

הפרטה במערכת החינוך

ניר מיכאלי

ראש החוג לחינוך במכללת סמינר הקיבוצים; חוקר במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מבוא

מערכת חינוך ציבורית, שהשתכללה והתרחבה כחלק מצמיחתה של מדינת הרווחה, מהווה את חוט השדרה של הדמוקרטיה המודרנית. החינוך הציבורי מופקד על מימוש הזכות לחינוך, שהיא אחת מהזכויות החברתיות הבסיסיות שעל המדינה לספק באופן אוניברסלי, והיא נכללת באמנות ובהכרזות בינלאומיות.

למערכת החינוך הציבורית שלושה תפקידים מרכזיים. הראשון – להקנות מיומנויות, ידע והשכלה רחבים המאפשרים כניסה לעולם העבודה והתורמים לפיתוח הכלכלה. השני – לקדם שוויון הזדמנויות ולצמצם פערים חברתיים וכלכליים; השלישי – להניח מצע ערכי ותרבותי משותף כבסיס לצמיחתה של חברה מלוכדת וסולידרית. התפקיד האחרון כולל חינוך לאזרחות דמוקרטית ולערכי הליבה שעומדים בבסיסה, וטיפולן של זהויות פרטיקולריות ומשותפות. הקניית מטען השכלתי, קידום שוויון הזדמנויות חברתי וכלכלי וטיפולן מצע תרבותי ערכי הם אפוא שלושת תפקידיה של מערכת חינוך ציבורית ויחדיו הם מבנים את יסודותיה של הדמוקרטיה המודרנית.

לאורך המאה העשרים עבר החינוך הציבורי בעולם הדמוקרטי תהליך עקבי של הרחבה. כך לדוגמה בארצות הברית בשנת 1910 היו רשומים בבתי הספר פחות מ-15% מבני הנוער בגילאי 14-17, ב-1940 עמד שיעור המשתתפים על כ-75% וכיום בתחילת המאה ה-21 הוא עומד על כ-90%.¹ הרחבה זו נבעה משלל תמורות ותהליכים חברתיים היסטוריים שקצרה היריעה מלהציגם במסגרת זו, אך בין השאר היא נותנת ביטוי למחויבות שנטלה על עצמה מדינת הרווחה המודרנית לקדם שוויון הזדמנויות כלכלי ולטפח תשתית השכלתית, תרבותית וערכית איתנה. מדינת ישראל, שבנתה עצמה מראשית ימיה כמדינת רווחה על פי קווי המתאר של מדינות העולם המערבי הדמוקרטי, ביססה מערכת חינוך ממלכתית מקיפה. בדומה לתהליכי ההרחבה העולמיים, גם חברת ההגירה הישראלית הגדילה לאורך שנותיה את שיעור ההשתתפות בחינוך, ובהשוואה בינלאומית מובילה כיום בשיעור בעלי השכלה אקדמית (בגילאי 25-64).² בשונה מהמקובל במדינות המערב, עד כה לא התפתחה בישראל מערכת חינוך פרטית טהורה, ולכאורה מספקת המדינה לאזרחיה שירותי חינוך ללא תשלום במסגרת חוק חינוך חובה, שב-2007 אף הורחב עד לסוף כיתה י"ב.³

כדי לחדד את תמונת המציאות של מערכת החינוך יש למקד את המבט בתהליכי הביזור וההפרטה בשלושת העשורים האחרונים. תהליכים אלה הם חלק ממגמה חברתית-כלכלית כוללת אך נושאים מאפיינים ייחודיים. בדומה לתהליכי הפרטה בזירות אחרות (כ"ץ 1997), גם בשדה

¹ על פי דוח מחקר של ה-OECD: Education at a glance 2011, p. 39.

² שיעור בעלי השכלה גבוהה בישראל בגילאי 25-64 עומד על 45% לעומת ממוצע של 30% במדינות ה-OECD. ראו:

Education at a glance 2011, p. 40

³ חוק לימוד חובה (תיקון 29), התשס"ז-2007 קבע כי החל משנת הלימודים תש"ע יורחב חוק חינוך חובה גם לכיתות י"א וי"ב. ב-31.8.09 ועדת החינוך של הכנסת אישרה את הצו להפעלת החוק.

החינוך מתפתחת ההפרטה בשתי דרכים משלימות: "מלמעלה" – כמדיניות ציבורית של העברת אחריות לסקטור הפרטי, או "מלמטה" – כיוזמות פרטיות לייצור ולהספקה של שירותים משלימים או חלופיים לאלו הניתנים על ידי הסקטור הציבורי. תהליכי ההפרטה מרחיבים את נוכחותם וצוברים השפעה מכרעת במערכת באמצעות פעולות מכוונות או מחדלים של כוחות מגוונים: אוכלוסיות חזקות ובעלי הון מצד אחד, ארגוני מגזר שלישי מצד שני וגופים ממשלתיים מצד שלישי. מערכת החינוך הממלכתית (הציבורית) ספק מעודדת, ספק נענית, ספק נאבקת בתהליכים אלה ולאחרונה נשמעים יותר ויותר קולות המטילים ספק ביכולתה לעמוד אל מול הכוחות הרבים המכרסמים במעמדה. התבוננות על התהליכים החברתיים-הכלכליים הסוערים בתוך מערכת החינוך תאפשר לזהות ולמפות מגמות מובילות. התבוננות זו יכולה גם לשמש מקרה מבחן לדיון הכולל על אחריות המדינה וגבולות ההפרטה.

פרק זה כולל ארבעה חלקים עיקריים: בחלק הראשון נפרש ונחדד הגדרות ומושגים יסודיים; בחלק השני נסקור שלבי מפתח בהתפתחותה של מערכת החינוך בישראל ונבקש לטעון כי למאפייני שורשיה השפעה מכרעת על דפוסי בהווה; בחלק השלישי נתאר ונמפה את ביטוייהם המגוונים של תהליכי ההפרטה במערכת החינוך בתקופתנו; בחלק הרביעי והאחרון נדון במשמעויות ובהשלכות של תהליכי ההפרטה לגבי מערכת החינוך בפרט והחברה הישראלית בכלל ונציג המלצות מדיניות קונקרטיות.

1. הפרטה בחינוך: הגדרות

כמו בתחומים נוספים המוצגים בקובץ זה, גם במערכת החינוך ראוי להבחין בין שלושה ממדים: תכנון (עיצוב מדיניות), מימון (תקצוב), ביצוע (הפעלה). בכל דיון אודות הפרטה בחינוך יש לשאול באילו מן הממדים הללו מדובר. על בסיס הבחנה זו, יש להכיר בשתי גישות פרשניות שונות למושג ההפרטה בחינוך: הראשונה – "הגישה המצמצמת" גורסת כי הפרטה בחינוך מתרחשת רק כאשר המדינה מסירה את אחריותה הכוללת למתן שירותי החינוך, כלומר נסוגה באופן גורף משלושת הממדים הנזכרים גם יחד; השנייה – "הגישה המרחיבה" טוענת לעומתה שהפרטה בחינוך מתרחשת כל אימת שהמדינה נסוגה מאחד מממדים אלה.

גישה מצמצמת: הפרטה כנסיגה מוחלטת – הפרטה בחינוך מתרחשת רק כאשר הממשלה נסוגה מאחריותה להספקת שירותי החינוך לאזרחיה. כלומר כל עוד המדינה מגלה מעורבות בקביעת המדיניות ובמימון המעשה החינוכי, היא אינה נסוגה מאחריותה ומערכת החינוך נותרת בלתי מופרטת. על פי גישה זו, הפעלה של שירותי חינוך על ידי המגזר הפרטי יכולה להיות חלק ממימוש אחריותה של המדינה ואינה בהכרח בגדר נסיגה ממנה. צ'אב ומו (Chubb & Moe, 1990), שניסחו הצעה לרפורמה כוללת של מערכת החינוך האמריקנית, יכולים לשמש דוגמה טובה לגישה זו. הצעתם נשענה על הגותו של מילטון פרידמן (פרידמן 2002; פרידמן 2004; Friedman 1955), שעיקרה מעבר לשיטת שוֹכְרִים (vouchers). הצעה זו מבקשת להבחין בין אכיפה ומימון לבין ניהול של שירותי חינוך, וטוענת שהמדינה צריכה לאכוף ולממן רמה בסיסית של השכלה וחינוך לאזרחות, אך עליה לסגת לחלוטין מניהול מוסדות החינוך ומהפעלתם. האכיפה תתבטא ברישוי בתי ספר שיוכרו כציבוריים רק אם הם עומדים בקריטריונים מינימליים, והמימון בכך שתלמידים יצוידו בשובר של המדינה המזכה אותם בחינוך במוסדות שייבחרו על ידם או על ידי הוריהם, כך שהמדינה תמשיך לדאוג לחינוך חובה חינוך שיסופק על ידי

גורמים פרטיים. על פי הצעתם, בתי הספר יתפקדו בצורה אוטונומית לחלוטין והמדינה לא תיתן הנחיות בתחומי התוכן, ההערכה, חומרי הלמידה, רישוי המורים או הפיתוח המקצועי שלהם. כמו כן לא יהיה פיקוח של המדינה על בתי הספר, מתוך הנחה שייווצר פיקוח טבעי הדוק ויעיל של הורים ותלמידים. צ'אב ומו מציינים במפורש כי לא זו בלבד שההצעה אינה טומנת בחובה תהליך של הפרטה, אלא לדידם מדובר על העברת כוח לידי האזרחים במטרה לכוון מערכת יותר ציבורית ויותר דמוקרטית.

גישה מרחיבה: הפרטה כנסיגה מחלק ממימדי ההפעלה – כל נסיגה של המדינה מתפקידי ניהול והפעלה של המעשה החינוכי משמעותה הפרטה, מכיוון שכל נסיגה כזו פירושה הכנסה של כוחות והגיונות המאפיינים את השוק הכלכלי לתוך המערכת. לפיכך נסיגת המדינה מתפקידי כגון הקמת מוסדות חינוך, פיתוח וכתובת תוכניות לימוד, הכשרה רישוי והעסקת מורים, קביעת מדיניות ברמה הפדגוגית והארגונית ועוד – מכניסה במקומה בהכרח כוחות, שיקולים ואינטרסים פרטיים ולכן מוגדרת כהפרטה.

גיונת קוזול (Kozol 2005) מתאר את המגמה של הכנסת כסף פרטי לתוך בתי הספר הציבוריים בארצות הברית וטוען כי זו משמרת ואף מחזקת את אי-השוויון שמאפיין את המערכת. אי-השוויון מקודם בשני אופנים: מבחינה תקציבית כאשר נוצרים פערים בין תלמידים ממגזרים שונים ומבחינה תוכנית כאשר מתעצבת הסללה המבוססת על ציפיות מוקדמות. קוזול מצביע על מתאם בין אחוז התלמידים ה'לבנים' בבית הספר לבין גובה התקציב לתלמיד: ככל שאחוז התלמידים ה'היספניים' וה'שחורים' גבוה יותר, כך התקציב לתלמיד קטן יותר. בנוסף טוען קוזול, שלנסיגת המדינה יש גם השלכות על תוכניות הלימודים, כאשר בתי הספר הופכים למכונות להשתלבות בשוק העבודה במקום להרחיב את השוויון ולצמצם פערים חברתיים. בתי הספר המאוכלסים בתלמידים 'לבנים' הופכים חממות של יזמות ומצוינות, ואילו אלו המאוכלסים בתלמידים 'היספניים' ו'שחורים' מעוצבים כסדנאות הכשרה למקצועות טכניים. קוזול טוען כי הכנסת ההיגיון של ה"שוק" לתוך מערכת החינוך מהווה הפרטה. ניכר איפוא שקיימת בספרות המחקרית ובשיח הציבורי מחלוקת על מהותו של המושג המבוססת על תפיסות אידיאולוגיות מנוגדות. בכל דיון יש חשיבות להכרעה ולבחירה בהגדרה מושגית ברורה.

על בסיס מושגים מקובלים בספרות המחקרית הרלוונטית, שאציג כעת, אאמץ בפרק זה את הגישה המרחיבה.

מושג ה**ביזור** (decentralization) זוכה לנוכחות גבוהה בשיח אודות מערכת החינוך, ולעיתים קרובות משמש מושג מקביל ואף חופף להפרטה. בשיח הציבורי ההבחנה ביניהם היא במישור השיפוטי, כאשר אלו האוחזים בעמדה חיובית ואוהדת לתהליכי צמצום תפקידי המדינה נוטים לאמץ את מושג הביזור, בעוד שמבקרי תהליכים אלה משתמשים במושג ההפרטה. המחקר מסייע בהבחנה בין המושגים. ביזור פירושו חלוקה מחודשת של מבנה הכוח והעברת סמכויות לרמה המקומית. מהלך ביזורי יכול להתמש בדרגות שונות: פיזור (deconcentration), אצילה (delegation), העברה (devolution) או הפרטה (privatization). על פי הגדרה זו, הפרטה מהווה ביטוי קיצוני של מושג הביזור ועיקרה העברת אחריות לתכנון ולביצוע פונקציות שונות מידי הממשלה לגופים פרטיים (ארגונים, עמותות, הורים) (גזיאל 2002; ניר ופירו 2007).

מושגים נוספים מהספרות החינוכית מפרשים את ההפרטה בדיוקנה הרחב: **ליברליזציה** כמהלך לשחרור מתוכניות או מתקנות ממשלתיות והענקת חופש פעולה תוכני ופדגוגי רחב, ו**מרקטיזציה** או **מסחר** (קומודיפיקציה) כהחדרה של כללי התנהלות של השוק הכלכלי לשדה החינוך (Belfield and Levin 2002). שלל הדוגמאות של מגמות ההפרטה המתרחשות במערכת החינוך בישראל יבהירו בהמשך מדוע יש לאמץ את הפרשנות המושגית המרחיבה. נראה כיצד צעדי מדיניות קונקרטיים, הנוגעים למבנה העסקה של מורים או לחלופין למדיניות הערכה, מובילים בהכרח להעברת סמכויות הנוגעות לעיצובה של מערכת החינוך מהמדינה לשלל כוחות פרטיים.

כך נגדיר כאן כל מהלך של נסיגת המדינה מעיצוב מדיניות, מימון או הספקה של שירותי חינוך כהפרטה. אך בטרם נפנה לתיאור ומיפוי תהליכי ההפרטה במערכת החינוך בישראל, ראוי להתבונן על תחנות בולטות בהתפתחותה ההיסטורית שיסייעו למקם ולהבין טוב יותר את תמונת המציאות.

2. התפתחותה של מערכת החינוך בישראל

מערכת החינוך העברית התעצבה בתקופת היישוב בראשית המאה העשרים על בסיס זרמים פוליטיים (רייכל 2008, אלבוים דרור 1990). כל אחד מהזרמים ביסס מערכת חינוך אוטונומית הכוללת בתי ספר, תוכניות לימודים, מערך הכשרת מורים, פיקוח ועוד (רשף ודרור 1999). כך התקיימו להן מערכות חינוך מקבילות: זרם העובדים שפעל תחת חסותן של מפלגות הפועלים וההסתדרות הכללית, זרם המזרחי שפעל תחת חסותן של תנועות המזרחי והפועל המזרחי הדתיות-הלאומיות, הזרם הכללי שפעל ללא חסות מפלגתית אך נשא זיקה ציונית מובהקת והזרם העצמאי שהשתייך לתנועות החרדיות (רשף 1980; 2000; צמרת 1997).

לאחר קום המדינה, בשנת 1949, נחקק חוק חינוך חובה שקיבע את המבנה של מערכת החינוך כפי שפעלה בתקופת היישוב וקבע את עקרון האחראיות של המדינה על חינוך כלל הילדים. חוק זה חייב לימוד סדיר הממומן במלואו על ידי המדינה עבור ילדי בית הספר היסודי. את החינוך הערבי, שהתנהל בנפרד בתקופת היישוב ועבר משבר עמוק בתקופת מלחמת 48, הוחלט להותיר כמערכת נפרדת אך להחיל עליה פיקוח הדוק. החלטה זו הייתה תוצר של ויכוח נוקב בין גישת ה"הטמעה" שדגלה בשילוב התלמידים הערביים בבתי ספר עבריים ובטשטוש מרכיבי הזהות הייחודיים שלהם, לבין גישת ה"הפרדה" שתמכה בכינונה של מערכת חינוכית נבדלת. חשוב להדגיש שהפרדה זו אין פירושה אוטונומיה אלא "הפרדה נשלטת", כלומר עיצוב מערכת החינוך הערבית כנפרדת מבחינה מינהלית, בעוד שגיוס כוח האדם, הפיקוח וקביעת התכנים הם באחריות הפקידות היהודית של המשרד (אל חאג' 1996; 2003; אבו עסבא 2007).

לאחר הקמת המדינה פעלו אפוא חמש מערכות חינוך מקבילות: זרם העובדים, הזרם הכללי, זרם המזרחי, החינוך העצמאי והחינוך הערבי. מערכות חינוך אלה מומנו על ידי המדינה לאורך תשע שנות לימוד (מגן חובה עד סוף כיתה ח').

בשנת 1953 הובילו דוד בן גוריון ושר החינוך בן ציון דינור את רפורמת הממלכתיות, שהייתה אמורה לאגד את כל הזרמים החינוכיים לכדי מערכת חינוך ציבורית משותפת. חוק חינוך ממלכתי ביקש לנתק את הזיקה שהתקיימה עד אז בין מוסדות החינוך לבין גופים מפלגתיים ולהכפיף אותם לתוכנית לימודים משותפת. ראוי למקד את המבט בשלושה מרכיבים הנכללים

בחוק זה והמכשירים למעשה מגמות רבות שמעניינו של מסמך זה. המרכיב הראשון עוסק בחינוך הדתי: חוק חינוך ממלכתי מבחין בין חינוך ממלכתי לחינוך ממלכתי-דתי ומאפשר לאחרון לקיים תוכנית לימודים ולהעסיק מורים ומפקחים באופן עצמאי. כמו כן קובע החוק כי החינוך הממלכתי-הדתי יתנהל על ידי מועצה שהרכבה יאושר בממשלה. למעשה מדובר כאן על כינונו של מעין משרד חינוך מקביל בעל מידה רבה מאוד של אוטונומיה (סעיף 1). המרכיב השני עוסק בתוכניות לימודים ייחודיות: החוק מאפשר לקיים בבתי הספר השונים "תוכנית השלמה לפי דרישת ההורים" בהיקף של עד 25% מסך כל שעות הלימוד במוסד. מודגש כי תוכנית השלמה זו לא תמומן על ידי המדינה אלא על ידי הרשות המקומית או ההורים עצמם (סעיפים 6 ו-8 בחוק). המרכיב השלישי עוסק במוסדות מופרים שאינם רשמיים: החוק קובע כי השר רשאי להכיר גם במוסדות שאינם רשמיים ולתקצב אותם (סעיף 11 בחוק). החוק מתנה את התקצוב בכך שמוסדות אלה יקיימו "תוכנית יסוד" ומטיל על השר הממונה להנהיג תוכנית כזו.

ניתן אפוא לראות כי מתכונת זו של רפורמת הממלכתיות ביצרה את המאפיינים הביזוריים של המערכת כאשר הכירה למעשה בהמשך עצמאותם של הזרם הדתי (דרך כינונו של אגף ממלכתי-דתי) ושל הזרם העצמאי (דרך אפשרות ההכרה במוסדות שאינם רשמיים). כדי להקהות את קשיי המעבר של הזרמים הנותרים לחיקה של הממלכתיות הוכללה בחוק האפשרות להשפיע על רבע מתוכנית הלימודים – אפשרות שטמנה את זרעי פריחתה המאוחרת יותר של מעורבות ההורים ושל "תוכניות הלימודים הנוספות" (תל"ן) במערכת.

מבט היסטורי מראה כי חזון הממלכתיות, שביקש לבסס מערכת חינוך ציבורית משותפת וריכוזית, הותיר בפועל והכשיר את ההפרדה שהייתה מנת חלקה של המערכת קודם לכן. נכון יותר לומר כי השינוי המרכזי שרפורמה זו הצליחה לחולל הוא ביטול זרם העובדים והטמעתו בתוך הזרם הכללי (כפכפי 1991; צמרת 2002).

התחנה המשמעותית הבאה בנתיב עיצובה של מערכת החינוך בישראל, הינה רפורמת האינטגרציה. הצורך ברפורמה נבע הן מתהליכים חברתיים פנימיים והן מהשפעתן של מגמות חברתיות בינלאומיות. מבחינה פנימית, בעקבות העלייה ההמונית של שנות החמישים של המאה העשרים והפערים הכלכליים והחברתיים שזו הולידה, גברה התביעה לקידום שוויון הזדמנויות ולהגברת הלכידות החברתית. בד בבד, בתקופה זו נדרשו מערכות חינוך בעולם המערבי לשינויים מהותיים - הן בכיוון של רתימת החינוך לקידום מדעי, כלכלי ואפילו ביטחוני (רפורמה חינוכית בארה"ב בעקבות שיגורו המוצלח של הספוטניק הסובייטי [בשנת 1958]), והן בכיוון החברתי בכינונו של חינוך שוויוני ונגיש לכל (פס"ד בראון נגד מועצת החינוך של טופיקה [משנת 1954] שביטל את ההלכה המקובלת עד אז של 'נפרד אבל שווה'). כך ביקשו להבנות מחדש את מערכת החינוך הישראלית באופן שישתת את הצרכים הכלכליים והמדעיים המשתנים ושיקדם גם שוויון ולכידות חברתיים. רפורמת האינטגרציה, שהתבססה על המלצותיהן של שתי ועדות ציבוריות שפעלו בשנות השישים (דוח פראוור תשכ"ה; דוח רימלט 1971), התקבלה כהחלטה בכנסת ביוני 1968, ויישומה נמשך לאורך כארבעה עשורים עד ימינו אנו. עיקריה של הרפורמה היו הארכת חוק חינוך חובה (ל-11 שנים, עד סוף כיתה י')⁴ והקמת חטיבות ביניים אינטגרטיביות במטרה לקדם אוכלוסיות חלשות ולהגדיל את סיכוייהן לזכות בחינוך תיכוני עיוני. בשל העובדה שהרפורמה לא התקבלה בחקיקה ובשל ההתנגדות הרבות בהן היא נתקלה, יישומה היה איטי ומסורבל (גיבתון

⁴ בשנת 1979 הוחלט להוסיף את כיתות י"א-י"ב להסדר ה"חינוך חנים" אבל לא ל"חינוך חובה". בשנת 2007 הוחלט להכליל גם את כיתות אלה בחינוך חובה חנים. ראו הערה 3.

2003 ; 2004). למרות זאת, למעלה מ-75% מילדי כיתות ז'-ט' לומדים כיום בחטיבות ביניים אינטגרטיביות לעומת אחוזים בודדים שלמדו במסגרתן ב-1970 (אדי-רקח ושות' 2011).

רפורמת האינטגרציה התבססה על מחויבות להרחבת ההשתתפות בחינוך ולהענקת חינוך איכותי לכלל ילדי ישראל, מתוך הישענות על העיקרון לפיו החינוך מהווה אמצעי למימוש שוויון הזדמנויות חברתי וכלכלי. הרחבת ההשתתפות חייבה השקעות גדולות בחינוך⁵. המהלך הוליד מציאות חדשה של מוסדות חינוך המתאפיינים בהטרוגניות סוציו-אקונומית ותרבותית.

הגידול התקציבי, חוסר הנחת מהמציאות ההטרוגנית המורכבת והרוח הניאו-ליברלית הצמיחו שלל יוזמות שביקשו למעשה לשנות את המדיניות החינוכית האינטגרטיבית. יוזמות אלו צמחו גם "מלמטה" דרך פעולות של קבוצות הורים, קרנות ועמותות וגם "מלמעלה" דרך התוויית מדיניות של רשויות מקומיות ושל משרד החינוך. מתוך שלל היוזמות נציין בקצרה ארבע יוזמות חשובות: מהלך לפתיחת אזורי רישום ובחירת ההורים בתל אביב; רפורמת הניהול העצמי; רפורמת גיוס המשאבים ממקורות לא ציבוריים; הקמת בתי ספר ייחודיים על ידי קבוצות הורים.

בחירת ההורים: רפורמת האינטגרציה התבססה על תכנון והבניה של הרכב חברתי הטרוגני לחטיבות הביניים. כך נקבעו אזורי רישום נוקשים שחייבו את ההורים לרשום את ילדיהם לחטיבות ביניים שנקבעו על ידי הרשות המקומית. בראשית שנות התשעים יזמה עיריית תל אביב תוכנית התחדשות (תוכנית שושני) שאושרה על ידי מועצת העירייה ולאחר מכן גם על ידי הממשלה.⁶ במרכז של התוכנית ניצב מנגנון הבחירה המבוקרת שמאפשר להורים ולילדים לבחור את בית הספר העל-יסודי שילמדו בו. למרות התנגדות ציבורית רחבה התוכנית יושמה בהדרגה והפכה למדיניות חינוכית עירונית נוכחת. שיאו של המאבק הציבורי היה בהגשת עתירה לבג"ץ כנגד עיריית תל אביב על ידי מי שכינה אז כחברת מועצת העירייה וכיועצת ראש העיר לענייני חינוך, פרופ' אורית איכילוב.⁷ הטיעונים בעד החלה של עקרון הבחירה בחינוך נשענים על מימוש זכויות ההורה והילד, מימוש של אוטונומיה, קידום פלורליזם, קידום תחרות בין בתי הספר (בבחינת קנאת סופרים תרבה חוכמה) ובעיקר קידום שוויון הזדמנויות באמצעות הנגשה שוויונית של כלל התלמידים לכלל בתי הספר (היימן ושפירא 2003). הטיעונים נגד בחירת ההורים היו שהתוכנית סותרת למעשה את ההמלצות של הדוחות השונים, שהתנו את יישום הבחירה בהשוואת תנאי הפתיחה של בתי הספר ובכינון מנגנוני בקרה עמוקים. הטענה הייתה שאימוצה של התוכנית תיצור מציאות סרגטיבית שתחרף את הפערים בין התלמידים.

תוכנית דומה פותחה כעשור מאוחר יותר גם בעיר הבירה, כאשר בשנת תשס"ה עיריית ירושלים החלה ליישם תוכנית בחירה שהייתה מבוססת על המלצותיה של ועדה בראשות פרופסור ויקטור לביא (2003). יישום התוכנית בירושלים נתקל בהתנגדות הן של המינהל לחינוך דתי והן של בתי הספר הייחודיים הרבים הפועלים בעיר, שסירבו לאפשר בחירה חופשית שלא תהיה מבוססת על מיון תלמידים (אלמוג-ברקת וענבר 2010).⁸ בשנת 2010 חזר משרד החינוך למדיניות פתיחת

⁵ תקציב החינוך גדל לאורך שנות השבעים בין 7%-10%, והחל משנות השמונים התקציב נשחק בקצב שנתי ממוצע של 0.3% (קופ 1987). נתון משלים חשוב לכך הוא שבשנות השבעים יורדת ההוצאה הפרטית לחינוך מ-2% מהתוצר ל-1% ובשנות התשעים חוזרת לרמה של כ-2% (זעירא וסטרבצינסקי 2002).

⁶ תוכנית שושני הסתמכה בין השאר על ניירות עמדה של פרופ' רינה שפירא (שפירא 1988; שפירא ואחרים 1991) ועל דוחות של ועדות בראשות פרופ' יצחק קשתי בנושא בתי ספר על-אזוריים (דוח קשתי 1991) ובראשות פרופ' דן ענבר בנושא הבחירה (ענבר 1994).

⁷ בג"ץ 832/96 מי-רז ואחרים נגד עיריית תל אביב (לא פורסם).

⁸ חרומצ'נקו, יולי, "רוב המגזרים לא ישתתפו, והרפורמה בחינוך בירושלים תקיף רק 2500 תלמידים", הארץ, 4.1.2006; קשתי, אור, "בבית הכרם מסרבים לחלוק בתיכון היוקרתי", הארץ, 27.12.2006.

איזורי הרישום והכריז על עריכת ניסוי מקדים להרחבת אזורי רישום וליישום אזור בחירה מבוקר ברשויות המקומיות. (חוזר מנכ"ל תשע"א/א/6), סעיף 3.1-40).
תוכניות פתיחת איזורי הרישום מעבירות את סמכות הרישום והתכנון מהרשויות החינוכיות אל ההורים ובכך ניתן להכתירן כמהלכי הפרטה.

