המכנה המשותף במערכת החינוך הציבורית במדינת ישראל

מסמך מדיניות

דו"ח מסכם לשלב ראשון

ד"ר ענת שאולי
פרופ' עינת הד-מצויינים
ייעוץ סטטיסטי: ד"ר נעמה וולף

מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

חינוך | 10/26









מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

המכנה המשותף במערכת החינוך הציבורית במדינת ישראל

מסמך מדיניות

דו"ח מסכם לשלב ראשון

ד"ר ענת שאולי

פרופ' עינת הד-מצוויינים

ייעוץ סטטיסטי: ד"ר נעמה וולף

אוקטובר, 2026

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.

הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר.ת ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן.

www.neaman.org.il

תוכן העניינים

1. מבוא 1

1.1 מהם "לימודי ליבה" 2

1.2 מחויבות המדינה לתוכנית חינוך משותפת לכל התלמידים 3

1.3 תוכניות לימודי ליבה בעולם: תחומי דעת ומיומנויות 4

1.4 המכנה המשותף בין תלמידי ישראל 5

2. מתודולוגיה 7

3. הנחיות החוק למבנה מערכת החינוך הציבורית - מצב דה-יורה 9

3.1 מטרות החינוך הציבורי לפי חוק חינוך ממלכתי 10

3.2 מנגנוני התקצוב הממשלתי, התנאים לקבלת מימון ופיקוח 12

3.3 תוכניות הלימודים במוסדות בפיקוח משרד החינוך 13

3.3.1 הקצאת שעות הלימוד 14

3.3.2 בחינות הבגרות - הדרישות לסיום לימודים 15

3.3.3 דוגמה: לימודי אזרחות והדרישות לבחינת הבגרות בהיקף של 2 יחידות לימוד 17

3.4 עיקרי המצב דה-יורה 22

4. תיאור ההבדלים בין זרמי החינוך בפועל - מצב דה-פקטו 23

4.1 נתוני זכאות לבגרות 23

4.2 נתוני בחינות בגרות משנת 2023 24

4.2.1 מקצועות לימוד שהם חובה לזכאות לתעודת הבגרות 25

4.2.2 מקצועות בחירה בתעודת הבגרות 28

4.2.3 מדדים נוספים לידע של תלמידים במערכת החינוך 30

4.3 עיקרי המצב דה-פקטו 31

5. תיאור והשוואה של מסמכי חזון 33

5.1 מסמכי חזון שהציעו רפורמות לכלל מערכת החינוך הציבורית בישראל 33

5.2 דגשים של זרמים שונים במערכת החינוך 35

5.3 ניסיונות חקיקה שלא התממשו 36

5.3.1 תוכן האמור להילמד ע"י כל תלמידי ישראל 36
5.3.2 הצעות לשינוי חלוקת הסמכויות בין הגופים האחראיים על זרמי החינוך השונים. 37
5.4 תוכניות לימודי ליבה בעולם: השוואה למסמכי החזון שנכתבו עבור מערכת החינוך בישראל 38
5.4.1 אוסטרליה: שילוב בין ידע, מיומנויות וערכים בתוכנית הלימודים הלאומית 38
5.4.2 אירלנד: איזון בין מסגרת לאומית, אוטונומיה בית-ספרית וגיוון חברתי 40
5.4.3 קוויבק: מכנה משותף אזרחי במערכת חינוך ריכוזית בחברה רב-לשונית 41
5.4.4 השוואת מסמכי החזון הישראליים לתוכניות הלימודים הלאומיות בעולם 42
5.5 עיקרי מסמכי החזון 44

6. דיון 45

7. המלצות לחיזוק המכנה המשותף בין תלמידי ישראל 47
7.1 חזון ומטרות למכנה המשותף 47
7.1.1 גיבוש חזון למכנה משותף 47
7.2 מבנה מערכת החינוך 47
7.2.1 גוף מרכזי להכוונת מערכת החינוך 47
7.2.2 השוואת סמכויות בין הגופים המפקחים על זרמי החינוך השונים 48
7.3 המלצות הנוגעות לתוכן ומיומנויות הלימודים 48
7.3.1 בסיס ידע משותף לכל תלמידי ישראל 48
7.3.2 הערכת הידע הכלול במכנה המשותף..... 49

8. סיכום 50

9. רשימת מקורות 51

נספח א': מסמכים ונתונים לתיאור המצב דה-יורה 59

נספח ב': תוכניות הלימוד והיקף הלימודים לפי חוזרי מנכ"ל ואתרי האינטרנט של משרד החינוך 62

נספח ג': נתונים לגבי המצב דה-פקטו במערכת החינוך מתוך נתונים שפורסמו בעיתונות 67

רשימת איורים

איור 1: שיעור הזכאים לבגרות בזרמי החינוך השונים 24

איור 2: שיעור ומס' בתי ספר בזרמי החינוך השונים בנתונים לניתוח בחינות בגרות לפי משרד החינוך 25

איור 3: מבנה תוכנית הליבה באוסטרליה 39

רשימת טבלאות

טבלה 1: מטרות החינוך המוזכרות בתיקון לחוק חינוך ממלכתי משנת 2000, עם התייחסות לאופי המטרות 10

טבלה 2: יחידות הלימוד במקצועות החובה הנדרשים לזכאות לתעודת בגרות בזרמי החינוך השונים (ביחידות לימוד) 16

טבלה 3: שיעור הזכאים לבגרות בזרמי החינוך השונים 24

טבלה 4: שיעור בתי הספר המציעים לימודי מתמטיקה (א) ואנגלית (ב) בהיקפים של 3-5 יח"ל לבגרות... 26

טבלה 5: שיעור בתי הספר המציעים לימודי מקצועות דת ומורשת (א) ומקצועות שפת אם ועברית כשפה שנייה (ב). 27

טבלה 6: חלוקת האשכולות לניתוח היצע מקצועות הבחירה לבגרות..... 29

טבלה 7: מפת חום לתיאור היצע מקצועות בחירה בזרמי החינוך השונים..... 29

טבלה 8: תקציר השוואה בין מסמכי חזון 34

טבלה 9: רשימת חוזרי המנכ"ל עליהם התבסס הניתוח 59

טבלה 10: שעות לימוד (ש"ש בשנה) למוסדות מוכרים המלמדים 100% לימודי ליבה בזרמי החינוך השונים 60

טבלה 11: שעות לימוד מחייבות למוסדות מוכרים לפי מסמכי ארגון הלמידה תשפ"ו בזרמי החינוך השונים 61

טבלה 12: הפרש בין שעות הלימוד המחייבות לפי מסמכי ארגון הלמידה לבין שעות היסוד לפי חוזר מנכ"ל. בסוגריים – אחוז מתוך השעות המחייבות במסמכי ארגון הלמידה. 61

טבלה 13: אתרי הפיקוח למקצועות הלימוד בחינוך היסודי לפי זרמי חינוך 62

טבלה 14: שעות הלימוד במקצועות השונים, החלוקה לפי זרמי חינוך וכיתות לימוד 63

טבלה 15: מקצועות הבחירה בחלוקה לאשכולות..... 67

תודות

דו"ח זה נכתב במסגרת הפעילות של תחום החינוך במוסד שמואל נאמן.

ברצוננו להודות לחברי הוועדה המייעצת של מומחים מן האקדמיה בארץ שתרמו לעריכת הדו"חות בפרויקט. כמו כן ברצוננו להודות על השיחות המועילות שהעשירו את ידיעותינו.

חברי הוועדה (לפי סדר אלפביתי)

פרופ' מוחמד אמארה נשיא מכללת אל-קסאמי,

ד"ר אדר כהן מן האוניברסיטה העברית,

פרופ' אשר כהן מהמחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן,

ד"ר תקווה עובדיה ממכללת אורנים ומוסד שמואל נאמן,

פרופ' לוטם פרי-חזן מהחוג למנהיגות ומדיניות בחינוך באוניברסיטת חיפה,

ד"ר רוני רמות ממכללת סמינר הקיבוצים ותכלית.

תרומה נוספת

הגב' רונית ארנפרוינד מרצה לשעבר בבי"ס לחינוך בבית ברל והמכללה למנהל.

עריכה והגהה: תמר דיין וד"ר לילך איילי, תחום החינוך במוסד נאמן.

תקציר

דו"ח זה עוסק בשאלה מהו המכנה המשותף שמערכת החינוך הציבורית בישראל מעניקה לתלמידיה המשתייכים לזרמי החינוך השונים, ממלכתי, ממלכתי-דתי, חרדי וערבי. השאלה נבחנת על רקע הפיצול החברתי בישראל והחשיבות של מערכת החינוך ביצירת בסיס משותף של ידע, ערכים ומיומנויות לחיים משותפים במאה ה-21.

המחקר בוחן את הסוגייה משלושה היבטים משלימים: (1) המצב החוקי (דה-יורה); (2) המצב בפועל כפי שהוא משתקף בתוצרי מערכת החינוך, ובראשם בחינות הבגרות (דה-פקטו); (3) ניתוח מסמכי חזון והצעות לרפורמות במערכת החינוך.

מניתוח המצב דה-יורה עולה כי מערכת החינוך בישראל היא ריכוזית בעיקרה, ועם זאת, כבר ברמה זו קיימים הבדלים בין זרמי החינוך. במספר מצומצם של מקצועות (כגון מתמטיקה, אנגלית, מדעים ואזרחות) קיימות תוכניות לימודים משותפות לכלל הזרמים, בעוד שבמקצועות הקשורים לזהות, שפה ותרבות קיימים הבדלים מהותיים בין הזרמים.

הבחינה של המצב דה-פקטו מצביעה על כך שהמכנה המשותף בפועל מצומצם אף יותר. קיימים פערים בין הזרמים בהשתתפות בבחינות הבגרות, בהיקף המקצועות הנלמדים ובנגישות למסלולי לימוד מתקדמים. גם כאשר קיימת תוכנית לימודים אחידה, כמו במקצוע האזרחות, יישומה בפועל משתנה בין בתי ספר וזרמים, בשל גמישות פדגוגית, בחירת תכנים ודגשים שונים.

סקירת מסמכי חזון מציגה הצעות לשינויים שעשויים להביא לחיזוק המכנה המשותף, אך אלו לרוב כלליות ואינן מפורטות לגבי התוכן המשותף והערכת הלמידה. בנוסף, רובם נכתבו מנקודת מבט יהודית-חילונית, וקולותיהן של קבוצות אחרות בחברה הישראלית מיוצגים בהם במידה מוגבלת.

מסקנת המסמך היא כי חיזוק המכנה המשותף במערכת החינוך באופן שיתמוך הן בלכידות חברתית והן בגיוון תרבותי אינו מחייב אחידות מלאה של תכנים, אלא מחייב הבחנה מושכלת בין מה שצריך להיות משותף לכלל התלמידים לבין מה שראוי להישאר גמיש ומותאם.

לאור זאת נוסחו ההמלצות הבאות:

- **להגדיר באופן מפורש ליבת ידע ומיומנויות משותפת לכלל תלמידי ישראל**. ליבה זו צריכה לכלול מושגי יסוד, תכנים מרכזיים ומיומנויות בסיסיות, להיות מעוגנת בתוכניות הלימודים ולאפשר גמישות בבחירת תכנים להעמקה, בדרכי הוראה ובהתאמה להקשרים תרבותיים וזהותיים, תוך שמירה על גבולות הליבה המשותפת.
- **לחזק את הקשר בין תוכניות הלימודים לבין מנגנוני ההערכה**, מתוך הבנה כי להערכה יש תפקיד מרכזי בעיצוב התוכן הנלמד בפועל. ללא התאמה בין השניים, קיים קושי להבטיח יישום עקבי של הליבה המשותפת.
- כדי לתמוך בשינויים המומלצים לעיל, יש **לגבש מדיניות למכנה המשותף** באופן שיכלול ייצוג של כלל זרמי החינוך והקבוצות בחברה הישראלית, על מנת להבטיח שהליבה המשותפת תשקף בסיס רחב ומוסכם ככל האפשר.

1. מבוא

> בכל יום נולדים בישראל כ-500 תינוקות. נדמיין מצב שבו בבית חולים מסוים נולדו ארבעה תינוקות, כל אחד מהם משתייך או משתייכת למשפחה מ"שבט" אחר של החברה הישראלית: משפחה יהודית חילונית, משפחה יהודית דתית, משפחה יהודית חרדית ומשפחה ערבית[1]. ארבעת התינוקות הללו יקבלו יחס שווה מהמדינה בלידתם: עריסה, חיתול וטיפול רפואי בהתאם לצרכיהם. ואולם, אם נדגום את ארבעת התינוקות הללו שמונה עשרה שנים מאוחר יותר, בצאתם ממערכת החינוך, ספק אם יישאר ביניהם משהו משותף. במסמך מדיניות זה אנו שואלים: מהו המכנה המשותף שמעניקה מערכת החינוך הציבורית בישראל לתלמידיה, מכלל המגזרים והחברות? האם יש בכלל מכנה משותף שכזה, ואם כן, מהו?

הפילוג בחברה הישראלית, ההבדלים באורח החיים ובהשקפת העולם של חלקים שונים בחברה נמצאים בדיון ציבורי, ומערכת החינוך הציבורית נמצאת בלב דיון זה במדינת ישראל מאז הקמתה. בשנים האחרונות השיח בנושא מתקשר לדיון על "לימוד ליבה", תוכנם והמחויבות של זרמי החינוך השונים לכלול אותם במסלול הלימודים. בישראל, דיון זה מתקשר גם למימון הניתן ע"י המדינה לבתי ספר המשתייכים לזרמי החינוך השונים.

להבנת השאלות העיקריות העולות בנושא זה בהקשר למערכת החינוך ניתן להיעזר ב"משל התינוקות": ארבעה תינוקות שנולדים בישראל, המייצגים את ארבעת השבטים (חילוני, דתי לאומי, חרדי וערבי). בלידתם הם מקבלים יחס שווה מן המדינה בבית היולדות[2]. נשאלת השאלה: האם יש משהו משותף ביניהם לאחר 18 שנה? שאלה זו נוגעת הן ללכידות החברתית בישראל והן לכישורים שמערכת החינוך מעניקה לבוגריה שיוצאים לחיים במאה ה-21. חלוקת החברה במדינת ישראל לארבעה שבטים מוצעת על פי "נאום השבטים" הידוע של נשיא המדינה לשעבר, ראובן ריבלין.

דו"ח זה מסכם את השלב הראשון בפרויקט "המכנה המשותף" של תחום החינוך במוסד נאמן. שלב זה בפרויקט עוסק בשאלה: האם יש מכנה משותף לידע שמערכת החינוך מעניקה לילדי ישראל המשתייכים לארבעת ה"שבטים" ומהו? התשובה לשאלה נבחנה מתוך שלוש נקודות מבט שונות: לפי כוונת המחוקק, המצב בפועל והצעות שהועלו לשינויים במערכת החינוך במטרה להרחיב את המשותף בין כל תלמידי ישראל.

בהתאם לרוח מוסד נאמן, הפרויקט עוסק במחקר פרקטי ולא אקדמי, במטרה לאסוף מידע קיים מהאקדמיה ומהשטח כדי לתת המלצות מדיניות. לצורך עריכת הדו"ח וגיבוש מסקנותיו נעזרו בוועדה מייעצת שבה היו חברים אנשי אקדמיה העוסקים בחינוך מקבוצות שונות בחברה הישראלית.

המשך המבוא עוסק בשאלה מהם לימודי ליבה? האם יש מחויבות לאומית להגדרת תוכנית חינוך משותפת לכל התלמידים או "לימודי ליבה"? כמו כן מוצגות דוגמאות מן העולם. בפרק הבא מובא הסבר המתודולוגיה

---

[1] חלוקה זו מוצעת על פי "נאום השבטים" הידוע של נשיא המדינה לשעבר, ראובן ריבלין. הנאום נישא בכנס הרצליה - תקווה ישראלית, ב-7 ביוני 2015. כמובן שישנן חלוקות אחרות הנהוגות למגזרים בחברה הישראלית, בפרט של החברה הערבית.

[2] יש ביקורת על ההנחה כי נקודת ההתחלה של כל התינוקות בחברה הישראלית שווה, אך לצורך הדיון כאן הסתמכנו על הנחה זו.

של המחקר ולאחריו מופיעים הפרקים המתארים את מערכת החינוך. לסיום מובאות המלצות מדיניות להמשך פיתוח מערכת החינוך הציבורית במדינת ישראל.

1.1 מהם "לימודי ליבה"

לצורך הדיון במכנה המשותף בין תלמידי ישראל, אשר נקשר בשיח הציבורי הן ללימודי ליבה והן לבחינות הבגרות, חשוב להבחין בין שני מושגים אלה ולהבין את הקשר ביניהם לבין תוכניות חינוך לאומיות. בספרות המקצועית ובדו"חות של ארגונים בין-לאומיים מדובר בשני רכיבים נפרדים, גם אם משלימים, של מערכת החינוך.

לימודי ליבה, או תוכנית חינוך לאומית, מוגדרים כמסגרת הקובעת את עקרונות היסוד, היעדים החינוכיים והדרישות הלימודיות המהווים את הבסיס לחינוך בבתי הספר הממומנים ע"י המדינה (Bolden & Tymms, 2020; Csapodi & Hoffmann, 2021). תוכניות אלו משקפות את הידע, המיומנויות והערכים שחברה מבקשת להנחיל לכלל תלמידיה, ועל כן הן מבטאות את ההסכמה הציבורית הרחבה באשר למטרות החינוך. מטרותיהן עשויות לכלול הכשרת אזרחים המסוגלים לקבל החלטות מושכלות ולהשתתף באופן פעיל בחיים הדמוקרטיים, לצד פיתוח כשירויות כגון תקשורת, חקירה, מידול ופתרון בעיות, הנחשבות חיוניות לתפקוד בחברה המודרנית (Csapodi & Hoffmann, 2021).

לעומת זאת, **מבחנים לאומיים ובחינות בגרות** הם חלק ממערך ההערכה הפועל לצד תוכנית הלימודים. מטרתם להעריך את מידת השגתן של מטרות הלמידה ואת רמת השליטה של התלמידים בידע ובמיומנויות שהוגדרו בתוכנית הלימודים (Bolden & Tymms, 2020; Csapodi & Hoffmann, 2021). לבחינות אלו חשיבות רבה הן ברמת הפרט, שכן תוצאותיהן משמשות לעיתים קרובות בסיס לקבלה ללימודים מתקדמים ולהזדמנויות עתידיות (Csapodi & Hoffmann, 2021), והן ברמת המערכת, ככלי המספק מידע על מידת היישום בפועל של תוכנית הלימודים ועל הפערים האפשריים בין המדיניות המוצהרת לבין הפרקטיקה החינוכית. בהקשר זה, ניתן לראות בהן אחד האמצעים להערכת נאמנות היישום (Fidelity of Implementation) של תוכניות הליבה (O'Donnell, 2008).

על אף הזיקה ההדוקה בין לימודי הליבה לבין בחינות הבגרות, קיימים ביניהם הבדלים מהותיים. ראשית, מטרתם שונה: לימודי הליבה מגדירים את התוכן, הערכים והמטרות של מערכת החינוך, ובכך מבטאים את התשתית האזרחית, התרבותית והמעשית שהמדינה מבקשת להקנות לכלל תלמידיה. בחינות הבגרות, לעומת זאת, נועדו להעריך את מידת השגתן של מטרות אלה הן ברמת התלמיד הבודד והן ברמת המערכת.

בהתאם לכך, גם אופיים של שני המרכיבים שונה. לימודי הליבה מלווים את תהליך הלמידה לאורך שנות הלימוד ומכוונים את ההוראה, בעוד שבחינות הבגרות מהוות לרוב הערכה מסכמת המתקיימת בשלבים מתקדמים של מערכת החינוך. נוסף על כך, תוכניות הליבה נוטות להיות גמישות ודינמיות יותר, מתוך שאיפה להתאים את עצמן לשינויים חברתיים, להתפתחויות מדעיות וטכנולוגיות ולכשירויות חדשות הנדרשות מן הבוגרים. מנגד, בחינות הבגרות מאופיינות בדרך כלל במידה גבוהה יותר של אחידות וסטנדרטיזציה, הנדרשת לשם הבטחת מהימנות, השוואתיות ועקביות לאורך זמן (Csapodi & Hoffmann, 2021).

הבחנה זו אינה תמיד מקבלת ביטוי מספק בשיח הציבורי בישראל, שבו לימודי הליבה והשתתפות בבחינות סטנדרטיות, בחינות כדוגמת המיצ"ב או תנופה ובחינות הבגרות במקצועות החובה, מוצגים לעיתים כמושגים

חופפים. עם זאת, לצורך בחינת המכנה המשותף בין תלמידי ישראל, חשוב להבחין בין השאלה מהי התשתית החינוכית המשותפת שכלל התלמידים אמורים לרכוש, לבין השאלה כיצד ניתן להעריך את מידת רכישתה בפועל. מטרתו של דו"ח זה היא לבחון את המכנה המשותף בלימודי הליבה בישראל, תוך הסתמכות על מגוון מקורות מידע ונתונים. מאחר שבחינות הבגרות מהוות אחד ממקורות המידע המרכזיים הזמינים לבחינת הידע והמיומנויות הנלמדים בפועל, הן ישמשו בדו"ח זה גם כעדשה להבנת מידת מימושו של מכנה משותף זה במערכת החינוך.

1.2 מחויבות המדינה לתוכנית חינוך משותפת לכל התלמידים

בטרם נבחן את המכנה המשותף בין זרמי החינוך, חשוב לעמוד על ההצדקות לקיומם של לימודי ליבה, תוכן לימודי משותף לכלל התלמידים, ועל התפקיד המיוחס להם בתפיסות שונות של החינוך הציבורי. גישות שונות בעולם גורסות כי למדינה צריכה להיות מעורבות שונה בחינוך התלמידים.

גישות ליברטיניות, הדוגלות בצמצום מעורבות המדינה בחיי האזרחים ובמתן חופש להקמת בתי ספר ולבחירת החינוך הרצוי לילדים בידי הוריהם, סבורות כי תפקיד המדינה מתמצה בהבטחת בסיס לימודי משותף מינימלי שיאפשר חיים משותפים ובפיקוח בסיסי על בתי הספר (תומר, 2023; Friedman, 1955) מנגד, אחרים מאמצים גישה אזרחית-חברתית (Gutmann, 2002; Formosa & Mackenzie, 2014; Føllesdal, 2014). וטוענים כי כדי להעניק חינוך שוויוני וזמין לכל האזרחים על המדינה לנהל את מוסדות החינוך, לפקח עליהם, לקבוע את תוכנית הלימודים, ולשלם את שכר המורים. בנוסף על המדינה לחזק אוכלוסיות חלשות ע"י אפליה מתקנת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות. כמו כן, אחריות המדינה לחינוך נועדה ללמד את האזרחים על העקרונות עליהם בנויה המדינה, כלומר המשטר הדמוקרטי וערכיו (Levinson, 1999; Gutmann, 2002). שתי הגישות מתייחסות באופן שונה לשאלה האם וכיצד יש להגדיר תוכן לימודי משותף לכלל התלמידים.

על ציר זה, הנע בין מעורבות שלטונית מינימלית לניהול מרכזי של מערכת החינוך מצאנו כי **בכל הגישות המגוונות שתיארנו יש הסכמה כי נדרשים לימודי ליבה הכוללים תוכן לימודי משותף כלשהו, אשר עשוי לשמש בסיס למכנה משותף בין כלל בוגרי מערכת החינוך.**

גישות שונות בעולם מציינות מטרות שונות ללימודי ליבה. ניתן לארגן את מטרות לימודי הליבה על ציר הנע בין הדגשת תפקיד החינוך ביצירת **זהות וערכים משותפים** לבין הדגשת **פיתוח הפרט ומיצוי יכולותיו**. מן הספרות ניתן לזהות ארבע מטרות מרכזיות החוזרות בתוכניות ליבה במדינות שונות.

בקצה האחד של הציר, המדגיש יצירת **בסיס משותף לכלל האזרחים**, ניתן למנות מטרות כגון:

- **חינוך לדמוקרטיה –** חינוך לערכים דמוקרטיים, הכרת האחר וכיבוד זכויות מיעוטים. לדוגמה, סיבה זו מוזכרת במסמכים המתייחסים לתוכניות לימוד באנגליה (Young, 2014), פינלנד (Karseth et al., 2022; Halinen, 2018) ואירלנד (Irwin, 2018).
- **התמודדות עם קיטוב, מתח חברתי ושילוב מיעוטים בחברה –** במדינות בהן קיימות קבוצות מיעוטים בולטות, לרוב דוברי שפה ייחודית, תוכניות חינוך עוסקות בשילוב מיעוטים וביצירת בסיס משותף לחיים בחברה מגוונת. דוגמאות לכך ניתן למצוא בתוכניות החינוכיות הנהוגות במחוז קוויבק בקנדה ובאירלנד, מקומות, בהם קיימות שתי קבוצות בולטות בחברה. מטרות התוכניות הלאומיות

הן למנוע מתחים, לעודד את ההכרה וראיית הצד החיובי של גיוון שיכול להועיל לחברה כולה (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2008; Walsh, 2023).

בקצה השני של הציר, המדגיש את **פיתוח הפרט**, ניתן למנות מטרות כגון:

- **תמיכה בתלמידים במיצוי יכולתם –** מתן הזדמנויות שוות לכל התלמידים ופיתוח יכולתיהם במיצוי הפוטנציאל שלהם כאזרחים בחברה ונגישות לידע. מטרה זו מוזכרת בתוכניות חינוכיות של מדינות רבות כדוגמת אנגליה (Young, 2014), פינלנד (Halinen, 2018; Karseth et al., 2022), קנדה (Broom, 2020; Peterson-Badali et al., 2023), בלגיה (Simons et al., 2016), שוודיה (Karseth et al., 2022) וארה"ב (Russell et al., 2023).
- **שיפור איכות החינוך –** מדינות שונות מעמידות את השיפור באיכות החינוך כמטרה כדי לשפר הישגים לאומיים במבחנים בינ"ל ולייעל את המערכת הלאומית. לדוגמה, שיפור הישגים לאומיים במבחני PISA מוזכר במסמכים המתייחסים לתוכניות חינוכיות באנגליה, פולין והמדינות הסקנדינביות (Auld & Morris, 2014), וכן ייעול המערכת וניצול משאבים מוזכרים במסמכים מאירלנד (Gleeson, 2022), אנגליה (Auld & Morris, 2014) ומדינות סקנדינביה (Karseth et al., 2022).

לצד ההבדלים במטרות לימודי הליבה, מחקרים מצביעים גם על חשיבות המבנה המוסדי של מערכת החינוך ליצירת מכנה משותף. בפרט, נמצא כי במערכות חינוך בהן קיימת הכוונה מרכזית של המדינה לתכני הלימוד ולהערכתם, נוטה להיווצר בסיס משותף רחב יותר בין תלמידים, הן במונחים של ידע והן במונחים של זהות אזרחית שכן המדינה מגדירה באופן אחיד את תוכני הלימוד ואת אופן הערכתם. לעומת זאת, במערכות מבוזרות יותר, בהן סמכויות רחבות נתונות לרשויות מקומיות או לבתי ספר, היקף המשותף בין תלמידים מצטמצם, ונוצרים פערים גדולים יותר בתכנים הנלמדים ובמיומנויות הנרכשות (Janmaat & Mons 2011).

לסיכום, אף שקיימת בעולם הסכמה רחבה בדבר הצורך בלימודי ליבה, מטרותיהם משתנות בין מדינות ונעות על הרצף שבין טיפוח זהות וערכים משותפים לבין פיתוח יכולותיו של כל תלמיד. עם זאת, **במדינות רבות לימודי הליבה מהווים רכיב מרכזי במדיניות החינוך, והם משמשים לעיצוב תוכני הלימוד, הערכת הלמידה ויצירת מכנה משותף בין כלל בוגרי מערכת החינוך.**

1.3 תוכניות לימודי ליבה בעולם: תחומי דעת ומיומנויות

חשוב להבחין בין מידת מעורבותה של המדינה במערכת החינוך לבין המטרות שהיא מבקשת לקדם באמצעות לימודי הליבה. אף ששני הממדים קשורים זה לזה, הם אינם חופפים ומדינות שונות משלבות ביניהם בדרכים מגוונות.

כדי לבחון כיצד עקרונות אלה באים לידי ביטוי בפועל, סקרנו את תוכניות הליבה הנהוגות במספר מדינות והשווינו ביניהן מבחינת תחומי הידע והמיומנויות שהן כוללות. בסקירה בחנו את התוכניות הלאומיות של אוסטרליה (Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority, 2024), קוויבק (Ministère de l'Éducation, 2024), אירלנד (Department of Education and Skills, 2015), בריטניה (Department for Education, 2014) והולנד (OECD, 2025).

