



כסלו תשע"ג, דצמבר 2012

הוראת האזרחות בישראל: דוח מעקב / ד"ר יצחק גייגר

מבוא

לפני שלוש שנים, פרסם המכון לאסטרטגיה ציונית נייר עמדה הבוחן את תכני הוראת האזרחות ואת האמצעים לקידום הוראת מקצוע זה.¹ עם פרסום נייר העמדה פעל המכון לקידום הדיון בממצאי נייר העמדה ובהמלצותיו הן בקרב קובעי המדיניות והן בקרב הציבור הרחב.

בדוח מעקב זה מבקשים אנו לבחון עד כמה השיגו נייר העמדה ופועלו של המכון את מטרותיהם. במיוחד מבקשים אנו לבחון את ההשפעה על תוכנית הלימודים המעודכנת שהתפרסמה בתשע"א² (להלן: **תוכנית הלימודים המעודכנת**) ומופעלת בהדרגה מתשע"ב ועל השיח הציבורי. תוכנית הלימודים המעודכנת מציינת את השיח הציבורי שהתעורר בעקבות פרסום נייר העמדה ופעילות המכון לאסטרטגיה ציונית כגורם לעדכון התוכנית (עמוד 5).³ כמו כן נתייחס לפרקים המעודכנים שפורסמו עד כה לספר הלימוד באזרחות של משרד החינוך **להיות אזרחים בישראל**⁴ ולחוזר המפמ"ר לאזרחות מספר 1 / א- התשע"ג [להלן: **חוזר מפמ"ר תשע"ג**] ובו הנחיות ליישום **תוכנית הלימודים המעודכנת**.

נייר העמדה ניסה להציג מאפיינים מהותיים של מקצוע האזרחות שלדעתנו נתגלו כבעייתיים והמלצות לשינוי המצב. נפתח בבחינת השינויים הבולטים שחלו במאפיינים המהותיים ולאחר מכן נבחן עד כמה מומשו ההמלצות. מתברר כי ההשפעה הגדולה ביותר הייתה דווקא להמלצה האחרונה: קיום דיון ציבורי, לה הקדשנו סעיף נפרד.

בחינה זאת היא בחינה ראשונית בלבד והיא מחייבת המשך הבחינה והעמקתה בעתיד. חשוב במיוחד אופן היישום של מסמכים אלו. תקוותנו שגם דוח מעקב זה יתרום לדיון הציבורי הראוי.

¹ יצחק גייגר, לימודי אזרחות בישראל: אינדוקטרינציה חד-כיוונית, ירושלים, תשי"ע 2009 [להלן: **לימודי אזרחות**].

² אזרחות: תוכנית הלימודים בחטיבה העליונה לבתי ספר יהודיים (כלליים ודתיים) ערבים ודרוזיים, מהדורה מעודכנת, ירושלים תשע"א.

³ דברי הרקע שם אינם מדויקים, ראו **לימודי אזרחות**, עמ' 16.

⁴ ספר לימוד זה, שהיה מושא לביקורת רחבה ב**לימוד אזרחות** הולך ומתעדכן לקראת הוצאת מהדורה מעודכנת. את הפרקים המעודכנים ניתן לקרוא באתר <http://citizenship.cet.ac.il>. רוב הפרקים המעודכנים מחליפים כבר כעת את הפרקים הישנים והבעייתיים.

א. המאפיינים המהותיים

1) זיהוי של חינוך אזרחי עם חינוך דמוקרטי על חשבון החינוך למחויבות לעם ולמדינה [עמ' 24-25].

תוכנית הלימודים המעודכנת עוסקת באופן רחב יותר במרכיב של מדינת הלאום היהודית (להלן תת-סעיף 3) כך שהזיהוי של חינוך אזרחי עם חינוך דמוקרטי מצטמצם במידת מה.

אך מן הראוי להעיר כי מהיחידה העוסקת בתרבות פוליטית (עמ' 15) עולה שתרבות פוליטית כוללת רק מרכיבים דמוקרטיים-ליברליים ונעדרים ממנה מרכיבים של דמוקרטיה רפובליקנית ושל אמות מידה מוסריות כמו אחריות, יושר, הגינות, נאמנות, אמירת אמת, אחווה וכו'.

הגזמת יתר במשקל הדמוקרטיה מוצאים אנו בפרק המעודכן על ההצדקות למדינת הלאום בספר **להיות אזרחים בישראל** בו נכתב (עמ' 1):

אך נשאלת השאלה האם הגדרתה של מדינה כמדינת לאום היא תופעה צודקת מנקודת מבט מוסרית? כלומר, האם הגדרה זו איננה פוגעת בזכויות הפרט ובאופי הדמוקרטי של המדינה?

