

# תוכניות מדיניות בתחום החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה

מחקר משווה

תמי הופמן | מיטל ברון

עיוטה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מחקר  
מדיניות

181

# תוכניות מדיניות בתחום החינוך האזרחי

## והחינוך לדמוקרטיה

מחקר משווה

תמי הופמן | מיטל ברון

מחקר מדיניות 181

טיוטה

## מבוא

החינוך לדמוקרטיה הוא תחום דעת פדגוגי שיש לו חלק חשוב בתהליכי החינוך האזרחי, וקובעי מדיניות במגוון רחב של תחומים וחוקרים במדינות רבות עוסקים בו.<sup>1</sup> 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 שרייט, 2016; Cohen 2019; Youniss, 2011; 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, 2019; Westheimer, 2017; Fay and Levinson, 2017), 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).<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> לסקירה מקיפה בנושא זה ראו Vinnakota, 2019.

<sup>2</sup> 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.

יושמו באופן חלקי בלבד. 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. 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 MIPEX – המלמדים על האיכות והיציבות של הדמוקרטיה בכל מדינה.<sup>3</sup> 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 של חינוך לדמוקרטיה, המתקיים במסגרת תרבות פוליטית מובחנת, וכל אחת מהן היא דוגמה ליחסי גומלין שונים בין רכיבים החינוך

<sup>3</sup> 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.

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.

טריקוטה

## פרק 1

### רקע תאורטי והיסטורי: חינוך לדמוקרטיה – המלכודת של שיח המדיניות

#### ואתגר היישום

#### 1.א. 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; 2006; Green, 1990), 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 הדעה בדבר חשיבותה 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 המטמיעה 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 (Reid, 2005; Jefferson, 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 ציבורי 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. ואולם 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 ומעוררת 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).

### **1.1. 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 האינדיווידואלית 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 סוציאל-דמוקרטית. בישראל מדיניות זו החלה להתגבש בשנות ה-90 של המאה ה-20 ואומצה באופן מלא בשנות ה-2000.<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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.

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.<sup>5</sup>

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 במגזר השלישי, שמפיצים תוכניות לימודים מובנות הנוטלות את האוטונומיה מהצוותים החינוכיים בבתי הספר ומקדמות את התפיסות של קובעי המדיניות (Addi-Racah and Gavish, 2006; Bales, 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). למשל, האוטונומיה הפדגוגית של מורים המעוניינים לקדם תפיסות של צדק חברתי בעזרת פיתוח אוריינות פוליטית ופדגוגיה ביקורתית נפגמה (Guttman, 1999; Hill, 2003).

---

<sup>5</sup> 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, ושלתלמידים בדרום תל אביב שבחרו להישאר בבתי הספר הקרובים לאזור מגוריהם נותרו אפשרויות מצומצמות יותר ומשום כך גם ההישגים שלהם היו מצומצמים.



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; Yonah et al., 2008; ; Resnik, 2011; Addi-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, וכך 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 גישה נאו-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 סטנדרטים אחידים בבסיסה, היא שהמאמצים החינוכיים מופנים כדי לקדם הישגים והכשרה לשוק העבודה, ובכך נפגע קידום של מיומנויות אחרות הכרחיות 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.

### **1.1. סטנדרטים לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה**

האידיאולוגיה הנאו-ליברלית, אשר מבקשת להכפיף את השירותים החברתיים של המדינה להיגיון כלכלי-ניהולי (איילון ואחרים, 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 האחריות (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 לשיפורו מייצרות שיח המצמצם את השאלה מה נחשב לחינוך ומה חשוב בחינוך. לטענתו בית הספר הוא בעיה ומוקד של אי-נחת מתמשכת בקרב מקבלי החלטות, צוותי הוראה, הורים ותלמידים, והדיון באיכות החינוך כמעט שאינו עוסק בשאלות חשובות לקיומה המתמשך 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 ומהווה מדד להערכת תפוקות 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 (Biesta, 2019: 659). שאלה זו מעסיקה חוקרים בדמוקרטיה 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 ולמידה אךן מקדמים ערכים דמוקרטיים. שאלה זו כמעט שלא נבדקה. לתפיסתה של לוינסון יש להכיר במלכודת מסוימת הטמונה במהלך: סטנדרטים, מדידה והערכה יכולים בעת ובעונה אחת לקדם ולהאיר ערכים דמוקרטיים וגם לחתור תחתיהם (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.<sup>6</sup> דיוויד גילבורן (Gillborn) למשל 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.

---

<sup>6</sup> בישראל תעודת בגרות חברתית היא תנאי לקבלת תעודת הבגרות. ראו "[הערכת התוכנית 'התפתחות אישית ומעורבות חברתית' בשנה 'ל תשע"ז](#)", 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, אזוריים ולאומיים, של מדיניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה וכן תוכניות מעשיות, גם בהשוואה בינלאומית (טסלר, 2004; 2005; הופמן וברון, 2020; Kahne and Torney-Purta, Schwille, and Amadeo, 1999; 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 א-פוליטי (Prokschová, 2020). מחקר רחב היקף אחר בחן את ההשערה שלחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה יש השפעה ניכרת על הדמוקרטיה, ובאמצעות מדגם של 161 מדינות ברחבי העולם בשנים 1970–2013 אכן מצא קשר סיבתי ביניהם. 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 שהשווה בין ארצות הברית לשוודיה, שתייהן 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 בעידן 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 דרך הדיסציפלינות המגוונות, 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 בא 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; Apergis, 2018).