מן הסקירה עולה כי על אף השונות התרבותית והמבנית בין המדינות, **קיימת מידה רבה של הסכמה באשר לתחומי הידע הנכללים בלימודי הליבה.** תחומים אלה כוללים בדרך כלל שפות (שפת אם ושפות נוספות), מתמטיקה, מדעים וטכנולוגיה, וכן חינוך גופני ובריאות. נושאים הקשורים ללימודים בנושא מדעי הרוח, החברה ואומנויות זוכים גם הם להתייחסות בתוכניות אלו. בדומה לכך, גם בתחום המיומנויות ניתן לזהות מאפיינים משותפים ובהם מיומנויות חשיבה ופתרון בעיות, אוריינות שפתית, מספרית, דיגיטלית וטכנולוגית, ומיומנויות אישיות וחברתיות. התוכניות כוללות גם התייחסות לחינוך לאזרחות, לערכים ולרב-תרבותיות. בתוכניות שנבחנו, **הוראת הידע ופיתוח המיומנויות אינם מוצגים כרכיבים נפרדים, אלא כמרכיבים משלימים של תהליך הלמידה.**

הסקירה מלמדת כי חרף ההבדלים במבנה מערכות החינוך, ברקע התרבותי ובמטרות הלאומיות, **קיים בעולם בסיס רחב של הסכמה באשר לתחומי ידע, למיומנויות ולערכים שיש להקנות לכלל התלמידים.** מכאן שניתן לגבש מכנה משותף חינוכי גם במערכות חינוך מגוונות, אם כי תוכנו והיקפו משתנים בהתאם לערכיה ולמאפייניה של כל מדינה. מסקנה זו מהווה בסיס לדיון בהמשך הדוח בשאלה מה עשוי להוות את המכנה המשותף הרצוי במערכת החינוך בישראל.

1.4 המכנה המשותף בין תלמידי ישראל

במערכת החינוך הציבורית בישראל קיימים מספר זרמי חינוך המשרתים חלקים שונים בחברה: החינוך הממלכתי המשרת את הציבור החילוני-יהודי, החינוך הממלכתי-דתי המשרת את הציבור הדתי-יהודי, החינוך החרדי המשרת את החרדים והחינוך הערבי על גווניו השונים המשרתים את הציבור הלא-יהודי בישראל. מערכת החינוך הציבורית בישראל היא מערכת ריכוזית המנוהלת ע"י המדינה ופועלת על פי עקרונות הגישה האזרחית-חברתית. המדינה, באמצעות משרד החינוך, מכוונת את התוכן שלומדים תלמידי ישראל. המדינה גם אחראית למשאבים הניתנים לחינוך: תקציב לפעילות, מבנים וכוח אדם.

אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני מערכת החינוך הציבורית בישראל הוא הגדרת המכנה המשותף החינוכי הראוי לכלל תלמידי המדינה, תוך שמירה על הייחודיות התרבותית, הדתית והחברתית של הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית. בהקשר זה מתקיים דיון ציבורי ער באשר לדמותה של מערכת החינוך הציבורית, המתמקד בשני היבטים מרכזיים: התכנים והמיומנויות שבוגרי המערכת נדרשים לרכוש ומבנה הניהול והתקצוב של המערכת. דו"ח זה מתמקד במכנה המשותף החינוכי של כלל תלמידי ישראל ולכן עוסק בעיקר בנלמד במסגרת החינוך הציבורי, בעוד שהיבטים הנוגעים לניהול ולתקצוב המערכת נידונים בו באופן כללי בלבד. בשלב הראשון של הפרויקט ניתנה עדיפות לבחינת התוכן הנלמד על פני המיומנויות הנרכשות, בעיקר משיקולים מעשיים. לתוכניות חינוך לאומיות, ובהתאם לכך גם למכנה המשותף בחינוך, שלושה היבטים מרכזיים: ידע, מיומנויות וערכים אזרחיים משותפים. דו"ח זה מתמקד בבסיס הידע המשותף, עוסק במידה מצומצמת יותר במיומנויות שהתלמידים רוכשים, ואינו בוחן באופן שיטתי את היבט הערכים האזרחיים. כפי שיוסבר בפרק המתודולוגיה, מקורות המידע שעליהם התבססנו מאפשרים לבחון בעיקר את תוכני הידע הנכללים בתוכניות הלימודים, אך מספקים מידע מוגבל יותר על המיומנויות שהתלמידים מפתחים במהלך לימודיהם.

המכנה המשותף נבחן בדו"ח זה משלושה היבטים: תיאור המצב החוקי בישראל (דה-יורה): מהו הידע המשותף שהמדינה מתכוונת להעניק לכל התלמידים? תיאור של המצב בפועל בבתי הספר (דה-פקטו): מהו

הידע המשותף לתלמידים הלומדים בזרמי החינוך השונים? וניתוח הצעות לשינוי, או "מסמכי חזון", הכוללים הצעות לשינוי מערכת החינוך ביחס לידע המשותף לכל תלמידי ישראל .

לאורך דו"ח זה בחרנו לתאר את נושא הדו"ח במונח מכנה משותף ולא לימודי ליבה, כי **מטרתנו לזהות את המשותף לתלמידים הלומדים בכל זרמי החינוך מהיבטים שונים**.

2. מתודולוגיה

המתודולוגיה של הפרויקט עוצבה במטרה לזהות את המכנה המשותף והנבדל בין הזרמים בחינוך הציבורי בישראל ולגבש המלצות מדיניות.

לצורך כך נערכה בחינה של מערכת החינוך משלושה כיוונים עיקריים: תיאור המצב החוקי ("דה-יורה"), תיאור המצב בשטח ("דה-פקטו") וסקירת תוכניות שהוצעו לשינויים במערכת החינוך בהקשר זה ("מסמכי חזון"). כיוונים אלו נבחרו משתי סיבות. האחת, התבוננות על שלושה היבטים אלו תאפשר לנו מבט כולל על הנושא. שנית, הנחת המוצא היא כי חלוקה זו תעזור בזיהוי מקור הקשיים בנושא ותעזור לגיבוש המלצות ממוקדות ומעשיות.

1. **תיאור המצב "דה-יורה":** תיאור המצב החוקי בישראל נכתב לפי מסמכים רשמיים הקשורים לתכנים ולמשאבי החינוך הניתנים לתלמידים מחלקים שונים של החברה. חלק זה מתבסס על חוקי המדינה, תקנות, חוזרי מנכ"ל, פרסומים נוספים של משרד החינוך ופסיקות בג"ץ.
2. **תיאור המצב "דה-פקטו":** תיאור מערכת החינוך בפועל עוסק בידע של תלמידים במערכת החינוך. בשלב ראשון, התמקדנו בשלב הסיום של מערכת החינוך, בחינות הבגרות המכוונות בעיקר להעריך את הידע שרכשו התלמידים. שלב זה נבחר משום שהוא עשוי לשקף את תרומתן המצטברת של שנות הלימוד במערכת החינוך הציבורית לתלמידים. בנוסף, אלו נתונים שנמצאים בדיון ציבורי בהקשרים שונים, ומתפרסמים באופן גלוי. נתונים לגבי זכאות לבגרות, ציונים ממוצעים לבתי ספר שונים, באופן כללי ולפי מקצועות בחינה, נמצאו בנתונים שפורסמו ע"י משרד החינוך. בנתונים אלו נרשמה השתייכות בתי הספר לזרמי החינוך השונים. הנתונים נאספו בחלקם מאתר השקיפות של משרד החינוך, וחלקם התקבלו בעקבות פניה של ynet והתנועה לחופש המידע ופורסמו בעיתונות (טרבלסי חדד, 2025) ובאתר התנועה לחופש המידע[3].
3. **הצעות לשינוי: סקירת "מסמכי חזון"** – מסמכי חזון כוללים תוכניות שהוצגו לשינויים במערכת החינוך במטרה לחזק את המכנה המשותף בין זרמי החינוך. כלומר לשנות ולשפר את המיומנויות, הידע הנרכש והיכולת להשתלב בחברה של אותם ארבעה תינוקות שהגיעו לבגרות. בשלב הראשון נסקרו ארבעה מסמכי חזון שהתייחסו לכלל מערכת החינוך הציבורית ונכתבו ע"י כותבים הקשורים לזרם החינוך הממלכתי המשרת את הציבור היהודי חילוני. בהמשך נבחנו מסמכי חזון שנכתבו מנקודות המבט של קבוצות וזרמי חינוך נוספים, כדי לזהות את תפיסותיהם באשר למטרות החינוך ולמבנה הרצוי של המערכת. זאת מתוך מחשבה כי תוכנית לאומית צריכה לשקף את כל זרמי החינוך הנכללים בה.

המידע שהתקבל משלושת כיווני ההסתכלות על מערכת החינוך שימש כבסיס לדיון בכיווני פעולה אפשריים. הוחלט להיעזר בוועדה מייעצת של חוקרים העוסקים בתחום מדיניות החינוך בישראל. נשלחו הזמנות לחוקרים בתחום זה בישראל. פנינו לחוקרים אלו על בסיס פרסום נושאי המחקר המעניינים אותם, לפי הכתוב באתרים האישיים שלהם במוסדות האקדמיים בהם הם עובדים. להזמנה להשתתף בוועדה נענו שישה חוקרים: פרופ' מוחמד אמארה נשיא מכללת אל-קסאמי, פרופ' אשר כהן מהמחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ד"ר רוני רמות ממכללת סמינר הקיבוצים ותכלית, ד"ר אדר כהן מן האוניברסיטה

[3] הנתונים אוחזרו מתוך אתר התנועה לחופש המידע https://www.meida.org.il/16593

העברית ומפמ"ר אזרחות לשעבר, בעיקר בנושא תוכנית הלימודים באזרחות, פרופ' לוטם פרי-חזן מהחוג למנהיגות ומדיניות בחינוך באוניברסיטת חיפה בנושאי החינוך החרדי וד"ר תקווה עובדיה ממכללת אורנים ומוסד שמואל נאמן. בנוסף נערכה שיחה מועילה עם הגב' רונית ארנפרוינד מרצה לשעבר בבי"ס לחינוך בבית ברל והמכללה למנהל.

3. הנחיות החוק למבנה מערכת החינוך הציבורית - מצב דה-יורה

בבואנו לחקור את המצב דה-יורה של מערכת החינוך הציבורית בישראל, פנינו לחוקים הנוגעים למערכת החינוך הציבורית שהתקבלו בכנסת ישראל מאז קום המדינה. בנוסף, חקרנו את חוזרי מנכ"ל משרד החינוך שנכתבו לאורך השנים שעניינם תוכניות לימודים והקצאת משאבים למגזרים השונים, ומסמכי ארגון הלמידה לשנת תשפ"ו. החוקים הם כלליים יותר, מפרטים כוונות ומדיניות וקובעים את הנהלים המרכזיים, למשל מתווה כללי למשרד החינוך ומוסדות החינוך במדינה. פרסומי משרד החינוך מפורטים יותר וכוללים מידע על מסגרות הלימודים בזרמי החינוך השונים. מתוכם ניתן ללמוד בין היתר על תוכניות הלימודים, תוכנן והרעיונות המנחים אותן. מן המשאבים הניתנים לבתי ספר דרך שעות הלימוד הנדרשות הממומנות ע"י המדינה למדנו על היקף הלימודים שהמדינה מעניקה לתלמידים.

מתוך החקיקה העוסקת בחינוך, זוהו שלושה חוקים עיקריים:

א. **חוק חינוך חובה, התש"ט-1949** המסדיר את חובת הלימוד בישראל מגיל 5 עד גיל 18. החוק כולל הגדרות של מוסדות חינוך במדינה, חובת הורים לרשום ילדיהם, וזכות הורים לבחור בזרם חינוך מוכר (מדינת ישראל, 1949).

ב. **חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953** המסדיר את הזרמים במערכת החינוך. כלולות בו הגדרות של סוגי מוסדות החינוך וזרמי החינוך, כולל המועצה לחינוך ממלכתי דתי, תיאור כללי של תוכניות הלימודים, עקרונות להפעלת המערכת ותפקידי שר החינוך (מדינת ישראל, 1953). חוק זה כולל את "חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 5), התש"ס-2000", שעדכן והרחיב את מטרות החינוך הממלכתי.

ג. **חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008** המסדיר הקמה של ישיבות חרדיות לתלמידים בגיל תיכון שאינן כפופות לתוכנית הלימודים שקובע משרד החינוך, הכוללת לימוד מקצועות ליבה והכנה לבחינות הבגרות (מדינת ישראל, 2008).

לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך חשיבות רבה לתיאור המצב דה-יורה של מערכת החינוך כי הם מרכזים את ההנחיות לפיהן מתנהלת מערכת החינוך בפועל. לפי סקירה של המכון הישראלי לדמוקרטיה (הופמן וברון 2020) חוזרי המנכ"ל כוללים הן הוראות קבע מחייבות והן הודעות ומידע שנועד לתמוך בעבודת מערכת החינוך, להציע נושאים, תכנים, גישות חינוכיות ופעילויות מיוחדות, למשל בימי זיכרון רשמיים.

סמכותו של מנכ"ל משרד החינוך להנפיק חוזרים מחייבים מבוססת בתקנות סדרי פיקוח (חינוך ממלכתי), תשי"ז– 1956, (משרד החינוך, 1956) שהותקנו בקשר לחוק חינוך ממלכתי 1953. התקנות מעניקות למנכ"ל משרד החינוך סמכות מנהלית רחבה, והניהול בפועל של מערכת החינוך הוא מתוקף חוזרים אלו. למאגר חוזרי המנכ"ל יש גישה ברשת האינטרנט.

מתוך חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ביססנו את הסקירה על חוזרים שנבחרו כי הם מתייחסים לכלל המערכת, או לתוכן הנלמד במקצועות משותפים[4] לזרמי חינוך שונים. חוזרים אלו מפורטים בטבלה 9 בנספח א'. בנוסף

[4] מקצועות משותפים הם לדוגמה אנגלית והדרישות למעורבות חברתית לקבלת תעודת בגרות.

נעזרנו גם באתרי האינטרנט של משרד החינוך[5] אליהם מפנים חוזרי המנכ"ל לצורך קריאת התיעוד המלא של תוכניות הלימודים וקבלת המלצות להוראה. בנוסף לחוזרי מנכ"ל, סקרנו את מסמכי ארגון הלמידה המפורסמים מדי שנה ע"י משרד החינוך. מסמכים אלו מפרטים הנחיות לגבי היקף הלימודים, תוכניות לימודים והנחיות לגבי הערכת תלמידים. הם מתייחסים ללימודים בבתי ספר מוכרים בזרמי החינוך הממלכתיים בלבד (משרד החינוך, 2022ב).

רוב מוסדות החינוך הציבורי מנוהלים לפי אחד מן החוקים המרכזיים המעצבים את מערכת החינוך: חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 או חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008. החוק השני תומך במוסדות חינוך המשרתים את החברה החרדית ואינם נמצאים בפיקוח משרד החינוך .

3.1 מטרות החינוך הציבורי לפי חוק חינוך ממלכתי

בשנת 2000 תוקן חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (מדינת ישראל, 1953) ונכללו בו במפורש 13 מטרות לחינוך הציבורי במדינת ישראל. ניתחנו מטרות אלו בדומה לתיאור מערכות החינוך בעולם, על הציר שנע בין זהות וערכים משותפים לבין הדגשת פיתוח הפרט ומיצוי יכולותיו. מטרות החינוך, כפי שמנוסחות בחוק, מופיעות בטבלה 1.

רוב המטרות בחוק, תשע מתוכן, קשורות ללכידות החברה. בחמש מהן קיים דגש על זהות מדינת ישראל כמדינת העם היהודי והשירות בצה"ל. מטרה אחת מתייחסת לזכויות החברה הערבית בישראל. שלוש המטרות הנוספות שהגדרנו כקשורות ללכידות חברתית הן אוניברסליות: מעורבות בקהילה, הכרת הטבע ובטיחות בדרכים.

ארבע המטרות הנוספות קשורות לקידום האישי של כל תלמיד ותלמידה. מטרות אלו מתייחסות לאישיותם של בוגרי מערכת החינוך, ידיעותיהם, מיומנויות יסוד, יכולת להביע ביקורת ושוויון הזדמנויות .

טבלה 1: מטרות החינוך המוזכרות בתיקון לחוק חינוך ממלכתי משנת 2000, עם התייחסות לאופי המטרות

מטרות החינוך הממלכתי	אופי המטרה	דגשים
לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו.	לכידות חברתית	נאמנות למדינה
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, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים.	לכידות חברתית	הזהות היהודית של המדינה

[5] לאתרי משרד החינוך ניתן לגשת מכתובת https://pop.education.gov.il/tchumey_daat/knowledge-areas/

מטרות החינוך הממלכתי	אופי המטרה	דגשים
ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל.	לכידות חברתית	נאמנות למדינה
ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם.	לכידות חברתית	הזהות היהודית של המדינה
לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כישרונותיהם השונים. להרחיב את אופקיהם התרבותיים ולחשפם לחוויות אמנותיות, והכל למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות.	קידום אישי	
לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי.	קידום אישי	
לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים.	קידום אישי	
להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו.	קידום אישי	
לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל.	לכידות חברתית	מעורבות בחברה
לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח.	לכידות חברתית	
להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.	לכידות חברתית	התייחסות לקבוצות מיעוט
לחנך להכרה בקדושת החיים ולהנחיל תודעת בטיחות וזהירות, לרבות בטיחות בדרכים	לכידות חברתית	
לחנך לשירות משמעותי בצבא הגנה לישראל או לשירות לאומי-אזרחי כהגדרתו בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד- 2014	לכידות חברתית	נאמנות למדינה

מקור: סיכום של מוסד נאמן לתיקון לחוק חינוך ממלכתי

3.2 מנגנוני התקצוב הממשלתי, התנאים לקבלת מימון ופיקוח

נפתח בסקירה קצרה של סוגי מוסדות החינוך המוכרים בחוק ושל אופן תקצובם, בהתאם לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג–1953 (מדינת ישראל, 1953). אף שנושא התקצוב והפיקוח אינו עומד במרכזו של דו"ח זה, הוא מספק רקע חשוב להבנת ההבדלים בין זרמי החינוך. החוק מבחין בין שלושה סוגים של מוסדות חינוך, הנבדלים בהיקף התקצוב הממשלתי ובמידת הפיקוח עליהם. התקצוב, המפורט בחוזרי מנכ"ל, נקבע בין היתר על פי היקף שעות ההוראה השבועיות המוקצות למקצועות השונים, ולכן הנחיות התקצוב מספקות גם מידע על היקף הלימודים שהמדינה מממנת בכל סוג של מוסד.

שלושת סוגי המוסדות המוכרים בחוק הם מוסדות רשמיים, מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר) ומוסדות פטור. מבחינה פורמלית, סוג המוסד וזרם החינוך הם שני סיווגים נפרדים, ומוסדות מסוגים שונים עשויים להשתייך לזרמי חינוך שונים. עם זאת, בפועל התפלגות סוגי המוסדות אינה אחידה בין הזרמים. לפיכך, להבדלים במעמדם של המוסדות יש משמעות גם לדיון במכנה המשותף, שכן הם קשורים להבדלים בהיקף התמיכה הממשלתית ובמידת הפיקוח על הלימודים בזרמי החינוך השונים. סוגי המוסדות המוגדרים בחוק הם:

- **מוסדות חינוך רשמיים –** מוסדות אלו מתוקצבים באופן מלא ע"י המדינה, ונלמדים בהם תוכנית לימודים מלאה (100%). מוסדות אלו מפוקחים באופן מלא ע"י משרד החינוך.
- **מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר) –** מוסדות אלו מתוקצבים באופן חלקי, 75% משעות הלימוד ביחס למוסדות רשמיים, ומכאן המדינה מתקצבת בהם רק חלק מתוכנית הלימודים במוסדות מוכרים. עם זאת ההנחיות לגבי מימון מוסדות מזרם החינוך החרדי מסוג זה שונות מאשר למוסדות מוכש"ר בזרמים אחרים. הפיקוח על מוסדות אלו מצומצם בהשוואה למוסדות הרשמיים.
- **מוסדות פטור –** מוסדות בהם מתוקצבות 55% משעות הלימוד ביחס למוסדות רשמיים. הפיקוח על מוסדות אלו מצומצם בהשוואה למוסדות הרשמיים ולמוסדות המוכש"ר.

הפיקוח על מוסדות חינוך נקבע בחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (מדינת ישראל, 1969) בהגדרתו החוק חל על כל מערכת החינוך הציבורית, מגיל גן עד סיום תיכון. חוק זה מסדיר את קבלת רישיון, הפעלה, והעסקת עובדים במוסדות חינוך. בחוק מצוין כי שר החינוך ומנכ"ל משרדו אחראים למתן רישיון ופיקוח על המוסדות. בין הקריטריונים לקבלת רישיון כלולה בחינה של תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים.

בזרמי החינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והממלכתי-ערבי רוב המוסדות מתוקצבים באופן מלא ע"י המדינה כ"מוסדות חינוך רשמיים". מוסדות המוגדרים כמוכש"ר קיימים בזרמים אלו, למשל מוסדות חינוך ברוח אנתרופוסופית או דמוקרטית בחינוך הממלכתי, ובתי ספר נוצרים של הכנסייה בחינוך הערבי. מוסדות אלו מתקצבים באופן חלקי ע"י המדינה. מוסדות אלו הם מיעוט בזרמי החינוך אליהם הם משתייכים.

בחינוך חרדי רבים מוסדות החינוך המוגדרים כמוכש"ר או מוסדות פטור. מוסדות מוכש"ר עשויים להיות זכאים לתמיכה כספית מלאה מהרשות המקומית והמדינה, אך אין להם זכות בחוק לכך והתמיכה נתונה לשיקולים תקציביים ומדיניות החינוך. מוסדות פטור מקבלים תקצוב חלקי. היקף המימון עשוי להיות תלוי בעמידה בסטנדרטים ממלכתיים, כולל הוראת תכנית הלימודים במוסדות מוכרים.

לפי חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, קיימים מוסדות המשרתים תלמידים בגיל 3-17 שאינם כפופים לפיקוח משרד החינוך. בהקשר לדיון במכנה המשותף, הקריטריון החשוב שמגדיר מוסדות שאינם כפופים לפיקוח משרד החינוך הוא "ישיבה וכן סמינר להכשרת כוהני דת ששר הדתות אישר אותם לעניין חוק זה; הוראות חוק זה לא יחולו לגבי לימודי הקודש בישיבה תיכונית הנוספים על תכנית הלימודים הרגילה ולגבי מספר שעות הלימוד המוקדשות ללימודים אלה"[6]. מוסדות החינוך החרדיים שאינם בפיקוח פועלים מחוק מוסדות תרבות (2008). מימון המדינה במוסדות אלו הוא בשיעור של 60% ביחס לתלמידים בחינוך הממלכתי המוכר. בנוסף, יש בתי ספר הנמצאים בפיקוח משרדים אחרים כלומר פנימיות בניהול משרד הרווחה או הבריאות ופנימיות צבאיות אינם בפיקוח משה"ח.

לסיכום ניתן לראות מתוך החוקים המרכזיים המעצבים את מערכת החינוך כי **תוכנית הלימודים הממומנת ע"י המדינה והפיקוח על יישומה אינם אחידים בכל בתי הספר**. מכיוון שבתי הספר בזרם החינוך החרדי הם ברובם מוכש"ר או פטור, ניתן לזהות בחוק הבדל ביחס המדינה לזרמי החינוך הממלכתיים לבין זרם החינוך החרדי. עם זאת, **מאופן ניסוח החוק ניתן לזהות סטנדרט המגדיר את תוכני הלימוד בחינוך הציבורי, אלו הנהוגים במוסדות מוכרים**, מכיוון שההגדרות למוסדות המוכש"ר והפטור מתייחסים לנהוג במוסדות המוכרים.

המשך הסקירה של המצב דה-יורה תעסוק במוסדות הנמצאים בפיקוח משרד החינוך.

3.3 תוכניות הלימודים במוסדות בפיקוח משרד החינוך

לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, תוכניות הלימודים בזרמים השונים נקבעות בצורה שונה:

- **בחינוך ממלכתי** תכנית הלימודים נקבעת ע"י שר החינוך.
- **בחינוך ממלכתי-דתי** בנוסף לתוכנית הלימודים הממלכתית, יש תכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי דתי. למועצה לחינוך ממלכתי דתי, מועצת החמ"ד, סמכויות בנושא זה.
- **בחינוך ערבי** תכנית הלימודים נקבעת ע"י שר החינוך ומותאמת לזרם חינוך זה.
- **בחינוך חרדי** יש מוסדות חינוך שנמצאים בפיקוח משרד החינוך. אלו בעיקר מוסדות לחינוך יסודי, כתות א'-ח'. במסגרת זו פועלים בתי ספר המשתייכים לחינוך ממלכתי חרדי (ממ"ח) ובהם נלמדת תוכנית הלימודים שקבע משרד החינוך. יש מוסדות חינוך על יסודיים לבנות חרדיות פועלים בפיקוח משרד החינוך ותלמידות בהם ניגשות לבחינות הבגרות.

תיאור המצב דה-יורה בהיבטים הקשורים לתכני הלימוד ותקצוב מוסדות חינוך הנובע מכך, מבוסס על הכתוב בחוזרי מנכ"ל ובאתרי האינטרנט של משרד החינוך. ראשית, מצאנו הבדל בין הגדרות זרמי החינוך לפי החוק ולפי חוזרי מנכ"ל. החוק מגדיר את זרם חינוך הערבי עבור כל האזרחים שאינם יהודים. לעומת זאת, חוזרי מנכ"ל ואתרי האינטרנט של משרד החינוך מבדילים בין זרם ממלכתי-ערבי לזרם ממלכתי-דרוזי. מכיוון שהנתונים והניתוח בסעיף זה ובבאים אחריו מסתמכים על חוזרי מנכ"ל ואתרי משרד החינוך, הטבלאות

[6] מתוך חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969.

בהמשך מחלקות לחמישה זרמי חינוך: ארבעה זרמי חינוך ממלכתיים (ממלכתי, ממלכתי-דתי, ערבי ודרוזי) וזרם חינוך חרדי.

הקישורים וההפניות הקשורים להוראת המקצועות השונים מתוך אתרי משרד החינוך מפורטים בטבלה 13 בנספח ב'. טבלה זו מתייחסת ללימודים בבתי ספר יסודיים, כתות א'-ו', בזרמי החינוך הממלכתיים. בזרם החינוך החרדי הלימודים בבתי הספר היסודיים נמשכים עד כיתה ח'. מטבלה זו ניתן ללמוד על המשותף והנבדל בין זרמי החינוך השונים:

- במקצועות מתמטיקה, אנגלית, מדע וטכנולוגיה, גיאוגרפיה ובמקצוע מולדת חברה ואזרחות, יש אתר אחד עבור כל זרמי החינוך הממלכתיים, כלומר תוכנית לימודים משותפת.
- במקצועות שפת אם (עברית או ערבית וספרות), תנ"ך, דת ומורשת, היסטוריה ועברית לדוברי ערבית יש אתרים נפרדים עבור כל אחד מזרמי החינוך הממלכתיים.
- במסגרת משרד החינוך קיים אתר אינטרנט המיועד לזרם החינוך החרדי בלבד. באתר זה יש הפניות לאתרים עם הנחיות להוראה בכל המקצועות.

הפיצול באתרי משרד החינוך למקצועות השונים דומה גם לשכבות הלימוד בחטה"ב ובחטה"ע.

מכאן ניתן לראות כי במוסדות חינוך בזרמי החינוך הממלכתיים **יש קבוצת מקצועות שבהם תוכנית הלימודים משותפת.** מקצועות הלימוד בהן יש תוכניות שונות לזרמי החינוך השונים קשורים קשר הדוק לזהות של קבוצות שונות בחברה הישראלית. יש הבדלים במקצועות השפה בין דוברי עברית לערבית, יש הבדלים במקצועות הדת והמורשת בין קבוצות המנהלות אורח חיים דתי שונה.