ניהול עצמי וגיוס משאבים ממקורות לא ציבוריים : החל מסוף שנות השבעים החל משרד החינוך לקדם מדיניות שעיקרה העברת סמכויות חינוכיות וארגוניות מהמטה אל בתי הספר. מדיניות זו כללה בין השאר הפעלת פרויקט "אוטונומיה בחינוך", עידוד יוזמות חינוכיות מקומיות ומתן מקום למעורבות הורים מאורגנת (רשף 1984; שפירא ואחרות תשנ"ד). בראשית שנות התשעים הקימה שרת החינוך שולמית אלוני שתי ועדות שנועדו לממש את תפיסת הניהול העצמי של בתי הספר. ועדת וולנסקי הגישה המלצות כלליות שעיקרן העברת סמכויות לניהול פדגוגי, ארגוני ותקציבי לבתי הספר (דוח וולנסקי 1993). ועדת גפני המליצה, ברוח תפיסת הניהול העצמי, לעודד את בתי הספר לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים כגון גיוס תרומות, תרומות הורים, השכרת מבנים או פעילות עצמית. כחלק מהמלצה זו מציעה הוועדה להתיר לבתי הספר "לבצע פעילויות חינוכיות בסיוע חסויות של ארגונים עסקיים". חשוב לציין שאין קשר הכרחי בין שתי ההצעות, כך שניתן לחשוב על מודל של העברת סמכויות פדגוגיות לבתי הספר ולהנהלותיהם שאינו מחייבם לגייס משאבים באופן עצמאי. אולם הפעילות המקבילה של שתי הוועדות וקבלת המלצותיהן כמקשה אחת יצרו את הקשר והבהירו כי הכוונה היא לייבא עקרונות והגיונות ניהוליים מעולם הכלכלה והתעשייה. הדוחות הללו עוררו דיון ציבורי נוקב ויושמו בצורה חלקית ומוגבלת. אף שמאות בתי ספר החלו לפעול על פי העיקרון של הניהול העצמי, לא מונה בעל תפקיד לנושא במשרד ולא הוקמה כל מינהלת ליישומה. על פי התוכניות שאושרו בהנהלת המשרד עד שנת 2008 היו אמורים כל בתי הספר לעבור למודל הניהול העצמי אך בפועל יושם המודל רק בערים החזקות.⁹

בתי ספר ייחודיים : על בסיס סעיף בחוק החינוך הממלכתי המתיר לקבוצות הורים לקבוע 25% מתוכנית הלימודים, קמו בסוף שנות השבעים שתי התארגנויות הורים שביקשו לממש את זכותן החוקית ולייסד מוסדות חינוכיים התואמים את תפיסת עולמם. כך נוסדו בירושלים באישורו של שר החינוך זבולון המר בית ספר תל"י (תגבור לימודי היהדות) פרנקל ובית ספר גבעת גון ברוח ערכי תנועת העבודה. יוזמות אלו השתלבו במדיניות הביזור של משרד החינוך ולמעשה פתחו את הפתח ליוזמות הורים נוספות.¹⁰ על בסיס התקדימים הללו, במהלך שנות השמונים והתשעים גברו יוזמות של קבוצות הורים, ארגונים ועמותות שביקשו לייסד מוסדות חינוכיים ייחודיים. פריחת יוזמות אלה נבעה הן ממאויים פדגוגיים טהורים אך לא פחות מכך גם מהרצון להימלט מבתי הספר האינטגרטיביים. חלקם מצאו סעד בוועדה לבתי ספר ייחודיים על-אזוריים שפעלה במסגרת החינוך הממלכתי, ועדה שהוקמה בראשית שנות התשעים בעקבות המלצות ועדת קשתי (דוח קשתי 1991); אחרים – באגף בכיר "מוכר שאינו רשמי", שהוקם במקורו לשם הסדרת תקצוב מוסדות החינוך העצמאיים. משרד החינוך לא גיבש מדיניות ברורה ומצא עצמו פעם אחר פעם מאשר בדיעבד את הקמתם של מוסדות ייחודיים כאלה ואחרים,

⁹ חרומצ'ניק, יולי, "ניהול עצמי: הוא הרי כבר מזמן כאן", הארץ, 18.11.2004.

¹⁰ חשוב לציין שבית הספר גבעת גון הציב את האינטגרציה החברתית בלב יעדיו והוקם בלב שכונת הקטמונים בירושלים. המודל על פיו קם (קבוצת הורים) שימש תקדים לקבוצות נוספות שהאינטגרציה לאו דווקא תפסה מקום מרכזי במטען הרעיוני.

לעיתים לאחר מאבקים ציבוריים ומשפטיים. מערכת החינוך מלאה בעשרות מסגרות – דמוקרטיות, אנתרופוסופיות, דו-לשוניות, מסורתיות ועוד. בעקבות זאת, בשנת 2001 הקים משרד החינוך ועדה שנועדה לבחון את נושא הקמתם של בתי הספר הייחודיים ולהציע מדיניות שתסדיר ותארגן אותו (דוח וינשטיין 2002). למרות קבלת המלצותיה של הוועדה והניסיון להסדיר את הנושא, הגופים השונים שעוסקים בעניין ציינו כולם כי למשרד החינוך אין נתונים מסודרים על מספר בתי הספר הייחודיים, פרישתם וסדר יומם, וכי חדשות לבקרים העיתונות מדווחת על יוזמות פדגוגיות חדשות שהמשרד נאלץ להכיר בהן ובעקבות זאת זוכות למימון הן של משרד החינוך והן של הרשות המקומית. עובדות אלה מעידות שניירות המדיניות מתקשים למצוא את תרגומם במציאות של מערכת החינוך. על נושא זה נרחיב בהמשך.

ארבע דוגמאות אלה משרטטות את תמונת המציאות המורכבת שהתהוותה במערכת החינוך במהלך שנות השמונים והתשעים. מחד גיסא, משרד החינוך דבק במדיניות האינטגרציה שמבוססת על חיזוקו והרחבתו של החינוך הממלכתי והמשיך ליישמה בצורה הדרגתית; מאידך גיסא, בשטח גברו יוזמות שביקשו להצר ולצמצם את עוצמתו והיקפו של החינוך הממלכתי – יוזמות שזכו פעמים רבות לגיבוי ולתמיכה של אותו משרד חינוך.

מציאות זו הולידה ביקורת דו-צדדית כלפי משרד החינוך. מצד אחד ביקורת כלפי ריכוזיות היתר של המערכת הציבורית, תקציביה הגדולים והישגיה הנמוכים ותביעה להגברת תהליכי ייעול ולביסוסם של הגיונות "שוקיים" בקרבה. אחד הדוברים הבולטים שייצג גישה זו הוא הכלכלן פרופ' דן בן דוד. בן דוד הציג את תפיסותיו בפני הממשלה במסגרת צוות בראשות פרופ' חיים בן שחר, שמונה על ידי ראש הממשלה אהוד ברק לגיבוש המלצות בתחום החברתי-הכלכלי (בן דוד 2000). ניתוחיו של בן דוד קנו אחיזה בקרב כלכלנים, הנהגות משרד החינוך ומשרד האוצר ועיתונאים ושימשו בסיס לעבודתה של ועדת דברת.¹¹ מצד אחר, נשמעה ביקורת כנגד תהליכי החלשתה של המערכת הציבורית ותביעה להעצמתו של החינוך הממלכתי על ידי הגדלת תקציבים, אכיפת תוכנית ליבה מחייבת והגבלת מעורבותם של גורמים פרטיים במערכת (סבירסקי 2004; איכילוב 2004).

את מהלכי הרפורמה המגוונים שעלו על סדר יומה של מערכת החינוך בעשור האחרון – החל מ"עוז לתמורה" של ארגון המורים (1999), דרך רפורמת דברת (2005) ועד לרפורמות "אופק חדש" של הסתדרות המורים (2007) ו"עוז לתמורה" המחודשת של ארגון המורים (2011) – יש להבין אפוא כניסיון לעצב מדיניות ברורה בטווח התביעות הסותרות.

בפרק זה ציינו אבני דרך מרכזיות בהתפתחותה של מערכת החינוך בישראל, והראינו כי מצד אחד הפרטתה הכתה שורשים משחר הקמתה ומצאה אחיזה ואף התעצמה דרך שלל יוזמות והתפתחויות, ומצד אחר נשמרה מדיניות המציבה מחויבות של המערכת לקידום שוויון ומוביליות חברתית דרך חיזוקה של המערכת הציבורית. העמקת המבט אל עבר מגמות ההפרטה הפועלות במערכת בתקופה הנוכחית, תסייע להבין לאילו מבין שני האופקים הללו מפנה המערכת את עצמה.

3. ביד נעלמה ובזרוע נטויה: מהלכי הפרטה מרכזיים במערכת החינוך בישראל

¹¹ שלמה דברת העיד כי הסתמך על ממצאיו של בן דוד במצגת שהציג בפני משרד החינוך ביחד עם שני אנשי עסקים נוספים. בעקבות זאת ביקשה ממנו לימור ליבנת לעמוד בראש הוועדה שהקימה באותה תקופה. לורי, אביבה, "הרפורמיסט", מוסף הארץ, 21.5.2004.

בחלק זה נתאר את המציאות של מערכת החינוך בישראל באמצעות שלל פרקטיקות דרך נושבת רוח ההפרטה. את הדוגמאות נמין לשלוש קטגוריות: (1) הפרטה פדגוגית (הפרטת התוכן) המממשת הפרטה של התכנון, כלומר של עיצוב התכנים ודרכי העברתם, וגם של הביצוע, כלומר של הפעלת תוכניות לימודים בבתי ספר על ידי גורמים פרטיים; (2) הפרטת המימון שעיקרה הישענות גדלה והולכת על תקציבים ממקורות פרטיים מגוונים; (3) הפרטה מינהלית (הפרטת הביצוע) שעיקרה הכנסה של חוקי משחק שוקיים לניהול המערכת הציבורית דרך רפורמות הניהול העצמי, הסטנדרטיזציה והמדידה או הגמשת שוק העבודה החינוכי.

(1) הפרטה פדגוגית

בקטגוריה זו נציג את הפרקטיקות והמגמות אשר מממשות נסיגה של המדינה ממעורבותה בתכנון או בהספקה של תכנון ואופניו של המעשה החינוכי. דוגמאות ההפרטה הפדגוגית שיוצגו בהמשך מהוות הפרטה גם של **התכנון** (עיצוב המדיניות) וגם של **הביצוע** (הפעלה). העברתן של זירות חינוכיות, בין אם מדובר על שעות הוראה ובין אם על מסגרות, לידיים פרטיות מממשת למעשה נסיגה של המדינה מיכולתה לקבוע את התכנים (מה ילמד) את האמצעים (איך יילמד) ואת זהות המורים (מי ילמד) וגם מביצועה בפועל. במסגרת קטגוריית ההפרטה הפדגוגית נתאר שני מהלכים מרכזיים: הראשון יבחן פעילות לימודית וחינוכית ענפה של עמותות וארגונים פרטיים בבתי הספר הממלכתיים; השני יציג תהליך הקמתם והתנהלותם של בתי ספר על ידי עמותות פרטיות אשר זוכות למימון ציבורי.

א. מעורבות גוברת של עמותות, ארגונים וקרנות פרטיות במעשה החינוכי

בעשור האחרון ניכרת מעורבות גדולה של ארגונים פרטיים מגוונים בבתי הספר בפרט ובמערכת החינוך בכלל. בקרב ארגונים אלה ניתן לזהות שלוש קבוצות בולטות: עמותות הנושאות סדר יום חינוכי-פדגוגי, ערכי-אידיאולוגי או תרבותי-השכלתי; ארגונים פילנתרופיים הנרתמים לתרום לממדים קונקרטיים המועדפים על ידיהם; חברות עסקיות המקדמות פרויקטים ספציפיים.

ארגונים אלה פועלים פעמים רבות בדרך של matching, כלומר התחייבות למימון חלק מסוים מהפעילות בתמורה להתחייבות למימון ציבורי בשיעור זהה על ידי הרשות המקומית ו/או המדינה. קיצוץ התקצוב הציבורי מחד והתביעות הגדלות להרחבת ולגיוון הפעילות הלימודית החינוכית מגבירים את הצורך של בתי הספר לאתר ולהישען על גופי מימון חיצוניים. כך מוצאת עצמה המדינה מאשרת, מחדירה ואף מממנת שלל תוכניות חינוכיות שלא על בסיס תהליך של קבלת החלטות והבניית תוכנית פדגוגית מושכלת ובהעדר יכולת אמיתית לפיקוח, אלא על פי היצע השוק שמונע על ידי אינטרסים ושיקולים פרטיים.

להלן נבחן את תהליך מעורבותם הפדגוגית של גופים פרטיים במערכת החינוך דרך שתי תוכניות הפועלות כבר כשני עשורים במערכת בהיקפים עצומים - תוכנית קרב ופרויקט מיכא"ל.

תוכנית קרב היא אחת התוכניות החינוכיות הפרטיות הוותיקות הפועלת במערכת. התוכנית נוסדה בשנת 1994 כהרחבה של פעילות קרן קרב, אשר הוקמה על ידי צ'רלס ברונפמן בסוף שנות השמונים ואשר הפעילה עד אז תוכניות העשרה בעשרות בתי ספר וגנים. שר האוצר אברהם שוחט פנה אל הקרן בהצעה לתקצב אותה בשלושים מיליון שקל מתקציב המדינה ובסכום דומה מצד הרשויות המקומיות. ההצעה עוצבה על ידי משרד האוצר במטרה לספק

פתרונות תעסוקה לעולים הרבים שהגיעו לארץ, בעוד משרד החינוך לא היה שותף לגיבושה ונתן את אישורו להפעלתה בדיעבד¹². סקר של מכון סאלד מצא כי בכ-40% מבתי הספר התקיימו כבר אז תוכניות לימודים נוספות במימון ההורים וכי רובם המוחלט של בתי ספר אלה שכנו באזורים מבוססים (בר-סימן-טוב ולנגרמן 1988). תוכנית קרב ביססה מערך של שיעורי העשרה בתחומים מגוונים הממומנים בעיקר על ידי ההורים והרשות המקומית. הקרן עצמה הורידה בהדרגה את שיעור השתתפותה וכיום מממנת רק אחוזים מועטים שמופנים בעיקרם להחזקת המטה. כיום התוכנית פועלת במאות בתי ספר וגני ילדים, מקיפה מאות אלפי תלמידים, ואחראית מבחינה תוכניתית ותקציבית על כמיליון וחצי שעות בתוך המערכת. התוכנית מופעלת בעיקר על ידי מדריכים המועסקים כ'מורי קבלן' (מתוגמלים רק על שעות הוראה בפועל וזוכים לתנאים סוציאליים בסיסיים) על ידי חברת כוח האדם "מרמנת"¹³.

קרן קרב פועלת בין השאר במסגרת של "תוכנית לימודים נוספת" (תל"ן), המאפשרת להורים ליזום ולממן שיעורי העשרה כחלק מתוכנית הלימודים. בראשית 2011 חזר מנכ"ל משרד החינוך על רצונו בהרחבת שעות התל"ן משלוש שעות שבועיות עד לשניים עשר שעות וטען כי הרחבה זו תחזק את בתי הספר הממלכתיים בכך שתמנע את זליגתם של האוכלוסיות החזקות למסגרות חינוכיות פרטיות או פרטיות למחצה¹⁴. יזמה זו נתקלה בהתנגדות של הסתדרות המורים שהתבססה על הסכם שנחתם עימה בעבר. הסכם זה הגביל את היקפי שעות התל"ן כך שלא יעברו את רף 15% מסך כל שעות הלימוד. בעקבות זאת בחוזר מנכ"ל (תשע"א/1) פורסמה הנחייה ברוח זו, אשר בעצם מאפשרת בפועל הרחבה של שעות התל"ן עד לארבע/חמש שעות שבועיות. אמנם המשרד לא הצליח ליישם את תוכנית ההרחבה המלאה, אך גם היישום החלקי מעיד על מדיניות הרואה את הכללתן של תוכניות לימודים נוספות אשר ממומנות בעיקרן על ידי הורים, ולפיכך מיועדות ברוב המקרים לאוכלוסיות חזקות, כלגיטימיות ואפילו כרצויה.

נשוב לתוכנית קרב - חשוב לציין שבבסיסה יועדה התוכנית לספק תוכניות העשרה לבתי ספר בפריפריה מתוך תפישה שביקשה להשוות את תנאיהם של האוכלוסיות המוחלשות לאלו של החזקות שמימנו לילדיהם תוכניות העשרה מגוונות. עוד חשוב לציין שתוכנית קרב מופעלת בשיתוף מלא של משרד החינוך. כך, ניתן לראות בתוכנית קרב ביטוי לאחריות המדינה להספקה שוויונית של תוכניות העשרה איכותיות. גישה כזו מביע מנכ"ל התוכנית, מר ניסים מטלון¹⁵: "הואיל והפעולה של תוכנית קרב מתנהלת בשקיפות מלאה עם המשרד וצוותי בתי"ס ומפוקחת באמצעות מנגנוני הערכה ובקרה פנימיים וחיצוניים, הרי שמדובר על מערכת המפתחת ומפעילה שיעורי השלמה בהלימה לצרכים שעולים מהשטח ובחיבור לסדר יום חינוכי שמעצב משרד החינוך". מאידך ניתן לראות בתוכנית ביטוי לתהליכי ההפרטה הפדגוגיים כאשר התלות בתקציבי הרשויות וההורים גורמים לכך שהתוכנית פורחת בקרב אוכלוסיות חזקות, כאשר שעות הוראה מופעלות ומנווטות שלא תחת הנהגתו המלאה של הצוות החינוכי הבית ספרי האורגאני,

¹² אפטוביצר, יואב, "משרד החינוך האפור", כל העיר, 12.11.93, עמ' 40-43.

¹³ במהלך שנת 2010 התאגדו מדריכי תוכנית קרב במסגרת "כוח לעובדים" ופתחו במאבק להסדרת תנאי העסקתם. ראו אתר סניף מדריכי קרב בכוח לעובדים <http://karev.workers.org.il> וכן ידיעה בעיתון הארץ: אור קשתי, "עובדי קבלן של משרד החינוך תובעים פיצויים", 5.1.2011.

¹⁴ ראו לדוגמה קשתי, אור, "השעות הנוספות בבתי הספר יוכפלו פי 4, אך ברשויות החלשות יתקשו לממן אותן", הארץ, 31.1.10. בעקבות פרסומים אלה יזמה הקליניקה למשפטים של המרכז האקדמי למשפט ועסקים התארגנות של אנשי אקדמיה, משפט וחינוך אשר פנתה לשר ולמנכ"ל המשרד בקריאה לסגת בהם מכוונה זו. בשם הגילוי הנאות גם כותב מאמר זה נמנה עם המצטרפים ליוזמה. ראו דברים שנשא מנכ"ל משרד החינוך בדיון אודות ההפרטה במערכת החינוך שהתקיים בוועדת החינוך של הכנסת (פרוטוקול 368, 8.2.2011).

¹⁵ מתוך מכתב שנשלח לכותב המאמר בתאריך 17.1.12.

וכאשר צוות המדריכים פועל תוך היעדר ביטחון תעסוקתי ולא זוכה לתנאים להם זכאים עובדי ההוראה היושבים לצידו באותו חדר מורים. בהתאם לניתוח כזה של התוכנית, ניתן לראות בתוכנית כמעין מיסוד של "החינוך האפור" שזכה לכינוי "הפרטה בדלת האחורית" (Inbar 1989). במקביל להתפתחותה של תוכנית קרב, הכתה שורשים במערכת תוכנית נוספת – פרויקט מיכאל"ל (מיצוי כישורים אישיים למצוינות). פרויקט זה החל לפעול ב-1994 ואומץ בחום על ידי שר החינוך אמנון רובינשטיין ועל ידי מרבית שרי החינוך מאז. הפרויקט מופעל על ידי חברה פרטית וזכה ממשרד האוצר למעמד של "פטור מחובת מכרז"¹⁶. הפרויקט עוסק בחיזוק תלמידים חלשים במערכת ומתמקד בחיזוק הביטחון העצמי של התלמידים ובהקניית שיטות למידה. תהליך הלמידה מתבצע בשעות אחר הצהריים בסדרה של סדנאות ארוכות. המפגשים, הכרוכים בתשלום, מתאפיינים במשמעת קפדנית, דרכי הוראה החלטיות וכוללים גם פרובוקציות של יצירת משברים מכוונים בקרב התלמידים. מאפיינים אלה מובילים אחוז ניכר מהמשתתפים לעזיבת התוכנית. מחקרי הערכה שליוו את הפרויקט לאורך השנים מוכיחים כי עבור אלו שהשלימו אותה, התוכנית תרמה להעלאת ההישגים הלימודיים בכלל ולהעלאת אחוזי הזכאות לתעודת בגרות בפרט. חשוב לציין שמדובר על פרויקט סלקטיווי הממין את המשתתפים, כך שניתן לייחס לפחות חלק מהצלחתו לעובדה שמכיל בעלי מוטיבציה ויכולות. השיטות, המיון, ההנשרה והתשלום – כל אלה הם מרכיביה השנויים במחלוקת של התוכנית הפרטית הפועלת בהרשאתה ובתמיכתה של המערכת הציבורית. גם במקרה של פרויקט מיכאל"ל חשוב לציין שמדובר על תוכנית המבקשת לסייע לאוכלוסיות מתקשות. גם כאן ניתן לטעון שמדובר למעשה על מימוש מחויבות לאותם תלמידים שלא יכולים למצוא מענה בשדה המכונים או השיעורים הפרטיים כמו עמיתיהם בני האוכלוסיות החזקות. מאידך, כמו בדיון הקצר אודות תוכנית קרב, גם במקרה של פרויקט מיכאל"ל, ניתן לראות ביטוי ל"הפרטה בדלת האחורית". בשני המקרים מדובר על תוכניות פרטיות שמשרד החינוך מקדם את פעילותם בתוך המערכת. בשני המקרים מדובר על תוכניות המעסיקות מדריכים בהסכמי העסקה 'גמישים'. בשני המקרים להנהלות של התוכניות השפעה רבה על התכנים, על סדר היום הפדגוגי, על שיטות ההוראה והלמידה. בשני המקרים מדובר על תוכניות ה'עוקפות' את המורות והמורים האורגאניים. במובנים אלה, ניתן לראות בתוכניות הללו ביטויים לתהליכי ההפרטה הפדגוגיים.

מהלכים דומים מתרחשים על ידי עוד גופים פרטיים המחפשים להיאחז ב'סמלי מוסד' בית ספריים ולייסד אוטונומיות פדגוגיות בתוכן. כך לדוגמה בביה"ס זומר ברמת גן – ביה"ס יסודי ממלכתי (א'-ח') הוקם מסלול אנתרופוסופי נפרד. כלומר בתוך ביה"ס פעלו למעשה שתי מסגרות חינוכיות נבדלות – בקומה א' – נותרו ילדי המסלול הרגיל, בעוד שבקומה ב' התקבצו ובאו ילדי המסלול האנתרופוסופי. המסלול האנתרופוסופי הוגדר כעל אזורי, פנה לתלמידים מכל רחבי גוש דן וכלל מיון ותשלומי הורים. לאחר תקופה בה פעלו המסגרות במקביל בתוך ביה"ס, החליטה העירייה בראשית שנת 2009 להעביר את ילדי המסלול הרגיל לביה"ס יסודי אחר בעיר (בן גוריון) ולהותיר את האנתרופוסופיים בביה"ס. כך זכתה עמותה פרטית למעמד ולתקצוב של ביה"ס מוכר ורשמי. העירייה טענה בתגובה כי בשל שיקולים דמוגרפים ממילא התכוונה לסגור

¹⁶ הפטור ניתן החל משנת 1996 ומאז מוארך באופן עקבי. ההארכה האחרונה ניתנה בספטמבר 2008. בקשות, המלצות ואישורי הפטור מפורסמים באתר מינהל הרכש הממשלתי שבאתר החשכ"ל: <http://ptor.mof.gov.il/VaadotPtorUI>. בעניין פרויקט מיכאל"ל ראו גם קשתי, אור, "קורס הטיס של מערכת החינוך", הארץ, 31.1.96; הנ"ל, "רצינות מוחלטת, נטולת לבטים", הארץ, 21.8.97; סריג, מירב, "מיכאל שלי", מוסף הארץ, 25.7.2003.

את ביה"ס זומר, כך שכניסת המסלול האנתרופוסופי לא היא שדחקה את ילדי המסלול הרגיל. בשנת 2011 אישרה עיריית רמת גן לעמותה להקים לצד ביה"ס היסודי גם ביה"ס על יסודי צומח. באופן דומה, בביה"ס ויצמן ביפו, המאכלס תלמידים ערבים ויהודים הוקם מסלול לחינוך יהודי פלורליסטי. ביה"ס, שהידלדל בהדרגה מתלמידיו היהודיים, עמד בפני סכנת סגירה כשתלמידיו הערבים היו אמורים להיות מופנים לביה"ס 'אל-זהרא' השכן. ארגון בית דניאל נחלץ להציל את ביה"ס והקים בשנה"ל התשי"ע מסלול ייחודי, תחילה כחטיבה צעירה (כיתות גן) שצמחה לכיתות היסוד. התהליך כאן עדיין בחיתוליו, אבל לפחות בשלבי המוקדמים הוא נושא מאפיינים דומים למדי לאלו של ביה"ס זומר. בשני המקרים מדובר על ארגון פרטי, המקים מסלול ייעודי וסלקטיבי תחת כנפיו של ביה"ס ממלכתי מוכר ורשמי הנאבק על הישרדותו, ובהמשך התהליך עשוי לרשת אותו.

אל הדוגמאות העוסקות במעורבות של גופים פרטיים במישור הלימודי וההישגי ראוי לצרף דוגמאות נוספות של קידום סדר יום מסחרי, חברתי ערכי, ואף אידיאולוגי,¹⁷ בהרשאה ובמימון ציבוריים. מאות רבות של עמותות – המונעות על ידי חזונות חברתיים, תרבותיים, פוליטיים, לאומיים, דתיים, כלכליים – מפעילות בבתי הספר תוכניות חינוכיות בהיקפים משתנים. הדוגמאות למעורבות כזו הן רבות ומגוונות. כך למשל בתחום החינוך לדו-קיום ולדמוקרטיה מאושרים לפעול במערכת כשבעים ארגונים פרטיים, בתחום החינוך היהודי פועלים כשמונים כאלה¹⁸ ובהמשך הפרק נפרוש מספר דוגמאות קונקרטיות.

מתוך תחושה של העדר שליטה ואפילו מידע על מעורבותם של הגופים הפרטיים במערכת, הזמין משרד החינוך בתקופת כהונתה של שרת החינוך פרופ' יולי תמיר סקר למיפוי פעילות הגופים הפרטיים בבתי הספר. הסקר מצא כי בשנים האחרונות יש גידול דרמטי בפעולתם של גופים פרטיים במערכת (וינהבר ובן נון 2010, וינהבר ואחרים תשס"ח).¹⁹ מעורבות העמותות במערכת גדלה מפעילות של כמה עשרות בשנות התשעים לפעילות של מאות רבות כיום. עוד מצא הסקר כי משרד החינוך משתתף במימון העמותות באמצעות תמיכה ישירה או עקיפה,²⁰ אך לא מקיים כל תהליך של פיקוח או בקרה עליהן. על פי הסקר, בבית ספר יחיד פועלים בממוצע למעלה משלושה גופים פרטיים ובכחמישית מבתי הספר פועלות לפחות שש תוכניות בהיקף שעות רחב.²¹ הסקר מצביע על מספר קשיים בפעילותם של הגופים הפרטיים במערכת: פערים בין מרכז לפריפריה בהיקפי הפעילות של הגופים הפרטיים. בבתי הספר באזורים חלשים פועלות בעיקר תוכניות העוסקות בחיזוק מיומנויות למידה ותגבור מקצועות הליבה ובאזורים חזקים בתוכניות העשרה מגוונות; בעיות במקצועיות של פעילות הגופים והיעדר כל מנגנון של רישוי או פיקוח;

¹⁷ מושג החינוך האידיאולוגי מורכב ונושא משמעויות סותרות. עם זאת במשמעותו הציבורית מופיע כחינוך לתפיסת עולם ערכית, תרבותית ו/או פוליטית מוגדרת. לדוגמה צבי לם מאמץ ומרחיב הגדרה זו כאשר תופס את החינוך האידיאולוגי ככפיתני (אינדוקטרינרי) ומבחין בינו לבין חינוך פוליטי שהוא תופס כחינוך אובייקטיבי המאפשר בחירה ועיצוב עצמי של התלמיד. ראו לם 1991.

¹⁸ על פי רשימת ארגונים המאושרים לפעילות בבתי הספר המופיעה בחוזר מנכ"ל (תשס"ג/1); אתר פנים –

להתחדשות יהודית www.panim.org.il; אתר רשת השותפות היהודית-ערבית בישראל www.coexnet.org.il.

¹⁹ משרד החינוך ביקש לגנוז את הממצאים, ופרסום חלקים מהם בכלי התקשורת הוליד ניסיון להתחקות אחר מקורות ההדלפה. כך לאורך תקופה ארוכה לא היה ניתן להגיע לממצאי הסקר. ניסיון לברר את סיבת הגניזה העלה כי אנשי משרד החינוך גורסים שהממצאים אינם תואמים את תמונת המציאות והעלו תהיות לגבי תקפותם המדעית. גם אם יש אמת כלשהי בטענתם, ברור לכל מי שמכיר את תמונת המציאות בבתי הספר, כי בסופו של דבר הממצאים משקפים נאמנה את המגמה הכללית.

