



האוניברסיטה
הפתוחה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



תפיסת תפקיד השלטון המקומי בקידום החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים

גלי שפיגל כהן

תוכן העניינים

3	תקציר
6	רקע ומטרות
6	שיטת המחקר
7	הממצאים
7	1. תפיסת תפקיד הרשות המקומית בקידום החינוך בכלל והחינוך לערכים בפרט
11	2. חינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים
13	3. תפיסת תפקיד השלטון המקומי בקידום החינוך לערכי הדמוקרטיה ולחיים משותפים
20	4. מה עושות הרשויות המקומיות בפועל?
28	5. פלטפורמה לקידום החינוך לדמוקרטיה על ידי הרשויות המקומיות מנקודת המבט של השלטון המקומי
29	המלצות

תקציר

השיח בחברה הישראלית המשוסעת והקוטבית מתאפיין לעתים קרובות בחוסר סובלנות, בגילויי אלימות ובגזענות, והדבר מעיד על חוסר הפנמה של ערכים כמו כבוד האדם, חופש הביטוי, 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 מקדמת דיון בבתי הספר על סכנות הגזענות והפגיעה בכבוד האדם. משרד החינוך אינו מנחה את בתי הספר לעסוק בערכי הדמוקרטיה ואף אינו מציב את הערכים הללו במקום ברור בסדר העדיפויות החינוכי.

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

לשם כך ערכנו מחקר איכותני שכלל ראיונות עומק עם 35 בעלי תפקידים, מתוכם 20 ראשי ערים וראשי מועצות אזוריות, 7 מנהלי אגפי חינוך ו-3 מחזיקי תיק חינוך. כללנו בראיונות ערים גדולות וקטנות, מעורבות ולא־מעורבות, מן המגזר היהודי ומן המגזר הערבי, מן הפריפריה הגאוגרפית ומן המרכז הגאוגרפי. 5 ראיונות נוספים נערכו עם בעלי תפקידים במרכז השלטון המקומי ועם מומחים לחינוך ברשויות המקומיות, באיגוד מנהלי מחלקות החינוך ובמשרד החינוך.

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

חינוך לדמוקרטיה – תפקידה של הממלכה

ראשי הרשויות ואנשי החינוך שהשתתפו במחקר הצביעו על החשיבות הגדולה שהם רואים בקידום החינוך לדמוקרטיה. עם זאת, רובם אינם רואים בחינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים חלק מתפקידם.

ראשי הרשויות מבחינים בין קידום החינוך, הכולל בין השאר תכניות לשיפור הישגים לימודיים ותכניות לחינוך ערכי (התנדבות, גיוס לצה"ל, תרומה לקהילה וסובלנות כלפי השונה, חינוך מיוחד, עולים וכו'), ובין חינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים. בעוד תכניות לשיפור ההישגים 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 תכנים ותכניות שנתפסים בעיניהן כחיזוק וכתגבור של הנושאים שמשרד החינוך עוסק בהם, ואף מייעדות לכך משאבים. אבל החינוך לערכי הדמוקרטיה נתפס בעיניהן כתוספת חיצונית, כמשהו שאינו מופיע בתכניות הלימודים של משרד החינוך.

החסמים שהרשויות המקומיות צריכות להתמודד עמם בקידום החינוך לדמוקרטיה

(1) **מדיניות משרד החינוך.** ראשי הרשויות טוענים שהחינוך לדמוקרטיה וחיים משותפים לא נמצא על סדר היום של משרד החינוך. לדעתם, משרד החינוך אינו מורה במפורש לעסוק בדמוקרטיה (פרט לשיעורי האזרחות) ואינו מודד את היקף העיסוק של בתי הספר בערכים דמוקרטיים. התמונה החינוכית החדשה שהמשרד התווה מחזקת את הזיקה לחינוך לערכים, מוסיפה מדידה של חינוך ערכי ומתמקדת בעיקר בחינוך למידות טובות ולהתנהגות סובלנית כלפי האחר, ואולם מדידה זו אינה נותנת ביטוי להקשר הדמוקרטי של הערכים. במקרים קיצוניים ניכר כי לא רק שקידום העיסוק בערכי הדמוקרטיה נתפס כמנותק מהנחיות המשרד, אלא שהנושא אפילו נתפס כמנוגד ל"רוח המשרד", והבאתו לכיתות נתפסת ככמעט "חתרנית" וכמעוררת ביקורת ציבורית ומקצועית רבה.

(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 רעש והתנגדות אצל תושבים, חברי קואליציה או רבנים ויעוררו שיח בעייתי וביקורת כלפי הרשות המקומית וכלפי גורמי החינוך שלה. בנוסף, מקצת ראשי הרשויות חוששים מביקורת ברשתות החברתיות ובתקשורת המקומית או הארצית.

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

(3) **היעדר תקציבים.** ראשי רשויות יהודיות או מעורבות (תושבים יהודים וערבים), בעיקר קטנות וחלשות, וראשי רשויות ערביות אומרים כי על סדר היום החינוכי שלהם עומדים נושאים בוערים יותר, כגון תקנים לפסיכולוג חינוכי או סיוע לתלמידים עולים.

מה נעשה הלכה למעשה ברשויות המקומיות?

(1) במרבית הרשויות המקומיות לא נעשות פעילויות לקידום החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים. מתוך 28 הרשויות שבדקנו, 3 רשויות מקומיות מקדמות וממנות (בהיקפים שונים) תכניות העוסקות בערכים של דמוקרטיה. בעיר אחת בלבד מתוכן הוקצה תקציב גדול לחינוך לדמוקרטיה כסעיף קבוע בתקציב, נבנתה תכנית נרחבת לכל בתי הספר העירוניים לערכים של דמוקרטיה, נוספו תכנים של דמוקרטיה לכל מקצועות המלל, נבנו פורמטים של למידה המאפשרת דיון בכיתות בסוגיות שבמחלוקת, והצוות החינוכי עבר הכשרה והכנה אינטנסיבית והיה שותף בבניית התכנית.

(2) ברשויות מקומיות אלו התקבלה החלטה גורפת של ההנהגה המקומית, המבוססת על השקפת העולם של ראש הרשות, שיש לשים את הנושא בראש סדר היום הציבורי למרות מדיניות משרד החינוך.

(3) במרבית הרשויות המקומיות מתקיימים מפגשים בין קבוצות שונות (דתיים-חילונים, חינוך רגיל-חינוך מיוחד, ערבים-יהודים), לרוב ביוזמת בתי הספר ובלי התערבות או סיוע מהרשות המקומית.

(4) 12 רשויות מקומיות, מתוך 28 הרשויות שהשתתפו במחקר, מקדמות, יוזמות או מממנות (בהיקפים שונים) מפגשים בין קבוצות שונות במסגרת תכניות החינוך לדור-קיום (בדרך כלל מפגשים בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים). מתוך 12 הרשויות האלה 7 הן ערים מעורבות ו-4 נמצאות בפריפריה, בשכנות ליישובים ערביים. רשויות אלו רואות בחינוך לדור-קיום צורך ממשי לקיום החיים המשותפים בתחומה של הרשות.

(5) ברשויות המקומיות המקדמות חינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים מתקיים שיתוף פעולה פורה ונרחב עם נציגי משרד החינוך העובדים בשטח (מפקחים, פרנטיים של המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים ומינהל חינוך ונוער) ובניגוד לתדמית של משרד החינוך, הנתפס כגוף שאינו מקדם חינוך לערכים של דמוקרטיה.

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 עומד על סדר היום החינוכי ולעתים אפילו מנוגד ל"רוח הנושבת ממשרד החינוך". משום כך ראשי הרשויות מרגישים כי משרד החינוך אינו מעודד באמת את העיסוק בבתי הספר בערכי הדמוקרטיה וכי אשר על כן אין להם מנדט לקדם עיסוק שכזה. קולם של הגורמים במשרד החינוך "הנושאים את דגל הדמוקרטיה" (המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים ומינהל חברה ונוער) לא נשמע, ועל המסרים שהם מקדמים מאפילה התנהלות המשרד בסוגיות כמו פסילת הספר "גדר חיה" (מאת דורית רביניאן) ופרשות כמו פיטורי המורה לאזרחות אדם רוטה ופיטורי המפקח לשעבר על מקצוע האזרחות אדר כהן.

המלצות:

(1) הצהרה ברורה של משרד החינוך והוספת מדידה של חינוך לערכי הדמוקרטיה למדידת ההישגים הערכיים (שאותה הוסיף משרד החינוך בתכנית החינוכית שפרסם השנה) ייתנו לרשויות המקומיות את הלגיטימיות והמנדט הנדרשים להן כדי לקדם במערכות החינוך שלהן תכנים של ערכי דמוקרטיה.

(2) הגברת המודעות של הרשויות המקומיות לגורמים במשרד החינוך האמונים על החינוך לדמוקרטיה וחיזוק הקשר עמם יצמצמו את הפער בין תדמית המשרד ובין שיתוף הפעולה של אנשי השטח של משרד החינוך בפועל וייתנו את הגיבוי הנדרש לרשויות המקומיות בבואן לקדם את הנושא.

(3) יצירת רצף תוכני בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי תשלב חשיפת תכנים של דמוקרטיה לכל הילדים והנוער (בחינוך הפורמלי) עם העמקה והרחבה לכלל הקהילה (בחינוך הבלתי פורמלי).

רקע ומטרות

פורום דב לאוטמן לחינוך לשותפות ודמוקרטיה עוסק בהעלאת נושא החינוך לערכים דמוקרטיים בישראל על סדר היום הציבורי-חינוכי. האתגר המרכזי שלו הוא קידום החינוך לשותפות בין החלקים השונים של החברה הישראלית. הפורום מבקש לבחון אם השלטון המקומי יכול לשמש מנוע לקידום החינוך לערכי הדמוקרטיה. לשם כך נערך מחקר בקרב ראשי רשויות, מנהלי אגפי חינוך ומחלקות חינוך ואנשי מקצוע נוספים מתחום החינוך ומתחום השלטון המקומי ששם לו למטרה לבחון את עמדותיהם כלפי החינוך לדמוקרטיה, להבין איך הם תופסים את תפקידם בקידום החינוך לדמוקרטיה ברשות שבראשה הם עומדים ולהכיר את החסמים הניצבים לפני הרשויות בבואן לקדם חינוך לערכים של דמוקרטיה וחיים משותפים. נוסף על כך, המחקר בדק את מידת המעורבות של השלטון המקומי בקידום החינוך לערכים אלו בכל רשות מקומית.