3.3.1 הקצאת שעות הלימוד

מימון המדינה לבתי הספר ניתן, בין היתר, באמצעות הקצאת שעות לימוד. הקצאה זו חשובה לבחינת המכנה המשותף משום שהיא מבטאת באופן אופרטיבי את היקף הלימודים שהמדינה מחייבת או מתקצבת בתחומי הדעת השונים. לפיכך, לצד בחינת המקצועות והתכנים הנלמדים בכל זרם, יש לבחון גם את היקף הזמן המוקצה להם ואת מידת האחידות בהקצאה בין זרמי החינוך. מידע זה מופיע בשני סוגים של מסמכי משרד החינוך, המתייחסים לסוגים שונים של שעות. חוזרי המנכ"ל מגדירים את מספר שעות הלימוד השבועיות (ש"ש) המוקצות למקצועות היסוד, בחלוקה לפי מקצועות לימוד, שכבות גיל, סוג המוסד החינוכי וזרם החינוך שאליו הוא משתייך (משרד החינוך, 2022א, 2022ב). טבלה 10 בנספח מסכמת את ההנחיות למוסדות מוכרים המלמדים 100% מתוכנית היסוד. במוסדות מוכש"ר המתוקצבים בשיעור של 75% ע"י המדינה ובמוסדות פטור המתוקצבים בשיעור של 55%, היקף שעות היסוד קטן בהתאם.

מסמכי "ארגון הלמידה", שמפרסם משרד החינוך מדי שנה, מתייחסים לבסיס רחב יותר: כלל שעות הלימוד המחייבות במערכת השעות, הכוללות את שעות מקצועות היסוד אך אינן מוגבלות להן. הניתוח בדו"ח זה מתבסס על המסמכים לשנת תשפ"ו (משרד החינוך, 2025א, 2025ב). היקף השעות המופיע במסמכים אלה מפורט בטבלה 11 בנספח.

היחס בין שני סוגי המסמכים אינו חד-משמעי. בחוזר המנכ"ל לחינוך היסודי נכתב כי ההוראה נמצאת בתהליך עדכון וכי יש לפעול לפי מסמך "ארגון הלמידה", אך במקביל מובהר כי במקרה של אי-בהירות חוזר

המנכ"ל הוא המחייב (משרד החינוך, 2022ב). בשל אי-בהירות זו נבחנו בדו"ח ההבדלים בין שני סוגי המסמכים.

מהשוואה זו עולים שלושה הבדלים מרכזיים:

- **תחולת ההנחיות:** במסמכי ארגון הלמידה אין הנחיות לזרם החינוך החרדי, ואף אין בהם התייחסות לבתי ספר במעמד מוכש"ר או פטור, בניגוד לחוזרי המנכ"ל.
- **הבדלים בין זרמי החינוך:** הקצאת השעות לרוב המקצועות דומה בין הזרמים, אך קיימים הבדלים הנובעים ממבנה תוכניות הלימודים השונות (פירוט השעות לפי מקצועות בחוזרי המנכ"ל מופיע בטבלה 10 בנספח). כך, למשל, בחינוך הערבי מוקצות שעות ללימוד עברית כשפה שנייה, ואילו בחינוך החרדי מוקצות שעות רבות יותר ללימודי תנ"ך ותושב"ע, במיוחד בכיתות ז'–ח'.
- **הבדלים בהיקף השעות:** מאחר ששני המסמכים מתייחסים לקבוצות שונות של שעות לימוד, היקף השעות המפורט במסמכי ארגון הלמידה גדול יותר, ובחלק משכבות הגיל הפער מגיע לכמעט מחצית מכלל השעות המפורטות בהם. (ההפרש מפורט בטבלה 12 בנספח). הפער גדול במיוחד בשנים הראשונות של בית הספר היסודי ומצטמצם בחטיבת הביניים.

בחטיבה העליונה מתכונת ההנחיות שונה מזו הנהוגה בשלבי החינוך הקודמים. אין חוזר מנכ"ל בתוקף המגדיר את היקף שעות הלימוד בחטיבה העליונה. מאחר שבחינות הבגרות משמשות להערכה המסכמת של הלימודים בשלב זה, ניתן ללמוד על התכנים שהמדינה מבקשת להקנות לתלמידים גם מתוך הדרישות לזכאות לתעודת בגרות. מסמך ארגון הלמידה לחטיבה העליונה תואם דרישות אלה, הנבחנות בפירוט בסעיף הבא בדו"ח.

לסיכום, בחינת הקצאת שעות הלימוד מלמדת כי **לצד בסיס משותף של מקצועות הנלמדים בזרמי חינוך שונים, קיימים הבדלים בהיקף השעות ובתמהיל המקצועות**. נוסף על כך, אין מסמך אחד המציג באופן אחיד את היקף הלימודים המחייב בכלל זרמי החינוך וסוגי המוסדות. גם בין שני סוגי המסמכים שמפיק משרד החינוך קיימים פערים ניכרים בהיקף השעות המוצג, והם גדולים במיוחד בשנים הראשונות של בית הספר היסודי ומצטמצמים בחטיבת הביניים. לפיכך, **הגדרת המכנה המשותף ברמת המדיניות אינה יכולה להתבסס רק על רשימת מקצועות הלימוד, אלא מחייבת בחינה משולבת של המקצועות, היקף השעות המוקצה להם ותחולת ההנחיות על זרמי החינוך השונים.**

3.3.2 בחינות הבגרות - הדרישות לסיום לימודים

בחרנו בדו"ח זה לבחון את שלב הסיום, בחינות הבגרות, מכיוון שהוא מעיד על הידע שהוענק לתלמידים במהלך כל הלימוד במערכת החינוך הציבורית. בהמשך להבדלים בתכני הלימוד לאורך השנים בין זרמי החינוך השונים, ולהבדלים בשעות הלימוד שמעניקה המדינה להם, יש הבדלים בדרישות הסיום ללומדים הזרמים השונים במערכת החינוך הציבורית, כלומר הזכאות לתעודת הבגרות.

ככלל, לקבלת זכאות על התלמידים לעבור בהצלחה בחינות במקצועות החובה ברמת בסיסית, בנוסף להצלחה בבחינות במקצועות בחירה, ועמידה בדרישות פנים בית ספריות (למשל השתתפות בשיעורי חינוך גופני) והשתתפות בתוכנית מעורבות חברתית. יש הבדלים בין הדרישות מתלמידי הזרמים השונים במקצועות החובה. בטבלה 2 מפורטים היקפי הבחינות במקצועות החובה, בחלוקה לפי זרמי חינוך. הדרישות

למקצועות בחירה הן משותפות לכל זרמי החינוך, הווכוללות דרישת להבחנות במקצוע אחד לפחות בהיקף של 5 יח' לימוד.

מכיוון שלפי ההגדרות בחוזרי מנכ"ל ההבדלים בין זרמי החינוך הם בדרישות לעמידה בבחינות במקצועות החובה, בניתוח המצב דה-יורה נתייחס למקצועות אלו.

טבלה 2: יחידות הלימוד במקצועות החובה הנדרשים לזכאות לתעודת בגרות בזרמי החינוך השונים (ביחידות לימוד)

מקצוע	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי-ערבי	ממלכתי-דרוזי	הערות לגבי תוכניות הלימודים ובחינות
מתמטיקה	3	3	3	3	3	תוכנית משותפת
אנגלית	3	3	3	3	3	תוכנית משותפת
אזרחות	2	2	2	2	2	תוכנית משותפת, הנחיות נפרדות לזרם החרדי
היסטוריה	2	2	2	2	2	תוכנית שונה לכל זרם חינוך
שפת אם	2	2	2	3	3	עברית או ערבית
ספרות	2	2	2			תוכנית שונה לכל זרם חינוך
עברית שפה שנייה				3	3	תוכנית שונה לכל זרם חינוך
תנ"ך	2	3	3			תוכנית שונה לכל זרם חינוך
דת ומורשת[7]		3	3	1	1	תוכנית שונה לכל זרם חינוך
סה"כ	**16**	**20**	**20**	**17**	**17**	

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

בטבלה 2 בעמודה השמאלית רשומות הערות לגבי תוכניות הלימודים שמשמשות בסיס לבחינות הבגרות. במקצועות האנגלית והמתמטיקה תוכנית הלימודים והבחינות משותפות לכל זרמי החינוך. בהיסטוריה היקף ההבחנות דומה, אך תוכנית הלימודים שונה בזרמים השונים. באזרחות תוכנית הלימודים משותפת לכל לזרמי החינוך, אך באתר לחינוך החרדי ניתנות הנחיות שונות יישומה. בלימודי שפת אם, שפה שניה, ספרות, תנ"ך, דת ומורשת יש הבדלים הן בהיקף הבחינות והן בתוכניות הלימודים. ישנם מקצועות שאינם חלק מן הדרישות לזכאות לתעודת בגרות בכל זרמי החינוך, ביניהם עברית לדוברי ערבית והרחבות לימודי תושב"ע

[7] מקצועות בקבוצת דת ומורשת: ממלכתי-דתי – תלמוד ותורה שבעל-פה. בספרות כלול גם נושא מורשת ישראל; חרדי – יהדות או תורה שבעל פה או תלמוד; ממלכתי-ערבי - תרבות ומורשת אסלאם או מורשת ודת נוצרית; ממלכתי-דרוזי - תרבות ומורשת דרוזית.

בחינוך החרדי. הבדלים אלו, בדומה להבדלים במימון שעות הלימוד קשורות להבדלים בזהות ובצרכים של תלמידים מזרמי החינוך השונים.

לסיכום **בהתאמה להבדלים במימון שעות הלימוד בזרמי החינוך השונים, יש הבדלים בדרישות לזכאות לתעודת בגרות לתלמידים בזרמים השונים.** כדי להעמיק את ההבנה לגבי המשותף לכל תלמידי ישראל, בחרנו להתעמק תחילה במקצועות בהם תוכניות הלימודים לפי אתר משרד החינוך משותפת לכל הזרמים.

בסעיף הבא הבאנו כדוגמה את ניתוח תוכנית הלימודים באזרחות. מקצוע זה נבחר לסקירה זו מכיוון שעל פניו נראה כי הוא אחיד בכל זרמי החינוך, כלומר תוכנית הלימודים משותפת לכל הזרמים. עם זאת, מקצוע זה נמצא בלב הדיון בציבורי בנושא המכנה המשותף.

3.3.3 דוגמה: לימודי אזרחות והדרישות לבחינת הבגרות בהיקף של 2 יחידות לימוד

תוכן הלימודים במקצוע האזרחות עוסק ישירות בהכרת השלטון בישראל, מעורבות במדינה ובקשר איתה.

בחנו את הדרישות ללימודי אזרחות ברמה של 2 יחידות לימוד (יח"ל), בחינה שהצלחה בה היא תנאי לזכאות לתעודת בגרות. בדו"ח זה ניתחנו את תוכנית הלימודים לפי אתר משרד החינוך[8]. לפי האתר מטרת תוכנית הלימודים היא חינוך לאזרחות טובה ולמעורבות מושכלת בחיים הציבוריים במדינה יהודית ודמוקרטית. לפי ההנחיות, מומלץ ללמד את הנושאים השונים באמצעות דוגמאות אקטואליות, דיונים בדילמות אקטואליות והצגת מגוון דעות סביב סוגיות שנויות במחלוקת, בד בבד עם יישום מושגים מתחום האזרחות.

הציון הניתן לתלמידים בתעודת הבגרות, כמו במקצועות אחרים, מורכב מציון בבחינה חיצונית (70%) ומהערכה בית ספרית (30%). החלק החשוב לניתוח למחקר זה הוא תוכנית הלימודים לפיה לומדים לבחינה החיצונית, שנקבעת ע"י משרד החינוך, משום שחלק זה מהווה, לפחות באופן פוטנציאלי, תשתית של תוכן משותף עבור כלל תלמידי ישראל.

כדי לבחון את המשותף לזרמי החינוך והנבדל ביניהם בחנו שני היבטים של לימוד המקצוע: א. אפשרויות הבחירה בתוך תוכנית הלימוד והאם הן נותנות גמישות לבתי הספר לעצב את הלימודים לפי השקפתם? ב. האם יש הבדל בספרי הלימוד בין זרמי החינוך?

תכני חובה וגמישות בתוכנית הלימודים לבגרות באזרחות

תוכנית הלימודים באזרחות כוללת שני מרכיבים עיקריים: נושאי חובה ואשכולות בחירה.

את נושאי החובה חילקנו לשלוש תמות:

1. **ישראל כמדינה יהודית.** תמה זו כוללת נושאים כגון: הרקע ההיסטורי להקמת המדינה, הכרזת העצמאות, החברה הישראלית (למשל פלורליזם ושסעים, עם דגש על השסע הלאומי והדתי)
2. **דמוקרטיה: ערכים ועקרונות.** תמה זו כוללת את הפרקים: מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (כולל מאפיינים, יחסיה עם העם היהודי בתפוצות, זהויות האזרחים והמיעוטים, ועמדות שונות לגבי אופייה הרצוי של המדינה). מהי דמוקרטיה? (ערכים, עקרונות ומאפיינים, כולל חירות ושוויון, שלטון העם, תרבות פוליטית דמוקרטית, הכרעת הרוב, זכויות אדם ואזרח, חובות

[8] https://pop.education.gov.il/tchumey_daat/citizenship/citizenship-high-school/

האדם והאזרח, זכויות מיעוטים, גישות כלכליות-חברתיות, גלובליזציה, שלטון מוגבל ואחראי, שלטון החוק, דמוקרטיה מתגוננת, השפעת מצבי חירום).

3. **משטר ויסודות החוק.** תמה הכוללת נושאים הדנים במשטר והפוליטיקה במדינת ישראל (יסודות חוקתיים, חוק השבות וחוק האזרחות, זכויות אדם ואזרח במערכת החוק בישראל, חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי, הרשות המחוקקת - הכנסת, הרשות המבצעת - הממשלה, הרשות השופטת, הפרדת הרשויות, מוסד הנשיאות).

בתוכנית יש חמישה אשכולות בחירה: העולם היהודי, הקשור לתמה הראשונה, תקשורת ופוליטיקה בישראל ומעורבות אזרחים ופיקוח על רשויות השלטון הקשורים לתמה השנייה, ושיטות בחירות ומפלגות ורשויות מקומיות הקשורות לתמה השלישית. מתוך אלו, יש חובה ללמד לפחות תחום אחד.

יש גמישות הניתנת למורים ולבתי הספר בהוראת אזרחות הנובעת ממבנה תוכנית הלימודים. הדבר הראשון הבולט הוא כי ההבדלים בין הנלמד בבתי ספר שונים קושר לאשכולות הבחירה בתוכנית הלימודים. כאמור כל מורה מחויב ללמד רק אשכול אחד, ולכן צפויים הבדלים בין התכנים הנלמדים בבתי הספר השונים.

היבט נוסף הוא שלמורים יש אפשרות לתת דגשים ודוגמאות לפי השקפתם בלימודים פרקי החובה. המלצת משרד החינוך היא להשתמש בדוגמאות אקטואליות ולהציג השקפות שונות, המלצה שניתנת לפרשנות שונה ע"י מורים שונים.

הנחיות משרד החינוך כוללת התייחסות למיומנויות שהתלמידים צריכים לרכוש במהלך לימודי האזרחות, ביניהן פיתוח חשיבה ביקורתית וסובלנות כלפי נושאים שנויים במחלוקת.

מחקר ובדיקה של תוכנית הלימודים באזרחות

מחקרים אקדמיים דנו בשאלת המכנה המשותף בלימודי אזרחות. מחקרים אלו מציניים כי אכן יש משותף בלימודי האזרחות לזרמים השונים לפי הוראות משרד החינוך. המקורות מציינים שלוש **נקודות בהן בולט מכנה משותף** זה:

1. המטרה להנחיל זהות אזרחית משותפת לכלל התלמידים, ע"י הדגשת עקרונות דמוקרטיים בסיסיים, עקרונותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, וטיפוח ערכים דמוקרטיים אוניברסליים כגון פלורליזם, סובלנות וכבוד לזכויות אדם. כל זאת במטרה לגשר על פני השסעים הקיימים בחברה (ורדי, 2025; רוזן, 2015 ;Ichilov, 2003).
2. תכנית לימודים ומדיניות הערכה אחידה הכוללת קורס ליבה משותף לכלל בתי הספר התיכוניים הממלכתיים (חיות, 2014; פלדמן, 2024).
3. מטלת הביצוע, שהיא רכיב חובה, מקדמת תפישת אזרחות רפובליקנית המדגישה ערכים קהילתיים ואחריות לטובת הכלל (ציובן, 2014).

עם זאת מחקרים אלו ואחרים מציינים **קשיים ביישום מלא של כוונות התוכנית המשותפת**. מבנה התוכנית מאפשר יישום שונה שלה בזרמי חינוך שונים. בתוכנית יש התעלמות מהצרכים הייחודיים של הזרמים: התפיסה כי החינוך לאזרחות חייב להיות אחיד בכל המערכות הרשמיות (ממלכתי, ממלכתי-דתי וערבי) מניחה שמה שמתאים לחינוך הממלכתי מתאים גם לחינוך הממלכתי-דתי והערבי, ומעלים את הצרכים המיוחדים של הזרמים הללו (גייגר, ל"ת; הירש, 2021; שמשוני, 2020).

הקושי הבולט הוא של הלומדים והמורים **בזרם החינוך הערבי**. תוכנית הלימודים האחידה מדגישה את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, נרטיב ציוני-יהודי, ומצמצת את הנרטיב הפלסטיני (דיאב, 2018; פלדמן, 2024). בנוסף, האזרחות היא מקצוע שולי בתוכנית הלימודים, במיוחד בבתי הספר הערביים. הזמן המוקדש לו מצומצם מאוד (שלוש שעות שבועיות לשנה אחת בלבד בתיכון מה שמקשה על הנחלת זהות משותפת (רוזן, 2015 ;Ichilov, 2003).

מצאנו תיעוד לקשיים של מורים בהוראת האזרחות במגזר הערבי בכתבה בעיתונות (בתריס, 2025) מחודש נוב' 25. בכתבה מציגים המורים את הקושי בהוראת עקרונות הדמוקרטיה והשוויון בפני החוק, כאשר בחיי יום יום התלמידים מרגישים יחס מפלה מרשויות המדינה המתבטא למשל בתשתיות לא מתאימות ובהרס בתים במגזר הבדואי. מורים מן המגזר הערבי ציינו בכתבה את הקושי בהוראה הנושא הקשור לזהות הלאומית, לדוגמה ציינה מורה כי היא מציגה את ההמנון הישראלי במקביל להמנונים של מדינות שונות בעולם כדי לאפשר דיון הן בזהות ישראלית יהודית והן בזהות ישראלית-פלסטינית.

בזרם הממלכתי-דתי קיים קושי מהותי עם התוכנית להוראת האזרחות בשל המתח בין המסורת היהודית האורתודוקסית לבין הערכים הליברליים והאוניברסליים המושתתים בתוכנית. יש חשש כי חינוך לדמוקרטיה נתפס כניסיון לחנך לחילוניות, או שמדיניות אחידה יוצרת דילמה מוסרית ובלבול בקרב מורים ותלמידים (גייגר, ל"ת).

החינוך החרדי, מבקש לעצב מודל אזרחי שונה מזה שכלול בתוכנית משרד החינוך להכשיר את התלמידים להיות אזרחים מודעים ומעורבים בדמוקרטיה הישראלית. החינוך החרדי שואף להדגיש זהות קהילתית על פני זהות לאומית, ומשתית את עצמו על עיקרון ההתבדלות. לדידם, הדמוקרטיה מתקבלת ברמה האופרטיבית (כמו הצבעה בבחירות) אך נדחית ברמה הערכית (רוזן, 2015; פפר, ל"ת; Ichilov, 2003).

לגשר על פער זה ננקטות כמה גישות מעשיות:

- **יישום חלקי ופורמליסטי**: תוכניות לימודי האזרחות מנוסחות אופן נפרד למגזר החרדי (קיים אתר לחינוך חרדי המנוהל ע"י משרד החינוך. לכן במוסדות המלמדים אזרחות הנושאים לרוב מצומצמים ופורמליים, ומתמקדים ברשויות המדינה ותהליכי המשטר, ונמנעים מעיסוק בסוגיות ערכיות מעוררות מחלוקת.
- **המלצות חלופיות**: הוצע כי במקום לכפות לימודי אזרחות בעלי אוריינטציה ליברלית רחבה (הפוגעת בהתבדלות), ניתן לחייב במימון ציבורי גרסה "רזה" של המקצוע, שתתמקד בחינוך לסובלנות ולקבלת האחר, ותבטיח אזרחות תקינה, אך לא תתערב בחינוך הערכי הפנימי של הקהילה. במסגרת זו קיימת גישה בה נבחרות דוגמאות לסוגיות אזרחיות הקרובות לתלמידים. במסמך של יוזמה ומכון מופ"ת מופיעות המלצות כיצד לקרב את התלמידים החרדים ללימודי האזרחות. לימודי אזרחות כוללים משימות בהם התלמידים נדרשים להצגת עמדות בעד ונגד בהקשר לנלמד. במסמך מומלץ להציג במשימות אלו נושאים הקרובים לתלמידים למשל "פעילות הגמ"חים: מצד אחד זוהי פעילות התנדבותית חשובה ומצד שני זהו סוג של הפרטה לפעילות רווחה שאמורה להיות באחריותה של המדינה." ולא "בסוגיות שאינן מוכרות להם או אינן רלוונטיות לחייהם (לדוגמה, בעד או נגד מדינת כל אזרחיה, בעד או נגד משפחות להט"ביות)" (מילצקי, 2022 עמ' 199).

ניתן לסכם כי למרות שתוכנית הלימודים מפורסמת באתר משרד החינוך כתוכנית אחידה לכל הזרמים בחינוך הציבורי, **בפועל יש בתוכנית גמישות בבחירת נושאים הנלמדים בתוכה ובדגשים המובאים**

לתלמידים. לפיכך אין אחידות בחומר הנלמד ע"י תלמידים בבתי ספר שונים בזרמי חינוך שונים ולימודי האזרחות כנראה אינם מכנה משותף בין תלמידי ישראל.

בנוסף יש לציין כי החל משנת הלימודים תשפ"ה מוצע לבתי הספר מתווה לבגרות גמישה לפיו חצי מהציון באחריות משרד החינוך (70% מהציון) יינתן על סמך בחינה והחצי השני על סמך עבודות שנעשו במהלך שנת הלימודים. סביר שמתווה זה יאפשר אף גמישות רבה יותר ביחס למתווה הקיים. אמנם נושאי הלימוד בבגרות הגמישה דומים לאלו במתווה הקיים, אך עצם היכולת להתמקד בשני נושאים ספציפיים לעבודה, מאפשרת גמישות רבה יותר ביחס לתכנים שהמורה או ביה"ס יכולים להחליט להשאירם מחוץ.

זהות ושוני בין ספרי הלימוד באזרחות

היבט נוסף של לימודי האזרחות שיכול להעיד על המכנה המשותף בין הלומדים בזרמי החינוך השונים הוא ספרי הלימוד בהם משתמשים להוראה בבתי הספר.

מתוך הסקירה שביצענו, ניתוח המתרכז בספרי הלימוד למקצוע האזרחות בוצע במכון ון-ליר בשנת 2005 (אבישי ורוטברג 2012). ניתוח זה אינו עדכני אך לא מצאנו מחקר דומה מהשנים האחרונות. אנו מניחות כי המגמות המוזכרות בסיכום עדיין רלוונטיות למערכת החינוך כיום. ניתוח זה משווה בין ספרי לימוד בחטה"ב בזרמי החינוך הממלכתיים. זרם החינוך החרדי לא נכלל בהשוואה, כי לא נלמד בו מקצוע אזרחות כמקצוע נפרד בחטה"ב בעת ביצוע הניתוח.

הניתוח מצביע על מספר נושאי לימוד משותפים אליהם נחשפים בזרמי החינוך הממלכתיים: רעיון המדינה ויחסיה עם העם או הלאום והפרט, עקרונות הדמוקרטיה כצורת ממשל, ומבנה השלטון בישראל. ההבדלים שנמצאו במחקר כוללים הבדלים בחלק מתכני הלימוד. למשל, בספרים המיועדים לזרם החינוך הערבי לא מוזכרים נושאים כגון בעיות הבטחון של ישראל. בנוסף הניתוח מצביע על הבדלים בהכרות ההדדית בין קבוצות שונות בישראל. דוגמה לכך היא בתיאור מוסדות דת: בזרם החינוך הערבי התלמידים לומדים על מוסדות דת יהודים, מוסלמיים, נוצריים ודרוזים. בלימוד יש התייחסות נרחבת לסיפור היהודי, ודגש על מעמד המיעוט הערבי ומיעוטים נוספים. לעומת זאת, בזרמי החינוך היהודיים התלמידים לומדים רק על מוסדות דת יהודיים והאזכור של מיעוטים אחרים שטחי. בנוסף, מצוין בניתוח כי המרכזיות של הזהות היהודית ניכרת גם באיורים ובמקורות המידע הכלולים בספרי הלימוד שרובם מציגים דמויות של יהודים מהזרם החילוני, אלא אם ההקשר של האיור עוסק באופן מפורש ביהודים דתיים או בערבים. בנוסף, כל קטעי העיתונות הכלולים כמקורות מידע הם מהעיתונות היהודית חילונית.

בהמשך לסקירה על תוכנית הלימודים לבחינות הבגרות, בדקנו במחקרים העוסקים בהוראת מקצוע האזרחות לבגרות את תיאור הספרים המשמשים ללימוד. כיום מאושרים שלושה ספרי לימוד ללימודים לקראת בחינות הבגרות (הירש, 2021; שמשוני, 2020). העיקרי הוא "להיות אזרחים בישראל: מדינה יהודית ודמוקרטית" - הספר הרשמי והעיקרי המוצא לאור ע"י משרד החינוך (מהדורה ראשונה 2001, שניה 2016). הספר מנסה לאזן בין היסוד היהודי ליסוד הדמוקרטי, אך המהדורה השנייה ספגה ביקורת על כך שהיא מחזקת את השיח הלאומי על חשבון הערכים הדמוקרטיים ומצמצמת את מקומו של המיעוט הערבי (שמשוני, 2020). זהו הספר היחיד המתורגם לערבית (במהדורה מותאמת) ומשמש את כל המגזרים. שני ספרים

נוספים נכתבו[9] ע"י גורמים פרטיים בעברית בלבד ובתי ספר מזרם החינוך הממלכתי והממלכתי דתי יכולים לבחור להשתמש בהם.

בשל קיומם של שלושה ספרים שונים המאושרים לשימוש במגזר היהודי, וכדי ליצור סטנדרט אחיד להכנה לבחינות הבגרות, הפיץ משרד החינוך את "מחוון המושגים", בעברית ובערבית, המהווה מעין סיכום מחייב של הגדרות המושגים ללא קשר לספר שבו נעשה שימוש בכיתה (הירש, 2021). לפי הניתוח במחקרו של הירש (2021) מורים ותלמידים רבים מעדיפים ללמוד מ"מחוון המושגים" ישירות שכן הוא קצר משמעותית ומהווה את הדרך היעילה ביותר להתכונן לבחינת הבגרות. נעשה שימוש במחוון בזרם החינוך הערבי, למרות שתרגומו חלקי ואינו זהה לגרסה בעברית. הניתוח מצביע על כך שהמחוון שם דגש על היסודות הלאומיים-יהודיים, שהחליפו את הגישה הליברלית-אוניברסלית שרווחה בעבר (פלדמן, 2024; הירש, 2021). בגרסה לתלמידים דוברי הערבית דמות "האזרח הערבי הרצוי" העולה מהמחוון אמביוולנטית, מצד אחד ניתנים כלים לערבים להיות שותפים המדינה ע"י הבנת מוסדותיה וחוקיה, ומצד שני הזהות הערבית פלסטינית נדונה בצמצום (הירש, 2021).

סיכום המקרה של לימודי אזרחות

הבאנו כאן ניתוח של מקצוע אחד הנחשב למשותף בין כלל זרמי החינוך בישראל, אזרחות. הניתוח מצביע על כך שיש מאפיינים משותפים להוראה בזרמי החינוך השונים שיש בהם בסיס למכנה משותף:

- בחינת הבגרות היא משותפת. מירב תוכנית הלימודים כוללת נושאים שחובה ללמוד כדי לעמוד בדרישות הבחינה.
- קיים ספר לימוד שיוצא לאור ע"י משרד החינוך, מתורגם לערבית וזמין לכל זרמי החינוך. בנוסף מפורסם מחוון מושגים שנועד לתמוך בהכנת התלמידים לבגרות.

במקצועות לימוד אחרים מתחום מדעי הרוח, למשל היסטוריה וספרות, יש תוכניות לימודים נפרדות לכל זרם חינוך, והמוטיבים המאחדים האלו אינם קיימים.

