

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
הפקולטה למדעי הרוח והחברה  
המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

# **”הפרטה מלמטה”: שינויים מוסדיים ותמורות ביחסי מדינה-חברה במערכת החינוך בישראל**

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר  
”מוסמך למדעי הרוח והחברה” (M.A.)

מאת: רמי הוד  
בהנחיית: ד”ר ניצה ברקוביץ’ וד”ר יריב פניגר

January 2013

ינואר 2013

## תודות

תודתי העמוקה נתונה למספר אנשים, בעולם האקדמי ומחוצה לו. ראשית, תודה לד"ר ניצה ברקוביץ' ולד"ר יריב פניגר, המנחים של העבודה. תודה לניצה על שלימדה אותי לשאול את השאלות הנכונות ועל שחידדה והרחיבה את נקודת מבטי המחקרית. תודה ליריב על שסיבך לי את התמונה כל פעם שהגעתי למסקנה פשטנית משהו, והפנה את תשומת לבי לתופעות מרתקות המתרחשות במערכת החינוך בישראל. לא יכולתי לייחל להנחיה כה מקצועית, איכותית ונעימה. תודה גדולה לד"ר שרית הלמן שהיוותה עבורי, כמו גם עבור רבים מחבריי במחלקה, מנחה לא רשמית בעבודה. שרית פתחה בפניי צוהר לעולם רחב ומרתק של מחקרים על מדינת הרווחה, ובכך איפשרה לי להגדיר את תחום העניין האקדמי שלי. במהלך לימודיי במחלקה היא תמיד תמיד הייתה שם. תודה לפרופ' דני גוטוויין, מורה וחבר, אינטלקטואל אורגני שתובנותיו המחקריות ופעילותו הפוליטית מהוות עבורי מקור השראה. תודה גם לד"ר ניר מיכאלי, ראש החוג לחינוך בסמינר הקיבוצים וחבר ביסו"ד. עצותיו של ניר, היכרותו עם מערכת החינוך, ומחויבותו הערכית העמוקה תרמו לי רבות בגיבוש נושא העבודה ובגיבוש הפרספקטיבה המנחה אותה.

תודה לפרופ' יוסי יונה, מוטי גיגי, ד"ר גליה זלמנסון לוי, עידו אבגר וחברים נוספים לקבוצת המחקר "חינוך ציבורי וחברה אזרחית" במכון ון-ליר בירושלים. תודה לחבריי במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת בן-גוריון ובמיוחד לאסף בונדי, הגר גוטמן, ירון דישון, אביב הרמן ודנה רנד-בוים על שעות ארוכות של שיחה ועל חוויה אקדמית מעשירה ומשתפת, ולפרופ' לב גרינברג על שיחות מרתקות. תודה גם לחבריי אלעד הן, ד"ר עופר סיטבון, ד"ר דודו רוטמן, רוני בלאנק, תומר לוטן ודודן ברום על שקראו פרקים בעבודה והעירו הערות מועילות.

תודה מיוחדת לאנשי חינוך אשר השפיעו רבות על תפישת עולמי, עוררו בי סקרנות אודות הזיקה בין חינוך, חברה ופוליטיקה, ונטעו בי רצון לחקור ולפעול. תודה למוטי גולן, מנהל "נתיבי אחווה", מועדוניית יום לילדים יהודים וערבים ביפו-אי של שפיות ושותפות במציאות של אי-שוויון ואפליה. תודה לרות גריבה ולאנשי קיבוץ ברעם על שלימדו אותי מה היא סולידריות חברתית בעתות משבר, ושגם בזמן מלחמה אפשר לחנך לאהבת האדם. תודה לשלומי פטיה-מורי היקר. ותודה ליעל אחותי על שעות רבות של שיחה, וחיידוד מחלוקות שבסופן גם כמה הסכמות. ולסיום, תודה לנעה אהובתי, נורית אמי ויוכי דודתי.

## פתח דבר - שלוש חגורות בטיחות

### יפו

באוטובוס הסעות עמוס בילדים, שלושה בכל מושב, נסעתי מדי ערב ברחובות יפו. מנהל המועדונית בה עבדתי דרש ששני מדריכים מהצוות ילוו את האוטובוס, ישמרו על יחסים טובים עם סעיד הנהג, ויקפידו שאף אחד לא יחצה את הכביש לבד. בחורף, הקפיד סעיד לעצור לכל ילד סמוך לביתו. כשכל המכוניות מאחור צפצפו התחילו הילדים לשיר שיר שמחציתו בעברית ומחציתו בערבית. כשהם הוסיפו לשירה גם קפיצות וריקודים, המושבים הבלויים של האוטובוס רעדו. אור השגיח על הנעשה ליד הנהג, ואני הופקדתי על החלק האחורי. לא העזנו להסיט את עינינו ממוחמד ועידו, והם מצידם לא חדלו לקום, לדגדג את חבריהם למושב, ואחת לכמה ימים להחליף את מקומם באוטובוס לצורכי הסוואה.

הנסיעה ערכה ארבעים וחמש דקות. שעה כשכמה ילדים מצאו בית ריק ונאלצו לחזור לסיבוב טאקי נוסף במועדונית עד שמישהו יבוא לקחת אותם. שעה ורבע כשעצרנו את הנסיעה כדי להעניש כמה מטיילים סוררים שהעזו להפר את ההנחיה- אסור לקום בזמן הנסיעה. את פאוזי ליוויתי מהאוטובוס הביתה. ביתו שכן בקצה סימטה חשוכה, שבצידיה שקיות זבל נוטפות מים וגור חתולים זועק. שני חדרים, ארבעה ילדים. אפרת והילה ירדו במדרגות האוטובוס באיטיות רבה. החרדה מפני המציאות שמחכה להן בבית ניכרה על פניהן לכל אורך הנסיעה. המשכנו בדרך רק כשהן נפנפו לנו לשלום מהמרפסת, כאילו מבקשות לפתור אותנו מהדאגה להן כדי שנוכל להשלים את משימת ההסעה של כל ילד לביתו. אפילו התשתיות נגדנו, התבדח הנהג. באותה שנה, צינור ביוב עבה בצבע ירוק כהה חתך את השדרה היפואית לאורכה. "אני זמני, מורידים אותי ביוני 2004" היה כתוב עליו. בלית ברירה, נאלצו סבתות שהגיעו לקחת את הנכדים לטפס על גרמי מדרגות רעועים שהתקינה העירייה, ושחיברו בין גדות השדרה.

### ברעם

חודשיים לאחר שהוסר הצינור ביפו ליוויתי את האוטובוס של המועצה האזורית גליל עליון, שעשה את דרכו מדי יום מבית הספר לקיבוץ. 40 ילדים ירדו מהאוטובוס לחדר האוכל, ומשם המשיכו לבית הילדים. שם הם יתרוצצו בין החדרים בבית הילדים, החרוצים שביניהם יוציאו את

שיעורי הבית, ומרבית הבנות יתנסו בכוריאוגרפיה לצלילי שירי הפסטיגל. בנסיעה היומיומית בכבישי הצפון מצאתי זמן לשבת ולשוחח עם הנהג. המשחק בין הילדים באוטובוס התקיים תוך כדי ישיבה. חגורת בטיחות עטפה את מותניהם, ועללי הוטלה משימת האכיפה שהסתכמה במבט חצי מחויך לספסל האחורי. החגורה לחצה לילדים אחדים, אחרים שיחקו איתה ולא ממש הידקו עד שנשמע הקליק, אבל קיומה נראה להם מובן מאליו. שליפתה בסיום הנסיעה בישרה על תחילתו של פרק חדש בסדר יומם. ארוחת צהריים בחדר האוכל המשותף, שני מדריכים על שמונה עשר ילדים בבית הילדים, חוגים אחר הצהריים והסקה בחורף.

לא ברור, הרהרתי בזמן ההסעות הרגועות בגליל העליון, מי נושא באחריות להעדרן של חגורות בטיחות באוטובוס ביפו- המועדונית, בית הספר, ההורים או העירייה. הרי הילדים נוסעים מבית הספר למועדונית. ההורים לא משלמים עבור בית הספר אבל משלמים עבור המועדונית. העירייה מסבסדת בערך רבע מפעילות המועדונית, אבל לא ברור אם היא מחייבת אותה לשכור אוטובוסים, ואם כן- מדוע אין בהם חגורות בטיחות. ההסעות, כמו יתר פעילות הפנימייה, מובטחות כתוצאה מתרומות. כתובות המציינות את שם התורם מעטרות כל חדר במקום. במסדרון תלויה תמונה של הילדים עם יו"ר הכנסת, בטקס בו הוענק למנהל פרס החינוך לדו-קיום. חיילי מודיעין התנדבו לעזור בשיעורי בית. חברי כנסת הגיעו להצטלם. ראש העיר בירך על הפעילות ארוכת השנים. ארגוני שלום מימנו את החופשה השנתית באילת. אבל חגורות בטיחות אין. המראה של שלושה ילדים נדחסים במושב של אוטובוס ישן הנוסע בחורף ברחובות יפו המוצפים, נראה לילדים, וגם לי למען האמת, ככורח המציאות. ביטוי מחייב של מחסור.

באחד מימות הקיץ, בזמן ששטפתי את בית הילדים בקיבוץ, צלצלתי לבדוק מה שלום המועדונית ביפו ולתאם ביקור במקום. לא הייתה תשובה. נסעתי לשם, לרחבה שליד תיאטרון גשר, היכן שנפגשו מדי יום בצהריים שישים ילדים יהודים וערבים, סוחרים יפואים ושחקנים יוצאי ברית המועצות לשעבר. איציק מהפלאפל אמר שהמקום בשיפוצים. אני לא יודע איך הוא רוצה לשלם על זה, אמר, אין כבר תרומות. הוא מתעסק היום בעיקר עם חבילות מזון. לא נראה שיפתח שוב. חבל, הוסיפה אימו שהעניקה לילדים מאות כדורי פלאפל בשנה, כל כך הרבה ילדים עברו פה. בליווי של האוטובוס מבית הספר לקיבוץ סיפרתי לילדים שסגרו את המועדונית בה עבדתי.

## תל אביב

אחר הצהריים הולכות האחייניות שלי לחוג ריקוד. בדרך לבית הספר ובחזרה ממנו הן נוסעות ברכב. בבית הספר יש להם חונך ולא מורה, מתקנת אותי אחת מהן. תפקידו ללוות אותם בתהליך הלמידה והמשחק. הקרוסלה חשובה לא פחות מהחשבון, היא מסבירה, ולא צריך לקבוע לילדים מה הם צריכים לעשות כל רגע ורגע ביום. לא המורה ולא המדינה, מוסיפה אחותי. זו, כך היא טוענת, בת לאיש פלמ"ח שמדבר עדיין בגוף ראשון רבים, מנוונת מיסודה. היא אינה יכולה לחנך את הילד בצורה שתעניק לו חופש בחירה אמיתי, ויכולות ממשיות לפתח את הכישרון הטמון בו. תכני הלימוד ומתודות ההוראה שהיא יצרה מתאימים לעידן אחר, הם רוויים בלאומנות ומאורגנים על ידי תפישה שמרנית והיררכית הרואה בילדים לומדים פאסיביים במקום יוצרים אקטיביים של ידע. במרכז תל אביב, משודרגת חגורת הבטיחות הבסיסית שמעניקה המדינה לתלמידיה. חגורה צבעונית, התפורה במיוחד לרצונם של הוריהם בכיתות קטנות, בפיתוח האוטונומיה של הילד ובחופש בחירה, נכרכת סביב מותניהם. בדרך לבית הספר שהקימה אחותי ובחזרה ממנו אין הסעות מאורגנות. במכוניות פרטיות או באופניים מסייעים ההורים את ילדיהם.

חגורת הבטיחות ההדוקה באוטובוס הגלילי, מושב האוטובוס הפרוץ ביפו, והמושב האחורי של הגיפ בתל אביב, מלמדים משהו על התנאים השונים בתוכם מתבצע המעשה החינוכי בישראל. הקיבוץ השיתופי, אי של מדינת רווחה במציאות בה היא מתפרקת, דואג לצרכים של חבריו. ביפו, הם נדרשים לדאוג לילדיהם כבר מהשעה 13:00, בה בשעה שמשתרך לו תור ארוך מול לשכת הרווחה אותו מאיישים ההורים בניסיון לחפש עבודה או להשיג סבסוד לקייטנה. ילדי מרכז תל אביב, בני יזמים, אמנים ונכדים לבוני הארץ, נשלחים לבית הספר הדמוקרטי. 1200 ש"ח לחודש לילד. הוריהם בנו להם בית ספר, אליו הם מסייעים אותם מדי יום, חגורים היטב מאחור, נמצאים הרחק מהשפעתה ההרסנית ועוינת החופש של המדינה. אותה מדינה שהורי יפו ממתנינים ליום בו תעמיק את אחיזתה בחיי ילדיהם ותעניק להם חגורת בטיחות הדוקה ויציבה.

## תקציר

בשני העשורים האחרונים הוקמו בישראל ארבעים ושישה בתי ספר יסודיים על ידי עמותות של הורים חילונים ממעמד הביניים. מרבית בתי הספר הוקמו חרף התנגדות משרד החינוך, זכו למעמד חוקי לאחר משא ומתן בינו לבין עמותות ההורים, עורכים מבחני מיון לתלמידים, גובים שכר לימוד ופועלים כבתי ספר של בחירה. פרקטיקות הפעולה של בתי הספר, העובדה שהם מגבירים את התחרות במערכת החינוך והשפעתם על מדיניות החינוך, מסמנים תהליך של "הפרטה מלמטה" במערכת החינוך- הפרטה שמקורה ביוזמות של החברה האזרחית ולא בהחלטות ממשלה. בדומה לתהליכי הפרטה נוספים במדינת הרווחה, מעורר מקרה זה של הפרטה שאלות תיאורטיות חשובות. שתיים מהן עומדות במרכז המחקר: אופיים של השינויים המוסדיים המתחוללים במערכת החינוך, כמוסד מרכזי של מדינת הרווחה, עקב יוזמות ההורים, ואופי היחסים בין המדינה לבין החברה.

שאלות אלו נבחנות על בסיס ניתוח מקרה השוואתי של סיפור התמסדותם של שני בתי ספר שהוקמו על ידי הורים בתקופות שונות, ובחינת מדיניות משרד החינוך בשני העשורים האחרונים כלפי בחירה, תחרות ויוזמות הורים. מידע זה נאסף באמצעות ראיונות עם השחקנים הרלוונטים, וניתוח חקיקה, מסמכי מדיניות וחומר ארכיוני. ההנחה התיאורטית עליה נשען המחקר היא כי שינויים מוסדיים במדינת הרווחה נובעים ממפגש בין פעולתם של שחקנים המקדמים או בולמים שינוי לתנאים המוסדיים בהם הם פועלים. התיאוריה הניאו-מוסדית, שטענה זו ניצבת בבסיסה; הגישה המוסדית-היסטורית, לפיה ההיסטוריה הפוליטית של המוסד מעצבת את השינויים שחלים בו; וגישות מוסדיות לחקר יחסי מדינה-חברה, מרכיבות את המסגרת התיאורטית של המחקר.

ממצאי המחקר חושפים דימיון בין שני בתי הספר בכל הנוגע לתוצאות המשא ומתן בין משרד החינוך לבין ההורים. בעוד שההורים השיגו את מטרותם וזכו ברישיון לבתי הספר שהקימו, המדינה נכשלה בניסיונה להפוך את התנגדותה המוצהרת אליהם למדיניות ממשית. עם זאת, קיים שוני בין שני המקרים ביחס לאופי המחלוקת בין השחקנים: בעוד שבמקרה של בית הספר הוותיק יותר ניתן לראות במחלוקת ניסיון לעצב כללי משחק פרוצדוראליים בין הורים הנוקטים בדפוס פעולה חדש לבין המדינה, במקרה של בית הספר השני טענה המדינה כי הקמתו פוגעת בבתי הספר הציבוריים הסמוכים ובחינוך הציבורי בכללותו. ניתוח מדיניותו הכוללת של משרד החינוך מעניק פשר לנקודות הדימיון והשוני בין שני המקרים, ומוסיף להן תובנות מאקרו-פוליטיות. מדיניות זו מאופיינת בסתירות פנימיות: בעוד שצעדי מדיניות מסוימים ביקשו להיענות לדרישות ההורים לייחודיות ולבחירה במסגרת החינוך הרשמי, כדרך להיאבק בהקמת מוסדות מוכרים מחוץ לכתליו,

צעדים אחרים הגבירו את האטרקטיביות של החינוך המוכר באמצעות הרחבת תמיכת המדינה בו. משנת 2009, אנו עדים למדיניות של "הפרטה באמצעות ריכוזיות" – אסטרטגיה דרכה מבקשת המדינה לעצור את עקירתם של בני מעמד הביניים לבתי ספר מוכרים, וזאת באמצעות ניסיון לשלוט על תהליכי ההפרטה ולהטמיע עקרונות של בחירה ותחרות בבתי ספר יסודיים רשמיים.

על בסיס ממצאים אלו, המחקר יטען כי על ידי תהליך של "סחף מדיניות", להבדיל ממדיניות מסודרת, בתי ספר המוקמים ביוזמת עמותות הורים מובילים לריבוד בין שתי שכבות מוסדיות בחינוך היסודי-חילוני בישראל. שכבה אחת, המתרחבת עקב יוזמות ההורים, כוללת בתי ספר של בחירה המאופיינים בייחודיות פדגוגית ובפרקטיקות של הפרטה, ואילו השכבה השנייה כוללת בתי ספר שאינם כאלו. שינוי נוסף שחל במערכת הוא הגברת התחרות והבחירה בתוכה, עקב מפגש בין תהליכי הפרטה מלמטה להפרטה באמצעות ריכוזיות. משינויים אלו ניתן ללמוד כי המדינה אמנם נחלשת מבחינת יכולתה למנוע את התרחבות החינוך המוכר על ידי קבוצות ממעמד הביניים, אך לא מבחינת יכולתה למנוע את יישום דרישותיהן, דרישות אותן היא מחליטה לאמץ ולקדם; וכי הטמעת עקרונות של בחירה ותחרות בחינוך הרשמי לאחר שני עשורים של הפרטה מלמטה משקפת פגיעה באוטונומיה של המדינה להתוות מדיניות עצמאית לטובת כלל האזרחים.

מסקנות אלו מספקות חלופה אנליטית להסברים המקובלים אודות שינויים במערכת החינוך ובמדיניות החינוך בישראל. הסברים אלו רואים בשינויים הנובעים ממגמות של הפרטה תולדה של התנהלות ממשלתית אוטונומית למדי, וממעטים להתייחס לתפקידם של הסדרים מוסדיים קיימים בעיצוב שינויים. לעומת זאת, הניתוח המובא במחקר מדגים כי שינויים מוסדיים מתגבשים כתוצאה מאינטראקציה בין קבוצות בחברה האזרחית, שחקנים מדינתיים, וההסדרים המוסדיים בהם הם משוקעים. המחקר אף תורם לספרות אודות שינויים במדינת הרווחה, בעודו מחדד וממחיש טענה הזוכה לבולטות נמוכה בספרות, לפיה הפרטה מחוללת "סיכונים חברתיים חדשים". על-פי טענה זו, בדומה לתהליכים כגון הזדקנות האוכלוסייה וגמישות בשוק העבודה, גם הפרטת שירותים על ידי המדינה חושפת אזרחים לסיכונים חברתיים, הטמונים בהשלכות האפשריות של בחירה ותחרות. חוקרים ניאו-מוסדיים רואה בסיכונים אלו ובאופן בו מתמודדת עימם המדינה מקדמים מרכזיים של שינוי במדינת הרווחה. החידוש במחקר זה הוא בהגדרת הפרטה מלמטה כסוג מובחן של הפרטה, שלא רק מתרחשת בדרך מובחנת אלא גם מחוללת סיכונים חברתיים ייחודיים. סיכונים אלו, כפי שמדגים המחקר, טמונים בהחרפת הריבוד של שירותים חברתיים, בהיחלשות האוטונומיה של המדינה לגבש מדיניות שאינה כפופה לקבוצות חזקות, ובפגיעה באינטרס הציבורי המשותף בשירותים חברתיים ציבוריים. בכך, הפרטה מלמטה חושפת אזרחים לסיכונים חדשים ומחוללת שינויים במדינת הרווחה.

## תוכן עניינים

1	מבוא
3	פרק 1 : מסגרות תיאורטיות מנחות
3	1.1 צמצום מדינת הרווחה- תפקידם של מוסדות
10	1.2 הפרטה- סוגים ומנגנונים
13	1.3 הספרות המחקרית על הפרטה בחינוך בישראל
16	1.4 סוגיות ביחסי מדינה-חברה
19	פרק 2 : מתודולוגיה
21	פרק 3 : מורשת מדיניות החינוך
22	3.1 מבנה מוסדי ריכוזי
25	3.2 פרצות בחינוך הציבורי-ממלכתי
28	3.3 גירעון חקיקתי
31	פרק 4 : הפרטה בחינוך ובתי ספר המוקמים על ידי עמותות הורים
31	4.1 מגמות של הפרטה במערכת החינוך בישראל
35	4.2 הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים
38	פרק 5 : עמותות ההורים מול משרד החינוך : שני מקרי מבחן
39	5.1 סיפורו של בית הספר "הדמוקרטי הוד השרון"
48	5.2 סיפורו של בית הספר "מקום לגדול"
59	5.3 עמותות ההורים מול משרד החינוך- מחלוקות שונות, תוצאות זהות
60	פרק 6 : תגובת המדינה : "הפרטה מלמטה" תחת כנפי הממלכתיות
61	6.1 שלב א'- ניסוח היחס לבחירה
64	6.2 שלב ב'- מדיניות והיפוכה- ועדת וינשטיין וחוק נהרי
68	6.3 שלב ג'- הפרטה באמצעות ריכוזיות
73	פרק 7 : סיכום ודיון
73	7.1 סיכום
73	7.2 שינויים מוסדיים במערכת החינוך : ריבוד, סחף ואי שוויון
76	7.3 המדינה מול החברה האזרחית : אוטונומיה נחלשת ומדיניות סימבולית
80	7.4 מדיניות החינוך בישראל, החברה האזרחית ותהליכי הפרטה : מבט מחודש

83

7.5 מהפרטה לסולידריות?

86

ביבליוגרפיה

## רשימת הלוחות והנספחים

- 35            לוח 1 : מספר בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים לפי עשור הקמה ואופן הקמה
- 36            לוח 2 : מספר בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים לפי מעמד משפטי
- 36            לוח 3 : בתי ספר מוכרים ורשמיים שהוקמו על ידי עמותות הורים- דרכי קבלת רישיון
- 37            לוח 4 : בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים לפי מדד חברתי-כלכלי של היישוב
- 102            נספח 1 : בתי ספר יסודיים חילוניים שהוקמו על ידי עמותות הורים (1990-2011)

התארגנויות של עובדים במפעלים, בשירותי ניקיון ובלשכות רווחה, הפגנות המוניות בכיכרות ערים וביקורת על האידיאולוגיה הניאו-ליברלית מצד אלו שהיו מקדמיה הנמרצים, כל אלו מגבירים את העניין המחקרי והציבורי בתהליכי ההפרטה ובהשלכותיהם החברתיות. בעודה מעבירה לידי ארגונים ועמותות את ניהולם ואספקתם של שירותים חברתיים, ולעתים אף את מימונם ואת הבעלות והפיקוח עליהם, ההפרטה משרטטת מחדש את הגבול בין המדינה לבין החברה האזרחית ומחוללת שינויים מוסדיים במדינת הרווחה. אותם שינויים חבים את הגיונם לתפיסה הניאו-ליברלית המבקשת להטמיע בשירותים חברתיים הסדרים מוסדיים דמויי-שוק, ובראשם בחירה ותחרות, אולם האופן בו הם מתממשים לובש צורה שונה במדינות שונות ובתחומי מדיניות שונים.

במערכת החינוך בישראל - שדה המחקר של עבודה זו - אנו עדים למגמות סותרות. המדינה מבקשת לחזק את שליטתה במימדים מסוימים של השירות הציבורי, שעה שבמימדים אחרים שליטה זו מתרופפת. כך, לדוגמא, היא מציבה לבתי ספר יעדים הישגיים ומשיתה עליהם מבחני מדידה והערכה תכופים, מביעה התנגדות להתפשטות החינוך הפרטי ואף מגדילה את תקציב החינוך. מנגד, היא מאפשרת לבתי ספר אוטונומיה תקציבית גבוהה מבעבר, מגבירה את התחרות ביניהם ומעלימה עין מנוכחותם הגוברת של ארגונים פרטיים בתוכם. מה שמומשג על ידי חוקרים כעידן הניאו-ליברלי בחינוך מוליד, כך נראה, תמורות מרתקות באופני פעולתה של המדינה וביחסיה עם החברה האזרחית, המזמינות מחקר שיעמוד על אופיין ומשמעותן.

המחקר הנוכחי מבקש להיענות לאתגר זה, באמצעות מבט על תהליכי הפרטה במערכת החינוך בישראל. בדומה לטענתם של חוקרים שעסקו בתהליכים אלו, אני טוען כי בקרב קובעי המדיניות חלים שינויים אידיאולוגיים ביחס לתפקיד המדינה ולאופני מעורבותה הרצויים בחינוך, שינויים החבים את הגיונם לתפיסה הניאו-ליברלית. אולם לצד זה, אני מבקש לראות בתהליכי ההפרטה תוצר של אינטראקציה בין שחקנים במדינה ובחברה ולא של פעולה מדינתית בלבד. אני טוען כי יוזמות מכיוון של קבוצות הורים ממעמד הביניים מניעות חלק מתהליכי ההפרטה בחינוך, תוך שהן מאלצות את המדינה להגיב, ולאורך זמן אף לשנות מדיניות. תהליך זה יכולה כן "הפרטה מלמטה", ומחקר זה מתמקד במקרה מבחן שלה - הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים.

ניתוח סיפורי ההקמה של שני בתי ספר שנוסדו על ידי עמותות הורים ושל מדיניות משרד החינוך נוכח התרחבות התופעה בכללותה, ישמש עבודה בסיס כדי לדון בשתי שאלות תיאורטיות

מרכזיות: מה הם השינויים המוסדיים המתחוללים במערכת החינוך בישראל, כמוסד מרכזי של מדינת הרווחה, בעקבות יוזמות ההורים, ומה אופיים של יחסי מדינה-חברה נוכח שינויים אלו. המחקר יטען כי תהליכי הפרטה מלמטה מחוללים שני שינויים מוסדיים מרכזיים במערכת החינוך. הראשון- ריבוד בין שתי שכבות מוסדיות בחינוך היסודי-חילוני, והשני- הרחבת אפשרויות הבחירה של הורים, ובעקבות זאת הגברת התחרות בין בתי ספר. שינויים אלו הם תוצר משולב של יוזמות הורים ושל התמודדות המדינה עימם, של העלאת קרנם של רעיונות בחירה ותחרות בקרב קובעי המדיניות ובקרב קבוצות חברתיות בעלות עוצמה, ושל המגבלות המוסדיות והפוליטיות בתוכם פועלים השחקנים. לשינויים מוסדיים אלו, כך אטען, השלכות חלוקתיות דומות: הם מקנים למערכת החינוך מאפיינים של שוק, מעמיקים את פיצולה לאורך קווים של מעמד והון תרבותי, ובכך מחריפים את אי השוויון הקיים בה.

*הפרק הראשון* בעבודה מציג את המסגרות התיאורטיות המנחות עליהן היא נשענת: תיאוריות ניאוו- מוסדיות העוסקות בשינויים במוסדות מדינת הרווחה וביחסי מדינה-חברה. *הפרק השני* משרטט קווים לדמותם של המבנה וההיסטוריה הפוליטית של מערכת החינוך בישראל, המרכיבים את ההקשר בתוכו מתקיימת האינטראקציה בין המדינה לבין הורים. *הפרק השלישי* מציג את המתודולוגיה המחקרית- ניתוח מקרה השוואתי, מתאר את הנימוקים לבחירתה ופורס את החומרים האמפיריים העומדים בבסיס המחקר. *הפרק הרביעי* מציג את מגמות ההפרטה המרכזיות במערכת החינוך בישראל, וממקם במסגרתן את התופעה בה עוסקת העבודה. *הפרק החמישי* מציג את סיפור הקמתם והתמסדותם של שני בתי-ספר שהוקמו על-ידי עמותות הורים, תוך התמקדות ביחסים בין משרד החינוך לבין עמותות הורים. *הפרק השישי* מנתח את מדיניות משרד החינוך בשני העשורים האחרונים בנושא בחירה, תחרות ויוזמות הורים, תוך חלוקתה לשלושה שלבי מדיניות. *הפרק השביעי* יציג וינתח את השינויים שנוצרים במערכת החינוך בעקבות האינטראקציה בין עמותות ההורים לבין המדינה, את השלכותיהם על היחסים שבין המדינה לבין החברה האזרחית ואת תרומת העבודה לספרות העוסקת בשינויים במדיניות החינוך בישראל ובמדינת הרווחה.

## פרק 1- מסגרות תיאורטיות מנחות

מחקר זה מתבסס על שני גופי ידע תיאורטיים העוסקים בשינויים במדינת הרווחה- האחד דן בתפקידם של מוסדות ובשינויים מוסדיים, והשני בתפקידה המשתנה של המדינה וביחסיה עם החברה האזרחית. הפרק הנוכחי יציג את הכלים האנליטיים המרכזיים שמציעה התיאוריה הניאו-מוסדית ובתוכה הגישה המוסדית-היסטורית לניתוח סוגיות אלו. בהישען על פרספקטיבה תיאורטית זו, אבקש לראות בתהליכי הפרטה בחינוך תהליכים פוליטיים המעוצבים על ידי ההיסטוריה וההסדרים המוסדיים של מערכת החינוך בישראל- מוסד מרכזי של מדינת הרווחה - ומחוללים בה שינויים מוסדיים חשובים. בנוסף, יציג הפרק טיפולוגיה של הפרטה על פי האופנים בהם היא מתבצעת ומימדי השירות אותם היא משנה, וכן מעט מהספרות הדנה במגמות הפרטה בחינוך בישראל, תוך איתור שאלות שטרם זכו למענה ועומדות במרכז עבודה זו.

### 1.1- צמצום מדינת הרווחה- תפקידם של מוסדות

במהלך שלושת העשורים האחרונים נמצא החוזה החברתי שנחתם בתום מלחמת העולם השנייה בין מדיניות קפיטליסטיות מערביות לאזרחיהן תחת מתקפה כפולה. מבחון- מאיימים על מדינת הרווחה מוסדות פיננסיים בינלאומיים הדוגלים בצמצום המעורבות הממשלתית ובלברליזציה של שווקים; מבית- ניצבת מדינת הרווחה מול מפלגות הדוגלות בצמצום המעורבות הממשלתית, בהפרטת שירותים חברתיים, במדיניות פיסקלית מחזורית ובצמצום רשת הביטחון הסוציאלי, ומול פוליטיקאים ואליטות כלכליות המציגים מדיניות זו כהכרחית לצמיחה (Pierson, 1995). מגמות אלו הינן אבני יסוד בפילוסופיה פוליטית נאו-ליברלית גלובלית המעודדת את הפרט למקסם את תועלתו האישית ולהיהפך לאחראי הבלעדי למעשיו (Harvey, 2005), תוך שהיא טוענת כי מדינה מינימאלית שאינה מתערבת בשוק ואינה עוסקת בחלוקה מחדש של משאבים היא המדינה היחידה הניתנת להצדקה מוסרית (Nozick, 1974). עם זאת, מבקרים טוענים שהמדיניות הנגזרת מפילוסופיה זו מהווה "הצבר באמצעות גזל" (Accumulation By Dispossession), כפי שמגדיר זאת דיוויד הרווי (Harvey, 2007).

בכפוף לרעיונות אלו- הנכללים בתוך פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית- ובהתאם לפעולתם של שחקנים גלובליים ולוקליים המקדמים אותם, מתחוללות תמורות בדפוסי מעורבותה של המדינה בניהול הכלכלה והחברה (Hall, 1993; ממן ורוזנהק, 2009), כמו גם

שינויים ביחסים בין שחקנים מדינתיים ולא מדינתיים. כאשר שחקנים אלו מפעילים אסטרטגיות פעולה שונות כדי לקדם את האינטרסים שלהם, חל שינוי ביחסי העוצמה ביניהם, ובעקבות כך משתנים הסדרים מוסדיים. במקרה זה- אנו עדים לשינוי מוסדי. (Campbell, 2004).

ריצ'ארד סקוט (Scott, 2001; 48) מחלק את הממדים המוסדיים בהם יכול להתרחש שינוי מוסדי לשלושה סוגים: ממדים רגולטוריים, הכוללים כללים וחוקים; ממדים נורמטיביים, הכוללים את המטרות והציפיות של המוסד; וממדים קוגניטיביים-תרבותיים, הכוללים את ההנחות והעקרונות העומדות בבסיסו. כאשר שינוי מתקיים בו זמנית בממדים שונים של המוסד ובמסגרת זמן תחומה, הרי שמדובר בשינוי מוסדי מהפכני, ואילו כשמתחוללים שינויים בממדים מועטים בלבד בתהליך מתמשך ואיטי, מדובר בשינוי מוסדי הדרגתי (Campbell, 2004).

שינויים מוסדיים עומדים ביסודו של תהליך "צמצום מדינת הרווחה" (Welfare State Retrenchment), הזוכה במהלך שני העשורים האחרונים לתשומת לב מחקרית רבה. שלוש גישות מרכזיות מבקשות לספק הסבר לתהליך זה. גישת הגלובליזציה רואה בו תוצר של שחיקה ביכולת של המדינה לשלוט בחברה ובכלכלה, נוכח מעבר חופשי של סחורות, הון ורעיונות בין מדינות (Genschel, 2004); גישת משאבי העוצמה מנתחת אותו לאור נסיגה בכוחם של איגודים מקצועיים ומפלגות שמאל, המקלה על היכולת לחולל שינוי (Korpi, 2003); וגישת צמיחת החברה הפוסט תעשייתית רואה בתהליך הצמצום תוצר של שינויים במבנה המשפחה, בהגמשת שוק העבודה ובהזדקנות האוכלוסייה, אשר הצריכו את המדינה להתמודד עם סיכונים חברתיים חדשים (New Social Risks) הנובעים מאותם שינויים (Bonoli, 2007; Taylor- Gobby, 2004).

חלק מהחוקרים הניאו-מוסדיים עוסקים אמנם בשינויים שמקורם בתהליך הגלובליזציה ובמערכת הפוליטית, אך הם טוענים כי מוסדות מדינת הרווחה מתווכים ומעצבים שינויים אלו. מוסדות- כללים פורמליים ובלתי פורמליים המסדירים את היחסים בין שחקנים ומעצבים את דרכי פעולתם- טומנים בחובם הנחות פוליטיות אודות דפוסי פעולה לגיטימיים, מסדירים את היחסים בין שחקנים פוליטיים, מעניקים להם הזדמנויות דיפרנציאליות, ומעצבים את קידומו ובלימתו של שינוי חברתי (Pierson, 2004; Campbell, 2004). לעומת גישת הגלובליזציה, טוענת הגישה הניאו-מוסדית כי שינויים מוסדיים במדינת הרווחה אינם מהווים תעתיקים מקומיים של עקרונות גלובליים (Campbell, 2004), אלא הם תולדה של אינטראקציה בין המוסדות המקומיים לבין רעיונות גלובליים המבקשים להבנותם מחדש (Steinmo, 2001; Pierson, 2004).

ואילו סיכונים חברתיים חדשים, שחוקרים ניאו-מוסדיים מרכזיים מתארים ומנתחים ( Pierson, 2000; Myles & Pierson, 2001; Hacker, 2004, 2005), מתווכים גם הם על ידי מוסדות.

גישת משנה מרכזית בתוך התיאוריה הניאו-מוסדית היא הגישה המוסדית-היסטורית, הרואה במגמות של שינוי והמשכיות תוצר של תהליך היסטורי המעוצב על ידי מוסדות פוליטיים ( Campbell, 2004, 23-27). גישה זו רואה בהסדרים המוסדיים בחברה ייצוג של מדיניות מסוימת, אשר התעצבה במאבקים בין שחקנים. במאבקים אלו עוצבו נורמות פעולה, יחסי כוח, וכללים פורמליים ובלתי פורמליים המסדירים את פעילותו של המוסד ומשפיעים על התוצאות החלוקתיות הנגזרות ממנה. מוסדות, על פי גישת משנה זו, אינם מהווים את המאפיין המסביר היחיד לשינויים, אך הם מתווכים בין רעיונות ופעולות לבין ההקשר הפוליטי הספציפי אליו הם חודרים (Steinmo 2001; Thelen, 2009). כלומר, גישת משנה זו עולה בקנה אחד עם התובנות של התיאוריה הניאו-מוסדית לפיה יש לראות במוסדות גורמים המתווכים תהליכי שינוי והמשכיות במדינת הרווחה, אך מוסיפה על כך וטוענת כי מרכיב מרכזי במוסד הוא ההיסטוריה הפוליטית שלו, המורכת ממספר גורמים המשפיעים על השינויים שחלים בו.

הגורם הראשון, והחשוב ביותר לענינו בעבודה זו, הוא "מורשת מדיניות" ( Policy Legacy), שפירושו דפוס קבלת החלטות המקובל במוסד וההנחות הפוליטיות העומדות בבסיסו. מורשת מדיניות יוצרת אפשרויות פעולה לשחקנים ומעצבת את יכולתם ליזום או לבלום שינויים (Skocpol & Weir, 1985). כך, למשל, קוודגו (Quadagno 1994) טוענת כי הניו-דיל ייצר ומיסד מורשת מדיניות המשוקעת באי השוויון הגזעי בארצות הברית, בעוד שהתכנית למלחמה בעוני של הנשיא ג'ונסון נאבקה בה על ידי הטמעת יסודות אוניברסליים במדינת הרווחה. קורפי (Korpi 2003) מדגים כי אופי התכניות סוציאליות במדינות אירופאיות שונות, ומורשת המדיניות הטמונה בהם, מעצבים את יכולתם של קובעי המדיניות לערוך בהם שינויים ואת סוג ההתנגדות הפוליטית שקמה מולם. קליטגארד (Klitgaard 2008), הבוחן תוכנית ואוצ'רים לבתי ספר בארצות הברית ובשבדיה, טוען כי בשבדיה הוטמעה תכנית זו בכפוף למורשת המדיניות הסוציאל-דמוקרטית. כך, במקביל להרחבת הבחירה והתחרות בין בתי ספר, הוטלו מגבלות על תשלומי הורים ומיון תלמידים כדי לשמור על שוויון.

השפעתה הרבה של מורשת המדיניות על הנהגת שינויים מגולמת במושג "משוב מדיניות" (Policy Feedback), לפיו לא רק שיחסי כוח פוליטיים מעצבים מדיניות, מדיניות גם

מעצבת פוליטיקה. כלומר- מורשת מדיניות הנטועה בתוך מוסד ונבנתה מהכרעות היסטוריות שונות יוצרת "כללי משחק" פוליטיים, והיא לא רק תוצאה שלהם (Pierson, 2004). המחשה לגישה זו מופיעה בעבודתם של קורפי ופלמה, המראים כיצד מדיניות חברתית, הקובעת את הזכאות לתכניות סוציאליות ואת גובה התשלומים שהן מעניקות, משפיעה על ההתארגנות הפוליטית והאינטרסים של קבוצות מעמדיות שונות (Korpi & Palme, 1998).

מבנה המדינה מהווה מאפיין נוסף המעצב תהליכי שינוי במוסדות מדינת הרווחה. מוסדות אלו משוקעים במנגנונים פוליטיים וחוקתיים המכתיבים את הקשר בין סוכנויות מדינתיות, את סוג המשטר הפרלמנטרי ואת יחסי מדינה-חברה. האפשרויות והמגבלות המוסדיות שמציב מבנה המדינה מעצבות את האינטרסים ודרכי הפעולה של קבוצות בחברה, ולפיכך את יכולתן לחולל שינוי (Hall & Taylor, 2006). כך, סקוצ'פול ווייר (Skocpol & Weir, 1985), רואות בשוני במבנה המדינה בין בריטניה, ארצות הברית, ושבדיה, את הסיבות לכך ששלוש המדינות התמודדו אחרת עם המשבר הכלכלי של 1929. בנוסף, קליטגארד (Klitgaard, 2008) מראה כיצד מבנה המדינה בארצות הברית, המאופיין בביזור פוליטי ובמשטר הנשיאותי, מהווה את הגורם העיקרי לחוסר יכולתה של המדינה ליישם רפורמות חינוכיות במישור הארצי.

על אף ההסכמה בקרב חוקרים ניאו-מוסדיים כי ההיסטוריה הפוליטית של המוסד ומבנה המדינה משפיעים על ניסיונות לחולל שינוי, הם חלוקים ביניהם בשאלה מה הם המנגנונים שיוצרים את השינוי ומהן סיבותיו. סיבתם, אופיים ותוצאותיהם של שינויים מוסדיים במדינת הרווחה הן שאלות העומדות במרכז עבודותיהם של פול פירסון (Paul Pierson) וגייקוב האקר (Jacob Hacker) - שני חוקרים חשובים של צמצום מדינת הרווחה העוסקים בניתוח ניאו-מוסדי והיסטורי. השניים חלוקים ביניהם ביחס לשתי שאלות מרכזיות: מבחינה אמפירית- מה הוא אופיים של השינויים החלים במוסדות מדינת הרווחה? ומבחינה תיאורטית- כיצד יש להסביר שינויים אלו? התשובות שמספקים פירסון והאקר מעניקות לנו כלים אנליטיים חשובים לבחינתם של שינויים מוסדיים במוסדות מדינת הרווחה, כלים שישמשו במחקר זה בכדי לאפיין ולהסביר את השינויים שיוצרים תהליכי הפרטה מלמטה במערכת החינוך בישראל.

מחקרו של פירסון, שעסקו בפוליטיקה של צמצום מדינת הרווחה בארצות הברית, מצאו כי על אף שבשל עליית קרנה של אידיאלוגיה התומכת בקיצוצים והפרטה תכניות סוציאליות נמצאות תחת מתקפה מכיוונום של פוליטיקאים, ההסדרים המרכזיים של מדינת הרווחה האמריקאית נותרו יציבים יחסית (Pierson, 1995). את הסיבה ליציבות זו תולה פירסון בשני

גורמים: קיומו של תהליך תלוי-מסלול ( Path Dependence ) המשעתק את מורשת המדיניות בהתאם למסלול המקורי שלה, וקיומו של קהל לקוחות (Constituency), התלוי בהטבות שמעניקות לו תכניות סוציאליות, ולכן נאבק בניסיון לפגוע בהן. מסקנתו של פירסון, שזכתה לאישוש במחקרים על הנעשה במדינות אחרות (Huber & Stephens, 2001; Bonoli, 2005) היא שבעוד שמדינת הרווחה ניצבת בפני לחצים לשינוי, מוסדותיה נותרים יציבים יחסית. אל מול גישה זו, המתבססת על בחינת המדיניות הפורמלית בזירות מדיניות שונות, מציע האקר (Hacker, 2004; 2005) פרספקטיבה שונה לניתוח שינויים מוסדיים. האקר נסמך על ההנחה לפיה חלק מתהליכי הצמצום במדינת הרווחה נוצרים כתוצאה מחוסר התאמה בין הסדרים מוסדיים וותיקים לבין סיכונים חברתיים חדשים (New Social Risks). סיכונים אלו נוצרים כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה, חוסר ביטחון תעסוקתי ומשינויים במבנה המשפחה, והם חושפים אזרחים לטלטלות השוק ומהווים אתגר למדינת הרווחה שתפקידה לצמצם (Esping-Anderson, 1995, 5). האקר מדגים את טענותיו באמצעות עיסוק בתכניות סוציאליות כגון פנסיה, ביטוח בריאות ודמי אבטלה, שנועדו להגן על אזרחים מפני סיכונים, וטוען כי למרות הסיכונים החברתיים החדשים והצרכים שהם יוצרים, שינויים מעטים בלבד חלו בהן. מצב זה, בו מדיניות חברתית נותרת יציבה נוכח סיכונים חברתיים חדשים, מהווה לטענת האקר "הפרטה של סיכונים" (Privatizing risks). במצב זה, המדינה מותירה את האזרחים להתמודד לבדם עם סיכונים, מה שמוביל לשינוי מוסדי ולתמורות ביחסי מדינה-חברה (Hacker, 2004, 243-244) - גם מבלי שהם יהיו תוצר של מדיניות רשמית וחקיקה. בניגוד לטענה כי מקורה של הפרטת הסיכונים הוא בלחצים חיצוניים על מוסדות מדינת הרווחה, כגון הרעיון הגלובלי של משמעת פיסקלית המונעת הרחבה של תכניות סוציאליות (Esping-Anderson, 1999), האקר טוען כי הפרטת הסיכונים נובעת מהפוליטיקה של מוסדות מדינת הרווחה, ובאופן ספציפי- משינויים במטרות המדיניות ומההנחות העומדות בבסיסה, שעה שהיא עצמה לא משתנה, וכן מלחצים המופעלים על המדינה מכיוונו של שחקנים פוליטיים מקומיים. הטענה כי ההתמקדות בשינויים פורמליים ורחבי היקף הנובעים מכוחות חיצוניים הביאה להזנחת שינויים חשובים המתחוללים במדינת הרווחה, מקבלת ביטוי בעבודותיהם של חוקרים המתמקדים בשינויים אלו וממשיגים אותם כ"שינויים מוסדיים הדרגתיים"- Incremental Institutional Change (Streek & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010).