שיטת המחקר

שיטת המחקר שנקטנו הייתה השיטה האיכותנית, ולשם כך קיימנו 35 ראיונות עומק עם: 20 ראשי ערים וראשי מועצות אזוריות, 7 מנהלי אגפי חינוך ו-3 סגני ערים המחזיקים בתיק החינוך בעיר (לוח 1). עוד 5 ראיונות כלליים נוספים ערכנו עם בעלי תפקידים במרכז השלטון המקומי ועם מומחים בתחום החינוך ברשויות המקומיות, באיגוד מנהלי מחלקות החינוך ובמשרד החינוך.

אציין כי היות שדוח מחקר זה מבוסס על ראיונות עומק, המסקנות המוצגות בו מעלות השערות כלליות ומלמדות על כיווני מחשבה ועל מגמות, אך אינן בעלות תוקף סטטיסטי.

לוח 1: רשויות מקומיות: ראשי רשויות מקומיות ובעלי תפקידים בתחום החינוך, לפי גודל העיר, עיר מעורבת או לא-מעורבת, בפריפריה או במרכז הארץ

אוכלוסייה לא-מעורבת	אוכלוסייה מעורבת	
<ul style="list-style-type: none"> - 2 ראשי ערים - 3 סגני ערים ומחזיקי תיק חינוך 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 ראשי ערים - 2 ראשי מינהל חינוך 	<p>ערים גדולות (מעל 200,000 תושבים)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 10 ראשי ערים ורשויות מקומיות (מתוכם 4 מן המגזר הערבי והבדווי) - 3 ראשי מועצות אזוריות (מתוכם 1 מעבר לקו הירוק) - 4 ראשי מחלקות חינוך (מתוכם 1 מעבר לקו הירוק) 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 ראשי ערים מעורבות - 1 מנהל מחלקת חינוך במועצה אזורית 	<p>ערים בינוניות וקטנות</p>

הממצאים

1. תפיסת תפקיד הרשות המקומית בקידום החינוך בכלל והחינוך לערכים בפרט

כשנבחרתי, אמרתי שחינוך יהיה בראש סדר העדיפויות. אצלנו החינוך מעל 50 אחוז מתקציב העיר. חשבנו כולם שהכסף ילך לחינוך. לבנות תכנית שתכליתה להביא את המערכת למקום אחר באיכות, בהישגיות ובתהליכים מסביב – בתהליכים, בהתנדבות, בתנועות הנוער. אני לוקח את המודל של העיר שלי: התחלתי קדנציה עם 72 אחוזי בגרות. היום נמצאים במקום אחר – קרוב

ל-90 אחוזי בגרות, איכות [ציוני] הבגרות עלתה, הערכים, ארבעה בתו הספר מהעיר מובילים זו השנה השישית בגיוס, באיכות הגיוס ובהתנדבות.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

מהראיונות עולה כי חלוקת האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי על תחום החינוך עמומה ומשתנה בין רשות לרשות. החלוקה המסורתית בין הצד הפדגוגי, שעליו מופקד משרד החינוך, ובין התשתיות והתחזוקה של מוסדות החינוך, שעליהן ממונה הרשות המקומית, מיטשטשת ונמצאת בתהליך שינוי מתמיד.

תחום החינוך הולך ונהיה מוקד מרכזי בשלטון המקומי, והוא מתרחב מהיבטים תשתיתיים להיבטים הקשורים בתלמידים (מניעת נשירה, שיפור הישגים, עידוד מצוינות, חינוך מיוחד) ועוסק יותר ויותר גם בנושאים ובתכנים הקשורים בערכים. התרחבות זו משקפת תהליך מתמשך של העברת סמכויות שלטוניות מן המרכזי אל המקומי בלי שיהיה לכך ביטוי בחוקים שנחקקים בכנסת ושעניינם החינוך בישראל.

היות שהדגש היום על נושאים הקשורים לצורכי התושבים חזק מבעבר, הפכה איכות החינוך למדד מרכזי להצלחה של ראש הרשות בתפקידו. ולכן גודלו של תקציב החינוך, שהוא רכיב נכבד בתקציב הרשות, והקצאת תקציבים ומשאבים רבים מצד הרשות כדי לקדם בתוכה את החינוך מבטאים את מרכזיות החינוך ואת מידת החשיבות הניתנת לו ברשות.

אנחנו בלי חינוך לא יכולים להתקדם. אני אומר תמיד שהחינוך הוא הנשק שלנו. צריך להשקיע בחינוך. חובה על כל ראש עיר להשקיע בחינוך. עם כל הכבוד לשר החינוך, למחלקת חינוך – אם ראש העיר לא משקיע בחינוך, לא נצליח. בשבילי קודם כול חינוך. בעירייה 40 אחוז מהתקציב והמשאבים זה למחלקות החינוך, השאר זה 60 אחוז. מבחינת תקציב, כוח אדם, מבחינת הכול. זה המשקל הכבד, התפקיד הכי חשוב.

(ראש עיר ערבית בינונית בפריפריה)

תחומי חינוך שהרשויות מקדמות

מדברי המרואיינים עולה כי נוסף על תשתיות, מבנים ותקשוב בתי הספר, הרשויות המקומיות פועלות לקידום תכנים ותכניות בארבעה מישורים:

- א. הישגים לימודיים.
- ב. חינוך ערכי (התנדבות, גיוס לצה"ל, תכניות מוגנות [ביטחון אישי ומניעת אלימות פיזית ומילולית בשטח וברשת], סובלנות).
- ג. קידום נוער בסיכון ומניעת נשירה.
- ד. חינוך בלתי פורמלי (מועצות נוער, תנועות נוער).

הרשויות המקומיות מקדמות תכנים הנתפסים כמשיקים וכחופפים לאלו שמשרד החינוך עוסק בהם ואשר מטרתם לפתח ולמקסם את יכולותיהם של התלמידים ואת הישגיהם הלימודיים והערכיים. השילוב של העלאת הישגים והחינוך לערכים עומד בבסיס החזון החינוכי של רשויות רבות, כפי שמתאר ראש עיר בפריפריה:

הגדרנו בעיר שמרימים ארבעה דגלים: "הישגים", שמאוזנים על ידי "ערכים". בעידן המודרני, בכלכלה גלובלית, בתחרות בין מדינות על איכות חיים גבוהה, אי-אפשר להתעלם מהישגים של קדמה וטכנולוגיה. אנחנו גם נמדדים על זה, על זכאות לבגרות, אבל מבינים שאם נתרכז רק בהישגים, אנחנו עלולים לאבד חלק מהיסודות החברתיים שכל חברה שואפת אליהם: עולם הערכים, סובלנות תרבותית, פוליטית, סולידריות, הזדהות עם החלש, תרומה לקהילה, לחברה, מחויבות לחוק, לערכים דמוקרטיים של קבלת האחר, השונה, לשירות צבאי, זהות יהודית. במסד התחנות: "מצוינות", שמאוזנת על ידי "שוויוניות". להיות הכי טובים, לאתר את המצוינים, להשקיע ולגרום שיבלטו בכישורים ויפיקו את המיטב לשנים הבאות, וגם לאזן על ידי שוויוניות: אנשים מגיעים מנקודות התחלה שונות שמכתיבות תוצאות באופן מובהק, במיוחד בעולם הכלכלי. תגבור שיעורים פרטיים. אנחנו מבינים שאי-אפשר לזנוח את העולם הזה וצריך לשים את הנושא בראש.

(ראש עיר בינונית לא-מעורבת בפריפריה)

(א) העלאת הישגים הלימודיים

הרשויות המקומיות מייחדות משאבים לתגבור ולהוספת תכנים ותכניות שמטרתם שיפור הישגים, העלאת אחוזי הזכאות לבגרות, תגבור מקצועות לימוד ותוספת שעות מתמטיקה, מדעים וכו'. השקעה בנושאים הקשורים להישגים, לבגרויות ולמצוינות יש בה משום מענה לצורכי התושבים ודאגה לעתידם ולרווחתם של התלמידים. היא נותנת מענה גם לצורכי הרשות, הנמדדת ומדורגת בכל שנה על פי אחוזי הזכאות לבגרות וממוצעי הציונים של מבחני הבגרות. כלומר, לדירוג זה השפעה על יוקרתה ועל תדמיתה.

כשהתחלנו, היו פה אחוזי בגרות נמוכים מאוד. לקחנו את מערכת החינוך וטלטלנו אותה. החלטנו שצריך להכניס יד עמוק לכיס. תגברנו מגמות מקצועיות,

ואמרנו שכל ילד ייגש לבגרות. היום כל הכיתות ניגשות לבגרות. 76 אחוז בגרות, שלושה בתי הספר המובילים בעיר עם 90 אחוזי בגרות. כשנכנסתי, הייתה השקעה פֶר תלמיד [של] 5,000 [ש"ח]. הקפצתי את זה פי שתיים – 50 אחוז מהתקציב הולך לחינוך. חינוך פדגוגי מאוד חשוב. יש לנו את כל המגמות כדי להכין את הילדים שלנו לבגרות. עובדים עם תכניות ומעשירים אותם לדבר הזה.

(ראש עיר קטנה לא־מעורבת בפריפריה)

היות ואני יודעת שאחת הבעיות הקשות זה מתמטיקה, שאלתי איך אני עושה מהפכה וגורמת לילדים להבין, לראות מתמטיקה ולהבין מתמטיקה, כדי שבסוף נראה גידול במספר תלמידים שנכנסים ל־5 יחידות בגרות. הכנסתי תכנית רובוטיקה מגני הילדים, חיברתי עם האוניברסיטה, מגן חובה עד כיתה ג' חובה על כולם, על פי תכנית שכתבנו בעיר. הבאתי את משרד החינוך, מפקח מינהל מדע וטכנולוגיה [...] נסענו להביא תרומות מארצות הברית. לקחתי שעות מְקָרן קָרָב [...] אם אחכה למשרד, לא יהיה שינוי מאה שנה. משרד החינוך לא מממן.

(מנהלת מחלקת החינוך בעיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

(ב) קידום החינוך לערכים

המרוויינים הקפידו לומר כי החינוך לערכים הוא חלק מהחזון החינוכי שלהם כרשות מקומית. נראה כי הדגש שניתן ברשויות לחינוך לערכים מבטא תהליך של התרחבות האחריות של השלטון המקומי לחינוך. מדובר בתפיסה חדשה הרואה בהצמחת דור ערכי, מעורב חברתית, סובלני, תורם לסביבה ונאמן למדינה חלק מהתפקיד החינוכי של הרשות המקומית. יש לומר כי מרבית הערכים שהרשויות המקומיות מדגישות מתאימים ומקבילים לתפיסה המערכתית של משרד החינוך כלפי חינוך ערכי.

אזרחות פעילה, התנדבות, עזרה לזולת

בתרומה לקהילה יש עשייה אדירה. ההוראה שלנו [היא] שילד לא נכנס לתיכון אם הוא לא מראה מספר שעות התנדבות ותרומה קהילתית. בלי זה הוא לא יוכל להתקבל. חלוקת סלי מזון לניצולי שואה, עזרה לילדים בסיכון, עבודה עם חינוך מיוחד, יש לנו תכניות משותפות של ליווי קשישים.

