, יתקיימו פעילויות לקראת ימי שיא המוקדשים להיבטיו השונים של הנושא, יום הסובלנות הבין-לאומי ויום המאבק הבין-לאומי בגזענות (להלן גם - ימי שיא).

**אי-סיום גיבוש התכנית המערכתית ארוכת הטווח:** בנובמבר 2014 אישרה המנכ"לית את עקרונות התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות שהתבססו בין היתר על דוח ועדת קרמניצר ועל דוח ועדת סלומון-עיסאווי, והם הוצגו לגורמים במטה המשרד ולמפקחים במחוזות. לפי עקרונות אלה, מאפייניה של התכנית כוללים את הצבת נושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות כיעד מרכזי בפעילותה של מערכת החינוך. מטרותיה כוללות את טיפוח הזהות הישראלית האזרחית המשותפת; פיתוח מחויבות לחיים משותפים ולמניעת גזענות; חיזוק מחויבות לערכים דמוקרטיים של סובלנות וחופש ביטוי; ופיתוח יכולת לשיג ושיח ודיאלוג מכבד בין אנשי חינוך ותלמידים ממגזרים שונים. עקרונותיה של התכנית כוללים שילוב בין תלמידים, מפקחים, מנהלים, גננות, מורים (כולל פרחי הוראה) וצוותי הדרכה; שימת דגש על תהליכים ארוכי טווח המותאמים לשכבות הגיל, מתוך התחשבות באופי המגזר ובאופי המוסד



החינוכי; תכנית רב-גילית שתשולב הן בלימוד תחומי הדעת הן במעורבות ופעילות חברתית וחזוייתית. היעד שנקבע ואליו יש לשאוף הוא הפעלת תכנית קבועה ושיטתית בכל המחוזות. בשנה"ל התשע"ו ובכל מערכת החינוך עד שנה"ל תשע"ז (ספטמבר 2016-אוגוסט 2017).

מנובמבר 2014 ועד סיום מועד הביקורת, דהיינו עד ערב שנה"ל התשע"ו, המשיך המטה האזרחי, בשיתוף צוות ההיגוי, לגבש את מרכיבי התכנית המערכתית. בפברואר 2015 החל המטה לאפיין את הצרכים לקידום מערך פיתוח מקצועי לעובדי הוראה בנושא (ראו בהמשך). ביולי 2015 הוא התניע כאמור מהלך לבניית כלי למיפוי מיקומם של בתי הספר בכל הנוגע לקידום ערכים אזרחיים וחיים משותפים. באוגוסט 2015 קיים המטה פגישה ראשונה עם נציגים ממינהל מדע וטכנולוגיה במשרד החינוך כדי לבחון כיצד לשלב את הנושא בתכנית גלישה בטוחה<sup>42</sup> ובתכניות אחרות של המינהל האמור שעניינן התמודדות עם גילויי גזענות והסתה באינטרנט. בתחילת ספטמבר 2015 הופץ לכל בתי הספר בכל המגזרים חוזר מנכ"ל שכותרתו "ציון ימי הלוח - יום הסובלנות הבינלאומי, יום זכויות האדם ויום המאבק הבינלאומי בגזענות - כחלק מתכנית סובלנות למניעת גזענות". זאת ועוד, באפריל 2015 מינה לראשונה יו"ר המזכירות הפדגוגית ועדת מקצוע לנושא חינוך אזרחי וחיים משותפים ובראשה יושבי ראש המייצגים שלושה זרמים של חינוך מרכזיים נפרדים - חינוך ממלכתי-יהודי, חינוך ממלכתי-דתי וחינוך ממלכתי-ערבי.

**אולם עד מועד סיום הביקורת, ערב שנה"ל התשע"ו, יותר משנה מאז ניתנה ההנחיה של הנהלת המשרד להכין תכנית כוללת להתמודדות עם גזענות, טרם גיבש המשרד את המרכיבים המרכזיים והחינויים של התכנית שיאפשרו את הוצאתה לפועל בכלל, ובמחוזות בפרט. בין היתר לא גובש חוזר מנכ"ל לצורך תרגום המאפיינים, העקרונות והמטרות של התכנית לדפוסי פעולה ולהנחיות מחייבות במכלול ההיבטים הרלוונטיים ולכל המגזרים, הדרגים והקהלים במערכת החינוך. אבני יסוד אחרות בתשתית התכנית, כמו מיפוי בתי הספר, שילוב המערך להתמודדות עם גילויי גזענות והסתה באינטרנט, גיבוש תכנית לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה והסדרת ההתקשרות עם ארגוני המגזר השלישי, מצויות רק בשלבי גיבוש וחלקן אף בשלביהן ההתחלתיים. כמו כן, לא פותח בסיס מידע ולא נבנו תכניות עבודה הנוגעות לאוכלוסיות מיוחדות או להתמודדות עם שסעים בעלי מאפיינים ייחודיים, דוגמת השסע היהודי-ערבי או השסע הדתי-חילוני. זאת ועוד, צוות ההיגוי לא קבע מדדים לבדיקת התקדמות התהליך ולא קבע מנגנונים להטמעת הנושא ולמעקב שיטתי אחר יישומו, ואין עומדת לנגד עיניו תמונת מצב על פעילותם של המחוזות בנושא. נוסף לכך, משרד החינוך כלל לא כינס את ועדת המקצוע החדשה שהקים.**

**יתרה מזאת, אף שמשרד החינוך קבע בתכנית האסטרטגית שלו לשנים 2014-2016 יעדים בעלי זיקה לנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, הוא לא גיבש תכנית תקציבית נדרשת ליישומם; הוא הקצה כ-2.5 מיליון ש"ח רק עבור מפגשים בין-מגזריים בין תלמידים למורים, אך לא הקצה שעות הוראה וימי הדרכה ייעודיים לנושא, אף שהחליט לגבש תכנית מערכתית רב-שנתית ארוכת טווח.**

42 משנה"ל התשע"א (ספטמבר 2010 - אוגוסט 2011) מינהל מדע וטכנולוגיה מפעיל תכנית תקשוב שמטרתה להקנות לתלמידים מיומנויות הנדרשות במאה העשרים ואחת ובהן גלישה בטוחה. כמו כן, באותה השנה פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל שכותרתו "אתיקה ומוגנות ברשת האינטרנט", ובו הוצגה התכנית "חיים ברשת" שמטרתה לחנך לגלישה בטוחה ולמניעת אלימות וירטואלית.

המטה האזרחי מסר בתשובתו כי התכנית המערכתית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות אמורה להיות מיושמת באופן הדרגתי. לאחר שנבנתה התכנית ערב שנה"ל התשע"ד התעכב יישומה המלא בשל הבחירות לכנסת (במרץ 2015) ובעטייה של בעיית תקצוב הנובעת מכך. בנסיבות אלה יושמה התכנית באמצעות המשאבים שעמדו לרשותו של המטה האזרחי באותו המועד. עוד מסר כי במהלך שנה"ל התשע"ו נעשו, ועתידות להיעשות, פעולות נוספות הנוגעות לתכנית המערכתית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ובהן קידום מרכיביה באמצעות קבוצות עבודה על פי אגפי הגיל לבחינת תכניות קיימות והתאמתן למטרות ולעקרונות של התכנית המערכתית; ושיפור ההתמודדות עם ביטויי גזענות והסתה ברשתות החברתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בסמוך להחלטתה של הנהלת המשרד, באמצע 2014, בדבר הצורך בגיבוש תכנית מערכתית ארוכת טווח, היה עליו לגבש תכנית עבודה מפורטת וסדורה המחייבת את כלל היחידות במשרד הנוגעות בדבר. בהיעדר תכנית עבודה המבוססת על מיפוי התופעה וכוללת הגדרת יעדים, משימות, משאבים ומדדים להשגה על פי סדרי עדיפויות ולוחות זמנים הנקבעים מראש, ספק אם ניתן ליישם תהליך אסטרטגי רב-שנתי כמו התכנית המערכתית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, לקיים את עקרונותיה ולהשיג את מטרותיה במערכת החינוך לאורך הרצף הגילאי. יצוין שתכנית כזאת אף לא גובשה לקראת שנה"ל האחרונה (תשע"ו), ובכלל זה צוות ההיגוי של התכנית לא הגדיר את המשאבים והתקציבים הנדרשים להתנעתה וליישומה.



**חיבור בין התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ובין התפיסה "האחר הוא אני":** בבסיס העקרונות של התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות עומדת התמודדותם של תלמידים עם הסתה לגזענות, שנאה וחוסר סובלנות; לעומתה, התפיסה "האחר הוא אני" נועדה כאמור להסיר חסמים בין קבוצות וקהילות בחברה הישראלית וליצור ביניהן דיאלוג פתוח ומכבד שיוביל לחיים משותפים. באוגדן "האחר הוא אני" תפיסת ההוקעה של תופעת הגזענות הוכללה בעקרונות המנחים, אך הנושא



**בהתמודדות עם  
גזענות, בייחוד  
בקרב תלמידים, יש  
להתגבר על תחושות  
קשות כלפי האחר  
הנתפס כרחוק  
ביותר מה"אני".  
לכן, נקודת הפתיחה  
של יצירת הזדהות  
ואמפתיה בקרב  
התלמידים, העומדת  
בבסיס התפיסה  
"האחר הוא אני",  
אין בה די.**

לא קיבל דגש מיוחד ולא ניתנה לו התייחסות נפרדת וישירה. בהתמודדות עם גזענות, בייחוד בקרב תלמידים, יש להתגבר על תחושות קשות כלפי האחר הנתפס כרחוק ביותר מה"אני". לכן, נקודת הפתיחה של יצירת הזדהות ואמפתיה בקרב התלמידים, העומדת בבסיס התפיסה "האחר הוא אני", אין בה די.

בעקבות ההחלטה להוסיף את התכנית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות כנדבך נוסף בתפיסה "האחר הוא אני" גיבשה במרץ 2015 ועדת "האחר הוא אני", הגורם האחראי באותה עת ליישום התפיסה, מדיניות שתתמקד בשני נושאים מרכזיים: יישום התכנית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ונגישות לשוֹנָה והכלתו. לקידום שני הנושאים האמורים החליטה הוועדה על הקמת שני צוותי משימה. הצוות הראשון, בראשותה של מנהלת המטה האזרחי, יציע היבטים נוספים לתכנית, כמו בריונות פיזית ווירטואלית, השתלבות אנשים בעלי מוגבלויות בחברה וזכויות האדם בכלל וזכויות הילד בפרט. הצוות האחר, בראשותה של נציגת שפ"י, יעסוק בפיתוח מודל המתבסס על מסמך סטנדרטים של שפ"י ליצירת אקלים חינוכי מיטבי בבית הספר.

**אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטות האמורות של ועדת "האחר הוא אני" לעסוק בנושא הגזענות וחיים משותפים כנושא מרכזי בפעילויות להטמעת התפיסה "האחר הוא אני" ולהקים צוות משימה לנושא בראשות המטה האזרחי, מסתמנות כמיותרות; וזאת, לנוכח החלטתה של מנכ"לית המשרד, תשעה חודשים קודם לכן, להטיל על המטה את הכנת התכנית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ואישורה את עקרונות התכנית בנובמבר 2014 ולנוכח עבודת צוות ההיגוי של התכנית המערכתית מאותו מועד לגיבוש מרכיביה המערכתיים ארוכי הטווח. זאת ועוד, גיבוש התכנית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות נעשה בלי ליצור זיקות תוכן לתפיסה "האחר הוא אני" וללא כל תלות פרוצדורלית בפעילות ובהחלטות של ועדת "האחר הוא אני".**

המטה האזרחי מסר בתשובתו כי הוא הגוף המתכלל את קידום המטרות של חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות. שילוב מנהלת המטה האזרחי בוועדת "האחר הוא אני", תהליך בהובלת מינהל חברה ונוער, נועד ליצור את התיאום ואת הרצף בין התכניות ולמנוע כפילות ביניהן. התהליך נועד גם ליצור עבודה משותפת ונרחבת ולהציג מבט כולל על עקרונותיהם של שני הגופים, על תכניות העבודה שלהם ועל המסרים בנושא המועברים למחוזות ולבתי הספר הן בחינוך הפורמלי הן בחינוך הבלתי פורמלי. עם זאת, מינהל חברה ונוער מסר בתשובתו כי ועדת "האחר הוא אני" הייתה הגוף המתכלל של שני הנושאים - יישום התכנית מסובלנות למניעת גזענות ונגישות לשוֹנָה והכלתו.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מתשובות שתי יחידות המשרד עולה סתירה בנוגע לזהות הגורם המתכלל את נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות. לנוכח מעורבותם של כמה גורמים, המצויים במדרג זהה בהיררכיה הארגונית, האחראים לתחומים משיקים הנוגעים לנושא חיים משותפים ומניעת גזענות, אין די בהחלטה פנימית של ועדת "האחר הוא אני" בנוגע לחלוקת הסמכויות בין שני הגופים האמורים.**

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח הצהרותיו בדבר חשיבות קידום התכנית חינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות, לצד הפעולות שהצוות בראשותו של המטה האזרחי עושה לקידום הנושא בשנה האחרונה, על הנהלת המשרד להוביל את החינוך בתחום זה בעקביות, הן במסרים הן במעשים, וזאת על פי העקרונות שהציבה לפתחה ועדת קרמניצר כבר לפני כעשרים שנה. על הנהלת המשרד לרכז את הסמכויות והמשאבים בידי גורם אחד כדי לאפשר לו לתכלל ולהוביל באופן אפקטיבי את נושא החינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות על כל היבטיו. כמו כן, עליה לנקוט צעדים שיבטיחו את כינונם של היסודות הנדרשים לתכנית לחינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות בכל מערכת החינוך, לאורך זמן ועל פי מדיניות אחידה, ברורה ועקבית; דהיינו, על משרד החינוך לגבש ולהכין, מבעוד מועד, תכנית פעולה משרדית מחייבת הכוללת יעדים, מדדים, משימות לפי לוחות זמנים ומנגנוני בקרה, שתנחה את כל יחידות המשרד ליישם ולפעול באופן שיטתי ורצוף בנושא, במסגרת זמן קבועה ומתוך סינרגיה ביניהן, כדי לרכז את תשומת הלב של בתי הספר ולמקדה בפעילויות הנדרשות למאבק אפקטיבי בגזענות.

## שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות במקצועות הדעת

עיקרון מרכזי בחינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות הוא עיגון הלימוד בגרעין מחייב של תחומי הדעת, דהיינו בלימודי מקצוע האזרחות בחט"ב ובחט"ע, בלימודי מולדת, חברה ואזרחות בבתי הספר היסודיים (להלן גם - מולדת), בלימודי היסטוריה, ספרות וגאוגרפיה וכן בלימודי שפות ותחומי דעת רלוונטיים בלימוד בשכבות הגיל השונות. בלימוד ישולבו תכנים לצד התנסות, חוויה ויצירה. עיקרון זה עובר כחוט השני בהמלצותיהם של כל הוועדות והצוותים שעסקו כאמור בנושא. בין היתר נקבע בעקרונות התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות כי יש לבנות דגמי הוראה בנושא בתחומי הדעת, שיוטמעו מינואר 2015 במהלך ההוראה הסדיר, ולשלב את הנושא בבחינות הבגרות.

משרד מבקר המדינה בדק את שילוב הנושא בשלושה תחומי דעת - אזרחות, היסטוריה בחינוך הממלכתי ומולדת בחינוך היסודי. לכל מקצוע או לכל זרם חינוכי ממונה מפמ"ר אחד האחראי לכל הצדדים התוכניים והפדגוגיים של אותו מקצוע או זרם חינוכי.



מכלול של מרכיבים  
חסרים בשילוב  
ערכים של סובלנות,  
של חיים משותפים  
ושל מניעת  
גזענות בהוראת  
מקצועות האזרחות  
וההיסטוריה בחינוך  
הממלכתי.

הביקורת העלתה מכלול של מרכיבים חסרים בשילוב ערכים של סובלנות, של חיים משותפים ושל מניעת גזענות בהוראת מקצועות האזרחות וההיסטוריה בחינוך הממלכתי, הן בהיבטים של חוסר הסדרה והטמעה הן בהיבטים של הוראת עקרונות וערכים המחברים בין קבוצות האוכלוסייה והמגזרים השונים בחברה הישראלית. אשר למקצוע מולדת, חברה ואזרחות הנלמד בבתי הספר היסודיים, אף שניתן ביטוי לערכים אלה בתכנית הלימודים, אין נאסף בפועל מידע על היקף הנחלתם בקרב תלמידים בבתי הספר וכיצד נעשה הדבר, ואין מוקנים למורים כלים להתמודד עם הקשיים שבהוראתם. להלן הפרטים:

## שילוב הנושא בהוראת מקצוע האזרחות

לימודי המקצוע אזרחות (להלן - אזרחות) מיועדים בין היתר להקנות לתלמידים ידע על הערכים והכללים העומדים בבסיס המדינה הדמוקרטית ועל יסודות הזהות והשתייכות הקהילתיים והלאומיים של אזרחי המדינה<sup>43</sup>. הוראת האזרחות חיונית משום היותה בעלת סדר יום ערכי המבקש להפוך את התלמידים לאזרחים טובים במדינה דמוקרטית. לנושאים הנלמדים במקצוע האזרחות נגיעה ישירה לסוגיות של חינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות.

תכנית הלימודים באזרחות מיועדת לכל התלמידים בחט"ב ובחט"ע בחינוך הממלכתי, בחמ"ד ובחינוך הערבי והדרוזי. בשנה"ל התשס"ז (ספטמבר 2006 - אוגוסט 2007) החליט משרד החינוך להגדיל את היקף הוראת האזרחות לשתי יחידות לימוד (180 שעות), כמו במקצועות תנ"ך, ספרות, היסטוריה ולשון. שינוי זה יושם לראשונה בשנה"ל התשס"ט (ספטמבר 2008 - אוגוסט 2009) ומשנה זו נדרשו התלמידים גם לכתבייתה של "מטלת ביצוע". לנוכח דיון ציבורי ער על תכנית הלימודים באזרחות שהתפתח בשנים האחרונות, ובעקבות תגובות וביקורת מצד המורים וגורמי הפיקוח על הוראת האזרחות, החליט יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז לעדכן את תכנית הלימודים באזרחות. במסגרת העדכון שבה ועדת מקצוע האזרחות ואישרה את ההחלטה העקרונית, ולפיה תכנית הלימודים בנושא תהיה תכנית משותפת לכל הזרמים במערכת החינוך ללא יוצא מהכלל, וזאת בכפוף לפתיחות בביצוע התאמות מצומצמות, חלקיות ומוגדרות. העדכונים לתכנית נדונו בוועדת המקצוע במשך כשנה ואושרו ביולי 2011 (להלן - תכנית הלימודים החדשה).