עם זאת, מקצוע האזרחות נלמד בהקשר לחברה ולסביבה בה חיים התלמידים. הפדגוגיה המשמשת בהוראה כוללת דיון בסוגיות אקטואליות חברתיות הנוגעות בחיים במדינה. בהיבט זה יש חופש למורים לבחור את הדוגמאות והנושאים העולים בכיתה, וכך נוצרים הבדלים בין התכנים הנלמדים בבתי ספר שונים. מעבר לנושאי דיון ודוגמאות, קיים דיון ציבורי בנושא ההשקפות בבסיס מקורות הלימוד השונים והשתקפותם בבחינת הבגרות. לפי הניתוח שהובא כאן, תוכנית הלימודים לאזרחות בישראל שמה דגש על הזהות היהודית דמוקרטית של המדינה. כיוון זה מציב אתגרים בפני זרמי החינוך השונים: בזרם הממלכתי המשרת את הציבור החילוני יש העדפה לדון בדמוקרטיה; בזרמים היהודים דתיים יש דגש על הזהות היהודית וצורך להתמודד עם הסתירה, להשקפתם, בין עקרונות ליברליים הכלולים בתוכנית המייצגים ערכים חילוניים לבין מחויבות לחנך לאורח חיים דתי; בזרם הערבי יש קושי להתמודד עם הצמצום בדיון בזהות הנפרדת של הערבים, עם הדגש הנרחב על זהות יהודית בתוכנית הלימודים, ועם סתירות בין העקרונות הדמוקרטיים כפי שמשתקפים בתוכנית הלימודים לבין המציאות במדינה מנקודת מבט של החברה הערבית.

[9] הספרים הנוספים הם: הספר "משטר ופוליטיקה בישראל" מאת אברהם דיסקין (2011), והספר "ישראל: מדינה יהודית ודמוקרטית" מאת דוד שחר (2013)

לימודי האזרחות ממחישים את המורכבות הטמונה בבחינת המכנה המשותף בין זרמי החינוך בישראל. מחד, תוכנית הלימודים, חומרי הלימוד ובחינת הבגרות הם במידה רבה אחידים, ומעידים על ניסיון ליצור בסיס ידע משותף לכלל התלמידים. מאידך, כאחד המקצועות המעוגנים במדעי החברה ועוסקים בליבת המחלוקות הערכיות והזהותיות של החברה הישראלית, הוראת האזרחות מגלמת בתוכה מתחים חברתיים ופוליטיים עמוקים. בהתאם לכך, הגמישות הפדגוגית בהוראה, בבחירת דגשים, דוגמאות ופרשנויות, אינה רק מקור לשונות בין כיתות, אלא גם ביטוי לאופיו של התחום ולניסיון להתמודד עם ריבוי נקודות המבט בחברה מגוונת.

3.4 עיקרי המצב דה-יורה

ניתן לראות בהנחיות החוק וחוזרי מנכ"ל למערכת החינוך כי **יש שילוב בין הנחיות כלליות לכל המערכת לבין התאמה של מערכת החינוך לקבוצות שונות בחברה הישראלית**, ולכן הגדרת המכנה המשותף בין כל תלמידי ישראל אינה מובנת מאליה. למרות שבסקירה של המצב דה-יורה מצאנו תכנים משותפים יש הבדלים ברורים בין זרם אחד למשנהו:

- **תכני לימוד משותפים -** בחינת התקנות של משרד החינוך מראה כי יש מספר מקצועות לימוד מצומצם ביותר - מתמטיקה, אנגלית, מדעים ואזרחות - בהם תוכניות הלימודים משותפות לכל זרמי החינוך. ניתוח לדוגמא של תוכנית הלימוד במקצוע האזרחות מראה כי במקצוע זה בו תוכנית הלימודים אחידה, יש גמישות לבתי הספר לעצב את הלימודים לפי השקפתם.
- **התאמת תכני לימוד לקבוצות שונות בחברה** - במקצועות אחרים, למשל היסטוריה וספרות, ילדי ישראל המשתייכים למגזרים השונים, לא אמורים להיחשף לאותם תכני לימוד, אפילו אם הם מחויבים בלמידה של המקצוע בהיקף זהה.
- **הנחיות לגבי היקף הלימודים בבתי ספר יסודיים וחטיבות הביניים** – הנחיות משרד החינוך מתפרסמות בחוזרי מנכ"ל ובמסמכי ארגון הלמידה. ההבדל ביניהם הוא בעיקר לגבי היקף הלימודים בשנים הראשונות של בי"ס יסודי. בחוזרי מנכ"ל ההתייחסות היא רק לגבי מקצועות ליבה ומסמכי ארגון הלמידה מתייחסים לכל שעות הלימוד. מכאן שלגבי כמחצית משעות הלימוד בשנים הראשונות אין כלל הנחיות לגבי החינוך החרדי, ועבור זרמי החינוך הממלכתיים ההנחיות הן שנתיות ואינן מעוגנות בתקנות.
- **סיום מערכת החינוך הציבורית, בחינות הבגרות** – ההבדלים בין הנלמד בזרמי החינוך השונים משתקפים גם בדרישות לזכאות לתעודת בגרות. ההבדלים לפי חוזרי מנכ"ל הם ברשימת מקצועות החובה הנדרשים מן התלמידים בזרמים השונים. הדרישה לבחינה במקצוע מורחב, לפי בחירת התלמיד, והדרישה למעורבות חברתית דומה בכל זרמי החינוך.
- **הפירוט לעיל מתייחס ללומדים במוסדות חינוך בפיקוח משרד החינוך**. החוק מאפשר לתלמידים, בעיקר מן הזרם החרדי ללמוד במוסדות שאינם בפיקוח משרד החינוך ולא ניתן ללמוד מהחוקים והתקנות שנבחנו כאן על התכנים הנלמדים בהם.

> בציר הנע בין מכנה משותף להתאמת החינוך להבדלים בין זרמי החינוך, האיזון שנקבע בישראל נוטה לכיוון התאמת החינוך לזרמים השונים, עם שמירה על חלקים משותפים למוסדות בפיקוח משה"ח.

4. תיאור ההבדלים בין זרמי החינוך בפועל - מצב דה-פקטו

בחינת המכנה המשותף בפועל בין תלמידי ישראל קשה בהרבה מאשר בחינת המצב דה-יורה בשל הצורך בנתונים מתאימים המשקפים את הנלמד בכל זרמי החינוך. בשלב ראשון, החלטנו להתמקד בנתונים על שיעור הזכאות לבגרות ועל היקף מקצועות הבגרות המוצעים לתלמידים בכל אחד מזרמי החינוך. זאת, מתוך הנחה שהיקף ההיבחנות במקצועות השונים יכול לשקף, לפחות במידה חלקית, את התכנים שנלמדו ע"י ילדי האוכלוסיות השונות במדינת ישראל.

החלוקה לזרמי החינוך התקבלה מן הנתונים, ליד שמות בתי הספר ניתנו הגדרות הפיקוח והמגזר[10] לכל בית ספר. בנתונים הופרד החינוך הבדואי מן הערבי. שמרנו על הפרדה זו בניתוח הנתונים למרות שלא מצאנו התייחסות נפרדת לזרם החינוך הממלכתי-בדואי בחוקים ובחוזרי מנכ"ל. לפיכך בנתונים המופיעים בחלק זה מפורטים ששה זרמי חינוך שהתקבלו מצירוף הגדרות פיקוח ומגזר.

4.1 נתוני זכאות לבגרות

קיימים הבדלים משמעותיים בשיעור הזכאות לבגרות בין התלמידים בזרמי החינוך השונים. בטבלה 3 ובאיור 1 מפורטים שיעורי הזכאות לבגרות לפי נתונים שפורסמו ע"י משרד החינוך במסמך התמונה החינוכית לשנת תשפ"א. החלוקה לפי מגדר סוכמה מתוך דיווחים בעיתונות (טרבלסי חדד, 2024; כוג'הינוף, 2022, 2023).

בנתונים בולט ההבדל בין זרם החינוך החרדי לזרמי החינוך הממלכתיים בשני היבטים. האחד הוא כי שיעור הזכאות לבגרות נמוך במיוחד, כרבע מן הלומדים לעומת שיעורים של מעל ממחצית הלומדים בזרמי החינוך הממלכתיים. בנוסף, בזרם החינוך החרדי שיעור הבנות הזכאיות לבגרות כפול משיעור הבנים הזכאים לתעודה, בעוד בזרמי החינוך הממלכתיים היחס בין הזכאים בשני המגדרים דומה.

[10] פיקוח – ממלכתי, ממלכתי-דתי או חרדי; מגזר – יהודי, ערבי, דרוזי או בדואי.

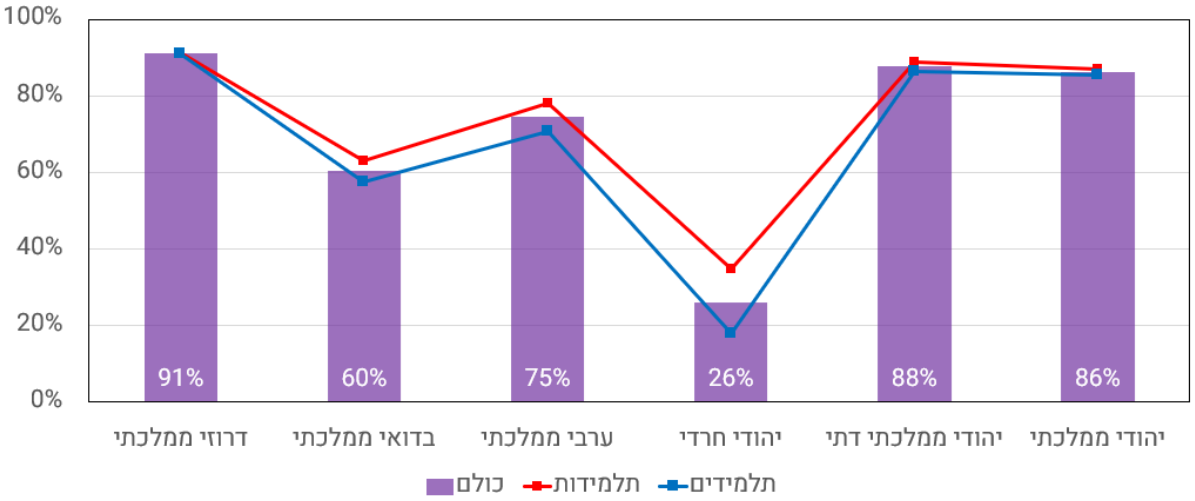
טבלה 3: שיעור הזכאים לבגרות בזרמי החינוך השונים

זרם חינוך	שיעור זכאות כללי	זכאות בנים	זכאות בנות	יחס זכאות בין תלמידות לתלמידים
יהודי ממלכתי	86.3%	85.4%	87.2%	1.02
יהודי ממלכתי דתי	87.7%	86.5%	88.9%	1.03
יהודי חרדי	26.2%	17.9%	34.7%	1.94
ערבי ממלכתי	74.5%	70.8%	78.1%	1.10
בדואי ממלכתי	60.4%	57.6%	63.2%	1.10
דרוזי ממלכתי	91.3%	91.1%	91.5%	1.00

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך נתונים בעיתונות (כוג'הינוף, 2022).

נתונים אלו מוצגים באיור 1

איור 1: שיעור הזכאים לבגרות בזרמי החינוך השונים



מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך נתונים בעיתונות (כוג'הינוף, 2022).

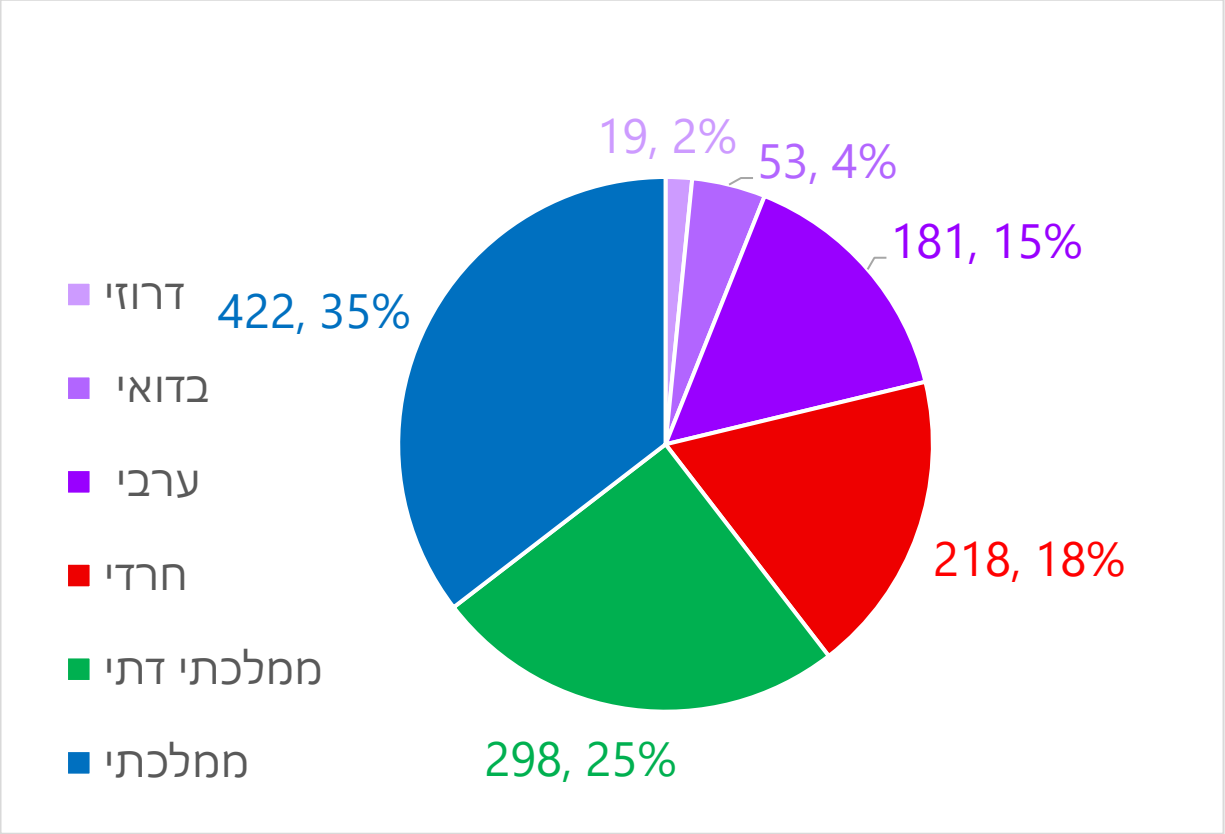
בהינתן שיעור הזכאות הנמוך במיוחד בקרב המגזר החרדי, עולה חשש להבדלים משמעותיים בתכני הלימוד שאליהם נחשפים תלמידי הזרמים השונים בחינוך. ובכל זאת, חקרנו גם את התמונה העולה מתוך נתוני בחינות הבגרות עצמן.

4.2 נתוני בחינות בגרות משנת 2023

ניתוח נתוני בחינות הבגרות התבסס על נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך בפניה של ynet והתנועה לחופש המידע ופורסמו בעיתונות (טרבלסי חדד, 2025). הנתונים כוללים את מספר הנבחנים ואת הציון הממוצע בבחינות הבגרות בשנת 2023 בחלוקה לפי בי"ס, מקצוע הלימוד והיקף הבחינה. קובץ הנתונים כולל 1191

בתי ספר ו-165 מקצועות לימוד שונים, המוגדרים ע"י נושא הלימוד ורמת הבחינה. בנתונים בתי הספר סווגו לפי מהגזר והפיקוח שלהם. מס' בתי הספר ושיעורם מכל מגזר ופיקוח מוצגים באיור 2.

איור 2: שיעור ומס' בתי ספר בזרמי החינוך השונים בנתונים לניתוח בחינות בגרות לפי משרד החינוך



מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים של משרד החינוך.

בניתוח הנתונים להלן בחנו את היצע מקצועות הבגרות בבתי ספר המשתייכים לזרמי החינוך השונים. חישבנו בכל זרם חינוכי את שיעור בתי הספר שבהם דווח על ציונים במקצוע בגרות מסוים כמדד להיצע המקצוע באותו זרם. לדוגמה, ב-211 מתוך 422 בתי הספר בזרם החינוך הממלכתי שנכללו בנתונים דווח על ציונים במקצוע 'מדעי החברה', כלומר ב-50% מבתי הספר בזרם החינוך הממלכתי שנכללו בנתונים הוצע מקצוע זה ללימוד לבגרות. נתון זה אינו משקף בהכרח את שיעור התלמידים שהייתה להם אפשרות ללמוד את המקצוע, כי מספר התלמידים שונה בין בתי הספר השונים. הבחירה בבית הספר כיחידת הניתוח נועדה לבחון את מגוון מקצועות הבגרות הזמינים לתלמידים בכל זרם חינוך, ולא את דפוסי הבחירה שלהם.

4.2.1 מקצועות לימוד שהם חובה לזכאות לתעודת הבגרות

ראשית ניתחנו את מקצועות החובה, אנגלית ומתמטיקה, מכיוון שהם מקצועות משותפים לכל זרמי החינוך השונים. במקצועות אלו ניתן להיבחן ברמה המינימלית הנדרשת לזכאות לבגרות (3 יח"ל) ועד הרמה הגבוהה של 5 יח"ל. בטבלה 4 מוצג שיעור בתי הספר בכל אחד מזרמי החינוך המציעים לתלמידיהם ללמוד מתמטיקה ואנגלית ברמות השונות. גוונים כהים יותר בטבלה מציינים שיעור גבוה יותר של בתי ספר.

טבלה 4: שיעור בתי הספר המציעים לימודי מתמטיקה (א) ואנגלית (ב) בהיקפים של 3-5 יח"ל לבגרות

(א) מתמטיקה						
יח"ל	יהודי	ממלכתי דתי	חרדי	ערבי	בדואי	דרוזי
3	94.5%	85.6%	68.3%	91.7%	98.1%	94.7%
4	70.6%	68.1%	27.1%	69.1%	64.2%	89.5%
5	63.3%	40.9%	6.0%	38.1%	13.2%	89.5%

(ב) אנגלית						
יח"ל	יהודי	ממלכתי דתי	חרדי	ערבי	בדואי	דרוזי
3	56.6%	18.1%	51.4%	74.6%	98.1%	89.5%
4	69.9%	64.1%	25.2%	74.0%	81.1%	94.7%
5	83.6%	82.9%	25.2%	72.4%	64.2%	100.0%

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים של משרד החינוך.

מטבלה 4 ניתן לראות כי בזרמי החינוך הממלכתי דתי, החרדי ובשני חלקים של זרם החינוך הערבי, הערבי והבדואי, ברוב בתי הספר שנכללו בנתונים לא הוצע ללמוד מתמטיקה ברמה של 5 יח"ל, הדבר נכון גם לאנגלית ברמה הגבוהה בזרם החינוך החרדי. כמו כן, ניתן לראות כי בבתי הספר הדרוזיים קיים היצע רחב של לימודי מתמטיקה ואנגלית לבגרות בכל הרמות.

לפי טבלה 2, גם אזרחות והיסטוריה הם מקצועות חובה בכל זרמי החינוך לצורך זכאות לתעודת בגרות. לפי הנתונים, בכל הזרמים מוצעים מקצועות אלו ביותר מ-94% מבתי הספר, מלבד לימודי אזרחות בזרם החינוך החרדי, המוצעים רק ב-67% מבתי הספר בזרם זה. יש לציין, כי למרות שהדרישה לזכאות לבגרות במקצוע ההיסטוריה היא בחינה בהיקף זהה, המקצוע הנלמד בכל זרם חינוך לפי תוכנית אחרת והבחינה אליה ניגשים התלמידים היא שונה: 'היסטוריה' בזרמי החינוך לדוברי עברית, 'היסטוריה – חינוך ערבי' בחינוך הערבי והבדואי ו-'היסטוריה – חינוך דרוזי' בבתי הספר של זרם החינוך הדרוזי.

לאחר מכן בדקנו את המקצועות הנכללים בדרישות החובה לזכאות לבגרות, אך הדרישות בהם שונות לתלמידים בזרמי החינוך השונים, ראה טבלה 5.

טבלה 5: שיעור בתי הספר המציעים לימודי מקצועות דת ומורשת (א) ומקצועות שפת אם ועברית כשפה שנייה (ב).

(א) מקצועות דת ומורשת									
מקצוע	יח"ל	יהודי	ממלכתי דתי	חרדי	מקצוע	יח"ל	ערבי	בדואי	דרוזי
תנ"ך	2-3[11]	99.5%	60.4%	29.8%					
	5	8.3%	71.8%	42.2%					
תושבע"פ ותלמוד	3		30.2%	0.9%	מורשת ודת האסלם				
	5		78.2%	11.9%		5	16.6%	22.6%	
יהדות	3		0.7%	33.5%	דת האסלם				
	5		3.4%	27.5%		5	15.5%	20.8%	

(ב) מקצועות שפת אם ועברית כשפה שנייה									
מקצוע	יח"ל	יהודי	ממלכתי דתי	חרדי	מקצוע	יח"ל	ערבי	בדואי	דרוזי
עברית לשון והבעה	2	99.3%	100.0%	77.5%	ערבית	3	97.2%	100.0%	94.7%
						5	29.3%	58.5%	94.7%
					עברית שפה שנייה	3	89.0%	96.2%	100.0%
						5	55.8%	86.8%	100.0%

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים של משרד החינוך.

הנתונים בטבלה 5 מצביעים על הבדלים בהיצע מקצועות דת ומורשת ומקצועות השפה בזרמים השונים. יש הבדלם ניכרים בין תלמידים יהודים לערבים, כצפוי מכוונת החוק לאפשר שמירה על ייחודיות זו. עם זאת ניתן לציין שתי נקודות:

- בזרמי החינוך היהודיים יש הבדל בהיצע מקצועות דת ומורשת. בחינוך הממלכתי מקצוע זה מוצע ברוב המוחלט של בתי הספר ברמה מינימאלית, במיעוטם עבור תלמידים הרוצים להרחיב בלימודי התנ"ך. בזרמי החינך הדתיים מקצועות הדת והמורשת מוצעים בשיעור גבוה יותר ברמה גבוהה של 5 יח"ל מאשר ברמת הבסיס (מלבד לימודי יהדות בחינוך החרדי).
- בחינוך הערבי, מקצועות הדת והמורשת מוצעים רק במיעוט מבתי הספר (ברמה של 5 יח"ל באותם בתי ספר). נתון זה אינו תואם לכאורה את הדרישות המפורטות בטבלה 2, לפיה נדרש לימוד בהיקף

[11] לימודי התנ"ך שונים בזרם החינוך הממלכתי, חובה רק 2 יח"ל, בזרמי החינוך אחרים ליהודים, חובה 3 יח"ל, ראה טבלה 2

של יח"ל אחת לצורך זכאות לבגרות בחינוך הערבי. ההסבר לכך קשור להנחיות משרד החינוך לבחינות הבגרות בשנת איסוף הנתונים[12].

בנתונים לגבי מקצועות שפת אם ועברית כשפה שנייה, טבלה 5 (ב), בולטת חשיבות העברית בחינוך הערבי וניכר הבדל בין זרמי החינוך היהודיים לדוברי עברית לבין החינוך הערבי:

- בחינוך הערבי והבדואי היצע הלימוד בעברית רמה גבוהה (5 יח"ל) גבוה מזה של ערבית ברמה גבוהה.
- בחינוך היהודי, התלמידים נבחנים בבחינת הבגרות בלשון המתמקדת בידיעת השפה, ובמקצועות אחרים: ספרות, מחשבת ישראל או מקצועות המשלבים את שניהם. החינוך הערבי לימוד טקסטים ספרותיים משולבים במקצועות השפה, ובחינות הבגרות כוללות שאלות על יצירות ספרותיות ולא רק ידע בשפה כפי שקיים בבחינה בלשון עברית.
- במסגרת דו"ח זה לא התייחסנו למקצועות הכוללים לימוד טקסטים ספרותיים בזרמי החינוך היהודיים מכיוון שלדעתנו ההבדלים בהיקף ותוכניות הלימודים רבים מכדי להשוות היצע במקצועות דומים.

לסיכום, בתי הספר מציעים את מקצועות החובה הנדרשים לתלמידים להיות זכאים לתעודה הבגרות. עם זאת, **ההזדמנויות ללמוד אנגלית ומתמטיקה ברמות לימוד שונות אינן אחידות**. הבדלים ניכרים גם במקצועות נוספים המשקפים את הייחודיות של זרמי החינוך השונים, למשל לימודי השפה בזרמים השונים של החינוך הערבי.

4.2.2 מקצועות בחירה בתעודת הבגרות

לקבלת תמונה מלאה של הידע שרוכשים הזכאים לבגרות יש להתייחס הן למקצועות החובה והן למקצועות הבחירה בהם נבחנים התלמידים, וכן למספר יחידות הלימוד הכולל בהם נבחנים התלמידים. לניתוח מקצועות הבחירה חשיבות מיוחדת, שכן הוא מאפשר לזהות הבדלים בין זרמי החינוך בנגישות לתחומי ידע ובהזדמנויות הנפתחות בפני התלמידים להמשך לימודים ולתעסוקה. הדוגמה הבולטת היא בתנאי הקבלה ללימודים אקדמיים המתחשבים במקצועות הבחירה, ונותנים עדיפות לקבלה בלימוד מקצועות מסוימים או צירוף מקצועות[13]. באופן מעשי, התלמידים בוחרים את מקצועות הלימוד מתוך ההיצע הקיים בבית ספרם, לכן מעניין לבחון את ההבדלים באפשרויות הבחירה של התלמידים בזרמי החינוך השונים כדי לעמוד על הדומה והשונה ביניהם.

לצורך ניתוח מקצועות הבחירה המרובים, בנתונים מוזכרים 125 מקצועות בחינה שונים ברמות שונות, צירפנו את המקצועות לשישה אשכולות, המפורטים בטבלה 6 (פירוט מלא של המקצועות בכל אשכול בטבלה 15 בנספחים). האשכולות חולקו לפי האחריות עליהן במשרד החינוך בשנת 2023. המקצועות באשכולות

[12] הנתונים נאספו בשנת 2023. בשנה זו, בהמשך להקלות שניתנו בתקופת מגפת הקורונה תלמידים דוברי עברית נדרשו לבחינת בגרות חיצונית אחת במקצועות אזרחות, היסטוריה, תנ"ך (או תושב"ע ויהדות בחינוך הדתי והחרדי) או ספרות, והציונים במקצועות האחרים ניתנו ע"י בתי הספר. בחינוך הערבי נדרשו בתי הספר לבחור עבור תלמידיהם את אחת הבחינות אזרחות או היסטוריה ולהעניק ציון בהערכה בית ספרית למקצועות מורשת ודת האסלם או מורשת נוצרית או מורשת דרוזית (משרד החינוך, 2021).

[13] לדוגמא תנאי הקבלה לטכניון הנותנים עדיפות לבעלי תעודות בגרות שבחרו ללמוד מקצועות מדעיים וטכנולוגיים לתעודת הבגרות. https://admissions.technion.ac.il/calculation-of-the-median-grade/

מדעים, אומנויות, שפות ותוכניות מיוחדות מנוהלים ומפוקחים ע"י המזכירות הפדגוגית. המקצועות באשכולות טכנו לבגרות וטכנו ותעודה מקצועית מנוהלים ע"י האגף לחינוך טכנולוגי. המקצועות הטכנולוגיים חולקו לאשכולות לפי תעודות הסיום שהם מציעים: תעודת בגרות בלבד או תעודה מקצועית בנוסף לתעודת בגרות.

טבלה 6: חלוקת האשכולות לניתוח היצע מקצועות הבחירה לבגרות

אשכול	מקצועות לדוגמא
מדעים	ביולוגיה, פיזיקה, כימיה
אומנויות	תקשורת, תיאטרון, קולנוע
טכנו בגרות	מחשבים, ביוטכנולוגיה, מנהל
טכנו ותעודה מקצועית	אלקטרוניקה, מדעי הבריאות
שפות	ערבית לדוברי עברית, תקשורת בינ"ל באנגלית
תוכניות מיוחדות	גיאוגרפיה, מחשבת ישראל, ספורט

מקור: עיבוד מוסד נאמן מתוך אתר האינטרנט של משרד החינוך

בטבלה 7 מוצג שיעור בתי הספר שבהם מוצעים מקצועות הבחירה, לפי אשכולות, בין זרמי החינוך השונים ובמשותף בכל זרמי החינוך. לצורך הספירה, בי"ס שהציע לפחות אחד מן המקצועות באשכול נספר כבי"ס המציע אשכול זה לתלמידיו.