חוקרים אלו מדגישים את ההיסטוריה הפוליטית של המוסד ואת השפעת מאפייניו המוסדיים על תהליכי השינוי שחלים בו, אך בשונה מגישות מוקדמות יותר הם אינם טוענים כי המסלול המוסדי ומורשת המדיניות מונעים שינוי, אלא רק מעצבים את אופיו. התובנה העולה מעבודותיהם של האקר (2004, 2005) Hacker ושל גיימס מהוני וקת'לין תילן- (Mahoney & Thelen, 2010), היא ששינויים מוסדיים הדרגתיים מושפעים משני מאפיינים מרכזיים: מידת הנוקשות של הכללים המוסדיים וכנגזרת מכך מידת הקושי לחולל בהם שינוי, והסביבה הפוליטית, הכוללת בין היתר סיכונים חברתיים חדשים ורעיונות מדיניות חדשים. בין שני גורמים אלו, המבטאים את הישן והחדש, קיים מתח בסיסי המוליד שינויים מוסדיים.

בהישען על גישה זו הציעו מהוני ותילן ארבעה מנגנונים של שינוי מוסדי הדרגתי. המנגנון הראשון הוא החלפה (Displacement), המתקיים כאשר הסביבה הפוליטית מעודדת שינוי וקיימים חסמים מוסדיים נמוכים העומדים בפניו (Mahoney & Thelen, 2010). כך, מודלים מוסדיים חדשים מתחרים בוותיקים, ובסופו של דבר מחליפים אותם. תילן (Thelen, 2009) טוענת כי מצב זה של שינוי הינו נדיר במדינות רווחה ובכלכלות פוליטיות מתקדמות.

מנגנון נוסף של שינוי מוסדי הוא המרה (Conversion), שהוא צירוף והרכבה מחדש של עקרונות וחוקים מוסדיים על מנת להגשים מטרה חדשה. בניגוד להחלפה, בתהליך של המרה ההסדרים והחוקים הקיימים במוסד משתנים באמצעות שימוש בהם למטרות חדשות ולא על ידי החלפתם. שינוי מוסדי זה נשען על איפיונם של הכללים המוסדיים כאמביוולנטים ופתוחים לפרשנות, מה שמנצלים שחקנים המעוניינים בשינוי. דניאל באלנד (2009) Be'land מדגים תהליך של המרה במצב בו תכנון הביטחון הסוציאלי בארצות הברית הפכו לכלים לצמצום אי השוויון הגזעי, ואילו תילן (2009) Thelen מתארת כיצד החינוך המקצועי בגרמניה, שנוסד כדי לערער על ההגמוניה הסוציאל דמוקרטית, עבר שינויים שהפכו אותו לאחד מבסיסי הכוח שלה.

שני מנגנונים נוספים של שינוי מוסדי הדרגתי הם הוספת שכבה/ ריבוד (Layering) וסחף מדיניות (Policy Drift). מנגנונים אלו משקפים את האינטראקציה בין מצבי שינוי והמשכיות, ואת האופי הסמוי של שינוי מוסדי הנוצר כתוצאה מקיומם של חסמים מוסדיים גבוהים המקשים על שינוי (Hacker, 2005). הוספת שכבה מתקיימת כאשר בשל אותם חסמים, שחקנים המעוניינים בשינוי אינם קוראים תיגר גלוי על ההסדרים המוסדיים הפורמליים. השינוי מתרחש על ידי הוספת הסדרים חדשים לצידם של ההסדרים הקיימים או בתוכם, תהליך שמשנה באופן

הדרגתי את מעמדם של ההסדרים הוותיקים ואת המבנה שלהם מבלי לבטל את המדיניות שכוננה אותם. באופן זה נוצר ריבוד בין שכבות מוסדיות באותו מוסד, והמדיניות הרשמית, שנותרת אדישה לתהליך הריבוד, נשחקת ומאבדת מתוקפה (Mahoney & Thelen, 2010).

דוגמא לשינוי מוסדי באמצעות הוספת שכבה היא הניסיון, בו דן האקר (Hacker, 2004), להנהיג תכניות פנסיה פרטיות בארצות הברית מבלי לבטל את התכניות הציבוריות, מהלך שהוביל על ידי תומכי ההפרטה שהיו עדים לקושי להטמיע אותה בשכבה הציבורית ולכן הוסיפו שכבה פרטית חדשה. בדומה לכך, מראה באילנד (Be'land, 2007) כיצד, בשל קהל הלקוחות הרחב לתכניות ביטחון סוציאלי בארצות הברית, פוליטיקאים שמרנים עשו שימוש במנגנון של הוספת שכבה כדי להפחית התנגדויות למהלכי הפרטה. כך, בשנות ה-90 התווספו שכבות פרטיות לתכניות סוציאליות ציבוריות, מה שתרם לריקון מתוכן ולפגיעה בלגיטימציה הציבורית שלהן.

בדומה לשינוי מוסדי על ידי הוספת שכבה, גם שינוי באמצעות סחף מדיניות (Policy Drift) מתרחש כאשר קיימים חסמים מוסדיים ופוליטיים גבוהים בפני שינוי. אך העובדה כי המדיניות הפורמלית אינם משתנה אינה מעידה בהכרח על יציבות מוסדית. שכן, כפי שטוען האקר, סיכונים חברתיים חדשים או רעיונות חדשניים הצוברים פופולריות בציבור, יכולים לגרום לשינויים. שינויים אלו מתרחשים בשל הקשר הרופף שנוצר בין המערך המוסדי הוותיק להקשר הפוליטי המשתנה, מה שמביא להזנחה של התחזוק המוסדי, במהלכו מאבדת המדיניות הרשמית מעוצמתה ומדיניות חדשה מיושמת בדרך של סחף (Streek & Thelen, 2005).

דוגמא לסחף הוא מצב בו שיעור הילודה עולה מבלי שמעצבי המדיניות יפתחו מעונות יום נוספים. כך, מאבדת מערכת החינוך את הרלוונטיות שלה לצרכים המשתנים, מה שמעודד שחקנים למצוא פתרונות חדשים ולקדם שינוי (Campbell, 2010). האקר מזהה תהליך של סחף כאשר סיכונים חברתיים חדשים, כגון הזדקנות האוכלוסייה וביטחון תעסוקתי פוחת, אינם מלווים בשינויים בתכניות סוציאליות, כגון פנסיה ודמי אבטלה, מה שמאלץ שחקנים להתמודד לבדם עם המציאות המשתנה באמצעות הסדרים חדשים. בהתאם לכך, הוא טוען כי סחף הינו מצב בו שינוי ברלוונטיות של מדיניות ובהשפעה שלה אינו מלווה בשינוי במדיניות עצמה. פעמים רבות, חוסר התאמה זה אינו תוצר של יד המקרה אלא של סירובם של מעצבי המדיניות להתאים את המוסד לנסיבות המשתנות, תוך ידיעה שתגובה זו תוליד שינויים (Hacker, 2004). ג'ב ברנס (Bernes, 2009), רואה בסחף מצב ביניים אנומלי של התפתחות מוסדית. מצב זה מייצר אפשרויות להשפיע על המוסד, תוך ניצול מצב העמימות הנגזר מהפער בין המדיניות לפרקטיקה.

כפי שניתן ללמוד מסקירה זו, תהליכי הפרטה מתרחשים פעמים רבות באמצעות תהליכים הדרגתיים וסמויים של שינוי מוסדי, בראשם סחף מדיניות והוספת שכבה/ריבוד.

## 1.2- הפרטה- סוגים ומנגנונים

הויכוח הפוליטי אודות דמותה של מדינת הרווחה נסוב במידה רבה סביב מעורבתה באספקת שירותים חברתיים והבטחת זכויות חברתיות. מן העבר האחד של הויכוח עומדים אלו המעוניינים לחזק את יסודות הדה-קומודיפיקציה (פילק, 2001) של מדינת הרווחה, כלומר להוציא שירותים חברתיים מחוץ למעגל השוק ולהכפיפם לאחריות מלאה של המדינה; ואילו מעברו השני, ובעודם נשענים על צויה של פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית (Hall, 1993) ניצבים אלו המתנגדים לתפקיד המרכזי של המדינה בוויסות החברה והכלכלה (Starr, 1988).

כעיקרון פילוסופי-פוליטי רואה האידיאולוגיה הניאו-ליברלית את הפרט היוזם והבוחר בשוק כמפתח לרווחת האדם. תהליך ההבניה מחדש של מודל האזרח של מדינת הרווחה כיום כלכלי, שערכי התחרות והבחירה עומדים במרכז פעולתו, מחייב שינוי באופי השירותים שמעניקה לו המדינה ובאופן אספקתם (Newman, 2006). על מנת לאפשר לאזרח לבחור את השירות ולהשפיע על אופיו מצווה התפיסה הניאו ליברלית להטמיע מנגנונים דמויי-שוק (Quasi-Market) בתחומים שנוהלו בעבר באופן ריכוזי על ידי מדינת הרווחה (Clark & Newman, 1997). מנגנונים אלו כוללים גידול במספרם של ארגונים לא-מדינתיים המספקים שירותים, תחרות בין ספקי שירותים, התרחבות הבחירה בקרב אזרחים, מימון פרטי גדל, ויבוא של פרקטיקות ניהוליות עסקיות לתוך המגזר הציבורי (Clark & Newman, 1997).

הפרטה היא המנגנון הכלכלי-פוליטי המוציא לפועל מהלכים אלו. על פי ההגדרה המצומצמת, הפרטה הינה העברה של רכוש או שירות מהמגזר הציבורי לפרטי. כלומר- כל עוד המדינה נושאת באחריות כלשהי לשירות, לא מדובר בהפרטה (Linneman & Megbolugbe, 1994; Drakeford, 2000). על פי הגדרה זו, מרבית תהליכי המיסחור של שירותים חברתיים אינם מסמנים הפרטה. על פי ההגדרה המרחיבה להפרטה, שתאומץ כאן, הפרטה היא נסיגה של המדינה מאחד או יותר מתחומי אחריותה (Starr, 1988; מיכאלי, עתיד להתפרסם). כלומר- כל שינוי בתחום מסוים במסגרתו מתרחב תפקידם של שחקנים לא מדינתיים בעוד תפקיד המדינה מצטמצם, מסמן הפרטה. הפרטה, לפיכך, לאו דווקא מעבירה את השירות הציבורי לידיים

פרטיות, אך בהכרח מטשטשת את האבחנה בין הציבורי לפרטי בעודה מטמיעה בשירות הציבורי מנגנונים של ניהול ומימון עצמי, בחירה ותחרות (Clark & Newman, 1997). גישה זו תואמת את מגמות ההפרטה המתחוללות בשירותים חברתיים בישראל בתחום הבריאות (פילק, 2001; כהן ומזרחי, 2010), החינוך (מיכאלי, עתיד להתפרסם) והרווחה (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001).

חוקרים של תהליכי הפרטה ביקשו לעמוד על מנגנוניה השונים. לה-גרנד ורובינסון (Le Grand & Robinson, 1984) וסטאר (Starr, 1988) טוענים כי תפקידן המסורתי של מדינות רווחה כולל אספקה, מימון, ניהול ורגולציה של שירותים חברתיים. הפרטה יכולה להתקיים בכל אחד ממימדים אלו. טניה בורכארדט (Burchardt, 1997) מאמצת חלוקה זו, ומוסיפה עליה מימד נוסף עליו אחראית המדינה: קבלת החלטות אודות אופי השירות ואופן אספקתו. הפרטה במימד זה מבטאת את רצונם של המצדדים בה לייצר תחרות בין ספקים ובחירה בקרב אזרחים. באמצעות שילוב בין שתי ההצעות, ניתן להציג טיפולוגיה של הפרטה בשירותים חברתיים הכוללת ארבעה מימדים: א. הפרטת האספקה - העברת הבעלות על השירות ועל ניהולו מהמדינה לשחקנים לא מדינתיים. ב. הפרטת המימון - גידול בהוצאה הפרטית של השירות ופעילות הממומנת באמצעותה, לצד צמצום בהוצאה הממשלתית. ג. הפרטה של קבלת ההחלטות - נסיגת המדינה מתפקידי קבלת החלטות אודות אופן אספקת השירות ואופיו, לצד הרחבת אפשרויות האזרחים לבחור את השירות. ד. הפרטת הרגולציה - נסיגה באחריות המדינה לפיקוח על השירות. מימדים אלו של הפרטה יכולים להתקיים בעת ובעונה אחת, אך גם בנפרד. כאשר, לדוגמא, קשיש יכול לבחור חברת סיעוד מבלי שייאלץ לממן את הסיוע שהיא מעניקה לו, אנו עדים להפרטה של קבלת ההחלטות והפרטה של אספקת השירות, יחד עם הותרת האחריות למימון בידי המדינה. סוג זה של הפרטה נפוץ במערכת הרווחה בישראל בה מגוון ארגוני מגזר שלישי מספקים שירותים (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; מרון, עתיד להתפרסם). תשלומי הורים בבתי ספר ציבוריים מהווים, לדוגמא, הפרטה של המימון ללא הפרטה של קבלת ההחלטות ושל האספקה (Zehavi, 2009). טיפולוגיה זו ממחישה את מורכבותם של תהליכי הפרטה בשירותים חברתיים, ומבהירה את הקושי להבחין בין שירות ציבורי ופרטי. הפרטה, על פי פרשנות זו, יוצרת שינוי בחלוקת האחריות בין המדינה לחברה האזרחית על השירות החברתי.

ניתן להבחין בין סוגים שונים של הפרטה לא רק בהתאם לשינוי שהם יוצרים במימדים שונים של השירות, אלא גם בדרך בה הם מתרחשים. בהקשר זה מציע סטאר (Starr 1988, 15), להבחין בין הפרטה שמקורה במדיניות ממשלתית (Policy Driven Privatization), לבין הפרטה

המונעת על ידי ביקוש מצד קבוצות בחברה (Demand Driven Privatization). מקורו של סוג זה של הפרטה אינו במדיניות ממשלתית מכוונת, אלא ביוזמה של אזרחים וארגונים לספק שירותים באופן פרטי תוך עקיפת הסדרים ממשלתיים. בהישען על ההבחנה של סטאר, המתייחסת להפרטה בשדה הכלכלי, אבקש להבחין בעבודה זו, העוסקת בהפרטה בשירות חברתי, בין "הפרטה מלמעלה", המתבצעת באופן יזום על ידי הממשלה במטרה להעביר מימד מסוים של השירות לידי גורמים פרטיים, לבין "הפרטה מלמטה" שמקורה ביוזמות פרטיות. מונח זה מוזכר, בין היתר, בתיאור תהליכי הפרטה בכלכלה הציבית (Hazlett, 1996); יוזמות פרטיות לאספקת שירותי ביטחון (Steden, 2007); ושירותים חברתיים בישראל, (מיכאלי, עתיד להתפרסם; מרון, עתיד להתפרסם). אולם, השימושים במושג זה לגבי המקרה של במערכת החינוך בישראל נעשו עד כה מבלי להצביע על המנגנונים המעורבים ביצירת התופעה ומבלי לעסוק בהשלכותיה הרחבות.

דוגמאות בישראל ל"הפרטה מלמעלה" היא החלטת המדינה להטיל על רשתות פרטיות דוגמת "אורט" ו"עמל" להפעיל בתי ספר ביישובי הפריפריה (מיכאלי, טרם פורסם); ההחלטה ליצור שוק ספקים בתחום הרווחה על ידי הענקת תמריץ ליזמים פרטיים (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001); והפעלת שירותי רפואה פרטית בבית החולים החדש באשדוד, כחלק מתנאי המכרז שהגדירה המדינה. במקרים אלו, המדינה היא זאת שמעוניינת ליצור תמהיל ציבורי/פרטי בשירות חברתי ולהעביר חלק מסמכויותיה. הפרטה מלמטה, לעומת זאת, מתרחשת כאשר קבוצות בחברה פועלות כדי לספק שירות באופן פרטי. דפוס זה של הפרטה, הנפוץ במיוחד בשירותים חברתיים, מכונה על ידי מיכאלי (עתיד להתפרסם) "הפרטה מלמטה", גל-נור (2007) וברק-ארז (2008) רואים בו "הפרטה במחדל"; דורון (1989) מכנה אותו "הפרטה באסטרטגיה של שחיקה"; וכהן ומזרחי (2010, 363) מתארים אותו כ"פוליטיקה אלטרנטיבית": "אספקה עצמית של מוצרים ציבוריים שמבצעים פרטים וקבוצות בחברה שלא באמצעות גורמי הממשל...התנהגות חד-צדדית של אותם הקבוצות והפרטים, במטרה לקבוע עובדות בשטח".

דפוס זה של הפרטה מתרחש במימדים של השירות החברתי שלא עברו הפרטה מלאה, אך הם מאופיינים בנוכחות ממשלתית מצטמצמת ובנוכחות פרטית גוברת. כהן ומזרחי (2010) רואים בתהליך זה תוצר של קיצוץ תקציבי וירידה באיכות השירות הציבורי; ברק-ארז (2008) רואה בו נגזרת של הגבלת הזכויות החברתיות לשירותים חברתיים על ידי המדינה, שחדלה לפעול בתחומים שונים ומפנה את המקום ליוזמות פרטיות; וגל-נור ופז-פוקס (עתיד להתפרסם) טוענים כי כאשר המדינה אינה מספקת מענה לביקוש הנוצר לשירות חדש או לשינוי בשירות הישן, גורמים פרטיים ממלאים את הוואקום. בהתאם לכך, ועל אף שהיוזמה לשינוי מגיעה

מכיוון של קבוצות בחברה, בעבודה זו אני מבקש לבחון את פעולתן של קבוצות בחברה האזרחית ואת התוצאות שלהן כחלק ממצאות פוליטית רחבה שבה למדינה תפקיד חשוב ומכריע. לכן, אבחן תהליכי הפרטה מלמטה במסגרת ההקשר הפוליטי של תהליכי הפרטה מלמעלה, ואתייחס לשני אופני ההפרטה כאל שני פניה של תופעה אחת המעצבת מחדש את מדינת הרווחה. הזיקה בין שני סוגי ההפרטה, כמו גם המנגנונים המעורבים ביצירתם של תהליכי הפרטה מלמטה- נושאים העומדים במרכז עבודה זו- לא משכו תשומת לב מספיקה מכיוונה של הספרות העוסקת בשינויים במוסדות במדינת הרווחה בכלל ובמערכת החינוך בישראל בפרט.

### 1.3- הספרות המחקרית על הפרטה בחינוך בישראל

קשה להפריז בחשיבותה של מדיניות ההפרטה לעיצובה מחדש של מדינת הרווחה בישראל. גוטוויין רואה בה משטר 'המשנה את דמות הכלכלה, החברה, המשפט והתרבות בישראל ומעצב אותם מחדש בהתאם לחזון הניאו-ליברלי' (16,2008); גל-נור (עתיד להתפרסם) מתארה כ'רפורמה המשמעותית ביותר, המקיפה ביותר והעקבית ביותר במערכת הפוליטית-המנהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים'; וברק-ארז (2008, 461) בוחנת אותה כ'יתחליך מרכזי המשנה את דפוסי הפעולה של המדינה ורשויותיה'. על בסיס הנחות אלו, עוסקים חוקרים מתחום הפילוסופיה (יונה ודהאן, 1999, 2005); החינוך (בלס, 2005); וולנסקי, 1994, 2003; Gibton, 2003, 2011; מיכאלי, עתיד להתפרסם) והסוציולוגיה (איכילוב, 2006, 2009, 2010; יוגב, 2007; רסניק, 2009; סבירסקי, 2003), במגמות של הפרטה במערכת החינוך בישראל. ההיגיון המדינתי המשתנה מהווה את מושא מחקרם העיקרי של מרבית המחקרים.

טענה רווחת במחקר היא כי בעוד שלושת העשורים הראשונים למדינה הניחו יסודות לחינוך ציבורי, שלושת העשורים האחרונים מסמנים נסיגה ממודל זה (איכילוב, 2010; יונה ודהאן, 1999). איכילוב (2010) טוענת כי משרד החינוך משלם מס שפתיים לאינטגרציה ולשוויון ההזדמנויות, אך הוא יוזם מהלכי הפרטה אשר פוגעים בהם. שתי דוגמאות לכך, בהן דנה איכילוב, הן הקמת בתי ספר ייחודיים על אזוריים המסמלים את קץ האינטגרציה, והטמעת מנגנוני בחירה המסמלים את ניצחון עקרונות השוק על הממלכתיות. הרחבת הבחירה על ידי משרד החינוך עומדת במרכז מחקרם של יונה ודהאן (1999), העוסק בבחירת הורים כמקרה המגלם את התמורות הערכיות שעוברת החברה הישראלית בתחום החינוך, שתכליתן מעבר מקולקטיביזם שלטוני לאינדיווידואליזם אזרחי. טענתם היא כי מדיניות משרד החינוך להרחבת

הבחירה משקפת נסיגה מעיקרון שוויון ההזדמנויות ומסמנת את נסיגת המדינה והתעצמות החברה האזרחית.

לצד מהלכי הפרטה המבזרים את שליטת המדינה בחינוך, טוענים חוקרים כי קיים ניסיון לחזק שליטה זו באמצעות מדידה והערכה של הישגים לימודיים. על אף הסתירה הקיימת בקידום של מהלכים אלו בו זמנית, טוען יוגב (2007) כי שניהם פוגעים בעיקרון שוויון ההזדמנויות, מתעלמים מאי השוויון המתרחב, ומחזקים את האתוס הניאו-ליברלי בחינוך. ההיגיון המדינתני המפוצל בין ההתרופפות בשליטת המדינה לחיזוקה, אשר מתאר יוגב, מהווה את מושא מחקרם של יונה ודהאן (2005), העומדים על שני מופעיה של המדינה בחינוך, הבאים לידי ביטוי בהמלצות דו"ח דוברת, אותם הם מכנים "מדינה חזקה-מדינה חלשה". המדינה החזקה מפקחת על תכני הלימוד כדי לעצב סובייקטים לאומיים, אותם היא מבקשת להכשיר לשוק העבודה הגלובלי, ואילו המדינה החלשה נסוגה מתפקידיה הניהוליים-תקציביים ומובילה מהלכי הפרטה ארגוניים. ניסיונו ארוך השנים של משרד החינוך להעצים את האוטונומיה של בתי הספר, הוטבע, לטענתו של ניר (2006) ב"מלכודת המרכזיות" – כלומר במסור הריכוזית על פיה פועלים בתי ספר בישראל. מסורת זו השתמרה בשל רצונם של קובעי המדיניות לשמר שליטה במערכת. היישומים של רעיון הניהול העצמי והאוטונומיה הבית הספרית ומסמכי המדיניות שקידמו אותם מאופיינים במתח בין מסרים המדגישים את חשיבות האוטונומיה לבין כאלו המדגישים את תפקידו של משרד החינוך כמגדיר יעדים ומפקח (ניר, 2006). תפקידו הריכוזי של משרד החינוך ניכר לא רק בקשיים הנלווים לניסיונות לבזר את שליטתו, אלא גם בחקיקת החינוך בישראל, נושא בו עוסקים גיבתון וגולדרינג (Gibton & Goldring, 2001). בישראל, כך הם טוענים, השינויים בתפקיד המדינה בחינוך אינם מעוגנים בחקיקה. לעומת מערכת החינוך הבריטית, בה תהליכי הפרטה עוגנו במסגרת חקיקה, בישראל נושאים תהליכים אלו אופי סמוי ולא מוסדר, המעניק למדינה ולבתי משפט מרחב פרשני רחב בבואם לדון בדילמות העולות מן מהשטח.

לצד מחקרים אלו, המתארים את השינויים בהיגיון המדינתני ובתפקיד המדינה לאור מדיניות ההפרטה שלה, מעטים הם המחקרים המתייחסים לתגובתה לתהליכי הפרטה מלמטה שמקורם בחברה האזרחית. כך, לדוגמה, התופעה הנחקרת בעבודה זו – הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים – נחקרה בישראל על ידי גופן-שריג (2004), באמצעות כלי ניתוח העוסקים בחידושי מדיניות (Policy Innovations) ובסוגים שונים של תגובות מצד צרכנים בלתי מרוצים של ארגונים, ועל ידי הוס (2009) שעסקה במיפוי התופעה ובתיאור המנגנונים באמצעותם היא

מתרחשת ויחסן של רשויות השלטון אליה, אך זאת מבלי לנתח את הסיבות למדיניות בה נוקטת המדינה מול יוזמות ההורים, ואת השפעתן הרחבה של יוזמות ההורים על מערכת החינוך. באותו נושא, לוי-פאור, גדרון ומושל (עמיד להתפרסם), טוענים כי הגידול במספרם של בתי ספר ייחודיים על-אזוריים לאור יוזמות הורים לא לווה בחיזוק הרגלוציה מצד המדינה. השטח הוא זה שהוביל, כאשר מדיניות משרד החינוך נעה בין היתר לסירוב. ההיתר מתבטא בהקמת ועדות שהכשירו את מגמות ההפרטה שצמחו מהשטח ובהעדר רגלוציה עליהן, ואילו האיסור מתבטא בהתנגדות המוצהרת למגמות אלו. תיאור דומה מספק מאמרם של אלמוג-ברקת וענבר (2010), אשר בוחן את נושא הבחירה בחינוך בירושלים וטוען כי יותר משמשרד החינוך שינה את מדיניות הרישום, הוא נגרר אחר השינויים בשטח שהתרחשו כתוצאה מהקמתם של בתי ספר על ידי עמותות הורים, תפקודם של בתי ספר רבים כעל אזוריים ולחצים מצד הורים. כך, הורחבה הבחירה באמצעות יוזמה של קבוצות בחברה, כאשר העדר מדיניות מסודרת מצד המדינה מאופיינת באותו 'גרעון רגולטורי' עליו מצביעים לוי-פאור ושות' (עמיד להתפרסם).

בהסתמך על מחקרים המתמקדים בהיגיון המדינתי המשתנה ועל אלו העוסקים בתהליכי הפרטה מלמטה, אני מבקש לטעון כי הכתיבה המבקשת להציג ולפרש את מגמות ההפרטה במערכת החינוך בישראל מאופיינת בשתי חולשות מרכזיות. הראשונה היא התרכזות יתר בתהליכי הפרטה מלמעלה לעומת תהליכי הפרטה מלמטה, זאת כאשר היוזמות הראשונות מתבטאות פעמים רבות בהמלצות המיושמות בהיקף מצומצם בלבד, בעוד השניות מקדמות לרוב שינוי ממשי, גם אם הוא לא מקבל ביטוי פורמלי. הנטייה של הספרות העוסקת במדיניות החינוך בישראל להתמקד בשינויים פורמליים מאפיינת את כלל הספרות העוסקת בשינויים במדינת הרווחה (Hacker, 2004). טענתי היא שהעדר ניסיונות מספקים להתחקות אחר תהליכי הפרטה מלמטה ואחר האופן בו מגיבה אליהם המדינה, פוגם בהבנת השינויים שחלים במערכת החינוך.

בטענה זו אין בכדי לטשטש את התמורות שחלות בתפישותיהם של מתווי המדיניות ואת השינויים שהם מובילים. אולם, במקרה הנידון בעבודה זו, כמו ברבים אחרים, לא ניתן לראות בשינויים אלו תוצר בלעדי של מדיניות ממשלתית אלא של משא ומתן בין המדינה לחברה, ובמקרה שלפנינו – בין משרד החינוך להורים ממעמד הביניים. לכן, ישנה חשיבות בבחינת מדיניות משרד החינוך כאשר הוא נדרש להתמודד עם יוזמות להפרטה מלמטה. בהישען על טענותיו של האקר במחקריו על הפרטת הפנסיה והבריאות, אני טוען כי בחינה של האינטראקציה בין שחקנים ושל האופן בו מתמודדת המדינה עם יוזמות ורעיונות חדשים יכולה להאיר באופן מדויק יותר את השינויים המתחוללים במערכת החינוך, שינויים שמחקר זה מבקש לתאר ולנתח.

החולשה השנייה המאפיינת את הספרות אודות הפרטה ושינויים במדיניות החינוך בישראל פוגעת אף היא בהבנת השינויים המתחוללים במערכת. חולשה זו טמונה בגישת הספרות כלפי המדינה, אשר בה, כאמור, מתמקד רוב המחקר. כפי שראינו בסקירה, חלק מהמחקרים טענים אמנם כי צורות השליטה המסורתיות של המדינה בישראל על מערכת החינוך משפיעות על מגמות ההפרטה, אך בכך שהיא אינה עומדת על המאפיינים הספציפיים של מערכת החינוך אשר מגבילים, מאפשרים ומעודדים שינוי, נוקטת הספרות בגישה אחדותית כלפי המדינה. במקום לעסוק ב"מדינה" המעורבת בתהליכי הפרטה, מחקר זה מפנה את הזרקור לאינטראקציה בין ההסדרים המוסדיים הספציפיים של המדינה ושל מערכת החינוך שלה, לבין רעיונות והסדרים חדשים הנישאים על גבי תהליכי הפרטה מלמטה. לאור אינטראקציה זו, אני מבקש לתאר ולנתח את השינויים שמחוללים תהליכי הפרטה מלמטה במערכת החינוך בישראל.

#### **1.4 - סוגיות ביחסי מדינה-חברה**

בין אם מדובר על הפרטה מלמעלה או מלמטה, תהליכי הפרטה בשירותים חברתיים מביאים לשינויים ביחסי מדינה-חברה. היות שהוויכוח אודות הצדקתה והיקפה של מדינת הרווחה נסוב סביב גבולות האחריות של המדינה בהבטחת זכויות חברתיות, ההפרטה- המסיטה גבולות אלו- מבנה מחדש את היחסים בינה לבין קבוצות בחברה (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001 ; Ball, 2007).

אך האם מדינת רווחה שחלים בה תהליכי הפרטה מלמעלה ומלמטה היא בהכרח מדינה חלשה יותר (Rhodes, 1994 ; שפר, 2004 ; רם, 2005), המאבדת מכוחה בעוד קבוצות בחברה מתחזקות? או שמא, כפי שטוענים אייזנשטדט ורוזנהק (2001), בעקבות פוגל (Vogel, 1996), המדינה אינה נחלשת אלא מתארגנת מחדש לאור עקרונות חדשים? והאם, בהמשך לטענה זו, כפי שטוענים יונה ודהאן (2006) וכץ וצפדיה (2010), המדינה בוחרת בקפידה היכן להפעיל פיקוח הדוק ושליטה, והיכן לאפשר לקבוצות בחברה לפעול? ובאופן ספציפי – בהקשר לתופעה בה עוסקת עבודה זו – האם תהליכי הפרטה אכן מביאים לגידול בכוחן של קבוצות חברתיות להשפיע על מדיניות? שאלות אלו יעמדו בבסיס התייחסותי לאחת משתי השאלות העומדות במרכז עבודתי – אופיים של יחסי מדינה-חברה במערכת החינוך בישראל, נוכח תהליכי הפרטה מלמטה.

עד אמצע שנות השמונים רווחה במדעי המדינה ובסוציולוגיה גישה ממוקדת-חברה לחקר יחסי מדינה-חברה, הרואה במדינה זירה של מאבק בין קבוצות חברתיות, ובמדיניות חברתית ביטוי לתוצאותיו של מאבק זה. לפי תפישה זו, עמדותיהם ודפוסי פעולתם של בעלי תפקידים

במנגנוני המדינה אינם משמעותיים בבואנו להבין פוליטיקה ומדיניות, אלא רק יחסי הכוח בין קבוצות בחברה (Skocpol & Campbell, 1994; Steinmo, 2001). גישות המסתעפות מתפשה זו הציגו עמדות שונות אודות אופיים של יחסים אלו. הגישה הפלורליסטית רואה במדינה זירה ניטרלית למאבק בין קבוצות, כאשר מדיניות נקבעת על בסיס תוצאותיו (Dahl, 1961). למדינה, לפיכך, אין אינטרסים מובחנים השונים מאלו של קבוצות חברתיות ויחידים, כאשר למנגנונים ולמוסדות שלה אין השפעה על המדיניות שמיושמת (לסקירה - Skocpol & Campbell, 1994).

גישות ניאו-מרקסיסטיות מייחסות אף הן חשיבות מועטה למדינה כמנגנון בעל אינטרסים מובחנים, אך לעומת גישות פלורליסטיות הן מצביעות על דמותן של הקבוצות החברתיות הדומיננטיות המנתבות את פעולותיה. המדינה, כך הן טוענות, מצויה בין הציוויים של המעמד השליט להעניק לו תנאים להצבר הון, לבין הצורך שלה לשמור על לגיטימציה אל מול קבוצות אחרות בחברה (Poulantzas, 1978), בעוד הבירוקרטיה המדינתית היא זו שמתווכת את האינטרסים של ההון לפעולה מדינתית (Offe, 1975), מבלי שהיא מחזיקה באינטרסים נפרדים. הגישות הפלורליסטיות והניאו-מרקסיסטיות מיייתרות אפוא את העיסוק ביחסי מדינה-חברה. כיוון שמבנה המדינה ודפוסי פעולתה נגזרים אך ורק מהמאבק בין קבוצות בחברה, לא קיימות שתי ישויות מובחנות – מדינה וחברה, שאפשר לעמוד על השינויים ביחסים ביניהן.

תיאוריות אלו, אשר שלטו בכיפה עד לתחילת שנות השמונים, היוו מושא לביקורת מצד גישות מוסדיות, אשר בהתאם להגדרה הוובריאנית רואות במדינה מערך מוסדי המחזיק במונופול על אמצעי הכוח בחברה ושולט באנשים. פעולתה של המדינה מושפעת, לפיכך, מהאינטרס המובנה שלה בשליטה. לכן, כפי שטוענת ת'דה סקוצ'פול, אשר פיתחה גישה זו בעבודתה החשובה על מהפכות חברתיות, חוקרים של שינויים חברתיים מחויבים לבחון לא רק את העימות בין קבוצות בחברה, אלא גם את פעולתה של המדינה כישות הפועלת בהתאם לאינטרסים מובחנים (Skocpol, 1979, 24-31). גישה מוסדית ממוקדת-מדינה זו, משיבה את המדינה למרכז בימת המחקר ורואה בה סוכן פוליטי בעל אינטרסים, לוגיקות ודפוסי פעולה אוטונומיים ולא רק זירה לעימות בין קבוצות (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985).

משבר מדינת הרווחה הציב על סדר היום המחקרי שאלות אודות הבדלים בתפקודן של מדינות נוכח המשבר הכלכלי ולנוכח לחצים גלובליים ולוקליים המופעלים עליהן. בהתבסס על הגישה המוסדית הממוקדת-מדינה, ביקשו חוקרים להשיב על שאלות אלו באמצעות עיסוק במדינה כישות מובחנת המחלקת משאבים, מתווה מדיניות ובונה מוסדות. מוסדות אלו מגלמים

את האינטרסים של המדינה בלגיטימציה, שליטה וכוח, והם מתווכים על ידי פוליטיקאים ובירוקראטיים המתווים מדיניות (Skocpol, 1992; Skocpol & Campbell, 1994). עיסוק זה במדינה ובשחקנים הפועלים בה הוביל לטענה המוסדית כי תוצאות של מדיניות מעוצבות על ידי שחקנים שהינם בעלי תפקידים במוסדות המדינה, ומחזיקים באינטרסים שאינם חופפים את האינטרסים של קבוצות בחברה המנסות להשפיע על מדיניות (Steinmo, 2001). באמצעות המדיניות בה היא נוקטת ופעולתם של המוסדות המדינתיים, מבקשת המדינה להבנות את היחסים בינה לבין החברה האזרחית, לסמן את אופני שליטתה ולחלק משאבים, ובו בזמן גם להבנות את היחסים במסגרת החברה האזרחית עצמה (Mann, 1984).

תרומתה של הגישה המוסדית לחקר המדינה מתבטאת, בין היתר, בשני מושגים אנליטיים חשובים, אשר מדגישים את זיקת הגומלין בין מדינה אוטונומית למחצה המורכבת ממוסדות ומבעלי תפקידים, לבין קבוצות בחברה המושפעות ממנה ובו בזמן מבקשות להשפיע עליה. מושגים אלו ישמשו אותי בבחינת השינויים ביחסי מדינה-חברה במערכת החינוך בישראל.

המושג הראשון הוא יכולת המדינה (State Capacity). ביכולת המדינה הכוונה להצלחתה להתוות מדיניות וליישם אותה על ידי ביצוע פעולות. יכולת זו מורכבת ממידת האפשרות וההצלחה של האדמיניסטרציה המדינתית ומעצבי המדיניות להשתמש במנגנונים מוסדיים כדי להשיג מטרות (Skocpol, 1985). כפי שמציינים וייס (Weiss, 1998), ואוונס, רושמאיר וסקוצ'פול (Evans et al, 1985), כיוון שהמדינה אינה מוסד מונוליטי, לא ניתן לבחון את היכולת שלה באופן כולל, אלא רק בתחומי מדיניות ספציפיים. כך, מציינת סקוצ'פול (Skocpol, 1985), אחד המאפיינים המובהקים של יכולת המדינה הוא חוסר האחידות שלה בתחומי מדיניות שונים, כך שבעוד בתחום התחבורה, למשל, יכולת המדינה לממש את מטרותיה יכולה להיות גבוהה, בתחומים אחרים כגון גביית מסים היא יכולה להיות נמוכה.

חלק מנושאי המחקר בהם נעשה שימוש במושג יכולת המדינה הם מדינות פריפריאליות הנמצאות בתהליכי תיעוש ובניית מוסדות (Migdal, 1988); מדינות חדשות שנוסדו לאחר התמוטטות הגוש הסובייטי (Cummings & Norgaard, 2004); וכן מדינות קפיטליסטיות הנדרשות לנהל כלכלה מקומית בעתות גלובליזציה, ולפיכך צריכות להגביר את יכולתן להתאים את הכלכלה המקומית לדרישות הגלובליות מבלי לאבד את שליטתן עליה (Weiss, 1998).

מושג נוסף הממחיש את תפקידה החשוב של המדינה הוא האוטונומיה של המדינה ( State Autonomy). מושג זה מבוסס על הגישה כי מעצם היותה של המדינה ישות מובחנת מהחברה, לשחקנים הפועלים בה יש אינטרס מובנה לשמור על עוצמתם וסמכויותיהם ולקדם מטרות מסוימות. לכן, מדיניות אוטונומית היא מדיניות המנוסחת באופן עצמאי, מבקשת לקדם מטרות שגיבשו שחקנים במנגנון המדינה, שלוקחת בחשבון את שלל הקבוצות הפועלות בחברה האזרחית, ושאינה כפופה לאינטרסים הספציפיים של קבוצות בעלות עוצמה ( Skocpol, 1985, 2008). ניתן לומר אפוא כי מדיניות אוטונומית היא חיונית בכדי לממש את הבטחתה הבסיסית של מדינת הרווחה – לבנות הסדרים חברתיים המקדמים שוויון באמצעות מדינה מעורבת וחזקה. במחקר זה, אם כן, אני מבקש להבחין אנליטית ואמפירית בין המדינה לבין קבוצות בחברה האזרחית, ולהבין את היחסים המשתנים ביניהן באמצעות הגישה המוסדית לחקר יחסי מדינה-חברה. הסיבה לבחירה זו נעוצה באופיו של השדה הנחקר – מערכת החינוך בישראל – המאופייין בתפקיד המרכזי שמוענק למדינה בתכנון מדיניות, ניהול בתי ספר, מימוןם ועיצוב אופיים, לעומת התפקיד השולי והמצומצם שמוענק לשחקנים בחברה האזרחית. הקשר מוסדי ייחודי זה מאפשר להצביע על תפקידה המובחנים ודפוסי הפעולה של המדינה מזה ועל אלו של קבוצות הורים בחברה האזרחית מזה, ומעצים את היכולת להבחין בין המדינה לחברה ולעמוד על תמורות ביחסים ביניהן. בהתבסס על הכלים האנליטיים שמשפיקת התיאוריה המוסדית ממוקדת-המדינה, אבקש לנתח את היחסים בין המדינה לחברה האזרחית נוכח תהליכי הפרטה מלמטה במערכת החינוך. אשאל מהי מידת היכולת של המדינה להתוות וליישם מדיניות אל מול יוזמות ההורים, ומהי מידת האוטונומיה של המדינה המגולמת במדיניות בה היא נוקטת.

## **פרק 2- מתודולוגיה**

שיטת המחקר שבה אעשה שימוש בעבודה זו היא ניתוח מקרה השוואתי ( Comparative Case Study). שיטת זו מתבססת על השוואה בין שני מקרים ומאפשרת לבחון את שני בתי הספר שיידונו בעבודה תוך התמקדות בהקשר הייחודי של הקמתם ואופן התמסדותם (Yin, 2003). המערך ההשוואתי של המחקר נועד לזהות נקודות דמיון ושוני בתהליך שעברו בתי הספר ובדפוס היחסים בין השחקנים, ובכך ללמוד על השינויים ביחסי מדינה-חברה לאורך השנים. שיטת

המחקר של ניתוח מקרה השוואתי מועילה לחוקרי חברה המאמצים מבט היסטורי-פוליטי על תהליכים חברתיים. היא מאפשרת התמקדות במגוון היבטיה של תופעה חברתית, תוך התייחסות להקשר התרבותי, הכלכלי והפוליטי בו היא משוקעת (Yin, 1994; Stake, 2005, 449); מגבירה את יכולת ההכללה של המחקר, כלומר את יכולתו לנסח מסקנות רחבות על בסיס מקרים בודדים (Crossley & Vulliamy, 1984); ועוזרת לנתח שינויים המתרחשים לאורך זמן.

עבודה זו נעזרת בשלושה מקורות מידע מתוך ששת מקורות מידע אפשריים בניתוח מקרה (Yin, 1994): ראיונות, חומר ארכיוני ומסמכים. בכך היא מתבססת על גישתו הביקורתית של סטיבן בול (Ball, 1993; 2007), לניתוח מדיניות חינוך. בול טוען כי סוציולוגיה המפרשת ומנתחת מדיניות צריכה לשלב ניתוח מאקרו-פוליטי של מערכות חינוך עם ניתוח מיקרו-פוליטי של התפישות ודפוסי הפעולה של השחקנים. בכך מבקש בול לאתגר את הדיכוטומיה הסוציולוגית הקלאסית בין מבנה לסוכנות, ולראות בהם שני היבטים של מדיניות השלובים זה בזה.

על בסיס תפישה אפיסטמולוגית זו גוזר בול הנחיות מתודולוגיות עבור סוציולוגים החוקרים מדיניות. עליהם לחקור מדיניות הן כשיח והן כטקסט. השיח יוצר את המסגרת הרעיונית והמושגית בתוכה מדיניות מתהווה ונידונה, כאשר טקסטים כגון חוקים ומסמכי מדיניות ממוקמים בתוך מסגרת זו (Ball, 1993). בהישען על תפישתו של קלאוס אופה (Offe, 1984), טוען בול כי תפקידם העיקרי של טקסטים אלו הוא לקבוע את "חוקי המשחק", כאשר הפרקטיקה של מדיניות והשפעותיה טמונות במאבק המתחולל בין שחקנים הפועלים במסגרת אותם חוקים. לכן, קובע בול (Ball, 1993) כי ניתוח מדיניות צריך להתמקד ביחסי הגומלין המשתנים בין המאפיינים המוסדיים וההיבטים מאקרו-פוליטיים לבין פעולתם של השחקנים.