²⁰ קשה להעריך את סכום התמיכה הכולל של המשרד בארגונים פרטיים משום שהוא מפוזר ואף מוסתר בתוך סעיפים תקציביים מגוונים.

²¹ חשוב לציין שהסקר לא כלל את פעילותן של קרן רש"י וקרן קרב שהיקפי פעולתן גדולים מאוד במערכת.

פעילותם של הגופים הפרטיים היא קצרת טווח; פעילות הארגונים גורמת לשחיקת הצוותים החינוכיים האורגניים של בית הספר שנאלצים לשתף פעולה עם שלל דרישות וציפיות (מורים שנדרשים לעבור השתלמויות ולאמץ "חידושים" חדשות לבקרים או לחלופין להתמודד על משאבי זמן ותקציב המצויים במחסור מתמיד); אין כל מנגנון של הערכה ובקרה ועקב כך אין כל מידע על מידת הצלחתן של התוכניות.²² מנהלים בכירים במשרד החינוך מעידים כי הארגונים הפרטיים הפכו לחלק אינטגרלי של פעילות המשרד וכי כיום אלו מפעילים תוכניות לימודים במערכת בהיקף של כ-15 מיליארד שקל.²³

ממצאים אלה מצטרפים לעדויות רבות של מנהלי בתי ספר ושל ראשי עמותות פרטיות. מנהלי בתי ספר מעידים שהם נענים לתוכניות פרטיות מתוך המציאות התקציבית שכופה עליהם לחפש בסקטור הפרטי תשובות למצוקות מגוונות. מנהלים רבים הודו בפניי כי פעמים רבות הכנסתם של הגופים המתערבים לא נעשית בצורה מושכלת וכחלק מתכנון פדגוגי כולל, אלא עקב אילוצים ושיקולים אחרים, כגון היענות לדרישות של בעלי תפקידים במשרד החינוך או ברשות המקומית המעוניינים לקדם תוכנית זו או אחרת; רצון לזכות במשאבים הנלווים לתוכניות; ריצוי ההורים ומיתוג בית הספר דרך קיומן של תוכניות אטרקטיביות ועוד. לדברי המנהלים, בבתי הספר נוצרת פעמים רבות מציאות קופונית של קיום מגוון פעילויות ותוכניות במקביל, שלא דווקא מתיישבות זו עם זו ובוודאי לא עם חוט שדרה פדגוגי כלשהו. עדויותיהם של ראשי עמותות וארגונים פרטיים משלימות את התמונה. אלו מעידים על הקלות והמהירות הרבה שבה הם זוכים לאישורי כניסה לבתי הספר ועל כך שאין למעשה כל מנגנון או הסדרה של תהליך לאישור פעולתו של ארגון אלמוני כזה או אחר בבתי הספר. ברמת בית הספר היחיד, ברמה האזורית וברמת משרד החינוך אין שום נוהל מחייב לבדיקה ולבחנה של התכנים, של תפיסת ההוראה, של איכות כוח האדם ואפילו של היעדים של הארגונים השונים, ולפיכך לא מתבקשים לעבור בשום שלב "מבחן כניסה" וממילא גם לא זוכים לשום פיקוח חיצוני.²⁴

פרסומן בתקשורת של מספר תוכניות חינוכיות פרטיות הפועלות בעשרות בתי ספר, העלה בשנים האחרונות את הנושא לסדר היום הציבורי: תוכנית "זמן מסע" לחינוך יהודי ברוח אורתודוקסית של קרן בבעלות לב לבייב;²⁵ תוכנית "מהות החיים" להעצמה אישית המופעלת על ידי עמותה מיסודה של שרי אריסון;²⁶ פרויקט "ילדים חיים בשלום" העוסק בכישורי חיים

²² קשתי, אור, "דו"ח: גופים עסקיים וקרנות פועלים ב-90% מבתי הספר היסודיים והחטיבות", הארץ, 20.11.2008; הני"ל, "גוף חיצוני יבדוק מעורבות גופים חיצוניים במערכת החינוך", הארץ, 14.3.2008. ראו גם ויינהבר, ב', "המגזר השלישי והפילנתרופיה העסקית בחינוך: מגמות ומאפיינים", במרכז העניינים, כתב עת של המרכז לתכנון לימודים, הוראה והערכה, מכללת בית ברל, 2008.

²³ ראו למשל דבריו של מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך, אהרון זבידה, בישיבת פיקוח שהוקדשה לנושא בנובמבר 2008, על פי הודעה לעיתונות שהוצאה על ידי דוברת המחוז.

²⁴ ראו לדוגמה עדותו של חנן אוחנה, שביקש להטמיע תוכניות חינוכיות של הוועד הישראלי נגד עינויים בבתי הספר. דבריו נאמרו במסגרת יום עיון "חינוך פוליטי והחברה האזרחית: סיכויים וסיכונים" שנערך ב-26.12.2007 במכון הישראלי לדמוקרטיה. פרוטוקול של יום העיון מופיע באתר המכון: www.idi.org.il. חברת הכנסת יולי תמיר, שלימים התמנתה לשרת החינוך, התבטאה בעניין בכנס הרצליה החמישי, 2004. במסגרת דברים שנשא תחת הכותרת "של מי האחריות? המדינה והחברה האזרחית" ביקרה את העדר הבדיקה של הארגונים הפועלים במערכת.

²⁵ בריאיון מקיף עמו פורש לבייב גישה המתנגדת לציונות ולפלורליזם יהודי והמבקשת לקדם תפיסה דתית יהודית מסורתית. פפר, אנשיל, "יהדות חילונית? אין דבר כזה", מוסף הארץ, 7.3.2008. באופן חריג ויוצא דופן, בעקבות פעולה של חבר הכנסת חיים אורון, בחודש נובמבר 2007 ניסה משרד החינוך לפסול את הפעלתה של התוכנית. בפועל, זו המשיכה להילמד בבתי הספר ובחודש יולי 2008 התבשרנו כי משרד החינוך עומד לשוב ולאשר אותה. ראו קשתי, אור, "למרות התנגדות משרד החינוך: קרן לבייב מלמדת יהדות בבתי הספר", הארץ, 26.1.2008. וגם הני"ל, "משרד החינוך שוקל בחיוב לאשר לבייב ללמד תוכניתו בבתי ספר", הארץ, 20.7.2008.

²⁶ חרומצ'נקו, יולי, "תוכנית אריסון מלמדת על 'מהות החיים' ללא אישור נדרש", הארץ, 14.5.2006. בנוסף ראו שאילתה של חברת הכנסת שלי יחימוביץ' לשרת החינוך בעניין מ-20.6.2006.

ומופעל על ידי המרכז לרוחניות ילדים (SFK) Spirituality for Kids, ולמעשה על ידי המרכז לקבלה שנתמך על ידי הזמרת המפורסמת מדונה;²⁷ תוכניות "תפור עלי" לאורח חיים בריא שיוזם קונצרט יוניליוור ו"חכמים בריבוע" לצרכנות נבונה שיוזמה רשת הריבוע הכחול²⁸. באופן סמלי, תוכניתה החינוכית של רשת הריבוע הכחול מתנוססת בגאון באתר האינטרנט הרשמי של המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך²⁹.

דוגמאות אלה מצטרפות לאלו שהובאו קודם לכן, ויחדיו מרכיבות תמונת תצפית לפיה תלמידי מערכת החינוך הממלכתית נחשפים ליותר ויותר תוכניות חינוכיות שנהגות ומופעלות על ידי גורמים פרטיים. משרד החינוך נהנה בעזרתן של שלל התוכניות מתוספת משמעותית של שעות לימוד למערכת ומפצה בכך על הקיצוצים התכופים הנכפים עליו. טיעון זה יכול להוות הסבר אחד לעובדה שהמשרד אינו מפעיל כל מערך של סינון, בקרה או פיקוח על התכנים החודרים לבתי הספר, ומטפל במקרים חריגים רק כאשר אלו מגיעים לתקשורת.

בשלהי שנת 2010 בישר משרד החינוך על הקמת יחידה שתהיה אחראית על רישוי ופיקוח של תוכניות חינוכיות המופעלות בבתי הספר על ידי גופים עסקיים וגופי החברה האזרחית. בסוף שנת הלימודים התש"ע פורסם חוזר מנכ"ל (תש"ע/10) שהכריז על "נוהל הפעלת תוכניות על ידי החברה האזרחית והקהילה העסקית במערכת החינוך", ובדצמבר 2010 בחוזר מנכ"ל נוסף (תשע"א/4 א) הוצג "נוהל לאישור תוכניות חיצוניות".

מהלך זה נועד לארגן את פעילות הגופים הפרטיים במערכת ומהווה המשך לשני אבני דרך מוקדמים יותר: דו"ח ועדת זיילר שבחנה את הסוגיה והגישה למשרד כבר בשנת 2006 המלצות מפורטות וגם מדיניות שיתוף הפעולה בין המגזר השלישי לממשלה (משנת 2008). נפרט בקצרה את אבני הדרך הללו:

בשנת 2006 מונה במשרד החינוך צוות בראשותה של ד"ר אילנה זיילר עליו הוטלה המשימה להציע קריטריונים לפעולתם של גופים פרטיים בבתי הספר.³⁰ הדוח שהגיש הצוות מעיד על ההכרה של המשרד בתרומתם של הגופים הפרטיים ועל הרצון להסדיר ולארגן את פעולתם. כך מציין הדוח את יתרונותיה של המעורבות הפרטית: "כניסת גופי מגזר שלישי למערכת החינוך תורמת ללא ספק לגיבוש חברה אזרחית דמוקרטית משתפת ומשתתפת, ליצירת הון חברתי, למימוש מדיניות חברתית חינוכית באמצעות גיוס משאבים חיצוניים, ליצירת ידע מקצועי חדש, להרחבת הפלורליזם והעמקת התפיסה הרב תרבותית" (עמ' 4); עם זאת, הדוח גם סוקר את הבעייתיות בפעילות זו כיום, כאשר בהעדר מדיניות אישורי הכניסה נשענים על החלטות אד הוק, על הפעלת לחצים ומסעי שתדלנות מצד הגופים הפרטיים על מקבלי החלטות ונציגי ציבור, ונעדרים בחינה של קריטריונים מקצועיים ואחרים. לאור זאת, מתוך רצון להשיב את השליטה של המשרד על התכנים והתוכניות המועברים בבתי הספר, מציע הדוח לאמץ מדיניות לפיה פעולתם של גופים פרטיים תאושר רק לאלו שיזכו לרישוי מטעם המשרד. רישוי כזה יינתן על בסיס בדיקה של ממדים תוכניים, פדגוגיים, מקצועיים, משפטיים וכדומה, ולשלוש שנים בלבד.

²⁷ פרוש, תהל, "בכיתה עם מדונה", הארץ, 19.12.2007.

²⁸ פרוש, תהל, "צריכה בריבוע", הארץ, 10.1.2008. ראו גם שטיין, אסף (2007), "אריזת החיסכון של החינוך? חקר מקרה של רשת סופרמרקטים המחנכת ל"צרכנות אחראית", עבודת גמר לתואר מוסמך בהנחיית אורית איכילוב ורון שמיר.

²⁹ ראו דוגמאות לתוכניות לימודיות רבות המופעלות בשיתוף גורמים פרטיים בנייר העמדה של מכון אדווה (דגן בוזגלו 2010).

³⁰ בראש הצוות עמדה ד"ר אילנה זיילר שכינה כמנהלת אגף 'א' מוסדות חינוך במשרד החינוך, והוא הגיש את טיוטת המלצותיו ביולי 2006.

לצורך יישום ההמלצות, מציע הדוח להקים מנגנון מינהלי חדש שיהיה אחראי וינהל את תהליכי ההכרה והאישור. הצעות אלה זכו לביקורת רב-כיוונית: עמותות וארגונים פרטיים חוששים מבירוקרטיזצית יתר ומהגברת שליטתה של המדינה על הקולות שישמעו ועל אלו שישתקו; המדינה שואפת לצמצם את מטה המשרד ופועלת להצרת תחומי פעילותו וסמכותו; הורים ואנשי חינוך מבקשים להגדיל את הגמישות והאוטונומיה בעיצובם של מוסדות החינוך.

בשנת 2008 הוקמה במשרד החינוך יחידה חדשה שתפקידה לארגן ולהסדיר את פעילותם של גופי המגזר השלישי (עמותות וארגוני החברה האזרחית) בבתי הספר בפרט ובמערכת החינוך בכלל. יחידה זו פעלה בהתאם למדיניות כוללת שאומצה על ידי הממשלה ושבמרכזה חיזוק שיתופי הפעולה בין הממשלה למגזר העסקי ולמגזר השלישי.³¹ תרגומה המעשי של המדיניות הזו נשען על הקמת "שולחנות עגולים" שמטרתם להגביר את ההיכרות, התיאום ושיתוף הפעולה בין שלושת המגזרים. שולחנות עגולים אלה אמורים היו לפעול גם ברמה הארצית וגם ברמה המקומית. חשוב להדגיש שמדיניות ממשלתית זו ביססה חזון "הגברת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית באספקת שירותים חברתיים",³² כך שהמנגנון החדש נועד לארגן ולהסדיר את מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי במערכת ובוודאי לא לצמצמם. עוד חשוב לציין את ההבדל בין התפישה שעמדה בבסיס המלצות וועדת זיילר לבין מדיניות השולחנות העגולים: בעוד שהראשונה הדגישה את הסמכות הרגולטורית של המדינה ושל משרד החינוך, השנייה ביקשה לבסס יחסי שיתוף בעלות אופי שוויוני יותר. כלומר, רוח המודל השני העניקה מעמד חזק יותר לגופים הפרטיים בשותפות בתכנון המדיניות.

כאמור, בשנת 2010 פורסם נוהל חדש שנראה שנוטה יותר לכיוון המלצות וועדת זיילר. הנוהל "לאישור תכניות חינוכיות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית)" מבקש "לוודא כי רק תכניות איכותיות, העונות על תבחינים פדגוגיים מוגדרים, ישולבו במערכת החינוך הפורמאלית כגורם משלים בעל ערך מוסף למערכת". ומכריז על מדיניות של "שיתופיות ממוסדת" הנשענת על "קביעת תנאי סף ותבחיני איכות לגופים ולתכניות המוצעות על ידם, כמו גם באמצעות ביצוע פעולות הערכה ובקרה שוטפים כדי לוודא את עמידתם בהתניות שנקבעו". החוזר מבשר על הקמתה של יחידה ייעודית לאישור תכניות מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית ומפרט את דרכי פעולתה. הפעילות כוללת תהליך רישוי לגופים פרטיים התלוי בשורה ארוכה של תבחינים ארגוניים-פורמליים, מקצועיים-פרופסיונליים ותכניים-פדגוגיים; נוהל בית ספרי להכנסת תוכניות חיצוניות; ניהול מערך הערכה ובקרה לתוכניות החיצוניות הכולל סמכות להפסקת הפעילות. בהמשך לפרסום חוזר המנכ"ל עמלו במשרד החינוך בליווי של ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה) על פיתוח נוהל ליישום התקנות. הפיתוח התבצע בשיתוף מנהלי בתי ספר, נציגי מנהלי מח' חינוך ברשויות המקומיות וגם נציגי עמותות וגופים עסקיים הפועלים במערכת. נכון לראשית 2012 הנוהל החדש ממתין לאישורה של מנכ"לית המשרד החדשה, הגב' דלית שטאובר וטרם זכה לפרסום. מגורמים השותפים לפיתוח הנוהל החדש עולה כי ההמלצות המוצעות 'מרככות' את התקנות שנוסחו בחוזר המנכ"ל. גם בטרם פרסום הנוהל, ניתן להניח שהמעורבות של נציגי בעלי העניין מהמגזר השלישי והעסקי בפיתוחו, תוביל באופן טבעי להקלות ולסלילת נתיבי כניסה נוחים לבתי הספר. נראה אם כן, שאם חוזר המנכ"ל נטה

³¹ ראו מסמך המדיניות: "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והמגזר העסקי: שותפות, העצמה ושקיפות" שהתקבל ב-24.2.2008. כחלטת ממשלה.
³² כפי שמופיע בהחלטת הממשלה הנ"ל.

לכיוון המלצות דו"ח זיילר אזי הנוהל החדש יתקרב דווקא למדיניות השולחנות העגולים שמבקשת לעודד ולהגביר מעורבותם של גופים פרטיים.

פעילותם ומעורבותם של גופים פרטיים במערכת מהווה אפוא מקרה בוחן מעניין לתהליכי ההפרטה בחינוך. התומכים טוענים כי באמצעות פעילות פרטית זו ניתן לגוון, להעשיר ולעודד חדשנות. חלקם יטענו גם כי דווקא הרצון לחזק את המערכת הממלכתית, חייב להוביל לתמיכה בפעילות הפרטית משום שזו מספקת לאוכלוסיות החזקות אפשרות לזכות בחינוך איכותי יותר בתוך גדרותיה של המערכת הציבורית, ומונעת את בריחתן אל חיקה של המערכת הפרטית או הפרטית למחצה (על אודותיה נפרט בתת-הפרק הבא). בנוסף יטענו, כי הפעילות הפרטית הכרחית גם עבור האוכלוסיות החלשות כאשר מספקת להם תוכניות השלמה וחיזוק המאפשרות להם לצמצם את הפערים אל מול האוכלוסיות החזקות. כלומר התוכניות הפרטיות הנוספות הן בגדר קרש הצלה לחינוך הממלכתי בישראל ועבור מרכיביו החזקים והחלשים כאחד. מנגד טוענים המתנגדים כי התוכניות הנוספות אינן מסופקות באופן שוויוני ומרחיבות את הפערים בין התלמידים ממדדי טיפוח שונים. עוד טוענים שהרחבת היקפיהן גורמת להעתקת השליטה בקביעת התוכן הלימודי והחינוכי מידיה של המדינה המייצגת שיקולים חברתיים וערכיים אוניברסליים אל עבר קבוצות זהות, אידיאולוגיה, כוח וממון העלולים לייצג שיקולים ואף אינטרסים פרטיקולריים. כמו כן הרחבת היקפי פעולתם של הגופים הפרטיים, שפועלים פעמים רבות במתקפי פעילות קצרים (הידועים במערכת כ"פרויקטים" ומספרם רב כחול אשר על שפת הים), מתישים ומחלישים את מעמדו של ציבור המורים והמחנכים.

נפנה עתה למקרה בוחן נוסף של ההפרטה הפדגוגית והוא פעולתם והקמתם של בתי ספר פרטיים במימון ציבורי.

ב. הקמת בתי ספר ייחודיים על ידי עמותות פרטיות ובמימון ציבורי

במקביל לריבוי התוכניות הפרטיות המופעלות בבתי הספר הממלכתיים, מתפשטת והולכת בעשור האחרון תופעה נוספת של הקמת בתי ספר על ידי עמותות פרטיות מסוגים שונים המבקשות להתייחד מהמערכת הממלכתית בשם מצע פדגוגי, דתי, אידיאולוגי או אחר. בעלות פרטית על בתי ספר, הממומנת על ידי המדינה, כוללת שני סוגי מוסדות: "מופריס שאינם רשמיים" שזוכים למימון כמעט מלא (65% עד 100%), לאוטונומיה פדגוגית ומקצועית, אך מפוקחים באופן רשמי על ידי המשד. ומוסדות "פטור" שמקבלים תקצוב מופחת (55% עד 65%) תמורת אוטונומיה מלאה ופיקוח רק על הרישיון. מעמד ה"מופרס שאינו רשמי" נוסד במקורו במסגרת חוק חינוך ממלכתי עבור מוסדות החינוך העצמאי, ולימים נכללו תחת כנפיו גם מוסדות "מעין החינוך התורני" (מיסודה של ש"ס).³³ בעשרות השנים האחרונות הוקמו מוסדות חינוך נוספים שביקשו ליהנות ממעמד זה, ופעמים רבות הם מוגדרים כ"ייחודיים". במוסדות אלו נמקד את מבטנו כאן. הקמתן של מסגרות חינוך ייחודיות³⁴ החלה בסוף שנות השבעים בכהונתו הראשונה של זבולון המר כשר חינוך, כאשר אישר הקמתם של בית ספר תל"י (תגבור לימודי יהדות) ובית ספר גבעת גונן ברוח ערכי תנועת העבודה. אישור זה הסתמך על הסעיף בחוק חינוך ממלכתי המאפשר להורים לקבוע 25% מתוכנית הלימודים. בשנות השמונים ובעיקר בשנות התשעים תופעה זו התרחבה ועשרות בתי ספר הוקמו תחת כותרות מגוונות. בשם הייחודיות לבתי ספר אלה מספר מאפיינים משותפים: תהליכי מיון וברירה בקבלת תלמידים (סלקטיביות); גביית שכר לימוד; העסקת מורים על ידי עמותה (אשר עובדיה לא נהנים מההסכם הקיבוצי של ארגוני המורים).

תופעת בתי הספר הייחודיים היא בגדר מציאות קיימת בכל זרמי החינוך אך נראה כי מהלך וקצב התפתחותם שונים בכל אחד מהם. הזרם שבו התופעה היא הוותיקה, הרחבה והמשמעותית ביותר הוא החינוך הממלכתי-הדתי, אשר קיימת בתוכו הבחנה חדה בין בתי ספר מקיפים לבין ישיבות ואולפנות. בחינוך הממלכתי התופעה התעצמה והתרחבה החל משנות התשעים ובחינוך הערבי התופעה תופסת אחיזה רק בשנים האחרונות. על פי מגמות התפתחותם של בתי הספר הייחודיים במערכת, ניתן לומר כי תמונת המציאות הסגרגטיבית העכשווית של החינוך הממלכתי-הדתי היא תמונת העתיד של החינוך הממלכתי והערבי.

בחינוך הממלכתי-הדתי הישיבות והאולפנות היו קיימות עוד מתקופת היישוב, אבל צברו תאוצה בשנות השבעים כתוצאה משתי סיבות עיקריות: ראשית, מסגרות החינוך הדתיות קלטו עולים רבים בשנות החמישים והשישים והפכו למסגרות אינטגרטיביות שסבלו מהישגים נמוכים ומדימוי בעייתי; סיבה שנייה הייתה תוצאות מלחמת ששת הימים ותחושת המשימתיות ההתיישבותית-החלוצית שגאתה בציבור הדתי. סיבות אלה הולידו תביעה להקמתם של מוסדות איכותיים יותר הן ברמתם הלימודית הן בתביעותיהם הדתיות והמשימתיות. רשתות נועם (לבנים) וצביה (לבנות) הוקמו בשנות השבעים כחלק ממהלך זה. תנופת הקמת ההתנחלויות ופינוי סיני העצימו את הרצון לבדל ולחדד את החינוך וכך התחזקו המסגרות הייחודיות בחינוך הדתי (גרס 2004; 2008; כץ 1999).

³³ בהקשר למידת האוטונומיה ממנה נהנים מוסדות החינוך העצמאי, מעניין להתבונן על המאבק שמתחולל על ההפרדה שנוקט בית ספר "בית יעקב" בעיר עמנואל בין תלמידות ממוצא אשכנזי לספרדי. לאחר אי-מילוי של הנחיות משרד החינוך לביטול ההפרדה, בקיץ 2009 בג"ץ 1067/08 עמותת נוער כהלכה נ' משרד החינוך) הורה למשרד לממש את סמכויות הפיקוח שלו ולפעול לביטולה של ההפרדה ואף קנס את בית הספר. על אף הפסיקה ומאמצים רבים להגיע לנוסחת פשרה, עד למועד כתיבת שורות אלה, ההפרדה עודנה נשמרת.

³⁴ מלבד אלו ההיסטוריות – החרדיות או הקיבוציות.

הישיבות והאולפנות הן מוסדות אליטיסטיים אשר ממיינים את תלמידיהם על פי אמות מידה של הישגיות לימודית ושל דבקות דתית. הלמידה במוסדות אלה, הכוללת בדרך כלל גם מגורים בפנימייה, מחייבת שכר לימוד גבוה.³⁵ תוכנית הלימודים במוסדות אלה רחבה ועשירה ומעמידה במרכז את לימודי הקודש (אשר נלמדים בבוקר), בעוד שלימודי החול נלמדים בשעות אחר הצהריים. בתי הספר המקיפים של החינוך הממלכתי-הדתי מאוכלסים לעומתם בכל אלה אשר לא פנו מלכתחילה או שלא התקבלו לאותם מוסדות-עילית, אם מפאת רמתם הלימודית או הדתית או בשל היכולות הכלכליות של משפחותיהם. כך פועלות בחינוך הממלכתי-הדתי שתי מערכות חינוך מקבילות, המשרתות בנפרד את האוכלוסיות החזקות והחלשות תוך עקיפת ההיגיון של רפורמת האינטגרציה. בשנים האחרונות קיימת בקרב הציבור הדתי תופעה של הקמת מסגרות חינוכיות ייחודיות חדשות שמתאפיינות ביתר פתיחות דתית. מסגרות אלה נועדו לשרת אוכלוסיות חזקות מבחינה סוציו-אקונומית שאינן מצליחות להתקבל למוסדות הישיבתיים היוקרתיים בשל סיבות דתיות או התנהגותיות. משפחותיהם של תלמידים אלה שאינן מעוניינות שילדיהם ישתלבו בבתי ספר מקיפים-אינטגרטיביים, שולחות אותם למסגרות החדשות שנושאות סדר יום אידיאולוגי או פדגוגי ייחודי, כגון מפגש דתיים-חילוניים, חינוך פתוח, אינטליגנציות מרובות וכדומה. במסגרות אלה ניתן למצוא בתי ספר כגון קשת, מיתרים (מסגרות שהפכו לרשתות הכוללות כבר מספר בתי ספר כל אחת), רעות, ישיבת חברותא ועוד.³⁶

בחינוך הממלכתי הקמתם של בתי ספר ייחודיים המתמקדים בתוכן ספציפי או בתפיסת עולם חברתית ו/או תרבותית החלה כאמור מאוחר יותר: בתי ספר לטבע, מדעים, אומנויות, בתי ספר אנתרופוסופיים הפועלים על פי שיטת ולדורף (שטיינר 1963),³⁷ בתי ספר דו-לשוניים (ערבים-יהודים), בתי ספר דתיים-חילוניים ועוד.

לבתי הספר הייחודיים הדמוקרטיים יש נוכחות בולטת ורחבה במערכת. בשנת 1987 הקים יעקב הכט את בית הספר הפתוח בחדרה ששינה את שמו לימים לבית הספר הדמוקרטי (הכט 2005). לאחר רצח רבין הזמין שר החינוך אמנון רובינשטיין את הכט להפיץ את בשורת החינוך הדמוקרטי במערכת דרך תוכנית בשם "בית ספר חווה דמוקרטית". תוכנית זו חיזקה והרחיבה את פועלו של המכון לחינוך דמוקרטי שקם לצידו של בית הספר בחדרה כמסגרת להפצת רעיונותיו. במהלך שנות התשעים קבוצות הורים עברו השתלמויות במכון וקיבלו ליווי והנחיה לקראת הקמתם של בתי ספר דמוקרטיים נוספים. דוגמאות רבות של מהלכי הקמה של בתי ספר דמוקרטיים כוללות שלבים דומים: התנגדות של משרד החינוך בשלב הראשון, הקמה והפעלה של בית הספר ללא אישור ותקצוב של המשרד בשלב השני, והכרה ותקצוב בדיעבד של המשרד לאחר תקופה קצרה בשלב השלישי (גופן 2004, הוס 2009).³⁸ כיום פועלים כעשרים וחמישה בתי ספר

³⁵ חרומצ'נקו, יולי, "ההורים מתלוננים: בתי הספר התורניים גובים מאתנו תשלומים בניגוד לחוק", הארץ, 25.8.2005. הני"ל, "חינוך ה'חנים' יקר מדי והבת הפסיקה ללכת לבית הספר", הארץ, 4.8.2005.

³⁶ רותם, תמר, "לא להתעסק יותר עם אורך החצאית", הארץ, 6.9.2000; הני"ל, "מתפללים, קוראים שירה ועושים מדיטציה וטאי צ'י", הארץ, 13.9.2000; פפר, אנשיל, "יהודי ידיוותי למשתמש", הארץ, 28.11.2003.

³⁷ כיום פועלים במערכת כשבעים גני ילדים ועשרה בתי ספר אנתרופוסופיים. ראו רותם, תמר, "של מי החינוך הזה בכלל?", הארץ, 10.9.1997; הני"ל, "כשתגמר השנה, 'אורים' ינדוד בפעם הרביעית", הארץ, 16.11.2000.

³⁸ לוי ברזילי, ורד, "עשו להם בית ספר", מוסף הארץ, 3.11.2000; קזין, אורנה, "מעין החינוך הדמוקרטי", הארץ, 17.1.2001; פפר, אנשיל, "רישיון לבית ספר פרטי סולל דרך למוסדות דומים בישראל", הארץ, 22.12.2003; קשתי, אור, "ניצחון לדמוקרטים", הארץ, 16.1.2008.