להלן המחקר ידון בכך דרך הצגת מדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה במדינות שנבחרו לשמש מקרי מבחן ויציג המלצות.

טירטרה

## מודל המחקר

במחקר זה מוצגת בחינה משווה של מקרי מבחן. המחקר מבקש להציג לפני קובעי המדיניות מניפה של מקרים כדי 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 ייבחנו 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 יוצגו 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), שנקראת "חשיבה מכלולית" (assemblage thinking) ו"מכלול מדיניות" (policy assemblage). שיטת מחקר זו מאפשרת לחוקרים להבין "כיצד המדיניות נעה, משתנה ומתבטאת בהקשרים שונים" (Savage, 2020: 319) ואף לבחון את האופן שבו אפשר לייצר מכלולי מדיניות חדשים עם אפשרויות ועם השפעות חיוביות יותר מהמדיניות הקיימת (שם). מורכבות התהליכים של מדיניות חינוך בכלל, ובהקשר של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בפרט, מזמינה מבט מכליל על מגוון הרכיבים המסייעים או המעכבים בתהליכים לקביעת מדיניות. המוקד של גישה זו הוא התבוננות בתופעה בהקשר של הזיקות שבתוכה, בלא קשר למספר המקרים המרכיבים אותה. במחקר המוצג כאן משמשים שלושת רכיבי היסוד שהציע סאוואגי (שם):

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, כמו גם 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 מכונן שיביא לתוצאות הרצויות. הבנת אופי האינטראקציות בין הרכיבים יכולים 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 של אנשים 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).

מודל המחקר של מדיניות כמכלול יסייע 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, 2020) כפי שמציג התרשים הבא.





חומרי המחקר מבוססים על נתונים וחומרים 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 והאוי"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 המדרג 167 מדינות ברחבי העולם על פי 60 קטגוריות. אין הכוונה להצביע על קשר ישיר בין תוכניות החינוך לבין המיקום במדרג, אבל 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) הבודק מדיניות כלפי

מהגרים ב-52 מדינות בתחומים רבים, בהם חינוך.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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

אם כן, 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.

**נורווגיה** – הזוהר הלאומית הנורווגית משלבת היבטים אוניברסליים מובהקים הבאים לידי ביטוי במדיניות החוץ שלה ובתפיסת האזרחות. לדוגמה, חינוך לזכויות אדם הוא רכיב חשוב בעיצובה של הזוהר הנורווגית, המדגישה אהדה לכלל האנושות 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 חינוך לדמוקרטיה בת קיימא (Vesterdal, 2019).

<sup>7</sup> ראו באתר מדד מיפקס.

<sup>8</sup> מדד מיפקס הוא תוצר של שיתוף פעולה בין שני גופים: CIDOB – Barcelona Center for International Affairs; MPG – Migration Policy Group

**קנדה** – בקנדה, ובמיוחד במחוז אונטריו, שיעורי ההגירה הם מהגבוהים בעולם. לכן בדומה למערכות החינוך בגרמניה ובישראל אף 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 רב-תרבותית המוטמעת בבתי הספר לבין תוכנית רב-גילית מחייבת הכוללת את כלל רכיבי החינוך לדמוקרטיה.

**גרמניה** – מאז סיום מלחמת העולם השנייה פועלת גרמניה 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, 2019; Kenner, 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 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 וברמת 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 בוחן למדיניות חינוך במדינה פוסט-קומוניסטית המתמודדת עם קשיים בשמירה על משטר דמוקרטי בר קיימא (Hera and Szeger, 2015; Fesnic, 2016). בצד 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 (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 מוצג לוח מסכם ובו תקציר  
של מכלול המדיניות של כל אחת מהמדינות – זיקות, יחסי כוחות ורכיבים – ואפשר ללמוד ממנו  
בבואנו לקדם מדיניות חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בישראל.

טריטוריה

## תוכניות לחינוך אזרחי ולחינוך לדמוקרטיה במדינות הנסקרות

### 1. נורווגיה

#### א. שחקני מדיניות מרכזיים

- הממשלה ובית המחוקקים 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 בשנת 2020 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. 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.

## עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

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),<sup>9</sup> והם המסגרת לתוכנית לימודים חדשה שעודכנה בשנת 2020. סעיף 109 לחוקת נורווגיה משנת 2014 מעגן את החינוך לדמוקרטיה – הוא קובע כי החינוך יקדם כבוד לדמוקרטיה, לשלטון החוק ולזכויות אדם. נורווגיה היא לא המדינה היחידה שבה החוקה קובעת את הזכות לחינוך – קביעה כזו 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 את זכויות האדם הבסיסיות:

החינוך יתבסס על ערכי היסוד שמקורם במורשת ובמסורת הנוצרית 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 שיוכלו לשלוט בחייהם ולהשתתף בעבודה, בקהילה ובחברה. עליהם לפתח חדות 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 ללמידה. מערכת החינוך תפעל כנגד כל צורות

האפליה.<sup>10</sup>

מטרות אלו מסרטטות את דמות הבוגר הרצויה בחברה דמוקרטית, והן באות לידי ביטוי גם בקביעת סדר העדיפויות של הממשלה. למשל, בשנת 2016 הציבה ממשלת נורווגיה את החינוך בראש סדר העדיפויות במדיניות החוץ והפיתוח שלה, ובשנה זו היא אף הכפילה את מימון החינוך

<sup>9</sup> "Overall part – values and principles for basic education"  
<sup>10</sup> סעיף המטרה (1.1) לחוק החינוך הנורווגי (התרגום שלנו).

למשך ארבע שנים, לטובת פיתוח כלכלי וקידום דמוקרטיה וזכויות אדם.<sup>11</sup> בהתאם לכך קבעה הממשלה כי פיתוח בר קיימא, בריאות, כישורי חיים, דמוקרטיה ואזרחות הם נושאים בין-תחומיים במערכת החינוך, 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 פרסמה ממשלת נורווגיה 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.<sup>12</sup> 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 שניתנת לפיתוח אוריינות דמוקרטית ופוליטית על ידי הדגשת המציאות הדיגיטלית ותופעות הקשורות בה, לדוגמה חדשות כוזב (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

<sup>11</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2016

<sup>12</sup> 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

בחקיקה הנורווגית, והיא מסודרת לפי נושאי ליבה, כישורים וערכים בסיסיים ושלושה נושאים בינתחומיים: פיתוח בר-קיימא, בריאות וכישורי חיים, דמוקרטיה ואזרחות. כל סעיפי התוכנית מדגישים את החינוך לדמוקרטיה, וכולם נושאי חובה שנלמדים בכל המקצועות. כל מקצועות הלימוד תורמים למימוש המטרה הרחבה של מדיניות החינוך הנורווגית – שלושת הנושאים בתוכנית הלאומית קשורים זה לזה 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 הכירה ממשלת נורווגיה בהיותו עם ילידי, ומתוקף כך הוא זוכה להתאמת תוכני הלימוד לתרבות ולמורשת הייחודית שלו.<sup>13</sup> הסעיפים המעודכנים מבטאים הכרה של כלל האוכלוסייה בסאמים (Andreassen and Olsen, 2020). זוהי דוגמה אחת לשילוב של חינוך לחיים משותפים ולרב-תרבותיות 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 2023–2020 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).

### **מרחבי פעולה (סדירויות)**

המחויבות הלאומית העמוקה בנורווגיה לקידום חינוך לדמוקרטיה ולשילוב כל רכיביו בתוכניות הלימודים מקבלת ביטוי גם בתהליכי ההטמעה של המדיניות. מטרות החינוך לדמוקרטיה מגולמות בתוכניות הלימודים לכלל מערכת החינוך – מהגן ועד למוסדות ההשכלה הגבוהה.<sup>14</sup> הנושא דמוקרטיה ואזרחות הוא אחד משלושת הנושאים הבין-תחומיים בתוכנית הליבה ונמצא בכל תוכניות הלימוד בחינוך הבסיסי, מהיסודי ועד לתיכון. נוסף לכך חינוך לדמוקרטיה נלמד גם כתחום

---

<sup>13</sup> “Learning to Live Together, Council of Europe Report on the State of Citizenship and Human Rights Education in Europe,” 2017  
<sup>14</sup> Long-term Plan for Research and Higher Education 2019–2028, Meld. St.4 (2018–2019) Report to the Storting (white paper)



דעת מובחן, בקורסי חובה ובחירה, בתחומי מדעי החברה, היסטוריה וגאוגרפיה, וכן בלימודי נצרות, דת, פילוסופיה ואתיקה.

נורווגיה מדגימה מחויבות לאומית עמוקה ועקיבה לכלל רכיבי הידע, הערכים והמיומנויות הדרושים ולביטויים 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.

## **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.

### **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 במדיניות 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 לכיתה י"ב. שרי החינוך המחוזיים רשאים, אך אינם מחויבים, לקבוע תקנים והנחיות לתוכניות הלימודים ולהתנהלות בתי הספר והוראות בנושא חינוך אזרחי ואזרחות.<sup>15</sup> בכל המחוזות בקנדה החינוך לאזרחות הוא תחום דעת בבית הספר היסודי והתיכון. 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 (The Charter of Rights and Freedoms)<sup>16</sup> – בכפוף לסעיף 93(1) לחוק החוקה ולסעיף 23 לאמנת הזכויות והחירויות הקנדית מ-1982. על המועצות לקיים את כל ההיבטים של חוק החינוך והתקנות 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-