(מחזיקת תיק החינוך בעיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

גיוס לצה"ל

גיוס לצה"ל נמצא בראש סדר העדיפויות. זה חלק מהלימודים. אנחנו מכניסים הדרכות וגם הסברה בבתי הספר. אנחנו מארגנים ימי עיון, מביאים קצינים שמסבירים על הצבא, אנשי מיון שמסבירים על המבחנים. יש לנו צוות של הכנה לצה"ל. הערך של גיוס לצבא הגנה לישראל הוא ערך עליון.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

תכניות נוספות הממוקדות בפיתוח התלמיד וברוחותו

הרשויות המקומיות מקדמות תכניות ערכיות נוספות, לרוב כמענה לצרכים העולים מן השטח וקשורים לרווחתם ולביטחונם של התלמידים, כגון תכניות לביטחון אישי באינטרנט, פסיכולוגיה חיובית ומניעת אלימות, אלכוהול וסמים.

המערכת צריכה להתאים את עצמה למה שקורה היום. הרשויות המקומיות צריכות להתאים את עצמן [לכך] שבמציאות היום הכול ויָרְלִי, דיגיטלי. הכול נגיש ומגיע לילדים. וצריך להבין שכל שנדע לתת את הדברים, להסביר את המציאות, נוכל לעזור לילדים. אצלנו עושים לתלמידים [מפגשים] על נושא השיימינג. ילד יכול לשים קץ לחייו. היה מצב שילד שנעשו לו שיימינג ברשתות וניסה לפגוע בעצמו והצליח. היינו צריכים לעשות הסברה, להסביר לכל תלמידים מה הגבולות. זה בא מבקשה של הרשות, בקשות של ההורים. זה חשוב בטח בעיר כמו שלי, מקוונת, דיגיטלית. צריך להגיע לרבדים שונים עם התלמידים והמורים.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

אנחנו מעבירים סדנאות לנוער על שתייה ואלכוהול, מניעת אלימות. אנחנו מממנים סדנאות מניעת התאבדויות. אנחנו מוסיפים תכניות ב־180 מיליון שקל, בעיקר בתחומים הללו, שימוש באינטרנט, ויש לנו פרויקטים ייחודיים. ילדים בכיתה ב' – הכנסנו שחמט. אנגלית בכיתה א'. פרויקטים להעצמה פרטית של האדם.

(מחזיקת תיק החינוך בעיר גדולה לא־מעורבת במרכז הארץ)

(ג) תכניות למניעת נשירה ולקידום נוער בסיכון

הרשויות המקומיות המחויבות לרווחת התושב ולסיוע לאוכלוסיות מוחלשות משקיעות בתכניות שיש להן היבטים חברתיים, כגון תכניות לקידום נוער בסיכון ותכניות למניעת נשירה (שהרשות נמדדת גם עליה).

(ד) החינוך הבלתי פורמלי: מועצות נוער, תנועות נוער

הרשויות המקומיות רואות בתנועות הנוער מוקד חינוכי־ערכי נוסף, בצד החינוך הפורמלי, ורבות מהן מטפחות את תנועות הנוער. הן גם מעודדות ומקדמות את הנהגות הנוער המקומיות.

משקיעים בחינוך הבלתי פורמלי, בתנועות הנוער. ראינו שבני עקיבא משגשגת ותנועת הצופים מדשדשת, גייסנו רכז בשכר, רכזת שעושה עבודה מדהימה, ותוך שנה הבאנו מעל 100 ילדים נוספים לצופים. שינינו את הכלל שהדרכת הילדים לא מבוססת על שיי"שיין אלא על תיכונים־טיים. נתנו סיוע כספי לליווי הקומונה שמנהלת את השבט. התחלנו תהליך איתור הורים שיהיו גם בצופים, ראש שבט. אני כראש העיר עסקתי בזה. לשפר את הצופים.

(ראש עיר קטנה לא־מעורבת בפריפריה)

2. חינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים עמדות כלפי החינוך לערכים של דמוקרטיה

רוב המרואיינים ציינו את החשיבות הגדולה שבחינוך לערכי הדמוקרטיה, בעיקר בשל מצבה המשוסע של החברה הישראלית.

אני חושב שהשיח בחברה הישראלית מזהם ויוצר אנטי־דמוקרטיה בחברה הישראלית, עד כדי סכנה למדינת ישראל. הפערים שיש היום בחברה הישראלית בין דתיים – חילונים, ערבים-יהודים, פריפריה למרכז, התחדדו כל כך, אנחנו רגע לפני משבר ובסוף זה יתפוצץ. אם לא נתעורר ונשנה את השיח ולא נדאג שיהיה יותר סולידריות ופחות פערים ופחות הזדהמות של שיח אנטי־דמוקרטי [...] אבל אף אחד לא עושה משהו. זה אומר שזה לא מעניין אף אחד. זה סכנה לדמוקרטיה ברמה [הכי] גבוהה שיכולה להיות.

(ראש עיר בינונית מעורבת בפריפריה)

עם זאת, מדברי המרואיינים עולה כי החינוך לדמוקרטיה הוא מושג מורכב, אפילו מופשט, ורבים מהם מתקשים להצביע על היישום הפרקטי בשטח של החינוך לערכים של דמוקרטיה שלא במסגרת שיעורי האזרחות. ניכר כי מורכבות המושג "דמוקרטיה", נפיצותו והעובדה שהעיסוק בו כרוך בהעלאת תכנים שנויים במחלוקת מאתגרות מאוד את ההתמודדות עם החינוך לדמוקרטיה הלכה למעשה.

מושג מאוד סבוך שכל אדם יגדיר אחרת. הדמוקרטיה לאדם מסוים שונה מדמוקרטיה לאדם אחר. גם נעשים מעשים מחפירים בשם הדמוקרטיה, גם כשעושים עוול. בתורה – אם רוצים לשפוט משהו – זה לפי הרוב, "אחרי רבים להטות". איך מכריעים על פי רוב? כל רוב? הסתבכנו. צריך לחפש מושגים אחרים שקל להבין אותם ולחיות אתם טוב.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

לא פשוט לחנך לדמוקרטיה. לכל אחד ההשקפות שלו. בדמוקרטיה יש הקשר פוליטי, הוא גם נושא פוליטי. כל אחד מביא אג'נדה, לא כל אחד מבין את המהות. אנחנו מדינה פוליטית, כל אחד מביא אג'נדה מהבית.

(ראש עיר קטנה לא־מעורבת בפריפריה)

כדי להימנע מתלונות של הורים, תלמידים ומורים, ואולי גם של משרד החינוך, בשל הקונטרברסליות של המושג דמוקרטיה, מבססים את העיסוק בדמוקרטיה על ההיבטים הפרוצדורליים שלה – תהליכים של בחירת נציגים לפי החלטת הרוב וייצוג אוכלוסיות – ופחות עוסקים בערכים, בדילמות שהדמוקרטיה מזמנת, בהתנגשות ערכים ובכל מה שבמחלוקת.

מרבית המרואיינים ציינו כי דמוקרטיה מלמדים באמצעות דוגמה אישית של התנהלות דמוקרטית של הרשות המקומית ושל בית הספר ובאמצעות מתן אפשרויות בחירה לתלמידים.

חינוך לדמוקרטיה זה זירה שבה מיושמות הגישות הערכיות של הדמוקרטיה. בהתנהלות ארגונית, במודלינג. אם בית הספר יתנהל בצורה דמוקרטית, אם המנהלת מול מנהלי המשנה יתנהלו בצורה דמוקרטית, בחדר מורים, במתן ריבונות ומקום משמעותי לאחריות, יהוו מודל ודוגמה שכך מתמודדים עם דעות שונות. (ראש מועצה אזורית לא-מעורבת בפריפריה)

העיסוק בדמוקרטיה חייב להיות פרקטי ולא תאורטי. רוצה שיהיו חלק מקבלת החלטות בתוך הגרעין של המשפחה, בתוך הרחוב, ועל מערכת החינוך שלו להתייחס אליו. וכשהוא חש את זה, הוא מממש את זה ביום-יום. לא רוצה משהו שירים דגל דמוקרטיה, אלא שירים ערך דמוקרטיה.

(ראש רשות מקומית ערבית בפריפריה)

ברשויות רבות הצביעו כביטוי לקידום החינוך לדמוקרטיה ברשות על קידום ושיתוף מועצות נוער, על בחירות למועצות תלמידים, על השתתפות מועצות הנוער במועצות העירוניות ועל פגישות של תלמידים עם ראשי הרשות.

עמדות כלפי החינוך לחיים משותפים

החינוך לחיים משותפים נתפס כמשהו ברור ומובן, ויישמו הקונקרטי נהיר ומוכר. מרואיינים רבים קישרו את החינוך לחיים משותפים עם חינוך לערכי סובלנות, קבלת האחר ו"האחר הוא אני".

היישום העיקרי של החינוך לחיים משותפים הוא בעיקר באמצעות מפגשים בין מגזרים שונים סביב נושא משותף: מפגשים של תלמידים מן המגזר היהודי עם תלמידים מן המגזר הערבי, מפגשים של תלמידים חילונים עם תלמידים דתיים ומפגשים של תלמידים מן החינוך הרגיל עם תלמידים מן החינוך המיוחד.

מדברי המרואיינים עולה כי החינוך לחיים משותפים מכיל בתוכו חינוך לרב-תרבותיות, מדגיש את החשיבות של גיבוש הזהות העדתית (היהודית, הערבית או הדרוזית) והתרבותית ומכיר במגוון תרבויות, מורשות, מסורות, מנהגים ושפות של הקבוצות השונות בחברה הישראלית.

3. תפיסת תפקיד השלטון המקומי בקידום החינוך לערכי הדמוקרטיה ולחיים משותפים

אני לא כזה גיבור כדי להיות אידיוט, אני לא רוצה להיות זה שפועל לזה. אני מכיר את הגבולות שלי, את היכולות שלי, ושם אני יכול לפעול. לא פועל במרחבים מחוץ לגבולות שלי.

(ראש עיר בינונית לא-מעורבת בפריפריה)

מרבית ראשי הרשויות וגורמי החינוך המקצועיים ציינו את החשיבות הגדולה שבחינוך לדמוקרטיה. אולם בקרב כל המרואינים ניכר יחס אמביוולנטי לאחריות של הרשות המקומית בקידום החינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים.

שלא כמו תפיסתם כלפי החינוך לערכים הומניסטיים כלליים, שבקידומו הם רואים חלק חשוב מתפקידם וממחויבותם כראשי רשויות, בכל הנוגע לחינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים תפיסתם כלפי אחריותם מורכבת ומסויגת. וכך, רוב ראשי הרשויות אמרו כי קידום ערכי הדמוקרטיה אינו מתפקידם ואינו באחריותם וכי אין להם מנדט לעסוק בנושא.