דמוקרטיים ברחבי הארץ ועוד מספר לא מבוטל של קבוצות הורים פועלות להקמת בתי ספר חדשים³⁹.

בנוסף על כך ראוי להזכיר רשתות המתמחות באוכלוסיות תלמידים מוגדרות, כגון רשת ברנקו וייס שהקימה מספר בתי ספר לנושרים או "הבית של תמר" שהקימה בתי ספר ללקויי למידה. דוגמה מעניינת מצויה ברשת בתי הספר לתלמידי חינוך מיוחד שהוקמה על ידי ארגון "בית אקשטיין". בית אקשטיין הוא ארגון עסקי אשר פועל לשיפור חייהם של אנשים עם צרכים מיוחדים ובין השאר מפעיל מספר בתי ספר לחינוך מיוחד ברחבי הארץ. התלמידים המגיעים לבתי הספר של הארגון מחויבים לעבור ועדות השמה של משרד החינוך. וכך בניגוד למדיניות הרשמית שהמשרד אימץ ומקדם בשנים האחרונות, של שילוב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בבתי ספר רגילים, הוא נענה ללחצים של הורים ושל ארגונים פרטיים ונותן יד להפנייתם לבתי ספר נפרדים.

שתי דוגמאות למאבקים מתוקשרים שמנהל משרד החינוך כנגד פתיחתם של ביה"ס פרטיים הם ביה"ס חברותא וביה"ס שיח. בית ספר "חברותא" הוקם כביה"ס פרטי והתכוון להישען אך ורק על תשלומי שכר לימוד של התלמידים ועל תרומות פרטיות ובשום אופן לא על תקציבים ציבוריים. באופן זה הכריזו הוגיו ומייסדיו של המוסד על רצונם להיות משוחררים לחלוטין מפיקוח או מהנחיות של משרד החינוך. בית הספר נפתח בשנת הלימודים תש"ע וזכה לביקורות נוקבות הן מהציבור הרחב הן ממשרד החינוך שהתקוממו כנגד הניחוח האליטיסטי שבא לידי ביטוי בשכר הלימוד הגבוה (35 אלף ₪ לשנה)⁴⁰. היו שטענו כי הקמת בית הספר היא בבחינת עליית מדרגה בהפרטת מערכת החינוך, ואחרים טענו כי למעשה אין הבדל מהותי בין בית ספר זה לבין בתי הספר הייחודיים הרווחים במערכת, מלבד העובדה שהאחרונים זוכים לתקציב ציבורי. על פי עמדה זו גם בבתי הספר הייחודיים נדחת בפועל המדינה אל מחוץ לשערי המוסד, ולכן יש דווקא מידה רבה של הגינות מצד מקימי בית הספר הפרטי לוותר מראש על הניסיון לזכות בתקציב ציבורי כלשהו. אך בניגוד להצהרות הראשוניות של מקימי בית הספר, עוד בשלבי הקמתו הראשוניים כבר פנו למשרד החינוך בבקשה להכרה כמוסד "מוכר שאינו רשמי" ולתקצוב מתאים.⁴¹ ביוני 2010 הודיע המשרד על דחיית הפניה, תוך הישענותו על סעיפים חדשים שהכניס שר החינוך גדעון סער בשנת 2009 בתקנות העוסקות בהכרה וברישוי מוסדות חינוך⁴² ואשר מרחיבים את שיקול הדעת של השר. על פי התיקון יכול השר שלא להכריז על המוסד כמוסד מוכר במקרים בהם הקמתו של המוסד עלולה לפגוע בבתי ספר ממלכתיים אחרים. הפגיעה שעלולה להיגרם כוללת סגירה של כיתות או של מוסדות אחרים או אפילו הקטנתם המשמעותית (כתוצאה מהקטנת היקפיהם) וכן פגיעה בהרכב האינטגרטיבי שלהן. בית הספר חברותא הגיש ערעור על הכרעת שר החינוך. בנובמבר 2010 ועדת הערר של המשרד בראשות השופט דן ארבל קיבלה את הערעור וטענה, בניגוד לנימוקי המשרד, כי בית ספר חברותא לא רק שאינו פוגע בחינוך הממלכתי אלא אף מקיים את עיקרון האינטגרציה. משרד החינוך ערער על הכרעה זו בפני בית המשפט

³⁹ ראו לדוגמה אתר של קב' הקמה של בית ספר דמוקרטי בעמק יזרעאל: www.emekschool.org

⁴⁰ מידן, ענת, "התיכון לאלפיון", מוסף 7 ימים, ידיעות אחרונות, 12.12.2008, עמ' 18-24.

⁴¹ ראו בעניין זה שאלתה שהפנתה חברת הכנסת שלי יחימוביץ' לשר החינוך גדעון סער ב-7.4.2010.

<http://shelly.org.il/node/3521>

⁴² תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד 1953, תק' תש"ע-2009. סעיף 3 א1.

המחוזי וזה פסק ביוני 2011 כנגד העתירה ואישרר את מתן הרישיון לביה"ס.⁴³ משרד החינוך החליט להמשיך במאבק ופנה לבית המשפט העליון שבדצמבר 2011, אישר את קיום הדיון בעתירה.⁴⁴

דוגמא נוספת למאבק שמנהל המשרד מול בית ספר פרטי הוא בית ספר שיח שפעל ביישוב כליל שבגליל המערבי. בית הספר הוקם בשנת 2007 ופעל בלי הפרעה מתחת ל'רדאר' של קציני הביקור הסדיר ומפקחי משרד החינוך עד שנת 2012.⁴⁵ בראשית שנה"ל התשע"ב הוציא משרד החינוך צו סגירה למוסד וניסה לאכוף את המהלך בחודשים הבאים. קהילת בית הספר יצאה למאבק תקשורתי ומשפטי כנגד מהלכי הסגירה וזכתה לתמיכה של המועצה האיזורית. בחודש דצמבר הגיע המאבק לשיא כאשר המשטרה נשלחה לאכוף את סגירת ביה"ס. בפועל, אמנם המשרד הצליח להוציא את פעילות בית הספר מהמבנה בו פעל, אך זו נדדה לאתרים אחרים ביישוב ונראה שממשיכה להתקיים. בעקבות המשבר והסיקור התקשורתי הרחב לו זכה, החלו כל הצדדים המעורבים לשאת ולתת במטרה למצוא הסדר חוקי שיאפשר לביה"ס להמשיך להתקיים במתכונתו.

שתי הדוגמאות הללו יכולות לשמש עדות למדיניות משרדית המבקשת לצמצם את מגמת פריחתן של אלטרנטיבות פרטיות או פרטיות למחצה, אך בד בבד גם יכולות להוות דוגמא לכך שמדובר על רצון של המשרד להפגין נחישות כלפי היוזמות הפרטיות בסיפורים קונקרטיים כשבפועל מאשר ומכשיר את קיומן של הרבה מסגרות או אחרות.

בחינוך הערבי תהליך ההפרטה הפדגוגית הוא הצעיר ביותר, ובשנים האחרונות צצות יוזמות חדשות בכיוון זה. מנהלי בתי ספר בחינוך העל-יסודי טוענים כי לאחרונה מורגשת מגמה של מעבר תלמידים חזקים מבתי הספר הממלכתיים למסגרות ייחודיות שמוקמות על ידי תנועות, ארגונים או רשתות פרטיות. החינוך הערבי סובל מאפליה וקיפוח מתמשכים לצד פיקוח תוכני ופדגוגי הדוק. הנתונים מראים על אי-שוויון גדול בתשומות ובהישגים בין החינוך הערבי ליהודי (אלחאגי 1996; אבו עסבא 2007; ח'מאייסי 2011). מעבר לפערי התשומות/ תפוקות נטען כי מהחינוך הערבי הממלכתי נמנעת האפשרות לעסוק בסוגיות ערכיות של זהות ומורשת – עיסוק הנחשד כפעילות פוליטית. יותר ויותר קולות בקרב הציבור הערבי קוראים לייצב אלטרנטיבה פרטית לחינוך הממלכתי המבוססת על ביקורת דו-כיוונית: ביקורת כלפי רשויות השלטון המרכזיות והמקומיות על אפליה מתמשכת ועל אי-מילוי הבטחות והחלטות מצד אחד, והאשמת בעלי תפקידים ברמה המקומית והבית ספרית בחולשה ובכניעות לממסד מצד אחר. לדעת אותם מבקרים, האלטרנטיבה הפרטית תאפשר להשתחרר מהמרות ומהפיקוח ההדוקים של החינוך הממלכתי ולהשקיע משאבים נוספים בבתי הספר. אחד הדוברים הבולטים של מחנה זה הוא נשיא בית המשפט השרעי לערעורים, השופט אחמד נאטור. גופים כגון ועדת המעקב לענייני חינוך, ועד ראשי הרשויות הערביות או ארגון עדאלה הנאבקים למען הזכויות האזרחיות והקולקטיביות

⁴³ אור קשת, "משרד החינוך יערער על הענקת הרישיון לבית הספר הפרטי חברותא: 'החלטת השופט שגויה'". הארץ, 22.11.10; אסף שטול-טראונינג "ביה"ס חברותא יקבל רישיון, למרות התנגדות משרד החינוך" הארץ, 22.6.11.

⁴⁴ ליאור דטל "משרד החינוך יערער על מתן רישיון לבית ספר פרטי" דה מרקר, 7.12.2011.

⁴⁵ אתר בית הספר: <http://siach.net>

של המיעוט הערבי בערוצים משפטיים וחקיקתיים, נוטים לתמוך בגישה זו ורואים בה אמצעי להעצמת החינוך הערבי ולהשוואת התנאים לאלו השוררים במגזר היהודי.⁴⁶

מול קולות אלה נשמעים גם קולות אחרים, בעיקר מצידם של מנהלים ומפקחים של בתי הספר הממלכתיים החוששים מהשלכות חברתיות חמורות של המהלך ומהרחבת הפערים בין האוכלוסיות החלשות והחזקות. קולות אלה מסתמכים בדבריהם על תקדימי המהלך בחברה היהודית. לדידם בסופו של דבר מי שמרוויח אלה הם העמותות והארגונים הפרטיים שבשם התביעה לשוויון ולאוטונומיה מקדמים את האוכלוסיות החזקות וגורפים רווחים כספיים, בעוד שמותירים את השכבות החלשות בבתי ספר ממלכתיים חלשים יותר. עוד עולה חשש, שתהליכי ההפרטה יולידו תהליכי פירוד בתוך האוכלוסייה הערבית אשר יחלישו את האחדות הלאומית והקהילתית.

היזומות להקמת בתי ספר פרטיים במגזר הערבי נחלקות ליוזמות איסלמיות וליוזמות המבקשות להקים מסגרות משותפות עם יהודים (קידר 2010). כיום כמעט בכל יישוב עירוני או כפרי קיימת מסגרת פרטית או שמתקדמים מהלכים לייסודה. מפת בתי הספר הייחודיים במגזר הערבי כוללת רשתות כמו "עתיד" או "סכנין" המחלקות ביניהן את בתי הספר הטכנולוגיים (אגבריה ומחאג'נה 2009), עמותות "אלקאסמי" לחינוך דתי המקיימת מכללה אקדמית, גנים, ובית ספר תיכון ועוד. בנוסף לרשתות אלו יש גם יוזמות מקומיות כגון בית ספר דמוקרטי "חיוואר" בחיפה שנוסד על ידי עמותת הורים,⁴⁷ בית ספר יסודי "אלהודא" ברמלה שהוקם על ידי עמותת איסלמית בשם זה ב-2007, בית ספר תיכון "אלאהליה אלנמודג'יה"⁴⁸ באום אל-פחם שהוקם ביוזמת הפלג הצפוני של התנועה האיסלמית בשנת 2004, ומהלך להקמת בית ספר פרטי בכפר מנדא שהוביל ראש המועצה איברהים עבד אל-חלים.⁴⁹ בקיץ 2011 השביתו הורים מהמועצה המקומית מעלה עירון (בוואדי ערה) את הלימודים במחאה כנגד החלטת יו"ר הוועדה הקרואה במועצה, מיכאל אילוז, להעביר את התיכונים לבעלות רשת סכנין.⁵⁰

במזרח ירושלים פחות ממחצית הילדים לומדים במערכת הציבורית בעוד השאר משתייכים במקרה הטוב למסגרות פרטיות מסוגים שונים ובמקרה הרע, נותרים מחוץ למערכת חינוכית כלשהיא. כדאי להזכיר שהמדינה מחויבת על פי חוק לספק חינוך חנם לתושבי מזרח ירושלים, ומינהל חינוך ירושלים (מנח"י) אחראי למילוי מחויבות זו.⁵¹ תמונה זו נובעת ממחסור חמור של למעלה מ-1,300 כיתות לימוד.⁵² למרות מעורבות של בג"ץ, הבטחות של שרת החינוך וועדת החינוך של הכנסת ואפילו החלטת ממשלה – הנושא לא תוקן. כך עשרות אלפי תלמידים במזרח ירושלים נאלצים ללמוד במסגרות פרטיות מגוונות משתייכות ל"מוכר שאינו רשמי", אונר"א, וואקף ואחרות.

ניתן לראות אם כן כי בכל מגזרי החינוך, הקמתם של בתי ספר על ידי גופים פרטיים הממומנים על ידי המדינה היא תופעה בעלת נוכחות מתרחבת. לאחרונה מוקמות גם מסגרות לתמיכה ולייעוץ המסייעות והמעודדות התארגנויות להקמת בתי ספר פרטיים. כך לדוגמה גוף

⁴⁶ ראו למשל במסמך "החזון העתידי לערבים הפלשתינאים בישראל" שנכתב ב-2006 על ידי הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל. בפרק העוסק במערכת החינוך בסעיף השני של הצעדים המעשיים מוצע לבדוק "הקמתם של בתי ספר פרטיים (על ידי עמותות פרטיות) בעלי הדגשים חינוכיים ספציפיים" (עמ' 29).

⁴⁷ שטרן, יואב, "ההורים של ילדי בית הספר 'חיוואר' בחיפה נגד העירייה", הארץ, 8.10.2006.

⁴⁸ שוורץ, מיכל, "כפר מנדא כמשל", אתגר (22), יוני 2007.

⁴⁹ רוויטל חובל, "3500 תלמידים בוואדי ערה שובתים בגלל הפרטת התיכונים", הארץ, 1.6.2011.

⁵⁰ בג"ץ פאדי ואחרים נגד עיריית ירושלים ומשרד החינוך 5185/01.

⁵¹ על פי דוח מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: "החינוך במזרח ירושלים", מתאריך 16.10.2006.

בשם "העמותה לבחירה בחינוך" המקיים ימי עיון ומנחה פרטנית במהלכי הקמה ובניהול מאבקים מול הרשויות⁵² או משרדי עורכי דין המפתחים התמחות בנישת היזמות החינוכית. העמותות והגורמים הפועלים להקמתם של בתי ספר ייחודיים מוצאים סעד במערכת המשפט שמגלה בשנים האחרונות מעורבות גבוהה בתחום זה. ההורים, העמותות והרשתות היזמיות משתמשים בערוץ המשפטי כאשר הם נתקלים בהתנגדויות מצד משרד החינוך או הרשויות המקומיות. בפסיקותיו נוטה בית המשפט להעדיף את הזכות לחינוך או את חופש העיסוק על סמכויות המדינה, ובכך מחליש את יכולתה של המדינה להיאבק כנגד פתיחתן של מסגרות פרטיות. בשלהי כהונתה כשרת חינוך תקפה פרופ' יולי תמיר את בית המשפט העליון, שלדבריה "רואה בחינוך שוק חופשי ומתייחס לפתיחת מוסדות חינוך כמו לפתיחת חנויות מכולת. בגלל בתי המשפט קשה לנו מאוד לסגור מוסדות פרטיים".⁵³

נזכיר שני פסקי דין מעניינים בהקשר זה. הראשון, פסק דין שניתן ב-2001 על ידי שופט בית המשפט המחוזי דאז (נשיא בית המשפט העליון החל מ-2012) אשר גרוניס. פסק דין זה עסק בעתירה של בית ספר עתיד, בית ספר שמשתייך לתנועה הסיינטולוגית, כנגד משרד החינוך, שהורה להפסיק את פעולתו מפאת רמה פדגוגית ותוכנית בלתי מספקת (עת"מ [ת"א] 1294/01).⁵⁴ השופט גרוניס קיבל את העתירה וקבע כי זכותם של ההורים לבחור ולעצב את חינוך ילדיהם גוברת על ההסתייגויות הפדגוגיות של אנשי משרד החינוך. פסק דין זה קבע את ההלכה שעל פיה פעלה המערכת עוד קודם לכן ולמעשה הכשיר את מהלכי ההפרטה הפדגוגית. אל פסק דין זה הצטרף פסק דין שניתן על ידי השופטת שרה פריש בשבת ראש ועדת הערר. בנוגע לערעור של עמותת "ביחד" כנגד החלטה של משרד החינוך ועיריית חיפה שאסרה על פתיחת בית ספר ייחודי לדתיים וחילוניים, פסקה השופטת פריש כי על משרד החינוך להעניק רישיון לבית הספר גם אם אינו עומד בכל התקנות. בפסק הדין ציינה כי הזכות של ההורים להחליט בנוגע לחינוך ילדיהם היא בגדר "זכות יסוד טבעית" שגוברת על סמכויות משרד החינוך.⁵⁵

הדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2008 (58 ב) נדרש לסוגיית האגף ה"מוכר שאינו רשמי" במשרד החינוך. הדוח מצא ליקויים רבים בתהליכי ההכרה והרישוי של המוסדות הפרטיים ובעיקר בתהליכי הפיקוח והבקרה עליהם. מחסור חמור בכוח אדם לא מאפשר למשרד לעמוד על מילוי התקנות והכללים הנוגעים לתפקודם של בתי ספר אלה. המבקר מתייחס באופן ספציפי לממד הפדגוגי של הפעלתם ומציין ש"רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגיות". בדיקתו העלתה שבפועל ניתנים אישורים גם ללא חוות דעת כאלה, וכשאלו נכתבות הן לרוב מנוסחות על ידי מדריכים ולא על ידי מפקחים. לאחרונים ממילא אין כל אפשרות לבדוק ולעקוב, לא אחר ממדים טכניים וארגוניים ובוודאי שגם לא אחר אלו הפדגוגיים.

⁵² מי שעומד בראש הגוף הוא יוסי גנאל שמבסס את גישתו על שיטת בתי ספר בזיכיון [charter schools] (גנאל 2008). מעניינת העובדה שגנאל פיתח את גישתו במסגרת לימודיו בתוכנית עמיתית קורת - מכון מילקן, אשר מעידה כי: "אנו מתמקדים בפתרונות מבוססי שוק לבעיות ממושכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים וכן במדיניות עסקית".

⁵³ <http://www.kmifellows.org>

⁵⁴ קשת, אור, "יולי תמיר: ביהמ"ש העליון עלול לגרום לפירוק מערכת החינוך", הארץ, 18.2.2009.

⁵⁵ רותם, תמר, בית ספר עתיד, ועתיד החינוך, הארץ, 15.3.1999. הנ"ל, שלום המורה לסיינטולוגיה, הארץ, 23.3.1999.

⁵⁵ חרומצ'נקו, יולי, "שופטת: על משרד החינוך לתת רישיון לבי"ס פרטי בחיפה", הארץ, 17.3.2006. פסקי דין נוספים בהם נתן בית המשפט לגיטימציה לתהליכי הביזור והפרטה: בג"ץ 3533/90 משה שורצבוים ושני אחרים נ' עיריית רמת גן; בג"ץ 4383/91 שפקמן ואחרים נ' עיריית הרצליה; בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית ואחרים נ' שר החינוך – מ"י, ביה"ס בית-ירח.

השתרשותן של המסגרות הייחודיות נישאת על תקדימי החינוך העצמאי. החינוך העצמאי הפעיל תוכניות חינוכיות אוטונומיות המנותקות מאלו של החינוך הממלכתי, וזכה לתקצוב של המדינה. למרות שעל פי חוק חינוך ממלכתי תקצוב מוסדות החינוך העצמאי היה אמור להיות מותנה בעמידה בתוכניות ליבה שיוגדרו על ידי המשרד, זה נמנע מלהגדיר והתקשה בפיקוח. לאחרונה, לאחר מאבקים משפטיים,⁵⁶ ציבוריים ופוליטיים נקבעה מתכונת העוקפת את התניית המימון בקיומה של תוכנית ליבה.⁵⁷ הגדרה של סוג חדש של מוסדות חינוך "תרבותיים ייחודיים" מאפשרת לחינוך העצמאי להמשיך ליהנות מתקציבים ציבוריים, אבל לא מן הנמנע שתשמש בעתיד גם יוזמות חינוכיות פרטיות נוספות.

במסגרת תוכנית פנימית של שינוי והתייעלות ארגונית במשרד החינוך נכללו שורה של מהלכי צמצום, איחוד אגפים וביזור סמכויות למחוזות שמטרתם להקטין את מטה המשרד. בין השאר עוסקת התוכנית גם בצמצום תקני הפיקוח של האגף "המוכר שאינו רשמי" ובהעברת בתי הספר, שאינם נמנים עם הזרם העצמאי האשכנזי או הספרדי, לפיקוח של המחוזות. אם בתחום הפיקוח יש להניח שצעדי ההתייעלות לא ישפרו את יכולותיה של המדינה כפי שציפה מבקר המדינה, אזי בתחום הרישוי כוללת התוכנית סעיף שמעלה את הבעייתיות לשיאים חדשים: "הבניה מחדש, פיתוח ושיפור משמעותי של **תהליכי הרישוי**, תוך **הסתייעות בנותן שירותים חיצוניים**"⁵⁸ (ההדגשות שלי, נ"מ). ניתן לומר כי בעצם מדובר על יוזמה להפרטה של **תהליכי ההפרטה**. ואמנם החל משנת תש"ע נשכרה חברת מרמנת, שזכתה במכרזי מיקור חוץ רבים של משרד החינוך, לשמש כימינהלת לטיפול בבקשות לרישוי מוסדות חינוך.⁵⁹ חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים בשילוב תוכנית ההתייעלות הארגונית מבשרים את המשך פריחתם של מוסדות חינוך ייחודיים.

הדוגמאות שהובאו כאן לתהליכי ההפרטה הפדגוגית מצביעות על תהליך לפיו המדינה מסיגה עצמה, אם כפעולה מכוונת ואם כמחדל, מניהול ומהובלת תהליכי ההוראה והלמידה הבית ספריים על תוכניהם ושיטותיהם. מעורבותם הגוברת של גופים פרטיים בהובלת מהלכי חינוך והוראה בתוך בתי הספר והקמתן של מסגרות חינוך פרטיות כאלטרנטיבה לאלו הממלכתיות מרפות את יכולתו של משרד החינוך להנהיג את ליבת העיסוק של המערכת. לכאורה נראה שמשרד החינוך מבקש להפעיל מדיניות שתרוסן תהליכים אלה, אם באמצעות החמרת והעמקת נהלי רישוי ופיקוח ואם באמצעות מאבק כנגד פתיחתן של מסגרות פרטיות. ניתן לטעון עם זאת, שגם הנהלים החדשים וגם המאבקים מייצרים מראית עין של מדיניות חדשה אשר למעשה רק מכשירה את הזרמים הפרטיים הפועלים במערכת. הבלבול או לכל הפחות חוסר הבהירות בתחום המדיניות מייצגים את המתח בין הקולות הרואים בחיוב מעורבות פרטית במערכת לבין הקולות המבקרים מעורבות כזו ומבקשים לצמצמה: קולות הרואים בחיוב את תהליכי ההפרטה הפדגוגית:

⁵⁶ בג"ץ 9751/99 עו"ד פריצקי ואחרים נ' שר החינוך והתרבות; בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט.
⁵⁷ ראו נוסח החוק: חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים התשס"ח 2008, ספר החוקים 2173, כ"ז בתמוז התשס"ח, 30.7.2008, עמ' 742-749; אילן, שחר, וצבי זרחיה, "אושר במחטף: יומנו ישיבות חרדיות גם ללא לימודי ליבה", הארץ, 24.7.2008.

⁵⁸ מתוך מסמך "שינוי והתייעלות ארגונית במשרד החינוך" שנדון בישיבת הנהלה שנערכה ב-13.1.2009.
⁵⁹ ראו אתר המינהלת: www.rishuy-baaluyot.co.il

- קול "החדשנות החינוכית" הרואה במעורבות של המגזר הפרטי מצע לקידומה ולפיתוחה של יזמות ולקידומם של שינויים ושיפורים מהותיים במערכת החינוך שמתקשה לחולל שינויים בעצמה;
- קול "הפלורליזם הרעיוני" החרד מריכוזיות יתר של ה"ממלכה" והמבקש לאפשר לתלמידים להיחשף לתכנים, לעמדות ולגישות מגוונות;
- קול "היעילות השוקית" המבקש להביא למערכת באמצעות המעורבות הפרטית הגוברת את בשורת הגמישות התעסוקתית, היעילות והתחרותיות;
- קול ה"זכויות" התובע לממש את זכותם של ההורים לקבוע ולעצב את התכנים והדרכים של החינוך עבור ילדיהם. הערוץ הפרטי, אם זה הפועל בתוך מסגרות ציבוריות ואם זה המבקש לייסד אלטרנטיבות שלמות להן – מאפשר לממש זכות זו בצורה מיטבית.

קולות המבקרים את הרחבת פעילותן של המסגרות הפרטיות בבתי הספר:

- ביקורת ה"הפעה" – שעיקרה חשש מהרחבתם של הפערים בין ילדים משכבות סוציו-אקונומיות שונות, כתוצאה מיצירת תלות בין היקף התוכניות ורמתן לבין היכולת הכלכלית של משפחותיהם;
- ביקורת ה"קיטוב" – רואה בדאגה את היצירה וההעמקה של השסע החברתי כאשר קבוצות זהות או מעמדות שונים יזכו לסדר יום חינוכי נבדל ולעיתים אף מבדל, הפועל כנגד יומרת האוניברסליזציה והסולידריזציה של המערכת הממלכתית;
- ביקורת "ציד הנפשות" – מבקשת להגן על התלמידים מפני השפעות של גורמים כלכליים ו/או אידיאולוגיים שונים ורוצה לראות דווקא במתחם בית הספר זירה "סטריילית" המחויבת לערכי היסוד הדמוקרטיים;⁶⁰
- ביקורת ה"הגמשה" – רואה במעורבותם של הגופים הפרטיים אמצעי נוסף לעקיפת הסכמי ההעסקה הקיבוציים ולריסוק ההיגיון המארגן של החינוך כשירות ציבורי.

חשוב לציין שהעמדה הביקורתית, על גווניה השונים, אינה בהכרח חופפת לגישה שמרנית החרדה משינויים ומהכנסת חדשנות פדגוגית לגדרותיו של בית הספר, ואף עשויה להיות בעלת מימד הפוך. חיזוקו של המסד הממלכתי צריך לאפשר, לעודד ולהוליד הזדמנויות לפיתוחם של מוסדות חינוך ולקידום גישות הוראה ולמידה חדשניות, להתאמתן לצורכיהם ולכישורונותיהם של מגוון רחב של תלמידים ולהעצמתם של כוחות הוראה והפיכתם למנהיגים פדגוגיים דה פקטו.

(2) הפרטת המימון

נציג כאן את הפעילויות והמגמות אשר מממשות נסיגה של המדינה מתקצוב וממימון המעשה החינוכי. נתאר שני תהליכים המשלימים זה את זה: קיצוצים של למעלה מארבעה מיליארד ש"ח בתקציב החינוך בין השנים 2000-2007; והגדלה של שיעור המימון הפרטי בהוצאה הלאומית לחינוך מ-20% בשנת 2000 ל-25% בשנת 2005.

⁶⁰ סטרייליות ומחויבות לערכי יסוד דמוקרטיים סותרות לכאורה זו את זו. אבהיר רק שאני תומך בהחלט בחינוך פוליטי בבתי הספר כחלק מרכזי מחינוך לאזרחות דמוקרטית. להרחבת הדיון בגישה זו ראו יוגב ומיכאלי 2010.

