

תוכניות מדיניות בתחום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה

מחקר משווה

כיצד מתעצבת מדיניות חינוך לדמוקרטיה במדינות בעולם? האם האתגרים שמדינות שונות מתמודדות עימם בהקשר זה דומים במהותם? והאם ניתן ללמוד ממדינות אחרות על צעדי מדיניות שנכון לאמץ, או לחלופין נכון דווקא להימנע מהם, כדי לקדם מדיניות חינוך לדמוקרטיה בת קיימא בישראל?

תמי הופמן | מיטל ברון

מחקר
מדיניות
180





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

**תוכניות מדיניות
בתחום החינוך האזרחי
והחינוך לדמוקרטיה**

מחקר מדיניות 180

מחקר משווה

תמי הופמן | מיטל ברון

נובמבר 2023

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-437-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2023
נדפס בישראל, תשפ"ד/2023

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
13	מבוא
16	פרק 1. רקע תאורטי והיסטורי: חינוך לדמוקרטיה – המלכודת של שיח המדיניות ואתגר היישום
23	פרק 2. חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה: ספרות המחקר במבט משווה
26	פרק 3. מודל הניתוח
32	פרק 4. תוכניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה במדינות הנסקרות
64	פרק 5. מה אפשר ללמוד מהמדינות בעולם לצורך קידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל
68	פרק 6. המלצות מדיניות
74	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

מחקרים משווים מהשנים האחרונות הדנים בהקשרים הלאומיים, החברתיים והפוליטיים המעצבים את מערכת החינוך ואת מדיניות החינוך האזרחי לדמוקרטיה מלמדים כי הצרכים או המניעים לחינוך אזרחי בעולם משתנים בעיקר בהתאם להקשר המקומי ולצרכים הלאומיים של כל מדינה. בעוד מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה יכולה להשפיע באופן חיובי על יציבותה של הדמוקרטיה בחברה ועל התפתחותה, יש חשש לפערים בין המדיניות לבין יישומה, ובמקרה כזה המדיניות לא תמנע קידום של ערכים שהם במהותם אנטי־דמוקרטיים.

מחקר זה מסרטט את האפשרויות והאתגרים הטמונים בקידום מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה באמצעות מבט משווה בין חמש מדינות: נורווגיה, מחוז אונטריו בקנדה, גרמניה, ארצות הברית והונגריה. מקרי המבחן נותחו באמצעות מודל שנקרא "חשיבה מכלולית" (assemblage thinking) או "מכלול מדיניות" (policy assemblage), המאפשר להתבונן בתופעה בהקשר של הזיקות שבתוכה, בלא קשר למספר המקרים המרכיבים אותה או למהותם הנפרדת. למודל זה שלושה עקרונות מרכזיים לניתוח: הבנת אופי האינטראקציות בין רכיבי מדיניות שונים שבדרך כלל נדונים בנפרד; ניתוח האופן שבו נוצרים הקשרים בין רכיבי המדיניות, והשפעתם על המדיניות, על הפרט ועל החברה; ותשומת לב להקשרים פוליטיים, חברתיים ומדינתיים ולמרחב והקשרו במובן של יחסי כוחות ומאבק.

המחקר התבסס על נתונים ומסמכים ראשוניים ומשניים הגלויים ונגישים לציבור הרחב משלושה סוגים: (1) מסמכים מתוך אתרים של משרדי החינוך בכל מדינה, הכוללים מסמכי מדיניות, ניירות חקיקה ותוכניות לימודים; (2) דוחות של ארגונים בינלאומיים, כגון האיחוד האירופי, OECD והא"ם; (3) מחקרים אקדמיים ודוחות הערכה העוסקים בתוכניות חינוך לדמוקרטיה ובמדיניות חינוך לדמוקרטיה ברמת המדינות. כמו כן, כדי להציב את מדיניות החינוך לדמוקרטיה של כל אחת מהמדינות הנדגמות בהקשר של התרבות הפוליטית בה, נעזרנו בשני מדדים בינלאומיים מוכרים ומקובלים:

- מדד הדמוקרטיה של המגזין אקונומיסט לשנת 2020 המדרג 167 מדינות ברחבי העולם על פי 60 קטגוריות.
- מדד מיפקס (MIPEX – Migrant Policy Index) לשנת 2019 הבודק מדיניות כלפי מהגרים ב־52 מדינות בתחומים רבים, בהם חינוך.

ממצאים עיקריים

(1) חמש המדינות שנבחרו כמקרי מבחן מתארות יחד מנעד של דרכי התמודדות של מערכת חינוך ציבורית עם קידום נושא החינוך לדמוקרטיה. כל מדינה מתמודדת בדרכה עם דילמות וקשיים הקשורים לחינוך אזרחי. כל אחת מציגה מודל שונה, אך ההשוואה ביניהן מסרטטת מנעד של מחויבות חינוכית לעקרונות הדמוקרטיה הליברלית. בקוטב האחד של הרצף נמצאות מדינות שבהן מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה מבטאת את חשיבות הנושא בעיני מקבלי החלטות ועשויה לשמש בלם למגמות פופוליסטיות (כמו למשל בנורווגיה). בקוטב האחר הדמוקרטיה מקודמת רק על פני השטח. המדיניות המוצהרת משמשת מעטפת בלבד או חותמת גומי ואינה מתמודדת באופן מהותי עם אתגרי הפופוליזם (כמו למשל בהונגריה ובדוגמאות אחדות מארצות הברית).

(2) בחינת המדינות שנסקרו מלמדת כי יש שוני ביניהן, וגם בין לבין ישראל. עם זאת, אפשר לאתר קווים משותפים בכל תיאורי המדיניות בכל הקשור לשאלות היסוד ולאתגרים, גם אם הם באים לידי ביטוי בצורות שונות:

- **אי־נחת** מתהליכי המדיניות ומהיישום של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ממגוון סיבות. תחושת האי־נחת מלווה את העוסקים בתחומים אלו בכל המדינות – אם בשל ההיקף של מהלכי המדיניות ואם בשל התכנים.
- **פערי יישום** מובהקים בין המדיניות (תהא אשר תהא) לבין היישום בפועל. בכל המדינות הפערים קשורים בהכשרת המורים ובתרבות הפוליטית במדינה.
- **הכשרת המורים ומעמדם** הם חלק בלתי נפרד מהנושא – חינוך לדמוקרטיה מתחיל בכיתה במפגש בין מורה לתלמידים. הפערים באים לידי ביטוי בכל המדינות: הכשרה במקצועות מסוימים בלבד, דגש על ידע ולא על מיומנויות, והיעדר תשומת לב לטיפוח העמדות הדמוקרטיות והאזרחיות של המורה.
- **חשש מפוליטיזציה** של העיסוק בחינוך אזרחי ובחינוך לדמוקרטיה רווח בכל המדינות, אף שיש הבדלים בהתמודדות איתו. הניסיון להציג נושאים אלו כניטרליים מאפיין, בצורות שונות, את כל המדינות.
- כל המדינות גם מנסות, בצורות שונות, למצוא את השילוב הראוי של חינוך אזרחי איכותי ויעיל עם **מדיניות של סטנדרטים**.

המלצות מדיניות

מסגרת־על להמלצות היא התוויית תוכנית חומש בנושא מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה שתשלב את תמהיל ההמלצות ותגייס אליה שותפים רלוונטיים (מערכת החינוך, גופים ממשלתיים, בעלויות חינוך, ארגוני חברה אזרחית, מכללות להכשרת מורים, מנהלים, גופי תוכן ופדגוגיה).

א. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

במטרה לחזק את המחויבות הלאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה בכלל מגזרי החינוך בישראל, כל דיון בה צריך להתאים לכל מגזרי החינוך ולהתגבר על החסמים העיקריים על פי המאפיינים הייחודיים לכל מגזר בנפרד.

מצב הדמוקרטיה – המלצות כלליות

- ייצור רשת מתואמת של שותפים המקדמים חינוך לדמוקרטיה על פי מהלך אסטרטגי ארוך טווח במשרד החינוך ובשיתוף ארגוני חברה אזרחית לפי מודל הסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (bpb) בגרמניה.
- הירתמות של משרדי הממשלה – בהם משרד התקשורת, משרד התרבות והספורט ומשרד הרווחה – ליצירת מעטפת ציבורית וחברתית לשם חיזוק המחויבות לתרבות דמוקרטית מעבר למערכת הבית ספרית.

עיגון במסמכי חקיקה ומדיניות בתחום החינוך

- תיקון של סעיף המטרות (סעיף 2) לחוק חינוך ממלכתי (1953). כך שיעגן באופן ברור את מחויבות החינוך הממלכתי לטיפול בוגר בעל מודעות אזרחית ודמוקרטית (בדומה לחוקה בנורווגיה), מתוך הכרה בשוני הדתי, התרבותי והלאומי בין הקבוצות בחברה.
- הקמת מועצה מייעצת לחינוך הערבי במשרד החינוך, כמתחייב בתקנות חינוך ממלכתי (התשנ"ו-1996) וכחלק מהתהליך להקמת מינהל עצמאי.
- כתיבה ופרסום של חוזר מנכ"ל הוראת קבע ייעודי לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בכלל המערכת.
- הרחבת הפעולות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במסגרת משרדי ממשלה אחרים: משרד התרבות, המשרד לשוויון חברתי, משרד התקשורת, משרד המדע והמשרד לאיכות הסביבה. בכל אחד ממשרדים אלו ראוי להוסיף לחקיקה הקיימת סעיפים או היבטים הקשורים במערכת החינוך ובכך לייצר מהלך משותף כלל-ממשלתי לקידום מגוון היבטים של חינוך לדמוקרטיה.

ב. זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות

תוכן ומרחבי פעולה (סדירויות)

- ייסוד שולחן עגול של אנשי מקצוע ממשרד החינוך, מארגוני החברה האזרחית ומהאקדמיה שמטרתו להקים ועדות היגוי לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה על פי מגזרי החינוך והקהילות. ועדות ההיגוי יכללו נציגים

מהאוכלוסיות של מגזרי החינוך והקהילות הרלוונטיות, יתרגמו את תוכנית החומש בנושא מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה למהלכי פעולה המותאמים לקבוצות ויפעלו בתיאום במסגרת כנס שנתי למעקב אחר יישום והטמעה של הנושאים ולזיהוי מוקדם של חסמים.

- קידום מהלכים ליצירת מחויבות ממשלתית לתהליך היישום וההטמעה של המתווה החדש להכשרה להוראה של המל"ג (יישומו החל בשנת התשפ"ב), בהובלת האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך ובשיתוף נציגי אקדמיה ממוסדות להכשרת מורים. על פי המתווה ישולבו לראשונה בלימודי החינוך תכנים מחייבים כמו חינוך אזרחי; חיים משותפים בחברה רב־תרבותית; תרבות, מסורת ומורשת עם; טיפוח ערכים דמוקרטיים.

- שילוב מרכיבי תוכן המקדמים מיומנויות של אוריינות דיגיטלית וחשיבה ביקורתית בהקשר של חינוך לדמוקרטיה בתוכנית הלימודים שיזם משרד המדע והטכנולוגיה.

- מיפוי מקיף של תוכניות הליבה במגזרים השונים בהובלת לשכת המדען הראשי במשרד החינוך כדי לאתר את הרכיבים הקיימים המקדמים את רכיבי החינוך לדמוקרטיה ולהצביע על הרכיבים החסרים.

- מיפוי מקיף במשרד החינוך של תוכני חינוך על פי שלבי גיל בארגונים ובעמותות בכל המגזרים הפועלים במערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית.

- הנעת תהליכים להטמעת מרחבי פעולה לקידום חינוך לדמוקרטיה על ידי רשויות מקומיות ובעלויות חינוך בתחומי הפעולה שלהן ובהתאמה לקבוצות השונות בחברה הישראלית.

החינוך לדמוקרטיה הוא תחום דעת פדגוגי שיש לו חלק חשוב בתהליכי החינוך האזרחי, וקובעי מדיניות במגוון רחב של תחומים וחוקרים במדינות רבות עוסקים בו.¹ במחקר זה אנו דנות במושג "חינוך לדמוקרטיה" כרכיב בתוך מושג רחב יותר, שבספרות המחקר נקרא "חינוך אזרחי" (civic education). בשונה מחינוך לאזרחות, שהוא תחום הדעת ומקצוע האזרחות הנלמד בתיכון, חינוך אזרחי משלב ידע, מיומנויות וערכים הנדרשים לכל אזרח והנלמדים מהגן ועד התיכון. מושג זה טומן בחובו הן את ההיבטים הפרטיקולריים של זהות התלמידים והן את ההיבטים האוניברסליים שלה; החינוך לדמוקרטיה הוא הרכיב המתייחס להיבטים האוניברסליים (הופמן, 2020). המחקר בנושא החינוך האזרחי מגוון ועוסק בפדגוגיות ובפרקטיקות להנחלתו (שפיגל כהן, 2015; דרמוני שרביט, 2016; 2019; 2011; Youniss, 2011; Cohen, 2019; Kahne and Westheimer, 2003), בשאלות של מדיניות והטמעתה, ובשנים האחרונות גם בפער ההולך וגדל בין הערכים שבבסיסן של התוכניות לחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ובין התרבות הפוליטית והחברתית בשנות ה־2000 (Banks, 2017; Fay and Levinson, 2017; Westheimer, 2019), שלעיתים חותרת תחת ערכים אלו. בישראל הנושא נחקר בעיקר בהקשר של לימודי האזרחות (טסלר, 2005; כהן, 2015) ובהקשר של פרקטיקות פדגוגיות של חינוך לדמוקרטיה וחינוך לחיים משותפים (כהן והרמן, 2015; קרמניצר ופוקס, 2015; שפיגל כהן, 2015; חסאן, 2016; הופמן, 2020). חלק קטן ממחקר זה עוסק בתהליכים לעיצוב מדיניות בנושא החינוך האזרחי שלא בהקשר של מקצוע האזרחות.

בחינת תהליכי העיצוב של מדיניות לקידום והטמעה של חינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך בישראל מעלה כי בשנות קיומה נקטה המדינה שני מהלכים אסטרטגיים נרחבים לתכנון מדיניות חינוך לדמוקרטיה. את המהלך הראשון יזם שר החינוך יצחק נבון בשנות ה־80, ובמסגרתו נכתב חוזר מנכ"ל הוראת קבע, שעניינו קידום חינוך לדמוקרטיה בכלל המערכת ולכל הגילים. חוזר זה בוטל שנים אחדות לאחר כתיבתו, ומאז ועד היום לא נכתב חוזר דומה (הופמן וברון, 2020).²

1 לסקירה מקיפה בנושא זה ראו Vinnakota, 2019.

2 משרד החינוך והתרבות, חוזר מנכ"ל, חוזר מיוחד, ה, "החינוך לדמוקרטיה", 1985. עם זאת, בעקבות ועדת ההיגוי שהקימה שרת החינוך יפעת שאשא-ביטון ב־2022 נכתב חוזר הוראת קבע בנושאים משיקים – חיים בשותפות ומניעת גזענות.

בשנות ה־90 יזם שר החינוך אמנון רובינשטיין את המהלך השני – הקמת ועדה מקצועית בראשות הפרופ' מרדכי קרמניצר. הוועדה פרסמה בשנת 1996 את הדוח "להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל" ובו פירוט של מהלך אסטרטגי ארוך טווח להטמעת חינוך לדמוקרטיה בכלל המערכת ובכל שכבות הגיל. אומנם רשמית משרד החינוך אימץ את הדוח, אך בפועל המלצותיו יושמו רק באופן חלקי. מלבד שני מהלכים מערכתיים אלו, לאורך השנים לא היה במערכת החינוך הישראלית מהלך סדור של עיצוב מדיניות לחינוך לדמוקרטיה. בשל כך, ולנוכח חסמים ממגוון סוגים – למשל חסם תקציבי וחסם פוליטי – תחום החינוך לדמוקרטיה אינו מפותח כלל בתוכניות הלימודים (הופמן, 2020).

בשנת 2020 התקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה כנס הדמוקרטיה השנתי על שם ירון אזרחי, ובו הוצג מסמך עקרונות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה שכתבה קבוצת מומחים (הופמן וקבוצת מומחים, 2020). מטרת המסמך הייתה לעדכן את ההמלצות לצורך קידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל ולהתאימן למאה ה־21. במסמך הוגדרו העוגנים הנדרשים כדי לקיים חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בני קיימא ובעלי השפעה החסרים היום במערכת החינוך בישראל.

המבט המשווה שבבסיס מחקר זה יכול לספק לקובעי המדיניות דוגמאות עכשוויות למהלכים שנכון לאמץ ולהטמיע, וכן למהלכים שנכון להישמר מהם, בבואם לסרטט ולאמץ מדיניות קוהרנטית של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. המחקר בוחן אפוא דוגמאות לעיצוב מדיניות חינוך לדמוקרטיה בחמש מדינות: נורווגיה, מחוז אונטריו בקנדה, גרמניה, ארצות הברית והונגריה. ארבע המדינות הראשונות הן דוגמאות מקובלות להשוואה במחקר החינוך בהקשר של מדיניות חינוך נאו־ליברלית. לעומת זאת, הונגריה מתמודדת עם תהליכים ואתגרים פופוליסטיים המערערים את יציבותה כדמוקרטיה. מציאות זו מאפיינת מדינות רבות בעולם, בהן גם ישראל. יש עוד מדינות רבות שאפשר להשוות אליהן, ואולם המדינות הנדונות כאן מבטאות מנעד של מקרי מבחן למדיניות חינוך לדמוקרטיה. הן ממוקמות על רצף על פי שני מדדים בינלאומיים – מדד הדמוקרטיה של המגזין אוקנומיסט ומדד מיפקס (MIPEX) – המלמדים

על האיכות והיציבות של הדמוקרטיה בכל מדינה.³ בחינת המדיניות במדינות אלו מתבססת על רכיבים שספרות המחקר בכלל ומסמך העקרונות שהוזכר לעיל בפרט רואים בהם הכרחיים בחינוך לדמוקרטיה. רכיבים אלו הם התכנים של תוכניות לימוד ייעודיות, של מסמכי חקיקה ושל מדיניות להכשרת מורים, והם יפורטו בהרחבה להלן.

שני היבטים יידונו במחקר זה: האחד, האופן שבו נושא החינוך לדמוקרטיה הוא זירת מדיניות; האחר, הדרכים להטמעה ולהנחלה של החינוך לדמוקרטיה במערכת חינוך ציבורית במאה ה־21. כל אחת מן המדינות שנדגמו מציגה מודל שונה למדיניות חינוך לדמוקרטיה, המתקיים במסגרת תרבות פוליטית מובחנת, וכל אחת מהן היא דוגמה ליחסי גומלין שונים בין רכיבי החינוך לדמוקרטיה ובכך יוצרת תמונת מדיניות ייחודית. יחד מקרי המבחן מסרטטים מנעד של דרכים שבהן מערכת חינוך ציבורית מקדמת את החינוך לדמוקרטיה. בקוטב אחד של המנעד מצויות מדינות שמדיניות החינוך לאזרחות ולדמוקרטיה בהן מבטאת את החשיבות הרבה שמקבלי ההחלטות מעניקים לנושא, והיא בעלת פוטנציאל היתכנות משמעותי ואף עשויה לשמש בלם למגמות פופוליסטיות. בקוטב האחר מצויות מדינות שהמדיניות בהן משמשת מענה־דמה לדרישה (שמקורה בציבור או בגורם מחוץ למדינה) לתוכניות לקידום חינוך לאזרחות ולדמוקרטיה, אך למדיניות אין כוח יישום אמיתי. במדינות אלו המדיניות המוצהרת משמשת מעטפת או חותמת גומי בלבד, ואינה מתמודדת באופן מהותי עם אתגרי הפופוליזם. בכל המקרים התרבות הפוליטית משפיעה על מיקומה של המדינה במנעד המתואר וממלאת תפקיד חשוב במכלול המדיניות.

3 אומנם לשימוש במדדים מסוג זה יש מגבלות, אולם ציון המדדים הללו משמש נקודת בוחן לממשקים הקיימים בין מדיניות החינוך לבין יציבותה של הדמוקרטיה והמחויבות הלאומית אליה.

פרק 1

רקע תאורטי והיסטורי: חינוך לדמוקרטיה - המלכודת של שיח המדיניות ואתגר היישום

1.1. חינוך לדמוקרטיה במערכת חינוך ציבורית

הופעתה של מערכת החינוך המדינתית הציבורית באירופה במאות ה־18-19 הביאה עימה את העיסוק בשאלות הקשורות באחריות לחינוך, בפיקוח עליו ובשאלות על תכנים ראויים ועל מטרות. ההתפתחות של מערכות החינוך הציבוריות לא הייתה זהה במערב אירופה ובצפון אמריקה (Aldrich, 1996; Green, 1990; 2006), אבל הקו המחבר ביניהן הוא הדיון החברתי והפוליטי במטרות החינוך, בסמכות לחנך ובפיקוח האפשרי על המערכת ועל העוסקים במלאכה, קרי הצוותים החינוכיים. לא הרצון לקדם דמוקרטיה אלא תהליכים כלכליים, ומאוחר יותר תהליכים לבניית מדינות הלאום (Green, 1990), הם שעוררו את הצורך ביצירת מערכת חינוך ציבורית (גלנר, 2021). ואולם עם הזמן התגבשה ההבנה שלמערכת החינוך הציבורית יש תפקיד חשוב בתחום זה, ומאמצע המאה ה־20 רווחת ההכרה בחשיבותה בקידום הדמוקרטיה ובשמירה עליה, אולם הדעות חלוקות בעניין הדרך לביצוע (Reid, 2005): כיצד מקדמים את הדמוקרטיה במערכת החינוך הציבורית? ויותר מכך, האם באמת מערכת חינוך ציבורית שמטמיעה חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה תורמת לקידום התרבות הדמוקרטית במדינה? המחקר הזה מבקש לדון בשאלות אלו באמצעות דיון במקרי המבחן בהשוואה לישראל.

מבחינה היסטורית, הקמת בתי הספר הציבוריים מילאה תפקיד חשוב בהיווצרות המאפיינים הדרושים לחיים משותפים בקהילות מגוונות, שכן בני נוער מרקע חברתי, תרבותי וכלכלי שונה למדו באותו מוסד חינוכי. האינטגרציה נתפסה כדרך אידיאלית להשגת גיוון כחלק מדמוקרטיה (Jefferson, Reid, 2005; Gutierrez, and Silverstein, 2018). התפיסה הרווחת הייתה שהגישה של חינוך לכול תאפשר לכל הילדים לרכוש ידע ואמצעים לפיתוח מיומנויות אורייניות וגם תקטין את הפער בין המעמדות החברתיים (Hyttén, 2017). זאת ועוד,

כאשר במערכות החינוך גדל שיעור האוכלוסייה שסיימה חינוך יסודי, החינוך סיפק בסיס לתמיכה בדמוקרטיה, והיה בכוחו לחזק את היסודות והערכים הדמוקרטיים בחברה באמצעות השכלה (Apergis, 2018). מגמות מקרו בתהליכי מדיניות החינוך ב־200 השנים האחרונות (וולנסקי, 2021) משפיעות, באופן ישיר ועקיף, על מימוש המטרות המצוינות לעיל – ידע, אוריינות והקטנת הפער. מדינות הרווחה שקמו לאחר מלחמת העולם השנייה ראו בחינוך הציבורי משאב שהמדינה צריכה לפקח עליו, לעצב ולממן כחלק מהאתוס הממלכתי (statism). בסוף שנות ה־80 של המאה ה־20 החל במדינות רבות מעבר מתפיסה זו למדיניות חינוך נאו־ליברלית, המתאפיינת בצעדי הפרטה, בדגש על טיפוחו של היחיד ועל מיצוי של יכולותיו וכישוריו. מהלכים אלו החלישו לעיתים את מחויבותה של המדינה לקידום חינוך ציבורי בר קיימא ושווה באיכותו לכול (Apple, 2006; Ball, 2013).

סוגיה זו היא נושא מתפתח במחקר והיא מעוררת שאלות ודיונים, בעיקר בעניין ההשפעה של מאפייני מדיניות החינוך הנאו־ליברלית על מטרות החינוך בכלל ועל מטרות החינוך לדמוקרטיה בפרט, וכן על האפשרות ליישם אותן באופן יעיל, נרחב וארוך טווח (Riddle and Apple, 2019).