טבלה 7: מפת חום לתיאור היצע מקצועות בחירה בזרמי החינוך השונים

אשכול	ממלכתי	ממלכתי דתי	חרדי	ערבי	בדואי	דרוזי	כל הזרמים
מדעים	71.6%	51.3%	8.7%	77.3%	88.7%	100.0%	57.1%
אומנויות	48.3%	15.1%	1.4%	12.2%	5.7%	5.3%	23.3%
טכנו בגרות	75.8%	52.3%	66.5%	80.7%	81.1%	84.2%	69.4%
טכנו ותעודה מקצועית	41.2%	17.4%	7.8%	51.4%	54.7%	63.2%	31.7%
שפות	38.4%	9.1%	1.8%	0.6%	0.0%	0.0%	16.3%
תוכניות מיוחדות	61.8%	35.6%	4.1%	23.8%	30.2%	31.6%	37.0%

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים של משרד החינוך.

מן הטבלה בולטות המסקנות הבאות:

- ההיצע הרחב ביותר של אשכולות מקצועות בחירה קיים בזרם החינוך הממלכתי.
- שני אשכולות, אומנויות ושפות, מוצעים במעט בתי ספר מחוץ לזרם הממלכתי.
- בזרמי החינוך של החברה הערבית בולט היצע גבוה של מקצועות מדעיים ומקצועות טכנולוגיים.

- בזרם החרדי בולט היצע באשכול המקצועות הטכנולוגיים לבגרות. נתון זה מתייחס להיצע גבוה של מקצועות חשבונאות וניהול בזרם חינוך זה.

לסיכום, ההבדלים בהיצע מקצועות הבחירה בין בתי הספר בזרמי החינוך השונים מצביעים על **הבדלים בהיצע התוכן הזמין לתלמידים מזרמי חינוך שונים ועל האפשרויות שונות** הנפתחות בפניהם להמשך לימודים, עבודה והכרות עם החיים במאה ה-21.

4.2.3 מדדים נוספים לידע של תלמידים במערכת החינוך

כפי שנכתב לעיל, **ניתוח בחינות הבגרות משקף רק חלק מתלמידי החינוך הציבורי, במיוחד מן הזרם החרדי.** הסיבות לכך הן כי רב הבנים מן הזרם החרדי לומדים בישיבות קטנות הפועלות מחוק מוסדות תרבות ייחודיים 2008, ובנות רבות מסיימות את לימודיהן בסמינרים בהן בחינות הסיום נערכות ע"י מכון סאלד ולא ע"י משרד החינוך. לפי נתונים מ- 2020, כ-43% מהתלמידים החרדים לומדים בישיבות קטנות, כ-50% בסמינרים ורק 8% במוסדות המגישים לבגרות (מבקר המדינה, 2020, עמ' 1079). לא מתפרסמים נתונים על בחינות הסיום במוסדות אלו מהן ניתן ללמוד על הידע והמיומנויות של בוגריהם. חוסר זה בנתונים לא מאפשר להעריך את שותפות תלמידים אלו במכנה המשותף. יתכן כי יש דמיון בין הידע והמיומנויות שרוכשות הבנות הלומדות בסמינרים לאלו של בוגרי מערכת החינוך הציבורית, מכיוון שמבחני מכון סאלד נועדו להחליף את מבני הבגרות ולהיות דומים להם ברמתם (שחף, ל"ת). לעומת זאת, לא ניתן להניח הנחה דומה לגבי הבנים בוגרי ישיבות קטנות, שכן במוסדות אלו נלמדים לימודי קודש בלבד (מבקר המדינה, 2020).

ניסינו לבחון בחינות ומדדים נוספים שעשויים לתת תמונה מלאה או משלימה לנתוני בחינות הבגרות שתוארו לעיל.

בחינות בשלבים מוקדמים של מערכת החינוך

משרד החינוך עורך מבחנים ארציים בשלבים שונים של החינוך היסודי מהם ניתן ללמוד באופן חלקי על המשותף לתלמידים בזרמי החינוך. עד שנת 2020 נערכו מבחני מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) לתלמידי בתי הספר בכיתות ה' וח' בארבעה מקצועות הליבה: שפת אם (עברית/ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע-וטכנולוגיה (בכיתה ח' בלבד). ניתוח התוצאות למבחן משנת 2019 פורסם ע"י הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), ואין בו התייחסות כלל לתלמידים במגזר החרדי (ראמ"ה, 2020). מבחני המיצ"ב במתכונת שכללה ניתוח נתונים ארצי אינם מתקיימים עוד.

בשנת 2026 פרסמה ראמ"ה ניתוח ארצי של תוצאות מבחני תנופה במתמטיקה ובאנגלית, שנערכו בשנת תשפ"ה לתלמידי כיתות ו'. ניתוח התוצאות שפרסמה ראמ"ה מצביע על הבדלים בהישגים בין הקבוצות: בקרב דוברי העברית, הישגי תלמידי הפיקוח החרדי היו הנמוכים ביותר בשני המקצועות; בקרב דוברי הערבית, הישגי התלמידים הבדואים בדרום היו הנמוכים ביותר, ואילו הישגי התלמידים הדרוזים היו גבוהים יחסית בשני המקצועות (ראמ"ה, 2026א, 2026ב). הפרסום החדש מצמצם את פער המידע לגבי המצב דה-פקטו בבית הספר היסודי, אך אפשרויות ההשוואה בין זרמי החינוך עדיין מוגבלות. אופן ניתוח הנתונים והצגתם אינו מאפשר להבחין באיזו מידה הפערים בהישגים קשורים לזרם החינוך ובאיזו מידה לרקע החברתי-כלכלי של התלמידים.

מבחנים בינ"ל

ידע של תלמידים במערכת החינוך הציבורית נבדקו במבחני השוואה בינ"ל, למשל מבחני PISA שבוחנים תלמידים בני 15 באוריינות קריאה, מתמטיקה, מדע וחשיבה יצירתית. תוצאות מבחנים אלו אינם מספקים נתונים בחלוקה שונה באופן משמעותי מאלו של מבחני משרד החינוך, במיוחד בקשר לתלמידים בנים במגזר החרדי. תוצאות מבחני PISA משנת 2021, מבדילות בין דוברי עברית לדוברי ערבית. בקבוצת דוברי העברית יש הבדלה בין תלמידים בבתי ספר ממלכתיים, ממלכתיים דתיים ובנות בבתי ספר מן המגזר החרדי (ראמ"ה, 2023).

אפשרות נוספת היא לבחון תוצאות סקר PIAAC המתמקד ב"מיומנויות עיבוד מידע" הנחשבות לחיוניות להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה ובחברה המודרנית. בסקר משתתפים באופן מדגמי בוגרים בני 16–65 ממגוון קבוצות אוכלוסייה. למרות שהסקר לא מתמקד ישירות בתלמידים, ניתן להניח כי מרבית המשתתפים הם בוגרי מערכת החינוך הציבורית, ולכן תוצאותיו יכולות להעיד על המשותף והשונה בין הלומדים בזרמי החינוך השונים. ההבדלה בין ערבים ליהודים נעשית לפי מרשם האוכלוסין ושפת המבחן (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וראמ"ה, 2016), אופן המאפשר התאמה בין משתתפי הסקר לזרם החינוך בו הם למדו. מכיוון שהנשאלים מציינים את דתם, ניתן לערוך השוואות בין החינוך הערבי והבדואי לדרוזי. חלוקת הנתונים בתוך היהודים המשיבים על השאלון אינה כה פשוטה. לצורך בניית המדגם שישקף את מגוון האוכלוסייה היהודית, התבססו הסוקרים על נתוני מרשם האוכלוסין ביחס למוסדות החינוך בהם למדו הנסקרים או בני משפחתם. בשאלון נשאלו המשיבים לגבי מידת הדתיות שלהם כיום: חילוני, מסורתי, מסורתי דתי, דתי או חרדי. הגדרות אלו אינן חופפות לחלוקה בין זרמי החינוך שנסקרו בדו"ח זה ובעיקר מקשות על ההשוואה בין בוגרי הזרם הממלכתי לזרם הממלכתי דתי. למרות מגבלות סקר PIAAC מצוין בניתוח של בנק ישראל (בכר ודה-מלאך, 2024) כי קיים מתאם חזק בין פערי הציונים של צעירים (בגיל 15) לאלה של בוגרים (בגיל 25–34), מה שמרמז כי חלק מן ההבדלים מקורו בהבדלים בלימוד בבתי הספר.

לסיכום, בחיפוש אחר מקורות נתונים, נוספים על בחינות הבגרות, שיעידו על ההבדלים בין הלומדים בזרמי החינוך לא מצאנו מקור כזה. הן **במבחנים בשלב לימוד מקבילים, והם במבחנים בינ"ל אין ייצוג מלא לזרם החינוך החרדי, במיוחד לבנים,** כפי שקיים בנתוני בחינות הבגרות.

4.3 עיקרי המצב דה-פקטו

בחינת המצב דה-פקטו הצביעה על הבדלים רבים בין התלמידים בזרמי החינוך השונים. **הקושי העיקרי בבחינת המצב דה-פקטו היא חוסר בנתונים לגבי הנלמד בבתי ספר במגזר החרדי**, במיוחד בבתי הספר שאינם בפיקוח של משרד החינוך. הדבר קשור לעובדה כי בחקיקה ובתקנות לא מצאנו כל התייחסות לכך שאחוזים ניכרים מהלומדים בחינוך הציבורי, מתעתדים לצאת מהמערכת ללא תעודת בגרות.

המחסור בנתונים קיים גם לגבי הידע שהתלמידים רוכשים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, שלבי חינוך שבהם כל בתי הספר אמורים להיות נתונים לפיקוח משרד החינוך, ולו חלקי. מחסור זה נובע, בין היתר, מהיעדר השתתפות של בתי ספר בזרם החינוך החרדי במבחנים הארציים של ראמ"ה ומהשתתפותם המוגבלת במבחנים בין-לאומיים, בהשוואה לבתי ספר בזרמי החינוך האחרים. עם זאת, במבחני תנופה שנערכו בשנת תשפ"ה נכללו לראשונה גם בתי ספר מהחינוך החרדי, המשתייכים לרשת בני יוסף.

מתוך ניתוח נתונים של תוצאות בחינות הבגרות משנת 2023 העלנו את המסקנות הבאות:

- **היצע מקצועות חובה** - במקצועות משותפים כמו מתמטיקה ואנגלית יש הבדלים בין זרמי החינוך בשיעור בתי הספר המציעים מקצועות אלו לתלמידים ברמה מוגברת של 5 יח"ל. ממצאים אלה מצביעים על הבדלים אפשריים בהיקף הידע של בוגרי זרמי החינוך השונים במקצועות אלו.
- **היצע מקצועות בחירה** - האפשרויות של תלמידים בזרמים השונים להרחיב את השכלתם ע"י לימוד מקצועות בחירה מוגברים לבגרות אינו דומה בזרמי החינוך השונים.

לסיכום, ניתוח המצב דה-פקטו מראה **מכנה משותף מצומצם בין התלמידים בזרמי החינוך השונים והיעדר כמעט מוחלט של מכנה משותף אם לוקחים בחשבון את הזרם החרדי**. ההבדלים בין הידע המוצע בפועל לתלמידים בזרמי החינוך השונים גדולים מן ההבדלים בין הלימוד המתוכנן, מכיוון שהיצע מקצועות הלימוד אינו אחיד בבתי הספר ויש הבדלים משמעותיים בהזדמנויות העומדות בפני תלמידים לרכוש ידע במהלך לימודיהם במערכת החינוך הציבורית בישראל.

> בציר הנע בין מכנה משותף להתאמת החינוך להבדלים בין זרמי החינוך, האיזון המשתקף מניתוח המצב דה-פקטו נוטה לכיוון התאמת החינוך לזרמים השונים, יותר מאשר בתיאור המצב דה-יורה.

5. תיאור והשוואה של מסמכי חזון

לצורך גיבוש המלצות לפעילות שתחזק את המכנה המשותף בין זרמי החינוך בישראל, סקרנו הצעות לרפורמות במערכת החינוך שהועלו בעבר עבור מטרות דומות. מסמכים אלו מכונים "מסמכי חזון". את ההצעות שכלולות בפרק זה חילקנו לשלוש קבוצות:

1. מסמכים שמתייחסים לכל מערכת החינוך.
2. מסמכים שנוגעים לזרמי חינוך בודדים.
3. הצעות חקיקה שלא מומשו.

ניתוח מסמכים משלוש קבוצות אלו נותן תמונה רחבה על הצעות שהועלו בעבר, המטרות והמוטיבציה מאחוריהן והרצונות של קבוצות שונות בחברה הישראלית לגבי חינוך ילדיהם.

5.1 מסמכי חזון שהציעו רפורמות לכלל מערכת החינוך הציבורית בישראל

במהלך השנים, עסקו קבוצות של אנשי חינוך בסוגיות הנוגעות לתכנים המשותפים, למיומנויות בסיסיות ולמטרות מערכת החינוך הציבורית ביחס לכלל ילדי ישראל. מתוך מסמכים שיוצרו ע"י קבוצות אלו, מיפינו וסקרנו ארבעה "מסמכי חזון" המתייחסים לכלל מערכת החינוך. מסמכים אלו נבחרו מכיוון שהציגו חזון או תוכנית למערכת החינוך על כל זרמיה. מסמכי החזון מציגים קווים כלליים של תוכניות עתידיות, ונדרשת עבודה רבה בפירוטם לצורך יישום מעשי. בטבלה 8 מוצגת השוואה בין ארבעה מסמכים אלו. ההשוואה מציגה את נקודת המבט של הכותבים והסיבה, להשקפתם, לצורך בשינוי. בנוסף, ניסינו למפות גם את ההשתייכות המגזרית של כותבי המסמך, בכדי לנסות להבין באיזו מידה המסמך נכתב מתוך תפיסת עולם מסוימת ועד כמה ניתן "קול" למגזרים השונים בכתיבת המסמך. המסמכים שנבחרו לסקירה הם:

- דו"ח ועדה במסגרת יוזמה בנושא מיומנויות המאה ה-21 – סיכום דיוני ועדה בראשות פרופ' ענת זוהר (זוהר, ע' ובושריאן, ע' 2020; Zohar et al. 2024).
- תוכנית 50:30:20 שפיתח הרב שי פירון – התוכנית סוכמה לפי שני מקורות: מסמך של פנימה (פירון 2025) ומסמך של מרכז מנור יוזמת המאה (טביביאן מזרחי, מ' ואח' 2024).
- מסמכים לכנס דב לאוטמן של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הנושא מתמקד בחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. (בינדר והופמן 2020; גבל רדמן והופמן 2020; הופמן 2020; חסאן והופמן 2020; נאמן והופמן 2020).
- אחדות מתוך שונות - ליבה חינוכית משותפת לילדי ישראל – פרויקט של מכון ון-ליר למציאת מכנה משותף במערכת החינוך (אבישי, ל' ורוטברג, נ' 2012).

טבלה 8: תקציר השוואה בין מסמכי חזון

קריטריון code or category	דו"ח ועדה במסגרת יוזמה בנושא מיומנויות המאה ה-21	תוכנית 50:30:20 – לפי פנימה ומרכז מנור	מסמכים לכנס דב לאוטמן של המכון הישראלי לדמוקרטיה	אחדות מתוך שונות - ליבה חינוכית משותפת לילדי ישראל
השתייכות מגזרית של הכותבים	צוות אקדמיה - חילוני	צוות יהודי-ממלכתי	צוות חילוני	צוות חילוני שתיעד עבודת צוותים מכל המגזרים
נקודת מבט של הכותבים	חילוניים פונים לכולם בפתרון לכולם	חילוניים פונים לכולם בפתרון לכולם שיאפשר גיוון והתאמה לכל מגזר בנפרד.	חילוניים פונים לכולם בפתרון לכולם	יוזמה להשמיע את קולות כל המגזרים
נושא המסמך	חינוך בכל מדינת ישראל	חינוך בכל מדינת ישראל	חינוך אזרחי לדמוקרטיה, נבדל ממקצוע האזרחות	חינוך בכל מדינת ישראל
נקודת מוצא למציאת מכנה משותף	קידום היחידי	לכידות החברה	לכידות החברה	לכידות החברה
סיבה למציאת מכנה משותף	חוסר התאמה למאה ה-21	מניעת התפוררות של החברה הישראלית	חינוך לדמוקרטיה אינו מוטמע במערכת	הפחתת מתחים בין קבוצות בחברה הישראלית
מה משותף?	מקצועות לימוד משותפים, כולל מקצועות חדשים	50% ממלכתי	תוכנית משותפת לקידום חינוך אזרחי	ערכים החשובים לכל הזרמים
מה נפרד?	אוטונומיה בפרויקטים ויוזמות מקומיות	30% מגזרי, 20% מקומי	יישום המתייחס לייחוד ולאתגרים של כל מגזר	אין התייחסות

מקור: סיכום של מוסד נאמן למסמכי חזון

מסקנות בולטות מן הטבלה:

- מסמכי החזון הנוגעים לכלל מערכת החינוך נכתבו מנקודת מבט של זרם החינוך היהודי-ממלכתי. עובדה זו מצביעה על כך כי קולם נציגים מזרמים אחרים בחינוך במדינת ישראל אינו נשמע בדיון על חינוך משותף לכל.
- נקודת המוצא שונה בין מסמכי החזון.
  - סיכום הוועדה בראשות זוהר (זוהר, ע' ובושריאן, ע' 2020; Zohar et al. 2024) נכתב מתוך התייחסות לחיים במאה ה-21 ורצון להכשיר את בוגרי מערכת החינוך להתמודדות עם עתידם. גישת הכותבים קרובה לגישה הפוסט-לאומית בקביעת יעדים לתוכני החינוך.

- שתי תוכניות, של פנימה ומרכז מנור (טביביאן מזרחי, מ' ואח'2024; פירון 2025) והמכון הישראלי לדמוקרטיה (בינדר והופמן 2020; גבל רדמן והופמן 2020; הופמן 2020; חסאן והופמן 2020; נאמן והופמן 2020) נכתבו מתוך דאגה לחברה הישראלית והפערים הנפתחים בה לצד רצון לעודד לכידות בחברה. הגישה של כותבי מסמכים אלו היא גישה לאומית.
- פרויקט אחדות מתוך שונות (אבישי, ל' ורוטברג, נ' 2012), מייצג שילוב של שתי גישות אלו. המניע ליצירת תוכנית חינוכית לאומית לפי מסמך זה היא דאגת ללכידות החברה שהיא מטרה לאומית. עם זאת, ניתן מקום נרחב לעקרונות והאמונות של כל הקבוצות בחינוך הציבורי, כדי להבטיח שהתוכנית תהיה מקובלת ותיושם. הגישה הרב-תרבותית היא חלק מן הגישה הפוסט-לאומית המכירה במגוון אתני.

- בהשוואה לקיים בעולם, כל ההצעות מציעות כי האחריות ליעדי החינוך תהיה בידי המדינה, מבנה מומלץ לצורך קיום מכנה משותף. ההבדלים בין ההצעות הן במידת האחריות של הרשויות ובתי הספר על תכני הלימוד, פיתוח ויישומם. ההצעות של זוהר, ע' ובושריאן, ע' (2020) והופמן, ת' ואחרים (2020) קובעות כי גם האחריות לתוכנית הלימודים תהיה ריכוזית. שתי ההצעות האחרות מציעות חלוקת אחריות עם גורמים אזוריים ובתי הספר.
- מסמכי החזון מתייחסים ללמידה בבתי הספר ולא להערכת תלמידים בסיום מערכת החינוך. חסר זה ראוי לציון לאור הסכמה רחבה של חוקרים בנוגע לחשיבות מנגנוני הערכה כמכוונים את הלמידה במערכות חינוך שונות (Leshem & Markovits, 2012; Madaus, 1988; Phelps, 2012, 2019).

לסיכום, "מסמכי החזון" שניתחנו ומתייחסים לכל מערכת החינוך **נכתבו מנקודת מבט של כותבים המשתייכים לזרם החילוני-יהודי**, אך יש בהם התייחסות לזרמי החינוך האחרים וייחודם. **בכל התוכניות יש רכיב מרכזי במערכת החינוך** שיהיה אחראי על החינוך. התוכניות נבדלות בהצעות לביזור סמכויות בדרגים שונים של המערכת. בכל ההצעות, לא מצאנו התייחסות להערכת הלמידה. התיאור של תכני הלימוד המשותפים כללי, ונדרש פירוט רב ופיתוח תוכניות לימד כדי ליישם הצעות אלו.

5.2 דגשים של זרמים שונים במערכת החינוך

כדי להשלים את התמונה לחזון חינוכי שיכול להתאים לכלל תלמידי ישראל בדקנו מסמכים נוספים המציגים חזון למערכת החינוך ומתמקדים בזרם חינוכי אחד ולא במערכת כולה. מצב זה משקף, לדעתנו את ההתפתחות ההיסטורית של מערכת החינוך בישראל. חוק חינוך חובה התשי"ג 1953 מציג את ההשקפה של הזרמים העיקריים בחברה הישראלית דאז – הזרם הממלכתי והממלכתי דתי. החינוך הערבי והחרדי הוגדרו ע"י ההבדלים ביניהם לבין הזרמים המרכזיים.

בדו"ח זה, בדקנו מסמכים אלו מנקודת מבט שונה: הבנת הנקודות העיקריות שנכללות בהם לתמוך בעיצוב תוכנית שנועדה לתת מענה לכל זרמי החינוך. להשקפתנו, התייחסות לאתגרים הייחודיים של כל אחר מן הזרמים, תאפשר שותפות בעיצוב עתיד משותף למערכת החינוך.

המסמכים שמצאנו ומתארים חזון לחינוך בחברה הערבית (ג'בארין ואגבאראייה, 2014; הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, 2006; Adalah, 2007; Agbaria & Mustafa, 2012; Jabareen,

2007; Mada al-Carmel, 2007) עוסקים במבנה של מערכת החינוך, כלומר שינויים במצב דה-יורה. מודגשים בהם הצורך הבטחת אוטונומיה חינוכית וניהול עצמי, ייצוג הזהות הערבית פלסטינית בתוכניות הלימודים, מעמדה של השפה הערבית ושותפות משמעותית של אנשי חינוך ערבים בגיבוש הליבה המשותפת כדי **להרחיב את השפעתה של החברה הערבית על תכני הלימוד ולאפשר ביטוי לזהות הלאומית והתרבותית בתוכנית הלימודים**.

מתוך החברה החרדית לא מצאנו מסמכים המפרטים את החזון הרצוי לחינוך. הדגשים המובאים כאן סוכמו מתוך מסמכים המתארים את מערכת החינוך החרדית, את עקרונותיה ואת הסוגיות והמחלוקות הנוגעות לה (ארלנגר, 2024; ברק-קורן ואח', 2025; מילצקי, 2022; מילצקי וזוסמן-אפרתי, 2025). הספרות מצביעה על מספר עקרונות מרכזיים בעיצוב החינוך החרדי, ובהם שמירה על מובחנות תרבותית, סמכות רבנית, הפרדה מגדרית ומעמדו המרכזי של לימוד התורה, בעיקר בחינוך הבנים. עם זאת בשנים האחרונות התרחב זרם החינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח). בשנת 2024 הוא שירת כ-8% מתלמידי המגזר החרדי, כשני שליש מהם בנים, וכלל כ-10% ממוסדות החינוך החרדים (מילצקי וזוסמן-אפרתי, 2025). בבתי הספר בממ"ח נשמרת הזהות החרדית ובמקביל אליה נלמדת תוכנית הלימודים מתמטיקה, אנגלית, מדעים ושפה תחת פיקוח מלא של משרד החינוך.

לסיכום, לפי סקירתנו **בקרב החברה הערבית והחרדית יש חשיבות רבה להוראה שתשמור ותחזק את הזהות של קבוצות אלו**. במסמכים שנסקרו מן החברה הערבית לא נמצא דגש על הרחבת התוכן המשותף אלא דגש מרכזי על אוטונומיה חינוכית ועל האפשרות לעצב זהות לאומית ותרבותית. בחברה החרדית תוכן הלימודים, במיוחד דגש על לימודי קודש הוא בעל חשיבות עליונה. עם זאת בבתי הספר של הממ"ח נמצאה דרך לשלב את הזהות החרדית עם תוכנית הלימודים של משה"ח.

5.3 ניסיונות חקיקה שלא התממשו

דרך נוספת שבה ניסינו להתחקות אחר דרכי פתרון למצב הנוכחי היא באמצעות חיפוש ניסיונות חקיקה שעסקו בנושא אך לא באו לידי מימוש. מתוך אתר הכנסת[14] מצאנו הצעות חקיקה שנוגעות למכנה המשותף שהוסרו מעל סדר היום. חילקנו את ההצעות שמצאנו לשני נושאים: תוכן האמור להילמד ע"י כל תלמידי ישראל, והצעות לשינוי חלוקת הסמכויות בין הגופים האחראיים על זרמי החינוך השונים.

5.3.1 תוכן האמור להילמד ע"י כל תלמידי ישראל

מספר הצעות חוק נועדו לחייב את מערכת החינוך ללמד מקצועות ותכני לימוד מחייבים בבתי הספר. חלק מו ההצעות עוסקות בהוספת תכני לימוד. אם הצעות אלו היו מתקבלות, הן היו מרחיבות את המכנה המשותף. בין הנושאים המוצעים ניתן לציין:

[14] באתר הכנסת בכתובת https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawsuggestionssearch.aspx?t=lawsuggestionssearch&st=currentknesset ניתן לערוך חיפוש לגבי חוקים והצעות חוק.

- הצעות להוסיף לתוכניות הלימודים תכנים הקשורים לידע ומיומנויות המאה ה-21, למשל חינוך פיננסי (ח'טיב יאסין, 2024) או לימודי טכנולוגיה, תכנות ו- AI (אלהואשלה, 2025).
- הצעות העוסקות בסובלנות והכרת קבוצות שונות בחברה כדוגמת הצעה להטמעת ערכי הסובלנות ומיגור האלימות (עטאונה ואחרים, 2023), לימוד ערבית כמקצוע חובה (ח'טיב יאסין ואחרים, 2023) או לימוד מורשת יהודי ברית המועצות לשעבר (מזרסקי, 2023).
- הצעות העוסקות בחיזוק לימוד תוכן שהוא בעל חשיבות לזרמים מסוימים, כמו הכללת ערכי מגילת העצמאות בתוכנית הלימודים (רול, 2023) ולימודי היסטוריה ומורשת ישראל (ואטורי, 2023).

שתי הצעות חוק אחרות, עוסקות בהשלמת לימוד תוכנית הלימודים של משה"ח בבתי ספר שאינם בפיקוח מלא של משה"ח (אילוז, 2023; טור פז, 2023). הצעות אלו עוסקות במפורש בלימודי במתמטיקה, מדעים, אנגלית ומיומנויות בשפה העברית בבתי ספר מוכש"ר, מוסדות פטור, ומוסדות הפועלים לפי חוק מוסדות תרבות ייחודיים. להערכתנו, להצעות אלו הייתה יכולה להיות השפעה ישירה על המכנה המשותף אם היו מתקבלות.

5.3.2 הצעות לשינוי חלוקת הסמכויות בין הגופים האחראיים על זרמי החינוך השונים.

למבנה מערכת החינוך הלאומית, ולחלוקת הסמכויות בתוכה יש השפעה על יצירת מכנה משותף בין כל תלמידי המדינה, כפי שצוין במבוא לדו"ח זה. בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 נקבע כי לשר החינוך סמכות לקביעת תוכניות הלימודים במערכת החינוך, אך הוגדרו גופים נוספים להם תפקידים לייעוץ. למועצת החמ"ד, הגוף התומך בזרם החינוך הממלכתי-דתי ניתנו גם סמכויות בפיתוח תוכניות לימודים. חלק מן ההצעות שהועלו נועדו לעצב מחדש את הגופים התומכים בזרמי חינוך אחרים:

- הקמת מועצה לחינוך ממלכתי חרדי והכללת זרם החינוך של הממ"ח בחוקי מדינת ישראל (טור פז, 2024).
- תיקון ההגדרה של זרם החינוך המשלב כך שיהיה שווה במעמדו לזרם החינוך הממלכתי דתי (טרופר ואח', 2023).
- הצעה להגדיר זרם חינוך ממלכתי כללי, שישרת את אזרחי ישראל החילוניים והמסורתיים שאינם מנהלים אורח חיים דתי, ואת אזרחי ישראל הערבים (קריב ואח', 2024).

הצעות שינוי אלו אינן נוגעות באופן ישיר בתוכן הלימודים. אך הן מחזקות את הגופים הנפרדים לכל זרם בחינוך הציבורי, גופים שלא פועלים למציאת מכנה משותף אלא להדגשת הייחוד וההבדלים בין הקבוצות השונות בחברה.