היקף מצומצם של לימוד המקצוע ויישום חסר של עקרונות דוח ועדת קרמיניצר: על פי תכנית הלימודים החדשה מקצוע האזרחות נלמד במשך שלוש שנים - שנה אחת בחט"ב (בדרך כלל בכיתה ט) ושנתיים בחט"ע לקראת בחינות הבגרות. בתכנית צוין כי מטרתה לברר לעומק את הערכים שמדינת ישראל והמשטר שלה מושתתים עליהם מעצם היותה מדינה יהודית ודמוקרטית. בין היתר נקבע בתכנית החדשה כי חלה חובה לקיים בכיתה דיון בנושאים המהווים חלק בלתי נפרד מהמערכת הפוליטית, כמו אזרחי ישראל הערבים והדרוזים והמתח בין הרוב למיעוט, יחסי דת ומדינה ומדיניות כלכלית וחברתית, שנלמדו עד כה כנושאי בחירה בלבד.

<sup>43</sup> מרכז גילה לחינוך אזרחי ודמוקרטיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, נייר עמדה: תכנית הלימודים באזרחות וספר הלימוד "להיות אזרחים בישראל: מדינה יהודית ודמוקרטית"; דברי יו"ר ועדת מקצוע האזרחות דאז פרופ' ידידה שטרן בפרוטוקול ישיבה פתוחה של הוועדה מיום 21.10.10.

כאמור, המסמך הרשמי המתווה את הדרך הרצויה להוראת מקצוע האזרחות ולחינוך אזרחי הוא דוח ועדת קרמניצר שמשרד החינוך אימץ את המלצותיו. כותבי דוח קרמניצר הדגישו כי חינוך אזרחי הוא תהליך כולל שאינו פונה רק לרובד הקוגניטיבי (של הידע) אלא גם לעמדות, לערכים ולתחום המיומנויות הקוגניטיביות וההשתתפויות האזרחיות וכן לפיתוח המסוגלות להיות אזרח פעיל ושותף בזירה הציבורית. לכן, לצד הלימוד העיוני נדרש למסד התנסויות מגוונות שיפרסו לאורך הרצף החינוכי. הדוח הציע גישה מערכתית לחינוך אזרחי וביקש לתת מענה חינוכי משולב הכולל ארבעה רכיבים: (א) לימודי אזרחות כדיסציפלינה לאורך הרצף החינוכי. (ב) תהליך חינוכי מכוון ערכים של חינוך אזרחי, לרבות יצירת "שפה אזרחית" בית-ספרית, שכל המורים יהיו שותפים לו. (ג) אזרחות פעילה שתתקיים בזיקה לתכנים הנלמדים, לאקלים הבית-ספרי הדמוקרטי, למעורבות חברתית ולחינוך החברתי הבלתי פורמלי. (ד) אזרחות בחברה רב-תרבותית הכוללת מפגש עם "האחר" וחיזוק המשותף לקבוצות השונות לצד דיון פתוח במחלוקת ביניהן.

במאי 2011, בסמוך לפרסום תכנית הלימודים החדשה, פנו נציגי הפורום האקדמי ללימודי אזרחות ונציגי הפורום הציבורי לאזרחות משותפת לשר החינוך דאז והמליצו, ברוח ועדת קרמניצר, להכין תכנית מורחבת במקצוע האזרחות כדי ליצור רצף פדגוגי מגיל הגן עד כיתה יב. תכנית הליבה תציע רצפים בחינוך האזרחי - רצף פדגוגי, רצף בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי ורצף בין בית הספר לקהילה. נוסף לכך, הציעו נציגי שני הפורומים כי תכנית הליבה במקצוע האזרחות תכלול מיזם ביצועי שיעסוק במעורבות אזרחית.

**אולם, לצד כניסתה לתוקף של תכנית הלימודים החדשה בשנת 2011, לא הגדיל משרד החינוך את היקף לימודי האזרחות לשכבות גיל נוספות; וזאת, בניגוד להמלצתה של ועדת קרמניצר שהדגישה שיש ללמד אזרחות כדיסציפלינה לאורך הרצף הגילאי. עוד נמצא כי המשרד לא דן בהמלצות של הפורומים האמורים, שנועדו להביא לידי רצף פדגוגי בלימוד מקצוע האזרחות. יצוין כי לימודי אזרחות במשך שלוש שנים בלבד, ובעיקר בסמיכות לבחינות הבגרות, מצויים בנחיתות יחסית לעומת מקצועות החובה האחרים הכלולים בבחינות הבגרות (למשל, מתמטיקה, ספרות ותנ"ך הנלמדים לאורך הרצף הגילאי מכיתה א'<sup>44</sup> עד יב). הרחבת התכנית לכל שכבות הגיל הייתה מאפשרת ליצור, לאורך הרצף החינוכי, התאמה למתכונת הספירלית<sup>45</sup> שהמשרד נוקט בתחומי לימוד אחרים.**

**זאת ועוד, נמצא כי ככלל לא שולבו המלצות דוח ועדת קרמניצר בתכנית הלימודים החדשה. בבואה לגבש את תכנית הלימודים החדשה החליטה ועדת מקצוע האזרחות שלא לעשות שינוי יסודי במבנה התכנית ובמטרותיה, אלא רק לערוך עדכונים התואמים את השינויים שהתרחשו בשדה האקדמי ובשדה החינוכי בשנים האחרונות.**

נוסף לכך, משרד החינוך לא גיבש נהלים להוראת האזרחות שבמסגרתם ניתן היה להציג לבתי הספר בין היתר את דרכי היישום ולהמליץ על כיווני פעולה בהוראת התכנים. לכן, בהוראת הנושא חסרים מתווים רבים ובהם מודלים המחייבים

44 לימוד המקצוע תנ"ך מחויב מכיתה ב.

45 למידה ספירלית היא למידה שבה התלמיד נפגש עם ידיעות ומושגים ברמה בסיסית, מעבד את החומר הנלמד, ומבסס אותו, ובהמשך חוזר ופוגש את המושגים הקודמים בהקשרים חדשים, או ברמת עומק או פרוט גדולה יותר. כך, בין מחזורי הלימוד, התלמיד מבסס את אותו ידע נלמד, המשמש גם כקונטקסט משותף, החיוני לצורך ההתקדמות ולרכישת הידע החדש.

אזרחות פעילה, הנחיות ומסגרות זמן להכנת מיזמים שיעסקו במעורבות אזרחית וליישומם ופירוט דרכים להרחבת מעגלי המפגשים בין הקבוצות השונות כביטוי ללמידה חווייתית-התנסותית.

**יתרה מזאת, לצד הגדלה מסוימת של מספר ימי ההדרכה באזרחות בשנתיים האחרונות, שאפשרה להרחיב את הסיוע למורים בהטמעתה של התכנית החדשה, לא נקט משרד החינוך פעולות לבחינת טיב הטמעת תכניה של תכנית הלימודים החדשה והערכתה. לפיכך, למרות המודעות לקשיים הייחודיים בהוראת מקצוע האזרחות, כארבע שנים לאחר שילוב תכנית הלימודים החדשה בבתי הספר, עדיין אין עומדת לנגד עיני המשרד תמונה עדכנית בנוגע לאיכות הוראת המקצוע במתכונתו החדשה, תמונה שבין היתר היה בה די כדי להנחותו ולמקדו הן לצורך עדכון התכניות וגיבוש כלי הוראה וכיווני פעולה נוספים והן לצורך הכשרת המורים ופיתוח מערך ההדרכה והפיקוח.**

היעדר הסדרה של הלימוד על השעיים החברתיים ועל נושא חיים משותפים ומניעת גזענות בהוראת המקצוע: אשר לחינוך לחיים משותפים ולהתייחסות למחלוקות ולשעיים חברתיים, תכנית הלימודים החדשה כוללת שלושה חלקים והיא מיועדת לחט"ע בלבד: (א) משטר ופוליטיקה במדינת ישראל - נושא חובה לכל התלמידים בהיקף של שתי יחידות לימוד (180 שעות). במסגרת זו כלולה "מטלת ביצוע" המוגשת בכתב. (ב) מיזם יישומי בהיקף של יחידה אחת (90 שעות) הנועד ליצור זיקה בין הלימוד העיוני למציאות בבית הספר, בקהילה ובחברה. (ג) ארבעה נושאי בחירה שהם הרחבה והעמקה של סוגיות שנדונו בנושא המשטר, בהיקף של יחידת לימוד אחת (90 שעות) כל אחד. נושאים אלה נלמדים כהשלמה לארבע או חמש יחידות לימוד.

**על אף הקביעה בתכנית הלימודים החדשה כי ההתייחסות למעמד המיעוטים בחברה הישראלית תהיה נושא חובה, עלה כי ועדת מקצוע האזרחות לא גיבשה מתווה לנושא זה. נמצא כי לא קיים עיגון לקביעה זו לא בהמלצות של הפיקוח לחלוקת שעות ההוראה לפי נושאים אלה, לא במיקודים לקראת בחינות הבגרות ולא בבחינות הבגרות שנועדו להבטיח שנושאי הלימוד שנקבעו כחובה בתכנית החדשה אכן יילמדו. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת לא דנה ועדת מקצוע האזרחות על הגדרת יעדי משרד החינוך הנוגעים לנושא של יחסי יהודים-ערבים במדינת ישראל. יתרה מזאת, מאז כניסת תכנית הלימודים החדשה לתוקף, בחינות הבגרות חסרות התייחסות לנושא השעיים החברתיים בכלל ולשע היהודי-ערבי בפרט<sup>46</sup>.**

מלבד זאת, נמצא כי ההשקעה בהוראה חווייתית-התנסותית אינה מספקת, והדבר בא לידי ביטוי באי-קידום "מטלות ביצוע משותפות" - כלי חדש יחסית הפותח הזדמנויות של ממש, במסגרת תכנית הלימודים החדשה, למעורבות חברתית ואזרחית של התלמידים. מסגרת זו מאפשרת לתלמידים מהזרמים והמגזרים השונים להכיר את מגוון הזהויות בחברה הישראלית ולשתף עמן פעולה. מטלת ביצוע משותפת מהווה כ-20% מציון הבגרות.

46 משנת 2011, למעט במבחן הבגרות באזרחות בחורף התשע"ה (2015) שהתקיים בזמן הביקורת, שבו הופיעה שאלה העוסקת בשע הלאומי בישראל.

במאי 2011 פנה מפמ"ר אזרחות דאז בקול קורא לבתי הספר העל-יסודיים להגיש בקשות להשתתף במיזם "נפגשים באזרחות" - מטלת ביצוע משותפת לתלמידי כיתות יב בחינוך הממלכתי ובחמ"ד. חודש לאחר מכן נערך יום עיון פתוח לחשיפת המיזם ולהתנעתו, ובשיתוף פעולה עם ארגונים מהמגזר השלישי נבנה מודל עבודה למפגשי הלימוד המשותפים. המטרות שהוגדרו למטלת הביצוע המשותפת הן מפגש אנושי בין שונים שאינם נפגשים ביום יום, דיון מעמיק בסוגיות אזרחיות ישראליות בקבוצות הטרוגניות, צמצום דעות קדומות וסטריאוטיפים ותהליך חקר המשלב כתיבה וחשיבה ביקורתית ויצירתית כביטוי ללקיחת אחריות ופתרון אזרחי. בשנת 2012 הגיעו לשלב מטלת ביצוע משותפת כתובה שבעה צוותים ובשנת 2013 שמונה צוותים.

אף שמורים דיווחו על תרומת מטלות הביצוע לאיכות לימוד האזרחות ולפיתוח החשיבה הביקורתית, נמצא כי יישום המיזם המשותף לווה בכמה קשיים - שיעור גבוה של נושרים בשל היעדר שותפים לעריכתו; קשיים ביצירה ובגיוס של צוותים בשל התנגדות מטעמים דתיים (פעילות משולבת של בנים ובנות), התנגדות עקרונית לעצם המפגש וסגירות בתוך הזרם החינוכי המגזרי; קשיים טכניים כגון הצורך בשינוע בין בתי ספר שעלותו גבוהה; קושי ביצירת המפגש בין האחראים בבתי הספר השונים לתיאום והבטחה של רצף משמעותי של מפגשים; קושי של המורים לעבור ממטלת ביצוע רגילה למטלת ביצוע משותפת ייחודית; היעדר תמיכה של מנהלי בתי הספר; ואי-מתן גמול למורים שימשוך אותם לעסוק בהן.

**מטלות ביצוע משותפות הן אחד המודלים של למידה משותפת ומעמיקה של סוגיות אזרחיות המופעל בליבת הלימוד של מקצוע האזרחות ומקרב בין קבוצות ומגזרים. אף שהמודל פותח בשנת 2011 בידי המפמ"ר לאזרחות דאז ויושם בהצלחה במשך כשנתיים בכמה בתי ספר, לא נתן משרד החינוך, על דרגיו השונים, מענים לקשיים שליוו את יישומו והפעלתו הופסקה. זאת ועוד, מאז גיבוש העקרונות של התכנית מסובלנות למניעת גזענות לא פיתחה המפמ"רית לאזרחות, בשיתוף גורמים אחרים במזכירות הפדגוגית, במהלך שנה"ל התשע"ה, דגמי הוראה אחרים להעמקת לימוד נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, לא בלימודי האזרחות בחט"ב בכלל ולא במסגרות הערכה שונות בפרט (בחינות בגרות או עבודות מחקר).**

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה המפמ"רית לאזרחות למשרד מבקר המדינה כי תכנית הלימודים החדשה אינה מתייחסת ישירות לנושא המאבק בגזענות, אך היא כוללת התייחסות נרחבת לערכים דמוקרטיים, לזכויות האדם ולאתגר של חיים משותפים במדינת ישראל, שהם התשתית להתמודדות עם גזענות. המפמ"רית הוסיפה כי מטלות הביצוע שהתלמידים נדרשים לכתוב נוגעות לכל תכניה של תכנית הלימודים החדשה, ובכללם הנושא חיים משותפים הנלמד בהקשר של לימוד תרבות פוליטית. אשר למטלות ביצוע משותפות, היא ציינה כי בכל שנה מוקצה יום הדרכה לכלל בתי הספר לעידוד ביצוען. עוד ציינה כי בשנה"ל התשע"ה משרד החינוך אף עודד מורים שעברו השתלמות משותפת ליהודים וערבים, שעסקה בבחינת האפשרות ללמידת סוגיות מסוימות במשותף, ליזום מטלת ביצוע משותפת.

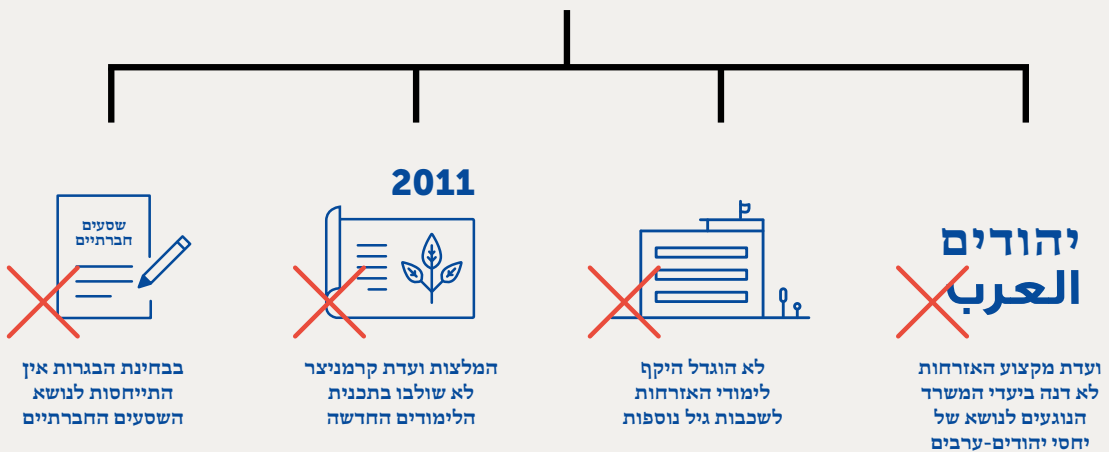


משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות לימודי האזרחות בהטמעה של הערכים והכללים העומדים בבסיס המדינה הדמוקרטית ושל יסודות הזהות וההשתייכות הקהילתיים והלאומיים של אזרחי המדינה, על משרד החינוך להגדיל את היקף לימודי האזרחות לשכבות גיל נוספות וליישם את המלצת דוח ועדת קרמניצר שהדגישה שיש ללמד אזרחות כדיסציפלינה לאורך הרצף הגילאי.

לנוכח החשיבות הרבה הטמונה בעיגון מקצוע האזרחות בגרעין מחייב של לימוד ערכי סובלנות ושל חינוך להתמודדות עם גזענות ולקידום חיים משותפים, חיוני שמשרד החינוך ייתן לנושאים אלה ביטוי הולם בדגמי ההוראה של מקצוע האזרחות ובתהליכי ההערכה של התלמידים הנוגעים לחומר הנלמד. להשגת מטרה זו, ולנוכח מגוון הנושאים הנלמדים באזרחות וכלליותם, על המשרד בין היתר לאסוף נתונים על היקפן של מטלות הביצוע שעשו התלמידים בנושאים האמורים ולעמוד על תרומתן להם. כמו כן, עליו לנקוט פעולות נוספות, בשיתוף מנהלי בתי הספר והמחוזות, לקיום מטלות ביצוע משותפות, שכאמור הן כלי מסייע שהשימוש בו הופסק בשנים האחרונות, וזאת למרות החשיבות שהמשרד מוצא בהנחלת ערכים של סובלנות וחיים משותפים.

לימודי האזרחות הם האכסניה המרכזית והטבעית לנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, לעיסוק בשאלות הערכיות העומדות בבסיס נושאים אלה ולהתנסות התלמידים בפעילות המחברת בין קבוצות האוכלוסייה והמגזרים השונים בחברה הישראלית – תהליך שנעשה עד כה במתכונת וולונטרית מצומצמת ביותר. על משרד החינוך ליישם את המלצותיהן של ועדת קרמניצר ושל הוועדות האחרות, שהתוו את הדרך להפוך את לימוד מקצוע האזרחות במערכת החינוך לעוגן בהנחלת ידע, ערכים ומעורבות רגשית בסוגיות אלה. בין היתר, עליו לשלבן בתכנית הלימודים ובנושאי הליכה ולבחון ולהעריך את טיב הידע וההישגים של התלמידים.

## לימודי אזרחות



# שילוב הנושא בהוראת מקצוע ההיסטוריה

## בחינוך הממלכתי

ללימודי ההיסטוריה בבתי הספר תפקיד מרכזי בכינונה של התודעה הקולקטיבית. תכניות הלימודים בהיסטוריה אמורות להקנות לתלמידים את הידע האקדמי המוסכם והמעודכן. הכרת ההיסטוריה של האוכלוסיות השונות ושל המיעוטים החיים במדינה היא נדבך חשוב להכרת ההיסטוריה והתרבות של ה"אחר" ולהבנת דרכי החיים שלו, לשם טיפוח ההבנה והסובלנות כלפיו. ההיסטוריה היא מקצוע חובה בכיתות ו-יב - היקף של שתי שעות שבועיות בכיתה ו, היקף של שש שעות שבועיות בפריסה על פני שלוש שנות הלימוד בחט"ב ושבע בסך הכול בחט"ע.