מתוך אימוץ תפישתו של בול את המושג מדיניות, מתבסס המחקר הן על ראיונות החושפים את פעולותיהם של השחקנים המעורבים בתהליכי התמסדותם של שני בתי ספר שהוקמו ביוזמת עמותות הורים, והן בחומר ארכיוני ומסמכים. בטרם נבחרו שני מקרי המבחן, ערכתי מיפוי של כלל בתי הספר היסודיים-חילוניים שהוקמו עלי ידי עמותות הורים בשני העשורים האחרונים, על פי שנת הקמה, מעמדם בעת ההקמה, מעמדם הנוכחי והיישוב בו הם שוכנים. מתוך חשיבות ציר הזמן לבחינת שינויים במערכת החינוך וביחסי מדינה-חברה, נבחרו שני בתי הספר שהוקמו בתקופות שונות. "הדמוקרטי הוד השרון" הוקם בשנת 2001 והתמסד בתקופה בה החל משרד החינוך לעצב את מדיניותו כלפי בחירה ויוזמות הורים, ולפיכך הוא מהווה זירה מעניינת לבחינת האינטראקציה בין השחקנים בראשית דרכה. ואילו "מקום לגדולי",

אשר הוקם בשנת 2009 ותהליך התמסדותו חפף את זמן כתיבת העבודה, הוקם בתום עשור בו הוקמו עשרות בתי ספר ביוזמת הורים ומשרד החינוך פיתח דרכים שונות להתמודד עם התופעה. בכדי לבחון את נקודות המבט של השחקנים השונים, קיימתי ארבעה עשר ראיונות עם הורים ומנהלים משני בתי הספר, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות ובכירים במשרד החינוך. ראייתי שלושה הורים מבית הספר "מקום לגדול" ואת מנהלת בית הספר שהייתה מעורבת בתהליך הקמתו, שני הורים מבית הספר "הדמוקרטי הוד השרון", את מנהלת בית הספר בשמונה השנים הראשונות לקיומו, ואת המנהלת הנוכחית, ובנוסף – את מנהלות אגף החינוך בעיריית רמת השרון ועיריית הוד השרון – שתי הרשויות המקומיות בהן פועלים בתי הספר, את יו"ר איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, וכן שני בכירים במשרד החינוך העוסקים בהתמודדות עם יוזמות ההורים ועם הקמתם של בתי ספר ייחודיים על-אזוריים. כמו כן, קיימתי תצפית ביום פתוח שהתקיים בבית הספר "מקום לגדול". שמות ההורים המוזכרים בעבודה הם שמות בדויים, בעוד בעלי התפקידים במשרד החינוך וברשויות מוזכרים בשמם האמיתי.

כדי להבין טוב יותר את סיפורם של בתי הספר בחנתי את ההתכתבויות בין העמותות לבין משרד החינוך ואת ערכות ההרשמה לבתי הספר. חוקים, פסיקות, דו"חות של ועדות, פרוטוקולים וקטעי עיתונות, נבחנו במטרה לספק מבט רחב על מדיניות משרד החינוך, ובכך לנטוע את סיפורם של בתי הספר בהקשר מוסדי ופוליטי רחב. רב גונית מתודולוגית זו מאפשרת הבנה אינטגרטיבית של התופעה, ומגבירה את יכולתו של המחקר להכליל משני מקרי מבחן בודדים לכדי אמירה רחבה אודות השינויים במערכת החינוך וביחסי מדינה-חברה עקב יוזמות ההורים. הסתמכות הן על ראיונות והן על מסמכים, הן על טקסט והן על שיח, כפי שמציע סטיבן בול, מעשירה את ממצאי המחקר וחושפת את ההיבטים המאקרו והמיקרו פוליטיים של התופעה.

### **פרק 3 - מורשת מדיניות החינוך**

בטרם אציג את ממצאי המחקר ואנתח את היחסים בין משרד החינוך לעמותות הורים, כפי שהם משתקפים במקרי המבחן ובמדיניות משרד החינוך, אבקש לשרטט קווים לדמותה של מורשת מדיניות החינוך בישראל. כפי שטוענת התיאוריה הניאו-מוסדית, הקשר בין יחסי כוח פוליטיים ומדיניות הינו דו כיווני. מחד גיסא, מאבקים פוליטיים בין שחקנים מעצבים מדיניות, ומאידך גיסא, משעה שהיא מתמסדת, הופכת המדיניות ל"מורשת מדיניות" (Policy Legacy), אשר מציבה

אילוצים בפני שחקנים ומשפיעה על תוצאות האינטראקציה ביניהם. בהתאם למסגרת התאורטית של המחקר, אני טוען כי מורשת מדיניות החינוך בישראל מהווה את ההקשר ההיסטורי, הפוליטי והמוסדי בתוכו מתקיימת האינטראקציה בין עמותות ההורים לרשויות השלטון. לכן, בטרם תיבחן אינטראקציה זו, פרק זה מבקש לעמוד על שלושה מאפיינים של מורשת מדיניות החינוך בישראל: מבנה מוסדי ריכוזי, קיומם של נתיבי מילוט מוסדיים מריכוזיות זו וגירעון חקיקתי.

### 3.1- מבנה מוסדי ריכוזי

מערכת החינוך בישראל הוקמה ועוצבה בעת מאבק פוליטי ותרבותי על אופייה של המדינה החדשה. בשנים הראשונות למדינה, עסקו פוליטיקאים ומעצבי מדיניות ביחסים הרצויים בין הציבורי ובין הפרטי, המגזרי והממלכתי. שאלה זו עמדה בליבה של מחלוקת ששררה אז בנוגע לקיומם של שלושת זרמי החינוך הציוניים: זרם העובדים, שהיה שייך להסתדרות; זרם המזרחי (הדתני), שהיה שייך למפלגת המזרחי; הזרם הכללי, שקיים זיקה למפלגת הציונים הכלליים ושני זרמים לא ציוניים: הזרם של אגודת ישראל והחינוך הערבי. זרמים אלו נהנו מאוטונומיה רבה ויצרו זיקה בין שייכותם הפוליטית של ההורים לחינוך שקיבלו ילדיהם (כפכפי, 1991).

בתוך מציאות מרובדת זו, ביקש פרויקט הממלכתיות של דוד בן-גוריון לכוון אתוס משותף לקבוצות המשתייכות לקולקטיב הלאומי-יהודי. חזון זה חייב דה-פוליטיזציה של החינוך ואיגוד של הזרמים הנפרדים למערכת ציבורית-ממלכתית אחת בשליטה ובניהול של המדינה, מטרה בה דגל בן גוריון מיד עם קום המדינה (איכילוב, 2010). הניסיון לבטל את שיטת הזרמים הצריך התמודדות עם סתירה שעמדה בלב פרויקט הממלכתיות: סתירה בין אתוס סוציאלי-דמוקרטי-רפובליקני, התומך ביצירת מרכז שלטוני חזק, במעורבות גבוהה של המדינה במערכות חברתיות ובבניית מכנה משותף לאומי, לבין מבנה חברתי רווי קונפליקטים, המתבטא בזרמי החינוך השונים (בראלי וקידר, 2011). ואכן, חוק חינוך ממלכתי (1953), שהביא לביטול חלקי של שיטת הזרמים, ביטא סתירה זו: הוא הקנה למדינה שליטה ריכוזית על החינוך ובו בזמן יצר פתחי מילוט ממנה.

החוק יצר את המבנה המוסדי של מערכת החינוך, קבע את חלוקת האחריות בין המדינה לרשויות ותחם את מרחב התמרון של ההורים. כוונת המחוקק להגדיר את החינוך כתחום שליטתה הבלעדי של המדינה מתבטאת בדבריו של שר החינוך בן-ציון דינור: "חינוך ממלכתי פירושו שהחינוך הוא שטח הנמצא ברשותה של המדינה, בתחום פעולתה וסמכותה המלאה... אין המדינה

רשאית למסור למישהו אחר את האחריות לעתידותיה" <sup>1</sup>. עמדה זו עמדה בניגוד להחלטה לפצל את מוסדות החינוך במדינה החדשה לשני סוגים: מוסד חינוך רשמי, הנמצא בבעלות המדינה, מנוהל על ידה, זוכה לתקצוב מלא ממנה, מחויב ללימוד 100% ממקצועות הליבה והרישום אליו כפוף לאזורי רישום, ולעומתו- מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, שהוא מוסד בבעלות של רשות מקומית או בבעלות פרטית, כאשר באופציה השנייה הוא מתקצב בשיעור שנקבע על ידי השר, מחויב ללימודי ליבה חלקיים, לא מוגבל בתשלומי הורים, רשאי למיין תלמידים והרישום אליו אינו כפוף לאזור רישום <sup>2</sup>. חוק חינוך ממלכתי הכניס את מוסדות החינוך של זרם העובדים, של הזרם הכללי, של זרם המזרחי ושל החינוך הערבי תחת כנפיה של המערכת הרשמית ואילו את מוסדות החינוך העצמאי של אגודת ישראל כלל בחינוך המוכר. לאחר שבחוק חינוך חובה נקבעה אחריות המדינה על מתן חינוך חנם ונאסר על גביית תשלומי הורים בחינוך הרשמי, אלא באישור של השר וועדת החינוך של הכנסת <sup>3</sup>, העמיק חוק חינוך ממלכתי את שליטת המדינה בחינוך ויצר את מה שמכנה וולנסקי (1999) "תרבות מרכזית". כך, נקבע כי תכנית הלימודים במוסדות הרשמיים תקבע על ידי המדינה <sup>4</sup>; 5500 המורים העובדים בחינוך הרשמי יעברו להיות עובדי מדינה וכמותם המורים לעתיד <sup>5</sup>; מנהלי בתי הספר יוכלו לפנות למשרד החינוך רק באמצעות המפקחים עליהם <sup>6</sup>; מוסד הלימוד בו ילמד הילד יהיה המוסד הקרוב לביתו <sup>7</sup>; ונקבע אף מודל סטנדרטי לגודל ומבנה הכיתה <sup>8</sup>. ביטויים נוספים לתרבות מרכזית במערכת החינוך הם שיטת אזורי הרישום והתפקיד המצומצם שיועד לרשויות המקומיות. שיטת אזורי הרישום, אשר הוחלה תחילה בחינוך היסודי ומאוחר יותר בחטיבות הביניים, המירה את התחרות בין בתי ספר על גיוס תלמידים, שהוגדרה על ידי דוד בן גוריון "ציד נפשות" <sup>9</sup>, בוויסות ציבורי של הרישום. על פי התקנות החדשות, חויבה הרשות לקבוע אזורי רישום לבתי הספר היסודיים באופן ששייך אזור מגורים לבית ספר רשמי <sup>10</sup>. סמכויות נוספות שניתנו בידי הרשויות הן אדמיניסטרטיביות באופיין: אכיפת חובת נוכחות בבית הספר ואחריות על בינוי מבנים <sup>11</sup>. סמכויות טכניות אלו, לעומת אחריותה של המדינה על תחומי הליבה של החינוך, מדגימות היטב את כפיפות השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

<sup>1</sup> דברי ימי הכנסת, כנסת שנייה, מושב שני, כרך 14, עמ' 1659.  
<sup>2</sup> חוק לימוד חובה- תש"ט-1949, סעיף 1; תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים)- התשי"ג-1953, סעיף 3.  
<sup>3</sup> שם, סעיפים 6-7  
<sup>4</sup> חוק חינוך ממלכתי- התשי"ג-1953, סעיף 4  
<sup>5</sup> החלטת ממשלה מיום 22.3.1951  
<sup>6</sup> חוק חינוך ממלכתי, סעיף 18; חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך אל הרשויות המקומיות, 15.6.1955  
<sup>7</sup> שם  
<sup>8</sup> שם  
<sup>9</sup> דברי הכנסת, 1953, כנסת שנייה.  
<sup>10</sup> תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום)- תשי"ט, סעיף 7  
<sup>11</sup> חוק לימוד חובה- תש"ט, 1949; פקודת החינוך, תשל"ה-1978, סעיף 14.

מבנה מוסדי זה בא לידי ביטוי גם בתכנית "הרפורמה במערכת החינוך" (1968). הרפורמה, שמעולם לא עוגנה בחקיקה, מהווה נדבך מרכזי בתהליך מרכזו סמכויות החינוך ועתידה לעמוד במוקד של מחלוקות בין הורים לבין המדינה. בדומה לחוק לימוד חובה ולחוק חינוך ממלכתי, התאימה הרפורמה את מבנה מערכת החינוך לעקרונות ציבוריים-ממלכתיים. בהישען על רעיון הדה-סגרגציה שרווח באותם ימים בארצות הברית ובבריטניה, נקבע שחינוך ממלכתי לא ישיג את מטרתו אם לא ישולבו באותו בית ספר תלמידים מרקע סוציו-אקונומי ואתני שונה ובעלי הישגים שונים. לשם כך הוקמו חטיבות ביניים - בתי ספר לכיתות ז'-ט' שהיוו מסגרות אינטגרטיביות עבור בני קבוצות חברתיות שונות, ונוסדו אזורי רישום בין-שכונתיים (סבירסקי, 1990).

חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי לגבי יישום הרפורמה נקבעה כך שהרשות המקומית אחראית לשרטט את אזורי הרישום ולאכוף אותם, ואילו משרד החינוך אחראי על אישור התכנית<sup>12</sup>. חרף שינויים שחלו מאז באפשרויות הבחירה של הורים ולמרות הצלחתן של קבוצות, כגון התנועה הקיבוצית והורים ביישובים מבוססים, לעקוף את ההסדרים החדשים, תכנית האינטגרציה מהווה עדיין את המדיניות הרשמית של משרד החינוך. מצב זה מתיישב עם המצב במדינות נוספות ובמערכות חברתיות אחרות, כאשר הסדרים חדשים בשירותים חברתיים אינם מחליפים הסדרים מוסדיים וותיקים אלא מתקיימים בתוכם או לצדם (Newman, 2006).

בעלות ציבורית על בתי הספר מהווה מאפיין נוסף של שליטתה הריכוזית של המדינה על החינוך. נכון לתחילת שנת 2012, מתוך 2347 בתי ספר יסודיים בישראל, 1501 נמצאים בבעלות המדינה, 732 בבעלות רשתות חינוך חרדיות ורק 33 בתי ספר נמצאים בבעלות עמותות ממלכתיות-דתיות או חילוניות<sup>13</sup>. נתונים אלו מעידים על כך שבעלות פרטית על בתי ספר יסודיים במגזר הממלכתי היהודי הינה תופעה זניחה. בתי ספר על-יסודיים, לעומת זאת, הם ברובם מוסדות מוכרים, כלומר אינם בבעלות המדינה. עם זאת, אין לכך משמעות רבה, כיוון שמלבד בתי ספר חרדיים, מרבית בתי הספר העל-יסודיים המוכרים נמצאים בבעלות רשויות מקומיות, שהן גופים ציבוריים, או בבעלות רשתות חינוך כגון "אורט" ו"עמל" והם מתוקצבים במלואם על ידי המדינה ומחויבים לכלליה. גם כאן, בעלות פרטית על בתי ספר במגזר היהודי הלא-חרדי היא שולית ביותר, טענה שמתחזקת נוכח הנתונים על הנעשה במדינות אחרות (בלס, 2004; Zehavi, 2009).

חוק הפיקוח על בתי הספר מגדיר מבחנים בהם צריך לעמוד ארגון פרטי המעוניין להקים בית ספר ובכך מסמן את התנאים בהם מוכנה המדינה לאפשר לקבוצות בחברה האזרחית לפרוץ את

<sup>12</sup> תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי, סעיף 7 א'

<sup>13</sup> נתונים מתוך במבט רחב- מספרים על החינוך: <http://ic.education.gov.il/klali/start.html>

הבעלות הציבורית על בתי ספר. החוק קובע כי אין להקים בית ספר ללא רישיון ממנכ"ל משרד החינוך, וכי בית הספר צריך להבטיח שתונהג בו רמה נאותה של תכנית לימודים ופרופיל מקצועי של צוות חינוכי כמקובל במערכת ועליו לעמוד במבחנים טכניים, כגון אישור בריאות ובטיחות, וכן להוכיח בסיס כספי מוצק לקיומו. בנוסף, קובע החוק כי משרד החינוך יכול להוציא צו סגירה לבית הספר אם הוא אינו מקיים נהלים אלו<sup>14</sup>. המדינה, על פי תקנות אלו, היא האחראית על מתן רישיון לבתי ספר שאינם בבעלות ציבורית, כאשר האפשרות שניתנה בידי מוסדות אלו לסטות מתכנית הלימודים הנהוגה במערכת החינוך היא מצומצמת למדי.

הסדרים מוסדיים אלו, אשר נוצרו בשלושת העשורים הראשונים למדינה, כוננו את החינוך הרשמי כתחום הנשלט, מתוכנן, ממומן, מנוהל ומפוקח על ידי המדינה, ועיצבו את מערכת החינוך החדשה כמערכת ריכוזית אליה כפופה החברה האזרחית. דמות המדינה המשתקפת מההסדרים החדשים היא של ישות שלטונית חזקה המתווה מדיניות ומספקת שירותי חינוך. מדיניות החינוך משקפת את האוטונומיה הרבה של המדינה, אשר באה לידי ביטוי בהכפפת האינטרסים המגזריים לאינטרסים שהוגדרו ממלכתיים ובהגבלה משמעותית של חופש הפעולה של החברה האזרחית בכל הנוגע לניהול, מימון ועיצוב החינוך. על אף ששינויים רבים חלו במערכת החינוך בעשורים הבאים, ריכוזיות המדינה עודנה עומדת בליבה של מורשת מדיניות החינוך בישראל (יוגב, 2007; Gibton, 2011).

### **3.2- פרצות בחינוך הציבורי-ממלכתי**

אולם, תמונת היחסים בין המדינה לבין הקבוצות החברתיות שהיא ביקשה להכניס תחת כנפיה אינה כה פשוטה. אופן ההסדרה של מערכת החינוך כבר מראשיתה יצר שני נתיבי מילוט מריכוזיות המדינה: האפשרויות שניתנו בידי הורים להתערב בתכני החינוך, וההסדר המוסדי של החינוך המוכר שאינו רשמי. נתיבים אלו עוגנו בחקיקה כבר בשנים הראשונות להיווסדה של מערכת החינוך והם מייצגים את יחסי הכוחות בין המדינה לבין הקבוצות החברתיות שאת מעורבותן בחינוך היא ביקשה להכפיף לאינטרסים ממלכתיים. מאוחר יותר ישמשו נתיבים אלו לעוגנים המשפטיים עליהם יישענו תהליכי הפרטה במערכת החינוך, ביניהם הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים. רפורמת הממלכתיות יצרה אמנם מערכת חינוך באחריות ובמימון המדינה, אך כוננה הסדרים דיפרנציאליים עבור קבוצות שונות. ראשית, היא איפשרה את פעילותה של מערכת חינוך

<sup>14</sup> חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969

חרדית בבעלות פרטית ובתקצוב ציבורי ויצרה שני הסדרים משפטיים שסימנו את אחריות המדינה עליה והבטיחו את תקצובה: החינוך המוכר שאינו רשמי, הכולל מוסדות חרדיים ברובם וחילונים במקצתם המתוקצבים ומפוקחים על ידי המדינה, וחינוך ה"פטור", הכולל מוסדות חרדיים שזוכים לתקצוב מצומצם יותר, אך הלימוד בהם מעניק פטור מחוק חינוך חובה.

הסדר נוסף נוצר עבור זרם "המזרחי" לשעבר. החוק הבחין בין חינוך ממלכתי לממלכתי-דתי והכריז על הקמת מועצה לחינוך ממלכתי-דתי המתפקדת כמשרד חינוך נפרד. העצמאות שניתנה לחינוך הממלכתי-דתי והחרדי עומדת בניגוד לכוונתה של רפורמת הממלכתיות להביא לשליטה בלעדית של המדינה. הקביעה הרווחת כי רפורמת הממלכתיות למעשה נכשלה (כפכפי, 1991; גיבתון, 2003) מסמלת את יכולתה המוגבלת של המדינה להתגבר על המאבקים הניטשים בין קבוצות בחברה, במקרה זה חרדים ודתיים, באמצעות מערכת חינוך אחידה. מרכיבים נוספים בחוק חינוך ממלכתי מחזקים טענה זו. לאחר שהפקיע מהם את האפשרות לבחור בית ספר לילדיהם, החוק נתן בידי ההורים שתי אפשרויות להשפיע על החינוך: אפשרות לקיים תכניות השלמה בהיקף של עד 25% משעות הלימוד<sup>15</sup>, ואפשרות לקבוע תכנית לימודים נוספת (תל"ן) על שעות אלו<sup>16</sup>. שתי האפשרויות מותנות במימון של ההורים או של הרשות המקומית ובכך הן מהוות דרכי מילוט משליטת המדינה על מימון החינוך ועל קביעת היקף שעות הלימוד ותוכן.

היבטים אלו של חוק חינוך ממלכתי שימרו חלק מהמאפיינים המגזריים של מערכת החינוך היישובית. הכלת האגף הממלכתי-דתי בתוך החינוך הרשמי וכינון החינוך המוכר כמסלול הנפרד ממנו איפשרו עצמאות לזרמים הדתי והחרדי, ואילו האפשרות שניתנה בידי ההורים לממן תכניות לימודים נועדה להקל עליהם את המעבר משיטת הזרמים, שאיפשרה להם עצמאות, למערכת ממלכתית בניהול המדינה, המפקיעה מהם את הזכות לבחור. אך ההסדר המוסדי המסמל יותר מכל את המפלט מריכוזיות המדינה שנוצר בשנים אלו הוא החינוך המוכר שאינו רשמי.

החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן- "חינוך מוכר") אינו בבעלות המדינה, אלא בבעלות של אחת מרשתות החינוך או בבעלות גופים פרטיים<sup>17</sup>. בהתאם לחוק חינוך ממלכתי, הקובע כי שר החינוך רשאי לקבוע בתקנות תנאים להכרזת מוסדות חינוך כמוסדות מוכרים ולקבוע את כללי הפעלתם ושיעור תקצובם, נקבע כי מוסדות אלו יזכו לתקצוב בשיעור שנקבע על ידי השר, כי הם מחויבים ללמוד לפחות 75% ממוקצעות הליבה<sup>18</sup>, כי הם אינם מוגבלים בגביית תשלומי הורים וכי

<sup>15</sup> חוק חינוך ממלכתי, סעיפים 5,6

<sup>16</sup> שם, סעיף 8.

<sup>17</sup> מרבית התיכונים בישראל מוגדרים אף הם כמוסדות מוכרים, אך לעומת המוסדות היסודיים החרדיים והמוסדות החילונים והדתיים הנמצאים בבעלות פרטית, הם מקבלים תקצוב ציבורי מלא ומחויבים לעמוד בכללים של המוסדות הרשמיים.

<sup>18</sup> תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים)- התשי"ג-1953, סעיף 3

הרישום אליהם אינו כפוף לאזור רישום<sup>19</sup>. מוסדות מוכרים מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות: כאלו הכפופים לפיקוח ממלכתי או ממלכתי-דתי, כגון בית ספר הריאלי בחיפה או בית הספר לנזירות בנצרת, ובתי ספר חרדיים של החינוך העצמאי ושל רשת "מעין החינוך התורני" של ש"ס. בתי ספר אלו כפופים לפיקוח האגף לחינוך מוכר במשרד החינוך והם מהווים את מרבית המוסדות המוכרים.

החינוך המוכר נוסד במטרה להסדיר את פעילותו של החינוך החרדי. באמצעות מיסוד החינוך החרדי והכרה בו, פוצלה מערכת החינוך כבר משנותיה הראשונות, תוך מתן אפשרות לשר החינוך להחרף את הפיצול באמצעות הכרה במוסדות נוספים כמוסדות מוכרים<sup>20</sup>. בהיותו מתקצב ומפוקח על ידי המדינה, מהווה החינוך המוכר רובד פרטי בתוך מערכת ציבורית<sup>21</sup>. הסדר זה, בו המדינה מתקצבת מערכת הזוכה לאוטונומיה רבה, נוצר אמנם כתוצאה מפשרה היסטורית בין מפא"י לבין אגודת ישראל, אולם הוא עתיד לכלול גם קבוצות חברתיות נוספות.

ברבות השנים, הכניסה המדינה תחת כנפי החינוך המוכר את בתי הספר של רשת מעין החינוך התורני של ש"ס, בתי ספר כנסייתיים, ישיבות ואולפנות המשתייכות למגזר הממלכתי-דתי ובשני העשורים האחרונים בתי ספר חילוניים שנוסדו על ידי עמותות הורים ועומדים במרכז עבודה זו. בעלות פרטית על מוסדות חינוך המתקצבים על ידי המדינה - הסדר מובהק של הפרטה המערער על ריכוזיות המדינה - זוכה אפוא לתמיכתן של קבוצות רבות המחזיקות באינטרס משותף: חרדים, קבוצות חזקות בציבור הממלכתי-דתי והורים חילוניים מהמעמד הבינוני, וגם אלה הקשורים למוסדות הכנסייתיים (גיבתון, 2003; מרון, עתיד להתפרסם; מיכאלי, עתיד להתפרסם).

קבוצות הורים המתנגדות לשליטתה הריכוזית של המדינה, עמותות וארגונים השואפים לנהל בתי ספר וקבוצות דתיות המעוניינות באוטונומיה מכונים על ידי גיבתון (2003) "קואליציית הביזור". טענתי היא שבכל הנוגע לחינוך המוכר, ניתן להצביע באופן היסטורי על חפיפת אינטרסים בין קבוצות שונות המעוניינות לשמור על מעמדו ועל כלליו. בתחילת הדרך היו אלו חרדים, ציונים-דתיים ממעמד גבוה ומספר מצומצם של הורים חילוניים ששלחו את ילדיהם לבתי ספר מוכרים, אך עם האצת תהליכי הפרטה בחינוך הצטרפו אליהם עמותות של הורים חילוניים. קבוצות אלו אינן מקיימות ביניהן שיתוף פעולה, אך יש להן אינטרס משותף בשימור החינוך המוכר כהסדר מוסדי המאפשר מפלט מריכוזיות המדינה. חפיפת אינטרסים זו מהווה מרכיב מרכזי במורשת מדיניות החינוך בישראל והיא מציבה חסמים פוליטיים בפני שינויים בהגדרות החינוך המוכר.

<sup>19</sup> שם, סעיף 9

<sup>20</sup> חוק חינוך ממלכתי, סעיף 11

<sup>21</sup> בשל כך, המונח "חינוך פרטי", המתייחס בשיח הציבורי, בהצהרות משרד החינוך ולעתים אף במחקר למוסדות הפועלים תחת החינוך המוכר, אינו מתאים לתיאור המצב בישראל.

### 3.3 - גירעון חקיקתי

התרחבות השכבה המוסדית הפרטית למחצה של החינוך המוכר מהווה נדבך מרכזי בתהליך ההפרטה במערכת החינוך. תהליך זה מחריף מתח, הקיים בה מאז השנים הראשונות להיווסדה, בין מבנה מוסדי ריכוזי ובין פרצות של הפרטה. מאז סוף שנות השמונים, וביתר שאת בעשור האחרון, הפכו פרצות ההפרטה למגמות ממשיות של הפרטה, אשר נושאות עמן שינוי ביחסים בין המדינה ובין החברה. התמורה המרכזית שחלה במערכות החברתיות בישראל, שתכליתה מעבר מהסדרים מוסדיים ריכוזיים-בורוקרטיים, המווסתים על ידי המדינה ונשענים על אידאולוגיה סוציאל-דמוקרטית, לעבר הסדרים דמויי-שוק המבוססים על תפישות ניאו-ליברליות, לא פסחה על שדה החינוך. תהליכי הפרטה המתחוללים במערכת, בין אם הם מותווים על ידי המדינה ובין אם הם מתהווים כתוצאה אינטראקציה בינה ובין קבוצות בחברה, הינם חלק אינטגרלי מתמורה זו.

מגמות הפרטה בחינוך בישראל נסקרות בפרק הבא, אך לצורך מטרתו של פרק זה - שרטוט מורשת מדיניות החינוך - חשוב להדגיש כי מגמות אלו קוראות תיגר על שליטת הריכוזיות של המדינה ומוציאות מן הכוח אל הפועל חלק מהאפשרויות שהיו גלומות בנתיבי המילוט ממנה. אך בניגוד לתהליך מרכזי סמכויות החינוך, שאפיין את שלושת העשורים הראשונים, תהליכי ההפרטה המתרחשים בשני העשורים האחרונים אינם מעוגנים בחקיקה ובמדיניות הרשמית. כך, נוצר מצב בו שינויים מוסדיים במערכת החינוך שיוצרים תהליכי ההפרטה אינם מעוגנים בחקיקה. מאפיין זה, שזוכה למעט מחקר וכתובה, מהווה נדבך מרכזי במורשת מדיניות החינוך בישראל.

חקיקה מהווה מכשיר מרכזי להסדרת מדיניות ציבורית. היא מגדירה ומעגנת יחסי כוח בין שחקנים ואת חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם, ומבטיחה ששינויים במדיניות יהיו פומביים וידועים לציבור ויכלו לעמוד לויכוח ציבורי. גיבתון וגולדרינג ( Gibton & Goldring, 2001 ) וגיבתון (2003) טוענים כי לעומת ארצות הברית ובריטניה, רפורמות חינוכיות בישראל מתבצעות ללא חקיקה, ומדגימים טענה זו באמצעות תכנית האינטגרציה בחינוך ב-1968 ותהליך הביזור וההפרטה המתבצע משנות השמונים. כך, למשל, בעוד בבריטניה עוגנה האפשרות של הורים להקים בתי ספר חדשים בחקיקה ( Pennel & West, 2009 ), בישראל, כפי שיראה המחקר, עמותות הורים מקימות בתי ספר תוך עימות עם המדינה, ומבלי שקיימות בחוק הנחיות ברורות בנושא. העדר חקיקה וחלוקה ברורה של סמכויות חושף את משרד החינוך לעתירות משפטיות שמגישים ההורים. בעקבות תכנית האינטגרציה, שהחילה את שיטת אזורי הרישום על חטיבות הביניים, עתרו לבית המשפט הורים שביקשו לשמור על זכותם לבחירה. במקרים אלו, דחה בית המשפט את

עתירות ההורים, והעניק קדימות לזכות המדינה לכפות עליהם מדיניות ( גל, 1995; גולדשטיין ולדרר 1994). בכך סיפק בית המשפט גיבוי להחלטת הכנסת בעד הרפורמה. עדות לכך ניתן למצוא בפרשת קרמר ואח' נ' עיריית ירושלים, בה טען השופט עציוני כי: "לעיתים קרובות נוחיות ואינטרס הפרט משועבדים לנוחיות וטובת הכלל... כך גם בשטח החינוך, שהוא אחד מהרגישים והחשובים בפעולותיה של כל מדינה מסודרת, הדואגת לעתידה ולשגשוגה, שטח שאין המדינה יכולה להפקידו בידי הפרט בלבד"<sup>22</sup>, ובעקבות זאת פסק בעד המדינה. דוגמאות נוספות לתמיכת בית המשפט בזכות המדינה לכפות אינטגרציה על הורים ניתן למצוא בהתנגדותו לפתיחת כיתות הומוגניות בתוך בתי ספר אינטגרטיביים<sup>23</sup>, ובתמיכתו באינטגרציה בבתי ספר יסודיים<sup>24</sup>.

מגמה זו השתנתה בשנות ה-90, מבלי שחל שינוי במעמדה הרשמי של תכנית האינטגרציה. בית המשפט נסוג מתמיכתו בתכנית והחליף את נטייתו לגבות את זכות המדינה לכפות מדיניות על ההורים בהתייצבות לימינם של הורים שביקשו לממש את זכותם לבחור בית ספר ולקדם יוזמות פרטיות. כך, לדוגמה, בפרשת שפקמן נגד עיריית הרצליה<sup>25</sup>, בה התיר בית המשפט פתיחה של כיתה על-אזורית בחטיבת ביניים וסירב לכפות את מדיניות האינטגרציה על רשות מקומית מבוססת; ובפרשת שוורצבוים נגד עיריית רמת גן<sup>26</sup>, בה פסק בית המשפט בעד בקשתם של הורים לרשום את בתם לבית ספר ממלכתי-דתי מחוץ לאזור הרישום וכנגד עמדת המדינה.

פסיקותיו של בית המשפט - לעתים בעד זכותה של המדינה לכפות את האינטגרציה ולהגביל את חופש פעולתם של ההורים ולעתים כנגדה - נובעות, לפי טענתו של גיבתון (2003), מכך שתכנית הרפורמה של 1968 מעולם לא עוגנה בחקיקה, ומנגד, וחרף הצלחתן של קבוצות להתחמק ממנה, לא פסקה מלהיות המדיניות הרשמית של משרד החינוך. בשל עמימות זו, מסכימים כותבים שונים כי השינויים בפסקי הדין המתייחסים ליחסים בין המדינה ובין ההורים משקפים תמורות אידאולוגיות רחבות שחלות בישראל, שבמרכזן המעבר מתפישות סוציאל-דמוקרטיות, הרואות בחיוב את מעורבותה העמוקה של המדינה בחיי האזרחים, לתפישות (ניאו) ליברליות, המבקשות לצמצם מעורבות זו. מעבר זה ניכר היטב בפסיקות בתי המשפט במגוון תחומים, בהם חינוך (גוטווין, 2008; מאוטנר, 2008). במצב של העדר חקיקה, כך נראה, מעדיפים בתי המשפט "ללכת עם השטח" על פני היצמדות להסדרים מוסדיים החבים את הגיונם לעבר (גיבתון, 2003).

<sup>22</sup> בג"צ 152/71 קרמר נ' עיריית ירושלים

<sup>23</sup> בג"צ 754/88 חשין נ' הוכברג

<sup>24</sup> בג"צ 595/88 שולמן נ' עיריית תל אביב.

<sup>25</sup> בג"צ 4383/91 שפקמן נ' עיריית הרצליה

<sup>26</sup> בג"צ 3533/90 שוורצבוים נ' עיריית רמת גן

העדר חקיקה משמעותית מזה ארבעה עשורים יוצר במערכת החינוך מצב בו תהליכי הפרטה מתרחשים ללא גיבוי חוקי. במידה בה הם מעוגנים בתקנות רשמיות זה נעשה באמצעות הוראות מנהליות וחוזרי מנכ"ל. מסקנה זו קיבלה ביטוי ב"דו"ח דוברת" בו נטען כי "חקיקת החינוך בישראל מיושנת ולא מעודכנת", "מנוסחת טלאי על גבי טלאי" ומלאה ב"אי-בהירויות מהותיות לגבי נושאי יסוד", וכי "הסדרים רחבי-הקף מתבצעים עשרות שנים ללא חקיקה"<sup>27</sup>. הגירעון החקיקתי מוביל לחוסר בהירות בקרב השחקנים הפועלים בשדה החינוך והרוצים להשפיע עליו ומטיל לחיקו של בתי המשפט את מה שמכנה גיבתון (2003) "תפוחי אדמה לוהטים" - סוגיות שנויות במחלוקת, כגון לימודי ליבה או בחירת הורים, שאופן הסדרתן לקוי. בתי המשפט, הדנים בלגיטימיות של הסדרים חדשים שאינם זוכים לביטוי בחקיקה, מתקשים להתחקות אחר המדיניות הממשלתית ונאלצים להסתמך על חקיקה מיושנת שאינה מספקת תשובות לדילמות הצפות מן השטח ( Gibton, 2011 ; גיבתון, 2003 ; לוי-פאור ושות', עתיד להתפרסם).

הפער בין חקיקת חינוך הקופאת על שמריה ובין שינויים תדירים בשטח מביא לפגיעה ביכולת של המדינה להתוות, ליישם ולאכוף מדיניות (גיבתון, 2003 ; לוי-פאור ושות', עתיד להתפרסם). ניתן לראות במצב זה תוצר של מערכת פוליטית רב מפלגתית המקשה על הנהגת רפורמות רחבות היקף ( Gibton, 2011) ; פרי של הפיכת המפלגות החרדיות ללשון מאזניים בהרכבת קואליציות, המקשה על הנהגת שינויים בחינוך המוכר (לטם-פרי, 2012) ; חלק מנטייה, הטבועה במורשת מדיניות החינוך בישראל, לשמור על הסדרים מסורתיים כדי להימנע מקונפליקט בין קבוצות ( Elboim-Dror, ) (1981) ; תוצר של גירעון רגולטורי כללי הקיים בישראל (לוי פאור ושות', עתיד להתפרסם) ; ואף דרך בה המדינה מעודדת את מגמות ההפרטה מבלי להכריז בגלוי, באמצעות חקיקה, על פשיטת הרגל של מורשת המדיניות הריכוזית (איכילוב, 2010 ; מיכאלי, עתיד להתפרסם). כך או כך, העובדה כי שינויים רבים המתחוללים בשדה החינוך טרם קיבלו ביטוי שיטתי בחקיקה מהווה מאפיין מרכזי של מורשת המדיניות, והיא תורמת ליכולתן של קבוצות ליזום ולהוביל שינויים.

---

<sup>27</sup> דו"ח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל. 2005. ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

## פרק 4- הפרטה בחינוך ובתי ספר המוקמים ביוזמת הורים

פרק זה מוקדש להצגת התופעה העומדת במרכז עבודה- הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים. בחלקו הראשון מוצגות בקצרה מגמות ההפרטה המרכזיות במערכת החינוך בישראל, באמצעות סיווגן לסוגי ההפרטה שהצגתי בפרק הראשון. בהמשך, אציג מיפוי של בתי הספר שהוקמו על ידי עמותות הורים על פי שנות הקמה ומעמד משפטי, במטרה למקם את התופעה מבחינה היסטורית ומוסדית. לסיום, אעמוד על מימדי ההפרטה הבאים לידי ביטוי בתופעה זו.

### 4.1- מגמות של הפרטה במערכת החינוך בישראל

לפי הגדרתה המרחיבה, הפרטה הינה צמצום תפקיד המדינה באחד או יותר מתחומי פעילותה, שעה שתפקידים של שחקנים לא מדינתיים מתרחב. בהישען על תפישה זו, הצגתי טיפולוגיה של הפרטה בשירותים חברתיים הכוללת ארבעה מימדים. בשלושה מהם אעסוק בפרק זה: הפרטת האספקה, הפרטת המימון והפרטה של קבלת ההחלטות. כפי שאראה, מגמות של הפרטה במימדים אלו של החינוך כשירות ציבורי כורכות יחד תהליכי הפרטה מלמעלה ותהליכי הפרטה מלמטה.

הפרטת אספקת החינוך- העברת הבעלות על מוסדות חינוך מידי המדינה לידי שחקנים לא מדינתיים- באה לידי ביטוי בשינוי שחל בהרכב הבעלות על בתי ספר בישראל. המדינה אמנם ממעטת להעביר מוסדות חינוך לידיים פרטיות, אך עם השנים גדל שיעור בתי הספר המוכרים השייכים לגורמים פרטיים<sup>28</sup>. נתוני משרד החינוך מצביעים על גידול משמעותי שחל החל משנות ה-80 במספר בתי הספר המוכרים, הן בבתי הספר החרדים המפוקחים על ידי האגף לחינוך מוכר, והן באלו המפוקחים על ידי האגף הממלכתי והממלכתי-דתי. כך, בעוד שבשנות השמונים הוקמו 126 מוסדות מוכרים לעומת 388 מוסדות רשמיים, בשנות התשעים ובשנות האלפיים הוקמו, בהתאמה, 578 ו-575 מוסדות מוכרים לעומת 525 ו-311 רשמיים (לוי-פאור ושות', עתיד להתפרסם).

עם זאת, את הגידול בשיעור המוסדות המוכרים יש לייחס בעיקר למגמות דמוגרפיות של גידול באוכלוסייה החרדית ולא לצמיחה של בתי ספר חילוניים. למרות גידול שחל במספר בתי הספר היסודיים המוכרים הלא חרדיים, שיעורם ביחס לכלל אוכלוסיית בתי הספר נותר זהה במהלך העשור האחרון האחרון - 7%<sup>29</sup>. בהמשך העבודה אראה כי את השפעתם של בתי ספר אלו- בהם מתקדם עבודה זו- על מערכת החינוך אין לבחון רק באמצעות שיעורם היחסי, אלא דרך השפעתם

<sup>28</sup> רבים מבתי הספר העל-יסודיים בישראל הם מוכרים, בהיותם משתייכים לרשותות כמו אורט ועמל וכן לרשויות מקומיות. אך היות שדפוס פעולתם אינו שונה מזה של בתי ספר רשמיים, למעמדם המשפטי אין משמעות רבה.  
<sup>29</sup> במבט רחב- מספרים על החינוך- <http://ic.education.gov.il/klali/start.html>

על אופיה של מערכת החינוך. כמו כן, אראה כיצד הגידול בחינוך המוכר הנובע מגידול באוכלוסייה החרדית תורם בעקיפין להרחבתו של החינוך המוכר לעבר אוכלוסיות חילוניות ממעמד הביניים.

דוגמא נוספת להפרטת האספקה- במקרה זה של שעות לימוד- היא ריבוי הארגונים הפרטיים הפועלים בבתי ספר. ארגונים אלו, שהבולטים בהם הם קרן רש"י וקרן קר"ב, מפעילים תוכניות שונות במגוון נושאים. ניסיונותיו של משרד החינוך לעשות סדר בתחום נכשלו עד עתה ( מיכאלי, עתיד להתפרסם). סקר שנערך בשנת 2007 למיפוי פעילותם של גורמים פרטיים בבתי ספר העלה מספר ממצאים בולטים שממחישים את ההפרטה שחלה בתחום: בבית ספר בודד פועלים בממוצע למעלה משלושה גופים פרטיים; בחמישית מבתי הספר פועלות לפחות שש תוכניות בהיקף שעות רחב; רק ב-11% מבתי הספר לא פועלים ארגונים פרטיים; 50% מהתכניות ממומנות על ידי גורם אחד ( הארגון עצמו או ההורים), ומחציתן על ידי מספר מקורות, ביניהן הרשות המקומית<sup>30</sup>.

הפרטת המימון באה לידי ביטוי בשינויים שחלו במימון הציבורי של החינוך. במחקר ניטש ויכוח אודות האופן בו יש לבחון את תקציב החינוך בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות. גישה אחת בוחנת את תקציב החינוך ביחס לתמ"ג, וטוענת כי הוא גבוה לעומת מדינות אחרות ( בן-דוד, 2000). ואילו גישה שנייה טוענת כי השוואה זו חוטאת למציאות, כיוון שבישראל שיעור ילדים גבוה במיוחד, ולכן יש לבחון את ההוצאה הלאומית לחינוך לנפש ( מיכאלי, עתיד להתפרסם).

בחינה של הוצאה זו במהלך שני העשורים האחרונים מצביעה על מגמה מורכבת. לאורך שנים מסוימות אנו עדים לשחיקה תקציבית, שמשמעה אי עדכון תקציב החינוך בהתאם לגידול שחל באוכלוסייה. כלומר- במקרה זה, ההפרטה לא באה לידי ביטוי בקיצוץ תקציב החינוך בשנה אחת לעומת קודמתה, אלא בכך שהממשלה אינה מעדכנת את תקציב החינוך בהתאם לגידול באוכלוסייה, בדומה לתהליך "הפרטת הסיכון" בו עסק ג'ייקוב האקר שהוצג בפרק הראשון. יחד עם זאת, בשנים אחרות חל גידול בהוצאה הלאומית לנפש על חינוך. כהמחשה לכך, מלמדים נתוני הלמ"ס<sup>31</sup> כי לאחר גידול בהוצאה הלאומית לחינוך לנפש בתחילת שנות התשעים- בתקופת ממשלת רבין, חלה שחיקה תקציבית בסוף העשור ( שנים 1996-1999), וכן במהלך מרבית השנים של העשור הבא ( 2000-2007, מלבד 2002). החל משנת 2007, אנו רואים גידול מסוים בהוצאה. נתונים אלו מצביעים אמנם על תהליך של שחיקה תקציבית בשנים מסוימים במהלך שני העשורים האחרונים, אך לא ניתן להצביע על מגמה ברורה וממושכת של קיצוץ תקציבי ושחיקה.