1.2. ההשפעה של מדיניות חינוך נאו־ליברלית על חינוך לדמוקרטיה

התפיסה הנאו־ליברלית בחינוך מתאפיינת במדיניות המעודדת בחירה ובידול בחינוך המאורגן, בדרך כלל על בסיס מעמד חברתי־כלכלי, אתניות ודת (Whitty, Power, and Halpin, 1998; Thomson, 2001). היעד המרכזי הוא להעמיד במוקד מדיניות החינוך את זכותם האינדיבידואלית של אנשים לבחור בין בתי ספר המציעים גיוון וייחודיות וליצור תנאים המאפשרים לכל תלמיד ותלמידה למצות באופן מיטבי את כישוריהם. תפיסה זו צמחה כאמור בשנות ה־80 של המאה ה־20 במדינות מערביות רבות, והיא חותרת תחת העיקרון של חינוך כטובין ציבורי שהמדינה אחראית להפצה איכותית ושוויונית שלו –

עיקרון המאפיין מדיניות חינוך סוציאלי-דמוקרטית. בישראל מדיניות זו החלה להתגבש בשנות ה־90 של המאה ה־20 ואומצה באופן מלא בשנות ה־2000.⁴

דוגמה לשינוי בתפיסה אפשר לראות במערכת החינוך בישראל כבר בשנות ה־90 של המאה ה־20 בהטמעת תהליכים שאפשרו להורים לבחור את בתי הספר בלי קשר לאזורי הרישום; תל אביב הייתה החלוצה בכך. את תהליך השינוי ליוותה ועדה בראשות הפרופ' דן ענבר, שביקשה להבין את המשמעות וההשלכות של תהליכי הבחירה. בצד החשיבות של הבחירה ושל מעורבות ההורים בחינוך ילדיהם, הוועדה הדגישה כי תנאי מקדים לתהליכי בחירה איכותיים בחינוך ("בחירה אמיתית") הוא בדיקה של נקודות הפתיחה של המוסדות: בתי ספר מוחלשים לא יוכלו להתחרות בבתי ספר שכבר בראשית התהליך נחשבו לבתי ספר חזקים. לפיכך ההמלצה הייתה לקדם את תהליך השינוי, אבל קודם לכן להשקיע בבתי הספר המוחלשים כדי לייצר נקודת פתיחה טובה יותר (דוח ועדת ענבר, 1994). הוועדה הוסיפה שהתעלמות מהמלצה זו עלולה להביא למצב שבו בתי ספר חזקים מתחזקים עוד יותר ואף נהנים מהיתרונות של התחרות בחינוך, ולעומת זאת בתי ספר מוחלשים נחלשים אף יותר ואינם יכולים להתחרות באמת בבתי הספר החזקים. וכך אכן אירע. המדינה לא ראתה את עצמה אחראית לצמצום הפערים בנקודות הפתיחה של בתי הספר והשאירה את האחריות לשלטון המקומי.⁵

המגמות שצמחו תחת התפיסה הנאו־ליברלית בחינוך היו קביעת סטנדרטים לימודיים אחידים וגבוהים לכלל התלמידים; הכנה של התלמידים לעולם התעסוקה בעתיד על ידי פיתוח מיומנויות תעסוקה ויצירת הון אנושי; העברת האחריות מהגוף המושל לגופים הפועלים בשוק מעין פרטי (quasi-market) – למשל קרנות, עמותות חברה אזרחית וארגונים עסקיים חברתיים

4 כהונתה של שרת החינוך לימור ליבנת (2001–2006) מסמנת את המעבר למדיניות חינוך נאו־ליברלית המבוססת על סטנדרטים להישגים ומדדי ביצוע של המערכת, ומדיניות זו באה לידי ביטוי בוועדת דוברת (2003–2005). מאז ועד היום זוהי מדיניות החינוך המובילה במערכת החינוך.

5 הבחירה המבוקרת בתל אביב התקיימה עד שנות ה־2000. בסיומו של שלב זה היה ברור שבתי ספר חזקים התחזקו ונהיו למבוקשים מאוד ולכן גם סלקטיביים באופן יחסי. על בעיה זו ראו היימן ושפירא (2003), הטוענים שזו אכן בעיה שלא נפתרה, ויש לדון בה בדיעבד, ושלחלמידיים בדרום תל אביב שבחרו להישאר בבתי הספר הקרובים לאזור מגוריהם נותרו אפשרויות מצומצמות יותר ומשום כך גם ההישגים שלהם היו מצומצמים.

במגזר השלישי, שמפיצים תוכניות לימודים מובנות הנוטלות את האוטונומיה מהצוותים החינוכיים בבתי הספר ומקדמות את התפיסות של קובעי המדיניות (Bales, 2006; Addi-Racah and Gavish, 2010). במסגרת רפורמות במערכת החינוך הפועלות ברוח זו, תפקיד המדינה נעשה רגולטורי בעיקרו: קביעת מטרות החינוך, חקיקה, בניית תוכניות לימוד, תקצוב וקביעת סטנדרטים מערכתיים (MacEwan, 2005; Apple, 2006; Volansky, 2007; Yonah et al., 2008), ואילו שיקולים אתיים וערכיים שבבסיס החינוך לדמוקרטיה נדחקים מפני שיקולים כלכליים ותעסוקתיים.

אחת התוצאות של תהליכים אלו הייתה דחיקתם של אנשי חינוך מקביעת היעדים החינוכיים ועיצובם, וכתוצאה מכך הם נדרשו לעמוד ביעדים ולהביא להישגים בלא שניתנה להם אוטונומיה ובחירה. דבר זה השפיע כמובן על תהליכי ההוראה והלמידה (נבו, 2009; זוהר, 2013), אך גם על מעמדם של המורים כמחנכים ובעלי סמכות מקצועית בהנחלת ערכים (Addi-Racah, 2015). כך למשל, האוטונומיה הפדגוגית של מורים המעוניינים לקדם תפיסות של צדק חברתי בעזרת פיתוח אוריינות פוליטית ופדגוגיה ביקורתית נפגמה (Guttman, 1999; Hill, 2003).

בתגובה למגמות אלו נטען כי תפקידה של המדינה השתנה, ובמקום לתפקד כממשל (government) היא מתפקדת כגוף מושל (governance), דבר שהוביל להגדרה מחודשת גם של מערכת היחסים בינה לבין החברה והפרטים החיים בה (Ball and Youdell, 2008; Davies and Bansel, 2008; Ball, 2012). המגזר הפרטי והמגזר השלישי החלו להשתתף בקבלת החלטות בתהליכי מדיניות (Katan and Lowenstein, 2009; Williamson, 2014). לתוך מרחב זה נכנסו גופים פרטיים המספקים שירותי חינוך שבעבר סופקו מטעם המדינה – בכמה מגופים אלו אפשר למצוא מעורבות מוגברת של הורים, עמותות מגזר שלישי וגופי מגזר רביעי (דגן-בוזגלו, 2010; Addi-Racah, 2011; Resnik, 2008; Yonah et al., 2008; Racah, 2015).

במדיניות החינוך הנהוגה בישראל מאז שנות ה-2000 אפשר לזהות תהליכי הפרטה (מיכאלי, 2014); הפניית משאבים לעמידה במבחנים בינלאומיים (בלס, 2020); ודגש על מיומנויות לשוק העבודה (איזנברג וזליבנסקי, 2019). בעקבות תהליכים אלו הדיון במדיניות החינוך לדמוקרטיה נעשה מורכב עוד יותר, משום

שמדיניות זו שמה דגש על מיומנויות רכות וערכים שלא תמיד ניתן למדוד אותם באופן אמפירי. כך, העיסוק בחינוך לדמוקרטיה נראה שולי לעומת המטרה של העלאת ההישגים, ויש לכך השפעה ברורה על האקלים התרבותי, הפוליטי והחברתי של דיון זה. כך למשל, רייד (Reid, 2002) כותב על הקשר בין חינוך ככלי בחברת השוק לבין דמוקרטיה לפי הגישה הנאו-ליברלית: השקעה בהון האנושי באמצעות מערכת החינוך הציבורית תורמת באופן מיטבי לשוק העבודה בכך שהיא מכשירה את בוגרי מערכת החינוך להיות מתחרים פוטנציאליים בשוק העבודה. הביקורת על מדיניות חינוך נאו-ליברלית זו, המציבה בבסיסה סטנדרטים אחידים, היא שהמאמצים החינוכיים מופנים כדי לקדם הישגים והכשרה לשוק העבודה, ובכך נפגע קידום של מיומנויות הכרחיות אחרות בחברה דמוקרטית, למשל: יצירתיות, חשיבה ביקורתית ומעורבות חברתית (Westheimer, 2019). דוגמה למורכבות זו היא הניסיון לקדם סטנדרטים להערכת חינוך ערכי בכלל וחינוך לדמוקרטיה בפרט. כלומר, לחבר בין השפה הנאו-ליברלית, המבוססת על סטנדרטים, לבין השפה החינוכית, המבקשת לקדם כישורים הנדרשים לטיפוח חברה דמוקרטית.

1.3 סטנדרטים לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה

האידיאולוגיה הנאו-ליברלית, אשר מבקשת להכפיף את השירותים החברתיים של המדינה להיגיון כלכלי-ניהולי (איילון ואח', 2019), וכן גישות הדוגלות בשקיפות רבה יותר במינהל הציבורי, הן חלק מהתפתחויות רחבות יותר שהביאו לכך שמדינות רבות עושות שימוש במבחנים סטנדרטיים במדיניות החינוך. מאז שנות ה־90 של המאה ה־20 ועד היום גובר השימוש במבחנים סטנדרטיים, מתוך הנחה שבתי הספר צריכים לתת להורים ולממונים דין וחשבון על ההישגים הלימודיים של התלמידים ועל הפערים בהישגים אלו, כלומר למלא את חובת האחריותיות (accountability).

התומכים במדיניות חינוך המבוססת על סטנדרטים מדידים טוענים כי יש לה פוטנציאל של ממש לצמצם אי־שוויון בהשכלה, משום שהיא חושפת פערים לימודיים ומחייבת מורים, בתי ספר ומערכות חינוך לפעול לקידום של תלמידים

מתקשים. המתנגדים מדגישים את תופעות הלוואי שלה וטוענים כי נזקה עולה על תועלתה (שם: 156), למשל בהזנחת היבטים של זהות וחברה, שאינם מדידים ואינם באים לידי ביטוי במקצועות הנחשבים מועדפים בשוק העבודה. הזנחה זו מרחיבה פערים ואינה מקדמת חברה דמוקרטית.

אחת מתופעות הלוואי של הגישה הנאו-ליברלית בהקשר של מדיניות החינוך לדמוקרטיה היא הניסיון לחבר בין סטנדרטים מדידים ובין תהליכי חינוך ארוכי טווח. מרתה נוסבאום מכנה את מדיניות החינוך הנאו-ליברלית "חינוך למטרות רווח" או "חינוך לשם צמיחה כלכלית" ורואה בה תפיסה רזה של האמצעים הדרושים להשגת מטרותיה: "כלכלה חזקה היא אמצעי להשגת תכלית אנושית, ולא תכלית בפני עצמה" (נוסבאום, 2017: 18). גרט בייסטה (Biesta) טוען כי מדיניות חינוך נאו-ליברלית וההסתמכות על סטנדרטים בהערכה של איכות החינוך ובניסיון להביא לשיפור מייצרות שיח המצמצם את השאלה מה נחשב לחינוך ומה חשוב בחינוך. לטענתו, בית הספר הוא בעיה ומוקד לאינחת מתמשכת בקרב מקבלי החלטות, צוותי הוראה, הורים ותלמידים, והדיון באיכות החינוך כמעט שאינו עוסק בשאלות חשובות לקיומה הרציף של חברה דמוקרטית (Biesta, 2019: 657–658). עוד הוא טוען שהמושגים "איכות" ו"מדידת איכות" בעייתיים בכל הקשור לקידום חינוך לדמוקרטיה. למשל, העיסוק בבקרת איכות הכוללת מדדי יעילות ואפקטיביות הוא טכני במהותו ומשמש מדד להערכת תהליכים ותפוקות ואינו עוסק במורכבות ובמהות של תוכן וערכים.

השאלה החשובה וההכרחית לצורך קידום של חינוך לדמוקרטיה היא **מה עושה** תהליך חינוכי ליעיל ואפקטיבי. המדידה וההישגים קובעים מה איכותי, וכשהם העיקר, מה שאינו נמדד נדחק הצידה, במקרה הטוב, או נשחק לגמרי, במקרה הטוב פחות (שם: 659). שאלה זו מעסיקה חוקרים בדמוקרטיות רבות (ראו למשל Riddle and Apple, 2019), ורבים מביעים חשש מהעיסוק הנרחב בחינוך דרך הפרדיגמה העסקית והכלכלית מתוך הדגשה של סטנדרטים ומדידת הישגים, איכות מורים וביצועים (performativity).

מאירה לוינסון דנה גם היא בסטנדרטים בחינוך ומציינת כי מדיניות חינוך זו, וגם מי שמקדמים אותה, כמעט שאינם דנים בשאלה אם סטנדרטים להערכה ולמדידה אכן מקדמים ערכים דמוקרטיים. שאלה זו כמעט שלא נבדקה ולתפיסתה של לוינסון יש להכיר במלכודת מסוימת הטמונה במהלך: סטנדרטים, מדידה והערכה

יכולים בעת ובעונה אחת לקדם ולהאיר ערכים דמוקרטיים וגם לחתור תחתם (Levinson, 2011, 126). למשל, מדידת פעילויות של התנדבות אזרחית מאירה את הערך הדמוקרטי של מעורבות פעילה בקהילה, אך פעילויות אלו אינן נובעות בהכרח מתודעה דמוקרטית אקטיביסטית אלא יכולות להיתפס כפעילות נדרשת מתוקף עמידה בסטנדרטים.⁶ נוסף על כך, דייוויד גילבורן (Gillborn) טוען כי מעבר למלכודת שלוינסון מדברת עליה, חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה הפועלים על פי מדיניות של קביעת סטנדרטים עלולים לשמש תרופת דמה (פלסיבו) לבעיות העמוקות של גזענות, של אפליה חברתית ושל הפנמה של ערכים דמוקרטיים. במקרה כזה, אומנם מדיניות החינוך תציג מסגרות פעולה לקידום חינוך לדמוקרטיה, אך ברמה המהותית ערכים אלו לא יקודמו, אלא אף ינצחו עוולות חברתיות (Gillborn, 2006). ביקורת זו תועלה להלן בפרק 4 בדיון בתוכניות החינוך במדינות השונות ותשמש אבן בוחן ללקחים האפשריים מכל אחת מתוכניות החינוך שיוצגו להלן.

6 בישראל תעודת בגרות חברתית היא תנאי לקבלת תעודת הבגרות. ראו ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2018.

חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה: ספרות המחקר במבט משווה

בעשורים האחרונים פורסמו מחקרים אשר סקרו, ניתחו והעריכו תהליכים, אזורים ולאומיים, של מדיניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה וכן תוכניות מעשיות, גם בהשוואה בינלאומית (טסלר, 2004; 2005; הופמן וברון, 2020; Torney-Purta, Schwille, and Amadeo, 1999; Kahne and Westheimer, 2003; Osler and Starkey, 2006; Schulz et al., 2008; Kerr, 2012). מחקרי מדיניות משווים מהשנים האחרונות דנים בהקשרים הלאומיים, החברתיים והפוליטיים המעצבים את מערכת החינוך ואת מדיניות החינוך האזרחי לדמוקרטיה, והם מלמדים כי הצרכים או המניעים לחינוך אזרחי בעולם משתנים בעיקר בהתאם להקשר המקומי ובהתאם לצרכים הלאומיים של כל מדינה (עבד אל-קאדר, 2020).

מחקרים אלו בדרך כלל משווים בין שתי מדינות בעלות היסטוריה או מאפייני משטר דומים במטרה לבחון את השפעת החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה על יציבותה של הדמוקרטיה ועל התפתחותה. כך למשל, מחקר השווה בין מזרח גרמניה ומערב גרמניה, המייצגות מודל מוצלח של חינוך אזרחי, ובין צ'כיה, שנחשבת לדמוקרטיה חדשה שתפיסת החינוך האזרחי בה אינה מפותחת ולא ממומנת. מטרת המחקר הייתה לבחון מהו תפקידו של החינוך האזרחי בבתי הספר ביצירת מחויבות פוליטית ואוריינות אזרחית בקרב סטודנטים באוניברסיטאות בוגרי מערכת החינוך. המחקר מצא שסטודנטים גרמנים העריכו באופן חיובי את החינוך האזרחי שקיבלו בבתי הספר, ששילב ריבוי דעות ודיונים בנושאים שנויים במחלוקת בכיתה, ולעומתם סטודנטים צ'כים דיווחו על ניטרליות והימנעות מדיונים בנושאים שנויים במחלוקת ועל אקלים בית ספרי אי-פוליטי (Prokschová, 2020). מחקר רחב היקף אחר בחן את ההשערה שלחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה יש השפעה ניכרת על הדמוקרטיה באמצעות בחינת נתונים מ־161 מדינות ברחבי העולם בשנים 1970-2013. ממצאי המחקר הם שלחינוך אכן יש השפעה ניכרת על יציבות הדמוקרטיה במדינה, והוא אף משמש בסיס תמיכה שעשוי לחזק את היסודות החברתיים של ערכים דמוקרטיים באמצעות פדגוגיה המדגישה את החשיבות של לימוד ערכים ליברליים. ממצא

זה עלה בעיקר בחברות המאופיינות בצורך בגיבוש מחודש של מדיניות שלטון לא מדכאת ושוויונית (Apergis, 2018).

מחקרים אחרים השוו בין מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה לבין יישומה בתוכניות הלימודים. כך למשל, מחקר השווה בין ארצות הברית לשוודיה, שתיהן מדינות מערביות שיש בהן תוכניות לימוד המבוססות על סטנדרטים, בניסיון לבחון אם אפשר לחנך לערכי הדמוקרטיה במערכות חינוך המבוססות על סטנדרטיזציה והישגים מדידים. המסקנה הייתה שתוכניות לימודים המבוססות על סטנדרטים מתרכזות בהיבטים של ידע אזרחי, שאפשר למדוד, אך מזניחות את ההיבטים האתיים והערכיים, שקשה לכמת ולמדוד. לפיכך המחקר מסיק שבעידן הנוכחי, שבו גוברות מגמות פופוליסטיות, יש למצוא את הדרך להרחיב את העיסוק בערכים דמוקרטיים שלא על בסיס קביעת סטנדרטים כמותיים (Wahlström, 2020). מחקר אחר ערך השוואה בין ארבע מדינות באירופה – אנגליה, נורווגיה, גרמניה וצרפת – בכל הנוגע לתפיסות של מורים לאזרחות את מדיניות החינוך האזרחי והקשר שלהן ליישום המדיניות במדינות אלו (Osler, 2017).

בצד המחקר האקדמי, הבוחן את יישום מדיניות החינוך הפורמלית, פורסמו דוחות וסקירות מטעם ארגונים וגופי מחקר בינלאומיים, לדוגמה מועצת אירופה ומכון ראנד (Rand), שמטרתם לספק תמונת מצב של החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במדינות השונות ולסייע לשפר את המדיניות ואת תהליכי קבלת ההחלטות לנוכח הממצאים.

בישראל המחקר בנושא בוחן בעיקר חינוך לערכים במסגרת מקצוע האזרחות (ראו למשל, טלשיר, 2005; טסלר, 2005; גייגר, 2009; 2013; פינסון, 2009; 2013; וורמן והרטף, 2019), פרקטיקות של חינוך לחיים משותפים (ראו למשל כהן והרמן, 2015; קרמניצר ופוקס, 2015; שפיגל כהן, 2015; חסאן, 2016; הופמן, 2020) וחינוך אזרחי פוליטי (ראו למשל מיכאלי, 2014; כהן, 2018; גוסקוב, 2020). למרות העיסוק הנרחב בישראל בתחום החינוך האזרחי בדיסציפלינות מגוונות, מעטים מאוד המחקרים הסוקרים את מדיניות החינוך האזרחי לדמוקרטיה במערכת החינוך בהשוואה למדינות העולם (טסלר, 2005; הופמן וברון, 2020). מחקר של ימאמה עבד אל־קאדר (2020) מציג השוואה בין תוכניות לקידום חינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה ולחיים משותפים במדינות שונות, אך אינו

משווה בין תהליכי מדיניות. המחקר המוגש כאן מבקש לענות על החסר בתחום חקר המדיניות בהתחשב במגמות גלובליות עכשוויות כמו עליית הפופוליזם.

אם כן, בעוד מדיניות של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה יכולה להשפיע באופן חיובי על יציבותה של הדמוקרטיה בחברה, קיים גם חשש לפערים בין המדיניות לבין יישומה, ובמקרה כזה המדיניות לא תמנע קידום של ערכים שהם במהותם אנטי־דמוקרטיים (Gillborne, 2006; Aperia, 2018). להלן המחקר ידון בכך דרך הצגת מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במדינות שנבחרו לשמש מקרי מבחן.

מודל הניתוח

מחקר זה מציג לפני קובעי המדיניות חמישה מקרי מבחן במטרה להפיק מהם מסקנות ובעקבותיהן המלצות למדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ולסרטט את האפשרויות והאתגרים הטמונים בקידומה. מקרה אחד אינו דומה למשנהו – בהיבטים אחדים המצב בישראל דומה לכל אחת מהמדינות שנבחרו, ובאחרים הוא נבדל מהן. סוג השלטון והרקע ההיסטורי נבחנו כמעטפת תומכת, או לא, בקידומה של מדיניות חינוך לדמוקרטיה, מתוך הבנה שמערכת חינוך ציבורית משקפת במידה רבה גם את הלכי הרוח בחברה נתונה. לפיכך בהצגת התמונה המשתקפת מהמדיניות מובאים גם ההבדלים בין המדינות.

המחקר שלפניכם עושה שימוש במודל מחקר חדש יחסית בקרב חוקרי מדיניות (Anderson and MacFarlane, 2011; Baker and McGuirk, 2017; Savage, 2020), שנקרא "חשיבה מכלולית" (assemblage thinking) או "מכלול מדיניות" (policy assemblage). מודל זה מאפשר לחוקרים להבין "כיצד המדיניות נעה, משתנה ומתבטאת בהקשרים שונים" (Savage, 2020: 319) ואף לבחון את האופן שבו אפשר לייצר מכלולי מדיניות חדשים המייצרים אפשרויות והשפעות חיוביות יותר מהמדיניות הקיימת (שם: 322). מורכבות התהליכים של מדיניות חינוך בכלל, ובהקשר של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בפרט, מזמינה מבט מכליל על מגוון הרכיבים המסייעים, או המעכבים, לתהליכים לקביעת מדיניות. המוקד של גישה זו הוא התבוננות בתופעה בהקשר של הזיקות שבתוכה, בלא קשר למספר המקרים המרכיבים אותה. במחקר הנוכחי נעשה שימוש בשלושת יסודות הליבה שהציע סאוואג' (שם), שהם מרכזיים מבחינה תאורטית ומושגית בגישה זו.