<sup>15</sup> למשל, בקולומביה הבריטית, שהיא הפרובינציה המערבית ביותר בקנדה, קיימת התוכנית [Making Space: Teaching for diversity and social justice throughout the K-12 curriculum](#)

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

20 אימץ משרד החינוך באונטריו מדיניות רב-תרבותית מוצהרת, והיא עוגנה בתיקון לחוק החינוך (1992), המחייב את כל מועצות בתי הספר במחוז לפתח וליישם מדיניות חינוך רב-תרבותית. שני הרכיבים האחרים אומנם 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 מעידים על השאיפה שתוכניות הלימודים בבתי הספר ישקפו חברה מגוונת מבחינה אתנית ותרבותית ומבחינת זהויות תרבותיות, דתיות ומגדריות, בהתאם להגדרות בחוק.<sup>17</sup> עם זאת, רוב תזכירי המדיניות של מערכת החינוך במחוז אונטריו עוסקים בעיקר במניעת בריונות לצורך שמירה על סביבה בטוחה בבית הספר<sup>18</sup> ופחות במניעת גזענות בחברה (Bickmore, 2005). בשנת 2019 הודיעה הממשלה על הקצאת 6.7 מיליון דולרים לקידום חברה מגוונת ומכילה על ידי מיזמים ברחבי אונטריו המעודדים גיוון, רב-תרבותיות ומניעת גזענות,<sup>19</sup> אולם התוכנית אינה מטעם משרד החינוך ואינה כוללת תקציב למימון יוזמות במערכת החינוך.<sup>20</sup>

אורינות פוליטית ודמוקרטית נלמדת במסגרת שיעורי אזרחות, 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) – בדרך כלל בשאלות מכריעות בנושאים של דמוקרטיה, הבדלים חברתיים, שוויון או סכסוך חברתי היעדים והתכנים 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 בהנחיות המחוזיות שניתנו לבתי הספר בעניין תוכנית הלימודים באזרחות. נמצא כי המדיניות של תוכנית הלימודים באונטריו מתמקדת באחריות כלכלית כלפי המדינה ובקידום אמון וסולידריות לשם לכידות חברתית

<sup>17</sup> [Policy/Program Memorandum, 119, 2013, Developing and implementing equity and inclusive education policies in Ontario schools](#)

<sup>18</sup> לדוגמה ראו [Policy/Program Memorandum, 144, 2018, Bullying prevention and intervention](#)

<sup>19</sup> Government of Canada, [Supporting Multiculturalism Initiatives Across Ontario](#)

<sup>20</sup> Government of Canada, [Background - Community Support, Multiculturalism, and Anti-Racism Initiatives](#)

(Joshee and Thomas, 2017), ופחות בחשיבות של זכויות, בהתנגדות או בפעולה אזרחית ופוליטית (Kennelly and Llewellyn, 2011).

המבט המכלולי על כל הרכיבים מצביע על הדומיננטיות של החינוך לחיים משותפים ורב-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.<sup>21</sup> 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 של חינוך אזרחי לתלמידי תיכון בתוכניות הלימוד המחוזיות בתחומים חברה, היסטוריה, גאוגרפיה ומתמטיקה ומבקשים 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, אלא משמשים מאגר לבתי הספר כדי להעשיר את המקצועות ברוח מסמך המסגרת. מחוז אונטריו הוא היחיד מכל המדינות שנסקרו במחקר זה שבו נקבע כי החינוך לדמוקרטיה הוא רכיב יסוד בתוכנית להכשרת המורים. ואולם המחוז אינו מספק הכשרה ייעודית לכך, והידע המקצועי של מורים שרוצים לעסוק בנושא מגיע ממגוון תוכניות של גופי חברה אזרחית.

---

Ontario Ministry of Education, [The Ontario Curriculum Social Studies Grades 1 to 6, History and Geography Grades 7 and 8](#), p. 10, 2013

### 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 לשנת 2020 ממקם את גרמניה במקום ה-14 מתוך 167 מדינות, בציון של 8.67 מתוך 10. מדד מיפקס לשנת 2019 (58) מתאר את המאמץ בגרמניה להתמודד עם הגירה ועם שנאת זרים וגזענות, גם בהקשר של מדיניות חינוך (55) ומציין כי קיים פער בין הצהרות על מאבק בתופעות אלו לבין הגדרת המדיניות החינוכית המסייעת להתמודדות איתן. החקיקה ומסמכי המדיניות בעניין קידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה מעידים על כך.