<sup>30</sup> וינהבר, בת חן, בן נון רינת, ושיפמן, איתן. 2007. סקר מעורבות עמותות. קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. בית ברל: משרד החינוך והמכון ליזמות בחינוך, מכללת בית ברל.

<sup>31</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2012. הוצאה לאומית לחינוך לנפש- שינוי כמותי- כל שנה לעומת קודמתה: 1991-2010.

לעומת זאת, בחינה של ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות מעלה תמונה ברורה. בהשוואה למדינות אלו, בישראל ההוצאה לתלמיד נמוכה למדי וגדלה בקצב איטי. כך, לדוגמא, בשנת 2006 עמדה ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל על \$6000 לעומת \$7527 בממוצע במדינות ה-OECD. בשנים 1995-2005 עלתה הוצאה זו ב-5%, בעוד שבמדינות המפותחות היא עלתה ב-35% (למ"ס, 2008; OECD, 2008, 2003). בשנת 2009, השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים, ההוצאה לחינוך לתלמיד בישראל הייתה נמוכה ב-40%-31% מיתר מדינות ה-OECD (הלמ"ס, 2012). בחינוך היסודי עמדה ההוצאה בישראל על \$5202 כאשר הממוצע במדינות ה-OECD היה \$7550, ובחינוך העל-יסודי הסתכמה ההוצאה בישראל ב-\$5842 לעומת \$9264 במדינות ה-OECD (הלמ"ס, 2012). כך, על אף שלא ניתן להצביע על מגמה ברורה וממושכת של שחיקה בתקציב החינוך, הרי עדיין ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל וקצב הגידול שלה היו ונתרו נמוכים ביחס למדינות מפותחות.

עדות נוספת להשקעה הנמוכה של ישראל בתלמידיה ביחס למדינות אחרות היא גודל הכיתות. בישראל כיתות גדולות בהשוואה למדינות מפותחות בעולם. בשנת 2006, לדוגמא, היה המספר הממוצע של תלמידים לכיתה בישראל בבית ספר יסודי 27.5, לעומת 21.5 במדינות המפותחות, ו-30 לעומת 24 בחטיבת ביניים (OECD, 2008, 424). בנתונים אלו חלו תנודות מזעריות לאורך השנים. הנתונים המתייחסים להוצאה לחינוך לתלמיד בישראל ולגודל הכיתות אמנם לא מצביעים על הפרטה, שכן המדינה לא מצמצמת את המימון הציבורי של החינוך, אך הם בהחלט מעידים על ההשקעה הנמוכה יחסית של המדינה בחינוך ועל קצב הגידול הנמוך בהוצאה זו. הפרטה של קבלת החלטות- נסיגת המדינה מתפקידי קבלת החלטות אודות אופן אספקת השירות ואופיו, לצד הרחבה של אפשרויות האזרחים לבחור את השירות ולעצבו, באה לידי ביטוי, כפי שטוען זהבי (Zehavi, 2009, 10), בהרחבת אפשרויות הבחירה של הורים. בהישען על הטיפולוגיה שהוצגה בפרק הקודם ועל ההגדרה המרחיבה של הפרטה, אני מבקש לראות בבחירה הפרטה של קבלת החלטות (Burchardt, 1997, 4). הרחבת הבחירה מצמצמת את תפקיד המדינה כגורם המקבל החלטות אודות אופן אספקת השירות, וזאת בתחום בו נוכחותה הייתה ועודנה בולטת- עיצוב הרכב התלמידים בבית הספר, תוך מתן חופש רב יותר לחברה האזרחית.

החל משנות השמונים, הורחבה הבחירה בחינוך בישראל בדרכים רשמיות ושאינן רשמיות. דרכים אלו יפורטו בפרק השישי בעבודה העוסק במדיניות משרד החינוך כלפי יוזמות של הורים, תוך התמקדות בדרישתן להרחבת הבחירה, אולם לצורך פרק זה אציין אותן בקצרה. האחת- הקמת

בתי ספר על ידי עמותות הורים בתהליך של הפרטה מלמטה- התופעה בה מתמקדת העבודה. בתי ספר אלו פועלים כבתי ספר של בחירה; השנייה- תכניות בחירה מקומיות במספר ערים, בראשן תל אביב ( יונה ודהאן, 1999) וירושלים ( אלמוג-ברקת וענבר, 2010); והשלישית היא הקמת בתי ספר ייחודיים על-אזוריים על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות (גיבתון, 2003).

הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים, כפי שאטען בהמשך הפרק, מהווה הפרטה של קבלת ההחלטות לא רק מפני שהיא מרחיבה את אפשרויות הבחירה של הורים, אלא גם משום שהיא משפיעה על דמותה של מערכת החינוך ועל ההסדרים בשטח הרשות המקומית "מלמטה", על ידי יוזמות פרטיות ולא דרך מדיניות ממשלתית. בתי ספר שמצליחים להתמסד במערכת החינוך ולזכות ברישיון משפיעים על חלוקת התקציב של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות, מרחיבים את התחרות בין בתי הספר באזור ומטמיעים מודלים חדשים שאינם פרי של החלטת מדינה. נוסף על כך, בתי ספר המוקמים ביוזמת עמותות הורים, כפי שאדגים בפרקים הבאים, מקיימים מבחני מיון לתלמידים, ובכך מעצימים את תפקידה של החברה האזרחית בקביעת אופיים של בתי הספר.

דוגמא נוספת להפרטה של קבלת ההחלטות היא החלטתו של משרד החינוך לפרסם את תוצאת מבחני המיצ"ב ( מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) של כלל מוסדות החינוך בישראל. ההחלטה הגיעה בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון שקיבל את דרישתן של התנועה לחופש המידע וקבוצת הורים לתלמידים בבתי ספר יסודיים בירושלים לחשוף את הציונים כדי שיוכלו להעריך טוב יותר את בתי הספר של ילדיהם. משרד החינוך סירב אמנם לפרסם את התוצאות, מחשש כי אם יפורסמו הדבר יגרום למנהלים להעלות באופן מלאכותי את הציונים ולנפות תלמידים חלשים, ויעודד זליגה של תלמידים להורים חזקים לבתי ספר מצליחים<sup>32</sup>, אך בשל העתירה של ההורים הציונים מפורסמים החל מספטבר 2012 במערכת שהקים משרד החינוך<sup>33</sup>. החלטה זו, כפי שציין גם בית המשפט, צפויה להגביר את התחרות בין בתי ספר ובכך היא מהווה עדות נוספת להשפעתם של הורים על ההסדרים במערכת החינוך ועל מדיניות החינוך.

נוכל לסכם ולומר כי השינויים המתחוללים בשדה החינוך בישראל מזמנים לנו מפגש עם תצורות מורכבות של הפרטה, הממחישות את פרשנותה המרחיבה. סקר שנערך לאחרונה ברשויות מקומיות מחזק טענה זו. הסקר מצא כי בלמעלה ממחצית הרשויות המקומיות פועלים בתוך בתי ספר רשמיים מסלולי לימוד פרטיים הגובים תשלומי הורים וממיינים תלמידים, וכי 85% ממסלולים אלו נמצאים ברשויות מקומיות שרמתן הסוציו-אקונומית בינונית-גבוהה. ונוסף על כך-

<sup>32</sup> נשר, טלילה. 2012. תוצאות המיצ"ב חשופות: לראשונה- הנתונים המקיפים זמינים לכל אחד. הארץ, 23.9.2012.  
<sup>33</sup> <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1829122>  
<http://hinuch.education.gov.il/imsnet/itur.aspx>

כי בלמעלה ממחצית מהרשויות פועלים בתי ספר הגובים תשלומי הורים גבוהים מהמותר וממיינים<sup>34</sup>. נתונים אלו מצטרפים לתמונה שביקשתי להציג בחלק זה של הפרק, ועל בסיסם ניתן לקבוע כי לא רק שבמרכיבים שונים של שירותי החינוך גדלה נוכחותם של שחקנים לא מדינתיים שעה שתפקיד המדינה מצטמצם, אלא שחלק ניכר ממימדי ההפרטה מתרחשים בתוככי החינוך הרשמי.

#### 4.2- הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים

בין השנים 1990 ל-2011 הוקמו בישראל ארבעים ושישה בתי ספר ביוזמת עמותות הורים. עמותות המקימות בתי ספר הן תופעה רווחת באוכלוסייה החרדית, דוגמת רשת מעין החינוך התורני של ש"ס ומרכז החינוך העצמאי, במגזר הממלכתי-דתי ובקרב האוכלוסייה הערבית-נוצרית. אולם, מבטו של המחקר הנוכחי מתמקד בפלח האוכלוסייה שבאופן היסטורי מרוכז בחינוך הרשמי-תלמידים להורים יהודים שאינם חרדים או דתיים, ולהורים ערבים שאינם נוצרים. מאפיין נוסף של בתי הספר בהם עוסק המחקר הוא שייכותם לחינוך היסודי. בשל העובדה כי לעומת בתי ספר על-יסודיים שנמצאים בבעלותן של רשויות מקומיות ורשתות חינוך, בתי הספר היסודיים נמצאים בידי המדינה, נוכחות גוברת של גורמים פרטיים ברמת חינוך זו מעידה על שינויים במערכת החינוך. על כן, בתי הספר המוקמים ביוזמת עמותות הורים ובהם עוסק המחקר הינם בתי ספר יסודיים שבאופן פורמלי תלמידיהם מחויבים ללמוד בחינוך הרשמי בזרם הממלכתי.

לוח 1: מספר בתי ספר שהוקמו בישראל על ידי עמותות הורים לפי עשור הקמה ואופן הקמה<sup>35</sup>

2001-2011	1990-2000	
34	12	סך-הכול לפי עשור
1	6	הוקמו לאחר קבלת רישיון
33	6	הוקמו ללא רישיון

<sup>34</sup> קשתי, אור. 2012. רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים. הארץ, 8.2.2011.

<sup>35</sup> הנתונים המופיעים בלוחות 1-4 נכונים לסוף שנת 2011. בנספח מספר 1 מופיע פירוט על המקורות שמהם נאספו הנתונים המובאים בלוחות 1-4.

לוח 2: מספר בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים לפי מעמד משפטי

מעמד משפטי	מספר בתי ספר
רשמי	11
מוכר	21
ללא מעמד	14
סה"כ	46

כפי שלוח 1 מראה, מספר בתי הספר ביוזמת עמותות הורים שהוקמו בשנים 2001-2011 גדול כמעט פי שלושה מאלו שהוקמו במהלך שנות התשעים. מלבד בית ספר אחד, כל בתי הספר שהוקמו ביוזמת עמותות הורים במהלך שנות האלפיים לא זכו לתמיכה מקדימה של המדינה, אך יחד עם זאת, משני הלוחות יחד אנו למדים כי 20 מהם זכו בסופו של דבר ברישיון. מגמה זו עומדת בניגוד למה שהתרחש בשנות התשעים, כאשר מחצית מיוזמות הורים קיבלו תחילה את תמיכת הרשות ומשרד החינוך. יחד עם זאת, העובדה כי 39 מתוך 46 בתי הספר שהוקמו ביוזמת הורים בשני העשורים האחרונים הוקמו ללא תמיכת המדינה, לא מנעה מרובם לזכות בסופו של דבר ברישיון. 13 בתי ספר בלבד, מתוכם 12 שהוקמו בשנתיים האחרונות, פועלים עדיין ללא רישיון.

לוח 3- בתי ספר מוכרים ורשמיים שהוקמו על ידי עמותות הורים- דרכי קבלת רישיון:

מספר בתי ספר	רישיון מועדת וינשטיין כמוסד רשמי <sup>36</sup>	אישור ממשרד החינוך כמוסד רשמי <sup>37</sup>	ועדת ערר ובית המשפט	האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי	סך הכול
4	6	15	7	32	

<sup>36</sup> החל משנת 2003 מופקדת ועדת וינשטיין על מתן רישיון לבתי ספר שהוקמו ביוזמת הורים ומעוניינים להפוך לרשמיים.  
<sup>37</sup> בתי ספר שקיבלו רישיון כמוסדות מוכרים ורשמיים לפני 2003 פנו ישירות למשרד החינוך לאחר תמיכת הרשות המקומית.

כפי שמראה לוח 3, בתי הספר שזכו לרישיון ממשרד החינוך עשו זאת באמצעות מספר דרכים. פרק 6 יפרט את הועדות השונות שהוסמכו על ידי משרד החינוך כדי לקיים משא ומתן עם ההורים, ואת המנגנונים שנוצרו במטרה להתמודד עימם, אך כדי לעמוד על אופייה של התופעה ושל מאפייניה המוסדיים חשוב לציין כי רק מחצית מכלל בתי הספר שהוקמו על ידי עמותות הורים וזכו לרישיון עשו זאת באמצעות המנגנונים המקובלים של משרד החינוך. בתי הספר שביקשו להפוך למוסדות רשמיים לאחר תמיכה של הרשות המקומית אושרו עד 2003 ידי מנכ"ל משרד החינוך עצמו, ומ-2003 על ידי הועדה לבתי ספר ייחודיים ועל-אזורים שהוסמכה לנושא. בתי ספר שביקשו להפוך למוכרים פנו בעבר, כמו גם היום, לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך. בתי ספר שנדחו על ידי גופים אלו פנו לוועדת ערר- גוף שיפוטי המהווה סעד לבעלויות פרטיות המבקשות להקים בתי ספר, והיא שהעניקה להם רישיון, תוך הפיכת החלטתו של משרד החינוך. כפי שמדגים לוח 3, כמעט מחצית מבתי הספר שזכו לרישיון- 15 מתוך 33- השיגו אותו באמצעות החלטה של ועדת הערר. נתונים אלו מעידים מעט על היחס המשתנה והמפוצל בין מספר מנגנונים שמעניק משרד החינוך ליוזמות ההורים, ועל היותה של ועדת הערר שחקן חשוב המשפיע על תוצאות המאבק בין הצדדים. סוגיות אלו יומחשו בפרק הבא אשר יספר את סיפורם של שני בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים, והן יעמדו במוקד הדיון שאערוך בפרקים הבאים בעבודה.

#### לוח 4- בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים לפי מדד חברתי-כלכלי של היישוב<sup>38</sup>

מדד סוצי- אקונומי	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
מספר בתי ספר	0	0	1	1	4	8	11	16	5	0

סוגיה חשובה נוספת שראוי לעמוד עליה כדי לאפיין את התופעה היא הרמה החברתית-כלכלית של היישובים בהם הוקמו בתי הספר. כפי שמדגים לוח 4, בחינה של סוגיה זו מלמדת כי מלבד שני בתי ספר שהוקמו ביישובים ברמה סוציו אקונומית נמוכה ( דירוג 3 ו-4), כל בתי הספר הוקמו ביישובים ברמה סוציו אקונומית בינונית ( דירוג 5,6,7) - 23 במספר, וביישובים ברמה סוציו אקונומית בינונית גבוהה וגבוהה ( דירוג 8,9) - 21 במספר. בהישען על נתונים אלו, וכך על איפיון התופעה בעבודתם של

<sup>38</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2006. איפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

הוס (2009), ומרון ( עתיד להתפרסם), ניתן לקבוע כי הקמת בתי ספר ביוזמה פרטית היא דפוס פעולה המאפיין את מעמד הביניים בישראל<sup>39</sup>.

מבט על אתרי האינטרנט של בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים, על מחקרים שנערכו על בתי ספר ייחודיים ועל אזורים ( הוס, 2009; אלמוג-ברקת וענבר, 2010) ועל שני בתי הספר שבוחנת עבודה זו, מראה כי מאפייניהם המוסדיים של בתי הספר ודפוסי פעולתם מסמנים סוגים שונים של הפרטה. אלו ביניהם שהופכים למוכרים שייכים לעמותות הורים ולא למדינה, כולם מספקים שעות לימוד ופעילויות העשרה הממומנות על ידי הורים, בנוסף לשעות שמממן משרד החינוך, מרביתם גובים שכר לימוד מעבר למותר בחינוך הרשמי, ממיינים תלמידים בכניסה לכותליהם, ופועלים כבתי ספר של בחירה. היבט נוסף של הפרטה נוגע לכך שבתי הספר מוקמים וזוכים לרישיון לאחר משא ומתן בין קבוצות ההורים לבין משרד החינוך והרשויות המקומיות. דפוס פעולה זה של עמותות ההורים אינו כפוף לנתיבי הפעולה המוגבלים שמשרטטת עבורם המדינה, ולמרות זאת הוא מצליח לגרום לה להכיר בבתי הספר ולתקצב אותם.

ב"ניצחונך" של עמותות ההורים על המדינה, טמון אפוא מימד ההפרטה המשמעותי ביותר בתופעה שלפנינו: הפרטה של קבלת ההחלטות אודות תחום שליטה מרכזי של המדינה בחינוך היסודי: הקמת בתי ספר ועיצוב אופיים. בכך משפיעות עמותות ההורים על מדיניות החינוך ומשנות הסדרים מוסדיים ופרקטיקות חברתיות בתהליך של הפרטה מלמטה.

## **פרק 5- עמותות ההורים מול משרד החינוך: שני מקרי מבחן**

מכלל בתי הספר העונים להגדרה של בתי ספר שהוקמו על ידי עמותות הורים, בחרתי לבחון מקרוב את תהליך ההקמה וההתמסדות של שני בתי ספר- "הדמוקרטי הוד השרון" בהוד השרון ו"מקום לגדול" ברמת השרון. פרק זה מביא את סיפורם של בתי הספר מנקודת מבטן של שלוש קבוצות: זו של מקימי בתי הספר, הכוללת הורים ומנהלים, זו של מנהלות מחלקת החינוך בהוד השרון וברמת השרון וזו של בעלי תפקידים במשרד החינוך. נקודות מבטם של שחקנים אלו יוצגו תוך התייחסות לנושאים העומדים בלב המחלוקת בין עמותות ההורים לרשויות השלטון. בהוד השרון נסבה המחלוקת על מספר שאלות: האם עמותת ההורים עומדת במבחנים שמעמיד בפניה החוק, מהי עמדת הרשות המקומית כלפי בית הספר, ובשלב מאוחר יותר- עם הפיכתו למוסד מוכר- האם יש לו

<sup>39</sup> בדומה לעבודה של הוס (2009), גם הנתונים שנאספו לצורך מחקר זה מצביעים על הרמה הסוציו-אקונומית של היישוב בו הוקם בית הספר ולא של קבוצת ההורים.

לגיטימציה למיין תלמידים ולגבות שכר לימוד גבוה, פרקטיקות אותן אכנה כאן "שוברות שוויון".  
ב"מקום לגדול" נסבה המחלוקת בין הצדדים על פרקטיקות אלו, על זכות הבחירה בחינוך ועל אופיו  
וחשיבותו של החינוך הציבורי. נקודות הדימיון והשוני בין שני המקרים ישמשו אותי בכדי לבחון  
את התמורות שחלו בדינמיקת היחסים בין משרד החינוך לעמותות ההורים לאורך השנים.

### 5.1- סיפורו של בית הספר "הדמוקרטי הוד השרון"

באוגוסט 1999 החלה להתארגן קבוצה של הורים תושבי הוד השרון והסביבה במטרה למצוא פתרון  
לחוסר שביעות רצונם ממערכת החינוך המקומית. ביוני 2000 הם הקימו את "העמותה לבית ספר  
דמוקרטי השרון", ובאפריל 2001, לאחר שנת הכשרה שעברו על ידי המכון לחינוך דמוקרטי, הגישה  
העמותה בקשה לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בבקשה לפתוח בית ספר דמוקרטי  
בהוד השרון ולהכיר בו כמוסד מוכר. באוגוסט באותה שנה איתרה העמותה מבנה לבית הספר,  
בחרה מנהלת ואנשי צוות, קיימה חוגי בית ברחבי העיר במטרה לגייס תלמידים, וכתבה את חוקת  
בית הספר, בהסתמך על המקובל בבתי ספר דמוקרטיים שפעלו אז במערכת החינוך.

חודש לפני תחילת שנת הלימודים תשס"א קיבלה העמותה תשובת שלילית ממשרד החינוך,  
בטענה כי על פי הנחיות מנכ"לית המשרד הוחלט שלא לאשר פתיחה של בתי ספר ייחודיים עד  
להגשת הדו"ח של הועדה המיוחדת שהוקמה לבדיקת הנושא ודיון בהמלצותיה. למרות התנגדות  
המשרד, ב-1.9.2001 נפתח בית הספר "הדמוקרטי הוד השרון" בבית פרטי ששכרה העמותה בהוד  
השרון כשהוא מונה ארבעים ושניים תלמידים. במקביל הגישה העמותה ערעור על החלטת המשרד.  
הדיון בערר נדחה לאור בקשת משרד החינוך לדחותו לאחר פרסום דו"ח הועדה שדנה בנושא,  
ובמהלך שנת הלימודים סירב המשרד לבקשתה השנייה של העמותה להכיר בבית הספר.

בספטמבר 2002 נפתחה שנת הלימודים השנייה בבית הספר, כשמיקומו הועתק לכפר הנוער  
"מוסינזון" בעיר. חצי שנה מאוחר יותר, פורסם הדו"ח בנושא בתי ספר ייחודיים והוקמה הועדה  
לבתי ספר ייחודיים על אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת" ( "ועדת וינשטיין"). הועדה פועלת עד היום  
כמנגנון לבחינת בקשות של בתי ספר להפוך לרשמיים, ייחודיים ועל-אזוריים. ביוני 2003 הוסר הערר  
שהגישה העמותה, וזאת לאור הודעתו של משרד החינוך שלא ינקוט באמצעי אכיפה נגד העמותה על  
אף שפתחה בית ספר ללא רישיון. במאי 2003 הגישה העמותה בקשה לוועדת וינשטיין, במטרה לקבל  
מעמד של בית ספר רשמי, ייחודי-על אזורי. משלא ניתנת לה תשובה, הגישה העמותה בקשה נוספת,  
שלישית במספר, לקבלת רישיון כמוסד מוכר. הבקשה כללה הפעם מכתב תמיכה בבית הספר מצד  
מנהלת מחוז מרכז במשרד החינוך, וכן מכתב מראש עיריית הוד השרון, בו הוא מביע תמיכה

עקרונית בבית הספר. באוגוסט 2003 דחה משרד החינוך בפעם השלישית את בקשת העמותה לקבל רישיון, על בסיס מספר טענות: אי הפרדה בין גן הילדים ובית הספר, מספר תלמידים נמוך, העדר דו"ח בטיחות לבניין שבכפר הנוער מוסינזון והעדר חוזה שכירות תקף למבנה.

למרות זאת, ב-1.9.2003 פתח בית הספר את שנת הלימודים השלישית, עדיין ללא אישור ממשרד החינוך, כשהוא מונה תשעים תלמידים. בדצמבר 2003 התקיים דיון בועדת הערר בעניין בית הספר. ועדת הערר קיבלה את מרבית הטענות של ההורים. ראשית, על סמך ההחלטה שלא לנקוט בהליכים כנגד ההורים על כך שלא קיימו את חוק חינוך חובה של ילדיהם, טענה הועדה כי "הייתה הסכמה שבשתיקה" בין ההורים לרשות. שנית, בהסתמך על פסיקות קודמות שדנו בהתנגשות בין המדינה להורים, טענה הועדה כי במקרה הנידון אין לראות בהקמת בית הספר ללא רישיון סיבה מספקת לסגירתו. שלישית, הועדה טענה כי הדו"ח שפורסם בנושא מתייחס בחיוב להקמת בתי ספר על ידי הורים והציע דרכים למסדם, ולכן הוא משקף שינוי בגישת משרד החינוך כלפי בתי ספר שמעמדם טרם הוסדר, שינוי שצריך לבוא לידי ביטוי גם בהחלטה האם להעניק רישיון ל"דמוקרטי הוד השרון". יחד עם זאת, הועדה דחתה את בקשת ההורים מאחר ולא הגישו כנדרש בקשה למבנה לבית הספר ולא הציגה חוזה שכירות.

בשל העובדה שועדת הערר קיבלה את מרבית הטיעונים של עמותת ההורים, כאשר מצאה מבנה חדש לבית הספר - מתחם גבעת הוד בחורשה בהוד השרון - הוסרו החסמים העומדים בפני בית הספר, ובשנת 2004 החליט משרד החינוך להעניק לו רישיון כמוסד מוכר. במעמד זה פעל בית הספר עד לשנת 2007. בדצמבר 2006 פנתה עמותת ההורים לועדת וינשטיין, בבקשה להכיר בבית הספר כמוסד רשמי, ייחודי על-אזורי. בפנייתם הביעו ההורים רצון להשתייך למערכת הממלכתית כדי לאפשר לבית הספר לפתוח את שעריו באופן שווה לכלל התלמידים. לבקשה צירפה העמותה את האני מאמין של בית הספר, שאלוני קבלה הניתנים להורים ולילדים, פירוט על תשלומים הנגבים מהם, ומכתב תמיכה בבית הספר מצד ראש העיר. בעקבות זאת, אישרה ועדת וינשטיין את הפיכתו של בית הספר למוסד רשמי, ובכך הוא השלים שני שלבים של התמסדות - כמוסד מוכר ולאחר מכן כרשמי. כך פועל בית הספר עד לימים אלו, ובשנת הלימודים תשע"ב למדו בו 300 תלמידים.

כיצד, אם כן, ניתן להבין את השתלשלות העניינים - החל מהחודשים שלפני הקמת בית ספר, דרך סירובו של המשרד להעניק לו רישיון ועד להפיכתו למוסד מוכר ומאוחר יותר למוסד רשמי? מהן נקודות המחלוקת שעמדו בסיס היחסים בין השחקנים השונים, וכיצד יש להבין את פעולתם ותפקידם בתהליך ההתמסדות המורכב שעבר בית הספר?

**נקודת מחלוקת ראשונה: נהלים פרוצדורליים**

"הדמוקרטי הוד השרון" היה מבתי הספר הראשונים שהוקמו על ידי עמותת הורים ללא תמיכת הרשות ורישיון ממשרד החינוך. בשלב הראשון של הקמת בית הספר, כך סיפרו דליה וחיה, אימהות שהיו מעורבות בתהליך הקמת בית הספר, וליאת, המנהלת הראשונה שלו, ההורים גיששו באפלה בניסיון להבין מה נדרש לבית ספר שמבקש להשיג רישיון כמוסד מוכר. "הגשנו בקשה לאגף מוכר שאינו רשמי", מספרת דליה, " זה מסלול שבזמנו היה מסלול רק של חרדים. בעצם- הדמוקרטים פרצו פנימה...אנחנו היינו ממש בתהליך הפריצה ועוד לא ידעו איך לאכול אותנו. אני זוכרת שנסעתי לירושלים להביא את המסמכים...מלא מלא חרדים מסתובבים ואני שם איתם"<sup>40</sup>.

אותו גישוש באפלה עולה גם מתיאורה של דליה את ניסיונה של העמותה להשיג מבנה לבית הספר: "יש בהוד השרון בית ספר מוסינזון שזו פנימייה של עליית הנוער. אמריקאים באים לשם כל שנה. באינתיפאדה האמריקאים הפסיקו לבוא אז היו בניינים פנויים. שכרנו בניין קומותיים ועוד איזה מבנה בתוך בית ספר מוסינזון. זה פשוט אבסורד שאי אפשר לעלות על הדעת..בית ספר לא חוקי יושב בתוך מתחם של המנהל לחינוך התיישבותי של משרד החינוך. הילדים שלנו נכנסו לבית הספר דרך השער של מוסינזון, דרך השומר של בית ספר..ואז, לא רצו שניכנס בשער הראשי אז באנו מסביב, כל מיני שטויות מהסוג הזה"<sup>41</sup>. שני התיאורים של דליה ממחישים היטב את החדשנות של דפוס הפעולה בו נקטה עמותת ההורים, ומולה את הבלבול שנוצר במסדרונות משרד החינוך.

לצד פעולה באמצעות ניסוי וטעייה, נעזרו ההורים בניסיון של קבוצות הורים קודמות שהקימו בתי ספר, ביניהן זו שהקימה את "בית הספר הדמוקרטי בלב השרון" שהיה הראשון לקבל רישיון עקב פסיקת ועדת ערר. "עשינו כל מה שהם עשו, העתקנו", מספרת חיה, " קיבלנו מהם את כל התיקים ואני ישבתי ולמדתי אותם. הועד המנהל של העמותה התייחס לזה ממש כמו שיעורי בית"<sup>42</sup>. דליה ממשיכה נקודה זו ומספרת כי "כל הסיפור של מוכר שאינו רשמי זה הסיפור של בטיחות ועוד כמה אישורים טכניים...אני לקחתי על עצמי את השיפוץ של המבנה, ניהלתי את השיפוצים של המבנה קיץ שלם ולמדתי את כל הסיפור של בטיחות, הייתי מומחית בבטיחות..בעצם זה כמעט כל מה שהם דורשים ממך..זה ואישור מבנה ועוד כמה דברים.. זה היה משהו אבסורדי לחלוטין". ואכן, כפי שמספרת דליה, עיקר המחלוקת בין משרד החינוך לעמותת ההורים נסבה על עמידתה של העמותה באותם מבחנים טכניים שהעמיד החוק, מה שמתארת חיה כיפרצה שקיימת בחוק, שאין שום דבר חינוכי וחברתי אלא רק דברים טכניים"<sup>43</sup>. משרד החינוך טען אמנם כי הוא

<sup>40</sup> ראיון עם דליה, 14.2.2011

<sup>41</sup> ראיון, 14.2.2011

<sup>42</sup> ראיון עם חיה, 29.11.2011

<sup>43</sup> ראיון, 14.2.2011

מסרב להעניק רישיון לבית הספר עד שיבחן לעומק את מעמדם של בתי ספר דומים, אולם אותה פירצה הפכה את העימות בין הצדדים אודות הלגיטימיות של הקמת בית הספר לויכוח פרוצדורלי.

משרד החינוך דחה את בקשת העמותה לרישיון בשל מספר טענות: התנגדותו לפתיחת בתי ספר נוספים על ידי הורים עד לפרסום דו"ח בנושא, מספר תלמידים נמוך, העדר דו"ח בטיחות לבניין שבכפר הנוער והעדר חוזה שכירות. אך בעקבות הצלחתו של "הדמוקרטי לב השרון" לזכות ברישיון באמצעות עמידה בקריטריונים טכניים בלבד, התעלמה העמותה מהסיבה הראשונה ומיקדה את מאבקה בעמידה באותם קריטריונים. באופן זה, מה שנראה על פניו כויכוח מהותי אודות גבולות מעורבותם של הורים בחינוך, התבטא בסופו של דבר בניסיונו של כל צד להוכיח כי הוא מקיים את דרישות החוק המגדירות את התנאים לקבלת רישיון לבית ספר, תנאים שהם טכניים במהותם. כך, למשל, בנושא מספר התלמידים בבית הספר. מול טענת המשרד כי מספר התלמידים בכל שכבת גיל אינו מספיק לפתיחה של בית ספר, טענה העמותה כי היות וטרם התקבל האישור לפתיחת בית הספר גיוס התלמידים נעשה "מפה לאוזן" ולכן היה קושי לעמוד בסטנדרט שמציב משרד החינוך. מחלוקת זו משקפת מה שכינתה דליה- "פרדוקסים בהתנהלות המשרד":

משרד החינוך דורש מספר מסוים של תלמידים בבית הספר אך אוסר על בית ספר שטרם קיבל רישיון לפרסם את עצמו. ועדת ערר הצביעה אף היא על פרדוקס זה ודחתה את טענת המשרד.

נושא פרוצדוראלי נוסף שעמד במרכז המחלוקת בין הצדדים היה מבנה בית הספר. גם כאן, דפוס פעולה חדשני של עמותת ההורים מזה והיעדרה של דרך מסודרת להתמודד עימו מזה עזרו לעמותה להשיג את מטרתה, תוך שהיא מנצלת את העובדה כי עליה לעמוד במבחנים טכניים בלבד. בשנתו הראשונה של בית הספר הוא פעל במבנה פרטי שלא מיועד לשמש מוסד חינוך, כאשר עיריית הוד השרון ידעה על פעילותו אך נמנעה מלנקוט הליכים משפטיים נגד ההורים. בשנתו השנייה, פעל בית הספר בכפר הנוער בית מוסינזון. על אף שכפר הנוער פועל בשטחה של עיריית הוד השרון, הרשות המקומית שסירבה לתמוך ביוזמת ההורים מול משרד החינוך עזרה לעמותה להשיג את המבנה. אך העובדה כי בידי העמותה לא היה חוזה שכירות בתוקף, שימשה את האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי בכדי לפסול את בקשתה לרישיון. כאשר הבינו ההורים שעל מנת לקבל רישיון עליהם למקם את בית הספר במתחם המיועד למוסד חינוך, הם פנו לעיריית תל אביב כדי שתשכיר להם את מתחם "בית הנערה" שבבעלותה, בו פעל בעבר בית ספר לחינוך מיוחד. מאז שנחתם חוזה השכירות בין העמותה לעיריית תל אביב, פועל בית הספר במתחם זה, כאשר ההורים משלמים את הוצאות המבנה. גם כאן, כמו בנושא מספר התלמידים, אל מול אמירת המשרד כי ההורים לא עומדים בדרישות החוק, השתמשו ההורים בדרכים יצירתיות ועל סף החוקיות כדי להשיג את מבוקשם.

על אף ששאלה המבנה נפתרה, עד לשנה האחרונה התקיימה מחלוקת בין הצדדים על המימון שלו. העובדה כי חמש שנים לאחר שבית הספר קיבל רישיון כמוסד רשמי הוא טרם זכה למבנה קבע כפי שמחייב החוק, מעידה על הפער שבין ההסדרה הפורמלית של מעמד בית הספר לבין אי ההסדרה של חלוקת האחריות עליו. "אתה שואל אותי אם אנחנו בית ספר רגיל מבחינת המערכת", אומרת רונית, המנהלת הנוכחית של בית הספר, " מספיק להסתכל על זה שאנחנו בית הספר הרשמי היחיד שיש שלא מקבל מבנה מהרשות המקומית וממשרד החינוך... זה אבסורד" <sup>44</sup>. אי ההסדרה של נושא זה מעיד על המתח שבין המעמד המשפטי של בית הספר כמוסד רשמי, לבין המחלוקת שעדיין מתקיימת לגביו, כמו גם את הנורמות הרופפות שמאפיינות את מערכת היחסים בין עמותת ההורים למשרד החינוך, הן בתקופת התמסדותו של בית הספר והן כעשור לאחר מכן.

#### **נקודת מחלוקת שנייה: המאבק על עמדת הרשות המקומית**

נושא שני שעמד במוקד המחלוקת בין משרד החינוך לעמותת ההורים הוא עמדת הרשות המקומית כלפי בית הספר. על פי חוק הפיקוח על בתי הספר נדרשת הרשות המקומית להביע את עמדתה לגבי מתן רישיון לפתיחת בית ספר מוכר בתחומה <sup>45</sup>. בניגוד למקרה של בית הספר השני שאבחן בעבודה, בו הרשות גילתה עקביות בהתנגדותה תוך שהיא מסרבת לקיים כל קשר עם עמותת ההורים, במקרה שלפנינו, האמביוולנטיות של הרשות, שנעה בין התנגדות מוצהרת לבית הספר לבין תמיכה שקטה בו, העניקה להורים יתרון בדרכם לקבל רישיון. לכן, במקרה שלפנינו לא התקיים קונפליקט ממשי בין הרשות המקומית להורים אלא שיתוף פעולה סמוי בהתחלה וגלוי בהמשך.

התנהלות אמביוולנטית זו, אשר הגבירה את יכולתם של ההורים לזהות פרצות במערכת ולנצל אותן כדי לזכות במעמד, מהווה מושא לביקורת נוקבת מצד יפה עזרא, המנהלת הנוכחית של מחלקת החינוך בהוד השרון, שנכנסה לתפקידה לאחר שבית הספר קיבל רישיון: " גם העירייה הייתה אשמה. או שהיא הייתה צריכה להתנגד בכל תוקף לכך שבית הספר יקבל מעמד ממלכתי, ויש לה אופציה כזו כי אין לה מבנה לתת, או להגיד- אני אבנה את בית הספר. אבל הכול היה בכאוס" <sup>46</sup>. רק בשנים האחרונות הוסדר הנושא, כאשר עיריית הוד השרון לקחת על עצמה את מימון המבנה בתנאי שכר הלימוד שמשלמים ההורים יקטן. הויכוח הפרוצדוראלי אודות מספר התלמידים והמבנה ממחיש שהיחסים בין עמותת ההורים לרשויות השלטון התנהלו ללא כללי

<sup>44</sup> ראיון עם רונית, 12.5.2011

<sup>45</sup> חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, סעיף 5

<sup>46</sup> ראיון עם יפה עזרא, 18.12.2011

משחק מוגדרים, כאשר ההורים מנצלים חקיקה מיושנת כדי להשיג את האישורים הנדרשים ולייתר את טענות משרד החינוך. כדי לעשות זאת, השתמשו ההורים בשיתוף פעולה מצד הרשות.

בתחילת דרכו של בית ספר, כפי שמספרת חוה: "העירייה אמרה לא נתמוך ולא נפריע... קיבלנו מכתבים שהילדים לא מקיימים את חוק לימוד חובה אבל נרמז לנו שאנחנו לא צריכים להתרגש.. שהרשות לא הולכת לקדם את בית הספר מול המשרד כי המשרד סירב בתוקף, אבל ממש לא להפריע"<sup>47</sup>. בהמשך, כאשר נידונה בוועדת הערר בקשת הרישיון כמוסד מוכר, לא הוצגה בפני הוועדה חוות דעת מסודרת של הרשות, ולכן ניסתה הוועדה לחלץ את עמדתה מתוך שלל תכתובות בין הצדדים ותוך בחינת הפער בין הצהרות ומעשים. הוועדה הצביעה על כך שהעירייה עזרה לעמותה לחתום על חוזה שכירות במתחם בכפר מוסינזון, וכי היא מממנת את המאבטחים בבית הספר. כשנשאלה ראש מחלקת החינוך מדוע לא אכפה חובת נוכחות של תלמידים בבתי ספר מוכרים היא השיבה כי "רואים שהורים הם אחראיים. הייתה הסכמה שבשתיקה גם מבחינת מנהלת המחוז שלא להגיש תביעות משפטיות כנגד ההורים"<sup>48</sup>. בחירתה של הרשות שלא לנקוט צד במאבק בין משרד החינוך להורים תרמה בפועל לניסיונם של האחרונים להשיג רישיון לבית הספר.

לאחר שקיבל בית הספר רישיון כמוסד מוכר עברה עמותת ההורים לשלב הבא- ניסיון לקבל רישיון כמוסד רשמי, באמצעות פנייה לוועדת וינשטיין יחד עם הרשות המקומית. בכדי לקבל את תמיכתה הפורמלית של הרשות, שילבו אפוא ההורים בין ניסיון להשיג לגיטימציה לבית הספר בעיר לבין הפעלת לחץ פוליטי על ראש הרשות. עמותת ההורים, לפי דבריהן של חוה ודליה, יצרו מסורת של חגיגות שבועות קהילתיות ויזמו פרויקט משותף עם ילדי העיר טייבה הסמוכה. בנוסף, הם הזמינו את ראש העיר לחוג בית ורמזו לו שההורים הם קהל בוחרים חשוב ביישוב.

על אף שהשיגו את מטרתם, ובעזרת תמיכת הרשות הפך "הדמוקרטי הוד השרון" למוסד רשמי, היחסים בין העמותה לרשות לא הוסדרו עד לימים אלו, חמש שנים לאחר שקיבל בית הספר רישיון כמוסד מוכר. כמו בנושא המבנה, גם בהתייחסותה לנושא הרישום מבהירה יפה עזרא, המנהלת הנוכחית של מחלקת החינוך, את הכאוס בהתנהלות בית הספר מול הרשות: "כשאני נכנסתי לתפקיד נחרדתי לראות שנהלי הרישום שלהם הם זוועתיים ולא עוברים דרך הרשות... ממש הפקרות, ללא שום קשר לשיקולים ממלכתיים וזה למרות שבית הספר כבר היה ממלכתי... רק עכשיו הרישום נעשה במשותף ואז יש כאן עיקרון ממלכתי שמוחל עליהם"<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> ראיון, 29.11.2011

<sup>48</sup> ערר 6/2003. עמותת בית הספר הדמוקרטי השרון.

<sup>49</sup> ראיון, 18.12.2011

אי ההסדרה המתמשכת של חלוקת האחריות בין המדינה, הרשות ועמותת ההורים על מימון המבנה ל"דמוקרטי הוד השרון" ורישום תלמידים אליו, מדגימה היטב כי על אף שמבחינה פורמלית פועל בית הספר כמוסד רשמי לכל דבר ועניין, בפועל הוא זוכה לעצמאות רבה. עצמאות זו לא נגזרת רק מהגדרתו כמוסד ייחודי על-אזורי, אלא גם מהעדרם של יחסים ברורים בינו לבין רשויות השלטון, כמו גם מהקונפליקט שעדיין מתקיים בין הצדדים. אם בתחילת דרכו של בית הספר, כאשר תופעת הקמתם של בתי ספר על ידי הורים הייתה עוד בחיתוליה, היה ניתן לראות באי ההסדרה תוצאה של מבוכה מצד המדינה נוכח דפוס פעולה חדש מצד ההורים, נראה כי ההתמשכות של אי ההסדרה לאורך השנים מעידה על כישלונה של המדינה לקבוע את דפוס יחסיה עם בתי ספר המוקמים ביוזמת עמותות הורים. סוגיה זו עולה גם מנקודת המחלוקת השלישית בין השחקנים.

### **נקודת מחלוקת שלישית: פרקטיקות שוברות שוויון**

הביקורת הציבורית הרווחת כלפי בתי ספר המוקמים על ידי עמותות הורים נסובה על אופיים האלטיסטי והסלקטיבי, שבא לידי ביטוי בגביית תשלומי הורים ומיון תלמידים. פרקטיקות אלו יכוננו בעבודה "פרקטיקות שוברות שוויון", היות והן מטמיעות במערכת החינוך הסדרים של הפרטה ומארגנות אותה על פי קווים של מעמד והון תרבותי. לעומת סיפורו של "מקום לגדול", אשר פרקטיקות שוברות השוויון המאפיינות את פעולתו עומדות במרכז ההתנגדות אליו, במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון" לא מדובר על נושא שעמד במוקד המחלוקת בין הצדדים. הטענות נגד אופיו המתבדל של בית הספר החלו לשחק תפקיד משמעותי רק עם כניסתה לתפקיד של מנהלת מחלקת חינוך חדשה, כאשר בית הספר כבר הפך למוסד רשמי. תהליך הקבלה לבית הספר כולל מילוי שאלון להורים ולילדים, התחייבות לתשלום וועדת קבלה. על אף תהליך ההתמסדות שעבר, גובה התשלומים לבית הספר לא השתנה במהלך השנים, והוא מורכב מ- 350 ש"ח דמי רישום חד פעמיים, ומ- 12,000 ש"ח לשנה, שהם 1200 ש"ח לחודש, עבור שכר לימוד. שני נושאים אלו- מיון תלמידים ושכר לימוד גבוה, עומדים בלב הביקורת הציבורית על בתי ספר ייחודים ועל אזוריים, ועליהם נסובה הביקורת הנוכחית של הרשות המקומית כלפי בית הספר.