א. חסמים שהציגו הרשויות המקומיות בקידום החינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים

המושג "דמוקרטיה" הוא מושג טעון, רגיש ונפיץ בחברה הישראלית. העיסוק בו טומן בחובו פוטנציאל רב להתנגשויות ולקונפליקטים ומעלה אל פני השטח את המאבקים הפוליטיים, החברתיים, התרבותיים והלאומיים שהחברה הישראלית מתמודדת עמם.

אמנם מרבית האנשים שדיברנו עמם לצורך המחקר רואים בדמוקרטיה ערך חשוב ורובם אף הביעו דאגה לגורל הדמוקרטיה בחברה הישראלית, אבל ניכר שהם חוששים שמא קידום החינוך לדמוקרטיה והעלאת הדמוקרטיה על סדר היום ברשות יציף קונפליקטים ו"ירעיש" את המערכת, תרחיש המנוגד לאינטרס שלהם כשלטון מקומי, השואף לשמר שקט ויציבות.

ניתוח הראיונות מעלה ארבעה מישורים שבולט בהם הקושי של הרשות לקדם את החינוך לדמוקרטיה ברשויות המקומיות:

- (1) קשיים שמקורם במדיניות של משרד החינוך.
- (2) קשיים שמקורם בעמימות של חלוקת האחריות בחינוך בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.
- (3) קשיים פנימיים של הרשות המקומית.
- (4) קשיים תקציביים.

(1) קשיים שמקורם במשרד החינוך: היעדר הנחיה, מדידה ותקציבים

מרבית המשתתפים במחקר אמרו שלדעתם החינוך לערכי הדמוקרטיה ולחיים משותפים לא נמצא על סדר היום של משרד החינוך. המשרד אינו מנחה במפורש לעסוק בחינוך לדמוקרטיה ואינו פועל לקידום הנושא ולאכיפתו – לא באמצעות מדידה ופיקוח, לא בהקצאת משאבים, לא בייעוד שעות ייחודיות ולא בקידום תכניות בנושא.

משרד החינוך צריך לקבל החלטה, כמו שקיבל החלטה שצריך לבקר במערת המכפלה. המשרד צריך להגיד ברור בתכנית הלימודים: צריך להכניס חיים משותפים ודמוקרטיים. זה לא תפקידו של ראש רשות. אנחנו לא יכולים להתעסק במיליון ואחד דברים: אנחנו שרי חינוך, בריאות, רווחה. זה גדול עלינו כראש רשות.

(ראש עיר קטנה לא־מעורבת בפריפריה)

יש ריבוי תכניות שבתי ספר מחויבים אליהם. אני יכול להציע ללמד כל מיני דברים, אבל בית הספר עמוס במטלות. הנושא לא מקבל סדר עדיפות ראשוני. משרד החינוך הגדיר דברים שבית הספר נמדד עליהם, עורך מדידה והערכה, ועל זה הוא לא נמדד. נמדד על אחוז גיוס לצה"ל, על הליכה לשנת שירות, אבל לא בפעילויות כאלה. אז אומרים המנהלים: במקום זה נעשה שיעור בחמש נקודות מתמטיקה ונתקדם.

(מנהל מחלקת החינוך במועצה אזורית מעורבת בפריפריה)

משרד החינוך לא משקיע בתחום כמו שצריך, צריך לתת זמן לעניין. אני חושב שמי שצריך להשקיע זה משרד החינוך. האחראים על החינוך זה המשרד, והם לא משקיעים מספיק, וזה לא בסדר. גם אם מגדיר שחשוב ולא משקיע, זה לא יעזור.

(ראש עיר ערבית בפריפריה)

(2) קשיים שמקורם בחלוקת האחריות המעורפלת בין הרשות המקומית למשרד החינוך

לכאורה אין לרשות המקומית תפקיד בחינוך. כך המדינה קבעה בחוק הרשויות המקומיות, שעל פיו אין לרשויות המקומיות אחריות פדגוגית. זאת תפיסת העולם של המדינה, שעוד בראשיתה קבעה שהממלכה מספקת את מרבית השירותים, כעניין ממלכתי. זה כולל חינוך, רווחה, ביטחון ובריאות. מנקודת [המבט של] הרשויות המקומיות, השלטון המקומי אחראי על דברים מאוד בנליים, הנוגעים לתשתית של שירותים שאינם מתחום התוכן, החל בביוב, מים, דרך ניקיון וגינון ושירותי הצלה בחוף. את באה אליי, שואלת אותי מה לדעתי צריך להיות. לדעתי, בגלל המציאות שלנו, כשתיפגשי עם ראשי שלטון מקומי, תמצאי כאלה שיענו לך שקידום חינוך לדמוקרטיה זה לא תפקיד של הרשות המקומית, ויש שיאמרו, "בוודאי שכן". זה תלוי בדעתם האישית. הדברים נשארים ברמה של ירצו או לא ירצו.

(ראש עיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

הקשיים נובעים אפוא מהעמימות בחלוקת האחריות לחינוך בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. הם מחריפים משום שאין הנחיה ברורה ממשרד החינוך, והם בולטים במיוחד בהקשר של קידום ערכי הדמוקרטיה והחיים המשותפים לעומת ההקשר החינוכי הכללי.

הרשויות המקומיות מוסיפות תכנים ותכניות חיזוק ותגבור לנושאים שמשרד החינוך עוסק בהם, והן רואות בקידום החינוך הערכי חלק חשוב מתפקידן ומחובתן. ואולם מרבית המרואיינים סוברים כי קידום החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים הוא מתפקידו של השלטון המרכזי וכי אין להם מנדט לקדם את הנושא.

אני חושב שהנושאים האלה צריכים להיות מקודמים על ידי הממלכה, ואנחנו כנבחר ציבור מקומיים אמורים לתמוך בזה. אני לא חושב שאני צריך להוביל את זה, כי אין לי את המנדט הרשמי לבוא למנהלת בית ספר ולהכניס לה בדלת

האחורית את הנושא הדמוקרטי. צריך להיכנס בכניסה הראשית של משרד החינוך, שיש לו גם אמצעים וגם יכולת. צריך להיות מסר ממלכתי, לתת תכניות מובנות. אנחנו לא במקום משרד החינוך. המורים הם המורים שלו, התכניות שלו, סדרי העדיפויות שלו, הוא [ה]מקצה. לא נוכל לעשות את זה. זה חייב להיות ברמת הממלכה.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

הערכים שהרשויות מקדמות (למשל, גיוס לצה"ל, התנדבות ובטיחות באינטרנט) נתפסים כחיזוק וכתגבור של נושאים שמקבילים לתכניות של משרד החינוך. החינוך לערכי דמוקרטיה, לעומת זאת, נתפס כנושא חיצוני ומורכב, שאינו חלק מהערכים שהמשרד מקדם אלא נושא המתווסף לתכניות הרבות שלו ושקידומו אינו מתואם או מגובה על ידי המשרד.

ראש עיר מחזיק תיק החינוך לא עוסק בפדגוגיה. אני שומע מורים, תלמידים, ואני בתחושה שהמערכת הולכת אחורה. פחות ופחות עוסקים בנושאים שניים במחלוקת. משרד החינוך מנסה ליצור נרטיב מקובל ככל האפשר, עם התרחקות משאלות שנויות במחלוקת, וזה פספוס גדול. לא עוסקים הרבה בשאלות החשובות. לא כל מורה בשעת האזרחות יעמוד בגבורה ובאומץ ויצג עמדות שנויות במחלוקת.

(ראש עיר גדולה לא־מעורבת במרכז הארץ)

אני חלק מהזרם, אני נושא בתפקיד חברתי־פוליטי, ואני פועל על פי ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך. אני לא עבריון. אני פועל מתוך מגמה של השלטון. בהשקפתי אני בעד חינוך לדמוקרטיה, לחנך למדינה יהודית שמשטרה דמוקרטי.

(ראש עיר בינונית מעורבת במרכז הארץ)

דבריהם של כמה ראשי רשויות משקפים את התפיסה שהחינוך לערכי הדמוקרטיה אינו הולם את "רוח משרד החינוך" ושעידוד והחדרה של תכנים דמוקרטיים בעלי מאפיינים שניים במחלוקת מנוגדים ל"רוח משרד החינוך".

אני יכול להכניס תכנית מורשת ישראל, כיוון שהשלטון המרכזי והשר קובע ללמד את זה. אני לא יכול לתת הנחיה פורמלית לחנך לדמוקרטיה. אני לא אמור להתנגד עם החוק, והחוק הוא שמערכת החינוך כפופה לשלטון. אני יכול לתת גיבוי, אבל זה לא מספיק. אם אדם ורטה [מורה לאזרחות שפוטר על רקע דעותיו ה"שמאלניות"] היה אצלי, הייתי אומר לו – "תעשה מה שאתה רוצה".

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

אני מכיר את הגבולות. אני יודע שמנהלת המחוז תתקשר למנהל ותגיד – "עברת את הגבול". אם יש תכנית לדמוקרטיה שמאשרים אותה במשרד ומאפשרים לקחת אותה, אין סיבה שלא תהיה גם אצלי. אני רואה בדמוקרטיה ערך מרכזי וחשוב. לא מבין למה משרד החינוך לא נותן את המקום הראוי לו. כי יש למשרד

אג'נדה, היא קיימת, ואם מורה ירצה להעלות איזו סוגיה ויעבור את הגבולות, הוא יקבל טלפון מהמפקחת, ההורים יספרו לתקשורת, התקשורת תפנה לחבר כנסת, שר החינוך, יהיה דיון בממשלה. בתוך עמי אני יושב. אני אומר בצער שזה מה שיש. במסגרת מה שאני יכול לעשות, ברמת האמירות שלי, הן חופשיות.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

אני לא אלך להגיד למורה לדבר על כל מה ש[הוא/היא] רוצה. אני לא משרד החינוך שאגיד מה לעשות או לא. לא יכול להבין את זה שמשרד החינוך לא מאשר את זה.

(ראש עיר בינונית מעורבת בפריפריה)

בגלל העובדה שקיימת מערכת דיכוטומית בין דת ומדינה, ומערכת פוליטית מתנגשת בין אלה שבעד לשמור את השטחים לאלו שרוצים להיפרד, נוצרה סיטואציה של הימנעות המערכת הפורמלית שכפופה לריבון מלעסוק בסוגיות מהותיות של חינוך, כתוצאה מהעובדה שהנושאים שנויים במחלוקת. מסר שהוא בבחינת "לא עוסקים בפוליטיקה". אסור לומר "הכיבוש משחית", שמא אכנס לעימות עם הורים שאומרים אחרת.