א. גורמי הנעה חיצוניים ופנימיים. רכיבי המדיניות המשפיעים עליה בתוך מערכת החינוך ומחוצה לה. רכיבים אלו משקפים את הקשר שבין השלם לחלקיו, "ויש להם השלכות ברורות על האופן שבו אפשר להבין תהליכים של הרכבת מדיניות וגם מערכות פוליטיות רחבות יותר ומערכות חברתיות אחרות" (שם: 321). כלומר, אין הכוונה ל"הבנת השלם כסך כל חלקיו", משום שבתצורה זו אפשר לזהות תכונות ומאפיינים רק בעקבות אינטראקציות בין רכיבים, המטשטשות את המאפיינים המתהווים והבלתי תלויים של השלם. גישה מתודולוגית זו מדגישה שגם לאופן הסידור של הרכיבים במדיניות מסוימת יש השפעה

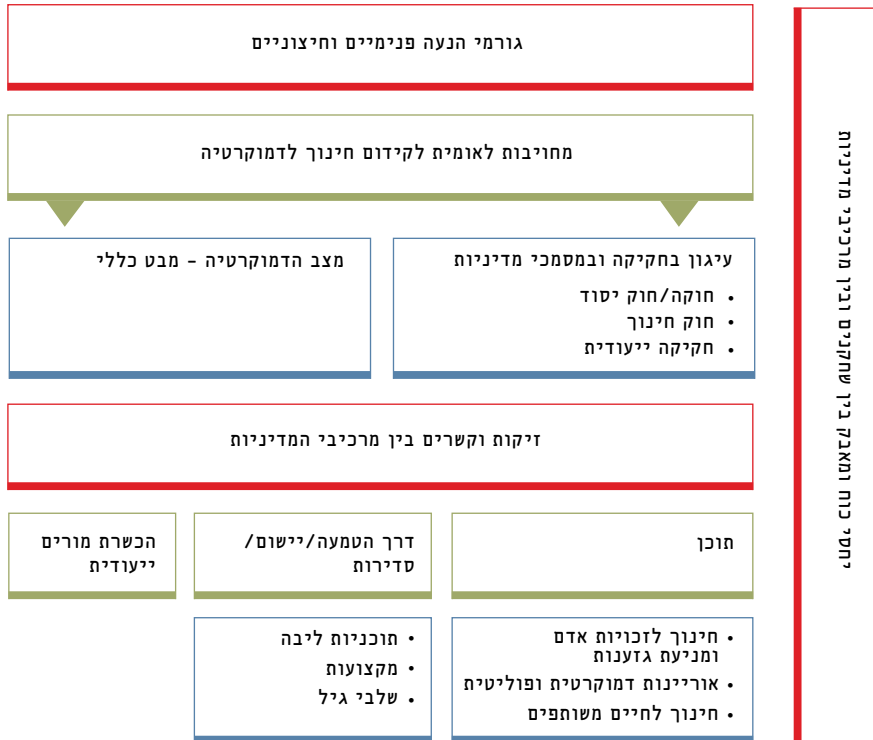
על מאפייניה. ניתוח של מדיניות החינוך לדמוקרטיה במבט בינלאומי משווה במדינות שנבחרו לצורך מחקר זה מתמקד אפוא בהבנת אופי האינטראקציות בין רכיבים שונים שבדרך כלל נדונים בנפרד.

ב. **זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות.** מבטאים את ריבוי הרכיבים "בעלי קשר תלוי ולא הכרחי" (שם: 325) שהתהוו והתארגנו יחדיו לכדי מדיניות מסוימת. כלומר, אין הם מבחר אקראי, אלא תוצאה של רכיבי מדיניות מסודרים המובילים מהלך מדיניות מכוון שיביא לתוצאות הרצויות. הבנת אופי האינטראקציות בין הרכיבים יכולה לפתח הסדרים שכבר קיימים למדיניות חדשה. לפיכך יש לשים לב לאופן שבו נוצרים הקשרים בין רכיבי המדיניות, לטיבם של קשרים אלו, מה קשור למה, ומהי ההשפעה שלהם על המדיניות, על הפרט ועל החברה.

ג. **יחסי הכוחות בין סוכנים שונים.** "אופן הצבתו של רכיב אחד של המכלול ביחס לרכיבים אחרים והבנת תפקידו בקידום המדיניות החדשה, תוך כדי תשומת לב לכוחות פוליטיים, לפעולות אנושיות וליחסי הכוחות" (שם: 328). המדיניות היא מכלול של מטרות, ידע ופרקטיקות, והיא נוצרת באמצעות אינטראקציות בין רכיבים הממוקמים בתוך המדינה ומחוצה לה, יחסי כוחות ומאבק. במובן זה להקשרים פוליטיים, חברתיים ומדינתיים ולמרחב והקשרו יש השפעה על התנאים להתהוות המדיניות ועל הפרקטיקות ליישומה (McFarlane, 2011).

שיטת הניתוח של מדיניות כמכלול תסייע להציג את הסיפור של עיצוב המדיניות בכל אחת מהמדינות ותאפשר להפנות את תשומת הלב לרכיבים שיש לאמץ לעומת רכיבים שיש להימנע מהם. אם כך, תכלית המחקר היא לנתח את המודלים השונים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה באמצעות המבט המכלולי. שלושת רכיבי היסוד שהוצגו לעיל ייבחנו תוך כדי התייחסות והצלבה לעוגנים שהוגדרו במסמך העקרונות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה (הופמן וקבוצת מומחים, 2020), כפי שמציג התרשים הבא.

מודל הניתוח



המחקר מתבסס על נתונים ומסמכים ראשוניים ומשניים הגלויים ונגישים לציבור הרחב. המקורות נחלקים לשלושה סוגים: (1) מסמכים מתוך אתרים של משרדי החינוך בכל מדינה, הכוללים מסמכי מדיניות, ניירות חקיקה ותוכניות לימודים; (2) דוחות של ארגונים בינלאומיים, כגון האיחוד האירופי, OECD והאו"ם; (3) מחקרים אקדמיים ודוחות הערכה העוסקים בתוכניות חינוך לדמוקרטיה ובמדיניות חינוך לדמוקרטיה ברמת המדינות.

כדי להציב את מדיניות החינוך לדמוקרטיה של כל אחת מהמדינות הנדגמות בהקשר של התרבות הפוליטית בה, אנו נעזרות בשני מדדים בינלאומיים מוכרים ומקובלים. מדד הדמוקרטיה של המגזין אקונומיסט לשנת 2020, המדרג 167

מדינות ברחבי העולם על פי 60 קטגוריות. אין הכוונה להצביע על קשר ישיר בין תוכניות החינוך לבין המיקום במדרג – המיקום נותן תמונה של ההקשרים הפוליטיים והתרבותיים בתחום של שלטון דמוקרטי וערכים דמוקרטיים שבתוכם ומכוחם פועלת מערכת חינוך ציבורית; מדד מיפקס (MIPEX – Migrant Policy Index) לשנת 2019 הבודק מדיניות כלפי מהגרים ב־52 מדינות בתחומים רבים, בהם חינוך.⁷ מדד זה בודק מהלכי מדיניות בהקשר של נגישות, סובלנות, התאמת בתי ספר לאוכלוסיות מגוונות ומדיניות נגד אפליה וגזענות. אנו מציינות את הציון הכללי של המדינה במדד, הכולל שקלול של כלל התחומים הנבדקים (בריאות, תעסוקה, נגישות לאזרחות ועוד), ואת הציון שניתן לה בתחום של מדיניות החינוך. גם במדד זה הציון משקף את המחויבות של המדינה להכיל ולקבל מהגרים ולספק נגישות לכול גם במערכת החינוך, ואת התמודדותה עם גזענות. מיזם מיפקס מוכר על ידי האיחוד האירופי והוא מממן אותו.⁸

שני מדדים אלו מאפשרים לנו להתבונן במדיניות החינוך לדמוקרטיה הן כמאפיין של מערכת החינוך הנסקרת והן כנושא שמקודם ככלי מדיניות. החשיבה המכלולית מאפשרת למקם את תהליכי המדיניות הללו בהקשר המדינתי הרחב, כפי שעולה מתמונת המדדים.

אם כך, חמש המדינות שנבחרו כמקרי מבחן לצורך ההשוואה מתארות יחד מנעד של דרכי התמודדות של מערכת חינוך ציבורית עם קידום נושא החינוך לדמוקרטיה. בכל המדינות האלה יש מחקר ענף בתחום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה המביא בחשבון גם את המאפיינים הייחודיים והדינמיים של כל מערכת חינוך ואת ההקשר המקומי.

נ ו ר ו ו ג י ה

הזהות הלאומית הנורווגית משלבת היבטים אוניברסליים מובהקים הבאים לידי ביטוי במדיניות החוץ שלה ובתפיסת האזרחות. לדוגמה, חינוך לזכויות אדם הוא רכיב חשוב בעיצובה של הזהות הנורווגית, המדגישה אהדה לכלל האנושות

7 ראו אתר מיפקס.

8 מדד מיפקס הוא תוצר של שיתוף פעולה בין שני גופים: CIIOB – Barcelona Center for International Affairs; MPG – Migration Policy Group

ומקדמת זכויות אדם – בנורווגיה ומחוצה לה. במחקרים העוסקים בחינוך אזרחי במדינה בולטת החשיבות המיוחדת לבית הספר כזירה משפיעה בבניית האומה. זו מלמדת על מערכת היחסים שבין חינוך לזכויות אדם ולדמוקרטיה ובין בניית זהות לאומית ועל תפקידה האפשרי של נורווגיה בעניין זה בזירה הבינלאומית. מערכת יחסים זו משקפת מודל לקידום דמוקרטיה וזכויות אדם באמצעות מערכת החינוך הציבורית, הנתמך באקלים פוליטי וחברתי של מחויבות לערכים דמוקרטיים. נורווגיה היא דוגמה טובה לכוחה של מערכת החינוך לעצב אזרחים בעלי מודעות גבוהה לערכים דמוקרטיים. תפיסת החינוך בה מאפשרת להתבונן בסוג האתגרים העומדים לפני מערכת החינוך לאחר שלב גיבושה של מדיניות בת קיימא לחינוך לדמוקרטיה (Vesterdal, 2019).

ק נ ד ה

בקנדה, ובמיוחד במחוז אונטריו, שיעורי ההגירה הם מהגבוהים בעולם. לכן בדומה למערכות החינוך בגרמניה ובישראל גם היא מתמודדת עם סוגיות הקשורות בגיוון תרבותי ולאומי (Kennelly and Llewellyn, 2011; Bickmore, 2014). קנדה מאופיינת בתרבות דמוקרטית ובמערכת חינוך שוויונית ורב־תרבותית במבנה ובפרקטיקה. עם זאת, רכיבים מקובלים אחרים של חינוך לדמוקרטיה, כמו אוריינות פוליטית וזכויות אדם, מעוגנים פחות במסמכים של מדיניות החינוך. המחקר העוסק בחינוך אזרחי בקנדה דן בשאלת הקשר הנדרש בין תרבות דמוקרטית ורב־תרבותית המוטמעת בבתי הספר לבין תוכנית רב־גלילית מחייבת הכוללת את כלל רכיבי החינוך לדמוקרטיה.

ג ר מ נ י ה

מאז סיום מלחמת העולם השנייה גרמניה פועלת בזירות רבות לקידום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה, וברחבי העולם היא נחשבת למדינה שיש בה מערכת חינוך אזרחית מפותחת (Prokschová, 2020). בשנים האחרונות גרמניה מתמודדת עם דילמות של רב־תרבותיות ועם פערים בין קבוצות אוכלוסייה, בדומה למערכת החינוך בישראל, בעיקר לנוכח קליטת פליטים רבים מאזורי מלחמה במזרח התיכון (Eksner and Nur Cheema, 2017; Kenner and Lange, 2020). עם זאת, נעשה בה מאמץ מתמשך לקדם ערכים דמוקרטיים ולהתמודד עם הפערים הן ברמה הפדרלית והן ברמת המדינות, והוא מגובה במחויבות לאומית, בחקיקה ובמשאבים.

ארצות הברית

מבנה המשטר בארצות הברית שונה מזה שבישראל ומערכת החינוך בה מבוזרת מאוד. אף על פי כן, מדיניות החינוך הנהוגה דומה למדיניות בישראל, קרי מדיניות חינוך נאו-ליברלית המבוססת על סטנדרטים. החינוך בארצות הברית דומה במהותו לחינוך בישראל גם במאפיינים אחרים, למשל אי-שוויון בין קבוצות בנגישות לחינוך איכותי ואי-שוויון ברמת ההישגים והיעדר פלורליזם במובנו המהותי (Shapiro and Brown, 2018). עם זאת, המבנה המבוזר של מערכת החינוך האמריקאית מציג מנעד של מודלים לקידום חינוך לדמוקרטיה ברמת המחוזות, ברמת המדינות וברמה הפדרלית.

הונגריה

מערכת החינוך בהונגריה היא מקרה מבחן למדיניות חינוך במדינה פוסט-קומוניסטית המתמודדת עם קשיים בשמירה על משטר דמוקרטי בר קיימא (Hera and Szeger, 2015; Fesnic, 2016), וכן עם מגמות פופוליסטיות המכרסמות בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה הליברלית (רון, קרמניצר ושני, 2020). מהונגריה אפשר ללמוד כיצד מדיניות החינוך לדמוקרטיה נקבעת בתגובה לשינויים במשטר ובתרבות הפוליטית במדינה. הונגריה היא דוגמה מעניינת במיוחד בשל השילוב בה בין מחויבות הצהרתית לנושא הדמוקרטיה (Kaposi, 2020) ובין יישום המקדם ערכים לאומניים על חשבון ערכים דמוקרטיים.

פרק 4 להלן מציג ניתוח של כל אחת מן המדינות על פי המודל. בסופו מובא לוח המסכם את הניתוח ומדגים כיצד כל אחת מן המדינות שנבחנו מציגה מכלול מדיניות שונה שניתוחו על פי המודל המוצג במחקר זה יכול ללמד על זיקות, על יחסי כוחות ועל רכיבים שמהם ניתן ללמוד בבואנו לקדם מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל.

תוכניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה במדינות הנסקרות

4.1. נורווגיה

א. שחקני מדיניות מרכזיים

- הממשלה ובית המחקרים המגדירים את יעדי החינוך ואת המסגרת התקציבית.
- משרד החינוך והמחקר הקובע את התוכנית הלאומית החינוכית, ושבע מחלקות וסוכנויות־בת הקובעות את אופני יישומה. למשל, מינהלת לחינוך ולהכשרה אחראית על הכשרת אנשי החינוך, על הטמעה של החלטות המשרד והממשלה ועל עדכון תוכניות הלימודים.
- הרשויות המקומיות והמחוזיות המפעילות את בתי הספר.

ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

מאז סיום מלחמת העולם השנייה, נורווגיה, חברה מייסדת במועצת אירופה, קידמה באופן עקיב נושאים של דמוקרטיה וזכויות אדם (Børhaug, 2010). החשיבות שניתנת לנושאים אלו בנורווגיה באה לידי ביטוי גם במדיניות החוץ שלה לאורך השנים וגם במיקומה במדד הדמוקרטיה של האקונומיסט במקום הראשון מתוך 167 מדינות, ובציון של 9.81 מתוך 10. גם במדד מיפקס, שכאמור בוחן מדיניות כלפי מהגרים ונגישות למעורבות פוליטית ולחינוך, נורווגיה מדורגת במקום גבוה (במקום 69 בדירוג הכללי ובמקום 71 בתחום החינוך). בפרמטרים רבים נורווגיה מוזכרת כדוגמה למדינה שבאים בה לידי ביטוי ערכים דמוקרטיים כמו חופש העיתונות, זכויות אדם ושוויון בין המינים. אקלים פוליטי ותרבותי זה מתבטא גם במדיניות החינוך לדמוקרטיה.

עִיגוֹן בַּחִיקָה וּבִמְסַמְכֵי מְדִינֹת בַּתְּחוּם הַחִינוּךְ

מערכת החינוך הציבורית מספקת חינוך שוויוני ומותאם לכל התלמידים על בסיס תוכנית לימודים לאומית אחת. היעדים, הערכים והעקרונות המשותפים להוראה מיסודי ועד התיכון נקבעו בהחלטה מלכותית בשנת 2017 על בסיס חוק החינוך (סעיפים 1-5),⁹ והם המסגרת לתוכנית לימודים חדשה שעודכנה בשנת 2020. סעיף 109 לחוקת נורווגיה משנת 2014 מעגן את החינוך לדמוקרטיה וקובע כי החינוך יקדם כבוד לדמוקרטיה, לשלטון החוק ולזכויות אדם. נורווגיה היא לא המדינה היחידה שהחוקה בה קובעת את הזכות לחינוך, קביעה כזאת קיימת גם במדינות אחרות, אך העיגון של מטרת החינוך בחוקה ייחודי וחשוב, בוודאי בהקשר של קידום חינוך לדמוקרטיה. כמו כן, חוק החינוך בנורווגיה (מ־1998; תוקן ב־2008) קובע שיש ללמד את התלמידים על חשיבותה של הדמוקרטיה בחברה היום כדי להבטיח זכויות אדם בסיסיות:

החינוך יתבסס על ערכי היסוד שמקורם במורשת ובמסורת הנוצריות וההומניסטיות, בהם כבוד האדם, כבוד לחופש אינטלקטואלי, צדק, חמלה, שוויון וסולידריות, ערכים הבאים לידי ביטוי גם בדתות שונות ובהשקפות עולם ואשר מעוגנים בזכויות האדם. החינוך יקדם הבנה של המגוון התרבותי [...]. החינוך יקדם דמוקרטיה, שוויון מגדרי וחשיבה מדעית. על התלמידים והחניכים לפתח ידע, מיומנויות ועמדות כדי שיכלו לשלוט בחייהם ולהשתתף בעבודה, בקהילה ובחברה. עליהם לפתח חדוות יצירה, מחויבות ורצון לחקור. תלמידים וחניכים ילמדו לחשוב באופן ביקורתי ולפעול לפי אמות מוסר ובמודעות ורגישות לסביבתם. התלמידים יהיו שותפים לתהליכים החינוכיים המתקיימים בבית הספר. בתי הספר יקדמו את התלמידים באמון ובכבוד וייצרו תנאים מיטביים למידה. מערכת החינוך תפעל נגד כל צורות האפליה.¹⁰

9 "Overall part – values and principles for basic education"

10 סעיף המטרה (1.1) לחוק החינוך הנורווגי (התרגום שלנו).

מטרות אלו מסרטטות את דמות הבוגר הרצויה בחברה דמוקרטית, והן באות לידי ביטוי גם בקביעת סדר העדיפויות של הממשלה. למשל, ממשלת נורווגיה מציבה את החינוך בראש סדר העדיפויות במדיניות החוץ שלה, ובאמצעות הסוכנות הנורווגית לשותפויות למטרות פיתוח (Norad), הכפופה למשרד החוץ הנורווגי, מעניקה סיוע ותמיכה כספית לפרויקטים חינוכיים גלובליים לטובת פיתוח כלכלי וקידום דמוקרטיה וזכויות אדם.¹¹ זאת ועוד, הממשלה קבעה כי פיתוח בר קיימא, בריאות, כישורי חיים, דמוקרטיה ואזרחות הם נושאים בין תחומיים במערכת החינוך הנורווגית, כלומר נושאים החוצים תוכניות לימוד ויסודות, ויש לתת להם עדיפות עליונה בתוכנית הליבה בכל המקצועות. למחויבות הממשלה לנושאים אלו יש שני מאפיינים עיקריים: (1) חשיבה לטווח ארוך מבחינה אסטרטגית – מרבית הצעות החוק, מסמכי המדיניות ותוכניות הפעולה מוגדרים מראש "תוכניות ארוכות טווח רב-שנתיות"; (2) קובעי המדיניות מעדכנים את מסמכי המדיניות והחקיקה ועוקבים אחרי מגמות העלולות לפגוע בדמוקרטיה. למשל, בשנת 2020 ממשלת נורווגיה פרסמה תוכנית פעולה לשלוש שנים למאבק באפליה על בסיס גזע. בדברי הפתיחה לתוכנית נכתב כי אף שהאוכלוסייה בנורווגיה הומוגנית יחסית, אפשר לזהות בה מגמות של שיח גזעני ותופעות של אפליה, וכי יש להילחם בהן כדי לשמור על הדמוקרטיה.¹² כלומר, המחויבות הלאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה אינה מסתיימת בחקיקה, אלא מתבססת על פעילות שוטפת במטרה לזהות מגמות שעלולות לפגוע בדמוקרטיה ולקטוע אותן באיבן.

ג. זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות

תוכן

רכיבי התוכן שהוגדרו במחקר זה – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – הם נושאי ליבה בתוכניות החינוך לדמוקרטיה בנורווגיה. למשל, תוכנית הלימודים הלאומית מבטאת את החשיבות הרבה

11 Norwegian Development Aid, Statistics and Result

12 Norwegian Ministries, *The Norwegian Government's Action Plan against Racism and Discrimination on the Grounds of Ethnicity and Religion, 2020-2023, Extracted Version, 7.9.2020*

המיוחסת לפיתוח אוריינות דמוקרטית ופוליטית על ידי הדגשת המציאות הדיגיטלית ותופעות הקשורות בה, לדוגמה חדשות כזב (פייק ניוז) והשימוש המוגבר ברשתות החברתיות. אחת המטרות העיקריות של תוכנית הלימודים היא הענקת ידע ומיומנויות לתלמידים שיסייעו להם לפעול בחברה דמוקרטית, לחשוב באופן ביקורתי ולהתמודד עם מחלוקות. שמירה על הדמוקרטיה מפני איומים מאפיינת את תפיסתם של קובעי המדיניות, והיא יעד מרכזי בתוכניות הלימודים. בניגוד למדינות אחרות, בנורווגיה האוריינות הפוליטית אינה מבטלת את חשיבותם של הרכיבים האחרים. תוכנית הלימודים הלאומית, הקובעת כי כל התלמידים ילמדו על ועל פי ערכים דמוקרטיים, מגלמת את מדיניות החינוך המעוגנת בחקיקה הנורווגית, והיא מסודרת לפי נושאי ליבה, כישורים וערכים בסיסיים ושלושה נושאים בינתחומיים: פיתוח בריאות, בריאות וכישורי חיים, דמוקרטיה ואזרחות. כל סעיפי התוכנית מדגישים את החינוך לדמוקרטיה, וכולם הם נושאי חובה שנלמדים בכל המקצועות. כל מקצועות הלימוד תורמים למימוש המטרה הרחבה של מדיניות החינוך הנורווגית – שלושת הנושאים בתוכנית הלאומית קשורים זה בזה ומשמשים כולם בסיס להכשרה החינוכית ולהכשרה להוראה. הנושא של חיים משותפים לא היה אחד התכנים בתוכנית, אך בשנת 2020 היא עודכנה בסעיפים העוסקים בעם הסאמי – שבשנת 1989 ממשלת נורווגיה הכירה בהיותו עם ילידי, ומתוקף כך הוא זוכה להתאמת תוכני הלימוד לתרבות ולמורשת הייחודית שלו.¹³ הסעיפים המעודכנים מבטאים הכרה של כלל האוכלוסייה בסאמים (Andreassen and Olsen, 2020). זוהי דוגמה אחת לשילוב של חינוך לחיים משותפים ולרבותיות במסגרת התוכנית הכוללת במערכת חינוך שבמהותה מקדמת ערכים אוניברסליים. עם זאת, היו שטענו נגד התוכנית שאיננה מספקת מענה רגיש מבחינה תרבותית לגיוון הדמוגרפי הקיים בנורווגיה, בעיקר בכל הקשור למהגרים מוסלמים. בשנת 2020 גובשה תוכנית מדיניות ממשלתית 2020–2023 המתמקדת במאבק בגזענות ובשיפור מהלכים לקליטת מהגרים מלאומים שונים.

ההתמודדות בנורווגיה מעניינת לנוכח המצב בישראל, שבה הגיוון התרבותי-דתי מובנה ומובהק, ובכל זאת חסרים בה מענים להתמודדות עם גזענות, הן ברמה המוסדית והן ברמה החברתית (דוח מבקר המדינה, 2016; דוח המעקב, 2021).

"Learning to Live Together, Council of Europe Report on the State 13 of Citizenship and Human Rights Education in Europe," 2017

מרחבי פעולה (סדירות)

המחויבות הלאומית העמוקה בנורווגיה לקידום חינוך לדמוקרטיה ולשילוב כל רכיביו בתוכניות הלימודים מקבלת ביטוי גם בתהליכי ההטמעה של המדיניות. מטרת החינוך לדמוקרטיה מגולמות בתוכניות הלימודים לכלל מערכת החינוך – מהגן ועד מוסדות ההשכלה הגבוהה.¹⁴ הנושא דמוקרטיה ואזרחות הוא אחד משלושת הנושאים הבין-תחומיים בתוכנית הליבה ונמצא בכל תוכניות הלימוד בחינוך הבסיסי, מהיסודי ועד התיכון. נוסף לכך חינוך לדמוקרטיה נלמד גם כתחום דעת מובחן בתחומי מדעי החברה, היסטוריה וגאוגרפיה, וכן בלימודי נצרות, דת, פילוסופיה ואתיקה, בקורסי חובה ובחירה.