האחריות להוראת ההיסטוריה נחלקת בין ארבעה מפמ"רים - מפמ"רית היסטוריה בחינוך הממלכתי, מפמ"ר היסטוריה בחינוך הערבי, מפמ"רית היסטוריה ואזרחות בחמ"ד ומפמ"רית במגזרים הדרוזי והצ'רקסי. החלוקה בהוראת ההיסטוריה בין המגזרים מבטאת את ההכרה וההכלה של מערכת החינוך את השונה והייחודי למגזרי אוכלוסייה בעלי מאפיינים תרבותיים, חברתיים, דתיים ולאומיים שונים. לכל מגזר ועדת מקצוע נפרדת ותכנית ייחודית למורשת והיסטוריה. המפמ"רים משתייכים לאגף חברה ורוח במזכירות הפדגוגית והם כפופים למנהלת האגף (להלן - האגף לחברה ורוח). בביקורת נבחן שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות בתכניות הלימודים בהיסטוריה המועברות בחינוך הממלכתי.

בתחילת 2014 גיבש האגף לחברה ורוח תכנית ליבה ללימודי היסטוריה במערכת החינוך הישראלית - בחינוך הממלכתי, בחמ"ד, במגזר החרדי ובמגזרים הערבי והדרוזי - שתהיה מרכיב הכרחי בכתיבת תכניות לימודים עתידיות בהיסטוריה. מטרת תכנית הליבה הן בין היתר יצירת היכרות בסיסית עם נושאים היסטוריים רלוונטיים למגזרים השונים ויצירת מחויבות וכבוד הדדי עמם, טיפוח וחיזוק הזיקה לנושאי מורשת ותרבות של כל מגזר ותרומה להיכרות מקרוב של תרבותו ומורשתו של האחר או השונה (להלן - תכנית הליבה). תכנית הליבה נוגעת גם בתכנים הפדגוגיים החייבים להיכלל בתכנית הלימודים של כל מגזר ומגזר.

**אי-הטמעת ערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת גזענות בלימודי היסטוריה:** בשנת 2008 אישרה ועדת מקצוע ההיסטוריה בחינוך הממלכתי את תכנית הלימודים בהיסטוריה. לתכנית הלימודים נקבעו חמש מטרות, ובהן טיפוח הבנה וסובלנות כלפי רגשות, מסורות, תרבויות ואזרחות חיים של האחר, טיפוח ערכים מוסריים כלל-אנושיים הומניסטיים וטיפוח היכולת לשפוט אירועים היסטוריים על פי ערכים אלה. מטרות אלה נמצאות בהלימה עם היעד המשרדי בדבר החינוך לערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת גזענות, והן אמורות לסייע בידי המורים לתכנן את מערכי השיעור בהיסטוריה. כמו כן, הן קובעות את הנושאים שעליהם יוערך הידע של התלמידים במקצוע זה באמצעות בחינות וכלי הערכה האחרים.

חוזר מפמ"ר היסטוריה בחינוך הממלכתי מס' 1 לשנה"ל התשע"ד, מאוגוסט 2013, עסק בדרישה להבלטת הערכים בהיסטוריה, וצוין בו כי הסוגיות ההיסטוריות הנלמדות בכיתות ו-יב מזמנות שפע של הזדמנויות לדיון בסוגיות ערכיות-חינוכיות. בשלב הראשון מיפתה המפמ"ר, במהלך שנה"ל התשע"ג (ספטמבר 2012 - אוגוסט 2013), את תכניות הלימודים בכיתות ו-יב כדי להציף את הדילמות הערכיות הטמונות בהוראת כל נושא ונושא. במהלך שנה"ל התשע"ד היה עליה להציג את הנתונים בפני כלל המורים, וזאת נוסף להצגת דגם למערך שיעור בהיסטוריה שהציר המרכזי שלו הוא הדילמה הערכית. לפי החוזר, על המורים היה להציע מערכי שיעור על פי דגם זה שימשו אותם לצורך השתלמויות במסגרת למידת עמיתים, ויהיו מודל מוביל להוראה משמעותית של תחום דעת זה. החוזר קבע כי יפותחו שתי השתלמויות מקוונות, האחת למורים בחט"ב והאחרת למורים בחט"ע, שיעסקו בדילמות ערכיות בהוראת היסטוריה.

**מהביקורת עלה כי המפמ"רית להיסטוריה בחינוך הממלכתי החלה למפות את הערכים השונים בתכנית הלימודים בהיסטוריה, לפי תחומי הלימוד בהיסטוריה ועל פי שכבות הגיל, ופרסמה את הנתונים באתר המפמ"ר להיסטוריה. אולם היא טרם ביצעה את שאר המהלכים שנקבעו בחוזר, בייחוד אלה הנוגעים לשילוב ולהטמעה של ערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת הגזענות בהוראת המקצוע. כמו כן, היא לא עשתה את הפעולות הקבועות בחוזר לאיתור דילמות בהוראת המקצוע - היא לא הציגה את רוב המודלים למערכי שיעור בהיסטוריה שבתי הספר גיבשו (למעט לארבעה מערכי שיעור לכיתות ז), וממילא הם גם לא הוטמעו; בשנת 2013 התקיימו רק שתי השתלמויות מקוונות, ומשנת 2014 הן הופסקו.**

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה מפמ"רית היסטוריה בחינוך הממלכתי למשרד מבקר המדינה כי ההנחיות להוראת מקצוע ההיסטוריה מופו והושם דגש על הדילמות הערכיות המופיעות בתהליך ההוראה. היא הוסיפה כי בבחינות הבגרות שולבו שאלות הכוללות דילמות ערכיות-מוסריות, וזאת כחלק מה"הצהרה" של הפיקוח על הוראת המקצוע, ולפיה הוראת דילמות אלה היא חלק בלתי נפרד מההוראה השוטפת בכיתות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למפמ"רית היסטוריה בחינוך הממלכתי כי בהנחיות ובהדגשים האמורים אין כל התייחסות לחשיבות שבהטמעת ערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת גזענות בהוראת מקצוע ההיסטוריה. על המפמ"רית להשלים את כל הפעולות הקבועות בחוזר, ובייחוד אלה הנוגעות לנושאים האמורים, ולהקנות ליישום זה ממד המשכי; דהיינו, לגבש השתלמויות מקוונות בעניין זה ולהפעילן מדי שנה כדי להגדיל את מספר המורים המשתלמים באמצעותן, להשלים את גיבושם של כל המודלים למערכי שיעור בהיסטוריה בתחום זה לכל שכבות הגיל ולכלול התייחסות לנושא זה בהנחיותיה, וכן לכלול שאלות רלוונטיות גם בבחינות הבגרות להדגשת חשיבות הנושא.**

**אי-שילוב תכנים הנוגעים להכרת האוכלוסיות השונות בתכנית הלימודים בהיסטוריה: בתחילת 2014, בישיבת הכנה בהשתתפות מפמ"רים להיסטוריה, מנהלת האגף לחברה ורוח ונציגים מאגף תכניות לימודים, נבחן אילו נושאים בתכנית הליבה, שכאמור מחייבת לימודי היסטוריה בכל ארבעת המגזרים הלומדים מקצוע זה בנפרד, מקבלים את ביטויים**

גם בנושאי הלימוד בתכנית הלימודים בהיסטוריה בחינוך הממלכתי משנת 2008. בין היתר נדונו בישיבה התכנים הרלוונטיים לנושא החינוך לחיים המשותפים ולמינוח גזענות. המשתתפים עמדו על כך שבנושא ערבים ואסלאם, בכל הנוגע לתחום דת, תרבות ומדינה, ההתייחסות בתכנית הלימודים לתכנים שנקבעו בתכנית הליבה חלקית. הדבר נכון גם בנוגע לנושא העולם הערבי במאה התשע עשרה ובמאה העשרים. בנוגע להיסטוריה של הדרוזים צוין בישיבה כי בניגוד לנדרש בתכנית הליבה יש להתייחס לדרוזים כחלק מהעולם הערבי. אולם תכנית הלימודים בהיסטוריה בחינוך הממלכתי כלל לא התייחסה לנושא זה.

נושא האוכלוסיות השונות בחברה הישראלית נכלל בתכנית הליבה בתחום הקמת מדינת ישראל ותולדותיה בנושאי המשנה האלה: היישוב היהודי בארץ ישראל בשנים 1945-1947 ומאבק היישוב לגונוני; העברת שאלת ארץ ישראל (א"י) לאו"ם; הקמת מדינת ישראל - ההכרזה על הקמת המדינה, מלחמת העצמאות ומימוש הריבונות ועיצובה; העליות הגדולות בשנות החמישים והשישים; החברה בישראל - המעבר מתפיסת כור ההיתוך לתפיסת הרב-תרבותיות; תפיסת הביטחון של ישראל בשנות החמישים ומלחמות ישראל; יחסי מדינת ישראל והעולם הערבי; והעליות לישראל בשלושים השנים האחרונות של המאה העשרים.

**מהאמור לעיל עולה שהיקף הלימודים בנושאים הנוגעים להיכרות של ההיסטוריה של הערבים ושל הדרוזים בבתי הספר בחינוך הממלכתי אינו תואם את הסף הנדרש בתכנית הליבה. זאת ועוד, תכנית הלימודים בהיסטוריה בחינוך הממלכתי כמעט שאינה נוגעת במאפייניהן התרבותיים ובמורשתן של האוכלוסיות השונות בחברה הישראלית, כגון עולי ארצות המזרח, עולי ברית המועצות ובני העלייה האתיופית. ההיעדר האמור מבטא אי-יישום ממשי של תכנית הליבה שנועדה כאמור לקרב בין האוכלוסיות והמגזרים השונים בחברה הישראלית במסגרת מערכת החינוך כולה.**

בתשובתה הדגישה המפמ"רית להיסטוריה בחינוך הממלכתי כי תחום הדעת היסטוריה אינו עוסק במאפיינים תרבותיים ומורשתיים של עדות ומגזרים שונים, ואין זה משנה אם מדובר ביוצאי אתיופיה, יוצאי פולין או יוצאי עיראק. לנושא זה מתייחד תחום דעת הקרוי מורשת ישראל הנמצא באחריותו של אגף מורשת המפתח תכנית לימודים וחומרי לימוד מתאימים. לימודי היסטוריה עוסקים במבנה הקהילות, בעליות לישראל ובאופן קליטתן בארץ. זאת ועוד, תכנית הליבה נועדה להיות מתווה לבניית תכניות הלימודים החדשות והיא אינה חלה על תכניות לימוד קיימות, לכן אין כל מקום לקביעה כי מדובר באי-יישום של תכנית הליבה.

**משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד החינוך לקיים דיון מהו המקצוע הנכון שבו יש לכלול תכניות לימודים על ההיסטוריה, על המורשת ועל התרבות של כל אזרחי המדינה - היהודים על עדותיהם השונות והלא יהודים ובהם המוסלמים, הנוצרים, הדרוזים והצ'רקסים. חשיפת כל התלמידים למגוון הקהילות של אזרחי המדינה יש בכוחה להעמיק את ההיכרות בין התלמידים מהמגזרים השונים ולתרום לצמצום הסטריאוטיפים והדעות הקדומות המובילים לעמדות גזעניות בחברה הישראלית. אשר לפרשנות המצמצמת של המפמ"רית להחלת תכנית הליבה רק על תכניות חדשות, משרד מבקר המדינה מעיר כי אין לה כל בסיס - לא בתכנית עצמה ולא בהנחיות הנוגעות ליישומה.**

# לימודי היסטוריה



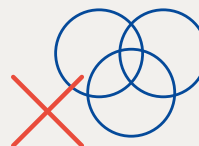
אינן התייחסות למאפיינים  
במורשת של עולי ארצות  
המזרח, ברית המועצות  
ובני העלייה האתיופי



תכנית הלימודים בחינוך  
הממלכתי לא שונתה  
לשם הדגשת עקרונות  
אוניברסליים של סובלנות  
ומניעת גזענות



לא הוגרל היקף  
לימודי ההיסטוריה  
של הערבים והדרוזים  
בחינוך הממלכתי



לא נוצר מכנה משותף  
לתשתית ההיסטורית  
הנלמדת שתינתן  
לתלמידים בכל המגזרים

יצירת מכנה משותף לתשתית של תכנים היסטוריים, אשר תביא לטיפוח ההכרה וההבנה של ערכים הנדרשים לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, היא אתגר משמעותי. היות שמדובר בפיצול המקצוע בין ארבעה מפמ"רים הרי, שזהו אתגר של ממש. על המפמ"רית להיסטוריה בחינוך הממלכתי, בשיתוף ועדת המקצוע ומנהלת האגף, לחברה ורוח, לבחון את הצורך לעדכן את תכנית הלימודים בהיסטוריה משנת 2008 ולהתאימה למתווה של תכנית הליבה החדשה; עליה ליזום שינויים בתכנית הלימודים בהיסטוריה על פי עקרונות התכנית מסובלנות למניעת גזענות ולפעול להטמעת השינויים באופן אפקטיבי בתהליך ההוראה. עליה גם להעריך את טיב הידע וההישגים של התלמידים ולהכשיר באופן שיטתי את המדריכים, את המפקחים ואת המורים להיסטוריה לעסוק בנושאים ובהיבטים אלה, וליצור מתכונת לאינטראקציות בין המגזרים השונים בהוראת המקצוע לצורך היכרות ויצירה של "שפה היסטורית משותפת".

## שילוב הנושא בהוראת המקצוע מולדת, חברה ואזרחות

1. מקצוע מולדת, חברה ואזרחות המיועד לבתי הספר היסודיים הוגדר כמקצוע ליבה שחובה ללמדו בכיתות ב-D, ומחנכי הכיתות אמונים על העברתו. המקצוע נלמד על פי תכנית לימוד אחידה לכל המגזרים המותאמת מהבחינה התרבותית לזרמים ולמגזרים העיקריים בחברה הישראלית ובמערכת החינוך כולה.

2. תכנית הלימודים הרשמית למגזרים היהודי, הערבי והדרוזי הופצה במסגרת מתווה מדצמבר 2002 (להלן - מתווה התכנית), והיא נסמכת בין היתר על דוח ועדת קרמניצר. התכנית אינטגרטיבית ערכית, דהיינו היא משלבת בין רעיונות, עקרונות, מושגים ותכנים מתחומי דעת הרלוונטיים לסביבות החיים של התלמידים.

תכנית מולדת, חברה ואזרחות נועדה להקנות מכנה משותף גמיש לכל התלמידים המאפשר להביא לידי ביטוי את הייחודיות של קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית. בתכנית מועלה הצורך ביצירת מכנה משותף לנוכח ריבוי הקבוצות, התרבויות והדתות - מאפיינים חברתיים הדורשים טיפוחם של הערכה וכבוד הדדי בין כלל התלמידים. ערכי הסובלנות והחיים המשותפים באים לידי ביטוי גם בספרי מולדת, חברה ואזרחות.

3. על פי מתווה התכנית, ליישומה נדרשות שלוש שעות הוראה שבועיות במוצא בכל שכבת גיל. במתווה צוין כי מאחר שהתכנית חדשנית מבחינת התוכן והמבנה שלה, יש ללוותה בתכניות הכשרה של המורים לעתיד ולשלב בהשתלמויות למורים שכבר עובדים במערכת. לבקרה ופיקוח על יישום התכנית אחראים המפקחים הכוללים<sup>47</sup> במחוזות (להלן - מפקחי המחוזות). נוסף לכך, נקבע במתווה כי משרד החינוך ילמד על היקף יישום התכנית ועל טיבה באמצעות עריכת מחקר הערכה.

**נמצא כי בפועל, משרד החינוך מקצה שתי שעות לימוד שבועיות להוראת המקצוע, והוא אינו מפקח על היקף יישום התכנית ועל טיבה ואינו מרכז מידע בעניין זה. בנוגע להכשרת המורים והמחנכים עלה שלמרות העובדה שלמורים המלמדים את המקצוע הכשרה כללית בתחום החינוך, הם חסרים הכשרה פורמלית בתחום מקצוע הלימוד הספציפי. עוד עלה שהמשרד לא ליווה, כמתוכנן, את שילובה והטמעתה של תכנית הלימודים בתכנית הכשרה מתאימה של המורים לעתיד, לא במכללות להכשרת מורים ולא בתכניות השתלמות משרדיות המבססות את הידע הדיסציפלינרי של המורים בתחום (ראו להלן). זאת ועוד, המשרד לא קבע מדדים להערכת התלמידים (בחניות או מטלות ביצוע), שבאמצעותם ניתן יהיה להעריך גם את רמת ההוראה בנושא, ובתוך כך לעודד את המורים להשתלם דווקא בו<sup>48</sup>. היעדר פיקוח והיעדר הכשרה ופיתוח מקצועי בתחום די חדש ומורכב עלולים לפגוע בהיקפו ובטיבו של הלימוד בתחום זה בבתי הספר.**

4. בשנת 2006 ערך משרד החינוך מחקר הערכה לבחינת התגובות והעמדות של המורים, של מנהלי בתי הספר ושל המדריכים בנוגע לתכנית מולדת, חברה ואזרחות<sup>49</sup>. המשתתפים במחקר ציינו כי כדי להטמיע את התכנית בשטח, חשוב ליצור מודעות לתכנית, ברמת הפיקוח וברמת המנהלים, כדי שתוכר חשיבותה ויוקצו שעות לימוד ליישומה, אך הדבר לא נעשה. נטען במחקר ההערכה כי חשוב לשווק את התכנית ולשכנע את המנהלים שהנושא הוא נושא מרכזי בחינוך התלמידים והוא תורם גם להוראת יתר המקצועות וגם לאווירה בבית הספר. בהמשך לכך, ראוי לפתח השתלמויות והדרכות למלמדים אותו ולא להעתיקים ללמדו.

47 מפקח כולל על מוסדות חינוך - עובד הוראה המועסק, באחד ממחוזות משרד החינוך, בתפקיד של מפקח כולל על מוסדות חינוך, בהתאם להגדרת תפקיד זה על ידי משרד החינוך, באישור נציבות שירות המדינה.

48 לשם השוואה לבחינת יישום תכנית הלימודים במתמטיקה, שהוא כאמור מקצוע חובה לאורך הרצף החינוכי, המשרד מפעיל מגוון כלים כמו מערך בקרה והערכה, הכולל גם שאלונים לאיסוף נתונים ממנהלי בתי הספר, שהוקם לצורך מעקב אחר יישום התכנית האסטרטגית לשנים; מחקרים מלווים של ראמ"ה הנעשים מדי כמה שנים; סקר מיצ"ב ומבחנים בין-לאומיים כמו מבחני TIMSS ומבחני PISA. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2013), "הוראת המתמטיקה במערכת החינוך", עמ' 943.

49 המזכירות הפדגוגית ומכון הנרייטה סאלד, תכנית הלימודים החדשה "מולדת חברה ואזרחות" - עמדות ותגובות בשלוש מסגרות למידה, ירושלים 2006.