(ראש עיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

שאלת הסמכות של הרשות המקומית על המורים והמנהלים

הנפיצות הגלומה בדמוקרטיה וחלוקת האחריות העמומה מעמידות במבחן גם את שאלת הסמכות של הרשות על המורים ועל המנהלים. כל המרואיינים ציינו כי מאחר שהמורים ומנהלי בתי הספר (בייחוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים) אינם מועסקים על ידי הרשות המקומית, אין בסמכותם להורות למורים ולמנהלים לעסוק בדמוקרטיה, ודאי שלא לחייבם לכך. מורכבות זו הזכרה בנוגע לחינוך לדמוקרטיה, אבל היא לא הועלתה כלל כאשר דובר על קידום תחומים שאינם טעונים, אלו הנתפסים כאילו הם "ברוח משרד החינוך".

זה קשה מאוד. קודם כול צריך לזכור שמורים הם עובדים של משרד החינוך, כך שהם מציינים למעסיק שלהם מתוך הסכמה. כשאני קורא את התקשורת, את הפרסומים, שומע מה אומרים אנשי משרד החינוך, שומע את המסר, הוא לא בעד חינוך לדמוקרטיה. אז המורים הם עובדי משרד החינוך, תכנית הלימודים שלו הוכתבה [על ידי] משרד החינוך. הרשות המקומית יכולה להשפיע על תכנית לימודים, [אבל] לא במקומות שיש אנטי במודע ולא במודע. הרשות יכולה להשפיע במקום שהמורים ישמחו לשתף פעולה.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

(3) קשיים פנימיים שמקורם ברשות המקומית

הראיונות מצביעים על קשיים בקידום החינוך לדמוקרטיה הקשורים ברשות המקומית עצמה – בסדר היום החינוכי שהיא קבעה, בכוחות הפוליטיים הפועלים בה, בכוח

הפוליטי של העומד בראשה ובבשלות של המנהיגות המקומית להתמודד עם נושא שמעצם טבעו יש בו פוטנציאל נפיצות.

ככלל, ניכר כי החינוך לדמוקרטיה נתפס כנושא "לא בוער", כזה שאינו מוצב במוקד סדר היום החינוכי. מרבית ראשי הרשויות אינם חושבים שתפקידם לקדם את החינוך לדמוקרטיה. לדעת רבים מהם, נושאים אחרים צריכים להיות בראש סדר היום החינוכי של הרשות.

אין ממשק כזה בין שלטון מקומי לחינוך לדמוקרטיה. אני חושבת שאנחנו כעיר, יש לנו נושאים הרבה יותר דחופים. הקושי הגדול שלנו כרגע להתמודד עם המצב שילדים מאותה כיתה באים מעולמות שונים, איך ליצור ממשק. זה יותר משמעותי, יותר מנושאים אחרים. יש לנו כל כך הרבה על הראש, שזה ממש מותרות.

(מחזיקת תיק החינוך בעיר גדולה לא־מעורבת בפריפריה)

יש דברים אחרים בסדר עדיפויות. ראשי ערים יגידו לחנך למה שיעשה להם טוב באוכלוסייה. בשביל זה ראש עיר, שיש לו הרבה דברים לעסוק בהם ולטפל בהם, לא יתעסק בזה, אלא אם כן מתעוררת בעיה, או שמנהל מחלקה או ראש אגף חינוך יבואו לראש העיר ויראו לו מה המציאות בשטח. הוא יכול להגיב למה שקורה בשטח. לבד ראש עיר לא יבוא ויקרא לעסוק בזה. אני אצא בקריאה אם נוצרת בעיה. אם היא לא קיימת, לא אעסוק. אין מה לצפות לשווא שנעסוק בזה. [זה] לא בראש סדר העדיפויות.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

בקרב ראשי הרשויות מעוטות המשאבים, המתמודדות עם אוכלוסייה מוחלשת גדולה ועם בעיות חברתיות רבות, יש הרואים בחינוך לדמוקרטיה מותרות, נושא המנותק מההוויה ההישרדותית שהם פועלים בה.

גם במגזר הערבי יש סדר עדיפויות אחר. יש נושאים חשובים יותר מזה: חסרים לנו חדרי לימוד, פסיכולוגים, תקנים ליועצים, לקב"סים, מניעת נשירה, מניעת אלימות, וזה עדיף לנו על הדמוקרטיה. כשיהיה לנו תקן מתוקצב, העניין יקבל עדיפות. במצב היום – הוא לא יקבל עדיפות.

(ראש רשות מקומית בדוויית בפריפריה)

חינוך לדמוקרטיה זה מעל הדברים שאנחנו צריכים להתעסק בהם. משרד החינוך לא מתחיל למלא מחצית מהצרכים שלנו. יש לנו 52 בתי ספר יסודיים, 350 גני ילדים עירוניים ו־21 תיכונים. אנחנו צריכים להתעסק עם כל כך הרבה סוגיות. 40 אחוז עולים, עם פערים גדולים, בעיות שפה ותרבות. הדמוקרטיה זה בקצה סולם הצרכים של מסלאו. זה הקצפת. איך אנשים שאין להם כסף לאוכל יכולים לדבר על דמוקרטיה? תסתכלי מה קורה מסביב – אנשים נמצאים עם תסכול, תדברי אתם על דמוקרטיה?

(מנהלת מחלקת החינוך בעיר בינונית בפריפריה)

היבטים פוליטיים, קואליציוניים וציבוריים

ראשי רשויות רבים סבורים כי דמוקרטיה היא סוגיה מורכבת, לא פופולרית, לא אלקטורלית, וגורסים כי לקידומה יכולים להיות השלכות אלקטורליות ומחירים פוליטיים בגלל התנגדות מצד התושבים ומצד חברי הקואליציה ביישוב.

זה מאוד מורכב. אני חי בעיר מאוד פרובלמטית, עיר עם הרבה זרמים חרדיים, דתיים, בעיות עובדים זרים. לבוא להעלות את הנושאים הללו על השולחן, במציאות הפוליטית שלנו, עם ציבור גדול ממפלגות כאלה או אחרות, זה מאוד מורכב ומסובך. אתה צריך ללכת בין הטיפות. גם מול הציבור הכללי, גם מול הגורמים הפוליטיים המעורבים במשחק. לבוא עם נושא טעון – אתה נאלץ לא לצאת נגד אלא לא להביא לקדמת הבמה.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

אמרתי למנהלים – "מה דעתכם שנאמץ רשות ערבית וניפגש אני מול ראש המינהל?". חלק קיבלו מאוד, וחלק אמרו – "שלא תעז". אני לא חושב שאני במצב פוליטי [אני] יכול לעשות כזה דבר. פוליטיקאים צריכים למקסם את ההיבחרות. העיר שלי ימנית, 70 אחוז מצביעים ימין. אני לא יכול לעשות פעולות כאלו, זה יחסל אותי פוליטית. לא אתן כזאת הנחיה, אבל לא אתנגד.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת בפריפריה)

הבעיה בהתייחסות של ראשי הרשויות לנושא היא שמחפשים להיות בתוך קונצנזוס ולא להיות חריגי קונצנזוס.

(ראש עיר בינונית מעורבת בפריפריה)

אמביוולנטיות וחוסר בשלות לעסוק בדמוקרטיה

בשל המורכבות ופוטנציאל הנפיצות שיש בקידום תכנים של דמוקרטיה, ראשי הרשויות מודאגים מערעור היציבות והשקט ברשות. מרואיינים אחדים ציינו כי לנוכח המורכבות הכרוכה בחינוך לדמוקרטיה הם מרגישים שהם אינם "בשלים" דיים לקדם את הנושא ברשות שהם עומדים בראשה.

זה נמצא בחזון שלנו. היה פה דיון וויכוח עד השמים – האם ישראלי־יהודי־דמוקרטי יכולים להתקיים יחד. בסוף זה נכנס לחזון למרות הוויכוח. כרגע זה לא משהו שהחלטנו ששמים אותו כיעד מרכזי. כשנחשוב שיש בשלות ואנחנו מוכנים להשקיע, נכניס. זה עניין של בשלות שלנו כאגף חינוך, לשים את הנושא על המפה. קודם כול נגדיר לעצמנו, ניקח את הפסקה בחזון ונגדיר מה זה דמוקרטיה, איפה הגבולות שלי. אני צריך לשאול את עצמי איפה אני בתוך הדבר הזה, ואז להגדיר בתוך מערכת החינוך.

(ראש אגף החינוך בעיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

לא נעשה מספיק בחינוך לדמוקרטיה. יש הרבה מתנגדים. יש ביישוב פעולות אנטי־דמוקרטיות. זה תהליך. יש אלימות. באקלים הזה להגיד שישבתי והקדשתי חשיבה עמוקה [ל]איך לעשות שהיישוב יהיה דמוקרטי ואיך להכניס [את הנושא הזה] למערכת [החינוך]? כנראה אני לא בשל עדיין, והשטח לא בשל.

(ראש רשות מקומית בדווית בפריפריה)

מהראיונות עולה שהרשויות המקומיות שואפות לקדם נושאים שאינם שניים במחלוקת, שנתפסים כרלוונטיים לחיי התושבים, שעולים בקנה אחד עם הצרכים הברורים של התושבים ושמהווים מענה חד־משמעי לצורכיהם. חינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים לא נתפס כמענה לצורך ממשי וישיר של התושבים או ככזה שתורם לרשות. ולא זו בלבד אלא שהוא נתפס כפעולה שעלולה להיות לה תוצאות מנוגדות לאינטרס של הרשות או שתעורר התנגדות ו"רעש" בקרב התושבים.

אני מכניס פרויקטים בנושא הגברת הלימודים או בתחום שלא שנוי במחלוקת. הרשות שמה כסף ומביאה תכניות מבחון, כמו טיפוח נושא הדיבייט בבתי הספר. אלו תכניות שאנחנו מביאים, ובית הספר מחבק אותנו. להביא משהו שנוי במחלוקת לבית ספר, זה כבר משהו אחר לגמרי.

(ראש עיר בינונית בפריפריה)

לצערי, ראשי רשויות רוצים לקצור פירות מהיום למחר. רוצים שיראו עשייה. אנחנו אנשים פוליטיים. ראשי רשויות יודעים שהשקעה בחינוך משתלמת. השקעה בחינוך לדמוקרטיה לא תתקבל ככה. ראשי רשויות עוד לא הפנימו והבינו שזה לא פחות חשוב ממחשב וסיווד כיתה.

(ראש עיר קטנה לא מעורבת בפריפריה)

(4) קשיים תקציביים

ראשי רשויות, בעיקר של הערים הקטנות בפריפריה ושל יישובים ערביים, הצביעו על מחסור במשאבים ובתנאים בסיסיים המונע מהם לעסוק בנושא.