#### 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 משנת 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 בכולן, 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, 2017; Kenner, 2020). תוכנית הלימודים כוללת ידע על זכויות אדם, ערכים

דמוקרטיים, מודעות להיבט ההיסטורי ומושגים פוליטיים וחברתיים בסיסיים (הופמן וברון, 2020 ; Kenner, 2020), והיא נועדה 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 ורב-תרבותיות. בחברה הגרמנית ניכרות מגמות של שנאת זרים ואסלאמופוביה, ולהתמודדות איתן אין ביטוי מספק וייעודי 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 מכסה, 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-יסודי מוגדרים סטנדרטים לאומיים לחינוך לדמוקרטיה ולחינוך פוליטי, והם באים לידי ביטוי בלימודי חברה, כלכלה, היסטוריה והכרת 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 עם תמיכה 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 רק בחקיקה ובמשאבים, אלא גם במעקב אחר יישום החוקים והתוכניות ופיקוח עליו. למשל, בשנת 2017 הדגיש איגוד החינוך והמדע בגרמניה (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,<sup>22</sup> שהעלתה את הצורך הדחוף בפעולה לחיזוק החינוך האזרחי בבית הספר על ידי קביעה שהוא מקצוע 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 הנדרש בהכשרת מורים בנושאים אלו: הרחבת ההכשרה לכלל מקצועות ההוראה והדגשה של מיומנויות ולא רק של ידע.<sup>23</sup>

## 4. ארצות הברית

### א. שחקני מדיניות מרכזיים

- מחלקת החינוך של ארצות הברית (United States Department of Education)

<sup>22</sup> *Wann, wenn nicht jetzt? Erklärung zur Politischen Bildung in den Schulen*, 2018  
<sup>23</sup> *Schwerin Declaration: "Strengthening Democracy – More Civic Education in Vocational Training and Further Education*, 2020



- 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. דוגמאות בולטות:<sup>24</sup>
  - המרכז לחינוך אזרחי (Center for Civic Education)
  - המרכז האמריקאי לקדמה (Center for American Progress)

## **ב. גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים**

### **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 83 מתוך 100. נתון זה קשור לכך שארצות

<sup>24</sup> בארצות הברית הביזור גדול, והחינוך נקבע במוסדות רבים. יש מחלקת חינוך כללית פדרלית, משרדי חינוך בכל מדינה ומנהלי חינוך אזוריים, 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.

הברית היא מדינת הגירה מאז היווסדה. הדמוקרטיה האמריקאית ידעה לאורך שנות קיומה אתגרים רבים (מלחמת האזרחים, אפליית השחורים והעבדות, מקארטיזם, 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, במיוחד לנוכח הקיטוב בין המפלגות. בתחום החינוך דיון זה תורגם ליוזמות מגוונות לחשיבה מחדשת על חינוך 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 – ESSA<sup>25</sup>, וגם הוא מעגן את המחויבות לחינוך אזרחי במסגרת מערכות החינוך ומגדיר (על בסיס החוק הקודם) את המטרות הבאות: (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

U.S Department of Education, [Every Student Succeeds Act \(ESSA\)](#), 2015 <sup>25</sup>

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 Act,<sup>26</sup> 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 מרכזי בשמירה על ערכי הדמוקרטיה, ותפיסה זו מוצאת את ביטויה גם במחקר המעודכן בנושא זה (ראו למשל Schul and Wysocki, 2021).

רכיב ייחודי בזירת המדיניות בהקשר זה הוא היחס ללימודי האזרחות בתיכון והשאלה אם עמידה בבחינת גמר בנושאים אלו היא תנאי לקבלת תעודה לסיום הלימודים בבית הספר התיכון או לא. בשנת 2018 המרכז האמריקאי לקדמה (Center for American Progress) בדק את השאלה בכל מערכות החינוך של המדינות והציג את התמונה הבאה: 9 מדינות בלבד ומחוז קולומביה מחייבים לימודי אזרחות במשך שנה שלמה; 31 מדינות מחייבות לימודי אזרחות במשך חצי שנה בלבד; 10 מדינות אינן מחייבות לימודי אזרחות כלל. בכל המדינות קיימת אפשרות להכרה אקדמית בלימודים אלו, אך אף לא אחת מהן מתנה את קבלת התעודה בלימודים אלו. הנתון המשלים לתמונה זו הוא שהממוצע הכלל-ארצי במקצוע זה נמוך במיוחד מכל שאר המקצועות, ואין אף לא מדינה אחת ממדינות ארצות הברית שמגיעה לממוצע 4.0 – שהוא נתון הסף הנדרש ללימודים גבוהים.<sup>27</sup>

### **ג. זיקות וקשרים בין רכיבי מדיניות**

כפי שכבר נאמר, המבט המכלולי על מדיניות לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה בארצות הברית מסובך, בעיקר בגלל ההבדלים הגדולים בין המדינות – המדינות הן שקובעת מהם רכיבי התוכן, מרחבי הפעולה והנושאים בהכשרת המורים. לפיכך אי-אפשר להציג מגמות כלליות לארצות הברית, וסעיף זה משלב דוגמאות ממדינות אחדות.