## לימודי מולדת, חברה ואזרחות



משרד החינוך מקצה רק שתי שעות  
לימוד שבועיות להוראת המקצוע



למורים חסרה הכשרה פורמלית  
בתחום מקצוע הלימוד והם  
מתקשים לקיים דיונים בכיתה  
בנושא השסעים החברתיים.

עוד העלה המחקר את הצורך במינוי בעל תפקיד מקצועי מכוון ומלווה. בהקשר זה ציינו החוקרים שבבתי הספר המודרכים שימשה המדריכה מקור סמכות, והיא זו שקבעה את קצב יישום התכנית ואת עומק ההוראה בכל שכבת גיל. הם הוסיפו כי על פי המידע שנאסף בשנה"ל התשס"ג (ספטמבר 2002-אוגוסט 2003) נראה כי התכנית אינה מיושמת ונלמדת ברבים מבתי הספר בארץ.

מנגד, עלה בביקורת שהמשאבים המוקצים להדרכה לשם הטמעת התכנית מוגבלים. את תכנית הלימודים מלוות רק ארבע מדריכות ארציות, ובמחוזות כלל אין ניתנת הדרכה ייחודית לתכנית אלא אם היא משולבת במטלות ההדרכה של אחד מהמדריכים המחוזיים. במצב דברים כזה, אין בידיה של מפמ"רית מולדת מידע עדכני בנוגע להיקף יישום התכנית ולטיבה. נוסף לכך, משרד החינוך לא ערך מחקר הערכה נוסף (פעילה שנייה) כדי לבדוק בפועל אם חל שיפור בהיקף יישום התכנית וטיבה או שמא המצב הורע.

אשר ליכולתם של המורים להתמודד עם מטרות התכנית ולהטמיע את ערכיה בקרב התלמידים, ככלל עלה במחקר כי נמעני התכנית רואים חשיבות רבה במטרותיה. עם זאת, המחקר העלה כי בקרב צוותי החינוך קיימים חששות מהמטרות הערכיות-חברתיות של התכנית, שכן מקצתן עלולות לעורר דילמות פוליטיות וערכיות בבתי הספר ובקרב המורים והתלמידים. נוסף לכך, אין הסכמה בין המורים מהמגזרים השונים בנוגע לדגשי הלימוד במטרות הנוגעות לערכים חברתיים מקומיים.

קושי זה שב ועלה בפגישה שקיים צוות משרד מבקר המדינה עם מפמ"רית מולדת ועם המדריכה הארצית של המקצוע שהדגישו שלמרות התכנים האיכותיים של תכנית הלימודים, קיים קושי בקרב המורים לקיים דיונים בכיתה סביב השסעים החברתיים השונים. הן ציינו שהתקבלו דיווחים מהמורים על קשיים בהעברת תכנים הנוגעים לאוכלוסיות ה"אחרות"; הבעיה אף מחמירה ככל שעולה גיל התלמידים.

אף שמפמ"רית מולדת העלתה את הצורך לשפר את המסוגלת של המורים ללמד תכנים הנוגעים לשסעים החברתיים, בפני הממונה עליה במזכירות הפדגוגית, לא פעלה המזכירות הפדגוגית לתיקון המצב באמצעות הכלים העומדים לרשותה, דהיינו באמצעות תוספת השתלמויות ומדריכים או בכל דרך אחרת. בכך הותירה את המורים להתמודד לבד עם הקשיים שבהוראת המקצוע.

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה מפמ"רית מולדת, חברה ואזרחות למשרד מבקר המדינה כי מדי שנה היא מציעה שלוש השתלמויות למורים בבתי הספר היסודיים, נוסף להשתלמויות שהמחוזות מקיימים בתחום זה. המפמ"רית הוסיפה כי במסגרת ההדרכות וההשתלמויות ניתנים למורים הכלים להתמודד עם הקשיים שבלמוד המקצוע, בסיועו של המטה האזרחי ומינהל חברה ונוער, אך התנאי לפתיחת קורס הדרכה או השתלמות הוא 25 נרשמים. מנגד, לדבריה, עומדת רפורמת "אופק חדש" המעבירה את סמכות ההחלטה בנוגע להכשרה מקצועית של מורים ולהשתלמויות מקצועיות לידי של מנהל בית הספר האחראי לבניית "מפת הפיתוח המקצועי" של עובד ההוראה בתכנון מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למפמ"רית מולדת כי תשובתה בנוגע לתכני ההשתלמויות מחזקת את הצורך לפעול בדחיפות להגדלת מספר המורים למקצוע מולדת, חברה ואזרחות שיעברו פיתוח מקצועי בתחום החיים המשותפים ומניעת גזענות - תהליך שלא נעשה עד כה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפמ"רית למצות את הכלים העומדים לרשותה כדי להציף בפני הממונים עליה במזכירות הפדגוגית קיומם של בעיות וחסמים בתכנית הפיתוח המקצועי של מורים אלה בתחום האמור. עליה לעשות כן גם בפני המטה האזרחי ומינהל עובדי ההוראה המגבשים במשותף תשתית לפיתוח מקצועי לעובדי הוראה בתפקידים השונים, כולל מודל המחייב מורים בדרגות הגבוהות לעבור השתלמות בתחום מולדת, חברה ואזרחות (ראו להלן). במסגרת זאת, על המפמ"רית לשתף פעולה עם גורמים אלה ועם שפ"י כדי לגבש תכניות מתאימות לחינוך היסודי ולבנות כלים שיסייעו למורים במקצוע זה להתמודד עם הקשיים שבהוראת המקצוע, לרבות ניהול שיח מוגן הנוגע למגוון אוכלוסיות התלמידים. בד בבד עם הפעולות ברמת המטה, על המפמ"רית לנקוט פעולות להעלאת חשיבות הנושא בפני מנהלי בתי הספר האחראים לגיבוש תכנית הפיתוח המקצועי של המורים ובפני המפקחים הכוללים האחראים לאישור תכניות אלה.

ראוי לציין לחיוב את השינויים שמשרד החינוך הכניס לתכנית מולדת, חברה ואזרחות במטרה להתאימה לנסיבות המשתנות של החברה והפוליטיקה הישראליות ולתת מענה לשונה ולמאחד בהן, על פי המלצותיה של ועדת קרמניצר. עם זאת, על המשרד היה לנקוט זה מכבר פעולות שיבטיחו את הטמעתה של התכנית ויסייעו בהתמודדות עם הקשיים שבהוראתה שהעלו הצוותים החינוכיים כבר לפני כתשע שנים. כמו כן, עליו להגביר את המודעות של מנהלי בתי הספר לחשיבות הנושא ולחייבם להוביל את הוראת המקצוע ולתת גיבוי למורים המעבירים את תכני התכנית, ובאמצעותם גם לתלמידים. עליו גם לתת מענה מידי לקשיים נקודתיים שבתי הספר מעלים, באמצעות התערבות של מפקחי המחוזות או באופן הולם אחר.



# הכשרת עובדי הוראה וכיתוח מקצועי למורים

בחזית ההתמודדות עם נושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות בין מגזרים וקבוצות באוכלוסייה עומדים הצוותים החינוכיים בבתי הספר. יכולתם להצליח בהתמודדות זו תלויה במידה רבה גם בהכשרתם ובמסוגלותם לתת מענים להיבטים הפדגוגיים המורכבים של חינוך התלמידים לנושאים אלה המצויים לעתים במחלוקת ציבורית ומעוררים דילמות מוסריות. דוח ועדת קרמניצר העלה את הצורך בשינוי של ממש הנוגע להכשרת המורים ולהקמת מערך השתלמויות מקיף לפיתוח המקצועי של המורים במערכת החינוך כולה. גם הצוותים שגיבשו את העקרונות לתפיסה "האחר הוא אני" וגם דוח ועדת סלומון-עיסאווי נגעו בחשיבותו של נושא זה.

## אי-שילוב הנושא בתכניות להכשרת עובדי הוראה

1. הכשרת עובדי הוראה נעשית באוניברסיטאות המכשירות מורים לבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות אקדמיות לחינוך (להלן - המכללות לחינוך) המכשירות גננות ומורים. למסיימים מוענקים תואר אקדמי ותעודת הוראה. המכללות לחינוך מחולקות לשלושה זרמים של חינוך: ממלכתי, ממלכתי-דתי וערבי. כמו כן, ניתנת הכשרה להוראה במוסדות לא-אקדמיים בחינוך החרדי.

האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך (להלן - אגף ההכשרה) מופקד על הכשרת מורים במכללות לחינוך לכל המגזרים ובכל מקצועות ההוראה. האגף אחראי לתכנון ולתקצוב של המכללות לחינוך ולפיקוח על יישום מדיניות המשרד בנושא ההכשרה. המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) אחראית לפיקוח על תכניות הלימודים במוסדות להכשרת מורים, למתן תארים, לניהול אקדמי ולקידום לדרגות פרופסור.

2. באוגוסט 2005 הקימה המל"ג ועדה מקצועית לבניית מתווים לתכניות להכשרת הוראה לכל המוסדות להשכלה גבוהה. בדוח משנת 2006 המליצה הוועדה על "מתווה הבסיס" ללימודי ההכשרה להוראה המעניק לבוגרים מעמד אקדמי (להלן - מתווה אריאב). בעקבות מתווה אריאב עדכנו מכללות החינוך והאוניברסיטאות את תכניות ההכשרה שלהן.

במתווה אריאב לא שולבו נושאים הנוגעים לחינוך לדמוקרטיה, לסובלנות, לחיים משותפים ולמינעת גזענות. נוסף לכך, במסגרת תוספת שעות לימוד חובה שמשרד החינוך מתקצב, הוא לא בחר להוסיף נושאים אלה כשעות חובה בלימודי ההכשרה להוראה. בדומה לכך, החינוך הערכי והחינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות אינם נכללים בתכניות העבודה של האגף להכשרה וביעדיו.

3. לפי עקרונות התכנית חינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות יש לשלב במוסדות להכשרת מורים יחידת לימוד אחת בנושא מינעת גזענות וקבלת האחר. צוין כי הדבר אמור להיעשות עד פברואר 2015, בתיאום עם הממונה על אגף ההכשרה ועם המל"ג, כאשר הנושא ישולב בתכניות להכשרת מורים בתחילת שנה"ל התשע"ו (אוקטובר 2015 - ספטמבר 2016). בפברואר 2015 התקיים דיון של צוות ההיגוי שעסק בגיבוש עקרונות התכנית מסובלנות למינעת גזענות, וגם בו נקבע כי חשוב לשלב נושא זה בתכנים המועברים במוסדות להכשרת מורים.

**למרות האמור, בפגישה ביולי 2015 מסר הממונה על אגף ההכשרה לצוות משרד מבקר המדינה כי הוא לא קיבל מהמזכירות הפדגוגית (שכאמור, המטה האזרחי הפועל במסגרתה הוא זה המוביל את צוות ההיגוי של התכנית האמורה), הנחיות כלשהן לשילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעת גזענות בתכניות הלימוד להכשרת עובדי הוראה, והוא לא נקט עד כה פעולות להיערכות לשילובו בהתאם.**

4. במסגרת קידום התהליך החינוכי להטמעת התפיסה "האחר הוא אני", בדצמבר 2013 פנה אגף ההכשרה למכללות לחינוך בקול קורא כדי להציע תכניות חלוץ בשנה"ל התשע"ד (אוקטובר 2013 - ספטמבר 2014) שיוטמעו בתכניות ההכשרה משנה"ל התשע"ה (אוקטובר 2014 - ספטמבר 2015). בקול קורא נאמר כי מינהל עובדי הוראה רואה בתפיסה "האחר הוא אני" הזדמנות לשינוי של ממש במערכת החינוך, בתכניות ההכשרה להוראה ובשיח הציבורי. על פי סיכום שהאגף מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, 16 מכללות לחינוך מתוך 21 דיווחו על יישום מיזמים בנושא. הנושאים כללו בין היתר מפגשים בין תרבויות וקהילות, העצמת תלמידים מאוכלוסיות שונות ושילוב והנגשה לילדים וסטודנטים עם מוגבלויות.

בישיבת מועצת המפקחים על תכנית העבודה של אגף ההכשרה לשנה"ל התשע"ו ציין מנהל אגף ההכשרה כי הושקעו בתקצוב המיזמים במכללות משאבים רבים, כ-13 מיליון ש"ח, ועל האגף לדרוש דיווח על התקצוב הזה.

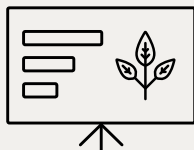
**אולם נמצא כי אגף ההכשרה לא פיקח במידה מספיקה על יישום המיזמים האמורים שבמסגרתם עסקו המכללות לחינוך להכשרת המורים בנושא "האחר הוא אני", ואין עומדת לנגד עיניו תמונת מצב מלאה בנוגע לעשייה בתחום זה במכללות. מתכנית העבודה של האגף להכשרה לשנה"ל התשע"ו עלה כי אין בכוונתו לקיים בקרה על מיזמי המכללות לחינוך שעניינן הוא "האחר הוא אני". בשל כך, גם לא הוכנה בנושא תכנית עבודה שתכלול יעדים ומדדי הצלחה, מרכיבים שנקבעו רק לנושאים שהאגף החליט לעסוק בהם.**

**לפיכך, למרות הצורך לטייב את הפעילויות של המכללות לחינוך בנושא "האחר הוא אני" ולשפר את הבקרה עליהן, כשנתיים לאחר התנעת התהליך בהן, בחר אגף ההכשרה שלא לעסוק בנושא זה בשנה"ל התשע"ו ולא לבדוק אם הן אכן הטמיעו את הנושא המרכזי, שהיה בליבת העשייה של משרד החינוך משנה"ל התשע"ד, במסגרת המיזמים שהוא השתתף במימונם.**

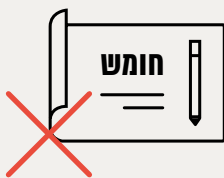
בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה המל"ג למשרד מבקר המדינה כי מתווה אריאב מבוסס על התפיסה כי שלב ההכשרה במכללות להכשרת מורים הוא רק הבסיס של עבודת המורה המחנך, ולא ניתן לכלול בתכנית ההכשרה הראשונית את כל הרכיבים הנדרשים בעבודת המורה. עם זאת, שלושה מבין תחומי הליבה במתווה נוגעים לנושא חיים משותפים ומניעת גזענות, גם אם המונחים האלה אינם מוזכרים במפורש, ובהם תחום העוסק באספקטים ערכיים-חברתיים מוסריים בעבודת המחנך. היא הוסיפה כי כחלק מהרחבת התכניות למעורבות אקדמיה בקהילה הוחלט, בנובמבר 2015, על תקצוב פרויקט למאבק בגזענות שבו ישתתפו 80 סטודנטים חונכים ערבים ויהודים, במטרה לפתח בבתי הספר חשיבה ביקורתית בנושא זה.

המטה האזרחי מסר בתשובתו כי בפגישה שקיימה מנהלת המטה עם ראש מינהל עובדי הוראה סוכם כי כאשר ייפתח מתווה אריאב (תהליך הצפוי להיות מיושם) יועלה לדיון נוסף שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות בהכשרת המורים. עוד מסר כי מינהל עובדי ההוראה שלח מכתב בעניין זה למכללות להכשרת מורים לקבלת מידע בנוגע להיקף הפעילות בנושא. המטה האזרחי הדגיש כי בתקציבו לשנת 2016 שולבה בקשה לתקצב שתי מכללות שיקחו על עצמן הכנסת יחידת לימוד שתעסוק בתחום האמור, וזאת בתיאום עם המטה ועם מינהל עובדי הוראה. מתוצאות הפיילוט הזה יופקו לקחים לשנה"ל תשע"ז (אוקטובר 2016 - ספטמבר 2017).

**משרד מבקר המדינה מציון כי יש לראות בחיוב את פעולותיו של משרד החינוך מזה ואת אלה של המל"ג מזה במטרה לייחד ולהעמיק את לימוד נושא החיים משותפים ומניעת גזענות במסגרת הכשרת המורים, וזאת נוסף להיבטים הערכיים הנלמדים במסגרת מתווה אליאב. עם זאת, יש להעיר למשרד החינוך ולמל"ג כי עליהם לגבש תפיסה מקצועית אחידה בנוגע לשילוב הנושא בהכשרת כל המורים לעתיד, שיינתן לה ביטוי גם במתווה אריאב לכשייפתח לבחינה מחודשת. על שני הגופים לשתף פעולה בתהליך הפקת לקחים ממיזמים ניסויים ולאגם משאבים לנושא. לעת עתה, על המל"ג לתגבר את תכניות החונכות באמצעות הגדלת מספר הסטודנטים להוראה המשותפים בהן. נוסף לכך, על משרד החינוך, בשיתוף המל"ג, להגביר את הבקרה מהבחינה האקדמית והמקצועית על הוראת תחום זה במכללות להכשרת מורים, כולל ניטור הקורסים הנלמדים במכללות בתחום זה ובקרה על איכות הלמידה ועל תכני הלימוד. הכול כדי להבטיח שבוגריהן ירכשו לכל הפחות ידע ומיומנויות בסיסיות להוראת תכנים אלה בהמשך חייהם המקצועיים.**



משרד החינוך הכיר בצורך להכשיר את הצוות החינוכי להתמודדות עם נושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמיניעת גזענות



**אך הוא לא שילב את הנושא בתכנית החומש**



ולא בחן את טיב המסגרות המגזריות שהמכללות לחינוך פועלות בהן כיום ואת שילובם של הנושאים בתכניות ההכשרה שלהן

5. בשנה"ל התשע"ה פנתה המל"ג אל משרד החינוך בבקשה לבנות תכנית חומש להכשרת עובדי הוראה ולנושאים רלוונטיים נוספים שתשולב בתכנית החומש של המל"ג לשנה"ל התשע"ז- התשפ"א (2016 - 2021). מנהל מינהל עובדי הוראה ראה במהלך זה הזדמנות לבנות תכנית רב-שנתית מקיפה להכשרת המורים בישראל שתיושם לאורך כל רצף התפתחותם המקצועית. לצורך בניית תכנית החומש הקים משרד החינוך בשנה"ל התשע"ה ועדה שהמליצה על נושאים מרכזיים הנוגעים לטיב ההכשרה, לתכניה, לתכנונה לטווח הארוך ולשיטות ההוראה, שבהם יש לגבש הצעות שישולבו בתכנית הרב-שנתית של המל"ג.