א. קיצוץ בתקציב החינוך

ראשית, חשוב לעמוד על ויכוח ציבורי שמתקיים בשנים האחרונות על שיעור ההשקעה הלאומית בחינוך. יש הטוענים כי תקציב החינוך בהשוואה למדינות מפותחות גבוה למדי ועל כן תיקון החינוך טמון בהתייעלות ובשינויים בסדרי העדיפויות הפנימיים ובשום פנים ואופן לא בהגדלה תקציבית⁶¹ (בן דוד 2000). לעומתם מחקרים אחרים מראים כי יש בנתונים הללו הטעיה משום שאינם מתחשבים בשיעור התלמידים ובכוח הקנייה. מחקרים אלה מוכיחים כי התקציב אינו גבוה באף אחד משלבי החינוך (סבירסקי וקונור 2002; בלס 2007). שני דוחות מחקר שהתפרסמו לאחרונה מכריעים את הוויכוח ומוכיחים כי תקציב החינוך בישראל קטן מן הממוצע במדינות המפותחות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קבעה כי "בישראל ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכל דרגי החינוך נמוכה מהממוצע במדינות החברות ב-OECD" (הלמ"ס 2008, עמ' 13). נתונים השוואתיים שהתפרסמו בדוח ה-OECD מראים שבכל שלבי החינוך ניכרים פערים גדולים בהשקעה הציבורית בתלמיד לשנה, אל מול הממוצע. כך בגיל הרך ישראל משקיעה כ 4000 דולר לעומת ממוצע של כ 6200 דולר, בחינוך היסודי 5300 דולר לעומת כ 7200 בממוצע, בעל יסודי כ 6500 דולר בישראל לעומת הממוצע העומד על כ 9000 דולר. באופן כללי ישראל משקיעה 6,885 דולר לשנה לתלמיד וממוקמת הרחק מתחת לממוצע ההשקעה בחינוך של המדינות המפותחות העומד על 8,831 דולר לתלמיד לשנה (Education at a glance 2011, p. 218).

ב. גידול בהוצאה הפרטית

במקביל לקיצוץ ההשקעה הציבורית, ניתן לראות בבירור גידול בחלקה של ההוצאה הפרטית לחינוך. כלומר ככל שהמדינה מקטינה את השתתפותה, נאלצים ההורים להגדיל את חלקם במימון ואנשי מערכת החינוך נאלצים לגייס תמיכות ותרומות ממקורות אלטרנטיביים. ההוצאה הפרטית כוללת אפוא תשלומי הורים ותרומות ותמיכות של חברות וקרנות מגוונות. תשלומי ההורים מופנים למימון פעילויות חינוכיות המתבצעות בתוך בתי הספר - כחלק אינטגרלי של המערכת או כתוכניות נוספות (תל"ן) – ולמימון שיעורים פרטיים או תוכניות השלמה והעשרה אחרות. חלקה של ההוצאה הפרטית כחלק מההוצאה הלאומית (בחינוך הבית ספרי בלבד) נמצא במגמת עלייה, כך שבשנת 2000 עמד על 5.9% וב-2008 עלה ל 7% (Education at Glance 2011, pp 243). חשוב לציין שבמדינות ה-OECD תשלומי ההורים מהווים בממוצע רק כ 5% ובביה"ס הציבוריים שם מהווים 3% בלבד (קלינוב 2007). ההוצאה הפרטית מורכבת ממספר רכיבים:

תשלומי הורים: על פי חוק חינוך חובה רשאי בית הספר לגבות תשלומים מהורים לשם מימון פעילויות שונות. משרד החינוך באישור ועדת החינוך של הכנסת נדרש מדי שנה לקבוע את גובה הסכום המרבי הניתן לגבייה על ידי בתי הספר. במשך למעלה מעשור מנהל ארגון ההורים הארצי מאבק כנגד תשלומי ההורים ודורש להחיל יותר פיקוח ואכיפה מצד משרד החינוך כנגד גביית יתר המתבצעת בבתי ספר רבים. בשנת 2002 הוציא המשרד תקנות שנועדו להגביל את בתי הספר

⁶¹ עיתונאים כלכליים רבים תומכים בגישה זו, ראו לדוגמה נחמיה שטרסלר, "שיפטרו פקידים ויצמצמו את צבא המפקחים העצום", הארץ, 26.9.2003; מירב ארלוזורוב, "תראו איך מנהלים את תקציב החינוך", הארץ, 13.6.2006.

ולחגביר את האכיפה בנושא (חוזר מנכ"ל תשס"ב 9/א). עם זאת בתוך שלל התקנות מצוי סעיף העוסק בתרומות, והוא מאפשר למעשה לאסוף תשלומי הורים ללא כל הגבלה ובלבד שמנהל בית הספר לא הוציא כל בקשה או דרישה לתשלום כזה. כלומר בתי ספר או קבוצות הורים המעוניינים לשפר את שירותי החינוך בבית הספר, להוסיף פעילויות ותוכניות לימודים, להקטין כיתות או להוסיף מורים – יכולים לעשות זאת כמעט ללא הגבלה (חוזר מנכ"ל תשס"ג 3/א). באוגוסט 2002 קבע המשרד כי בתי ספר יכולים להקים עמותות הורים ולגבות תשלומים דרכן, כך שאכיפת הכללים נעשתה קשה אף יותר.⁶² חשוב להדגיש שתשלומי ההורים מופנים בין השאר למימון תוכניות לימודים ולא רק לפעילויות העשרה או הפגה. במהלך שנות התשעים חל גידול מסיבי בהיקף התוכניות הנוספות המופעלות במימון ההורים כך שכיום רוב בתי הספר מפעילים תוכניות כאלה וגובים עבורן מאות שקלים מדי שנה בשנה.⁶³ בנוסף, יש לציין את קיומן והפעלתן של מגמות ומסלולי לימוד מיוחדים עבורם נדרשים ההורים לשלם תשלומים ייעודיים. כך לדוגמא בסקר שהוצג בפני כינוס מנהלי מחלקות חינוך נמצא כי מלמעלה ממחצית הרשויות קיימים מיני מסלולים ייחודיים הדורשים תשלומים גבוהים.⁶⁴

הנתונים מראים כי קיים פער בין התשלומים הרשמיים המותרים לבין אלו הנגבים בפועל. לדוגמה בשנת 2004 הסכום המותר (הסכום שאושר לגבייה על פי תקנות המשרד) עמד על 1.73 מיליארד ₪, בעוד שהגבייה בפועל (על פי סקר הוצאות משפחה שערך הלמ"ס) עמדה על 2.69 מיליארד ₪. כלומר הגבייה גבוהה ב-55% יותר מזו שאושרה על ידי המשרד. ב-2009 הסכום המותר עמד על כ-1.3 מיליארד ₪ ובפועל נגבו כ-3 מיליארד ₪ כך שהתופעה היא עקבית ונדמה אף כי קיימת מגמה של הרחבת הפער.⁶⁵ בנוסף בשנה"ל התש"ע נמצאה חריגה בתשלומי ההורים בלמעלה מ-51% מבתי הספר.⁶⁶

ביולי 2008 עברה בכנסת בקריאה טרומית "הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשס"ח-2008", שבבסיסה הצעה לבטל את תשלומי ההורים ובמקומם לגבות את הסכומים הנדרשים למימון הביטוחים והפעילויות הנוספות הבסיסיות באמצעות הביטוח הלאומי. חשוב לציין עם זאת, שגם אם ייושם, חוק זה אינו נותן מענה לתופעת הגבייה הפרטית שמעבר לתשלומים הבסיסיים. בתי ספר יוכלו להמשיך וליהנות, אם באמצעות תרומות הורים ואם על ידי עמותות הורים, מסכומים נכבדים נוספים.

הצורך של ההורים לממן שירותי חינוך אינו נעצר בגדר בית הספר. בנוסף לזה הורים מממנים את כלל שירותי החינוך המשלימים. אחד משירותי החינוך המשלימים הוא מוסד "השיעור הפרטי" שהפך בשנים האחרונות למוצר צריכה נפוץ. נתונים רבים שמצטברים במערכת מוכיחים כי אחוזים ניכרים מתלמידי בתי הספר צורכים שיעורים פרטיים כדבר שבשגרה. נתוני מבחני המיצ"ב שנערכו על ידי משרד החינוך, מראים כי כ-40% מהתלמידים מדווחים על כך

⁶² על פי דוח מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "תשלומי הורים למוסדות חינוך אומדן עלות", הוגש לוועדת החינוך והתרבות במרס 2004.

⁶³ עפ"י יובל וורגן, דוח מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: "תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת" (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון", 1.2.2011; אורנה קזין, "קונים דעת", הארץ, 29.8.2000.

⁶⁴ הסקר נערך על ידי גדי ביאליק ויעל כפרי מאוניברסיטת תל אביב. ראו: תומר ולמר. מחקר: רוב החינוך הפרטי – בחסות המדינה. 8.2.11, ynet.

⁶⁵ עפ"י יובל וורגן, תשלומי הורים בגין תוכנית לימודים נוספת ורכישת שירותים מרצון. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 1.2.11.

⁶⁶ חשוב לציין שמדובר על ירידה מהחריגה שנמצאה בשנה"ל התשס"ה שעמדה על 80% מבתי הספר שחרגו. הנתונים מתוך: יובל וורגן, שם.

שמסתייעים בשיעורים פרטיים לפחות במקצוע אחד מתוך מקצועות המיצ"ב (לשון / הבעה, אנגלית, מתמטיקה, מדע / טכנולוגיה).⁶⁷ למותר לציין שככל שהשימוש בשיעורים פרטיים גדל כך מתרחבים הפערים, כי השכבות החלשות לא יכולות לממן את עלותם הגבוהה.

מאז שנות השמונים גדל בהתמדה הפער בנוגע להוצאות של משקי בית על חינוך. כלומר במקביל לעלייה בשיעור ההוצאה הפרטית, נרשמת גם הרחבה של הפערים בין האוכלוסיות החלשות לחזקות. הנתונים מראים כי ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי לילד גבוהה פי חמישה בחמישון העליון מאשר בתחתון (הלר ושות' 2007), וההוצאה על שירותי חינוך גדולה פי 2.4 בחמישון העליון מאשר בתחתון (עפ"י סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס 2009). ניכר כי בשנים האחרונות נטל ההוצאה בקרב החמישונים הנמוכים בקרב אוכלוסיה צעירה (עד גיל 35) גדל בשיעור גבוה יותר מאשר בקרב החמישונים החזקים. כך משקל ההוצאה לחינוך של החמישון התחתון (הראשון) גדל ב 51% ושל החמישון השני גדל ב 58%, בעוד שבחמישונים הגבוהים העלייה הייתה בשיעור של 10%-29% (גוטליב ופרומן 2011). נתונים אלה רק מחריפים את הפערים הגדולים בתקצוב ממשלתי ובעיקר זה של הרשויות המקומיות לו זוכים תלמידים מאשכולות חברתיים שונים. אם ניתן היה לצפות שהתקציבים הציבוריים יצמצמו את הפערים – אזי ניכר כי גם אלו מרחיבים אותם. כך לדוגמה באשכול הראשון זוכה תלמיד לתקציב של 2500 ₪, בעוד שבאשכול העשירי זוכה תלמיד לתקציב של למעלה מ 8000 ₪. (בן בסט ודאהן 2008).

תרומות ותמיכות: בראשית שנות השמונים, בחוזר מנכ"ל מיוחד (תשמ"ג) בנושא הוראות בענייני כספים למוסדות חינוך, פורטו הנהלים הבסיסיים לגיוס משאבים ממקורות פרטיים. בסוף שנות השמונים נוסחו הנחיות ותקנות הנוגעות לשימוש בפרסומות וחסויות מסחריות בבתי הספר (חוזר מנכ"ל התש"ן/9) והוקמה הוועדה לאישור שילוב פרסומת מסחרית במוסדות חינוך שפועלת ליד משרד החינוך.⁶⁸ בראשית שנות התשעים, במקביל לעבודתה של ועדת וולנסקי שעסקה בניהול העצמי, הגישה ועדת גפני המלצות מעודכנות ומשלימות בנושא גיוס הכספים ממקורות לא ציבוריים (דוח גפני 1993). במסגרת דוח זה נכללו המלצות לגיוס משאבים "מתרומות, מפעילות עצמית וממקורות אחרים", שהוצגו כ"הגדלת מעגל השותפים בעשייה החינוכית במסגרת הקהילה". הוועדה הציגה מגוון מקורות אפשריים ובראשם ציבור ההורים (גביית תשלומים כפי שפורט לעיל), הסקטור הפרטי (גיוס תרומות, מתן חסות, מתן אמצעים ושירותים, שיתוף פעולה על בסיס מקצועי), הכנסות מפעילות עצמית (מכירת תוצרת, הכנסות מעבודה, מכירת שירותים), השכרת נכסים, גיוס משאבים בחוץ לארץ (קהילה מאמצת, קרנות, תרומות פרטיות), שילוב פרסומות מסחריות וחסויות (האצלת סמכויות לאישור שילוב פרסומות מהוועדה המשרדית לבתי הספר). במסגרת הדוח שולבו גם הנחיות שנועדו להתמודד עם הפערים שעלולים להיווצר בין בתי ספר מבוססים לחלשים. לדוגמה הציעה הוועדה להקים קרן לאומית שתעסוק בגיוס משאבים לבתי ספר חלשים. בסופו של דבר מסקנות הוועדה נדחו על ידי ועדת החינוך של הכנסת, והמערכת נותרה עם ציפיות וצורך גובר לגיוס משאבים אך ללא מסגרת מגבילה ומצמצמת פערים. מנהלי בתי הספר שכבר סבלו מקיצוצי תקציב מחד גיסא ומדרישות גוברות מאידך גיסא נאלצו לעסוק יותר ויותר בגיוס משאבים ממקורות נוספים. נושא גיוס המשאבים הפך לנושא חובה בתהליכי

⁶⁷ ראו נתונים בחלק ב' של מיצ"ב תש"ע, נתוני אקלים וסביבה פדגוגית, עמ' 54. פורסם באוקטובר 2010. ראו גם דפנה לוצקי, "לימודים בשוק האפור", הארץ, 21.10.2002; זלינגר, אסף, "חינוך חנים ביום ושיעורים פרטיים בערב", מעריב, 20.11.2006.

⁶⁸ חוזר מנכ"ל תשס"ד/1א רענן ועדכן את הנהלים ואת תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה.

ההכשרה ובכנסים שוטפים של המנהלים.⁶⁹ נוצרה מציאות של מעורבות גדלה והולכת של חברות מסחריות, עמותות וקרנות פרטיות בבתי הספר.

להלן מספר דוגמאות למימון של גופים פרטיים: בשנת 1997 חתם בית ספר עירוני ה' בתל אביב עם חברת פפסי על הסכם לפיו החברה תממן התקנת מזגנים ותזכה בתמורה בזיכיון בלעדי למכירת משקאות מתוצרתה במזנון בית הספר.⁷⁰ בקיץ 2000 פנתה הוועדה לאישור שילוב פרסומות של משרד החינוך לגורמים מסחריים בבקשה להגיש לה הצעות להשקעה בתשתיות בבתי ספר תמורת פרסומת מסחרית. בשנות האלפיים חברות שיווק וקידום מכירות מדווחות על כך שהן פועלות בבתי הספר באין מפריע.⁷¹ בראשית שנת 2007 דיווחה הוועדה לאישור שילוב פרסומות על 300 תלונות שהתקבלו במשרד החינוך נגד חברות מסחריות שפעלו בבתי הספר ללא היתר במהלך השנה הקודמת. כך לדוגמה חברת אורנג' שיפצה את מגרש הספורט של בית ספר רוג'וזין בדרום תל אביב וצבעה את בית הספר בצבעיה המסחריים. בעקבות התלונה לוועדה, נאלץ בית הספר לצבוע את קירותיו מחדש.⁷² כמו כן המשרד אסר על חברת אורנג' לחלק ספרי לימוד בבתי ספר בצפון. חברת קוקה קולה הקימה מרכז פעילות בבית ספר שהיה רווי מסרים ושליטים שיווקיים.

בעקבות תחושת הסחף בתחום זה חוקקה הכנסת בדצמבר 2007 "חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך", שמצר את סמכויות מנהלי בתי הספר ומחזירן לידי משרד החינוך.⁷³ באופן כללי ניכר אם כן שמשרד החינוך, באמצעות הוועדה הנ"ל, שומר מפני כניסתם של קמפיינים שיווקיים בתור שכאלה, אך מאמצים בחום כשאלו מופיעים כנלווים לתוכנית חינוכית כזו או אחרת. במילים אחרות נראה כי המשרד מקבל את מעורבותם ומבקש ליהנות ממשאביהם של גופי המגזר העסקי גם במחיר של מתן מקום למסריהם. אך מעבר לכך פעילות עסקית רבה מתרחשת בבתי הספר ואינה מגיעה כלל לדיון ולאישור הוועדה, כך שהיקפי התופעה רחבים הרבה יותר מאלו הידועים למשרד (שטיין 2010).

גיוס התרומות הפך גם הוא לחלק אינטגרלי של המעשה החינוכי. ברמת בית הספר היחיד, ברמת השלטון המקומי וברמת משרד החינוך עוסקים הכול בגיוס כספים מקרנות, מחברות ומבעלי הון שונים. התבוננות על תקציב משרד החינוך מראה כי נתח התרומות בתקציב גדל והולך בהתמדה – בשנת 1993 עמד היקף התרומות בתקציב על כמאה מיליוני שקלים, ובשנת 2002 הוא כבר הגיע ל-450 מיליוני שקלים. דוגמה להתבססות גוברת על תרומות מצויה בתקציב התוכנית לחיזוק מערכת החינוך בצפון בעקבות מלחמת לבנון השנייה שיותר ממחציתו ממומנת מתרומות.⁷⁴ דוגמה נוספת מצויה בהקמת מכון "אבני ראשה" למנהיגות בית ספרית. גוף זה הוקם בשנת תשס"ח, כיישום של המלצות ועדת דברת וכתחליף לבית הספר לעובדי הוראה בכירים של משרד החינוך, בבעלות משותפת של המשרד עם קרן רוטשילד, והוסמך להכשיר ולפתח את מנהלי בתי הספר. כל אחד מהשותפים נושא במחצית התקציב שבשנת 2008 עמד על כ-150 מיליוני

⁶⁹ כך לדוגמה התקיים ב-1994 יום עיון בנושא שיווק בית הספר בחסות בנק דיסקונט ובנוכחות שר החינוך אמנון רובינשטיין. קופפר, רותה, "גדלתי עם הבנק", מוסף הארץ, 28.1.1994. ב-1996 נערך על ידי חברה פרטית יום עיון בנושא שיווק וגיוס משאבים למוסדות חינוך במלון השרון. למרות דמי ההשתתפות הגבוהים, האולם היה מלא בעשרות רבות של מנהלי בתי ספר. לנדאו, אורנה, "השיעור הועבר בחסות קוקה קולה", הארץ, 2.12.1996.

⁷⁰ קשתי, אור, "לא רק פדגוג, אלא גם כלכלן", הארץ, 12.1.1997.

⁷¹ הראל, רונית, "חינוך לצריכה", הארץ, 26.8.2002.

⁷² חרומצ'נקו, יולי, "בניגוד לחוק: אורנג' מפרסמת בחצר ב"ס בת"א", 25.10.2006.

⁷³ אילן, שחר, "הכנסת אישרה: ייאסרו פרסום ופעילות מסחרית בבתי ספר", הארץ, 26.12.2006.

⁷⁴ חרומצ'נקו, יולי, "יותר מחצי מתוספת התקציב למשרד החינוך – מתרומות", הארץ, 14.9.2006.

שקלים.⁷⁵ גם ברמה הבית ספרית, מנהלים עסוקים בגיוסי תרומות בתצורות מגוונות: ציוד כגון מחשבים, מזגנים, מתקני מים; כספים ייעודיים לשיפוצים, פרויקטים, תוכניות לימודים וכיוצא באלו; גיוס כספים לתמיכה באוכלוסיות נזקקות ועוד.⁷⁶

חשוב לציין שקיצוץ התקצוב הציבורי וההגדלה של ההשקעה הפרטית לא מצליחים להוליד יחדיו השקעה גבוהה בתלמיד ממוצע. מבט על הגידול בהשקעה בתלמיד בין השנים 2000 ל-2008 מראה כי בישראל גידול של כ-15% לעומת גידול ממוצע של כ-34% במדינות ה-OECD (Education at a glance 2011, p. 222).

מתמונה זו נגזרות שלוש תוצאות בולטות. הראשונה היא הגדלה של הפערים והרחבת אי-השוויון; השנייה היא תלות גוברת והולכת בגורמי מימון בעלי אינטרסים חינוכיים ובגורמים שאינם בהכרח כאלה ונעדרי מחויבות ארוכת טווח;⁷⁷ והשלישית היא שינוי באופי פעולתם ובדמותם של מנהלי מוסדות החינוך ברמות השונות, באופן שהם נאלצים להשקיע משאבי זמן ואנרגיה בגיוס מקורות ותקציבים.

אל מול טענות אלה נשמעת הטענה שהקיצוץ בתקציב הציבורי והגידול במימון הפרטי הם מחויבי המציאות, וכי הם דווקא עשויים לתרום לצמצום פערים ולמחויבות של המדינה לקידום האוכלוסיות החלשות. על פי גישה זו, שבמידה רבה תקפה גם למגזרים אחרים של שירות ציבורי, המדינה לא יכולה לשאת במחויבויות התקציביות שלקחה על עצמה במסגרת פרויקט מדינת הרווחה. בתחום החינוך, השילוב של ההרחבה המסיבית של המשתתפים (חינוך חובה לכול) לצד הגידול בצרכים ובמשאבים הנדרשים (מחשבים, תקשורת, מעבדות, מגמות יצירתיות) – לא מאפשר לתקציב המדינה המוגבל לספק את התקציב הראוי. כדי לפתח את מערכת החינוך ולאפשר לה לעמוד ביעדה, יש להשלים את התקציבים הנדרשים ממקורות חיצוניים. גיוס המקורות הפרטיים, על פי גישה זו, איננו עומד בסתירה לאחריות המדינה על החינוך, באשר הוא מאפשר לפנות תקציבים ציבוריים לטובת האוכלוסיות החלשות. במילים אחרות, ככל שהאוכלוסיות החזקות יגדילו את היקפי המימון שמעבירים עבור חינוך ילדיהן, כך תגדל ההשקעה הכוללת בחינוך וזו בהכרח תתרום גם לילדי העשירונים התחתונים.

כמענה לגישה זו, יש להציג טענה מקרו-כלכלית וטענת מקרו-חינוכית: **במסגרת הטענה המאקרו-כלכלית** יש לכפור בהנחה לפיה לא ניתן להגדיל את התקציבים הציבוריים המופנים לחינוך. התבססות על הנתונים הבינלאומיים ההשוואתיים מאפשרת לצמצם את הפער ואת הגידול בהשקעות לתלמיד ביחס למדינות מערביות, תוך אימוצה של אוריינטציה כלכלית קיינסיאנית התומכת במדיניות של הרחבה תקציבית המופנית להשקעות, דוגמת טיפוח החינוך.⁷⁸ **במסגרת הטענה המאקרו-חינוכית** יש לשלול את ההנחה לפיה ההשקעות הפרטיות יתרמו בסופו של דבר גם לאוכלוסיות החלשות ולצמצום פערים. תשלומים פרטיים מתווספים לתקצוב

⁷⁵ קשתי, אור, "תוכנית לשיפור איכות מנהלי בתי הספר: חובת תואר שני והכשרה חדש", הארץ, 17.8.2008.

⁷⁶ ניתן לראות תמונה של בתי ספר המבוססים על גיוסי תרומות בארצות הברית, בה המגמה ותיקה ורחבה יותר: לוין, תמר, "תן 5 מיליון דולר קבל ביה"ס על שימך", הארץ, 9.2.2006.

⁷⁷ ראו לדוגמה את הכיוון הדרמטי בפעילות של ארגוני המגזר השלישי ושל הקרנות הפילנתרופיות בעקבות המשבר הכלכלי הגלובלי. נתונים ראשוניים על ההשלכות ניתן למצוא בפרוטוקול של מפגש השולחן העגול המכונן השלישי במשרד ראש הממשלה, שנערך ב-21.12.2008 בכנסת - B3D3148B-<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/B3D3148B-A98F-4CED-AA15-804FFF205687/0/igeretsik.pdf>

⁷⁸ טענות מסוג זה הושמעו במהלך המחאה החברתית שהתחוללה בישראל בקיץ 2011, ועוגנו במסגרת המלצות וועדת המומחים של המחאה שבראשם עמדו פרופ' אביה ספיבק ופרופ' יוסי יונה. ראו המלצותיהם: <http://j14.org.il/spivak>

הציבורי, ומתגברים על כל מנגנוני העדפה מתקנת הנקטים במסגרתו. כלומר הרחבתו של התקצוב הפרטי תוביל בהכרח להרחבה של הפערים. לראיה ניתן להתבונן כדוגמה על מימון בתי הספר הייחודיים (על אודותיהם דנו במסגרת ההפרטה הפדגוגית), שזוכים לתקצוב ציבורי מעבר לתשלומים הפרטיים הגבוהים.

(3) הפרטה מינהלית

בקטגוריה זו נציג את הפרקטיקות והמגמות אשר מממשות נסיגה של המדינה ממעורבותה בניהול המעשה החינוכי, כלומר הפרטה של הביצוע (הפעלה). במסגרת ההפרטה המינהלית נתאר את רפורמת הניהול העצמי, את מדיניות הסטנדרטיזציה והמדידה ואת המעבר לדפוסי העסקה גמישה של כוח האדם.

א. ניהול עצמי

תפיסת הניהול העצמי מבוססת על העמדה לפיה ככל שיעברו יותר סמכויות ארגוניות ופדגוגיות לבתי הספר, כך אלו יוכלו להיענות לצרכים כמו גם לאפשרויות הייחודיות באזור שהם פועלים בו ולהגביר את האפקטיביות. העברת הסמכויות, או הגברת האוטונומיה של בתי הספר כפי שזו מכונה, עשויה גם להוליד יותר מוטיבציה בקרב המנהלים והמורים שיזכו לאפשרות להוביל יוזמות ותוכניות ייחודיות ולהגביר את אחריותם לתוצאות. שיטת הניהול העצמי אמורה לדלל את שכבות הביניים הניהוליות ולהקטין את מנגנוני הביורוקרטיה וכך להגדיל את היקף המשאבים המגיעים ישירות לתלמידים. הגברת האוטונומיה הפדגוגית תאפשר להנכיח תהליכי דמוקרטיזציה כאשר קהילת ההורים והתלמידים תוכלנה להגביר את מעורבותם והשפעתם על המעשה החינוכי (וולנסקי ופרידמן 2003).⁷⁹

תפיסה זו תורגמה למדיניות רשמית של המשרד החל מסוף שנות השבעים וכללה מספר לא מבוטל של תוכניות ופרויקטים. על פי התוכניות שאושרו בהנהלת המשרד, עד שנת 2008 היו אמורים כל בתי הספר לעבור למודל הניהול העצמי, אך בפועל יושם המודל רק בערים החזקות.⁸⁰ לכאורה ניתן לראות בכך עדות לכישלונה של התוכנית ולא-הגשמתה של מדיניות הניהול העצמי, אך למעשה למרות שבאופן רשמי בתי ספר רבים עדיין לא מעוטרים בכותרת "הניהול העצמי", ההיגיון והשפה שעומדים בבסיסה הכו שורשים בקרבם. חשוב להדגיש, כפי שגם ציינו הוגי התוכניות, כי מגמת האוטונומיזציה של בתי הספר לא כרוכה בהפרטתם. כל עוד תוכנית זו אינה מגייסת משאבים פרטיים, היא יכולה להתנהל כחלק ממימוש אחריותה של המדינה. במקרה כזה סמכויות בתי הספר אמורות לגדול במקביל לקבלת חלקם ממשאבים ציבוריים.

עוד בשנת 1971 מינה שר החינוך יגאל אלון ועדה שהמליצה לעודד יזמות בית ספרית: "במחנה המורים נתגלו בשנים האחרונות סממנים של לאות, אדישות ואף מרירות. גרמו לכך גם הסדרים הקיימים במערכות החינוך בישראל. אף המורה נושא הייעוד עלול במשטר חינוכי צנטרליסטי להתעייף, לאבד את העניין ולהתחמק מהאחריות האישית למעשה החינוכי. המורה לא ימלט מלאות, מאדישות ומרירות באם לא יהא אוטונומי בתחומים מסוימים".

בשנת 1984 ביקש שר החינוך זבולון המר להגדיל את סמכויותיו של בית הספר: "הפיכת בתי"ס ליחידה פדגוגית חברתית המספקת את צרכי עצמה בתוך המבנה הממלכתי". במסגרת זו

⁷⁹ וולנסקי, עמי, "יתרון הניהול העצמי", הארץ, 10.11.1997.

⁸⁰ חרומצ'נקו, יולי, "ניהול עצמי? הוא הרי כבר מזמן כאן", הארץ, 16.11.2004.

איפשר לבתי הספר לערוך תכנון רב-שנתי של מקצועות הלימוד, לפתח תוכניות לימודים בית ספריות ייחודיות (תלב"ס) וליזום שיתופי פעולה עם בתי ספר נוספים בתוכניות הלימודים.

בסוף שנות השמונים אימץ המשרד את פרויקט האוטונומיה הבית ספרית והפעילו בשיתוף מוסדות אקדמיים בכלל ובית הספר לחינוך של אוניברסיטת תל אביב בפרט. "הצוות לעידוד האוטונומיה" שליווה את הפרויקט, נתן הגדרות הנוגעות לסוגי הייחוד החינוכי של בתי ספר אוטונומיים וגיבש אמצעים יישומיים למימוש האוטונומיה: סמכות לקביעת מדיניות, תוכנית לימודים והערכה בית ספרית; פיתוח ארגוני ועבודת צוות מוסדיים; הגדלת מעורבות הקהילה; הענקת גמישות ועצמאות תקציבית. במסגרת הפרויקט נכללו עשרות בתי ספר אשר זכו לליווי ולהדרכה. הפרויקט אמור היה לפעול במשך חמש שנים ולאחר מכן לעבור לחסותו של האגף לחינוך יסודי. בפועל הפרויקט דעך עוד קודם לכן עקב מלחמת המפרץ (רשף 1984; שפירא ואחרות תשנ"ד; דרור 2003).