כך, יפה עזרא, מנהלת מחלקת החינוך בהוד השרון, מביעה התנגדות נחרצת לפרקטיקות שוברות השוויון תוך האשמת משרד החינוך בעצימת עיניים מולן, ובכך שהוא אינו אוכף את האיסור על תשלומי הורים ומיון תלמידים בחינוך הרשמי: "אם יש איסור גורף על תשלומי הורים גבוהים בבתי ספר ממלכתיים, למה המשרד לא אוכף את זה בדמוקרטיים למיניהם? למה בתי ספר

ממשיכים לגבות סכומים כאלו? <sup>50</sup>. בשל פרקטיקות אלו הנהוגות בבית הספר, עזרא מתקשה לראות בו בית ספר ממלכתי, וזאת למרות מעמדו: "מצד אחד, אני אומרת לעצמי שער טובה לתושבים שלה זה עיר שמספקת להם מגוון. מצד שני, קשה לי שנוצרות מסננות שמסננות ילדים וגובות תשלומי עתק... לכן אני נורא משתדלת להסתכל עליהם כבית ספר רגיל, אבל זה נורא קשה לי כי הם לא מתנהגים כמו בית ספר רגיל" <sup>51</sup>. כך, על אף שבמהלך ארבע השנים האחרונות פועל בית הספר כמוסד רשמי, שכר הלימוד והמיונים הנהוגים בו גורמים לרשות המקומית לראות בו כמוסד ש"מתנהג כפרטי", כדבריה של עזרא, המרחיב את אי השוויון בחינוך. אולם, גם כאן מתקיימת הסכמה שבשתיקה בין משרד החינוך, הרשות וההורים. כפי שבשנים בהן פעל בית הספר ללא רישיון משרד החינוך לא הוציא לו צו סגירה והרשות המקומית לא מימשה את האזהרה ששלחה להורים, גם כאן רשויות השלטון לא אוכפות את זכותן להגביל תשלומי הורים ולמנוע מיונים. כך, מתקיים פער בין ההתנגדות המוצהרת לדפוסי הפעולה של בית הספר לבין המדיניות הממשית הננקטת מולו. לעומת עמדתה של מנהלת מחלקת החינוך ברשות המקומית, ההורים ומנהלות בית הספר רואים בפרקטיקות שוברות השוויון כורח המציאות, ומצהירים על שאיפתם לצמצמן באופן משמעותי. שילובם בבית הספר של ילדים בעלי צרכים מיוחדים מהווה טיעון מרכזי שטוענת עמותת ההורים אל מול ההאשמות בבדלנות המופנות כלפיה. דרך נוספת של העמותה להתמודד עם הטענות הרווחות המופנות כלפי בית הספר היא באמצעות הטענה שהעמותה מחלקת מלגות למשפחות מעוטות יכולת וכי לומדת בו אוכלוסייה הטרואגית. כך, בתיק שנשלח לוועדת וינשטיין מפורט הרכב התלמידים בבית הספר תוך פריסתו על פני קווים סוציו-אקונומיים ואתניים.

את העובדה שתשלומי ההורים לבית הספר נותרו בעינם חרף שינוי במעמדו המשפטי וקבלת תקצוב גבוה יותר ממשרד החינוך ומהרשות מסבירה רונית, מנהלת בית הספר, באופן הבא: "נגיד שבית הספר צריך 500 שעות, אז כשזה מוכר המשרד נותן 100 וכשזה רשמי הוא נותן 200, עדיין 300 אנחנו צריכים לממן... אבל יש פה אני מאמין שמחייב תשלומים פרטיים בנוסף למה שנותן משרד החינוך. כלומר - כל האקסטרוות שאנחנו נותנים פה שהוא מעבר לסטנדרט של משרד החינוך חייבות להיות ממומנות על ידי ההורים" <sup>52</sup>. כך למעשה טוענת רונית כי ייחודיותו הפדגוגית של בית הספר, הדוגלת במתן יחס אישי ובמגוון תוכני רב יותר, מחייבת תשלומי הורים גבוהים.

על אף שקיימת מחלוקת בין מנהלת מחלקת החינוך ברשות לבין עמותת ההורים אודות הלגיטימיות של אותן פרקטיקות שוברות שוויון, ההסבר שמספקים שני הצדדים דומה: פרקטיקות

<sup>50</sup> ראיון, 18.12.2011

<sup>51</sup> ראיון, 18.12.2011

<sup>52</sup> ראיון, 12.5.2011

אלו הן כמעט אינהרנטיות לרצונם של הורים ליצור בתי ספר ייחודיים החורגים מהתפריט הבסיסי של בתי ספר רשמיים "רגילים". לכן גם מפנים שני הצדדים ביקורת למשרד החינוך- הרשות המקומית על כך שהוא אינו מתרגם את התנגדותו המוצהרת לפרקטיקות שוברות השוויון לאכיפה ממשית, וההורים על כך שהוא מכיר בזכותם להפעיל בית ספר בהתאם לתפישת עולמם, ואינו מבטא הכרה זו במימון גבוה יותר שיוכל לגרום להפחתה של תשלומי ההורים.

אולם, פרקטיקות המעמיקות את מגמות ההפרטה במערכת החינוך בתוך בתי ספר רשמיים, אינה סוגיה הזוכה להתייחסות מצד משרד החינוך. כך, לדוגמא, גנית וינשטיין, יו"ר הועדה לבתי ספר ייחודיים על-אזוריים אשר באמצעותה זכה "הדמוקרטי הוד השרון" לרישיון כמוסד רשמי, טענה כי בעיה זו נפתרה עם הקמת הועדה בראשותה ב-2003: "מאז אנחנו עושים סדר בבלאגן... כל בית ספר שנכנסנו וטיפלנו בו עובד יפה בדיוק כמו בתי ספר ציבוריים אחרים, זה אחד מהתנאים שהוא צריך לעמוד בהם. לא להפר את היסודות של החינוך הציבורי בישראל"<sup>53</sup>. על טענתה של מנהלת מחלקת החינוך בהוד השרון כי בתי ספר אינם מקיימים את נהלי המשרד השיבה וינשטיין: "שכל אחד יבדוק במחוזו, ברשות שלו, שיבדוק אצלו את המצב ויכניס את זה למשטר זזה ייגמר"<sup>54</sup>, ובכך הטילה את האחריות בחזרה על הרשויות המקומיות. כך, בדומה למחלוקת בין משרד החינוך לעמותת ההורים על מספר התלמידים בכיתה ועל המבנה, ולניסיונו של כל צד לפרש באופן שונה את עמדת הרשות המקומית, גם המחלוקת אודות קיומן של פרקטיקות שוברות שוויון בתוך בית ספר רשמי מעידה על הנורמות הרופפות המסדירות את היחסים בין השחקנים עקב דפוס הפעולה החדשני בו נוקטים ההורים והבלבול שנוצר במסדורנות משרד החינוך עקב כך.

התמקדות הקונפליקט בין משרד החינוך לעמותת ההורים בפרשנות למבחנים הטכניים שמעמיד החוק בפני מבקשי רישיון, ולא בשאלה החברתית שעומדת על הפרק, ההסכמה שבשתיקה מכיוונה של הרשות, והעובדה כי גם לאחר שקיבל רישיון כמוסד רשמי ממשיך בית הספר להתנהל באופן דומה לאיך שפעל טרם זכה לרישיון, ממחישים את הקושי של משרד החינוך לפעול מול "הדמוקרטי הוד השרון", וכמוהו כלפי יתר בתי הספר ביוזמת עמותות הורים שהוקמו בתקופה זו. קושי זה מעיד על הצלחתה של עמותת ההורים לנצל את הפרצות הקיימות בחוק, כמו גם את הגירעון החקיקתי המאפיין את מורשת מדיניות החינוך בישראל, כדי להפוך את "הדמוקרטי הוד השרון" ממוסד שפועל ללא רישיון ולמרות התנגדות מצד משרד החינוך, למוסד מוכר ולבסוף לרשמי.

<sup>53</sup> ראיון עם גנית וינשטיין, 24.11.2011  
<sup>54</sup> ראיון, 24.11.2011

## 5.2 - סיפורו של בית הספר "מקום לגדול"

בחודש מרץ 2009 הגישה עמותת "שדות", אשר הוקמה על ידי הורים תושבי רמת-השרון והאזור, בקשה למשרד החינוך להקים בית ספר בשם "מקום לגדול" ולרשום אותו כמוסד מוכר. בבקשתה ציינה העמותה כי בית הספר עתיד לפעול במתחם הכפר הירוק שבשטחה המוניציפלי של רמת השרון בו פועלים בנוסף: בית הספר האנתרופוסופי "אורים", שהוקם בשנת 1999 ופועל כמוסד מוכר, בית הספר "דרך הילד", שהוקם בשנת 2009 ונכון לסוף שנת 2011 פועל ללא רישיון, ובית ספר על-יסודי וותיק המונה אלף וחמש מאות תלמידים ופועל כמוסד על-אזורי. העמותה ביקשה כי "מקום לגדול" יהיה בית ספר צומח, כך שבכל שנה תתווסף שכבת גיל נוספת בהתאם להרשמה.

בתגובה למכתב ששלחה העמותה לרשות המקומית, בו היא ביקשה להביע תמיכה בבית הספר, טענה מנהלת מחלקת החינוך ברשות, מיכל מנקס, כי אם יינתן לבית הספר רישיון כמוסד מוכר הוא יקלוט תלמידים מחוץ לאזור הרישום ובכך יפגע במוסדות הרשמיים בעיר, ולפיכך היא מתנגדת לפתיחתו. ביולי 2009, השיב משרד החינוך לבקשת העמותה בסירוב להעניק לבית הספר רישיון לשנת הלימודים תש"ע. בסירובו נסמך המשרד על נימוקים פרוצדורליים, שבבסיסם אי עמידה של העמותה בדרישות שמעמיד החוק והתנגדות מצד הרשות המקומית.

חרף התנגדות משרד החינוך, ב- 1.9.2009 נפתח בית הספר במתחם הכפר הירוק כשהוא מונה ארבעה עשר תלמידים. כמה חודשים לאחר מכן הוא קיבל צו סגירה ממשרד החינוך, וסירוב לבקשת רישיון נוספת שהגיש. משרד החינוך דחה את בקשת העמותה משתי סיבות: אי קבלת רישיון תברואה ממשרד הבריאות, והתנגדות מצד הרשות המקומית בשל פגיעה במוסדות הרשמיים בעיר. במכתב ששלחה למשרד החינוך מנהלת מחלקת החינוך ברמת השרון, היא טענה כי תשלומי ההורים לבית הספר גבוהים מהתשלומים שמאשר המשרד, דבר הפוגע בעיקרון השוויון; בנוסף לכך טענה, כי בשל חוק המחייב רשויות מקומיות לתקצב מוסדות מוכרים בשטחן, מתן רישיון לבית הספר ייצור מצב בו כספי הארנונה של תושבי העיר יממנו משפחות להן מוענקת אפשרות הבחירה, שרובן אינן תושבות העיר, וכן יגרום לפגיעה תקציבית במוסדות הרשמיים בעיר<sup>55</sup>. גם כאן, קיבל משרד החינוך את עמדת הרשות ובמכתב הסירוב ששלח לעמותת הורים הציג אותה כעמדתו.

בעקבות זאת, הגישה העמותה ערר. בדומה לבית הספר "הדמוקרטי הוד השרון", גם במקרה הנוכחי שיחקה ועדת הערר תפקיד חשוב בהסדרת המחלוקת בין השחקנים. בדיונה במקרה פסקה הועדה כי החלטת המשרד שלא להעניק רישיון לבית הספר, בטענה שהוא פוגע במוסדות

<sup>55</sup> ערר 13/2010: עמותת שדות נגד משרד החינוך מיום 16.12.2010

הרשמיים ברמת השרון, אינה לגיטימית, שכן אם טענה זו היתה בגדר מדיניות ממשלתית היה צריך להחיל אותה על כלל המוסדות המוכרים שנפתחים בישראל- רובם חרדים. בחירתה של המדינה, כך טענה הועדה, שלא לתקן את החקיקה באופן שתהיה תואמת את עמדתה המוצהרת, שומטת את הקרקע מתחת לטיעוניה. בכך פסקה הועדה נגד זכותו של המשרד להתנגד ליוזמות ההורים, על סמך טיעונים אשר אינם מעוגנים בחקיקה. עם זאת, כיוון שבזמן הגשת הרישיון בית הספר לא עמד בתנאים הטכניים הקבועים בחוק, קבעה הועדה כי אין להעניק לו רישיון כמוסד מוכר. בכך, ובדומה למקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", הועדה הורתה לצדדים להתמקד בסוגיות פרוצדורליות.

באותם חודשים בהם דנה ועדת הערר במקרה, קיבל בית הספר רישיונות בריאות, בטיחות ומבנה, שלא ניתנו לו בעבר. בעקבות זאת, באפריל 2010, הגישה העמותה בקשה נוספת לרישוי "מקום לגדול" כמוסד מוכר, וב-1.9.2010 פתח בית הספר את שנת הלימודים תשע"ב עם ארבעים וחמישה תלמידים. בקשת העמותה זכתה להתייחסות המשרד רק שנה לאחר מכן, באפריל 2011, עקב התערבות בית המשפט. הפעם, התבססה המדינה בסירובה להעניק רישיון לבית הספר על התנגדותן של חמש רשויות מקומיות סמוכות, שטענו כי הוא עלול לגזול מהן תלמידים ובכך לפגוע בחינוך הרשמי אצלן. כתגובה לסירובו של המשרד ועקב קבלת הרישיונות הנדרשים, הגישה העמותה ערר נוסף ביוני 2011, ובו בקשה להעניק לבית הספר רישיון לשנת תשע"א וכן לשנת תשע"ב.

הן טענותיו הפרוצדורליות של משרד החינוך בשנת תש"ע, לפיהן העמותה לא קיבלה רישיונות בריאות ומבנה, והן טענותיו העקרוניות, לפיהן בית הספר פוגע בחינוך הרשמי, נטענו על ידו בפני ועדת הערר ובבתי המשפט, אשר דנו מספר פעמים בבקשת העמותה לביטול צו הסגירה שהוציא משרד החינוך לבית הספר. כיוון שלאחר הוצאת הצו קיבלה העמותה את האישורים הנדרשים, טענה העמותה כי הסיבות שהובילו לצו סגירה אינן תקפות עוד, עמדה שאכן התקבלה על ידי בית המשפט. בחודש יולי 2011, נחתם הסכם פשרה לסיום הליך הערר בין העמותה לבין משרד החינוך. על-פי ההסכם, בית הספר יקבל רישיון כמוסד מוכר, בכפוף למספר תנאים: רישום התלמידים יהיה באישור הרשות המקומית ממנה הגיע התלמיד; הרשות תוכל לסרב לקליטת תלמידים במידה וזו עלולה להביא לסגירת כיתה בבית ספר רשמי; ותשלומי ההורים יהיו בהתאם למה שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך<sup>56</sup>. בכך הגיעו לקיצן שלוש שנות משא ומתן בין הצדדים.

<sup>56</sup> ערר 21/2011 עמותת שדות נגד משרד החינוך - בקשה משותפת ומוסכמת לקבלת החלטה

כיצד ניתן להבין, אם כן, את השתלשלות העניינים- החל מהחודשים שלפני הקמת בית ספר, דרך סירובו של משרד החינוך להעניק לו רישיון ועד לחתימת הסכם הפשרה? מהן נקודות המחלוקת העומדות בבסיס היחסים בין השחקנים, וכיצד יש להבין את פעולתם?

### **נקודת מחלוקת ראשונה: זכות ההורים לבחור בית ספר לילדיהם**

נושא הבחירה בחינוך עומד בליבה של המחלוקת בין ההורים לבין משרד החינוך והרשות המקומית. כפי שעולה ממסמכי העמותה, אמונה בזכותם של הורים לבחור בית ספר לילדיהם והתנגדות למדיניות משרד החינוך המגבילה זכות זו, מהווה הצדקה עיקרית בעבור ההורים להקמת בית ספר באופן עצמאי וללא אישור ממשרד החינוך. אמונה בזכות הבחירה, כך עלה מדברי ההורים בראיונות וביום הפתוח בו ביקרתי, התגבשה אצלם כתוצאה מביקורת על מערכת החינוך הציבורית ועל שליטתה הריכוזית של המדינה. לעומת זאת, בעלי תפקידים ברשות המקומית ובמשרד החינוך הביעו התנגדות לבחירה שממומשת ללא הסכמת המשרד, ותמיכה בזכותה של המדינה לכפות את מדיניותה הריכוזית על ההורים. המחלוקת בין עמדות אלו מייצגת עימות בין מורשת מדיניות החינוך בישראל המטילה, כזכור, על המדינה ועל הרשות המקומית, ולא על ההורים, את האחריות על השמת התלמידים בבתי הספר, לבין רעיונות של בחירה ותחרות המערערים על מורשת זו, ואשר על בסיסם מבקשים ההורים ליצור הסדרים חדשים בשטח.

*"הייתי אומרת שהסיבה להקמת בית ספר קשורה לחוסר שביעות רצון מהמערכת ואמונה, ממש אגידה, של זכות ההורים לבחירה בחינוך"<sup>57</sup>, סיפרה אלה, מנהלת בית הספר, המלווה את עמותת ההורים מתחילת הדרך. בעבור ליאת, יו"ר הוועד המנהל של בית הספר, זכות הבחירה בחינוך היא זכות יסוד אותה מפר משרד החינוך: "מערכת החינוך היא לא שוויונית כלפי, היא לא מאפשרת לי לבחור אלטרנטיבה שמתאימה לילדים שלי. אם כבר יש כאלו, הן לא מספקות את הביקוש... מבחינתי זו פגיעה בזכות שלי"<sup>58</sup>, היא מסבירה. בדבריהן של אלה וליאת ניכרת התנגדות לרעיון הרואה במדינה את האחראית להשמת התלמידים בבתי הספר על-פי עקרונות קולקטיביים, ולעומת זאת נשמעת תמיכה בבחירה כזכות הורית טבעית שעל המדינה אסור להפקיע.*

הצורך בבחירה, על-פי ההורים, נובע גם משינויים כלכליים ותרבותיים רחבים המתחוללים במדינה, כפי שמסבירה ליאת: "סביבת החיים שלנו השתנתה ואנחנו נתונים היום יותר לבחירה. אנחנו מורשים היום יותר לבחור וגם במערכת החינוך. לא צריך להפוך אותה לכביש אגרה, אבל

---

<sup>57</sup> ראיון עם אלה, 15.2.2011.  
<sup>58</sup> ראיון עם ליאת, 15.3.2011.

צריך לאפשר לבחור<sup>59</sup>. מתוך אותו ניסיון להתאים את מערכת החינוך לרעיונות המשקפים את "רוח הזמן", טוענת ליאת כי "אם נותנים את האפשרות לבתי ספר להתחרות ולהורים לבחור, בית ספר שהנהלה שלו תהיה גרועה, שהמורים שלו יהיו גרועים, שהיחס שלו כלפי חוץ יהיה גרוע, צריך להתרוקן"<sup>60</sup>. בין אם מדובר על תמיכה בבחירה תוך מודעות להשלכותיה השליליות, על ראייתה כזכות טבעית בה אסור למדינה לפגוע, או על תמיכה בה כחלק מניסיון להתאים את מערכת החינוך ל"רוח הזמן", הרצון לממש בחירה בחינוך עומד במוקד פעולתם של ההורים. רצון זה יוצר התנגשות עם מדיניות החינוך הרשמית ועם המורשת הריכוזית עליה היא נשענת.

תמיכה מובהקת במורשת זו מגיעה מכיוונה של מיכל מנקס - מנהלת מחלקת החינוך בעיריית רמת השרון: "יהיה ואני אפתח את הרישום", טוענת מנקס, "אגרום לתהליכים אנטי חברתיים... זה מצב שיכול להוביל לבתי ספר אליטיסטיים יותר, לא כי הצוות או התכנית היא שונה אלא משום הברירה הטבעית של ההורים... אתה לא יכול לעשות תחרות במקום שתנאי הפתיחה לא שווים. זאת לא בחירה. אתה יכול לתת בחירה במקום של שיוויון או במקום שאתה משתפך"<sup>61</sup>. עמדתה של מנקס באה לידי ביטוי גם בדבריו של אבי קמינסקי, מנהל מחלקת החינוך בראש העין ויו"ר איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות. קמינסקי התייחס ל"מקום לגדולי ולמוסדות אחרים שנפתחו ללא רישיון בכפר-הירוק: "הכפר הירוק זו שערוריה... לוקח שטחים של מדינת ישראל, משכיר את זה ומקבל כסף עבור זה, ואז בית הספר התיכון שיש שם, שממין תלמידים וגובה סכומי עתק, מקבל כסף מהמדינה כי הוא מוסד רשמי ושולח אוטובוסים לאריאל כדי להביא משם תלמידים... הוא עובר על החוק ונותנים לו לגיטימציה לסגור בית ספר ציבורי. עכשיו זה קרה באורנית. סגירת ביתה. גנבו שני תלמידים וסגרו ביתה באורנית. עכשיו 39 תלמידים משלמים מחיר על 2 תלמידים בגלל שמישהו שמתנהג בעבריינות"<sup>62</sup>.

דבריהם של מנקס וקמינסקי ממחישים היטב את התנגדות הרשויות ל"מקום לגדולי" על בסיס פגיעתו בחינוך הרשמי. לצד טיעון זה, הביעו המנהלים חשש מהכאוס שעלול להיווצר במערכת העירונית עקב הרחבת הבחירה. "נאמר שיש עכשיו בית ספר לטבע", מסבירה מיכל מנקס, "והמקום הפיזי שלו יכול להכיל X תלמידים ויש בחירה. שברתי פה כמה מוסכמות... ברגע שפתחתי אזורי רישום אני מרעה את תנאי הבחירה למי שגר רחוק, ובוודאי שלמי שלא הצליח להכניס את ילדו. אני

<sup>59</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>60</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>61</sup> ראיון עם מיכל מנקס, 24.5.2011

<sup>62</sup> ראיון עם אבי קמינסקי, 12.7.2011

מראש יוצרת פה אי שוויון"<sup>63</sup>. ההתנגדות שהביעה מנקס להחלת עקרונות בחירה ותחרות, ובכך להקמת בית ספר שיישם אותם, נובעת, כפי שניתן לראות, לא רק מהפגיעה שלהם בעיקרון השוויון ומהצורך לשמור על החינוך הרשמי, אלא גם מחשש מהכאוס שעלול להיווצר במערכת העירונית. משרד החינוך, כפי שראינו, אימץ לחלוטין את עמדת הרשות בהתנגדותו ל"מקום לגדול", זאת למרות קביעה של ועדת ערר כי שמירה על המוסדות הרשמיים אינה מהווה נימוק לגיטימי בהחלטה שלא לעניק רישיון לבית הספר. התנגדות רמת השרון לבית הספר באה לידי ביטוי בהתאגדותה עם רשויות נוספות: ראש-העין, הרצליה, אלפי-מנשה, אריאל ואורנית, במטרה למנוע מעבר תלמידים ל"מקום לגדול" ולמוסדות נוספים בכפר הירוק הפועלים ללא רישיון, גובים שכר לימוד גבוה ופוגעים לדבריהן בחינוך הרשמי<sup>64</sup>. בהתייחס לבתי ספר אלו טענה דלית שטאובר, אז מנהלת מחוז תל-אביב וכיום מנכ"לית משרד-החינוך, כי "המסגרות הללו פוגעות בחינוך הרשמי-ציבורי ואין להם מקום", ואילו משרד החינוך מסר כי "עם פתיחת שנת הלימודים, ימפה המשרד את המסגרות שלא קיבלו רישיון ויפעל באופן מיידי להוצת צווי סגירה", הבטחה שלא התממשה<sup>65</sup>. אולם, לצד ההתנגדות להרחבת הבחירה דרך בתי ספר המוקמים ביוזמת עמותות הורים, בתקופת התמסדותו של "מקום לגדול" הורחבו אפשרויות הבחירה על ידי משרד החינוך עצמו, כפי שעולה מדבריו של יהודה פינסקי, מנהל האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי: "משרד החינוך מגדיל את הבחירה אבל באופן מדוד והדרגתי, בהתאם לשיקולים מערכתיים"<sup>66</sup>. המשרד, כך עולה מהראיון עם פינסקי, מתנגד לשינוי מדיניות הרישום ולהרחבת הבחירה "מלמטה", אך תומך בהרחבת הבחירה "מלמעלה", כחלק ממדיניות. עמדה זו מייצגה למעשה מדיניות של שני קולות, הנוצרת כתוצאה מכך שעיקרון הבחירה בין בתי ספר נמצא מזה שני עשורים בלב ההצעות לרפורמה במערכת החינוך, כאשר בו בזמן המדינה מתנגדת ליישומו על ידי הורים. העובדה כי בשעה שמשרד החינוך נאבק ב"מקום לגדול" הוא גיבש תכנית להרחבת הבחירה, ממחישה טענה זו ומצביעה על הפער בין הצהרות משרד החינוך לבין מדיניותו הממשית, פער בו אעסוק בהרחבה בהמשך העבודה.

#### נקודת מחלוקת שנייה: דמותו של החינוך הציבורי

נקודת מחלוקת נוספת בין עמותת ההורים לבין משרד החינוך היא אופיה של מערכת החינוך הציבורית. זו מצטיירת בדברי ההורים כשמרנית, קופאת על שמריה ומתנגדת לכל שינוי. עמדה זו

<sup>63</sup> ראיון, 24.5.2011.

<sup>64</sup> חיימוב, גילי ולוין, יריב. 2010. המסגרות הפרטיות בכפר הירוק פוגעות בחינוך הרישמי, Ynet. 16.09.2010.

<sup>65</sup> שם

<sup>66</sup> ראיון עם יהודה פינסקי, 24.11.2011.

משמשת אותם כדי להצדיק את הקמת "מקום לגדול" בדרך שהיא על-סף החוקיות. כך, בעוד בית הספר שם במרכז את הילד, המערכת "לא מתייחסת לצרכים של הילדים, הרבה יותר לצרכים של המערכת, והיא מאוד מסואבת, נוקשה וארכאית"<sup>67</sup>, כפי שטוענת אלה, מנהלת בית הספר; ובעוד ש"מקום לגדול" עסוק ב"חיפוש אחר מצב שילדים צריכים להיות מאושרים"<sup>68</sup>, כפי שאומרת תמר, אם בבית הספר, "משרד החינוך", טוענת ליאת, יו"ר הוועד המנהל של עמותת ההורים, "מבלבל בין מטרות חינוכיות לבין הסדרים, ובמקום שההסדרים ישרתו מטרות חינוכיות קורה ההיפך"<sup>69</sup>.

הביקורת שהביעו ההורים על מערכת החינוך הציבורית, נשענה אף על חוויותיהם הקודמות עם בתי ספר ציבוריים, והיא שימשה אותם כדי להצדיק את בחירתם באלטרנטיבה בדמות "מקום לגדול". כך למשל, סיפרה תמר על חוויותיה מהביקור בבית הספר השכונתי הסמוך לביתה: "פגישה אחת הספיקה לנו... מעבר לצפיפות בכיתות, התרשמתי מהמנהלת שבמקרה הטוב היא תהיה פקידה טובה.. במשך כל הפגישה לא נאמרה שם מילה אחת על חינוך. שום התייחסות לילד ומה קורה לו שם. זו הייתה מין שיחה ניהולית-ארגונית שאומרת יש לנו מנגנוני שליטה שבאמצעתם אנחנו נדאג לזה שילדים ייצאו בחיים בסוף היום"<sup>70</sup>. לפי ההורים, אם כן, מערכת החינוך שמה במרכז שיקולים מערכתיים שאינם משרתים את טובת הילד, ולעומת זאת "מקום לגדול", המשוחרר ממרבית המגבלות שמטילה המדינה על בתי הספר, מעניק חינוך המציב את הילד במרכז.

האתגר שמציבה עמותת ההורים למערכת החינוך הציבורית מתחייב ממצבה הקשה של מערכת החינוך. "הבחירה שלי", מספרת ליאת, "הוא לא מתוך הרצון לנהל בית ספר או להקים בית ספר אלא מתוך החשיבה שצריך אלטרנטיבה בשביל להוות איזושהי חממה חיובית שמשרד החינוך יסתכל עליה ויתפתח לכיוון שלה. אם לא יהיה את הסמן שאומר: יש את הביקוש לזה, יש צורך, בעצם המערכת תנסה לעשות עוד מאותו דבר. ומהבחינה הזאת יש תפקיד חשוב לקבוצות ההורים שמייצרות את הצורך הזה"<sup>71</sup>, היא טוענת. בדומה לליאת, גם תמר סבורה שיוזמות ההורים יכולות לשפר בעתיד את המערכת הציבורית: "אם מערכת החינוך תתן לבית הספר רישיון ותאפשר לו לפעול אז אולי יש פוטנציאל שחלק מהדברים שאנחנו מאמינים בהם יעברו הלאה"<sup>72</sup>.

מדבריהן של ליאת ותמר ניתן ללמוד על החשיבות שמייחסת עמותת ההורים להפיכתו של "מקום לגדול" לחלק ממערכת החינוך. לצד הביקורת על המערכת, הדגישו ההורים את התרומה של מעשיהם לדמותה העתידית, ובכך את השפעתו החיובית של בית הספר לא רק על תלמידיו אלא גם

<sup>67</sup> ראיון, 15.2.2011

<sup>68</sup> ראיון, 29.3.2011

<sup>69</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>70</sup> ראיון, 29.3.2011

<sup>71</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>72</sup> ראיון, 29.3.2011

על החברה כולה. באופן פרדוקסלי, דווקא בדברי הביקורת של ההורים ניתן להיווכח בהשפעתה של מורשת מדיניות החינוך על דפוסי פעולתם. מורשת זו, המגולמת בהצהרותיו של משרד החינוך והרשויות המקומיות אל מול בית הספר, מציבה במרכז ערכים חברתיים-קולקטיביים ורואה במדינה את האחראית הבלעדית על החינוך היסודי, הצליחה להטמיע את חשיבות השייכות למערכת גם בקרב קבוצות הורים המבקשות ליצור לה אלטרנטיבה. למרות ההתנגדות לאופיו השמרני והריכוזי של החינוך הציבורי וניסיונם של ההורים לצייר את "מקום לגדול" כהיפוך שלו, משתמשים ההורים במערכת הצדקה המבקשת דווקא לטשטש את היותו של בית הספר מוסד פרטי שאינו זוכה להכרה מהמדינה, ולהדגיש את תרומתו האפשרית למערכת הציבורית.

דימוי המערכת הציבורית כבירוקרטית וקופאת על שמריה, בא לידי ביטוי לא רק בעמדת ההורים כלפי החינוך הציבורי, אלא גם בביקורת שלהם על התנהלות משרד החינוך והרשות המקומית מול עמותת ההורים. בעוד המשא ומתן בין המשרד לבין ההורים נתפס על-ידי המדינה כמחלוקת עקרונית אודות היחסים שבין החינוך הרשמי לבין המוכר וסביב יכולתה של המדינה להתוות מדיניות, ההורים רואים בו סחבת בירוקרטית מיותרת שסופה ידוע. מנקודת מבטם של ההורים, אי מתן רישיון תברואתי לבית הספר, אחת הסיבות להתנגדות המשרד, מדגים היטב את אותה סחבת: "אחרי שקיבלנו דחייה בגלל בריאות ותברואה", מספרת תמר בטון סרקאסטי, המדגיש את האבסורד בהתנהלות המשרד, "זרקנו בהיסטריה את כל המגבות הישנות ועברנו למגבות נייר... ואז המפקחת העבירה את המידע לפקיד ההוא, וההוא לפקידה ההיא"<sup>73</sup>.

גם את הגנתו של משרד החינוך על החינוך הציבורי מסבירים ההורים באמצעות הטענה כי המשרד נצמד לדפוס שליטה ריכוזי שאינו משרת כל היגיון חינוכי. המשרד, מספרת ליאת, "ניסה לנקוט מולנו בטיעונים אידיאולוגיים, אבל הרגשתי שזה לא ממש יושב חזק. הרגשתי שהתפישה הייתה - לא יזעזעו לי את הממלכה"<sup>74</sup>. בדומה לניתוח זה, טוענת אלה, מנהלת בית הספר, כי הסכמתו של משרד החינוך להעניק רישיון לבית הספר לא מתבססת על תמורות שחלו בהתנהלות שלו, אלא על שיקול טקטי: "עמדנו כבר מזמן בכל המבחנים שמשרד החינוך דורש... מה השתנה? הבנו שמשרד החינוך הולך לעשות את המלחמות שלו נגד החינוך הפרטי במקומות אחרים שמאיימים על אזור גדול יותר, כמו חברותא"<sup>75</sup> למשל, ושבת הספר שלנו קטן מכדי להקדיש לו כ"כ הרבה תשומת לב"<sup>76</sup>. משרד החינוך, כך עולה מדברי ההורים והמנהלת, מתנגד לבית הספר לא

<sup>73</sup> ראיון, 29.3.2011

<sup>74</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>75</sup> בית הספר "חברותא" נפתח בשנת הלימודים תש"ע וזכה לביקורות נוקבות הן בשיח הציבורי והן ממשרד החינוך בשל שכר הלימוד הגבוה בו (שלושים וחמישה אלף שקלים לשנה).

<sup>76</sup> ראיון, 15.2.2011

בשל שיקולים מהותיים של התנגדות לבחירה, אלא בשל פחד מאבדן השליטה שלו ובשל היצמדות נטולת פשר חינוכי למורשת מדיניות החינוך ולהסדרה הבירוקרטית והריכוזיים.

תפישה זו עומדת בניגוד לדבריהם של בעלי תפקידים ברשות המקומית ובמשרד החינוך, אשר הדגישו את הצורך לשמור על החינוך הציבורי אל מול יוזמות ההורים המאיימות עליו. כך למשל, מיכל מנקס, מנהלת אגף החינוך ברמת השרון, הביעה תמיכה בחינוך הציבורי יחד עם ביקורת על כישלוננו של משרד החינוך לשמור עליו: "היו לי שיחות רבות עם בכירים במשרד, ואמרתי תראו, אני כעיר עשירה יכולה להוביל את ראש העיר שלי לבחירות הבאות עם 100 אחוז, כשאני אבוא ואגיד - מה שאתם רוצים אני פותחת. נקבל רישיון, לא נקבל רישיון, אנחנו נפתח בית ספר פרטי ונממן אותו... אבל אם בא ראש עיר ואגף החינוך מטעמו ואומר למדינת ישראל אני מאמין בממלכה, בחינוך הציבורי, אבל אני לא יכול לעבוד לבד, זה לא יכול להיות שאני מאמינה בכם ואתם לא מאמינים בעצמכם"<sup>77</sup>. עמדה דומה, החושפת את הפער בין הצהרותיו של המשרד בעד החינוך הציבורי לבין מעשיו, מובאת בדבריו של אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות: "משרד החינוך מצד אחד אומר אין תשלומי הורים בחינוך הציבורי, אין מיון, צריך לקבל אישור מהרשויות המקומיות כדי להקים בית ספר, ובאותה נשימה הוא מאפשר שיפתחו בתי ספר ללא אישורים, גביית הורים ומיון... ויד ימין לא יודעת מיד שמאל..."<sup>78</sup>.

עמדתם של מנקס וקמינסקי כלפי המתחולל בכפר הירוק והביקורת שלהם על אוזלת ידו של משרד החינוך, ממקמת את עיריית רמת השרון ואת איגוד מנהלי מחלקות החינוך בעמדה המתנגדת להקמת "מקום לגדול", עקב חשש לחינוך הציבורי. במובן זה, הקול שעולה מהם הוא קולה של מורשת מדיניות החינוך בישראל. משרד החינוך מדבר אף הוא בקול זה, כפי שניתן לראות בהתנגדותו ל"מקום לגדול" ובהתבטאויות של השר בעד החינוך הציבורי<sup>79</sup>. אולם, גם בויכוח זה בין הצדדים, כמו במחלוקת סביב הבחירה, נראה כי הצהרותיו של משרד החינוך אינן מתיישבות עם מדיניותו הכוללת. כפי שמשרד החינוך מקדם בחירת הורים שעה שהוא מתנגד להרחבתה על ידי ההורים עצמם, המשרד, בין אם ישירות ובין אם לאחר פסיקה של ועדת ערר, מעניק לבתי ספר מוכרים רישיון, בה בעת שהוא מביע התנגדות לקיומם. כך קיבל "מקום לגדול" רישיון כמוסד מוכר לאחר שנתיים במהלך טען המשרד שמשמעות הרישיון היא פגיעה בנושה בחינוך הרשמי.

<sup>77</sup> ראיון, 24.5.2011

<sup>78</sup> ראיון, 12.7.2011

<sup>79</sup> כך, למשל, שר החינוך, גדעון סער טען כי: "חינוך פרטי הוא שם קוד להורים חזקים מבחינה סוציו-אקונומית, ששולפים את הילדים שלהם מהמערכת הציבורית ומאצנים את הפערים הכלכליים והחברתיים". הלפרין, נטע. 2011. כאן לומדים בעושר: מערכת החינוך של העשירון העליון. עכבר העיר, 7.01.2011.

## נקודת מחלוקת שלישית: פרקטיקות שוברות שוויון

נקודת מחלוקת שלישית העומדת בלב הקונפליקט בין השחקנים היא ההשלכות החברתיות של "מקום לגדול", ובאופן ספציפי- יחסם כלפי פרקטיקות שוברות שוויון המאפיינות אותו. פרקטיקות אלו כוללות תשלומי הורים גבוהים: 2160 ש"ח לחודש בשנת תשע"א, 1900 בשנת תשע"ב (לאחר שקיבל רישיון כמוסד מוכר), 700 ש"ח לחודש תשלום עבור צהרון, 3000 ש"ח דמי הקמה והצטרפות לעמותה; מיון המתבצע בכניסה לשעריו, באמצעות שיחה עם גננת או מורה לשעבר של הילד, ושיחה עם המשפחה, לעתים עם הילד ולעתים בלעדיו.

בדומה לסיפורו של "הדמוקרטי הוד השרון", את הסיבה לגובה התשלומים בבית הספר תולים ההורים בסירובו של משרד החינוך להעניק לו רישיון, ובכך למנוע ממנו תקצוב ציבורי, וכן במשאבים הרבים הנדרשים כדי להפעיל בית ספר דמוקרטי. על טענת המשרד, כי רק הורים בעלי אמצעים יכולים לשלם שכר לימוד גבוה, משיבים ההורים באמצעות כמה טיעונים: "אתה יכול לבדוק את ההורים, ממעמד בינוני, לא מאוד מבוססים, עושים את סדרי העדיפויות שלהם, לא נוסעים לחו"ל, נוסעים באוטו אחד פשוט מאוד כי חשוב להם החינוך של הילד שלהם"<sup>80</sup>, טוענת אלה, מנהלת בית-הספר. ואילו ליאת, יו"ר הוועד המנהל, תולה את המאפיינים הפרטיים של בית הספר בשינויים רחבים יותר המתרחשים בחברה הישראלית, וטוענת כי: "במקום שבו מדינת-ישראל מחכירה את הכבישים והופכת אותם לכבישי אגרה ובעצם מאפשרת לאנשים שיכולים יותר, להגיע יותר מהר לעבודה ולהרוויח יותר כסף, אני לא בטוחה שהמקומות שאנחנו מדברים בהם על שוויון ומעלים את זה על כל-כך הרבה פסים ורגשות הוא המקום הנכון"<sup>81</sup>. בכך היא ממחישה את הסתירה בין מורשת המדיניות המגבילה תשלומי הורים ומקשה על הקמת בתי ספר מוכרים, לבין רוחות גלובליות ומקומיות המנשבות בעורפה וקוראת עליה תיגר.

למרות כפירתם של ההורים בטענה שהם משתייכים למעמד הגבוה בחברה, הם הביעו רצון להנמיך את החסמים הכלכליים העומדים בפני משפחות המעוניינות להירשם לבית הספר. "בסופו של דבר", מסבירה ליאת, "כאשר נקבל את ההכרה והתקצוב ממשרד החינוך נוכל להקים אלטרנטיבה שתהיה עם מחסומים כלכליים הרבה יותר קטנים, אם בכלל, בתוך המערכת"<sup>82</sup>. אולם לאחר שבת הספר זכה לרישיון ולתקצוב ממשרד החינוך, נראה כי לא פשוט להגשים מטרה זו, אשר חזרה מספר פעמים בראיונות וביום ההורים. בראיון שקיימתי עימה לאחר שבת הספר זכה לרישיון והכרה, הסבירה אלה, מנהלת "מקום לגדול", כיצד ישפיע הרישיון על שכר הלימוד: "

<sup>80</sup> ראיון, 15.2.2011

<sup>81</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>82</sup> ראיון, 15.3.2011

התקציב של משרד החינוך יהיה בין 300-350 ש"ח לילד, וזה יוריד את שכר הלימוד באותו שיעור. אבל צריך להבין שעדיין שמונים אחוז מהתקצוב יילך למשכורת המורים כי הפרופורציות שלנו כאן זה חונך על שלושה עשר תלמידים, ולא כמו שמשרד החינוך מורה על ארבעים תלמידים. זה אומר שבשביל המשכורות והשעות לא מספיק ה-300 ש"ח לילד שמשרד החינוך נותן, אנחנו צריכים הרבה יותר מזה בשביל לקיים בית ספר עם כיתות קטנות, יחס אישי, שעות"<sup>83</sup>. בדברים אלו ניתן לראות כי תשלומי ההורים הגבוהים ב"מקום לגדול", בדומה ל"דמוקרטי הוד השרון", לא רק מפצים על אי תמיכתה של המדינה, שכן מטרתם היא לממש את רצונם של ההורים בכיתות קטנות ובשעות נוספות על אלו שמתקצבת המדינה, כך שקיומם נדרש גם כאשר בית הספר הופך למוכר או לרשמי. טיעון רווח שמוצג על-ידי משרד החינוך כנגד "מקום לגדול" בפרט וכנגד בתי ספר "פרטיים" בכלל, הוא שהם תורמים להיבדלות של קבוצות חזקות באוכלוסייה. בכך מהווה התחרות בין בתי ספר, אותה מרחיב "מקום לגדול", פרקטיקה "שוברת שוויון" נוספת. לפי משרד החינוך והרשות המקומית, בית הספר מגדיל את אי השוויון החברתי והקמתו נובעת מרצון להתבדל מהחינוך הציבורי וליצור במערכת איים של חינוך אליטיסטי. מיכל מנקס, מנהלת מחלקת החינוך בעיריית רמת השרון ממחישה עמדה זו: "אני יושבת מול הורים.. וזה יותר מאחד, יותר משניים, הם מנסחים את זה במלים יפות, והם אומרים בבירור- אין שם אלימות ולא תהיה, הילדים שם הם כמו הבן שלי"<sup>84</sup>. קביעתה של מנקס, לפיה אמונתם של ההורים בפדגוגיה ייחודית ובזכות הבחירה מהווה טיעון סרק שמטרתו להסוות את רצונם בהיבדלות מעמדתית, מאפיינת גם את עמדתם של בעלי תפקידים נוספים ברשויות ובמשרד החינוך כלפי בתי ספר דומים. אל מול טענה זו, הדגישו ההורים את העובדה כי בית ספר מכיל תלמידים לקויי למידה שלמערכת אין כלים להתמודד עימם: "יש ילדות עם סייעות ויש ילדים גאונים ויש ילדים לקויי למידה ויש ילדים שקשה להם ויש ילדים שהם מגבעתיים, מהרצליה, היה מיפו, ממקומות שונים לחלוטין"<sup>85</sup>, מסבירה ליאת. אל מול האשמת בית הספר בהיבדלות טוענת תמר: "אנחנו לא כמו הבעה של החינוך החרדי. שם זה מבוסס על הפרדה. אנחנו לא פועלים בצורה כזאת כי אנחנו כן הולכים לחוגים בשכונה, ואנחנו תומכים בחיים בקהילה, ואנחנו מעורבים בה. אנחנו לא במפורש רוצים לעשות עולם משלנו"<sup>86</sup>. בכך מבקשים ההורים ב"מקום לגדול", בדומה להורים ב"דמוקרטי הוד-השרון", להתנער מהדימוי האליטיסטי שדבק בבתי הספר.