אין תקציב. אנחנו רשות בתכנית הבראה. אין הכנסה עצמאית ליישוב. אם הייתה, הייתי מקציב איקס כסף לנושא. הייתי מכניס תקן משרה למישהו שיטפל בדור קיום בין היישוב שלנו למגזר היהודי בצפון. חסר גם משאבים ותקציבים לאוטובוסים, נסיעות יחד, הפעלות, מחנות קיץ, קמפינג, סיורים ביחד לפולין, סדנאות ביחד, מפגשים ביחד, הרצאות מה משותף בינינו, מה שונה. אין לי את היכולות. אם הייתי עצמאי כמו הרצליה, הייתי מקדיש תקנים. יש קושי תקציבי, ולא משהו אחר.

(ראש רשות מקומית ערבית בפריפריה)

אין ספק שיש לנו מגבלות כספיות. אם הייתי רשות חזקה עם אמצעים שמוציאה 1,700 [ש"ח] פר תלמיד, הייתי מנהל את זה בשעות שאתה משקיע, אבל מאחר שאין לי את זה, אני מתבסס על השעות שמשרד החינוך נותן. אני אומר את זה

בשיחות עם המשרד, מבקש להקצות שעות. אם הייתי יכול להשפיע, לא הייתי מהסס לעשות את זה.

(ראש עיר ערבית בפריפריה)

ב. עמדות כלפי קידום החינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים בחינוך הבלתי פורמלי

מהראיונות עולה כי בניגוד לחינוך הפורמלי, שלתפיסת ראשי הרשויות הם לא קיבלו את המנדט להוסיף תכנים ונושאים לסדר היום החינוכי שלו, החינוך הבלתי פורמלי הוא פלטפורמה המאפשרת לרשויות חופש רב ומרחב גדול לקבוע סדר יום חינוכי, אף על פי שבפועל הן אינן מקדמות את נושא ערכי הדמוקרטיה.

ראשי רשויות רבים רואים אפוא בחינוך הבלתי פורמלי מרחב יעיל ואיכותי, שבו יש להם הכוח והסמכות לקדם את החינוך לערכים, ובכלל זה החינוך לערכי דמוקרטיה וחיים משותפים.

החינוך הבלתי פורמלי זה המנדט הבלעדי שלנו. למרות שיש מינהל חברה ונוער, האוטונומיה שלנו היא אדירה. יש שם תפיסות ליבה, אבל אין תכניות מוכתבות. יש בחירה אדירה. בפורמלי יש מחויבויות, מבחנים, מיצ"בים, בגרויות. אנחנו נמדדים הרבה יותר. בבלתי פורמלי היכולת של יצירתיות ובחירה מאוד פתוחה. בפורמלי מאוד מחויבים למשרד החינוך.

(מנהלת מחלקת החינוך של רשות מקומית במרכז הארץ)

עם זאת, רבים ציינו כי החיסרון העיקרי של החינוך הבלתי פורמלי הוא שלא כל הילדים משתתפים בו, ולכן קידום החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים בערוץ זה הוא חלקי בלבד. ראשי הרשויות מסכימים ביניהם שהחינוך לדמוקרטיה אינו יכול לקרות רק במסגרות של החינוך הבלתי פורמלי. כדי להעניק חינוך לדמוקרטיה בעל ערך והשפעה, הם מציעים להכין תכניות המשלבות בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי ושומרות על רצף ותיאום בין הנעשה בבתי הספר, שם נמצאים כל התלמידים כ"קהל שבוי", ובין הפעילות בתנועות הנוער, במתנ"סים ובקהילות, שם יש לרשות מרחב עשייה גדול יותר ומנדט להשפיע.

4. מה עושות הרשויות המקומיות בפועל?

בעקבות מפגש עם נוער בעיר ובמדינת ישראל הרגשתי שיש הרבה לעשות כדי שהדמוקרטיה לא תהיה סיסמה אלא משהו ידוע יותר, מושכל יותר. היות שאני יכול להשפיע במקומות שמסורים להשפעתי – בתי הספר בעיר – אני כבעל המאה, וכתוצאה מהעובדה שהמדינה לא נותנת את מה שנדרש, הפכתי להיות שותף. הפכנו להיות שותפים לתכנים שנלמדים בבית הספר.

(ראש עיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

א. מה עושים בפועל?

במחקר נתגלו פערים גדולים בין רשויות מקומיות המקדמות אצלן את החינוך לדמוקרטיה ובין אלו שאינן מקדמות את הנושא. מדובר בפערים בתפיסת תפקידה של הרשות בעיני עצמה, בתפיסת המחויבות של הרשות לקדם את החינוך לדמוקרטיה ובהיקף ומהות הפעולות הישירות הננקטות בנושא. למעט רשויות אחדות, שהן בבחינת היוצאות מן הכלל המעידות על הכלל, לא נעשות ברשויות המקומיות פעולות ישירות ומוצהרות לקידום החינוך לדמוקרטיה.

- בזמן המחקר רק 3 רשויות מתוך 28 עסקו בפועל בקידום תכניות שעניינן חינוך לדמוקרטיה. גם בין רשויות אלו ניכרו הבדלים בהיקף התקציבים והפעילות שהן מקדמות, אך המשותף להן הוא תפיסת המחויבות לנושא והגדרת החינוך לערכי הדמוקרטיה כחובה הכרחית, ביטוי לתפיסת העולם שמנחה אותן בעשייתן היום-יומית, חלק בלתי נפרד מהדי־אן־איי שלהן.

תמיד ראיתי את עצמי כמי שאמור לקבוע מה ילמדו בבית הספר בעירי. אמרתי שחסר לי לימודי דמוקרטיה. אני חושב שלרשות המקומית תפקיד חשוב, וכראש רשות לעיר שמגלמת ערכים של ציונות מודרנית, מתפקידי לנהוג ככזה, להשפיע על תוכני הלימודים, גם שהסמכות לא ניתנה לי. אני חושב שצריך להתערב [...] לי מותר לקחת את החירות ולהיות מעורב בתוכני הלימודים, להיות מעורב באותו האופן שיש מרכז לחינוך מדעי בעיר, המקבל פי שניים תקציב יותר ממקומות אחרים, כי אני חושב שהחינוך המדעי חשוב, ואני מכתת [את] רגליי לחפש תוספת מימון. אנחנו משקיעים בתכנית מיוחדת ללימודי דמוקרטיה מתקציבי הרשות המקומית. כמו שאני מכריע שחייבים לקיים יום לימודים ארוך לתלמידים בדרום העיר, כהכרעה ערכית.

(ראש עיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

- במרבית הרשויות המקומיות מתקיימות פעילויות הקשורות בחינוך לחיים משותפים, בדרך כלל מפגשים בין קבוצות שונות (יהודים וערבים, דתיים וחילונים, תלמידי החינוך הרגיל ותלמידי החינוך המיוחד).
- 12 רשויות מקומיות מתוך 28 שהשתתפו במחקר מקדמות, יוזמות או מממנות (בהיקפים שונים) מפגשים בין קבוצות שונות במסגרת תכניות החינוך לדו־קיום (בדרך כלל אלה 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 לקיום החיים המשותפים ברשות המקומית.

קודם כול, השלטון המקומי אמור להיות יותר מחויב לתושב, להיות מחובר לכל תושב ברשות, ולכן זו בוודאי אחת המשימות העיקריות. בעיר כמו שלנו זאת תפיסת מחויבות, ולכן רמת האחריות שלי לתושב לא נתונה לשיקול דעת, ואנחנו מחויבים לדבר הזה. בחינוך זה אפילו

יותר חזק. אני חושב שהמשימה מספר אחת של מערכת חינוך זה רב־תרבותיות. חינוך לחיים משותפים זה אתגר וצורך. זה שונה מהשלטון המרכזי. לנו יש צורך. רשות מקומית לא יכולה לתפקד בלי חיים משותפים, שלטון מקומי לא יכול לתפקד בלי לעסוק בזה, וזאת משימה מורכבת יותר. בשנתיים אחרונות במינהל החינוך עסוקים בזה מאוד במקום גבוה בסדר העדיפויות, מפתחים. הרבה תכניות עוסקות בזה.

(ראש מינהל החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

- רשויות שהציבו את החינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים בראש סדר העדיפויות שלהן מקצות משאבים לתכניות לדמוקרטיה מתקציב העירייה ומתרומות שהרשות מקבלת לכל מיני צרכים.

ברגע ש[אני] בא ועושה חוגים ומגמות לערכים ודמוקרטיה, בונה תכניות, מנהלת בית הספר יודעת שלמינהל החינוך יש תקציב שמיועד לזה. יש תקציב ייעודי לערכים בדמוקרטיה.

(ראש עיר בינונית לא־מעורבת במרכז הארץ)

מממנים פעילויות כאלה בקרן של העיר. אני מנסה לבנות גשרים. חלק מגיע ממימון חיצוני. יש פה עמותה בעיר שנתתי לה להיכנס לבתי ספר ולעסוק בחינוך לדמוקרטיה. יש להם מימון חיצוני. הוא מגייס כסף ומעביר תכניות.

(ראש עיר מעורבת בפריפריה)

פיתחנו תכנית במימון עירוני ובמימון מט"ח, ואנחנו מתכננים להכניס תכניות למאה בתי ספר. לייצר מסה קריטית בתכניות שהוכנו בנושא הזה. זה ביטוי מצוין למחויבות ארגונית לשותפות. גם משרד החינוך מתחיל להיכנס כשותף.

(ראש מינהל החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

המישור המעשי: סוגי הפעילויות והתכניות

- רשות אחת מוסיפה תכנים של דמוקרטיה בכל מקצועות המלל ויוצרת בשיעורים מרחבים לדיון בסוגיות שנויות במחלוקת ובערכים מתנגשים באמצעות דיון תחרותי (debate) ומשפט ציבורי.

המתודות שבחרנו הם דיבייט ומשפט ציבורי, שהמורים עוברים [בהם] השתלמות השנה. מורי תחומי הדעת צריכים לדעת איך לשלב את המתודות כחלק מנושאי הלימוד. תנ"ך אפשר לקרוא מפרשנות ואפשר על ידי דמות אחת שדנים בה באמצעות משפט ציבורי. זה מאפשר להעלות סוגיות שונות: זכויות, חוקה ומשפט, מלך מול שופט. אותו דבר בספרות, היסטוריה וכל תחומי הדעת עתירי הידע שיש בהם תוכן מהותי. המתודה השנייה זה דיבייט, שנכנסת לשיעורי אנגלית. רוצים לתת הכוונה ולהפוך את שיעורי האנגלית למרחב שלומדים בו לטעון טיעון, כמו במשפט הציבורי. מי שמלווה את הנושא זה האגודה לזכויות אדם. המטרה שבדיבייט ידעו לטעון טיעון בנושאים שקשורים בזכויות

ובדמוקרטיה, סוגיות ותופעות חברתיות. כל כיתה צריכה לבחור תופעה, התלמידים נוקטים עמדה, מבססים טיעונים ומקיימים תחרויות דיבייט, והכול יהיה בנושאים [של] דמוקרטיה.