בשנת 1993 פורסם דוח של הוועדה לבתי ספר בניהול עצמי (דוח וולנסקי 1993), שהציע מדיניות כוללת והמלצות לתקצוב ישיר של בתי הספר על פי "סל לתלמיד" והתנהלות בית הספר כמשק כספים סגור. עוד המליץ הדוח להרחיב את סמכויותיהם הפדגוגיות והארגוניות של בתי הספר ושל מנהליהם, באופן שיוכלו לעצב תוכניות הוראה כמו גם להגביר את מעורבותם בהעסקה ובפיטורים של כוח אדם. תוכנית זו יושמה בצורה הדרגתית החל משנת הלימודים תשנ"ו. בשנת תשס"ג דיווח אגף התכנון של משרד החינוך, שהיה אחראי על המהלך, ש-44% מבתי הספר כבר מתנהלים על פי שיטת הניהול העצמי, אך הם מיישמים את השלב הבסיסי של התוכנית ועדיין לא זוכים למלוא הסמכויות שאמורות להינתן בשלב המשכי של הפרויקט.⁸¹

בראשית שנת 2005 פורסם דוח "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", הידוע בציבור כ"ועדת דברת". המלצותיה של הוועדה אומצו על ידי ממשלת ישראל, וכללו את מרכיבי תוכנית הניהול העצמי משנות התשעים: הגברת הסמכות והאחריות של מנהלי בתי הספר לעיצוב מדיניות, להגדרת יעדים ולעמידה בהם; הקמה הדרגתית של ועד מנהל לבתי הספר; הענקת אוטונומיה בניהול תקציבי של בתי הספר; הענקת אוטונומיה בבחירת המורים והעובדים (דוח דברת 2005). למעשה המלצות ועדת דברת עולות בקנה אחד עם השלב המשכי של ועדת וולנסקי שאמור היה להיות מיושם ממילא עד שנת 2008. בראשית שנת 2011 העביר שר החינוך, גדעון סער החלטה בממשלה ל"העצמת סמכויות המנהל". (סעיף שהוצא מחוק ההסדרים שנלווה לחוק תקציב 2011-2012). עפ"י תוכנית זו, יאוגמו כלל המשאבים המוקצים לביה"ס, לכל ביה"ס יוקם צוות היגוי מלווה, ותוענק למנהל ביה"ס סמכות רחבה יותר בניהול תקציבו. באופן זה מבקשת התוכנית להקנות "גמישות תפעולית של בתי הספר".

נראה כי דווקא אי-יישומה המלא של תוכנית הניהול העצמי המקורית הוביל לכך שבפועל מיושמים מתוכה בעיקר הרכיבים התקציביים ולא הפדגוגיים והארגוניים. אופן היישום הלכדי והחלקי של התוכנית מתחבר למגמות הפדגוגיות והמימוניות שתוארו קודם לכן. מנהלי בתי ספר בעידן הניהול העצמי נאלצים לאמץ חוקי משחק "שוקיים", אך נעדרים סמכויות פדגוגיות מהותיות או משאבים ציבוריים תואמים. בעידן זה צריך בית הספר למשוך את לקוחותיו ההורים והתלמידים (לשווק), ליצור לעצמו תדמית של בית ספר איכותי וייחודי (למתג), לאתר משאבים כספיים באמצעות גבייה מההורים וגיוס תמיכות ותרומות (לגייס כספים), להיענות לדרישות

⁸¹ על פי נתונים המוצגים באתר האינטרנט של אגף התכנון במשרד החינוך.

וציפיות של התלמידים וההורים (הלקוחות) מחד גיסא ושל הגורמים המממנים מאידך גיסא (קרנות, עמותות ושוב ההורים). במקום שהניהול העצמי יוביל להעצמה פרופסיונלית של צוותי ההוראה והניהול הבית ספריים, נדמה כי הוא דווקא מוליד יותר שחיקה ורידוד של העשייה הפדגוגית. ימים יגידו האם תוכנית ה'ההעצמה' מראשית 2011 אמנם תאפשר את אותה אוטונומיה פדגוגית או שמא דווקא תצמצם אותה כאשר תכבול את המנהלים לסדר יום מימוני ושיווקי.

התפקיד המשמעותי שהחלו למלא המקומונים משמש עדות לתהליך זה. מדי שבוע ניתן למצוא שלל התייחסויות ופרסומים הנוגעים לבתי הספר, כגון דירוג של בתי הספר על פי אחוזי הזכאות לבגרות, טבלאות של נתוני הרשמה לבתי הספר, דיווח על הפרות משמעת בולטות ועוד. בתחילת הפרק חידדנו הבחנה בין מושגי הביזור וההפרטה, כשהגדרנו את האחרון כדרגת המימוש הקיצונית של הראשון. הגדרות אלה מקבלות משמעות בתוכנית היישום של הניהול העצמי. תוכנית ביזור זו עשויה הייתה להעצים את אחריות המדינה דרך הענקת יתר סמכויות וכלים למימושן לשלוחות הקצה שלה. בדרך היישום החלקית, רטוריקת הניהול העצמי מכסה על כך שהמדינה מעבירה לשלוחות הביצוע אחריות חלקית ללא מתן כלים ותמיכות ובכך היא למעשה מפקירה אותן. בתי הספר, הרשויות המקומיות והבעלויות נאלצים להמציא תקציבים למימוש מהלכי יזמות, חדשנות ושיפור ובכך גדל יתרונם של אלו המצויים באזורים חזקים והפערים במערכת גדלים. העדר התמיכה בא לידי ביטוי גם בעובדה שבתי הספר בעידן הניהול העצמי עסוקים בריצוי ובהיענות לדרישות השוק ולא דווקא לצו מקצועיותם (בבחינת קנאת סופרים תרדד חוכמה). כך אופן היישום של הניהול העצמי מהווה ביטוי נוסף לתהליכי ההפרטה במערכת.

ב. סטנדרטיזציה, מדידה ושקיפות

אחד התהליכים הדרמטיים העובר על מערכת החינוך בעשור האחרון הוא הכנסתם של מושגי הסטנדרטים והאחריותיות (accountability) לחוט השדרה של המדיניות החינוכית בישראל. מדיניות זו התפתחה תוך אימוצן של מגמות דומות ממערכות חינוך בעולם המערבי ובראשן זו של ארצות הברית. אחד הנדבכים המרכזיים של דוח דברת (2005) עסק בהרחבת מקומם של סטנדרטים מדידים, בהגדלת היקפי ההערכה ככלי לבקרה ולפיקוח ובגיבוש מערכי תמריצים חיוביים ושלייליים בהתאם לתוצאות הערכה זו. הוועדה המליצה על הקמתו של גוף ייעודי שיהיה אחראי על פיתוח ויישום המדיניות הזו. בשונה מרוב המלצותיו האחרות של הדוח, זו דווקא יושמה ובשנת 2005 הוקמה הראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה) כרשות עצמאית פנים-ממשלתית, במעמד של יחידת סמך מתוגברת במשרד החינוך. גוף זה מרכז את כלל נושאי המדידה וההערכה דוגמת מבחני מיצ"ב, מבחנים בינלאומיים, מבחני בגרות, הערכת פרויקטים ועוד. השיח המדובר מודגם בצורה מרוכזת בניסוח יעדי משרד החינוך לטווח הבינוני והקצר המופיעים בספר התקציב 2009-2010 (עמ' 128-129).⁸² בטווח הבינוני (יעדים עד 2012) – העלאתה של ישראל בטבלת ההישגים הבינלאומיים לאחד מעשרת המקומות הראשונים תוך שש שנים, ולממוצע העולמי בתוך ארבע שנים; במבחן PISA, שבוחן הישגים במתמטיקה, מדעים ושפה ואשר ייערך בשנת 2012, תתקדם ישראל בעשרה מקומות; שיעורי הזכאות לבגרות בתום כיתה י"ב יעפילו

⁸² ראו

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

ביותר מ-10% לרמה של 55% תוך ארבע שנות לימוד; בפרק זמן זה יגדלו ב-10% גם מספר הזכאים לבגרות הכוללת חמש יחידות לימוד במקצועות הליבה של המדעים המדויקים ושל מדעי הרוח. בטווח הקצר (2010) – התקדמות בעשרה מקומות בדירוג הבינלאומי באוריינות השפה העברית והערבית (בהתאמה לשפת האם) במבחן PIRLS ובמתמטיקה במבחן TIMSS, שניהם ייערכו ב-2011. מערך בחינות המיצ"ב יורחב לכיתות ולמקצועות נוספים על מנת לבדוק את "היכולת המוכחת של התלמידים", ובמקביל יצומצמו מקצועות הבחירה בחטיבה העליונה ב-25%. בתקציב 2011-2012 הדגשים נותרו בעינם, אך הניסוחים הפכו לכלליים יותר. בשנת תש"ע בנתה מערכת החינוך, באמצעות הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) כלי להערכת מורים ובעלי תפקידים, שנכנס באופן הדרגתי למערכת בשנה"ל התשע"א. כלי זה מנחיל בביה"ס תרבות של הערכת מורים מתמדת לאור היעדים המוגדרים על ידי המשרד. הערכה זו מהווה את אחד ממרכיביהם של הסכמי השכר החדשים שנחתמו עם מורי היסודי והעל יסודי⁸³.

יעדים אלה והכלים הנלווים אליהם מדגימים את מרכזיותו של השיח ה"מדדי" במדיניות החינוך. נושא ההערכה והמדידה, מקומו והשפעתו על תהליכי החינוך, הוא נושא רחב ומורכב ולא כאן המקום להעמיק בו. עם זאת לאופני ההבנה והיישום של דרכי ההערכה יש חשיבות רבה, וחלק מאלו מכניסים אל קרבה של המערכת שיח שוקי על נורמות התוצאותיות, ההישגיות, התחרותיות והאחריותיות שבה. כדי להבחין בכיוונים אלה ראוי תחילה לבחון את סוגיית ההערכה והמדידה ואת מקומה במדיניות החינוך, על גבי שני צירים: ציר רמת ההערכה וציר מטרת ההערכה.

ציר רמת ההערכה – בציר זה ניתן להבחין בין הערכת מקרו שנועדה לספק נתונים כוללים בשלל היבטים שמאפשרים לבחון את התקדמות המערכת ולקיים השוואות בינלאומיות לבין הערכת מיקרו שמתמקדת ברמה הבית ספרית ובתפקוד של מנהלים ומורים (יוסטמן ובקובזה 2010).

ציר מטרת ההערכה – בציר זה ניתן להבחין בין הערכה שנועדה לספק נתונים לבעלי התפקידים השונים במערכת, בהנחה שישמשו כמצע לפיתוח ושיפור מתמידים⁸⁴, לבין הערכה תוצאתית שעבורה הנתונים משמשים מסד לקידום אחריותיות המלווה בסנקציות, חיוביות ושליטיות, עבור כל שדרת בעלי התפקידים במערכת (נבו 2009).

ככל שמדיניות ההערכה נוטה לרמת המיקרו ולמטרה התוצאתית, כך היא מעצימה אותה רוח של אחריותיות. אחד המדדים המעניינים לבחינת כיוון הרוח של מדיניות ההערכה הוא הדיון בסוגיית השקיפות של הנתונים. חלק מההיגיון הפנימי של תפיסת ההערכה ככלי לדין וחשבון של בעלי תפקידים, לקידום תחרות ולהטלת סנקציות, הוא חשיפתם ופרסומם של הנתונים. כך לדוגמה מתן פומבי לנתוני מיצ"ב או בגרות בית ספריים, יכול להוות מכשיר יעיל בידי ההורים בשדה הבחירה החופשית של בתי הספר (שהזכרנו קודם לכן במסגרת הרפורמות של שנות השמונים והתשעים), ולעידוד מורות ומנהלות בתי הספר למקד מאמצים בקידום התוצאות. לעומת זאת, תפיסת נתונים אלה ככלי בידי הצוותים המקצועיים להפקת לקחים ולפיתוח פדגוגי, תבקש לשמור עליהם מפני פרסום כלשהו.

⁸³ רציונל וכלי ההערכה מצויים כולם באתר ייעודי:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/HaarachatOvdeyHoraa>

⁸⁴ בלשונה של מנכ"לית ראמ"ה, פרופ' מיכל בלר, "הערכה בשירות הלמידה".

בהקשר זה מעניין להתבונן על עתירה משנת 2007 של התנועה לחופש המידע ועמותת ה"ה למען החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח כנגד משרד החינוך, התובעת ממנו לפרסם את תוצאות המיצ"ב בכתב בית ספרי (עתמ, י-ס 966-07)⁸⁵. העתירה מתבססת על עקרונות חופש המידע והזכות לחינוך וכן על טענת אפליה לפיה בתי ספר חזקים נוהגים לפרסם את התוצאות מיוזמתם ודווקא אלו החלשים נמנעים מלעשות כן. משרד החינוך בתשובתו הצהיר על מדיניות לפיה נתוני הישגים ואקלים בית ספריים צריכים להיות מוגנים מפני פרסום ומפרט שורה של תוצאות שליליות שפרסום כזה עלול להוליד. בין השאר מציין המשרד את הלחץ האדיר שיופעל על מנהלים ועל מורים להעלות הישגים, שעלול להוביל להנשרה של אוכלוסיות חלשות, להשקעת משאבים בתחומים שתוצאותיהם מתפרסמות ברבים ואף לפגיעה בטוהר הבחינות. פסק הדין שניתן ב-29.12.11 קיבל את עיקרי טענות משרד החינוך (המשיבים) ודחה את העתירה⁸⁶. למרות זאת נראה כי בכוונת המשרד לאמץ דווקא את הקו שמייצגים העותרים. בטיטות של חוק ההסדרים משנת 2009 נכללו סעיפים המעידים על כיוונים אלה. סעיפים אלו הוצאו בסופו של דבר מהנוסח הסופי של החוק, אך חזרו בטיטות חוק ההסדרים לשנת 2011-2012 ומהווים עדות מהימנה ליעדי המדיניות של המשרד. בטיטות משנת 2009 נמצא סעיף העוסק ב"הרחבת אפשרויות הבחירה", והכולל המלצות להגברת התחרות בין בתי הספר בדרך של הגדלת התקצוב הציבורי של מוסדות "מוכרים שאינם רשמיים" (מ-75% כיום ל-95%); הענקת אפשרות להורים "לבצע השוואה בין בתי הספר ולשלוח את ילדם למוסד המצליח ביותר", כל זאת על בסיס ההנחה הבלתי מובלעת כי "התחרות תקדם את היעילות, תשפר את איכות מוסדות החינוך". כהמשך לתוכנית זו הוצב סעיף נוסף העוסק ב"שקיפות תקציב משרד החינוך ומאפייני בתי הספר", ולפיו משרד החינוך יפרסם בין השאר את ציוני המיצ"ב של בתי הספר. בטיטות חוק ההסדרים מופיעים שלושה סעיפים העוסקים בהרחבת סמכויות המנהלים, בפתיחת אזורי רישום ובהקמת מסד נתונים שירכוז מגוון רחב של נתונים על בתי הספר.⁸⁷ התנסחויות אלה אינן מותירות ספק ומשקפות את החתירה לאימוץ מדיניות התופסת את ההערכה במובנה התוצאתי וכצעד משלים לתפיסת הניהול העצמי – מדיניות המבקשת לבסס במערכת היגיון הפעלה שוקי.

ג. העסקה גמישה

סוגיה אחרת בעלת השלכות רחבות היא סוגיית העסקת המורים. שוק העבודה בישראל עבר בשני העשורים האחרונים שינויים נרחבים. החוזים האישיים, התפוקות, האחריותיות, הגמישות התעסוקתית מחליפים את החוזים הקיבוציים, המחויבות ההדדית והביטחון התעסוקתי (ראו מאמרו של אמיר פז-פוקס בספר זה). במסגרת מגמה זו מתחוללים שינויים גם בהעסקת מורים. ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מר אורי יוגב, פרש את חזון שבירתם של ארגוני המורים: "חלק גדול מהבעיה במערכת החינוך הם ארגוני המורים, הוועדים הגדולים. השיתוק שהם יוצרים במערכת. הם מעודדים בינוניות וחוסר מקצועיות. כיום יש תמימות דעים שצריך

⁸⁵ ראו נוסח העתירה באינטרנט <http://www.kedma.co.il/index.php?id=1598>.

⁸⁶ פס"ד בקישור: http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/34110489-302D-407B-BCA7-FDEAC0935554/140109/Psak_Din_Pirsum_Meitzav.pdf

⁸⁷ סעיף זה הוליד התנגדות של האגודה לזכויות האזרח והמועצה להגנת הפרטיות לעצם קיומו של מאגר מידע כזה מפאת הרגישות הרבה של הנתונים שאמורים להיות כלולים בתוכו. ראו ליש, יונתן, "האגודה לזכויות האזרח נגד מאגר המידע על תלמידים", הארץ, 11.7.2010.

לעשות ניתוח שורש לגבי העבודה המאורגנת בחינוך".⁸⁸ תפיסה זו אינה מנת חלקו של משרד האוצר בלבד. פקידים בכירים במשרד החינוך ובמינהלי החינוך של הרשויות המקומיות, כמו גם מנהלי בתי ספר רבים, מזדהים לחלוטין עם אמירות אלה אך לא נותנים פומבי לעמדותיהם. חזון זה מיתרגם לשני מרכיבים – שינוי דרך ההעסקה ובעיקר הפיטורים ושינוי אופן התגמול. ארגוני המורים וההסכמים הקיבוציים, המבוססים על מערכת שכר אחידה ושוויונית על-פי משתני ותק והשכלה, מקשים מאוד על האפשרות של מנהלי בתי הספר לפטר מורים. שבירתם של ארגוני המורים תאפשר לעבור ל"העסקה גמישה" שתתבסס על מתן סמכויות העסקה ופיטורים נרחבות למנהלים כמו גם אפשרות להענקת תגמול דיפרנציאלי. התומכים בגישה זו טוענים כי היא תאפשר להרחיק מורים שחוקים ותעודד אחרים ליתר השקעה והצטיינות.⁸⁹ המתנגדים טוענים כי בשיטה זו המורים יהפכו למוכווני הישגיות מדידה, תיווצר היררכיה בין מקצועות נדרשים (כגון אנגלית, מתמטיקה, מחשבים) לבין אלו שנדרשים פחות (כגון מדעי הרוח: היסטוריה, תנ"ך, ספרות), חדרי המורים יתמלאו בכוח אדם זמני המכין לבגרות ויתרוקנו ממחנכים וממעשירי תרבות. בהקשר זה מעניין להזכיר מחקר שנערך בניו יורק ומצא כי הענקת תגמולים דיפרנציאליים למורים לא השפיעה כלל על הישגי תלמידיהם ולא על תפקודיהם של מורים ותלמידים (Fryer 2011). ממצא זה עומד כנגד הנחות המוצא הניאו ליברליות הכורכות הישגים בתגמולים למורים.

חזון שבירתם של ארגוני המורים על הסכמיהם הקיבוציים טרם מומש, אבל ניתן לראות במציאות את ניצני צמיחתו. חוזר מנכ"ל (תשס"ג/ג/א) אמנם הבדיל בין העסקת עובדי הוראה כלליים לאלו המופקדים על תוכניות לימודים נוספות (תל"ן), אך קבע כי גם קבלתם לעבודה ופיטוריהם של עובדי הוראה שיועסקו בתוכנית הלימודים הנוספת יהיו כמקובל כלפי עובדי הוראה במוסד שהתוכנית הנוספת מופעלת בו, וכי משכורות עובדי ההוראה בתוכנית הנוספת והתנאים הנלווים אליהן יתבססו על הסכמי השכר הנחתמים מזמן לזמן בין המדינה לארגוני המורים. חוזר מנכ"ל משנת תשס"ו אסר במפורש על שימוש בתשלומי הורים לשם העסקת מורים בדרך של פיצול כיתות או פתיחת הקבוצות.⁹⁰

למרות קביעות אלה, המציאות השוררת במערכת שונה לחלוטין. אלפי מורים מועסקים דרך חברות פרטיות בתנאי העסקה אחרים. בתל אביב מועסקים מורים דרך חברת "יובל חינוך", בירושלים דרך אגודת "רנה קסין", חברת "מרמנת" מעסיקה את מורי תוכנית קרב (שכאמור במהלך 2010 התאגדו במסגרת "כוח לעובדים" ויצאו למאבק על זכויותיהם), תוכנית "הלח" מעסיקה מורים שעובדים עם נוער נושר (וגם עובדיה מנהלים החל מ-2011 מאבק עיקש כנגד החברה למתנ"סים ומשרד החינוך – מעסיקיהם הישירים והעקיפים בהתאמה), ומורים רבים נוספים מועסקים על ידי תוכניות, חברות ועמותות הורים בכל רחבי הארץ. דוגמא מעניינת היא חברת "גוונים הדרכות בע"מ" המספקת מורים ל"הוראת מקצועות הלימוד השונים בבתי הספר בכל רחבי הארץ".⁹¹ מתגאה בהיקפי פעולתה ובהישגי מוריה – כולל אלו המכניסים תלמידים לבגרות. במכתב שיווקי למנהלי בתי ספר כתב מנכ"ל החברה: "אין יחסי עובד מעביד בין בית

⁸⁸ ארלוזורוב, מירב, "צריך לפרק את המינהל", דה מרקר, הארץ, 5.5.2004.

⁸⁹ גולן, אבי, "להגדיר מטרות, להשקיע בהדרכה", הארץ, 29.6.2003; בודינגר, הרצל, "המשכורת תיקבע לפי הישגים", הארץ, 1.1.2004; שטרסלר, נחמיה, "חינוך בקבלנות", הארץ, 4.7.2006; ארלוזורוב, מירב, "המורים הורסים את עצמם", הארץ, 2.7.2008.

⁹⁰ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ו/3, 1 בנובמבר 2005.

⁹¹ מתוך אתר הבית של החברה www.gvanim.net

הספר לבין המורה...כמנהל ביה"ס תשמח בוודאי לחסוך כ- 40% מתקציבך. אין תשלום לחופשות!⁹². 'מורי קבלן' מתוגמלים בדרך כלל רק עבור שעות אפקטיביות, לא זוכים לתנאים סוציאליים, ימי חופשה, שנת שבתון, הפרשות לקרן השתלמות או קרן פיצויים, קביעות וכיוצא באלו.⁹³

חלק מהמורים מועסקים בתחילה כמורי תל"ן ובאופן הדרגתי משובצים לתפקידי הוראה וחינוך של התוכנית הבסיסית. בדרך זו מנהלי בתי הספר מפצלים כיתות, פותחים הקבוצות או משבצים שני מורים בשעות מסוימות.⁹⁴ גם בעת הרחבת תפקידם נותרים תנאי העסקתם כשהיו והם לא זוכים לשלל הזכויות והתנאים של מורי המערכת.⁹⁵ למעשה קיימת כאן הפרה משולשת של חוזר מנכ"ל: הראשונה היא העסקת מורי התל"ן בתנאים שונים, השנייה היא הכנסת מורי התל"ן להוראה במערכת והשלישית היא שימוש בכספי הורים לשם מימון ישיר של כוחות הוראה. במסגרת מחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת שבדק את התופעה, משרד החינוך טען כי הוא אינו מכיר את התופעה וכי הוא מפעיל מערכת בקרה שאמורה למנוע מהלכים כאלו. עוד טען כי היקף התלונות שהגיעו למשרד בדבר הפרת זכויות העסקה של מורים הנו אפסי. כנגד טענות המשרד, מצא המחקר כי התופעה מוכרת, ידועה ומאושרת על ידי בעלי תפקידים במשרד החינוך ובשלטון המקומי.⁹⁶ הטענה היא שאם בעבר תוכניות הלימודים הנוספות כללו רק תוכניות חוץ דיסציפלינאריות מגוונות, אזי עקב קיצוצי התקציב והשעות של משרד החינוך, כיום תוכניות אלה כוללות גם את מקצועות היסוד השונים והן מהוות חלק אינטגרלי של תוכנית הליבה.⁹⁷ העסקת המורים באמצעות חברות פרטיות פירושה למעשה עקיפה של ההסכמים הקיבוציים להעסקת עובדי הוראה. עקיפה זו משרתת מספר צדדים: את ההורים מהשכבות החזקות שמעוניינים להשקיע ולשפר את חינוך ילדיהם; את בתי הספר ומנהליהם שבמסגרת ההגיון השוקי מעוניינים לספק את רצונות ההורים; את הגופים המתווכים שזוכים לרווח כספי; את משרדי הממשלה שמרחיבים את היקפי העסקת כוחות ההוראה בחוזים אישיים "גמישים"; את המורים המועסקים דרך הגופים המתווכים שנכנסים למערכת ללא כל צורך לעמוד בתנאי הכשרה או השכלה. ריבוי ה"נהנים" יכול להסביר את ההיקף האפסי של התלונות המגיעות למשרד החינוך.

ארגוני המורים מנסים בעשור האחרון להגן על ההסכמים הקיבוציים, אם דרך ניסיונות ליזום ולקדם רפורמות כוללות של אותם הסכמים ואם דרך מאבקים ברפורמות אחרות המאיימות לפגוע לדידם באותם הסכמים. כך קידמה הסתדרות המורים את רפורמת "אופק חדש" בשיתוף משרד החינוך ומשרד האוצר וכך גיבש ארגון המורים גלגול נוסף של רפורמת 'עוז לתמורה' בשיתוף משרדי האוצר והחינוך בראשית 2011. בזירת המאבקים נזכיר את שילוב הידיים התקיף של שני הארגונים כנגד יישומה של רפורמת דברת, ואת המאבק התקיף של ארגון המורים כנגד

⁹² חרומצ'נקו, יולי, "בלי קביעות וזכויות: מאות מורים מועסקים כעובדי קבלן", הארץ, 2.7.2006.
⁹³ דוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת, "העסקת מורים דרך גופים מתווכים", 27.11.06. ראו; חרומצ'נקו, יולי, "גם בתל-אביב אלפי מורים מועסקים דרך גופי תיווך", הארץ, 9.7.2006. ראו גם פס"ד ורדית סרגוסי נ' מדינת ישראל, בשא (ת"א) 3212/03.

⁹⁴ לדוגמה ראו הורים שהתארגנו לפתיחת כיתה א' נוספת על מנת להקטין מספר תלמידים לכיתה: שלמה, מירב, "למכירה: מורה במצב טוב", ידיעות תל אביב, 8.8.2008.

⁹⁵ תופעה זו החלה כבר בשנות התשעים כאשר בתי ספר רבים ניצלו את כספי התל"ן לשם פיצול כיתות או פתיחת הקבוצות. ראו כהן, אריק, ועינת כהן, החינוך האפור בישראל: התל"ן בשנות ה-90, המכון לחקר מערכות חינוך "אייסס", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בשיתוף קרן מילקן, 1996.

⁹⁶ דוח מחקר של יחידת המחקר של הכנסת, שם.

⁹⁷ על פי עדותו של צבי חקק, מנהל מחלקת כספים של מנח"י (מינהל חינוך ירושלים), כפי שניתנה בדיון של ועדת החינוך של הכנסת ב-28.11.2006.

החלת רפורמת "אופק חדש" על מורי בתי הספר העל יסודיים ששיאו בהפגנה המונית בכיכר רבין בתל אביב, שסימלה את שביתת המורים הארוכה שהנהיגו. ארגוני המורים מהווים אפוא מעין סכר אחרון כנגד ריסוקם של ההסכמים הקיבוציים ועל כן ברור מדוע הם מעוררים אנטגוניזם ומושכים הרבה אש ציבורית. אי-אפשר שלא לתלות חלק מהאשם בדימוים ובמעמדם הירוד של הארגונים גם בתפקודם שלהם. ארגונים אלה מתנהלים באופן ריכוזי הגורם לכך שציבור המורים בעצמו חש מנוכר להנהגתם ולאופני קבלת ההחלטות בתוכם.⁹⁸ אין ספק שכתנאי להגנה על ההסכמים הקיבוציים ולעדכוןם, נדרשת חשיבה על עריכת רפורמות מקיפות בארגוני המורים עצמם. אורי יוגב הצהיר על חזון שבירת ארגוני המורים וביכה את אי-הגשמתו. אמנם חזון זה לא התגשם בצעד מקיף ודרמטי, אבל נראה שהוא מגביר את נוכחותו במערכת בצורה עקבית.

