

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

משרד החינוך

חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות ביקורת מעקב





חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות

ביקורת מעקב

רקע

"גזענות" היא כל שנאת חינם של זר בשל היותו זר, על רקע שונות גזעית או לאומית אתנית¹. בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי או החוק), נקבע כי מטרתו הן, בין היתר, חינוך לאהבת אדם, חינוך למתן יחס מכבד לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת וכן חינוך לחתירה לשלום ולסובלנות בין בני אדם ובין עמים. בכך משתקפת השאיפה להיותה של מערכת החינוך גורם משמעותי בקידום ערכים אלה בקרב החברה, בעיצוב דמותה של החברה ובהתוויית השיח הציבורי העתידי, מתוך מתן אפשרות לכל פרט לחיות על פי בחירתו ומתוך כיבוד השונה והאחר. מטרת נוספות של החוק הן הנחלת עקרונות ההכרה על הקמת מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הקניית יחס של כבוד לזכויות אדם, לערכים דמוקרטיים ולסובלנות וכן הכרת התרבות והמורשת של כל קבוצות האוכלוסייה האחרות במדינת ישראל². במסגרת החוק על משרד החינוך להניח את היסודות לערכים אלה בקרב תלמידי ישראל, ולהוביל להיכרות וליצירת שותפות בין הקבוצות בחברה. שותפות זו עומדת במבחן דווקא בעיתות חירום ומשבר חברתי, דוגמת משבר הקורונה שפרץ בשנת 2020 ברחבי העולם ובכלל זה בישראל.

1 ע"פ 3831 אלבה נ' מדינת ישראל נ(5) 221, עמ' 256 - 257 (1996).

ד



נתוני מפתח

<p>21 בתי ספר</p> <p>השתתפו בתוכנית "תקווה ישראלית"⁴ הבוחנת את המוכנות של התלמידים לחיים משותפים לפי ארבעה מרכיבים: סובלנות, רגישות לאי-שוויון, זהות חברתית ומוכנות לקרבה חברתית, מתוך כ-5,000 בתי ספר נכון לשנת הלימודים התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019)</p>	<p>2,000 מורים</p> <p>בשנה (בממוצע) משתלמים בנושא מניעת גזענות וחינוך לסובלנות</p>	<p>237 מיליון ש"ח</p> <p>תקציב משרד החינוך, בפריסה לשנים 2016 - 2019, ליישום תוכנית בין-משרדית לשילוב יוצאי אתיופיה, הכוללת משימות למניעת גזענות (תוכנית "דרך חדשה")³</p>	<p>4 זרמי חינוך</p> <p>פועלים במערכת החינוך הישראלית המשקפים את קבוצות האוכלוסייה העיקריות - יהודים חילונים, יהודים דתיים, יהודים חרדים וערבים</p>
<p>75 מורים ערבים שולבו בשנה"ל התש"ף בבתי ספר מהמגזר היהודי, לעומת יעד של 50 מורים</p>	<p>0 מפגשים</p> <p>עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2020, לא התקיימו מפגשי תלמידים מהמגזר החרדי עם תלמידים ממגזרים אחרים</p>	<p>717 מורים יוצאי אתיופיה שולבו עד שנה"ל התש"ף במערכת החינוך במסגרת התוכנית "דרך חדשה", לעומת יעד של 600 מורים</p>	<p>13,870 תלמידים</p> <p>מחטיבות הביניים ומהחטיבות העליונות השתתפו בלימוד משותף של בתי ספר מזרמי חינוך שונים בשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020), מתוך 970,000 תלמידים בשכבות גיל אלו</p>

3 ראו החלטת ממשלה 324, "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית" (31.7.15); החלטת ממשלה 609, "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות וצוות יישום ומעקב אחרי התכנית" (29.10.15).

4 מהלך שמוביל בית הנשיא ושותפים לו משרד החינוך, תקווה ישראלית, פורום דב לאוטמן למדיניות החינוך ומרכז אקורד שבאוניברסיטה העברית.

פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד בעניין חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות (הדוח הקודם)⁵. בחודשים מאי עד אוקטובר 2020 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא פעולותיו של משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - באגף חברה ורוח במזכירות הפדגוגית (להלן - מזה"פ), במטרה לחינוך אזרחי, אצל המפקחת המרכזת (מפמ"רית) לאזרחות והמפמ"רית להיסטוריה בזרם הממלכתי; אצל הממונה על מניעת גזענות; במינהל עובדי הוראה; בשירות הפסיכולוגי החינוכי שבמינהל הפדגוגי; במינהל חברה ונוער וכן אצל המשנה למנכ"ל משרד החינוך המובילה את התוכנית "דרך חדשה". בדיקות השלמה נעשו ביחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים ובמועצה להשכלה גבוהה (המל"ג).