<sup>83</sup> ראיון שני עם אלה, 25.7.2012

<sup>84</sup> ראיון, 24.5.2011

<sup>85</sup> ראיון, 15.3.2011

<sup>86</sup> ראיון, 29.3.2011

על אף שבאופן מוצהר מתנגד משרד החינוך לאותן פרקטיקות שוברות שוויון, עמדה שבאה לידי ביטוי בעמדתו בועדת הערר אל מול ההורים ובמכתביו לעמותה, הוא מתקשה ליישם מדיניות זו. קושי זה מהווה מושא לביקורת מצד רשויות מקומיות: "בא המשרד", מספרת מיכל מנקס, מנהלת מחלקת החינוך ברמת השרון, "ירוצה עכשיו לאפשר 10 שעות תל"ן שבועיות. מה זה אומר? הפרטה! מי ישלם? ההורים? אז מה עשיתי בתור ממלכה? אפשרתי לך להוציא כסף. זה הצחיק אותי. ומה שמרגיז נורא זה שאם תגיד את המילה 'בית ספר חברותא' במסדרונות המשרד, תאמין לי מלחמת עולם. אבל מה בין בית- ספר חברותא לבית- ספר שנפתח בכפר הירוק?"<sup>87</sup>. גם אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, הדגיש את חוסר הלגיטימיות של אותן פרקטיקות שוברות שוויון שיוצרים בתי הספר החדשים, ובתוכם "מקום לגדול", ועמד על אותו פער בין הצהרות למדיניות: "המדיניות המוצהרת של מדינת ישראל זה לא לחינוך פרטי, רק שחלק ממנהלי מחלקות החינוך מיישמים את המדיניות הזאת למרות שהם עומדים מול הלחצים של ההורים אבל המדינה לא... זה הרי אבסורד"<sup>88</sup>.

הרשות המקומית, כפי שעולה מדבריהם של קמינסקי ומנקס, בדומה לדבריה של יפה עזרא במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", נמצאת בטווח שבין עמותת ההורים לבין משרד החינוך. בהיותה הישות השלטונית הניצבת בשטח מול ההורים, היא מודעת היטב לקיומן של אותן פרקטיקות שוברות שוויון בבתי הספר. לא בכדי אפוא מפנים מנהלי מחלקות החינוך את חצי הביקורת שלהם הן להורים, המקימים לדבריהם איים של היבדלות, והן למשרד החינוך שאינו אוכף את התנגדותו למיון תלמידים ולגביית תשלומי הורים. יחד עם זאת, מיקומה של הרשות המקומית לא רק מאפשר לה להביט באופן ביקורתי על פעולתם של שני הצדדים ועל המשא-ומתן המתקיים ביניהם, אלא גם חושף אותה ללחצים כבדים יותר מצד ההורים, כפי שהומחש היטב במקרה "הדמוקרטי הוד השרון", בו דיברה הרשות בשני קולות ותרמה בכך להתמסדותו של בית הספר.

מה שמעניין הוא שגם במקרה של "מקום לגדול", בו משרד חינוך והרשות המקומית טענו כי בית הספר יפגע בחינוך הרשמי, רשויות השלטון לא פעלו כדי לקדם את סגירתו ולכפות על ההורים חובת נוכחות במוסדות מוכרים. לכן, במקרה של "מקום לגדול", כמו במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", יש להביט באופן ביקורתי הן על הצהרות משרד החינוך והן על עמדת הרשות המקומית, תוך בחינת הפער בין ההתנגדות המוצהרת לבין המדיניות בשטח.

<sup>87</sup> ראיון, 24.5.2011

<sup>88</sup> ראיון, 12.7.2011

### 5.3 עמותות ההורים מול משרד החינוך - מחלוקות שונות, תוצאות זהות

בין סיפורי הקמתם והתמסדותם של בתי הספר: "הדמוקרטי הוד השרון" ו"מקום לגדול", אשר התרחשו בתקופות זמן שונות, קיימות נקודות דימיון ושוני. מנקודות אלו אני מבקש ללמוד על השינויים בדינמיקת היחסים בין משרד החינוך לבין עמותות ההורים לאורך השנים - סוגיה העומדת במרכז העבודה. ראשית, קיים דימיון בין המקרים ביחס לתוצאות המאבק הפוליטי בין השחקנים. לאחר אינספור התכתבויות, בקשות לרישיון, דיונים משפטיים וצווי בית-משפט, הצליחו עמותות ההורים בשני המקרים להגשים את רצונן ולזכות ברישיון לבתי הספר שהקימו. התנגדותו הראשונית של משרד החינוך הפכה תחילה להשלמה עם קיומם של בתי הספר, ולאחר מכן, לאור עמדתה של ועדת הערר, להסכמה להעניק להם רישיון. בהוד השרון תרמה להצלחת ההורים השניות שבעמדת הרשות, וברמת השרון השיגו ההורים את מטרתם חרף התנגדותה. כך שעל אף שעמדת הרשות המקומית הינה חלק מהשיקולים ששוקל משרד החינוך בבחינת בקשות של הורים, וועדת הערר מתייחסת אליה, התנגדות הרשות אינה מונעת מההורים להגשים את מטרתם.

שני המקרים שונים זה מזה ביחס לאופי המחלוקת בין השחקנים. בתחילת דרכו של "הדמוקרטי הוד השרון", התמקדה המחלוקת בינו לבין משרד החינוך בשאלת עמידתו של בית הספר במבחנים הפרוצדורליים הקבועים בחוק, בפרשנות של עמדת הרשות המקומית ורק מאוחר יותר, בשאלת שכר הלימוד והמיון. במקרה של "מקום לגדול", בנוסף לסוגיות יסוד אלו, התמקדה המחלוקת בשאלת הלגיטימיות של דפוסי הפעולה של בית הספר, ובאופן ספציפי יותר, בהיותו בית ספר של בחירה, הגוזל תלמידים ממוסדות אחרים באזור, ובסכנה האורבת לחינוך הציבורי כתוצאה ממתן רישיון לו. לכן, במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון" ניתן לראות במחלוקת בין הצדדים ניסיון לעצב כללי משחק בין הורים הנוקטים בדפוס פעולה חדשני לבין מדינה הבוחנת דרכים להתמודד עימו. שאלות של תשלומי הורים, תחרות והרכב התלמידים בבית הספר לא עמדו במרכז המחלוקת, אלא הקמתו של בית הספר בהתאם לדרישות הטכניות במהותן הקבועות בחוק.

לעומת זאת, ב"מקום לגדול", אשר הוקם בתום עשור בו תופעת הקמתם של בתי ספר על ידי עמותות הורים הלכה והתרחבה, פעלו שני הצדדים בהתאם לדפוסי הפעולה שהתגבשו במהלך העימותים ביניהם לאורך השנים. עמותת "שדות" שהקימה את "מקום לגדול" הלכה בעקבות עמותות אחרות וביקשה ללמוד מ"ניצחונן" על המדינה. היא קבעה את בית הספר כעובדה בשטח, השלימה עם התנגדות הרשות וביקשה להשיג רישיון דרך עמידה בקריטריונים טכניים והתעלמות מהטענות של המשרד, מתוך ידיעה שועדת הערר דחתה אותן בעבר. ואילו משרד החינוך, מתוך

כישלונותיו בעבר למנוע את התמסדותם של בתי ספר דומים, בחר לנמק את התנגדותו לבית הספר בכך שהקמת מוסדות מוכרים פוגעת במדיניותו לחיזוק החינוך הציבורי, נוכח השחיקה שחלה בו. השינויים בטיעונים שנקט משרד החינוך אל מול יוזמות ההורים לאורך השנים קיבלו ביטוי מוסדי. כפי שמראה הפרק הבא, משרד החינוך הקים את "ועדת וינשטיין" במטרה להתוות מסלול התמסדות בחינוך הרשמי עבור בתי ספר דוגמת "הדמוקרטי הוד השרון", ובשנת 2009 שינה את תקנות מוסדות מוכרים במטרה למנוע גידול במספרם. למרות זאת, כפי שמלמדים המקרים שלפנינו, תוצאות המשא-ומתן בין המדינה לבין ההורים נותרו דומות: בתי הספר זכו ברישיון והמשיכו לפעול באופן דומה בו הם פעלו קודם לכן, כלומר למיין תלמידים ולגבות שכר לימוד גבוה, וזאת באופן בלתי תלוי במעמדם המשפטי כמוסדות חסרי מעמד, מוכרים או רשמיים. כך, לצד השוני בתוכן הטיעונים, קיים דמיון רב בשני המקרים ביחס לכישלונה של המדינה להפוך את התנגדותה המוצהרת לבתי הספר למדיניות ממשית, המשקפת את האינטרס האוטונומי שלה, ומצליחה להתממש בשטח ולכפות עצמה על ההורים. ביטוי לכישלון זה, אשר עבר כחוט השני בשני הסיפורים, הוא הביקורת שמפנים מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות כלפי אוזלת ידו של משרד החינוך אל מול ההורים, ביקורת שניתן להפנות גם כלפי הרשויות עצמן. כדי להבין מדוע "מנצחות" עמותות ההורים את המדינה ומהן הסיבות לכך שהתנגדותה ליוזמות אינה מתורגמת למדיניות אפקטיבית, אבקש לבחון באופן רחב את מדיניות משרד החינוך מול ההורים. בחינה זו תוסיף נקודת מבט מאקרו-פוליטית המתמקדת בצעדי מדיניות ובחקיקה לניתוח המיקרו-פוליטי שהוצג בפרק זה, ובכך תמקם את מקרי המבחן בהקשר היסטורי, פוליטי ומוסדי.

### **פרק 6- תגובת המדינה: "הפרטה מלמטה" תחת כנפי הממלכתיות**

את יחסו של משרד החינוך כלפי יוזמות ההורים אני מציע לבחון כחלק מהתמודדותו עם סוגיית הבחירה בחינוך, הנמצאת במרכז שיח מדיניות החינוך בישראל בשני העשורים האחרונים. פרק זה בוחן את מדיניות המשרד כלפי נושא הבחירה בכלל וכלפי הקמת בתי ספר על ידי הורים בפרט, ומבקש לנתח את השינויים שחלו בה. המדיניות תיבחן על פני ציר כרונולוגי תוך אבחנה בין שלוש תקופות, המשקפות דרכים שונות באמצעותן ביקשה המדינה להסדיר את יחסיה עם קבוצות הורים ממעמד הביניים.

## 6.1- שלב א': ניסוח היחס לבחירה

מספר ועדות ממלכתיות עסקו בנושא בחירת הורים בחינוך. הראשונה בהן, ועדת קשתי, הוקמה ב-1989 עקב ביקורת ציבורית גוברת כלפי החינוך הציבורי, ולאור מאמצים הולכים וגוברים מצד הורים לרשום את ילדיהם לבתי ספר מחוץ לאזור הרישום. הועדה הדגישה כי במערכת החינוך קיימות אפשרויות בחירה סמויות וכי בתי ספר על-אזוריים, שהיא איתרה 35-40 מהם, קמים לרוב כתוצאה מיוזמות מקומיות של הורים ורשויות. בנוסף, היא המליצה להרחיב את אפשרויות הבחירה של הורים תוך שמירה על שוויון הזדמנויות, ולאשר את פעולתם של בתי הספר העל-אזוריים הקיימים (קשתי, 1991). ועדת ענבר (1994), הוקמה עקב דיון ציבורי על תכנית הבחירה שיושמה ברובע בדרום תל-אביב, בעקבות מה שתואר ככישלון האינטגרציה בין הצפון לדרום העיר. כתחליף, נפתחו אזורי הרישום לתלמידי הרובע, כך שהורשו לבחור בין חמישה בתי ספר: שניים בצפון העיר ושלושה בדרומה. הועדה קבעה כי בחירת הורים תיהפך בשנים הקרובות לעיקרון מרכזי במדיניות החינוך, אך המליצה לאפשר בחירה רק בין בתי ספר בעלי רמה חינוכית מקבילה, כשתנאי מקדים לכך הוא שיפור כלל בתי הספר. שר החינוך אימץ אמנם את המלצות הוועדה תוך מתן אפשרות לרשויות להציע תכניות בחירה בתחומן, אך לא הוקם מנגנון מיוחד ליישום ההמלצות.

ההמלצות בדו"חות קשתי וענבר יושמו במסגרת ועדה אחת: "הוועדה של בתי הספר העל-אזוריים" בראשותו של יושב ראש המזכירות הפדגוגית, אשר תפקידה היה לאשר את הקמתם של מוסדות על-אזוריים בכפוף לעקרונות האינטגרציה והשוויון. אולם, דו"חות ומחקרים שבחנו את עבודת הועדה ואת הדרכים בהן הורחבה הבחירה באותן שנים מצאו כי בתי ספר על-אזוריים נפתחו ללא אישור הועדה ולא בכפוף לעקרונות הנ"ל, וכי מרבית אפשרויות הבחירה נוצרות בשטח ללא החלטת מדיניות (קשתי, שלסקי ואלרועי, 2001; וינשטיין, 2002; אלמוג-ברקת וענבר, 2010)

עד להקמת ועדה נוספת שעסקה בבחירת הורים – "ועדת וינשטיין" שפרסמה את המלצותיה בשנת 2002- לא פורסמו דוחות נוספים בנושא. למרות ההתמקדות של משרד החינוך בנושא בחירת הורים והניסיון לקבוע תנאים ליישומה, הוא לא עסק בתופעה נוספת אשר נוצרה בשנות התשעים- הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים, הפועלים כבתי ספר של בחירה. העובדה כי למרות הדו"חות בנושא משרד החינוך לא שינה את מדיניות הרישום שלו, לצד התרחבות המוסדות העל-אזוריים בשטח וניסיונות פרטניים של הורים לעקוף את אזורי הרישום, האיצו את ההקמה של בתי ספר ביוזמת עמותות הורים. בהעדר מדיניות ברורה מצד המשרד, המגובה במנגנון לבחינת יוזמות ההורים או בשינוי מדיניות הרישום, בתי הספר החדשים הצליחו להתמסד במערכת החינוך ולהפוך למוסדות רשמיים או מוכרים, כפי שממחיש היטב המקרה של "הדמוקרטי הוד השרון".

המקרה הראשון בו העניקה ועדת ערר רישיון לבית ספר שהוקם על ידי עמותת הורים, לאחר שנתקל בסירוב מצד המשרד, הוא של בית הספר "דמוקרטי לב השרון" בשנת 2001. דפוס התמסדות עיקרי באותן שנים היה קבלת רישיון מהמדינה כמוסד רשמי בעקבות תמיכת הרשות, או כמוסד מוכר, לאחר עמידה בתנאים הקבועים בחוק ופנייה לוועדת ערר. במקרה זה, המשרד סירב להעניק לבית הספר רישיון בטענה כי הוא גובה שכר לימוד גבוה ולפיכך פוגע באינטגרציה. כמו כן, טען המשרד כי, באופן עקרוני, הוא נמנע ממתן רישיונות לבתי ספר ייחודיים עד לבחינה מעמיקה של הנושא.<sup>89</sup> בתגובה לטיעונים אלו קבעה ועדת הערר כי החוק אינו מבחין בין סוגים שונים של מוסדות מוכרים, והיות שמרבית בתי הספר המוכרים - רובם חרדים - מקבלים רישיון אף שאינם אינטגרטיביים, עמדת המשרד מהווה אפליה פסולה. הועדה גם ביקרה את המשרד על סירובו להעניק רישיון לבית ספר בשל היותו "ייחודי" - מונח שאותו טרם הגדיר - ועל שלא נימק מה מבחין בין בית הספר הנידון למוסדות אחרים. לבסוף, טענה ועדת הערר כי הועדות הציבוריות השונות שעסקו בנושא בחירה וייחודיות בחינוך מבשרות על שינוי בגישתו המסורתית של המשרד, וכי על שינוי זה לקבל ביטוי גם בהחלטותיו.

כישלונה של המדינה להתמודד עם המציאות המשתנה באמצעות גיבוש מדיניות ברורה בא לידי ביטוי בהפיכתה של ועדת הערר לשחקן מרכזי בקביעת מעמדם של בתי הספר החדשים. עמדת הועדה, לפיה התנגדות המדינה לבתי הספר אינה נשענת על החקיקה העוסקת בחינוך המוכר ובהגדרותיו, ולכן קשה להצדיקה, באה לידי ביטוי גם בדבריה של גנית וינשטיין, יו"ר הועדה לבחינת בתי ספר ייחודיים על-אזוריים ומרחבי חינוך, בראיון עימה. בהתייחסותה לפריחתם של בתי ספר ביוזמת עמותות הורים בתקופה זו העידה כי: "כל התופעה הייתה בתוך כאוס... כל החוקים התערבבו, מה מותר, מה מוסר, איפה אפשר להקים בית ספר ואיפה לא".<sup>90</sup> דברים אלו מתארים ממקור ראשון את אוזלת ידה של המדינה בהתמודדות עם ההורים, ואת אי התאמתה של מורשת מדיניות החינוך בישראל וההסדרים המשפטיים שלה למצב החדש שנוצר בשטח.

ובכל זאת, ניתן להצביע על היגיון פוליטי שהנחה באותן שנים את התמודדות המדינה עם יוזמות ההורים להרחבת אפשרויות הבחירה. בשנת 2001 קיימה ועדת החינוך של הכנסת ארבע ישיבות שדנו בהצעת החוק של ח"כ ניסים זאב (ש"ס) ואחרים, לחייב את שר החינוך לקבוע את היקף השתתפות המדינה בתקצוב מוסדות מוכרים, ובלבד שהתמיכה בהם לא תפחת מ-80%.<sup>91</sup> מטרת ההצעה הייתה להביא לקץ השחיקה התקציבית בתמיכת המדינה במוסדות החרדים, שרובם

<sup>89</sup> ערר 1/2001. העמותה לניהול ויסוד בית הספר הדמוקרטי בלב השרון נגד משרד החינוך

<sup>90</sup> ראיון, 24.11.2011

<sup>91</sup> הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים), התש"ס-2000.

שייכים לחינוך המוכר. בדיונים על הצעת החוק, כמו במקרה של "חוק נהרי" בו אדון בהרחבה בהמשך הפרק, ניתן להיווכח בתלות בין החינוך החרדי הפועל תחת החינוך המוכר לבין יוזמות של הורים חילונים המבקשות להיכלל בו, ובכך ללמוד על האופן בו הסדרים מוסדיים קיימים מאפשרים דרכי פעולה חדשות. הדיונים, שעסקו בהצעה להגדיל את התקצוב של בתי הספר החרדים, מלמדים אותנו על יחס המשרד כלפי התופעה של הקמת בתי ספר על-ידי עמותות הורים. בישיבה של ועדת החינוך של הכנסת בינואר 2001 הבהירו בכירים במשרד החינוך את ההבדל בין מוסדות רשמיים ומוכרים: " בנושאים כמו השכלת המורים, משכורתם, אישור פתיחה למוסד, קביעה לגבי גודל המוסדות, ויסות באזורי רישום... אי אפשר לפקח על המוסדות המוכרים"<sup>92</sup>, הבהיר ראש המינהל הפדגוגי. היועצת המשפטית של משרד החינוך הוסיפה: "בתי הספר המוכרים הם בתי ספר פרטיים...היום, כשמנסים ליישר קו תקציבי, חשוב לזכור שמדובר בבתי ספר שאינם בבעלות המדינה....בתי הספר הרשמיים חייבים לקלוט את כל התלמידים שבאזור הרישום של בית הספר, בעוד שבית הספר המוכר שאיננו רשמי יכול למיין כראות עיניו"<sup>93</sup>. דברים אלו מעידים על החשש של בכירי משרד החינוך מפני גידול במוסדות המוכרים העצמאיים למחצה. בדיון הבא באותה הצעת חוק, הציגה מנכ"לית משרד החינוך דאז, שלומית עמיחי, את הסכנה הנשקפת לחינוך הממלכתי ממתן תקצוב גבוה יותר לחינוך המוכר: "אני נמצאת תחת לחץ אדיר מצד קבוצות הורים המעוניינות לפתוח בתי ספר חדשים... ההורים רוצים לצאת מהחינוך הרשמי, ומבקשים שנכיר בהם כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים...קשה מאוד לסרב לכל בתי הספר הללו"<sup>94</sup>. עבור עמיחי, ההשלכות של גידול בתקצוב המוסדות המוכרים, ביניהם מוסדות המוקמים ביוזמת הורים, הן ברורות: "ברגע שהתחרות בין בתי הספר המוכרים לבתי הספר הרשמיים תגבר – כי מימון של 70% או 80% ייתן יותר מוטיבציה לפתוח בתי ספר מוכרים – אני צופה שגם מבחינה כלכלית וגם מבחינת המרקם החברתי ביישובים שונים, המערכת תצא מסדר, משליטה ומפיקוח ציבורי"<sup>95</sup>. מעבר להתנגדות שמביעה עמיחי, דבריה מלמדים על החשש של משרד החינוך מפני החלפת הסדר שיוצרים אזורי הרישום בבחירת הורים. באופן פרדוקסלי, חשש זה הופיע דווקא בתקופה בה רעיון הבחירה זכה לנוכחות גבוהה בשיח המדיניות, מה שמעיד על כך כי ההתנגדות ליוזמות ההורים אינה נובעת מהתנגדות להרחבת אפשרויות הבחירה שהם מקדמים, אלא מהחשש של משרד החינוך מפני אובדן שליטה, היבט שהוא רכיב מרכזי במורשת מדיניות החינוך בישראל.

<sup>92</sup> פרוטוקול מס' 230 מישיבת ועדת החינוך והתרבות. 1.1.2011.  
<sup>93</sup> שם

<sup>94</sup> פרוטוקול מס' 245 מישיבת ועדת החינוך והתרבות. 26.2.2001.  
<sup>95</sup> שם

## 6.2- שלב ב': מדיניות והיפוכה- וועדת וינשטיין וחוק נהרי

"הוועדה לייחודיות בית ספרית- מרחבי חינוך" הוקמה בשנת 2001 במטרה "לבדוק מערכתית את היערכות משרד החינוך לעסוק בשתי תופעות: האחת, הורים רבים מנסים להפנות את ילדיהם לבתי ספר שאינם באזור הרישום הרשמי שלהם. השנייה, מגיעות פניות רבות לפתיחתם של מוסדות חינוך ייחודיים, במסגרת החינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי"<sup>96</sup>. הוועדה הצביעה על מספר בעיות באופן ההסדרה של בתי הספר הייחודיים העל אזוריים הקיימים: העדר נתונים מסודרים על מספרם וצורות פעולתם; העדר פיקוח; ואי אחידות בתהליך הרישום שלהם, וקבעה כי הקמת בתי ספר מחוץ לכותלי המערכת הציבורית, כמו גם הרחבת הבחירה שלא כחלק ממדיניות, יוצרות בלבול ואי סדר. בדומה לוועדות קשתי וענבר, קבעה ועדת וינשטיין כי תהליך זה פוגע בעקרונות מערכת החינוך בישראל, ולפיכך ביקשה למצוא את הדרך לשמור על עקרונות אלו ובו בזמן לעודד ייחודיות ובחירה. הדרך לעשות זאת, לפי הוועדה, היא לקדם בחירה וייחודיות במסגרת החינוך הרשמי, מתוך ניסיון להעשיר אותו ולמנוע זליגת תלמידים לחינוך המוכר. לאור עיקרון זה המליצה הוועדה לעודד את כלל בתי הספר הרשמיים לאוטונומיה חינוכית, כך שיציעו תכניות לימודים ייחודיות שתאפשרנה בחירה בין בית ספר, תוך כדי קיום מדיניות רישום אינטגרטיבית ואיסור על מיון. בנוסף, המליצה הוועדה על ניסוי במסגרתו יוקמו מרחבי חינוך מקומיים שתאפשר בהם בחירת הורים, כאשר הבחירה תתבצע בין בתי ספר בעלי "אני מאמין" ייחודי. המלצה שלישית בדו"ח היא הפעלת תקנון ארצי לאישור בתי ספר ייחודיים על-אזוריים ומרחבי חינוך מקומיים, ויישומם במסגרת ועדה שתהיה אחראית על האישור והפיקוח (ועדת וינשטיין, 2002).

בעקבות המלצות הוועדה הוקמה בשנת 2003 הוועדה לבתי ספר ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת ("ועדת וינשטיין"). ועדה זו אחראית עד היום על בחינת בקשות של בתי ספר להפוך לייחודיים על-אזוריים, וכן על פניות מצד רשויות מקומיות לבנות מרחבי בחירה מקומיים. זוהי למעשה ההתמודדות המוסדית הראשונה של משרד החינוך עם דפוס הפעולה החדש של עמותות הורים. חשיבות נוספת של הוועדה טמונה בכך שלצד המסלול הוותיק של החינוך המוכר, היא המסלול היחיד במערכת החינוך שבאמצעותו יכול בית ספר לפעול כמוסד על-אזורי.

---

<sup>96</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ג/6(ג), 2 בפברואר 2003

אלא שמספר שנים לאחר תחילת פעולתה של הועדה, התקבל בכנסת חוק הסותר את ההיגיון שלה שהוא, כאמור, קליטת בתי ספר ייחודים ועל אזוריים כמוסדות רשמיים ומאבק בזליגת תלמידים לחינוך המוכר. ב-21.5.2007 חוקקה הכנסת את תיקון מספר 7 לחוק החינוך הממלכתי<sup>97</sup>, אשר זכה לכינוי "חוק נהרי", ואשר קובע כי במקרה בו מחליט שר החינוך לתקצב מוסד חינוך מוכר, הרשות המקומית תהיה מחויבת בתקצוב המוסד בשיעור זהה. מטרת החוק היא להגדיר במדויק את אחריותן התקציבית של הרשויות המקומיות ביחס למוסדות החינוך המוכרים בשטחן, ובכך לשנות מצב ארוך שנים בו שאלת התקצוב העירוני של מוסדות אלו היתה נתונה לשיקול דעתן של הרשויות. את "חוק נהרי" יזמה אמנם תנועת ש"ס במטרה לשפר את מעמדה של רשת "מעין החינוך התורני" המזוהה עימה, אולם הוא השפיע על ההסדרה של כלל החינוך המוכר שאינו רשמי, ובכלל זה על בתי ספר חילוניים בבעלות עמותות הורים.

הדיונים על הצעת החוק ממחישים את השאלות הפוליטיות כבדות המשקל הטמונות בו, ובראשן מעמדו של החינוך הציבורי אל מול הפרטי. ח"כ משולם נהרי מסיעת ש"ס, יוזם הצעת החוק, הסביר את מטרתו: "אני פונה לשרת החינוך, שמאוד דואגת שחלילה מערכת החינוך תיפגע. היא לא תיפגע ועדיין תישמר לה עדיפות. החוק הזה אינו מפלה בין הזרמים אלא כולל גם את המגזר החרדי, גם את בתי-הספר הדמוקרטיים וגם את המגזר הערבי. כל בתי הספר הפרטיים ללא יוצא מן הכלל יקבלו בצורה שוויונית"<sup>98</sup>. מדברים אלו ניתן ללמוד הן על מטרת החוק - להשוות את התקצוב העירוני של מוסדות מוכרים חרדים למוסדות רשמיים, והן על הסכנה שטמונה בו - פגיעה בחינוך הרשמי. סכנה זו מומחשת היטב בדבריה של שרת החינוך דאז, יולי תמיר, שטענה שבעקבות החוק: "האטרקטיביות של מערכת החינוך המוכר שאינו רשמי תגבר, ועלולה להיות זליגה של תלמידים ותקציבים למערכת זו ממערכת החינוך הממלכתית"<sup>99</sup>. טענה דומה הופיעה במסמך שפרסם מרכז השלטון המקומי בו נטען כי החוק יביא להקמת בתי ספר "פרטיים" על חשבון החינוך הממלכתי, להכבדת הנטל התקציבי על הרשויות, ולקיצוץ במשאבים של בתי ספר ממלכתיים<sup>100</sup>.

יחד עם זאת, החוק זכה לתמיכה של סיעות בלי"ד, יהדות התורה, ש"ס, קדימה והליכוד, וכן של ח"כ גדעון סער, לימים שר החינוך, שטען כי: "הילדים שלנו אינם לומדים בזרמים שיושפע מחקיקת החוק, אבל אנחנו מאמינים שצריך להיות שוויון בין כל ילדי ישראל"<sup>101</sup>. ח"כ ראובן ריבלין תמך אף הוא בחוק, אך ציין כי: "צריך רק להיזהר שלא יקומו ויצוצו כפטריות מוסדות

<sup>97</sup> פרוטוקול הישיבה המאה וארבע עשרה של הכנסת השבע-עשרה. חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס 8), התשס"ז-2007.

<sup>98</sup> שם

<sup>99</sup> קשתי, אור. 2007. היום בממשלה: דיון על שינוי תקצוב בתי הספר ה"מוכרים שאינם רשמיים. הארץ, 11.3.2007.

<sup>100</sup> חוק נהרי - עמדת פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי.

<sup>101</sup> פרוטוקול הישיבה המאה וארבע עשרה של הכנסת השבע-עשרה. חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס 8), התשס"ז-2007.

אשר ינסו לחקות מוסדות קיימים ובני-קיימא ויהפכו את העניין הזה לקרדום לחפור בו"<sup>102</sup>. חשש זה, לו הייתה שותפה גם שרת החינוך, יתברר בהמשך כמוצדק.

בהמשך ל"חוק נהרי", התקינה שרת החינוך תקנות הקובעות כי המדינה תשתתף במימון מוסדות מוכרים בשיעור של 75% מהשתתפותה במוסדות רשמיים<sup>103</sup>. התקנות מתנות אמנם את שיעור תקצוב זה בקיום מדיניות רישום אינטגרטיבית, ובדירוג חברתי-כלכלי של התלמידים הדומה לזה הקיים במוסדות הרשמיים הסמוכים, אך נקבע כי גם אם המוסד אינו מקיים הנחיות אלו, תקצובו לא יפחת מ-70% משיעור התקציב שמעניקה המדינה למוסדות הרשמיים. החלטה זו מממשת למעשה את ההצעה של ח"כ ניסים זאב משנת 2001- לקבוע את שיעור ההשתתפות הקבוע של המדינה בתקצוב מוסדות מוכרים, ובכך פורסת מעל המוסדות מוכרים רשת של תמיכה תקציבית ממשלתית ועירונית.

"חוק נהרי" יצר מצב חדש בו לא רק המדינה מחויבת לתקצב מוסדות מוכרים אלא גם הרשויות המקומיות, ללא קשר לגובה תקציב החינוך שלהן או למספר המוסדות המוכרים שבשטחן. בכך מחריף החוק את השניות המאפיינת את ההסדר המוסדי "חינוך מוכר שאינו רשמי", אשר נדונה בפרק 2: בתי הספר המוכרים זוכים אמנם לתקצוב ציבורי מהמדינה ומהרשויות, אך הם פועלים, כפי שראינו בשני מקרי המבחן שהוצגו כאן, כבתי ספר פרטיים לכל דבר, שכן הם רשאים למיין תלמידים, לגבות שכר לימוד גבוה ולקלוט תלמידים מחוץ לאזור הרישום. אמנם קשה לקבוע האם הגידול שחל במספר בתי הספר המוכרים המוקמים על ידי עמותות הורים הוא תוצאה של "חוק נהרי", ההופך מסלול זה לאטרקטיבי יותר, אך בהחלט ניתן לומר כי הנתונים מאששים את החשש לפיו תמיכת המדינה במוסדות המוכרים תביא לגידול במספרם וליוזמות הורים נוספות.

לעומת "חוק נהרי", ועדת וינשטיין לא חוללה שינוי בכללי ההכרה של מוסדות חינוך, ולפיכך מסקנותיה לא הועילו לניסיונה של המדינה להתמודד עם בתי ספר המוקמים ללא רישיון. האפשרות לפנות לוועדה בבקשה למעמד של מוסד רשמי ניתנת רק לבתי ספר עם רישיון, ובכך היא אינה רלוונטית למרבית בתי הספר ביוזמת הורים שמוקמים ללא רישיון. לעומת זאת, "חוק נהרי" הוא בעל חשיבות רבה עבור קבוצות הורים המקימות בתי ספר, שכן משמעותו היא הרחבת התמיכה הציבורית במוסדות מוכרים מבלי לאסור עליהם לקיים פרקטיקות שוברות שוויון.

צעדי המדיניות המרכזיים שננקטו באותן שנים ביחס לבחירה, ליוזמות הורים וליחסים בין הציבורי ובין הפרטי, משקפים אפוא הגיונות פוליטיים מנוגדים. מחד, הממשלה, באמצעות ועדת וינשטיין, נאבקה בהקמת מוסדות מוכרים על ידי הורים חילוניים ממעמד הביניים דרך הרחבת

<sup>102</sup> שם

<sup>103</sup> תקנות חינוך ממלכתי- מוסדות מוכרים (תיקון), התשס"ח-2008, ק"ת 388.

הייחודיות והבחירה במסגרת החינוך הרשמי, ובכך מבקשת להיאבק בהקמת מוסדות מוכרים מחוץ לכתליו; מאידך, הכנסת, באמצעות "חוק נהרי", הופכת את החינוך המוכר לאטרקטיבי יותר עבור הורים. מטרתו של מהלך זה, על פי תומכיו, היא להביא לקץ האפליה התקציבית כלפי תלמידי החינוך המוכר ובכך להגביר את השוויון בחינוך, אך מנקודת המבט של פרק זה, העוסק בפענוח מדיניות החינוך, ניתן לראות בו מתן תמריץ להורים לרשום את ילדיהם לחינוך המוכר.

גם את החלטותיה של ועדת הערר באותן שנים ניתן לראות כזריקת מרץ לחינוך המוכר, העומדת, כפי שראינו, בניגוד להצהרותיו של משרד החינוך עצמו. במקרים של בית ספר "נטע ארז" בבאר שבע, "קהילה" בתל אביב, "דמוקרטי על שם נדב" במודיעין ועוד, טענה ועדת הערר כי סירובה של המדינה להעניק רישיון לבתי הספר בטענה שהם פוגעים באינטגרציה ובשוויון אינו מבוסס על החקיקה הקיימת המתנה את קבלת הרישיון במבחנים טכניים בלבד, ומייצג מדיניות של איפה ואיפה בין מוסדות חרדים לחילוניים. החלטות ועדת הערר להעניק רישיונות לבתי הספר חרף התנגדותו של משרד החינוך, תוך כפירה בטיעונו והצגתם כלא עקביים וכלתי מבוססים על החקיקה, מלמדות כי למרות הוועדות שהוקמו בנושא בחירת הורים ועל אף הפיכתו לנושא מרכזי בשיח המדיניות, משרד החינוך טרם יצר מדיניות שתפקידה להתמודד עם יוזמות ההורים. כניסתה של ועדת הערר כשחקן מרכזי לזירת המדיניות וכגורם מתווך בקונפליקט בין ההורים למדינה, מלמדת כי בהעדרן של מדיניות ברורה ושל חקיקה המתמודדת עם המציאות המשתנה, משמשת הפסיקה, כפי שלמדנו בפרק 2, כמכשיר חשוב לעיצוב מדיניות ולהסדרת יחסים בין שחקנים.

העקביות של החלטות הערר בעד ההורים ונגד עמדת המדינה, בולטת במיוחד נוכח האמביוולנטיות העולה ממדיניות משרד החינוך בשנים אלו, ולאור כישלונה של המדינה לעגן את עמדתה כלפי יוזמות ההורים במדיניות הרשמית ובחקיקה. מצב זה, בו המדינה אינה יוצרת מנגנונים מוסדיים חדשים לשם התמודדות עם המציאות המשתנה, ניתן להבינו, כפי שאטען בהרחבה בפרק הבא, כ"סחף מדיניות" (Policy Drift), מנגנון של שינוי מוסדי המתייחס לשינוי שאינו מתרחש כתוצאה ממדיניות ממשלתית אלא מהצלחה לעקוף אותה ובכך לגרום לשחיקתה.

### 6.3- שלב ג': הפרטה באמצעות ריכוזיות

בשנת 2009 הוסיף שר החינוך, גדעון סער, תנאים חדשים להכרזה על בית ספר כמוסד מוכר. "דאגה השר כי הכרזה עלולה לפגוע במערכת החינוך הממלכתית, רשאי השר שלא להכריז על המוסד מוסד מוכר; לצורך כך רשאי השר לשקול כל שיקול שלדעת השר נוגע לעניין, ובין השאר, שיקולים חינוכיים וכלכליים, לרבות אלה: 1. סגירה צפויה של כיתות, מוסד חינוך או מוסדות חינוך במערכת החינוך הממלכתית; 2. פגיעה צפויה במספר התלמידים או בשיעורם במערכת החינוך הממלכתית"<sup>104</sup>. התקנות, אשר מסמיכות את שר החינוך לא להכיר בבית ספר אם הוא עתיד לפגוע בחינוך הממלכתי, מסמנות שינוי בכללי ההכרה בבתי ספר, שכן עד אז התמקדה הבחינה, כפי שראינו במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", בתנאים טכניים בלבד כגון רישיון מבנה ובריאות. בהתבסס על התקנות החדשות, המהוות ניסיון לסמן היררכיה בין החינוך הרשמי והמוכר מבחינת הלגיטימציה שלהם ומחויבות המדינה אליהם, סירב משרד החינוך להעניק רישיון למספר בתי ספר, אשר בתגובה הגישו עררים. אם עד לשנתיים האחרונות התבססו עיקר טיעונו של משרד החינוך בערר על אי עמידתם של בתי הספר במבחנים הטכניים לקבלת רישיון, כפי שראינו במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", בשנתיים האחרונות, כפי שראינו במקרה של "מקום לגדול", מתייחס המשרד למאפיינים המהותיים של בתי הספר ולמצבו של החינוך הרשמי לאור הגידול במספרם. דוגמא מובהקת למדיניות החדשה ניתן לראות במקרה של בית הספר "חברותא", שנפתח בשנת הלימודים תש"ע וזכה לביקורות נוקבות הן מהציבור והן ממשרד החינוך בשל שכר הלימוד הגבוה (35 אלף ₪ לשנה)<sup>105</sup>. לאחר שנתקלה בהתנגדות מצד משרד החינוך, פנתה עמותת ההורים לועדת הערר שחייבה את המשרד להעניק רישיון לבית הספר. בשונה ממקרים קודמים, בהם משרד החינוך קיבל את החלטת ועדת הערר ולא המשיך את התהליך המשפטי, המשרד פנה הפעם לבית המשפט העליון בטענה כי: "בית הספר עורך בחינות קבלה קפדניות וממייין תלמידים.. מצבי רף כניסה באמצעות תשלום.. פוגע במוסדות החינוך הרשמיים והממלכתיים"<sup>106</sup>. עמדת המדינה בנושא "חברותא" מהווה כתב הגנה על החינוך הרשמי מפני החינוך המוכר. מהות המאבק על אי מימון חברותא לפי התקנות החדשות שהתקין השר, טוען המשרד, "היא הגנה על החינוך הציבורי מפני כרסום והתפוררות מואצים" במטרה "להבטיח את איתנותה של המערכת הציבורית ואת יכולה

<sup>104</sup> קובץ התקנות 6839, ה' בטבת התש"ע, 22.12.2009.

<sup>105</sup> מידן, ענת, 2008. "התיכון לאלפיון", מוסף 7 ימים, ידיעות אחרונות, 12.12.2008.

<sup>106</sup> עמ"נ 52641-12-10: מדינת ישראל- משרד החינוך נגד חינוך למנהיגות- חברה לתועלת הציבור בע"מ. 15.06.2011.

העתידיה להמשיך ולספק מענה חינוכי הולם ואיכותי לכלל ילדי ישראל, גם כאלה שאין להם אפשרות בחירה כלכלית בחינוך הפרטי, ולהבטיח שוויון הזדמנויות אמיתי" <sup>107</sup>.

אולם, למרות ההתבטאויות של בכירים במשרד החינוך נגד "חברותא" והגדרתם את המקרה כאבן בוחן למדיניות החדשה, אילץ בית המשפט העליון את משרד החינוך לחזור בו מהגשת הערעור שהגיש, בטענה כי התקנות החדשות מתייחסות לשלב ההכרה ולא לשלב מתן הרישיון לבית ספר, ולכן משרד החינוך לא היה מוסמך להתבסס על נימוק זה כשדן בבקשה לרישיון של "חברותא". בכך הבהיר בית המשפט העליון, ולפניו בית המשפט המחוזי ביושבו כבית משפט לעניינים מנהליים <sup>108</sup>, כי כל עוד החקיקה הקיימת לא תשתנה, בין אם באמצעות איחוד הנהלים המתייחסים לרישיון ולהכרה, ובין אם על ידי שינוי בהגדרות החינוך המוכר, לא תוכל המדינה למנוע את הקמתם של בתי ספר מוכרים חילוניים. לשינויים אלו, כזכור, תהיה השפעה על כלל המוסדות המוכרים בישראל, כך שבדומה ל"חוק נהרי", פסיקת בית המשפט בעניין "חברותא" מחדדת את המקום המרכזי של המגזר החרדי הן בעיצוב היחסים בין החינוך הרשמי לבין החינוך המוכר בישראל, והן בשרטוט אפשרויות הפעולה של הורים חילוניים ממעמד הביניים. כך, מאפייני החינוך המוכר - הסדר מוסדי שנוצר עם קום המדינה כחלק ממדיניות ממשלתית - מאפשרים, מחד, דרכי פעולה חדשות עבור הורים חילוניים, ומאידך, מצמצמים את יכולת המדינה להיאבק בהן. למרות חוסר האפקטיביות שלו, שינוי התקנות מהווה את הניסיון הראשון להתמודד עם דפוס הפעולה החדש של קבוצות הורים - הקמת בתי ספר ללא אישור המשרד. שינוי זה, יש לזכור, הגיע זמן קצר לאחר ש"חוק נהרי" הפך את החינוך המוכר לאטרקטיבי יותר עבור הורים. כך, המסר הכולל שמעבירה המדינה ביחס לחינוך המוכר וליחסיו עם החינוך הרשמי היה ונותר אמביוולנטי: התקנות מקשות אמנם על ההכרה במוסדות חדשים, אך משעה שהם זוכים להכרה הם רשאים לגבות שכר לימוד ולמיין תלמידים, ואף זוכים לתמיכה תקציבית מהמדינה ומהרשות.

צעד מדיניות נוסף בו נקטה לאחרונה המדינה ממחיש אף הוא אמביוולנטיות זו. בשנת הלימודים תשע"ב החלה לפעול תכנית ניסויית לפתיחת אזורי הרישום בארבע עשרה רשויות מקומיות, בכפוף להחלטת הממשלה "לתמוך בהצעת שר החינוך להביא לחיזוק החינוך הרשמי באמצעות קביעת הוראות וכללים ע"י מנכ"ל משרד החינוך בדבר מתן האפשרות לרשות חינוך מקומית או מספר רשויות חינוך מקומיות במשותף, להרחיב את אזורי הרישום לבתי הספר

<sup>107</sup> ערעור המדינה בנושא חברותא. מצוטט אצל: רייכמן, הרן. 2012. נייר עמדה עבור הוועדה הציבורית להסדרת סוגיית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים, הקליניקה למשפט ולמדיניות חינוך, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

<sup>108</sup> עמ"נ (תל-אביב-יפו) 52641-12-10, מדינת ישראל - משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות - חברה לתועלת הציבור בע"מ.

הרשמיים, בהתאם להחלטת הרשות המקומית ובאישור משרד החינוך, ולאפשר בחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי הספר"<sup>109</sup>. את ההיגיון העומד ביסוד התכנית תיאר מנכ"ל המשרד שמשון שושני: " על פי החוק, ההורים אינם יכולים לקבוע היכן ילמדו ילדיהם על חשבון מדינת ישראל. בינתיים, מיום חקיקת החינוך הזה נשתנתה קצת המציאות החינוכית, וכל מיני רעיונות דמוקרטיים על זכות הבחירה עולים בקרב הורים, שרוצים לבחור בחינוך שנחשב בעיניהם טוב יותר. החלטת הממשלה באה לומר להם: אנחנו רוצים להרחיב את מרחב חופש הנשימה והבחירה שלכם בתוך החינוך הממלכתי. אנחנו נאבקים במוכר שאינו רשמי, ועל פי ניסיונו המקצועי זאת אחת הדרכים בין הדרכים המרובות שאנו נוקטים בהן... הניסוי הזה - אני מקווה - הוא פריצת דרך בשינוי המצב הקיים"<sup>110</sup>. דבריו של שושני ממחישים את הדרך החדשה באמצעותה מבקש המשרד להתמודד עם יוזמות ההורים: הכללת דרישותיהן במסגרת החינוך הרשמי, תוך כדי אימוץ של שפת הבחירה, וזאת, במטרה לייתר את היוזמות הפרטיות ולהביא לשליטה גדולה יותר של המדינה.