אולם אף שמשרד החינוך הכיר בצורך להכשיר את הצוות החינוכי להובלת התמודדותה של מערכת החינוך עם נושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמיניעת גזענות, הוא לא שילב את הנושא בתכנית להכשרת עובדי הוראה, בתכנית החומש שגיבש המל"ג; הוא לא בחן את טיב המסגרות המגזריות שהמכללות לחינוך פועלות בהן כיום ואת שילובם של הנושאים הנוגעים לחינוך לסובלנות ולמיניעת גזענות בתכניות ההכשרה שלהן, בניסיון להפוך אותן לגשר בחברה הישראלית המשוסעת. זאת ועוד, הוא לא בחן אם תכניות ההכשרה מכוונות להתמודדות עם האתגר הטמון בנושא החינוך לסובלנות ולמיניעת גזענות במסגרת הוראת מקצועות המשיקים לנושא, דהיינו אזרחות ומולדת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמל"ג כי לנוכח החשיבות שבהקניית הכשרה שיטתית ומעמיקה העשויה להשפיע לאורך זמן על עמדות המורים ועל יכולתם להתמודד עם האתגר הטמון בנושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמיניעת גזענות, לצד הקניית מיומנויות בסיסיות בתחום ההוראה, עליו לפעול ולהפוך את הנושא לחלק בלתי נפרד מתהליך ההכשרה של עובדי הוראה. בהתבסס על עקרונות התכנית מסובלנות למיניעת גזענות ועל המלצות ועדות קודמות שהוא מינה, על מינהל עובדי הוראה לגבש מדיניות אחידה ולשלב אותה בנדבכים השונים של תשתית מערך ההכשרה של המורים לעתיד, החל מתכניות העבודה של אגף הכשרה, דרך שיתוף פעולה עם צוות ההיגוי המגבש את התכנית מסובלנות למיניעת גזענות, וכלה בתכנית החומש שהמשרד מגבש שתשולב בתכנית החומש של המל"ג.

## היעדר תכניות לפיתוח מקצועי וניהול מוגבל של שיח מוגן

1. הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה<sup>50</sup>, לרבות המבנים הארגוניים שלו ותכניותיו, נועד לשפר את עבודתם של עובדי ההוראה במערכת החינוך לאחר הכשרתם הראשונית<sup>51</sup>. ברמת המטה, האגף לפיתוח מקצועי שבמינהל עובדי הוראה<sup>52</sup> (להלן - האגף לפיתוח מקצועי) הוא האחראי לנושא. ברמת השטח, מרכזי פיתוח סגלי הוראה<sup>53</sup> הם אלה המרכזים ומפעילים את התכניות ואת המשאבים המיועדים לפיתוח מקצועי באזורים. מרכזים אלה כפופים למדיניות האגף לפיתוח מקצועי ואחראים להטמעה וליישום של תהליכי הפיתוח המקצועי במחוזות.

2. בעקרונות המנחים של התכנית מסובלנות למניעת גזענות נקבע כי "יש לבנות הצעה להשתלמות מורים המכילה חלק גנרי העוסק בנושא הגזענות לצד הכשרה בניהול שיח מוגן בכיתה ושילוב ספציפי בתחום הדעת".

א. עלה כי עד מועד סיום הביקורת ההשתלמויות בנושאים הנוגעים לחינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות, במסגרת יזמות מחוזיות בשיתוף עם ארגונים לא-ממשלתיים (ראו להלן), היו אקראיות והועברו ללא כל מנגנון השתלמות מובנה בנושאים אלה. ההשתלמויות הוצעו לבתי הספר המעוניינים בכך במסגרת "סל הצעות לבתיה"ס" שהפיץ המטה האזרחי. המטה האמור אינו מרכז נתונים בנוגע להיקף ההשתלמויות בנושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות, לרבות ההשתלמויות קיימות שלא מומשו. אין למטה תמונת מצב על היקף המשתתפים בהשתלמויות שהתקיימו והוא לא ערך מחקרי הערכה הנוגעים לטיב ההשתלמויות שמומשו ולאפקטיביות שלהן.

ב. לפי נתוני המטה האזרחי, בשנה"ל התשע"ה עמד ההיקף הכולל של שעות ההשתלמות שהוא מימן על 1,798 שעות, היקף שאפשר לקיים עד כ-60 השתלמויות בשנה (וזאת משום שהיקף כל השתלמות לא יפחת מ-30 שעות). בשנה"ל התשע"ו גדל במעט מספר שעות ההשתלמויות ועמד על 2,520 שעות, היקף שאפשר לקיים עד 84 השתלמויות בשנה. כדי לסבר את האוזן, בשנה"ל התשע"ה נערכו במחוז תל אביב לבדו 1,733 השתלמויות לעובדי הוראה, בתחומים ובנושאים שונים, כאשר בכל הארץ נערכו אלפי השתלמויות כאלה. כלומר, ניתן לסכם ולומר שהיקף ההשתלמויות בנושא חיים משותפים ומניעת גזענות הוא שולי עד כדי זניח - פחות מאחוז אחד מכלל ההשתלמויות שהתקיימו.

המטה האזרחי מסר בתשובתו כי הפיתוח המקצועי האופטימלי בנושא יכול להיעשות במסגרת תחומי הדעת. הוא הוסיף שבכל שנה מתקיימים בבתי הספר המעוניינים בכך תהליכי פיתוח מקצועי בנושאי מניעת גזענות וחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים. היקף ההשתלמויות בתחומים אלה נגזר מתקציבו של המטה האזרחי.

50 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2016) "הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה", בעמ' 885-916.

51 תמורת ההשתלמויות משרד החינוך נותן לעובדי ההוראה, במסגרות הלימוד שהוא מכיר בהן, תוספת שכר המבוססת על הסכמים קיבוציים.

52 אחראי בין היתר על מערך ההשתלמות וההדרכה של עובדי ההוראה.

53 מרכזים שבהם מתקיימים ההשתלמויות וההדרכות לעובדי ההוראה.



## טרם נוצרה התשתית הראשונית למערך ההשתלמויות של רוב עובדי ההוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח חשיבות הנושא והשלכתו על החברה כולה, על המטה האזרחי, בסיועם של המחוזות, לפעול באופן פרו-אקטיבי בתוך בתי הספר ובקרב המורים, שלא ביקשו עד כה להשתלם בתחום. על גורמים אלה לבסס תהליך זה על איסוף נתונים שיטתי בנוגע להיקף ההשתלמויות המתקיימות בנושא ועל איתור בתי הספר שמוריהם אינם משתתפים בהן ואפיון החסמים שמנעו זאת מהם כדי להגביר את השתתפותם במערך ההשתלמויות. באופן זה יבטיחו גורמים אלה ששעות ההשתלמות המוגבלות לנושא ינותבו לאותם בתי ספר הסובלים מרמה גבוהה של דעות קדומות וגזענות או כאלה שמוריהם מתקשים להתמודד עם התופעה.

צוות ההיגוי של התכנית מסובלנות למניעת גזענות דן בישיבתו מפרברואר 2015 בתכניות ובדרכים לקידום מערך הפיתוח מקצועי לעובדי הוראה בנושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמינעת גזענות. בישיבה סוכם לבנות כמה מודלים לפיתוח מקצועי במסגרות שונות לעובדי הוראה בתפקידים שונים, לארגן ימי עיון בנושא למנהלים ולמפקחים שירצו בכך ולכלול בכל ההשתלמויות שיתקיימו את נושא השיח המוגן (ראה להלן) ואת מרכיב ההפגשה בין המורים המצויים בתהליך הפיתוח המקצועי כרכיב חובה. עוד סוכם לפנות בעת ובעונה אחת לגורמים שונים - למפקחים, למנהלי בתי ספר ולרשויות המקומיות - כדי לבדוק אם הם מוכנים לאמץ את הנושא כפיילוט יישובי, וכן לפעול לשילוב בין הפיתוח המקצועי להדרכה. יתרה מזאת, בישיבת צוות ההיגוי ממאי 2015 הוחלט להתאים לכל בית ספר תכנית השתלמויות לפי צרכיו.

ביולי 2015 גיבשו המטה האזרחי והאגף לפיתוח מקצועי טיוטת מתווה של תכנית למורים בדרגות הגבוהות, שכותרתה "פיתוח מקצועי לדרגות גבוהות, מורה יוזם, מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים". מטרת המתווה היא לאפשר למורה להכיר את תופעת הגזענות, על ביטוייה וגווייה בארץ ובעולם, ולהקנות לו כלים שיסייעו לו ליזום בבית הספר תכנית להתמודדות עם ביטויי גזענות ולניהול דיאלוג ושיח מוגן. התכנית תהיה בהיקף של 75 שעות בשנה ותימשך שנתיים. היא תכלול בין היתר פיתוח תפיסת הפרופסיה וחקר פרקטיקת הידע בנושא שבו היזמה עוסקת, וכן ידע בהקשר ליזמות בחינוך וליווי אישי.

**מהביקורת עלה כי המטה האזרחי ומינהל עובדי הוראה עדיין לא קידמו את רוב המרכיבים הנדרשים ליצירת תשתית מערך ההשתלמויות לעובדי הוראה בנושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמינעת גזענות, לפי המתווה שהוצע בישיבות צוות ההיגוי בפברואר ובמאי 2015. כמו כן, הם לא גיבשו מודלים של פיתוח מקצועי לכלל המסגרות, באופן שיתאימו לכל המורים בכל הדרגים ובכל התחומים, על פי המאפיינים הייחודיים של בתי הספר. בנסיבות אלה טרם נוצרה התשתית הראשונית למערך ההשתלמויות של רוב עובדי הוראה, וממילא לא הונחה תשתית שניתן היה להתחיל בהפעלתה בשנה"ל התשע"ו, כדלקמן:**

(1) המטה האזרחי ומינהל עובדי הוראה לא נקטו פעולות להרחבת מעגל המשתלמים, ובעיקר לא גיבשו מתווים להשתלמויות בנושא למנהלי בתי

הספר ולמפקחים, שבכוחם להוביל תהליכים מערכתיים ארוכי טווח עם המורים ובאמצעותם עם התלמידים. בפועל, מעט מאוד מההשתלמויות שקוימו היו מלוות בהפגשה בין עובדי הוראה ממגזרים שונים בחברה הישראלית.

(2) אשר למיפוי ולאיוגום של התכניות הקיימות בתחום הפיתוח המקצועי, המטה האזרחי טרם מיפה במחוזות וביחידות המטה את ההשתלמויות הקיימות בנושא; הוא אינו מחזיק במאגר מסודר המרכז את כל חומרי לימוד שיאפשר להבחין בין חומר קיים לחומר חדש, והוא גם לא כתב נוהל בנושא, וזאת למעט זיקה פורמלית שנוצרה כאמור בין התפיסה "האחר הוא אני" לתכנית מסובלנות למניעת גזענות, עם פרסומם של עקרונות התכנית באתר האינטרנט של "האחר הוא אני" (ראו לעיל בתת-פרק "התפיסה 'האחר הוא אני' כנדבך בחינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות").

(3) אשר לניהול שיח מוגן נקבע בדוח ועדת קרמניצר כי "לא ניתן לחנך חינוך ממשי לאזרחות ללא עיסוק אינטנסיבי שוטף באקטואלי ובשנוי במחלוקת... המתודה החינוכית צריכה להיות הולמת את תפיסת העולם הדמוקרטית ולממש אותה".

במרץ 2014<sup>54</sup> הפיץ משרד החינוך חוזר מנכ"ל בעניין השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת, המעודד את המורים והתלמידים להביע עמדה שנויה במחלוקת ככל שתהיה<sup>55</sup>. כדי לפעול על פי החוזר הוצעו למורים ולמחנכים כמה כלים לשיפור יכולתם לנהל בכיתה שיח על נושאים שנויים במחלוקת וטעונויים רגשית, ובהם כלי "הקש"ר: קשב ושיח רב תרבותי" (להלן - תכנית קש"ר) ששפ"י פיתח כבר בשנת 2007.

בסוף 2014, לנוכח הקשיים שדיווחו עליהם המורים לאזרחות בניהול השיח הכיתתי, פנתה מנהלת האגף לחברה ורוח לשפ"י בבקשה להדריך את מדריכי האגף בכלל ואת מדריכי מקצוע האזרחות בפרט כיצד ליישם את תכנית קש"ר. בהמשך לפנייה זו, בינואר 2015 נפתח קורס למובילי תכנית קש"ר שיועד ליועצות מובילות, למדריכים באגף חברה ורוח ובכללם מדריכים במקצוע האזרחות. בתחילת שנה"ל התשע"ו (לאחר סיום הביקורת) נפתח קורס בהיקף של 30 שעות למורים לאזרחות ממחוזות הצפון וחיפה.

**אולם מלבד קורסים בודדים למובילי שיח מוגן במקצועות הדעת שבתחומי מדעי החברה והרוח (כמו מפמ"רים ומדריכים ארציים), לא נמצא ביטוי לכך שתכנית קש"ר אכן מוטמעת בקרב המורים. קרוב ל-2,000 מורים לאזרחות עדיין לא הוכשרו וטרם הוחל בהכשרת מורים גם במקצועות אחרים. לפיכך, החשש הוא שברוב המקרים יימנעו המורים מלדון בנושאים שנויים במחלוקת בכיתה, ואלה הרוצים לעשות כן ספק אם הם מחזיקים בכלים המתאימים לכך. זאת ועוד, משרד החינוך לא ערך עד כה מחקר הערכה בנוגע לאפקטיביות של הכלים הקיימים לניהול שיח מוגן, לרבות תכנית קש"ר, ואין הוא יודע אם ובאיזו מידה תרמו כלים אלה להעלאת רמת המסוגלות של המורים להתמודד בכיתה עם סוגיות המעלות קונפליקטים.**

54 בעקבות פיטוריו של המורה אדם וירטה בתחילת 2014 בגלל התבטאות פוליטית במהלך שיעור בבית הספר.

55 חוזר תשעה/1(א) 2-9 שכותרתו "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית - השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת", מרץ 2014.

כמעט

0%

השתלמויות



למורים בנושא חינוך  
לחיים משותפים  
ולמניעת גזענות

משאיתר משרד החינוך את הצורך להקנות לעובדי ההוראה כלים שיסייעו בידם להתמודד עם תופעת הגזענות בבתי הספר, והגדיר במחצית הראשונה של 2015 מגוון מענים נדרשים, על כל הגופים הנוגעים בדבר, בהובלת המטה האזרחי ומינהל עובדי הוראה, להתגייס ליישומם לפי הקווים המנחים שנקבעו. על המשרד לגבש תכנית עבודה שתפרט את לוחות הזמנים למילוי אחר המשימות השונות (כגון בניית המודלים השונים, מיפוי התכניות הקיימות במחוזות וביחידות המטה וניתוחן, גיוס מורים מכל המגזרים וביצוע ההתאמות הנדרשות). בה בעת, עליו להגדיל את היקף ההכשרה של המורים במקצועות מדעי החברה והרוח בנושא ניהול שיח מוגן, ואף בתחומי דעת נוספים, ולבחון את האפקטיביות של השימוש בכלים אלה בכיתה.

## אי-עמידה ביעד לשילוב מורים בין-מגזרי בבתי הספר

היתרון בשילוב מורים ממגזרים שונים בבתי ספר המשתייכים למגזר אחר (למשל, מורה יהודי בבית ספר ערבי ולהיפך או מורה מהחינוך הממלכתי-דתי בבית ספר ממלכתי-יהודי ולהיפך) טמון בכך שהמורה מהמגזר האחר הופך לדמות משמעותית בקרב התלמידים ובמערך הבית-ספרי.

אשר לשילוב מורים ערבים בבתי ספר יהודיים, מלבד המשמעות החברתית שבדבר, זהו גם פתרון למחסור במורים במקצועות מתמטיקה, אנגלית ומדעים, ובעיקר פתרון לבעיית התעסוקה של בוגרים ערבים של המכללות לחינוך שרבים מהם אינם מוצאים עבודה.

בשנה"ל התשע"ד החל מינהל עובדי הוראה ליישם תכנית חומש מערכתית לשילוב 500 מורים ערבים במקצועות מתמטיקה, אנגלית ומדעים בבתי ספר יהודיים בכל שכבות הגיל, ונקבע שבכל שנת לימודים ישולבו 100 מורים חדשים. רוב בתי הספר המשלבים מקבלים בשנה הראשונה סיוע בשעות תוספתיות. התכנית מיושמת בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי במגזרים הערבי, הדרוזי והצ'רקסי שבמשרד ראש הממשלה (כיום במשרד לשוויון חברתי) ומכון מרחבים.





מינהל עובדי הוראה  
לא נקט פעולות  
שמטרתן לאמוד את  
היקף חוסר הנכונות  
להעסיק מורים  
ערבים בבתי הספר  
ופעולות לצמצום  
סטראוטיפים בקרב  
המנהלים והמורים  
בבתי הספר  
היהודיים לשם  
שינוי יחסם כלפי  
עמיתיהם הערבים.

נמצא כי במועד הביקורת עמד מספר המורים הערבים במקצועות מתמטיקה, אנגלית ומדעים ששולבו בבתי ספר יהודיים בשנה"ל התשע"ה על 91 בלבד, לעומת 200 מורים שצריך היה לשלב בשנתיים הראשונות להפעלתה של תכנית החומש. יצוין כי עד מועד זה מספר המורים הערבים במקצועות אלה שהועסקו בבתי ספר יהודיים, לרבות מורים ערבים שהועסקו בהם עוד לפני הפעלת התכנית, עמד בשנה"ל התשע"ה על 186. מינהל עובדי הוראה העלה כי הקושי ביישום התכנית טמון בעיקר באי-הסכמה של מנהלי בתי ספר יהודיים להעסיק מורים ערבים, וזאת מפאת חששם מתגובות בעייתיות ומתיחות בחדר המורים או מהשגות של ההורים והתלמידים. מכאן שמשנה"ל התשע"ד לא עמד משרד החינוך ביעד של העסקת 100 מורים ערבים נוספים בבתי ספר יהודיים בכל שנה.

למרות זאת מינהל עובדי הוראה לא נקט פעולות שמטרתן לאמוד את היקף חוסר הנכונות להעסיק מורים ערבים בבתי הספר ופעולות לצמצום סטראוטיפים בקרב המנהלים והמורים בבתי הספר היהודיים לשם שינוי יחסם כלפי עמיתיהם הערבים. בכלל זה הוא לא נקט פעולות מספקות כדי להתמודד עם גילוי הגזענות של עובדי ההוראה (מורים ומנהלים כאחד) ולא יזם מפגשי היכרות והידברות וכן פרויקטים משותפים עם בתי ספר ערביים.

מינהל עובדי הוראה מסר בתשובתו מפברואר 2016 כי בשל חוסר היכרות עם החברה הערבית קיים בקרב בעלי תפקידים במערכת החינוך חשש משילוב מורה ערבי בבית ספר יהודי. בעלי תפקידים אלה מושפעים גם מהאווירה הציבורית הטעונה שמאפיינת את האקלים החברתי בישראל בשנים האחרונות. עם זאת ציין המינהל כי הוא ממשיך לקדם פעולות עם מכון מרחבים לצמצום סטראוטיפים בקרב המנהלים והמורים בבתי הספר היהודיים לשם שינוי תפיסותיהם כלפי עמיתיהם הערבים. בין היתר פרסם את החוברת "משלבים ומשתלבים" שבה כלים להתמודדות עם גילויי גזענות. בנוגע לאי-העמידה ביעד השנתי להעסקת מורים ערבים בבתי ספר יהודיים שנקבע בתכנית השיב המינהל כי הוא סבור שיש להפחיתו מ-100 מורים לשנה ל-70 מורים, שהוא יעד ריאלי יותר. זאת ועוד, המינהל ציין כי בשנה"ל התשע"ז (2016-2017) ככוונתו להתמקד בבתי הספר באזורים שיש בהם יותר פוטנציאל לשילוב (כמו מחוז חיפה, מחוז תל אביב ומחוז המרכז).