נעשה ניסיון לחוקק חוק להקמת המועצה הלאומית לחינוך[15], שלא הגיע לשלבים של הגשה לכנסת. בהצעה זו מתואר מבנה של מועצה לאומית לחינוך הדומה במבנה שלה למועצה הלאומית לגיל הרך. בחוק מתוארת מועצה שתעסוק "בתכנון מדיניות החינוך לשנים הבאות בכלל... בסוגיות מדיניות החינוך המרכזיות של מדינת ישראל בפרט". לפי ההצעה תהיה חובה היוועצות עם המועצה, ובנושאים מסוימים יידרש אישורה

[15] טיוטת החוק הועברה בשיחה אישית.

ליישום פעילויות במערכת החינוך. עם זאת, הצעת החוק לא מפרטת באופן מפורש את היחסים בין מועצה זו לבין הגופים המוגדרים כיום בחוק, למשל ועד החינוך, מועצת החמ"ד או הוועדה המייעצת לחינוך הערבי. להערכתנו למועצה כזו, אם תוקם, תהיה השפעה על המכנה המשותף בין תלמידי ישראל, מכיוון שהיא מיועדת לעסוק בסוגיות החינוכיות המרכזיות של המדינה. אם זאת, מכיוון שההצעה שבידינו אינה מפורטת דיה, אין לנו הערכה מה תהיה השפעתה בנושא זה.

לסיכום, נעשו ניסיונות חקיקה בכנסת שעשויות להשפיע על המכנה המשותף, אך הן אינן חלק מתוכנית כוללת, כפי שמוצגת במסמכי החזון. לפי הערכתנו **חלק מן ההצעות, אם יתקבלו, עשיות להרחיב את המכנה המשותף כי הן עוסקות בתכנים חדשים שילמדו ע"י כל התלמידים או בהרחבת לימוד תכנים בפיקוח משה"ח שאינם נלמדים כיום בתי ספר מן הזרם החרדי** הנמצאים בפיקוח חלקי, או שאינם בפיקוח משה"ח בכלל. קבוצה נוספת של הצעות חקיקה עוסקת בשינוי מבנה מערכת החינוך. להצעות אלו, אם יתקבלו, עשויה להיות השפעה עקיפה על המכנה המשותף. הערכה זו מתבססת על העובדה כי מחקרים מן העולם הראו כי יש קשר בין מבנה מערכת החינוך וקיום מכנה משותף בן כל תלמיד המדינה.

5.4 תוכניות לימודי ליבה בעולם: השוואה למסמכי החזון שנכתבו עבור מערכת החינוך בישראל

להשלמת הדיון בארבעת התוכניות שהוצגו לעיל, בסעיף זה נסקרות מסגרות לימודי ליבה בעולם והשוואה ביניהן לתוכניות במסמכי החזון שהוצעו למערכת החינוך בישראל. בחרנו להשוות את מסמכי החזון לשלוש תוכניות: אוסטרליה, אירלנד וקוויבק שבקנדה. אוסטרליה נבחרה בשל המבנה הסדור של תוכנית הלימודים הלאומית שלה, המקשר באופן מפורש בין תחומי הדעת לבין המיומנויות הכלליות ומאפשר התאמות להקשרים מדינתיים, קהילתיים וגלובליים. אירלנד וקוויבק נבחרו בשל מאפייניהן החברתיים הייחודיים: בשני המקרים מדובר בחברות המאופיינות בגיוון תרבותי, לשוני ודתי ובהתמודדות עם אתגרים שמציבה חברה מודרנית לחברה מסורתית. באירלנד ובקוויבק מערכות החינוך נדרשת לאזן בין טיפוח זהויות מובחנות לבין יצירת תשתית חינוכית משותפת לכלל התלמידים. במסגרת הדיון במקרים אלה נתייחס גם למנגנוני הערכת הלמידה וליחסים בינם לבין תוכניות הליבה. בחירת מקרי הבוחן נועדה להאיר דרכים שונות שבאמצעותן מדינות מגוונות מבחינה תרבותית ולשונית מגדירות את המכנה המשותף החינוכי של כלל תלמידיהן.

5.4.1 אוסטרליה: שילוב בין ידע, מיומנויות וערכים בתוכנית הלימודים הלאומית

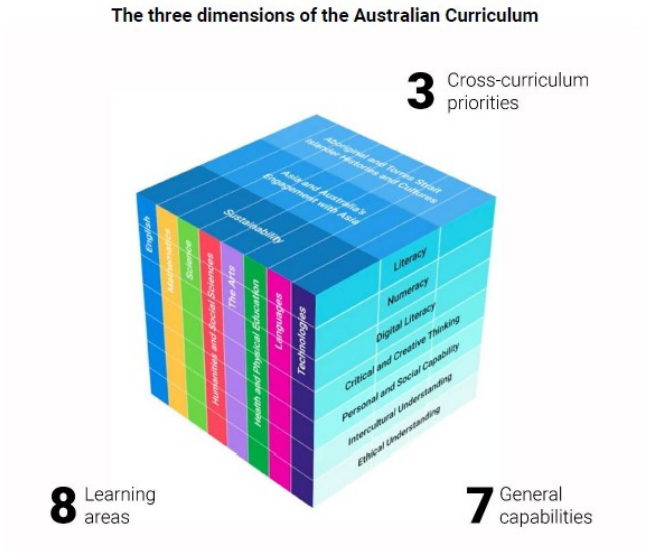
תוכנית הלימודים הלאומית של אוסטרליה מציעה מודל מפורט ומובנה לשילוב בין תחומי דעת, מיומנויות רוחביות וערכים משותפים. מטרתה היא לקדם סטנדרטים גבוהים של למידה, לצד הבטחת הזדמנויות חינוכיות שוות לכלל התלמידים. בהתאם לחזון החינוכי האוסטרלי, מערכת החינוך שואפת לטפח תלמידים שיהיו לומדים מצליחים לאורך החיים, אנשים בעלי ביטחון עצמי ויצירתיות, ואזרחים פעילים ומיודעים התורמים לקהילה ולחברה (Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority [ACARA], 2024).

התוכנית פועלת בהקשר חברתי ייחודי של מדינת מהגרים רב-תרבותית, המבקשת ליצור בסיס חינוכי משותף תוך הכרה בגיוון התרבותי והלשוני של אוכלוסייתה ובמעמדם הייחודי של העמים הילידיים באוסטרליה. על

רקע זה, תוכנית הלימודים משלבת בין קידום לכידות חברתית לבין הכרה בזהויות ובנקודות מבט מגוונות. הדוגמה מאוסטרליה מעניינת בהקשר הישראלי כי היא מדגימה כיצד ניתן לשלב בין לימודי ליבה משותפים, פיתוח מיומנויות רוחביות ,הכרה בגיוון תרבותי ואוטונומיה של תת-מערכות בחינוך.

אחד המאפיינים הבולטים של התוכנית האוסטרלית הוא המבנה המושגי שלה, המוצג באופן גרפי כ"קובייה" תלת-ממדית (ראו איור 3). מבנה זה מדגיש כי כל יחידת הוראה בתחום דעת מסוים, כגון מתמטיקה או מדעים, נלמדת תוך התייחסות לשני ממדים נוספים: פיתוח כשירויות כלליות וסדרי עדיפויות חוצי תוכנית (ACARA, 2024). בכך מבטאת התוכנית תפיסה שלפיה רכישת ידע ופיתוח מיומנויות הם תהליכים משולבים, ולא יעדים נפרדים.

איור 3: מבנה תוכנית הליבה באוסטרליה (Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority, 2024, p.36)



תחומי הדעת הכלולים בתוכנית הלימודים הלאומית הם אנגלית, מתמטיקה, מדעים, מדעי הרוח והחברה, אומנויות, בריאות וחינוך גופני, שפות וטכנולוגיות. לצד תחומים אלו, התוכנית מגדירה שבע כשירויות כלליות שעל כלל התלמידים לפתח: אוריינות שפתית, אוריינות מספרית, אוריינות דיגיטלית, חשיבה ביקורתית ויצירתית, יכולת אישית וחברתית, הבנה אתית והבנה בין-תרבותית. בנוסף, שלושה סדרי עדיפויות חוצי תוכנית מכוונים את ההוראה והלמידה בכלל תחומי הדעת: ההיסטוריה והתרבויות של העמים הילידיים באוסטרליה (המתייחס ללכידות פנים-אוסטרלית), מעמדה של אוסטרליה באזור אסיה והפסיפיק (המתייחס למעמד הלאומי), וקיימות סביבתית (המייחסת למקומה של אוסטרליה ביחס לנושאים גלובליים) (ACARA, 2024).

מבחינה ארגונית, אוסטרליה היא פדרציה המורכבת ממדינות ומטריטוריות שלהן אחריות משמעותית בתחום החינוך. רשות ACARA (Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority) היא הגוף הפדרלי האמון על פיתוח תוכנית הלימודים הלאומית, גיבוש מסגרות הערכה ואיסוף ופרסום נתונים על מערכת החינוך. עם זאת, האחריות ליישום התוכנית נתונה בידי המדינות והטריטוריות, שלהן ניתנת מידה של גמישות בהתאמתה לצרכים המקומיים ולמאפייני האוכלוסייה (ACARA, 2025). מבנה זה מאפשר שילוב בין קיומו של מכנה משותף לאומי לבין אוטונומיה מקומית.

מערכת ההערכה האוסטרלית משקפת אף היא איזון בין אחריות לאומית לבין יישום מדינתי. ההערכה מתבצעת בשיתוף פעולה בין ACARA לבין רשויות החינוך במדינות השונות. המרכיב המרכזי בה הוא מבחני

NAPLAN, המועברים לכלל התלמידים לאורך לימודיהם (בכיתות ג', ה', ז' וט') ובוחנים מיומנויות אוריינות שפתית ומספרית. לצד מבחנים אלו נערכות הערכות מדגמיות בתחומי המדעים, האזרחות והחינוך הטכנולוגי בכיתות בשלבים אחרים (ו' ו-י'), אחת לשלוש שנים. בנוסף, אוסטרליה משתתפת באופן קבוע במחקרים בין-לאומיים רחבי היקף, ובהם PISA, TIMSS ו-PIRLS, המאפשרים לבחון את הישגי תלמידיה ביחס למדינות אחרות (ACARA, 2025).

5.4.2 אירלנד: איזון בין מסגרת לאומית, אוטונומיה בית-ספרית וגיוון חברתי

תוכנית הלימודים באירלנד בולטת בזיקה ההדוקה שהיא יוצרת בין תוכנית הלימודים, תהליכי ההוראה ומנגנוני הערכת הלמידה, לצד מתן מרחב פעולה משמעותי לבתי הספר בהתאמת הלמידה לצורכי תלמידיהם. המערכת האירית משלבת בין קביעת יעדים וסטנדרטים ברמה הלאומית לבין אוטונומיה פדגוגית ברמת בית הספר, מתוך תפיסה שלפיה מורים ומנהלים הם שותפים פעילים בעיצוב החינוך ולא רק מיישמי מדיניות.

משרד החינוך האירי אחראי לקביעת מטרות תוכנית הלימודים הלאומית, להגדרת הסטנדרטים החינוכיים ולמסגרת הכללית של ההוראה במקצועות הליבה, ובהם אנגלית, אירית ומתמטיקה (Department of Education and Skills, 2015). לצורך כך נעזר המשרד בשני גופים מרכזיים: המועצה הלאומית לתוכנית לימודים ולהערכה (National Council for Curriculum and Assessment – NCCA) ונציבות הבחינות המדינתית (State Examinations Commission – SEC).

ה-NCCA היא גוף מייעץ לשר החינוך, המורכב מנציגי מורים, גופי ניהול בתי ספר, הורים, אנשי עסקים ונציגי משרדי ממשלה. תפקידה הוא לקבוע סדרי עדיפויות אסטרטגיים במערכת החינוך, החל מהחינוך לגיל הרך ועד לסיום החטיבה העליונה. המועצה מפתחת מפרטים (Specifications) למקצועות הלימוד ותוכניות לימודים מפורטות, ומקיימת ממשקי עבודה שוטפים עם אנשי החינוך לצורך התאמת המדיניות לצורכי השדה (National Council for Curriculum and Assessment, n.d.). במקביל, נציבות הבחינות המדינתית (SEC) אחראית על הפיתוח, הניהול והבדיקה של בחינות המדינה, ומהווה את הגוף המקצועי והתפעולי המרכזי בתחום ההערכה החיצונית (Department of Education and Skills, 2015; Printer, 2020).

אחד המאפיינים הייחודיים של מערכת החינוך באירלנד הוא מרחב הפעולה הרחב הניתן לבתי הספר ולצוותי ההוראה. בעוד שהמדינה קובעת את מטרות החינוך, הסטנדרטים הלאומיים ומסגרת תוכנית הלימודים, בתי הספר אחראים להתאמת תוכני ההוראה לצורכי תלמידיהם ולמאפייני הקהילה המקומית. נוסף על כך, הם נהנים מגמישות בקביעת דרכי ההוראה ומבצעים הערכה פנימית המשולבת בתהליכי הלמידה השוטפים (Department of Education and Skills, 2015).

מבנה זה מתקיים על רקע שינויים חברתיים משמעותיים באירלנד, העוברת מחברה המזוהה באופן מסורתי עם השפה האירית והכנסייה הקתולית לחברה מגוונת ורב-תרבותית. באירלנד כיום מרבית בתי הספר היסודיים עדיין פועלים במסגרת של חסות דתית, בעיקר קתולית. עם זאת המדינה קובעת את תוכנית הלימודים הלאומית בגישה מודרנית. בעוד שלגופי החסות ניתנת השפעה על תחומי החינוך הדתי והערכי. מציאות זו מעוררת דיון מתמשך בשאלה כיצד ניתן לשלב בין שמירה על זהויות ייחודיות לבין יצירת בסיס חינוכי משותף לכלל התלמידים (Irwin, 2018).

המקרה האירי מדגים מודל שבו המכנה המשותף הלאומי נשען על שילוב בין מטרות חינוכיות וסטנדרטים משותפים לבין אוטונומיה של בתי הספר בהתאמתם להקשרים המקומיים והקהילתיים. המקרה האירי עשוי להיות רלוונטי במיוחד לדיון בישראל, שכן הוא מדגים את האפשרות לקיים תוכנית לימודים לאומית לצד מרחב פעולה לבתי ספר בעלי זהות דתית או תרבותית מובחנת, תוך שמירה על אחריות המדינה לקביעת מטרות החינוך והסטנדרטים הלאומיים.

5.4.3 קוויבק: מכנה משותף אזרחי במערכת חינוך ריכוזית בחברה רב-לשונית

קנדה היא פדרציה שבה האחריות על החינוך נתונה בידי הפרובינציות, ולכל אחת מהן מערכת חינוך עצמאית. קוויבק נבחרה לסקירה בשל מאפייניה הייחודיים: רוב תושביה הם דוברי צרפתית, לצד מיעוט משמעותי של דוברי אנגלית ובני עמים ילידים באמריקה. מערכת החינוך בקוויבק מתמודדת עם שאלות של שפה, זהות תרבותית ויחסים בין קבוצות שונות בחברה. על רקע זה, מערכת החינוך בקוויבק מבקשת ליצור בסיס חינוכי משותף לכלל התלמידים באמצעות תוכנית לימודים אחידה המדגישה ערכים אזרחיים משותפים ופיתוח מיומנויות להשתתפות בחברה מגוונת.

תוכנית החינוך של קוויבק (Quebec Education Program – QEP) מדגישה את פיתוחן של מיומנויות רוחביות לצד הוראת תחומי הדעת. מיומנויות אלו כוללות כשירויות אינטלקטואליות, כגון שימוש במידע, פתרון בעיות, חשיבה ביקורתית ויצירתיות; כשירויות מתודולוגיות, כגון אימוץ דרכי עבודה יעילות ושימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת; כשירויות אישיות וחברתיות, ובהן בניית זהות, מימוש הפוטנציאל האישי ושיתוף פעולה עם אחרים; וכן כשירויות תקשורתיות (Commission des programmes d'études, n.d.). פיתוח מיומנויות אלה נעשה במסגרת תחומי הדעת השונים, ובהם שפות, מתמטיקה, מדעים וטכנולוגיה, מדעי החברה, אומנויות וחינוך לפיתוח אישי וקריירה (Ministère de l'Éducation, 2024). לימודי צרפתית ואנגלית נכללים בתוכנית הלימודים של כלל התלמידים, כשפת אם או כשפה שנייה (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2019).

מבחינה ארגונית, מודל החינוך בקוויבק הוא ריכוזי יחסית. משרד החינוך אחראי לקביעת תוכנית הלימודים, להגדרת הסטנדרטים הפדגוגיים ולדרישות לקבלת תעודת הסיום המחייבות את כלל בתי הספר הציבוריים והפרטיים (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2019). מועצות החינוך הפועלות על בסיס לשוני אחראיות לניהול השוטף של בתי הספר ולהתאמות מקומיות מוגבלות, אך מרחב הפעולה שלהן מצומצם יותר מזה הקיים במערכת החינוך האירית, שבה לבתי הספר ולצוותי ההוראה ניתנת אוטונומיה רחבה יותר בעיצוב תוכנית הלימודים וההוראה.

ביטוי מרכזי לתפיסת המכנה המשותף בקוויבק ניתן למצוא בתוכנית "תרבות ואזרחות בקוויבק" (Culture and Citizenship in Québec – CCQ), שהפכה לחובה בכלל בתי הספר בהדרגה בין השנים 2022–2024. התוכנית נועדה לטפח את יכולתם של תלמידים להשתתף באופן פעיל בחברה דמוקרטית ומגוונת באמצעות פיתוח חשיבה ביקורתית, דיאלוג ופרשנות של מציאות חברתית ותרבותית. היא מבוססת על גישות מתחומי הסוציולוגיה והאתיקה ומתמקדת בנושאים כגון תרבות של קוויבק, אזרחות, זהויות מגוונות, יחסים בין-אישיים, שימוש מושכל במרחב הדיגיטלי וסוגיות הקשורות למיניות ולחיים משותפים בחברה פלורליסטית (Ministère de l'Éducation, 2024). הדיאלוג תופס מקום מרכזי בתוכנית ונחשב למיומנות חיונית לחיים בחברה מגוונת. התלמידים לומדים לבטא את עמדותיהם באופן מכבד, להבין נקודות מבט שונות משלהם,

לזהות דעות קדומות ואפליה ולחפש דרכים להתמודדות עם מחלוקות ועם אתגרים חברתיים. בכך, מערכת החינוך בקוויבק מבקשת ליצור מכנה משותף אזרחי המבוסס לא רק על ידע משותף, אלא גם על פיתוח יכולות להשתתפות, לשיח ולהכרה באחר.

המקרה של קוויבק ממחיש מודל שבו המדינה מגדירה באופן ריכוזי את התכנים, הערכים והמיומנויות המשותפים לכלל התלמידים, במטרה לחזק לכידות חברתית בחברה רב-לשונית ורב-תרבותית. תוכנית הלימודים בקוויבק מדגישה את המטרה של הענקת מיומנויות משותפות, לפני ידע ותוכן הלימודים, שגם הם כלולים בתוכנית. בהקשר הישראלי, דוגמה זו מעלה את האפשרות של יצירת מכנה משותף אזרחי באמצעות תוכנית לימודים אחידה יחסית, תוך הכרה במגוון הזהויות והקהילות המרכיבות את החברה.

5.4.4 השוואת מסמכי החזון הישראליים לתוכניות הלימודים הלאומיות בעולם

המסמכים הישראליים שגובשו בשנים האחרונות אינם מציעים תוכנית לימודים לאומית מלאה, אלא משרטטים חזון באשר לתוכני הלימוד, למיומנויות, לערכים ולמטרות החינוך. לפיכך, השוואתם לתוכניות הלימודים הלאומיות שנבחנו מאפשרת לבחון באיזו מידה הם מאמצים תפיסות המקובלות בעולם, ובאילו היבטים הם מציעים גישה ייחודית המותאמת למציאות הישראלית.

המסמך שעסק במיומנויות המאה ה-21 (זוהר ובושריאן, 2020; Zohar et al., 2024) מתמקד בידע, במיומנויות ובערכים שמערכת החינוך נדרשת להקנות לתלמידיה. במובן זה, תפיסתו קרובה לתוכניות הלימודים הלאומיות של אוסטרליה, קוויבק ואירלנד, הרואות בתוכנית הלימודים שילוב של תחומי דעת, מיומנויות וערכים. בדומה לתוכניות באוסטרליה ובקוויבק, גם ועדת זוהר מציעה לארגן את הידע סביב תחומי דעת מרכזיים, תוך שילוב מיומנויות רוחב, ובהן חשיבה ביקורתית, פתרון בעיות ותחומי אוריינות שונים, כגון אוריינות שפתית, מתמטית ודיגיטלית. עם זאת, הצעת זו אינה מיועדת לשמש כתוכנית לימודים לאומית, אלא להוות מסגרת מושגית לפיתוחה. בניגוד לתוכניות הלימודים באוסטרליה, אירלנד וקוויבק, היא אינה מגדירה את מבנה התוכנית, את רצף הלמידה, את תוצרי הלמידה המצופים, את דרכי ההערכה, את ההנחיות הפדגוגיות ואת מנגנוני ההטמעה והעדכון הנדרשים ליישומה במערכת החינוך.

הספר אחדות מתוך שונות (אבישי ורוטברג, 2012) עוסק בהיבט אחר של תוכנית הלימודים – הבסיס הערכי והחברתי שעליו היא נשענת. הספר מדגיש אחריות משותפת, סולידריות, דיאלוג בין קבוצות וכבוד לזהויות שונות, במטרה לגבש ליבה ערכית משותפת לכל תלמידי ישראל. גם בתוכניות הלימודים הלאומיות שנבחנו מודגש כי תפקידה של מערכת החינוך אינו מסתכם בהקניית ידע ומיומנויות, אלא כולל גם טיפוח ערכים, אזרחות ויכולת לחיות בחברה מגוונת. בדומה להן, גם אחדות מתוך שונות רואה בגיוון החברתי והתרבותי נכס שיש לשמר, ולא מכשול שיש לבטל. עם זאת, הספר מעניק מקום מרכזי במיוחד לאקלים הבית-ספרי, לתרבות הארגונית וליחסים בין הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית.

השוואה מעניינת במיוחד היא בין חזון אחדות מתוך שונות לבין תוכניות הלימודים בקוויבק ובאירלנד, שכן גם בשתי מדינות אלה מתקיימות קבוצות מרכזיות בעלות שפה, תרבות ולעיתים גם זהות דתית מובחנות. מבחינה ערכית, חזון אחדות מתוך שונות קרוב יותר לתוכנית הלימודים בקוויבק. בשני המקרים מערכת החינוך נתפסת ככלי ליצירת לכידות חברתית באמצעות טיפוח אזרחות משותפת, דיאלוג וכבוד לזהויות שונות. אולם בין שתי הגישות קיים הבדל מהותי במקור הסמכות. בקוויבק, המדינה היא שמגדירה את הערכים המשותפים ומעגנת אותם בתוכנית לימודים מחייבת. לעומת זאת, אחדות מתוך שונות מבקש לגבש את

הליבה הערכית באמצעות הסכמה ודיאלוג בין הקבוצות השונות בחברה, ולכן הלגיטימיות שלה נשענת על שותפות חברתית ולא על הכרעה שלטונית.

מבחינה זו, דווקא מנגנון היישום המוצע באחדות מתוך שונות קרוב יותר למודל האירי. אף שגם באירלנד קיימת תוכנית לימודים לאומית, לבתי הספר ניתן מרחב משמעותי לעצב את זהותם, את תרבותם הארגונית ואת חלקים מתוכנית הלימודים בהתאם לערכי הקהילה שהם משרתים. לפיכך, בעוד שחזון אחדות מתוך שונות קרוב לקוויבק בתפיסתו הערכית, הוא קרוב יותר לאירלנד באופן שבו הוא מבקש לאפשר ביטוי לזהויות שונות במסגרת מכנה משותף.

הגישה המוצעת במסמכים מאת המכון הישראלי לדמוקרטיה (בינדר והופמן 2020; גבל רדמן והופמן 2020; הופמן 2020; חסאן והופמן 2020; נאמן והופמן 2020) דומה במאפייניה המרכזיים לתוכנית הליבה באוסטרליה. בדומה לה, היא אינה מגדירה את המכנה המשותף באמצעות ידע בלבד, אלא משלבת בין ידע, מיומנויות וערכים, הנלמדים בהדרגה לאורך שנות הלימוד ומשולבים בתחומי דעת ובפעילויות חינוכיות שונות. עם זאת, ההצעה אינה שואפת לאחידות חינוכית מלאה, אלא מציעה ליבה משותפת המוגדרת ברמה הארצית ומאפשרת התאמה לזהויות ולהקשרים הקהילתיים השונים. במובן זה היא משלבת מאפיינים של שתי התוכניות הנוספות שנסקרו: בדומה לקוויבק, היא מניחה קיומו של בסיס ערכי ואזרחי משותף המחייב את כלל התלמידים, ובדומה לאירלנד, היא מותירה לבתי הספר ולמגזרי החינוך מרחב משמעותי להתאים את התכנים ואת דרכי היישום לזהותם, לקהילתם ולצורכיהם. ניתן אפוא לתארה כמודל של ליבה משותפת בעקרונות, לצד גמישות ביישום ובפרשנות. אף שהתוכנית עוסקת בחינוך אזרחי בלבד ולא בכלל תחומי הדעת של לימודי הליבה, ייחודה הוא בניסיון המפורש לאזן בין בסיס אזרחי-דמוקרטי משותף לבין הזהויות הלאומיות, הדתיות והתרבותיות של הקבוצות השונות בחברה הישראלית.

תוכנית 50:30:20 שפיתח הרב שי פירון (טביביאן מזרחי ואח', 2024; פירון, 2025) שונה מן התוכניות שנדונו עד כה, משום שהיא מציעה בעיקר מסגרת לחלוקת האחריות על תוכנית הליבה, ולא תוכנית ליבה מפורטת כשלעצמה. המודל מבחין בין שלושה רבדים של אחריות, לאומי, זרמי וקהילתי, במטרה לאזן בין יצירת בסיס חינוכי משותף לכלל התלמידים לבין שמירת הזהות והאוטונומיה של זרמי החינוך והקהילות. מעבר לאיזון בין המדינה לבין הרמה המקומית, המאפיין גם חלק מן התוכניות הלאומיות שנסקרו, מודל זה מוסיף רובד זרמי-מגזרי שאינו קיים באותה מתכונת במקרים הבין-לאומיים שנבחנו. במתן מרחב להתאמה מקומית הוא קרוב במידה מסוימת לגישה האירית, אך הוא מעניק גם לזרמי החינוך עצמם תפקיד מובנה בעיצוב התוכנית. בהשוואה לאוסטרליה ולקוויבק, מוקד המודל אינו בהגדרה מפורטת של תוכני הליבה והמיומנויות המשותפות, אלא בקביעת המנגנון שבאמצעותו תחולק הסמכות לעצבם בין המדינה, זרמי החינוך ובתי הספר.

5.5 עיקרי מסמכי החזון

בפרק זה הצגנו מסמכים שפירטו הצעות לשינוי מערכת החינוך בישראל שעשויות להשפיע על המכנה המשותף בין תלמידי ישראל. מתוך הסקירה ניתן לציין:

- **רמת הפירוט של מסמכי החזון** – ההצעות שמצאנו ב"מסמכי חזון" מתארות קווים כללים למערכת החינוך ונדרש פירוט ופיתוח נוסף כדי ליישמן.
- **התייחסות להערכה** – במסמכי החזון שבדקנו אין התייחסות ישירה להערכת הלמידה. לפי מחקרים, זהו מרכיב חשוב בתוכנית חינוכית יש לה השפעה חשובה על הידע הנלמד.
- **נקודת המוצא של כותבי מסמכי החזון** – התוכניות הנוגעות לכלל מערכת החינוך שמצאנו נכתבו מנקודת המבט של הציבור היהודי-חילוני.
- **קביעת תוכן לימוד משותף בחקיקה** – מצאנו הצעות חוק שלא התקבלו ונוגעות לחיוב כלל מערכת החינוך בלימוד תכנים משותפים, הן ע"י הצעת נושאי לימוד נוספים והן ע"י מציאת מסגרות ללימוד מקצועות שנלמדים בזרמי החינוך הממלכתי ופחות בחינוך החרדי. יחד עם זאת, הצעות חקיקה אלו לא בהכרח קשורות לתוכנית כוללת להרחבת או ביסוס המכנה המשותף בין תלמידי ישראל.
- **התייחסות למבנה מערכת החינוך** – מסמכי החזון העוסקים בתוכנית "50:30:20" (טביביאן מזרחי, מ' ואח'2024; פירון 2025) וכן הצעות חוק שונות מתמקדים בשינוי המבנה של מערכת החינוך. למרות שהצעות אלו אינן נוגעות ישירות לתוכנית הלימודים ולידע המועבר לתלמידים, אנו מעריכים כי תהיה להן השפעה על המכנה המשותף. הסיבה היא כי מחקרים בעולם הראו כי יש חשיבות לגופים אלו וחלוקת הסמכויות ביניהם למכנה המשותף שנוצר בין כלל התלמידים.