תמונת המצב העולה מן הביקורת

יישום מרכיבים מרכזיים בתפיסה המנחה - בדוח הקודם עלה שמשרד החינוך לא קידם מרכיבים שנועדו לחולל שינוי בגישה לחינוך הדמוקרטי, האזרחי והערכי ברוח המלצות ועדה ציבורית שאימצו כבר במחצית שנות התשעים של המאה העשרים⁶. בביקורת המעקב עלה כי לא חלו שינויים בתחום זה, והמשרד טרם החל לקדם מרכיבים מרכזיים מהתפיסה המנחה, כגון הקמת ועדת היגוי לתכלול הנושא ולקביעת מדיניות שתתורגם לתוכנית אופרטיבית שתחייב את כלל יחידות המשרד. נוסף על כך, המשרד לא עיגן את התפיסה בחוזר מנכ"ל שיתווה את אבני הדרך לחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים בכלל המגזרים ושלבי החינוך.

היקף תופעת הגזענות בקרב תלמידים - על פי הדוח הקודם, משרד החינוך לא קבע מדד לבחינה אחידה, שיטתית ועקבית של היקף תופעת הגזענות במערכת החינוך, שתכלול פרמטרים של התנהגויות שלפיהן אפשר לדרג את היקף הגזענות ואת פעילויות בתי הספר לקידום חיים משותפים בהם. בביקורת המעקב עלה שבשנים 2015 - 2016 החל

5 מבקר המדינה, **חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות - דוח ביקורת מיוחד (2016)**.

6 משרד החינוך, התרבות והספורט, **דין וחשבון ועדת קרמניצר - להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל (1996) (דוח ועדת קרמניצר)**. את הוועדה מינה במרץ 1995 שר החינוך, התרבות והספורט דאז פרופ' אמנון רובינשטיין.



המשרד לפתח מדד גזענות אך טרם השלים את פיתוחו. המדד נועד לשמש כלי ייחודי שעשוי להציג תמונת מצב ממצה ועדכנית של התופעה בקרב כלל התלמידים. המשרד גם טרם השלים את כלי המיפוי של תופעת הגזענות בקרב תלמידים על היבטיה השונים.

התוכנית המערכתית חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות - בדוח הקודם עלה שבנובמבר 2014 קבעה מנכ"לית משרד החינוך דאו כי התוכנית תופעל בכל מערכת החינוך באופן קבוע ושיטתי החל בספטמבר 2016. בביקורת המעקב עלה שמסמך המלצות בנושא שגיבש המטה לחינוך אזרחי ב-2016 עדיין לא אושר על ידי המזה"פ. עוד עלה כי אף שהמשרד שילב את נושא החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות במטרות התוכנית האסטרטגית שלו הוא לא גיבש מתווה וכלים להטמעתה וליישומה בתוכנית הלימוד; בתי הספר והתלמידים גם אינם מוערכים ואינם נמדדים על השתתפותם בתוכנית. זאת ועוד, פעילות של שיתוף והתנסות של תלמידים ומורים בבתי הספר בנושא היא וולונטרית והיא תולדה של החלטה פרטנית של בית הספר או של המורה.

תוכנית מערכתית ייעודית לחיים משותפים בין יהודים לערבים - בדוח הקודם עלה שמשרד החינוך לא קידם תוכנית לחינוך לחיים משותפים בין ערבים ליהודים אף שהחליט לעשות כן כבר בדצמבר 2009. בביקורת המעקב עלה שהמשרד לא גיבש תוכנית מערכתית ייעודית למניעת גזענות ולחיים משותפים בין תלמידים ערבים לתלמידים יהודים, וכי לא מיפה את כלל הפעילויות שמקיימים בנושא זה אגפי המשרד ובתי הספר. המשרד אף לא דן ולא הכריע בסוגיה אם לכלול נושא זה בתוכנית מערכתית כללית שעוסקת בגזענות או לייחד לו תוכנית ולקדם פעילויות נפרדות.

תוכנית לקירוב בין תלמידי המגזר החרדי לתלמידי שאר המגזרים - ביקורת המעקב בחנה נושא זה לראשונה, ועלה כי משרד החינוך לא קבע בתוכנית האסטרטגיות שלו מטרות ויעדים ייחודיים לקירוב בין תלמידי חרדים לתלמידי שאר המגזרים למרות הדעות הקדומות והסטראוטיפים השליליים של בני הנוער כלפי אוכלוסייה זו. עוד עלה כי תלמידי מהמגזר החרדי אינם נפגשים עם תלמידי ממגזרים אחרים.