---

<sup>26</sup> [S.879 - Civics Secures Democracy Act](#), 117th Congress (2020-2021)

<sup>27</sup> מדיניות החינוך בארצות הברית מבוססת על סטנדרטים, ולפיכך קיימים גם סטנדרטים לאומיים לחינוך המאוגדים בתוכנית ליבה שעוצבה בתהליך ארוך טווח בשיתוף גורמים רבים: היוזמה לתוכנית ליבה לאומית – מכינים את התלמידים לאוניברסיטה ולקריירה (Common Core State Standards Initiative – Preparing America's Students for College and Career). כל מדינה רשאית לאמץ או שלא לאמץ את הסטנדרטים ואף להתאים אותם אליה. 41 מדינות בחרו לאמצה והן מתאימות אותה למאפייניהן. אלא שסטנדרטים אלו אינם של חינוך אזרחי אלא הם מדגישים בעיקר מיומנויות של קריאה, כתיבה ומתמטיקה. כמו בישראל, הדגש הוא על מיומנויות המכשירות את התלמידים לשוק העבודה ולאוניברסיטה. חיפוש המילים civics, civic education, democracy **באתר של תוכנית הליבה הלאומית** לא העלה תוצאות.

כאמור, רכיבי התוכן שנקבעו לצורך מחקר זה – אוריינות פוליטית, חינוך לזכויות אדם, מניעת גזענות וקידום חיים משותפים – משתנים ממדינה למדינה. במיפוי משנת 2018 עלה שבכל התוכניות רכיב הידע (שיטת המשטר, היסטוריה ודרכי 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; Hamelers, 2020). מגמות אלו הן משום איום ממשי על הדמוקרטיה בארצות הברית. מתוך כך, החשיבות הרבה של זיהוי חדשות כזב הודגשה במהלך 2020 לנוכח הבחירות לנשיאות ומגפת הקורונה, 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 לפי הצעות 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, לרב-תרבותיות 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 השחקניות 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 אלה 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 מכתיבה את הידע והמימוניות שבתי ספר 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 עד 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 בסיום 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, וחינוך למעורבות אזרחית ולאקטיביזם – וההבדלים בין המדינות גדולים מכדי שיהיה אפשר להצביע על מדיניות חינוך אחת.

## **5. הונגריה**

### **א. שחקני המדיניות המרכזיים**

- המשרד למשאבי אנוש (Ministry of Human Capacities) 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% משעות הלימוד המיועדות 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 (National Curriculum – NCC) 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 לשנת 2020 ממקם 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. מדד מיפקס העניק למערכת החינוך בהונגריה בתחום המדיניות לשילוב מהגרים את הציון 0 מתוך 100 – והיא נמצאת במקום האחרון מכל המדינות במדד. כלומר, בהונגריה אין אף לא סמן אחד להכלה, לרגישות ולהתאמה תרבותית.

#### **עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך**

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: <sup>28</sup> התוכנית הלאומית היא מחצית מתוכנית הלימודים של בית הספר, ואת המחצית השנייה בית הספר קובע ומגדיר בעצמו. בתקופת שלטונו של אורבן, מ-2010 ועד לכתובת 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 תחת 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. 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

<sup>28</sup> [סעיף VI.4 110/2012 לחוק החינוך הציבורי.](#)

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 והעממית 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 שמצויים בהם רק ילדי מהגרים, בהתאם לאזורי המגורים. מצב זה אינו מאפשר למהגרים לשפר את מצבם החברתי-כלכלי ולהשתלב בשוק העבודה בהונגריה (Braunsteiner et al., 2018; 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 (סדירויות)**

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.<sup>29</sup> 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 מעוגנת בחקיקה 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 תלמידים ועל התנסות בפרקטיקות דמוקרטיות בבית הספר". ואילו 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 הדו-קיום, בשמירה על כבוד האדם ועל זכויות האדם, באי-אלימות ובהגינות. בית הספר מספק הזדמנות לתלמידים 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.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> [Trténelem, társadalmi és állampolgári ismeretek](#) [תוכנית הלימודים בהיסטוריה, לימודי חברה ואזרחות], באתר משרד החינוך ההונגרי.

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, תכנים 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 ולאוריינות 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.

## פרק 5

### 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 בוני זהות ;
  - שפ"י – השירות הפסיכולוגי הייעוצי – פועל בכלל מערכת החינוך במסגרת תוכניות לפיתוח כישורי חיים.
- בעלויות החינוך – רשתות חינוך ורשויות מקומיות
- ארגון המורים העל-יסודיים 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 איכותית ויעילה. כך עולה מדוחות וממחקרי מדיניות רבים (דוח מבקר המדינה, 2016; 2021; הופמן, 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 תשתית ערכית והיסטורית למדינת ישראל. הגדרת המדינה יהודית ודמוקרטית יצרה מחלוקות בעניין ערכי 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.<sup>31</sup> מציאות זו יוצרת קושי אינהרנטי להזדהות עימה עבור הערבים אזרחי ישראל, 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: הלאום (2018) הפכה את המציאות למורכבת עוד יותר (ברק-קורן, פלדמן וגדרון, 2020; שני ושטרן, 2021). הציון של ישראל במדד הדמוקרטיה מרמז על מורכבות זו (7.86 מתוך 10). המתח בין שני רכיבי ההגדרה של המדינה נבחן גם לנוכח המציאות בשטחי יהודה ושומרון והאפליה הנמשכת כלפי אזרחי ישראל הערבים, וגם לנוכח מתחים הקשורים ביחסים שבין דת למדינה. מדד מיפקס, הבוחן את המדיניות כלפי מהגרים, משקף גם הוא ציון נמוך – כללי: 49 מתוך 100; חינוך: 31 מתוך 100.<sup>32</sup> מדד הדמוקרטיה המתפרסם במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מציג ירידה מתמשכת במחויבות לערכים דמוקרטיים. ירידה זו באה לידי ביטוי באמון במוסדות הממשל, ביחס לשסעים החברתיים ובעמדות המבטאות הבנה של ערכים דמוקרטיים (הרמן ואח', 2021).