לסיכום, נורווגיה מדגימה מחויבות לאומית עמוקה ועקיבה לכלל רכיבי הידע, הערכים והמימונויות הדרושים וכן לביטויים במסמכי החקיקה ובתוכניות הלימודים. נושאים אלו מוטמעים לאורך כל שנות הלימודים ומשולבים בכל המקצועות. בזכות מכלול זה של מדיניות בנורווגיה, החינוך לדמוקרטיה הוא עוגן בחינוך בכללותו ודוגמה מובילה למדיניות מיטבית לקידום חינוך לדמוקרטיה.

4.2. קנדה – מחוז אונטריו

א. שחקני מדיניות מרכזיים

- בקנדה יש עשרה מחוזות, ולכל אחד מהם משרד חינוך עצמאי ואוטונומי. זוהי המדינה המפותחת היחידה בעולם שאין בה משרד חינוך מרכזי.
- משרד החינוך של מחוז אונטריו קובע את המדיניות ומממן באופן מלא את מערכת החינוך.
- 72 מועצות בתי ספר אזוריות אחראיות על תהליכי החינוך בפועל ועל יישום ההנחיות.
- ארבעה ארגוני מורים פועלים בשיתוף פעולה מלא ובאמון הדדי עם משרד החינוך.

Long-term Plan for Research and Higher Education 2019–2028, Meld. 14 St.4 (2018–2019) Report to the Storting (white paper)

ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

קנדה היא מדינה רב־לאומית ורב־תרבותית, ושיעורי ההגירה בה הם מהגבוהים בעולם. בשל כך קבוצות אתניות־תרבותיות ודתיות מגוונות מעודדות שמירה על זהותן הייחודית בצד השתלבות והשתתפות בחברה. מדד הדמוקרטיה מדרג את קנדה במקום השביעי בעולם, בציון של 9.22 מתוך 10. למרות היותה מדינת הגירה מובהקת, מדד מיפקס מעניק לה ציון גבוה במיוחד (80) בכל הקשור למדיניות הגירה מכילה באופן כללי, ובעיקר במערכת החינוך (86), בכל הפרמטרים של הכלה, הכרה בזהויות, השתלבות, צמצום פערים ומניעת אפליה וגזענות.

עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

לפי סעיף 93 לחוק החוקה של קנדה מ־1867, האחריות הבלעדית לחקיקה בנושא חינוך ניתנת למחוזות. לכל מחוז בקנדה יש חוק חינוך משלו, שבדרך כלל מסדיר את מערכת החינוך מהגן ועד כיתה י"ב. שרי החינוך המחוזיים רשאים, אך אינם מחויבים, לקבוע תקנים והנחיות לתוכניות הלימודים ולהתנהלות בתי הספר והוראות בנושא חינוך אזרחי ואזרחות.¹⁵ בכל המחוזות בקנדה החינוך לאזרחות הוא תחום דעת גם בבית הספר היסודי וגם בתיכון. יש דמיון בין המחוזות בגישות, וכן במימון שהממשלה של כל מחוז מקציבה לנושא, אך ישנם גם הבדלים. כל מחוז בקנדה קובע חקיקה, מדיניות, תוכניות לימוד ופרקטיקות של חינוך אזרחי למערכת החינוך הציבורית היסודית והעל־יסודית המשקפות בצורה הטובה ביותר את ההיסטוריה, התרבות וצורכי הלמידה של האוכלוסייה בו.

נכון לשנת 2019 מנה מחוז אונטריו כ־14.5 מיליון תושבים. מועצות בתי הספר מחויבות לפעול לפי חוק זכויות האדם ואמנת הזכויות והחירויות הקנדית

15 למשל, בקולומביה הבריטית, שהיא הפרובינציה המערבית ביותר בקנדה, נקבעה החוכנית Making Space: Teaching for Diversity and Social Justice Throughout the K-12 Curriculum

(The Charter of Rights and Freedoms)¹⁶ – בכפוף לסעיף 93(1) לחוק החוקה ולסעיף 23 לאמנת הזכויות והחירויות הקנדית מ־1982. על המועצות לקיים את כל ההיבטים של חוק החינוך ושל התקנות שנקבעו במסגרת החוק ולציית להם. החוק אוסר על אפליה על רקע כל אחד מהטעמים האלה: גזע, צבע, מוצא, אזרחות, מוגבלות, אמונה, מין, נטייה מינית, זהות מגדרית, ביטוי מגדרי, גיל, מעמד משפחתי ומצב משפחתי. אם כן, מערכת החינוך בקנדה היא מודל למערכת רב־תרבותית – במבנה, בארגון ובתוכן.

ג. זיקות וקשרים בין רכיבי מדיניות

תוכן

מתוך הרכיבים שנבדקו במחקר זה בתחום התוכן – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – החינוך לחיים משותפים ולרב־תרבותיות הוא הדומיננטי ביותר בתוכניות הלימודים במחוז אונטריו, והוא בא לידי ביטוי במגוון דרכים בבתי הספר ובהכשרות המורים. למשל, בעקבות השינויים הדמוגרפיים באוכלוסיית קנדה במחצית השנייה של המאה ה־20 משרד החינוך באונטריו אימץ מדיניות רב־תרבותית מוצהרת, והיא עוגנה בתיקון לחוק החינוך (1992), המחייב את כל מועצות בתי הספר במחוז לפתח וליישם מדיניות חינוך רב־תרבותית. שני רכיבי התוכן האחרים נמצאים גם הם בתוכניות, אך למעשה הם נגזרים בעיקר מרכיב דומיננטי זה ומהאופי הרב־תרבותי של המערכת.

לדוגמה, בנושא של קידום זכויות אדם ומניעת גזענות, מסמכי המדיניות הרלוונטיים מזכירים את השאיפה שתוכניות הלימודים בבתי הספר ישקפו חברה מגוונת מבחינה אתנית ותרבותית ומבחינת זהויות תרבותיות, דתיות ומגדריות, בהתאם להגדרות בחוק;¹⁷ עם זאת, רוב תזכירי המדיניות של

The Canadian Charter of Rights and Freedoms (introductory 16 sentence to the Constitution of Canada's Charter of Rights and Constitution Act, 1982)

Policy/Program Memorandum, 119, 2013, Developing and implementing 17 equity and inclusive education policies in Ontario schools

מערכת החינוך במחוז אונטריו עוסקים בעיקר במניעת בריונות לצורך שמירה על סביבה בטוחה בבית הספר¹⁸ וכחות במניעת גזענות בחברה (Bickmore, 2005). בשנת 2019 הודיעה הממשלה על הקצאת 6.7 מיליון דולרים לקידום חברה מגוונת ומכילה באמצעות מיזמים ברחבי אונטריו המעודדים גיוון, רב־תרבותיות ומניעת גזענות,¹⁹ אולם התוכנית אינה מטעם משרד החינוך ואינה כוללת תקציב למימון יוזמות במערכת החינוך.²⁰

אוריינות פוליטית ודמוקרטית נלמדת במסגרת שיעורי האזרחות, בקורס חובה חצי שנתי המרחיב את הידע האזרחי הנלמד במקצועות היסטוריה וגאוגרפיה. אלא שחוקרים טוענים כי תוכנית זו אינה מספקת ונוטה בעיקר להתמקד במשותף, ולכן התוצר שלה אינו אזרח פעיל המחויב לשיפור התנאים החברתיים בסביבתו (Kennelly and Llewellyn, 2011). עוד טוענים כי התוכנית אינה מעוררת אצל התלמידים מודעות או כוונה להשתתפות פוליטית ולא הבנה עמוקה של עולות חברתיות (Bickmore, 2014). טענה אחרת היא שהתוכנית נמנעת מלהעלות נושאים שנויים במחלוקת (Joshee and Thomas, 2017), ויעדי הלמידה או התכנים הספציפיים הנוגעים בשאלות דמוקרטיות מכריעות, להבדלים חברתיים, לשוויון או לסכסוך חברתי הם בדרך כלל שוליים או נעדרים מתוכנית הלימודים (Bickmore, 2011). ביקורת זו באה לידי ביטוי, למשל, במחקר שבחן וניתח את הפרשנות למושג "אזרחות פעילה" ואת הנחות המוצא הערכיות העולות מההנחיות המחוזיות שניתנו לבתי הספר בעניין תוכנית הלימודים באזרחות. נמצא כי המדיניות של תוכנית הלימודים באונטריו מתמקדת יותר באחריות כלכלית כלפי המדינה ובקידום אמון וסולידריות לשם לכידות חברתית (Joshee and Thomas, 2017), וכחות בחשיבות של זכויות, בהתנגדות או בפעולה אזרחית ופוליטית (Kennelly and Llewellyn, 2011).

18 לדוגמה ראו Policy/Program Memorandum, 144, 2021, Bullying prevention and intervention

19 Government of Canada, Supporting Multiculturalism Initiatives Across Ontario

20 Government of Canada, Backgrounder – Community Support, Multiculturalism, and Anti-Racism Initiatives

המבט המכלולי על כל הרכיבים מצביע על הדומיננטיות של החינוך לחיים משותפים ורבות-תרבותיות – באמצעותו נלמדים הנושאים האחרים – אך בשל הדומיננטיות של נושא זה, הרכיבים האחרים – אוריינות פוליטית וחינוך לדמוקרטיה – אינם מקבלים ביטוי מלא.

מרחבי פעולה (סדירויות)

בשנת 2013, מסמך מדיניות מטעם משרד החינוך של המחוז קבע מסגרת כללית ללימודי אזרחות שישולבו במקצועות השונים. המסמך הדגיש ארבעה נושאים עיקריים – השתתפות פעילה, זהות אישית וקהילתית, תכונות וערכים ומבני כוח בחברה – וציין את מטרות הלימוד ונושאים המותאמים לכל שכבת גיל ולכל מקצוע, את הדרכים שבהן תלמידים יכולים לפתח את הידע, המיומנויות והעמדות בהקשר של אזרחות אחראית, ומונחים ונושאים הקשורים לחינוך אזרחי שניתן להחיל על מקצועות ותחומי דעת נוספים.²¹ אף על פי כן, החינוך האזרחי באונטריו אינו נלמד בכל שכבות הגיל, ובפועל מרבית התכנים הללו נלמדים במקצוע האזרחות ועדיין אינם מוטמעים באופן מלא על פי התוכנית. בכיתה י' נלמד קורס ליבה מחייב באזרחות למשך חצי שנה, והוא אמור לשמש תשתית להבנת המושגים הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי. לאחר הבחירות בשנת 2019 פותחו תכנים חדשים בנושא חינוך אזרחי לתלמידי תיכון בתוכניות הלימוד המחוזיות, בתחומים חברה, היסטוריה, גאוגרפיה ומתמטיקה, המבקשים לתת מענה למורים ולתלמידים בקידום נושאים הקשורים באוריינות דמוקרטית ופוליטית ומעורבות אזרחית יעילה. תכנים אלו זמינים לתלמידים ולמורים באופן מקוון. אלא שמשאבים אלו עדיין אינם בגדר חובה, והם משמשים מאגר לבתי הספר כדי להעשיר את המקצועות ברוח מסמך המסגרת. מחוז אונטריו הוא היחיד מכל המדינות שנסקרו במחקר זה שנקבע בו כי החינוך לדמוקרטיה הוא רכיב יסוד בתוכנית להכשרת מורים. ואולם המחוז אינו מספק הכשרה ייעודית לכך, והידע המקצועי של מורים שרוצים לעסוק בנושא מגיע ממגוון תוכניות של גופי חברה אזרחית.

4.3. גרמניה

א. שחקני מדיניות מרכזיים

- ועדת שרי החינוך של המדינות (Ständige Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland – KMK)
- איגוד החינוך והמדע (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – GEW)
- משרדי החינוך במדינות
- הסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (Bundeszentrale für Politische Bildung – bpb)

ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

היחס לדמוקרטיה ולערכים דמוקרטיים בגרמניה קשור קשר ישיר לאירועי מלחמת העולם השנייה. הלקחים מעליית הנאציזם הופנמו ועוגנו במגוון צורות בחקיקה בגרמניה המערבית והוכלו ביתר שאת לאחר איחוד גרמניה בשנת 1990. מדד הדמוקרטיה ממקם את גרמניה במקום ה־14 מתוך 167 מדינות, בציון של 8.67 מתוך 10. הציון במדד מיפקס (58) מתאר את המאמץ בגרמניה להתמודד עם הגירה ועם שנאת זרים וגזענות, גם בהקשר של מדיניות חינוך (55) ומציין כי קיים פער בין ההצהרות על מאבק בתופעות אלו לבין הגדרת המדיניות החינוכית המסייעת להתמודדות איתן.

עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

החינוך לדמוקרטיה מעוגן במסמכי היסוד בגרמניה, ובחוקה הגרמנית מ־1949 (חוק היסוד לרפובליקה הפדרלית של גרמניה) נקבע שהוא מטרה מרכזית. ברמה הפדרלית נקודת המוצא לחינוך לדמוקרטיה היא שני מסמכי יסוד:

התוכנית הפדרלית "לומדים וחיים דמוקרטיה" ו"המסגרת האיכותית להוראת הדמוקרטיה".

המדינות מיישמות את העקרונות המפורטים במסמכים אלו על פי הנחיות מהוועדה הקבועה של שרי החינוך והתרבות בגרמניה (KMK). הנחיות אלו מתעדכנות מעת לעת. למשל, המלצות משנת 2009 עודכנו ותוקנו בשנת 2018: במסמך המעודכן ביותר של הוועדה מ־2018, "דמוקרטיה כמטרה, כנושא וכפרקטיקה בחינוך היסטורי ופוליטי בבתי הספר", מורחב נושא "החינוך לזכויות אדם בבתי הספר". העדכונים מותאמים להתפתחויות חברתיות ופוליטיות ולהתרחבות השימוש ברשתות החברתיות.

עם זאת, רק בשתיים מן המדינות (במקלנבורג־מערב פומרניה ובסקסוניה־אנהלט) מקצוע האזרחות מוגדר מקצוע לימודים רשמי בחוק. בשאר המדינות אין אזכור ברור של אזרחות וחינוך לדמוקרטיה אלא של רכיבים הקשורים בחינוך לדמוקרטיה, למשל "אחריות חברתית", "סובלנות" ו"תחושת קהילה". בשל האוטונומיה שיש למדינות גרמניה בתחום החינוך, כדי לוודא שהחינוך האזרחי מיושם בכל, מאז 2007 הוועדה הקבועה של שרי החינוך והתרבות והסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (bpb) מקיימות כינוס בנושאים מרכזיים של חינוך לדמוקרטיה ומעבירות למדינות הנחיות והמלצות ברמה הפדרלית בעניין חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. למרות זאת, עדיין קיימים פערים בין המדינות במידת ההטמעה של החינוך לדמוקרטיה, והפערים בין מזרח גרמניה למערב גרמניה בולטים במיוחד.

ג. זיקות וקשרים בין רכיבי מדיניות

תוכן

המחויבות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה באה לידי ביטוי ברכיבי התוכן המוגדרים במחקר זה – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים. כל הרכיבים נמצאים בתוכניות הלימודים, בהיקפים ובדגשים שונים, והגישה המרכזית של תוכניות החינוך לדמוקרטיה בגרמניה היא קידום אוריינות פוליטית, המוגדרת בגרמניה "חינוך פוליטי", בצד פדגוגיה המקדמת ערכים דמוקרטיים. גישה זו מבקשת מצד אחד להקנות

ידע ומיומנויות, כדי שהתלמידים יבינו את מבנה המשטר ואת תפקידיהם של המוסדות הפועלים בחברה דמוקרטית, ומצד אחר לקדם חינוך ביקורתי ולתת כלים להשתתפות פעילה ויעילה בחברה (Eksner and Nur Cheema, 2017; Kenner, 2020). תוכנית הלימודים כוללת ידע על זכויות אדם, ערכים דמוקרטיים, מודעות להיבט ההיסטורי ומושגים פוליטיים וחברתיים בסיסיים (הופמן וברון, Kenner, 2020; 2020), ותכליתה לחנך את התלמידים לאוריינות פוליטית, לגיבוש עמדות עצמאיות, להתמודדות עם דעות שונות במסגרת דיונים בנושאים שנויים במחלוקת ולהשתתפות פעילה בחברה האזרחית (Eksner and Nur Cheema, 2017).

הסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (bpb) פועלת על פי צו פדרלי ובמימון ממשלתי ובתיאום עם הוועדה הקבועה של שרי החינוך והתרבות. היא ממלאת תפקיד חשוב בתהליכי ההטמעה וההנגשה של תכנים בנושאי חינוך פוליטי ופדגוגיה דמוקרטית, מסייעת לצוותים החינוכיים בקידומו של חינוך פוליטי ותומכת בכל מוסד וגוף שתחום עיסוקו הוא חינוך לדמוקרטיה. אין לה מקבילה בשאר המדינות הנדגמות.

ואולם רכיבי התוכן האחרים – חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – אינם באים לידי ביטוי באותה המידה. החינוך האזרחי בגרמניה מתמודד עם אתגרים בקידום זכויות אדם, במניעת גזענות ובפיתוח חיים משותפים ורבות-תרבותיות. בחברה הגרמנית ניכרות מגמות של שנאת זרים ואסלאמופוביה, ולהתמודדות איתן אין ביטוי מספק ויעודי בתוכנית החינוך הפורמלית (Eksner and Nur Cheema, 2017). בהקשר זה, משנת 2000 הוועדה למאבק באפליה על רקע גזעני של האו"ם (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) מדגישה בדוחות תקופתיים את הצורך לעגן באופן עמוק יותר את החינוך לזכויות אדם ולמניעת גזענות בגרמניה.

אם כן, אף על פי שמדיניות החינוך האזרחי בגרמניה נחשבת לטובה ומובילה בעולם, הניתוח מלמד שהדגש הנרחב על חינוך פוליטי ופדגוגיה דמוקרטית אינו מותיר די מקום לרכיבים האחרים הנדרשים, במיוחד לנוכח התרחבות הגזענות והאתגרים החברתיים והחינוכיים שהביאה עימה קליטת מהגרים רבים בשנים האחרונות. מדד מיפקס מציין במיוחד היבט זה ואת העובדה שמדיניות החינוך בגרמניה עדיין אינה מאפשרת השתלבות מיטבית של מהגרים במערכת החינוך.

על פערים אלו מפצה, באופן יחסי, ההטמעה של תוכניות החינוך לדמוקרטיה בגרמניה והמקום המרכזי שלהן במסגרת החינוך הפורמלי.

מרחבי פעולה (סדירויות)

אחת מנקודות החוזק של מדיניות החינוך לדמוקרטיה בגרמניה היא שבכל בתי הספר, בכל 16 המדינות, החינוך לדמוקרטיה הוא רב־גילי וחוצה תוכניות לימוד. כמו כן, במערכת החינוך העל־יסודית מוגדרים סטנדרטים לאומיים לחינוך לדמוקרטיה ולחינוך פוליטי, והם באים לידי ביטוי בלימודים בתחומי החברה, הכלכלה, ההיסטוריה ובהכרת החוקה והחוקים בנושאי זכויות אדם. נוסף על כך, חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה הם נושאי חובה בכל התוכניות להכשרת מורים. בזכות השילוב של תפיסת החינוך לדמוקרטיה כתחום ליבה מחייב ותמיכה קבועה של הממשלות, מדיניות החינוך האזרחי בגרמניה טובה דייה, על אף הפערים הקיימים ביישומה בין המדינות השונות.

מדיניות החינוך לדמוקרטיה בגרמניה נהנית מתמיכה בלתי מסויגת מהגורמים המדינתיים. התמיכה אינה מתבטאת רק בחקיקה ובמשאבים, אלא גם במעקב אחר יישום החוקים והתוכניות ופיקוח עליו. למשל, בשנת 2017 הדגיש איגוד החינוך והמדע של גרמניה (GEW) שעל החינוך האזרחי להיות רכיב עצמאי ובסיסי בתוכניות הלימוד של כל סוגי בתי הספר, בהיותם חלק מהחינוך הציבורי בכל המדינות הפדרליות. כשנה לאחר מכן, ב־2018, תמך האיגוד בהצהרת הופגייסמר לקידום חינוך אזרחי ופוליטי (Hofgeismar Declaration on Civic Education) מטעם אוניברסיטת קאסל והאקדמיה האוונגליסטית הופגייסמר.²² הצהרה זו העלתה את הצורך הדחוף בפעולה לחיזוק החינוך האזרחי בבית הספר על ידי קביעה שמדובר במקצוע רב־תחומי הנלמד ברציפות ודרשה לפתח בקרב תלמידים מהגיל הצעיר מודעות ומעורבות פעילה למימוש זכויות יסוד וזכויות אדם. בשנת 2020, אל מול אתגרי הקורונה ועליית הפופוליזם באירופה, פרסם האיגוד את הצהרת שוורין (Schwerin Declaration), המחזקת את הצורך בשמירה על הדמוקרטיה מפני האיומים עליה ומציינת את השינוי

22 ראו נוסח ההצהרה: *Wann, wenn nicht jetzt? Erklärung zur Politischen Bildung in den Schulen, 2018*

הנדרש בהכשרת מורים בנושאים אלו: הרחבת ההכשרה לכלל מקצועות ההוראה והדגשה של מיומנויות ולא רק של ידע.²³

4.4. ארצות הברית

א. שחקני מדיניות מרכזיים

- מחלקת החינוך של ארצות הברית (United States Department of Education)
- משרדי החינוך של המדינות
- ועדת החינוך של המדינות (Education Commission of the States — ECS)
- האגודה הלאומית של מועצות החינוך במדינות (National Association of State Boards of Education — NASBE)
- המועצה הלאומית ללימודי החברה (National Council for the Social Studies — NCSS)
- המועצה לחינוך כלכלי (Council for Economic Education — CEE)
- ארגוני חברה אזרחית המבקשים לקדם חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה.
 - המרכז לחינוך אזרחי (Center for Civic Education)
 - המרכז האמריקאי לקדמה (Center for American Progress)

Schwerin Declaration: Strengthening Democracy - More Civic Education in Vocational Training and Further Education, 2020

²⁴ בארצות הברית הביזור גדול, ומדיניות החינוך נקבעת במוסדות רבים. יש מחלקת חינוך כללית פדרלית, משרדי חינוך בכל מדינה ומנהלי חינוך אזרחיים, וכן ארגונים רבים בחברה האזרחית ובמגזר העסקי המשתפים פעולה, ברמה זו או אחרת, עם משרדי החינוך במדינות ועם מחלקת החינוך הפדרלית. כאן מוצגות דוגמאות בולטות מתוך רבות של מעורבות בתהליכי עיצוב של מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה.

ב. גורמי הנעה פנימיים וחינוכיים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

ארצות הברית היא דמוקרטיה נשיאותית פדרלית. החוקה האמריקאית (1787) היא המסמך המכונן המדריך עד היום את החברה בארצות הברית בענייני חוק וממשל. מגילת הזכויות כוללת את עשרת התיקונים הראשונים לחוקה, מבססת את זכויות הפרט ומגבילה את יכולת המשטר לפגוע בהן. אומנם ארצות הברית היא סמל למחויבות לערכים דמוקרטיים, אך היא גם מתמודדת עם פערים גדולים בין המדינות ובין קבוצות באוכלוסייה בכל הקשור לכלכלה ולהשכלה. מגמות תרבותיות וחברתיות כמו גזענות היסטורית מושרשת, אלימות קשה ומגמות פופוליסטיות החותרות תחת העקרונות הנעלים של החוקה האמריקאית, גם הן חלק מהמציאות בארצות הברית. מדד הדמוקרטיה משקף מציאות זו במידה רבה. ארצות הברית מדורגת במקום ה־25 בעולם, בציון של 7.92. בכל הקשור בעיצוב מדיניות כלפי מהגרים בכלל, מדד מיפקס מעניק לה ציון גבוה בהשוואה למדינות האחרות שנדגמו לעיל (73 מתוך 100), ובחינוך בפרט (83 מתוך 100). נתון זה קשור לכך שארצות הברית היא מדינת הגירה מאז היווסדה. הדמוקרטיה האמריקאית ידעה לאורך שנות קיומה אתגרים רבים (מלחמת האזרחים, אפליית השחורים והעבדות, מקארתיזם, פרשת ווטרגייט ועוד) ויכלה להם. עם זאת, היבחרו של דונלד טראמפ לנשיאות ב־2016 ואקורד הסיום של כהונתו בינואר 2021, בפריצה האלימה של תומכיו (בעידודו) לגבעת הקפיטול, העלו ביתר שאת ספקות באשר ליכולתה של הדמוקרטיה האמריקאית להתמודד עם הפופוליזם הגואה, בייחוד לנוכח הקיטוב בין המפלגות. בתחום החינוך דיון זה תורגם ליוזמות מגוונות לחשיבה מחודשת על החינוך לדמוקרטיה.

עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

המאפיין העיקרי של מדיניות החינוך האמריקאית הוא ביזור נרחב, כך שמדיניות החינוך בארצות הברית היא לא אחידה. עם זאת, בחרנו לתאר מגמות כלליות ופערים המאפיינים בצורה כזאת או אחרת את הדיון בארצות הברית כולה בחינוך אזרחי בכלל ובחינוך לדמוקרטיה בפרט.

מחלקת החינוך של ארצות הברית פועלת במסגרת הקבינט של הממשל הפדרלי אך לא היא קובעת את מדיניות החינוך בפועל, וגם אין היא גורם מפקח ומקצועי בתחום זה. קביעת המדיניות, עיצובה והפיקוח עליה הם באחריות המדינות, ולכן יש הבדלים גדולים בין מערכות החינוך בהן. המחויבות לחוקת ארצות הברית ולזכויות המעוגנות בה משותפת לכל המדינות, והיא נקודת ייחוס בתהליכי העיצוב של מדיניות החינוך האזרחי במדינות. חוקי החינוך הפדרליים עוסקים גם בנושא החינוך האזרחי. העקרונות לחינוך אזרחי מבית הספר היסודי ועד לתיכון עוגנו בחוק No Child Left Behind – NCLB (2001). חוק זה סימן את המעבר של ארצות הברית למדיניות של סטנדרטים. סעיף 3 לחוק, סעיף "חינוך אזרחי", מחייב את כלל המדינות בארצות הברית לממש את מטרותיו בשותפות עם המרכז לחינוך אזרחי (Center for Civic Education) ועם המועצה הלאומית לחינוך כלכלי (CEE). בשנת 2015 קבע ממשל אובמה חוק חינוך חדש: Every Student Succeeds Act – ESSA²⁵, וגם הוא מעגן את המחויבות לחינוך אזרחי במסגרת מערכות החינוך ומגדיר (על בסיס החוק הקודם) את המטרות האלה: (1) לשפר את איכות החינוך האזרחי והממשלתי על ידי לימוד ההיסטוריה ועקרונות החוקה של ארצות הברית, בכלל זה מגילת הזכויות; (2) לטפח יכולות לפעולה ואחריות אזרחיות; (3) לשפר את איכות החינוך האזרחי והחינוך הכללי באמצעות תוכניות משותפות עם דמוקרטיה מתפתחות. החוק קובע מסגרות, ואפשר להרחיבן לעיסוק עמוק בחינוך אזרחי ובחינוך לדמוקרטיה, אך הפרשנות וההעמקה נתונות בידי המדינות. עם זאת, המציאות הפוליטית בארצות הברית בשנים האחרונות הביאה ליוזמות חקיקה נוספות ולקידום חוק פדרלי ייעודי שעניינו חינוך לדמוקרטיה באופן ישיר ומחייב יותר. למשל, במרץ 2021 עלתה בסנאט הצעת חוק Civics Secures Democracy Act²⁶, שמטרתה להרחיב את תמיכת הממשל בקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במדינות, על ידי מענקים, מלגות, תקנים ותשתיות. הצעה זו משקפת את הדיון המחודש בתפקידה של מערכת החינוך הציבורית בכלל והחינוך האזרחי בפרט כגורם

U.S Department of Education, Every Student Succeeds Act (ESSA), 25
2015

S.879 – Civics Secures Democracy Act, 117th Congress (2020–2021) 26

תוכן

כאמור, רכיבי התוכן שנקבעו לצורך מחקר זה – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – משתנים ממדינה למדינה. במיפוי משנת 2018 עולה שבכל התוכניות רכיב הידע (שיטת המשטר, היסטוריה ורכי מעורבות אזרחיות במשטר) מפותח, ולעומת זאת המיומנויות הנדרשות לצורך טיפוח תרבות דמוקרטית אינן מקודמות. שתי מדינות חריגות בהקשר זה – קולורדו ואיידהו. בשתיהן יש תוכניות עומק לחינוך אזרחי הכוללות את כל רכיבי התוכן. המשותף לשתי מדינות אלו הוא הטמעה של תוכניות לחינוך אזרחי מגיל צעיר.

בשנים האחרונות ארצות הברית מתמודדת עם מגמות פוליטיות של טשטוש גבולות בין עובדות לדעות ועם השפעה גוברת של השיח הציבורי על דרך קבלת ההחלטות (Bergmann, 2020; Hameleers, 2020), ומגמות אלו הן משום איום ממשי על הדמוקרטיה בארצות הברית. במהלך 2020, לנוכח הבחירות לנשיאות ומגפת הקורונה, החשיבות הרבה שבזיהוי חדשות כזב נעשתה מוחשית, והנושא מקודם ביתר שאת במערכת החינוך. בהקשר זה, ממצאי דוח מדיניות שפורסם בשנת 2020 מטעם ארגון Media Literacy Now מלמדים שרק ב־14 מדינות בארצות הברית מחנכים בבתי הספר לאוריינות תקשורת ולפיתוח מיומנויות לחשיבה ביקורתית לצורך החלטות המבוססות על ערכים דמוקרטיים. מתוך 14 המדינות הללו, רק בפלורידה ובאוהיו הנושא נלמד מתוקף חקיקה. מדינות אלו דורשות ממשד החינוך המדינתי לפתח סטנדרטים המשלבים אוריינות תקשורת כחלק מהחינוך האזרחי בכל תוכניות הלימודים – מבית הספר היסודי ועד התיכון. ב־12 המדינות האחרות מתוך ה־14 (בהן טקסס, קולורדו, וושינגטון וקליפורניה) חינוך לאוריינות תקשורת הוא בגדר דרישה העולה מהצעות חוק או נושא המוצע לבחירה בתוכנית הלימודים, ורובן עדיין לא החלו בתהליך של שילוב אוריינות תקשורת כחלק מהחינוך האזרחי בבית הספר.

ההתמודדות עם חינוך לזכויות אדם ולמניעת גזענות, לרבות רבותיות ולחיים משותפים משקפת גם היא את הקיטוב הפוליטי בארצות הברית ואת השינויים הדמוגרפיים הגדולים שחלו בשנות ה־2000, המלווים בהרחבת מעגלי העוני והגדלת הפערים בין הקבוצות באוכלוסייה. מאחר שהמדינות הן השקניות המרכזיות בתחום החינוך בארצות הברית (Turner, 2020), ובמסגרתן המחוזות,

התגובות של בתי הספר לתמורות הדמוגרפיות שונות מאוד זו מזו. בערים הגדולות שיעור התלמידים המהגרים גבוה, והבעיות ביישום חינוך רב־תרבותי במערכת החינוך הציבורית באות בהן לידי ביטוי, למשל, בצורך של תלמידים מקבוצות אתניות שונות לטשטש את זהותם התרבותית בכיתה כדי להיטמע בחברת הרוב, או בנטייה לאחידות ולסטנדרטיזציה במערכת החינוך הציבורית, אשר מייצרת מענה חינוכי שווה וגנרי לכל התלמידים, בלי להתאימו לרקע שלהם, ולכן אין הוא מאפשר לבתי הספר לגשר על פערי שפה וידע. עם זאת, גופים כגון המרכז לחינוך אזרחי מבקשים להנגיש למורים ולתלמידים מגוון רב של חומרי לימוד ותוכניות פדגוגיות המכילות את כל הרכיבים הנדרשים, כפי שהוגדרו גם במחקר זה. אלא שכמו בישראל, כל אלו נתונים בעיקר לבחירה ואינם מחייבים.

מרחבי פעולה (סדירויות)

על אף מגוון התוכניות בתחום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה, ולצד המאמצים הרבים שנעשים בתחום קידום מדיניות זו בארצות הברית, קיימים כאמור הבדלים בין המדינות ברמת יישום המדיניות בבית הספר ובתוכניות הלימודים, וכל מדינה מנכיחה את הידע והמיומנויות שבתי הספר נדרשים ללמד את תלמידיהם. ברוב המדינות בארצות הברית חינוך אזרחי מתקיים במידה רבה מחוץ לשיעורי האזרחות ולא כתחום דעת נפרד, ולכן אינו נתפס כחלק מתוכנית לימודים מקיפה מהגן ועד התיכון. למשל, ב־31 מדינות בארצות הברית חינוך אזרחי נלמד כתחום דעת נפרד במשך חצי שנה בלבד. כאמור, לעומתן שתי מדינות – קולורדו ואיידהו – מיישמות מדיניות מקיפה של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. בקולורדו תוכנית הלימודים חוצה את מקצועות הלימוד ונמשכת לאורך שנים, ואישור על סיום הלימודים בקולורדו אף מותנה בהשלמת קורס בנושא חינוך אזרחי וממשל. ברוב המדינות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה נלמדים במקצועות מדעי החברה, היסטוריה וכלכלה, ופעמים רבות החשיבות הניתנת לתחומים אלו תלויה בפרשנות של המורים ובית הספר. מתוך כך, אפשר לחלק את החינוך האזרחי בארצות הברית לשתי גישות לימוד, בהתאם לאידיאולוגיות השונות – הקניית ידע אזרחי או חינוך למעורבות אזרחית ולאקטיביזם – וההבדלים בין המדינות גדולים מכדי שיהיה אפשר להצביע על מדיניות חינוך אחת.

4.5. הונגריה

א. שחקני המדיניות המרכזיים

- המשרד למשאבי אנוש (Emberi Erőforrások Minisztériuma) מאגד תחתיו משרדים העוסקים במגוון היבטים בתחומי רווחה, בריאות וחינוך. המשרד מפקח על מערכת החינוך, קובע חקיקה המסדירה את מערכת החינוך הציבורית ומגדיר את תוכניות הלימודים המחייבות.
- בתי הספר נדרשים ללמד את תוכנית הליבה הלאומית המחייבת. עם זה, הם רשאים לפתח תוכנית מותאמת, העומדת בדרישות של תוכנית הליבה, וללמדה בהיקף של עד 50% מהתכנים או משעות הלימוד המיועדים לכך.
- האיחוד האירופי הוא שחקן עקיף היוצר לחץ על הונגריה לעמוד בסטנדרטים שנקבעו באיחוד האירופי לקידום חינוך לדמוקרטיה.

ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

הונגריה היא מדינה פוסט־קומוניסטית שבשנות ה־90 נהפכה למדינה המבוססת על עקרונות דמוקרטיים. כבר בשנת 1990 היא הצטרפה למועצת אירופה, בשנת 1999 לברית נאט"ו וב־2004 לאיחוד האירופי. עם שינוי שיטת הממשל לדמוקרטיה נקטה הונגריה צעדים לקראת שינויים גם במערכת החינוך שלה, והם הופיעו בתוכנית הליבה הלאומית משנת 1995. תקופה זו התאפיינה בפערים כלכליים גוברים ובתסיסה חברתית. למרות כינונו של משטר דמוקרטי, מאז עלייתו לשלטון של ויקטור אורבן ב־2010 ניכרת נסיגה הדרגתית בערכים הדמוקרטיים במדינה. נסיגה זו באה לידי ביטוי במדדים: מדד הדמוקרטיה מיקם את הונגריה במקום ה־55 מתוך 167 מדינות, ומעניק לה ציון 6.63 מתוך 10. חקיקה אנטי־דמוקרטית והתגברות הפופוליזם מאפיינות את הונגריה מאז 2010 (רון, קרמניצר ושני, 2020), וביתר שאת בחסות משבר הקורונה. בתחום המדיניות לשילוב מהגרים, מדד מיפקס העניק למערכת החינוך בהונגריה את

הציון 0 מתוך 100 – והיא נמצאת במקום האחרון מכל המדינות הנבדקות במדד. כלומר, בהונגריה אין אף לא סמן אחד להכלה, לרגישות ולהתאמה תרבותית.

עִגּוּן בַּחִיקָה וּבִמְסַמְכֵי מְדִינִיּוֹת בַּתְּחוּם הַחִינוּךְ

החינוך האזרחי מעוגן בתוכנית הליבה הלאומית (NCC), המוסדרת בחוק החינוך הציבורי (1993) ומתעדכנת בכל חמש שנים. חוק החינוך הציבורי קובע את חובת בתי הספר לפתח תוכניות לימודים על פי מסגרת ההנחיות:²⁸ התוכנית הלאומית היא מחצית מתוכנית הלימודים של בית הספר, ואת המחצית השנייה בית הספר קובע ומגדיר בעצמו. בתקופת שלטונו של אורבן, מ־2010 ועד כתיבת שורות אלו, חלו שינויים בחוקת הונגריה, אך באופן רשמי המחויבות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה נשארה, גם בהתאם לדרישות האיחוד האירופי. ברמת החקיקה, המחויבות של הונגריה לחינוך לדמוקרטיה ולחינוך אזרחי באה לידי ביטוי בחוקה, בחוק החינוך ואף בתוכנית הליבה הלאומית. ואולם רכיבי המדיניות והשינויים שחלו בהם בעשור האחרון מדגימים מחויבות עקרונית בלבד, ובפועל המחויבות היא לקידום זהות דתית, לאומית וקולקטיבית.

ג. זיקות וקשרים בין רכיבי מדינות

תוכן

הונגריה מדגימה כיצד גם כאשר מנוסחות הגדרות המבטאות את רכיבי התוכן הנדרשים לקידום חינוך לדמוקרטיה – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – אפשר להטמיע ערכים שונים ואף סותרים. כך למשל, בתוכנית הליבה הלאומית נושא זכויות האדם מופיע, ובשנת 2013 בחוק החינוך הציבורי אף נקבע שהוא נושא חובה. אלא שהוא נלמד במסגרת מקצועות העוסקים במוסר ובדת; בתוכנית הלימודים החדשה (2020) נושא זכויות האדם נלמד במסגרת המקצוע אתיקה, מכיתה א' עד כיתה ח', ובבתי ספר תיכוניים הוא מקצוע בחירה בכל הכיתות, אך עיקרו הוא חיזוק וטיפוח של הזהות הלאומית והקשר לאירופה, פיתוח מודעות לאיכות הסביבה, פיתוח מודעות לאוריינות תקשורתית, פיתוח מיומנויות ללמידה עצמאית,

תרבות דיון וביסוס ידע כלכלי ופיננסי. תוכנית הלימודים מפרטת את שעות הלימוד המוקצות לכל נושא אך אינה עוסקת באופן ישיר בדמוקרטיה, בזכויות אדם ובמניעת גזענות.

תוכנית הליבה מפרטת מיומנויות חברתיות ואזרחיות שמוצגות ככישורי מפתח. מיומנויות אלו מבוססות על הכרת המושגים "דמוקרטיה", "האזרחות" ו"זכויות אזרח", כפי שהוגדרו באמנת זכויות היסוד של האיחוד האירופי ובהצהרות בינלאומיות אחרות. עם זאת, סקירה של תוכניות הלימודים מצביעה על פערים בין הכותרת לבין התוכן. לדוגמה, תוכנית הלימודים אינה עוסקת באופן ישיר באוריינות דמוקרטית ופוליטית. היעדר המסורת הדמוקרטית מורגש היטב בחוסר מובהק של מושגים ותאוריות הקשורים בדמוקרטיה ליברלית. יותר מכך, כותרתו של תחום החינוך לדמוקרטיה היא "ידע חברתי ואזרחי" והוא נלמד במסגרת מקצוע ההיסטוריה. בהיעדר הכשרה מתאימה למורים ובהיעדר תכנים המכוונים ליישום פעיל של ידע חברתי ואזרחי, גם כותרת זו אינה זוכה לביטוי הולם בתכנים הנלמדים בבתי הספר. האיחוד האירופי והמרכז לחינוך אזרחי CIVITAS הבריטי מנגישים חומרים בתחומים אלו למורים בהונגריה ומבקשים להשלים פער זה (Kaposi, 2020; Neumann, 2022).

זאת ועוד, החינוך לחיים משותפים, המבטא הכרה במגוון תרבותי, אינו מוטמע בתוכניות הלימודים ובמבנה של בתי הספר. פעמים רבות השיח על מהגרים ועל שוני תרבותי נתפס כאיום על הזהות הלאומית, והגירה נתפסת כבעיה חברתית שיש לטפל בה (Cartwright, Sik, and Svensson, 2008). תפיסה רווחת זו באה לידי ביטוי גם בחינוך. על פי תוכנית הלימודים, המשימה של החינוך הציבורי היא, בין היתר, לחזק את תחושת האחדות הלאומית והפטריוטיות ולהפוך את התלמידים לאזרחים מודעים בעלי אחריות למולדת. כך, היבטים פרטיקולריים של החינוך האזרחי – היכרות עם הערכים והמסורות של התרבות הלאומית והעממת בהונגריה ועם דמויות היסטוריות בולטות מתחומי הרוח והתרבות – הם שזוכים לביטוי. תוכנית הלימודים מדגישה את הנרטיב התרבותי המשותף ובונה אותו באמצעות לימוד של הספרות וההיסטוריה הלאומית כדי לחזק את תחושת הזהות הלאומית. לעומת זאת המגוון הלשוני והתרבותי בהונגריה אינו נכלל בתוכנית הלימודים, וחינוך לרב־תרבותיות אינו חלק ממנה, אף שההגירה להונגריה (בעיקר של עובדים זרים ומבקשי מקלט) מגבירה את ההטרוגניות הלשונית, התרבותית והדתית בבתי הספר. אם כן, וכפי שהוצג במדד מיפקס,

מערכת החינוך הציבורית אינה מציידת את בתי הספר בכלים להתמודדות עם השוני. כך נוצרים איים של בתי ספר שנמצאים בהם רק ילדי מהגרים, בהתאם לאזורי המגורים. תנאים אלו אינם מאפשרים למהגרים לשפר את מצבם החברתי-כלכלי ולהשתלב בשוק העבודה בהונגריה (Langer-Buchwald, 2019). חוק מיוני 2021 אוסר להציג בבתי הספר תכנים הקשורים בנטייה מינית, וגם הוא מבטא נסיגה בפועל מההצהרות המוגדרות במסמכי המדיניות.

מרחבי פעולה (סדירות)

בהונגריה החינוך לדמוקרטיה ולאזרחות מדגים את כל שלושת הרכיבים שמוצגים במחקר ליישום מיטבי של מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה: לימוד רב-גילי, תוכנית ליבה ושילוב הנושא במקצועות השונים. החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה נכללים בתוכנית הלימודים בהיסטוריה כתת-נושא – ידע חברתי ואזרחי – ולא כתחום דעת בפני עצמו.²⁹ הערכים הללו נלמדים מכיתה ה' ועד כיתה י"ב. מהיסודי ועד התיכון תוכניות הלימודים במקצועות גאוגרפיה ואתיקה כוללים אף הם נושאים הקשורים לתחום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה, בכיתות ח' נלמד גם מקצוע האזרחות בהיקף של 34 שעות שנתיות, ובי"ב 28 שעות שנתיות. כל אלה מעוגנים בתוכנית ליבה לאומית המגדירה את החובה לעסוק בתחומים אלו. עם זאת, מעקב אחרי השינויים בתוכנית זו בשנים האחרונות מלמד כיצד אפשר "להרגיש עם וללכת בלי", כלומר כיצד בעת ובעונה אחת בחקיקה מעוגנת מחויבות לחינוך אזרחי לדמוקרטיה וקבועים השעות והמרחבים ללימוד נרחב שלהם, אך בפועל נלמדים נושאים וערכים החותרים תחת מחויבות זו (הופמן, 2020). במובן זה המדיניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה בהונגריה מדגימה היטב את הסכנה שבתוכנית בכוח בלבד ואת אפקט הפלסבו שממנו הזהיר גילבורן (Gillborn, 2006).

כך למשל, בתוכנית הליבה הלאומית המתעדכנת בכל חמש שנים הוגדר ב־2007 הנושא "התנסויות בפרקטיקות דמוקרטיות בבית הספר" ונקבע כי: "פיתוח יכולות חלקיות באזרחות פעילה, על פי רוב מובטח על ידי איכות ההוראה והלמידה של תהליכי הארגון, אשר מסתמכים על מעורבות פעילה של

29 Történelem, társadalmi és állampolgári ismeretek | תוכנית הלימודים בהיסטוריה, לימודי חברה ואזרחות, באתר משרד החינוך ההונגרי.

התלמידים ועל התנסות בפרקטיקות דמוקרטיות בבית הספר", ואולם בתוכנית הליבה שעודכנה בשנת 2012 הנושא נמחק. דוגמה אחרת: בתוכנית הליבה הלאומית שעודכנה בשנת 2020, בסעיף "חינוך לאזרחות ולדמוקרטיה", נכתב:

הבסיס לתפקודה של מדינה דמוקרטית הוא השתתפות אזרחית, המחזקת את התודעה הלאומית ואת לכידותה ויוצרת הרמוניה בין מטרות הפרט לטובת הכלל. התנהגות אזרחית פעילה זו מאופיינת בכבוד לחוק, בקיום כללי הדוקים, בשמירה על כבוד האדם ועל זכויות האדם, באי-אלימות ובהגינות. בית הספר מזמן לתלמידים הזדמנות ללמוד על זכויות אזרחיות ועל תחומי אחריות עיקריים, ובכך מעניק חינוך המחזק את הביטחון העצמי והלאומי. ההשתתפות בענייני ציבור מצריכה פיתוח חשיבה יצירתית ועצמאית, כישורי ניתוח ותרבות דיון, אחריות, פעולה עצמאית ואמינות.³⁰

משפט הפתיחה מגדיר את המסגרת של החינוך האזרחי – תודעה לאומית ולכידות ופעילות הפרט למען הכלל. כלומר, למרות השימוש במושגים רלוונטיים (זכויות אדם, כישורי ניתוח, תרבות דיון וכו') בפועל הלימוד סביב מושגים אלו מנותב להשגת מטרות לאומיות של לכידות וקולקטיביות.

אם כן, תוכנית הליבה הלאומית בהונגריה משלבת חינוך לדמוקרטיה ולאזרחות במגוון מקצועות לימוד, ובכך עונה על אחת הדרישות החשובות בהטמעת חינוך לדמוקרטיה. אלא שתוכנית הלימודים כמעט שאינה כוללת ידע אזרחי ותכנים וערכים דמוקרטיים אוניברסליים – יעדיה המוגדרים הם פיתוח האחריות לקהילה, פטריוטיות, חיזוק הביטחון העצמי והלאומי והכרת החובות כלפי הבית והמשפחה. גם במקצועות האחרים שהחינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה נלמדים במסגרתם הלימוד מתמקד בחיזוק הזהות הלאומית ובטיפוחה, בפטריוטיות ובתחושת השייכות לאירופה, בפיתוח מודעות לאיכות הסביבה ולאזרחיות תקשורתית, בפיתוח מיומנויות למידה עצמאית ותרבות דיון ובביסוס ידע כלכלי ופיננסי. כאמור, כל אלה אינם מבססים תודעה אזרחית דמוקרטית פעילה אלא מחזקים את הזהות הלאומית והקולקטיבית ההונגרית.

4.6. ישראל

א. שחקני מדיניות מרכזיים

בישראל יש רשימה ארוכה של שחקני מדיניות ומעורבות רבה מאוד של גופי חברה אזרחית.

- משרד החינוך
 - המזכירות הפדגוגית, ובתוכה המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים;
 - מינהל חברה ונוער – אחראי לפעילויות חינוך חברתי וערכי כמו מועצות תלמידים, מעורבות חברתית, טקסים ומסעות בנוי זהות;
 - שפ"י – השירות הפסיכולוגי הייעוצי – פועל בכלל מערכת החינוך במסגרת תוכניות לפיתוח כישורי חיים;
 - בעלויות החינוך – רשתות חינוך ורשויות מקומיות;
 - ארגון המורים העליסודיים והסתדרות המורים והגננות;
 - מכללות לחינוך ולהכשרת מורים;
 - ארגוני חברה אזרחית המבקשים לקדם חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. דוגמאות אחדות: המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום דב לאוטמן, מרכז אקורד (האוניברסיטה העברית בירושלים), האגודה לזכויות האזרח, מדרשת אדם, יסודות, מרחבים, סיכוי;
 - מסגרות חינוך בלתי פורמליות: מכינות קדם-צבאיות, תנועות נוער, גרעינים לשנות שירות, מתנ"סים, ארגוני ילדים ונוער;
- למרות מה שנראה כריבוי שחקנים ופעילויות, המציאות מלמדת שהפעילות בתחום זה אינה בהכרח איכותית ויעילה. כך עולה מדוחות וממחקרי מדיניות רבים (דוח מבקר המדינה, 2016; 2021; 2020; הופמן וברון, 2020).

ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

דמוקרטיה – תמונת מצב כללית

מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית. עם הקמתה ב־1948 כוננו בה מוסדות דמוקרטיים שהיו המשך ישיר למוסדות הלאומיים שהתעצבו בתקופת היישוב הציוני מאז 1881. מגילת העצמאות נחתמה עם הכרזת המדינה, ב־12 במאי 1948, והיא המסמך המכונן את התשתית הערכית וההיסטורית של מדינת ישראל. הגדרת המדינה "יהודית ודמוקרטית" יצרה מחלוקות בכל הנוגע לערכי היסוד של המדינה וההתנגשות האפשרית בין שני חלקיה, בעיקר לנוכח העובדה שישראל היא מדינת לאום שבה העם היהודי, ורק הוא, מממש את זכותו להגדרה עצמית לאומית.³¹ מציאות זו יוצרת קושי אינהרנטי עבור הערבים אזרחי ישראל להזדהות עימה, בעיקר משום שהפניסה ללאום היהודי כרוכה בהשתייכות לדת היהודית, ולכן הגדרת האזרחות הישראלית מוגבלת ומותנית מראש. קושי זה מתגבר אל מול הזדהותם הלאומית של רבים מן הערבים הישראלים עם העם הפלסטיני שנמצא בסכסוך ממושך עם מדינת ישראל. זאת ועוד, חלק נכבד מהציבור היהודי בישראל שולל, בעיקרון או למעשה, את הקמתה של מדינה פלסטינית לצידה של מדינת ישראל. יש אף המתכחשים לעצם קיומו של עם פלסטיני, ויש השוללים את זכויותיהם הקבוצתיות של האזרחים הערבים בישראל לתרבות ולחינוך עצמאיים.

אם כן, התביעה של הרוב היהודי כלפי המיעוט הערבי במדינה לקבל על עצמו את ישראל כמדינת לאום יהודית קשה ביותר ליישום. חקיקתו של חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (2018) הפכה את המציאות למורכבת עוד יותר (ברק־קורן, פלדמן וגדרון, 2020). הציון של ישראל במדד הדמוקרטיה מרמז על מורכבות זו (7.86 מתוך 10). המתח בין שני רכיבי ההגדרה של המדינה

31 המילה "דמוקרטית" אינה מופיעה במגילת העצמאות. עם זאת המגילה מגדירה מחויבות לשוויון פוליטי לכול, ומכאן נלמדת מחויבותה לדמוקרטיה. הצימוד "מדינה יהודית דמוקרטית" מופיע באופן משפטי בפעם הראשונה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992.

נבחן גם לנוכח המציאות בשטחי יהודה ושומרון והאפליה הנמשכת כלפי אזרחי ישראל הערבים, וגם לנוכח מתחים הקשורים ביחסים שבין דת למדינה. גם הציון הנמוך במדד מיפקס, הבוחן את המדיניות כלפי מהגרים, משקף את הבעייתיות הזאת – ציון כללי: 49 מתוך 100; ציון בתחום החינוך: 31 מתוך 100.³² מדד הדמוקרטיה הישראלית המתפרסם במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מציג ירידה מתמשכת במחויבות לערכים דמוקרטיים. ירידה זו באה לידי ביטוי באמון במוסדות הממשל, ביחס לשטחים החברתיים ובעמדות המבטאות הבנה של ערכים דמוקרטיים (הרמן ואח', 2021).

עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

מבחינה משפטית החינוך בישראל מבוסס על שני חוקים עיקריים – חוק לימוד חובה (התש"ט-1949), וחוק חינוך ממלכתי (התשי"ג-1953), תוקן בשנת 2000 – ובנושאים מסוימים הוא נסמך גם על חוקים אחרים.³³ ואולם למעשה מערכת החינוך מתנהלת מתוקפם של חוזרי מנכ"ל (הופמן וברון, 2020). בחוזרי המנכ"ל העוסקים בחינוך לדמוקרטיה רכיבי החינוך האוניברסליים (שוויון, גזענות, סובלנות, זכויות אדם) מעטים בהשוואה לרכיבים הפרטיקולריים (יהדות, לאומיות, ציונות). נוסף על כך, המחויבות לקידום ערכים דמוקרטיים, כפי שהיא מופיעה במגילת העצמאות, וביתר שאת במטרות חוק החינוך הממלכתי (התשי"ג-1953), אינה מתורגמת הלכה למעשה לפרקטיקות מחייבות במערכת החינוך, דוגמת תוכנית לימודים מחייבת המגובה בתקציב ובהסדרה למימושה. ידע, מימוניות וערכים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה אינם חלק מליבת הלימודים, ובדרך כלל הם משולבים, אם בכלל, בתוכניות לבחירה או בחוזרי

32 ישראל היא מקרה ייחודי, מאחר שמהגרים יהודים הם עולים המתקבלים בברכה ברמת ההצהרה. עם זאת במערכת החינוך הישראלית המדיניות של קליטת העולים אינה עולה תמיד בקנה אחד עם ההצהרה הרשמית (בינס, 2019; 2020). נוסף על כך, במערכת החינוך הישראלית לומדים תלמידים שהם ילדים למבקשי מקלט ומהגרי עבודה. גם לגביהם מדיניות החינוך אינה עקיבה ופעמים רבות מפלה (א.ס.פ., 2019; Kemp, Resnik, and Sharabi, 2022). מדד מיפקס בוחן את ישראל בהקשרים אלו ולא בהקשר של אזרחי ישראל הערבים, שהם מיעוט ילידי ולא קבוצת הגירה.

33 לדוגמה חוק זכויות התלמיד (2004), חוק החינוך המיוחד (1988) וחוק הפיקוח על בחי הספר (1969).

מנכ"ל הכוללים הצעות לפעילויות ומיזמים הקשורים למקצוע האזרחות הנלמד בכיתות ט', י"א וי"ב בלבד. היעדר של חקיקה או של חוזר מנכ"ל מחייב בנושא זה בולט במיוחד לנוכח התמונה העולה ממדינות אחרות בעולם (ראו הופמן וברון, 2020).³⁴

ג. זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות

תוכן

תוכנית הלימודים במקצוע האזרחות משותפת לכל המגזרים במערכת החינוך הציבורית: ממלכתייהודי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-ערבי. לפי הנחיות משרד החינוך, חובה ללמד בבית הספר באמצעות ספרי הלימוד המאושרים על ידי האגף לספרי לימוד במשרד החינוך.³⁵ התוכנית בנויה משני רכיבים שהתלמידים נבחרים עליהם בבחינת הבגרות: נושאי ליבה ואשכולות בחירה, הכוללים בעיקר ידע אזרחי פוליטי. מלבד שני רכיבים אלו ישנם נושאי לימוד הנתונים לשיקול הדעת של המורים בהתאם למאפייני בית הספר.³⁶ בחינוך הממלכתי-חרדי לומדים כ-3% מכלל התלמידים החרדים, ותוכנית הלימודים שלהם נפרדת. התלמידים ברשתות החינוך העצמאיות ובמוסדות התורניים אינם לומדים אזרחות כלל (בארט, שפיגל ומלאך, 2020).

בישראל שיעורי האזרחות נתפסים כזירה העיקרית לחינוך לדמוקרטיה. ואולם מקצוע זה נלמד מספר שעות מועט וכאמור רק בכיתות ט', י"א וי"ב. ספרי האזרחות מתמקדים ברכיבי ידע הקשורים במושגים ובמבנה השלטון וכמעט

34 בנובמבר 2022 יצא חוזר מנכ"ל "חיים בשותפות ומניעת גזענות" המסכם את עבודתה של ועדת היגוי שפעלה במשרד החינוך במהלך 2022. החוזר אינו עוסק ישירות בחינוך לדמוקרטיה אך הוא מעלה נושאים רלוונטיים ומשיקים שהיו חסרים מאוד לפני כן.

35 הספרים: משרד החינוך, "להיות אזרחים בישראל במדינה יהודית ודמוקרטית"; דוד שחר, "ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית: ספר לימוד באזרחות לחטיבה העליונה"; אברהם דיסקין, "משטר ופוליטיקה בישראל: יסודות האזרחות".

36 נושאים אלו מסומנים בצבע על גבי המסמך המעודכן של תוכנית הלימודים המותאמת באזרחות (אב תשע"ט - אוגוסט 2019).

שאינם עוסקים בערכים דמוקרטיים, ודאי שלא במיומנויות הנדרשות לקידום תודעה אזרחית בחברה דמוקרטית. מאז שנת 2000 מתנהל ויכוח ציבורי ופוליטי סוער בעניין האיזון בין ערכים פרטיקולריים לערכים אוניברסליים ועד כמה תוכנית הלימודים באזרחות היא בסיס משותף ומתאים לכלל אזרחי המדינה (פינסון, 2016).

מחקר זה עוסק במדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, ששיעורי האזרחות הם רכיב מסוים בתוכה. התחקות על רכיבים אחרים בנושא המחקר מלמדת שאפשר לאתר נושאים רבים ומגוונים בתוכנית הלימודים שיכולים להיות חלק מחינוך אזרחי ומחינוך לדמוקרטיה גם אם הם לא תמיד ממוסגרים ככאלה. כך למשל, מיפוי וניתוח של חוזרי מנכ"ל מלמדים על היררכיה של ערכים אזרחיים ועל העדפה ברורה של ערכים פרטיקולריים הקשורים בפן היהודי הציוני (הופמן וברון, 2020). פעילויות ותוכניות רבות שיכלו לקדם חינוך לדמוקרטיה אינן מוגדרות כך, ובדרך כלל מועברות בהקשרים הפרטיקולריים הלאומיים. ככלל, בחוזרי המנכ"ל במקצועות מדעי הרוח אין התייחסות ישירה לדמוקרטיה ולערכים דמוקרטיים בהוראות הקבע בשום תחום דעת.

יתרה מזו, אחת ההמלצות בדוח ועדת קרמניצר (1996) הייתה ללמד ערכים דמוקרטיים לאורך כל שנות הלימוד ולא להסתפק בשיעורי האזרחות בתיכון, אך היא לא יושמה באופן מלא. למעשה, מאז שנת 2001 נושאי דמוקרטיה וערכים אוניברסליים אינם בליבת העיסוק השוטף של מטה משרד החינוך, ואף אינם חורגים מעבר לשיעורי האזרחות הניתנים בכיתות י"א-י"ב.

בהקשר זה יש להזכיר את החינוך בחברה הערבית. המערכת בכללותה אינה עוסקת באופן מובהק בהיבטים האוניברסליים של החינוך האזרחי, אך בבתי הספר הערביים גם ההיבטים הפרטיקולריים המייחדים את אזרחי מדינת ישראל הערבים אינם מקבלים ביטוי או מקום. אומנם תוכניות הלימודים כוללות היבטים דתיים, אך מבחינת ההקשרים ההיסטוריים, בתי הספר הערביים נמנעים (וגם מנועים) מלעסוק בהיבטים הקשורים בזהות הלאומית הפלסטינית במדינת ישראל ובאירועים בהיסטוריה הרלוונטיים להתפתחותה של זהות זו, לדוגמה מלחמת 1948 ואירועי הנכבה. על כן יש חשיבות רבה בצמצום הפער בין יהודים לערבים בכל הקשור לפיתוח הזהות הייחודית של החברה הערבית על היבטיה הלאומיים, התרבותיים והדתיים.

מרחבי פעולה (סדירות)

מקצוע האזרחות הוא מקצוע חובה במערכת החינוך ונלמד בכיתות מבית הספר היסודי ועד התיכון. בכיתות ב'-ד' לימודי האזרחות הם רכיב אחד בתוכנית הלימודים העוסקת במולדת ובחברה; בחטיבת הביניים מקצוע האזרחות נלמד בכיתה ט' בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים, וכן בתוכנית המקבילה בחינוך הערבי; בתיכון תוכנית הלימודים באזרחות נלמדת בכיתות י"א-י"ב בכל מגזרי החינוך, והתלמידים נבחנים בבחינת בגרות חובה באזרחות. בסך הכול מוקצות ללימוד האזרחות שתי יחידות (שש שעות בכיתות י'-י"ב). באופן רשמי יש תוכנית אחת, ופיקוח אחיד עליה לכלל המגזרים. ואולם במציאות החינוכית בישראל התרגום של התוכנית האחת משתנה ממגזר חינוכי אחד למשנהו.

משנת הלימודים תשפ"ב תוכניות ההכשרה להוראה של כלל המורים מחויבות לרכיב ליבה שעניינו החברה הישראלית, חיים משותפים ומניעת גזענות. הקושי המרכזי סביב רכיב זה, לאור היעדרו המובנה בתוכניות הלימודים במערכת החינוך הישראלית, הוא היעדר המיומנויות והכלים של המורים לניהול שיח שנוי במחלוקת ולהתמודדות עם נושאים פוליטיים בכיתה. מחקרו של עירן הלפרין (2016) מלמד עד כמה מורים נמנעים מלעסוק בנושאים שנויים במחלוקת ומפעילים "צנזורה עצמית" כדי להימנע מעימותים. בנושאים אלו יש גם היבטים הקשורים לערכים דמוקרטיים, לחיים משותפים ולזכויות אדם (ביאליק והופמן, 2016; הלפרין, 2016; ארליך רון וגינדי, 2017).

לוח 1
סיכום של ניתוח המדיניות בכל אחת מן המדינות הנדגמות

		גורמי הנעה פנימיים וחינוניים					זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות	
מדינה	עיון במסמכי חקיקה	תרבות פוליטית		תוכן		סדירות והטמעה	הכשרת מורים ייעודית	
	חינוך לדמוקרטיה*	מדד הדמוקרטיה	מדד MIPEX	חינוך לזכויות אדם ומניעת גזענות	חינוך לחיים משותפים	מקצוע ליבה; חוצה מקצועות; שלבי הגיל	רכיב ליבה; כלל מקצועות ההכשרה; ידע; מיומנויות	
		ציון כללי	חינוך					
נורווגיה	מלא	9.87 (1)	69	71	+	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	רכיב ליבה כלל מקצועות ההכשרה/ידע אוניברסלי/פחות מיומנויות	
קנדה, מחוז אונטריו	חלקי	9.22 (7)	80	86	-/+	מקצוע ליבה כיתה י' בלבד	רכיב ליבה לא נלמד באופן ייעודי	
גרמניה	מלא	8.68 (13)	58	55	-/+	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	רכיב ליבה הכשרת מקצועות מדעי החברה ידע אזרחי-פוליטי פחות מיומנויות**	
ארצות הברית	מלא	7.96 (25)	73	83	-/+		רכיב ליבה הכשרת מקצועות מדעי החברה ידע אזרחי-פוליטי פחות מיומנויות	
ישראל	נמוך	7.86 (28)	49	31	-	מקצוע ליבה אזרחות כיתות ט', י"א-י"ב	רכיב ליבה הכשרת מורים לאזרחות בלבד ידע אזרחי פוליטי***	
הונגריה	מלא****	6.63 (55)	43	0	-	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	רכיב ליבה הכשרה במקצועות היסטוריה, אתיקה, מוסר ודת ידע פרטיקולרי	

הערות:

* מלא = החינוך לדמוקרטיה מעוגן בשלושת הרכיבים - חוקה או חוק יסוד, חוק חינוך, חקיקה ייעודית; חלקי = החינוך לדמוקרטיה מעוגן בשניים לפחות מן הרכיבים; נמוך = החינוך לדמוקרטיה מעוגן ברכיב אחד או בכלל לא.
** בשנת 2020 בעקבות הצהרת שורייין מסתמן שינוי בהכשרת המורים בעתיד: הרחבה של רכיב החינוך לדמוקרטיה לכלל מקצועות ההכשרה והדגשה הן של עקרונות יסוד אוניברסליים הן של המיומנויות.

*** משנת הלימודים התשפ"ב תוכניות ההכשרה להוראה לכלל המורים מחייבות לרכיב ליבה שעניינו החברה הישראלית, חיים משותפים ומניעת גזענות. ב-3 השנים הקרובות יהיה אפשר לעקוב ולראות כיצד הוא יבוא לידי ביטוי.
**** החינוך לאזרחות ולדמוקרטיה מעוגן בהונגריה בשלושת הרכיבים: חוקה, חוק החינוך ותוכנית הליבה הלאומית הפועלת על פי צו ממשלתי. עם זאת, שינויים בעיון זה מעקרים את המשמעות של חינוך לדמוקרטיה ליברלית. למרות השינויים הללו, החקיקה בעניין זה לא בוטלה.

מה אפשר ללמוד מהמדינות בעולם לצורך קידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל

בחינת המדינות שנסקרו מלמדת כי יש שוני ביניהן, וגם בין לבין ישראל. עם זאת, אפשר לאתר קווים משותפים בכל תיאורי המדיניות בשאלות היסוד ובאתגרים, גם אם הם באים לידי ביטוי בצורות שונות.

אי־נחת מתהליכי המדיניות ומהיישום של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ממגוון סיבות. תחושת האי־נחת מלווה את העוסקים בתחומים אלו בכל המדינות – אם בשל ההיקף של מהלכי המדיניות ואם בשל התכנים. האי־נחת קשורה גם ל**פערי יישום** מובהקים בין המדיניות (תהא אשר תהא) לבין היישום בפועל. בכל המדינות הפערים קשורים בהכשרת המורים ובתרבות הפוליטית במדינה. **הכשרת המורים ומעמדם** הם חלק בלתי נפרד מהנושא – חינוך לדמוקרטיה מתחיל בכיתה במפגש בין מורה לתלמידים. הפערים באים לידי ביטוי בכל המדינות: הכשרה במקצועות מסוימים בלבד, דגש על ידע ולא על מיומנויות, והיעדר תשומת לב לטיפוח העמדות הדמוקרטיות והאזרחיות של המורה. גם **החשש מפוליטיזציה** של העיסוק בחינוך אזרחי ובחינוך לדמוקרטיה רווח בכל המדינות, אף שיש הבדלים בהתמודדות איתו. הניסיון להציג נושאים אלו כניטרליים מאפיין, בצורות שונות, את כל המדינות. כל המדינות גם מחפשות, בצורות שונות, אחר השילוב הראוי של חינוך אזרחי איכותי ויעיל עם **מדיניות של סטנדרטים**.

כל אלה הם אתגרים יסודיים בעיצוב מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, וכל תוכנית פעולה בנושא זה נדרשת להתמודד עימם. אתגרים אלו באים לידי ביטוי גם במסמך העקרונות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה (הופמן וקבוצת מומחים, 2020). מסמך העקרונות סרטט את הקשיים העיקריים שישראל מתמודדת עימם במאמץ לעצב ולקדם את מדיניות החינוך לדמוקרטיה. מחקר זה מבקש להוסיף על מסמך העקרונות את המבט המשווה ולחדד את ההמלצות לנוכח הניסיון במדינות אחרות.

המדינות שנבחנו במחקר זה מציגות מגוון תוכניות לחינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה. החשיבה המכלולית מזמינה דיון במערך הקשרים והזיקות בין רכיבי המדיניות, וגם ביחסי הכוחות בין התרבות הפוליטית במדינה לבין הקביעה של

מדיניות חינוך ויישומה. השאלה כיצד מקדמים מדיניות של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה מטרידה את העוסקים בכך בכל אחת מן המדינות שנדגמו, ובהן גם ישראל.

כאמור, בקוטב אחד של הרצף נמצאות מדינות שמדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה בהן מלמדת על חשיבות הנושא בעיני מקבלי ההחלטות ועל אמונתם שיש בכוחה לבלום מגמות פופוליסטיות. כך למשל, נורווגיה מממשת באופן מלא מדיניות כזאת ומדגימה שילוב מוצלח בין מחויבות לאומית עמוקה, חקיקה ליישום ודרכי פעולה. העובדה שזכויות אדם הן רכיב מרכזי בזהות הלאומית מאפשרת זאת, והמודעות העמוקה לנושא מאפשרת לזהות תהליכים שעלולים לפגוע בשילוב זה בעודם באיבם, להתמודד איתם לאורך זמן ותוך כדי כך לפתח אסטרטגיה כדי למנוע אותם. נורווגיה ייחודית בכך שהיא מגדירה תוכניות ממשלתיות לפעולה למניעת מגמות פופוליסטיות או לאומניות או לגדיעתן כאשר הן עדיין מצומצמות.

גרמניה מממשת באופן חלקי את האפשרות למדיניות חינוך מיטבית. השנים האחרונות הציבו אתגר לפני החינוך האזרחי בגרמניה, לנוכח הגידול בהגירה אליה. התשתית הקיימת בגרמניה תצטרך לתת את המענה המתאים לבעיית הגזענות על מגוון מושאיה. ניתוח המדיניות בגרמניה מלמד כי מחויבות לאומית עמוקה והטמעה של אוריינות דמוקרטית ופוליטית, אין בהן כדי להתמודד עם שנאת זרים וגזענות. עם זאת, בגרמניה מודגמת חשיבותם של ארגוני החברה האזרחית בעיצוב המדיניות ובסיוע ליישום מוצלח שלה. ארגוני החברה האזרחית בגרמניה ממלאים תפקיד חשוב בקידום החינוך לדמוקרטיה ומשמשים קבוצת לחץ, בנפרד וביחד, במסגרת הסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (bpb).

באמצע הרצף אפשר למקם את מחוז אונטריו בקנדה ואת ארצות הברית. מחוז אונטריו ממחיש כיצד מערכת חינוך רב־תרבותית מן היסוד, שמעניקה חשיבות להכרה בגיוון, מייטרת במידה מסוימת את תהליכי החקיקה. עם זאת, מחקרים על החינוך האזרחי בקנדה מזהירים מפני הסתמכות רק על היבט זה לנוכח תהליכים גלובליים ומקומיים המשפיעים גם על התרבות הדמוקרטית בקנדה. רכיבי האוריינות הדמוקרטית והפוליטית והחינוך לזכויות אדם אינם נגזרים ישירות מן העובדה שבקנדה יש תרבות דמוקרטית רב־תרבותית, ויש לטפח גם אותם. ארצות הברית מדגימה את המתח בין המחויבות לערכים הדמוקרטיים

המעוגנים בחוקה לבין היישום בפועל, שיש בו בעיות וכשלים. הנתונים מארצות הברית מלמדים על שחיקה בהבנה של מושגים ובמעורבות האזרחית. לנוכח המציאות הפוליטית בארצות הברית נתונים אלו מעוררים דאגה.

למרות חקיקה פדרלית ברורה בגרמניה, קנדה וארצות הברית ישנם פערים במדיניות החינוך לדמוקרטיה בין המדינות או המחוזות, וכך גם בישראל. אומנם ישראל אינה פדרציה, אך גם מערכת החינוך שלה מתנהלת בפועל על בסיס מגזרי וביזורי. באופן רשמי מגזרי החינוך כולם מחויבים לחוק חינוך ממלכתי (1953), אך למעשה יש שפועלים באופן עצמאי ואוטונומי בכמה רמות, ויש שכפופים לתהליכי פיקוח מחמירים יותר. לפיכך ישראל מתמודדת באופן דומה עם האתגר של הטמעת החינוך לדמוקרטיה באופן שמקדם בסיס אזרחי משותף.