אך אין לראות במדיניות זו אך ורק תגובה ליוזמות ההורים. רעיון הבחירה, כפי שביקשתי להראות, ניצב במרכז שיח מדיניות החינוך מאז סוף השמונים. מה שמייחד את צעד המדיניות הנוכחי של משרד החינוך הוא ההחלטה להרחיב את הבחירה בחינוך היסודי - רמת חינוך ששליטת המדינה בה, כפי שהראיתי בפרק 2, הינה שליטה ריכוזית בכל אחד ממימדי השירות: ניהול בתי ספר, מימונם והשמת התלמידים בהם. הצעה דומה לזו שמיישם משרד החינוך הופיעה בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 ולשנים 2011-2012. חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 הציע לפעול "להגברת התחרות בין בתי-הספר במערכת החינוך היסודי, במטרה להוביל להעלאת רמת הלימודים בבתי הספר היסודיים, באמצעות הרחבת אפשרות ההורים לבחירת בית הספר בו ילמד ילדיהם, והכול תוך חתירה לשוויון הזדמנויות לכלל התלמידים". לשם כך, הציע החוק לשנות את תקנות הרישום לבית הספר ולפתוח את אזורי הרישום כך שלכל תלמיד תתאפשר בחירה בין שני בתי ספר לפחות. במטרה להגדיל את אפשרויות הבחירה, מציע החוק להשוות את מימון המוסדות המוכרים למוסדות הרשמיים בכפוף לעמידתם בתנאים שקובע משרד החינוך, דבר שיוביל "לגידול במספר הבעלויות הפרטיות בחינוך היסודי... ובכך תבוזר למעשה הפעלת מערכת החינוך". תחרות בין בתי הספר "תקדם את היעילות, תשפר את איכות החינוך.. ותאפשר להורים לבצע השוואה בין בתי הספר

<sup>109</sup> החלטת ממשלה 1953 מיום 10.7.2011.

<sup>110</sup> פרוטוקול מס' 368 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט. 8.11.2011.

השונים ולשלוח את ילדם למוסד המצליח ביותר"<sup>111</sup>. בחוק ההסדרים הבא, בשנים 2011-2012, חזרה הצעת החוק תוך ציון כי במסגרת יישום ההצעה ייאסרו מיינונים לבתי ספר ויובטח שוויון<sup>112</sup>.

ניתן לראות אפוא כי הפיילוט לפתיחת אזורי רישום בבתי הספר היסודיים זהה להצעת חוק ההסדרים בנושא. ההבדל בין שתי ההצעות נעוץ רק ברטוריקה: בעוד ששרד האוצר האמון על ניסוח חוק ההסדרים מצהיר על רצונו לקדם תחרות בין בתי ספר, משרד החינוך מצדיק את הצעד באמצעות מאבקו בחינוך המוכר על-ידי מתן "מרחב נשימה" להורים בחינוך הרשמי. על אף שברור כי הפיילוט יוצר תחרות בין בתי ספר יסודיים, משרד החינוך נמנע מלהשתמש במילה זו, הן בנוסח הצעת הממשלה בנושא והן בהתבטאויותיהם של פקידי המשרד ושל שר החינוך. הסיבה לכך, לטענתי, היא רצונו של המשרד להצדיק את השינוי במדיניות הרישום באמצעות מורשת מדיניות החינוך, הנשענת על שליטה ריכוזית של המדינה בכל רכיבי החינוך היסודי.

היגיון דומה משתקף ברעיון חדש שהעלה משרד החינוך- להרחיב את התל"ן, תכנית לימוד הנלמדת במסגרת בית הספר בשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, במימון ההורים או הרשות המקומית. לפי היוזמה, בתי ספר יוכלו להרחיב את לימודי התל"ן מ-3 שעות שבועיות המאושרות בחוזר מנכ"ל עד ל-14 שעות<sup>113</sup>. בפועל, לאחר מאבק של משפטנים בתחום החינוך, משרד החינוך הרחיב את מספר השעות המרבי לתל"ן בהיקף מצומצם יותר, מ-3 ל-5 שעות שבועיות<sup>114</sup>. הסבר להיגיון מאחורי המהלך ניתן למצוא בדבריו של מנכ"ל משרד החינוך: "אתה חייב להרחיב את מרחב חופש הנשימה והבחירה של הורים בחינוך הציבורי. ואתה חייב לתת להם אפשרות שירגישו שהם שולחים את ילדיהם למקום שהילדים ממצים את עצמם... הפרקטיקה אומרת שכדי לחזק את החינוך הציבורי צריך לתת יותר נשימה להורים. ואם הם רוצים במסלולים, ישלמו עבור המסלולים הללו, או במסגרת תל"ן... ולא נחזור למצב שכולם ילמדו בדיוק את אותן השעות, באותן המחברות עם אותו אורך שורות, לאחידות טוטאלית"<sup>115</sup>.

המדיניות הנוכחית של המשרד, אם כך, מבקשת להיאבק בהקמת מוסדות מוכרים על ידי עמותות הורים באמצעות הכללת דרישותיהן בחינוך הרשמי. את מדיניות זו אני מבקש לנתח כהפרטה באמצעות ריכוזיות. באמצעות אסטרטגיה זו, טוען פירסון (Pierson, 1995), ממשלות מבקשות להגביר את שליטתן על מוסדות שונים, כתנאי מקדים לקידום מהלכי הפרטה בתוכם.

<sup>111</sup> טיוטת חוק ההסדרים 2009-2010

<sup>112</sup> טיוטת חוק ההסדרים 2011-2012

<sup>113</sup> קו לחינוך. גיליון 536. 17.02.2011

<sup>114</sup> וורגן, יובל. 2011. תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ובגין "רכישת שירותים מרצון". ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>115</sup> פרוטוקול מס' 368 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט. 8.11.2011.

במקרה שלפנינו, זוהי אסטרטגיה באמצעותה מבקשת המדינה לשקם את שליטתה על מערכת החינוך, שעה שעמותות ההורים מערערות עליה, אך בניגוד להצהרותיה היא לא עושה זאת דרך בלימת ההפרטה, אלא באמצעות ניסיון להכתיב את כיוונה ולהטמיע את עקרונותיה בחינוך הרשמי. כך, במקביל להתקנת תקנות המגבירות את יכולתו של שר החינוך למנוע הקמת מוסדות מוכרים, צעד שמשמעו צמצום התחרות בין מוסדות רשמיים ומוכרים כדי לחזק את הראשונים, מגדיל משרד החינוך את אפשרויות הבחירה של הורים בחינוך הרשמי ואת התחרות בין מוסדות רשמיים; ויחד עם התנגדותו המוצהרת למיון תלמידים ולתשלומי הורים גבוהים במסגרת בתי ספר חדשים, משרד החינוך מרחיב את יכולתם של הורים לשלם עבור שעות לימוד נוספות.

משרד החינוך, כך נראה, מבקש באמצעות הצהרותיו להדגיש את ההבחנה בין מוסדות מוכרים הפועלים כבתי ספר "פרטיים", לבין מוסדות רשמיים הפועלים על פי סטנדרטים ציבוריים. אולם, בד בבד הוא מטמיע מאפיינים של החינוך המוכר - בחירה, תחרות ותשלומים פרטיים - בתוך החינוך הרשמי, תוך כדי הכוונה של תהליך הטמעתם. נתונים שפורסמו לאחרונה פורמים את הקשר אותו מדגיש משרד החינוך בין ההגדרה המשפטית שתחתה פועל בית ספר לבין מאפייניו המהותיים. כך, למשל, נמצא כי בלמעלה ממחצית הרשויות המקומיות בישראל פועלים בתוך בתי ספר רשמיים מסלולי לימוד פרטיים הגובים תשלומי הורים וממיינים תלמידים - פרקטיקות שלדברי משרד החינוך מאפיינות את החינוך המוכר בלבד, וכ-85% ממסלולי הלימוד נמצאים ברשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית היא בינונית-גבוהה<sup>116</sup>. בנוסף, וכפי שהוכח בבדיקות שונות, קיימת אכיפה רופפת מאוד על תשלומי הורים, כאשר ב-69% מבתי הספר מתקיימת גבייה כספית מעבר לסכומים המאושרים, בחריגות שבין 15 ל-34%<sup>117</sup>. נראה אפוא כי חרף מאמציו של משרד החינוך ליצור הבחנה בין החינוך הרשמי הכפוף לכאורה לעקרונות ממלכתיים לבין החינוך המוכר שאינו כזה, פרקטיקות שוברות שוויון כגון גביית תשלומי הורים ומבחני מיון, אליהן מתנגד המשרד, אינן עוד נחלתם הבלעדית של המוסדות המוכרים, אלא הן מתקיימות בלב ליבו של החינוך הרשמי.

---

<sup>116</sup> קשתי, אור. 2011. רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי ה"ס הציבוריים, הארץ, 8.2.2011.  
<sup>117</sup> וורגן, יובל. 2011. תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ובגין "רכישת שירותים מרצון". ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

## פרק 7- סיכום דיון

### 7.1- סיכום

ממצאי המחקר חושפים דימיון בין שני בתי הספר אותם הוא בוחן, בכל הנוגע לתוצאות המשא ומתן בין משרד החינוך לבין ההורים. בעוד ההורים הצליחו להשיג את מטרתם ולזכות ברישיון לבתי הספר שהקימו, המדינה נכשלה מלהפוך את התנגדותה המוצהרת אליהם למדיניות ממשית. עם זאת, קיים שוני בין שני המקרים ביחס לאופי המחלוקת בין השחקנים: בעוד שבמקרה של "הדמוקרטי הוד השרון" ניתן לראות במחלוקת ניסיון לעצב כללי משחק פרוצדוראליים בין הורים הנוקטים בדפוס פעולה חדשני לבין המדינה, במקרה של "מקום לגדול" טענה המדינה כי הקמת בית הספר פוגעת בבתי הספר הרשמיים הסמוכים ובחינוך הרשמי בכללותו.

ניתוח מדיניות משרד החינוך ביחס לשאלות של בחירה, תחרות ויוזמות הורים מעניק פשר לנקודות הדימיון והשוני בין שני המקרים, ומוסיף להן תובנות מאקרו-פוליטיות. מדיניות זו מאופיינת בסתירות פנימיות: בעוד שצעדי מדיניות מסוימים מבקשים להיענות לדרישות ההורים לייחודיות ובחירה במסגרת החינוך הרשמי, ובכך להיאבק בהקמת מוסדות מוכרים מחוץ לכתליו, צעדים אחרים מגבירים את האטרקטיביות של החינוך המוכר על-ידי הרחבת תמיכת המדינה בו. משנת 2009, אנו עדים למדיניות של הפרטה באמצעות ריכוזיות- אסטרטגיה דרכה מבקשת המדינה לעצור את עקירם של בני מעמד הביניים לבתי ספר מוכרים, וזאת באמצעות ניסיון לשלוט על תהליכי ההפרטה ולהטמיע עקרונות של בחירה ותחרות בחינוך הרשמי.

### 7.2- שינויים מוסדיים במערכת החינוך: ריבוד, סחף ואי שוויון

סיפורן של יוזמות ההורים ומדיניות משרד החינוך מולן, משמשים עבורי זירה לבחינת אופיים של השינויים המוסדיים המתחוללים במערכת החינוך בישראל וחלון אנליטי לבחינת אופי היחסים שבין המדינה לבין החברה האזרחית. בהישען על ניתוח מאקרו ומיקרו פוליטי של היחסים בין המדינה לבין עמותות ההורים לאורך השנים, ברצוני לטעון כי גידול במספרם של בתי ספר המוקמים על ידי עמותות הורים מביא לשני שינויים מוסדיים מרכזיים במערכת החינוך. שני השינויים כרוכים זה בזה ונוצרים מתוך תהליכי הפרטה מלמטה ותגובת המדינה אליהם.

ראשית, אנו עדים לריבוד (Layering) בין שתי שכבות מוסדיות בחינוך היסודי- חילוני. שכבה אחת נוצרת ומתרחבת עקב יוזמות ההורים, ופועלים בה בתי ספר על-אזוריים המאופיינים

בייחודיות פדגוגית ומפעילים פרקטיקות שוברות שוויון של הפרטה. בשכבה המוסדית השנייה, הגדולה בהרבה במימדיה, פועלים בתי ספר רשמיים "רגילים", שאינם ייחודים או על-אזוריים. לא מעמדם המשפטי של בתי הספר מבחין ביניהם אלא מידת העצמאות שלהם מהמדינה ומאפייניהם המהותיים. ההבחנה המשפטית בין בתי ספר רשמיים למוכרים, אותה מקפידה המדינה לתחזק בהצהרותיה, אינה חופפת את מאפייניהם המהותיים, שכן בתי ספר המוקמים על ידי עמותות הורים ההופכים לרשמיים, כפי שהומחש במקרה של "הדמוקרטי הוד השרון", מפעילים פרקטיקות שוברות שוויון, ואילו בתי ספר מוכרים זוכים לתקציב ציבורי. לכן, השכבה המוסדית החדשה אינה כוללת רק מוסדות מוכרים בבעלות פרטית, אלא גם מוסדות רשמיים המתנהגים כפרטיים. את החלק הארי של שכבה זו מרכיבים ארבעים ושישה בתי הספר שהוקמו על ידי עמותות הורים, אך ניתן לכלול בה גם בתי ספר וותיקים יותר, כמו "טבע" בתל אביב ו"הריאלי" בחיפה, אשר ממיינים וגובים שכר לימוד.

שינוי מוסדי נוסף חל בממד רב משמעות של מערכת החינוך- אפשרויות הבחירה של הורים, וכנגזרת מכך- מידת התחרות בין בתי ספר. שינוי זה הוא תוצר משולב של שני תהליכים. הראשון- תהליכי הפרטה מלמטה היוצרים בתי ספר של בחירה המתחרים עם בתי ספר שאינם כאלו. השני- מדיניות של הפרטה באמצעות ריכוזיות, באמצעות המדינה יוצרת תחרות בחינוך הרשמי, במטרה לשקם את יכולותה להתוות מדיניות ולעצור את עקירתם של בני מעמד הביניים לבתי ספר מוכרים.

אולם, מחקרים שנערכו בישראל ובמדינות אחרות, מלמדים כי בניגוד להצהרות משרד החינוך והצעות חוק ההסדרים, יצירת תחרות ובחירה בחינוך בחברה בה מתקיימים פערים רחבים בין בתי ספר מבחינת המשאבים העומדים לרשותם, כמו גם פערים מעמדיים בחברה כולה, עלולה לתבוע מחירים כבדים, בראשם ריקון בתי ספר ציבוריים "רגילים" מתלמידים חזקים, החרפת הסגרגציה בין בתי ספר והרחבת אי השוויון במערכת החינוך כולה (Saporito, 2003 ; Ball, 2007).

בישראל, כפי שמלמד המחקר הנוכחי, ישנם בתי ספר המסתמכים על תקצוב ציבורי, לעומת כאלו המוסיפים מימון פרטי; בתי ספר שממיינים ושאינם ממיינים; בתי ספר שנהנים מתמיכה רחבה של הרשות המקומית לעומת כאלו הפועלים ברשות מקומית דלת אמצעים. תחרות ובחירה בחינוך היסודי מונהגות במציאות בלתי שוויונית זו. אם נוסף לכך את העובדה כי בהתאם למורשת המדיניות הריכוזית מוענקת לבתי ספר אוטונומיה פדגוגית נמוכה, וכי מבחני מדידה והערכה המושתים עליהם יוצרים סטנדרטיזציה של תכנים, נקבל בחירה שמתבססת במידה רבה על העדפה מעמדית ועל הון תרבותי. מוקדם לקבוע האם המדיניות הנוכחית של משרד החינוך אכן תוביל לתוצאה זו, אך נראה כי קיימת אפשרות ממשית שבדומה להרחבת הבחירה באמצעות יוזמות הורים, גם קידומה כחלק ממדיניות ממשלתית עלולה להחריף את אי השוויון המאפיין גם כן את מערכת החינוך בישראל.

נראה, אם כן, שלשינויים המוסדיים המתחוללים במערכת החינוך- ריבוד בין שכבה מוסדית וותיקה לחדשה, והרחבת הבחירה והתחרות בחינוך היסודי- השלכות חלוקתיות דומות. שניהם מקנים למערכת החינוך מאפיינים של שוק, מעמיקים את פיצולה לאורך קווים של מעמד והון תרבותי, ובכך מחריפים את אי השוויון המאפיין אותה. אך בעוד הרחבת הבחירה והתחרות בחינוך היסודי נעשית כחלק ממדיניות ממשלתית המבקשת להתמודד עם הרחבת החינוך המוכר, הריבוד בין שתי השכבות המוסדיות מתרחש בדרך שונה. כפי שמתארת הספרות הניאו-מוסדית, שינוי מוסדי בצורה של ריבוד מתרחש עקב קיומם של חסמים מוסדיים גבוהים המונעים שינוי. בעקבות זאת, שחקנים המקדמים שינוי אינם מבקשים לשנות את ההסדרים הקיימים אלא להוסיף לצידם הסדרים חדשים. במקרה שלפנינו, מורשת מדיניות החינוך הכוללת בחירה מצומצמת, גירעון חקיקתי ואפשרות להקים מוסדות מוכרים דרך עמידה בקריטריונים טכניים, השפיעה על דפוס הפעולה של הורים- לנסות ולהשיג שינוי לא באמצעות שינוי מדיניות, אלא באמצעות "ניצחונות" מצטברים על המדינה.

המחקר הניאו-מוסדי, כזכור, מצביע על שתי דרכים עיקריות באמצעותן יכולה להתמודד המדינה עם שינויים בסביבה הפוליטית של מוסדות מדינת הרווחה. בתוך הסביבה הפוליטית כולל המחקר בעיקר "סיכונים חברתיים חדשים", הנוצרים בעקבות תופעות המאפיינות את העידן הפוסט-תעשייתי כגון הזדקנות האוכלוסייה ושינויים במבנה המשפחה, וכפי שאראה בהמשך גם הפרטה, אך חוקרים מוספים לכך רעיונות ניאו-ליברלים גלובליים, כגון בחירה ותחרות, החודרים לסביבה הלוקלית (Campbell & Pederson, 2001). נוכח רעיונות אלו, אשר במקרה שלפנינו מתווכים על-ידי החברה האזרחית, ואל מול הסיכונים החדשים העומדים בפני אזרחים, יכולה הממשלה לשנות את המדיניות שלה כדי שתספק פתרונות למציאות החדשה, אך היא גם יכולה לבחור להותיר אותה על כנה, כפי שמראים מחקריו של האקר (Hacker, 2005, 2004), אשר שימשו עוגן מרכזי במחקר זה.

בתגובתן לתהליכי הפרטה מלמטה בחינוך בחרו ממשלות ישראל באפשרות השנייה, בכפוף למורשת מדיניות החינוך. המבחנים המוגדרים בחוק לקבלת רישיון למוסד חינוך נותרו בעינם והם אינם כוללים שמירה על החינוך הרשמי, טיעון שטוענת המדינה אל מול ההורים; בתי ספר מוכרים מורשים עדיין לגבות תשלומי הורים ולמייין תלמידים; ורגולציה רופפת מופעלת על מיוני תלמידים וגביית תשלומי הורים בבתי ספר ציבוריים. יתרה מכך, צעדי המדיניות הבודדים שננקטו אל מול יוזמות ההורים לא רק שלא ביקשו למנוע אותן בהתאם להצהרות המדינה אלא למעשה עודדו אותן.

החלטות אלו יצרו שינוי מוסדי באמצעות "סחף מדיניות", מנגנון שינוי מוסדי אשר שוחק בהדרגה את המדיניות הרשמית. שהרי אם משרד החינוך מצהיר על התנגדותו להקמת בתי הספר, ובכל זאת הם קמים, מדיניות המשרד מאבדת ממשעותה. כך גם בנושא אכיפה על תשלומים פרטיים

ומיונים בחינוך הרשמי, פרקטיקות אליהן מביע משרד החינוך התנגדות ובכל זאת הן קונות אחיזה בשטח. הסיבה לסחף טמונה בהחלטת המדינה שלא לשנות את חקיקת החינוך ולא לחזק את מנגנוני הרגולציה שלה חרף שינויים בשטח. נוכח החלטה זו הוקמו בתי ספר חדשים, הורחבו הבחירה והתחרות והשתרשו פרקטיקות שוברות שוויון, אך לא בעקבות מדיניות אלא לאור "ניצחונות" מצטברים של עמותות הורים על המדינה, בעיקר דרך החלטות ועדת ערר. ועדה זו מהווה "מסלול עוקף" מדינה המכשיר את בתי הספר החדשים ומאיץ את הסחף. שינוי באמצעות סחף מאפשר למדינה להציג עצמה כמי שמתנגדת להפרטה אך לא מצליחה לעמוד מול דרישות ההורים, בו בזמן שהיא נענית להן באמצעות הטמעתן בחינוך הרשמי דרך הפרטה באמצעות ריכוזיות.

### **7.3- המדינה מול החברה האזרחית- אוטונומיה נחלשת ומדיניות סימבולית**

השינויים המוסדיים שלפנינו מעידים לכאורה על התרופפות שחלה בשליטתה הריכוזית של המדינה על מערכת החינוך, ועל פגיעה ביכולתה להתוות מדיניות, כמו גם למנוע שינויים אליהם היא מתנגדת. ה"ניצחונות" המצטברים של ההורים על משרד החינוך, פעולתם העצמאית של בתי הספר, ולאחרונה- השפעתן של עמותות ההורים על מדיניות החינוך, המודגמת בפילוט הבחירה בחינוך היסודי, מחזקות טענות זו. אך האם המדינה אכן מאבדת מיכולתה להתוות וליישם מדיניות? ומה מידת האוטונומיה שלה אל מול החברה המשתקפת במדיניות בה היא נוקטת? שאלות אלו עומדות במרכז ניסיונו של המחקר להצביע על אופיים של יחסי מדינה-חברה נוכח תהליכי הפרטה מלמטה.

תהליכים אלו, כך נראה, אכן מעידים על התחזקותן של קבוצות חזקות בחברה על פני המדינה ועל פגיעה ביכולתה. אך מנגד, תהליך מקביל שמתרחש במערכת החינוך- הסתמכות על מבחנים בינלאומיים- מצביע דווקא על יכולתה הגבוהה של המדינה להתוות מדיניות וליישמה. מבחנים בין-לאומיים המודדים את הישגי התלמידים במדינות שונות באופן השוואתי הפכו במהלך שנות האלפיים למרכיב מרכזי במדיניות החינוך בישראל. במסגרת מדיניות זו נקבעים סטנדרטים ליעדים של הישגים לימודיים במטרה לשפר את מיקומם של תלמידי ישראל בדירוג הבין-לאומי, ומושתים על בתי הספר מבחנים הבוחנים את רמת ההישגים הלימודיים ( יוגב, לבנה ופניגר, 2009). בכדי לעמוד בסטנדרטים שהציב לתלמידים עוסק משרד החינוך בניטור ציוני התלמידים במבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) ובמבחנים הבינלאומיים, מודד את ההישגים באמצעות רשות ארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), ומפרסם בתקשורת את מיקומם של התלמידים בדירוג הבינלאומי. על הצלחתו של משרד החינוך להטמיע את מדיניות הסטנדרטים בבתי הספר ניתן ללמוד מדו"ח בקרת התקן לשנת תשס"ח, שמצא כי בכ-75% מבתי הספר הועברו שעות ממקצועות חברה למקצועות בהם מתקיימים

מבחני מדידה<sup>118</sup>; מדבריהם של מורים בנוגע לקצב האינטנסיבי של מבחני מדידה בבתי הספר ועל דחיקתם של מקצועות שאינם נמדדים ( דגן-בוזגלו, 2010); ומניסוח יעדי משרד החינוך המופיעים בספר התקציב 2009—2010<sup>119</sup>, המגדיר יעדים לשיפור מיקום התלמידים במבחנים הבינלאומיים.

הדומיננטיות של מדיניות הסטנדרטים מהווה את אחד התהליכים החשובים המתחוללים במערכת החינוך בישראל, והיא מעידה על כך כי מורשת המדיניות הריכוזית, המסמנת את יכולתה של המדינה להתוות וליישם מדיניות, לא נעלמת עקב תהליכי ההפרטה אלא שרירה וקיימת. לכן, ברצוני לטעון כי ההתרופפות שחלה ביכולת של המדינה ליישם מדיניות בתחומים כגון הקמת בתי ספר, תשלומי הורים ומיוני תלמידים אינה נגזרת הכרחית של רוחות נואו ליברליות המנשבות בגבה, אלא של החלטתה היכן לאכוף את סמכותה והיכן להימנע מכך. כלומר, בניגוד לטענה הרווחת בספרות כי המדינה נסוגה מזירות חברתיות בהן הייתה בעבר דומיננטית, וכי יכולתה לעצב הסדרים חברתיים נפגעת עקב צוויה של פרדיגמת המדיניות הניאו ליברלית, אני טוען כי המדינה אינה נחלשת.

במקום תשובה זו, אבקש להציע שני הסברים למה שמצטייר מממצאי המחקר כאבדן הדרגתי של יכולת המדינה להתוות וליישם מדיניות, ובכך לעמוד על היחסים בינה לבין קבוצות ההורים. ראשית, ברצוני לטעון כי בניגוד לעימותי העבר בין משרד החינוך להורים עקב ניסיונם של האחרונים לחמוק מרפורמת הממלכתיות של 1953, מתכנית האינטגרציה של 1968 או ממדיניות הסטנדרטים, העימות העובר כחוט השני בשני המקרים של הקמת בתי ספר שתוארו בעבודה זו איננו משחק סכום אפס, וזאת משום שקיימת הסכמה בין הצדדים אודות אופי השינויים שיש לחולל במערכת החינוך.

כפי שהדגמתי בפרק הקודם, רעיונות של בחירה ותחרות- אותם מטמיעים תהליכי הפרטה מלמטה-תופסים מקום נכבד בשיח מדיניות החינוך בשני העשורים האחרונים. דומיננטיות זו באה לידי ביטוי בוועדות הרבות שהמליצו על הרחבת הבחירה, בהנהגת תכניות בחירה מקומיות, בהצעת חוק ההסדרים להגביר את התחרות בין בתי ספר באמצעות פתיחת אזורי רישום, ובעמדה של משרד החינוך כי יש ליצור "מרחב הנשימה" עבור הורים חזקים כדי לעצור את עקירתם מהחינוך הרשמי.

בשל העובדה כי המדינה אימצה למעשה את הצורך לקדם בחירה ותחרות, וכי גביית תשלומים ומיון תלמידים מתרחשים בתוככי החינוך הציבורי- בדיוק היכן שהיא מצליחה לאכוף את מדיניות הסטנדרטים- ברצוני לטעון כי המחלוקת בין המדינה לעמותות ההורים אינה נסובה על עצם קיומם של הסדרי ופרקטיקות הפרטה שמקדמים האחרונים אלא על השאלה מי ינווט את תהליך הטמעתם

<sup>118</sup> קשתי, אור. 2010. דוח של משרד החינוך: כ-82% מבתי הספר היסודיים אינם מלמדים את מספר השעות הנדרש במקצועות הליבה. 8.4.2010, הארץ.  
<sup>119</sup> תקציב המדינה- הצעה לשנות הכספים 2009-2010, ירושלים: משרד האוצר.

ובאיזו שכבה מוסדית הם ייושמו- האם בחינוך המוכר, הנמצא מחוץ לשליטתה הריכוזית של המדינה, או שמא בחינוך הרשמי. ולכן, תשובה אחת לשאלה מדוע על אף התנגדותו המוצהרת ליוזמות ההורים נכשל משרד החינוך למנוע אותן, היא כי הוא אימץ למעשה את דרישתן להרחיב את הבחירה. טענה דומה ניתן לטעון בנוגע לתשלומים פרטיים ומיון תלמידים. משרד החינוך אימץ למעשה את ההנחה, המגולמת בדבריו של מנכ"ל המשרד לשעבר, שמשון שושני, שהובאו בפרק הקודם, כי "כדי לחזק את החינוך הציבורי צריך לתת יותר נשימה להורים. ואם הם רוצים במסלולים, ישלמו עבור המסלולים הללו". לכן, גם את העדר התרגום של התנגדותו המוצהרת של משרד החינוך לפרקטיקות אלו למדיניות ממשית לא ניתן לראות כביטוי לשחיקה ביכולת המדינה.

אם כך, יכולת המדינה למנוע תשלומים פרטיים, בחירה ותחרות בחינוך הרשמי- אותם הסדרים שמקדמים ההורים, לא נחלשת, וזאת מהסיבה הפשוטה שהיא מעוניינת לקדם הסדרים אלו. מנגד, קיימת פגיעה משמעותית ביכולת של המדינה לשלוט באופן הטמעתם של הסדרים אלו, להכריע היכן הם יוטמעו- בחינוך הרשמי או המוכר, ולמנוע את הרחבת החינוך המוכר. כאן טמונה השפעתן של קבוצות ההורים על יכולת המדינה להתוות וליישם מדיניות. לטענתי, הסיבה לפגיעה זו ביכולת של המדינה נעוצה במאפיין חשוב של מורשת מדיניות החינוך בישראל: ההסדרים המוסדיים של המערכת הפוליטית, ובאופן ספציפי- האינטרס המשותף של מספר קבוצות בשמירה על החינוך המוכר ואף בחיזוקו: בראש ובראשונה האוכלוסיה החרדית אשר פועלת באופן מאורגן באמצעות נציגיה בממשלה ובכנסת, האוכלוסיה הדתית המבוססת, והורים חילוניים ממעמד הביניים שכדי להקים מוסדות מוכרים מפעילים לחץ על הממשלה ופועלים גם באפיק המשפטי. קבוצות אלו מאכלסות את החינוך המוכר, כך שכל שינוי שחל בו וביחסיו עם החינוך הרשמי עלול להיתקל בהתנגדות פוליטית מצידן, בעיקר מצד האוכלוסיה החרדית. הותרת המצב החוקי על כנו מביא לפגיעה ביכולת של המדינה לממש את הצהרותיה נגד החינוך המוכר ומאפשרת את תהליך הסחף.

סקוצ'פול ( Skocpol, 2008, 111 ), טוענת כי מבנה המדינה משפיע על ההתארגנות הפוליטית של קבוצות ועל תוצאות המאבק שהן מנהלות, כמו גם על דפוסי הפעולה של המדינה. בהתאם לכך, ארצה לטעון כי בניגוד להחלטה של המדינה לקדם בחירה ותחרות בחינוך היסודי הרשמי, אותה ניתן לראות כתוצר של שילוב בין אידיאולוגיה ניאו-ליברלית שאימצה המדינה עם השנים לבין לחצים שהופעלו עליה על-ידי עמותות ההורים, את העדר השינוי בחינוך המוכר יש לראות כאילוץ מוסדי העומד בפני המדינה נוכח המבנה שלה. אילוץ זה נובע מההחלטה ההיסטורית ליצור את החינוך המוכר שאינו רשמי כמענה לחינוך החרדי, והוא תוצר של הפוליטיקה ההסדרית שאפיינה את השנים הראשונות למדינה, במסגרתה המדינה לא הכריעה מחלוקות בין קבוצות אלא הכילה אותם במבנה

שלה ובהסדרים המוסדיים הכלולים בהם ( בראלי וקידר, 2011). כך, ניתן לראות בכניסתן של פרקטיקות בחירה, תחרות ותשלומים פרטיים למערכת החינוך באמצעות שימוש בחינוך המוכר, תוצאות בלתי מכוונות של אותה החלטה היסטורית.

נוכח ההסכמה בין המדינה להורים בכל הנוגע לאופי השינויים שיש ליצור במערכת החינוך, בניגוד לאי ההסכמה אודות האופן בה יש לקדם אותם, אני מבקש לראות במדיניות משרד החינוך אל מול יוזמות ההורים "מדיניות סימבולית" (Symbolic Policy). מונח זה, לטענתי, שופך אור על מדיניות "שני הקולות" של משרד החינוך ומסביר את סיבותיה. אדלמן (Edelman, 1964), מציע להבחין בין פוליטיקה כאתר של הצהרות וסמלים, לבין פוליטיקה כמכשיר לחלוקת משאבים ויצירת הסדרים. "מדיניות סימבולית" מתבססת על הסוג הראשון. על פי דה-פריס (De Vries, 2011), היא נשענת על דימויים יותר מאשר על מנגנונים ממשיים, נמנעת מהתמודדות אפקטיבית עם הבעיה שעומדת על הפרק ומטיבה לרוב עם קבוצות חזקות. למדיניות זו השלכות חומריות וחלוקתיות.

הדרך לנתח מדיניות סימבולית היא לעמוד על הפער בין הצהרות וסמלים למשמעותם ( Firth, 1973). ההבחנה הרטורית בין חינוך רשמי למוכר, "ציבורי" ו"פרטי" בלשונו של משרד החינוך, עומדת לטענתי בליבה של מדיניות משרד החינוך. זוהי מדיניות סימבולית משתי בחינות. ראשית, הצהרותיה החוזרות ונשנות של המדינה נגד החינוך המוכר ובעד הרשמי אינן מקבלות ביטוי מוסדי, והן מאפשרות לה להצטייר כמגינת החינוך הרשמי, שעה שהיא מתירה את קיומן של פרקטיקות שוברות שוויון בתוכו, כפי שראינו במקרה "הדמוקרטי הוד השרון". שנית, שיח הבחירה בו עושה שימוש משרד החינוך כדי להצדיק את פיילוט הבחירה, אינו מתבסס על מושגים כגון תחרות, הנתפסים עדיין זרים למערכת החינוך בישראל, אלא על הצורך "לחזק את החינוך הציבורי". באופן זה נתפסת המדינה כמי ששומרת על מורשת מדיניות החינוך וניצבת איתנה אל מול מגמות ההפרטה, המתרחשות לכאורה ללא ידיעתה וחרף התנגדות מצידה. חשוב מכל, באמצעות מדיניות סימבולית מסוה המדינה את העובדה כי היא מקדמת עקרונות העומדים בבסיס דרישות ההורים, וכן מאפשרת הפרטה בחינוך הרשמי. באופן זה, היא מבקשת להצניע את השפעתן הגוברת של קבוצות הורים ממעמד הביניים על מדיניות משרד החינוך, או בלשון אחרת- את הנסיגה באוטונומיה של המדינה.

מדיניות אוטונומית היא מדיניות המנוסחת על ידי המדינה באופן המנותק יחסית מיחסי הכוח בחברה האזרחית, ועל בסיס מה שנתפס על ידה כאינטרס הכלל חברתי. דוגמא לכך היא תכנית האינטגרציה בעבר ותכנית הסטנדרטים הבינלאומיים בהווה, המבוססות על ראיית האינטגרציה החברתית-כלכלית ועל הכשרת תלמידי ישראל לשוק העבודה הגלובלי כמטרות מדינתיות מרכזיות.

לא כך, לטענתי, יש לראות את ההחלטה על הרחבת הבחירה והתחרות בין בתי ספר יסודיים, ואת מדיניות אי האכיפה של מיון ותשלומים פרטיים בחינוך הרשמי. כפי שמלמדים דבריו של מנכ"ל משרד החינוך, ההחלטה על החלת מנגנוני בחירה ותחרות בחינוך היסודי נובעת מהאתגר שמציבות עמותות הורים בפני המדינה, ולא רק מעמדתה העצמאית התומכת באופן עקרוני בהרחבת הבחירה. עצם ההחלטה על הרחבת הבחירה בשנים בהן התרחבה משמעותית התופעה של הקמת בתי ספר על ידי עמותות הורים, כמו גם ההחלטה ליישם אותה לראשונה בחינוך היסודי- בו הוקמו בתי הספר החדשים, משקפת פגיעה באוטונומיה של המדינה להתוות מדיניות עצמאית לטובת כלל התלמידים. לפגיעה באוטונומיה של המדינה עלולות להיות השלכות על יכולתה להתוות וליישם מדיניות חדשה בעתיד. כך, למשל, עלולה להיפגע יכולתה להגדיר מחדש את היחסים בין החינוך הרשמי למוכר ואת ההסדרים המתחייבים מכך, למשל- רגולציה הדוקה על תשלומי הורים בחינוך הרשמי, או מניעת מימון מבתי ספר מוכרים הממיינים תלמידים. צעדים אלו יגבילו בפועל את פעולתן של קבוצות בעלות אמצעים ויפגעו באינטרסים המוצהרים שלהן. כדי לנקוט בהם, צריכה המדינה להתנהל באופן אוטונומי המעדיף מטרות אוניברסליות כגון צמצום אי השוויון על פני אינטרסים פרטיקולריים. מדיניות המשקפת אוטונומיה פוחתת של המדינה וכפיפות גוברת לאינטרסים של קבוצות חזקות, כמו זו העולה מהמחקר, תתקשה אפוא לנסח צעדים שיגבירו את השוויון במערכת החינוך. שאלה מכרעת בהקשר זה היא האם קבוצות בעלות עוצמה ימשיכו להשפיע על מדיניות החינוך בישראל, כפי שמודגם בפרסום תוצאות המיצ"ב ובהרחבת הבחירה בחינוך היסודי, כך שהשפעה זו תיהפך לחלק אינטגרלי ממורשת מדיניות החינוך, או שמא המדינה תבקש לקדם הסדרים אחרים ולהתעמת באופן ישיר עם פעולות המחרפות את אי השוויון במערכת, בשם האינטרס הכלל החברתי.

#### **7.4- מדיניות החינוך בישראל, החברה האזרחית ותהליכי הפרטה: מבט מחדש**

מחקר זה תורם מבחינה תיאורטית לחקר מדיניות החינוך בישראל ולספרות אודות שינויים מוסדיים במדינת הרווחה. ראשית, הניתוח המוצע במחקר מהווה חלופה אנליטית להסברים המקובלים בנוגע לשינויים במדיניות החינוך. מרבית הספרות, כאמור, רואה במדיניות החינוך תולדה של התנהלות ממשלתית אוטונומית למדי, או לחילופין תוצאה של אימוץ מודלים מוסדיים נאו-ליברליים גלובליים מצד המדינה. לעומת הסברים אלו, הניתוח המובא כאן מדגים כי מדיניות החינוך בישראל, המתקיימת בזירה בה פועלים מגוון כוחות- מדינתיים ולא מדינתיים- מתגבשת כתוצאה ממפגש בין שלושה גורמים: הורים ממעמד הביניים המקדמים הפרטה מלמטה; אידיאולוגיה ממשלתית

המעודדת בחירה ותחרות ומשלימה עם מימון פרטי; ומורשת מדיניות ריכוזית המעניקה למדינה שליטה על מערכת החינוך, ומאופיינת בפרצות של הפרטה ובגירעון חקיקתי. האינטראקציה בין משרד החינוך לבין עמותות ההורים בתוך הקשר זה מולידה מגמות של שינוי והמשכיות במדיניות החינוך.

בהישען על הפרשנות שהציע סטיבן בול למושג מדיניות (Ball, 1993), ושל המסקנות שהצגתי בפרק זה, ניתן לומר כי מדיניות החינוך בישראל מורכבת הן מטקסטים שמייצרת המדינה בדמות מסמכי מדיניות וחקיקה, והן מהשיח ומהתפיסות של מעצבי מדיניות, אך בנוסף לכך- מטקסטים היסטוריים שעיצבו את ההסדרים המוסדיים במערכת הפוליטית ובמערכת החינוך, ומהשיח והתפיסות של קבוצות חברתיות בעלות השפעה. לכן, תרומה מרכזית של המחקר היא בטענה כי חקר מדיניות החינוך צריך כמובן להתייחס למדינה כשחקן המרכזי בתהליך עיצוב ויישום מדיניות, אך בנוסף לכך- ובשל ריבוי השחקנים בשדה החינוך והפיכתו לזירה מרכזית לפעולה של החברה האזרחית- עליו לבחון את פעולתן של קבוצות בחברה האזרחית ולנתח את האינטראקציה שלהן עם המדינה. כל עוד אופי ההסדרים במערכת החינוך ימשיך לעמוד במרכז פעולתם של הורים, ואלו ימשיכו לאתגר את קובעי המדיניות- בין אם על ידי הקמת בתי ספר או דרך דרישה להקטנת מספר התלמידים בכיתה- חקר מדיניות החינוך צריך להתייחס בכובד ראש לאינטראקציה זו.

תרומה נוספת של מחקר זה היא לספרות אודות שינויים במדינת הרווחה. באמצעות חקר מקרה של שינוי במערכת החינוך - מוסד מרכזי במדינת הרווחה - מספק המחקר מענה לשאלה מרכזית- כיצד משתנים מוסדות מדינת הרווחה ומה הם הגורמים המשפיעים על השינוי. שאלה זו, כזכור, עומדת בליבו של המחקר הניאו- מוסדי, ועוסקים בו חוקרים חשובים כגון פול פירסון וגייקוב האקר. המחקר הנוכחי מספק אישוש לטענה כי מוסדות מדינת הרווחה והאינטראקציה בין שחקנים הם גורמים חשובים בהבנת שינויים, אך חשוב מכך- הוא שופך אור על תפקידם המשמעותי של קבוצות בחברה האזרחית בעיצוב שינויים. באמצעות המסקנה כי שינויים בשדה החינוך הם תוצר של אינטראקציה בין המדינה לחברה האזרחית, ולאחרונה יש השפעה חשובה על המדיניות בה נוקטת המדינה, ברצוני לטעון טענה רחבה יותר: בבחינת הדרכים בהן משתנים מוסדות מדינת הרווחה, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לקבוצות הפועלות בחברה האזרחית.

השפעתן של קבוצות אלו על שינויים במדינת הרווחה מתוארת בספרות ככזו הנובעת מהיותן קהל לקוחות (Constituency) של תכניות רווחה המחזיק באינטרסים מובהק לשמרן ( Pierson, 1995), או בהשתתפותן במפלגות שמאל ובארגוני עובדים המנהלים קרבות בלימה נגד צמצום מדינת הרווחה (Korpi, 2003). אך נושא הנותר במידה רבה מחוץ לעיסוקה של הספרות הוא הדרכים בהן

פועלות קבוצות בחברה האזרחית כדי לעצב הסדרים מוסדיים ומדיניות חברתית. חיסרון זה של הספרות, שניכר היטב בחקר השינויים במערכת החינוך בישראל, הוא במובן רב תוצר של תפקידה המרכזי של מדינת הרווחה באספקת שירותים ובקביעת מדיניות. אולם, תפקיד זה עובר תמורות משמעותיות, גם אם הן אינן כוללות את נסיגתה המוחלטת המדינה. לכן, אני טוען כי יש לשים דגש מיוחד על אופני מעורבותן של קבוצות בחברה האזרחית בעיצוב שירותים ומדיניות. שאלות שנידונו בעבודה, כגון כיצד ובאיזה הקשר פוליטי ומוסדי מתקיימים תהליכי הפרטה מלמטה ובאיזה אופן מתמודדת עימם המדינה, הן, לפיכך, שאלות חשובות להבנת השינויים במוסדות מדינת הרווחה.

המחקר תורם לחקר השינויים במדינת הרווחה בדרך נוספת- הוא מבקש לכלול תהליכי הפרטה מלמטה בניתוח של סיכונים חברתיים חדשים (New Social Risks)- סיכונים בפניהם ניצבים אזרחים כתוצאה ממעבר לעידן פוסט-תעשייתי. טיילור-גובי (Taylor-Gooby, 2004), מונה ארבע תופעות המחוללות סיכונים חברתיים חדשים: עלייה בהשתתפות נשים בכוח העבודה לעומת ירידה בזו של גברים, הזדקנות האוכלוסייה ועלייה בגיל העובדים במשק, החלפת הביטחון התעסוקתי בגמישות, והתהליך החשוב לענייננו- מגמות של הפרטה. כל אלו מצריכים את מדינת הרווחה לארגן מחדש תכניות סוציאליות ושירותים כדי שיספק הגנה לאזרחים. אולם, תהליכי הפרטה מלמטה אינם זוכים במחקר הניאו-מוסדי ובוזה העוסק בסיכונים חברתיים חדשים להתייחסות ולתיאורטיזציה.