משתמע מכאן שמוסרי משמעו רק דבר שאינו פוגע בזכויות הפרט ובדמוקרטיה. זו הגדרה מאוד חלקית ומגמתית של מוסר ובעיה ערכית מבחינת הגדרת מטרת החינוך האזרחי והמוסרי.

2) בלעדיות הדמוקרטיה הליברלית-אינדיבידואליסטית [עמ' 26-29]

במספר השתלמויות מורים בשנים האחרונות התוודעו מורים למרכיב הרפובליקני של הדמוקרטיה ולא רק למרכיב הליברלי שלה.

אולם, הן בתוכנית הלימודים המעודכנת והן בחוזר מפמ"ר תשע"ג, אין אזכור לסוגי דמוקרטיה לא ליברלית. עם זאת, מספר שינויים במבנה תוכנית הלימודים בשני המסמכים האלה מלמד על השפעות רפובליקניות וקהילתניות:

– בתוכנית הלימודים המעודכנת ישנה התייחסות מסוימת לשיח החובות ולא רק לשיח הזכויות (עמ' 13).

– קיימת התייחסות (עמ' 14) לחשיבות המעורבות האזרחית ולא רק הפוליטית.

עם זאת, מתברר כי גם בספר המעודכן הנחת המוצא היא שדמוקרטיה היא דמוקרטיה ליברלית (מבלי להסביר למה הכוונה) בלי מרכיבים רפובליקניים או קהילתניים. בפרק המעודכן על ההצדקות למדינת הלאום:

♦ ההצדקה הדמוקרטית (עמ' 6-5) מוצגת כחלק מההצדקות הליברליות, מה שאינו נכון. דמוקרטיה יכולה להיות ליברלית או לא ליברלית וליברליזם יכול להיות דמוקרטי או לא דמוקרטי (הרצל, למשל, היה ליברל שסלד מהדמוקרטיה במובן של שלטון העם והכרעת הרוב).

♦ ההצדקה הקולקטיביסטית (הקהילתנית, עמ' 7) לא הוכנסה להצדקות הליברליות וגם לא הוזכרה בשמה.

♦ כל הדיון בפרק זה חותר להצביע על עליונות הליברליזם. באופן פרטני, בעייתית במיוחד הפסקה הבאה מעמ' 3:

ההכרה העקרונית בזכויות פרט היא מכנה משותף שגם צדדים החלוקים זה על זה באמונותיהם יכולים להסכים עליו כנקודת מוצא לדיון ערכי. הדרך הליברלית מהווה אם כן מתכון להסכמה בין בני אדם, על

כן, הצדקות ליברליות לישראל כמדינת לאום, רלוונטיות לא רק למי שמאמין בדת היהודית או בייעוד ההיסטורי של העם היהודי. הצדקות ליברליות יוצאות מנקודת מוצא שיכולה להיות מקובלת על אזרחיה השונים של המדינה: יהודים חילוניים ודתיים וערביי ישראל ועל אזרחיהן של מדינות אחרות בעולם.

זאת פסקה שגויה עובדתית כי אין סיבה שקבוצות לא ליברליות יקבלו כנקודת מוצא לדיון ערכי את הדרך הליברלית. כלל לא ברור, למשל, שערבי מוסלמי דתי מקבל את הטיעון בפסקה. זאת פסקה הכתובה ברוח הליברליזם הפוליטי של רולס, שמידת הצלחתה להציע עקרונות בסיסיים מוסכמים לקבוצות בעלות השקפות שונות בדבר ה"טוב" הרצוי שנויה במחלוקת גם בתוך ההגות הדמוקרטית.

(3) היחס למדינת הלאום היהודית [עמ' 29-33]

מאפיין בולט של **תוכנית הלימודים המעודכנת** היא טיפולה בסוגיית מדינת הלאום בכלל ומדינת הלאום היהודית בפרט. **תוכנית הלימודים המעודכנת** מחייבת:

(א) התייחסות למסמכים בינלאומיים המכירים בזכותו של העם היהודי למדינה משלו בארץ ישראל: הצהרת בלפור, כתב המנדט והחלטת האו"ם 181 מה-29.11.1947 (עמ' 10).

(ב) התייחסות להצדקות הניתנות בהכרזת העצמאות להקמת מדינה יהודית בארץ ישראל [שם].

(ג) התייחסות להצדקות הדמוקרטיות למדינת הלאום (עמ' 11).

(ד) הרחבת העיסוק בקשר בין מדינת ישראל לבין יהודי הגולה (עמ' 12).

(4) התעלמות מהמסורת המדינית היהודית [עמ' 33-35]

התעלמות זאת נמשכת בפועל הן **בתוכנית הלימודים המעודכנת** והן בחוזר **מפמ"ר תשע"ג**.

