



## תקציר דוח מסכם לקראת כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2016

# תפיסת תפקיד השלטון המקומי בקידום החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים

עורכת המחקר: גלי שפיגל כהן, חוקרת חברתית

השיח בחברה הישראלית המשוסעת והקוטבית מתאפיין לעתים קרובות בחוסר סובלנות, בגילויי אלימות ובגזענות. הדבר מעיד על חוסר הפנמה של ערכים כמו כבוד האדם, חופש ביטוי, סובלנות ושוויון. מערכת החינוך, האמונה על חינוך הדור הצעיר לחיים אזרחיים ודמוקרטיים, אינה עוסקת באופן שיטתי בקידום מסרים של שוויון בין בני אדם, אינה מעודדת עיסוק בסוגיות הקשורות לניגוד ולמתח שבין יהודיות המדינה ובין היותה מדינה דמוקרטית ואינה עורכת דיון בסכנות הגזענות והפגיעה בכבוד האדם. משרד החינוך אינו מנחה את בתי הספר לעסוק בערכי הדמוקרטיה ואינו מציבם במקום ברור בסדר העדיפויות החינוכי.

### **בהיעדר הנחיה מוצהרת ממשרד החינוך בדקנו אם השלטון המקומי יכול להיות המנוע המקדם חינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים ברשות המקומית.**

הדיון במעורבות של השלטון המקומי בחינוך מעלה את השאלה בדבר העברת הסמכויות השלטוניות מן השלטון המרכזי אל השלטון המקומי וחלוקת התפקידים בין שני גורמי השלטון. בתוך כך עולה שאלה מרכזית בדבר חלוקת האחריות לחינוך, חלוקה שבה עובר מרכז הכובד מהשלטון המרכזי למקומי בלי שיהיה לכך ביטוי בחוקים הקשורים לחינוך. הרשויות המקומיות רואות בשיפור ההישגים במערכת החינוך ובקידום החינוך הערכי חלק מהותי מתפקידן ומחובתן, והן מייעדות לכך תקציבים גדולים ומוסיפות תכניות רבות לתכנית הליבה של משרד החינוך.

בנקודת מוצא זו, של ראשי הרשויות, הרואים בקידום החינוך חלק בלתי נפרד מתפקידם ומהמחויבות שלהם לתושבים, המחקר שלנו ניסה לבחון אם, וכיצד, תופסים ראשי הרשויות ומנהלי מחלקות החינוך שלהם את קידום החינוך לדמוקרטיה כחלק מתפקידם.

לשם כך ערכנו מחקר איכותני שכלל 35 ראיונות עומק, מתוכם 20 עם ראשי ערים/מועצות אזוריות, 7 מנהלי אגפי חינוך, ו-3 מחזיקי תיק חינוך. בראיונות נכללו ערים גדולות וקטנות מן המגזר היהודי והערבי, ערים מעורבות ולא מעורבות, ערים מן הפריפריה ומן המרכז. 5 ראיונות נוספים נערכו עם בעלי תפקידים במרכז השלטון המקומי, מומחים מתחום החינוך ברשויות המקומיות, מאיגוד מנהלי מחלקות החינוך וממשרד החינוך.

המחקר מבטא את תפיסת מרבית ראשי הרשויות ומנהלי החינוך שרואיינו בנוגע לתפקידם בקידום החינוך לדמוקרטיה ברשות המקומית.

## חינוך לדמוקרטיה – תפקידה של הממלכה

ראשי הרשויות ואנשי החינוך הצביעו על החשיבות הגדולה שהם רואים בקידום החינוך לדמוקרטיה. עם זאת, מרבית ראשי הרשויות ומנהלים אגפי החינוך לא רואים בחינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים חלק מתפקידם.

ראשי הרשויות הבחינו בין קידום החינוך, הכולל בין השאר תכניות לשיפור הישגים לימודיים ותכניות לחינוך ערכי (התנדבות, גיוס לצה"ל, תרומה לקהילה וסובלנות כלפי השונה, ילדים מחינוך מיוחד, עולים וכו'), לבין חינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים. בעוד שתכניות לשיפור הישגים הלימודיים והחינוך לערכים ולמידות טובות נתפסים כחלק קוהרנטי מתפקידם ומהמחויבות שלהם לתושבים, החינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים נתפס כ"תפקיד הממלכה", ולדעתם אין להם, כראשי רשויות, מנדט לעסוק בנושא.