שילוב הנושא בהוראת מקצוע האזרחות - בדוח הקודם עלה שמשרד החינוך לא הפך את לימודי האזרחות במערכת החינוך לעוגן בהנחלת ידע, ערכים ומעורבות רגשית בסוגיות של סובלנות וחיים משותפים. בביקורת המעקב עלה כי לצד שילוב פרקים הנוגעים למיעוטים בחברה הישראלית בספר האזרחות החדש, טרם תיקן המשרד תיקונים מחוללי שינוי בתחום דעת זה, לרבות הרחבת לימודי האזרחות לשלבי חינוך נוספים, וכי נושא לימוד השסעים בחברה הישראלית אינו מחייב את כל התלמידים הלומדים אזרחות⁷. המשרד אף לא בחן את טיב ההטמעה של תוכנית הלימודים החדשה באזרחות משנת 2011, ובפרט את הפרקים הנוגעים למיעוטים ולסוגיית הגזענות.

תוכנית לפיתוח מקצועי ועידוד ניהול של שיח מוגן - בדוח הקודם עלה שמשרד החינוך לא גיבש תוכנית לפיתוח מקצועי מחייב לכלל המורים בנושא חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות, ובפועל פחות מאחוז אחד מכלל ההשתלמויות באותה עת הוקדשו לנושא. ביקורת המעקב העלתה כי חל שינוי שאינו מהותי למול הנתון שעלה בדוח

7 מחייב את כל האוכלוסיות (למעט החרדי) שנה אחת בחטיבת הביניים (בדרך כלל בכיתה ט') ובחטיבה העליונה.



הקודם בשיעור השתתפותם של מורים בקורסים ייעודיים לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות.



מינוי ממונה על מניעת גזענות למערכת החינוך - בספטמבר 2019 מונה במטה משרד החינוך הממונה על מניעת גזענות, הכפוף למשנה למנכ"ל משרד החינוך. הממונה היה חבר בצוות משרדי לבניית התוכנית האסטרטגית של משרד החינוך לשנה"ל התשפ"א (2020 - 2021), צוות שאחראי ליישום הערך "שותפות ואחדות במערכת החינוך". הממונה עזב את תפקידו וב-3.12.20 פורסם מכרז לתפקיד.

תוכנית בין-משרדית לקידום ולשילוב יוצאי אתיופיה במערכת החינוך - דרך חדשה - משרד החינוך הטמיע ויישם יחידת לימוד בנושא תרבותה ומורשתה של קהילת יוצאי אתיופיה, הנהיג שבוע קליטה ועלייה בכל שלבי החינוך וביצע פיתוח מקצועי למורים בנושא מימוניות וכישורים רב-תרבותיים בימי עיון ובקורסים הנלמדים במכללות להוראה. המשרד גם נתן לתהליכים אלה ביטוי בחזרי מנכ"ל.

שילוב נושא מניעת הגזענות בהוראת מקצוע ההיסטוריה בחינוך הממלכתי - בביקורת המעקב עלה כי בשני תחומים עיקריים נעשה תיקון בתוכנית הלימוד היסטוריה בחינוך הממלכתי: הוספת יחידת לימוד לתוכנית הלימודים בנושא ההיסטוריה של הדרוזים והצ'רקסים ופיתוח יחידת לימוד לתלמידי כיתה ח' בנושא מניעת גזענות בראי ההיסטוריה. עוד עלה כי אושרה תוכנית לימודים חדשה לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית העוסקת בערכים של סובלנות, קבלת האחר וחיים משותפים, וכי בתוכנית הלימודים ההיסטוריה בחינוך הממלכתי-דתי הוספה התייחסות לתרבויות וחברות אחרות.