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.ף, 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.

## עיגון בחקיקה ובמסמכי מדיניות בתחום החינוך

מבחינה משפטית החינוך בישראל מבוסס על שני חוקים עיקריים – חוק לימוד חובה (התשי"ט-1949), וחוק חינוך ממלכתי (התשי"ג-1953), תוקן בשנת 2000 – ובנושאים מסוימים הוא נסמך גם על חוקים אחרים.<sup>33</sup> 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, מיומנויות וערכים של חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה אינם חלק מליבת הלימודים, ובדרך כלל הם משולבים, אם בכלל, בתוכניות לבחירה או בחוזרי 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).<sup>34</sup>

## ב. זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות

### תוכן

תוכנית הלימודים במקצוע האזרחות משותפת לכל המגזרים במערכת החינוך הציבורית: ממלכתי-יהודי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-ערבי. לפי הנחיות משרד החינוך, חובה ללמד בבית הספר באמצעות ספרי הלימוד המאושרים על ידי האגף לספרי לימוד במשרד החינוך.<sup>35</sup> התוכנית בנויה משני רכיבים שהתלמידים נבחנים עליהם בבחינת הבגרות: נושאי ליבה ואשכולות בחירה, הכוללים בעיקר ידע אזרחי פוליטי. מלבד שני רכיבים אלו, ישנם נושאי לימוד הנתונים לשיקול הדעת של המורים

<sup>33</sup> לדוגמה חוק זכויות התלמיד (2004), חוק החינוך המיוחד (1988) וחוק הפיקוח על בתי הספר (1969). { }  
<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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".

בהתאם למאפייני בית הספר.<sup>36</sup> 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 הם נלמדים מספר שעות מועט ורק בכיתות ט', י"א וי"ב. ספרי האזרחות מתמקדים ברכיבי ידע הקשורים במושגים ובמבנה השלטון, וכמעט שאינם עוסקים בערכים דמוקרטיים, ודאי שלא במיומנויות נדרשות 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). שיעורי האזרחות הם רכיב מסוים במדיניות החינוך האזרחי והחינוך לדמוקרטיה, שהיא הנושא של מחקר זה.

התחקות אחר רכיבים אחרים בנושא המחקר מלמדת שאפשר לאתר נושאים רבים ומגוונים בתוכנית הלימודים שיכולים להיות חלק מחינוך אזרחי ומחינוך לדמוקרטיה גם אם לא תמיד ממוסגרים ככאלה כך למשל, מיפוי וניתוח של חוזרי מנכ"ל אל-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 מובנה ועמוק 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

---

<sup>36</sup> נושאים אלו מסומנים בצבע על גבי המסמך המעודכן של [תוכנית הלימודים המותאמת באזרחות](#) (אב תשע"ט – אוגוסט 2019).

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 (סדירויות)**

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"א–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 התשפ"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 2: סיכום של ניתוח המדיניות בכל אחת מן המדינות הנדגמות

זיקות וקשרים בין רכיבי המדיניות					גורמי הנעה פנימיים וחיצוניים				
הכשרת מורים ייעודית	סדירות והטמעה	תוכן			תרבות פוליטית		עיגון במסמכי חקיקה	מדינה	
רכיב ליבה; כלל מקצועות ההכשרה; ידע; מיומנויות	מקצוע ליבה; חוצה מקצועות; שלבי הגיל	חינוך לחיים משותפים	אוריינות דמוקרטית ופוליטית	חינוך לזכויות אדם ומניעת גזענות	מדד MIPEX		מדד הדמוקרטיה	חינוך לדמוקרטיה*	
					חינוך	ציון כללי			
רכיב ליבה כלל מקצועות ההכשרה/ידע אוניברסלי/פחות מיומנויות	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	+	+	+	71	69	9.87  (1)	מלא	נורווגיה
רכיב ליבה לא נלמד באופן ייעודי	מקצוע ליבה כיתה י' בלבד	+	-/+	-/+	86	80	9.22  (7)	חלקי	קנדה, מחוז אונטריו
רכיב ליבה הכשרת מקצועות מדעי החברה ידע אזרחי- פוליטי פחות מיומנויות**	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	-	+	-/+	55	58	8.68  (13)	מלא	גרמניה