בקוטב אחר של הרצף נמצאות מדינות שהמדיניות בהן משמשת מענה דומה לדרישה (שמקורה בציבור או בגורם מחוץ למדינה) לתוכנית לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, ומשום כך כבר למן השלב של עיצוב המדיניות אין סיכוי ליישום מוצלח ובר קיימא של הנושא. הדוגמה המובהקת בקצה של מנעד זה היא הונגריה. בעיקרון, הונגריה מדגימה את הרכיבים של חקיקה רלוונטית ומרחבי הפעולה הנדרשים, אך ניתוח של רכיבי המדיניות בפועל מלמד שהשימוש בתוכנית זו ובנושאים הכלולים בה הוא מעטפת ריקה שמקדמת ערכים ואינטרסים שלמעשה חותרים תחת ערכים של דמוקרטיה ליברלית. מובן שתופעה זו קשורה להידרדרות הדמוקרטיה בהונגריה, אך הידרדרות זו עדיין לא הגיעה לכדי ביטול מוצהר של החקיקה והתוכניות (למרות השינויים שחלו בה). במובן זה, לפי מה שידוע על הונגריה בשנים האחרונות, תהליך זה הוא תמרור אזהרה המדגים את הבעייתיות של מאמץ לקדם תוכנית חינוך לדמוקרטיה בלא מחויבות לאומית עמוקה ובלא תשתית הכשרה מתאימה.

מצב הדמוקרטיה בישראל אינו דומה למצב בהונגריה. על פי רון, קרמניצר ושני (2020), מצבה של ישראל טוב ממצבה של הונגריה, בזכות המסורת הדמוקרטית שהתבססה בה מאז הקמת המדינה ועוד קודם לכן על ידי התנועה הציונית. בדברי הפתיחה למחקרם הם טוענים כי למרות זאת:

מבחינת הערכת סיכונים לעתיד יש להביא בחשבון את חולשותיה של השיטה הישראלית. האיום הביטחוני (מסוגים שונים) המתמיד על ישראל והסכסוך המתמשך שלה עם הפלסטינים, כאשר כחמישית מאוכלוסייתה הם ערבים פלסטינים, והיותה חברה הטרוגנית מאוד ומשוסעת – כל אלה יוצרים תנאי קיום קשים ומאתגרים לדמוקרטיה ליברלית. על הרקע הזה חולשות מבניות, כמו היעדר חוקה, שיטת איזונים ובלמים חלשה במיוחד, חוסר מסגרת גג בינלאומית ופוליטיקה מגזרית חזקה, עלולות לאפשר צמיחה של משטר אוטוריטרי. הכרה בשבריריות המבנה הקיים מחייבת היערכות משמעותית לביצור ערכי הדמוקרטיה הליברלית לנוכח האתגרים הקיימים. משימה זו ניצבת לפני כל מי שחפץ בהמשך קיומה של מדינה יהודית ודמוקרטית (שם: 10).

ב"היערכות משמעותית לביצור ערכי הדמוקרטיה הליברלית" למערכת החינוך הציבורית יש תפקיד חשוב. המבט המשווה מלמד שגם מדינות אחרות מתמודדות עם אתגרים דומים, גם מדינות שמצב הדמוקרטיה והחינוך לדמוקרטיה טוב בהן בהרבה מזה שבישראל.

אם כן, למרות תמרורי האזהרה המצב בישראל מבחינת מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה אינו גרוע כמו בהונגריה, אך הוא גם אינו טוב כמו בנורווגיה. ישראל כנראה גם לא תהיה נורווגיה, אבל אפשר ללמוד ממנה וממדינות אחרות מה אפשר לעשות בתנאים הקיימים וממה כדאי להיזהר. המבט המכלולי מאפשר להתבונן בתיאור המדיניות של כל מדינה ומדינה, לזהות את הקשרים והזיקות בין רכיבי המדיניות שלה, כפי שהם באים לידי ביטוי בלוח 1 לעיל, ולדון במקרה הישראלי מנקודת מבט זו.

המלצות מדיניות

ההמלצות להלן נוגעות רק לרכיבים שהוצגו לעיל במודל הניתוח לאור המבט המשווה, והן כוללות הצעות לפעולה משולבת במגוון ערוצים שיוכלו יחד לקדם את החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך הישראלית. כמה מההמלצות כבר הופיעו במסמכים קודמים. עם זאת, המסקנה העיקרית והחדשה העולה מהניתוח במחקר זה היא שהעבודה על ערוצים נפרדים של פעולה (תכנים, סדיריות וחקיקה) אינה מביאה לשינוי עומק בכל הקשור למדיניות חינוך לדמוקרטיה. גם ההנחה שאחד הרכיבים ישמש נקודה ארכימדית לשינוי אינה עומדת במבחן המציאות. על כן ההמלצות הן לקדם תמהיל של פעולות בעת ובעונה אחת, המבוסס על תכנון ארוך טווח שמשקלל את הזיקות בין רכיבי המדיניות ועל מודעות לבעייתיות שבהסתמכות על רכיבים יחידים במנותק מהשאר.

לפיכך ההמלצות שלנו הן להתוות תוכנית חומש בנושא מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה שתשלב את תמהיל ההמלצות ותגייס אליה שותפים רלוונטיים (מערכת החינוך, גופים ממשלתיים, בעלויות חינוך, ארגוני חברה אזרחית, מכללות להכשרת מורים, מנהלים, גופי תוכן ופדגוגיה). תוכנית זו תשמש בסיס ליישום ההמלצות במגוון הערוצים על פי השלבים שייקבעו ומתוך זיקה בין הערוצים ובין השחקנים. מהסקירה המשווה אפשר ללמוד כי במדינות שהמחויבות לנושא עמוקה יותר מתקיימים תהליכים של מעקב, הערכה ואיתור מוקדם של מגמות אנטי־דמוקרטיות, והם מסייעים בקידומה של המדיניות. יש לטפח מחויבות זו, ובמציאות הישראלית לתהליך זה נדרשים זמן וסבלנות וכן פעולה בכמה ערוצים.

לאור זאת תוכנית החומש תשמש מסגרת על להמלצות כדלהלן:

א. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים

מחויבות לאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה

הגדרת המדינה יהודית ודמוקרטית, הפיצול של מערכת החינוך למגזרי חינוך על בסיס דתי־לאומית־רבנותי, תהליך השחיקה במושג "דמוקרטיה" בשנות ה־2000

בחברה הישראלית ושחיקת המחויבות אליה – כל אלה פוגמים במחויבות הלאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה בישראל. במציאות זו מערכת החינוך מנציחה במידה רבה את השטעים בין הקבוצות במקום לגשר בין תלמידים מקבוצות חברתיות שונות. אי לכך, במטרה לחזק את המחויבות הלאומית לקידום חינוך לדמוקרטיה בכלל מגזרי החינוך בישראל, כל דיון בה צריך להתאים לכל מגזרי החינוך ולהתגבר על החסמים העיקריים על פי המאפיינים הייחודיים לכל מגזר בנפרד.

מצב הדמוקרטיה – המלצות כלליות

- ייצור רשת מתואמת של שותפים המקדמים חינוך לדמוקרטיה על פי מהלך אסטרטגי ארוך טווח במשרד החינוך ובשיתוף ארגוני חברה אזרחית. בחברה האזרחית בישראל קיימת התשתית לבניית מהלך מתכלל וארוך טווח לפי מודל הסוכנות הפדרלית לחינוך פוליטי (bpb) בגרמניה.

- הירתמות של משרדי הממשלה – בהם משרד התקשורת, משרד התרבות והספורט ומשרד הרווחה – ליצירת מעטפת ציבורית וחברתית לשם חיזוק המחויבות לתרבות דמוקרטית מעבר למערכת הבית ספרית. למשל: קידום הנושא באמצעי התקשורת, בספרי ילדים ואף בפעילויות פנאי ותרבות; גיוס של ארגוני החינוך הבלתי פורמלי והדרכתם כדי לקדם נושאים אזרחיים וערכים דמוקרטיים. המעטפת הציבורית המוצעת תפנה בנפרד אל כל אחת מהקבוצות בחברה ותכוון גם למפגש ביניהן.

עיגון במסמכי חקיקה ומדיניות בתחום החינוך

החינוך לדמוקרטיה אינו מעוגן דיו במסמכי החקיקה והמדיניות בתחום החינוך (הופמן, 2020; הופמן וברון, 2020). אומנם סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי (1953) מפרט מטרות רלוונטיות לקידומה של אוריינות פוליטית ודמוקרטית, אך הן רכיב קטן יחסית בכלל המטרות של מערכת החינוך ואינן מתורגמות למדיניות סדורה. מודל הפעולה של מערכת החינוך, שמבחינה מינהלתית נשען על חוזרי מנכ"ל יותר מאשר על חקיקה, מייצר גמישות, אך גם היעדר מחויבות ברורה לנושא.

לפיכך אנו ממליצות:

- תיקון של סעיף המטרות (סעיף 2) לחוק חינוך ממלכתי (1953). סעיף זה תוקן בשנת 2000 ונוסף לו תיקון בשנת 2018. אף שיש בו התייחסות ישירה לערכים דמוקרטיים, נכון לעגן באופן ברור את מחויבות החינוך הממלכתי לטיפוח בוגר בעל מודעות אזרחית ודמוקרטית (בדומה לחוקה בנוורווגיה), מתוך הכרה בשוני הדתי, התרבותי והלאומי בין הקבוצות בחברה. מחויבות זו תבוא לידי ביטוי הן בניסוח התיקון לחוק והן בתקנים ובתקציבים לפיתוח הנושא במסגרת תוכניות הלימודים ובמהלכים של משרד החינוך. את התיקון אנו מציעות לנסח במסגרת שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה בשותפות אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך.

- הקמת מועצה מייצעת לחינוך הערבי במשרד החינוך, כמתחייב בתקנות חינוך ממלכתי (התשנ"ו-1996)³⁷ וכחלק מהתהליך להקמת מינהל עצמאי.³⁸ תפקידה יהיה לבחון את מצב החינוך במגזר הערבי ולהמליץ לשר החינוך לקדם נושאים חינוכיים הקשורים לציבור הערבי, בדומה למועצה הקיימת בחינוך הממלכתי דתי ובהתאם לפעילות ועדת המעקב לענייני החינוך בחברה הערבית, אשר היום אין לה כל מעמד סטטוטורי.

- כתיבה ופרסום של חוזר מנכ"ל הוראת קבע ייעודי לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בכלל המערכת. החוזר יעגן מחויבות להיבטים אוניברסליים במהלך מחייב ועמוק וישלים את המהלך של טיפוח זהות פרטיקולרית בחברה הישראלית (הופמן, 2020; הופמן וברון, 2020).

- הרחבת הפעולות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במסגרת משרדי ממשלה אחרים: משרד התרבות, המשרד לשוויון חברתי, משרד התקשורת, משרד המדע והמשרד לאיכות הסביבה. בכל אחד ממשרדים אלו ראוי להוסיף לחקיקה הקיימת סעיפים או היבטים הקשורים במערכת החינוך ובכך לייצר

37 בשנת 1996 הוקמה מועצה מייצעת לחינוך הערבי. לאחר תקופה קצרה פעילותה פסקה. במסגרת עתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2017 התחייב משרד החינוך לפני בג"ץ להקים מחדש את המועצה, אך נכון לכתיבת שורות אלו היא טרם הוקמה.

38 לאורך השנים נרשמו מאמצים רבים להקמת מינהל עצמאי. ראו למשל אגבאריה וג'יבארין, 2013.

מהלך משותף כלל־משלתי לקידום מגוון היבטים של חינוך לדמוקרטיה. להלן דוגמאות אחדות שכבר מתקיימות ואפשר להרחיבן.

(1) יום הניקיון הלאומי שמוביל המשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד החינוך – מומלץ שפעולה זו תתקיים כמיזם רצוף ומתמשך לאורך השנה ולא רק כאירוע חד־פעמי המצוין יום אחד בשנה. מיזם מסוג זה יכול לחזק בקרב תלמידים ערכים של מחויבות אזרחית וסביבתית.

(2) תוכנית כיתות ותיקים של המשרד לשוויון חברתי, המשלבת אזרחים ותיקים בבתי הספר העלייסודיים ברחבי הארץ. התוכנית יכולה לקדם חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות על ידי מפגשים קבועים ומתמשכים לאורך השנה בין התלמידים לאזרחים הוותיקים. תוכנית כזאת תעודד היכרות עמוקה יותר בין קבוצות שונות.

ב. זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות

תוכן ומרחבי פעולה (סדיריות)

לוח 1 לעיל מציג את רכיבי התוכן הנדרשים על פי המודל שהוצג במחקר זה (בהסתמך בין השאר על הופמן, 2020). במערכת החינוך בישראל אפשר לאתר כבר כיום רכיבי תוכן שיכולים להיכלל תחת הכותרת "חינוך לדמוקרטיה", אבל הם אינם מוצגים ככאלה מאחר שלא רוכזו יחד או שהם חלק ממגוון נושאים ומקצועות אחרים ("האחר הוא אני", "חיים משותפים" וכו'). נוסף על כך, פעמים רבות נושאים מובהקים שיכולים לקדם אוריינות דמוקרטית ופוליטית אינם מקבלים תקצוב הולם ובעיקר אינם משולבים כיעדים חינוכיים מחייבים, לעומת ההיבטים הפרטיקולריים של הזהות האזרחית הישראלית־יהודית (הופמן וברון, 2020). חשוב מכך – כפי שהמצב בהונגריה מדגים באופן קיצוני, והמצב בקנדה מדגים באופן מתון יותר, הכותרות "חינוך אזרחי" ו"חינוך לדמוקרטיה" אינן מספקות – הגדרת הרכיבים ועיגונם בערוצי פעולה קיימים במערכת החינוך הם חלק בלתי נפרד ממכלול המדיניות הנדרש. לפיכך אנו ממליצות:

- ייסוד שולחן עגול של אנשי מקצוע ממשרד החינוך, מארגוני החברה האזרחית ומהאקדמיה שמטרתו להקים ועדות היגוי לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה

על פי מגזרי החינוך והקהילות. ועדות ההיגוי יכללו נציגים מהאוכלוסיות של מגזרי החינוך והקהילות הרלוונטיות, יתרגמו את תוכנית החומש למהלכי פעולה המותאמים לקבוצות השונות בחברה ולצרכים הייחודיים להן ויפעלו בתיאום במסגרת כנס שנתי למעקב אחר יישום והטמעה של הנושאים ולזיהוי מוקדם של חסמים שיש להתמודד עימם ומגמות שיש לקדם (הבסיס למהלך זה הוא התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה, והשולחן העגול המוצע הוא המשך לכנס על שם ירון אזרחי שהתקיים במכון בשנת 2021).³⁹

- קידום מהלכים ליצירת מחויבות ממשלתית לתהליך היישום וההטמעה של המתווה החדש להכשרה להוראה של המל"ג (יישומו החל בשנת התשפ"ב), בהובלת האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך ובשיתוף נציגי אקדמיה ממוסדות להכשרת מורים. על פי המתווה ישולבו לראשונה בלימודי החינוך התכנים המחייבים האלה: "חינוך אזרחי, חיים משותפים, תרבות ומורשת עם: התמקדות בסוגיית ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; המשמעות של 'להיות אזרח במדינת ישראל'; טיפוח ערכים דמוקרטיים; תרבות; מסורת ומורשת; חינוך לחיים משותפים בחברה רב תרבותית".

- שילוב של מרכיבי תוכן המקדמים מיומנויות של אוריינות דיגיטלית וחשיבה ביקורתית בהקשר של חינוך לדמוקרטיה בתוכנית הלימודים שיזם משרד המדע והטכנולוגיה, בשותפות עם גורמי המקצוע במשרד החינוך וארגוני חברה אזרחית העוסקים בפדגוגיה של חינוך לדמוקרטיה.

- מיפוי מקיף של תוכניות הליבה במגזרים השונים בהובלת לשכת המדען הראשי במשרד החינוך כדי לאתר את הרכיבים הקיימים המקדמים את רכיבי החינוך לדמוקרטיה ולהצביע על הרכיבים החסרים.

39 המשחתפים בוועדות ההיגוי יגיעו ממגוון תפקידים במערכת החינוך – השדה, השלטון המקומי, מכללות להכשרת מורים ומטה משרד החינוך – כמו גם בארגוני חברה אזרחית הפועלים בזירה החינוכית והחברתית במגוון מגזרי החינוך.

- מיפוי מקיף במשרד החינוך של תוכני חינוך על פי שלבי גיל בארגונים ובעמותות בכל המגזרים הפועלים במערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית.⁴⁰
- הנעת תהליכים להטמעת מרחבי פעולה לקידום חינוך לדמוקרטיה על ידי רשויות מקומיות ובעלויות חינוך בתחומי הפעולה שלהן ובהתאמה לקבוצות השונות בחברה הישראלית.

המלצות אלו מבקשות לתת מענה למכלול הרכיבים של מדיניות החינוך. ההבנה שזהו כיוון הפעולה הנדרש נלמדת מהמלכוד שכל המדינות שנסקרו, ובוודאי ישראל, מתמודדות עימו במציאות של המאה ה-21: חסמים רבים ומורכבים העומדים בפני קידום של מדיניות חינוך לדמוקרטיה. לאורך השנים, יוזמות רבות ביקשו לעסוק ברכיב מסוים של החינוך לדמוקרטיה מתוך תקווה שכל פעולה או נגיעה חיובית בהקשר זה תביא לשינוי לאורך הזמן. ואולם מחקר זה מעלה שדרך פעולה זו אינה מביאה לשינוי עומק בקידומה של מדיניות חינוך לדמוקרטיה. דרך הפעולה המתבוננת במדיניות כמכלול דורשת אינטגרציה של תחומים ויצירת מהלך ארוך טווח ומבוסס, והיא בעיקר דורשת סבלנות ואורך רוח. המציאות הפוליטית והחברתית של העת הזאת אינה סבלנית ומכילה לתכונות אלו, וזהו מלכוד. לפיכך היכולת להתמודד עם מורכבות מתחילה בסרטוט המסלול הנדרש וברתימת שותפים למסע וטיפוח של אורך רוח וסבלנות.

40 בעת הכנת מחקר זה מתקיים במשרד החינוך תהליך רוחבי לקידום חיים בשותפות ומניעת גזענות. ועדת ההגוי המובילה את הנושא קיימה בין השאר מיפוי נרחב העונה לחלק מהמלצה זו. יש להמשיך ולהרחיב את המיפוי, דווקא לאור שיתוף הפעולה המתקיים במסגרת הוועדה בין יחידות משרד החינוך לבין ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומים אלה.

רשימת המקורות

- א.ס.ף, 2019. "ילדים מבקשי מקלט בישראל: סוגיות מרכזיות ואתגרים בתחום החינוך", עמותת א.ס.ף ועמותת ספריית גן לוינסקי.
- אגבאריה, איימן, ויוסף רפיק ג'בארין, 2013. "דוחות קבורים: השלכות הפוליטיקה של הזלזול על החינוך הערבי בישראל", בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 106-146.
- איזנברג וזליבנסקי, 2019. **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21**, מחקר מדיניות 130, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- איילון, חנה, נחום בלס, יריב פניגר, ויוסי שביט, 2020. **אי שוויון בחינוך - ממחקר למדיניות**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ארליך רון, רקפת, ושחר גינדי, 2017. "פוליטיקה בכיתה? הימנעות מורים משיח טעון סביב יחסי יהודים וערבים בישראל", **זמן חינוך** 3: 9-33.
- בארט, ענת, אהוד (אודי) שפיגל, וגלעד מלאך, 2020. **אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ביאליק, גדי, ותמי הופמן, 2016. "ההתמודדות של נשות ואנשי חינוך עם מציאות חברתית ודמוקרטית מורכבת, הצהרת כוונות: תקציר דוח מסכם לעבודת קבוצת העבודה", **כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך**, 2016.
- בינס, עדי, 2019. "רצוי ומצוי בקליטת מהגרים במערכת החינוך בישראל", **הגירה** 9: 16-37.

בינס, עדי, 2020. מורים כבירוקרטים של הרחוב ותפקידם כמתווכי תרבות בקליטת מהגרים בבתי ספר, נייר מחקר 12, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית.

בלס, נחום, 2020. הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ברק-קורן, נטע, יובל פלדמן, ונעם גדרון, 2020. כאשר חוק מעורר תגובה נגדית: על חוק-יסוד הלאום ועל היחס למיעוטים בישראל, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גוסקוב, ערן, 2020. "למה לי פוליטיקה עכשיו: על שאלת היתכנותו של חינוך פוליטי-אזרחי בישראל", גילוי דעת 16: 125-154.

גייגר, יצחק, 2009. לימודי אזרחות בישראל: אינדוקטרינציה חד-כיוונית, נייר עמדה, המכון לאסטרטגיה ציונית.

גייגר, יצחק, 2013. "קווים לחינוך לאזרחות במדינת לאום יהודית", בתוך: דן אבנון (עורך), חינוך אזרחי בישראל, תל אביב: עם עובד, עמ' 85-105.

גלנר, ארנסט, 2021. לאומים ולאומיות, תרגום: דן דאור, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

דרמוני שרביט, מרים, 2016. "חינוך לחיים משותפים בישראל", אתר פורום דב לאוטמן למדיניות החינוך.

הופמן, תמי, וקבוצת מומחים, 2020. "חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך: מסמך עקרונות", כנס דמוקרטיה ע"ש ירון אזרחי, 28-29 באוקטובר 2020, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הופמן, תמי, 2020. "חינוך לחיים משותפים" או "חינוך לשותפות": הגדרות והבדלים במושגי מפתח בחינוך אזרחי עכשווי בישראל, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן לאוטמן.

הופמן, תמי, ומיטל ברוך, 2020. **מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?**, הצעה לסדר 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

היימן, פלור, ורנה שפירא, 2003. "בחירת הורים בבתי ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכות חינוך: המקרה של תל אביב ולקחיו", בתוך: יובל דרור, דוד נבו ורנה שפירא (עורכים), **תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים**, תל אביב: רמות, עמ' 77-102.

הלפרין, עירן, 2016. "מחקר אודות יחסם של מורים והורים לשיח קונטרברסלי בבית הספר", פורום דב לאוטמן למדיניות החינוך.

הרמן, תמר, אור ענבי, ירון קפלן, ואינה אורלי ספוז'ניקוב, 2021. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

וולנסקי, עמי, 2020. **תלמידי האתמול תלמידי המחר: שלושה גלים של רפורמות בעולם החינוך**, א-ב, תל אביב: שוקן.

וורמן, הלל, וחגיית הרטף, 2019. "שני מסלולים של חינוך אזרחי בבתי ספר: מניסיונם של רכזים חברתיים לקדם אזרחות מורכבת ומתונה", **עיונים בחינוך**, ס"ח 17-19: 319-352.

דוח ועדת דוברת, 2005. "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך".

דוח ועדת ענבר, 1994. "הוועדה לבחירה בחינוך".

דוח ועדת קרמניצר, 1996. "להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל".

זוהר, ענת, 2013. **ציונים זה לא הכל: לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, בני ברק: ספריית פועלים.

חסאן, שרף, 2016. "מה לגבי חינוך לדמוקרטיה?", **גילוי דעת 10**: 163-153.

טלשיר, גייל, 2005. "אזרחות, חברה אזרחית וחינוך: המקרה הישראלי בראי הדמוקרטיה המערבית", בתוך: דן אבנון (עורך), **שפת אזרח בישראל**, ירושלים: מאגנס, עמ' 201-236.

טסלר, ריקי, 2004. "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה או משחק סקטוריאלי?", בתוך: ישראלית רובינשטיין (עורכת), **עלי עשור ועלי נבל: אוסף מאמרים ויחידות לימוד במלאת עשור למרכז הארצי להשתלמויות עובדי הוראה במקצועות היהדות הרוח והחברה בבית יציב**, באר שבע: בית יציב, עמ' 224-249.

טסלר, ריקי, 2005. "חינוך אזרחי בחברה לא-אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?", **פוליטיקה: כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים** 14: 25-49.

כהן, אדר, 2015. "חינוך יהודי וחינוך אזרחי דמוקרטי: כיצד ילכו שניהם יחדיו?", כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2015 – מדיניות החינוך לדמוקרטיה.

כהן, אדר, 2018. "חינוך פוליטי כפיקציה חינוכית: תאוריה, מדיניות, פרקטיקה", **גילוי דעת** 13: 111-134.

כהן, חנוך, ותמר הרמן, 2015. "סקר בקרב מנהלי בתי ספר: עיסוק בתכנים דמוקרטיים בבתי ספר", מרכז גוטמן לסקרים, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

מיכאלי, ניר (עורך), 2014. **כן בבית ספרנו: מאמרים על חינוך פוליטי**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, מכון מופת, מכללת סמינר הקיבוצים והסתדרות המורים.