מהמחקר עולה שהרשויות המקומיות מפתחות, ואף מייעדות משאבים, תכנים ותכניות שנתפסות בעיניהן כ**חינוך ותגבור** הנושאים שמשדר החינוך עוסק בהם. החינוך לערכי הדמוקרטיה, לעומת זאת, נתפס בעיניהם כ**תוספת חיצונית** שאינה נכללת בתכניות של משרד החינוך.

## החסמים שהרשויות המקומיות צריכות להתמודד עמם בקידום החינוך לדמוקרטיה

**1. מדיניות משרד החינוך.** ראשי הרשויות חשים שהחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים אינו נמצא בראש סדר העדיפויות של משרד החינוך. משרד החינוך אינו מנחה באופן ברור לעסוק בדמוקרטיה (מחוץ לשיעורי האזרחות) ואינו מודד את היקף העיסוק בערכים דמוקרטיים. זה המצב למרות שהתמונה החינוכית החדשה שפרסם משרד החינוך מחזקת את הזיקה לחינוך לערכים ומוסיפה מדידה של חינוך ערכי, אף שהיא מתמקדת בעיקר בחינוך למידות טובות ולהתנהגות סובלנית לאחר ואינה נותנת ביטוי להקשר הדמוקרטי של הערכים.

במקרים קיצוניים ניכר כי קידום העיסוק בערכים של דמוקרטיה **לא רק נתפס כמנותק מהנחיות המשרד, אלא אפילו כמנוגד ל"רוח המשרד"**, והעיסוק בו בכיתות מעורר ביקורת ציבורית ומקצועית רבה.

ראשי הרשויות אף ציינו שכיוון שהם אינם המעסיקים של המורים, אין להם הסמכות להורות להם לעסוק בדמוקרטיה, שלא כמו הסמכות שיש להם להורות למורים לעסוק בחינוך לערכים אחרים, היות שהללו אינם נתפסים כעומדים בסתירה לערכים של המורים ואינם מורכבים כמו ערכי הדמוקרטיה.

**2. שיקולי פוליטיקה, אלקטורט ופופולריות.** העיסוק בדמוקרטיה לא נמצא על סדר היום של הרשות המקומית, בין השאר בגלל נפיצותו ומורכבותו של הנושא. ראשי הרשויות, השואפים לשקט ולמתן מענה מיטבי לצורכי התושבים, חוששים שהחינוך לדמוקרטיה והכנסת תכנים שנויים במחלוקת לסדר היום החינוכי יעוררו רעשים

והתנגדות בקרב תושבים, חברי קואליציה או רבנים ויגרמו לשיח קונפליקטואלי וביקורת כלפי הרשות המקומית וגורמי החינוך ברשות. בנוסף הביעו חלק מראשי הרשויות חשש מביקורת ברשתות החברתיות ובתקשורת המקומית והארצית.

החינוך לדמוקרטיה, שלא כמו שיפור הישגים לימודיים וחינוך לערכים כמו התנדבות לצה"ל ותרומה לקהילה, לא נתפס כמענה לצורכי התושבים, אינו עולה כדרישה מהתושבים ונראה כנושא שאינו משרת את האינטרסים של התושבים, של הרשות המקומית או של העומד בראשה.

**3. היעדר תקציבים.** ראשי רשויות יהודיות או מעורבות, בעיקר רשויות קטנות וחלשות, וגם ראשי רשויות מן המגזר הערבי ציינו כי על סדר היום החינוכי שלהם עומדים נושאים בוערים יותר כגון תקנים לפסיכולוג חינוכי או סיוע לתלמידים עולים.

## החינוך הבלתי פורמלי – מרחב פוטנציאלי לחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים

ראשי הרשויות רואים בחינוך הבלתי פורמלי (תנועות הנוער, מועצות הנוער, מרכזים קהילתיים) ערוץ מתאים ומרחב שבו יש לרשות המקומית מנדט וחופש פעולה להוסיף תכנים חינוכיים ולעסוק בערכים כמו התנדבות, אזרחות פעילה או תנועות נוער. למרות שבפעול הם אינם מקדמים את החינוך לערכי הדמוקרטיה בחינוך הבלתי פורמלי, ראשי הרשויות רואים בו ערוץ נכון ואפקטיבי לקידום הנושא ושאנו עומד בסתירה לעמדת משרד החינוך.

חסרונו של החינוך הבלתי פורמלי הוא בכך שלא כל הילדים נמצאים בו. לתפיסת ראשי רשויות רבים, החינוך הבלתי פורמלי אינו יכול להיות ערוץ מרכזי העומד בפני עצמו, בקידום, אלא מחייב שיתוף פעולה עם החינוך הפורמלי.