רכיב ליבה הכשרת מקצועות מדעי החברה ידע אזרחי- פוליטי פחות מיומנויות		-	-/+	-/+	83	73	7.96  (25)	מלא	ארצות הברית
רכיב ליבה הכשרת מורים לאזרחות בלבד ידע אזרחי פוליטי***	מקצוע ליבה אזרחות כיתות ט', י"א-י"ב	-/+	-	-	31	49	7.86  (28)	נמוך	ישראל
רכיב ליבה הכשרה במקצועות היסטוריה, אתיקה, מוסר ודת ידע פרטיקולרי	מקצוע ליבה חוצה מקצועות כל שלבי הגיל	-	-	-	0	43	6.63  (55)	מלא****	הונגריה

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 בהכשרות 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 מחויבות 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 בעיגון 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

בחירת המדינות שנסקרו מלמדת כי יש שוני ביניהן, וגם בין לבין ישראל. עם זאת, אפשר לאתר קווים משותפים בכל תיאורי המדינות 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. האי-נחת קשורה גם **לפערי יישום** מובהקים בין המדינות (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 וחינוך 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, 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 ולחינוך 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 המנעד 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 כזו ומדגימה שילוב מוצלח בין מחויבות לאומית עמוקה, חקיקה ליישום ודרכי פעולה. העובדה שזכויות האדם 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, עם 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 המנעד אפשר למקם את מחוז אונטריו בקנדה ואת ארצות הברית. מחוז אונטריו ממחיש כיצד מערכת חינוך רב-תרבותית מן היסוד שמעניקה חשיבות להכרה ולגיוון מייתרת 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 הנאספים בארצות 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. ישראל אומנם 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 המנעד נמצאות מדינות שהמדיניות בהן משמשת מענה-דמה לדרישה (שמקורה בציבור או בגורם מחוץ למדינה) לתוכנית לקידום חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה, ומשום כך כבר מהשלב 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 הפלשתינים, כאשר כחמישית מאוכלוסייתה הם ערבים פלשתינים, 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 2 לעיל, ולדון במקרה הישראלי מנקודת מבט זו.

## המלצות

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, סדירויות 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 ולגייס 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, וגם במציאות 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-לאומי-תרבותי, 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 השסעים 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 במחויבות זו 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 מנהלתית 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 בנוסחה) 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 מייעצת לחינוך הערבי במשרד החינוך, כמתחייב בתקנות חינוך ממלכתי (התשנ"ו-1996),<sup>37</sup> וכחלק מהתהליך להקמת מינהל עצמאי.<sup>38</sup> 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 של 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 מהלך משותף כלל-ממשלתי 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.

<sup>37</sup> בשנת 1996 הוקמה מועצה מייעצת 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.

<sup>38</sup> לאורך השנים נרשמו מאמצים רבים להקמת מינהל עצמאי. ראו למשל אגבאריה וגיבארין, 2013.



2. תוכנית כיתות ותיקים של המשרד לשוויון חברתי, המשלבת אזרחים ותיקים בבתי הספר העל-יסודיים ברחבי הארץ. התוכנית יכולה לקדם חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות בשילוב של אזרחים ותיקים וצעירים מקבוצות שונות בחברה בקהילות הבית ספריות, 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 2 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 ("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 היא 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 בשנת 2021).<sup>39</sup>

- 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 רבת תרבותית".
- שילוב רכיבי תוכן המקדמים מיומנויות של אוריינות דיגיטלית וחשיבה ביקורתית בהקשר לחינוך 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.
- מיפוי מקיף במשרד החינוך של תוכני חינוך על פי שלבי גיל בארגונים ובעמותות בכל המגזרים הפועלים במערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית.<sup>40</sup>
- הנעת תהליכים להטמעת מרחבי פעולה לקידום חינוך לדמוקרטיה על ידי רשויות מקומיות ובעלויות חינוך בתחומי הפעולה שלהן ובהתאמה לקבוצות השונות בחברה הישראלית.

<sup>39</sup> המשתתפים 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.

<sup>40</sup> בעת הכנת מחקר זה מתקיים במשרד החינוך תהליך רחבי 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.

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 מציע 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. היא 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.

טריאל וטריאל

## 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.
- גיגר, 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.

גלר, 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, 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 ברון, 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 קונטרוברסלי 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: 153–163.

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, חנן, 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 אחריותיות", בתוך: יצחק קשתי (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 רווח: מדוע הדמוקרטיה זקוקה למדעי הרוח**, תרגום: שירן בק, תל אביב: קו אדום ומכון מופ"ת.

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.

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*, Routledge: New York and London, 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, D.C.: 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, Micheal, 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.

Hyttén, 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, D.C.: 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 Books, 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," *JSSE* 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 Helmolt Rademacher (eds.), *Demokratische Schule als Beruf. Jahrbuch Demokratiepädagogik*, Frankfurt: Wochenschau, pp. 29–36.

Langer-Buchwald, 2019

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

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*, pp.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, D.C.: 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, 2005. "Chapter 16: Rethinking the Democratic Purposes of Public Schooling in a Globalizing World," *Counterpoints* 280: 281-296.

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).

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 Printing 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.

**ד"ר תמי הופמן** היא עמיתת מחקר וראשת התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**מיטל ברון** היא עוזרת מחקר בתוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.