נבו, דוד, 2009. "לדבר בגנותה של אחריות", בתוך: יצחק קשת (עורך), **הערכה, חינוך יהודי ותולדות החינוך: אסופה לזכרו של פרופ' אריה לוי ז"ל**, תל אביב: רמות, עמ' 61-76.

נוסבאום, מרתה, 2017. **לא למטרות רוח: מדוע הדמוקרטיה זקוקה למדעי הרוח**, תרגום: שירן בק, תל אביב: קו אדום ומכון מופת.

עבד אל-קאדר, ימאמה, 2020. "חינוך ערכי במגוון מדינות בעולם: סקירת תוכניות", היוזמה - מרכז לידע ולמחקר בחינוך.

פינסון, הללי, 2009. "תוכנית לימודים אחידה לכולם? מבט ביקורתי על תוכנית באזרחות לבתי ספר תיכוניים", אלפיים 34: 216-237.

פינסון, הללי, 2013. "ממדינה יהודית ודמוקרטיה למדינה יהודית נקודה: ניתוח הפרקים החדשים בספר הלימוד למקצוע האזרחות 'להיות אזרחים בישראל: מדינה יהודית ודמוקרטיה' ", האגודה לזכויות האזרח בישראל.

קרמניצר, מרדכי, ועמיר פוקס, 2015. "חינוך לערכים דמוקרטיים ומאבק בגזענות באמצעות חינוך", כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2015 - מדיניות החינוך לדמוקרטיה.

רון, עודד, מרדכי קרמניצר ויובל שני, 2020. **דמוקרטיה במשבר**, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפיגל כהן, גלי, 2015. "חינוך לדמוקרטיה, ישראל 2015: תמונת מצב", כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך 2015 - מדיניות החינוך לדמוקרטיה.

Addi-Racah, Audrey, 2015. "School Principals' Role in the Interplay Between the Superintendents and Local Education Authorities: The Case of Israel," *Journal of Educational Administration* 53 (2): 287-306.

Addi-Racah, Audrey, and Yakov Gavish, 2010. "The LEA's Role in a Decentralized School System: The School Principals' View," *Educational Management Administration and Leadership* 38 (2): 184-201.

Anderson, Ben and Colin MacFarlane, 2011. "Assemblage and Geography," *Area* 43: 124-127.

- Andreassen, Bengt-Ove, and Torjer Andreas Olsen, 2020. " 'Sami Religion' in Sámi Curricula in RE in the Norwegian School System: An Analysis of the Importance of Terms," *Religions* 11 (9): 1-16.
- Apergis, Nicholas, 2018. "Education and Democracy: New Evidence from 161 Countries," *Economic Modelling* 71: 59-67.
- Apple, Michael W., 2006. "Understanding and Interrupting Neoliberalism and Neoconservatism in Education," *Pedagogies* 1 (1): 21-26.
- Baker, Tom, and Pauline McGuirk, 2017. "Assemblage Thinking as Methodology: Commitments and Practices for Critical Policy Research," *Territory, Politics, Governance* 5 (4): 425-442.
- Bales, Barbara L., 2006. "Teacher Education Policies in the United States: The Accountability Shift since 1980," *Teaching and Teacher Education* 22 (4): 395-407.
- Ball, Stephen J., 2012. *Global Education Inc.: New Policy Networks and the NeoLiberal Imaginary*, London: Routledge.
- Ball, Stephen J., and Debora Youdell, 2008. "Hidden Privatisation in Public Education," Education International 5th World Congress, July 2007.
- Banks, James A., 2017. "Failed Citizenship and Transformative Civic Education," *Educational Researcher* 46 (7): 366-377.
- Bee, Cristiano, 2019. "The Civic and Political Participation of Young People in a Context of Heightened Authoritarianism: The Case of Turkey," *Journal of Youth Studies* 24 (1): 40-61.

- Bergmann, Eiríkur, 2020. "Populism and the Politics of Disinformation," *Safundi* 21 (3): 251-265.
- Bickmore, Kathy, 2005. "Teacher Development for Conflict Participation: Facilitating Learning for 'Difficult Citizenship' Education," *International Journal of Citizenship and Teacher Education* 1 (2): 2-16.
- Bickmore, Kathy, 2011. "Education for 'Peace' in Urban Canadian Schools: Gender, Culture, Conflict, and Opportunities to Learn," in: Peter Pericles Trifonas and Bryan Wright (eds.), *Critical Issues in Peace and Education*, New York and London: Routledge, pp. 88-103.
- Bickmore, Kathy, 2014. "Citizenship Education in Canada: 'Democratic' Engagement with Differences, Conflicts and Equity Issues?," *Citizenship Teaching and Learning* 9 (3): 257-278.
- Biesta, Grett, 2019. "What Kind of Society Does the School Need? Redefining the Democratic Work of Education in Impatient Times," *Studies in Philosophy and Education* 38 (6): 657-668.
- Børhaug, Kjetil, 2010. "Norwegian Civic Education: Beyond Formalism?," *Journal of Social Science Education* 9 (1): 66-77.
- Carr, Paul R., 2008. "Educators and Education for Democracy: Moving beyond 'Thin' Democracy," *Inter-American Journal of Education for Democracy* 1 (2): 146-165.
- Cartwright, Andrew, Endre Sik, and Sara Svensson, 2008. "Social Capital, Diversity and Trust in Hungary: Two Case Studies," *Social Capital Working Papers* 2.

Cohen, Aviv, 2019. "Typologies of Citizenship and Civic Education: From Ideal Types to a Reflective Tool," in: Andrew Peterson, Garth Stahl, and Hannah Soong (eds.), *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

Davies, Bronwyn, and Peter Bansel, 2007. "Neoliberalism and Education," *International Journal of Qualitative Studies in Education* 20 (3): 247-259.

Durdi, Medine, and Gurcu Erdamar, 2020. "Social Studies Teachers' and Classroom Teachers' Views about the Syllabus of the 4th Grade Human Rights, Citizenship, and Democracy Course," *JRES* 7 (1): 193-218.

Eksner, H. Julia, and Saba Nur Cheema, 2017. "Who Here is a Real German? German Muslim Youths, Othering, and Education," in: James A. Banks (ed.), *Citizenship Education and Global Migration: Implications for Theory, Research, and Teaching*, Washington, DC.: American Educational Research Association, pp., 161-183.

Fay, Jacob, and Meira Levinson, 2017. "Teaching Democracy in Polarizing Times," *Educational Leadership* 75 (3): 62-67.

Fesnic, N. Florin, 2016. "Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared," *Political Studies* 64 (4): 966-978.

Gillborn, David, 2016. "Softly, Softly: Genetics, Intelligence and the Hidden Racism of the New Geneism," *Journal of Education Policy* 31(4): 365-388.

Green, Andy, 1990. *Education and State Formation*, New York: Palgrave Macmillan.

Guttman, Amy, 1999. *Democratic Education*, Princeton: Princeton University Press.

Hameleers, Michael, 2020. "Populist Disinformation: Exploring Intersections between Online Populism and Disinformation in the US and the Netherlands," *Politics and Governance* 8 (1): 146–157.

Hera, Gabor, and Katalin Szeger, 2015. "Education for Democratic Citizenship and Social Inclusion in a Post-Socialist Democracy," in: Suzanne Majhanovich and Regis Malet (eds.), *Building Democracy through Education on Diversity*, Boston: Sense Publishers, pp. 41–56.

Hill, Dave, 2003. "Global Neo-Liberalism, the Deformation of Education and Resistance," *Journal for Critical Education Policy Studies* 1 (1): 1–50.

Hytten, Kathy, 2017. "Ethical Scholarship and Information Overload: On the Virtue of Slowing Down," *Philosophy of Education Archive*: 149–161.

Jefferson, Antwan, Cindy Gutierrez, and Lisa Silverstein, 2018. "Liberatory Public Education: A Framework for Centering Community and Democracy in Public Education," *The Urban Review* 50: 735–756.

Joshee, Reva, and Monica Thomas, 2017. "Multicultural and Citizenship Education in Canada: Slow Peace as an Alternative to Social Cohesion," in: James A. Banks (ed.), *Citizenship Education and Global Migration: Implications for Theory, Research, and Teaching*, Washington, DC: American Educational Research Association, pp. 91–106.

Kahne, Joseph, and Joel Westheimer, 2003. "Teaching Democracy: What Schools Need to Do," *Phi Delta Kappan* 85 (1): 34-66.

Kaposi, József, 2020. "Current Issues Concerning Education for Democracy in Hungary," *Hungarian Education Research Journal* 10 (3): 280-295.

Katan, Joseph, and Ariela Lowenstein, 2009. "Privatization Trends in Welfare Services and Their Impact upon Israel as a Welfare State," in: Jason Powell and Jon Hendricks (eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: The Lay of the Land*, New York: Springer, pp. 311-332.

Kemp, Adriana, Julia Resnik, and Tehila Sharabi, 2022. "Urban Governance of Liminal Legality Comparing the Incorporation of Migrant Children in Tel-Aviv and Jerusalem," *Political Geography* 98.

Kennelly, Jacqueline, and Kristina R. Llewellyn, 2011. "Educating for Active Compliance: Discursive Constructions in Citizenship Education," *Citizenship Studies* 15 (6-7): 897-914.

Kenner, Steve, 2020. "Politische Bildung, Citizenship Education in Germany from Marginalization to New Challenges," *J SSE* 19 (1): 118-135.

Kenner, Steve, and Dirk Lange, 2019. "Schule als Lernort der Demokratie" [Schools as Places of Learning for Democracy], *Zeitschrift für Pädagogik und Theologie* 71 (2): 120-130.

Kerr, David, 2012. "Comparative and International Perspectives on Citizenship Education," in: James Arthur and Hilary Cremin (eds.), *Debates in Citizenship Education*, New York: Routledge, pp. 17-31.

Lange, Dirk, 2019. "Jetzt ist die richtige Zeit für Demokratiebildung," in: Markus Gloe and Helmut Rademacher (eds.), *Demokratische Schule als Beruf. Jahrbuch Demokratiepädagogik*, Frankfurt: Wochenschau, pp. 29–36.

Langer-Buchwald, Judit, 2019. "The Situation of Migrant Children in the Hungarian and the Austrian Education System: Multilingualism, Interculturalism, and Integration," *Hungarian Educational Research Journal* 9 (3): 434–461.

Levinson, Meira, 2011. "Democracy, Accountability and Education," *Theory and Research in Education* 9 (2): 125–144.

MacEwan, Arthur, 2005. "Neoliberalism and Democracy: Market Power versus Democratic Power," in: Alfredo Saad Filho and Deborah Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, London: Pluto, pp. 170–183.

McFarlane, Colin, 2011. "On Context: Assemblage, Political Economy and Structure," *City* 15 (3–4): 375–388.

Neumann, Eszter, 2022. "Education for a Christian Nation: Religion and Nationalism in the Hungarian Education Policy Discourse," *European Educational Research Journal*: 1–10.

Osler, Audrey, 2017. "Citizenship Education, Inclusion and Belonging in Europe: Rhetoric and Reality in England and Norway," in: James A. Banks (ed.), *Citizenship Education and Global Migration: Implications for Theory, Research, and Teaching*, Washington, DC: American Educational Research Association, pp. 133–160.

Osler, Audrey, and Huge Starkey, 2006. "Education for Democratic Citizenship: A Review of Research, Policy and Practice, 1995–2005," *Research Papers in Education* 21 (4): 433–466.

Ozsoy, Seckin, 2009. "'Turkish Modernization,' Democracy, and Education: An Analysis from Dewey's Perspective," *Educational Sciences: Theory & Practice* 9 (4): 1925–1931.

Pinson, Halleli (2020). "The New Civics Curriculum for High Schools in Israel: The Discursive Construction of Palestinian Identity and Narratives," *Education, Citizenship and Social Justice* 15 (1): 22–34.

Prokschová, Daniela, 2020. "Schools for Democracy: A Waste of Time? Roles, Mechanisms and Perceptions of Civic Education in Czech and German Contexts," *Sociológia Slovak Sociological Review* 52 (3): 300–320.

Reid, Alan, 2002. "Public Education and Democracy: A Changing Relationship in a Globalizing World," *Journal of Education Policy* 17 (5): 571–585.

Reid, Alan, 2005. "Chapter 16: Rethinking the Democratic Purposes of Public Schooling in a Globalizing World," *Counterpoints* 280: 281–296.

Resnik, Julia, 2011. "The Construction of a Managerial Education Discourse and The Involvement of Philanthropic Entrepreneurs: The Case of Israel," *Critical Studies in Education* 52 (3): 251–266.

Riddle, Stewart, and Michael W. Apple (eds.), 2019. *Re-imagining Education for Democracy*, New York: Routledge.

Savage, Glenn C., 2020. "What is Policy Assemblage?", *Territory, Politics, Governance* 8 (3): 319-335.

Schul, James E., and Nicholas P. Wysocki, 2021. "A Renewal of Civic Education in the United States: Committing to Multiculturalism and Media Literacy," *Essays in Education* 27 (2).

Schulz, Wolfram, Julian Fraillon, John Ainley, Bruno Losito, and David Kerr, 2008. *International Civic and Citizenship Education Study: Assessment Framework*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Amsterdam: IEA.

Shapiro, Sarah, and Catherine Brown, 2018. "The State of Civics Education," Center for American Progress.

Thomson, Pat, 2001. "How Principals Lose 'Face': A Disciplinary Tale of Educational Administration and Modern Managerialism," *Discourse* 22 (1): 5-22.

Torney-Purta, Judith, John Schwille, and Jo-Ann Amadeo (eds.), 1999. *Civic Education across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Amsterdam: IEA.

Turner, Erica, 2020. *Suddenly Diverse: How School Districts Manage Race and Inequality*, Chicago: University of Chicago Press.

Vesterdal, Knut, 2019. "Championing Human Rights Close to Home and Far Away: Human Rights Education in Light of National Identity Construction and Foreign Policy in Norway," *Human Rights Education Review* 2 (1): 5-24.

Vinnakota, Raj, 2019. "From Civic Education to a Civic Learning Ecosystem: A Landscape Analysis and Case for Collaboration," Red & Blue Works.

Volansky, Ami, 2007. *The Rise and the Price of the Standards Movement*, Tel Aviv: TAU Press.

Wahlström, Ninni, 2020. "Democracy and Curriculum: The Task Still Before Us," *European Educational Research Journal* 19 (4): 351-363.

Westheimer, Joel, 2019. "Civic Education and the Rise of Populist Nationalism," *Peabody Journal of Education* 94 (1): 4-16.

Whitty, Geoff, Sally Power, and David Halpin, 1998. *Devolution and Choice in Education: the School, the State and the Market*, Buckingham: Open University Press.

Williamson, Ben, 2014. "New Governing Experts in Education: Self-Learning Software, Policy Labs and Transactional Pedagogies," in: Tara Fenwick, Eric Mangez, Jenny Ozga (eds.), *World Yearbook of Education 2014*, New York: Routledge, pp. 218-231.

Yonah, Yossi, Yossi Dahan, and Dalya Markovich, 2008. "Neo-Liberal Reforms in Israel's Education System: The Dialectics of The State," *International Studies in Sociology of Education* 18 (3-4): 199-217.

Youniss, James, 2011. "Civic Education: What Schools Can Do to Encourage Civic Identity and Action," *Applied Developmental Science* 15 (2): 98-103.



Policy Paper 180

**POLICY PLANS FOR
CIVIC EDUCATION AND
EDUCATION FOR DEMOCRACY**

A Comparative Study

Tammy Hoffman | Meital Baron

November 2023

Abstract

Comparative studies in recent years discussing the national, social, and political contexts that shape the education system and policy on civic education for democracy indicate that the needs or motivations for civic education worldwide vary, largely in accordance with the local context and national needs in each country. While policy regarding civic education and education for democracy can have a positive impact on the stability and development of democracy in a society, there is concern about gaps between policy and implementation; in such cases, policy will not prevent the advancement of fundamentally antidemocratic values.

The present study outlines the possibilities and challenges inherent in the promotion of policy on civic education and education for democracy. It does so by taking a comparative look at five states: Norway; the province of Ontario in Canada; Germany; the United States; and Hungary. These test cases were analyzed using a model known as “assemblage thinking” or “policy assemblage,” which makes it possible to observe a phenomenon in the context of the relations within it, irrespective of the number of cases that it comprises or their disparate nature. This model includes three main analytical principles: understanding the interactions between various policy elements that are usually discussed separately; analyzing how the

connections between policy elements develop, and the impact of the policy on the individual and on society; and paying attention to political, social, and policy contexts and to the spatial realm and its context in the sense of power relations and conflicts.

The study was based on primary and secondary data and documents of three types, all of which are in the public domain: (1) documents on the education ministry sites of each country, including policy documents, legislative papers, and curricula; (2) reports by international organizations such as the European Union, OECD, and United Nations; (3) academic studies and evaluation reports on programs and policy for education for democracy on the national level. In addition, in order to position the policy on education for democracy of each of the countries sampled in the context of its political culture, we used two well-known, generally accepted international indices:

- The Economist Intelligence Unit's *Democracy Index 2020*, which ranks 167 countries around the world on 60 indicators
- The *Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2019*, which examines policy vis-à-vis immigrants in 52 countries in many different areas, including education

Main Findings

(1) The five countries selected as test cases present a spectrum of coping methods used by public education systems to promote education for democracy. Each country contends in its own way with dilemmas and difficulties related to civic education. Each uses a different model, but comparison between them produces a spectrum of educational commitment to liberal democratic principles. At one end of the spectrum are countries where policy on civic education and education for democracy reflects the importance of the subject in the eyes of decision-makers and may act as a brake on populist tendencies (such as Norway). At the other end, democracy is promoted only superficially: The stated policy

serves only as a framework or rubber stamp and does not contend on a fundamental level with the challenges of populism (as in Hungary, and in several examples from the United States).

(2) The survey of the various countries found differences among them, and also between them and Israel. Nevertheless, we can identify *commonalities in all the descriptions of policies in terms of the basic issues and challenges*, even if they are manifested in different ways:

- *Dissatisfaction* with policy processes and the implementation of civic education and education for democracy, for a variety of reasons. This sense of dissatisfaction is shared by those working in these fields in all the countries surveyed, whether due to the scope of the policy processes or due to the content.
- Significant *gaps* between policy (whatever it may be) and implementation. In all the countries surveyed, these gaps are related to teacher training and the political culture in the country.
- *Teacher training and the status of teachers* are integral parts of the issue. Education for democracy starts in the classroom with the encounter between the teacher and pupils. Gaps are seen in all countries: training in certain subjects only, emphasis on knowledge rather than skills, and a lack of attention to cultivating teachers' attitudes toward democracy and citizenship.
- *Fear of politicization* of civic education and education for democracy is widespread in all the countries surveyed, though there are differences in how they deal with it. Attempts to present these subjects as neutral feature in all these countries, in various forms.
- All the countries also try, in various ways, to find the proper combination of high-quality, effective civic education with *policy on standards*.

Policy Recommendations

The overarching recommendation is to draw up a five-year plan on policy for civic education and education for democracy that includes the various

specific recommendations made along with recruitment of relevant partners (the education system, government bodies, school operating associations, civil society organizations, teachers' colleges, school principals, and content and pedagogical development organizations).

1. Internal and external motivating factors

National commitment to education for democracy

In order to strengthen the national commitment to education for democracy in all sectors of Israeli education, any discussion of it will need to be suitable for all educational sectors and to overcome the main barriers based on the unique characteristics of each individual sector.

The state of democracy: General recommendations

- Create a coordinated network of partners to promote education for democracy, in accordance with a long-term strategic process at the Ministry of Education and in cooperation with civil society organizations, following the model of the Federal Agency for Civic Education (bpb) in Germany.
- Recruit government ministries, including the Ministry of Communications, Ministry of Culture and Sport, and Ministry of Welfare and Social Affairs, to create a public and social framework for strengthening the commitment to democratic culture, extending beyond the school system.

Legislative and policy documents on education

- Amend the "Object of state education" clause (Paragraph 2) in the State Education Law (1953) so that it clearly defines the commitment of state education to cultivating graduates with civic and democratic awareness (similar to the Norwegian constitution), in recognition of the religious, cultural, and national diversity among groups within Israeli society.

- Establish an advisory council for Arab education at the Ministry of Education, as mandated by the State Education Regulations (5756-1996) and as part of the process of creating an independent administration.
- Write and publish a director-general's bulletin that will constitute a standing order to promote civic education and education for democracy throughout the education system.
- Expand activities to promote civic education and education for democracy within other government ministries: the Ministry of Culture, Ministry for Social Equality, Ministry of Communications, Ministry of Science, and Ministry of Environmental Protection. With regard to each of these ministries, clauses or aspects related to the education system should be added to existing legislation so as to create a joint cross-government effort to advance various aspects of education for democracy.

2. Relationships between elements of the policy

Content and areas of activity (regularities)

- Establish a roundtable of professionals from the Ministry of Education, civil society organizations, and academia, for the purpose of forming steering committees to promote civic education and education for democracy for the various educational sectors and communities. These steering committees should include representatives from the populations of the relevant educational sectors and communities; should translate the five-year plan on policy for civic education and education for democracy into practical steps tailored to each group; and should coordinate their actions, including by means of an annual conference to follow up on implementation and to ensure early identification of barriers.
- Pursue steps to create a government commitment to implementation and assimilation of the Council for Higher Education's new teacher training plan (implementation of which began in 2021–2022), led by the Teacher Training Department at the Ministry of Education and in conjunction with

representatives of academia from teacher-training institutions. According to the plan, topics such as civic education, coexistence in a multicultural society, culture, tradition and national heritage, and cultivation of democratic values are to be made a mandatory part of education studies for the first time.

- Integrate content promoting digital literacy and critical thinking skills as part of education for democracy in the curriculum initiated by the Ministry of Science and Technology.
- Conduct a comprehensive mapping of the core curriculum in the different sectors, led by the Chief Scientist's Office in the Ministry of Education, in order to identify components that currently promote elements of education for democracy and to point out what components are missing.
- Have the Ministry of Education conduct a comprehensive mapping of educational content by grade level in the organizations operating formal and nonformal education in all sectors.
- Set in motion processes for introducing areas of activity whereby local authorities and school-operating associations can promote education for democracy in ways tailored to the different groups within Israeli society.

Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-437-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

כיצד מתעצבת מדיניות חינוך לדמוקרטיה במדינות בעולם? האם האתגרים שמדינות שונות מתמודדות עימם בהקשר זה דומים במהותם? והאם ניתן ללמוד ממדינות אחרות על צעדי מדיניות שנכון לאמץ, או לחלופין נכון דווקא להימנע מהם, כדי לקדם מדיניות חינוך לדמוקרטיה בת קיימא בישראל?

מחקר זה עוסק בשאלות אלו ומסרטט את האפשרויות והאתגרים הטמונים בקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה שאיתם מתמודדות חמש מדינות: נורווגיה, קנדה (מחוז אונטריו), גרמניה, ארצות הברית והונגריה. המחקר אינו מתמקד בהיבט אחד של המדיניות, אלא בוחן את הקשרים והזיקות בין רכיבי מדיניות, שלרוב נבחנים במחקרים בנפרד, כדי להבין את התמונה הכוללת של ההקשר הרחב שבו מתעצבת מדיניות החינוך.

המחקר מציג מנעד של דרכי התמודדות של מערכת חינוך ציבורית עם קידום נושא החינוך לדמוקרטיה וקושר בין המחויבות הפוליטית והחברתית של המדינה הנידונה לערכים ליברליים לבין האופן שבו מתעצבת המדיניות בפועל.

כל אחת מן הדוגמאות המובאות במחקר זה מאירה מאפיינים שונים של המצב בתחום זה בישראל, אך התובנה העיקרית היא שכדי לקדם מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה נדרשת חשיבה "מכלולית" המקדמת תמהיל של פעולות – תכנים, סדיריות וחקיקה – בעת ובעונה אחת והמבוססת על תכנון ארוך טווח שמביא בחשבון את הזיקות בין הרכיבים ואינו פועל בכל אחד מהם במונתק מן השאר.

ד"ר תמי הופמן היא עמיתת מחקר וראשת התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה וחברת סגל במכללת סמינר הקיבוצים. תחומי המחקר שלה הם הכשרת מורים, חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה ויחסי הצבא עם מערכת החינוך.

מיטל ברון היא עוזרת מחקר בתוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה.



0 4500001251 6
דאנאקוד 450-1251