**משרד מבקר המדינה סבור כי ההתמודדות עם אי-העמידה של המשרד ביעד שנקבע - שילוב 100 מורים ערבים בבתי הספר היהודיים בכל שנה - באמצעות הטענה שמדובר ביעד שאינו ריאלי חוטאת לתכלית התכנית. עמדת המשרד אינה נשענת על בחינת החסם הכמותי וניתוח מעמיק של הסיבות לאי-יכולתו לעמוד ביעד שנקבע; עוד עולה חשש שעמדת המשרד, שיש להפחית את היעד ל-70 מורים בשנה, אף היא אינה נסמכת על בדיקה סדורה.**

נוסף על המהלך של שילוב מורים יהודים בבתי ספר ערביים לא הכינו משרד החינוך והממשלה תכנית וממילא לא נקבעו יעדים כלשהם. עם זאת, המשרד מיישם מיזם של שילוב מורים יהודים בבתי ספר ערביים, בשיתוף ארגונים לא-ממשלתיים, בעיקר במטרה ללמד עברית ברמה גבוהה. המיזם "יהיה בסדר" של משרד החינוך וגבעת חביבה הצליח לגייס עד כה רק 11 מורים יהודים, והם מלמדים ב-11 בתי ספר ערביים - חלקם ביותר מבית ספר אחד.

שילוב מורים ממגזר אחד בבתי ספר המשתייכים למגזר אחר הוא דרך אפקטיבית לקירוב בין מגזרים וליצירת תשתית לחיים משותפים במערכת החינוך בפרט ובמדינת ישראל בכלל. על משרד החינוך להגדיל את היקף המהלך הזה בכלל המגזרים, ובייחוד להגדיל את מספר המורים הערבים במסגרות החינוך היהודיות ולהיפך. כמו כן, עליו לקבוע יעד למספר המורים היהודים שישולבו במסגרות החינוך הערביות ולשקול הרחבת מיזם זה לכלל המגזרים והזרמים במערכת החינוך.

משרד מבקר המדינה מצוין כי יש לראות בחיוב את הפעולות שעושה משרד החינוך לפיתוח כלים להתמודדות עם תופעת הגזענות. עם זאת, התוצאות מצביעות על כך שהפעולות לא צלחו. לכן עליו לפעול בנחישות למיגור הגזענות בקרב עובדי ההוראה ומנהלי בתי הספר שמגלים נטיות כאלה. עליו לעודד שילוב מורים ערבים בבתי הספר היהודיים תוך כיבוד הדדי של אורחות חיי האחר. עליו להוביל את הפעולות להסרת החסמים השונים המונעים את העסקת המורים ולהעריך את האפקטיביות שלהן, להעביר מסר חד-משמעי של דחיית סטראוטיפים בקרב מנהלים ומורים בבתי ספר יהודיים כלפי מורים ערבים, להציג מודלים מוצלחים של שילוב מורים וכן להבליט, לחזק ולתגמל מנהלים ומורים שמבצעים את השילוב בהצלחה ולאורך זמן. בתהליך מערכתי מחולל שינוי זה עליו להיעזר במנגנונים שנועדו למימוש מטרות דומות, כגון נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה והמשרד לשוויון חברתי, לשם בניית תכנית מקיפה שתקדם העסקת מורים ערבים בבתי ספר יהודיים.

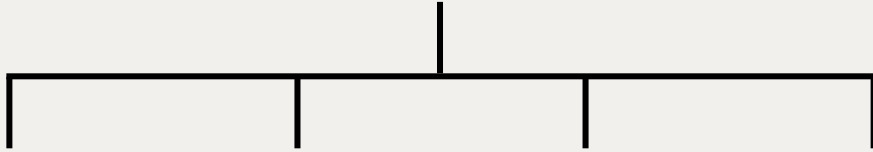
## פעילותו של מינהל חברה ונוער בנושא חינוך לחיים משותפים ולמיניעת גזענות

**היעדר הנושא בתכנית העבודה של מינהל חברה ונוער:**  
מינהל חברה ונוער אחראי לחינוך הבלתי פורמלי של התלמידים בחט"ב ובחט"ע המשלים את החינוך הפורמלי בשכבות גיל אלה ומטרתו להשפיע על אורח החיים הבית-ספרי.

חוזר מנכ"ל מנובמבר 2009 בנושא "החינוך החברתי-ערכי-קהילתי בבית הספר העל-יסודי" מפרט את המטרות והעקרונות של החינוך החברתי-ערכי, ובהם סולידריות ואחריות חברתית, חינוך לאורח חיים דמוקרטי, טיפוח זהות ישראלית או דרוזית או ערבית וטיפוח תפיסה קהילתית, והכול לצד מחויבות למדינת ישראל וטיפוח מנהיגות נוער. עוד קובע החוזר שפעילות המינהל נועדה לשמור על רצף של אחריות חינוכית מבוקר עד ערב לקידום החינוך החברתי-ערכי בבית הספר ובקהילה. מקצת מפעילויותיו של המינהל מתקיימות בבתי הספר ומקצתן מתקיימות לאחר שעות הלימודים במסגרות שונות בתחומי הרשות המקומית.

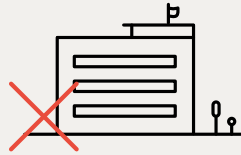


### תכנית העבודה של מינהל חברה ונוער

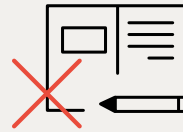


~~חינוך  
ממלכתי  
דתי~~

הנושא אינו נלמד בכל הזרמים  
שבמערכת החינוך.  
בחינוך הממלכתי ובחינוך הערבי  
הנושא נלמד בהיקף מצומצם



אגף חינוך חברתי קהילתי  
אינו מחייב ללמד את הנושא  
בחט"ב ובחט"ע



לא הוקצו  
שעות לימוד בנושא



נושא החינוך לחיים  
משותפים לא נקבע כמטרה

אולם למרות מרכזיות החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות המצוי בתחומי האחריות של מינהל חברה ונוער, שהודגשה הן בהמלצותיה של ועדת קרמניצר הן בעקרונות התכנית המערכתית לנושא, לא הציבו המינהל, עד מועד סיום הביקורת, כיעד בסדר העדיפויות שלו; הוא לא קבע אותו כמטרה בתכנית העבודה שלו, וכנגזרת מכך הוא לא חייב את יחידותיו הפועלות במטה ובמחוזות להקצות לנושא זה שעות לימוד ומשאבים אחרים בפעילות המרכזית שלהן בבית הספר ומחוצה לו, לא עקב אחר הפעילות בנושא ולא ריכז נתונים כלשהם עליה.

יצוין כי בתכנון האסטרטגי לשנה"ל התשע"ו קבע מינהל חברה ונוער כמטרה משימה של הובלת תהליכי עומק לקידום חינוך ערכי ואזרחי ושל גיבוש תכנית "מתכללת לחינוך לאורח חיים דמוקרטי".

בפועל נקטו יחידות שונות של המינהל פעולות נקודתיות להטמעת ערכי סובלנות ולקידום חיים משותפים בין קהילות ומגזרים, רובן קצרות טווח, בימי שיא או במיזמים מיוחדים המיועדים למספר מצומצם של תלמידים. למשל, המיזם "אוהלי איכות החברה" שעסק בנושאים ערכיים ובהם סובלנות וחיים בחברה רב-תרבותית (אוהלי הידברות), והופסק משנה"ל התשע"ה לאחר שמשרד החינוך הפסיק

לתקצבו. פעולה נקודתית נוספת היא מיזם משותף למינהל ולארגון "זרעים של שלום", המקיים מפגש בין בני נוער וצעירים ממדינות שונות במזרח התיכון וממרכז אסיה לצורך טיפוח סובלנות, קירוב בין תרבויות וחיפוש אחר מכנים משותפים. במיזם זה משתתפים מדי שנה נציגים של בני נוער וכן עובדי הוראה מכל הזרמים במערכת החינוך.

**אולם נמצא כי מינהל חברה ונוער לא שילב באופן קבוע ושיטתי ובמהלך כל שנה"ל את נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעת זעננות במסגרת הפעילויות החינוכיות המרכזיות שבאחריותו ותכליתן להטמיע ערכים ודפוסים דמוקרטיים. בה בעת, בתי הספר העוסקים בנושא, במסגרת הפעילויות החינוכיות המרכזיות, עושים זאת בהיקף מצומצם ולא אחיד. להלן הפרטים:**

**אי-שילוב הנושא בפעילות האגף לחינוך חברתי-קהילתי:** האגף לחינוך חברתי-קהילתי במינהל חברה ונוער (להלן - אגף חח"ק) מרכז את רוב הפעילויות הנוגעות לחינוך אזרחי ואורח חיים דמוקרטי, ובהן תכנית לימוד לשעת חינוך, תכנית להתפתחות אישית ולמעורבות חברתית ופעילות של מנהיגות ייצוגית ומועצות תלמידים.

**הביקורת העלתה שנושא החינוך לחיים משותפים ולמינעת זעננות שולב באופן מצומצם ביותר בפעילויותיו של אגף חח"ק כנושא חובה בתכניות ובפעילויות המרכזיות שהוא אחראי להן, דהיינו בתכניות לימוד לשעת חינוך ובתכניות להתפתחות אישית ולמעורבות קהילתית-חברתית. האגף מקצה משאבים מועטים להטמעת הנושא במערכת החינוך, והוא אינו אוסף מידע על הפעילויות הייעודיות שבתי הספר מקיימים ביזמתם.**

1. **התכנית שעת חינוך:** על פי דוח ועדת קרמניצר, על חט"ב לעסוק בנושאים אזרחיים במסגרת שיעורי המחנך, בין היתר תוך שימת דגש על לימודי דמוקרטיה. ללימוד הנושא צריכים להתלוות התנסות קונקרטית וטיפול בבעיות ממשיות מחיי החברה של התלמיד, כולל עיסוק בשאלות אקטואליות. בחט"ע בחינוך הממלכתי ובחמ"ד יש ללמד תכנית אחידה שתעסוק בין השאר בתכנים אזרחיים.

משנה"ל התשס"ז (2016-2017)<sup>56</sup> נכללת שעת חינוך שבועית קבועה בתכנית הליבה של משרד החינוך, ומטרתה לסייע למחנכים בתכנון התערבות מושכלת לטיפול תפיסה ערכית, רגישות חברתית והתנסות במעורבות חברתית. בד בבד עם מהלך זה פרסם המשרד חוזר מנכ"ל שכותרתו "תכנית ליבה מחייבת לשעת חינוך בכיתות ז'-י"ב לטיפול השייכות, המימוש העצמי והמעורבות החברתית". על פי החוזר, שעת החינוך כוללת מרכיבי חובה שהוגדרו כאבני היסוד של חינוך חברתי-קהילתי, ובהם חינוך לאורח חיים דמוקרטי, סולידריות ואחריות חברתית וזהות ישראלית על מגזריה השונים. מינהל חברה ונוער אחראי ליישומה ולמעקב אחר ביצועה. לשם כך, פיתח המינהל מגוון של מערכי שיעור לשעת החינוך המותאמים להתפתחות התלמידים בכל שכבת גיל ומסודרים על פי נושאים לאורך השנה.

56 חוזר מנכ"ל שכותרתו "תכנית ליבה מחייבת לשעות חינוך בכיתות ז'-י"ב לטיפול השייכות, המימוש העצמי והמעורבות החברתית", מיום 1.11.07; חוזר מנכ"ל שכותרתו "החינוך החברתי-ערכי-קהילתי בבית הספר העל-יסודי", מיום 1.11.09.

בדיקת מערכי השיעור לשעת החינוך העלתה שאגף חח"ק לא מחייב ללמד בה את הנושא חיים משותפים ומניעת גזענות בחט"ב ובחט"ע. הנושא אינו נלמד בכל הזרמים שבמערכת החינוך, ואלה המלמדים אותו עושים זאת בהיקף מצומצם - בבתי הספר בחינוך הממלכתי מועבר הנושא לתלמידי כיתה יא במהלך חודש אחד בשנה, ובדומה בבתי הספר בחינוך הערבי הוא מועבר במהלך חודש אחד בשנה לתלמידי כיתות י-יא. בתי הספר בחמ"ד כלל אינם עוסקים בנושא זה, באף לא שכבת גיל אחת.

2. התכנית להתפתחות אישית ולמעורבות חברתית-קהילתית: בשנה"ל התשע"ה פרסם משרד החינוך "תכנית להתפתחות אישית ולמעורבות חברתית-קהילתית תכנית תלת שנתית בחינוך העל יסודי ליישום התכנית האסטרטגית" המיועדת לתלמידים בחט"ע (להלן - התכנית להתפתחות אישית). ביצוע המטלות העיוניות וההתנסויות המעשיות הוא תנאי סף לקבלת תעודת בגרות. על פי התכנית יעסקו הלימודים העיוניים המיועדים לתלמידי כיתות יא-יב באופיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וברב-תרבותיות המאפיינת אותה. ההתנסות המעשית תתמקד במרחב האזרחי ותכלול מפגשים בין-מגזריים ועם גורמים בקהילה. לצורך יישום התכנית פרסם משרד החינוך, ביולי 2014, חוזר מנכ"ל בנושא הסדרת מקומות להתנסות מעשית שמינהל חברה ונוער אחראי ליישומה<sup>57</sup>. בהמשך פרסם המשרד באתר האינטרנט של המינהל את תכניות הלימודים העיוניות לכיתות י-יב ואת מקומות ההתנסות המעשית לתכנית זו ובהם גופים ממשלתיים, גופים ארציים וגופים מקומיים.

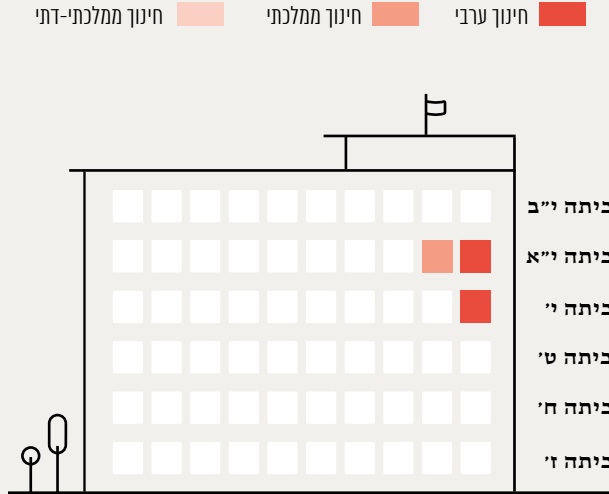
**בחינת משרד מבקר המדינה את התכנית להתפתחות אישית העלתה כי תכנית הלימודים העיונית לכיתות י-יב אינה כוללת לימוד נושאים עיוניים הנוגעים לרב-תרבותיות בכיתה י, ולכיתות יא-יב כלל לא פותחה תכנית כלשהי. אשר למקומות ההתנסות המעשית שאישר המינהל למימוש התכנית, הם אינם כוללים מקומות המאפשרים התנסות מעשית אישית או קבוצתית בגופים הלא-ממשלתיים, לרבות עמותות העוסקות בזכויות האזרח ובפעילות אזרחית המפגישה ומקרבת בין מגזרים במרחב האזרחי, כפי שמודגם בתכנית להתפתחות אישית ובמתכונת שהמליצה ועדת קרמניצר. חסרונם של מרכיבים אלה, שהיה בהם די לקשור את הפעילות החברתית החינוכית המרכזית המחייבת של התלמידים הבוגרים במערכת החינוך לתכנים ולפעילויות הנוגעים לנושא החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות, בולט בעיקר לנוכח המרכזיות של התפיסה "האחר הוא אני" שגובשה והופעלה במערכת החינוך בד בבד עם תכנית ההתפתחות האישית, ובמרכזה כאמור ערכים ומטרות שנועדו לקרב ולחבר בין קהילות ומגזרים מבודלים.**

מינהל חברה ונוער מסר בתשובתו כי בסוף שנה"ל התשע"ה (לאחר סיום מועד הביקורת) הוא פרסם תכנית לימודים עיונית לכיתות יא-יב העוסקת בהיבטים של סוגיות חברתיות כמו רב-תרבותיות ובחשיפה לחברה האזרחית, וכן בסוגיות הצדק, החסד וקידום אקטיביזם חברתי.

57 חוזר מנכ"ל שכתרתו "נוהל האישור וההסדרה של מקומות הפעילות לתלמידים ב'תכניות המעורבות החברתית': התכניות 'תעודת בגרות חברתית' ו'התפתחות אישית ומעורבות חברתית'".

## אבני היסוד של חינוך חברתי-קהילתי

## שעת חינוך



נושא אבני היסוד אינו נלמד בכל הזרמים שבמערכת החינוך, ומי שמלמדים אותו עושים זאת בהיקף מצומצם.

אורח חיים דמוקרטי



סולידריות ואחריות חברתית



זהות ישראלית



3. מועצות תלמידים ופעילות של מנהיגות ייעודית: במסגרת פעילותו, מינהל חברה ונוער מנחה ומלווה פעילות תלמידים במסגרות חברתיות שונות שבהן הם ממלאים תפקידים מגוונים המבטאים כושר מנהיגות, תרומה לחברה ואתגר אישי. פעילויות אלה נחלקות לשני סוגים עיקריים; הסוג האחד הוא מועצות תלמידים בית-ספריות, רשותיות ומחוזיות ומועצת תלמידים ארצית (להלן - המועצה הארצית). במועצות התלמידים חברים נציגים שהתלמידים בוחרים בהם באופן דמוקרטי, והן מחויבות לפעול למען כלל בני הנוער. הסוג האחר הוא הכשרת מנהיגות ייעודית המורכבת ממדריכים מקרב התלמידים, המיועדים לתפקידי הדרכה של קבוצות ילדים ונוער במסגרות חוץ בית-ספריות (להלן - מנהיגות ייעודית).

א. על פי חוזר מנכ"ל מספטמבר 2001 שכותרתו "מועצת התלמידים בבית הספר", על המועצות לקבוע נוהלי עבודה מתוך התייחסות לערכים של ייצוגיות, מעורבות, אחריות וכבוד הדדי ולטפח קשרים עם קבוצות מנהיגות נוספות בבית הספר ומחוצה לו. המועצה הארצית אחראית לגיבוש מדיניות ארצית לכל המועצות ולקביעת מטרותיהן. לפי "תקנון על" של המועצה, 7 מבין 45 החברים במועצה יהיו נציגים מגזריים (נציג דרוזי, נציג בדואי וחמישה נציגים מהמגזר הערבי).

לאורך השנים עסקה המועצה הארצית בסוגיות חברתיות-אזרחיות שונות. בישיבתה מאפריל 2015 גיבשה המועצה הארצית את המדיניות השנתית והחליטה כי הנושא השנתי יעסוק בחיבור בין שונים. במסגרת זאת יפעלו המועצות לחיבור בין תרבויות כדי למנוע התבטאויות מילוליות ומעשים על רקע גזעני במרחב הציבורי בכלל וברשתות החברתיות בפרט, וזאת במטרה לשפר ולחדש את פני החברה.

**משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטתה של המועצה הארצית, שהתקבלה במהלך הביקורת, לתת לראשונה עדיפות לעיסוק בנושא של חיבור בין שונים ובהתמודדות עם תופעת הגזענות בחברה הישראלית. עם זאת, משרד מבקר המדינה סבור כי כדי לממש את המודל הדמוקרטי שבבסיס מועצות התלמידים, ובכלל זה להבטיח את הייצוג המגזרי במועצה הארצית, על מינהל חברה ונוער, בשיתוף המועצה הארצית, לבחון אם חברים בה נציגים מכל המגזרים והזרמים במערכת החינוך, לרבות נציגים של בתי הספר מהזרם הממלכתי-דתי, של המגזר החרדי ומקרב יוצאי אתיופיה. ייצוג כאמור במועצה הארצית ישמש מודל לשאר מועצות התלמידים.**

מינהל חברה ונוער מסר בתשובתו כי אי-צירוף נציגים ממגזרים מסוימים למועצה הארצית, כמו נציגים מהמגזר החרדי, אינו תלוי במשרד החינוך ובמינהל אלא "בפרנסי המגזר" המונעים את הצטרפותם. עם זאת, גיוון רב מתקיים בחלק מהמועצות התלמידים הרשותיות שבהן חברים גם נציגים מהמגזר החרדי ונציגים מהמגזר האתיופי.

ב. מינהל חברה ונוער מקיים מדי שנה מאות סמינרים ואלפי תכניות הכשרה לתפקידים הנתפסים כמנהיגות ייעודית בקרב התלמידים, ובהם מדריכים צעירים ברשויות המקומיות, מדריכי של"ח, מנהיגים קהילתיים, מדריכים בתנועות נוער ומנהיגות צעירה מובילה. ב"תכנית להכשרת מנהיגות צעירה במינהל חברה ונוער" מיוני 2003 המסדירה את הפיתוח המקצועי וההכשרה של המנהיגות הייעודית, קבע המינהל את מטרותיה - לעודד את התלמידים המשתתפים בהכשרה להירתם לתפקידי מנהיגות במשטר דמוקרטי, להקנות להם מיומנויות על פי אמות מידה דמוקרטיות ולפתח בקרבם יחס חיובי לערכי היסוד של החברה בישראל.

**מינהל חברה ונוער מקיים את פעילויות ההכשרה האמורות עבור אלפי תלמידים המיועדים להוביל בני נוער וילדים. מלבד קורסי מדריכים צעירים ברשויות המקומיות, הוא עושה זאת במסגרות מגזריות נפרדות. דהיינו, אין המינהל משתמש בפעילות החינוכית המרכזית הזאת כדי לקרב בין שונים וליצור היכרות וחיבור בין הזרמים השונים.**

מינהל חברה ונוער הוסיף ומסר כי הוא פועל רבות לחיבור בין שונים, במסגרת המשאבים והאמצעים העומדים לרשותו. לדבריו, "אכן, קיים קושי באיסוף המידע על הנמצא ועל הנעשה, אולם ידוע לנו [למטה המינהל] על יוזמות רבות לחיבורים

בין בתי ספר ובין מסגרות בלתי פורמליות" המתקיימות במסגרת תנועות נוער וארגונים שמשרד החינוך תומך בהן, ורובן נעשות ביזמה ובליווי של המחוזות.

**אף שמתפקידו של מינהל חברה ונוער להוביל את החינוך החברתי-ערכי-קהילתי במערכת החינוך, הוא מיעט עד כה לקדם תכניות ותהליכים ארוכי טווח להטמעת ערכי סובלנות, חיים משותפים ומניעת גזענות, המיועדים לכל התלמידים בחט"ב ובחט"ע. על המינהל להירתם לנושא ולנקוט פעולות מתוכננות ושיטתיות שיחייבו את יחידות המטה, את המחוזות ואת בתי הספר לשלב את העיסוק בנושאים אלה בפעילויות התלמידים מבוקר עד ערב ובמהלך כל שנה"ל. עליו להשתמש במסגרות ההוראה העיוניות, בהתנסות המעשית ובהכשרות התלמידים כדי לעודד אותם להכיר לעומק את הפנים המגוונות של החברה בישראל ולפתח רגישות וסולידריות, כבני נוער ובעתיד כבוגרים, כלפי המגזרים השונים. כצעד ראשון, על המינהל להבטיח שכל יחידותיו, לרבות בחמ"ד ובמחוז החרדי, יערכו כבר משנה"ל התשע"ו ליישום היעד שהוא קבע לקידום הנושא במסגרת התכנית האסטרטגית של משרד החינוך. במסגרת זאת, עליו להציף בפני הנהלת המשרד את הקשיים והחסמים העולים בפעולותיו מול מגזרים שונים ולתעדף משאבים, וכן להפעיל מנגנון למעקב אחר הפעילות שהמחוזות יוזמים ומיישמים בנושא.**

4. **מפגשים בין - מגזריים:** תהליכי הפגשה והידברות בין קבוצות שונות חיוניים לצמצום הדעות הקדומות, לקבלת האחר ולמיגור הגזענות. מחקרים מעידים שהמפגש המועיל הוא המפגש המתמשך ולא המפגש הקצר והחד-פעמי העלול להרחיב את הסטריאוטיפ השלילי. המסגרת האידיאלית לחיים משותפים בין מגזרים שונים היא בית ספר משותף לשני מגזרים, כדוגמת בתי הספר הדו-לשוניים של יהודים וערבים ובתי הספר המשותפים לדתיים וחילונים, הצומחים בקהילות אוהדות ומחנכים לשוויוניות ולסובלנות מגזרית. אולם מודלים אידיאליים אלה של חינוך במסגרת בתי ספר דו-לשוניים ובתי ספר משותפים ושוויוניים נתפסים כמודלים ייחודיים, והיזמה להקמת בתי ספר הפועלים לפי מודלים אלה אינה של משרד החינוך אלא של קהילות או ארגונים לא-ממשלתיים<sup>58</sup>.

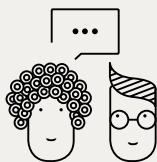
ביוני 2013, לנוכח חשיבות נושא המפגשים הבין-מגזריים, הקצה המשרד 2.5 מיליון ש"ח לצורך הפעלת תכניות המיועדות למפגשי הידברות. סכום זה פוצל בין שתי יחידות במשרד - 1.5 מיליון ש"ח הועברו למינהל חברה ונוער ומיליון ש"ח למטה האזרחי.

מינהל חברה ונוער גיבש בשנה"ל התשע"ד תקנה תקציבית ייעודית לחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור<sup>59</sup> המקיימים מפגשים לימודיים וחוויתיים בין תלמידים בכיתות ז-יב וצעירים עד גיל 21 מאוכלוסיות יעד שונות (להלן - ארגונים). ועדת תמיכות אמורה לדון במתן תמיכות מתקנה זו לארגונים העומדים במבחנים ובתנאי סף. עוד נקבע כי על התמיכה להינתן על פי עקרונות של סבירות ושל שוויון בין מקבלי התמיכה. המינהל פרסם קול קורא לארגונים להגיש בקשות לתמיכה.

58 למשל, העמותות יד ביד, הגר וצו פיוס.

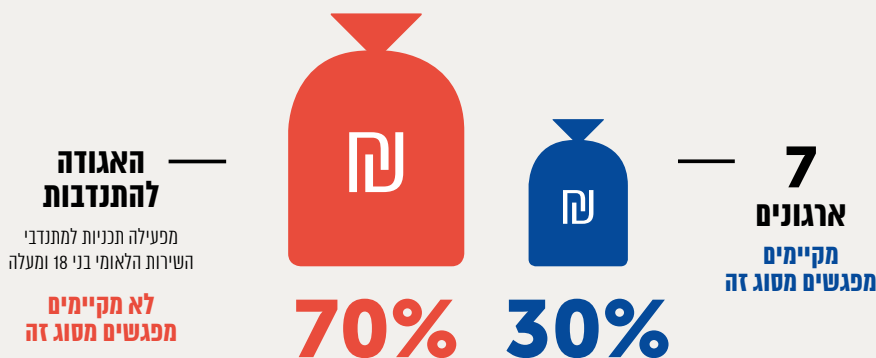
59 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך למוסדות ציבור המקיימים מפגשים בין תלמידים וצעירים מאוכלוסיות שונות.





## תמיכה של מינהל חברה ונוער בשנת 2014

בארגונים המקיימים מפגשי הידברות  
בין מורים לתלמידים ממגזרים שונים



### קיים ספק אם הנסכים ממלאים את ייעודם

בשנת 2014 תמך מינהל חברה ונוער בשמונה ארגונים שעמדו בתנאי הסף וקיימו מפגשי הידברות. את רוב סכום התמיכה (כ-70%) העביר המינהל לארגון אחד, "האגודה להתנדבות", המפעיל תכניות למתנדבי השירות הלאומי מעל גיל 18, שאין להן כל זיקה לקיום מפגשים של תלמידים ומורים ממגזרים שונים<sup>60</sup>. הדבר מעלה ספק אם עיקר כספי התקנה אכן ממלאים את ייעודם. אשר לשנת 2015, אין בידי מינהל חברה ונוער מידע בדבר היקף הפעילות שנעשתה והסכומים שנוצלו לשם כך.

המטה האזרחי ייעד את מיליון השקלים לצורך תמיכה בארגונים שבאחריותו המקיימים "מפגשים" בשיטת מיזמים משותפים עם עמותות למיניהן.

הביקורת העלתה כי עד למועד סיום הביקורת שילם המטה האזרחי לארגונים שעמם התקשר לביצוע מיזמים משותפים רק את מיעוט הסכומים שהוקצו בשנת 2014 ובמחצית הראשונה של שנת 2015. המטה שילם רק לשלושה ארגונים המקדמים מפגשים בין תלמידים במגזרים שונים<sup>61</sup>, אף שהתקשר עם עשרות ארגונים שעוסקים בהיבטים שונים של הפגשה בין תלמידים ומורים ממגזרים שונים. בכך הוא הפר את התחייבויותיו לפי הסכמי ההתקשרות.

60 מתוך אתר הארגון, נכון לדצמבר 2015: האגודה להתנדבות מפעילה כיום למעלה מ-5,000 מתנדבי שירות אזרחי-לאומי בישראל בניגוד ל-24-17. האגודה להתנדבות מפעילה מתנדבים מכל גווי הקשת החברתית הישראלית, מתוך חזון חברתי ערכי. פעילות התנדבותית זו מחזקת את תחושת השייכות לחברה ומסייעת בצמצום הפערים החברתיים.

61 לארגון "אפשר אחרת" (אשר הפגיש שישה צמדי בתי ספר) - 250,000 ש"ח; למכון מרחבים, המפעיל את תכנית "כולאננה" - 300,000 ש"ח; לארגון "ללמוד על העבר גשר להווה במוזיאון הארכיאולוגי בקיבוץ עין דור" - 200,000 ש"ח (אשר הפגיש שבעה צמדי בתי ספר).

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח החשיבות שמשרד החינוך מייחס למפגשי ההידברות, על מינהל חברה ונוער להגדיל את מספר המפגשים הבין-מגזריים בכלל והמפגשים בין ערבים ליהודים בפרט ואת מספר התלמידים והמורים שמתשתפים בהם. בכלל זה על מינהל חברה ונוער לבחון אם התנאים שקבע בתקנה לקבלת התמיכות נותנים מענה לצורך בהגדלת ספרם של מפגשים אלה. נוסף על כך, על המטה האזרחי להקפיד על קיום תנאי ההתקשרות עם הארגונים לביצוע מיזמים משותפים.

## אי-מיצוי הפעילות עם ארגונים לא-ממשלתיים

1. מתחילת שנות האלפיים גדלה המעורבות של ארגונים מהמגזר השני (העסקי) ומהמגזר השלישי (להלן - ארגונים לא-ממשלתיים) במערכת החינוך. פעמים רבות ארגונים אלה פועלים בשיטת המצי'נג, דהיינו התחייבות למימון חלק מסוים מהפעילות בתמורה להתחייבות המדינה או הרשות המקומית למימון ציבורי בשיעור שווה<sup>62</sup>. בדצמבר 2010 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל שכותרתו "נוהל לאישור תכניות חינוכיות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית)". במבוא לחוזר צוין כי המשרד מעודד כניסת ארגונים כאלה למערכת החינוך משום שיש בכניסתם כדי לתרום למימוש מדיניות החינוך, לגיוס משאבים חיצוניים וליצירת ידע מקצועי, שאי אפשר להשיגם בהיעדר מעורבותם. עם זאת, בחוזר המנכ"ל צוין כי פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים נעשתה עד אז שלא על פי אמות מידה מוגדרות להערכת איכות התכניות וללא נהלים אחידים המחייבים את כל הארגונים, כמו גם את גורמי המשרד, ולכן הוחלט למסד ולהבנות את השתלבותם במערכת החינוך; הכול באמצעות קביעת תנאי סף ומבחי איכות לגופים המציעים ולתכניות המוצעות ובאמצעות פעולות שוטפות של בקרה והערכה כדי לוודא את עמידתם בהתניות שנקבעו (להלן - נוהל מס' 1).

עד סוף העשור הראשון של שנות האלפיים אושר לכ-70 ארגונים לא-ממשלתיים לפעול במערכת החינוך בתחום החינוך לחיים משותפים ולדמוקרטיה<sup>63</sup>.

**הועלה כי עם פרסום נוהל מס' 1 לא ביצעו המשרד בכלל והמטה האזרחי בפרט מהלך שיטתי להסדרת פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים הרבים (יחסית לתחומי חינוך אחרים) העוסקים בחינוך לחיים משותפים ולמינות גזענות, ובכלל זה לקביעת תנאי סף ומבחי איכות לתכניותיהם. בפועל, ארגונים אלה עובדים שלא באופן סדור מול יחידות שונות במשרד (המטה האזרחי או מינהל חברה ונוער או המחוזות), והמשרד אינו עושה בקרה על פעילותם כדי לוודא שהם פועלים באורח רצוף, שיטתי וכוללני למילוי מטרות וצרכים מוגדרים של מערכת החינוך.**

**המשרד אינו עושה בקרה על פעילות ארגונים לא-ממשלתיים כדי לוודא שהם פועלים באורח רצוף, שיטתי וכוללני למילוי מטרות וצרכים מוגדרים של מערכת החינוך.**

62 בעת כהונתה של השרה פרופ' יולי תמיר הזמין משרד החינוך סקר למיפוי פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים. הסקר גילה גידול דרמטי באותן השנים בפעילויותיהם של ארגונים אלה במערכת החינוך, מעשרות בשנות התשעים למאות בסוף שנות האלפיים. בתוך מאמרו של ד"ר ניר מיכאלי, "מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל", יולי 2010.

2. במסגרת עקרונות התכנית מסובלנות למניעת גזענות צוין הצורך בשיתוף נציגים מהארגונים הלא-ממשלתיים ופורטו מיזמים משותפים עם ארגונים בנושא החינוך לחיים משותפים, ולמניעת גזענות המתוכננים לשנה"ל התשע"ה. יצוין כי כחצי שנה לאחר מכן, ביולי 2015 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל חדש שעניינו שילוב תכניות חינוכיות חיצוניות של הארגונים הלא-ממשלתיים, שהחליף את נוהל מס' 1. התפיסה השואפת לקדם שותפות עם הארגונים מתוך הכרה בערך תרומתם עומדת גם בבסיס המדיניות שעוגנה בנוהל זה. הנוהל מפרט מרכיבים להסדרת הנושא המתבססים על מדיניות חדשה, ובכלל זה נקבע כי משנה"ל התשע"ו יופעלו במוסדות החינוך אך ורק תכניות חיצוניות הרשומות במאגר ממוחשב שיוקם ויהיה פתוח לציבור.

ביולי 2015 קיים המטה האזרחי לראשונה מפגש עם 24 ארגונים מהמגזר השלישי שנערך במסגרת התכנית המערכתית מסובלנות למניעת גזענות. המפגש נועד להעמיק את ההיכרות עם אותם הארגונים מתוך רצון לשתף עמם פעולה ולהציג בפניהם את עקרונות התכנית מסובלנות למניעת גזענות, לרבות האתגרים הניצבים בפני משרד החינוך בגיבושה. בסיכום המפגש הובע רצון לקיים מפגשים באופן שוטף וליצור מכנה משותף שיהווה דרישות מינימום מבחינת המשרד בנוגע להיקף הפעילות החינוכית של הארגונים. עוד הוחלט להכין פורמט מסודר לאיסוף מידע על הארגונים הפועלים בתחום.

**אולם אף שהמטה האזרחי החל לתכלל את הפעילות עם הארגונים הלא-ממשלתיים, עד מועד סיום הביקורת לא קבע צוות ההיגוי של התכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, הפועל בראשותו של המטה האזרחי ומגבש את התכנית, עקרונות לשילובם של ארגונים אלה במסגרתה. בין היתר לא הציג המטה האזרחי לארגונים את המדיניות החדשה של המשרד לשילוב הארגונים הלא-ממשלתיים במערכת החינוך, את עקרונותיה ואת דפוסי הפעולה הנגזרים ממנה.**

המטה האזרחי מסר בתשובתו כי הוא רואה בארגונים הלא-ממשלתיים שותפים לקידום החינוך לסובלנות, לחיים משותפים ולמניעת גזענות. לתפיסתו, על עובדי מערכת החינוך להיות אחראים לתהליכים הנעשים בנושא, אך להשגת פעולה חינוכית יעילה הארגונים צריכים "להוות גוף המסייע ותומך שיביא להעצמת הצוותים החינוכיים בבתי הספר, כך שיוכלו לפעול בנושאים הללו באופן עצמאי ולטווח ארוך. כך לא יוצר מצב בו גופים באים והולכים מבתי הספר ועמם גם הטיפול בחיים משותפים וגזענות". לפיכך, המטה האזרחי פועל לחיזוק שיתוף הפעולה עם כל הארגונים הפועלים בתחום זה. על בסיס מפגשים נוספים עמם, שבהם ישתתפו גם נציגים של מינהל חברה ונוער, יעדכן המטה את מדיניותו.

**הארגונים הלא-ממשלתיים תורמים למערכת החינוך מהמקצועיות ומהמומחיות שלהם, וזאת לצד פתיחות, יצירתיות, יוזמה ופלורליזם המאפיינים את פעילותם ומבטאים את החיים האזרחיים בחברה דמוקרטית. לנוכח מדיניות משרד החינוך בשנים האחרונות, ומשהחליט לגבש תכנית לסובלנות ולמניעת**

גזענות, על המשרד גם להסדיר את מכלול ההיבטים הנוגעים לשיתוף הפעולה עם הארגונים הרבים הפועלים בתחום זה. על הסדרה זאת להיעשות בשיתוף פעולה בין כל יחידות העוסקות בנושא, וככל האפשר עם הארגונים עצמם, ועל פי מדיניות עקבית ארוכת טווח.