שילוב נושא מניעת הגזענות בתוכנית להכשרת עובדי הוראה - הדוח הקודם לימד שמשרד החינוך לא פעל להפוך את הנושא לחלק בלתי נפרד מתהליך ההכשרה של עובדי הוראה חדשים. ביקורת המעקב העלתה שהוועדה לבחינה מחודשת ועדכון מתווה ההכשרה של עובדי הוראה כללה בהמלצותיה למל"ג מאמצע שנת 2020 רכיבי לימוד ותכנים מחייבים בנושא חינוך למניעת גזענות ולחיים משותפים. עם זאת, המל"ג טרם אישרה את המתווה החדש והמכללות האקדמיות להוראה טרם יישמו רכיבי לימוד אלו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד החינוך ימשיך ויישם את המלצות דוח ועדת קרמניצר, שאותן אימץ זה מכבר, ויקים ועדת היגוי עליונה, בראשות מנכ"ל המשרד או נושא משרה בכיר אחר במשרד, אשר תקבע מדיניות, תעקוב אחר מימושה ובה בעת תשמש פורום לקבלת החלטות מחייבות, לרבות החלטות תקציביות והכרעה במחלוקות. נוסף על כך, על המשרד להקנות לממונה על מניעת גזענות מעמד וכלים שיאפשרו לו לתכלל ולנהל בפועל את ההתמודדות עם מניעת הגזענות במערכת החינוך.



מומלץ כי משרד החינוך ישלים גיבוש מסמך מאושר לחינוך לדמוקרטיה ולאורח חיים דמוקרטי על פני רצף הגילים ויפרסם חוזר מנכ"ל בנושא הסובלנות ומניעת הגזענות. עוד מומלץ כי המשרד ישלים תוכנית עבודה מערכתית, ארוכת טווח אשר תקיף את כלל בתי הספר והצוותים החינוכיים, ואף יבחן חיוב השתתפות בפעילויות אלו.

מומלץ כי משרד החינוך ישלים את פיתוח מדד הגזענות וייזום אבחון ומיפוי של רמות הגזענות והעידוד לחיים משותפים בקרב כלל התלמידים בבתי הספר. עוד מומלץ שהמשרד יקשור בין ממצאי הסקרים הבודקים את היקף הגזענות בקרב תלמידים ובין תוכניות הלימוד ושאר הפעילויות בבית הספר שהוא אחראי להן בשעות הפנאי. נוסף על כך, מומלץ שתיבחן אפשרות להכללה של חובת דיווח על גילויי אלימות מילולית חמורה של גזענות במסגרת חוזר מנכ"ל בנושא קידום אקלים בטוח.

מומלץ כי משרד החינוך ימפה את מגוון הפעולות שיוזמות יחידות מטה שונות לקירוב בין תלמידים ערבים לתלמידים יהודים ממגזרים שונים ויבחן וינתח את מידת האפקטיביות של פעולות אלה. עוד מומלץ שהמשרד יגבש אסטרטגיה להובלת תפנית ביחסים בין שתי האוכלוסיות שתוביל אותן לדרך של שותפות.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל לצמצום הסטראוטיפים כלפי המגזר החרדי, ובכלל זה לקיים מפגשים בין תלמידי מגזר זה ובין תלמידי מגזרים אחרים. בה בעת מומלץ כי המשרד ישכיל להטמיע בקרב כלל תלמידי המגזר החרדי ערכים של סובלנות, הכלת האחר, וכיבוד תרבויות שונות לכל המגזרים והקבוצות בחברה הישראלית.

מומלץ כי משרד החינוך ישקול להרחיב את לימודי מקצוע האזרחות, בפרט בסוגיות של חיים משותפים ומניעת גזענות בכל שלבי החינוך ובכל זרמי החינוך: הרחבת לימודי האזרחות לשלבי חינוך נוספים, בחינת טיב הטמעת לימוד הנושא בבתי הספר וניתוח הקשיים העומדים לפני המורים בהוראתו בזרמי החינוך השונים. עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הדרך להסרת החסמים והדרכים להרחבת מספר מטלות הביצוע המשותפות באזרחות ויפעל לעידוד זרמי החינוך השונים לשתף פעולה בביצוע מטלות אלו.

מומלץ שהמל"ג תשלים את הליכי אישור המתווה להכשרת מורים ותיתן את דעתה במסגרת המתווה לחשיבות שיש לחשיפה ראשונית של כל המורים לעתיד למורכבות ההוראה לסובלנות ולחיים משותפים בחברה הישראלית ולשילובה בהכשרתם במוסדות האקדמיים, בפרט בשים לב להחלטת הממשלה מאוגוסט 2016 בעניין מיגור גזענות וההכרה בצורך להכשיר מורים בעניין זה.