(ראש מינהל החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

- נעשית עבודת הכנה אינטנסיבית עם הצוות החינוכי, והוא שותף בכל שלבי הבנייה של התכנית.

השנה משקיעים במנהלים שיעבדו עם המורים, אנחנו עושים עם מנהלים ארבעה ימים מרוכזים שבהם אנחנו, עם המרכז הבינתחומי, נעבוד עם זה. יוצאים ליומיים עבודה עם עצמם. המנהלים יהיו חלק מצוות פיתוח עבודה של עצמם על עצמם, ימי הכשרה. ההשקעה השנה מתחילה במנהלים. זה תהליך שבא מהם. תנו לנו קודם להיות קבוצה, לדבר, להחליט מה זה דמוקרטיה, מה הגבולות של דמוקרטיה. הכוונה שכל מנהל יוביל את הצוות שלו. אנחנו ניתן עזרה מבחינת הכשרה של המורים. לא יכולה לכפות, ולא אכפה, דמוקרטיה.

(ראש מינהל החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

אנחנו בשנים האחרונות השקנו תכניות שעוסקות ישירות בחיים משותפים: תכנית למנהלים ביחד, שלנו, ולמט"ח. למדתי את המודל הצפון-אירי, עשייה בין קתולים-פרוטסטנטים. הקמנו תכנית על פי המודל. התחלנו עם 23 בתי ספר יהודים וערבים, חצי חצי. חצי דתי, חצי חילוני. עברו חצי שנה תהליך של היכרות ואחר כך נסעו לצפון אירלנד באפריל לראות איך זה עובד שם. עשינו עיבוד, והיום נכנסת השתלמות מורים. אותם 23 מנהלים עושים מיזמים משותפים ליהודים וערבים.

(ראש אגף החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

- מתקיימים מפגשים בין תלמידים על בסיס נושאים משותפים: תרבות, טכנולוגיה, תקשורת, חלל ועוד. ראשי הרשויות אחדים ציינו כי הם מקדמים ומממנים תכניות המפגישות תלמידים יהודים ותלמידים ערבים לעיסוק בנושא חיצוני משותף.

מממנים פעילויות כאלה במסגרת קרן העיר. גני הילדים עושים פעילויות משותפות, יש פורמט שם. פורומים של גישור, ועדות היגוי של כל מיני נושאים לדיונים. אנחנו מקדמים את הפעילויות, מפגשים, יש לנו גם הנהגה עירונית של בני נוער ושל קהילות תלמידים יזמים, יש מפגשים על בסיס קבוע מכל גיל ושכבה. מבשלים יחד, סיורים, קוראים סיפורים במפגשים בערבית ועברית. קבוצה אחרת עוסקת בשירים בערבית ושירים בעברית ואותה המנגינה. מפגשים קבועים בין בתי ספר, מנהיגות נוער משותפת משולבת ערבים ויהודים שדנה בנושאים אקטואליים.

(ראש עיר בינונית מעורבת במרכז הארץ)

- הרשויות התומכות בפעילויות לחיים משותפים מעודדות את המנהלים להשתתף בתכניות באמצעות תמריצים ותגמולים לבתי ספר המפעילים אצלם תכניות ברוח החיים המשותפים.

אתה יכול להגיד ברמה ההצהרתית כמה זה חשוב לך, תעודד את זה. לכפות לא כדאי. צריך לחנך, זה חלק מהדרכים שלך, תתעדף, לפנות לבתי ספר ולהציע משאב. הכוח של הרשות המקומית הוא ביכולת להוביל, לתעדף. לעודד בכל מה שיש לנו [בן] כלי, לעודד הליכה משותפת לתאטרות, לתת ואוציר לאן שבית ספר יעדיף. עודדתי אותו לייצר שיח רב-תרבותי במקום שלא היה לנו. אני יודע לתעדף השתלמויות מורים.

(ראש אגף החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

- רשויות ספורות יזמות פעילויות לנוכח אירועים ביטחוניים, פוליטיים או מדיניים שבעקבותיהם מתגבר המתח הבין-מגזרי ואחרי תקריות חריגות או גילויים של גזענות ושנאה – הכול כדי להפיג את המתח המבעבע בעיר או באזור.

אחרי המהומות ב-2008 קידמנו פעילות בין תלמידים, הקמנו פרלמנט של ילדים ונוער, יזמנו שעות סיפור בבית ספר ערבי. יצרנו מערך פעילויות אין-סופיות: מנהיגות דתית-חילונית, תנועות משותפות, צוותי גישור, שני בתי ספר תיכון יהודי-ערבי נפגשו, עשינו תכנית עבודה, יצאנו להביא כסף, לעשות עבודה קשה.

(ראש עיר בינונית מעורבת בפריפריה)

העברנו מפגש אחרי האירוע שמחבל מיאטה פצע את שולמית גונן והזדעזענו. הובלנו מפגש, גייסנו כסף מ"סודה סטרים", שמימנו. חשבנו איך עושים משהו משותף כדי להוציא את החשדנות בין ערבים ליהודים. החלטנו לקחת את כולם ליום כיף, מהבוקר עד הערב נפגשו ראשי הרשויות, הם ואנחנו, ואמרנו שנביא את כל בתי הספר התיכוניים, ו[במועצה האזורית] בני שמעון ו[בבית ספר] תלמה ילון, נפגשו, דיברו, שרו ביחד. הילדים יצאו המומים.

(ראש עיר ערבית בפריפריה)

המישור הניהולי-ארגוני-רשותי

- הרשויות נעזרות במבנה הארגוני ברשות כמודל: הן מתנהלות באופן דמוקרטי, וערכים דמוקרטיים טבועים בדי-אן-איי שלהן ושל התושבים.

משתפים פעולה עם הנהגת הורים יישובית ובית ספרית. פעם בחודש מתקיימת ישיבה במועצה, ובהתאם מזמינים אנשים משרד החינוך או משרדי ממשלה. המטרה לעודד שיח דמוקרטי. ראש הרשות עושה מעגלי שיח עם נציגים מבתי ספר, תלמידים והורים, הולכת למפגשים

בבתי הספר עם צוות המורים. נעשים פה הרבה דברים ברוח הדמוקרטיה. זה חלק מהתפיסה הרשותית.

(מנהלת מחלקת החינוך במועצה מקומית במרכז הארץ)

- חזון החיים המשותפים בא לידי ביטוי במבנה הארגוני ברשות ובמחלקת החינוך. במקצת הרשויות שהחיים המשותפים הם חלק מהחזון היישובי שלהן, השיתוף בא לידי ביטוי במבנה ארגוני שיתופי, במינוי בעלי תפקידים רלוונטיים מהמגזרים השונים ובמבנה ארגוני תומך התנהלות רבת-תרבותית ורב-מגזרית.

ההגדרה שאתה ארגון רבת-תרבותי משליכה על הכול. בהנהלה יש שני דתיים, שלושה חילונים, שני חרדים וערבייה אחת. ככה נראה כלפי חוץ. האירועים מתורגמים לשפות שונות. זה בעיקר עניין של סדר עדיפות. להחליט להשקיע המון זמן ניהולי זה קשה. מבנה ההנהלה ייחוס: יש אגפי ליבה מגזריים: כללי, חרדי, ערבי, ויש אגפי רוח שמשרתים את כולם. לתהליך יש תרגום מבני, החלטות, מדיניות ומינויים מקצועיים ופרסונליים. נמצא בהכול – בתכניות העבודה ובתכניות החינוכיות.

(ראש מינהל החינוך בעיר גדולה מעורבת במרכז הארץ)

מדיניות החינוך ברשות

- בערים מעורבות אנו עדים לתהליך של פתיחת בתי ספר למעבר של תלמידים ערבים לבתי ספר יהודיים. נוסף על כך נפתחות מסגרות חינוך דו-לשוניות וניכרת הנכונות להשקיע בהן משאבים.

מה שעשינו פה מההתחלה: פתיחת בתי ספר יהודים וערבים. כולם יכולים ללמוד. בשנה הראשונה הגיע אחד, אחרי שנתיים – שניים, אחרי שלוש שנים באו שלושה, לאט לאט הפך להיות מסה. פתחנו בתי ספר יהודים למורים ערבים, עירוני א' זכה במקום ראשון והמנהלת ערבייה, מחנכים ערבים.

(ראש עיר גדולה מעורבת בפריפריה)

ב. פעילויות שנעשות ברשויות המקומיות שאינן מקדמות במוצהר ובמישרין את החינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים

- מועצות נוער ומועצות תלמידים שעובדות בשיתוף עם הנהגת העיר ועם מועצת העיר.
- שיתוף גורמים בקהילה בהחלטות עירוניות: הנהגות הורים, הנהגות נוער וחדרי מורים.
- הקמת מסגרות שילוב של חינוך מיוחד ועידוד שיתופי פעולה בין בתי ספר.

- קידום תכניות ופעילויות המעודדות אזרחות פעילה ותרומה לקהילה, למשל התגייסות לצה"ל.
- קידום תכניות ומרכזים לפיתוח מנהיגות.
- חידוד הזהות האישית, קבלת האחר וסובלנות ברשויות לא־מעורבות שהאוכלוסייה שלהן הטרוגנית ורב־תרבותית – ריבוי עולים, עדות, תרבויות; מפגשים בין תלמידים מן החינוך המיוחד לתלמידים בבתי ספר רגילים.
- התמודדות עם הגדרת הזהות האישית־תרבותית־עדתית באמצעות פעילויות משותפות וציון אירועים מיוחדים בבתי הספר, כגון חגים וימי זיכרון ייחודיים.