## פעילויות המחוזות בנושא החינוך לחיים משותפים ולמינע גזענות

תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956, מגדירות בין היתר את בעלי התפקידים במחוז, ובהם מנהלי מחוזות, מפקחים מחוזיים, מפקחים כוללים, מפקחים ומדריכים ייעודיים. התקנות מפרטות גם את תפקידיהם, ובין השאר עליהם לפעול מול מוסדות החינוך שבאחריות המחוז, לפי הוראות מנכ"ל המשרד או משנהו, לפקח עליהם ולהדריך.

כדי ללמוד על היקף הפעילויות של המחוזות לקידום נושא החינוך לחיים משותפים ולמינע גזענות בדק משרד מבקר המדינה את היקף העיסוק בנושא בשנה"ל התשע"ה בשלושה מחוזות - הצפון, חיפה והמרכז (להלן גם - שלושת המחוזות) - לפי המרכיבים האלה: שילוב הנושא בתכנית העבודה המחוזית וקביעתו כיעד מרכזי לשנה"ל התשע"ה; תכלול הנושא במחוז; שילוב הנושא בפעילות החינוך הפורמלי ובחינוך הלא פורמלי; ופיתוח מקצועי והשתלמויות ייעודיות למנהלים, למורים ולגננות.

**שילוב הנושא בתכנית העבודה המחוזית וקביעתו כיעד מרכזי:** משרד החינוך קבע כאמור בתכנית האסטרטגית לשנים 2014-2016 שני יעדים שלהם זיקה לנושא החינוך לחיים משותפים ולמינע גזענות. היעד האחד הוא העמקת החינוך הרגשי, הערכי והחברתי וקידום מעורבות אישית וחברתית, והיעד האחר הוא טיפוח זהות וערכי מורשת ייחודיים בתוך מרחב חיים משותף בחברה הישראלית על גווניה ברוח הכרזת העצמאות.

בהתבסס על התכנית האסטרטגית המשרד קובע מדי שנה, במסגרת מארזי תכנון, ניהול והיערכות (מתנ"ה), עקרונות מרכזיים בתכנון תכנית עבודה ודרכים ליישום, ובהם תכנון אסטרטגי הכולל ניתוח המציאות הקיימת וקביעת חזון ומטרות ויעדי התפתחות לשלוש שנים על פי סדרי עדיפויות; התאמה מתמדת של התכנית ושל דרכי עבודה לתנאים ולצרכים המשתנים; קיום תהליכי מעקב, בקרה והערכה לצורך התפתחות ושיפור שוטפים; והקצאת תקציב ומשאבים על פי סדרי העדיפויות. זאת ועוד, על פיהם יש לקבוע פעולות להשגתם של היעדים (להלן - משימות) ושל מדדי תפוקה ותוצאה לכל אחת מהמשימות כדי לבחון את האפקטיביות שלהן.

משרד מבקר המדינה בדק את שילוב שני היעדים בתכניות העבודה המחוזיות לשנה"ל התשע"ה בשלושת המחוזות. להלן בלוח 1 ממצאי הבדיקה:

**שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעית  
גזענות בתכנית העבודה המחוזית, התשע"ה**

מחוז המרכז	מחוז חיפה	מחוז הצפון	לוח 1
			האם המחוז ניתח את המציאות הקיימת בהקשר של חיים משותפים ומינעית גזענות?
			האם חיים משותפים ומינעית גזענות נכללו בחזון המחוז?
			האם המחוז הגדיר את הנושא כיעד התפתחות בתכנית התלת-שנתית?
			האם המחוז הגדיר בתכנית העבודה את היעדים שנקבעו?
			האם המחוז הגדיר בתכנית העבודה משימות בנושא?
			האם הוגדרו למשימות מדדי תפוקה?
			האם הוגדרו למשימות מדדי תוצאה?
			האם הוקצו משאבים למשימות?
			האם המשימות שנקבעו הן לכל הרצף הגילאי?

מהממצאים האלה עולה כי שלושת המחוזות שילבו אמנם במסגרת תכניות העבודה המחוזיות את היעדים שנקבעו, ואף גיבשו משימות הכוללות מדדי תפוקה, אך הנושא לא בא לידי ביטוי במרכיבים נוספים של תכניות העבודה. כמו כן, מחוזות חיפה והמרכז לא ניתחו את המציאות הקיימת במחוז הנוגעת לנושא זה, וכל שלושת המחוזות לא הגדירו למשימות מדדי תוצאה ומשאבים וגם לא קבעו משימות ייעודיות לאורך הרצף הגילאי. חסרונם של אלה עשוי לפגוע ביישום המלא והאפקטיבי של המשימות בכל בתי הספר שבאחריות המחוזות ובהשגת מטרות יעדי תכניות עבודה.

תכלול נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במחוז: עיקרון מרכזי לקידום הנושא ברצף הגילאי הוא שילוב בפעילויות החינוכיות של כל המגזרים והזרמים במערכת החינוך, לרבות הקניית ידע בכיתה והתנסות חווייתית בבית הספר ובפעילויות מחוצה לו. לכן, חשוב שכל מחוז ימנה גורם שיתכלל את הנושא בין כל היחידות העוסקות בו במחוז, יקבע משימות ולוחות זמנים לעבודתו, יבצע רישום פרוטוקולים של ישיבותיו, יכין מתווים לביצוע משימותיו ויקבע מנגנון למעקב אחר יישומם.

בהתאם לכך, בדק משרד מבקר המדינה אם שלושת המחוזות קיימו את המרכיבים האמורים לתכלול נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ברמה המחוזית בשנה"ל התשע"ה. להלן בלוח 2 הממצאים על יצירת תשתית של תכלול הנושא, לפי שלושת המחוזות:

			לוח 2
מחוז המרכז	מחוז חיפה	מחוז הצפון	
			<b>יצירת תשתית לתכלול פעילות החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות</b>
✓	✓	✓	האם המחוז מינה גורם מתכלל לנושא?
✓	✓	✓	האם מונה צוות עבודה משותף לקביעת משימות ליעדים?
✓	✓	✓	האם נקבע לצוות לוחות זמנים לישיבות עבודה?
<del>✓</del> *	✗	✗	האם יש פרוטוקולים של ישיבות העבודה?
✓	✓	✓	האם נקבע מתווה לביצוע המשימות?
✗	✓	✓	האם המחוז הקים מנגנון להערכה ולהפקת לקחים מיישום המשימות?

\* מחוז מרכז מבצע זאת באופן חלקי.

מהממצאים האלה עולה כי שלושת המחוזות קיימו חלק גדול מהמרכיבים ליצירת תשתית לתכלול הנושא. עם זאת, הם לא הקפידו על רישום פרוטוקולים של ישיבות הצוות, רישום הנדרש בין היתר להצפת קשיים ומחלוקות ולשיקפות בתהליך קבלת ההחלטות. עוד עולה כי מחוז המרכז אינו מפעיל כל מנגנון להערכת טיב ביצוע המשימות ותרומתן להשגת היעדים הרלוונטיים.

בנוגע למנגנון כזה מסר מחוז חיפה בתשובתו מנובמבר 2015 למבקר המדינה כי ייתכן שעליו לפתח את המנגנון שהוא מפעיל לנושא. מחוז הצפון מסר בתשובתו מנובמבר 2015 למבקר המדינה כי את ההערכה הוא עושה במסגרת ישיבות סטטוס עם מנהלת המחוז. הוא הוסיף שבדצמבר 2015 החליט למנות ועדת היגוי מחוזית לחיים משותפים בחברה רב-תרבותית.

שילוב הנושא בפעילות החינוך הפורמלי ובחינוך הלא פורמלי: שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות יכול להיעשות בדרכים שונות הנבדלות בהיקפן, באיכותן ובקהלי היעד שלהן. השילוב יכול להיעשות בין היתר במסגרת לימודי החובה במקצועות הדעת, בפעילויות החברתיות-קהילתיות הבלתי פורמליות ובמפגשים של מורים ותלמידים ממגזרים שונים.

משרד מבקר המדינה בדק את היקף שילוב הפעילות החינוכית בנושא במסגרות הפורמליות והבלתי פורמליות (לצד ימי שיא) הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בתכנית העבודה המחוזית לחינוך אזרחי שגיבש הרפרנט של המטה האזרחי לשנה"ל התשע"ה. להלן בלוח 3 הממצאים על נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות וקביעתו בתכנית העבודה לחינוך אזרחי, לפי שלושת המחוזות:

			שילוב נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות בתכנית העבודה לחינוך אזרחי
מחוז המרכז*	מחוז חיפה	מחוז הצפון	לוח 3
			האם קיימת תכנית עבודה לחינוך אזרחי?
<b>7</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	כמה משימות נקבעו בתכנית לחינוך אזרחי? **
			האם המשימות שנקבעו נוגעות לכל הרצף הגילאי?
			האם המשימות שולבו בתחומי הדעת?
			האם למחוז תכניות ללימוד משותף ליהודים וערבים במקצועות שונים?
			האם הנושא שולב במפגשים של מורים ותלמידים ממגזרים שונים?
			האם הנושא שולב בפעילות של מעורבות אזרחית, אישית וחברתית?

\* מלבד הפעילויות הנעשות בעיר רמלה. \*\* המשימות אינן כוללות ימי שיא וכתביט מערכי שיעור.

במצאים האלה מתגלה פער בין המחוזות בהיקף הפעילות בנושא. בעוד מחוז הצפון הקפיד לשלב את המשימות במקצועות הדעת ולגוון בסוגי הפעילויות, שני המחוזות האחרים לא עשו כן. פער ניכר נרשם גם במספר המשימות שקבע מחוז הצפון לנושא (27) לעומת מחוזות חיפה והמרכז (15 ו-7, בהתאמה). נוסף לכך, אף לא מחוז אחד שילב את הנושא במסגרת הפעילות של מעורבות אזרחית, אישית וחברתית.

שלושת המחוזות יזמו והובילו תכניות איכותניות לחינוך לסובלנות ולחיים משותפים, מוגבלות בהיקפן או במשך הזמן המוקצה להן, היכולות לשמש מודלים לפעילות שיש להרחיבה, כדלקמן: (א) מחוז המרכז, בשיתוף עיריית רמלה<sup>64</sup>, מקיים תכנית ללימוד משותף בין בתי הספר היסודיים בעיר המפעילה אותה. מערכת החינוך מחולקת לבתי ספר מהזרם הממלכתי-יהודי ולבתי ספר מהזרם הממלכתי לא-יהודי. התכנית כוללת לימוד משותף בשלושה זוגות של בתי ספר משני; המגזרים במקצוע מתמטיקה ותכנית ללימוד "מפתח הלב בחיים משותפים בעיר רמלה"<sup>65</sup> (ב) מחוז חיפה יזם פעילות כלל-מחוזית להעמקת החינוך לערכים ולחיים משותפים, ובבסיסה עומדת הטמעתה של תפיסה חינוכית פתוחה, פלורליסטית ורב-תרבותית (תכנית "קונגרס הנוער של מחוז חיפה"). מטרת התכנית לחבר בין כל התלמידים במחוז, מכל המגזרים ומכל הדתות, לקיום שיח משותף לסובלנות דתית ותרבותית, במסגרת תהליך חינוכי ולימודי מתמשך בכל בתי הספר במחוז; (ג) מחוז הצפון מפעיל את תכנית "אומנות של כולאננה"<sup>66</sup> המפגישה בין קבוצות תלמידים מהמגזר היהודי והערבי. בשנה"ל התשע"ה השתתפו בתכנית כ-20 בתי ספר ומהם כ-700 תלמידים מכיתות ה-1.

**פיתוח מקצועי והשתלמויות ייעודיות למנהלים, למורים ולגננות:** לנוכח חשיבות הפיתוח המקצועי להתמודדות עם נושא החינוך לחיים משותפים ולמינעו גזענות בדק משרד מבקר המדינה את התכנון ואת מספר עובדי ההוראה שהשתלמו בנושא בבתי הספר בשלושת המחוזות בשנה"ל התשע"ה<sup>67</sup>. להלן בלוח 4 הממצאים על הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה בנושא החינוך לחיים משותפים ולמינעו גזענות, לפי שלושת המחוזות:

64 התכנית פותחה בשיתוף מטח.

65 תכנית של משרד החינוך לבתי ספר יסודיים המתמקדת בטיפוח ערכים ומיומנויות חברתיות: מעגל קשרי פרט-קבוצה, מעגל החיים הכיתתי, מעגל החיים הבית-ספרי ומעגל החיים הלאומי - נקודות ציון בלוח השנה. התכנית מופעלת במסגרת שעת חינוך שבועית.

66 את התכנית פיתח מכון מרחבים והוא מלווה את הפעלתה.

67 לפי נתונים שהמציאו המחוזות - במחוז הצפון 3,006 מוסדות חינוך (767 בתי ספר ו-2,239 גני ילדים) ומועסקים בהם 26,504 עובדי הוראה; במחוז חיפה 1,744 מוסדות חינוך (389 בתי ספר ו-1,355 גני ילדים) ומועסקים בהם 17,691 עובדי הוראה; במחוז המרכז 3,275 מוסדות חינוך (610 בתי ספר ו-2,665 גני ילדים). מחוז מרכז לא מסר נתונים לגבי מספר עובדי ההוראה המועסקים בו.



## הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה בנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות



מחוז המרכז\*

מחוז חיפה

מחוז הצפון

לוח 4

✗	✗	✓	האם תכנית העבודה המחוזית כוללת תכנון לפיתוח מקצועי בנושא?
✓	✓	✓	האם תכנית העבודה לחינוך אזרחי כוללת תכנון לפיתוח מקצועי בנושא?
4%	4.3%	3.9%	שיעור מנהלי בתי ספר שהשתלמו בנושא בשנה"ל התשע"ה
	0.1%	0.8%	שיעור המורים והגננות שהשתלמו בנושא בשנה"ל התשע"ה (למעט השתלמויות בחדרי מורים)
0%	0%	2.0%	שיעור בתי הספר שקיימו השתלמויות בנושא בחדר מורים

\* בשנה"ל התשע"ה ערך מחוז המרכז השתלמויות למנהלים ולעובדי הוראה, אך אין ברשותו נתונים בנוגע למספר המשתלמים.

מן הממצאים עולה כי בשלושת המחוזות נרשם מספר קטן מאוד של מנהלים, מורים וגננות שעברו השתלמויות בנושא; רק במחוז הצפון הועברו השתלמויות בנושא בחדר המורים, אך מספרן היה קטן מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לשלושת המחוזות שנבדקו כי עליהם להשלים, במידות שונות, ובשיתוף יחידות המטה הרלוונטיות, את ההיערכות לעיסוק שיטתי וכוללני בנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במוסדות החינוך, לעקוב אחר יישום מרכיביה ולהעריך את תרומתם באמצעות הכלים והמשאבים העומדים לרשותם. לשם כך, עליהם, בין היתר, לנתח את המציאות הקיימת הנוגעת לנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במוסדות החינוך של המחוז, לרבות תרחישים לאירועים חריגים. על בסיס מציאות זו עליהם לשלב את המשימות של נושא זה במקצועות הדעת ובפעילות הבלתי פורמלית ולאורך הרצף הגילאי, להקנות לעובדי הוראה את הכלים להתמודדות עם תופעת הגזענות ולהרחיב את הפעלת המודלים האיכותניים לתחומים נוספים ובבתי ספר נוספים במחוז.

"איש אינו נולד כשהוא שונא אדם אחר בגלל צבע עורו. אנשים לומדים לשונא, ואם הם יכולים ללמוד לשונא, ניתן ללמדם גם לאהוב, אהבה היא טבעית הרבה יותר ללב האדם מהיפוכה". אמירה מפורסמת זאת של נלסון מנדלה, מנהיג המאבק באפליה הגזענית בדרום אפריקה, מגלמת את האופטימיות שבסיכויי המאבק בגזענות ואת חשיבותם של החינוך למיגורה ושל החינוך לחיים משותפים. מערכת החינוך, המופקדת על חינוך דור העתיד, דווקא בשנים שהאישיות ותפיסת העולם של הפרט מתגבשות ומתעצבות, ממלאת תפקיד מכריע במאבק בגזענות ובהטמעת מכלול הערכים הדמוקרטיים לקידומו וליצירת יחסי שותפות בין כל הקבוצות והמגזרים השונים בחברה.

עם זאת, ממצאי הדוח מעלים תמונה של עשייה מועטה של מטה משרד החינוך בנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, וזאת חרף מורכבותה של החברה הישראלית רבת השסעים, ולמרות הבעתן של עמדות סטריאוטיפיות ואנטי-דמוקרטיות וביטויי גזענות מטרידים החוזרים ונשנים בקרב בני נוער. תמונה זו עולה אף שהעקרונות המנחים לחינוך לערכים דמוקרטיים ולמאבק בגזענות במערכת החינוך כבר עוצבו לפני כעשרים שנה ואושרו בשנים האחרונות על ידי משרד החינוך. מצב זה מעלה את החשש שהנהלות המשרד לאורך השנים, וגם בשנים האחרונות, אף על פי שהכירו בחשיבות הנושא וקבעו אותו באופן הצהרתי כיעד משרדי בשנים האחרונות ואף הטילו על המטה האזרחי להכין תכנית מערכתית בנושא, הן נמנעו מלנקוט בפועל את מכלול הצעדים הדרושים ליצירת תשתית ארגונית, תקציבית, אופרטיבית ופדגוגית מספיקה להתמודדות מערכתית, אפקטיבית, וארוכת טווח למניעת גזענות בקרב תלמידים. בנסיבות אלה, הנושא עולה לסדר היום של משרד החינוך באופן אקראי ונקודתי, ורק בעקבות גילויי גזענות קיצוניים ואלימים ובימי שיא שנתיים.

על הנהלת משרד החינוך להוביל ללא כל דיחוי את מערכת החינוך, במסרים ובמעשים ולאורך כל הרצף החינוכי, לעיסוק כוללני אינטנסיבי, שיטתי, מחייב ומובנה בנושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות כדי לחולל שינוי בדפוסי ההתנהגות של התלמידים בנושא זה. לבניית התשתית הנדרשת לכך, עליה להעביר מסר חד-משמעי לכל הזרמים במערכת החינוך ולכל הבאים בשעריה - תלמידים וצוותי חינוך לאורך הרצף הגילאי - על היות ישראל מדינה דמוקרטית השייכת לכל אזרחיה ונשענת על ערכים המשותפים לכל הקבוצות והפרטים החיים בה. על משרד החינוך לרתום לנושא גם משרדי ממשלה נוספים וגופים רלוונטיים ברשויות המקומיות, לצד הסדרת פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים במערכת החינוך בנושא זה.



## דוחות מיוחדים שפורסמו בשנת 2016

---

הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות  
ואכיפת חוקי תעבורה



מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל



חינוך לחיים משותפים  
ולמניעת גזענות



[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)  

רחוב מבקר המדינה 2, קריית הלאום,  
ת"ד 1081 ירושלים 9101001  
טל. 02-6665000 פקס. 02-6665204