שלושת המרכיבים של מהלכי ההפרטה המינהליים שסקרנו לעיל – הניהול העצמי, הסטנדרטיזציה התוצאתית והגמשת ההעסקה – משלימים זה את זה ומתחברים להיגיון מארגן משותף. לפי היגיון זה, המערכת הממלכתית סובלת מריכוזיות, אחידות, העדר מוטיבציה לשיפור, סטגנציה ושחיקה שכדי להתמודד עמן יש לייבא מהעולם העסקי מושגים תרבות מנהלית שתקדם הישגיות ושתניע את עובדי המערכת למאמצי שיפור מתמידים. כך יש לעצב את המערכת כארגונים הפועלים במסגרת של שוק חופשי, עם חופש מרבי להורים ולתלמידים לבחור את בית הספר הראוי על סמך מידע ונתונים שקופים ופתוחים. לבתי הספר תהיה אוטונומיה מרבית שתקנה להם גמישות ותמריץ להתחדש ולשפר וזאת כדי למשוך תלמידים. מנהלי בתי הספר ייהנו מסמכויות תקציב והעסקה מורחבות שיאפשרו להם לנייד משאבי אנוש וממון על פי הבנתם וצורכיהם. אליבא דתומכי הגישה, מערכת חינוך עסקית כזו תניב בהכרח גם שיפור בהישגים של כלל התלמידים וגם תקדם שוויון וצמצום פערים, משום שהתגמול הדיפרנציאלי יאפשר לתמרץ תמיכה באוכלוסיות החלשות.

אל מול גישות אלה יש לומר שהחלשתם של מנגנוני מדיניות, תקצוב והעסקה ריכוזיים – תוביל דווקא ליתר הפערה ופיצול של המערכת וכן להפיכתה לממוקדת בתוצאות ובהישגים צרים. מסחורה של מערכת החינוך יקדם פיצול בין בתי ספר שירכוזו אוכלוסיות תלמידים חזקות ומורים חזקים לבין אלו שיאוכלסו באוכלוסיות ובמורים חלשים. תמריצים כספיים לא יוכלו במקרה זה להתגבר על הפערים, כך שבמקום שהמערכת תשמש מכשיר לצמצום היא דווקא תרחיב אותם. המיקוד התוצאתי עלול להוליד גם תהליכי רידוד כאשר הלמידה כולה תמוקד אך ורק בחומר שנכלל במבחנים. מורים ומנהלים יטילו את מלוא יהבם על הכנת תלמידיהם לעמידה באותם מדדים תוצאתיים, כי הם שיזכו אותם בהערכה ובתגמול. במציאות זו למידה המכוונת לחשיבה או להבנה, לטיפוח זהות ותפיסת עולם ערכית או להקניית תשתיות השכלה ודעת, תידחק מחוץ לכותלי הכיתה (Berliner & Nichols 2007; Ravitch 2010).

עד כה סקרנו את שלוש הקטגוריות שמתרחשים בהן תהליכי ההפרטה במערכת החינוך. ננסה כעת ללכודן לדיון כולל שבעקבותיו נציג המלצות מדיניות.

הפרטה בחינוך: דמוקרטיזציה והתייעלות או מיסחור והגדלת פערים?

⁹⁸ ראו לדוגמה טענות של מורים חברי הסתדרות המורים שניסו להיאבק בהסכם "אופק חדש", או את התארגנות "רוח חדשה" שביקשה לקרוא תיגר על הנהגת ארגון המורים בבחירות שנערכו בשנת 2009. הנהגת הקבוצה הראשונה הורחקה לבסוף מחברות בהסתדרות, בעוד הקבוצה השנייה מצאה עצמה נאבקת בלא הרף בבתי משפט על מנת לזכות בהליך בחירות הוגן.

בחלק הקודם ראינו את התעצמותן של מגמות ההפרטה במערכת החינוך בישראל. אמנם המבט ההיסטורי, שהובא בפתיחת המאמר, הוכיח כי מעולם לא פעלה בישראל מערכת ממלכתית אחידה, אך לאור ההעמקה שהובאה בחלק השני, ניכר כי מאז שנות התשעים המדינה נסוגה אף מזירות שפעלה בהן בעשורים הראשונים לקיומה. התבוננות על מכלול הערוצים הפדגוגיים, המימוניים והמינהליים שבנתיבם זורמות מגמות ההפרטה מצביעה על התרחבותה.

במהלך חודש יולי 2008 פורסמו מעל גבי עיתון "הארץ" שלוש רשימות עיתונאיות קצרות שיכולות להדגים את העמדות הבולטות הנוכחות בדיון אודות הפרטת החינוך: בראשונה,⁹⁹ תיאור של טקס הסיום של בוגרי גימנסיה רחביה בירושלים, ובה ביקורת על כך שבית הספר עסוק רק בסיפוק האינטרסים והצרכים הצרים של תלמידיו / לקוחותיו ונמנע מלהציב בפניהם אתגרים או תפקידים חברתיים ציבוריים רחבים. גימנסיה רחביה, אשר הוקמה בשנת 1909, היא אחד מהמוסדות הראשונים של מערכת החינוך העברית. לאורך שנים ארוכות נשאה שם ומעמד יוקרתיים עד שבשנים האחרונות נאלצה להתמודד מול עשרות מסגרות חינוכיות ייחודיות שהוקמו ברחבי העיר. כותב הרשימה מבכה על כך שבית הספר זנח את תפקידו המחנך ומתווה הדרך ונותר כסוכן ניטרלי המספק שירותי הכנה לבחינות בגרות.

שלושה ימים לאחר מכן התפרסמה רשימת תגובה¹⁰⁰ המתארת את טקס הסיום של בית ספר אנקורי בתל אביב. בית ספר אנקורי הוא תיכון פרטי אינטרני, במעמד "מוכר שאינו רשמי" במשרד החינוך, הגובה מתלמידיו שכר לימוד בגובה 12,000 ₪ בשנה.¹⁰¹ ברשימה זו ציין הכותב לשבח את בית הספר המכוון ללקוחותיו, המעניק להם דימוי וביטחון עצמי גבוהים והחף מכל יומרה חינוכית ערכית כלשהי. לדיון מערכת חינוך פרטית כזו שתגובה במילגות לנזקקים היא אלטרנטיבה ראויה וצודקת למערכת החינוך הציבורית.

רשימה שלישית¹⁰² ביקרה את האלטרנטיבה הפרטית וטענה כי מעבר לכך שתעמיק פערים מעמדיים, היא תעוות את תפקידו של המורה – מ"בא כוחה המוסמך של מערכת החינוך, מי שתפקידו לחשוף את הילד לידע ולערכים", הוא הופך ל"ספק שירותים". מערכת החינוך הציבורית, על פי הרשימה, נמצאת בקריסה עקב קיצוץ נרחב בתקצוב הציבורי ועקב תמיכה ציבורית במסגרות ייחודיות, פרטיות למחצה. במציאות זו האוכלוסיות החזקות מחפשות שירותי חינוך צרים התפורים למידותיהם, קרי "חינוך עוד יותר פרטי".

נרכז עתה את הגישות השונות לכדי שלוש עמדות בולטות כלפי תהליכי ההפרטה בחינוך: עמדה מחייבת, עמדה יחסית ועמדה שוללת.

העמדה המחייבת רואה בחיוב את מגמות ההפרטה ונשענת על שני טיעונים מרכזיים: מהותי ומינהלי. הטיעון המהותי רואה בתהליך ההפרטה **תהליך של דמוקרטיזציה** של המערכת. ההפרטה של המערכת מקטינה את כוחו של משרד החינוך ומגבירה את כוחם של ההורים כפרטים ושל קהילות מקומיות. טיעון זה נתמך על ידי קולות מגוונים ואף סותרים השותפים לביקורת על מערכת החינוך. פעמים רבות יתכחשו המבקרים בדבריהם לחזון ההפרטה, אך בפועל יפעלו להקטין את כוחה ואת סמכויותיה של המערכת הציבורית ולהעבירם לזירות פרטיות. טיעון זה

⁹⁹ כספי, יאיר, "בבית ספרנו לא מחנכים", הארץ, 7.7.2008.

¹⁰⁰ לוי, גדעון, "פואמה פדגוגית", הארץ, 10.7.2008.

¹⁰¹ רשת אנקורי הפעילה לאורך שנים ארוכות מכוון אקסטרני להכנת תלמידים לבחינות הבגרות. בשנים האחרונות הקימה תשעה בתי ספר תיכוניים פרטיים אינטרניים. ראו סלע, רותם, "מיליוני הורים החליפו אלפי מפקחים", הארץ, 9.7.2008.

¹⁰² גולן, אבירמה, "חינוך כמוצר צריכה", הארץ, 16.7.2008.

כולל מבקרים פוליטיים, היוצאים כנגד כוחו של הממסד בקביעת תוכני המערכת ויעדיה וקוראים לערעורם ולגיוונם. בקרב המבקרים הללו ניתן למצוא קולות רב-תרבותיים (יונה 2005), קולות אנטי-מיליטריסטיים (גור זיו 2005) או פוסט-ציוניים (גור זאב 2004). אל המבקרים הפוליטיים, מצטרפים גם מבקרים פדגוגיים, היוצאים כנגד שמרנותו של בית הספר הממסדי בהקשר לגישות ההוראה והלמידה, להרכב האנושי או לארגון הלימודים שבו. המבקרים הפדגוגיים מבקשים להמציא לבית הספר אלטרנטיבה חדשנית וגורסים שזו יכולה לצמוח רק מחוץ לגדרותיו של הממסד. בקרב המבקרים הפדגוגיים ניתן למצוא אלטרנטיבות כגון חינוך דמוקרטי / פתוח (הכט 2005; לסרי 2004), חינוך ביתי (הלר דגני 2003; Neuman & Aviram 2003), חינוך ולדורף (פרנסיס 2003). לצידם של המבקרים הפוליטיים והפדגוגיים נמצא גם את מייצגי שיח הזכויות שמבקשים להגביר את כוחם, השפעתם ושליטתם של הפרטים והקהילות בעיצוב חינוך ילדיהם תוך צמצום כוחן של רשויות המדינה ושליחיהן במערכת החינוך (רבין 2002).

המבקרים הפוליטיים והפדגוגיים ומקדמי הזכויות מבקשים להעתיק את הכוח מן המערכת הציבורית הריכוזית אל החברה האזרחית – הורים, עמותות, תלמידים, תנועות חברתיות. במכון לחינוך דמוקרטי החלו לאחרונה להשתמש במושג "הקהלה" כמושג חלופי למושג ההפרטה שמייצג את מהותה כפי שזו נתפסת על ידם.¹⁰³ השימוש במושג זה מבקש לראות בתהליכי העצמתם של הגורמים הפרטיים במערכת, ביטוי לדמוקרטיזציה, לפלורליזם ולהגברת המעורבות של ההורים והקהילה בהבנייתו של המעשה החינוכי.

הטיעון השני, המינהלי, רואה בתהליך ההפרטה **מהלך להגברת היעילות והאחריות** במערכת. טיעון זה, הנפוץ בשיח הציבורי הכללי אודות ההפרטה, מאמץ את השיח הכלכלי הניאו-ליברלי ומבקש ליישמו בשדה החינוך. ההיגיון הניאו-ליברלי מבוסס על כך שהגדלת ההישגים תלויה במימושן של שלוש פרקטיקות שוקיות עיקריות: (1) הגברת התחרות – הגדלת אפשרויות הבחירה של הורים ותלמידים ברישום לבתי הספר, בבחינת "קנאת סופרים תרבה חוכמה". (2) הגדרת מדדים והערכתם – הצבה של סטנדרטים ברורים שישמשו אבני בוחן לכל בעלי התפקידים במערכת, החל מהמורים ורכזי המקצוע, דרך המנהלים והמפקחים ועד להנהלת המשרד. סטנדרטים אלה יוכלו להוות בסיס למנגנוני תגמול חיוביים ושליליים. (3) העברת הפיקוח ל"לקוחות" הישירים – העברת סמכויות הפיקוח מבעלי תפקידים במערכת החינוך לתלמידים ולהורים. מהלך זה מבוסס על המרכיב הראשון של הגדלת יכולת הבחירה, אך בנוסף מחייב הגדלה של שקיפות המידע על אודות הנעשה בין כותלי בתי הספר ומיסוד של מעין ועד מנהל לכל בית ספר שתהיה בו נציגות להורים. כאמור, שלוש הפרקטיקות הללו, על פי גישה זו, עשויות להגביר את הישגי המערכת תוך כדי הקטנה של המנגנון המרכזי וצמצום היקף ההשקעות הציבוריות.

העמדה היחסית רואה את החיוב ואת השלילה הקיימים בתהליכי הפרטה ולכן מבקשת לבחון את מהלכי ההפרטה השונים לגופם. גישה אחת מבקשת לבחון את מרכיבי ההפרטה והאחרת את התהליך ואופני יישומו. הראשונים שואלים **לא "האם" אלא "מה"**. על פי גישה זו, הפרטה של מרכיבים ספציפיים בהחלט רצויה. מרכיבים אלה יכולים להיות לדוגמה שירותים טכניים (שמירה, ניקיון, מזכירות, הסעדה וכיוצא באלו) או אפילו פעילויות הוראתיות-חינוכיות

¹⁰³ על מושג ההקהלה ראו בדמוקרטיפדיה, מאגר מידע אינטרנטי של המכון לחינוך דמוקרטי: <http://demowiki.democratic.co.il/index.php?title=%D7%94%D7%A7%D7%94%D7%9C%D7%94>

קונקרטיים (פעילות חברתית לרבות טיולים שנתיים, סמינרים וימי עיון, תמיכה לימודית פרטנית לתלמידים מתקשים, מקצועות לימוד מסוימים וכיוצא באלו). ההכרעה על המסגרות שראוי להפריט יכולה להתבסס בין השאר על הניסיון והמחקר העולמיים, שעשויים להקנות לנו ידע ומסקנות על אודות השלכות ותוצאות של מהלכי הפרטה שונים. במילים אחרות, יש לבחון כל מהלך הפרטה לגופו ולהקשריו (וולנסקי 1994). האחרונים שואלים לא "האם" אלא "איך". על פי גישה זו, הדרך שמתנהל בה תהליך ההפרטה, החל משלב קבלת ההחלטות דרך היישום וכלה בפיקוח – היא המשמעותית. לפיכך יש לכוון תהליכים מושכלים של שיתוף הציבור והסתמכות על חוות דעת של מומחים בשלב גיבוש ההצעה וקבלת ההחלטות, של שקיפות מלאה המאפשרת קבלת מידע על הנתונים ועל התהליך ושל כיוון מנגנוני אסדרה (רגולציה) ופיקוח יעילים. על פי גישה זו אין מניעה לקדם מהלכי הפרטה כאלה ואחרים ובלבד שאלה ייעשו בדרך שתבטיח את העמידתו של האינטרס הציבורי כיעד המרכזי (פלג 2005).

העמדה השוללת רואה בתהליכי ההפרטה סכנה למהותו השוויונית והדמוקרטית של החינוך הציבורי. מבחינה חברתית, טוענים השוללים, תהליכי ההפרטה הם בגדר מסחור של החינוך שצפוי להוביל להספקה לא שוויונית של שירותי חינוך וכתוצאה מכך להגדלת הפערים החברתיים. החלתם של חוקי השוק בחינוך לא תבסס שוק חינוך חופשי, שוויוני ודמוקרטי, אלא תחדיר למערכת ותיתן לגיטימציה לאינטרסים כלכליים, מסחריים ופוליטיים. מציאות זו צפויה להעמיק סגרגציה מעמדית ותרבותית, לחזק תהליכי הסללה ולהגדיל פערים בין תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות (איכילוב 2006; 2010; דהאן 2009; גוטוויין 2008; סבירסקי 2003). עמדה זו נשענת על ניתוח המסיר את אשליית החופש של "השוק החופשי" והחושף את העובדה כי זה לא מתקיים במציאות ולמעשה מעולם לא התקיים. הטענה היא כי הכלכלה אינה מערכת חופשית ואוטונומית, אלא מתנהלת על פי מוטיבציות חברתיות ולכודה בתוך מוסדות חברתיים. את גישת השוק החופשי יש לתפוס אפוא כאידיאולוגיה ששואפת לקדם אינטרסים פרטיים במעטה של ניטרליות מדעית, זאת באמצעות החלשת המדינה, שהיא בעלת היכולת והעוצמה לייצג את האינטרסים של הציבור הרחב (גלנור 2009). החינוך הוא בגדר "סחורה פיקטיבית", כלומר מוצר ציבורי שמהותו (למידה, הבנה, התפתחות) אינה סחירה. הפרטתו מרחיבה את ההיגיון האשלייתי של השוק החופשי לזירה חברתית נוספת, מהלך שצפוי להטמיע את עיוותיו לתוכו (ביכלר וניצן 2007; Polanyi 1944; Blyth 2002).

מבחינה פדגוגית, הפרטה צפויה לחולל פונקציונליזציה של הלמידה. הפיכת שדה החינוך לשוק תחרותי תעודד הישגיות מדידה, תרדד רכיבים ערכיים, חברתיים ותרבותיים ותרחיק אפשרות לקיים ליבה תוכנית משותפת. במערכת החינוך המופרטת תמונת המציאות הפדגוגית שהצגנו קודם לכן צפויה להתעצם, כך שאת מרב תשומת הלב יתפסו השפות הפונקציונליות והמבוקשות, בעוד עיסוק בתכנים ערכיים כגון חינוך לאזרחות דמוקרטית, הבניית זהות אישית, מורשת פריקולרית ואוניברסלית ואחרים יידחקו לשוליו של המעשה החינוכי.

התנגדות למהלכי ההפרטה אין פירושה כמיהה לריכוזיות ואחידות, אלא תביעה למימוש אחריות של המדינה ומחויבות לשוויון דרך הבניה של ממלכתיות מבוזרת – המאפשרת והמקדמת חדשנות פדגוגית מקומית תוך הספקה ציבורית של משאבים מקצועיים, מבניים וכספיים. לכאורה יש בעמדה זו חפיפה לעמדה היחסית, אך ההבדל ביניהן טמון בלגיטימציה המשתמעת בעמדה היחסית למהלכי ההפרטה. דווקא משום שרוח ההפרטה נושבת בעוצמה יש חשיבות יתרה

בהצגת סכנותיה. אימוצה של הגישה היחסית במציאות הקיימת פירושו מתן רוח גבית למהלכי הפרטה, בעוד שרצון לאיזון או לתרמוסטטיזציה שלה מחייב התנגדות תקיפה אליה.

בדיון הציבורי נוטים להדגיש את המשמעויות הכלכליות של תהליכי ההפרטה, כלומר את העובדה שככל שהספקתם של שירותי חינוך תועבר מידי המדינה לידיים פרטיות כך ייווצרו פערים ברמת שירותי החינוך, וממילא אלו שידם משגת יזכו בשירותים איכותיים יותר. הדוגמאות מן העיתונות היומית לעיל מדגימות את המשמעויות הפדגוגיות-התוכניות של תהליך ההפרטה, שהודגשו לאורך הפרק כולו. תהליכי הפרטה במערכת החינוך צפויים לצמצם את המעשה החינוכי ולמקדו בהכנה אינסטרומנטלית ליעדים צרים ומדידים המותאמים למעמדות סוציו-אקונומיים:

- תעודת בגרות "איכותית" כשער כניסה לאוניברסיטאות ולמכללות היוקרתיות עבור האוכלוסיות החזקות;
- תעודת בגרות בסיסית שמאפשרת השכלה על-תיכונית אך מקצועית באופייה עבור האוכלוסיות הבינוניות;
- תעודה מקצועית או תעודת גמר של 12 שנות לימוד שלא יאפשרו כניסה לעולם ההשכלה הגבוהה ושיוליכו את בוגריה להשתכרות מינימלית במקרה הטוב עבור האוכלוסיות החלשות.

מערכת חינוך כזו תתנקה מכל מה שחורג מאותם יעדי קצה. כפרפרזה על חזון הצבא הקטן והחכם, ניתן לומר שבמערכת כזו כל מה שלא יקדם הצלחה בבגרות – יבוטל. למידה משמעותית, התפתחות אישית, חינוך אזרחי-דמוקרטי, השכלה כללית – כל אלה ייזנחו ויותר ויותר את התלמידים להשפעתם של מגוון כוחות חיצוניים: כלכליים, אידיאולוגיים או אמוניים.

מגמות ההפרטה והסטנדרטיזציה עומדות בסתירה למהותו של החינוך הממלכתי במדינה דמוקרטית ולתפקידיו הפדגוגיים, החברתיים והערכיים שהוצגו בתחילת הפרק. צמצומו של המעשה החינוכי לכדי הכנה מתמדת למבחנים משווים תוך אימוץ ההיגיון של השוק החופשי, על שיח התחרות, היעילות והממוקדות בלקוח והעברתן של יותר ויותר זירות השפעה חינוכיות מידי המדינה לידיהם של כוחות פרטיים – צפויים להפוך את החינוך לסחורה שהספקתה ואיכותה יהיו תלויות ביכולות הכלכליות של צרכניה או של ספקיה.

על מנת להחזיר את החינוך לתפקידיו האנושיים וליעודו הדמוקרטי, יש לחזק את סמכותה ואחריותה של המדינה, ואלה יוכלו להתממש רק דרך הצבתם של המורים והמנהלים כמנהיגיה הפדגוגיים של המערכת הציבורית, ודרך כינון של מנגנוני שיתוף קהילתיים ברמה הבית ספרית והרשותית. חיזוקו של החינוך הממלכתי, תוך הגבלת מעורבותם של גופים פרטיים במערכת, יאפשר את שינוי הכיוון של המטוטלת החינוכית והחזרתה לעיסוק במהויות החברתיות והפדגוגיות שלה. נתרגם עתה את הגישה הזו לשורה של המלצות קונקרטיות.

המלצות

1. להגדיל את תקציב החינוך ולהשוותו לממוצע של מדינות ה-OECD

כפי שהוצג במאמר, ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל נמוכה באופן משמעותי מאשר במדינות מפותחות בכל שלבי החינוך. חיזוקה של מערכת החינוך הציבורי, כמערכת המחויבת לכלל

תלמידה והרואה גם ערך ביצירת קשרים ביניהם, תלוי בהגדלת תקציביה שישמשו לתגמול ולפיתוח מקצועי ראוי של מוריה, לטיפול בתי הספר בזירות של חדשנות ויצירתיות פדגוגית ולשיפור ועדכון מתקניה הפיזיים, הלימודיים וההוראתיים. בשנים האחרונות ניכרת מגמה של הגדלת התקצוב הממשלתי בחינוך – הסכמי השכר עם מורי בתי הספר היסודיים (אופק חדש) והתיכונים (עוז לתמורה), ההכרעה ליישם את חוק חינוך חנם מגיל 3, רפורמת תקשוב גדולה – כל אלה מבשרים על מגמת הגדלת התקציב. יש לברך על מגמה זו ולתבוע מהממשלה להתמיד בה גם בשנים הבאות.

2. הגבלה של גיוס כספים פרטיים

המלצה זו יוצאת כנגד הטענה לפיה דווקא הגמשה של מנגנוני התקצוב והכללה של תקצוב פרטי בתוך המוסדות הציבוריים תהווה מחסום בפני בריחתה של האוכלוסייה החזקה והקמתה של מערכת פרטית נבדלת. כיוונים אלה לא רק שאינם מונעים את פיצולה המעמדי של המערכת, אלא אף ממסדים אותו תחת חסות ממלכתית. בדרך זו זוכות האוכלוסיות החזקות גם ללגיטימציה לשיפור המערכת עבור ילדיהם, גם למימון ציבורי מובטח וגם לנוגדני אינטגרציה בחסות המדינה. בנוסף לכך חשוב לזכור שהגבייה הפרטית שוחקת את מעמד הביניים, שנתבע ליותר השקעה פרטית כדי לזכות בשירותים בסיסיים. הגבלה של אותה גבייה לצד הגדלה של התקצוב הציבורי, תשחרר את מעמד הביניים ממצוקתו הגוברת ותאפשר למערכת לממש את סמכותה ואחריותה.

3. יצירת הסכם העסקה קיבוצי דו-מסלולי חדש למורים

המלצה זו מתבססת על ההנחה לפיה ארגוני המורים וההסכמים הקיבוציים מהווים תנאי לקיומה של מערכת חינוך ציבורית שוויונית. כאמור לעיל, הגיעה העת שהמורים יקדמו רפורמה בארגוניהם, שעיקרה הפיכתם לדמוקרטיים, משתפים ושקופים. בתוך תהליך כזה ראוי לשקול איחוד בין הארגונים שהחלוקה ההיסטורית ביניהם יוצרת עיוותים ואפילו מחלישה את כוחם. כן יש צורך לשכלל את ההסכם הקיבוצי הקיים, כך שיבטיח הגנה פרופסיונלית מצד אחד ויאפשר לעודד השקעה ומצוינות מצד אחר. רפורמת "עוז לתמורה" של ארגון המורים, ורפורמת "אופק חדש" של מורי הסתדרות המורים שמתיישמות והולכות – מבוססות על היגיון משותף של הגדלת שכר בתמורה להגדלת היקפי עבודה.¹⁰⁴ לא כאן המקום לנתח את הצדדים החיוביים והבעייתיים שהביאו איתן רפורמות אלה, אולם כן ראוי להציע מודל המשכי. ההצעה מבקשת לשכלל את ההיגיון העומד בבסיס הרפורמות וליצור דיפרנציאציה בין שני מסלולי העסקה שהמורים יוכלו לבחור ביניהם: **מסלול קריירה** המיועד למורים שיבחרו להגדיל את משרתם כך שיעבדו שבוע עבודה מלא בבית הספר (40 שעות), ויזכו לימי חופש על פי המקובל במגזרים אחרים במשק, ובתמורה יזכו להגדלה של שכרם הבסיסי בשיעור של פעמיים השכר הממוצע במשק; **מסלול שעות** שיועד למורים שישתפקו בגובה השכר הנוכחי ובמבנה העבודה הנוכחי שמאפשר גמישות רבה, חופשות ארוכות וכיוצא באלו. כך תיווצר שכבה מובחנת של מורים מובילים בבתי הספר,

¹⁰⁴ ההתנגדות של ארגון המורים ל"אופק חדש" נסבה על היחס בין שיעור הגידול בשכר לבין שיעור הרחבת שעות העבודה.

אשר תהווה עתודה ניהולית. המודל הדו-מסלולי יאפשר טיפוחה של קבוצה מובילה ובמקביל יוכל להתכנס למגבלות תקציביות ברורות.¹⁰⁵

4. ביסוסה של הכשרת מורים פרופסיונלית

אין חולק על כך שאיכותה של מערכת החינוך תלויה באיכות מוריה, כמו שניסח לאחרונה דוח מקינזי שרבים נתלים בו. הקושי מצוי בהגדרה של אותה איכות מצופה, כאשר זו תלויה מן הסתם בדמותם של בוגרי מערכת החינוך אשר המערכת חפצה לטפח. גישה אחת, התואמת את הרוח ואת ההיגיון של משטר ההפרטה, מבקשת לראות בהוראה עיסוק שדורש מקצועיות דיסציפלינארית, מכיוון שכל ייעודו הוא הכנת התלמידים להישגים במקצועות הלימוד המוערכים. הכשרה חינוכית-פדגוגית ארוכה ומקיפה של מורים נתפסת כמיותרת וכיקרה וניתן על כן לקצצה. כך לדוגמה ייסד משרד החינוך בשיתוף משרד האוצר תוכנית הכשרה מקוצרת ל"אקדמאים איכותיים" המיועדת לקהל מפורטי ההיי-טק, אשר היוותה הגשמה של אותו חזון. תוכנית זו הזמינה להשתתף בתוכנית הכשרה בת מספר חודשים ולזכות במלגת קיום נדיבה בזמן ההכשרה ולשכר התחלתי של 9,000 ₪ (כמעט פי שניים משכר התחלתי של מורה "רגיל") עם הכניסה לתפקיד. בנוסף על כך אימץ המשרד תוכנית בינלאומית להכשרה מקוצרת של אקדמאים מצטיינים וגיוסם להוראה לתקופה של שנתיים (Teach for America). תוכנית זו, שבתרגומה המקומי זכתה לשם "חותם", יצאה לדרך בקיץ 2010 ואמורה להעשיר את המערכת בכוח אדם איכותי. תוכניות אלה ואחרות מבוססות על ההנחה לפיה בעידן הנוכחי ההוראה איננה מקצוע לחיים, ולכן יש לחפש דרכים יצירתיות לגייס אנשים איכותיים לתקופות קצרות. בהנחה זו מקופל ויתור על יומרה להגדלת תגמולים, לשיפור ההכשרה ולטיפול מקצועי. הבנה למורכבות של מקצוע ההוראה וכמיהה להרחבת המעשה החינוכי אל מעבר להתכוננות לבחינות, מחייבות תהליכי הכשרה ייעודיים מקצועיים מקיפים מקדמיים (pre service) ותהליכי פיתוח וקידום מקצועי המשכיים תוך כדי עבודה (in service). יש להעניק למכללות לחינוך, לבתי הספר לחינוך באוניברסיטאות ולמרכזי פיסג"ה (פיתוח סגלי הוראה) מרכזיות בהובלת תפיסת הכשרה ופיתוח מקצועי ייעודיים. מרכזיות זו תבוא לידי ביטוי בהקצאת תקציבים ייעודיים לקידום ולעידוד מחקר חינוכי יישומי, לרתימת צוותים מקצועיים במוסדות האקדמיים לליווי ולהנחיית תהליכי שיפור ושינוי בבתי הספר, לפיתוחם של מסלולי הכשרה שיוקרתם תתבסס על ייחודיות ותובענות פדגוגיות ועוד.