ג. פרופיל הרשויות המקדמות תכניות העוסקות בערכים של חינוך לדמוקרטיה וחיים משותפים

ניתוח הראיונות מעלה שוני בין מאפייני הרשויות העוסקות בעיקר בקידום חינוך לערכים של דמוקרטיה לבין מאפייני הרשויות המקדמות בעיקר מפגשים בין קבוצות וחינוך לחיים משותפים:

מאפייני רשויות מקומיות המקדמות תוכניות העוסקות בערכים של דמוקרטיה

- (1) **תפיסת העולם של המנהיג.** המאפיין המשפיע ביותר ברשויות המקומיות המקדמות במישרין ובמובהק את החינוך לדמוקרטיה הוא המנהיג (בדרך כלל מי שעומד בראש הרשות, ולעתים ראש אגף או מינהל החינוך). ולכן תפיסת העולם של ראש הרשות, מידת המחויבות שלו לחינוך לדמוקרטיה ויכולתו הפוליטית לקדם את החינוך לערכי דמוקרטיה ברשות שבראשה הוא עומד הם התנאים הראשוניים לקידום החינוך לדמוקרטיה ברשות. ראשי הרשויות המעטים שפועלים בנושא סבורים כי בהיעדר הנחיה ברורה מה"ממלכה", מתפקידם להעמיד את הדמוקרטיה בראש סדר העדיפויות של החינוך ולפעול לקידומה, גם במחיר התנגשות עם השלטון המרכזי או, מנגד, עם התושבים והשותפים הקואליציוניים שלהם בהנהגת העיר.
- (2) **רשויות עשירות וחזקות.** חשוב מאוד שלרשות תהיה היכולת להקצות משאבים מתקציבי הארנונה לטובת החינוך לדמוקרטיה וגישה למקורות מימון למיניהם, כולל קרנות.
- (3) **אוכלוסייה חזקה ומבוססת כלכלית.** תושבים משוחררים מהשרדות כלכלית ורגשית פנויים לעסוק בערכים חברתיים והומניסטיים.
- (4) **אוכלוסייה הומוגנית בהזדהות של התושבים עם ערכים דמוקרטיים.** רשויות שמתקיימות בהן פעילויות הקשורות בחינוך לערכי הדמוקרטיה מאופיינות בכך שיש בהן קבוצה גדולה והומוגנית של תושבים המזוהים עם ערכים הומניסטיים.
- (5) **תפיסת עולם משותפת.** ראש הרשות ואנשי אגף החינוך שלה מחזיקים בתפיסת עולם משותפת בנוגע לחשיבות של קידום החינוך לדמוקרטיה ברשות.
- (6) **עבודה משותפת עם ארגוני החברה האזרחית (המגזר השלישי).** תנאי הכרחי הוא שיתוף פעולה בין הרשות ובין עמותות, קרנות ואגודות. הרשויות המקומיות

מסתייעות בגופי החברה האזרחית לצורך מימון פעילויות, קונות מהם תכניות ותכנים ונעזרות בניסיונם ובמומחיותם בנושא.

(7) **עבודה בשיתוף פעולה עם משרד החינוך.** מצאנו שברשויות המקדמות את החינוך לדמוקרטיה מתקיים שיתוף פעולה מוצלח, ברמות שונות, בין אנשי השטח של משרד החינוך (בדרך כלל מפקחים) ובין ראשי מערכת החינוך המקומית.

מאפייני רשויות מקומיות המקדמות תכניות למפגשים משותפים של יהודים וערבים ולחינוך לחיים משותפים

- (1) **ערים מעורבות – מאפיין מרכזי.** ערים המתמודדות יום-יום עם המורכבות שבחיים המשותפים רואות בקידום החינוך לחיים משותפים פעולה הכרחית שאמורה לתת מענה לצורכי התושבים ולצורכי העיר כולה.
- (2) **יישובים יהודיים בסמיכות ליישובים ערביים (בפריפריה).** ביישובים הללו המפגשים בין יהודים לערבים הם יום-יומיים – בגנים ציבוריים, במרכזים, בחופי הים.
- (3) **מנהיגות.** מנהיג המציב את החינוך לחיים משותפים בראש סדר העדיפויות בעיר ומקדם תפיסות אלו בכל תחומי החיים ביישוב.
- (4) **תפיסת עולם משותפת** של ראש הרשות ושל אנשי אגף החינוך כלפי חשיבות הקידום של החיים המשותפים ברשות.
- (5) **שיתוף פעולה עם החברה האזרחית.** תנאים הכרחיים לקיום התכניות הם שיתוף פעולה בין הרשות ובין עמותות, קרנות ואגודות וסיוע ממשלי, בראש ובראשונה במימון אך גם במסירת תכנים ובניסיון המצטבר הרב במפגשים רב-תרבותיים.
- (6) **שיתוף פעולה עם משרד החינוך.** תנאי הכרחי הוא שיתוף פעולה מוצלח בין אנשי השטח של משרד החינוך (בדרך כלל מפקחים) ואנשי המטות השונים במשרד ובין ראשי מערך החינוך המקומי.

ד. שיתוף פעולה עם משרד החינוך: על הפער שבין רוח המשרד לעשייה בשטח

כאמור, מהראיונות עולה כי החינוך לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים לא נתפס כנושא שעל סדר היום של משרד החינוך. החינוך לדמוקרטיה לא מודגש בהצהרות המשרד ובפרסומיו, לא מוקצים שעות ותקציבים מיוחדים לטובת הנושא ולא נעשית מדידה של העיסוק בדמוקרטיה בבתי הספר.

על רקע זה דיברו מרואיינים רבים על הקושי לקדם ברשות שהם עומדים בראשה את החינוך לדמוקרטיה, היות שהוא נראה להם נושא שאינו נמנה עם מערכת הערכים שהמשרד מקדם אלא דווקא תוספת לחובות הרבות שהוא מטיל על בתי הספר. קידום נושא "חינוכי", נוסף על דרישות המשרד, נתפס על ידי המרואיינים כמגביר את העומס על בתי הספר, ובקרב מספר לא מבוטל מהם גם כנושא העומד בניגוד ל"רוח המשרד".

תדמיתו של משרד החינוך המשתקפת בראיונות היא של משרד המקדם ערכים שמייצגים את יהודיותה של המדינה על פני אלה שמדגישים את היותה דמוקרטית. תדמיתו זו מושפעת מהתנהלותו בסוגיות כמו פסילת הרומן "גדר חיה" (מאת דורית רביניאן) ללימודי ספרות מוגברים בנימוק שהוא "מעודד התבוללות" וכמו השינויים והתיקונים השנויים במחלוקת בספר האזרחות "להיות אזרחים בישראל" (מהדורת 2016). תפיסת "רוח המשרד" מושפעת גם מפרשות שבמרכזן עומדות דמויות חינוכיות שנחרתו בתודעה, בכללן, למשל, פיטורי המורה לאזרחות אדם ורטה ופיטורי המפקח לשעבר על מקצוע האזרחות אדר כהן בשל מחלוקות פוליטיות.

עם זאת, מהראיונות עולה כי בפועל משרד החינוך משתף פעולה ומסייע לרשויות המקדמות לקדם בתחומן את החינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים. ברשויות שנערכות בהן פעילויות של דמוקרטיה מתקיים שיתוף פעולה פורה בין השלטון המקומי ובין אנשי השטח של משרד החינוך, למשל מפקחים ורפרנטים של המטה לחינוך אזרחי ושל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך.

מהמחקר עולה פער בין מה שמבינים אנשי הרשות המקומית כ"רוח המשרד" ובין אנשי הרמות המקצועיות הנמוכות יותר במשרד, המגלים פתיחות לנושא ועובדים עם הרשויות המקומיות ועם בתי הספר בשיתוף פעולה ובגיבוי מלא של משרד החינוך.

בנוסף, משרד החינוך החל בתהליך פנימי שמטרתו לבחון לעומק את מגוון ההיבטים של החינוך לדמוקרטיה כדי לקבע שפה משותפת בתוך המחלקות והמטות השונים במשרד ולהכין חומרים לפיתוח מקצועי שיאפשרו לבתי הספר להעלות את הדמוקרטיה לקדמת סדר היום על פי דרכם ותפיסתם. מהלך זה מצטרף לתכנית החינוכית שפרסם המשרד, המשקפת מגמה של חיזוק החינוך הערכי באמצעות מדידת בתי הספר גם על מידת המעורבות החברתית של תלמידיהם, אם כי במדידת הערכים **לא ניתן דגש לערכים של חינוך לחיים משותפים ולערכי דמוקרטיה.**

אעיר כי תהליכים אלו מזוהים כרגע עם גופים מסוימים בתוך המשרד – המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים ומינהל חברה ונוער, והם נתפסים כמסרים אגביים, המבוססים על יוזמות מהשטח. משרד החינוך עצמו נתפס כגוף שאינו יוזם ואינו מקדם תכניות לערכי דמוקרטיה ולחיים משותפים אלא אפילו מתנגד להן.

5. פלטפורמה לקידום החינוך לדמוקרטיה על ידי הרשויות המקומיות מנקודת המבט של השלטון המקומי

רוב המרואיינים סבורים שכדי לקדם ברשויות המקומיות את החינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים חייבים להתממש 7 תנאים:

- (א) הצהרה ברורה של משרד החינוך על מחויבותו לתכנית ללימודי דמוקרטיה ושיבוצה כתכנית מחייבת המתקצבת ונמדדת על ידו.
- (ב) התנהלות דמוקרטית של הרשות המקומית שבאה לידי ביטוי במדיניות של שקיפות, במנגנוני שיתוף תושבים, בשיח "שולחנות עגולים" עם צוותים חינוכיים, עם הורים ועם תלמידים, בדיאלוג מתמיד עם התושבים ובמבנה ארגוני שוויוני המייצג את קבוצות האוכלוסייה ברשות.

- (ג) הטמעת ערכי דמוקרטיה ברוח האוכלוסייה המקומית, באמצעות שיתוף הקהילה ותכניות המשלבות הורים וגורמים מן החינוך הבלתי פורמלי.
- (ד) הוספת ערכי דמוקרטיה לחזון החינוכי של הרשות, שייקבע בשיתוף עם צוותי החינוך, מנהלי בתי הספר, ההורים והתלמידים.
- (ה) הכשרת המורים ברשות בתהליך מעמיק ועיבוד אישי של עמדתם ותפיסתם בנושא כשלב ראשוני לפני הבאתו לכיתה.
- (ו) בניית תכנית לחינוך לדמוקרטיה לא כתחום דעת אחד אלא כנושא חוצה דיסציפלינות.
- (ז) שילוב החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי על ידי יצירת רצף של מסרים משותפים לבית הספר ולחינוך הבלתי פורמלי (המתנ"סים ותנועות הנוער).

המלצות

- (1) הצהרה ברורה של משרד החינוך והוספת מדידה של חינוך לערכי הדמוקרטיה למדידת הישגים הערכיים (שאותה הוסיף משרד החינוך בתכנית החינוכית שפרסם השנה) ייתנו לרשויות המקומיות את הלגיטימיות והמנדט הנדרשים להן כדי לקדם במערכות החינוך שלהן תכנים של ערכי דמוקרטיה.
- (2) הגברת המודעות של הרשויות המקומיות לגורמים במשרד החינוך האמונים על החינוך לדמוקרטיה וחיזוק הקשר עמם יצמצמו את הפער בין תדמית המשרד ובין שיתוף הפעולה של אנשי השטח של משרד החינוך בפועל וייתנו את הגיבוי הנדרש לרשויות המקומיות בבואן לקדם את הנושא.
- (3) יצירת רצף תוכני בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי תשלב חשיפת תכנים של דמוקרטיה לכל הילדים והנוער (בחינוך הפורמלי) עם העמקה והרחבה לכלל הקהילה (בחינוך הבלתי פורמלי).