עם זאת, גדלה מספר השתלמויות המורים בהם עוסקים במסורת המדינית היהודית, בעיקר במסורת המדינית הרבנית. ישנם מספר גופים המציעים יחידות העמקה להוראת אזרחות בכתות ט' הכוללות התייחסות למסורת המדינית היהודית וחלק מהן נלמדות במספר בתי ספר. גם האתר שיוזכר להלן בתת-סעיף הבא עוסק בכך במידת מה.

(5) הוראת אזרחות אחידה לכל מערכות החינוך [עמ' 35-37]

השינוי הבולט בתחום זה הוא הנכונות של החינוך הדתי לעסוק בסוגיות ובאתגרים הייחודיים לו. נכונות זאת באה לידי ביטוי בקיום כנסים המיוחדים למורי האזרחות בחמ"ד משנת הלימודים תשע"א ואילך ובפתיחת אתר המיועד בעיקר למורי החמ"ד, **חמ"ד של אזרחות** (<http://www.hemed.org.il>). אולם נראה כי החמ"ד טרם גיבש לעצמו עקרונות ומדיניות ברורים בסוגיה זאת.

החינוך הממלכתי, החינוך הערבי והחינוך הדרוזי טרם עסקו בסוגיה.

(6) שימוש בספרות מחקר לקויה ומגמתית [עמ' 37-38]

ספר לימוד באזרחות נפסל לשימוש במערכת החינוך, בין היתר בשל הסתמכות על ספרות מחקר לקויה ומגמתית.⁶

⁶ ב' גלדי, נ' נוה וא' מצקין, **יוצאים לדרך אזרחית: ישראל – חברה, מדינה ואזרחיה**, הוצאת רכס, 2011.

בדיקה דומה צריכה להיערך גם באתר המשותף למשרד החינוך, למט"ח ולמרכז הישראלי להעצמת האזרח
(<http://citizenship.cet.ac.il>) הממליץ על אתרים מסוימים, שחלקם מגמתיים ופוליטיים במובהק.

(7) אופן הטיפול בשסע הלאומי ובשסע הפוליטי [עמ' 39-50]

הוראת השסע הפוליטי הושמטה מתוכנית הלימודים המעודכנת.

תוכנית זאת מתקנת ליקוי של חוסר התייחסות בטיפול בשסעים בניסיונות לצמצם מתחים בין קבוצות שונות בכך שהיא מורה שלגבי כל שסע יפורטו גם

אתגר החיים המשותפים לאור השסע, האפשרויות להסכמות, פשרות וצמצום המחלוקות. (עמ' 18)

ההעמקה המסוימת ברקע להקמת המדינה המצוי בתוכנית הלימודים המעודכנת מסייעת לאיזון מסוים בהצגת גורמי השסע וכך גם פרק המבוא המעודכן על הרקע ההיסטורי של הספר להיות אזרחים בישראל.

ב. הדיון הציבורי

המלצה מס' 12 [עמ' 58] הייתה לקיים דיון ציבורי על הוראת האזרחות. מסתבר שזהו ההישג העיקרי של פרסום נייר העמדה וקידומו על ידי המכון לאסטרטגיה ציונית שכן שני אלו עוררו דיון ציבורי רחב, וסוער לעיתים. בדיון זה נוטלים חלק מורים, אנשי אקדמיה ואנשי ציבור. בכך תרמו נייר העמדה והמכון לאסטרטגיה ציונית לחיזוקה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, להעשרה ולהעמקה בהוראת האזרחות ולחיזוק החינוך הביקורתי.

אולם, חלק מהמשתתפים בדיון זה ובטענות שהעלנו כלפי הוראת האזרחות במתכונתה עד ל-2009 ניסו לחמוק מקיומו של דיון ענייני על מהות המקצוע, תכניו ואמצעיו הפדגוגיים. במקום לדון לגופו של עניין ולהתמודד עם ספרות המחקר והנתונים המובאים בנייר העמדה פנה חלק זה להצגת שווא של השינויים התוכניים והפרסונאליים כסכנה לדמוקרטיה הישראלית וכניסיון לפוליטיזציה של מערכת החינוך. באופן זה נהגו גם עם השינויים הראשוניים שנערכו בהוראת האזרחות בשנה"ל תשע"א, עם שינוי הרכב ועדת מקצוע ב-2011 ועם פיטוריו של המפמ"ר לאזרחות, אדר כהן. אנו מקווים שבעתיד יחול שינוי באופן הדיון אצל כל הנוטלים חלק בו.

התעוררות הדיון הציבורי עוררה, לשמחתנו, את רצונם של גופים שונים באגפים הימניים והדתיים של החברה הישראלית לתרום להוראת האזרחות ולהשפיע עליו. אם תימשך מגמה זאת יתכן ובעתיד הדמוקרטיה הישראלית והחינוך האזרחי לא יהיו נחלת אגף מסוים של החברה הישראלית אלא נחלה משותפת של כלל החברה.