5. רישוי ופיקוח על פעילותם של גופים פרטיים בבתי הספר

מוצע לדבוק בחוזר המנכ"ל בנושא המדיניות משנה"ל תשע"א ולא לסגת לכיוון מדיניות ה"שולחנות העגולים". המלצה זו יוצאת מנקודת הנחה לפיה ראוי שרובן ככולן של הפעילויות הלימודיות והפדגוגיות המתרחשות בבתי הספר יונהגו על ידי מוריהם. לשם כך יש צורך לאפשר, לעודד ולהנחות את מורי בתי הספר לפתח ולהפעיל בעצמם שלל יוזמות פדגוגיות. צידו השני של המטבע הלז, היא ההכרח לצמצם את מעורבותם של הגופים הפרטיים בהפעלת תוכניות אלה. חשוב להדגיש שאין פירוש הדבר לראות בפעילות של עמותות וארגונים פרטיים דבר פסול באופן

¹⁰⁵ הצעה זו הונחה על שולחנה של שרת החינוך פרופ' יולי תמיר בזמן שביתת מורי ארגון המורים. ראו מיכאלי, נ', "לחשוב מחדש על הרפורמה במערכת החינוך", ירחון מכון מופ"ת (31), 3-4, 2008.

מוחלט, אך בשם חזון העצמת המורים יש לעשות זאת בצורה מדודה ובעיקר לממש את פעילותם תחת הנהגתם של המורים. לכן יש מקום להקפיד על כך שגופים פרטיים יורשו לפעול רק בתנאי שעמדו בתנאי סף פדגוגיים (כגון איכות התוכניות או מקצועיות כוח האדם), מקצועיים (מחויבות לפעילות ארוכת טווח, קיום מנגנון שקוף של הערכה מעצבת) ומינהליים (כגון שקיפות של מקורות המימון, תנאי העסקה על פי החוק או יחס גובה המשכורות בין עובדים בכירים לזוטרים). כמו כן חשוב פעילותם של גופים אלה צריכה להיעשות בשיתוף ובתיאום הגופים המקצועיים הרלוונטיים במשרד (כך לדוגמה עמותות הפועלות בתחום החינוך לדמוקרטיה יחויבו לפעול בתיאום עם מפמ"ר אזרחות). שיתוף פעולה זה צריך להימשך גם בכניסה לבית הספר, כאשר המורים הרלוונטיים צריכים לראות בפעילויות ה"חיצוניות" אבני בניין של מהלך פדגוגי שהם מובילים (ואם להמשיך את הדוגמה הנ"ל, מורי האזרחות בבתי הספר יוכלו לשלב פעילות של עמותות כחלק מתוכנית חינוך אזרחי כוללת רק במקרים שהם עצמם מנסחים ומפתחים).

6. הגבלה של שעות התל"ן (תוכניות לימודים נוספות)

אל מול כוונת ופעולת משרד החינוך לאפשר את הגדלת היקפי שעות התל"ן בבתי הספר ולהטיל את מימון עבור אוכלוסיות חלשות על הרשויות המקומיות, נציע כאן להשיב את הגלגל לאחור ולהגביל להקיף של שלוש שעות.¹⁰⁶ הגדלתן עלולה להגדיל פערים כאשר אוכלוסיות או רשויות חלשות לא יוכלו לממש את האפשרות ובכך ההבדלים בין בתי ספר יגדלו. כמו כן הגדלה של שעות התל"ן עלולה להוביל לכך שבתי הספר ינצלו אותן ליצירת מסלולים או זירות מתבדלות. הגדלת שעות התל"ן תעודד שכירתם של קבלני הוראה חיצוניים, בין אם מדובר על עמותות וארגונים ובין אם על 'מורי קבלן', וכך ממילא תיסתר ההמלצה הקודמת. גיוונה של תוכנית הלימודים ושל אופני הלמידה וההוראה, הראויים בפני עצמם, צריך להסתמך על כוחות ההוראה הפנימיים ועל הקהילה הבית ספרית האורגנית.

7. העדפה מתקנת ומתן מענה לאוכלוסיות "מנוחשות"

משחר נעוריה של מערכת החינוך סערו בקרבה כוחות צנטריפוגליים שדחקו לשוליה קבוצות שונות. עידן ההפרטה והסטנדרטיזציה מעצים כוחות אלה ומגוון את הקהלים המושפעים מהם. חיזוקו של החינוך הממלכתי מחייב הפעלת מדיניות של העדפה מתקנת, שתיועד להכללה מחודשת של אותם תלמידים בתוך המערכת ולמתן מענה הולם לצורכיהם. תביעה זו כוללת בין השאר:

- לחזק את מערכת החינוך במגזר הערבי (כולל זה במזרח ירושלים);
- להחיות את החינוך המקצועי תוך התאמתו לתנאי הכלכלה המודרנית;
- לטפח את התיכונים המקיפים במערכת החינוך של המגזר הדתי, כדי שיוכלו להוות אלטרנטיבה איכותית לשיבות ולאלופנות האליטיסטיות.

בחזון של משרד החינוך מופיע היעד של צמצום הפערים, והשאלה היא האם ובאיזה אופן היעד מתבטא בצעדי מדיניות מעשיים. כך לדוגמה, כיצד מתמודדת המדינה עם סוגיית מפת העדיפויות הלאומית שגרמה להפליה של החינוך הערבי? ולחלופין, האמנם מיישמת את תוכנית ההתייעלות הארגונית, שכוללת את הטמעתו של האגף הממונה במשרד על קידום שוויון חברתי (שח"ר) בתוך

¹⁰⁶ המלצה זו עולה בקנה אחד עם תביעת הקליניקה למשפטים של המרכז האקדמי למשפט ועסקים. ראו עותק הפניה לשר החינוך בעניין: [http://www.clb.ac.il/uploads/TALAN\(1\).pdf](http://www.clb.ac.il/uploads/TALAN(1).pdf)

המחוזות, ולמעשה מכריזה על ביטולו? או האם מחסלת את מוסדות החינוך המקצועי ומפקירה אוכלוסיות שלמות ליוזמות פרטיות להקמת בתי ספר לנושרים? ועוד. בתשובות לשאלות אלה ואחרות תיבחן המחויבות האוניברסלית של המדינה לכלל תלמידיה – מחויבות שעומדת בבסיסו של החינוך הממלכתי.

8. אסדרה (רגולציה) של מערכת החינוך¹⁰⁷

הגבלת תהליכי ההפרטה וההתבדלות במערכת החינוך מחייבים אסדרה שתגדיר שורה של קריטריונים מחייבים כתנאי לקבלת תקציבי מדינה ולהרשאה לפעולה בתוך המערכת. לצורך כך נדרשת חקיקת כוללת להגדרה מעודכנת של ייעודה ומחויבותה החינוכית של המדינה ולתרגומם לקריטריונים להכרה ולתקצוב.¹⁰⁸ מהלך חקיקתי כולל כזה מהווה משימה פוליטית מורכבת וראוי כי בשלבי הביניים יעסוק המשרד בקידום של תקנות והנחיות אשר יחזקו את המהות הציבורית של פעילותו. בנושא תקצוב בתי הספר יש להגדיר תנאים מחייבים לקבלת תקציב ציבורי מלא, הכוללים עמידה בתוכנית ליבה, הגבלה של גביית תשלומי הורים, איסור למיון תלמידים בהרשמה ולהנשרתם בהמשך, התחייבות להעסקת המורים ועובדי המינהל דרך ההסכמים הקיבוציים. שיעור התקצוב של בתי ספר שלא יעמדו באחד (או יותר) מתנאים אלה, צריך להיות נמוך בצורה משמעותית באופן כזה שירתיע בתי ספר מלאמץ מעמד זה.

מבחינה פדגוגית, על המשרד להגדיר תוכניות או משימות שאין להעביר (ברמת המשרד, ברמת השלטון המקומי או ברמת ביה"ס הבודד) לגופים נעדרי סמכות שלטונית (שיפר ואח' 2010). כן עליו ליצור תיאום בין שלל יחידות הפיקוח הפועלות אל מול המגזר הפרטי (גיוס משאבים ממקורות לא ציבוריים, פרסום, רישוי מוסדות חינוך, פעילות גופים פרטיים). המנגנון המפקח צריך לזכות במשאבים ובסמכויות שיאפשרו לו לבצע את מלאכתו.

אפילוג

תהליכי ההפרטה של מערכת החינוך שתוארו במאמר זה עלולים להעצים את הריקון התרבותי והערכי ואת הרחבת הפער החברתי-הכלכלי, ולהשמיט ממערכת החינוך את ייעודה כמעצבת אזרחות דמוקרטית וכמקדמת שוויון הזדמנויות מהותי. כדי להתמודד עם מגמות אלה יש לשוב ולחזק את החינוך הממלכתי כפי שהיטיב לנסח נתן אלתרמן לפני למעלה מחמישה עשורים:

**לו יהי בית הספר לבית היוצר! לו תהיה נא כמנוף לו ולא כמו סד
החותמת מוסד ממלכתי! זו חזית אשר אין בימינו כבדה ונכבדת
ממנה ודמיון ותנופה וחידוש היא דורשת כיום לא בכדי.**

מתוך: למורי ישראל בועידתם (אלתרמן 1958)

¹⁰⁷ ראו להלן לוי פאור ואחרים, בספר זה

¹⁰⁸ תנועת "הכל חינוך" עמלה בשנים האחרונות על ניסוח הצעת חוק חינוך ציבורי. חשוב לציין שההצעה אמנם מצהירה על חיזוק החינוך הציבורי, אך יחד עם זה גם מסדירה מעורבות של מימון פרטי ושל פעילות פרטית במערכת. יחד עם זאת, הצעה זו יכולה להוות תשתית מצויינת לניסוח חקיקת חינוך מעודכנת. הצעת חוק "אחריות המדינה לחינוך הציבורי" הונחה על שולחן הכנסת בקיץ 2011 על ידי חברי הכנסת זאב אלקין (ליכוד), אלכס מילר (ישראל ביתנו), זאב בילסקי (קדימה), איתן כבל (עבודה) וזבולון אורלב (הבית היהודי-מפד"ל). הצעת החוק בקישור: www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3507.rtf

ביבליוגרפיה

- אבו עסבא, חאלד, 2007. החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אדי-רקח, א., בירן, ה., ופרידמן-גולדברג, ש., (2011), חטיבות ביניים: מאפיינים ואתגרים, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת שפה ואוריינות <http://education.academy.ac.il>
- איכילוב, אורית, 2004. "חינוך זה לא עסק", הד החינוך, 79 (1): 34--36.
- , 2006. "הסוס הטרויאני של הגלובליזציה", דן ענבר (עורך), לקראת מהפיכה חינוכית? ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- (עורכת), 2010. הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- אלבוים דרור, רחל, 1990. החינוך העברי בארץ ישראל, ירושלים: יד בן צבי.
- אלחאג', מאג'ד, 1996. חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, ירושלים: מאגנס והאוניברסיטה העברית.
- 2003. "חינוך בצל הקונפליקט: הגמוניה לעומת רב-תרבותיות נשלטת", מאג'ד אלחאג' ואורי בן אליעזר (עורכים), בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה, חיפה: אוניברסיטת חיפה ופרדס, עמ' 295--327.
- אלמוג-ברקת, גרנית, ודן ענבר, 2010. "של מי אתה ילד? פתיחת איזורי רישום בירושלים", אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 111--144.
- אלתרמן, נתן (1958), "למורי ישראל בוועידתם". מתוך: נתן אלתרמן (תשל"ב). הטור השביעי: ספר שני, תשי"ד-תשכ"ב. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 168 – 170.
- ביכלר, שמשון, ויונתן ניצן, 2007. רווחי מלחמה, דיווידנדים של שלום (מהדורה שנייה מורחבת ומתוקנת), חיפה: פרדס.
- בלס, נחום, 2007. "מערכת החינוך", בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2007, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן בסט א', דהאן, מ' (2008). המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה ה 16.
- בן דוד, דן (עורך), 2000. עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי, נייר עמדה שהוגש לממשלת ישראל. נדלה מאתר האינטרנט <http://www.tau.ac.il/~danib/israel/pamphlet.pdf> ביולי 2008.
- בר-סימון-טוב, ר', ושי' לנגרמן, 1988. תוכנית לימודים נוספת במימון הורים בבתי-ספר יסודיים: "החינוך האפור", ירושלים: מכון סאלד.
- גוטוויין, דניאל, 2008. "מ'מהפכה חוקתית' ל'הפיכת נגד': ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי", מעשי משפט, א, ינואר 2008.
- גופן, ענת, 2004. "עשה זאת בעצמך – יזמות אזרחית כאסטרטגיית חידוש במדיניות החינוך בישראל" הסדרה הכתומה, ירושלים: ביה"ס למדיניות ציבורית האוניברסיטה העברית ומכון פהר.
- גור זאב, אילן, 2004. לקראת חינוך לגלותיות. תל אביב: רסלינג.
- גור זיו, חגית (עורכת), 2005. מיליטריזם בחינוך, תל אביב: בבל.

גוטליב, ד' ופרומן א (2011). הוצאות חינוך של משקי בית צעירים לפי חמישונים, 2009-1999. המוסד לביטוח לאומי,

http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hinuch.pdf

גזיאל, חיים, 2002. בית ספר בניהול עצמי: תיאוריה, מחקר ומעשה, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

גיבתון, דן, 2003. "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל", יובל דרור, דוד נבו ורינה שפירא (עורכים), תמורות בחינוך – קווים למדיניות החינוך בשנות האלפיים, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

–, 2004. "בציפייה למזרחי נ' מחלקת החינוך של טופי-גן השרון (לא נדון): מבט משווה וביקורתי על עמדת בית משפט העליון כלפי האינטגרציה בחינוך בישראל", עיוני משפט כח(2), 515--473. גל-נור, יצחק, 2009. "ההשכלה הגבוהה במצוקה", יוסי דהאן (עורך), אלפיים: על החינוך (גיליון מיוחד), עמ' 130--147.

גנאל, י' (2008). שיפור מערכת החינוך הציבורית על ידי בתי ספר בזיכיון. תוכנית עמיתית קורת מליקן.

גרוס, זהבית, 2004. "החינוך הממלכתי-דתי בין מסורת למודרנה", זהבית גרוס, ויובל דרור (עורכים), חינוך כאתגר חברתי, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 85--100.

–, 2008. "בין ממלכתיות לסקטוראליות", פנים (42), עמ' 35 – 45. דגן בוזגלו, נ' (2010). היבטים של הפרטה במערכת החינוך. ירושלים: מרכז אדווה.

<http://www.adva.org/uploaded/hafrataedu.pdf>

דהאן, יוסי (עורך), 2009. אלפיים: על החינוך (גיליון מיוחד), תל אביב: עם עובד. דוח גפני, 1993. המלצות הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי ספר ממקורות לא ציבוריים (דו"ח ביניים), ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

דוח דברת, 2005. התכנית הלאומית לחינוך, ירושלים: משרד החינוך והתרבות והספורט. דוח וולנסקי, 1993. המלצות ועדת ההיגוי לבתי ספר בניהול עצמי (דו"ח ביניים), ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

דוח ויינשטיין, 2002. צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית – מרחבי חינוך, ירושלים: משרד החינוך.

דוח ענבר, 1994, דוח הוועדה לבחירה בחינוך. ירושלים: משרד החינוך. דוח פראוור, תשכ"ה. מסקנות הוועדה הציבורית לבדיקת הצורך והאפשרויות של הרחבת חוק לימוד חובה חינוך שהוגשו לשר החינוך והתרבות, ירושלים: משרד החינוך.

דוח קשת, 1991. דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל איזוריות, ירושלים: משרד החינוך, שבט תשנ"ב--דצמבר 1991.

דוח רימלט, 1971. דוח הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך בישראל, ירושלים: הכנסת. דרור, יובל, 2003. "השותפות של האקדמיה וה'שדה' במערכת החינוך", יובל דרור, דוד נבו ורינה שפירא (עורכים), תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בשנות האלפיים, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 363--390.

הוס, אסתי, 2009. יזמות הורים להקמת בתי ספר: מאפיינים, דפוסים ומדיניות. עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית. ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית. הוגש באוקטובר 2009.

היימן, פ' ושפירא, ר' (2003). "בחירת הורים בבתי ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבנייה חדשה של מערכות חינוך – המקרה של תל אביב ולקחיו". בתוך: יובל דרור, דוד נבו ורינה שפירא (עורכים). תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים. תל אביב: רמות. עמ' 77 – 102.

הכט, יעקב, 2005. החינוך הדמוקרטי: סיפור עם התחלה, ירושלים: כתר והמכון לחינוך דמוקרטי.

הלר ח', זוסמן נ', פסטרנק מ', מנסור ע', רומנוב ד' ומון ע' (2007). ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בהשוואה להוצאה הציבורית. סדרת ניירות עמדה (26). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלר-דגני, חיה, 2003. חינוך בתי בישראל – התחלות. תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008. ההוצאה הלאומית לחינוך 1962--2006, פרסום מס' 1320, www.cbs.gov.il.

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

וולנסקי, עמי, ויצחק פרידמן, 2003. "מבוא", עמי וולנסקי ויצחק פרידמן (עורכים), בתי ספר בניהול עצמי – מבט בין-לאומי, ירושלים: משרד החינוך, עמ' 11--17.

וינהבר, בת חן ובן נון, רינת (2010). "צרכנים או נתרמים: השפעת פעילות החברה האזרחית על שוויוניות בין בתי ספר". ביטחון סוציאלי (83): עמ' 81 – 102.

וינהבר, בת חן, ר' בן נון וא' שיפמן, תשס"ח. סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך, בית ברל: משרד החינוך והמכון ליזמות בחינוך, מכללת בית ברל.

זעירא, י' ומ' סטרבינסקי, 2002. "מה קובע את הוצאות החינוך בישראל?" סקר בנק ישראל 74, אוגוסט 2002. מופיע באתר בנק ישראל: http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/seker74/surv74_3.pdf

חמאייסי, ר' (2011). ספר החברה הערבית 4 – אוכלוסייה, חברה, כלכלה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

יוגב, אסתר וניר מיכאלי, 2010. "מורים כאינטלקטואלים מעורבים בחברה ובקהילה: מודל הכשרה באזרחות דמוקרטית", עיונים בחינוך (2-1), עמ' 131--159.

יונה, יוסי, 2005. בזכות ההבדל: הפרויקט הרב-תרבותי בישראל. ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

יונה, יוסי, ויוסי דהאן, 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי", אלעד פלד (עורך), יובל למערכת החינוך בישראל, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, עמ' 163--175.

יוסטמן, משה, וגבי בוקובה (עורכים), 2010. קווים מנחים לרענון מערך האינדיקטורים לחינוך בישראל, ירושלים: היזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

יוסטמן, משה, 2007. ביזור והפרטה במערכת החינוך, ירושלים: מכון ון ליר.

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

כ"ץ, יצחק, 1997. הפרטה בישראל ובעמים, תל אביב: פקר.

– , 1999. "הישיבות התיכוניות והאולפנות לבנות במערכת החינוך העל-יסודי", אלעד פלד (עורך), יובל למערכת החינוך בישראל (עמ' 1025--1033), ירושלים ותל-אביב: משרד החינוך, התרבות והספורט באמצעות ההוצאה לאור של משרד הביטחון.

לביא, ויקטור, ורונית תירוש, 2003. הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור. נייר עמדה בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי פאור, דוד, נ' גדרון, וס' מושל, 2010. "הגרעון הרגולטורי של עידן ההפרטה לקראת רפורמה רגולטורית בישראל?", נייר עמדה במסגרת פרויקט גבולות ההפרטה, מרכז לצדק חברתי ע"ש חזן, מכון ון ליר.

לם, צבי (1991). "חינוך פוליטי וחינוך אידיאולוגי – הבחנות". בתוך רינה שפירא ואחרים (עורכים). רשפים: היבטים היסטוריים, פילוסופיים וחברתיים של החינוך. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב. עמ' 309-320.

לסרי, דן (2004). מקום לגדול. תל אביב: אינסופיה.

נבו, דוד, 2009. "לדבר בגנותה של אחריותיות", יצחק קשתי (עורך), הערכה, חינוך יהודי ותולדות החינוך – אסופה לזכרו של פרופ' אריה לוי ז"ל, תל אביב: בית הספר לחינוך והוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

ניר, א', ופ' פיר, 2007. ניהול עצמי של בתי ספר מרעיון למעשה, ירושלים: מכון סאלד.

ניטשה, פרידריך, 1988. "על עתיד מוסדות החינוך" בתוך: יעקב גולומב (תרגום), מסות על חינוך לתרבות, ירושלים: מאגנס.

סבירסקי, שלמה, 2003. "מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש", שמואל שי ונעמיקה ציון (עורכים), חינוך וצדק חברתי בישראל (4) – על שוויון הזדמנויות בחינוך, ירושלים: מכון ון ליר.

– , 2004. "פערים בחינוך ומדיניות הפיתוח הכלכלי-חברתי בישראל", דפנה גולן-עגנון (עורכת), אי-שוויון בחינוך, תל-אביב: בבל, עמ' 22--41.

סבירסקי, שלמה, ואיתי קונור, 2002. ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל: עדכון, ירושלים: אדווה.

ענבר, דן, "הבחירה בחינוך: כוונים ואסטרטגיות פעולה" בתוך יהודית דנילוב ודן ענבר (עורכים), בחירה בחינוך בישראל. ירושלים: משרד החינוך והתרבות, המזכירות הפדגוגית ובית הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית, עמ' 97 – 116.

– (עורך), 2004. "הבחירה בחינוך: מכפיה לדיאלוג", מגמות, ל"ו (2-3), 1994, עמ' 166--169.

– (עורך), 2006. לקראת מהפיכה חינוכית?, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

פלג, א', 2005. ההפרטה כהצברה – גופים מופרטים במשפט הציבורי, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

פרידמן, מילטון (2004). החופש לבחור: עיקרי הכלכלה החופשית. תל אביב: המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי.

פרידמן, מילטון, 2002. קפיטליזם וחרות. ירושלים: מרכז שלם.

פרנסיס, אדמונד, 2003. מבוא לחינוך וולדורף: מדריך למורים. תל אביב: הומני.

צמרת, צבי, 1997. עלי גשר צר: עיצוב מערכת החינוך בימי העליה הגדולה, שדה בוקר: המרכז למורשת בן גוריון.

– , 2002. "הפחד במפא"י מן החינוך ל'שמד רוסי' וביטול 'זרם העובדים' בחינוך", עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, הישוב ומדינת ישראל, 12: 341--358.

קופ, יעקב (עורך), 1987. הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קידר, מ', 2010. "מגמות של הפרטת החינוך במגזר הערבי בשנות האלפיים", א' איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 209--235.

קלינוב, רותי (2007). מימון פרטי של שירותי חינוך בתוך המערכת הציבורית. נכתב למדען הראשי במשרד החינוך.

רבין, י', 2002. הזכות לחינוך, תל אביב: נבו.

רייכל, נ', 2008. סיפורה של מערכת החינוך הישראלית: בין ריכוזיות לביזור; בין המוצהר לנסתר; בין חיקוי לייחוד. תל אביב: מכון מופ"ת ומאגנס.

רשף, שמעון, 1980. זרם העובדים בחינוך, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב והקיבוץ המאוחד.

– , 1984. אוטונומיה בחינוך: משמעות ויישום, תל אביב: ביה"ס לחינוך, אוניברסיטת תל אביב.

– , 2000. "זרם העובדים בראשיתו", י' גורני, א' בראלי, י' גרינברג (עורכים), מחברת עבודה לארגון עובדים, שדה בוקר: מדרשת בן גוריון, עמ' 388--414.

רשף, שמעון, ויובל דרור, 1999. החינוך העברי בימי 'הבית הלאומי' 1948--1919, ירושלים: מוסד ביאליק.

שושני, שמשון, 2003. מערכת החינוך בישראל 2004 – הצעות לשיפור המערכת וקידומה, הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי.

שטיין, א', 2010. "מעורבות גופים עסקיים בבית הספר", א' איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 267--291.

שטיינר, רודולף, 1963. חינוך הילד לאור מדע הרוח אנתרופוסופיה, תל-אביב: מיכאל.

שיפר ורדה, ברקוביץ' יצחק, בר יהודה שחר ואלמוג ברקת גרניט (2010). "מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך" נייר מדיניות שנכתב כשיתוף פעולה בין מכון ון ליר, מכון מנדל למנהיגות ומינהל להכשרה ופיתוח מקצועי של עובדי הוראה במשרד החינוך ובסיוע לשכת המדען הראשי במשרד החינוך.

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

שפירא רינה, גרין ר', דנילוב י' (עורכות), תשנ"ד. אוטונומיה בית ספרית: היישום ולקחו, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, המזכירות הפדגוגית.

שפירא רינה, אלן גולדרינג, פלור היימן, ורונה שביט 1991. אוטונומיה בית ספרית במרחבי רישום משותפים בחירה מבוקרת בישראל, נייר עמדה, אוקטובר 1991.

תמיר, עמנואל, 2008, ארגון בראש- תהליך התפתחותו של ארגון המורים העל יסודיים. תל אביב: ידיעות אחרונות.

Belfield, Clive., & Levin, Henry. 2002, The effects of competition on educational outcomes: A review of the U.S. evidence. *Review of Educational Research*, 72(2), 279-341.

Berliner, David., and Nichols Sharon, 2007. *Collateral Damage: How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools*, Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Blyth, Mark., 2002. *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boaz, David. (ed.), 1991. *Liberating Schools: Education in the Inner City*, Washington: Cato Institute.

Bowles, Samuel., and Herbert Gintis, 1976. *Schooling in Capitalist America*, New York: Basic Books.

Bracey Gerald (2002). *The war against America's public schools: privatizing schools, commercializing education*, Boston : Allyn and Bacon.

Chubb, John.and Terry Moe, 1990. *Politics, markets and America's schools*, Washington D.C: The Brookings Institution.

Education at a glance, 2008. OECD indicators.
www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf

Eyal, Ori (2008). "When Parents Choose to Start-up a School: A Social-Capital Perspective on Educational Entrepreneurship". *Journal of Educational Administration* 46: 99-118.

Friedman Milton., 1955. "The Role of Government in Education," in Robert A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*, New Jersey: Rutgers College.

Fryer G. Roland (2011). *Teacher incentives and student achievement: Evidence from New York city public schools*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
<http://www.nber.org/papers/w16850>

Gibton, Dan., and Ellen Goldring, 2002. "The role of legislation in educational decentralization: The case of Israel and The United Kingdom", *Peabody journal of Education* 76(3 + 4), pp. 81--101.

Inbar Dan., 1989. "A Back Door Process of Privatization: The Case of Israel," in W. L. Boyd and J. G. Cibula (eds.), *Private Schools and Public Policy: International Perspectives*, New York: The Falmer Press. pp. 268--284.

Kozol, Jonathan., 2005. *The shame of the nation – The restoration of apartheid schooling in America*. New York: Three rivers press.

- Levin, Henry. (ed.), 2001. Privatizing education : can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion? Boulder, Colo.: Westview Press
- Levin Henry and Clive Belfield, 2002. Education privatization: Causes, consequences and planning implications, Paris: Unesco International institute for educational planning.
- 2003. "The marketplace in education," Review of Research in Education, 27 (Jan. 2003): 183--219.
- Murphy Jerome, 1996. The privatization of schooling: Problems and possibilities, California: Corwin press.
- Neuman, Ari and Aviram, Aharon (2003). Homeschooling as a Fundamental change in lifestyle. Evaluation & research in Education, 17(2/3). Pp. 132-143/
- Polanyi, Karl, 1944. The great transformation, Boston: Beacon Press.
- Ravitch, Diane, 2010. The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education, New York: Basic Books
- Starr, Paul, 1988. "The meaning of privatization", Yale Law and Policy Review (6): 6--41.
- Volansky, Ami, 2003. The pendulum syndrome: Centralization and decentralization of education in England and Wales, Tel Aviv: Ramot pub.

פסקי דין

- פסק דין בעניין בית-ספר עתיד ו-32 אחרים נגד משרד החינוך, בפני השופט ד"ר א' גרוניס, בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו, י' אלול תשס"א 29 (באוגוסט 2001).
- יהודה מירז ואחרים נגד עיריית תל אביב ואחרים, בג"ץ 832/96.
- עת"מ (ת"א) 1294/01 בית ספר עתיד ואחרים נ' משרד החינוך, תקדין-מחוזי 2001 (3) 830.