מידת תיקון עיקרי הליקויים מהביקורת הקודמת

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן מועטה / חלקית	לא תוקן		
				<p>משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לתכלול הנושא, לקביעת מדיניות, להכנת תוכנית אופרטיבית, להכרעה במחלוקות ולקבלת החלטות, לרבות החלטות תקציביות, המחייבות את כל היחידות הרלוונטיות במשרד.</p>	יישום מרכיבים מרכזיים בתפיסה המנחה
				<p>משרד החינוך לא קבע מדד לבחינה אחידה, שיטתית ועקבית של היקף תופעת הגזענות במערכת החינוך, שתכלול פרמטרים של התנהגויות שלפיהן אפשר לדרג את היקף הגזענות ואת פעילויות בתי הספר לקידום חיים משותפים.</p>	בחינה של היקף תופעת הגזענות בקרב תלמידים
				<p>המשרד לא גיבש תוכנית לחינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות. אבני היסוד בתשתית התוכנית - כמו מיפוי בתי ספר וגיבוש תוכנית לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה - לא בוצעו.</p>	התוכנית המערכתית "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות"



חינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במועטה / חלקית	לא תוקן							
				תוכנית מערכתית ייעודית לחיים משותפים בין יהודים לערבים	ממרץ 2011 לא סיים משרד החינוך לגבש טיוטת חוזר מנכ"ל לקידום נושא החינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים במערכת החינוך.					
				מפגשים בין-מגזריים	רוב התקציב שהקצה המשרד להפעלת תוכניות למפגשי הידברות הוקצה לארגון אחד שאין לו זיקה לקיום מפגשים בן תלמידים. למשרד אין מידע בדבר היקף הפעילות שנעשתה במפגשים ולתקציב שנוצל.					
				שילוב מורים בין-מגזרי בבתי הספר	המשרד לא עמד ביעד לשילוב 500 מורים ערבים בבתי ספר יהודיים.					
				שילוב הנושא בהוראת מקצוע האזרחות	הומלץ למשרד החינוך להפוך את לימודי האזרחות במערכת החינוך לעוגן בהנחלת ידע, ערכים ומעורבות רגשית. המשרד לא שילב את המלצות דוח ועדת קרמניצר, שאותן אימץ, בתוכנית הלימוד החדשה מ-2011, ובכלל זה לא הוגדל היקף לימודי המקצוע לשכבות גיל נוספות; לא גובשו מדריכי למידה להתייחסות למיעוטים ולא הוקצו לכך שעות הוראה; בחינות הבגרות לא כללו התייחסות לנושא השסעים ולא קודמה המתכונת של "מטלות ביצוע משותפות".					



חינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				
לא תוקן	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה / חלקית	תוקן באופן מלא							
				שילוב הנושא בהוראת מקצוע ההיסטוריה בחינוך הממלכתי	מרכיבים של תוכנית הליבה בכלל המגזרים, בנושאים הנוגעים להיכרות של התלמידים עם ההיסטוריה של ערבים ודרוזים, לא שולבו בתוכניות הלימוד ולא הושם בהם דגש על עקרונות אוניברסליים של מניעת גזענות וסובלנות.					
				שילוב הנושא בתוכנית להכשרת עובדי הוראה	משרד החינוך לא פעל להפוך את הנושא לחלק בלתי נפרד מתהליך ההכשרה של עובדי הוראה.					
				תוכניות לפיתוח מקצועי וניהול מוגבל של שיח מוגן	משרד החינוך לא גיבש פיתוח מקצועי מחייב לכלל המורים בנושא מניעת גזענות וטיפול בדעות קדומות. מלבד קורסים ספורים למובילי שיח מוגן במקצועות הדעת שבתחומי מדעי החברה והרוח, לא נמצא ביטוי לכך שתוכנית שיח מוגן מוטעמת בקרב המורים.					



סיכום

גם בראשית העשור השלישי של המאה העשרים ואחת נפוצה בארץ ובעולם תופעת הגזענות על גווניה השונים, הדבר מועצם בחברות רב-תרבותיות ומרובות מגזרים כמו ישראל. ממצאי ביקורת המעקב העולים מריכוז הליקויים, כחמש שנים מביצוע הדוח הקודם, מלמדים כי את חלק מהמרכיבים החיוניים לקידום חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות תיקן משרד החינוך במידה רבה וחלק במידה מועטה, וכי נדרש שיפור ניכר ליצירת התשתית החינוכית למתן מענה לאתגרים מורכבים אלה.

מומלץ כי משרד החינוך יוסיף ויפעל לקידום התמודדות מערכתית עם תופעת הגזענות ויקדם חינוך לחיים משותפים, מתוך העברת מסר לכל הזרמים במערכת החינוך - הן לתלמידים והן למורים לאורך כל הרצף החינוכי - לגבי החשיבות הראשונה במעלה של הנושא. מומלץ כי המשרד ישלב את הנושא באופן מובנה בתוכני הלימוד ובפעילויות של כלל התלמידים, בכלי ההערכה והמדידה של בתי הספר ובתוכניות להכשרת מורים.