לצערנו הדיון הציבורי לא עסק בשתי סוגיות מרכזיות שהצענו לדיון זה: תכני מקצוע האזרחות בכלל ומטרתו ואופיו של מקצוע זה בפרט, והמשך מדיניות האחדה של המקצוע לכל החינוך הרשמי-ממלכתי. עדיין לא מאוחר לערוך דיון זה.

ג. המלצות

מבין כלל ההמלצות שהצענו [עמ' 55-58] אנו מבקשים להתייחס להמלצות הבאות [המספור הוא לפי נייר העמדה המקורי]:

1. **השעיה כל נושא השסעים מחובת לימוד ובחינה** – המלצה זאת לא התקבלה. אולם נראה שמשנתדלים כעת לבחון את החומרים הכתובים כדי להבטיח עמדה מאוזנת יותר. טרם אותרו שעות לימוד מספיקות לכך.
 5. **גיוון נקודות מבט בגופים המעצבים את מקצוע האזרחות** – חל שיפור ניכר בהמלצה זאת הן בשל הגברת המודעות של העוסקים בכך בגיוון זה והן בשל התקדמות ביישום המלצה 7.
 7. **שינוי הרכב הגופים העוסקים במקצוע האזרחות** – המלצה זאת הייתה מחויבת המציאות בגלל ההשפעה הבלתי נמנעת של הרכב גופים אלו על אופיו של המקצוע ותכניו. ההנחה שלנו היא שבצד היבטים מקצועיים מן הנמנע שיהיו לחברים בגופים המחליטים שיקולים ערכיים המשפיעים על החלטותיהם. איננו מקבלים את מצג השווה שגופים אלו ניטראליים, לא בהוראת האזרחות ולא בהוראת מקצועות אחרים.
- ההתפתחות החשובה היא שינוי הרכב ועדת מקצוע. אחרי מספר שנים של הפסקת קיומה של ועדת מקצוע באזרחות מינתה שרת החינוך יעל (יולי) תמיר ועדת מקצוע ערב בחירות 2009. הרכב הוועדה כלל, בצד מורים ונציגי משרד החינוך, ארבעה אנשי אקדמיה, כשאחד מהם מכהן כיו"ר הוועדה. הרכב אנשי האקדמיה היה בלתי מאוזן מבחינת היחס בין אוניברסיטאות למכללות, בין אנשי המשפט (2) לאנשי מדע המדינה, מקצוע האם של מקצוע האזרחות (1), שגם הוא עוסק הרבה בממשק עם המשפט), וגם מבחינת השקפות עולם: לא היו נציגים של השקפות שמרניות, ימניות, רפובליקניות או קהילתניות.
- יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז, ד"ר צבי צמרת, החליט לא להאריך את כהונת שניים מאנשי האקדמיה מעבר לשנתיים ומינה בשנת 2011 ועדת מקצוע בהרכב מחודש ויו"ר ועדה חדש (איש המכון לאסטרטגיה ציונית במקום איש המכון הישראלי לדמוקרטיה). ההרכב החדש היה מאוזן יותר וכלל נציגי מכללות, פחות משפטנים ויותר אנשי מדע המדינה והיסטוריה וכן נציגים להשקפות עולם מגוונות יותר מאשר בהרכב הקודם של הוועדה.
8. **הכשרת מורים** – נראה שבהשתלמויות מורים עוסקים כעת – אם כי לא במידה מספקת – גם בנושאים החשובים לקידום חינוך אזרחי מאוזן כמו הזיקה בין לאומיות ומדינת הלאום לבין הדמוקרטיה והכרת מרכיבים וזרמים דמוקרטיים.
 10. **תוכניות לימודים** – תוכנית הלימודים באזרחות עודכנה, כאמור לעיל. אם זאת, מן הראוי להיערך להכנת תוכניות לימודים חדשות המותאמות למציאות ולמשקפות העולם הרווחות בעשור השני של המאה ה-21. מן הראוי לקיים דיון מעמיק שנקודת המוצא שלו יהיה: מה צריך להיות אופיו של מקצוע האזרחות במציאות בה הוראת האזרחות – בישראל ובעולם – היא שנויה במחלוקת והפכה לחלק מהמחלוקות בחברה הישראלית? תוכנית לימודים חדשה מחויבת המציאות גם בגלל ריבוי הנושאים בתוכנית הקיימת ההופכת אותה לבלתי ישימה מראש.
 11. **ספרי לימוד** – משרד החינוך נענה לאתגר של הוצאה לאור של ספר לימוד מעודכן. עם זאת, טרם נפתרה בעיית הגיוון של ספרי הלימוד, במיוחד עבור החינוך הערבי והדרוזי.