## מה עושים ברשויות המקומיות?

- במרבית הרשויות המקומיות לא נעשות פעילויות לקידום החינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים. מתוך 28 רשויות שבהן נערך המחקר, 3 רשויות מקומיות מקדמות ומממנות (בהיקפים שונים) תכניות העוסקות בערכים של דמוקרטיה. מתוכן בעיר אחת בלבד הוקצה תקציב גדול לחינוך לדמוקרטיה, כסעיף קבוע בתקציב, נבנתה תכנית נרחבת לכל בתי הספר העירוניים לערכים של דמוקרטיה, הוספו תכנים של דמוקרטיה בכל מקצועות המלל, נבנו פורמטים של למידה המאפשרת דיון בכיתות בסוגיות שבמחלוקת, והתקיימו הכשרה והכנה אינטנסיבית של הצוות החינוכי ושיתופו בבניית התוכנית.
- ברשויות מקומיות אלו התקבלה החלטה גורפת של ההנהגה המקומית, המבוססת על תפיסת עולמו של ראש הרשות, שיש לשים את הנושא בראש סדר היום הציבורי למרות מדיניות משרד החינוך.

- במרבית הרשויות המקומיות מתקיימים מפגשים בין קבוצות שונות (דתיים-חילונים, חינוך רגיל-חינוך מיוחד, ערבים-יהודים), לרוב ביוזמת בתי הספר וללא התערבות או סיוע מהרשות המקומית.
- 12 רשויות מקומיות, מתוך 28 שהשתתפו במחקר, מקדמות, יוזמות או מממנות (בהיקפים שונים) מפגשים בין קבוצות שונות במסגרת תכניות חינוך לדו-קיום (לרוב מפגשים בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים). מתוך 12 הרשויות המקדמות מפגשים של דו-קיום, 7 הן ערים מעורבות ו-4 נמצאות בפריפריה, בשכנות ליישובים ערביים. רשויות אלו רואות בחינוך לדו-קיום צורך ממשי לטובת קיום החיים המשותפים ברשות המקומית.
- ברשויות המקומיות המקדמות חינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים מתקיים שיתוף פעולה פורה ונרחב עם נציגי משרד החינוך העובדים בשטח (מפקחים, רפרנטים של המטה לחינוך אזרחי וחיים ושותפים ומנהל חינוך ונוער), בניגוד לתדמית של משרד החינוך, הנתפס כמקדם תחומי לימוד שמייצגים את יהודייה של המדינה על פני אלה שמדגישים את היותה דמוקרטית.

## מסקנות והמלצות

ראשי הרשויות רואים חשיבות רבה בחינוך לדמוקרטיה. עם זאת, בהיעדר הנחיה גורפת של משרד החינוך לעסוק בערכים של דמוקרטיה ובהיעדר מדידת היקף העיסוק בערכי דמוקרטיה בבתי הספר, נתפס החינוך לערכי דמוקרטיה כנושא שאינו נמצא על סדר היום החינוכי ואשר לעתים הוא אפילו מנוגד ל"רוח העולה ממשרד החינוך". משום כך ראשי הרשויות מרגישים שאין לגיטימיות לעיסוק בבתי הספר בערכי הדמוקרטיה ושאיין להם מנדט לקדם עיסוק שכזה. קולם של הגורמים במשרד החינוך "הנושאים את דגל הדמוקרטיה" (המטה לחינוך אזרחים וחיים משותפים ומינהל חברה ונוער) אינו נשמע, ועל המסרים שהם מקדמים מאפילה התנהלות המשרד בסוגיות כמו פסילת הספר "גדר חיה" ופרשות כמו פיטורי אדם ורטה ופיטורי המפקח לשעבר על מקצוע האזרחות.

1. **הצהרה ברורה של משרד החינוך והוספת מדידה של ערכי דמוקרטיה למדידת ההישגים הערכיים** (שאותה הוסיף משרד החינוך בתמונה החינוכית שפרסם השנה) תיתן לגיטימציה ומנדט לרשויות המקומיות לקדם גם הן תכנים של ערכי דמוקרטיה ברשויות המקומיות.
2. **חיזוק הקשר והגברת המודעות של הרשויות המקומיות לגורמים במשרד החינוך האמונים על החינוך לדמוקרטיה** יצמצמו את הפער בין תדמית המשרד לבין שיתוף הפעולה של אנשי השטח של משרד החינוך בפועל ויגבו את הרשויות המקומיות בבואן לקדם את הנושא.
3. **יצירת רצף תוכני בין החינוך הפורמלי לבלתי פורמלי** שתשלב חשיפת תכנים של דמוקרטיה לכל הילדים (בחינוך הפורמלי) והעמקה והרחבה לכלל הקהילה (בחינוך הבלתי פורמלי).