מן הסקירה עולה כי מסמכי החזון הקיימים מציעים כיוונים לשינוי מערכת החינוך שמטרתם לחזק את המכנה המשותף, בין היתר באמצעות הרחבת תכנים משותפים ועיצוב מבנה המערכת. **עם זאת, כדי לגבש חזון ישים ומקיף למכנה המשותף בין תלמידי ישראל, יש צורך בהשלמתם במספר רכיבים מרכזיים:** מיקוד מטרות הלימודים המשותפים, התייחסות שיטתית להערכת הלמידה כגורם מעצב של התוכן הנלמד, גיבוש תפיסה משולבת המקשרת בין תוכן לפדגוגיה, והרחבת נקודת המבט כך שתכלול את כלל זרמי החינוך בחברה הישראלית.

> בציר הנע בין מכנה משותף להתאמת החינוך להבדלים בין זרמי החינוך, במסמכי החזון משתקפת מגמה המחזקת את המשותף בין התלמידים ביחס למצב דה-פקטו. עם זאת, עולה הצורך לעצב את מערכת החינוך בשיתוף של כלל הזרמים.

6. דיון

סוגיית המכנה המשותף החינוכי לילדי ישראל במערכת החינוך הציבורית נתונה לשיח ער בשנים האחרונות. דו"ח זה בחן סוגיה זו מכמה כיוונים. ראשית דנו בהצדקה לקיום מכמנה משותף בין כל תלמידי המדינה והמצב במדינות שונות בעולם. ראינו כי בתיאור מערכות חינוך לפי גישות שונות, החל מגישות ליברטיניות הדוגלות במתן אחריות ובחירה מרבית לאזרחי המדינה (למשל Friedman, 1955) ועד גישות אזרחיות-חברתיות המטילות את האחריות של ניהול מערכת החינוך על המדינה עבור תושביה (למשל Levinson, 1999), קיים מרכיב של תוכן משותף אותו למדים כל תלמידי המדינה. מסקירה של מערכות חינוך מערכות חינוך שונות ראינו כי מרכיב מרכזי במבנה מערכת החינוך חיוני ליצירת מכנה משותף בין כל תלמידי המדינה (Janmaat & Mons 2011).

עיקר הדו"ח בודק את המכנה המשותף משלושה היבטים: המצב החוקי, דה-יורה, המצב בשטח, דה-פקטו, והצעות לרפורמה ושינויים במערכת, מסמכי החזון. המסקנות העיקריות מבחינת היבטים אלו הן:

- מסקירת המצב דה-יורה ניכר כי כבר **במצב החוקי נזרעו זרעי הפורענות להפרדה** והיעדר המכנה המשותף:
  - החלוקה לזרמי החינוך מעוגנת בחוק חינוך ממלכתי. בחוק מוגדרים גופים שונים המייעצים לשר החינוך בקביעת תוכניות הלימודים. למרות שגופים אלו פועלים במסגרת משרד החינוך הסמכויות שלהן שונות והיכולת להשפיע על הנלמד בזרמי החינוך אינו דומה. בנוסף, נקבע במפורש כי חלק מבתי הספר במגזר החרדי אינם כפופים לחוק חינוך ממלכתי ואינם נתונים לפיקוח משה"ח.
  - ההפרדה בין זרמי החינוך השונים ניכרת בחוקים ובתקנות המסדירים את התכנים הנלמדים במערכת החינוך. תמיכת המדינה והדרישות לזכאות לתעודת בגרות שונות בזרמי החינוך השונים. ההבדלים בין זרמי החינוך השונים קשורים לצורך לאפשר את שמירת הזהות הייחודית של קבוצות שונות בחברה. לכן ההפרדה היא העיקר בלימוד נושאים הקשורים לשפה ודת.
  - עם זאת מצאנו תוכניות לימוד משותפות לכל זרמי החינוך, ומקצועות בהם כל תלמידי ישראל נבחנים בבחינת בגרות אחידה. עם זאת נדרשת העמקה בתוכניות אלו ובחינת הגמישות הפדגוגית בהן להעריך את הידע המשותף לו נחשפים התלמידים.
  - ההנחיות להיקף הלימוד במקצועות השונים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מופיעות בחוזרי מנכ"ל ובמסמכי ארגון הלמידה, שאינם מעוגנים בחקיקה או בתקנות. שני סוגי המסמכים מתייחסים לזרמי החינוך הממלכתיים, אך ההנחיות המופיעות בהם אינן תואמות במלואן, בעיקר בשנות הלימוד הראשונות.
- סקירת המצב דה-פקטו העלתה שתי מסקנות:
  - ראשית יש חוסר משמעותי בנתונים אמפיריים בנוגע לידע אליו נחשפים. בפרט, קיים מעט מאוד מידע אמפירי על התכנים שנלמדים בזרם החרדי, נתונים שהיו יכולים לשפוך אור על מה, בכל זאת, משותף לתלמידי ישראל. ניכר שינוי במגמה זו עם פרסום תוצאות מבחני

תנופה בהם השתתפו תלמידי כיתות ו', בחינוך הממלכתי ובחלק מבתי הספר בחינוך החרדי.

- שנית, מצאנו הבדלים באפשרויות הלמידה המוצעות לתלמידים בבתי ספר שונים. במקצועות החובה לזכאות לבגרות יש הבדלים בהזדמנויות של תלמידים ללמוד מקצועות אלו ברמות הלימוד הגבוהות. ההבדלים בהיצע מקצועות הבחירה מעידים על כך כי ההזדמנויות לתלמידים בזרמי חינוך שונים בסיום לימודיהם אינן דומות.

- **מסמכי החזון מתווים קווים כללים בלבד** לתוכניות חינוך אפשריות למדינת ישראל. המסמכים שנסקרו בדו"ח, אינם מפורטים דיים לצורך יישום. התוכניות שנסקרו כאן עדיין דורשות דיון ציבורי, פיתוח ופירוט רב לצורך יישום בשטח.

> בציר הנע בין מכנה משותף להתאמת החינוך להבדלים בין זרמי החינוך, מיקמנו את ההיבטים שנבחנו במקומות שונים:
>
> המצב דה-יורה ממוקם בנקודה בה יש איזון הנוטה לכיוון הדגשת הזהות של זרמי החינוך השונים.
>
> המצב דה-פקטו מדגיש את ההבדלים בין זרמי החינוך.
>
> מסמכי החזון משקפים מגמה המחזקת את המשותף בין התלמידים ביחס למצב דה-פקטו.

7. המלצות לחיזוק המכנה המשותף בין תלמידי ישראל

מתוך הנסקר בדו"ח זה המלצותינו לחיזוק המכנה המשותף בידע הנלמד בין כל תלמידי ישראל מובאות להלן.

יש לפתח **חזון לאומי ברור, כולל ועקבי** בו יהיו מוגדרים:

1. מטרות המכנה המשותף, למשל ידע משותף, ערכים מוסכמים או קידום לכידות חברתית.
2. המבנה המערכתי שיתמוך בפיתוח תוכן, יישום, מנגנוני ההערכה והפיקוח.
3. התוכן והמיומנויות שיש כוונה להנחיל לכל התלמידים.

7.1 חזון ומטרות למכנה המשותף

7.1.1 גיבוש חזון למכנה משותף

מומלץ כי **החזון ומטרות למכנה במשותף יגובשו ע"י נציגים מכל הקבוצות בחברה** כדי ישקף את מגוון הזהויות במדינה. שתי אפשרויות ליישום גישה זו צוינו בדו"ח:

- בפרויקט "אחדות מתוך שונות" של מכון ון-ליר (אבישי ורוטברג 2012) נדונו ההבדלים בהשקפות ובציפיות של נציגים מזרמי החינוך השונים. גישה זו יכולה להיות אפשרות לדיון במטרות החזון החינוכי הלאומי.
- גישה אפשרית נוספת היא ללמוד מתוך מודלים שקיימים בעולם ותומכים במכנה משותף. במדינות המתמודדות עם "שילוב מיעוטים בחברה", למשל בקוויבק או אירלנד קיימת מועצות מייעצות למשרד החינוך המייצגות קבוצות שונות במדינה, הורים ומורים (Walsh, 2023 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2008;).

7.2 מבנה מערכת החינוך

7.2.1 גוף מרכזי להכוונת מערכת החינוך

מומלץ על **הקמת גוף מרכזי במערכת החינוך שיכוון את המכנה המשותף.** חשיבות הנושא עלתה מתוך מחקרים בעולם המציינים את חשיבות המרכיב הריכוזי במערכת לצורך קיום מכנה משותף בין כל חלקיה (Janmaat & Mons, 2011). הקמת גוף מרכזי יכולה להתבסס על הכיוונים שהוזכרו בדו"ח:

- וועד החינוך, מוגדר בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 כגוף מייעץ לשר החינוך. הרחבת סמכויות הוועד, תוכל לאפשר לו למלא תפקיד זה.
- מועצה לאומית לחינוך, בדומה למועצה לגיל הרך יכולה להיות גוף כזה. הצעת חוק להקמת גוף זה נמצאת בשלבי פיתוח.
- להקים גוף חדש לפי מודל ממדינות אחרות בעולם.

7.2.2 השוואת סמכויות בין הגופים המפקחים על זרמי החינוך השונים

מומלץ לבנות מערכת שוויונית בין כל זרמי החינוך כדי לשנות את המצב הקיים שבו יש **הבדל בולט בין הריכוזיות בנוגע לזרמים הממלכתיים (בעיקר החילוני והערבי) לעומת ביזוריות כמעט מוחלטת בכל הנוגע לזרם החרדי**. האיזון בין מידת הריכוז לביזור יכול להיבנות לפי מודלים שונים:

- התוכנית במסמך החזון "מערכת הפעלה 50:30:20" (טביביאן מזרחי, מ' ואח' 2024, פירון 2025) העוסקת באופן ישיר בהיבט ריכוזיות, ביזור ותקצוב במערכת החינוך.
- הצעות חוק להשוואת הסמכויות והמשאבים בין הגופים האחראים על ייעוץ לשר החינוך לגבי זרמי החינוך השונים. לצורך קיום מכנה משותף אין די בהצעות שהועלו אלא יש ללוות מהלך זה בהגדרה ברורה של הסמכויות הקשורות לכל זרם חינוך, לבין האחריות של משרד החינוך או, גוף המרכזי אחר האחראי לכל המערכת.

שינויים מבניים כאלו ראוי שיתייחסו למתן אפשרויות לימוד דומות לתלמידים בזרמי החינוך השונים.

7.3 המלצות הנוגעות לתוכן ומיומנויות הלימודים

7.3.1 בסיס ידע משותף לכל תלמידי ישראל

מומלץ לעגן בחוק ובתקנות **בסיס ידע משותף מחייב לכלל תלמידי ישראל** ע"י קביעת מקצועות ליבה שיוגדרו בצורה מפורשת. מצאנו בסקירה שתי אפשרויות עולות מן הנסקר בדו"ח:

- אפשרות אחת היא להתמקד במיומנויות שראוי להעניק לתלמידים. גישה זו מובאת בדו"ח על מיומנויות התלמידים במאה ה-21 (זוהר ובושריאן 2020). בדו"ח מובאים קווים מנחים לפיתוח תוכניות לימודים סביב מיומנויות יסוד המשולבות בכל מקצועות הלימוד, ולצמצם את מס' המקצועות הנלמדים.
- אפשרות שניה היא להתמקד בידע, או תוכן משותף. בגישה זו ניתן להתבסס על המקצועות ותוכניות הלימודים המוגדרות כיום כמשותפות, ולהוסיף להם מקצועות לפי המטרות של המכנה המשותף הרצוי, (למשל חינוך פיננסי או העמקה בערכי מגילת העצמאות).

מומלץ לכלול **הגדרה ברורה של התוכן המשותף לכלל התלמידים,** בתוכניות הלימודים במקצועות הכלולים במכנה המשותף. נציין שתי אפשריות:

- הראשונה, לאמץ מודל של הגדרת ליבת ידע מחייבת, בדומה ל"מחוון המושגים" הנהוג בתוכנית הלימודים באזרחות, המפרט את הידע הנדרש מכלל התלמידים. מודל זה, המשלב בין הגדרה מפורשת של ידע לבין גמישות פדגוגית בהוראה ובהעמקה, מיושם גם במקצועות נוספים ויכול לשמש בסיס לקביעת תוכן משותף בכלל מערכת החינוך.
- לחילופין, מומלץ לאמץ מבנה תוכנית לימודים המגדיר ליבת ידע ומיומנויות משותפים, כפי שמוצע בזוהר ובושריאן (2020), כבסיס למכנה משותף ברור, לצד אפשרות לגמישות ביישום ובהוראה.

7.3.2 הערכת הידע הכלול במכנה המשותף

מכיוון שהלמידה קשורה באופן הדוק להערכה מומלץ להסדיר בתקנות ובחוק **מנגנון וחובת הערכה לידע הכלול במקצועות הליבה** שיקיף את כל תלמידי ישראל. הרחבה זו יכולה לגעת הן בבחינות בשלבי הסיום של הלימודים והן בערכת בידע בשלבי ביניים:

- להרחיב את בחינות הבגרות כך שכל תלמידי ישראל יבחנו בבחינות אחידות בסיום הלימודים. לצורך כך מומלץ:
  - ליישם את בחינות בגרות במקום הבחינות הנערכות ע"י מכון סאלד, או לבנות מגנון גלוי שישווה ביניהן.
  - יישום חובת הבחנות במבחני בגרות בסיום לימודי השלמה לתכני ליבה במוסדות שאינם בפיקוח משרד החינוך. לימודי השלמה כאלה כלולים בהצעות חוק להשלמת לימודי ליבה עבור תלמידים בנים במוסדות חרדיים שאינם בפיקוח משרד החינוך.
- בנוסף להערכה בסיום הלימודים, מומלץ להוסיף הערכה בשלב מוקדם יותר (למשל, סוף חטיבת הביניים או בית הספר היסודי). מערך הבחינות שמפעילה ראמ"ה יכול להוות תשתית לכך ובתנאי ש:
  - מבחנים אלו יועברו באופן שוויוני בין כל זרמי החינוך.
  - היקף התוכן הנבדק יורחב לכל תוכנית לימודי הליבה.
  - יפורסם ניתוח התוצאות שישקף את ההבדלים בין תלמידים מזרמים שונים.

8. סיכום

מסמך מדיניות זה מבקש לתרום לשיח הציבורי והמקצועי בישראל באמצעות ניתוח המצב הקיים בכל הנוגע למכנה המשותף של הידע אותו מקבלים תלמידי ישראל ממערכת החינוך הציבורית, ובאמצעות המלצות מעשיות לחיזוק בסיס משותף זה. הדו"ח מצביע על פערים קיימים אך גם על הזדמנויות ממשיות לעיצוב מדיניות ברורה וישימה. ההמלצות המובאות מדגישות כי ניתן לקדם מכנה משותף משמעותי מבלי לוותר על הגמישות הנדרשת במערכת חינוך, העונה על צרכי הקבוצות המגוונות בחברה בישראל, באמצעות הגדרה שיטתית של ליבת ידע ומיומנויות לצד מרחבי התאמה. יישום עקרונות אלו יכול להתקדם באופן מדורג, באמצעות מדיניות עקבית המשלבת בין הכוונה מרכזית לבין אוטונומיה פדגוגית. בכך עשוי הדו"ח לשמש בסיס לדיון ולהחלטות מדיניות המכוונות לחיזוק הלכידות החברתית בישראל.

9. רשימת מקורות

אבישי, ל' ורוטברג, נ', (2012). *אחדות מתוך שונות ליבה חינוכית משותפת לילדי ישראל*, מכון ון ליר; רכס פרויקטים חינוכיים בע"מ.

אלהואשלה, ו', (2025). *הצעת חוק חינוך טכנולוגי חובה*, התשפ"ה–2025 (פ/5441/25). הכנסת ה-25.

ארלנגר, ח', (2024). *הטמעת שינוי חינוכי בחברות מסורתיות ושמרניות: המקרה של לימודי הליבה בבתי ספר חרדיים לבנים*, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת תל אביב.

בינדר, א' והופמן, ת', (2020). *חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל: חינוך אזרחי בחינוך החרדי*, המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן דב לאוטמן.

בכר, ס, ודה-מלאך, א'. (2024). *מיומנויות האוכלוסייה בישראל בהשוואה בין-לאומית: ממצאים ראשונים מסקר PIAAC לשנים 2022–2023* (נייר מס' 2024.03). בנק ישראל, חטיבת המחקר.

ברק-קורן, נ', פרי-חזן, ל' ונחמני-גיל, ג', (2025). לימודי ליבה בחינוך החרדי לבנים: תמונת מצב אמפירית והשלכות משפטיות, *משפטים*, כרך נ"ו.

בתריס, ל', (2025, 12 בנובמבר). בבוקר הורסים לתלמיד את הבית, בצהריים הוא יושב בשיעור אזרחות. *שיחה מקומית*. https://www.mekomit.co.il/בבוקר-הורסים-לתלמיד-את-הבית-בצהריים-הו/

גבל רדמן, ר' והופמן, ת', (2020). *חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל: חינוך אזרחי בחינוך הממלכתי-דתי*, המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן דב לאוטמן.

גייגר, י', (ל"ת). *אזרחות מושכלת בחברה שסועה: על חינוך אזרחי בבית-הספר הדתי*. מאמר פנימי/אולפנת עפרה.

דיאב, ה', (2018). *התנהגויות שאינן עולות בקנה אחד עם המדיניות הרשמית בקרב בירוקרטים ברמת הרחוב בחברה רב-תרבותית: המקרה של מורי אזרחות ערביים בישראל*, עבודת גמר מחקרית, אוניברסיטת חיפה.

הופמן, ת', (2020). *חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך מסמך עקרונות*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, לכנס כנס דמוקרטיה ע"ש ירון אזרחי.

הופמן, ת' וברון, מ', (2020). *מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?*, הצעה לסדר 32 ספטמבר 2020, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, (2006). *החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל*.

הירש, ד', (2021). *האזרח הערבי הרצוי – ניתוח קונסטרוקטיבי השוואתי בין מחווני המושגים לבגרות באזרחות, בעברית ובערבית*, עבודת תזה לתואר שני, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, (2016). *מיומנויות בוגרים בישראל 2014–2015* (פרסום מס' 1640). מדינת ישראל.

השכל, ש' מ', (2022). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ממלכתי חרדי)*, התשפ"ג–2022 (פ/717/25), הכנסת.

ואטורי, נ', (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חובת לימודי היסטוריה ומורשת ישראל בבית ספר יסודי)*, התשפ"ג–2023 (פ/2957/25). הכנסת ה-25.

ורדי, ט', (2025). *דמוקרטיה בשעת מבחן: על חינוך להשתתפות דמוקרטית בבתי ספר ממלכתיים* (א. כהן, מנחה). האוניברסיטה העברית בירושלים.

זוהר, ע' ובושריאן, ע', (2020). *התאמת תוכניות הלימודים וחומרי הלימוד למאה ה21: סיכום עבודתה של ועדת המומחים, תמונת מצב והמלצות*. היוזמה – מרכז לידע ולמחקר בחינוך; האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

ח'טיב יאסין, א', עבאס, מ', טאהא, ו', אלהואשלה, ו', וחוג'יראת, י', (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חובת לימוד עברית וערבית במוסדות חינוך תיכוניים)*, התשפ"ג–2023 (פ/2116/25). הכנסת ה-25.

ח'טיב יאסין, א', (2024). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך פיננסי)*, התשפ"ה–2024 (פ/5190/25). הכנסת ה-25.

חיות, נ', (2014). *דמוקרטיה לפי הספר? בחינת התפיסות הדמוקרטיות בתכני הלימוד באזרחות*, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

חסאן, ש' והופמן, ת', (2020). *חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל: חינוך אזרחי בחינוך הערבי*, המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן דב לאוטמן.

טביביאן מזרחי, מ', פינגר דסברג, ר', חג'אג' כחלון, מ', רובינשטיין, ג', ברודי, א' ומנדלוביץ', ע', (2024). *50:30:20 מערכת הפעלה חדשה לישראל*, מרכז מנור מבית יוזמת המאה.

טור פז, מ', (2024). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ממלכתי חרדי)*, התשפ"ה–2024 (פ/5185/25) . הכנסת.

טרבלסי חדד, ת', (2024, 29 בספטמבר). *הצמרת והתחתית, המצטיינים והמשתפרים: נתוני הבגרויות מכל בתי הספר* . ynet. https://www.ynet.co.il/news/article/syau96m0r

טרבלסי חדד, ת', (2025, 25 במרץ). *ציוני הבגרויות נחשפים לראשונה / בדקו את התיכון שלכם – ומי המצטיינים*ynet. https://www.ynet.co.il/news/article/bkqmo6ai1l

טרופר, ח', קרויזר, י' וטור פז, מ', (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מעמד החינוך הממלכתי המשלב)*, התשפ"ג–2023 (פ/2139/25) .הכנסת.

כוג'הינוף, ל', (2022, 11 בספטמבר). *ברקע ההקלות בתקופת הקורונה: שיעור הזכאים לבגרות בשנת 2021 עלה ב-2.6%* .כאן חדשות. https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/251369

כוג'הינוף, ל', (2023, 11 בספטמבר). *הפערים בזכאות לבגרויות נשארו גדולים* .כאן חדשות . https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/526193

מבקר המדינה, (2020) .*החינוך החרדי והפיקוח עליו* .דוח שנתי 70ב .משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

מדינת ישראל, (1949). *חוק לימוד חובה*, התש"ט–1949.

מדינת ישראל, (1953). *חוק חינוך ממלכתי*, התשי"ג–1953.

מדינת ישראל, (1969). *חוק פיקוח על בתי ספר* , התשכ"ט–1969.

מדינת ישראל, (2008). *חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים*, התשס"ח–2008.

מדינת ישראל, (2026). *כתב תשובה מטעם המשיבים 1 ו־2 בבג"ץ 14819-03-25, חדו"ש – לחופש דת ושוויון נ' משרד החינוך ואח' [כתב בי־דין]*. בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

מזרסקי, ט', (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – לימוד מורשת יהודי ברית המועצות לשעבר)*, התשפ"ג–2023 (פ/3230/25). הכנסת ה-25.

מילצקי, י', (2022). חינוך לאזרחות בחברה החרדית. בתוך: *חינוך לאזרחות במרחב חיים משותף* (פרק 8).

מילצקי, י. וזוסמן-אפרתי, ש', (2025). *החינוך הממלכתי-חרדי: פניו לאן? סיכום שנת תשפ"ה בחינוך היסודי החרדי*. המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית.

משרד החינוך, (1956). *תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), תשי"ז–1956*. אוחזר מתוך אתר נבו: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/71984.htm

משרד החינוך, (2021, 2 בספטמבר). *הבהרות ביחס למערך ההיבחנות בתשפ"ב*. המינהל הפדגוגי.

משרד החינוך, (2022א). *תוכנית היסוד (הליבה) לחטיבות הביניים בחינוך העל־יסודי* (הוראת שעה מס' 0366, חוזר מנכ"ל, 8 בנובמבר 2022).

משרד החינוך, (2022ב). *תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל* (הוראת שעה מס' 0367, חוזר מנכ"ל, 9 בנובמבר 2022).

משרד החינוך, (2025א). *ארגון הלמידה בחטיבת הביניים: שנת הלימודים תשפ"ו*.

משרד החינוך, (2025ב). *ארגון הלמידה ביסודי: שנת הלימודים תשפ"ו*.

נאמן י' והופמן ת', (2020). *חינוך אזרחי במערכת החינוך בישראל: חינוך אזרחי בחינוך הממלכתי*, המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן דב לאוטמן.

עטאונה, י', תומא סלימאן, ע', עודה, א', וכסיף, ע' (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חובת הטמעת ערכי הסובלנות ומיגור האלימות)*, התשפ"ג–2023 (פ/1505/25). הכנסת ה-25.

פירון, ש', (2025). *מצפן: תוכנית לאומית להתחדשות החינוך הציבורי בישראל*. פנימה. https://online.flipbuilder.com/nupd/dklu/

פלדמן, א', (2024). *לאומיות ופוסט-לאומיות בחינוך לאזרחות במדינות לאום דמוקרטיות בעידן הגלובליזציה*, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת תל אביב.

פפר, י', (ל"ת). מלחמות האוטונומיה: לימודי אזרחות בחינוך החרדי. *משפט, חברה ותרבות*.

ציובן, ע' ע', (2014). *תפישת האזרחות במדיניות מטלת הביצוע באזרחות*, עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

קריב, ג', בליאק, ו', טור פז, מ', ביטון, ד', להב הרצנו, י', בן ארי, מ', בן ברק, ר', שיר סגמן, מ', סגלוביץ', י', דוידסון, ס', טל מירון, ש', שוסטר, א', מזרסקי, ט', ופרקש הכהן, א' (2024) . *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מועצה לחינוך ממלכתי כללי)*, התשפ"ד–2024 (פ/4385/25) .הכנסת.

ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, (2020, דצמבר). *מיצ"ב תשע"ט: ממצאים נבחרים*. משרד החינוך.

ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, (2023). *מחקר פיזה 2022 (PISA): אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה: תמונת מצב תלמידים בני 15*. משרד החינוך.

ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, (2026א). *מבחן באנגלית לכיתות ו': דיווח נתונים*. משרד החינוך.

ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, (2026ב). *מבחן במתמטיקה לכיתות ו': דיווח נתונים*. משרד החינוך.

רוזן, נ', (2015). *אזרחות לאומית או אזרחות אוניברסלית: חינוך לאזרחות במדינת ישראל במבט ביקורתי*, תזה לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

רול, ע', (2023). *הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – הטמעת עקרונות מגילת העצמאות בתוכנית הלימודים)*, התשפ"ג–2023 (פ/2694/25). הכנסת ה-25.

שחף, מ' (ל"ת). *מערכת לימוד משלימה לחינוך החרדי – סוגיית הנשים* , משרד החינוך.

שמשוני, נ', (2020). *התמודדות מורים ערבים בישראל עם הוראת מקצוע האזרחות*, עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

תומר, א', (2023). *הטעות הנפוצה של הכתבים לגבי החינוך בישראל*. פורום קהלת. https://www.kohelet.org.il/article/הטעות-הנפוצה-של-הכתבים-לגבי-החינוך-בישראל/

Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel. (2007). The Democratic Constitution.

Agbaria, A. K., & Mustafa, M. (2012). Arab civil society in Israel and involvement in education: The politics of difference, between the civic-state and the religious-communitarian approaches. *Mifgash: Journal of Social-Educational Work*, 35, 253–281.

Auld, E., & Morris, P. (2014). Comparative education, the 'New Paradigm' and policy borrowing: Constructing knowledge for educational reform. *Comparative Education*, 50(2), 129–155. https://doi.org/10.1080/03050068.2013.826497

Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority. (2024). *National report on schooling in Australia 2024: Chapter 3: Policies and priorities*. Downloaded from: https://www.acara.edu.au

Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority. (2025). *About us*. Downloaded from: https://www.acara.edu.au/about-us

Bolden, D., & Tymms, P. (2020). Standards in education: Reforms, stagnation and the need to rethink. *Oxford Review of Education*, 46(6), 717–733. https://doi.org/10.1080/03054985.2020.1794265

Broom, C. (2020). Procedural democracy: Perceptions of the latest curriculum revision in British Columbia, Canada. Citizenship, *Social and Economics Education*, 19(1), 51–68. https://doi.org/10.1177/2047173420915862

Csapodi, C., & Hoffmann, M. (2021). Changes in mathematics core curriculum and matriculation exam in the light of the COVID-19-shock. *Education Sciences*, 11(10), 610. https://doi.org/10.3390/educsci11100610

Commission des programmes d'études. (n.d.). *Commission des programmes d'études*. Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=99802

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). *General comment No. 13: The right to education (Article 13)* (E/C.12/1999/10). United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999

Department for Education. (2014). *The national curriculum in England: Framework document*. UK Government.