מדיניות ממשלתית של הפרטה, כפי שטוען טיילור-גובי (Taylor-Gooby, 2004,4), לא מהווה "סיכון" כשלעצמה, אולם תוצאותיה- כניסה של תחרות ובחירה למערכות חברתיות- מפקירה אזרחים לחסדי השוק. כך, בחירה המתבררת בדיעבד כשגויה מעמידה אזרחים בפני סיכונים חדשים הכרוכים באופי השירות שיקבלו. מסקנה זו, כך אני טוען, נכונה על אחת כמה וכמה לגבי תהליכי הפרטה מלמטה. הסיכון הטמון בתהליכים אלו, כפי שהודגם בעבודה, טמון בהחרפת הריבוד במערכות חברתיות ובפגיעה באוטונומיה של המדינה, תכונה ההכרחית עברה כדי לספק לאזרחים הגנה הולמת מפני סיכונים. לכן, כפי שסיכונים חברתיים חדשים כגון הזדקנות האוכלוסייה וירידה בביטחון התעסוקתי מצריכים את מדינת הרווחה לחשוב מחדש על מבנה הביטוח הפנסיוני ועל הזכאות לדמי אבטלה, כך- עם התרחבותם של תהליכי הפרטה מלמטה- נדרשת המדינה לחשוב על היחסים שבין הציבורי לבין הפרטי, ולמצוא את הדרך להגן על אזרחיה מפני הסיכונים הטמונים בתהליכים אלו. על סיכונים אלו ניתן ללמוד באופן מוחשי מדבריו המרתקים של משה גמיש, תושב שכונת הקטמונים בירושלים, בדיון שהתקיים בשנת 202 בועדת החינוך של הכנסת בנושא בחירה:

"אתם נותנים לי כסא שבור ולהם כסא שלם ואתם רוצים שאני אבחר בין שניהם? הילדים החזקים יוצאים החוצה בכדי לקבל חינוך. מה שיש היום בשכונה זה שמטרפיה, זה לא חינוך. הם רוצים את החינוך הזה והם יחפשו את החינוך בכל מצב. והורה כזה בלי רכב יחסוך מהפה שלו אוכל ויקנה כרטיסיה לבן שלו כדי שיקבל חינוך. אבל אם החינוך הטוב יהיה לו בשכונה הוא לא יצטרך לנסוע, ולא יצטרך בשביל זה ללכת. בשם אותה הומניות ואותו צדק חברתי הגיע הזמן שמשרד החינוך יבוא לשכונות, למקומות החלשים, ייתן להם מתקנים טובים, ידאג שם מורים ולא למצוא פטנטים. עשו היום כמו בהתנחלויות "עוקף רמאללה" או "עוקף בית לחם". בית ספר ייחודי, בית ספר על-אזורי ואנחנו נשארים עם הבית ספר הקטן והעלוב שלנו עם כיתה אחת בכל מקום"<sup>120</sup>.

כפי שמלמדים דבריו של גמיש, בחירה ותחרות בין בתי ספר מחוללות מספר סיכונים חברתיים: החרפת הריבוד במערכת החינוך והסגרציה בין בתי ספר, וריקון הדרגתי של בתי ספר ציבוריים מבני המעמד הבינוני, תהליך המכונה בספרות הסרת השמנת (Creaming). סיכונים אלו מועצמים כאשר מדובר על תחרות ובחירה המקודמות על ידי יוזמות להפרטה מלמטה, היות שיוזמות אלו מחלישות את ההסדרה המדינתית, פוגעות באוטונומיה של המדינה, ובאמצעותן נסוגות קבוצות חברתיות בעלות עוצמה מהמערכת הציבורית. אם כן, תרומה מרכזית של עבודה זו לחקר השינויים במדינת הרווחה היא בתובנה כי תהליכי הפרטה מלמטה, היוצרים סיכונים חברתיים חדשים, והאופן בו מתמודדת עימם המדינה, מולידים שינויים מוסדיים חשובים וייחודיים. בעידן בו אופייה ותפקידה של מדינת הרווחה נתונים למשא ומתן פוליטי בין כוחות גלובליים ולוקליים, בין סוכנות מדינתית אחת לשנייה, ובין שחקנים במדינה ובחברה האזרחית, תובנה אנליטית זו יכולה לשמש בסיס לבחינת תהליכי הפרטה מלמטה בשדות נוספים ולהבנה מעמיקה יותר של השינויים במדינת הרווחה.

## 7.5- מהפרטה לסולידריות?

וולטר קורפי ויאויכין פלמה, מהחוקרים החשובים והפוריים של מדינת הרווחה, טוענים כי לסולידריות חברתית יש בסיס מוסדי. במאמרם הבוחן את השפעת אופי הזכאות לתכניות סוציאליות וגובה התגמולים שהן מעניקות על אי השוויון החברתי, טוענים השניים כי תכניות סוציאליות, כגון ביטוח בריאות, פנסיה וקצבאות ילדים, הניתנות באופן סלקטיבי לקבוצות מעמדיות מסוימות ולא

<sup>120</sup> פרוטוקול מספר 429 מישיבת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, 11.3.2002

לאחרות, פוגעות באי השוויון החברתי ובסולידריות בין קבוצות (Korpi & Palme, 1998). בטווח הקצר, תכניות סלקטיביות יוצרות חיץ בין האינטרסים של קבוצות בעלות אמצעים שאינם זכאיות לתכנית לבין קבוצות מעמדיות חלשות שזכאיות לה, ואילו בטווח הארוך הן יוצרות את התנאים הפוליטיים שמאפשרים לבטלן, זאת משום שרק לקבוצות מסוימות באוכלוסיה יש אינטרס בהמשך שלהן. מסקנתם התיאורטית היא כי הסדרים מוסדיים מסוימים מעודדים סולידריות בין קבוצות מעמדיות, ואילו הסדרים אחרים פוגעים בה, וכי אופייה של מדינת הרווחה, הכולל את אופי והיקף השירותים החברתיים שהיא מספקת ואת התכניות הסוציאליות שהיא מעניקה, תלוי במידה רבה ביכולת של קבוצות מעמדיות שונות לשתף פעולה, להציג דרישות משותפת ולהיאבק למען.

את מסקנותיהם של יאויכין וקורפי בנוגע לתכניות סוציאליות שמספקת מדינת הרווחה, אפשר גם להשליך על המערכות החברתיות שלה, בתוכה מערכת החינוך הציבורית. אבן יסוד במערכת החינוך של מדינת הרווחה המודרנית היא עיקרון שוויון ההזדמנויות, כלומר- ניתוק התלות בין המעמד הכלכלי וההון התרבותי של ההורים לאיכות החינוך לו זוכים ילדיהם. ריבודה ופיצולה של מערכת החינוך בישראל והטמעת מנגנוני הפרטה בתוכה פוגעים בעיקרון זה. תהליכי הפרטה מלמטה, כפי שראינו, יוצרים שכבה מוסדית סלקטיבית המעניקה הזדמנויות טובות יותר לבני מעמד כלכלי והון תרבותי מסוים, והופכים את השירות הציבורי ה"רגיל"- בתי ספר רשמיים שאינם ממיינים, אינם גובים שכר לימוד ואינם מבוססים על בחירה- לשירות המיועד לאלו שאינם מסוגלים להשיג יתרונות באמצעות השוק. אי שוויון זה לא רק מעיד על קיומם של הסדרים דיפרנציאליים עבור קבוצות שונות. הוא גם משפיע על האינטרסים הפוליטיים שלהן. אם בעבר קבוצות בעלות עוצמה היו תלויות במערכת החינוך הציבורית, ולפיכך היה להן אינטרס לפעול לחיזוקה, עתה המדינה מספקת להן מפלט ממנה, ובו בזמן מטמיעה בה הסדרי בחירה ותחרות הצפויים להיטיב עימן.

על רקע זה, לטענתי, ניתן להבין טוב יותר את התנהלות המדינה אל מול עמותות ההורים. אפשר שעמידה איתנה של המדינה מולן, למשל על ידי גיבוש מדיניות אוטונומית האוסרת על תשלומים פרטיים ומיונים והחלטה שלא להרחיב את הבחירה בחינוך הרשמי, הייתה מזמנת לה לחץ פוליטי מכיוונם של ההורים, במטרה שתשפר את החינוך הרשמי: תקיים יום לימודים ארוך, תגוון את מקצועות הלימוד ותקטין את מספר התלמידים בכיתה. כלומר, מאבק מצד המדינה בתהליכי הפרטה מלמטה עלול לייצר בקרב הורים ממעמד הביניים את ההבנה כי שיפור החינוך שיקבלו ילדיהם כרוך בחיזוק כולל של החינוך הציבורי, ובהתאם לכך- ליצירת בריתות פוליטיות עם קבוצות שלהן אינטרס דומה. לעומת זאת, כאשר נפגעת התשתית הציבורית עליה מבוססת מערכת החינוך והמדינה מאפשרת ומקדמת הפרטה, מבין מעמד הביניים כי שיפור איכות החינוך תלוי ביכולת האלתור שלו, ולכן הוא

פועל למציאת פתרונות עבור ילדיו. בחירה זו של מעמד הביניים, יחד עם ריבודה המחרף של מערכת החינוך עקב תהליכי הפרטה מלמטה והמדיניות שנקטת כלפיהם, פוגעים באינטרס החברתי המשותף בחיזוק החינוך הציבורי בישראל ובאפשרות לסולידריות בין קבוצות מעמדיות שונות.

קיץ 2011 וההתארגנויות הציבוריות שקמו בעקבותיו מסמנים אולי שינוי בהתנהגותו הפוליטית של מעמד הביניים הישראלי. דרישותיה של המחאה החברתית, אשר הובלה על ידי מעמד הביניים, להחלת חוק חינוך חינוך חינוך מגיל 3, להפסקת ההעסקה הקבלנית של מורים ולהשקעה גבוהה יותר בחינוך הציבורי, כמו גם התעצמות השיח על אי שוויון בחינוך, מסמנים הכרה במגבלותיהם של כוחות השוק בהבטחת חינוך איכותי. דרישות אלו טומנות בחובן ניצנים של הכרה כי הפרטה בשירותים חברתיים, אשר בשני העשורים האחרונים הפכה למכשיר העיקרי באמצעותו משיג מעמד הביניים יתרונות חברתיים, אינה אלא שלב נוסף בתהליך השחיקה של מעמד זה. הסיכון החברתי שמחוללת ההפרטה נראה לפתע רלוונטי גם למעמד הביניים עצמו, ולא רק לשכבות החלשות.

קשה לדעת מה יהיה אופייה של המדיניות החברתית שינהיגו הממשלות הבאות בישראל. ייתכן כי מגמות של הפרטה ימשיכו לפורר את התשתית הציבורית של שירותים חברתיים וליצור הלכה למעשה שתי שכבות מוסדיות באותו שירות, אפשר שיוגדל מספר הספקים של שירותי בריאות, חינוך ורווחה תוך הידוק הרגולציה עליהם, ולא מן הנמנע שיולאמו שירותים חברתיים שהופרטו ושעות לימוד, שירותי סיעוד ותרופות שסופקו באופן פרטי ייכללו בסל השירותים שמשפיקת המדינה. אולם, כפי שביקשתי להראות בעבודה זו, מדיניות חברתית אינה מתגבשת כתוצאה מהחלטות אוטונומיות של הממשלה, אלא באמצעות אינטראקציה בינה לבין קבוצות בחברה.

לאחר שני עשורים של תנועת מלקחיים של הפרטה- מצד המדינה מזה ומצד קבוצות בחברה האזרחית מזה- מעניין יהיה לבחון את ההתנהגות הפוליטית העתידית של מעמד הביניים הישראלי. שאלה מרכזית בהקשר זה, היא האם מעמד הביניים ישוב לראות בצמצום מדינת הרווחה גזירת גורל, עליה יש לפצות באמצעות יוזמות פרטיות המעמיקות את אי השוויון החברתי, או שמא הוא ימשיך את המסע בו החל בקיץ 2011 ויראה בהפרטה מדיניות שבכוחו לשנות, ואף יכרות בריתות פוליטיות עם המעמדות המוחלשים מתוך הבנה שעתידו שזור בעתידם. התשובה לשאלה זו תשפיע רבות על דמותה של מדינת הרווחה בישראל.

## ביבליוגרפיה

### מקורות ראשוניים:

אתר האינטרנט של בית הספר "הדמוקרטי הוד השרון":

[/http://www.hhds.org.il](http://www.hhds.org.il)

אתר האינטרנט של בית הספר "מקום לגדול":

[/http://www.makomligdol.org.il](http://www.makomligdol.org.il)

בג"צ 152/71 קרמר נ' עיריית ירושלים.

בג"צ 754 /88 חשין נ' הוכברג.

בג"צ 595/88 שולמן נ' עיריית תל אביב.

בג"צ 3533/90, שוורצבוים נ' עיריית רמת גן.

בג"צ 4383/91, שפקמן נ' עיריית הרצליה.

דברי הכנסת, כנסת שנייה, מושב שני, כרך 14.

דו"ח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל. 2005. ירושלים: משרד החינוך.

החלטת ממשלה מיום 22.3.1951.

החלטת ממשלה 1953 מיום 10.7.2011.

הלפרין, נטע. 2011. כאן לומדים בעושר: מערכת החינוך של העשירון העליון. עכבר העיר, 7.01.2011.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2006. איפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2008. עוגה גדולה למדינה, פרוסה קטנה לתלמיד? הודעה לעיתונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2012. הוצאה לאומית לחינוך לנפש- שינוי כמותי- כל שנה לעומת קודמתה: 1991-2010.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2012. ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2009 - השוואה בין-לאומית.

הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים), התש"ס-2000.

וורגן, יובל. 2011. מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- וורגן, יובל. 2011. תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ובגין "רכישת שירותים מרצון". ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וינהבר, בת חן, בן נון רינת, ושיפמן, איתן. 2007. סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. בית ברל: משרד החינוך והמכון ליזמות בחינוך, מכללת בית ברל.
- ועדת ויינשטיין. 2002. צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית, ירושלים: משרד החינוך.
- ועדת ענבר. 1994. דוח הועדה לבחירה בחינוך, ירושלים: משרד החינוך.
- ועדת קשתי. 1991. דוח הועדה הציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות, ירושלים: משרד החינוך.
- חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך אל הרשויות המקומיות, 15.6.1955.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/ג(ג), 2 בפברואר 2003.
- חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969.
- חוק חינוך ממלכתי- התשי"ג-1953.
- חוק לימוד חובה- תשי"ט-1949.
- חוק נהרי- עמדת פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי:  
[http://www.forum15.org.il/art\\_images/files/42/Nahari%20-%20Emda.pdf](http://www.forum15.org.il/art_images/files/42/Nahari%20-%20Emda.pdf)
- חיימוב, גילי ולוין, יריב. 2010. המסגרות הפרטיות בכפר הירוק פוגעות בחינוך הרישמי, Ynet.  
 16.09.2010  
<http://www.mynet.co.il/articles/1,7340,L-3954880,00.html>
- טיוטת חוק ההסדרים 2009-2010:  
<http://www.shelly.org.il/files/52-58chinuch.pdf>
- טיוטת חוק ההסדרים 2011-2012:  
<http://www.shelly.org.il/sites/default/files/49-56chinuch.PDF>
- מידן, ענת, 2008. התיכון לאלפיון, מוסף 7 ימים, ידיעות אחרונות, 12.12.2008.
- מערכת איתור מוסדות חינוך:  
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/IMS/HomePage.htm>
- מערכת "הכול אודות מוסדות חינוך":  
<http://hinuch.education.gov.il/imsnet/itur.aspx>

מערכת "במבט רחב- מספרים על החינוך":

<http://ic.education.gov.il/klali/>

נשר, טלילה. 2012. תוצאות המיצ"ב חשופות: לראשונה- הנתונים המקיפים זמינים לכל אחד.  
הארץ, 23.9.2012:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1829122>

עמ"נ 52641-12-10. מדינת ישראל- משרד החינוך נגד חינוך למנהיגות- חברה לתועלת הציבור  
בע"מ. 15.06.2011.

ערר 1/2001. העמותה לניהול ויסוד בית הספר הדמוקרטי בלב השרון נגד משרד החינוך.

ערר 21/2011. עמותת שדות נגד משרד החינוך.

ערר 6/2003. עמותת בית הספר הדמוקרטי השרון נגד משרד החינוך.

ערר 13/2010. עמותת שדות נגד משרד החינוך.

ערר 21/2011. עמותת שדות נגד משרד החינוך.

פקודת החינוך, תשל"ח- 1978.

פרוטוקול מס' 230 משיבת ועדת החינוך והתרבות. 1.01.2001.

פרוטוקול מס' 245 משיבת ועדת החינוך והתרבות. 26.2.2001.

פרוטוקול מס' 429 משיבת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, 11.3.2002.

פרוטוקול מס' 368 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט. 8.11.2011.

פרוטוקול הישיבה המאה וארבע עשרה של הכנסת השבע-עשרה. חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס  
8), התשס"ז-2007.

קובץ התקנות 6839, ה' בטבת התש"ע, 22.12.2009.

קו לחינוך. גיליון 536. 17.02.2011.

קשתי, אור. 2007. היום בממשלה: דיון על שינוי תקצוב בתי הספר ה"מוכרים שאינם רשמיים".  
הארץ, 11.3.2007:

<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1393008>

קשתי, אור. 2007. רוב מסלולי החינוך הפרטי בבתי"ס הציבוריים. הארץ, 8.2.2011:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1161036>

קשתי, אור. 2010. דוח של משרד החינוך: כ-82% מבתי הספר היסודיים אינם מלמדים את מספר  
השעות הנדרש במקצועות הליבה. הארץ, 8.4.2010:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1196532>

רייכמן, הרן. 2012. נייר עמדה עבור הוועדה הציבורית להסדרת סוגיית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים, הקליניקה למשפט ולמדיניות חינוך, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

רשימת בתי ספר דמוקרטיים שהוקמו בישראל:

<http://onodemocratic.com/Articles/SchoolList.htm>

רשימת בתי ספר אנתרופוסופיים שהוקמו בישראל:

<http://www.antro.co.il/study/schools.html>

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) - התשי"ג - 1953.

תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) - תשי"ט.

תקנות חינוך ממלכתי, מוסדות מוכרים (תיקון), התשס"ח - 2008.

תקציב המדינה - הצעה לשנות הכספים 2009-2010, ירושלים: משרד האוצר:

<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Lists/2009/Attachments/1/ikarey2010.pdf>

OECD. 2008. Education at a Glance 2008- OECD Indicators. OECD:

<http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/41284038.pdf>

### **מקורות משניים:**

אייזנשטדט, מימי ורוזנהק, זאב. 2001. הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60: 113-128.

איכילוב, אורית ומזאווי, אנדרה. 1997. בחירה בחינוך ומשמעויותיה החברתיות בקהילה הערבית ביפו. מגמות, ל"ח: 421 - 432.

איכילוב, אורית. 2006. הסוס הטרויאני של הגלובליזציה. בתוך: דן ענבר (עורך), לקראת מהפכה חינוכית?, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 88-104.

איכילוב, אורית. 2010. כינון החינוך הציבורי והנסיגה ממנו. בתוך: אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל, תל אביב: הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב, 21-51.

אלמוג-ברקת, גרנית וענבר, דן. 2010. של מי אתה ילד? פתיחת איזורי רישום בירושלים. בתוך:

אורית איכילוב ( עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל אביב: רמות, 144-111.

בלס, נחום. 2005. על הפרטה ועל חינוך. בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 279-200.

בן דוד, דן. 2000. חינוך. בתוך: דן בן-דוד (עורך). עדיפויות לאומיות בתחום החברתי-כלכלי עבור ראש הממשלה אהוד ברק:

<http://www.tau.ac.il/~danib/israel/pamphlet.pdf>

בראלי, אבי וקידר, ניר. 2011. ממלכתיות ישראלית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברק-ארז, דפנה, 2008. המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. עיוני משפט, ל (3): 461-515.

גוטוויין, דני. 2008. מ"מהפכה חוקתית" ל"הפיכת נגד": ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי. מעשה משפט: כת עת למשפט ולתיקון חברתי, 1: 47-62.

גולדשטיין, סטיבן ולדרר, איתן. 1994. חופש הפרט בבחירת בית-הספר מול שוויון ואינטגרציה: מגמות בפסיקתו של בית-המשפט העליון. מגמות, ל"ו (2-3): 185-196.

גופן, ענת. 2004. עשה זאת בעצמך- יזמות אזרחית כאסטרטגיית חידוש במדיניות החינוך בישראל, ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית ומכון פהר.

גיבתון, דן. 2003. אוטונומיה, אנומיה אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל. בתוך: יובל דרור, דוד נבו ורינה שפירא (עורכים), תמורות בחינוך קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות, 454-407.

גל- אריאלי, ניבי, 1995. הפרט, הרשות ושורת הדן – עמדת בית המשפט העליון בישראל בשאלה של בחירת בית-ספר על-ידי הורים. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים - המכון לחקר הטיפוח בחינוך.

גל-נור, יצחק. 2007. מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.

גל-נור, יצחק. עתיד להתפרסם. מדיניות ההפרטה- על מי נטל ההכחה. בתוך: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

גל-נור, יצחק ופז-פוקס, אמיר. עתיד להתפרסם. מבוא (כולל מינוחון), בתוך: אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

דגן-בוזגלו, נוגה. 2010. היבטים של הפרטה במערכת החינוך. תל אביב: מרכז אדווה- מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל.

דהאן, יוסי ויונה, יוסי. 1999. מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי: בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג. בתוך: אלעד פלד (עורך), יובל למערכת החינוך, ירושלים: משרד החינוך, 163—180.

דהאן, יוסי ויונה, יוסי. 2005. דו"ח דוברת: על המהפכה הניאו ליברלית בחינוך. תיאוריה וביקורת, 11-38 : 27.

דהאן יוסי, ויונה יוסי. 2006. דוח דוברת, שוויון הזדמנויות והמציאות בישראל. תיאוריה וביקורת, 101-125 : 28.

דורון, אברהם. 1989. הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 18 : 18-34.

הוס, אסתי. 2009. יזמות הורים להקמת בתי ספר: מאפיינים, דפוסים ומדיניות. עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

וולנסקי, עמי. 1994. אינדיבידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר חברתי הכרחי? מגמות, ל"ו (2-3), 252--238.

וולנסקי, עמי ופרידמן, יצחק. 2003. בתי ספר בניהול עצמי – מבט בין-לאומי, ירושלים: משרד החינוך

יוגב, אברהם. 2007. אידיאולוגיה, פדגוגיה ומדיניות חינוך בישראל. בתוך אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 131-148.

יוגב, אברהם, לבנה, עידית ופניגר, יריב. 2009. סינגפור במקום כרכור? מבחני הישג בינלאומיים והגלובליזציה של יעדי החינוך. מגמות, מ"ו: 377-355.

כהן, ניסים ומזרחי, ניסים. 2010. 'פוליטיקה אלטרנטיבית', שינויים מוסדיים ומדיניות בריאות: מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי, בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985-2008, תל אביב: רסלינג, 363-380.

כץ, חנה וצפדיה, ארז. 2010. מדינה מפקירה- מדינה משגיחה, בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985-2008, תל אביב: רסלינג, 35-9.

כפכפי, אייל, 1991. מדינה מחפשת עם: ביטול זרם העובדים בחינוך. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

מאוטנר, מני. 2008. משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת, תל אביב: עם עובד.

מיכאלי, ניר. עתיד להתפרסם. מגמות הפרטה במערכת החינוך בישראל, בתוך: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

ממן, דניאל ורוזנהק, זאב. 2009. בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי. ירושלים: מכון ון-ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

מרון, אסא. עתיד להתפרסם. מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל, בתוך: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

ניר, אדם. 2006. העצמת בית הספר ומלכודת המרכזיות, בתוך: דן ענבר (עורך), לקראת מהפכה חינוכית?, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 296-309. סבירסקי, שלמה. 1990. חינוך בישראל: מחוז מהסלולים הנפרדים. ת"א: ברירות.

סבירסקי, שלמה, 2003. מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש, בתוך שמואל שי ונעמיקה ציון (עורכים), חינוך וצדק חברתי בישראל- על שוויון הזדמנויות בחינוך, ירושלים: מכון ון ליר, 24-30.

פאור-לוי, דוד, מושל סמדר וגדרון, נעם. עתיד להתפרסם. הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה. בתוך: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

פילק, דני. 2001. בריאות עוברת לסוחר: הרפואה הציבורית בישראל בין המדינה, החברה האזרחית והשוק, בתוך: יואב פלד ועדי אופיר (עורכים), ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית?, תל אביב: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 262-280.

פרי-חזון, לטם. עתיד להתפרסם. תהליכי הסדרת החינוך החרדי בישראל – פוליטיקה, משפט ומה שביניהם. בתוך: יוסי יונה (עורך), רגולציה בחינוך: משילות מבוזרת במערכת כאוטית, ירושלים: מכון ון ליר.

קשתי יצחק, שלסקי שמחה, ואלרועי, אירית. 2001. בחינה רטרופקטיבית של דו"ח הוועדה הציבורית לבתי ספר על-אזוריים ("ועדת קשתי"), נייר עמדה מוגש למזכירות הפדגוגית, משרד החינוך והתרבות.

רסניק, ג'וליה. 2009. גלובליזציה של החינוך והבניית שיח ניהולי בישראל. אלפיים: כתב-עת בינתחומי לעיון, הגות וספרות, 34 : 82-110.

שפירא, רינה, 1988. ייחודיות, חינוכית-חברתית. תכנון מדיניות החינוך – ניירות עמדה והחלטות ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

שפר גבריאל. 2004. תהליכים גלובליים והיחלשות מוסדותיה הפוליטיים של מדינת ישראל, בתוך: משה נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: הוצאת מגנס האוניברסיטה העברית, 13-19.

Anderson, Vibeke Normann. 2007. Transparency and Openness: A Reform or Education Policy?. Scandinavian Political Studies, 30 (1): 38-60.

Ball, Stephen. 1993. What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. Discourse, 13 (2): 10-17.

Ball, Stephen. 2007. Education plc: Understanding private sector participation in public sector education, London: Routledge.

Ball, Stephen. 2008. New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. Political Studies, 5: 747-765.

Barnes, Jeb. 2008. Courts and the Puzzle of Institutional Stability and Change: Administrative Drift and Judicial In the case of asbestos. Political Research Quarterly, 61 (4): 636-648.

Béland, Daniel. 2007. Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift. Social Science Quarterly, 88(1): 20-38.

Blomqvist, Paula .2004. The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s. Social Policy and Administration, 38: 139-155.

Giuliano, Bonoli. 2005. The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. Policy & Politics, 33 (3): 431-449.

Bonoli, Giuliano.2007. Time Matters: Post industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. Comparative Political Studies, 40 (5): 495-520.

Burchardt, Tania. 1997. Boundaries between Public and Private Welfare: A Typology and Map of Services, London: Center for Analysis of Social Exclusion: London School of Economics.

Campbell, John L and Pedersen, Ove K. 2001. The Rise of Neo-Liberalism and Institutional Analysis, In: John L. Campbell, Oke K Pedersen (Eds), The Rise of Neo-Liberalism and Institutional Analysis, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1-23.

Campbell, John L. 2004. Institutional Change and Globalization. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Campbell, John L. 2010. Institutional Reproduction and Change, In: Glenn Morgan, John Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pederson, Richard Whitley (Eds.), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Oxford: Oxford University Press 87-116.

Chubb, John E and Moe, Terry.1990. Politics, Markets and America's Schools. Washington: The Brookings Institution.

Clarke, John and Newman, Janet. 1997. The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage.

- Cox, Robert. 2004, The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct, Social Policy & Administration, Vol 38 (2), 204-219.
- Crossley, Michael and Vulliamy, Graham. 1984. Case-study research methods and comparative education, Comparative Education, 20 (2):193-207.
- Cummings, Sally and Nrgaard, Ole. 2004. Conceptualizing State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. Political Studies , 52(4): 685-708.
- Dahl, Robert. 1961. Who Governs: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press.
- De-Vries, Michael S. 2011. Distinguishing symbolic and evidence-based policies: the Brazilian efforts to increase the quality of basic education. International Review of Administrative Sciences, 77 (3): 435-450.
- Drakeford, Mark .2000. Privatization and Social Policy. Harlow: Longman.
- Edelman, Murray. 1964 . The Symbolic Uses of Politics. Urbana: University of Illinois Press.
- Eloboim- Dror, Rachel. 1981. Conflict and Consensus in Educational Policy-making in Israel. International Journal of Political Education, 4(3): 219-232.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. New York: Oxford University Press.
- Firth, Raymond. 1973. Symbols Public and Private. London: Allen and Unwin.
- Gibton, Dan and Goldring, Ellen. 2001. The Role of Legislation in Educational Decentralization: The Case of Israel and Britain. Peabody Journal of Education,76 (3&4): 81–101.

Gibton, Dan, 2011. Law-based Educational Governance in Israel: From Equality to Diversity. Educational Management Administration & Leadership, 39(4): 434–454.

Giuliano Bonoli. 2001. Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation, In Paul Pierson (Ed), The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, 238-264.

Genschel, Philip, 2004. Globalization and the Welfare State: A Retrospective. Journal of European Public Policy , 11 (4): 613-636.

Hacker, Jacob. 2004. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. American Political Science Review, 98: 243-260.

Hacker, Jacob. 2005. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment, In: Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, (Eds), Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford: Oxford University Press, 40-82.

Hall, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning and the state. Comparative Politics. 23:275-296.

Hall, Peter and Taylor, Rosemary CR. 1996 . Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 44: 936-957.

Harvey, David. 2005. A brief history of Neo Liberalism. Oxford: Oxford University Press.

Harvey, David. 2007. Neo-Liberalism as Creative Destruction. Human Geography, 88 (2): 145-158.

Hazlett, Thomas.1996. Bottom-up Privatization: The Czech Experience. In Terry Anderson and Peter Hill ( Eds) : The Privatization Process: A Worldwide Perspective, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 97-114.

- Huber, Evelyne and Stephens, John. 2001. Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment. In: Paul Pierson ( Ed.), The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, 107-45.
- Ichilov, Orit. 2009. The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspective. New York: Springer.
- Klitgaard, Michael Baggesen. 2008. School vouchers and the new politics of the Welfare state. Governance, 21 (4): 479-498.
- Korpi, Walter and Palme, Joakim, 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. American Sociological Review, 63, (5): 661-687.
- Korpi, Walter. 2003. Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization. Annual Review of Sociology, 29: 509-609.
- Korpi, Walter. 2006. Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare State and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. World Politics, 58, 2:167-206.
- Le Grand, Jay and Robinson, Ray. 1984. Privatisation and the Welfare State. London: Allen and Unwin.
- Linneman, Peter and Megbolugbe, Isaac. 1994. Privatisation and housing policy, Urban Studies, 31: 635–651.
- Lubienski, Chrisopher. 2003. Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. American Educational Research Journal, 40:395-443.

- Mahoney, James and Thelen, Kathleen. 2010. A Theory of Gradual Institutional Change, In: James Mahoney and Kathleen Thelen (Eds) , Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 1984. The autonomous power of the state: its Nature, Causes and Consequences. Archives Europeennes de Sociology, 185-213.
- Myles, John and Pierson, Paul. 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform, In: Paul Pierson (Ed.), The New Politics of the Welfare State. Oxford, Oxford University Press, 305-333.
- Newman, Janet. 2006. Modernization and the dynamics of welfare governance. Zeitschrift für Sozialreform, 2(52): 165–179.
- Nozick, Robert, 1974. Anarchy, State, and Utopia. New York: Basic.
- Offe, Claus, 1974. Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch administrativen Handelns. Leviathan 1: 333-345.
- Offe, Claus. 1984. The Contradictions of the Welfare State. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pierson, Paul. 1995. Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2000. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. Governance, 13(4): 475-99.
- Pierson, Paul. 2004. Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peters, Guy, Pierre, John and King, Desmond. 2008. The politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. Journal of Politics, 67: 1275-1300.

Pennel, Hazel and West, Ann. 2009. Campaigns by parents to set up new schools in England: issues and barriers. Educational Studies, 35 (1):37-52.

Poulantzas, Nicos, 1978. *State, Power, Socialism*. London: Patrick Camiller

Quadagno, Jill. 1994. The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty. New York, Oxford University Press.

Rhodes, Rod. 1994. The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. Political Quarterly , 65(2): 138–151.

Saporito, Salvator. 2003. Private Choices, Public Consequences: Magnet School Choice and Segregation by Race and Poverty. Social Problems, 50: 181–203.

Skocpol, Theda. 1979. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State Back In: Strategies in current research, In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Eds.), Bringing the State Back In, Cambridge: Cambridge University Press, 3-37.

Skocpol, Theda. 1992. Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Skocpol, Theda, and Campbell, John. 1994. American society and politics: Institutional, historical, and theoretical perspectives: a reader. New York: McGraw-Hill.

Skockpol, Theda. 2008. Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect. Scandinavian Political Studies, 31: 109–23.

Scott, Richard W. 2001. Institutions and Organizations. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Stake, Robert E. 1995. The art of case study research. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Starr, Paul. 1988. The meaning of privatization. Yale Law and Policy Review, 6: 6–41.
- Steden, Van. 2007. Privatizing policing : Describing and explaining the growth of private security, BJU Legal Publishers.
- Steinmo, Sven. 2001. Institutionalism, In: Neil J Smelser, and Paul B Baltes, (eds.), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Amsterdam: Elsevier.
- Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen. 2005. Introduction: Institutional Changes in Advanced Political Economies. In Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen, (eds), Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies , Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. New risks and social change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), New risks, new welfare? Oxford, UK: Oxford University Press, 1-27.
- Thelen, Kathleen. 2009. Institutional Change in Advanced Political Economies, British Journal of Industrial Relations, 47:3, 471–498.
- Vogel, Steven. 1996 . Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol. 1985. State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States." In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Eds.), Bringing the State Back In, Cambridge: Cambridge University Press, 107-163.

Weiss, Linda. 1998. The myth of the powerless state. Cambridge, UK : Polity Press.

Yin, Robert .K. 2003. Applications of case study research. Thousand Oaks : Sage Publications.

Yin, Robert K.1994. Case study research: Design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage.

Zehavi, Amos. 2009. No exit? : Public funding, private education and accountability in Israel. The Harold Hartog School of Government and Policy: Tel Aviv University.

נספח מספר 1 :

בתי ספר יסודיים חילוניים שהוקמו על ידי עמותות הורים (1990-2011) :

שנת הקמה	שם בית הספר	יישוב
1991	הדמוקרטי-פתוח	יפו
1994	דמוקרטי כנף	רמת הגולן
1994	בית הספר הקהילתי נאות סמדר	נאות סמדר
1995	מיתר	בית אורן
1995	שקד	קרית טבעון
1996	אורים	רמת השרון
1998	דמוקרטי כפר סבא	כפר סבא
1998	עתיד	מקווה ישראל
1998	תבנית החינוך המוזהב	מעלה צביה
1999	יחד- חילוניים דתיים	מודיעין
1999	דמוקרטי על שם נדב	מודיעין
2000	קדם	ערד
2001	דמוקרטי הוד השרון	הוד השרון
2001	הדמוקרטי קריית אונו	קריית אונו
2001	דמוקרטי לב השרון	אבן יהודה
2002	סדברי	ירושלים
2002	הדמוקרטי שחף	שהם
2002	קשת	זכרון יעקוב
2002	הדמוקרטי יחד	חולון
2003	קס"ם	מעלה החמישה
2003	עודד	שגב- גוש משגב
2004	יאפא	יפו
2004	תמרת אל זיתון	שפרעם
2004	חיואר	חיפה
2005	נטע ארז	באר שבע
2005	מרחב	רעננה
2005	קהילה	תל אביב
2006	רימון	אלוני יצחק
2007	שבילים	פרדס חנה כרכור
2008	מעייין	רבדים

רבדים	פתוח גוונים	2008
עמק חפר	אופק	2008
כליל	שיח	2008
הוד השרון	תמר	2009
רמת השרון	דרך הילד	2009
קיבוץ ברקאי	בית חינוך אננדה-יוגה	2009
רעננה	מיתרים	2009
שדה צבי	מרחב	2009
רמת השרון	מקום לגדול	2009
קיבוץ עמיר	עינות ירדן	2009
תל אביב	בית חינוך אביב	2010
יהוד	עמיד	2010
תל יצחק	חברותא	2010
בקעת אונו	בראשית	2010
צפרירים	סובב	2011
נהלל	דמוקרטי בעמק	2011

הנתונים מעודכנים לחודש ינואר 2012, והם נאספו ממגוון מקורות מידע:

א. מערכת "הכול אודות מוסדות חינוך": <http://hinuch.education.gov.il/imsnet/itur.aspx>

ב. מערכת "במבט רחב- מספרים על החינוך": <http://ic.education.gov.il/klali/>

ג. רשימת בתי הספר הדמוקרטיים והאנתרופוסופיים שהוקמו בישראל:

<http://www.onodemocratic.com/Articles/SchoolList.htm>

<http://www.antro.co.il/study/schools.html>

ד. נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך בהתאם לחוק חופש המידע אודות העמותות הלא חרדיות שהגישו בקשה להקמת מוסדות חינוך בחמש השנים האחרונות.

ה. אתרי אינטרנט של בתי ספר שטרם זכו להכרה ממשרד החינוך ואינם מופיעים בנתונים הרשמיים שהוא מפרסם.

על אף השימוש במגוון מקורות וההצלבה ביניהם, אין לראות במספר בתי הספר המצוין בעבודה מספר המשקף את המצב בשטח. הסיבה לכך היא שבתי ספר שטרם זכו לרישיון ממשרד החינוך אינם מופיעים במאגרי המידע שלו, ולעתים אינם מפעילים אתר אינטרנט, ולכן קיימת אפשרות שאחדים מהם אינם נכללים במיפוי.

## Contents

Introduction	1
Cha 1: Theoretical Frameworks	3
1.1 Welfare state retrenchment - the role of institutions	3
1.2 Privatization- types and mechanisms	10
1.3 Privatization in Israel's education system-a review of the literature	13
1.4 Issues in state-society relations	16
Chap 2: Methodology	19
Chap 3: Education Policy legacy	21
3.1 Centralist institutional structure	22
3.2 Breaches in Public Education	25
3.3 Legislative Deficit	28
Chap 4: Education Privatization and Schools set up by parents	31
4.1 Privatization in Israel's education system	31
4.2 Schools set up by parents' associations	35
Cap 5: Parents' associations versus the Ministry of education:	
Two case studies	38
5.1 The case of "Hademokrati Hod- Hasharon"	39
5.2 The case of "Makom Ligdol"	48
5.3 Parents' associations versus the Ministry of education:	
Different arguments, Identical results	59
Chap 6: State's response- 'Bottom-up' Privatization under the auspices	
of the state	60
6.1 Stage 1: School Choice examined	61
6.2 Stage 2: Paradoxical policy: "Weinstein committee" and "Nehari Law"	64

6.3 Stage 3: Privatization through centralization	68
Chap 7: Summary and Discussion	73
7.1 Summary	73
7.2 Institutional changes in the Education system: Layering, Drift and inequality	73
7.3 State and Civil society- wickening Autonomy and symbolic Policy	76
7.4 Israel's Education policy, civil society and privatization revisited	80
7.5 From Privatization to solidarity?	83
Bibliography	86

## **Abstract**

During the past two decades, forty seven elementary schools were established in Israel by middle class parents. Most were set up despite opposition on the part of the Ministry of Education; managed to gain recognition and a legal status following negotiations between the parents and the state, select their pupils, charge tuition fees and break down school zone boundaries. These elements, the fact that these schools broaden the range of choice and promote competition, and their influence on education policy, signal a process of 'bottom-up privatization' in the education system. This type of privatization is initiated by civil society rather than by government decisions.

Like other privatization processes in the welfare state, the case of 'bottom-up privatization' in the education system raises fundamental theoretical questions. Two of these lie at the heart of this research: the character of the institutional changes occurring in the education system, as a central institution of the welfare state; and the nature of state-society relations in light of these changes.

These questions are examined by means of a comparative case study methodology, which compares the narratives of two schools set up by parents, and through an analysis of education policy pertaining to questions of choice, competition and parents' initiatives. In-depth interviews with the relevant actors and the study of policy documents, legislation and archive materials constitute the empirical foundation of the research. The theoretical premise on which the research is based is that institutional changes in the welfare state derive from the constant encounters between political actors who seek to initiate or to prevent change and the institutional settings in which they operate. The theoretical framework for the research rests on Neo-Institutional theory, from which this premise is derived; on the Historical-

Institutionalism approach, which claims that the political history of an institution shapes the changes taking place within it; and on the Institutional approach to state-society relations.

Analysis of the two case studies reveals a resemblance between them regarding the results of the negotiations between the Ministry of Education and the parents. While the parents achieved their goals and obtained licenses for the schools, the state failed to translate its declared objection to the schools into an effective policy. Nonetheless, there is a crucial difference between the two cases regarding the nature of the conflict between the actors. While in the case of the first school the conflict between the parents and the Ministry of Education focused on the technical procedures required to establish new schools, in the case of the second and newer school, the state accused the school of damaging the nearby public schools and public education as a whole.

Analysis of the Ministry of Education's policy over the past two decades enables us to view the differences and the similarities between the two cases in a broader macro-political context. Education policy, as I demonstrate, can be characterized as essentially paradoxical. While the ministry took certain steps in order to respond to parents' demands for choice and pedagogical uniqueness within public education, thereby preventing the establishment of more private schools, it at the same time took steps to increase state financial support to private schools, and as a consequence enhance the attractiveness of private education in the eyes of middle class parents. The education policy conducted since 2009 can best be understood as "privatization through centralization" - a strategy employed by the state to stem the flow of middle class children to private schools by means of controlling privatization and incorporating the demands raised by parents - more choice and competition - into elementary public education.

On the basis of these findings I argue that through a process of 'policy drift,' which is the direct opposite of a coherent policy, schools set up by parents create stratification between two institutional layers within Israel's secular elementary education. One layer, which expands as a result of parents' initiatives, includes schools of choice characterized by pedagogical uniqueness and privatization practices, whereas the second layer comprises "regular" schools. A second and no less important institutional change that stems from 'bottom up privatization' processes and the state's response to them is the expansion of choice and competition, which for the first time in Israel's history has made its way into secular elementary schools.

Ostensibly, these changes indicate a weakening of the state's capacity to control education and delineate the actions of social groups. Yet in fact, while the state's capacity to limit the expansion of private education by means of parents' associations is indeed decreasing, its ability to determine the dominant arrangements of public education remains high, as demonstrated in its decision to promote choice and competition through a centralist policy. Nevertheless, The fact that after two decades of 'bottom up privatization' the state has agreed to incorporate the demands raised by middle class parents into the core of public education - elementary schools traditionally controlled by the state – reflects a weakening of the state's autonomous power to implement an independent policy targeted at all its citizens and groups.

This analysis of the shift in state-society relations provides an alternative to the common explanation of changes in Israel's education system and education policy. According to this widely accepted thesis, the changes that stem from privatization processes are generally the product of autonomous decisions on the part of the state, while historical and local institutional arrangements play only a minor role in shaping the nature of these changes. Contrary to this perception, the analysis presented in this

study demonstrates changes in Israel's education policy derive from a constant political interaction between powerful groups within civil society, the state, and the institutional arrangements in which they are rooted. Through this argument, the research contributes to the analysis of Israel's education policy.

The research clarifies and expands an important argument that has gained little attention in the literature on the welfare state, which maintains that privatization creates 'new social risks.' As do processes such as population ageing and an increasingly flexible labor market, the privatization of social services exposes citizens to social risks associated with the possible consequences of choice and competition. Some Neo-institutional scholars view these risks and the strategy the state adopts in order to deal with them as primary driving forces of change in the welfare state.

By marking 'bottom-up privatization' as a distinctive type of privatization, which not only takes a specific form but also generates unique social risks, the research contributes to the literature on the welfare state. As demonstrated, this type of privatization enhances the stratification of public services, impairs the autonomous power of the state to conduct a policy that stands up to pressure from powerful social groups, and harms the common public interest in public social services. The political process explored and analyzed in the research thus exposes citizens to new social risks and acts as a catalyst for institutional changes in the welfare state.

Ben-Gurion University of the Negev

The Faculty of Humanities and Social Sciences

Department of Sociology and Anthropology

**"Bottom-up Privatization": Institutional  
Changes and the Transformation of State-  
Society Relations in Israel's  
Education System**

Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master of

Arts Degree

Rami Hod

Under the supervision of Dr. Nitza Berkovitch and Dr. Yariv Feniger

January 2013