Department of Education and Skills. (2015). *Framework for Junior Cycle 2015*. Government of Ireland. Downloaded from: https://www.education.ie

Føllesdal, A. (2014). John Rawls' theory of justice as fairness. In G. Floistad (Ed.), *Philosophy of Justice* (pp. 311-328). Springer.

Formosa, P., & Mackenzie, C. (2014). Nussbaum, Kant, and the capabilities approach to dignity. *Ethical Theory and Moral Practice*, 17(5), 875-892.

Friedman, M. (1955, June). *The role of government in education*.

Gleeson, J. (2022). Evolution of Irish curriculum culture: Understandings, policy, reform and change. *Irish Educational Studies*, 41(4), 713–733. https://doi.org/10.1080/03323315.2021.1899028

Gutmann, A. (2002). Civic minimalism, cosmopolitanism, and patriotism: Where does democratic education stand in relation to each? *Nomos*, 43, 23-57.

Halinen, I. (2018). The new educational curriculum in Finland. In M. Matthes, L. Pulkkinen, C. Clouder, & B. Heys (Eds.), *Improving the Quality of Childhood in Europe* (Vol. 7, pp. 75-89). Alliance for Childhood European Network Foundation.

Hayward, L., Spillane, J., Walsh, T., & Wyse, D. (2022). From purpose to practice – Primary curriculum developments in Ireland: Reflections from the Advisory Panel (Primary). National Council for Curriculum and Assessment.

Ichilov, O. (2003). Teaching civics in a divided society: The case of Israel. International *Studies in Sociology of Education*, 13(3), 219-242. https://doi.org/10.1080/09620210300200111

Irwin, J. (2018). *Towards a values-led redevelopment of the primary curriculum*. National Council for Curriculum and Assessment.

Jabareen, Y. T. (2007). *An Equal Constitution for All? On a Constitution and Collective Rights for Arab Citizens in Israel*. Mossawa Center.

Janmaat, J. G., & Mons, N. (2011). Promoting ethnic tolerance and patriotism: The role of education system characteristics. *Comparative Education Review*, 55(1), 56-81.

Karseth, B., Sivesind, K., & Steiner-Khamsi, G. (Eds.). (2022). *Evidence and expertise in Nordic education policy: A comparative network analysis*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91959-7

Levinson, M. (1999). Liberalism, pluralism, and political education: Paradox or paradigm? *Oxford Review of Education*, 25(1-2), 39-58.

Leshem, S., & Markovits, Z. (2012). Assessment in schools in Israel – Policies and Practices. *SA-eDUC JOURNAL*, 9(2).

Madaus, G. F. (1988). The distortion of teaching and testing: High-stakes testing and instruction. *Peabody Journal of Education*, 65(3), 29-46.

Mada al-Carmel – Arab Center for Applied Social Research. (2007). The Haifa Declaration.

Markusse, J. D. (1999). German-speaking in Belgium and Italy: Two different autonomy arrangements. *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, 34(1), 59-73.

Ministère de l'Éducation. (2024). *Québec education program: Secondary school—Culture and citizenship in Québec* (2nd ed.). Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/programmes-formation/CCQ/PFEQ-CCQ-secondaire-AN.pdf

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. (2008). *Québec education program: Elementary education* (Update May 2008). Government of Québec.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). (2019). Quebec, Canada: Overview of education system. *In TIMSS 2019 Encyclopedia*. IEA.

National Council for Curriculum and Assessment. (n.d.). *Information guide to NCCA's curriculum and assessment development processes*. Downloaded from: https://ncca.ie

O'Donnell, C. L. (2008). Defining, conceptualizing, and measuring fidelity of implementation and its relationship to outcomes in K–12 curriculum intervention research. *Review of Educational Research*, 78(1), 33–84. https://doi.org/10.3102/0034654307313793

OECD, (2025). OECD review of digital education policy in the Netherlands. *OECD Reviews of School Resources.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/91118813-en

Peterson-Badali, M., Rees-Johnstone, E., Wilson, E., Freedman, B., Belchetz, D., Grose, K., Miller, L., Gallagher, M. J., & Laing, P. (2023). Canada (Ontario): A unifying theme for Canadian education is equity. In M. Dobryakova, I. Froumin, K. Barannikov, G. Moss, I. Remorenko, & J. Hautamäki (Eds.), *Key competences and new literacies: From slogans to school reality* (pp. 57–100). Springer Nature Switzerland.

Phelps, R. P. (2012). The effect of testing on student achievement, 1910–2010. *International Journal of Testing*, 12, 21–43. https://doi.org/10.1080/15305058.2011.602920

Phelps, R. P. (2019). Test frequency, stakes, and feedback in student achievement: A meta-analysis. *Evaluation Review*, 43(3-4), 111-151. https://doi.org/10.1177/0193841X19865628

Printer, L. (2020). A critical analysis of the rationales underpinning the introduction of Ireland's Framework for Junior Cycle. *Irish Educational Studies*, 39(2), 1-17. https://doi.org/10.1080/03323315.2020.1739547

Russell, M., Braun, H., & Zhu, B. (2023). Twenty-first century skills and learning: A case study of developments and practices in the United States. In M. Dobryakova, I. Froumin, K. Barannikov, G. Moss, I. Remorenko, & J. Hautamäki (Eds.), *Key competences and new literacies: From slogans to school reality* (pp. 257–293). Springer Nature Switzerland.

Simons, M., Kelchtermans, G., Leysen, J., & Vandenbroeck, M. (2016). *Attainment targets in action: Mapping the operation, effects and future use of a Flemish educational policy instrument*. Laboratory for Education and Society & Centre for Educational Policy and Innovation & Teacher Training, KU Leuven.

Walsh, T. (2023). *Redeveloping the primary school curriculum in Ireland.* Brookings Institution.

Verstraelen, F., Bellens, K., & Van Damme, J. (2015). Belgium, Flemish community. In IVS Mullis, MO Martin, S. Goh, & Cotter, K.(Eds.), *TIMSS Encyclopedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science.*

Young, M. (2014, March 25). *The curriculum and the entitlement to knowledge* [Seminar presentation]. Cambridge Assessment Network, Magdalene College, Cambridge, United Kingdom.

Zohar, A., Gilead, T., Barzilai, S., & Arcavi, A. (2024). Designing Guiding Principles for Twenty-First Century Curricula: Navigating Knowledge, Thinking Skills, and Pedagogical Autonomy in the Israeli Curriculum. *Interchange*, 55(1), 93-113.

נספח א': מסמכים ונתונים לתיאור המצב דה-יורה

טבלה 9: רשימת חוזרי המנכ"ל עליהם התבסס הניתוח

חוזר	סיכום
מאפיינים של כיתות ומסלולים ייחודיים	החוזר מציין מאפיינים של כיתות או מסלולים ייחודיים כגון **תוכנית לימודים ייחודית או מורחבת**, **סביבות למידה מותאמות**, וקיום **פעילות חוץ כיתתית או חוץ בית ספרית**.
הוראת אנגלית	חוזר המנכ"ל מפרט את **מספר שעות הלימוד השבועיות המומלצות לאנגלית** בחטיבות הביניים והעליונות, ומזכיר את תוכנית הלימודים המעודכנת. הוא מתייחס ל**רמות הלימוד השונות** ולהתקדמות האישית של התלמידים.
היסטוריה יהודית	חוזר המנכ"ל מתאר את לימודי ההיסטוריה כ**העשרה והשכלה כללית**, ומעודד שילוב תכנים מגוונים. הוא מציג את האפשרות ל**כתיבת עבודת גמר אישית**. החוזר מדגיש **למידה פעילה ופיתוח החשיבה**, הפחתת היקף החומר הנלמד, ותוכניות הערכה חלופיות.
חיים בשותפות	חוזר המנכ"ל עוסק בקידום **לכידות חברתית**, הכרה במגוון הזהויות, וחינוך לשותפות וסובלנות. הוא מפרט תכנים מרכזיים כמו בירור זהות, קידום שיח מכבד ומפגשים רב-תרבותיים. החוזר מדגיש מתן **יחס ותחושת ערך שווים לכלל באי מערכת החינוך** והשתלבות הנושא בתוכניות הלימודים ובפעילויות בית ספריות.
חינוך בחירום	חוזר המנכ"ל מתאר את **תוכנית "חינוך לחירום"** שמטרתה להקנות ידע ומיומנויות למצבי חירום. התוכנית מועברת במתכונת **"יום כתום"** ומותאמת לשכבות גיל שונות. החוזר מדגיש את **העלאת תחושת המסוגלות העצמית** של התלמידים ושיתוף הפעולה עם פיקוד העורף. הוא כולל גם הנחיות לצוות החינוכי וקווים מנחים לשיח עם תלמידים בנושאי חירום.
אוריינות וערכים	חוזר המנכ"ל מזכיר סוגים שונים של **אוריינות** וערכים חשובים כמו הגינות, כבוד האדם, סובלנות וצדק חברתי.
למידה משמעותית והערכה	חוזר המנכ"ל דן ב**תפקידי ההערכה הפנימית** ברמת התלמיד והמורה, ומפרט דוגמאות לפעולות לימודיות שגרתיות שיכולות לשמש להערכה שוטפת. הוא מתייחס למבדקים שונים, הנחיות למסירת תוצאות מבחנים, והשימוש בממצאי מבחנים פנימיים וחיצוניים בשכבות גיל שונות. החוזר מדגיש את השילוב בין מבחנים לכלי הערכה מגוונים, ואת עקרונות ההתייחסות למשימות הערכה.
למידה משמעותית - דיון במחלוקות	חוזר המנכ"ל מספק **המלצות למורה ולמנהל בניהול דיון על נושאים המצויים בפולמוס ציבורי**. הוא מדגיש את חשיבות אופן הצגת הדברים, עידוד הבעת דעות, מתן גיבוי למורים, הצגת עובדות, ושיח על החשיבות של דיאלוג וכבוד. החוזר מתייחס גם להבעת עמדות פוליטיות מאוזנת.
למידה משמעותית על-יסודי - חינוך טכנולוגי	חוזר המנכ"ל מתאר את מטרת **החינוך הטכנולוגי** כהכנת האזרח הצעיר לחיים עצמאיים ותורמים. הוא מפרט את מבנה המגמות ואת סוגי התעודות.
מעורבות חברתית	חוזר המנכ"ל עוסק בתוכנית **"התפתחות אישית ומעורבות חברתית"**. הוא מתייחס לשילוב תלמידים עולים ותלמידים עם צרכים מיוחדים, בחירת מקומות להתנסות מעשית, ודרכי ליווי והערכה.
מתמטיקה יסודי וקדם-יסודי	חוזר המנכ"ל מציג את תוכנית הלימודים במתמטיקה המבוססת על **למידה ספירלית**, בניית הקשרים, ושימוש בחיי היום-יום. הוא מדגיש **הוראה דיפרנציאלית** ואת תרומת ההעתקה. החוזר מתייחס גם לפגישות עבודה של מורי המתמטיקה.

חוזר	סיכום
נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל	חוזר המנכ"ל מתאר את התוכנית ל**הכנה לשירות משמעותי**, כולל התאמת תכנים לחינוך המיוחד ומידע על מסלולי שירות והתנדבות.
עברית בחינוך הדרוזי	חוזר המנכ"ל עוסק בהוראת **השפה העברית בחינוך הדרוזי**.
עברית בחינוך הערבי והבדואי	חוזר המנכ"ל מציג את חשיבות **העברית בתוכנית הלימודים** בחינוך הערבי והבדואי, את מבנה הלימודים והפיתוח המקצועי הנדרש.
ערבית לדוברי עברית	חוזר המנכ"ל מפרט את מטרות לימודי **הלשון הערבית לדוברי עברית** ואת תוכנית הלימודים.
תנ"ך	חוזרי המנכ"ל עוסקים בחשיבות לימודי **תנ"ך** בחינוך הממלכתי, במבנה הלימודים, ובתוכנית הלימודים המבוססת על התנ"ך כמרכיב בסיסי במכנה המשותף של העם היהודי. החוזר מדגיש את הקריאה במקור ומזכיר תחרות יצירה בתנ"ך וחומרי לימוד באתר.
תרבות ישראלית-יהודית	חוזר המנכ"ל מציג את תחום הדעת **תרבות יהודית-ישראלית** בחינוך הממלכתי, שמטרתו לטפח את לימודי היהדות, לעסוק במגוון הזהויות ולהעמיק את הקשר עם יהודי התפוצות. הוא מזכיר את התוכנית "שיר של יום."

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

טבלה 10: שעות לימוד (ש"ש בשנה) למוסדות מוכרים המלמדים 100% לימודי ליבה בזרמי החינוך השונים

שלב לימודים	כיתות	ממלכתי	ממלכתי דתי	חרדי	ממלכתי-ערבי	ממלכתי-דרוזי
יסודי	א	15	15	20	15	15
יסודי	ב'-ג'	17	17	23	18.5	19
יסודי	ד'-ו'	20	20	27	23	23
חט"ב	ז'	33.4[16]	34.1	45-32[17]	33.66	33.66
חט"ב	ח'	35.4	34.1	45-32	34.66	34.66

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

[16] חוזר מנכ"ל מגדיר שעות לשלוש שנות חטיבת הביניים. הערך חולק באופן שווה בין שנות הלימוד לצורך השוואה.

[17] חוזר מנכ"ל מגדיר טווח של שעות לימוד.

טבלה 11: שעות לימוד מחייבות למוסדות מוכרים לפי מסמכי ארגון הלמידה תשפ"ו בזרמי החינוך השונים

שלב לימודים	כיתות	ממלכתי	ממלכתי דתי	ממלכתי-ערבי	ממלכתי-דרוזי
יסודי	א'-ב'	29	29	29	29
יסודי	ג'-ד'	31	31	31	31
יסודי	ה'-ו'	32	32	32	32
חט"ב	ז'-ח'	36[18]	36	36	36

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

טבלה 12: הפרש בין שעות הלימוד המחייבות לפי מסמכי ארגון הלמידה לבין שעות היסוד לפי חוזר מנכ"ל. בסוגריים – אחוז מתוך השעות המחייבות במסמכי ארגון הלמידה.

כיתה	ממלכתי	ממלכתי-דתי	ממלכתי-ערבי	ממלכתי-דרוזי
א'	14 (48%)	14 (48%)	14 (48%)	14 (48%)
ב'	12 (41%)	12 (41%)	10.5 (36%)	10 (34%)
ג'	14 (45%)	14 (45%)	12.5 (40%)	12 (39%)
ד'	11 (35%)	11 (35%)	8 (26%)	8 (26%)
ה'	12 (38%)	12 (38%)	9 (28%)	9 (28%)
ו'	12 (38%)	12 (38%)	9 (28%)	9 (28%)
ז'	2.6 (7%)	1.9 (5%)	2.34 (7%)	2.34 (7%)
ח'	0.6 (2%)	1.9 (5%)	1.34 (4%)	1.34 (4%)

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

[18] מסמכי ארגון הלמידה קובעים 108 שעות ל3 שנים. הנתון 36 מתייחס לשנה אחת לצורך השוואה.

נספח ב': תוכניות הלימוד והיקף הלימודים לפי חוזרי מנכ"ל ואתרי האינטרנט של משרד החינוך

בטבלה 13 מופיעים הקישורים לאתרים במשרד החינוך המפרטים את תוכניות לימודים ו/או הנחיות ושיעורים לדוגמה במקצועות הלימוד השונים בחינוך היסודי.

טבלה 13: אתרי הפיקוח למקצועות הלימוד בחינוך היסודי לפי זרמי חינוך

מקצוע	משותף (לזרמי החינוך הממלכתיים)	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
מתמטיקה	מתמטיקה			מתמטיקה (חינוך חרדי)		
אנגלית	אנגלית			אנגלית (חינוך חרדי)		
היסטוריה		היסטוריה ממלכתי[19]	היסטוריה חמ"ד[19]		היסטוריה בחינוך הערבי והבדואי	היסטוריה בחינוך הדרוזי
שפת אם	עברית: חינוך לשוני[20]			עברית (חינוך חרדי)	ערבית בחינוך הערבי והבדואי	ערבית שפת אם בחברה הדרוזית והצ'רקסית
עברית שפה שנייה					עברית בחינוך הערבי והבדואי	עברית בחינוך הדרוזי והצ'רקסי
תנ"ך		תנ"ך - ממלכתי	תנ"ך - חמ"ד			
דת ומורשת		תרבות יהודית ישראלית	תלמוד ותושב"ע חמ"ד	לימודי קודש	מורשת ודת האסלאם	
מדע וטכנולוגיה	מדע וטכנולוגיה			מדע וטכנולוגיה (חינוך חרדי)		

[19] הלימודים בכיתה ו', חלק מתוכנית הלימודים בחט"ב.

[20] התוכנית הלימודים לעברית, עברית: חינוך לשוני, כוללת שתי רשימות של יצירות ספרותיות. רשימת אחת לחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, והשנייה עבור החינוך החרדי.

מקצוע	משותף (לזרמי החינוך הממלכתיים)	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
גיאוגרפיה	גאוגרפיה - אדם וסביבה			גיאוגרפיה (חינוך חרדי)		
מולדת חברה ואזרחות	מולדת, חברה ואזרחות			לא בתוכנית המשותפת תוכנית לימודים נפרדת (חינוך חרדי)		

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך אתר משה"ח.

טבלה 14: שעות הלימוד במקצועות השונים, החלוקה לפי זרמי חינוך וכיתות לימוד

שלב לימודים	כיתות	נושא לימוד	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
יסודי	א	שפת אם	6	6	6	6	6
יסודי	א	מתמטיקה	5	5	5	5	5
יסודי	א	תנ"ך ומורשת[21]			5		
יסודי	א	טבע ומדעים	2	2	2	2	2
יסודי	א	חינוך גופני ואומנות	2	2	2	2	2
יסודי	א	סה"כ	15	15	20	15	15
יסודי	ב'-ג'	שפת אם	3	3	4	3	4
יסודי	ג'	עברית (שפה שניה)				3	2
יסודי	ב'-ג'	מתמטיקה	5	5	5	5	5
יסודי	ב'-ג'	תנ"ך ומורשת[16]	2	2	8	2	2
יסודי	ב'-ג'	טבע ומדעים	2	2	2	2	2
יסודי	ב'-ג'	לימודי החברה (מולדת, חברה)	3	3	2	3	3
יסודי	ב'-ג'	חינוך גופני ואומנות	2	2	2	2	2

[21] המקצוע "תנ"ך ומורשת" מתייחס ללימודי תנ"ך בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, ללימודי תנ"ך ותושב"ע בחינוך החרדי וללימודי מורשת בחינוך הממלכתי-ערבי והממלכתי-דרוזי.

שלב לימודים	כיתות	נושא לימוד	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
יסודי	ב'-ג'	סה"כ	17	17	23	18.5	19
יסודי	ד'-ו'	שפת אם	3	3	3	3	3
יסודי	ד'-ו'	עברית (שפה שניה)				3	3
יסודי	ד'-ו'	מתמטיקה	5	5	5	5	5
יסודי	ד'-ו'	אנגלית	3	3	3	3	3
יסודי	ד'-ו'	תנ"ך ומורשת[16]	2	2	10	2	2
יסודי	ד'-ו'	טבע ומדעים	2	2	2	2	2
יסודי	ד'-ו'	לימודי החברה (מולדת, חברה) וגיאוגרפיה	3	3	2	3	3
יסודי	ד'-ו'	חינוך גופני ואומנות	2	2	2	2	2
יסודי	ד'-ו'	סה"כ	20	20	27	23	23
חט"ב	ז'	שפת אם	3	3	4-2	5	5
חט"ב	ז'	ספרות	2	2			
חט"ב	ז'	עברית (שפה שניה)				4	4
חט"ב	ז'	מתמטיקה	4	4	4-2	5	5
חט"ב	ז'	אנגלית	4	4	4-2	4	4
חט"ב	ז'	תנ"ך ומורשת[16]	2	2	13-9	2	2
חט"ב	ז'	חינוך יהודי (תרבות ישראל)	1				
חט"ב	ז'	טבע ומדעים	4	4	2-1	4	4
חט"ב	ז'	היסטוריה	2	2	2-1	2	2
חט"ב	ז'	גיאוגרפיה	2	2	2-1	2	2
חט"ב	ז'	לימודי החברה (כישורי חיים)	2	2	1	1	1
חט"ב	ז'	חינוך גופני ואומנות	2	2	1	2	2

שלב לימודים	כיתות	נושא לימוד	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
חט"ב	ז'	תוספת על פי צורכי ביה"ס תוך התמקדות במיומנויות היסוד	3.3	5	12	2	2
חט"ב	ז'	ערבית / צרפתית	1.5	1.5			
חט"ב	ז'	מקצועות בחירה	0.6	0.6		0.66	0.66
חט"ב	ז'	סה"כ	33.4	34.1	45-32	33.66	33.66
חט"ב	ח'	שפת אם	3	3	4-2	5	5
חט"ב	ח'	ספרות	2	2			
חט"ב	ח'	אנגלית	4	4	4-2	4	4
חט"ב	ח'	עברית (שפה שניה)				4	4
חט"ב	ח'	מתמטיקה	5	5	4-2	5	5
חט"ב	ח'	תנ"ך ומורשת[16]	2	2	13-9	2	2
חט"ב	ח'	חינוך יהודי (תרבות ישראל)	2				
חט"ב	ח'	טבע ומדעים	5	4	2-1	5	5
חט"ב	ח'	היסטוריה	2	2	2-1	2	2
חט"ב	ח'	גיאוגרפיה	2	2	2-1	2	2
חט"ב	ח'	לימודי החברה (כישורי חיים)	1	1	1	1	1
חט"ב	ח'	חינוך גופני ואומנות	2	2	1	2	2
חט"ב	ח'	תוספת על פי צורכי ביה"ס תוך התמקדות במיומנויות היסוד	3.3	5	12	2	2
חט"ב	ח'	ערבית / צרפתית	1.5	1.5			
חט"ב	ח'	מקצועות בחירה	0.6	0.6		0.66	0.66
חט"ב	ח'	סה"כ	35.4	34.1	45-32	34.66	34.66
חט"ב	ט'	שפת אם	2	2		5	5
חט"ב	ט'	ספרות	2	2			

שלב לימודים	כיתות	נושא לימוד	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ממלכתי ערבי	ממלכתי דרוזי
חט"ב	ט'	עברית (שפה שניה)				4	4
חט"ב	ט'	מתמטיקה	4	4		5	5
חט"ב	ט'	אנגלית	4	4		5	5
חט"ב	ט'	תנ"ך ומורשת[16]	2	2		2	2
חט"ב	ט'	טבע ומדעים	5	5		5	5
חט"ב	ט'	אזרחות	2	2		2	2
חט"ב	ט'	היסטוריה	2	2		2	2
חט"ב	ט'	גיאוגרפיה	2	2		2	2
חט"ב	ט'	לימודי החברה (כישורי חיים)	1	1		1	1
חט"ב	ט'	חינוך גופני ואומנות	2	2		2	2
חט"ב	ט'	תוספת על פי צורכי ביה"ס תוך התמקדות במיומנויות היסוד	3.3	5		2	2
חט"ב	ט'	ערבית / צרפתית	1.5	1.5			
חט"ב	ט'	מקצועות בחירה	0.6	0.6		0.66	0.66
חט"ב	ט'	סה"כ	33.4	35.1		37.66	37.66

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך חוזרי מנכ"ל משה"ח.

נספח ג': נתונים לגבי המצב דה-פקטו במערכת החינוך מתוך נתונים שפורסמו בעיתונות

טבלה 15: מקצועות הבחירה בחלוקה לאשכולות

מדעים	אומנויות	טכנו בגרות	טכנו ותעודה מקצועית	שפות	תוכניות מיוחדות
ביולוגיה -3	אמנות הקולנוע -5	אומנות -5	אדריכלות ועצוב פנים -3	אידיש -5	גאוגרפיה -5
ביולוגיה -5	מוסיקה -5	אופטיקה יישומית -5	אדריכלות ועצוב פנים -5	אמהרית -5	חוק ומשפט -5
חקלאות -5	מחול -5	אמנות שימושית - 5	אוטו-טק מערכות ממוחשבות-3	סינית -5	חנוך גופני -5
כימיה -5	תאטרון -5	הפקות בתקשורת -3	אוטו-טק מערכות ממוחשבות-5	ספרדית -5	למודי ארץ ישראל -5
מדע וטכנולוגיה לכל -5	תקשורת)בנתיב העיוני-5	הפקות בתקשורת -5	אומניות הבשול המלונאי-3	ערבית לבי'ס יהודי -5	מדעי החברה -5
מדעי כדור הארץ -5		השפעה ויוזמה חברתית -3	אומניות הבשול המלונאי-5	פורטוגזית -5	מחשבת ישראל לבי"ס דתי-5
מדעי לימודי הסביבה -5		חשבונאות -5	אלקטרוניקה ומחשבים -5	פרסית -5	מחשבת ישראל לבי"ס כללי-5
פיסיקה -5		טכנולוגיה מוכללת -3	אפייה מלונאית -3	צרפתית -5	פילוסופיה -5
		טכנולוגיה מוכללת -5	אפייה מלונאית -5	רוסית -5	תושבע'פ ומשפט עברי -5
		טלוויזיה וקולנוע - 3	בקרת מכונות -5	תולדות הערבים והאיסלם-5	

מדעים	אומנויות	טכנו בגרות	טכנו ותעודה מקצועית	שפות	תוכניות מיוחדות
		טלוויזיה וקולנוע - 5	הנדסת אוטוטק -5	תקשורת בינלאומית באנגלית-5	
		ימאות וספינות -5	טכנולוגית בנייה - 5		
		יסודות בעיצוב שיער -5	ישומי אוטוטק -3		
		ישומים בביוטכנולוגיה-3	ישומי אוטוטק -5		
		ישומים בביוטכנולוגיה-5	מדעי הבריאות -5		
		מדע חישובי -5	מדעי התזונה -5		
		מדעי ההנדסה -5	מדעי תחבורה מתקדמת -5		
		מדעי הים -5	מידע ונתונים -5		
		מדעי המחשב -3	מנהל תיירותי -3		
		מדעי המחשב -5	מערכות אלקטרוניות -3		
		מכטרוניקה -3	מערכות אלקטרוניות -5		
		מכטרוניקה -5	מערכות חשמל -5		
		מכניקה הנדסית - 5	מערכות מכונאות רכב -3		
		מנהיגות ויזמות -5	מערכות מכונאות רכב -5		

מדעים	אומנויות	טכנו בגרות	טכנו ותעודה מקצועית	שפות	תוכניות מיוחדות
		מנהל וכלכלה -5	מערכות פקוד ובקרה -3		
		מערכות ביוטכנולוגיה -5	מערכות פקוד ובקרה -5		
		מערכות ניהול מידע וידע-5	מערכות רכב -3		
		מערכות תעופה -3	מערכות רכב -5		
		מערכות תעופה -5	מערכות רפואיות - 5		
		מערכות תקשוב - 5	מערכות תיב"מ -3		
		ניהול הייצור -3	מערכות תיב"מ -5		
		ניהול הייצור -5	ניהול מלונאי -3		
		ניהול התפעול -5	ניתוח נתונים -5		
		ניהול משאבי אנוש -3	תחזוקת מערכות מכניות-3		
		ניהול משאבי אנוש -5	תחזוקת מערכות מכניות-5		
		עיצוב וטיפוח החן -3	תיירות -5		
		עיצוב וטיפוח החן -5	תכנון הנדסי של מבנים-3		
		עצוב -3	תכנון הנדסי של מבנים-5		

מדעים	אומנויות	טכנו בגרות	טכנו ותעודה מקצועית	שפות	תוכניות מיוחדות
		עצוב -5			
		עצוב אופנה -5			
		פסיכולוגיה התפתחותית-5			
		צלום -3			
		צלום -5			
		רישומי פעילויות בחינוך-3			
		רישומי פעילויות בחינוך-5			
		שווק וקדום מכירות -3			
		שווק וקדום מכירות -5			
		תחזוקת מערכות סלולרי-5			
		תכנון ותכנות מערכות -3			
		תכנון ותכנות מערכות -5			
		תקשורת וחברה - 5			
		תרמודינמיקה טכנית -5			
		תשתיות מחשוב ותקשוב -3			
		תשתיות מחשוב ותקשוב -5			

מקור: עיבוד של מוסד שמואל נאמן לנתונים מתוך אתר משה"ח.



neaman.org.il

חינוך

מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית | קרית הטכניון,
חיפה 3200003 | טל. 04-8292329 | info@neaman.org.il